

การนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน ในสถาบันอุดมศึกษา : มุมมองเชิงทฤษฎีและข้อมูลเชิงประจักษ์

A MISUTILIZATION OF THE QUALITY ASSESSMENT RESULTS IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS:
THEORETICAL POINT OF VIEW AND EMPIRICAL DATA

สุบิน ยุระรัช

อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

E-mail : subin.yu@spu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ข้อ คือ (1) เพื่อนำเสนอมุมมองเชิงทฤษฎีและข้อมูลเชิงประจักษ์ของการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนในสถาบันอุดมศึกษา และ (2) เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่สถาบันอุดมศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในหัวข้อเกี่ยวกับการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์ โดยเนื้อหาสาระของบทความมาจากการสังเคราะห์เอกสารเชิงทฤษฎีและข้อมูลเชิงประจักษ์จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สำหรับมุมมองเชิงทฤษฎีที่นำเสนออยู่ในมิติของการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนด้านข้อค้นพบจากการประเมิน และครอบคลุมใน 2 ประเด็น คือ (1) การไม่นำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์ และ (2) การนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการปรับปรุงคุณภาพ และทำให้สถาบันเกิดภาพลักษณ์ในเชิงลบเนื่องจากเกี่ยวข้องกับการทำผิดจรรยาบรรณ ส่วนข้อเสนอแนะสำหรับสถาบันมี 2 ข้อ คือ (1) ควรกำหนดเป็นนโยบายระดับสถาบันเกี่ยวกับการนำผลประเมินคุณภาพภายในและภายนอกไปใช้ประโยชน์ และมีมาตรการในการกำกับดูแลอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อควบคุมไม่ให้มีการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน และ (2) ควรมีระบบและกลไกการกำกับ ติดตาม และดูแลการนำผลประเมินคุณภาพภายในและภายนอกไปใช้ประโยชน์โดยผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ส่วนข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยมี 3 ข้อ คือ (1) ควรทำวิจัยสถาบันหรือวิจัยองค์ความรู้เพื่อเสนอเทคนิคหรือวิธีการที่เป็นรูปธรรมในการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์ (2) ควรศึกษาความต้องการการใช้ผลประเมินของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการประเมินคุณภาพภายในและภายนอก และ (3) ควรศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน และจริยธรรมในการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์

คำสำคัญ : การใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน การนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์ การประกันคุณภาพ การประเมินคุณภาพภายใน การประเมินคุณภาพภายนอก สถาบันอุดมศึกษา

ABSTRACT

The two main objectives of this article are (1) to propose the theoretical point of view and the empirical data of misutilization of the quality assessment results in higher education institutions, and (2) to provide recommendations for the HEIs and to suggest ideas in conducting research in the area of the utilization of the QA results. The content of this article is based on the synthesis of theoretical documents and empirical data from relevant research findings. The proposed theoretical point of view is in the misutilization dimension of evaluation findings, which covers the two issues comprising (1) the non-use of the QA results and (2) the misutilization of those results. These issues cause the delay of quality improvement process and institutional negative image as they involve in ethics violation. There are two recommendations for the HEIs which include (1) institutional policy concerning the utilization of the internal and external QA results should be formed; besides, concrete measures should be implemented to monitor and control the misutilization, and (2) the monitoring system and mechanism by the HEIs' executives should be developed in order to look out for the utilization of internal and external QA results. In addition, there are three recommendations for conducting research which comprise of (1) institutional and body-of-knowledge research should be conducted to propose concrete techniques/methods of the utilization of the QA results, (2) the IQA and EQA results-based utilization needs of stakeholders should be studied, and (3) a variety of research regarding the misutilization and code of ethics of the utilization of the QA results should be conducted.

KEYWORDS : Misutilization, Utilization of quality assessment results, Quality assurance, Internal quality assessment, External quality assessment, Higher education institutions

บทนำ

การประเมินคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอกเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการคุณภาพในสถาบันอุดมศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552) เนื่องจากทำให้สถาบันอุดมศึกษาได้ค้นพบจุดเด่น จุดด้อย และจุดที่ควรพัฒนา แต่ถ้าเมื่อใดที่สถาบันอุดมศึกษาไม่นำข้อค้นพบดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ การบริหารจัดการคุณภาพและการดำเนินงานตามแผนของสถาบันอุดมศึกษาอาจไม่บรรลุเป้าหมายเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาไม่มีการพัฒนาและปรับปรุง ดังนั้น การนำผลประเมินคุณภาพภายในและภายนอกไปใช้ประโยชน์จึงเป็นความต้องการจำเป็น (Needs) สำหรับสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง

การนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์เป็นมุมมองในเชิงบวก (Positive Point of View) ที่คาดหวัง ขณะที่การไม่นำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์ (Non-Use of Quality

Assessment Results) และการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน (Misutilization of Quality Assessment Results) เป็นมุมมองในเชิงลบ (Negative Point of View) ที่ไม่คาดหวังและไม่ต้องการให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นหลังเป็นเรื่องที่ไม่สามารถยอมรับได้ในวงวิชาการ เนื่องจากเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการทำผิดจรรยาบรรณ บทความนี้จะช่วยให้ผู้อ่านเกิดความตระหนักและมองเห็นแง่มุมอีกด้านของศาสตร์การประเมินที่ไม่ค่อยมีการกล่าวถึงมากนัก นั่นคือ การนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน

บทความเรื่องนี้มาจากการสังเคราะห์เอกสารเชิงทฤษฎีและข้อมูลเชิงประจักษ์จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2539-2553) และใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อเรียบเรียงและสรุปเป็นมุมมองเชิงทฤษฎี

และข้อมูลเชิงประจักษ์ของการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน ตลอดจนข้อเสนอแนะสำหรับสถาบันอุดมศึกษา และข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในหัวข้อเกี่ยวกับการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์

มุมมองเชิงทฤษฎี: การไม่ใช้ประโยชน์และการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน

แนวคิดเกี่ยวกับการไม่ใช้ประโยชน์และการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนเป็นมุมมองในเชิงทฤษฎีและเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำมาใช้ตรวจสอบจริยธรรมการประเมินของผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายในและภายนอก

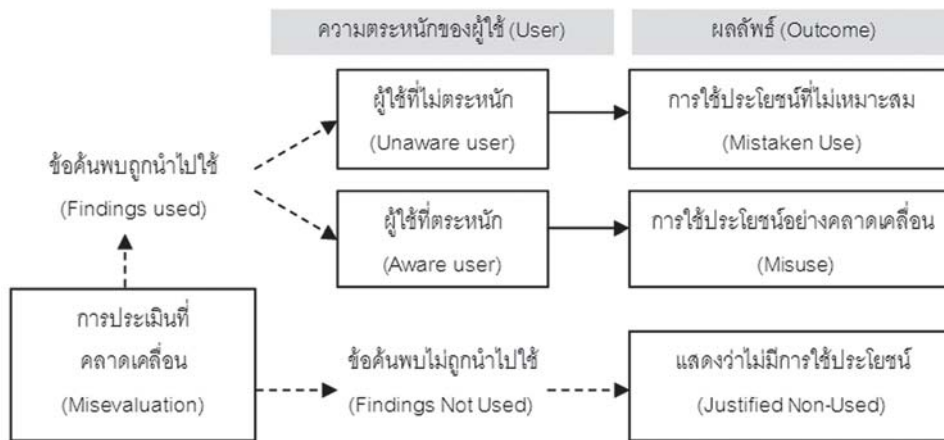
"Misutilization examines evaluation ethics through a different lens."

"การใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนตรวจสอบจริยธรรมการประเมินผ่านมุมมองที่แตกต่าง"
(Christina & Alkin, 1999)

คำว่า "Misutilization/Misuse" แปลว่า "การใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน" มีความหมายแตกต่างไปจากคำว่า "Misevaluation" ที่แปลว่า "การประเมินที่คลาดเคลื่อน" สำหรับแนวคิดเรื่อง Misutilization เกี่ยวข้องกับผู้ใช้ประโยชน์จากการประเมิน (User) ขณะที่แนวคิดเรื่อง Misevaluation เกี่ยวข้องกับผู้ประเมิน (Evaluator) (Alkin & Coyle, 1988)

สมาคมการประเมินในประเทศสหรัฐอเมริกา (American Evaluation Association) (1995) ได้กำหนดหลักการของการประเมินไว้ 5 ข้อ คือ (1) การสืบเสาะอย่างเป็นระบบ (Systematic Inquiry) (2) สมรรถนะ (Competence) (3) ความซื่อสัตย์ (Integrity/Honesty) (4) ความเคารพผู้อื่น (Respect for People) และ (5) ความรับผิดชอบต่อสวัสดิภาพของประชาชน (Responsibilities for Public Welfare) โดยมีนัยว่าหากหลักการข้อใดถูกละเมิด มีความเป็นไปได้ว่าการประเมินอาจเกิดความคลาดเคลื่อน นอกจากนี้ Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1994) ได้กำหนดเกณฑ์ตรวจสอบคุณภาพของการประเมินไว้ 4 ข้อ คือ (1) ความถูกต้องครอบคลุม (Accuracy) (2) ความมีประโยชน์ (Utility) (3) ความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ (Feasibility) และ (4) ความเหมาะสม (Propriety) โดยเกณฑ์ 4 ข้อดังกล่าวสามารถนำมาใช้เพื่อตรวจสอบว่า การประเมินมีความคลาดเคลื่อนหรือไม่ จากภาพที่ 1 การใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนมีสาเหตุมาจากการนำข้อค้นพบจากการประเมินที่คลาดเคลื่อนไปใช้ประโยชน์โดยผู้ใช้ที่ตระหนักรู้ (Aware User)

ในแวดวงการประเมิน นักประเมินส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากการประเมิน (Evaluation Utilization) มากกว่าการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนหรือการประเมินที่คลาดเคลื่อน สำหรับแนวคิดการใช้ประโยชน์จากการประเมิน มีการกล่าวถึงมานานแล้วในกลุ่มผู้ประเมินและ



ภาพที่ 1 ผลลัพธ์ของการประเมินที่คลาดเคลื่อน (Outcomes of Misevaluation)

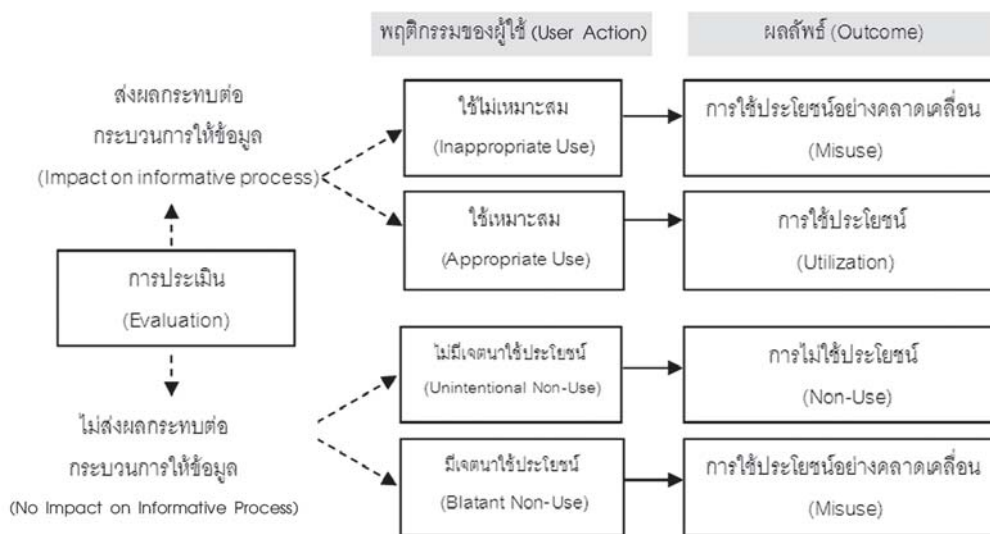
นักวิจัย แต่ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการนำผลประเมินไปใช้ประโยชน์ โดยผู้ที่ริเริ่มแนวคิดการใช้ประโยชน์จากการประเมิน คือ Weiss (1972) จากบทความเรื่อง "Utilization of Evaluation: Toward Comparative Study" และต่อมา Patton (1997) ได้เสนอโมเดลการประเมินแบบเน้นการใช้ประโยชน์ เรียกว่า "Utilization-Focused Evaluation" โดย Patton ได้อธิบายไว้ว่า เจตนา (Intentionality) ของผู้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเรื่องการใช้ประโยชน์จากการประเมิน (Utilization Literature)

จากภาพที่ 2 การใช้ประโยชน์จากการประเมินเกิดจากการใช้อย่างเหมาะสม ขณะที่การใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนอาจมาจากสาเหตุ 2 ประการจากผู้ใช้ คือ (1) การใช้ประโยชน์อย่างไม่เหมาะสม (Inappropriate Use) และ (2) การไม่ใช้ประโยชน์อย่างชัดเจน (Blatant Non-Use)

การศึกษาเรื่องการนำผลประเมินคุณภาพมาใช้ประโยชน์ได้รับความสนใจจากกลุ่มผู้ประเมินคุณภาพภายในและภายนอก ผู้บริหาร และคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา ขณะที่บทความในวารสารต่างประเทศได้มีการนำเสนอมุมมองในเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากการประเมินไว้อย่างหลากหลาย เช่น Christina & Alkin (1999), Borgatta (1996), Alkin & Coyle (1988), Weiss & Bucuvalas (1980), Cook &

Pollard (1977), Alkin (1975), Weiss (1972) เป็นต้น

Christina & Alkin (1999) และ Alkin & Coyle (1988) กล่าวไว้ว่า การศึกษาเรื่องการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนจะต้องครอบคลุมใน 2 ประเด็น คือ (1) การไม่ใช้ประโยชน์ (Non-Use) และ (2) การใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน (Misutilization/Misuse) Christina & Alkin ได้แบ่งมิติ (Dimension) หรือโครงสร้าง (Construct) ของการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนออกเป็น 3 มิติ คือ (1) มิติด้านการจัดทำข้อตกลงในการประเมิน (Commissioning of Evaluation) (2) มิติด้านกระบวนการประเมิน (Evaluation Process) และ (3) มิติด้านข้อค้นพบจากการประเมิน (Evaluation Findings) มิติด้านการจัดทำข้อตกลงในการประเมินเกี่ยวข้องกับเจตนาของผู้ใช้ผลประเมิน ในบางครั้งผู้ใช้อาจไม่มีเจตนาที่จะนำผลประเมินไปใช้ แต่ประเมินเพราะได้รับอิทธิพลทางการเมือง (Chelimsky, 1998; Alkin, 1975) สำหรับมิติด้านกระบวนการประเมินเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องในช่วงระหว่างดำเนินการประเมิน เช่น เพื่อชะลอการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นต้น สำหรับสถานการณ์ดังกล่าว Suchman (1967) เรียกว่าการยืดเวลา (Postponement) ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการประเมินเทียม (Pseudo-Evaluation) ส่วนมิติด้านข้อค้นพบจากการประเมินเกี่ยวข้องกับการนำผลประเมินไปใช้ประโยชน์



ภาพที่ 2 ผลลัพธ์ของการประเมิน (Outcomes of Evaluation)

ซึ่งมิติด้านนี้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับระบบการประเมินคุณภาพภายในและภายนอกในประเทศไทยที่มีเป้าหมายให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด สำหรับผลลัพธ์ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนในแต่ละมิติ แสดงในตารางที่ 1

การแบ่งมิติของการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนตามข้อเสนอของ Christina & Alkin เป็นการแบ่งตามขั้นตอนของการประเมิน (Evaluation Stage) สำหรับมิติด้านการจัดทำข้อตกลงในการประเมินและมิติด้านกระบวนการประเมินเป็นความรับผิดชอบขององค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายในและภายนอก ส่วนมิติด้านข้อค้นพบจากการประเมินเป็นความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกประเมิน จากข้อมูลผลลัพธ์ในตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า การใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน (Misuse) สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกมิติ ขณะที่การประเมินที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Evaluation) มีเฉพาะในมิติด้านกระบวนการประเมิน ส่วนการไม่ใช้ประโยชน์อย่างชัดเจน (Blatant Non-Use) มีเฉพาะในมิติด้านข้อค้นพบจากการประเมิน

ข้อมูลเชิงประจักษ์: การไม่ใช้ประโยชน์และการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน

การศึกษาและวิจัยในหัวข้อเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากการประเมินที่ทำในประเทศไทย ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาในมิติของข้อค้นพบที่ได้จากการประเมิน หรือการนำผลประเมินไปใช้ประโยชน์มากกว่ามิติด้านอื่น และส่วนใหญ่เป็นการศึกษาอิทธิพลของตัวแปรหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์ โดย ศิริชัย กาญจนวาสิ (2547) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ "ทฤษฎีการประเมิน" ว่า การนำผลประเมินไปใช้ประโยชน์มีได้หลายรูปแบบ ได้แก่ การใช้ในเชิงความคิด (Conceptual Use) การใช้ในเชิงตรวจสอบยืนยัน (Legitimate Use) การใช้ในเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Use) และการใช้ในเชิงปฏิบัติ (Instrumental Use)

สำหรับงานวิจัยที่ศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับการนำผลประเมินไปใช้ประโยชน์ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่น สุวิมล ว่องวานิช และคณะ (2552) มานัส ศักดิ์ (2550) ศิริประภา ษรจันทร์ศรี (2549) มะลิวัน ศรีโคตร (2549) จันทน์ วีระชัย (2549) วราภรณ์ บุญเจียม (2546) แคทลียา ศรีแปลก (2544) เป็นต้น ส่วนในระดับอุดมศึกษา พบว่า มีงานวิจัยจำนวนไม่มากนัก เช่น Yong & Kim (2010) Meade, Morgan, & Heath (1999)

ตารางที่ 1 มิติของการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน (Dimensions of Misutilization)

มิติ*	พฤติกรรม/เจตนาของผู้ใช้	ผลลัพธ์
(1) Commissioning of Evaluation	เช่น ประโยชน์ทางการเมือง (Political Gain), การเผยแพร่สู่สาธารณะ (Publicity), การได้ทุน (Gain Funding), การประชาสัมพันธ์ (Public Relations), การยืนยันคำตัดสินใจเดิม (Justification of Prior Decisions) ฯลฯ	- Misuse
(2) Evaluation Process	เช่น การเลื่อนการตัดสินใจที่สำคัญ (Delay Critical Decision), การใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่อทำลายการประเมิน (Using Political Influence to Sabotage Evaluation) ฯลฯ	- Misuse - Incomplete Evaluation
(3) Evaluation Findings	เช่น การเขียนข้อสรุปใหม่ (Conclusions Rewritten), การเลือกรายงานผลประเมิน (Selective Reporting of Results), การเพิกเฉยต่อผลประเมินศูนย์ (Dismiss Null Results), การอ้างผลประเมินที่เบี่ยงเบนไปจากความจริง (Attribute Findings That Deviate From Actual Results) ฯลฯ	- Misuse - Blatant Non-Use

*ที่มา: Christina & Alkin (1999)

House (1980) Weiss & Bucuvalas (1980) สุบิน ยุระรัช (2553) เป็นต้น

สำหรับข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการศึกษาการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน ส่วนหนึ่งมาจากผลการศึกษาของ สุบิน ยุระรัช (2553) ที่ออกแบบการวิจัยตามข้อเสนอของ Christina & Alkin (1999) โดยมุ่งศึกษาใน 2 ประเด็น คือ การไม่ใช้ประโยชน์และการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน ผลการศึกษา พบว่า สาเหตุที่สถาบันอุดมศึกษาไม่นำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์ มี 3 ข้อ คือ (1) การเลือกรายงานผลประเมินเฉพาะตัวบ่งชี้ที่ได้คะแนนดีและเพิกเฉยต่อตัวบ่งชี้ที่ได้คะแนนต่ำหรือตัวบ่งชี้ที่มีผลการดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมาย (2) ผลการประเมินไม่ได้ให้ข้อมูลที่ผู้ใช้ต้องการ และ (3) ผู้บริหาร คณาจารย์ และผู้ใช้ผลประเมินไม่ได้รับข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมจากผู้ประเมินทำให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ส่วนปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการนำผลประเมินไปใช้ประโยชน์ คือ การเปิดโอกาสให้มีการทักท้วงผลประเมินในกลุ่มผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา คณาจารย์ ผู้ใช้ผลประเมิน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในขณะที่กระบวนการประเมินยังไม่เสร็จสมบูรณ์

นอกจากนี้ สาเหตุที่สถาบันอุดมศึกษานำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน มี 4 ข้อ คือ (1) ผู้ประเมินรายงานผลประเมินเกินจริงและให้ข้อเสนอแนะที่ไม่ชัดเจน (2) บุคลากรของสถาบันเขียนข้อสรุปใหม่ที่แตกต่างไปจากผลประเมินเดิม (3) การสื่อสารไม่ชัดเจนระหว่างผู้ประเมินและผู้ที่ต้องการใช้ผลทำให้ผู้ที่ไม่ได้ข้อมูลที่ต้องการเพื่อนำไปปรับปรุงผลการดำเนินงาน และ (4) การบิดเบือนผลประเมินเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจบางอย่าง

การไม่นำผลประเมินคุณภาพภายในและภายนอกและข้อเสนอแนะของผู้ประเมินไปใช้ประโยชน์หรือมีการนำไปใช้ประโยชน์แต่มีความคลาดเคลื่อน ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา จากผลการศึกษาของ Meade, Morgan, & Heath (1999) ได้รายงานไว้ว่า ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา คือ ผู้นำทางวิชาการที่มีความสำคัญมากที่สุดในการใช้ประโยชน์จากผลประเมินคุณภาพ ส่วนสาเหตุที่ผู้บริหารเพิกเฉยหรือไม่สนใจต่อผลประเมิน และไม่นำผลประเมินคุณภาพมาใช้เป็นข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการบริหารงาน อาจเนื่องมาจากผู้บริหารบางท่านอาจมีคำตอบอยู่แล้วในใจ ดังนั้น ระบบและกลไกในการควบคุมการบิดเบือนผลประเมิน

จึงเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากค่อนข้างเป็นเรื่องที่อ่อนไหว (Sensitive) ต่อการทำผิดจรรยาบรรณและบ่งชี้ว่าบุคลากรในสถาบันมีพฤติกรรมการทำงานที่ไม่โปร่งใส

การบิดเบือนผลประเมินอาจมีได้หลายลักษณะ (House, 1980; Weiss & Bucuvalas, 1980; Cook & Pollard, 1977) เช่น การเขียนข้อสรุปใหม่จากผลประเมินเดิม (Conclusion Rewritten) การเลือกรายงานเฉพาะผลประเมินที่ต้องการนำเสนอ (Selective Reporting of Results) การรายงานผลประเมินเกินความเป็นจริง (Exaggerated) การเผยแพร่ผลประเมินที่ขาดความแม่นยำ (Inaccurately Transmitted) การเพิกเฉยต่อผลประเมินศูนย์ (Null Results) เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิกเฉยต่อผลประเมินที่เป็นศูนย์ หรือการไม่สนใจต่อตัวบ่งชี้ที่ไม่มีผลการดำเนินงาน/ได้คะแนนต่ำ เป็นปัญหาที่พบประจำในการตรวจประเมินสถาบันอุดมศึกษา (สุบิน ยุระรัช, 2553) ทั้งที่ในความเป็นจริงตัวบ่งชี้ที่ได้คะแนนต่ำหรือมีผลการดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมาย เป็นตัวบ่งชี้ที่ต้องได้รับการเอาใจใส่ สะท้อนให้เห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในทุกตัวบ่งชี้อย่างเท่าเทียมกัน เป็นเหตุทำให้ผลการดำเนินงานสำหรับบางตัวบ่งชี้ที่ได้คะแนนต่ำหรือมีผลการดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมาย จะเห็นได้ว่า สถานการณ์การรายงานผลประเมินคุณภาพภายในและภายนอกที่คลาดเคลื่อน เป็นปัญหาที่ร้ายแรงในระดับอุดมศึกษาที่ต้องได้รับการแก้ไข (Bazorgan, 2007)

การที่ผู้ประเมินคุณภาพภายในและภายนอกไม่ได้ให้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะที่ผู้ใช้ต้องการ เป็นอีกสาเหตุของการไม่นำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์หรือการนำไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน (สุบิน ยุระรัช, 2553) สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Alkin ในการประเมิน Federal Education Programs เมื่อปี 1981 โดย Alkin (1981) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ 7 ข้อ แต่มี 2 ข้อที่ให้ความสำคัญเรื่องการศึกษาความต้องการของผู้ใช้ผลประเมินและการสร้างความสัมพันธ์ (Linkage) ระหว่างผู้ประเมินและผู้ที่ใช้ผลประเมิน ส่วน Patton (1988) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ความสนใจและความรับผิดชอบของผู้ประเมินและเจตนาของผู้ใช้ผลประเมินเป็นตัวแปรอธิบายที่สำคัญมากที่สุดในการใช้ประโยชน์จากผลประเมิน ดังนั้น การศึกษาเรื่องการนำผลประเมินคุณภาพภายในและภายนอกไปใช้ประโยชน์จำเป็นต้องเข้าใจเจตนาของผู้ใช้ด้วย

Patton (1997) ได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ในหนังสือเรื่อง Utilization-Focused Evaluation: the New Century Text ว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประเมินที่จะวิเคราะห์ให้ได้ว่าผู้ใช้มีเจตนาต้องการใช้ผลหรือไม่ และสามารถนำผลประเมินไปใช้ประโยชน์ได้อย่างไร จากคำกล่าวของ Christina & Alkin (1999) "The Usefulness of an Evaluation is Dependent upon the Intention of the User. (ประโยชน์ของการประเมินขึ้นอยู่กับเจตนาของผู้ใช้)" แสดงว่า ความต้องการและเจตนาของผู้ใช้ผลประเมินเป็นสิ่งที่สามารถช่วยอธิบายพฤติกรรมกรรมการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์

บทสรุป

แนวคิดของการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน ไม่ค่อยเป็นที่นิยมเนื่องจาก กล่าวถึงมุมมองในเชิงลบและที่ผ่านมาไม่ค่อยมีการศึกษาวิจัยมากนัก แต่แนวคิดดังกล่าวมีความสำคัญเพราะองค์ระดับชาติที่ทำหน้าที่ประเมินสถาบันอุดมศึกษา สามารถนำมาใช้เป็นหลักคิดในการตรวจสอบจรรยาบรรณหรือความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาที่ประเมินได้ แนวคิดของการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนอยู่ในมิติของการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนด้านข้อค้นพบจากการประเมินตามข้อเสนอของ Christina & Alkin (1999) และ Alkin & Coyle (1988) สำหรับการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน ควรศึกษารอบคลุมใน 2 ประเด็น คือ การไม่ใช้ประโยชน์ และการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน

ผลของการไม่นำผลประเมินคุณภาพภายในและภายนอกไปใช้ประโยชน์ และผลของการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน ทำให้สถาบันอุดมศึกษาได้รับผลกระทบ 2 ประการ คือ (1) กระบวนการบริหารคุณภาพด้วยวงจร PDCA (Plan-Do-Check-Act) เกิดความล่าช้า เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาไม่นำผลประเมินและข้อเสนอแนะของผู้ประเมินมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพ และ (2) สถาบันเกิดภาพลักษณ์ในเชิงลบ เนื่องจากการนำผลประเมินไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนเข้าข่ายเป็นลักษณะของการทำผิดจรรยาบรรณรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ประเมินคุณภาพภายในและภายนอก ที่จะต้องสื่อสารและถ่ายทอดให้

สถาบันเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมในการนำผลประเมินคุณภาพและข้อเสนอแนะไปใช้ประโยชน์ เพราะผู้ประเมินไม่ได้มีบทบาทและทำหน้าที่เป็นแต่เพียงผู้ประเมิน แต่มีบทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่ประเมินด้วย (Alkin, 1984; วิจิตร ศรีสอ้าน, 2551) การนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนเป็นปัญหาที่ร้ายแรงระดับชาติ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องอาศัยความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพและสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับสถาบัน มี 2 ข้อ คือ (1) ควรกำหนดเป็นนโยบายการนำผลประเมินคุณภาพภายในและภายนอกไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นทางการและมีมาตรการในการกำกับดูแลไม่ให้เกิดการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน โดยนโยบายและมาตรการดังกล่าวจะต้องมีการประกาศใช้อย่างชัดเจน เพื่อให้บุคลากรในทุกหน่วยงานในสถาบันได้รับทราบและรับไปปฏิบัติ และ (2) ควรมีระบบและกลไกที่ช่วยให้ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาสามารถกำกับ ติดตาม และดูแลการนำผลประเมินคุณภาพภายในและภายนอกไปใช้ประโยชน์

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย มี 3 ข้อ คือ (1) ควรทำวิจัยสถาบันหรือวิจัยองค์ความรู้เพื่อเสนอเทคนิคหรือวิธีการที่เป็นรูปธรรมในการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์ เช่น การเปรียบเทียบสมรรถนะ (Benchmarking) เพื่อค้นหาแนวปฏิบัติที่ดีในการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์ การพัฒนาระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management System) เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในวิธีการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์ เป็นต้น (2) ควรศึกษาความต้องการการใช้ผลประเมินของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการประเมินคุณภาพว่า บุคลากรกลุ่มใดบ้างที่ต้องการใช้ผลประเมินและเป็นผลประเมินคุณภาพในเรื่องใด เพื่อสนับสนุนให้ผู้ใช้ได้ข้อมูลที่ต้องการจากผู้ประเมิน และเพื่อสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากผลประเมินอย่างเต็มที่ เนื่องจากที่ผ่านมาพบปัญหาว่า ผลประเมินคุณภาพและข้อเสนอแนะของผู้ประเมินไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้ และ (3) ควรมีการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อน และจริยธรรมในการนำ

ผลประโยชน์คุณภาพไปใช้ประโยชน์ เช่น อิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อการประเมินคุณภาพภายในและภายนอก ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ในการจัดทีมผู้ประเมิน การตรวจสอบความผิดพลาดในการใช้จ่าย เงินงบประมาณ (Financial Misuse) วิธีการลดสถานการณ์ของการประเมินที่ไม่จริง (Suchman, 1967) เป็นต้น

บรรณานุกรม

- แคทลียา ศรีแปลก. 2544. "ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้ผลการประเมินภายในสถานศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา: กรณีศึกษาโรงเรียนคันทนาเยาว กรุงเทพมหานคร". วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จันทน์ วีระชัย. 2549. "ปัจจัยที่ส่งผลต่อลักษณะและระดับการนำผลการประเมินคุณภาพภายนอกไปใช้เพื่อพัฒนาสถานศึกษา: การวิเคราะห์จำแนกพหุ". วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มะลิวัน ศรีโคตร. 2549. "การนำผลการประเมินภายนอกและข้อเสนอแนะไปใช้ในการพัฒนาโรงเรียนมัธยมศึกษาตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 6". วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล.
- มานัส ศักดิ์ดี. 2550. "กลยุทธ์ที่ส่งผลต่อการใช้ผลการประเมินคุณภาพภายในและภายนอกในการปฏิบัติงานของครู". วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรารัตน์ บุญเจียม. 2546. "ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้ผลการประเมินภายนอกเพื่อพัฒนาคุณภาพของสถานขั้นพื้นฐาน". วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิจิตร ศรีสอาน. 2551. "บทบาทการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษา (QA for the Development)". **จลสารประชาคมประกันคุณภาพการศึกษา**, 6, 4: 3-6.
- ศิริชัย กาญจนวาสี. 2547. **ทฤษฎีการประเมิน**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริประภา ษรจันทร์ศรี. 2549. "การพัฒนาโมเดลเชิงสาเหตุการนำผลการประเมินภายนอกไปใช้ และการดำเนินงานด้านระบบประกันคุณภาพภายในของโรงเรียน

สังกัดกรุงเทพมหานคร". วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2552. **ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง พ.ศ. 2552-2561**.

กรุงเทพฯ: สกศ.

สุบิน ยุระรัช. 2553. "การวิเคราะห์สาเหตุของการไม่ใช้ประโยชน์และการนำผลประเมินคุณภาพไปใช้ประโยชน์อย่างคลาดเคลื่อนในสถาบันอุดมศึกษา." **รายงานสืบเนื่องการประชุมทางวิชาการและเสนอผลงานวิจัยสร้างสรรค์: ศิลปการวิจัยครั้งที่ 3**. (28-29 มกราคม 2553): 363-369.

สุวิมล ว่องวานิช และคณะ. 2552. **การวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนภายหลังการประเมินภายนอกรอบแรก**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

Alkin, M.C. 1984. "Factors Common to High-Utilization Evaluations: Evaluation Productivity Project." Los Angeles: Center for the Study of Evaluation, University of California.

Alkin, M.C. 1981. "Recommendations for Improving Evaluation Utilization in Federal Education Programs." **Paper Presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association**. Los Angeles, CA, April 13-17.

Alkin, M.C. 1975. "Evaluation: Who needs it? Who cares?." **Studies in Educational Evaluation**. 1, 3: 201-212.

Alkin, M.C. & Coyle, K. 1988. "Thoughts on Evaluation Misutilization (And Associated Topics)." **Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association**. New Orleans, LA, April 5-9.

American Evaluation Association. 1995. "Guiding principles for evaluators." **New Directions for Program Evaluation**. Summer: 19-34.

Bazargan, A. 2007. "Problems of Organising and Reporting Internal and External Evaluation in

- Developing Countries: The Case of Iran." **Quality in Higher Education**. 13, 3: 207-214.
- Borgatta, E.F. 1996. "Research Problems in Evaluation of Health Service Demonstrations." **Milbank Memorial Fund Quarterly**. 44: 182-96.
- Chelimsky, E. 1998. "The role of experience in formulating theories of evaluation practice." **American Journal of Evaluation**. 19, 1: 35-55.
- Christina, A. C. & Alkin, M.C. 1999. "Further reflections on evaluation misutilization." **Studies in Educational Evaluation**. 25: 1-10.
- Cook, T.D. & Pollard, W.E. 1977. "Guidelines: How to recognize and avoid some common problems of misutilization of evaluation research findings." **Evaluation**. 4: 161-64.
- House, E.R. 1980. **Evaluating with validity**. Beverly Hills, CA: Sage.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. 1994. **The Program Evaluation Standards**. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Meade, P., Morgan, M. & Heath, C. 1999. "Equipping Leaders to Capitalise on the Outcomes of Quality Assessment in Higher Education." **Assessment & Evaluation in Higher Education**. 24, 2: 147-156.
- Patton, M. Q. 1997. **Utilization-focused Evaluation: the New Century Text**. 3rd ed. California: Sage.
- Patton, M. Q. 1988. "Six honest serving men." **Studies in Educational Evaluation**. 14: 301-30.
- Suchman, E.A. 1967. **Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs**. New York: Russell Sage Foundation.
- Weiss, C.H. 1972. "Utilization of Evaluation: Toward Comparative Study." In C.H. Weiss (Ed.), **Evaluating Action Programs**. Boston: Allyn & Bacon.
- Weiss, C.H. & Bucuvalas, M. 1980. "Truth tests and utility tests: Decision makers' frame of reference for social science research." **American Sociological Review**. 45: 302-13.
- Yong, V. M. & Kim, D. H. 2010. "Using assessments for instructional improvement: A literature review." **Education Policy Analysis Archives**. 18, 19: 1-40.



>> สุบิน ยุระราช

จบการศึกษาครุศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1 เหรียญทอง) ในโครงการครุทายาท และครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาการวัดและประเมินผลการศึกษา) ในโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันทำงานในตำแหน่งอาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม (บางเขน)

ผลงานทางวิชาการ ประกอบด้วย ผลงานวิจัยและบทความทางวิชาการในหัวข้อเกี่ยวกับการประกันคุณภาพในระดับอุดมศึกษา ตลอดจนประสบการณ์ในการเป็นผู้ประเมินคุณภาพภายในและภายนอก ผู้ทรงคุณวุฒิในการตรวจคุณภาพเครื่องมือวิจัยในกลุ่มสาขาวิชาครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ นักวิชาการและนักวิจัยของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) และกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของสถาบันอุดมศึกษาในโครงการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

ทุนวิจัยที่เคยได้รับ เช่น ทุนผู้ช่วยวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก, ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยศรีปทุม, ทุนอุดหนุนการวิจัยจากสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย (สสอท.) เป็นต้น