

การศึกษาวงษ์เรื่อง

แนวทางการจัดระบบงบประมาณและการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา

(**Financing of Higher Education**)

รายงานฉบับสมบูรณ์

เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

โดย

ศาสตราจารย์ ดร. บุญเสริม วิสกุล

และคณะ

สถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจ

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

มีนาคม 2546

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

อุดมศึกษาเป็นระบบหลักระบบหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการศึกษา รวมทั้งระดับของชาติในโลกยุคสังคมนิยมแห่งการเรียนรู้ อุดมศึกษาถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ ดังนั้นการลงทุนเพื่ออุดมศึกษาจึงเป็นการลงทุนที่สำคัญสำหรับอนาคตของประเทศ จึงต้องพัฒนาทั้งคุณภาพและปริมาณ ปฏิรูปการศึกษา และปฏิรูปการจ้ดระบบงบประมาณ และการลงทุนเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางและทางเลือกที่จะนำไปสู่การจัดรูปแบบงบประมาณและการเงินของอุดมศึกษาในประเทศไทย เสนอแนะมาตรการระดมทรัพยากรทางการเงินเพื่อพัฒนาความเป็นเลิศของอุดมศึกษาไทย รวมทั้งศึกษารูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณและการเงินของต่างประเทศด้านอุดมศึกษาเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในการศึกษาวิจัย สำหรับข้อเสนอแนะในรายงานนี้ส่วนใหญ่เพื่อสถาบันอุดมศึกษาที่สอนหลักสูตร 4 ปี

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาอุดมศึกษามาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2459 แม้การพัฒนาจะประสบผลสำเร็จได้ระดับหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาและข้อจำกัดหลายด้าน เช่น การพัฒนาการศึกษาอย่างขาดนโยบายและเป้าหมายการแบ่งการผลิตบัณฑิต ปริมาณมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน การผลิตบัณฑิตไม่คำนึงถึงความต้องการของตลาดแรงงาน ระบบบริหารด้วยประสิทธิภาพทั้งการจัดการทั่วไป การจัดและใช้งบประมาณ ขาดระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรม และยังมีทางเลือกปฏิบัติกับสถาบันอุดมศึกษาทั้งของภาครัฐและเอกชน เป็นต้น

มีงานศึกษาวิจัยหลายเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาอุดมศึกษาและการจัดสรรทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษาในประเทศไทย แม้การศึกษาจะมีมุมมอง ขอบเขต เป้าหมาย และเวลาที่แตกต่างกัน แต่เป็นประโยชน์มาก มีหลายประเด็นที่กล่าวถึงและสอดคล้องกัน เช่น ควรจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม การเร่งพัฒนาคุณภาพบัณฑิต การวางแผนกลยุทธ์เพื่อให้เกิดดุลยภาพทางการเงิน การจัดสรรเงินในรูปอุดหนุนทั่วไปและพิจารณางบประมาณแบบมุ่งผลงาน ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของการใช้เงินทั้งในและนอกงบประมาณ การส่งเสริมบทบาทสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ การปฏิบัติกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนควรใช้มาตรฐานเดียวกัน มีการเสนอให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งตนเองให้มากขึ้นโดยการเพิ่มค่าเล่าเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถาบันจำกัดรับของรัฐเพราะมีการศึกษาพบว่าในสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับของรัฐ ผู้เรียนส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีฐานะดีแต่เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของตนเองน้อย เมื่อเพิ่มค่าเล่าเรียนรัฐอาจนำเงินที่ได้ส่วนหนึ่งมาจัดสรรเป็นทุนการศึกษาแก่ผู้ยากจน ผู้ด้อยโอกาส สนับสนุนกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา การปฏิรูประบบการจ้ดสรรและการใช้งบประมาณด้วย

การศึกษาการพัฒนาอุดมศึกษาและการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนอุดมศึกษาของประเทศต่างๆ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน และสิงคโปร์ พบว่าประเทศดังกล่าวได้พัฒนาอุดมศึกษาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ รัฐมีแนวโน้มการอุดหนุนลดลง ให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งตนเองมากขึ้นทั้งด้านการเปิดหลักสูตรใหม่ โดยให้ความสำคัญด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมากขึ้น การวิจัย การรับนักศึกษาต่างชาติมาเรียนมากขึ้น การมีส่วนร่วมกับภาคเอกชน และการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการรับภาระมากขึ้น ตลอดจนการเพิ่มค่าเล่าเรียนทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน มีการจัดสรรเงินให้กู้ยืมจากทั้งมหาวิทยาลัยเองและจากภาครัฐ ซึ่งหลายประเด็นคล้ายคลึงกับของประเทศไทย กล่าวได้ว่าการบริหารจัดการที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง ทรัพยากรและการปฏิรูปการศึกษาของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง ทรัพยากรและการปฏิรูปการศึกษาของแต่ละประเทศ

อุดมศึกษาไทยมีกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในเวลากว่า 86 ปีที่ผ่านมา และในระยะหลังๆ คือปีการศึกษา 2534 - 2544 จำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.2 ต่อปี การพัฒนาเน้นหนักด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ การเพิ่มในอัตราเช่นนี้จำนวนนักศึกษาจะเพิ่ม 2 เท่าในทุกๆ 10 ปี ประมาณร้อยละ 75 ของนักศึกษาเรียนในสาขาสังคมศาสตร์ เพียงร้อยละ 25 เรียนสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ใน พ.ศ. 2544 IMD หรือสถาบันนานาชาติเพื่อพัฒนาการจัดการ จัดลำดับประเทศต่างๆ จำนวน 49 ประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยไม่สามารถตอบสนองความสามารถในการแข่งขัน จึงถูกจัดอยู่อันดับที่ 46 ความสามารถด้านโครงสร้างทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีถูกจัดไว้ลำดับที่ 49 และกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาของไทยไม่ตอบสนองความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้

สถานการณ์อุดมศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2544 จำนวนสถาบันอุดมศึกษาที่สอนสูงกว่าระดับมัธยมศึกษามีทั้งสิ้น 920 สถาบัน แยกเป็นในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 75 สถาบัน (รวมสถาบันเอกชน 51 สถาบันด้วย) สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 741 สถาบัน และสังกัดกระทรวงอื่นๆ 104 สถาบัน ในการศึกษานี้จะรวมเฉพาะสถาบันในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 782 สถาบัน (ไม่รวมสถาบันในสังกัดกรมศิลปากรและกรมพลศึกษา จำนวน 32 สถาบันและมหาวิทยาลัยสงฆ์) มีนักศึกษารวมกันประมาณ 2,125 พันคน เป็นนักศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป 1,638 พันคน (เป็นนักศึกษาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 224 พันคน หรือประมาณร้อยละ 14) และระดับต่ำกว่าปริญญาตรี 487 พันคน ใน พ.ศ. 2544 มีบัณฑิตจบการศึกษา 242 พันคน จำนวนนี้เป็นผู้จบปริญญาโทหรือสูงกว่าปริญญาโท 26.4 พันคน หรือประมาณร้อยละ 10.9 สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีอาจารย์ประมาณ 43,000 คน สถาบันสอนต่ำกว่าปริญญาตรีประมาณ 13,000 คน อาจารย์ในสถาบันระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอกและปริญญาโทประมาณร้อยละ 18.7 และ 58.7 ตามลำดับ

อุดมศึกษาเอกชนของประเทศไทย มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุดมศึกษา แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอุปสรรคการบริหารจัดการ อีกทั้งยังมีกฎ ระเบียบ และเกณฑ์ปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนในการทำให้เกิดประสิทธิภาพ และการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม รัฐควรยอมรับว่าอุดมศึกษาเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบอุดมศึกษาของชาติ เป็นหุ้นส่วนที่เป็นพันธมิตร เปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้ง่ายขึ้น เช่น การเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนของรัฐให้ทัดเทียมกับเอกชนทางหนึ่ง จำกัดจำนวนนักศึกษาในสถาบันของรัฐเป็นอีกหนทางหนึ่ง โดยเฉพาะในสาขาที่ผลิตง่ายและเกินความต้องการตลาดแรงงาน รัฐอาจส่งเสริมและอุดหนุนสถาบันเอกชนที่เป็นรูปธรรมและดูแลเรื่องคุณภาพ เพื่อให้มีความมั่นคงทางวิชาการ ให้การอุดหนุนด้านบุคลากรทางวิชาการและสร้างเครือข่ายแห่งความร่วมมือ อีกวิธีหนึ่งที่อาจทำได้คือ สนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงแล้วเพื่อขยายกิจการต่อไปอีก การอุดหนุนและสนับสนุนต้องมีคำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการ เหตุผล เป้าหมาย วิธีการดำเนินการแต่ละขั้นตอน และสร้างความเข้าใจอย่างถูกต้องทุกขั้นตอน

งบประมาณบริหารงานการอุดมศึกษาของรัฐ งบประมาณได้จากงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ แต่ใช้เพื่อการขยายบริการ สร้างอาคาร ผลิตบัณฑิต ซึ่งงบประมาณไม่เพียงพอกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและวิชาการ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเลย ใน พ.ศ. 2544 งบประมาณแผ่นดินเพื่ออุดมศึกษาของรัฐได้รับ 39,729 ล้านบาท นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว สถาบันแต่ละประเภทจะมีรายได้นอกงบประมาณจากค่าเล่าเรียนที่เก็บจากนักศึกษาทุกแห่งประมาณ 19,490 ล้านบาทต่อปี รายได้สถาบันการศึกษาเทียบกับงบประมาณแผ่นดินเป็นสัดส่วนประมาณ 1 : 2 ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหลักสูตร 4 ปี มีรายรับประมาณ 8,200 ล้านบาทต่อปี โดยรายรับมากกว่ารายจ่ายประมาณร้อยละ 30 แต่จำนวนที่เหลือนำไปใช้พัฒนาสถาบันไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ส่วนค่าเล่าเรียนระดับปริญญาตรีภาคปกติของสถาบันจำกัดรับของรัฐอยู่ในระหว่าง 5,900 - 50,000 บาทต่อปี ขึ้นกับสาขาวิชาที่เรียน สถาบันไม่จำกัดรับอยู่ระหว่าง 1,900 - 41,000 บาทต่อปี สถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ระดับปริญญาตรีภาคปกติค่าเล่าเรียนอยู่ระหว่าง 6,000 - 14,000 บาทต่อปี ภาคค่ำอยู่ระหว่าง 9,000 - 19,000 บาทต่อปี หลักสูตรภาคสมทบของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลอยู่ระหว่าง 15,000 - 40,000 บาทต่อปี สถาบันอุดมศึกษาเอกชนส่วนกลางเก็บค่าเล่าเรียนระหว่าง 34,000 - 80,000 บาทต่อปี ในหลักสูตรสังคมศาสตร์ ค่าเล่าเรียนในส่วนภูมิภาคจะสูงกว่า สาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ มีอัตราค่าเล่าเรียนสูงกว่าสาขาอื่น ๆ คือระหว่าง 54,020 - 194,330 บาทต่อปี การเรียนระดับบัณฑิตศึกษาจะมีค่าเล่าเรียนแตกต่างกันขึ้นกับสาขาวิชาและสถาบันการศึกษา

การจัดระบบงบประมาณและการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา มีปัญหาด้านความไม่คล่องตัวของปีงบประมาณและปีการศึกษาไม่ตรงกัน ทำให้ยากต่อการวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย งบประมาณจาก 2 แหล่ง คือ งบประมาณแผ่นดินและงบรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่พร้อมกันและไม่รวมกัน ทำให้ไม่เห็นภาพรวมทางการเงินของสถาบัน การบริหารเงินจากงบประมาณแผ่นดินและนอกงบประมาณมีมาตรฐานแตกต่างกัน การใช้งบประมาณแผ่นดินความคล่องตัวน้อย การบริหารยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การเงินและบัญชีทำในรูปเงินสดจึงทำให้ไม่รู้ต้นทุนการผลิตที่แท้จริงในการดำเนินงาน เงินกระจายไปตามคณะ ภาควิชา ฯลฯ และข้อมูลไม่เปิดเผยหรือเปิดเผยเฉพาะบางส่วน การเงินในโครงการพิเศษยังไม่มี การควบคุมที่ดี การเงินไม่มีการตรวจสอบได้เต็มที่ หลายโครงการถูกผลักดันเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว และยังไม่มีการระดมทรัพยากรภายในสถาบันเพื่อนำมาใช้สร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ปัญหาดังกล่าวไม่เกิดกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพราะมีรายรับจากแหล่งเดียว การบริหารเงินรวมไว้เป็นระบบส่วนกลาง การจัดทำบัญชีทำได้ครบถ้วนในมาตรฐานเดียวกันและปิดงบตามปีการศึกษาได้

การศึกษาวิจัยนี้ มีข้อเสนอแนะ 8 ประการ คือ

ข้อเสนอแนะที่ 1 ด้านงบประมาณและการเงิน ให้คงเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินไว้ที่ประมาณ 36,425 ล้านบาทต่อปี (เฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่สอน 4 ปี) ให้รัฐอุดหนุนงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปแก่สถาบันอุดมศึกษา ให้นำงบประมาณที่ได้รับร่วมกับเงินรายได้จากการดำเนินงานตั้งเป็นงบประมาณของสถาบัน และใช้หลักยุทธศาสตร์ระบบการตั้งงบประมาณแบบมุ่งผลงาน เปลี่ยนปีงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาให้ตรงกับปีการศึกษา (1 มิถุนายน - 31 พฤษภาคม) ปิดงบดุลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามมาตรฐานบัญชีที่ดีเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งงบดุลให้เปิดเผยสู่มหาชน

ข้อเสนอแนะที่ 2 เพื่อประโยชน์ในการแบ่งสัดส่วนการใช้เงินตามเป้าหมายสำคัญของสถาบันการศึกษา ควรจัดการเงินเป็นกองทุนต่างๆ คือ 1) กองทุนทั่วไป 2) กองทุนทรัพย์สินถาวร 3) กองทุนวิจัย 4) กองทุนห้องสมุด 5) กองทุนพัฒนาอาจารย์และบุคลากร 6) กองทุนสวัสดิการและทุนนักศึกษา 7) กองทุนสวัสดิการบุคลากร 8) กองทุนบำเหน็จ / บำนาญบุคลากร และ 9) อาจมีกองทุนอื่นๆ ด้วย โดยรัฐจัดสรรในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปเข้ากองทุนต่างๆ ของสถาบัน และอุดหนุนในลักษณะกองทุนที่สอดคล้องกัน โดยสมทบกับเงินของสถาบัน รวมทั้งให้มีการทำข้อเสนอเป็นโครงการต่างๆ เพื่อขอเป็นกองทุนสอดคล้องกันตามลักษณะความสามารถของข้อเสนอและความตั้งใจของแต่ละสถาบัน

ข้อเสนอแนะที่ 3 ให้ระดมทรัพยากรด้วยการเพิ่มค่าเล่าเรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เพียงพอสำหรับร้อยละ 50 ของต้นทุนผลิต ค่าเล่าเรียนควรเพิ่มประมาณ 2 เท่าของปัจจุบัน การเพิ่มค่าเล่าเรียนให้ทำแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 5 ปี และไม่จำเป็นต้องเพิ่มค่าเล่าเรียนพร้อมกันและอัตราเท่ากันทุกแห่ง ซึ่งอาจจะพิจารณาใช้อัตราแปรผันสำหรับครอบครัวของนักศึกษาที่มีฐานะต่างกัน ซึ่งข้อเสนอนี้ถ้าสามารถทำได้จะสร้างรายได้เพิ่มรวมกันประมาณ 10,000 ล้านบาทต่อปี

ข้อเสนอแนะที่ 4 ให้มีการควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการพิเศษ โดยรวบรวมเงินจากโครงการพิเศษ เพิ่มโครงการพิเศษและบริการวิชาการให้หลากหลายขึ้น แสวงหากองทุนร่วมของภาคอุตสาหกรรม ระดมทรัพยากรได้ 2,000 ล้านบาทรวมทั้งรวมเงินที่ระดมจากทุกแหล่งและจากที่เคยมีกำไรอยู่เดิมจะทำให้สถาบันอุดมศึกษามีเงินเหลือเพื่อการพัฒนาประมาณ 15,000 ล้านบาทต่อปี

ข้อเสนอแนะที่ 5 การพัฒนาอุดมศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ ให้เปลี่ยนลำดับความสำคัญของการใช้งบประมาณแผ่นดิน ชะลอการสร้างวิทยาเขตและสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ลดงบประมาณก่อสร้างอาคาร และใช้งบประมาณที่ผันมาสมทบกับเงินของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อนำมาสร้างอาจารย์และสร้างวิชาการ เงินจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินจะเพียงพอเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษาโดยไม่ต้องเพิ่มงบประมาณแผ่นดินจากเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เมื่อรวมเงินที่ระดมมาได้และบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพจะเพียงพอกับการพัฒนาอุดมศึกษาไทยไปสู่ความเป็นเลิศได้

ข้อเสนอแนะที่ 6 ยุทธศาสตร์การรองรับนักศึกษาที่เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 7 ต่อปี ซึ่งจะเพิ่มประมาณปีละ 120,000 คน ควรใช้อาคารสถานที่ซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันแต่ยังใช้ได้ไม่เต็มที่ ให้รัฐเปิดโครงการพิเศษเพิ่มขึ้นโดยใช้อาคารสถานที่เดิม และพยายามใช้อาคารของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ปัจจุบันยังใช้ไม่เต็มที่เช่นกัน สนับสนุนให้เอกชนมาลงทุนสร้างสถาบันการศึกษาที่มีคุณภาพเพิ่ม และให้รัฐยอมรับสถาบันศึกษาเอกชนว่าเป็นหุ้นส่วนทางวิชาการที่จะช่วยรองรับการขยายตัวของอุดมศึกษา รวมทั้งให้รัฐส่งเสริม สนับสนุนทางวิชาการอย่างจริงจังแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อให้ตั้งตัวได้ ซึ่งจะทำให้รัฐมีทรัพยากรเพื่อนำไปพัฒนาความเป็นเลิศต่อไป

ข้อเสนอแนะที่ 7 ยุทธศาสตร์การแบ่งประเภทสถาบัน อาจารย์ และบัณฑิต
ยุทธศาสตร์แบ่งประเภทสถาบัน โดยแยกเป็นสถาบันอุดมศึกษา/ มหาวิทยาลัย
เพื่อการวิจัย เพื่อการเรียนการสอน สถาบันไม่จำกัดรับ วิทยาลัยชุมชน (หลักสูตร 2 ปี) และ
วิทยาลัยอาชีวศึกษา

ยุทธศาสตร์แบ่งประเภทอาจารย์ โดยแบ่งเป็นอาจารย์วิจัย อาจารย์สอนและ
วิจัยเป็นครั้งคราว และอาจารย์สันทัดสอน การศึกษานี้ได้สำรวจความคิดเห็นอาจารย์อาวุโส
จำนวนหนึ่งประมาณการเฉลี่ยร้อยละของอาจารย์ประเภทต่างๆ ผลมีดังนี้ **ประเภทที่ 1**
อาจารย์ผู้สนใจทำวิจัยจริงจัง มีร้อยละ 8 กลุ่มนี้จะสอนน้อยแต่ทำวิจัยมาก **ประเภทที่ 2**
อาจารย์ที่สอนและทำวิจัยเป็นครั้งคราว มีร้อยละ 15 **ประเภทที่ 3** อาจารย์ที่สอนดีและเอาใจ
ใส่ในการสอน มีร้อยละ 20 **ประเภทที่ 4** อาจารย์ที่สอนปานกลางและมีภาระการสอนมาก
มีร้อยละ 30 และ **ประเภทที่ 5** อาจารย์อื่นๆ คืออาจารย์ที่ไม่เอาใจใส่การสอน ไม่ติดตาม
วิชาการ และไม่เป็นอาจารย์ที่ดี มีร้อยละ 27 การพัฒนาอาจารย์ต้องมุ่งความสนใจเพิ่ม
อาจารย์ประเภท 1, 2 และ 3 โดยลดอาจารย์ประเภท 4 และ 5

ยุทธศาสตร์การแบ่งประเภทบัณฑิต แบ่งเป็นบัณฑิตอัจฉริยะกระจายศึกษา
ในสถาบันต่างๆ ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค บัณฑิตเพื่อเป็นนักวิชาการและวิชาชีพ เช่น แพทย์
วิศวกร ฯลฯ บัณฑิตเพื่อการเป็นพนักงานในองค์กร บัณฑิตเพื่อการเรียนรู้ตามอัธยาศัยเพื่อการ
ยกมาตรฐานความรู้และคุณภาพชีวิต และบัณฑิตเพื่อการประกอบอาชีพ มีทักษะทางอาชีพ

ข้อเสนอแนะที่ 8 ให้มีโครงการเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา 8 โครงการ มี
ค่าใช้จ่ายปีละประมาณ 14,020 ล้านบาท โดยให้เป็นเงินของสถาบันอุดมศึกษา 8,500
บาทต่อปี และได้รับการจัดสรรอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินประมาณ 5,520 ล้านบาท
ต่อปี โดยให้มีการพัฒนาใช้ยุทธศาสตร์ของการแข่งขันระหว่างสถาบัน เริ่มโดยสถาบันอุดม
ศึกษาขอเงินอุดหนุนจากรัฐสมทบกับเงินของสถาบันอุดมศึกษา โดยให้รัฐพิจารณาตามลักษณะ
และคุณสมบัติของโครงการ และเงินอุดหนุนที่ได้อาจจะผันมาจากงบประมาณอุดมศึกษาเดิมโดย
จัดลำดับความสำคัญใหม่

จากข้อเสนอแนะทั้ง 8 ประการ คณะผู้วิจัยได้เสนอมาตรการด้านการจัดการ
ด้านการเงินในรูปโครงการต่างๆ เพื่อนำไปสู่ความเป็นเลิศ ดังนี้

1. โครงการผลิตอาจารย์ระดับปริญญาเอกในสถาบันจำกัดรับ ซึ่งสังกัด
ทบวงมหาวิทยาลัย จำนวน 6,000 คน ในระยะเวลา 10 ปี เพื่อเพิ่มสัดส่วนอาจารย์ระดับ
ปริญญาเอกให้ถึงร้อยละ 60 จากปัจจุบัน (ร้อยละ 30) ต้องใช้งบประมาณ 30,000 ล้านบาท
เฉลี่ยปีละประมาณ 3,000 ล้านบาท โดยสถาบันอุดมศึกษาจ่ายปีละ 1,500 ล้านบาท รัฐให้
เงินอุดหนุนปีละ 1,500 ล้านบาท

2. โครงการผลิตอาจารย์ปริญญาเอกและปริญญาโท ในสังกัดสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สถาบันราชภัฏ และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ประกอบด้วยทุนปริญญาเอก จำนวน 2,000 คน และทุนปริญญาโท จำนวน 2,000 คน หรือเพิ่มสัดส่วนอาจารย์ปริญญาเอกให้ถึงร้อยละ 20 โดยแบ่งสัดส่วนเป็นร้อยละ 3 ร้อยละ 5 และร้อยละ 12 ตามลำดับ โดยใช้งบประมาณ 14,000 ล้านบาท (ในระยะเวลา 10 ปี เฉลี่ยปีละ 1,400 ล้านบาท) โดยรัฐจ่ายให้ครึ่งหนึ่งคือ 700 ล้านบาท

3. โครงการพัฒนาอาจารย์ประจำการที่มีอยู่ ประมาณ 43,000 คน โดยการอบรม สัมมนา ดูงาน และเรียนต่อในหลักสูตรประกาศนียบัตรจนถึงปริญญาโท ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 10 ปีเป็นเงิน 10,000 ล้านบาท โดยคิดค่าใช้จ่ายเฉลี่ยอาจารย์ 1 คน ประมาณ 20,000 บาทต่อปี หากคิดเฉพาะอาจารย์ในระบบที่สอนเฉพาะสถาบันอุดมศึกษา 4 ปี จำนวน 43,000 คน จะเป็นค่าใช้จ่ายปีละประมาณ 860 ล้านบาท รัฐอาจตั้งกองทุนพัฒนาอาจารย์และใช้เงินจากกองทุนนี้ในลักษณะเงินสมทบ 430 ล้านบาท และสถาบันอุดมศึกษาสมทบ 430 ล้านบาท

4. โครงการอาจารย์กิตติคุณ เพื่อเชิดชูเกียรติอาจารย์ดีเด่น และให้มีค่าตอบแทนเดือนละ 10,000 บาท แก่ปรมาจารย์กิตติคุณมีจำนวนประมาณ 4,000 คน (ประมาณร้อยละ 10 ของอาจารย์ทั้งหมด) เป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นต่อปีรวมทุกสถาบัน ในกรณีนี้จะต้องมีการหาหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกปรมาจารย์กิตติคุณด้วยความถูกต้องและชอบธรรม โดยรัฐอุดหนุน 240 ล้านบาท สถาบันอุดมศึกษาจ่าย 240 ล้านบาท

5. โครงการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้มีศักยภาพทางวิชาการด้วยการส่งบุคลากรทางวิชาการไปช่วยสถาบันอุดมศึกษา 30 แห่งๆ ละประมาณ 10 ล้านบาทต่อปีรวม 300 ล้านบาทต่อปี โดยรัฐอุดหนุนร้อยละ 50 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสมทบในส่วนที่เหลือ

6. โครงการเมธีวิจัย เพื่อคัดเลือกอาจารย์ 2,000 คน ทำวิจัยอย่างต่อเนื่องและได้รับเงินเพิ่มพิเศษโดยไม่มีภาระการสอนมากเกินไป ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาจะจ่ายเงินเพื่อการนี้ประมาณปีละ 480 ล้านบาท (เดิมสถาบันอุดมศึกษามีเงินนอกงบประมาณเพื่อการวิจัยประมาณ 420 ล้านบาทต่อปี)

7. โครงการจัดตั้งศูนย์วิจัยเฉพาะทางเพื่อความเป็นเลิศ โดยจัดสรรเงินอุดหนุนทุนวิจัยแก่ศูนย์นี้และให้ทุนวิจัยแก่สถาบันอุดมศึกษา ใช้งบประมาณปีละ 4,000 ล้านบาท รัฐสมทบ 2,000 ล้านบาท และสถาบันอุดมศึกษาสมทบ 2,000 ล้านบาท

8. โครงการเกี่ยวข้องกับการพัฒนานักศึกษา โดยจัดตั้งทุนการศึกษาในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

8.1 โครงการบัณฑิตอัจฉริยะ ให้นำทุนการศึกษาแก่นักศึกษาอัจฉริยะ 10,000 คนในแต่ละปีเพื่อผลิตบัณฑิตอัจฉริยะปีละประมาณ 2,500 คน ค่าใช้จ่ายทุนการศึกษา 200,000 บาทต่อคนต่อปี รวมค่าใช้จ่ายปีละ 2,000 ล้านบาท สถาบันอุดมศึกษาจ่าย 1,500 ล้านบาท รัฐอุดหนุน 500 ล้านบาท

8.2 โครงการทุนช่วยค่าเล่าเรียน ร้อยละ 50 แก่นักศึกษา 50,000 คน หรือประมาณร้อยละ 10 ของนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับของรัฐ โดยจัดเป็นค่าใช้จ่ายเงินทุนปีละประมาณ 1,000 ล้านบาท สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้จ่ายให้

8.3 โครงการทุนให้นักศึกษายากจน จำนวน 5,000 คน โดยให้ทุนปีละ 100,000 บาทต่อคน ค่าใช้จ่ายเงินทุนนี้ประมาณปีละ 500 ล้านบาท สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้จ่ายเงินทุนนี้

รวมค่าใช้จ่ายทั้ง 8 โครงการเป็นเงินทั้งสิ้น 14,020 ล้านบาท ในจำนวนดังกล่าวสถาบันอุดมศึกษาจ่าย 8,500 ล้านบาท และรัฐอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน 5,520 ล้านบาท

ความเป็นไปได้และทางเลือกอื่น โครงการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศของอุดมศึกษาไทยที่เสนอในการศึกษาวิจัยนี้ หากใช้เงินทั้งสิ้น 14,020 ล้านบาท รัฐอุดหนุนเพียง 5,520 หรือร้อยละ 39.4 เท่านั้น หากสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มค่าเล่าเรียนได้ตามเสนอ แต่ละสถาบันจะมีงบประมาณมากพอที่จะใช้เพื่อการพัฒนาได้ และจะยังคงมีเงินเหลือประมาณ 7,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งอาจเก็บไว้เป็นเงินกองทุนของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อหาดอกผลหรือนำมาใช้เพื่อกิจการอื่นๆ หรือเพื่อการพัฒนาสถาบันในอนาคตต่อไป แต่รัฐจะต้องจัดสรรเงินทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้เพิ่มมากขึ้นด้วย หากไม่สามารถเพิ่มค่าเล่าเรียนตามเสนอ อาจเลือกโครงการและระยะเวลาการใช้เงินงบประมาณในโครงการพัฒนาให้มีความยืดหยุ่นในตัวโดยให้สอดคล้องกับฐานะการเงินและสภาพแวดล้อมของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งได้

กระบวนทัศน์ที่ต้องเปลี่ยนแปลง การศึกษาวิจัยนี้ได้เสนอกระบวนทัศน์แห่งการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอุดมศึกษาไทยให้ทัดเทียมกับนานาชาติ ดังนี้

1. บุคลากรในสังกัดอุดมศึกษาและผู้บริหารประเทศ ต้องตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปอุดมศึกษาของชาติ ซึ่งต้องปฏิรูปการอุดหนุนและการใช้งบประมาณเพื่ออุดมศึกษาด้วย

2. รัฐบาลต้องให้ความเห็นชอบและสนับสนุน โดยเฉพาะเรื่องการเพิ่มค่าเล่าเรียน วิธีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแบบทั่วไป และยินยอมให้ใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในรูปการแข่งขันเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการจัดสรรเงิน

3. ควรให้มีการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ที่ใช้อยู่ของ การพัฒนาอุดมศึกษาในปัจจุบันเพื่อเอื้อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

4. ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาและคณาจารย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดการด้านการเงินแบบใหม่ การจัดสรรงบประมาณและการแข่งขัน เพื่อความเป็นเลิศ พร้อมกับการสร้างเครือข่ายแห่งความร่วมมือทางวิชาการทั้งในประเทศและ ต่างประเทศ

5. ความตั้งใจ ข้อผูกพัน ของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ความสามารถในการบริหารสู่ความเป็นเลิศ และการพัฒนาควรรีเริ่มจากสังคมวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา

6. ให้มีความยืดหยุ่นที่จะทำแบบค่อยเป็นค่อยไปตามความพร้อมของสถาบัน อุดมศึกษาแต่ละแห่ง ตามทรัพยากรหรืองบประมาณที่จะมี หรือหามาเพิ่มได้หรือในสถาบัน อุดมศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาอาจเริ่มเป็นบางส่วนหรือบางสาขาวิชาแล้วแต่ความพร้อมดำเนินการ

7. ต้องมีการสำรวจเพื่อหาข้อมูลที่มีคุณภาพเพิ่มเติมหลายด้าน เช่น ด้าน รายได้ ค่าใช้จ่ายและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษา ความชำนาญของบุคลากรที่มีอยู่ ผลผลิต ทางวิชาการและกิจกรรมที่ดำเนินการในปัจจุบัน เพื่อนำมาจัดทำยุทธศาสตร์และวางแผนดำเนินการ ภายในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งและนำมาจัดสรรงบประมาณเพื่อนำอุดมศึกษาไทยสู่ความ เป็นเลิศและแข่งขันกับนานาชาติได้

8. ควรจัดตั้งองค์กรใหม่ในระดับชาติหรือองค์กรที่มีอยู่แล้ว เพื่อดำเนินการ ตามแผนงานและโครงการ เช่น องค์กรที่จะบริหารการสร้างอาจารย์ใหม่ด้วยการให้ทุนศึกษาต่อ องค์กรจัดสรรกองทุนวิจัยอุดมศึกษา องค์กรเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษา องค์กรเพื่อพัฒนาอาจารย์ประจำการ องค์กรสรรหาบุคลากรในการให้ทุนการศึกษาเพื่อให้เป็น บัณฑิตอัจฉริยะ และดูแลรวมทั้งส่งเสริมนักศึกษาอัจฉริยะเพื่อให้สำเร็จและไปสู่ความเป็นอัจฉริยะ โดยองค์กรเหล่านี้จะต้องบริหารกิจกรรมซึ่งมีมูลค่าปีละประมาณ 15,000 ล้านบาทต่อปีเป็น เวลาอย่างน้อย 10 ปี

การศึกษาวิจัยนี้มีข้อเสนอทางการเงินที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งถ้าทำได้สำเร็จจะมีอะไรเปลี่ยนจากเดิม การบริหารการเปลี่ยนแปลงต้องทำอย่างรอบคอบและดำเนินตามยุทธศาสตร์อย่างรัดกุม การเปลี่ยนแปลงอาจไม่จำเป็นต้องเกิดพร้อมกันและอาจไม่จำเป็นต้องทำตามข้อเสนอในรายงานนี้ กุญแจสำคัญอยู่ที่ความคิดริเริ่มของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา และคณาจารย์ รายงานนี้เป็นเสมือนภาพหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงโดยใช้ทรัพยากรเงินเป็นตัวหลักในการผลักดันให้เปลี่ยนแปลง การบริหารจัดการต้องชัดเจนและโปร่งใส มีจริยธรรม มีการประหยัดและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดรวมทั้งการรู้เท่าทันโลกซึ่งเป็นปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียงจะต้องนำมาใช้ รายงานนี้จึงเป็นเพียงข้อเสนอของคณะผู้วิจัยที่มีความปรารถนาจะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีก้าวหน้าของโลกของระบบอุดมศึกษาไทยเท่านั้น

สารบัญเรื่อง

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก-ฅ
บทที่ 1	บทนำ
	1-11
1.1	ความเป็นมาและปัญหา
	1
1.2	วัตถุประสงค์
	2
1.3	ขอบเขตการศึกษา
	3
1.4	แหล่งข้อมูลการศึกษาวิจัย
	4
1.5	ข้อจำกัดการศึกษาวิจัย
	4
1.6	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
	5
บทที่ 2	อุดมศึกษาในกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง
	12-17
2.1	จุดเริ่มต้นอุดมศึกษาไทย
	12
2.2	การพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อความก้าวหน้า
	12
2.3	การเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ
	14
2.4	สถานะเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติ
	15
2.5	ข้อคิดเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการอุดมศึกษา
	16
บทที่ 3	สถานการณ์อุดมศึกษาไทย
	18-32
3.1	ประเภทสถาบันอุดมศึกษา
	18
3.2	ข้อมูลเบื้องต้นสถาบันการศึกษา ปีการศึกษา 2544
	18
	• ข้อมูลนักศึกษา
	20
	• ข้อมูลอาจารย์
	20
	• งบประมาณและรายรับของสถาบันอุดมศึกษา
	21
3.3	อัตราค่าเล่าเรียน
	29

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4	แนวทางการจัดระบบงบประมาณและการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา 33-58
4.1	การตั้งงบประมาณของสถาบันการศึกษาของรัฐ 33
4.2	ปัญหาจากการจัดการการเงิน 34
	• ประเด็นปัญหา 34
4.3	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบทางการเงินและการบัญชี 36
	• ประเด็นเสนอ 37
4.4	เป้าหมายแต่ละกองทุน 38
4.5	วิธีคำนวณ Block Grant 41
4.6	ข้อเสนอเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณกองทุนทั่วไป 43
4.7	การจัดสรรงบประมาณและการตั้งงบประมาณเพื่อกองทุนอื่น 44
4.8	งบประมาณของโครงการ 45
4.9	วิธีการบริหารงบประมาณของสถาบันการศึกษา 45
4.10	วิธีบริหารการเก็บรักษาเงิน 46
4.11	วิธีบริหารการปิดงบดุลของแต่ละกองทุน 47
4.12	วิธีบริหารขั้นตอนการตั้งงบประมาณกองทุนทั่วไป 49
4.13	การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา 49
4.14	กลยุทธ์ในการเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียน 52
4.15	การเพิ่มรายได้จากโครงการพิเศษ 55
บทที่ 5	บทบาทอุดมศึกษาเอกชนและแนวทางที่รัฐควรอุดหนุน 59-66
5.1	บทบาทของสถาบันการศึกษาเอกชน 59
5.2	บทบาทของรัฐต่อการกำหนดนโยบายอุดหนุนเอกชน 60
5.3	แนวทางที่รัฐควรอุดหนุนสถาบันเอกชน 64

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 6	
แนวทางการบริหารและจัดการเพื่ออุดมศึกษาไทย	67-94
6.1 แนวโน้มจำนวนนักศึกษาอุดมศึกษา	67
6.2 การจัดการเพื่อรองรับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น : ทางเลือก	70
6.3 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา	73
6.4 เป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษา	75
6.5 สถานะการผลิตบัณฑิตในปัจจุบัน	75
6.6 การจัดบัณฑิตเป็นหลายๆ ระดับ และหลายๆ เป้าหมาย	76
6.7 การผลิตผลงานวิชาการ	79
6.8 การพัฒนาอาจารย์	80
6.9 การลงทุนเพื่อผลิตอาจารย์ปริญญาเอก	83
6.10 การพัฒนาคุณภาพอาจารย์ประจำการ	85
6.11 อาจารย์กิติคุณ	86
6.12 การพัฒนางานวิจัย	87
6.13 องค์กรเพื่อการวิจัยภายในสถาบันการศึกษา	89
6.14 เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของอาจารย์	90
6.15 เมธีวิจัย	91
6.16 ทุนการศึกษา	92
บทที่ 7	
ข้อเสนอแนะ	95-98
7.1 มาตรการสู่ความเป็นเลิศ	95
7.2 การจัดการการเงินของรัฐเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัย	96
7.3 ความเป็นไปได้และทางเลือกอื่น	97

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 8 กระบวนทัศน์แห่งการเปลี่ยนแปลง	99-100
บรรณานุกรม	101
ภาคผนวก	104-151
1. หลักการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	104
2. ประสบการณ์การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาของต่างประเทศ	108
3. ทางโน้มของอุดมศึกษา การสูญเปล่า และการว่างงานของบัณฑิต	127

สารบัญตาราง

	หน้า
บทที่ 3	
ตารางที่ 1	วุฒิการศึกษาสูงสุดของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา 21
ตารางที่ 2	สถิตินักศึกษา อาจารย์ และการเงิน ในระดับอุดมศึกษา (ปีการศึกษา 2544) 23
ตารางที่ 3	อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ระดับปริญญาตรี ในมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับ 29
ตารางที่ 4	อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาระดับปริญญาตรี ในมหาวิทยาลัยเอกชน 30
บทที่ 5	
ตารางที่ 5	จำนวนและสัดส่วนนักศึกษาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 59
บทที่ 6	
ตารางที่ 6	สถิติจำนวนนักศึกษาและอัตราการเพิ่มของนักศึกษาในสถาบัน อุดมศึกษาแต่ละประเภท 67
ตารางที่ 7	อัตราการคงอยู่จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 แสดงจำนวนนักเรียนที่คง เรียนอยู่เปรียบเทียบกับนักเรียนแรกเข้าในประถมศึกษาศึกษาปีที่ 1 และเปรียบเทียบกับจำนวนนักศึกษาที่เข้าใหม่ในระดับอุดมศึกษา แสดงเป็นรายรุ่นการศึกษา (Education Cohort) 68
ตารางที่ 8	จำนวนรายรับของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 74
ตารางที่ 9	ประเภทและร้อยละของอาจารย์ในสถาบันการศึกษา 82

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
บทที่ 3	
แผนภูมิที่ 1 กราฟแสดงสัดส่วนของนักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544 จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา (สถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 2 ปี และ 4 ปี)	25
แผนภูมิที่ 2 กราฟแสดงสัดส่วนของนักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544 จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา (เฉพาะสถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 4 ปี)	25
แผนภูมิที่ 3 กราฟแสดงค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาต่อปี ปีการศึกษา 2544 จำแนกตามเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ	26
แผนภูมิที่ 4 กราฟแสดงค่าใช้จ่ายต่อผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544 จำแนกตามเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ	26
แผนภูมิที่ 5 กราฟแสดงจำนวนนักศึกษาต่ออาจารย์ ปีการศึกษา 2544 จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา	27
แผนภูมิที่ 6 กราฟแสดงสัดส่วนของอาจารย์ตามวุฒิการศึกษา ประจำปีการศึกษา 2544 จำแนกตามประเภทของสถาบันการศึกษา (เฉพาะสถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 4 ปี)	27
แผนภูมิที่ 7 กระบวนการผลิต	28
บทที่ 4	
แผนภูมิที่ 8 ขั้นตอนการตั้งงบประมาณของกองทุนทั่วไป อุดมศึกษาแต่ละประเภท	48

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่สำคัญที่สุดสำหรับการพัฒนาประเทศ และโดยที่อุดมศึกษาเป็นระบบหลักระบบหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการศึกษารวมทุกระดับของชาติในโลกยุคสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge-based Society) และถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ จึงส่งผลให้หลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ต้องหันกลับมาทบทวนบทบาทในการจัดการและพัฒนารูปแบบการจัดงบประมาณและการลงทุน ตลอดจนพัฒนาการจัดการอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ได้อย่างมั่นคง และมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการลงทุนเพื่ออุดมศึกษาจึงเป็นการลงทุนที่สำคัญสำหรับอนาคตของประเทศ ต้องพัฒนาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกยุคโลกาภิวัตน์

สำหรับประเทศไทยได้มีการพัฒนาอุดมศึกษามาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ก่อนพ.ศ. 2459 ซึ่งเป็นปีของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศ และได้พัฒนาต่อมาเป็นลำดับ เช่น การส่งเสริมและขยายอุดมศึกษาสู่ภูมิภาคเพื่อเร่งรัดการพัฒนาประเทศ มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคแห่งแรกคือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เมื่อพ.ศ. 2507 ต่อมา มีการขยายโอกาสให้เข้าเรียนในมหาวิทยาลัยแบบไม่จำกัดรับ โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชขึ้นในพ.ศ. 2514 และพ.ศ. 2521 ตามลำดับ นอกจากนี้เมื่อพ.ศ. 2538 ยังได้มีการปรับสถานภาพของวิทยาลัยในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค เช่น สถาบันราชภัฏ ได้ถูกยกระดับจากวิทยาลัยฝึกหัดครูขึ้นเป็นวิทยาลัยที่ผลิตบัณฑิตระดับปริญญาตรีในสาขาต่างๆ การอุดมศึกษาไทยมีความหลากหลายมากขึ้นแต่ยังมีปัญหาหลายด้าน ทั้งด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาซึ่งกระจายออกไปยัง 11 กระทรวง ประเภทของรูปแบบการจัด เนื้อหา คุณภาพ มาตรฐานที่แตกต่างกัน การจัดการรวมไปถึงความไม่เป็นธรรมในการให้การอุดหนุนด้านงบประมาณและการลงทุน ประเด็นปัญหาเป็นที่รู้กันดีในระหว่างนักการศึกษา โดยมีการกล่าวถึงในการอภิปรายตามโอกาสต่างๆ มีการเสนอรูปแบบที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจากปัจจุบัน มีการกล่าวถึงในนโยบายรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย แต่ยังไม่เห็นหน่วยงานของรัฐบาลให้ความสำคัญในการจัดการเปลี่ยนแปลงให้เกิดเป็นรูปธรรมหรือแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง ผลก็คือ

ตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา อุดมศึกษาได้ขยายอย่างกว้างขวางด้านปริมาณเพื่อสนองอุปสงค์ของผู้ประสงค์แสวงหาความรู้และแสวงหาปริญญา

อุดมศึกษาไทยแม้มีแผนพัฒนาระยะกลางและระยะยาว แต่ยังขาดนโยบายและเป้าหมายการแบ่งการผลิตบัณฑิต ขาดระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรม และยังประสบปัญหาวิกฤตด้านคุณภาพด้วย โดยเฉพาะคุณภาพของผลงานวิจัยที่สถาบันอุดมศึกษาของไทยไม่สามารถผลิตได้ในจำนวนที่มากพอและคุณภาพดีพอ การเพิ่มปริมาณการผลิตบัณฑิตเพื่อให้ทันกับความต้องการของสังคมทำให้คุณภาพการศึกษาต่ำลง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนักศึกษาแรกเข้ามีความรู้ด้อยลงควบคู่ไปกับจำนวนที่เพิ่มขึ้นและการผลิตบัณฑิตก็ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของตลาดแรงงานในสาขาต่างๆ ของประเทศ ผู้แสวงหาปริญญาคุณภาพต่ำที่สามารถเรียนง่ายจบง่าย และไม่เข้าห้องเรียนก็จบได้ด้วยการรับปริญญาคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน และไม่สัมพันธ์กับภาระหน้าที่การงานและโอกาสในการประกอบอาชีพ ระบบบริหารอุดมศึกษาที่ใช้กันมานานโดยไม่มีการทบทวนเปลี่ยนแปลง มีผลทำให้ระบบมีประสิทธิภาพต่ำทั้งในด้านการจัดการทั่วไป ทางการเงิน การจัดและใช้งบประมาณ ประกอบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทำให้มีข้อจำกัดทางการเงินและด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้น อุดมศึกษาไทยมีวิกฤตหลายด้านเพราะสังคมกระหายปริญญาและอำนาจที่ผูกกับค่านิยมปริญญา ไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะตรวจสอบคุณภาพการศึกษาตามอุดมการณ์ (สุมณฑา พรหมบุญ, 2544) จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเรียนรู้ประสบการณ์ การดำเนินงาน การบริหารจัดการ การจัดงบประมาณ และการลงทุนเพื่ออุดมศึกษาของประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา โดยนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์เข้ากับสถานการณ์ภายในประเทศเพื่อเสนอแนวทาง และทางเลือกที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุดมศึกษาของไทย

1.2 วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา รูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณและการเงินของอุดมศึกษาของประเทศไทย โดยจะศึกษาจากตัวอย่างของประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนามาประกอบการพิจารณา
2. เพื่อเสนอแนวทางและทางเลือกที่จะนำไปสู่การจัดรูปแบบระบบงบประมาณและการจัดการการเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจ สังคม และกระบวนทัศน์เกี่ยวกับอุดมศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไป

3. เสนอแนะมาตรการระดมทรัพยากรทางการเงินเพื่ออุดมศึกษาไทยและการจัดสรรเงินที่ระดมมาได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาอุดมศึกษาไทยไปสู่ความเป็นเลิศ การบริหารจัดการจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ประกอบด้วย 4 ประการ ดังนี้

1. วิเคราะห์ระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยในความพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพให้แก่ระบบ

2. ศึกษารูปแบบการจัดงบประมาณและการจัดการการเงินของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เสนอแนะวิธีการตั้งงบประมาณ การจัดการการเงินและการปิดงบดุล เพื่อให้การจัดการดังกล่าวมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพและเปิดเผยได้ โดยหวังว่าจะใช้การจัดการการเงินที่ดีและมีประสิทธิภาพให้สามารถระดมทรัพยากรการเงินสู่การพัฒนาอุดมศึกษาได้

3. การเสนอแนะกลยุทธ์ต่างๆ ในการบริหารงบประมาณและการเงิน การระดมทรัพยากรมาเพิ่มในระบบ ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนเพื่อสร้างสถาบันการศึกษาสำหรับ รองรับจำนวนนักศึกษาที่จะเพิ่มขึ้น แทนการให้รัฐบาลต้องลงทุนสร้างเอง

4. ศึกษาและเสนอแนะแนวทางที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จากงบประมาณแผ่นดินและที่สถาบันจะหามาเพิ่มได้เองเพื่อพัฒนาอุดมศึกษาของประเทศไทย

สถาบันที่อยู่ในขอบข่ายของการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และกระทรวงศึกษาธิการที่สอนในหลักสูตร 2 ปี (ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ปวส.) และหลักสูตร 4 ปี ขึ้นไป (ที่สอนในระดับปริญญาตรี โท และเอก) รวมเป็นสถาบันอุดมศึกษาทั้งสิ้น 782 แห่ง แต่ข้อวิจารณ์ และข้อเสนอแนะใดๆ ส่วนใหญ่กล่าวถึงสถาบันที่สอนในหลักสูตร 4 ปี ซึ่งมีอยู่ 117 แห่ง

สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่สอนเฉพาะทาง เช่น วิทยาลัยพลศึกษา วิทยาลัยนาฏศิลป์ วิทยาลัยสงฆ์ วิทยาลัยการทหาร ฯลฯ อีกประมาณ 138 แห่งอยู่นอกขอบข่ายการศึกษาคั้งนี้

1.4 แหล่งข้อมูลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้รวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง ดังนี้

1. ข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงบประมาณ รายงานของสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน
2. ข้อมูลการอุดมศึกษาและการจัดสรรงบประมาณของประเทศต่างๆ ทั้งในเอกสารของแต่ละประเทศที่ศึกษาและจากสถานทูตต่างๆ และค้นจาก Internet
3. รายงานการประชุม สัมมนา การวิจัย เอกสารเกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ
4. การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น สัมภาษณ์ และระดมความคิดร่วมกับผู้บริหารสถาบันต่าง ๆ ประมาณ 40 แห่ง ตลอดจนผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

1.5 ข้อจำกัดการศึกษาวิจัย

1. มีความคลาดเคลื่อนด้านข้อมูล แม้จะเป็นข้อมูลจากหน่วยงานสังกัดเดียวกันก็ตาม เช่น ข้อมูลจำนวนนิสิต นักศึกษา อาจารย์ และสถาบันอุดมศึกษา มีการปรับเปลี่ยนจำนวนนิสิต นักศึกษาในแต่ละปีการศึกษาเป็นระยะหรือปรับเปลี่ยนทุกภาคการศึกษาโดยไม่ใช้ข้อมูลจริง เมื่อนำมาวิเคราะห์จึงต้องระมัดระวังอย่างยิ่ง
2. ข้อมูลนักเรียนนอกเวลาปกติหรือภาคพิเศษ มักมีการปรับเปลี่ยนเช่นกัน เนื่องจากหลายสถาบันไม่ต้องรายงานหน่วยงานต้นสังกัดหรือแม้รายงานแต่รายงานเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น จึงต้องติดตามรวบรวมจากต้นสังกัดคือจากแต่ละสถาบันเองเนื่องจากไม่มีในรายงานประจำปี หรือแม้จะได้ข้อมูลจากต้นสังกัดก็ตามยังอาจมีความคลาดเคลื่อนได้ตามเงื่อนไขเวลาของการรวบรวมข้อมูล
3. หลายๆ สถาบันอุดมศึกษามีนักศึกษาทั้งระดับอุดมศึกษา เทียบเท่าอนุปริญญา และต่ำกว่าอยู่ในสถาบันการศึกษาเดียวกัน อาจารย์ผู้สอนอยู่ในกลุ่มเดียวกันด้วย ทำให้ไม่สามารถแยกชัดเจนด้านภารกิจ ต้องใช้หลักทางสถิติในการปรับข้อมูล และมีปัญหาเชื่อมโยงไปถึงด้านงบประมาณอุดหนุนด้วย
4. มหาวิทยาลัยเปิดมีจำนวนนักศึกษาค่อนข้างไม่คงที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนนักศึกษาในแต่ละคณะ เพราะสามารถโอนหน่วยกิตหรือย้ายคณะได้
5. การรวบรวมข้อมูลนักศึกษาใหม่หลายมหาวิทยาลัยที่มีการรับนักศึกษาภาคปกติและพิเศษ อาจมีทั้งระดับ 4 ปี และต่อเนื่อง 2 ปี การนำข้อมูลมาวิเคราะห์ต้องคำนึงถึงความแตกต่างเรื่องนี้ เพราะผู้ศึกษาต่อเนื่องไม่นับรวมเป็นนักศึกษาใหม่ในปีที่ 1 ของสถาบันอุดมศึกษา

6. ความเหลื่อมกันระหว่างปีการศึกษา (มิถุนายน - พฤษภาคม) กับปีงบประมาณ (ตุลาคม - กันยายน) ทำให้การวิเคราะห์เงินลงทุนและค่าใช้จ่ายอาจคลาดเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปี แต่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และสำนักงานศึกษาเอกชนไม่มีปัญหาในเรื่องนี้เพราะมีการจัดสรรตามปีการศึกษาอยู่แล้ว

7. เงินนอกงบประมาณเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน ดังนั้นข้อมูลที่ได้รับการรายงานอาจมีหลายๆ ส่วนที่ไม่ได้แจ้ง ทำให้การวิเคราะห์ด้านงบประมาณรายได้ไม่สมบูรณ์

8. การศึกษาวิจัยด้านงบประมาณอุดมศึกษามีการวิเคราะห์และสังเคราะห์หลายรูปแบบแต่เนื่องจากข้อมูลที่ได้รับไม่ครบถ้วนหรือขอบเขตไม่กว้างขวาง ทำให้การเสนอผลและข้อเสนอแนะไม่สามารถนำมาใช้ในภาพรวมได้

9. ผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวข้องด้านอุดมศึกษา มีความเห็นสอดคล้องว่าเมื่อปฏิรูปการศึกษาแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปฏิรูประบบการจัดเงินอุดหนุนอุดมศึกษา ปฏิรูปการใช้รายได้และการใช้จ่าย พัฒนาระบบบัญชี ฯลฯ เมื่อมีปัญหาและข้อจำกัดด้านข้อมูลแล้วจะสามารถดำเนินการได้อย่างไร อาจต้องดำเนินการในลักษณะประมาณการหรือคาดคะเนต่อไป

1.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษา การคิดค่าใช้จ่ายการศึกษาต่อหน่วย การลงทุนเพื่ออุดมศึกษาในหลากหลายรูปแบบ แต่ส่วนใหญ่ไม่ครอบคลุมภาพรวม เป็นการศึกษาเฉพาะสถาบันการศึกษาหรือสาขาวิชา การศึกษาเฉพาะงบประมาณแผ่นดิน การศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัว การคำนวณหาผลตอบแทนในการลงทุนและแหล่งทุน การศึกษาบางเรื่องมุ่งวิเคราะห์และเสนอแนะการปรับปรุงเฉพาะบางสถาบันการศึกษาและในขณะทำการวิจัย เมื่อเวลาผ่านไปและมีปัจจัยหลายด้านทำให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ เพราะมีข้อจำกัดหลายประการหรือไม่ได้รับการยอมรับจากผู้กำหนดนโยบายเป็นต้น แต่งานวิจัยหลายๆ เรื่องดังกล่าวก็มีประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าต่อเนื่องเพื่อพัฒนารูปแบบการศึกษาวิจัยที่มีขอบเขตกว้างๆ ลุ่มลึก สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนอุดมศึกษาบางส่วนสรุปได้ ดังนี้

การศึกษาต้นทุนและแหล่งที่มาของเงินทุนเพื่ออุดมศึกษา โดยพิจารณาค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อม พร้อมทั้งวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนการลงทุนระดับอุดมศึกษา ศึกษาแหล่งทุนจากภายในประเทศซึ่งได้จากงบประมาณแผ่นดินและรายได้นอกงบประมาณแผ่นดินกับแหล่งทุนจากต่าง

ประเทศและเงินกู้/เงินยืม และพบว่าแหล่งทุนจากการช่วยเหลือและกู้ยืมเป็นแหล่งที่มีสภาพไม่แน่นอน รวมทั้งมีแนวโน้มลดลงมาก ดังนั้นจึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเป็นแหล่งทุนหลักในการอุดหนุนอุดมศึกษาต่อไป (นงราม เศรษฐพานิช และคณะ, 2532 ก.)

การปรับปรุงระบบงบประมาณนั้น การจัดสรรงบประมาณเป็นก้อนหรือ Block Grant จะช่วยได้มาก ความจริงองค์กรต่างๆ ในต่างประเทศมีจำนวนมากที่ได้รับ Block Grant มหาวิทยาลัยที่เสนอขอ Block Grant เมื่อได้รับการจัดสรรเงินมาก็จะมาจัดการเอง แล้ววัดผลการดำเนินงานเอง ทำให้การดำเนินงานก้าวหน้าได้และจัดสรรเงินรายได้สะดวกขึ้น มหาวิทยาลัยใหญ่ๆ พร้อมทั้งจะรับเพราะมีองค์กรที่จะจัดการได้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นระบบอยู่แล้ว ในอดีตหลายครั้งสิ่งที่สำนักงาน งบประมาณจัดสรรให้ไม่ตรงกับ priority ของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นปัญหากับมหาวิทยาลัย การใช้ Block Grant คงจะใช้ไม่ได้กับทุกมหาวิทยาลัยเพราะลักษณะและสภาพของมหาวิทยาลัยนั้นต่างกัน (จรัส สุวรรณเวลา, 2532)

การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษายังมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพ และความเสมอภาค เนื่องจากผู้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษาในมหาวิทยาลัย จำกัดรับของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าคนอื่น ๆ กลับรับภาระเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของตนเองน้อย เฉลี่ยร้อยละ 7 ของงบดำเนินการ ในขณะที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้มาก ผลการวิจัยหลายเรื่องพบว่าคนที่มาจากครอบครัวชาวไร่ชาวนากลับมีโอกาสน้อย คือ มีเพียงร้อยละ 12.5 ของนักศึกษามหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐมาจากครอบครัวเกษตรกรและกรรมกร จากครอบครัวพ่อค้าและข้าราชการมีร้อยละ 45 และ 27 ตามลำดับ การจัดสรรงบประมาณยังมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและความเสมอภาคด้วย จึงควรแก้ปัญหาโดยขึ้นค่าเล่าเรียนและนำเงินที่ได้ไปจัดสรรเป็นทุนการศึกษาแก่ผู้มีฐานะยากจน แต่การดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวต้องอาศัยความจริงใจจากทุกฝ่ายโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม (นงราม เศรษฐพานิช และสุภาพร โคเฮงกุล, 2532 ข.)

เทียนฉาย กิระนันท์ (2537) พบว่า การอุดมศึกษาไทยมีความหลากหลายทั้งชนิด ประเภทและผู้รับผิดชอบ ทำให้เกิดความหลากหลายในระบบการจัดการและระบบการเงิน สภาพปัญหาการเงินอุดมศึกษาไทยส่วนหนึ่งเป็นปัญหาก่อตัวและสะสมมานานโดยทวีความรุนแรงขึ้น ควรมีการพัฒนาระบบการเงินพร้อมทั้งมีการจัดสรรอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการพิจารณาและวิเคราะห์รายได้จากเงินทุนทั้งหมดทุกแหล่ง ทุกระดับองค์กรหรือหน่วยงานในสถาบันและรายจ่ายทั้งหมดในระบบเดียวกันอย่างมีเอกภาพ ต้องมีการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นระยะยาว มีขั้นตอนแผนปฏิบัติการระยะสั้น เพื่อให้เกิดดุลยภาพทางการเงินและทรัพยากร สถาบันควรกำหนดภาระงาน

ขั้นต่ำ (Minimum Workload) เพื่อความเป็นธรรมและชัดเจน สถาบันจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Pay on Contribution) ซึ่งจะทำให้จัดระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงาน ให้มีการพัฒนา และสร้างระบบข้อมูลเพื่อการบริหารโดยทำเป็นระบบบัญชี นอกจากนี้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้อง ดำเนินการปฏิรูประบบและวิธีการจัดเก็บค่าบริการของการอุดมศึกษาใหม่ โดยไม่เพียงปรับอัตราให้สูง ขึ้นกว่าที่จัดเก็บปัจจุบัน ควรนำหลักการของการกำหนดราคา (Pricing) มาใช้เป็นหลัก แนวทาง และ การจำแนกเป็นรายการ (Itemized) ให้ผู้จ่ายได้ทราบทั้งจ่ายแบบปกติหรือเฉพาะบางคนต้องจ่าย

มีข้อเสนอจากการวิจัยการจัดสรรทรัพยากรการศึกษาว่า การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน รัฐบาลควรกำหนดโดยคำนึงถึงเขตที่อยู่การปกครองหรือฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนกลุ่มต่างๆ คือ อัตราค่าเล่าเรียนเขตชั้นในกรุงเทพมหานครควรสูงกว่าเขตชั้นนอก ค่าเล่าเรียนต่างจังหวัดควรต่ำกว่า กรุงเทพมหานคร เป็นต้น มหาวิทยาลัยจำกัดรับควรเก็บค่าเล่าเรียนไม่น้อยกว่า 100 เปอร์เซ็นต์ของ รายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว โดยในสาขาวิชาที่อัตราค่าเล่าเรียนควรสูงพอที่จะครอบคลุมรายจ่ายใน การดำเนินงานกับบางส่วนของรายจ่ายในการลงทุน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2539)

จากแผนพัฒนาอุดมศึกษาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้ สถาบันอุดมศึกษากำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามค่าบริการในอัตราส่วนที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่าย และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละสาขาวิชา และในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาอุดม ศึกษาฉบับที่ 7 ผู้เรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งจะมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายดำเนิ การไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง โดยอาศัยการปรับปรุงอัตราค่าเล่าเรียน และค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้สอดคล้อง กับค่าใช้จ่ายจริง รัฐต้องให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพิ่มความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านบ ประมาณดำเนินการมากขึ้น นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาของรัฐยังมีความเหลื่อมล้ำและ สร้างความแตกต่างในรูปแบบของขนาด และการบริหารงบประมาณค่อนข้างมาก มีความไม่เป็นธรรม ยกเว้นจะได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างค่าเล่าเรียนซึ่งยังมีช่องทางปรับปรุงอีกมาก (เมธี ครองแก้ว, 2540).

จากข้อเสนอด้านการขึ้นค่าเล่าเรียนเพราะระบบการจัดการการเงินยังมีความไม่เป็นธรรม แอบแฝง ในขณะที่รัฐมีแนวโน้มในการอุดหนุนงบประมาณลดลงเพราะมาตรการของการจัดการการศึกษา ขึ้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องสนับสนุนมากกว่าเดิม การขึ้นค่าเล่าเรียนจะมีส่วนทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถ พึ่งตนเองได้ส่วนหนึ่งในขณะที่ต้องพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วย แต่การขึ้นค่าเล่าเรียนอาจก่อให้เกิด ปัญหาที่ครอบคลุมวงกว้าง เพราะแม้ครอบคลุมเหล่านี้จัดว่ามีฐานะดีกว่าประชาชนทั่วไป แต่เคยชิน กับการได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนของรัฐซึ่งอาจไม่เห็นด้วยกับการขึ้นค่าเล่าเรียน สำหรับผู้มีฐานะ

ยากจนอาจใช้บริการจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่มีเป้าหมายจะให้นักศึกษาที่ยากจนกู้เพื่อจ่ายเป็นค่าเล่าเรียน และให้เป็นค่าใช้จ่ายระหว่างการศึกษา จึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะใช้กองทุนนี้แก้ปัญหาการเพิ่มค่าเล่าเรียน เพราะกองทุนนี้มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและมีระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี ภายหลังจากการศึกษาแล้ว (บุญเสริม วิสกุล, 2545 ก.)

นอกจากนั้นยังมีการค้นพบว่าทรัพยากรด้านการศึกษาของไทยยังจัดอยู่ในความหมายแคบเพราะจำกัดเฉพาะงบประมาณของรัฐเป็นส่วนใหญ่ การจัดสรรโดยรัฐอย่างต่อเนื่องไม่ก่อให้เกิดผลการลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสและรายได้ทางสังคม ด้านเงินนอกงบประมาณที่สถาบันการศึกษาหามาได้ แม้จะช่วยให้การดำเนินงานคล่องตัวขึ้นแต่ควรให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, 2541)

จรัส สุวรรณเวลา (2541) สรุปผลการศึกษาวิจัยในการศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาว่า สำนักงบประมาณ ทบวงมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง มีความเห็นตรงกันว่า ควรมีการนำระบบงบประมาณแบบ Block Grant มาใช้เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของตนเองได้เต็มที่แต่ทั้งนี้มหาวิทยาลัยต้องคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายคุณภาพ หลักการจัดการเรียนการสอน ควรมีการควบคุม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน โดยคาดหวังว่าระบบงบประมาณใหม่นี้จะส่งเสริมประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย แต่ความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดระบบงบประมาณแบบ Block Grant สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยที่ผ่านมา ยังคงเป็นความพยายามมาจนทุกวันนี้

West (1999) ทำการศึกษาวิจัยการจัดสรรงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของไทย โดยใช้แบบจำลองพื้นฐาน (Base Model) หลักการคือเชื่อมโยงกับการคำนวณงบประมาณลักษณะอุดหนุนทั่วไปหรือ Block Grant โดยเสนอว่ามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งควรมีความเสมอภาคและโปร่งใส ค่าใช้จ่ายต่อหัวมีความสัมพันธ์กับภาระกิจด้านเป้าหมายนักศึกษา สัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงานคุณภาพ การวิจัย การเรียนการสอน รวมทั้งได้เน้นถึงแบบจำลองด้านการวิจัยว่าควรมีการจัดสรรงบประมาณและพัฒนาให้มากยิ่งขึ้น

มีการศึกษาวิจัยการบริหารจัดการเงินอุดมศึกษาของต่างประเทศเพื่อสร้างความรู้ในเรื่องนี้ เช่น อุดุลย์ วิริยเวชกุล (2543) ศึกษาการจัดการงบประมาณอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีสถาบันอุดมศึกษาที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับหลายแห่ง เดิมมีคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee) มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณแต่ไม่มีหน้าที่บริหารหรือบังคับบัญชามหาวิทยาลัย ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นสภาการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา

(Higher Education Funding Council หรือ HEFC) แบ่งตามเขตปกครองตนเองในสหราชอาณาจักร มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยและการประกันคุณภาพการศึกษา งบประมาณที่จัดสรรให้ทุกมหาวิทยาลัยจะได้งบประมาณถัวเฉลี่ยร้อยละ 12 มหาวิทยาลัยที่ได้มากที่สุดคือ ร้อยละ 29 การจัดสรรงบประมาณจะจัดสรรให้เพียง 3 ส่วน คือ การเรียนการสอน การวิจัย และงบประมาณพิเศษ จุดมุ่งหมายการจัดสรรเพื่อสร้างความเป็นธรรม เพิ่มโอกาสหลากหลายให้กับประชากรเข้าสู่อุดมศึกษา สภาจะไม่จัดสรรเงินให้นักศึกษาต่างชาติหรือผู้ที่รับเงินอุดหนุนจากแหล่งทุนอื่น นักศึกษาบัณฑิตศึกษาจะได้รับทุนอุดหนุนเฉพาะด้านการวิจัยเท่านั้น มีวิธีการจัดกลุ่มสถาบันที่เรียกว่ากลุ่มแพง มีชื่อเสียง ใช้งบประมาณมาก จะมีทางเลือกคือ ลดเงินอุดหนุนในปีนั้นหรือรับนักศึกษาเพิ่มหรือเลือกทั้ง 2 อย่าง สำหรับกลุ่มถูก ที่ใช้เงินน้อย อาจให้เลือกรับนักศึกษาน้อยลงหรือรับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดว่า การระดมทรัพยากรเพื่อการอุดมศึกษานั้น สถาบันอุดมศึกษาจะหวังเพียงการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐไม่น่าเพียงพอ เพราะมีข้อจำกัดหลายด้าน รัฐต้องส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถหารายได้ที่นอกเหนือจากเงินอุดหนุนของรัฐโดยให้ผู้รับโอกาสการศึกษารับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสม ในส่วนเกี่ยวกับรับเงินอุดหนุนผ่านตัวผู้เรียนโดยเปลี่ยนจากการใช้ supply based funding เป็น demand based funding แต่ควรคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพ วิธีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนต้องดำเนินการถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรม และโปร่งใส การจัดสรรเงิน ต้องสามารถตรวจสอบได้ และควรมีทั้ง pre - auditing และ post - auditing หากมีการปฏิรูปอุดมศึกษา ควรมีการปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณ ให้สถาบันอุดมศึกษา ปฏิรูปการใช้งบประมาณ และ ปฏิรูปการหารายได้ด้วย (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2543).

การจัดสรรงบประมาณมีการปฏิรูประบบงบประมาณโดยมีมาตรการนำร่องแล้วกับหลายหน่วยงาน การจัดสรรเงินอุดหนุนอุดมศึกษาโดยเฉพาะของรัฐ จะเน้นเรื่อง คุณภาพมากกว่าปริมาณ เพราะตามกฎหมายการปฏิรูปการศึกษาให้บทบาทเอกชนมากขึ้น จึงต้องไม่เพิ่มจำนวนนักศึกษาของรัฐมากนัก แต่เน้นระดับปริญญาโทและปริญญาเอกมากขึ้น ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนรับปริญญาตรีมากขึ้นและเน้นการพัฒนาคุณภาพด้วยเพื่อแบ่งเบาภาระ ด้านการวิจัยและพัฒนา แม้รัฐจะเพิ่มการจัดสรรเงินมากขึ้นทุกปี แต่น่าเสียดายที่ประเทศไทยยังไม่มี National Research Agenda หรือวาระแห่งชาติว่าด้วยการวิจัยที่ชัดเจน ผลการวิจัยที่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนนำไปใช้ได้้น้อยมาก (พูนทรัพย์ ปิยะอนันต์, 2543).

นิพนธ์ พัวพงศกร (2543) ได้เสนอแนวคิดว่า ความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษาและความเท่าเทียมของโอกาสเป็นสิ่งสำคัญ หากไม่มีการปฏิรูประบบรายจ่ายการศึกษา

โดยเฉพาะอุดมศึกษาแล้ว จะเกิดวิกฤตการณ์ทางการคลังอย่างมาก ต้องยอมรับว่าคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาลดถอยลงมาก ระบบมหาวิทยาลัยไม่สามารถสนองความต้องการของสังคม ควรมีกลไกการจัดสรรทุน (Funding Mechanism) ใหม่และกลไกดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต้องโปร่งใส ยืดหยุ่น มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขและกาลเวลา

สุทธศรี วงษ์สมาน (2544) ทำการศึกษาความสัมพันธ์ของรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ด้านการสนับสนุนงบประมาณนั้นเห็นว่าควรจัดสรรงบประมาณให้ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) คิดจากค่าใช้จ่ายต่อหัวแต่ละสาขาวิชา โดยเน้นผลการดำเนินงาน (Performance-Based) และคำนึงถึงเอกลักษณ์ของแต่ละแห่ง ควรมีเงินสมทบเพิ่มสำหรับคุณภาพที่เพิ่มขึ้น ใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกกำกับนโยบาย แผน การพัฒนาคุณภาพของสถาบัน ควรมีรูปแบบการจัดสรรที่หลากหลาย รัฐต้องมีระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานของสถาบัน มีการตรวจสอบการใช้เงินในลักษณะตรวจสอบภายหลัง (Post-Auditing) ขณะเดียวกันสถาบันอุดมศึกษาต้องมีระบบควบคุมตรวจสอบภายในและระบบรายงานที่ดีเชื่อถือได้

จากการเคลื่อนไหวที่สำคัญทั้งการปฏิรูปการศึกษาและการปฏิรูประบบราชการ สถาบันอุดมศึกษา เช่น สถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล จะได้รับการยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัย ในพ.ศ. 2545 ได้มีการศึกษาการจัดสรรงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยได้ข้อมูลจากสถาบันทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคและเห็นว่าสถาบันราชภัฏน่าที่จะได้รับการอุดหนุนงบประมาณในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) และสนับสนุนให้มีการจัดสรรระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงาน (Performance - Based) แต่ยังมีความเป็นห่วงเกี่ยวกับมาตรการในการวัดผลงานซึ่งอาจเป็นผลไปสู่การจัดสรรงบประมาณของสถาบัน พร้อมทั้งเสนอให้การจัดสรรและใช้งบประมาณมีความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ (West, 2002).

มีการระบุไว้ในนโยบายเกี่ยวกับอุดมศึกษาของเอกชนทั้งในแผนพัฒนาอุดมศึกษา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะที่ผ่านมาให้เอกชนมีส่วนช่วยรับภาระในการจัดอุดมศึกษาโดยรัฐจะยกมาตรฐานอุดมศึกษาของเอกชนให้ทัดเทียมกับมหาวิทยาลัยของรัฐ และให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายโอกาสการศึกษา จะให้ผู้เรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐรับผิดชอบในค่าเล่าเรียนมากขึ้น และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะไม่เปิดสอนหรือจะไม่ขยายการเปิดสอนในสาขาที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเปิดสอนอยู่ แต่การปฏิบัตินี้ไม่เป็นไปตามนโยบายที่ระบุไว้ ในปีการศึกษา 2544 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับภาระนักศึกษาประมาณร้อยละ 19.1 ของนักศึกษาทั้งหมด และรัฐสามารถประหยัดเงินอุดหนุนได้ประมาณ 7,650 ล้านบาท แต่หากรัฐยังคงสภาพความร่วมมือกับอุดมศึกษาเอกชนเช่น

ปัจจุบันคือสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ของรัฐรับนักศึกษาเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตสัดส่วนของอุดมศึกษาเอกชนจะมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ และจะมีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จะยังคงอยู่ได้ไม่กี่แห่ง รัฐจึงควรเพิ่มบทบาทสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อลดภาระการเงินของรัฐโดยควบคุมคุณภาพ และรัฐจะสามารถใช้ทรัพยากรเพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการได้ต่อไป (บุญเสริม วิสกุล, 2545 ข.)

ด้านความร่วมมือจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น เอกชนมีส่วนแบ่งเบาภาระของรัฐได้ และเอกชนสามารถจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้มากขึ้น แต่เดิมนั้นรัฐผลิตบัณฑิตให้มาทำงานให้รัฐเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาเศรษฐกิจเอกชนขยายตัวมากขึ้น ภาคเอกชนสามารถเป็นผู้ผลิตหรือผู้จัดหาบริการอุดมศึกษาได้มากขึ้น แต่รัฐยังยึดหลักนโยบายที่จะเป็นผู้ให้บริการอุดมศึกษาเหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลง จึงกลายเป็นว่ารัฐต้องใช้จ่ายเงินภาษีอากรของราษฎรโดยทั่วไปมาอุดหนุนการศึกษาของผู้ที่จบการศึกษาแล้ว ได้ผลตอบแทนจากการทำงานที่สูงกว่าต้นทุนอุดมศึกษาของตนมาก (เมธี ครองแก้ว, 2540 : 3) จะเห็นได้ว่าหลายประเทศทั่วโลกได้มีการปรับเพิ่มค่าเล่าเรียนเนื่องจากรัฐลดการอุดหนุนอุดมศึกษาแล้ว (Johnstone, 1998 b.)

การศึกษาหลายเรื่องดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีทั้งการศึกษาโดยพิจารณาแต่ละประเภทสถาบันและภาพรวมแต่ไม่ลุ่มลึกขึ้นกับขอบเขตและวัตถุประสงค์ของผู้ศึกษาวิจัย รวมทั้งมีความแตกต่างตามเงื่อนไขและเวลาด้วย แต่การศึกษาเท่าที่นำมาทบทวนนั้นว่าเป็นประโยชน์ในแต่ละมุมมองของผู้ที่จะทำการศึกษาในเรื่องเกี่ยวข้องต่อไป รวมทั้งมีข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่ของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องเน้นการจัดเงินอุดหนุนอุดมศึกษาไทยให้เป็นระบบที่สามารถตรวจสอบได้ โปร่งใส มีความเป็นธรรมด้วย

บทที่ 2

อุดมศึกษาในกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง

2.1 จุดเริ่มต้นอุดมศึกษาไทย

มหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2459 คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยพัฒนาการมาจากโรงเรียนข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่ผลิตข้าราชการและสร้างคนให้มีอาชีพ (ไพฑูริย์ สีนลารัตน์, 2516) การอุดมศึกษาของประเทศไทยได้มีการพัฒนาและขยายอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 87 ปีแล้ว นอกจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกแล้วยังมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงขึ้นอีกในพ.ศ. 2476 คือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการของรัฐบาลที่จะขยายและเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองและการปกครองให้กว้างขวางขึ้น ต่อมาใน พ.ศ. 2486 เพียงปีเดียวมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีก 3 แห่งตามความต้องการของหน่วยงานและสาขาวิชาชีพคือ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (โดยยกสถานะจากวิทยาลัยแพทยศาสตร์ศิริราช) และมหาวิทยาลัยเฉพาะทางคือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร มีลักษณะเป็นสถาบันวิชาชีพชั้นสูงเฉพาะสาขา โดยแต่ละแห่งมีลักษณะการดำเนินงานตามรูปแบบอุดมศึกษาล้ำคลึงกันแต่แตกต่างกันในสาขาวิชาที่เปิดสอนตามลักษณะของมหาวิทยาลัยคือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จะเน้นหนักด้านวิทยาศาสตร์และเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากรเน้นด้านศิลปศึกษาและสถาปัตยกรรม ต่อมาได้มีการตั้งวิทยาลัยการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการขึ้นใน พ.ศ. 2492 ได้แก่ วิทยาลัยการศึกษาประสานมิตร และวิทยาลัยการศึกษาปทุมวัน ทั้งสองแห่งถูกนำมารวมกันและยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ในพ.ศ. 2517 และโอนมาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (วรภกรณ์ บวรศิริ, 2539)

2.2 การพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อความก้าวหน้า

ในช่วงเวลา พ.ศ. 2507 - 2511 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค 3 แห่งตามนโยบายของรัฐบาล (ที่เกิดจากการผสมผสานแผนอุดมศึกษาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาประเทศ) โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ นอกจากนั้นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 เพื่อผลิตมหาบัณฑิตสาขาการบริหารและการพัฒนา ในพ.ศ. 2518 มีการยก

ฐานะวิทยาลัยเกษตรกรรมเชียงใหม่ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการขึ้นเป็นสถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (ไพฑูริย์ สิ้นลาร์ตัน และสินธะวา คามดิษฐ์, 2530) และยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยเมื่อ พ.ศ. 2525

ในพ.ศ. 2512 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน มีวิทยาลัยเอกชน 3 แห่งแรกเปิดใน พ.ศ. 2513 คือ มหาวิทยาลัยหอการค้า มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต และมหาวิทยาลัยกรุงเทพ สอนในหลักสูตรอนุปริญญา ต่อมาได้เปิดโอกาสให้วิทยาลัยเอกชนสอนได้ถึงระดับปริญญาตรี ได้มีพระราชบัญญัติอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 และปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2535 เปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีฐานะเป็นมหาวิทยาลัย สอนได้ถึงระดับปริญญาโทและเอก สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536)

มหาวิทยาลัยรามคำแหงนับเป็นมหาวิทยาลัยเปิดแห่งแรกที่จัดตั้งใน พ.ศ. 2513 เพื่อจะแก้ปัญหาคนว่างงาน และเป็นตลาดวิชาสำหรับผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลายและไม่มีที่เรียนกับผู้มีงานทำแล้วแต่ต้องการศึกษาต่อ ตามด้วยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเปิดแห่งที่ 2 ใน พ.ศ. 2521

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า 3 แห่ง ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จัดตั้งขึ้น และ พ.ศ. 2528 ได้โอนไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (โดยยกฐานะจากเดิมทั้งสามสถาบันเป็นวิทยาลัยเทคนิคสังกัดกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ) หลังจากนั้นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2541

เป็นที่น่าสังเกตว่าภายในปีเดียวคือ พ.ศ. 2533 มีมหาวิทยาลัยของรัฐจัดตั้งในภูมิภาค 4 แห่งคือ มหาวิทยาลัยบูรพา (เดิมคือวิทยาลัยวิชาการศึกษาบางแสน) มหาวิทยาลัยนเรศวร (เดิมคือวิทยาลัยวิชาการศึกษาจังหวัดพิษณุโลก) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (เดิมเป็นวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยขอนแก่น) และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ในช่วง พ.ศ. 2535 - 2539 มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีก 3 แห่งคือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และมหาวิทยาลัยทักษิณ (เดิม 2 มหาวิทยาลัยหลังเป็นวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่จังหวัดมหาสารคาม และสงขลา) วิทยาลัยของรัฐแห่งสุดท้ายจัดตั้งขึ้น พ.ศ. 2541 คือ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง รวมมหาวิทยาลัยของรัฐในปีการศึกษา 2544 มี 24 แห่ง โดยแยกเป็นมหาวิทยาลัยจำกัดรับที่เป็นส่วนราชการ 18 แห่ง มหาวิทยาลัยจำกัดรับที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับ 4 แห่ง มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ 2 แห่ง และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 51 แห่ง

สำหรับมหาวิทยาลัยจำกัดรับที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับ 4 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแห่งแรก จัดตั้ง พ.ศ. 2533 ตามมาด้วยมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (พ.ศ. 2535) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (พ.ศ. 2541) และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (พ.ศ. 2541)

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเน้นการเปิดสอนในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เน้นความร่วมมือกับธุรกิจอุตสาหกรรมทั้งภาครัฐและเอกชน มหาวิทยาลัยในกำกับทั้ง 4 แห่ง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

สถาบันราชภัฏเดิมจัดตั้งในรูปของโรงเรียนฝึกหัดครู และพัฒนาเป็นวิทยาลัยครูตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 โดยผลิตครูถึงระดับปริญญาตรี และพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมในพ.ศ.2527 ให้สามารถผลิตบัณฑิตเพิ่มจากสายศึกษาศาสตร์ คือ เพิ่มหลักสูตรสายวิทยาศาสตร์และศิลปศาสตร์ ต่อมาได้ถูกยกฐานะเป็นสถาบันราชภัฏตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2538 แทนวิทยาลัยครู และจะยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2546 มีสถาบันราชภัฏในปีการศึกษา 2544 จำนวน 41 แห่ง กระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ สำหรับสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยานี้มีการพัฒนาที่ต่างจากสถาบันราชภัฏอื่น คือ เป็นโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์สังกัดเป็นแผนกหนึ่งของโรงเรียนข้าราชการพลเรือน (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) แล้วพัฒนาเป็นวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 (สำนักงานสถาบันราชภัฏ, 2544)

พระราชบัญญัติเทคโนโลยีและอาชีวศึกษาใน พ.ศ. 2518 กำหนดวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษามีฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและได้รับการพัฒนาเป็นสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลใน พ.ศ. 2532 โดยรวมวิทยาลัยเทคนิคและอาชีวศึกษา 29 แห่งให้อยู่ในสังกัดเดียวกัน

2.3 การเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ

อุดมศึกษาไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก นอกจากการมีมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีการขยายวิทยาเขตทั้งส่วนภูมิภาค จากภูมิภาคสู่กรุงเทพและปริมณฑล และจากกรุงเทพปริมณฑลสู่ภูมิภาค บางสถาบันการศึกษายังขยายการจัดการเรียนการสอนไปนอกพื้นที่ เช่น สถาบันราชภัฏมีศูนย์การเรียนการสอนนอกพื้นที่ถึง 124 แห่ง กระจายอยู่ในกรุงเทพมหานครและภูมิภาค สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เปิดศูนย์การสอนหลักสูตรปริญญาโทในภูมิภาค 12 แห่ง มหาวิทยาลัยรามคำแหงเปิดศูนย์ในภูมิภาค 24 แห่ง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเปิดศูนย์ในภูมิภาค 10 แห่ง นอกจากนี้ยัง

มีสถาบันการศึกษาหลายแห่งได้นำเทคโนโลยีการสอนทางไกลมาใช้เพื่อขยายจำนวนและเปิดโอกาสทางการศึกษา รวมทั้งมีวิทยาเขตสารสนเทศ 18 แห่ง (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2545) เพื่อขยายการศึกษาออกไปให้กว้างขวางขึ้นตามแผนพัฒนาการศึกษาซึ่งกำหนดให้มีการสร้างวิทยาเขตสารสนเทศเพิ่มขึ้นใหม่อีก

กล่าวได้ว่าตลอดช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลง จำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สัดส่วนผู้จบมัธยมศึกษาที่เข้าเรียนต่อระดับอุดมศึกษาสูงถึงประมาณร้อยละ 90 รวมทั้งผู้มีงานทำแล้วแต่ยังไม่จบปริญญาตรีได้ย้อนกลับมาเรียนเป็นจำนวนมากทั้งในมหาวิทยาลัยเปิดและหลักสูตรพิเศษภาคค่ำ ทำให้มีนักศึกษาเข้าเรียนใหม่ในสถาบันการศึกษาแต่ละปีมีจำนวนมากกว่าผู้จบมัธยมศึกษาปีที่ 6

ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา จำนวนนักศึกษาอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.2 ต่อปี จำนวนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยจำกัดรับและสถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลมีอัตราเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 8-8.5 ต่อปี มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับมีอัตราเพิ่มร้อยละ 3.7 ส่วนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพิ่มในช่วง 10 ปี ในอัตราร้อยละ 7 แต่มีทางโน้มที่อัตราเพิ่มอาจจะลดลง คือ ใน 5 ปีสุดท้าย ระหว่างปี 2539 - 2544 อัตราเพิ่มลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5.5

2.4 สถานะเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติ

แม้อุดมศึกษาไทยจะพัฒนาก้าวหน้าไปมากในเวลากว่า 86 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาเน้นหนักไปที่การเพิ่มปริมาณมากกว่าการมุ่งด้านคุณภาพเพื่อการเป็นเลิศ และสาเหตุที่ด้อยด้านคุณภาพส่วนหนึ่งเป็นเพราะการศึกษาของประเทศไทยอ่อนแอทั้งระบบ ทั้งในระดับประถมและมัธยม และในความพยายามที่จะเพิ่มปริมาณโดยไม่ได้ใส่ทรัพยากรเข้าไปอย่างเพียงพอ และยังไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญด้านคุณภาพอีกด้วย จึงเป็นเหตุผลให้อุดมศึกษาของไทยอยู่ในสภาพปัจจุบัน

สถาบันนานาชาติเพื่อพัฒนาด้านการจัดการ (International Institute for Management Development) หรือ IMD (2001) รายงานความสามารถในการแข่งขันปี 2544 ของ 49 ประเทศ ปรากฏว่าความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในภาพรวมอยู่อันดับที่ 38 สำหรับด้านการศึกษา ยังมีความสามารถต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ทั้งที่มีการลงทุนทางการศึกษาสูง คือ ลงทุนการศึกษาเป็นลำดับที่ 2 ของเอเชีย แต่ระบบการศึกษาและการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยไม่สามารถตอบสนองความสามารถในการแข่งขันได้โดยอยู่อันดับที่ 47 และ 46 ตามลำดับ ในขณะที่การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยของสิงคโปร์และไต้หวันอยู่ลำดับที่ 4 และ 14 ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการการ

ศึกษาแห่งชาติ, 2545) สำหรับความสามารถทางด้านโครงสร้างทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีถูกจัดไว้ลำดับที่ 49 และโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศอยู่ลำดับที่ 48 เพราะประเทศไทยมีการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาน้อยมากเพียงร้อยละ 0.17 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม ทำให้การวิจัย การพัฒนาวัตกรรมและสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ มีจำกัด เมื่อพิจารณางบประมาณที่จัดสรรระดับอุดมศึกษาถูกนำไปใช้ผลิตกำลังคนสาขาสังคมศาสตร์ถึงร้อยละ 75 สาขาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีได้เพียงร้อยละ 25 ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่ผลประเมินของ IMD สรุปได้ว่าการจัดการศึกษาของไทยไม่ตอบสนองความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงควรมีการลงทุนด้านอาชีวศึกษาและสาขาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีเพิ่มขึ้น

2.5 ข้อคิดเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการอุดมศึกษา

กระบวนทัศน์ในระบบอุดมศึกษาได้เปลี่ยนแปลงไปใน 20 ปี ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นไปตามแนวโน้มของโลก กล่าวคือ ประชาชนในสังคมมีความปรารถนาที่จะเรียนรู้และเป็นบัณฑิต ซึ่งความปรารถนาดังกล่าวก่อให้เกิดแรงผลักดันให้รัฐบาลในฐานะผู้ให้บริการอุดมศึกษาต้องขยายบริการอย่างกว้างขวาง มีผลให้จำนวนนักศึกษาเพิ่มอย่างรวดเร็ว อย่างน้อยในรอบ 10 ปี 2534-2544 เพิ่มในอัตราก้าวหน้าร้อยละ 7.2 ต่อปี ในอัตราเช่นนี้จำนวนนักศึกษาจะเพิ่ม 2 เท่า ในทุกๆ 10 ปี ก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณแผ่นดินที่จะต้องลงทุนก่อสร้างเพื่อขยายบริการ การที่ประชาชนทุกชนชั้นในสังคมสนใจศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา และบริการที่รัฐบาลจัดให้อย่างกว้างขวางในราคาที่ไม่แพงจนเกินไป ทำให้ประชาชนเข้าถึงอุดมศึกษาได้โดยไม่เป็นภาระทางการเงินมากจนเกินไป มองในแง่หนึ่งต้องถือเป็นสิ่งที่ดีที่เกิดขึ้นแก่สังคมไทย แต่อีกแง่หนึ่งต้องคำนึงถึงพื้นฐานความรู้ของผู้ที่เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา ยิ่งเมื่อมีจำนวนผู้เรียนมากขึ้นความรู้ทางพื้นฐานของผู้แรกเข้าเรียนโดยเฉลี่ยจะต่ำลง ทำให้มีผลกระทบต่อคุณภาพของบัณฑิตที่จบออกไปด้วย เทียบกับเมื่อ 30 ปี ก่อนหน้านี้ ผู้ที่เรียนจบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในสายสามัญมีเพียงร้อยละ 20 แรกของผู้เรียนดีที่สุดในที่เรียนต่อ แต่ในปัจจุบันผู้ที่จบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ทั้งในสายสามัญและอาชีวศึกษาเกือบทั้งร้อยละ 100 เรียนต่อในระดับอุดมศึกษา แม้ผู้ที่ไม่เคยเรียนในระดับมัธยมศึกษาเลยก็สามารถเข้าเรียนในโครงการศึกษานอกโรงเรียนและสอบเทียบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ได้ เมื่อสอบผ่านก็จะสามารถเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้เช่นเดียวกัน

จำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มอย่างรวดเร็ว และส่วนใหญ่เรียนในสาขาที่เรียนง่ายและจบง่ายควบคู่ไปกับผู้เข้าเรียนมีพื้นฐานความรู้ต่ำตั้งแต่ก่อนแรกเข้า เป็นผลให้เกิดมีบัณฑิตด้อย

คุณภาพเป็นจำนวนมาก และมักจะเป็นบัณฑิตในสาขาที่มีผู้จบจำนวนมากเกินความต้องการของตลาด การจ้างงาน การใช้สื่อทางไกลในการเรียนการสอนจะช่วยให้สามารถสอนนักศึกษาเพิ่มได้เป็นจำนวนมากใช้ต้นทุนที่ไม่สูงนัก แต่วิธีการดังกล่าวอาจจะเป็นต้นเหตุของการเสื่อมทางคุณภาพของบัณฑิตอีกทางหนึ่ง จึงดูเหมือนว่าระบบอุดมศึกษาไทยมุ่งสู่การสร้างอาคารและสร้างอุปกรณ์เทคโนโลยีเพื่อขยายจำนวนบัณฑิตมากกว่าการลงทุนสร้างสิ่งอื่นใดที่จะได้มาซึ่งบัณฑิตที่มีคุณภาพและสร้างองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับศักดิ์ศรีของสถาบันอุดมศึกษา

สำหรับในเรื่องการบริหารอุดมศึกษา กระบวนทัศน์ก็เปลี่ยนแปลงไปมากในระยะ 20 ปี ที่ผ่านมา เริ่มจากความคิดและปฏิบัติแบบราชการ อุดมศึกษาในประเทศไทยได้วิวัฒนาการไปมากไม่แต่เพียงให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเท่านั้น ภายในสถาบันของรัฐเองก็ได้มีการทดลองรูปแบบการบริหารที่หลากหลาย ซึ่งมีผลต่อรูปแบบการบริหารจัดการทางการเงินจากเดิมที่คิดแบบราชการ มาเพิ่มแนวความคิดแบบธุรกิจในการบริหาร การบริหารเงินและงบประมาณจะเป็น 2 ระบบคู่กันไป ส่วนแรกเป็นแบบราชการใช้งบประมาณแผ่นดิน ส่วนหลังเป็นแบบธุรกิจโดยใช้งบรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา มีทางโน้มน้าสถาบันการศึกษาจะแสวงหาความเป็นอิสระทางการเงินจากงบประมาณแผ่นดิน สถาบันการศึกษามองตัวเองให้เป็นหน่วยผลิตและขายบริการ (การเรียนการสอนและบริการวิชาการ) รวมทั้งการผลิตและขายสินค้าซึ่งไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนโดยตรง เช่น มีโรงงานผลิตและขายขนมเค้กในมหาวิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยเข้าไปร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติในอุตสาหกรรม อิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยได้เข้าไปร่วมงาน เพื่อจะได้มีประสบการณ์และมีโอกาสการทางเทคโนโลยี สิ่งเหล่านี้ (การคิดแบบธุรกิจและการร่วมทุนทำธุรกิจ) รวมทั้งการจัดการเรียนการสอนและจัดบริการทางวิชาการแบบธุรกิจน่าจะเป็นสิ่งที่ดีที่จะสนับสนุนให้เกิดขึ้นในวงการอุดมศึกษาของประเทศไทย การปล่อยให้เกิดความหลากหลายในวิธีปฏิบัตินับเป็นเสรีภาพทางวิชาการแบบหนึ่ง แต่ในกิจกรรมเหล่านี้ สิ่งที่จะต้องระมัดระวังก็คือ ชีตจำกัดของความคิดและชีตจำกัดในทางปฏิบัติ เพราะการเงิน 2 ระบบย่อมหมายถึงการบริหารอย่างน้อย 2 มาตรฐาน (Double หรือ Multiple Standards) ต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างเป้าหมายคุณภาพทางวิชาการและเป้าหมายธุรกิจ และอาจจะต้องรักษา สมดุลระหว่างเป้าหมายรวมของสถาบันการศึกษา และเป้าหมายเพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของผู้คิตรีเริ่มโครงการ หรือเป้าหมายเฉพาะตัวของผู้บริหาร หรือเป้าหมายทางการเมืองด้วย หากปล่อยให้มิอิสระเสรีภาพจนปราศจากชีตจำกัด (โดยมีหลายๆ มาตรฐาน) มีความเป็นไปได้มากที่สถาบันอุดมศึกษาซึ่งมุ่งธุรกิจโดยอ้างวิชาการ จนทอดทิ้งหรือลืมความหมายของวิชาการที่แท้จริง อาจจะมีพันธกิจที่แท้จริงของสถาบันการศึกษาได้

บทที่ 3

สถานการณ์อุดมศึกษาไทย

3.1 ประเภทสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยที่สอนในระดับสูงกว่าชั้นมัธยมศึกษาขึ้นไปมีจำนวนรวมกันทั้งสิ้นประมาณ 920 สถาบัน โดยแยกเป็นสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 75 สถาบัน ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 741 สถาบัน และในสังกัดกระทรวงอื่นๆ 104 สถาบัน สถาบันเหล่านี้ อาจแบ่งออกตามลักษณะของสถาบันได้เป็น 9 ประเภท คือ

1. มหาวิทยาลัยของรัฐ (Government University) ที่เป็นหน่วยงานราชการและต้องสอบเข้าเรียน โดยทั่วไปมักจะเรียกมหาวิทยาลัยประเภทนี้ว่า “มหาวิทยาลัยจำกัดรับ” (ในเอกสารของทบวงมหาวิทยาลัยใช้ Limited Admission University) เพราะนักศึกษาต้องสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยตามจำนวนที่กำหนดไว้ในแต่ละปี สถาบันประเภทนี้มีจำนวน 18 สถาบัน วิทยาเขตปกติในสังกัดจำนวน 9 แห่ง วิทยาเขตสารสนเทศจำนวน 37 แห่ง และศูนย์บริการการศึกษาจำนวน 20 ศูนย์ มหาวิทยาลัยประเภทนี้ที่เก่าแก่และมีชื่อเสียงของประเทศ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยมหิดล

2. มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งมักจะเรียกกันว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับ” (Public Non-Governmental University ในเอกสารของทบวงมหาวิทยาลัยใช้ Antonomous University) มีจำนวน 4 สถาบัน และมีวิทยาเขตสารสนเทศจำนวน 3 แห่ง ในจำนวนนี้มี 1 สถาบัน คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่แปลงสภาพจากประเภท 1 เป็นประเภท 2 เมื่อพ.ศ. 2541 ที่เหลือเป็นมหาวิทยาลัยประเภทนี้เมื่อแรกตั้ง

3. มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับที่เป็นหน่วยราชการ (Government Open University เอกสารของทบวงมหาวิทยาลัยใช้ Open University) มีจำนวน 2 สถาบัน มีวิทยาเขตปกติจำนวน 1 แห่ง และศูนย์บริการการศึกษาจำนวน 34 ศูนย์ สถาบันประเภทนี้คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ตั้งเมื่อพ.ศ. 2513 และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ตั้งเมื่อพ.ศ. 2521

4. สถาบันราชภัฏ พัฒนาขึ้นมาจากการรวมวิทยาลัยฝึกหัดครู ซึ่งเดิมสังกัดกรม ฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ สถาบันเหล่านี้กระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ได้มารวมกันให้อยู่ใน

สังกัด “สถาบันราชภัฏ” ตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 ปัจจุบันสถาบันราชภัฏมีจำนวน 41 สถาบัน และศูนย์บริการการศึกษานอกสถาบันจำนวน 124 ศูนย์ ตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ ที่ได้ประกาศใช้ใหม่ (พ.ศ. 2546) สถาบันแต่ละแห่งจะยกระดับเป็นมหาวิทยาลัยภายใต้ชื่อนำว่า “มหาวิทยาลัยราชภัฏ” แต่มีสื่อยตามของแต่ละแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เป็นต้น โดยที่แต่ละแห่งยังมีสถานะเป็นหน่วยงานราชการ

5. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล เกิดขึ้นจากการรวมวิทยาลัยในสังกัดกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 29 วิทยาลัยในพ.ศ. 2532 สถาบันเหล่านี้ยังสอนในหลักสูตรระดับ ปวส. 2 ปี ต่อจากมัธยมศึกษาตอนปลายหรือมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีวศึกษา (ปวช.) และสอนระดับปริญญาตรี หลักสูตร 4 ปี โดยมีทั้งสาขาวิชาช่างและเทคโนโลยี และสาขาวิชาการบริหารและวิชาสังคม ตามพระราชบัญญัติการศึกษาใหม่ในพ.ศ. 2545 สถาบันจะเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัย โดยมีศูนย์กลางสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล 1 แห่ง ซึ่งมีคณะวิชาต่างๆ 15 คณะ และยังมีวิทยาเขตตามพื้นที่ต่างๆ อีก 35 แห่ง ในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลยังคงบริหารเป็นแบบราชการต่อไป

6. วิทยาลัยอาชีวศึกษา สังกัดกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มีทั้งหมด 341 วิทยาลัย ส่วนใหญ่สอนวิชาอาชีวศึกษา วิชาเกี่ยวกับช่างฝีมือ การเกษตร การประมง การพาณิชย์ และการบริหาร ในระดับอาชีวศึกษา (ปวช.) หลักสูตร 3 ปี ต่อจากมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับประกาศนียบัตรชั้นสูง(ปวส.) หลักสูตร 2 ปีต่อจากชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย นักศึกษาที่เข้าเรียนในหลักสูตรนี้อาจจะมาจากสายสามัญหรือสายอาชีวศึกษาก็ได้ ปัจจุบันมีบางแห่งได้ขยายหลักสูตร ปวส. สอนถึงระดับประกาศนียบัตรเทียบเท่าปริญญาตรี ในพ.ศ. 2545 วิทยาลัยช่างกลปทุมวันได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันสอนถึงหลักสูตร 4 ปี เทียบเท่ามหาวิทยาลัย และตามข้อเสนอในพระราชบัญญัติอาชีวศึกษาฉบับใหม่ พ.ศ. 2546 วิทยาลัยอาชีวศึกษาที่มีความพร้อมอาจจะขยายการศึกษาออกไปจนถึงระดับปริญญาตรีได้

7. สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่สอนจนถึงระดับปริญญาตรีขึ้นไปใน พ.ศ. 2544 มีจำนวนทั้งสิ้น 51 แห่ง แต่มีมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยที่ยังไม่เปิดการเรียนการสอน รวม 2 แห่ง จำแนกได้เป็น 2 สถานภาพ คือ มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัย มีจำนวน 23 สถาบัน มีวิทยาเขตปกติจำนวน 4 แห่ง และมีสถานภาพเป็นวิทยาลัยจำนวน 28 สถาบัน มีวิทยาเขตปกติ 1 แห่ง สถาบันเหล่านี้ตั้งโดยเงินทุนของเอกชน แต่การดำเนินงานอยู่ในกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย

8. วิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชนตั้งโดยเงินทุนของเอกชน อยู่ในกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาลัยเหล่านี้สอนในหลักสูตรระดับ ปวช. และ ปวส. จนถึงพ.ศ. 2544 มีจำนวนทั้งสิ้น 324 วิทยาลัยที่สอนในระดับ ปวส.

9. สถาบันการศึกษาอื่นๆ ซึ่งตั้งขึ้นในสังกัดกระทรวง และกรมต่างๆ เพื่อเป้าหมายเฉพาะ เช่น วิทยาลัยทหารในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ผลิตนายทหารระดับสัญญาบัตรโรงเรียนนายร้อย ตำรวจสามพราน วิทยาลัยพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยสงฆ์ 2 แห่ง วิทยาลัยนาฏศิลป์สังกัดกรมศิลปากร เป็นต้น สถาบันประเภทนี้มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 138 สถาบัน เปิดสอนในหลักสูตรระดับประกาศนียบัตรชั้นสูง และปริญญาตรี มีนักศึกษารวมทั้งสิ้นประมาณ 60,000 คน สถาบันประเภทนี้จะไม่อยู่ในขอบข่ายการศึกษาครั้งนี้

จนถึงต้นพ.ศ. 2545 สถาบันในรายการ 1 - 8 อยู่ในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ แต่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาพ.ศ. 2545 เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยถูกยุบไป ทุกสถาบันการศึกษาเหล่านี้จะโอนไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

3.2 ข้อมูลเบื้องต้นของสถาบันการศึกษาสำหรับปีการศึกษา 2544

1. ข้อมูลนักศึกษา สถาบันการศึกษาทั้ง 782 สถาบัน^{1/} ที่อยู่ในข่ายการศึกษา มีนักศึกษารวมกันประมาณ 2,125 พันคน เป็นนักศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป 1,656 พันคน และระดับต่ำกว่าปริญญาตรี 487 พันคน และในจำนวนนักศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปเป็นนักศึกษาในสถาบันของรัฐ 1,638 พันคน ในพ.ศ. 2544 มีผู้จบการศึกษาในระดับต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 439 พันคน ระดับบัณฑิตประมาณ 242 พันคน ในจำนวนนี้เป็นผู้จบในระดับปริญญาโทขึ้นไปประมาณ 26.4 พันคน หรือร้อยละ 10.9 ของบัณฑิตที่จบทั้งหมด สำหรับผู้ที่จบในระดับ ปวส. (ในปี 2543) มีจำนวนประมาณ 197 พันคน

2. ข้อมูลอาจารย์ สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้มีอาจารย์ผู้สอนในระดับอุดมศึกษา รวมประมาณ 56,000 คน อาจารย์เหล่านี้มีวุฒิทางการศึกษาสูงสุด ดังนี้

^{1/} ประกอบด้วย มหาวิทยาลัย วิทยาลัย และสถาบันสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 75 สถาบัน และสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 707 สถาบัน รวมเป็น 782 สถาบัน

ตารางที่ 1 วุฒิการศึกษาสูงสุดของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษา		รวมทุกวุฒิ	ปริญญาเอก	ปริญญาโท	ปริญญาตรี	ต่ำกว่าปริญญาตรี
มหาวิทยาลัยจำกัดรับ	จำนวน (คน)	19,226	5,764	10,593	2,869	-
	ร้อยละ	100	30	55	15	-
มหาวิทยาลัยในกำกับ	จำนวน (คน)	1,127	445	531	151	-
	ร้อยละ	100	39	47	13	-
มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ	จำนวน (คน)	1,173	276	790	107	-
	ร้อยละ	100	24	67	9	-
สถาบันราชภัฏ	จำนวน (คน)	7,752	433	5,631	1,685	3
	ร้อยละ	100	6	73	22	0
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	จำนวน (คน)	4,718	143	2,154	2,376	45
	ร้อยละ	100	3	46	50	1
มหาวิทยาลัยเอกชน	จำนวน (คน)	9,490	1,065	5,823	2,602	-
	ร้อยละ	100	11	61	27	-
วิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ (ประมาณการผู้สอนระดับอุดมศึกษา)	จำนวน (คน)	5,986	15	948	4,775	248
	ร้อยละ	100	0.3	16	80	4
วิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชน	จำนวน (คน)	6,888	19	740	5,863	266
	ร้อยละ	100	0.3	11	85	4

3. งบประมาณและรายรับของสถาบันอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาในรายการ

1 - 6 บริหารงานด้วยเงินจากงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ ในพ.ศ. 2544 สถาบันฯ ทั้ง 6 ประเภทได้รับงบประมาณแผ่นดินรวมทั้งสิ้น 39,729 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้เป็นงบลงทุนก่อสร้างและซื้อครุภัณฑ์ 12,635 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 31.8 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่สอนหลักสูตร 4 ปี ได้รับงบประมาณฯ รวมเท่ากับ 36,425 ล้านบาท ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนประเภท 7 และ 8 ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ยกเว้น ได้รับอุดหนุนในรูปการกู้เงินอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อการลงทุนก่อสร้างและเพื่อพัฒนาบุคลากรและสิทธิยกเว้นภาษีเงินปันผลและภาษีศุลกากรสำหรับอุปกรณ์นำเข้า

นอกจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว สถาบันแต่ละประเภทจะมีรายได้จากค่าเล่าเรียนที่เก็บจากนักศึกษา (ค่าเล่าเรียนรวมถึงค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ) รายได้เหล่านี้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน แต่สามารถนำรายได้มาใช้ในกิจการของสถาบันเพิ่มเติมจากเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน

รายได้จากการดำเนินงานของสถาบันการศึกษาของรัฐรวมกันทุกแห่งประมาณ 19,490 ล้านบาทต่อปี* ในจำนวนนี้เป็นรายได้จากสถาบันที่สอนในหลักสูตร 4 ปี 18,500 ล้านบาท และจากวิทยาลัยอาชีวศึกษา 990 ล้านบาท รายได้ของสถาบันการศึกษาเทียบกับงบประมาณแผ่นดินจะเป็นสัดส่วน 1 : 2 รายรับจากการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาถูกนำมาตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจากงบประมาณแผ่นดินปีละประมาณ 15,248 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 78 ของรายรับที่เหลืออีก 4,242 ล้านบาท จะเก็บสะสมไว้กับสถาบันการศึกษาโดยไม่ต้องส่งคืนคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน เงินที่เหลือเก็บรวมไว้ที่ส่วนกลางของสถาบันการศึกษาเป็นบางส่วน นอกจากนั้นจะกระจายเก็บไว้ตามคณะ ภาควิชา หรือตามวิทยาเขตต่างๆ

ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีรายรับรวมทั้งสิ้นประมาณ 10,750 ล้านบาทต่อปี เฉพาะสถาบันที่สอนในหลักสูตร 4 ปี มีรายรับจากการดำเนินงานประมาณ 8,200 ล้านบาท และจะมีรายรับมากกว่ารายจ่ายประมาณร้อยละ 30 หรือประมาณปีละ 2,500 ล้านบาท แต่จำนวนเงินที่เหลือดังกล่าวยังจะต้องใช้ไปไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 เพื่อพัฒนาสถาบัน คณะผู้วิจัยประมาณว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทุกแห่งรวมกันจะมีกำไรเป็นเงินสดที่จะปันผลได้ประมาณปีละ 800 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 10 ของรายรับ สำหรับวิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชนทุกแห่งรวมกันมีรายได้มากกว่ารายจ่ายประมาณปีละ 500 ล้านบาท

ตารางที่ 2 สรุปข้อมูลสถิติเกี่ยวกับระบบการศึกษาของประเทศไทย ดังนี้

* ตัวเลขรายรับของสถาบันการศึกษาและเงินที่สะสมไว้เป็นการประมาณอย่างคร่าว ๆ โดยคณะผู้วิจัยเท่านั้น เพราะข้อมูลเหล่านี้ไม่ได้รายงานไว้โดยสถาบันการศึกษา

ตารางที่ 2 สถิตินักศึกษา อาจารย์ และการเงิน ในระดับอุดมศึกษา (ปีการศึกษา 2544)

รายการ	มหาวิทยาลัย จำกัดรับ	มหาวิทยาลัย ในกำกับ	มหาวิทยาลัยไม่ จำกัดรับ	สถาบัน ราชภัฏ	สถาบันเทคโนโลยี ราชมงคล	มหาวิทยาลัย/ วิทยาลัยเอกชน	อาชีวศึกษา ของรัฐ	อาชีวศึกษา เอกชน	รวม
1. จำนวนสถาบันระดับอุดมศึกษา	18	4	2	41	1	51	341	324	782
2. จำนวนนักศึกษา	292,951	18,419	644,389	476,733	88,838	223,810	197,658	182,214	2,125,012
2.1 ปวส. และอนุปริญญาอื่น ๆ	1,777	-	16,371	48,770	41,566	-	196,641	182,214	487,339
2.2 ตรี	212,475	14,759	607,044	419,426	47,192	212,223	1,017	-	1,514,136
2.3 โท/เอก	78,699	3,660	20,974	8,537	80	11,587	-	-	123,537
3. สัดส่วนนักศึกษาปวส. : ตรี : โท/เอก	1:73:27	0:80:20	3:94:3	10:88:2	47:53:0.1	0:95:5	99:1:0	100:0:0	23:71:6
4. จำนวนอาจารย์	19,226	1,127	1,173	7,752	4,718	9,490	5,986	6,888	56,360
5. สัดส่วนนักศึกษา : อาจารย์	15:1	16:1	549:1	62:1	20:1	24:1	33:1	26:1	38:1
6. ผู้จบรวม (ปีการศึกษา 2543)	63,110	3,349	29,230	110,761	27,785	45,123	65,908	93,756	439,022
6.1 ปวส. และอนุปริญญาอื่น ๆ	1,265	-	367	16,847	18,694	-	65,908	93,756	196,837
6.2 ตรี	43,657	2,730	25,065	93,137	9,041	42,136	n.a.	-	215,766
6.3 โท/เอก	18,188	619	3,798	777	50	2,987	-	-	26,419
7. สัดส่วนผู้จบ ปวส. : ตรี : โท/เอก	2:69:29	0:82:18	1:86:13	15:84:1	67:33:0.2	0:93:7	100:0:0	-	45:49:6
8. งบแผ่นดินปีงบประมาณ 2544 (ล้านบาท)	25,099.0	2,152.9	1,096.7	4,585.0	3,491.4	-	3,303.6	-	39,728.6
8.1 งบลงทุน	7,918.8	1,190.4	82.4	1,366.4	1,447.4	-	629.7	-	12,635.1
8.2 งบดำเนินการ	17,180.2	962.5	1,014.3	3,218.6	2,044.0	-	2,673.9	-	27,093.5
9. สัดส่วนงบลงทุน รวมครุภัณฑ์	32%	55%	8%	30%	41%	-	19%	-	32%
10. รายได้ทั้งหมด (ล้านบาท)	8,000	600	2,500	6,200	1,200	8,200	990	2,550	30,240
10.1 งบรายจ่ายจากรายได้	5,570	494	2,102	5,316	1,076	7,400	690	2,050	24,698
11. งบแผ่นดินอุดหนุน ต่อคน ต่อปี (บาท)	85,676	116,885	1,702	9,618	39,301	-	16,714	-	18,696
12. งบแผ่นดินอุดหนุน ต่อผู้จบ 1 คน (บาท)	397,702	642,849	37,520	41,395	125,659	-	50,125	-	90,494

คำอธิบายเพิ่มเติม

1. มหาวิทยาลัยเอกชนที่ยังไม่รับนักศึกษา จำนวน 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยชินวัตร และวิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย
2. จำนวนสถาบันราชภัฏ รวมราชภัฏใหม่ 5 แห่ง ซึ่งมีนักศึกษารวมกัน 2,178 คน
3. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลมีวิทยาเขต 35 แห่ง และมีสถาบันส่วนกลางซึ่งมี 15 คณะวิชา ไม่รวมวิทยาเขตใหม่ 5 แห่ง ซึ่งได้รับอนุมัติจัดตั้งแล้ว
4. สถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ที่ไม่ได้แสดงตัวเลขในตาราง
 - 4.1 จำนวนสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกรมศิลปากรและกรมพลศึกษามีอีก 32 สถาบัน มีจำนวนนักศึกษารวมทั้งหมด 23,009 คน
 - 4.2 จำนวนสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงอื่น ๆ มีอีก 104 สถาบัน มีจำนวนนักศึกษารวมทั้งหมด 24,599 คน
 - 4.3 มหาวิทยาลัยสงฆ์ 2 แห่ง มีจำนวนนักศึกษา 13,186 คน
5. นักศึกษาในระดับปวช. ราชมงคล 3,341 คน วิทยาลัยอาชีวศึกษารัฐ 395,199 คน วิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชน 171,116 คน
 - 5.1 จำนวนอาจารย์ในสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลและวิทยาลัยอาชีวศึกษา รัฐได้ประมาณการตามสัดส่วนนักศึกษาระดับอุดมศึกษา ในอัตราส่วน 1 : 1 (ยกเว้นจำนวนอาจารย์ของอาชีวศึกษาเอกชน)
 - 5.2 จำนวนอาจารย์ในวิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชน จำแนกตามระดับการศึกษาที่สอน : ปวช. 7,844 คน ปวท.และปวส. 6,888 คน ไม่ได้สอน 2,986 คน
 - 5.3 งบประมาณแผ่นดินได้ประมาณการตามสัดส่วนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาและปวช. ในอัตราส่วน 1.1 : 1
6. งบประมาณแผ่นดินไม่รวมเงินงบประมาณของสำนักปลัดทบวงมหาวิทยาลัย 3,929.7 ล้านบาท
7. รายรับทั้งหมดไม่สามารถที่จะรวบรวมจากบัญชีรายรับของแต่ละสถาบันได้ ข้อมูลเป็นการประมาณจากแหล่งทุติยภูมิซึ่งอาจจะผิดพลาดได้ 10 - 20 %
8. งบรายจ่ายจากรายได้ไม่รวมงบของโรงพยาบาล (มีธรมศึกษาปีที่ปิด และในกำกับ เป็นตัวเลขปีงบประมาณ 2543)

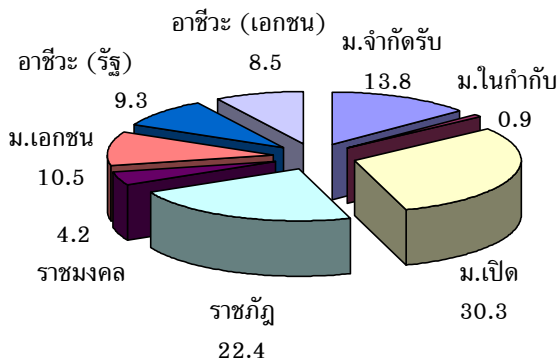
ที่มา

1. สรุปข้อมูลจำนวนนักเรียนนักศึกษา ปีการศึกษา 2544 ของกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ
2. ข้อมูลและสารสนเทศอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยปี 2544, สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย
3. สถิตินักศึกษา ปีการศึกษา 2544, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ
4. รายงานสถิติการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544), กองแผนงาน สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล กระทรวงศึกษาธิการ
5. สถิติอาชีวศึกษา ปีการศึกษา 2544, กรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
6. สถิติการศึกษาเอกชน ปีการศึกษา 2544, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ
7. แนวทางการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดย รศ. ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2544
8. รายงานประจำปี 2544, มหาวิทยาลัยรามคำแหง (เงินนอกงบประมาณ)
9. 23 ปี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 5 กันยายน 2544 (เงินนอกงบประมาณ), มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2544

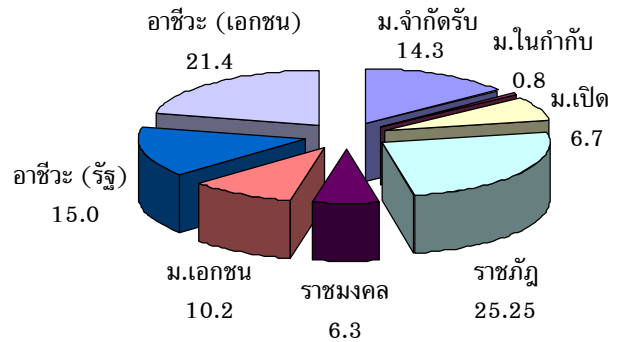
แผนภูมิที่ 1

สัดส่วนของนักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา (สถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 2 ปี และ 4 ปี)

สัดส่วนของนักศึกษา (ร้อยละ)



สัดส่วนของผู้สำเร็จการศึกษา (ร้อยละ)



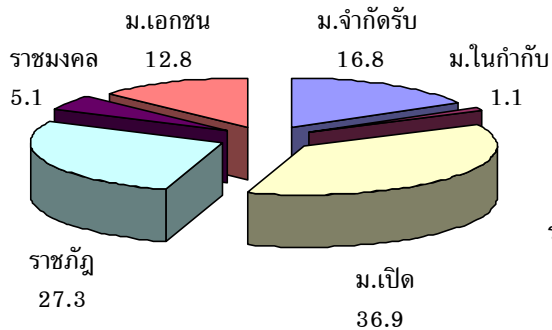
จำนวนนักศึกษาทั้งหมด 2,125,012 คน

จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมด 439,022 คน

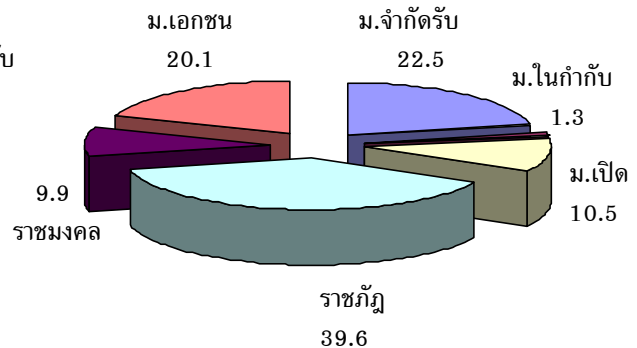
แผนภูมิที่ 2

สัดส่วนของนักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา (สถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 4 ปี)

สัดส่วนของนักศึกษา (ร้อยละ)



สัดส่วนของผู้สำเร็จการศึกษา (ร้อยละ)



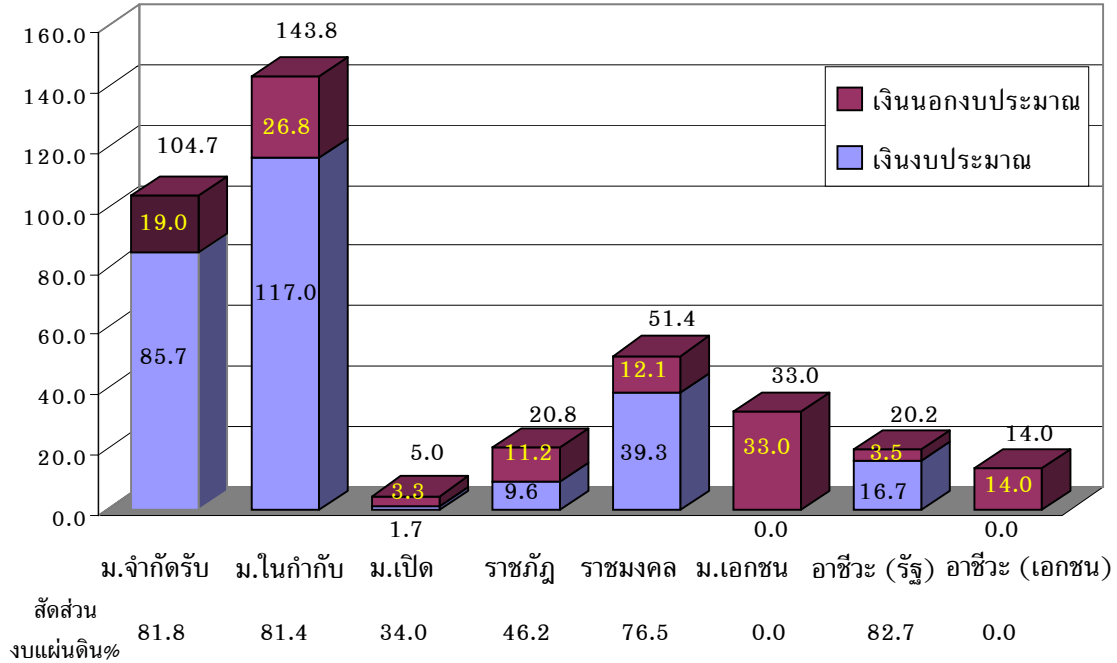
จำนวนนักศึกษาทั้งหมด 1,745,140 คน

จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมด 279,358 คน

แผนภูมิที่ 3

ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาต่อปี ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ

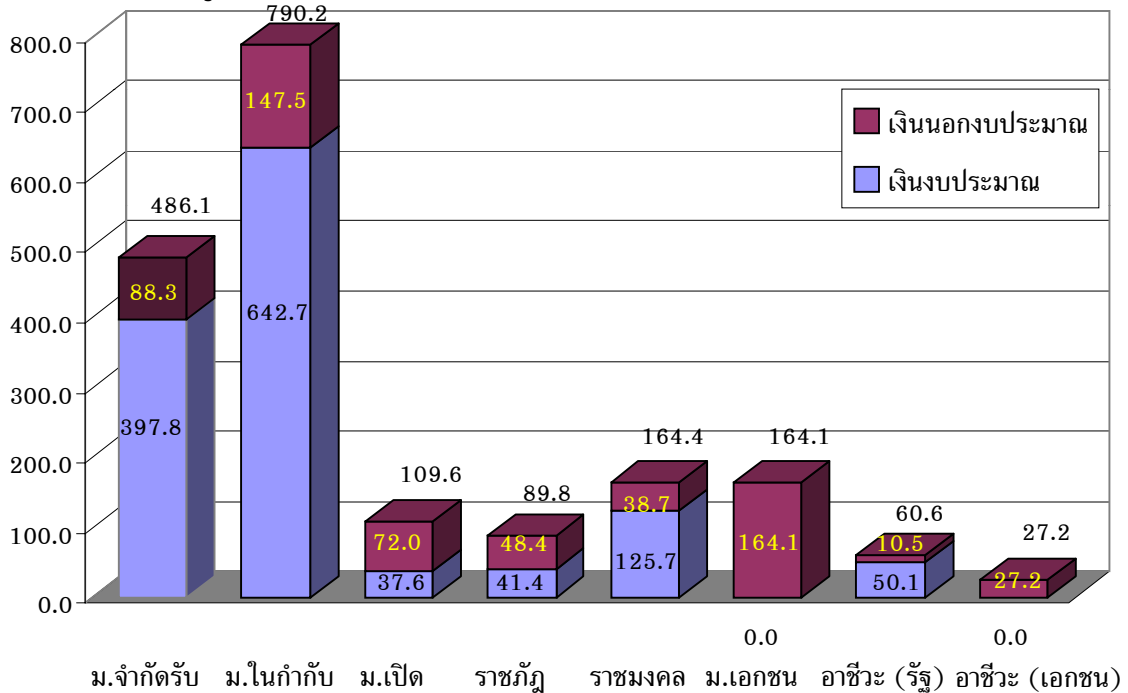
ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาต่อปี (พันบาท)



แผนภูมิที่ 4

ค่าใช้จ่ายต่อผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ

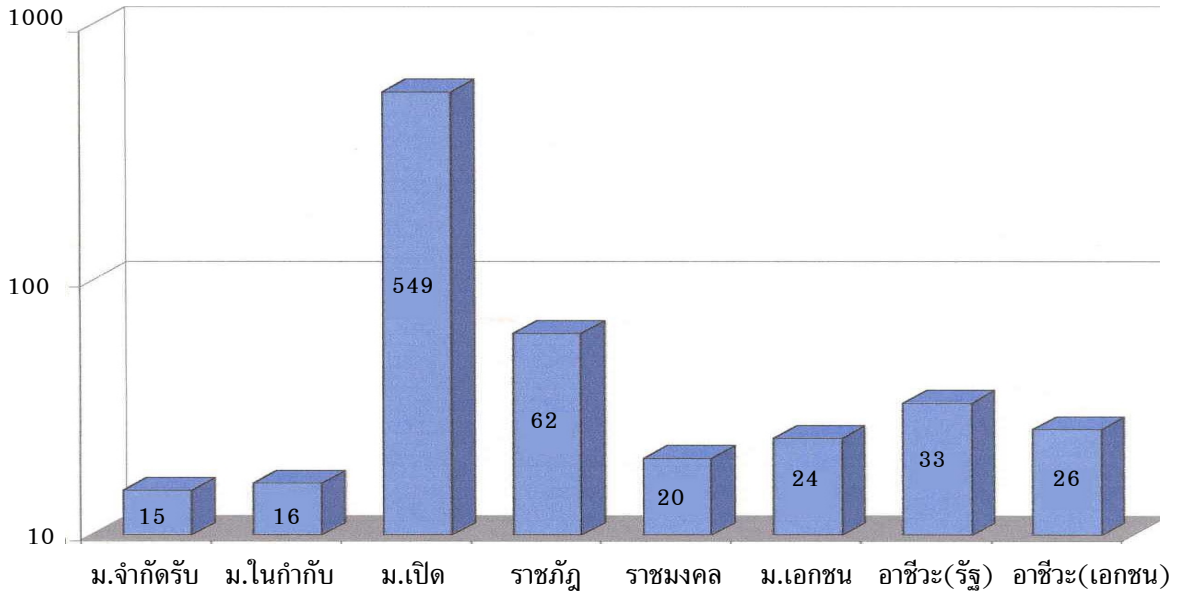
ค่าใช้จ่ายต่อผู้สำเร็จการศึกษา (พันบาท)



แผนภูมิที่ 5

จำนวนนักศึกษาต่ออาจารย์ ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา

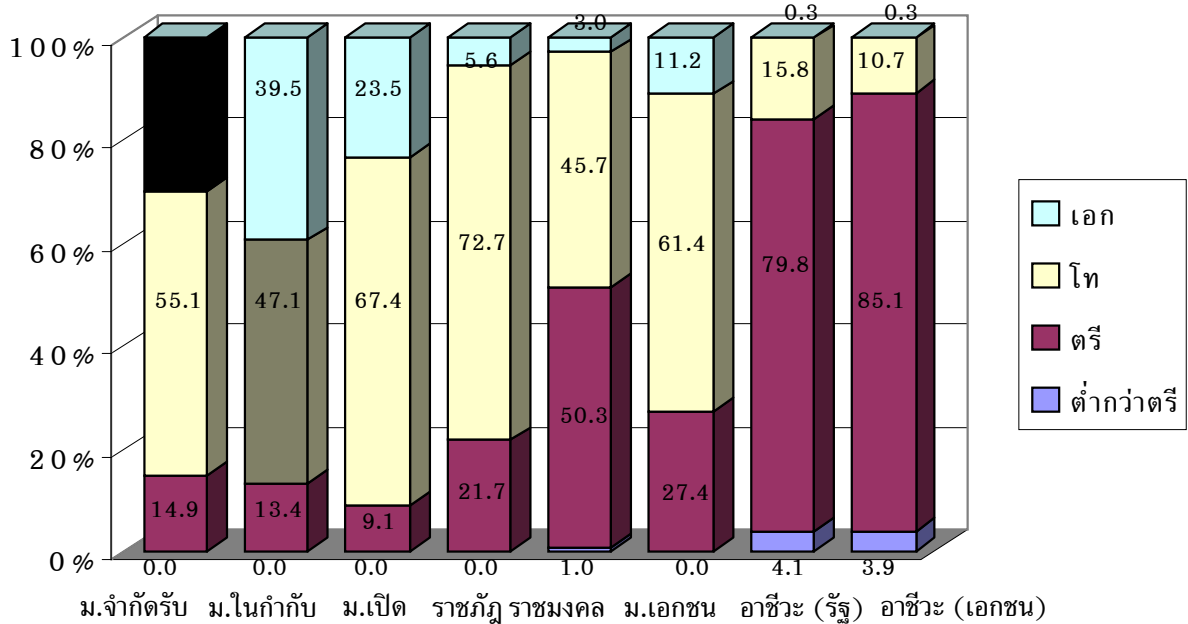
จำนวนนักศึกษา : อาจารย์ 1 คน



แผนภูมิที่ 6

สัดส่วนของอาจารย์ตามวุฒิการศึกษา ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามประเภทของสถาบันการศึกษา (เฉพาะสถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 4 ปี)

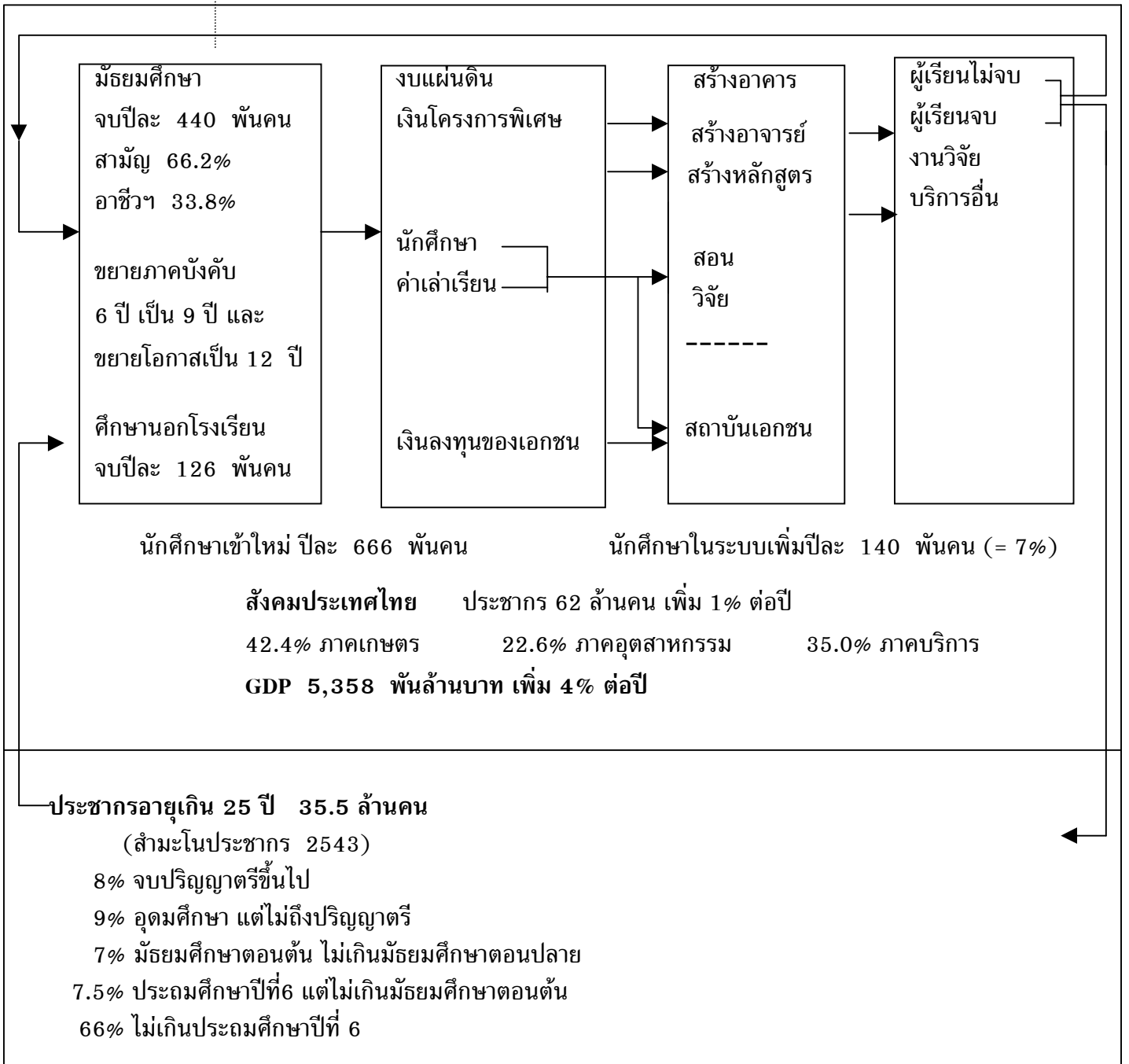
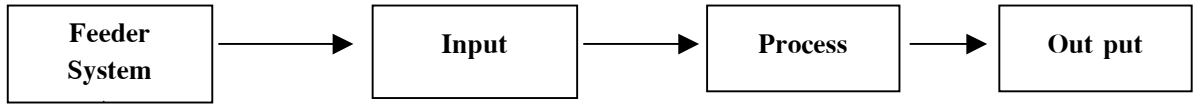
สัดส่วนของอาจารย์ตามวุฒิการศึกษา (ร้อยละ)



จำนวน อาจารย์ สาย ก. ทั้งหมด	ม.จำกัดรับ	ม.ในกำกับ	ม.เปิด	ราชภัฏ	ราชมณฑล	ม.เอกชน	อาชีวะ (รัฐ)	อาชีวะ (เอกชน)
	19,226	1,127	1,173	7,752	4,718	9,490	5,986	6,888

แผนภูมิที่ 7

กระบวนการผลิต



3.3 อัตราค่าเล่าเรียน

สถาบันการศึกษาของรัฐเก็บค่าเล่าเรียนจากนักศึกษาในอัตราที่แตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง การจัดจำแนกรายการที่เก็บและอัตราของแต่ละรายการ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าตำรา หรือ ค่าขึ้นทะเบียนนักศึกษา จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับข้อบังคับของแต่ละสถาบัน สถาบันการศึกษาบางแห่งได้มีการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนแต่ละคณะเป็นรายภาค โดยไม่ขึ้นกับจำนวนหน่วยกิตที่ลงทะเบียนเรียนหรือเป็นการเหมาจ่าย เช่น มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ภาคปกติ อัตราค่าเล่าเรียนรวมกันทุกรายการในระดับปริญญาตรีของสถาบันจำกัดรับของรัฐอยู่ในพิสัย 5,900-50,000 บาทต่อปี ขึ้นกับสาขาวิชา โดยทั่วไปอัตราค่าเล่าเรียนสำหรับหลักสูตรสังคมศาสตร์จะต่ำกว่าหลักสูตรวิทยาศาสตร์สุขภาพและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี สำหรับอัตราค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับอยู่ในช่วง 1,900-41,000 บาทต่อปี โดยอัตราค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับแยกตามหลักสูตรได้ดังนี้

ตารางที่ 3 อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ระดับปริญญาตรี ในมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับ

(หน่วย : บาท)

ประเภทมหาวิทยาลัย	จำนวนสถาบัน	ประเภทหลักสูตร	อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ต่อปี		
			ต่ำสุด	สูงสุด	มัธยฐาน
มหาวิทยาลัยจำกัดรับ	17 *	วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี	6,120	50,784	16,072
		วิทยาศาสตร์สุขภาพ	5,970	30,000	16,411
		สังคมศาสตร์	6,300	24,000	12,075
มหาวิทยาลัยในกำกับ	4	วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี	22,650	55,750	27,950
		วิทยาศาสตร์สุขภาพ	29,075	30,200	29,450
		สังคมศาสตร์	22,650	27,325	23,275
มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ	2	วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี	1,934	41,240	4,100
		วิทยาศาสตร์สุขภาพ	3,850	4,400	4,125
		สังคมศาสตร์	1,928	4,000	3,400

* ไม่รวมสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เนื่องจากไม่มีการเรียนการสอนระดับปริญญาตรี

สำหรับสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล อัตราค่าเล่าเรียนในภาคปกติ สำหรับหลักสูตรปริญญาตรี จะอยู่ในพิสัย 6,000-14,000 บาทต่อปี สำหรับปริญญาตรีภาคค่ำในภาค สมทบจะมีค่าบำรุงการศึกษาเพิ่มขึ้น 9,000-19,000 บาทต่อปี ในหลักสูตรภาคสมทบของสถาบัน เทคโนโลยีราชมงคลจะเก็บเงินค่าขยายโอกาสหรือค่าสมทบเพิ่มขึ้นจากภาคปกติได้ตั้งแต่ 15,000-40,000 บาท ซึ่งจะเก็บครั้งเดียวเมื่อแรกเข้าศึกษา เช่น สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลพระนครเหนือ การ เรียนภาคปกติจะมีค่าใช้จ่ายประมาณปีการศึกษาละ 8,000-10,000 บาท สำหรับภาคสมทบจะเก็บเงิน ค่าขยายโอกาสหรือค่าสมทบเพิ่มขึ้นจากที่ต้องจ่ายในภาคปกติประมาณ 20,000-30,000 บาทในปีแรก ที่เข้าเรียนเท่านั้น สำหรับหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล จะมีค่าเล่าเรียนในอัตราที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี โดยมีอัตราค่าเล่าเรียนเฉลี่ยประมาณ 5,000 บาทต่อปี

สถาบันเอกชน ในภูมิภาคเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราประมาณ 24,000-50,000 บาทต่อ ปี สำหรับในส่วนกลางเก็บค่าเล่าเรียนในอัตรา 34,000-80,000 บาทต่อปี ในหลักสูตรสังคมศาสตร์ ส่วนหลักสูตรวิทยาศาสตร์สุขภาพเก็บค่าเล่าเรียนระหว่าง 54,000-194,000 บาทต่อปี และหลักสูตร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี อัตราค่าเล่าเรียนอยู่ในพิสัย 30,000-110,000 บาทต่อปี อัตราค่าเล่าเรียนใน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแยกตามหลักสูตรได้ดังนี้

ตารางที่ 4 อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาในระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยเอกชน

(หน่วย : บาท)

ประเภทมหาวิทยาลัย	จำนวนสถาบัน	ประเภทหลักสูตร	อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาต่อปี		
			ต่ำสุด	สูงสุด	มัธยฐาน
มหาวิทยาลัยทั่วไป	20	วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี	30,350	106,713	69,900
		วิทยาศาสตร์สุขภาพ	54,020	194,330	73,300
		สังคมศาสตร์	23,570	79,130	44,470
วิทยาลัยทั่วไป	25	วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี	44,770	84,150	57,100
		วิทยาศาสตร์สุขภาพ	58,000	82,120	65,568
		สังคมศาสตร์	21,710	64,180	40,320

สถาบันอาชีวศึกษาของรัฐเก็บค่าเล่าเรียนระดับอนุปริญญาประเภทอาชีวศึกษา(หลักสูตร ปวส.) ในอัตรา 2,000-5,000 บาทต่อปี ส่วนค่าเล่าเรียนในระดับปริญญาตรีในสถาบันเทคโนโลยี ปทุมวันมีอัตราตั้งแต่ 20,000-32,000 บาทต่อปี สำหรับสถาบันอาชีวศึกษาของเอกชนนั้นจะเก็บ ค่าเล่าเรียนประมาณ 10,000-22,000 บาทต่อปี

อัตราค่าเล่าเรียนภาคพิเศษ โดยทั่วไปจะสูงกว่าภาคปกติประมาณ 1.5 เท่าถึง 2.5 เท่า เช่น หลักสูตร กศบป. ของราชภัฏเก็บค่าเล่าเรียนในอัตรารอยู่ที่ปีละ 12,000-22,000 บาท สำหรับ หลักสูตรพิเศษที่เป็นโครงการนานาชาติ ระดับปริญญาตรีอัตราค่าเล่าเรียนจะสูงกว่าภาคปกติมาก ซึ่งสูง ถึงปีละประมาณ 100,000-300,000 บาทต่อปี เช่น วิทยาลัยนานาชาติมหิดลมีอัตราค่าเล่าเรียน 110,000 บาทต่อปี และสถาบันเทคโนโลยีนานาชาติสิรินธรของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เก็บค่าเล่าเรียน ปีละ 220,000 บาท นอกจากนี้ในบางหลักสูตรเป็นหลักสูตรจัดร่วมกับสถาบันต่างประเทศ อัตราค่า เล่าเรียนจะถูกกำหนดร่วมกัน เช่น หลักสูตรนานาชาติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีค่าเล่าเรียนปีละ 150,000 บาท สำหรับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยนานาชาติของเอกชนนั้น มีอัตราค่าเล่าเรียนระดับ ปริญญาตรีซึ่งอยู่ในพิสัย 90,000-300,000 บาทต่อปี

สำหรับการสอนระดับบัณฑิตศึกษา หากเป็นการสอนภาคปกติระดับปริญญาโท เช่น ที่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) อัตราค่าเล่าเรียนรวมภาคปกติประมาณปีละ 25,000 บาท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีอัตราค่าเล่าเรียนรวมภาคปกติอยู่ในช่วง 22,000-30,000 บาทต่อปี และที่ มหาวิทยาลัยขอนแก่นเก็บค่าเล่าเรียนอยู่ในช่วง 19,000-28,000 บาทต่อปี ส่วนอัตราสำหรับภาคพิเศษ อาจจะสูงกว่าได้หลาย ๆ เท่าขึ้นกับตลาดของผู้เรียน บางหลักสูตรจะสูงถึงปีละ 70,000-150,000 บาท เช่น หลักสูตรปริญญาโทนานาชาติของมหาวิทยาลัยขอนแก่นเก็บค่าเล่าเรียนประมาณ 68,000-85,000 บาทต่อปี หลักสูตรปริญญาโทสำหรับนักบริหารของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เก็บค่าเล่าเรียน 75,000 บาทต่อปี และหลักสูตรปริญญาโทวิทยาลัยนวัตกรรมการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีค่าเล่าเรียนปีละ 100,000-150,000 บาท บางหลักสูตรจะคิดรวมจนจบหลักสูตร ๆ ละ 400,000 บาท รวมทั้งการพา ไปดูงานต่างประเทศ อัตราค่าเล่าเรียนที่สูงที่สุด คือ ที่สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ของจุฬาลง กรณ์มหาวิทยาลัย คือ สูงถึงปีละ 380,000 บาท

อัตราค่าเล่าเรียนสำหรับหลักสูตรปริญญาเอกจะสูงถึง 80,000 บาท ถึง 100,000 บาท ต่อปี เช่น หลักสูตรปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีค่าเล่าเรียนประมาณปีละ 83,000 บาท และหลักสูตร JDBA (The Joint Doctoral Program In Business Administration) ซึ่งเป็นโครงการร่วม

ระหว่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มี
อัตราค่าเล่าเรียน 150,000-200,000 บาทต่อปี

จากตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าอัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยมี
หลากหลายมาตรฐาน ขึ้นกับคุณภาพการเรียนการสอน ขึ้นกับชื่อเสียงของสถาบัน ขึ้นกับวิสัยทัศน์ของ
ผู้บริหารที่จะใช้โอกาสทางการตลาด และอุปสงค์ของผู้เรียนทั้งที่เป็นผู้เรียนในตลาดล่างและตลาดบน
สถาบันแต่ละแห่งมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนได้ โดยความเห็นชอบของสภาสถาบัน

บทที่ 4

แนวทางการจัดระบบงบประมาณและการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา

4.1 การตั้งงบประมาณของสถาบันการศึกษาของรัฐ

สถาบันการศึกษาของรัฐบริหารกิจการของสถาบันด้วยงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “งบแผ่นดิน”) การจัดตั้งงบประมาณจัดตั้งตามรายการ ตามหมวดเงินงบประมาณ แยกตามหน่วยงาน แผนงาน และโครงการ งบประมาณรายการที่ใหญ่ที่สุด คือ เงินเดือนบุคลากร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการซึ่งมีอัตราเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนที่กำหนดชั้นและขั้นวิงของเงินเดือนไว้ อย่างชัดเจน มีบุคลากรอีกส่วนหนึ่งที่เป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวที่ไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ นอกจากนั้นงบประมาณของรัฐจะมีหมวดอื่นที่สำคัญ คือ หมวดค่าตอบแทนอื่น หมวดค่าใช้สอยและค่าวัสดุ หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้างและหมวดครุภัณฑ์

นอกจากจะรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว สถาบันการศึกษายังสามารถหารายได้เองจากค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียม จากกิจกรรมทางวิชาการ จากดอกผลและทรัพย์สินของสถาบัน จากเงินบริจาค เป็นต้น รายได้ที่หามาเองเหล่านี้สถาบันไม่ต้องส่งคืนคลัง แต่จะสามารถนำมาใช้ได้โดยการตั้งเป็นงบประมาณประจำปีเรียกว่า “งบรายจ่ายจากรายได้ของมหาวิทยาลัย” ต่อไปจะเรียกสั้น ๆ ว่า “งบมหาวิทยาลัย” เพื่อเสนอสภาสถาบันฯ พิจารณานุมัติ

การตั้งงบมหาวิทยาลัยใช้หลักการตั้งแบบเดียวกับงบแผ่นดิน คือ ตั้งตามรายการ ตามหมวด แยกตามหน่วยงานและโครงการ งบมหาวิทยาลัยตั้งขึ้นตามกิจกรรมหรือโครงการพิเศษของมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่นอกข่ายการอุดหนุนของงบแผ่นดิน แต่บางกรณีจะตั้งเป็นงบเสริมงบแผ่นดิน กรณีที่ของงบแผ่นดินไปแล้วได้มาไม่ครบ มหาวิทยาลัยจึงอาจจะตั้งงบในหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หรือซื้อครุภัณฑ์เพิ่มก็ได้ หรือบางกรณีอาจจะตั้งในหมวดค่าตอบแทนเพื่อเพิ่มค่าตอบแทนให้แก่บุคลากรหรือตั้งเป็นรางวัลพิเศษสำหรับผลงานดีเด่นให้แก่บุคลากรก็ได้ โดยทั่วไปการขออนุมัติงบของมหาวิทยาลัยใช้เวลาไม่นานนัก และการพิจารณานุมัติก็ทำได้ง่ายกว่าการของงบแผ่นดิน

สถาบันการศึกษาของรัฐส่วนมากมีขนาดใหญ่ มีการจัดสายงานและมีหน่วยงานย่อยอยู่ในสังกัดของสายงาน ส่วนใหญ่บริหารการเงินแบบกระจายจากส่วนกลางเพียงบางส่วน (Partial

Decentralized System) เช่น งบประมาณการประจำรวมอยู่ที่ส่วนกลาง ค่าใช้จ่ายในหมวดอื่นๆ บางส่วน จะกระจายไปให้หน่วยงานระดับคณะเพื่อการบริหารการเงินเอง

บางกรณีหน่วยงานย่อยหรือโครงการมีได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน หน่วยงานมี รายรับ-รายจ่ายจากการดำเนินงาน หน่วยงานหรือโครงการประเภทนี้มีการจัดการทางการเงินของตนเองอย่างเบ็ดเสร็จ ประหนึ่งเป็นบริษัทหนึ่งภายในมหาวิทยาลัยโดยมีมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของ

ดังนั้น ภายในมหาวิทยาลัยจะมีงบประมาณของมหาวิทยาลัยอย่างน้อยสองชุด คือ งบประมาณแผ่นดินและงบมหาวิทยาลัย และอาจมีงบโครงการพิเศษที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง ในแต่ละปีงบประมาณแผ่นดินตั้งขึ้น ก่อนและเป็นอิสระจากงบมหาวิทยาลัย โดยเจ้าหน้าที่จากสำนักงบประมาณในขณะวิเคราะห์เพื่อจัดสรร งบประมาณจะยังไม่มีข้อมูลว่างบมหาวิทยาลัยจะเป็นเท่าไร คงมีข้อมูลเพียงแตงานปกติของมหาวิทยาลัย ในส่วนที่ต้องการงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ ส่วนงบมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้นภายหลังจากที่ทราบงบประมาณแผ่นดินแล้ว และในงบมหาวิทยาลัยจะมีบางรายการที่เสริมงบประมาณแผ่นดินที่ขอไปแต่ถูกตัด สัดส่วน งบประมาณแผ่นดินกับงบมหาวิทยาลัยโดยประมาณเฉลี่ยเท่ากับ 100 : 22 สำหรับมหาวิทยาลัยจำกัดรับ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย สัดส่วนดังกล่าวเฉลี่ยเท่ากับ 100 : 192 สำหรับมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ ส่วนสถาบันราชภัฏมีส่วนเฉลี่ย 100 : 116 และสถาบันราชชมงคลสัดส่วนเฉลี่ย 100 : 31

4.2 ปัญหาจากการจัดการการเงิน

สถาบันการศึกษาของรัฐแต่ละแห่ง จะมีหน่วยงานระดับฝ่ายที่จัดการเรื่องการเงิน งบประมาณและบัญชี มีรองอธิการบดี 1 คน ดูแลเรื่องการเงินของมหาวิทยาลัย ในระดับหน่วยงานย่อย เช่น ระดับคณะ หรือระดับโครงการใหญ่ๆ จะมีเจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องการเงินด้วย บุคลากรเหล่านี้ส่วนใหญ่ มีความเข้าใจและปฏิบัติงานตามแบบฉบับและเงื่อนไขที่กำหนดโดยราชการได้เป็นอย่างดี

ประเด็นปัญหา

1. ความไม่คล่องตัวของงบประมาณแผ่นดิน การจัดตั้งงบประมาณแผ่นดินต้องการให้ตั้งล่วงหน้า (Lead Time) อย่างน้อย 1 ปี จากวันที่เริ่มของงบประมาณแผ่นดินจนถึงวันสิ้นสุดการใช้จ่ายเวลายาวนานกว่า 2 ปี การโยกย้ายหมวดในกรณีที่มีความจำเป็นไม่มีความคล่องตัว มีข้อจำกัดมาก

2. การมีรายได้จาก 2 แหล่ง และมีงบประมาณ 2 ชุด อีกทั้งงบประมาณต้องกระจายไปตามหน่วยงานย่อยต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงการกระจายการเก็บรักษาเงินสดเงินตามหน่วยงานต่างๆ ทำให้การทำบัญชีทำได้ไม่ครบถ้วน ปัจจุบันไม่ได้มีระบบบัญชีที่จะรวมยอด (Consolidate) เพื่อให้เห็นภาพรวมของการเงิน และค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยทั้งหมด

3. ความเป็นอิสระของหน่วยงานย่อย ทำให้มาตรฐานการใช้ (เช่น อัตราค่าตอบแทนต่างๆ) และมาตรฐานของกระบวนการทางการเงิน มาตรฐานการจัดจำแนกข้อมูลและมาตรฐานการรายงานมีความหลากหลาย โดยเหตุนี้ส่วนกลางของมหาวิทยาลัยจึงไม่ได้รับรายงานทางการเงินที่ครบถ้วนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน แม้จะมีผู้บริหารทางการเงินในระดับรองอธิการบดี แต่ด้วยระบบบัญชีระบบข้อมูลและระบบรายงานเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเป็นการยากมากที่จะให้มีใครคนใดคนหนึ่งทราบสถานะการเงินที่แท้จริงของมหาวิทยาลัยได้ครบถ้วนทั้งหมด

4. การเงินและบัญชีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นรูปบัญชีเงินสด (Cash Basis) เช่นเดียวกับหน่วยราชการโดยทั่วไป ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและต้นทุนผลิตที่แท้จริง งบประมาณที่ใช้เพื่อสร้างอาคารและทรัพย์สินถูกจัดเป็นค่าใช้จ่ายประเภทหนึ่ง ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเงินที่ใช้เพิ่มทุน

5. งบประมาณแผ่นดินและปีการศึกษาไม่ตรงกัน งบประมาณเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม สิ้นสุด 30 กันยายน ของปีถัดไป แต่ปีการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน สิ้นสุด 31 พฤษภาคม ของปีถัดไป ดังนั้นรายรับของมหาวิทยาลัย รับตามปีการศึกษา ส่วนรายรับจากงบแผ่นดินรับตามปีงบประมาณ ทำให้การวิเคราะห์การเงินเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ซึ่งในความเป็นจริงผลประกอบการของมหาวิทยาลัยน่าจะวิเคราะห์และประเมินตามปีการศึกษา

ปัญหาดังกล่าวไม่เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน เพราะมีรายรับจากแหล่งเดียว อนุมัติได้เบ็ดเสร็จโดยสภาสถาบันเท่านั้น การบริหารการเงินรวมไว้ ณ ส่วนกลาง (Centralized System) การจัดทำบัญชีทำได้ครบถ้วนในมาตรฐานเดียว และข้อมูลจากส่วนกลางสามารถแสดงรายละเอียดของกำไร - ขาดทุนเป็นรายหน่วยย่อยได้ด้วยระบบข้อมูลทางการเงิน แต่ละหน่วยย่อยจะมีข้อมูลรายรับ - รายจ่าย งบกำไร - ขาดทุน เสมือนเป็นศูนย์ทำกำไร (Profit Center) ข้อมูลของแต่ละหน่วยย่อยจะถูกนำมารวมเป็นงบประมาณรวมของมหาวิทยาลัยได้ ต้นทุนผลิตสามารถคำนวณได้ สำหรับการปฏิบัติงานในหน่วยย่อยใดๆ การแสดงงบกำไร - ขาดทุนและงบดุลเป็นไปตามมาตรฐานดังเช่นธุรกิจโดยทั่วไป และปิดงบตามปีการศึกษา

มาตรฐานการบัญชีของสถาบันเอกชน ทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันเอกชนเป็นผู้กำหนดขึ้น ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ดีที่สามารถปฏิบัติได้ งบดุลของมหาวิทยาลัยต้องได้รับการตรวจสอบบัญชีและรับรองจากผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกตามมาตรฐานบัญชีทั่วไป และรายงานดังกล่าวต้องส่งให้เจ้าหน้าที่จากทบวงมหาวิทยาลัยอนุมัติ จากตัวอย่างที่ปฏิบัติในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทำให้พิจารณาได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐน่าจะใช้ระบบบัญชีและรายงานทางการเงินเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้

4.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบทางการเงินและการบัญชี

เพื่อให้การบริหารการเงินของสถาบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพสามารถนำข้อมูลทางการเงินมาวิเคราะห์ตามหลักบัญชีสากลได้ คณะวิจัยเสนอแนะให้สถาบันการศึกษาของรัฐใช้ระบบการเงินและบัญชีตามแบบที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดให้ใช้ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน คือ เปลี่ยนจากระบบงบประมาณแบบเงินสด (Cash Basis) ตามแบบราชการมาเป็นการทำงบประมาณแบบตามผลงาน (Performance Based Budgeting)

การเปลี่ยนดังกล่าวสำหรับสถาบันการศึกษาของรัฐอาจจะมีปัญหาบ้างในระยะแรก เพราะ

1. การเปลี่ยนความคิดและวิธีปฏิบัติเดิมแบบราชการ มาเป็นแบบธุรกิจ
2. การได้รับงบประมาณในรูปเงินก้อนซึ่งอาจจะทำไม่ได้ตามกฎหมายและข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน
3. รูปแบบการบริหารการเงินแบบกระจายออกไป (Decentralization) ที่ใช้ในปัจจุบัน ระบบใหม่ต้องให้คงรูปแบบ Decentralization ไว้ต่อไป ทำให้มีการสลับซับซ้อนในการจัดการกับข้อมูล
4. การควบคุมในรูปแบบใหม่ หน่วยงานย่อยจะต้องมีความเข้าใจ ตระหนัก และยอมรับว่าเงินของหน่วยงานย่อยเป็นเงินของมหาวิทยาลัยจะใช้ได้ในกรอบของงบประมาณที่ตั้งและกรอบของระเบียบของมหาวิทยาลัย หัวหน้าหน่วยงานจะไม่มีสิทธิในการใช้เงิน และจะขาดความคล่องตัวในการใช้เงิน
5. ต้องสร้างระบบข้อมูลและระบบบัญชีแบบใหม่ ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงระบบค่อนข้างนาน นอกจากนี้ยังจะต้องใช้เวลาในการสำรวจทรัพย์สินของแต่ละสถาบันการศึกษาทั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และที่เป็นเงินสดด้วย

ประเด็นที่จะเสนอให้เปลี่ยนมี ดังนี้

1. งบแผ่นดินให้อุดหนุนเป็นเงินก้อน (Block Grant) วิธีนี้จะแก้ปัญหาเรื่องความคล่องตัว และการหลื่อมกันของปีงบประมาณ และปีการศึกษา เงิน Block Grant อาจจะทำให้ปีละ 1 หรือ 2 ครั้ง เช่น ในปีงบประมาณ 2546 เริ่ม 1 ตุลาคม 2545 ถึง 30 กันยายน 2546 จะจ่ายเงินอุดหนุนให้ในเดือนพฤษภาคม 2546 และเดือนกันยายน 2546 ซึ่งยังคงอยู่ในปีงบประมาณ 2546 แต่จำนวนเงินดังกล่าวต้องถือว่าเป็นรายรับของมหาวิทยาลัยในปีการศึกษา 2546 ซึ่งเริ่มตั้งแต่ 1 มิถุนายน 2546 แล้วจะต้องเก็บไว้ใช้จนสิ้นปีการศึกษาเมื่อ 31 พฤษภาคม 2547 (ซึ่งเลยเกินปีงบประมาณ 2546 ไปแล้ว)

เงินอุดหนุนจะมีหลาย ๆ ก้อนตามเป้าหมายของกองทุนต่าง ๆ ที่จะตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัย และถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยซึ่งจะต้องนำมารวมกับรายรับของมหาวิทยาลัยและนำมาตั้งเป็นงบประมาณเดียวกันของมหาวิทยาลัย โดยแยกออกเป็นงบประมาณของแต่ละกองทุน

2. ในการบริหารการเงิน ให้ตั้งกองทุนขึ้นในมหาวิทยาลัย ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจกรรม เช่น

1. กองทุนทั่วไป
2. กองทุนทรัพย์สินถาวร
3. กองทุนวิจัย
4. กองทุนห้องสมุด
5. กองทุนพัฒนาอาจารย์และบุคลากร
6. กองทุนสวัสดิการและทุนนักศึกษา
7. กองทุนสวัสดิการบุคลากร
8. กองทุนบำเหน็จ บำนาญ บุคลากร

รูปแบบการบริหารการเงินเป็นกองทุนต่าง ๆ เหล่านี้ใช้แบบสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุดมศึกษาเอกชนปี พ.ศ. 2545

4.4 เป้าหมายของแต่ละกองทุน

1. กองทุนทั่วไป เป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อการจัดการเรียนการสอน และบริการวิชาการ โดยทั่วไป รายรับจากการดำเนินการ เช่น ค่าเล่าเรียน จะรับเข้าเป็นรายได้ของกองทุนนี้รวมทั้งเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินจะเป็นรายได้ของกองทุนนี้ด้วย รายจ่ายในการบริหารทั่วไปและการจัดการเรียนการสอนและสนับสนุนการเรียนการสอนเป็นรายจ่ายจากกองทุนนี้เช่นกัน กองทุนนี้ปิดงบดุลแบบ Cash Basis รายรับเหนือรายจ่ายถือเป็นกำไรเบื้องต้นก่อนหักค่าเสื่อม (Gross Operation Profit)

กองทุนจะแสดงให้เห็นผลประกอบการจากการดำเนินงานโดยทั่วไปของสถาบันฯ จะไม่แตกต่างจากงบประมาณของสถาบันในปัจจุบัน แต่จะมีข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ

- เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินและรายได้ของสถาบัน ต้องนำมารวมกันก่อนแล้วตั้งเป็นงบประมาณของสถาบันเพียงงบเดียว

- งบประมาณดังกล่าวตลอดจนการแสดงผลรับ - รายจ่ายต้องแสดงไปตามหน่วยงานย่อย เช่น หน่วยงานระดับคณะ ระดับวิทยาเขต หรือระดับโครงการ (สำคัญ) ตามแต่มหาวิทยาลัยจะกำหนดขึ้นเอง การกระจายและการจัดจำแนกข้อมูลของหน่วยงานย่อยจะอยู่ในมาตรฐานเดียวกันกับส่วนกลาง การเงินของหน่วยงานย่อยจะต้อง Consolidate เป็นข้อมูลรวมของทั้งมหาวิทยาลัยได้

ปัญหาปัจจุบัน คือ รายรับของหน่วยงานย่อยไม่ได้นำเข้ามาเป็นรายรับของมหาวิทยาลัยหรือของคณะทั้งหมด รายได้บางโครงการถูกนำไปเข้าบัญชีพักไว้ชั่วคราวต่อเมื่อทำโครงการเสร็จแล้วใช้เงินไปแล้วที่เหลือจึงเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย บางโครงการจะหักรายได้เป็นของมหาวิทยาลัยก่อน เช่น หักร้อยละ 10 ของรายรับทั้งหมด ส่วนที่เหลือจะไม่มีการแสดงผลรับ-รายจ่ายเสนอมหาวิทยาลัย จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนว่ารายรับประเภทใด จำนวนเงินเท่าใดจึงจะไม่จำเป็นต้องนับรวมเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

การแบ่งปันกำไรจากกองทุนทั่วไปไปสู่กองทุนอื่น

กำไรเบื้องต้นยังไม่เป็นกำไรของมหาวิทยาลัย กำไรดังกล่าวยังจำเป็นต้องแบ่งออกไปตามกองทุนอื่นๆ ของมหาวิทยาลัยเพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมอื่นตามเป้าหมายของกองทุน หรือเก็บสะสมในกองทุนเพื่อการพัฒนาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวของมหาวิทยาลัย เงินที่แบ่งให้กองทุนใดถือเป็นรายได้ของกองทุนนั้นๆ

สำหรับสถาบันเอกชน ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดให้แบ่งปันกำไรจากกองทุนทั่วไปไปสู่กองทุนต่างๆ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของกำไร (ตามพระราชบัญญัติอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546) หากจะนำกำไรไปปันผลให้ผู้ก่อตั้งจะปันได้ไม่เกินร้อยละ 30 ของกำไรเบื้องต้น

2. กองทุนทรัพย์สินถาวร เป็นกองทุนตั้งขึ้นเพื่อลงทุนในการก่อสร้าง ปรับปรุงอาคารสถานที่ และซื้อครุภัณฑ์ กองทุนถาวรมีรายรับซึ่งแบ่งปันมาจากกองทุนทั่วไป และเงินอุดหนุนของรัฐ เป็นเงินก้อนซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มทุนให้มหาวิทยาลัย

กองทุนนี้จะมีทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และครุภัณฑ์ทั้งหมดของมหาวิทยาลัยเป็นทรัพย์สินของกองทุน มีค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินเหล่านี้ กองทุนอาจจะมีเงินสดเก็บสะสมสำรองไว้เพื่องานก่อสร้างหรือการลงทุนในทรัพย์สินในอนาคต กองทุนต้องปิดงบกำไร-ขาดทุนและปิดงบดุลเช่นเดียวกับกองทุนทั่วไป กองทุนนี้อาจจะแยกเป็นกองทุนย่อยระดับคณะหรือไม่ต้องแยกเป็นกองทุนย่อยระดับคณะก็ได้ เพียงแต่ในบัญชีคุมทรัพย์สินอาจจะแยกเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในหน่วยงานย่อยเพื่อประโยชน์ในการคิดค่าเสื่อมเป็น Cost ของหน่วยงานนั้นๆ และในการตั้งงบประมาณของกองทุนนี้อาจจะแสดงรายการลงทุนจำแนกไปตาม หน่วยงานต่างๆ

3. กองทุนในรายการที่ 3, 4, 5, 6, 7 เป็นกองทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็น Cash Basis เพราะหลายกองทุนไม่มีทรัพย์สินที่จะคิดค่าเสื่อมราคา กองทุนเหล่านี้มีรายรับที่ผันมาจากกำไรของกองทุนทั่วไปรวมกับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐนำไปใช้ในกิจกรรมตามชื่อของกองทุน ส่วนเกินจะนำไปเก็บเพื่อสร้างเป็นกองทุนไม่ใช้ต้น กองทุนอาจจะมีกองทุนเดียวในส่วนกลาง หรือกระจายเป็นกองทุนย่อยๆ ระดับคณะ หรือแยกเป็นกองทุนเดียวระดับหน่วยงานย่อยโดยไม่ต้องมีในส่วนกลางตามแต่จะตกลงกัน เช่น กองทุนวิจัย คณะอาจต้องการให้มีขึ้นในระดับคณะเพื่อความคล่องตัวในการใช้เงินวิจัย และคณะอาจจะมีความสามารถหาเงินอุดหนุนวิจัยมาสมทบจากแหล่งอื่น ในกรณีที่แตกกองทุนเป็นกองทุนย่อย แต่ละกองทุนย่อยในระดับหน่วยงานย่อยจะต้องปิดงบดุลแสดงรายรับ - รายจ่ายและกำไร แล้วต้องนำไป Consolidate เป็นงบดุลรวมของกองทุนในระดับมหาวิทยาลัยต่อไป

การตั้งกองทุนย่อยในระดับหน่วยงาน มีความยืดหยุ่นตามความต้องการของหน่วยงานย่อย กองทุนบางประเภทเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ (เช่น กองทุนห้องสมุด) เป็นกองทุนของห้องสมุดโดยเฉพาะจึงไม่จำเป็นต้องจัดเป็นกองทุนย่อย การบริหารกิจการบางเรื่องเป็นเรื่องของหน่วยงานกลาง เช่น งานสวัสดิการของบุคลากร เงินบำเหน็จ/บำนาญ การพัฒนาอาจารย์ กรณีนี้ไม่จำเป็นจะ

ต้องจัดเป็นกองทุนย่อยในระดับหน่วยงาน เพราะยิ่งแตกกองทุนออกไปเป็นกองทุนย่อยมากขึ้น ยิ่งต้องมีภาระทางเอกสารเพิ่มมากขึ้น

ทุก ๆ กองทุนจะมีรายรับจากเงินอุดหนุนซึ่งเป็นเงินก้อนจากรัฐบาล และมีรายรับซึ่งแบ่งมาจากกำไรของกองทุนทั่วไป จากบริการวิชาการ หรือบริการอื่นๆ จากเงินบริจาค และจากดอกผลของเงินที่สะสมไว้เป็น Endowment ของกองทุนนั้นๆ กองทุนจะต้องแสดงกำไร-ขาดทุนและปิดงบดุลของแต่ละกองทุน เมื่อ Consolidate งบของทุกกองทุนเข้าเป็นผลประกอบการรวมของมหาวิทยาลัยแล้ว จึงจะแสดงผลประกอบการที่แท้จริงของมหาวิทยาลัย

การจัดแบ่งเงินเป็นกองทุนตามกิจกรรมและตามหน่วยงานย่อยจะทำให้การเงินของสถาบันแสดงได้อย่างเปิดเผย และยังคงแสดงให้เห็นผลประกอบการที่แท้จริงของแต่ละกิจกรรมและแต่ละหน่วยงานย่อยด้วย นอกจากนี้จำนวนเงินที่ผันเข้ากองทุน จากกองทุนทั่วไปยังจะสะท้อนให้เห็นว่านโยบายของสภาสถาบันแห่งนั้นจะให้ความสำคัญแก่งานใด

4. กองทุนอื่นๆ นอกจากกองทุนต่างๆ ที่กำหนดขึ้น (ตามข้อ 4.4) ดังกล่าวมาแล้ว สถาบันของรัฐยังอาจจะมีกองทุนอื่นตั้งขึ้นตามความสำคัญของภารกิจที่จะมีนอกเหนือจากการเรียนการสอน เช่น

สถาบันที่มีการสอนวิชาแพทยศาสตร์และมีโรงพยาบาลในสังกัด น่าจะมีกองทุนเพื่อบริการรักษาพยาบาล เพราะปริมาณของงานบริการดังกล่าวทุกมหาวิทยาลัยรวมกันมีมูลค่าประมาณ 10,000 ล้านบาทต่อปี ครั้งหนึ่งเป็นรายได้จากบริการของโรงพยาบาล และอีกครั้งหนึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ ปริมาณงานเช่นนี้เป็นค่าใช้จ่ายเกินกว่าการเรียนการสอนในกระบวนการผลิตบัณฑิตแพทย์ บริการดังกล่าวอาจรับเงินบริจาค เช่น จากสภาอากาศไทย จากมูลนิธิต่างๆ และจากการบริจาคของประชาชนเป็นจำนวนมาก และยังมีโอกาสหารายได้เพิ่มขึ้นจากการประกอบการ จึงต้องการกองทุนพิเศษเพื่อการจัดการการเงิน การมีกองทุนเพื่อบริการรักษาพยาบาลจะทำให้สถาบันการศึกษาทราบถึงผลประกอบการของโรงพยาบาลในสังกัดได้ดีขึ้น

นอกจากนี้บริการดังกล่าวมีปริมาณงานมากกว่าประมาณงบบริหารปกติของคณะ หากไม่แยกออกมาให้ชัดเจน ผลประกอบการในภารกิจรองแต่ต้องใช้งบประมาณสูงจะไปอำพรางผลปฏิบัติการหลักของสถาบันการศึกษา (คือ การเรียนการสอน) และยิ่งอาจจะดูซับซ้อนทรัพยากรเพื่อการเรียนการสอน และการวิจัยออกไปเพื่ออุดหนุนบริการดังกล่าวโดยไม่รู้ตัว

กองทุนเพื่อโรงเรียนสาธิต มหาวิทยาลัยของรัฐ และสถาบันราชภัฏที่เปิดสอนในหลักสูตรครุศาสตร์บัณฑิต เปิดโรงเรียนสาธิตขึ้นโดยใช้ประโยชน์ให้โรงเรียนสาธิตเป็นห้องปฏิบัติการของ

คณะ (หรือภาควิชา) ครูผู้สอนโรงเรียนสาธิตถือเป็นอาจารย์ของคณะ ต้นทุนผลิตของบัณฑิตสาขา
ครุศาสตร์จึงสูงมาก เพราะไม่ได้นำเอาค่าใช้จ่ายของโรงเรียนสาธิตตัดออกไปจากค่าใช้จ่ายในหลักสูตร
อุดมศึกษา

ปัจจุบันมีนักเรียนสาธิตในประเทศประมาณ 40,000 คน มีค่าใช้จ่ายจากงบประมาณดิน
เพื่อการนี้ประมาณปีละ 1,000 ล้านบาท โรงเรียนสาธิตเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ส่วนใหญ่รับเด็กจาก
ครอบครัวผู้มีฐานะดีเป็นนักเรียน โรงเรียนสาธิตมีรายรับนอกกระบบจากเงินบริจาคผ่านสมาคมผู้ปกครอง
ที่มีได้บันทึกเป็นรายรับของมหาวิทยาลัย โรงเรียนสาธิตจึงยังมีโอกาสหารายได้เพิ่มจากการเพิ่มค่าเล่า
เรียนด้วย

ในแต่ละมหาวิทยาลัยที่มีโรงเรียนสาธิตน่าจะได้มีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อโรงเรียน
สาธิต” ขึ้นด้วย เพื่อจัดการการเงินของกิจการส่วนนี้ และจะได้ภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าโรงเรียนสาธิตมีผล
ประกอบการอย่างไร

ส่วนกองทุนอื่นที่อาจจะตั้งขึ้นตามภารกิจซึ่งอาจจะเป็นนโยบายสำคัญของมหาวิทยาลัย
เช่น การพัฒนาชุมชน การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาศิลปวัฒนธรรม กรณีนี้สถาบัน
การศึกษาน่าจะได้ตั้งกองทุนเพื่อพันธกิจดังกล่าว

4.5 วิธีคำนวณ Block Grant

มีหลายประเทศทั่วโลกนำวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วยเงิน
ก้อน (Block Grant) เช่น ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นของรัฐ และรัฐบาล
มีประสบการณ์อันยาวนานในการจัดสรรงบประมาณเงินก้อนให้แก่สถาบันการศึกษา โดยทั่วไปจะมีสภา
การจัดสรรเงินอุดหนุนอุดมศึกษาซึ่งมีรูปแบบและชื่อต่างกันไปในแต่ละประเทศ ในประเทศอังกฤษเรียก
สภานี้ว่า “Higher Education Funding Council” การจัดสรรงบประมาณคำนวณจากผลผลิตที่สถาบัน
การศึกษาสัญญาจะผลิตให้ชาติ คุณด้วยต้นทุนผลิตต่อหน่วย (Unit Cost) ในการจัดการเรียนการสอน
ให้แก่นักเรียนเต็มเวลา (Full Time Student Equivalent หรือ FTSE) ราคาต่อหน่วยปรับขึ้นตามต้นทุน
ผลิตโดยใช้ตัวคูณซึ่งบางสาขาอาจจะมีต้นทุนผลิตสูงกว่าอีกสาขาหนึ่ง เช่น ให้สาขาสังคมมีตัวคูณเป็น 1
สาขาวิทยาศาสตร์อาจจะคูณด้วยตัวคูณ 1.5 สาขาแพทยศาสตร์คูณด้วย 2.5 เป็นต้น วิธีการเช่นนี้
เรียกรวมๆ ว่า “Relative Funding Model” ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ารัฐจะอุดหนุนตามค่าใช้จ่ายเต็ม
จำนวนตามต้นทุนผลิต และรัฐมีแนวโน้มที่จะให้สถาบันอุดมศึกษารับผิดชอบในการหารายได้เพิ่มขึ้นจาก

การเก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มขึ้นซึ่งค่าเล่าเรียนอาจแตกต่างกันสำหรับนักศึกษาที่มาจากต่างประเทศหรือนักศึกษา
โพ้นทะเล และจากเงินบริจาค เงินอุดหนุนวิจัย หรือรับจ้างทำวิจัย หรือรายรับจากบริการวิชาการต่างๆ
และการจดลิขสิทธิ์ของสิ่งประดิษฐ์ ตัวอย่างในประเทศสวีเดน ซึ่งขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศรัฐสวัสดิการ
ให้ประชาชนมากที่สุด รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้สถาบันอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด
สถาบันการศึกษาเก็บค่าเล่าเรียนได้ร้อยละ 20 และมีรายรับจากบริการวิชาการให้แก่รัฐและเอกชนอีก
ร้อยละ 50

ในประเทศไทย ได้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะนำ Relative Funding Model มา
ใช้ในการคำนวณ Block Grant แต่ไม่ชัดเจนว่าจะนำมาปฏิบัติได้หรือไม่ สาเหตุหลายประการ เช่น
ต้นทุนผลิตตาม Unit Cost แตกต่างกันมากระหว่างสถาบันต่างๆ แม้จะเป็นหลักสูตรเดียวกัน ต้นทุน
ผลิตต่อนักศึกษา 1 คน อาจแตกต่างกันได้ 8 เท่า ทำให้มีข้อสงสัยว่าการคิดต้นทุนถูกต้องหรือไม่
ความแตกต่างมาจากสาเหตุใด แต่ด้วยความแตกต่างของ Unit Cost อย่างมากเช่นนี้ย่อมจะเป็นการยาก
ที่จะใช้สูตรสำเร็จเพียงสูตรเดียวกับทุกๆ สถาบัน เพราะงบประมาณที่คำนวณได้จากสูตรสำเร็จ จะ
แตกต่างกันมากกับงบประมาณที่สถาบันนั้นๆ เคยรับอยู่

สำหรับในประเทศไทยโดยทั่วไปค่าใช้จ่ายต่อหน่วยจะสูงสำหรับมหาวิทยาลัยเก่าแก่ที่มี
ชื่อเสียง เพราะมหาวิทยาลัยเหล่านี้มีอาจารย์ที่มีวิทยุฒิและวุฒิการศึกษาสูงกว่า อาจารย์มีจำนวนชั่วโมง
สอน (Work Load) ต่ำกว่า มีอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนสูงกว่า อาจารย์ใช้เวลาทำงานวิจัย และทำกิจ
กรรมอื่น (เช่น แพทย์ในโรงพยาบาล) นอกจากนี้ยังมีการลงทุนในอุปกรณ์แตกต่างกันระหว่าง
มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยจำกัดรับที่ยกฐานะจากวิทยาลัยอาชีวศึกษา จะมีค่าใช้จ่ายต่อหัวต่ำกว่า และ
มหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการจะมีต้นทุนผลิตต่ำสุด สาเหตุเพราะมีจำนวนนักศึกษา
เรียนเป็นจำนวนมาก อาจารย์สอนมากชั่วโมงกว่า ห้องเรียนใหญ่กว่า อาจารย์มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าและ
ได้รับค่าตอบแทนที่ต่ำกว่า อาจารย์พิเศษที่สอนเป็นรายชั่วโมงก็จะมีอัตราค่าสอนที่แตกต่างกัน

ในสภาพปัจจุบัน การคำนวณหา Block Grant คือ เริ่มด้วยการวิเคราะห์งบประมาณ
ของหน่วยงานย่อยซึ่งแสดงรายจ่ายตามโครงการ ตามแผนงาน และตามหมวดค่าใช้จ่าย วิเคราะห์
รายการเพื่อพิจารณาว่ามีโครงการเพิ่มขึ้นหรือลดลงเทียบกับปีก่อน รวมทั้งพิจารณาผลผลิตในปีงบประมาณ
ใหม่เทียบกับปีก่อน การตั้งงบประมาณจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นหรือลดเพียงเล็กน้อยตามแต่
ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง และยังคงต้องพิจารณาตามสัดส่วนยอดเงินรวมของงบประมาณแผ่นดินในปีงบประมาณ
ใหม่ที่รัฐบาลอนุมัติให้ใช้

สรุป คือ วิธีปัจจุบันใช้งบประมาณปีก่อนเป็นหลัก พิจารณาเพิ่มหรือลดตามปริมาณงาน และตามกำลังเงินของชาติ เมื่อวิเคราะห์และคำนวณได้เท่าไรก็จัดเป็นเงินก้อนมาให้ เมื่อใช้ระบบบัญชีในรูปแบบใหม่ไปแล้วระยะหนึ่ง ผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีความเข้าใจในฐานะการเงินของตัวเองดีขึ้น ต้นทุนผลิตที่แท้จริงจะสามารถคำนวณได้ การคำนวณ Block Grant โดยอาศัย Unit Cost จะทำได้ง่ายขึ้น แม้กระนั้นการจะใช้สูตรสำเร็จเพียงสูตรเดียวในการคำนวณ Block Grant สำหรับทุกมหาวิทยาลัยคงจะทำได้ไม่มากนัก สูตรอาจจะต้องเผื่อไว้สำหรับความหลากหลายของมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยประเภทต่างๆ เช่น อาจจะใช้ Multi-Level Relative Funding Model ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะต้องพัฒนาขึ้นมาใหม่ ภายหลังจากการได้ศึกษาต้นเหตุแห่งความแปรผันต่างๆ แล้ว (Source of Variances)

4.6 ข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีการตั้งงบประมาณกองทุนทั่วไป

สถาบันอุดมศึกษาตั้งงบประมาณตามปีการศึกษา ซึ่งมีคาบเวลาระหว่าง 1 มิถุนายน จนถึง 31 พฤษภาคม ในปีถัดไป

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลในลักษณะเงินก้อนจะถูกแบ่งออกเป็นหลายๆ ส่วน ก้อนที่สำคัญที่สุด คือ งบดำเนินการซึ่งควรจะให้แก่มหาวิทยาลัยในเวลาที่สุดคล้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เช่น งบประมาณของปีการศึกษา 2546 ควรจะจ่ายในเดือนพฤษภาคม 2546 และอีกครั้งหนึ่งในเดือนกันยายน 2546 เงินทั้งสองก้อนยังคงจ่ายในช่วงเวลาของปีงบประมาณ 2546 แต่เงินทั้งสองก้อนมหาวิทยาลัยจะต้องเก็บไว้ใช้จนถึงสิ้นเดือนพฤษภาคม 2547 (ซึ่งเลยปีงบประมาณ 2546 ไปแล้ว)

เงินอุดหนุนจากงบแผ่นดินถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยซึ่งจะต้องนำมารวมกับรายได้ของมหาวิทยาลัยเพื่อนำมาตั้งเป็นงบประมาณประจำปี ซึ่งจะมีเพียงงบเดียวแทนที่จะมีงบประมาณ 2 แบบดังเช่นปัจจุบัน คือ งบแผ่นดินและงบรายได้ของสถาบัน งบประมาณดังกล่าวยังคงแสดงรายรับ-รายจ่ายตามแผนงานตามหน่วยงานย่อยและตามหมวดค่าใช้จ่าย

วิธีการตั้งงบจะเริ่มจากการตั้งที่หน่วยปฏิบัติงานย่อยดังเช่นที่ทำอยู่ในปัจจุบัน เสนอให้ส่วนกลางเพื่อวิเคราะห์ ตีกรอบและตัดทอนโดยเจ้าหน้าที่ในฝ่ายการงบประมาณ (และ/หรือฝ่ายแผนงาน) เมื่อตัดทอนจนได้ข้อยุติแล้วจึงเสนอให้สภาสถาบันนั้นๆ อนุมัติ ทั้งนี้การตั้งงบประมาณในกองทุนทั่วไป สถาบันการศึกษาจะต้องทราบว่าเป็นปีนั้นๆ จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเข้ากองทุนทั่วไปเป็น

จำนวนเท่าใด และจะต้องทำประมาณการเกี่ยวกับจำนวนนักศึกษาในระหว่างปีการศึกษาและรายรับจากค่าเล่าเรียนด้วย

4.7 การจัดสรรงบประมาณและการตั้งงบประมาณเพื่อกองทุนอื่น

การจัดสรรเงินอุดหนุนจากแผ่นดิน และการตั้งงบประมาณเพื่อกองทุนต่างๆ อาจจะมีวิธีการที่แตกต่างจากกองทุนทั่วไป ทั้งนี้เพราะกองทุนทั่วไปเป็นกองทุนที่ต้องใช้เพื่อพันธกิจอันเป็นหน้าที่หลัก (คือ การเรียนการสอน) ของสถาบันการศึกษา นอกจากนี้กำไรจากกองทุนนี้ยังต้องผลัดเข้าเป็นรายได้ของกองทุนอื่นๆ เพื่อการดำเนินงานของกองทุนนั้นๆ

ในส่วนของสำนักงบประมาณ เงินอุดหนุนเข้ากองทุนต่างๆ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คือ เงินอุดหนุนโดยตรงให้แก่สถาบันการศึกษา ได้แก่ เงินก้อน เพื่อเข้าเป็นรายได้ของกองทุนทั่วไป เงินก้อนจ่ายเข้ากองทุนทรัพย์สินถาวร เพื่อใช้ในการก่อสร้างและซื้อที่ดินเพื่องานซ่อมแซมขนาดใหญ่ และเพื่อซื้อครุภัณฑ์ เงินส่วนนี้ถือเป็นเงินสมทบเพื่อเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการศึกษา เงินก้อนที่สมทบกองทุนสวัสดิการบุคลากร เงินก้อนเพื่อสมทบกองทุนบำเหน็จ/บำนาญของบุคลากร

ประเภทที่สอง ได้แก่ เงินที่สำนักงบประมาณอุดหนุนเป็นเงินก้อนให้แก่สถาบันการศึกษาโดยผ่านทบวงมหาวิทยาลัย (ต่อไปจะอุดหนุนให้แก่สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา) ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ตามกองทุนต่างๆ คือ เงินที่จะให้ทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อไปจัดสรรเข้ากองทุนวิจัย จัดสรรเข้ากองทุนห้องสมุด จัดสรรเข้ากองทุนพัฒนาบุคลากร และจัดสรรเข้ากองทุนสวัสดิการและทุนนักศึกษา

ยอดเงินเพื่อกิจการเหล่านี้ทบวงมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาจะต้องทราบก่อนที่จะเริ่มปีการศึกษา สถาบันการศึกษาจะต้องทำโครงการซึ่งเป็นข้อเสนอเพื่อแข่งขันในการขอเงินอุดหนุนโดยใช้เงินของสถาบันการศึกษาไปสมทบ ทบวงมหาวิทยาลัยจะมีคณะกรรมการ (หลายๆ คณะ) พิจารณาจัดสรรให้ในแต่ละปีตามความเด่น หรือความสำคัญหรือความจำเป็นของโครงการ ความตั้งใจและความมุ่งมั่นของสถาบันการศึกษาที่จะทำโครงการให้สำเร็จ จำนวนเงินที่ขออุดหนุนและเงินที่สถาบันการศึกษาจะนำเข้ามาสมทบ

4.8 งบประมาณของโครงการ

โครงการต่างๆ ของสถาบันการศึกษาอาจจะถือเป็น “หน่วยงบประมาณ” หนึ่งๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานย่อยของสถาบัน งบประมาณจะตั้งอยู่ในกองทุนใดกองทุนหนึ่ง อย่างไรก็ตามอาจจะมีการโครงการอีกประเภทหนึ่งซึ่งบริหารงานเกือบจะเป็นอิสระจากสถาบันการศึกษา เช่น สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีนานาชาติสิรินธร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันเหล่านี้มีความเป็นอิสระทางการเงิน และบริหารโดยไม่ได้ใช้เงินอุดหนุนจากงบประมาณ ในสถาบันเหล่านี้การตั้งงบประมาณและการบริหารจัดการทางการเงินอาจแยกให้เป็นอิสระจากสถาบันการศึกษาประหนึ่งเป็นบริษัทในเครือที่มีสถาบันการศึกษาถือหุ้นอยู่ร้อยละ 100 กำไรจากโครงการเหล่านี้จะต้องส่งให้เป็นรายได้ของสถาบันการศึกษาตามที่สภาสถาบันจะกำหนด และผลกำไรจะต้อง Consolidate เข้าเป็นงบรวมของสถาบันการศึกษาเช่นเดียวกับบริษัทในเครือโดยทั่วไป

4.9 วิธีการบริหารงบประมาณของสถาบันการศึกษา

อำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเสรีภาพทางการเงิน อำนาจในการอนุมัติการใช้งบประมาณ (ตามรายการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติไว้แล้ว) ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าหน่วยงาน แต่อาจจะมีบางเรื่องที่ส่วนกลางสามารถทำแทนหน่วยงานย่อยได้ เช่น การจ่ายเงินเดือนหรือจ่ายค่าตอบแทนตามระเบียบปกติของสถาบันนั้นๆ (เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าสอนพิเศษ) นอกจากนี้อาจจะมีค่าใช้จ่ายบางรายการ เช่น ค่าซ่อมแซมอาคารอาจจะอนุมัติและสั่งดำเนินการโดยส่วนกลาง การซื้อวัสดุอาจจะอนุมัติซื้อร่วมกันและเก็บรักษาไว้ ณ ส่วนกลาง เพื่อประสิทธิภาพในการจัดซื้อ และการบริหารสินค้าคงคลัง หน่วยงานย่อยเบิกใช้ตามการอนุมัติของหัวหน้าหน่วย และตัดเงินเป็นค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของหน่วยงาน

4.10 วิธีบริหารการเก็บรักษาเงิน

การเก็บรักษาเงินและการจ่ายเงินตลอดจนการทำบัญชีและทำงบดุล บางส่วนให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานย่อย โดยนับนี้ในแต่ละหน่วยงานย่อยจะต้องมีพนักงานอยู่ชุดหนึ่งที่มีหน้าที่เก็บรักษาเงิน ควบคุมงบประมาณ ควบคุมใบสำคัญเบิกจ่าย และทำบัญชี

การเงินสำหรับกองทุนอื่นๆ บางกองทุนอาจจะมีเหมาะสมที่บริหารโดยส่วนกลางทั้งหมด เช่น กองทุนทรัพย์สินถาวร กองทุนบำเหน็จ/บำนาญ เงินรายได้จากกองทุนวิจัยอาจจะโอนไปให้คณะเป็นผู้บริหารทั้งหมดเพื่อความคล่องตัวในการทำวิจัย ยกเว้น ส่วนที่เป็นกองทุนที่ไม่ใช้เงินต้นอาจจะนำไปฝากรวมกันไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ในการจัดการเพื่อหาดอกผล และให้มีบัญชีคุมเพื่อแสดงว่ากองทุนเป็นของหน่วยงานใด

วิธีการบริหารการเงินและงบประมาณแบบกระจายอำนาจออกไปเพียงบางส่วน (Partial Decentralized System) จะต้องสร้างระบบข้อมูลทางการเงินซึ่งเป็นระบบรวมของทั้งสถาบันการศึกษา ข้อมูลทางการเงินบางรายการอาจจะแสดงได้ทางหน้าจอโดยระบบ Intranet เพื่อประโยชน์ในการใช้ข้อมูลโดยฉับพลัน (Real Time) เช่น ข้อมูลงบประมาณที่ขอตั้ง งบประมาณที่ใช้ไปแล้ว อาจจะเรียกดูได้โดยผู้บริหารทางหน้าจอเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณ จะต้องมีบุคลากรทางการเงินจากทั้งส่วนกลาง และจากหน่วยงานย่อยที่ต้องทำงานประสานงานกันอย่างใกล้ชิด และแต่ละหน่วยจะเข้าถึงข้อมูลทางการเงินชุดเดียวกัน การโอนเม็ดเงินจากส่วนกลางไปสู่หน่วยงานย่อยอาจจะทำปีละ 2 ครั้ง (หรือบ่อยกว่านั้น) ตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน หรืออาจจะมี การโอนเงินตามความจำเป็นพิเศษเฉพาะคราว หรืออาจจะสร้างระบบที่ไม่ต้องโอนเม็ดเงินออกจากส่วนกลางเลยก็ได้ แต่ยังคงอำนาจสั่งจ่ายไว้ที่หน่วยงานย่อย โดยการสั่งจ่ายการควบคุมเม็ดเงินและการควบคุมงบประมาณให้ทำผ่านฐานข้อมูลรวมของการเงินในกรณีนี้การจ่ายเงินจ่ายจากส่วนกลางเพียงแห่งเดียวโดยคำสั่งจากหน่วยงานย่อย

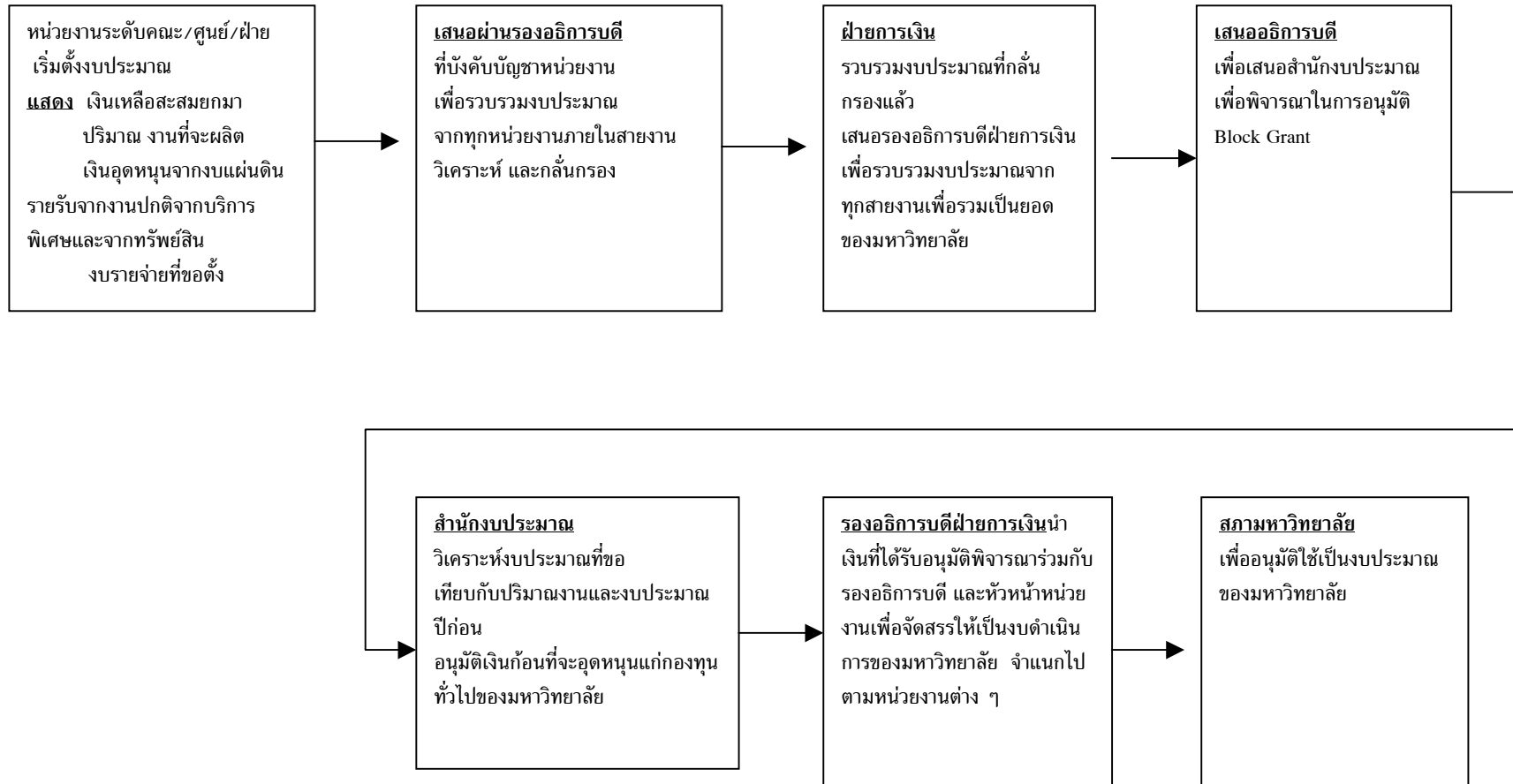
นอกจากเม็ดเงินแล้วระหว่างส่วนกลางและหน่วยงานย่อย และระหว่างหน่วยงานย่อยด้วยกันเองจะต้องมีระบบการตัดโอนเงินและตัดบัญชีภายใน เพราะระหว่างหน่วยงานจะมีการซื้อบริการจากกันและกัน และหน่วยงานย่อยจะถือให้เป็น Profit Center ในตัวเอง

4.11 วิธีบริหารการปิดงบดุลของแต่ละกองทุน

หน่วยงานย่อยมีฐานะเป็น Profit Center ซึ่งจะต้องแสดงรายรับ - รายจ่าย และปิดงบทดลองแสดงกำไร-ขาดทุนของหน่วยงานย่อยเป็นรายเดือน หรือรายไตรมาสตามแต่จะตกลงกัน เช่นเดียวกับการแสดงสถานะเงินสด ณ วันปิดงวดรายงาน สถานะงบประมาณ งบกำไร-ขาดทุน และสถานะเงินสดจะต้องมีผู้วิเคราะห์และ Consolidate เป็นรายงานทางการเงินของสถาบันการศึกษา ซึ่งอาจจะทำทุกเดือน (สำหรับข้อมูลเฉพาะบางรายการที่ต้องการทราบโดยรวดเร็ว) และทำเป็นรายไตรมาส (สำหรับบางรายการที่แสดงข้อมูลเป็นจำนวนมากรายการ)

รายงานเหล่านี้จะต้องเสนอรองอธิการบดีฝ่ายการเงินผ่านไปยังอธิการบดี และสภามหาวิทยาลัยอาจจะมีคณะกรรมการทางการเงินซึ่งมีหน้าที่ติดตามประเมินการใช้จ่ายเงิน และวิเคราะห์รายงานทางการเงินก่อนที่จะวิจารณ์รายงานให้แก่สภาสถาบันฯ เพื่อทราบ

แผนภูมิที่ 8 ขั้นตอนการตั้งงบประมาณของกองทุนทั่วไป



4.12 วิธีบริหารขั้นตอนการตั้งงบประมาณของกองทุนทั่วไป

วิธีการบริหารขั้นตอนการตั้งงบประมาณ แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 8 สำหรับการตั้งงบประมาณกองทุนทรัพย์สินถาวร กองทุนสวัสดิการบุคลากรและกองทุนบำเหน็จบำนาญ ให้ตั้งโดยขั้นตอนเดียวกันเพื่อขอเงินสมทบเป็น Block Grant จากสำนักงบประมาณ

สำหรับงบประมาณของกองทุนวิจัย กองทุนห้องสมุด กองทุนพัฒนาบุคลากร กองทุนสวัสดิการและทุนนักศึกษา ให้เริ่มที่หน่วยงานภายในสถาบันการศึกษาที่รับผิดชอบในกิจกรรมนั้น ๆ ผ่านขั้นตอนของการกลั่นกรอง และรวบรวมเพื่อเสนอเรื่องไปที่ทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อขออนุมัติ ก่อนหน้านี้ทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องทราบเขตแดนของงบประมาณที่จะสามารถใช้เป็นเงินอุดหนุนเข้ากองทุนเหล่านี้

เขตแดนของเงินอุดหนุนจะได้มาจากการเจรจาระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับสำนักงบประมาณ ยอดเงินอุดหนุนจะขึ้นกับ

1. กำลังเงินของประเทศ
2. นโยบายของรัฐบาลที่จะส่งเสริมกิจกรรมทางด้านวิชาการ และการพัฒนาบุคลากร และการจัดสรรทุนให้แก่นักศึกษา
3. ความตั้งใจของสถาบันการศึกษาที่จะริเริ่มโครงการอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาวิชาการ ซึ่งแสดงออกโดยเงินที่สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งจะนำเข้ามาสมทบ

การพิจารณาอนุมัติเงินอุดหนุนในส่วนนี้ให้แก่สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งจะมีลักษณะแตกต่างกับการขอเงินอุดหนุนโดยทั่วไป เพราะสถาบันการศึกษาแต่ละแห่งจะต้องทำโครงการเสนอเข้าไปแข่งขันเพื่อขอรับเงินอุดหนุน และจะได้รับการพิจารณาอนุมัติตามความสำคัญหรือความจำเป็นของโครงการ

4.13 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

ปัจจุบันระบบอุดมศึกษาของชาติใช้งบประมาณแผ่นดิน ประมาณปีละ 40,000 ล้านบาท และยังจะต้องการงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี เพราะการเพิ่มของจำนวนนักศึกษาในระดับนี้

ทรัพยากรเพื่อการจัดการอุดมศึกษามาจากหลายๆ ทาง คือ

1. จากงบประมาณแผ่นดิน
2. จากนักศึกษาภาคปกติ
3. จากนักศึกษาภาคพิเศษ

4. จากบริการทางวิชาการที่ให้แก่รัฐและเอกชน

5. จากเอกชนที่นำเงินมาลงทุนเพื่อสร้างสถาบันการศึกษา และรับนักศึกษาเข้ามาเรียน สถาบันเหล่านี้เก็บค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนผลิต เท่ากับได้รับเงินอุดหนุนจากนักศึกษาอีกทางหนึ่งนอกจากการลงทุนของผู้ประกอบการ

6. จากเงินบริจาค

7. จากดอกผลและผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันการศึกษา

เอกสารฉบับนี้พิจารณาโอกาสที่จะระดมทรัพยากรมาเพิ่มเพื่อการศึกษาจากแหล่งต่างๆ ทั้ง 7 ข้อ ดังกล่าวคือ

1. จากงบประมาณแผ่นดิน หากเป็นนโยบายของรัฐบาล การเพิ่มงบประมาณปีละ 10,000-20,000 ล้านบาท เพื่ออุดมศึกษา ไม่น่าจะเป็นเงินที่มากเกินไปเมื่อเทียบกับงบประมาณ 1 ล้านๆ บาท (งบประมาณอุดมศึกษาในปีการศึกษา 2544 ประมาณเท่ากับร้อยละ 4 ของงบประมาณทั้งหมด) แต่รัฐบาลมีภาระทางงบประมาณมากในโครงการอื่น เช่น เพื่อขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี งบประมาณเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และเพื่อการพัฒนาประเทศ อีกทั้งขณะนั้นงบประมาณขาดดุลอยู่แล้ว (ขาดดุลปีละประมาณ 180,000 ล้านบาท) จึงเป็นการยากที่จะนำเงินมาเพิ่มเพื่อการศึกษาอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุดมศึกษามีใช่เป็นบริการแบบ Public Goods และเป็นบริการที่มีไปถึงเพียงบางส่วน of ประชากร ผู้ซึ่งจะได้รับผลประโยชน์โดยตรงเมื่อเรียนและจบเป็นบัณฑิต จึงไม่ควรจะใช้งบประมาณสนับสนุนเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่บุคคลเพียงบางกลุ่มที่มีโอกาสได้เรียนถึงระดับอุดมศึกษา

พิจารณาแล้ว นโยบายที่รัฐจะระดมเงินมาเพิ่มจากงบประมาณคงจะเป็นการยาก ในทางตรงกันข้าม รัฐมีทางโน้มจะลดงบประมาณลง อย่างน้อยจะลดค่าใช้จ่ายหรือชะลอค่าใช้จ่ายในการสร้างมหาวิทยาลัยใหม่หรือวิทยาเขตใหม่

2. จากการเพิ่มค่าเล่าเรียน การระดมทรัพยากรด้วยการเพิ่มค่าเล่าเรียนในการศึกษาภาคปกติมีโอกาสเป็นไปได้มาก เพราะปัจจุบันอัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังต่ำอยู่มาก

การตั้งค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำเกินไปในสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง (ซึ่งเป็นอัตราที่รัฐบาลอุดหนุนอยู่ถึงร้อยละ 75) ทำให้มีผู้สมัครเข้าเรียนมากจนเกินจำนวนรับ (มหาวิทยาลัยจำกัดรับมีโอกาสรับนักศึกษาเข้าได้ 1 คน ต่อผู้สมัคร 6 คน)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้มีการกำหนดเป้าหมายที่จะเพิ่มค่าเล่าเรียนเพื่อให้นักศึกษาในระดับอุดมศึกษาจ่ายค่าเล่าเรียนเองในสัดส่วนร้อยละ 50 ของต้นทุนผลิต แต่รัฐบาลก็ได้เร่งรัดให้สถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง จน

ถึงพ.ศ. 2545 รัฐบาลยังคงอุดหนุนอุดมศึกษาถึงร้อยละ 75 ของต้นทุนผลิต และนักศึกษาจ่ายเพียงร้อยละ 25

หากจะนำแนวคิดนี้มาปฏิบัติในพ.ศ. 2546 เพื่อให้นักศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายย่อมหมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาจะต้องปรับเพิ่มค่าเล่าเรียนอย่างน้อยสองเท่าจากปัจจุบันสำหรับนักศึกษาภาคปกติซึ่งจะเป็นอัตราค่าเล่าเรียนใหม่ของมหาวิทยาลัยจำกัดรับเฉลี่ยเท่ากับ 40,000-60,000 บาทต่อปี อัตราค่าเล่าเรียนของสถาบันราชภัฏจะเพิ่มเป็น 20,000-25,000 บาทต่อปี และสถาบันราชมงคลจะเพิ่มเป็น 20,000 บาท ต่อปี สำหรับสาขาสังคม และ 30,000-40,000 บาทต่อปี สำหรับวิชาสาขาช่างและเทคโนโลยี การเพิ่มค่าเล่าเรียนคงจะได้รับการสนองตอบที่เป็นลบต่อผู้กำหนดนโยบายให้เพิ่ม และคงจะได้รับการร้องเรียนว่ามาตรการนี้ทำให้ประชาชนเดือดร้อน

ในความเป็นจริงอัตราค่าเล่าเรียนที่ต่ำในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐเป็นผลให้นักศึกษากลุ่มที่เรียนในสถาบันการศึกษาของรัฐได้ประโยชน์จากการอุดหนุนค่าเล่าเรียนโดยรัฐ ในขณะที่นักศึกษาซึ่งไม่สามารถสอบแข่งขันเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาของรัฐต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนผลิตในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน สำหรับผู้ที่ฐานะยากจนและไม่ผ่านการสอบคัดเลือกก็จะมีโอกาสเข้าศึกษาในสถาบันจำกัดรับ เพราะฉะนั้นการเพิ่มค่าเล่าเรียนทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมหลายประการ ดังนี้

1. ในการศึกษาในระดับอุดมศึกษาผู้เรียนจะได้ประโยชน์จากการไปประกอบอาชีพซึ่งมีรายได้ดีเมื่อเรียนจบไปแล้ว ดังนั้นผู้เรียนควรจะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเอง แทนที่จะให้รัฐบาลอุดหนุนค่าเล่าเรียนให้เป็นอย่างมาก เพราะเงินอุดหนุนเป็นงบประมาณแผ่นดินซึ่งได้มาจากเงินภาษีอากรจากประชาชนทั่วไป การที่รัฐอุดหนุนค่าเล่าเรียนเป็นการนำเอาเงินจากคนส่วนมากมาอุดหนุนคนส่วนน้อยให้ได้โอกาสประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้ตนเอง อย่างไรก็ตามแม้สถาบันการศึกษาของรัฐจะเพิ่มค่าเล่าเรียนเป็น 2 เท่าแล้ว รัฐบาลยังคงต้องอุดหนุนค่าเล่าเรียนอีกถึงร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายในการจัดการเรียนการสอน จะเห็นได้ว่าการเพิ่มค่าเล่าเรียนจะช่วยลดความไม่ยุติธรรมลงได้บ้างเพียงบางส่วนเท่านั้น

2. ในจำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับที่เปิดสอนในระดับปริญญาตรีหลักสูตร 4 ปี มีนักศึกษาจำนวน 224,000 คน (ประมาณร้อยละ 20) กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันจำกัดรับที่เป็นของเอกชน ซึ่งนักศึกษาเหล่านี้จ่ายค่าเล่าเรียนเต็มต้นทุนผลิต ในอัตราค่าเล่าเรียนประมาณ 40,000-70,000 บาท ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราของสถาบันของรัฐ 2-4 เท่า นักศึกษาเหล่านี้มาจาก

ครอบครัวที่มีฐานะยากจนกว่า และด้อยโอกาสนักศึกษาที่ศึกษาในสถาบันของรัฐ แต่แม้กระนั้น นักศึกษากลุ่มนี้ก็ยิ่งจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงได้ ซึ่งการเพิ่มค่าเล่าเรียนจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักศึกษา 2 ประเภทนี้ได้

3. ด้วยอัตราค่าเล่าเรียนปัจจุบันในสถาบันของรัฐที่คิดเพียงร้อยละ 25 ของต้นทุนผลิต (ในราคา Subsidized) ทำให้อัตราค่าเล่าเรียนระหว่างสถาบันของรัฐและเอกชนแตกต่างกันมากทำให้เกิดการแข่งขันในกิจการอุดมศึกษาที่ไม่เป็นธรรม รัฐใช้กระบวนการสอบเพื่อคัดเลือกนักศึกษาให้เข้าเรียนในสถาบันของรัฐ เป็นผลให้นักศึกษาที่มีฐานะดีกว่า เรียนเก่งกว่าได้เข้าไปเรียนในสถาบันของรัฐ การจัดการเรียนการสอนเพื่อให้นักศึกษาเรียนเก่งทำได้ง่ายกว่า บัณฑิตที่จบออกมาจะมีคุณภาพดีกว่าเพียงเพราะนักศึกษาที่สอบแข่งขันเข้าไปได้เรียนเก่งกว่า สำหรับนักศึกษาที่ไม่สามารถสอบแข่งขันเข้าเรียนได้จะไปเรียนที่สถาบันเอกชน และต้องจ่ายค่าเล่าเรียนของตนเองเต็มต้นทุนผลิต

การเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันของรัฐเป็น 2 เท่าจากปัจจุบัน จะทำให้อัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันของรัฐอยู่ในอัตราเดียวกันกับของสถาบันเอกชน จะช่วยลดความไม่เป็นธรรมในเรื่องการแข่งขันลงไปได้ กล่าวคือ จะเปิดโอกาสให้สถาบันเอกชนเข้ามามีส่วนแบ่งในตลาดอุดมศึกษาได้เพิ่มขึ้น และจะคัดเลือกได้เด็กเรียนเก่งเข้าไปเป็นนักศึกษาบ้าง

การเพิ่มค่าเล่าเรียนเป็น 2 เท่าเฉพาะนักศึกษาภาคปกติ ในมหาวิทยาลัยจำกัดรับ สถาบันราชภัฏและสถาบันราชมงคลจะทำให้สถาบันการศึกษาเหล่านี้เก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มได้รวมกันปีละประมาณ 10,000 ล้านบาท

4.14 กลยุทธ์ในการเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียน

1. การเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนต้องได้รับความเห็นชอบและได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารสถาบันการศึกษาและอาจจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยอาจารย์ในมหาวิทยาลัยด้วย ผู้บริหารและคณาจารย์ในชุมชนสถาบันการศึกษาของรัฐส่วนใหญ่คงจะไม่อยากจะปรับขึ้นค่าเล่าเรียนจากสภาพปัจจุบัน เพราะเป็นมาตรการที่จะไม่ได้รับความนิยมนักศึกษาและผู้ปกครองและอาจจะถูกคัดค้าน แม้การเพิ่มค่าเล่าเรียนจะอยู่บนรากฐานแห่งความชอบธรรมแล้ว นักศึกษาผู้เคยได้รับสิทธิประโยชน์ที่แม้จะไม่ชอบธรรมมาเป็นเวลานาน เมื่อถูกรีดถอนสิทธิประโยชน์นี้ไปก็ย่อมมีปฏิกิริยาเป็นธรรมดา ผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชนมหาวิทยาลัยก็ย่อมจะมีความเห็นใจลูกศิษย์ก่อน และจะไม่นึกถึงความเป็นธรรมใน

ภาพกว้างออกไป สำหรับรัฐบาลเองคงไม่ประสงค์ที่จะนำมาตรการนี้มาใช้ซึ่งจะทำให้ไม่ได้รับความนิยมนักศึกษา

2. การเพิ่มค่าเล่าเรียนจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องมียุทธศาสตร์ที่ดี และต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมากในการดำเนินนโยบายให้เป็นไปได้เพื่อความเหมาะสมและเป็นธรรม

3. ก่อนอื่นจะต้องทำความเข้าใจกับชุมชนในอุดมศึกษาว่า การเพิ่มค่าเล่าเรียนมีเป้าหมายที่จะให้สถาบันการศึกษามีทรัพยากรเพิ่มขึ้นเพื่อพัฒนาอุดมศึกษาให้เจริญรุ่งเรืองขึ้น ซึ่งรวมไปถึงการเพิ่มค่าตอบแทนและสวัสดิการ การเพิ่มทุนให้นักศึกษา การพัฒนาอาจารย์ให้มีคุณวุฒิและให้มีความสามารถสูงขึ้น เพื่อใช้เงินสร้างงานวิชาการ เมื่อคุณภาพการเรียนการสอนดีขึ้น ผลประโยชน์สุดท้ายจะตกอยู่กับนักศึกษาเอง

4. หากจะปล่อยให้ค่าเล่าเรียนของสถาบันการศึกษาลอยตัว กลไกการตลาด (Market Mechanism) จะเป็นตัวกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนที่เหมาะสม ตามระบบอุปทานและอุปสงค์ (Supply and Demand) สถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียงและจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เป็นที่นิยมเชื่อถือของคนทั่วไป จะสามารถคิดอัตราค่าเล่าเรียนที่สูงกว่า ทั้งนี้ผู้ปกครองและนักศึกษาจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ต้องการในการเลือกสถานศึกษาที่เหมาะสมสำหรับตนเอง รัฐบาลอาจจะมียุทธศาสตร์สนับสนุนให้ระบบกลไกนี้ทำงานได้ดี เพื่อให้เกิดการร่วมมือ หรือแข่งขันระหว่างสถาบันการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ

5. การเพิ่มค่าเล่าเรียนไม่ได้มีเป้าหมายที่จะลดเงินอุดหนุนของรัฐ งบประมาณเพื่ออุดมศึกษาจะคงไว้ประมาณปีละ 40,000 ล้านบาท ซึ่งอาจจะเพิ่มเล็กน้อยแต่ละปีตามอัตราเงินเฟ้อ (Inflation Rate) แต่จะต้องมีการปรับหมวดหมู่ของเงินงบประมาณ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงด้านคุณภาพไม่ใช่เพียงเพิ่มปริมาณ การเพิ่มค่าเล่าเรียนไม่ได้มีเป้าหมายที่จะลดยอดเงินอุดหนุนของรัฐ แต่จะลดสัดส่วนของเงินอุดหนุนลงโดยอัตโนมัติต่อไป

6. การเพิ่มค่าเล่าเรียนให้ทำแบบค่อยเป็นค่อยไปตามความเหมาะสมและตามความประสงค์ของผู้บริหารสถาบันแต่ละแห่ง สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งไม่จำเป็นต้องมีอัตราค่าเล่าเรียนเท่ากัน การเพิ่มจะเพิ่มเฉพาะปีที่เข้าเรียนครั้งแรก ก่อนสมัครเข้าเรียนนักศึกษาจะทราบค่าตลอดหลักสูตรจนจบค่าเล่าเรียนจะเป็นเท่าไร และเมื่อเข้ามาแล้วอัตราค่าเล่าเรียนจะอยู่คงที่จนจบการศึกษา รายรับที่ได้มาเพิ่มเป็นเงินของสถาบันการศึกษาทั้งสิ้น สถาบันใดที่เพิ่มค่าเล่าเรียนได้เร็วและเพิ่มได้มากก็จะมีทรัพยากรเข้ามาเพิ่มเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยได้เร็วขึ้น

7. นอกจากความยืดหยุ่นเรื่องเวลาแล้วสถาบันการศึกษาอาจจะมีมาตรการของตนเองในการสนับสนุนนักศึกษาที่มีความสามารถแต่ขาดทุนทรัพย์ให้ได้รับโอกาสในการศึกษาเช่นเดียวกับผู้มีทุน

ทรัพย์ รวมทั้งสนับสนุนผู้ด้อยโอกาสให้มีโอกาสได้พัฒนาตนเองด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แนวทางหนึ่งที่เหมาะสมและอาจจะนำมาใช้ได้ คือ นักศึกษาจากครอบครัวที่มีฐานะดีสามารถจ่ายค่าเล่าเรียนของตนเองเต็มตามต้นทุนผลิต สำหรับผู้มีรายได้น้อยนั้น สถาบันการศึกษาจำเป็นต้องหาทุนเพื่อสนับสนุนผู้เรียนตามความจำเป็น ด้วยการให้โอกาสทำงานในสถานศึกษาในขณะเรียน จัดหาทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (Student Loans) หรือในบางกรณีอาจจะจัดเป็นทุนการศึกษาแบบให้เปล่าปลอดจากพันธะใด ๆ

8. กลยุทธ์ของการใช้อัตราค่าเล่าเรียนที่แตกต่างกัน (Differential Fee) อาจจะทำได้ดังนี้ เพิ่มค่าเล่าเรียนให้เต็มร้อยละ 100 ของต้นทุนผลิต สำหรับครอบครัวที่ฐานะดี โดยกำหนดสัดส่วนในการสอบคัดเลือกสำหรับคนฐานะดีซึ่งจะทำให้มีโอกาสสอบคัดเลือกเข้าเรียนได้สูงขึ้น แลกกับการเก็บค่าเล่าเรียนที่สูง คือ ประมาณ 100,000 บาทต่อปี การสมัครเข้าเรียนในสัดส่วนนี้ให้เป็นความสมัครใจของนักศึกษาเอง

9. สำหรับครอบครัวชั้นกลางอาจจะจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราที่ต่ำลงมา คือ อัตราที่รัฐยังอุดหนุนร้อยละ 50 นักศึกษาในกลุ่มยากจนกว่านี้จะจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราเดิม คือ อัตราที่รัฐอุดหนุนร้อยละ 75 และพวกที่ยากจนที่สุดจะได้รับทุนเรียนฟรี วิธีการที่เสนอนี้มิได้มีเป้าหมายที่จะช่วยเหลือคนรวยให้มีโอกาสเข้าเรียนในสถาบันของรัฐ (ตามวิธีคัดเลือกปัจจุบันคนรวยมีโอกาสเข้าเรียนในสถาบันของรัฐได้มากกว่าคนจนอยู่แล้ว และยังจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ) แต่เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้คนรวยได้ใช้ทรัพยากรของครอบครัวมาช่วยเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของชาติ ภาระการเงินของรัฐจะลดน้อยลง และจะช่วยลดภาระการเงินเพื่อการศึกษาของครอบครัวคนจนด้วย

10. หากจะใช้อัตราค่าเล่าเรียนตามแผนนี้เฉพาะสถาบันการศึกษาจำกัดรับในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัย 22 แห่ง ซึ่งมีนักศึกษาในปัจจุบันประมาณ 300,000 คน

กรณีสมมุติ ผู้มีฐานะดีร้อยละ 20 ของนักศึกษาทั้งหมด จ่ายค่าเล่าเรียนเต็มตามราคาผลิต คนละ 100,000 บาทต่อปี

ร้อยละ 50 ของนักศึกษฐานะปานกลาง จ่ายค่าเล่าเรียนในราคาที่รัฐอุดหนุนร้อยละ 50 ของอัตราค่าเล่าเรียน คนละ 50,000 บาทต่อปี

ร้อยละ 20 ของนักศึกษายากจน จ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราที่รัฐอุดหนุนร้อยละ 75 เป็นค่าเล่าเรียน คนละ 25,000 บาทต่อปี

ร้อยละ 10 สุดท้ายของนักศึกษาที่ยากจนที่สุด ได้รับทุนเรียนฟรี โดยข้อเสนอการเก็บค่าเล่าเรียนตามแผนนี้ สถาบันจำกัดรับของรัฐจะเก็บได้ทั้งสิ้นประมาณปีละ 16,000 ล้านบาท คือเพิ่มได้ประมาณ 2 เท่า จากที่เก็บได้ในปัจจุบัน

4.15 การเพิ่มรายได้จากโครงการพิเศษ

ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการจัดการเรียนการสอน การบริหารทางวิชาการ และการบริการประเภทอื่นในลักษณะเป็นโครงการพิเศษ ซึ่งทำให้สถาบันการศึกษามีรายได้เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากรายได้จากงบประมาณแผ่นดิน การหารายได้จากโครงการพิเศษอาจแบ่งได้เป็น 6 ประเภทโครงการคือ

1. การจัดการเรียนการสอนภาคพิเศษ คือการเปิดหลักสูตรต่างๆ ในระดับปริญญาตรี เช่น การสอนภาคค่ำ ในวันเสาร์และวันอาทิตย์ ให้แก่ผู้ทำงานแล้ว (โครงการ กศบป. หมายถึง การศึกษาสำหรับบุคลากรประจำการซึ่งจัดโดยสถาบันราชภัฏ) โครงการนี้ได้รับความนิยมเป็นอันมาก มีนักศึกษาเรียนประมาณ 270,000 คน โครงการเก็บค่าเล่าเรียนประมาณ 20,000 บาทต่อปี (ประมาณ 2 เท่าของค่าเล่าเรียนในภาคปกติ) โครงการก่อให้เกิดรายได้ให้แก่สถาบันราชภัฏปีละประมาณ 4,500 ล้านบาท สถาบันราชชมงคลก็มีโครงการเปิดสอนในหลักสูตรภาคค่ำหรือภาคพิเศษในวิชาเกี่ยวกับการบริหารและวิชาเกี่ยวกับเทคโนโลยีตามวิทยาเขตต่างๆ ด้วยเช่นกัน

2. การจัดการเรียนการสอนหลักสูตรพิเศษ ในระดับปริญญาโท และปริญญาเอก โดยหลักสูตรที่จัดขึ้นอาจดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยแห่งใดแห่งหนึ่ง หรืออาจรวมกับสถาบันการศึกษาอื่นทั้งในและนอกประเทศ หลักสูตรพิเศษที่หลากหลายเปิดขึ้นในคณะต่างๆ โดยตั้งเป็นโครงการแต่ไม่ได้ตั้งขึ้นเป็นวิทยาลัย เช่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) เปิดสอนหลักสูตรปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ (รปม.) ตามศูนย์การศึกษาต่างจังหวัด 10 แห่ง อัตราค่าเล่าเรียนประมาณ 100,000 บาทต่อปี

3. การเปิดหลักสูตรนานาชาติของมหาวิทยาลัยต่างๆ เช่น วิทยาลัยนานาชาติของมหาวิทยาลัยมหิดลเป็นหน่วยงานตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัย เพื่อสอนหลักสูตรภาษาอังกฤษ วิทยาลัยสามารถจัดการการเงินเป็นอิสระของตัวเอง เก็บค่าเล่าเรียนในอัตราประมาณปีละ 110,000 บาท และสถาบันเทคโนโลยีนานาชาติสิรินธรในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สอนหลักสูตรวิศวกรรมศาสตร์และ

เทคโนโลยีเป็นภาษาอังกฤษ อัตราค่าเล่าเรียนประมาณ 220,000 บาทต่อปี สถาบันมีความเป็นอิสระทางการเงิน

4. โครงการฝึกอบรมระยะสั้น เช่น โครงการ Mini MBA โครงการฝึกอบรมอาชีพภาคฤดูร้อน และโครงการสอนภาษาอังกฤษแก่บุคคลทั่วไป เป็นต้น

5. โครงการบริการทางวิชาการ สถาบันการศึกษาให้บริการเป็นที่ปรึกษาแก่หน่วยงานราชการและเอกชน เป็นที่ปรึกษาในโครงการวิจัย หรือรับจ้างทำวิจัย โครงการเหล่านี้มีรายได้จากการบริการให้แก่อาจารย์และจะมีส่วนหนึ่งเป็นรายได้ของสถาบันการศึกษาด้วย

6. การให้บริการในงานที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน เช่น การสอนในสาขาศึกษาศาสตร์ มีการจัดตั้งโรงเรียนสาธิตเพื่อประโยชน์ในการฝึกหัดการเรียนการสอน และสามารถสร้างรายได้ให้แก่สถาบันการศึกษา มหาวิทยาลัยที่เปิดสอนสาขาแพทยศาสตร์มีโรงพยาบาลอยู่ในสังกัดเพื่อให้ลูกศิษย์ได้ฝึกหัด ในปัจจุบันสถาบันการศึกษาที่สอนวิชาแพทยศาสตร์ มีจำนวน 6 แห่ง มีโรงพยาบาล 7 แห่ง ซึ่งเป็นที่ฝึกหัดและให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป โรงพยาบาลเหล่านี้มีรายรับจากบริการรวมกันกว่า 5,000 ล้านบาท มีรายรับจากเงินบริจาค และยังได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล และอื่นๆ

จนถึงขณะนี้ยังไม่ได้มีการสำรวจอย่างครบถ้วนว่ากิจกรรมพิเศษเหล่านี้ที่จัดขึ้นภายในสถาบันอุดมศึกษามีอะไรบ้างและกิจกรรมก่อให้เกิดรายได้เท่าไร ประมาณอย่างคร่าวๆ แต่ละปีโครงการพิเศษอาจทำรายได้ให้สถาบันการศึกษา ปีละประมาณ 10,000 ล้านบาท และอาจจะเป็นรายได้รวมกันแล้วเกือบเท่า (หรืออาจจะมากกว่า) รายรับจากการดำเนินงานในการเรียนการสอนภาคปกติ

ถ้าไรจากโครงการอาจจะนำมาใช้ในการพัฒนามหาวิทยาลัย ขณะเดียวกันโครงการก่อให้เกิดรายได้แก่อาจารย์และบุคลากรที่เข้าร่วมในโครงการ และเป็นสิ่งจูงใจ (Incentive) ให้อาจารย์ทำงานเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ

โครงการเปิดโอกาสทางการศึกษาในรูปแบบต่างๆ สำหรับผู้มีงานทำแล้ว (แต่ยังไม่มีวุฒิการศึกษา) เพื่อให้สามารถเข้าเรียนนอกเวลาทำงานได้ โครงการเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่าอย่างน้อยมีนักศึกษากลุ่มหนึ่งที่ยินดีจะจ่ายค่าบริการทางการศึกษาที่สูงได้

โครงการต่างๆ คิดอัตราค่าเล่าเรียนสูงจนเสี่ยงตัวเองได้เพราะมีค่าใช้จ่ายเฉพาะตามต้นทุนที่เพิ่มขึ้น (Incremental Cost) ทั้งนี้เพราะโครงการพิเศษเหล่านี้ใช้ประโยชน์จากบริการด้านบริหารของสถาบัน ใช้อาคารสถานที่ของสถาบันการศึกษาที่มีอยู่แล้วบ้าง และอาจจะได้ประโยชน์ด้านค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคบางส่วน โครงการที่ประสบความสำเร็จทางการเงิน ได้แก่ โครงการ กศบป. ของสถาบันราชภัฏและของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลซึ่งเก็บค่าเล่าเรียนไม่สูงเกินไปนัก เปิดโอกาสให้มีผู้เข้าเรียน

เป็นจำนวนมาก รายได้จากโครงการยังสามารถทำกำไรที่จะนำไปใช้จุนเจืองบประมาณที่ดินที่อุดหนุนการเรียนการสอนในภาคปกติซึ่งเก็บค่าเล่าเรียนต่ำกว่า นอกจากนี้ยังมีเงินเหลือเก็บสำรองเข้าเป็นกองทุนเพื่อพัฒนาสถาบันในโครงการต่างๆ ถึงปัจจุบันสถาบันราชภัฏน่าจะมีเงินเหลือเก็บสะสมไว้ไม่น้อยกว่า 5,000 ล้านบาท โดยทั่วไปโครงการพิเศษในสถาบันของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยมีรายรับสูงกว่ารายจ่าย หลายโครงการตั้งบรายรับรายจ่ายแบบสมดุลหลังจากหักร้อยละของรายรับ (ร้อยละ 5-15) เข้าเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย และหากโครงการมีกำไรจะไม่นำกำไรส่งคืนเข้าเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย เพราะไม่ได้คิดว่าเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย บางครั้งกำไรจะเก็บเป็นรายได้ของหัวหน้าโครงการ หรือนำไปแบ่งกันระหว่างผู้บริหารโครงการ หรือนำมาเป็นค่าใช้จ่ายของผู้บริหาร (เช่น ใช้เป็นค่าใช้จ่ายเดินทางไปต่างประเทศ) หากโครงการมีกำไรเป็นจำนวนมากจะเก็บไว้เป็นกองทุนของคณะวิชาที่บริหารโครงการ รายรับส่วนเกินจากโครงการพิเศษต่างๆ จึงมักไม่แสดงงบกำไร-ขาดทุนที่ชัดเจนเพื่อนำมารวบรวมกันไว้และพิมพ์เผยแพร่ได้

ประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือ สถาบันการศึกษาจะหารายได้บ้างแต่เพิ่มจากโครงการพิเศษต่างๆ ได้หรือไม่ และจะทำได้อย่างไร

การเพิ่มรายรับจากการเพิ่มค่าบริการหรือเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนคงจะทำได้ไม่มากนัก เพราะแต่ละโครงการคิดค่าบริการสูงที่สุดตามราคาตลาดอยู่แล้ว การเพิ่มรายรับอาจจะมาจากการเพิ่มโครงการทางวิชาการให้มากขึ้น และให้หลากหลายยิ่งขึ้น เช่น มหาวิทยาลัยจำกัดรับอาจจะเปิดสอนในภาคค่ำหรือค่ำ โดยใช้อาคารเรียนเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน หากจะทำในจำนวนจำกัดและเฉพาะบางหลักสูตร สมมุติว่าจะรับนักศึกษาขึ้นได้เพิ่มร้อยละ 25 ของขีดความสามารถ (Capacity) ที่มีอยู่ในปัจจุบันจะสามารถรับนักศึกษาเพิ่มได้ถึง 70,000 คน และทำรายได้เพิ่มขึ้นปีละ 3,500 ล้านบาท เมื่อหักค่าใช้จ่ายทั้งหมดแล้วโครงการอาจมีกำไรปีละ 1,000 ล้านบาท

โรงพยาบาลของมหาวิทยาลัยอาจจะจัดบริการพิเศษที่กว้างขวางยิ่งขึ้นที่สามารถคิดค่าบริการเต็มราคา

สถาบันการศึกษาอาจจะรับจ้างรัฐบาล หรือบริษัทเอกชนทำวิจัย หรือผลิตบริการทางวิชาการอื่นๆ ได้อีก

การจัดบริการต่างๆ ที่หลากหลายเหล่านี้จะต้องใช้เวลาในการสร้างบริการและพัฒนาบริการจนเป็นที่ยอมรับ ขณะเดียวกันก็สร้างประสบการณ์ให้แก่อาจารย์ผู้ปฏิบัติด้วย อาจารย์ที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจจะมีจำนวนไม่พอเพียงสำหรับงานพิเศษที่จะเพิ่มขึ้น ดังนั้น ภารกิจแรกของสถาบันการศึกษา คือ ต้องรับอาจารย์เพิ่มและต้องริบพัฒนาให้อาจารย์เหล่านี้สามารถรับภาระงานที่จะมีเพิ่มขึ้นด้วย

นอกจากการเพิ่มรายได้จากโครงการวิชาการที่เพิ่มขึ้น สถาบันอาจจะเพิ่มกำไรจากการควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการเหล่านี้ โครงการพิเศษในมหาวิทยาลัยเปิดเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ใน 30 ปีที่ผ่านมา และอาจจะเริ่มด้วยการเป็นโครงการของผู้ที่คิดริเริ่ม โครงการทำประโยชน์ให้สังคมบ้างและเพิ่มรายได้ให้อาจารย์บ้าง ปัจจุบันธุรกิจจากโครงการพิเศษได้ขยายตัวไปมาก มีรายรับเกือบ 15,000 ล้านบาทต่อปี มหาวิทยาลัยต้องพยายามสร้างมาตรฐานค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม และต้องควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการเช่นเดียวกับการควบคุมทางการเงินในธุรกิจทั่วไป จะถือว่าเป็นรายรับเพียงเล็กน้อยและไม่ใช่มูลค่าของสถาบันไม่ได้อีกแล้ว ปัจจุบันรายรับจากโครงการพิเศษถือเป็นรายรับของภาควิชาหรือคณะวิชา ซึ่งส่วนกลางของมหาวิทยาลัยไม่สามารถจะเข้าไปเกี่ยวข้องได้ กำไรจากหลายโครงการยังถือเป็นรายรับของหัวหน้าโครงการ ทั้งนี้สืบเนื่องจากระเบียบของมหาวิทยาลัยเอื้อประโยชน์ให้เป็นเช่นนั้นและแต่ละมหาวิทยาลัยมีมาตรฐานการปฏิบัติที่แตกต่างกัน

ความพยายามที่มีบัญชีรวม (Total Account) ของรายรับจากทุกโครงการ และความพยายามที่จะควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม จะช่วยให้มหาวิทยาลัยระดมทรัพยากรจากกำไรของโครงการเหล่านี้ได้ และสุดท้ายเมื่อมีกำไรแล้วต้องคิดว่ากำไรเป็นของสถาบันการศึกษาไม่ใช่เป็นรายได้ของคณะวิชา ภาควิชา หรือของใครคนใดคนหนึ่ง รายได้ต้องนำมารวมกันไว้เพื่อการพัฒนาวิทยาลัยในส่วนรวมหรือหากจะนำกำไรไปเก็บไว้ที่คณะหรือที่หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการ ก็จะต้องมีเป้าหมายของการใช้เงินที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคณะวิชา เช่น อาจสำรองไว้เพื่อจะพัฒนาโครงการที่จะทำต่อไปในอนาคต เงินทุกบาทแม้จะกระจายไปตามคณะต่างๆ ก็จะต้องแสดงบัญชีได้และสุดท้ายจะต้อง Consolidate เป็นเงินของมหาวิทยาลัย

หากสามารถปฏิบัติได้ตามแนวความคิดวินัยทางการเงินในสถาบันการศึกษาจะดีขึ้น ผู้บริหารสถาบันการศึกษาจะทราบความเป็นไปของการเงิน ยังอาจจะเพิ่มรายรับให้แก่มหาวิทยาลัยได้

ประเด็นที่จะต้องระมัดระวังก็คือ วิธีการเช่นนี้ความคล่องตัวทางการเงินจะลดน้อยลง เสรีภาพในการใช้เงินอย่างฟุ่มเฟือยจะลดลง คงจะไม่เป็นที่ประสงค์ของผู้ปฏิบัติและผู้ที่เคยได้รับประโยชน์โดยปราศจากการตรวจสอบและควบคุม และอาจจะเป็นตัวบั่นทอนการจูงใจให้คนอยากทำงาน ความจริงในรูปแบบบริหารที่เสนอนี้คณะผู้วิจัยได้ตระหนักถึงผลตอบแทนอันเหมาะสมแก่ภารกิจพิเศษ และไม่มีข้อคัดค้านใดๆ ในเงินส่วนนี้ เพียงแต่ประสงค์จะให้เป็นการควบคุมตามกติกา และมีการรับรู้โดยกระบวนการตรวจสอบ และการวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย (Cost) โดยเปิดเผยได้ แทนวิธีปฏิบัติแบบหลวมๆ เช่น ในปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้ปฏิบัติได้อย่างอิสระเสรีแบบ Free for all

บทที่ 5

บทบาทอุดมศึกษาเอกชนและแนวทางที่รัฐควรอุดหนุน

5.1 บทบาทของสถาบันการศึกษาเอกชน

ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 เปิดโอกาสให้วิทยาลัยเอกชนสอนจนถึงระดับปริญญาตรีได้ สถาบันการศึกษาเอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการอุดมศึกษาของชาติ จนถึงพ.ศ. 2544 มีสถาบันอุดมศึกษาที่สอนถึงระดับปริญญาตรี 51 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นมหาวิทยาลัย 23 แห่ง ที่เหลือเป็นวิทยาลัย และยังมีวิทยาลัยที่สอนถึงระดับประกาศนียบัตร ปวส. อีก 324 แห่ง ในจำนวนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั้งหมดมีนักศึกษาในหลักสูตรปริญญาตรีประมาณ 224 พันคน และในหลักสูตร ปวส. 182 พันคน

จนถึงพ.ศ. 2544 สัดส่วนของนักศึกษาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแสดงได้ ดังนี้

ตารางที่ 5 จำนวนและสัดส่วนนักศึกษาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ประเภทนักศึกษา	นักศึกษา (พันคน)		สัดส่วน
	ยอดรวม	เอกชน	ร้อยละ
รวมนักศึกษาทุกประเภท (หลักสูตร 2 ปี และ 4 ปี)	2,125	406	19.1
นักศึกษาในสถาบันสอน 4 ปี	1,745.1	223.8	12.8
นักศึกษาในสถาบันจำกัดรับ	1,100.7	223.8	20.3
นักศึกษาในสถาบันสอน 2 ปี	379.9	182.2	48.0

- ที่มา :
- สถิติการศึกษาฉบับย่อ ปีการศึกษา 2534-2544 สำนักปลัดกระทรวง, กระทรวงศึกษาธิการ
 - สถิติการศึกษา ปีการศึกษา 2534-2544 สำนักงานสถาบันราชภัฏ, กระทรวงศึกษาธิการ
 - สรุปข้อมูลนักศึกษา บุคลากร และงบประมาณของมหาวิทยาลัยในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2533-2542, ทบวงมหาวิทยาลัย
 - ข้อมูลสารสนเทศอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย ปี 2544 สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา, ทบวงมหาวิทยาลัย

พิจารณาเฉพาะสถาบันการศึกษาที่สอนถึงระดับปริญญาตรี 51 แห่ง สถาบันที่ใหญ่ที่สุดที่มีนักศึกษาเกิน 15,000 คน ขึ้นไปมี 5 สถาบัน ใน 5 สถาบันนี้มีนักศึกษารวมกันประมาณร้อยละ 50 ของนักศึกษาทั้งหมด หากจะนับอีก 3 แห่ง ที่มีนักศึกษาเกิน 10,000 คน ขึ้นไป เมื่อรวมกับ 5 แห่งแรก สถาบันเอกชนที่ใหญ่ที่สุด 8 แห่ง รวมกันมีนักศึกษาเท่ากับร้อยละ 65 ของนักศึกษาทั้งหมด

หากจะนับรวมสถาบันอีก 10 แห่ง ที่มีขนาดถดถอยที่มีนักศึกษาเกิน 3,000 คน รวมสถาบัน 18 แห่ง มีนักศึกษาร้อยละ 90 ของนักศึกษาทั้งหมด ที่เหลืออีก 33 แห่งมีนักศึกษาเพียงร้อยละ 10 เฉลี่ย 700 คน ต่อสถาบันเท่านั้น

สถิติได้แสดงให้เห็นว่าเอกชนสนใจลงทุนในกิจการนักศึกษา ในช่วงเวลาตั้งแต่พ.ศ. 2512 ถึง พ.ศ. 2519 มีเอกชนขอตั้งสถาบันอุดมศึกษาใหม่ 10 สถาบัน ขณะที่รัฐตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพียง 2 แห่งในคาบเวลาเดียวกัน

ในจำนวนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ที่สอนหลักสูตร 4 ปี) ที่ก่อตั้งในระยะแรกมีเพียง 8 แห่งที่มีความมั่นคงจากการดำเนินกิจการมานานปี (แต่ละแห่งเกิน 30 ปี) มีศักยภาพทางการเงินและทางวิชาการที่จะพัฒนาให้เป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำได้โดยทันที มีอยู่ 10 สถาบันที่ดำเนินธุรกิจไปได้ แต่ยังต้องการเวลาในการขยายและสร้างความมั่นคงต่อไป หลายสถาบันที่ตั้งขึ้นใหม่ใน 5 ปี ที่ผ่านมา ยังต้องการสร้างฐานนักศึกษาเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจไปได้ สถาบันเหล่านี้สร้างอาคารไว้และยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่เพราะอาจารย์ยังมีไม่เพียงพอ จึงยังไม่สามารถสร้างความเชื่อที่จะดึงดูดให้นักศึกษาสมัครเข้าเรียนได้ บางสถาบันอาจมีปัญหาทางการเงินและการบริหารจัดการ หากรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันเหล่านี้บ้างเพื่อให้ได้รับนักศึกษาเพิ่มขึ้นก็อาจจะได้ประโยชน์จากการได้ใช้อาคารที่เอกชนลงทุนก่อสร้างไปแล้ว

5.2 บทบาทของรัฐต่อการกำหนดนโยบายอุดหนุนเอกชน

ตลอด 33 ปี ตั้งแต่เริ่มมีการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รัฐประกาศนโยบายในการส่งเสริมกิจการอุดมศึกษาเอกชนมาโดยตลอด ได้มีการตราไว้ในกฎหมายและแม้แต่ในรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาติและรัฐพึงสนับสนุนสถาบันเอกชนให้ทัดเทียมกับสถาบันของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการเพื่อการเติบโตของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อีกทั้งยังมีกฎระเบียบและเกณฑ์ปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน อันทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (ธนู กุลชล, 2538) อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาทรัพยากรของชาติ ยังเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาร่วมกันว่ารัฐควรจะดำเนินนโยบายอุดหนุนสถาบันเอกชนอย่างเป็นรูปธรรมในทิศทางใดและวิธีการอย่างไร เพื่อให้สถาบันเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอุดมศึกษามากขึ้นและจะได้ช่วยแบ่งเบาภาระในด้านการจัดการและการบริหารอุดมศึกษาของรัฐ

จากสถานการณ์ปัจจุบัน หากรัฐจะปล่อยให้เอกชนดำเนินการตามกลไกตลาดต่อไปโดยรัฐมีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์กติกาการคัดเลือกเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ ตลอดจนการกำหนดค่าเล่าเรียน (Pricing) ที่ต่ำกว่าในอัตราที่รัฐอุดหนุน จะเป็นการยากมากที่สถาบันเอกชนจะแข่งขันกับสถาบันของรัฐได้ เนื่องจากสถาบันของรัฐมีชื่อเสียงมากกว่าเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว อัตราค่าเล่าเรียนก็ยิ่งต่ำกว่า トラบที่สถาบันของรัฐยังขยายการรับนักศึกษาไปเรื่อย ๆ สถาบันเอกชนจะไม่มีโอกาสเพิ่มส่วนแบ่งของตลาดอุดมศึกษาได้ และในแต่ละปีสถาบันเอกชนกลับจะสูญเสียส่วนแบ่งของตลาดไปเรื่อย ๆ

กิจการอุดมศึกษานับได้ว่าเป็นกิจการที่ทำกำไรได้ยาก สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ดำเนินกิจการไปได้ดีก็เฉพาะเพียง 20 แห่ง ที่มีชื่อเสียงและมีความมั่นคงแล้วเท่านั้น ภายใต้สภาพการแข่งขันปัจจุบันจะเป็นการยากที่สถาบันอุดมศึกษาที่เปิดใหม่จะเข้ามาแข่งขันในตลาดและสร้างตัวเองให้มั่นคงภายในเวลาอันรวดเร็ว เพราะจะต้องสร้างความเชื่อถือและความนิยมในกลุ่มนักศึกษาให้ได้ก่อน บางแห่งต้องใช้เวลา 15-20 ปี จึงจะพัฒนาให้ถึงจุดที่มีความมั่นคง ส่วนใหญ่สถาบันเอกชนที่มีความมั่นคงอยู่แล้วในปัจจุบันเป็นผลจากพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมากกว่า 30 ปี ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลยังเปิดรับนักศึกษาได้ไม่พอเพียงกับความต้องการ รัฐยังไม่มีโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ ขยายวิทยาเขตหรือสร้างโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในหลายพื้นที่ เอกชนจึงมีโอกาสแทรกเข้ามามีส่วนแบ่งทางการตลาด หลายสถาบันเติบโตจากการขยายวิทยาลัยอาชีวศึกษาซึ่งมีความมั่นคงแต่เดิมอยู่แล้ว แม้กระนั้นสถาบันที่เคยมีชื่อเสียงมั่นคงแล้วบางแห่งก็อาจเข้าสู่ภาวะเสื่อมถอย ทั้งนี้เป็นผลจากสภาพการแข่งขันของตลาดอุดมศึกษาของประเทศในปัจจุบัน ประกอบกับที่สถาบันเองดำเนินการบริหารภายในไม่เป็นที่เรียบร้อย

สถาบันที่มั่นคงแล้วมีการบริหารที่ดีและมีทรัพยากรส่วนเกินมากพอเท่านั้น ที่จะคงรักษาสถานะตัวเองอยู่ได้ โดยใช้ทรัพยากรส่วนเกินผันกลับไปพัฒนาสถาบันอย่างต่อเนื่อง

หากรัฐต้องการจะพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อแบ่งเบาภาระอุดมศึกษาของชาติอย่างแท้จริง โดยที่รัฐสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุน รัฐอาจจะต้องพิจารณาภาพรวมของการอุดมศึกษาของประเทศ และสร้างเงื่อนไข กลไกในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพได้หลาย ๆ ประการ ดังนี้

1. รัฐต้องยอมรับก่อนว่าอุดมศึกษาเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบอุดมศึกษาของชาติที่อยู่ใน Optimization Package ของการจัดดำเนินการ กล่าวคือ ทั้งรัฐและเอกชนจะต้องอยู่ในส่วนของการวางแผนการศึกษาชั้นอุดมศึกษาของชาติร่วมกันในเกิดประโยชน์สูงสุด การมองภาพรวมเพื่อการจัดการระบบอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และการวางแผนใด ๆ เกี่ยวกับอุดมศึกษา สถาบันเอกชนควรจะถูก

รวมให้เป็นส่วนหนึ่งของภาพรวมเสมอ เกี่ยวกับเรื่องนี้รัฐไม่น่าจะหวังว่าสถาบันเอกชนที่ตั้งขึ้นเพื่อมุ่งแต่กำไรเพราะพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ควบคุมไว้แล้วว่าหากมีกำไรจากการดำเนินงานจะต้องผันกำไรอย่างน้อยร้อยละ 70 กลับไปเพื่อพัฒนาสถาบัน

2. รัฐควรเปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในตลาดอุดมศึกษาได้โดยง่ายขึ้นมีหลายวิธี อาทิ การเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนของรัฐให้ทัดเทียมกับเอกชนเป็นหนทางหนึ่ง การจำกัดจำนวนนักศึกษาในสถาบันของรัฐก็เป็นอีกหนทางหนึ่ง โดยเฉพาะในสาขาวิชาที่ผลิตง่ายและที่ผลิตเกินความต้องการของตลาดแรงงานอยู่แล้ว เช่น สายสังคมศาสตร์ การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยง่ายมิได้หมายความว่า รัฐควรจะอนุมัติให้เปิดมหาวิทยาลัยเอกชนได้โดยง่าย การเปิดมหาวิทยาลัยต้องการทุนที่มีใช่เป็นตัวแทนแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องการต้นทุนทางวิชาการ (Academic Capital) ด้วย

3. รัฐอาจจะต้องส่งเสริมและอุดหนุนสถาบันเอกชนที่เป็นรูปธรรม (นอกจากการอุดหนุนเพียงการกำหนดเป็นนโยบาย หรือการออกระเบียบข้อบังคับ) เพื่อให้สถาบันเอกชนมีความมั่นคงทางวิชาการเสียก่อน เมื่อได้รับความเชื่อถือแล้วสถาบันเอกชนจะได้มีศักยภาพรับจำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้นได้ (และช่วยแบ่งเบาภาระทางอุดมศึกษาให้แก่รัฐบาลได้) ในประเด็นนี้การมีทัศนคติที่ถูกต้องเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากจะเริ่มด้วยทัศนคติที่ว่าสถาบันเอกชนเป็นหน่วยธุรกิจหนึ่งที่เจ้าของผู้ลงทุนหวังผลกำไรจะอธิบายได้ยากว่า ทำไมรัฐจึงต้องไปช่วยให้เอกชนมีกำไร? หรือหากจะมองว่าสถาบันเอกชนทำธุรกิจที่แข่งขันกับสถาบันของรัฐ ยังไม่มีเหตุผลที่รัฐจะไปช่วยให้สถาบันเอกชนได้เติบโตมีความเข้มแข็งกลับมาแข่งกับสถาบันของรัฐ

แต่รัฐควรมองว่าสถาบันเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบรวมของอุดมศึกษาของชาติ เอกชนเป็นหุ้นส่วนหนึ่งที่รัฐไม่ต้องนำเงินไปลงทุนเข้าหุ้นด้วยแต่เป็นหุ้นส่วนที่เป็นพันธมิตร (Partnership) ที่จะช่วยลดภาระของรัฐในกิจการอุดมศึกษาของชาติ เมื่อมองในทัศนะเช่นนี้รัฐควรจะนำเงินมาอุดหนุนอุดมศึกษาสถาบันเอกชนบ้าง โดยถือว่าเป็นการลงทุนแบบหนึ่ง คือ อุดหนุนด้วยเงินจำนวนน้อย เมื่อสถาบันเอกชนเข้มแข็งขึ้นแล้ว รัฐจะได้กำไรในรูปที่รัฐไม่ต้องนำเงินจากงบประมาณแผ่นดินไปสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ และไม่ต้องเสียเงินอุดหนุนค่าเล่าเรียนให้แก่นักศึกษาในสถาบันของรัฐ นอกจากนี้สังคมส่วนรวมยังได้กำไรในรูปของทรัพยากรบุคคลที่เป็นกำลังในการพัฒนาประเทศตามทิศทางและเป้าหมายที่รัฐได้วางไว้

ผลตอบแทนจากแนวความคิดและการปฏิบัติเช่นนี้สามารถแสดงได้อย่างชัดเจนจากการเปรียบเทียบ ดังนี้

การลงทุนสร้างสถานที่เรียนเพื่อเพิ่มกำลังการผลิต (Capacity) สำหรับนักศึกษา 1 คน รัฐอาจต้องลงทุนประมาณ 500,000 บาท โดยนัยนี้หากจะสร้างมหาวิทยาลัยใหม่เพื่อรับนักศึกษา 10,000 คน รัฐอาจจะต้องลงทุน 5,000 ล้านบาท ขณะที่สถาบันเอกชนทำได้ในราคา 1,000 ล้านบาท และส่วนมากเอกชนจะทยอยการลงทุนและสะสมทุนแบบค่อยเป็นค่อยไป

การอุดหนุนนักศึกษา 1 คน เพื่อให้เรียนในสถาบันของรัฐ รัฐใช้งบประมาณเฉลี่ย 50,000 บาทต่อปี ขณะที่ต้นทุนผลิตต่อหัวต่อปีสูงถึง 100,000 บาท ขณะที่สถาบันเอกชนมีต้นทุนผลิตที่ 35,000 บาทต่อคนต่อปี และสามารถบริหารงานได้เองโดยไม่มีเงินอุดหนุน

การที่สถาบันเอกชนแบ่งเบาภาระนักศึกษาให้รัฐได้แล้วถึง 224,000 คน ในพ.ศ. 2544 เท่ากับช่วยลดภาระการก่อสร้างสถานศึกษาให้แล้ว 112,000 ล้านบาท และยังช่วยลดภาระเงินอุดหนุนรายปีได้อีกปีละ 11,200 ล้านบาท

สถาบันเอกชน 51 แห่งที่เปิดทำการแล้ว เอกชนลงทุนและสะสมทุนไว้แล้วประมาณ 25,000 ล้านบาท เงินทุนจำนวนดังกล่าวเป็นเงินทุนที่เอกชนนำมาลงทุนแทนรัฐ เพราะหากรัฐจะลงทุนเองจะต้องลงทุนถึง 112,000 ล้านบาท

ในแต่ละปีรายรับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 51 แห่ง รวมกัน ประมาณเท่ากับ 8,000 ล้านบาท และมีกำไรเบื้องต้นจากการดำเนินงานประมาณ 2,500 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นผลให้ผู้ก่อตั้งประมาณ 700 ล้านบาท ที่เหลือจะผลัดไปเป็นทุนสะสมเพื่อพัฒนาสถาบันต่อไป การผลัดกำไรจากการดำเนินการกลับไปพัฒนาสถาบัน เป็นข้อกำหนดตามกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มหาวิทยาลัยที่มีความมั่นคงในปัจจุบันยึดหลักปฏิบัติดังกล่าวต่อเนื่องจนสามารถสร้างความมั่นคงทางวิชาการและการเงินให้แก่สถาบันได้ ตัวอย่างมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งซึ่งลงทุน 7.5 ล้านบาท ในพ.ศ. 2512 เพื่อตั้งเป็นวิทยาลัยอาชีวศึกษา ได้สะสมทุนเพื่อขยายกิจการอย่างต่อเนื่องจนได้ฐานะเป็นวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย มีนักศึกษา 18,000 คน ในปัจจุบัน ช่วง 30 ปีแรกสถาบันแห่งนี้ไม่เคยนำกำไรมาปันผล จนถึงพ.ศ. 2545 ได้สะสมทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และที่เป็นเงินในกองทุนรวมกันได้ถึง 2,200 ล้านบาท จนทุกวันนี้สถาบันแห่งนี้ก็ยังมีสะสมทุนที่เป็นเงินบริจาค (Endowment) พัฒนาสถาบันทางด้านกายภาพ และพัฒนาทางวิชาการด้วยการให้ทุนอาจารย์ไปศึกษาต่อต่างประเทศ และลงทุนเพื่อสร้างผลงานวิจัย ผู้ก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนส่วนใหญ่มีปณิธานเช่นนี้ และพร้อมจะปฏิบัติตามแนวปณิธาน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนหลายแห่งอยู่ในระหว่างการสร้างตัวจึงยังไม่เห็นผลเป็นรูปธรรม บางแห่งอาจจะมีปัญหาทางการเงินและทางวิชาการ หากได้รับการอุดหนุนที่ถูกต้องจากรัฐ สถาบันที่ตั้งขึ้นใหม่ ๆ จะพัฒนาก้าวหน้าได้เร็วยิ่งขึ้น และจะมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐได้มากและเร็วยิ่งขึ้น ในระยะ

ยวสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะเป็นส่วนสำคัญของพลังวิชาการของชาติในการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าสู่การแข่งขันในระดับสากล และรัฐเองจะมีงบประมาณเหลือเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นเลิศด้วย

การสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างจริงจัง และอย่างเป็นทางการน่าจะเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาระบบอุดมศึกษาของชาติ

5.3 แนวทางที่รัฐควรอุดหนุนสถาบันเอกชน

ปัจจุบันรัฐได้อุดหนุนสถาบันเอกชนอยู่แล้วด้วยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีต่าง ๆ เช่น ยกเว้นภาษีเงินปันผลให้แก่ผู้ประกอบการ รัฐบาลได้ตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อให้เอกชนกู้เพื่อพัฒนาสถาบัน และเพื่อเป็นทุนพัฒนาอาจารย์ หากรัฐคาดหวังที่จะได้ประโยชน์ตอบแทนจากสถาบันของเอกชนให้กว้างขวางกว่านี้ รัฐน่าจะได้อุดหนุนเอกชนในรูปแบบอื่นเพิ่มให้มากกว่าในปัจจุบัน

วิธีหนึ่งที่จะทำได้ คือ การอุดหนุนด้านบุคลากรทางวิชาการ หรือบุคลากรที่จะไปช่วยบริหารในสถาบันเอกชนและสร้างศักยภาพทางวิชาการให้ ขณะเดียวกันก็สร้างชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ (Creditability) ให้แก่สถาบันเหล่านี้ด้วย อันจะช่วยให้นักศึกษาสมัครเข้าเรียนเพิ่มขึ้น การอุดหนุนประเภทนี้น่าจะมุ่งไปที่สถาบันขนาดเล็กที่ตั้งใหม่ที่ซึ่งต้องเพิ่มจำนวนนักศึกษาให้เต็มอัตรากำลังการผลิต (Capacity) ที่สร้างไว้

การส่งบุคลากรไปช่วยอาจจะเริ่มด้วยการสร้างเครือข่ายแห่งความร่วมมือโดยให้ร่วมกับสถาบันของรัฐ ขณะใดขณะหนึ่งอาจจะมีอาจารย์จากสถาบันของรัฐจำนวนหนึ่งไปช่วยสถาบันเอกชน (เช่น ส่งไปช่วยแห่งละ 10 คน) โดยรัฐไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ สมมติว่าเฉลี่ยเงินเดือนของอาจารย์เหล่านี้คนละ 30,000 บาทต่อเดือน แต่ละแห่งที่รัฐเข้าไปอุดหนุนจะเป็นค่าใช้จ่ายเงินเดือนที่รัฐจะอุดหนุน 3.6 ล้านบาทต่อปี และหากทำเช่นนี้กับสถาบันเอกชน 30 แห่ง รัฐจะอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายปีละ 108 ล้านบาท เท่านั้น ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณที่รัฐจะต้องสร้างอาคารใหม่และงบอุดหนุนที่รัฐจัดให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐในแต่ละปี และเพื่อให้มีแรงจูงใจแก่อาจารย์ผู้ได้รับคัดเลือกส่งเข้าไปร่วมโครงการดังกล่าว สถาบันเอกชนควรสมทบค่าตอบแทนอีกส่วนหนึ่ง เช่น สมทบอีกเท่าตัวโดยเป็นค่าใช้จ่ายสมทบต่อปี 3.6 ล้านบาท ต่อสถาบันหนึ่งแห่ง (ต่ออาจารย์ที่ไปช่วย 10 คน)

วิธีการให้อาจารย์จากสถาบันของรัฐไปช่วยสถาบันเอกชนเป็นนโยบายของทบวงมหาวิทยาลัยอยู่แล้ว แต่มิได้มีการสนับสนุนและริเริ่มจัดการอย่างจริงจัง และไม่ได้ทำใน Spirit หรือ

ลักษณะแห่งความร่วมมือระหว่างสถาบันกับสถาบัน คงมีอาจารย์จากสถาบันของรัฐไปสอนเป็นอาจารย์พิเศษ (ซึ่งเป็นการตกลงรายบุคคล) และกรณีสถาบันเอกชนมีปัญหาในการบริหารจนดำเนินกิจการไปไม่ได้ รัฐควรส่งอาจารย์จากสถาบันของรัฐเข้าไปเป็นผู้บริหารเป็นการชั่วคราวเพื่อแก้สถานการณ์

ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอแนวคิดแบบใหม่ที่จะให้รัฐบาลมีบทบาทเชิงรุก (Active Role) ในการเข้าไปช่วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีส่วนที่รัฐจะออกค่าใช้จ่ายในการอุดหนุนนี้และใช้ชื่อเสียงของสถาบันของรัฐ ช่วยเกื้อหนุนสถาบันเอกชน โดยไม่จำเป็นต้องคิดว่าเป็นการเอาชื่อเสียงของสถาบันของรัฐไปผูกกับสถาบันเอกชนที่ด้อยศักดิ์ศรีกว่า หรือเอาชื่อเสียงของสถาบันของรัฐไปช่วยให้เอกชนทำกำไร

การร่วมมือดังกล่าวต้องเป็นการร่วมมือระหว่างสถาบันกับสถาบัน โดยมีรัฐเป็นเจ้าของเรื่องและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล รัฐอาจจะหวังผลในระยะสั้น คือ สถาบันเอกชนสร้างตัวเองได้เร็วยิ่งขึ้น รับนักศึกษาได้เพิ่มขึ้น แต่ในระยะยาวเมื่อสถาบันมีความมั่นคงแล้วจะสามารถพัฒนาและเพิ่มนักศึกษาด้วยตัวเอง และอาจจะร่วมมือทางวิชาการอื่นกับสถาบันของรัฐในระดับที่ทัดเทียมกันเพื่อพัฒนาวิชาการของชาติสืบไป

อีกวิธีหนึ่งที่รัฐอาจจะทำได้ คือ เชิญชวนให้สถาบันเอกชนขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงอยู่แล้วเพื่อให้ขยายกิจการต่อไปอีก สถาบันเหล่านี้มีทรัพยากรส่วนเกินที่จะใช้เพื่อขยายกิจการได้ เช่น อาจลงทุนสร้างวิทยาเขตในส่วนภูมิภาค หากรัฐมีนโยบายที่จะกระจายอุดมศึกษาไปยังส่วนภูมิภาค หรือขยายเพื่อเป้าหมายการศึกษาเฉพาะทางที่เป็นนโยบายของรัฐ รัฐอาจเชิญชวนให้สถาบันเหล่านี้ไปจัดทำเป็นโครงการ โดยเอกชนจะลงทุนเป็นส่วนใหญ่ รัฐอาจส่งเสริมหรืออาจร่วมทุนหรือร่วมจัดการหรืออาจจะเชิญชวนสถาบันเอกชนเข้ามาอยู่ในเครือข่ายกับสถาบันของรัฐด้วย หรืออาจจะมอบหมายให้สถาบันของรัฐเข้าร่วมในโครงการวิชาการและแบ่งผลประโยชน์กัน โดยถือเสมือนว่าสถาบันเอกชนเป็นหุ้นส่วนของรัฐ ในแนวปฏิบัติแบบใหม่การเป็นหุ้นส่วนมิได้หมายถึงหุ้นส่วนทางธุรกิจดังเช่นบริษัทจำกัด แต่เป็นหุ้นส่วนในมิติใหม่ที่เน้นที่ความร่วมมือทางวิชาการเป็นหลัก เอกชนจะมีความมั่นใจว่ารัฐจะช่วยสร้างสภาพแวดล้อมหรือเงื่อนไขเพื่อให้กิจการดำเนินการต่อไปได้ (เช่น ไม่สร้างวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยรัฐแข่งกับของเอกชน) การสนับสนุนหรืออุดหนุนเช่นนี้ใช้เงินของรัฐไม่มากนัก เมื่อเทียบกับเงินลงทุนที่รัฐจะสร้างมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่หรือตั้งโครงการขึ้นมาเอง

อย่างไรก็ตาม การให้การอุดหนุนแก่สถาบันเอกชนต้องการคำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการ เหตุผลและเป้าหมาย ตลอดจนวิธีการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน และยังต้องการความเข้าใจอย่างถูกต้องจากทุกฝ่าย เพราะจะต้องมีคนถามเสมอว่าทำไมรัฐจึงต้องใช้งบแผ่นดินไปแบ่งเบาภาระให้เอกชนเพื่อให้มีกำไร? ทำไมจึงสนับสนุนสถาบันเอกชนให้มีความเข้มแข็งแล้วกลับมาแข่งกับสถาบันของ

รัฐ? คำอธิบายน่าจะเป็นว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชนอยู่ในระบบอุดมศึกษาของชาติซึ่งต้องถือว่า มีระบบเดียว ซึ่งระบบอุดมศึกษาของประเทศไม่ว่ารัฐหรือเอกชนมีหน้าที่ผลิตบัณฑิตและให้บริการทางวิชาการต่างๆ เพราะลำพังแต่รัฐบาลเองไม่สามารถมีเงินลงทุนในส่วนของรัฐได้อย่างเพียงพอเพื่อให้ผลิตบัณฑิตให้ได้จำนวนที่ต้องการของตลาดผู้เรียน ซึ่งเพิ่มขึ้นในแต่ละปี และให้ได้ผลผลิตเป็นบัณฑิตที่มีคุณภาพเป็นเลิศพร้อมกันไป ควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะมุ่งการใช้ทรัพยากรเพื่อสร้างความเป็นเลิศให้แก่วงการอุดมศึกษาของประเทศด้วยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด รัฐต้องเลือกความเป็นเลิศเป็นลำดับแรก การผลิตในเชิงปริมาณนั้นจะหารูปแบบอื่น ซึ่งรวมถึงการระดมทรัพยากรเพิ่มจากเอกชน (ผู้ลงทุน) และจากทรัพยากรของผู้เรียน (โดยเพิ่มค่าเล่าเรียน) เพื่อบริหารอุดมศึกษาให้ได้ทั้งปริมาณและคุณภาพอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันต้องพยายามให้เกิดสมดุลที่ดีในระบบ ได้แก่ ความสมดุลในการจัดการ การจัดแบ่งทรัพยากรไปอย่างพอเหมาะสมควรเพื่อผลตอบแทนสูงสุด ให้เกิดความยุติธรรมในการแข่งขัน (ในระหว่างกลุ่มผู้จัดการศึกษา) และความเป็นธรรมในสังคม (ในระหว่างผู้เรียน)

บทที่ 6

แนวทางการบริหารและจัดการเพื่ออุดมศึกษาไทย

6.1 แนวโน้มจำนวนนักศึกษาอุดมศึกษา

ในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา จำนวนนักศึกษาในอุดมศึกษาเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปี เป็นจำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 153,000 คน เฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่สอน 4 ปี อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปีเท่ากับร้อยละ 7.0 เป็นจำนวนที่เพิ่มประมาณปีละ 120,000 คน ในอัตราเช่นนี้จำนวนนักศึกษาจะเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ในทุกๆ 10 ปี

จำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นนี้เมื่อเทียบกับการเพิ่มของประชากรของประเทศไทยอัตราเพียงร้อยละ 1 แสดงว่าอุดมศึกษากำลังเพิ่มเร็วกว่าอัตราการเพิ่มประชากรมาก สถานการณ์เช่นนี้เป็นภาระทางงบประมาณให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก ทั้งการลงทุนเพื่อการก่อสร้างอาคารสถานที่และการหาอุปกรณ์เพิ่ม (รัฐต้องลงทุนปีละประมาณ 13,000 ล้านบาท ต่อเนื่องกันเป็นเวลาหลายๆ ปี ที่ผ่านมา) และยังคงอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการเรียนการสอนในสถาบันของรัฐ

ตารางที่ 6 สถิติจำนวนนักศึกษาและอัตราการเพิ่มของนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภท

มหาวิทยาลัย	2534	2539	2544	อัตราเพิ่มเฉลี่ย 2534-2539	อัตราเพิ่มเฉลี่ย 2539-2544
มหาวิทยาลัยจำกัดรับ (1)	133,977	197,419	292,951	8.1%	8.2%
มหาวิทยาลัยในกำกับ (2)	2,713	9,538	18,419	28.6%	14.1%
มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ	448,751	476,850	644,389	1.2%	6.2%
สถาบันราชภัฏ	209,816	331,391	476,733	9.6%	7.5%
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	41,129	60,386	88,838	8.0%	8.0%
สถาบันเอกชน	113,032	171,332	223,810	8.7%	5.5%
อาชีวศึกษา (รัฐ)	56,507	107,684	197,658	13.8%	12.9%
อาชีวศึกษา (เอกชน)	60,208	144,824	182,214	19.2%	4.7%
รวม	1,066,133	1,499,424	2,125,012	7.1%	7.2%

หมายเหตุ (1) ไม่รวม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งได้เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
(2) รวมข้อมูลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ตั้งแต่พ.ศ. 2534 ส่วนพ.ศ. ที่เริ่มรับนักศึกษาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี คือ 2536 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ คือ พ.ศ. 2541 และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง คือ พ.ศ. 2542

แนวโน้มของการเพิ่มจำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษายังไม่มีที่ท่าว่าจะอ่อนกำลังลง จากการศึกษาติดตามกลุ่ม (Cohort) ของนักเรียนเริ่มตั้งแต่ประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 (ทั้งสายสามัญและสายอาชีวศึกษา) พบว่าอัตราการคงอยู่ในโรงเรียน (Retention Rate) ยังต่ำอยู่มาก กล่าวคือ เริ่มจากนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 100 คน ในพ.ศ. 2532 เมื่อติดตามกลุ่มนี้ จนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในพ.ศ. 2544 จะมีนักศึกษาคงอยู่ในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพียง 42 คน เท่านั้น คือมีผู้ออกกลางคัน (Drop Out) หรือไม่ศึกษาต่อเมื่อจบชั้นหรือระดับการศึกษาต่างๆ รวมร้อยละ 58 แต่ในปีหลังๆ แม้เด็กเริ่มเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จะค่อยๆ ลดลงเพราะการเกิดลดลง อัตราการเรียนต่อมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ เมื่อเทียบกับกลุ่มนักเรียนที่เริ่มเข้าเรียนก่อนหน้านี้ อันเป็นผลทำให้จำนวนนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

ตารางที่ 7 อัตราการคงอยู่จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 แสดงจำนวนนักเรียนที่คงเรียนอยู่เปรียบเทียบกับนักเรียนแรกเข้าในประถมศึกษาปีที่ 1 และเปรียบเทียบกับจำนวนนักศึกษาที่เข้าใหม่ในระดับอุดมศึกษา แสดงเป็นรายรุ่นการศึกษา (Education Cohort)

รุ่นการศึกษา (Education Cohort)	จำนวนที่เรียนประถมศึกษาปีที่ 1	จำนวนที่เรียนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 สายสามัญ และอาชีวศึกษา	อัตราคงอยู่เทียบกับจำนวนแรกเข้าประถมศึกษาปีที่ 1 (ร้อยละ)	นักศึกษาเข้าใหม่อุดมศึกษา (1)	สัดส่วนนักศึกษาเข้าใหม่ต่อนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 6
2527-2539	1,385,736	353,099	25%	542,243	154%
2528-2540	1,362,929	397,660	29%	586,399	147%
2529-2541	1,344,302	448,217	33%	615,208	137%
2530-2542	1,312,682	482,647	37%	579,476	120%
2531-2543	1,271,040	521,784	41%	657,037	126%
2532-2544	1,257,803	529,621	42%	712,001	134%

หมายเหตุ : (1) รวมนักศึกษาในมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับและ กศบป. ของสถาบันราชภัฏ

สถิติได้แสดงให้เห็นว่าแม้นักเรียนในปีสุดท้ายของมัธยมศึกษาที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่อัตราการเพิ่มของจำนวนนักเรียนมีแนวโน้มที่จะลดลง ทั้งนี้ เพราะจำนวนเด็กแรกเข้าในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ทางโน้มจะลดลงเรื่อยๆ ในช่วงพ.ศ. 2539-2540 อัตราเพิ่มของนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 6 เท่ากับร้อยละ 12.7 เทียบกับร้อยละ 1.5 ในพ.ศ. 2543-2544

อัตราการคงเรียนอยู่ของนักเรียนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ขึ้นกับ 2 อิทธิพล คือ (1) อิทธิพลของอัตราเกิดที่ลดลงที่จะพยายามทำให้จำนวนนักเรียนลดลง (2) อิทธิพลของความปรารถนาที่จะเรียนต่อจนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งจะมีผลให้จำนวนนักเรียนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพิ่มขึ้น

ใน 5 ปี ที่ผ่านมา สัดส่วนผู้คงเรียนต่อสูงขึ้นเรื่อยๆ จากร้อยละ 29 สำหรับกลุ่มนักเรียนในพ.ศ. 2528-2540 เป็นร้อยละ 42 สำหรับกลุ่มนักเรียนพ.ศ. 2532-2544

เป็นที่คาดหมายได้ว่าภายในอนาคตอันใกล้ ความปรารถนาของนักเรียนจะมีสัดส่วนของผู้เรียนต่อเพิ่มขึ้น และแม้อิทธิพลของอัตราเกิดจะลดลง (บุญเลิศ เสียวประไพ, 2545) จำนวนนักเรียนก็ยังคงเพิ่มต่อไป ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายรัฐบาลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี และการขยายโอกาสให้ผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปี

นอกจากนี้ยังมีสถิติที่น่าสนใจ คือ นักศึกษาใหม่ที่เข้าศึกษาเป็นครั้งแรกในสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทเมื่อเทียบกับผู้ที่เรียนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 พบว่าจำนวนนักศึกษาใหม่ในสถาบันอุดมศึกษาจะสูงกว่านักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 (เช่น ในพ.ศ. 2544 สัดส่วนนักเรียนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เมื่อเทียบกับนักศึกษาใหม่ในสถาบันอุดมศึกษาเท่ากับ 100 : 134 แสดงว่ามีนักศึกษาเป็นจำนวนไม่น้อยที่ย้อนกลับมาเรียนใหม่ในระดับอุดมศึกษาภายหลังออกไปทำงานแล้ว ส่วนหนึ่งจะเป็นนักศึกษาเรียนต่อยอดหลังจากจบหลักสูตร ปวส. นอกจากนี้ยังมีประชากรในประเทศอยู่จำนวนมากที่วุฒิการศึกษายังต่ำอยู่ จากรายงานสำมะโนประชากร 2543 มีประชากรที่อายุเกิน 25 ปี อยู่ 35.5 ล้านคน ร้อยละ 66 ของจำนวนนี้มีวุฒิไม่เกินประถมศึกษาปีที่ 6 และร้อยละ 81 มีวุฒิไม่ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 บุคคลเหล่านี้มีโอกาสย้อนกลับมาเรียนในโครงการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) และเป็นกลุ่มลูกค้าของสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต

ในกระบวนทัศน์ของประชากรต่อการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งทำให้เกิดการอยากเรียนรู้อย่างกว้างขวางในหมู่ประชากร น่าจะสรุปได้ว่าประชากรเหล่านี้จะกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาของชาติผ่านโครงการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งสุดท้ายจะเพิ่มจำนวนนักศึกษาเข้าไปสู่ระบบอุดมศึกษา นักเรียนที่ลาออกจากโรงเรียนกลางคันโดยที่ยังเรียนไม่ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 จะกลับมาเรียนในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) เพื่อให้จบถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปัจจุบันผู้เรียนในโครงการ กศน. ในทุกระดับชั้น 2.4 คน และ

ในพ.ศ. 2544 มีผู้จบมัธยมศึกษาปีที่ 6 จากโครงการ กศน. ถึง 130,000 คน จำนวนนี้เท่ากับประมาณร้อยละ 10 ของกลุ่มอายุเด็กในแต่ละชั้นปี และมีสัดส่วน 3 : 7 เมื่อเทียบกับนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6

จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าภายใน 10 ปี ตั้งแต่พ.ศ. 2545-2554 จำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาจะมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น อย่างน้อยจะไม่ต่ำกว่าอัตราร้อยละ 7 ซึ่งเป็นอัตราเฉลี่ยของ 10 ปี ที่ผ่านมา อัตราเพิ่มดังกล่าวคิดเป็นจำนวนนักศึกษาได้ปีละ 150,000 คน ถ้าคิดเฉพาะอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปจะเป็นนักศึกษาเพิ่มปีละ 120,000 คน ทั้งนี้ ย่อมหมายความว่ารัฐต้องหางบประมาณมาเพิ่มเพื่ออุดมศึกษา หรือหาหนทางอื่นที่จะจัดการศึกษาเพื่อสนองตอบจำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้น โดยรัฐไม่ต้องลงทุนมากจนเกินไป

6.2 การจัดการเพื่อรองรับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น : ทางเลือก

หากจะคิดอย่างเป็นระบบ รัฐอาจเริ่มด้วยการวิเคราะห์ว่านักศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่จะเพิ่มในระยะเวลา 10 ปีนี้ มีสัดส่วนจะให้ไปเป็นบัณฑิตสาขาใดบ้าง และจะให้เอกชนจัดการศึกษาในสัดส่วนเท่าใด สาขาใด อีกทั้งบัณฑิตที่จบมานั้นควรจะมีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญในระดับใด และจะจัดให้เข้าเรียนในสถาบันประเภทใด เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนากำลังคนของประเทศ

หากคิดจะสร้างมหาวิทยาลัยใหม่เพื่อรองรับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น รัฐอาจจะต้องสร้างมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่อีก 12 แห่งต่อปี ให้แต่ละแห่งรับนักศึกษาได้ 10,000 คนต่อปี จะต้องลงทุนแห่งละประมาณ 5,000 ล้านบาท รวมเป็นเงินลงทุนปีละ 60,000 ล้านบาท นอกจากจะต้องลงทุนเป็นจำนวนมหาศาลแล้ว มหาวิทยาลัยใหม่ยังไม่สามารถรับนักศึกษาได้เต็มจำนวนโดยทันที ยังจะมีปัญหาการสรรหาบุคลากรที่จะมาเป็นอาจารย์ จัดหาอุปกรณ์ต่างๆ จากวันที่ได้รับอนุมัติให้สร้างมหาวิทยาลัยและเริ่มจัดสรรงบประมาณมาให้ จนถึงดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ ต้องใช้เวลาในการจ้างอาจารย์และบุคลากรให้ได้ตามจำนวนที่ต้องการ สร้างองค์การบริหาร ทำประชาสัมพันธ์ให้เกิดการรับรู้และยอมรับ จนถึงรับนักศึกษาให้ได้จำนวนตามเป้าหมาย จะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 10 ปี เพียงแต่จะรองรับนักศึกษาที่เพิ่มปีละ 120,000 คน (ในระดับปริญญาตรี) รัฐจะต้องหาอาจารย์มาเพิ่มปีละ 4,800 คนต่อปี

ดังนั้น วิธีการทุ่มเทเงินเพื่อสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ หรือสร้างวิทยาเขตใหม่ไม่น่าจะเป็นทางเลือกที่ดี

วิธีปฏิบัติที่ทำต่อกันมาในหลายๆ ปี คือ ใช้วิธีผสมผสาน กล่าวคือ ใช้งบประมาณแผ่นดินสร้างมหาวิทยาลัยใหม่บ้าง สร้างวิทยาเขตบ้าง ขยายหรือสร้างอาคารเพิ่มในบริเวณพื้นที่ ที่มีอยู่เดิมบ้าง สร้างอุปกรณ์สื่อการสอนทางไกลบ้าง เพิ่มจำนวนนักศึกษาเข้าใหม่โดยใช้สถานที่เรียนที่มีอยู่แต่สอนในภาคค่ำ และในวันสุดสัปดาห์บ้าง หรือเปิดศูนย์การสอนนอกสถาบันบ้าง หรือเพิ่มนักศึกษาจนล้นห้องเรียนบ้าง เชิญชวนให้เอกชนมาลงทุนสร้างวิทยาลัยแทนรัฐบาลบ้าง การเพิ่มจำนวนนักศึกษาเป็นผลมาจากความคิดของผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่จะริเริ่มโครงการพิเศษที่แปลกใหม่ในรูปแบบต่างๆ กัน วิธีการเหล่านี้ทำให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันขยายการรับนักศึกษาไปได้เรื่อยๆ นับเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐไปได้มาก หากแต่ในเชิงคุณภาพของบัณฑิตยังเป็นข้อกังขากันอยู่ โครงการพิเศษหลายโครงการคิดรับนักศึกษามาได้ และโครงการสามารถหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเองได้ด้วยโดยไม่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐ แต่การเพิ่มโดยไม่มี Input ทางด้านวิชาการเพียงพอจะมีผลกระทบต่อคุณภาพของบัณฑิต นอกจากการเพิ่มนักศึกษาในสถาบันของรัฐแล้วสถาบันเอกชนก็ช่วยรับภาระการเพิ่มนักศึกษาไปได้อีกจำนวนหนึ่ง สำหรับภาคเอกชนใน 5 ปี ที่ผ่านมา สถาบันอุดมศึกษาเอกชนช่วยรับนักศึกษาเพิ่มได้ร้อยละ 4.7 ต่อปี หรือปีละประมาณ 10,000 คน

โดยวิธีผสมผสานกันเช่นนี้ในหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา สถาบันอุดมศึกษาช่วยรับนักศึกษาเพิ่มได้ปีละประมาณ 120,000 คน ด้วยการใช้งบลงทุนปีละ 13,000 ล้านบาท เฉลี่ย 108,000 บาท ต่อการเพิ่มนักศึกษา 1 คน

รัฐอาจจะเลือกทางเลือกที่ 3 คือ ลดการลงทุนเพื่อการก่อสร้างขยายอาคารเรียนและมุ่งเน้นให้ใช้สถานที่และอุปกรณ์ในระบบอุดมศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ มุ่งความสนใจไปที่อาคารที่มีอยู่ในระบบแต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ เช่น การใช้สถาบันการศึกษาที่มีอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ซึ่งสถาบันเหล่านั้นยังไม่มีนักศึกษาเพียงพอ จัดรวมสถาบันการศึกษาเข้าเป็นเครือข่ายแห่งความร่วมมือเพื่อจัดการเรียนการสอนรวมกัน ใช้วิธีการรวบรวมทรัพยากรบุคคลที่เป็นอาจารย์จากสถาบันที่มีความเข้มแข็งมาช่วยสอน จัดให้มีความคล่องตัวในการใช้ห้องเรียนข้ามสถาบัน และโอนย้ายหน่วยกิตระหว่างสถาบัน การเพิ่มประสิทธิภาพโดยการใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Share Resource) ส่งเสริมการใช้ห้องเรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น (ปัจจุบันอัตราการใช้หรือ Occupancy Rate เท่ากับร้อยละ 20-30) เหล่านี้จะช่วยรองรับการเพิ่มจำนวนนักศึกษาได้อีกจำนวนหนึ่ง

การจัดการเรียนการสอนเป็นสองผลัดในมหาวิทยาลัยจำกัดรับ ก็อาจจะรับจำนวนนักศึกษาเพิ่มได้อีก ปัจจุบันมหาวิทยาลัยจำกัดรับในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยมีความสามารถรองรับ

(Capacity) สำหรับนักศึกษาประมาณ 300,000 คน หากจะเพิ่มการรับในผลิตบ้ายและค่าเพียงร้อยละ 25 ก็จะสามารถรับนักศึกษาเพิ่มได้ถึง 75,000 คน

อีกวิธีหนึ่งที่จะทำได้คือ การส่งเสริมให้เอกชนลงทุนสร้างสถาบันการศึกษาใหม่หรือขยายมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ โดยรัฐอุดหนุนในรูปแบบเงินกู้เพื่อให้สถาบันเอกชนสามารถขยายธุรกิจออกไปได้ ปัจจุบันมีสถาบันเอกชนอย่างน้อย 30 แห่ง ที่ยังใช้อาคารไม่เต็มกำลังความสามารถการผลิต (Capacity) หากจะมุ่งความสนใจไปที่สถาบันเอกชนเหล่านี้ก่อน และหาช่องทางที่จะอุดหนุนเพื่อให้สามารถรับนักศึกษาได้เพิ่มขึ้นก็จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐ สถาบันเอกชนส่วนมากต้องการการอุดหนุนด้านบุคลากรทางวิชาการเพื่อให้เกิดความมีชื่อเสียงด้านวิชาการ (Academic Creditability) แก่สถาบันเหล่านี้ การอุดหนุนดังกล่าวไม่ต้องใช้เงินทุนมากนัก แต่จะให้ผลตอบแทนได้มากภายในระยะเวลาอันสั้น

หนทางสุดท้ายที่รัฐอาจจะเลือกได้ ก็คือ ใช้นโยบายไม่ลงทุนเพื่อการเพิ่มจำนวนนักศึกษาในอุดมศึกษาอีกต่อไป คือ ไม่เพิ่มทั้งเงินอุดหนุนและเงินลงทุนในการก่อสร้าง โดยถือว่าปัจจุบันรัฐได้ลงทุนไปมากเพียงพอแล้ว งบประมาณปีละ 39,700 ล้านบาทที่ใช้ในกิจการอุดมศึกษาคงไว้เพื่อรักษางานเดิม และปีต่อๆ ไปจะค่อยๆ ลดลงด้วย หากจะมีการพัฒนาใดๆ ให้เป็นหน้าที่ของแต่ละสถาบันที่จะหาทรัพยากรมาเพิ่มโดยตัวเอง (เช่น ด้วยการเพิ่มค่าเล่าเรียนและขยายที่เรียนเอง) วิธีนี้สถาบันใดที่ผู้บริหารมีความสามารถก็จะสามารถพัฒนากิจการของตนเองขึ้นไปได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ สถาบันที่ผู้บริหารไม่มีความสามารถเพียงพอก็คงได้แต่รักษาสถานะภาพของสถาบันให้ตรงๆ อยู่เท่านั้น สถาบันแต่ละแห่งต้องตื่นตัวที่จะแข่งขันและพัฒนาตนเอง โดยทางเลือกนี้สถาบันเอกชนจะมีโอกาสเข้ามาแข่งขันมากขึ้นด้วย เพราะนักศึกษาที่ล้นจากสถาบันของรัฐจะมาเข้าเรียนในสถาบันเอกชนเพิ่มมากขึ้น และเมื่อสถาบันของรัฐเพิ่มค่าเล่าเรียนแล้ว ความแตกต่างระหว่างค่าเล่าเรียนในสถาบันของรัฐและเอกชนจะใกล้เคียงกันมากขึ้น การแข่งขันจะเป็นธรรมมากขึ้น

แนวทางดังกล่าวนี้อาจมีผู้คัดค้านเพราะทำให้การพัฒนาอุดมศึกษาทำได้ช้าลง เพราะสถาบันการศึกษาอาจจะระดมทรัพยากรมาได้ไม่ทันการ และระดมได้ในจำนวนที่ไม่พอเพียง ผู้บริหารมหาวิทยาลัยต้องทำงานหนักขึ้น เพราะต้องมีหน้าที่ในการหาทรัพยากรมาเพิ่มพร้อมๆ กับการทำหน้าที่บริหาร นักศึกษาอาจหาที่เรียนได้ยากขึ้น

สรุปคือ ในการจัดการเพื่อรองรับนักศึกษาที่เพิ่ม รัฐอาจจะเลือกนโยบายได้ 3 ลักษณะคือ

1. นโยบายลงทุนสร้างมหาวิทยาลัยใหม่หรือขยายมหาวิทยาลัยเดิม นโยบายนี้จะใช้งบประมาณมาก และรัฐก็อาจจะมีทรัพยากรไม่พอเพียง

2. นโยบายสายกลาง คือ สร้างเพื่อเพิ่มอาคารเรียนบ้างและขยายอาคารเดิมบ้าง แสวงหาความสามารถรองรับนักศึกษา (Capacity) จากส่วนเกินมาใช้บ้าง อดทนให้เอกชนมาลงทุน ช่วยบ้าง

3. นโยบายรัดเข็มขัด คือ ไม่ก่อสร้างอาคารใหม่ ใช้งบประมาณอดทนให้น้อยที่สุด และจะค่อยๆ ลดเงินอุดหนุนลงจากระดับปัจจุบัน โดยให้ผู้บริหารสถาบันใช้ความสามารถทางการบริหาร แต่ละแห่งไปหาทรัพยากรกันเองเพื่อนำมาใช้ในการสร้างกำลังการผลิต เพื่อการผลิตหรือเพื่อพัฒนา สถาบันในทางอื่นๆ

โดยวิธีที่สาม นักศึกษาที่มีจำนวนเกินกว่าจะมีที่เรียนรองรับได้ จะต้องช่วยตัวเองด้วยการจ่ายค่าเล่าเรียนที่เพิ่มขึ้น เรียนในโครงการพิเศษและเรียนในสถาบันเอกชน หรือไปเรียนในมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ นโยบายนี้เท่ากับปล่อยทิ้งผู้บริหารสถาบันและนักศึกษาให้ช่วยตัวเอง

6.3 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

จากแนวคิดของการระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการพัฒนาอุดมศึกษา คณะผู้วิจัยเสนอให้รัฐกำหนดเป็นนโยบายเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษาของประเทศไทย ดังนี้

1. ให้สถาบันอุดมศึกษาเพิ่มค่าเล่าเรียนเป็น 2 เท่าจากอัตราปัจจุบัน เพื่อให้มีรายได้เท่ากับร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายในการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรปกติ

2. ให้พยายามเพิ่มรายได้จากการบริการวิชาการและเปิดสอนในโครงการพิเศษ ควบคุมการใช้จ่ายของโครงการเหล่านี้ โดยคาดหวังที่จะมีกำไรเพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรของสถาบันการศึกษา

3. รายได้ที่สถาบันอุดมศึกษาหาเพิ่มมาได้จะไม่เป็นสาเหตุให้ยอดเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินลดลง แต่อาจจะเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณ และเปลี่ยนลำดับความสำคัญของงานไป งบประมาณแผ่นดินอาจจะเพิ่มหรือลดขึ้นอยู่กับผลจากการวิเคราะห์ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ หรือเพิ่มเพราะเป็นโครงการสำคัญที่รัฐควรจะสนับสนุน หรือเพิ่มอัตราเงินเพื่อ

4. รายได้ที่สถาบันหาเพิ่มมาได้ทั้งหมดจะต้องใช้เพื่อรองรับการเพิ่มของจำนวนนักศึกษาของแต่ละสถาบันด้วย

5. ทรัพยากรส่วนเกินของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง จะต้องใช้ไปในการพัฒนา เพื่อความเป็นเลิศทางการศึกษานอกเหนือไปจากการใช้เพื่อเพิ่มจำนวนนักศึกษา เป็นที่คาดหวังว่า

หากสถาบันอุดมศึกษาเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราใหม่จากนักศึกษาได้ครบถ้วนทุกคนแล้ว สถาบันอุดมศึกษาจะมีรายได้เพียงพอที่จะรองรับทั้งการเพิ่มของจำนวนนักศึกษาและเพียงพอสำหรับการพัฒนาเพื่อรองรับความเป็นเลิศทางการศึกษา

6. รัฐอาจจะเพิ่มงบประมาณพิเศษให้การอุดมศึกษาเพื่อส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศในเรื่องต่างๆ การเพิ่มงบประมาณให้แก่กิจกรรมเพื่อความเป็นเลิศมิได้หมายความว่ารัฐจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาเสมอไป แต่อาจจะเป็นการเพิ่มโดยการผันงบประมาณแผ่นดินมาจากหมวดอื่น โดยเปลี่ยนลำดับความสำคัญของงาน หรือผันเพราะการจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7. ส่งเสริมให้มีการใช้อุปกรณ์ต่างๆ (Facilities) ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นทั้งที่มีอยู่ในสถาบันของรัฐและเอกชน เท่ากับเป็นการระดมการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วให้เป็นประโยชน์ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

8. ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนแทนรัฐในการสร้างสถาบันการศึกษาเท่ากับเป็นการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาอีกหนทางหนึ่ง

เมื่อพิจารณาสถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนหลักสูตร 4 ปีขึ้นไป และไม่รวมมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ สถาบันเหล่านี้ใช้งบประมาณแผ่นดินประมาณปีละ 35,400 ล้านบาท และมีรายรับจากค่าเล่าเรียนในภาคปกติและจากโครงการพิเศษต่างๆ รวมกันประมาณ 20,000 ล้านบาท หากสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้สามารถเพิ่มค่าเล่าเรียนในภาคปกติ และเพิ่มรายได้จากโครงการพิเศษให้ได้ถึงปีละ 12,000 ล้านบาท จะมีรายรับเหนือค่าใช้จ่ายในแต่ละปีตามรายการดังต่อไปนี้

ตารางที่ 8 จำนวนรายรับของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

รายรับของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (ไม่รวมมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ)	สถาบันของรัฐ (ไม่รวมมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ)
1. รายรับจากค่าเล่าเรียนและโครงการพิเศษในปัจจุบัน	16,000
2. รายรับของสถาบันที่ใช้ไปในการดำเนินการ	12,400
3. รายรับคงเหลือ (1) - (2)	3,600
4. รายรับที่จะได้เพิ่มขึ้น (จากการเพิ่มค่าเล่าเรียนและอื่น ๆ)	12,000
รวมเป็นรายรับคงเหลือทั้งสิ้น (3) + (4)	15,600

ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่ารายรับของสถาบันอุดมศึกษาที่จะหาเพิ่มมาได้มิได้รับมาเต็มจำนวนในปีเดียว แต่จะทยอยได้รับเพิ่มขึ้นในแต่ละปีเท่าที่ความสามารถของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาจะสามารถเพิ่มค่าเล่าเรียนและหารายได้มาเพิ่มจากแหล่งอื่น

6.4 เป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษา

ก่อนจะกล่าวถึงการพัฒนาอุดมศึกษา ควรทราบถึงเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1. ให้บริการการเรียนการสอนเพื่อผลิตบัณฑิต
2. ติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการ และสร้างองค์ความรู้ใหม่ด้วยการวิจัย

ส่วนเป้าหมายอื่นๆ เช่น การจัดกิจกรรมนอกหลักสูตรให้นักศึกษา การให้บริการวิชาการแก่สังคม การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนต้องถือเป็นเป้าหมายรอง การพัฒนาอุดมศึกษาจึงต้องมุ่งไปที่การผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ ขณะเดียวกันการพัฒนาต้องครอบคลุม ถึงการขยายบริการเพื่อให้สามารถรองรับนักศึกษาที่จะเพิ่มในแต่ละปีด้วย และการผลิตผลงานวิจัยที่มีคุณภาพทัดเทียมกับสถาบันชั้นนำของโลก

6.5 สถานะการผลิตบัณฑิตในปัจจุบัน

การจัดจำแนกนักศึกษา

บัณฑิตที่ผลิตจากสถาบันอุดมศึกษาอาจจะจัดจำแนกได้เป็นหลายๆ ทาง ดังนี้

1. จำแนกตามกลุ่มวิชา ที่ศึกษา 2 กลุ่มใหญ่ คือ
 - สาขาสังคมศาสตร์ และสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และในแต่ละกลุ่มใหญ่ยังสามารถแยกไปตามรายหลักสูตรวิชา ซึ่งอาจจะมีผลตามมาเมื่อจบเป็นบัณฑิตแล้วจะมีงานทำหรือไม่ และจะได้ใช้วิชาความรู้ที่เรียนมาได้หรือไม่
2. จำแนกตามประเภทสถาบัน ที่เข้าศึกษา คือ มหาวิทยาลัยจำกัดรับ มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สถาบันเอกชน

3. จำแนกตามหลักสูตรในระดับมัธยมศึกษา คือ จบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในสายสามัญ หรือสายอาชีวศึกษา หรือจบมัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยการสมัครสอบในโครงการศึกษานอกโรงเรียน หากจบในสายสามัญ จบในสายวิทย์ หรือสายศิลป์ เป็นต้น

4. จำแนกตามสถานภาพขณะเข้าศึกษาศึกษา คือ สถานะที่เรียนต่อโดยทันทีหลังจากจบมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือกลุ่มที่จบการศึกษาขั้นต้นแล้วออกไปทำงานก่อน และกลับเข้าเรียนระหว่างทำงาน ซึ่งในการแยกตามลักษณะนี้อาจจะเลยไปถึงเวลาที่เรียนว่าเป็นภาคปกติ หรือภาคค่ำ และจำแนกเป็นการเรียนด้วยวิธีการเรียนการสอนแบบดั้งเดิมโดยฟังการบรรยายเป็นหลัก หรือเป็นการเรียนการสอนโดยใช้สื่อต่างๆ รวมทั้งสื่อทางไกล

5. จำแนกตามภูมิลาเนาเกิดของนักศึกษา และเรียนในสถาบันการศึกษา ณ ภูมิลาเนาเดิมหรือไม่

สังคมได้เปลี่ยนไปในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้ระบบทัศนต่ออุดมศึกษาเปลี่ยนแปลงไปด้วย ด้วยแรงผลักดันจากผู้ประสงค์อยากเรียนเพื่อแสวงหาความรู้เพื่อจบเป็นบัณฑิต ทำให้ระบบอุดมศึกษาขยายตัวอย่างรวดเร็ว คือ ขยายในอัตราร้อยละ 7 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มของประชากร และการเพิ่มของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา แสดงว่ามีผู้ที่ทำงานอยู่แล้วกลับเข้ามาเรียนในระดับอุดมศึกษาเป็นจำนวนมาก

ในสภาพการณ์ที่มีความหลากหลายทั้งในเรื่องของพื้นความรู้ของผู้เรียนทั้งคุณภาพของสถาบันการศึกษาและคุณภาพของอาจารย์ และวิธีการให้บริการที่หลากหลาย พร้อมกับการเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วจนเกินศักยภาพของกำลังผลิต ปัญหาเรื่องคุณภาพบัณฑิตจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง

6.6 การจัดบัณฑิตเป็นหลายๆ ระดับ และหลายๆ เป้าหมาย

คงจะเป็นการยากและไม่สอดคล้องกับความจริงที่จะคาดหวังให้บัณฑิตทุกคนมีความสามารถทัดเทียมกันและให้คุณค่าแก่ปริญญาน่าๆ กัน ไม่ว่าจะเรียนจบ ณ สถาบันแห่งใด และมีภูมิหลังมาอย่างไร ตามปกตินักเรียนที่จบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่มีภูมิหลังดีและเรียนเก่งจากโรงเรียนดี ๆ มีชื่อเสียงจะสอบคัดเลือกเพื่อเข้ามหาวิทยาลัยจำกัดรับของทบวงมหาวิทยาลัยก่อน พวกที่สอบคัดเลือกไม่ได้แต่ครอบครัวมีฐานะดีจะเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนที่มีชื่อเสียง ผู้มีฐานะยากจนกว่าจะสอบคัดเลือกเพื่อเข้าเรียนในสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หากสอบเข้าไม่ได้ก็จะสมัครเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนเป็นทางเลือกสุดท้าย ซึ่งมหาวิทยาลัยเอกชนพร้อมที่จะรับนักศึกษาเหล่านี้เรียบร้อยแล้ว

ผู้ที่มีฐานะไม่ดีก็ยังสามารถเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนได้โดยกู้เงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของรัฐบาล (ปัจจุบันประมาณร้อยละ 50 ของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเอกชนกู้เงินจากกองทุน)

กลุ่มสุดท้ายที่มีฐานะยากจนและอาจจะต้องทำงานเพื่อยังชีพพร้อมๆ กับการเรียนในมหาวิทยาลัย จะสมัครเรียนในมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจลักษณะและคุณภาพของบัณฑิต และเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพของบัณฑิต คณะวิจัยเสนอให้มีการแบ่งบัณฑิตเป็นกลุ่มต่างๆ ดังนี้

1. บัณฑิตอัจฉริยะ ซึ่งอาจจะมีร้อยละ 3-5 ของจำนวนบัณฑิตทั้งหมด บัณฑิตกลุ่มนี้จะมีคุณภาพสูงสุดที่พร้อมจะศึกษาต่อในระดับปริญญาที่สูงขึ้น หรือพัฒนาประสบการณ์ให้เป็นผู้นำของชาติ ผู้บริหารระดับสูง หรือเป็นนักวิชาการ เป็นอาจารย์ เป็นนักวิจัย เป็นต้น

นักศึกษาอัจฉริยะจะคัดเลือกจากนักเรียนสายสามัญ (หรือบางกรณีคัดจากวิทยาลัยอาชีวศึกษา) เพื่อให้เข้าเรียนในมหาวิทยาลัยจำกัดรับ ทุกคนมีศักยภาพที่จะจบเป็นบัณฑิตด้วยเกียรตินิยม และมหาวิทยาลัยจะใช้เวลาพยายามเป็นพิเศษที่จะสอนอย่างเข้มข้นและจัดกิจกรรมพิเศษให้แก่ศึกษาเหล่านี้ เช่น ให้มีหลักสูตรฝึกให้นักศึกษาเป็นผู้นำ จัดชั้นเรียนเกียรตินิยมให้เป็นพิเศษ จัดการสอนพิเศษเกี่ยวกับการเขียนและการใช้ภาษา (ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ) ให้ได้มีโอกาสฝึกงาน ได้ดูงาน ให้ได้มีโอกาสเป็นนักศึกษาแลกเปลี่ยนเพื่อให้มีประสบการณ์ในต่างประเทศ

นักศึกษาอัจฉริยะอาจจะคัดเลือกจากนักศึกษาที่เรียนเก่งที่สุดร้อยละ 3 แรกที่สอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย โดยการสมัครเข้าโครงการ “บัณฑิตอัจฉริยะ” และควรกระจายนักศึกษาให้ไปศึกษาในมหาวิทยาลัยต่างๆ ในจำนวนที่กำหนดในแต่ละสาขา แต่ละปีจะมีนักศึกษาเข้าใหม่ร่วมโครงการประมาณ 2,500 คน รวมทุกชั้นปีจะมีนักศึกษอัจฉริยะทั้งสิ้นประมาณ 10,000 คน หรือประมาณร้อยละ 3 ของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐ

2. บัณฑิตคุณภาพเพื่อเป็นผู้ใช้ความรู้ทางวิชาการไปประกอบอาชีพเป็น White Collar Professional เช่น เป็นแพทย์ วิศวกร นักบัญชี อาจารย์ที่สอนในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย ฯลฯ และเป็นผู้มีตำแหน่งบริหารจัดการในองค์กรขนาดใหญ่ บัณฑิตในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะจบจากมหาวิทยาลัยจำกัดรับ

3. บัณฑิตเพื่อการเป็นพนักงานในองค์กร เช่น พนักงานขาย พนักงานต้อนรับ พนักงานเสิร์ฟอาหารในโรงแรม พนักงานบันทึกข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่ธุรการในหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าของผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็ก ฯลฯ บัณฑิตในกลุ่มนี้อาจจะ

เรียนจบมาจากสถาบันการศึกษาประเภทใดก็ได้ และเมื่อประกอบอาชีพไปแล้วชั่วระยะเวลาหนึ่งก็อาจจะพัฒนาตนเองให้เป็นผู้บริหารในองค์กรขนาดใหญ่ หรือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องใช้วิชาความรู้ต่อไป

4. บัณฑิตเพื่อการเรียนรู้ตามอัธยาศัยและเพื่อยกมาตรฐานความรู้และคุณภาพชีวิต บัณฑิตกลุ่มนี้แสวงหาความรู้เพิ่มเติมในชีวิตในสาขาวิชาที่สนใจ หรือในสาขาที่จะจบเป็นบัณฑิตได้โดยไม่ยากจนเกินไป โดยไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ที่เรียนมาเพื่อนำไปประกอบอาชีพโดยตรง ในระหว่างเป็นนักศึกษาบุคคลเหล่านี้อาจจะมีอาชีพอยู่แล้ว เช่น เป็นนักการเมืองท้องถิ่น เป็นคนงานในโรงงาน เป็นเจ้าของกิจการ เป็นพนักงานบริการ เป็นแม่บ้าน เป็นเกษตรกร ส่วนใหญ่ของบัณฑิตกลุ่มนี้จะศึกษาในมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ หรือเรียนในภาคค่ำของวิทยาลัย สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และมหาวิทยาลัยเอกชนภาคค่ำ

5. บัณฑิตที่มีทักษะทางอาชีพที่มีความชำนาญในการทำงานในระดับปฏิบัติการหรือเป็นหัวหน้างานในโรงงาน (Floor Supervisor) กลุ่มนี้จะเรียนในวิทยาลัยที่มีพันธุมิหลังพัฒนามาจากวิทยาลัยอาชีวศึกษา

การแบ่งกลุ่มดังกล่าวมิได้หมายความว่าบัณฑิตแต่ละคนเมื่อจบมาแล้วจะต้องทำงานตามลักษณะที่บรรยายไว้ในแต่ละกลุ่ม เพราะเมื่อบัณฑิตแต่ละคนเมื่อได้มีโอกาสทำงานแล้วไม่ว่าจะเริ่มจากตำแหน่งใด จะมีโอกาสเปลี่ยนอาชีพหรือก้าวหน้าไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นเสมอ การเปลี่ยนย้ายกลุ่มจึงเกิดขึ้นได้เสมอ

นอกจากนี้บัณฑิตในแต่ละกลุ่มจะกำหนดแน่นอนไม่ได้ว่าจะต้องเรียนและจบจากสถาบันการศึกษาประเภทใด เพียงแต่จะบอกได้ว่าตามสภาพปัจจุบันบัณฑิตประเภทใดควรจะศึกษาในสถาบันประเภทใด ในระยะยาวเมื่อสถาบันการศึกษาได้ถูกพัฒนาแล้ว บัณฑิตประเภทใดอาจจะศึกษาในสถาบันใดก็ได้ เช่น มหาวิทยาลัยเอกชนน่าจะมีศักยภาพผลิตบัณฑิตอัจฉริยะได้ มหาวิทยาลัยจำกัดรับปัจจุบันอาจจะเปิดหลักสูตรปริญญาที่สอนทางไกลทางสื่อ บัณฑิตเพื่อการเรียนรู้ตามอัธยาศัยอาจจะเรียนจบจากสถาบันจำกัดรับก็ได้

เป้าหมายของการพัฒนาอุดมศึกษาในเรื่องการเรียนการสอนก็เพื่อ

1. ผลิตบัณฑิตทุกกลุ่มให้เป็นบัณฑิตที่มีคุณภาพทั้งในเรื่องความรู้วิชาการและการเป็นคนดีมีคุณภาพ โดยเฉพาะบัณฑิตในกลุ่มที่ 1 และ 2
2. ผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาต่าง ๆ ตามความต้องการต่อการพัฒนาประเทศ
3. ให้สามารถเพิ่มสถานที่เรียนเพื่อรองรับจำนวนของผู้ประสงค์แสวงหาความรู้ (และแสวงหาปริญญา)

4. การขยายบริการใดๆ เพื่อการเพิ่มปริมาณและยกระดับคุณภาพการศึกษา ทำโดย การจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ

6.7 การผลิตผลงานวิชาการ

ผลงานวิชาการอาจารย์และนักวิชาการอาจจะแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทและหลาย ๑ ระดับ ดังนี้

1. การวิจัยมูลฐาน (Basic Research) การวิจัยขั้นมูลฐาน ที่มีคุณภาพทัดเทียมกับผล วิจัยที่ผลิตโดยมหาวิทยาลัยชั้นนำในต่างประเทศ และสามารถนำลงพิมพ์ในวารสารวิชาการให้เป็นที่ยอมรับ ของวงวิชาการนานาชาติ

2. การวิจัยประยุกต์ (Applied Research) สำหรับการวิจัยประยุกต์เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หรือสังคมศาสตร์ หรือการวิจัยที่เกิดจากการทดลองหรือการสำรวจ ผลงานวิจัยประเภทนี้ อาจจะพิมพ์หรือไม่พิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการ แต่อย่างน้อยจะพิมพ์เป็นรูปรายงานวิจัยและอาจนำ ไปใช้ประโยชน์ในธุรกิจและอุตสาหกรรม สำหรับการวิจัยประยุกต์ในสาขาสังคมศาสตร์ อาจมีการนำผล วิจัยไปใช้ในการบริหารประเทศ บริหารธุรกิจ หรือการจัดการสังคม

3. การวิจัยทั่วไป (General Research) อาจมีงานวิจัยอื่นๆ ที่คุณภาพไม่สูงพอที่จะ พิมพ์เผยแพร่ในวารสารนานาชาติ ผลวิจัยอาจจะพิมพ์เผยแพร่ในวารสารภายในประเทศ หรือพิมพ์เป็น วิทยานิพนธ์ หรือพิมพ์เพื่อนำเสนอในการประชุมสัมมนาต่างๆ งานวิจัยในระดับนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ในปัจจุบันอาจารย์ของมหาวิทยาลัยมักจะทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการขอตำแหน่งทางวิชาการ ผลวิจัยบาง เรื่องถูกนำมาใช้ประโยชน์ได้บ้าง

4. ตำรา นอกจากผลงานวิจัยแล้ว อาจารย์อาจจะเขียนผลงานวิชาการอยู่ในรูปตำรา เอกสารคำสอน หรือเอกสารประกอบการสอน ฯลฯ ผลงานวิชาการเหล่านี้เขียนเป็นภาษาไทยเกือบทั้ง หมด ผลงานประเภทนี้ส่วนใหญ่ใช้ในการประกอบการเรียนการสอนวิชาที่เปิดสอนในหลักสูตรของ สถาบันอุดมศึกษา

ในสถานการณ์ปัจจุบันผลผลิตทางวิชาการตามข้อ (1) ยังมีน้อย จะมีสถาบันบางแห่ง และเพียงบางสาขาวิชาที่มีผลวิจัยที่พิมพ์ในวารสารต่างประเทศ

สำหรับผลงานตามข้อ (2) ที่พิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในระดับนานาชาติก็ยังมีไม่ มาก แต่อาจจะมีรายงานที่เป็นผลการวิจัยหรือผลการสำรวจ ผลการวิเคราะห์ที่ถูกนำไปใช้โดยรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจ และอุตสาหกรรมบ้าง

ดังนั้น หากจะมีการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการและให้สถาบันอุดมศึกษาของไทยมีฐานะทัดเทียมกับวงการวิชาการต่างประเทศ จะต้องพัฒนาให้มีงานวิชาการประเภท (1) และ (2) ให้มากยิ่งขึ้น และหาผู้นำผลงานวิจัยประเภทที่ 2 ไปใช้ประโยชน์ให้มากกว่าที่มีในปัจจุบัน ขณะเดียวกัน ต้องยกระดับคุณภาพของงานวิชาการประเภทที่ (3) ตลอดจนให้มีการพิมพ์เผยแพร่เป็นภาษาต่างประเทศด้วย

6.8 การพัฒนาอาจารย์

ในสถาบันการศึกษา อาจารย์เป็นบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดต่อผลผลิตและความมีชื่อเสียงของสถาบัน

อาจารย์อาจจะจำแนกออกได้เป็นหลายลักษณะ ดังนี้ คือ

1. สาขาวิชาที่จบการศึกษา
2. ระดับการศึกษาสูงสุดที่จบ และประสบการณ์ที่สะสมไว้ ประสบการณ์ทางวิชาการ

ในต่างประเทศ

3. ตำแหน่งทางวิชาการที่มี

4. กิจกรรมที่ทำอยู่ตามปกติ เช่น สอน ทำวิจัย ควบคุมห้องปฏิบัติการ มีตำแหน่งบริหาร ร่วมในกิจกรรมนอกหลักสูตรของลูกศิษย์ หรือเป็นที่ปรึกษาให้แก่องค์กรต่างๆ

อาจารย์จะทำหน้าที่ได้ดีต้องมีวุฒิทางการศึกษาที่เหมาะสม มีประสบการณ์ในการสอนและวิจัย มีความสนใจในวิชาการที่จะติดตามความก้าวหน้าของศาสตร์ และค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง

การรับสมัครและคัดเลือกคนเก่งทางวิชาการเข้ามาเป็นอาจารย์จึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง และที่สำคัญรองลงมา คือ ระบบต้องสร้างสิ่งจูงใจให้บุคคลที่มีวุฒิภาวะสูงเข้ามาเป็นอาจารย์ เช่น มีค่าตอบแทนที่จะให้มีสภาพความเป็นอยู่อย่างพอเพียง เสรีภาพทางวิชาการที่จะเอื้ออำนวยต่อการให้อาจารย์เหล่านี้ทำงานวิชาการและมีผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพ ในสภาพปัจจุบันอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาอาจแบ่งได้เป็น 5 ประเภท

ประเภทที่ 1 คือ กลุ่มอาจารย์ที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานทางวิชาการสูง อาจารย์เหล่านี้ควรจะมีวุฒิปริญญาเอก สามารถสอนได้ดี มีความสามารถในการทำวิจัยที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ผล

งานสามารถพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติได้ ในจำนวนนี้อาจมีบางคนที่มีความสามารถสูงเป็นพิเศษจนเป็นผู้นำทางวิชาการในระดับโลกได้

ประเภทที่ 2 คือ กลุ่มอาจารย์ที่มีคุณภาพดีรองลงมา อาจารย์ในกลุ่มนี้จะมีปริญญาเอกหรือปริญญาโท มีความสามารถสอนได้ดี และสามารถทำวิจัยประยุกต์ที่มีคุณภาพดี ซึ่งผลวิจัยอาจจะถูกนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ได้

ประเภทที่ 3 คือ กลุ่มอาจารย์ประเภทสอนดีและมีประสบการณ์การสอนอย่างกว้างขวาง อาจารย์กลุ่มนี้อาจทำวิจัยบ้าง ซึ่งส่วนมากเป็นโครงการวิจัยขนาดเล็ก อาจารย์ในกลุ่มนี้อาจจะเขียนตำราเอกสารคำสอน หรือเอกสารประกอบการสอนบ้าง และพยายามปรับปรุงเนื้อหาวิชาที่สอนให้ทันกับวิวัฒนาการของศาสตร์ ในปัจจุบันอาจารย์กลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะมีวุฒิปริญญาโท จะมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มีวุฒิปริญญาเอก อาจารย์ในกลุ่มนี้มีอยู่เป็นจำนวนมากที่มีภาระในการสอนมากชั่วโมงต่อสัปดาห์ เกินกว่าภาระงานสอนตามปกติ (ซึ่งกำหนดให้สอน 6-12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) จนไม่มีเวลาดันคว้าหาความรู้เพิ่มเติม ที่เป็นเช่นนี้เพราะสถาบันรับลูกศิษย์เข้ามาจำนวนมากทำให้มีวิชาและกลุ่มชั้นเรียนที่เปิดให้สอนเพิ่มขึ้น อีกเหตุผลหนึ่งเพราะอาจารย์มีความประสงค์จะสอนให้ได้มากชั่วโมงเพื่อจะได้มีรายได้พิเศษเพิ่มจากเงินเดือนปกติ (อาจารย์ที่สอนเกินภาระงานปกติจะได้รับค่าสอนพิเศษในอัตราชั่วโมงละ 300 บาท จนถึง 6,000 บาท) อาจารย์อาจจะสอนในสถาบันที่ตัวเองสังกัดอยู่หรือสอนในฐานะอาจารย์พิเศษที่สถาบันอื่น ผู้ที่ขยันสอนจะได้รับเงินค่าสอนพิเศษ 2-3 เท่า ของอัตราเงินเดือนปกติ

คณะวิจัยได้สอบถามอาจารย์อาวุโส 20 คน ที่เคยสอนและบริหารสถาบันการศึกษามาแล้วเกี่ยวกับสัดส่วนของอาจารย์ประเภทต่างๆ ในมหาวิทยาลัยจำกัดรับ 22 แห่ง ของรัฐบาลว่าเป็นอย่างไร? จากจำนวนอาจารย์ที่สอนในสถาบันเหล่านี้ประมาณ 20,000 คน ประเภทต่างๆ ของอาจารย์ที่จัดจำแนกไว้ คือ

1. อาจารย์ที่เป็นผู้สนใจทำวิจัยอย่างจริงจัง (Dedicated Researcher) กลุ่มนี้จะสอนน้อย แต่ใช้เวลาทำวิจัยมาก
2. อาจารย์ที่สอน และทำวิจัยเป็นครั้งคราว (Casual Researcher)
3. อาจารย์ที่สอนดี และเอาใจใส่ในการสอน (Dedicated Teacher)
4. อาจารย์ที่สอนปานกลาง และมีภาระการสอน (Load) มาก

5. อาจารย์อื่นๆ (Other) ซึ่งในที่นี้หมายถึง อาจารย์ที่มีคุณสมบัติไม่พึงปรารถนาต่างๆ เช่น ไม่เอาใจใส่ในการสอน ไม่ติดตามวิชาการ ปฏิบัติไม่เหมาะสมกับลูกศิษย์ ไม่สนใจที่จะร่วมในกิจกรรมของมหาวิทยาลัย บางครั้งจะไปทำงานให้หน่วยงานอื่นขณะที่ยังเป็นอาจารย์อยู่ พวกนี้จะไม่ค่อยเข้ามาทำงานในมหาวิทยาลัย

ผลของการสำรวจเฉลี่ยร้อยละได้ ดังนี้

ตารางที่ 9 ประเภทและร้อยละของอาจารย์ในสถาบันการศึกษา

ประเภท	ชื่อประเภท/กลุ่ม	ร้อยละ
1	ทำวิจัยจริงจัง (Dedicated Researcher)	8
2	สอนและทำวิจัยเป็นครั้งคราว (Casual Researcher/Teacher)	15
3	สอนดี เอาใจใส่การสอน (Dedicated Teacher)	20
4	สอนปานกลางและมีการสอนมาก (Too Busy & Mediocre Teacher)	30
5	อื่นๆ (Other)	27

การพัฒนาอาจารย์ซึ่งจะต้องมุ่งความสนใจไปที่กิจกรรมทางวิชาการของอาจารย์ทั้ง 5 ประเภทโดยมีเป้าหมายเพื่อลดอาจารย์ประเภทที่ 4, 5 ลงและเพิ่มอาจารย์ในประเภทที่ 1, 2, 3 ในสภาพการปัจจุบันที่มีจำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก สถาบันการศึกษาต้องการอาจารย์สอนเป็นจำนวนมาก อาจารย์ทุกคนในสถาบันการศึกษาไม่จำเป็นต้องทำวิจัยเสมอไป แม้แต่ในสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียงมานานทางด้านวิจัย เช่น มหาวิทยาลัย Perpignan ในประเทศฝรั่งเศส จะมีอาจารย์ครั้งหนึ่งที่มีหน้าที่สอนเพียงอย่างเดียวแต่อาจารย์ประเภทนี้จะต้องสอนปีละประมาณ 400 ชั่วโมง ซึ่งเป็น 2 เท่าของชั่วโมงสอนของอาจารย์ที่สอนและทำวิจัย (จากการสัมภาษณ์ Dr. Pierre Mialhe รองอธิการบดีมหาวิทยาลัย Perpignan) มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกา หลักสูตรปริญญาตรีจะมีอาจารย์ช่วยสอนที่เป็นนักศึกษาในระดับปริญญาเอก ส่วนอาจารย์ที่ทำวิจัยจะสอนในหลักสูตรปริญญาโท/เอก และควบคุมวิทยานิพนธ์

การพัฒนาอาจารย์ควรจะต้องคำนึงถึงประเด็นที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การสรรหาคนที่มีวุฒิทางวิชาการสูงและมีความเหมาะสมที่จะเป็นอาจารย์ที่ดี
2. การพัฒนาอาจารย์โดยให้ทุนการศึกษาต่อจนถึงระดับปริญญาเอกแก่ผู้ที่จะมาเป็นอาจารย์ใหม่ หรือผู้ที่ยังมีวุฒิต่ำกว่าปริญญาเอก
3. การพัฒนาอาจารย์ประจำให้มีจิตสำนึกที่จะเป็นอาจารย์ที่ดี

4. พัฒนาอาจารย์ให้ติดตามความก้าวหน้าของศาสตร์ด้วยการให้โอกาสในการเข้าร่วมสัมมนา หรือดูงาน ให้รู้จักวิธีสอนที่ตรงรวมทั้งให้รับรู้ถึงเทคโนโลยีที่ทันสมัยซึ่งสามารถนำมาช่วยในการเรียนการสอน และให้ได้มีโอกาสฝึกทำงานวิจัย

5. สร้างระบบผลตอบแทนที่เหมาะสมให้แก่อาจารย์ประเภทต่างๆ อย่างพอเพียงและเป็นธรรม กำหนดเป็นระเบียบที่ชัดเจนและเปิดเผยได้

6. สร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมให้อาจารย์ทำงานวิชาการ เช่น การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการค้นคว้าหาความรู้และการทำวิจัย การยอมรับในผลงานที่ดีและดีเด่นของอาจารย์ด้วยการประกาศเกียรติคุณและให้รางวัล ผลงานดังกล่าวอาจเป็นการวิจัย สิ่งประดิษฐ์ ตำราการสอนและการเอาใจใส่ดูแลลูกศิษย์ เป็นต้น

6.9 การลงทุนเพื่อผลิตอาจารย์ปริญญาเอก

ปัจจุบันในสถาบันจำกัดรับในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอกประมาณร้อยละ 32 ของจำนวนอาจารย์ทั้งสิ้น 20,000 คน สัดส่วนอาจารย์ปริญญาเอกจะสูงสำหรับมหาวิทยาลัยที่สอนวิชาแพทย์และอาจารย์ในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์จะมีสัดส่วนปริญญาเอกสูงกว่าอาจารย์สาขาสังคมศาสตร์

เพื่อยกระดับวุฒิของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของไทยให้เทียบเท่าต่างประเทศ ควรจะต้องเริ่มด้วยการเพิ่มสัดส่วนอาจารย์ปริญญาเอก คณะผู้วิจัยเสนอให้ตั้งเป้าสัดส่วนอาจารย์ปริญญาเอกในสถาบันชั้นนำให้ได้ถึงร้อยละ 60 ของอาจารย์ทั้งหมด คือ ให้เพิ่มสัดส่วนอาจารย์ปริญญาเอกประมาณ 2 เท่าของปัจจุบัน ภายใน 10 ปี

โดยนัยนี้ หากจำนวนอาจารย์ยังไม่เปลี่ยนแปลงจาก 20,000 คน ในสถาบันจำกัดรับสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ภายในเวลา 10 ปี ของการพัฒนาอาจารย์จะต้องเพิ่มจำนวนอาจารย์ปริญญาเอกเข้าสู่ระบบ 6,000 คน หรือเพิ่มเฉลี่ยปีละ 600 คน เมื่อเสร็จสิ้นโครงการ โดยเฉลี่ยแต่ละสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับจะมีอาจารย์ปริญญาเอกเพิ่มแห่งละประมาณ 300 คน ภายในระยะเวลา 10 ปี

สมมติว่าอาจารย์ทั้งหมดได้มาจากการส่งบัณฑิตอัจฉริยะไปศึกษาต่อทั้งในต่างประเทศและภายในประเทศ โดยมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยคนละ 5 ล้านบาท จะเป็นค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 30,000 ล้านบาท ใน 10 ปี หรือเฉลี่ยปีละ 3,000 ล้านบาท

รัฐควรจะเสนอให้สถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของรัฐยอมรับนโยบายเพิ่มอาจารย์คุณวุฒิสองและให้ถือเป็นโครงการสำคัญของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยใช้เงินส่วนเกินที่มหาวิทยาลัยมีอยู่ หากได้

เพิ่มค่าเล่าเรียนแล้วตามที่เสนอในรายงานวิจัยฉบับนี้ ทุกมหาวิทยาลัยจะมีเงินส่วนเกินที่จะนำไปใช้เพื่อการพัฒนาารวมกันถึง 15,600 ล้านบาทต่อปี หากจะใช้เพื่อการนี้เพียง 3,000 ล้านบาทต่อปี ก็ไม่เป็นจำนวนที่มากเกินไป แต่เพื่อจะให้ป็นแรงกระตุ้นแก่มหาวิทยาลัยในการจัดทำโครงการนี้ รัฐบาลน่าจะตั้งวงเงินสมทบ (Matching Fund) เพื่ออุดหนุนการเพิ่มอาจารย์ปริญญาเอกโดยรัฐร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด จะเป็นงบประมาณอุดหนุนเพื่อการสร้างอาจารย์ปริญญาเอกปีละ 1,500 ล้านบาท โดยที่สถาบันอุดมศึกษาจ่ายสมทบอีก 1,500 ล้านบาท

ในปัจจุบันทบวงมหาวิทยาลัยมีโครงการพัฒนาอาจารย์โดยให้ทุนแก่บุคคลไปศึกษาต่อถึงระดับปริญญาเอกในต่างประเทศอยู่แล้ว โครงการผลิตปริญญาเอกที่เสนอนี้เป็นเพียงการขยายโครงการผลิตปริญญาเอกเดิมโดยเพิ่มงบประมาณอุดหนุนจากรัฐและดึงเอาทรัพยากรส่วนเกินของสถาบันอุดมศึกษามาสมทบในสัดส่วนที่เท่ากันซึ่งจะทำให้สามารถผลิตจำนวนผู้จบปริญญาเอกได้เพิ่มเป็น 10 เท่า ของที่ผลิตอยู่ในปัจจุบัน

การจะผลิตอาจารย์ปริญญาเอกในสาขาใด และจะให้มึจำนวนเท่าใดในแต่ละสาขาให้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละมหาวิทยาลัยซึ่งต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการพัฒนาวิชาการของสถาบันนั้นๆ ความสำคัญอยู่ที่วิธีการคัดเลือกคนเก่งที่จะมารับทุน และการเลือกสาขาวิชาที่จำเป็นต่อการพัฒนาวิชาการของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง และการพัฒนาอาจารย์เพื่อให้มีจิตใจผูกพันกับวิชาการและสถาบันการศึกษาที่สังกัดอยู่ หากสามารถเลือกคนที่มีศักยภาพในการเรียนถึงระดับปริญญาเอกได้ การเรียนให้สำเร็จก็จะทำได้โดยง่ายภายในเวลาอันรวดเร็ว ตลอดจนได้อาจารย์และนักวิจัยที่ดีที่จะเป็นกำลังสำคัญของสถาบันการศึกษาในอนาคต ในทางตรงกันข้ามหากจะเลือกคนใกล้ตัวซึ่งยังไม่มีความพร้อมที่จะไปเรียนปริญญาเอก หรือมีความพร้อมที่จะเรียนปริญญาเอกในสาขาที่ไม่มีความจำเป็นหรือไม่เป็นที่ต้องการของสถาบัน การเรียนของบุคคลเหล่านี้จะมีปัญหานานาประการตามมาภายหลัง ซึ่งมีผลทำให้เรียนจบช้าหรือเรียนไม่จบ เมื่อกลับมาแล้วจะเป็นส่วนเกินของสถาบัน

หากจะเฉลี่ยจำนวนทุนและค่าใช้จ่ายในการผลิตอาจารย์ปริญญาเอกของแต่ละมหาวิทยาลัย เป็นจำนวนที่ไม่สูงจนเกินไปนัก กล่าวคือ ในแต่ละปีมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะต้องคัดเลือกและส่งนักเรียนทุนปริญญาเอกเพียง 32 คน ในแต่ละปีจะมีนักเรียนทุนของมหาวิทยาลัยหนึ่งๆ ศึกษาอยู่ประมาณ 160 คน (เฉลี่ยแต่ละคนใช้เวลาศึกษา 5 ปี) มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะต้องใช้งบประมาณเพื่อการนี้เฉลี่ยปีละประมาณ 80 ล้านบาท และรัฐบาลสมทบให้ในจำนวนเท่ากัน

ในความเป็นจริงจำนวนอาจารย์ปริญญาเอกที่ต้องการควรจะต้องสูงกว่านี้ เพราะจะมีอาจารย์เกษียณอายุร้อยละ 3-4 หรือ 200-250 คนต่อปี แต่ปัจจุบันปัญหานี้อาจจะหมดไปเนื่องจาก

อาจารย์ที่มีวุฒิสถูมีโอกาสด่ออายุราชการได้ และสถาบันการศึกษาอาจหาอาจารย์ปริญญาเอกมาได้จากแหล่งอื่น หรือสามารถผลิตอาจารย์ปริญญาเอกขึ้นได้เอง

โครงการสร้างอาจารย์ปริญญาเอกนี้รัฐบาลน่าจะเปิดโอกาสให้สถาบันราชภัฏ ราชวมงคล และมหาวิทยาลัยเอกชนเข้ามาาร่วมด้วย โดยยึดหลักรัฐบาลให้เงินสมทบร้อยละ 50 ขณะที่สถาบันการศึกษาต้องจ่ายเองอีกร้อยละ 50

ปัจจุบันสถาบันราชภัฏม้ออาจารย์ปริญญาเอกร้อยละ 6 สถาบันเทคโนโลยีราชวมคลม้ออาจารย์ปริญญาเอกร้อยละ 3 และมหาวิทยาลัยเอกชนม้ออาจารย์ปริญญาเอกร้อยละ 11 ในสถาบันสามประเภทหลังนี้ส่วนใหญ่เป็นสถาบันที่เน้นหนักไปในทางการสอนมากกว่าการทำวิจัย จึงไม่ต้องการจำนวนอาจารย์ปริญญาเอกในสัดส่วนที่สูงมากนัก แม้กระนั้นสัดส่วนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ยังต่ำอยู่มาก สถาบัน 3 ประเภทหลังนี้ก็ยังคงต้องการเพิ่มอาจารย์ปริญญาเอกอีกจำนวนหนึ่ง สมมุติให้เพิ่มอาจารย์ปริญญาเอกอีกร้อยละ 10 ของจำนวนอาจารย์ในปัจจุบัน จะเป็นจำนวนที่ต้องเพิ่มประมาณ 2,000 คน นอกจากนี้สถาบันเหล่านี้ยังต้องการอาจารย์วุฒิมระดับปริญญาโทที่จะพัฒนาขึ้นมาให้เป็นอาจารย์ที่มีความสามารถในการสอนอีกจำนวนหนึ่งด้วย การให้ทุนอาจารย์ไปเรียนต่อระดับปริญญาโทในมหาวิทยาลัยชั้นนำในต่างประเทศ ยังมีความจำเป็นสำหรับสถาบันการศึกษาที่สอนเป็นหลัก ในกรณีที่จะเพิ่มอาจารย์ที่จบปริญญาโทจากต่างประเทศอีก 2,000 คน ภายในระยะเวลา 10 ปี ด้วยค่าใช้จ่ายทุนการศึกษาคนละ 2 ล้านบาท (ใช้เวลาศึกษาต่อคนละ 2 ปี) รวมเป็นค่าใช้จ่ายให้ทุนเพื่อเพิ่มอาจารย์วุฒิปริญญาเอก 2,000 คน วุฒิปริญญาโทจากต่างประเทศ 2,000 คน ให้แก่สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชวมงคล และสถาบันเอกชน 14,000 ล้านบาท (ใช้จ่ายในคาบ 10 ปี เฉลี่ยปีละ 1,400 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้รัฐจ่ายให้ครึ่งหนึ่ง คือ 700 ล้านบาท

6.10 การพัฒนาคุณภาพอาจารย์ประจำการ

อาจารย์ประจำที่ทำงานอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเวลานานมัก “จะทิ้ง” วิชาการ คือไม่ได้ติดตามความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง เมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งจะเกิดช่องว่างระหว่างวิชาการที่มีเหลืออยู่ในตัวกับความก้าวหน้าของวิชาการในปัจจุบันมากเกินไป จนไม่สามารถติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการต่อไปได้อีก

ความจริงอาจารย์ที่ทิ้งวิชาการไปอาจเป็นเพราะถูกมอบหมายให้ทำงานในหน้าที่อื่นจนไม่มีโอกาสค้นคว้าหาความรู้ใหม่ๆ เช่น ถูกมอบหมายให้สอนมากเกินไปหรือให้ทำงานในตำแหน่งบริหารมหาวิทยาลัย ดังนั้นสถาบันการศึกษาควรจะสร้างสภาพงานที่ไม่ให้อาจารย์ทิ้งวิชาการเร็วเกินไปนัก ใน

สภาพปัจจุบันอาจารย์ประจำการที่เรื้อรังวิชาการมีอยู่เป็นจำนวนมาก และอาจจะมีอาจารย์อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งยังไม่มีการประเมินผลทางวิชาการเพียงพอนอกจากการสอน สถาบันการศึกษาน่าจะมีโครงการพัฒนาอาจารย์เหล่านี้ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ได้รับรู้ความก้าวหน้าของศาสตร์ เริ่มด้วยการให้มีทักษะทางภาษา ทางคอมพิวเตอร์ ระเบียบวิธีทางวิจัย โดยให้มีโอกาสได้ไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญาหรือประกาศนียบัตรชั้นสูง ไปศึกษาดูงานระยะเวลาสั้นๆ เข้าร่วมการสัมมนาต่างๆ ให้ได้มีโอกาสเรียนรู้ในเทคโนโลยีใหม่ๆ เกี่ยวกับวิธีการสอน หรืออาจจะฝึกให้อาจารย์ได้มีโอกาสทำวิจัยโดยให้เข้าร่วมทีมในฐานะผู้ช่วยวิจัย งานพัฒนาบุคลากรประจำการต้องริเริ่มโดยมหาวิทยาลัยเองและอาจจะต้องเริ่มด้วยความปรารถนาของตัวอาจารย์ที่อยากจะพัฒนาตัวเอง ทบวงมหาวิทยาลัยอาจจะส่งเสริมงานนี้โดยกำหนดเป็นนโยบายสำคัญ และอาจตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าว เช่น เป็นเจ้าภาพการจัดสัมมนาเกี่ยวกับการเรียนการสอนโดยเชิญวิทยากรมาบรรยาย ตั้งสถาบันเพื่อการพัฒนาอาจารย์ในทบวงมหาวิทยาลัย ตั้งทุนสมทบเพื่อให้อาจารย์ได้เดินทางไปดูงาน ซึ่งอาจจะเดินทางเป็นรายบุคคลหรือเดินทางเป็นหมู่คณะ โครงการนี้ใช้งบประมาณไม่มาก คือ ประมาณสถาบันละ 10-20 ล้านบาทต่อปี ซึ่งอยู่ในวิสัยที่สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งจะจ่ายได้จากงบของสถาบันเอง หรืออาจจะคิดเป็นค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่ออาจารย์ 1 คนต่อปี สมมุติเฉลี่ยคนละ 20,000 บาท สำหรับอาจารย์ที่มีอยู่ในระบบ 43,000 คน (คิดเฉพาะสถาบันที่สอน 4 ปี) จะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ปีละประมาณ 860 ล้านบาท เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้กิจกรรมนี้เกิดขึ้น รัฐอาจจะตั้งกองทุนพัฒนาอาจารย์ประจำและใช้เงินจากกองทุนนี้ในลักษณะเงินสมทบ โดยแบ่งค่าใช้จ่ายกับสถาบันการศึกษาในสัดส่วน 50 : 50

6.11 อาจารย์กิตติคุณ (Honorary Teaching Fellow)

นอกจากมาตรการยกระดับความสามารถของอาจารย์ที่สอนเก่ง สถาบันการศึกษาอาจจะต้องตั้งกองทุนเพื่อให้ค่าตอบแทนพิเศษ หรือตั้งเป็นรางวัลประจำปีแก่อาจารย์ที่มีความสามารถพิเศษที่สมควรจะได้รับการเชิดชูเกียรติ อาจารย์ทุกคนไม่จำเป็นต้องเป็นอาจารย์เก่งวิจัย เพื่อเป็นสิ่งจูงใจแก่อาจารย์สอนเก่งและเสียสละเพื่อการสอน สถาบันการศึกษาอาจจะตั้งตำแหน่ง “อาจารย์กิตติคุณ” (Honorary Teaching Fellow) ให้แก่อาจารย์ที่สอนดี สอนด้วยความเอาใจใส่และเป็นการสอนที่มีคุณภาพ และให้เงินตอบแทนพิเศษแก่อาจารย์เหล่านี้เพิ่มเติมจากเงินเดือนปกติและเงินตำแหน่งวิชาการ โดยที่อาจารย์เหล่านี้ไม่ต้องสอนมากชั่วโมงจนเกินไป

ในจำนวนอาจารย์ 40,000 คน ที่มีอยู่ในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ หากมีอาจารย์ร้อยละ 10 คือ 4,000 คน มีคุณสมบัติเป็นอาจารย์กิตติคุณ หากสถาบันการศึกษาจะเพิ่มค่าตอบแทนพิเศษ

ของตำแหน่งนี้เดือนละ 10,000 บาทต่อคน จะเป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นต่อปีรวมกันในทุกสถาบันประมาณปีละ 480 ล้านบาท ค่าตอบแทนจำนวนนี้รัฐและสถาบันการศึกษาแบ่งกันจ่ายฝ่ายละ 240 ล้านบาท

ปัญหาที่สำคัญ ของการตั้งตำแหน่งอาจารย์กิตติคุณ คือ การหาหลักเกณฑ์และวิธีคัดเลือกอาจารย์กิตติคุณด้วยความถูกต้องและชอบธรรม

6.12 การพัฒนางานวิจัย

นอกเหนือจากการผลิตบัณฑิตที่ดีไปทำชื่อเสียงในหน้าที่การงาน ผลงานวิจัยจะเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญถึงความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง ดังนั้นสถาบันการศึกษาจึงควรต้องให้ความสนใจและสนับสนุนงานวิจัยอย่างจริงจังโดยวิธี

1. หาทุนอุดหนุนการวิจัยที่พอเพียง

2. ฝักรักพยำกรบุคคลที่มีความสามารถเข้ามาสู่งานวิจัย และสร้างเงื่อนไขให้บุคลากรเหล่านี้สามารถทำงานวิจัยได้โดยได้รับค่าตอบแทนที่พอเพียง และได้รับการยอมรับอย่างสมเกียรติเพราะผลงานทางวิชาการ

รัฐและสถาบันการศึกษาจะต้องมีนโยบายที่สอดคล้องกับเป้าหมายนี้ โดยสนับสนุนงบประมาณเพื่อการวิจัยอย่างเพียงพอ ตลอดจนส่งเสริมในเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเพื่อให้เกิดมีผลงานวิจัยที่ดีในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศทั้งงานวิจัยมูลฐานและการวิจัยประยุกต์

ปัจจุบันทบวงมหาวิทยาลัยมีงบประมาณอุดหนุนการวิจัยให้กับสถาบันการศึกษาโดยตรงและผ่านทบวงมหาวิทยาลัยรวมกันประมาณปีละ 1,200 ล้านบาท และสถาบันการศึกษาสมทบจากเงินของสถาบันอีกประมาณ 420 ล้านบาท งบประมาณวิจัยตั้งอยู่ตามหน่วยราชการต่างๆ ของรัฐมีรวมทั้งสิ้นประมาณ 8,800 ล้านบาท (ในพ.ศ. 2544) งบวิจัยจำนวนนี้ส่วนใหญ่จ่ายตรงให้กับหน่วยราชการเพื่อทำวิจัย จ่ายให้สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 1,440 ล้านบาท และจ่ายเป็นเงินอุดหนุนวิจัยรวมอีก 1,800 ล้านบาท ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (สวช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เงินอุดหนุนเหล่านี้ส่วนใหญ่จะใช้เป็นเงินทุนวิจัยให้แก่อาจารย์ในมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม เมื่อรวมเงินวิจัยจากทุกๆ แหล่งแล้วยังไม่เพียงพอสำหรับการทำวิจัยที่มีคุณภาพที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาวิชาการตลอดจนการแก้ปัญหาต่างๆ ของประเทศ เช่น เมื่อเทียบกับงบวิจัยของมหาวิทยาลัยจำกัดรับรวมกันทั้ง 22 แห่ง ปีละ 1,600 ล้านบาท กับมหาวิทยาลัย

Western Australia ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเล็ก ๆ เพียงแห่งเดียว ในแต่ละปีใช้งบประมาณเพื่อการวิจัย ประมาณ A\$ 60 ล้าน หรือประมาณเท่ากับ 1,500 ล้านบาท

หากจะเทียบงบประมาณวิจัยของทุกหน่วยงานทั้งประเทศปีละประมาณ 15,000 ล้านบาท ก็ยังน้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณวิจัยของมหาวิทยาลัย Wisconsin ในสหรัฐฯ ประมาณ \$ 400 ล้าน (ประมาณ 17,200 ล้านบาท)

ดังนั้นหากประสงค์จะให้สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยมีผลงานวิจัยที่มีคุณภาพและมีคุณค่าต่อการใช้ประโยชน์ ประเทศไทยจะต้องใช้เงินเพื่อการวิจัยให้มากกว่านี้ ต้องมีนักวิจัยที่มีคุณภาพในจำนวนที่มากกว่านี้ และอาจจะต้องผันเงินวิจัยที่จัดสรรให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐส่วนหนึ่งมาให้มหาวิทยาลัย ตลอดจนส่งเสริมให้หน่วยงานวิจัยของรัฐบาลทำงานใกล้ชิดกับอาจารย์ในมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะต้องเชิญชวนหน่วยงานเอกชนให้หันมาสนใจให้ทุนอุดหนุนการวิจัยกับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเพิ่มจำนวนงานวิจัยและให้นำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ในภาคธุรกิจ/อุตสาหกรรมซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้มหาวิทยาลัยเองจะต้องเพิ่มงบวิจัยจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยให้มากขึ้นกว่าเดิมด้วย

ข้อเสนอเบื้องต้นโดยคณะผู้วิจัย คือ ในระยะแรกให้พยายามระดมทรัพยากรเพื่อการวิจัยจากรัฐและสถาบันการศึกษาฝ่ายละ 2,000 ล้านบาท ต่อปี ให้ได้เงินประมาณ 4,000 ล้านบาท ต่อปี เพื่อใช้ในการทำวิจัย คือ เพิ่ม 2.5 เท่าจากปัจจุบัน และสนับสนุนให้อาจารย์ที่มีศักยภาพได้มีโอกาสทำงานวิจัยที่มีคุณภาพสูง ขณะเดียวกันจะสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาได้สัมผัสกับภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม เพื่อนำโครงการวิจัยไปขายให้แก่ภาคธุรกิจ หรือส่งเสริมให้อาจารย์ทำโครงการวิจัยเสนอขอทุนอุดหนุนวิจัยเพิ่มเติมจาก สวช. สกว. สวทช. และ สวสร. หรือทำโครงการวิจัยเพื่อเสนอขอรับทุนอุดหนุนการวิจัยจากองค์การนานาชาติ

นอกจากการส่งเสริมและอุดหนุนให้เกิดการวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยควรจะอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนบางแห่งที่มีศักยภาพในการทำวิจัยด้วย

การทำงานวิจัยที่ไร้คุณภาพเป็นการสูญเปล่าทั้งเวลาและเงิน แสดงให้เห็นการไร้คุณภาพของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ เป้าหมายสำคัญของสถาบันการศึกษาก็คือ ต้องทำวิจัยที่มีคุณภาพดี ผลงานวิจัยมูลฐาน (Basic Research) ส่วนใหญ่อาจจะไม่เห็นผลตอบแทนโดยทันที แต่อย่างน้อยจะมีผลทำให้อาจารย์ได้ติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการและแสดงผลงานวิชาการที่ทัดเทียมกับนานาชาติ งานวิจัยประยุกต์หลายเรื่องจะมีผู้ใช้ผลงานวิจัยโดยทันที ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยราชการหรือธุรกิจเอกชน การรู้คำตอบและสถานการณ์ที่แท้จริงจากผลการวิจัยจะสามารถนำผลการวิจัยมาใช้ในการ

ปรับปรุงการปฏิบัติงานและแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างถูกต้องซึ่งจะมีผลลัพธ์เมื่อคิดเป็นตัวเงินมากกว่าเงินลงทุนที่ใช้เพื่อการวิจัยหลายสิบเท่า

6.13 องค์กรเพื่อการวิจัยภายในสถาบันการศึกษา

การจัดองค์กรเพื่อการวิจัยควรจะเริ่มด้วยการแบ่งสถาบันอุดมศึกษาที่มีศักยภาพในการทำวิจัยให้เป็นทั้ง Research University และเป็น Teaching University มหาวิทยาลัยจำกัดรับในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 18 แห่ง และสถาบันในกำกับ 2 แห่ง มีศักยภาพที่จะถูกพัฒนาให้ทำงานวิจัยเพิ่มขึ้นแม้ศักยภาพในปัจจุบันการทำวิจัยในแต่ละแห่งยังแตกต่างกันอยู่ นอกจากนี้มหาวิทยาลัยเอกชนอีก 4-5 แห่ง อาจอยู่ในข่ายที่จะเพิ่มงานวิจัยได้หากได้รับการสนับสนุนจากเจ้าของและผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย สถาบันราชภัฏก็อาจจะพัฒนาขึ้นมาทำวิจัยในปัญหาเกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชนเพื่อประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ต่อไป

ภายในมหาวิทยาลัยเหล่านี้รัฐอาจส่งเสริมให้ตั้งศูนย์เพื่อการวิจัยเพื่อความเป็นเลิศ (Center of Research Excellence) แต่ละศูนย์อาจจะเป็นศูนย์วิจัยเฉพาะเรื่อง เช่น ศูนย์วิจัยโรคเมือรื้อน ศูนย์วิจัยเรื่องพลังงานแสงอาทิตย์ ศูนย์ไทยคดีศึกษา ศูนย์ศึกษาปลานน้ำจืด หรืออาจจะเป็นศูนย์วิจัยที่มีการวิจัยเฉพาะทาง เช่น Center of Advanced Studies ที่ตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัยแห่งชาติของออสเตรเลีย (Australian National University) ซึ่งทำการวิจัยในหลายสาขาของวิทยาศาสตร์พื้นฐานและสังคมศาสตร์

ในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งอาจจะมีศูนย์ประเภทนี้ตั้งขึ้นได้หลายๆ ศูนย์ตามสาขาของวิชาการที่เปิดสอนและความพร้อมของบุคลากรวิจัยที่มีอยู่ ศูนย์ดังกล่าวอาจจะตั้งขึ้นภายในคณะวิชาหรือภาควิชา หรือภายในบัณฑิตวิทยาลัย หรืออาจเป็นศูนย์ที่แยกเป็นเอกเทศออกมาจากหน่วยบริหารปกติของมหาวิทยาลัยได้ ความสำคัญอยู่ที่ความสามารถในการแยกกิจกรรมวิจัยของอาจารย์จากกิจกรรมบริหาร และต้องควบคุมไม่ให้อาจารย์ประจำที่ศูนย์มีภาระการสอนมากเกินไป โดยนัยนี้เท่ากับแยกประเภทอาจารย์ที่ทำวิจัยเป็นหลัก ออกจากอาจารย์ทุกๆ ไป ที่มีหน้าที่สอนเป็นหลัก อาจารย์เหล่านี้มีภาระงานวิจัยอย่างน้อยร้อยละ 70 และสอนเพียงร้อยละ 30 อาจารย์วิจัยจะปลอดจากตำแหน่งบริหาร นอกจากการเป็นผู้บริหารระดับต่างๆ ของหน่วยงานวิจัย เช่น เป็นผู้อำนวยการศูนย์วิจัย “ผู้อำนวยการวิจัย” ซึ่งเป็นผู้นำทางการวิจัยมากกว่าเป็นผู้นำทางการบริหาร โดยนัยนี้ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยต้องเป็นผู้ทำงานวิจัยเองด้วย

ศูนย์วิจัยเฉพาะทาง (Center of Advanced Studies) ในสาขาวิชาหนึ่ง ๆ ไม่ควรตั้งขึ้นในหลาย ๆ แห่งในมหาวิทยาลัย ควรจะมีศูนย์รวมเพื่อให้อาจารย์วิจัยซึ่งมีเป็นจำนวนน้อยอยู่แล้วในสาขาวิชาหนึ่ง ๆ ได้รวมตัวกันในหน่วยงานเดียว เพื่อจะได้เกิด Critical Mass ในการทำวิจัย แต่ละศูนย์ควรมีอาจารย์ที่จะเป็นนักวิจัยหลัก (Principal Researcher) ไม่น้อยกว่า 10 คน รัฐควรเปิดโอกาสให้อาจารย์โยกย้ายสังกัดเป็นการชั่วคราว เพื่อให้อาจารย์ที่มีความสนใจในงานวิจัยเรื่องเดียวกันได้มาร่วมกันทำงาน ศูนย์วิจัยควรมีศาสตราจารย์รับเชิญ (Visiting Professor) จากต่างประเทศมาร่วมทำงานอย่างต่อเนื่อง และอาจจะมีอาจารย์ประจำที่เป็นชาวต่างประเทศ หรือมหาวิทยาลัยบางแห่งอาจจะเริ่มด้วยการมีผู้อำนวยการวิจัยเป็นนักวิจัยชาวต่างประเทศ ผลงานวิจัยของศูนย์วิจัยจะต้องพิมพ์เพื่อเผยแพร่ในวารสารวิชาการต่างประเทศอย่างสม่ำเสมอ ศูนย์วิจัยควรเป็นหน่วยสนับสนุนการผลิตมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิตด้วย เพื่อจะได้บัณฑิตที่มีผลงานวิจัยที่มีคุณภาพพร้อมจะเป็นนักวิจัยในอนาคต ขณะเป็นนักศึกษาก็จะมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยนักวิจัย ศูนย์วิจัยเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นแหล่งหารายได้ให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นหลัก นอกเหนือจากการหาทุนเพื่อทำวิจัย แต่อาจจะเป็น Loss Leader คือ ยอมขาดทุนที่จะสร้างชื่อเสียงให้แก่มหาวิทยาลัย และเป็นฐานทางวิชาการให้แก่ชาติ

นโยบายตั้งหน่วยงานวิจัยประเภทนี้ประกอบกับการอุดหนุนของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ และความร่วมมือทางวิชาการในระหว่างนักวิจัยด้วยกันเองที่มาจากต่างสถาบันหรือจากต่างประเทศ จะช่วยสร้างงานวิจัยที่มีคุณภาพอันเป็นผลผลิตจากสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย

6.14 เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของอาจารย์

อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่เป็นอาจารย์มีอัตราเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนของกรมบัญชีกลาง อาจารย์ปริญญาโทเริ่มบรรจุที่เงินเดือน 7,780 บาท และอาจารย์ปริญญาเอกบรรจุที่ 10,600 บาท สำหรับอาจารย์บรรจุใหม่หลังพ.ศ. 2544 จะไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ เงินเดือนเมื่อเริ่มบรรจุจะสูงกว่าอัตราเดิมประมาณร้อยละ 60

อาจารย์ที่มีตำแหน่งบริหารจะได้รับเงินประจำตำแหน่ง เช่น คณบดี จะมีเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 10,000 บาท อาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการ คือ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ จะได้รับเงินเพิ่ม 5,600 บาท 9,900 บาท และ 11,000 บาท ต่อเดือนตามลำดับ

นอกจากเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง อาจารย์ในมหาวิทยาลัยมีรายได้เพิ่มหลาย ๆ ทาง เช่น ค่าตอบแทนการเป็นหัวหน้าโครงการสอนภาคพิเศษ บางแห่งจะให้ค่าตอบแทนเพิ่มพิเศษ

รายเดือน เช่น เพิ่มให้เดือนละ 10,000 บาท หากอาจารย์สัญญาว่าจะมาทำงานเต็มเวลาและบันทึกเวลาทำงาน แต่อาจารย์ส่วนใหญ่ได้รับเงินค่าสอนพิเศษจากการสอนในโครงการพิเศษ (ค่าสอนคิดเป็นรายชั่วโมง ตั้งแต่ชั่วโมงละ 300 บาท จนถึง 6,000 บาท)

อาจารย์ที่ทำงานวิจัยอาจจะได้ทุนอุดหนุนการวิจัย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำวิจัย ซึ่งในจำนวนนี้จะมีค่าตอบแทนของอาจารย์เพิ่มจากเงินเดือนปกติด้วย สำหรับอาจารย์ที่ไปรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่หน่วยงานภายนอก จะมีค่าตอบแทนจากการเป็นที่ปรึกษาแล้วแต่จะตกลงกันเองระหว่างอาจารย์กับผู้ว่าจ้าง โดยมหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องรับรู้

โดยทั่วไปอาจารย์ที่ทำงานมาแล้ว 10-15 ปี จะมีรายรับ ดังนี้

อาจารย์วุฒิปริญญาโทที่สอนในสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเอกชน จะมีรายรับประมาณ 25,000-35,000 บาทต่อเดือน

อาจารย์ในมหาวิทยาลัยจำกัดรับในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่มีวุฒิสองปริญญาโทจะมีรายรับจากเงินเดือนปกติ และเงินประจำตำแหน่ง รวมกันประมาณ 30,000 บาทต่อเดือน และจะมีเงินรายได้พิเศษอีกประมาณเท่าตัว คือ จะมีรายรับรวมกันประมาณ 60,000 บาทต่อเดือน ขึ้นกับความขยันในการสอนพิเศษ หรือความขยันในการทำวิจัย อาจารย์ที่ขยันสอนมากๆ และมีชื่อเสียงในวงการอาจจะมีรายรับจากค่าสอนพิเศษได้ถึงเดือนละ 100,000 บาท

ในสภาพปัจจุบันอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาถือว่ามียาได้พอใช้ อาจารย์ที่มีความรู้และขยันทำงานจะหารายได้พิเศษโดยไม่ยาก แต่ในสภาพการทำงานปัจจุบันอาจารย์ที่ต้องการมียาได้มากจะต้องสอนให้มากชั่วโมงในสถาบันหลายๆ แห่ง สภาพการทำงานเช่นนี้จะไม่เอื้อให้อาจารย์มีเวลาทำงานวิจัย หรือแสวงหาความรู้เพิ่มเติม

6.15 เมธีวิจัย

เพื่อให้อาจารย์จำนวนหนึ่งในสถาบันอุดมศึกษาใช้เวลาส่วนใหญ่ทำงานวิจัย คณะผู้วิจัยเสนอให้มีตำแหน่ง “เมธีวิจัย” (Research Fellow) ขึ้นในสถาบันอุดมศึกษา

เมธีวิจัยจะใช้เวลาส่วนใหญ่ทำวิจัย และมีหน้าที่สอนแต่เพียงเล็กน้อย สัดส่วนภาระงานวิจัยต่อภาระงานสอนควรอยู่ที่ 70 : 30 ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าอาจารย์ที่ไม่ได้เป็นเมธีวิจัยจะไม่ทำวิจัย เพียงแต่สัดส่วนภาระงานวิจัยต่อภาระงานสอนอาจจะแตกต่างกันไป

เมธีวิจัยควรมีวุฒิปริญญาเอก โดยมีเงินเดือนเริ่มต้นที่ประมาณ 25,000 บาท เมื่อผ่านทดลองงานแล้วหากได้รับแต่งตั้งเป็นเมธีวิจัยระดับต้นจะได้รับเงินประจำตำแหน่ง 15,000 บาทต่อ

เดือน ภายใน 5-8 ปี เมื่อมีผลงานวิจัยและได้รับตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์แล้ว จะได้รับตำแหน่ง
เมธีวิจัยระดับกลาง มีเงินประจำตำแหน่ง 20,000 บาทต่อเดือน และรับเงินประจำตำแหน่งผู้ช่วย
ศาสตราจารย์อีก 5,600 บาท โดยหลักเกณฑ์เช่นนี้ ภายใน 5-8 ปี นับจากวันที่เข้าทำงานผู้ที่มีตำแหน่ง
เมธีวิจัยจะมีรายรับรวมประมาณ 50,000 บาท ต่อเดือน

ใน 5-8 ปี ถัดไป เมื่อเมธีวิจัยมีตำแหน่งรองศาสตราจารย์และได้รับเงินประจำตำแหน่ง
เมธีวิจัยในระดับสูงซึ่งมีเงินประจำตำแหน่ง 25,000 บาทต่อเดือน จะมีรายรับประมาณเดือนละ 70,000
บาท และในอีก 5-8 ปี ถัดไป เมื่อเมธีวิจัยมีตำแหน่งวิชาการสูงสุด คือ มีตำแหน่งศาสตราจารย์แล้ว
จะมีรายได้ประมาณเดือนละ 100,000 บาท (คิดตามค่าของเงินในปี 2545) อาจารย์ที่ทำวิจัยและผล
วิจัยตีพิมพ์อย่างสม่ำเสมอจะก้าวหน้าไปถึงตำแหน่งนี้ได้ภายใน 20-25 ปี ภายหลังจากเริ่มทำงาน

เป็นที่คาดหวังว่าจากค่าตอบแทนในระดับนี้จะสามารถรักษาอาจารย์ให้อยู่ทำงานวิจัยใน
มหาวิทยาลัยได้ และควรจะเป็นเงื่อนไขที่ช่วยว่าเมธีวิจัยจะต้องทำวิจัยอย่างต่อเนื่อง และผลิตงาน
วิชาการในระดับสูงอย่างสม่ำเสมอ และควรจะสอนในระดับบัณฑิตศึกษาเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยัง
ต้องช่วยเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ด้วย เมธีวิจัยจะต้องไม่สอนพิเศษอื่นใดอีกนอกสถาบันที่สังกัด
ยกเว้นจะเป็นวิทยากรบรรยายพิเศษเป็นครั้งคราว แต่อาจจะได้รับเงินสมนาคุณหรือรางวัลเพิ่มเติม
สำหรับผลงานวิจัย หากเมธีวิจัยจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ หรือเป็นที่ปรึกษาในงานสำคัญของชาติก็ย่อม
มีความเป็นไปได้ แต่ต้องถือเป็นงานพิเศษที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวเท่านั้น จะใช้เวลาเป็นที่ปรึกษาจนละ
ทิ้งงานวิจัยไม่ได้ แต่เมธีวิจัยอาจจะลาออกให้พ้นจากตำแหน่งได้เมื่อถึงจุดที่มีประสบการณ์และความ
สามารถสูงที่จะทำประโยชน์ให้แก่ชาติได้มากกว่า

6.16 ทูนาการศึกษา

การเพิ่มค่าเล่าเรียน 2 เท่า จากปัจจุบันจะต้องตามด้วยโครงการให้ทุนแก่นักศึกษาอย่าง
กว้างขวาง รายรับจากค่าเล่าเรียนที่มหาวิทยาลัยเก็บได้เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 10,000 ล้านบาท จะต้อง
ถูกผันกลับไปส่วนหนึ่งเพื่อเป็นทุนการศึกษา ทุนอาจจะมีหลายประเภท ดังนี้

1. ทุนสำหรับสร้างบัณฑิตอัจฉริยะที่จะให้แก่นักเรียนชั้นปีละ 2,500 คน 4 ชั้นปี
รวมเป็น 10,000 คน ทุนดังกล่าวจะเป็นทุนจ่ายประมาณปีละ 200,000 บาท เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน
ประมาณ 50,000 บาท ค่ากินอยู่และค่าใช้จ่ายระหว่างเป็นนักศึกษาปีละ 100,000 บาท และเป็นค่า
ใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมพิเศษต่างๆ เช่น เข้าค่าย เป็นนักศึกษาแลกเปลี่ยน เรียนภาษาต่างประเทศใน
โรงเรียนภาคฤดูร้อน (Summer School) เป็นต้น

ทุนประเภทนี้จะมีค่าใช้จ่ายเงินทุนทั้งสิ้น 2,000 ล้านบาทต่อปี ทุนนี้ให้มหาวิทยาลัยจ่ายเป็นส่วนใหญ่ คือ จ่ายค่าเล่าเรียน ค่ากินอยู่ และค่าใช้จ่ายระหว่างเรียน ปีละ 150,000 บาท และรัฐจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อกิจการพิเศษอีกประละ 50,000 บาทต่อคน

กรณีที่นักศึกษามาจากครอบครัวที่มีฐานะดี เงินทุนอาจจะลดลงไปได้ เช่น อาจจะลดเงินทุนส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายปีละ 100,000 บาท เป็นต้น ทั้งนี้ต้องเจรจาเป็นรายๆ

2. ทุนยกเว้นค่าเล่าเรียนร้อยละ 50 ทุนนี้อาจจะให้แก่นักศึกษาที่ครอบครัวฐานะไม่ดีนัก แต่สอบคัดเลือกเข้าสถาบันของรัฐได้ โดยให้จ่ายอัตราค่าเล่าเรียนที่ลดลงร้อยละ 50 ซึ่งจะเท่ากับอัตราที่เคยจ่ายอยู่เดิมก่อนเพิ่มค่าเล่าเรียน

หากเพิ่มค่าเล่าเรียนได้ในอัตรา 50,000 บาทต่อปี ผู้รับทุนจะได้รับปีละ 25,000 บาท และหากจะให้ทุนนี้เพียงร้อยละ 10 ของนักศึกษาในสถาบันจำกัดรับของรัฐ 30,000 คน (ร้อยละ 10 ของจำนวนทั้งสิ้น 300,000 คน) จะเป็นเงินทุนที่จ่ายต่อปี 750 ล้านบาท และหากจะให้ทุนเช่นเดียวกันแก่นักศึกษาในสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล จะเป็นทุนที่สถาบันราชภัฏจ่ายให้แก่นักศึกษาประมาณ 20,000 คน (เฉพาะนักศึกษาภาคปกติเท่านั้น) ทุนละ 12,000 บาท จะเป็นเงินทุนทั้งสิ้น 240 ล้านบาทต่อปี

สำหรับนักศึกษาสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจะมีนักศึกษามีสิทธิรับทุน 6,000 คน เฉลี่ยทุนที่จะได้รับ (เฉลี่ยค่าเล่าเรียนสายสังคมและสายช่าง) คนละ 15,000 บาท รวมเป็นเงินทุน 90 ล้านบาทต่อปี รวมทั้ง 3 ประเภทสถาบันจะเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 1,080 ล้านบาท

เงินทุนเพื่อช่วยค่าเล่าเรียนสถาบันการศึกษาเป็นผู้จ่ายทั้งหมดโดยรัฐไม่ต้องอุดหนุน

3. ทุนเพิ่มโอกาสสำหรับนักศึกษายากจน ทุนนี้เป็นทุนจ่ายให้อย่างพอเพียงเป็นค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายสำหรับนักศึกษาที่ยากจนจนกว่าจะเรียนจบ ผู้เรียนจะต้องสอบคัดเลือกเข้าสถาบันการศึกษาได้ และต้องมีฐานะยากจนจริง

ทุนนี้จะให้แก่ศึกษาร้อยละ 1 ของจำนวนที่เรียนอยู่ในหลักสูตร 4 ปี มูลค่าทุนปีละ 100,000 บาทต่อคน ซึ่งเป็นจำนวนพอเพียงกันสำหรับจ่ายค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายระหว่างเป็นนักศึกษา

เฉพาะมหาวิทยาลัยจำกัดรับมีผู้มีสิทธิรับทุน 3,000 คน เป็นค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นปีละ 300 ล้านบาทต่อปี

ส่วนในสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ทุนมีมูลค่า 80,000 บาทต่อปี สำหรับนักศึกษา 2,600 คน จะเป็นค่าใช้จ่าย 208 ล้านบาท รวมเป็นทุนประเภทนี้ 508 ล้านบาท

เมื่อรวมเงินทุนเพื่อการศึกษาทั้งสามประเภทจะเป็นยอดเงินทุนที่สถาบันการศึกษาและรัฐจ่ายทั้งหมดปี ละ 3,588 ล้านบาท เท่ากับสถาบันคืนเงินค่าเล่าเรียนที่เก็บเพิ่มขึ้นได้ประมาณร้อยละ 30 กลับไป เป็นทุนให้แก่นักศึกษาเป็นการช่วยบรรเทาผลกระทบจากการเพิ่มค่าเล่าเรียนไปได้ส่วนหนึ่ง นอกจากการ ช่วยเหลือเรื่องทุนการศึกษาแล้วนักศึกษาที่จะถูกกระทบจากการขึ้นค่าเล่าเรียนอาจจะใช้บริการจากกองทุน เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษากู้เงินมาใช้เป็นค่าเล่าเรียน และค่าใช้จ่ายระหว่างที่เป็นนักศึกษา

บทที่ 7

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยนี้พบว่า ควรมีการดำเนินงานโดยกำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการการเงินเพื่อพัฒนาอุดมศึกษาไทยในรูปแบบโครงการต่างๆ ได้ ดังนี้

7.1 มาตรการสู่ความเป็นเลิศ

1. โครงการผลิตอาจารย์ปริญญาเอกในสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จำนวน 6,000 คน ในช่วงเวลา 10 ปี ใช้งบประมาณ 30,000 ล้านบาท เฉลี่ยปีละ 3,000 ล้านบาท โดยสถาบันอุดมศึกษาจ่ายปีละ 1,500 ล้านบาท รัฐอุดหนุนปีละ 1,500 ล้านบาท
2. โครงการผลิตอาจารย์ปริญญาเอกและอาจารย์ปริญญาโท ในสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ประกอบด้วยทุนปริญญาเอก 2,000 คน และทุนปริญญาโท 2,000 คน ในช่วงเวลา 10 ปี ใช้งบประมาณ 14,000 ล้านบาท เฉลี่ยปีละ 1,400 ล้านบาท โดยสถาบันอุดมศึกษาจ่ายปีละ 700 ล้านบาท และรัฐอุดหนุนปีละ 700 ล้านบาท
3. โครงการพัฒนาอาจารย์ประจำ ในสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทประมาณ 43,000 คน เฉลี่ยค่าใช้จ่ายในการพัฒนาประมาณคนละ 20,000 บาทต่อคนต่อปี คิดเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 860 ล้านบาท โดยที่รัฐและสถาบันอุดมศึกษาจ่ายฝ่ายละ 430 ล้านบาท
4. โครงการอาจารย์กิตติคุณ แต่งตั้งอาจารย์กิตติคุณร้อยละ 10 ของอาจารย์ทั้งหมด มีค่าใช้จ่ายปีละ 480 ล้านบาท ในจำนวนนี้รัฐจ่าย 240 ล้านบาท
5. โครงการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้มีศักยภาพทางวิชาการโดยอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษา 30 แห่ง แห่งละประมาณ 10 ล้านบาทต่อปี รวมเป็นค่าใช้จ่ายปีละ 300 ล้านบาท ในจำนวนนี้รัฐจ่าย 150 ล้านบาท และสถาบันอุดมศึกษาจ่ายสมทบ 150 ล้านบาท
6. โครงการเมธีวิจัย ให้เงินเพิ่มพิเศษแก่เมธีวิจัยซึ่งมีประมาณร้อยละ 10 ของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของทบวงมหาวิทยาลัยหรือประมาณ 2,000 คน เงินเพิ่มพิเศษดังกล่าวจะเฉลี่ยประมาณ 20,000 บาทต่อคนต่อเดือน คิดเป็นเงินเพิ่มพิเศษปีละ 480 ล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้จ่ายเองทั้งหมด

7. โครงการตั้งศูนย์วิจัย Center of Advanced Studies เพิ่มเงินอุดหนุนโครงการวิจัยของมหาวิทยาลัยโดยผ่านศูนย์วิจัยเหล่านี้ จะเพิ่มให้ปีละ 4,000 ล้านบาท โดยรัฐและสถาบันอุดมศึกษาจ่ายฝ่ายละ 2,000 ล้านบาท

8. โครงการทุนการศึกษา

1. ทุนบัณฑิตอัจฉริยะ ให้แก่นักศึกษาอัจฉริยะ 10,000 คน เพื่อผลิตบัณฑิตอัจฉริยะ ปีละ 2,500 คน ทุนมูลค่า 200,000 บาทต่อคน เป็นค่าใช้จ่ายทุนทั้งสิ้น ปีละ 2,000 ล้านบาท สถาบันการศึกษาจ่าย 1,500 ล้านบาท รัฐอุดหนุน 500 ล้านบาท

2. ทุนช่วยค่าเล่าเรียนร้อยละ 50 ให้แก่นักศึกษาร้อยละ 10 ของจำนวนทั้งหมด ในภาคปกติมีนักศึกษาในสถาบันจำกัดระดับของรัฐมีผู้รับทุน 50,000 คน เป็นค่าใช้จ่ายเงินทุนปีละ 1,000 ล้านบาท

3. ช่วยเพิ่มโอกาสให้แก่นักศึกษายากจนมูลค่าทุนปีละ 100,000 บาทต่อคน เป็นค่าใช้จ่ายเงินทุน 500 ล้านบาท

รวมเป็นค่าใช้จ่ายของทั้ง 8 โครงการเท่ากับ 14,020 ล้านบาท ในจำนวนนี้สถาบันการศึกษาจ่าย 8,500 ล้านบาท และรัฐอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน 5,520 ล้านบาท

7.2 การจัดการการเงินของรัฐเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัย

ในส่วนของรัฐบาลซึ่งยังคงต้องอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้เกิดความเป็นเลิศ งบประมาณจะเป็นงบอุดหนุนในรูป Block Grant ซึ่งจะมีอยู่สองส่วน คือ

1. Block Grant ที่จ่ายตรงให้แก่มหาวิทยาลัย

2. Block Grant เพื่อตั้งเป็นกองทุนตั้งไว้ที่ทบวงมหาวิทยาลัย แยกเป็นหลายๆ กองทุนตามเป้าหมายของการใช้ เงินเหล่านี้แต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะต้องตั้งเรื่องหรือทำเป็นโครงการขอไปที่ทบวงมหาวิทยาลัย และจะต้องแข่งขันตามความสำคัญหรือความจำเป็นของโครงการ ทบวงมหาวิทยาลัยอาจจะตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อจัดสรรเงินไปยังสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ โดยมีหน้าที่ติดตามผลปฏิบัติงานตามงบประมาณที่จัดสรรไปให้ อีกทางเลือกหนึ่ง คือ ใช้อำนาจมหาชนเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุน เช่น เงินอุดหนุนให้มหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย อาจจะมอบให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ไปตั้งก่อนเพื่อจัดสรรต่อไปให้มหาวิทยาลัยตามความสำคัญ และความเด่นของโครงการที่เสนอของงบประมาณ

โครงการเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาบางโครงการ ทบวงมหาวิทยาลัยอาจจะรับมาดำเนินการแทนสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด เช่น การคัดเลือกและให้ทุนแก่อาจารย์เพื่อศึกษาต่อระดับปริญญาโทหรือเอก การจัดการโดยส่วนกลางน่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่า กรณีดังกล่าวนี้สถาบันอุดมศึกษาจะต้องโอนเงินสมทบ(Matching Fund) ไปรวมไว้ที่ทบวงมหาวิทยาลัย

โดยสรุปแล้วทบวงมหาวิทยาลัยจะมีกรรมการหลายชุด แต่ละชุดมีหน้าที่จัดสรรเงินและติดตามผลการใช้เงินในแต่ละโครงการ และจะมีเฉพาะบางโครงการที่ทบวงมหาวิทยาลัยทำหน้าที่บริหารโครงการเองโดยทำการแทนสถาบันการศึกษาทั้งหมด

7.3 ความเป็นไปได้และทางเลือกอื่น

โครงการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาสู่ความเป็นเลิศตามที่เสนอในเอกสารฉบับนี้จะต้องใช้เงินทั้งสิ้น 14,020 ล้านบาท โดยรัฐอุดหนุน 5,520 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 39.4

หากสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มค่าเล่าเรียนได้ตามเสนอ แต่ละสถาบันจะมีเงินมากพอที่จะใช้เพื่อการพัฒนาได้ และยังมีเงินเหลืออีกประมาณ 7,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งอาจจะเก็บไว้เป็นเงินกองทุนของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อใช้หาดอกผลหรือนำมาใช้เพื่อกิจการอื่น หรือใช้เพื่อการพัฒนาสถาบันในอนาคต

เงินในส่วนงบประมาณของรัฐอาจจะแบ่งมาจากยอดเงินงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาที่เดิมใช้อยู่ปีละประมาณ 40,000 ล้านบาท โดยตัดมาจากงบประมาณในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รัฐอาจจะตั้งงบประมาณเพิ่มอีกบ้างเล็กน้อยเพื่อสมทบโครงการพัฒนาตามที่เสนอมา

หากสามารถใช้มาตรการตามเสนอได้ ผลที่ได้ไม่เพียงแต่จะยกระดับวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาของไทยให้สูงขึ้นเท่านั้น แต่จะสามารถรองรับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มอีกกระยะหนึ่ง โดยรัฐไม่ต้องลงทุนก่อสร้างอาคารเพื่อการศึกษาเพิ่มเติมมากนัก ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา รัฐลงทุนเพื่อสร้างอาคารและซื้ออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อการศึกษาปีละประมาณ 12,000 ล้านบาท เพื่อรองรับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 120,000 คน เงินจำนวนนี้หากลดการใช้ลงไปบ้างจากการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้อาคารเพื่อการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน รัฐจะสามารถผันเงินกลับมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษาได้อย่างเพียงพอ

ในกรณีการระดมทรัพยากรไม่สามารถทำได้ตามที่เสนอ หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่ได้ตามจำนวนที่ต้องการ โครงการดังกล่าวอาจสามารถดำเนินการต่อไปได้ เช่น

1. ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาสามารถเพิ่มค่าเล่าเรียนได้ตามที่เสนอ และรัฐจะไม่สนับสนุนงบประมาณโครงการต่างๆ ข้างต้น สถาบันอุดมศึกษาก็ยังสามารถดำเนินโครงการต่างๆ ที่เสนอได้ด้วยรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาเอง แม้จะทำได้เพียงบางส่วน

2. ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเพิ่มค่าเล่าเรียนได้ไม่เต็มตามที่เสนอ เช่น เพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนได้เพียงร้อยละ 50 จากที่เสนอไว้ สถาบันอุดมศึกษาจะสามารถระดมเงินมาเพิ่มได้เพียงปีละประมาณ 8,000 ล้านบาท ซึ่งก็ยังเป็นจำนวนเงินที่มากพอจะพัฒนามหาวิทยาลัยตามโครงการต่างๆ ที่เสนอได้ หากรัฐจะสนับสนุนโครงการต่างๆ ตามงบประมาณที่เสนอหรือหากรัฐจะไม่สนับสนุนงบประมาณเลย สถาบันอุดมศึกษาก็ยังมีทางเลือกอื่น เช่น จัดทำโครงการที่มีลำดับความสำคัญในการพัฒนา ก่อน เช่น โครงการที่ 1, 2, 6, 7 และยังสามารถลดงบประมาณของโครงการลงมาได้ตามความจำเป็น การเลือกโครงการและจังหวะของการใช้เงินในโครงการพัฒนาที่มีความยืดหยุ่นอยู่ในตัว โดยให้สอดคล้องกับฐานะการเงินและสภาพแวดล้อมของสถาบันแต่ละแห่ง

แม้ว่าสถาบันการศึกษาจะเพิ่มค่าเล่าเรียนได้เพียงเล็กน้อย หรือไม่เพิ่มค่าเล่าเรียนเลย แต่เปลี่ยนวิธีการบริหารการเงินให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น หากสามารถระดมเงินที่เหลือจากการดำเนินงานแต่ละปีซึ่งกระจุกกระจายอยู่ตามคณะ ภาควิชา ฯลฯ ก็จะมีเงินมากพอที่จะใช้ริเริ่มโครงการเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาได้ ความสำคัญของการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาจึงต้องเริ่มด้วยการบริหารจัดการการเงินให้มีประสิทธิภาพเปิดเผยและโปร่งใสก่อน

บทที่ 8

กระบวนการทัศน์แห่งการเปลี่ยนแปลง

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาและหาข้อเสนอทางการเงินที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งอาจจะนำไปสู่การพัฒนาอุดมศึกษาในประเทศไทยให้ทัดเทียมนานาชาติ การวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัยนี้ใช้ข้อมูลส่วนใหญ่จากแหล่งทุติยภูมิซึ่งอาจมีความคลาดเคลื่อนและความไม่ครบถ้วน ข้อมูลบางรายการอาจมีความคลาดเคลื่อนได้ร้อยละ 10-20 บางรายการที่คณะวิจัยไม่สามารถหาข้อมูลได้จะใช้วิธีการทางสถิติประมาณจากแหล่งต่างๆ ซึ่งตามปกติข้อมูลของราชการจากหลายๆ แหล่งมักจะไม่น่าจะแตกต่างกันอยู่แล้ว

การวิเคราะห์เพื่อทำข้อเสนอในเอกสารนี้ได้ตั้งข้อสมมุติว่าทุกสิ่งจะเกิดขึ้นได้ในปีเดียว เป้าหมายก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า ถ้าทำได้สำเร็จมีอะไรเปลี่ยนแปลงจากเดิม ในความเป็นจริงการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างช้าๆ และเกิดในสถาบันการศึกษาต่างๆ ในอัตราไม่เท่ากัน กว่าที่จะทำได้สำเร็จทุกโครงการจะต้องใช้เวลา 10 ปีขึ้นไป และแต่ละเรื่องที่ริเริ่มขึ้นก็อาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลร้อยละ 100 อย่างฉับพลัน ดังนั้นกระบวนการทัศน์ที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง จะมีดังต่อไปนี้

1. การบริหารการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบ จะต้องมีการเก็บข้อมูลในรายละเอียด และจะต้องวางยุทธศาสตร์อย่างรัดกุมก่อนการเปลี่ยนแปลงแต่ละเรื่อง เพื่อป้องกันปัญหาอุปสรรคต่างๆ การเปลี่ยนแปลงในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับสังคมของคนหมู่มาก โดยเฉพาะในสังคมของอาจารย์ผู้ทรงความรู้จะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ และต้องนำเอาความคิดเห็นของอาจารย์มาประกอบด้วยเสมอ โดยให้ความเคารพแก่แนวความคิดของเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการบริหารจัดการอุดมศึกษา

2. การเปลี่ยนแปลงไม่จำเป็นต้องให้เกิดพร้อมกันในสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง และไม่จำเป็นต้องทำตามข้อเสนอในเอกสารฉบับนี้ เมื่อสถาบันอุดมศึกษาแห่งใดมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ในเรื่องใด การเปลี่ยนแปลงก็จะสามารถทำให้เกิดขึ้นได้โดยรวดเร็ว **กุญแจสำคัญ** อยู่ที่ความริเริ่มที่ต้องเกิดขึ้นเองจากผู้บริหารของมหาวิทยาลัยและจากคณะอาจารย์

3. เอกสารฉบับนี้เป็นเสมือนภาพหนึ่ง (Scenario) ของการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ โดยใช้ทรัพยากรเงินเป็นตัวหลักในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ตามตัวบทกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของทางราชการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจจะไม่เอื้อให้สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยทันที แต่หากผู้ที่อยู่ในวงการศึกษา และที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งงบประมาณมีความปรารถนาจะเห็นการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ก็ย่อมจะเขียนกฎหมายใหม่ และแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ และแม้ยังแก้กฎหมายไม่ได้ก็ยังมีหลายโครงการที่จะดำเนินการไปได้ตามกฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน

4. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นแล้ว ในวิธีการบริหารที่เสนอใหม่ความสำเร็จที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้ก็โดยการบริหารจัดการโดยอติการบดีของสถาบันการศึกษานั้นๆ ซึ่งจะต้องคาดหวังว่าเป็นการบริหารที่ซื่อตรงและโปร่งใส สามารถควบคุมผู้บริหารระดับรองๆ ลงมา โดยให้แต่ละระดับบริหารงานในสปีริตเดียวกัน และที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าก็คือ ต้องหาวิธีสร้างสภาพสถาบันของอุดมศึกษาที่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของสถาบัน (Sense of Ownership) ให้สามารถนำการบริหารและควบคุมการดำเนินงานของอติการบดี แทนที่อติการบดีจะเป็นผู้กำหนดวาระงานชี้ชวนให้สภาพสถาบันเห็นชอบโดยความรู้อย่างฉาบฉวยเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งๆ ที่ซ่อนนุ昧 หากสภาพสถาบันมีความรู้สึกเป็นเจ้าของคงจะไม่ปล่อยให้เรื่องหนึ่งๆ ผ่านไปโดยง่ายจนเกินไป

5. การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ไปสู่กิจกรรมต่างๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่วงการอุดมศึกษาของประเทศไทยสามารถทำได้หลายวิธี แต่ยังไม่สามารถสรุปชัดเจนว่าวิธีใดจะเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจาก “ผลประโยชน์สูงสุด” ไม่สามารถวัดได้เป็นรูปธรรมเรื่องเหล่านี้สามารถวิจารณ์กันได้ในหมู่นักวิชาการโดยไม่มีที่สิ้นสุด ผลประโยชน์สูงสุดในการอุดมศึกษาจึงเป็นผลประโยชน์สูงสุดตามนิยามของคน ๆ เดียว หรือจากคณะผู้วิจัยซึ่งภายในกลุ่มกันเองก็อาจจะมีหรือไม่มีข้อยุติที่เห็นพ้องต้องกัน หรือแม้เมื่อผู้ทรงวิชาการถกเถียงกันแล้วก็ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าผลประโยชน์สูงสุดที่แท้จริงของอุดมศึกษา คืออะไร?

ขอให้ผู้อ่านรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้เข้าใจว่าเรื่องที่เสนอในเอกสารฉบับนี้เป็นเพียงข้อเสนอเพื่อเป็นทางเลือกของคณะผู้วิจัยกลุ่มหนึ่งที่มีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาให้เกิดขึ้นในระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยเท่านั้น

บรรณานุกรม

- เกษม วัฒนชัย. 2544. การปฏิรูปอุดมศึกษา : คนไทยจะได้อะไร. เอกสารประกอบการบรรยาย การประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่องความก้าวหน้าการอุดมศึกษาไทย เนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัย ครบปีที่ 29 ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้า อิมแพค (กันยายน).
- จรัส สุวรรณเวลา. 2532. ข้อเสนอการปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย ในวารสารการศึกษาแห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปีที่ 23 ฉบับที่ 5 (มิถุนายน - กรกฎาคม).
- _____. 2541. การศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอสำนักงาน ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (มิถุนายน). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. 2541. ทรัพยากรเพื่อการศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ.
- เทียนฉาย กีระนันท์. 2537. การเงินอุดมศึกษา. บริษัทคอมฟอร์ม จำกัด ศูนย์บริการ เอกสารวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กันยายน).
- ธนู กุลชล. 2538. การอุดมศึกษาเอกชนของประเทศไทย. วารสารวิชาการ สมาคมอุดมศึกษาเอกชน แห่งประเทศไทย ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (พฤศจิกายน).
- นงราม เศรษฐพานิช และคณะ. 2532 (ก). ต้นทุนและแหล่งที่มาของเงินทุนเพื่อการอุดมศึกษา. โครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว ทบวงมหาวิทยาลัย.
- _____ และสุภาพร โกเฮงกุล. 2532 (ข). นโยบายการขึ้นค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัย : ผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความเสมอภาค ในวารสารการศึกษาแห่งชาติ. สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปีที่ 23 ฉบับที่ 5 (มิถุนายน - กรกฎาคม).
- นิพนธ์ พัวพงศกร. 2543. แนวทางการปฏิรูปเงินและการระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษาตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (การอภิปรายนำ). สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ธันวาคม).
- บุญเลิศ เลี้ยวประไพ. 2545. แนวโน้มประชากรไทยกับการศึกษา. เอกสารวิชาการของสถาบัน วิจัยสังคมและเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- บุญเสริม วีสกุล. 2545 ก. ข้อเสนอการจัดเงินอุดหนุนอุดมศึกษารูปแบบใหม่. Working Paper หมายเลข 1 สถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ (เมษายน).
- _____. 2545 ข. นโยบายการมีส่วนร่วมบริหารจัดการอุดมศึกษาของเอกชน. เสนอในการ สัมมนาทางวิชาการ เรื่องการกำหนดแผนที่ตั้งสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ จัดโดยสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สิงหาคม).

- พูนทรัพย์ ปิยะอนันต์. 2543. แนวทางการปฏิรูปการเงินและการระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (การอภิปรายนำ). สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ธันวาคม).
- ไพฑูริย์ สีนลารัตน์. 2516. พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- และสินธวา คามดิษฐ์. 2530. มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย. รวมบทความ คัดสรร. โครงการตำราและเอกสารทางวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เมธี ครองแก้ว. 2540. สัมฤทธิ์ผลด้านการระดมทุนเพื่อการจัดอุดมศึกษา เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (มกราคม).
- รุ่ง แก้วแดง. 2543. แนวทางการปฏิรูประบบบริหารการเงินและการระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (คำนำ). สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กุมภาพันธ์).
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2539. ฝั่งประชาชนในระบบโรงเรียนกับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนระดับมัธยมศึกษาและการบริจาคเงินเพื่อเข้าโรงเรียนรัฐบาล ในปฏิรูปการศึกษาไทย : หนทางสู่การปฏิบัติ. มุลนิธิสตรัสตริสฤชต์วงศ์.
- วราภรณ์ บวรศิริ. 2539. พัฒนาการทางการศึกษาไทย ในสมัยรัชกาลที่ 9 : การอุดมศึกษา ช่วงปีพุทธศักราช 2489 - 2539. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิจิตร ศรีสอ้าน. 2543. แนวทางการปฏิรูปการเงินและการระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (การอภิปรายนำ). สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ธันวาคม).
- ลิปพนนท์ เกตุทัต. 2545. จากอดีตและปัจจุบันสู่อนาคตของการปฏิรูปการศึกษาไทย : สู่อสังคัมแห่งปัญญาและการเรียนรู้. คำบรรยายนำเนื่องในการสัมมนาทางวิชาการ 5 ทศวรรษ สกศ. กับการพัฒนาการศึกษาไทย ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ (กุมภาพันธ์).
- สุทธศรี วงษ์สมาน. 2544. รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับในการบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุธรรม อารีกุล และคณะ. อุดมศึกษาไทย : วิกฤตและทางออก รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (เมษายน).
- สุมณฑา พรหมบุญ. 2544. ฝ่าวิกฤตอุดมศึกษาไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องความก้าวหน้าการอุดมศึกษาไทย เนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัย ครบรอบปีที่ 29 ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค (กันยายน).

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544. **แนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.** สำนักงานโครงการปฏิรูปอุดมศึกษา (เมษายน).

_____. 2545. **ความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาของประเทศไทย.** สถาบันแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปการเงิน การศึกษา. (กุมภาพันธ์).

อดุลย์ วิริยเวชกุล. 2543. **การบริหารจัดการการเงินอุดมศึกษาของอังกฤษและฮ่องกง.** สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กุมภาพันธ์).

International Institute for Management Development (IMD). 2001. **The World Competitiveness Yearbook.**

Johnstone, D. Bruce. 1998 a. **World wide Reforms in the Financing and Management of Higher Education.** for the UNESCO World Conference on Higher Education.

_____. 1998 b. **Financing of Higher Education : Who should Pay and Other Issues.** In Philip G. Albach and Associates, Eds. *American Higher Education in the 21st Century : Social Political and Economic Challenges.* The Johns Hopkins University Press.

West, Leo. 1999. **Base Funding Model to Allocate Recurrent Operating Budgets to All Public Universities.** With support provided by the Ministry of University Affairs and funded by the Australian Agency for International Development - AUSAID. (May).

_____. 2002. **Budget Allocation in the Rajabhat Universities : Final Report and Recommendations.** Submitted to the Rajabhat Board (August).

ภาคผนวกที่ 1

หลักการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System : SPBBS)

ประดิษฐ์ ชาสมบัติ

ทิศทางการจัดทำงบประมาณแนวใหม่สำหรับหน่วยงานภาครัฐ

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ที่มุ่งปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ของงานเป็นหลัก การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามแนวใหม่จะต้องมีแผนการปรับเปลี่ยนครอบคลุม 5 ด้าน คือ (1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารของรัฐ (2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ (3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล (4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ (5) แผนการปรับเปลี่ยน วัฒนธรรมและค่านิยม

ตามแผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและพัสดุ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อต้นปี พ.ศ. 2544 เห็นชอบนโยบายให้ดำเนินการ เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรร งบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยให้มีการปรับเปลี่ยนการจัดทำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting System : PPBS) ซึ่งใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBBS) ทั้งนี้เพื่อเพิ่มบทบาทในการตัดสินใจของหน่วยงานและให้มีการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความเป็นธรรม และสอดคล้องกับแผนอื่นๆ ของการปฏิรูปราชการ

รายงานเอกสารเรื่องนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงลักษณะของระบบงบประมาณแบบ SPBBS และการเตรียมการจัดทำงบประมาณแบบใหม่ในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงความสอดคล้องของการวิเคราะห์และข้อเสนอของการศึกษาเรื่องการจัดทำการเงิน เพื่อพัฒนาอุดมศึกษาในประเทศไทย กับการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ลักษณะของระบบงบประมาณแบบ SPBBS

1. จุดมุ่งหมายและหลักการ

ระบบงบประมาณแบบ SPBBS คือระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของหน่วยงาน ตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (mission) ขององค์กร เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ รวมถึง กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ ที่ สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ เป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ ทั้ง ด้านบุคลากร การเงิน และพัสดุ ที่จะสะท้อนถึงผลสำเร็จตามพันธกิจขององค์กรอย่างเป็นรูปธรรม และประเมินผลได้

หลักการของระบบงบประมาณแบบ SPBBS คือเป็นระบบที่เน้นผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) มากกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป (inputs) เพื่อการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ โดยที่หน่วยงาน จะต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ แผนงาน แผนปฏิบัติ ตลอดจนวิธีการติดตามประเมิน ผล

2. ขั้นตอนหลักในกระบวนการงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณแบบ SPBBS จะต้องผ่านขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย (1) การวางแผนดำเนินงาน คือการจัดทำแผนงานและโครงการ/งานภายใต้กลยุทธ์ที่กำหนด ดังนั้นแผนการดำเนินงานของแต่ละกลยุทธ์ จะประกอบด้วยวิสัยทัศน์ (vision) พันธกิจ (mission) ของแต่ละองค์กร จุดมุ่งหมาย (goal) วัตถุประสงค์ (objective) กิจกรรมตลอดถึงผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) (2) แผนการใช้จ่าย คือเป้าหมายผลผลิตและผลลัพธ์ที่ตั้งไว้ จะต้องมีการคำนวณต้นทุนการผลิต (costing) มีการกำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าในระยะปานกลาง และมีการกำหนด แหล่งเงิน คือเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ แผนงานและโครงการจะต้องนำไปสู่ แผนการปฏิบัติเป็นรายปีและรายไตรมาส

ขั้นตอนที่ 2 การบริหารงบประมาณหรือการอนุมัติงบประมาณเป็นก้อนและเป็นงวด จะต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติ โดยมีระบบการบริหารการเงินและการควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ และการจัดซื้อจัดจ้าง

ขั้นตอนที่ 3 การติดตามประเมินผล คือมีระบบการตรวจสอบภายในและการรายงาน ผลการดำเนินการในระบบการบริหารงบประมาณที่กล่าวไว้ในขั้นตอนที่ 2 การติดตามและ ประเมินผลจะมุ่งตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงาน (performance audit) และรายงานทาง การเงิน(financial audit) การดำเนินการดังกล่าว จะต้องมีแหล่งข้อมูลสารสนเทศแต่ละหน่วยงาน ข้อมูลเหล่านี้สามารถเปิดเผยได้

3. เครื่องมือหรือมาตรฐานทางการเงิน 7 ประการ

ตามขั้นตอนหลักของการจัดทำงบประมาณแบบ SPBBS มีเครื่องมือในการบริหารงบประมาณอยู่ 7 ประการ ซึ่งหน่วยงานจะต้องดำเนินการ คือ

1. การวางแผนงบประมาณ คือการทำแผนงานและโครงการพร้อมวงเงินงบประมาณ
2. การคำนวณต้นทุนการผลิต คือการคำนวณค่าใช้จ่ายของผลผลิตและผลลัพธ์
3. การบริหารจัดการซื้อจัดจ้าง คือการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้างปัจจัยการผลิตต่างๆ
4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ คือ การจัดระบบการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
5. การบริหารทรัพย์สิน คือการบริหารพัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างต่างๆ ให้ใช้งานอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด
6. การตรวจสอบภายใน คือการตรวจสอบควบคุมการบริหารงาน และตรวจสอบควบคุมทางบัญชีและทางการเงินโดยหน่วยงานภายในองค์กร และรายงานต่อหน่วยงานควบคุม
7. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน คือการจัดระบบติดตามประเมินผลซึ่งสามารถแยกเป็นเป้าหมายย่อย และ Consolidate ให้เห็นภาพรวมสถานการณ์ขององค์กร

เครื่องมือทางการเงินที่ 1 และที่ 2 เป็นมาตรการที่จะต้องดำเนินการในขั้นตอนที่ 1 ของการจัดทำงบประมาณ เครื่องมือทางการเงินที่ 3, ที่ 4 และที่ 5 เป็นมาตรการที่จะต้องดำเนินการในขั้นตอนที่ 2 ของการบริหารงบประมาณ และเครื่องมือทางการเงินที่ 6 และที่ 7 เป็นมาตรการที่จะต้องดำเนินการในขั้นตอนที่ 3 คือการติดตามประเมินผล

การดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบ SPBBS ของรัฐ

การจัดทำงบประมาณแบบ SPBBS เป็นของใหม่สำหรับหน่วยงานของรัฐ ในการจัดทำงบประมาณแบบใหม่นี้จึงต้องมีการเตรียมการอยู่มาก โดยเริ่มจากสำนักงบประมาณได้เตรียมการในด้านต่างๆ เพื่อปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณตามมติของคณะรัฐมนตรี เช่น มีการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษามาให้คำปรึกษาแนะนำการจัดทำระบบงบประมาณแบบ SPBBS มีการจัดทำคู่มือมาตรฐานทางการเงิน 7 ประการ และหลังจากนั้นจะมีการจัดทำเป็นฉบับภาษาไทยและนำไปใช้เป็นคู่มือในการอบรมการจัดทำงบประมาณต่อไป ในขณะเดียวกัน มีการจัดทำโครงการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในหน่วยงานนำร่องทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความพร้อม และในปีงบประมาณ 2546 ได้มีการเริ่มใช้งบประมาณแบบ SPBBS ในหน่วยงานราชการไปบ้างแล้วในบางเรื่อง เช่น การวางแผนงบประมาณ และการคำนวณต้นทุนการผลิต เป็นต้น

บทบาทของสำนักงบประมาณ

ตามระบบงบประมาณแบบ SPBBS สำนักงบประมาณมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณเป็น
ก้อนให้แก่หน่วยงาน มีการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินผสมผสานกับการใช้เงิน
นอกงบประมาณ

เอกสารอ้างอิง

ดวงตา ตันโซ. 2546. “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์” เอกสารประกอบ
การบรรยายสำหรับข้าราชการกระทรวงพลังงาน วันที่ 10 มกราคม 2546, กรุงเทพฯ.
ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles กับการจัดทำบ
ประมาณระบบใหม่, บริษัทธีระฟิล์มและโซเท็กซ์ จำกัด กรุงเทพฯ.

ภาคผนวกที่ 2

ประสบการณ์การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาของต่างประเทศ¹

ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ

เมื่อก้าวสู่คริสต์ศตวรรษที่ 21 ประเทศต่างๆ ทั้งที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา มีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้ทันกับยุคโลกาภิวัตน์ ประเทศไทยได้มีความพยายามปฏิรูปการศึกษาในด้านต่างๆ และพร้อมกันนั้นได้มีการศึกษาค้นคว้าประสบการณ์การปรับตัวและปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ ทั้งในโลกตะวันออกและตะวันตก เช่น การศึกษาของ สุธรรม อารีกุล (2544) พบว่า ประเทศเพื่อนบ้านของไทยและประเทศที่พัฒนาทั้งในยุโรปและอเมริกา มีการปรับตัวกันก่อนเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 การศึกษาได้กล่าวถึงการปรับตัวของการจัดการอุดมศึกษาในหลายด้าน แต่ด้านหนึ่งที่มีการกล่าวถึงและวิเคราะห์ไว้เพียงเล็กน้อย คือการจัดสรรงบประมาณและการจัดการด้านการเงินเพื่ออุดมศึกษา

รายงานเรื่องนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาประสบการณ์การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาและการจัดการทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาของ 8 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น เกาหลี สิงคโปร์ ไต้หวัน ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เนื่องจากงบประมาณและเวลาจำกัด การศึกษาได้อาศัยข้อมูลทุติยภูมิจากระบบอินเทอร์เน็ตและเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ ผลการศึกษาสรุปได้เป็น 10 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ระบบการศึกษาทั่วไปของแต่ละประเทศที่ทำการศึกษา คือการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย และอุดมศึกษา มีลักษณะใกล้เคียงกันมากในด้านจำนวนปีการศึกษา แต่ระบบอุดมศึกษาของประเทศฝรั่งเศสมีความซับซ้อนและแตกต่างจากประเทศอื่นที่ทำการศึกษา ในด้านงบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษา รัฐบาลของแต่ละประเทศได้จัดสรรงบประมาณร้อยละ 8 - 25 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนการศึกษาของประเทศ โดยทั่วไปประเทศที่ร่ำรวยในยุโรปและสหรัฐอเมริกา มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาและลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ เป็นสัดส่วนสูงกว่าประเทศในทวีปเอเชียและประเทศยากจน

2. ในทุกประเทศ รัฐบาลและเอกชนมีบทบาทในการจัดอุดมศึกษา โดยที่รัฐจะมีบทบาทมากกว่าเอกชน ปัจจุบันมีหลายประเทศ เช่น ในประเทศเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น และไต้หวัน

¹ รายงานนี้ส่วนหนึ่งได้เรียบเรียงจากเอกสารการศึกษาของดร.เขवालักษณ์ ราชแพทยาคม เรื่องการศึกษาของประเทศออสเตรเลียและประเทศไต้หวัน ดร.เกษร ชินเมธิพิทักษ์ เรื่องการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศฝรั่งเศส ดร.กุลทิพย์ ศาสตราวุจิ เรื่องการศึกษาของสหราชอาณาจักรและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรายงานเหล่านี้ได้จัดเตรียมขึ้นเพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการศึกษาสำหรับโครงการวิจัย การจัดการการเงินเพื่อพัฒนาอุดมศึกษาในประเทศไทย ผู้เขียนขอขอบคุณนักวิจัย ผู้ช่วยนักวิจัย และที่ปรึกษาทุกท่าน ที่ได้ช่วยเหลือในการจัดเตรียมรายงานเรื่องนี้

เอกชนมีบทบาทมากขึ้น หลายประเทศในตะวันตกมีความพยายามผลักดันให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งพาตนเองทางการเงินมากขึ้นพร้อมๆ กับการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการอุดมศึกษา

3. รัฐบาลทุกประเทศได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและของเอกชน แต่สัดส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐต่อค่าใช้จ่ายดำเนินการทั้งหมดของสถาบันอุดมศึกษามีแนวโน้มลดลง ซึ่งชี้ให้เห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาต้องพึ่งพาตนเองทางการเงินมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของเงินอุดหนุนมีความแตกต่างกันระหว่างประเทศ นอกจากนี้เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีรายได้จากค่าเล่าเรียน ค่าที่ปรึกษางานวิจัย รายได้จากทรัพย์สินและอื่นๆ

4. การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่ออุดมศึกษามีหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามประเทศ และในบางประเทศมีการจัดสรรเงินอุดหนุนหลายรูปแบบ ซึ่งพอสรุปกว้างๆ ได้ คือ (1) การจัดสรรเงินอุดหนุนตามแผนงานและรายการค่าใช้จ่ายของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (2) การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเงินก้อน(Block Grant) ตามประเภทของงานสอน งานวิจัย และงบลงทุน (3) การจัดสรรเงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานตามแบบจำลอง(ตามสูตร) บวกกับเงินอุดหนุนตามโครงการพิเศษของแต่ละสถาบัน (4) การจัดสรรเงินอุดหนุนตามสัญญา(contract) และ (5) การจัดสรรเงินอุดหนุนตามประเภทของสถาบันและสาขาวิชา ส่วนการจัดสรรเงินทุนและเงินกู้เพื่อการศึกษา มีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างกันในรายละเอียดของการปฏิบัติ

5. มหาวิทยาลัยเอกชนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐแต่เป็นสัดส่วนที่ต่ำ รายรับของมหาวิทยาลัยเอกชนส่วนใหญ่มาจากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ทั้งนี้เพราะค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนจะสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐประมาณ 2 - 3 เท่าตัว นอกจากนี้มหาวิทยาลัยเอกชนมีรายรับจากค่าบริการทางวิชาการ เงินบริจาคและรายได้จากทรัพย์สิน

6. นอกจากการจัดสรรงบประมาณประจำแล้ว รัฐมีมาตรการอื่นๆ ในการสนับสนุนอุดมศึกษาของประเทศ เช่น มาตรการภาษีเพื่อช่วยเหลือสถาบันอุดมศึกษา ชั่วคราวหรือบังคับด้วยกฎหมายให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น

7. ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายของนักศึกษามีแนวโน้มสูงขึ้นแต่รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนการศึกษาแก่นักศึกษาในรูปของทุนการศึกษา และทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาในอัตราดอกเบี้ยต่ำและชำระคืนภายหลัง

8. ค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัย ส่วนใหญ่เป็นค่าจ้างเงินเดือนของอาจารย์ และเจ้าหน้าที่มากกว่าครึ่งหนึ่ง ส่วนที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและค่าเสื่อมของอุปกรณ์ และสิ่งก่อสร้าง

9. ในทุกประเทศจะมีกฎหมายและองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสถาบันอุดมศึกษา ในบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย มีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณและตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีการรายงานการใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานที่ควบคุมและตรวจสอบ

10. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการจัดการการเงินเพื่ออุดมศึกษาเกิดขึ้นในทุกประเทศ ที่ทำการศึกษารัฐบาลกลางในทุกประเทศยังมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา แต่สัดส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีแนวโน้มลดลง เงินอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษามีแนวโน้มที่จะจ่ายเป็นก้อน ตามพันธะและเงื่อนไขของแต่ละสถาบัน ในขณะที่เดียวกันสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนมีแนวโน้มของการปรับตัวทางด้านการจัดองค์การ การเพิ่มคุณภาพ การศึกษาและหารายได้เพื่อพึ่งพาตนเองตามนโยบายของรัฐ

รายละเอียดของประสบการณ์การจัดสรรงบประมาณและการจัดการด้านการเงินในประเด็นสำคัญของแต่ละประเทศมีดังนี้

1. ประเทศญี่ปุ่น

การศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศญี่ปุ่น หมายถึง การศึกษาตั้งแต่ระดับวิทยาลัย (Junior college) และวิทยาลัยอาชีวศึกษาหลักสูตร 2 - 3 ปี ต่อจากมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยหลักสูตร 4 - 6 ปีในระดับปริญญาตรี และอีก 2 - 5 ปีในระดับปริญญาโทถึงปริญญาเอก การศึกษาระดับอุดมศึกษาอยู่ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (MEXT) สถาบันอุดมศึกษาแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ (1) สถาบันอุดมศึกษาของชาติ ซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง (National Government) (2) สถาบันอุดมศึกษาท้องถิ่นซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น และ (3) สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในปี ค.ศ. 2000 มีสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด 7,050 แห่ง โดยเป็นสถาบันการศึกษาของรัฐบาลกลาง 260 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นมหาวิทยาลัย 99 แห่ง เป็นวิทยาลัย (Junior college) 20 แห่ง และเป็นวิทยาลัยอาชีวศึกษา 141 แห่ง เป็นสถาบันการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นจำนวน 384 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่น 72 แห่ง เป็นวิทยาลัย 55 แห่ง และเป็นวิทยาลัยอาชีวศึกษา 257 แห่ง เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวน 6,406 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นมหาวิทยาลัย 478 แห่ง เป็นวิทยาลัย 497 แห่ง และเป็นวิทยาลัยอาชีวศึกษา 5,431 แห่ง รวมทั้งหมดมีสัดส่วนของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนร้อยละ 91 และของรัฐร้อยละ 9 ในปีเดียวกันมีนักศึกษาระดับอุดมศึกษา 4.041 ล้านคน โดยเป็นนักศึกษาในสถาบันการศึกษาของชาติ 0.647 ล้านคน ในสถาบันการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่น 0.164 ล้านคน และในสถาบันการศึกษาของเอกชน 3.230 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80 : 20 ของนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนต่อของรัฐ ข้อมูลดังกล่าว แสดงว่า ภาคเอกชนมีบทบาทมากในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอาชีวศึกษา ซึ่งเป็นการผลิตกำลังคนระดับกลาง เพื่อตอบสนองผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมการผลิต สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีบทบาทมากขึ้นในการผลิตกำลังคนในระดับมหาวิทยาลัยคือ มีสัดส่วนเพิ่มเป็นร้อยละ 73 : 27 ของนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนต่อของรัฐ

รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษาของประเทศ ในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณผ่านกระทรวงศึกษาธิการ (MEXT) เพื่อสนับสนุนการศึกษาทั่วประเทศเป็นเงินจำนวน 6,647.2 พันล้านเยน คิดเป็นร้อยละ 8.0 ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ในปี ค.ศ. 2002 MEXT ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาเพิ่มเป็น 8,964.7 พันล้านเยน ในจำนวนนี้เป็นค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากร ร้อยละ 67.6 เป็นงบสนับสนุนมหาวิทยาลัยของรัฐร้อยละ 23 และงบสนับสนุนมหาวิทยาลัยเอกชนร้อยละ 4.7 สัดส่วนของงบประมาณเพื่อการศึกษาจากรัฐบาลกลางมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นเริ่มถดถอย

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีรายรับจาก 2 แหล่งใหญ่ คือ (1) เงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย งบประมาณทั่วไป งบรายได้เพื่อสนับสนุนมหาวิทยาลัย (Special Account Budget) และงบพัฒนาพลังงาน (2) รายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้จาก ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการบริการและการวิจัย รายได้ของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมดจะนำส่งรัฐบาลกลาง และจะจัดสรรเป็นส่วนหนึ่งของงบรายได้เพื่อสนับสนุนมหาวิทยาลัย รายได้ส่วนนี้เป็นสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับงบดำเนินการของมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมากกว่าร้อยละ 70 จะเป็นค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากร ดังนั้นมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพิงกับงบประมาณของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม งบรายได้ของมหาวิทยาลัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเนื่องจากรัฐบาลกลางได้ผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐพึ่งพาตนเองเพิ่มขึ้น

ภาคเอกชนมีบทบาทมากในการพัฒนากำลังคนระดับอุดมศึกษา รัฐบาลเริ่มให้การสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 เงินสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาได้เพิ่มสูงสุดถึงร้อยละ 29.5 ของงบค่าใช้จ่ายดำเนินการในปี ค.ศ. 1980 แต่สัดส่วนของเงินอุดหนุนการศึกษาเอกชนได้ลดลงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 ในปี ค.ศ. 2001 งบอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีจำนวน 309.474 พันล้านเยน คิดเป็นร้อยละ 12.5 ของงบดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยมีมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย 865 แห่ง ที่ได้รับเงินสนับสนุน เฉลี่ยต่อหัวนักศึกษาประมาณ 162,000 เยนต่อหัว

โดยเฉลี่ย มหาวิทยาลัยเอกชนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณร้อยละ 15 ของรายรับเปรียบเทียบกับร้อยละ 60 ในมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่สัดส่วนของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของเอกชนและมหาวิทยาลัยของรัฐคิดเป็น 73 ต่อ 27 ในขณะที่ค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยเอกชนสูงประมาณ 2 เท่าของมหาวิทยาลัยของรัฐ การสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนจะจัดให้ในรูปค่าใช้จ่ายเพื่อซื้ออุปกรณ์การศึกษาและวิจัย เงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำ ตลอดจนความร่วมมือทางด้านวิชาการ นอกจากนี้รัฐบาลยังให้ทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่นักศึกษา ในปี ค.ศ. 2002 ได้จัดสรรงบประมาณเงินกู้ 516.6 พันล้านเยน แก่นักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน โดยคาดว่าจะมีผู้ขอกู้ประมาณ 798,000 คน วงเงินกู้แตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา ตามประเภทสถาบันการศึกษา และตามสถานภาพการพักอาศัย นักศึกษาในสถาบันการศึกษาเอกชน

จะได้ งบประมาณสูงกว่านักศึกษาในสถาบันของรัฐ นักศึกษาที่พักอาศัยนอกบ้านจะได้รับงบประมาณสูงกว่า นักศึกษาที่พักอยู่กับบ้าน

สังคมญี่ปุ่นได้เห็นความสำคัญของการศึกษาระดับอุดมศึกษา รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายที่จะยกระดับการศึกษาให้ทัดเทียมและสามารถแข่งขันกับสถาบันการศึกษาในโลกตะวันตกและมีนโยบายที่จะเพิ่มเงินงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อปรับปรุงเทคโนโลยีและเครื่องมืออุปกรณ์การศึกษาวิจัยให้ทันสมัยแก่สถาบันการศึกษาประมาณ 20,000 ล้านบาท เมื่อเริ่มคริสต์ทศวรรษที่ 21 รัฐบาลญี่ปุ่นมีโครงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยมีการคัดเลือกมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นเลิศทางวิจัยในสาขาต่างๆ เช่น สาขาการดำรงชีวิต สาขาเคมีและวัสดุศาสตร์ สาขาอิเล็กทรอนิกส์และการสื่อสาร สาขามนุษยศาสตร์ และ สหสาขาวิชา เป็นต้น โดยคาดว่าจะมีมหาวิทยาลัยเข้าร่วมโครงการ 50 สถาบัน เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ 35 แห่ง และมหาวิทยาลัยเอกชน 15 แห่ง ในวงเงินงบประมาณ 16,743 ล้านบาท นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 เป็นต้นไป จะมีการเปลี่ยนระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยของรัฐ จากระบบปัจจุบันที่ให้เงินอุดหนุนตามแผนงาน และรายการค่าใช้จ่าย เป็นระบบการให้เงินอุดหนุนเป็นก้อนตามค่าใช้จ่ายพื้นฐานของการดำเนินการและการเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ยอดเงินอุดหนุนยังขึ้นอยู่กับผลการประเมินจากหน่วยงานภายนอก ระบบการเงินของมหาวิทยาลัยมีความยืดหยุ่นตามนโยบายใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์ และสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานได้ รัฐจะให้เงินอุดหนุนเป็นเงินก้อนจำนวนหนึ่ง ที่มหาวิทยาลัยสามารถใช้ดำเนินการตามนโยบายของมหาวิทยาลัยได้ โดยที่การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานสามารถเปิดเผยและตรวจสอบได้

นอกจากการปรับปรุงคุณภาพในด้านวิชาการและการวิจัยแล้ว มหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นยังเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชากรในวัยเรียนและจำนวนนักศึกษามีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ ค.ศ. 2009 และเป็นที่คาดการณ์ว่ามหาวิทยาลัยเอกชนจำนวนไม่น้อยจะขาดทุนจากการดำเนินการและจะมีการรวมเข้ากับมหาวิทยาลัยที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น

2. ประเทศเกาหลี

การศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศเกาหลี หมายถึง การเรียนการสอนในระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาจำแนกได้เป็น 7 ประเภทคือ 1) วิทยาลัยและมหาวิทยาลัย 2) มหาวิทยาลัยอุตสาหกรรม(Industrial University) 3) มหาวิทยาลัยการศึกษา (Education University) 4) วิทยาลัยต่างๆ (Junior colleges) 5) มหาวิทยาลัยทางไกล(Air and Correspondence University) 6) วิทยาลัยเทคนิค และ 7) วิทยาลัยอื่นๆ สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์(MOEHRD) โดยที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษา ควบคุมและดูแลจำนวนนักศึกษาในสถานศึกษา มาตรฐานคุณสมบัติของอาจารย์ รวมถึงหลักสูตรต่างๆ ที่เปิดสอน ในปี ค.ศ. 2001 สถาบันอุดมและสาขาต่างๆ มีจำนวน 1,261 แห่ง มีอาจารย์ประมาณ 83,116 คน และนักศึกษาทั้งหมดประมาณ

3.5 ล้านคน ซึ่งเป็นนักศึกษาระดับอนุปริญญา (Junior college) ประมาณร้อยละ 27 ระดับปริญญาตรีร้อยละ 66 และระดับบัณฑิตศึกษาร้อยละ 7 สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ร้อยละ 84 เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และร้อยละ 16 เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในจำนวนสถาบันอุดมศึกษาระดับมหาวิทยาลัย 196 แห่ง (ไม่รวมมหาวิทยาลัยทางไกล) เป็นมหาวิทยาลัยเอกชน ร้อยละ 77 และเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐร้อยละ 23 มีจำนวนนักศึกษา 1.295 ล้านคน โดยร้อยละ 74 เป็นนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเอกชน และร้อยละ 26 เป็นนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ ข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีบทบาทมากในการพัฒนากำลังคนระดับกลางและระดับสูงของประเทศ ซึ่งไม่แตกต่างไปจากการจัดอุดมศึกษาในประเทศญี่ปุ่น แต่ส่วนที่แตกต่างกันคือ รัฐบาลมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและนโยบายการศึกษาและการผลิตกำลังคนระดับสูงมากกว่าประเทศญี่ปุ่น

งบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศมาจาก 3 แหล่งใหญ่คือ (1) งบประมาณของรัฐบาลกลาง (2) งบประมาณของท้องถิ่น และ (3) งบประมาณของภาคเอกชน งบประมาณการศึกษาของรัฐบาลกลางได้จัดสรรเพื่อการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย ในปีงบประมาณ 2001 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ 20.2 ล้านล้านวอน (won) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 20.0 ของงบประมาณรายจ่ายทั่วประเทศ งบประมาณเพื่อการศึกษาจากรัฐบาลกลาง ได้เพิ่มขึ้นทุกปี เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษา นอกจากนี้ยังเพิ่มสัดส่วนของเงินภาษีเพื่อศึกษาจากร้อยละ 11.8 เป็นร้อยละ 13 ของรายรับจากเงินภาษี ในจำนวนเงิน 20 ล้านล้านวอน ได้จัดสรรเพื่อการศึกษาสำหรับสถาบันอุดมศึกษาส่วนกลางของชาติ 1.56 ล้านล้านวอน หรือประมาณร้อยละ 7.8 เพื่อเป็นค่าจ้างเงินเดือนและค่าใช้จ่ายดำเนินงาน และอีก 13.0 ล้านล้านวอน หรือร้อยละ 65.1 ได้จัดสรรเพื่อสนับสนุนการศึกษาท้องถิ่นที่เหลือเป็นงบบริหารของหน่วยงานกลาง

ในปีเดียวกัน งบประมาณเพื่อการศึกษาท้องถิ่น (local education) มีจำนวนทั้งสิ้น 22.2 ล้านล้านวอน โดยร้อยละ 71.0 มาจากงบอุดหนุนของรัฐบาลกลาง อีกร้อยละ 20.0 มาจากเงินโอนของงบประมาณทั่วไป และร้อยละ 9 มาจากค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมการศึกษา ผลตอบแทนจากทรัพย์สิน และอื่นๆ งบประมาณส่วนนี้ได้จัดสรรเป็นค่าจ้างเงินเดือนประมาณร้อยละ 67 เงินทุนอุดหนุนสถาบันเอกชนร้อยละ 10.4 ค่าวัสดุและอุปกรณ์การศึกษาร้อยละ 17.0 ค่าบริการจัดการร้อยละ 14.6 และที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ

งบประมาณเพื่อการศึกษาของสถาบันการศึกษาเอกชนมาจากค่าเล่าเรียน เงินอุดหนุนเงินกองทุน และรายได้อื่นๆ งบประมาณรายรับและรายจ่ายของมหาวิทยาลัยเอกชน มากกว่าครึ่งมาจากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนสูงกว่าในมหาวิทยาลัยของรัฐประมาณ 3 เท่า เช่น ในค.ศ.2001 ร้อยละ 64.8 รายรับมาจากค่าเล่าเรียน และค่าธรรมเนียมการศึกษาร้อยละ 3.0 มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล (grants) ร้อยละ 16.6 มาจากเงินกองทุน และร้อยละ 15.6 มาจากอื่นๆ นอกจากเงินอุดหนุนแล้ว รัฐบาลได้สนับสนุนสถาบันการศึกษาเอกชน โดย (1) ออกกฎหมายยกเว้นภาษีการซื้อและการขายทรัพย์สินเพื่อการ

ศึกษา (2) จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยค่าจ้างเงินเดือนครูอาจารย์และค่าใช้จ่ายดำเนินการในส่วนที่ขาด (3) จัดเงินกู้สำหรับสถาบันเอกชนเพื่อขยายกิจการและปรับปรุงอุปกรณ์การเรียนการสอน (4) รัฐบาลจัดเงินอุดหนุนเพื่อการวิจัย กิจกรรมนักศึกษา และทุนการศึกษา อย่างต่อเนื่อง

รัฐบาลของประเทศเกาหลีได้กำหนดทิศทางและแผนการอุดมศึกษาไว้ชัดเจนที่เพิ่มคุณภาพของการศึกษา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ กล่าวคือ (1) การเพิ่มความ เป็นเลิศ(Excellence) ของอุดมศึกษาในลักษณะที่หลากหลายและมีความชำนาญเฉพาะด้าน โดยที่แต่ละมหาวิทยาลัยอาจมีความเป็นเลิศในด้านใดด้านหนึ่งที่เหมาะสมกับสภาวะและศักยภาพของสถาบัน (2) รัฐบาลมุ่งปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้เกิดความ แข็งแรงในความ เป็นอิสระทางการศึกษาและสามารถตรวจสอบได้ (3) รัฐบาลมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาโดยผ่านนวัตกรรมใหม่ๆ ในด้านการจัดการและการปรับโครงสร้างของมหาวิทยาลัย (4) รัฐมีแผนสร้างบรรยากาศมหาวิทยาลัยให้เป็นสถาบันเพื่อการเรียนรู้และการวิจัย (5) รัฐมีแผนขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้เป็นสังคมเรียนรู้ตลอดชีวิต และ (6) พัฒนาอุดมศึกษาของประเทศไทยให้เข้าสู่โลกาภิวัตน์ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งจะทำให้เกิดการเรียนรู้ที่ไม่มีขอบเขตและไม่หยุดนิ่ง

3. ประเทศไทยได้หวั่น

การศึกษาระดับอุดมศึกษาในสาธารณรัฐประชาธิปไตยไต้หวันดำเนินการโดยวิทยาลัย และมหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ในค.ศ. 2000 มีสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด 150 แห่ง เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 57 แห่งหรือร้อยละ 38 และเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 93 แห่ง หรือร้อยละ 62 ของสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด ในปีเดียวกันมีจำนวนนักศึกษา 1.092 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนถึงร้อยละ 73 ซึ่งแสดงว่าภาคเอกชนมีบทบาทมากในการพัฒนากำลังคนระดับสูง ในปีการศึกษา 1999 มีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจำนวน 100,171 คน ระดับปริญญาโทจำนวน 16,757 คน และระดับปริญญาเอกจำนวน 1,455 คน

ในค.ศ. 2000 รัฐบาลไต้หวันได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นสัดส่วนสูงถึง 24.9 ของงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยของรัฐยังพึ่งพางบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนที่สูง รัฐบาลพยายามให้มหาวิทยาลัยพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยให้มหาวิทยาลัยจัดตั้งกองทุนมหาวิทยาลัย (University Fund) ตั้งแต่ค.ศ. 1999

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษา ในค.ศ. 2000 งบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งประเทศมีสัดส่วนถึงร้อยละ 24.9 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด งบประมาณเพื่ออุดมศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีในช่วงปี 1976 - 2000 โดยเพิ่มเป็นสัดส่วนสูงในช่วง 1979 - 1980 แต่มีสัดส่วนลดลงในช่วง 1982 - 1999 และเพิ่มขึ้นในค.ศ. 2000 งบประมาณของรัฐ ส่วนหนึ่งได้จัดสรรเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น ในค.ศ. 1998 รัฐบาลได้

จัดสรรเงิน 1,240 ล้านดอลลาร์ได้วันหรือร้อยละ 10 ของงบประมาณการศึกษาเพื่ออุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมีแผนจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 ในอนาคตอันใกล้ แต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเงินของประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาลไต้หวันยังสนับสนุนการศึกษาในด้านเงินกู้เพื่อการศึกษาแก่นักศึกษา และช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบางส่วน เมื่อนักศึกษาจบการศึกษาแล้วจะต้องจ่ายเงินแก่รัฐบาล

4. ประเทศสิงคโปร์

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศสิงคโปร์ดำเนินการในระดับวิทยาลัยและในมหาวิทยาลัยของรัฐ สิงคโปร์เป็นประเทศเล็ก การจัดการศึกษาดำเนินการโดยรัฐบาลภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ เอกชนมีบทบาทน้อยมาก สถาบันอุดมศึกษาในประเทศสิงคโปร์ประกอบด้วยมหาวิทยาลัย 3 แห่ง วิทยาลัยโพลีเทคนิค 4 แห่ง สถาบันฝึกหัดครู 1 แห่ง และสถาบันอาชีวเทคนิค 1 แห่ง

ในค.ศ. 2000 นักศึกษาเต็มเวลาในมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งมีจำนวน 35,618 คน และมีนักศึกษาในระดับอาชีวศึกษาหรืออนุปริญญา 71,079 คน ในระดับมหาวิทยาลัย ประมาณครึ่งหนึ่งของนักศึกษาเรียนในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสาขาที่เกี่ยวข้อง

ในปีงบประมาณ 2001 รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดสรรเงินจำนวน 4,289 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์เพื่อสนับสนุนการศึกษาทั่วประเทศ ในงบประมาณจำนวนนี้ เป็นเงินที่จัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่ง จำนวน 851.89 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ คิดเป็นร้อยละ 19.86 ของงบประมาณเพื่อการศึกษาในปีงบประมาณ 2001 เงินงบประมาณจำนวนนี้ค่อนข้างสูงกว่าปกติ เพราะส่วนหนึ่งเป็นเงินกองทุน (Endowment Fund) ของมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งใหม่ ในปีงบประมาณปกติ มหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณ ประมาณร้อยละ 18 วิทยาลัยโพลีเทคนิคได้รับประมาณร้อยละ 12 วิทยาลัยอาชีวเทคนิคได้รับประมาณร้อยละ 4 และสถาบันฝึกหัดครูได้รับประมาณร้อยละ 2 ของงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งหมด ที่เหลือเป็นงบประมาณเพื่อการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา

นอกจากค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาและเงินกองทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับสถาบันศึกษาแล้ว รัฐบาลยังมีงบประมาณการศึกษาอีก ในระดับมหาวิทยาลัย งบประมาณการศึกษาได้เพิ่มจาก 74.85 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ในปีงบประมาณ 1990/91 เป็น 154.28 และ 341.0 ล้านดอลลาร์ สิงคโปร์ ในปีงบประมาณ 1995/96 และ 1999/00 ตามลำดับ เงินกองทุนเพื่อการพัฒนาการศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงในแต่ละปี ในระดับอนุปริญญาการลงทุนเพื่อพัฒนาด้านโพลีเทคนิคมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่การลงทุนในสาขาอาชีวเทคนิค (Technical Education) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนการลงทุนด้านฝึกหัดครูมีจำนวนไม่มากแต่มีแนวโน้มลดลง

แม้ว่ารัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยหน่วยงานของรัฐมาตลอด ในค.ศ. 2000 รัฐบาลได้ลงทุนจัดตั้งมหาวิทยาลัย Singapore Management University โดยให้เอกชนเป็นผู้บริหารจัดการ มหาวิทยาลัยแห่งนี้มีเป้าหมายการผลิตกำลังคนในระดับปริญญาตรี สาขาบริหารธุรกิจ การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวแสดงถึงแนวโน้มที่ภาคเอกชนจะมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการอุดมศึกษาของสิงคโปร์

5. สหราชอาณาจักร

อุดมศึกษาในประเทศอังกฤษได้มีการพัฒนามานาน และนับว่าเป็นอุดมศึกษาที่ดีที่สุด ในยุโรป การจัดการอุดมศึกษาของอังกฤษมีการปรับตัวมาตลอด โดยมีพระราชบัญญัติปฏิรูป การศึกษาหลายฉบับ การศึกษาระดับอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรจัดเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การศึกษาต่อเนื่อง (Further education) ซึ่งศึกษาต่อจากระดับเตรียมอุดมศึกษา และ (2) การศึกษาระดับอุดมศึกษา (Higher education) ซึ่งต่อจากระดับเตรียมอุดมศึกษาหรือการศึกษา ต่อเนื่อง การศึกษาระดับอุดมศึกษาได้รวมเอาการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย และการศึกษา ระดับอาชีวศึกษาซึ่งเกิดจากการยกฐานะวิทยาลัยโพลีเทคนิค (polytechnics) และวิทยาลัยท้องถิ่น ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย

การจัดการศึกษาในสหราชอาณาจักรดำเนินการโดยรัฐ มีการบริหารจัดการโดยแบ่งเป็น แคว้นหรือเขต และท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษาทั้งการศึกษาต่อเนื่องและมหาวิทยาลัยมีจำนวน ประมาณ 323 แห่ง ในจำนวนสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยและ วิทยาลัยโพลีเทคนิคจำนวน 151 แห่ง ซึ่งตั้งอยู่ในอังกฤษ 118 แห่ง ในสกอตแลนด์ 21 แห่ง ในเวลส์ 8 แห่ง ในไอร์แลนด์เหนือ 4 แห่ง โดยที่ 150 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มีเพียง 1 แห่ง คือ มหาวิทยาลัย Buckingham เท่านั้นที่เป็นมหาวิทยาลัย เอกชน

มหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักรแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มมหาวิทยาลัย อ็อกฟอร์ดและเคมบริดจ์ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงมานาน กลุ่มนี้มีการบริหารการเรียน การสอนภายในมหาวิทยาลัยเป็นวิทยาลัยต่าง ๆ แต่ละวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการจัดการเรียน การสอน (2) กลุ่มมหาวิทยาลัยในสกอตแลนด์ ซึ่งมีวิทยาลัยศึกษาต่อเนื่อง 47 แห่ง สถาบัน อุดมศึกษา 21 สถาบัน โดยมีวิทยาลัยในเครือชาย 80 แห่ง และ (3) กลุ่มมหาวิทยาลัยสหพันธ์ (Federal universities) ซึ่งมีไม่น้อยกว่า 8 สมาพันธ์ เช่น กลุ่มมหาวิทยาลัยลอนดอน (University of London) มีสมาชิกอยู่ประมาณ 39 แห่งทั่วกรุงลอนดอน กลุ่มมหาวิทยาลัยเวลส์ กลุ่ม มหาวิทยาลัยที่พัฒนามาจากสถาบันโพลีเทคนิค กลุ่มมหาวิทยาลัยเปิด (open university) ที่ใช้ในการเรียนการสอนทางไกล เป็นต้น

รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา แต่เนื่อง จากความหลากหลายของสถาบันอุดมศึกษา การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาจึงมีการ ปรับปรุงหลายครั้ง ในค.ศ. 1919 รัฐบาลสหราชอาณาจักรจัดตั้งคณะกรรมการ University Grant Committee เพื่อให้คำแนะนำแก่คณะรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการในการจัดสรรงบประมาณของ

รัฐแก่มหาวิทยาลัยทั่วราชอาณาจักร ต่อมาค.ศ. 1988 มีการปฏิรูปการศึกษา โดยมีการรวมกลุ่มวิทยาลัยโพลีเทคนิคและวิทยาลัยท้องถิ่นขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย และยกเลิก University Grant Committee พร้อมกับตราพระราชบัญญัติการจัดสรรงบประมาณการศึกษา เพื่ออุดหนุนอุดมศึกษาขึ้น การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาจึงอยู่ภายใต้องค์กร National Advisory Body for Public Sector Higher Education (NAB) โดยองค์กร NAB แบ่งเป็น 2 สภาคือ (1) University Funding Council จัดสรรงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยทั่วไป และ(2) Polytechnics and Colleges Funding Council จัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันโพลีเทคนิคและวิทยาลัยท้องถิ่น และในปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ออกพระราชบัญญัติ Further and Higher Education Act 1992 ให้ยกเลิกทั้ง 2 สภา ปัจจุบันการจัดสรรเงินอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทอยู่ภายใต้การดูแล Higher Education Funding Council (HEFC) เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา HEFC ประกอบด้วย 3 หน่วยงานย่อยที่ดูแลการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาในแต่ละเขต คือ

(1) Higher Education Funding Council for England (HEFCE) รับผิดชอบในเขตอังกฤษและไอร์แลนด์เหนือ

(2) Scottish Higher Education Funding Council (SHEFC) รับผิดชอบในเขตสกอตแลนด์

(3) Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW) รับผิดชอบในเขตเวลส์

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษาของประเทศเกือบทั้งหมด ในปีการศึกษา 2001/02 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเป็นเงิน 44.2 ล้านปอนด์ คิดเป็นร้อยละ 23.0 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ เงินก้อนนี้ได้จัดสรรให้แก่ HEFC และ HEFC จะจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานย่อยทั้ง 3 หน่วยงาน เพื่อจัดเงินอุดหนุนอุดมศึกษา ในแต่ละเขตที่ตนเองรับผิดชอบต่อไป

HEFC ทำหน้าที่หลัก 2 ประการ ในการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเป็นเงินก้อน (Block Grant) ตามพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษาและข้อตกลง และทำหน้าที่จัดการประเมินคุณภาพการเรียน การสอนและการวิจัย หลักการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา คือการเสริมสร้างและขยายโอกาสอุดมศึกษาพร้อมกับการสร้างมาตรฐานการศึกษา และการสร้างเสถียรภาพทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษา หลักการประเมินคุณภาพ คือ การประเมินคุณภาพการเรียน การสอน การวิจัย และใช้ผลการประเมิน เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ งบดำเนินการของสถาบัน และงบการลงทุน งบการดำเนินงานของสถาบัน หมายถึง งบอุดหนุนด้านการสอน การวิจัยและกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง การจัดสรรเงินอุดหนุนเงินอุดหนุนด้านการสอนแก่สถาบันอุดมศึกษามีเกณฑ์ 3 ประการ คือ (1) สาขาวิชาที่เปิดสอน (subject) เช่น สาขาที่ลงทุนสูงหรือขาดแคลนจ่ายให้มาก สาขาที่ลงทุนต่ำจ่ายให้น้อย (2) ประเภทและจำนวนนักศึกษาที่เรียนในสถาบัน นักศึกษาประจำจ่ายอุดหนุนในอัตราสูง นักศึกษาไม่เต็มเวลาจ่ายอุดหนุนในอัตราต่ำ (3) ประเภทสถาบัน เงิน

อุดหนุนแตกต่างกันตามชื่อเสียง มาตรฐาน คุณภาพของสถาบัน และค่าใช้จ่ายในการศึกษา งบอุดหนุนส่วนนี้จะมี สัดส่วนประมาณร้อยละ 60 ถึง 70 ของงบประมาณที่ HEFC ได้รับในแต่ละปี งบอุดหนุนการวิจัยจะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 18 - 20 และงบอื่นๆ ประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณ HEFC เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยขึ้นอยู่กับประเภทของการวิจัย และคุณภาพของการวิจัย

สถาบันอุดมศึกษานอกจากจะได้รับเงินอุดหนุนจาก HEFC แล้วยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษาของนักศึกษาในระดับต่างๆ โดยนักศึกษาระดับปริญญาตรีอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานะทางการเงินของนักศึกษา นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาจะต้องจ่าย ค่าเล่าเรียนเอง แต่อาจจะได้รับเงินอุดหนุนจากทุนวิจัยและทุนผู้ช่วยสอน นักศึกษาไม่เต็มเวลา จะได้รับทุนอุดหนุนจากนายจ้างประมาณ 1 ใน 3 ของค่าเล่าเรียน

ในปีการศึกษา 2001/02 HEFCE ซึ่งดูแลการจัดสรรงบประมาณการศึกษาในเขตอังกฤษและไอร์แลนด์เหนือ ได้รับงบประมาณ เมื่อในปีการศึกษา 2001/02 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 4,757 ล้านปอนด์ คิดเป็นร้อยละ 10.8 ของงบประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมดของสหราชอาณาจักร ในจำนวนงบก้อนนี้ได้จัดสรรเป็นงบด้านการสอนร้อยละ 66.5 การวิจัยร้อยละ 18.4 ด้านการลงทุนและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องร้อยละ 14.9 ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา งบการลงทุนมีแนวโน้มลดลง

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา การอุดมศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักรมีการเปลี่ยนแปลงมาก การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจน คือ จำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า แต่งบประมาณเพื่อสนับสนุนการอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 45 ทำให้ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา (unit cost) ลดลงร้อยละ 40 ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายปรับระบบอุดมศึกษาของประเทศ ในค.ศ. 1996 รัฐบาลได้มีนโยบายปฏิรูปการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันในระดับสากล มีการประเมินคุณภาพการศึกษา ให้สถาบันอุดมศึกษารับจำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้น แต่ได้รับเงินอุดหนุนน้อยลง รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการ The National Committee of Inquiry into Higher Education เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำต่อรัฐบาล ในการปฏิรูปการศึกษาโดยคำนึงถึง วัตถุประสงค์ รูปร่าง โครงสร้าง ขนาดและการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา โดยมุ่งยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการอุดมศึกษา ให้มีคุณภาพและมาตรฐานในระดับสากล และสามารถผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศได้

6. ประเทศออสเตรเลีย

ระบบอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลียนีมีลักษณะคล้ายระบบอุดมศึกษาในอังกฤษ มีการจัดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับอนุปริญาหรือระดับอาชีวศึกษาจนถึงระดับปริญญาตรี ปริญญาโทและปริญญาเอก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 การจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาอยู่ภายใต้ระบบอุดมศึกษาแห่งชาติ (Unified National System of Higher Education in Australia) ในระดับบัณฑิตศึกษามีการสอนหลักสูตรแบบเรียนหลายวิชา (coursework) หลักสูตรทำวิจัย (research) และหลักสูตรผสม การจัดการเรียนการสอนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนด้านการเงินโดยกระทรวงศึกษาธิการ กิจกรรมเยาวชนและฝึกอบรม (DETYA) ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลียนีมีทั้งหมด 42 แห่ง เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 40 แห่ง และเป็นของเอกชน 2 แห่ง ซึ่งทั้งหมดได้รับการรับรองวิทยฐานะเท่าเทียมกันภายใต้กรอบคุณภาพการศึกษาของประเทศ (Australian Quality Frame) โดยมีหน่วยงาน Australian University Quality Agency: AUQA เป็นฝ่ายกำกับดูแล ติดตามประเมินผล และรายงานคุณภาพของมหาวิทยาลัย ในปี ค.ศ. 2000 จำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั้งหมด 695,484 คน เป็นนักศึกษาระดับปริญญาเอก 28,625 คน ปริญญาโท 68,362 คน ปริญญาตรี 540,719 คน ที่เหลือเป็นนักศึกษาระดับอนุปริญาหรือประกาศนียบัตรชั้นสูง ในจำนวนนักศึกษาทั้งหมดนี้เป็นนักศึกษาต่างชาติ 95,607 คน คิดเป็นร้อยละ 13.75 ของนักศึกษาทั้งหมด ในปีเดียวกันมีผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งหมด 274,331 คน เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก 7,483 คน ปริญญาโทและประกาศนียบัตรชั้นสูง 67,168 คน ปริญญาตรีและอนุปริญา 199,680 คน

การอุดมศึกษาได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากงบประมาณของรัฐบาลกลาง (Commonwealth) จากกองทุนเพื่ออุดมศึกษา Higher Education Funding Scheme (HECS) ซึ่งจัดสรรตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่ออุดมศึกษา (The Higher Education Funding Act 1988 : HEFA) นอกจากนี้ยังได้รับจากรัฐบาลท้องถิ่นและแหล่งอื่นอีก ในจำนวนสถาบันอุดมศึกษา 42 แห่ง มี 38 แห่งได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุน HECS เป็นงวดราย 3 ปี และมหาวิทยาลัย 2 แห่งได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงจากรัฐบาลกลางภายใต้สัญญา (contract) ส่วนมหาวิทยาลัยเอกชน 2 แห่งได้รับเงินอุดหนุนจากภาคเอกชน เช่น ในปีการศึกษา 2000 มหาวิทยาลัยทั้ง 42 แห่ง มีรายรับจากการจัดการศึกษาเป็นจำนวนเงิน 9.33 พันล้านเหรียญออสเตรเลีย ในจำนวนนี้เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางร้อยละ 45.2 เป็นเงินอุดหนุนจาก HECS ร้อยละ 18.0 เป็นรายรับจากค่าเล่าเรียนร้อยละ 18.2 เป็นเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลท้องถิ่น ร้อยละ 1.5 เป็นรายรับจากค่าจ้างที่ปรึกษาและงานวิจัยร้อยละ 5.0 ที่เหลือเป็นรายรับจากทรัพย์สินอื่น ๆ ในปีเดียวกัน มหาวิทยาลัยทั้ง 42 แห่ง มีรายจ่าย 9.01 พันล้านเหรียญออสเตรเลีย ซึ่งแสดงว่าผลการดำเนินงานมีรายรับสูงกว่ารายจ่าย ในจำนวนรายจ่ายทั้งหมดของมหาวิทยาลัย ร้อยละ 31.7 เป็นค่าจ้างเงินเดือนของอาจารย์ ร้อยละ 27.9 เป็นค่าจ้างเงินเดือนเจ้าหน้าที่ ที่เหลือร้อยละ 40.4 เป็นค่าเสื่อมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

งบประมาณสนับสนุนการศึกษาจากรัฐบาลกลางมีแนวโน้มลดลงในขณะที่จำนวน นักศึกษาได้เพิ่มขึ้น เช่น ในปี ค.ศ.1985 สถาบันอุดมศึกษามีรายรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นสัดส่วนร้อยละ 90 ของงบดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา สัดส่วนดังกล่าวได้ลดลงเป็น ร้อยละ 57 ในค.ศ. 1995 และเป็นร้อยละ 45.2 ในค.ศ. 2000 ในขณะเดียวกันรายรับจาก ค่าเล่าเรียน ได้เพิ่มจากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 12 ในช่วงค.ศ. 1985 - 1995 โดยเฉพาะรายรับจากนักเรียนต่างชาติได้เพิ่มขึ้นมาก และ DETYA ได้พยากรณ์ว่า รายรับของสถาบันอุดมศึกษาจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 19 ในช่วงค.ศ. 1995 - 2003 โดยที่รายรับประเภทอื่นนอกเหนือจากเงินอุดหนุนของรัฐ และค่าเล่าเรียนจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 53 ซึ่งจะทำให้ภาวะการพึ่งพิงทางการเงินจาก งบประมาณแผ่นดินของสถาบันอุดมศึกษาลดลง

ภายใต้ HEFA 1988 รัฐบาลกลางจะกำหนดกรอบเงินอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายพื้นฐานในการดำเนินการสอน งานวิจัยและงบพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษา โดยมีการกำหนดงบประมาณเป็นงวด 3 ปี มีการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นก้อนเดียว (block grant) ทั้งนี้โดยคำนึงถึงลักษณะและโครงสร้างการจัดการศึกษาของสถาบัน (educational profiles) และเงินอุดหนุนอีกส่วนหนึ่งมาจากการเข้าร่วมโครงการภายใต้กองทุนเพื่อการศึกษา (HECS) เช่น Higher Education Innovation Programme, Teaching Hospital Grants และ Higher Education Equity Programme. DETYA จะประกาศให้สถาบันอุดมศึกษาได้จัดทำแผน การศึกษาและโครงการวิจัยเพื่อเสนอของบประมาณ เงินงบประมาณที่จะได้รับของแต่ละสถาบันขึ้นอยู่กับจำนวน นักศึกษาปริญญาตรีที่จะรับเข้าศึกษาในแต่ละสาขาวิชา และตั้งแต่ค.ศ. 2002 แต่ละสถาบันจะต้องเสนอรายงานผลการวิจัยและการฝึกอบรมเพื่อจะได้สิทธิในการของบประมาณเพื่อการวิจัย และการฝึกอบรมในปีงบประมาณใหม่

เงินอุดหนุนการสอนจะจัดสรรตามแบบจำลองการจัดเงินทุนเปรียบเทียบ (Relative Funding Model) ซึ่งนำมาใช้เพื่อการจัดสรรเงินทุนสำหรับอุดมศึกษาตั้งแต่ค.ศ. 1991 และในปีต่อ ๆ มา มีการต่อรองเงินจัดสรรตามจำนวนนักศึกษา นอกจากนี้ยังมีการกำหนดน้ำหนักของ กลุ่มนักศึกษาเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ นักศึกษาที่อยู่ในแผนการวิจัยจะมี น้ำหนักมากกว่านักศึกษาที่ไม่ทำการวิจัย ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาจะแตกต่างกันตามกลุ่ม (cluster) ของนักศึกษา ซึ่งในที่นี่จะไม่กล่าวในรายละเอียด ในทางปฏิบัติ สถาบันอุดมศึกษาจะต้องเสนอร่างแผนงานสอนและงานวิจัยต่อ DETYA และจะต้องรายงานผลการดำเนินงานและการเงินต่อ DETYA

ปัจจุบัน การอุดมศึกษาของออสเตรเลียมีการจัดการศึกษาเข้าเป็นระบบและเครือข่าย มีการปรับปรุงระบบบริหารจัดการทางการเงินและบุคลากร ปรับปรุงหลักสูตรและคุณภาพ การศึกษาให้เป็นมาตรฐานภายใต้การประกันคุณภาพ มีการจัดการอุดมศึกษาในระดับสากล เพื่อดึงดูดนักศึกษาต่างชาติและหารายได้จากบริการการศึกษาเพื่อการส่งออกของประเทศ และ มีการตรวจสอบผลการดำเนินงานทางการศึกษาและการบริหารการเงินโดยหน่วยงานกลาง

7. ประเทศฝรั่งเศส

ระบบการศึกษาของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะแตกต่างจากระบบการศึกษาของหลายประเทศที่ทำการศึกษา การศึกษาในระดับอุดมศึกษามีการแบ่งเป็นหลายระดับซึ่งค่อนข้างสลับซับซ้อนตามสายวิชาชีพและสายวิชาการ ในรายงานเรื่องนี้จะไม่ลงรายละเอียดของระบบการศึกษา แต่จะมุ่งเสนอรายงานระบบการจัดการทางการเงินของอุดมศึกษาในประเทศฝรั่งเศส ตามรายงานการศึกษาของสหภาพยุโรป (Minocw,2002) ระบบอุดมศึกษาในประเทศฝรั่งเศสแบ่งสถาบันอุดมศึกษาออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ คือ

1. กลุ่ม Universities คือกลุ่มมหาวิทยาลัยและสถาบันที่เทียบเท่ามหาวิทยาลัย ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยี (Instituts universitaires de technologie: IUT) สถาบันทางการศึกษา (Instituts universitaires de formation des maitres: IUFM) สถาบันวิชาชีพทางอุตสาหกรรม (Instituts universitaires professionalises: IUP)

2. กลุ่ม Grandes ecoles ซึ่งอาจเรียกโรงเรียนนี้ยิ่งใหญ่ (อดุลย์, 2540) กลุ่มนี้ประกอบด้วยสถาบันของรัฐ ซึ่งมีหลากหลาย เช่น the Grandes Ecoles scientifiques, the Ecoles Normales Surperieures (ENS) ซึ่งมี 4 สถาบัน the grandes etablissements จำนวน 14 สถาบันที่อยู่ในสาขาวิทยาศาสตร์ สังคม ฟิสิกส์ วิศวกรรม การทหาร การบริหาร เกษตรศาสตร์ และอื่นๆ และมหาวิทยาลัยเอกชนที่ได้รับรองจากกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 13 สถาบัน

3. กลุ่ม Secondary level institution (Lycees) ซึ่งจัดการศึกษาในระดับเทคนิค คือ the Sections de Technieian Superieur (STS) เป็นหลักสูตร 2 ปี สายวิชาชีพอุตสาหกรรม ธุรกิจ และอุตสาหกรรมบริการ และ the Classes Prepratoires aux Grandes Ecoles (CPGE) ซึ่งเป็นหลักสูตรก่อนเข้าศึกษาระดับ Grandes ecoles

4. กลุ่มสถาบันและโรงเรียนประเภทอื่น ซึ่งมีอยู่จำนวนหนึ่งจัดการศึกษาด้านวิชาชีพและด้านสังคม

งบประมาณเพื่อการศึกษาได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ประชาชน และวิสาหกิจเอกชน งบประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมด ในค.ศ. 1999 มีจำนวน 626 พันล้านฟรังก์ คิดเป็นร้อยละ 7.2 ของ GDP ในจำนวนเงิน 626 พันล้านฟรังก์ เป็นงบค่าใช้จ่ายเพื่ออุดมศึกษาร้อยละ 16.6 เงินอุดหนุนอุดมศึกษามาจากหลายแห่ง ในค.ศ. 1975 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีสัดส่วนร้อยละ 70 จากท้องถิ่นร้อยละ 14 จากวิสาหกิจและประชาชนร้อยละ 16 ในค.ศ. 1997 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีสัดส่วนลดลงเป็นร้อยละ 65 จากรัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มเป็นร้อยละ 20 จากวิสาหกิจและประชาชนร้อยละ 15 ของงบประมาณดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ในค.ศ. 2000 รัฐบาลกลางได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นเงิน 644,500 ล้านฟรังก์ ในจำนวนนี้ร้อยละ 16.5 เป็นงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับเงินอุดหนุนในระบบ Input - Based ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนนักศึกษา ระดับการศึกษา ประเภทหลักสูตร และประเภทของสถาบัน ในค.ศ. 1999 สถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนมีจำนวนทั้งหมด 228 สถาบัน โดยเป็นมหาวิทยาลัย 81

แห่ง สถาบันทางการปกครอง 7 แห่ง สถาบันทางเทคโนโลยี (IUT) 102 แห่ง โรงเรียนวิศวกรรม 28 แห่ง และอื่นๆอีก 10 แห่ง สัดส่วนของเงินจัดสรรเพื่อการเรียนการสอนขึ้นอยู่กับจำนวนบุคลากร สถานที่ เนื้อที่ใช้สอย การจัดการเรียนการสอน ค่าธรรมเนียมการศึกษาและรายได้อื่นของมหาวิทยาลัยซึ่งจะนำมาเป็นส่วนลดเงินอุดหนุนจากรัฐตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับภาวะผูกพันและสถานการณ์ นอกจากนี้การจัดสรรเงินยังขึ้นอยู่กับผลการประเมินของการจัดการเรียนการสอนด้วย ทั้งนี้โดยมีแบบจำลองและรายละเอียดในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษา ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งได้รับการรับรองจากรัฐ จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐตามภาระที่ได้ตกลง (contract) กับรัฐ

นอกเหนือจากเงินอุดหนุนการเรียนการสอน สถาบันอุดมศึกษาจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นก้อนเพื่อการวิจัย (research funding) เงินอุดหนุนส่วนนี้มาจากรัฐบาล วิชากิจเอกชน และจากต่างประเทศ ในค.ศ. 1998 งบอุดหนุนการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด 202.8 พันล้านฟรังก์ ในจำนวนนี้เป็นเงินอุดหนุนจากวิชากิจเอกชน (enterprises) ร้อยละ 50 จากรัฐบาลร้อยละ 43 และจากต่างประเทศร้อยละ 7 การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการวิจัย นอกจากจะขึ้นอยู่กับปริมาณงานและผลการประเมินการวิจัยแล้ว สัดส่วนของเงินอุดหนุนการวิจัยยังแตกต่างกันตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยได้รับเงินสนับสนุนการวิจัยส่วนใหญ่จากงบประมาณรัฐ ในขณะที่เกือบครึ่งหนึ่งของงบวิจัยของ Grandes ecoles มาจากงบประมาณของสถาบันเองและสัญญาว่าจ้าง

รายได้จากแหล่งต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน เช่น ในค.ศ. 1997 สถาบันอุดมศึกษาได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดยเฉลี่ยร้อยละ 57 ของรายได้ทั้งหมดของสถาบัน แต่ในสถาบันการศึกษาด้านวิศวกรรมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 46 ในขณะที่สถาบันทางการศึกษาได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 76 และเงินอุดหนุนส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนร้อยละ 5 แต่สถาบันทางวิศวกรรมศาสตร์มีรายได้จากภาคีการฝึกงานของแรงงานจากสถานประกอบการเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 5 ในขณะที่สถาบันอื่นๆ มีรายได้จากแหล่งนี้ในสัดส่วนประมาณร้อยละ 2 ของรายได้ของสถาบัน รายได้ส่วนนี้เป็นผลพวงจากกฎหมายการฝึกงานที่สถานประกอบการจะต้องจ่ายภาคีการฝึกงานสำหรับแรงงานในอัตราร้อยละ 0.3 - 1.1 ของเงินเดือนของลูกจ้างพนักงานในแต่ละปี

ในค.ศ. 2000 ค่าใช้จ่ายของรัฐ สำหรับนักศึกษาระดับมหาวิทยาลัยโดยเฉลี่ย 42,400 ฟรังก์ต่อคนต่อปี ค่าใช้จ่ายแตกต่างกันตามสาขาการศึกษาและสถาบันการศึกษา เช่น ในสถาบันเทคโนโลยีมีค่าใช้จ่ายอุดหนุนนักศึกษาโดยเฉลี่ย 56,600 ฟรังก์ต่อคนต่อปี และในสาขาวิศวกรรมสูงถึง 75,700 ฟรังก์ต่อคนต่อปี

ในค.ศ. 1998 นักศึกษาร้อยละ 22 ได้รับทุนอุดหนุนค่าเล่าเรียนการศึกษา จำนวนเงินทุนการศึกษาขึ้นอยู่กับกลุ่มรายได้เฉลี่ยของบิดามารดา นักศึกษาที่ไม่ได้รับทุนการศึกษาอาจขอทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยไม่มีดอกเบี้ย ตั้งแต่ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา รัฐได้จัดสรรงบประมาณเป็นทุนอุดหนุนการศึกษาเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.1 ของ GDP มาตลอด

แม้รัฐบาลกลางจะเป็นฝ่ายควบคุมงบประมาณส่วนใหญ่ แต่ปัจจุบันได้กระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่นตามนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้รัฐบาลก็มุ่งมั่นที่จะให้การศึกษาเป็นประชาธิปไตยแลเปิดกว้างสำหรับทุกคน ตั้งแต่ค.ศ. 1990 กระทรวงศึกษาแห่งชาติได้เริ่มแผนพัฒนาอุดมศึกษา (Plan U2000) โดยการลงทุนปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในการศึกษา มีการร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และภาคเอกชน มีการพัฒนาการสอนและการวิจัย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและท้องถิ่นมากขึ้น

8. ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศใหญ่ แบ่งการบริหารการศึกษาเป็น 50 รัฐ และ 1 เขตการปกครอง ในปี ค.ศ. 2001 มีสถาบันอุดมศึกษาระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยทั้งหมด 4,265 แห่ง เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (public university) 1,729 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 40.5 ของสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ไม่มุ่งหากำไร (private non-for-profit university) 1,732 แห่ง หรือร้อยละ 40.6 และเป็นสถาบันเอกชนที่ดำเนินการเพื่อกำไร (private for-profit university) 804 แห่ง หรือร้อยละ 18.9 ในสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้มีนักศึกษาทั้งหมดถึง 12.681 ล้านคน เป็นนักศึกษาที่เรียนเต็มเวลาร้อยละ 61 และเรียนไม่เต็มเวลาร้อยละ 39 ในจำนวนนักศึกษาทั้งหมด 12.681 ล้านคน เป็นนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ร้อยละ 79.7 และในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ร้อยละ 20.3 เท่านั้น

การจัดการศึกษาของแต่ละรัฐมีความเป็นอิสระ แต่งบประมาณสนับสนุนการศึกษาจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น (state) และรายรับของสถาบัน งบประมาณเพื่อการศึกษาจากรัฐบาลกลางได้เพิ่มขึ้นจาก 13.138 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 38.1 ของงบประมาณทั้งหมด ในค.ศ. 1980 เป็น 36.754 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 39.6 ของงบประมาณทั้งหมด ในค.ศ. 2001 ในจำนวนงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งหมดร้อยละ 60 ใช้ในสนับสนุนการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และอีกร้อยละ 40 ใช้สนับสนุนการศึกษาระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย งบประมาณสนับสนุนการศึกษาจะแตกต่างกันไปตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐจะได้รับเงินสนับสนุนมากกว่ามหาวิทยาลัยเอกชน

เนื่องจากการจัดการอุดมศึกษาของแต่ละรัฐมีความเป็นอิสระ งบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (public university) จึงจากรัฐบาลของรัฐและท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ เช่น ในช่วงค.ศ. 1990 - 1996 มหาวิทยาลัยของรัฐ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐและ ท้องถิ่น คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 42 - 50 ของรายรับทั้งหมดของมหาวิทยาลัย สัดส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐมีแนวโน้มลดลงและรายรับจากรัฐบาลกลาง (federal government) มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 17 - 18 ของรายรับทั้งหมดของสถาบันอุดมศึกษา รายรับส่วนนี้มีสัดส่วนค่อนข้างคงที่ อีกร้อยละ 20 - 25 เป็นรายได้จากค่าเล่าเรียน และที่เหลือเป็นรายได้จากแหล่งอื่น สัดส่วนของรายได้จากแหล่งนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งพาตนเองมากขึ้น

สำหรับมหาวิทยาลัยเอกชนที่ไม่มุ่งหากำไร จะมีรายรับจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ประมาณร้อยละ 23 - 25 ที่เหลือเป็นรายรับจากค่าเล่าเรียน ค่าตอบแทนของเงินลงทุนและบริการทางจัดการ ในลักษณะคล้ายกัน มหาวิทยาลัยเอกชนมีรายรับจากค่าเล่าเรียนและเงินบริจาคเป็นหลัก สัดส่วนของเงินสนับสนุนการศึกษาจากรัฐมีแนวโน้มลดลงทั้งในระดับวิทยาลัยและระดับมหาวิทยาลัย

นอกจากรัฐบาลให้การสนับสนุนการศึกษาเป็นเงินก้อนแล้ว ยังมีเงินทุนเพื่อการวิจัยให้กับมหาวิทยาลัยอีก งบการวิจัยได้เพิ่มจาก 5.801 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในค.ศ. 1980 เป็น 22.781 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในค.ศ. 2001 ซึ่งเป็นการเพิ่มเกือบ 4 เท่าตัวในสองทศวรรษ

ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักศึกษาได้เพิ่มขึ้นทุกปี ในปีการศึกษา 2000/01 ค่าเล่าเรียน และค่ากินอยู่ของนักศึกษาระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยของรัฐประมาณ 7,621 ดอลลาร์สหรัฐ และประมาณ 21,423 ดอลลาร์ในมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งแตกต่างกันเกือบ 3 เท่า ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาค่าใช้จ่ายของนักศึกษาเพิ่มขึ้น ร้อยละ 23 ในมหาวิทยาลัยของรัฐ และร้อยละ 27 ในมหาวิทยาลัยเอกชน ทั้งนี้โดยได้ปรับอัตราเงินเฟ้อแล้ว

อย่างไรก็ดี รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ได้จัดโครงการช่วยเหลือทางการเงินแก่นักศึกษาและผู้ปกครอง เช่น รัฐบาลกลางได้จัดทุนการศึกษาแก่นักศึกษาถึง 3.683 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในค.ศ. 1980 และเพิ่มเป็น 10.0 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในค.ศ. 2001 เงินกู้เพื่อการศึกษาแก่ผู้ปกครองจำนวน 1.408 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในค.ศ. 1980 และเพิ่ม 2.707 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในค.ศ. 2000 แต่มีการยกเลิกโครงการในค.ศ. 2001 และให้เงินกู้แก่สถาบันการศึกษาและนักศึกษาโดยตรง การจัดสรรงบประมาณดังกล่าว แสดงว่า รัฐมีนโยบายให้สถาบันอุดมศึกษาบริหารการเงินในลักษณะพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยรัฐให้การสนับสนุนผู้เรียนโดยตรงมากขึ้น เพื่อสร้างอำนาจในการซื้อแก่ผู้เรียน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

จิตรรา เตมียี่. 2540. วิทยานิพนธ์ เรื่อง “การนำเสนอรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ”

สาขาวิชาอุดมศึกษา ภาควิชาอุดมศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุธรรม อารีย์กุล . 2544. การอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ สำนักงานคณะกรรมการการ

ศึกษาแห่งชาติ (<http://once.go.th/publication/4009001/index.htm>)

_____. 2534. รายงานวิจัยเชิงเอกสาร เรื่อง รูปแบบและภารกิจอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาแห่งชาติ.

อดุลย์ วิริยเวชกุล. 2540. สิ่งพิมพ์บัณฑิตวิทยาลัย 9/2540 เรื่อง การอุดมศึกษาปริทัศน์ 3

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

_____. 2541. สิ่งพิมพ์บัณฑิตวิทยาลัย 12/2541 เรื่อง การอุดมศึกษาปริทัศน์ 4

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

อภิชาติ ชามาศย์. 2544. **Study in France with EduFrance**. บริษัท พี.เอ. ลิฟวิ่ง จำกัด
(<http://www.edufrance.fr>)

ภาษาอังกฤษ

Australia Department of Education, Science and Training “Finance 2000 selected Higher education statistics 2000”

(http://www.detya.gov.au/highered/statistics/finance/2001/Finance_Final.pdf).

Education Standards in Japan (<http://202.244.24.5/eky1965/index.html>).

Eurydice European Unit, Eurybase, 31/07/2002

(<http://www.eurydice.org/eurybase/Application/int.htm>).

France’s New Ministry for Higher Education and Research Presents Its 1994 Research Budget
October 29 1993 – Report No. 65,

(www.nsf.gov/home/int/europe/reports/65.htm).

http://www.hm_treasury.gov.gov.uk/Budget/bud_bud02/budget_report.

Japaness Government Policies in Education, science, Sport and Culture 1995,

(<http://202.244.24.5/eky1995/index.html>).

Ministry of Planning and Budget Government of the Republic of Korea, Feb 2002 “The
Budget of the Republic of Korea Fiscal Year 2002”

(www.mpb.go.kr/html/english/Budget_2002.pdf).

Ministerie van ocw Public funding of higher education,

(<http://www.minocw.nl/bhw/84/43.html>).

Ministry of Education and Human Resource Development of The Republic of Korea
“Education in Korea 2001 – 2002”

(<http://www.moe.go.kr/English/>).

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology,

(<http://www.mext.go.jp/english/org/budget/02.htm>).

Murata , T. 2002 , Lecture on “Government Subsidies for National and Private Universities in
Japan – Present and Near Futune” 2002/11/20 at Durakijpundit University ,
Bangkok.

National Center for Education statistics “Digest of Education Statistics 2001”,

(<http://www.nces.ed.gov//pubs2002/digest2001/>).

Singapore Ministry of Education’s Customer Service Centre (CSCS),

(<http://www.moe.edu.sg>).

Singapore Ministry of Finance,

(http://www.mof.go.sg/budget_2001/gov_exp/gov_exp_ex_tot.html).

The Higher Education Funding Council of England (HEFCE),

(<http://www.hefce.ac.uk/news/HEFCE/2000/grantann.htm>).

ภาคผนวกที่ 3

ทางโน้มของอุดมศึกษา การสูญเปล่า และการว่างงานของบัณฑิต

เกษร ชินเมธีพิทักษ์

คำนำ

นโยบายในการบริหารงานอุดมศึกษาเป็นนโยบายที่สำคัญของทุกประเทศ โดยส่วนใหญ่ยังเป็นภาระของรัฐบาลในการอุดหนุนการศึกษา เพื่อให้การศึกษาในระดับอุดมศึกษามีคุณภาพ และเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม ในขณะที่ประเทศต่างๆ ตระหนักถึงความสำคัญยิ่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมในยุคแห่งความรู้ (Knowledge Base) แต่ปัญหาที่หลายประเทศได้ประสบ โดยเฉพาะในภาวะเศรษฐกิจสังคมที่ถดถอย คือการสร้างรายได้ให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่สูงมากในการอุดหนุนการศึกษาให้แก่ผู้เรียนโดยเท่าเทียมกันประเทศต่างๆ เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการให้ผู้เรียนหรือผู้ปกครองรวมทั้งภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษา โดยอาศัยกลไกตลาดในการควบคุมประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาตามหลักอุปทาน (Supply) และอุปสงค์ (Demand) ด้วยข้อเท็จจริงคือผู้เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการศึกษา เพราะมีโอกาสสร้างรายได้สูงขึ้นให้ตนเองภายหลังจบการศึกษา

ปัญหาในการจัดการอุดมศึกษาไทยยังเป็นภาระหนักของรัฐบาลในปัจจุบัน โดยในปัจจุบันรัฐยังอุดหนุนค่าใช้จ่ายของสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับของรัฐจากงบประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 80 นอกจากนี้ระบบการจัดสรรงบประมาณการศึกษาไม่ได้เป็นไปเพื่อสร้างโอกาสและความเสมอภาคในสังคมตามนโยบายการศึกษาที่วางไว้ เมื่อพิจารณาจากผู้มีโอกาสสอบเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐ ผู้มีฐานะดีมีโอกาสมากกว่าในการได้รับการศึกษา และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่า ไม่สามารถแข่งขันเพื่อรับบริการจากอุดมศึกษา นอกจากนี้ระบบการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันไม่ได้สร้างแรงจูงใจให้สถาบันการศึกษาพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ จนนักการศึกษาที่มีความเห็นว่าการอุดมศึกษาไทยกำลังอยู่ในยุควิกฤต การจัดการทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษาในปัจจุบันไม่ได้เป็นไปเพื่อสนองนโยบายการพัฒนาประเทศและยังขาดประสิทธิภาพ การอุดหนุนผู้เรียนซึ่งมีฐานะได้เปรียบอยู่แล้วในสังคม สร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งเห็นได้จากปัญหาการกระจายรายได้ที่มีความแตกต่างระหว่างคนรวยและคนจนเพิ่มมากขึ้น ด้วยการใช้ระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือในการขยับฐานะทางสังคม (Social Mobility) ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติตามนโยบายที่ได้วางไว้

แม้ว่าการเพิ่มของประชากรจะมีแนวโน้มลดลงเพราะอัตราเกิดของประชากรในปัจจุบันอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งมีผลให้นักเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 มีอัตราลดลง แต่ความต้องการศึกษาต่อในระดับสูงได้เพิ่มขึ้นและแนวโน้มของความต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาจะยังคงเพิ่มขึ้น

อย่างต่อเนื่อง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาปัญหาในการบริหารจัดการอุดมศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ เพื่อสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพไว้รองรับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนให้เกิดประโยชน์สูงสุดควรเป็นภาระหน้าที่หลักของสถาบันอุดมศึกษาไทย ปัญหาที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและบริหารการศึกษาของประเทศจำเป็นต้องตระหนักก็คือ การจัดสรรเงินงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบันยังขาดทิศทางและไม่ได้นำไปสู่การพัฒนากระบวนการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

แนวโน้มจำนวนประชากรและผู้เรียน

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รัฐบาลสนับสนุนการจัดการศึกษาของผู้เรียนใน 3 ระบบคือ การศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย ในปีการศึกษา 2544 จำนวนผู้เรียนในชั้นพื้นฐานนอกระบบโรงเรียนมีจำนวน 1.8 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 15 ของผู้เรียน ส่วนใหญ่เป็นผู้เรียนที่ไม่มีโอกาสเรียนต่อในระบบโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย

จะพบว่าในระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับจำนวนผู้เรียนนอกระบบโรงเรียนมีเพียงร้อยละ 3 ของผู้เรียน แต่เมื่อถึงระดับมัธยมศึกษาจะมีผู้ที่ไม่มีโอกาสศึกษาต่อในระบบโรงเรียนและเลือกศึกษาต่อนอกระบบสูงถึงร้อยละ 29 ของผู้เรียน เป็นจำนวนผู้เรียนถึง 1.6 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 28 ของประชากรวัย 12-17 ปี รวม 5.8 ล้านคน

ในระดับอุดมศึกษาเฉพาะโครงการการศึกษาเพื่อบุคลากรประจำการ (กศบป.) ของสถาบันราชภัฏมีผู้เรียนรวมร้อยละ 13 ของผู้ศึกษาต่อในระดับอนุปริญญาและปริญญาตรี เมื่อรวมนักศึกษาของมหาวิทยาลัยเปิดซึ่งไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนจำนวนผู้เรียนต่ออาจารย์ผู้สอน ผู้เรียนส่วนใหญ่ต้องศึกษาด้วยตนเอง จำนวนผู้เรียนนอกระบบโรงเรียนในระดับอุดมศึกษาจะสูงถึง 9 แสนคน หรือร้อยละ 43 ของผู้เรียน (ตารางที่ 1) จะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาในปัจจุบันให้ประโยชน์กับผู้เรียนเพียงจำนวนน้อย ผู้เรียนจำนวนมากในมหาวิทยาลัยเปิดได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณน้อยมาก และผู้เรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนและประชากรในวัยเรียนอายุระหว่าง 18-21 ปีอีกกว่าร้อยละ 50 ซึ่งไม่มีโอกาสศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาไม่ได้รับประโยชน์จากเงินงบประมาณ ความต้องการศึกษาต่อในระดับสูงของประชากรจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาหาแนวทางที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดในปัจจุบันให้เกิดประโยชน์สูงสุดและให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่ผู้เรียน

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบผู้เรียนที่ได้รับการจัดการศึกษาตามแนวระบบโรงเรียน และนอกระบบโรงเรียน ต่อประชากรวัยเรียน จำแนกตามระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2544

ระดับการศึกษา	ประชากรวัยเรียน		รวม		ในระบบโรงเรียน		นอกระบบโรงเรียน		
	อายุ	จำนวนประชากร	จำนวนผู้เรียน	ร้อยละของประชากร	จำนวนผู้เรียน	ร้อยละของประชากร	จำนวนผู้เรียน	ร้อยละของประชากร	ร้อยละของผู้เรียน
รวมทั้งสิ้น	3-24	22,217,821	16,831,350	76%	13,476,494	61%	3,354,856	15%	20%
ก่อนประถมศึกษา	3-5	2,906,345	2,695,617	93%	2,108,175	73%	587,442	20%	22%
ขั้นพื้นฐาน (12 ปี)	6-17	11,585,690	11,957,305	103%	10,109,017	87%	1,848,288	16%	15%
ประถมศึกษา	6-11	5,835,023	6,268,100	107%	6,056,423	104%	211,677	4%	3%
มัธยมศึกษา	12-17	5,750,667	5,689,205	99%	4,052,594	70%	1,636,611	28%	29%
มัธยมศึกษาตอนต้น	12-14	2,845,317	3,326,644	117%	2,338,642	82%	988,002	35%	30%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	15-17	2,905,350	2,362,561	81%	1,713,952	59%	648,609	22%	27%
อุดมศึกษา (1)	18-24	7,725,786	2,178,428	28%	1,259,302	16%	919,126	12%	42%
ปริญญาตรีและต่ำกว่า	18-21	4,343,779	2,052,479	47%	1,162,405	27%	890,074	20%	43%
สูงกว่าปริญญาตรี	22-24	3,382,007	125,949	4%	96,897	3%	29,052	1%	23%

หมายเหตุ (1) จำนวนนักเรียนนอกระบบโรงเรียน รวมนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเปิด ระดับปริญญาตรีและต่ำกว่า 623,415 คน ระดับสูงกว่าปริญญาตรี 20,974 คน

และนักศึกษา กศป.ของสถาบันราชภัฏ ระดับปริญญาตรีและต่ำกว่า 266,659 คน ระดับสูงกว่าปริญญาตรี 8,078 คน

ที่มา : 1. สรุปข้อมูลจำนวนนักเรียนนักศึกษา ประจำปีการศึกษา 2544 ของกระทรวงศึกษาธิการ เอกสารหมายเลข 19/2545 สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

จะเห็นได้ว่าจำนวนนักเรียนในระบบโรงเรียนใน 5 ปีที่ผ่านมา มีอัตราลดลงโดยเฉลี่ยร้อยละ 0.2 ในระดับประถมศึกษา และร้อยละ 0.7 ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สาเหตุหลักมาจากอัตราเกิดของประชากรที่ลดลง (จากร้อยละ 1.65 ในปี พ.ศ. 2539 เหลือร้อยละ 1.23 ใน พ.ศ. 2544) แต่ความต้องการศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นมีแนวโน้มสูงขึ้นทั้งในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและในระดับอุดมศึกษา

แม้ในระยะเวลาที่ประเทศกำลังฟื้นจากปัญหาทางเศรษฐกิจ อัตราเพิ่มของนักเรียนที่เรียนจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา มีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 6 ต่อปี หากดูอัตราการขยายตัวของผู้เรียนในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งรวมไปถึงระยะเวลาก่อนวิกฤตเศรษฐกิจในพ.ศ. 2540-2541 จะพบว่า มีผู้เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี จำนวนนักศึกษาอุดมศึกษาปีที่ 1 ในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี และปริญญาตรีทั้งระบบมีจำนวนทั้งสิ้น 7 แสนคน ในปี พ.ศ. 2544 หรือประมาณ 2 เท่าของจำนวนนักศึกษาใหม่ในปี พ.ศ. 2534

ตารางที่ 2 อัตราเพิ่มเฉลี่ยของจำนวนนักเรียนนักศึกษา ระดับประถมศึกษาถึงอุดมศึกษา

	2534	2539	2544	อัตราเพิ่มเฉลี่ย 2534-2539	อัตราเพิ่มเฉลี่ย 2539-2544	อัตราเพิ่มเฉลี่ย 2534-2544
ประถมศึกษาปีที่ 1	1,235,403	1,081,479	1,073,212	-2.6%	-0.2%	-1.4%
ประถมศึกษาปีที่ 6	1,108,378	956,917	947,231	-2.9%	-0.2%	-1.6%
มัธยมศึกษาปีที่ 1	608,736	852,886	825,371	7.0%	-0.7%	3.1%
มัธยมศึกษาปีที่ 3	442,054	771,099	741,816	11.8%	-0.8%	5.3%
มัธยมศึกษาปีที่ 4	348,110	599,991	628,368	11.5%	0.9%	6.1%
มัธยมศึกษาปีที่ 6	249,081	397,660	524,217	9.8%	5.7%	7.7%
อุดมศึกษาปีที่ 1	352,994	542,243	712,001	9.0%	5.6%	7.3%
ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี	112,098	205,086	249,857	12.8%	4.0%	8.3%
ระดับปริญญาตรี	240,896	337,157	462,144	7.0%	6.5%	6.7%

หมายเหตุ : (1) รวมนักศึกษา ภาคกศบป. และนอกเวลาปกติ

นักศึกษาอุดมศึกษาปีการศึกษา 2534 ภาคกศบป. ใช้ตัวเลขปีการศึกษา 2535

- ที่มา : 1. ข้อมูลสารสนเทศอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2534-2544
 2. รายงานสถิติการศึกษา เทคโนโลยีสารสนเทศ งานสถิติและข้อมูล ฝ่ายสถิติวิจัยและประเมินผล กองแผนงาน สำนักงานอธิการบดี ปีการศึกษา 2534-2544
 3. สถิตินักศึกษา ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ปี 2534-2544
 4. สถิติการศึกษามัธยมศึกษา กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2534-2544

เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวโน้มนักศึกษาในระดับปริญญาตรีมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นกว่าอัตราเพิ่มของนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีใน 5 ปีที่ผ่านมา จำนวนผู้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี มีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 6.5 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราเพิ่มของผู้เข้าศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หรืออนุปริญญาที่มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยเพียงร้อยละ 4 ต่อปี แนวโน้มที่สังเกตได้นี้แตกต่างจากที่เคยเป็นมาในระยะปี พ.ศ. 2534 - 2539 ซึ่งอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยของผู้เรียนในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีมีจำนวนเพิ่มสูงถึงร้อยละ 13 ต่อปี แต่อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยของผู้เรียนในระดับปริญญาตรีอยู่ที่ร้อยละ 7 ต่อปี (ตารางที่ 2)

แนวโน้มความต้องการศึกษาต่อจนถึงระดับปริญญาตรีที่เพิ่มสูงขึ้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นปัญหาสืบเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ที่ต่อการศึกษาไม่สามารถแข่งขันกับผู้มีการศึกษามากกว่าในตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตามการในทางเศรษฐกิจและสังคมและกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพ.ศ. 2542 ในการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี (มาตรา 17) และการขยายโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็น 12 ปี (มาตรา 10) ล้วนมีผลให้แนวโน้มความต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเพิ่มสูงขึ้น

ประสิทธิภาพในระบบการศึกษา

อย่างไรก็ดีจะเห็นได้ว่าประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีปัญหาที่ต้องศึกษาหาทางปรับปรุงแก้ไขให้เป็นระบบ ปัญหาประการแรกคือจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในระบบโรงเรียนตั้งแต่ประถมศึกษาปีที่ 1 นั้นมีสัดส่วนสูงเมื่อเทียบกับประชากร แต่อัตราคงอยู่ (Retention Rate หรือ Survival Rate) จนถึงระดับมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 6 (รวมสายสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา) มีเพียงร้อยละ 42

ในการเปรียบเทียบผู้เรียนรายกลุ่ม Cohort รวม 6 กลุ่ม ซึ่งเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในพ.ศ. 2527 จนถึงพ.ศ. 2532 อัตราคงอยู่จนถึงระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งเป็นระดับการศึกษาภาคบังคับตามเกณฑ์การศึกษาอยู่ที่ร้อยละ 80 ถึงร้อยละ 85 เมื่อเรียนจนถึงปีสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวนผู้เรียนซึ่งคงเรียนอยู่เหลือร้อยละ 36 ในพ.ศ. 2535 และเพิ่มขึ้นในกลุ่ม Cohort ต่อ ๆ มาเป็นร้อยละ 68 ในพ.ศ. 2540 แต่อัตราคงเรียนอยู่จนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายราย Cohort ยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ ผู้ที่เข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในพ.ศ. 2527 ซึ่งคงเรียนอยู่จนถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในพ.ศ. 2538 มีเพียงร้อยละ 25 แต่มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นบ้างในกลุ่ม Cohort ต่อมาเป็นร้อยละ 42 ในพ.ศ. 2543

ผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งไม่ได้ศึกษาต่อในระบบโรงเรียนจำนวนหนึ่งได้เข้าศึกษาต่อในระบบการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) และผู้จบการศึกษานอกโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีโอกาสดำเนินการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเช่นเดียวกับผู้เรียนในระบบโรงเรียน จำนวนผู้จบ กศน. ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในพ.ศ. 2543 มีร้อยละ 6 ของกลุ่ม Cohort

เพิ่มขึ้นจากพ.ศ. 2542 ซึ่งมีผู้จบเพียงร้อยละ 4 ของกลุ่ม Cohort อย่างไรก็ตามก็ดีผู้จบ กศน.ในพ.ศ. 2540 และ 2541 ซึ่งมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 19 และร้อยละ 14 ของกลุ่ม Cohort ตามลำดับนั้น ได้รวมจำนวนผู้เรียนในระบบโรงเรียนซึ่งขอสอบเทียบวุฒิการศึกษาเพื่อไปเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

ในกลุ่ม Cohort สุดท้ายซึ่งเข้าสู่ระบบอุดมศึกษาในพ.ศ. 2544 มีจำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 รวม 1.3 ล้านคน เรียนจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 รวม 1 ล้านคน เท่ากับร้อยละ 84 ของจำนวนเริ่มต้นในระดับประถมศึกษาปีที่ 1 จากจำนวนผู้เรียนจนถึงประถมศึกษาปีที่ 6 จะพบว่าร้อยละ 20 ไม่ได้เข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาในระบบโรงเรียน จำนวนผู้เรียนจนถึงปีสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเท่ากับร้อยละ 63 ของจำนวนเริ่มต้น ผู้ที่ได้เรียนต่อจนถึงปีสุดท้ายในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีเพียง 530,000 คน หรือร้อยละ 42 จะมีนักเรียนบางส่วนซึ่งไม่ได้เรียนต่อในระบบโรงเรียนได้เข้าสู่ระบบการศึกษานอกโรงเรียน จำนวนผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลายในระบบการศึกษานอกโรงเรียน ในปีการศึกษา 2543 มีประมาณ 70,000 คน รวมเป็นจำนวนผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลายซึ่งพร้อมเข้าสู่ระบบอุดมศึกษาในปีการศึกษา 2544 ประมาณ 600,000 คน

เมื่อติดตามผู้เรียนรายกลุ่ม Cohort ไปจนถึงชั้นปีที่ 1 ในระดับอุดมศึกษา จำนวนผู้เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาจะสูงกว่าจำนวนผู้เรียนจนจบระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในระบบโรงเรียน จำนวนผู้เข้าเรียนในชั้นอุดมศึกษาปีที่ 1 คิดเป็นอัตราร้อยละ 34 ของผู้เข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 รายกลุ่ม Cohort ในพ.ศ. 2527-2539 อัตราผู้เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษามีแนวโน้มสูงขึ้นในแต่ละปี เห็นได้จากจำนวนนักศึกษาซึ่งเข้าเรียนระดับอุดมศึกษาปีที่ 1 ทั้งในระดับอนุปริญญาและปริญญาตรี มีสัดส่วนสูงขึ้นที่อัตราร้อยละ 53 ของผู้เข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในกลุ่ม Cohort พ.ศ. 2532-2544

ในจำนวนผู้เข้าใหม่ในระดับอุดมศึกษานี้ นอกเหนือไปจากผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลายในระบบโรงเรียนแล้วส่วนหนึ่งจะเป็นผู้เรียนในระบบการศึกษานอกโรงเรียน อีกส่วนหนึ่งเป็นผู้ตกออกเพราะผลการเรียนต่ำ โดยเฉพาะในปีแรกของการศึกษาระดับอุดมศึกษา แล้วสมัครเข้าศึกษาใหม่ นอกจากนี้ยังมีผู้เข้าสู่ระบบแรงงานแล้วต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

การแก้ไขปัญหาค่าการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหาของผู้เรียนจากระดับมัธยมศึกษา ผู้เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาในปัจจุบันมีพื้นฐานการศึกษาแตกต่างกันจากผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีวศึกษารวมทั้งผู้สำเร็จการศึกษานอกโรงเรียน สภาพความพร้อมของผู้เรียน รวมทั้งการเตรียมนักศึกษาเข้าสู่ระบบอุดมศึกษาจากระบบการศึกษาที่แตกต่างกัน เป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับความสนใจในระดับอุดมศึกษา ทำให้ผู้ตกออกมีสัดส่วนที่สูง นักศึกษาเหล่านี้ก็กลับเข้ามาสู่ระบบอุดมศึกษาเช่นเดียวกับ

ตารางที่ 3 อัตราการคงอยู่จนถึง ม.6 ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เปรียบเทียบกับจำนวนนักศึกษาที่เข้าใหม่ในอุดมศึกษา เป็นรายกลุ่ม Cohort

	Cohort 2527-2539		Cohort 2528-2540		Cohort 2529-2541		Cohort 2530-2542		Cohort 2531-2543		Cohort 2532-2544	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
จำนวนที่เรียน ป.1	1,385,736	100%	1,362,929	100%	1,344,302	100%	1,312,682	100%	1,271,040	100%	1,257,803	100%
จำนวนที่เรียน ป.6	1,104,486	80%	1,111,274	82%	1,108,378	82%	1,109,567	85%	1,086,533	85%	1,061,670	84%
จำนวนที่เรียน ม.1	531,387	38%	608,736	45%	682,928	51%	759,675	58%	827,011	65%	854,705	68%
จำนวนที่เรียน ม.3	502,287	36%	569,144	42%	639,828	48%	710,026	54%	771,099	61%	791,633	63%
จำนวนที่เรียน ม.4	436,214	31%	488,133	36%	538,638	40%	599,991	46%	652,463	51%	633,422	50%
จำนวนที่เรียน ม.6	353,099	25%	397,660	29%	448,217	33%	482,647	37%	521,784	41%	529,621	42%
จบกศน. ม. ปลาย	60,055	4%	89,922	7%	251,207	19%	178,288	14%	44,560	4%	72,418	6%
อุดมศึกษาปีที่ 1 ในระบบโรงเรียน (1)	331,710	24%	379,688	28%	384,747	29%	357,091	27%	424,591	33%	430,977	34%
สัดส่วนต่อนักเรียนม.6	94%		95%		86%		74%		81%		81%	
อุดมศึกษาปีที่ 1 รวมนอกระบบโรงเรียน	542,243	39%	586,399	43%	615,208	46%	579,746	44%	657,037	52%	712,001	57%
สัดส่วนต่อนักเรียนม.6	154%		147%		137%		120%		126%		134%	
ประชากรวัยเรียน (อายุ 6 ปี)	1,248,714		1,250,550		1,261,606		1,270,493		1,275,127		1,276,802	
สัดส่วนนักเรียน ป.1 ต่อประชากรวัยเรียน	111%		109%		107%		103%		100%		99%	

หมายเหตุ : (1) นักศึกษาอุดมศึกษาปีที่ 1 ในระบบโรงเรียนไม่รวมนักศึกษาภาค กศบป. และมหาวิทยาลัยเปิด

ที่มา : 1. ข้อมูลสารสนเทศอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2534-2544

2. รายงานสถิติการศึกษา เทคโนโลยีสารสนเทศ งานสถิติและข้อมูล ฝ่ายสถิติวิจัยและประเมินผล กองแผนงาน สำนักงานอธิการบดี ปีการศึกษา 2534-2544

3. สถิตินักศึกษา ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานสถาบันราชภัฏ ปี 2534-2544

4. สถิติการศึกษาลับย้อย กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2534-2544

นักศึกษาใหม่อื่น ๆ ทำให้จำนวนผู้เข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในปีการศึกษา 2544 ทั้งระบบสูงถึง 1.3 เท่าของจำนวนนักเรียนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 (ตารางที่ 3)

การสูญเสียในการผลิตบัณฑิต

ปัญหาของนักศึกษาที่ไม่มีความพร้อมเข้าศึกษาในระบบอุดมศึกษาและปัญหาผู้ตกรอก เพราะผลการเรียนต่ำเป็นปัญหาที่ควรได้มีการศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียด จากรายงานการวิจัยสถาบัน (ไทย ทิพย์สุวรรณกุลและคณะ, 2542) ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ได้พบว่าดัชนีจำนวนปีเฉลี่ยในการผลิตบัณฑิตของมหาวิทยาลัยในรุ่นปีการศึกษา 2538 เท่ากับ 5.41 ปี นักศึกษาผู้สำเร็จการศึกษาตามกำหนดเวลาของหลักสูตรมีเพียงร้อยละ 31 อัตราการตกรอกเพราะผลการเรียนของนักศึกษาซึ่งสอบคัดเลือกเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยสูงถึงร้อยละ 21 อัตราการออกกลางคันเพราะเหตุอื่นเมื่อเรียนครบ 4 ปีเท่ากับร้อยละ 12 โดยรวมอัตราการสูญเสียในการผลิตบัณฑิตสูงถึงร้อยละ 26 ซึ่งนอกจากจะเป็นการสูญเสียของผู้เรียน ยังเป็นการสูญเสียในการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่ออุดหนุนการศึกษา

ปัญหาการสูญเสียในการผลิตบัณฑิตแม้จะยังไม่มีการศึกษาวิจัยปัญหาให้ครอบคลุม แต่จากข้อมูลสถิตินักศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย อาจประมาณการได้ว่าอัตรานักศึกษาตกรอกหรือออกกลางคันในมหาวิทยาลัยจำกัดรับและในกำกับคำนวณจากสถิติข้อมูลนักศึกษา 10 ปี จาก พ.ศ. 2534 จนถึง พ.ศ. 2543 อยู่ที่ร้อยละ 15 ของผู้เข้าศึกษา จำนวนปีที่ใช้ในการศึกษาของผู้สำเร็จการศึกษาโดยเฉลี่ยเท่ากับ 4.7 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับนักศึกษาในระบบมหาวิทยาลัยเปิด อัตราการตกรอกหรือออกกลางคันสูงถึงร้อยละ 79 ของผู้เข้าศึกษา และจำนวนปีในการศึกษาจนสำเร็จโดยเฉลี่ยสูงถึง 13 ปี ปัญหาส่วนหนึ่งสืบเนื่องจากนักศึกษาส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนเต็มเวลาเช่นในมหาวิทยาลัยปิด ทำให้ระยะเวลาในการเรียนจนจบหลักสูตรสูงขึ้น ส่วนปัญหาอื่นๆ นั้นจำเป็นต้องได้มีการศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติม

ในส่วนของมหาวิทยาลัยเอกชนนั้นอัตราการตกรอกและออกกลางคันสูงกว่าในมหาวิทยาลัยเปิด อัตราเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 31 ซึ่งนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเอกชนส่วนหนึ่งเป็นนักศึกษาซึ่งไม่สามารถสอบแข่งขันเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐและมีความพร้อมในการศึกษาระดับอุดมศึกษาน้อยกว่า จำนวนปีในการศึกษาของนักศึกษาที่คงเรียนอยู่จนสำเร็จการศึกษาเท่ากับ 4.8 (ตารางที่ 4) จะเห็นได้ว่าการสูญเสียของทรัพยากรของรัฐและผู้เรียนซึ่งตกรอกหรือออกกลางคันก่อนจบการศึกษาเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาแก้ไขในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการอุดมศึกษาต่อไป

ตารางที่ 4 ประมาณการอัตราตอกออกหรือออกกลางคันของนักศึกษาระดับปริญญาตรีในทบวงมหาวิทยาลัย
ในปีการศึกษา 2534-2543

ระดับปริญญาตรี	2533	เฉลี่ย 2534-2538	เฉลี่ย 2539-2543	เฉลี่ย 2534-2543	เฉลี่ย 2544
ม/ส จำกัดรับและในกำกับ					
1. นักศึกษาเข้าใหม่	30,333	38,097	56,421	47,259	67,609
2. นักศึกษาทั้งหมด	102,175	122,119	190,556	156,338	227,234
3. นักศึกษา ตกออกหรือออกกลางคัน	5,613	6,396	7,804	7,100	
4. นักศึกษาคงเรียนอยู่	96,562	115,723	182,752	149,237	
5. ผู้สำเร็จการศึกษา	21,669	24,813	38,558	31,685	
6. อัตราตอกออกหรือออกกลางคัน(%)		17%	14%	15%	
7. จำนวนปีเฉลี่ยจนสำเร็จการศึกษา		4.7	4.7	4.7	
ม/ส ไม่จำกัดรับ					
1. นักศึกษาเข้าใหม่	119,303	164,191	184,976	174,584	221,786
2. นักศึกษาทั้งหมด	510,338	468,875	530,943	499,909	607,044
3. นักศึกษา ตกออกหรือออกกลางคัน	193,095	136,208	138,647	137,428	
4. นักศึกษาคงเรียนอยู่	317,243	332,667	392,296	362,482	
5. ผู้สำเร็จการศึกษา	23,721	29,649	26,315	27,982	
6. อัตราตอกออกหรือออกกลางคัน(%)		83%	75%	79%	
7. จำนวนปีเฉลี่ยจนสำเร็จการศึกษา		11.2	14.9	13.0	
ม/ส เอกชน					
1. นักศึกษาเข้าใหม่	29,861	40,884	57,879	49,381	80,315
2. นักศึกษาทั้งหมด	83,712	126,115	174,849	150,482	212,223
3. นักศึกษา ตกออกหรือออกกลางคัน	1,511	12,644	17,606	15,125	
4. นักศึกษาคงเรียนอยู่	82,201	113,470	157,242	135,356	
5. ผู้สำเร็จการศึกษา	11,633	21,027	35,217	28,122	
6. อัตราตอกออกหรือออกกลางคัน(%)		31%	30%	31%	
7. จำนวนปีเฉลี่ยจนสำเร็จการศึกษา		5.4	4.5	4.8	

หมายเหตุ : วิธีการคำนวณ

1. นักศึกษาตอกออกหรือออกกลางคัน = นักศึกษาทั้งหมด - นักศึกษาคงเรียนอยู่
2. นักศึกษาทั้งหมดปีต่อไป = นักศึกษาคงเรียนอยู่ - ผู้สำเร็จการศึกษา + นักศึกษาเข้าใหม่ปีต่อไป
3. อัตราตอกออกหรือออกกลางคัน = นักศึกษาตอกออกหรือออกกลางคัน / นักศึกษาเข้าใหม่
4. จำนวนปีเฉลี่ยจนสำเร็จการศึกษา = นักศึกษาคงเรียนอยู่ / ผู้สำเร็จการศึกษา

ที่มา : 1. ข้อมูลสารสนเทศอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2534-2544

วิกฤตอุดมศึกษาไทย

ผลกระทบจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ในพ.ศ. 2540-2541 ทำให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงปัญหาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความสำคัญในการปรับบทบาทของอุดมศึกษาไทยเพื่อให้เป็นผู้นำสังคมในการพัฒนาประเทศให้มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในกระแสโลกาภิวัตน์

จากการศึกษาวิจัยศักยภาพในการแข่งขันของประเทศต่างๆ รวม 49 ประเทศ โดยสถาบัน International Institute for Management Development (IMD) ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในพ.ศ. 2544 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 38 จาก 49 ประเทศ ประสิทธิภาพของภาครัฐอยู่ในอันดับที่ 39 โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาปัญหาด้านการศึกษาและการคลังของภาครัฐ ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 44 จาก 49 ประเทศ เนื่องจากการจัดการระบบการศึกษาของไทยรวมไปถึงระดับมหาวิทยาลัยไม่สามารถตอบสนองความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์โครงสร้างพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแล้วไทยถูกจัดอยู่ในอันดับสุดท้ายคืออันดับที่ 49 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544)

วิกฤตอุดมศึกษาเป็นผลจากปัญหาที่สะสมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานเหมือนมะเร็งร้าย (สุมณฑา พรหมบุญ และพิเชฐ ดุรงคเวโรจน์, 2544) ปัญหาสำคัญคือระบบอุดมศึกษาในปัจจุบันไม่มีความพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง และไม่พร้อมที่จะก้าวทันเทคโนโลยี ระบบการบริหารจัดการไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส และ Accountability ซึ่งจะต้องเป็นระบบที่มีการตรวจสอบวัดผลได้ตามมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับ ระบบอุดมศึกษาในปัจจุบันไม่ได้สนับสนุนอาจารย์ที่มีความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบอุดมศึกษาจะต้องสร้างคนเก่งในการค้นคว้าวิจัยและสร้างองค์ความรู้ใหม่ อุดมศึกษาไทยอยู่ในระยะวิกฤตของการปรับองค์กรให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งมีความจำเป็นในการจัดการทรัพยากร ด้วยระบบการบริหารจัดการที่โปร่งใส มีการควบคุมค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิตที่เหมาะสม มีการพัฒนาบุคลากรที่มีความสามารถให้มีการทดแทนสืบเนื่อง

ระบบอุดมศึกษาจำเป็นต้องปรับเข้าสู่สังคมใหม่คือสังคมแห่งความรู้ (Knowledge - Based Society) ซึ่งความรู้และเทคโนโลยีจะนำไปสู่นวัตกรรมเพื่อคุณภาพชีวิต การพึ่งตนเอง และการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ระบบอุดมศึกษาไทยในปัจจุบันมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนขาดประสิทธิภาพ เป็นผลให้ได้ผลผลิตต่ำมากทั้งด้านปริมาณและด้านคุณภาพ (เกษม วัฒนชัย, 2545) ระบบและโครงสร้างเดิมซึ่งพัฒนามากว่า 100 ปีแล้ว ไม่ได้พัฒนาไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ดีตามระบบสากล ซึ่งจำเป็นต้องมีกลไกรับผิดชอบ และการบริหารจัดการที่โปร่งใส ระบบอุดมศึกษาจำเป็นต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและประเทศชาติ

ระดับการศึกษาของแรงงาน

ปัญหาในระบบการศึกษาของประเทศมีผลโดยตรงต่อคุณภาพของแรงงาน จากรายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติในไตรมาสที่ 3 ของพ.ศ. 2544 ประชากรของไทย 16 ล้านคน หรือร้อยละ 25 มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ประชากรที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงานซึ่งมีอายุ 15 ปีขึ้นไปมีจำนวนทั้งสิ้น 13 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 20 ของประชากร ในจำนวนนี้เป็นผู้กำลังศึกษา 4 ล้านคน หรือร้อยละ 7 ของประชากร ในส่วนของกำลังแรงงานรวมในประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป มีจำนวนทั้งสิ้น 34 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 55 ของประชากร เป็นผู้มีการศึกษาในระดับต่ำกว่าประถมศึกษาร้อยละ 43 มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา ร้อยละ 23 สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 23 และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 11 (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบกำลังแรงงานรวมและผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงานในประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป

จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ (ไตรมาสที่ 3) พ.ศ. 2544 (ล้านคน)

ระดับการศึกษาที่สำเร็จ	รวม	กำลังแรงงานรวม	ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน
รวมยอด	47.13 100%	34.49 100%	12.65 100%
ไม่มีการศึกษา	2.44 5%	1.16 3%	1.28 10%
ต่ำกว่าประถมศึกษา	18.06 38%	13.74 40%	4.32 34%
ประถมศึกษา	9.57 20%	7.80 23%	1.76 14%
มัธยมศึกษาตอนต้น	7.47 16%	4.45 13%	3.03 24%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	5.05 11%	3.29 10%	1.75 14%
สายสามัญ	3.35 7%	2.16 6%	1.20 9%
สายอาชีวศึกษา	1.66 4%	1.11 3%	0.55 4%
สายวิชาการศึกษา	0.03 0%	0.02 0%	0.01 0%
อุดมศึกษา	4.43 9%	3.95 11%	0.47 4%
สายวิชาการ	2.11 4%	1.91 6%	0.20 2%
สายวิชาชีพ	1.42 3%	1.24 4%	0.18 1%
สายวิชาการศึกษา	0.90 2%	0.81 2%	0.10 1%
อื่นๆ ⁽¹⁾	0.02 0%	0.01 0%	0.01 0%
ไม่ทราบ	0.11 0%	0.08 0%	0.03 0%

(1) รวมอาชีวะระยะสั้น

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

สมุดสถิติรายปีประเทศไทย บรรพ 48 2544

การสนองตอบปัญหาแรงงาน

ในปีการศึกษา 2542 สถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดผลิตบัณฑิตในระดับต่างๆ รวมกันได้เพียง 424,116 คน หรือร้อยละ 1.38 ของแรงงานรวม แต่การผลิตบัณฑิตที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานทำให้จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาซึ่งว่างงานสูงขึ้นเป็นลำดับในทุกระดับการศึกษา ตามรายงานการสำรวจการทำงานและการว่างงานของกำลังคนระดับกลางและระดับสูงของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าอัตราผู้ว่างงานของผู้สำเร็จอุดมศึกษาแล้ว 2 ปีในระดับต่ำกว่าปริญญาตรีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14 ในปีการสำรวจ พ.ศ. 2539 เป็นร้อยละ 31 ในปีการสำรวจ พ.ศ. 2544 ส่วนในระดับปริญญาตรีขึ้นไปอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 ในปีการสำรวจ พ.ศ. 2539 เป็นร้อยละ 20 ในปีการสำรวจ พ.ศ. 2544 รวมเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งว่างงานถึง 100,000 คน ผู้สำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา 2542 ระดับอาชีวศึกษาจะเลือกศึกษาต่อร้อยละ 59 ในขณะที่ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่าจะศึกษาต่อร้อยละ 31 (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 อัตราการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษา จำแนกตามระดับการศึกษา ปีการสำรวจ พ.ศ. 2539-2544

ปีการศึกษา	2537	2538	2539	2540	2541	2542
รวมผู้สำเร็จการศึกษา	408,566	429,084	490,366	513,365	575,096	627,296
อาชีวศึกษา (ปวช.)	139,873	153,574	160,221	169,247	189,588	203,180
อุดมศึกษา						
วิชาชีพชั้นสูง	104,719	69,688	137,933	160,606	190,735	203,142
มหาวิทยาลัย	163,974	151,378	192,212	183,512	194,773	220,974
ปีที่สำรวจ	2539	2540	2541	2542	2543	2544
อัตราผู้ว่างงาน (%)	14	14	24	28	27	26
อาชีวศึกษา (ปวช.)	19	17	25	28	27	27
วิชาชีพชั้นสูง	14	16	27	37	33	31
มหาวิทยาลัย	10	11	21	20	22	20
อัตราผู้ศึกษาต่อ (%)	30	34	30	29	31	31
อาชีวศึกษา (ปวช.)	60	67	63	59	61	59
วิชาชีพชั้นสูง	30	30	28	27	29	31
มหาวิทยาลัย	5	4	3	4	5	5

ที่มา: โครงการสำรวจการทำงานและการว่างงานของกำลังคนระดับกลางและระดับสูง พ.ศ. 2539-2544

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรื

http://www.nso.go.th/thai/stat/dw44/toc_2.htm

พิจารณาจากสภาพปัญหาแรงงานโดยรวมในพ.ศ. 2544 อัตราการว่างงานของประชากรวัย 15 ปีขึ้นไปผู้อยู่ในกำลังแรงงานคิดเป็นร้อยละ 3.2 (เฉลี่ย 4 รอบ) แต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา ผู้สำเร็จอุดมศึกษามีอัตราว่างงานสูงกว่าอัตราเฉลี่ย โดยผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีมีอัตราว่างงานโดยเฉลี่ยร้อยละ 4.9 และผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปเป็นผู้ว่างงานร้อยละ 3.8 (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 อัตราการว่างงานของกำลังแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไป ตามระดับการศึกษา ปี พ.ศ.2541-2544

กำลังแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไป								
ระดับการศึกษา	กำลังแรงงานรวม (พันคน)				อัตราการว่างงาน (%)			
	(เฉลี่ย 4 รอบ)				(เฉลี่ย 4 รอบ)			
	2541	2542	2543	2544	2541	2542	2543	2544
รวม	32,410	32,719	33,224	33,920	4.36	4.19	3.59	3.23
ประถมและต่ำกว่า	22,833	22,713	22,530	22,324	3.82	3.67	3.03	2.74
มัธยมต้น	3,917	4,016	4,307	4,453	5.15	5.43	4.68	4.40
มัธยมปลาย	1,494	1,653	1,852	2,203	5.82	5.70	4.40	3.93
อาชีวศึกษา	1,023	1,009	1,031	1,129	6.62	5.56	5.75	3.95
วิชาชีพชั้นสูง	862	939	980	1,106	8.71	7.63	7.30	4.88
มหาวิทยาลัย	2,280	2,390	2,524	2,704	4.79	4.07	3.87	3.84

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2539-2545 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ประมวลผลโดยส่วนนโยบายประชากรและกำลังแรงงาน สำนักพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

http://www.nesdb.go.th/Main_menu/Hum_soc/data/Labor/labor_11.xls

ปัญหาในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้ผู้ที่มีความรู้ที่หลากหลายและไม่ได้รับการเตรียมความรู้ที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งการจัดการอุดมศึกษาตามศักยภาพของสถาบันอุดมศึกษาโดยไม่ได้มีการพิจารณาศักยภาพของผู้เรียน รวมทั้งการจัดการศึกษาในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการแรงงานเป็นปัญหาสำคัญที่สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ และเป็นปัญหาที่ควรมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาของชาติให้มีประสิทธิภาพ

การจัดการทรัพยากรการศึกษาเพื่อประชากร

ปัญหาจำนวนผู้จบการศึกษาชั้นพื้นฐานในอัตราที่ต่ำและคุณภาพการศึกษาที่ไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนถึงปัญหาของผู้เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาที่ไม่มีความพร้อมในการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจนตกรอก แสดงชัดเจนถึงปัญหาในการใช้ทรัพยากรและการจัดการศึกษาที่ยังขาดประสิทธิภาพ และเป็นปัญหาที่ผู้รับผิดชอบการศึกษาของชาติจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการศึกษาหาแนวทางแก้ไขให้ตรงประเด็นปัญหาและเป็นระบบ

จำนวนนักเรียนนอกระบบโรงเรียนที่มีสัดส่วนสูงแสดงถึงความต้องการศึกษาต่อของประชากร เหตุผลที่การศึกษาในระบบโรงเรียนไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลในประชากรวัยเรียนจำนวนมาก น่าจะเป็นสิ่งที่ผู้บริหารการศึกษาจำเป็นต้องให้ความใส่ใจศึกษาวิเคราะห์ให้ถ่องแท้ เพราะการควบคุมคุณภาพการศึกษาในระบบโรงเรียนในปัจจุบันก็ยังเป็นปัญหาที่ปฏิบัติได้ยาก ปัญหาในการควบคุมคุณภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับผู้เรียนจำนวนมาก เป็นเรื่องสำหรับผู้รับผิดชอบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติจะละเลยมิได้

นโยบายการจัดสรรทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษายังมุ่งแก้ปัญหาของสถาบันการศึกษา และวางแผนการผลิตบัณฑิตเพื่อสนองนโยบายของสถาบัน แทนการมุ่งแก้ปัญหาการพัฒนาประชากร นอกจากนี้ปัญหาประการสำคัญคือ การวางแผนการพัฒนาอุดมศึกษาในปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานความรู้ของประชากรและปัญหาแรงงานซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นผลให้มีการสูญเสียบุคลากรทางการศึกษาสูงมาก จำเป็นต้องมีการศึกษาปัญหาเพื่อการแก้ไขต่อไป

สถาบันการศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ในปัจจุบันรับนักศึกษาในจำนวนจำกัดมาก ผลิตบัณฑิตด้วยค่าใช้จ่ายที่สูง และไม่สามารถสนองตอบนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในการผลิตบัณฑิตผู้มีความรู้ให้ก้าวทันวิทยาการและเทคโนโลยีใหม่ซึ่งมีการพัฒนาอยู่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งไม่มีความพร้อมที่จะรองรับนักศึกษาที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต การจัดสรรทรัพยากรของรัฐควรมุ่งให้เกิดการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ สร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีการผลิตบัณฑิตเข้าสู่แรงงานในระดับต่างๆ เพื่อลดการสูญเสียในการศึกษา การใช้ทรัพยากรการศึกษาให้มีประสิทธิภาพจะต้องอาศัยกลไกการบริหารจัดการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มุ่งเน้นผลผลิตที่มีคุณภาพ นอกจากนี้นโยบายการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

บรรณานุกรม

เกษม วัฒนชัย. 2545. การปฏิรูปการศึกษาไทย. ลิงพิมพ์. สกศ. อันดับที่ 87/2545. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

ไทย ทิพย์สุวรรณกุลและคณะ. 2542. การศึกษาเปรียบเทียบสัมฤทธิ์ผลของการรับนักศึกษาด้วยวิธีการให้โควต้าและการสอบคัดเลือกรุ่นปีการศึกษา 2538. รายงานการวิจัยสถาบันมหาวิทยาลัยสุรนารี, ธันวาคม.

วิทยากร เชียงกุล. 2542. รายงานสภาวะการศึกษาไทย : วิกฤติและโอกาสในการปฏิรูปการศึกษาและสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

สุนันทา พรหมบุญ และพิเชฐ ดุรงคเวโรจน์. 2544. “ ความพร้อมของการอุดมศึกษาไทย : มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ” รายงานการสัมมนาวิชาการเรื่อง ความก้าวหน้าการศึกษาอุดมไทย เนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัย ณ ศูนย์ประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี, 29 กันยายน.

กรมการศึกษานอกโรงเรียน. กระทรวงศึกษาธิการ. สถิติการศึกษานอกโรงเรียน ปีงบประมาณ 2539 - 2544.

งานสถิติและข้อมูล กองแผนงาน สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล. รายงานสถิติการศึกษา พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2544. กรุงเทพมหานคร.

ทบวงมหาวิทยาลัย เอกสารหมายเลข 1/2543. สรุปข้อมูล นักศึกษา บุคลากร และงบประมาณของมหาวิทยาลัยในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2533 - 2542. กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545. การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2542-2559. กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545. ความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติ พ.ศ. 2544. กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543. บทสรุปรายงานการประเมินการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ : ก้าวแรกแห่งความสำเร็จ.

สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย. ข้อมูลสารสนเทศอุดมศึกษา พ.ศ. 2533 - พ.ศ. 2544. กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ระดับอุดมศึกษา.

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. สถิติการศึกษาฉบับย่อ พ.ศ. 2529 - พ.ศ. 2544. กรุงเทพมหานคร.

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. สรุปข้อมูลจำนวนนักศึกษาประจำปีการศึกษา 2544. เอกสารหมายเลข 19/2545. กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. สถิติการศึกษา พ.ศ.2535 พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2544. กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. โครงการสำรวจการทำงานและการว่างงานของกำลังคนระดับกลางและระดับสูง พ.ศ. 2539 - 2544.

[Http://www.nso.go.th/thai/stat/dw44/toc_2.htm](http://www.nso.go.th/thai/stat/dw44/toc_2.htm)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2539 - 2545 . [Http://www.nesdb.go.th/Main_menu/Hum_soc/data/Labor/labor_11xis](http://www.nesdb.go.th/Main_menu/Hum_soc/data/Labor/labor_11xis).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. สมุดสถิติรายปีประเทศไทย บรรพ 48 2544.

ส่วนติดตามและประเมินผล. 2541. รายงานการศึกษาผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539). กรุงเทพมหานคร:สำนักงานนโยบายและแผนอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย.

ที่ปรึกษา :

1. ศาสตราจารย์ ดร.ลิปพนนท์ เกตุทัต
2. ศาสตราจารย์ ดร.บุญเลิศ เลี้ยวประไพ
3. รองศาสตราจารย์ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ
4. ศาสตราจารย์อดุลย์ วิริยเวชกุล

คณะผู้วิจัย :

1. ศาสตราจารย์ ดร.บุญเสริม วิสกุล
2. รองศาสตราจารย์ ดร.สรชัย พิศาลบุตร
3. รองศาสตราจารย์ ดร.ประดิษฐ์ ชาสมบัติ
4. ดร.เยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม
5. ดร.เกษร ชินเมธีพิทักษ์
6. ดร.กุลทิพย์ ศาสตรระจุกิ

ผู้ช่วยวิจัย :

1. อาจารย์สินธวา คามดิษฐ์
2. อาจารย์วีรพา ฐานะปรัชญ์
3. อาจารย์สาวิตรี สุทธิจักร์

ขอขอบคุณ ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร ที่ช่วยติดตามดูแลงานวิจัยอย่างใกล้ชิด และเปิดโอกาสให้คณะผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ขอขอบคุณคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่อนุมัติงบประมาณอุดหนุนวิจัยเป็นค่าใช้จ่ายของโครงการวิจัยนี้ และโดยเฉพาะขอขอบคุณ ดร.สุทธศรี วงษ์สมาน ผู้ประสานงานโครงการผู้ให้ความร่วมมือแก่คณะทำงานอย่างดียิ่ง

ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนหน่วยงานเกี่ยวข้องที่ให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ยิ่ง

ศาสตราจารย์ ดร.บุญเสริม วิสกุล

และคณะ

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
มีนาคม 2546