

บทที่ 5

สรุป และอภิปรายผล

ความจริงแล้ว การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นเรื่องที่มีมหาวิทยาลัย คณะวิชา และภาควิชา ได้ดำเนินการอยู่แล้วตั้งแต่เริ่มจัดตั้งมหาวิทยาลัย คณะวิชา และภาควิชา การที่นิสิตนักศึกษาเลือกเข้าศึกษาในสถาบันใด คณะใดเป็นลำดับแรก นับเป็นการสะท้อนถึงความนิยม ความเชื่อมั่น และความมีชื่อเสียงของสถาบัน คณะวิชานั้นว่า เป็นแหล่งที่นิสิตนักศึกษาจะได้รับ การศึกษาอย่างมีคุณภาพ แต่การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษานี้ในอดีต ยังเป็นระบบตรวจสอบ และประเมินภายในของแต่ละมหาวิทยาลัย เพียงแต่ไม่ได้เรียกกันเป็นทางการว่าเป็นการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา เฉกเช่นในปัจจุบันนี้เท่านั้น

ทบวงมหาวิทยาลัยเอง ก็ได้ดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษามา ตั้งแต่ก่อตั้ง เมื่อ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา แต่การดำเนินการดังกล่าว ส่วนใหญ่เน้นที่การควบคุมคุณภาพของหลักสูตรเป็นสำคัญ เช่น ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2533 ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่องแนวทางและวิธีการพิจารณาหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2533 เป็นต้น สำหรับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ก็ได้มีกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพการศึกษาของนักศึกษาให้ได้มาตรฐานในระดับชาติและนานาชาติ เช่น ประกาศมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่องหลักสูตรนานาชาติ หรือข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการศึกษาเพื่อปริญญา แพทยศาสตรบัณฑิต เป็นต้น

ต่อมาเมื่อปีพ.ศ. 2537 เมื่อที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งประเทศไทย (ทปอ.) จัดประชุมวิชาการระหว่างวันที่ 28-29 ตุลาคม พ.ศ. 2537 ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ได้มีการเสนอหลักการ แนวทาง และวิธีการในการประกันคุณภาพทางวิชาการในมหาวิทยาลัยไทยขึ้นเป็นครั้งแรก (สมัยนั้นเรียกว่าการประกันคุณภาพทางวิชาการ)

ต่อจากนั้นในปี พ.ศ. 2539 ทบวงมหาวิทยาลัย จึงได้ประกาศนโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นแนวทางในการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาตามประกาศนี้ ใช้บังคับกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับของทบวงมหาวิทยาลัยเป็นหลัก ในกรณีของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยยังคงใช้รูปแบบและวิธีการที่ได้ปฏิบัติมาแล้วต่อไปจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 34) และ

ต่อมา ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้น เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ (ระดับพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา) ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก และพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนกำหนดให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) (มาตรา 49) ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา

หลังจากนั้น รัฐบาลก็ได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลัก 6 ประการ คือ 1. พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก 2. พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก 3. ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก 4. กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอก 5. พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก 6. เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อผู้เกี่ยวข้อง

การประกันคุณภาพการศึกษา (Educational/Quality Assurance) คือการกำหนดให้มีระบบและกลไกในการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Auditing) และการประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) (ทพวงมหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 5) จนทำให้เกิดความมั่นใจในคุณภาพและมาตรฐานของปัจจัยนำเข้า ระบบและกระบวนการผลิต ผลผลิต และผลลัพธ์ของการจัดการศึกษาเพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนให้มั่นใจว่า คณะวิชา สถาบันนั้นๆ สามารถให้ผลผลิตทางการศึกษา (Educational Product) ที่มีคุณภาพ

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัย จึงใคร่นำเสนอบทสรุปและอภิปรายโดยรวมในมิติหลักๆ 3 มิติ คือ การควบคุมคุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพ และการประเมินคุณภาพ ดังต่อไปนี้

การควบคุมคุณภาพการศึกษา

การควบคุมคุณภาพการศึกษา คือการจัดให้มีระบบและกลไกในแต่ละองค์ประกอบคุณภาพ เพื่อกำกับการดำเนินงานของสถาบันให้ได้ผลตามดัชนีบ่งชี้คุณภาพที่กำหนด โดยมีขั้นตอนดังนี้ คือ

การสร้างระบบ และกลไกการควบคุมคุณภาพ การพัฒนาระบบคุณภาพ การกำหนดองค์ประกอบและดัชนีประกันคุณภาพ

1. การสร้างระบบและกลไกการควบคุมคุณภาพการศึกษา

คณะวิชา/สถาบันอุดมศึกษา ได้ดำเนินการวางระบบและกลไกการควบคุมคุณภาพ การศึกษาภายในขึ้น โดยได้มีการพิจารณาระบบประกันคุณภาพต่างๆ ที่ได้มีการนำมาใช้ในวงการอุตสาหกรรม และมาตรฐาน เช่น อนุกรมมาตรฐาน ISO 9000 ระบบ Malcolm Baldrige National Quality Award ระบบการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร ระบบ IPO และระบบ CIPPO เป็นต้น โดยนำมาประยุกต์ใช้กับระบบประกันคุณภาพการศึกษา เนื่องจากการดำเนินงานของวงการอุตสาหกรรมกับวงการศึกษามีความแตกต่างกัน ซึ่งส่วนมากวงการศึกษายังไม่แสวงหากำไรจากการดำเนินงานเหมือนวงการอุตสาหกรรม ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษา จึงได้พยายามสร้างระบบและกลไกในการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นมาเอง โดยยึดปรัชญาและ/หรือปณิธานของสถาบัน แต่เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในระบบราชการ จึงทำให้มีการขึ้นำจากระดับที่สูงกว่า ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษา จึงได้ยึดองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อยคุณภาพ และดัชนีประกันคุณภาพที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดเป็นแนวทางในการจัดตั้งระบบและกลไกการควบคุมคุณภาพการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ทุกมหาวิทยาลัยต่างก็ได้พัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นมาใช้เอง ซึ่งสอดคล้องกับสถาบันอุดมศึกษาของประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมีการกำหนดเอกลักษณ์โดยรวมของมหาวิทยาลัย และ/หรือปณิธาน วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตลอดจนนโยบายและมาตรการต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ส่วนมากปรัชญาและ/ปณิธานของมหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศไทย จะคล้ายคลึงกัน หรือมีเป้าหมายเหมือนกัน เช่น ช่วยพัฒนาสังคมในพื้นที่ที่มหาวิทยาลัยนั้นๆ ตั้งอยู่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ก็เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ส่วนคณะวิชาส่วนใหญ่ที่สังกัดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ต่างก็ยึดถือปรัชญาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นแนวในการกำหนดปรัชญาของคณะวิชาตนเอง

ในส่วน of ระบบและกลไกการควบคุมคุณภาพที่สำคัญ ซึ่งก็คือหน่วยงานที่รับผิดชอบ และคณะกรรมการที่รับผิดชอบการประกันคุณภาพการศึกษานั้น พบว่า มิได้เป็นระบบและกลไกที่แปลกใหม่แต่อย่างใด แต่เป็นระบบและกลไกที่พัฒนาขึ้นตามความจำเป็นเพื่อให้บรรลุสิ่งที่ต้องการ นั่นคือ ทำให้คุณภาพการศึกษาของคณะ วิชา หรือสถาบันอุดมศึกษา เป็นที่ยอมรับของประชาชนและสังคม

มหาวิทยาลัยทุกแห่งที่ได้ดำเนินการประกันคุณภาพนั้น ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา ทั้งในระดับมหาวิทยาลัย และในระดับคณะ วิชา สถาบัน และสำนัก ส่วนระดับภาควิชา นั้น การดำเนินงานในเรื่องนี้ แตกต่างกันไป ตลอดจนมีความ หลากหลายขึ้นอยู่กับแต่ละคณะวิชาและมหาวิทยาลัย สำหรับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ คณะวิชาที่มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาระดับภาควิชา ได้แก่ คณะทันตแพทยศาสตร์ เป็นต้น ส่วนคณะวิชาที่ไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาระดับภาควิชา ก็มี เช่น คณะศึกษาศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ เป็นต้น แต่การดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ ประกันคุณภาพการศึกษาในคณะวิชา จะเป็นการแต่งตั้งกรรมการชุดใหญ่ที่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน ภายในคณะวิชา แต่ก็มีบางคณะวิชาที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพตามองค์ประกอบคุณภาพ เช่น คณะทันตแพทยศาสตร์ เป็นต้น

ส่วนใหญ่วิศวกรรมกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัยและคณะวิชา จะ ประกอบไปด้วย ผู้บริหารของหน่วยงาน เช่น ในระดับมหาวิทยาลัยจะมีอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสถาบัน เป็นกรรมการ สำหรับระดับคณะวิชา ก็จะมี คณบดี หัวหน้าภาควิชา หัวหน้างาน เป็นกรรมการ การแต่งตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาใน ลักษณะดังกล่าว มักตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า ผู้บริหารระดับสูงสุดของหน่วยงาน ย่อมมีอำนาจในการ สั่งการได้ตามกฎหมาย และ/หรือตามกฎระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานที่พวกเขาเหล่านั้น รับผิดชอบ ดังนั้นจึงมีอำนาจ และสิทธิอันชอบธรรมในการใช้อิทธิพลในกระบวนการปฏิบัติงานและ พฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม เช่น การออกกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงาน การมอบหมายงานให้แก่แต่ละคนรับผิดชอบ และการควบคุมดูแลพฤติกรรม การทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ไปในทิศทางที่ต้องการ เป็นต้น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ก็ได้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยคาดหวังว่า การ ดำเนินการดังกล่าวจะสามารถขับเคลื่อนการประกันคุณภาพการศึกษาไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ บรรลุเป้าหมายตามที่ได้วางไว้ แต่ผลปรากฏว่า การดำเนินการ ไม่บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด ไว้เท่าที่ควร ตัวอย่างเช่น แผนปฏิบัติงานการประกันคุณภาพการศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ กำหนดการตรวจสอบและประเมินระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของคณะวิทยาศาสตร์ คณะแพทย ศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ และคณะศึกษาศาสตร์ ภายใน พ.ศ. 2542 ส่วนคณะ เกษตรศาสตร์ คณะ เทคนิคการแพทย์ คณะสัตวแพทยศาสตร์ คณะทันตแพทยศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ คณะอุตสาหกรรมและการเกษตร คณะบริหารธุรกิจ คณะสังคมศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย ภายใน พ.ศ. 2543 ผลปรากฏว่าได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2544 ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามกำหนดการที่ตั้งไว้ แม้ว่าคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยและระดับคณะวิชา จะเป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานก็ตาม แต่ก็ไม่อาจผลักดันให้การประกันคุณภาพการศึกษาของหน่วยงานบรรลุตามเป้าหมายได้ ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่า คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยหรือของคณะวิชา เป็นเพียงคณะทำงาน (Task Groups) มีความรับผิดชอบต่อผลงานเป็นรายบุคคลเพื่อสนองตอบตามที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้ อีกประการหนึ่ง คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยและ/หรือระดับภาควิชาส่วนใหญ่มีสถานภาพในตำแหน่งสายวิชาการ คือ มีหน้าที่สอน วิจัย ให้บริการทางวิชาการ ซึ่งเป็นพันธกิจหลักของมหาวิทยาลัย และคณะวิชา ต้องทุ่มเทเพื่อการเรียนการสอนให้นักศึกษามีคุณภาพ กอปรกับผู้บริหารหน่วยงาน มีภารกิจด้านบริหารอีกมากมาย จึงทำให้การดำเนินงานด้านประกันคุณภาพการศึกษาไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร

สำหรับระบบและกลไกควบคุมคุณภาพที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หน่วยงานที่รองรับการดำเนินงานเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมหาวิทยาลัยทุกมหาวิทยาลัยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานรับรองไว้ชัดเจน (เช่น ศูนย์ประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ งานประกันคุณภาพการศึกษา สำนักงานอธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา หน่วยงานประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี สำนักงานคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยทักษิณ และสำนักงานประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นต้น) แต่ในระดับคณะวิชา ไม่มีความชัดเจนเหมือนระดับมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หรือในส่วนของคณะศึกษาศาสตร์ที่สังกัดมหาวิทยาลัยของรัฐ ยังไม่มีการตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับการประกันคุณภาพการศึกษา คณะวิชา ก็จะมอบหมายให้งานนโยบายและแผน หรืองานบริการการศึกษา หรือทั้งงานนโยบายและแผนร่วมกับงานบริการการศึกษาเป็นหน่วยงานประสานงานเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาของคณะวิชา เช่น คณะศึกษาศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มอบหมายให้งานนโยบายและแผนรับผิดชอบ คณะอุตสาหกรรมเกษตร คณะวิศวกรรมศาสตร์ มอบหมายให้ งานบริการการศึกษา รับผิดชอบ เป็นต้น

การตั้งหน่วยงานรองรับการประกันคุณภาพการศึกษานั้น มีความหมายมาก เพราะย่อมหมายถึง การแสดงท่าทีสนับสนุนเชิงนโยบายของมหาวิทยาลัยและคณะวิชา นอกจากนี้ การประกันคุณภาพการศึกษา มิใช่หมายความว่าถึงเฉพาะแต่การสรรหาผู้รับผิดชอบเท่านั้น ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ทำเป็นประจำ เพราะการมีหน่วยงานประกันคุณภาพการศึกษาในระดับคณะวิชา มีส่วนสำคัญมากในการทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เมื่อมีหน่วยงานประกันคุณภาพการศึกษาแล้ว ก็ย่อมจะต้องมีผู้รับผิดชอบเต็มเวลา มีบุคลากร และมีงบประมาณเพียงพอ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ไม่เช่นนั้น ก็จะกลายเป็นหน่วยงานหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่งแต่สร้างภาพพจน์ หรือลดแรงกดดัน ซึ่งเหมือนกับที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่นิยมปฏิบัติกันอยู่ทุกวันนี้ โดยที่ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร แต่ส่วนสำคัญยิ่งประการหนึ่งคือ การวางระบบและกลไกประสานงานที่สอดคล้องรองรับกันทุกระดับ คือ ระดับมหาวิทยาลัย คณะวิชา และภาควิชา โดยเฉพาะภาควิชา นั้น เป็นหัวใจของคณะวิชาที่จะทำให้คณะวิชาที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ก็ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาเช่นเดียวกัน โดยมีหน่วยงานที่รองรับอยู่ 3 ระดับ คือ ระดับมหาวิทยาลัย ระดับคณะวิชา (ซึ่งบางคณะวิชาได้มีการแต่งตั้งหน่วยงานประกันคุณภาพการศึกษา บางคณะวิชาก็ได้มอบหมายให้หน่วยงานอื่นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา) และระดับภาควิชา ซึ่งระดับภาควิชา นั้น ถือว่าเป็นหน่วยงานประกันคุณภาพการศึกษาโดยปริยาย โดยที่อาจจะไม่มีคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของภาควิชาเลยก็ได้ แต่หัวหน้าภาควิชา เป็นผู้รับผิดชอบการประกันคุณภาพการศึกษาโดยตรง ดังนั้น หัวใจสำคัญเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา จึงอยู่ที่คน หรือกลุ่มคนทำงานรองรับกันทุกระดับ เพื่อให้เป้าหมายการทำงานของหน่วยงานประกันคุณภาพภายในสถาบันอุดมศึกษาบรรลุเป้าหมาย ยิ่งไปกว่านั้น การสื่อสารระหว่างหน่วยงานระดับต่างๆ ก็เป็นส่วนสำคัญอีกประการหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติ การประสานงานหรือการดำเนินงานด้านเอกสารจะส่งมาถึงหน่วยงานระดับคณะวิชาเท่านั้น จึงทำให้ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของผู้รับผิดชอบงานด้านประกันคุณภาพการศึกษาว่าจะสื่อสารถึงใคร หน่วยงานไหนบ้าง ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว รายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา จะลงไปถึงมือบุคลากรทุกคนน้อยมาก ขึ้นอยู่กับแต่ละคณะวิชา ซึ่งส่วนมากจะรับรู้ในระดับคณะวิชาเป็นส่วนใหญ่ และผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกันคุณภาพการศึกษาเท่านั้น

2. การพัฒนาระบบประกันคุณภาพ

ระบบคุณภาพ เพื่อนำมาประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาขึ้น ต้องเป็นระบบที่สามารถตรวจสอบและอ้างอิงได้ และ/หรือที่เป็นสากล เช่น ระบบ ISO ซึ่งเป็นระบบคุณภาพที่เน้นหลักการ เป้าหมาย เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต หรือกระบวนการบริหารที่รวมการประกันคุณภาพและการควบคุมคุณภาพ ตลอดจนเพื่อสร้างความมั่นใจผลผลิตหรือบริการให้กับผู้รับบริการ หรือลูกค้า หรือระบบ TQM (Total Quality Management) ที่มุ่งปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ลูกค้าพอใจ เป็นระบบใช้ได้กับทุกองค์กร และแก่นของระบบคือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค หรือระบบ Baldrige Award (The Malcolm Baldrige National Quality Award) ที่มีองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้คือ ความเป็นผู้นำ สารสนเทศ และการวิเคราะห์ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ หรือแม้กระทั่งทฤษฎีระบบการผลิต ที่ วงการศึกษานำมาใช้โดยดัดแปลงให้เป็นระบบ IPO (Input - Process - Output) โดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) ส่วนระบบ CIPQO (ซึ่งมาจากหลักการเดียวกับระบบ IPO) ซึ่งประกอบด้วย การพิจารณาบริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcomes)

มหาวิทยาลัยต่างๆ ก็ได้เลือกระบบประกันคุณภาพในกระบวนการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของมหาวิทยาลัย เพื่อให้สอดคล้องกับปรัชญา และพันธกิจของมหาวิทยาลัยนั้นๆ และได้พัฒนาเป็นระบบประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยมหิดล ใช้ระบบ IPO ส่วนมหาวิทยาลัยแม่โจ้ใช้ระบบ CIPQO มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ใช้ระบบ CMUQA และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ใช้ระบบ Supreme 2000 เป็นต้น จะเห็นว่ามหาวิทยาลัยต่างๆ ไม่ได้มีการนำเอาระบบประกันคุณภาพในวงการอุตสาหกรรมมาใช้ในการประกันคุณภาพการศึกษา อาจเนื่องจากนโยบายในระดับสูง และสถานการณ์ได้เปลี่ยนไป และมหาวิทยาลัยได้มีเวลาคิดและหาทางเลือกในการประกันคุณภาพการศึกษาด้วยตนเอง

3. องค์ประกอบคุณภาพและดัชนีชี้คุณภาพ

ไม่ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะเลือกระบบคุณภาพใดก็ตาม แต่จะต้องคำนึงถึงภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาด้วยเสมอ ซึ่งก็คือ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ระบบและกลไกการควบคุมคุณภาพการศึกษาภายในแต่ละสถาบัน จะต้องครอบคลุมถึงองค์ประกอบคุณภาพ และดัชนีชี้คุณภาพของทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 9 องค์ประกอบ และองค์ประกอบย่อย 28 องค์ประกอบ และแม้แต่ละสถาบันจะมีความแตกต่างในรายละเอียดกันอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็เช่นเดียวกัน ได้ใช้แนวทางของทบวงมหาวิทยาลัยมาเป็นแนวทางในการประกันคุณภาพการศึกษา โดยอาศัยองค์ประกอบหลัก 9 องค์ประกอบ และองค์ประกอบย่อย 17 องค์ประกอบ แต่ก็ครอบคลุมพันธกิจของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ทั้งหมด วิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ระบุว่า มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในปี พ.ศ.2550 จะเป็นมหาวิทยาลัยที่มุ่งเน้นการวิจัยเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการและการเรียนรู้ โดยมีการบริหารในรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2544, หน้า 2) แต่ปรากฏว่า ในคู่มือประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และคู่มือการเขียนรายงานการศึกษาค้นเอง และการตรวจสอบระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการวิจัยกลับไม่ได้บ่งบอกถึงเรื่องคุณภาพเลย ไม่มีตัวดัชนีชี้วัดคุณภาพและความเป็นเลิศทางวิชาการแต่อย่างใด ไม่มีคณะกรรมการที่กำหนดแนวทางเพื่อให้ได้มาซึ่งคุณภาพเลยเช่นกัน เพียงแต่กำหนดไว้กว้างๆ เท่านั้น เช่น มีการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานเพื่อการวิจัย มีการแสวงหาแหล่งทุนการวิจัย มีการพัฒนาสนับสนุนนักวิจัย และเผยแพร่ผลงานวิจัย เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนดเหล่านี้ ควรจะกำหนดให้ชัดเจนว่า ถ้าต้องการความเป็นเลิศทางวิชาการโดยมีงานวิจัยสนับสนุนนั้น ควรจะใช้งบประมาณร้อยละเท่าไร ของงบประมาณทั้งหมด การแสวงหาแหล่งทุนจากที่ไหน เป็นจำนวนปีละเท่าไร การสนับสนุนนักวิจัย ควรจะให้เป็นนักวิจัยระดับไหน เช่น ระดับคณะ ระดับมหาวิทยาลัย ระดับชาติ หรือระดับนานาชาติ เป็นต้น การเผยแพร่ ควรจะเผยแพร่ในระดับไหน เป็นจำนวนเท่าไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้เห็นเป้าหมายที่ชัดเจน เพียงแต่การประกาศว่า เป็นมหาวิทยาลัยวิจัย มีอาจารย์ปริญาเอกมากมาย มีศูนย์คอมพิวเตอร์และห้องสมุดไฮ-เทค มีงบประมาณมากมาย แต่ไม่ได้ใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อการวิจัยอย่างสม่ำเสมอ ไม่มีผลงานในแง่ของการสร้างความรู้ เพื่อพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น ประเทศ

สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้มากขึ้น ฯลฯ ไม่อาจทำให้เชื่อได้ว่ามีคุณภาพเช่นกัน แม้แต่ องค์ประกอบที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้มหาวิทยาลัยเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน ประกอบไปด้วย 1. หลักสูตร 2. อาจารย์ 3. กระบวนการเรียนการสอน 4. นักศึกษา 5. การวัดและประเมินผล และ 6. ปัจจัยเกื้อหนุน มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ กำหนดดัชนีบ่งชี้คุณภาพไว้กว้างๆ เท่านั้น ไม่ได้กำหนดระดับวัดคุณภาพ เช่น หลักสูตรกำหนดไว้ว่าให้มีการประเมินและปรับปรุงหลักสูตร แต่ไม่ได้กำหนดว่า จะปรับปรุงเมื่อไหร่ ก็ปีจึงจะต้องปรับปรุง เพราะวิทยาการใหม่ๆ เกิดขึ้นตลอดเวลา ในส่วนขององค์ประกอบที่ว่าด้วยอาจารย์ที่ใช้เกณฑ์มาตรฐานของทบวงมหาวิทยาลัยเองก็ตาม ไม่มีมหาวิทยาลัยใดเลยที่กำหนดเกณฑ์บ่งบอกถึงคุณภาพ แม้ว่ามหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะมีการกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนไว้บางเรื่อง แต่ก็ไม่แน่ใจว่าจะมีคุณภาพ เช่น การผลิตผลงานทางวิชาการของอาจารย์ ได้แก่ การตีพิมพ์บทความในสาขาวิชาอย่างน้อย 2 ปี ต่อเรื่อง หรือการแต่งหรือเรียบเรียงตำรา 5 ปีต่อเรื่อง จากข้อมูลในงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดอันดับมหาวิทยาลัยของประเทศไทยปีเอเซียของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีตัวบ่งชี้หนึ่งที่ว่า สถาบันอุดมศึกษา ยังต้องทุ่มเทเรื่องการสร้างความรู้อีกมาก กล่าวคือในขณะที่มหาวิทยาลัยในสามสิบอันดับแรกในเอเซีย มีจำนวนบทความทางวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์ระดับนานาชาติเฉลี่ยอยู่ในช่วง 0.51-1.15 ชิ้นต่อคน สำหรับของประเทศไทยอยู่ในช่วง 0.01-0.08 ชิ้นต่อคนเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541, หน้า 119) จากข้อมูลจะเห็นว่า มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แม้จะกำหนดการประกันคุณภาพเกี่ยวกับการเขียนบทความทางวิชาการนั้น ถ้ามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ทำได้ตามที่กำหนดไว้ ก็ยังน้อยกว่าค่าเฉลี่ยสามสิบอันดับแรกในเอเซียคือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะมีค่าเฉลี่ยเพียง 0.5 ชิ้นต่อคนต่อปี

การตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

การตรวจสอบคุณภาพการศึกษายภายในสถาบันในตัวของมันเอง เป็นกระบวนการหนึ่งในขณะเดียวกัน ก็นับได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งอันที่จริง เป็นการตรวจสอบระบบและกลไกการควบคุมคุณภาพของสถาบัน มิใช่เป็นการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาโดยตรง ตลอดจนเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน และหาทางแก้ไขปรับปรุงก่อนการประเมินภายนอก

ในขั้นตอนนี้ คณะวิชา หรือมหาวิทยาลัย หรือทบวงมหาวิทยาลัย แต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบคุณภาพเพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์ว่า คณะวิชา มหาวิทยาลัย มีระบบและกลไกกำกับ การควบคุมคุณภาพเป็นอย่างไร มีการนำระบบและกลไกดังกล่าวไปดำเนินการในลักษณะใด และปรากฏ ผลการดำเนินการเป็นประการใด พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงคุณภาพให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ การศึกษาวิเคราะห์ จะใช้รายงานการศึกษาตนเอง(SSR)พร้อมทั้งหลักฐานเอกสารต่างๆ ตลอดจน การตรวจเยี่ยมหน่วยงานและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบเข้าด้วยกัน

สำหรับการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นั้น เป็นการตรวจสอบ คุณภาพการศึกษายาภายในที่แต่ละคณะ วิชาจะต้องดำเนินการ ก่อนที่จะรับการประเมินคุณภาพการศึกษา จากองค์กรภายนอก คณะวิชาทุกคณะ วิชา ได้มีการจัดทำเอกสารคู่มือประกันคุณภาพการศึกษาและ เอกสารรายงานการศึกษาตนเอง โดยเฉพาะเอกสารรายงานการศึกษาตนเอง จะเป็นเอกสาร หลักที่ใช้ประกอบในการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา สำหรับเกณฑ์การตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ภายในของคณะ วิชา คณะ วิชา จะเป็นผู้กำหนดเกณฑ์เพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ใช้ในการตรวจสอบ ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาภายใน คณะ วิชา จะ เป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่จะเป็นกรรมการเพื่อให้มหาวิทยาลัยแต่งตั้ง สำหรับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ทุกคณะ วิชาได้รับการตรวจสอบคุณภาพการศึกษายาภายในแล้ว ส่วนเกณฑ์ผลการตัดสินในองค์ประกอบ คุณภาพของคณะ วิชาต่างๆ แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับแต่ละคณะ วิชาว่าจะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ คุณภาพใด เช่น คณะ วิชาที่ให้มีการตรวจสอบคุณภาพทุกรายการ ทุกองค์ประกอบ คือคณะสังคมศาสตร์ คณะ เกษตรศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์และคณะทันตแพทยศาสตร์ คณะ วิชาที่ให้แต่ละองค์ประกอบมีอย่าง น้อยร้อยละ 80 ของรายการตรวจสอบ ถือว่ารับรองคือ คณะศึกษาศาสตร์ คณะ วิชาที่ให้แต่ละ องค์ประกอบมีอย่างน้อยร้อยละ 75 ของรายการตรวจสอบถือว่ารับรองคือ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะ วิชาที่ให้แต่ละ องค์ประกอบมีอย่างน้อยร้อยละ 50 ของรายการตรวจสอบถือว่ารับรองคือ คณะบริหารธุรกิจและคณะ เทคนิคการแพทย์

ดังนั้น บนพื้นฐานที่ว่าด้วยเกณฑ์ดังกล่าว คุณภาพการศึกษาของแต่ละคณะ วิชาย่อมแตกต่างกัน เนื่องจากการให้ความสำคัญกับองค์ประกอบคุณภาพแต่ละองค์ประกอบไม่เท่ากัน ตลอดจนดัชนี บังชี้คุณภาพของแต่ละคณะ วิชา ก็แตกต่างกันอีกด้วยเช่นกัน จากการตรวจสอบคุณภาพการศึกษายาภายใน ของคณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพการศึกษายาภายในของคณะ วิชาต่างๆ ปรากฏว่า คณะ วิชาที่สังกัด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นั้น มีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน จุดอ่อนที่พบเกือบทุกคณะ วิชาและที่จะต้องมีการ

ปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ ขาดแผนปฏิบัติงานประจำปี การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในคณะวิชาไม่ทั่วถึง การประเมินแผนงานไม่ชัดเจน การวัดผลบางกระบวนการวิชาไม่กำหนดสัดส่วนการประเมิน การจัดทำประมวลวิชา และแผนการสอนไม่ครบทุกกระบวนการวิชา ระบบอาจารย์ที่ปรึกษายังไม่ครอบคลุมและทั่วถึง งานวิจัยและแหล่งเงินทุนวิจัยบางส่วนไม่เปิดเผย อาจารย์มีผลงานวิจัยน้อยเมื่อเทียบกับอาจารย์ทั้งหมด ขาดการประเมินผลงานการให้บริการวิชาการแก่ชุมชน การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ไม่มีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน ระบบฐานข้อมูลไม่ครอบคลุมทุกภารกิจ ฯลฯ จากจุดอ่อนดังที่กล่าวมานี้ คณะวิชาสามารถที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ เช่น จัดทำแผนประจำปี จัดให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในคณะวิชาอย่างทั่วถึง ให้มีการจัดทำประมวลวิชาและแผนการสอนให้ครบทุกวิชา เป็นต้น

การประเมินคุณภาพการศึกษา

การประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นขั้นตอนต่อเนื่องจากการตรวจสอบคุณภาพของระบบ การประกันคุณภาพการศึกษา เนื่องจากการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของอุดมศึกษา เป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งเพื่อความอยู่รอด เพื่อการพัฒนา และเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งในระยะสั้นและระยะยาวของประเทศ เครื่องมือสำคัญที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา ดังกล่าวข้างต้นอย่างต่อเนื่อง ก็คือการประเมินคุณภาพการศึกษา (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2544, หน้า 7) ในปีพ.ศ.2543 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 เรียกโดยย่อว่า สมศ. โดยกำหนดให้ สมศ. มีอำนาจหน้าที่หลักในการพัฒนาระบบประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบ แนวทาง และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพของสถานศึกษา ในการดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ได้มีการศึกษาและกำหนดดัชนีการประเมินขึ้น เพื่อใช้ดัชนีดังกล่าวเป็นเครื่องแสดงถึงผลการจัดการศึกษาให้สาธารณชนทราบและเพื่อให้กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกที่อาศัยดัชนีและเกณฑ์ดังกล่าว เป็นเครื่องผลักดันให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง องค์ประกอบคุณภาพ การประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาที่ สมศ. จัดทำขึ้น มีด้วยกันทั้งหมด 8 องค์ประกอบ คือ 1. คุณภาพบัณฑิต 2. การเรียนรู้ 3. การสนับสนุนการเรียนรู้ 4. การบริหารจัดการ 5. การวิจัยและ

งานสร้างสรรค์ 6. การบริการวิชาการ 7. การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และ 8. ระบบการประกันคุณภาพภายใน โดยมีดัชนีบ่งชี้จำนวน 26 ดัชนี ซึ่งครอบคลุมทั้ง 8 องค์ประกอบ

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ก็ได้มีการดำเนินการให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาและการเขียนรายงานการประเมินตนเอง (Self Assessment Report : SAR) แก่ผู้บริหารและบุคลากร รวมทั้งให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษาได้มีประสบการณ์ในการเขียนรายงานประเมินตนเอง เพื่อเตรียมรองรับการประเมินจากภายนอกด้วย โดยได้จัดทำดัชนีวัดคุณภาพ/ผลการดำเนินงาน (Key Quality/Performance Indicators ; KQI/KPI) การประเมินคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย ซึ่งครอบคลุมทั้ง 9 องค์ประกอบของทบวงมหาวิทยาลัยและของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งประกอบด้วย 1. ปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ ภารกิจ นโยบาย และแผนปฏิบัติการ 2. การเรียนการสอน 3. การพัฒนาและสนับสนุนนักศึกษา 4. การวิจัย 5. การบริการวิชาการแก่ชุมชน 6. การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม 7. การบริหารจัดการบริหารงาน 8. การเงินและงบประมาณ และ 9. ระบบกลไกการประกันคุณภาพ โดยมีดัชนีคุณภาพ/ผลการดำเนินงานการประเมินคุณภาพการศึกษาจำนวน 65 ดัชนี อนึ่ง จะเห็นว่า ดัชนีคุณภาพ/ผลการดำเนินงานการประเมินคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีความครอบคลุมและมีปริมาณมากกว่าทั้งดัชนีประเมินและองค์ประกอบการประเมินของ สมศ.

จากการศึกษาดัชนีสมรรถนะ (Performance Index) การประเมินคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษาของ สมศ. และดัชนีวัดคุณภาพ/ผลการดำเนินงานการประเมินคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่า ดัชนีที่นำมาใช้ในการประเมินภายนอก ส่วนมากมีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ ที่สามารถวัด จัดเก็บ ตรวจสอบได้ และมีความชัดเจนเป็นรูปธรรม การมีข้อมูลเชิงปริมาณอาจทำให้เป็นการช่วยลดอคติในการตีความ เนื่องจากมีตัวเลขหรือสถิติที่แน่นอนไม่สามารถใช้ความรู้สึกมาตีความได้ เช่น จำนวนนักศึกษาเต็มเวลาต่ออาจารย์ประจำ จำนวนเงินสนับสนุนการวิจัยภายนอกต่ออาจารย์ประจำทุกระดับ งบประมาณดำเนินการต่อนักศึกษาเต็มเวลา เป็นต้น แหล่งข้อมูล มาจากการประกันคุณภาพภายในของคณะวิชา มหาวิทยาลัย และการวิจัยสถาบัน ดังนั้น การกำหนดดัชนีและเกณฑ์สำหรับการประเมินภายนอก ควรมีทั้งดัชนีเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ในภารกิจที่ซับซ้อน ควรมีฐานข้อมูลปกติและงานวิจัยสถาบันเพื่อการมีข้อมูลประเมินตนเองอย่างต่อเนื่อง ควรสะท้อนเอกลักษณ์และเป้าหมายของตนเองในการกำหนดดัชนีและ เกณฑ์ที่เน้นการช่วยพัฒนาสถาบัน

ดัชนีควรแยกเป็นดัชนีเชิงกระบวนการเพื่อพัฒนาระบบ และดัชนีเชิงผลลัพธ์หรือสัมฤทธิ์ผลเพื่อความชัดเจนต่อสาธารณชน ควรประสานงานกันระหว่างดัชนีของหน่วยงานกับของ สมศ. และควรมีดัชนีที่บ่งบอกถึง เอกลักษณ์ของสถาบัน

ในการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาแต่ละแห่ง สมศ. จะทำการคัดเลือกผู้ประเมินภายนอกที่ผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองจากสมศ. ให้ทำการประเมินตามข้อกำหนดของสมศ. คุณสมบัติของผู้ประเมินภายนอก ของ สมศ. จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ภารกิจ ของสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งการบริหาร การศึกษาระดับอุดมศึกษา หลักสูตร การจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษา สำหรับผู้ตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรผู้ตรวจสอบคุณภาพของทบวงมหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานที่ทบวงมหาวิทยาลัยเห็นชอบ โดยมีคุณสมบัติคือ จะต้องมีความรู้ทางวิชาการตั้งแต่รองศาสตราจารย์ขึ้นไป หรือมีตำแหน่งทางวิชาการระดับผู้ช่วยศาสตราจารย์ แต่มีประสบการณ์ด้านบริหารไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือมีตำแหน่งทางการบริหารระดับรองคณบดีขึ้นไป มีความรู้ความสามารถด้านประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีประสบการณ์ในด้านการสอน การวิจัย เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นว่า คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย จะเน้นคุณสมบัติด้านตำแหน่งทางวิชาการ ตำแหน่งด้านบริหารงาน และประสบการณ์ด้านการบริหารงาน ส่วนคุณสมบัติของผู้ประเมินภายนอกของ สมศ. จะเน้นคุณสมบัติด้านคุณวุฒิ คือ ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า เนื่องจากการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นการศึกษาในระดับสูงที่มุ่งพัฒนาคนเพื่อเข้าสู่วิชาชีพต่างๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ รวมทั้งมุ่งเน้นที่จะพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ ให้เกิดขึ้น เพื่อเป็นฐานสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถทางวิชาการตลอดจนการพัฒนาและถ่ายทอด เทคโนโลยีระดับสูงให้กับประเทศชาติ ดังนั้น ผู้ที่จะทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถาบัน อุดมศึกษา จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในการตรวจสอบคุณภาพ การศึกษาและประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ตลอดจนมีประสบการณ์ในด้านการบริหารอุดมศึกษา มีประสบการณ์การวิจัย มีทักษะในการคิด วิเคราะห์ในแนวกว้างและแนวลึก พร้อมทั้งมีความโปร่งใส และเป็นกลางในการปฏิบัติงาน

การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่ง จะมีการประเมินอย่างน้อย 5 ปีต่อครั้ง นับตั้งแต่การประเมินคุณภาพภายนอกครั้งสุดท้าย ดังนั้น การประเมินคุณภาพภายนอก จำเป็นจะต้อง

มีการประเมินพันธกิจทั้ง 4 ด้าน ของสถาบันอุดมศึกษา คือ การผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมไปพร้อมกัน และส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง เพราะถ้าหากขาดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง อาจทำให้มหาวิทยาลัยบางแห่ง อาจหยุดการพัฒนา และจะเริ่มดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาใหม่ ก็ต่อเมื่อจะมีการประเมินคุณภาพภายนอก

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพ และมาตรฐานทางวิชาการและวิชาชีพเป็นที่ยอมรับ มีความทัดเทียมและสามารถแข่งขันในระดับนานาชาติได้ โดยจัดให้มีระบบ กลไก และการกำหนดดัชนีชี้วัดคุณภาพในการปฏิบัติภายในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาได้บรรลุ ประสิทธิภาพ และปริมาณ ในการสร้างปัญญา ความเชี่ยวชาญ และมีคุณธรรมให้กับบัณฑิต ตลอดจนการแสวงหาความรู้ใหม่ การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง บนพื้นฐานของการรับผิดชอบต่อผู้เรียนและสังคม ดังนั้น การประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย จะประสบผลสำเร็จหรือไม่นั้น ก็ไม่มีความแตกต่างไปจากเรื่องการปฏิรูปองค์กรต่างๆ เช่น การปฏิรูปราชการ การปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น คือ บุคคลประเภทต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งสามารถแบ่งบุคคลเหล่านั้นออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เรียกร้องและสนับสนุน

2. กลุ่มที่รับผิดชอบโดยตรง (รุ่ง แก้วแดง, 2540, หน้า 179-199)

กลุ่มที่เรียกร้องและสนับสนุน ได้แก่ ลูกค้า หรือผู้รับบริการ ประชาชน นิสิต นักศึกษา สื่อมวลชน และรัฐบาล เป็นต้น ความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการผลักดันการประกันคุณภาพการศึกษา เพราะผู้รับบริการ มีสิทธิที่จะเลือกรับบริการในสถาบันที่ตนเองพึงพอใจ

กลุ่มผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง คณะทำงาน การประกันคุณภาพการศึกษา ข้าราชการ และลูกจ้าง

ในการประกันคุณภาพการศึกษานั้น ปัจจัยสำคัญที่สุดคือตัวผู้บริหารเอง โดยเฉพาะในระดับมหาวิทยาลัย และระดับคณะวิชา ดังนั้น ผู้บริหารเหล่านั้นควรจะเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ 1. เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจ และที่สำคัญก็คือ มองเห็นความจำเป็น ความสำคัญ การประกันคุณภาพการศึกษา 2. มีเจตคติที่ดีต่อการประกันคุณภาพการศึกษา 3. มีความตั้งใจและความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา เพราะเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา ต้องใช้ความ

พยายาม และที่สำคัญก็คือ ต้องใช้ความอดทนและความกล้าหาญค่อนข้างมาก จึงจะสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ และ 4. ผู้บริหาร ต้องเป็นผู้ลงมือดำเนินการเอง ทั้งนี้ เนื่องจากการประกันคุณภาพการศึกษานั้น ต้องการสิ่งที่เรียกว่าภาวะผู้นำที่ค่อนข้างสูงมาก

คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งมีส่วนสำคัญยิ่งเช่นกันในการผลักดันให้เกิดการประกันคุณภาพการศึกษา ต้องมีคุณสมบัติคือ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา มีความเข้าใจในสถานการณ์ เหตุผล และความจำเป็นในการประกันคุณภาพการศึกษามีเจตคติที่ดีต่อการประกันคุณภาพการศึกษา มีความตั้งใจอันแน่วแน่ที่จะทำงานนี้ และจะต้องเป็นคนที่เสียสละเพราะการประกันคุณภาพการศึกษานั้น คณะทำงานจะต้องทำงานหนัก เพราะจะต้องทำการศึกษา ทำความเข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา จะต้องคิด จะต้องพยายามปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา และในขณะเดียวกัน ก็จะต้องเป็นคนหนักแน่น เพราะการประกันคุณภาพการศึกษานั้น จะต้องมีคนไม่เห็นด้วยอย่างแน่นอน

ข้าราชการและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะวิชา ก็มีส่วนสำคัญเช่นกันในการประกันคุณภาพการศึกษา ถ้าหากข้าราชการและลูกจ้าง มีอคติต่อการประกันคุณภาพการศึกษา ก็อาจเกิดการต่อต้านการประกันคุณภาพการศึกษาได้ และการต่อต้านนี้ อาจเกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ เช่น การพูดที่ทำให้ข้าราชการคนอื่น ๆ ไม่เข้าใจ สับสน สร้างภาพลบให้กับการประกันคุณภาพการศึกษา โดยพยายามทำให้เห็นว่า การประกันคุณภาพการศึกษานั้น ทำให้มีภาระงานเพิ่มมากขึ้น เสียเวลา เป็นต้น ดังนั้น ผู้บริหารของหน่วยงาน จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ดี สร้างเจตคติที่ดี และขอความร่วมมือจากข้าราชการและลูกจ้างให้ได้

จะเห็นได้ว่า ทุกองค์ประกอบหรือเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของการประกันคุณภาพการศึกษานั้น เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับคนเป็นหลัก เพราะการประกันคุณภาพการศึกษา ในท้ายที่สุดจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคน ถ้าหากไม่สามารถสร้างความเข้าใจ สร้างเจตคติที่ดี และไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการทุกระดับแล้ว โอกาสที่จะประกันคุณภาพการศึกษา คงมีไม่มากนัก ในทางกลับกัน ถ้าหากผู้ที่ทำประกันคุณภาพการศึกษาเข้าใจ และเห็นความสำคัญของกระบวนการที่จะทำให้นุคคลทุกกลุ่มมีความรู้ ความเข้าใจอย่างรอบคอบแล้ว โอกาสที่จะประกันคุณภาพการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จย่อมมีมากขึ้น

การประกันคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงทำให้แนวทางการประกันคุณภาพการศึกษาของ

มหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยใช้องค์ประกอบคุณภาพเหมือนกัน ตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด ทบวงมหาวิทยาลัยได้แจ้งแก่มหาวิทยาลัยต่างๆ ว่า ในขณะที่การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย "ยึดหลักการให้เสรีภาพทางวิชาการ (Academic freedom) และควมมีอิสระในการดำเนินการของสถาบัน (Institutional autonomy) เพื่อความมีคุณภาพภายในสถาบันอย่างเต็มที่" แต่กลับอ้างมติคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยในคราวประชุมครั้งที่ 5/2541 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2541 และมติคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 ที่เห็นชอบกับองค์ประกอบคุณภาพสำหรับการประกันคุณภาพของทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยนำไปเป็นแนวทางในการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยนั้นๆ" ในขณะที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีบริบท ปรัชญา วัฒนธรรม วัตถุประสงค์ และวิสัยทัศน์แตกต่างกัน จึงทำให้ไม่แน่ใจว่า การประกันคุณภาพการศึกษาที่ใช้องค์ประกอบคุณภาพเหมือนกัน จะทำให้มหาวิทยาลัยมีคุณภาพทัดเทียมกัน ดังนั้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีคุณภาพทางการศึกษาเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ หรือในระดับสากล มหาวิทยาลัย ควรจะจัดทำดัชนีและองค์ประกอบคุณภาพของการประกันคุณภาพการศึกษาที่บ่งบอกถึง เอกลักษณ์และความเชี่ยวชาญของสถาบันให้มากที่สุด เพราะถ้ามหาวิทยาลัยกำหนดองค์ประกอบคุณภาพตรงกับความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ก็ย่อมนำมาซึ่งคุณภาพ และสอดคล้องกับหลักการที่ว่า มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพทางวิชาการ และควมมีอิสระในการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา