

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