

การกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับสถาบันอุดมศึกษา
ในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งเพื่อการพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

โดย

นายสุภัทร จำปาทอง
รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2557 - 2558

บทคัดย่อ

เรื่อง การกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

ผู้วิจัย นายสุภัทร จำปาทอง **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 57

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือ (๑) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาและยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (๒) ศึกษาพัฒนาการของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สภาพปัญหา และผลกระทบ (๓) เสนอแนวทางกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

การศึกษาวิจัยนี้เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา มุ่งเน้นการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการและสภาพปัญหาของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาไทย รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจาก 3 กลุ่มคือ กลุ่มผู้กำกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา กลุ่มผู้ดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง กลุ่มผู้รับบริการ เพื่อสังเคราะห์ให้ได้มาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพและปฏิบัติได้จริง

ผลการวิจัยพบว่าการนำหลักเกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งไปปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษาไม่ดำเนินการอย่างมีความรับผิดชอบตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา และการกำกับตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่มีประสิทธิภาพ โดยปัจจัยสำคัญ 7 ด้านที่มีผลต่อประสิทธิภาพการกำกับตรวจสอบและยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ได้แก่ (1) ด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและตลาดแรงงาน (2) ด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษา (3) ด้านคุณภาพการจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา (4) ด้านการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง (5) ด้านการกำกับการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา (6) ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติการเรียนการสอนนอกลูกสถานที่ตั้ง (7) ด้านการสื่อสารสาธารณะ

ข้อเสนอแนะการกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพแยกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เครื่องมือในการกำกับตรวจสอบ ต้องกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2552 และเกณฑ์การตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา ประจำปี พ.ศ. 2555 ส่วนที่ 2 มาตรการกำกับโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ต้องเพิ่มมาตรการข้อบังคับการปฏิบัติต่อสถาบันอุดมศึกษาและติดตามการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด ส่วนที่ 3 การกำกับตรวจสอบโดยสถาบันอุดมศึกษา โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ภาครัฐกำหนดและเพิ่มมาตรการกำกับตรวจสอบภายในองค์กร

คำนำ

รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา 2557 ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ อันเนื่องมาจากผู้วิจัยมีส่วนร่วมรับผิดชอบปัญหาการจัดการศึกษาอย่างอิสระโดยไม่มีคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะปัญหาการร้องเรียนด้านมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งซึ่งมีข้อมูลเชิงประจักษ์หลายประการสอดคล้องกันถึงความตกต่ำของทักษะและสมรรถนะบัณฑิตอย่างชัดเจน

เพื่อปรับปรุงการกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งที่มีประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพสมรรถนะบัณฑิตให้แข่งขันได้ในระดับสากล รายงานฉบับนี้ได้ดำเนินการศึกษาพัฒนาการของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา จัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์สภาพปัญหา และผลกระทบต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายให้เอกสารนี้ใช้อ้างอิงเป็นระบบฐานข้อมูลการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาไทยในรอบปี พ.ศ. 2551 - 2557 และจัดทำข้อเสนอแนะการกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพของระบบอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณภาพและเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศในอนาคต

หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และมีคุณค่าทางวิชาการต่อผู้เกี่ยวข้องทุกระดับในประชาคมอุดมศึกษาเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพประชากรและสังคมไทยอย่างยั่งยืน

.....
(นายสุภัทร จำปาทอง)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ผู้วิจัย

สารบัญ

| | หน้า |
|--|-----------|
| บทคัดย่อ | ก |
| คำนำ | ข |
| กิตติกรรมประกาศ | ค |
| สารบัญ | ง |
| สารบัญตาราง | ฉ |
| สารบัญแผนภาพ | ช |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 3 |
| ขอบเขตของการวิจัย | 4 |
| วิธีดำเนินการวิจัย | 4 |
| ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย | 4 |
| คำจำกัดความ | 4 |
| บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 6 |
| แนวคิดและวิธีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา | 6 |
| ทฤษฎีการบริหารการศึกษา | 8 |
| นโยบายและยุทธศาสตร์แห่งรัฐ | 10 |
| งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 12 |
| กรอบแนวคิดการวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย | 14 |
| บทสรุป | 16 |
| บทที่ 3 พัฒนาการของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง | 19 |
| พัฒนาการของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา | 19 |
| ระบบบริหารจัดการอุดมศึกษาไทย | 22 |
| ความเป็นมาและสถานการณ์ภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง | 25 |
| ระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง | 38 |
| บทสรุป | 41 |
| บทที่ 4 การวิเคราะห์ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบ | 44 |
| ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง | 44 |
| ประเด็นข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ | 55 |
| บทสรุป | 56 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|---|------|
| บทที่ 5 | 58 |
| สรุปลผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ | 58 |
| การอภิปรายภาพรวมวัตถุประสงค์การวิจัยและผล การวิเคราะห์ | 58 |
| ข้อเสนอมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบ การจัดการศึกษา | 60 |
| นอกสถานที่ตั้ง | 60 |
| บรรณานุกรม | 63 |
| ภาคผนวก | 66 |
| คำถามตัวแบบสัมภาษณ์ | 67 |
| ประวัติย่อผู้วิจัย | 69 |

สารบัญตาราง

| ตารางที่ | | หน้า |
|----------|---|------|
| 3-1 | ภาพรวมการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง | 30 |
| 3-2 | แสดงจำนวนศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งของ สถาบันอุดมศึกษา | 31 |
| 3-3 | แสดงจำนวนศูนย์นอกลสถานที่ตั้งที่ยังคง ดำเนินการอยู่ของสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบัน | 31 |
| 3-4 | แสดงจำนวนศูนย์นอกลสถานที่ตั้งที่ยุติการ ดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2557 | 33 |
| 3-5 | แสดงพื้นที่การกระจายตัวของศูนย์การศึกษา นอกลสถานที่ตั้งที่ยังคง ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน | 34 |
| 3-6 | แสดงจำนวนศูนย์นอกลสถานที่ตั้งที่ยุติการ ดำเนินการในพื้นที่ ช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2557 | 35 |
| 3-7 | หลักสูตร 10 อันดับแรกที่นิยมจัดการศึกษานอก สถานที่ตั้ง | 36 |
| 3-8 | สรุปผลการตรวจประเมินคุณภาพหลักสูตรที่จัด การศึกษา นอกลสถานที่ตั้ง | 37 |
| 3-9 | ขั้นตอนการดำเนินการพัฒนาและอนุมัติหลักสูตร | 39 |
| 4-1 | แสดงปัจจัยและตัวชี้วัดย่อยที่สัมพันธ์กับ มาตรการและการกำกับ ที่มี ประสิทธิภาพ | 44 |
| 4-2 | เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการ ตอบสนองต่อ ความ ต้องการของประเทศและตลาดแรงงาน | 45 |
| 4-3 | เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการ กระจายโอกาสทางการศึกษา | 47 |
| 4-4 | เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านคุณภาพ การจัดการศึกษา ตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา | 48 |
| 4-5 | เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการ ส่งเสริมคุณภาพ การจัดการศึกษา | 50 |

| | | |
|-----|---|----|
| | นอกสถานที่ตั้ง | |
| 4-6 | เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการกำกับ การดำเนินการ ของ | 51 |
| | สถาบันอุดมศึกษา | |
| 4-7 | เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการ ตรวจสอบการปฏิบัติ การ | 53 |
| | เรียนการสอนนอกสถานที่ตั้ง | |
| 4-8 | เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการ สื่อสารสาธารณะ | 54 |
| 5-1 | เปรียบเทียบความสำคัญของ 7 ปัจจัยที่มีผลต่อ ประสิทธิภาพ การกำกับ ตรวจสอบ | 60 |

สารบัญแผนภาพ

| แผนภาพที่ | | หน้า |
|-----------|--|------|
| 2-1 | กรอบแนวคิดการกำหนดปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การจัดการศึกษา นอกสถานที่ตั้งที่มี ประสิทธิภาพ | 17 |
| 3-1 | โครงสร้างตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 | 23 |
| 3-2 | โครงสร้างความเชื่อมโยงการบริหารระบบ อุดมศึกษาของประเทศไทย | 24 |
| 3-3 | ความเชื่อมโยงของเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา กรอบมาตรฐานคุณวุฒิ ระดับอุดมศึกษา และการประกันคุณภาพ ภายในระดับอุดมศึกษา ใน กระบวนการผลิตบัณฑิต | 38 |

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การศึกษาในระบบแบ่งเป็น 2 ระดับคือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยในมาตรา 19 ระบุว่า การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย และให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนในสังกัดรวม 153 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการบริหารจัดการและมีเสรีภาพทางวิชาการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานกลางประสานกำกับนโยบายอุดมศึกษาและกำหนดเกณฑ์คุณภาพมาตรฐานอุดมศึกษาแก่สถาบันอุดมศึกษาดำเนินการบนพื้นฐานเดียวกัน คือ การให้บริการทางการศึกษาในระดับปริญญาตรี/โท/เอก ซึ่งข้อมูลกลางปี พ.ศ. 2557 พบว่ามีผู้เรียนในระดับอุดมศึกษาประมาณ 2.1 ล้านคน กระจายเข้ารับการศึกษาอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 80 แห่งจำนวน 1.8 ล้านคน และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 72 แห่งจำนวน 3 แสนคน

ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2550 สถาบันอุดมศึกษาจะจัดการเรียนการสอนภายในที่ตั้งของสถาบันฯ ในสถานที่หลักและ/หรือวิทยาเขตภายนอก ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง โดยอนุญาตให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนสามารถจัดการเรียนการสอนนอกพื้นที่ (สถานที่หลัก) ของสถาบันฯ ได้ โดยมอบให้เป็นอำนาจการพิจารณาอนุมัติของสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ผลกระทบต่อการเปิดกว้างดังกล่าวทำให้เกิดธุรกิจการศึกษาเชิงพาณิชย์อย่างกว้างขวาง เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาต่างก็แข่งขันเปิดบริการให้การศึกษา ในหลักสูตร/สาขาวิชาต่าง ๆ โดยขาดกลไกควบคุมคุณภาพ จะเห็นได้จากสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งมีการจัดการเรียนการสอนอยู่ในอาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า วัด หรือกระท่อมในปั้มน้ำมัน โดยไม่คำนึงถึงมาตรฐานอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียนการสอน หรือบรรยากาศอุดมศึกษา (Campus life) ที่ผู้เรียนควรได้รับ ในปี พ.ศ. 255๕ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาพบว่ามีสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 67 แห่ง เปิดศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งรวม 313 ศูนย์ มีการจัดการเรียนการสอนรวม 661 หลักสูตร โดยมีผู้เรียนในรูปแบบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งประมาณ ๒0,000 คน/ปี

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นช่วง ๓-๔ ปีที่ผ่านมา มีหลายประเด็น เช่น สถาบันอุดมศึกษาต่างก็มองเห็นผู้เรียน (นักศึกษา) เป็นลูกค้า จึงต้องแข่งขันด้วยราคา ค่าเล่าเรียนที่ถูกกว่าแห่งอื่น ๆ ผลที่ตามมาด้วยการลดคุณภาพการเรียนการสอน โดยใช้อาจารย์ที่ไม่มีคุณสมบัติและไม่มีความรู้ในสาขาวิชาที่เปิดสอน และสุดท้ายเข้าสู่ขั้นตอนการขายปริญญาในรูปแบบ “จ่ายครบจบแน่” ทำให้ผู้เรียนที่จบมากลายเป็นบัณฑิตที่ไม่มีความรู้ความสามารถ และไม่มีสมรรถนะตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา ตัวอย่างที่เด่นชัดคือ กรณีมหาวิทยาลัยอีสานที่เปิดการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้งจำนวนมากจนขาดการควบคุมคุณภาพมาตรฐาน ทั้งระบบการเรียนการสอน และการวัดประเมินผลสัมฤทธิ์ผู้เรียน (Learning outcomes) โดยไปเน้นการจ่ายค่าเล่าเรียนให้ครบเป็นหลัก จนกระทั่งลดค่าใช้จ่ายให้ต่ำสุดโดยไม่มีการจัดการเรียนการสอนจริง จากนั้นสภามหาวิทยาลัยอีสานก็ใช้อำนาจอนุมัติให้ปริญญาแก่ผู้ที่จ่ายค่าเล่าเรียนครบ สร้างความเสียหายต่อวงการอุดมศึกษาไทยต่อสังคมโลก สุดท้ายสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาต้องเข้าควบคุมกิจการและมีคำสั่งปิดสถาบันฯ ในเวลาต่อมา

จากวิกฤติปัญหาคุณภาพอุดมศึกษาที่ทำให้เสียภาพลักษณ์ของประเทศเป็นอย่างมาก มีสถาบันอุดมศึกษาไทยผลิตบัณฑิตที่ไม่มีคุณภาพ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้ดำเนินการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งดังกล่าวอย่างต่อเนื่องพบว่า ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2557 มีสถาบันอุดมศึกษา 59 แห่งยังคงจัดการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้งในศูนย์นอกที่ตั้ง 184 ศูนย์ รวม 522 หลักสูตร และข้อมูลถึงสิ้นเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้เข้าตรวจสอบประเมินคุณภาพแล้ว 57 สถาบัน 169 ศูนย์ 499 หลักสูตร ส่วนศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งที่เหลืออีก 15 ศูนย์ ๒๓ หลักสูตรพบว่าได้ทยอยยุติการดำเนินการไปแล้วเมื่อสิ้นสุดปีการศึกษา 2556 ถือได้ว่าการตรวจประเมินศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งแล้วเสร็จครบถ้วน 100% ใช้ระยะเวลาดำเนินการรวม 2 ปี 10 เดือน

ทั้งนี้ ผลการตรวจประเมินหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งที่ดำเนินการแล้วทั้งหมด 499 หลักสูตรแบ่งได้เป็น 3 ระดับคือ ระดับผ่าน 93 หลักสูตร (18.6%) ระดับต้องปรับปรุง 119 หลักสูตร (23.9%) ระดับไม่ผ่าน 287 หลักสูตร (57.5%) ดังนั้นสามารถระบุได้ว่าผู้เรียนที่เข้าศึกษาในหลักสูตรที่จัดการศึกษานอกที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศเกือบ 60.๐% ได้เรียนในหลักสูตรที่ไม่มีคุณภาพตามมาตรฐาน และผลิตบัณฑิตที่ไม่มีศักยภาพส่งผลให้การเข้าสู่ตลาดการจ้างงานในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นบุคลากรที่ไม่มีความสามารถในแข่งขัน โดยเฉพาะหากตรวจสอบย้อนหลังตลอด 6 ปีที่ผ่านมา คาดว่าจะมีบัณฑิตที่ไม่มีสมรรถนะเพียงพอสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและโทไปแล้วไม่น้อยกว่า 30,000 คน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไม่น้อย

ถึงแม้ว่าผลการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะพบว่าหลักสูตรที่เปิดสอนอยู่ขณะนี้จำนวน 287 หลักสูตรหรือ ๕7.5% ของหลักสูตรในศูนยนอกที่ตั้งไม่มีคุณภาพมาตรฐาน และขอให้สถานศึกษาปิดหลักสูตรดังกล่าว แต่ปรากฏว่าสถาบันอุดมศึกษาเกือบทั้งหมดไม่ได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ โดยคำนึงถึงรายได้เป็นสำคัญซึ่งสถาบันอุดมศึกษายังคงจัดการเรียนการสอนตามปกติหรือบางแห่งอาจเสนอปิดหลักสูตรเพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ แค่ 1-2 เดือนแล้วสภาสถาบันฯ ก็อนุมัติเปิดการเรียนการสอนหลักสูตรเดิมอีกครั้ง อาจเป็นในสถานที่เดิมหรือย้ายสถานที่ใหม่ที่อยู่ที่ใกล้เคียง ทั้งนี้ เนื่องจากระบบอุดมศึกษาไทยมอบความเป็นอิสระทางการบริหารให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้อนุมัติหลักสูตรและปริญญาบัตร โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่กำหนดนโยบายและเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา และไม่ได้กำหนดบทลงโทษสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาอย่างไม่มีคุณภาพ ทำให้เกิดการศึกษาระงับการศึกษาย่างกว้างขวางในสังคมอุดมศึกษา สร้างระบบผลประโยชน์จากรัฐกิจการศึกษาย่างไร้จริยธรรมโดยไม่มีการคานอำนาจเพื่อตรวจสอบ หรือกำหนดบทลงโทษผู้ที่กระทำผิดทางคุณภาพการศึกษาแต่อย่างใด

สภาพปัญหาการจัดการศึกษาโดยไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาทำให้เสียภาพลักษณ์การผลิตกำลังคนของประเทศ และยังได้บุคลากรที่ไม่มีคุณภาพทั้งทักษะและความรู้เข้าสู่การทำงานในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรงในอนาคต ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษารูปแบบและวิธีการกำหนดมาตรการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา โดยไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา และสร้างกลไกเสริมสร้างความเข้มแข็งของการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนของประเทศว่าจะได้รับการศึกษาเพื่อเป็นบัณฑิตที่มีทักษะ ความรู้ และสมรรถนะสูง สามารถแข่งขันได้ในตลาดแรงงานระดับนานาชาติได้โดยเฉพาะเข้าสู่การจ้างงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศและต่างประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ
๒. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สภาพปัญหา และผลกระทบจากการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง
๓. เพื่อเสนอแนวทางกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนากำลังคนของประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา : ศึกษารวบรวมข้อมูลการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งสภาพปัญหา และวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อกำหนดข้อเสนอแนะมาตรการ และรูปแบบการกำกับสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

๒. ขอบเขตด้านประชากรและกรอบเวลา : ศึกษาข้อมูลสถานภาพและคุณภาพการดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2557

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทฤษฎีการบริหารการศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์แห่งรัฐ มุ่งเน้นการศึกษาวเคราะห์กระบวนการ และสภาพปัญหาของการปฏิบัติในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาไทย จัดทำระบบฐานข้อมูล รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) แบบเจาะจงจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) เพื่อสังเคราะห์ให้ได้มาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และสามารถปฏิบัติได้จริง โดยนำเสนอเอกสารผลงานวิจัยในรูปแบบวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis)

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

๒. ทำให้ทราบพัฒนาการของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาได้เข้าใจสภาพปัญหา ข้อจำกัด และผลกระทบจากการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

๓. ได้แนวทางกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

คำจำกัดความ

การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง หมายถึง การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสถานที่จัดการศึกษาอื่นใดของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ซึ่งมีใช่เป็นที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หรือมิใช่สถานที่ตั้งตามที่ระบุไว้ในข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ตามประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พ.ศ. 2552

สำนักงาน หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

สถาบัน หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ประกอบด้วย สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวน 80 แห่ง และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จำนวน 73 แห่ง

เกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา หมายถึง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ 3 เรื่อง ได้แก่

1. เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอนุปริญญา พ.ศ. 2548
2. เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2548
3. เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2548

หลักเกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง หมายถึง ระเบียบข้อกำหนดวิธีการปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งตามที่กระทรวงศึกษาธิการจัดทำเป็นกฎกระทรวงและประกาศต่าง ๆ จำนวน 4 เรื่อง ได้แก่

1. กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2551
2. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พ.ศ. 2552
3. ประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่องหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2552
4. หลักเกณฑ์ (คู่มือ) การตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2555

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในส่วนนี้เพื่อทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นการศึกษาแนวคิดการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทฤษฎีการบริหารการศึกษา นโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล ระเบียบกฎหมายการศึกษา และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยบูรณาการแนวความคิดทฤษฎีต่าง ๆ พัฒนาเป็น กรอบแนวคิดการวิจัยศึกษาสภาพปัญหาผลกระทบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อกำหนดมาตรการและสร้างแนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพในการกำกับควบคุมการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษา

แนวคิดและวิธีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดในมาตรา 16 ว่าด้วยการศึกษาในระบบว่ามี 2 ระดับ คือ

1. การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปีก่อนระดับอุดมศึกษา การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
2. การศึกษาระดับอุดมศึกษา แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา

เพื่อการผลิตและพัฒนากำลังคนที่มีคุณภาพ มีสมรรถนะ และความรู้ความสามารถในยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในเรื่องมาตรฐานการศึกษาของชาติและมาตรฐานการอุดมศึกษา โดยกำหนดองค์ประกอบและสิ่งที่ควรคำนึงถึงใน การจัดการอุดมศึกษา รวมทั้งปัจจัยสู่ความสำเร็จที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 และประกาศคณะกรรมการ การอุดมศึกษา เรื่อง แนวทางการปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 เพื่อประกันคุณภาพบัณฑิตที่มุ่งเน้นกลุ่มมาตรฐานผลการเรียนรู้อย่างน้อย 5 ด้าน ได้แก่

1. ด้านคุณธรรม จริยธรรม
2. ด้านความรู้
3. ด้านทักษะทางปัญญา
4. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ
5. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

ทั้งนี้ สถาบันอุดมศึกษาอาจกำหนดเพิ่มมาตรฐานผลการเรียนรู้ตามศาสตร์สาขาวิชาและคุณวุฒิวิชาชีพได้ตามความเหมาะสม สาระสำคัญอีกประการของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 คือ กำหนดให้การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยมี 6 ระดับเรียงตามลำดับชั้นความรู้และสมรรถนะได้ดังนี้

1. ระดับอนุปริญญา ใช้เวลาในการศึกษา 3 ปี
2. ระดับปริญญาตรี ใช้เวลาในการศึกษา 4 - 6 ปี
3. ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต ใช้เวลาในการศึกษา 1 - 3 ปี
4. ระดับปริญญาโท ใช้เวลาในการศึกษา 2 - 5 ปี
5. ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ใช้เวลาในการศึกษา 1 - 3 ปี
6. ระดับปริญญาเอก ใช้เวลาในการศึกษา 3 - 6 ปี

ในส่วนของนักวิชาการศึกษาที่ให้หลักการและวิธีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามีดังนี้

วิจิตร ศรีสอาน (2518) ให้ความหมายว่า อุดมศึกษา (Higher education) เป็นการศึกษาระดับที่ 3 (Tertiary education) เพราะเป็นระดับการจัดการศึกษาหลังจากระดับมัธยมศึกษา (Postsecondary) และเห็นว่าสถาบันอุดมศึกษามีจุดมุ่งหมายหลัก 3 ประการคือ (1) มุ่งบุกเบิก แสวงหา บำรุงรักษา และถ่ายทอดความรู้เพื่อสร้างสรรค์ความก้าวหน้า และความเป็นเลิศทางวิชาการ (2) ใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นแหล่งวิทยาการขั้นสูงที่เอื้ออำนวยประโยชน์ความเจริญของมนุษยชาติ (3) ทำนุบำรุงและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม

ไพฑูรย์ สีนลรัตน์ (2524) กล่าวว่า หลักสากลของการอุดมศึกษามี 3 ประการ คือ (1) การเรียนการสอน (2) การวิจัย (3) การบริการชุมชน

Stauffer (1969) มีความเห็นว่า การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งเป็นภารกิจหลักที่ดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย การเรียนการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการ ทำนุบำรุงส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมุ่งหาแนวทางพัฒนาสู่ความเป็นเลิศในทุกภารกิจ เพื่อส่งผลต่อคุณภาพทางวิชาการ คุณภาพชีวิตนักศึกษา คณาจารย์ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งความเป็นเลิศแสดงถึงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเป็นที่ยอมรับของสังคมและสาธารณชน

Shanks, Walker และ Hayes (1993) มีความเห็นว่า การอุดมศึกษาเป็นบริการสาธารณะที่มีคุณสมบัติและลักษณะของอุตสาหกรรมบริการ เพราะการให้บริการทางการศึกษา ไม่มีตัวตนชัดเจน มีความหลากหลาย ไม่สามารถแบ่งแยกส่วนออกจากบุคคล (อาจารย์) ที่ส่งมอบบริการ มีการเปลี่ยนแปลงและเสื่อมสลายได้ และลูกค้าผู้รับบริการ (นักศึกษา) ต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการให้บริการทางการศึกษา

สรุปได้ว่าวิธีการจัดการศึกษาระบบอุดมศึกษาเป็นอุตสาหกรรมบริการ (Service industry) โดยเป็นการจัดการศึกษาระดับสูงเพื่อการพัฒนาผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพทั้งด้านความรู้ และสมรรถนะ (Knowledge and skill) แยกเป็น 6 ระดับ คือ (1) ระดับอนุปริญญา (2) ระดับปริญญาตรี (3) ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต (4) ระดับปริญญาโท (5) ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง (6) ระดับปริญญา

เอก ดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาซึ่งต้องเป็นหน่วยสรรค์สร้างองค์ความรู้ ทาง
วิชาการสู่ความเป็นเลิศ โดยมีการกิจสำคัญด้านการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ การทำนุ
บำรุงศิลปวัฒนธรรม

ทฤษฎีการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษา (Educational administration) เป็นการนำความหมายของคำว่า
“การบริหาร” และ “การศึกษา” มารวมกัน โดยมีความหมายว่าการบริหารการศึกษา คือ กิจกรรม ต่าง ๆ
ที่บุคคลหลายคนร่วมมือดำเนินการ เพื่อพัฒนาประชากรทุกชั้นวัยในสังคมในทุกด้านประกอบด้วย ศาสตร์
ความรู้ ทักษะความสามารถ ทศนคติ พฤติกรรม ค่านิยม และคุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้บุคคลเป็นสมาชิกที่ดี
ของสังคม โดยกระบวนการปฏิบัติที่เป็นระเบียบแบบแผน ซึ่งความหมายโดยย่อของการบริหารการศึกษาอาจ
หมายถึง การทำงานของคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามเป้าหมายการพัฒนาคนให้มีคุณภาพในด้านความรู้
ทักษะ ความสามารถ และจริยธรรม

การจัดการศึกษาในระบบ (Formal education) ในระบบสากลของโลกปัจจุบันสามารถแบ่งได้
2 ระดับหลัก คือ (1) การจัดการศึกษาในระดับพื้นฐาน ส่วนมากจัดเป็นชั้นเรียน 12 ปีแยกเป็นระดับ
ประถมศึกษา (Primary) และระดับมัธยมศึกษา (Secondary) (2) การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา แยก
เป็น 3 ระดับ คือ ปริญญาตรี (Bachelor degree) ปริญญาโท (Master degree) ปริญญาเอก (Doctoral
degree)

ทั้งนี้ ตามกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 – 2565 ของสำนักงาน
คณะกรรมการการอุดมศึกษาได้กำหนดความหมายของการบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นหลักการ
สำคัญว่า การบริหารจัดการอุดมศึกษา คือ การพัฒนาระดับคุณภาพการจัดการอุดมศึกษาไทย เพื่อผลิต
และพัฒนาบุคลากรที่มีคุณภาพ สามารถปรับตัวสำหรับงานที่เกิดขึ้นตลอดชีวิต พัฒนาศักยภาพอุดมศึกษา ใน
การสร้างความรู้และนวัตกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศใน
กระแสโลกาภิวัตน์ สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของท้องถิ่นไทย โดยใช้กลไกธรรมาภิบาล การเงิน การกำกับ
มาตรฐานและเครือข่ายอุดมศึกษาบนพื้นฐานของเสรีภาพทางวิชาการ ความหลากหลาย และเอกภาพเชิง
ระบบ

ในด้านการปฏิบัติการกิจบริหารการศึกษามีนักทฤษฎีสำคัญให้ความหมายไว้ดังนี้

หวน พินธุพันธ์ (2548) ให้ความเห็นว่า ภารกิจในการบริหารการศึกษาจำแนกออกเป็น
5 ประเภท คือ (1) การบริหารงานวิชาการ (2) การบริหารงานธุรการ (3) การบริหารงานบุคคล
(4) การบริหารกิจการนักศึกษา (5) การบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

วิจิตร ศรีสอาน (2540) มีความเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณภาพและสามารถพัฒนาสู่ระดับ
โลกได้นั้น ผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษาต้องส่งเสริมสนับสนุนประเด็นสำคัญ คือ (1) ความเป็นเลิศ
ทางการวิจัยและคุณภาพคณาจารย์ (2) ได้รับการยอมรับมีชื่อเสียงที่ยกย่องจากภายนอก (3) มีนักศึกษาที่มี

ความสามารถสูง (4) มีเครือข่ายเชื่อมโยงระดับชาติและนานาชาติ (5) มีความเป็นนานาชาติ (6) มีระบบที่ดีในการคัดเลือกนักศึกษา อาจารย์ และบุคลากรจากทั่วโลก (7) มีอิสระทางวิชาการ (8) ระบบบริหารงานที่เสริมสร้างบรรยากาศทางวิชาการพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก (9) ผู้นำมีความสามารถสูง (10) มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (11) มีคุณภาพระหว่างมาตรฐานสากลและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น

ณรงค์ อยู่ถนอม (2554) ให้ความเห็นว่า การบริหารงานอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา นอกจาก 4 พันธกิจหลักตามที่กฎหมายกำหนด คือ การผลิตบัณฑิต การวิจัยและพัฒนา การบริการทางวิชาการ การบำรุงศิลปวัฒนธรรม ยังมีอีก 2 ภารกิจสำคัญ คือ ภารกิจนักศึกษา และความรับผิดชอบต่อสังคม/ชุมชน โดยเฉพาะกรณีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนยังต้องเผชิญปัญหาสภาพการลงทุน และแสวงหางบประมาณทรัพยากร ด้วยตนเอง และต้องบริหารต้นทุนอย่างเหมาะสมเพื่อความสามารถในการแข่งขันด้านคุณภาพ การเรียนการสอน ซึ่งแตกต่างจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่รัฐบาลเป็นผู้ลงทุนให้ทั้งด้านกายภาพและบุคลากรเกือบทั้งหมด

Kotler และ Fox (1995) ให้ความเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาสมัยใหม่มีกิจกรรมหลักคือการตลาด เพราะเป็นกิจกรรมที่ต้องให้บริการต่อความจำเป็นบางอย่างของมนุษย์เพื่อความอยู่รอดและความสำเร็จ ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องรู้จักตลาดความต้องการที่มีต่อตัวสถาบัน เพื่อศักยภาพในการดึงดูดทรัพยากรแล้วเปลี่ยนแปลงทรัพยากรให้เป็นหลักสูตรการเรียนการสอน การให้บริการวิชาการ และการสร้างองค์ความรู้ใหม่ แล้วกระจายสิ่งต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพไปยังตลาดและกลุ่มผู้รับบริการที่มีส่วนร่วมโดยสมัครใจเนื่องจากเป็นกลุ่มประชากรที่คาดหวังถึงผลประโยชน์ส่วนตัวและการกระจายความเป็นอยู่ที่ดีแก่สังคมส่วนรวม ซึ่งสถาบันอุดมศึกษายุคใหม่ต้องสามารถนำเสนอและแลกเปลี่ยนมูลค่าความรู้สู่ตลาดและประชากรกลุ่มต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

Edward W. Smith และคณะ (1975) เสนอว่าภารกิจของผู้บริหารการศึกษาประกอบด้วยงาน 7 ด้าน คือ (1) งานวิชาการ (2) งานบริหารบุคคล (3) งานกิจการนักเรียน/นักศึกษา (4) งานการเงินและบัญชี (5) งานพัฒนาอาคารสถานที่ (6) งานสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน (7) งานธุรการ

สรุปได้ว่าการบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา คือ การผลิตและพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพทั้งด้านความรู้ ทักษะความสามารถ และคุณธรรมจริยธรรม โดยต้องยกระดับศักยภาพอุดมศึกษาด้วยการสร้างองค์ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรมเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยมีหน่วยงานขับเคลื่อนคือ สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเป็นอิสระทางวิชาการ และมีคณาจารย์ นักวิจัยในศาสตร์สาขาต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติงานขับเคลื่อนภารกิจหลักในการผลิตบัณฑิต (การเรียนการสอน) การวิจัยสร้างองค์ความรู้ การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม พร้อมกับดำเนินภารกิจรอง คือ กิจการนักศึกษา และกิจการชุมชนสัมพันธ์ โดยต้องคำนึงถึงศักยภาพคุณลักษณะของสถาบันในการโน้มน้าวดึงดูดผู้รับบริการ

นโยบายและยุทธศาสตร์แห่งรัฐ

ตามกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 – 2565 ซึ่งใช้เป็นแนวทาง (Guideline) ให้กระทรวงศึกษาธิการนำไปกำหนดแผนการอุดมศึกษาระยะ 5 ปี และแผนปฏิบัติการรายปี มีสาระสำคัญให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาสร้างผลผลิต คือ “บัณฑิต” ที่มีความรู้เข้าสู่ชีวิตการทำงาน เป็นพลเมืองที่ได้รับการขัดเกลาทางสังคม และวัฒนธรรม มาเป็นอย่างดี ที่สำคัญของภาพฉายอนาคต คือ อุดมศึกษาต้องเน้นคุณภาพเพื่อเพิ่มผลิตภาพ กลุ่มวัยทำงาน ซึ่งจะมีการขยายตัวของการศึกษาต่อเนื่องเพื่อรองรับการเปลี่ยนงานและอาชีพ การเกิดอาชีพใหม่ รวมทั้งอุดมศึกษาต้องทำงานกับภาคการผลิตจริงเพื่อเตรียมความรู้และทักษะให้แรงงาน ที่จะเข้าสู่ภาคการผลิต

ในสถานการณ์ระบบอุดมศึกษาไทยปัจจุบันที่มีสถาบันอุดมศึกษาหลาย ๆ สังกัดรวมเกือบ 200 แห่งที่ดำเนินการการผลิตบัณฑิตในประเทศ ถือว่ามีความซ้ำซ้อน แย่งชิงนักศึกษาและทรัพยากร มีปัญหาคุณภาพ การแก้ปัญหาอุดมศึกษาในปัจจุบันต้องใช้กลไกหลักเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาและการจัดสรรทรัพยากร เพื่อลดเลิกหลักสูตรที่ไม่ได้เป็นความต้องการของสังคมหรือ การพัฒนาเศรษฐกิจ ปิดหน่วยงานที่มีคุณภาพการศึกษาดำ รวมทั้งการวางตำแหน่ง (Positioning) ของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาให้เหมาะสม

ในปี พ.ศ. 2557 คณะรัฐบาลที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภามีสาระสำคัญรวม 11 ด้าน เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาปรากฏในข้อ 4 การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ดังนี้

4.1 จัดให้มีการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ โดยให้ความสำคัญทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษาทางเลือกไปพร้อมกัน เพื่อสร้างคุณภาพของคนไทยให้สามารถเรียนรู้ พัฒนาตนได้เต็มศักยภาพ ประกอบอาชีพและดำรงชีวิตได้โดยมีความใฝ่รู้และทักษะที่เหมาะสม เป็นคนดีมีคุณธรรม สร้างเสริมคุณภาพการเรียนรู้ โดยเน้นการเรียนรู้เพื่อสร้างสัมมาชีพในพื้นที่ ลดความเหลื่อมล้ำ และพัฒนากำลังคนให้เป็นที่ต้องการเหมาะสมกับพื้นที่ทั้งในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และธุรกิจบริการ

4.4 พัฒนาคนทุกช่วงวัยโดยส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้สามารถมีความรู้และทักษะใหม่ที่สามารประกอบอาชีพ ได้หลากหลายตามแนวโน้มการจ้างงานในอนาคต ปรับกระบวนการเรียนรู้ และหลักสูตรใหม่เชื่อมโยงกับภูมิสังคม โดยบูรณาการความรู้และคุณธรรมเข้าด้วยกันเพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาผู้เรียนทั้งในด้านความรู้ ทักษะ การใฝ่เรียนรู้ การแก้ปัญหา การรับฟังความเห็นอื่น การมีคุณธรรม จริยธรรม และความเป็นพลเมืองดี โดยเน้นความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องทั้งในและนอกโรงเรียน

เพื่อให้การดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการเป็นไปตามเป้าหมายนโยบายของรัฐ และการขับเคลื่อนปฏิรูปการศึกษา ในปี พ.ศ. 2557 กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดยุทธศาสตร์การศึกษา รวม 9 ด้าน เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงบประมาณรายปี และเป้าหมายรายทาง (Miles stone) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันและส่งเสริมการวิจัยพัฒนาประเทศ

กลยุทธ์ที่ 7 เร่งผลิตและพัฒนากำลังคนระดับอาชีวศึกษาและระดับ อุดมศึกษาให้มีคุณภาพ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

กลยุทธ์ที่ 11 พัฒนาสถาบันการศึกษาให้มีศักยภาพในการวิจัยและพัฒนาสร้างองค์ความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรมสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การปฏิรูปการเรียนรู้และยกระดับคุณภาพการศึกษา

กลยุทธ์ที่ 13 เร่งปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งระบบเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานผู้เรียนทุกระดับและประเภทการศึกษา

กลยุทธ์ที่ 14 เร่งพัฒนาสถานศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน

ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาให้ทันสมัย

กลยุทธ์ที่ 23 ส่งเสริมให้ผู้เรียนสถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษา ทุกระดับและประเภทเข้าถึงระบบเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย

สรุปได้ว่านโยบายของรัฐต้องการให้ระบบการอุดมศึกษาไทยเป็นหน่วยสร้างศักยภาพของประเทศด้วยองค์ความรู้และเทคโนโลยี โดยการผลิตบัณฑิตและพัฒนากำลังคนที่มีคุณภาพทั้งทักษะ ความรู้ และสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้จริง รวมทั้งการเพิ่มผลิตภาพกลุ่มประชากรวัยทำงานให้มีความสามารถในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย และให้ใช้เกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาเป็นกลไกกำกับคุณภาพในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ ต้องเน้นการผลิตกำลังคนในสาขาวิชาที่เป็นไปตามความต้องการของประเทศ และต้องลดปัญหาความซ้ำซ้อนของการให้บริการทางการศึกษาเพื่อประโยชน์สูงสุดของการใช้ทรัพยากร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2556) นำเสนอเอกสารการประชุมวิชาการ เรื่อง ผลการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 สรุปข้อมูลและข้อค้นพบของสถานภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ดังนี้

1. สถาบันอุดมศึกษาไม่ได้จัดการศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลนหรือมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศตามกฎหมายกำหนด แต่กลับดำเนินการจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชาที่สามารถรับนักศึกษาได้โดยง่าย โดยพบว่าร้อยละ 60.0 เป็นหลักสูตรในสาขาวิชาบริหารธุรกิจ และ รัฐประศาสนศาสตร์ (บริหารธุรกิจ) ซึ่งมีการผลิตบัณฑิตอยู่แล้วจำนวนมากและไม่ได้เป็นสาขาวิชา ตามความต้องการของประเทศ

2. สถาบันอุดมศึกษาไม่ได้คำนึงถึงการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลหรือขาดแคลนสถานศึกษา แต่มุ่งหมายจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นสูงเพื่อแสวงหาผู้เรียนได้โดยง่าย ดังจะเห็นได้จากมีการจัดตั้งศูนย์นอกที่ตั้งจำนวนมากในเขตจังหวัด

กรุงเทพมหานคร ชลบุรี ระยอง นครราชสีมา เชียงใหม่ นครปฐม สงขลา ซึ่งเป็นจังหวัด ขนาด
ใหญ่และมีสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ให้บริการอยู่แล้ว แต่ในจังหวัดขนาดเล็กที่มีความหนาแน่นของประชากร
น้อยและอยู่ห่างไกล ไม่ปรากฏข้อมูลการจัดตั้งศูนย์การศึกษานอกที่ตั้งมากนัก

3. สถาบันอุดมศึกษาส่วนมากไม่ได้ดำเนินการจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน
อุดมศึกษา โดยเห็นจะได้ว่ามีหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งเพียงร้อยละ 12.5 เท่านั้นที่มี ผลการ
ตรวจประเมินว่ามีจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร ที่
กำหนด

4. สถาบันอุดมศึกษาไม่มีความพร้อมด้านวิชาการและองค์ความรู้ในศาสตร์สาขาวิชาที่เปิดสอน
นอกสถานที่ตั้ง เนื่องจากพบว่าจำนวนร้อยละ 45.0 ของหลักสูตรนอกสถานที่ตั้ง อาจารย์ประจำหลักสูตรไม่มี
คุณสมบัติตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาหรือไม่มีจำนวนอาจารย์ตามที่กำหนด

5. สภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งขาดธรรมาภิบาลและ
จิตสำนึกความรับผิดชอบ เนื่องจากปล่อยปละละเลยไม่ได้มีการตรวจสอบการอนุมัติจัดการเรียน
การสอนในหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งคิดเป็นร้อยละ 26.4 ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ปฏิบัติ

อานนท์ เทียงตรง (2555) มองว่าปัญหาการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา
ประกอบด้วย (1) การเรียนการสอนไม่มีคุณภาพหรือไม่มีจัดการเรียน การสอนจริง (2) ขาด
การกำกับตรวจสอบด้านการเงินและการวัดประเมินผล (3) การตรวจสอบและแต่งตั้งอาจารย์ประจำหลักสูตร
ไม่มีคุณภาพหรือขาดคุณสมบัติ (4) ขาดบทลงโทษต่อการกระทำผิดของสถาบันอุดมศึกษาและคณาจารย์
ที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ (5) การติดตามตรวจสอบและประเมินคุณภาพของหน่วยงานส่วนกลางไม่มี
ประสิทธิภาพ

บวร ปภัสราทร (2555) มีความเห็นว่ากลไกขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง
มีลักษณะปัญหา 7 ด้านคือ (1) สภามหาวิทยาลัย/สถาบันขาดความรับผิดชอบในการกำกับตรวจสอบและไว้ซึ่ง
ธรรมาภิบาล (2) ผู้บริหารมหาวิทยาลัยต้องการขยายอาณาจักรตามความต้องการของตนเอง พวกพ้อง และ
นักการเมืองในพื้นที่ (3) การจัดการเรียนการสอนเน้นการให้ปริญญามากกว่าความรู้ (4) สถาบันอุดมศึกษา
จำนวนมากไม่คำนึงถึงนิยามคุณสมบัติและความรับผิดชอบของอาจารย์ และคณาจารย์ไม่ปฏิบัติตามภารกิจตามที่
กำหนดตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา (5) ศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งขาดสิ่งสนับสนุนทางการศึกษาให้
เพียงพอรองรับการให้บริการนักศึกษา ทั้งด้านอาคารสถานที่ อาจารย์ที่ปรึกษา ห้องสมุดและระบบสารสนเทศ
นักศึกษา (6) สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งมีลักษณะการจัดการศึกษาแบบ Franchise โดยมอบให้
บุคคลภายนอกดำเนินการเพื่อกำหนดผลประโยชน์เชิงธุรกิจเป็นหลัก (7) สำนักงานคณะกรรมการการ
อุดมศึกษาไม่มีความสามารถในการติดตามตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

สรุปได้ว่าการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่มีปัญหาการจัดการ
เรียนการสอน ทั้งด้านการตอบสนองต่อตลาดแรงงาน คุณภาพการเรียนการสอน และขาดความรับผิดชอบใน
การตรวจสอบประเมินคุณภาพทั้งจากสภาสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานส่วนกลาง คือ สำนักงาน
คณะกรรมการการอุดมศึกษา ทั้งนี้ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

ประกอบด้วย (1) ด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประเทศ (2) ด้านการตอบสนองต่อตลาดแรงงาน (3) ด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษา (4) ด้านคุณภาพการจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา (5) ด้านมาตรการส่งเสริมการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง (6) ด้านมาตรการกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาและการปฏิบัติการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง (7) ด้านการสื่อสารข้อมูลต่อสาธารณชน

กรอบแนวคิดการวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. ประเภทการวิจัยและขั้นตอนดำเนินการ

การศึกษาวิจัยเรื่องการกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีศึกษาแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

1.1 ขั้นตอนที่ 1 ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) จากเอกสารระเบียบหลักเกณฑ์ สำนวนงานการดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ข้อมูลประเด็นสภาพปัญหา ความต้องการของผู้เรียนและผู้ให้บริการ ด้านการทบทวนวรรณกรรม (Review literature) ได้แก่ กรอบแนวคิด นโยบาย ทฤษฎีการจัดการอุดมศึกษา ผลงานวิจัย และระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.2 ขั้นตอนที่ 2 ประกอบด้วย การพัฒนากรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual framework) ปัจจัยตัวแปรที่มีผลต่อการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา การสร้างตัวแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview)

1.3 ขั้นตอนที่ 3 ประกอบด้วย การวิเคราะห์และสรุปผลการวิจัยโดยใช้ข้อมูลจากการศึกษาตามขั้นตอนที่ 1 - 2 ใช้เป็นหลักในการจัดระเบียบข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ เชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีเชิงพรรณนาในการอธิบายปรากฏการณ์ และอภิปรายผลตามปัจจัยสำคัญในมิติต่าง ๆ ที่มีผลต่อการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งให้ตอบสนองการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศและสรุปผลการวิจัย

2. วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยเน้นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยโดยกำหนดแนวทางสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลปัญหาและผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ดำเนินการจำแนกและจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ โดยประเด็นคำถามมุ่งสู่การศึกษาพัฒนาการความเป็นมา กระบวนการปฏิบัติ ผลลัพธ์เชิงเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องจัดส่งแบบสัมภาษณ์ให้กลุ่มตัวแทนประชากร 3 กลุ่ม ประกอบด้วย (1) กลุ่มผู้กำกับนโยบายและ

มาตรฐานการศึกษา (2) กลุ่มผู้ดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง (3) กลุ่มผู้รับบริการ (ผู้เรียน/นักศึกษา) ให้พิจารณาล่วงหน้า และกำหนดนัดหมาย วัน เวลาสัมภาษณ์ เพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูล และบันทึกการสัมภาษณ์ แล้วนำข้อมูลที่ได้นำมาดำเนินการวิเคราะห์ สังเคราะห์ สร้างตัวแบบมาตรการกำกับ ตรวจสอบ และนำเสนอสรุปผลการวิจัย

3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การกำหนดประชากรที่เป็นตัวแทนตามกรอบการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกจากกลุ่มประชากรสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพัฒนาการและดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งนับแต่ปี พ.ศ. 2551 ถึงปี พ.ศ. 255๗ โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่ม รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 13 ราย จาก 9 แหล่งข้อมูล ประกอบด้วย

3.1 กลุ่มผู้กำกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา เป็นกลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 5 คน ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักเกณฑ์ กำกับ ตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

3.2 กลุ่มผู้ดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง เป็นกลุ่มผู้บริหารและคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาที่ดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง จำนวน 5 คน

3.3 กลุ่มผู้รับบริการ เป็นกลุ่มผู้เรียนที่เข้าศึกษาในหลักสูตรที่จัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ของสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 3 คน

4. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยสร้างเครื่องมือสำหรับการวิจัยเป็นแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยผู้วิจัยใช้ตัวแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างรวมจำนวน 14 ประเด็นคำถาม แยกเป็นกลุ่มคำถามจำนวน 3 ชุด เพื่อการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) แยกตามกลุ่มประชากรตัวอย่าง

5. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยกำหนดรูปแบบในการสัมภาษณ์จำนวน 14 ประเด็นคำถาม แยกเป็นคำถามปลายเปิด 12 ข้อ และเป็นคำถามจัดลำดับความสำคัญ 2 ข้อ โดยพัฒนาจากปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคำถามการวิจัย กรอบการดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ผลลัพธ์เทียบกับวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์ โดยเชื่อมโยงประเด็นคำถามและคำตอบจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญเข้าสู่การอธิบาย ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดการศึกษานอก สถานที่ตั้ง

6. การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ผู้วิจัยได้พัฒนาตัวแบบแนวทางสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นตามปัจจัยตัวแปรต่าง ๆ สำหรับการวิจัย นำเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความถูกต้องเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) รูปแบบประเด็นคำถาม และภาษาที่ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างก่อนนำไปใช้จริง และได้แยกกลุ่มประเด็นคำถามเป็น 3 กลุ่มตามกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant)

7. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการจัดระบบข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลที่ศึกษาจากเอกสาร การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อนำมาพัฒนารูปแบบ อธิบายความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลของปัจจัยตัวแปรในแนวทางของการพรรณนา (Descriptive) เพื่อตีความ (Interpret) จากข้อมูลที่ได้รับ และอธิบายปรากฏการณ์ตามความเป็นจริง และสรุปภาพรวมของการวิจัย

8. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก แยกตามประเภท 3 กลุ่มประชากร โดยผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) แบบมีโครงสร้าง และสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเพื่อให้ได้ข้อมูลสำคัญอื่น ๆ จากผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด 13 คน

บทสรุป

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาถือเป็นบริการสินค้าสาธารณะ (Public goods) ที่มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมบริการที่ดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาซึ่งต้องส่งมอบการบริการด้วยคณาจารย์ผู้เชี่ยวชาญและผู้เรียนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนการสอน ทั้งนี้ สถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่หลักด้านการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เพื่อสร้างองค์ความรู้และถ่ายทอดการใช้ประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม โดยแผนการผลิตบัณฑิตและพัฒนากำลังคนควรเป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงานและการพัฒนาความเข้มแข็ง ของประเทศ ซึ่งคุณลักษณะของบัณฑิตต้องมีมาตรฐานความรู้ ทักษะ และสมรรถนะขั้นต่ำตาม เกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาที่เป็นกลไกกำกับคุณภาพ

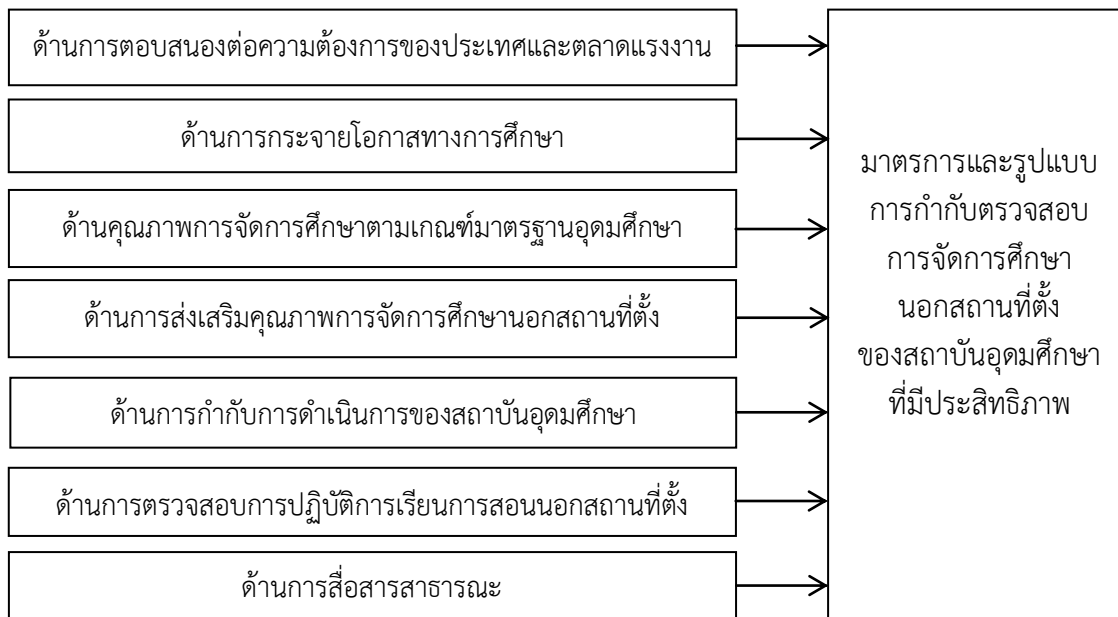
ผลจากการตรวจสอบสภาพปัญหาการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาพบว่าหลักสูตรที่ดำเนินการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้งเกินกว่าร้อยละ 50.0 ไม่มีคุณภาพ ไม่สามารถสร้างบัณฑิตที่มีทักษะ ครบถ้วน สมรรถนะได้ตามที่ตลาดแรงงานต้องการ โดยสามารถสรุปประเด็นปัญหาหลัก ๆ คือ (1) การจัดการเรียนการสอนไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและตลาดแรงงาน (2) หลักสูตรในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งไม่มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา และมุ่งเน้นการให้ปริญญามากกว่าความรู้ (3) การวัดและประเมินผลผู้เรียนในหลักสูตรในที่ตั้งและนอกสถานที่ตั้งมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน (4) การเตรียมความพร้อมด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการศึกษาไม่ชัดเจนและไม่มีคุณภาพมาตรฐาน (5) สภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหาร และคณาจารย์ขาดธรรมาภิบาลและสำนึกรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษา (6) ขาดกลไกการติดตาม ตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (ผู้เรียน)

ผลจากการทบทวนหลักการอุดมศึกษา ทฤษฎีการบริหารการศึกษา และมุมมองภาพรวมสภาพปัญหาการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของประเทศไทย ผู้วิจัยจึงได้กำหนดปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งที่มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การจัดระบบตรวจสอบกำกับกับการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาได้ 7 ปัจจัย ดังนี้

1. ด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและตลาดแรงงาน

2. ด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษา
3. ด้านคุณภาพการจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา
4. ด้านการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง
5. ด้านการกำกับดูแลการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา
6. ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้ง
7. ด้านการสื่อสารสาธารณะ

โดยสามารถแสดงกรอบแนวคิดการวิจัยตาม 7 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งที่มีประสิทธิภาพดังนี้



แผนภาพที่ 2-1 กรอบแนวคิดการกำหนดปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำปัจจัยทั้ง 7 ข้อที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งพัฒนาเป็นโครงสร้างคำถามตัวแบบสัมภาษณ์ต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) เพื่อสะท้อนแนวทางกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ ๓

พัฒนาการของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

การศึกษาในส่วนนี้เพื่อให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย พัฒนาการและสถานภาพของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจนถึงปัจจุบัน โดยศึกษาตามข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) รวมทั้งระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พัฒนาการของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นหลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงดำเนินการปฏิรูประบบราชการไทยครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2435 โดยมีการจัดตั้งสถานศึกษาระดับสูง ได้แก่ โรงเรียนกฎหมาย โรงเรียนแพทย์ และที่สำคัญคือ การจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนในปี พ.ศ. 24๔๒ ซึ่งต่อมาในปี 2445 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนมหาดเล็ก และในปี พ.ศ. 2459 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานชื่อให้เป็น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศไทย หลังจากนั้นรัฐบาลไทยได้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ เพิ่มอย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นต้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยากได้รับโอกาสทางการศึกษาที่สูงขึ้น โดยสามารถสรุปภาพรวมพัฒนาการโครงสร้างภารกิจความรับผิดชอบระดับอุดมศึกษาที่สำคัญในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

1. ยุคที่ 1 ช่วงเริ่มต้นการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาและจัดโครงสร้างบริหาร (พ.ศ. 2459 – 2512)

หลังจากการจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รัฐบาลไทยได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง โดยอยู่ในต้นสังกัดหลายแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตร เป็นต้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลเห็นว่าการให้มหาวิทยาลัยสังกัดต่างกระทรวงกันทำให้การบริหารงานไม่เป็นเอกภาพ จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติในสำนักนายกรัฐมนตรี และให้มหาวิทยาลัยทั้งหมดโอนมารวมอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี

2. ยุคที่ 2 ช่วงเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (พ.ศ. 2512 – 2522)

นับแต่แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2494 เริ่มดำเนินการภาครัฐพบว่ามีประเด็นเรียกร้องจากประชาชนว่ามีความต้องการเข้ารับการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งมีไม่เพียงพอ และมีแนวคิดให้

ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา ทำให้รัฐบาลไทยได้เห็นชอบให้ ตรา
พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 โดยอนุญาตให้วิทยาลัยเอกชนที่จัดตั้งขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2512 –
2519 สามารถจัดการเรียนการสอนได้ในระดับประกาศนียบัตร (ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี) ให้มีระยะเวลา
การศึกษาของหลักสูตรไม่ต่ำกว่า 2 ปีแต่ไม่เกิน 3 ปี ส่วนการจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปยังคงให้อยู่ใน
ความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยมีหน่วยงานกำกับดูแลคือทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งจัดตั้ง
ขึ้นในปี พ.ศ. 2515 แล้วปรับเปลี่ยนเป็นทบวงมหาวิทยาลัยมีฐานะเทียบเท่ากระทรวงในปี พ.ศ. 2520 ทำ
หน้าที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนทั้งหมด

3. ยุคที่ 3 ช่วงการพัฒนาความเสมอภาคของสถาบันอุดมศึกษา (พ.ศ. 2522 – 2546)

แม้ว่าภาครัฐจะยินยอมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดย
อนุญาตให้จัดตั้งวิทยาลัยเอกชนขึ้นหลายแห่งทั้งในพื้นที่กรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค แต่
กฎหมายก็จำกัดความรับผิดชอบของวิทยาลัยเอกชนให้จัดการเรียนการสอนได้ในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี
ในขณะที่โอกาสของประชาชนในการเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาตรียังถูกจำกัดด้านจำนวนผู้เรียนใน
มหาวิทยาลัยของรัฐเช่นเดิม ทำให้มีเสียงเรียกร้องจากสาธารณชนขอให้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนจัดการศึกษา
ในระดับปริญญาตรีได้เพื่อความเท่าเทียมกัน ดังนั้นในปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลได้ตัดสินใจเชิงนโยบายที่สำคัญโดย
ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถจัดการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรี – โท – เอก ได้ และสามารถยก
สถานะจากวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยได้ รวมทั้งกำหนดขอบเขตพันธกิจหลัก 4 ด้านให้แก่สถาบันอุดมศึกษา
คือ ด้านการเรียนการสอน ด้านการวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม พร้อมกับเริ่มมี
การกระจายอำนาจการบริหารงานแก่สถาบันอุดมศึกษามากขึ้น เป็นจุดกำเนิดการขยายตัวและเติบโตของ
สถาบันอุดมศึกษาอย่างหลากหลาย

4. ยุคที่ 4 ช่วงการกระจายอำนาจการบริหารจัดการอุดมศึกษา (พ.ศ. 2546 – ปัจจุบัน)

การปฏิรูปการศึกษาและการปฏิรูประบบราชการไทยครั้งที่ 3 เริ่มดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
นับแต่ปี พ.ศ. 2544 แต่ผลกระทบสำคัญต่อการบริหารจัดการระบบอุดมศึกษาเกิดขึ้นหลังจากการปรับ
โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2546 ซึ่ง
นอกจากเป็นการยุบทบวงมหาวิทยาลัยเข้ารวมกับกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ยังมีการปรับโครงสร้างยกฐานะ
สถาบันอุดมศึกษาใหม่จำนวนมาก ซึ่งเดิมข้อมูลเดือนมิถุนายน 2546 พบว่า มีมหาวิทยาลัยของ
รัฐ 24 แห่ง และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 53 แห่ง แต่เมื่อมีการปรับโครงสร้างการบริหารการศึกษาของ
ประเทศเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 แล้วได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อปรับสถานะ
สถาบันอุดมศึกษากลุ่มราชภัฏและกลุ่มราชชมงคลที่เดิมเคยสังกัดกระทรวงศึกษาธิการด้วย ทำให้ในปี พ.ศ.
2547 มีการยกฐานะสถาบันอุดมศึกษาในกลุ่มราชภัฏและกลุ่มราชชมงคลขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยเอกเทศอีกถึง 50
แห่ง ประกอบกับการปรับปรุงระบบอุดมศึกษาเอกชนโดยตราพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.
2546 ขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน ทำให้การจัดตั้งและเปลี่ยนสถานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความคล่องตัวมาก

ขึ้น ผลกระทบดังกล่าวทำให้มีสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัจจุบันข้อมูล ณ วันที่ 15 มกราคม 2558 เฉพาะในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดรวม 153 แห่ง แยกเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 80 แห่ง และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 73 แห่ง ร่วมกันรับผิดชอบจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีผู้เรียนประมาณ 2.0 – 2.2 ล้านคนต่อปี โดยสัดส่วนนักศึกษาเฉลี่ย 5 ปีย้อนหลัง จะเห็นได้ว่ามีนักศึกษาที่ศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐร้อยละ 85.0 และศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ร้อยละ 15.0 ดังนั้น ยืนยันได้ว่าความรับผิดชอบให้บริการทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่เป็นภาระงานสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

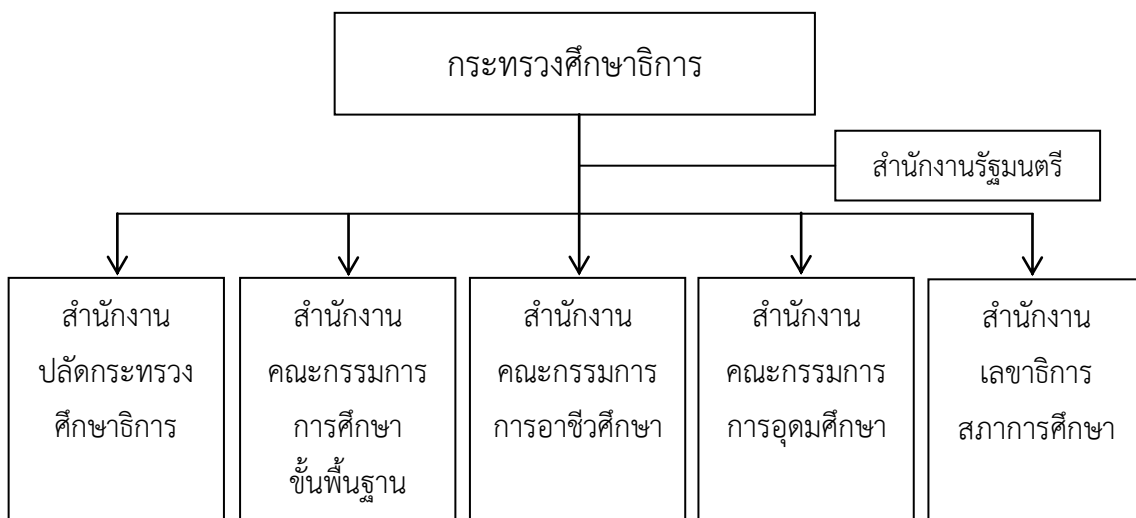
ประเด็นสำคัญของการปรับโครงสร้างอำนาจการจัดการอุดมศึกษาคือ นับแต่ปลายปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา รัฐบาลมีแนวคิดกระจายอำนาจการบริหารจัดการอุดมศึกษาให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน โดยกำหนดให้อำนาจการอนุมัติเพื่อเปิดหลักสูตรสาขาวิชาต่าง ๆ การแต่งตั้งผู้บริหารคณาจารย์ และการอนุมัติปริญญาเป็นอำนาจของ สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งที่จะมีสิทธิจัดการเรียนการสอน และบริหารองค์กรอย่างอิสระภายใต้การกำกับของสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ โดยรัฐบาลกำหนดกลไกความเชื่อมโยงเพื่อประกันคุณภาพการปฏิบัติด้วยการให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่กำหนดนโยบายทิศทางการอุดมศึกษา กำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษาและการประกันคุณภาพ การพัฒนาศักยภาพคณาจารย์ และการยุบรวมจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาใหม่ ดังนั้น หน่วยงานกลางของภาครัฐจึงทำหน้าที่เป็นองค์กรกำหนดมาตรฐานและแนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้แก่สถาบันอุดมศึกษาไปปฏิบัติโดยคาดหวังว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ จะรับผิดชอบทำหน้าที่กำกับ และสอบทานการดำเนินงานต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา ที่กำหนดไว้

ระบบบริหารจัดการอุดมศึกษาไทย

ในอดีตที่ผ่านมาการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งเป็นการประสาทวิทย์ฐานะระดับปริญญาตรีขึ้นไปดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐในสถานะสถาบันอุดมศึกษาของประเทศซึ่งได้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในปี พ.ศ. 2512 จึงเริ่มมีการจัดตั้งวิทยาลัยเอกชนร่วมให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาแบ่งเบาภาระของภาครัฐ เพื่อให้โครงสร้างระบบการบริหารจัดการอุดมศึกษามีประสิทธิภาพและเอกภาพ ในยุคแรกปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลกำหนดให้มหาวิทยาลัยอยู่ในสังกัดของสภาการศึกษาแห่งชาติภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 สภาการศึกษาแห่งชาติร่วมกับที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยขณะนั้นได้เสนอต่อ จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติว่า สถาบันอุดมศึกษา (มหาวิทยาลัย) ควรมีอิสระในการปกครองตนเอง มีเสรีภาพทางวิชาการ จึงควรแยกมหาวิทยาลัยให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐบาล หรือตั้งทบวงอิสระในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นต้นสังกัดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จากนั้นในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้สถาปนาทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้น โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อเป็นทบวงมหาวิทยาลัย และยก

ฐานะเป็นทบวงอิสระไม่อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานในฐานะเป็นองค์กรกำกับทิศทางนโยบาย ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับปริญญาขึ้นไป

ผลสืบเนื่องจากการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ผนวกกับการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการไทยเมื่อปี พ.ศ. 2545 ในยุครัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทำให้ระบบโครงสร้างการบริหารการศึกษาไทยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2546 โดยรัฐบาลสมัยนั้นได้ยุบรวมทบวงมหาวิทยาลัยเข้าเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ และเปลี่ยนชื่อจากทบวงมหาวิทยาลัยเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาถือเป็น 1 ใน 5 องค์กรหลักของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีสำนักงานรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และมีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย (1) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (๒) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (4) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (5) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของ 5 องค์กรหลักของกระทรวงศึกษาธิการ ต่างมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนระดับ 11 เท่าเทียมกัน



แผนภาพที่ 3-1 โครงสร้างตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ปัจจุบันหน่วยงานที่ดำเนินการรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ หน่วยงานกลางและสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย

1. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นหน่วยงานกลางมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและส่งเสริมการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.1 จัดทำข้อเสนอนโยบายและมาตรฐานการอุดมศึกษา และแผนพัฒนาการอุดมศึกษา รวมทั้งดำเนินงานด้านความสัมพันธ์ระดับอุดมศึกษากับต่างประเทศ

1.2 จัดทำหลักเกณฑ์ และแนวทางการสนับสนุนทรัพยากรและการจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชน

1.3 ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และศักยภาพนักศึกษา รวมทั้งผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษในระบบอุดมศึกษา และประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่และสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

1.4 เสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและยกเลิกสถาบันอุดมศึกษา และวิทยาลัยชุมชน

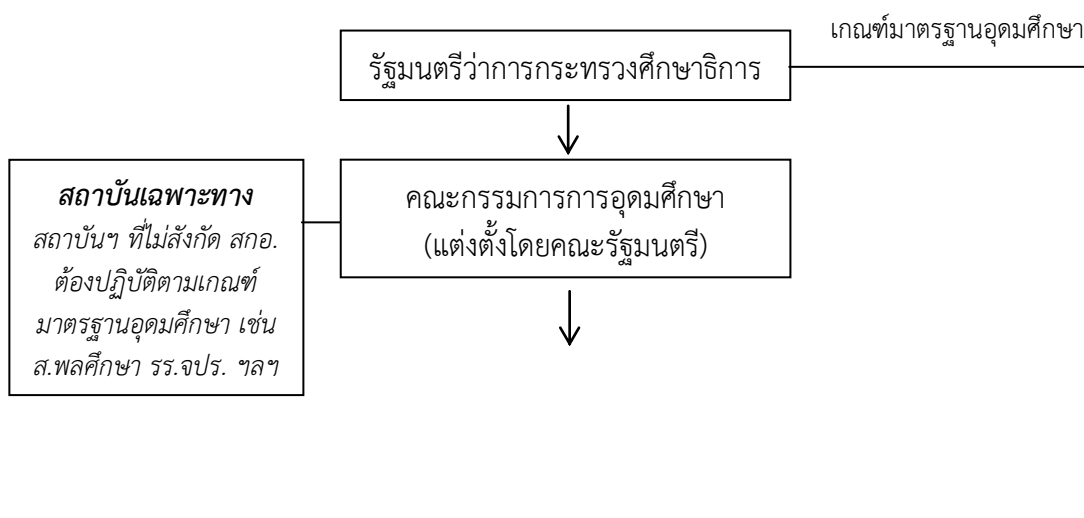
1.5 ดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการอุดมศึกษาตามที่คณะกรรมการการอุดมศึกษามอบหมาย รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลและจัดทำสารสนเทศด้านการอุดมศึกษา

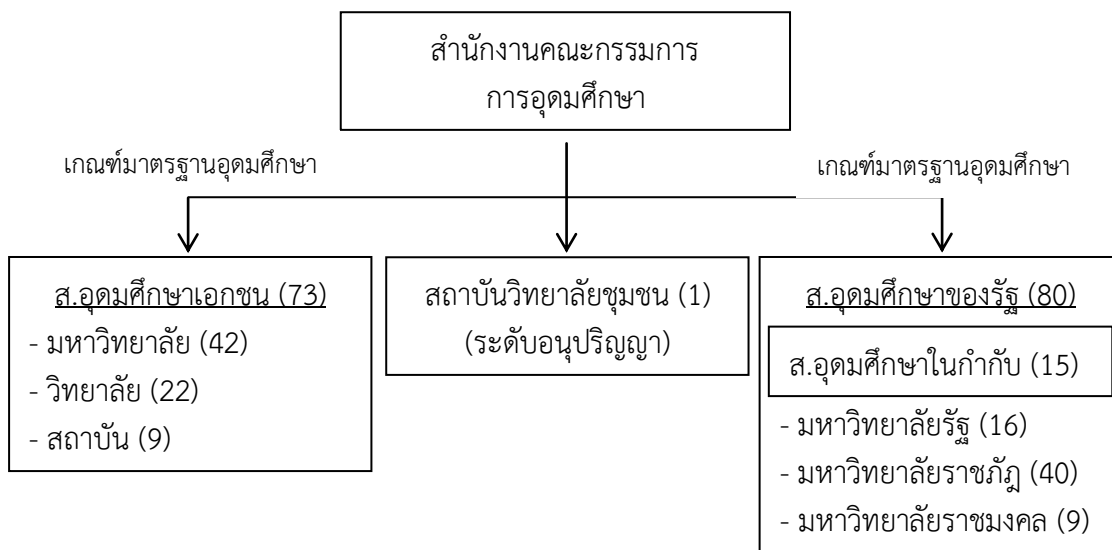
1.6 ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษา

1.7 ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนรวม 153 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 15 มกราคม 2558) เป็นหน่วยปฏิบัติ (ไม่รวมสถาบันวิทยาลัยชุมชนที่จัดการเรียนการสอนระดับอนุปริญญาหรือต่ำกว่า) ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมี **สภาสถาบันอุดมศึกษา** เป็นองค์คณะกำกับนโยบาย อนุมัติการดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะการอนุมัติหลักสูตรและการประสาทปริญญาทุกระดับชั้น ซึ่งต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษา **ที่กำหนด** โดยสถาบันอุดมศึกษามีภารกิจหลัก 4 ด้าน คือ

- 2.1 การเรียนการสอน
- 2.2 การวิจัย
- 2.3 การบริการวิชาการ
- 2.4 การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมไทย





แผนภาพที่ 3-2 โครงสร้างเชื่อมโยงการบริหารระบบอุดมศึกษาของประเทศไทย

เนื่องจากกระจายอำนาจการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้แก่สถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดผ่านกลไกกำกับควบคุมโดยสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งมีอิสระทางวิชาการและได้รับเอกสิทธิ์ในการบริหารงานและการจัดการเรียนการสอน ที่สำคัญคือสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนสามารถจัดหารายได้จากหลายด้านโดยไม่จำเป็นต้องรับการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐหรือจัดหารายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษาเพียงอย่างเดียว โดยสถาบันอุดมศึกษาสามารถจัดหาแหล่งรายได้จากช่องทางและกิจกรรมต่าง ๆ คือ (1) ค่าเล่าเรียนหรือค่าธรรมเนียมการศึกษา (2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (3) ค่าบริการวิจัยและพัฒนา (4) ค่าบริการวิชาการและให้คำปรึกษา (5) ค่าสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาและเทคโนโลยี (6) การบริหารทรัพย์สิน ที่ดิน และอาคารสถานที่ (7) เงินบริจาคหรือเงินช่วยเหลือ (8) เงินกู้ยืมจากสถาบันการเงิน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานอิสระทางวิชาการและการบริหารจัดการศึกษา โดยเชื่อมโยงกับหน่วยงานกลางคือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยกลไกการใช้เกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาและการสอบทานโดยระบบประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษา (Internal quality assessment/IQA) แต่มีข้อสังเกตสำคัญคือหากสถาบันอุดมศึกษาไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กำหนด หรือดำเนินการต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ในข้อกำหนดใด ๆ ก็ไม่มีบทลงโทษที่เป็นผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดบทลงโทษการกระทำผิด และไม่ได้ให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเข้าไปตรวจสอบในองค์กรโดยตรง เป็นเพียงแต่เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับทราบถึงข้อผิดพลาดใด ๆ ให้แจ้งต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อดำเนินการเป็นไปในต่อไป

ความเป็นมาและสถานภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาปัจจุบันดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาของไทยซึ่งมีความหลากหลายประกอบด้วย (1) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 80 แห่ง (2) สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 73 แห่ง (3) สถาบันวิทยาลัยชุมชนซึ่งมีวิทยาลัยชุมชนอยู่ในสังกัด 20 แห่ง (4) สถาบันเฉพาะทาง ซึ่งกระจายอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ได้แก่ วิทยาลัยพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โรงเรียนนายเรืออากาศ โรงเรียนนายเรือของกระทรวงกลาโหม โรงเรียนนายร้อยตำรวจสามพรานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ของกระทรวงวัฒนธรรม สถาบันการพลศึกษาของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวมแล้วประเทศไทยมีสถาบันการศึกษาที่ประสาทปริญญาบัตรกว่า 200 แห่ง ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละกลุ่มต่างรับผิดชอบการผลิตบัณฑิตระดับอุดมศึกษาในศาสตร์สาขาที่ตนมีความเชี่ยวชาญ โดยทุกแห่งยึดแนวปฏิบัติมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ในปี พ.ศ. 2548 กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ประกาศหลักเกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษา และแนวปฏิบัติซึ่งถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่สถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินการ เพื่อเป็นการรับประกันคุณภาพสมรรถนะการผลิตบัณฑิตทุกระดับชั้นตั้งแต่ระดับอนุปริญญาจนถึงระดับปริญญาเอก โดยเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอุดมศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินการ และผ่านตรวจสอบรายละเอียดการปฏิบัติโดยสภาสถาบันอุดมศึกษาประกอบด้วย

1. ปรัชญาและวัตถุประสงค์ของหลักสูตร
2. ชื่อหลักสูตร (สาขาวิชา) และชื่อปริญญา
3. ระบบการจัดการศึกษาและโครงสร้างหลักสูตร
4. จำนวนและคุณสมบัติอาจารย์ประจำหลักสูตร
5. การวัดและประเมินผล
6. การประกันคุณภาพหลักสูตรและการพัฒนาหลักสูตร

สภาพความเป็นจริงหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบางแห่งเริ่มมีการจัดการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีและปริญญาโทในพื้นที่นอกสถานที่ตั้งของวิทยาเขตหลัก โดยใช้รูปแบบการจัดชั้นเรียนในพื้นที่ต่างจังหวัดและใช้สถานที่ที่เป็นห้องเรียนชั่วคราวในรูปแบบการเช่าสถานที่ โรงแรม อาคารพาณิชย์ หรือจัดทำข้อตกลงความร่วมมือกับสถานศึกษาในพื้นที่ แล้วจัดให้คณาจารย์จากสถาบันอุดมศึกษานั้นเดินทางไปจากวิทยาเขตหลักเพื่อทำการสอนให้แก่นักศึกษาตามตารางเรียนที่กำหนด

ต่อมาช่วงหลังปี พ.ศ. 2547 ซึ่งภาครัฐตัดสินใจกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่สถาบันอุดมศึกษาทุกด้าน โดยเฉพาะการอนุมัติเปิดหลักสูตรและอนุมัติปริญญาบัตร ทำให้เกิดแนวคิดการศึกษาเชิงพาณิชย์แพร่กระจายในระบบการจัดการศึกษาของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน โดยต่างมองเห็นช่องว่างของธุรกิจบริการทางการศึกษาที่ประชาชนมีความต้องการได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ประกอบกับรัฐบาลต้องการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเพิ่มโอกาสทาง

การศึกษาแก่ประชาชนด้วยการจัดตั้งกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุน ให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) รวม 2 กองทุนในปี พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2547 ตามลำดับ โดยกองทุนหมุนเวียนทั้ง 2 กองทุนเปิดโอกาสให้นักเรียนนักศึกษาที่เป็นคนไทยสามารถสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนดังกล่าวเพื่อเป็นค่าเล่าเรียนชำระให้แก่สถาบันอุดมศึกษา อีกทั้งกรณีที่มีฐานะยากจน (มีรายได้ไม่เกิน 200.000 บาทต่อครอบครัวต่อปี) หรือหากเป็นผู้มีฐานะดีก็สามารถกู้ยืมได้เช่นกัน โดยใช้บริการของกองทุนให้กู้ยืมที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต ซึ่งจะกำหนดสาขาวิชาที่ขาดแคลนและเป็นความต้องการของประเทศ ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาจำนวนไม่น้อยจึงมองว่าผู้เรียนระดับอุดมศึกษาทุกคนเป็นผู้มีความสามารถในการจ่ายค่าใช้จ่ายในการศึกษาทำให้ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งใช้ช่องว่างจากการมีอำนาจจัดการเรียนการสอนโดยอิสระ ดำเนินการจัดห้องเรียนย่อย ๆ นอกพื้นที่ของสถานศึกษาที่เป็นสถานที่ตั้งหลักหรือวิทยาเขต โดยจัดเป็นสถานที่ชั่วคราวพร้อมจัดหาผู้สอนแบบชั่วคราวมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปี พ.ศ. 2548 – 2550

นับแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับการร้องเรียนจากสาธารณชนและสถาบันอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาคถึงกรณีการจัดการเรียนการสอนข้ามพื้นที่ของสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ได้มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดและส่วนมากเป็นหลักสูตรที่จัดการเรียนการสอนอย่างไม่มีคุณภาพมาตรฐานโดยเฉพาะคุณภาพของอาจารย์ผู้สอน ความไม่เหมาะสมของสถานที่เรียน และความไม่พร้อมของสิ่งสนับสนุนทางการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ ผลจากการตรวจสอบเบื้องต้นบางส่วนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาพบว่าการจัดการเรียนการสอนนอกพื้นที่ที่ตั้งหลัก (ซึ่งต่อมาเรียกว่าการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง) ของสถาบันอุดมศึกษาที่ดำเนินการอยู่ขณะนั้น (ช่วงปี พ.ศ. 2549 – 2550) เป็นการจัดการศึกษาอย่างไม่มีมาตรฐานความรับผิดชอบและในบางกรณีถูกกล่าวหาว่าเป็น “ไร้เงื่อนไข” กล่าวคือสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งใช้พื้นที่เช่าในโรงเรียนหรืออาคารพาณิชย์เป็นสถานที่จัดการเรียนการสอนโดยใช้อาจารย์ผู้สอนที่เป็นคนในพื้นที่ซึ่งไม่มีองค์ความรู้ในสาขาวิชาเป็นผู้สอน หากเห็นว่าการจัดการเรียนการสอนดังกล่าวไม่คุ้มค่างับต้นทุนก็ยกเลิกการจัดการศึกษา โดยไม่มีความรับผิดชอบต่อผู้เรียน ซึ่งต่อมาการจัดการศึกษาลักษณะนี้พัฒนาเป็นการจัดแบบ “แฟรนไชส์” โดยมีคณะบุคคลผู้รับงานจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรต่าง ๆ จัดเตรียมห้องเรียนและอาจารย์ผู้สอนให้พร้อมกับรับสมัครผู้เรียนในแต่ละหลักสูตรเอง โดยมีข้อตกลงกับสถาบันอุดมศึกษาว่าจะแบ่งผลประโยชน์ในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยสถาบันอุดมศึกษาเพียงอนุญาตให้ชื่อสถาบันฯ และรอการเสนอรายชื่อผู้สำเร็จการศึกษาเพื่อการอนุมัติปริญญาต่อไปเท่านั้น ทำให้เกิดธุรกิจการศึกษาที่เรียกว่า “จ่ายครบจบแน่” ในระบบอุดมศึกษาของไทยและมีการผลิตบัณฑิตที่ไม่มีคุณภาพ และไม่มีทักษะความรู้ สมรรถนะในการทำงานจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาพบว่าการจัดการศึกษานอกพื้นที่ที่ตั้งหลักของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เน้นการศึกษาเชิงพาณิชย์มากกว่าการรับผิดชอบต่อคุณภาพการผลิตบัณฑิตที่มีทักษะสมรรถนะ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางกำหนดแนวปฏิบัติการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาและได้กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์แนวปฏิบัติ

เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาและสภาสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการเพื่อการรับรองคุณภาพมาตรฐานส่วนการเรียน และการตรวจสอบตามเกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษา ประกอบด้วย

1. กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2551
2. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พ.ศ. 2552
3. ประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่องหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2552

ถึงแม้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์แนวปฏิบัติการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2552 แต่ผู้ที่ต้องนำไปปฏิบัติคือสถาบันอุดมศึกษา โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องเป็นผู้กำกับ ตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์คุณภาพมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ แต่ในสภาพความเป็นจริงพบว่าการเปิดหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษากลับมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาต่างมองเห็นเป็นโอกาสเพิ่มแหล่งรายได้ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารระดับสถาบันฯ และระดับหลักสูตรเพราะรายได้จากการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งถือเป็นรายได้โครงการพิเศษที่มีระเบียบการเบิกจ่ายยกเว้นเป็นการเฉพาะทำให้ผู้บริหารสถาบันฯ หลายแห่งปกปิดข้อมูลต่อสภาสถาบันฯ และที่สำคัญต้องการขาดความรับผิดชอบเอาใจใส่ของสภาสถาบันฯ ในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้ง และข้อผิดพลาดที่เป็นช่องว่างสำคัญของกฎกระทรวงประกาศกระทรวงศึกษาธิการ และประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษาคือ กำหนดแนวปฏิบัติแต่หากสถาบันอุดมศึกษาไม่ดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษาแล้วกลับไม่มีบทกำหนดโทษแก่ผู้กระทำผิดทำให้สถาบันอุดมศึกษาไม่เกรงกลัวการกระทำความผิดแต่สามารถกล่าวอ้างการสร้างโอกาสและกระจายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพการผลิตบัณฑิตที่แท้จริง ขณะเดียวกันประชาชนที่เป็นผู้เรียนก็มีความต้องการปริญญาบัตรมากกว่าองค์ความรู้ และการเสริมสร้างทักษะสมรรถนะของตน ดังนั้นการเปิดหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาแห่งใดที่สามารถแสดงให้เห็นว่าผู้เรียนสามารถจบการศึกษาได้โดยง่ายจะเป็นที่นิยมของผู้เรียนที่จะสมัครเข้าในหลักสูตรนั้น เพื่อการได้มาซึ่งปริญญาโดยง่ายและนำไปปรับสถานะทางสังคมหรือการปรับตำแหน่งงาน

ในช่วงปี พ.ศ. 2552 – 2554 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาพบว่า มีการขยายตัวของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งอย่างต่อเนื่อง และรวดเร็ว เนื่องจากภาครัฐขาดการกำกับตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาคุณภาพมาตรฐานและรักษาประโยชน์ของผู้บริโภคหรือผู้เรียน ในขณะที่สภาสถาบันอุดมศึกษาส่วนมากไม่มีความสามารถในการกำกับควบคุมทิศทางและคุณภาพการเรียนการสอนของสถาบันอุดมศึกษา และผลการสำรวจข้อมูลช่วงเดือนมิถุนายน – พฤศจิกายน 2554 พบว่ามีสถาบันอุดมศึกษา 67 แห่ง (จาก 150 แห่งขณะนั้น) จัดตั้งศูนย์การศึกษาหรือห้องเรียนนอกลูกสถานที่ตั้งรวม 313 ศูนย์ และมีการจัดการเรียนการสอนในศูนย์นอกที่ตั้งรวม 661 หลักสูตร (สาขาวิชา) ซึ่งคาดว่ามิใช่ผู้เข้าศึกษาในรูปแบบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งประมาณ 20,000 คนต่อปีการศึกษาและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยในความเป็นจริงขณะนั้นยังมีสถาบันอุดมศึกษาอีกหลายแห่งปกปิดข้อมูลในการแอบเปิดศูนย์การ

จัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งโดยไม่ยอมแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ทราบสถานภาพนั้น หรือแม้กระทั่งผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาและคณะเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งโดยพลการ และไม่เสนอขออนุมัติต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้พัฒนาหลักเกณฑ์วิธีการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง โดยอาศัยกรอบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาที่กำหนดไว้แล้วเมื่อปี พ.ศ. 2552 โดยมีสาระสำคัญของหลักเกณฑ์วิธีการตรวจประเมินดังนี้

1. ประเด็นการตรวจประเมิน ประกอบด้วย 7 ประเด็นหลัก 32 ตัวชี้วัดย่อย
2. ขั้นตอนการและวิธีการตรวจประเมิน
3. องค์กรประกอบและภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจประเมิน
4. ผลของการตรวจประเมินและข้อบังคับดำเนินการจากผลการตรวจประเมิน

คณะกรรมการการอุดมศึกษาในการประชุม ครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2555 มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ (คู่มือ) การตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2555 และให้ดำเนินการตรวจประเมินโดยคณะกรรมการตรวจประเมิน ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 เป็นต้นไป โดยกำหนดให้ดำเนินการตรวจประเมินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 12 เดือน

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาโดยสำนักติดตามและประเมินผลอุดมศึกษา ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจประเมินได้กำหนดแผนปฏิบัติการตรวจประเมินกรอบระยะเวลา 12 เดือน แต่ในการปฏิบัติงานจริงไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนงานโดยต้องขยายระยะเวลาหลายครั้งและดำเนินการตรวจประเมินแล้วเสร็จในเดือนพฤศจิกายน 2557 รวมระยะเวลาดำเนินการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งรวม 2 ปี 10 เดือน ทั้งนี้ ปัญหาอุปสรรคของการตรวจประเมินได้แก่

1. กรรมการตรวจประเมินมีผู้ที่มีคุณสมบัติและผู้เชี่ยวชาญจำนวนจำกัด เพราะต้องมียกประกอบคณะกรรมการถึง 3 ส่วน คือ ผู้แทนคณะกรรมการการอุดมศึกษา ประธานคณะผู้ประเมินคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไปทำให้ผู้ประเมินมีช่วงเวลาว่างเพื่อลงพื้นที่ตรวจประเมินไม่ตรงกัน เกิดปัญหาการจัดตารางงานเพราะ การตรวจประเมินแต่ละหลักสูตร (สาขาวิชา) ต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 5 ชั่วโมง ซึ่งหากศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งได้มีการจัดการเรียนการสอนเกินกว่า 5 หลักสูตรอาจต้องใช้ระยะเวลาตรวจประเมิน 2 – 3 วัน (โดยยังไม่นับช่วงเวลาในการเดินทาง)

2. สถาบันอุดมศึกษามักจะอ้างว่าไม่พร้อมหรือไม่ยินดีรับการตรวจประเมิน โดยขอเลื่อนระยะเวลาออกไปก่อน

3. สถาบันอุดมศึกษาแจ้งภายหลังว่ายุติการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งแล้ว หรือขอย้ายสถานที่จัดการเรียนการสอน ทำให้เกิดความผิดพลาดของข้อมูลและต้องปรับเปลี่ยนตารางแผน ปฏิบัติงาน

ผลจากการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งสามารถสรุปข้อมูลสถานภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งได้ดังนี้

ตารางที่ 3-1 ภาพรวมการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

| การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง | จำนวนสถาบัน | จำนวนศูนย์ | จำนวนหลักสูตร |
|------------------------------|-------------|------------|---------------|
| ข้อมูลเดือนธันวาคม 2554 | 67 | 313 | 661 |
| ข้อมูลเดือนธันวาคม 2557 | 57 | 169 | 499 |

จากตารางที่ 3-1 แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลา 3 ปีเต็ม (พ.ศ. 2555 – 2557) ของการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งมีสถาบันอุดมศึกษา 10 แห่งยุติการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ดังจะเห็นได้ว่าจากเดิมมี 67 สถาบันจึงเหลือสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการอยู่ 57 สถาบัน คิดเป็นร้อยละ 37.3 ของสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดปัจจุบัน 153 แห่ง ในขณะที่จำนวนศูนย์นอกสถานที่ตั้งเดิมมีอยู่ 313 ศูนย์ต่อมายุติการดำเนินงาน 144 ศูนย์คิดเป็นร้อยละ 46.0 ทำให้เหลือศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งปัจจุบัน 169 ศูนย์ ในขณะที่จำนวนหลักสูตร (สาขาวิชา) ที่จัดการเรียนการสอนนอกลูกสถานที่ตั้งเดิมมีจำนวน 661 หลักสูตร ลดลงจำนวน 162 หลักสูตร คิดเป็นร้อยละ 24.5 คงเหลือหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้งยังคงดำเนินการอยู่ในปัจจุบันจำนวน 499 หลักสูตร และจะต้องยุติการเรียนการสอนภายในปีการศึกษา 2557 ภายในสิ้นเดือนเดือนเมษายน 2558 เนื่องจากเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นหลักสูตรที่ไม่มีคุณภาพและมีผลประเมินอยู่ในระดับไม่ผ่านจำนวน 287 หลักสูตร คิดเป็นร้อยละ 57.5 ของจำนวนรวมหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้งทั่วประเทศ

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการคือ มีจำนวนศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งได้ปิดตัวลง 144 ศูนย์ ในขณะที่หลักสูตรที่ยุติการเรียนการสอนมีจำนวน 162 หลักสูตร ดังนั้นหากเปรียบเทียบสัดส่วนหลักสูตรต่อศูนย์ที่ยุติแล้วเท่ากับ 1 : 1.125 แสดงให้เห็นว่าศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้ง ขนาดเล็กซึ่งมีการเรียนการสอนเพียง 1 หลักสูตรได้ยุติการดำเนินการเกือบทั้งหมด เนื่องจากศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งขนาดเล็กเหล่านี้ไม่ได้รับการพิจารณาเพื่อเตรียมการเป็นศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งอย่างแท้จริง แต่มีลักษณะบริหารงานเป็นห้องเรียนชั่วคราว และมักเป็นสถานที่เช่าเพื่อดำเนินงาน สถาบันอุดมศึกษาจึงตัดสินใจยุติการดำเนินการ เนื่องจากเมื่อเข้าสู่ระบบการตรวจประเมินศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งเหล่านี้ต่างไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ตารางที่ 3-2 แสดงจำนวนศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา

| จำนวนศูนย์นอกลูกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาที่ดำเนินการ | จำนวนสถาบันอุดมศึกษา | |
|---|----------------------|----------------------|
| | เดิม (ธ.ค. 2554) | ปัจจุบัน (ธ.ค. 2557) |
| 1 – 3 แห่ง | 32 | 43 |
| 4 – 6 แห่ง | 12 | 9 |
| 7 – 9 แห่ง | 6 | 3 |
| 10 – 12 แห่ง | 7 | 0 |
| 13 – 15 แห่ง | 4 | 0 |
| 16 แห่งขึ้นไป | 6 | 2 |

| | | |
|-----|----|----|
| รวม | 67 | 57 |
|-----|----|----|

จากตารางที่ 3-2 แสดงให้เห็นว่าเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเริ่มดำเนินการตรวจประเมินตามหลักเกณฑ์การประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2557 สถาบันอุดมศึกษาได้ตัดสินใจยุบเลิกศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งขนาดเล็กที่มีหลักสูตรการเรียนการสอน 1 – 2 หลักสูตร ทำให้ปริมาณจำนวนศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยคงเหลือศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งซึ่งมีการลงทุนความพร้อมด้านคณาจารย์ อาคารสถานที่ และสิ่งสนับสนุนทางการศึกษาที่ยังคงเปิดดำเนินการอยู่จำนวน 57 แห่ง ข้อสังเกตที่สำคัญคือ สถาบันอุดมศึกษาจำนวน 10 แห่งตัดสินใจยุติการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งและปิดศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งอย่างถาวรซึ่งสาเหตุอาจมาจากหลายปัจจัยทั้งด้านความไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน จำนวนผู้เรียนน้อย คณาจารย์ไม่มีความพร้อมหรือไม่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด

ตารางที่ 3-3 แสดงจำนวนศูนย์นอกลูกสถานที่ตั้งที่ยังคงดำเนินการอยู่ของสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบัน

| จำนวนศูนย์นอกลูกสถานที่ตั้ง | สถาบันอุดมศึกษาที่ยังคงดำเนินการอยู่ | |
|-----------------------------|---|-------------|
| | รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาต้นสังกัดของศูนย์นอกลูกที่ตั้ง | จำนวนสถาบัน |
| 25 | ม.มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย | 1 |
| 17 | ม.บูรพา | 1 |
| 8 | ว.ทองสุข | 1 |
| 7 | ส.บัณฑิตยพัฒนบริหารศาสตร์ ส.รัชภาคย์ | 2 |
| 6 | ม.แม่โจ้ | 1 |
| 5 | ม.เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ม.มหาสารคาม มรภ.สวนดุสิต ม.เฉลิมกาญจนา ส.เทคโนโลยีแห่งโอโยธา | 5 |
| 4 | ม.มหามกุฏราชวิทยาลัย มรภ.เทพสตรี มรภ.ราชนครินทร์ | 3 |
| 3 | ม.ขอนแก่น มรภ.จันทบุรีเกษม มรภ.สุราษฎร์ธานี | 3 |
| 2 | ม.เทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ม.แม่ฟ้าหลวง ม.ศิลปากร มรภ.เชียงใหม่ มรภ.สวนสุนันทา มรภ.อุตรดิตถ์ มรภ.หมู่บ้านจอมบึง มทร.กรุงเทพ มทร.พระนคร ม.คริสเตียน ม.รังสิต ม.เอเชียอาคเนย์ ว.ดุสิตธานี | 13 |
| 1 | ม.นเรศวร ม.วลัยลักษณ์ ม.รามคำแหง ม.อุบลราชธานี ม.เชียงใหม่ ม.นครพนม ม.พะเยา มรภ.กำแพงเพชร มรภ.เพชรบุรี มรภ.มหาสารคาม มรภ.เลย มรภ.วไลยอลงกรณ์ มทร.ตะวันออก มทร.สุวรรณภูมิ ม.กรุงเทพธนบุรี ม.เกริก ม.เจ้าพระยา ม.ธนบุรี ม.เนชั่น ม.ปทุมธานี ม.พิษณุโลก ม.เวสเทิร์น ว.เซาท์อีสต์บางกอก ว.ราชพฤกษ์ ว.นครราชสีมา ว.ลุ่มน้ำปิง ว.อินเตอร์เทคลำปาง | 27 |

| จำนวนศูนย์ นอกสถานที่ตั้ง | สถาบันอุดมศึกษาที่ยังคงดำเนินการอยู่ | |
|------------------------------|---|-------------|
| | รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาต้นสังกัดของศูนย์นอกที่ตั้ง | จำนวนสถาบัน |
| รวม | | 57 |

จากตารางที่ 3-3 แสดงให้เห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาที่ยังคงดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง 57 แห่ง มีสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งที่จัดตั้งศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งมากเกินไปจนความจำเป็นและไม่มีเหตุผลรองรับ เพราะเป้าหมายของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งควรเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษา และต้องเป็นหลักสูตร (สาขาวิชา) ที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญ รวมทั้งควรเป็นไปตามความต้องการพัฒนาประเทศด้วย ซึ่งการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งอย่างมีคุณภาพในแต่ละหลักสูตรต้องใช้คณาจารย์ที่มีคุณสมบัติจำนวนไม่น้อยกว่า 5 ราย/หลักสูตร/ศูนย์ ดังนั้น ศักยภาพในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาควรอยู่ระหว่าง 1 - 3 ศูนย์/สถาบัน

ข้อมูลที่ปรากฏจะเห็นได้ว่ามีสถาบันอุดมศึกษา 14 แห่งจาก 57 แห่งดำเนินการศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งเกินกว่า 3 ศูนย์ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยสงฆ์มีศูนย์นอกสถานที่ตั้งอยู่ถึง 25 ศูนย์ และมหาวิทยาลัยบูรพามีอยู่ถึง 17 ศูนย์ ซึ่งไม่สามารถอธิบายเหตุผลความจำเป็นได้ชัดเจน และหากดูเฉพาะ 14 สถาบันที่เปิดศูนย์นอกสถานที่ตั้งจำนวนรวมกันถึง 107 ศูนย์จากทั้งหมด 169 ศูนย์ คิดเป็นร้อยละ 63.3 จึงควรเร่งตรวจสอบสถาบันอุดมศึกษากลุ่มนี้ว่า ได้ดำเนินการตามหลักการและหลักเกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งอย่างมีคุณภาพและเป็นไปตามความต้องการของประเทศหรือไม่อย่างไร ข้อเสนออีกประการจะพบว่าสถาบันอุดมศึกษา 57 แห่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 36 แห่ง 123 ศูนย์ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 21 แห่ง 46 ศูนย์ แสดงให้เห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งได้ง่ายกว่าของเอกชน

ตารางที่ 3-4 แสดงจำนวนศูนย์นอกสถานที่ตั้งที่ยุติการดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2557

| จำนวนศูนย์นอกที่ตั้ง 95 แห่งที่ยุติการดำเนินการ | รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาต้นสังกัดของศูนย์นอกที่ตั้ง |
|--|---|
| 18 | ม.มหาสารคาม |
| 13 | ส.การจัดการปัญญาภิวัฒน์ |
| 11 | ม.มหามกุฏราชวิทยาลัย |
| 10 | มรภ.สวนสุนันทา |
| 6 | ม.อีสาน |
| 5 | ม.เทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ |
| 4 | มทร.กรุงเทพ |
| 3 | ม.แม่โจ้ มรภ.หมู่บ้านจอมบึง มทร.พระนคร ส.เทคโนโลยีแห่งอโยธยา |
| 2 | ม.มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย ว.ทองสุข |
| 1 | ม.ขอนแก่น ม.เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ม.ศรีนครินทรวิโรฒ ม.นเรศวร มรภ.ธนบุรี มรภ.ราชนครินทร์ มรภ.วไลยอลงกรณ์ |

| | |
|--|---|
| จำนวนศูนย์นอกที่ตั้ง 95 แห่งที่ยุติการดำเนินการ | รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาต้นสังกัดของศูนย์นอกที่ตั้ง |
| | มรภ.เลย ม.นอร์ทเชียงใหม่ ม.เนชั่น ว.นครราชสีมา ส.รัชภาคย์ |

จากตารางที่ 3-4 แสดงให้เห็นว่าเมื่อสถาบันอุดมศึกษาได้รับการตรวจประเมินการจัดการศึกษา
นอกสถานที่ตั้งแล้วพบว่า การดำเนินงานไม่มีคุณภาพมาตรฐานตามที่กำหนดหรือไม่มี ความ
คุ้มค่าของการลงทุน สถาบันอุดมศึกษาจึงตัดสินใจยุติหรือปิดศูนย์นอกสถานที่ตั้งลง 95 ศูนย์ จากเดิมที่เคยมี
อยู่ 313 ศูนย์ ณ เดือนธันวาคม 2554 ถือว่าลดลงร้อยละ 30.3 ข้อสังเกตอีกประการคือจำนวน
สถาบันอุดมศึกษา 25 แห่งที่ตัดสินใจยุติการดำเนินการศูนย์นอกสถานที่ตั้งแยกได้เป็นสถาบันอุดมศึกษาของ
รัฐ 17 แห่ง 67 ศูนย์ และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 8 แห่ง 28 ศูนย์ แสดงให้เห็นว่า (1) สถาบันอุดมศึกษาของ
รัฐเปิดศูนย์นอกสถานที่ตั้งจำนวนมากโดยไม่มี ความจำเป็นและขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบ (2) การยุติ
ศูนย์นอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐดำเนินการได้รวดเร็วกว่าของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
เนื่องจากสามารถตรวจสอบเอกสารหลักฐานคุณภาพได้รวดเร็วชัดเจน แต่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนอกจาก
ต้องมีการดำเนินงานเอกสารทะเบียนคณาจารย์ต่างๆ ที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ยังมีสภาพปัญหาการ
ลงทุนพัฒนาพื้นที่หรือทำสัญญาเช่าพื้นที่ศูนย์นอกสถานที่ตั้ง จึงมีข้อจำกัดและข้อโต้แย้งทางธุรกิจมากกว่าหาก
ต้องยุติการดำเนินการศูนย์นอกสถานที่ตั้งทำให้ปิดศูนย์ได้ค่อนข้างยาก

ตารางที่ 3-5 แสดงพื้นที่การกระจายตัวของศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งที่ยังคงดำเนินการอยู่
ในปัจจุบัน

| จำนวนศูนย์ นอกสถานที่ตั้ง | รายชื่อจังหวัด | จำนวน จังหวัด |
|---|--|------------------|
| 31 | กรุงเทพมหานคร | 1 |
| 11 | ชลบุรี | 1 |
| 8 | ระยอง | 1 |
| 5 | นครปฐม ยะลา นครราชสีมา | 3 |
| 4 | เชียงใหม่ สงขลา ลพบุรี | 3 |
| 3 | สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครสวรรค์ น่าน สุราษฎร์ธานี สุพรรณบุรี | 6 |
| 2 | อุบลราชธานี หนองคาย สระบุรี จันทบุรี ระนอง พัทลุง นนทบุรี ตรัง ตาก เพชรบูรณ์ สิงห์บุรี ราชบุรี สกลนคร ชัยภูมิ ปทุมธานี อุดรธานี ประจวบคีรีขันธ์ นครนายก ชุมพร บุรีรัมย์ สุรินทร์ นครศรีธรรมราช พิษณุโลก | 23 |
| 1 | ลำพูน กาฬสินธุ์ แม่ฮ่องสอน กำแพงเพชร กาญจนบุรี เพชรบุรี พังงา สระแก้ว มหาสารคาม ร้อยเอ็ด เชียงราย พิจิตร อุดรดิตถ์ อุทัยธานี หนองบัวลำภู สตูล ปัตตานี ชัยนาท ขอนแก่น ลำปาง สมุทรสงคราม กระบี่ แพร่ มุกดาหาร สุโขทัย พะเยา ปราจีนบุรี นราธิวาส | 28 |
| รวมจำนวนจังหวัดที่มีการจัดตั้งศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้ง 169 ศูนย์ | | 66 |

จากตารางที่ 3-5 แสดงให้เห็นว่าการกระจายตัวของศูนย์การศึกษานอกที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาเป็นการกระจุกตัวอยู่ในจังหวัดขนาดใหญ่และมีความหนาแน่นประชากรสูง เพื่อแย่งชิงผู้เข้ารับบริการทางการศึกษา (ผู้เรียน) มากกว่าการสร้างโอกาสทางการศึกษาในพื้นที่ห่างไกลหรือในจังหวัดที่ไม่มีสถาบันอุดมศึกษาให้บริการ ดังจะเห็นได้ว่าใน 6 อันดับแรกที่มีการจัดตั้ง ศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งจำนวน 5 ศูนย์ขึ้นไปล้วนแต่เป็นจังหวัดขนาดใหญ่ มีความหนาแน่นของประชากรสูง และมีสถาบันอุดมศึกษาให้บริการอยู่แล้วทั้งสิ้น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ชลบุรี ระยอง นครปฐม ยะลา นครราชสีมา ทำให้เป็นพื้นที่ที่มีศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งรวมกันถึง 65 ศูนย์จากทั้งหมด 169 ศูนย์ คิดเป็นร้อยละ 38.5 ขณะที่อีก 60 จังหวัดมีศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งอยู่ 104 ศูนย์เฉลี่ยจังหวัดละ 1.73 ศูนย์

ข้อสังเกตอีกประการคือจากจำนวน 66 จังหวัดที่มีการดำเนินการของศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้ง มีอยู่ 22 จังหวัดที่ไม่ได้เป็นพื้นที่ตั้งวิทยาเขตหลักของสถาบันอุดมศึกษา แต่หากนับรวมว่ามี การให้บริการแบบวิทยาเขตของสถาบันอุดมศึกษาแล้วจะเหลือเพียง 8 จังหวัดใน 66 จังหวัดที่ยังไม่มีการให้บริการของสถาบันอุดมศึกษา แสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งไม่ได้เป็นการขยายโอกาสทางการศึกษาเชิงพื้นที่อย่างแท้จริง ข้อมูลสนับสนุนสำคัญจากตารางที่ 4 คือ ใน กรุงเทพมหานครมีศูนย์นอกลูกสถานที่ตั้งถึง 31 ศูนย์ และชลบุรีมีจำนวน 11 ศูนย์ ซึ่งเป็นการมุ่งสู่ การให้บริการในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นสูงและมีกำลังซื้อสูงอย่างชัดเจน เป็นการแข่งขันเพื่อให้บริการทางการศึกษากับสถาบันอุดมศึกษาที่มีในพื้นที่อยู่แล้ว ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า

ตารางที่ 3-6 แสดงจำนวนศูนย์นอกลูกสถานที่ตั้งที่ยุติการดำเนินการในพื้นที่ช่วงปี

พ.ศ. 2555 – 2557

| จำนวนศูนย์นอกลูกสถานที่ตั้งที่ยุติการดำเนินการ | รายชื่อจังหวัด | จำนวนจังหวัด |
|---|--|--------------|
| 8 | นครราชสีมา | 1 |
| 5 | กรุงเทพมหานคร ขอนแก่น | 2 |
| 4 | ศรีสะเกษ หนองบัวลำภู ร้อยเอ็ด | 3 |
| 3 | สมุทรปราการ เพชรบุรี สระแก้ว สุรินทร์ | 4 |
| 2 | สุราษฎร์ธานี ลำปาง พะเยา ลพบุรี บึงกาฬ สมุทรสาคร เลย อุบลราชธานี สงขลา สระบุรี กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ บุรีรัมย์ กาญจนบุรี ราชบุรี อุดรธานี พระนครศรีอยุธยา ชลบุรี ยโสธร | 19 |
| 1 | กระบี่ นครศรีธรรมราช ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี กำแพงเพชร สุพรรณบุรี ยะลา ประจวบคีรีขันธ์ ภูเก็ต ตาก สกลนคร ระยอง หนองคาย ปทุมธานี นครสวรรค์ | 15 |
| รวมจำนวนจังหวัดที่ศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้ง 95 แห่งยุติการดำเนินการแล้ว | | 44 |

จากตารางที่ 3-6 แสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการแข่งขันการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งจำนวนมาก โดยเฉพาะการกระจุกตัวในพื้นที่ที่ประชากรมีความหนาแน่นสูง สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่ง จำเป็นต้องปิดศูนย์นอกสถานที่ตั้งด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันและในบางครั้งหลักสูตรที่มีคุณภาพอาจไม่สามารถแข่งขันได้ เพราะผู้รับบริการ (ผู้เรียน) อาจไม่ได้ต้องการศึกษาในหลักสูตรที่มีคุณภาพ แต่มุ่งเน้นการจบการศึกษาเพื่อให้ได้ปริญญามากกว่าความรู้ ข้อมูลตารางที่ 3-6 แสดงว่าพื้นที่จังหวัดที่มีการยุติศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งเกินกว่า 5 ศูนย์ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมาล้วนแต่เป็นพื้นที่จังหวัดขนาดใหญ่ทั้งสิ้น คือ นครราชสีมา (ยุติ 8 ศูนย์) กรุงเทพมหานคร (ยุติ 5 ศูนย์) ขอนแก่น (ยุติ 5 ศูนย์) ส่วนอีก 39 จังหวัด เป็นการยุติการดำเนินงานศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้ง 1 – 4 ศูนย์ต่อจังหวัดรวมเป็น 58 ศูนย์ ข้อสังเกตอีกประการ คือ จากจำนวน 44 จังหวัดที่มีการยุติศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้ง พบว่ามีจำนวน 7 จังหวัดที่ไม่มีการดำเนินการของศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งอีกแล้วในปัจจุบัน คือ ศรีสะเกษ บึงกาฬ เลย พระนครศรีอยุธยา ยโสธร ฉะเชิงเทรา ภูเก็ต ซึ่งควรมีการพิจารณาทบทวนการกระจายโอกาสเพื่อให้บริการใน 2 จังหวัด คือ บึงกาฬและยโสธร ซึ่งเป็นจังหวัดที่ไม่มีสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ อาจทำให้ประชากรในเขตจังหวัดดังกล่าวเสียโอกาสทางการศึกษาได้

ตารางที่ 3-7 หลักสูตร 10 อันดับแรกที่นิยมจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

| อันดับ | หลักสูตร | จำนวนหลักสูตร | ผลการประเมินตามเกณฑ์ | | |
|--------|-----------------------------|---------------|----------------------|--------------|---------|
| | | | ผ่าน | ต้องปรับปรุง | ไม่ผ่าน |
| 1 | บริหารธุรกิจบัณฑิต | 128 | 25 | 17 | 86 |
| 2 | พุทธศาสตรบัณฑิต | 51 | 28 | 11 | 12 |
| 3 | รัฐศาสตรบัณฑิต | 48 | 4 | 13 | 31 |
| 4 | รัฐศาสตรมหาบัณฑิต | 42 | 5 | 5 | 32 |
| 5 | ครุศาสตรมหาบัณฑิต | 30 | 5 | 6 | 19 |
| 6 | วิทยาศาสตร์บัณฑิต | 27 | 8 | 4 | 15 |
| 7 | บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต | 25 | 3 | 2 | 20 |
| 8 | ครุศาสตรบัณฑิต | 20 | 6 | 3 | 11 |
| 9 | บัญชีบัณฑิต | 17 | 5 | 2 | 10 |
| 10 | ครุศาสตรอุตสาหกรรมมหาบัณฑิต | 17 | 2 | 2 | 13 |
| 11 | อื่น ๆ | 94 | 2 | 54 | 38 |
| รวม | | 499 | 93 | 119 | 287 |

จากตารางที่ 3-7 แสดงให้เห็นว่าหลักสูตรยอดนิยม 10 อันดับแรกที่ผู้เรียนให้ความสนใจเข้าศึกษาเป็นสาขาวิชาด้านสังคมศาสตร์ 9 สาขาวิชา โดยมีเพียง 1 หลักสูตรด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี คือ วิทยาศาสตร์บัณฑิตที่มีผู้นิยมเรียนในลำดับต้น ๆ เนื่องจากการเรียนในสาขาวิชาด้านสังคมศาสตร์สามารถสำเร็จการศึกษาได้ง่ายกว่าสาขาวิชาด้านวิทยาศาสตร์ รวมทั้งสถาบันการศึกษา ก็ต้องการจัด

การศึกษาสายสังคมศาสตร์เพราะต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำกว่าสายวิทยาศาสตร์ ดังนั้น การอนุมัติให้เปิดการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้ง สถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานกลางควรมีการพิจารณาทบทวนสาขาวิชาที่เหมาะสมกับแผนการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการเสริมสร้างศักยภาพเชิงพื้นที่

ตารางที่ 3-8 สรุปผลการตรวจประเมินคุณภาพหลักสูตรที่จัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

| หลักสูตร (สาขาวิชา) ณ ศูนย์นอกลูกสถานที่ตั้ง | ผลการตรวจประเมิน | | | รวม |
|---|------------------|--------------|---------|-----|
| | ผ่าน | ต้องปรับปรุง | ไม่ผ่าน | |
| ระดับปริญญาตรี | 71 | 91 | 196 | 358 |
| ระดับปริญญาโท | 21 | 28 | 87 | 136 |
| ระดับปริญญาเอก | 1 | 0 | 4 | 5 |
| รวม | 93 | 119 | 287 | 499 |

ข้อกำหนดของผลการประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาให้มีผลการตรวจประเมินรายหลักสูตรแยกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ระดับผ่าน ถือว่าหลักสูตรนั้นดำเนินการเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา
2. ระดับต้องปรับปรุง ถือว่าหลักสูตรนั้นยังมีข้อบกพร่องบางส่วนที่สามารถแก้ไขได้ในส่วนของสถานที่ สิ่งสนับสนุนการศึกษาหรือระบบบริหารจัดการโดยให้ระยะเวลาปรับปรุง 1 ภาคการศึกษา

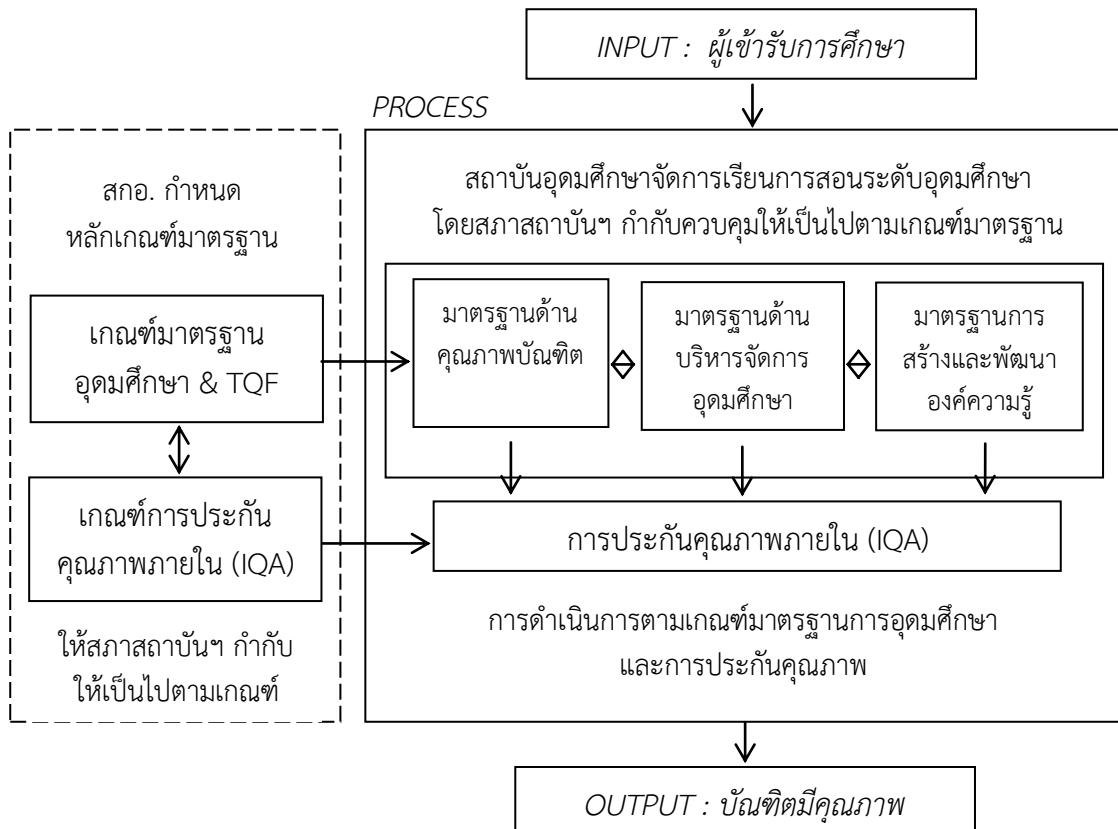
3. ระดับไม่ผ่าน ถือว่าหลักสูตรนั้นมีข้อบกพร่องอย่างมากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาซึ่งเป็นสาระสำคัญที่ไม่สามารถแก้ไขได้ หากให้ดำเนินการเรียนการสอนอาจเกิดความเสียหายต่อคุณภาพบัณฑิต ต้องยุติการรับนักศึกษาใหม่ในปีการศึกษาถัดไป และนักศึกษาที่ยังอยู่ในระหว่างการศึกษาในหลักสูตรนั้นให้ย้ายเข้า去学习ในสถานที่ตั้งหลักของสถาบันอุดมศึกษานั้น

ภาพรวมผลการตรวจประเมินหลักสูตรของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งตามตารางที่ 3-8 แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาและสภาสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ไม่ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาและผลิตบัณฑิตให้มีคุณภาพและสมรรถนะตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา ดังจะเห็นว่าหลักสูตรที่จัดการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้งดำเนินการอยู่ 499 หลักสูตร มีหลักสูตรที่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเพียง 93 หลักสูตร คิดเป็นร้อยละ 18.6 เท่านั้น โดยมีหลักสูตรที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาและต้องปรับปรุงแก้ไขโดยด่วน 119 หลักสูตร คิดเป็นร้อยละ 23.8

ประเด็นสำคัญคือ มีหลักสูตรที่จัดการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้งที่ไม่มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา ยังคงดำเนินการอยู่ถึง 287 หลักสูตร คิดเป็นร้อยละ 57.5 ซึ่งหลักสูตรที่มีผลการตรวจประเมินอยู่ในระดับไม่ผ่านทั้ง 287 หลักสูตรต้องยุติการรับนักศึกษาแล้วยุติการเรียนการสอน ณ ศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งเมื่อสิ้นปีการศึกษานั้น ๆ จากนั้นสถาบันอุดมศึกษาต้องหาแนวทางเยียวยานักศึกษาในหลักสูตรเหล่านี้โดยเร็ว เพื่อรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค (ผู้เรียน) อารังไว้ซึ่งมาตรฐานคุณภาพอุดมศึกษา และมาตรฐานสมรรถนะของบัณฑิตไทยไปควบคู่กัน

ระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การบริหารจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน รวมทั้งสถาบันเฉพาะทางในกระทรวงต่างๆ โดยสถาบันผู้ผลิตบัณฑิตต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเป็นอย่างน้อยของเกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษาและระบบประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษาที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยมีโครงสร้างเชื่อมโยง ดังนี้



แผนภาพที่ 3-3 ความเชื่อมโยงของเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา และการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษาในกระบวนการผลิตบัณฑิต

ตามขั้นตอนปกติการอนุมัติให้ดำเนินการเรียนการสอนแต่ละหลักสูตร (สาขาวิชา) นั้น สถานสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะทำหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ และสอบทานขั้นตอนการดำเนินงานของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารหลักสูตรให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร ดังนี้

ตารางที่ 3-9 ขั้นตอนการดำเนินการพัฒนาและอนุมัติหลักสูตร

| ขั้นตอนการดำเนินการพัฒนาและอนุมัติหลักสูตร | ระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง |
|--|--|
| 1. อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตร (ไม่น้อยกว่า 5 คน/หลักสูตร) ออกแบบวัตถุประสงค์/โครงสร้างหลักสูตร/ | 1. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี |

| ขั้นตอนการดำเนินการพัฒนาและอนุมัติหลักสูตร | ระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง |
|--|---|
| อาจารย์/การวัดผลการศึกษา/การประกันคุณภาพ (แยกตามระดับชั้นปริญญา) 2. ผู้ทรงคุณวุฒิวิพากษ์หลักสูตร 3. สภาวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาพิจารณา ตรวจสอบและเห็นชอบหลักสูตร 4. สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาอนุมัติการเปิด หลักสูตรและการรับนักศึกษา 5. สภาสถาบันอุดมศึกษากำกับควบคุมและสอบทาน การจัดการเรียนการสอนแต่ละหลักสูตรโดยระบบ ประกันคุณภาพภายใน 6. สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาอนุมัติผู้สำเร็จ การศึกษาตามหลักสูตร 7. สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาอนุมัติการปรับปรุง หลักสูตรทุกระยะ 5 ปี หรืออนุมัติการปิดหลักสูตร (ถ้ามี) | พ.ศ. 2548 2. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับ บัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2548 3. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง แนวทางการบริหารเกณฑ์มาตรฐาน หลักสูตรระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2548 4. กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2552 5. การประกันคุณภาพการศึกษาภายใน สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553 |

ในกรณีของการเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาจะมีความแตกต่างในกระบวนการอนุมัติหลักสูตรปกติแต่มีความเชื่อมโยงกัน ดังนี้

1. ต้องเป็นการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรเดิม (ปกติ) ที่ได้เปิดสอนในที่ตั้งแล้ว โดยให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตร
2. ต้องจัดระบบการเรียนการสอนและระบบการประเมินผลมาตรฐานเดียวกับหลักสูตรในที่ตั้ง
3. ต้องจัดอาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งเป็นอีกชุดหนึ่งที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหลักสูตรเดิมในที่ตั้ง
4. ต้องจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งด้านอาคารสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก สิ่งสนับสนุนทางการศึกษา (ห้องสมุด/ระบบสารสนเทศ) โดยมีคุณภาพเดียวกับการจัดการเรียนการสอนในที่ตั้ง
5. สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องตรวจสอบการดำเนินการเปิดหลักสูตรให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนอนุมัติการเปิดหลักสูตรและการเปิดรับนักศึกษา

กล่าวโดยสรุปว่าการจัดการเรียนการสอนในสถาบันอุดมศึกษาจะมีการจัดเตรียมความพร้อมทางวิชาการและคณาจารย์แต่ละหลักสูตร โดยการดำเนินงานของคณะผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งประกอบด้วย อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ตลอดจนหัวหน้าภาควิชา หรือประธานสาขาวิชาต่าง ๆ ซึ่งอำนาจการอนุมัติการเปิดหลักสูตรต่าง ๆ ที่พัฒนาจากคณะวิชาจะส่งให้พิจารณาถ่วงดุลโดยสภาวิชาการก่อนนำเสนอต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้กำกับตรวจสอบให้การปฏิบัติตามขั้นตอนและการกำกับคุณภาพเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน

การอุดมศึกษา ซึ่งหากผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการ

ผิดพลาดหรือถูกต้องครบถ้วน

สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องพิจารณาสั่งการให้ปรับปรุงแก้ไข

ให้เรียบร้อยก่อนพิจารณาอนุมัติเป็นรายหลักสูตร (สาขาวิชา)

เฉพาะกรณีการอนุมัติเปิดหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา จะเห็นได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาไม่ต้องจัดทำหลักสูตร/สาขาวิชาขึ้นใหม่แต่ให้ใช้หลักสูตรเดิมที่มีอยู่แล้ว แต่ต้องจัดเตรียม อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรเพิ่มเติมใหม่อีกอย่างน้อย 5 คน ซึ่งต้องมีคุณสมบัติความรู้ ความเชี่ยวชาญในศาสตร์สาขานั้น รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาต้องจัดเตรียมอาคารสถานที่และ สิ่งสนับสนุนการศึกษาให้เหมาะสมครบถ้วน

ระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรนอกสถานที่ตั้ง ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 มาตรฐานการอุดมศึกษาทั่วไป

1. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2548
2. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2548
3. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง แนวทางการบริหารเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2548

4. กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552

5. การประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2553

ส่วนที่ 2 มาตรฐานและแนวปฏิบัติการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

1. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐ พ.ศ. 2552
2. กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2551
3. ประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณา ประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2552
4. คู่มือแนวปฏิบัติการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งสถาบันอุดมศึกษา ประจำปี พ.ศ. 2555

ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษาในส่วนที่ 1 (1) (2) (3) (4) (5) และส่วนที่ 2 (1) (2) (3) ทั้งหมด พัฒนาโดยคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันอุดมศึกษาซึ่งคณะกรรมการการอุดมศึกษา แต่งตั้ง และผ่านกระบวนการทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) ของประชาคมอุดมศึกษารวม 4 ครั้ง ก่อน นำประกาศใช้บังคับเป็นมาตรฐานขั้นต่ำการปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษา เฉพาะในส่วนที่ 2 (4) เป็นการ พัฒนาแนวปฏิบัติโดยคณะกรรมการจากคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งคณะกรรมการการ อุดมศึกษาแต่งตั้ง และประกาศใช้โดยไม่ได้ผ่านกลไกประชาพิจารณ์จากประชาคมอุดมศึกษา

บทสรุป

ระบบอุดมศึกษาไทยเริ่มต้นจากการปฏิรูประบบราชการครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2535 โดยมีการจัดตั้งสถานศึกษาระดับสูงขึ้นหลายแห่งโดยเฉพาะการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดวิชาข้าราชการ พลเรือนในปี พ.ศ. 2442 และพัฒนาเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2459 ซึ่งพัฒนาการของการอุดมศึกษาไทยแบ่งตามโครงสร้างการจัดการได้เป็น 4 ยุคตามช่วงเวลาต่าง ๆ ปัจจุบันถือว่าอยู่ในยุคที่ 4 ช่วงการกระจายอำนาจการบริหารจัดการอุดมศึกษา (พ.ศ. 2546 - ปัจจุบัน) ที่มีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานกลางกำหนดนโยบายและมาตรฐานการอุดมศึกษาผ่านกลไกเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรอุดมศึกษาและเกณฑ์การประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษา เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนจำนวน 153 แห่งนำไปปฏิบัติภายใต้การกำกับควบคุมและตรวจสอบคุณภาพให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ โดย

สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง

การกระจายอำนาจการบริหารจัดการของภาครัฐให้แก่สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นดำเนินการทั้งการอนุมัติหลักสูตร อนุมัติปริญญาบัตร แต่งตั้งผู้บริหาร/คณาจารย์สถาบัน รวมทั้งมีอำนาจกำกับตรวจสอบการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษาอย่างอิสระ โดยหน่วยงานกลางคือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่มีความเกี่ยวข้องการบริหารแต่มีความเชื่อมโยงในส่วนที่เป็นหน่วยงานกลางกำหนดเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาให้สถาบันอุดมศึกษานำไปปฏิบัติ และมีกลไกการ สอบทานคุณภาพโดยการประเมินผ่านระบบการประกันคุณภาพภายใน (Internal quality assessment) ซึ่งเป็นค่าคะแนนการประเมินผลการปฏิบัติเพื่อบ่งชี้ข้อดีข้อด้อยสู่การพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาในระดับคณะและสถาบัน โดยไม่มีบทกำหนดโทษหรือผลกระทบต่อการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาโดยตรง ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาจึงมีอำนาจในการขยายการจัดการศึกษาได้ โดยอิสระตามศักยภาพที่เหมาะสม

ผลจากจำนวนของประชากรวัยเรียนของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อแย่งชิงผู้เรียนในลักษณะใช้การตลาดเป็นตัวนำมุ่งสู่การศึกษาเชิงพาณิชย์หรือธุรกิจการศึกษามากขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สถาบันอุดมศึกษาจำนวนมากมักใช้ข้ออ้างการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนด้วยการจัดการศึกษาในรูปแบบหลักสูตรการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งหรือรูปแบบหลักสูตรการจัดการศึกษาในระบบการศึกษาทางไกล เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เรียนให้สามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาได้โดยง่ายและสะดวก โดยรูปแบบที่สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่นิยมดำเนินการคือ การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง โดยการจัดชั้นเรียนในสถานที่ซึ่งผู้เรียนสามารถเดินทางได้สะดวก และเน้นเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนที่ผู้เรียนสามารถจบการศึกษาได้ง่ายและมีการลงทุนการเรียน การสอนไม่สูงมากนัก โดยเฉพาะสาขายอดนิยมคือสาขาวิชาบริหารธุรกิจและรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งไม่ได้เป็นสาขาวิชาขาดแคลนหรือเป็นความต้องการของประเทศ

การสำรวจข้อมูลการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งเมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 พบว่าสถาบันอุดมศึกษาถึง 67 แห่งจาก 150 แห่งในขณะนั้นดำเนินการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งถึง 313 ศูนย์ รวมจำนวน 661 หลักสูตร และศูนย์นอกสถานที่ตั้งจำนวนมากมีลักษณะเป็นการเช่าสถานที่ชั่วคราวเพื่อใช้เป็นห้องเรียนในช่วงเวลาที่กำหนดในตารางเรียนโดยเฉพาะใช้พื้นที่โรงแรมหรือโรงเรียนต่าง ๆ

โดยไม่จัดสิ่งสนับสนุนการศึกษาอื่น ๆ ทั้งที่เป็นสิ่งที่สถาบันอุดมศึกษาพึงกระทำเพื่อพัฒนาคุณภาพสมรรถนะของบัณฑิต ประเด็นสำคัญอีกประการคือ การให้บริการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งพบว่ามีผลกระทบในตัวในเมืองใหญ่ที่มีความหนาแน่นประชากรสูง แทนที่สถาบันอุดมศึกษาจะกระจายโอกาสการศึกษาให้กับกลุ่มประชากรในพื้นที่ห่างไกล อย่างไรก็ตามเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้จัดทำแนวปฏิบัติการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งสถาบันอุดมศึกษาแล้วเสร็จและเริ่มดำเนินการตรวจประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งช่วงต้นปี พ.ศ. 2555 ทำให้สถาบันอุดมศึกษาหลาย ๆ แห่งจำเป็นต้องยุติการดำเนินการของศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งและปิดหลักสูตรจำนวนมากจนปัจจุบันเหลือเพียง 57 สถาบัน 169 ศูนย์ 499 หลักสูตร ที่ยังดำเนินการเรียนการสอนโดยมีหลักสูตรบางส่วนจำนวน 287 หลักสูตรต้องยุติการรับนักศึกษาในปีการศึกษา 2558 เนื่องจากผลการตรวจประเมินพบว่าไม่มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา ซึ่งจะทำให้มีหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้งคงเหลือไม่เกิน 212 หลักสูตรที่สามารถดำเนินการต่อไปได้

การตรวจสอบประเมินคุณภาพการดำเนินการของหลักสูตรระดับอุดมศึกษาในกรณีการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งมีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ (1) โครงสร้างหลักสูตรการเรียนการสอนและการวัดประเมินผลผู้เรียนต้องเป็นระบบเดียวกับการจัดการศึกษาในพื้นที่วิทยาเขตหลัก เนื่องจากหลักสูตรที่จัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งต้องเป็นหลักสูตรดำเนินการในพื้นที่ตั้งอยู่แล้ว มีข้อแตกต่างเพียงประการเดียวคือต้องจัดอาจารย์ประจำหลักสูตรอีกไม่น้อยกว่า 5 ราย/หลักสูตรเพราะต้องเป็นรายชื่ออาจารย์คนละชุดกับหลักสูตรในที่ตั้ง (2) ส่วนที่ตรวจสอบเพิ่มเติมคือ แนวปฏิบัติการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งซึ่งผู้ประเมินต้องตรวจสอบความพร้อมของอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกได้แก่ ห้องสมุด ส่วนบริการนักศึกษาต่าง ๆ ให้เพียงพอเหมาะสมกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ในความเป็นจริงสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่มีนโยบายชัดเจนของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่บนหลักการสำคัญ คือ (1) คุณภาพการจัดการเรียนการสอนต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา (2) เป็นการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตร (สาขาวิชา) ที่เป็นไปตามความต้องการของประเทศและตลาดแรงงาน (3) ต้องเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาในพื้นที่ที่ขาดแคลนสถานศึกษา (4) สถานสถาบันอุดมศึกษาต้องกำกับตรวจสอบการดำเนินงานการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขอบเขตที่กำหนด ซึ่งเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดำเนินการตรวจประเมินในช่วงปี พ.ศ. 2555 - 2557 โดยใช้เครื่องมือประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษากลับพบว่าหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้งเพียงร้อยละ 18.6 เท่านั้นที่ดำเนินการอย่างมีคุณภาพ โดยแนวปฏิบัติการตรวจประเมินดังกล่าวยังไม่ได้มีรายการตรวจสอบรายการสาขาวิชาในหลักสูตรว่าอยู่ใน กลุ่มสาขาวิชาขาดแคลนหรือไม่ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังไม่ได้กำหนด University mapping ของการกระจายพื้นที่ให้บริการ/กระจายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งหากดำเนินการตรวจสอบใน 2 ประเด็นดังกล่าวด้วยเชื่อได้ว่าจะมีหลักสูตรอีกจำนวนมากไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและตลาดแรงงานอย่างแท้จริง

บทที่ ๔

การวิเคราะห์ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบ

การนำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลงานวิจัยเรื่องการกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบข้อมูลจริงของพัฒนาการการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา การรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล สภาพปัญหา ปรากฏการณ์ต่าง ๆ และปัจจัยที่มีผลกระทบจากการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง เพื่อปรับปรุงแนวปฏิบัติสู่การกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับที่มีประสิทธิภาพ

ปัจจัยและตัวชี้วัดย่อยที่สัมพันธ์กับมาตรการและการกำกับที่มีประสิทธิภาพ

ผลของการศึกษาแนวคิดทฤษฎีการจัดการอุดมศึกษา ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ลักษณะสภาพปัญหาและพัฒนาการของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา ผู้วิจัยได้รวบรวมประมวลแนวปฏิบัติและข้อจำกัด กำหนดเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบและตัวชี้วัดย่อย ที่สัมพันธ์กับมาตรการและการกำกับที่มีประสิทธิภาพดังนี้

ตารางที่ 4-1 แสดงปัจจัยและตัวชี้วัดย่อยที่สัมพันธ์กับมาตรการและการกำกับที่มีประสิทธิภาพ

| 7 ปัจจัยที่มีผลกระทบ | 16 ตัวชี้วัดย่อย |
|--|--|
| ด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและตลาดแรงงาน | 1. การตอบสนองการผลิตกำลังคนของประเทศ |
| | 2. การตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน |
| | 3. ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหากไม่กำหนดความต้องการผลิตกำลังคน |
| ด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษา | 1. ความจำเป็นในการกระจายศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้ง |
| | 2. การกระจายโอกาสเพื่อการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม |
| ด้านคุณภาพการจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา | 1. ความเหมาะสมของเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอุดมศึกษา |
| | 2. ความเหมาะสมของเกณฑ์การตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง |
| ด้านการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง | 1. แนวทางการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา |
| | 2. แนวทางการสร้างความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อรับผิดชอบคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง |
| ด้านการกำกับการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา | 1. ระบบการกำกับตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา |
| | 2. มาตรการกำกับการดำเนินงานของสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหาร |

| | |
|--|---|
| 7 ปัจจัยที่มีผลกระทบ | 16 ตัวชี้วัดย่อย |
| ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติการ เรียนการสอนนอกสถานที่ตั้ง | 1. การกำกับตรวจสอบโดยสถาบันอุดมศึกษา |
| | 2. การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก |
| | 3. ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกรณีไม่มีการตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง |
| ด้านการสื่อสารสาธารณะ | 1. ระดับความเหมาะสมของการประชาสัมพันธ์ข้อมูลการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง |
| | 2. การสื่อสารข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ |

ผู้วิจัยได้สร้างประเด็นคำถามหลัก ๑๒ ข้อโดยสัมพันธ์กับโครงสร้างตัวชี้วัดย่อยทั้ง ๑๖ ข้อ เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ๑๓ ราย ซึ่งแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง แจกแจงข้อมูลที่ได้รับแยกประเด็นข้อค้นพบต่าง ๆ ตามดัชนีชี้วัดย่อยแล้วสรุปแนวปฏิบัติเพื่อสร้างมาตรการกำกับที่มีประสิทธิภาพตาม ๗ ปัจจัยหลักได้ดังนี้

ปัจจัยที่ 1 ด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและตลาดแรงงาน

ตารางที่ 4-2 เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและตลาดแรงงาน

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|--|---|
| 1. การตอบสนองการผลิตกำลังคนของประเทศ | <ol style="list-style-type: none"> 1. หลักสูตร (สาขาวิชา) ที่สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งส่วนมากเป็นหลักสูตรด้านบริหารจัดการซึ่งมีการผลิตบัณฑิตเกินความต้องการของตลาดอยู่แล้ว 2. ควรมีการกำหนดแผนพัฒนากำลังคนของประเทศและกำหนดหลักสูตร (สาขาวิชา) ให้หน่วยผลิตดำเนินการหรือกำหนดโควตาการผลิตให้ชัดเจนแล้วใช้เป็นข้อกำหนดในการจัดหลักสูตรนอกสถานที่ตั้ง 3. ภาครัฐต้องสร้างความชัดเจนในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาตามลำดับความสำคัญของสาขาวิชาที่ต้องผลิตให้รองรับกับภาคอุตสาหกรรม โดยใช้รายชื่อสาขาขาดแคลนของ กรอ.ของกระทรวงการคลัง 4. หลักสูตรที่สถาบันอุดมศึกษาเปิดสอนนอกสถานที่ตั้งควรเป็นหลักสูตรที่สถาบันฯ มีความเชี่ยวชาญสูง โดยใช้ผลการประเมินการประกันคุณภาพภายใน (IQA) ระดับดีมากเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำ 5. หลักสูตร (สาขาวิชา) ของศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งตอบสนองความต้องการของผู้เรียนได้ดี |
| 2. การตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน | <ol style="list-style-type: none"> 1. ภาคอุตสาหกรรมการผลิตต้องการบุคลากรที่มีความรู้ด้านเทคนิคในระดับ ปวช. และ ปวส. เป็นหลักในการเข้าสู่ |

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|---|---|
| | <p>ตำแหน่งงาน</p> <p>2. ภาคการค้าต่างจังหวัดมีตำแหน่งงานในระดับปริญญาตรีจำนวนน้อย โดยให้ความสำคัญด้านการบัญชี การตลาด และคอมพิวเตอร์</p> <p>3. ภาคอุตสาหกรรมและหอการค้าไม่สนับสนุนการศึกษาต่อระดับปริญญาตรีของพนักงาน เนื่องจากไม่เกี่ยวข้องกับศักยภาพการปฏิบัติงาน</p> <p>4. ภาครัฐควรศึกษาการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มผลผลิตของภาคอุตสาหกรรม</p> |
| 3. ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหากไม่กำหนดความต้องการผลิตกำลังคน | <p>1. การไม่จำกัดและกำหนดพื้นที่ศูนย์นอกสถานที่ตั้งและไม่กำหนดหลักสูตรทำให้ประชาชนมีโอกาสได้รับการศึกษาที่สูงขึ้นตามความต้องการของบุคคลแต่ไม่สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้</p> <p>2. คุณภาพบัณฑิตที่ศึกษาในศูนย์นอกสถานที่ตั้งมีความแตกต่างกับหลักสูตรในวิทยาเขตหลักอย่างมาก ส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้าง</p> |

ข้อสรุปผลการวิจัยตามปัจจัยที่ ๑ มีรายละเอียดดังนี้

๑. ภาครัฐต้องกำหนดแผนพัฒนากำลังคนของประเทศให้ชัดเจน โดยกำหนดสาขาวิชาขาดแคลน/จำเป็นร่วมกับภาคอุตสาหกรรมและภาคการค้าเอกชน หรือกำหนดรายชื่อหลักสูตร (สาขาวิชา) ตามบัญชีรายชื่อหลักสูตรสาขาขาดแคลนของกองทุนให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ของกระทรวงการคลัง

๒. ภาครัฐต้องคำนึงถึงความต้องการของภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ด้านเทคนิค ซึ่งเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ปวช. และ ปวส. กรณีการจัดการศึกษาระดับปริญญาตรี ต้องเป็นหลักสูตรเทคโนโลยีบัณฑิตหรืออุตสาหกรรมบัณฑิต ซึ่งเน้นทักษะ ความรู้ สมรรถนะจากปฏิบัติเพื่อเข้าสู่การจ้างงาน

๓. ภาครัฐต้องจำกัดการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งโดยกำหนดจำนวนการผลิตบัณฑิตเป็นรายสาขาวิชา และระบุสถาบันอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการผลิต

๔. การผลิตบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษาต้องมีความรู้ ทักษะ สมรรถนะพร้อมทำงานได้และอยู่ในมาตรฐานใกล้เคียงกัน

ปัจจัยที่ 2 ด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษา

ตารางที่ 4-3 เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษา

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|---|--|
| 1. ความจำเป็นในการกระจายศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้ง | 1. การจัดตั้งศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งเป็นการแย่งชิงพื้นที่สำคัญทางธุรกิจ ทำให้เกิดการกระจุกตัวของ |

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|--|---|
| | <p>ให้บริการมากกว่าการขยายตัวเพื่อสร้างโอกาสแก่ประชาชน</p> <p>2. ภาครัฐควรจัดทำแผนที่การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแผนที่หลักสูตร และแผนที่ความต้องการเชิงพื้นที่ เพื่อกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษารับผิดชอบการผลิตบัณฑิตตามความต้องการของพื้นที่ และช่วยแบ่งภาระการบริการทางการศึกษาในพื้นที่เน้นสาขาวิชาที่จำเป็น</p> <p>3. ภาครัฐควรกำหนดโควตาการผลิตบัณฑิตของศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้ง มีลำดับความสำคัญของการให้บริการในสาขาวิชาที่ขาดแคลน หรือเป็นที่ต้องการของประเทศให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินการ</p> |
| 2. การกระจายโอกาสเพื่อการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม | <p>1. การกระจายโอกาสทางการศึกษาระดับสูงแก่ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ที่อยู่พื้นที่ห่างไกลเป็นเรื่องที่ถูกต้อง แต่ต้องดำเนินการอย่างมีคุณภาพตามหลักเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา</p> <p>2. ควรเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้เลือกศึกษาตามสาขาวิชาที่ผู้เรียนต้องการโดยไม่มีข้อจำกัดของภาครัฐ</p> <p>3. สถาบันอุดมศึกษาควรรับผิดชอบการผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ความสามารถในการทำงานในทุกพื้นที่ที่ขาดโอกาสหรือไม่มีสถาบันอุดมศึกษาให้บริการ</p> <p>4. ภาครัฐควรช่วยลงทุนหรือจัดสรรทุนแก่ผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ห่างไกลด้วย</p> |

ข้อสรุปผลการวิจัยตามปัจจัยที่ ๒ มีรายละเอียดดังนี้

๑. การจัดตั้งศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งและการเรียนการสอนไม่มีการกระจายตัวของการให้บริการเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเน้นผลประโยชน์เป็นหลัก และภาครัฐต้องแก้ปัญหาการกระจุกตัวในเมืองใหญ่

๒. นอกจากแผนพัฒนาผลิตกำลังคนที่ชัดเจนแล้วภาครัฐต้องทำแผนที่อุดมศึกษา (University mapping) เพื่อกำหนดพื้นที่ในการให้บริการระดับอุดมศึกษาของสถาบันต่าง ๆ ไม่ซ้ำซ้อนกับระดับพื้นที่และหลักสูตร เพื่อให้การกระจายการให้บริการของสถาบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา พร้อมการกำหนดจากตลาดแรงงานว่าต้องการผลผลิตแบบใด

๓. กรณีพื้นที่ที่ไม่มีสถาบันอุดมศึกษาให้บริการ ภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรสนับสนุนการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งในหลักสูตรที่กำหนดว่าขาดแคลนหรือจำเป็น แล้วมอบหมายให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญรับผิดชอบดำเนินการ เพื่อสร้างโอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาสและอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล

ปัจจัยที่ 3 ด้านคุณภาพการจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา

ตารางที่ 4-4 เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านคุณภาพการจัดการศึกษา

ตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|---|--|
| <p>1. ความเหมาะสมของเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอุดมศึกษา</p> | <p>1. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรอุดมศึกษาเป็นข้อกำหนดขั้นต่ำของการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาให้มีคุณภาพ ซึ่งไม่ได้เข้มงวดมากนักถือว่าเหมาะสมแล้ว แต่ปัญหาคือการกำกับของสภาสถาบันฯ หย่อนยาน</p> <p>2. กรณีสถาบันอุดมศึกษาขนาดเล็กที่จำเป็นต้องเปิดศูนย์การศึกษาต้องสถานที่ตั้งควรผ่อนปรนเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรลงบ้างไม่จำเป็นต้องดำเนินการครบทุกข้อ จะช่วยให้สถาบันฯ ลดค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งได้ และนักศึกษาจะได้ลดค่าใช้จ่ายลงได้ด้วย</p> <p>3. การตรวจสอบคุณภาพการเรียนการสอนไม่ว่าจะเป็นหลักสูตรในที่ตั้งหรือนอกที่ตั้งต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ</p> <p>4. ข้อมูลสถานการณ์จริงเห็นได้ชัดว่าการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งเป็นหลักสูตรที่ไม่มีคุณภาพ และบัณฑิต/ผู้เรียนไม่มีสมรรถนะตามที่กำหนดในหลักสูตร</p> <p>5. มากกว่าร้อยละ 50 ของหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งขาดความรับผิดชอบโดยไม่แต่งตั้งจัดหาอาจารย์ประจำหลักสูตร ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา แสดงว่าผู้บริหารมีการละเลยการปฏิบัติอย่างชัดเจน</p> |
| <p>2. ความเหมาะสมของเกณฑ์การตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง</p> | <p>1. การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง เพื่อประโยชน์ต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอนแก่ผู้เรียนไม่ใช่ประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งควรตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบต่อตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง</p> <p>2. การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจประเมินในด้านอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกทำให้เพิ่มต้นทุนของสถาบันอุดมศึกษา</p> <p>3. การกำหนดให้มีห้องสมุดเพื่อศึกษาค้นคว้าภายในศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งไม่จำเป็นต้องกำหนด เพราะปัจจุบันผู้เรียนมีการใช้เทคโนโลยีระบบสืบค้นผ่านอินเทอร์เน็ตได้ทุกพื้นที่อยู่แล้ว</p> <p>4. การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาและหลักเกณฑ์การตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งไม่มีประโยชน์</p> |

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|---------------|--|
| | เพราะไม่มีบทลงโทษตามกฎหมายที่บังคับใช้ได้ และมีสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งลักลอบเปิดศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งโดยไม่แจ้งต่อทางการทำให้ภาครัฐละเลยและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ |

ข้อสรุปผลการวิจัยตามปัจจัยที่ ๓ มีรายละเอียดดังนี้

๑. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอุดมศึกษามีความเหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้เพราะเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ

๒. หลักเกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งมีความไม่ชัดเจนแนวปฏิบัติต้องมีการสร้างความชัดเจนในการตีความแยกประเภทหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้งและนอกลูกสถานที่ตั้งบางส่วน

๓. คุณภาพมาตรฐานการจัดการเรียนการสอนทุกหลักสูตรต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อประกันคุณภาพแก่ผู้เรียน และผู้ตรวจประเมินหลักสูตรต้องมีมาตรฐานเดียวกันด้วย

๔. สภาสถาบันอุดมศึกษาและอธิการบดีต้องมีความรับผิดชอบในการอนุมัติหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานการอุดมศึกษา และอาจกำหนดบทลงโทษกรณีละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่

๕. สถาบันอุดมศึกษาขนาดเล็กไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาปัจจุบันเพราะ ทำให้ต้นทุนดำเนินการสูงจึงขอให้ภาครัฐปรับลดหลักเกณฑ์คุณภาพบางส่วนลง หรือการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศแทนเพื่อลดต้นทุน

ปัจจัยที่ 4 ด้านการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

ตารางที่ 4-5 เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|--|---|
| 1. แนวทางการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา | <p>1. ภาครัฐต้องกำหนด University mapping เพื่อให้ขอบเขตสถาบันอุดมศึกษารับผิดชอบพื้นที่ และมอบหมายการกระจายโอกาสบริการทางการศึกษาแก่สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่จำเป็นหรือเป็นที่ต้องการของพื้นที่ที่ไม่มีการให้บริการ</p> <p>2. ภาครัฐควรสนับสนุนงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาเข้ารับผิดชอบศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งในจังหวัดที่ไม่มีสถาบันอุดมศึกษาโดยกำหนดหลักสูตร</p> <p>3. ภาครัฐควรลดกฎเกณฑ์ที่สถาบันอุดมศึกษาต้องมีค่าใช้จ่ายการลงทุนโดยไม่จำเป็น เช่น อาคารเรียนควรให้เป็นพื้นที่เช่าได้ อาจารย์ผู้สอนแบบ Part time และให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแบบ E-book ทดแทนการจัดห้องสมุดและจัดหาตำรารองรับการค้นคว้า</p> |

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|--|---|
| 2. แนวทางการสร้างความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อรับผิดชอบคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง | <ol style="list-style-type: none"> 1. ร่วมกันประชาสัมพันธ์ข้อมูลการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งที่มีคุณภาพแก่ผู้เรียนตัดสินใจ 2. ภาครัฐควรดำเนินการรับรองหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้งโดยเร็ว เพราะความล่าช้าทำให้สถาบันอุดมศึกษาเสียโอกาสในการลงทุน 3. ภาครัฐควรมีเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำแก่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาในการจัดทำหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้ง 4. ควรตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาในเครือข่ายอุดมศึกษา 9 พื้นที่ เพื่อช่วยตรวจสอบการจัดศูนย์การศึกษา นอกลูกสถานที่ตั้งและหลักสูตรที่ไม่มีคุณภาพ |

ข้อสรุปผลการวิจัยตามปัจจัยที่ 4 มีรายละเอียดดังนี้

1. ภาครัฐต้องกำหนด University mapping และกำหนดสาขาวิชาที่ขาดแคลนและสถาบันอุดมศึกษาที่มีศักยภาพในแต่ละสาขาวิชา แล้วประกาศกำหนดสถาบันฯ ผู้รับผิดชอบพื้นที่เมื่อจำเป็นต้องจัดศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งและภาครัฐต้องสนับสนุนงบประมาณ/ทรัพยากร

2. ภาครัฐต้องประชาสัมพันธ์ข้อมูลหลักสูตรการศึกษานอกสถานที่ตั้งที่มีคุณภาพมาตรฐานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้เรียนและประกอบการตัดสินใจ โดยต้องเป็นข้อมูลที่ทันสมัยเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษาด้วย

3. ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ให้ทันสมัยตามเทคโนโลยีและการบริหารธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงเพื่อลดต้นทุนการให้บริการ

4. ควรตั้งคณะทำงาน Motoring การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง โดยการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ผ่านเครือข่ายอุดมศึกษาร่วมดำเนินการกับหน่วยงานกลาง

ปัจจัยที่ 5 ด้านการกำกับและการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา

ตารางที่ 4-6 เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการกำกับและการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|---|--|
| 1. ระบบการกำกับตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา | <ol style="list-style-type: none"> 1. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรอุดมศึกษาเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติ แต่ปัญหาหลักอยู่ที่การกำกับ การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาที่ผู้บริหารไม่รับผิดชอบ และขาดระบบ Monitoring ที่ดี 2. การกำกับตรวจสอบเป็นหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาดูแลการจัดหลักสูตรโดยมีอธิการบดีเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งอาจกำหนดให้มีการรายงานผลการจัดหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้ง |

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|---|--|
| | <p>เป็นรายการการศึกษาพร้อมรายชื่ออาจารย์/นักศึกษา/การอนุมัติจบการศึกษา</p> <p>3. เกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งกำหนดวิธีพิจารณาไม่ชัดเจน และมีช่องโหว่ในเรื่องการจัดการศึกษาในพื้นที่วิทยาเขตหลักเกินกว่าร้อยละ 50 ของโครงสร้างหลักสูตรไม่ถือว่าเป็นการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ทำให้บางสถาบันฯ ใช้วิธีการหลีกเลี่ยงว่าเป็นห้องเรียนที่ 1, 2, 3, 4 ในต่างจังหวัดของหลักสูตรนั้น ๆ โดยขอใช้อาจารย์ประจำชุดเดียวกันได้</p> |
| <p>2. มาตรการกำกับการดำเนินงานของสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหาร</p> | <p>1. ควรออกข้อกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาระบุใน Transcript และใบปริญญาบัตรว่าเป็นบัณฑิตที่จบการศึกษาในระบบการเรียนปกติหรือการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งเพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบการ/นายจ้าง</p> <p>2. กรณีหลักสูตรนอกที่ตั้งควรกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาจัดทำรายงานทุกภาคการศึกษาให้ภาครัฐตรวจสอบจากเอกสารทะเบียนนักศึกษา รายชื่อการอนุมัติสำเร็จการศึกษา การจัดระบบ Exit exam</p> <p>3. สภาสถาบันอุดมศึกษาหลาย ๆ แห่งขาดธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบในการกำกับตรวจสอบการอนุมัติหลักสูตร โดยเฉพาะหลักสูตรนอกสถานที่ตั้ง จึงควรกำหนดมาตรการลงโทษในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย</p> <p>4. ปัญหาของการจัดหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งเป็นการจัดสรรผลประโยชน์คณาจารย์และบุคลากรภายนอกสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีการตรวจสอบคุณภาพการเรียนการสอนและสิ่งสนับสนุนการศึกษาให้รองรับมาตรฐาน อันเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับอธิการบดีซึ่งสภาสถาบันฯ ต้องกำกับการรายงานข้อเท็จจริง</p> |

ข้อสรุปผลการวิจัยตามปัจจัยที่ 5 มีรายละเอียดดังนี้

1. ภาครัฐต้องมีมาตรการบังคับสภาสถาบันอุดมศึกษาให้มีระบบ Monitoring คุณภาพการเรียนการสอนภายในและภายนอกสถาบันฯ รวมทั้งการกำหนดโทษจากส่วนกลาง
2. สภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารต้องมีธรรมาภิบาลในการบริหาร และต้องไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง
3. ภาครัฐต้องปรับปรุงกฎระเบียบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งที่ไม่ชัดเจน เพราะทำให้บางสถาบันฯ สร้างความได้เปรียบต่อสถาบันอื่น ๆ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์โครงสร้างหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งแบบบางส่วน

4. ภาครัฐต้องกำหนดระบบตรวจสอบหลักสูตรการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งโดยการรายงานทะเบียนนักศึกษาหลักสูตร รายงานการอนุมัติสำเร็จการศึกษา จัดระบบ Exit Exam และการกำหนดรายละเอียดสถานที่ศึกษาในปฏิญญาบัตรและ Transcript

ปัจจัยที่ 6 ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้ง

ตารางที่ 4-7 เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการตรวจสอบการปฏิบัติการเรียนการสอน
นอกสถานที่ตั้ง

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|--------------------------------------|---|
| 1. การกำกับตรวจสอบโดยสถาบันอุดมศึกษา | 1. สถานสถาบันอุดมศึกษาต้องมีระบบติดตามตรวจสอบการเรียนการสอนทุกหลักสูตรให้มีคุณภาพตามมาตรฐานไม่ใช่การใช้อำนาจอนุมัติหลักสูตรเพียงอย่างเดียว 2. การกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง คีย์แมนคืออธิการบดีที่ต้องรู้สถานการณ์ทุกเรื่องทุกหลักสูตร และมีข้อมูลว่าบางสถาบันฯ อธิการบดีปกปิดข้อมูลต่อสภามหาวิทยาลัย หรือลักลอบดำเนินการเอง แสดงให้เห็นว่ามีผลประโยชน์แอบแฝงทุกระดับในสถาบันอุดมศึกษา 3. สถานสถาบันอุดมศึกษาต้องรับทราบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งด้วยวิธีการ Site visit ด้วย จะได้เห็นข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจ 4. การตรวจสอบเอกสารไม่สำคัญเท่าการปฏิบัติจริงในห้องเรียน เพราะเป็นตัวกำหนดคุณภาพการเรียนการสอน และผลสัมฤทธิ์/ผู้เรียน |
| 2. การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก | 1. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาควรให้คำแนะนำการดำเนินงานมากกว่าเข้าตรวจสอบเพราะใช้เวลาดำเนินการ 1 – 2 วัน/ศูนย์ ไม่ควรครอบคลุมสาระการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งทั้งหมด 2. ควรตรวจสอบคุณภาพบัณฑิตเมื่อจบการศึกษามากกว่าตรวจสอบ Input และ Process แบบปัจจุบัน 3. การเข้าตรวจสอบจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผลดีกับผู้บริหารสถาบันฯ ในการสั่งยุติการดำเนินงานหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งหลาย ๆ แห่ง ถือเป็นเครื่องมือที่มีค่าตอบชัดเจนไม่เกิดความขัดแย้งในสถาบันฯ 4. การตรวจประเมินต้องให้มั่นใจว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีมาตรฐานเดียวกัน |

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|---|--|
| 3. ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกรณีไม่มีการตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง | <p>1. ผู้เรียนที่เข้าศึกษาในหลักสูตรที่ไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานอุดมศึกษาจะเป็นบัณฑิตที่ไม่มีคุณภาพทักษะและสมรรถนะ และอาจมีปัญหาการยกเลิกปริญญาได้</p> <p>2. การให้อิสระแก่สถาบันอุดมศึกษาโดยไม่ตรวจสอบ ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ซื้อขายปริญญาในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งมาแล้ว เพราะสถาบันฯ บางแห่งเน้นธุรกิจการศึกษา</p> <p>3. หากสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา ผู้บริหารก็ไม่ต้องกังวลกับผลการตรวจสอบ ประเมินทั้งหลักสูตรในที่ตั้งและนอกสถานที่ตั้ง</p> |

ข้อสรุปผลการวิจัยตามปัจจัยที่ 6 มีรายละเอียดดังนี้

1. การกำกับตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานหลักสูตรอุดมศึกษาต้องติดตามตรวจสอบโดยอธิการบดีและรายงานผลต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นระยะ
2. สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องใช้กลไกการตรวจเยี่ยม (Site visit) ศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งเป็นส่วนหนึ่งของการอนุมัติหลักสูตร
3. สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องตรวจสอบรายงานการเงินของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งและระเบียบการเบิกจ่ายเงินให้ถูกต้องครบถ้วน
4. ภาครัฐที่เข้าตรวจสอบประเมินหลักสูตรนอกที่ตั้งควรดำเนินการด้วยความรวดเร็วมีประสิทธิภาพและมาตรฐานเท่าเทียมกัน
5. ต้องมีระบบฟื้นฟูหรือเยียวยาแก่ผู้เรียน/นักศึกษาที่เข้าเรียนหรือสำเร็จการศึกษาในหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา
6. ภาครัฐต้องมีกลไกกำกับดูแลการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งอย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตซึ่งมีอิสระในการบริหารงานมากเกินไปและขาดความรับผิดชอบ

ปัจจัยที่ 7 ด้านการสื่อสารสาธารณะ

ตารางที่ 4-8 เปรียบเทียบข้อค้นพบสำคัญปัจจัยด้านการสื่อสารสาธารณะ

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|--|--|
| 1. ระดับความเหมาะสมของการประชาสัมพันธ์ข้อมูลการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง | <p>1. ควรกำหนดให้หน่วยงานกลางคือสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาเป็นผู้สื่อสารต่อประชาชน โดยต้อง update ข้อมูลโดยเร็วทุกสัปดาห์</p> <p>2. การแจ้งข้อมูลต่อประชาชนมีทั้งข้อดีและข้อเสีย หากหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน เพราะการประเมินล่าช้าจากส่วนกลางจะทำให้เกิดความเสียหายทั้งชื่อเสียง และรายได้หลังจากเปิดการเรียนการสอนแล้ว</p> |

| ตัวชี้วัดย่อย | สรุปประเด็นข้อค้นพบ |
|-------------------------------------|--|
| | 3. ควรแจ้งข้อมูลหลักสูตรที่ไม่ได้มาตรฐานเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้เรียนเสียประโยชน์ 4. ควรระบุด้วยว่าหากเข้าศึกษาในหลักสูตรนอกที่ตั้งที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่รับทราบแล้วจะมีแนวทางเยียวยานักศึกษาด้วยวิธีการใด |
| 2. การสื่อสารข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ | 1. ต้องเป็นข้อมูลการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งทั้งระดับศูนย์และระดับหลักสูตรที่ได้รับการรับรอง/รับรองจากส่วนกลางที่เชื่อถือได้ และแยกส่วนที่เป็น Waiting list ให้ชัดเจน 2. การรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค/ผู้เรียนต้องสำคัญกว่าการรักษาผลประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่รับผิดชอบต่อคุณภาพมาตรฐาน |

ข้อมูลสรุปผลการวิจัยตามปัจจัยที่ 7 มีรายละเอียดดังนี้

1. ภาครัฐกำหนดหน่วยงานกลางสื่อสารข้อมูลการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง โดยแยกเป็นหลักสูตรที่ได้รับการรับรอง/หลักสูตรที่รอการพิจารณา/หลักสูตรที่ไม่มีคุณภาพ เพื่อผลประโยชน์ของผู้เรียนเป็นหลัก และต้องมีการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยตามกรอบเวลาที่กำหนด

2. ภาครัฐต้องกำหนดแนวปฏิบัติ/วิธีการเยียวยาผู้เรียน/นักศึกษาที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าศึกษาในหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งที่จัดการเรียนการสอนไม่เป็นไปตามมาตรฐานอุดมศึกษา

ประเด็นข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งและประเด็นการกำหนดมาตรการเพื่อกำกับการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพพบว่า การออกแบบหลักเกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งให้สถาบันอุดมศึกษานำไปปฏิบัติไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ที่ภาครัฐคาดหวัง เนื่องจากวิธีการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งที่ผ่านมาไม่ได้เป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษา และไม่ได้มุ่งเน้นพัฒนาการผลิตกำลังคนในสาขาวิชาที่ขาดแคลนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ประกอบด้วย

1. หน่วยงานกลางต้องขับเคลื่อนการกำกับโดยใช้เกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือตรวจสอบ โดยต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์แนวปฏิบัติบางส่วน

2. ควรเพิ่มบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับ กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา อธิการบดี คณบดีลงมาถึงอาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตร

3. หน่วยงานกลางควรจัดระบบ Exit exam center และระบบทะเบียนกลางนักศึกษาทุกสถาบัน

4. ควรเพิ่มอำนาจการตรวจสอบของหน่วยงานกลาง

บทสรุป

การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเริ่มดำเนินการหลังจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2546 โดยเริ่มจากกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพียง 2 – 3 แห่งได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วช่วงปี พ.ศ. 2549 – 2550 ถือเป็นพื้นที่ว่างของธุรกิจอุดมศึกษาที่มีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนเข้ามาแข่งขันให้บริการอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาต้องจัดทำหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งในปี พ.ศ. 2551 - 2552 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือกำกับการจัดการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้งให้มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด แต่สุดท้ายผลของการตรวจประเมินหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2555 - 2557 พบว่าจาก 499 หลักสูตรที่เปิดการเรียน การสอนใน 169 ศูนย์ของ 57 สถาบันอุดมศึกษา มีหลักสูตรที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาถึง 287 หลักสูตรคิดเป็นร้อยละ 57.5 ของภาพรวมทั้งหมด แสดงถึงการขาดความรับผิดชอบต่อคุณภาพการปฏิบัติของสถาบันการศึกษาระดับสูงของไทย

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การนำหลักเกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งไปปฏิบัติโดยสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ดำเนินการอย่างมีความรับผิดชอบตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และการกำกับการตรวจสอบของหน่วยงานกลางคือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่มีประสิทธิภาพอย่างสิ้นเชิงโดยสามารถกำหนดปัจจัยสำคัญ 7 ปัจจัยที่มีผลต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการกำกับการตรวจสอบและยกระดับคุณภาพการจัดการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้ง ประกอบด้วย

1. ด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและตลาดแรงงาน โดยต้องกำหนดแผนพัฒนาผลิตกำลังคน ร่วมกับภาคอุตสาหกรรมและภาคการค้า รวมทั้งกำหนดสาขาวิชาขาดแคลนเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ
2. ด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษาต้องกำหนดพื้นที่ความรับผิดชอบ และสาขาวิชาที่ต้องการโดยเร่งจัดทำ University mapping
3. ด้านคุณภาพการจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา ต้องใช้เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือหลักในการบังคับใช้และตรวจสอบคุณภาพหลักสูตรต่าง ๆ พร้อมกับปรับปรุงหลักเกณฑ์การตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งให้ชัดเจนในบางกรณี
4. ด้านการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ต้องกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาขาดแคลนรับผิดชอบในพื้นที่ที่กำหนด รวมทั้งภาครัฐอาจต้องสนับสนุนทรัพยากรด้วย
5. ด้านการกำกับการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาต้องมีข้อบังคับให้สภาสถาบันอุดมศึกษาตรวจสอบการดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งอย่างเคร่งครัดพร้อมบทกำหนดโทษหากละเลยการปฏิบัติ รวมทั้งให้มีข้อบังคับการรายงานผลต่อหน่วยงานกลางเป็นรายภาคการศึกษา

6. ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้งควรเพิ่มเงื่อนไขระยะเวลาการตรวจสอบของสถานบันอุดมศึกษา รวมทั้งมีกลไกการตรวจเยี่ยม (Site visit) ศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งโดยสถานบันอุดมศึกษา

7. ด้านการสื่อสารสาธารณะต้องมีการแจ้งข้อมูลคุณภาพหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งโดยหน่วยงานกลาง เพื่อการรักษาประโยชน์ของผู้เรียน

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

บทสุดท้ายของการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการสรุปภาพรวมของพัฒนาการ และสภาพปัญหาของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งในประเทศไทย การวิเคราะห์ข้อมูลแนวทางดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนามาตรการกำกับปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต

การอภิปรายภาพรวมวัตถุประสงค์การวิจัยและผลการวิเคราะห์

การศึกษาวิจัยเรื่อง การกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทฤษฎีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา พัฒนาการของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาและกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งที่มีประสิทธิภาพเพื่อสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนากำลังคนของประเทศ

วิธีการศึกษาใช้วิธีวิจัยถึงคุณภาพ แบ่งเป็นการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจากประเด็นคำถาม 14 ข้อแยกเป็นคำถามปลายเปิด 12 ข้อ และเป็นคำถามจัดลำดับความสำคัญ 2 ข้อ โดยมีกลุ่มคำถาม 3 ชุดเพื่อการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) แยกกลุ่มตัวอย่างคือ (1) กลุ่มผู้กำกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา (2) กลุ่มผู้ดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง (3) กลุ่มผู้รับบริการ (ผู้เรียน) รวม 9 แหล่งข้อมูลจากจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ 13 คน และนำข้อมูลที่ได้มาจัดระบบเพื่อการวิเคราะห์และกำหนดมาตรการแนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพต่อการกำกับคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

ผลการวิจัยพบว่า การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษามีการดำเนินการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2540 และเริ่มขยายตัวโดยมีสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เข้ามีส่วนร่วมในส่วนแบ่งการตลาดของธุรกิจการศึกษาอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2548 – 2549 ทำให้หน่วยงานกลางต้องกำหนดเกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง และหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพหลักสูตรนอกระบบที่ตั้งในปี พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2555 ตามลำดับ ทั้งนี้ ผลจากการตรวจประเมินหลักสูตรนอกระบบที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2555- 2557 พบว่ามีสถาบันอุดมศึกษา 57 แห่ง ดำเนินการจัดการเรียนการสอนนอกระบบที่ตั้ง 169 ศูนย์ รวม 499 หลักสูตร (ลดลงจากเดิมเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่มีอยู่ 67 สถาบัน 313 ศูนย์ 661 หลักสูตร) ทั้งนี้ ผลการประเมินคุณภาพหลักสูตรนอกระบบที่ตั้งทั้ง 499 หลักสูตร มีเพียง 93 หลักสูตรที่มีผลการประเมินในระดับผ่านซึ่งถือว่าเป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษา อีก 119 หลักสูตรมีผลการประเมินอยู่ในระดับต้องปรับปรุง ซึ่งส่วนมากเป็นปัญหามาตรฐานอาคารสถานที่และสิ่งสนับสนุนทางการศึกษา แต่ปัญหาสำคัญยิ่งคือ

มีหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งที่เหลือ 287 หลักสูตรที่มีผลการตรวจประเมินอยู่ในระดับไม่ผ่าน คิดเป็นร้อยละ 57.5 ของหลักสูตรทั้งหมด จากปัญหาหลักคือ อาจารย์ประจำหลักสูตรไม่มีคุณสมบัติ/คุณวุฒิตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา และไม่มีความพร้อมด้านกายภาพหรือสิ่งสนับสนุนการศึกษา เรียกได้ว่าเป็นหลักสูตรที่ไม่มีคุณภาพและการเรียนการสอนไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนด ซึ่งต้องยุติการรับนักศึกษาเมื่อสิ้นปีการศึกษาโดยทันที

ทั้งนี้ ปัญหาคุณภาพการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้งที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา เป็นปัญหาเรื้อรังที่สะสมมาต่อเนื่องหลายปี โดยที่หน่วยงานรับผิดชอบ 2 ระดับได้ละเลยการปฏิบัติงานหรือไม่ มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล ประกอบด้วย

1. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งทำหน้าที่หน่วยงานกลางในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติต่าง ๆ เมื่อได้จัดทำเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาและหลักเกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งแจ้งต่อสถาบันอุดมศึกษาแล้วก็ปล่อยปละละเลยการกำกับติดตามเป็นระยะเวลา หลายปี จึงกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจประเมินคุณภาพหลักสูตรนอกสถานที่ตั้ง และเริ่มการ ตรวจเยี่ยม (Site visit) เพื่อประเมินหลักสูตรนอกสถานที่ตั้ง จึงตรวจพบว่าหลักสูตรเกือบร้อยละ 60.0 ที่ไม่มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา และบางแห่งมีลักษณะเป็นธุรกิจการศึกษามากกว่าสถาบันการศึกษาเพราะเน้นการแบ่งปันรายได้ผลประโยชน์เป็นสำคัญ

2. สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ซึ่งทำหน้าที่หน่วยผลิตพัฒนากำลังคนในระดับปริญญาขึ้นไป ไม่ได้มีการกำกับและตรวจสอบให้การเรียนการสอนหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งอย่างจริงจัง บางกรณีปล่อยให้ผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งซึ่งบางครั้งเป็นบุคคลภายนอกดำเนินการตามสภาพการณ์ของพื้นที่ จนเป็นผลให้เกิดหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งจำนวนมากที่นักศึกษาสามารถสำเร็จการศึกษาได้โดยง่าย กลายเป็นแหล่งผลิตบัณฑิตที่ไม่มีทักษะความรู้ และสมรรถนะตาม ที่กำหนด

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง 3 กลุ่มพบว่า การกำหนดมาตรการและการกำกับการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนให้มีประสิทธิภาพมีประเด็นที่เกี่ยวข้องอยู่ 7 ปัจจัยหลักโดยมีความสำคัญแตกต่างกัน 3 ระดับ โดยใช้การระบุน้ำหนักคะแนนจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ (1) ค่าคะแนนร้อยละ 70.0 ขึ้นไป ระดับมาก (2) ค่าคะแนนระหว่างร้อยละ 30.0 – 70.0 ระดับปานกลาง (3) ค่าคะแนนต่ำกว่าร้อยละ 30.0 ระดับน้อย ปรากฏผลสรุปดังนี้

ตารางที่ 5-1 เปรียบเทียบความสำคัญของ 7 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการกำกับตรวจสอบ

| ปัจจัยหลัก 7 ด้าน | ระดับความสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพการกำกับตรวจสอบ |
|---|--|
| 1. ด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและตลาดแรงงาน | มาก |
| 2. ด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษา | มาก |
| 3. ด้านคุณภาพการจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา | มาก |

| ปัจจัยหลัก 7 ด้าน | ระดับความสำคัญ ที่มีผลต่อประสิทธิภาพ การกำกับตรวจสอบ |
|---|--|
| 4. ด้านการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง | น้อย |
| 5. ด้านการกำกับดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา | มาก |
| 6. ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้ง | มาก |
| 7. ด้านการสื่อสารสาธารณะ | น้อย |

จะเห็นได้ว่าจากตัวแบบปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งมีอยู่ 5 ปัจจัยจาก 7 ปัจจัยหลักมีความสำคัญในระดับสูง และ 2 ปัจจัยมีความสำคัญในระดับน้อย ทำให้สรุปได้ว่าการพัฒนาวิธีการกำกับตรวจสอบและการกำหนดมาตรการอื่น ๆ ควรยึดหลักการคือ (1) ต้องเป็นหลักสูตรที่ตลาดแรงงานต้องการและสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ (2) เน้นการกระจายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนผู้ค้อยโอกาสในพื้นที่ที่ไม่มีสถาบันอุดมศึกษา (3) ใช้หลักเกณฑ์ตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือกำกับ (4) หน่วยงานกลางต้องสร้างระบบและมาตรการติดตามสถาบันอุดมศึกษาอย่างใกล้ชิด (5) ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาต้องกำกับการดำเนินงานหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ข้อเสนอมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

ผลสรุปจากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล สภาพปัญหาการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา และความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) สามารถสรุปการกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ให้ตอบสนองต่อการผลิตกำลังคนเพื่อการพัฒนาประเทศได้แยกเป็น 3 ส่วนดังนี้

1. ส่วนที่ 1 เครื่องมือในการกำกับตรวจสอบ

1.1 เกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา เป็นเครื่องมือหลักที่มีประสิทธิภาพในการกำกับตรวจสอบ ประกอบด้วย เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2548 เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2548

1.2 หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2552 เป็นเครื่องมือหลักที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขดังนี้

1.2.1 วิธีปฏิบัติการพิจารณาความแตกต่างของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง และการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งบางส่วนต้องกำหนดให้ชัดเจน เนื่องจากมีข้อความที่ใช้การตีความแบบ หลักรัฐประเพณีที่จัดการศึกษาในที่ตั้งได้

1.2.2 กำหนดกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคารสถานที่ให้เป็นของสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากกรณีให้เป็นสถานที่เช่าทำให้ไม่มีสถานที่ที่แน่นอน และทำให้ละเลยการจัดสิ่งสนับสนุนการศึกษาเพื่อ ให้บริการนักศึกษา

1.2.3 กำหนดระยะเวลาเปิดและสิ้นสุดของหลักสูตรนอกสถานที่ตั้ง

1.3 เกณฑ์การตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งสถาบันอุดมศึกษา ประจำปี พ.ศ. 2555 เป็นเครื่องมือหลักที่ต้องปรับปรุงแก้ไขดังนี้

1.3.1 ต้องกำหนดมาตรฐานองค์ประกอบพื้นที่ใช้สอยและการใช้ประโยชน์อาคาร สถานที่และสิ่งสนับสนุนทางการศึกษา

1.3.2 ต้องกำหนดมาตรฐานการเปรียบเทียบการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ทดแทน ห้องสมุดเพื่อใช้ในการศึกษาค้นคว้า

2. ส่วนที่ 2 มาตรการกำกับโดยหน่วยงานกลาง (สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา) ต้องปรับปรุงระเบียบข้อบังคับตามส่วนที่ 1 และติดตามบังคับใช้อย่างเคร่งครัด และเพิ่ม มาตรการข้อบังคับดังนี้

2.1 กำหนดแนวปฏิบัติให้สถาบันอุดมศึกษาจัดทำรายงานทะเบียนนักศึกษา ทะเบียน อาจารย์ประจำหลักสูตร รายงานการสำเร็จการศึกษาและวิธีการประมวลผล เสนอต่อคณะกรรมการ การ อุดมศึกษาทุกภาคการศึกษาภายใน 60 วัน

2.2 กำหนดระบบ Exit exam แยกรายสาขาวิชา โดยใช้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจาก สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ร่วมจัดทำข้อสอบกลาง ระบบการสอบ และวิธีการวัดประเมินผล

2.3 กำหนด University mapping เพื่อระบุพื้นที่รับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษา จัด ระดับศักยภาพความเชี่ยวชาญรายสาขาวิชาของสถาบันอุดมศึกษา และกำหนดสาขาวิชาที่ขาดแคลนหรือ จำเป็นเฉพาะพื้นที่ร่วมกับภาคอุตสาหกรรม เพื่อเป็น Guideline ให้แก่สถาบันอุดมศึกษา

2.4 กำหนดเงื่อนไขการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งว่าต้องเป็นหลักสูตรในที่ตั้งที่มี ผลการประเมินจากระบบประกันคุณภาพภายใน (IQA) มีคุณภาพอยู่ในระดับดีมาก 2 ปีซ้อนหลัง จึงสามารถให้การอนุมัติเป็นหลักสูตรนอกสถานที่ตั้ง

2.5 อาจต้องกำหนดแบบฟอร์มใบปริญญาบัตรและ Transcript ที่แสดงการสำเร็จการศึกษา ของบัณฑิตให้ระบุสถานที่ศึกษาว่าเป็นแบบในที่ตั้งหรือนอกสถานที่ตั้ง

3. ส่วนที่ 3 การกำกับตรวจสอบโดยสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสภาสถาบัน อุดมศึกษา และ อธิการบดีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 อย่างเคร่งครัด โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาควร เพิ่มมาตรการกำกับตรวจสอบภายในองค์กรดังนี้

3.1 การตรวจเยี่ยม (Site visit) การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งทุกหลักสูตร โดยเฉพาะก่อนการพิจารณาอนุมัติหลักสูตร และให้มีคณะกรรมการตรวจเยี่ยมปีการศึกษาละ 1 ครั้ง

3.2 ตรวจสอบและรับรองบัญชีรายรับรายจ่ายของศูนย์ศึกษานอกสถานที่ตั้งเป็นรายไตรมาส

3.3 ตรวจสอบการดำเนินการด้านการเงินทุกระยะให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

3.4 ตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

ไพฑูรย์ สินลารัตน์. หลักและวิธีการสอนระดับอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524

วิจิตร ศรีสอาน. หลักการอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2518

วิจิตร ศรีสอาน. อนาคตการศึกษาไทยในห้วงทศวรรษหน้า. กรุงเทพฯ : เอชเอนกรุ๊ป, 2540สำนักงาน

คณะกรรมการการอุดมศึกษา. กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

2552. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. คู่มือการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของ

สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2555. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์, 2555

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. คู่มือการประกันคุณภาพการศึกษาภายในระดับอุดมศึกษา

พ.ศ. 2553. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์, 2553

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. มาตรฐานการอุดมศึกษาและเกณฑ์มาตรฐานที่เกี่ยวข้อง.

กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์, 2553

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. สรุปผลการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบลิ๊อค, 2556

หวน พิณรุฬันธ์. การบริหารการศึกษา:นักบริหารมืออาชีพ. นนทบุรี : พิณรุฬันธ์การพิมพ์, 2548

สัมภาษณ์

เกษราภรณ์ บวชขุนทด, นักศึกษา. สัมภาษณ์. 27 กุมภาพันธ์ 2557

ถนอม อินทรกำเนิด, รองประธานอนุกรรมการด้านมาตรฐานอุดมศึกษา. สัมภาษณ์. 16 มีนาคม

2557

ทรงพันธ์ ศรีสวัสดิ์, อาจารย์ประจำหลักสูตร. สัมภาษณ์. 17 มีนาคม 2557

นุชนภา รื่นอบเชย, ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา. สัมภาษณ์. 2 เมษายน

2557

นภาพร อาร์มสตรอง, ผู้อำนวยการสำนักติดตามและประเมินผลอุดมศึกษา. สัมภาษณ์. 4 พฤษภาคม

2557

บวร ปัทสราทร, รองศาสตราจารย์, อนุกรรมการด้านมาตรฐานอุดมศึกษา. สัมภาษณ์. 20 เมษายน

2557

ยุทธนา กิ่งจันทร์, นักศึกษา. สัมภาษณ์. 13 มีนาคม 2557

ศิโรจน์ ผลพันธิน, รองศาสตราจารย์, กรรมการการอุดมศึกษา. สัมภาษณ์. 8 เมษายน 2557

เศรษฐวัฒน์ เอกคณานวงศ์, อาจารย์ประจำหลักสูตร. สัมภาษณ์. 1 พฤษภาคม 2557

สุรัชย์ คุณศรี, นักศึกษา. สัมภาษณ์. 6 มีนาคม 2557

สนิท เหลืองบุตรนาค, ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเลย. สัมภาษณ์.

20 มีนาคม 2557

อานนท์ เทียงตรง, รองศาสตราจารย์, ประธานอนุกรรมการด้านติดตามและประเมินผลอุดมศึกษา.

สัมภาษณ์. 21 เมษายน 2557

อำนาจ ยอดนิล, อาจารย์ประจำหลักสูตร. สัมภาษณ์. 23 เมษายน 2557

บรรยาย, ปาฐกถา

ณรงค์ อยู่ถนอม, รองศาสตราจารย์. บรรยายเรื่อง “นโยบายการบริหารงานด้านการสนับสนุน
การศึกษา”. ณ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 4 กรกฎาคม 2554

บวร ปภัสราทร, รองศาสตราจารย์, เสวนาวิชาการเรื่อง “ขอบเขตและแนวทางการดำเนินการควบคุม
คุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา สำหรับ
ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556”. ณ โรงแรมเซ็นจูรี่, 24 กันยายน 2555

อานนท์ เทียงตรง, รองศาสตราจารย์, เสวนาวิชาการเรื่อง “ขอบเขตและแนวทางการดำเนินการ
ควบคุมคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา สำหรับ
ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556”. ณ โรงแรมเซ็นจูรี่, 24 กันยายน 2555

กฎหมาย

“พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116, 19 สิงหาคม
2542, หน้า 1-23

“พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 119,
19 ธันวาคม 2545, หน้า 16-21

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546”, ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 120, 6 กรกฎาคม 2546, หน้า 1-30

“คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีแถลงต่อ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557”. ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 131, 12 กันยายน 2557, หน้า 1-21

ภาษาต่างประเทศ

Books

Kotler, P., and Fox. Strategie Marketing for Educational Institutions (2nded.).

New Jersey: Prentice-Hall, 1995

Smith, Edward W. and Other. The Education's Encyclopedia. New Jersey :

Prentice Hall, 1975

Stauffer, R.G. Direction reading maturity as a cognitive process. New York :

Harper and Row, 1969

Journals and Newspapers

Shank, M., Walker, M. & Hayes, T. J. "Understanding professional service

expectations: do we know what our students expect in a quality

education", Journal of Professional Services Marketing, November 1993,

p.71-89.

ภาคผนวก

คำถามตัวแบบสัมภาษณ์

1. ท่านคิดว่าการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาควรมีเป้าหมายหลักอย่างไรบ้างและควรตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศในรูปแบบใด
2. จุดเด่นและความสำคัญของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งคืออะไรและโปรดเปรียบเทียบความแตกต่าง/ความจำเป็นของการมีหรือไม่มีการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง
3. ผู้ที่ควรมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศควรเป็นหน่วยงานใดบ้าง ด้วยเหตุผลใด
4. ท่านคิดว่าการกระจายโอกาสทางการศึกษาควรมีหลักคิดวิธีการอย่างไรบ้าง และภาครัฐควรให้การสนับสนุนในรูปแบบใด
5. ท่านคิดว่าคุณภาพและวิธีการจัดการศึกษาในวิทยาเขตหลักและนอกสถานที่ตั้งมีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไรและมีสภาพปัญหาอะไรบ้าง
6. เกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาระดับปริญญาตรี-โท-เอกที่ใช้อยู่ปัจจุบัน ท่านคิดว่าจะมีความเหมาะสมเพื่อกำกับมาตรฐานการจัดการศึกษาหรือไม่ เพราะเหตุใด
7. ท่านคิดว่าหลักเกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถปฏิบัติตามขั้นตอนอย่างชัดเจนทั้งผู้ประเมินและผู้ถูกประเมินหรือไม่อย่างไร
8. ความรับผิดชอบคุณภาพมาตรฐานการจัดการอุดมศึกษาควรมีหน่วยงานใดเกี่ยวข้องและในบทบาทใด
9. มาตรการและวิธีการกำหนดการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งควรมีหลักเกณฑ์อะไรบ้าง และควรเพิ่มเติมข้อกำหนดอะไรบ้าง
10. ท่านคิดว่าสถาบันอุดมศึกษาในฐานะหน่วยปฏิบัติการจัดการเรียนการสอนควรมีการกำกับกิจการภายในอย่างไรจึงยกระดับคุณภาพบัณฑิตได้ และควรเพิ่มระบบการตรวจสอบอย่างไร
11. การประชาสัมพันธ์ข้อมูลการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งเพื่อรักษาประโยชน์แก่สาธารณชนควรมีประเด็นใดบ้าง เพราะอะไร
12. ความรับผิดชอบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาควรปรับปรุง หรือ เพิ่ม กลไกอะไรบ้างในภาพรวม
13. การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการผลิตบัณฑิตที่มีศักยภาพและสมรรถนะสูง ควรคำนึงถึงประเด็นใดบ้างเป็นสำคัญ (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ) พร้อมเหตุผลประกอบ

- (1) เกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา
- (2) หลักเกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง
- (3) การพัฒนากำลังคนตามความต้องการของประเทศ
- (4) ความรับผิดชอบต่อคุณภาพการเรียนการสอนของสถาบันอุดมศึกษา

(5) มาตรฐานและกลไกการตรวจสอบของ สกอ. และมาตรการลงโทษ

(6) การสนับสนุนทรัพยากรจากภาครัฐ

(7) การใช้กลไกข้อมูลสาธารณะเป็นตัวกำกับการกำหนดโทษ

14. ท่านคิดว่าข้อใดเป็นสภาพปัญหาที่ต้องปรับปรุงเร่งด่วนในระบบการจัดการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ) พร้อมเหตุผลประกอบ

(1) เกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาและระบบประกันคุณภาพการศึกษา

(2) การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

(3) ความรับผิดชอบการผลิตบัณฑิตของสภาสถาบันอุดมศึกษา

(4) ความรับผิดชอบในการกำกับตรวจสอบของหน่วยงานกลาง (สกอ.)

(5) การถ่วงดุลอำนาจกำกับติดตามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(6) คุณภาพการเรียนการสอน

ประวัติย่อผู้วิจัย

| | |
|---------------------------|--|
| ชื่อ | นายสุภัทร จำปาทอง |
| วัน เดือน ปีเกิด | 14 กันยายน 2505 |
| การศึกษา | สศ.บ. (สถาปัตยกรรม) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ร.ม. (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง |
| ประวัติการทำงาน โดยย่อ | ผู้อำนวยการสำนักประสานและส่งเสริมกิจการอุดมศึกษา ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ |
| ตำแหน่งปัจจุบัน | รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา |

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง การกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษา
นอกสถานที่ตั้งเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

ผู้วิจัย นายสุภัทร จำปาทอง **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 57

ตำแหน่ง รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การศึกษาในระบบแบ่งเป็น 2 ระดับคือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยในมาตรา 19 ระบุว่า การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย และให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนในสังกัดรวม 153 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการบริหารจัดการและมีเสรีภาพทางวิชาการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานกลางประสานกำกับนโยบายอุดมศึกษาและกำหนดเกณฑ์คุณภาพมาตรฐานอุดมศึกษาให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับปริญญาตรี/โท/เอก ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2557 มีผู้เรียนในระดับอุดมศึกษาประมาณ 2.1 ล้านคน เข้ารับการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 80 แห่งจำนวน 1.8 ล้านคน และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 72 แห่งจำนวน 3 แสนคน

ก่อนปี พ.ศ. 2550 สถาบันอุดมศึกษาจัดการเรียนการสอนภายในที่ตั้งของสถาบันฯ ในสถานที่ตั้งหลักและ/หรือวิทยาเขต ต่อมาปี พ.ศ. 2551 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง โดยอนุญาตให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนสามารถจัดการเรียนการสอนนอกพื้นที่วิทยาเขตหลักของสถาบันฯ ได้ โดยมอบให้เป็นอำนาจการพิจารณาอนุมัติของสภาสถาบันอุดมศึกษา ผลกระทบต่อการเปิดกว้างดังกล่าวทำให้เกิดธุรกิจการศึกษาเชิงพาณิชย์อย่างมาก เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาต่างแข่งขันเปิดบริการให้การศึกษาในหลักสูตร/สาขาวิชาต่าง ๆ โดยขาดการควบคุมคุณภาพ เห็นได้จากสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งมีการจัดการเรียนการสอนอยู่ในอาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า วัด หรือในปั้มน้ำมัน โดยไม่คำนึงถึงมาตรฐานอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการเรียนการสอน หรือบรรยากาศอุดมศึกษา (Campus life) ที่ผู้เรียนควรได้รับ ในปี พ.ศ. 255๕ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาพบว่า มีสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 67 แห่ง เปิดศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งรวม 313 ศูนย์ มีการจัดการเรียนการสอนรวม 661 หลักสูตร โดยมีผู้เรียนในรูปแบบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งประมาณ ๒0,000 คน/ปี

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นช่วง ๓-๔ ปีที่ผ่านมา มีหลายประเด็น เช่น สถาบันอุดมศึกษาต่างก็มองเห็นผู้เรียน (นักศึกษา) เป็นลูกค้า จึงต้องแข่งขันด้วยราคาค่าเล่าเรียนที่ถูกกว่าแห่งอื่น ๆ ผลที่ตามมาด้วยการลดคุณภาพการเรียนการสอน โดยใช้อาจารย์ที่ไม่มีคุณสมบัติและไม่มีความรู้ในสาขาวิชาที่เปิดสอน และสุดท้ายเข้าสู่ขั้นตอนการขายปริญญาในรูปแบบ “จ่ายครบจบแน่” ทำให้ผู้เรียนที่จบมากลายเป็นบัณฑิตที่ไม่มีความรู้ความสามารถ และไม่มีสมรรถนะตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา

วิกฤติปัญหาคุณภาพอุดมศึกษาที่ทำให้เสียภาพลักษณ์ของประเทศเป็นอย่างมาก สถาบันอุดมศึกษาไทยผลิตบัณฑิตที่ไม่มีคุณภาพ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้ดำเนินการตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งดังกล่าวอย่างต่อเนื่องนับแต่ต้นปี พ.ศ. 2555 ข้อมูลถึงสิ้นเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้เข้าตรวจสอบประเมินคุณภาพแล้ว 57 สถาบัน 169 ศูนย์ 499 หลักสูตร ถือได้ว่าการตรวจประเมินศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งแล้วเสร็จครบถ้วน 100% ใช้ระยะเวลาดำเนินการรวม 2 ปี 10 เดือน ส่วนศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งอื่น ๆ ที่เหลือได้ทยอยยุติการดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2556 – 2557

ผลการตรวจประเมินหลักสูตรนอกลูกสถานที่ตั้งที่ดำเนินการแล้วทั้งหมด 499 หลักสูตร แบ่งได้เป็น 3 ระดับคือ ระดับผ่าน 93 หลักสูตร (18.6%) ระดับต้องปรับปรุง 119 หลักสูตร (23.9%) ระดับไม่ผ่าน 287 หลักสูตร (57.5%) ดังนั้นสามารถระบุได้ว่าผู้เรียนที่เข้าศึกษาในหลักสูตรที่จัดการศึกษานอกที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศเกือบ 60.๐% ได้เรียนในหลักสูตรที่ไม่มีคุณภาพตามมาตรฐาน และผลิตบัณฑิตที่ไม่มีศักยภาพส่งผลให้การเข้าสู่ตลาดการจ้างงานในองค์กรต่าง ๆ เป็นบุคลากรที่ไม่มีความสามารถในแข่งขัน หากตรวจสอบย้อนหลังตลอด 6 ปีที่ผ่านมา คาดว่าจะมีบัณฑิตที่ไม่มีสมรรถนะเพียงพอสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและโทไปแล้วไม่น้อยกว่า 30,000 คน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ของประเทศอย่างมาก

สภาพปัญหาการจัดการศึกษาโดยไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาทำให้เสียภาพลักษณ์การผลิตกำลังคนของประเทศ และยังได้บุคลากรที่ไม่มีคุณภาพทั้งทักษะและความรู้เข้าสู่งานทำงานในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรงในอนาคต ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษารูปแบบและวิธีการกำหนดมาตรการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา โดยไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา และสร้างกลไกเสริมสร้างความเข้มแข็งของการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนของประเทศว่าจะได้รับการศึกษาเพื่อเป็นบัณฑิตที่มีทักษะความรู้ และสมรรถนะสูง สามารถแข่งขันได้ในตลาดแรงงานระดับนานาชาติได้โดยเฉพาะเข้าสู่การจ้างงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศและต่างประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

๒. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สภาพปัญหา และผลกระทบจากการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

๓. เพื่อเสนอแนวทางกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษา
นอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนากำลังคนของ
ประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา : ศึกษารวบรวมข้อมูลการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง
สภาพปัญหา และวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อกำหนดข้อเสนอแนะมาตรการ และรูปแบบ
การกำกับสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง

๒. ขอบเขตด้านประชากรและกรอบเวลา : ศึกษาข้อมูลสถานภาพและคุณภาพ
การดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2557

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และ
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบวิธีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทฤษฎีการบริหารการศึกษา นโยบาย
และยุทธศาสตร์แห่งรัฐ มุ่งเน้นการศึกษาวเคราะห์กระบวนการ และสภาพปัญหาของการปฏิบัติในการ
จัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาไทย จัดทำระบบฐานข้อมูล รวมทั้งการสัมภาษณ์
เชิงลึก (In-depth interview) แบบเจาะจงจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) เพื่อสังเคราะห์
ให้ได้มาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา
ที่มีประสิทธิภาพ และสามารถปฏิบัติได้จริง โดยนำเสนอเอกสารผลงานวิจัยในรูปแบบวิเคราะห์
เชิงพรรณนา (Descriptive analysis)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การนำหลักเกณฑ์การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งไปปฏิบัติโดย
สถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ดำเนินการอย่างมีความรับผิดชอบตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และการกำกับ
ตรวจสอบของหน่วยงานกลางคือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่มีประสิทธิภาพอย่างสิ้นเชิง
โดยสามารถกำหนดปัจจัยสำคัญ 7 ปัจจัยที่มีผลต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการกำกับตรวจสอบและ
ยกระดับคุณภาพการจัดการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้ง ประกอบด้วย

1. ด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและตลาดแรงงาน โดยต้องกำหนด
แผนพัฒนาผลิตกำลังคน ร่วมกับภาคอุตสาหกรรมและภาคการค้า รวมทั้งกำหนดสาขาวิชาขาดแคลน
เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ

2. ด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษาต้องกำหนดพื้นที่ความรับผิดชอบ และสาขาวิชา
ที่ต้องการโดยเร่งจัดทำ University mapping

3. ด้านคุณภาพการจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา ต้องใช้เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือหลักในการบังคับใช้และตรวจสอบคุณภาพหลักสูตรต่าง ๆ พร้อมกับปรับปรุงหลักเกณฑ์การตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งให้ชัดเจนในบางกรณี

4. ด้านการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง ต้องกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาขาดแคลนรับผิดชอบในพื้นที่ที่กำหนด รวมทั้งภาครัฐอาจต้องสนับสนุนทรัพยากรด้วย

5. ด้านการกำกับกำกับการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาต้องมีข้อบังคับให้สภาสถาบันอุดมศึกษาตรวจสอบการดำเนินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งอย่างเคร่งครัดพร้อมบทกำหนดโทษหากละเลยการปฏิบัติ รวมทั้งให้มีข้อบังคับการรายงานผลต่อหน่วยงานกลางเป็นรายภาคการศึกษา

6. ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติการเรียนการสอนนอกสถานที่ตั้งควรเพิ่มเงื่อนไขระยะเวลาการตรวจสอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งมีกลไกการตรวจเยี่ยม (Site visit) ศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา

7. ด้านการสื่อสารสาธารณะต้องมีการแจ้งข้อมูลคุณภาพหลักสูตรนอกสถานที่ตั้งโดยหน่วยงานกลาง เพื่อการรักษาประโยชน์ของผู้เรียน

ข้อเสนอแนะ

บทสรุปจากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา และความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) สามารถสรุปการกำหนดมาตรการและรูปแบบการกำกับตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งให้ตอบสนองต่อการผลิตกำลังคนเพื่อการพัฒนาประเทศได้แยกเป็น 3 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 เครื่องมือในการกำกับตรวจสอบ

1. เกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา เป็นเครื่องมือหลักที่มีประสิทธิภาพในการกำกับตรวจสอบ ประกอบด้วย เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2548 เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2548

2. หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2552 เป็นเครื่องมือหลักที่ต้องปรับปรุงแก้ไขดังนี้

(1) วิธีปฏิบัติการพิจารณาความแตกต่างของการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง และการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งบางส่วนต้องกำหนดให้ชัดเจน เนื่องจากมีข้อความที่ใช้การตีความแบบหลักสูตรปกติที่จัดการศึกษาในที่ตั้งได้

(2) กำหนดกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคารสถานที่ให้เป็นของสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากกรณีให้เป็นสถานที่เช่าทำให้ไม่มีสถานที่ที่แน่นอน และทำให้ละเลยการจัดสิ่งสนับสนุนการศึกษา เพื่อให้บริการนักศึกษา

(3) กำหนดระยะเวลาเปิดและสิ้นสุดของหลักสูตรนอกสถานที่ตั้ง

3. เกณฑ์การตรวจประเมินการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งสถาบันอุดมศึกษา ประจำปี พ.ศ. 2555 เป็นเครื่องมือหลักที่ต้องปรับปรุงดังนี้

(1) ต้องกำหนดมาตรฐานองค์ประกอบพื้นที่ใช้สอยและการใช้ประโยชน์อาคารสถานที่ และสิ่งสนับสนุนทางการศึกษา

(2) ต้องกำหนดมาตรฐานการเปรียบเทียบการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ทดแทนห้องสมุดเพื่อใช้ในการศึกษาค้นคว้า

ส่วนที่ 2 มาตรการกำกับโดยหน่วยงานกลาง (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา)
ต้องปรับปรุงระเบียบข้อบังคับตามส่วนที่ 1 และติดตามบังคับใช้อย่างเคร่งครัด และเพิ่มมาตรการข้อบังคับดังนี้

(1) กำหนดแนวปฏิบัติให้สถาบันอุดมศึกษาจัดทำรายงานทะเบียนนักศึกษา ทะเบียนอาจารย์ประจำหลักสูตร รายงานการสำเร็จการศึกษาและวิธีการประมวลผล เสนอต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาทุกภาคการศึกษาภายใน 60 วัน

(2) กำหนดระบบ Exit exam แยกรายสาขาวิชา โดยใช้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จากสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ร่วมจัดทำข้อสอบกลาง ระบบการสอบ และวิธีการวัดประเมินผล

(3) กำหนด University mapping เพื่อระบุพื้นที่รับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษา จัดระดับศักยภาพความเชี่ยวชาญรายสาขาวิชาของสถาบันอุดมศึกษา และกำหนดสาขาวิชาที่ขาดแคลนหรือจำเป็นเฉพาะพื้นที่ร่วมกับภาคอุตสาหกรรม เพื่อเป็น Guideline ให้แก่สถาบันอุดมศึกษา

(4) กำหนดเงื่อนไขการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งว่าต้องเป็นหลักสูตรในที่ตั้งที่มีผลการประเมินจากระบบประกันคุณภาพภายใน (IQA) มีคุณภาพอยู่ในระดับดีมาก 2 ปีซ้อนหลัง จึงสามารถให้การอนุมัติเป็นหลักสูตรนอกสถานที่ตั้ง

(5) อาจต้องกำหนดแบบฟอร์มใบปริญญาบัตรและ Transcript ที่แสดงการสำเร็จการศึกษาของบัณฑิตให้ระบุสถานที่ศึกษาว่าเป็นแบบในที่ตั้งหรือนอกสถานที่ตั้ง

ส่วนที่ 3 การกำกับตรวจสอบโดยสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษา และอธิการบดีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 อย่างเคร่งครัด โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาควรเพิ่มมาตรการกำกับตรวจสอบภายในองค์กรดังนี้

(1) การตรวจเยี่ยม (Site visit) การจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งทุกหลักสูตร โดยเฉพาะก่อนการพิจารณาอนุมัติหลักสูตร และให้มีคณะกรรมการตรวจเยี่ยมปีการศึกษาละ 1 ครั้ง

(2) ตรวจสอบและรับรองบัญชีรายรับรายจ่ายของศูนย์การศึกษานอกสถานที่ตั้งเป็นรายไตรมาส

(3) ตรวจสอบการดำเนินการด้านการเงินทุกระยะให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

(4) ตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งตามเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษา เป็นระยะอย่างต่อเนื่อง
