

เอกสารวิชาการ

การประเมินผลการจัดการศึกษา
ลำดับที่ 1 / 2546

เรื่อง

ทัศนะใหม่ในการประเมินผลการจัดการศึกษา

สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

- 371.26 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
ส 691 อ เอกสารวิชาการ เรื่อง ทิศนะใหม่ในการประเมินผลการจัดการศึกษา.
2546 กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546.
80 หน้า. (การประเมินผลการจัดการศึกษา ลำดับที่ 1 / 2546)
ISBN 974-91338-9-7
1. การปฏิรูปการศึกษา - การประเมินผล
 2. วิจัยรณ์ พานิช
 3. ปรัชญา เวสารัชช
 4. ชื่อเรื่อง
 5. ชื่อชุด

เอกสารวิชาการ การประเมินผลการจัดการศึกษา ลำดับที่ 1 / 2546
สิ่งพิมพ์ สกศ. อันดับที่ 56 / 2546
พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤษภาคม 2546
จำนวน 2000 เล่ม
จัดพิมพ์เผยแพร่ สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา
กลุ่มประเมินประสิทธิภาพและผลกระทบทางการศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
ถนนสุขโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทร. 0-2668-7123 โทรสาร 0-2668-7275
E-mail : Edeva1@onec.go.th
Homepage : <http://www.onec.go.th>

คำนำ

การประเมินผลนับว่าเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของระบบบริหารจัดการ ที่ชี้ให้เห็นถึงความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค ความสำเร็จหรือล้มเหลวของงาน ดังนั้นหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนจึงให้ความสำคัญกับการประเมินผล และกำหนดให้การประเมินผลเป็นภารกิจที่สำคัญ แต่เนื่องจากการประเมินผลในทัศนะใหม่เป็นกระบวนการที่ต้องการความละเอียดและสัมพันธ์กับศาสตร์หลายสาขา ดังนั้นการที่จะประเมินผลให้มีประสิทธิภาพได้นั้น ผู้ประเมินจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในปรัชญา แนวคิด และวิธีการของการประเมินเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ด้านกระบวนการประเมินผลที่ต้องใช้เวลาในการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หรือสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ภายใต้โครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานนโยบายที่มีภารกิจสำคัญประการหนึ่ง คือการติดตามและประเมินผลการศึกษาตามนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว จึงได้เชิญศาสตราจารย์ นายแพทย์วิจารณ์ พานิช และศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และมุมมองที่กว้างไกลในทัศนะใหม่ของการประเมินผลการจัดการศึกษา มาบรรยายเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจและพัฒนาทักษะด้านการประเมินผลแก่ข้าราชการ

และผู้ปฏิบัติงานด้านการประเมินผล เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 2 ท่านเป็นอย่างยิ่ง

สำนักงานฯ เห็นว่าองค์ความรู้ที่ได้รับจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่ได้รับผิดชอบงานด้านการประเมินผลการศึกษา จึงได้รวบรวมและเผยแพร่ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องและสนใจทั่วไป ได้ศึกษา ค้นคว้า เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาของชาติต่อไป



(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทบาทใหม่ขององค์กรทางการศึกษา

ในการประเมินผล

<i>โดย ศาสตราจารย์ นายแพทย์วิจารณ์ พานิช</i>	7
ใครควรเป็นผู้ประเมิน	9
การประเมินระบบ	16
ประเมินเพื่ออะไร	28
วิธีการประเมิน	34
วัตถุประสงค์ของการประเมิน	39
หลักการของการประเมิน	41
ผู้มีส่วนร่วม	42
ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานโยบาย	43

ดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา

<i>โดย ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์</i>	46
ลักษณะของการปฏิรูปการศึกษา	46
การประเมินการปฏิรูปการศึกษา	51
มิติที่ 1 การประเมินการดำเนินการ	59
มิติที่ 2 การประเมินผลการดำเนินการ	63
มิติที่ 3 การประเมินผลจากการดำเนินงาน	66
มิติที่ 4 การประเมินผลต่อเนื่องของการปฏิรูปการศึกษา	75

▶ บทบาทใหม่ขององค์กรทางการศึกษา ในการประเมินผล

โดย ศาสตราจารย์ นายแพทย์ วิจารณ์ พานิช

ก การประเมินผลเป็นเรื่องที่ผมมีความสนใจ และมองเห็นคุณค่าในเรื่องนี้มาก จึงได้พยายามที่จะทำความเข้าใจในท่ามกลางข้อจำกัด เนื่องจากไม่ได้ศึกษามาทางด้านนี้ แต่ก็พอที่จะมีข้อคิดเห็นมาแลกเปลี่ยนได้บ้าง เพราะฉะนั้นความคิดเห็นของผมจึงเป็นความคิดเห็นกว้างๆ ที่เรียกว่าเป็น generalist ซึ่งมีข้อด้อย คือรู้ไม่จริง ส่วนข้อดี คือ ไม่ติดกรอบ ขณะที่ผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านที่เป็น specialist จะเป็นผู้ที่ต้องคิดเข้ากรอบ เพราะว่าต้องมีหลักวิชาการรองรับ ดังนั้น การนำเสนอครั้งนี้ จึงเป็นการมองที่มีแนวคิดอิสระไม่ต้องมีกรอบใดๆ แต่ก็เป็นมุมมองที่มีข้อจำกัดด้านหลักวิชา

- ▶ ความเห็นของผู้ไม่เชี่ยวชาญ
- ▶ “การจัดการศึกษา” ในความหมายที่กว้าง & ซับซ้อน
- ▶ ผลของการจัดการศึกษา ที่กว้าง ลึก เชื่อมโยง & ซับซ้อน
- ▶ ประเมินระบบ
- ▶ ประเมินความเชื่อมโยงภายใน & ภายนอก
- ▶ ทุกอย่างในสังคมคือการจัดการศึกษา

สำหรับนิยาม คำว่า “การจัดการศึกษา” ในที่นี้ เป็นการให้นิยามในความหมายที่กว้างและซับซ้อนมากกว่าที่เคยให้นิยามไว้มาก ซึ่งเป็นวิธีคิดที่มองแบบนอกรอบ โดยมองที่ผลของการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมองให้กว้างและมองเห็นถึงความเชื่อมโยงของส่วนต่างๆ รวมทั้งมองเห็นถึงถึงความสลับซับซ้อนของส่วนต่างๆ ด้วย

ส่วนการประเมิน เรื่องที่สำคัญ ก็คือ ใครหรือหน่วยงานใดที่จะเป็นผู้ทำการประเมิน โดยเฉพาะ**การประเมินระบบ** ซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญมาก และทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะอยู่ในสาขาใดก็ตาม ไม่เฉพาะแต่สาขาการศึกษาเท่านั้น ล้วนต้องการการประเมินระบบด้วยกันทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ปัจจุบันสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กำลังดำเนินการจัดทำระบบการวิจัย ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในระยะเวลา 40-50 ปีที่ผ่านมา ระบบการวิจัยของไทยอ่อนแอมาก เป็นเพราะขาดการประเมินและขาดการบริหารระบบการวิจัยนั่นเอง ทำให้ไม่ว่าจะมองไปที่จุดใดของประเทศ ไทยก็จะมีจุดอ่อนตรงนี้อยู่มาก ทั้งๆ ที่ความจริงแล้วระบบ ก็คือ จุดแข็ง และเป็นโอกาสสำหรับคนที่ทำงานการวิจัยเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อไรก็ตามที่เราจะประเมินระบบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง / สาขาใดก็ตาม ล้วนเป็นโอกาสทองไปหมด ดังนั้นการประเมินระบบจึงนับว่าเป็นขุมทองสำหรับผู้ที่จะทำงานสร้างเนื้อสร้างตัวต่อไป

นอกจากการประเมินระบบแล้ว การประเมินยังต้องการ**การประเมินความเชื่อมโยงภายในและภายนอก (linkage)** ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งด้วย โดยการประเมินความเชื่อมโยงจะก่อให้เกิดการเสริมแรงเสริมพลัง ซึ่งไม่เป็นเพียงการเสริมแรงในเชิงบวกในลักษณะหนึ่งบวกหนึ่ง

เท่ากับสองเท่า นั่น แต่ยังเป็น การเสริมแรงในลักษณะทวีคูณเพิ่มขึ้นเป็นห้าหรือสิบก็ได้ โดยทำให้เกิดการเสริมพลัง (synergy) ที่แรงยิ่งขึ้น และมีคุณค่าสูงอย่างยิ่ง การประเมินที่มองความเชื่อมโยงภายในหน่วยงานต่างๆ จะทำให้เห็นว่าบางครั้งหน่วยงานต่างๆ ก็มีการดำเนินงานที่ไม่สนับสนุนกัน หรือบางที่อาจขัดแย้งกันเล็กน้อยด้วยซ้ำไป ซึ่งไม่ก่อให้เกิดการเสริมแรงซึ่งกันและกัน

วิธีการมองของผมเป็นวิธีมองอย่างสุดขั้ว (extreme) ซึ่งในบางบริบทหรือในความคิดของคนบางคนอาจจะมองว่าผิดก็ได้ กล่าวคือ เป็นการมองว่าอะไรก็ตามในสังคมและอะไรก็ตามในชีวิตนี้ เป็นการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งสิ้น ดังนั้นจึงต้องวิเคราะห์ให้ไตร่ตรองให้ดีว่าจุดใดที่น่าจะใช้ได้ในบริบทที่เป็นอยู่ และจุดใดที่เป็นเรื่องของความเชื่อมากเกินไปจนไม่น่าจะเป็นจริงได้ในบริบทปัจจุบัน

ใครควรเป็นผู้ประเมิน

▶▶▶
ใครประเมิน
□

- ▶ สถาบันวิจัยนโยบาย / ระบบการศึกษา
- ▶ สมศ.
- ▶ สสศ.
- ▶ โครงการระยะยาว
- ▶ โครงการระยะสั้น ตัดขวาง
- ▶ การสังเคราะห์ & เผยแพร่ผลการประเมิน

Third Party
ความ
เป็นกลาง

ผู้
ประเมิน

▶▶▶
□

▶ สถาบันวิจัยนโยบาย / ระบบการศึกษา

ในการประเมินนั้น คำถามแรกที่เกี่ยวข้องคือ หน่วยงานใดบ้างที่ควร มีบทบาท ซึ่งขณะนี้หน่วยงานที่มีบทบาทในเรื่องนี้มีอยู่ 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ที่เป็นองค์การมหาชน ซึ่งผมเห็นว่า หน่วยงานที่มีอยู่เพียง 2 หน่วยงาน ยังไม่เพียงพอ และยังมีไม่ครบ หน่วยงานที่ต้องการให้มีเป็นอย่างยิ่งก็คือ **สถาบันวิจัยระบบการศึกษา** หรือ อาจจะเรียกว่าสถาบันวิจัยนโยบายการศึกษาก็ได้ แต่ถ้าใช้คำว่าระบบจะ กว้างกว่า ซึ่งอาจจะรวมไปถึงเรื่องที่จะประเมินด้วย นั่นคือเมื่อไรที่เป็นการ มองระบบก็จะต้องมีเรื่องของการประเมินด้วย โดยงานส่วนใดที่สำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษา หรือสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน คุณภาพการศึกษา ไม่ได้ประเมินก็จะเป็นหน้าที่ของสถาบันนี้ ซึ่งส่วนใหญ่ จะเป็นเรื่องที่มีมองในมุมกว้าง เป็นระบบ และมองแหวกแนวแตกต่างไป จากที่ทางราชการหรือนักวิชาการมองเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้หน่วยงานดังกล่าวที่จัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ภายใต้กระทรวง ศึกษาธิการ เพราะจะไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งไม่ได้หมายความว่า กระทรวงศึกษาธิการไม่ดี แต่หลักสำคัญประการหนึ่งในการประเมิน คือ การประเมินจะต้องหาวิธีการ หน่วยงาน หรือการวิเคราะห์ วิจัยที่เจาะ ลึกมาก (very critical) ไม่เกรงใจใคร ซึ่งหมายถึงการมีอิสระในการคิด การ มีมุมมองที่แปลกใหม่อย่างมาก รวมทั้งจะต้องเปิดโอกาสให้มีความคิดที่ แหวกแนวอีกด้วย เพื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาตรวจสอบและเพิ่มโอกาสที่ดี ยิ่งขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตามในที่สุดแล้วก็ต้องกลับเข้ามาหาความเป็นจริง

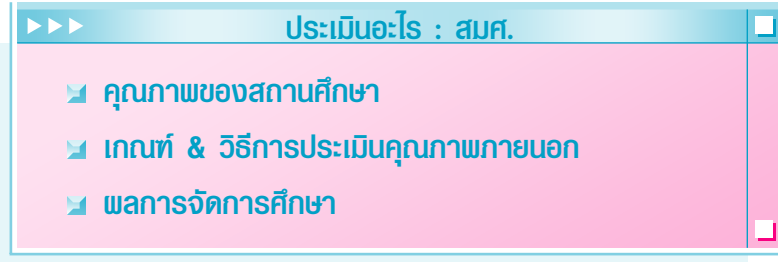
ดังนั้นเมื่อไรก็ตามที่หน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ขึ้นตรงกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดการและดูแล การดำเนินการทุกสิ่งทุกอย่างของหน่วยงานก็ต้องเป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้เกิดจุดอ่อน คือ ทุกครั้งที่มีการประเมินก็ต้องประเมินว่าดี ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในทุกสังคมไม่เฉพาะแต่สังคมไทยเท่านั้น แต่ถ้าหากประเมินว่าไม่ดี ก็จะถูกตำหนิติเตียน วิพากษ์วิจารณ์ว่าใช้ไม่ได้ ไม่รักชาติบ้านเมือง ดังตัวอย่างเมื่อปี 2537-2539 ที่มีผู้ออกมาเตือนเรื่องเศรษฐกิจไทยที่กำลังส่อเค้าว่าไม่ดี กำลังจะล่ม ผู้ที่ออกมาวิจารณ์ ก็จะถูกกล่าวหาว่าเป็นบุคคลที่ใช้ไม่ได้ เป็นผู้ที่ทำให้เสียบรรยากาศในการลงทุนไม่รักชาติ ทั้ๆ ที่สิ่งที่พูดเป็นความจริง เป็นต้น เช่นเดียวกันในเรื่องการศึกษาควรจะมีคนที่สามารถพูดเช่นนั้นได้ โดยที่ไม่มีใครไปตัดเงินเดือนหรือบังคับเขาได้ โดยการพูดที่แหวกแนวนั้น หากไม่เป็นความจริงแล้ว ในที่สุดก็จะพิสูจน์ได้ว่าสิ่งที่พูดแปลกแหวกแนวออกมานั้นใช้การได้หรือไม่ได้ เพราะฉะนั้นคนที่ประเมินจึงต้องเป็นผู้ที่เชื่อถือได้ และต้องกล้าชี้สิ่งที่ผู้มีอำนาจอาจจะไม่พอใจ

คำถามที่เกิดขึ้นคือ การประเมินนั้น**ประเมินเพื่อใคร** ถ้าประเมินเพื่อให้เห็นว่ากระทรวงทำงานดี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมีฝีมือก็ประเมินแบบหนึ่ง แต่การประเมินแบบนี้ ไม่รู้ว่าจะประเมินไปทำไม เพราะไม่ใช่ของจริง ประเด็นสำคัญในการประเมินก็คือ ผู้ประเมินไม่ว่าจะเป็นองค์กรใด และประเมินอย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะต้องยึดถือก็คือต้องตรงตามความเป็นจริง และตอบคำถามที่ต้องการถาม ถ้าสถาบันวิจัยระบบการศึกษาซึ่งยังไม่มีในขณะนี้ ทำการประเมินเพื่อดูระบบการศึกษา โดยตั้งคำถามที่

แปลกแหวกแนวมากๆ และสามารถเสนอผลการประเมินออกมาในลักษณะที่ไม่ต้องเกรงใจใคร และถ้าประเมินเก่ง ผลของการประเมินอาจจะมีผลกระทบต่อชื่อเสียงของคนในวงการศึกษาทิ้งกลุ่มก็ได้ เช่น ประเทศไทยลงทุนด้านการศึกษาร้อยละ 4.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ซึ่งจัดได้ว่าอยู่ในระดับมากของโลก แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียนยังอยู่ในระดับต่ำ จึงต้องประเมินว่าเกิดจากอะไร ซึ่งมีรายละเอียดมาก สิ่งนี้อาจจะพบก็คือ ภายในระบบการศึกษายังไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะของการลงทุนในการประเมินที่สูงมาก เพื่อหาสาเหตุ

อีกมุมหนึ่ง ที่มองการประเมินเป็นการหาเรื่องจับผิดคนในวงการการศึกษา ซึ่งสำนักรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษาฯ และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาไม่สามารถจะทำได้ เพราะจะเป็นการสร้างศัตรูเต็มบ้านเต็มเมือง และในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการก็จำเป็นที่จะต้องรักษาความเป็นมิตรภาพกับหน่วยงานอื่นไว้ด้วย แต่หากเป็นสถาบันวิจัยระบบการศึกษาที่ไม่เป็นระบบราชการ ก็จะสามารถทำการประเมินในลักษณะที่แหวกแนวและตรงไปตรงมาได้ โดยการสร้างทัศนคติ (attitude) ในการประเมินที่ดี ด้วยการชี้แจงที่นุ่มนวล เพื่อหาสาเหตุของความด้อยประสิทธิภาพของระบบการศึกษาไทย ซึ่งจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่ามหาศาล โดยผมเชื่อว่าเงินร้อยละ 4.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศนั้น ควรจะส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาได้เป็น 2 เท่าของที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ต้องปรับกระบวนการการทำงานที่ซับซ้อนมากขึ้น และตัดความสูญเสียดังๆ ที่รั่วออกไป แต่ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอเพราะยังมีสิ่งที่แฝงอยู่ภายในองค์กร ทั้งส่วนที่เป็นตัววัฒนธรรม และพฤติกรรมอยู่อีกมาก

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ



พระราชกฤษฎีกาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ได้กำหนดให้ สมศ. มีบทบาทหน้าที่ในการประเมินคุณภาพของสถานศึกษาในภาพรวม พัฒนาเกณฑ์และวิธีประเมินคุณภาพสถานศึกษาจากหน่วยงานภายนอก และผลการจัดการศึกษา ซึ่งจะรวมถึงการประเมินเป็นรายวิชาด้วย ทั้งนี้สิ่งที่ สมศ. ดำเนินการนั้น ถ้าหากสามารถประเมินได้ดีจะมีคุณค่าต่อบ้านเมืองอย่างมหาศาล

จะเห็นได้ว่า สมศ. มีหน้าที่ที่ชัดเจนมากในเรื่องการประเมิน แต่ก็ยังเป็นส่วนเล็กน้อยของระบบการประเมิน เพราะยังมีส่วนที่เหลือจากบทบาทหน้าที่ของ สมศ. ที่จะต้องประเมินอีกมากมาย

▶ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาควรทำ**โครงการประเมินระยะยาว** เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลง ศึกษาความสัมพันธ์กับสิ่งต่างๆ อื่นๆ หลายๆ อย่าง เช่น การศึกษาสภาพและการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาไปพร้อมกับตัวแปรเชิงสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย แล้วดูความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษากับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งอาจจะต้องทำการเปรียบเทียบเป็นกลุ่ม และหากว่าสำนักเลขาธิการสภาการศึกษาไม่สามารถทำได้ ก็จะต้องคิดหาวิธีที่จะสนับสนุนให้สามารถทำได้

สำหรับโครงการระยะสั้น หรือโครงการที่**ทำการศึกษาในภาคตัดขวาง** เป็นโครงการที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา น่าจะสามารถทำได้ไม่ยากนัก และถ้าจะทำก็จะต้องคิดว่า จะทำอะไรอะไร ทำที่ใด มีความถี่อย่างไร และมีการเปรียบเทียบอย่างไร

ส่วนการสังเคราะห์และเผยแพร่ผลการประเมินนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จะต้องพัฒนาให้มีความเชี่ยวชาญมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะทำได้ดีมากอยู่แล้วก็ตาม ข้อสำคัญจะต้องสามารถสังเคราะห์ให้เห็นภาพที่เชื่อมโยงชัดเจนและชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการและทำให้ออกไปสู่การกระทำให้ได้ โดยการประเมินต้องดึงสังคมทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วม และอาจต้องกดดันให้สังคมแสดงความต้องการออกมาด้วย

สิ่งสำคัญอีกเรื่องหนึ่ง คือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาควร จะทำการประเมินเองมากน้อยเพียงไร และใช้บุคคลภายนอกประเมินได้มากน้อยเพียงไร ถ้าใช้วิธีการมองดังกล่าวข้างต้น การประเมินส่วนใหญ่

ควรใช้บุคคลภายนอก ที่เรียกว่าการประเมินโดยคนที่ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ (Third party evaluation) หรืออาจจะมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกัน แต่ต้องเป็นบุคคลที่รู้จักกันว่าเป็นคนที่ไม่เข้าใครออกใคร หรือเป็นผู้ที่ใครๆ ก็รู้ว่ามีความรู้ ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ เป็นสำคัญ และสามารถที่จะชี้ให้เห็นจุดอ่อนจุดแข็ง สามารถวิเคราะห์ สังเคราะห์ เรื่องต่างๆ ได้ อย่างเฉียบคมชัดเจน โดยไม่เกรงใจ ซึ่งหมายถึงการพูดตรงๆ ที่มีตัวเลข หรือหลักฐานมาแสดง และบอกได้ถึงสาเหตุว่าเกิดจากจุดใด อย่างไร ส่วนใดดี หรือไม่ดีอย่างไร ความจริงแล้วการที่จะบอกตรงๆ อย่างเป็นกลางนั้นเป็นสิ่งที่ยาก แต่ก็ไม่ยากเท่าไรนัก เพราะที่ไม่มีสิ่งใดที่มีแต่ส่วนไม่ดี ต้องมีส่วนดีอยู่ด้วย ดังนั้นจึงต้องบอกว่ามีทั้งสิ่งที่ดี ดีพิเศษ ดีอย่างไม่น่าเชื่อ ดี และใช้ได้ แต่ก็มีเรื่องที่จะต้องปรับปรุงอะไรบ้าง ถึงแม้ว่าจะมีเรื่องที่ต้องปรับปรุงมากกว่าเรื่องที่ดี ก็ต้องบอก เพราะความจริงแล้วการประเมินเป็นการทำหน้าที่ทั้งในแง่ของการสนับสนุนในส่วนที่ดี ขณะเดียวกันก็ให้ข้อเสนอแนะในส่วนที่ควรจะต้องปรับปรุง

การประเมินโดยคนที่ไม่มีส่วนได้เสีย มีข้อได้เปรียบว่าการประเมินโดยคนในอยู่ประการหนึ่ง คือความเป็นกลาง เพราะการประเมินโดยคนใน คนทั่วไปจะรู้สึกว่าจะไม่ค่อยมีความเป็นกลาง เนื่องจากเป็นพวกเดียวกัน และการประเมินหลายๆ ครั้งที่ผ่านมา ก็จะเกรงใจผู้บังคับบัญชา เช่น เลขาธิการ ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี เป็นต้น อย่างไรก็ตามการหาคนที่ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะประเมิน หรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดๆ นั้นหายากอยู่เหมือนกัน

สำหรับโจทย์ในการประเมินของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จะอยู่ที่**การจัดการระบบ** โดยคำว่าระบบเป็นคำมหัศจรรย์ (magic word) ที่สามารถใช้ได้ในทุกเรื่อง ถ้าหากเรามองระบบของการประเมินการศึกษา หรือการเรียนรู้ของสังคมไทยจะพบว่ามามากมาย ดังนั้นถ้าสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาสามารถดูแลระบบการประเมินนี้ได้ หรือจัดให้มีการดูแลระบบนี้ได้ จะมีคุณค่าต่อสังคมไทยอย่างมหาศาล

การประเมินระบบ

ประเมินอะไร : สสศ. (2)	
➤ ระบบ	➤ ความคุ้มค่า
➤ Marco & Micro	➤ ใครควรเป็นผู้จ่าย
➤ คุณภาพในภาพรวม เปรียบเทียบ	➤ Public - Private Mix
➤ สัดส่วน ขนาด จุดเน้น	➤ Ed Econ
➤ แนวโน้มระยะยาว	➤ Paradigm

สิ่งที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ควรจะต้องประเมินโดยพยายามมองระบบของการประเมินซึ่งมีวิธีคิด ดังนี้

■ การประเมินทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค

การประเมินทั้งระดับมหภาค (macro) และการประเมินระดับจุลภาค (micro) ซึ่งเป็นการประเมินที่ลึกลงไปในส่วนย่อยต่างๆ

■ การประเมินคุณภาพในภาพรวม การเปรียบเทียบ

ควรประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาในภาพรวม และประเมินเปรียบเทียบในลักษณะต่างๆ เช่น การเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงาน การเปรียบเทียบระหว่างภาคภูมิศาสตร์ การเปรียบเทียบระหว่างในเมืองกับนอกเมือง การเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ไม่แตกต่างจากไทยมากนัก และประเทศที่ดีมากๆ ซึ่งเป็นวิธีการเปรียบเทียบคนละแบบกัน แต่ก็จำเป็นต้องเปรียบเทียบหลายๆ อย่าง โดยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นการประเมินคุณภาพในภาพรวม ซึ่งเป็นเรื่องที่ใหญ่และท้าทายมาก เพื่อให้เห็นภาพงานใหญ่ที่สุด ตัวอย่างเช่น ถ้าหากต้องการทราบว่าคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยเป็นอย่างไร ก็ต้องเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ แต่สิ่งที่จะต้องถามต่อไปก็คือ ตัวชี้วัดเพื่อบอกคุณภาพในภาพรวมมีอะไรบ้าง

■ การประเมินสัดส่วน ขนาด จุดเน้น

ในการประเมินระบบนั้น สิ่งหนึ่งที่สังคมไทยขาด คือ การขาดการประเมินในเรื่องสัดส่วน ขนาด และจุดเน้น หากมองในเรื่องสัดส่วน วงการการศึกษาจะดีกว่าในวงการวิจัย กล่าวคือ ขนาดของระบบวิจัยไทย เมื่อเทียบกับความน่าจะเป็นแล้ว จะมีสัดส่วนที่เล็กไปประมาณ 5 เท่า แต่สัดส่วนในวงการการศึกษา ไม่น่าจะสัดส่วนหนึ่งที่ใช้จะมีความถูกต้องหรือไม่ คือ ขณะนี้จำนวนเด็กของเราเกิดปีหนึ่งประมาณ 8 แสนคน ถ้าถามว่าใน

สภาพปัจจุบันเด็ก 8 แสนคนจะเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยได้ก็คน คำตอบคือประมาณร้อยละ 20 กว่า แต่ถ้าอีก 18 ปีข้างหน้า เด็กที่จะเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยอาจจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 นั่นคือจะมีเด็กที่จะเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยสองแสนสี่หมื่นคน สัดส่วนนี้จะถูกต้องและดีที่สุดสำหรับบ้านเมืองหรือไม่

อีกตัวอย่างหนึ่ง ก็คือ เด็กยากจนที่จบมัธยมศึกษาปีที่ 3 ส่วนใหญ่เมื่อถามว่าอยากเรียนอะไร มักจะบอกว่าอยากจะเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 4 สายสามัญ ทั้งๆ ที่เด็กควรจะเข้าเรียนสายอาชีพ เนื่องจากฐานะทางครอบครัวและระดับสมองไม่ดี รวมทั้งเพื่อจะได้ออกไปทำงานมีอาชีพได้ในอีก 3 ปีข้างหน้า แต่กลับมาเรียนสายสามัญ เพราะสังคมดึงดูดให้เด็กเข้าเรียนด้วยเหตุผลหลายประการ รวมทั้งค่าเล่าเรียนสายอาชีพที่แพงกว่าด้วย ซึ่งความรู้ที่ได้ในสายสามัญไม่ใช่ความรู้สำหรับประกอบอาชีพ ทำให้ไม่สามารถที่จะนำความรู้ไปประกอบอาชีพได้ในชีวิตของเด็กอีก 3 ปีข้างหน้า ทั้งนี้ถ้ามองในแง่ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ สัดส่วนระหว่างสายสามัญและสายอาชีพจะต้องมีบางสิ่งบางอย่างที่ผิดปกติ ซึ่งก็เป็นวิธีคิดอีกแบบหนึ่ง ที่ต้องการการพิสูจน์ว่าความคิดดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ และควรมีแนวโน้มของสัดส่วนอย่างไร

จะเห็นได้ว่า คำถามการประเมินหลายๆ ส่วนเป็นคำถามเชิงวิจัยที่ยาก เพราะฉะนั้นถ้าสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจะมีส่วนในการประเมินในลักษณะที่ลึก จะก่อประโยชน์หลายๆ อย่างให้กับประเทศอย่างมาก และจะต้องมีกลไก (mechanism) ในการตั้งโจทย์วิจัย และหาคนที่จะมาทำวิจัยในเรื่องเล็กๆ เหล่านี้ให้ได้

■ การประเมินแนวโน้มระยะยาว

แนวโน้มระยะยาว เป็นการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาในเชิงลึก อีกเรื่องหนึ่งที่ประเทศไทยยังมีการชักชวนให้ตั้งคำถามที่มองในระยะยาว น้อย เช่น ถ้าเด็กอายุ 10 ขวบ มีพฤติกรรมในการเรียนและการดำรงชีวิต ดังเช่นในปัจจุบัน ในอีก 20 ปีข้างหน้าเด็กจะมีบุคลิกลักษณะอย่างไรและ สังคมจะเป็นอย่างไร นอกจากนั้นการชักชวนให้คนเข้ามาอุทิศตัวเพื่อการทำงานระยะยาวยังมีน้อยไป คนที่อุทิศตนเข้ามาทำงานใช้เวลาเพียง 2-3 ปี ก็มักจะปรับเปลี่ยน เพราะไม่ได้รับความสนใจ และไม่ได้รับการสนับสนุน คำถามที่สำคัญ คือใครจะเข้ามาเป็นเจ้าภาพในเรื่องนี้

■ การประเมินความคุ้มค่า

ค่าใช้จ่ายในการศึกษา ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 4.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศดังกล่าวแล้วข้างต้น คำถามที่เกิดขึ้น คือ ใครเป็นผู้จ่าย จ่ายเท่าไร และจ่ายอย่างไร คุ้มหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ใหญ่มาก เพราะค่าใช้จ่ายในการศึกษานับวันก็ยิ่งสูงขึ้น

■ การประเมินบทบาทการผสมผสานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ประเทศไทยมีวิธีการมองการศึกษาภาครัฐและเอกชนยังไม่ถูกต้อง ซึ่งทำให้สังคมเสียประโยชน์ ทั้งๆ ที่มีหลายๆ เรื่องที่ภาคเอกชนทำได้ดีกว่าภาครัฐ ทั้งในด้านการใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพ ถ้ามีการท้าทายเกิดขึ้น เช่น มีการเปรียบเทียบกันระหว่างสถานศึกษาภาครัฐและเอกชน จะทำให้สถานศึกษาภาครัฐปรับตัวขึ้นอีกมาก

■ การประเมินเศรษฐศาสตร์การศึกษา

จะเห็นได้ชัดเลยว่าตัวเลขเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การศึกษา (Educational Econmic) ของประเทศไทยเรายังอ่อนแอมาก เพราะเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือ

■ การประเมินกระบวนทัศน์

การประเมินกระบวนทัศน์ (paradigm) เป็นสิ่งที่น่าสนใจมาก คำถามก็คือการปฏิรูปการศึกษาที่ทำกันอยู่ในปัจจุบันนี้ถูกต้องจริงหรือสิ่งที่ทำลายเวลาที่ผมทำอะไรก็ตาม คือพยายามเตือนตัวเองว่าอย่าใช้ประสบการณ์ในอดีตมาเป็นตัวกำหนดการทำงานครั้งต่อไปของเรา ตัวอย่างเช่น จากประสบการณ์ของผม เมื่อปี 2516 - 2517 ผมได้ย้ายจากโรงพยาบาลศิริราชไปทำงานที่โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ ซึ่งขณะนั้นผมอายุ 30 ปี และคาดหวังว่าจะสร้างสรรค์ให้หน่วยงานใหม่เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ เมื่อทำงานได้ประมาณ 5 ปี จึงได้ข้อสรุปว่า การที่ตนเองคิดไปอยู่ต่างจังหวัดด้วยความหวังว่าจะสร้างสิ่งใหม่ๆ ขึ้น โดยการทำให้หน่วยงานทันสมัย และมีแนวคิดที่คิดไปข้างหน้า แต่ภาคราชการและผู้ก่อตั้งกลับใช้วิธีคิดในการสร้างหน่วยงานใหม่ที่เหมือนกับของเก่าในกรุงเทพฯ เมื่อ 10 ปีที่แล้ว เพราะเป็นแบบที่เคยเห็นมาก่อน โดยไม่ได้คิดว่าจะสร้างขึ้นมาใหม่จึงกลายเป็นของเก่าที่เก่ายิ่งกว่าเดิม ดังนั้นจึงได้ข้อสรุปว่าตนเองโง่งที่ตั้งความหวังในชีวิตเช่นนั้น แต่เมื่อปฏิบัติงานต่อไป ก็พยายามคิดว่าการทำอะไร ควรคิดทำไปข้างหน้า ถึงแม้ว่าจะมีอุปสรรค จะมีคน

ต่อต้านและไม่เห็นด้วยมาก และพยายามสืบถามว่าเดิมที่เป็นอยู่ซึ่งไม่ค่อยจะดีนักนั้น เป็นเพราะมีวิธีมองเรื่องต่างๆ อย่างไร และสิ่งใหม่ที่จะควรจะเป็นในวันข้างหน้าควรจะเป็นอย่างไร จากนั้นก็ซักชวนคนอื่นๆ ช่วยกันดูช่วยกันคิด และช่วยกันทำ เมื่อทำไปๆ ก็พบกระบวนการทัศน์ใหม่ของงาน

ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่า เราเก่งพอหรือไม่ที่จะประเมินว่า สภาพของกระบวนการทัศน์ที่ใช้ในการจัดการศึกษานั้นถูกต้องหรือไม่ หรือประเมินโดยพยายามมองให้ได้ว่า กระบวนการทัศน์ในเรื่องของการจัดการศึกษาของประเทศต่างๆ หรือหน่วยงานต่างๆ กำลังเคลื่อนไปอย่างไร และเราอยู่ตรงไหน ซึ่งไม่ได้หมายความว่าประเทศอื่นดี และประเทศไทยต้องคอยตามอยู่เสมอ แต่คิดว่าในหลายๆ เรื่องไทยควรจะเป็นผู้นำได้

การประเมินคุณสมบัติของคน

▶▶▶
ประเมินอะไร (3)
□

คุณสมบัติด้าน :

▶	ความรู้	IQ	<div style="border: 2px solid #00a0c0; border-radius: 50%; padding: 10px; display: inline-block; color: #00a0c0; font-weight: bold;">เปรียบเทียบ</div> <div style="color: #00a0c0; font-weight: bold; font-size: 1.2em;">Creativity</div>
▶	อารมณ์	EQ	
▶	อดทน	AQ	
▶	ศีลธรรม	MQ	
▶	จิตวิญญาณ	SQ	

□

การประเมินคุณสมบัติของคน เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เราควรจะพยายามเข้าใจและชี้ให้เห็นคุณสมบัติของคนในภาพรวมของสังคมไทย โดยอาจเปรียบเทียบเป็นรายภาคหรือเป็นกลุ่มอายุก็ได้ ปัจจุบันสิ่งที่เรียกว่าความฉลาดเฉลียวของคนไม่ได้มีเพียงด้านเดียว คือ ความรู้หรือความสามารถทางสติปัญญาหรือ IQ เท่านั้น แต่ยังมีคุณสมบัติที่ดีอีกหลายด้าน ได้แก่

- ▶ ความรู้ (IQ = Intelligences Quotient)
- ▶ อารมณ์ (EQ = Emotional Quotient)
- ▶ ความอดทน (AQ = Adversity Quotient)
- ▶ ศีลธรรม (MQ = Moral Quotient)
- ▶ จิตวิญญาณ (SQ = Spiritual Quotient)

คำถามที่น่าคิดมากก็คือ เมื่อเด็กเติบโตขึ้นและผ่านประสบการณ์ต่างๆ ไปนั้น คุณสมบัติด้านใดของเด็กที่ดีขึ้นหรือเลวลง ทั้งนี้จากตัวอย่างที่เคยเห็นและประสบการณ์ส่วนตัว ซึ่งมีสมมุติฐานว่าเมื่อเด็กเข้าไปอยู่ในกลุ่มเพื่อน กลุ่มเพื่อนจะกดดันให้เขาทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสมกับตัวเขา ตัวอย่างเช่น เราเคยจับนักศึกษาแพทย์จำนวน 1 ใน 4 ชั้นที่ทำการทุจริตในการสอบและทำการสอบสวน ปรากฏว่ามีการกดดันจากเพื่อนๆ ให้คนเก่งต้องเปิดให้เพื่อนดู และเห็นว่าการดูกันนั้นถือเป็นเรื่องสนุก ซึ่งผมไม่แน่ใจว่าถ้าเราวัด MQ ของเด็กก่อนเข้าเรียนแพทย์ และเรียนแพทย์ไปแล้ว 2 ปีจะเหลือ MQ เท่าไร แต่ถ้าวัดได้และปรากฏว่า MQ ลดลง ครูจะบอกว่า MQ ของนักศึกษาลดลง เพราะเด็กกดดันกันเองไม่เกี่ยวกับตัวครูไม่ได้ ครูจะต้องหาทางที่จะช่วยส่งเสริมและลดทอนส่วนที่เป็นอุปสรรคหรือส่วนที่ไม่ดี รวมทั้งต้องหาทางสร้างสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมส่วนที่ดี ซึ่ง

จะเกิดประโยชน์กับประเทศมากมาย

นอกจากนี้ในการเปรียบเทียบ เรายังสามารถจะเปรียบเทียบ คุณสมบัติของคนระหว่างคนที่ต่างกลุ่มอายุกัน ระหว่างคนที่ก่อนจะผ่าน และหลังจากที่ผ่านประสบการณ์บางอย่าง คนในต่างถิ่น ต่างประเภทของ โรงเรียน ซึ่งเปรียบเทียบได้มากมาย โดยสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ฐานการประเมิน (evaluation base) แต่เป็นฐานการวิจัย (research base) ที่ควรทำ และควร จะต้องหาทางคิดดำเนินการต่อไป

การประเมินสภาพของการเรียนรู้นอกสถานศึกษา

▶▶▶
ประเมินอะไร (4)
▢

สิ่งพึงรู้ที่ สมศ. ไม่ทำ

- สภาพภาพของการเรียนรู้นอกสถานศึกษา
- คุณภาพของครู อาจารย์ พ่อแม่ / ผู้ปกครอง
- คุณภาพของคน : ที่สำเร็จการศึกษา
ที่ผ่านประสบการณ์...
- รูปแบบสถาบัน
- เครือข่าย : snychonization VS. antagonization area-based

สังเคราะห์
ภาพรวม

▢

เรื่องใหญ่ที่ สมศ. ไม่ทำ และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ควรจะลองคิดดู ก็คือ สภาพของการเรียนรู้นอกสถานศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องที่ใหญ่มาก และใหญ่กว่าสภาพการเรียนรู้ในสถานศึกษาถึง 2 เท่าครึ่ง เพราะการเรียนรู้ในสถานศึกษาเริ่มต้นตั้งแต่เด็กอายุ 3 ปี ถึง 22 หรือ 24 ปี

คือใช้เวลาประมาณ 20 ปี ขณะนี้อายุเฉลี่ยของคนประมาณ 70 ปี ดังนั้น การเรียนรู้นอกสถานศึกษาจึงใช้เวลา 50 ปี ขณะที่การเรียนรู้ในสถานศึกษาใช้เวลาเพียง 20 ปี

การเรียนรู้นอกสถานศึกษา ซึ่งหมายถึงการที่พ่อแม่จัดสภาพการเรียนรู้ของลูก สถานประกอบการที่มีลูกจ้างจำนวนมาก จัดสภาพการเรียนรู้ให้กับคนในสถานประกอบการ เป็นต้น เมื่อปีกว่าๆ มานี้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยเรื่องคนจน และในการวิจัยดังกล่าวได้มีการศึกษากรณีตัวอย่างประมาณ 30-40 ราย ซึ่งมีตัวอย่างที่พบเห็นกันมากก็คือ ผู้หญิงคนหนึ่งเข้าทำงานในโรงงานทอผ้า ตั้งแต่อายุ 18 ปี เมื่ออายุ 40 กว่าปีโรงงานก็ปลดออก เพราะแก่แล้วหูตาไม่ดี ไม่ว่องไว ผู้คนหนุ่มสาวไม่ได้ ในระหว่างที่ทำงานอยู่ 20 กว่าปีนั้น งานที่ได้รับมอบหมายให้ทำก็มีเพียงอย่างเดียว จึงทำงานได้เพียงอย่างเดียว งานอย่างอื่นทำไม่เป็น เนื่องจากไม่ได้เรียนรู้งานอื่นเลย ซึ่งเป็นสภาพของการเรียนรู้ของคนงานในโรงงาน ดังนั้นเมื่อถูกปลดออกจางานจึงไม่มีอาชีพ เหตุการณ์อย่างนี้เป็นสิ่งที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น จึงควรจะมีการประเมินและพัฒนาสถานภาพของคนงานให้ดีขึ้นกว่าเดิม ทั้งในด้านความฉลาด ความเข้าใจชีวิต และทักษะหลายๆ ด้าน ผลงานวิจัยชิ้นนี้ ชี้ให้เห็นสภาพต่างๆ ที่กินใจมาก

อย่างไรก็ตาม สภาพการเรียนรู้นอกสถานศึกษานั้นมีอยู่มากมาย และที่สำคัญที่สุดก็คือ ตัวพ่อแม่เอง ในช่วงก่อนที่ลูกจะเข้าอนุบาลอายุ 3 ปี พ่อแม่ควรจัดสภาพการเรียนรู้ให้ลูกได้รู้อะไร และได้ทำให้ลูกสูญเสียในด้านอารมณ์หรือความสมดุลในการพัฒนาอย่างไรบ้างหรือไม่ ซึ่งเป็น

การประเมินสถานภาพที่ควรจะต้องทำเป็นระยะยาว (longitudinal) เพื่อตรวจสอบสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ควรมีการประเมินสถานภาพการเรียนรู้ในสถานศึกษา ที่อยู่นอกหลักสูตร นอกเหนือการสอนและการดูแลของครู เช่น การเรียนรู้จากเพื่อน เด็กจะมีการเรียนรู้จากเพื่อนมาก โดยเฉพาะเด็กอาชีววะที่เรียนรู้จากเพื่อน ความกดดันจากกลุ่มเพื่อน (peer pressure) ทำให้เขาต้องไปทำอะไรบ้าง เป็นเรื่องที่ยิ่งใหญ่มาก

■ การประเมินคุณภาพของครู อาจารย์ พ่อแม่ / ผู้ปกครอง

ปัจจุบันครู พ่อแม่ ผู้ปกครองมีคุณภาพเพียงไร ระดับใดจึงเรียกว่าคุณภาพดี รวมทั้งคุณภาพของพ่อแม่ ผู้ปกครองมีความสัมพันธ์กับการศึกษามากน้อยเพียงใดในด้านอารมณ์ คนที่มีการศึกษาสูงและมีธุรกิจมาก อาจจะทำให้การศึกษากับลูก ได้คุณภาพดีต่อยกกว่าพ่อแม่ที่มีการศึกษาไม่ดึ้นัก แต่ครอบครัวอบอุ่น ซึ่งเรื่องนั้นนอกจากจะมีผลต่อการศึกษาแล้วอาจจะมีผลต่อสังคมมากกว่าด้วย จึงเป็นเรื่องที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จะต้องช่วยกันคิด และคิดออกไปให้กว้างขวาง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าเมื่อเข้าไปอยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการแล้ว จะคิดได้หรือไม่ ซึ่งผมคิดว่าถ้าหากไม่มีคน ไม่มีองค์กร ไม่มีกลไกที่คิดไว้กว้างๆ สังคมไทยจะขาดทุนและลำบากมาก เพราะยังมองอะไรอยู่ภายในกรอบ ภายในระบบเท่านั้น

■ การประเมินคุณภาพของคน

คุณภาพของคนที่ควรประเมิน มี 2 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 คนที่สำเร็จการศึกษา ขณะนี้เรามีวิธีวัดคนที่สำเร็จการศึกษาในเชิงคุณภาพหรือไม่ ซึ่งคิดว่าคงไม่มี และวิธีการวัดคงได้แต่ถามๆ

กันว่านายจ้างพอใจหรือไม่ เมื่อสำเร็จการศึกษาออกไปแล้ว 1 ปี ได้ทำงานที่คน เรียนต่อกี่คน ซึ่งเป็นคำถามที่ไม่ตรงเป้า

กลุ่มที่ 2 คนที่ผ่านประสบการณ์ซึ่งไม่ใช่การศึกษาในรูปแบบระบบโรงเรียน แต่ผ่านประสบการณ์อื่นๆ มีคุณภาพอย่างไร แค่นั้น ซึ่งคุณภาพในที่นี้จะหมายถึงคุณภาพทางการศึกษา ด้านความรู้ ซึ่งต้องตีความทั้งความรู้ ทักษะ และอื่นๆ อีกหลายอย่าง ดังที่กล่าวมาข้างต้น เรื่องคนงานทอผ้าที่ถูกไล่ออกเมื่ออายุ 40 กว่าปี ซึ่งมีประสบการณ์ในการทอผ้ามา 20 กว่าปี มีคุณภาพเป็นอย่างไร

■ การประเมินรูปแบบสถาบัน

ควรจะมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบรูปแบบสถาบันซึ่งเป็นสิ่งที่เราอาจจะไม่ค่อยได้คิดกัน เพราะเรามักจะมองรูปแบบสถาบันเป็นกฎเกณฑ์ตายตัว เช่น มหาวิทยาลัยต้องมีลักษณะอย่างนี้ โรงเรียนอาชีวะต้องมีลักษณะอย่างนี้ เป็นต้น โดยอาจจะต้องเป็นยุคที่สถาบันไม่มีรูปแบบตายตัว ไม่มีสูตรสำเร็จเกินไป และเปิดช่องให้มีการทดลองได้ แต่ก็ต้องมีการตรวจสอบ มีการประเมิน เพื่อดูว่าจะก่อให้เกิดผลดี หรือเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขึ้นในลักษณะสถาบันได้มากน้อยเพียงไร อย่างไรก็ตาม รูปแบบสถาบันที่ผ่านมา เราตามอย่างประเทศทางตะวันตกมากเกินไป ควรมีการคิดในเชิงที่ลึก มีความกล้า และอยากทำในลักษณะที่ค่อนข้างจะเป็นแบบตะวันออก โดยมีคำอธิบายประกอบ แต่ได้มีการทำหรือไม่

■ การประเมินเครือข่าย

การศึกษานั้นโยงใยหน่วยงาน ผู้มีส่วนร่วม (participant) และหุ้นส่วน (partner) ต่างๆ มากมาย การโยงใยทั้งหลายเหล่านั้นเสริมกันหรือขัดแย้งกัน ทำให้แรงด้อยลง (antagonize) หรือทำให้แรงยิ่งทรงพลังมากขึ้น (synchronize หรือ synergy) ผู้ที่จะประเมินตรงนี้จึงต้องมีความฉลาดและมีความอิสระเป็นอย่างมาก ซึ่งถ้าเป็นหน่วยราชการคงจะทำได้ยาก

เครือข่ายอีกประการหนึ่ง คือ เครือข่ายที่ยึดพื้นที่เป็นฐาน (area-based) เช่น เขตการศึกษา มีสถานศึกษากี่แห่ง ระดับใดบ้าง จำนวนเท่าไร มีความสอดคล้องกันหรือไม่ ทำงานเสริมกันหรือไม่ และถ้าเปรียบเทียบกันระหว่างเขตที่ 1 กับเขตที่ 50 ก็จะมี บทเรียนที่เกิดขึ้นมากมาย ซึ่งการเสริมแรงกันนั้น หลายๆ อย่างเราไม่ได้วางแผนไว้ก่อน และนี่ก็ไม่ถึงว่าจะเกิดขึ้น แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้ว ถ้าสามารถสังเกตหรือชี้ให้เห็นได้ว่าเกิดขึ้นเพราะอะไร และทำอย่างไรให้เกิดขึ้นอีกจะมีความน่าสนใจ การประเมินเครือข่ายแบบนี้ต้องการคนที่มีประสบการณ์และมีมุมมองที่เรียกว่าระบบที่ซับซ้อนและปรับตัว (complex adaptive system หรือ chaordic) คือ การมองเรื่องต่างๆ เป็นการปฏิสัมพันธ์แบบอิสระ (free interaction) ไม่ใช่มองจากข้างบนลงมาข้างล่าง (top down) และเมื่อทำไปแล้ว สิ่งดีๆ หลายอย่างจะเกิดขึ้นได้โดยอัตโนมัติ เป็นการเข้าสู่ระเบียบใหม่ (new order) โดยไม่คาดฝัน อย่างเช่น สิ่งดีๆ ที่เกิดขึ้นมากมายของ สกว. นั้น หลายๆ ส่วนเกิดขึ้นทั้งโดยธรรมชาติของมัน และบางส่วนเกิดขึ้นจากความสามารถของ สกว. ในส่วนที่เป็นความสามารถของ สกว. นั้นเกิดขึ้นเพราะใช้วิธีการที่เป็นระบบเครือข่ายซึ่งเป็นระบบที่มีความเท่าเทียมกัน และมีความ

สัมพันธ์ค่อนข้างเป็นแนวราบ กล่าวคือจะมีทั้งแนวตั้ง (vertical) แนวราบ (horizontal) และทะแยง (oblique) แต่จะมีความสัมพันธ์แนวราบอยู่มาก ดังนั้นคนจึงใช้ความสามารถ จินตนาการ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใส่เข้าไป สิ่งที่เกิดขึ้น ก็คือสภาพของการปฏิสัมพันธ์ที่ดีจึงทำให้เกิดสิ่งที่ดีๆ ขึ้น ในขณะที่เดียวกันสิ่งที่ไม่ดีก็เกิดขึ้นด้วย แต่สิ่งที่ไม่ดีนั้นเรามีระบบที่จะขจัดออกไป ส่วนสิ่งที่ดีก็จะนำมาส่งเสริม

เพราะฉะนั้นการประเมินเครือข่ายได้จะเป็นสิ่งที่มีค่ามาก นอกจากนั้นยังเป็นการทำให้เกิดพัฒนาการโดยธรรมชาติ ซึ่งไม่ได้ออกแรงมากจนเกินความสามารถแต่ต้องการความมุ่งมั่นที่รุนแรง

ประเมินเพื่ออะไร

ประเมินเพื่อ

▶ พัฒนาวัฒนธรรม :

- คุณภาพ ประสิทธิภาพ
- ประสิทธิผล
- การประเมิน เป็นคุณค่าของพลวัต
- ความสัมพันธ์แนวราบ
- ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

▶ ประเมินเพื่อพัฒนาวัฒนธรรม (Culture)

ผลของการประเมินหรือเป้าหมายของการประเมินอีกประการหนึ่ง ที่คิดว่าน่าจะพิจารณาคือ การพัฒนาวัฒนธรรม (culture) โดยใช้การประเมินเป็นเครื่องมือพัฒนา ในด้านต่างๆ ต่อไปนี้

■ วัฒนธรรมคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

ในวงการศึกษาลึ่กที่อ่อนแอที่สุดและสำคัญมากคือ เรื่องคุณภาพ ซึ่งเป็นคำสำคัญ (key word) และเป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ (key success factor) ในการที่จะทำระบบการศึกษาให้ดี ซึ่งสามารถใช้กับระบบวิจัยได้เช่นเดียวกัน สิ่งที สกว. ใช้ก็คือ การทำและซ้กจูงทุกอย่าง โดยใช้ตัวคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นหลักในการจัดการ โดยประสิทธิผลจะเป็นตัวที่สำคัญกว่าประสิทธิภาพ คือต้องทำตัวธุรกิจสำคัญ (core business / core activity) ทีแท้จริงตรงนั้นให้ได้ ซึ่งเป็นการพัฒนาวัฒนธรรมคุณภาพ วัฒนธรรมประสิทธิภาพ และวัฒนธรรมประสิทธิผล

■ วัฒนธรรมของการประเมิน วัฒนธรรมเห็นคุณค่าของพลวัต

สิ่งทีจะพูดถึงต่อไปนี้คือ การพัฒนาวัฒนธรรมในการประเมิน โดยใช้การประเมินสร้างวัฒนธรรมการประเมิน หน่วยงานใดมีวัฒนธรรมการประเมิน งานยากจะกลายเป็นง่าย งานทีทำไม่ได้ก็จะได้ เพราะผู้ประเมินจะช่วยบอกให้เราทำได้ เป็นการดึงความรู้ ความสามารถ ความฉลาดเฉลียวของผู้ประเมินมาใช้ วิธีการที สกว. ใช้ คือ การเปิดให้ผู้ประเมินเข้ามาประเมินตามข้อตกลง และเมื่อผู้ประเมินเข้ามาประเมินเจ้าหน้าที่ใน สกว. ทุกคนจะต้องให้ข้อมูลทุกอย่างทีเขาอยากได้โดยไม่

ปิดบัง สิ่งที่เราต้องเตรียมคือ สิ่งที่คุณประเมินต้องการโดยไม่ต้องให้เขามาร้องขอ ดังนั้นเมื่อเขียนข้อตกลงเบื้องต้น (TOR) เราจะเขียนโดยที่รู้ว่า สกว. มีข้อมูล และจะแข่งกับผู้ประเมินว่าอย่าดูเฉพาะข้อมูลที่ให้ แต่ให้ไปถามลูกค้าของ สกว. ด้วย เพราะคุณภาพที่ใช้สำหรับการทำงานที่ดีที่สุดคือคุณภาพตามความพึงพอใจของลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นส่วนหน่วยงานเอกชนหรือราชการก็ได้เหมือนกันหมด ซึ่งทำให้ตัวเราเล็ก และลูกค้าของเราใหญ่ ดังนั้นในการเขียนข้อตกลงเบื้องต้นของ สกว. จะระบุไว้ด้วยว่าคณะผู้ประเมินจะต้องถามความเห็นลูกค้าของ สกว. และผู้ที่ทำงานร่วมกับ สกว. หรือภาคี (partner) ด้วยว่าเขาพอใจที่ทำงานกับ สกว. หรือไม่ เมื่อผู้ประเมินไปถาม ลูกค้าและภาคีเหล่านี้จะระบายให้ผู้ประเมินฟังในบางส่วนผู้ประเมินก็จะกลายเป็นทนายแก้ต่างให้กับ สกว. ด้วย โดยอธิบายให้ฟังว่าเป็นอย่างไร เพราะเหตุใด เพราะถ้า สกว. อธิบายจะเป็นการแก้ตัว แต่ถ้าผู้ไปประเมินเป็นผู้อธิบาย เขาจะอธิบายตามเหตุผล สกว. จึงได้ประโยชน์ตรงนี้ ซึ่งผู้ประเมินไม่ใช่ประเมินเพียงเฉพาะภายใน แต่ต้องไปปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก คือภาคีของ สกว. ด้วย เพื่อให้เกิดความเข้าใจกันเพิ่มขึ้น หลายๆ อย่างที่ภาคีไม่พอใจแต่เกรงใจไม่กล้าพูด เขาจะบอกกับผู้ประเมิน ผู้ประเมินก็จะบอกกับ สกว. สกว. ก็จะปรับตัว

การประเมินเพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้น ไม่ใช่การประเมินเพื่อให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดีขึ้น แต่ประเมินเพื่อให้บ้านเมืองดีขึ้น ดังนั้นผู้ประเมินจะมีกำลังใจ มีพลังว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของการทำให้บ้านเมืองดีขึ้น เช่น สกว. ประเมินเพื่อให้งานวิจัยดีขึ้น ผู้ประเมินก็จะเห็นเป้าหมาย

ที่ยิ่งใหญ่ และไปดำเนินการประเมินที่ปฏิสัมพันธ์กับหลายๆ ฝ่าย พร้อมทั้งสนทนากับภาคีไปด้วย จากนั้นก็กลับมารายงานว่าเป็นอย่างไร และในหลายครั้งที่มีรายงานว่าทิศทางของเราดี แต่ควรปรับปรุง เพิ่มเติม หรือเน้นในส่วนใดบ้าง เมื่อได้ข้อสรุปเบื้องต้นแล้วก็นำมาสนทนากับฝ่ายบริหารว่า ข้อมูลที่ได้มานั้น มีอะไรบ้างที่ไม่ตรง หลังจากนั้นก็จะไปสนทนากับคณะกรรมการนโยบายของ สกว. ซึ่งมีคณะกรรมการอยู่ 2 ชุด ดังนั้นในการสนทนาจึงต้องพูดคุยกัน 2 ครั้ง เพื่อที่จะผลักดันเชิงนโยบายไปข้างหน้า ซึ่งจะเห็นว่าการประเมินนั้นถ้าทำเป็นจะเป็นการสร้างพลวัต (dynamism) ของหน่วยงาน พร้อมทั้งบริบท ภาคี และสิ่งแวดล้อมใหญ่ของหน่วยงาน เพราะหน่วยงานไม่ได้อยู่โดยลำพัง ดังนั้นการประเมินมีค่าที่สุดก็ตรงนี้

■ สร้างความสัมพันธ์แนวราบ (horizontal relationship)

วัฒนธรรมในการประเมินอีกประการหนึ่งที่จะสร้างขึ้นคือ วัฒนธรรมความสัมพันธ์แนวราบ ซึ่งผู้ที่อยู่ในระบบราชการจะลำบากมาก เพราะว่าจะมีความคุ้นเคยกับความสัมพันธ์แนวตั้ง และผู้บริหารก็จะยึดติดความสัมพันธ์แบบนี้มาก แม้ว่าหลายๆ ครั้ง ผู้บริหารจะบอกว่าเป็นคนใจกว้าง แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะรู้สึกอึดอัด หรือรู้สึกถูกปิดกั้น หากใช้การประเมินเป็น ก็จะสร้างความสัมพันธ์แนวราบระหว่างภายในและภายนอกองค์กรได้ เพราะเมื่อผู้ประเมินเข้ามา จะสร้างการสนทนากับคนทุกกลุ่มทุกระดับ ทั้งในและนอกองค์กร ผู้ประเมินที่มีความสามารถสูงก็จะช่วยทำให้องค์กรที่มีการปรับตัวซับซ้อน มีลักษณะดีขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะที่เราไม่คุ้นเคย

■ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นวัฒนธรรมอีกประการหนึ่ง ซึ่งในอีกความหมายหนึ่งจะเรียกว่าสามัญสำนึก (common sense) คือ การคิดโดยใช้เหตุผลง่ายๆ เมื่อจะทำอะไรก็จะถามกันก่อนว่าทำอย่างนี้ถูกจริงหรือดีจริงหรือ มีวิธีอื่นอีกหรือไม่ที่น่าจะทำได้มากกว่า เหนือย่น้อยกว่าและขัดแย้งกันน้อยกว่านี้ เป็นต้น หลังจากนั้นก็มาปรึกษาหารือกันและลองทำเมื่อทำแล้วก็ให้บุคคลข้างนอกมาประเมิน ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ประเมินก็จะบอกว่าถูกแล้ว เพราะว่าผ่านการคิดของเรามาก และที่สำคัญคือไม่ได้คิดคนเดียว แต่คิดกันเป็นกลุ่มโดยการพูดคุยสนทนากัน ซึ่งการสนทนากันคือการคิดแบบสามัญสำนึก ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ซึ่งจะเข้ามาเป็นกระบวนการที่ค่อยๆ ปรับให้เกิดความสัมพันธ์แนวราบ

ประเมินเพื่ออะไร

ประเมินเพื่อ (2)	
▶ เป็นเครื่องมือของ Change Management	
▶ สร้างภาคีที่หลากหลาย	
▶ ทำให้ทุกอย่างเป็นการเรียนรู้	

▶ ประเมินเพื่อเป็นเครื่องมือของการจัดการการเปลี่ยนแปลง

การประเมิน เป็นเครื่องมือของการจัดการการเปลี่ยนแปลง ในการจัดการการเปลี่ยนแปลง เรามักจะเผชิญกับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (resistance to change) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่มั่นใจในตนเองที่จะทำในวิธีการหรือวิธีคิดใหม่ๆ ซึ่งอาจกระทบกระเทือนผลประโยชน์ หรือความมั่นคงของตน การประเมินที่ใช้การพูดคุยสนทนาโดยคนนอก จากประสบการณ์พบว่า จะช่วยทำให้ความน่ากลัวในการเปลี่ยนแปลงลดลง

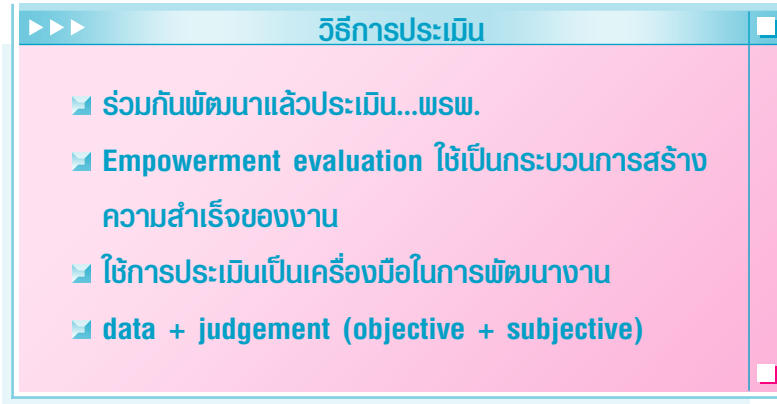
▶ ประเมินเพื่อสร้างภาคีที่หลากหลาย

การประเมินเพื่อสร้างวัฒนธรรมในภาคีที่หลากหลาย ทั้งนี้ในการประเมิน ผู้ประเมินจะต้องไปคุยกับองค์กรภายนอกซึ่งหลากหลาย โดยใช้วิธีการของผู้ประเมินเอง ซึ่งเราไม่จำเป็นต้องขอร้องให้ผู้ประเมินไปช่วยพูด เพราะถ้าขอร้องให้ช่วยพูดเมื่อไรจะทำให้เสียหายและเป็นการไม่ดี ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ได้รับความเชื่อถือจากภาคีเป็นอย่างมาก

▶ ประเมินเพื่อทำให้ทุกอย่างเป็นการเรียนรู้

ทุกสิ่งในการประเมินเป็นการประเมินเพื่อการเรียนรู้ เพื่อให้คนที่อยู่ในวงการทั้งหมดทุกกลุ่มเกิดการเรียนรู้ที่จะปรับทุกสิ่งทุกอย่างให้ดีขึ้นอย่างเป็นระบบ

วิธีการประเมิน



วิธีการที่ใช้ในการประเมิน มีดังนี้

■ ร่วมกันพัฒนาแล้วประเมิน

ความจริงแล้ววิธีการประเมินไม่ใช่วิธีการทางเทคนิค (technical) แต่เป็นวิธีการมองในเชิงแนวคิด (concept) มากกว่า วิธีการหนึ่งที่บุคลากรด้านสุขภาพคุ้นเคยและทำกันมาประมาณ 2-4 ปี ก็คือ สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล หรือ พรพ. โดยแนวทาง (approach) ในการประเมินก็คือ จะใช้วิธีการพัฒนาร่วมกัน คือโรงพยาบาลที่จะเข้ารับการประเมิน จะเข้ามาพัฒนาระบบการประเมินตัวชี้วัดทั้งหลาย และมีกระบวนการที่จะเข้าไปช่วยกันพัฒนาโรงพยาบาลนั้นให้ปรับตัวขึ้น เมื่อเห็นพ้องต้องกันว่า ถึงจุดที่พร้อมจะประเมินแล้ว จึงจัดทีมไปประเมินหรือตรวจเยี่ยม วิธีนี้น่าจะเป็นวิธีที่เหมาะสมกับสังคมและวัฒนธรรมไทย เพราะไม่มองว่าเป็นการทำหายหรือจับผิดจนเกินไป แต่มองเป็นพวกเดียวกันมากกว่า คือเป็นการประเมินแบบกัลยาณมิตร

■ Empowerment evaluation

Empowerment evaluation นับเป็นวิธีการประเมินที่น่าสนใจมากอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งเป็นการประเมินเพื่อช่วยทำให้เกิดความสำเร็จของงาน การประเมินวิธีนี้ต้องทำควบคู่ไปกับการวางแผนงานและการทำงานคู่ขนานกันไปตั้งแต่ตอนต้น โดยเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ทำให้งานยากๆ สำเร็จได้ง่ายขึ้น หรือว่าล้มเหลวน้อยลง

■ ใช้การประเมินเป็นเครื่องมือในการพัฒนางาน

วิธีการประเมินอีกวิธีหนึ่ง คือ การใช้การประเมินเป็นเครื่องมือพัฒนางาน ซึ่งเป็นการประเมินที่ สกว. ทำอยู่ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

■ ข้อมูลและการตัดสินใจ

วิธีการประเมินอีกวิธีหนึ่งที่บุคลากรด้านวิทยาศาสตร์ใช้ก็คือ เมื่อประเมินอะไรก็ตามจะใช้ข้อมูลที่เป็นปรนัยอยู่เสมอ แต่ในการประเมินความเป็นอัตนัย (subjectivity) จะสูงกว่าความเป็นปรนัย (objectivity) ยกตัวอย่างเช่น ทบวงมหาวิทยาลัย การประเมินเพื่อดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ประเมินโดยการให้คะแนน ถ้าคะแนนถึงเกณฑ์ก็ได้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งมีอาจารย์หลายคนเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมแต่คะแนนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ (ผศ.) ส่วนอาจารย์บางคนเป็นคนไม่ดีไม่สมควรได้กลับสามารถขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหรือรองศาสตราจารย์ได้เลย เพราะสามารถทำคะแนนได้ถึงเกณฑ์ ดังนั้นจึงต้องใช้ความเป็นอัตนัยเป็นตัวนำ และนำข้อมูลมาเป็นเครื่องประกอบในการตัดสินใจ นั่นคือใช้อัตนัยอยู่บนเหนือปรนัย (Subjectivity on top of objectivity) กล่าวคือบางคนที่คะแนนไม่ถึงเกณฑ์ แต่มีคุณสมบัติ

เหมาะสมที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งดังกล่าว ก็ต้องหาทางช่วยโดยเพิ่มงานให้ เพื่อให้คะแนนถึงเกณฑ์พอที่จะดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ซึ่งเป็นวิธีการเดียวกับที่ TRIS (Thai Rating and Information Services) ใช้ประเมินองค์กร โดยการส่งคนมาพูดคุยสนทนากับหน่วยงานที่จะประเมิน เพื่อเก็บข้อมูลและแสดงความคิดเห็นประกอบไปด้วย แล้วนำข้อมูลนั้นไปให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5-7 คนเป็นผู้ตัดสินใจต่อไป โดยใช้ข้อมูล (objectivity) เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจโดย subjectivity

วิธีการประเมิน (2)	
▶ ฐานข้อมูล	▶▶▶ ตัวชี้วัด คุณแนวโน้ม เปรียบเทียบพื้นที่ / กลุ่ม
▶ Study Group	▶▶▶ Recommendation National Policy
▶ Cross-sectional Study	
▶ Cohort / longitudinal Study (พญ.จันทร์เพ็ญ)	
▶ Integrated Studies	

■ **ฐานข้อมูล ตัวชี้วัด คุณแนวโน้ม**

แนวคิดในการประเมินอีกประการหนึ่ง คือ ฐานข้อมูล เพื่อนำไปสร้างตัวชี้วัดให้เห็นถึงแนวโน้มต่อไป ซึ่งฐานข้อมูลต่างๆ ในประเทศไทยนั้น ยังต้องการวิธีการที่จะทำให้มีความถูกต้องแม่นยำมากขึ้น และมีฐานข้อมูล

ที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อที่จะดูแนวโน้มและการเปรียบเทียบในด้านต่างๆ ให้มากขึ้น ซึ่งเป็นประเด็นที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาควรจะต้องคิดด้วย

■ Study Group

วิธีการประเมินอีกวิธีหนึ่ง คือ study group หรือทางอังกฤษอาจใช้คำว่า royal commission เพื่อที่จะศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือการศึกษาหรือการเรียนรู้ทั้งหมดในภาพใหญ่ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะสู่การจัดทำเป็นนโยบายแห่งชาติ (national policy) ต่อไป ซึ่งในเมืองไทยยังใช้วิธีการนี้น้อยในทุกวงการ ไม่เฉพาะแต่วงการศึกษเท่านั้น และดูเสมือนว่าในประเทศไทยยังไม่ลึกซึ้งพอที่จะศึกษาแบบนี้ได้จริงจัง จึงจำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถในจุดนั้นขึ้นมาให้ได้ โดยต้องจัดให้มีการฝึกหัดและสร้างคนขึ้นมา

■ Cross-sectional Study

Cross-sectional Study เป็นการศึกษาคำถามบางอย่าง โดยการเก็บข้อมูลในบางช่วงมาทำการศึกษา

■ Cohort / Longitudinal Study

การวิจัยระยะยาว (longitudinal study) ที่เป็นที่รู้จักและเป็นที่น่าสนใจมากในขณะนี้ ก็คือ การวิจัยระยะยาวในเด็กไทยซึ่ง พญ.จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ เป็นหัวหน้าทีมที่ สกว. สนับสนุน และ สวรส. ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขดำเนินการ โดย สวรส. บริหารโครงการ โครงการนี้คล้ายคลึงกับโครงการ Dunedin ในนิวซีแลนด์ ที่ดำเนินการประมาณ 30 ปีแล้ว โดยเป็นโครงการที่จะสร้างความรู้เกี่ยวกับเรื่องพัฒนาการของคนและจะไปโยงกับการเลี้ยงดู สังคม การศึกษา และด้านอื่นๆ อีกมากมาย

มหาดาล ดังนั้นหากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาต้องการทำการวิจัยระยะยาว ก็สามารถเข้าร่วมในโครงการนี้ได้

■ Integrated Studies

วิธีการประเมินอีกแบบหนึ่งที่ยากมากขึ้นไปอีก ก็คือ การศึกษาที่เดี่ยวหลายๆ เรื่อง และเชื่อมโยงเข้าหากัน (integrated studies) การศึกษาแบบนี้จะมีพลังที่สูงมาก เพราะการโยงให้เห็นในภาพรวมได้จะมีคุณค่ามาก และการศึกษาจะอยู่โดยลำพังไม่ได้ จะต้องมีการเชื่อมโยงกันในทุกเรื่อง



■ Interventional Studies

วิธีการประเมินอีกวิธีการหนึ่งที่ควรจะต้องคิดถึง คือ interventional studies ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบระหว่าง intervention แบบต่างๆ และเป็นการเปรียบเทียบระหว่างการที่มี intervention และไม่มี intervention ว่าผลที่เกิดขึ้นจะเป็นอย่างไร เช่น การใส่บ๊วจัจัยทางการศึกษาบางอย่างหรือการเลี้ยงดูต่างๆ ลงไปแล้วเปรียบเทียบดูว่าเป็นอย่างไร

■ Multicenter Studies

วิธีการประเมินอีกวิธีหนึ่งคือ การศึกษาในหลายที่ (multicenter studies) โครงการของ พญ.จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของการศึกษาหลายที่ คือ เป็นการศึกษาในพื้นที่ 5 แห่ง ใน 5 ภาคของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการประเมิน (Purpose)

▶▶▶ Purpose
<p>คุณภาพของระบบการศึกษา วัดที่คน (ผู้เรียน) ความสุขของผู้ทำงานในระบบ ความก้าวหน้าของผู้ทำงานในระบบจากการร่วมกันสร้างผลงาน</p>

เป้าหมายหรือความมุ่งมั่นของวัตถุประสงค์ในการประเมินทางการศึกษา ควรจะมีหลายประการ และควรมีการมองในมุมกว้างด้วย เช่น

■ คุณภาพของระบบการศึกษา วัดที่ผู้เรียน

คุณภาพของระบบการศึกษา ต้องมองในเชิงระบบโดยเฉพาะ ผลกระทบที่มีต่อผู้เรียน ไม่ใช่การมองเพียงคุณภาพของการจัดการศึกษาเท่านั้น

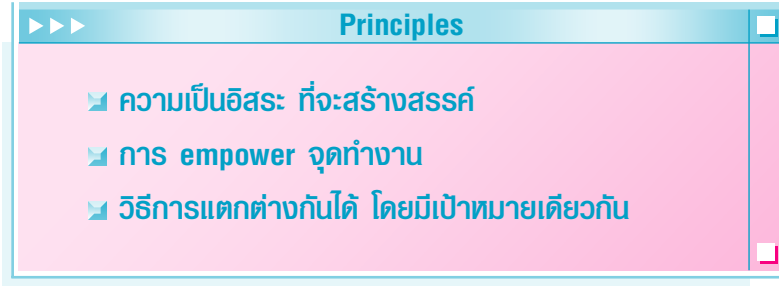
■ ความสุขของผู้ที่ปฏิบัติงานในระบบ

อย่างไรก็ตามการมองที่ผู้เรียนเพียงอย่างเดียว นั้น ยังไม่เป็นการยุติธรรมพอ จะต้องมองผู้ที่ปฏิบัติงานในระบบนั้นๆ ด้วยว่าเขามีความสุข มีความเจริญก้าวหน้าหรือไม่ โดยความเจริญก้าวหน้า นั้น นอกจากจะพิจารณาจากการปรับระดับ (ซี) หรือการขึ้นเงินเดือนแล้ว จะต้องพิจารณาถึงความเจริญก้าวหน้าทางด้านจิตใจ ความเข้าใจ ความรู้ รวมทั้งจิตวิญญาณที่สูงขึ้นด้วย ดังนั้นหากระบบใดที่ผู้ปฏิบัติงานทำงานแล้วให้ผลผลิตออกมาดี แต่ตัวผู้ปฏิบัติงานกลับไม่มีความสุขหรือเห็นแก่ตัวมากขึ้น ก็คงไม่ใช่สิ่งที่ดี ซึ่งต้องช่วยกันคิดว่าจะทำอย่างไรต่อไป

■ ความก้าวหน้าของผู้ปฏิบัติงานในระบบจากการร่วมกันสร้างผลงาน

จากประสบการณ์ของผม คิดว่าในระบบปัจจุบันที่มีหลายรูปแบบ ยังไม่สามารถชักจูงให้คนที่อยู่ในที่ทำงานช่วยกันทำงานได้ แต่กลับแก่งแย่งแข่งดี บัดแข่งบัดชากัน ซึ่งเป็นสภาพที่ไม่ดี แต่ถ้าหากเราสามารถจัดระบบที่จะให้ผลในทางตรงกันข้ามได้ก็จะเป็นสิ่งที่ดียิ่ง แต่ก็คงเป็นสิ่งที่ยากสำหรับหน่วยงานราชการ เพราะหน่วยงานราชการมีการกำหนดทุกอย่างไว้แล้ว ซึ่งความจริงแล้วหน่วยงานที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดผลงาน เกิดความสุขและความสามัคคีนั้น พลังที่สำคัญที่สุดในการทำงานก็คือพลังเสริมแรง (synergy) ซึ่งเป็นการทำงานที่เสริมกัน โดยผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนต่างก็ออกแรงน้อยแต่ได้ผลงานมาก ทว่าในหน่วยงานราชการนั้น เราต้องออกแรงมากมายแต่ได้ผลงานน้อย

หลักการของการประเมิน (Principles)



ในการประเมินทางการศึกษา ควรจะต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ ดังต่อไปนี้

■ ความเป็นอิสระที่จะสร้างสรรค์

เป็นการให้อิสระในการคิด การคิดริเริ่ม การคิดสร้างสรรค์ ที่แปลกแหวกแนว และมีความหลากหลายออกไป ดังกล่าวแล้วข้างต้น

■ การให้อำนาจ (empower) จุดทำงาน

การให้อำนาจ (empower) หมายถึง การกำหนดให้ใครมีอำนาจมากกว่า เช่น ตำแหน่งสูงกว่ามีหน้าที่หลักคือ ให้อำนาจ (empower) ในจุดที่ตัวเองรับผิดชอบ ซึ่งความหมายของคำว่า การให้อำนาจจะตรงกันข้ามกับการควบคุมสั่งการ และ การที่จะให้อำนาจได้ จะต้องมีจุดร่วมคือ การมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ในการที่จะทำให้งานดี การศึกษาดี และผู้เรียนได้รับประโยชน์ เป็นต้น

■ วิธีการแตกต่างกันได้ โดยมีเป้าหมายเดียวกัน

จุดที่สำคัญคือ ในการทำงานอาจใช้วิธีที่แตกต่างกันได้ ซึ่งสิ่งที่แตกต่างกันนั้น บางครั้งก็ต้องยอมให้ทำในสิ่งที่เรียกว่าตรงกันข้าม แต่

ต้องมีเหตุผลที่จะนำไปสู่เป้าหมายเดียวกันได้ ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องมีการประเมินตรวจสอบว่า ในที่สุดแล้วถึงแม้ว่าจะดูเสมือนตรงกันข้าม แต่ก็สามารถนำไปสู่เป้าหมายเดียวกันได้ ซึ่งสิ่งนี้นับเป็นพลังของความแตกต่างนั่นเอง

ผู้มีส่วนร่วม (Participants)

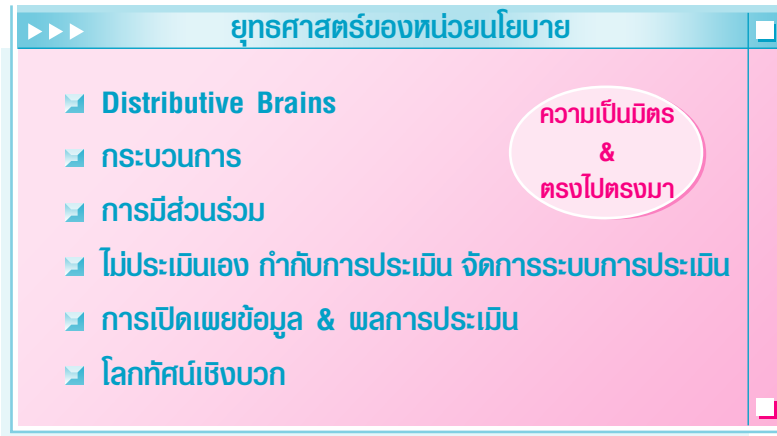


ผู้ที่มาทำงานร่วมกันที่เรียกว่า ผู้มีส่วนร่วม (Participants) นั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมในวงการศึกษาโดยธรรมชาติจะมีภารกิจและบทบาทที่หลากหลาย นอกจากนี้ยังมีความคาดหวังที่แตกต่างกันไปอีกด้วย ซึ่งผู้ที่มีส่วนร่วมในวงการศึกษา ได้แก่ นักเรียน ครู อาจารย์ ผู้บริหาร ผู้ปกครอง กรรมการโรงเรียน ผู้ประเมิน หน่วยงานนโยบาย และชุมชน

ทั้งนี้ผู้ที่มีส่วนร่วมหลากหลายเหล่านี้ จะมารวมตัวกันโดยอาศัยวัตถุประสงค์เดียวกัน คือต้องการให้ลูกเรียนดี ให้ลูกศิษย์มีความรู้ มีอนาคตที่ดี และเป็นคนที่มีคุณลักษณะทางด้านอารมณ์ มีความฉลาดหลายๆ

ด้าน โดยที่แต่ละฝ่ายจะมีบทบาท ภารกิจและความเชื่อที่หลากหลาย มาทำงานร่วมกัน แล้วอาศัยการประเมินผลที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ว่า การทำงาน ในแบบใดที่ไม่เหมาะสมในภาวะการณ์ใด ทั้งนี้ผู้ที่มีส่วนร่วมเหล่านี้ จะเป็นตัวผลักดันให้พลังของการศึกษาเดินไปข้างหน้าได้อย่างไม่น่าเชื่อ

ยุทธศาสตร์ของหน่วยนโยบาย



หน่วยงานนโยบาย ควรมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ดังนี้

■ Distributive Brains

จากแนวคิดที่ได้จากการวิจัยและจากการปฏิบัติงานที่ สกว. ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติระดับกลาง ผมมีความเห็นว่าในสังคมไทยโดยเฉพาะ ในราชการไทยอาจจะยังเข้าใจแนวคิดเรื่องหน่วยนโยบายไม่เพียงพอ กล่าวคือหน่วยนโยบายนั้นเป็นสมองของระบบ แต่สมองของระบบไม่ได้มี สมองเดียว ต้องมีหลายสมองหรือที่เรียกว่าเป็น distributive brains ซึ่ง หมายความว่าแม้จะเป็นหน่วยปฏิบัติก็มีสมองด้วยเช่นกัน เช่น สกว. เป็น

หน่วยปฏิบัติก็ต้องมีสมอง คือมีส่วนที่คิดส่วนที่มองในเชิงนโยบายและเชิงระบบอยู่ด้วย ในขณะที่เดียวกันหน่วยปฏิบัติงานวิจัยก็ต้องมีสมองอยู่ในนั้นด้วย ซึ่งหมายความว่าสมองส่วนที่ใหญ่อยู่นั้นอยู่ที่หน่วยนโยบาย และสมองส่วนย่อยจะอยู่ที่หน่วยจัดการ (manage brain) หน่วยปฏิบัติ และเอกชน ซึ่งจะต้องเชื่อมโยงเข้าหากันโดยผ่านเครือข่ายสมอง เป็นการร่วมกันทำนโยบาย เพราะฉะนั้น ผลผลิตของนโยบายจะมาจากทุกส่วนของระบบนั้นๆ โดยผ่านกระบวนการร่วมกัน ผ่านการมีส่วนร่วม และกระบวนการประเมินที่ใช้วิธีการหลายๆ แบบ โดยบุคคลจากหลากหลายกลุ่ม

■ หน่วยนโยบายควรประเมินหรือไม่

หน่วยนโยบายควรทำการประเมินเองมากน้อยเพียงใด คำตอบก็คือไม่ควรประเมินเองมาก แต่ควรจะทำกับการประเมินหรือจัดการระบบ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากและมีค่ามากกว่าการลงไปประเมินเอง อย่างไรก็ตามในการประเมินก็ต้องการคนลงไปประเมิน และหน่วยนโยบายเองก็อาจจะต้องลองประเมินเองบ้าง เพื่อที่จะได้สัมผัสกับเหตุการณ์จริง ดังนั้นสิ่งที่อยากให้เห็น คือหน่วยนโยบายเป็นผู้สนับสนุน ไม่ใช่เป็นผู้ประเมินเอง แต่ถ้าผู้สนับสนุนเคยทำการประเมินมาบ้างก็จะเป็นสิ่งที่ดีเหมือนกัน

■ การเปิดเผยข้อมูลและผลการประเมิน

ข้อมูลและผลการประเมิน เป็นสิ่งที่จะต้องเปิดเผยและควรจะเป็นเครื่องมือในการผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหว ซึ่งหากใช้หลักการ 3 เหลี่ยมเขยื้อนภูเขาของศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี แล้ว ข้อมูลที่เปิดเผยออกไปนั้นจะเป็นเครื่องมือในการสนทนาสาธารณะ (public dialogue) ในภาพรวมทั้งหมด

■ โลกทัศน์เชิงบวก

หน่วยนโยบายจะต้องพัฒนาและสร้างทักษะทั้งที่เป็นวัฒนธรรมองค์กร (corporate culture) และทักษะส่วนบุคคล (personal skill) ของคนที่ทำงานคือการคิดในทางที่ดีขึ้นมา มิฉะนั้นแล้วเพื่อนร่วมงานอาจจะคิดว่าเราไปจับผิดหรือดูถูกเขา ดังนั้นจึงต้องมีการฝึกการคิดในทางที่ดี เพื่อให้เกิดโลกทัศน์เชิงบวกด้วย

■ ความเป็นมิตรและตรงไปตรงมา

หน่วยนโยบายต้องมีความเป็นมิตร แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีความตรงไปตรงมา ซึ่งความเป็นมิตรและความตรงไปตรงมาทั้ง 2 เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องเดียวกัน แต่จะต้องดำเนินการไปด้วยกัน กล่าวคือ แม้จะเป็นมิตรกัน แต่ถ้าเพื่อนทำผิดก็ต้องมีความตรงไปตรงมา มีความซื่อตรง และสามารถบอกกันอย่างมีมิตรภาพได้

▶ ดัชนีชี้วัดความสำเร็จ ในการปฏิรูปการศึกษา

โดย ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์

ก ารที่เราจะพูดถึงตัวชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา เราจะต้องทำความเข้าใจถึงลักษณะของการปฏิรูปการศึกษาเสียก่อน ว่าลักษณะของการปฏิรูปการศึกษา คืออะไร เพื่อที่จะได้เข้าใจว่าถ้าเราจะพัฒนาดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษานั้น มีสิ่งใดบ้างที่เราจะต้องระวัง

ลักษณะของการปฏิรูปการศึกษา

ลักษณะของการปฏิรูปการศึกษา
1. เป็นกระบวนการที่มีระยะเวลาและขั้นตอนยาว
2. มีปัจจัยเกี่ยวข้องมากทั้งที่ควบคุมได้และไม่ได้
3. การดำเนินการแต่ละเรื่องส่งผลต่อกัน
4. เป็นการเปลี่ยนแปลงที่กระทบคนจำนวนมาก
5. ไม่มีข้อยุติและความเห็นพ้องกันเป็นเอกฉันท์

การปฏิรูปการศึกษา มีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. เป็นกระบวนการที่มีระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินงานยาว

การปฏิรูปการศึกษาเป็นกระบวนการที่มีระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินงานยาว ดังนั้นจึงมีมิติในการเข้าถึงการปฏิรูปการศึกษาได้หลายมิติ โดยการปฏิรูปการศึกษานั้น แท้จริงไม่ใช่เรื่องของการศึกษาโดยลำพัง ประสบการณ์ที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาและสภาการศึกษา พบก็คือ มีมิติอื่นเข้ามาแทรกมากมาย เช่น มิติการเมือง มิติพฤติกรรม มิติวัฒนธรรม และมิติผลประโยชน์ เป็นต้น เพราะฉะนั้นถ้าหากเราจะสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา ก็จะต้องตัดสินใจว่าจะเลือกมองจากแง่มุมใด เพราะถ้ามองกันคนละมุม ก็จะวัดกันคนละมุม ดังนั้นในขั้นแรก การสร้างดัชนีชี้วัดการปฏิรูปการศึกษา ต้องกำหนดก่อนว่า จะมองและวัดในแง่มุมใดไม่ว่าจะเป็นแง่มุมของกฎหมาย การเมือง หรือการบริหาร แต่ที่ชัดเจนก็คือเราจะวัดทุกแง่มุมไม่ได้ เนื่องจากเป็นงานที่ยิ่งใหญ่เกินกว่าที่จะทำได้ เช่นเดียวกันกับการชี้วัดความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ ก็ต้องกำหนดก่อนว่าจะวัดจากแง่มุมใด ซึ่งถ้าวัดความสำเร็จในแง่มุมของการเมืองก็อาจจะสำเร็จ แต่ในแง่มุมของการบริหารก็อาจถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นจึงเป็นข้อเตือนแต่ตอนต้นก่อนว่า การสร้างดัชนีนั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะวัดอะไร

2. มีปัจจัยเกี่ยวข้องมากทั้งที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้

การปฏิรูปการศึกษา มีองค์ประกอบ (elements) หรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องมาก บางเรื่องควบคุมได้ และบางเรื่องควบคุมไม่ได้ ดังนั้นถ้าจะต้องสร้างดัชนีชี้วัดการปฏิรูปการศึกษา อย่าสร้างดัชนีวัดเรื่องที่ไม่สามารถควบคุมได้ เพราะ

ถ้าควบคุมไม่ได้แล้ว ก็ไม่สามารถจะวัดความสำเร็จขององค์กรหรือหน่วยงานที่ผลักดันเรื่องการปฏิรูปการศึกษาได้ แต่ควรสนใจในเชิงวิจัยว่ามีปัจจัยใดที่ควบคุมไม่ได้ แต่มีผลต่อการปฏิรูป ทำไมจึงควบคุมไม่ได้ และจะควบคุมมันได้อย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวิจัยไม่ใช่การสร้างดัชนีชี้วัด เพราะดัชนีชี้วัดจะต้องสามารถชี้ได้

3. การดำเนินการแต่ละเรื่องส่งผลต่อกัน

การปฏิรูปการศึกษานั้น การดำเนินการในแต่ละเรื่องจะส่งผลต่อกัน ดังนั้นถึงแม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายปองพล อดิเรกสาร) จะมีนโยบายบัญญัติปฏิรูปซึ่งเน้นการปฏิรูปการศึกษาเพียง 5 เรื่อง แต่ไม่ได้หมายความว่า เราจะดูเฉพาะ 5 เรื่องนี้เท่านั้น เราอาจติดตามดูมากกว่านั้นตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดไว้ก็ได้ เพราะเรื่องแต่ละเรื่องส่งผลต่อกัน ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องที่แยกกัน แต่มีส่วนกระทบต่อกันและกัน ดังนั้นถ้าเราไม่คำนึงถึงเรื่องนี้ โดยใช้ดัชนีชี้วัดในเชิงการศึกษาอย่างเดียว ก็อาจจะบอกไม่ได้ว่าความสำเร็จนั้นเกิดจากการศึกษาหรือเกิดจากการบริหาร เช่น การปฏิรูปการเรียนรู้อาจจะดูเฉพาะเรื่องดัชนีชี้วัด ขั้นตอนการปฏิรูปการเรียนรู้อย่างเดียวไม่ได้ เพราะความจริงแล้วการปฏิรูประบบการบริหารก็จะส่งผลต่อการปฏิรูปการเรียนรู้อีก และการปฏิรูปการบริหารงานบุคคล ก็ส่งผลกระทบต่อครู เพราะถึงแม้ว่าครูจะทำดีเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าไม่ได้ผลตอบแทนจากการทำความดีในเชิงความดีความชอบ ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคลแล้ว ก็ไม่อาจทำให้ครูคนนั้นอยากทำความดีตลอดไป

4. เป็นการเปลี่ยนแปลงที่กระทบคนจำนวนมาก

เรื่องที่ต้องทำความเข้าใจร่วมกัน คือ คำว่าการปฏิรูป ซึ่งมีความหมายโดยนัยอยู่ 3 นัย นัยที่ 1 คือเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลง ถ้าปฏิรูปแล้วไม่เปลี่ยนแปลง ก็ไม่ถือว่าเป็นการปฏิรูป นัยที่ 2 คือ การเปลี่ยนแปลงนี้จะต้องเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว ไม่ใช่เปลี่ยนเพียงเล็กน้อย ถ้าเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยก็ไม่เรียกว่าการปฏิรูป และนัยที่ 3 การปฏิรูปจะต้องเป็นการกระทำซึ่งกระทบทั้งระบบ ไม่ใช่แค่ปฏิรูปเรื่องเล็กๆ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง การปฏิรูปการศึกษาจึงเป็นการปฏิรูปทั้งระบบการศึกษา ด้วยเหตุผลดังกล่าว การปฏิรูปการศึกษาจึงส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ซึ่งคนบางคนอาจเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิรูป เช่น สูญเสียตำแหน่ง เป็นต้น เราจึงต้องคำนึงด้วยว่าเมื่อปฏิรูปการศึกษาแล้วจะเกิดอะไรตามมา และเนื่องจากการปฏิรูปการศึกษามีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก สิ่งที่เราควรระวังคือการสร้างดัชนีชี้วัดที่ชี้วัดทัศนคติ เพราะเมื่อไรก็ตามที่วัดทัศนคติ สิ่งที่จะเกิดขึ้นโดยทันที คือ อคติ เพราะคนกลุ่มที่เห็นด้วยก็จะเห็นด้วยอยู่แล้ว ถึงแม้จะวัดหรือไม่วัดก็ตาม ส่วนคนที่ไม่เห็นด้วยทำอย่างไรเขาก็ไม่เห็นด้วย ดังนั้นถ้าเรากำหนดกลุ่มตัวอย่าง (sampling) ซึ่งเป็นการสุ่ม (random) ขึ้นมาอาจจะก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่าความผิดพลาดโดยสุจริต (scientific random error) กล่าวคือ ถูกต้องตามหลักวิชาการ แต่เกิดความผิดพลาด (error) อันเนื่องมาจากสัดส่วน (proportion) ของกลุ่มคนที่สุ่มตัวอย่างมา (sampling) เป็นต้น

5. ไม่มีข้อยุติและความเห็นพ้องกันเป็นเอกฉันท์

สิ่งที่สำคัญมากและต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งในการสร้างดัชนี

ชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาก็คือ เมื่อเราพูดถึงการปฏิรูปการศึกษา มักจะไม่มีข้อยุติหรือข้อเห็นพ้องต้องกันอย่างเป็นทางการ เป็นเอกฉันท์ ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ระยะเวลาหลังจากการปฏิรูปการศึกษา เกิดเหตุเด็กผู้ชาย 2 คน อายุประมาณ 11-12 ปี จุดเด็กอนุบาลจากโรงเรียนอนุบาล แล้วลากผ่านฝูงชนทั้งถนนไป เด็กร้องไห้ดิ้นรน แต่ไม่มีใครช่วย เมื่อลากไปถึงริมทางรถไฟ ก็ใช้ก้อนหินและเหล็กตีเด็กอนุบาลจนตาย จึงเกิดคำถามขึ้นมาว่าในกรณีนี้ใครผิด เด็กชายอายุ 11-12 ปี ทั้ง 2 คนที่จุดเด็กอนุบาล หรือโรงเรียนอนุบาล หรือว่าพ่อแม่ของเด็กที่เป็นฆาตกรทั้ง 2 คน หรือว่าคนทั้งถนน หรือว่าทั้งสังคมผิด ซึ่งเถียงกันไม่มีข้อยุติ แต่ท้ายที่สุดก็ยุติได้ว่า ใครจะผิดหรือไม่ก็ตาม สิ่งประเทศอังกฤษต้องทำก็คือ ต้องปฏิรูปการศึกษารอบใหม่ นี่คือภาพที่บอกได้ถึงแม้ว่าเราจะวัดและรายงานผลการประเมินความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาดีเพียงใดก็ตาม ก็ต้องยอมรับว่ามีคนที่เห็นด้วยไม่ครบร้อยเปอร์เซ็นต์ และคนที่ไม่เห็นด้วยจะวิจารณ์ว่ารายงานฉบับนี้ไม่ดี ดัชนีชี้วัดไม่ดี หรือกระบวนการวัดไม่ดี ซึ่งเป็นข้อเตือนใจเบื้องต้นสำหรับผู้ที่จะทำดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา

▶ การประเมินการปฏิรูปการศึกษา

ในการประเมินการปฏิรูปการศึกษาและการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษานั้นมีประเด็นเกี่ยวข้องกับข้ออยู่มากมาย แต่สิ่งที่เราจะต้องดูอย่างน้อย มี 4 มิติคือ

▶▶▶ การประเมินการปฏิรูปการศึกษา	□
<ol style="list-style-type: none"> 1. ประเมินการดำเนินการ 2. ประเมินผลการดำเนินการ 3. ประเมินผลจากการดำเนินการ 4. ประเมินผลต่อเนื่องของการปฏิรูปการศึกษา 	□

ซึ่งการประเมินทั้ง 4 มิตินี้ จะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

■ ดัชนีที่ใช้ในการประเมิน

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การประเมินการปฏิรูปการศึกษานั้น ต้องดูหลายแง่มุม และต้องดูพัฒนาการของสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น ถ้าเราจะสร้างดัชนีชี้วัดการปฏิรูปการศึกษา เราควรจะดูว่าที่ไหนเขาทำอะไรกันไว้บ้าง แล้วยกเอามาเป็นตัวอย่างว่าเขาใช้ดัชนีอะไร ในขณะที่เดียวกันเราก็ต้องไม่เลือกดัชนีของเขามาใช้เต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ เว้นเสียแต่ว่าเราจะประเมินความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาเพื่อจะนำไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น

ดัชนีที่ใช้ชี้วัดในการประเมินนั้นมีอยู่มากมาย ซึ่งเราจะดูความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาได้จากมิติต่างๆ โดยมิติเหล่านี้ไม่ใช่ดัชนี แต่เป็นมิติของดัชนีที่เราจะใช้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมี 4 มิติ ดังต่อไปนี้

▶▶▶ ดัชนีที่ใช้ในการประเมิน	
1. ผลที่เกิดขึ้น	
2. ทรัพยากรที่ใช้	
3. ระยะเวลา	
4. คุณภาพการดำเนินการ	

1. ผลที่เกิดขึ้น

ผลที่เกิดขึ้นจัดได้ว่าเป็นมิติหนึ่งของดัชนี ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูป การศึกษานั้นมีมากมาย ได้แก่ ผลผลิต (output) เช่น กฎหมาย ผลที่เกิดขึ้นกับนักศึกษา นักเรียน ผลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องกับประชาชนกับการพัฒนาต่อเนื่อง (outcome หรือ impact) ดังนั้นทั้ง input, output, outcome หรือ impact ก็เป็นสิ่งที่เราสามารถเลือกมาใช้สร้างดัชนีชี้วัดได้ทั้งสิ้น ซึ่งเราอาจจะดูผลที่เกิดขึ้นทั้งในแง่ของปริมาณ คุณภาพ และความครอบคลุม การดูปริมาณก็คือดูว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นมีมากหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ปัจจุบันมีเด็กที่อยู่ในวัยเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานเรียนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานร้อยละ 60 และหลังจากปฏิรูปการศึกษาแล้ว เด็กไทยจะมีโอกาสจบการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้นร้อยละเท่าไร และถ้าเป็นการศึกษาภาคบังคับจะเพิ่มขึ้นร้อยละเท่าไร ภายในกี่ปีร้อยละของเด็กที่จบการศึกษาขั้นพื้นฐานจะเพิ่มขึ้นเป็นเท่าไร แล้วจะเป็นอีกร้อยละเท่าไรในอีกกี่ปี การที่จะบอกว่าความสำเร็จหลังจากการปฏิรูปการศึกษาแล้วอย่างเดียวยังไม่พอ ต้องระบุให้ชัดเจนว่าหลังจากที่รัฐธรรมนูญบังคับใช้ หรือหลังจากที่พระราชบัญญัติ

การศึกษาภาคบังคับเกิดขึ้น โดยจะต้องเลือกตั้งต้นเหตุหรือปัจจัยดำเนินการบางอย่างออกมาให้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นอีกมิติหนึ่งในเรื่องเวลาที่จะพูดต่อไป

เมื่อเราพูดถึงผลที่เกิดขึ้น นอกจากเชิงปริมาณแล้ว ก็ต้องดูในเชิงความครอบคลุมด้วย เช่น ครอบคลุมกลุ่มคนที่ด้อยโอกาส กลุ่มเด็กพิการ กลุ่มเด็กออกทิสติกด้วย หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าจะให้รายละเอียดมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ในความครอบคลุมนั้นยังต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมด้วย ตัวอย่างเช่น เด็กที่อยู่ในเมืองฉลาดกว่าเด็กที่อยู่ต่างจังหวัด โดยเด็กที่เข้าเรียนในมหาวิทยาลัยได้ 100 คนนั้น เป็นเด็กที่มาจากต่างจังหวัด 2 คน ขณะที่เด็กที่อยู่ในเมือง 98 คน ถ้าเป็นอย่างนั้นก็ควรตั้งเป้าหมายว่า ความครอบคลุมต้องครอบคลุมในเชิงของความเท่าเทียมกันด้วย แล้วสร้างดัชนีชี้วัดใหม่

2. ทรัพยากรที่ใช้

ดัชนีชี้วัดอีกตัวหนึ่ง ก็คือ ทรัพยากรที่ใช้ ซึ่งอาจจะเป็นตัวเงิน เช่น งบประมาณ ระยะเวลา คน รวมไปถึงสื่อต่างๆ เทคโนโลยี และอุปกรณ์ที่ใช้ เป็นต้น ถ้าเราจะประเมิน ความสำเร็จ เราต้องถามว่าความสำเร็จนี้ต้องลงทุนมากน้อยเพียงใด คัดค้านกับที่ได้ลงทุนหรือไม่ ตัวอย่างเช่น การใช้งบประมาณ ปัจจุบันรัฐบาลใช้เงินงบประมาณเพื่อการศึกษามากกว่าร้อยละ 30 ของงบประมาณทั้งหมด ถามว่าคุ้มค่าหรือไม่เมื่อเทียบกับประเทศอื่นแล้ว ในแง่ของประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เราสู้เขาไม่ได้เพราะเขาใช้เงินน้อยกว่าเรา หรือประเทศอื่นปฏิรูปการศึกษาสำเร็จภายใน 5 ปีแต่ประเทศไทยใช้เวลา 12 ปี เป็นต้น ขณะเดียวกันต้องระวังในเรื่องของตัวเลขด้วย มิฉะนั้นอาจจะถูกหลอกด้วยเกณฑ์ตัวเลข เช่น ตัวเลขรายงานว่ามีคอมพิวเตอร์

1 เครื่องต่อจำนวนนักเรียนกี่คน แต่วางไว้เฉยๆ ไม่ได้นำมาใช้งาน เพราะฉะนั้นต้องติดตามดูให้ดีว่าทรัพยากรที่มีอยู่แต่ละชิ้นแต่ละอันนั้น มีการนำไปใช้อย่างมีคุณภาพจริงหรือไม่ ดังนั้นถ้าเราจะประเมินผลความสำเร็จในเชิงปริมาณ ควรใช้กรณีศึกษา (case study) หรือมีการประเมินเชิงคุณภาพเป็นตัวอธิบายตามไปด้วย และต้องใส่เงื่อนไขด้วยว่าตัวเลขนี้นี้มีข้อที่อาจจะบิดเบือนไปได้โดยเงื่อนไขของคุณภาพหรืออะไรก็ตาม มิฉะนั้นดัชนีชี้วัดจะไม่สมบูรณ์ และบิดเบือนข้อเท็จจริงได้

3. ระยะเวลา

ดัชนีอีกกลุ่มหนึ่งก็คือ ดัชนีเรื่องระยะเวลา ซึ่งมองได้อย่างน้อย 2 มิติ มิติที่ 1 คือ ใช้ระยะเวลานานเพียงใด เช่น การปฏิรูปการศึกษาสำเร็จใช้เวลากี่ปี มิติที่ 2 คือ ช่วงจังหวะเวลามีความเหมาะสมหรือไม่ เรื่องบางเรื่องดำเนินการในช่วงจังหวะเวลาที่ไม่เหมาะสม จึงไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นการไม่ประสบความสำเร็จของการตัดสินใจเชิงนโยบายที่นำเรื่องนี้เข้ามาในช่วงจังหวะเวลาที่ไม่เหมาะสม เช่น การฟื้นฟูการทำบ้านจัดสรรในช่วงจังหวะเวลาที่เศรษฐกิจยังตกต่ำ ซึ่งถือว่าเป็นการตัดสินใจที่ไม่เหมาะสม

4. คุณภาพการดำเนินการ

เราจะต้องกำหนดตัวชี้วัดคุณภาพของสิ่งที่เกิดขึ้น เช่น กฎหมายระเบียบ และมาตรการต่างๆ ว่าตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติหรือไม่ และมีความเพียงพอเหมาะสมหรือไม่

■ ประเด็นในการประเมิน

ในการใช้ดัชนีชี้วัด มีประเด็นในการประเมินอย่างน้อย 6 ประเด็นด้วยกัน คือ

▶▶▶ ประเด็นในการประเมิน	□
1. ความคุ้มค่า (cost efficiency)	
2. ความพอเพียง (sufficiency)	
3. สัมฤทธิ์ผล (effectiveness)	
4. การตรงต่อปัญหา (relevance)	
5. คุณภาพ (quality)	
6. ความยั่งยืน (sustainability)	□

1. ความคุ้มค่า (cost efficiency)

สมัยก่อนความคุ้มค่าหมายถึง ความประหยัด แต่ปัจจุบันความคุ้มค่าจะดูจากความพยายามทั้งหมดที่ลงไปให้กับการปฏิรูปการศึกษาว่า คุ้มค่าหรือไม่ ความจริงแล้วเรื่องบางเรื่องตอบได้โดยไม่ต้องทำการวิจัยว่า คุ้มค่าหรือไม่ เช่น ค่าตอบแทนครู ถ้าถามว่าปัจจุบันเราให้ค่าตอบแทนครู คุ้มค่าหรือไม่ คำตอบคือ ไม่คุ้มค่า เพราะครูเก่งได้รับค่าตอบแทนต่ำ ในขณะที่ครูไม่เก่งกลับได้ค่าตอบแทนสูง ด้วยเหตุผลที่เราเฉลี่ยค่าตอบแทนเท่ากันหมด ซึ่งเป็นความไม่คุ้มค่าในเรื่องของกระบวนการบริหาร แต่เรื่องบางเรื่องตอบไม่ได้ ต้องทำวิจัยก่อน แล้วจึงสร้างดัชนีชี้วัดความคุ้มค่าของมัน เช่น การออกกฎหมาย

2. ความพอเพียง (sufficiency)

สิ่งที่ดำเนินการไปแล้วไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย มาตรการ และระเบียบต่างๆ มีความเพียงพอหรือไม่ ความเพียงพอจะขึ้นอยู่กับข้อสมมุติฐานของสิ่งที่เราวัดว่า สิ่งที่เราวัดมีมาตรฐานเดียวกันหรือไม่ ข้อควรระวังคือ อย่าให้ถูกบิดเบือนด้วยความไม่เท่าเทียมกันของสิ่งที่เราวัดประเมิน ตัวอย่างเช่น การจัดการศึกษาของเรา เป็นการเอากอบมาใส่ผู้เรียนเกือบทุกชนิด เช่น กรอบห้องสี่เหลี่ยม กรอบเวลาในการเรียน 8.00 - 15.00 น. กรอบระยะเวลาในการเรียนแต่ละภาค (3 เดือนครึ่งหรือ 4 เดือน) และกรอบการประเมินก็ใช้กรอบเดียวกันอีก เนื่องจากเราตั้งข้อสมมุติฐานว่าคนทุกคนเท่ากัน จึงใช้กรอบและข้อสอบเดียวกัน คนที่เก่งไม่มีวันจะแพ้คนที่ด้อย คนที่ด้อยไม่มีวันที่จะชนะคนเก่ง คนที่ด้อยไม่มีโอกาสเลยในสังคม ฉะนั้นจึงเจ็บปวดตลอดเวลา เช่น ในการเรียนศิลปะหรือเปียโน ถ้าเอาเด็กเรียนเปียโนมาแข่งขันกันว่าใครเป็นคนที่เก่งที่สุด ในบรรดาเด็กที่เข้าแข่งขันจำนวน 10 คน จะมีผู้ที่ได้รับรางวัลชนะเลิศเพียง 1 คน และมีผู้แพ้ 9 คน ระบบโรงเรียนจึงเป็นระบบที่สร้างคนให้เกิดปมด้อย และทำให้คนพ่ายแพ้ และตัวอย่างในกรณีที่ผมไปสอนนักศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะเนนเต็ม 100 คะแนน ผมให้นักศึกษาสอบจริงๆ 140 - 150 คะแนน คนเก่งจริงๆ ทำคะแนนสอบได้ภายใน 100 คะแนนก็ได้ A ส่วนคนที่ไม่เก่ง แต่ต้องใช้ความพยายามนานในการทำความเข้าใจข้อสอบ ทำได้ 150 คะแนนก็ได้ A เท่ากัน เพราะผมไม่ได้วัดที่ตัวข้อสอบ แต่วัดที่เป้าหมายของวิชาว่า เมื่อเรียนจบวิชานี้แล้ว ผู้เรียนจะต้องรู้อะไร ดังนั้นความพอเพียงจึงขึ้นอยู่กับข้อสมมุติฐานของสิ่งที่เราวัดว่า สิ่งที่เราวัดมีมาตรฐานเดียวกันหรือไม่ ถ้า

ไม่ใช่มาตรฐานเดียวกัน ดัชนีชี้วัดความพอเพียงจะไปสร้างดัชนีเดียวแล้ว วัดมาตรฐานของคนที่ไม่เท่ากันไม่ได้ มันต้องเท่ากันจึงจะวัดมาตรฐานเดียวกัน เช่น เราเอาก้อนหิน 10 ก้อนที่เหมือนกันมาขว้าง และนักขว้างขว้างได้ไกลเท่ากัน ก็วัดมาตรฐานของคนขว้างได้

3. สัมฤทธิ์ผล (effectiveness)

การดูสัมฤทธิ์ผลดูได้หลายมิติ โดยดูว่าสิ่งที่ดำเนินการไปนั้นเกิดผลหรือไม่ และผลที่เกิดขึ้นนั้นนำไปใช้ได้จริงหรือไม่ เช่น การออกกฎหมาย กฎหมายที่ออกมาสามารถบังคับได้หรือไม่ และเป็นกฎหมายที่ดีสามารถแก้ปัญหาได้หรือไม่ คนส่วนใหญ่ใช้เวลาสร้างดัชนีชี้วัด จะชอบสร้างดัชนีชี้วัดสัมฤทธิ์ผล เพราะวัดง่าย และดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา ก็พยายามที่จะหาสิ่งที่แสดงถึงความสำเร็จ ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะผลของความสำเร็จในการปฏิรูปต้องใช้ระยะเวลา บางเรื่องอาจต้องใช้ระยะเวลานาน แต่บางเรื่องใช้ระยะเวลาสั้นๆ ก็สำเร็จแล้ว ดังนั้นการวัดสัมฤทธิ์ผลจึงขึ้นอยู่กับว่าจะวัดเรื่องอะไร มิติไหน การวัดความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา จะต้องวัดไม่น้อยกว่า 10 เรื่อง ซึ่งแต่ละเรื่องใช้ระยะเวลาสั้นยาวไม่เท่ากัน ดังนั้นการวัดสัมฤทธิ์ผลจึงเป็นเรื่องที่จะต้องเลือกว่าจะวัดจุดไหนเป็นสำคัญก่อน ถ้าจะวัดสัมฤทธิ์ผลของการออกกฎหมาย การปฏิรูปการศึกษา จะวัดได้โดยการเอาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมาคลี่ดู แล้วดูว่ามีเรื่องใดที่ต้องออกเป็นกฎหมาย และรัฐบาลดำเนินการหรือยัง หากมีการดำเนินการแล้วกฎหมายดังกล่าวมีความเหมาะสม ทันเวลา ตรงกับปัญหา และใช้ได้จริงหรือไม่ กฎหมายอะไรบ้างที่ยังไม่ได้ดำเนินการ และในการรายงานควรระวัง การรายงานว่ามี การดำเนินการไปแล้วร้อยละ

90 และยังไม่ดำเนินการอีกร้อยละ 10 เพราะกฎหมายมีความสำคัญไม่เท่ากัน กฎหมายที่ออกมา 90 ฉบับอาจจะครอบคลุมเนื้อหาของ การปฏิรูปการศึกษาถึงร้อยละ 99 ส่วนอีก 10 ฉบับที่ยังไม่ออกมานั้น ครอบคลุมเพียงแค่อ้อยละ 1 และมีความสำคัญน้อยมาก ดังนั้นจึงควรระวังเรื่องตัวเลขสถิติ

4. ความตรงต่อปัญหา (relevance)

สิ่งที่เราต้องดูต่อเนื่องจากสัมฤทธิ์ผลคือ ความตรงต่อปัญหา (relevance) กฎหมาย ระเบียบ มาตรการ รูปแบบวิธีการเรียนการสอนแบบใหม่ และระบบใหม่ที่ออกมานั้น ตรงกับปัญหาหรือไม่ และช่วยแก้ไขได้ตรงปัญหาหรือไม่ เช่น การสอนเด็กอนุบาลให้เรียนวิธีพูดเหมือนกับเด็กปกติ เป็นสิ่งที่ไม่ตรงกับปัญหา แต่ถ้าเราสอนให้เขาสามารถสื่อสารภาษาด้วยมือได้ก็เป็นสิ่งที่ดี ซึ่งเป็นการตรงกับปัญหา

5. คุณภาพ (quality)

เป็นการดูว่า สิ่งที่ดำเนินการมานั้นมีประโยชน์หรือไม่ คุณภาพที่เราจะต้องกำหนดเป็นดัชนีชี้วัดนั้น ควรกำหนดจากผลที่จะเกิดขึ้นให้ตรงกับเป้าหมาย โดยติดตามดูว่าสิ่งที่สร้างขึ้นมานั้นมีเป้าหมายอะไร และสิ่งที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายหรือไม่ ตัวอย่างเช่น หลักสูตรใหม่มีคุณภาพดีหรือไม่ โดยหลักสูตรนี้มุ่งที่จะให้เด็กมีจริยธรรม แล้วกระบวนการสอนนำไปสู่การมีคุณธรรมของเด็กหรือไม่ อีกตัวอย่างหนึ่ง บริษัทซีพีสนับสนุนเรื่องการอ่านอย่างมาก โดยการนำหนังสือดีๆ ไปขายในร้านค้าเครือข่าย ทำหนังสือให้มีขนาดเล็กลง พยายามลดราคาและใช้กระดาษที่มีคุณภาพ ฯลฯ และดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง การทำงานของซีพีมีคุณภาพสูง แต่ซีพีก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในการทำให้เด็ก

รักการอ่าน ดังนั้นการดำเนินงานที่มีคุณภาพดีจึงไม่ได้หมายความว่าสัมฤทธิ์ผลจะต้องดีด้วย

6. ความยั่งยืน (sustainability)

เรื่องที่เราต้องคำนึงถึงด้วย คือ เมื่อมีการดำเนินการไปแล้วมีความยั่งยืนเพียงใด เพราะเมื่อปฏิรูปแล้ว เรื่องบางเรื่องก็ต้องเปลี่ยนไปตามกาลเวลา แต่บางเรื่องก็ต้องรักษาไว้และพัฒนาให้ดีขึ้น ตัวอย่างเช่น สมาคมผู้ผลิตและจำหน่ายหนังสือแห่งประเทศไทย ทรนรงค์ให้คนไทยรักการอ่าน และมีเป้าหมายที่จะทำให้ทศวรรษหน้าเป็นทศวรรษแห่งการรักการอ่าน โดยทำการรณรงค์เป็นระยะเวลา 1 ปี แล้วตั้งมูลนิธิรักการอ่าน เพื่อเทิดพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา โดยอัญเชิญพระองค์ท่านมาเป็นองค์อุปถัมภ์ กระบวนการส่งเสริมการอ่านจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง นี่คือเรื่องของความยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้สร้างเกณฑ์ตัวชี้วัดไว้หลายตัว โดยพัฒนาจากเกณฑ์ของ Malcolm Baldrige National Quality Award ซึ่งเป็นสถาบันที่วัดประสิทธิภาพการบริหารของหน่วยงานต่างๆ ในอเมริกา เอกสารเล่มนี้มีประเด็นที่เราน่าจะนำมาประยุกต์ใช้ได้

สำหรับการประเมินการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 มิติ ดังกล่าวข้างต้น มีสาระสำคัญดังนี้

▶ มิตที่ 1 การประเมินการดำเนินการ

การประเมินการดำเนินการในการปฏิรูปการศึกษา เป็นการประเมินว่าได้มีการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามที่กำหนดไว้หรือไม่ สิ่งใดที่

ดำเนินการไปแล้ว และสิ่งใดที่ยังไม่ได้ดำเนินการ ก่อนที่จะดูว่าปฏิรูปสำเร็จหรือไม่ ซึ่งจะพิจารณาได้จากสิ่งต่อไปนี้

▶▶▶ การประเมินการดำเนินการ	<input type="checkbox"/>
1.1 การออกกฎหมาย	
1.2 การกำหนดกฎระเบียบ นโยบาย คำสั่ง	
1.3 การจัดวางระบบ	
1.4 การกำหนดเกณฑ์ มาตรฐาน	
1.5 การสั่งการให้เกิดผล	
1.6 การเตรียมความพร้อม	<input type="checkbox"/>

1. 1 การออกกฎหมาย

เป็นการดูความสำเร็จของรัฐบาลในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาว่า รัฐบาลได้ออกกฎหมายครบตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนดหรือไม่ นอกจากนั้นมีการออกพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงต่างๆ เพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งไม่ต้องประเมินอะไรมาก เพียงแต่รายงานว่าได้มีกฎหมาย กฎกระทรวง ฯลฯ อะไรบ้างที่ออกมาแล้วและส่วนที่ยังไม่ออกมีการดำเนินการอยู่ในขั้นตอนใด จะออกมาบังคับใช้ได้เมื่อไร ซึ่งจะให้ประโยชน์มากกว่าที่จะสร้างดัชนีออกมารายงานว่ารัฐบาลประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จ เพราะจะช่วยเตือนรัฐบาล และผู้ที่สนใจการศึกษาให้รู้ว่ายังมีอะไรที่ค้างอยู่ จะได้ช่วยกันผลักดันให้เกิดความสำเร็จ แต่กฎหมายอย่างเดียวคงไม่พอ ต้องมีการวางแผน

(planning) ตามมาด้วย เมื่อมีการวางแผนแล้ว มีการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้หรือไม่ ถ้ามีแผนแต่ไม่มีใครนำไปดำเนินการก็ไม่สามารถประเมินได้

1.2 การกำหนดกฎระเบียบ นโยบาย คำสั่ง

นอกเหนือจากกฎหมายแล้วสิ่งที่ต้องติดตามมา คือ กฎ ระเบียบ นโยบาย คำสั่ง ฯลฯ ต้องดูว่ามีกฎระเบียบอะไรที่ออกมา อะไรเป็นจุดอ่อนที่ควรจะต้องดำเนินการและให้ข้อเสนอแนะตามประเด็นในการประเมินที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น มีความเหมาะสม พอเพียง ทันเวลาตรงต่อปัญหาและความต้องการหรือไม่ ซึ่งพบว่าเมืองไทยมีการแก้ปัญหาไม่ตรงจุดอยู่มาก ดังนั้นสภาพการศึกษา จึงไม่ใช่ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นนักวิจัยเพียงอย่างเดียว แต่ต้องวิจัยเพื่อชี้จุดอ่อนหรือจุดด้อย และเป็นທີ່ปรึกษาของรัฐด้วย โดยจะต้องนำแบบมาตรฐานต่างๆ ที่มีอยู่มาพิจารณาประกอบแล้วชี้ว่าจุดอ่อนอยู่ที่ใด มีข้อเสนอแนะอะไร กฎระเบียบ นโยบาย คำสั่งต่างๆ มีคุณภาพเหมาะสมหรือไม่ มีการใช้ประโยชน์อย่างไร และมีผู้รับผิดชอบหรือไม่ รวมทั้งจะต้องสร้างดัชนีชี้วัดที่จะเป็นพยานหลักฐานว่าข้อมูลที่เราได้หนักแน่น วัดได้ โดยกระบวนการที่น่าเชื่อถือได้ ซึ่งจะทำให้ข้อเสนอแนะนั้นมีน้ำหนัก เพื่อจะได้้นำเสนอต่อรัฐบาลในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐต่อไป

1.3 การจัดวางระบบ

ถึงแม้ว่าจะมีกฎเกณฑ์ คำสั่ง หรือนโยบายออกมาแล้วก็ตาม แต่ถ้าไม่มีการสร้างระบบรองรับแล้วก็ไม่มีความที่จะประสบความสำเร็จ ดังนั้นเวลาที่จะประเมินความสำเร็จของการประเมินการปฏิรูปการศึกษา ก็ต้องดูตัวระบบที่รองรับด้วยว่ามีการจัดวางระบบหรือไม่ อย่างไร เช่น การพัฒนา

คุณภาพครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในหมวด 7 ขณะนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันพัฒนาและส่งเสริมครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษายังไม่แล้วเสร็จ จะต้องดูว่ามีการวางระบบรองรับการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวหรือไม่ ถ้าไม่มี ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ และการพัฒนาครูประจำการประมาณ 500,000 กว่าคนในปัจจุบันใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ และการพัฒนาครูมีผลเป็นอย่างไร ซึ่งดัชนีชี้วัดในแต่ละกรณีก็จะต่างกันออกไป แต่ถ้ามีการสร้างระบบรองรับโดยมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาครูและผู้บริหาร ก็สร้างดัชนีชี้วัดระบบที่รองรับนั้น

1.4 การกำหนดเกณฑ์ มาตรฐาน

การประเมินการดำเนินการในขั้นต่อมา ก็จะพิจารณาว่ามีการกำหนดเกณฑ์ มาตรฐานต่างๆ ไว้แล้วหรือไม่ เช่น มาตรฐานผลผลิตทางการศึกษามีแล้วหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ถ้าตั้งเป้าหมายว่าเด็กที่จบโรงเรียนประถมศึกษาอย่างน้อยต้อง 1) ทำกับข้าวเป็นซึ่งอาจมีมาตรฐานขั้นต่ำสุดก็คือ ทำแล้วกินได้ โดยการกินเป็นดัชนี และเกณฑ์คือการกินได้หรือคนกินพอใจ 2) ตกน้ำไม่ตาย คือต้องว่ายน้ำเป็นทุกคน 3) ชี้อัจฉริยะเป็น และ 4) เล่นดนตรีได้อย่างน้อย 1 ชิ้น ดัชนี คือการเล่นดนตรีได้ และเกณฑ์คือต้องมีคนพอใจฟัง เป็นต้น ดังนั้นในการประเมิน จึงจำเป็นต้องมีดัชนีชี้วัดและเกณฑ์ด้วย

1.5 การสั่งการให้เกิดผล

การสั่งการให้เกิดผลเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการวัดกระบวนการหรือมาตรการในเชิงการบริหาร แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องทำทั้งหมดนี้ อาจเลือกวัดบางเรื่อง และบางเรื่องไม่ต้องวัดก็ได้ ต่อไปนี้

อนาคตจะมีการวัดความสามารถของผู้อำนวยความสะดวกพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาในการสั่งการ ซึ่งอาจวัดได้ในหลายมิติ เช่น สั่งการที่ไหน และเมื่อสั่งการแล้วมีผู้รับไปดำเนินการและติดตามหรือไม่ ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะต้องวัดประเมินกันต่อไป

1.6 การเตรียมความพร้อม

การเตรียมความพร้อมของการปฏิรูปการศึกษา เราอาจจะเลือกมิติสำคัญๆ ของการเตรียมความพร้อมของการปฏิรูปการศึกษามาสร้างดัชนีก็ได้ เช่น การเตรียมครูในอนาคต ความพร้อมนั้นเราต้องเลือกว่าเตรียมความพร้อมในเรื่องใด ซึ่งอาจเป็นเรื่องของระบบ การลงทุน ทรัพยากร หรือความเข้าใจของผู้ปกครอง ขึ้นอยู่กับว่าจะเลือกเรื่องใดขึ้นมาเพื่อสร้างดัชนีตัวชี้วัดในเรื่องนั้นๆ ต่อไป

▶ มิติที่ 2 การประเมินผลการดำเนินการ

การประเมินผลการดำเนินการ เป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นว่าสิ่งที่ดำเนินการไปแล้วนั้นเกิดผลหรือไม่เกิดผล และผลที่เกิดขึ้นเป็นผลที่ดีตรงกับความต้องการในการปฏิรูปการศึกษาหรือไม่ หรือมีการอ้างเรื่องอื่นแล้วบอกว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเราอาจจะชี้ให้เห็นว่าไม่เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา ตัวอย่างเช่น การผลักดันของรัฐบาลในการออกกฎหมายตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนด กฎหมายที่ออกมานั้นออกมาช้าหรือเร็ว ได้รับการสนับสนุน และมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือไม่

ในการประเมินผลการดำเนินการ จะเป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นแล้วดังภาพ กล่าวคือ

▶▶▶ การประเมินการดำเนินการ
<ol style="list-style-type: none">1. กฎหมายที่เกิดขึ้น2. ระเบียบ กฎ คำสั่ง นโยบาย3. ระบบบริหารการปฏิรูปการศึกษา4. ผลลัพธ์ของการดำเนินการ

ทั้งนี้ผลลัพธ์จากข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 บังเกิดผลในทางปฏิบัติหรือไม่ มีการนำไปใช้หรือมีการสร้างความเข้าใจหรือไม่ ซึ่งผลการดำเนินการสามารถประเมินได้จากประเด็น ต่อไปนี้

▶▶▶ ผลการดำเนินการพิจารณาจาก
<ol style="list-style-type: none">1. การเกิดขึ้นมีขึ้นของการดำเนินการ2. การนำไปใช้ประโยชน์จริง3. ผลจากการดำเนินการ

1. การเกิดขึ้นมีขึ้นของการดำเนินการ

เมื่อดำเนินการแล้ว มีการเกิดขึ้นมีขึ้นของการดำเนินการหรือไม่ ถ้ามีเกิดขึ้นแล้ว มีการตั้งผู้รับผิดชอบ มีการจัดสรรงบประมาณ มีการออก

มาตรฐานการดำเนินงานหรือไม่ ตัวอย่างเช่น การประเมินกฎหมายจัดตั้งสภาครู จะต้องดูว่าได้มีการดำเนินการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบ มีการจัดสรรงบประมาณ มีการออกมาตรฐานจริยธรรม หรือจรรยาบรรณของครู และมีการจัดตั้งสภาครูหรือไม่ นี่คือผลของกฎหมายซึ่งจะเกิดสิ่งเหล่านี้ตามมา และต้องดูด้วยว่าสภาครูที่เกิดขึ้นมามีคุณภาพหรือไม่ ซึ่งมีมิติเงื่อนไขในการสร้างดัชนีมากมายขึ้นอยู่กับว่าจะเลือกเรื่องใดขึ้นมากำหนด

2. การนำไปใช้ประโยชน์จริง

สิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้วนั้น สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จริงมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่น ชมรมผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นบริษัทผู้ผลิตรายย่อยต่างๆ ได้ร่วมกันสร้างขาเทียมขึ้นและออกแบบกันเอง โดยบริษัทแต่ละบริษัทต่างก็นำเอาสิ่งที่บริษัทตนเองผลิตออกมาออกแบบและปรับปรุงออกมาเป็นขาเทียม ทำให้ได้ราคาถูกกว่าสั่งซื้อจากต่างประเทศ ประมาณ 10 เท่า ซึ่งเป็นขาเทียมที่ใช้ได้ และที่สำคัญคือใช้ได้เหมาะกับบุคคลแต่ละคน โดยผลิตเพื่อการกุศลและผลิตเพื่อเป็นสินค้า ซึ่งเป็นการผลิตที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง ส่วนในเมืองไทยจะเห็นว่ามีการจัดซื้ออุปกรณ์ต่างๆ มากมายแต่ก็ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง

3. ผลจากการดำเนินการ

เป็นการประเมินว่าเมื่อดำเนินการไปแล้วดีหรือไม่ มีการขยายผล มีการดำเนินการต่อเนื่อง มีการยอมรับและมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุง เพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเพียงไร ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถสร้างดัชนีชี้วัดในแต่ละเรื่องได้ต่อไป

▶ มิติที่ 3 การประเมินผลจากการดำเนินการ

เมื่อมีการดำเนินการตามข้อกำหนดในการปฏิรูปการศึกษาแล้วเสร็จ มีผลงานออกมาให้เห็นเป็นชิ้นเป็นอันหรือไม่ เช่น กฎหมายแต่ละฉบับ หรือระเบียบต่างๆ เป็นต้น และสิ่งที้ออกมานั้นดีหรือไม่ดี ตรงตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้หรือไม่ มีคุณภาพเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากผู้รับผลจากการปฏิรูป ผลที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย และผลที่เกิดขึ้นในแง่สถาบัน ดังนี้

■ 3.1 ผู้รับผลจากการปฏิรูปการศึกษา

สิ่งที่เราควรให้ความสำคัญก็คือ ผลสุดท้ายจริงๆ ที่เกิดจากการปฏิรูปการศึกษา ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูปการศึกษานั้น ไม่ได้วัดเฉพาะที่ขั้นตอนกระบวนการหรือกฎหมายที่ออก แต่วัดที่ผลผลิตจริงๆ หรือผู้รับประโยชน์ที่จะเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งมี 5 กลุ่ม ได้แก่

▶▶▶ ผู้รับผลจากการปฏิรูปการศึกษา	□
1. ผู้เรียน	
2. นักศึกษา	
3. ประชาชน	
4. ผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตทางการศึกษา	
5. สังคมในภาพรวม	□

1) ผู้เรียน

การนำเอาเงื่อนไขตามมาตรา 6 ใน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ คือ การทำให้คนไทยเป็นคนที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม ความรู้ อยู่ร่วมกับคนอื่นอย่างมีความสุข มาวัดผลผลิตผู้เรียนนั้น ผลผลิตผู้เรียนจะไม่มีทางเกิดขึ้นได้ตามนั้น ถ้าไม่มีการสร้างมาตรวัดเพื่อวัดผลผลิตผู้เรียน ดังนั้นในอนาคตสภาพการศึกษา จะต้องเป็นผู้สร้างมาตรวัดนี้ เนื่องจากปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการเป็นทั้งหน่วยงานนโยบาย และเป็นหน่วยปฏิบัติด้วย จะไม่สร้างนโยบายอะไรก็ตามที่วัดได้ เพราะถ้าวัดออกมาได้ผลเชิงลบก็เท่ากับตำหนิหน่วยงานนั้นว่าบกพร่อง ในหลายประเทศจึงแยกหน่วยงานออกจากหน่วยปฏิบัติ เพื่อที่หน่วยงานนโยบายจะเป็นผู้สร้างเกณฑ์ และหน่วยปฏิบัติจะต้องทำให้ได้ตามเกณฑ์ โดยหน่วยงานนโยบายเป็นผู้ติดตามประเมิน

มาตรวัดนี้จะเป็นตัวสร้างดัชนีชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาที่เราต้องช่วยกันสร้างขึ้นมา ซึ่งการสร้างดัชนีชี้วัดผลผลิต ในมุมมองของผลผลิตที่เป็นนักเรียน วัดได้โดยดูจากความรู้ วุฒิภาวะทางอารมณ์ (EQ) ความฉลาดทางสติปัญญา (IQ) ขึ้นอยู่กับเราที่จะสร้างขึ้นมา ซึ่งผมก็ขอฝากเรื่องเกณฑ์คุณธรรมด้วย เพราะขณะนี้เรายังด้อยทั้ง EQ และ IQ เนื่องจากเราสร้างมาตรวัดขั้นตอนกระบวนการ และวัดเนื้อหา แต่ไม่ได้วัดวิธีคิด ดังนั้นเราจึงวัดที่จำนวนเนื้อหาและชั่วโมงที่สอน ซึ่งเป็นการวัดที่ตัวเลข ดังนั้นเราควรจะเริ่มคิดวิธีวัดใหม่ว่า เราจะวัดผู้เรียนอย่างไร ในการวัดผู้เรียน ดัชนีตัวที่หนึ่งก็คือ ความสามารถในการคิดของนักเรียน ดัชนีตัวที่ 2 คือ วุฒิภาวะทางอารมณ์ (EQ) ซึ่งเราอาจจะเลือกใช้ดัชนีชี้วัด

ได้หลายอย่าง เช่น เด็กติดยาจะสะท้อนถึงการมีวุฒิภาวะทางอารมณ์ต่ำ เด็กที่มีว่สมทางเพศจะสะท้อนถึงการมีวุฒิภาวะทางอารมณ์ที่สูงเกินความจำเป็น ขึ้นอยู่กับว่าจะ เลือกดัชนีตัวใด แต่ดัชนีที่เรายังให้ความสนใจกันน้อยมากในกระบวนการศึกษาคือ AQ (Adversity Quotient) หมายถึง ความสามารถในการอดทน อดกลั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่เด็กไทยยังขาดมาก แต่เราวัดไม่ได้ เพราะเขาไม่ได้สอน แต่ถ้าเราตั้งเงื่อนไขตามมาตรา 6 ว่าต้องมีและต้องวัดทั้ง IQ, EQ และ AQ แล้ว เราก็ต้องสร้างดัชนีและเกณฑ์ตัวนี้ขึ้นมาวัด โดยอาจศึกษาว่ามีประเทศใดบ้างที่สร้างเกณฑ์อันนี้แล้วบ้าง เช่น สิงคโปร์ มีการสร้างเกณฑ์สำหรับผู้จบการศึกษาใน 3 ระดับ คือ ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา โดยวัดว่าเด็กและเยาวชนที่จบการศึกษาแต่ละระดับแล้วจะต้องทำอะไรเป็น รู้อะไรมากน้อยเพียงใด และอยู่ร่วมกับคนอื่นอย่างมีความสุขหรือไม่ มากน้อยเพียงใด เป็นต้น

2) นักศึกษา

เราต้องสร้างเกณฑ์วัดผลผลิตของนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาตามเป้าหมาย ผลผลิตที่กำหนด โดยในแต่ละวิชาจะต้องบอกได้ว่านักศึกษาจะต้องรู้อะไร หรือทำอะไรได้ แล้วประกาศให้นักศึกษาทราบ และมีหลักฐานให้เทียบได้โดยไม่ต้องสอบ และถ้าจบเป็นมหาบัณฑิต ก็จะมีเกณฑ์ที่กำหนดคุณสมบัติของนักศึกษาว่า จะมีความสามารถทำอะไรได้ เป็นต้น ซึ่งเป็นการวัดที่เป้าหมายผลผลิต

3) ประชาชน

เป้าหมายผลผลิตของการปฏิรูปการศึกษาสำหรับประชาชนตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดมีได้หลายอย่าง ได้แก่ การมี

โอกาสในการศึกษา การมีโอกาสในการอ่านหนังสือ และคุณภาพของห้องสมุดประชาชน ทั้งนี้เป้าหมายผลผลิตก็คือ การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ สนใจที่จะเรียนรู้ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ โดยบางเรื่องอาจจะทำเป็นกรณีศึกษา (case) บางเรื่องอาจจะทำเป็นภาพรวมทั่วไปได้ ขึ้นอยู่กับว่าจะประเมินได้มากน้อยเพียงใด แต่ดัชนีชี้วัดบางตัว ยังถือว่าเป็นมาตรวัดในด้านกระบวนการแต่ไม่ใช่เป็นมาตรวัดด้านเป้าหมายผลผลิต เช่น การสร้างแหล่งเรียนรู้ ซึ่งอาจกำหนดดัชนีชี้วัดว่ามีสถานที่ที่ประชาชนจะไปนั่งอ่านหนังสือได้ในระยะทางไม่เกิน 3 กิโลเมตร และจำนวนรายการวิทยุสำหรับให้ความรู้แก่ประชาชน เป็นต้น

4) ผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตทางการศึกษา

ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากผลผลิตทางการศึกษา (stakeholder) ซึ่งประกอบด้วย บริษัทที่จ้างงาน ร้านค้าต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผลผลิตทางการศึกษาส่วนหนึ่ง ที่ต้องวัดจากความพึงพอใจของผู้ใช้งานหรือผู้ประกอบการว่า นักศึกษาที่จบมาแล้วมีความรู้หรือคุณสมบัติที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง ซึ่งขณะนี้มีผลการสำรวจความเห็นและผลการวิจัยที่ตรงกันทั้งในประเทศตะวันตกและในประเทศไทย โดยในประเทศตะวันตกพบชัดเจนว่า ผู้ประกอบการไม่ต้องการผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญามากนัก แต่สนใจผู้ที่มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ คือ ประการที่ 1) ผู้ที่มีลักษณะเป็น general specialist คือ ทำได้ทุกชนิดและแต่ละชนิดที่ทำ ทำได้เก่ง ประการที่ 2) คนที่ปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว หากมีอะไรปรับเปลี่ยนหรือมีเทคโนโลยีใหม่ก็สามารถปรับตัวรับได้หมด เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ประการ

ที่ 3) คนที่มีคุณสมบัติของความเป็นมนุษย์ที่ดี มีทักษะมนุษย์ สื่อสารได้ สร้างความเจริญไม่ว่าอยู่ที่ใด มีสามัคคีธรรม มีจิตใจเอื้อเฟื้อ ฯลฯ และ
ประการที่ 4) เป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะทางอารมณ์สูง ซึ่งก็สอดคล้องกับผู้
ประกอบการในประเทศไทยที่ต้องการผู้ที่มีความสามัคคี และมีการปรับตัว
เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้

5) สังคมในภาพรวม

หนังสือ *As The Future Catches You* เขียนไว้ว่าประเทศที่ไม่ปรับตัว
และไม่ยกระดับคุณภาพการศึกษาหรือคุณภาพของคน คือประเทศที่จะ
จมนลงอย่างต่อเนืองและตกต่ำไปเรื่อยๆ คนที่อยู่ได้และปรับตัวได้ก็คือคน
ที่ยกระดับคุณภาพ ซึ่งเป็นผลผลิตของการศึกษา ดังนั้นดัชนีชี้วัดสังคม
ในภาพรวม ก็คือ การดูว่าสังคมไทยมีความสามารถในการแข่งขันระดับ
นานาชาติ (international competitiveness) ไม่ว่าจะขึ้นไปถึงระดับใดก็ตาม
การได้รับการยอมรับจากชาติอื่น ระดับของมาตรฐานผลผลิตของไทย
และการลงทุนของไทยในต่างประเทศเป็นอย่างไรตามที่สภาการศึกษาได้
จัดทำ สิ่งเหล่านี้นับเป็นสังคมไทยในภาพรวม ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าจะเลือก
ประเมินผลผลิตเรื่องใด

■ 3.2 ผลที่เกิดกับกลุ่มเป้าหมาย

ผลการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายที่จำแนกเป็น
5 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น สามารถพิจารณาได้ในประเด็นต่อไปนี้

▶▶▶ ผลที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย	□
<ol style="list-style-type: none"> 1. ปริมาณและความครอบคลุม 2. คุณภาพ 3. การสนองต่อต่องานและสังคม 4. ความสามารถในการพัฒนาตนเอง 	□

1) ปริมาณและความครอบคลุม

เป็นการประเมินว่าการปฏิรูปการศึกษานั้นให้ผลมากน้อยเพียงใด และครอบคลุมหรือไม่ ผลในเชิงปริมาณนั้นเป็นสิ่งที่ดี แต่ไม่ได้หมายความว่าดีเสมอไป เพราะฉะนั้นถ้าเราจะดูผลในเชิงปริมาณต้องดูประกอบไปกับผลในเชิงคุณภาพด้วย ผลในเชิงปริมาณได้แก่ เด็กด้อยโอกาสได้รับโอกาสเพียงพอหรือไม่ เด็กชนบทซึ่งเคยเรียนได้จบเพียงแค่ประถมศึกษาขณะนี้จะได้เรียนจนจบมัธยมศึกษาปีที่ 3 ตามกฎหมายภาคบังคับคิดเป็นร้อยละเท่าใดของเด็กในชนบทยากจน ซึ่งจะต้องดูทั้งในด้านปริมาณและความครอบคลุมเพื่อสร้างดัชนีชี้วัดต่อไป

2) คุณภาพ

รัฐควรสร้างเกณฑ์และดัชนีชี้วัดระดับคุณภาพของโรงเรียน เพื่อจำแนกคุณภาพของโรงเรียนให้ได้ เช่นเดียวกับที่ใช้วัดความเชื่อถือทางการเงิน เช่น จำแนกเป็นระดับ AA เท่ากับ ดีเยี่ยม ระดับ A เท่ากับ ดี และระดับ B เท่ากับ พอทนได้ เป็นต้น เพื่อให้โรงเรียนในตัวเมืองและชนบทมีคุณภาพใกล้เคียงกัน ดังนั้นการวัดคุณภาพ จึงควรเป็นการวัด

จากมาตรฐานกลาง โดยใช้แบบทดสอบระดับประเทศ (National Test) ตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษใช้ระบบทดสอบกลาง ซึ่งเป็นการออกข้อสอบทางด้านภาษา คำนวณ วิทยาศาสตร์ สำหรับเด็กระดับอายุต่างๆ แล้วบังคับให้ทุกโรงเรียนต้องแจ้งผลการทดสอบให้สาธารณชนทราบ ดังนั้นเมื่อรู้มาตรฐานเหล่านี้จะบอกได้เลยว่าโรงเรียนนี้ขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นใด (LEA = Local Education Authority) เมื่อเทียบกับโรงเรียนอื่นแล้วอยู่ในเกณฑ์ใด เช่น ต่ำกว่ามาตรฐาน เท่ากับมาตรฐาน หรือว่าสูงกว่ามาตรฐาน โดย LEA ซึ่งเป็นองค์การการศึกษาส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบ ถ้าหากโรงเรียนใดมีผลการดำเนินการออกมาไม่ได้อย่างต่อเนื่อง เขาก็จะประกาศเป็นเขตวิกฤติทางการศึกษา ซึ่งรัฐบาลจะจับตามองเป็นกรณีพิเศษ และจะมีผลกระทบต่อดังกล่าวผู้บริหารโรงเรียน และผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่นอีกด้วย

3) การสนองตอบต่องานและสังคม

ผลที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายอีกตัวหนึ่งคือ เมื่อผู้ที่สำเร็จการศึกษาพ้นจากสถานศึกษาออกไปแล้วมีการจัดวางตำแหน่งในสังคมอย่างไร ดัชนีชี้วัดสังคม ได้แก่ สำเร็จการศึกษาออกไปแล้ว ใช้เวลานานเท่าไรกว่าจะได้งานทำ ได้ทำงานร้อยละเท่าใด แต่ดัชนีในกลุ่มนี้บางตัวอาจจะเกินขอบเขตความสามารถในการควบคุม โดยอาจจะมีสาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจ และผลที่เกิดกับสังคมอื่นๆ ก็ได้ เช่น ดัชนีชี้วัดที่แสดงการทะเลาะกันในครอบครัว การละทิ้งบุตร ระดับของอาชญากรรม โสเภณี ยาเสพติด ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็จะเป็นตัววัดคุณสมบัติของการศึกษา ซึ่งจะต้องมีความชัดเจน และอาจใช้ประเมินคุณภาพผลผลิตทางการศึกษาได้

4) ความสามารถในการพัฒนาตนเอง

ผู้ที่สำเร็จการศึกษาออกไปแล้ว มีความสามารถในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลาหรือไม่ เราจะใช้ดัชนีหรือสร้างดัชนีชี้วัดผลผลิตของผู้ที่สำเร็จการศึกษาออกไปแล้วเกี่ยวกับความสามารถในการพัฒนาตนเองได้อย่างไร

■ 3.3 ผลที่เกิดขึ้นในแง่สถาบัน

ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปในผลที่เกิดขึ้นในแง่ของสถาบัน จะพิจารณาจาก

▶▶▶ ผลที่เกิดขึ้นในแง่สถาบัน
<ol style="list-style-type: none"> 1. สถาบันการศึกษาทุกระดับ 2. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหาร 3. สถาบันส่งเสริมและพัฒนา

1) สถาบันการศึกษาทุกระดับ

สิ่งที่ประเมินกันอยู่ในขณะนี้ ก็คือระบบประกันคุณภาพที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาดำเนินการอยู่นั่นเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ โดยขณะนี้ได้เริ่มต้นด้วยดัชนีตัวชี้วัดประมาณ 25 ตัว ซึ่งในระยะยาวอาจจะวัดมากกว่านี้ หรืออาจจะต้องสร้างมาตรวัดในด้านคุณภาพด้วย สถาบันการศึกษาบางแห่งมีการใช้มาตรวัดที่วัดง่าย เช่น อธิการบดีต้องเป็นศาสตราจารย์หรือจบปริญญาเอก จึงทำให้หาคนได้ยาก และต้องนำคนนอกมาเป็นอธิการบดี ซึ่งในระยะแรกอาจจะดีก็ได้

เพราะถ้าให้คนภายในมาดำเนินการก็อาจจะพบปัญหาเดิมๆ เป็นต้น ดังนั้นสถาบันการศึกษาทุกระดับ อาจจะต้องสร้างมาตรฐานวัด และมาตรฐานที่สำคัญและยังได้รับความสนใจกันน้อย ก็คือมาตรฐานเป้าหมายผลผลิตว่า ปีหนึ่งสถาบันการศึกษาสามารถรับเด็กได้มากน้อยเพียงใด เด็กสำเร็จการศึกษาได้ปริมาณเท่าไร และอาจจะต้องเพิ่มดัชนีชี้วัดคุณภาพของผู้ที่สำเร็จการศึกษาออกไปแล้วในมาตรฐานการประกันคุณภาพว่าสามารถปฏิบัติงานได้ดีเพียงใด ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันกันในเรื่องคุณภาพ ไม่ใช่แข่งขันกันในเรื่องปริมาณการรับนักศึกษา

2) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหาร

ในอนาคตนอกจากจะต้องมีสำนักงานเลขาธิการ 4 แห่ง และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ยังมีกระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการจัดการการศึกษาด้วย ไม่ใช่กระทรวงศึกษาธิการเพียงหน่วยงานเดียว หน่วยงานเหล่านี้มีคุณภาพ และประสิทธิภาพเป็นอย่างไร สร้างผลผลิตออกมาปริมาณมากน้อยเพียงใด มีความรับผิดชอบต่อความผิดพลาด หรือความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่หรือไม่

3) สถาบันส่งเสริมและพัฒนา

เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนา เช่น สถาบันผลิตครู สถาบันพัฒนาครูประจำการ สภาครูมีคุณภาพเป็นอย่างไร เราจะได้วัดประเมิน และสร้างดัชนีชี้วัดส่วนนี้ขึ้นต่อไป

▶ มิติที่ 4 การประเมินผลต่อเนื่องของการปฏิรูปการศึกษา

เป็นการประเมินว่าเมื่อมีผลจากการดำเนินการในขั้นที่ 1 การประเมินการดำเนินการ ขั้นที่ 2 การประเมินผลการดำเนินการ และขั้นที่ 3 การประเมินผลจากการดำเนินการแล้ว หลังจากนั้นยังมีอะไรเกิดขึ้นตามมาอีกบ้าง ได้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ และมีการขยายผลเพื่อให้ประชาชนเข้าใจมากขึ้นหรือไม่ สิ่งเหล่านี้ทั้งหมดสามารถดึงมาสร้างดัชนีชี้วัดการปฏิรูปการศึกษาได้ทั้งสิ้น ขึ้นอยู่กับว่าเราจะดึงเรื่องอะไรขึ้นมาด้วยเหตุผลหรือวัตถุประสงค์อะไร ไม่มีอะไรที่ผิด และนี่คือเหตุผลว่าทำไมทุกอย่างจึงต้องทำวิจัย เนื่องจากทุกอย่างเป็นพลวัต (dynamics) นั่นเอง

ในการประเมินผลต่อเนื่องของการปฏิรูปการศึกษา นอกจากดูที่ผลผลิตสุดท้าย (end-product) หรือเป้าหมายที่เป็นผลผลิต (output) แล้ว เรายังต้องพิจารณาคุณสมบัติต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

▶▶▶ การประเมินผลต่อเนื่องของการปฏิรูปการศึกษา	<input type="checkbox"/>
1. ความยั่งยืน	
2. การปรับตัว	
3. การขยายผล	
4. การยอมรับและสนับสนุน	<input type="checkbox"/>

1) ความยั่งยืน

เป็นการพิจารณาผลที่เกิดขึ้นมาแล้วว่ามีความยั่งยืนหรือไม่ เช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่นเกิดความยั่งยืนหรือไม่ คนไทยท้องถิ่นที่คิดสิ่งต่างๆ ขึ้นมา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเรื่องนี้หรือไม่ และได้มีการนำไปจดทะเบียน หรือมีการส่งเสริมให้คนเข้าใจเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่นมากขึ้นเพียงใด

2) การปรับตัว

การปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นมา เกิดจากการปรับตัวเพื่อรองรับ การปฏิรูปการศึกษาหรือว่าการปฏิรูปการศึกษาเป็นการทบทวนของเก่า แล้วสร้างของใหม่ตลอดเวลา การทบทวนของเก่าแล้วสร้างของใหม่ตลอดเวลานั้น เป็นสิ่งที่บ่งบอกชัดเจนว่าเป็นความล้มเหลวของการปฏิรูปการศึกษา

3) การขยายผล

ถ้าสิ่งใดที่ปฏิรูปแล้วส่งผลออกมาดีก็ควรมีการขยายผลต่อไป โดยการขยายผลจะต้องมีความสอดคล้องเป็นเอกภาพและส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งหน่วยงานอื่นควรรับไปขยายผลต่อ เช่น ครูดีเด่น ครูแห่งชาติ ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติดำเนินการได้ดีแล้วนั้น ควรมีการนำไปขยายผลโดยหน่วยงานอื่น

4) การยอมรับและสนับสนุน

การยอมรับของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นเรื่องของการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นแหล่งเงินทุน ผู้ให้งบประมาณ ประชาชน พ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้ใช้งานต่างๆ อันเป็นการประเมินผลที่ต่อเนื่อง และเป็นอีกมิติหนึ่งของการสร้างดัชนีชี้วัดการปฏิรูปการศึกษาเช่นเดียวกัน

จากการประเมินทั้ง 4 มิติดังกล่าวมาข้างต้น นำไปสู่การสร้างระบบการประเมิน ซึ่งควรมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

▶▶▶
การสร้างระบบประเมิน
□

1. กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการประเมิน
2. กำหนดประเด็นที่ต้องประเมิน
3. กำหนดดัชนีและเกณฑ์
4. วางระบบประเมิน
5. ประเมินและรายงาน
6. ปรับระบบและเกณฑ์ประเมิน

1. กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการประเมิน

เราจะต้องตั้งคำถามให้ชัดเจนเสียก่อนว่าเป้าหมายที่เราต้องการคืออะไร วัตถุประสงค์ของการสร้างระบบประเมินซึ่งดัชนีชี้วัดเป็นส่วนหนึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสิ่งใด เพื่อให้ได้ข้อมูล เพื่อให้ได้นโยบาย หรือประเมินเพื่อจะเสนอแนะ ปรับปรุงกับใคร ดังนั้นจึงต้องตั้งเป้าหมายให้ชัดเจนเสียก่อน และการประเมินจะนำคะแนนเสียงมาตัดสินข้อเท็จจริงไม่ได้ นอกจากนี้การวางระบบประเมิน ไม่จำเป็นจะต้องเป็นระบบที่ใหญ่ เป็นระบบที่เล็กก็ได้ ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของการประเมิน

2. กำหนดประเด็นที่ต้องประเมิน

ประเด็นที่เราต้องการประเมินคืออะไร เป็นเรื่องที่เราต้องตั้งเป็นประเด็นไว้ก่อน เช่น การประเมินสัมฤทธิ์ผลการเรียนรู้ การประเมินสัมฤทธิ์ผลของหลักสูตร การประเมินสัมฤทธิ์ผลของการผลิตครู การประเมินสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาครู หรือการประเมินสัมฤทธิ์ผลของสำนักประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นต้น โดยเป็นการตั้งประเด็นในการประเมิน และมีประเด็นย่อยอะไรบ้างต้องเลือกให้ชัดเจน เช่น การประเมินคุณภาพของเด็กนักเรียน อาจจำแนกประเด็นย่อยได้เป็น คุณภาพของความแข็งแรงของร่างกาย (physical fitness) คุณภาพของความสามารถในการเอาตัวรอด คุณภาพของคุณสมบัติบางชนิด เช่น การทำงานเป็นทีม เรื่องของความสามารถทางความคิดต่างๆ เป็นต้น

3. กำหนดดัชนีและเกณฑ์

ดัชนีชี้วัดเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางระบบประเมินทั้งระบบ โดยดัชนีคือดูเรื่องอะไร และดูลักษณะใดของเรื่องนั้น ส่วนเกณฑ์ก็คือตัวชี้ / ตัวตัดสินในเรื่องนั้น

4. วางระบบประเมิน

การวางระบบประเมินควรกำหนดระบบและวิธีการ ผู้รับผิดชอบงบประมาณที่ใช้ และความถี่ในการประเมินให้ชัดเจนเสียก่อน

5. ประเมินและรายงาน

เริ่มต้นการประเมิน โดยเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วรายงานผล

6. ปรับระบบและเกณฑ์ประเมิน

ปรับระบบและเกณฑ์ประเมิน เพราะกระบวนการประเมินจะไม่หยุดนิ่ง จะเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ดังนั้นต้องปรับทั้งระบบและปรับเกณฑ์ไปเรื่อยๆ แต่ที่สำคัญคือ การประเมินของเราจะมีประโยชน์หรือไม่ก็ต่อเมื่อมีคนนำไปใช้

ที่กล่าวมาทั้งหมด อาจจะไม่ช่วยชี้แนะตัวชี้วัดในรายละเอียดมากนัก แต่ทำให้เห็นภาพกว้างๆ ซึ่งสามารถจะนำไปใช้และจัดทำรายละเอียดต่อไปได้

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

ดร. รุ่ง แก้วแดง

ดร. เจ็อบจันทร์ จงสถิตอยู่

ดร. ชินภัทร ภูมิรัตน

ผู้จัดทำรายงาน

ดร. รุ่งเรือง สุชาภิรมย์

นางจินตนา ศักดิ์ภู่อราม

นายอุคเรนทร์ สุขนวล

นางสาวอวยพร ประพฤทธิธรรม

ผู้อำนวยการโครงการ

รองผู้อำนวยการโครงการ

จัดทำรูปเล่มรายงาน

นางสาวอวยพร พฤทธิธรรม