

การกำกับดูแลมหาวิทยาลัย University Governance

ลันตา อ่อนศรี*

Lanta Onsri

บทคัดย่อ

การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยนั้น เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับกันให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญทั้งไทยและต่างประเทศ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาและดำเนินการกำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการศึกษามีคุณภาพและให้มาตรฐานสากล จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในเรื่อง องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการประกันคุณภาพภายในและภายนอกมีความซ้ำซ้อนกัน เป็นการเพิ่มภาระของบุคลากรในมหาวิทยาลัยอันส่งผลกระทบต่องานด้านวิชาการ ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรที่ใช้กับทุกมหาวิทยาลัยและทุกคณะย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เน้นการศึกษาในเชิงวิเคราะห์ วิจัย ส่งผลกระทบต่อคุณภาพบัณฑิตในการนำความรู้ไปประกอบอาชีพ ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลเสียเป็นการเพิ่มภาระการกำกับดูแลของรัฐที่ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรอย่างทันทั่วถึง ที่เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด หลักการ ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกำกับการกำกับดูแล ตลอดจนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย อีกทั้งศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล การควบคุมมหาวิทยาลัย ตามหลักความเสมอภาค รวมถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายและปัญหาการบังคับใช้ที่เกิดจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายที่ เกี่ยวกับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย ในประเทศไทย

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการยุบเลิกสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) แล้ว ดำเนินการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลังให้เหลือเฉพาะองค์กรของรัฐ ซึ่งก็คือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เพียงองค์กรเดียว ให้มีอำนาจหน้าที่ในการประเมินคุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอก แล้วสร้างและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก เพื่อเป็นทางเลือกในการเข้ารับการประเมินภายนอกของมหาวิทยาลัยด้วยความสมัครใจตามแบบประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้มหาวิทยาลัยที่มีความประสงค์จะเข้ารับการประเมินจะต้องยื่นคำขอรับการประเมินเพื่อขอให้สมาคมหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐให้สามารถเป็นผู้ประเมินและรับรองวิทย

* นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

ฐานะของมหาวิทยาลัยได้ตามกฎหมาย ซึ่งมีทั้งระดับหลักสูตร คณะและสถาบัน นอกจากนี้ควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร ทั้งในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2558 โดยการจำแนกหลักสูตรวิชาออกเป็นสายวิชาชีพและสายวิชาการให้ชัดเจน และกำหนดเกณฑ์กลางของแต่ละสาขาวิชาเพื่อให้สอดคล้องกับความแตกต่างกันของท้องถิ่นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ที่จะนำไปกำหนดเป็นหลักสูตรของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพในเชิงสร้างสรรค์ รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยให้มีการกำหนดเนื้อหาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในเรื่องวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย ก็จะทำให้การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ มีมาตรฐานการศึกษาที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนสามารถป้องกันการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดความเหลื่อมล้ำในการดำเนินงานและกิจการของมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นไปตามความต้องการและความจำเป็นในการตอบสนองความต้องการทางสังคมและเศรษฐกิจภายในประเทศไทย และเกิดการพัฒนาด้านการอุดมศึกษาของประเทศไทยที่มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของสากลอย่างยั่งยืนต่อไป

คำหลัก: การกำกับดูแลมหาวิทยาลัย การประกันคุณภาพ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ABSTRACT

University governance is a principle that is recognized as a part of the Constitution both in Thailand and overseas. This is because it is the government's duty to provide, supervise, promote and support the education to be efficient and to meet international standards. According to the study, the problem of university governance is that there is an overlap in the scope of work between internal and external organizations responsible for quality assurance which has become one of the major burdens for university personnel. This impacts academic tasks and wastes annual government statement of expenditure. Furthermore, the curriculum standards specified for all universities and faculties do not comply with the state of society where research and analytical studies are mainly focused. This problem affects the quality of the graduates when they have to use their acquired knowledge at work. Since the burden increases, the government is unable to enforce laws to be consistent with curriculum standards effectively and promptly which leads to the inequality in the law enforcement in university governance.

The objective of this thesis is to study concepts, principles, and theories related to university governance including organizations in charge of university governance in Thailand and abroad. The thesis also covers the study and analysis of laws and problems from law enforcement in order to suggest solutions for university governance in Thailand.

Therefore, to solve the mentioned problem, the Office for National Education Standards and Quality Assessment (ONESQA) should be dissolved. The government should modify authority and function, structure and workforce of the Office of the Higher Education Commission (OHEC), which is a government organization, to be fully responsible for both external in internal educational quality assessment. External assessors should be trained to be an alternative for universities in external assessment same as in the United States of America. The university that wishes to be evaluated must submit the request to private agency qualified by the government to be assessors for program, faculty, and institution. Moreover, the government should alter the Notifications of the Ministry of Education about the standard of curriculum for bachelor and master degree in year 2015 by clearly classify academic and vocational curriculum and specify the average criteria of each program to conform to the differences of location of each university and academic institution so that they can use them to determine their own curriculum freely and creatively. Besides National Education Act of B.E. 2542 (1999) should be revised to be more precise on details about public participation in education administration and university governance. This will create the same standard for all universities and academic institutions in the country and can effectively prevent inequality in law enforcement in order to be in accordance with needs and necessity of social and economic demand in Thailand. This will develop of higher education in Thailand to be standardized and to receive international recognition sustainably.

Keywords: university governance, quality assurance, QNESQA, standard of curriculum, National Education Act of B.E. 2542

บทนำ

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยสากลว่ามหาวิทยาลัยเป็นแหล่งรวมวิทยาการชั้นสูง ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติ เนื่องจากเป็นแหล่งผลิตและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญสู่สังคม มหาวิทยาลัยในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นจากการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่มีพระราชประสงค์ในการผลิตบุคลากรเพื่อเข้ารับราชการ โดยในสมัย

ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 มหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชประสงค์ คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2459 โดยมีรูปแบบการบริหารงานแบบราชการสังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ ต่อมาได้มีมหาวิทยาลัยก่อตั้งขึ้นในกรุงเทพมหานครอีกหลายแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อการพัฒนาด้านการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เมื่อเวลาต่อมา ความสนใจของประชาชนที่ต้องการจะศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยเพิ่มมากขึ้น จนมีการเรียกร้องให้รัฐบาลขยายการศึกษา เพราะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในขณะนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนที่จะเข้ารับการศึกษ รัฐบาลจึงได้ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการลงทุนเรื่องการศึกษา เพื่อเป็นการลดภาระในด้านงบประมาณของภาครัฐ ในที่สุดได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชนขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2512 โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ส่งผลให้มีวิทยาลัยเอกชนต่าง ๆ เกิดขึ้นหลายแห่ง จนกระทั่งพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันการศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริการสาธารณะ เนื่องจากการจัดการศึกษานั้น ถือเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน¹ ในการที่ประชาชนมีสิทธิในการศึกษาขั้นสูงสุดตามความสามารถของตน โดยมุ่งไปในทางพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์อย่างเต็มที่และเพื่อเสริมพลัง เคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานให้แข็งแกร่ง ทั้งจะมุ่งเสริมความเข้าใจ สันติ และมิตรภาพในระหว่างประชาชาติ กลุ่มเชื้อชาติ หรือกลุ่มศาสนา เพื่อการดำรงสันติภาพ

ในสมัยแรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2459 มหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์หลักเพียงเพื่อการผลิตกำลังคนไว้สำหรับรับราชการเท่านั้น โดยรัฐควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางในลักษณะบังคับบัญชา ต่อมารัฐสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาจัดการศึกษาเป็นจำนวนมากขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐตามหลักการบริการสาธารณะ รัฐจึงมีหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษา โดยการวางนโยบาย หรือกฎเกณฑ์ทางการศึกษาบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค ซึ่งจะต้องไม่กระทบกับหลักอิสระทางวิชาการและเสรีภาพทางวิชาการด้วย ส่งผลให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น โดยผลิตบัณฑิตเพื่อที่จะได้นำนักคิดซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพเหล่านั้นมาตอบสนองความต้องการของประเทศชาติในด้านต่าง ๆ จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องมีการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยโดยคำนึงถึงความอิสระทางวิชาการและความเป็นเลิศทางวิชาการ เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีคุณภาพหรือมาตรฐานภายใต้กรอบกฎหมาย

ในส่วนการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยนั้นมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากหน่วยงานราชการอื่น กล่าวคือ ระบบบริหารงานมหาวิทยาลัยจะต้องเป็นอิสระ คล่องตัว คำนึงถึงความอิสระทางวิชาการและเสรีภาพทางวิชาการตามสมควร ดังนั้นการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงมีพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ กันไป เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

¹ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 26

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 มหาวิทยาลัยมหิดล จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 เป็นต้น เพื่อเป็นกรอบกฎหมายในการ “กำกับดูแล” การบริหารงานของมหาวิทยาลัยในด้านต่างๆ มหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทั่วประเทศ ก็เกิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ตามลำดับ เว้นแต่มหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบราชการหรือที่เรียกว่าเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่จะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นของตนเอง เช่น มหาวิทยาลัยสวนดุสิต มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 เป็นหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลภายในมหาวิทยาลัยของตนเองอย่างเป็นอิสระ ส่วนด้านเอกชนที่ได้มีการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นมีพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ซึ่งมีหมวด 7 เป็นกรอบสำคัญในการ “กำกับและควบคุม” มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั่วประเทศ

จากการที่มีการปฏิรูปการศึกษา ได้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ได้วางแม่บทเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ที่จะต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษาโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพการศึกษาให้มีความเท่าเทียมกันและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560² ก็ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการกำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล โดยรัฐจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ

จากการศึกษาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินคุณภาพหรือการรับรองคุณภาพของมหาวิทยาลัย เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยกำหนดให้มีการกำกับดูแลมาตรฐานในด้านการศึกษาและการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน โดยหน่วยงานของรัฐคือ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะทำการกำกับดูแลการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาผ่านองค์กรหรือหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือ สกอ. และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ สมศ. ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ระบบการประกันคุณภาพภายในและภายนอกตามลำดับ

จากการศึกษา พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายอันเนื่องมาจากองค์กรในการออกเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือ สกอ. เป็นผู้สนับสนุน ให้คำแนะนำ และประเมินคุณภาพภายในมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาอย่างกลายานมิตร โดยเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง เพื่อให้มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นฝ่ายที่รู้ถึงความต้องการ ปัญหา การกิจหลัก

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 วรรคสาม

และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างกันไปตามอัตลักษณ์ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ได้มีความสามารถในการรับผิดชอบต่อการปกครองตนเอง การบริหารจัดการและดำเนินการต่างๆในมหาวิทยาลัยให้สมประโยชน์ของมหาวิทยาลัยและคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ส่วนสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(สมศ.) มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา การเข้าประเมินคุณภาพภายนอกตามกฎหมายนั้น มีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกันระหว่างสองหน่วยงาน เป็นการเพิ่มภาระงานของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เนื่องจากในการเข้าประเมินผลภายนอกมหาวิทยาลัยแต่ละรอบนั้น มหาวิทยาลัยซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่และคณาจารย์ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพมหาวิทยาลัย ซึ่งแม้ว่าจะใช้เอกสารชุดเดียวกันในการประเมินตามเกณฑ์ชี้วัดบางเรื่อง แต่ก็ยังมีเกณฑ์หรือตัวบ่งชี้ในเรื่องที่จะต้องเตรียมความพร้อมเพื่อเข้ารับการประเมินไม่ว่าจะเป็นงานเอกสารการตอบคำถามการให้ข้อมูลต่างๆกับผู้ประเมิน เป็นต้น ส่งผลกระทบต่อเวลางานด้านวิชาการ หรืองานวิจัยต่างๆซึ่งเป็นหน้าที่หลักของอาจารย์ในการเตรียมการสอนและการค้นคว้าวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัย ดังนั้นองค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสอน การวิจัยอันเป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษานั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำงานในระดับชาติ อันเป็นภารกิจของรัฐด้านการจัดการศึกษาที่เป็นบริการสาธารณะ ซึ่งประชาชนย่อมมีความคาดหวังว่ารัฐจะต้องให้บริการโดยเสมอภาค ต่อเนื่องและมีคุณภาพมาตรฐานการศึกษาที่สามารถพัฒนาศักยภาพของบุคคลและสามารถนำความรู้ความสามารถที่ได้สำเร็จการศึกษาไปใช้ในการประกอบอาชีพต่อไป

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญในเรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร โดยนำเกณฑ์ไปบังคับใช้เหมือนกันกับทุกสาขาวิชา ทำให้เกิดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการเรียนการสอนที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปรวมกันทั้งสาขาวิชาชีพและวิชาการ ไม่เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว แตกต่างจากหลักสูตรอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ดี ดังนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาหลักสูตรเพื่อให้เกิดความรู้ที่แตกฉาน เนื่องจากไม่มีทิศทางและหลักเกณฑ์เฉพาะเจาะจงที่มีความจำเป็นของแต่ละหลักสูตรในสายวิชาการและวิชาชีพ ที่จะสามารถเป็นกลไกขับเคลื่อนให้การเรียนการสอน หรือสามารถต่อยอดกระบวนการทางความคิดในอันที่จะพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนและการวิจัยอย่างสร้างสรรค์ต่อไป นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการสร้างเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรที่ไม่เหมาะสมภายในมหาวิทยาลัยที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรการเรียนการสอนตามพื้นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเพื่อการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนให้มีความรู้ความสามารถอย่างแตกฉาน

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการใช้บังคับเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือ กกอ. เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 ที่ได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไว้อย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังไม่ใช้เครื่องมือหรือกลไกที่สามารถขับเคลื่อนให้คณะกรรมการการ

อุดมศึกษาปฏิบัติหน้าที่ได้ทัน่วงที่ต่อเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ส่งผลทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากมีการคุ้มครอง หรือบังคับใช้กฎหมายเฉพาะมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับเรื่องร้องเรียนเท่านั้น เพราะมหาวิทยาลัยทั่วประเทศมีจำนวนมากมากกว่า เมื่อเทียบกับจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัย ตรวจสอบ วินิจฉัย และใช้ดุลพินิจในการรับรองมาตรฐานเพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนต่างมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์และมีสาระสำคัญเป็นอย่างเดียวกันในการที่จะให้ประชาชนหรือผู้ที่เข้ารับการศึกษามีความรู้ความสามารถตามศักยภาพของตน โดยมุ่งเน้นความเป็นเลิศทางวิชาการ ปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาระบบการศึกษาและมาตรฐานการศึกษาของประเทศไทย นอกจากนี้ ผลจากการที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ยังทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย ในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. เห็นควรยุบเลิกสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) แล้ว ดำเนินการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลังให้เหลือเฉพาะองค์กรของรัฐ ซึ่งก็คือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เพียงองค์กรเดียว ให้มีอำนาจหน้าที่ในการประเมินคุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอก

2. เพื่อความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็น โดยการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงควรกำหนดให้กระบวนการในการประเมินคุณภาพภายนอกนั้นกระทำโดยองค์กรภายนอก โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) สร้างและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก เพื่อเป็นทางเลือกในการเข้ารับการประเมินภายนอกของมหาวิทยาลัยด้วยความสมัครใจตามแบบประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้มหาวิทยาลัยที่มีความประสงค์จะเข้ารับการประเมินจะต้องยื่นคำขอรับการประเมินเพื่อขอให้สมาคมหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐให้สามารถเป็นผู้ประเมินและรับรองวิทยฐานะของมหาวิทยาลัยได้ตามกฎหมาย ซึ่งมีทั้งระดับหลักสูตร คณะและสถาบัน

3. แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 5 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร ทั้งในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2558 โดยการจำแนกหลักสูตรวิชาออกเป็นสายวิชาชีพและสาย

วิชาการให้ชัดเจน และกำหนดเกณฑ์กลางของแต่ละสาขาวิชาเพื่อให้สอดคล้องกับความแตกต่างกันของท้องถิ่นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ที่จะนำไปกำหนดเป็นหลักสูตรของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพในเชิงสร้างสรรค์ เพื่อลดช่องว่างกฎหมายที่บังคับใช้ในสังคมเมืองและสังคมชนบท อันจะนำไปสู่ผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ และสามารถนำศักยภาพของแต่ละบุคคลไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาประเทศชาติ

4. แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) และ (6) โดยให้มีการกำหนดเนื้อหาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในเรื่องวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล

(ก) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) ให้นำรูปแบบในการตรวจสอบและการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการศึกษา ตั้งแต่ขั้นตอนการตรวจสอบหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่รับรองมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงกำหนดให้เป็นความสมัครใจของมหาวิทยาลัยในการเข้ารับการรับรองวิทยฐานะ ทั้งจากองค์กรที่เป็นส่วนราชการและที่ไม่ใช่ส่วนราชการ

(ข) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (6) กำหนดระดับในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้ชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันสังคมอื่น เป็นต้น สามารถมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ปรัชญาหรือ และกำหนดกรอบวิธีการแก้ไขปัญหาก็ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่ทั้งนี้จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในเรื่องหน้าที่ของรัฐและนโยบายแห่งรัฐ ทั้งยังส่งผลดีต่อการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาในสาขาวิชาการและวิชาชีพต่าง ๆ ให้มีความหลากหลายและเป็นอิสระมากขึ้น