

โฉมหน้าใหม่ของระบบอุดมศึกษาของชาติ

นวลทิพย์ กมลวารินทร์*

“ช่วง ปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) นี้เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการของการบริหาร การศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างมากมาย” หลาย ๆ ท่านที่อ่านข้อความข้างต้นแล้วอาจจะแย้งว่าไม่เห็นมีอะไรเปลี่ยนแปลงเลย ยังคงปฏิบัติราชการ ทำงานประจำ รับเงินเดือนเหมือนเดิม ถ้าไม่สังเกตหรือมีโอกาสได้รับรู้รับทราบความเคลื่อนไหวแล้วก็ดูเหมือนจะเป็นเช่นนั้น แต่ในความเป็นจริง ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นขณะนี้เหมือนคลื่นได้นำหน่วยงานระดับสูงที่รับผิดชอบอย่างเช่น ทบวงมหาวิทยาลัย พยายามสร้างกลไกให้สมาชิกในประชาคมได้รับรู้รับทราบ แต่ก็ยังไม่ทั่วถึงหรือกลไกยังไม่สามารถกระตุ้นให้สมาชิกตระหนักหรือได้รับข้อมูลมากพอ และปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้เราไม่รู้สึกรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงอะไร เพราะเราอยู่ในช่วงของการใช้ “บทเฉพาะกาล” หมายถึงช่วงที่อนุโลมให้ไปไปตามเดิมเพื่อเตรียมรับสถานการณ์ใหม่ของการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นจึงตั้งใจที่จะรวบรวมความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับสมาชิกประชาคมอุดมศึกษาดังนี้

เรื่องแรก คือเรื่องของ “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542” (พ.ร.บ. การศึกษา 2542) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2542 และมีผลบังคับใช้วันถัดไปคือ วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 สารระของ พ.ร.บ. การศึกษา 2542 นี้จะมีผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษา พอสรุปได้คือ

1. การกำกับดูแลรวมถึงการติดตามตรวจสอบและประเมินผล การศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (หมวด ๕ ส่วนที่ ๑ มาตรา ๓๑) หมายถึงว่า การศึกษาทุกระดับตั้งแต่อนุบาลจนถึงระดับอุดมศึกษาจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกระทรวง

เดียว คือ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2. สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญา เป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ (หมวด ๕ ส่วนที่ ๑ มาตรา ๓๖) ความหมายตาม พ.ร.บ. คือ มหาวิทยาลัยของรัฐอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐก็ได้ แต่จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ถ้าเป็นส่วนราชการก็จะต้องใช้ ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของกระทรวงฯ เช่นเดียวกันหมด

3. ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในและถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยต้องทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก (หมวด ๖ มาตรา ๔๘)

4. ต้องมีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชน การประเมินนี้จะดำเนินการโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรมหาชน (หมวด ๖ มาตรา ๔๙)

5. สถานศึกษาต้องจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนบุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา ผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติม ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (หมวด ๖ มาตรา ๕๐)

ทั้งห้าประเด็นที่น่าเสนอเป็นเรื่องหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้อง

*ภาควิชาชีวเคมี คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการร่างข้อบังคับ ระเบียบและประกาศที่ต้องออกตามความในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้แทนคณะแพทยศาสตร์ ประเภทคณาจารย์

กับสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งฟังแล้วก็ยังไม่เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงอยู่ดี เรายังมีทบวงมหาวิทยาลัย เรากำลังจะเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เรายังไม่มีการประเมินคุณภาพภายนอก สาเหตุก็คือเรายังอยู่ในช่วงของการใช้ บทเฉพาะกาล มาตรา ๗๐ -๗๘ ตาม พ.ร.บ. การศึกษา 2542 ซึ่งระบุไว้ว่า

• ไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 กระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยจะสลายไปและจะเกิดเป็น กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ขึ้นแทน

• กฎหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบ ประกาศต่างๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขใหม่ ภายในเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542

• สถานศึกษาทุกแห่งจะต้องได้รับการประเมินผลภายนอกครั้งแรกภายในหกปีนับแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542

เรื่องที่สอง คือเรื่องของ “ร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ. 2542” ที่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ก่อนส่งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร มีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างที่จะต้องเกิดขึ้นกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถ้ามีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ชาวจุฬาฯ ทุกท่านคงได้รับแจกฉบับร่าง

พ.ร.บ. ที่ส่งให้รัฐบาลพิจารณาแล้ว จะยังไม่ชักกล่าวถึงประเด็นความเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นเนื่องจากผลของ พ.ร.บ. นี้เพราะยังไม่ได้มีการประกาศใช้ เพียงแต่อยากจะตั้งประเด็นไว้ให้ค่านึงถึงและเตรียมตัวเตรียมใจไว้บ้างเท่านั้น

เรื่องที่สาม คือเรื่องการยุบเลิกอัตราเกษียณอายุราชการของทุกหน่วยงานของทบวงมหาวิทยาลัย

เรื่องที่สี่ คือเรื่องของ “มาตรฐานภาระงานทางวิชาการของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์” ตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีหนังสือที่ ทม 0202.4/ว.19 ลว 16 มิถุนายน 2542 สาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- 1) มาตรฐานภาระงานทางวิชาการของผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ (ตารางที่ 1)
- 2) มาตรการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานภาระงานทางวิชาการดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คือ (1) ให้ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยใช้มาตรการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี (2) ให้ถือว่าเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติที่จะเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการในระดับสูงขึ้น
- 3) แนวทางการติดตามภาระงานวิชาการ (1) ให้

ตารางที่ 1. มาตรฐานภาระงานทางวิชาการ

ตำแหน่งวิชาการ	ภาระงานขั้นต่ำ*	ผลงานวิชาการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์	✓	บทความจากผลงานวิจัย ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการที่มี peer review และเป็นที่ยอมรับในวงการวิชาการนั้นๆ หรือนำเสนอในการประชุมวิชาการในประเทศพร้อมผลงานฉบับสมบูรณ์ หรือผลงานในลักษณะอื่นที่เทียบเท่า ปีละ 1 เรื่อง
รองศาสตราจารย์	✓	บทความจากผลงานวิจัย ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการที่มี peer review และเป็นที่ยอมรับในวงการวิชาการนั้นๆ หรือผลงานในลักษณะอื่นที่เทียบเท่า ปีละ 2 เรื่อง
ศาสตราจารย์	✓	บทความจากผลงานวิจัย ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการที่มี peer review และเป็นที่ยอมรับในวงการวิชาการนั้นๆ ในระดับนานาชาติ หรือผลงานในลักษณะอื่นที่เทียบเท่า ปีละ 1 เรื่อง

ภาระงานขั้นต่ำ* หมายถึง ปฏิบัติตามมาตรฐานภาระงานขั้นต่ำในฐานะอาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัย ตามที่ ก.ม. และ ม.ก.ม. มหาวิทยาลัยกำหนด

อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ติดตามภาระงานทางวิชาการของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ อย่างน้อยทุก 2 ปี (2) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ รายงานภาระงานทางวิชาการ และแผนงานทางวิชาการที่จะจัดทำในอนาคต ตามแบบที่แต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดทุกปี พร้อมทั้งแนบหลักฐาน หนังสือตอบรับจากวารสารที่จะลงตีพิมพ์ และเอกสารผลงานต้นฉบับประกอบด้วย

อย่างไรก็ตาม ทบวงมหาวิทยาลัยยินยอมให้มหาวิทยาลัยผ่อนผันใช้บทเฉพาะกาล โดยอนุโลมให้ใช้ได้ไม่เกิน 3 ปี นับตั้งแต่ปีแรกที่เริ่มใช้และไม่ช้ากว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 บทเฉพาะกาลมีรายละเอียดสรุปได้ตามตารางที่ 2

ทั้งนี้เรื่องที่กำลังมาคั่งผ่านหูผ่านตาทุกท่านมาบ้างแล้ว สำหรับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นได้เตรียมการอย่างไรบ้าง เราเตรียมการภายในสำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลงไว้หลายระดับ

1. ระดับมหาวิทยาลัย

- การปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากร ระบบการเงิน การบัญชี การบริหารบุคคล
- ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของส่วนกลาง

- จัดระบบประกันคุณภาพภายในเพื่อเตรียมการรองรับการประกันคุณภาพภายนอกในอนาคต

- มหาวิทยาลัยเลือกใช้บทเฉพาะกาลสำหรับเรื่อง "มาตรฐานภาระงานทางวิชาการของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์"

- ดำเนินการให้แต่ละคณะดำเนินการกำหนดมาตรฐานภาระงานขั้นต่ำในฐานะอาจารย์ ผู้สอนในมหาวิทยาลัย

2. ระดับคณะ

- มีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการทรัพยากร ระบบการเงินการบัญชี การบริหารบุคคล

- จัดระบบประกันคุณภาพภายในเพื่อรองรับการประกันคุณภาพจากคณะกรรมการของมหาวิทยาลัย และจากภายนอก

- สำรวจศึกษาภาพของคณะเพื่อประเมินสถานการณ์ และเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงระดับต่างๆ

- ดำเนินการกำหนดมาตรฐานภาระงานขั้นต่ำในฐานะอาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัย เพื่อเสนอต่อมหาวิทยาลัย

3. ระดับบุคคล ท่านเตรียมการอย่างไรบ้าง พูดในภาพรวมคือทุกคนคงต้องอาศัยข้อมูล เพื่อเตรียมวางแผนทางอนาคตของวิชาชีพและที่สำคัญที่สุดคือเตรียมใจกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะผลลัพธ์จะออกมาในรูปแบบ

ตารางที่ 2. มาตรฐานภาระงานวิชาการ ตามบทเฉพาะกาล

ตำแหน่งวิชาการ	ภาระงานขั้นต่ำ*	ผลงานวิชาการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์	✓	บทความจากผลงานวิจัยที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ หรือผลงานในลักษณะอื่นที่เทียบเท่า ปีละ 1 เรื่อง
รองศาสตราจารย์	✓	บทความจากผลงานวิจัย ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการปีละ 2 เรื่อง หรือ บทความจากผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการ หรือผลงานในลักษณะอื่นที่เทียบเท่า ปีละ 1 เรื่อง
ศาสตราจารย์	✓	บทความจากผลงานวิจัย ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการปีละ 3 เรื่อง หรือ บทความจากผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการ ในระดับชาติ หรือผลงานในลักษณะอื่นที่เทียบเท่า ปีละ 2 เรื่อง

ภาระงานขั้นต่ำ* หมายถึง ปฏิบัติตามมาตรฐานภาระงานขั้นต่ำในฐานะอาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัย ตามที่ ก.ม. และ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยกำหนด

ใด ถ้าจะมองอย่างใกล้ตัวที่สุดคือเรื่องที่สำคัญที่สุด คือ มาตรฐานภาระงานทางวิชาการของผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ นั้นท่านเริ่มลองประเมินหรือตรวจสอบตนเองตามเกณฑ์ที่ทบวงกำหนด มาไม่ว่าจะตามบทเฉพาะกาลหรือตามมาตรฐาน ฯ ดูบ้าง หรือเปล่าที่ท่านวางแผนไว้อย่างไรบ้าง มาถึงขณะนี้คงไม่ต้องถามว่าท่านมีความเห็นอย่างไรเพราะว่าเป็นคำสั่งให้ปฏิบัติ โดยทันทีอยู่แล้ว อย่างหนึ่งที่ได้เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนคือ วารสารทางวิชาการซึ่งรวมถึงจุฬาลงกรณ์เวชสารนี้คงจะมีบทความทางวิชาการจำนวนมากมารอการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ เพื่อรักษาสถานะของตำแหน่งทางวิชาการไว้ แต่ถ้ามองอีกมุมหนึ่งในอีก 3 ปีข้างหน้าทบวงมหาวิทยาลัยก็จะสลายตัวกลายเป็นกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมไปแล้ว มาตรการนี้ก็จะยังคงดำเนินการต่อไปหรือจะมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นภายใน 5 ปีตาม

ที่ พ.ร.บ. การศึกษากำหนด มหาวิทยาลัยที่คงความเป็นส่วนราชการอยู่ก็ต้องปฏิบัติตามนั้น แต่สำหรับมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยน เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ก็คงต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ. ของตนเองที่มีข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศที่ใช้เฉพาะตน

เท่าที่ได้สาธยายมาทั้งหมดคือปัจจัยแห่งความเปลี่ยนแปลงที่ยังไม่สามารถชี้ขาดไปได้ว่า จะมีอะไรเปลี่ยนแปลงบ้างอย่างแน่นอน คงเป็นแนวทางที่ต้องคอยติดตามผลสรุปของแต่ละประเด็นว่าจะออกมาอย่างไร เมื่อถึงเวลานั้นทุกคนที่ยังไม่เกษียณอายุราชการทั้งหลายคงต้องมานั่งคิดและตัดสินใจอย่างจริงจังเสียที หวังว่าบทความนี้คงเป็นประโยชน์ให้ท่านได้วางแนวทางอนาคตไว้บ้างก่อนที่วันนั้นจะมาถึง