

รายงานการวิจัย เรื่อง

แนวทางการจัดระบบงบประมาณและการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา
(Financing of Higher Education)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

มิถุนายน 2546

378.38 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
ส 691 ร รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดระบบงบประมาณและ
การลงทุนเพื่ออุดมศึกษา (Financing of Higher Education)/
บุญเสริม วีสกุล และคณะ กรุงเทพฯ : สำนักนโยบายและ
แผนการศึกษา สกศ., 2546
264 หน้า.
ISBN : 974-241-741-5
1. การศึกษาชั้นอุดมศึกษา - วิจัย 2. แนวทางการจัด
ระบบงบประมาณ - วิจัย 3. การลงทุนเพื่ออุดมศึกษา -
วิจัย 4. บุญเสริม วีสกุล และคณะ 5. ชื่อเรื่อง

รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการจัดระบบงบประมาณและการลงทุน
เพื่ออุดมศึกษา (Financing of Higher Education)

โดย บุญเสริม วีสกุล และคณะ

สิ่งพิมพ์ สกศ. ลำดับที่ 60/2546

พิมพ์ครั้งที่ 1 มิถุนายน 2546

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

จัดพิมพ์และเผยแพร่ สำนักนโยบายและแผนการศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ถนนสุขุมวิท เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทร. 0-2668-7123 ต่อ 2411

Web site : <http://www.onec.go.th>

พิมพ์ที่ บริษัท ฟริกหวานกราฟฟิค จำกัด

208/5 ซอยสาเก ถนนตะนาว

เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

โทรศัพท์ 0-2226-2062-3 โทรสาร 0-2226-2062-3

คำนำ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 หมวด 8 มาตรา 58 ได้กำหนดให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนทั้งจากรัฐและเอกชน ชุมชน สถานประกอบการ และสถาบันอื่นๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และให้มีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสม และจำเป็น และมาตรา 60 กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐ ตามนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากร รวมทั้งจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาในกำกับของรัฐ หรือองค์กรมหาชน การจัดการทรัพยากรและการลงทุนตามสาระบัญญัติข้างต้น จึงจำเป็นต้องศึกษาหาแนวทางที่จะทำให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และเสมอภาค บรรลุตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและวางแผนการศึกษาของประเทศ จึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง **แนวทางการจัดระบบงบประมาณและการลงทุนเพื่ออุดมศึกษาขึ้น** โดยเป็นการวิจัยภายใต้โครงการ Thai - US Education Roundtable เรื่อง การวิจัยนโยบายการจัดการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และการปฏิรูประบบอุดมศึกษา ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธานอนุกรรมการบริหารโครงการฯ และ ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นประธาน

คณะกรรมการโครงการวิจัยด้านการปฏิรูประบบอุดมศึกษา คณะอนุกรรมการและคณะทำงานดังกล่าว นอกจากให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างมากแล้ว ยังทำหน้าที่กำกับ ติดตามการดำเนินการศึกษาวิจัยนี้ให้มีคุณภาพและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ผลและข้อเสนอโยบายจากการวิจัยครั้งนี้ ได้นำเสนอต่อคณะกรรมการอนุกรรมการปฏิรูปการศึกษา ที่มี ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เป็นประธาน เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2546 ณ โรงแรมโรสการ์เด้น อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม และได้นำไปจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย เสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในการประชุมเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 5 มิถุนายน 2546 ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ความเห็นชอบและให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต และ ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ทุ่มเทกำลังสติปัญญาเพื่อให้ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ยังต่องานวิจัยนี้ และขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร.บุญเสริม วิสกุล และคณะผู้วิจัย ที่ได้ดำเนินการวิจัยแล้วเสร็จสมบูรณ์อย่างมีคุณภาพและมีข้อเสนอเชิงนโยบายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบงบประมาณและการลงทุนเพื่ออุดมศึกษาไทย การศึกษาค้นคว้า อ้างอิง และการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจโดยทั่วไป

๕๐ และ —
๖ —————

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัย เรื่อง “แนวทางการจัดระบบงบประมาณ และการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา (Financing of Higher Education)” เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นโดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประกอบการจัดทำแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณและการลงทุนเพื่อ อุดมศึกษาไทย

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณคณะกรรมการบริหารโครงการ ประชุมโต๊ะกลมไทย - สหรัฐฯ เรื่อง การวิจัยนโยบายการจัดการ ศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และการปฏิรูประบบอุดมศึกษา ซึ่งมี ศ.ดร.สิปพนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน และคณะทำงานอำนวยการ โครงการวิจัยและพัฒนาระบบบริหารจัดการอุดมศึกษา ซึ่งมี ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร เป็นประธาน ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อการวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอขอบคุณ ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร ที่ช่วยติดตามดูแลงานวิจัย อย่างใกล้ชิด และเปิดโอกาสให้คณะผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลของ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่ อนุมัติงบประมาณอุดหนุนวิจัยเป็นค่าใช้จ่ายของโครงการวิจัยนี้

และขอขอบคุณฝ่ายเลขานุการคณะทำงาน โดยเฉพาะ ดร.สุทธศรี
วงศ์สมาน ที่ให้ความร่วมมือแก่คณะนักวิจัยอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา
ต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนหน่วยงานเกี่ยวข้องที่ให้
สัมภาษณ์และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ยิ่ง

ศาสตราจารย์ ดร.บุญเสริม วีสกุล

และคณะผู้วิจัย

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

2546

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

อุดมศึกษาเป็นระบบหลักระบบหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการศึกษาโดยรวมทุกระดับของชาติ ในโลกยุคสังคมแห่งการเรียนรู้ อุดมศึกษาถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันกับนานาชาติประเทศ ดังนั้นการลงทุนเพื่ออุดมศึกษาจึงเป็นการลงทุนที่สำคัญสำหรับอนาคตของประเทศ จึงต้องพัฒนาทั้งคุณภาพและปริมาณ ปฏิรูปการศึกษา และปฏิรูปการจ้ดระบบงบประมาณและการลงทุนเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางและทางเลือกที่จะนำไปสู่การจัดรูปแบบงบประมาณและการเงินของอุดมศึกษาในประเทศไทย เสนอแนะมาตรการระดมทรัพยากรทางการเงินเพื่อพัฒนาความเป็นเลิศของอุดมศึกษาไทย รวมทั้งศึกษารูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณและการเงินของต่างประเทศด้านอุดมศึกษาเพื่อนำมาประกอบการ

พิจารณาในการศึกษาวิจัย สำหรับข้อเสนอแนะในรายงานนี้ส่วนใหญ่เพื่อสถาบันอุดมศึกษาที่สอนหลักสูตร 4 ปี

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาอุดมศึกษามาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2459 แม้การพัฒนาจะประสบผลสำเร็จได้ระดับหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาและข้อจำกัดหลายด้าน เช่น การพัฒนาการศึกษายังขาดนโยบายและเป้าหมายการแบ่งการผลิตบัณฑิต ปริญญามีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน การผลิตบัณฑิตไม่คำนึงถึงความต้องการของตลาดแรงงาน ระบบบริหารด้อยประสิทธิภาพทั้งการจัดการทั่วไป การจัดและใช้งบประมาณ ขาดระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรม และยังมีการเลือกปฏิบัติกับสถาบันอุดมศึกษาทั้งของภาครัฐและเอกชน เป็นต้น

มีงานศึกษาวิจัยหลายเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาอุดมศึกษาและการจัดสรรทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษาในประเทศไทย แม้การศึกษาจะมีมุมมอง ขอบเขต เป้าหมาย และเวลาที่แตกต่างกัน แต่เป็นประโยชน์มาก มีหลายประเด็นที่กล่าวถึงและสอดคล้องกัน เช่น ควรจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม การเร่งพัฒนาคุณภาพบัณฑิต การวางแผนกลยุทธ์เพื่อให้เกิดดุลยภาพทางการเงิน การจัดสรรเงินในรูปอุดหนุนทั่วไปและพิจารณางบประมาณแบบมุ่งผลงาน ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของการใช้เงินทั้งในและนอกงบประมาณ การส่งเสริมบทบาทสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ การปฏิบัติกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนควรใช้มาตรฐานเดียวกัน มีการเสนอให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งตนเองให้มากขึ้นโดยการเพิ่มค่าเล่าเรียน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถาบันจำกัดรับของรัฐ เพราะมีการศึกษาพบว่าในสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับของรัฐ ผู้เรียนส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีฐานะดีแต่เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของตนเองน้อย เมื่อเพิ่มค่าเล่าเรียนรัฐอาจนำเงินที่ได้ส่วนหนึ่งมาจัดสรรเป็นทุนการศึกษาแก่ผู้ยากจน ผู้ด้อยโอกาส สนับสนุนกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา การปฏิรูประบบการจัดสรรและการใช้งบประมาณด้วย

การศึกษาการพัฒนาอุดมศึกษาและการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนอุดมศึกษาของประเทศต่าง ๆ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน และสิงคโปร์ พบว่าประเทศดังกล่าวได้พัฒนาอุดมศึกษาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ รัฐมีแนวโน้มการอุดหนุนลดลง ให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งตนเองมากขึ้นทั้งด้านการเปิดหลักสูตรใหม่ โดยให้ความสำคัญด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมากขึ้น การวิจัย การรับนักศึกษาต่างชาติมาเรียนมากขึ้น การมีส่วนร่วมกับภาคเอกชน และการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการรับภาระมากขึ้น ตลอดจนการเพิ่มค่าเล่าเรียนทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน มีการจัดสรรเงินให้กู้ยืมจากทั้งมหาวิทยาลัยเองและจากรัฐ ซึ่งหลายประเด็นคล้ายคลึงกับของประเทศไทย กล่าวได้ว่าการบริหารจัดการที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง ทรัพยากร และการปฏิรูปการศึกษาของแต่ละประเทศ

อุดมศึกษาไทยมีกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ในเวลากว่า 86 ปีที่ผ่านมา และในระยะหลังๆ คือปีการศึกษา 2534

- 2544 จำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.2 ต่อปี การพัฒนาเน้นหนักด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ การเพิ่มในอัตราเช่นนี้จำนวนนักศึกษาจะเพิ่ม 2 เท่าในทุกๆ 10 ปี ประมาณร้อยละ 75 ของนักศึกษาเรียนในสาขาสังคมศาสตร์เพียงร้อยละ 25 เรียนในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ใน พ.ศ. 2544 IMD หรือสถาบันนานาชาติเพื่อพัฒนาด้านการจัดการ จัดลำดับประเทศต่างๆ จำนวน 49 ประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยไม่สามารถตอบสนองความสามารถในการแข่งขัน จึงถูกจัดอยู่อันดับที่ 46 ความสามารถด้านโครงสร้างทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีถูกจัดไว้ลำดับที่ 49 และกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาของไทยไม่ตอบสนองความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้

สถานการณ์อุดมศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2544 จำนวนสถาบันอุดมศึกษาที่สอนสูงกว่าระดับมัธยมศึกษา มีทั้งสิ้น 920 สถาบัน แยกเป็นในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 75 สถาบัน (รวมสถาบันเอกชน 51 สถาบันด้วย) สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 741 สถาบัน และสังกัดกระทรวงอื่นๆ 104 สถาบัน **ในการศึกษา นี้จะรวมเฉพาะสถาบันในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 782 สถาบัน** (ไม่รวมสถาบันในสังกัดกรมศิลปากรและกรมพลศึกษา จำนวน 32 สถาบันและมหาวิทยาลัยสงฆ์) มีนักศึกษารวมกันประมาณ 2,125,000 คน เป็นนักศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป 1,638,000 คน (เป็นนักศึกษาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 224,000 คน หรือประมาณร้อยละ 14) และระดับต่ำกว่าปริญญาตรี 487,000 คน ใน

พ.ศ. 2544 มีบัณฑิตจบการศึกษา 242,000 คน จำนวนนี้เป็นผู้จบปริญญาโทหรือสูงกว่าปริญญาโท 26,400 คน หรือประมาณร้อยละ 10.9 สถาบันอุดมศึกษาที่สอนระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีอาจารย์ประมาณ 43,000 คน ส่วนสถาบันที่สอนต่ำกว่าปริญญาตรีมีประมาณ 13,000 คน โดยอาจารย์ในสถาบันที่สอนระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอกและปริญญาโทประมาณร้อยละ 18.7 และ 58.7 ตามลำดับ

อุดมศึกษาเอกชนของประเทศไทย มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุดมศึกษา แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการ อีกทั้งยังมีกฎ ระเบียบ และเกณฑ์ปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ในการทำให้เกิดประสิทธิภาพ และการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม รัฐควรยอมรับว่าอุดมศึกษาเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบอุดมศึกษาของชาติ เป็นหุ้นส่วนที่เป็นพันธมิตร เปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้ง่ายขึ้น เช่น การเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนของรัฐให้ทัดเทียมกับเอกชนทางหนึ่ง จำกัดจำนวนนักศึกษาในสถาบันของรัฐเป็นอีกหนทางหนึ่ง โดยเฉพาะในสาขาที่ผลิตง่ายและเกินความต้องการตลาดแรงงาน รัฐอาจส่งเสริมและอุดหนุนสถาบันเอกชนที่เป็นรูปธรรมและดูแลเรื่องคุณภาพ เพื่อให้มีความมั่นคงทางวิชาการให้การอุดหนุนด้านบุคลากรทางวิชาการและสร้างเครือข่ายแห่งความร่วมมือ อีกวิธีหนึ่งที่น่าจะทำได้คือสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงแล้วเพื่อขยายกิจการต่อไปอีก การอุดหนุนและสนับสนุนต้องมีคำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการ

เหตุผล เป้าหมาย วิธีการดำเนินการแต่ละขั้นตอน และสร้างความเข้าใจอย่างถูกต้องทุกขั้นตอน

งบประมาณบริหารงานการอุดมศึกษาของรัฐ
งบประมาณได้จากงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ แต่ใช้เพื่อการขยายบริการ สร้างอาคาร ผลิตบัณฑิต ซึ่งงบประมาณไม่เพียงพอกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและวิชาการ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเลย ใน พ.ศ. 2544 รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่ออุดมศึกษาจำนวน 39,729 ล้านบาท นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว สถาบันแต่ละประเภทจะมีรายได้นอกงบประมาณจากค่าเล่าเรียนที่เก็บจากนักศึกษาทุกแห่ง ประมาณ 19,490 ล้านบาทต่อปี รายได้สถาบันการศึกษาเทียบกับงบประมาณแผ่นดินเป็นสัดส่วนประมาณ 1 : 2 ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหลักสูตร 4 ปี มีรายรับประมาณ 8,200 ล้านบาทต่อปี โดยรายรับมากกว่ารายจ่ายประมาณร้อยละ 30 แต่จำนวนที่เหลือต้องใช้พัฒนาสถาบันไม่น้อยกว่าร้อยละ 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 ในหลักสูตรสังคมศาสตร์ค่าเล่าเรียนในส่วนภูมิภาคจะถูกกว่า สาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพมีอัตราค่าเล่าเรียนสูงกว่าสาขาอื่นๆ คือระหว่าง 54,020 - 194,330 บาทต่อปี การเรียนระดับบัณฑิตศึกษาจะมีค่าเล่าเรียนแตกต่างกันขึ้นกับสาขาวิชาและสถาบันการศึกษา

การจัดระบบงบประมาณและการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา มีปัญหาด้านความไม่คล่องตัวของปีงบประมาณและปีการศึกษาไม่ตรงกัน ทำให้ยากต่อการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายงบประมาณจาก 2 แหล่งคือ งบประมาณแผ่นดินและงบรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่พร้อมกันและไม่รวมกัน ทำให้ไม่เห็นภาพรวมทางการเงินของสถาบัน การบริหารเงินจากงบประมาณแผ่นดินและนอกงบประมาณมีมาตรฐานแตกต่างกัน การใช้งบประมาณแผ่นดินมีความคล่องตัวน้อย การบริหารยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การเงินและบัญชีทำในรูปเงินสดจึงทำให้ไม่รู้ต้นทุนการผลิตที่แท้จริงในการดำเนินงาน เงินกระจัดกระจายไปตามคณะ ภาควิชา ฯลฯ และข้อมูลไม่เปิดเผยหรือเปิดเผยเฉพาะบางส่วน การเงินในโครงการพิเศษยังไม่มี การควบคุมที่ดี การเงินไม่มีการตรวจสอบได้เต็มที่ หลายโครงการถูกผลักดันเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว และยังไม่มีการระดมทรัพยากรภายในสถาบันเพื่อนำมาใช้สร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ปัญหาดังกล่าวไม่เกิดกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพราะมีรายรับจากแหล่งเดียว การบริหารเงินรวมไว้เป็นระบบส่วนกลาง การจัดทำ

บัญชีทำได้ครบถ้วนในมาตรฐานเดียวกันและปีงบประมาณตามปีการศึกษาได้

การศึกษาวิจัยนี้ มีข้อเสนอแนะ 8 ประการ คือ

ข้อเสนอแนะที่ 1 ด้านงบประมาณและการเงิน ให้คงเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินไว้ที่ประมาณ 36,425 ล้านบาทต่อปี (เฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่สอน 4 ปี) ให้รัฐอุดหนุนงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปแก่สถาบันอุดมศึกษา ให้นำงบประมาณที่ได้รับรวมกับเงินรายได้จากการดำเนินงานตั้งเป็นงบประมาณของสถาบัน และใช้หลักยุทธศาสตร์ระบบการตั้งงบประมาณแบบมุ่งผลงาน เปลี่ยนปีงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาให้ตรงกับปีการศึกษา (1 มิถุนายน - 31 พฤษภาคม) ปีงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามมาตรฐานบัญชีที่ดีเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งงบดุลให้เปิดเผยสู่มหาชน

ข้อเสนอแนะที่ 2 เพื่อประโยชน์ในการแบ่งสัดส่วนการใช้เงินตามเป้าหมายสำคัญของสถาบันการศึกษา ควรจัดการเงินเป็นกองทุนต่าง ๆ คือ 1) กองทุนทั่วไป 2) กองทุนทรัพย์สินถาวร 3) กองทุนวิจัย 4) กองทุนห้องสมุด 5) กองทุนพัฒนาอาจารย์และบุคลากร 6) กองทุนสวัสดิการและทุนนักศึกษา 7) กองทุนสวัสดิการบุคลากร 8) กองทุนบำเหน็จ / บำนาญบุคลากร และ 9) อาจมีกองทุนอื่นๆ ด้วย โดยรัฐจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปเข้ากองทุนต่างๆ ของสถาบัน และอุดหนุนในลักษณะกองทุนที่สอดคล้องกัน โดยสมทบกับเงินของสถาบัน รวมทั้งให้มีการทำข้อ

เสนอเป็นโครงการต่าง ๆ เพื่อขอเป็นกองทุนสอดคล้องกันตามลักษณะความสามารถของข้อเสนอและความตั้งใจของแต่ละสถาบัน

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

ข้อเสนอแนะที่ 4 ให้มีการควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการพิเศษ โดยรวบรวมเงินจากโครงการพิเศษ เพิ่มโครงการพิเศษและบริการวิชาการให้หลากหลายขึ้น แสวงหาการเข้าร่วมของภาคอุตสาหกรรม จะระดมทรัพยากรได้ 2,000 ล้านบาท พร้อมทั้งรวมเงินที่ระดมจากทุกแหล่งและจากที่เคยมีกำไรอยู่เดิม จะทำให้สถาบันอุดมศึกษามีเงินเหลือเพื่อการพัฒนาประมาณ 15,000 ล้านบาทต่อปี

ข้อเสนอแนะที่ 5 การพัฒนาอุดมศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ ให้เปลี่ยนลำดับความสำคัญของการใช้งบประมาณแผ่นดิน ชะลอการสร้างวิทยาเขตและสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ ลดงบประมาณก่อสร้างอาคาร และใช้งบประมาณที่ผันมาสมทบกับเงินของ

สถาบันอุดมศึกษาเพื่อนำมาสร้างอาจารย์และสร้างวิชาการ เงินจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินจะเพียงพอเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา โดยไม่ต้องเพิ่มงบประมาณแผ่นดินจากเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เมื่อรวมเงินที่ระดมมาได้และบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพจะเพียงพอกับการพัฒนาอุดมศึกษาไทยไปสู่ความเป็นเลิศได้

ข้อเสนอแนะที่ 6 ยุทธศาสตร์การรองรับนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น ประมาณร้อยละ 7 ต่อปี ซึ่งจะเพิ่มประมาณปีละ 120,000 คน ควรใช้อาคารสถานที่ซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันแต่ยังใช้ได้ไม่เต็มที่ ให้รัฐเปิดโครงการพิเศษเพิ่มขึ้นโดยใช้อาคารสถานที่เดิม และพยายามใช้อาคารของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ปัจจุบันยังใช้ไม่เต็มที่เช่นกัน สนับสนุนให้เอกชนลงทุนสร้างสถาบันการศึกษาที่มีคุณภาพเพิ่ม และให้รัฐยอมรับว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหุ้นส่วนทางวิชาการที่จะช่วยรองรับการขยายตัวของอุดมศึกษา รวมทั้งให้รัฐส่งเสริม สนับสนุนทางวิชาการอย่างจริงจังแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อให้ตั้งตัวได้ ซึ่งจะทำให้รัฐมีทรัพยากรเพื่อนำไปพัฒนาความเป็นเลิศต่อไป

ข้อเสนอแนะที่ 7 ยุทธศาสตร์การแบ่งประเภทสถาบันอาจารย์ และบัณฑิต

ยุทธศาสตร์แบ่งประเภทสถาบัน โดยแยกเป็นสถาบันอุดมศึกษา/ มหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย เพื่อการเรียนการสอน สถาบันไม่จำกัดรับ วิทยาลัยชุมชน (หลักสูตร 2 ปี) และวิทยาลัยอาชีวศึกษา

ยุทธศาสตร์แบ่งประเภทอาจารย์ โดยแบ่งเป็นอาจารย์วิจัย อาจารย์สอนและวิจัยเป็นครั้งคราว และอาจารย์สันักัดสอน การศึกษานี้ได้สำรวจความคิดเห็นอาจารย์อาวุโสจำนวนหนึ่ง ประมาณการเฉลี่ยร้อยละของอาจารย์ประเภทต่างๆ ผลมีดังนี้ **ประเภทที่ 1** อาจารย์ผู้สนใจทำวิจัยจริงจัง มีร้อยละ 8 กลุ่มนี้จะสอนน้อยแต่ทำวิจัยมาก **ประเภทที่ 2** อาจารย์ที่สอนและทำวิจัยเป็นครั้งคราว มีร้อยละ 15 **ประเภทที่ 3** อาจารย์ที่สอนดีและเอาใจใส่ในการสอน มีร้อยละ 20 **ประเภทที่ 4** อาจารย์ที่สอนปานกลางและมีภาระการสอนมาก มีร้อยละ 30 และ **ประเภทที่ 5** อาจารย์อื่นๆ คืออาจารย์ที่ไม่เอาใจใส่การสอน ไม่ติดตามวิชาการ และไม่เป็นอาจารย์ที่ดี มีร้อยละ 27 การพัฒนาอาจารย์ต้องมุ่งความสนใจเพิ่มอาจารย์ประเภท 1, 2 และ 3 โดยลดอาจารย์ประเภท 4 และ 5

ยุทธศาสตร์การแบ่งประเภทบัณฑิต แบ่งเป็นบัณฑิตอัจฉริยะ กระจายศึกษาในสถาบันต่างๆ ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค บัณฑิตเพื่อเป็นนักวิชาการและวิชาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร ฯลฯ บัณฑิตเพื่อการเป็นพนักงานในองค์กร บัณฑิตเพื่อการเรียนรู้ตามอัธยาศัยเพื่อการยกมาตรฐานความรู้และคุณภาพชีวิต และบัณฑิตเพื่อการประกอบอาชีพ มีทักษะทางอาชีพ

ข้อเสนอแนะที่ 8 ให้มีโครงการเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา 8 โครงการ มีค่าใช้จ่ายปีละประมาณ 14,020 ล้านบาท โดยให้เป็นเงินของสถาบันอุดมศึกษา 8,500 บาทต่อปี และได้รับการจัดสรรอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินประมาณ

5,520 ล้านบาทต่อปี โดยให้มีการพัฒนาใช้ยุทธศาสตร์ของการแข่งขันระหว่างสถาบัน เริ่มโดยสถาบันอุดมศึกษาขอเงินอุดหนุนจากรัฐสมทบกับเงินของสถาบันอุดมศึกษา โดยให้รัฐพิจารณาตามลักษณะและคุณสมบัติของโครงการ และเงินอุดหนุนที่ได้อาจจะผันมาจากงบประมาณอุดมศึกษาเดิมโดยจัดลำดับความสำคัญใหม่

จากข้อเสนอแนะทั้ง 8 ประการ คณะผู้วิจัยได้เสนอมาตรการด้านการจัดการการเงินในรูปแบบโครงการต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ความเป็นเลิศ ดังนี้

1. โครงการผลิตอาจารย์ระดับปริญญาเอกในสถาบันจำกัดรับ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จำนวน 6,000 คน ในระยะเวลา 10 ปี เพื่อเพิ่มสัดส่วนอาจารย์ระดับปริญญาเอกให้ถึงร้อยละ 60 จากปัจจุบัน (ร้อยละ 30) ต้องใช้งบประมาณ 30,000 ล้านบาท เฉลี่ยปีละประมาณ 3,000 ล้านบาท โดยสถาบันอุดมศึกษาจ่ายปีละ 1,500 ล้านบาท รัฐให้เงินอุดหนุนปีละ 1,500 ล้านบาท

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

3. **โครงการพัฒนาอาจารย์ประจำการ** 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 รัฐบาลตั้งกองทุนพัฒนาอาจารย์และใช้เงินจากกองทุนนี้ในลักษณะเงินสมทบ 430 ล้านบาท และสถาบันอุดมศึกษาสมทบ 430 ล้านบาท

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

5. **โครงการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน** ให้มีศักยภาพทางวิชาการด้วยการส่งบุคลากรทางวิชาการไปช่วยสถาบันอุดมศึกษา 30 แห่งๆ ละประมาณ 10 ล้านบาทต่อปี รวม 300 ล้านบาทต่อปี โดยรัฐอุดหนุนร้อยละ 50 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสมทบส่วนที่เหลือ

6. **โครงการเมธีวิจัย** เพื่อคัดเลือกอาจารย์ 2,000 คน ทำวิจัยอย่างต่อเนื่องและได้รับเงินเพิ่มพิเศษโดยไม่มีภาระการสอน

มากขึ้นไป ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาจะใช้จ่ายเพื่อการนี้ประมาณปีละ 480 ล้านบาท (เดิมสถาบันอุดมศึกษามีเงินนอกงบประมาณเพื่อการวิจัยประมาณ 420 ล้านบาทต่อปี)

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

8. โครงการเกี่ยวข้องกับพัฒนานักศึกษา โดยจัดตั้งทุนการศึกษาในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

8.1 โครงการบัณฑิตอัจฉริยะ ให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาอัจฉริยะ 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 โดยสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเงินทุนปีละประมาณ 1,000 ล้านบาท

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

รวมค่าใช้จ่ายทั้ง 8 โครงการเป็นเงินทั้งสิ้น 14,020 ล้านบาท ในจำนวน ดังกล่าวสถาบันอุดมศึกษาจ่าย 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 อาจเลือกโครงการและระยะเวลาการใช้เงินงบประมาณในโครงการพัฒนาให้มีความยืดหยุ่น โดยให้สอดคล้องกับฐานะการเงินและสภาพแวดล้อมของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งได้

กระบวนทัศน์ที่ต้องเปลี่ยนแปลง การศึกษาวิจัยนี้ได้เสนอกระบวนทัศน์แห่งการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอุดมศึกษาไทยให้ทัดเทียมกับนานาชาติ ดังนี้

1. บุคลากรในสังกัดอุดมศึกษาและผู้บริหารประเทศ ต้องตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปอุดมศึกษาของชาติ ซึ่งต้องปฏิรูปการอุดหนุนและการใช้งบประมาณเพื่ออุดมศึกษาด้วย

2. **รัฐบาลต้องให้ความเห็นชอบและสนับสนุน** โดยเฉพาะเรื่อง**การเพิ่มค่าเล่าเรียน** วิธีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแบบทั่วไป และยินยอมให้ใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในรูปการแข่งขันเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการจัดสรรเงิน

3. **ควรมีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ** ที่ใช้อยู่ของการพัฒนาอุดมศึกษาในปัจจุบันเพื่อเอื้อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

4. **ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารสถาบัน** อุดมศึกษาและคณาจารย์ **โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดการด้านการเงินแบบใหม่** การจัดสรรงบประมาณและการแข่งขันเพื่อความเป็นเลิศ พร้อมกับการสร้างเครือข่ายแห่งความร่วมมือทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ

5. **ความตั้งใจ ข้อผูกพัน** ของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ความสามารถในการบริหารสู่ความเป็นเลิศ และการพัฒนาควรริเริ่มจากสังคมวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา

6. **ให้มีความยืดหยุ่น** ที่จะทำแบบค่อยเป็นค่อยไปตามความพร้อมของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ตามทรัพยากรหรืองบประมาณที่จะมีหรือหามาเพิ่มได้ หรือพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาโดยอาจเริ่มเป็นบางส่วนหรือบางสาขาวิชา แล้วแต่ความพร้อมในการดำเนินการ

7. ต้องมีการสำรวจข้อมูลที่มีคุณภาพเพิ่มเติมหลายด้าน เช่น ด้านรายได้ ค่าใช้จ่ายและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษา ความชำนาญของบุคลากรที่มีอยู่ ผลผลิตทางวิชาการและกิจกรรมที่ดำเนินการในปัจจุบัน เพื่อนำมาจัดทำยุทธศาสตร์และวางแผนดำเนินการภายในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งและนำมาจัดสรรงบประมาณเพื่อนำอุดมศึกษาไทยสู่ความเป็นเลิศและแข่งขันกับนานาชาติได้

8. ควรจัดตั้งองค์กรใหม่ในระดับชาติหรือองค์กรที่มีอยู่แล้ว เพื่อดำเนินการตามแผนงานและโครงการ เช่น องค์กรบริหารการสร้างอาจารย์ใหม่ด้วยการให้ทุนศึกษาต่อ องค์กรจัดสรรกองทุนวิจัยอุดมศึกษา องค์กรเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษา องค์กรเพื่อพัฒนาอาจารย์ประจำการ องค์กรสรรหาบุคลากรในการให้ทุนการศึกษาเพื่อให้เป็นบัณฑิตอัจฉริยะ และดูแล รวมทั้งส่งเสริมนักศึกษาอัจฉริยะเพื่อให้สำเร็จและไปสู่ความเป็นอัจฉริยะ โดยองค์กรเหล่านี้จะต้องบริหารกิจกรรมซึ่งมีมูลค่าปีละประมาณ 15,000 ล้านบาทต่อปีเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี

การศึกษาวิจัยนี้มีข้อเสนอทางการเงินที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งถ้าทำได้สำเร็จจะมีอะไรเปลี่ยนจากเดิม การบริหารการเปลี่ยนแปลงต้องทำอย่างรอบคอบและดำเนินการตามยุทธศาสตร์อย่างรัดกุม การเปลี่ยนแปลงอาจไม่จำเป็นต้องเกิดพร้อมกันและอาจไม่จำเป็นต้องทำตามข้อเสนอในรายงานนี้ ทุญแจ

สำคัญอยู่ที่ความคิดริเริ่มของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาและคณาจารย์ รายงานนี้เป็นเสมือนภาพหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงโดยใช้ทรัพยากรเงินเป็นตัวหลักในการผลักดันให้เปลี่ยนแปลง การบริหารจัดการต้องชัดเจนและโปร่งใส มีจริยธรรม มีการประหยัด และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดรวมทั้งการรู้เท่าทันโลกซึ่งเป็นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจะต้องนำมาใช้ รายงานนี้จึงเป็นเพียงข้อเสนอของคณะผู้วิจัยที่มีความปรารถนาจะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีก้าวหน้าของโลกของระบบอุดมศึกษาไทยเท่านั้น

สารบัญเรื่อง

	หน้า
คำนำ	
กิตติกรรมประกาศ	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก-ด
สารบัญ	
บทที่ 1 บทนำ	1-20
1.1 ความเป็นมาและปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	5
1.4 แหล่งข้อมูลการศึกษาวิจัย	6
1.5 ข้อยกเว้นการศึกษาวิจัย	7
1.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	9
บทที่ 2 อุดมศึกษาในกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง	21-32
2.1 จุดเริ่มต้นอุดมศึกษาไทย	21
2.2 การพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อความก้าวหน้า	22
2.3 การเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ	26
2.4 สถานะเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติ	27
2.5 ข้อคิดเห็นต่อการเปลี่ยนแปลง	29
ในการบริหารจัดการอุดมศึกษา	

บทที่ 3 สถานการณ์อุดมศึกษาไทย 33-56

- 3.1 ประเภทสถาบันอุดมศึกษา 33
- 3.2 ข้อมูลเบื้องต้นสถาบันการศึกษา 37
- ปีการศึกษา 2544
- ข้อมูลนักศึกษา 37
 - ข้อมูลอาจารย์ 39
 - งบประมาณและรายรับของสถาบันอุดมศึกษา 40
- 3.3 อัตราค่าเล่าเรียน 51

บทที่ 4 แนวทางการจัดระบบงบประมาณ 57-100
และการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา

- 4.1 การตั้งงบประมาณของสถาบันการศึกษาของรัฐ 57
- 4.2 ปัญหาจากการจัดการการเงิน 60
- ประเด็นปัญหา 60
- 4.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบทางการเงิน 62
- และการบัญชี
- ประเด็นเสนอ 64
- 4.4 เป้าหมายแต่ละกองทุน 65
- 4.5 วิธีคำนวณ Block Grant 71
- 4.6 ข้อเสนอเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณกองทุนทั่วไป 75
- 4.7 การจัดสรรงบประมาณและการตั้งงบประมาณ 76
- เพื่อกองทุนอื่น
- 4.8 งบประมาณของโครงการ 77
- 4.9 วิธีการบริหารงบประมาณของสถาบันการศึกษา 78

4.10	วิธีบริหารการเก็บรักษาเงิน	79
4.11	วิธีบริหารการปิดงบดุลของแต่ละกองทุน	81
4.12	วิธีบริหารขั้นตอนการตั้งงบประมาณกองทุนทั่วไป	83
4.13	การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา	84
4.14	กลยุทธ์ในการเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียน	89
4.15	การเพิ่มรายได้จากโครงการพิเศษ	93

บทที่ 5 บทบาทอุดมศึกษาเอกชนและแนวทาง ที่รัฐควรอุดหนุน

5.1	บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	101
5.2	บทบาทของรัฐต่อการกำหนดนโยบาย อุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	104
5.3	แนวทางการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	110

บทที่ 6 แนวทางการบริหารและจัดการ เพื่ออุดมศึกษาไทย

6.1	แนวโน้มจำนวนนักศึกษาอุดมศึกษา	115
6.2	การจัดการเพื่อรองรับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น : ทางเลือก	121
6.3	การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา	126
6.4	เป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษา	129
6.5	สถานะการผลิตบัณฑิตในปัจจุบัน	130
6.6	การจัดบัณฑิตเป็นหลายๆ ระดับ และหลายๆ เป้าหมาย	132
6.7	การผลิตผลงานวิชาการ	136

6.8	การพัฒนาอาจารย์	138
6.9	การลงทุนเพื่อผลิตอาจารย์ปริญญาเอก	143
6.10	การพัฒนาคุณภาพอาจารย์ประจำการ	148
6.11	อาจารย์กิตติคุณ	149
6.12	การพัฒนางานวิจัย	150
6.13	องค์กรเพื่อการวิจัยภายในสถาบันการศึกษา	154
6.14	เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของอาจารย์	157
6.15	เมธีวิจัย	159
6.16	ทุนการศึกษา	160
บทที่ 7	ข้อเสนอแนะ	164-170
7.1	มาตรการสู่ความเป็นเลิศ	164
7.2	การจัดการการเงินของรัฐเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัย	167
7.3	ความเป็นไปได้และทางเลือกอื่น	168
บทที่ 8	กระบวนทัศน์แห่งการเปลี่ยนแปลง	171-174
	บรรณานุกรม	175-180
	ภาคผนวก	181-227
1	หลักการจัดทำงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	182
2	ประสบการณ์การจัดสรรงบประมาณ เพื่ออุดมศึกษาของต่างประเทศ	189

สารบัญตาราง

	หน้า
บทที่ 3	
ตารางที่ 1	วุฒิการศึกษาสูงสุดของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา 39
ตารางที่ 2	สถิตินักศึกษา อาจารย์ และการเงิน ระดับอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2544 42
ตารางที่ 3	อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยในกำกับ 52
ตารางที่ 4	อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ระดับปริญญาตรีในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 54
บทที่ 5	
ตารางที่ 5	จำนวนและสัดส่วนนักศึกษาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 102
บทที่ 6	
ตารางที่ 6	สถิติจำนวนนักศึกษาและอัตราการเพิ่ม ของนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภท 116
ตารางที่ 7	อัตราการคงอยู่จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 แสดงจำนวนนักเรียนที่คงเรียนอยู่เปรียบเทียบกับ นักเรียนแรกเข้าในชั้นประถมศึกษาศึกษาปีที่ 1 และ เปรียบเทียบกับจำนวนนักศึกษาที่เข้ามาในระดับอุดมศึกษา จำแนกเป็นรายรุ่นการศึกษา (Education Cohort) 118
ตารางที่ 8	รายรับของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 129
ตารางที่ 9	ประเภทและร้อยละของอาจารย์ในสถาบันการศึกษา 141

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
บทที่ 3	
แผนภูมิที่ 1	สัดส่วนของนักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544 44 จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา (สถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 2 ปี และ 4 ปี)
แผนภูมิที่ 2	สัดส่วนของนักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544 45 จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา (เฉพาะสถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 4 ปี)
แผนภูมิที่ 3	ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาต่อปี ปีการศึกษา 2544 จำแนกตามเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ 46
แผนภูมิที่ 4	ค่าใช้จ่ายต่อผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544 จำแนกตามเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ 47
แผนภูมิที่ 5	จำนวนนักศึกษาต่ออาจารย์ ปีการศึกษา 2544 จำแนกตามประเภท ของสถาบันอุดมศึกษา 48
แผนภูมิที่ 6	สัดส่วนของอาจารย์ตามวุฒิการศึกษา ปีการศึกษา 2544 จำแนกตามประเภท ของสถาบันการศึกษา 49 (เฉพาะสถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 4 ปี)
แผนภูมิที่ 7	กระบวนการผลิต 50
บทที่ 4	
แผนภูมิที่ 8	ขั้นตอนการตั้งงบประมาณของกองทุนทั่วไป 82

บทที่

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่สำคัญที่สุดสำหรับการพัฒนาประเทศ และโดยที่อุดมศึกษาเป็นระบบหลักระบบหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการศึกษารวมทุกระดับของชาติในโลกยุคสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge-based Society) และถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ จึงส่งผลให้หลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ต้องหันกลับมาทบทวนบทบาทในการจัดการและพัฒนารูปแบบการจัดงบประมาณและการลงทุน ตลอดจนพัฒนาการจัดการอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ได้อย่างมั่นคง และมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการลงทุนเพื่ออุดมศึกษาจึงเป็นการลงทุนที่

สำคัญสำหรับอนาคตของประเทศ ต้องพัฒนาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกยุคโลกาภิวัตน์

สำหรับประเทศไทยได้มีการพัฒนาอุดมศึกษามาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2459 ซึ่งเป็นปีของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศ และได้พัฒนาต่อมาเป็นลำดับ เช่น การส่งเสริมและขยายอุดมศึกษาสู่ภูมิภาคเพื่อเร่งรัดการพัฒนาประเทศ มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคแห่งแรกคือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เมื่อ พ.ศ. 2507 ต่อมามีการขยายโอกาสให้เข้าเรียนในมหาวิทยาลัยแบบไม่จำกัดรับ โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชขึ้นใน พ.ศ. 2514 และ พ.ศ. 2521 ตามลำดับ นอกจากนี้เมื่อ พ.ศ. 2538 ยังได้มีการปรับสถานภาพของวิทยาลัยในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค เช่น สถาบันราชภัฏ ได้ถูกยกระดับจากวิทยาลัยฝึกหัดครูขึ้นเป็นวิทยาลัยที่ผลิตบัณฑิตระดับปริญญาตรีในสาขาต่างๆ การอุดมศึกษาไทยมีความหลากหลายมากขึ้นแต่ยังมีปัญหาหลายด้าน ทั้งด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาซึ่งกระจายออกไปยัง 11 กระทรวง ประเภทของรูปแบบการจัด เนื้อหา คุณภาพ มาตรฐานที่แตกต่างกัน การจัดการ รวมไปถึงความไม่เป็นธรรมในการให้การอุดหนุนด้านงบประมาณและการลงทุน ประเด็นปัญหาเป็นที่รู้จักดีในระหว่างนักการศึกษา โดยมีการกล่าวถึงในการอภิปรายตามโอกาสต่างๆ มีการเสนอรูปแบบที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจากปัจจุบัน มีการกล่าวถึงในนโยบายรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย แต่ยังมี

ไม่มีหน่วยงานของรัฐบาลให้ความสำคัญในการจัดการเปลี่ยนแปลงให้เกิดเป็นรูปธรรมหรือแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง ผลก็คือตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา อุดมศึกษาได้ขยายอย่างกว้างขวางด้านปริมาณเพื่อสนองอุปสงค์ของผู้ประสงค์แสวงหาความรู้และแสวงหาปริญญา

อุดมศึกษาไทยแม้มีแผนพัฒนาระยะกลางและระยะยาว แต่ยังคงขาดนโยบายและเป้าหมายการแบ่งการผลิตบัณฑิต ขาดระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรม และยังประสบปัญหาวิกฤตด้านคุณภาพด้วย โดยเฉพาะคุณภาพของผลงานวิจัยที่สถาบันอุดมศึกษาของไทยไม่สามารถผลิตได้ในจำนวนที่มากพอ และคุณภาพดีพอ การเพิ่มปริมาณการผลิตบัณฑิตเพื่อให้ทันกับความต้องการของสังคมทำให้คุณภาพการศึกษาต่ำลง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนักศึกษาแรกเข้ามีความรู้ด้อยลงควบคู่ไปกับจำนวนที่เพิ่มขึ้น และการผลิตบัณฑิตก็ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของตลาดแรงงานในสาขาต่างๆ ของประเทศ ผู้แสวงหาปริญญาคุณภาพต่ำที่สามารถเรียนง่ายจบง่าย และไม่เข้าห้องเรียนก็จบได้ ด้วยการรับปริญญาคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน และไม่สัมพันธ์กับภาระหน้าที่การงานและโอกาสในการประกอบอาชีพ ระบบบริหารอุดมศึกษาที่ใช้กันมานานโดยไม่มีการทบทวนเปลี่ยนแปลง มีผลทำให้ระบบมีประสิทธิภาพต่ำทั้งในด้านการจัดการทั่วไป ทางการเงิน การจัดและใช้งบประมาณ ประกอบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทำให้มีข้อจำกัดทางการเงินและด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้น อุดมศึกษาไทยมีวิกฤตหลายด้านเพราะสังคมกระหายปริญญาและอำนาจที่ผูกกับค่านิยมปริญญา ไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะตรวจสอบ

คุณภาพการศึกษาตามอุดมการณ์ (สุนทรพจน์ พรหมบุญ, 2544) จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเรียนรู้ประสบการณ์ การดำเนินงาน การบริหารจัดการ การจัดงบประมาณ และการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา ของประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา โดยนำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และสังเคราะห์เข้ากับสถานการณ์ภายในประเทศเพื่อ เสนอแนวทาง และทางเลือกที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา อุดมศึกษาของไทย

1.2 วัตถุประสงค์

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา รูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณและการเงินของอุดมศึกษาของประเทศไทย โดยจะศึกษาจากตัวอย่างของประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา มาประกอบการพิจารณา

2. เพื่อเสนอแนวทางและทางเลือกที่จะนำไปสู่การจัดรูปแบบระบบงบประมาณและการจัดการการเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจ สังคม และกระบวนการที่เกี่ยวกับอุดมศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไป

3. เสนอแนะมาตรการระดมทรัพยากรทางการเงินเพื่ออุดมศึกษาไทยและการจัดสรรเงินที่ระดมมาได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาอุดมศึกษาไทยสู่ความเป็นเลิศ การบริหารจัดการจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ประกอบด้วย 4 ประการ ดังนี้

1. วิเคราะห์ระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยในความพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพให้แก่ระบบ

2. ศึกษารูปแบบการจัดงบประมาณและการจัดการการเงินของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เสนอแนะวิธีการตั้งงบประมาณ การจัดการการเงินและการปิดงบดุลเพื่อให้การจัดการดังกล่าวมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ และเปิดเผยได้ โดยหวังว่าจะใช้การจัดการการเงินที่ดีและมีประสิทธิภาพให้สามารถระดมทรัพยากรการเงินสู่การพัฒนาอุดมศึกษาได้

3. การเสนอแนะกลยุทธ์ต่างๆ ในการบริหารงบประมาณและการเงิน การระดมทรัพยากรมาเพิ่มในระบบ ซึ่งรวมไปถึงการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนเพื่อสร้างสถาบันการศึกษาสำหรับรองรับจำนวนนักศึกษาที่จะเพิ่มขึ้น แทนการให้รัฐบาลต้องลงทุนสร้างเอง

4. ศึกษาและเสนอแนะแนวทางที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จากงบประมาณแผ่นดินและที่สถาบันจะหามาเพิ่มได้เองเพื่อพัฒนาอุดมศึกษาของประเทศไทย

สถาบันที่อยู่ในขอบข่ายของการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และกระทรวงศึกษาธิการที่สอนในหลักสูตร 2 ปี (ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ

ชั้นสูง : 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 แห่งอยู่นอกขอบข่ายการศึกษาครั้งนี้

1.4 แหล่งข้อมูลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้รวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง ดังนี้

1. ข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานประมาณ รายงานของสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

2. ข้อมูลการอุดมศึกษาและการจัดสรรงบประมาณของประเทศต่างๆ ทั้งในเอกสารของแต่ละประเทศที่ศึกษาและจากสถานทูตต่างๆ และค้นจาก Internet

3. รายงานการประชุม สัมมนา การวิจัย เอกสารเกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

4. การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น สัมภาษณ์ และระดมความคิดเห็นร่วมกับผู้บริหารสถาบันต่างๆ ประมาณ 40 แห่ง ตลอดจนผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

1.5 ข้อจำกัดการศึกษาวิจัย

1. มีความคลาดเคลื่อนด้านข้อมูล แม้จะเป็นข้อมูลจากหน่วยงานสังกัดเดียวกันก็ตาม เช่น ข้อมูลจำนวนนิสิต นักศึกษา อาจารย์ และสถาบันอุดมศึกษา มีการปรับเปลี่ยนจำนวนนิสิต นักศึกษาในแต่ละปีการศึกษาเป็นระยะหรือปรับเปลี่ยนทุกภาคการศึกษาโดยไม่ใช้ข้อมูลจริง เมื่อนำมาวิเคราะห์จึงต้องระมัดระวังอย่างยิ่ง

2. ข้อมูลนักเรียนนอกเวลาปกติหรือภาคพิเศษ มักมีการปรับเปลี่ยนเช่นกัน เนื่องจากหลายสถาบันไม่ต้องรายงานหน่วยงานต้นสังกัดหรือแม้รายงานแต่รายงานเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น จึงต้องติดตามรวบรวมจากแต่ละสถาบันเองเนื่องจากไม่มีในรายงานประจำปี หรือแม้จะได้ข้อมูลจากต้นสังกัดก็ตามยังอาจมีความคลาดเคลื่อนได้ตามเงื่อนไขเวลาของการรวบรวมข้อมูล

3. หลายๆ สถาบันอุดมศึกษามีนักศึกษาทั้งระดับอุดมศึกษา เทียบเท่าอนุปริญญา และต่ำกว่าอยู่ในสถาบันการศึกษาเดียวกัน อาจารย์ผู้สอนอยู่ในกลุ่มเดียวกันด้วย ทำให้ไม่สามารถแยกชัดเจนด้านภารกิจ ต้องใช้หลักทางสถิติในการปรับข้อมูล และมีปัญหาเชื่อมโยงไปถึงด้านงบประมาณอุดหนุนด้วย

4. มหาวิทยาลัยเปิดมีจำนวนนักศึกษาค่อนข้างไม่คงที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนนักศึกษาในแต่ละคณะ เพราะสามารถโอนหน่วยกิตหรือย้ายคณะได้

5. การรวบรวมข้อมูลนักศึกษาใหม่หลายมหาวิทยาลัยที่มีการรับนักศึกษาภาคปกติและพิเศษ อาจมีทั้งระดับ 4 ปี และต่อเนื่อง 2 ปี การนำข้อมูลมาวิเคราะห์ต้องคำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องนี้ เพราะผู้ศึกษาต่อเนื่องไม่นับรวมเป็นนักศึกษาใหม่ในปีที่ 1 ของสถาบันอุดมศึกษา

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

7. เงินนอกงบประมาณเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน ดังนั้นข้อมูลที่ได้รับการรายงานอาจมีหลาย ๆ ส่วนที่ไม่ได้แจ้ง ทำให้การวิเคราะห์ด้านงบประมาณรายได้ไม่สมบูรณ์

8. การศึกษาวิจัยด้านงบประมาณอุดมศึกษามีการวิเคราะห์และสังเคราะห์หลายรูปแบบแต่เนื่องจากข้อมูลที่ได้รับไม่ครบถ้วนหรือขอบเขตไม่กว้างขวาง ทำให้การเสนอผลและข้อเสนอแนะไม่สามารถนำมาใช้ในภาพรวมได้

9. ผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวข้องกับด้านอุดมศึกษา มีความเห็นสอดคล้องว่าเมื่อปฏิรูปการศึกษาแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปฏิรูประบบการจัดเงินอุดหนุนอุดมศึกษา ปฏิรูปการใช้รายได้ และการใช้จ่าย พัฒนาระบบบัญชี ฯลฯ เมื่อมีปัญหาและข้อจำกัด

ด้านข้อมูลแล้วจะสามารถดำเนินการได้อย่างไร อาจต้องดำเนินการในลักษณะประมาณการหรือคาดคะเนต่อไป

1.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

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

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนอุดมศึกษาบางส่วน สรุปได้ดังนี้

การศึกษาด้านทุนและแหล่งที่มาของเงินทุนเพื่ออุดมศึกษา โดยพิจารณาค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อม พร้อม

ทั้งวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนการลงทุนระดับอุดมศึกษา ศึกษาแหล่งทุนจากภายในประเทศซึ่งได้จากงบประมาณแผ่นดินและรายได้นอกงบประมาณแผ่นดินกับแหล่งทุนจากต่างประเทศและเงินกู้/เงินยืม และพบว่าแหล่งทุนจากการช่วยเหลือและกู้ยืมเป็นแหล่งที่มีสภาพไม่แน่นอนรวมทั้งมีแนวโน้มลดลงมาก ดังนั้นจึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเป็นแหล่งทุนหลักในการอุดหนุนอุดมศึกษาต่อไป (นงราม เศรษฐวุฒินิช และคณะ, 2532 ก.)

การปรับปรุงระบบงบประมาณนั้น การจัดสรรงบประมาณเป็นก้อนหรือ Block Grant จะช่วยได้มาก ความจริงมีองค์กรต่างๆ ในต่างประเทศจำนวนมากที่ได้รับ Block Grant มหาวิทยาลัยที่เสนอขอ Block Grant เมื่อได้รับการจัดสรรเงินก็จะมาจัดการและวัดผลการดำเนินงานเอง ทำให้การดำเนินงานก้าวหน้าได้และจัดสรรเงินรายได้สะดวกขึ้น มหาวิทยาลัยใหญ่ๆ พร้อมทั้งจะรับเพราะมีองค์กรที่จะจัดการได้ มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นระบบอยู่แล้ว ในอดีตหลายครั้งสิ่งที่สำนักงบประมาณจัดสรรให้ไม่ตรงกับการจัดลำดับความสำคัญ (Priority) ของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นปัญหากับมหาวิทยาลัย การใช้ Block Grant คงจะใช้ไม่ได้กับทุกมหาวิทยาลัยเพราะลักษณะและสภาพของมหาวิทยาลัยนั้นต่างกัน (จรัส สุวรรณเวลา, 2532)

การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ยังมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพ และความเสมอภาค เนื่องจากผู้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษาในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะ

ทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าคนอื่น ๆ กลับรับภาระเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของตนเองน้อย เฉลี่ยร้อยละ 7 ของงบดำเนินการ ในขณะที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้มาก ผลการวิจัยหลายเรื่องพบว่าคนที่มาจากครอบครัวชาวไร่ชาวนากลับมีโอกาสน้อย คือ มีเพียงร้อยละ 12.5 ของนักศึกษามหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐมาจากครอบครัวเกษตรกรและกรรมกร จากครอบครัวพ่อค้าและข้าราชการมีร้อยละ 45 และ 27 ตามลำดับ การจัดสรรงบประมาณยังมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและความเสมอภาคด้วย จึงควรแก้ปัญหาโดยขึ้นค่าเล่าเรียนและนำเงินที่ได้ไปจัดสรรเป็นทุนการศึกษาแก่ผู้มีฐานะยากจน แต่การดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวต้องอาศัยความจริงใจจากทุกฝ่ายโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม (นงราม เศรษฐพานิช และสุภาพร โกเฮงกุล, 2532 ข.)

เทียนฉาย กิระนันท์ (2537) พบว่า การอุดมศึกษาไทยมีความหลากหลายทั้งชนิด ประเภท และผู้รับผิดชอบ ทำให้เกิดความหลากหลายในระบบการจัดการและระบบการเงิน สภาพปัญหาการเงินอุดมศึกษาไทยส่วนหนึ่งเป็นปัญหาก่อตัวและสะสมมานานโดยทวีความรุนแรงขึ้น ควรมีการพัฒนาาระบบการเงินพร้อมทั้งมีการจัดสรรอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการพิจารณาและวิเคราะห์รายได้จากเงินทุนทั้งหมดทุกแหล่ง ทุกระดับองค์กรหรือหน่วยงานในสถาบันและรายจ่ายทั้งหมดในระบบเดียวกันอย่างมีเอกภาพ ต้องมีการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) ระยะยาว มีขั้นตอนแผนปฏิบัติการระยะสั้น เพื่อให้เกิดคุณภาพทางการเงินและทรัพยากร สถาบันควรกำหนดภาระงาน

ขั้นต่ำ (Minimum Workload) เพื่อความเป็นธรรมและชัดเจน สถาบันจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Pay on Contribution) ซึ่งจะ ทำให้จัดระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงาน ให้มีการ พัฒนาและสร้างระบบข้อมูลเพื่อการบริหารโดยทำเป็นระบบบัญชี นอกจากนั้นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องดำเนินการปฏิรูประบบ และวิธีการจัดเก็บค่าบริการของการอุดมศึกษาใหม่ โดยไม่เพียง ปรับอัตราให้สูงขึ้นกว่าที่จัดเก็บปัจจุบัน ควรนำหลักการของการ กำหนดราคา (Pricing) มาใช้เป็นหลัก แนวทาง และการจำแนก เป็นรายการ (Itemized) ให้ผู้จ่ายได้ทราบทั้งจ่ายแบบปกติหรือ เฉพาะบางคนต้องจ่าย

มีข้อเสนอจากการวิจัยการพัฒนาระบบการศึกษามากมาย ในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน รัฐบาลควรกำหนดโดยคำนึงถึง ที่อยู่ตามเขตการปกครอง หรือฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน กลุ่มต่างๆ คือ อัตราค่าเล่าเรียนเขตชั้นในกรุงเทพมหานครควรสูง กว่าเขตชั้นนอก ค่าเล่าเรียนต่างจังหวัดควรต่ำกว่ากรุงเทพมหานคร เป็นต้น มหาวิทยาลัยจำกัดรับควรเก็บค่าเล่าเรียนไม่น้อยกว่า 100 เปอร์เซ็นต์ของรายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว โดยในสาขา วิชาที่พออัตราค่าเล่าเรียนควรสูงพอที่จะครอบคลุมรายจ่ายใน การดำเนินงานกับบางส่วนของรายจ่ายในการลงทุน (รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์, 2539)

จากแผนพัฒนาอุดมศึกษาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้สถาบันอุดมศึกษากำหนดอัตราค่าเล่าเรียน ตามค่าบริการในอัตราส่วนที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและ

ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละสาขาวิชา และในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาอุดมศึกษาฉบับที่ 7 ผู้เรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งจะมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายดำเนินการไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง โดยอาศัยการปรับปรุงอัตราค่าเล่าเรียน และค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง รัฐต้องให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพิ่มความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านงบประมาณดำเนินการมากขึ้น นอกจากนั้นการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาของรัฐยังมีความเหลื่อมล้ำและสร้างความแตกต่างในรูปแบบของขนาด และการบริหารงบประมาณค่อนข้างมาก มีความไม่เป็นธรรม ยกเว้นจะได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างค่าเล่าเรียนซึ่งยังมีช่องทางปรับปรุงอีกมาก (เมธี ครองแก้ว, 2540)

จากข้อเสนอด้านการขึ้นค่าเล่าเรียนเพราะระบบการจัดการการเงินยังมีความไม่เป็นธรรมแอบแฝง ในขณะที่รัฐมีแนวโน้มการอุดหนุนงบประมาณลดลงเพราะมาตรการของการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องสนับสนุนมากกว่าเดิม การขึ้นค่าเล่าเรียนจะมีส่วนทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถพึ่งตนเองได้ส่วนหนึ่งในขณะที่ต้องพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วย แต่การขึ้นค่าเล่าเรียนอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับครอบครัวส่วนใหญ่ เพราะแม้ครอบครัวเหล่านี้จัดว่ามีฐานะดีกว่าประชาชนทั่วไป แต่เคยชินกับการได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนของรัฐอาจไม่เห็นด้วยกับการขึ้นค่าเล่าเรียน สำหรับผู้มีฐานะยากจนอาจใช้บริการจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่มีเป้าหมายจะให้นักศึกษาที่ยากจนกู้เพื่อจ่ายเป็นค่าเล่าเรียน และให้เป็นค่าใช้จ่ายระหว่างการศึกษา

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

นอกจากนั้นยังมีการค้นพบว่า**ทรัพยากรด้านการศึกษาของไทย**ยังจัดอยู่ในความหมายแคบเพราะจำกัดเฉพาะงบประมาณของรัฐเป็นส่วนใหญ่ การจัดสรรโดยรัฐอย่างต่อเนื่องไม่ก่อให้เกิดผลการลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสและรายได้ทางสังคม ด้านเงินนอกงบประมาณที่สถาบันการศึกษาหามาได้ แม้จะช่วยให้การดำเนินงานคล่องตัวขึ้นแต่ควรให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, 2541)

จรัส สุวรรณเวลา (2541) สรุปผลการศึกษาวิจัยใน**การศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา** ว่าสำนักงบประมาณ ทบวงมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง มีความเห็นตรงกันว่าควรมีการนำระบบงบประมาณแบบ Block Grant มาใช้เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของตนเองได้เต็มที่ แต่ทั้งนี้มหาวิทยาลัยต้องคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายคุณภาพ หลักการจัดการเรียนการสอน ควรมีการควบคุม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน โดยคาดหวังว่าระบบงบประมาณใหม่นี้จะส่งเสริมประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย แต่ความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดระบบงบประมาณแบบ Block Grant สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยที่ผ่านมา ยังคงเป็นความพยายามมาจนทุกวันนี้

West (1999) ทำการศึกษาวิจัยการจัดสรรงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของไทย โดยใช้แบบจำลองพื้นฐาน (Base Model) หลักการคือเชื่อมโยงกับการคำนวณงบประมาณลักษณะอุดหนุนทั่วไปหรือ Block Grant โดยเสนอว่ามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งควรมีความเสมอภาคและโปร่งใส ค่าใช้จ่ายต่อหัวมีความสัมพันธ์กับภารกิจด้านเป้าหมายนักศึกษา สมฤทธิผลในการดำเนินงาน คุณภาพ การวิจัย การเรียนการสอน รวมทั้งได้เน้นถึงแบบจำลองด้านการวิจัยว่าควรมีการจัดสรรงบประมาณและพัฒนาให้มากยิ่งขึ้น

มีการศึกษาวิจัยการบริหารจัดการเงินอุดมศึกษาของต่างประเทศเพื่อสร้างความรู้ในเรื่องนี้ เช่น อดุลย์ วิริยเวชกุล (2543) ศึกษาการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษ ซึ่งมีสถาบันอุดมศึกษาที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับหลายแห่ง เดิมมีคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee) มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณแต่ไม่มีหน้าที่บริหารหรือบังคับบัญชามหาวิทยาลัย ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นสภากาการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา (Higher Education Funding Council หรือ HEFC) แบ่งตามเขตปกครองตนเองในสหราชอาณาจักร มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยและการประกันคุณภาพการศึกษา งบประมาณที่จัดสรรให้ทุกมหาวิทยาลัยจะไ้งบประมาณถ้วนเฉลี่ยร้อยละ 12 มหาวิทยาลัยที่ได้มากที่สุดคือ ร้อยละ 29 การจัดสรรงบประมาณจะจัดสรรให้เพียง 3 ส่วน คือ การเรียนการสอน การวิจัย และงบประมาณพิเศษ จุด

มุ่งหมายการจัดสรรเพื่อสร้างความเป็นธรรม เพิ่มโอกาสหลากหลายให้กับประชากรเข้าสู่อุดมศึกษา สภาจะไม่จัดสรรเงินให้นักศึกษาต่างชาติหรือผู้ที่รับเงินอุดหนุนจากแหล่งทุนอื่น นักศึกษาบัณฑิตศึกษาจะได้รับทุนอุดหนุนเฉพาะด้านการวิจัยเท่านั้น มีวิธีการจัดกลุ่มสถาบันที่เรียกว่ากลุ่มแพง มีชื่อเสียง ใช้งบประมาณมาก จะมีทางเลือกคือ ลดเงินอุดหนุนในปีนั้นหรือรับนักศึกษาเพิ่มหรือเลือกทั้ง 2 อย่าง สำหรับกลุ่มที่ถูก ที่ใช้เงินน้อย อาจให้เลือกรับนักศึกษาน้อยลงหรือรับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดว่าการระดมทรัพยากรเพื่อการอุดมศึกษานั้น สถาบันอุดมศึกษาจะหวังเพียงการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐไม่น่าเพียงพอ เพราะมีข้อจำกัดหลายด้าน รัฐต้องส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถหารายได้ที่นอกเหนือจากเงินอุดหนุนของรัฐโดยให้ผู้รับโอกาสการศึกษารับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสม ในส่วนเกี่ยวกับการรับเงินอุดหนุนผ่านตัวผู้เรียนควรเปลี่ยนจากการใช้ Supply-based Funding เป็น Demand-based Funding และควรคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพ วิธีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนต้องดำเนินการถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรม และโปร่งใส การจัดสรรเงินต้องสามารถตรวจสอบได้ และควรมีทั้ง pre - auditing และ post - auditing หากมีการปฏิรูปอุดมศึกษา ควรมีการปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณ ให้สถาบันอุดมศึกษา ปฏิรูปการใช้งบประมาณ และปฏิรูปการหารายได้ด้วย (วิจิตร ศรีสอาน, 2543)

การจัดสรรงบประมาณมีการปฏิรูประบบงบประมาณโดยมีมาตรการนำร่องแล้วกับหลายหน่วยงาน การจัดสรรเงินอุดหนุนอุดมศึกษาโดยเฉพาะของรัฐ จะเน้นเรื่องคุณภาพมากกว่าปริมาณ เพราะตามกฎหมายการปฏิรูปการศึกษาให้บทบาทเอกชนมากขึ้น จึงต้องไม่เพิ่มจำนวนนักศึกษาของรัฐมากนัก แต่เน้นระดับปริญญาโทและปริญญาเอกมากขึ้น ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนรับปริญญาตรีมากขึ้นและเน้นการพัฒนาคุณภาพด้วยเพื่อแบ่งเบาภาระ ด้านการวิจัยและพัฒนา แม้รัฐจะเพิ่มการจัดสรรเงินมากขึ้นทุกปี แต่น่าเสียดายที่ประเทศไทยยังไม่มี National Research Agenda หรือวาระแห่งชาติว่าด้วยการวิจัยที่ชัดเจน ผลการวิจัยที่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนนำไปใช้ได้น้อยมาก (พูนทรัพย์ ปิยะอนันต์, 2543)

นิพนธ์ พัวพงศ์กร (2543) ได้เสนอแนวคิดว่า ความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษาและความเท่าเทียมของโอกาสเป็นสิ่งสำคัญ หากไม่มีการปฏิรูประบบรายจ่ายการศึกษาโดยเฉพาะอุดมศึกษาแล้ว จะเกิดวิกฤตการณ์ทางการคลังอย่างมาก ต้องยอมรับว่าคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาลดถอยลงมาก ระบบมหาวิทยาลัยไม่สามารถสนองความต้องการของสังคม ควรมีกลไกการจัดสรรทุน (Funding Mechanism) ใหม่และกลไกดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต้องโปร่งใส ยืดหยุ่น มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขและกาลเวลา

สุทธศรี วงษ์สมาน (2544) ศึกษาความสัมพันธ์ของ รั้งกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ด้านการสนับสนุน งบประมาณเห็นว่าควรจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุน ทั่วไป (Block Grant) คิดจากค่าใช้จ่ายต่อหัวแต่ละสาขาวิชา โดย เน้นผลการดำเนินงาน (Performance-based Budgeting) และ คำนี้ถึงเอกลักษณ์ของแต่ละแห่ง ควรมีเงินสมทบเพิ่มสำหรับ คุณภาพที่เพิ่มขึ้น ใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกกำกับนโยบาย แผนการพัฒนาคุณภาพของสถาบัน ควรมีรูปแบบการจัดสรรที่ หลากหลาย รัฐต้องมีระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการ ดำเนินงานของสถาบัน มีการตรวจสอบการใช้เงินในลักษณะตรวจ สอบภายหลัง (Post-auditing) ขณะเดียวกันสถาบันอุดมศึกษา ต้องมีระบบควบคุมตรวจสอบภายในและระบบรายงานที่ดีเชื่อถือได้

จากการเคลื่อนไหวที่สำคัญทั้งการปฏิรูปการศึกษาและ การปฏิรูประบบราชการ สถาบันอุดมศึกษา เช่น สถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล จะได้รับการยกฐานะเป็น มหาวิทยาลัย ได้มีการศึกษาการจัดสรรงบประมาณสำหรับ สถาบันราชภัฏ โดยได้ข้อมูลจากสถาบันทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าสถาบันราชภัฏน่าที่จะได้รับการอุดหนุน งบประมาณในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) และ สนับสนุนให้มีการจัดสรรระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงาน (Performance - based Budgeting) แต่ยังมีความเป็นห่วงเกี่ยวกับ มาตรการในการวัดผลงานซึ่งอาจเป็นผลไปสู่การจัดสรร

งบประมาณของสถาบัน พร้อมทั้งเสนอให้การจัดสรรและใช้ งบประมาณมีความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ (West, 2002)

มีการระบุไว้ในนโยบายเกี่ยวกับอุดมศึกษาของเอกชนทั้ง ในแผนพัฒนาอุดมศึกษา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในระยะที่ผ่านมาให้เอกชนมีส่วนร่วมช่วยรับภาระในการจัดอุดมศึกษา โดยรัฐจะยกมาตรฐานอุดมศึกษาของเอกชนให้ทัดเทียมกับ มหาวิทยาลัยของรัฐ และให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจาย โอกาสการศึกษา จะให้ผู้เรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รับผิดชอบค่าเล่าเรียนมากขึ้น และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะไม่ เปิดสอนหรือจะไม่ขยายการเปิดสอนในสาขาที่สถาบันอุดมศึกษา เอกชนเปิดสอนอยู่ แต่การปฏิบัตินี้ไม่เป็นไปตามนโยบายที่ระบุไว้ ในปีการศึกษา 2544 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนรับภาระนักศึกษา ประมาณร้อยละ 19.1 ของนักศึกษาทั้งหมด และรัฐสามารถประหยัด เงินอุดหนุนได้ประมาณ 7,650 ล้านบาท แต่หากรัฐยังคงสภาพ ความร่วมมือกับอุดมศึกษาเอกชนเช่นปัจจุบันคือสร้างมหาวิทยาลัย ใหม่ของรัฐรับนักศึกษาเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตสัดส่วนของ อุดมศึกษาเอกชนจะมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ และจะมีสถาบัน อุดมศึกษาเอกชนที่ยังคงอยู่ได้ไม่กี่แห่ง รัฐจึงควรเพิ่มบทบาท สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อลดภาระการเงินของรัฐโดยควบคุม คุณภาพ และรัฐจะสามารถใช้ทรัพยากรเพื่อสร้างความเป็นเลิศ ทางวิชาการได้ต่อไป (บุญเสริม วิสกุล, 2545 ข.)

ด้านความร่วมมือจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น เอกชน มีส่วนแบ่งเบาภาระของรัฐได้ และเอกชนสามารถจัดการศึกษา

ระดับอุดมศึกษาได้มากขึ้น แต่เดิมนั้นรัฐผลิตบัณฑิตให้มาทำงานให้รัฐเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาเศรษฐกิจเอกชนขยายตัวมากขึ้น ภาคเอกชนสามารถเป็นผู้ผลิตหรือผู้จัดหาบริการอุดมศึกษาได้มากขึ้น แต่รัฐยังยึดหลักนโยบายที่จะเป็นผู้ให้บริการอุดมศึกษาเหมือนเดิม ไม่เปลี่ยนแปลง จึงกลายเป็นว่ารัฐต้องใช้จ่ายเงินภาษีอากรของราษฎรโดยทั่วไปมาอุดหนุนการศึกษาของผู้ที่จบการศึกษาแล้วได้ผลตอบแทนจากการทำงานที่สูงกว่าต้นทุนอุดมศึกษาของตนมาก (เมธีครองแก้ว, 2540) จะเห็นได้ว่าหลายประเทศทั่วโลกได้มีการปรับเพิ่มค่าเล่าเรียนเนื่องจากรัฐลดการอุดหนุนอุดมศึกษาแล้ว (Johnstone, 1998 b.)

การศึกษาหลายเรื่องดังกล่าวข้างต้น มีทั้งการศึกษาโดยพิจารณาแต่ละประเภทสถาบันและภาพรวม แต่ไม่ลุ่มลึกขึ้นกับขอบเขตและวัตถุประสงค์ของผู้ศึกษาวิจัย รวมทั้งมีความแตกต่างกันตามเงื่อนไขและเวลาด้วย แต่ผลการศึกษาเท่าที่นำมาทบทวนนับว่าเป็นประโยชน์ในแต่ละมุมมองของผู้ที่จะทำการศึกษาในเรื่องเกี่ยวข้องต่อไป รวมทั้งมีข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่ของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องเน้นการจัดเงินอุดหนุนอุดมศึกษาไทยให้เป็นระบบที่สามารถตรวจสอบได้ โปร่งใส มีความเป็นธรรมด้วย



บทที่

อุดมศึกษาในกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง

2.1 จุดเริ่มต้นอุดมศึกษาไทย

มหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2459 คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยพัฒนาการมาจาก โรงเรียนข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่ผลิตข้าราชการและสร้างคนให้มีอาชีพ (ไพฑูริย์ สิ้นลาร์ตัน, 2516) การอุดมศึกษาของประเทศไทยได้มีการพัฒนาและขยายอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 87 ปีแล้ว นอกจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกแล้วยังมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงขึ้นอีกใน พ.ศ.2476 คือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการของรัฐบาลที่จะขยายและเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองและการปกครองให้กว้างขวางขึ้น ต่อมาใน พ.ศ. 2486 เพียงปีเดียวมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีก 3 แห่งตามความต้องการของหน่วยงานและสาขาวิชาชีพคือ

มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (โดยยกสถานะจากวิทยาลัยแพทยศาสตร์ศิริราช) และมหาวิทยาลัยเฉพาะทางคือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร มีลักษณะเป็นสถาบันวิชาชีพชั้นสูงเฉพาะสาขา โดยแต่ละแห่งมีลักษณะการดำเนินงานตามรูปแบบอุดมศึกษาคลายคลึงกัน แต่แตกต่างกันในสาขาวิชาที่เปิดสอนตามลักษณะของมหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จะเน้นหนักด้านวิทยาศาสตร์และเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากรเน้นด้านศิลปศึกษาและสถาปัตยกรรม ต่อมาได้มีการตั้งวิทยาลัยการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการขึ้นใน พ.ศ. 2492 ได้แก่ วิทยาลัยการศึกษาประสานมิตร และวิทยาลัยการศึกษาปทุมวัน ทั้งสองแห่งถูกนำมารวมกันและยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ใน พ.ศ. 2517 และโอนมาสังกัดกับทบวงมหาวิทยาลัย (วารสารณ์ บวรศิริ, 2539)

2.2 การพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อความก้าวหน้า

ในช่วง พ.ศ. 2507 - 2511 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค 3 แห่งตามนโยบายของรัฐบาล (ที่เกิดจากการผสมผสานแผนอุดมศึกษาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาประเทศ) โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ นอกจากนั้นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 เพื่อผลิตมหาบัณฑิตสาขาการบริหารและการพัฒนา ใน พ.ศ. 2518 มีการยกฐานะวิทยาลัยเกษตรกรรมเชียงใหม่

สังกัดกระทรวงศึกษาธิการขึ้นเป็นสถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (ไพฑูริย์ สิ้นลารัตน์ และสินธวะวาคามดิษฐ์, 2530) และต่อมายกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยเมื่อ พ.ศ. 2525

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

มหาวิทยาลัยรามคำแหงนับเป็นมหาวิทยาลัยเปิดแห่งแรก ที่จัดตั้งใน พ.ศ. 2513 เพื่อจะแก้ปัญหาคนว่างงาน และเป็นตลาดวิชาสำหรับผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลายและไม่มีที่เรียนกับผู้มีงานทำแล้วแต่ต้องการศึกษาต่อ ตามด้วยมหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมาราชซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเปิดแห่งที่ 2 ใน พ.ศ. 2521

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า 3 แห่ง ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จัดตั้งขึ้น และใน พ.ศ. 2528 ได้โอนไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (โดยยกฐานะจากเดิมทั้ง 3 สถาบันเป็น

วิทยาลัยเทคนิคสังกัดกรมอาชีวศึกษา 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 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และมหาวิทยาลัยทักษิณ (เดิม 2 มหาวิทยาลัยหลังเป็นวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒที่จังหวัดมหาสารคาม และสงขลา) มหาวิทยาลัยของรัฐแห่งสุดท้ายจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2541 คือ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง รวมมหาวิทยาลัยของรัฐในปีการศึกษา 2544 มี 24 แห่ง โดยแยกเป็นมหาวิทยาลัยจำกัดรับที่เป็นส่วนราชการ 18 แห่ง มหาวิทยาลัยจำกัดรับที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับ 4 แห่ง มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ 2 แห่ง และมีสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 51 แห่ง

สำหรับมหาวิทยาลัยจำกัดรับที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับ 4 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแห่งแรก จัดตั้ง เมื่อ พ.ศ. 2533 ตามมาด้วยมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (พ.ศ. 2535) มหาวิทยาลัย

แม่ฟ้าหลวง (พ.ศ. 2541) และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (พ.ศ. 2541)

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเน้นการเปิดสอนในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เน้นความร่วมมือกับธุรกิจอุตสาหกรรมทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมหาวิทยาลัยในกำกับทั้ง 4 แห่ง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

สถาบันราชภัฏเดิมจัดตั้งในรูปของโรงเรียนฝึกหัดครู และพัฒนาเป็นวิทยาลัยครูตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 โดยผลิตครูถึงระดับปริญญาตรี และพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติม ใน พ.ศ.2527 ให้สามารถผลิตบัณฑิตเพิ่มจากสายศึกษาศาสตร์ คือ เพิ่มหลักสูตรสายวิทยาศาสตร์และศิลปศาสตร์ ต่อมาได้ถูกยกฐานะเป็นสถาบันราชภัฏตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 แทนวิทยาลัยครู และจะยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยจากการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในปีการศึกษา 2544 มีสถาบันราชภัฏจำนวน 41 แห่ง กระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ สำหรับสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยามีการพัฒนาที่ต่างจากสถาบันราชภัฏอื่นๆ คือ เป็นโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ สังกัดเป็นแผนกหนึ่งของโรงเรียนข้าราชการพลเรือน (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) แล้วพัฒนาเป็นวิทยาลัยครูเมื่อ พ.ศ. 2518 (สำนักงานสถาบันราชภัฏ, 2544)

พระราชบัญญัติวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา พ.ศ. 2518 กำหนดให้วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษามีฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและได้รับการพัฒนาเป็นสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลใน พ.ศ. 2532 โดยรวมวิทยาลัยเทคนิคและอาชีวศึกษา 29 แห่งให้อยู่ในสังกัดเดียวกัน

2.3 การเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ

อุดมศึกษาไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก นอกจากการมีมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นแล้วยังมีการขยายวิทยาเขตทั้งส่วนภูมิภาค จากภูมิภาคสู่กรุงเทพและปริมณฑล และจากกรุงเทพ ปริมณฑลสู่ภูมิภาค บางสถาบันการศึกษายังขยายการจัดการเรียนการสอนไปนอกพื้นที่ เช่น สถาบันราชภัฏมีศูนย์การเรียนการสอนนอกพื้นที่ถึง 124 แห่ง กระจายอยู่ในกรุงเทพมหานครและภูมิภาค สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เปิดศูนย์การสอนหลักสูตรปริญญาโทในภูมิภาค 12 แห่ง มหาวิทยาลัยรามคำแหงเปิดศูนย์ในภูมิภาค 24 แห่ง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเปิดศูนย์ในภูมิภาค 10 แห่ง นอกจากนี้ยังมีสถาบันการศึกษาหลายแห่งได้นำเทคโนโลยีการสอนทางไกลมาใช้เพื่อขยายจำนวนและเปิดโอกาสทางการศึกษา รวมทั้งมีวิทยาเขตสารสนเทศ 18 แห่ง (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2545) เพื่อขยายการศึกษาออกไปให้กว้างขวางขึ้นตามแผนพัฒนาอุดมศึกษา ซึ่งกำหนดให้มีการสร้างวิทยาเขตสารสนเทศเพิ่มขึ้นใหม่อีก

กล่าวได้ว่าตลอดช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลง จำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สัดส่วนผู้จบมัธยมศึกษาที่เข้าเรียนต่อระดับอุดมศึกษาสูงถึงประมาณร้อยละ 90 รวมทั้งผู้มีงานทำแล้วแต่ยังไม่จบปริญญาตรีได้ย้อนกลับมาเรียนเป็นจำนวนมากทั้งในมหาวิทยาลัยเปิดและหลักสูตรพิเศษภาคค่ำ ทำให้มีนักศึกษาเข้าเรียนใหม่ในสถาบันการศึกษาแต่ละปีมีจำนวนมากกว่าผู้จบมัธยมศึกษาปีที่ 6

ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา จำนวนนักศึกษาอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.2 ต่อปี จำนวนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยจำกัดรับ สถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลมีอัตราเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 8-8.5 ต่อปี มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.7 ส่วนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพิ่มขึ้นในช่วง 10 ปี ในอัตราร้อยละ 7 แต่มีแนวโน้มที่อัตราเพิ่มอาจจะลดลง คือ ใน 5 ปีสุดท้าย ระหว่างปี 2539 - 2544 อัตราเพิ่มลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5.5

2.4 สถานะเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติ

แม้อุดมศึกษาไทยจะพัฒนาก้าวหน้าไปมากในเวลากว่า 86 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาเน้นหนักไปที่การเพิ่มปริมาณมากกว่าการมุ่งด้านคุณภาพเพื่อการเป็นเลิศ และสาเหตุที่ด้อยด้านคุณภาพส่วนหนึ่งเป็นเพราะการศึกษาของประเทศไทยอ่อนแอทั้งระบบ ทั้งในระดับประถมและมัธยมศึกษา และในความพยายามที่จะเพิ่มปริมาณโดยไม่ได้ใส่ทรัพยากรเข้าไปอย่างเพียงพอ และยังไม่ได้

ตระหนักถึงความสำคัญด้านคุณภาพอีกด้วย จึงเป็นเหตุผลให้อุดมศึกษาของไทยอยู่ในสภาพปัจจุบัน

สถาบันนานาชาติเพื่อพัฒนาด้านการจัดการ (International Institute for Management Development) หรือ IMD (2001) รายงานความสามารถในการแข่งขันปี 2544 ของ 49 ประเทศ ปรากฏว่าความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในภาพรวมอยู่อันดับที่ 38 สำหรับด้านการศึกษายังมีความสามารถต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ทั้งที่มีการลงทุนทางการศึกษาสูง คือ ลงทุนการศึกษาเป็นลำดับที่ 2 ของเอเชีย แต่ระบบการศึกษาและการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยไม่สามารถตอบสนองความสามารถในการแข่งขันได้ โดยอยู่อันดับที่ 47 และ 46 ตามลำดับ ในขณะที่การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยของสิงคโปร์และไต้หวันอยู่ลำดับที่ 4 และ 14 ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545) สำหรับความสามารถทางด้านโครงสร้างทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ถูกจัดไว้ลำดับที่ 49 และโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศอยู่อันดับที่ 48 เพราะประเทศไทยมีการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาน้อยมากเพียงร้อยละ 0.17 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม ทำให้การวิจัย การพัฒนานวัตกรรม และสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ มีจำกัด เมื่อพิจารณางบประมาณที่จัดสรรระดับอุดมศึกษาถูกนำไปใช้ผลิตกำลังคนสาขาสังคมศาสตร์ถึงร้อยละ 75 สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้เพียงร้อยละ 25 ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่ผลประเมินของ IMD สรุปได้ว่าการจัดการศึกษาของไทยไม่ตอบ

สนองความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงควรมีการลงทุนด้านอาชีวศึกษาและสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น

2.5 ข้อคิดเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการอุดมศึกษา

กระบวนทัศน์ในระบบอุดมศึกษาได้เปลี่ยนแปลงไปใน 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นไปตามแนวโน้มของโลก กล่าวคือ ประชาชนในสังคมมีความปรารถนาที่จะเรียนรู้และเป็นบัณฑิต ซึ่งความปรารถนาดังกล่าวก่อให้เกิดแรงผลักดันให้รัฐบาลในฐานะผู้ให้บริการอุดมศึกษาต้องขยายบริการอย่างกว้างขวาง มีผลให้จำนวนนักศึกษาเพิ่มอย่างรวดเร็ว อย่างน้อยในรอบ 10 ปี โดยในปี พ.ศ. 2534-2544 เพิ่มในอัตราก้าวหน้ำร้อยละ 7.2 ต่อปี ในอัตราเช่นนี้จำนวนนักศึกษาจะเพิ่ม 2 เท่า ในทุกๆ 10 ปี ก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณแผ่นดินที่จะต้องลงทุนก่อสร้างเพื่อขยายบริการ การที่ประชาชนทุกชนชั้นในสังคมสนใจศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษาและบริการที่รัฐบาลจัดให้อย่างกว้างขวางในราคาที่ไม่แพงจนเกินไปทำให้ประชาชนเข้าถึงอุดมศึกษาได้โดยไม่เป็นภาระทางการเงินมากจนเกินไป มองในแง่หนึ่งต้องถือเป็นสิ่งที่ดีที่เกิดขึ้นแก่สังคมไทย แต่อีกแง่หนึ่งต้องคำนึงถึงพื้นฐานความรู้ของผู้ที่เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา ยิ่งเมื่อมีจำนวนผู้เรียนมากขึ้นความรู้พื้นฐานของผู้แรกเข้าเรียนโดยเฉลี่ยจะต่ำลง ทำให้มีผลกระทบกับคุณภาพของบัณฑิตที่จบออกไปด้วย เทียบกับเมื่อ 30 ปีก่อนหน้านี้ ผู้ที่

เรียนจบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในสายสามัญมีเพียงร้อยละ 20 แรกของผู้เรียนดีที่สุดในปีที่เรียนต่อ แต่ในปัจจุบันผู้ที่จบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ทั้งในสายสามัญและอาชีวศึกษาเกือบทั้งร้อยละ 100 เรียนต่อในระดับอุดมศึกษา แม้ผู้ที่ไม่เคยเรียนในระดับมัธยมศึกษาเลยก็สามารถเข้าเรียนในโครงการศึกษานอกโรงเรียนและสอบเทียบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ได้ เมื่อสอบผ่านก็จะสามารถเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้เช่นเดียวกัน

จำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มอย่างรวดเร็ว และส่วนใหญ่เรียนในสาขาที่เรียนง่ายและจบง่ายควบคู่ไปกับผู้เข้าเรียนมีพื้นความรู้ต่ำตั้งแต่ก่อนแรกเข้า เป็นผลให้เกิดมีบัณฑิตด้วยคุณภาพเป็นจำนวนมาก และมักจะเป็นบัณฑิตในสาขาที่มีผู้จบจำนวนมากเกินความต้องการของตลาดการจ้างงาน การใช้สื่อทางไกลในการเรียนการสอนจะช่วยให้สามารถสอนนักศึกษาเพิ่มได้เป็นจำนวนมากโดยใช้ต้นทุนที่ไม่สูงนัก แต่วิธีการดังกล่าวอาจจะเป็นต้นเหตุของการเสื่อมคุณภาพของบัณฑิตอีกทางหนึ่ง จึงดูเหมือนว่าระบบอุดมศึกษาไทยมุ่งสู่การสร้างอาคารและสร้างอุปกรณ์เทคโนโลยีเพื่อขยายจำนวนบัณฑิตมากกว่าการลงทุนสร้างสิ่งอื่นใดที่จะได้มาซึ่งบัณฑิตที่มีคุณภาพและสร้างองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับศักดิ์ศรีของสถาบันอุดมศึกษา

สำหรับในเรื่องการบริหารอุดมศึกษา กระบวนทัศน์ก็เปลี่ยนแปลงไปมากในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา เริ่มจากความคิดและปฏิบัติแบบราชการ อุดมศึกษาในประเทศไทยได้วิวัฒนาการไปมากไม่แต่เพียงให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเท่านั้น

ภายในสถาบันของรัฐเองก็ได้มีการทดลองรูปแบบการบริหารที่หลากหลาย ซึ่งมีผลต่อรูปแบบการบริหารจัดการทางการเงินจากเดิมที่คิดแบบราชการ มาเพิ่มแนวความคิดแบบธุรกิจในการบริหารเงินและงบประมาณเป็น 2 ระบบคู่กันไป ส่วนแรกเป็นแบบราชการใช้งบประมาณแผ่นดิน ส่วนหลังเป็นแบบธุรกิจโดยใช้งบรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา มีแนวโน้มที่สถาบันการศึกษาจะแสวงหาความเป็นอิสระทางการเงินจากงบแผ่นดิน สถาบันการศึกษามองตัวเองให้เป็นหน่วยผลิตและขายบริการ (การเรียนการสอนและบริการวิชาการ) รวมทั้งการผลิตและขายสินค้าซึ่งไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนโดยตรง เช่น มีโรงงานผลิตและขายขนมเค้กในมหาวิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยเข้าไปร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยได้เข้าไปร่วมงาน ได้มีประสบการณ์และมีโอกาสทางเทคโนโลยี สิ่งเหล่านี้ การคิดแบบธุรกิจและการร่วมทุนทำธุรกิจรวมทั้งการจัดการเรียนการสอนและจัดบริการทางวิชาการแบบธุรกิจน่าจะเป็นสิ่งที่ดีที่จะสนับสนุนให้เกิดขึ้นในวงการอุดมศึกษาของประเทศไทย การปล่อยให้เกิดความหลากหลายในวิธีปฏิบัติ นับเป็นเสรีภาพทางวิชาการแบบหนึ่ง แต่ในกิจกรรมเหล่านี้ สิ่งที่จะต้องระมัดระวังก็คือ **ขีดจำกัดของความคิดและขีดจำกัดในทางปฏิบัติ** เพราะการเงิน 2 ระบบย่อมหมายถึงการบริหารอย่างน้อย 2 มาตรฐาน (Double หรือ Multiple Standards) ต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างเป้าหมายคุณภาพทางวิชาการและเป้าหมายธุรกิจ และอาจจะต้องรักษาสมดุลระหว่างเป้าหมายรวม

ของสถาบันการศึกษา และเป้าหมายเพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของ ผู้คิดริเริ่มโครงการ หรือเป้าหมายเฉพาะตัวของผู้บริหาร หรือ เป้าหมายทางการเมืองด้วย หากปล่อยให้มามีอิสระเสรีภาพจน ปราศจากขีดจำกัด (โดยมีหลายๆ มาตรฐาน) มีความเป็นไปได้ มากที่สถาบันอุดมศึกษาซึ่งมุ่งธุรกิจโดยอ้างวิชาการ จนทอดทิ้ง หรือลืมนความหมายของวิชาการที่แท้จริง อาจจะลืมนพันธกิจที่แท้ จริงของสถาบันการศึกษาได้



บทที่ **3**

สถานการณ์อุดมศึกษาไทย

3.1 ประเภทสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยที่สอนในระดับสูงกว่าชั้นมัธยมศึกษาขึ้นไปมีจำนวนรวมกันทั้งสิ้นประมาณ 920 สถาบัน โดยแยกเป็นสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 75 สถาบัน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 741 สถาบัน และสังกัดกระทรวงอื่นๆ 104 สถาบัน สถาบันเหล่านี้ อาจแบ่งออกตามลักษณะของสถาบันได้เป็น 9 ประเภท คือ

1. **มหาวิทยาลัยของรัฐ (Government University)** ที่เป็นหน่วยงานราชการและต้องสอบเข้าเรียน โดยทั่วไปมักจะเรียกมหาวิทยาลัยประเภทนี้ว่า “มหาวิทยาลัยจำกัดรับ” (ในเอกสารของทบวงมหาวิทยาลัยใช้ Limited Admission University) เพราะนักศึกษาต้องสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยตามจำนวนที่กำหนด

ไว้ในแต่ละปี สถาบันประเภทนี้มีจำนวน **18 สถาบัน** วิทยาเขตปกติในสังกัดจำนวน 9 แห่ง วิทยาเขตสารสนเทศจำนวน 37 แห่ง และศูนย์บริการการศึกษาจำนวน 20 ศูนย์ มหาวิทยาลัยที่เก่าแก่และมีชื่อเสียงของประเทศ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยมหิดล

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

3. **มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับที่เป็นหน่วยราชการ** (Government Open University เอกสารของทบวงมหาวิทยาลัยใช้ Open University) มีจำนวน **2 สถาบัน** มีวิทยาเขตปกติจำนวน 1 แห่ง และศูนย์บริการการศึกษาจำนวน 34 ศูนย์ สถาบันประเภทนี้คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ตั้งเมื่อ พ.ศ. 2513 และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตั้งเมื่อ พ.ศ. 2521

4. **สถาบันราชภัฏ** พัฒนารูปร่างมาจากการรวมวิทยาลัยฝึกหัดครู ซึ่งเดิมสังกัดกรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ สถาบันเหล่านี้กระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ได้มารวมกันอยู่ในสังกัด “**สถาบันราชภัฏ**” ตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 ปัจจุบันสถาบันราชภัฏมีจำนวน **41 สถาบัน**

และศูนย์บริการการศึกษานอกสถาบันจำนวน 124 ศูนย์ ตามร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏที่จะประกาศใช้ใหม่ สถาบันแต่ละแห่งจะยกระดับเป็นมหาวิทยาลัยภายใต้ชื่อนำว่า “มหาวิทยาลัยราชภัฏ” แต่มีสร้อยตามของแต่ละแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม เป็นต้น โดยที่แต่ละแห่งยังมีสถานะเป็นหน่วยงานราชการ

5. **สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล** เกิดขึ้นจากการรวมวิทยาลัยในสังกัดกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 29 วิทยาลัย ใน พ.ศ. 2532 สถาบันเหล่านี้ยังสอนในหลักสูตรระดับ ปวส. 2 ปี ต่อจากมัธยมศึกษาตอนปลายหรือมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีวศึกษา (ปวช.) และสอนระดับปริญญาตรี หลักสูตร 4 ปี โดยมีทั้งสาขาวิชาช่างและเทคโนโลยี และสาขาวิชาการบริหารและวิชาสังคม ตามร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลที่จะประกาศใช้ใหม่ สถาบันจะเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัย โดยมีศูนย์กลางสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล 1 แห่ง ซึ่งมีคณะวิชาต่าง ๆ 15 คณะ และยังมีวิทยาเขตตามพื้นที่ต่างๆ อีก 35 แห่ง ทั้งในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจะยังคงบริหารแบบราชการต่อไป

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 ตามพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาปริญญาตรีในสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ. 2541 วิทยาลัยช่างกลปทุมวันได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันสอนถึงหลักสูตร 4 ปี เทียบเท่ามหาวิทยาลัย และตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันที่จะประกาศใช้ใหม่ วิทยาลัยดังกล่าวจะโอนไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และตามข้อเสนอในร่างพระราชบัญญัติอาชีวศึกษาที่จะประกาศใช้ใหม่ วิทยาลัยอาชีวศึกษาที่มีความพร้อมสามารถขยายการศึกษาออกไปจนถึงระดับปริญญาตรีได้

7. **สถาบันอุดมศึกษาเอกชน** ใน 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. **วิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชน** ตั้งโดยเงินทุนของเอกชน อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเอกชน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาลัยเหล่านี้สอนในหลักสูตรระดับปวช. และ ปวส. จนถึง พ.ศ. 2544 มีจำนวนทั้งสิ้น 324 วิทยาลัยที่สอนในระดับ ปวส.

9. สถาบันการศึกษาอื่นๆ ซึ่งตั้งขึ้นในสังกัดกระทรวง และกรมต่างๆ เพื่อเป้าหมายเฉพาะ เช่น วิทยาลัยทหารในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ผลิตนายทหารระดับสัญญาบัตร โรงเรียนนายร้อยตำรวจสามพราน วิทยาลัยพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยสงฆ์ 2 แห่ง วิทยาลัยนาฏศิลป์ในสังกัดกรมศิลปากร เป็นต้น สถาบันประเภทนี้มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 138 สถาบัน เปิดสอนในหลักสูตรระดับประกาศนียบัตรชั้นสูง และปริญญาตรี มีนักศึกษารวมทั้งสิ้นประมาณ 60,000 คน สถาบันประเภทนี้จะไม่อยู่ในขอบข่ายการศึกษาครั้งนี้

จนถึงต้น พ.ศ. 2545 สถาบันในรายการ 1 - 8 อยู่ในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ แต่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยถูกยุบไป ทุกสถาบันการศึกษาเหล่านี้จะโอนไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

3.2 ข้อมูลเบื้องต้นของสถาบันการศึกษา ปีการศึกษา 2544

1. **ข้อมูลนักศึกษา** สถาบันการศึกษาทั้ง 782 สถาบัน^{1/} ที่อยู่ในข่ายการศึกษา มีนักศึกษารวมกันประมาณ 2,125,000 คน เป็นนักศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป 1,656,000 คน และระดับ

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

ต่ำกว่าปริญญาตรี 487,000 คน และในจำนวนนักศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปเป็นนักศึกษาในสถาบันของรัฐ 1,638,000 คน ใน พ.ศ. 2544 มีผู้จบการศึกษาในระดับต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 439,000 คน ระดับบัณฑิตประมาณ 242,000 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้จบในระดับปริญญาโทขึ้นไปประมาณ 26,400 คน หรือร้อยละ 10.9 ของบัณฑิตที่จบทั้งหมด สำหรับผู้ที่จบในระดับ ปวส. ในปี 2543 มีจำนวนประมาณ 197,000 คน

2. ข้อมูลอาจารย์ สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้มีอาจารย์ผู้สอนในระดับอุดมศึกษา รวมประมาณ 56,000 คน อาจารย์เหล่านี้มีวุฒิทางการศึกษาสูงสุด ดังนี้

ตารางที่ 1 วุฒิการศึกษาสูงสุดของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษา		รวม ทุกวุฒิ	ปริญญา เอก	ปริญญา โท	ปริญญา ตรี	ต่ำกว่า ปริญญา ตรี
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 ใน พ.ศ. 2544 สถาบันทั้ง 6 ประเภทได้รับงบประมาณแผ่นดินรวมทั้งสิ้น 39,729 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้เป็นงบลงทุนก่อสร้างและซื้อครุภัณฑ์ 12,635 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 31.8 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่สอนหลักสูตร 4 ปี ได้รับงบประมาณรวมเท่ากับ 36,425 ล้านบาท ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนประเภท 7 และ 8 ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ยกเว้นได้รับอุดหนุนในรูปแบบการกู้เงินอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อการลงทุนก่อสร้างและเพื่อพัฒนาบุคลากรและสิทธิยกเว้นภาษีเงินปันผลและภาษีศุลกากรสำหรับอุปกรณ์นำเข้า

นอกจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว สถาบันแต่ละประเภทจะมีรายได้จากค่าเล่าเรียนที่เก็บจากนักศึกษา (ค่าเล่าเรียนรวมถึงค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ) รายได้เหล่านี้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน แต่สามารถนำรายได้มาใช้ในกิจการของสถาบันเพิ่มเติมจากเงินที่ได้รับจากงบแผ่นดิน

รายได้จากการดำเนินงานของสถาบันการศึกษาของรัฐรวมกันทุกแห่งประมาณ 19,490 ล้านบาทต่อปี^{1/} ในจำนวนนี้เป็น

^{1/} ตัวเลขรายรับของสถาบันการศึกษาและเงินที่สะสมไว้เป็นการประมาณอย่างคร่าว ๆ โดยคณะผู้วิจัยเท่านั้น เพราะข้อมูลเหล่านี้ไม่ได้รายงานไว้โดยสถาบันการศึกษา

รายได้จากสถาบันที่สอนในหลักสูตร 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

ตารางที่ 2 สถิตินักศึกษา อาจารย์ และการเงิน ระดับอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2544

รายการ	มหาวิทยาลัย จำกัดรับ	มหาวิทยาลัย ในกำกับ	มหาวิทยาลัย ไม่จำกัดรับ	สถาบัน ราชภัฏ	สถาบัน เทคโนโลยี ราชมงคล	มหาวิทยาลัย/ วิทยาลัย เอกชน	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 ตริ	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. สัดส่วนนักศึกษา ปวส. : ตริ : 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 ตริ	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. : ตริ : โท/เอก	2:89:29	0:82:18	1:86:13	15:84:1	67:33:0:2	0:93:7	100:0:0	-	45:49:6
8. งบแผ่นดินใช้งบประมาณ 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 งบดำเนินงาน	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 และวิทยาลัยนวัตกรรมศึกษา
2. จำนวนสถาบันราชภัฏ รวมราชภัฏใหม่ 5 แห่ง ซึ่งมีนักศึกษารวมกัน 2,178 คน
3. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลมีวิทยาเขต 35 แห่ง และมีสถาบันส่วนกลางซึ่งมี 15 คณะวิชา ไม่รวมวิทยาเขตใหม่ 5 แห่ง
4. สถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ ที่ไม่ได้แสดงตัวเลขในตาราง
- 4.1 จำนวนสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกรมศิลปากรและกรมพลศึกษา มีอีก 32 สถาบัน มีจำนวนนักศึกษารวมทั้งหมด 23,009 คน
- 4.2 จำนวนสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงอื่น ๆ มีอีก 104 สถาบัน มีจำนวนนักศึกษารวมทั้งหมด 24,599 คน
- 4.3 มหาวิทยาลัยสงขล 2 แห่ง มีจำนวนนักศึกษา 13,186 คน
5. นักศึกษาในระดับ ปวช. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล 3,341 คน วิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ 395,199 คน วิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชน 171,116 คน
- 5.1 จำนวนอาจารย์ในสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลและวิทยาลัยอาชีวศึกษา รัฐได้ประมาณการตามสัดส่วนนักศึกษาระดับอุดมศึกษา ในอัตราส่วน 1 : 1 (ยกเว้นจำนวนอาจารย์ของอาชีวศึกษาเอกชน)
- 5.2 จำนวนอาจารย์ในวิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชน จำนวนตามระดับการศึกษาที่สอน : ปวช. 7,844 คน ปวท. และ ปวส. 6,888 คน ไม่ได้สอน 2,986 คน
- 5.3 งบประมาณแผ่นดินได้ประมาณการตามสัดส่วนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาและ ปวช. ในอัตราส่วน 1.1 : 1
6. งบประมาณแผ่นดินไม่รวมเงินงบประมาณของสำนักปลัดทบวงมหาวิทยาลัย 3,929.7 ล้านบาท
7. รายรับทั้งหมดไม่สามารถที่จะรวบรวมจากบัญชีรายรับของแต่ละสถาบันได้ ข้อมูลเป็นการประมาณการจากแหล่งที่ขุดมี ซึ่งอาจจะผิดพลาดได้ 10 - 20 %
8. งบรายจ่ายจากรายได้ไม่รวมงบของโรงพยาบาล (มหาวิทยาลัยจำกัดรับ และในกำกับ เป็นต้น) เป็นตัวเลขปีงบประมาณ 2543

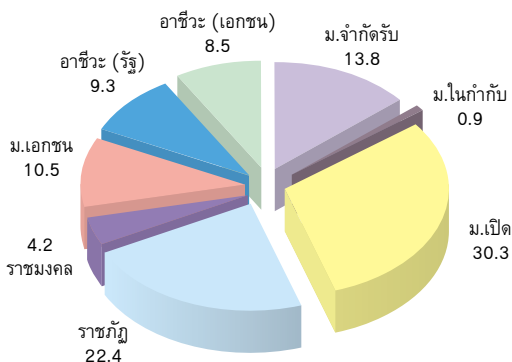
ที่มา

1. รูปข้อมูลจำนวนนักเรียนนันทศึกษา ปีการศึกษา 2544 ของกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ
2. ข้อมูลและสารสนเทศอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยปี 2544, สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย
3. สถิติการศึกษา ปีการศึกษา 2544, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานสภามหาวิทยาลัย
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. แนวทางการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา, โดย รศ. ดร. สมคิด เลิศไพฑูริย์และคณะ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2544
8. รายงานประจำปี 2544, มหาวิทยาลัยรามคำแหง (เงินนอกงบประมาณ)
9. 23 ปี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 5 กันยายน 2544 (เงินนอกงบประมาณ), มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2544

แผนภูมิที่ 1

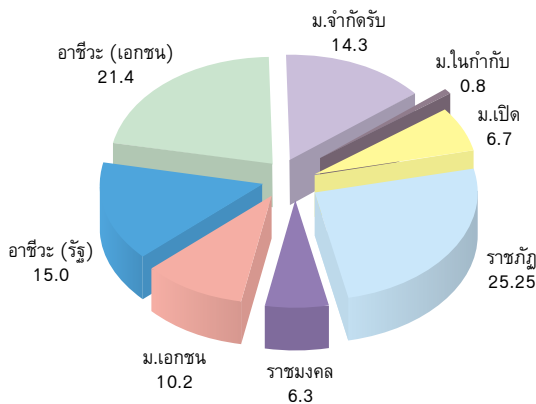
สัดส่วนของนักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา
(สถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 2 ปี และ 4 ปี)

สัดส่วนของนักศึกษา (ร้อยละ)



จำนวนนักศึกษาทั้งหมด 2,125,012 คน

สัดส่วนของผู้สำเร็จการศึกษา (ร้อยละ)

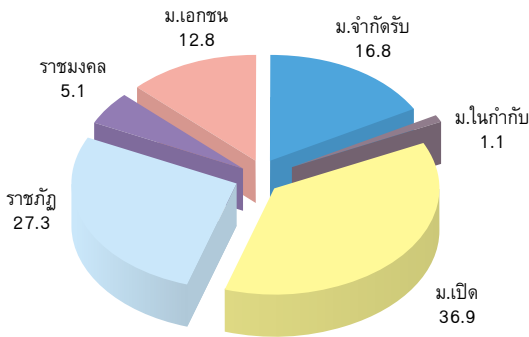


จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมด 439,022 คน

แผนภูมิที่ 2

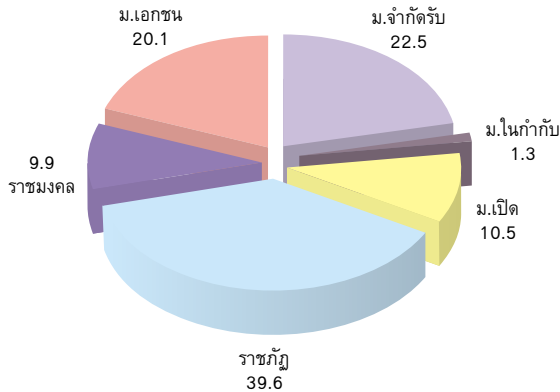
สัดส่วนของนักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา
(เฉพาะสถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 4 ปี)

สัดส่วนของนักศึกษา (ร้อยละ)



จำนวนนักศึกษาทั้งหมด 1,745,140 คน

สัดส่วนของผู้สำเร็จการศึกษา (ร้อยละ)

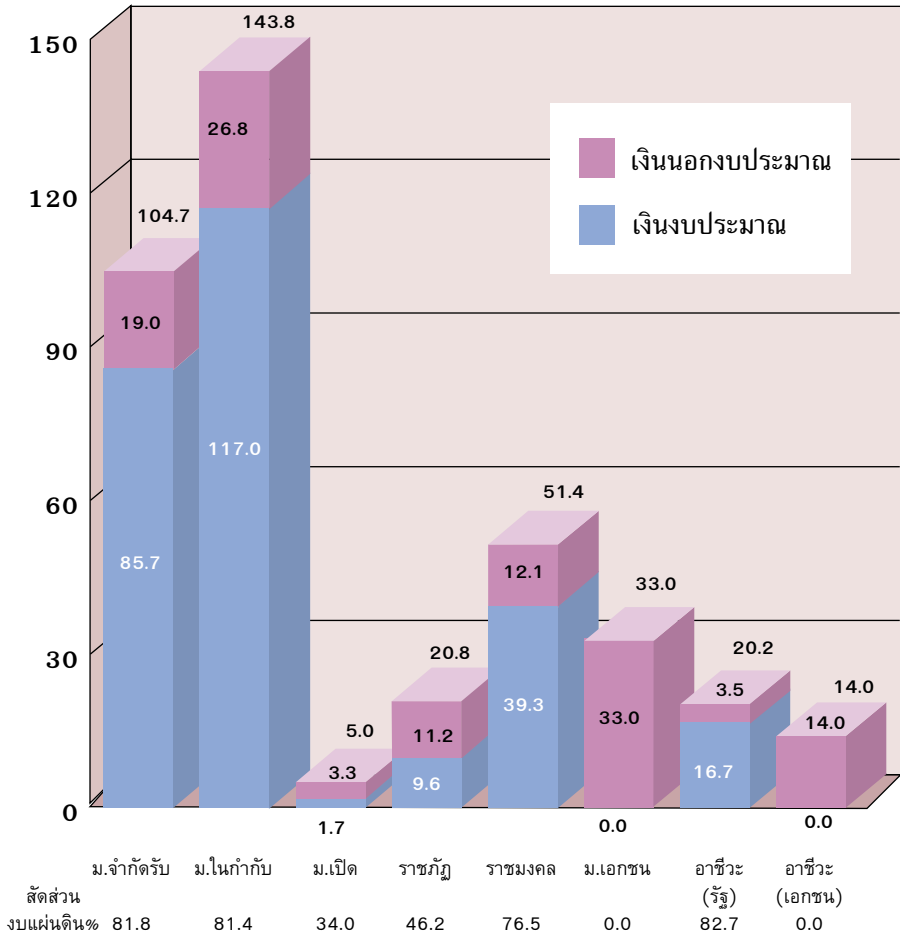


จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมด 279,358 คน

แผนภูมิที่ 3

ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาต่อปี ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ

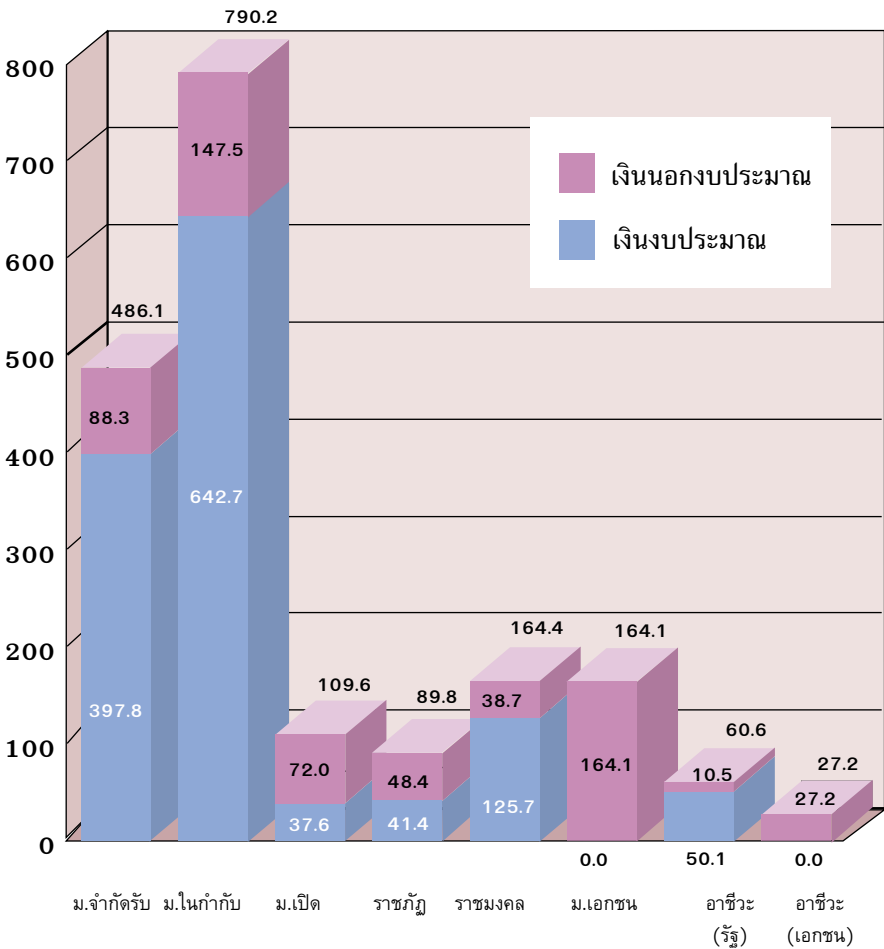
ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาต่อปี (พันบาท)



แผนภูมิที่ 4

ค่าใช้จ่ายต่อผู้สำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ

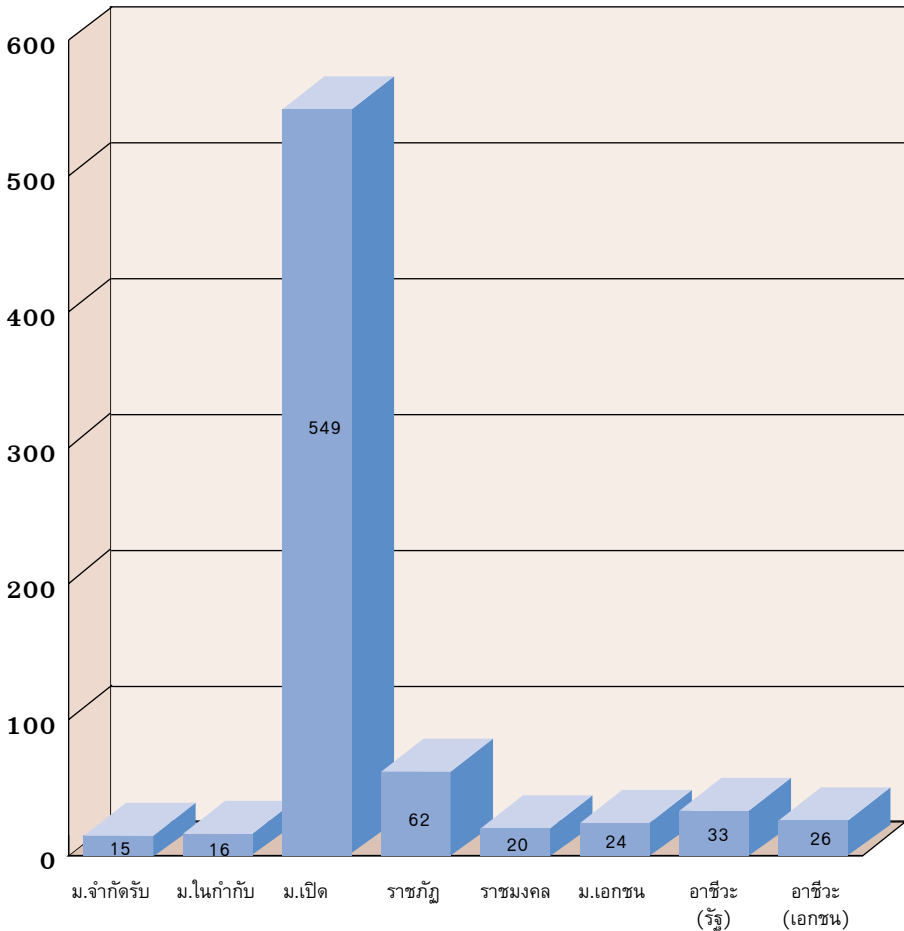
ค่าใช้จ่ายต่อผู้สำเร็จการศึกษา (พันบาท)



แผนภูมิที่ 5

จำนวนนักศึกษาต่ออาจารย์ ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา

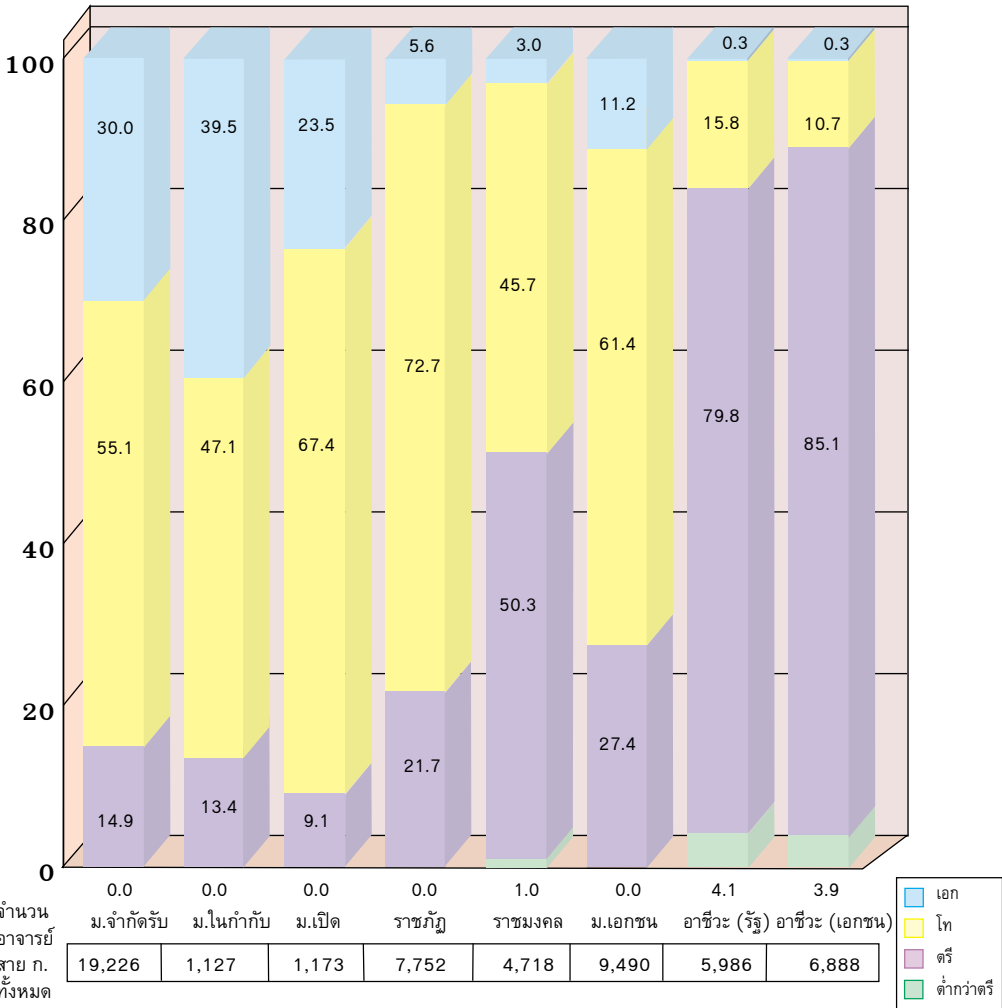
จำนวนนักศึกษา : อาจารย์ 1 คน



แผนภูมิที่ 6

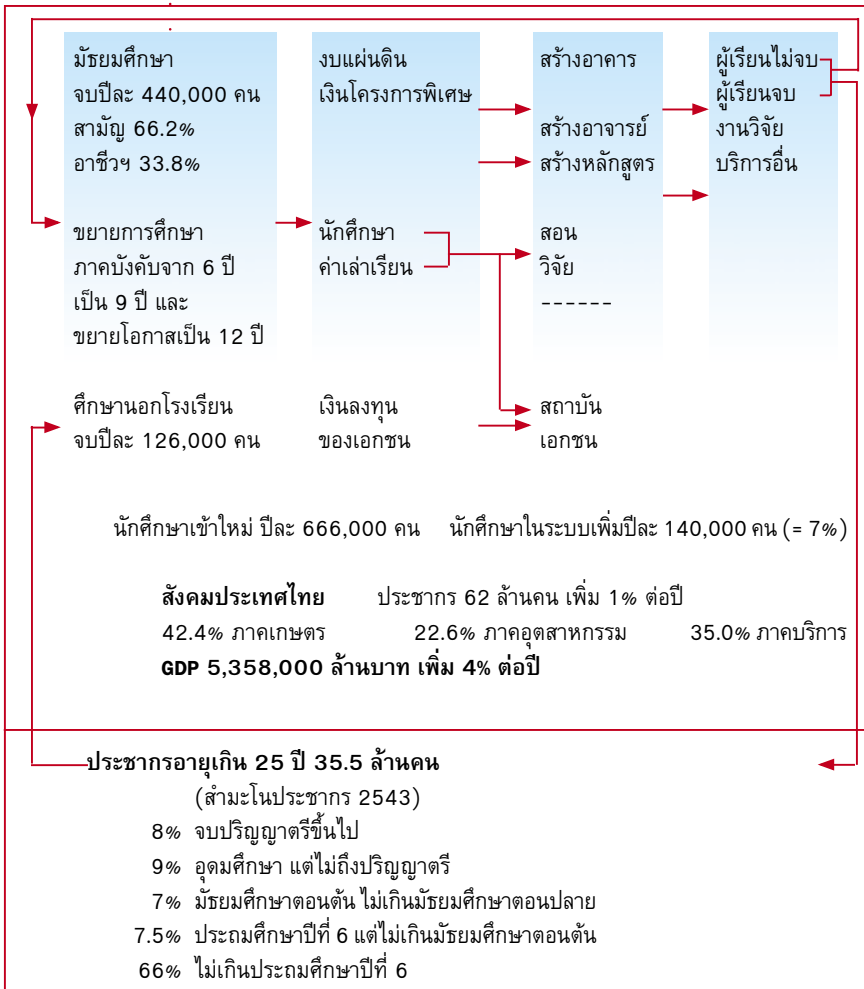
สัดส่วนของอาจารย์ตามวุฒิการศึกษา ปีการศึกษา 2544
จำแนกตามประเภทของสถาบันการศึกษา (เฉพาะสถาบันที่เปิดสอนหลักสูตร 4 ปี)

สัดส่วนของอาจารย์ตามวุฒิการศึกษา (ร้อยละ)



แผนภูมิที่ 7

กระบวนการผลิต



3.3 อัตราค่าเล่าเรียน

สถาบันการศึกษาของรัฐเก็บค่าเล่าเรียนจากนักศึกษาในอัตราที่แตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง การจัดจำแนกรายการที่เก็บและอัตราของแต่ละรายการ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าตำรา หรือค่าขึ้นทะเบียนนักศึกษาจะแตกต่างกันไป ขึ้นกับข้อบังคับของแต่ละสถาบัน สถาบันการศึกษาบางแห่งได้มีการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนแต่ละคณะเป็นรายภาค โดยไม่ขึ้นกับจำนวนหน่วยกิตที่ลงทะเบียนเรียนหรือเป็นการเหมาจ่าย เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เป็นต้น

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

ตารางที่ 3 อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับ

(หน่วย : บาท)

ประเภทมหาวิทยาลัย	จำนวนสถาบัน	ประเภทหลักสูตร	อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาต่อปี		
			ต่ำสุด	สูงสุด	มัธยฐาน
มหาวิทยาลัย จำกัดรับ	17 ^{1/}	วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี	6,120	50,784	16,072
		วิทยาศาสตร์สุขภาพ	5,970	30,000	16,411
		สังคมศาสตร์	6,300	24,000	12,075
มหาวิทยาลัย ในกำกับ	4	วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี	22,650	55,750	27,950
		วิทยาศาสตร์สุขภาพ	29,075	30,200	29,450
		สังคมศาสตร์	22,650	27,325	23,275
มหาวิทยาลัย ไม่จำกัดรับ	2	วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี	1,934	41,240	4,100
		วิทยาศาสตร์สุขภาพ	3,850	4,400	4,125
		สังคมศาสตร์	1,928	4,000	3,400

^{1/} ไม่รวมสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เนื่องจากไม่มีการเรียนการสอนระดับปริญญาตรี

สถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล อัตราค่าเล่าเรียนในภาคปกติสำหรับหลักสูตรปริญญาตรี จะอยู่ในพิสัย 6,000-14,000 บาทต่อปี สำหรับปริญญาตรีภาคค่ำในภาคสมทบจะมีค่าบำรุงการศึกษาเพิ่มขึ้น 9,000-19,000 บาทต่อปี ในหลักสูตรภาคสมทบของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจะเก็บเงินค่าขยายโอกาสหรือค่าสมทบเพิ่มขึ้นจากภาคปกติได้ตั้งแต่ 15,000-40,000 บาท ซึ่งจะเก็บครั้งเดียวเมื่อแรกเข้าศึกษา เช่นสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลพระนครเหนือ การเรียนภาคปกติจะมีค่าใช้จ่ายประมาณปีการศึกษาละ 8,000-10,000 บาท สำหรับภาคสมทบจะเก็บเงินค่าขยายโอกาสหรือค่าสมทบเพิ่มขึ้นจากที่ต้องจ่ายในภาคปกติประมาณ 20,000-30,000 บาทในปีแรกที่เข้าเรียนเท่านั้น สำหรับหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจะมีค่าเล่าเรียนในอัตราที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี โดยมีอัตราค่าเล่าเรียนเฉลี่ยประมาณ 5,000 บาทต่อปี

สถาบันเอกชน ในหลักสูตรสังคมศาสตร์ ในภูมิภาคเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราประมาณ 24,000-50,000 บาทต่อปี สำหรับในส่วนกลางเก็บค่าเล่าเรียนในอัตรา 34,000-80,000 บาทต่อปี ส่วนหลักสูตรวิทยาศาสตร์สุขภาพเก็บค่าเล่าเรียนระหว่าง 54,000-194,000 บาทต่อปี และหลักสูตรวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี อัตราค่าเล่าเรียนอยู่ในพิสัย 30,000-110,000 บาทต่อปี อัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแยกตามหลักสูตรได้ดังนี้

ตารางที่ 4 อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาในระดับปริญญาตรี
ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(หน่วย : บาท)

ประเภท มหาวิทยาลัย	จำนวน สถาบัน	ประเภท หลักสูตร	อัตราค่าเล่าเรียนและ ค่าธรรมเนียมการศึกษาต่อปี		
			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 ส่วนค่าเล่าเรียนในระดับปริญญาตรีในสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันมีอัตราตั้งแต่ 20,000-32,000 บาทต่อปี สำหรับสถาบันอาชีวศึกษาของเอกชนจะเก็บค่าเล่าเรียนประมาณ 10,000-22,000 บาทต่อปี

อัตราค่าเล่าเรียนภาคพิเศษ โดยทั่วไปจะสูงกว่าภาคปกติประมาณ 1.5 ถึง 2.5 เท่า เช่น หลักสูตร กศบป. ของสถาบันราชภัฏเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราอยู่ที่ปีละ 12,000-22,000 บาท สำหรับหลักสูตรพิเศษที่เป็นโครงการนานาชาติระดับปริญญาตรี

อัตราค่าเล่าเรียนจะสูงกว่าภาคปกติมาก ซึ่งสูงถึงปีละประมาณ 100,000-300,000 บาทต่อปี เช่น วิทยาลัยนานาชาติของมหาวิทยาลัยมหิดลมีอัตราค่าเล่าเรียน 110,000 บาทต่อปี และสถาบันเทคโนโลยีนานาชาติสิรินธรของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เก็บค่าเล่าเรียนปีละ 220,000 บาท นอกจากนี้ในบางหลักสูตร เป็นหลักสูตรจัดร่วมกับสถาบันต่างประเทศ อัตราค่าเล่าเรียนจะถูกกำหนดร่วมกัน เช่น หลักสูตรนานาชาติของมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์มีค่าเล่าเรียนปีละ 150,000 บาท สำหรับ มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยนานาชาติของเอกชนมีอัตราค่าเล่าเรียน ระดับปริญญาตรีอยู่ในพิสัย 90,000-300,000 บาท ต่อปี

ในส่วนการสอนระดับบัณฑิตศึกษา หากเป็นการสอนภาค ปกติระดับปริญญาโท เช่น ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) อัตราค่าเล่าเรียนรวมภาคปกติประมาณปีละ 25,000 บาท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีอัตราค่าเล่าเรียนรวมภาคปกติอยู่ในช่วง 22,000-30,000 บาทต่อปี และที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นเก็บ ค่าเล่าเรียนอยู่ในช่วง 19,000-28,000 บาทต่อปี สำหรับภาค พิเศษอาจมีอัตราสูงกว่าได้หลาย ๆ เท่าขึ้นกับตลาดของผู้เรียน บางหลักสูตรจะสูงถึงปีละ 70,000-150,000 บาท เช่น หลักสูตร ปริญญาโทนานาชาติของมหาวิทยาลัยขอนแก่นเก็บค่าเล่าเรียน ประมาณ 68,000-85,000 บาทต่อปี หลักสูตรปริญญาโท สำหรับนักบริหารของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เก็บค่าเล่าเรียน 75,000 บาทต่อปี และหลักสูตรปริญญาโทวิทยาลัยนวัตกรรม

ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เก็บค่าเล่าเรียนปีละ 100,000-150,000 บาท บางหลักสูตรจะคิดรวมจนจบหลักสูตรๆ ละ 400,000 บาท รวมทั้งการพาไปดูงานต่างประเทศ โดยอัตราค่าเล่าเรียนที่สูงที่สุด คือ ที่สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสูงถึงปีละ 380,000 บาท

อัตราค่าเล่าเรียนสำหรับหลักสูตรปริญญาเอกจะสูงถึง 80,000 บาท ถึง 100,000 บาทต่อปี เช่น หลักสูตรปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีค่าเล่าเรียนประมาณปีละ 83,000 บาท และหลักสูตร JDBA (The Joint Doctoral Program in Business Administration) ซึ่งเป็นโครงการร่วมระหว่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีอัตราค่าเล่าเรียน 150,000-200,000 บาทต่อปี

จากตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าอัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยมีหลากหลายมาตรฐาน ขึ้นกับคุณภาพการเรียนการสอน ชื่อเสียงของสถาบัน วิทยุทัศน์ของผู้บริหารที่จะใช้โอกาสทางการตลาด และอุปสงค์ของผู้เรียนทั้งที่เป็นผู้เรียนในตลาดล่างและตลาดบน สถาบันแต่ละแห่งมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนได้ โดยความเห็นชอบของสภาสถาบัน



บทที่

แนวทางการจัดระบบงบประมาณ และการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา

4.1 การตั้งงบประมาณของสถาบันการศึกษาของรัฐ

สถาบันการศึกษาของรัฐบริหารกิจการของสถาบันด้วยงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “งบแผ่นดิน”) การจัดตั้งงบประมาณจัดตั้งตามรายการ ตามหมวดเงินงบประมาณ แยกตามหน่วยงาน แผนงาน และโครงการ งบประมาณรายการที่ใหญ่ที่สุด คือ เงินเดือนบุคลากรซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการซึ่งมีอัตราเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนที่กำหนดขั้นและขั้นวิงของเงินเดือนไว้อย่างชัดเจน มีบุคลากรอีกส่วนหนึ่งที่เป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวที่ไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ นอกจากนั้นงบประมาณของรัฐจะมีหมวดอื่นที่สำคัญ คือ หมวดค่าตอบแทนอื่น หมวดค่าใช้สอยและค่าวัสดุ หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดครุภัณฑ์

นอกจากจะรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว สถาบันการศึกษายังสามารถหารายได้เองจากค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียม กิจกรรมทางวิชาการ ดอกผลและทรัพย์สินของสถาบัน และเงินบริจาค เป็นต้น รายได้ที่หามาเองเหล่านี้สถาบันไม่ต้องส่งคืนคลัง แต่จะสามารถนำมาใช้ได้โดยการตั้งเป็นงบประมาณประจำปีเรียกว่า “งบรายจ่ายจากรายได้ของมหาวิทยาลัย” ต่อไปจะเรียกสั้นๆ ว่า “งบมหาวิทยาลัย” เพื่อเสนอสภาสถาบันพิจารณาอนุมัติ

การตั้งงบมหาวิทยาลัยใช้หลักการตั้งแบบเดียวกับงบแผ่นดิน คือ ตั้งตามรายการ ตามหมวด แยกตามหน่วยงานและโครงการ งบมหาวิทยาลัยตั้งขึ้นตามกิจกรรมหรือโครงการพิเศษของมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่นอกข่ายการอุดหนุนของงบแผ่นดิน แต่บางกรณีจะตั้งเป็นงบเสริมงบแผ่นดิน ในกรณีที่ของงบแผ่นดินไปแล้วได้มาไม่ครบ มหาวิทยาลัยอาจตั้งงบในหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หรือซื้อครุภัณฑ์เพิ่มก็ได้ หรือบางกรณีอาจจะตั้งในหมวดค่าตอบแทนเพื่อเพิ่มค่าตอบแทนให้แก่บุคลากรหรือตั้งเป็นรางวัลพิเศษสำหรับผลงานดีเด่นให้แก่บุคลากรก็ได้ โดยทั่วไป การขออนุมัติงบประมาณของมหาวิทยาลัยใช้เวลาไม่นานนัก และการพิจารณาอนุมัติก็ทำได้ง่ายกว่าการของบแผ่นดิน

สถาบันการศึกษาของรัฐส่วนมากมีขนาดใหญ่ มีการจัดสายงานและมีหน่วยงานย่อยอยู่ในสังกัดของสายงาน ส่วนใหญ่บริหารการเงินแบบกระจายจากส่วนกลางเพียงบางส่วน (Partial

Decentralized System) เช่น งบประมาณการประจำรวมอยู่ที่ส่วนกลาง
ค่าใช้จ่ายในหมวดอื่นๆ บางส่วนจะกระจายไปให้หน่วยงานระดับ
คณะเพื่อให้บริหารการเงินเอง

บางกรณีหน่วยงานย่อยหรือโครงการมีได้รับเงินอุดหนุน
จากงบแผ่นดิน แต่มีรายรับ-รายจ่ายจากการดำเนินงานของ
หน่วยงานเอง โดยมีโครงการประเภทที่มีการจัดการทางการเงิน
ของตนเองอย่างเบ็ดเสร็จ หนึ่งเป็นบริษัทหนึ่งภายใน
มหาวิทยาลัยโดยมีมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของ

ดังนั้น ภายในมหาวิทยาลัยจะมีงบประมาณของมหาวิทยาลัย
อย่างน้อยสองชุด คือ งบแผ่นดินและงบมหาวิทยาลัย และอาจมี
งบโครงการพิเศษที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง ในแต่ละปีงบแผ่นดินตั้งขึ้น
ก่อนและเป็นอิสระจากงบมหาวิทยาลัย โดยเจ้าหน้าที่จากสำนัก
งบประมาณในขณะวิเคราะห์เพื่อจัดสรรงบประมาณจะยังไม่มี
ข้อมูลว่างบมหาวิทยาลัยจะเป็นเท่าไร คงมีข้อมูลเพียงแต่งานปกติ
ของมหาวิทยาลัยในส่วนที่ต้องการงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ
ส่วนงบมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้นภายหลังจากที่ทราบงบประมาณ
แผ่นดินแล้ว และในงบมหาวิทยาลัยจะมีบางรายการที่เสริมงบ
แผ่นดินที่ขอไปแต่ถูกตัด สัดส่วนงบแผ่นดินกับงบมหาวิทยาลัย
โดยประมาณเฉลี่ยเท่ากับ 100 : 22 สำหรับมหาวิทยาลัยจำกัดรับ
สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย สัดส่วนดังกล่าวเฉลี่ยเท่ากับ 100 : 192
สำหรับมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ ส่วนสถาบันราชภัฏมีสัดส่วน
เฉลี่ย 100 : 116 และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลมีสัดส่วนเฉลี่ย
100 : 31

4.2 ปัญหาการจัดการการเงิน

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

ประเด็นปัญหา

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

2. การมีรายได้จาก 2 แหล่ง และมีงบประมาณ 2 ชุด อีกทั้งงบประมาณต้องกระจายไปตามหน่วยงานย่อยต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงการกระจายการเก็บรักษาเม็ดเงินตามหน่วยงานต่างๆ ทำให้การทำบัญชีทำได้ไม่ครบถ้วน ปัจจุบันไม่มีระบบบัญชีที่จะรวมยอด (Consolidate) เพื่อให้เห็นภาพรวมของการเงิน และค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยทั้งหมด

3. ความเป็นอิสระของหน่วยงานย่อย ทำให้มาตรฐานการใช้ (เช่น อัตราค่าตอบแทนต่างๆ) และมาตรฐานของกระบวนการทางการเงิน มาตรฐานการจัดจำแนกข้อมูลและมาตรฐานการ

รายงานมีความหลากหลาย โดยเหตุนี้ส่วนกลางของมหาวิทยาลัย จึงไม่ได้รับรายงานทางการเงินที่ครบถ้วนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน แม้จะมีผู้บริหารทางการเงินในระดับรองอธิการบดี แต่ด้วยระบบบัญชี ระบบข้อมูล และระบบรายงาน เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเป็นการยากมากที่จะให้มีใครคนใดคนหนึ่งทราบสถานะการเงินที่แท้จริงของมหาวิทยาลัยได้ครบถ้วนทั้งหมด

4. การเงินและบัญชีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นรูปบัญชีเงินสด (Cash Basis) เช่นเดียวกับหน่วยราชการโดยทั่วไป ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและต้นทุนผลิตที่แท้จริงงบประมาณที่ใช้เพื่อสร้างอาคารและทรัพย์สินถูกจัดเป็นค่าใช้จ่ายประเภทหนึ่ง ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเงินที่ใช้เพิ่มทุน

5. ปีงบประมาณแผ่นดินและปีการศึกษาไม่ตรงกัน ปีงบประมาณเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม สิ้นสุด 30 กันยายน ของปีถัดไป แต่ปีการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน สิ้นสุด 31 พฤษภาคม ของปีถัดไป ดังนั้นรายรับของมหาวิทยาลัยรับตามปีการศึกษา ส่วนรายรับจากงบแผ่นดินรับตามปีงบประมาณ ทำให้การวิเคราะห์การเงินเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ซึ่งในความเป็นจริงผลประกอบการของมหาวิทยาลัยน่าจะวิเคราะห์และประเมินตามปีการศึกษา

ปัญหาดังกล่าวไม่เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน เพราะมีรายรับจากแหล่งเดียว อนุมัติได้เบ็ดเสร็จโดยสภาสถาบัน การบริหารการเงินรวมไว้ ณ ส่วนกลาง (Centralized System) การจัดทำบัญชีทำได้ครบถ้วนในมาตรฐานเดียว และข้อมูลจาก

ส่วนกลางสามารถแสดงรายละเอียดของกำไร - ขาดทุนเป็นรายหน่วยย่อยได้ด้วยระบบข้อมูลทางการเงิน แต่ละหน่วยย่อยจะมีข้อมูลรายรับ - รายจ่าย งบกำไร - ขาดทุน เสมือนเป็นศูนย์ทำกำไร (Profit Center) ข้อมูลของแต่ละหน่วยย่อยจะถูกนำมารวมเป็นงบประมาณรวมของมหาวิทยาลัยได้ ต้นทุนผลิตสามารถคำนวณได้สำหรับการปฏิบัติงานในหน่วยย่อยใดๆ การแสดงงบกำไร - ขาดทุนและงบดุลเป็นไปตามมาตรฐานดังเช่นธุรกิจโดยทั่วไปและปิดงบตามปีการศึกษา

มาตรฐานการบัญชีของสถาบันเอกชน ทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันเอกชนเป็นผู้กำหนดขึ้น ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ดีที่สามารถปฏิบัติได้ งบดุลของมหาวิทยาลัยต้องได้รับการตรวจสอบบัญชีและรับรองจากผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกตามมาตรฐานบัญชีทั่วไป และรายงานดังกล่าวต้องส่งให้เจ้าหน้าที่จากทบวงมหาวิทยาลัยอนุมัติ จากตัวอย่างที่ปฏิบัติในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทำให้พิจารณาได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐน่าจะใช้ระบบบัญชีและรายงานทางการเงินเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้

4.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบทางการเงินและการบัญชี

เพื่อให้การบริหารการเงินของสถาบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพสามารถนำข้อมูลทางการเงินมาวิเคราะห์ตามหลักบัญชีสากลได้ คณะวิจัยเสนอแนะให้สถาบันการศึกษาของรัฐใช้

ระบบการเงินและบัญชีตามแบบที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดให้ใช้ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน คือ เปลี่ยนจากระบบงบประมาณแบบเงินสด (Cash Basis) ตามแบบราชการมาเป็นการทำงบประมาณแบบตามผลงาน (Performance - based Budgeting)

ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสำหรับสถาบันการศึกษาของรัฐอาจจะมีปัญหาบ้างในระยะแรก เพราะ

1. การเปลี่ยนความคิดและวิธีปฏิบัติเดิมแบบราชการ มาเป็นแบบธุรกิจ
2. การได้รับงบประมาณในรูปเงินก้อนซึ่งอาจจะทำไม่ได้ตามกฎหมายและข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน
3. รูปแบบการบริหารการเงินแบบกระจายออกไป (Decentralization) ที่ใช้ในปัจจุบัน เมื่อมีระบบใหม่จะยังคงใช้รูปแบบดังกล่าวต่อไป ทำให้การจัดการกับข้อมูลมีความสลับซับซ้อน
4. การควบคุมในรูปแบบใหม่ หน่วยงานย่อยจะต้องมีความเข้าใจ ตระหนัก และยอมรับว่าเงินของหน่วยงานย่อยเป็นเงินของมหาวิทยาลัยจะใช้ได้ในกรอบของงบประมาณที่ตั้งและภายใต้กรอบระเบียบของมหาวิทยาลัย หัวหน้าหน่วยงานจะไม่มีสิทธิในการใช้เงิน และจะขาดความคล่องตัวในการใช้เงิน
5. ต้องสร้างระบบข้อมูลและระบบบัญชีแบบใหม่ ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงระบบค่อนข้างนาน นอกจากนี้ยังจะต้องใช้เวลาในการสำรวจทรัพย์สินของแต่ละสถาบันการศึกษา ทั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และที่เป็นเงินสดด้วย

ประเด็นเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง มีดังนี้

1. งบประมาณดินให้อุดหนุนเป็นเงินก้อน (Block Grant) วิธีนี้จะสามารถแก้ปัญหาเรื่องความคล่องตัว และการเหลื่อมกันของปีงบประมาณ และปีการศึกษา เงิน Block Grant อาจจะจ่ายให้ปีละ 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 (ซึ่งเกินปีงบประมาณ 2546 ไปแล้ว)

เงินอุดหนุนจะมีหลาย ๆ ก้อนตามเป้าหมายของกองทุนต่าง ๆ ที่จะตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัย และถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะต้องนำมารวมกับรายรับของมหาวิทยาลัยและนำมาตั้งเป็นงบประมาณเดียวกันของมหาวิทยาลัย โดยแยกออกเป็นงบประมาณของแต่ละกองทุน

2. ในการบริหารการเงิน ให้ตั้งกองทุนขึ้นในมหาวิทยาลัยตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจกรรม เช่น

1. กองทุนทั่วไป
2. กองทุนทรัพย์สินถาวร
3. กองทุนวิจัย

4. กองทุนห้องสมุด
5. กองทุนพัฒนาอาจารย์และบุคลากร
6. กองทุนสวัสดิการและทุนนักศึกษา
7. กองทุนสวัสดิการบุคลากร
8. กองทุนบำเหน็จ/บำนาญบุคลากร

รูปแบบการบริหารการเงินเป็นกองทุนต่างๆ เหล่านี้ใช้แบบสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งได้กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จะประกาศใช้ใหม่

4.4 เป้าหมายของแต่ละกองทุน

1. **กองทุนทั่วไป** เป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อการจัดการเรียนการสอน และบริการวิชาการโดยทั่วไป รายรับจากการดำเนินการ เช่น ค่าเล่าเรียนและเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินจะเป็นรายได้ของกองทุนนี้ ส่วนรายจ่ายจากกองทุนคือรายจ่ายในการบริหารทั่วไป การจัดการเรียนการสอน และสนับสนุนการเรียนการสอน กองทุนนี้ปิดงบดุลแบบ Cash Basis รายรับเหนือรายจ่ายถือเป็นกำไรเบื้องต้นก่อนหักค่าเสื่อม (Gross Operation Profit)

กองทุนจะแสดงให้เห็นผลประกอบการจากการดำเนินงานโดยทั่วไปของสถาบัน จะไม่แตกต่างจากงบประมาณของสถาบันในปัจจุบัน แต่จะมีข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ

- เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินและรายได้ของสถาบัน ต้องนำมารวมกันก่อนแล้วตั้งเป็นงบประมาณของสถาบันเพียงงบเดียว

- งบประมาณดังกล่าวตลอดจนการแสดงผลรายรับ - รายจ่ายต้องแสดงไปตามหน่วยงานย่อย เช่น หน่วยงานระดับคณะ ระดับวิทยาเขต หรือระดับโครงการ (สำคัญ) ตามแต่มหาวิทยาลัย จะกำหนดขึ้นเอง การกระจายและการจัดจำแนกข้อมูลของ หน่วยงานย่อยจะอยู่ในมาตรฐานเดียวกันกับส่วนกลาง การเงินของ หน่วยงานย่อยจะต้อง Consolidate เป็นข้อมูลรวมของทั้ง มหาวิทยาลัยได้

ปัญหาปัจจุบัน คือ รายรับของหน่วยงานย่อยไม่ได้นำเข้ามาเป็นรายรับของมหาวิทยาลัยหรือของคณะทั้งหมด รายได้บาง โครงการถูกนำไปเข้าบัญชีพักไว้ชั่วคราวต่อเมื่อทำโครงการเสร็จ แล้วใช้เงินไปแล้วที่เหลือจึงเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย บาง โครงการจะหักรายได้เป็นของมหาวิทยาลัยก่อน เช่น หักร้อยละ 10 ของรายรับทั้งหมด ส่วนที่เหลือจะไม่มีการแสดงรายรับ-รายจ่าย เสนอมหาวิทยาลัย จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานที่ ชัดเจนว่ารายรับประเภทใด จำนวนเงินเท่าใดจึงจะไม่จำเป็นต้อง นับรวมเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

การแบ่งปันกำไรจากกองทุนทั่วไปไปสู่กองทุนอื่น

กำไรเบื้องต้นยังไม่เป็นกำไรของมหาวิทยาลัย กำไร ดังกล่าวยังจำเป็นต้องแบ่งออกไปตามกองทุนอื่นๆ ของมหาวิทยาลัย เพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมอื่นตามเป้าหมายของกองทุน หรือเก็บ สะสมในกองทุนเพื่อการพัฒนาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวของ มหาวิทยาลัย เงินที่แบ่งให้กองทุนใดถือเป็นรายได้ของกองทุนนั้นๆ

สำหรับสถาบันเอกชน ตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จะประกาศใช้ใหม่ กำหนดให้แบ่งปันกำไรจากกองทุนทั่วไปไปสู่กองทุนต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของกำไร หากจะนำกำไรไปปันผลให้ผู้ก่อตั้งจะปันได้ไม่เกินร้อยละ 30 ของกำไรเบื้องต้น ที่เหลือเป็นยอดคงเหลือสำหรับการดำเนินการของกองทุนทั่วไป

2. กองทุนทรัพย์สินถาวร เป็นกองทุนตั้งขึ้นเพื่อลงทุนในการก่อสร้าง ปรับปรุงอาคารสถานที่ และซื้อครุภัณฑ์ กองทุนทรัพย์สินถาวรมีรายรับซึ่งแบ่งปันมาจากกองทุนทั่วไป และเงินอุดหนุนของรัฐเป็นเงินก้อน ซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มทุนให้มหาวิทยาลัย

กองทุนนี้จะมีทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และครุภัณฑ์ทั้งหมดของมหาวิทยาลัยเป็นทรัพย์สินของกองทุน มีค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินเหล่านี้ กองทุนอาจจะเก็บเงินสดเก็บสะสมสำรองไว้เพื่องานก่อสร้างหรือการลงทุนในทรัพย์สินในอนาคต กองทุนต้องปิดงบกำไร-ขาดทุนและปิดงบดุลเช่นเดียวกับกองทุนทั่วไป กองทุนนี้อาจจะแยกเป็นกองทุนย่อยระดับคณะหรือไม่ต้องแยกเป็นกองทุนย่อยระดับคณะก็ได้ เพียงแต่ในบัญชีคุมทรัพย์สินอาจจะแยกเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในหน่วยงานย่อยเพื่อประโยชน์ในการคิดค่าเสื่อมเป็น Cost ของหน่วยงานนั้นๆ และในการตั้งงบประมาณของกองทุนนี้อาจจะแสดงรายการลงทุนจำแนกไปตามหน่วยงานต่างๆ

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

การตั้งกองทุนย่อยในระดับหน่วยงาน มีความยืดหยุ่นตามความต้องการของหน่วยงานย่อย กองทุนบางประเภทเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ (เช่น กองทุนห้องสมุด) เป็นกองทุนของห้องสมุดโดยเฉพาะจึงไม่จำเป็นต้องจัดเป็นกองทุนย่อย การบริหารกิจการบางเรื่องเป็นเรื่องของหน่วยงาน เช่น งานสวัสดิการของบุคลากร เงินบำเหน็จ/บำนาญ การพัฒนาอาจารย์ กรณีนี้ไม่จำเป็นต้องจัดเป็นกองทุนย่อยในระดับหน่วยงาน เพราะยิ่งแตกกองทุนออกไปเป็นกองทุนย่อยมากขึ้น ยิ่งต้องมีภาระทางเอกสารเพิ่มมากขึ้น

ทุก ๆ กองทุนจะมีรายรับจากเงินอุดหนุนซึ่งเป็นเงินก้อนจากรัฐบาล และมีรายรับซึ่งแบ่งมาจากกำไรของกองทุนทั่วไป จากบริการวิชาการ หรือบริการอื่นๆ จากเงินบริจาค และจากดอกผลของเงินที่สะสมไว้เป็น Endowment ของกองทุนนั้นๆ กองทุนจะต้องแสดงกำไร-ขาดทุนและปีงบประมาณของแต่ละกองทุนเมื่อ Consolidate งบของทุกกองทุนเข้าเป็นผลประกอบการรวมของมหาวิทยาลัยแล้วจึงจะแสดงผลประกอบการที่แท้จริงของมหาวิทยาลัย

การจัดแบ่งเงินเป็นกองทุนตามกิจกรรมและตามหน่วยงานย่อยจะทำให้การเงินของสถาบันแสดงได้อย่างเปิดเผย และยังคงแสดงให้เห็นผลประกอบการที่แท้จริงของแต่ละกิจกรรมและแต่ละหน่วยงานย่อยด้วย นอกจากนี้จำนวนเงินที่ผันเข้ากองทุน จากกองทุนทั่วไปยังจะสะท้อนให้เห็นว่านโยบายของสภาสถาบันแห่งนั้นจะให้ความสำคัญแก่งานใด

4. กองทุนอื่น ๆ นอกจากกองทุนต่างๆ ที่กำหนดขึ้น (ตามข้อ 4.4) ดังกล่าวมาแล้ว สถาบันของรัฐยังอาจจะมีกองทุนอื่นตั้งขึ้นตามความสำคัญของภารกิจที่จะมีนอกเหนือจากการเรียนการสอน เช่น

สถาบันที่มีการสอนวิชาแพทยศาสตร์และมีโรงพยาบาลในสังกัด น่าจะมีกองทุนเพื่อบริการรักษาพยาบาล เพราะปริมาณของงานบริการดังกล่าวทุกมหาวิทยาลัยรวมกันมีมูลค่าประมาณ 10,000 ล้านบาทต่อปี ครั้งหนึ่งเป็นรายได้จากบริการของ

โรงพยาบาล และอีกครึ่งหนึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ ปริมาณงาน เช่นนี้เป็นค่าใช้จ่ายเกินกว่าการเรียนการสอนในกระบวนการผลิตบัณฑิตแพทย์ บริการดังกล่าวอาจรับเงินบริจาค เช่น จากสภาวิชาชีพ ไทย จากมูลนิธิต่าง ๆ และจากการบริจาคของประชาชนเป็นจำนวนมาก และยังมีโอกาสหารายได้เพิ่มขึ้นจากการประกอบการ จึงต้องการกองทุนพิเศษเพื่อการจัดการการเงิน การมีกองทุนเพื่อ บริการรักษาพยาบาลจะทำให้สถาบันการศึกษาทราบถึงผลประกอบการของโรงพยาบาลในสังกัดได้ดีขึ้น

นอกจากนี้บริการดังกล่าวมีปริมาณงานมากกว่าปริมาณงบประมาณปกติของคณะ หากไม่แยกออกมาให้ชัดเจน ผลประกอบการในภารกิจรองแต่ต้องใช้งบประมาณสูงจะไปอำพรางผลปฏิบัติการหลักของสถาบันการศึกษา (คือ การเรียนการสอน) และยิ่งอาจจะดูดซับทรัพยากรเพื่อการเรียนการสอนและการวิจัยออกไปเพื่ออุดหนุนบริการดังกล่าวโดยไม่รู้ตัว

กองทุนเพื่อโรงเรียนสาธิต มหาวิทยาลัยของรัฐ และสถาบันราชภัฏที่เปิดสอนในหลักสูตรครุศาสตร์บัณฑิต เปิดโรงเรียนสาธิตขึ้นโดยใช้ประโยชน์จากโรงเรียนสาธิตเป็นห้องปฏิบัติการของคณะ (หรือภาควิชา) ครูผู้สอนโรงเรียนสาธิตถือเป็นอาจารย์ของคณะ ต้นทุนผลิตของบัณฑิตสาขาครุศาสตร์จึงสูงมาก เพราะไม่ได้นำเอาค่าใช้จ่ายของโรงเรียนสาธิตตัดออกไปจากค่าใช้จ่ายในหลักสูตรอุดมศึกษา

ปัจจุบันมีนักเรียนสาธิตในประเทศประมาณ 40,000 คน มีค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อการนี้ประมาณปีละ 1,000 ล้านบาท โรงเรียนสาธิตเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ส่วนใหญ่รับเด็กจากครอบครัวผู้มีฐานะดีเป็นนักเรียน โรงเรียนสาธิตมีรายรับนอก ระบบจากเงินบริจาคผ่านสมาคมผู้ปกครองที่มีได้บันทึกเป็น รายรับของมหาวิทยาลัย และยังมีโอกาสหารายได้เพิ่มจากการ เพิ่มค่าเล่าเรียนด้วย

ในแต่ละมหาวิทยาลัยที่มีโรงเรียนสาธิตน่าจะได้มีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อโรงเรียนสาธิต” ขึ้นด้วย เพื่อจัดการการเงินของ กิจการส่วนนี้ และจะได้ภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าโรงเรียนสาธิตมีผล ประกอบการอย่างไร

ส่วนกองทุนอื่นที่อาจจะตั้งขึ้นตามภารกิจซึ่งอาจจะเป็น นโยบายสำคัญของมหาวิทยาลัย เช่น การพัฒนาชุมชน การ พัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาศิลปวัฒนธรรม กรณีนี้ สถาบันการศึกษาน่าจะได้ตั้งกองทุนเพื่อพันธกิจดังกล่าว

4.5 วิธีคำนวณ Block Grant

มีหลายประเทศทั่วโลกใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วยเงินก้อน (Block Grant) เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย ซึ่งมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นของรัฐ และรัฐบาลมี ประสบการณ์อันยาวนานในการจัดสรรงบประมาณด้วยเงินก้อนให้

แก่สถาบันการศึกษา โดยทั่วไปจะมีสภาการจัดสรรเงินอุดหนุน อุดมศึกษาซึ่งมีรูปแบบและชื่อต่างกันไปในแต่ละประเทศ ใน อังกฤษเรียกสภานี้ว่า “Higher Education Funding Council” (HEFC) ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดการเรียนการสอนให้แก่แก่นักเรียนเต็มเวลา (Full Time Student Equivalent หรือ FTSE) จะคำนวณจากผลผลิตที่สถาบันการศึกษาสัญญาจะผลิตให้ชาติ คุณด้วยต้นทุนการผลิตต่อหน่วย (Unit Cost) ซึ่งราคาต่อหน่วยปรับขึ้นตามต้นทุนการผลิตบางสาขาอาจจะมีต้นทุนผลิตสูงกว่าอีกสาขาหนึ่ง เช่น ให้สาขาสังคมศาสตร์มีตัวคูณเป็น 1 สาขาวิทยาศาสตร์คูณด้วย 1.5 และสาขาแพทยศาสตร์คูณด้วย 2.5 เป็นต้น วิธีการเช่นนี้เรียกรวมๆ ว่า “Relative Funding Model” ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ารัฐจะอุดหนุนตามค่าใช้จ่ายเต็มจำนวนตาม ต้นทุนผลิตที่แท้จริง และรัฐมีแนวโน้มที่จะให้สถาบันอุดมศึกษา รับผิดชอบหารายได้เพิ่มขึ้น เช่น จากการเก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มขึ้น ซึ่งค่าเล่าเรียนอาจแตกต่างกันสำหรับนักศึกษาที่มาจากต่างประเทศ หรือนักศึกษาโพ้นทะเล เงินบริจาค เงินอุดหนุนวิจัย หรือรับจ้าง ทำวิจัย หรือรายรับจากบริการวิชาการต่างๆ และการจดลิขสิทธิ์ ของสิ่งประดิษฐ์ เป็นต้น ตัวอย่างในประเทศสวีเดน ซึ่งขึ้นชื่อว่าเป็น ประเทศรัฐจัดสวัสดิการให้ประชาชนมากที่สุด รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่าย ให้สถาบันอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด สถาบันการศึกษาเก็บค่าเล่าเรียนได้ร้อยละ 20 และมีรายรับจาก บริการวิชาการให้แก่รัฐและเอกชนอีกร้อยละ 50

ในประเทศไทย ได้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะนำ Relative Funding Model มาใช้ในการคำนวณ Block Grant แต่ไม่ชัดเจนว่าจะนำมาปฏิบัติได้หรือไม่ ซึ่งมีสาเหตุหลายประการ เช่น ต้นทุนผลิตตาม Unit Cost แตกต่างกันมากระหว่างสถาบันต่างๆ แม้จะเป็นหลักสูตรเดียวกัน ต้นทุนผลิตต่อนักศึกษา 1 คน อาจจะแตกต่างกันได้ 8 เท่า ทำให้มีข้อสงสัยว่าการคิดต้นทุนถูกต้องหรือไม่ ความแตกต่างมาจากสาเหตุใด ด้วยความแตกต่างของ Unit Cost อย่างมากเช่นนี้ย่อมจะเป็นการยากที่จะใช้สูตรสำเร็จเพียงสูตรเดียวกับทุกๆ สถาบัน เพราะงบประมาณที่คำนวณได้จากสูตรสำเร็จจะแตกต่างกันมากกับงบประมาณที่สถาบันนั้นๆ เคยได้รับ

สำหรับในประเทศไทยโดยทั่วไปค่าใช้จ่ายต่อหน่วยจะสูงสำหรับมหาวิทยาลัยเก่าแก่ที่มีชื่อเสียง เพราะมหาวิทยาลัยเหล่านี้มีอาจารย์ที่มีวิทยุฒิและวุฒิการศึกษาสูงกว่า อาจารย์มีจำนวนชั่วโมงสอน (Work Load) ต่ำกว่า มีอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนสูงกว่า อาจารย์ใช้เวลาทำงานวิจัย และทำกิจกรรมอื่น (เช่น แพทย์ในโรงพยาบาล) นอกจากนี้ ยังมีการลงทุนในอุปกรณ์แตกต่างกันระหว่างมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยจำกัดรับที่ยกฐานะจากวิทยาลัยอาชีวศึกษาจะมีค่าใช้จ่ายต่อหัวต่ำกว่า และสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการจะมีต้นทุนผลิตต่ำสุด สาเหตุเพราะมีจำนวนนักศึกษาเรียนเป็นจำนวนมาก อาจารย์สอนมากชั่วโมงกว่าห้องเรียนใหญ่กว่า อาจารย์มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าและได้รับค่า

ตอบแทนที่ต่ำกว่า อาจารย์พิเศษที่สอนเป็นรายชั่วโมงก็จะมีอัตราค่าสอนที่แตกต่างกัน

ในสภาพปัจจุบัน การคำนวณหา Block Grant คือ เริ่มด้วยการวิเคราะห์งบประมาณของหน่วยงานย่อยซึ่งแสดงรายจ่ายตามโครงการ แผนงาน และหมวดค่าใช้จ่าย วิเคราะห์รายการเพื่อพิจารณาว่ามีโครงการเพิ่มขึ้นหรือลดลงเทียบกับปีก่อน รวมทั้งพิจารณาผลผลิตในปีงบประมาณใหม่เทียบเคียงกับปีก่อน การตั้งงบประมาณจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นหรือลดเพียงเล็กน้อยตามแต่ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง และยังคงต้องพิจารณาตามสัดส่วนยอดเงินรวมของงบแผ่นดินในปีงบประมาณใหม่ที่รัฐบาลอนุมัติให้ใช้

สรุป คือ วิธีปัจจุบันใช้งบประมาณปีก่อนเป็นหลัก พิจารณาเพิ่มหรือลดตามปริมาณงาน และตามกำลังเงินของชาติ เมื่อวิเคราะห์และคำนวณได้เท่าไรก็จัดเป็นเงินก่อนมาให้ เมื่อใช้ระบบบัญชีในรูปแบบใหม่ไปแล้วระยะหนึ่ง ผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีความเข้าใจในฐานะการเงินของตัวเองดีขึ้น ต้นทุนผลิตที่แท้จริงจะสามารถคำนวณได้ การคำนวณ Block Grant โดยอาศัย Unit Cost จะทำได้ง่ายขึ้น แม้กระนั้นการจะใช้สูตรสำเร็จเพียงสูตรเดียวในการคำนวณ Block Grant สำหรับทุกมหาวิทยาลัยคงจะทำได้ไม่มากนัก สูตรอาจจะต้องเผื่อไว้สำหรับความหลากหลายของมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยประเภทต่างๆ เช่น อาจจะใช้ Multi-level Relative Funding Model ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะต้องพัฒนา

ขึ้นมาใหม่ ภายหลังจากการได้ศึกษาต้นเหตุแห่งความแปรผันต่างๆ แล้ว (Source of Variances)

4.6 ข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีการตั้งงบประมาณกองทุนทั่วไป

สถาบันอุดมศึกษาตั้งงบประมาณตามปีการศึกษา ซึ่งมีคาบเวลาระหว่าง 1 มิถุนายน จนถึง 31 พฤษภาคม ในปีถัดไป

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

เงินอุดหนุนจากงบแผ่นดินถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยที่จะต้องนำมารวมกับรายได้ของมหาวิทยาลัยเพื่อนำมาตั้งเป็นงบประมาณประจำปี ซึ่งจะมีเพียงงบเดียวแทนที่จะมีงบประมาณ 2 แบบดังเช่นปัจจุบัน คือ งบแผ่นดินและงบรายได้ของสถาบันงบประมาณดังกล่าวยังคงแสดงรายรับ-รายจ่ายตามแผนงานหน่วยงานย่อย และหมวดค่าใช้จ่าย

วิธีการตั้งงบจะเริ่มจากการตั้งที่หน่วยปฏิบัติการงานย่อย ดังเช่นที่ทำอยู่ในปัจจุบัน เสนอให้ส่วนกลางเพื่อวิเคราะห์ ต่อรอง

และตัดทอนโดยเจ้าหน้าที่ในฝ่ายการงบประมาณ และ/หรือฝ่ายแผนงาน เมื่อตัดทอนจนได้ข้อยุติแล้วจึงเสนอให้สถาบันนั้นๆ อนุมัติ ทั้งนี้ การตั้งงบประมาณในกองทุนทั่วไป สถาบันการศึกษาจะต้องทราบว่าในปีนั้นๆ จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเข้ากองทุนทั่วไปเป็นจำนวนเท่าใด และจะต้องทำประมาณการเกี่ยวกับจำนวนนักศึกษาในระหว่างปีการศึกษาและรายรับจากค่าเล่าเรียนด้วย

4.7 การจัดสรรงบประมาณและการตั้งงบประมาณ เพื่อกองทุนอื่น

การจัดสรรเงินอุดหนุนจากแผ่นดิน และการตั้งงบประมาณเพื่อกองทุนต่างๆ อาจจะมีวิธีการที่แตกต่างจากกองทุนทั่วไป ทั้งนี้เพราะกองทุนทั่วไปเป็นกองทุนที่ต้องใช้เพื่อพันธกิจด้านการเรียนการสอนอันเป็นหน้าที่หลักของสถาบันศึกษา นอกจากนี้ ถ้าไรจากกองทุนนี้ยังจะต้องนำไปเป็นรายได้ของกองทุนอื่นๆ เพื่อการดำเนินงานของกองทุนนั้นๆ

ในส่วนของสำนักงบประมาณ เงินอุดหนุนเข้ากองทุนต่างๆ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

ประเภทแรก คือ เงินอุดหนุนโดยตรงให้แก่สถาบันการศึกษา ได้แก่ **เงินก้อน** สำหรับกองทุนทั่วไป **เงินก้อน**จ่ายเข้ากองทุนทรัพย์สินถาวร เพื่อใช้ในการก่อสร้าง ซื่อที่ดิน งานซ่อมแซมขนาดใหญ่ และซื้อครุภัณฑ์ เงินส่วนนี้ถือเป็นเงินสมทบ

เพื่อเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการศึกษา **เงินก้อน**ที่สมทบกองทุนสวัสดิการบุคลากร **เงินก้อน**เพื่อสมทบกองทุนบำเหน็จ/บำนาญของบุคลากร

ประเภทที่สอง ได้แก่ เงินที่สำนักงบประมาณอุดหนุนเป็นเงินก้อนให้แก่สถาบันการศึกษาโดยผ่านทบวงมหาวิทยาลัย (หรือต่อไปคือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ตามกองทุนต่างๆ คือ เงินที่จะให้ทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อจัดสรรเข้ากองทุนวิจัย กองทุนห้องสมุด กองทุนพัฒนาบุคลากร และกองทุนสวัสดิการและทุนนักศึกษา

ยอดเงินเพื่อกิจการเหล่านี้ทบวงมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาจะต้องทราบก่อนที่จะเริ่มปีการศึกษา สถาบันการศึกษาจะต้องทำโครงการซึ่งเป็นข้อเสนอเพื่อแข่งขันขอเงินอุดหนุนโดยใช้เงินของสถาบันการศึกษาไปสมทบ ทบวงมหาวิทยาลัยจะมีคณะกรรมการหลายคณะ พิจารณาจัดสรรให้ในแต่ละปีตามความเด่น ความสำคัญ หรือความจำเป็นของโครงการ ความตั้งใจและความมุ่งมั่นของสถาบันการศึกษาที่จะทำโครงการให้สำเร็จ รวมทั้งจำนวนเงินที่ขออุดหนุนและเงินที่สถาบันการศึกษาจะนำเข้ามาสมทบ

4.8 งบประมาณของโครงการ

โครงการต่างๆ ของสถาบันการศึกษาอาจจะถือเป็น “หน่วยงบประมาณ” หนึ่งๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานย่อยของสถาบัน

งบประมาณจะตั้งอยู่ในกองทุนใดกองทุนหนึ่ง อย่างไรก็ตามอาจจะมีโครงการอีกประเภทหนึ่งซึ่งบริหารงานเกือบจะเป็นอิสระจากสถาบันการศึกษา เช่น สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีนานาชาติสิรินธรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันเหล่านี้มีความเป็นอิสระทางการเงิน และบริหารโดยไม่ได้ใช้เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ในสถาบันเหล่านี้การตั้งงบประมาณและการบริหารจัดการทางการเงินอาจแยกให้เป็นอิสระจากสถาบันการศึกษาประหนึ่งเป็นบริษัทในเครือที่มีสถาบันการศึกษาถือหุ้นอยู่ร้อยละ 100 กำไรจากโครงการเหล่านี้จะต้องส่งเป็นรายได้ของสถาบันการศึกษาตามแต่ที่สภาสถาบันจะกำหนด และผลกำไรจะต้อง Consolidate เข้าเป็นงบรวมของสถาบันการศึกษาเช่นเดียวกับบริษัทในเครือโดยทั่วไป

4.9 วิธีการบริหารงบประมาณของสถาบันการศึกษา

อำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเสรีภาพทางการเงิน อำนาจในการอนุมัติการใช้งบประมาณ (ตามรายการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติไว้แล้ว) ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าหน่วยงาน แต่อาจจะมีบางเรื่องที่ส่วนกลางสามารถทำการแทนหน่วยงานย่อยได้ เช่น การจ่ายเงินเดือนหรือจ่ายค่าตอบแทนตามระเบียบปกติของสถาบันนั้นๆ (เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าสอนพิเศษ) นอกจากนี้ อาจจะมีค่าใช้จ่ายบางรายการ เช่น ค่าซ่อมแซมอาคารอาจอนุมัติและสั่งดำเนินการโดยส่วนกลาง การซื้อวัสดุอาจอนุมัติซื้อร่วมกันและเก็บรักษาไว้ ณ ส่วนกลาง เพื่อ

ประสิทธิภาพในการจัดซื้อ และการบริหารสินค้าคงคลัง หน่วยงานย่อยเบิกใช้ตามการอนุมัติของหัวหน้าหน่วย และตัดเงินเป็นค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของหน่วยงาน

4.10 วิธีบริหารการเก็บรักษาเงิน

การเก็บรักษาเงินและการจ่ายเงินตลอดจนการทำบัญชีและทำงานบุคคล บางส่วนให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานย่อย โดยนัยนี้ในแต่ละหน่วยงานย่อยจะต้องมีพนักงานอยู่ชุดหนึ่งที่มีหน้าที่เก็บรักษาเงิน ควบคุมงบประมาณ ควบคุมใบสำคัญเบิกจ่าย และทำบัญชี

การเงินสำหรับกองทุนอื่นๆ บางกองทุนอาจจะมีเหมาะสมที่บริหารโดยส่วนกลางทั้งหมด เช่น กองทุนทรัพย์สินถาวร กองทุนบำเหน็จ/บำนาญ เงินรายได้จากกองทุนวิจัยอาจจะโอนไปให้คณะเป็นผู้บริหารทั้งหมดเพื่อความคล่องตัวในการทำวิจัย ยกเว้นส่วนที่เป็นกองทุนที่ไม่ใช้เงินต้นอาจจะนำไปฝากรวมกันไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ในการจัดการเพื่อหาดอกผล และให้มีบัญชีคุมเพื่อแสดงว่ากองทุนเป็นของหน่วยงานใด

วิธีการบริหารการเงินและงบประมาณแบบกระจายอำนาจออกไปเพียงบางส่วน (Partial Decentralized System) จะต้องสร้างระบบข้อมูลทางการเงินซึ่งเป็นระบบรวมของทั้งสถาบันการศึกษา ข้อมูลทางการเงินบางรายการอาจจะแสดงได้ทางหน้าจอ โดยระบบ Intranet เพื่อประโยชน์ในการใช้ข้อมูลโดยฉับพลัน (Real

Time) เช่น ข้อมูลงบประมาณที่ขอตั้ง งบประมาณที่ใช้ไปแล้ว อาจจะเรียกดูได้โดยผู้บริหารทางหน้าจอเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณ จะต้องมีการบุคลากรทางการเงินจากทั้งส่วนกลาง และจากหน่วยงานย่อยที่ต้องทำงานประสานงานกัน อย่างใกล้ชิด และแต่ละหน่วยจะเข้าถึงข้อมูลทางการเงินชุดเดียวกัน การโอนเม็ดเงินจากส่วนกลางไปสู่หน่วยงานย่อยอาจจะทำปีละ 2 ครั้ง (หรือบ่อยกว่านั้น) ตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน หรืออาจจะมีการโอนเงินตามความจำเป็นพิเศษเฉพาะคราว หรืออาจจะสร้างระบบที่ไม่ต้องโอนเม็ดเงินออกจากส่วนกลางเลยก็ได้ แต่ยังคงอำนาจสั่งจ่ายไว้ที่หน่วยงานย่อย โดยการสั่งจ่ายการควบคุมเม็ดเงินและการควบคุมงบประมาณให้ทำผ่านฐานข้อมูลรวมของการเงิน ในกรณีนี้การจ่ายเงินจ่ายจากส่วนกลางเพียงแห่งเดียวโดยคำสั่งจากหน่วยงานย่อย

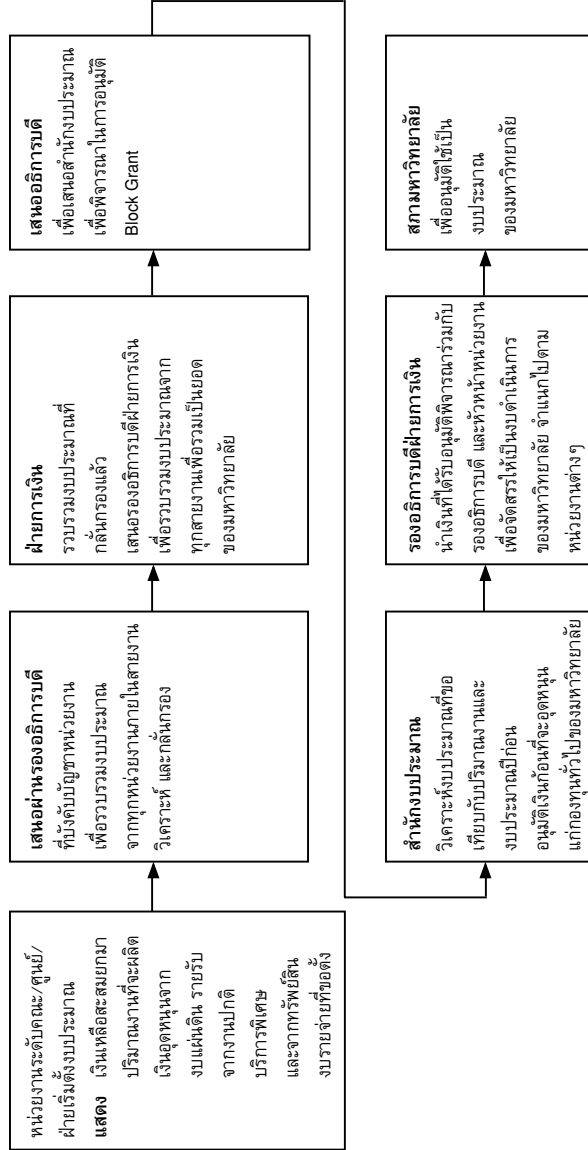
นอกจากเม็ดเงินแล้วระหว่างส่วนกลางและหน่วยงานย่อย และระหว่างหน่วยงานย่อยด้วยกันเองจะต้องมีระบบการตัดโอนเงินและตัดบัญชีภายใน เพราะระหว่างหน่วยงานจะมีการซื้อบริการจากกันและกัน และหน่วยงานย่อยจะถือเป็น Profit Center ในตัวเอง

4.11 วิธีบริหารการปิดงบดุลของแต่ละกองทุน

หน่วยงานย่อยมีฐานะเป็น Profit Center ซึ่งจะต้องแสดงรายรับ - รายจ่าย และปิดงบทดลอง แสดงกำไร-ขาดทุนของหน่วยงานย่อยเป็นรายเดือนหรือรายไตรมาสตามแต่จะตกลงกัน เช่นเดียวกับการแสดงสถานะเงินสด ณ วันปิดงวดรายงาน สถานะงบประมาณ งบกำไร-ขาดทุน และสถานะเงินสดจะต้องมีผู้วิเคราะห์ และ Consolidate เป็นรายงานทางการเงินของสถาบันการศึกษา ซึ่งอาจจะทำทุกเดือน (สำหรับข้อมูลเฉพาะบางรายการที่ต้องการทราบโดยรวดเร็ว) และทำเป็นรายไตรมาส (สำหรับบางรายการที่แสดงข้อมูลเป็นจำนวนมากรายการ)

รายงานเหล่านี้จะต้องเสนอรองอธิการบดีฝ่ายการเงินผ่านไปยังอธิการบดี และสภามหาวิทยาลัยซึ่งอาจจะมีคณะอนุกรรมการทางการเงินทำหน้าที่ติดตามประเมินการใช้เงิน และวิเคราะห์รายงานทางการเงิน ก่อนที่จะนำเสนอรายงานให้แก่สภาสถาบันเพื่อทราบ

แผนภูมิที่ 8 ขั้นตอนการตั้งงบประมาณของกองทุนทั่วไป



4.12 วิธีบริหารขั้นตอนการตั้งงบประมาณของ กองทุนทั่วไป

วิธีการบริหารขั้นตอนการตั้งงบประมาณ แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 8 สำหรับการตั้งงบประมาณกองทุนทรัพย์สินถาวร กองทุนสวัสดิการบุคลากร และกองทุนบำเหน็จ/บำนาญ ให้ตั้งโดยขั้นตอนเดียวกันเพื่อขอเงินสมทบเป็น Block Grant จากสำนักงบประมาณ

สำหรับงบประมาณของกองทุนวิจัย กองทุนห้องสมุด กองทุนพัฒนาบุคลากร กองทุนสวัสดิการและทุนนักศึกษา ให้เริ่มที่หน่วยงานภายในสถาบันการศึกษาที่รับผิดชอบในกิจกรรมนั้นๆ ผ่านขั้นตอนของการกลั่นกรอง และรวบรวมเพื่อเสนอเรื่องไปที่ทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อขออนุมัติ ก่อนหน้านี้ทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องทราบยอดเงินของงบประมาณที่จะสามารถใช้เป็นเงินอุดหนุนเข้ากองทุนเหล่านี้

ยอดเงินอุดหนุนจะได้มาจากการเจรจาระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับสำนักงบประมาณ ยอดเงินอุดหนุนจะขึ้นกับ

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

การพิจารณาอนุมัติเงินอุดหนุนในส่วนนี้ให้แก่สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งจะมีลักษณะแตกต่างกับการขอเงินอุดหนุนโดยทั่วไป เพราะสถาบันการศึกษาแต่ละแห่งจะต้องทำโครงการเสนอเข้าไปแข่งขันเพื่อขอรับเงินอุดหนุน และจะได้รับการพิจารณาอนุมัติตามความสำคัญหรือความจำเป็นของโครงการ

4.13 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

ปัจจุบันระบบอุดมศึกษาของชาติใช้งบประมาณแผ่นดินประมาณปีละ 40,000 ล้านบาท และยังจะต้องการงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี เพราะการเพิ่มของจำนวนนักศึกษาในระดับนี้

ทรัพยากรเพื่อการจัดการอุดมศึกษามาจากหลายๆ ทาง คือ

1. งบประมาณแผ่นดิน
2. นักศึกษาภาคปกติ
3. นักศึกษาภาคพิเศษ
4. บริการทางวิชาการที่ให้แก่รัฐและเอกชน
5. เอกชนที่นำเงินมาลงทุนเพื่อสร้างสถาบันการศึกษา และรับนักศึกษาเข้ามาเรียน สถาบันเหล่านี้เก็บค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนผลิต เท่ากับได้รับเงินอุดหนุนจากนักศึกษาอีกทางหนึ่ง นอกจากการลงทุนของผู้ประกอบการ
6. เงินบริจาค
7. ดอกผลและผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันการศึกษา

รายงานฉบับนี้พิจารณาโอกาสที่จะระดมทรัพยากรมาเพิ่ม เพื่อการศึกษาจากแหล่งต่างๆ ทั้ง 7 ข้อดังกล่าวคือ

1. งบประมาณดิน หากเป็นนโยบายของรัฐบาล การเพิ่ม งบประมาณปีละ 10,000-20,000 ล้านบาท เพื่ออุดมศึกษา ไม่น่าจะเป็นเงินที่มากเกินไปเมื่อเทียบกับงบประมาณ 1 ล้านๆ บาท (ในปีการศึกษา 2544 งบประมาณอุดมศึกษา ประมาณร้อยละ 4 ของงบแผ่นดิน) แต่รัฐบาลมีภาระทางงบประมาณมากในโครงการอื่น เช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศ อีกทั้งขณะนี้ งบประมาณขาดดุลอยู่แล้วปีละประมาณ 180,000 ล้านบาท จึงเป็นการยากที่จะนำเงินมาเพิ่มเพื่อการศึกษาอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุดมศึกษามีใช่เป็นบริการแบบ Public Goods และเป็นบริการที่มีไปถึงเพียงบางส่วนของประชากร ผู้ซึ่งจะได้รับผลประโยชน์โดยตรงเมื่อเรียนและจบเป็นบัณฑิต จึงไม่ควรจะใช้งบแผ่นดินมา สนับสนุนเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่บุคคลเพียงบางกลุ่มที่มี โอกาสได้เรียนถึงระดับอุดมศึกษา

เมื่อพิจารณาแล้ว นโยบายที่รัฐจะระดมเงินมาเพิ่มจาก งบประมาณดินคงจะเป็นการยาก ในทางตรงกันข้าม รัฐมีแนวโน้มที่จะ ลดงบประมาณลง อย่างน้อยจะลดค่าใช้จ่ายหรือชะลอค่าใช้จ่ายใน การสร้างมหาวิทยาลัยใหม่หรือวิทยาเขตใหม่

2. การเพิ่มค่าเล่าเรียน การระดมทรัพยากรด้วยการ เพิ่มค่าเล่าเรียนในการศึกษาภาคปกติมีโอกาสนั้นไปได้มาก

เพราะปัจจุบันอัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังต่ำอยู่มาก

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

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดเป้าหมายที่จะเพิ่มค่าเล่าเรียนเพื่อให้ให้นักศึกษาในระดับอุดมศึกษาจ่ายค่าเล่าเรียนเองในสัดส่วนร้อยละ 50 ของต้นทุนผลิต แต่รัฐบาลก็ได้เร่งรัดให้สถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง จนถึง พ.ศ. 2545 รัฐบาลยังต้องอุดหนุนอุดมศึกษาถึงร้อยละ 75 ของต้นทุนผลิต และนักศึกษาจ่ายเพียงร้อยละ 25

หากจะนำแนวคิดนี้มาปฏิบัติใน พ.ศ. 2546 เพื่อให้ นักศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่าย ย่อมหมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาจะต้องปรับเพิ่มค่าเล่าเรียนอย่างน้อยสองเท่าจากปัจจุบันสำหรับนักศึกษาภาคปกติ ซึ่งอัตราค่าเล่าเรียนใหม่ของมหาวิทยาลัยจำกัดรับจะเฉลี่ยเท่ากับ 40,000-60,000 บาทต่อปี อัตราค่าเล่าเรียนของสถาบันราชภัฏจะเพิ่มเป็น 20,000-25,000 บาทต่อปี และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจะเพิ่มเป็น 20,000 บาทต่อปี สำหรับสาขาสังคมศาสตร์ และ 30,000-40,000 บาทต่อปี สำหรับวิชาสาขาช่างและเทคโนโลยี การเพิ่ม

ค่าเล่าเรียนคงจะได้รับการสนองตอบที่เป็นลบต่อผู้กำหนดนโยบายให้เพิ่ม และคงจะได้รับการร้องเรียนว่ามาตรการนี้ทำให้ประชาชนเดือดร้อน

ในความเป็นจริงอัตราค่าเล่าเรียนที่ต่ำในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐเป็นผลให้นักศึกษากลุ่มที่เรียนในสถาบันการศึกษาของรัฐได้ประโยชน์จากการอุดหนุนค่าเล่าเรียนโดยรัฐ ในขณะที่นักศึกษาซึ่งไม่สามารถสอบแข่งขันเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาของรัฐต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนผลิตในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน สำหรับผู้ที่ฐานะยากจนและไม่ผ่านการสอบคัดเลือกก็จะมีโอกาสเข้าศึกษาในสถาบันจำกัดรับ เพราะฉะนั้นการเพิ่มค่าเล่าเรียนทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมหลายประการ ดังนี้

1. ในการศึกษาระดับอุดมศึกษาผู้เรียนจะได้ประโยชน์จากการประกอบอาชีพซึ่งมีรายได้ดี ดังนั้นผู้เรียนควรจะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเอง แทนที่จะให้รัฐบาลอุดหนุนค่าเล่าเรียนให้เป็นส่วนใหญ่ เพราะเงินอุดหนุนเป็นงบประมาณแผ่นดินซึ่งได้มาจากเงินภาษีอากรจากประชาชนทั่วไป การที่รัฐอุดหนุนค่าเล่าเรียน เป็นการนำเอาเงินจากคนส่วนมากมาอุดหนุนคนส่วนน้อยให้ได้โอกาสประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้ตนเอง อย่างไรก็ตาม แม้สถาบันการศึกษาของรัฐจะเพิ่มค่าเล่าเรียนเป็น 2 เท่าแล้ว รัฐบาลยังคงต้องอุดหนุนค่าเล่าเรียนอีกถึงร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายในการจัดการเรียนการสอน จะเห็นได้ว่าการเพิ่มค่าเล่าเรียนจะช่วยลดความไม่ยุติธรรมลงได้บ้างเพียงบางส่วนเท่านั้น

2. ในจำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับที่เปิดสอนระดับปริญญาตรีหลักสูตร 4 ปี ซึ่งมีจำนวน 224,000 คน ประมาณร้อยละ 20 กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันที่เป็นของเอกชน นักศึกษาเหล่านี้จ่ายค่าเล่าเรียนเต็มต้นทุนผลิต ในอัตราประมาณ 40,000-70,000 บาทต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราของสถาบันของรัฐ 2-4 เท่า นักศึกษาเหล่านี้มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนกว่า และด้อยโอกาสกว่านักศึกษาที่ศึกษาในสถาบันของรัฐ แต่แม้กระนั้นนักศึกษากลุ่มนี้ก็ยังคงจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงได้ ซึ่งการเพิ่มค่าเล่าเรียนจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักศึกษา 2 ประเภทนี้ได้

3. ด้วยอัตราค่าเล่าเรียนปัจจุบันในสถาบันของรัฐที่คิดเพียงร้อยละ 25 ของต้นทุนผลิต ทำให้อัตราค่าเล่าเรียนระหว่างสถาบันของรัฐและเอกชนแตกต่างกันมากมีผลให้เกิดการแข่งขันในกิจการอุดมศึกษาที่ไม่เป็นธรรม รัฐใช้กระบวนการสอบเพื่อคัดเลือกนักศึกษาให้เข้าเรียนในสถาบันของรัฐ เป็นผลให้นักศึกษาที่มีฐานะดีกว่า เรียนเก่งกว่าได้เข้าไปเรียนในสถาบันของรัฐ การจัดการเรียนการสอนเพื่อให้นักศึกษาเรียนเก่งทำได้ง่ายกว่า บัณฑิตที่จบออกมาจึงมีคุณภาพดีกว่าเพียงเพราะนักศึกษาที่สอบแข่งขันเข้าไปได้เรียนเก่งกว่า สำหรับนักศึกษาที่ไม่สามารถสอบแข่งขันเข้าเรียนได้จะไปเรียนที่สถาบันเอกชน และต้องจ่ายค่าเล่าเรียนของตนเองเต็มต้นทุนผลิต

การเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันของรัฐเป็น 2 เท่าจากปัจจุบัน จะทำให้อัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันของรัฐอยู่ในอัตรา

เดียวกันกับของสถาบันเอกชน จะช่วยลดความไม่เป็นธรรมในเรื่องการแข่งขันลงไปได้ กล่าวคือ จะเปิดโอกาสให้สถาบันเอกชนเข้ามามีส่วนแบ่งในตลาดอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น และมีโอกาสคัดเลือกเด็กเรียนเก่งเข้าไปเป็นนักศึกษา

การเพิ่มค่าเล่าเรียนเป็น 2 เท่าเฉพาะนักศึกษาภาคปกติในมหาวิทยาลัยจำกัดรับ สถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจะทำให้สถาบันการศึกษาเหล่านี้เก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มขึ้นรวมกันปีละประมาณ 10,000 ล้านบาท

4.14 กลยุทธ์ในการเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียน

1. การเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนต้องได้รับความเห็นชอบและได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารสถาบันการศึกษาและอาจจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยอาจารย์ในมหาวิทยาลัยด้วย ผู้บริหารและคณาจารย์ในชุมชนสถาบันการศึกษาของรัฐส่วนใหญ่คงจะไม่อยากจะปรับขึ้นค่าเล่าเรียนจากสภาพปัจจุบัน เพราะเป็นมาตรการที่จะไม่ได้รับความนิยมจากนักศึกษาและผู้ปกครองและอาจจะถูกคัดค้าน แม้การเพิ่มค่าเล่าเรียนจะอยู่บนรากฐานแห่งความชอบธรรมแล้ว นักศึกษาผู้เคยได้รับสิทธิประโยชน์ที่แม้จะไม่ชอบธรรมมาเป็นเวลานาน เมื่อถูกรีดถอนสิทธิประโยชน์นี้ไปก็ย่อมมีปฏิกิริยาเป็นธรรมดา ผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชนมหาวิทยาลัยก็ย่อมจะมีความเห็นใจลูกศิษย์ก่อน และจะไม่นึกถึงความเป็นธรรมในภาพกว้างออกไปสำหรับรัฐบาลเองคงไม่ประสงค์ที่จะนำมาตรการนี้มาใช้ซึ่งจะทำให้ไม่ได้รับความนิยมจากนักศึกษา

2. การเพิ่มค่าเล่าเรียนจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องมียุทธศาสตร์ที่ดี และต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมากในการดำเนินนโยบายให้เป็นที่ไปเพื่อความเหมาะสมและเป็นธรรม

3. ก่อนอื่นจะต้องทำความเข้าใจกับชุมชนในอุดมศึกษาว่าการเพิ่มค่าเล่าเรียนมีเป้าหมายที่จะให้สถาบันการศึกษามีทรัพยากรเพิ่มขึ้นเพื่อพัฒนาอุดมศึกษาให้เจริญรุ่งเรืองขึ้น ซึ่งรวมไปถึงการเพิ่มค่าตอบแทนและสวัสดิการ การเพิ่มทุนให้นักศึกษา การพัฒนาอาจารย์ให้มีคุณวุฒิและให้มีความสามารถสูงขึ้น เพื่อใช้เงินสร้างงานวิชาการ เมื่อคุณภาพการเรียนการสอนดีขึ้น ผลประโยชน์สุดท้ายจะตกอยู่กับนักศึกษาเอง

4. หากจะปล่อยให้ค่าเล่าเรียนของสถาบันการศึกษาลอยตัวกลไกการตลาด (Market Mechanism) จะเป็นตัวกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนที่เหมาะสม ตามระบบอุปทานและอุปสงค์ (Supply and Demand) สถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียงและจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เป็นที่นิยมเชื่อถือของคนทั่วไป จะสามารถคิดอัตราค่าเล่าเรียนที่สูงกว่า ทั้งนี้ ผู้ปกครองและนักศึกษาจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องในการเลือกสถานศึกษาที่เหมาะสมสำหรับตนเอง รัฐบาลอาจจะมีบทบาทสนับสนุนให้ระบบกลไกนี้ทำงานได้ดี เพื่อให้เกิดการร่วมมือ หรือแข่งขันระหว่างสถาบันการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ

5. การเพิ่มค่าเล่าเรียนไม่ได้มีเป้าหมายที่จะลดเงินอุดหนุนของรัฐ งบประมาณเพื่ออุดมศึกษา仍将ไว้ประมาณปีละ 40,000 ล้านบาท ซึ่งอาจจะเพิ่มเล็กน้อยแต่ละปีตามอัตราเงินเฟ้อ (Inflation

Rate) แต่จะต้องมีการปรับหมวดหมู่ของเงินงบประมาณ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงด้านคุณภาพไม่ใช่เพียงเพิ่มปริมาณ การเพิ่มค่าเล่าเรียนมิได้มีเป้าหมายที่จะลดยอดเงินอุดหนุนของรัฐ แต่จะลดสัดส่วนของเงินอุดหนุนลงโดยอัตโนมัติต่อไป

6. การเพิ่มค่าเล่าเรียนให้ทำแบบค่อยเป็นค่อยไปตามความเหมาะสมและตามความประสงค์ของผู้บริหารสถาบันแต่ละแห่ง สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งไม่จำเป็นต้องมีอัตราค่าเล่าเรียนเท่ากัน การเพิ่มจะเพิ่มเฉพาะปีที่เข้าเรียนครั้งแรก ก่อนสมัครเข้าเรียน นักศึกษาจะทราบว่าตลอดหลักสูตรจนจบ ค่าเล่าเรียนจะเป็นเท่าไร และเมื่อเข้ามาแล้วอัตราค่าเล่าเรียนจะอยู่คงที่จนจบการศึกษา รายรับที่ได้มาเพิ่มเป็นเงินของสถาบันการศึกษาทั้งสิ้น สถาบันใดที่เพิ่มค่าเล่าเรียนได้เร็วและเพิ่มได้มากก็จะมีทรัพยากรเข้ามาเพิ่มเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยได้เร็วขึ้น

7. นอกจากความยืดหยุ่นเรื่องเวลาแล้วสถาบันการศึกษา อาจจะมีมาตรการของตนเองในการสนับสนุนนักศึกษาที่มีความสามารถแต่ขาดทุนทรัพย์ให้ได้รับโอกาสในการศึกษาเช่นเดียวกับผู้มีทุนทรัพย์ รวมทั้งสนับสนุนผู้ด้อยโอกาสให้มีโอกาสได้พัฒนาตนเองด้วยวิธีการต่างๆ ตามบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แนวทางหนึ่งที่เหมาะสมและอาจจะนำมาใช้ได้ คือ นักศึกษาจากครอบครัวที่มีฐานะดีสามารถจ่ายค่าเล่าเรียนของตนเองเต็มตามต้นทุนผลิต สำหรับผู้มีรายได้น้อยนั้น สถาบันการศึกษาจำเป็นต้องหาทุนเพื่อสนับสนุนผู้เรียนตามความจำเป็น

ด้วยการให้โอกาสทำงานในสถานศึกษาในขณะที่เรียน จัดหาทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (Student Loans) หรือในบางกรณีอาจจะจัดเป็นทุนการศึกษาแบบให้เปล่าปลอดจากพันธะใดๆ

8. กลยุทธ์ของการใช้อัตราค่าเล่าเรียนที่แตกต่างกัน (Differential Fee) อาจจะทำให้ได้ดังนี้ เพิ่มค่าเล่าเรียนให้เต็มร้อยละ 100 ของต้นทุนผลิตสำหรับครอบครัวที่ฐานะดี โดยกำหนดสัดส่วนในการสอบคัดเลือกสำหรับคนฐานะดีซึ่งจะทำให้มีโอกาสสอบคัดเลือกเข้าเรียนได้สูงขึ้น แลกกับการเก็บค่าเล่าเรียนที่สูง คือ ประมาณ 100,000 บาทต่อปี การสมัครเข้าเรียนในสัดส่วนนี้ให้เป็นความสมัครใจของนักศึกษาเอง

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

10. หากจะใช้อัตราค่าเล่าเรียนตามแผนนี้เฉพาะสถาบัน การศึกษาจำกัดรับในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัย 22 แห่ง ซึ่งมี นักศึกษาในปัจจุบันประมาณ 300,000 คน

กรณีสมมุติ ผู้มีฐานะดีร้อยละ 20 ของนักศึกษาทั้งหมด จ่าย ค่าเล่าเรียนเต็มตามราคาผลิต คนละ 100,000 บาทต่อปี

ร้อยละ 50 ของนักศึกษาฐานะปานกลาง จ่ายค่าเล่าเรียน ในราคาที่รัฐอุดหนุนร้อยละ 50 ของอัตราค่าเล่าเรียน คนละ 50,000 บาทต่อปี

ร้อยละ 20 ของนักศึกษายากจน จ่ายค่าเล่าเรียนในอัตรา ที่รัฐอุดหนุนร้อยละ 75 เป็นค่าเล่าเรียน คนละ 25,000 บาทต่อปี

ร้อยละ 10 สุดท้ายของนักศึกษาที่ยากจนที่สุด ได้รับทุน เรียนฟรี โดยข้อเสนอการเก็บค่าเล่าเรียนตามแผนนี้ สถาบันจำกัด รับของรัฐจะเก็บได้ทั้งสิ้นประมาณปีละ 16,000 ล้านบาท คือ เพิ่มได้ประมาณ 2 เท่า จากที่เก็บได้ในปัจจุบัน

4.15 การเพิ่มรายได้จากโครงการพิเศษ

ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการจัดการเรียนการสอน การบริหารทางวิชาการ และการบริการประเภทอื่นในลักษณะเป็น โครงการพิเศษ ซึ่งทำให้สถาบันการศึกษามีรายได้เพิ่มขึ้นนอกเหนือ จากรายได้จากงบประมาณแผ่นดิน การหารายได้จากโครงการพิเศษ อาจแบ่งได้เป็น 6 ประเภทโครงการ คือ

1. การจัดการเรียนการสอนภาคพิเศษในระดับปริญญาตรี เป็นการเปิดหลักสูตรต่างๆ โดยการสอนภาคค่ำในวันเสาร์และวันอาทิตย์ให้แก่ผู้ที่ทำงานแล้ว หลักสูตรดังกล่าว เช่น การศึกษาสำหรับบุคลากรประจำการ (กศบป.) ของสถาบันราชภัฏ ซึ่งได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก มีนักศึกษาประมาณ 270,000 คน เก็บค่าเล่าเรียนประมาณ 20,000 บาทต่อปี หรือประมาณ 2 เท่าของค่าเล่าเรียนในภาคปกติ สามารถทำรายได้ให้แก่สถาบันราชภัฏปีละประมาณ 4,500 ล้านบาท ในส่วนสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลก็มีโครงการเปิดสอนในหลักสูตรภาคค่ำหรือภาคพิเศษในวิชาเกี่ยวกับการบริหารและเทคโนโลยีตามวิทยาเขตต่างๆ ด้วยเช่นกัน

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

3. การเปิดหลักสูตรนานาชาติ ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น วิทยาลัยนานาชาติของมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัยเพื่อสอนหลักสูตรภาษาอังกฤษ วิทยาลัย

สามารถจัดการการเงินเป็นอิสระของตัวเอง เก็บค่าเล่าเรียนในอัตราประมาณปีละ 110,000 บาท และสถาบันเทคโนโลยีนานาชาติ สิรินครในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สอนหลักสูตรวิศวกรรมศาสตร์ และเทคโนโลยีเป็นภาษาอังกฤษ อัตราค่าเล่าเรียนประมาณ 220,000 บาทต่อปี สถาบันมีความเป็นอิสระทางการเงิน

4. **โครงการฝึกอบรมระยะสั้น** เช่น โครงการ Mini MBA โครงการฝึกอบรมอาชีพภาคฤดูร้อน และโครงการสอนภาษาอังกฤษแก่บุคคลทั่วไป เป็นต้น

5. **โครงการบริการทางวิชาการ** เช่น สถาบันการศึกษาให้บริการเป็นที่ปรึกษาแก่หน่วยงานราชการและเอกชน เป็นที่ปรึกษาในโครงการวิจัย หรือรับจ้างทำวิจัย โครงการเหล่านี้มีรายได้จากการบริการให้แก่อาจารย์และจะมีส่วนหนึ่งเป็นรายได้ของสถาบันการศึกษาด้วย

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

จนถึงขณะนี้ยังไม่ได้มีการสำรวจอย่างครบถ้วนว่ากิจกรรมพิเศษเหล่านี้ที่จัดขึ้นภายในสถาบันอุดมศึกษามีอะไรบ้างและ กิจกรรมก่อให้เกิดรายได้เท่าไร ประมาณอย่างคร่าวๆ แต่ละปี โครงการพิเศษอาจทำรายได้ให้สถาบันการศึกษา ปีละประมาณ 10,000 ล้านบาท และอาจจะเป็นรายได้ที่รวมกันแล้วเกือบเท่าหรืออาจจะมากกว่ารายรับจากการดำเนินงานในการเรียนการสอนภาคปกติ

ถ้าเราจากโครงการอาจจะนำมาใช้ในการพัฒนามหาวิทยาลัย ขณะเดียวกันโครงการก่อให้เกิดรายได้แก่อาจารย์และบุคลากรที่เข้าร่วมในโครงการ และเป็นสิ่งจูงใจ (Incentive) ให้อาจารย์ทำงานเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ

โครงการเปิดโอกาสทางการศึกษาในรูปแบบต่างๆ สำหรับผู้มีงานทำแล้วแต่ยังไม่มีวุฒิการศึกษาเพื่อให้สามารถเข้าเรียนนอกเวลาทำงานได้ โครงการเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่าอย่างน้อยมีนักศึกษากลุ่มหนึ่งที่ยินดีจะจ่ายค่าบริการทางการศึกษาที่สูงได้

โครงการต่างๆ คิดอัตราค่าเล่าเรียนสูงจนเลี้ยงตัวเองได้ เพราะมีค่าใช้จ่ายเฉพาะตามต้นทุนที่เพิ่มขึ้น (Incremental Cost) ทั้งนี้เพราะโครงการพิเศษเหล่านี้ใช้ประโยชน์จากบริการด้านบริหารของสถาบัน ใช้อาคารสถานที่ของสถาบันการศึกษาที่มีอยู่แล้วบ้าง และอาจจะได้ประโยชน์ด้านค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคบางส่วน โครงการที่ประสบความสำเร็จทางการเงิน ได้แก่ โครงการ กศบป. ของสถาบันราชภัฏและของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ซึ่งเก็บค่าเล่าเรียนไม่สูงเกินไปนัก เปิดโอกาสให้มีผู้เข้าเรียนเป็น

จำนวนมาก รายได้จากโครงการยังสามารถทำกำไรที่จะนำไปใช้
จุนเจือบแผ่นดินที่อุดหนุนการเรียนการสอนในภาคปกติซึ่งเก็บ
ค่าเล่าเรียนต่ำกว่า นอกจากนี้ ยังมีเงินเหลือเก็บสำรองเข้าเป็น
กองทุนเพื่อพัฒนาสถาบันในโครงการต่างๆ ถึงปัจจุบันสถาบัน
ราชภัฏน่าจะมีเงินเหลือเก็บสะสมไว้ไม่น้อยกว่า 5,000 ล้านบาท
โดยทั่วไปโครงการพิเศษในสถาบันของรัฐในสังกัดทบวง
มหาวิทยาลัยมีรายรับสูงกว่ารายจ่าย หลายโครงการตั้งงบรายรับ
รายจ่ายแบบสมดุลหลังจากหักรายรับร้อยละ 5-15 เข้าเป็น
รายได้ของมหาวิทยาลัย และหากโครงการมีกำไรจะไม่นำกำไร
ส่งคืนเข้าเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย เพราะไม่ได้คิดว่าเป็น
รายได้ของมหาวิทยาลัย บางครั้งกำไรจะเก็บเป็นรายได้ของหัวหน้า
โครงการ หรือนำไปแบ่งกันระหว่างผู้บริหารโครงการ หรือนำมาเป็น
ค่าใช้จ่ายของผู้บริหาร เช่น ใช้เป็นค่าใช้จ่ายเดินทางไปต่างประเทศ
หากโครงการมีกำไรเป็นจำนวนมากจะเก็บไว้เป็นกองทุนของ
คณะวิชาที่บริหารโครงการ รายรับส่วนเกินจากโครงการพิเศษ
ต่างๆ จึงมักไม่แสดงงบกำไร-ขาดทุนที่ชัดเจนเพื่อนำมารวบรวม
กันไว้และพิมพ์เผยแพร่ได้

ประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือ สถาบันการศึกษาจะหา
รายได้บ้างแต่เพิ่มจากโครงการพิเศษต่างๆ ได้หรือไม่ และจะ
ทำได้อย่างไร

การเพิ่มรายรับจากการเพิ่มค่าบริการหรือเพิ่มอัตราค่า
เล่าเรียนคงจะทำได้ไม่มากนักเพราะแต่ละโครงการคิดค่าบริการ
สูงที่สุดตามราคาตลาดอยู่แล้ว การเพิ่มรายรับอาจจะมาจากการ

เพิ่มโครงการทางวิชาการให้มากขึ้น และให้หลากหลายยิ่งขึ้น เช่น มหาวิทยาลัยจำกัดรับอาจจะเปิดสอนในภาคบ่ายหรือค่ำ โดยใช้อาคารเรียนเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน หากจะทำในจำนวนจำกัดและเฉพาะบางหลักสูตร สมมุติว่าจะรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ของขีดความสามารถ (Capacity) ที่มีอยู่ในปัจจุบันจะสามารถรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นถึง 70,000 คน และทำรายได้เพิ่มขึ้นปีละ 3,500 ล้านบาท เมื่อหักค่าใช้จ่ายทั้งหมดแล้วโครงการอาจมีกำไรปีละ 1,000 ล้านบาท

โรงพยาบาลของมหาวิทยาลัยอาจจะจัดบริการพิเศษที่กว้างขวางยิ่งขึ้นที่สามารถคิดค่าบริการเต็มราคา

สถาบันการศึกษาอาจจะรับจ้างรัฐบาล หรือบริษัทเอกชน ทำวิจัย หรือผลิตบริการทางวิชาการอื่นๆ ได้อีก

การจัดบริการต่างๆ ที่หลากหลายเหล่านี้อาจจะต้องใช้เวลาในการสร้างบริการและพัฒนาบริการจนเป็นที่ยอมรับ ขณะเดียวกันก็สร้างประสบการณ์ให้แก่อาจารย์ผู้ปฏิบัติด้วย อาจารย์ที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจจะมีจำนวนไม่พอเพียงสำหรับงานพิเศษที่จะเพิ่มขึ้น ดังนั้น ภารกิจแรกของสถาบันการศึกษา คือ ต้องรับอาจารย์เพิ่มและต้องรีบพัฒนาให้อาจารย์เหล่านี้สามารถรับภาระงานที่จะมีเพิ่มขึ้นด้วย

นอกจากการเพิ่มรายได้จากโครงการวิชาการที่เพิ่มขึ้น สถาบันอาจจะเพิ่มกำไรจากการควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการเหล่านี้ โครงการพิเศษในมหาวิทยาลัยเปิดเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ใน

30 ปี ที่ผ่านมา และอาจจะเริ่มด้วยการเป็นโครงการของผู้ที่คิดริเริ่มโครงการทำประโยชน์ให้สังคมบ้างและเพิ่มรายได้ให้อาจารย์บ้าง ปัจจุบันธุรกิจจากโครงการพิเศษได้ขยายตัวไปมาก มีรายรับเกือบ 15,000 ล้านบาทต่อปี มหาวิทยาลัยต้องพยายามสร้างมาตรฐานค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม และต้องควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการเช่นเดียวกับการควบคุมทางการเงินในธุรกิจทั่วไป จะถือว่าเป็นรายรับเพียงเล็กน้อยและไม่ใช้รายรับของสถาบันไม่ได้อีกแล้ว ปัจจุบันรายรับจากโครงการพิเศษ ถือเป็นรายรับของภาควิชาหรือคณะวิชาซึ่งส่วนกลางของมหาวิทยาลัยไม่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องได้ ถ้าไรจากหลายโครงการยังถือเป็นรายรับของหัวหน้าโครงการ ทั้งนี้สืบเนื่องจากระเบียบของมหาวิทยาลัยเอื้อประโยชน์ให้เป็นเช่นนั้นและแต่ละมหาวิทยาลัยมีมาตรฐานการปฏิบัติที่แตกต่างกัน

ความพยายามมีบัญชีรวม (Total Account) ของรายรับจากทุกโครงการ และความพยายามที่จะควบคุมค่าใช้จ่ายของโครงการให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม จะช่วยให้มหาวิทยาลัยระดมทรัพยากรจากกำไรของโครงการเหล่านี้ได้ และสุดท้ายเมื่อมีกำไรแล้วต้องคิดว่ากำไรเป็นของสถาบันการศึกษามีใช่เป็นรายได้ของคณะวิชา ภาควิชา หรือของใครคนใดคนหนึ่ง รายได้ต้องนำมารวมกันไว้เพื่อการพัฒนามหาวิทยาลัยในส่วนรวมหรือหากจะนำกำไรไปเก็บไว้ที่คณะหรือที่หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการ ก็จะต้องมีเป้าหมายของการใช้เงินที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคณะวิชา เช่น อาจสำรองไว้เพื่อจะพัฒนาโครงการที่จะทำต่อไปในอนาคต เงินทุกบาทแม้จะกระจายไปตามคณะต่างๆ ก็จะต้อง

แสดงบัญชีได้และสุดท้ายจะต้อง Consolidate เป็นเงินของมหาวิทยาลัย

หากสามารถปฏิบัติได้ตามแนวความคิด วินัยทางการเงิน ในสถาบันการศึกษาจะดีขึ้น ผู้บริหารสถาบันการศึกษาจะทราบความเป็นไปของการเงิน ทั้งยังอาจเพิ่มรายรับให้แก่มหาวิทยาลัยได้

ประเด็นที่จะต้องระมัดระวังก็คือ วิธีการเช่นนี้ความคล่องตัวทางการเงินจะลดน้อยลง เสรีภาพในการใช้เงินอย่างฟุ่มเฟือยจะลดลง คงจะไม่เป็นที่ประสงค์ของผู้ปฏิบัติและผู้ที่เคยได้รับประโยชน์โดยปราศจากการตรวจสอบและควบคุม และอาจจะเป็นตัวบั่นทอนการจูงใจให้คนอยากทำงาน ความจริงในรูปแบบบริหารที่เสนอนี้คณะผู้วิจัยได้ตระหนักถึงผลตอบแทนอันเหมาะสมแก่ภารกิจพิเศษและไม่มีข้อคัดค้านใดๆ ในเงินส่วนนี้ เพียงแต่ประสงค์จะให้เป็นค่าตอบแทนที่มีการควบคุมตามกติกาและมีการรับรู้โดยกระบวนการตรวจสอบ และการวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย (Cost) โดยเปิดเผยได้ แทนวิธีปฏิบัติแบบหลวมๆ เช่นในปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้ปฏิบัติได้อย่างอิสระเสรีแบบ Free for all



บทที่ **5**

บทบาทอุดมศึกษาเอกชน และแนวทางที่รัฐควรอุดหนุน

5.1 บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 เปิดโอกาสให้วิทยาลัยเอกชนสอนจนถึงระดับปริญญาตรีได้ สถาบันการศึกษาเอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการอุดมศึกษาของชาติ จนถึง พ.ศ. 2544 มีสถาบันอุดมศึกษาที่สอนถึงระดับปริญญาตรี 51 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นมหาวิทยาลัย 23 แห่ง ที่เหลือเป็นวิทยาลัย และยังมีวิทยาลัยที่สอนถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) อีก 324 แห่ง ในจำนวนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั้งหมดมีนักศึกษาในหลักสูตรปริญญาตรีประมาณ 224,000 คน และหลักสูตร ปวส. 182,000 คน

จนถึง พ.ศ. 2544 สัดส่วนนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแสดงได้ดังนี้

ตารางที่ 5 จำนวนและสัดส่วนนักศึกษาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

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

- ที่มา :
- สถิติการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ปีการศึกษา 2534-2544, สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ.
 - สถิติการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 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 คนขึ้นไป รวมกับ 5 แห่งแรก สถาบันเอกชนที่ใหญ่ที่สุด

8 แห่ง รวมกันมีนักศึกษาเท่ากับร้อยละ 65 ของนักศึกษาทั้งหมด หากจะนับรวมสถาบันอีก 10 แห่ง ที่มีขนาดถัดไปที่มีนักศึกษาเกิน 3,000 คน รวมสถาบัน 18 แห่ง มีนักศึกษาร้อยละ 90 ของนักศึกษาทั้งหมด ที่เหลืออีก 33 แห่ง มีนักศึกษาเพียงร้อยละ 10 หรือเฉลี่ย 700 คนต่อสถาบันเท่านั้น

สถิติได้แสดงให้เห็นว่าเอกชนสนใจลงทุนในกิจการนักศึกษาในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2512 ถึง พ.ศ. 2519 มีเอกชนขอตั้งสถาบันอุดมศึกษาใหม่ 10 สถาบัน ขณะที่รัฐตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพียง 2 แห่งในช่วงเวลาเดียวกัน

ในจำนวนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่สอนหลักสูตร 4 ปี ที่ก่อตั้งในระยะแรก (ก่อตั้งเกิน 30 ปี) มีเพียง 8 แห่งที่มีความมั่นคงจากการดำเนินกิจการมานานปี มีศักยภาพทางการเงินและทางวิชาการที่จะพัฒนาให้เป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำได้โดยทันที มีอยู่ 10 สถาบันที่ดำเนินธุรกิจไปได้ แต่ยังต้องการเวลาในการขยายและสร้างความมั่นคงต่อไป หลายสถาบันที่ดั่งขึ้นใหม่ใน 5 ปีที่ผ่านมา ยังต้องการสร้างฐานนักศึกษาเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจไปได้ สถาบันเหล่านี้สร้างอาคารไว้และยังใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่เพราะอาจารย์ยังมีไม่เพียงพอ จึงยังไม่สามารถสร้างความเชื่อถือที่จะดึงดูดให้นักศึกษาสมัครเข้าเรียนได้ บางสถาบันอาจมีปัญหาทางการเงินและการบริหารจัดการ หากรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันเหล่านี้บ้างเพื่อให้ได้รับนักศึกษาเพิ่มขึ้นก็อาจจะได้ประโยชน์จากการได้ใช้อาคารที่เอกชนลงทุนก่อสร้างไปแล้ว

5.2 บทบาทของรัฐต่อการกำหนดนโยบายอุดหนุน สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ตลอด 33 ปี ตั้งแต่เริ่มมีการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รัฐประกาศนโยบายในการส่งเสริมกิจการอุดมศึกษาเอกชนมาโดยตลอด ได้มีการตราไว้ในกฎหมายและแม้แต่ในรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาติและรัฐพึงสนับสนุนสถาบันเอกชนให้ทัดเทียมกับสถาบันของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการเพื่อการเติบโตของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อีกทั้งยังมีกฎ ระเบียบ และเกณฑ์ปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน อันทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (ธนู กุลชล, 2538) อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาทรัพยากรของชาติ ยังเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาร่วมกันว่ารัฐควรจะดำเนินนโยบายอุดหนุนสถาบันเอกชนอย่างไรเป็นรูปธรรมในทิศทางใดและวิธีการอย่างไร เพื่อให้สถาบันเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอุดมศึกษามากขึ้นและจะได้ช่วยแบ่งเบาภาระในด้านการจัดการและการบริหารอุดมศึกษาของรัฐ

จากสถานการณ์ปัจจุบัน หากรัฐจะปล่อยให้เอกชนดำเนินการตามกลไกตลาดต่อไปโดยรัฐมีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์กติกาการคัดเลือกเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ ตลอดจนการกำหนดค่าเล่าเรียน (Pricing) ที่ต่ำกว่าในอัตราที่รัฐอุดหนุน จะเป็นการยากมากที่สถาบันเอกชนจะแข่งขันกับสถาบันของรัฐได้

เนื่องจากสถาบันของรัฐมีชื่อเสียงมากกว่าเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว อัตราค่าเล่าเรียนก็ยิ่งต่ำกว่า トラบที่สถาบันของรัฐยังขยายการรับนักศึกษาไปเรื่อยๆ สถาบันเอกชนจะไม่มีโอกาสเพิ่มส่วนแบ่งของตลาดอุดมศึกษาได้ และในแต่ละปีสถาบันเอกชนกลับจะสูญเสียส่วนแบ่งของตลาดไปเรื่อยๆ

กิจการอุดมศึกษานับได้ว่าเป็นกิจการที่ทำกำไรได้ยาก สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ดำเนินกิจการไปได้ดีก็เฉพาะเพียง 20 แห่ง ที่มีชื่อเสียงและมีความมั่นคงแล้วเท่านั้น ภายใต้สภาพการแข่งขันปัจจุบันเป็นการยากที่สถาบันอุดมศึกษาที่เปิดใหม่จะเข้ามาแข่งขันในตลาดและสร้างตัวเองให้มั่นคงภายในเวลาอันรวดเร็ว เพราะจะต้องสร้างความเชื่อถือและความนิยมในกลุ่มนักศึกษาให้ได้ก่อน บางแห่งต้องใช้เวลา 15-20 ปี จึงจะพัฒนาให้ถึงจุดที่มีความมั่นคง ส่วนใหญ่สถาบันเอกชนที่มีความมั่นคงอยู่แล้วในปัจจุบันเป็นผลจากการพัฒนากิจการอย่างต่อเนื่องมากกว่า 30 ปี ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลยังเปิดรับนักศึกษาได้ไม่พอเพียงกับความต้องการ รัฐยังไม่มีโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ ขยายวิทยาเขต หรือสร้างโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในหลายพื้นที่ เอกชนจึงมีโอกาสแทรกเข้ามามีส่วนแบ่งทางการตลาด หลายสถาบันเติบโตจากการขยายวิทยาลัยอาชีวศึกษาซึ่งมีความมั่นคงแต่เดิมอยู่แล้ว แม้กระนั้นสถาบันที่เคยมีชื่อเสียงมั่นคงแล้วบางแห่งก็อาจเข้าสู่ภาวะเสื่อมถอย ทั้งนี้เป็นผลจากสภาพการแข่งขันของตลาดอุดมศึกษาของประเทศในปัจจุบัน ประกอบกับที่สถาบันเองดำเนินการบริหารภายในไม่เป็นที่เรียบร้อย

สถาบันที่มั่นคงแล้วมีการบริหารที่ดีและมีทรัพยากรส่วนเกินมากพอเท่านั้น ที่จะคงรักษาสถานะตัวเองอยู่ได้ โดยใช้ทรัพยากรส่วนเกินผันกลับไปพัฒนาสถาบันอย่างต่อเนื่อง

หากรัฐต้องการจะพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อแบ่งเบาภาระอุดมศึกษาของชาติอย่างแท้จริง โดยที่รัฐสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุน รัฐอาจจะต้องพิจารณาภาพรวมของการอุดมศึกษาของประเทศ และสร้างเงื่อนไข กลไกในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพได้หลายๆ ประการ ดังนี้

1. รัฐต้องยอมรับก่อนว่าอุดมศึกษาเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบอุดมศึกษาของชาติที่อยู่ใน Optimization Package ของการจัดดำเนินการ กล่าวคือ ทั้งรัฐและเอกชนจะต้องอยู่ในส่วนของการวางแผนการศึกษาชั้นอุดมศึกษาของชาติร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด การมองภาพรวมเพื่อการจัดการระบบอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และการวางแผนใดๆ เกี่ยวกับอุดมศึกษา สถาบันเอกชนควรจะถูกรวมให้เป็นส่วนหนึ่งของภาพรวมเสมอเกี่ยวกับเรื่องนี้รัฐไม่น่าจะหวั่นว่าสถาบันเอกชนที่ตั้งขึ้นมุ่งแต่กำไร เพราะมีพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนควบคุมไว้แล้วว่าหากมีกำไรจากการดำเนินงานจะต้องผันกำไรอย่างน้อยร้อยละ 70 กลับไปเพื่อพัฒนาสถาบัน

2. รัฐควรเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดอุดมศึกษาได้โดยง่ายขึ้นซึ่งมีหลายวิธี อาทิ การเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนของรัฐให้ทัดเทียมกับเอกชนเป็นหนทางหนึ่ง การจำกัด

จำนวนนักศึกษาในสถาบันของรัฐก็เป็นอีกหนทางหนึ่ง โดยเฉพาะในสาขาวิชาที่ผลิตง่ายและที่ผลิตเกินความต้องการของตลาดแรงงานอยู่แล้ว เช่น สายสังคมศาสตร์ การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยง่ายมิได้หมายความว่า รัฐควรจะอนุมัติให้เปิดมหาวิทยาลัยเอกชนได้โดยง่าย การเปิดมหาวิทยาลัยต้องการทุนที่มีใช่เป็นตัวเงินแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องการต้นทุนทางวิชาการ (Academic Capital) ด้วย

3. รัฐควรส่งเสริมและอุดหนุนสถาบันเอกชนอย่างเป็นทางการ นอกเหนือจากการอุดหนุนเพียงการกำหนดเป็นนโยบายหรือการออกระเบียบข้อบังคับ เพื่อให้สถาบันเอกชนมีความมั่นคงทางวิชาการเสียก่อน เมื่อได้รับความเชื่อถือแล้วสถาบันเอกชนจะได้มีศักยภาพรับจำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้นได้ และสามารถแบ่งเบาภาระทางอุดมศึกษาให้แก่รัฐบาลได้ ในประเด็นนี้การมีทัศนคติที่ถูกต้องเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากจะเริ่มด้วยทัศนคติที่ว่าสถาบันเอกชนเป็นหน่วยธุรกิจหนึ่งที่เจ้าของผู้ลงทุนหวังผลกำไร จะอธิบายได้ยากว่า ทำไมรัฐจึงต้องไปช่วยให้เอกชนมีกำไร หรือหากจะมองว่าสถาบันเอกชนทำธุรกิจที่แข่งขันกับสถาบันของรัฐ ย่อมไม่มีเหตุผลที่รัฐจะไปช่วยให้สถาบันเอกชนได้เติบโตมีความเข้มแข็งกลับมาแข่งกับสถาบันของรัฐ

แต่รัฐควรมองว่าสถาบันเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบรวมของอุดมศึกษาของชาติ เอกชนเป็นหุ้นส่วนหนึ่งที่รัฐไม่ต้องนำเงินไปลงทุนเข้าหุ้นด้วยแต่เป็นหุ้นส่วนที่เป็นพันธมิตร (Partnership) ที่จะช่วยลดภาระของรัฐในกิจการอุดมศึกษาของชาติ เมื่อมองใน

ทัศนะเช่นนี้รัฐควรจะนำเงินมาอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนบ้าง โดยถือว่าเป็นการลงทุนแบบหนึ่ง คือ อุดหนุนด้วยเงินจำนวนน้อย เมื่อสถาบันเอกชนเข้มแข็งขึ้นแล้ว รัฐจะได้กำไรในรูปที่รัฐไม่ต้องนำเงินจากงบประมาณแผ่นดินไปสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ และไม่ต้องเสียเงินอุดหนุนค่าเล่าเรียนให้แก่นักศึกษาในสถาบันของรัฐ นอกจากนี้ สังคมส่วนรวมยังได้กำไรในรูปของทรัพยากรบุคคลที่เป็นกำลังในการพัฒนาประเทศตามทิศทางและเป้าหมายที่รัฐได้วางไว้

ผลตอบแทนจากแนวความคิดและการปฏิบัติเช่นนี้ สามารถแสดงได้อย่างชัดเจนจากการเปรียบเทียบ 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 ใน พ.ศ. 2544 เท่ากับช่วยลดภาระการก่อสร้าง

สถานศึกษาให้แล้ว 112,000 ล้านบาท และยังช่วยลดภาระเงินอุดหนุนรายปีได้อีกปีละ 11,200 ล้านบาท

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

ในแต่ละปีารายรับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 51 แห่งรวมกันประมาณ 8,000 ล้านบาท และมีกำไรเบื้องต้นจากการดำเนินงานประมาณ 2,500 ล้านบาท ในจำนวนนี้ปันผลให้ผู้ก่อตั้งประมาณ 700 ล้านบาท ที่เหลือจะนำไปเป็นทุนสะสมเพื่อพัฒนาสถาบันต่อไป การนำผลกำไรจากการดำเนินการกลับไปพัฒนาสถาบัน เป็นข้อกำหนดตามกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มหาวิทยาลัยที่มีความมั่นคงในปัจจุบันยึดหลักปฏิบัติดังกล่าวต่อเนื่องจนสามารถสร้างความมั่นคงทางวิชาการและการเงินให้แก่สถาบันได้ ตัวอย่างมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งซึ่งลงทุน 7.5 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2512 เพื่อตั้งเป็นวิทยาลัยอาชีวศึกษา ได้สะสมทุนเพื่อขยายกิจการอย่างต่อเนื่องจนยกฐานะเป็นวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย ในปัจจุบันมีนักศึกษา 18,000 คน ช่วง 30 ปีแรกสถาบันแห่งนี้ไม่เคยนำกำไรมาปันผล จนถึง พ.ศ. 2545 ได้สะสมทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และที่เป็นเงินในกองทุนรวมกันได้ถึง 2,200 ล้านบาท จนทุกวันนี้สถาบันแห่งนี้ก็ยังคงสะสมทุนที่เป็นเงินบริจาค (Endowment) พัฒนาสถาบันทางด้านกายภาพและพัฒนาทางวิชาการด้วยการให้ทุนอาจารย์ไปศึกษาต่อต่าง

ประเทศ และลงทุนเพื่อสร้างผลงานวิจัย ผู้ก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนส่วนใหญ่มีปณิธานเช่นนี้ และพร้อมจะปฏิบัติตามแนวปณิธาน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนหลายแห่งอยู่ในระหว่างการสร้างตัวจึงยังไม่เห็นผลเป็นรูปธรรม บางแห่งอาจจะมีปัญหาทางการเงินและทางวิชาการ หากได้รับการอุดหนุนที่ถูกต้องจากรัฐ สถาบันที่ตั้งขึ้นใหม่ ๆ จะพัฒนาก้าวหน้าได้เร็วยิ่งขึ้น และจะมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐได้มากและเร็วยิ่งขึ้น ในระยะยาวสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะเป็นส่วนสำคัญของพลังวิชาการของชาติ ในการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าสู่การแข่งขันในระดับสากล และรัฐเองจะมีงบประมาณเหลือเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นเลิศด้วย

การสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างจริงจังและอย่างเป็นรูปธรรม น่าจะเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาระบบอุดมศึกษาของชาติ

5.3 แนวทางการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ปัจจุบันรัฐอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่แล้วด้วยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีต่างๆ เช่น ยกเว้นภาษีเงินปันผลให้แก่ผู้ประกอบการ ตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนกู้เพื่อพัฒนาสถาบันและเป็นทุนพัฒนาอาจารย์ หากรัฐคาดหวังที่จะได้ประโยชน์ตอบแทนจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้กว้างขวางกว่านี้ รัฐน่าจะอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในรูปแบบอื่นเพิ่มขึ้นกว่าในปัจจุบัน

วิธีหนึ่งที่จะทำได้ คือ การอุดหนุนบุคลากรทางด้านวิชาการหรือบุคลากรที่จะไปช่วยบริหารในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน การสร้างศักยภาพทางวิชาการ รวมทั้งการสร้างชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ (Creditability) ให้แก่สถาบันเหล่านี้ อันจะช่วยให้นักศึกษาสมัครเข้าเรียนเพิ่มขึ้น การอุดหนุนประเภทนี้น่าจะมุ่งไปที่สถาบันขนาดเล็กที่ตั้งใหม่ที่จำเป็นต้องเพิ่มจำนวนนักศึกษาให้เต็มอัตรากำลังการผลิต (Capacity) ที่สร้างไว้

การส่งบุคลากรไปช่วยอาจจะเริ่มด้วยการสร้างเครือข่ายแห่งความร่วมมือกับสถาบันของรัฐ ขณะใดขณะหนึ่งอาจจะมีอาจารย์จากสถาบันของรัฐจำนวนหนึ่งไปช่วยสถาบันเอกชน เช่น ส่งไปช่วยแห่งละ 10 คนโดยรัฐไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ สมมุติว่า เฉลี่ยเงินเดือนของอาจารย์เหล่านี้คนละ 30,000 บาทต่อเดือน แต่ละแห่งที่รัฐเข้าไปอุดหนุนจะเป็นค่าใช้จ่ายเงินเดือนที่รัฐจะอุดหนุน 3.6 ล้านบาทต่อปี และหากทำเช่นนี้กับสถาบันเอกชน 30 แห่ง รัฐจะอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายปีละ 108 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณที่รัฐจะต้องสร้างอาคารใหม่และงบอุดหนุนที่รัฐจัดให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐในแต่ละปี และเพื่อให้มีแรงจูงใจแก่อาจารย์ผู้ได้รับคัดเลือกส่งเข้าไปร่วมโครงการดังกล่าว สถาบันเอกชนควรสมทบค่าตอบแทนอีกส่วนหนึ่ง เช่น สมทบอีกเท่าตัว โดยเป็นค่าใช้จ่ายสมทบต่อปี 3.6 ล้านบาทต่อสถาบันหนึ่งแห่งต่ออาจารย์ที่ไปช่วย 10 คน

วิธีการให้อาจารย์จากสถาบันของรัฐไปช่วยสถาบันเอกชนเป็นนโยบายของทบวงมหาวิทยาลัยอยู่แล้ว แต่มิได้มีการสนับสนุน

และริเริ่มจัดการอย่างจริงจัง และไม่ได้ทำใน Spirit หรือลักษณะแห่งความร่วมมือระหว่างสถาบันกับสถาบัน คงมีอาจารย์จากสถาบันของรัฐไปสอนเป็นอาจารย์พิเศษ โดยการตกลงรายบุคคล และกรณีสถาบันเอกชนมีปัญหาในการบริหารจนดำเนินกิจการไปไม่ได้ รัฐควรส่งอาจารย์จากสถาบันของรัฐเข้าไปเป็นผู้บริหารเป็นการชั่วคราวเพื่อแก้สถานการณ์

ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอแนวคิดแบบใหม่ที่จะให้รัฐบาลมีบทบาทเชิงรุก (Active Role) ในการเข้าไปช่วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีส่วนที่รัฐจะออกค่าใช้จ่ายในการอุดหนุนนี้และใช้ชื่อเสียงของสถาบันของรัฐ ช่วยเกื้อหนุนสถาบันเอกชน โดยไม่จำเป็นต้องคิดว่าเป็นการเอาชื่อเสียงของสถาบันของรัฐไปผูกกับสถาบันเอกชนที่ด้อยศักดิ์ศรีกว่า หรือเอาชื่อเสียงของสถาบันของรัฐไปช่วยให้เอกชนทำกำไร

การร่วมมือดังกล่าวต้องเป็นการร่วมมือระหว่างสถาบันกับสถาบัน โดยมีรัฐเป็นเจ้าของเรื่องและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล รัฐอาจจะหวังผลในระยะสั้น คือ สถาบันเอกชนสร้างตัวเองได้เร็วยิ่งขึ้น รัับนักศึกษาได้เพิ่มขึ้น แต่ในระยะยาวเมื่อสถาบันมีความมั่นคงแล้วจะสามารถพัฒนาและเพิ่มนักศึกษาด้วยตัวเอง และอาจจะร่วมมือทางวิชาการอื่นกับสถาบันของรัฐในระดับที่ทัดเทียมกันเพื่อพัฒนาวิชาการของชาติสืบไป

อีกวิธีหนึ่งที่รัฐอาจจะทำได้ คือ เชิญชวนให้สถาบันเอกชนขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงอยู่แล้วขยายกิจการต่อไป เพราะสถาบันเหล่านี้มีทรัพยากรส่วนเกินที่จะใช้เพื่อขยายกิจการได้ เช่น อาจ

ลงทุนสร้างวิทยาเขตในส่วนภูมิภาค หากรัฐมีนโยบายที่จะกระจาย อุดมศึกษาไปยังส่วนภูมิภาค หรือขยายเป้าหมายการศึกษา เฉพาะทางที่เป็นนโยบายของรัฐ รัฐอาจเชิญชวนให้สถาบันเหล่านี้ จัดทำโครงการโดยให้ลงทุนเป็นส่วนใหญ่ รัฐอาจส่งเสริมหรืออาจ ร่วมทุนหรือร่วมจัดการหรืออาจจะเชิญชวนสถาบันเอกชนเข้ามาอยู่ใน เครือข่ายกับสถาบันของรัฐด้วย หรืออาจจะมอบหมายให้ สถาบันของรัฐเข้าร่วมในโครงการวิชาการและแบ่งผลประโยชน์กัน โดยถือเสมือนว่าสถาบันเอกชนเป็นหุ้นส่วนของรัฐ ในแนวปฏิบัติ แบบใหม่นี้การเป็นหุ้นส่วนมิได้หมายถึงหุ้นส่วนทางธุรกิจดังเช่น บริษัทจำกัด แต่เป็นหุ้นส่วนในมิติใหม่ที่เน้นความร่วมมือทาง วิชาการเป็นหลัก เอกชนจะมีความมั่นใจว่ารัฐจะช่วยสร้างสภาพ แวดล้อมหรือเงื่อนไขเพื่อให้กิจการดำเนินการต่อไปได้ (เช่น ไม่สร้าง วิทยาเขตของมหาวิทยาลัยรัฐแข่งกับของเอกชน) การสนับสนุน หรืออุดหนุนเช่นนี้ใช้เงินของรัฐไม่มากนัก เมื่อเทียบกับเงินลงทุนที่ รัฐจะสร้างมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่หรือตั้งโครงการขึ้นมาเอง

อย่างไรก็ตาม การให้การอุดหนุนแก่สถาบันเอกชน ต้องการคำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการ เหตุผล และเป้าหมาย ตลอดจนวิธีการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน และยังต้องการความ เข้าใจอย่างถูกต้องจากทุกฝ่าย เพราะจะต้องมีคนถามเสมอว่า ทำไมรัฐจึงต้องใช้งบประมาณไปแบ่งเบาภาระให้เอกชนเพื่อให้มีกำไร ทำไมจึงสนับสนุนสถาบันเอกชนให้มีความเข้มแข็งแล้วกลับมา แข่งกับสถาบันของรัฐ คำอธิบายก็คือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หรือเอกชนอยู่ในระบบอุดมศึกษาของชาติซึ่งต้องถือว่ามีระบบเดียว

ซึ่งระบบอุดมศึกษาของประเทศไม่ว่ารัฐหรือเอกชนมีหน้าที่ผลิตบัณฑิตและให้บริการทางวิชาการต่าง ๆ เพราะลำพังแต่รัฐบาลเองไม่สามารถมีเงินลงทุนในส่วนของรัฐได้อย่างเพียงพอ เพื่อผลิตบัณฑิตให้ได้ตามจำนวนที่ต้องการของตลาดผู้เรียนซึ่งเพิ่มขึ้นในแต่ละปี และให้ได้ผลผลิตเป็นบัณฑิตที่มีคุณภาพเป็นเลิศพร้อมกันไป จึงควรเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะมุ่งการใช้ทรัพยากรเพื่อสร้างความเป็นเลิศให้แก่วงการอุดมศึกษาของประเทศด้วยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด รัฐต้องเลือกความเป็นเลิศเป็นลำดับแรก การผลิตในเชิงปริมาณนั้นจะหารูปแบบอื่น ซึ่งรวมถึงการระดมทรัพยากรเพิ่มจากเอกชน (ผู้ลงทุน) และจากทรัพยากรของผู้เรียน (โดยเพิ่มค่าเล่าเรียน) เพื่อบริหารอุดมศึกษาให้ได้ทั้งปริมาณและคุณภาพอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันต้องพยายามให้เกิดสมดุลที่ดีในระบบ ได้แก่ ความสมดุลในการจัดการ การจัดแบ่งทรัพยากรไปอย่างพอเหมาะสมควรเพื่อผลตอบแทนสูงสุด ให้เกิดความยุติธรรมในการแข่งขันในระหว่างกลุ่มผู้จัดการศึกษา และความเป็นธรรมในสังคมในระหว่างผู้เรียน



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

และยังต้องอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการเรียนการสอนในสถาบันของรัฐ

**ตารางที่ 6 สถิติจำนวนนักศึกษาและอัตราการเพิ่มของนักศึกษา
ในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภท**

มหาวิทยาลัย	2534	2539	2544	อัตราเพิ่ม เฉลี่ย (%) 2534 - 2539	อัตราเพิ่ม เฉลี่ย (%) 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
สถาบันอุดมศึกษาเอกชน	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 ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 ส่วนปีที่เริ่มรับนักศึกษาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี คือ พ.ศ. 2536 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ คือ พ.ศ. 2541 และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง คือ พ.ศ. 2542

แนวโน้มของการเพิ่มจำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษา ยังไม่มีที่ท่าว่าจะลดลง จากการติดตามกลุ่ม (Cohort) ของนักเรียนเริ่มตั้งแต่ประถมศึกษาปีที่ 1 จนจบถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ทั้งสายสามัญและสายอาชีวศึกษา พบว่าอัตราการคงอยู่ในโรงเรียน (Retention Rate) ยังต่ำอยู่มาก กล่าวคือ เริ่มจากนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 100 คน ใน พ.ศ. 2532 เมื่อติดตามกลุ่มนี้จนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ใน พ.ศ. 2544 จะมีนักศึกษาคงอยู่ในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพียง 42 คน เท่านั้น คือ มีผู้ออกกลางคัน (Drop Out) หรือไม่ศึกษาต่อเมื่อจบชั้นหรือระดับการศึกษาต่างๆ รวมร้อยละ 58 แต่ในปีหลังๆ แม้เด็กเริ่มเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จะค่อยๆ ลดลงเพราะการเกิดลดลง อัตราการเรียนต่อมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ เมื่อเทียบกับกลุ่มนักเรียนที่เริ่มเข้าเรียนก่อนหน้า อันเป็นผลทำให้จำนวนนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

ตารางที่ 7 อัตราการคงอยู่จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 แสดงจำนวนนักเรียนที่คงเรียนอยู่เปรียบเทียบกับนักเรียนแรกเข้าในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และเปรียบเทียบกับจำนวนนักศึกษาที่เข้าใหม่ในระดับอุดมศึกษา จำแนกเป็นรายรุ่นการศึกษา (Education Cohort)

รุ่นการศึกษา (Education Cohort)	จำนวนที่เรียน ประถมศึกษา ปีที่ 1	จำนวนที่เรียน ถึง มัธยมศึกษา ปีที่ 6 สายสามัญ และ อาชีวศึกษา	อัตราคงอยู่ เทียบกับ จำนวน แรกเข้า ประถมศึกษา ปีที่ 1 (ร้อยละ)	นักศึกษา เข้าใหม่ อุดมศึกษา ^{1/}	สัดส่วน นักศึกษา เข้าใหม่ต่อ นักเรียน มัธยมศึกษา ปีที่ 6 (ร้อยละ)
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

^{1/} รวมนักศึกษาในมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับและ กศบป. ของสถาบันราชภัฏ

สถิติแสดงให้เห็นว่าแม้นักเรียนในปีสุดท้ายของชั้นมัธยมศึกษาจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่อัตราการเพิ่มของจำนวนนักเรียนมีแนวโน้มที่จะลดลง ทั้งนี้ เพราะจำนวนเด็กแรกเข้าในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 มีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ในช่วง พ.ศ. 2539-2540

อัตราเพิ่มของนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 6 เท่ากับร้อยละ 12.7 เทียบกับร้อยละ 1.5 ใน พ.ศ. 2543-2544

อัตราการคงอยู่ของนักเรียนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัย คือ (1) อัตราเกิดที่ลดลงมีผลทำให้จำนวนนักเรียนลดลง (2) ความปรารถนาที่จะเรียนต่อจนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งจะมีผลให้จำนวนนักเรียนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพิ่มขึ้น

ใน 5 ปี ที่ผ่านมา สัดส่วนผู้เรียนต่อสูงขึ้นเรื่อยๆ จากร้อยละ 29 สำหรับกลุ่มนักเรียนใน พ.ศ. 2528-2540 เป็นร้อยละ 42 สำหรับกลุ่มนักเรียน พ.ศ. 2532-2544

เป็นที่คาดหมายได้ว่าภายในอนาคตอันใกล้ ความปรารถนาที่จะเรียนต่อของนักเรียนจะทำให้สัดส่วนของผู้เรียนต่อเพิ่มขึ้น แม้อัตราเกิดจะลดลง (บุญเลิศ เลี้ยวประไพ, 2545) จำนวนนักเรียนก็ยังคงเพิ่มต่อไป ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายรัฐบาลที่ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี และการขยายโอกาสให้ผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปี

นอกจากนี้ ยังมีสถิติที่น่าสนใจ คือ นักศึกษาใหม่ที่เข้าศึกษาเป็นครั้งแรกในสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทเมื่อเทียบกับผู้ที่เรียนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 พบว่าจำนวนนักศึกษาใหม่ในสถาบันอุดมศึกษาจะสูงกว่านักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เช่น ใน พ.ศ. 2544 สัดส่วนนักเรียนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เมื่อเทียบกับนักศึกษาใหม่ในสถาบันอุดมศึกษาเท่ากับ 100 : 134 แสดงว่ามีนักศึกษาเป็นจำนวนไม่น้อยที่กลับมาเรียนใหม่ในระดับอุดมศึกษา

ภายหลังออกไปทำงานแล้ว ส่วนหนึ่งเป็นนักศึกษาเรียนต่อยอดหลังจากจบหลักสูตร ปวส. นอกจากนี้ ยังมีประชากรในประเทศเป็นจำนวนมากที่ยังมีวุฒิการศึกษาต่ำ จากรายงานสำมะโนประชากร 2543 มีประชากรที่อายุเกิน 25 ปี จำนวน 35.5 ล้านคน โดยร้อยละ 66 ของจำนวนนี้มีวุฒิไม่เกินประถมศึกษาปีที่ 6 และร้อยละ 81 มีวุฒิไม่ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 บุคคลเหล่านี้มีโอกาสกลับมาเรียนในโครงการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) และเป็นกลุ่มลูกค้าของสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต

ในกระบวนการทัศน์ของประชากรต่อการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งทำให้เกิดการอยากเรียนรู้อย่างกว้างขวางในหมู่ประชากร น่าจะสรุปได้ว่าประชากรเหล่านี้จะกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาของชาติผ่านโครงการการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งสุดท้ายจะเพิ่มจำนวนนักศึกษาเข้าสู่ระบบอุดมศึกษา นักเรียนที่ลาออกจากโรงเรียนกลางคันโดยที่ยังเรียนไม่ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 จะกลับมาเรียนในศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) เพื่อให้จบถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปัจจุบันผู้เรียนในโครงการ กศน. ในทุกระดับชั้น 2.4 คน และใน พ.ศ. 2544 มีผู้จบมัธยมศึกษาปีที่ 6 จากโครงการ กศน. ถึง 130,000 คน จำนวนนี้เท่ากับประมาณร้อยละ 10 ของกลุ่มอายุเด็กในแต่ละชั้นปี และมีสัดส่วน 3 : 7 เมื่อเทียบกับนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6

จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าภายใน 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2545-2554 จำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาจะมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น

อย่างน้อยจะไม่ต่ำกว่าอัตราร้อยละ 7 ซึ่งเป็นอัตราเฉลี่ยของ 10 ปีที่ผ่านมา อัตราเพิ่มดังกล่าวคิดเป็นจำนวนนักศึกษาได้ปีละ 150,000 คน ถ้าคิดเฉพาะอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปจะมีนักศึกษาเพิ่มปีละ 120,000 คน นั้นย่อมหมายความว่ารัฐจะต้องหางบประมาณมาเพิ่มเพื่ออุดมศึกษา หรือหาหนทางอื่นที่จะจัดการศึกษาเพื่อสนองตอบจำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้น โดยรัฐไม่ต้องลงทุนมากจนเกินไป

6.2 การจัดการเพื่อรองรับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น : ทางเลือก

หากจะคิดอย่างเป็นระบบ รัฐอาจเริ่มด้วยการวิเคราะห์ว่า นักศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่จะเพิ่มในระยะเวลา 10 ปีนี้ มีสัดส่วนจะให้เป็นบัณฑิตสาขาใดบ้าง และจะให้เอกชนจัดการศึกษาในสัดส่วนเท่าใด สาขาใด อีกทั้งบัณฑิตที่จบมานั้นควรจะมีความรู้ความสามารถ และความชำนาญในระดับใด และจะจัดให้เข้าเรียนในสถาบันประเภทใด เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนากำลังคนของประเทศ

หากคิดจะสร้างมหาวิทยาลัยใหม่เพื่อรองรับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น รัฐอาจจะต้องสร้างมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่อีก 12 แห่งต่อปี ให้แต่ละแห่งรับนักศึกษาได้ 10,000 คนต่อปี ซึ่งจะต้องลงทุนแห่งละประมาณ 5,000 ล้านบาท รวมเป็นเงินลงทุนปีละ 60,000 ล้านบาท นอกจากจะต้องลงทุนเป็นจำนวน

มหาศาลแล้ว มหาวิทยาลัยใหม่ยังไม่สามารถรับนักศึกษาได้เต็มจำนวนโดยทันที ยังจะมีปัญหาการสรรหาบุคลากรที่จะมาเป็นอาจารย์ จัดหาอุปกรณ์ต่างๆ จากวันที่ได้รับอนุมัติให้สร้างมหาวิทยาลัยและเริ่มจัดสรรงบประมาณมาให้ จนถึงการทำเนิ การก่อสร้างให้แล้วเสร็จ ต้องใช้เวลาในการจ้างอาจารย์และบุคลากรให้ได้ตามจำนวนที่ต้องการ สร้างองค์กรบริหาร ทำการประชาสัมพันธ์ให้เกิดการรับรู้และยอมรับ จนถึงรับนักศึกษาให้ได้จำนวนตามเป้าหมาย จะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 10 ปี เพื่อรองรับนักศึกษาที่เพิ่มปีละ 120,000 คน ในระดับปริญญาตรี และรัฐจะต้องหาอาจารย์มาเพิ่มปีละ 4,800 คนต่อปี

ดังนั้น วิธีการทุ่มเทเงินเพื่อสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ หรือสร้างวิทยาเขตใหม่ไม่น่าจะเป็นทางเลือกที่ดี

วิธีปฏิบัติที่ทำต่อกันมาในหลายๆ ปี คือ ใช้วิธีผสมผสาน กล่าวคือ ใช้งบประมาณแผ่นดินสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ สร้างวิทยาเขต ขยายหรือสร้างอาคารเพิ่มในบริเวณพื้นที่ที่มีอยู่เดิม สร้างอุปกรณ์สื่อการสอนทางไกล เพิ่มจำนวนนักศึกษาเข้าใหม่ โดยใช้สถานที่เรียนที่มีอยู่แต่สอนในภาคค่ำและในวันสุดสัปดาห์ หรือเปิดศูนย์การสอนนอกสถาบัน หรือเพิ่มนักศึกษาจนล้นห้องเรียน เชิญชวนให้เอกชนมาลงทุนสร้างวิทยาลัยแทนรัฐบาล การเพิ่มจำนวนนักศึกษาเป็นผลมาจากความคิดของผู้บริหารมหาวิทยาลัย แต่ละแห่งที่จะริเริ่มโครงการพิเศษที่แปลกใหม่ในรูปแบบต่างๆ กัน วิธีการเหล่านี้ทำให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันขยายการรับนักศึกษาไปได้เรื่อยๆ นับเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณ

ของรัฐไปได้มาก หากแต่ในเชิงคุณภาพของบัณฑิตยังเป็นข้อ
กังขากันอยู่ โครงการพิเศษหลายโครงการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้น และ
สามารถหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเองโดยไม่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐ
แต่การเพิ่มโดยไม่มี Input ทางด้านวิชาการเพียงพอจะมีผลกระทบต่อ
ต่อคุณภาพของบัณฑิต นอกจากการเพิ่มนักศึกษาในสถาบันของรัฐ
แล้วสถาบันเอกชนก็ช่วยรับภาระการเพิ่มนักศึกษาไปได้อีก
จำนวนหนึ่ง ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา สถาบันอุดมศึกษาเอกชนช่วย
รับนักศึกษาเพิ่มได้ร้อยละ 4.7 ต่อปี หรือปีละประมาณ 10,000 คน

โดยวิธีผสมผสานกันเช่นนี้ในหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา สถาบัน
อุดมศึกษารับนักศึกษาเพิ่มได้ปีละประมาณ 120,000 คน ด้วย
การใช้งบลงทุนปีละ 13,000 ล้านบาท เฉลี่ย 108,000 บาท ต่อ
การเพิ่มนักศึกษา 1 คน

รัฐอาจจะเลือกทางเลือกที่ 3 คือ ลดการลงทุนเพื่อการ
ก่อสร้างขยายอาคารเรียนและมุ่งเน้นให้ใช้สถานที่และอุปกรณ์ใน
ระบบอุดมศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ มุ่งความสนใจไปที่อาคาร
ที่มีอยู่ในระบบแต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ เช่น การใช้สถาบัน
การศึกษาที่มีอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ซึ่งสถาบันเหล่านั้นยังไม่มี
นักศึกษาเพียงพอ จัดรวมสถาบันการศึกษาเข้าเป็นเครือข่ายแห่ง
ความร่วมมือเพื่อจัดการเรียนการสอนรวมกัน ใช้วิธีการรวบรวม
ทรัพยากรบุคคลที่เป็นอาจารย์จากสถาบันที่มีความเข้มแข็งมา
ช่วยสอน จัดให้มีความคล่องตัวในการใช้ห้องเรียนข้ามสถาบัน
และโอนย้ายหน่วยกิตระหว่างสถาบัน การเพิ่มประสิทธิภาพโดย
การใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Share Resource) ส่งเสริมการใช้ห้อง

เรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น (ปัจจุบัน อัตราการใช้หรือ Occupancy Rate เท่ากับร้อยละ 20-30) เหล่านี้ จะช่วยรองรับการเพิ่มจำนวนนักศึกษาได้อีกจำนวนหนึ่ง

การจัดการเรียนการสอนเป็นสองผลัดในมหาวิทยาลัย จำกัดรับ ก็อาจจะรับจำนวนนักศึกษาเพิ่มได้อีก ปัจจุบัน มหาวิทยาลัยจำกัดรับในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยมีความสามารถรองรับ (Capacity) นักศึกษาประมาณ 300,000 คน หากจะเพิ่ม การรับในผลัดบ่ายและค่าเพียงร้อยละ 25 ก็จะสามารถรับ นักศึกษาเพิ่มได้ถึง 75,000 คน

อีกวิธีหนึ่งที่จะทำได้คือ การส่งเสริมให้เอกชนลงทุน สร้างสถาบันการศึกษาใหม่หรือขยายมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ โดยรัฐ อุดหนุนในรูปแบบเงินกู้เพื่อให้สถาบันเอกชนสามารถขยายธุรกิจออกไปได้ ปัจจุบันมีสถาบันเอกชนอย่างน้อย 30 แห่ง ที่ยังใช้อาคาร ไม่เต็มกำลังความสามารถการผลิต (Capacity) หากจะมุ่งความ สนใจไปที่สถาบันเอกชนเหล่านี้ก่อน และหาช่องทางที่จะอุดหนุน เพื่อให้สามารถรับนักศึกษาได้เพิ่มขึ้นก็จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐ สถาบันเอกชนส่วนมากต้องการการอุดหนุนด้านบุคลากรทาง วิชาการเพื่อให้เกิดความมีชื่อเสียงด้านวิชาการ (Academic Creditability) แก่สถาบันเหล่านี้ การอุดหนุนดังกล่าวไม่ต้องใช้เงิน ทุนมากนัก แต่จะให้ผลตอบแทนได้มากภายในระยะเวลาอันสั้น

หนทางสุดท้ายที่รัฐอาจจะเลือกได้ ก็คือ ใช้นโยบายไม่ลงทุน เพื่อการเพิ่มจำนวนนักศึกษาในอุดมศึกษาอีกต่อไป คือ ไม่เพิ่ม

ทั้งเงินอุดหนุนและเงินลงทุนในการก่อสร้าง โดยถือว่าปัจจุบันรัฐได้ลงทุนไปมากเพียงพอแล้ว งบประมาณปีละ 39,700 ล้านบาทที่ใช้ในกิจการอุดมศึกษาจะคงไว้เพื่อรักษางานเดิม และปีต่อๆ ไปจะค่อยๆ ลดลงด้วย หากจะมีการพัฒนาใดๆ ให้เป็นหน้าที่ของแต่ละสถาบันที่จะหาทรัพยากรมาเพิ่มโดยตัวเอง เช่น ด้วยการเพิ่มค่าเล่าเรียนและขยายที่เรียนเอง วิธีนี้สถาบันใดที่ผู้บริหารมีความสามารถก็จะสามารถพัฒนากิจการของตัวเองขึ้นไปได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ สถาบันที่ผู้บริหารไม่มีความสามารถเพียงพอ ก็คงได้แต่รักษาสถานภาพของสถาบันให้ทรงๆ อยู่เท่านั้น สถาบันแต่ละแห่งต้องตื่นตัวที่จะแข่งขันและพัฒนาตนเอง โดยทางเลือกนี้สถาบันเอกชนจะมีโอกาสเข้ามาแข่งขันมากขึ้นด้วย เพราะนักศึกษาที่ล้นจากสถาบันของรัฐจะมาเข้าเรียนในสถาบันเอกชนเพิ่มมากขึ้น และเมื่อสถาบันของรัฐเพิ่มค่าเล่าเรียนแล้ว ความแตกต่างระหว่างค่าเล่าเรียนในสถาบันของรัฐและเอกชนจะใกล้กันมากขึ้น การแข่งขันจะเป็นธรรมชาติมากขึ้น

แนวทางดังกล่าวนี้อาจมีผู้คัดค้านเพราะทำให้การพัฒนาอุดมศึกษาทำได้ช้าลง เพราะสถาบันการศึกษาอาจจะระดมทรัพยากรมาได้ไม่ทันการ และระดมได้ในจำนวนที่ไม่พอเพียง ผู้บริหารมหาวิทยาลัยต้องทำงานหนักขึ้น เพราะต้องมีหน้าที่ในการหาทรัพยากรมาเพิ่มพร้อมๆ กับการทำหน้าที่บริหาร นักศึกษาอาจหาที่เรียนได้ยากขึ้น

สรุป คือ ในการจัดการเพื่อรองรับนักศึกษาที่เพิ่ม รัฐอาจจะเลือกนโยบายได้ 3 ลักษณะ คือ

1. นโยบายลงทุนสร้างมหาวิทยาลัยใหม่หรือขยายมหาวิทยาลัยเดิม นโยบายนี้จะต้องใช้งบประมาณมาก และรัฐอาจจะมีทรัพยากรไม่พอเพียง

2. นโยบายสายกลาง คือ สร้างอาคารเรียนใหม่ ขยายอาคารเดิม แสวงหาความสามารถรองรับนักศึกษา (Capacity) จากส่วนเกินมาใช้ และอุดหนุนให้เอกชนมาลงทุนช่วย

3. นโยบายรัดเข็มขัด คือ ไม่ก่อสร้างอาคารใหม่ ใช้งบประมาณอุดหนุนให้น้อยที่สุด และค่อยๆ ลดเงินอุดหนุนลงจากระดับปัจจุบัน โดยให้ผู้บริหารสถาบันใช้ความสามารถทางการบริหารแต่ละแห่งไปหาทรัพยากรกันเองเพื่อจะนำมาใช้ในการสร้างกำลังการผลิต เพื่อการผลิต หรือเพื่อพัฒนาสถาบันในทางอื่นๆ โดยวิธีที่สาม นักศึกษาที่มีจำนวนเกินกว่าจะมีที่เรียนรองรับได้ จะต้องช่วยตัวเองด้วยการจ่ายค่าเล่าเรียนที่เพิ่มขึ้น ในโครงการพิเศษและในสถาบันเอกชน หรือเรียนในมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ นโยบายนี้เท่ากับปล่อยทั้งผู้บริหารสถาบันและนักศึกษาให้ช่วยตัวเอง

6.3 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

จากแนวคิดของการระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการพัฒนาอุดมศึกษา คณะผู้วิจัยเสนอให้รัฐกำหนดเป็นนโยบายเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษาของประเทศไทย ดังนี้

1. ให้สถาบันอุดมศึกษาเพิ่มค่าเล่าเรียนเป็น 2 เท่าจากอัตราปัจจุบัน เพื่อให้มีรายได้เท่ากับร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายในการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรปกติ

2. ให้พยายามเพิ่มรายได้จากการบริการวิชาการและเปิดสอนในโครงการพิเศษ ควบคุมการใช้จ่ายของโครงการเหล่านี้โดยคาดหวังที่จะมีกำไรเพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรของสถาบันการศึกษา

3. รายได้ที่สถาบันอุดมศึกษาหาเพิ่มมาได้จะไม่เป็นสาเหตุให้ยอดเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินลดลง แต่อาจจะเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณ และเปลี่ยนลำดับความสำคัญของงานไป งบประมาณแผ่นดินอาจจะเพิ่มหรือลด ขึ้นอยู่กับผลจากการวิเคราะห์ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ หรือเพิ่มเพราะเป็นโครงการสำคัญที่รัฐควรจะสนับสนุน หรือเพิ่มอัตราเงินเฟ้อ

4. รายได้ที่สถาบันหาเพิ่มมาได้ทั้งหมดจะต้องใช้เพื่อรองรับการเพิ่มของจำนวนนักศึกษาของแต่ละสถาบันด้วย

5. ทรัพยากรส่วนเกินของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะต้องใช้ไปในการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศทางการศึกษานอกเหนือไปจากการใช้เพื่อเพิ่มจำนวนนักศึกษา เป็นที่คาดหมายว่าหากสถาบันอุดมศึกษาเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราใหม่จากนักศึกษาได้ครบถ้วนทุกคนแล้ว สถาบันอุดมศึกษาจะมีรายได้เพียงพอที่จะรองรับทั้งการเพิ่มของจำนวนนักศึกษาและเพียงพอสำหรับการพัฒนาเพื่อรองรับความเป็นเลิศทางการศึกษา

6. รัฐอาจจะเพิ่มงบประมาณพิเศษให้การอุดมศึกษาเพื่อส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศในเรื่องต่างๆ การเพิ่มงบประมาณให้แก่กิจกรรมเพื่อความ เป็นเลิศมิได้หมายความว่ารัฐจำเป็นจะต้องเพิ่มงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาเสมอไป แต่อาจจะเป็นการเพิ่มโดยการผันงบประมาณแผ่นดินมาจากหมวดอื่น โดยเปลี่ยนลำดับความสำคัญของงาน หรือผันเพื่อการจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7. ส่งเสริมให้มีการใช้อุปกรณ์ต่างๆ (Facilities) ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นทั้งที่มีอยู่ในสถาบันของรัฐและเอกชน เท่ากับเป็นการระดมการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วให้เป็นประโยชน์ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

8. ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนแทนรัฐในการสร้างสถาบันการศึกษา เท่ากับเป็นการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาอีกหนทางหนึ่ง

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

ตารางที่ 8 รายรับของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

แหล่งรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
(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

หมายเหตุ : ไม่รวมมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ

ทั้งนี้ ต้องเข้าใจว่ารายรับของสถาบันอุดมศึกษาที่จะหาเพิ่มมาได้มิได้รับมาเต็มจำนวนในปีเดียว แต่จะทยอยได้รับเพิ่มขึ้นในแต่ละปีเท่าที่ความสามารถของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาจะสามารถเพิ่มค่าเล่าเรียนและหารายได้มาเพิ่มจากแหล่งอื่น

6.4 เป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษา

ก่อนจะกล่าวถึงการพัฒนาอุดมศึกษา ควรทราบถึงเป้าหมายสำคัญของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีอยู่ 2 ประการ คือ

1. ให้บริการการเรียนการสอนเพื่อผลิตบัณฑิต
2. ติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการ และสร้างองค์ความรู้ใหม่ด้วยการวิจัย ส่วนเป้าหมายอื่นๆ เช่น การจัดกิจกรรมนอก

หลักสูตรให้นักศึกษา การให้บริการวิชาการแก่สังคม การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนต้องถือเป็นเป้าหมายรอง

การพัฒนาอุดมศึกษาจึงต้องมุ่งไปที่การผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ ขณะเดียวกันการพัฒนาต้องครอบคลุมถึงการขยายบริการเพื่อให้สามารถรองรับนักศึกษาที่จะเพิ่มในแต่ละปีด้วย และการผลิตผลงานวิจัยที่มีคุณภาพทัดเทียมกับสถาบันชั้นนำของโลก

6.5 สถานะการผลิตบัณฑิตในปัจจุบัน

การจัดจำแนกนักศึกษา

บัณฑิตที่ผลิตจากสถาบันอุดมศึกษาอาจจะจัดจำแนกได้เป็นหลายๆ ทาง ดังนี้

1. จำแนกตามกลุ่มวิชา ที่ศึกษา 2 กลุ่มใหญ่ คือ

- สาขาสังคมศาสตร์ และสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และในแต่ละกลุ่มใหญ่ยังสามารถแยกไปตามรายหลักสูตรวิชา ซึ่งอาจจะมีผลตามมาเมื่อจบเป็นบัณฑิตแล้วจะมีงานทำหรือไม่ และจะได้อะไรวิชาความรู้ที่เรียนมาได้หรือไม่

2. จำแนกตามประเภทสถาบัน ที่เข้าศึกษา คือ มหาวิทยาลัยจำกัดรับ มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สถาบันเอกชน

3. จำแนกตามหลักสูตรในระดับมัธยมศึกษา คือ จบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในสายสามัญ หรือสายอาชีวศึกษา หรือจบ

มัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยการสมัครสอบในโครงการการศึกษาออกโรงเรียน หากจบในสายสามัญ อาจจบในสายวิทย์ หรือสายศิลป์ เป็นต้น

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

5. จำแนกตามภูมิลำเนาเกิดของนักศึกษา และเรียนในสถาบันการศึกษา ณ ภูมิลำเนาเดิมหรือไม่

สังคมได้เปลี่ยนไปในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้กระบวนการทัศน์ต่ออุดมศึกษาเปลี่ยนแปลงไปด้วย ด้วยแรงผลักดันจากผู้ประสงค์อยากเรียนเพื่อแสวงหาความรู้เพื่อจบเป็นบัณฑิตทำให้ระบบอุดมศึกษาขยายตัวอย่างรวดเร็ว คือ ขยายในอัตราร้อยละ 7 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มของประชากร และการเพิ่มของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา แสดงว่ามีผู้ที่ทำงานอยู่แล้วกลับเข้ามาเรียนในระดับอุดมศึกษาเป็นจำนวนมาก

ในสภาพการณ์ที่มีความหลากหลายทั้งในเรื่องของพื้นที่ความรู้ของผู้เรียนทั้งคุณภาพของสถาบันการศึกษาและคุณภาพของอาจารย์ และวิธีการให้บริการที่หลากหลาย พร้อมกับการเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วจนเกินศักยภาพของกำลังผลิต

ปัญหาเรื่องคุณภาพบัณฑิตจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง

6.6 การจัดบัณฑิตเป็นหลาย ๆ ระดับ และหลาย ๆ เป้าหมาย

คงจะเป็นการยากและไม่สอดคล้องกับความจริงที่จะคาดหวังให้บัณฑิตทุกคนมีความสามารถทัดเทียมกันและให้คุณค่าแก่ปริญญาเท่าๆ กัน ไม่ว่าจะเรียนจบ ณ สถาบันแห่งใด และมีภูมิหลังมาอย่างไร ตามปกตินักเรียนที่จบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่มีภูมิหลังดีและเรียนเก่งจากโรงเรียนดี ๆ มีชื่อเสียงจะสอบคัดเลือกเพื่อเข้ามหาวิทยาลัยจำกัดรับของทบวงมหาวิทยาลัยก่อน พวกที่สอบคัดเลือกไม่ได้แต่ครอบครัวมีฐานะดีจะเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนที่มีชื่อเสียง ผู้มีฐานะยากจนกว่าจะสอบคัดเลือกเพื่อเข้าเรียนในสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หากสอบเข้าไม่ได้ก็จะสมัครเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนเป็นทางเลือกสุดท้าย ซึ่งมหาวิทยาลัยเอกชนพร้อมที่จะรับนักศึกษาเหล่านี้อยู่แล้ว ผู้ที่มีฐานะไม่ดีก็ยังสามารถเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนได้โดยกู้เงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของรัฐบาล (ปัจจุบันประมาณร้อยละ 50 ของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเอกชนกู้เงินจากกองทุน)

กลุ่มสุดท้ายที่มีฐานะยากจนและอาจจะต้องทำงานเพื่อยังชีพพร้อมๆ กับการเรียนในมหาวิทยาลัย จะสมัครเรียนในมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจลักษณะและคุณภาพของบัณฑิต และเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพของบัณฑิต คณะวิจัยเสนอให้มีการแบ่งบัณฑิตเป็นกลุ่มต่างๆ ดังนี้

1. บัณฑิตอัจฉริยะ ซึ่งอาจจะมีร้อยละ 3-5 ของจำนวนบัณฑิตทั้งหมด บัณฑิตกลุ่มนี้จะมีคุณภาพสูงสุดที่พร้อมจะศึกษาต่อในระดับปริญญาที่สูงขึ้น หรือพัฒนาประสบการณ์ให้เป็นผู้นำของชาติ ผู้บริหารระดับสูง หรือเป็นนักวิชาการ อาจารย์ นักวิจัย เป็นต้น

นักศึกษาอัจฉริยะจะคัดเลือกจากนักเรียนสายสามัญ (หรือบางกรณีคัดจากวิทยาลัยอาชีวศึกษา) เพื่อให้เข้าเรียนในมหาวิทยาลัยจำกัดรับ ทุกคนมีศักยภาพที่จะจบเป็นบัณฑิตด้วยเกียรตินิยม และมหาวิทยาลัยจะใช้ความพยายามเป็นพิเศษที่จะสอนอย่างเข้มข้นและจัดกิจกรรมพิเศษให้แก่นักศึกษาเหล่านี้ เช่น ให้มีหลักสูตรฝึกให้นักศึกษาเป็นผู้นำ จัดชั้นเรียนเกียรตินิยมให้เป็นพิเศษ จัดการสอนพิเศษเกี่ยวกับการเขียนและการใช้ภาษา ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ให้ได้มีโอกาสฝึกงาน ได้ดูงาน ได้มีโอกาสเป็นนักศึกษาแลกเปลี่ยนเพื่อให้มีประสบการณ์ในต่างประเทศ

นักศึกษาอัจฉริยะอาจจะคัดเลือกจากนักศึกษาที่เรียนเก่งที่สุดร้อยละ 3 แรกที่สอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย โดยการสมัครเข้าโครงการ “บัณฑิตอัจฉริยะ” และควรกระจายนักศึกษาให้ไปศึกษาในมหาวิทยาลัยต่างๆ ในจำนวนที่กำหนดในแต่ละสาขา แต่ละปีจะมีนักศึกษาเข้าใหม่ร่วมโครงการประมาณ 2,500 คน

รวมทุกชั้นปีจะมีนักศึกษาอัจฉริยะทั้งสิ้นประมาณ 10,000 คน หรือประมาณร้อยละ 3 ของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐ

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

3. บัณฑิตเพื่อการเป็นพนักงานในองค์กร เช่น พนักงานขาย พนักงานต้อนรับ พนักงานเสิร์ฟอาหารในโรงแรม พนักงานบันทึกข้อมูลลงคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่ธุรการในหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าของผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็ก ฯลฯ บัณฑิตในกลุ่มนี้อาจจะเรียนจบมาจากสถาบันการศึกษาประเภทใดก็ได้ และเมื่อประกอบอาชีพไปแล้วชั่วระยะเวลาหนึ่งก็อาจจะพัฒนาตนเองให้เป็นผู้บริหารในองค์กรขนาดใหญ่ หรือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องใช้วิชาความรู้ต่อไป

4. บัณฑิตเพื่อการเรียนรู้ตามอัธยาศัยและเพื่อยกมาตรฐานความรู้และคุณภาพชีวิต บัณฑิตกลุ่มนี้แสวงหาความรู้เพิ่มเติมในชีวิตในสาขาวิชาที่สนใจ หรือในสาขาที่จะจบเป็นบัณฑิตได้ไม่ยากจนเกินไป โดยไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ที่เรียนมาเพื่อนำไปประกอบอาชีพโดยตรงในระหว่างเป็นนักศึกษาบุคคลเหล่านี้อาจจะมีอาชีพอยู่แล้ว เช่น เป็นนักการเมืองท้องถิ่น คนงาน

ในโรงงาน เจ้าของกิจการ พนักงานบริการ แม่บ้าน และเกษตรกร เป็นต้น ส่วนใหญ่ของบัณฑิตกลุ่มนี้จะศึกษาในมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ หรือเรียนในภาคค่ำของสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และมหาวิทยาลัยเอกชนภาคค่ำ

5. บัณฑิตที่มีทักษะทางอาชีพที่มีความชำนาญในการทำงานในระดับปฏิบัติการหรือเป็นหัวหน้างานในโรงงาน (Floor Supervisor) กลุ่มนี้จะเรียนในวิทยาลัยที่มีพื้นที่ภูมิหลังพัฒนามาจากวิทยาลัยอาชีวศึกษา

การแบ่งกลุ่มดังกล่าวมิได้หมายความว่าบัณฑิตแต่ละคนเมื่อจบมาแล้วจะต้องทำงานตามลักษณะที่บรรยายไว้ในแต่ละกลุ่ม เพราะเมื่อบัณฑิตแต่ละคนมีโอกาสทำงานไม่ว่าจะเริ่มจากตำแหน่งใด จะมีโอกาสเปลี่ยนอาชีพหรือก้าวหน้าไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น การเปลี่ยนย้ายกลุ่มจึงเกิดขึ้นได้เสมอ

นอกจากนี้ บัณฑิตในแต่ละกลุ่มจะกำหนดแน่นอนไม่ได้ว่าจะต้องเรียนและจบจากสถาบันการศึกษาประเภทใด เพียงแต่จะบอกได้ว่าตามสภาพปัจจุบันบัณฑิตประเภทใดควรจะศึกษาในสถาบันประเภทใด ในระยะยาวเมื่อสถาบันการศึกษาได้รับการพัฒนาแล้ว บัณฑิตประเภทใดอาจจะศึกษาในสถาบันใดก็ได้ เช่น มหาวิทยาลัยเอกชนน่าจะมีศักยภาพผลิตบัณฑิตอัจฉริยะได้ มหาวิทยาลัยจำกัดรับปัจจุบันอาจจะเปิดหลักสูตรปริญญาที่สอนโดยสื่อทางไกล บัณฑิตเพื่อการเรียนรู้ตามอัธยาศัยอาจจะเรียนจบจากสถาบันจำกัดรับก็ได้

เป้าหมายของการพัฒนาอุดมศึกษาในเรื่องการเรียนการสอนก็เพื่อ

1. ผลิตบัณฑิตทุกกลุ่มให้เป็นบัณฑิตที่มีคุณภาพทั้งในเรื่องความรู้วิชาการและการเป็นคนดีมีคุณภาพ โดยเฉพาะบัณฑิตในกลุ่มที่ 1 และ 2
2. ผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาต่างๆ ตามความต้องการต่อการพัฒนาประเทศ
3. ให้สามารถเพิ่มสถานที่เรียนเพื่อรองรับจำนวนของผู้ประสงค์แสวงหาความรู้ (และแสวงหาปริญญา)
4. การขยายบริการใดๆ เพื่อการเพิ่มปริมาณและยกระดับคุณภาพการศึกษา ทำโดยการจัดกาที่ดี มีประสิทธิภาพ

6.7 การผลิตผลงานวิชาการ

ผลงานวิชาการของอาจารย์และนักวิชาการ อาจแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทและหลายๆ ระดับ ดังนี้

1. **การวิจัยมูลฐาน (Basic Research)** การวิจัยขั้นมูลฐานที่มีคุณภาพทัดเทียมกับผลวิจัยที่ผลิตโดยมหาวิทยาลัยชั้นนำในต่างประเทศ และสามารถนำลงพิมพ์ในวารสารวิชาการให้เป็นที่ยอมรับของวงวิชาการนานาชาติ
2. **การวิจัยประยุกต์ (Applied Research)** สำหรับการวิจัยประยุกต์เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หรือสังคมศาสตร์ หรือการวิจัยที่เกิดจากการทดลองหรือการสำรวจ ผลงานวิจัย

ประเภทนี้อาจจะพิมพ์หรือไม่พิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการ แต่อย่างน้อยจะพิมพ์เป็นรูปรายงานวิจัยและอาจนำไปใช้ประโยชน์ในธุรกิจและอุตสาหกรรม สำหรับการวิจัยประยุกต์ในสาขาสังคมศาสตร์ อาจมีการนำผลวิจัยไปใช้ในการบริหารประเทศ บริหารธุรกิจ หรือการจัดการสังคม

3. การวิจัยทั่วไป (General Research) เป็นงานวิจัย อื่นๆ ที่คุณภาพไม่สูงพอที่จะพิมพ์เผยแพร่ในวารสารนานาชาติ แต่อาจจะพิมพ์เผยแพร่ในวารสารภายในประเทศ หรือเป็นวิทยานิพนธ์ หรือนำเสนอในการประชุมสัมมนาต่างๆ งานวิจัยในระดับนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ในปัจจุบันอาจารย์ของมหาวิทยาลัย มักจะทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการขอตำแหน่งทางวิชาการ ผลวิจัย บางเรื่องถูกนำมาใช้ประโยชน์ได้บ้าง

4. ตำรา นอกจากผลงานวิจัยแล้ว อาจารย์อาจจะเขียน ผลงานวิชาการในรูปตำรา เอกสารคำสอน หรือเอกสารประกอบการสอน ฯลฯ ผลงานวิชาการเหล่านี้เขียนเป็นภาษาไทยเกือบ ทั้งหมด ผลงานประเภทนี้ส่วนใหญ่ใช้ในการประกอบการเรียน การสอนวิชาที่เปิดสอนในหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษา

ในสถานการณ์ปัจจุบันผลผลิตทางวิชาการตามข้อ (1) ยังมีน้อย จะมีสถาบันบางแห่ง และเพียงบางสาขาวิชาที่มีผลวิจัยที่ พิมพ์ในวารสารต่างประเทศ

สำหรับผลงานตามข้อ (2) ที่พิมพ์เผยแพร่ในวารสาร วิชาการในระดับนานาชาติก็ยังมีไม่มาก แต่อาจจะมีรายงานที่เป็น

ผลการวิจัย หรือผลการสำรวจ ผลการวิเคราะห์ที่ถูกนำไปใช้โดยรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจ และอุตสาหกรรมบ้าง

ดังนั้น หากจะมีการพัฒนาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ และให้สถาบันอุดมศึกษาของไทยมีฐานะทัดเทียมกับวงการวิชาการต่างประเทศ จะต้องพัฒนาให้มีงานวิชาการประเภท (1) และ (2) ให้มากยิ่งขึ้น และหาผู้นำผลงานวิจัยประเภทที่ 2 ไปใช้ประโยชน์ให้มากกว่าที่มีในปัจจุบัน ขณะเดียวกันต้องยกระดับคุณภาพของงานวิชาการประเภทที่ (3) ตลอดจนให้มีการพิมพ์เผยแพร่เป็นภาษาต่างประเทศด้วย

6.8 การพัฒนาอาจารย์

ในสถาบันการศึกษา อาจารย์เป็นบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดต่อผลผลิตและความมีชื่อเสียงของสถาบัน

อาจารย์อาจจำแนกออกได้เป็นหลายลักษณะ ดังนี้

1. สาขาวิชาที่จบการศึกษา
2. ระดับการศึกษาสูงสุดที่จบ และประสบการณ์ที่สะสมไว้ ประสบการณ์ทางวิชาการในต่างประเทศ
3. ตำแหน่งทางวิชาการที่มี
4. กิจกรรมที่ทำอยู่ตามปกติ เช่น สอน วิจัย ควบคุมห้องปฏิบัติการ มีตำแหน่งบริหาร ร่วมในกิจกรรมนอกหลักสูตรของลูกศิษย์ หรือเป็นที่ปรึกษาให้แก่องค์กรต่างๆ เป็นต้น

อาจารย์จะทำหน้าที่ได้ดีต้องมีวุฒิทางการศึกษาที่เหมาะสม มีประสบการณ์ในการสอนและวิจัย มีความสนใจในวิชาการที่จะติดตามความก้าวหน้าของศาสตร์ และค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง

การรับสมัครและคัดเลือกคนเก่งทางวิชาการเข้ามาเป็นอาจารย์จึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง และที่สำคัญรองลงมา คือ ระบบต้องสร้างสิ่งจูงใจให้บุคคลที่มีวุฒิภาวะสูงเข้ามาเป็นอาจารย์ เช่น มีค่าตอบแทนที่จะให้มีสภาพความเป็นอยู่อย่างพอเพียง เสรีภาพทางวิชาการที่จะเอื้ออำนวยต่อการให้อาจารย์เหล่านี้ทำงานวิชาการและมีผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพ ในสภาพปัจจุบันอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาอาจแบ่งได้เป็น 5 ประเภท

ประเภทที่ 1 คือ กลุ่มอาจารย์ที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานทางวิชาการสูง อาจารย์เหล่านี้ควรจะมีวุฒิปริญญาเอก สามารถสอนได้ดี มีความสามารถในการทำวิจัยที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ผลงานสามารถพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติได้ ในจำนวนนี้อาจมีบางคนที่มีความสามารถสูงเป็นพิเศษจนเป็นผู้นำทางวิชาการในระดับโลกได้

ประเภทที่ 2 คือ กลุ่มอาจารย์ที่มีคุณภาพดีรองลงมา อาจารย์ในกลุ่มนี้จะมีปริญญาเอกหรือปริญญาโท มีความสามารถสอนได้ดี และสามารถทำวิจัยประยุกต์ที่มีคุณภาพดี ซึ่งผลวิจัยอาจจะถูกนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ได้

ประเภทที่ 3 คือ กลุ่มอาจารย์ประเภทสอนดีและมีประสบการณ์การสอนอย่างกว้างขวาง อาจารย์กลุ่มนี้อาจทำวิจัยบ้าง ซึ่งส่วนมากเป็นโครงการวิจัยขนาดเล็ก อาจเขียนตำรา เอกสารคำสอน หรือเอกสารประกอบการสอนบ้าง และพยายามปรับปรุงเนื้อหาวิชาที่สอนให้ทันกับวิวัฒนาการของศาสตร์ในปัจจุบัน อาจารย์กลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะมีวุฒิปริญญาโท จะมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มีวุฒิปริญญาเอก และมีอยู่เป็นจำนวนมากที่มีภาระการสอนมากชั่วโมงต่อสัปดาห์ เกินกว่าภาระงานสอนตามปกติ (ซึ่งกำหนดให้สอน 6-12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) จนไม่มีเวลาดันคว้าหาความรู้เพิ่มเติม ที่เป็นเช่นนี้เพราะสถาบันรับลูกศิษย์เข้ามาจำนวนมากทำให้มีวิชาและกลุ่มชั้นเรียนที่เปิดสอนเพิ่มขึ้น 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/Teacher)
3. อาจารย์ที่สอนดี และเอาใจใส่ในการสอน (Dedicated Teacher)
4. อาจารย์ที่สอนปานกลาง และมีภาระการสอนมาก (Too Busy & Mediocre Teacher)
5. อาจารย์อื่นๆ (Other) ซึ่งในที่นี้หมายถึง อาจารย์ที่มีคุณสมบัติไม่พึงปรารถนาต่างๆ เช่น ไม่เอาใจใส่ในการสอน ไม่ติดตามวิชาการ ปฏิบัติไม่เหมาะสมกับลูกศิษย์ ไม่สนใจที่จะร่วมในกิจกรรมของมหาวิทยาลัย บางครั้งจะไปทำงานให้หน่วยงานอื่น ขณะที่ยังเป็นอาจารย์อยู่ 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	สอนปานกลางและมีภาระสอนมาก (Too Busy & Mediocre Teacher)	30
5	อื่นๆ (Other)	27

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

การพัฒนาอาจารย์ควรจะต้องคำนึงถึงประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. การสรรหาคนที่มีวุฒิทางวิชาการสูงและมีความเหมาะสมที่จะเป็นอาจารย์ที่ดี
2. การพัฒนาอาจารย์โดยให้ทุนการศึกษาต่อจนถึงระดับปริญญาเอกแก่ผู้ที่จะมาเป็นอาจารย์ใหม่ หรือผู้ที่ยังมีวุฒิต่ำกว่าปริญญาเอก

3. การพัฒนาอาจารย์ประจำให้มีจิตสำนึกที่จะเป็นอาจารย์ที่ดี

4. การพัฒนาอาจารย์ให้ติดตามความก้าวหน้าของศาสตร์ด้วยการให้โอกาสในการเข้าร่วมสัมมนา หรือดูงาน ให้รู้จักวิธีสอนที่ดี รวมทั้งให้รับรู้ถึงเทคโนโลยีที่ทันสมัยซึ่งสามารถนำมาช่วยในการเรียนการสอน และให้ได้มีโอกาสฝึกทำงานวิจัย

5. การสร้างระบบผลตอบแทนที่เหมาะสมให้แก่อาจารย์ประเภทต่างๆ อย่างพอเพียงและเป็นธรรม กำหนดเป็นระเบียบที่ชัดเจนและเปิดเผยได้

6. การสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมให้อาจารย์ทำงานวิชาการ เช่น การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการค้นคว้าหาความรู้และการทำวิจัย การยอมรับในผลงานที่ดีและดีเด่นของอาจารย์ด้วยการประกาศเกียรติคุณและให้รางวัล ผลงานดังกล่าวอาจเป็นการวิจัย สิ่งประดิษฐ์ ตำราการสอน และการเอาใจใส่ดูแลลูกศิษย์ เป็นต้น

6.9 การลงทุนเพื่อผลิตอาจารย์ปริญญาเอก

ปัจจุบันสถาบันจำกัดรับในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอกประมาณร้อยละ 32 ของจำนวนอาจารย์ทั้งสิ้น 20,000 คน สัดส่วนอาจารย์ปริญญาเอกจะสูงสำหรับมหาวิทยาลัยที่สอนวิชาแพทย์และอาจารย์ในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์จะมีสัดส่วนปริญญาเอกสูงกว่าอาจารย์สาขาสังคมศาสตร์

เพื่อยกระดับวุฒิของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของไทย ให้เทียบเท่าต่างประเทศ 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 โดยเฉลี่ยแต่ละสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับ จะมีอาจารย์ปริญญาเอกเพิ่มแห่งละประมาณ 300 คน ภายในระยะเวลา 10 ปี

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

รัฐควรจะเสนอให้สถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของรัฐยอมรับนโยบายเพิ่มอาจารย์คณาจารย์สูง และให้ถือเป็นโครงการสำคัญของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยใช้เงินส่วนเกินที่มหาวิทยาลัยมีอยู่ หากได้เพิ่มค่าเล่าเรียนแล้วตามที่เสนอในรายงานวิจัยฉบับนี้ ทุกมหาวิทยาลัยจะมีเงินส่วนเกินที่จะนำไปใช้เพื่อการพัฒนาารวมกันถึง 15,600 ล้านบาทต่อปี หากจะใช้เพื่อการนี้เพียง 3,000 ล้านบาท

ต่อปี ก็ไม่เป็นจำนวนที่มากเกินไป แต่เพื่อจะให้ป็นแรงกระตุ้นแก่มหาวิทยาลัยในการจัดทำโครงการนี้ รัฐบาลน่าจะตั้งวงเงินสมทบ (Matching Fund) เพื่ออุดหนุนการเพิ่มอาจารย์ปริญญาเอกโดยรัฐร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด จะเป็นงบประมาณอุดหนุนเพื่อการสร้างอาจารย์ปริญญาเอกปีละ 1,500 ล้านบาท โดยที่สถาบันอุดมศึกษาจ่ายสมทบอีก 1,500 ล้านบาท

ในปัจจุบันทบวงมหาวิทยาลัยมีโครงการพัฒนาอาจารย์ โดยให้ทุนแก่บุคคลไปศึกษาต่อถึงระดับปริญญาเอกในต่างประเทศอยู่แล้ว โครงการผลิตปริญญาเอกที่เสนอนี้เป็นเพียงการขยายโครงการผลิตปริญญาเอกเดิมโดยเพิ่มงบประมาณอุดหนุนจากรัฐและดึงเอาทรัพยากรส่วนเกินของสถาบันอุดมศึกษามาสมทบในสัดส่วนที่เท่ากันซึ่งจะทำให้สามารถผลิตจำนวนผู้จบปริญญาเอกได้เพิ่มเป็น 10 เท่า ของที่ผลิตอยู่ในปัจจุบัน

การจะผลิตอาจารย์ปริญญาเอกในสาขาใด และจะให้มีจำนวนเท่าใดในแต่ละสาขาให้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการพัฒนาวิชาการของสถาบันนั้นๆ ความสำคัญอยู่ที่วิธีการคัดเลือกคนเก่งที่จะมารับทุน และการเลือกสาขาวิชาที่จำเป็นต่อการพัฒนาวิชาการของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง และการพัฒนาอาจารย์เพื่อให้มีจิตใจผูกพันกับวิชาการและสถาบันการศึกษาที่สังกัดอยู่ หากสามารถเลือกคนที่มีศักยภาพในการเรียนถึงระดับปริญญาเอกได้ การเรียนให้สำเร็จก็ทำได้โดยง่ายภายในเวลาอันรวดเร็ว 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 แต่ปัจจุบันปัญหานี้อาจจะหมดไปเนื่องจากอาจารย์ที่มีวุฒิสุงมีโอกาสด่ออายุราชการได้ และสถาบันการศึกษาอาจหาอาจารย์ปริญญาเอกมาได้จากแหล่งอื่น หรือสามารถผลิตอาจารย์ปริญญาเอกขึ้นได้เอง

โครงการสร้างอาจารย์ปริญญาเอกที่รัฐบาลน่าจะเปิดโอกาสให้สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และ

มหาวิทยาลัยเอกชนเข้ามาร่วมด้วย โดยยึดหลักรัฐบาลให้เงินสมทบร้อยละ 50 ขณะที่สถาบันการศึกษาต้องจ่ายเองอีกร้อยละ 50

ปัจจุบันสถาบันราชภัฏมีอาจารย์ปริญญาเอกร้อยละ 6 สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลมีอาจารย์ปริญญาเอกร้อยละ 3 และมหาวิทยาลัยเอกชนมีอาจารย์ปริญญาเอกร้อยละ 11 ในสถาบันสามประเภทหลังนี้ส่วนใหญ่เป็นสถาบันที่เน้นหนักไปในการสอนมากกว่าการทำวิจัย จึงไม่ต้องการจำนวนอาจารย์ปริญญาเอกในสัดส่วนที่สูงมากนัก แม้กระนั้นสัดส่วนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ยังต่ำอยู่มาก สถาบัน 3 ประเภทหลังนี้ยังต้องการเพิ่มอาจารย์ปริญญาเอกอีกจำนวนหนึ่ง สมมุติให้เพิ่มอาจารย์ปริญญาเอกอีกร้อยละ 10 ของจำนวนอาจารย์ในปัจจุบัน จะเป็นจำนวนที่ต้องเพิ่มประมาณ 2,000 คน นอกจากนี้ สถาบันเหล่านี้ยังต้องการอาจารย์วุฒิปริญญาโทที่จะพัฒนาเป็นอาจารย์ที่มีความสามารถในการสอนอีกจำนวนหนึ่งด้วย การให้ทุนอาจารย์ไปเรียนต่อระดับปริญญาโทในมหาวิทยาลัยชั้นนำในต่างประเทศ ยังมีความจำเป็นสำหรับสถาบันการศึกษาที่สอนเป็นหลัก ในกรณีที่จะเพิ่มอาจารย์ที่จบปริญญาโทจากต่างประเทศอีก 2,000 คน ภายในระยะเวลา 10 ปี ด้วยค่าใช้จ่ายทุนการศึกษาคนละ 2 ล้านบาท (ใช้เวลาศึกษาต่อคนละ 2 ปี) รวมเป็นค่าใช้จ่ายให้ทุนเพื่อเพิ่มอาจารย์วุฒิปริญญาเอก 2,000 คน วุฒิปริญญาโทจากต่างประเทศ 2,000 คน ให้แก่สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเอกชน 14,000 ล้านบาท (ใช้จ่ายในคาบ 10 ปี เฉลี่ยปีละ 1,400 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้รัฐจ่ายให้ครึ่งหนึ่ง คือ 700 ล้านบาท

6.10 การพัฒนาคุณภาพอาจารย์ประจำการ

อาจารย์ประจำที่ทำงานอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเวลานานมัก “จะทิ้ง” วิชาการ คือ ไม่ได้ติดตามความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง เมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งจะเกิดช่องว่างระหว่างวิชาการที่มีเหลืออยู่ในตัวกับความก้าวหน้าของวิชาการในปัจจุบันมากเกินไป จนไม่สามารถติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการต่อไปได้อีก

ความจริงอาจารย์ที่ทิ้งวิชาการไปอาจเป็นเพราะถูกมอบหมายให้ทำงานในหน้าที่อื่นจนไม่มีโอกาสค้นคว้าหาความรู้ใหม่ๆ เช่น ถูกมอบหมายให้สอนมากเกินไปหรือให้ทำงานในตำแหน่งบริหารมหาวิทยาลัย ดังนั้นสถาบันการศึกษาควรจะสร้างสภาพงานที่ไม่ให้อาจารย์ทิ้งวิชาการเร็วเกินไปนัก ในสภาพปัจจุบันอาจารย์ประจำการที่เรือวิชาการมีอยู่เป็นจำนวนมาก และอาจจะมีอาจารย์อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งยังไม่มีประสบการณ์ทางวิชาการเพียงพอ นอกจากการสอน สถาบันศึกษาน่าจะมีโครงการพัฒนาอาจารย์เหล่านี้ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ได้รับรู้ความก้าวหน้าของศาสตร์ เริ่มด้วยการให้มีทักษะทางภาษา ทางคอมพิวเตอร์ ระเบียบวิธีทางวิจัย โดยให้มีโอกาสได้ไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญาหรือประกาศนียบัตรชั้นสูง ไปศึกษาดูงานระยะเวลาสั้นๆ เข้าร่วมการสัมมนาต่างๆ ให้ได้มีโอกาสเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ เกี่ยวกับวิธีการสอน หรืออาจจะฝึกให้อาจารย์ได้มีโอกาสทำวิจัย โดยให้เข้าร่วมทีมในฐานะผู้ช่วยวิจัย งานพัฒนาบุคลากรประจำการ ต้องริเริ่มโดยมหาวิทยาลัยเองและอาจจะต้องเริ่มด้วยความ

ปรารถนาของตัวอาจารย์ที่อยากจะพัฒนาตัวเอง ทบวงมหาวิทยาลัย อาจจะส่งเสริมงานนี้โดยกำหนดเป็นนโยบายสำคัญ และอาจตั้ง กองทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าว เช่น เป็นเจ้าภาพการจัด สัมมนาเกี่ยวกับการเรียนการสอนโดยเชิญวิทยากรมาบรรยาย ตั้ง สถาบันเพื่อการพัฒนาอาจารย์ในทบวงมหาวิทยาลัย ตั้งทุนสมทบ เพื่อให้อาจารย์ได้เดินทางไปดูงาน ซึ่งอาจจะเดินทางเป็นรายบุคคล หรือเดินทางเป็นหมู่คณะ โครงการนี้ใช้งบประมาณไม่มาก คือ ประมาณสถาบันละ 10-20 ล้านบาทต่อปี ซึ่งอยู่ในวิสัยที่สถาบัน การศึกษาแต่ละแห่งจะจ่ายได้จากงบของสถาบันเอง หรืออาจจะ คิดเป็นค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่ออาจารย์ 1 คนต่อปี สมมติเฉลี่ยคนละ 20,000 บาท สำหรับอาจารย์ในสถาบันที่สอน 4 ปี ที่มีอยู่ในระบบ 43,000 คน จะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ปีละประมาณ 860 ล้านบาท และเพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้กิจกรรมนี้เกิดขึ้น รัฐอาจตั้งกองทุนพัฒนา อาจารย์ประจำและใช้เงินจากกองทุนนี้ในลักษณะเงินสมทบ โดย แบ่งค่าใช้จ่ายกับสถาบันการศึกษาในสัดส่วน 50 : 50

6.11 อาจารย์กิตติมศักดิ์ (Honorary Teaching Fellow)

นอกจากมาตรการยกระดับความสามารถของอาจารย์ ที่สอนเก่ง สถาบันการศึกษาอาจจะต้องตั้งกองทุนเพื่อให้ค่า ตอบแทนพิเศษ หรือตั้งเป็นรางวัลประจำปีแก่อาจารย์ที่มีความ สามารถพิเศษที่สมควรจะได้รับการเชิดชูเกียรติ อาจารย์ทุกคนไม่ จำเป็นต้องเป็นอาจารย์เก่งวิจัย เพื่อเป็นสิ่งจูงใจแก่อาจารย์สอน

เก่งและเสียสละเพื่อการสอน สถาบันการศึกษาอาจจะตั้งตำแหน่ง “อาจารย์กิตติคุณ” (Honorary Teaching Fellow) ให้แก่อาจารย์ที่สอนดี มีคุณภาพ และมีความเอาใจใส่ โดยให้เงินตอบแทนพิเศษแก่อาจารย์เหล่านี้เพิ่มเติมจากเงินเดือนปกติและเงินตำแหน่งวิชาการ โดยที่อาจารย์เหล่านี้ไม่ต้องสอนมากชั่วโมงจนเกินไป

ในจำนวนอาจารย์ 40,000 คน ที่มีอยู่ในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ หากมีอาจารย์ร้อยละ 10 คือ 4,000 คน มีคุณสมบัติเป็นอาจารย์กิตติคุณ โดยสถาบันการศึกษาเพิ่มค่าตอบแทนพิเศษของตำแหน่งนี้เดือนละ 10,000 บาทต่อคน จะเป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นต่อปีรวมกันในทุกสถาบันประมาณปีละ 480 ล้านบาท ค่าตอบแทนจำนวนนี้รัฐและสถาบันการศึกษาแบ่งกันจ่ายฝ่ายละ 240 ล้านบาท แต่**ปัญหาสำคัญ** ของการตั้งตำแหน่งอาจารย์กิตติคุณ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีคัดเลือกอาจารย์กิตติคุณด้วยความถูกต้องและชอบธรรม

6.12 การพัฒนางานวิจัย

นอกเหนือจากการผลิตบัณฑิตที่ดีเพื่อสร้างชื่อเสียงในหน้าที่การงาน ผลงานวิจัยจะเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญถึงความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง ดังนั้นสถาบันการศึกษาจึงควรต้องให้ความสนใจและสนับสนุนงานวิจัยอย่างจริงจังโดยวิธี

1. หาทุนอุดหนุนการวิจัยที่พอเพียง

2. ผู้ที่ทรัพยากรบุคคลที่มีความสามารถเข้ามาสู่งานวิจัย และสร้างเงื่อนไขให้บุคลากรเหล่านี้สามารถทำงานวิจัยได้โดยได้รับค่าตอบแทนที่พอเพียง และได้รับการยอมรับอย่างสมเกียรติ เพราะผลงานทางวิชาการ

รัฐและสถาบันการศึกษาจะต้องมีนโยบายที่สอดคล้องกับเป้าหมายนี้ โดยสนับสนุนงบประมาณเพื่อการวิจัยอย่างเพียงพอ ตลอดจนส่งเสริมในเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเพื่อให้เกิดมีผลงานวิจัยที่ดีในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศทั้งงานวิจัยมูลฐาน และการวิจัยประยุกต์

ปัจจุบันทบวงมหาวิทยาลัยมีงบประมาณอุดหนุนการวิจัยให้กับสถาบันการศึกษาโดยตรง และผ่านทบวงมหาวิทยาลัยรวมกันประมาณปีละ 1,200 ล้านบาท และสถาบันการศึกษาสมทบจากเงินของสถาบันอีกประมาณ 420 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2544 หน่วยราชการต่างๆ ของรัฐมีงบประมาณวิจัยรวมทั้งสิ้นประมาณ 8,800 ล้านบาท งบวิจัยจำนวนนี้ส่วนใหญ่จ่ายตรงให้กับหน่วยราชการเพื่อทำวิจัย ที่เหลือจ่ายให้สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (สวช.) 1,440 ล้านบาท และจ่ายเป็นเงินอุดหนุนวิจัยรวมอีก 1,800 ล้านบาท ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (สวช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เงินอุดหนุนเหล่านี้ส่วนใหญ่จะใช้เป็นเงินทุนวิจัยให้แก่อาจารย์ในมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม เมื่อรวมเงินวิจัยจากทุกๆ แหล่งแล้วยังไม่เพียงพอสำหรับการทำวิจัยที่มีคุณภาพที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาวิชาการตลอดจนการแก้ปัญหาต่างๆ ของประเทศ เช่น เมื่อเทียบกับงบวิจัยของมหาวิทยาลัยจำกัดรับรวมกันทั้ง 22 แห่ง ปีละ 1,600 ล้านบาท กับมหาวิทยาลัย Western Australia ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเล็กๆ เพียงแห่งเดียว ในแต่ละปีใช้งบประมาณเพื่อการวิจัยประมาณ Aus \$ 60 ล้าน หรือประมาณ 1,500 ล้านบาท

หากจะเทียบงบประมาณวิจัยของทุกหน่วยงานทั่วประเทศ ปีละประมาณ 15,000 ล้านบาท ก็ยังน้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณวิจัยของมหาวิทยาลัย Wisconsin ในสหรัฐฯ ประมาณ US \$ 400 ล้าน หรือประมาณ 17,200 ล้านบาท

ดังนั้นหากประสงค์จะให้สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยมีผลงานวิจัยที่มีคุณภาพและมีคุณค่าต่อการใช้ประโยชน์ ประเทศไทยจะต้องใช้เงินเพื่อการวิจัยให้มากกว่านี้ ต้องมีนักวิจัยที่มีคุณภาพในจำนวนที่มากกว่านี้ และอาจจะต้องผันเงินวิจัยที่จัดสรรให้กับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐส่วนหนึ่งมาให้มหาวิทยาลัย ตลอดจนส่งเสริมให้หน่วยงานวิจัยของรัฐบาลทำงานใกล้ชิดกับอาจารย์ในมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จะต้องเชิญชวนหน่วยงานเอกชนให้หันมาสนใจให้ทุนอุดหนุนการวิจัยกับสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเพิ่มจำนวนงานวิจัยและให้นำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ในภาคธุรกิจ/อุตสาหกรรมซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยเองจะต้องเพิ่มงบวิจัยจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยให้มากขึ้นกว่าเดิมนด้วย

ข้อเสนอเบื้องต้นโดยคณะผู้วิจัย คือ ในระยะแรกให้พยายามระดมทรัพยากรเพื่อการวิจัยจากรัฐและสถาบันการศึกษา ฝ่ายละ 2,000 ล้านบาทต่อปี ให้ได้เงินประมาณ 4,000 ล้านบาทต่อปี หรือเพิ่มขึ้น 2.5 เท่าจากปัจจุบันเพื่อใช้ในการทำวิจัย และสนับสนุนให้อาจารย์ที่มีศักยภาพได้มีโอกาสทำงานวิจัยที่มีคุณภาพสูง ขณะเดียวกันสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาได้มีโอกาสใกล้ชิดกับภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมเพื่อนำโครงการวิจัยไปเสนอขายแก่ภาคธุรกิจ หรือส่งเสริมให้อาจารย์ทำโครงการวิจัยเสนอขอทุนอุดหนุนวิจัยเพิ่มเติมจาก สวช. สกว. สวทช. และ สวรส. หรือทำโครงการวิจัยเพื่อเสนอขอรับทุนอุดหนุนการวิจัยจากองค์การนานาชาติ

นอกจากการส่งเสริมและอุดหนุนให้เกิดการวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยควรจะอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนบางแห่งที่มีศักยภาพในการทำวิจัยด้วย

การทำงานวิจัยที่ไร้คุณภาพเป็นการสูญเปล่าทั้งเวลาและเงิน แสดงให้เห็นการไร้คุณภาพของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยแห่งนั้นๆ เป้าหมายสำคัญของสถาบันการศึกษาก็คือ ต้องทำวิจัยที่มีคุณภาพดี ผลงานวิจัยมูลฐาน (Basic Research) ส่วนใหญ่อาจจะไม่เห็นผลตอบแทนโดยทันที แต่อย่างน้อยจะมีผลทำให้อาจารย์ได้ติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการและแสดงผลงานวิชาการที่ทัดเทียมกับนานาชาติ งานวิจัยประยุกต์หลายเรื่องจะมีผู้ใช้ผลงานวิจัยโดยทันที ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยราชการหรือธุรกิจ

เอกชน การรู้คำตอบและสถานการณ์ที่แท้จริงจากผลการวิจัย จะสามารถนำผลการวิจัยมาใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานและแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างถูกต้องซึ่งจะมีผลลัพธ์เมื่อคิดเป็นตัวเงิน มากกว่าเงินลงทุนที่ใช้เพื่อการวิจัยหลายสิบเท่า

6.13 องค์กรเพื่อการวิจัยภายในสถาบันการศึกษา

การจัดองค์กรเพื่อการวิจัยควรจะเริ่มด้วยการแบ่งสถาบันอุดมศึกษาที่มีศักยภาพในการทำวิจัยให้เป็นทั้ง Research University และ Teaching University มหาวิทยาลัยจำกัดรับในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 18 แห่ง และสถาบันในกำกับ 2 แห่ง มีศักยภาพที่จะถูกพัฒนาให้ทำงานวิจัยเพิ่มขึ้น แม้ศักยภาพในปัจจุบันการทำวิจัยในแต่ละแห่งยังแตกต่างกันอยู่ นอกจากนี้มหาวิทยาลัยเอกชนอีก 4-5 แห่ง อาจจะอยู่ในข่ายที่จะเพิ่มงานวิจัยได้หากได้รับการสนับสนุนจากเจ้าของและผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย สถาบันราชภัฏก็อาจจะพัฒนาขึ้นมาทำวิจัยในปัญหาเกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชนเพื่อประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ต่อไป

ภายในมหาวิทยาลัยเหล่านี้รัฐอาจส่งเสริมให้ตั้งศูนย์การวิจัยเพื่อความเป็นเลิศ (Center of Research Excellence) แต่ละศูนย์อาจจะป็นศูนย์วิจัยเฉพาะเรื่อง เช่น ศูนย์วิจัยโรคเมืองร้อน ศูนย์วิจัยพลังงานแสงอาทิตย์ ศูนย์ไทยคดีศึกษา ศูนย์ศึกษาปลานาจีต หรืออาจจะป็นศูนย์วิจัยที่มีการวิจัยเฉพาะทาง เช่น Center of Advanced Studies ที่ตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัยแห่งชาติ

ของออสเตรเลีย (Australian National University) ซึ่งทำการวิจัยในหลายสาขาของวิทยาศาสตร์พื้นฐาน และสังคมศาสตร์

ในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งอาจจะมีศูนย์ประเภทนี้ตั้งขึ้นได้หลายๆ ศูนย์ตามสาขาของวิชาการที่เปิดสอนและความพร้อมของบุคลากรวิจัยที่มีอยู่ ศูนย์ดังกล่าวอาจจะตั้งขึ้นภายในคณะวิชา ภาควิชา บัณฑิตวิทยาลัย หรืออาจเป็นศูนย์ที่แยกเป็นเอกเทศออกมาจากหน่วยบริหารปกติของมหาวิทยาลัยได้ ความสำคัญอยู่ที่ความสามารถในการแยกกิจกรรมวิจัยของอาจารย์จากกิจกรรมบริหาร และต้องควบคุมไม่ให้อาจารย์ประจำที่ศูนย์มีภาระการสอนมากเกินไป โดยนัยนี้เท่ากับแยกประเภทอาจารย์ที่ทำวิจัยเป็นหลัก ออกจากอาจารย์ทั่วๆ ไป ที่มีหน้าที่สอนเป็นหลัก อาจารย์เหล่านี้มีภาระงานวิจัยอย่างน้อยร้อยละ 70 และสอนเพียงร้อยละ 30 อาจารย์วิจัยจะปลอดจากตำแหน่งบริหาร นอกจากการเป็นผู้บริหารระดับต่างๆ ของหน่วยงานวิจัย เช่น เป็นผู้อำนวยการศูนย์วิจัย “ผู้อำนวยการวิจัย” ซึ่งเป็นผู้นำทางการวิจัยมากกว่าเป็นผู้นำทางการบริหาร โดยนัยนี้ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยต้องเป็นผู้ทำงานวิจัยเองด้วย

ศูนย์วิจัยเฉพาะทาง (Center of Advanced Studies) ในสาขาวิชาหนึ่งๆ ไม่ควรตั้งขึ้นในหลายๆ แห่งในมหาวิทยาลัย ควรจะมีศูนย์รวมเพื่อให้อาจารย์วิจัยซึ่งมีเป็นจำนวนน้อยอยู่แล้วในสาขาวิชาหนึ่งๆ ได้รวมตัวกันในหน่วยงานเดียว เพื่อจะได้เกิด Critical Mass ในการทำวิจัย แต่ละศูนย์ควรมีอาจารย์ที่เป็น

นักวิจัยหลัก (Principal Researcher) ไม่น้อยกว่า 10 คน รัฐควรเปิดโอกาสให้อาจารย์โยกย้ายสังกัดเป็นการชั่วคราว เพื่อให้อาจารย์ที่มีความสนใจในงานวิจัยเรื่องเดียวกันได้มาร่วมกันทำงาน ศูนย์วิจัยควรจะมีศาสตราจารย์รับเชิญ (Visiting Professor) จากต่างประเทศมาร่วมทำงานอย่างต่อเนื่อง และอาจจะมีอาจารย์ประจำที่เป็นชาวต่างประเทศ หรือมหาวิทยาลัยบางแห่งอาจจะเริ่มด้วยการมีผู้อำนวยการวิจัยเป็นนักวิจัยชาวต่างประเทศ ผลงานวิจัยของศูนย์วิจัยจะต้องพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการต่างประเทศอย่างสม่ำเสมอ ศูนย์วิจัยควรเป็นหน่วยสนับสนุนการผลิตมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิตด้วย เพื่อจะได้บัณฑิตที่มีผลงานวิจัยที่มีคุณภาพพร้อมจะเป็นนักวิจัยในอนาคต ขณะเป็นนักศึกษาก็จะมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยนักวิจัย ศูนย์วิจัยเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นแหล่งหารายได้ให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นหลักนอกเหนือจากการหาทุนเพื่อทำวิจัย แต่อาจจะเป็น Loss Leader คือ ยอมขาดทุนที่จะสร้างชื่อเสียงให้แก่มหาวิทยาลัย และเป็นฐานทางวิชาการให้แก่ชาติ

นโยบายตั้งหน่วยงานวิจัยประเภทนี้ประกอบกับการอุดหนุนของรัฐในรูปแบบต่างๆ และความร่วมมือทางวิชาการในระหว่างนักวิจัยด้วยกันเองที่มาจากต่างสถาบันหรือจากต่างประเทศ จะช่วยสร้างงานวิจัยที่มีคุณภาพอันเป็นผลผลิตจากสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย

6.14 เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของอาจารย์

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

อาจารย์ที่มีตำแหน่งบริหารจะได้รับเงินประจำตำแหน่ง เช่น คณบดีจะมีเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 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 บางแห่งจะให้ค่าตอบแทนเพิ่มพิเศษรายเดือน เช่น เพิ่มให้เดือนละ 10,000 บาท หากอาจารย์สัญญาว่าจะมาทำงานเต็มเวลาและบันทึกเวลาทำงาน แต่อาจารย์ส่วนใหญ่ได้รับเงินค่าสอนพิเศษจากการสอนในโครงการพิเศษ (ค่าสอนคิดเป็นรายชั่วโมง ตั้งแต่ชั่วโมงละ 300 บาท จนถึง 6,000 บาท)

อาจารย์ที่ทำงานวิจัยจะได้ทุนอุดหนุนการวิจัย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำวิจัย ซึ่งในจำนวนนี้จะมีค่าตอบแทนของ

อาจารย์เพิ่มจากเงินเดือนปกติด้วย สำหรับอาจารย์ที่รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่หน่วยงานภายนอก จะมีค่าตอบแทนจากการเป็นที่ปรึกษาซึ่งแล้วแต่จะตกลงกันเองระหว่างอาจารย์กับผู้ว่าจ้าง โดยมหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องรับรู้

โดยทั่วไปอาจารย์ที่ทำงานมาแล้ว 10-15 ปี จะมีรายรับดังนี้

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

อาจารย์ในมหาวิทยาลัยจำกัดรับในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ที่มีวุฒิสูงกว่าปริญญาโทจะมีรายรับจากเงินเดือนปกติ และเงินประจำตำแหน่ง รวมกันประมาณ 30,000 บาทต่อเดือน และจะมีเงินรายได้พิเศษอีกประมาณเท่าตัว คือ จะมีรายรับรวมกันประมาณ 60,000 บาทต่อเดือน ขึ้นกับความขยันในการสอนพิเศษหรือความขยันในการทำวิจัย อาจารย์ที่ขยันสอนมาก ๆ และมีชื่อเสียงในวงการอาจจะมีรายรับจากค่าสอนพิเศษได้ถึงเดือนละ 100,000 บาท

ในสภาพปัจจุบันอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาถือว่ามีรายได้พอใช้ อาจารย์ที่มีความรู้และขยันทำงานจะหารายได้พิเศษโดยไม่ยาก แต่ในสภาพการทำงานปัจจุบันอาจารย์ที่ต้องการมีรายได้มาก จะต้องสอนให้มากชั่วโมงในสถาบันหลายๆ 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 เมื่อผ่านการทดลองงานแล้วหากได้รับแต่งตั้งเป็นเมธีวิจัยระดับต้นจะได้รับเงินประจำตำแหน่ง 15,000 บาทต่อเดือน ภายใน 5-8 ปี เมื่อมีผลงานวิจัยและได้รับตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์แล้ว จะได้รับตำแหน่งเมธีวิจัยระดับกลาง มีเงินประจำตำแหน่ง 20,000 บาทต่อเดือน และรับเงินประจำตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์อีก 5,600 บาท โดยหลักเกณฑ์เช่นนี้ ภายใน 5-8 ปี นับจากวันที่เข้าทำงานผู้ที่มีตำแหน่งเมธีวิจัยจะมีรายรับรวมประมาณ 50,000 บาทต่อเดือน

ใน 5-8 ปี ถัดไป เมื่อเมธีวิจัยมีตำแหน่งรองศาสตราจารย์ และได้รับเงินประจำตำแหน่งเมธีวิจัยในระดับสูงซึ่งมีเงินประจำตำแหน่ง 25,000 บาทต่อเดือน จะมีรายรับประมาณเดือนละ 70,000 บาท และในอีก 5-8 ปี ถัดไป เมื่อเมธีวิจัยมีตำแหน่ง

วิชาการสูงสุด คือ มีตำแหน่งศาสตราจารย์แล้ว จะมีรายได้ประมาณเดือนละ 100,000 บาท (คิดตามค่าของเงินในปี 2545) อาจารย์ที่ทำวิจัยและผลวิจัยตีพิมพ์อย่างสม่ำเสมอจะก้าวหน้าไปถึงตำแหน่งนี้ได้ภายใน 20-25 ปี ภายหลังจากเริ่มทำงาน

เป็นที่คาดหวังว่าจากค่าตอบแทนในระดับนี้จะสามารถรักษาอาจารย์ให้อยู่ทำงานวิจัยในมหาวิทยาลัยได้ โดยควรกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าเมธีวิจัยจะต้องทำวิจัยอย่างต่อเนื่อง อาจได้รับเงินสมนาคุณหรือรางวัลเพิ่มเติมสำหรับผลงานวิจัย ต้องผลิตงานวิชาการในระดับสูงอย่างสม่ำเสมอ และควรจะสอนในระดับบัณฑิตศึกษาเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ ยังต้องช่วยเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ด้วย เมธีวิจัยจะต้องไม่สอนพิเศษอื่นใดอีกนอกสถาบันที่เคยสังกัด ยกเว้นการเป็นวิทยากรบรรยายพิเศษ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ หรือเป็นที่ปรึกษาในงานสำคัญของชาติที่ถือเป็นงานพิเศษเป็นครั้งคราว จะใช้เวลาเป็นที่ปรึกษาจนละทิ้งงานวิจัยไม่ได้ แต่เมธีวิจัยอาจจะลาออกให้พ้นจากตำแหน่งได้เมื่อถึงจุดที่มีประสบการณ์และความสามารถสูงที่จะทำประโยชน์ให้แก่ชาติได้มากกว่า

6.16 ทุนการศึกษา

การเพิ่มค่าเล่าเรียน 2 เท่าจากปัจจุบันจะต้องตามด้วยโครงการให้ทุนแก่นักศึกษาอย่างกว้างขวาง รายรับจากค่าเล่าเรียนที่มหาวิทยาลัยเก็บได้เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 10,000 ล้านบาท

จะต้องถูกผันกลับไปส่วนหนึ่งเพื่อเป็นทุนการศึกษา ทุนอาจจะมีหลายประเภท ดังนี้

1. ทุนสำหรับสร้างบัณฑิตอัจฉริยะที่จะให้แก่นักศึกษาใน แต่ละชั้นปี ชั้นปีละ 2,500 คน 4 ชั้นปีรวมเป็น 10,000 คน ทุนดังกล่าวจ่ายประมาณปีละ 200,000 บาท จำแนกเป็นค่าเล่าเรียนประมาณ 50,000 บาท ค่ากินอยู่และค่าใช้จ่ายระหว่างเป็นนักศึกษาปีละ 100,000 บาท และที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมพิเศษต่างๆ เช่น เข้าค่าย เป็นนักศึกษาแลกเปลี่ยน เรียนภาษาต่างประเทศในโรงเรียนภาคฤดูร้อน (Summer School) เป็นต้น

ทุนประเภทนี้มีค่าใช้จ่ายเงินทุนทั้งสิ้น 2,000 ล้านบาท ต่อปี โดยมหาวิทยาลัยจ่ายเพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่ากินอยู่ และค่าใช้จ่ายระหว่างเรียนปีละ 150,000 บาท และรัฐจ่ายเป็นเงินอุดหนุนเพื่อกิจกรรมพิเศษอีกปีละ 50,000 บาทต่อคน

กรณีที่นักศึกษามาจากครอบครัวที่มีฐานะดี เงินทุนอาจจะลดลง เช่น ลดเงินทุนส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายเหลือปีละ 100,000 บาท เป็นต้น ทั้งนี้ต้องเจรจาเป็นรายๆ ไป

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 จะเป็นทุนที่สถาบันราชภัฏจ่ายให้แก่ศึกษาภาคปกติประมาณ 20,000 คน ทุนละ 12,000 บาท รวมเป็นเงินทุนทั้งสิ้น 240 ล้านบาทต่อปี

สำหรับนักศึกษาสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจะมีนักศึกษาที่มีสิทธิรับทุน 6,000 คน เฉลี่ยทุนที่จะได้รับ (เฉลี่ยค่าเล่าเรียนสายสังคมและสายช่าง) คนละ 15,000 บาท รวมเป็นเงินทุน 90 ล้านบาทต่อปี รวมทั้ง 3 ประเภทสถาบันจะเป็นจำนวนเงินทุนทั้งสิ้น 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 ทุน มีมูลค่า 80,000 บาทต่อปี สำหรับนักศึกษา 2,600 คน จะเป็น ค่าใช้จ่าย 208 ล้านบาท รวมเป็นทุนประเภทนี้ 508 ล้านบาท เมื่อรวมเงินทุนเพื่อการศึกษาทั้งสามประเภทจะเป็นยอดเงินทุนที่ สถาบันการศึกษาและรัฐจ่ายทั้งหมดปีละ 3,588 ล้านบาท เท่ากับ สถาบันคืนเงินค่าเล่าเรียนที่เก็บเพิ่มขึ้นได้ประมาณร้อยละ 30 กลับไปเป็นทุนให้แก่นักศึกษา เป็นการช่วยบรรเทาผลกระทบจากการเพิ่มค่าเล่าเรียนไปได้ส่วนหนึ่ง นอกจากการช่วยเหลือเรื่องทุน การศึกษาแล้วนักศึกษาที่ถูกกระทบการขึ้นค่าเล่าเรียนอาจใช้ บริการจากกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษามาใช้เป็นค่าเล่าเรียน และค่าใช้จ่ายระหว่างที่เป็นนักศึกษา





ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยนี้พบว่า ควรมีการดำเนินงานโดยกำหนด มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการการเงินเพื่อพัฒนาอุดมศึกษา ไทยในรูปโครงการต่าง ๆ ดังนี้

7.1 มาตรการสู่ความเป็นเลิศ

1. โครงการผลิตอาจารย์ปริญญาเอกในสถาบัน อุดมศึกษาจำกัดรับในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จำนวน 6,000 คน ในช่วงเวลา 10 ปี ใช้งบประมาณ 30,000 ล้านบาท เฉลี่ยปีละ 3,000 ล้านบาท โดยสถาบันอุดมศึกษาจ่ายปีละ 1,500 ล้านบาท รัฐอุดหนุนปีละ 1,500 ล้านบาท

2. โครงการผลิตอาจารย์ปริญญาเอกและอาจารย์ ปริญญาโท ในสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 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** ในสถาบันอุดมศึกษา ทุกประเภทประมาณ 43,000 คน เฉลี่ยค่าใช้จ่ายในการพัฒนา ประมาณคนละ 20,000 บาทต่อคนต่อปี คิดเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 860 ล้านบาท โดยที่รัฐและสถาบันอุดมศึกษาจ่ายฝ่ายละ 430 ล้านบาท

4. **โครงการอาจารย์กิตติคุณ** แต่งตั้งอาจารย์กิตติคุณ ร้อยละ 10 ของอาจารย์ทั้งหมด มีค่าใช้จ่ายปีละ 480 ล้านบาท ในจำนวนนี้รัฐจ่าย 240 ล้านบาท

5. **โครงการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน** ให้มี ศักยภาพทางวิชาการโดยอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษา 30 แห่ง แห่งละประมาณ 10 ล้านบาทต่อปี รวมเป็นค่าใช้จ่ายปีละ 300 ล้านบาท ในจำนวนนี้รัฐจ่าย 150 ล้านบาท และสถาบันอุดมศึกษาจ่ายสมทบ 150 ล้านบาท

6. **โครงการเมธีวิจัย** ให้เงินเพิ่มพิเศษแก่เมธีวิจัยซึ่งมี ประมาณร้อยละ 10 ของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของ ทบวงมหาวิทยาลัยหรือประมาณ 2,000 คน เงินเพิ่มพิเศษ ดังกล่าวเฉลี่ยประมาณ 20,000 บาทต่อคนต่อเดือน คิดเป็นเงิน เพิ่มพิเศษปีละ 480 ล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้สถาบันอุดมศึกษา เป็นผู้จ่ายเองทั้งหมด

7. โครงการตั้งศูนย์วิจัย Center of Advanced Studies

เพิ่มเงินอุดหนุนโครงการวิจัยของมหาวิทยาลัยโดยผ่านศูนย์วิจัย เหล่านี้ปีละ 4,000 ล้านบาท โดยรัฐและสถาบันอุดมศึกษาจ่าย ฝ่ายละ 2,000 ล้านบาท

8. โครงการทุนการศึกษา

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

2. ทุนช่วยค่าเล่าเรียนร้อยละ 50 ให้แก่นักศึกษาใน ภาคปกติในสถาบันจำกัดรับของรัฐร้อยละ 10 ของจำนวนทั้งหมด มีผู้รับทุน 50,000 คน เป็นค่าใช้จ่ายเงินทุนปีละ 1,000 ล้านบาท

3. ทุนช่วยเพิ่มโอกาสให้แก่นักศึกษายากจน มูลค่า ทุนปีละ 100,000 บาทต่อคน เป็นค่าใช้จ่ายเงินทุน 500 ล้านบาท

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

7.2 การจัดการการเงินของรัฐเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัย

ในส่วนของรัฐบาลซึ่งยังคงต้องอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้เกิดความเป็นเลิศ งบประมาณจะเป็นงบอุดหนุนในรูป Block Grant ซึ่งจะมีอยู่สองส่วน คือ

1. Block Grant ที่จ่ายตรงให้แก่มหาวิทยาลัย

2. Block Grant เพื่อตั้งเป็นกองทุนไว้ที่ทบวงมหาวิทยาลัย แยกเป็นหลายๆ กองทุนตามเป้าหมายของการใช้ เงินเหล่านี้ แต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะต้องตั้งเรื่องหรือเสนอโครงการไปที่ ทบวงมหาวิทยาลัย และจะต้องแข่งกันตามความสำคัญหรือความ จำเป็นของโครงการ ทบวงมหาวิทยาลัยอาจจะตั้งคณะกรรมการ เฉพาะเรื่องเพื่อจัดสรรเงินไปยังสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ โดยมีหน้าที่ติดตามผลปฏิบัติงานตามงบประมาณที่จัดสรรไปให้ อีก ทางเลือกหนึ่ง คือ ใช้อำนาจมหาชนเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุน เช่น เงินอุดหนุนให้มหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย อาจจะมอบให้สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ไปตั้งก่อนเพื่อจัดสรรต่อไปให้ มหาวิทยาลัยตามความสำคัญ และความเด่นของโครงการที่เสนอ ของงบประมาณมา

โครงการเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาบางโครงการ ทบวง มหาวิทยาลัยอาจจะรับมาดำเนินการแทนสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด เช่น การคัดเลือกและให้ทุนแก่อาจารย์เพื่อศึกษาต่อระดับปริญญา โทหรือเอก การจัดการโดยส่วนกลางน่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่า

กรณีดังกล่าวนี้สถาบันอุดมศึกษาจะต้องโอนเงินสมทบ (Matching Fund) ไปรวมไว้ที่ทบวงมหาวิทยาลัย

โดยสรุปแล้วทบวงมหาวิทยาลัยจะมีกรรมกรหลายชุด 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 เงินจำนวนนี้หากลดการใช้จ่ายได้บ้างจากการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้อาคารเพื่อการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบัน รัฐจะสามารถผันเงินกลับมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษาได้อย่างเพียงพอ

ในกรณีการระดมทรัพยากรไม่สามารถทำได้ตามที่เสนอ หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่ได้ตามจำนวนที่ต้องการ โครงการดังกล่าวอาจสามารถดำเนินการต่อไปได้ เช่น

1. ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาสามารถเพิ่มค่าเล่าเรียนได้ตามที่เสนอ และรัฐจะไม่สนับสนุนงบประมาณโครงการต่างๆ ข้างต้น สถาบันอุดมศึกษาก็ยังสามารถดำเนินโครงการต่างๆ ที่เสนอได้ด้วยรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาเอง แม้จะทำได้เพียงบางส่วน

2. ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเพิ่มค่าเล่าเรียนได้ไม่เต็มตามที่เสนอ เช่น เพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนได้เพียงร้อยละ 50 จากที่เสนอไว้ สถาบันอุดมศึกษาจะสามารถระดมเงินมาเพิ่มได้เพียงปีละประมาณ 8,000 ล้านบาท ซึ่งก็ยังเป็นจำนวนเงินที่มากพอจะพัฒนามหาวิทยาลัยตามโครงการต่างๆ ที่เสนอได้ หากรัฐจะ

สนับสนุนโครงการต่างๆ ตามงบประมาณที่เสนอหรือหากรัฐจะไม่สนับสนุนงบประมาณเลย สถาบันอุดมศึกษาก็ยังมีทางเลือกอื่น เช่น จัดทำโครงการที่มีลำดับความสำคัญในการพัฒนา ก่อน เช่น โครงการที่ 1, 2, 6, 7 และยังสามารถลดงบประมาณของโครงการลงมาได้ตามความจำเป็น การเลือกโครงการและจังหวะของการใช้เงินในโครงการพัฒนา มีความยืดหยุ่นอยู่ในตัว โดยให้สอดคล้องกับฐานะการเงินและสภาพแวดล้อมของสถาบันแต่ละแห่ง

แม้ว่าสถาบันการศึกษาจะเพิ่มค่าเล่าเรียนได้เพียงเล็กน้อยหรือไม่เพิ่มค่าเล่าเรียนเลย แต่เปลี่ยนวิธีการบริหารการเงินให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น หากสามารถระดมเงินที่เหลือจากการดำเนินงานแต่ละปีซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามคณะ ภาควิชา ฯลฯ ก็จะมีเงินมากพอที่จะใช้ริเริ่มโครงการเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาได้ ความสำคัญของการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาจึงต้องเริ่มด้วยการบริหารจัดการการเงินให้มีประสิทธิภาพเปิดเผยและโปร่งใสก่อน



บทที่ 8

กระบวนทัศน์แห่งการเปลี่ยนแปลง

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาและหาข้อเสนอทางการเงินที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งอาจจะนำไปสู่การพัฒนาอุดมศึกษาในประเทศไทยให้ทัดเทียมนานาชาติ การวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัยนี้ใช้ข้อมูลส่วนใหญ่จากแหล่งทุติยภูมิซึ่งอาจมีความคลาดเคลื่อนและความไม่ครบถ้วน ข้อมูลบางรายการอาจมีความคลาดเคลื่อนได้ร้อยละ 10-20 บางรายการที่คณะวิจัยไม่สามารถหาข้อมูลได้จะใช้วิธีการทางสถิติประมาณจากแหล่งต่างๆ ซึ่งตามปกติข้อมูลของราชการจากหลายๆ แหล่งมักจะไม่น่าจะแตกต่างกันอยู่แล้ว

การวิเคราะห์เพื่อทำข้อเสนอในเอกสารนี้ได้ตั้งข้อสมมุติว่า ทุกสิ่งจะเกิดขึ้นได้ในปีเดียว เป้าหมายก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า ถ้าทำได้สำเร็จมีอะไรเปลี่ยนจากเดิม ในความเป็นจริงการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างช้า ๆ และเกิดในสถาบันการศึกษาต่างๆ ในอัตราไม่เท่ากัน กว่าที่จะทำได้สำเร็จทุกโครงการจะต้องใช้เวลา 10 ปี

ขึ้นไป และแต่ละเรื่องที่เราเริ่มขึ้นก็อาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลร้อยละ 100 อย่างฉับพลัน ดังนั้นกระบวนการที่ดำเนินการเปลี่ยนแปลง จะมีดังต่อไปนี้

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

2. การเปลี่ยนแปลงไม่จำเป็นต้องให้เกิดพร้อมกัน ในสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง และไม่จำเป็นต้องทำตามข้อเสนอในเอกสารฉบับนี้ เมื่อสถาบันอุดมศึกษาแห่งใดมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ในเรื่องใด การเปลี่ยนแปลงก็จะสามารถทำให้เกิดขึ้นได้โดยรวดเร็ว **กุญแจสำคัญอยู่ที่ความริเริ่มที่ต้องเกิดขึ้นเองจากผู้บริหารของมหาวิทยาลัยและจากคณะอาจารย์**

3. เอกสารฉบับนี้เป็นเสมือนภาพหนึ่ง (Scenario) ของการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ โดยใช้ทรัพยากรเงินเป็นตัวหลักในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ตามตัวบทกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของทางราชการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจจะไม่เอื้อให้

สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยทันที แต่หากผู้ที่อยู่ในวงการศึกษ และที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งงบประมาณมีความปรารถนาจะเห็น การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ก็ย่อมจะเขียนกฎหมายใหม่ และแก้ไข กฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ และแม้ยังแก้ กฎหมายไม่ได้ก็ยังมีหลายโครงการที่จะดำเนินการไปได้ตามกฎหมาย ระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน

4. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นแล้ว ในวิธีการบริหารที่ เสนอใหม่ความสำเร็จที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้ก็โดยการบริหาร จัดการโดยอธิการบดีของสถาบันการศึกษานั้นๆ ซึ่งจะต้องคาด หมายว่าเป็นการบริหารที่ซื่อตรงและโปร่งใส สามารถควบคุมผู้ บริหารระดับรองๆ ลงมา โดยให้แต่ละระดับบริหารงานใน สปีริตเดียวกัน และที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าก็คือ ต้องหาวิธีสร้าง สภาสถาบันของอุดมศึกษาที่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของสถาบัน (Sense of Ownership) ให้สามารถนำการบริหารและควบคุม การดำเนินงานของอธิการบดี แทนที่อธิการบดีจะเป็นผู้กำหนด วาระงานชี้ชวนให้สภาสถาบันเห็นชอบโดยความรู้อย่างฉาบฉวย เกี่ยวกับเรื่องหนึ่งๆ ที่ขออนุมัติ หากสภาสถาบันมีความรู้สึกเป็น เจ้าของคงจะไม่ปล่อยให้เรื่องหนึ่งๆ ผ่านไปโดยง่ายจนเกินไป

5. การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ไปสู่กิจกรรมต่างๆ ที่จะก่อ ให้เกิดประโยชน์แก่วงการอุดมศึกษาของประเทศไทยสามารถ ทำได้หลายวิธี แต่ยังไม่สามารถสรุปชัดเจนว่าวิธีใดจะเป็นวิธี ที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจาก “ผลประโยชน์สูงสุด” ไม่สามารถวัดได้เป็นรูปธรรม เรื่องเหล่านี้

นี้สามารถวิจารณ์กันได้ ในหมู่นักวิชาการโดยไม่มีที่สิ้นสุด ผลประโยชน์สูงสุดในการอุดมศึกษาจึงเป็นผลประโยชน์สูงสุดตาม นิยามของคน ๆ เดียว หรือจากคณะผู้วิจัยซึ่งภายในกลุ่มกันเองก็ อาจจะมีหรือไม่มีข้อยุติที่เห็นพ้องต้องกัน หรือแม้เมื่อผู้ทรง วิชาการถกเถียงกันแล้วก็ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าผลประโยชน์ สูงสุดที่แท้จริงของอุดมศึกษาคืออะไร

ขอให้ผู้อ่านรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้เข้าใจว่าเรื่องที่ เสนอในเอกสารฉบับนี้เป็นเพียงข้อเสนอเพื่อเป็นทางเลือกของ คณะผู้วิจัยกลุ่มหนึ่งที่มีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะเห็นการ เปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาให้เกิดขึ้นในระบบอุดมศึกษาของ ประเทศไทยเท่านั้น



บรรณานุกรม

- เกษม วัฒนชัย. 2544. การปฏิรูปอุดมศึกษา : คนไทยจะได้อะไร.
เอกสารประกอบการบรรยายในการประชุมสัมมนาทาง
วิชาการ เรื่อง ความก้าวหน้าการอุดมศึกษาไทย เนื่องใน
โอกาสวันคล้ายวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัย ครบปีที่ 29
ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค (กันยายน).
- จรัส สุวรรณเวลา. 2532. ข้อเสนอการปรับปรุงระบบการจัดสรร
งบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย ในวารสารการศึกษาแห่ง
ชาติ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปีที่ 23
ฉบับที่ 5 (มิถุนายน - กรกฎาคม).
- _____. 2541. การศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา รายงาน
ฉบับสมบูรณ์ เสนอสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย
(มิถุนายน). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. 2541. ทรัพยากรเพื่อการศึกษา. สำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- เทียนฉาย กีระนันทน์. 2537. การเงินอุดมศึกษา. บริษัทคอมฟอร์ม
จำกัด ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
(กันยายน).
- ธนู กุลชล. 2538. การอุดมศึกษาเอกชนของประเทศไทย.
วารสารวิชาการ สมาคมอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย
ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (พฤศจิกายน).

นงราม เศรษฐอุปานิช และคณะ. 2532 (ก). **ต้นทุนและแหล่งที่มาของเงินทุนเพื่อการอุดมศึกษา**. โครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว ทบวงมหาวิทยาลัย.

_____. และสุภาพร โกเฮงกุล. 2532 (ข). **นโยบายการขึ้นค่าเล่าเรียนใหม่มหาวิทยาลัย : ผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความเสมอภาค** ในวารสารการศึกษาแห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปีที่ 23 ฉบับที่ 5 (มิถุนายน - กรกฎาคม).

นิพนธ์ พัวพงศกร. 2543. **รายงานการสัมมนาแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการเงินและการระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542** (การอภิปรายนำ). สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ธันวาคม).

บุญเลิศ เลี้ยวประไพ. 2545. **แนวโน้มประชากรไทยกับการศึกษา**. เอกสารวิชาการของสถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

บุญเสริม วิสกุล. 2545 ก. **ข้อเสนอการจัดเงินอุดหนุนอุดมศึกษารูปแบบใหม่**. Working Paper หมายเลข 1 สถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ (เมษายน).

_____. 2545 ข. **นโยบายการมีส่วนร่วมรับภาระจัดอุดมศึกษาของเอกชน**. เสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การกำหนดแผนที่ตั้งสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สิงหาคม).

- พูนทรัพย์ ปิยะอนันต์. 2543. รายงานการสัมมนาแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการเงินและการระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (การอภิปรายนำ). สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ธันวาคม).
- ไพฑูริย์ สีนลารัตน์. 2516. พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____ . และสินชวา คามดิษฐ์. 2530. มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย. รวมบทความคัดสรร. โครงการตำราและเอกสารทางวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เมธี ครองแก้ว. 2540. สมฤทธิ์ผลด้านการระดมทุนเพื่อการจัดอุดมศึกษา เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (มกราคม).
- รุ่ง แก้วแดง. 2543. รายงานการสัมมนาแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการเงินและการระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (คำนำ). สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ธันวาคม).
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2539. ผังประชาชนในระบบโรงเรียนกับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนระดับมัธยมศึกษาและการบริจาคเงินเพื่อเข้าโรงเรียนรัฐบาล ในปฏิรูปการศึกษาไทย : หนทางสู่การปฏิบัติ. มูลนิธิสวดศรีสุฤษดิ์วงศ์.

- วราภรณ์ บวรศิริ. 2539. พัฒนาการด้านการศึกษาไทย ในสมัย
รัชกาลที่ 9 : การอุดมศึกษา ช่วงปีพุทธศักราช 2489 -
2539. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิจิตร ศรีสอ้าน. 2543. รายงานการสัมมนาแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการเงินและการระดมทรัพยากรเพื่อ
อุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
พ.ศ. 2542 (การอภิปรายนำ). สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ (ธันวาคม).
- สิปปนนท์ เกตุทัต. 2545. จากอดีตและปัจจุบันสู่อนาคตของ
การปฏิรูปการศึกษาไทย : สู่สังคมแห่งปัญญาและ
การเรียนรู้. คำบรรยายนำเนื่องในการสัมมนาทางวิชาการ
5 ทศวรรษ สกศ. กับการพัฒนาการศึกษาไทย ณ ศูนย์
ประชุมสหประชาชาติ (กุมภาพันธ์).
- สุทธศรี วงษ์สมาน. 2544. รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง
รัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับในการบริหาร
การศึกษาระดับอุดมศึกษา. วิทยานิพนธ์หลักสูตร
ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์-
มหาวิทยาลัย.
- สุธรรม อารีกุล และคณะ. อุดมศึกษาไทย : วิฤตและทางออก.
รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอสำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัย (เมษายน).

สุมนทนา พรหมบุญ. 2544. **ฝ่าวิกฤตอุดมศึกษาไทย**. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเรื่องความก้าวหน้าการอุดมศึกษาไทย เนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัย ครบรอบปีที่ 29 ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้านานาชาติ (กันยายน).

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2544. **แนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542**. สำนักงานโครงการปฏิรูปอุดมศึกษา (เมษายน).

_____. 2545. **ความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาของประเทศไทย**. สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาการปฏิรูปการเงินการศึกษา. (กุมภาพันธ์).

อดุลย์ วิริยเวชกุล. 2543. **การอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษ**. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กรกฎาคม).

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).

ภาคผนวก



ภาคผนวกที่ 1

หลักการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System : SPBBS)

ทิศทางการจัดทำงบประมาณแนวใหม่สำหรับ หน่วยงานภาครัฐ

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ที่มุ่งปรับเปลี่ยนการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของงานเป็นหลัก การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามแนวใหม่จะต้องมีแผนการปรับเปลี่ยนครอบคลุม 5 ด้าน คือ (1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารของรัฐ (2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ (3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล (4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ (5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

ตามแผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและพัสดุ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อต้นปี พ.ศ. 2544 เห็นชอบนโยบายให้ดำเนินการเพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยให้มีการปรับเปลี่ยนการจ้ดทำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting System : PPBS) ซึ่งใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBBS) ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มบทบาทในการตัดสินใจของหน่วยงานและให้มีการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความเป็นธรรม และสอดคล้องกับแผนอื่นๆ ของการปฏิรูปราชการ

รายงานเอกสารเรื่องนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงลักษณะของระบบงบประมาณแบบ SPBBS และการเตรียมการจัดทำงบประมาณแบบใหม่ในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อจะให้เห็นถึงความสอดคล้องของการวิเคราะห์และข้อเสนอของการศึกษาเรื่องการจัดการการเงินเพื่อพัฒนาอุดมศึกษาในประเทศไทย กับ การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ลักษณะของระบบงบประมาณแบบ SPBBS

1. จุดมุ่งหมายและหลักการ

ระบบงบประมาณแบบ SPBBS คือระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของหน่วยงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ เป็น

ระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ(Mission) ขององค์กร เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ รวมถึงกลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ ที่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ เป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ ทั้งด้านบุคลากร การเงิน และพัสดุ ที่จะสะท้อนถึงผลสำเร็จตามพันธกิจขององค์กรอย่างเป็นรูปธรรมและประเมินผลได้

หลักการของระบบงบประมาณแบบ SPBBS คือเป็นระบบที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) มากกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป (Inputs) เพื่อการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้โดยที่หน่วยงาน จะต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ แผนงาน แผนปฏิบัติ ตลอดจนวิธีการติดตามประเมินผล

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) กิจกรรม ตลอดถึงผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes)
 - (2) แผนการใช้จ่าย คือเป้าหมายผลผลิตและผลลัพธ์ที่ตั้งไว้ จะ

ต้องมีการคำนวณต้นทุนการผลิต(Costing) มีการกำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าในระยะปานกลาง และมีการกำหนดแหล่งเงิน คือเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกกรอบ แผนงาน และโครงการจะต้องนำไปสู่แผนการปฏิบัติเป็นรายปีและรายไตรมาส

ขั้นตอนที่ 2 การบริหารงบประมาณหรือการอนุมัติงบประมาณเป็นก้อนและเป็นงวด จะต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติ โดยมีระบบการบริหารการเงินและการควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ และการจัดซื้อจัดจ้าง

ขั้นตอนที่ 3 การติดตามประเมินผล คือมีระบบการตรวจสอบภายในและการรายงานผลการดำเนินการในระบบการบริหารงบประมาณที่กล่าวไว้ในขั้นตอนที่ 2 การติดตามและประเมินผลจะมุ่งตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงาน (Performance Audit) และรายงานทางการเงิน(Financial Audit) การดำเนินการดังกล่าว จะต้องมีการมีแหล่งข้อมูลสารสนเทศแต่ละหน่วยงาน ข้อมูลเหล่านี้สามารถเปิดเผยได้

3. เครื่องมือหรือมาตรฐานทางการเงิน 7 ประการ

ตามขั้นตอนหลักของการจัดทำงบประมาณแบบ SPBBS มีเครื่องมือในการบริหารงบประมาณอยู่ 7 ประการ ซึ่งหน่วยงานจะต้องดำเนินการ คือ

1. การวางแผนงบประมาณ คือการทำแผนงานและโครงการพร้อมวงเงินงบประมาณ

2. การคำนวณต้นทุนการผลิต คือการคำนวณค่าใช้จ่ายของผลผลิตและผลลัพธ์
 3. การบริหารจัดการซื้อจัดจ้าง คือการจัดระบบการซื้อจัดจ้าง บัญชีรายการผลิตต่างๆ
 4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ คือ การจัดระบบการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
 5. การบริหารทรัพย์สิน คือการบริหารพัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างต่างๆ ให้ใช้งานอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด
 6. การตรวจสอบภายใน คือการตรวจสอบควบคุมการบริหารงาน และตรวจสอบควบคุมทางบัญชีและทางการเงิน โดยหน่วยงานภายในองค์กร และรายงานต่อหน่วยงานควบคุม
 7. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน คือการจัดระบบติดตามประเมินผล ซึ่งสามารถแยกเป็นเป้าหมายย่อย 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 ในการจัดทำงบประมาณแบบนี้จึงต้องมีการเตรียมการอยู่มาก โดยเริ่มจากสำนักงบประมาณได้เตรียมการในด้านต่าง ๆ เพื่อปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณตามมติของคณะรัฐมนตรี เช่น มีการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา แนะนำการจัดทำระบบงบประมาณแบบ SPBBS มีการจัดทำคู่มือมาตรฐานทางการเงิน 7 ประการ และหลังจากนั้นจะมีการจัดทำเป็นฉบับภาษาไทยและนำไปใช้เป็นคู่มือในการอบรมการจัดทำงบประมาณต่อไป ในขณะเดียวกัน มีการจัดทำโครงการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในหน่วยงานนำร่องทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความพร้อม และในปีงบประมาณ 2546 ได้มีการเริ่มใช้งบประมาณแบบ SPBBS ในหน่วยงานราชการไปบ้างแล้วในบางเรื่อง เช่น การวางแผนงบประมาณ และการคำนวณต้นทุนการผลิต เป็นต้น

บทบาทของสำนักงบประมาณ

ตามระบบงบประมาณแบบ SPBBS สำนักงบประมาณมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณเป็นก้อนให้แก่หน่วยงาน มีการกำกับดูแลการใช้วงเงินงบประมาณแผ่นดินผสมผสานกับการใช้เงินนอกงบประมาณ

เอกสารอ้างอิง

ดวงตา ตันโซ. 2546. “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์” เอกสารประกอบการบรรยายสำหรับ ข้าราชการกระทรวงพลังงาน. วันที่ 10 มกราคม 2546, กรุงเทพฯ.

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. **มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles** กับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่, บริษัทธีระฟิล์มและไซเท็กซ์ จำกัด กรุงเทพฯ.

ภาคผนวกที่ 2

ประสบการณ์การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา ของต่างประเทศ

เมื่อก้าวสู่คริสต์ศตวรรษที่ 21 ประเทศต่างๆ ทั้งที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา มีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้ทันกับยุคโลกาภิวัตน์ ประเทศไทยได้มีความพยายามปฏิรูปการศึกษาในด้านต่างๆ และพร้อมกันนั้นได้มีการศึกษาค้นคว้าประสบการณ์การปรับตัวและปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ ทั้งในโลกละวันออกและตะวันตก เช่น การศึกษาของสหรัฐอเมริกา (2544) พบว่า ประเทศเพื่อนบ้านของไทยและประเทศที่พัฒนาทั้งในยุโรปและอเมริกา มีการปรับตัวก่อนเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 การศึกษาได้กล่าวถึงการปรับตัวของการจัดการอุดมศึกษาในหลายด้าน แต่ด้านหนึ่งที่มีการกล่าวถึงและวิเคราะห์ไว้เพียงเล็กน้อย คือการจัดสรรงบประมาณและการจัดการด้านการเงินเพื่ออุดมศึกษา

รายงานเรื่องนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาประสบการณ์การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาและการจัดการทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาของ 8 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น เกาหลี สิงคโปร์ ไต้หวัน

ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เนื่องจากงบประมาณและเวลาจำกัด การศึกษาได้อาศัยข้อมูล ทฤษฎีภูมิจากระบบอินเทอร์เน็ตและเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็น ส่วนใหญ่ ผลการศึกษาสรุปได้เป็น 10 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ระบบการศึกษาทั่วไปของแต่ละประเทศที่ทำการศึกษาคือการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย และอุดมศึกษา มีลักษณะใกล้เคียงกันมาก ในด้านจำนวนปีการศึกษา แต่ระบบอุดมศึกษาของประเทศฝรั่งเศสมีความซับซ้อนและแตกต่างจากประเทศอื่นที่ทำการศึกษา ในด้านงบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษา รัฐบาลของแต่ละประเทศได้จัดสรรงบประมาณร้อยละ 8 - 25 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนการศึกษาของประเทศ โดยทั่วไปประเทศที่ร่ำรวยในยุโรปและสหรัฐอเมริกา มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาและลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ เป็นสัดส่วนสูงกว่าประเทศในทวีปเอเชียและประเทศยากจน

2. ในทุกประเทศ รัฐบาลและเอกชนมีบทบาทในการจัดอุดมศึกษา โดยที่รัฐจะมีบทบาทมากกว่าเอกชน ปัจจุบันในหลายประเทศ เช่น เกาหลี ญี่ปุ่น และไต้หวัน เอกชนมีบทบาทมากขึ้น หลายประเทศในตะวันตกมีความพยายามผลักดันให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งพาตนเองทางการเงินมากขึ้นพร้อมๆ กับการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการอุดมศึกษา

3. รัฐบาลทุกประเทศได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา ทั้งของรัฐและของเอกชน แต่สัดส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐต่อค่าใช้จ่ายดำเนินการทั้งหมดของสถาบันอุดมศึกษามีแนวโน้มลดลง ซึ่งชี้ให้เห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาต้องพึ่งพาตนเองทางการเงินมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของเงินอุดหนุนมีความแตกต่างกันระหว่างประเทศ นอกจากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีรายได้จากค่าเล่าเรียน ค่าที่ปรึกษางานวิจัย รายได้จากทรัพย์สิน และอื่นๆ

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 แต่แตกต่างกันในรายละเอียดของปฏิบัติ

5. มหาวิทยาลัยเอกชนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐแต่เป็นสัดส่วนที่ต่ำ รายรับของมหาวิทยาลัยเอกชนส่วนใหญ่มาจากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ทั้งนี้เพราะค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนจะสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐประมาณ 2 - 3 เท่าตัว นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยเอกชนมีรายรับจากค่าบริการทางวิชาการ เงินบริจาค และรายได้จากทรัพย์สิน

6. นอกจากการจัดสรรงบประมาณประจำแล้ว รัฐมีมาตรการอื่นๆ ในการสนับสนุนอุดมศึกษาของประเทศ เช่น มาตรการภาษีเพื่อช่วยเหลือสถาบันอุดมศึกษา ชีวชนหรือบังคับด้วยกฎหมายให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น

7. ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายของนักศึกษามีแนวโน้มสูงขึ้น แต่รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนการศึกษาแก่นักศึกษาในรูปของทุนการศึกษา และทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาในอัตราดอกเบี้ยต่ำและชำระคืนภายหลัง

8. ค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัย ส่วนใหญ่เป็นค่าจ้างเงินเดือนของอาจารย์ และเจ้าหน้าที่มากกว่าครึ่งหนึ่ง ส่วนที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและค่าเสื่อมของอุปกรณ์ และสิ่งก่อสร้าง

9. ในทุกประเทศจะมีกฎหมายและองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสถาบันอุดมศึกษา ในบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย มีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณและตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการ

ดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีการรายงานการใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานที่ควบคุมและตรวจสอบ

10. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการจัดการการเงินเพื่ออุดมศึกษาเกิดขึ้นในทุกประเทศที่ทำการศึกษา รัฐบาลกลางในทุกประเทศยังมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา แต่สัดส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีแนวโน้มลดลง เงินอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษามีแนวโน้มที่จะจ่ายเป็นก้อน ตามพันธะและเงื่อนไขของแต่ละสถาบัน ในขณะที่เดียวกันสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนมีแนวโน้มของการปรับตัวทางด้านการจัดองค์การ การเพิ่มคุณภาพการศึกษาและหารายได้เพื่อพึ่งพาตนเองตามนโยบายของรัฐ

รายละเอียดของประสบการณ์การจัดสรรงบประมาณและการจัดการด้านการเงินในประเด็นสำคัญของแต่ละประเทศมีดังนี้

ประเทศญี่ปุ่น

การศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศญี่ปุ่น หมายถึง การศึกษาตั้งแต่ระดับวิทยาลัย (Junior College) และวิทยาลัยอาชีวศึกษาหลักสูตร 2 - 3 ปี ต่อจากมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยหลักสูตร 4 - 6 ปีในระดับปริญญาตรี และอีก 2 - 5 ปีในระดับปริญญาโทถึงปริญญาเอก การศึกษาระดับอุดมศึกษาอยู่ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงศึกษาวัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (MEXT) สถาบัน

อุดมศึกษาแบ่งเป็น 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 วิทยาลัย (Junior College) 20 แห่ง และวิทยาลัยอาชีวศึกษา 141 แห่ง สำหรับสถาบันการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นจำนวน 384 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่น 72 แห่ง วิทยาลัย 55 แห่ง และวิทยาลัยอาชีวศึกษา 257 แห่ง ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีจำนวน 6,406 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นมหาวิทยาลัย 478 แห่ง วิทยาลัย 497 แห่ง และวิทยาลัยอาชีวศึกษา 5,431 แห่ง รวมทั้งหมดมีสัดส่วนของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนร้อยละ 91 และของรัฐร้อยละ 9 ในปีเดียวกันมีนักศึกษาระดับอุดมศึกษา 4,041,000 คน โดยเป็นนักศึกษาในสถาบันการศึกษาของชาติ 647,000 คน ในสถาบันการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่น 164,000 คน และในสถาบันการศึกษาของเอกชน 3,230,000 คน โดยสัดส่วนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนต่อของรัฐเป็น 80 : 20 ข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าภาคเอกชนมีบทบาทอย่างมากในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอาชีวศึกษาซึ่งเป็นการผลิตกำลังคนระดับกลาง เพื่อตอบสนองของผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมการผลิต สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีบทบาทมากขึ้นในการผลิตกำลังคนในระดับมหาวิทยาลัยโดยสัดส่วนของ

นักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนต่อของรัฐเพิ่มเป็นร้อยละ 73 : 27

รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษาของประเทศ ในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณผ่านกระทรวงศึกษาธิการ (MEXT) เพื่อสนับสนุนการศึกษาทั้งประเทศเป็นเงินจำนวน 6,647.2 พันล้านเยน คิดเป็นร้อยละ 8 ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ในปี ค.ศ. 2002 MEXT ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาเพิ่มเป็น 8,964.7 พันล้านเยน ในจำนวนนี้เป็นค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากรร้อยละ 67.6 งบประมาณสนับสนุนมหาวิทยาลัยของรัฐร้อยละ 23 และงบประมาณสนับสนุนมหาวิทยาลัยเอกชนร้อยละ 4.7 สัดส่วนของงบประมาณเพื่อการศึกษาจากรัฐบาลกลางมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นเริ่มถดถอย

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีรายรับจาก 2 แหล่งใหญ่ คือ (1) เงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย งบประมาณทั่วไป งบรายได้เพื่อสนับสนุนมหาวิทยาลัย (Special Account Budget) และงบพัฒนาพลังงาน (2) รายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้จากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากบริการและการวิจัย รายได้ของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมดจะนำส่งรัฐบาลกลาง และจะจัดสรรเป็นส่วนหนึ่งของงบรายได้เพื่อสนับสนุนมหาวิทยาลัย รายได้ส่วนนี้เป็นสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับงบดำเนินการของมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมากกว่าร้อยละ

70 จะเป็นค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากร ดังนั้น มหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพิงกับงบประมาณของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามรายได้ของมหาวิทยาลัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเนื่องจากรัฐบาลกลางได้ผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐพึ่งพาตนเองเพิ่มขึ้น

ภาคเอกชนมีบทบาทมากในการพัฒนากำลังคนระดับอุดมศึกษา รัฐบาลเริ่มให้การสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 เงินสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาได้เพิ่มสูงสุดถึงร้อยละ 29.5 ของงบค่าใช้จ่ายดำเนินการในปี ค.ศ. 1980 แต่สัดส่วนของเงินอุดหนุนการศึกษาเอกชนได้ลดลงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 ในปี ค.ศ. 2001 งบอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีจำนวน 309.474 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.5 ของงบดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยมีมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย 865 แห่ง ที่ได้รับเงินสนับสนุน เฉลี่ยต่อหัวนักศึกษาประมาณ 162,000 บาทต่อคน

โดยเฉลี่ย มหาวิทยาลัยเอกชนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณร้อยละ 15 ของรายรับเปรียบเทียบกับร้อยละ 60 ในมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่สัดส่วนของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของเอกชนและมหาวิทยาลัยของรัฐคิดเป็น 73 ต่อ 27 ในขณะที่ค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยเอกชนสูงประมาณ 2 เท่าของมหาวิทยาลัยของรัฐ การสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนจะจัดให้ในรูปแบบค่าใช้จ่ายเพื่อซื้ออุปกรณ์การศึกษาและวิจัย เงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำ ตลอดจนถึงความร่วมมือทางด้านวิชาการ

นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่นักศึกษา ในปี ค.ศ. 2002 ได้จัดสรรงบประมาณเงินกู้ 516.6 พันล้านเยน แก่ นักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน โดยคาดว่าจะมี ผู้ขอกู้ประมาณ 798,000 คน วงเงินกู้แตกต่างกันไปตามระดับ การศึกษา ตามประเภทสถาบันการศึกษา และตามสถานภาพการ พักอาศัย นักศึกษาในสถาบันการศึกษาเอกชนจะได้วงเงินกู้สูง กว่านักศึกษาในสถาบันของรัฐ นักศึกษาที่พักอาศัยนอกบ้านจะได้ รัับวงเงินกู้สูงกว่านักศึกษาที่พักอยู่กับบ้าน

สังคมญี่ปุ่นได้เห็นความสำคัญของการศึกษาระดับ อุดมศึกษา รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายที่จะยกระดับการศึกษาให้ ทัดเทียมและสามารถแข่งขันกับสถาบันการศึกษาในโลกตะวันตก และมีนโยบายที่จะเพิ่มเงินงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา มีการ จัดสรรงบประมาณเพื่อปรับปรุงเทคโนโลยีและเครื่องมืออุปกรณ์ การศึกษาวิจัยให้ทันสมัยแก่สถาบันการศึกษาประมาณ 20,000 ล้านเยน เมื่อเริ่มคริสต์ทศวรรษที่ 21 รัฐบาลญี่ปุ่นมีโครงการจัดสรร ทรัพยากรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยมีการ คัดเลือกมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นเลิศทางวิจัยในสาขาต่างๆ เช่น สาขาการดำรงชีวิต สาขาเคมีและวัสดุศาสตร์ สาขาอิเล็กทรอนิกส์ และการสื่อสาร สาขามนุษยศาสตร์ และสหสาขาวิชา เป็นต้น โดย คาดว่าจะมีมหาวิทยาลัยเข้าร่วมโครงการ 50 สถาบัน เป็น มหาวิทยาลัยของรัฐ 35 แห่ง และมหาวิทยาลัยเอกชน 15 แห่ง ในวงเงินงบประมาณ 16,743 ล้านเยน นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 เป็นต้นไป จะมีการเปลี่ยนระบบการจัดสรรเงิน

อุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยของรัฐ จากระบบปัจจุบันที่ให้เงินอุดหนุนตามแผนงานและรายการค่าใช้จ่าย เป็นระบบการให้เงินอุดหนุนเป็นก้อนตามค่าใช้จ่ายพื้นฐานของการดำเนินการและการเข้าร่วมโครงการ ยอดเงินอุดหนุนยังขึ้นอยู่กับผลการประเมินจากหน่วยงานภายนอก ระบบการเงินของมหาวิทยาลัยมีความยืดหยุ่นตามนโยบายใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์ และสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานได้ รัฐจะให้เงินอุดหนุนเป็นเงินก้อนจำนวนหนึ่ง ที่มหาวิทยาลัยสามารถใช้จ่ายดำเนินกิจกรรมตามนโยบายของมหาวิทยาลัยได้ โดยที่การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานสามารถเปิดเผยและตรวจสอบได้

นอกจากการปรับปรุงคุณภาพในด้านวิชาการและการวิจัยแล้ว มหาวิทยาลัยในประเทศไทยปีุ่บยังเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชากรในวัยเรียนและจำนวนนักศึกษา มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ ค.ศ. 2009 และเป็นที่ยาคัดการณ์ว่า มหาวิทยาลัยเอกชนจำนวนไม่น้อยจะขาดทุนจากการดำเนินการ และจะมีการรวมเข้ากับมหาวิทยาลัยที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น

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 มาตรฐาน คุณสมบัติของอาจารย์ รวมถึงหลักสูตรต่างๆ ที่เปิดสอน ในปี ค.ศ. 2001 สถาบันอุดมศึกษาในสาขาต่างๆ 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) เป็นมหาวิทยาลัยเอกชนร้อยละ 77 และเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐร้อยละ 23 มีจำนวนนักศึกษา 1.295 ล้านคน โดยร้อยละ 74 เป็นนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเอกชน และร้อยละ 26 เป็นนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ ข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีบทบาทอย่างมากในการพัฒนากำลังคนระดับกลางและระดับสูงของประเทศ ซึ่งไม่แตกต่างไปจากการจัดอุดมศึกษาในประเทศญี่ปุ่น แต่ส่วนที่แตกต่างกันคือ รัฐบาลมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและนโยบายการศึกษาและการผลิตกำลังคนระดับสูงมากกว่าประเทศญี่ปุ่น

งบประมาณเพื่อการศึกษของประเทศมาจาก 3 แหล่งใหญ่คือ (1) งบประมาณของรัฐบาลกลาง (2) งบประมาณของท้องถิ่น และ (3) งบประมาณของภาคเอกชน งบประมาณการศึกษาของรัฐบาลกลางได้จัดสรรเพื่อการศึกษาดังแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ ยังได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย ในปีงบประมาณ 2001 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ 20.2 ล้านล้านวอน (Won) คิดเป็นร้อยละ 200 ของงบประมาณรายจ่ายทั่วประเทศ งบประมาณเพื่อการศึกษจากรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นทุกปี เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้ยังเพิ่มสัดส่วนของเงินภาษีเพื่อศึกษาจากร้อยละ 11.8 เป็นร้อยละ 13 ของรายรับจากเงินภาษี ในจำนวนเงิน 20 ล้านล้านวอน ได้จัดสรรเพื่อการศึกษสำหรับสถาบันอุดมศึกษาส่วนกลางของชาติ 1.56 ล้านล้านวอน หรือประมาณร้อยละ 7.8 เพื่อเป็นค่าจ้างเงินเดือนและค่าใช้จ่ายดำเนินงาน และอีก 13 ล้านล้านวอน หรือร้อยละ 65.1 ได้จัดสรรเพื่อสนับสนุนการศึกษาท้องถิ่น ที่เหลือเป็นงบบริหารของหน่วยงานกลาง

ในปีเดียวกัน งบประมาณเพื่อการศึกษท้องถิ่น (Local Education) มีจำนวนทั้งสิ้น 22.2 ล้านล้านวอน โดยร้อยละ 71 มาจากงบอุดหนุนของรัฐบาลกลาง อีกร้อยละ 20 มาจากเงินโอนของงบประมาณทั่วไป และร้อยละ 9 มาจากค่าเล่าเรียนค่าธรรมเนียมการศึกษา ผลตอบแทนจากทรัพย์สิน และอื่นๆ

งบประมาณส่วนนี้ได้จัดสรรเป็นค่าจ้างเงินเดือนประมาณร้อยละ 67 เงินทุนอุดหนุนสถาบันเอกชนร้อยละ 10.4 ค่าวัสดุและอุปกรณ์การศึกษาร้อยละ 17 ค่าบริการจัดการร้อยละ 14.6 และที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ

งบประมาณเพื่อการศึกษาของสถาบันการศึกษาเอกชนมาจากค่าเล่าเรียน เงินอุดหนุน เงินกองทุน และรายได้อื่นๆ งบประมาณรายรับของมหาวิทยาลัยเอกชน มากกว่าครึ่งมาจากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยเอกชนสูงกว่าในมหาวิทยาลัยของรัฐประมาณ 3 เท่า เช่น ใน ค.ศ. 2001 ร้อยละ 64.8 ของรายรับมาจากค่าเล่าเรียน และค่าธรรมเนียมการศึกษาร้อยละ 3.0 มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล(Grants) ร้อยละ 16.6 มาจากเงินกองทุน และร้อยละ 15.6 มาจากอื่นๆ นอกจากเงินอุดหนุนแล้ว รัฐบาลได้สนับสนุนสถาบันการศึกษาเอกชน โดย (1) ออกกฎหมายยกเว้นภาษีการซื้อและการขายทรัพย์สินเพื่อการศึกษา (2) จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยค่าจ้างเงินเดือนครูอาจารย์และค่าใช้จ่ายดำเนินการในส่วนที่ขาด (3) จัดเงินกู้สำหรับสถาบันเอกชนเพื่อขยายกิจการและปรับปรุงอุปกรณ์การเรียนการสอน (4) จัดเงินอุดหนุนเพื่อการวิจัยกิจกรรมนักศึกษา และทุนการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

รัฐบาลของประเทศเกาหลีได้กำหนดทิศทางและแผนการอุดมศึกษาไว้ชัดเจนโดยการเพิ่มคุณภาพทางการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ดังนี้ (1) พัฒนาความเป็นเลิศ (Excellence) ของอุดมศึกษาในลักษณะที่หลากหลาย

และมีความชำนาญเฉพาะด้าน โดยที่แต่ละมหาวิทยาลัยอาจมีความเป็นเลิศในด้านใดด้านหนึ่งที่เหมาะสมกับสภาวะและศักยภาพของสถาบัน (2) ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้เกิดความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระ และสามารถตรวจสอบได้ (3) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาโดยผ่านนวัตกรรมใหม่ๆ ในด้านการจัดการ และการปรับโครงสร้างของมหาวิทยาลัย (4) สร้างบรรยากาศมหาวิทยาลัยให้เป็นสถาบันเพื่อการเรียนรู้และการวิจัย (5) ขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต และ (6) พัฒนาอุดมศึกษาของประเทศให้เข้าสู่โลกาภิวัตน์ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งจะทำให้เกิดการเรียนรู้อย่างไม่มีขอบเขตและไม่หยุดนิ่ง

ประเทศไต้หวัน

การศึกษาระดับอุดมศึกษาในสาธารณรัฐประชาธิปไตยไต้หวันดำเนินการโดยวิทยาลัย และมหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ใน ค.ศ. 2000 มีสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด 150 แห่ง เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 57 แห่งหรือร้อยละ 38 และเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 93 แห่งหรือร้อยละ 62 ของสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด ในปีเดียวกันมีจำนวนนักศึกษา 1.092 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนถึงร้อยละ 73 ซึ่งแสดงว่าภาคเอกชนมีบทบาทมากในการพัฒนากำลังคนระดับสูง ในปีการศึกษา 1999 มีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจำนวน 100,171 คน

ระดับปริญญาโทจำนวน 16,757 คน และระดับปริญญาเอกจำนวน 1,455 คน

ใน ค.ศ. 2000 รัฐบาลได้หวั่นได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นสัดส่วนสูงถึง 24.9 ของงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยของรัฐยังพึ่งพางบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนที่สูง รัฐบาลพยายามให้มหาวิทยาลัยพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยให้มหาวิทยาลัยจัดตั้งกองทุนมหาวิทยาลัย (University Fund) ตั้งแต่ ค.ศ. 1999

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษา ใน ค.ศ. 2000 งบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งประเทศมีสัดส่วนถึงร้อยละ 24.9 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด งบประมาณเพื่ออุดมศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีในช่วงปี 1976 - 2000 โดยเพิ่มเป็นสัดส่วนสูงในช่วงปี 1979 - 1980 แต่มีสัดส่วนลดลงในช่วงปี 1982 - 1999 และเพิ่มขึ้นใน ค.ศ. 2000 งบประมาณของรัฐส่วนหนึ่งจัดสรรเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น ใน ค.ศ. 1998 รัฐบาลได้จัดสรรเงิน 1,240 ล้านดอลลาร์ได้หวั่นหรือร้อยละ 10 ของงบประมาณการศึกษาเพื่ออุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมีแผนจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 ในอนาคตอันใกล้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเงินของประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาลได้หวั่นยังสนับสนุนการศึกษาในด้านเงินกู้เพื่อการศึกษาแก่นักศึกษา และช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบางส่วน เมื่อนักศึกษาจบการศึกษาแล้วจะต้องจ่ายคืนแก่รัฐบาล

ประเทศสิงคโปร์

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศสิงคโปร์ ดำเนินการในระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐ สิงคโปร์เป็นประเทศเล็ก การจัดการศึกษาดำเนินการโดยรัฐบาลภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ เอกชนมีบทบาทน้อยมาก สถาบันอุดมศึกษาในประเทศสิงคโปร์ประกอบด้วยมหาวิทยาลัย 3 แห่ง วิทยาลัยโพลีเทคนิค 4 แห่ง สถาบันฝึกหัดครู 1 แห่ง และสถาบันอาชีวเทคนิค 1 แห่ง

ใน ค.ศ. 2000 นักศึกษาเต็มเวลาในมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งมีจำนวน 35,618 คน และมีนักศึกษาในระดับอาชีวศึกษาหรืออนุปริญญา 71,079 คน ในระดับมหาวิทยาลัยประมาณครึ่งหนึ่งของนักศึกษาเรียนในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ 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 มหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณประมาณร้อยละ

18 วิทยาลัยโพลีเทคนิคได้รับประมาณร้อยละ 12 วิทยาลัยอาชีวเทคนิคได้รับประมาณร้อยละ 4 และสถาบันฝึกหัดครูได้รับประมาณร้อยละ 2 ของงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งหมด ที่เหลือเป็นงบประมาณเพื่อการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา

นอกจากค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาและเงินกองทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับสถาบันการศึกษาแล้ว รัฐบาลยังมีงบประมาณการศึกษาอีกในระดับมหาวิทยาลัย งบประมาณการศึกษาได้เพิ่มจาก 74.85 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ในปีงบประมาณ 1990/91 เป็น 154.28 และ 341.0 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ ในปีงบประมาณ 1995/96 และ 1999/00 ตามลำดับ เงินกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงในแต่ละปี ในระดับอนุปริญญาการลงทุนเพื่อพัฒนาด้านโพลีเทคนิคมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่การลงทุนในสาขาอาชีวเทคนิค (Technical Education) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนการลงทุนด้านฝึกหัดครูมีจำนวนไม่มากแต่มีแนวโน้มลดลง

แม้ว่ารัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยหน่วยงานของรัฐมาโดยตลอด ใน ค.ศ. 2000 รัฐบาลได้ลงทุนจัดตั้งมหาวิทยาลัย Singapore Management University โดยให้เอกชนเป็นผู้บริหารจัดการ มหาวิทยาลัยแห่งนี้มีเป้าหมายการผลิตกำลังคนในระดับปริญญาตรีสาขาบริหารธุรกิจ การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวแสดงถึงแนวโน้มที่ภาคเอกชนจะมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการอุดมศึกษาของสิงคโปร์

สหราชอาณาจักร

อุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรมีการพัฒนามานาน และนับเป็นอุดมศึกษาที่ดีที่สุดในยุโรป การจัดการอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักรมีการปรับตัวมาตลอด โดยมีพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษาหลายฉบับ การศึกษาระดับอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรจัดเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การศึกษาต่อเนื่อง (Further Education) ซึ่งศึกษาต่อจากระดับเตรียมอุดมศึกษา และ (2) การศึกษาระดับอุดมศึกษา (Higher Education) ซึ่งต่อจากระดับเตรียมอุดมศึกษาหรือการศึกษาต่อเนื่อง การศึกษาระดับอุดมศึกษาได้รวมเอาการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย และการศึกษาระดับอาชีวศึกษาซึ่งเกิดจากการยกฐานะของวิทยาลัยโพลีเทคนิค (Polytechnics) และวิทยาลัยท้องถิ่นขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย

การจัดการศึกษาในสหราชอาณาจักรดำเนินการโดยรัฐ มีการบริหารจัดการโดยแบ่งเป็นแคว้นหรือเขต และท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษาทั้งการศึกษาต่อเนื่องและมหาวิทยาลัยมีจำนวนประมาณ 323 แห่ง ในจำนวนสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยโพลีเทคนิคจำนวน 151 แห่ง ซึ่งตั้งอยู่ในอังกฤษ 118 แห่ง ในสกอตแลนด์ 21 แห่ง ในเวลส์ 8 แห่ง ในไอร์แลนด์เหนือ 4 แห่ง โดยที่ 150 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มีเพียง 1 แห่ง คือ มหาวิทยาลัย Buckingham เท่านั้นที่เป็นมหาวิทยาลัยเอกชน

มหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักรแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ดและเคมบริดจ์ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงมานาน กลุ่มนี้มีการบริหารการเรียนการสอนภายในมหาวิทยาลัยเป็นวิทยาลัยต่างๆ แต่ละวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการจัดการเรียนการสอน (2) กลุ่มมหาวิทยาลัยในสกอตแลนด์ ซึ่งมีวิทยาลัยการศึกษาต่อเนื่อง 47 แห่ง สถาบันอุดมศึกษา 21 สถาบัน โดยมีวิทยาลัยในเครือชาย 80 แห่ง และ (3) กลุ่มมหาวิทยาลัยสมาพันธ์ (Federal Universities) ซึ่งมีไม่น้อยกว่า 8 สมาพันธ์ เช่น กลุ่มมหาวิทยาลัยลอนดอน (University of London) มีสมาชิกอยู่ประมาณ 39 แห่งทั่วกรุงลอนดอน กลุ่มมหาวิทยาลัยเวลส์ กลุ่มมหาวิทยาลัยที่พัฒนามาจากสถาบันโพลีเทคนิค กลุ่มมหาวิทยาลัยเปิด (Open University) ที่ใช้ในการเรียนการสอนทางไกล เป็นต้น

รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา แต่เนื่องจากความหลากหลายของสถาบันอุดมศึกษา การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาจึงมีการปรับปรุงหลายครั้ง ใน ค.ศ. 1919 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้จัดตั้ง University Grant Committee เพื่อให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการจัดสรรงบประมาณของรัฐแก่มหาวิทยาลัยทั่วสหราชอาณาจักร ต่อมาใน ค.ศ. 1988 มีการปฏิรูปการศึกษา มีการรวมกลุ่มวิทยาลัยโพลีเทคนิคและวิทยาลัยท้องถิ่นขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย และยกเลิก University Grant Committee พร้อมกับตราพระราชบัญญัติการจัดสรรงบประมาณการ

ศึกษาเพื่ออุดหนุนการอุดมศึกษาขึ้น การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาจึงอยู่ภายใต้องค์กรที่เรียกว่า National Advisory Body for Public Sector Higher Education (NAB) โดยองค์กร NAB แบ่งเป็น 2 สภาคือ (1) University Funding Council ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยทั่วไป และ (2) Polytechnics and Colleges Funding Council ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันโพลีเทคนิคและวิทยาลัยท้องถิ่น และในปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ออกพระราชบัญญัติ Further and Higher Education Act 1992 ให้ยกเลิกทั้ง 2 สภา ปัจจุบันการจัดสรรเงินอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทอยู่ภายใต้การดูแลของ Higher Education Funding Council (HEFC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา 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 รัฐบาลได้จัดสรร

งบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นเงิน 44.2 ล้านปอนด์ คิดเป็นร้อยละ 23.0 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ เงินงบประมาณก้อนนี้ได้จัดสรรให้แก่ HEFC ซึ่งจะนำไปจัดสรรให้แก่หน่วยงานย่อยทั้ง 3 หน่วยงาน เพื่ออุดหนุนอุดมศึกษาในแต่ละเขตที่ตนเองรับผิดชอบต่อไป

HEFC ทำหน้าที่หลัก 2 ประการ คือจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเป็นเงินก้อน (Block Grant) ตามพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษาและข้อตกลง และทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการเรียนการสอน และการวิจัย สำหรับหลักการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา คือการเสริมสร้างและขยายโอกาสอุดมศึกษาพร้อมกับการสร้างมาตรฐานการศึกษา และการสร้างเสถียรภาพทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษา ส่วนหลักการประเมินคุณภาพ คือ การประเมินคุณภาพการเรียนการสอน การวิจัย และใช้ผลการประเมินเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ งบดำเนินการของสถาบัน และงบลงทุน งบดำเนินการของสถาบัน หมายถึง งบอุดหนุนด้านการสอน การวิจัย และกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการสอนแก่สถาบันอุดมศึกษามีเกณฑ์ 3 ประการ คือ (1) สาขาวิชาที่เปิดสอน (Subject) เช่น สาขาที่ลงทุนสูงหรือขาดแคลนจ่ายให้มาก สาขาที่ลงทุนต่ำจ่ายให้น้อย (2) ประเภทและจำนวนนักศึกษาที่เรียนในสถาบัน นักศึกษาประจำจ่ายอุดหนุนในอัตราสูง นักศึกษาไม่เต็มเวลาจ่ายอุดหนุนในอัตราต่ำ (3) ประเภทสถาบัน เงินอุดหนุนแตกต่างกันตามชื่อเสียง

มาตรฐาน คุณภาพของสถาบัน และค่าใช้จ่ายในการศึกษา งบอุดหนุนส่วนนี้จะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 60 ถึง 70 ของงบประมาณที่ HEFC ได้รับในแต่ละปี

งบอุดหนุนการวิจัยจะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 18 - 20 และงบอื่นๆ ประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณของ HEFC เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยขึ้นอยู่กับประเภทและคุณภาพของการวิจัย

สถาบันอุดมศึกษานอกจากจะได้รับเงินอุดหนุนจาก HEFC แล้วยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษาของนักศึกษาระดับต่างๆ โดยนักศึกษาระดับปริญญาตรีอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานะทางการเงินของนักศึกษา นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาจะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเอง แต่อาจจะได้รับเงินอุดหนุนจากทุนวิจัยและทุนผู้ช่วยสอน นักศึกษาไม่เต็มเวลาจะได้รับทุนอุดหนุนจากนายจ้างประมาณ 1 ใน 3 ของค่าเล่าเรียน

ในปีการศึกษา 2001/02 HEFCE ซึ่งดูแลการจัดสรรงบประมาณการศึกษาในเขตอังกฤษและไอร์แลนด์เหนือ ได้รับงบประมาณเป็นจำนวนทั้งสิ้น 4,757 ล้านปอนด์ คิดเป็นร้อยละ 10.8 ของงบประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมดของสหราชอาณาจักร ในจำนวนงบก้อนนี้ได้จัดสรรเป็นงบดำเนินการสอนร้อยละ 66.5 การวิจัยร้อยละ 18.4 ด้านการลงทุนและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องร้อยละ 14.9 ทั้งนี้ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมางบลงทุนมีแนวโน้มลดลงตามลำดับ

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา การอุดมศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักรมีการเปลี่ยนแปลงมาก การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนคือ จำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า แต่งบประมาณเพื่อสนับสนุนการอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 45 ทำให้ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา (Unit Cost) ลดลงร้อยละ 40 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลมีนโยบายปรับระบบอุดมศึกษาของประเทศ ใน ค.ศ. 1996 รัฐบาลมีนโยบายปฏิรูปการศึกษา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันในระดับสากล มีการประเมินคุณภาพการศึกษา ให้สถาบันอุดมศึกษารับนักศึกษาในจำนวนที่เพิ่มขึ้น แต่ได้รับเงินอุดหนุนน้อยลง โดยรัฐบาลได้แต่งตั้ง The National Committee of Inquiry into Higher Education เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในการปฏิรูปการศึกษา โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ รูปร่าง โครงสร้าง ขนาดและการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา เพื่อยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการอุดมศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานในระดับสากล และสามารถผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศได้

ประเทศออสเตรเลีย

ระบบอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลียมีลักษณะคล้ายระบบอุดมศึกษาในอังกฤษ มีการจัดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับอนุปริญญาหรือระดับอาชีวศึกษาจนถึงระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 การจัดการเรียนการสอน

ระดับอุดมศึกษาอยู่ภายใต้ระบบอุดมศึกษาแห่งชาติ (Unified National System of Higher Education in Australia) ในระดับบัณฑิตศึกษามีการสอนหลักสูตรแบบเรียนหลายวิชา (Coursework) หลักสูตรทำวิจัย (Research) และหลักสูตรผสม การจัดการเรียนการสอนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนด้านการเงินโดยกระทรวงศึกษาธิการ กิจกรรมเยาวชน และฝึกอบรม (DETYA) ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลียมีทั้งหมด 42 แห่ง เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 40 แห่ง และเป็นของเอกชน 2 แห่ง ซึ่งทั้งหมดได้รับการรับรองวิทยฐานะเท่าเทียมกันภายใต้กรอบคุณภาพการศึกษาของประเทศ (Australian Quality Frame) โดยมี Australian University Quality Agency: AUQA เป็นหน่วยงานกำกับดูแล ติดตามประเมินผล และรายงานคุณภาพของมหาวิทยาลัย ในปี ค.ศ. 2000 จำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั้งหมด 695,484 คน เป็นนักศึกษาระดับปริญญาเอก 28,625 คน ปริญญาโท 68,362 คน ปริญญาตรี 540,719 คน ที่เหลือเป็นนักศึกษาระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรชั้นสูง ในจำนวนนักศึกษาทั้งหมดนี้เป็นนักศึกษาต่างชาติ 95,607 คน คิดเป็นร้อยละ 13.75 ของนักศึกษาทั้งหมด ในปีเดียวกันมีผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งหมด 274,331 คน จำแนกเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก 7,483 คน ปริญญาโทและประกาศนียบัตรชั้นสูง 67,168 คน ปริญญาตรีและอนุปริญญา 199,680 คน

การอุดมศึกษาได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากงบประมาณของรัฐบาลกลาง (Commonwealth) กองทุนเพื่อ

อุดมศึกษา (Higher Education Funding Scheme : HECS) ซึ่งจัดสรรตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่ออุดมศึกษา (The Higher Education Funding Act 1988 : HEFA) นอกจากนี้ ยังได้รับจากรัฐบาลท้องถิ่นและแหล่งอื่นอีก 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 เงินอุดหนุนจาก HECS ร้อยละ 18 รายรับจากค่าเล่าเรียนร้อยละ 18.2 เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลท้องถิ่นร้อยละ 1.5 รายรับจากค่าจ้างที่ปรึกษาและงานวิจัย ร้อยละ 5 ที่เหลือเป็นรายรับจากทรัพย์สินอื่นๆ ในปีเดียวกัน มหาวิทยาลัยทั้ง 42 แห่ง มีรายจ่าย 9.01 พันล้านเหรียญออสเตรเลีย ซึ่งแสดงว่าผลการดำเนินงานมีรายรับสูงกว่ารายจ่าย ในจำนวนรายจ่ายทั้งหมดของมหาวิทยาลัย ร้อยละ 31.7 เป็นค่าจ้างเงินเดือนของอาจารย์ ร้อยละ 27.9 เป็นค่าจ้างเงินเดือนเจ้าหน้าที่ ที่เหลือร้อยละ 40.4 เป็นค่าเสื่อมราคาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ

งบประมาณสนับสนุนการศึกษาจากรัฐบาลกลางมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่จำนวนนักศึกษาได้เพิ่มขึ้น เช่น ในปี ค.ศ.1985 สถาบันอุดมศึกษามีรายรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นสัดส่วนร้อยละ 90 ของงบดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา

สัดส่วนดังกล่าวได้ลดลงเป็นร้อยละ 57 ใน ค.ศ. 1995 และเป็นร้อยละ 45.2 ใน ค.ศ. 2000 ในขณะที่เดียวกันรายรับจากค่าเล่าเรียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 12 ในช่วง ค.ศ. 1985 - 1995 โดยเฉพาะรายรับจากนักเรียนต่างชาติได้เพิ่มขึ้นมาก และ DETYA ได้พยากรณ์ว่า รายรับของสถาบันอุดมศึกษาจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 19 ในช่วง ค.ศ. 1995 - 2003 โดยที่รายรับประเภทอื่นนอกเหนือจากเงินอุดหนุนของรัฐและค่าเล่าเรียนจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 53 ซึ่งจะทำให้ภาวะการพึ่งพิงทางการเงินจากงบประมาณแผ่นดินของสถาบันอุดมศึกษาลดลง

ภายใต้ HEFA 1988 รัฐบาลกลางได้กำหนดกรอบเงินอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายพื้นฐานในการดำเนินการสอน งานวิจัย และบพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษา โดยมีการกำหนดงบประมาณเป็นงวดราย 3 ปี และจัดสรรเงินงบประมาณเป็นก้อนเงิน (Block Grant) ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะและโครงสร้างการจัดการศึกษาของสถาบัน (Educational Profiles) และเงินอุดหนุนอีกส่วนหนึ่งมาจากการเข้าร่วมโครงการภายใต้กองทุนเพื่อการศึกษา (HECS) เช่น Higher Education Innovation Programme, Teaching Hospital Grants และ Higher Education Equity Programme. DETYA จะประกาศให้สถาบันอุดมศึกษาจัดทำแผนการศึกษาและโครงการวิจัยเพื่อเสนอของบประมาณ โดยเงินงบประมาณที่แต่ละสถาบันจะได้รับขึ้นอยู่กับจำนวนนักศึกษาปริญญาตรีที่จะรับเข้าศึกษาในแต่ละสาขาวิชา

และตั้งแต่ ค.ศ. 2002 แต่ละสถาบันจะต้องเสนอรายงานผลการวิจัยและการฝึกอบรมเพื่อจะได้สิทธิในการของบประมาณเพื่อการวิจัยและการฝึกอบรมในปีงบประมาณใหม่

เงินอุดหนุนการสอนจะจัดสรรตามแบบจำลองการจัดเงินทุนเปรียบเทียบ (Relative Funding Model) ซึ่งนำมาใช้เพื่อการจัดสรรเงินทุนสำหรับอุดมศึกษาตั้งแต่ ค.ศ. 1991 และ ในปีต่อๆ มา มีการต่อรองเงินจัดสรรตามจำนวนนักศึกษา นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดค่าน้ำหนักของกลุ่มนักศึกษาเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ นักศึกษาที่อยู่ในแผนการวิจัยจะมีค่าน้ำหนักมากกว่านักศึกษาที่ไม่ทำการวิจัย ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาจะแตกต่างกันตามกลุ่ม(Cluster) ของนักศึกษา ซึ่งในที่นี้จะไม่กล่าวในรายละเอียด ในทางปฏิบัติ สถาบันอุดมศึกษาจะต้องเสนอร่างแผนงานสอนและงานวิจัยต่อ DETYA และจะต้องรายงานผลการดำเนินงานและการเงินต่อ DETYA ด้วย

ปัจจุบัน การอุดมศึกษาของออสเตรเลียมีการจัดการศึกษาเป็นระบบเครือข่าย มีการปรับปรุงระบบบริหารจัดการทางการเงินและบุคลากร ปรับปรุงหลักสูตรและคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานภายใต้การประกันคุณภาพการศึกษา มีการจัดการอุดมศึกษาในระดับสากลเพื่อดึงดูดนักศึกษาต่างชาติและหารายได้จากบริการการศึกษาเพื่อการส่งออกของประเทศ และมีการตรวจสอบผลการดำเนินงานทางการศึกษาและการบริหารการเงินโดยหน่วยงานกลาง

ประเทศฝรั่งเศส

ระบบการศึกษาของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะแตกต่างจากระบบการศึกษาของหลายประเทศที่ทำการศึกษา การศึกษาในระดับอุดมศึกษามีการแบ่งเป็นหลายระดับซึ่งค่อนข้างสลับซับซ้อนตามสายวิชาชีพและสายวิชาการ ในรายงานเรื่องนี้จะไม่ลงเอยละเอียดของระบบการศึกษา แต่จะมุ่งเสนอรายงานระบบการจัดการทางการเงินของอุดมศึกษาในประเทศฝรั่งเศส ตามรายงานการศึกษาของสหภาพยุโรป (Minocw, 2002) ระบบอุดมศึกษาในประเทศฝรั่งเศส แบ่งสถาบันอุดมศึกษาออกเป็น 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 ซึ่งอาจเรียกโรงเรียนยิ่งใหญ่อุดมด้วย (อดุลย์, 2540) กลุ่มนี้ประกอบด้วยสถาบันของรัฐ ซึ่งมีหลากหลาย เช่น The Grandes Ecoles Scientifiques (GES), The Ecoles Normales Surperieures (ENS) ซึ่งมี 4 สถาบัน The Grandes Etablissements จำนวน 14 สถาบันที่อยู่ในสาขาวิทยาศาสตร์ สังคม ฟิสิกส์ วิศวกรรม การทหาร การบริหาร เกษตรศาสตร์ และ

อื่น ๆ และมีมหาวิทยาลัยเอกชนที่ได้รับการรับรองจากกระทรวง
ศึกษาธิการจำนวน 13 สถาบัน

3. กลุ่ม Secondary Level Institution (Lycees) ซึ่งจัด
การศึกษาในระดับเทคนิค คือ The Sections de Technician
Superieur (STS) เป็นหลักสูตร 2 ปี สายวิชาชีพอุตสาหกรรม ธุรกิจ
และอุตสาหกรรมบริการ และ The Classes Prepratoires aux
Grandes Ecoles (CPGE) ซึ่งเป็นหลักสูตรก่อนเข้าศึกษาระดับ
Grandes Ecoles

4. กลุ่มสถาบันและโรงเรียนประเภทอื่น ซึ่งมีอยู่จำนวน
หนึ่งที่จัดการศึกษาด้านวิชาชีพและด้านสังคม

ใน ค.ศ. 1999 งบประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมด
มีจำนวน 626,000 ล้านฟรังก์ คิดเป็นร้อยละ 7.2 ของ GDP ใน
จำนวนนี้เป็นงบค่าใช้จ่ายเพื่ออุดมศึกษาร้อยละ 16.6 สำหรับใน
ค.ศ. 2000 รัฐบาลกลางได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นเงิน
644,500 ล้านฟรังก์ ในจำนวนนี้ร้อยละ 16.5 เป็นงบประมาณ
เพื่อการอุดมศึกษา เงินงบประมาณเพื่อการศึกษาได้รับเงิน
อุดหนุนมาจากหลายแหล่ง ได้แก่ จากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น
ประชาชน และวิสาหกิจเอกชน ใน ค.ศ. 1975 เงินอุดหนุนจาก
รัฐบาลกลางมีสัดส่วนร้อยละ 70 ท้องถิ่นร้อยละ 14 วิสาหกิจและ
ประชาชนร้อยละ 16 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีสัดส่วนลดลง
เหลือร้อยละ 65 ใน ค.ศ. 1997 ในขณะที่จากท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็น

ร้อยละ 20 และจากวิสาหกิจและประชาชนลดลงเล็กน้อยเหลือ ร้อยละ 15 ของงบประมาณดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับเงินอุดหนุนในระบบ Input - based ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนนักศึกษา ระดับการศึกษา ประเภท หลักสูตร และประเภทของสถาบัน ใน ค.ศ. 1999 สถาบัน อุดมศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนมีจำนวนทั้งหมด 228 สถาบัน เป็น มหาวิทยาลัย 81 แห่ง สถาบันทางการปกครอง 7 แห่ง สถาบัน เทคโนโลยี (IUT) 102 แห่ง โรงเรียนวิศวกรรม 28 แห่ง และอื่นๆ อีก 10 แห่ง สัดส่วนของเงินจัดสรรเพื่อการเรียนการสอนขึ้นอยู่กับจำนวนบุคลากร สถานที่ เนื้อที่ใช้สอย การจัดการเรียนการสอน ค่าธรรมเนียมการศึกษา และรายได้อื่นของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะนำมาเป็นส่วนลดเงินอุดหนุนจากรัฐตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับภาระผูกพันและสถานการณ์ นอกจากนี้ การจัดสรรเงินยังขึ้นอยู่กับผลการประเมินของการจัดการเรียน การสอนด้วย ทั้งนี้ โดยมีแบบจำลองและรายละเอียดในการจัดสรร เงินอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษา ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งได้รับการรับรองจากรัฐ จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐตามภาระที่ ได้ตกลง (Contract) กับรัฐ

นอกเหนือจากเงินอุดหนุนการเรียนการสอน สถาบัน อุดมศึกษาจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นก้อนเพื่อการวิจัย (Research Funding) เงินอุดหนุนส่วนนี้มาจากรัฐบาล วิสาหกิจเอกชน และ จากต่างประเทศ ใน ค.ศ. 1998 งบอุดหนุนการวิจัยของสถาบัน

อุดมศึกษาทั้งหมด 202,800 ล้านฟรังก์ ในจำนวนนี้เป็นเงินอุดหนุนจากวิสาหกิจเอกชน (Enterprises) ร้อยละ 50 จากรัฐบาลร้อยละ 43 และจากต่างประเทศร้อยละ 7 การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการวิจัย นอกจากจะขึ้นอยู่กับปริมาณงานและผลการประเมินการวิจัยแล้ว สัดส่วนของเงินอุดหนุนการวิจัยยังแตกต่างกันตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยได้รับเงินสนับสนุนการวิจัยส่วนใหญ่จากงบประมาณของรัฐ ในขณะที่เกือบครึ่งหนึ่งของงบวิจัยของ Grandes Ecoles มาจากงบประมาณของสถาบันเองและสัญญาว่าจ้าง

รายได้จากแหล่งต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน เช่น ใน ค.ศ. 1997 สถาบันอุดมศึกษาได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดยเฉลี่ยร้อยละ 57 ของรายได้ทั้งหมดของสถาบัน แต่ในสถาบันการศึกษาด้านวิศวกรรมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 46 ในขณะที่สถาบันทางการศึกษาได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 76 และเงินอุดหนุนส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนร้อยละ 5 แต่สถาบันทางวิศวกรรมศาสตร์มีรายได้จากภาษีการฝึกงานของแรงงานจากสถานประกอบการเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 5 ในขณะที่สถาบันอื่นๆ มีรายได้จากแหล่งนี้ในสัดส่วนประมาณร้อยละ 2 ของรายได้ของสถาบัน รายได้ส่วนนี้เป็นผลพวงจากกฎหมายการฝึกงานที่สถานประกอบการจะต้องจ่ายภาษีการฝึกงานสำหรับแรงงานในอัตราร้อยละ 0.3 - 1.1 ของเงินเดือนของลูกจ้างพนักงานในแต่ละปี

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

ใน ค.ศ. 1998 นักศึกษาร้อยละ 22 ได้รับทุนอุดหนุนค่าเล่าเรียน จำนวนเงินทุนการศึกษาขึ้นอยู่กับกลุ่มรายได้เฉลี่ยของบิดามารดา นักศึกษาที่ไม่ได้รับทุนการศึกษาอาจขอทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยไม่มีดอกเบี้ย ตั้งแต่ ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา รัฐได้จัดสรรงบประมาณเป็นทุนอุดหนุนการศึกษาเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.1 ของ GDP มาตลอด

แม้รัฐบาลกลางจะเป็นฝ่ายควบคุมงบประมาณส่วนใหญ่ แต่ปัจจุบันได้กระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่นตามนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้รัฐบาลก็มุ่งมั่นที่จะให้การศึกษาเป็นประชาธิปไตยและเปิดกว้างสำหรับทุกคน ตั้งแต่ ค.ศ. 1990 กระทรวงศึกษาแห่งชาติได้เริ่มแผนพัฒนาอุดมศึกษา (Plan U 2000) โดยการลงทุนปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในการศึกษามีการร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และภาคเอกชน มีการพัฒนาการสอนและการวิจัย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและท้องถิ่นมากขึ้น

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 Not-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 เป็นนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐร้อยละ 79.7 และในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนร้อยละ 20.3 เท่านั้น

การจัดการศึกษาของแต่ละรัฐมีความเป็นอิสระ แต่งบประมาณสนับสนุนการศึกษามาจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น (State) และรายรับของสถาบัน งบประมาณเพื่อการศึกษาจากรัฐบาลกลางได้เพิ่มขึ้นจาก 13.138 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 38.1 ของงบประมาณทั้งหมดใน ค.ศ. 1980 เป็น 36.754 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 39.6 ของงบประมาณทั้งหมดใน ค.ศ. 2001 ในจำนวนงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งหมดร้อยละ 60 ใช้สนับสนุนการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

และอีกร้อยละ 40 ใช้สนับสนุนการศึกษาระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย งบประมาณสนับสนุนการศึกษาจะแตกต่างกันตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐจะได้รับเงินสนับสนุนมากกว่ามหาวิทยาลัยเอกชน

เนื่องจากการจัดการอุดมศึกษาของแต่ละรัฐมีความเป็นอิสระ งบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (Public University) จึงมาจากของรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐบาลท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ เช่น ในช่วง ค.ศ. 1990 - 1996 มหาวิทยาลัยของรัฐ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 42 - 50 ของรายรับทั้งหมดของมหาวิทยาลัย สัดส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐมีแนวโน้มลดลง รายรับจากรัฐบาลกลางมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 17 - 18 ของรายรับทั้งหมดของสถาบันอุดมศึกษา รายรับส่วนนี้มีสัดส่วนค่อนข้างคงที่ อีกร้อยละ 20 - 25 เป็นรายได้จากค่าเล่าเรียน และที่เหลือเป็นรายได้จากแหล่งอื่น สัดส่วนของรายได้จากแหล่งนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งพาตนเองมากขึ้น

สำหรับมหาวิทยาลัยเอกชนที่ไม่มุ่งหากำไร จะมีรายรับจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นประมาณร้อยละ 23 - 25 ที่เหลือเป็นรายรับจากค่าเล่าเรียน ค่าตอบแทนของเงินลงทุนและบริการทางการศึกษา มหาวิทยาลัยเอกชนที่แสวงหากำไรมีรายรับจากค่าเล่าเรียนและเงินบริจาคเป็นหลัก สัดส่วนของเงินสนับสนุน

การศึกษาจากรัฐมีแนวโน้มลดลงทั้งในระดับวิทยาลัยและระดับมหาวิทยาลัย

นอกจากรัฐบาลให้การสนับสนุนการศึกษาเป็นเงินก้อนแล้วยังมีเงินทุนเพื่อการวิจัยให้กับมหาวิทยาลัยอีก จำนวนงบประมาณเพื่อการวิจัยเพิ่มขึ้นจาก 5.801 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ใน ค.ศ. 1980 เป็น 22.781 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ใน ค.ศ. 2001 ซึ่งเป็นการเพิ่มเกือบ 4 เท่าตัวในสองทศวรรษ

ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักศึกษาได้เพิ่มขึ้นทุกปี ในปีการศึกษา 2000/01 ค่าเล่าเรียนและค่ากินอยู่ของนักศึกษาระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยของรัฐประมาณ 7,621 ดอลลาร์สหรัฐ และประมาณ 21,423 ดอลลาร์สหรัฐในมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งแตกต่างกันเกือบ 3 เท่า ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาค่าใช้จ่ายของนักศึกษาเพิ่มขึ้นร้อยละ 23 ในมหาวิทยาลัยของรัฐ และร้อยละ 27 ในมหาวิทยาลัยเอกชน เมื่อปรับอัตราเงินเฟ้อแล้ว

อย่างไรก็ดี รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ได้จัดโครงการช่วยเหลือทางการเงินแก่นักศึกษาและผู้ปกครอง เช่น รัฐบาลกลางได้จัดทุนการศึกษาแก่นักศึกษาถึง 3.683 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ใน ค.ศ. 1980 และเพิ่มเป็น 10.0 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ใน ค.ศ. 2001 เงินกู้เพื่อการศึกษแก่ผู้ปกครองจำนวน 1.408 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ใน ค.ศ. 1980 และเพิ่ม 2.707 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ใน ค.ศ. 2000 แต่มีการยกเลิกโครงการใน ค.ศ. 2001 และให้เงินกู้แก่สถาบันการศึกษาและนักศึกษาโดยตรง การจัดสรรงบประมาณดังกล่าว

แสดงว่า รัฐมีนโยบายให้สถาบันอุดมศึกษาบริหารการเงินในลักษณะพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยรัฐให้การสนับสนุนผู้เรียนโดยตรงมากขึ้น เพื่อสร้างอำนาจในการซื้อแก่ผู้เรียน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

จิตรา เตมียี่. 2540. วิทยานิพนธ์ เรื่อง “การนำเสนอรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ” สาขาวิชา อุดมศึกษา ภาควิชาอุดมศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุธรรม อารีกุล. 2544. การอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (<http://once.go.th/publication/4009001/index.htm>)

_____. 2534. รายงานวิจัยเชิงเอกสาร เรื่อง รูปแบบและภารกิจอุดมศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

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

_____. 2541. สิ่งพิมพ์บัณฑิตวิทยาลัย 12/2541 เรื่อง การอุดมศึกษาปริทัศน์ 4. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

อภิชาติ ชามาตย์. 2544. **Study in France with EduFrance.** บริษัท
พี.เอ. ลิฟวิ้ง 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](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/Applcation/
int.htm](http://www.eurydice.org/eurybase/Applcation/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](http://www.hm_treasury.gov.gov.uk/Budget/bud_bud02/budget_report).

Japanss 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 Future.” 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>).

คำสั่งคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ที่ 4/2543

เรื่องแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะอนุกรรมการบริหาร
โครงการประชุมโต๊ะกลมไทย - สหรัฐฯ เรื่อง การวิจัยนโยบาย
การจัดการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และการปฏิรูประบบอุดมศึกษา

ตามที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติและสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในฐานะเจ้าภาพฝ่าย
ไทย ร่วมกับมหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนีย (University of Pennsylvania) และสถาน
เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย จัดประชุมโต๊ะกลมไทย-สหรัฐฯ
เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริหารการศึกษา นักวิชาการ คณาจารย์ และตัวแทนภาคธุรกิจ
ของทั้งสองประเทศ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์และยุทธศาสตร์เพื่อ
กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี รวมทั้ง
การปฏิรูประบบอุดมศึกษาของไทยและสหรัฐฯ นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ข้างต้น อาศัยความ
ตามมาตราที่ 15 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535
และมติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 5/2543 เมื่อวันที่ 21
กรกฎาคม 2543 มีมติให้แต่งตั้งที่ปรึกษาและอนุกรรมการบริหารโครงการประชุม
โต๊ะกลมไทย-สหรัฐฯ เรื่อง การวิจัยนโยบายการจัดการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ และ
การปฏิรูประบบอุดมศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายไทยจำนวน 12 คน ดังนี้

คณะอนุกรรมการ :

- | | |
|-----------------------------------|----------------------------|
| 1. ศาสตราจารย์ อุดลย์ วิริยเวชกุล | ที่ปรึกษา |
| 2. ศาสตราจารย์ สิปปนนท์ เกตุทัต | ประธานอนุกรรมการฝ่ายไทย |
| 3. รองศาสตราจารย์ สุภณษา พรหมบุญ | รองประธานอนุกรรมการฝ่ายไทย |
| 4. นายกฤษณพงษ์ กีรติกร | อนุกรรมการ |

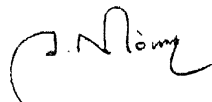
5. ศาสตราจารย์ เกษม วัฒนชัย	อนุกรรมการ
6. หม่อมหลวงชัยวัฒน์ ชยางกูร	อนุกรรมการ
7. นายชุมพร พรประภา	อนุกรรมการ
8. นายธงชัย ชิวปรีชา	อนุกรรมการ
9. นายพรชัย มงคลวนิช	อนุกรรมการ
10. นายรุ่ง แก้วแดง	อนุกรรมการ
11. นายสงบ ลักษณะ	อนุกรรมการ
12. นางสิริพร บุญญานันต์	อนุกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้คณะอนุกรรมการชุดดังกล่าว มีหน้าที่

1. เป็นผู้แทนแต่ละประเทศในการประชุมโต๊ะกลมฯ รวมทั้งการประชุมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
 2. วางแผน เตรียมการ และกำหนดแผนนโยบายในการจัดประชุมโต๊ะกลมฯ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
 3. กำหนด กำกับ และดูแลงานวิจัย รวมทั้งรวบรวมความคิดเห็นจากผู้สังเกตการประชุมเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี รวมทั้งการปฏิรูประบบอุดมศึกษาของไทย และสหรัฐฯ
 4. จัดทำโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทย-สหรัฐฯ เพื่อการปฏิรูปการจัดการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี รวมทั้งการปฏิรูประบบอุดมศึกษา
 5. กำหนดแนวทางการระดมทุนสนับสนุนโครงการฯ ทั้งจากภาครัฐและเอกชนของไทยและสหรัฐฯ
 6. แต่งตั้งคณะทำงานชุดต่างๆ ตามที่เห็นสมควร
- ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2543

พลตำรวจโท



(วิโรจน์ เปาอินทร์)

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการการศึกษาแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการบริหารโครงการประชุมโต๊ะกลม
ไทย - สหรัฐฯ เรื่อง การวิจัยนโยบายการจัดการศึกษา
ด้านวิทยาศาสตร์และการปฏิรูประบบอุดมศึกษา
ที่ 1/2545

เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานอำนวยการ
โครงการวิจัยและพัฒนาระบบบริหารจัดการอุดมศึกษา

ตามที่ประธานกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ลงนามในคำสั่งคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่ 4/2543 เรื่อง แต่งตั้งอนุกรรมการบริหารโครงการประชุมโต๊ะกลมไทย-สหรัฐฯ เรื่อง การวิจัยนโยบายการจัดการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และการปฏิรูประบบอุดมศึกษา แล้วนั้น

เพื่อให้การดำเนินงานโครงการวิจัยและพัฒนาระบบบริหารจัดการอุดมศึกษา ภายใต้โครงการจัดประชุมโต๊ะกลมไทย-สหรัฐฯ เรื่องการวิจัยนโยบายการจัดการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และการปฏิรูประบบอุดมศึกษา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อาศัยอำนาจตามความในข้อ 6 ของคำสั่งคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่ 4/2543 จึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะทำงานอำนวยการโครงการวิจัยและพัฒนาระบบบริหารจัดการอุดมศึกษา จำนวน 14 คน ประกอบด้วย

องค์ประกอบ :

- | | |
|------------------------|----------------|
| 1. ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร | ประธานคณะทำงาน |
| 2. ดร.ชุมพล พรประภา | คณะทำงาน |
| 3. นายเดชา ดีผดุง | คณะทำงาน |

4. ดร.นงราม เศรษฐพานิช	คณะทำงาน
5. ดร.พิเชฐ ดุรงคเวโรจน์	คณะทำงาน
6. ดร.พรชัย มงคลวนิช	คณะทำงาน
7. รองศาสตราจารย์ ดร.มัทนา พนานิรามัย	คณะทำงาน
8. รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ บวรศิริ	คณะทำงาน
9. ดร.สุเมธ แย้มมนุ่	คณะทำงาน
10. ศาสตราจารย์ นพ.อดุลย์ วีรียเวชกุล	คณะทำงาน
11. ดร.สุทธศรี วงษ์สมาน	คณะทำงานและเลขานุการ
12. นางเรีงรัตน์ วงศ์ปราโมทย์	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
13. นางสาวศรีประทุม ด่านผดุงธรรม	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
14. นางสาวอังคณา สำเภาประเสริฐ	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะทำงานอำนวยการมีหน้าที่ดังนี้

1. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่คณะนักวิจัยในการดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่ รวมทั้งระบบงบประมาณและการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา
2. กำกับ ติดตาม การดำเนินงานวิจัยให้เป็นไปตามข้อกำหนด
3. ดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะอนุกรรมการบริหารโครงการจัดประชุมโต๊ะกลมไทย-สหรัฐฯ มอบหมาย และตามความเห็นสมควร

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 7 พฤษภาคม 2545



(ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต)
ประธานอนุกรรมการบริหารโครงการฯ ฝ่ายไทย

คณะผู้วิจัย

ที่ปรึกษา :

1. ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต
2. ศาสตราจารย์ ดร.บุญเลิศ เลี้ยวประไพ
3. รองศาสตราจารย์ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ
4. ศาสตราจารย์ นายแพทย์อดุลย์ วิริยเวชกุล

คณะผู้วิจัย :

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

ผู้ช่วยวิจัย :

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

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา :

ดร.รุ่ง แก้วแดง

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ดร.นงราม เศรษฐพานิช

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผนการศึกษา

หัวหน้าโครงการ :

ก ดร.สุทธศรี วงษ์สมาน

ผู้เชี่ยวชาญประจำสำนักนโยบายและแผนการศึกษา

บรรณาธิการ :

ก นางเรืองรัตน์ วงศ์ปราโมทย์

นักวิชาการศึกษา 8ว.

ผู้ประสานงาน :

นางเรืองรัตน์ วงศ์ปราโมทย์


หน่วยงานรับผิดชอบ :

กลุ่มงานปฏิรูปอุดมศึกษา

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

รายงานชุดการวิจัยและพัฒนาระบบ
บริหารจัดการอุดมศึกษา ปี 2545
มี 2 เล่ม ประกอบด้วย



1. รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการจัดระบบงบประมาณและการลงทุนเพื่ออุดมศึกษา (Financing of Higher Education)
2. รายงานการวิจัย เรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่