

การกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาโดยสำนักงานคณะกรรมการ
การอุดมศึกษา
QUALITY STANDARD SUPERVISION OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS
BY OFFICE OF THE HIGHER EDUCATION COMMISSION

เอกศิริ นิยมศิลป์* ศรุดา สมพอง**

Eksiri Niyomsilp, Saruda Sompong

Received: July 11, 2019

Revised: July 22, 2019

Accepted: September 25, 2019

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาความเป็นมาและการดำเนินการของ สกอ. 2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและการแก้ไขปัญหาของ สกอ. และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางที่พึงประสงค์ของ สกอ. ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพสถาบันอุดมศึกษา การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาข้อมูลจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคคลกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก วิเคราะห์และร้อยเรียงตามระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์

ผลการวิจัยพบว่า 1) ความไม่เสถียรในการจัดตั้งองค์การจากปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองในอดีต 2) การดำเนินการไม่ได้รับการยอมรับจากสถาบันอุดมศึกษาในการใช้อำนาจตามหน้าที่ 3) สกอ. ไม่ได้รับการยอมรับในการเป็นองค์กรกลางในการบริหารจัดการด้านอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาประสงค์ให้ สกอ. เป็นองค์กรกลางซึ่งเป็นที่พึ่งและที่ปรึกษาของ

* Doctor of Ph.D., Program in Public Administration, Graduate School, Western University.

** Department of Public Administration, Graduate School, Western University.

ประชาคมอุดมศึกษา และ 4) แนวทางที่พึงประสงค์ร่วมกัน คือ ความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกัน และให้เกิดเกียรติแก่กันในความเป็นองค์กรการศึกษาชั้นสูงสุดของประเทศ

ทั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ การตระหนักรู้และยอมรับในความแตกต่างของแต่ละองค์กรและสถาบัน การให้เกิดเกียรติและความเชื่อถือแก่กันในความเป็นกลไกของระบบการอุดมศึกษา และการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่าง สกอ. และสถาบันอุดมศึกษาในการขับเคลื่อนระบบและกลไกการอุดมศึกษาร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: การกำกับดูแล, มาตรฐานคุณภาพ, สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.)

ABSTRACT

Objectives of this research were 1) to study the background and operation the Higher Education Commission, 2) to study obstacle, problem of the Higher Education Commission, and 3) to solve and to find out the desirable way to supervise quality standards of higher education institutions by Office of the Higher Education Commission. Research methodology was qualitative method which phenomenon studies and collected data by interview key informants, analyzed and edited in public administrative research.

Research findings were as follows: The results of the study were the relationship of Higher Education Institutions was characterized by roles rather than reconciliation and reconciliation. Thai higher education institutions was currently in recession. To study the desirable way of supervising quality standards of higher education institutions, the desirable dimension in the dimension of the OHEC was the recognition of the role of central government agencies in the management of higher education, and the desirable approach in the dimension of higher education institutions. The researcher had suggested that recognized and accepted the differences of each organization and institution, to honor and trust each other as a mechanism of the higher education system and establishment of links between higher education

institutions and drive higher education systems and mechanisms as productivity.

Keywords : supervision, quality standard, Office of Higher Education Commission (OHEC)

1. บทนำ

วาทกรรมการอุดมศึกษาของไทยเป็นเสมือนมหากาพย์การศึกษาของประเทศที่ไม่มีจุดจบ โดยเฉพาะปรากฏการณ์ในรอบปีที่ผ่านมา ที่ปรากฏเป็นข่าวในสื่อสาธารณะในเนื้อหาสาระที่ไม่สอดคล้องกับวิถีแห่งความเป็นสถาบันแห่งองค์การความรู้สูงสุด (Academic Way) หรือความเป็นสถาบันที่อุดมด้วยการศึกษาดังชื่ออุดมศึกษา (WittayakolChiangkoon, 2008: 28) แต่สถาบันอุดมศึกษากลับมีสารพัดปัญหาธรรมาภิบาล การทุจริตคอร์รัปชันการใช้อำนาจโดยมิชอบการสืบทอดอำนาจ ปัญหาความขัดแย้งในการสรรหาและแต่งตั้งอธิการบดี การปลดอาจารย์ที่ออกมาร้องเรียนเรื่องทุจริต จนในที่สุดต้องประกาศใช้คำสั่ง คสช.ที่ 39/2559 ตามมาตรา 44 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ปัญหาดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเข้าไปควบคุมมหาวิทยาลัยของรัฐโดยทันที เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ และมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลและดำรงไว้ซึ่งความเป็นสถาบันทางวิชาการชั้นสูงของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจึงจำเป็นต้องแก้ไขสถานการณ์ความไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรมของการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ และสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมโดยรวมต่อไปและเมื่อช่วงกลางปี 2559 ที่มีการกล่าวถึง “ความไร้มาตรฐาน” ของสถาบันอุดมศึกษาบางแห่ง ที่ถูกกล่าวถึงโดยเฉพาะประเด็นอัตราส่วนอาจารย์ผู้สอนกับนักศึกษาผู้เรียนในหลักสูตรต่างๆ ของสถาบันบางแห่งไม่ได้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา (Thai Qualifications Framework for Higher Education: TQF) ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ตรวจพบปัญหา และได้มีการเผยแพร่แก่สาธารณะจำนวน 10 สถาบัน รวม 97 หลักสูตรล่าสุดเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2560 ประวัติศาสตร์ซ้ำรอยอีกครั้งกับ “ความไร้มาตรฐาน” เมื่อมหาวิทยาลัยราชภัฏเลยได้ยอมรับกับสาธารณะถึง “ความไร้มาตรฐาน” ของสถาบันที่ไม่สามารถออกใบประกอบวิชาชีพครูได้ จากการที่ครูสภาไม่ผ่านการรับรองหลักสูตรครุศาสตรบัณฑิต จากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เมื่อปี พ.ศ.2555 ด้วย

เหตุผลเกี่ยวกับอาจารย์ประจำหลักสูตร ซึ่งเหตุการณ์นี้ก็เคยเกิดขึ้นเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ที่ได้รับการเปิดเผยถึงการดำเนินการที่ไร้มาตรฐาน โดยเฉพาะอัตราส่วนอาจารย์ผู้สอนกับนักศึกษาที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของหลักสูตร ซึ่งจากปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นประเด็นให้คิดพิจารณาได้ว่าหน่วยงานองค์การที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในนามที่ชื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือ สกอ. ในบทบาทของการเป็นองค์การของรัฐที่ต้องรับผิดชอบด้านการอุดมศึกษาของชาติเป็นเช่นใด ทำไมจึงเกิดเหตุการณ์ต่างๆ ทั้งจากสภาพแวดล้อมภายใน คือในสถาบันการศึกษาเอง และสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยทางสังคม เช่น กรณีการใช้มาตรา 44 กับสถาบันการศึกษาของชาติดังที่ปรากฏ และการออกสื่อสาธารณะว่า “ความไร้มาตรฐาน” ของสถาบันอุดมศึกษาบางแห่ง

เมื่อพิจารณาย้อนหลังไปในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาสถาบันอุดมศึกษาของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหลายอย่าง เช่น การยุบทบวงมหาวิทยาลัย ไปรวมกับกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้อุดมศึกษาเป็นหนึ่งใน 5 แห่ง หรือ 5 องค์กรหลักของกระทรวงศึกษาธิการและการยกระดับสถาบันราชภัฏ ซึ่งแต่เดิมเน้นการผลิตครูเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ และสถาบันราชชมงคล ซึ่งเน้นการผลิตช่างอาชีพะเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชชมงคล และในที่สุดสถาบันเหล่านี้ต่างแข่งขันกันเองทั้งการเปิดหลักสูตรคณะวิชาอย่างหลากหลาย ขาดจุดเด่นซึ่งเป็นแก่น (core competency) ของสถาบัน จึงเกิดภาวะ “ที่เรียนมีมากกว่าผู้เรียน” เป็นการสูญเปล่าขององค์การสถานศึกษาดังที่ Peter Ducker (2008: 124) ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับแบบอย่างการจัดการที่ดี พึ่งต้องตระหนักถึงความเป็นจุดเด่นหรือแก่นสาระในองค์การ ในการบริหารจัดการองค์การให้มีประสิทธิภาพ แต่การปฏิบัติของบริบทการศึกษาอุดมศึกษาของไทยกลับเป็นไปอย่างขาดกระบวนการพัฒนาอย่างเป็นระบบซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาภายในองค์การ โดยสามารถสรุปประเด็นสำคัญดังนี้

1.1 ธรรมชาติของปัญหา ตั้งแต่กรรมการสภาสถาบันผู้มีอำนาจสูงสุดจนถึงหัวหน้าภาควิชาสาเหตุหนึ่งคือ โครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยเป็นโครงสร้างที่ไม่เอื้ออำนวยต่อธรรมาภิบาล(การดูแลและกำกับ)ที่ดีเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ธรรมาภิบาลที่ดีตามหลักสากล

1.2 ระบบการจัดสรรงบประมาณขาดความเชื่อมโยงกับภารกิจและผลการดำเนินการ ซึ่ง สกอ.เป็นผู้ดูแลและกำกับการจัดสรรงบประมาณจึงเป็นระบบที่ใช้ความสัมพันธ์กับนักการเมืองในการบริหารงบประมาณทำให้ สกอ.ที่เป็นหน่วยงานที่ดูแลและกำกับไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 โครงการพิเศษต่างๆ ไม่มีการรายงานการเงินกับสถาบัน (โดยเฉพาะสถาบันของรัฐ) รายได้ที่ได้มาจากโครงการพิเศษต่างๆ มักจะไม่มีรายงานกับสถาบัน รายได้เหล่านี้ส่วนใหญ่จะนำไปแบ่งกันภายในคณะฯ ภาควิชาและผู้บริหารทั้งๆที่โครงการเหล่านี้ใช้เวลา สถานที่ ไฟฟ้า และน้ำของราชการ (ของหลวง)

1.4 นักเรียนมัธยมปลายเข้าสู่ระบบอุดมศึกษาด้อยคุณภาพ ทั้งจากขีดความสามารถพื้นฐานของนักเรียนไทยด้อยคุณภาพในการเปรียบเทียบขีดความสามารถพื้นฐานของนักเรียนไทยเมื่อเปรียบเทียบกับนักเรียนต่างชาติมักจะนิยมใช้ผลการสอบ PISA (Programme for International Student Assessment)

1.5 สถาบันอุดมศึกษามีจำนวนมากเกินไป ด้วยเหตุนี้แต่ละสถาบันอุดมศึกษาจึงแย่งกันรับนักศึกษา จนทำให้เกิดปัญหาคุณภาพบัณฑิตในปัจจุบันเพราะไม่มีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา

1.6 อาจารย์ด้อยคุณภาพ เป็นอาจารย์ที่ขาดการพัฒนาตนเองหรือเป็นอาจารย์ที่มีผลงานวิจัยน้อยเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วจึงไม่แปลกใจเมื่ออาจารย์ด้อยคุณภาพและทำวิจัยน้อย จึงผลิตบัณฑิตออกมาด้อยคุณภาพ

1.7 หลักสูตรล้าสมัย ส่วนใหญ่หลักสูตรได้พัฒนามาจากการที่ใครจะเป็นผู้สอนมากกว่าที่หลักสูตรควรจะเป็น ไม่มีผู้ใช้บัณฑิตเป็นกรรมการปรับปรุงหลักสูตร ดังนั้น บัณฑิตที่จบมาจึงไม่ตรงกับความต้องการของผู้รับเข้าทำงาน และมักจะถูกบ่นจากนายจ้างว่าบัณฑิตไม่เป็นงาน ต้องมาฝึกอีก 6 เดือน - 1 ปี จึงจะทำงานได้

1.8 ขาดมาตรฐานการจบปริญญา ในปัจจุบันยังไม่มีเกณฑ์มาตรฐานขั้นพื้นฐานว่าปริญญาตรีจะต้องมีขีดความสามารถอะไรบ้างจึงจะจบ เช่น ทักษะทางด้านภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ ความรู้รอบตัว ตรีกรวิทยาและความรู้อื่นๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาเรื่อง “การกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา” เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในมิติต่างๆ ศึกษาถึงปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่และแนวทางยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนของมาตรฐานคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและการดำเนินการในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา (สกอ.)

2.2 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และการแก้ไขปัญหาในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา (สกอ.)

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางที่พึงประสงค์ในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาวิจัยรูปแบบกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ โดยศึกษาแหล่งข้อมูลจากเอกสาร ตำรา บทความ แนวคิด ทฤษฎี หนังสือ สิ่งพิมพ์จากการสืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสื่อทางเว็บไซต์ต่างๆ เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ บทบาทการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สถาบันอุดมศึกษา การปรับโครงสร้างการเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน และผลงานวิจัยของหน่วยงานราชการที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐมาประกอบการศึกษาค้นคว้าเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เก็บข้อมูลสำคัญกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ด้วยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interview) แบบเจาะจงผู้เชี่ยวชาญจากข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 3 คน และข้าราชการส่วนปฏิบัติงานจากตัวแทนจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน และผู้แทนสำนักประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 3 คน รวม 6 คน และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) แบบเจาะจงผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน รวมทั้งนักวิชาการอิสระด้านการอุดมศึกษาที่เป็นอดีตผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและของเอกชน จำนวน 4 คน พื้นที่ในการศึกษาวิจัย คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี และตัวแทนจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน

4. สรุปผลการวิจัย

4.1 ความเป็นมาและการดำเนินการของ สกอ. มิติของความเป็นมาและการดำเนินการในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เกี่ยวกับ

มาตรฐานคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาและสัมพันธ์ภาพของ สกอ. กับสถาบันอุดมศึกษาได้ลดทอนข้อมูล(Data Reduction) เป็นประเด็นเฉพาะการศึกษาวิจัยสรุปผลได้ ดังนี้ ประเด็นที่ 1 ความเป็นมาของ สกอ.ได้ข้อค้นพบคือ ความไม่เสถียรในการจัดตั้งองค์การจากปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่มีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา ประเด็นที่ 2 การดำเนินการของ สกอ. ได้ข้อค้นพบคือ การไม่ได้รับยอมรับจากสถาบันอุดมศึกษา ในบทบาทการใช้อำนาจตามหน้าที่ของ สกอ. ประเด็นที่ 3 สัมพันธ์ภาพของ สกอ. กับสถาบันอุดมศึกษาได้ข้อค้นพบคือ เป็นสัมพันธ์ภาพตามบทบาทและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย มากกว่าความปรองดองสมานฉันท์

4.2 ปัญหาอุปสรรคและการแก้ไขปัญหาของ สกอ. มิติของปัญหา อุปสรรคและการแก้ไขปัญหาในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาได้ลดทอนข้อมูลเป็นประเด็นเฉพาะการศึกษาวิจัยสรุปผลได้ ดังนี้ ประเด็นที่ 1 มาตรฐานคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาโดยทั่วไปได้ข้อค้นพบคือ มาตรฐานคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาของไทยโดยทั่วไปในปัจจุบันอยู่ในภาวะถดถอยคุณภาพต่ำลง ประเด็นที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแลของ สกอ. ได้ข้อค้นพบคือขาดความร่วมมือที่ดีในการทำงานร่วมกันระหว่าง สกอ.กับสถาบันอุดมศึกษา ประเด็นที่ 3 การแก้ไขปัญหาในการกำกับดูแลของ สกอ. ได้ข้อค้นพบคือ การลดทอนบทบาทของ สกอ.ให้อยู่ในฐานะผู้อำนวยการอำนวยความสะดวก (Facilitator) มิใช่ผู้กำกับดูแล (Supervisor) หรือใช้อำนาจเหนือ (Authorized User) สถาบันอุดมศึกษาทั้งหลาย

4.3 แนวทางที่พึงประสงค์ของ สกอ.ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพสถาบันอุดมศึกษา มิติของแนวทางที่พึงประสงค์ในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาได้ลดทอนข้อมูลเป็นประเด็นเฉพาะการศึกษาวิจัยสรุปผลได้ ดังนี้ ประเด็นที่ 1 แนวทางที่พึงประสงค์ของ สกอ.ได้ข้อค้นพบคือการได้รับการยอมรับในบทบาทหน้าที่ของ สกอ. ในฐานะองค์กรกลางของรัฐในการบริหารจัดการอุดมศึกษา ประเด็นที่ 2 แนวทางที่พึงประสงค์ของสถาบันฯได้ข้อค้นพบคือ การดำรงฐานะของ สกอ.ให้เป็นเป็นองค์กรกลางเป็นที่พึ่งและที่ปรึกษาของประชาคมอุดมศึกษาของชาติ ประเด็นที่ 3 แนวทางร่วมที่พึงประสงค์ของ สกอ.และสถาบันฯได้ข้อค้นพบคือความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกันและให้เกียรติแก่กันในการปฏิบัติในการขับเคลื่อนระบบและกลไกการอุดมศึกษาร่วมกัน

5. อภิปรายผลการวิจัย

5.2 ปัญหาอุปสรรคและการแก้ไขปัญหาของ สกอ.

จากการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาและการดำเนินการของ สกอ. มีข้อค้นพบที่สำคัญ และสามารถอภิปรายเป็นประเด็นได้ ดังนี้ ประเด็นที่ 1 ความเป็นมาของ สกอ. จากข้อค้นพบคือความไม่เสถียรในการจัดตั้งองค์การจากปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่มีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการแปรเปลี่ยนของรัฐบาลส่งผลต่อการบริหารจัดการของ สกอ. ส่งผลให้ สกอ. ต้องปรับตัวตามนโยบายของรัฐบาลนั้นๆ ตลอดเวลาสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ (Saruda Sompong (2015: 76) ที่มีแนวคิดว่าคุณสมบัติของหน่วยงานใดๆ ต้องให้คำสำคัญกับสิ่งแวดล้อมขององค์การ และมีการปรับตัวตลอดเวลา ประเด็นที่ 2 การดำเนินการของ สกอ. จากข้อค้นพบคือการไม่ได้รับการยอมรับจากสถาบันอุดมศึกษา ในบทบาทการใช้อำนาจตามหน้าที่ของ สกอ. ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการวางบทบาทของ สกอ. ในความเป็นผู้กำกับ(controller) มากกว่าผู้ให้บริการ(server) สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Woradeth Chandarason (2008 : 89) ที่เสนอแนวคิดว่าด้วยนโยบายสาธารณะในเชิงปฏิบัติ ที่ต้องสนองต่อผู้ได้ใช้บริการเป็นสำคัญคือการเป็นผู้ให้ผู้ใช้ผู้รับ ประเด็นที่ 3 สัมพันธภาพของ สกอ. กับสถาบันอุดมศึกษาจากข้อค้นพบคือเป็นสัมพันธภาพตามบทบาทและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมากกว่าความปรองดองสมานฉันท์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการปฏิบัติต่อกันของ สกอ. และสถาบันเป็นไปในตามหน้าที่ในแต่ละบทบาทมากกว่าความยอมรับนับถือต่อกันสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Wittayakol Chiengkoon(2008,64) ที่ให้ความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ซึ่งต่างต้องมีการยอมรับนับถือต่อกันเป็นประการแรก

5.1 ความเป็นมาและการดำเนินการของ สกอ.

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และการแก้ปัญหาในการกำกับดูแลของ สกอ. มีข้อค้นพบที่สำคัญอภิปรายเป็นประเด็นได้ ดังนี้ ประเด็นที่ 1 มาตรฐานคุณภาพสถาบันอุดมศึกษา จากข้อค้นพบคือ มาตรฐานคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาของไทยโดยทั่วไป ในปัจจุบันอยู่ในภาวะถดถอย คุณภาพต่ำลง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการมุ่งเน้นปริมาณผู้เรียนมากกว่าคุณภาพของผลการศึกษา สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Ekporn Ruckhamsook (2017: 95) ที่ให้มุ่งความสำคัญองค์การ โดยเฉพาะแนวคิดใหม่ที่มีลักษณะคล้ายกับการบริหารจัดการรัฐสภา ซึ่งเป็นแบบอย่างของการบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพ ประเด็นที่ 2 ปัญหาและอุปสรรค ในการกำกับดูแลของ สกอ. จากข้อค้นพบคือขาดความร่วมมือที่ดีในการทำงานร่วมกันระหว่าง สกอ. กับสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความสัมพันธ์เป็นไปในลักษณะต่างคนต่าง

บทบาทหน้าที่ และการใช้อำนาจเหนือ (over power) ขององค์การเองสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ TuenThongkaew (2008: 75) ที่ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ 2 ฝ่ายต้องสัมพันธ์ต่อกันมิใช่การแข่งกันใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอาชนะอีกฝ่าย ประเด็นที่ 3 การแก้ไขปัญหา ในการกำกับดูแลของ สกอ. จากข้อค้นพบคือ การลดทอนบทบาทของ สกอ.ให้อยู่ในฐานะผู้อำนวยการความสะดวก (Facilitator) มิใช่ผู้กำกับดูแล (Supervisor) หรือใช้อำนาจเหนือ(Authorized User)สถาบันอุดมศึกษาทั้งหลาย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความแปลกแยก (alienation) ของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานสอดคล้องกับผลงานวิจัยของWoradeth Chandarason (2008 : 159) ในการลดทอนอำนาจผู้ที่มีบทบาทมากมักใช้อำนาจในการกำกับดูแลมากกว่าการให้ความร่วมมือแก่กัน

5.3 แนวทางที่พึงประสงค์ของ สกอ.ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพสถาบันอุดมศึกษา มีข้อค้นพบที่สำคัญสามารถอภิปรายเป็นประเด็นได้ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 แนวทางที่พึงประสงค์ของ สกอ.จากข้อค้นพบคือการได้รับการยอมรับในบทบาทหน้าที่ของ สกอ. ในฐานะองค์กรกลางของรัฐในการบริหารจัดการอุดมศึกษา สอดคล้องกับผลงานวิจัยของUnyarut Namuang (2010: 156) ในการยอมรับร่วมกันของการเป็นองค์กรทางการศึกษาที่ต่างมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน แต่การดำเนินการต้องให้การยอมรับแก่กัน จึงจะขับเคลื่อนกระบวนการทัศน์ของการศึกษาไปในทิศทางที่สอดคล้องกันได้ ประเด็นที่ 2 แนวทางที่พึงประสงค์ของสถาบันฯจากข้อค้นพบคือการดำรงฐานะของ สกอ.ให้เป็นองค์กรกลาง ซึ่งเป็นที่พึ่งและที่ปรึกษาของประชาคมอุดมศึกษาของชาติ สอดคล้องกับผลงานวิจัยของTanakit Panwichai (2013: 174) ที่เสนอแนวคิดรวมของหน่วยงานกลางพึงต้องดำรงฐานะของความเป็นที่พึ่งและที่ปรึกษาของสังคมร่วมกัน ประเด็นที่ 3 แนวทางร่วมของ สกอ.และสถาบัน จากข้อค้นพบคือความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกันและให้เกียรติแก่กันในการปฏิบัติในการขับเคลื่อนระบบและกลไกการอุดมศึกษาร่วมกันสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Saruda Sompong (2015 : 193) ที่เสนอแบบอย่างการจัดการที่ดี ต้องเกิดจากความร่วมมือที่ดีและการให้การยอมรับนับถือกันในการปฏิบัติภารกิจใดๆอย่างเท่าเทียมกัน

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

มิติของความเป็นมา/การดำเนินการและสัมพันธภาพ

ประเด็นที่ 1 การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์การ โดยเฉพาะ สกอ.ให้มีความมั่นคงและยั่งยืน ไม่เปลี่ยนแปลงปรับเปลี่ยนไปตามกระแสการเมือง หรืออิทธิพลสิ่งแวดล้อม

ประเด็นที่ 2 การกำหนดตำแหน่งขององค์การ (Positioning) ในที่นี้หมายถึง สกอ. พึ่งอยู่ในฐานะความเป็นผู้ให้บริการ (Server) มากกว่าผู้กำกับการ (Supervisor)

ประเด็นที่ 3 การให้โอกาสแก่กันในการร่วมปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเชิงสร้างสรรค์ความสัมพันธ์ร่วมกัน

มิติของปัญหา อุปสรรคและการแก้ไขปัญหา

ประเด็นที่ 1 สกอ.พึงกำหนดมาตรการกำกับมาตรฐานคุณภาพที่เป็นที่ยอมรับได้ โดยทั่วไป และควรออกมาในรูปแบบของการร่วมกันสร้างสรรค์ มิใช่การต่างแข่งขันดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ประเด็นที่ 2 สร้างการยอมรับและนับถือต่อกันบนพื้นฐานการให้เกียรติแก่กันอย่างเสมอภาค ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะของความต่างการเป็นราชการและหรือเอกชน

ประเด็นที่ 3 สกอ.พึงตระหนักรู้ (consciousness) ของบทบาทและหน้าที่ที่แท้จริงของการเป็นหน่วยงานภาครัฐในแนวคิดการบริหารจัดการยุคใหม่ในฐานะการเป็นผู้ให้บริการแก่สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ

มิติของแนวทางที่พึงประสงค์

ประเด็นที่ 1 สกอ.พึงแสดงและปฏิบัติต่อสถาบันต่างๆในลักษณะของการ “ให้” ทั้งการให้คำแนะนำ/ปรึกษา และให้บริการ เพื่อสร้างการยอมรับนับถือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder)

ประเด็นที่ 2 การทำหน้าที่องค์การหลักการอุดมศึกษา ทั้งการอำนวยความสะดวกและเป็นสื่อกลางแก่สถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด

ประเด็นที่ 3 การปฏิบัติต่อกันอย่างสอดคล้องและเข้าใจ ยอมรับและปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาคและสร้างสรรค์ร่วมกัน

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

มิติของความเป็นมา/การดำเนินการและสัมพันธภาพ

ประเด็นที่ 1 การให้ สกอ.เป็นองค์การอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งเป็นแนวคิดการจัดตั้งเป็นกระทรวงอุดมศึกษาโดยเฉพาะ ซึ่งน่าจะตบโจทย์ในการบริหารจัดการให้มีความมั่นคงและยั่งยืนได้แท้จริง

ประเด็นที่ 2 พนักงาน/เจ้าหน้าที่ของ สกอ.ต้องร่วมมือร่วมใจในการให้บริการแก่ผู้มาใช้บริการหรือแสดงความเป็นผู้มีทักษะอย่างมืออาชีพในการบริการอย่างเต็มความสามารถ

ประเด็นที่ 3 การปฏิบัติการกิจร่วมโดยเฉพาะทางวิชาการในการร่วมมือกันโดย สกอ. ในฐานะหน่วยงานกลางต้องเป็นผู้ริเริ่มและประสานให้สถาบันต่างๆเข้าร่วมกิจกรรมให้สัมฤทธิ์ผล

มิติของปัญหา อุปสรรคและการแก้ไขปัญหา

ประเด็นที่ 1 การมีมาตรการการสร้างความมาตรฐานคุณภาพอย่างมีแนวทางและจุดหมายร่วมกัน อันเกิดจากการยอมรับและร่วมกันดำเนินการของทุกฝ่าย

ประเด็นที่ 2 การสร้างโอกาสและการแสดงออกของการยอมรับร่วมกันของความเป็นหน่วย/องค์กรที่ต้องมีบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในมาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษา

ประเด็นที่ 3 การให้โอกาสแก่กันในการสร้างสัมพันธ์ภาพของความเป็นองค์การที่มีพันธะและหน้าที่ร่วมกันในความเป็นประชาคมอุดมศึกษา

มิติของแนวทางที่พึงประสงค์

ประเด็นที่ 1 การแสดงตนของ สกอ.ในการเป็นหน่วยงานของรัฐที่ยินดีและเต็มใจให้บริการในกิจการของอุดมศึกษา

ประเด็นที่ 2 การมีหน่วยบริการกลาง (One Stop Service) เพื่อการประสานและดำเนินการในภารกิจอุดมศึกษาของสถาบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Productivity)

ประเด็นที่ 3 การมีกิจกรรมร่วมในการประสานประโยชน์ทั้งของ สกอ.และสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะทางวิชาการเพื่อการพัฒนาองค์ความรู้ของวงการศึกษามหาวิทยาลัย

6.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรจะศึกษาเรื่อง “การบริหารจัดการการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การกำกับดูแลไปใช้ในองค์กร/สถาบันอื่นนอกเหนือจากสถาบันการศึกษาในเชิงบูรณาการ

2) ควรจะศึกษาเรื่อง “การส่งเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 กับสถาบันการศึกษา” เพื่อเปรียบเทียบในการบริหารจัดการระบบ

3) ควรจะศึกษาเรื่อง “นโยบายรัฐบาลกับการบริหารการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0” เพื่อชี้ให้เห็นถึงการบริหารจัดการสถาบันการศึกษาในเชิงบูรณาการ ที่มีความชัดเจน

References

- Chandarasorn, V.(2008). *Theory of Public Policy to Practice*. Bangkok: Prikwhan Graphic. (in Thai)
- Chiengkoon, W., (2008). *Problem of Qualitative Development in Educational Management*.from <https://witayakornclub.wordpress.com>.
- Drucker, Peter F. (2004). *The Practice of Management*. New York : Harper& Row, Publishers.
- Namuang, U., (2010). *Thai Educational Reform*. Princess of Naradhiwas University Journal, Vol.2 May-August 2010.
- Panwichai, T. (2013). *Desirable Management of Buddhist College according to four Iddhipadas* (Master of Thesis). Graduate School: Mahachulalongkornrajavidyalaya University (in Thai).
- Ruckhamsook, E. (2017). *New Public Service by Provincial Parliamentary Office*, Humanities and Social Sciences Western University Vol.3 No.1 (January-April 2017).
- Sompong, S.,(2015). *The Following of Evaluation , Efficiency and Competency of Local Administration*, Office of the Decentralization Commission Prime Minister's Office.
- Thongkaew, T., (2008). *Managing by Purpose for Qualitative of Thai Higher Education in Free Economy era* (on line) from <http://dusith.ost.dusit.ac.th/-ei./tuan/file.doc>