

การประกันคุณภาพการศึกษานอกระบบ

ความหมาย

การประกันคุณภาพการศึกษานอกระบบ (Quality Assurance of Nonformal Education) หมายถึง การตรวจสอบและการให้คำรับรองว่ากิจกรรมการศึกษาหรือกระบวนการดำเนินงานได้ดำเนินการตามระบบที่วางไว้และมีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ทั้งนี้เพื่อให้สังคมมีความมั่นใจในผลผลิตของการศึกษา คือ ผู้เรียนมีคุณลักษณะตามที่สังคมคาดหวังไว้

คุณภาพ เป็นหัวใจสำคัญที่นำไปสู่การประกันคุณภาพ ในทางการศึกษา คุณภาพจะหมายถึงการที่ผู้เรียนมีคุณลักษณะต่างๆ ครบถ้วนตามความคาดหวังของหลักสูตร และการที่จะบรรลุเป้าหมายในการสร้างคุณภาพได้ สถานศึกษาจะต้องจัดระบบการบริหารคุณภาพ การจัดการคุณภาพ และการดำเนินการให้เกิดคุณภาพอย่างต่อเนื่องไม่มีสิ้นสุด

ความเป็นมา

ตามประวัติความเป็นมาจะพบว่าได้นำระบบ ISO (The International Organization for Standardization) มาใช้ทางด้านการศึกษาและได้มีบทบาทในการกำหนดมาตรฐาน ในปี ค.ศ. 1947 ได้กำหนดมาตรฐานสากล (International standard) และได้มีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานระบบคุณภาพ ISO 9000 ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1987 เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานตรวจสอบคุณภาพของผลิตภัณฑ์ เพื่อให้มั่นใจว่าผลิตภัณฑ์นั้นๆ เป็นไปตามที่ถูกคัดต้องการโดยมีกลุ่มประชาคมยุโรปเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดในโลก ที่นำระบบมาตรฐานสากลนี้มาใช้และขยายผลไปทั่วโลก โดยได้ใช้มาตรฐานนี้เป็นเกณฑ์พิจารณาคุณภาพในการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมจากต่าง

ประเทศ ต่อมาทำให้เกิดระบบประกันคุณภาพและการบริหารคุณภาพสากลขึ้น ซึ่งเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก

ในวงการศึกษาได้นำรูปแบบ ISO มาประยุกต์ใช้เพื่อยกระดับและควบคุมคุณภาพการจัดการศึกษา หลายประเทศในยุโรปและอเมริกาได้ปฏิรูปการศึกษา โดยบรรจุหลักการประกันคุณภาพเข้าสู่แผนพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา เช่น นำหลักการ ISO มาปรับเป็นวงจรคุณภาพด้านการศึกษา เช่น มีการวิเคราะห์ความต้องการของตลาดแรงงานและคุณสมบัติของผู้เรียน ที่องค์กรต้องการมีการกำหนดหลักสูตรและพัฒนาหลักสูตรให้สนองความต้องการของตลาด การกำหนดเนื้อหา การวางแผนและการจัดการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผล การเข้าสู่งานของผู้จบการศึกษา การติดตามผลผู้เรียนและการวิจัยเพื่อหาประสิทธิภาพการทำงาน การปรับปรุงงานตามวงจรของการปฏิบัติงาน เป็นต้น การพัฒนาคุณภาพทางการศึกษามีระบบเช่นเดียวกับการพัฒนาคุณภาพขององค์กรทางอุตสาหกรรม โดยต้องมีกระบวนการที่ได้มาตรฐานเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องคุณภาพการศึกษาได้รับอิทธิพลมาจากกลยุทธ์ในการบริหารสมัยใหม่ โดยให้ความสำคัญกับผู้เรียน การตัดสินใจเรื่องคุณภาพ มุ่งเน้นที่ความพึงพอใจและความต้องการของผู้เรียน ต่อโปรแกรมการเรียนการสอน ซึ่งรวมทั้งการมีโอกาสและทางเลือกในหลักสูตรต่างๆ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาน

ประกอบการและสถาบันสังคมอื่นๆ และเพื่อให้แน่ใจว่าระดับท้องถิ่นและกลุ่มบุคคลดังกล่าว สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและมีมาตรฐานใกล้เคียงกันในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้ยังได้กำหนดให้มีการประกันคุณภาพภายในและภายนอก และให้สถานศึกษาถือว่าการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่ง จะต้องดำเนินการเป็นระยะๆ ตามที่หน่วยงานจะกำหนด และให้ใช้มาตรฐานเป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพ

บริบทเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษานอกระบบ

การศึกษานอกระบบ มีขอบเขตการจัดกิจกรรมศึกษาที่กว้างขวางเพื่อครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายซึ่งหลากหลายโอกาสทางการศึกษาและอยู่ในสถานภาพที่ด้อยโอกาสกว่าบุคคลกลุ่มอื่นในสังคม เช่น กลุ่มผู้ไม่รู้หนังสือ กลุ่มเยาวชนที่ออกจากโรงเรียนกลางคัน กลุ่มคนพิการ กลุ่มแม่บ้านที่พลาดโอกาสในการศึกษาต่อ ผู้ต้องขัง พระ ชี กลุ่มแรงงานระดับฝีมือชั้นต่ำ และกลุ่มผู้ว่างงาน เป็นต้น ส่วนมากการศึกษานอกระบบจะมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายลูกจ้างที่อยู่ในวัยผู้ใหญ่มากกว่าวัยเด็ก ซึ่งอยู่ในเกณฑ์เข้าเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับ บุคคลเหล่านี้มีภูมิหลังและมีความสามารถที่แตกต่างกัน การศึกษานอกระบบควรประกันศักยภาพของสถานศึกษาในการจัดกิจกรรมการศึกษาเพื่อสนองตอบรายบุคคล รายกลุ่มและให้สอดคล้องกับความถนัด

การศึกษานอกระบบจัดตั้งขึ้นภายใต้ปรัชญาที่เน้น การสร้างความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษา ดังนั้น จึงมีภารกิจที่หนักในการจัดกิจกรรมหรือโปรแกรมการศึกษาสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายดังกล่าว กอปรกับบุคคลแต่ละคนต่างก็มีความต้องการและความมุ่งหวังที่แตกต่างกัน

และการศึกษานอกระบบต้องสนองตอบให้ได้ คือ เมื่อลูกจ้างมาขอรับบริการในหลักสูตรใดก็จะต้องจัดให้ได้ และเพื่อให้สามารถสนองตอบกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ห่างไกลได้ทั่วถึงและสามารถเข้าถึงชุมชนได้ในหลายๆ ประเทศ เช่น บังกลาเทศ เนปาล จีน อินโดนีเซีย และประเทศไทย เป็นต้น ได้ใช้กลยุทธ์ด้านการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเป็นแหล่งจัดกิจกรรมในพื้นที่บางแห่ง เช่น กรณีประเทศไทยได้จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนขึ้นในระดับตำบล โดยมีองค์กรในระดับอำเภอทำหน้าที่รับผิดชอบ และประสานกับผู้เกี่ยวข้องในชุมชน และมีองค์กรในระดับจังหวัดทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการจัดกิจกรรม และศูนย์ประสานงาน นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นภาครัฐหรือเอกชนได้มีบทบาทในการจัดการศึกษานอกระบบให้กับชุมชนอยู่อีกจำนวนมาก ระบบเครือข่ายหรือภาคีทางการจัดการศึกษานอกระบบจึงเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการระดมสรรพกำลังสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมให้กับประชาชน สำหรับผู้ถ่ายทอดความรู้นั้นหลายประเทศใช้ประโยชน์จากครูที่อยู่ในโรงเรียนท้องถิ่นอาสาสมัครมีการนำภูมิปัญญาชาวบ้าน ผู้รู้และเทคโนโลยีทางการศึกษาต่างๆ เช่น วิทยทัศน์ เทปเสียง รายการโทรทัศน์ วิทยุคอมพิวเตอร์ช่วยสอน ดังนั้น ความต้องการตามวัย ตามกลุ่มอาชีพ และองค์กรภาคีที่จัดการศึกษานอกระบบที่มีหลายประเภท ทำให้การศึกษานอกระบบมองหารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดทำระบบประกันคุณภาพนั้นคือ การจัดทำเกณฑ์ มาตรฐานเน้นคุณลักษณะผู้เรียนที่จบจากโปรแกรมหนึ่งๆ เน้นการประกันคุณภาพสื่อ ภูมิปัญญาและลักษณะของภาคี เป็นต้น

คุณภาพการศึกษานอกระบบ มีความหมายครอบคลุมถึงความสามารถในการบริหารจัดการด้านหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน สื่อ การวัดผล ประเมินผล ให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และเกิดผลสำเร็จโดยผลผลิตคือตัวผู้เรียนมีสมรรถนะด้าน คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น มีความเป็นระบบ สามารถคิดประยุกต์ความรู้ที่ได้รับ

ให้เกิดเป็นองค์ความรู้ใหม่ และนำไปใช้ในสถานการณ์อื่นๆ ได้ จนเกิดนิสักรักการเรียนรู้และแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต มีศักยภาพในการทำงานเป็นทีม และการมีส่วนร่วมสร้างสรรค์กิจกรรมทางสังคมและของตนเอง นอกจากนี้คุณภาพการศึกษานอกระบบ ยังรวมศักยภาพในการสร้างให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลงของครอบครัวชุมชน และสังคมด้วย

กลุ่มเป้าหมายของการศึกษานอกระบบครอบคลุมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดกิจกรรมการศึกษา ซึ่งเป็นเครือข่าย ผู้เรียน ผู้สอน และชุมชน ซึ่งเป็นอาสาสมัครและผู้มีภูมิปัญญาในระดับท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มบุคคลที่อาสาสมัครเป็นคณะกรรมการร่วมบริหารจัดการการศึกษานอกโรงเรียน คุณลักษณะที่พึงประสงค์อันเกิดจากผลผลิตของการศึกษานอกระบบสามารถนำมาเป็นตัวชี้วัดคุณภาพเพื่อนำเข้าสู่การประกันคุณภาพได้

ความจำเป็นที่การศึกษานอกระบบต้องมีการประกันคุณภาพ

การศึกษานอกระบบมีภารกิจที่ต้องทำกับกลุ่มคนหลากหลายและต้องใช้กระบวนการที่ยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ตลอดเวลา นอกจากนี้การจัดการศึกษานอกระบบยังมีความสัมพันธ์กับการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างแยกไม่ออก เพราะในช่วงเวลาหนึ่งบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาจต้องการเรียนรู้ด้วยตนเองในสิ่งที่ตนอยากรู้และนำความรู้นั้นมาบูรณาการกับการเรียนรู้ตามรูปแบบการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งมีวิธีเรียนรู้หลากหลายวิธี เช่น จากรายการโทรทัศน์ วิทยุ การแสดงพื้นบ้าน ภูมิปัญญาชาวบ้าน หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต วิกิพีเดีย เป็นต้น ความกว้างขวางในการจัดกิจกรรมและความมีอิสระภาพในการจัดการศึกษานอกระบบ ทำให้ยากต่อการประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพดังนั้นก็จึงควรต้องมีระบบการป้องกันการเกิดความด้อยในเรื่อง

คุณภาพ นั่นคือจะต้องมีการประกันคุณภาพแต่อาจไม่มุ่งให้ความสำคัญของผลลัพธ์ที่เป็นเชิงมั่งคั่งเน้นที่การสร้างเชื่อมั่นให้กับสังคมและกลุ่มเป้าหมาย โดยการศึกษาอกระบบจะสามารถประกันได้ว่าสามารถผลิตคนให้กับสังคมได้ตามคุณลักษณะที่สังคมคาดหวัง

เหตุผลและความจำเป็นอื่นๆ ที่ทำให้ต้องมีการประกันคุณภาพการศึกษานอกระบบ เช่น

1. คุณภาพการศึกษานอกระบบมีความแตกต่างกันอันเนื่องมาจากมีตัวแปรคือ ครู วิธีการเรียนรู้ บรรยากาศการเรียนรู้ ภูมิหลังของผู้เรียน และประเภทของหน่วยงานรับผิดชอบ
2. องค์กรที่รับผิดชอบการจัดการศึกษานอกระบบของรัฐจำเป็นต้องสร้างมาตรฐานกลางไว้เพื่อเป็นแนวปฏิบัติและเพื่อประเมินคุณภาพและศักยภาพของหน่วยงานย่อยที่ดำเนินการจัดการศึกษานอกระบบในพื้นที่
3. การประกันคุณภาพเพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์ของคุณภาพและมาตรฐานที่เน้นผลผลิต คือตัวผู้เรียนหรือกลุ่มเป้าหมายว่าได้มีการพัฒนาในระดับที่คาดหวังของบุคคล เช่น ชุมชน หรือสังคม การประกันคุณภาพการจัดการศึกษานอกระบบอาจมีความหมายสำคัญต่อความรับผิดชอบของผู้บริหารทุกคนในการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นอย่างมาก
4. หลายประเทศยังให้ความสำคัญกับกลไกในการดูแลระบบการประกันคุณภาพน้อยมาก ดังนั้นจึงน่าจะมีองค์กรกลางทำหน้าที่ดูแลกำกับ ตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการบริหารจัดการการศึกษานอกระบบตลอดจนควบคุมคุณภาพ ครู วิทยากร ภูมิปัญญา และมาตรฐานด้านสื่อ อุปกรณ์ทางการศึกษา เป็นต้น
5. การประกันคุณภาพ เป็นการสร้างความรับผิดชอบให้กับทุกคนที่เกี่ยวข้อง ในการสร้างงานอย่างมีคุณภาพ ดังนั้นควรมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการ

พัฒนาศักยภาพผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับบริหารจัดการและการจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบ เพราะบุคลากรมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในการสร้างคุณภาพและนำเข้าสู่การประกันคุณภาพ

ขั้นตอนการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษานอกระบบ

การดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษานอกระบบจะต้องมีการวางแผนและการจัดการของผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่จะรับประกันให้ชุมชน สังคมเชื่อมั่นได้ว่าสถานศึกษาจะพัฒนาให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ได้ตามมาตรฐานคุณภาพที่กำหนดไว้ในหลักสูตรและความมุ่งหมายของชุมชนสังคมจึงควรกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษานอกระบบไว้ดังนี้

1) หน่วยงานหรือสถานศึกษาที่จัดระบบสารสนเทศ ที่มีข้อมูลด้านปัจจัยนำเข้าและด้านกระบวนการอย่างเพียงพอต่อการประกันคุณภาพการศึกษานอกระบบ

2) หน่วยงานหรือสถานศึกษาพิจารณาและกำหนดมาตรฐานการศึกษานอกระบบ ระดับสถานศึกษาให้ครอบคลุมสาระการเรียนรู้ เป้าหมายการเรียนรู้ให้เหมาะสม สภาพผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3) หน่วยงานหรือสถานศึกษาจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษานอกระบบหรือธรรมนูญสถานศึกษา ที่ครอบคลุมในสาระต่างๆ คือ

3.1) กำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย และความสำเร็จของแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษานอกระบบ

3.2) กำหนดวิธีการดำเนินงาน ในการพัฒนาบุคลากร การบริหารจัดการ การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ การวัดผลและประเมินผลการศึกษา เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

3.3) กำหนดบทบาทให้ผู้ปกครองของสถานศึกษารวมทั้งผู้เรียนรับผิดชอบและดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้

3.4) กำหนดบทบาทให้ผู้ปกครอง ชุมชนองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

3.5) กำหนดการใช้จ่ายงบประมาณและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

4) สถานศึกษาดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษานอกระบบของสถานศึกษา รวมทั้งการกำกับและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

5) สถานศึกษากำหนดคณะทำงานเพื่อตรวจสอบ ทบทวนและรายงานการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษานอกระบบของสถานศึกษา

การนำไปใช้

การประกันคุณภาพการศึกษานอกโรงเรียนเป็นกระบวนการการบริหารจัดการที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าผู้เรียนจะได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ที่ดีขึ้นจากการศึกษานอกระบบ ซึ่งแบ่งเป็นการประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอก

การประกันคุณภาพภายใน สามารถนำไปใช้โดยการเตรียมการ เพื่อความพร้อมของบุคลากรและแต่งตั้งคณะทำงานให้รับผิดชอบ การดำเนินการเพื่อการวางแผนปฏิบัติการ การดำเนินงานตามแผนการตรวจสอบประเมินผล การรายงาน เพื่อการจัดทำรายงานประเมินผลตนเองหรือรายงานประจำปี ซึ่งจะเป็ข้อมูลเพื่อใช้ในการประกันคุณภาพภายนอก

การประกันคุณภาพภายนอก สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนจะทำหน้าที่ในการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นระยะๆ ตามที่หน่วยงานจะกำหนด

บรรณานุกรม

- การศึกษานอกโรงเรียน, กรม. แนวทางพัฒนาคุณภาพการศึกษานอกโรงเรียน. หน่วยศึกษานิเทศก์ เอกสาร
หมายเลข 1/2538. (เอกสารอัดสำเนา)
- คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. การปฏิรูปการศึกษาของต่างประเทศ. เอกสารรวมเล่ม ประกอบ
สัมมนาการปฏิรูปการศึกษา, 2544 (เอกสารอัดสำเนา)
- บรรจง จันทมาศ. ระบบบริหารงานคุณภาพ ISO 9000. กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย - ญี่ปุ่น),
2540.
- ปาน กิมปี. “การประกันคุณภาพการศึกษานอกระบบ,” ใน ประมวลสาระชุดวิชาการวางแผนการกำกับดูแล
และการประเมินการศึกษานอกระบบ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหา
วิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.
- วรภัทร์ ภูเจริญ. คู่มืออธิบายข้อกำหนด ISO 9000. กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย - ญี่ปุ่น),
2541.
- วิชาการ, กรม. การประกันคุณภาพการศึกษา. สำนักงานทดสอบทางการศึกษา เอกสารโครงการประกัน
คุณภาพ อันดับ 1/2539. (เอกสารอัดสำเนา)