

# กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน : โอกาสและความท้าทาย

## ASEAN Reference Qualification Framework

ศุภชัย ยาวะประภาส<sup>1</sup> | Supachai Yavaprabhas

### บทคัดย่อ

การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ทำให้ต่อไปอาเซียนจะกลายเป็น “ตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน” การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือในอาเซียนจะสะดวกขึ้น บัณฑิตที่จบการศึกษาในประเทศหนึ่งมีโอกาสที่จะไปทำงานในประเทศอื่นในอาเซียน ปัจจุบันผู้รับผิดชอบระดับสูงด้านเศรษฐกิจและด้านการศึกษาของประเทศต่างๆ ในอาเซียนได้ร่วมมือกันพัฒนากรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนขึ้นมาเพื่อเป็นสะพาน “เชื่อม” กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ และกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติตามระดับการศึกษาต่างๆ เข้าด้วยกัน อันจะเป็นการเชื่อมระบบการศึกษาของประเทศต่างๆ ในอาเซียนเข้าด้วยกัน แต่กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน เป็นเพียงกรอบมหภาคเท่านั้น กรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติตามระดับการศึกษาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติและกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอาชีวศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นระดับคุณวุฒิที่จะเปิดไปสู่ตลาดแรงงานจะเป็นบททดสอบที่ท้าทายระบบการศึกษาของทุกประเทศในอาเซียน บทเรียนจากการนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติของประเทศไทยไปปฏิบัติอาจเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนให้ประสบความสำเร็จในอนาคต

**คำสำคัญ :** กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

<sup>1</sup> ศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อดีตผู้อำนวยการเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network) อดีตผู้อำนวยการศูนย์ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าด้วยการศึกษาและการพัฒนา (SEAMEO RIHED)

## ABSTRACT

Transforming ASEAN into ASEAN Economic Community in 2015 shall make ASEAN become a “single market and production base”. This will ease the movement of skilled labors within the region. Graduates will have opportunities to seek jobs not only in their own countries but also in other ASEAN countries. At present, those high-level-officers responsible for economics and education in ASEAN have developed the so-called “ASEAN Reference Qualification Framework”. This framework is aimed to connect the National Qualification Framework and Higher Education Qualification Framework of every ASEAN country. Nevertheless, this ASEAN Reference Qualification Framework is only a macro - framework. The National Higher Education Qualification Framework and the National Vocational Education Qualification Framework of each ASEAN country, which serve as tools for opening a gateway to labor markets, will be the real tests for every ASEAN country. Lessons learned from applying Thailand’s Higher Education Qualification Framework into practice should be beneficial for bringing ASEAN Reference Qualification Framework into life.

**Keywords :** ASEAN Reference Qualification Framework, National Qualification Framework, National Higher Education Qualification Framework, Policy Implementation

### บทนำ

ในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) จะเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ และจะนำไปสู่โอกาสในการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีในประเทศกลุ่มอาเซียนทั้งในด้านสินค้าและบริการ ทุน และแรงงานมีฝีมือ อันจะนำอาเซียนไปสู่การเป็น “ตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน” (Single Market and Production Base) และส่งผลให้อาเซียนเป็นกลุ่มเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ และมีอำนาจต่อรองทางการค้า

และการเมืองสูง อย่างไรก็ตามบทเรียนของสหภาพยุโรปบอกให้ทราบว่า การจะบรรลุผลสำเร็จของการเป็น “ตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน” ได้นั้น ฐานทางสังคม โดยเฉพาะระบบการศึกษาของกลุ่มประเทศอาเซียนต้องได้รับการพัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือกันไปในเวลาเดียวกันด้วย มิฉะนั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือที่กำหนดไว้จะทำได้ลำบาก เครื่องมือหนึ่งที่สหภาพยุโรปใช้ในการ “เชื่อม” (Connect) ระบบการศึกษาของประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรปเข้าด้วยกัน ก็คือ การพัฒนากรอบคุณวุฒิ (Qualification Framework) ทั้งในระดับชาติ ที่เรียกว่ากรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (National Qualification Framework) และกรอบคุณวุฒิแห่งยุโรป (European Qualification Framework) ประเทศในกลุ่มอาเซียนก็อยู่ในระหว่างการพัฒนากรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศ และก้าวที่กำลังดำเนินการไปพร้อมๆ กัน คือ การพัฒนากรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน (ASEAN Reference Qualification Framework) เนื่องจากเห็นความสำคัญของการพัฒนากรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนและการนำกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนไปปฏิบัติ ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอสาระที่ควรทราบ ในเรื่องนี้ให้รับทราบและนำไปพิจารณาต่อไป โดยในบทความนี้จะกล่าวถึงหัวข้อต่อไปนี้ 1) กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติคืออะไร 2) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติคืออะไร 3) กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนคืออะไร 4) ปัญหาในการนำไปปฏิบัติ : เรียนรู้จากกรณีกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ และ 5) การผลักดันกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน : โอกาสและความท้าทาย

### กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติคืออะไร

ก่อนที่จะกล่าวถึงกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ผู้เขียนขอกล่าวถึงกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ และกรอบคุณวุฒิแห่งชาติเสียก่อน เนื่องจากทั้งสามกรอบเกี่ยวข้องและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติเป็นเซตย่อยของกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ซึ่งต่อไปจะมีส่วนหนึ่งหรือส่วนใหญ่เป็นเซตย่อยของกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน หรืออย่างน้อยจะต้องอ้างอิง หรือเทียบเคียงกับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนได้ ในการ “สร้าง” กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (มคอ.) นั้นผู้รับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในขณะที่การ “สร้าง” กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ มีสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

ส่วนการ “สร้าง” กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนและการเทียบเคียงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ กับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ผู้รับผิดชอบที่เป็นทางการ คือ สำนักงานเลขาธิการอาเซียน และผู้ร่วมดำเนินการหลักจากประเทศไทย คือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำหรับประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียนนั้นจะได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่อง “การศึกษาและคุณภาพการศึกษา” ของประเทศนั้นๆ

สำหรับกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ หรือที่มักเรียกย่อๆ ว่า มคอ. นั้น ตั้งแต่มีการประกาศใช้กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติอย่างเป็นทางการเมื่อกรกฎาคม พ.ศ. 2552 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้จัดการประชุม สัมมนา และเผยแพร่เรื่องราวเกี่ยวกับกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติเรื่อยมา แต่เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ขอยกนิยามของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ มาเพื่อให้ทราบอีกครั้งหนึ่ง ดังนี้

“กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา เป็นกรอบที่แสดงระบบคุณวุฒิการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ระดับคุณวุฒิ การแบ่งสายวิชา ความเชื่อมโยงต่อเนื่องจากคุณวุฒิระดับหนึ่งไปสู่ระดับที่สูงขึ้น มาตรฐานผลการเรียนรู้ของแต่ละระดับคุณวุฒิซึ่งเพิ่มสูงขึ้นตามระดับของคุณวุฒิ ลักษณะของหลักสูตรในแต่ละระดับคุณวุฒิ ปริมาณการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับเวลาที่ต้องใช้ การเปิดโอกาสให้เทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งระบบและกลไกที่ให้ความมั่นใจในประสิทธิภาพการดำเนินงานตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ ของสถาบันอุดมศึกษาว่าสามารถผลิตบัณฑิตให้บรรลุคุณภาพตามมาตรฐานผลการเรียนรู้” (จิรณี ตันศิริตวันวงศ์, Online)

หลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ และเป็นเรื่อง “ใหม่” สำหรับการจัดการการอุดมศึกษาในประเทศไทยในช่วงเวลานั้น คือ เรื่อง “ผลการเรียนรู้” หรือที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Learning Outcomes” ซึ่งผลการเรียนรู้นี้จะเชื่อมโยงกับระดับคุณวุฒิ ซึ่งมี 6 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 คือ ระดับอนุปริญญา ระดับที่ 2 คือ ระดับปริญญาตรี ระดับที่ 3 คือ ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต ระดับที่ 4 คือ ระดับปริญญาโท ระดับที่ 5 คือ ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง และระดับที่ 6 คือ ระดับปริญญาเอก ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับ

อุดมศึกษา พ.ศ. 2552 กำหนดให้คุณภาพของบัณฑิตทุกระดับคุณวุฒิและสาขา/สาขาวิชาต่างๆ ต้องเป็นไปตามมาตรฐานผลการเรียนรู้อย่างน้อย 5 ด้าน คือ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ด้านความรู้ ด้านทักษะทางปัญญา ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ และด้านทักษะการวิเคราะห์ทางตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ สถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดมาตรฐานผลการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นจาก 5 ด้าน นี้ได้ เมื่อมีการนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ โครงสร้างและเนื้อหาของหลักสูตร รายวิชาต่างๆ ที่กำหนดไว้ในหลักสูตร คุณสมบัติของอาจารย์ผู้บริหารหลักสูตร และ อาจารย์ผู้สอนประจำหลักสูตร วิธีการสอน และการวัดผลต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาและกรอบมาตรฐานคุณวุฒิของสาขา/สาขาวิชานั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อบรรลุผลการเรียนรู้อย่างน้อย 5 ด้าน ตามที่กล่าวแล้ว ในการติดตามเพื่อให้แน่ใจว่าสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ได้ดำเนินการตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา แห่งชาติหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือ “สกอ.” กำหนดให้มีการตรวจ ประเมินเพื่อประกันคุณภาพภายในสถาบันอุดมศึกษา เป็นประจำทุกปี และสำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ “สมศ.” ทำการตรวจประเมิน เพื่อประกัน คุณภาพทุกๆ 5 ปี และ เกณฑ์หนึ่งที่คณะผู้ตรวจประเมินทั้งการประกันคุณภาพภายใน โดย สกอ. และประกันคุณภาพภายนอกโดย สมศ. จะตรวจสอบก็คือ การดำเนินการตามกรอบ มาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ และในการตรวจประเมินรอบต่อไปจะเป็น การตรวจประเมินในระดับหลักสูตร เพื่อประกันว่าบัณฑิตที่จบการศึกษามีคุณลักษณะ ที่พึงประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ/สาขาวิชา นั้นๆ หรือไม่

### กรอบคุณวุฒิแห่งชาติคืออะไร

การดำเนินการตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ และการตรวจ ประเมินเป็นประจำทุกปี โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และการตรวจ ประเมินทุกๆ 5 ปี โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นหลัก ประกันหนึ่งว่า บัณฑิตที่จบการศึกษามีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามที่กำหนดไว้ แต่ขณะ เดียวกันก็ต้องมีเครื่องมือที่เชื่อมโยงผลการเรียนรู้ในระดับอุดมศึกษา และการศึกษา

ในระดับอื่นๆ เข้าด้วยกัน เครื่องมือที่ว่า คือ กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่จบการศึกษาจากระบบการศึกษาของประเทศจะมีคุณลักษณะตามที่ประเทศชาติต้องการ โดยคุณลักษณะที่เกิดจากผลการเรียนรู้ที่ได้รับจากการผ่านการเรียนรู้จากการศึกษาในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษาและอุดมศึกษาต้องเชื่อมโยงสอดคล้องกันเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งต่อไปหากต้องการให้ผู้บัณฑิตจากประเทศอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียน รับทราบผลการเรียนรู้ของบัณฑิตจากระบบการศึกษาของประเทศไทย กรอบคุณวุฒิแห่งชาติของประเทศไทยก็ต้องเชื่อมโยงกับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน

ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเริ่มผลิตขอบและเริ่มผลักดัน เรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิอุดมศึกษาแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 สภาการศึกษาซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาโดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นเลขานุการ ได้ริเริ่มศึกษาและเตรียมการจัดทำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เรื่อยมาและได้เสนอ “กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ” ให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไปตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2556 ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้จัดพิมพ์ หนังสือชื่อ กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ เพื่อเผยแพร่จำนวน 2,000 เล่ม ไปเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2556 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556) และยังคงวางเอกสารไว้บนเว็บของสำนักงานให้ผู้สนใจสามารถดาวน์โหลดมาอ่านได้อย่างสะดวก ยิ่งกว่านั้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษายังจัดพิมพ์ หนังสือที่เกี่ยวข้องกับ “กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ” อีกหลายเล่ม ล่าสุดคือการพัฒนากรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่กรอบประชาคมอาเซียน (พ.ศ. 2558) และ แผนการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติ (2558) แต่คำว่า “กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ” และความเป็นมาของ “กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ” ก็ยังอาจจะเป็นเรื่องที่รู้และเข้าใจกันในกลุ่มคนที่รับผิดชอบโดยตรง ในขณะที่ผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมทั้งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษายังอาจจะไม่คุ้นชิน

จากหนังสือเรื่อง กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ทำให้ทราบว่าก่อนได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2556 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้มีการศึกษาวิเคราะห์วิจัย เรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี และยังได้เข้าร่วมประชุมและศึกษาดูงานจากประเทศต้นแบบที่ใช้กรอบคุณวุฒิแห่งชาติจนประสบผลสำเร็จ รวมถึงมีการจัดประชุมระดมความคิดเห็นระหว่าง

หน่วยงาน องค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศ และนำองค์ความรู้ที่ได้มาสังเคราะห์เป็น (ร่าง) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ เสนอคณะกรรมการสภาการศึกษาด้านนโยบายและแผนการศึกษา คณะกรรมการสภาการศึกษา และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556 : 5) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้จัดทำหนังสือเพื่อเผยแพร่หลักการและแนวคิดเรื่องนี้ ซึ่งได้แก่หนังสือ **กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ** ในหนังสือเล่มนี้เนื้อหาที่นำเสนอ ได้แก่ สารสำคัญของกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ อันประกอบด้วย หลักการสำคัญของกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ นิยามของศัพท์ที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ของกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ โครงสร้างกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ยุทธศาสตร์/มาตรการการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติ และเงื่อนไขความสำเร็จ อย่างไรก็ตามเนื่องจากเรื่องราวเกี่ยวกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติอาจเป็นเรื่องที่ผู้คนที่เกี่ยวข้องทราบเป็นอย่างดี แต่ผู้ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงแต่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) โดยเฉพาะ คณาจารย์ นักศึกษา และผู้ใช้บัณฑิต อาจไม่ทราบ ผู้เขียนจึงขอยกนิยามศัพท์บางคำที่ปรากฏในหนังสือนี้มาเพื่อให้ทราบเบื้องต้น ดังนี้

**กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ** หมายถึง กรอบแนวทางการเชื่อมโยง **ผลลัพธ์การเรียนรู้** ของระดับคุณวุฒิการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานการเรียนรู้ในแต่ละระดับ/ประเภทการศึกษาของผู้สำเร็จการศึกษา จำแนกตามสาขาวิชา/วิชาชีพ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย และการศึกษาระบบทวิภาคี กับ **ระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงาน** ที่ผ่านการทดสอบ วัดและประเมินผล และการเทียบโอน ตามระดับคุณวุฒิภายใต้กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

**คุณวุฒิการศึกษา** หมายถึง ข้อกำหนดการรับรองความรู้ความสามารถของผู้สำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับ/ประเภทการศึกษา จำแนกตามสาขาวิชา/วิชาชีพ ที่ผ่านการทดสอบ วัดและประเมินผล และการเทียบโอน ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาระบบทวิภาคี ภายใต้กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

**ระดับคุณวุฒิ** หมายถึง เกณฑ์บ่งชี้คุณลักษณะของความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ที่เชื่อมโยงระหว่าง ทักษะ ความรู้ และความสามารถเชิงวิชาการ ตามมาตรฐานการเรียนรู้ในแต่ละระดับ/ประเภทการศึกษา กับทักษะ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์หรือสมรรถนะจากการปฏิบัติงาน (สมรรถนะแกนกลางและสมรรถนะวิชาชีพ) ตามความต้องการของแต่ละกลุ่มสาขาวิชา/วิชาชีพ

**คุณลักษณะที่พึงประสงค์** หมายถึง คุณลักษณะของบุคคลที่สามารถแสดงออกซึ่งความรู้ ความสามารถทางด้านเจตคติ คุณธรรม จริยธรรม และกิจนิสัย ที่เป็นความต้องการของสถานประกอบการ (ภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ธุรกิจและบริการ) (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556 : 17 - 18)

จากนิยามคำว่า “กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ” จะเห็นว่ากรอบคุณวุฒิแห่งชาติจะทำหน้าที่เชื่อมโยงกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติของการศึกษาทุกระดับเข้าด้วยกัน และกรอบคุณวุฒิแห่งชาติได้กำหนด “ระดับคุณวุฒิ” ซึ่งเป็น “เกณฑ์บ่งชี้คุณลักษณะของความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์” ไว้ 9 ระดับด้วยกัน โดยกำหนดให้ระดับสูงสุด คือปริญญาเอก เป็นระดับที่ 9 ระดับที่ 8 คือ ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ระดับที่ 7 คือระดับปริญญาโท ระดับที่ 6 คือ ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต ระดับที่ 5 คือ ระดับปริญญาตรี ระดับที่ 4 คือระดับอนุปริญญา/ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ระดับที่ 3 คือ ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ระดับที่ 2 คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับที่ 1 คือระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556 : 13) นอกจากการกำหนดโครงสร้างของกรอบคุณวุฒิแห่งชาติออกเป็น 9 ระดับแล้ว ในกรอบคุณวุฒิแห่งชาติยังระบุด้วยว่าผู้ที่มีคุณวุฒิ ในแต่ละระดับมีความรู้อะไรบ้าง มีทักษะอะไรบ้าง มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์อะไรบ้าง และเมื่อนำทั้งหมดไปประยุกต์ใช้แล้วจะเป็นอย่างไรบ้าง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556 : 15 - 30) หากกล่าวให้เข้าใจงายๆ ก็คือ เมื่อผู้ใช้บัณฑิตทราบว่ามีผู้ที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา/ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งก็คือมีคุณวุฒิระดับที่ 4 ผู้ใช้บัณฑิตสามารถคาดหวังได้ว่าผู้นั้น

“สามารถปฏิบัติงานโดยใช้ความรู้ในวิชาการที่สัมพันธ์กับวิชาชีพ ในขอบเขตทั่วไปของงานที่หลากหลาย บางงานที่มีความซับซ้อนและไม่เป็นงานประจำ สามารถประยุกต์ทักษะ ความรู้ และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการจัดการ การแก้ปัญหา มีความตระหนักในการทำงานอย่างปลอดภัย การวางแผนและจัดการทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม มีส่วนร่วมในการพัฒนาวิธีการ ริเริ่มสิ่งใหม่ๆ มีความรับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น และหมู่คณะ มีส่วนร่วมที่เกี่ยวกับการวางแผน การประสานงาน และการประเมินผล คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณในวิชาชีพ”



หากผู้ใช้บัณฑิตทราบว่าผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งก็คือ มีคุณวุฒิระดับที่ 5 ผู้ใช้บัณฑิตสามารถคาดหวังได้ว่าผู้นั้น

“สามารถตรวจสอบปัญหาที่ซับซ้อน และพัฒนาแนวทางในการแก้ปัญหา ตลอดจนถึงค้นคว้า พัฒนานวัตกรรมและประยุกต์ความรู้ ทักษะ และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในวิชาการและการปฏิบัติงานที่ใช้เทคโนโลยี หรืองานวิชาชีพ ในขอบเขตที่กว้างขวางและสัมพันธ์กับวิชาชีพตามแนวทางของตนเองในการวางแผนและจัดการทรัพยากรที่เหมาะสม มีส่วนร่วมพัฒนาและริเริ่มวิธปฏิบัติ รับผิดชอบต่อตนเองและหมู่คณะ มีอิสระในการปฏิบัติงานที่ซับซ้อนหรือจัดการงานผู้อื่น มีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ และเจตคติที่ดีต่อวิชาชีพ”

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หากผู้ใช้บัณฑิตต้องการผู้ที่ “สามารถตรวจสอบปัญหาที่ซับซ้อน และพัฒนาแนวทางในการแก้ปัญหา ตลอดจนถึงค้นคว้า พัฒนานวัตกรรมและประยุกต์ความรู้” ผู้ใช้บัณฑิตต้องมุ่งการสรรหาและเลือกสรรไปที่กลุ่มที่มีคุณวุฒิระดับปริญญาตรี แต่หากตำแหน่งงานนั้นไม่ต้องการผู้ที่สามารถตรวจสอบปัญหาที่ซับซ้อนแต่ต้องการผู้ที่สามารถปฏิบัติงานได้ การสรรหาและเลือกสรรไปที่กลุ่มที่มีคุณวุฒิระดับอนุปริญญา/ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง

โครงสร้างกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ 9 ระดับนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาในแต่ละระดับจะต้องกำหนดกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติในแต่ละระดับการศึกษาให้สอดคล้องกับโครงสร้างนี้และสอดคล้องซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาในทุกระดับมุ่งสร้างผลการเรียนรู้ที่สอดคล้องกันและได้ผู้จบการศึกษาที่มีคุณลักษณะตามที่ประเทศชาติต้องการ

### กรอบคุณวุฒิอ้างอิงแห่งอาเซียนคืออะไร

ในขณะที่ประเทศไทยกำหนดระดับคุณวุฒิไว้ 9 ระดับ ประเทศอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียนก็มีการกำหนดระดับคุณวุฒิไว้เช่นเดียวกัน ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศลาว กัมพูชา มาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดไว้เป็น 8 ระดับ และประเทศอินโดนีเซีย กำหนดไว้เป็น 9 ระดับ เป็นต้น นอกจากการจำแนกเป็นระดับต่างๆ มีทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ความหมายที่แต่ละประเทศกำหนดให้กับระดับต่างๆ ก็มีทั้งที่เหมือนกันและ

แตกต่างกัน ในขณะที่ประเทศไทยกำหนดให้ปริญญาตรี คือ ระดับ 5 ปริญญาโท คือ ระดับ 7 และปริญญาเอก คือ ระดับ 9 ประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้ปริญญาตรี คือ ระดับ 6 ปริญญาโท คือ ระดับ 7 และปริญญาเอก คือ ระดับ 8 นอกจากนั้น จำนวนระดับและความหมายของ คุณวุฒิแต่ละระดับที่มีทั้งเหมือนกันและแตกต่างกันแล้ว ความครอบคลุมของผลการเรียนรู้ ที่กำหนดไว้ในกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศก็มีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงกันและส่วนที่ แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและการศึกษาของประเทศต่างๆ ในกลุ่ม อาเซียนจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบเพื่อเชื่อมโยงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของ ประเทศต่างๆ ให้สามารถเทียบเคียงกันได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจ้างงานและ การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือในกลุ่มอาเซียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556 : 10 - 12) ซึ่งก็คือ กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน นั่นเอง

ในหนังสือของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติเรื่อง**การพัฒนากรอบ คุณวุฒิแห่งชาติสู่กรอบประชาคมอาเซียน (พ.ศ. 2558)** ได้กล่าวถึง กรอบคุณวุฒิอ้างอิง อาเซียนไว้ ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556 : 20)

“กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน เป็นวิธีการเชื่อมโยงกรอบคุณวุฒิของประเทศ สมาชิกหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง โดยวิธีการเทียบเคียงกับกรอบคุณวุฒิที่เป็นแกนกลาง ทั้งนี้ กรอบคุณวุฒิของภูมิภาคอาเซียน จะทำให้เกิดการเทียบเคียงคุณวุฒิระหว่างประเทศ โดยมี หลักการในการออกแบบกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนมาจากข้อตกลงระหว่างประเทศ สมาชิกและหน่วยงานที่ได้รับเชิญจากแต่ละประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีบริบททางการศึกษา ที่แตกต่างกัน ดังนั้น กรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศจึงมีความแตกต่างกันทั้งใน ด้านระดับคุณวุฒิ ขอบเขตของผลลัพธ์การเรียนรู้ ตลอดจนระบบเทียบโอนคุณวุฒิ ดังนั้น การออกแบบกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนจึงมุ่งเน้นให้สามารถใช้งานและเชื่อมต่อกับ กรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศสมาชิกได้อย่างเป็นแกนกลาง โดยสร้างให้มีกลไก ที่มีความชัดเจนในการเทียบระดับคุณวุฒิระหว่างกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ภายใต้ ข้อกำหนด ที่ไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระบบกรอบคุณวุฒิแห่งชาติเดิม

กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนจะต้องทำหน้าที่เป็นกรอบที่ใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิง ในการเทียบเคียงคุณวุฒิระหว่างประเทศสมาชิก กรอบแกนกลางที่ใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงนี้ จะช่วยให้ประเทศต่างๆ สมาคมวิชาชีพ และสถาบันการศึกษาและฝึกอบรมในแต่ละประเทศ ใช้ในการเทียบเคียง และรับรองคุณวุฒิโดยการกำหนดระดับเทียบเคียง หรือระดับของ

ผลลัพธ์การเรียนรู้ของแต่ละคุณวุฒิ ซึ่งจะช่วยให้สามารถรับรองคุณวุฒิหรือส่วนของคุณวุฒิของประเทศอื่นได้..”

แนวคิดเรื่องกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 และพัฒนาเรื่อยมาเป็นลำดับ จนถึงปัจจุบันคณะทำงานเรื่องกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน (Task Force on ASEAN Qualification Reference framework) ที่ตั้งขึ้นโดยที่ประชุมรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจแห่งอาเซียน (ASEAN Economic Ministers) และที่ประชุมรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการศึกษาแห่งอาเซียน (ASEAN Education Ministers) ได้ประชุมปรึกษาหารือกันหลายครั้งและที่ประชุมรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจแห่งอาเซียนและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการศึกษาแห่งอาเซียนได้ให้ความเห็นชอบกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนเรียบร้อยแล้ว ในปี พ.ศ. 2559 ประเทศต่างๆ จะเริ่มกระบวนการเทียบเคียงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศให้เข้ากับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนภายใต้หลักการของความสมัครใจ และคาดว่าจะการเทียบเคียงจะเสร็จสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2561 (สำนักงานเลขาธิการอาเซียน, Online)

### ปัญหาในการนำไปปฏิบัติ : เรียนรู้จากกรณีกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา

ผู้นำอาเซียนหวังที่จะเห็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปลายปี พ.ศ. 2558 อันจะนำอาเซียนไปสู่การเป็น “ตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน” แรงงานฝีมือในอาเซียน สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี แต่ในทางปฏิบัตินั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรีจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อระบบการศึกษาของประเทศต่างๆ ในกลุ่มอาเซียนสามารถเทียบเคียงกันได้ นายจ้างในประเทศที่ต้องการจ้างงานบัณฑิตที่จบจากประเทศอื่น (ประเทศที่สอง) ต้องการทราบว่า คุณวุฒิทางการศึกษาที่บัณฑิตได้รับเมื่อเทียบเคียงกับบัณฑิตที่จบจากประเทศตนเองหรือบัณฑิตจากอีกประเทศหนึ่ง (ประเทศที่สาม) แล้วแตกต่างกันหรือเหมือนกัน บัณฑิตที่จบวุฒิกการศึกษาเดียวกันแต่จบจากสถาบันการศึกษาในประเทศที่ต่างกัน มีความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะอื่นที่เหมือนกัน หรือแตกต่างกันเหมือนกันในเรื่องอะไรบ้าง และแตกต่างกันในเรื่องอะไรบ้าง เครื่องมือที่จะช่วยให้เกิดการเทียบเคียงกันได้ คือ กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน แต่ขณะเดียวกันทุกประเทศต้องสร้างกรอบคุณวุฒิแห่งชาติและต้องมีกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติและกรอบ

มาตรฐานคุณวุฒิระดับอาชีวศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นระดับคุณวุฒิที่จำเป็นต่อการทำงาน และที่สำคัญที่สุด คือ กรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติในระดับต่างๆ ที่กำหนดขึ้นนั้น ต้องมีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง และต้องมีระบบในการตรวจประเมินคุณภาพอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ หากมีกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติแต่ไม่มีการตรวจประเมินว่าสถานศึกษามีการปฏิบัติให้เป็นตามกรอบที่วางไว้หรือไม่ เพียงไร หรือมีระบบการตรวจประเมินแต่ระบบที่วางไว้ไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง การเทียบเคียงระดับคุณวุฒิของบัณฑิตที่จบการศึกษาจากสถาบันการศึกษาทั้งจากภายในประเทศเดียวกัน และระหว่างประเทศก็ทำไม่ได้ ประเด็นที่เป็นปัญหามากไม่ใช่ประเด็นในขั้นตอนของการออกแบบและวางกรอบนโยบาย และการสร้างนโยบายตามแบบและกรอบที่วางไว้ แต่เป็นประเด็นในขั้นตอนของการนำไปปฏิบัติ ดังนั้น ประเด็นที่ผู้บริหารต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานในแต่ละระดับการศึกษา หากพิจารณาจากกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นกรอบที่กำหนดระดับวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับที่ 5 จนถึงระดับที่ 9 ความสำเร็จในการนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติ จะส่งผลต่อความสำเร็จของกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ และจะมีผลต่อความสำเร็จของกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน บทเรียนจากการนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัตินั้นจะเป็นบทเรียนให้กับการนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอื่น กรอบคุณวุฒิแห่งชาติและกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนไปปฏิบัติได้

ตามที่กล่าวในตอนต้นแล้วว่าในการ “สร้าง” กรอบมาตรฐานคุณวุฒิอุดมศึกษาแห่งชาติ (มคอ.) นั้น ผู้รับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในขณะที่การ “สร้าง” กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ มีสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ส่วนการ “สร้าง” กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ผู้รับผิดชอบที่เป็นทางการ คือ สำนักงานเลขาธิการอาเซียน และผู้ร่วมดำเนินการหลักจากประเทศไทย คือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำหรับประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียนนั้นจะได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่อง “การศึกษาและคุณภาพการศึกษา” ของประเทศนั้นๆ หากติดตามการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จะพบว่า หน่วยงานทั้ง 2 แห่ง ผลักดันเรื่องที่ตนรับผิดชอบเต็มที่ทั้งในแง่มุ่งทางสารัตถะ และแง่มุ่งทางปฏิบัติในการสร้างความรับรู้และผลักดันให้เกิดผล อย่างไรก็ตามแม้สำนักงานคณะกรรมการ

การอุดมศึกษา จะมีการเตรียมการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 มีการศึกษาวิจัยเพื่อออกแบบและจัดทำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา (มคอ.) โดยผู้ทรงคุณวุฒิและทีมงานจากมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศ มีการประชุมสัมมนาระดมสมอง มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ มีการจัดทำเอกสาร มีการจัดทำคู่มือเผยแพร่ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, Online) แต่เมื่อมีการประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2552 และประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่อง แนวปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2552 ซึ่งหมายถึงการนำหลักการและแนวคิดเรื่อง “กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา” ไปปฏิบัติ เสียงคัดค้านจากบรรดาคณาจารย์จำนวนหนึ่งก็ปรากฏให้เห็นในสื่อต่างๆ และยังมีเสียงคัดค้านอยู่จนถึงวันนี้ ประเด็นที่น่าสนใจ คือ แนวคิดที่มาจากกร่างจากผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีผู้เชี่ยวชาญจากประเทศที่เคยผ่านกระบวนการออกแบบและนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาของประเทศตนเอง ไปใช้มาแล้ว ผ่านการไตร่ตรองอย่างรอบคอบจากผู้เกี่ยวข้อง โดยการจัดสัมมนาระดมความเห็นหลายครั้ง และผ่านคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งมีตัวแทนทั้งจากมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนเป็นกรรมการ เหตุใด เมื่อนำไปใช้จึงมีการต่อต้านทั้งที่แสดงออกอย่างชัดเจน แข็งกร้าวและรุนแรง และที่แสดงออกอย่างซ่อนเร้นแต่หนักแน่น

ตามทฤษฎีแล้วปัจจัยที่มีผลต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติมีหลายปัจจัยด้วยกัน แต่หากพิจารณาให้เข้าใจง่ายๆ อาจแยกเหตุที่ทำให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จอย่างจริงจังออกเป็น 1) นโยบายไม่ดี (Bad Policy) 2) การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายไม่ดี (Bad Execution) และ 3) โชคไม่ดี (Bad Luck) เมื่อพิจารณาจากปัจจัย 3 ปัจจัยนี้ จะพบว่า นโยบายเรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาเป็นนโยบายที่ผ่านการออกแบบอย่างเป็นระบบ มีการศึกษาวิจัยรองรับ รวมทั้งเป็นแนวคิดและหลักการที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอาเซียน คือ มาเลเซียและฟิลิปปินส์ ก็มีการนำหลักการและแนวคิดนี้ไปใช้สิ่งที่กำหนดเป็นแนวปฏิบัติต่างๆ ก็เทียบเคียงได้กับแนวคิดและวิธีปฏิบัติของประเทศอื่นๆ ดังนั้น จึงพอสรุปโดยไม่ต้องพิสูจน์ยืนยันเพิ่มเติมได้ว่านโยบายนี้ไม่ใช่นโยบายที่ไม่ดี สำหรับปัจจัยข้อที่สามที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ โชคไม่ดี นั่นความหมายของ “โชคไม่ดี” คือ ในระหว่างการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติมีเหตุการณ์ที่ไม่สามารถ

ควบคุมได้และมีผลต่อการแปลงนโยบายเกิดขึ้น อาทิ นโยบายการส่งเสริมให้เกษตรกรทำไร่นาสวนผสม ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับ การเติบโตออกดอกออกผลของไม้ผลที่ปลูกไว้ การเติบโตของปลาที่เลี้ยงไว้ในบ่อ เกษตรกรใกล้จะถึงเวลาเก็บเกี่ยวพืชผล และปลาเติบโตพอที่นำไปขายได้ ปรากฏว่า เกิดอุทกภัย ไร่ นาเสียหาย ไม้ผลยืนต้นตาย ปลาที่เลี้ยงไว้หายไปกับกระแสน้ำ เหตุการณ์ทั้งหมดเป็นเรื่องของภัยธรรมชาติที่ยากต่อการควบคุม กรณีเช่นนี้เรียกว่า โชคไม่ดี สำหรับกรณีการนำหลักการและแนวคิดเรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ นั้น ความสำเร็จวัดจากการที่เนื้อหาสาระของหลักสูตรต่างๆ ที่เปิดสอนเป็นไปตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา และผู้สอนทำการสอนและวัดผลตามที่กำหนดไว้ในกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ สถานการณ์ที่นอกเหนือการควบคุม เช่น ภัยธรรมชาติดังที่มีเหตุ น้ำท่วมประเทศไทยในปี พ.ศ. 2553 จึงไม่มีผลโดยตรงต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีผลโดยตรง ได้แก่ ปัจจัยข้อ 2 คือ การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายไม่ดี (Bad Execution) หากวิเคราะห์โดยฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องโดยตรง คือ อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตร และอาจารย์ผู้สอน จะพบว่า อาจารย์ที่คัดค้านเรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา คือ อาจารย์ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าวิธีการทำงาน (Ways of Working) ของอาจารย์ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์จะแตกต่างจากอาจารย์ด้านวิทยาศาสตร์ทั้งหลาย ข้อหนึ่งที่ชัดเจน คือ อาจารย์ด้านวิทยาศาสตร์ไม่จะเป็นวิทยาศาสตร์ทั่วไป เช่น เคมี ชีววิทยา ฟิสิกส์ หรือวิทยาศาสตร์ประยุกต์ เช่น วิศวกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ ล้วนชินกับการใช้ “คู่มือ” (Manual) ในการทำงาน และในหลายครั้งการไม่ปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในคู่มืออาจมีอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินได้ แต่อาจารย์ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มักไม่คุ้นชินกับการใช้ “คู่มือ” (Manual) ในการทำงาน อาทิ การกำหนดรายละเอียดใน มคอ. 3<sup>2</sup> ว่าเนื้อหาสาระในแต่ละคาบที่สอนคืออะไร สอนแล้วทำให้เกิดผลการเรียนรู้ในด้านใดบ้าง คือ 1) ด้านคุณธรรม จริยธรรม (Ethics and Morality) 2) ด้านความรู้ (Knowledge) 3) ด้านทักษะทางปัญญา (Cognitive Skills) 4) ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ (Interpersonal Skills and Responsibility) และ 5) ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยี

สารสนเทศ (Numerical Analysis, Communication and Information Technology Skills) ในความเห็นของผู้สอนจำนวนหนึ่งที่แสดงความเห็นในที่ประชุมสัมมนาเรื่องนี้ หรือแสดงความเห็นเมื่อมีการสนทนาหารือกัน ประเด็นที่เห็นสอดคล้องกัน คือ เนื้อหาสาระของรายวิชาทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มักมีลักษณะอ่อนไหวไปตามเหตุการณ์เฉพาะหน้า การกำหนดเนื้อหาไว้ล่วงหน้า และต้องสอนตามที่กำหนดไว้ เป็นเสมือนการปิดกั้นความรู้ และส่งเสริมให้อาจารย์ไม่ต้องค้นคว้าเพิ่มเติมตลอดเวลา ซึ่งเป็นเรื่องที่ย้อนแย้งกับโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้เรียนเองก็ไม่ได้รับความรู้ที่เป็นปัจจุบันเนื่องจากแผนการสอนเตรียมไว้เมื่อ 6 เดือนที่แล้ว หรือ 1 ปีที่แล้ว นอกจากนั้นใน มคอ. 4<sup>3</sup> ซึ่งเป็นเรื่องของการออกแบบและกำหนดประสบการณ์ภาคสนามให้นักศึกษา อาจารย์ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ก็จะไม่คุ้นชินกับการที่ต้องกำหนดสถานที่ศึกษาคุณวุฒิล่วงหน้าถึง 6 - 12 เดือน และกิจกรรมศึกษาคุณวุฒิล่วงหน้ามักเกี่ยวข้องกับงบประมาณที่อาจขอตั้งงบประมาณได้แต่อาจไม่ได้รับงบประมาณตามที่ขอก็ได้ เรื่องเหล่านี้เป็นเหตุผลหนึ่ง ที่อาจารย์ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์เห็นว่า การดำเนินการตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นมาโดย “ได้ไม่เท่าเสีย”

ในความเห็นของผู้เขียน การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติโดยเฉพาะในกรณีของสถาบันอุดมศึกษา “ภูมิคิด” ของผู้ที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายเป็นปัจจัยที่ตัดสินความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย เหตุผลข้อหนึ่ง คือ สถาบันอุดมศึกษามีลักษณะเป็นองค์การแบบวิชาชีพตามความหมายของมินท์ซเบิร์ก (Mintzberg) ในองค์การแบบวิชาชีพ กลุ่มคนที่มีความสำคัญในการตัดสินความอยู่รอดและเติบโตขององค์การ ได้แก่ กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน (Operating Core) (Mintzberg, 1983) ซึ่งได้แก่ คณาจารย์ทั้งหลาย หากคณาจารย์ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติงานไม่ “ซื้อ” (Buy-in) กับแนวคิดที่เป็นฐานของนโยบาย แต่ต้องเป็นคนที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ โอกาสที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังจะเกิดขึ้นได้ยากมาก ในกรณีของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา เมื่อเริ่มเขียน มคอ. 2 คณาจารย์ทั้งหลายโดยเฉพาะอาจารย์ที่เป็นผู้บริหารหลักสูตรเป็นผู้ที่ต้องเขียนหลักสูตรตั้งแต่ข้อมูลทั่วไป รวม 13 หัวข้อ ข้อมูลเฉพาะของหลักสูตร ระบบการจัดการศึกษาและโครงสร้างของหลักสูตร ผลการเรียนรู้ กลยุทธ์การสอนและการประเมินผล ซึ่งรวมถึงการกระจายความรับผิดชอบมาตรฐานผลการเรียนรู้จากหลักสูตรสู่รายวิชา

(Curriculum Mapping) หลักเกณฑ์ในการประเมินผลนักศึกษา การพัฒนาคุณภาพครู การประกันคุณภาพหลักสูตร และการประเมินและปรับปรุงการดำเนินการของหลักสูตร รวมทั้งยังรายละเอียดรายวิชาของทุกรายวิชา ทั้งหมดต้องเขียนตามรูปแบบที่กำหนด ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรจะเป็นผู้ดำเนินการในส่วนที่ทำได้ ส่วนที่ทำได้ไม่ได้ เช่น รายละเอียดรายวิชาที่อาจมีอาจารย์คนหนึ่งเป็นผู้เขียน การทำให้ได้มาซึ่ง มคอ. 2 จะไม่เป็นปัญหามากนัก แต่ข้อเท็จจริงคืออาจารย์ที่มีชื่อเป็นอาจารย์ผู้บริหารหลักสูตรอาจ จะไม่ได้เป็นคนจัดทำเอง หรืออาจารย์บางรายอาจไม่เคยรู้เห็นเลยก็เป็นได้ แต่หากอาจารย์ เป็นผู้จัดทำเอง แรงต่อต้านจะมีสูงเนื่องจากปริมาณเอกสาร ที่ต้องจัดทำมีจำนวนมาก และ เจื่อนไขรายละเอียดมีมาก แต่หากผู้จัดทำเป็นทีมเจ้าหน้าที่มีความเชี่ยวชาญ แรงต่อต้าน ก็จะไม่ปรากฏให้เห็นมากนัก สำหรับ มคอ. 3 เป็นรายละเอียดของรายวิชา ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของรายวิชา ได้แก่ รหัสและชื่อวิชา จำนวนหน่วยกิต และอื่นๆ จุดมุ่งหมายและ วัตถุประสงค์ของรายวิชา ลักษณะและการดำเนินการ การพัฒนาการเรียนรู้นักศึกษา แผนการสอนและการประเมินผล ซึ่งระบุให้ใส่รายละเอียดเกี่ยวกับหัวข้อและเนื้อหาที่สอน เป็นรายสัปดาห์ ตลอดจนวิธีการและช่วงเวลาที่จะประเมินผล ทฤษฎีการเรียนการสอน และหัวข้อสุดท้าย คือ การประเมินและปรับปรุงการดำเนินการของรายวิชา มคอ. 3 นี้ อาจารย์ผู้รับผิดชอบรายวิชาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วสาระ ที่ต้องเขียนจะคล้ายคลึงกับคำอธิบายรายวิชา แต่มีรายละเอียดเพิ่มขึ้นและต้องเขียน ตามแบบที่กำหนดซึ่งทำให้เป็นกระบวนการที่ใช้เวลาค่อนข้างมากในการจัดทำครั้งแรก ขณะเดียวกันเมื่อจัดทำหากต้องดำเนินการตามที่เขียนระบุไว้อย่างเคร่งครัดก็อาจจะทำไม่ได้ อาจารย์ที่มีความตั้งใจและรับผิดชอบสูงก็จะเกิดความอึดอัด ในขณะที่อาจารย์ที่เพียง แต่จัดทำขึ้นให้เกิดเอกสารตามที่กำหนด เมื่อลงมือสอนก็ไม่ได้ใส่ใจว่าจะดำเนินการตามที่ เขียนไว้หรือไม่ เนื่องจากโดยทั่วไปมักไม่มีระบบการตรวจสอบอย่างเข้มขันว่าได้ดำเนินการ จริงตามที่ระบุไว้ใน มคอ. 3 หรือไม่ อาจารย์ที่จริงจังก็จะอึดอัดและแสดงความเห็นคัดค้าน ในขณะที่อาจารย์จำนวนหนึ่งก็ไม่สนใจและใส่ใจ มคอ. 3 ก็กลายเป็นเพียงกระดาษที่ไม่มี การตรวจสอบว่าทำได้ตามที่เขียนไว้หรือไม่ มคอ. 4 - 5 - 6 ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกัน สำหรับ มคอ. 7 ซึ่งเป็นการรายงานผลการดำเนินการของหลักสูตร ผู้ที่ต้องลงนามรับรอง คืออาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรทั้ง 3 คน รายงานฉบับนี้เป็นรายงานที่หากมีการจัดทำ อย่างจริงจังจะเป็นรายงานที่ให้ข้อมูลมีประโยชน์มากต่อการปรับปรุงหลักสูตรต่อไป แต่



การจะจัดทำรายงานได้ต้องมีการเก็บรวบรวมสถิติต่างๆ อาทิผลการกระจายตัวของคะแนนในแต่ละรายวิชา ซึ่งหากไม่มีระบบอิเล็กทรอนิกส์รองรับการจัดทำรายงานจะใช้เวลานาน และต้องดำเนินการโดยผู้ที่มีทักษะเฉพาะ<sup>4</sup> ขณะเดียวกันการตรวจสอบความถูกต้องของรายงาน ก็เป็นเรื่องท้าทายความสามารถของผู้ตรวจประเมินทั้งจากภายในหน่วยงานและนอกหน่วยงาน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ ไปปฏิบัติอยู่ที่อาจารย์ผู้สอนตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการเรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน หน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาในฐานะหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับให้เป็นไปตามนโยบายได้ดำเนินการทั้งหลายทั้งปวง ทั้งด้านวิชาการในการพัฒนากรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติและกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ และด้านการเผยแพร่รณรงค์ให้ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาในระดับต่างๆ ได้รับทราบเนื้อหาและแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีการตรวจประเมินทั้งจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ภายในสถาบันอุดมศึกษาเองก็มีการสร้างกลไกและกำหนดผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ สิ่งที่ยังขาดหายไปคือ การขยายความคิดในเรื่องมาตรฐานคุณวุฒิให้กลายเป็น “ภูมิคิด” ในการทำงานของอาจารย์ ขณะเดียวกันก็ต้องสร้าง “ตัวช่วย” ให้อาจารย์และผู้เกี่ยวข้องสามารถจัดการกับแบบฟอร์มตาม มคอ. ต่างๆ ได้โดยใช้เวลาไม่มากและสามารถเรียกข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการเรียนการสอนได้ไม่ยาก ระบบ CUCAS ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นตัวอย่างหนึ่งที่หน่วยงานกลาง คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาน่าจะพัฒนาขึ้นและอนุญาตให้สถาบันอุดมศึกษาที่ประสงค์จะนำไปใช้ประโยชน์ สามารถนำไปปรับเปลี่ยนให้เข้ากับบริบทเฉพาะของตนเองได้ อีกระบบหนึ่งที่ต้องทำให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติคือระบบการตรวจประเมินที่ต้องไม่เน้นการตรวจประเมินเอกสาร และต้องจัดทำระบบให้ “ยืดหยุ่น” และเน้นผลลัพธ์พร้อมไปกับกระบวนการ ไม่ใช่เน้นกระบวนการตามเอกสารแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (วีรบูรณ์ วิสารทสกุล, Online)

## กรอบคุณวุฒิอ้างอิงแห่งอาเซียน : โอกาสและความท้าทาย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะพบว่าเมื่อมองในระดับผู้นำประเทศ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กำลังจะกลายเป็นความจริง ต่อไปอาเซียนจะกลายเป็น “ตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน” การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือในอาเซียนจะเกิดขึ้น บัณฑิตที่จบการศึกษาในประเทศหนึ่งมีโอกาสที่จะไปทำงานในประเทศอื่นในอาเซียน อาเซียนจะกลายเป็นฐานการผลิตใหญ่ และเป็นกลุ่มการเมืองและเศรษฐกิจที่มีอำนาจต่อรองสูงในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งหมดที่กล่าวถึงและประเด็นอื่นๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึงเป็นโอกาสของพลเมืองไทยและพลเมืองในอาเซียน อย่างไรก็ตาม เครื่องมือที่ผู้รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยเฉพาะอุดมศึกษาได้ร่วมมือกันสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นสะพาน “เชื่อม” ระบบการศึกษาของประเทศต่างๆ ในอาเซียนเข้าด้วยกัน คือ กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน กรอบคุณวุฒิอาเซียนจะสามารถเชื่อมระบบการศึกษาโดยเฉพาะระบบอุดมศึกษาของประเทศต่างๆ ไปปฏิบัติ เข้าด้วยกันได้มากน้อยแค่ไหน อาจจะไม่ได้อยู่บนฐานที่อาเซียนมีกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนเท่านั้น กรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติในระดับการศึกษาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติระดับอุดมศึกษาและกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติระดับอาชีวศึกษา ซึ่งเป็นคุณวุฒิที่จะเปิดไปสู่ตลาดแรงงาน จะเป็นบททดสอบที่ทำทายระบบการศึกษาของทุกประเทศในอาเซียน

## เอกสารอ้างอิง

- จิรณี ตันติรัตน์วงศ์. (เอกสารประกอบการบรรยาย). (Online). สืบค้นจาก : <http://www.mua.go.th/users/tqf-hed/news/FilesNews/FilesNews4/ppt2.pdf>. [2558, มีนาคม 10].
- วีรบูรณ์ วิสารทสกุล. **มอค...ไม่มีใครเอา**. (Online). สืบค้นจาก : <https://wwwisartsakul.files.wordpress.com/2011/08/e0b8a1e0b884e0b8ad.pdf>. [2558, มีนาคม 10].
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (Online). สืบค้นจาก : <http://www.mua.go.th/users/tqf-hed/news/news8.php>

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2556). **กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค.

สำนักงานเลขาธิการอาเซียน. (Online). สืบค้นจาก : <http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/asean-enhances-mobility-of-skilled-labour-through-qualifications-reference-framework>. [2558, มีนาคม 10].

Mintzberg, H. (1983). **Structure in Fives : Designing Effective Organizations**. Prentice Hall PTR.

### ข้อมูลเพิ่มเติม

- <sup>1</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกำหนดมาตรฐานผลการเรียนรู้ หรือเรียกอีกอย่างว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของบัณฑิตไว้ 9 ด้าน ได้แก่ มีความรู้ มีคุณธรรม คิดเป็น ทำเป็น ใฝ่รู้และรู้จักวิธีการเรียน มีภาวะผู้นำ มีสุขภาพะ มีจิตอาสาและสำนึกสาธารณะ และดำรงความเป็นไทยในกระแสโลกาภิวัตน์
- <sup>2</sup> มคอ. 3 รายละเอียดของรายวิชา รายละเอียดของรายวิชา (Course Specification) หมายถึง ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการบริหาร จัดการของแต่ละรายวิชาเพื่อให้เกิดการจัดการเรียนการสอนสอดคล้องและเป็นไปตามที่วางแผนไว้ในรายละเอียดของหลักสูตร ซึ่งแต่ละรายวิชาจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และรายละเอียดของเนื้อหาความรู้ ในรายวิชา แนวทางการปลูกฝังทักษะต่างๆ ตลอดจนคุณลักษณะอื่นๆ ที่นักศึกษาจะได้รับการพัฒนาให้ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายของรายวิชา มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาที่ใช้ในการเรียน วิธีการเรียน การสอน การวัดและประเมินผลในรายวิชา ตลอดจนหนังสือหรือสื่อทางการอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการเรียนรู้ นอกจากนี้ยังกำหนดยุทธศาสตร์ในการประเมินรายวิชาและกระบวนการปรับปรุง
- <sup>3</sup> มคอ. 4 รายละเอียดของประสบการณ์ ภาคสนาม รายละเอียดของประสบการณ์ภาคสนาม (Field Experience Specification) หมายถึง ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการในรายวิชาหรือกิจกรรมที่นักศึกษาจะต้องออกฝึกงาน ออกฝึกภาคสนาม หรือสหกิจศึกษา ซึ่งจะต้องวางแผนให้สอดคล้องและเป็นไปตามที่

กำหนดไว้ในรายละเอียดของ หลักสูตร โดยจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึง วัตถุประสงค์และรายละเอียดของการดำเนินการของกิจกรรมนั้นๆ ตลอดจน ความรู้ความเข้าใจ ที่นักศึกษาจะได้รับจากการออกฝึก มีการกำหนดกระบวนการ หรือวิธีการในการปลูกฝังทักษะต่างๆ ตลอดจนคุณลักษณะอื่นๆ ที่นักศึกษา จะได้รับการพัฒนาให้ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายรวมทั้งเกณฑ์การวัด และประเมินผลนักศึกษา และการประเมินการดำเนินการตามรายละเอียด ของประสบการณ์ภาคสนาม

- <sup>4</sup> มีผู้สำรวจออนไลน์เรื่องผลสำรวจแรงงานในการจัดทำ มคอ. 7 ในปี พ.ศ. 2558 พบว่า ในบรรดาผู้ตอบ 57 คนบอกว่าผู้จัดทำ มคอ. 7 ส่วนใหญ่จบปริญญาโทและ ปริญญาเอกในการจัดทำหลักสูตรหนึ่ง ระยะเวลาเฉลี่ยที่ใช้ คือ 362 ชั่วโมงต่อคน ซึ่งแม้ว่าการสำรวจที่กล่าวถึงนี้จะไม่ได้มีการเผยแพร่อย่างเป็นทางการ แต่ผลสำรวจนี้เมื่อประกอบกับคำสนทนาในหมู่คนที่รับผิดชอบเรื่องนี้และเมื่อพิจารณา รายละเอียดที่ต้องบรรจุในรายงาน มคอ. 7 ก็พอประมวลได้ว่า กิจกรรมนี้หาก ไม่วางแผนล่วงหน้าเป็นอย่างดี และไม่มีโปรแกรมสำเร็จรูปรองรับจะใช้เวลามาก อย่างแน่นอน