

กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน : โอกาส และความท้าทาย

ASEAN REFERENCE QUALIFICATION FRAMEWORK

ศุภชัย ยาวะประภา¹

SUPACHAI YAVAPRABHAS

บทคัดย่อ

การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ทำให้ต่อไปอาเซียนจะกลายเป็น “ตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน” การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือในอาเซียนจะสะดวกขึ้น บัณฑิตที่จบการศึกษาในประเทศหนึ่งมีโอกาสที่จะไปทำงานในประเทศอื่นในอาเซียน ปัจจุบัน ผู้รับผิดชอบระดับสูงด้านเศรษฐกิจและด้านการศึกษาของประเทศต่างๆ ในอาเซียนได้ร่วมมือกันพัฒนากรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนขึ้นมาเพื่อเป็นสะพาน “เชื่อม” กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ และกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติตามระดับการศึกษาต่างๆ เข้าด้วยกัน อันจะเป็นการเชื่อมระบบการศึกษาของประเทศต่างๆ ในอาเซียนเข้าด้วยกัน แต่กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนเป็นเพียงกรอบมหภาคเท่านั้น กรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติตามระดับการศึกษาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติและกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอาชีวศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นระดับคุณวุฒิที่จะเปิดไปสู่ตลาดแรงงานจะเป็นบททดสอบที่ท้าทายระบบการศึกษาของทุกประเทศในอาเซียน บทเรียนจากการนำกรอบ

¹ ศาสตราจารย์ ดร. ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อดีตผู้อำนวยการเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network) อดีตผู้อำนวยการศูนย์ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าด้วยการศึกษาและการพัฒนา (SEAMEO RIHED)

มาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติของประเทศไทยไปปฏิบัติอาจเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนให้ประสบความสำเร็จในอนาคต

คำสำคัญ : กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

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 และแรงงานฝีมือ 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 ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอสาระที่ควรทราบในเรื่องนี้ให้ทราบและนำไปพิจารณาต่อไป โดยในบทความนี้จะกล่าวถึงหัวข้อต่อไปนี้

- 1) กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติคืออะไร
- 2) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติคืออะไร

3) กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนคืออะไร 4) ปัญหาในการนำไปปฏิบัติ : เรียนรู้จากกรณีกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ และ 5) การผลักดันกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน : โอกาส และความท้าทาย

กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติคืออะไร

ก่อนที่จะกล่าวถึงกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ผู้เขียนขอกล่าวถึงกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ และกรอบคุณวุฒิแห่งชาติเสียก่อน เนื่องจากทั้งสามกรอบเกี่ยวข้องและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติเป็นเซตย่อย ของ กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ซึ่งต่อไปจะมีส่วนหนึ่งหรือส่วนใหญ่เป็นเซตย่อยของกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน หรืออย่างน้อยจะต้องอ้างอิง หรือเทียบเคียงกับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนได้ ในการ “สร้าง” กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (มคอ.) นั้น ผู้รับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในขณะที่การ “สร้าง” กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ มีสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ส่วนการ “สร้าง” กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนและการเทียบเคียงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติกับกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ผู้รับผิดชอบที่เป็นทางการ คือ สำนักงานเลขาธิการอาเซียน และผู้ร่วมดำเนินการหลักจากประเทศไทย คือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำหรับประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียนนั้นจะได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่อง “การศึกษาและคุณภาพการศึกษา” ของประเทศนั้นๆ

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

“กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา เป็นกรอบที่แสดงระบบคุณวุฒิ การศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ระดับคุณวุฒิ การแบ่งสายวิชา ความเชื่อมโยงต่อเนื่องจากคุณวุฒิระดับหนึ่งไปสู่ระดับที่สูงขึ้น มาตรฐานผลการเรียนรู้ของแต่ละระดับคุณวุฒิซึ่งเพิ่มสูงขึ้นตามระดับของคุณวุฒิ ลักษณะของหลักสูตรในแต่ละระดับคุณวุฒิ ปริมาณการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับเวลาที่ต้องใช้ การเปิดโอกาสให้เทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตรวมทั้ง ระบบและกลไกที่ให้ความมั่นใจในประสิทธิภาพการดำเนินงานตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ ของสถาบันอุดมศึกษาว่าสามารถผลิตบัณฑิตให้บรรลุคุณภาพตามมาตรฐานผลการเรียนรู้” (จิรณี ตันติรัตนวงศ์, 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 กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2552 กำหนดให้คุณภาพของบัณฑิตทุกระดับคุณวุฒิและสาขา/สาขาวิชาต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามมาตรฐานผลการเรียนรู้อย่างน้อย 5 ด้าน คือ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ด้านความรู้ ด้านทักษะทางปัญญา ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ และด้านทักษะการวิเคราะห์ทางตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ สถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดมาตรฐานผลการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้นจาก 5 ด้านนี้ได้¹ เมื่อมีการนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ โครงสร้างและเนื้อหาของหลักสูตร รายวิชาต่างๆ ที่กำหนดไว้ในหลักสูตร คุณสมบัติของอาจารย์ผู้บริหารหลักสูตร และ อาจารย์ผู้สอนประจำหลักสูตร วิธีการสอน และการวัดผลต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาและกรอบมาตรฐานคุณวุฒิของสาขา/สาขาวิชานั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อบรรลุผลการเรียนรู้อย่างน้อย 5 ด้าน

ตามที่กล่าวแล้ว ในการติดตามเพื่อให้แน่ใจว่าสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ได้ดำเนินการตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือ “สกอ.” กำหนดให้มีการตรวจประเมินเพื่อประกันคุณภาพภายในสถาบันอุดมศึกษาเป็นประจำทุกปี และ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ “สมศ.” ทำการตรวจประเมินเพื่อประกันคุณภาพทุกๆ 5 ปี และ เกณฑ์หนึ่งที่คณะผู้ตรวจประเมิน ทั้งการประกันคุณภาพภายใน โดย สกอ. และประกันคุณภาพภายนอกโดยสมศ. จะตรวจสอบ ก็คือ การดำเนินการตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ และในการตรวจประเมินรอบต่อไปจะเป็นการตรวจประเมินในระดับหลักสูตร เพื่อประกันว่าบัณฑิตที่จบการศึกษามีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ/สาขาวิชานั้นๆ หรือไม่

กรอบคุณวุฒิแห่งชาติคืออะไร

การดำเนินการตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ และการตรวจประเมินเป็นประจำทุกปี โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และการตรวจประเมินทุกๆ 5 ปี โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นหลักประกันหนึ่งว่า บัณฑิตที่จบการศึกษามีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามที่กำหนดไว้ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องมีเครื่องมือที่เชื่อมโยงผลการเรียนรู้ในระดับอุดมศึกษา และการศึกษาในระดับอื่นๆ เข้าด้วยกัน เครื่องมือที่ว่า คือ กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่จบการศึกษาจากระบบการศึกษาของประเทศจะมีคุณลักษณะตามที่ประเทศชาติต้องการ โดยคุณลักษณะที่เกิดจากผลการเรียนรู้ที่ได้รับจากการผ่านการเรียนรู้จากการศึกษาในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษาและอุดมศึกษาต้องเชื่อมโยงสอดคล้องกันเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งต่อไปหากต้องการให้ผู้ใช้นั้บัณฑิตจากประเทศอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียนรับทราบผลการเรียนรู้ของบัณฑิตจากระบบการศึกษาของประเทศไทย ในขณะที่เดียวกันกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของประเทศไทยก็ต้องเชื่อมโยงกับกรอบคุณวุฒิอาเซียน

ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษารับผิดชอบและเริ่มผลักดัน เรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิอุดมศึกษาแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 สภาการศึกษาซึ่งมีหน้าที่ ในการเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาโดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เป็นเลขานุการ ได้ริเริ่มศึกษาและเตรียมการจัดทำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เรื่อยมาและได้เสนอ “กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ” ให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไปตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2556 ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วสำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษาได้จัดพิมพ์ หนังสือชื่อ กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ เพื่อเผยแพร่จำนวน 2,000 เล่ม ไปเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2556 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556) และยังวางเอกสาร ไว้บนเว็บของสำนักงานให้ผู้สนใจสามารถดาวน์โหลดมาอ่านได้อย่างสะดวก ยิ่งกว่านั้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษายังจัดพิมพ์หนังสือที่เกี่ยวข้องกับ “กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ” อีกหลายเล่ม ล่าสุดคือการพัฒนากรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่กรอบ ประชาคมอาเซียน (พ.ศ. 2558) และ แผนการขับเคลื่อนกรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่การปฏิบัติ (2558) แต่คำว่า “กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ” และความเป็นมาของ “กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ” ก็ยังอาจจะเป็นเรื่องที่รู้และเข้าใจกันในกลุ่มคนที่รับผิดชอบโดยตรง ในขณะที่ผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมทั้งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา ยังอาจจะไม่คุ้นชิน

จากหนังสือเรื่อง กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ทำให้ทราบว่าก่อนได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2556 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้มีการศึกษา วิเคราะห์วิจัย เรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติมาอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลา ไม่น้อยกว่า 4 ปี และได้เข้าร่วมประชุมและศึกษาดูงานจากประเทศต้นแบบที่ใช้กรอบ คุณวุฒิแห่งชาติจนประสบผลสำเร็จ รวมถึงมีการจัดประชุมระดมความคิดเห็นระหว่าง หน่วยงาน องค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศ และนำองค์ความรู้ที่ได้มาสังเคราะห์เป็น (ร่าง) กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ เสนอคณะกรรมการสภาการศึกษาด้านนโยบายและแผนการ ศึกษา คณะกรรมการสภาการศึกษา และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ (สำนักงานเลขาธิการสภา การศึกษา, 2556 : 5) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา ได้จัดทำหนังสือเพื่อเผยแพร่หลักการและแนวคิดเรื่องนี้ ซึ่งได้แก่หนังสือ

กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ ในหนังสือเล่มนี้เนื้อหาที่น่าสนใจ 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 และความสามารถเชิงวิชาการตามมาตรฐานการเรียนรู้ในแต่ละระดับ/ประเภทการศึกษา กับทักษะ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์หรือสมรรถนะจากการปฏิบัติงาน (สมรรถนะแกนกลางและสมรรถนะวิชาชีพ) ตามความต้องการของแต่ละกลุ่มสาขาวิชา/วิชาชีพ

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ หมายถึง คุณลักษณะของบุคคลที่สามารถแสดงออกซึ่งความรู้ ความสามารถทางด้านเจตคติ คุณธรรม จริยธรรม และกิจนิสัย ที่เป็นความต้องการ

ของสถานประกอบการ (ภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ธุรกิจและบริการ) (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556 : 17 - 18)

จากนิยามคำว่า “กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ” จะเห็นว่ากรอบคุณวุฒิแห่งชาติจะทำหน้าที่เชื่อมโยงกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติของการศึกษาทุกระดับเข้าด้วยกัน และกรอบคุณวุฒิแห่งชาติได้กำหนด “ระดับคุณวุฒิ” ซึ่งเป็น “เกณฑ์บ่งชี้คุณลักษณะของความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์” ไว้ 9 ระดับด้วยกัน โดยกำหนดให้ระดับสูงสุด คือ ปริญญาเอก เป็นระดับที่ 9 ระดับที่ 8 คือ ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ระดับที่ 7 คือ ระดับปริญญาโท ระดับที่ 6 คือ ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต ระดับที่ 5 คือ ระดับปริญญาตรี ระดับที่ 4 คือ ระดับอนุปริญญา/ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ระดับที่ 3 คือ ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ระดับที่ 2 คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับที่ 1 คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556 : 13) นอกจากการกำหนดโครงสร้างของกรอบคุณวุฒิแห่งชาติออกเป็น 9 ระดับแล้ว ในกรอบคุณวุฒิแห่งชาติยังระบุด้วยว่าผู้ที่มีคุณวุฒิในแต่ละระดับมีความรู้อะไรบ้าง มีทักษะอะไรบ้าง มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์อะไรบ้าง และเมื่อนำทั้งหมดไปประยุกต์ใช้แล้วจะเป็นอย่างไรบ้าง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556 : 15 - 30) หากกล่าวให้เข้าใจง่าย ๆ ก็คือ เมื่อผู้ใช้บัณฑิตทราบว่าผู้ที่จบการศึกษา ระดับอนุปริญญา/ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งก็คือ มีคุณวุฒิระดับที่ 4 ผู้ใช้บัณฑิตสามารถคาดหวังได้ว่าผู้นั้น

1) สามารถปฏิบัติงานโดยใช้ความรู้ในวิชาการที่สัมพันธ์กับวิชาชีพ ในขอบเขตทั่วไปของงานที่หลากหลาย บางงานที่มีความซับซ้อนและไม่เป็นงานประจำ สามารถประยุกต์ทักษะ ความรู้ และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการจัดการ การแก้ปัญหา มีความตระหนักในการทำงานอย่างปลอดภัย การวางแผนและจัดการทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม มีส่วนร่วมในการพัฒนาวิธีการ ริเริ่มสิ่งใหม่ๆ มีความรับผิดชอบต่อนตนเอง ผู้อื่น และหมู่คณะ มีส่วนร่วมที่เกี่ยวกับการวางแผน การประสานงาน และการประเมินผลคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณในวิชาชีพ

หากผู้ใช้บัณฑิตทราบว่าผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งก็คือ มีคุณวุฒิ ระดับที่ 5 ผู้ใช้บัณฑิตสามารถคาดหวังได้ว่าผู้นั้น

2) สามารถตรวจสอบปัญหาที่ซับซ้อน และพัฒนาแนวทางในการแก้ปัญหา ตลอดจนค้นคว้า พัฒนานวัตกรรมและประยุกต์ความรู้ ทักษะ และเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ในวิชาการและการปฏิบัติงานที่ใช้เทคโนโลยี หรืองานวิชาชีพ ในขอบเขตที่ กว้างขวางและสัมพันธ์กับวิชาชีพตามแนวทางของตนเองในการวางแผนและจัดการทรัพยากร ที่เหมาะสม มีส่วนร่วมพัฒนาและริเริ่มวิธีปฏิบัติ รับผิดชอบต่อตนเองและหมู่คณะ มีอิสระใน การปฏิบัติงานที่ซับซ้อนหรือจัดการงานผู้อื่น มีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ และเจตคติ ที่ดีต่อวิชาชีพ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หากผู้ใช้บัณฑิตต้องการผู้ที่ “สามารถตรวจสอบปัญหาที่ซับซ้อน และพัฒนาแนวทางในการแก้ปัญหา ตลอดจนค้นคว้า พัฒนานวัตกรรมและประยุกต์ความรู้” ผู้ใช้บัณฑิตต้องมุ่งการสรรหาและเลือกสรรไปที่กลุ่มที่มีคุณวุฒิระดับปริญญาตรี แต่หาก ตำแหน่งงานนั้นไม่ต้องการผู้ที่สามารถตรวจสอบปัญหาที่ซับซ้อนแต่ต้องการผู้ที่สามารถ ปฏิบัติงานได้ การสรรหาและเลือกสรรไปที่กลุ่มที่มีคุณวุฒิระดับอนุปริญญา/ประกาศนียบัตร วิชาชีพชั้นสูง

โครงสร้างกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ 9 ระดับนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาในแต่ละ ระดับจะต้องกำหนดกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติในแต่ละระดับการศึกษาให้สอดคล้อง กับโครงสร้างนี้และสอดคล้องซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาในทุกระดับมุ่งสร้างผล การเรียนรู้ที่สอดคล้องกันและได้ผู้จบการศึกษาที่มีคุณลักษณะตามที่ประเทศชาติต้องการ

กรอบคุณวุฒิอ้างอิงแห่งอาเซียนคืออะไร

ในขณะที่ประเทศไทยกำหนดระดับคุณวุฒิไว้ 9 ระดับ ประเทศอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียน ก็มีการกำหนดระดับคุณวุฒิไว้เช่นเดียวกัน ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศลาว กัมพูชา มาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดไว้เป็น 8 ระดับ และประเทศอินโดนีเซีย กำหนดไว้

เป็น 9 ระดับ เป็นต้น นอกจากการจำแนกเป็นระดับต่างๆ มีทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ความหมายที่แต่ละประเทศกำหนดให้กับระดับต่างๆ ก็มีทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน 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 จำนวนระดับและความหมายของคุณวุฒิแต่ละระดับที่มีทั้งเหมือนกันและแตกต่างกันแล้ว ความครอบคลุมของผลการเรียนรู้ที่กำหนดไว้ในกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศก็มีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงกันและส่วนที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและการศึกษาของประเทศต่างๆ ในกลุ่มอาเซียน จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบเพื่อเชื่อมโยงกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของประเทศต่างๆ ให้สามารถเทียบเคียงกันได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจ้างงานและการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือในกลุ่มอาเซียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556 : 10 - 12) ซึ่งก็คือ กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน นั่นเอง

ในหนังสือของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติเรื่องการพัฒนากรอบคุณวุฒิแห่งชาติสู่กรอบประชาคมอาเซียน (พ.ศ. 2558) ได้กล่าวถึง กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนไว้ ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556 : 20)

“กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน เป็นวิธีการเชื่อมโยงกรอบคุณวุฒิของประเทศสมาชิกหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง โดยวิธีการเทียบเคียงกับกรอบคุณวุฒิที่เป็นแกนกลาง ทั้งนี้ กรอบคุณวุฒิของภูมิภาคอาเซียน จะทำให้เกิดการเทียบเคียงคุณวุฒิระหว่างประเทศ โดยมีหลักการในการออกแบบกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนมาจากข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิก และหน่วยงานที่ได้รับเชิญจากแต่ละประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีบริบททางการศึกษาที่แตกต่างกัน ดังนั้น กรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศจึงมีความแตกต่างกันทั้งในด้านระดับคุณวุฒิ ขอบเขตของผลลัพธ์การเรียนรู้ ตลอดจนระบบเทียบโอนคุณวุฒิ ดังนั้น การออกแบบกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนจึงมุ่งเน้นให้สามารถใช้งานและเชื่อมต่อกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติของแต่ละประเทศสมาชิกได้อย่างเป็นแกนกลาง โดยสร้างให้มีกลไกที่มี

ความชัดเจนในการเทียบระดับคุณวุฒิระหว่างกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ภายใต้ข้อกำหนดที่ไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระบบกรอบคุณวุฒิแห่งชาติเดิม

กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนจะต้องทำหน้าที่เป็นกรอบที่ใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงในการเทียบเคียงคุณวุฒิระหว่างประเทศสมาชิก กรอบแกนกลางที่ใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงนี้จะช่วยให้ประเทศต่างๆ สมาคมวิชาชีพ และสถาบันการศึกษาและฝึกอบรมในแต่ละประเทศใช้ในการเทียบเคียง และรับรองคุณวุฒิโดยการกำหนดระดับเทียบเคียง หรือระดับของผลลัพธ์การเรียนรู้ของแต่ละคุณวุฒิ 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 แต่ในทางปฏิบัตินั้นการเคลื่อนย้าย

แรงงานฝีมืออย่างเสรีจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อระบบการศึกษาของประเทศต่างๆ ในกลุ่มอาเซียนสามารถเทียบเคียงกันได้ นายจ้างในประเทศที่ต้องการจ้างงานบัณฑิตที่จบจากประเทศอื่น (ประเทศที่สอง) ต้องการทราบว่า คุณวุฒิทางการศึกษาที่บัณฑิตได้รับเมื่อเทียบเคียงกับบัณฑิตที่จบจากประเทศตนเองหรือบัณฑิตจากอีกประเทศหนึ่ง (ประเทศที่สาม) แล้ว แตกต่างกันหรือเหมือนกัน บัณฑิตที่จบวุฒิการศึกษาเดียวกันแต่จบจากสถาบันการศึกษาในประเทศที่ต่างกัน มีความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะอื่นที่เหมือนกัน หรือแตกต่างกัน เหมือนกันในเรื่องอะไรบ้าง และแตกต่างกันในเรื่องอะไรบ้าง เครื่องมือที่จะช่วยให้เกิดการเทียบเคียงกันได้ คือ กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน แต่ขณะเดียวกันทุกประเทศต้องสร้างกรอบคุณวุฒิแห่งชาติและต้องมีกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติและกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอาชีวศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นระดับคุณวุฒิที่จำเป็นต่อการทำงาน และที่สำคัญที่สุด คือ กรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติในระดับต่างๆ ที่กำหนดขึ้นนั้น ต้องมีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง และต้องมีระบบในการตรวจประเมินคุณภาพอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ หากมีกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติแต่ไม่มีการตรวจประเมินว่าสถานศึกษามีการปฏิบัติให้เป็นตามกรอบที่วางไว้หรือไม่ เพียงไร หรือมีระบบการตรวจประเมินแต่ระบบที่วางไว้ไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง การเทียบเคียงระดับคุณวุฒิของบัณฑิตที่จบการศึกษาจากสถาบันการศึกษาทั้งจากภายในประเทศเดียวกัน และระหว่างประเทศก็ทำไม่ได้ ประเด็นที่เป็นปัญหามากไม่ใช่ประเด็นในขั้นตอนของการออกแบบและวางกรอบนโยบาย และการสร้างนโยบายตามแบบและกรอบที่วางไว้ แต่เป็นประเด็นในขั้นตอนของการนำไปปฏิบัติ ดังนั้น ประเด็นที่ผู้บริหารต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานในแต่ละระดับการศึกษา หากพิจารณาจากกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นกรอบที่กำหนดระดับวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับที่ 5 จนถึงระดับที่ 9 ความสำเร็จในการนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติจะส่งผลต่อความสำเร็จของกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ และจะมีส่วนต่อความสำเร็จของกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน บทเรียนจากการนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติน่าจะเป็นบทเรียนให้กับการนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอื่น กรอบคุณวุฒิแห่งชาติและกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนไปปฏิบัติได้

ตามที่กล่าวในตอนต้นแล้วว่าในการ “สร้าง” กรอบมาตรฐานคุณวุฒิอุดมศึกษา แห่งชาติ (มคอ.) นั้น ผู้รับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในขณะที่การ “สร้าง” กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ มีสำนักงานสภาการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ส่วนการ “สร้าง” กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน ผู้รับผิดชอบที่เป็นทางการ คือ สำนักงานเลขาธิการอาเซียน และผู้ร่วมดำเนินการหลักจากประเทศไทยคือสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำหรับประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียนนั้นจะได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่อง “การศึกษาและคุณภาพการศึกษา” ของประเทศนั้นๆ หากติดตามการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จะพบว่า หน่วยงานทั้ง 2 แห่ง ผลักดันเรื่องที่ตนรับผิดชอบเต็มที่ทั้งในแง่มุมมองทางสาร์ตละ และแง่มุมมองทางปฏิบัติในการสร้างความรับรู้และผลักดันให้เกิด อย่างไรก็ตามแม้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จะมีการเตรียมการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 มีการศึกษาวิจัยเพื่อออกแบบและจัดทำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา (มคอ.) โดยผู้ทรงคุณวุฒิและทีมงานจากมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศ มีการประชุมสัมมนาระดมสมอง มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ มีการจัดทำเอกสาร มีการจัดทำคู่มือเผยแพร่ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, Online) แต่เมื่อมีการประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2552 และประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่อง แนวปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2552 ซึ่งหมายถึงการนำหลักการและแนวคิด เรื่อง “กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา” ไปปฏิบัติ เสียงคัดค้านจากบรรดาคณาจารย์จำนวนหนึ่งก็ปรากฏให้เห็นในสื่อต่างๆ และยังมีเสียงคัดค้านอยู่จนถึงวันนี้ ประเด็นที่น่าสนใจ คือ แนวคิดที่มาจากการยก ร่างจากผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีผู้เชี่ยวชาญจากประเทศที่เคยผ่านกระบวนการออกแบบและนำ กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาของประเทศตนเอง ไปใช้มาแล้ว ผ่านการไตร่ตรอง อย่างรอบคอบจากผู้เกี่ยวข้อง โดยการจัดสัมมนาระดมความเห็นหลายครั้ง และผ่านคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งมีตัวแทนทั้งจากมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนเป็นกรรมการ เหตุไร เมื่อนำไปใช้จึงมีการต่อต้านทั้งที่แสดงออกอย่างชัดเจน แข็งกร้าวและรุนแรง และที่แสดงออก อย่างซ่อนเร้นแต่หนักแน่น

ตามทฤษฎีแล้วปัจจัยที่มีผลต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติมีหลายปัจจัยด้วยกัน แต่หากพิจารณาให้เข้าใจง่าย ๆ อาจแยกเหตุที่ทำให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จอย่างจริงจังออกได้เป็น 1) นโยบายไม่ดี (Bad Policy) 2) การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายไม่ดี (Bad Execution) และ 3) โชคไม่ดี (Bad Luck) เมื่อพิจารณาจากปัจจัย 3 ปัจจัยนี้จะพบว่า นโยบายเรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาเป็นนโยบายที่ผ่านการออกแบบอย่างเป็นระบบ มีการศึกษาวิจัยรองรับ รวมทั้งเป็นแนวคิดและหลักการที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอาเซียน คือ มาเลเซียและฟิลิปปินส์ ก็มีการนำหลักการและแนวคิดนี้ไปใช้สิ่งที่กำหนดเป็นแนวปฏิบัติต่างๆ ก็เทียบเคียงได้กับแนวคิดและวิธีปฏิบัติของประเทศอื่นๆ ดังนั้น จึงพอสรุปโดยไม่ต้องพิสูจน์ยืนยันเพิ่มเติมได้ว่านโยบายนี้ไม่ใช่นโยบายที่ไม่ดี สำหรับปัจจัยข้อที่สามที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ โชคไม่ดี นั้นความหมายของ “โชคไม่ดี” คือ ในระหว่างการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติมีเหตุการณ์ที่ไม่สามารถควบคุมได้และมีผลต่อการแปลงนโยบายเกิดขึ้น อาทิ นโยบายการส่งเสริมให้เกษตรกรทำไร่สวนผสม ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับ การเติบโตออกดอกออกผลของไม้ผลที่ปลูกไว้ การเติบโตของปลาที่เลี้ยงไว้ในบ่อ เกษตรกรไถ่จะถึงเวลาเก็บเกี่ยวพืชผล และปลาเติบโตพอที่นำไปขายได้ ปรากฏว่า เกิดอุทกภัย ไร่เสียหาย ไม้ผลยืนต้นตาย ปลาที่เลี้ยงไว้หายไปกับกระแสน้ำ เหตุการณ์ทั้งหมดเป็นเรื่องของภัยธรรมชาติที่ยากต่อการควบคุม กรณีเช่นนี้เรียกว่า โชคไม่ดี สำหรับกรณีการนำหลักการและแนวคิดเรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จวัดจากการที่เนื้อหาสาระของหลักสูตรต่างๆ ที่เปิดสอนเป็นไปตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา และผู้สอนทำการสอนและวัดผลตามที่กำหนดไว้ในกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ สถานการณ์ที่นอกเหนือการควบคุม เช่น ภัยธรรมชาติดังที่มีเหตุน้ำท่วมประเทศไทยในปี พ.ศ. 2553 จึงไม่มีผลโดยตรงต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย เรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีผลโดยตรง ได้แก่ ปัจจัยข้อ 2 คือ การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายไม่ดี (Bad Execution) หากวิเคราะห์โดยฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องโดยตรง

คือ อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตร และอาจารย์ผู้สอน จะพบว่า อาจารย์ที่คัดค้านเรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา คือ อาจารย์ด้านมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าวิธีการทำงาน (Ways of Working) ของอาจารย์ด้านมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์จะแตกต่างจากอาจารย์ด้านวิทยาศาสตร์ทั้งหลาย ข้อหนึ่งที่ชัดเจน คือ อาจารย์ด้านวิทยาศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นวิทยาศาสตร์ทั่วไป เช่น เคมี ชีววิทยา ฟิสิกส์ หรือวิทยาศาสตร์ประยุกต์ เช่น วิศวกรรมศาสตร์ แพทย์ศาสตร์ ล้วนชินกับการใช้ “คู่มือ” (Manual) ในการทำงาน และในหลายครั้งการไม่ปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในคู่มืออาจมีอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินได้ แต่อาจารย์ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มักไม่คุ้นชินกับการใช้ “คู่มือ” (Manual) ในการทำงาน อาทิ การกำหนดรายละเอียดใน มคอ. ³ 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 และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Numerical Analysis, Communication and Information Technology Skills) ในความเห็นของผู้สอนจำนวนหนึ่งที่แสดงความเห็นในที่ประชุมสัมมนาเรื่องนี้ หรือแสดงความเห็นเมื่อมีการสนทนากัน ประเด็นที่เห็นสอดคล้องกัน คือ เนื้อหาสาระของรายวิชาทางมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์มักมีลักษณะอ่อนไหวไปตามเหตุการณ์เฉพาะหน้า การกำหนดเนื้อหาไว้ล่วงหน้า และต้องสอนตามที่กำหนดไว้ เป็นเสมือนการปิดกั้นความรู้ และส่งเสริมให้อาจารย์ไม่ต้องค้นคว้าเพิ่มเติมตลอดเวลา ซึ่งเป็นเรื่องที่ย้อนแย้งกับโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้เรียนเองก็ไม่ได้รับความรู้ที่เป็นปัจจุบันเนื่องจากแผนการสอนเตรียมไว้เมื่อ 6 เดือนที่แล้ว หรือ 1 ปีที่แล้ว นอกจากนั้นใน มคอ. ⁴ ซึ่งเป็นเรื่องของการออกแบบและกำหนดประสบการณ์ภาคสนามให้นักศึกษา อาจารย์ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ก็จะไม่คุ้นชินกับการที่ต้องกำหนดสถานที่ศึกษาดูงานล่วงหน้าถึง 6 - 12 เดือน และกิจกรรมศึกษาดูงานล่วงหน้ามักเกี่ยวข้องกังบประมาณที่อาจขอตั้งงบประมาณได้แต่อาจไม่ได้รับงบประมาณตามที่ขอกได้ เรื่องเหล่านี้เป็นเหตุผลหนึ่งที่อาจารย์ด้านมนุษยศาสตร์

และสังคมศาสตร์เห็นว่าการดำเนินการตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นมาโดย “ได้ไม่เท่าเสีย”

ในความเห็นของผู้เขียน การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติโดยเฉพาะในกรณีของสถาบันอุดมศึกษา “ภูมิคิด” ของผู้ที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายเป็นปัจจัยที่ตัดสินความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย เหตุผลข้อหนึ่ง คือ สถาบันอุดมศึกษามีลักษณะเป็นองค์การแบบวิชาชีพตามความหมายของมินท์ซเบิร์ก (Mintzberg) ในองค์การแบบวิชาชีพกลุ่มคนที่มีความสำคัญในการตัดสินความอยู่รอดและเติบโตขององค์การ ได้แก่ กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน (Operating Core) (Mintzberg, 1983) ซึ่งได้แก่ คณาจารย์ทั้งหลาย หากคณาจารย์ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติงานไม่ “ซื้อ” (Buy-in) กับแนวคิดที่เป็นฐานของนโยบาย แต่ต้องเป็นคนที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ โอกาสที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังจะเกิดขึ้นได้ยากมาก ในกรณีของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา เมื่อเริ่มเขียน มคอ. 2 คณาจารย์ทั้งหลาย โดยเฉพาะอาจารย์ที่เป็นผู้บริหารหลักสูตรเป็นผู้ที่ต้องเขียนหลักสูตรตั้งแต่ข้อมูลทั่วไปรวม 13 หัวข้อ ข้อมูลเฉพาะของหลักสูตร ระบบการจัดการศึกษาและโครงสร้างของหลักสูตร ผลการเรียนรู้ กลยุทธ์การสอนและการประเมินผล ซึ่งรวมถึงการกระจายความรับผิดชอบมาตรฐานผลการเรียนรู้จากหลักสูตรสู่รายวิชา (Curriculum Mapping) หลักเกณฑ์ในการประเมินผลนักศึกษา การพัฒนาคณาจารย์ การประกันคุณภาพหลักสูตร และการประเมินและปรับปรุงการดำเนินการของหลักสูตร รวมทั้งยังรายละเอียดรายวิชาของทุกรายวิชาทั้งหมดต้องเขียนตามรูปแบบที่กำหนด ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรจะเป็นผู้ดำเนินการในส่วนที่ทำได้ ส่วนที่ทำได้ เช่น รายละเอียดรายวิชาอาจมีอาจารย์คนหนึ่งเป็นผู้เขียน การทำให้ได้มาซึ่ง มคอ. 2 จะไม่เป็นปัญหามากนัก แต่ข้อเท็จจริงคืออาจารย์ที่มีชื่อเป็นอาจารย์ผู้บริหารหลักสูตรอาจจะไม่ได้เป็นคนจัดทำเอง หรืออาจารย์บางรายอาจไม่เคยรู้เห็นเลยก็เป็นได้ แต่หากอาจารย์เป็นผู้จัดทำเอง แรงต่อต้านจะมีสูงเนื่องจากปริมาณเอกสารที่ต้องจัดทำมีจำนวนมาก และเงื่อนไขรายละเอียดมีมาก แต่หากผู้จัดทำเป็นทีมเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ แรงต่อต้านก็อาจจะไม่ปรากฏให้เห็นมากนัก สำหรับ มคอ. 3 เป็นรายละเอียดของรายวิชา ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของรายวิชา ได้แก่ รหัสและชื่อวิชา จำนวนหน่วยกิต

และอื่นๆ จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของรายวิชา ลักษณะและการดำเนินการ การพัฒนาการเรียนรู้นักศึกษา แผนการสอนและการประเมินผล ซึ่งระบุให้ใส่รายละเอียดเกี่ยวกับหัวข้อและเนื้อหาที่สอนเป็นรายสัปดาห์ ตลอดจนวิธีการและช่วงเวลาที่จะประเมินผล ทฤษฎีการเรียนการสอน และหัวข้อสุดท้าย คือ การประเมินและปรับปรุงการดำเนินการของรายวิชา มคอ. 3 นี้ อาจารย์ผู้รับผิดชอบรายวิชาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วสาระที่ต้องเขียนจะคล้ายคลึงกับคำอธิบายรายวิชา แต่มีรายละเอียดเพิ่มขึ้นและต้องเขียนตามแบบที่กำหนดซึ่งทำให้เป็นกระบวนการที่ใช้เวลาค่อนข้างมากในการจัดทำครั้งแรก ขณะเดียวกันเมื่อจัดทำหากต้องดำเนินการตามที่เขียนระบุไว้อย่างเคร่งครัดก็อาจจะทำไม่ได้ อาจารย์ที่มีความตั้งใจและรับผิดชอบสูงก็จะเกิดความอึดอัด ในขณะที่อาจารย์ที่เพียงแต่จัดทำขึ้นให้เกิดเอกสารตามที่กำหนด เมื่อลงมือสอนก็ไม่ได้ใส่ใจว่าจะดำเนินการตามที่เขียนไว้หรือไม่ เนื่องจากโดยทั่วไปมักไม่มีระบบการตรวจสอบอย่างเข้มข้นว่าได้ดำเนินการจริงตามที่ระบุไว้ใน มคอ. 3 หรือไม่ อาจารย์ที่จริงจังก็จะอึดอัดและแสดงความเห็นคัดค้าน ในขณะที่อาจารย์จำนวนหนึ่งก็ไม่สนใจและใส่ใจ มคอ. 3 ก็กลายเป็นเพียงกระดาษที่ไม่มีมีการตรวจสอบว่าทำได้ตามที่เขียนไว้หรือไม่ มคอ. 4 - 5 - 6 ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกัน สำหรับ มคอ. 7 ซึ่งเป็นการรายงานผลการดำเนินการของหลักสูตร ผู้ที่ต้องลงนามรับรองคืออาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรทั้ง 3 คน รายงานฉบับนี้เป็นรายงานที่หากมีการจัดทำอย่างจริงจังจะเป็นรายงานที่ให้ข้อมูลมีประโยชน์มากต่อการปรับปรุงหลักสูตรต่อไป แต่การจะจัดทำรายงานได้ต้องมีการเก็บรวบรวมสถิติต่างๆ อาทิผลการกระจายตัวของคะแนนในแต่ละรายวิชา ซึ่งหากไม่มีระบบอิเล็กทรอนิกส์รองรับการจัดทำรายงานจะใช้เวลามากและต้องดำเนินการโดยผู้ที่มีทักษะเฉพาะ⁴ ขณะเดียวกันการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานก็เป็นเรื่องท้าทายความสามารถของผู้ตรวจประเมินทั้งจากภายในหน่วยงานและนอกหน่วยงาน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการนำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ ไปปฏิบัติอยู่ที่อาจารย์ผู้สอนตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการเรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน หน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงาน

เลขาธิการสภาการศึกษาในฐานะหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับให้เป็นไปตามนโยบายได้ดำเนินการทั้งหลายทั้งปวง ทั้งด้านวิชาการในการพัฒนารอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติและกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ และด้านการเผยแพร่รณรงค์ให้ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาในระดับต่างๆ ได้รับทราบเนื้อหาและแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง นอกจากนั้น ยังมีการตรวจประเมินทั้งจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ภายในสถาบันอุดมศึกษาเองก็มีการสร้างกลไกและกำหนดผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ สิ่งที่ยังขาดหายไปคือ การขยายความคิดในเรื่องมาตรฐานคุณวุฒิให้กลายเป็น “ภูมิคิด” ในการทำงานของอาจารย์ ขณะเดียวกันก็ต้องสร้าง “ตัวช่วย” ให้อาจารย์และผู้เกี่ยวข้องสามารถจัดการกับแบบฟอร์มตาม มคอ. ต่างๆ ได้โดยใช้เวลาไม่มากและสามารถเรียกข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการเรียนการสอนได้ไม่ยาก ระบบ CUCAS ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นตัวอย่างหนึ่งที่หน่วยงานกลาง คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาน่าจะพัฒนาขึ้นและอนุญาตให้สถาบันอุดมศึกษาที่ประสงค์จะนำไปใช้ประโยชน์ สามารถนำไปปรับเปลี่ยนให้เข้ากับบริบทเฉพาะของตนเองได้ อีกระบบหนึ่งที่ต้องทำให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติคือระบบการตรวจประเมินที่ต้องไม่เน้นการตรวจประเมินเอกสาร และต้องจัดทำระบบให้ “ยืดหยุ่น” และเน้นผลลัพธ์พร้อมไปกับกระบวนการ ไม่ใช่เน้นกระบวนการตามเอกสารแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (วีรบุรณ์ วิจารณ์ทสกุล, Online)

กรอบคุณวุฒิอ้างอิงแห่งอาเซียน : โอกาส และความท้าทาย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะพบว่าเมื่อมองในระดับผู้นำประเทศ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กำลังจะกลายเป็นความจริง ต่อไปอาเซียนจะกลายเป็น “ตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน” การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือในอาเซียนจะเกิดขึ้น บัณฑิตที่จบการศึกษาในประเทศหนึ่งมีโอกาสที่จะไปทำงานในประเทศอื่นในอาเซียน อาเซียนจะกลายเป็นฐานการผลิตใหญ่และเป็นกลุ่มการเมืองและเศรษฐกิจที่มีอำนาจต่อรองสูงในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งหมด

ที่กล่าวถึงและประเด็นอื่นๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึงเป็นโอกาสของพลเมืองไทยและพลเมืองในอาเซียน อย่างไรก็ตาม เครื่องมือที่ผู้รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยเฉพาะอุดมศึกษาได้ร่วมมือกันสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นสะพาน “เชื่อม” ระบบการศึกษาของประเทศต่างๆ ในอาเซียนเข้าด้วยกัน คือ กรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียน จะสามารถเชื่อมระบบการศึกษาโดยเฉพาะระบบอุดมศึกษาของประเทศต่างๆ เข้าด้วยกันได้มากน้อยแค่ไหน อาจจะไม่ได้อยู่บนฐานที่อาเซียนมีกรอบคุณวุฒิอ้างอิงอาเซียนเท่านั้น กรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติในระดับการศึกษาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติระดับอุดมศึกษาและกรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติระดับอาชีวศึกษาซึ่งเป็นคุณวุฒิที่จะเปิดไปสู่ตลาดแรงงาน จะเป็นบททดสอบที่ทำทายระบบการศึกษาของทุกประเทศในอาเซียน

เอกสารอ้างอิง

จิรณี ตันติรัตนวงศ์. (เอกสารประกอบการบรรยาย). (Online). สืบค้นจาก :

<http://www.mua.go.th/users/tqf-hed/news/FilesNews/FilesNews4/ppt2.pdf>.

วีรบูรณ์ วิสารทสกุล. **มอค...ไม่มีใครเอา**. (Online). สืบค้นจาก : [https://wwisartsakul.](https://wwisartsakul.files.wordpress.com/2011/08/e0b8a1e0b884e0b8ad.pdf)

[files.wordpress.com/2011/08/e0b8a1e0b884e0b8ad.pdf](https://wwisartsakul.files.wordpress.com/2011/08/e0b8a1e0b884e0b8ad.pdf).

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/](http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/asean-enhances-mobility-of-skilled-labour-through-qualifications-reference-framework)

[news/asean-secretariat-news/item/asean-enhances-mobility-of-skilled-labour-through-qualifications-reference-framework](http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/asean-enhances-mobility-of-skilled-labour-through-qualifications-reference-framework).

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

ข้อมูลเพิ่มเติม

- ¹ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกำหนดมาตรฐานผลการเรียนรู้ หรือเรียกอีกอย่างว่า คุณลักษณะ ที่พึงประสงค์ของบัณฑิตไว้ 9 ด้าน ได้แก่ มีความรู้ มีคุณธรรม คิดเป็น ทำเป็น ใฝ่รู้ และรู้จักวิธีการเรียน มีภาวะผู้นำ มีสุขภาวะ มีจิตอาสาและสำนึกสาธารณะ และ ดำรงความเป็นไทยในกระแสโลกาภิวัตน์
- ² มคอ. 3 รายละเอียดของรายวิชา รายละเอียดของรายวิชา (Course Specification) หมายถึง ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการบริหาร จัดการของแต่ละรายวิชาเพื่อจัดการ การเรียนการสอนสอดคล้องและเป็นไปตามที่วางแผนไว้ในรายละเอียดของหลักสูตร ซึ่งแต่ละรายวิชาจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และรายละเอียดของ เนื้อหาความรู้ ในรายวิชา แนวทางการปลูกฝังทักษะต่างๆ ตลอดจนคุณลักษณะ อื่นๆ ที่นักศึกษาจะได้รับการพัฒนาให้ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายของ รายวิชา มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาที่ใช้ในการเรียน วิธีการเรียน การสอน การวัดและประเมินผลในรายวิชา ตลอดจนหนังสือหรือสื่อทางวิชาการ อื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการเรียนรู้ นอกจากนี้ยังกำหนดยุทธศาสตร์ในการประเมิน รายวิชาและกระบวนการปรับปรุง
- ³ มคอ.4 รายละเอียดของประสบการณ์ ภาคนาม รายละเอียดของประสบการณ์ภาคนาม (Field Experience Specification) หมายถึง ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการบริหาร จัดการในรายวิชาหรือกิจกรรมที่นักศึกษาจะต้องออกฝึกงาน ออกฝึกภาคนาม หรือสหกิจศึกษา ซึ่งจะต้องวางแผนให้สอดคล้องและเป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน รายละเอียดของ หลักสูตร โดยจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงวัตถุประสงค์และ รายละเอียดของการดำเนินการของกิจกรรมนั้นๆ ตลอดจนความรู้ความเข้าใจ ที่นักศึกษาจะได้รับจากการออกฝึก มีการกำหนดกระบวนการหรือวิธีการในการ ปลูกฝังทักษะต่างๆ ตลอดจนคุณลักษณะอื่นๆ ที่นักศึกษาจะได้รับการพัฒนา

ให้ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายรวมทั้งเกณฑ์การวัดและประเมินผลนักศึกษา และการประเมินการดำเนินการตามรายละเอียด ของประสบการณ์ภาคสนาม

⁴ มีผู้สำรวจออนไลน์เรื่องผลสำรวจแรงงานในการจัดทำ มคอ.7 ในปี พ.ศ. 2558 พบว่า ในบรรดาผู้ตอบ 57 คน บอกว่าผู้จัดทำ มคอ. 7 ส่วนใหญ่จบปริญญาโทและปริญญาเอกในการจัดทำหลักสูตรหนึ่ง ระยะเวลาเฉลี่ยที่ใช้ คือ 362 ชั่วโมงต่อคน ซึ่งแม้ว่าการสำรวจที่กล่าวถึงนี้จะได้มีการเผยแพร่อย่างเป็นทางการ แต่ผลสำรวจนี้ เมื่อประกอบกับคำสนทนาในหมู่คนที่รับผิดชอบเรื่องนี้และเมื่อพิจารณารายละเอียด ที่ต้องบรรจุในรายงาน มคอ. 7 ก็พอประมวลได้ว่า กิจกรรมนี้หากไม่วางแผนล่วงหน้า เป็นอย่างดี และไม่มีโปรแกรมสำเร็จรูปรองรับจะใช้เวลามากอย่างแน่นอน