



รายงานการศึกษา^๑ การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษา

สำนักงานปลัดกบงมหาวิทยาลัย
สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา
ส่วนวิเคราะห์งบประมาณ
พฤษภาคม 2546

รายงานการศึกษา
เรื่อง
การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
ของสถาบันอุดมศึกษา

โดย
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา
แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายงานการศึกษานี้ได้รับการสนับสนุนจากเงินงบประมาณ
ของทบทวนมหาวิทยาลัย



คำนำ

จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายเม่นทในการบริหารและจัดการการศึกษาอบรม ได้กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย โดยจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐ และให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และให้จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปแก่สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์กรมหาชน ตลอดจนรัฐต้องสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนแก่สถานศึกษาเอกชนตามความเหมาะสมสมดุล

รัฐบาลได้มีเจตนารมน์ในการปฏิรูประบบงบประมาณ เพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย และเอื้อต่อการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่มุ่งเน้นการทำงานที่ยึดผลลัพธ์เป็นหลัก (Result-based Management) โดยสำนักงบประมาณได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการจัดทำงานงบประมาณจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป (Input) การควบคุม การจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด และความเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณไปเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting) ที่มีหลักการให้ผู้บริหารมีอิสระมากขึ้นในการบริหารการเงิน ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงาน และรัฐหรือประชาชนต้องได้รับประโยชน์จากการความคุ้มค่าในการใช้จ่ายทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งมุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การมอนitore กระจายอำนาจการจัดทำและบริหารงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติ การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมงบประมาณ และการจัดทำระบบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง 3 ปี

ขณะเดียวกัน การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เป็นผลให้สำนักงานปลัดทบทวนมหาวิทยาลัยต้องปรับไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมีคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่สนับสนุนทรัพยากรให้แก่สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน รวมทั้งให้จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษ สำหรับคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ โดยคำนึงถึงความเสมอภาค โอกาสทางการศึกษา และความเป็นธรรม

ทบทวนมหาวิทยาลัยในฐานะผู้รับผิดชอบการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยได้ระบุหัวข้อถึงความสำคัญในการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษา

จึงได้ให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษา (ระดับที่ 1) ซึ่งจะเป็นการศึกษาวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทรัพยากรโดยเฉพาะที่เป็นมีค่าเงิน และศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษาเบื้องต้น เพื่อเป็นฐานแนวคิดในการพัฒนาไปสู่ระบบการจัดสรรงบประมาณในระดับต่อไป

ในโอกาสนี้ ทบวงมหาวิทยาลัยขอขอบคุณผู้เข้าร่วมสัมมนา เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2546 ณ โรงแรมเอเชีย กรุงเทพ ทุกท่าน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้บริหารและบุคลากรทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจสอบแผ่นดิน สถาบันอุดมศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาครัฐและเอกชน ที่ได้ให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่คณาจารย์ และขอขอบพระคุณคณาจารย์ที่ได้ใช้ความรู้ความสามารถงานวิจัยแล้วเสร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยทบวงมหาวิทยาลัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การจัดพิมพ์เผยแพร่อง่าฯ ครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่างๆ และบุคคลที่สนใจและเกี่ยวข้องต่อไป

ศาสตราจารย์ ร้อยตรี ธรรมรงค์



(วรเดช จันทร์ศร)

ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบงบประมาณโดยการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ และจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้มีการปฏิรูประบบอุดมศึกษา เนื่องจากจะมีผลทำให้การบริหารการศึกษามีความคล่องตัว มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคม ประกอบทั้งผลิตบัณฑิตและผลงานวิชาการที่มีคุณภาพสูงสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ขณะเดียวกันก็เสริมสร้างความเป็นธรรมาภินิสังคมเพิ่มขึ้นด้วย การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษาจึงถือได้ว่าเป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยให้เกิดการปฏิรูประบบอุดมศึกษาปัจจุบัน

ปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาในปัจจุบัน

1. รายได้จากการเก็บค่าเล่าเรียนของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่ำเกินไป มีผลกระทบในทางลบอย่างมากต่อการจัดการศึกษา
 - 1.1 งบประมาณไม่เพียงพอเพื่อพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ
 - 1.2 มีผลทำให้สถาบันการศึกษาของภาคเอกชนประสบปัญหา ลดโอกาสในการระดมทรัพยากรจากทุกภาคเพื่อแก้ปัญหา
 - 1.3 เป็นการอุดหนุนผู้ที่มีฐานะในสังคมอยู่แล้วโดยไม่มีความจำเป็น
2. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นจำนวนมาก ได้พยายามแก้ปัญหานี้โดยการเปิดโครงการพิเศษเป็นจำนวนมากเพื่อช่วยให้นักศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์ผู้สอนมีรายได้เพียงพอที่จะซุ่งใจให้เป็นอาจารย์ต่อไป การกระทำดังกล่าวยิ่งเป็นการซ้ำเติมคุณภาพการศึกษา เพราะอาจารย์ส่วนใหญ่ไม่มีเวลาทำงานวิจัยเพื่อจะหาความรู้ใหม่เพิ่มเติม และก่อให้เกิดปัญหาธุรกรรมภายในสถาบันอุดมศึกษาตามมาด้วย
3. ระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเน้นปัจจัยนำเข้า และมีการควบคุมรายการใช้จ่ายแทนที่จะเป็นการเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ทำให้การบริหารทางการเงินของมหาวิทยาลัยขาดความคล่องตัวและไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ
4. การปรับแก้มาสู่ระบบงบประมาณแบบใหม่ที่เน้นผลงานเป็นหลักโดยทันที ยังทำได้ยาก เพราะสถาบันอุดมศึกษาเป็นจำนวนมาก ไม่ทราบรายได้ที่แท้จริงทั้งหมดกว่ามีเท่าใด ถึงแม้มหาวิทยาลัยหลายแห่งได้เริ่มจัดทำระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง(Accrual Accounting)ขึ้นแล้ว แต่ยังอยู่ในระยะเบลี่ยนผ่าน ซึ่งยังมีอุปสรรคที่จะต้องแก้ไขอีกมาก จึงยังไม่สามารถใช้ระบบบัญชีแบบใหม่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดสรร

งบประมาณในรูปแบบใหม่ได้ทันที ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาควบคู่กันอย่างต่อเนื่อง ระยะหนึ่งก่อน

5. เนื่องจากในปัจจุบันจะมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของทบทวนมหาวิทยาลัยมาเป็น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะต้องมีหน้าที่ ความรับผิดชอบในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้สถาบันอุดมศึกษา จึงจำเป็นจะต้อง มีการศึกษาหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการดังกล่าวในโครงสร้างการบริหารใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรนี้ด้วย

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระบบการจัดสรรงบประมาณในสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ
2. ศึกษาวิเคราะห์บทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณ และศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์กับบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของ คณะกรรมการการอุดมศึกษากับหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาตามโครงสร้างใหม่ ตลอดจนความสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานกลางอื่นๆ
3. ศึกษาแนวทางการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษา แนวทาง ของระบบการใช้จ่ายเงินและการดำเนินงานเบื้องต้น
4. ศึกษาวิเคราะห์ระบบกลไกการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาที่จะนำไปสู่การ บรรลุเป้าหมายต่างๆ ต่อไปนี้
 - 1) เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตาม นโยบายของรัฐบาล
 - 2) เพื่อให้เกิดความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการกระจายโอกาสทางการศึกษา แก่คนทุกกลุ่ม รวมทั้งผู้พิการและด้อยโอกาส
 - 3) เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา
 - 4) เพื่อเอื้อให้เกิดการสร้างนวัตกรรมของอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านแนวทาง การจัดการศึกษา และการเรียนการสอนที่สามารถถ่ายทอดได้ระหว่าง สถาบันอุดมศึกษา
 - 5) เพื่อการปกป้องและบริหารการจัดการศึกษา และการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่าง สถาบันอุดมศึกษา
 - 6) เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาโดยผู้ที่มีส่วนได้เสียจาก การศึกษาในระดับอุดมศึกษา

วิัฒนาการของการจัดสรรงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณทั่วโลกได้มีวิัฒนาการมาตามลำดับขึ้นจากการเน้นปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก(Input-Based Budgeting System)มาเป็นการจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน(Plan-Based Budgeting System)

ในปัจจุบันการจัดทำงบประมาณจะเปลี่ยนมาเป็นการเน้นผลงาน(Performance)เป็นหลัก เพราะสิ่งที่รัฐบาลต้องการจากหน่วยงานของรัฐก็คือ การซื้อสินค้าหรือบริการจากหน่วยงานของรัฐ ในอัตราที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการทำงานการเงิน คือ สามารถจัดทำปัจจัยนำเข้า และออกแบบกระบวนการที่ให้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการด้วยต้นทุนที่ถูกที่สุดเท่าที่จะทำได้ การจัดสรรงบประมาณในแนวนี้จึงมีชื่อเรียกว่า การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน(Performance-Based Budgeting)แต่ความยากของการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบดังกล่าวก็คือ การกำหนดผลผลิต(Output)และผลลัพธ์(Outcome)ที่บางครั้งไม่สามารถวัดออกมานได้อย่างชัดเจน หรือบางครั้งสามารถกำหนดผลผลิตได้ชัดเจนก็ไม่แน่เสมอไปว่าจะได้ผลลัพธ์ตามที่พึงประสงค์หรือไม่ ความยากดังกล่าวทำให้หาข้อสรุปร่วมกันได้ไม่ง่ายระหว่างผู้ขอรับการจัดสรรงบประมาณ และผู้ที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ ดังนั้นในทางปฏิบัติถึงแม้ว่าจะมีความพยายามนำความคิดในเรื่องการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนำมาใช้ แต่ในความเป็นจริงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกมาก

ผลกระทบศึกษาส่วนที่ 1 กรณีศึกษาจากต่างประเทศ

ในงานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษารัฐศึกษา 10 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศไทย ฝรั่งเศส สหพันธ์รัฐเยรมัน ญี่ปุ่น จีน อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และฟินแลนด์ ตามลำดับ ซึ่งสามารถสรุปภาพรวมโดยสังเขปได้ดังต่อไปนี้

ในปัจจุบันการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยมีการรวมศูนย์การจัดการโดยรัฐและเป็นการอุดหนุนโดยภาครัฐในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เมื่อตน เช่น กรณีของประเทศไทย ฝรั่งเศส และสหพันธ์รัฐเยรมันทำให้ทั้งสองประเทศดังกล่าวมีปัญหาค่อนข้างมากในเรื่องงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยสหพันธ์รัฐเยรมันมีการจัดการงบประมาณการศึกษาเป็นแบบเน้นรายการนำเข้า(Line Items of Inputs)ค่อนข้างสูงจนเกิดปัญหาความคล่องตัวในการบริหารการเงินของสถาบัน ส่งผลกระทบต่อคุณภาพในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง เมื่อตนดังเช่นที่ประเทศไทยได้ประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้ ในขณะเดียวกันประเทศไทยสหพันธ์รัฐเยรมันก็กำลังคิดจะเปลี่ยนการให้การอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเป็นลักษณะเงินเหมาจ่าย(Lump Sum)เพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น เพียงเท่านี้ ก็ถือได้ว่าเป็นการช่วยให้สถาบันอุดมศึกษามีโอกาสปรับปรุงคุณภาพของบริการได้มากยิ่งขึ้นในระดับหนึ่งแล้ว ในกรณีของประเทศไทยญี่ปุ่นมีการจัดการศึกษาในลักษณะรวมศูนย์เช่นเดียวกับ

สหพันธ์รัฐเบอร์มัน โดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลห้องถินทำหน้าที่อุดหนุนการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระดับประเทศและห้องถิน ตามลำดับ แต่เนื่องจากความจำกัดของงบประมาณจากภาครัฐที่เน้นคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นหลัก ทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจัดได้จำนวนจำกัดคือ ห้องถินค่าใช้จ่ายและจำนวนนักศึกษามีเพียงร้อยละ 30 เท่านั้น ที่เหลืออีกร้อยละ 70 จัดโดยสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน ลักษณะดังกล่าวต่างจากของไทยซึ่งมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายระดับ ตั้งแต่ที่มีต้นทุนต่อหน่วยสูงจนถึงต้นทุนต่อหน่วยต่ำ เช่น สถาบันราชภัฏและมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ ทำให้ยากที่ภาคเอกชนของไทยจะเข้ามาแข่งขันได้ ตัวแบบของไทยจึงต่างจากของญี่ปุ่นด้วยเหตุผลดังกล่าว

การศึกษาอุดมศึกษาของจีนก่อนเปิดประเทศค่อนข้างจะล้าหลังกว่าของไทย เพราะมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับประชากรในวัยศึกษาของประเทศไทย แต่ภายหลังได้มีการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยสามารถร่วมทุนกับภายนอกได้ บทเรียนจากประเทศจีนซึ่งให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการที่มหาวิทยาลัยสามารถไปร่วมทุนกับภายนอก(Co-building)เริ่มตั้งแต่รัฐบาลในระดับจังหวัดกระทรวงในส่วนกลาง ไปจนถึงธุรกิจเอกชน ทำให้สถาบันอุดมศึกษาของจีนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และมีขีดความสามารถในการสร้างงานวิจัยที่สอดคล้องกับการนำไปใช้ประโยชน์ได้จริงมากขึ้น โดยที่เงินดังกล่าวสามารถนำส่วนหนึ่งมาจ่ายเป็นเงินเดือนเพื่อให้อาชารย์ในมหาวิทยาลัยซึ่งปกติจะมีรายได้ต่ำ ให้มีแรงจูงใจในการทำการค้นคว้าวิจัยที่มีคุณภาพดีเพิ่มมากขึ้น รายได้ดังกล่าวอีกส่วนหนึ่งสามารถนำมายายจำนวนการรับนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของจีนยังมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรในวัยเรียน การกระทำในลักษณะดังกล่าวช่วยให้จีนสามารถขยายการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้น ได้อย่างรวดเร็วถึงแม้จะมีผลกระทบต่อกุญแจของการศึกษานั่นเอง เนื่องจากรัฐบาลจีนตั้งเป้าการขยายการศึกษาในอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากภายในระยะเวลาสั้น

นอกจากนั้นบทเรียนที่น่าสนใจที่ได้จากจีนก็คือการคิดอัตราค่าเล่าเรียนนั้นค่อนข้างจะใช้ระบบตลาดเป็นเครื่องตัดสิน เช่น มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงมีต้นทุนในการจัดการศึกษาสูงเกินค่าเล่าเรียนสูงกว่ามหาวิทยาลัยโดยทั่วไป คณะวิชาที่มีต้นทุนในการผลิตสูงกว่าเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่า คณะวิชาที่มีต้นทุนในการผลิตต่ำกว่า และคณะวิชาที่เป็นที่นิยมในตลาดก็จะมีการเรียกเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าเช่นกัน

กรณีศึกษาชุดต่อไปได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และแคนาดา ซึ่งมีรูปแบบการจัดการทางด้านการเงินในระดับอุดมศึกษาและรูปแบบการจัดการศึกษาใกล้เคียงกัน โดยที่ในแคนนาดาซึ่งมีรูปแบบผสมที่ควบคุมไว้ว่าประเทศอังกฤษและสหราชอาณาจักร ประเทศทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดสรรงบประมาณเป็นระบบเงินเหมาจ่ายหรือเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป(Block Grant)เป็นส่วนใหญ่แล้ว ซึ่งก็ได้ทำให้เกิดมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น ถึงแม้ว่าการจัดสรร

งบประมาณของเกือบทุกประเทศดังกล่าวจะเน้นปัจจัยนำเข้าเป็นส่วนใหญ่นั้น ก็คือ คำนวณจากจำนวนนักศึกษาจากกลุ่มวิชาและระดับการศึกษาต่างๆที่มีต้นทุนและวิธีการคำนวณต้นทุนในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันเป็นหลัก(Relative Funding Model : RFM)

กรณีที่นำสูตรมาเน้นอีกรึว่าหนึ่งคือ วิธีการคิดเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยที่ให้น้ำหนักแก่วิชาที่สอนต่างกันและให้เงินสมทบในมิติต่างๆ ที่นอกเหนือจากที่ได้กำหนดในสูตรการคำนวณเงินอุดหนุนเบื้องต้นแล้ว อีกทั้งมีการเน้นการอุดหนุนการวิจัยให้เฉพาะกับสถาบันอุดมศึกษาที่มีผลงานวิจัยในระดับสูง ประกอบกับการลงโทษสถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณภาพและปริมาณงานวิจัยในระดับต่ำ โดยตั้งบวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ ในกรณีของอสเตรเลียมีการเน้นความโปร่งใสในการบริหารโดยจัดให้มีรายงานผลการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษา(Educational Profiles)และมีหน่วยงานที่ช่วยให้ผู้มีความสามารถมีโอกาสเข้ารับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาทุกคนโดยผ่าน Higher Education Contribution Scheme (HECS)

อีกกรณีหนึ่งที่ควรจะนำมาเน้นในที่นี้ก็คือกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ที่มีจุดเด่นที่เน้นการเบิกโอกาสให้กับกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ด้อยโอกาส ชนชาติส่วนน้อย ผู้สูงอายุ ได้รับโอกาสเท่าเทียมกัน โดยมีรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลายสอดคล้องกับความต้องการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของกลุ่มต่างๆ ที่มีความต้องการที่หลากหลาย เช่นกัน

กรณีศึกษาในลำดับต่อไปคือของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการระบุว่ามีการนำการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ทั้งหมด 27 万亿元 ในปี 2001 แต่ในความเป็นจริงมีเพียง 19 แห่งเท่านั้นที่เน้นการจัดสรรงบประมาณในลักษณะนี้ ที่เหลือเป็นเพียงการใช้รูปแบบทางการเพื่อการขึ้นของงบประมาณเท่านั้น การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น ความจริงมีเพียงรายการเดียวที่เรียกว่า Performance Financing เป็นการให้รางวัลแก่สถาบันศึกษาที่มีผลการดำเนินงานสอดคล้องกับตัวบ่งชี้ชั้นวรรษ หรือสถาบันการศึกษาและมีความคงทนที่กำหนดร่วมกัน รางวัลที่ได้รับ(Performance Financing)จะมีสัดส่วนสูงสุดประมาณร้อยละของงบประมาณที่สถาบันการศึกษาจะพึงได้รับ เป็นเหตุให้มีสถาบันการศึกษาในมีรัฐอื่นเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ต้องการจะเข้าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน(Performance Based Budgeting : PBB) เพราะไม่คุ้มกับความยุ่งยากในการหาข้อมูลและจัดทำข้อเสนอเพิ่มเติม

กรณีสุดท้ายเป็นกรณีของประเทศฟินแลนด์ที่มีการนำระบบ PBB มาใช้ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 ทำให้ประเทศฟินแลนด์มีความสามารถในการแข่งขันในระดับโลกสูง คุณภาพประชากรอยู่ในระดับสองของโลก ความสามารถทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีอยู่ในอันดับที่หกทั้งๆ ที่เป็นประเทศขนาดเล็กมีพลาเมืองเพียง 5.1 ล้านคน

สำหรับประเทศไทยต้องย่างจากกรณีศึกษาเหล่านี้น่าจะเป็นอุทาหรณ์ใหม่การค่อยๆปรับใช้ระบบ PBB และมีการเตรียมการที่ดีล่วงหน้าพอสมควร เพื่อมิให้เกิดเป็นปัญหาตามมาในภายหลัง ในระยะแรกนี้ควรเริ่มด้วย

- (1) การให้รางวัลแก่สถาบันการศึกษาที่ดำเนินการจัดการศึกษาตามยุทธศาสตร์อุดมศึกษา ที่มีการกำหนดโดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐร่วมกับสถาบันการศึกษาเป็นหลักก่อน
- (2) การดำเนินการกำหนดตัวบ่งชี้ที่สามารถยอมรับร่วมกันได้ในระยะยาวด้วยการทดลอง การประเมิน
- (3) การสร้าง รวบรวมระบบฐานข้อมูลเพื่อการสร้างตัวบ่งชี้ที่มีข้อมูลอยู่แล้วในระบบ มหาวิทยาลัยเพื่อให้สามารถประเมินได้อย่างแท้จริงอย่างต่อเนื่อง
- (4) การรวบรวมใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง(Accrual Based Accounting)เพื่อช่วยให้ สามารถคำนวณต้นทุนที่แท้จริงได้ง่าย และต้องมีระบบที่เปิดเผยรายได้ในลักษณะ กองทุนต่างๆ ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขในการได้รับการอุดหนุนแบบเหมาจ่ายหรือ งบอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) จากรัฐ
- (5) การจัดให้มีการคำนวณต้นทุนมาตรฐานแบบอังกฤษเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการ จัดสรรอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

จากการศึกษาในกรณีของต่างประเทศ ที่มีข้อสรุปว่า ในกรณีของประเทศไทย ควรจะนำ ประสบการณ์ในการจัดการอุดมศึกษาและจัดสรรงบประมาณสำหรับอุดมศึกษา แบบเงินที่เน้นให้ มหาวิทยาลัยสามารถร่วมทุนทำวิจัยกับภาครัฐ และเอกชน ได้อีกทั้งมีการเก็บค่าเล่าเรียนที่คำนึงถึง กลไกตลาด เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพงานวิจัยและขยายการศึกษาในระดับอุดมศึกษา รวมกับ ประสบการณ์ของอังกฤษที่มีการจัดสรรงบประมาณ แก่สถาบันอุดมศึกษาอย่างเป็นธรรม ใน รูปแบบการจัดสรรงบประมาณแบบสัมพัทธ์(Relative Funding Model : RFM)และเน้นการวิจัยเป็น หัวใจสำคัญ ในการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา รวมทั้งกรณีของอสเตรเลียที่เน้นให้ มีการรายงานการศึกษา(Educational Profiles)เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินให้การสนับสนุน งบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษา ประกอบกับการใช้Higher Education Contribution Scheme (HECS) เป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมกับผู้ขอรับโอกาสทางการศึกษา กล่าวคือ เมื่อ ผู้รับโอกาสทางการศึกษามีความสามารถที่จะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้แล้ว จะมีหลักประกัน ว่าเขายังต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาต่อไป โดย HECS จะคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของครัวเรือนหลัก และต้องเปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาจะต้องแบ่งขั้นในด้านคุณภาพ เพื่อจะได้รับนักศึกษาที่มี คุณภาพเข้าไปศึกษา

ผลการศึกษาส่วนที่ 2

ในบทที่สามได้มีการศึกษาความเป็นนาและแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในประเทศไทย พร้อมทั้งเสนอหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบนี้ จำเป็นต้องสร้างตัวบ่งชี้ขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อใช้ประกอบเป็นเกณฑ์การตัดสิน ซึ่งได้แก่ กลุ่มตัวบ่งชี้ปัจจัยนำเข้า(Input) ตัวบ่งชี้ผลผลิต(Output) ตัวบ่งชี้ผลลัพธ์(Outcome) ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพ(Efficiency) และตัวบ่งชี้คุณภาพ(Quality) ซึ่งจะต้องประกอบด้วยการเสนอรูปแบบรายงาน ผลการดำเนินงาน และรายงานทางการเงินแบบของอํอสเตรเลีย(Educational Profiles) พร้อมทั้งเสนอหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ สำหรับการกิจกรรมการเรียนการสอนและการกิจกรรมวิจัย

จากนั้นได้แสดงตัวอย่างว่า ถ้าหากจะมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน และการวิจัยควรจะมีตัวบ่งชี้อะไรบ้าง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา เนื่องจากข้อมูลสำหรับใช้ทำตัวบ่งชี้ เพื่อการทำวิจัยไม่มีความสมบูรณ์ ในที่สุดคณะกรรมการผู้วิจัยได้ใช้ตัวอย่างการคำนวณตัวบ่งชี้ เพื่อให้เงินอุดหนุนแก่การกิจกรรมการเรียนการสอนโดยใช้มหาวิทยาลัยจำกัดรับเงินสถาบันเป็นกรณี ตัวอย่าง ซึ่งได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ใน การปฏิบัติจริง ตัวบ่งชี้ปัจจัยนำเข้าจะมีความสมบูรณ์มากที่สุด ส่วนตัวบ่งชี้ผลผลิต และตัวบ่งชี้ผลลัพธ์ ได้ข้อมูลค่อนข้างจะจำกัด ขณะที่ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพมีเพียงตัวเดียว ส่วนตัวบ่งชี้คุณภาพไม่มีข้อมูล หลังจากนั้นได้ออกแบบการคำนวณในรูปแบบต่างๆ เริ่มจากการใช้ผลการดำเนินงานที่ดีที่สุด(Best Practice) การเทียบเคียง ค่ามัธยฐาน(Benchmark Median) การเทียบเคียง ค่าเฉลี่ยเลขคณิต(Benchmark Mean) Quartile และ Quintile ผลจากทดลองคำนวณปรากฏว่า คำศัਬด์การจัดสรรงบประมาณที่ได้จากการคำนวณกับการจัดสรจริง ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งสะท้อนความจริงที่ว่าการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน เน้นปัจจัยนำเข้าเป็นหลักอยู่แล้ว ขณะเดียวกันตัวอย่างดังกล่าว ก็สะท้อนถึงข้อจำกัดในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ใช้กับสถาบันอุดมศึกษาในขณะนี้ค่อนข้างน้อย

ผลการศึกษาส่วนที่ 3

ในส่วนบทที่สี่ อ่านจากหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีดังนี้

1. จัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษา ทั้งในส่วนที่เป็นงบดำเนินการ งบลงทุน และงบอุดหนุนทั่วไป ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
2. จัดสรรงบประมาณในรูปเงินอุดหนุน และจัดตั้งกองทุนให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญา

3. อาจจัดสรรงบประมาณเพื่อการดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเสมอภาคในโอกาสเข้ารับการศึกษา ซึ่งขึ้นอยู่กับแนวทางวิธีการจัดสรรงบ ซึ่งได้นำเสนอไปแล้วในบทนี้
4. อาจจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่จัดโดยบุคคล กลุ่ม องค์กร หรือสถาบันทางสังคมอื่นๆ

ทั้งนี้การจัดสรรงบประมาณเพื่อการดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเสมอภาคในโอกาสเข้ารับการศึกษา ซึ่งขึ้นอยู่กับแนวทางวิธีการจัดสรรงบ ซึ่งได้นำเสนอไปแล้วในบทนี้

ส่วนเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณระหว่างคณะกรรมการการอุดมศึกษา กับหน่วยงานอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งอาจมีความเกี่ยวข้องหรือซ้อนทับกันนั้น

จากการศึกษารอบกฎหมาย พบว่า ยังไม่มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขานุการ สภาการศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ต่างก็มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของผู้วิจัย เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน กล่าวคือ

- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่เสนอแนะ การจัดสรรงบประมาณให้แก่ สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด
- สำนักงานเลขานุการสภาการศึกษา มีหน้าที่เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาในภาพรวมทุกระดับ โดยเป็นผู้กำหนดสัดส่วนของวงเงินที่จะจัดสรรให้การศึกษาแต่ละประเภท แต่ละระดับตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง
- สำนักงานปลัดกระทรวง มีหน้าที่เสนอองบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการในภาพรวมและมีหน้าที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภายในกระทรวงให้เป็นไปตามข้อตกลงบริการสาธารณะ(Public Service Agreement : PSA) ของกระทรวง

ผลการศึกษาส่วนที่ 4 แนวทางการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา

1. แนวคิดหลักในการพิจารณาจัดสรรงบเงินอุดมศึกษา

เนื่องจากการนำเอาระบบจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพื่อใช้สำหรับการจัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาในครั้งนี้ เป็นการใช้การจัดสรรงบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ปัญหาอุดมศึกษาของไทยที่มาตราฐานคุณภาพตกต่ำอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลส่วนหนึ่งจากการจัดสรรงบประมาณแบบเดิมที่เน้นปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก ดังนั้น การนำเอารูปแบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานก็จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะช่วยให้

เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ได้โดยเฉลี่ยอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นคุณภาพทางวิชาการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิตบัณฑิต และงานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา ขณะเดียวกันก็จะต้องดำเนินถึง ปรัชญาทางการศึกษาโดยรวมที่ต้องเน้นการให้โอกาสทางการศึกษาที่เท่ากัน (Equal Opportunities) ความสามารถที่แตกต่างกัน (Different Abilities) ความสนใจที่แตกต่างกัน (Different Interests) และความจำเป็นที่แตกต่างกัน (Different Needs) ของผู้ขอรับโอกาสทางการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการศึกษาได้สามารถพัฒนาปัจเจกบุคคลเต็มตามศักยภาพ (Full Potential)

โดยปรัชญาดังกล่าวสอดคล้องกับการจัดการศึกษาให้กับผู้ขอรับโอกาสที่มาจากการสังคมสู่ ฐาน คือ สังคมด้อยโอกาสและยากไร้ สังคมเศรษฐกิจพอเพียง สังคมฐานานุภาพ และสังคมแห่ง การแข่งขัน ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยที่มีความ หลากหลายในขณะนี้ ซึ่งประกอบด้วย วิทยาลัยชุมชน สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สถาบันศึกษาสงฆ์ในศาสนาพุทธและคริสต์ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่จำกัดรับและ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนที่จำกัดรับที่มีรูปแบบที่แตกต่างกันและมุ่งรับใช้เป้าหมายที่ หลากหลายอยู่แล้ว

2. แนวทางในการกำกับและตอบสนองนโยบายรัฐบาลและนโยบายพิเศษต่างๆ

ในการใช้การจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเครื่องมือในการที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษา จำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพนี้ ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษานี้ จำเป็นต้องตอบสนองนโยบายของรัฐและนโยบายพิเศษต่างๆ เพื่อให้อุดมศึกษารับใช้เป้าหมายที่ สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศที่พึงประสงค์ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ในกรณีดังกล่าวคณาจารย์มีความเห็นว่าควรใช้หลักการจัดสร งบประมาณแบบ Plan-Driven โดยมีการนำเอาสาขาวิชาที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศตามที่ได้มี การระบุไว้ในแผนพัฒนาประเทศ

ขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นจะต้องสนับสนุนวิชาที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สังคม (Social Gain) ที่อาจไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจและผู้เรียนไม่ได้รับผลกระทบเชิงรายได้ ในระดับสูง แต่เป็นวิชาที่สามารถเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ชุมชน และสังคมโดยรวม รวมทั้งสามารถสร้างพื้นฐานในการแข่งขันให้ประเทศในระยะยาวได้ด้วย

3. ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและการกระจายโอกาสทางการศึกษา

คณาจารย์มีความเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณในระดับอุดมศึกษา มีความจำเป็นที่จะต้อง พิจารณาถึงขอเสนออยุทธศาสตร์อุดมศึกษา ที่มีเป้าประสงค์เปลี่ยนแปลงพันธกิจของอุดมศึกษาจาก แนวโน้มเดิมซึ่งมุ่งสนองผลประโยชน์ของสังคมสองฐานะ คือสังคมฐานานุภาพ และสังคม แข่งขัน สู่การรับใช้สังคมทั้ง 4 ฐาน อย่างเสมอภาค สำหรับสังคมสองฐานะนั้นควรใช้กลไกตลาด (Market-Driven)

การพิจารณาถึงหลักการเรื่องความเสมอภาค ความเป็นธรรมทางสังคม และการกระจายการศึกษาอย่างทั่วถึงนั้น การจัดสรรงบประมาณจะต้องพิจารณาถึงความต้องการของสังคม 4 ฐาน ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะต้องเริ่มจากการจำแนกผลผลิตคือผู้สำเร็จการศึกษาจากระบบทุกด้านศึกษาทั้งระบบ ซึ่งอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. ผู้ที่ต้องการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตามอัชญาศัย
2. ผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นพนักงานและช่างฝีมือในทักษะระดับต่างๆ (Vocational Occupation)
3. ผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อการประกอบอาชีพ
4. ผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นมืออาชีพ (Professional)
5. ผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อความเป็นอัจฉริยะ

การจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนรู้ 5 ประเภทข้างต้น อาจแตกต่างไป สำหรับผู้ที่ต้องการเรียนรู้แบบที่ 1 รู้สูชาติองค์ความรู้เป็นส่วนใหญ่ สำหรับผู้ที่ต้องการเรียนรู้แบบที่ 2 การจัดสรรงบประมาณ อาจเน้นการมีส่วนร่วมของหลากหลายภาคส่วน อาทิ ผู้รับโภคถวายการศึกษานายจ้าง และธุรกิจเอกชน และรู้ การสนับสนุนผู้ต้องการเรียนรู้แบบที่ 3 อาจเป็นการร่วมมือระหว่างการสนับสนุนจากรัฐ และกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา สำหรับผู้ต้องการเรียนรู้แบบที่ 4 ผู้รับโภคถวายการศึกษาควรจ่ายเงินทั้งหมด หรืออาจได้การสนับสนุนกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาและภาคธุรกิจเอกชน โดยรัฐบาลจะจ่ายเป็นส่วนน้อย การจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนรู้แบบที่ 5 อาจเป็นการร่วมมือระหว่างผู้เรียนและการสนับสนุนจากรัฐ นอกจากประเด็นในเรื่องความเป็นธรรมและการกระจายโอกาสทางการศึกษา จะต้องพิจารณาในเรื่องการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ การใช้ทรัพยากรด้านเทคโนโลยี ร่วมกันในระดับอุดมศึกษา การสร้างนวัตกรรมของการอุดมศึกษา และการปักธงและการบริหารการศึกษาให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดประกอบด้วย

ในท้ายที่สุดเพื่อการเพิ่มคุณภาพทางวิชาการของผลผลิตของสถาบันอุดมศึกษาถึงที่พึงประสงค์คือควรหลีกเลี่ยงการใช้มาตรฐานเดียวกันกับทุกๆ สถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการมีที่สถาบันอุดมศึกษามีพันธกิจต่างกัน ในทางตรงกันข้ามควรที่จะมีการปรีกษาหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณกับสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน เพื่อช่วยให้สถาบันเหล่านั้นปรับตัวเข้าสู่มาตรฐานร่วมกันของสถาบันอุดมศึกษาที่มีพันธกิจร่วมกันในที่สุด ในขณะที่มาตรฐานของการอุดมศึกษาทั้งหมดยังคงมีอยู่หลายมาตรฐาน อีกทั้งต้องระมัดระวังไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งและลุกคามเป็นประเด็นทางการเมือง ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวมโดยไม่จำเป็น

Executive Summary

Significance of the Problem

The reform of budgeting system in the public service sector has led to the consideration of *a performance-based budgeting system* (PBB) as a key to bureaucratic reform in Thailand and is believed to be one among many important factors leading to the reform of higher education. There is a conviction that such budgetary reform will result in a more flexible, transparent and socially-responsible education management which in turn will enable institutions of higher education to create top quality graduates and academic work that are congruent with national development goals. At the same time it is believed that the development and application of performance-based budgeting system to higher education institutions will contribute to social justice and the reform of higher education as a whole.

The Problems Relating to the Existing System of Budget Allocation in Higher Education

- 1) The income received from tuition fees collected by state owned higher education institutions is too low and does not reflect the true cost of production, resulting in the following educational management challenges:
 - a. The budget is insufficient to achieve the goal of academic excellence;
 - b. Private higher education institutions are faced with limited opportunities in mobilizing resources from wider bases. Resulting from their inability to compete with the state owned higher education institutions on an equal footing.
 - c. Such practice unnecessarily serves those with higher economic background.
- 2) A large number of educational institutions have tried to solve this problem by creating special degree programs whereby personnel especially lecturers receive financial benefits and incentives to continue working in the system. This practice negatively affects the quality of education because a large number of lecturers prioritize teaching with higher additional income over research for the purpose of new knowledge creation. This may also result in the ensuing lack of good governance in higher education institutions.
- 3) The current system of budget allocation puts a lot of emphasis on input-based budgeting and the control of the expense instead of emphasizing the output and outcome of education. This results in an inflexible and inefficient fiscal management and administration.
- 4) An immediate shift to the new performance-based budgeting system is too difficult to do due to the fact that a large number of higher education institutions do not know the exact amount of their total income. Most universities do not have an effective system of monitoring and control. The accounting system that is currently used by most universities are not conducive to accurate calculation of the real production cost of higher education.

- 5) There is an impending change in the status of the Ministry of University Affairs to the Office of Higher Education Commission, operating under the Ministry of Education. HEC is responsible for resource allocation for higher education institutions. It is therefore necessary to study its roles and responsibilities within the new administrative structure in order to understand the new function of resource allocation.

The Objectives of the Study

- 1) To study budgeting systems in higher education institutions in foreign countries.
- 2) To study the ways in which PBB can be used by higher education institutions, including the systems of expenditure and the initial results of implementation.
- 3) To study and to analyze the mechanism of budget allocation for higher education in order to achieve the following purposes:
 - a. To be used as an instrument to monitor the implementation of higher education institutions in compliance with the government's policies.
 - b. To promote equality, social justice and the distribution of educational opportunity to all the peoples, including people with disability and the marginalized groups.
 - c. To develop the quality and standard of higher education
 - d. To enhance the innovation of higher education, especially in the areas of education management and systems of exchange of teaching and learning innovation.
 - e. To govern, administrate and manage higher education for joint utilization of resources within institutions of higher educations.
 - f. To promote participation in the management and delivery of higher education from various stakeholders.
- 4) To analyze the roles, responsibilities and functions of the Higher Education Commission pertaining to its resources and budget allocation functions.
- 5) To study the relations between HEC and other agencies within the Ministry of Education according the new administrative structure as well as the relations between HEC and other central agencies

The Development of Budgeting System

The system of budgeting has an evolution, beginning with an *input-based budgeting system*. This system is considered one the least complicated systems with an emphasis on the control of itemized input. This is based on the premise that the least amount of input used means the most efficient way of spending. This is only partly true because by giving too much authority and control over detailed input to people in charge of budget allocation, the system becomes a problem in itself when it requires some flexibility in making adjustments at the practice level.

A *plan-based budgeting system* was developed, a shift from an emphasis on input to the process and goals according to plan of work. In practice, in budget allocation, there still seems to be a need for the calculation of cost based on the expenses of the plan. The strength of this system lies with the fact that it creates an incentive for the construction of a complete plan for budget use and force those who wish to receive financial resource plan and set clear objectives for the expenditure from the outset.

The current movement towards a *performance-based budgeting system* allows for agencies to plan the input, the process and the output /outcome for budget use so as to

make it cost-effective as much as possible. The challenges in the application of this system center around the fact that to agreeably set indicators to measure output /outcome among all parties involved proves to be a rather difficult task.

Research Findings

Major findings of this research which are presented in Chapter 3, 4 and 5 of the final report are summarized as follow:

1. *Systems of budgeting: The experience of foreign countries*

The researchers examined 10 countries namely France, Germany, Japan, China, the UK, Australia, New Zealand, Canada, the USA and Finland. The comparative analyses of the documents have led to the following conclusions:

1. In the cases of France and Germany, it is found that centralization of higher education management by the government results in budget problems. Germany in particular has used *line-item of input* which has made fiscal management in education institutions inflexible, resulting in continuing decline in the quality of higher education. This is also a familiar phenomenon in Thailand. Germany is at the stage of changing to a system of financing higher education through granting lump sum of money to universities in order to enhance flexibility, a step towards improving the quality of higher education.

2. In the case of Japan, there is also a system of centralization in higher education management. The central and local governments financially support national and local higher education institutions respectively. Budget constraints in the management of high quality education in state universities result in limitations in student admission. It is found that the private sector is responsible for 70 % of higher educational provision. The state is only able to carry out the same service for 30%. This is a different scenario from Thailand which has a variation of higher educational services managed by the state, ranging from institutions with high unit cost of production to institutions with lower unit cost such as the Rajabhat Institutes and universities with unlimited admission policy. This has made it difficult for the private sector in Thailand to compete.

3. In the case of China, the fact that China has allowed for universities to co-build with the private sector has resulted in major increase of income in higher education institutions and an increase in capacity to conduct research that are oriented toward practical utilization of results. Portions of income from research are then used for additional salary for university lecturers to provide incentives for further research. A portion of this income is used for the rapid expansion of enrollment for higher education with some negative effects on the quality of education. One of the most interesting findings with regard to China is the ways in which China uses market approach for the calculation of tuition fees. For instance for popular universities with high unit cost of production, tuition rates are higher than the rest. In the same way, the fields that are popular among students and graduates of such fields are demanded by the market, the tuition fees are generally higher. *The experience of China is deemed by the researchers as most valuable and can serve as guidelines for Thailand to follow.*

4. In the cases the UK, Australia, New Zealand and Canada , it is found that these countries share similarities in systems of budgeting. While higher institutions in Canada use budgeting system that reflects a combination of the system of the UK and the USA, all of the three countries use *a block grant system* , resulting in an increase in flexibility in the management of higher education. It is interesting to note that these

countries still rely on *input-based budgeting system* and *relative funding model*. In the UK the calculation of block grant support is based on differences in the fields of study and an emphasis on the capacity of educational institutions to do research. The unique characteristic of New Zealand in higher education finance lies in the emphasis on the creation of equal opportunity for the marginalized, ethnic minorities and the elderly with diverse models and designs of service provisions in order to suit different educational needs of various groups. New Zealand higher educational system allows the market to take part freely. The state subsidizes only segments that are deficient from the full cost. In Australia it is found that *educational profiles* are used as an evaluation instrument for financial allocation. Higher Education Contribution Scheme (HECS) is the scheme of the state to subsidize those who seek educational opportunities and is based on the applicants' ability to pay. It is believed to create incentives for universities to provide quality education on a competitive basis.

5. In the case of the USA, although it is reported that there were 27 states used PBB in 2001, in actuality, only 19 states have used PBB, the rest use it at the initial stage of budget proposal. In terms of fiscal management within universities, it is found that these institutions continue to use input-based budgeting system. Of the 19 cases that reported using PBB, it is found that only one item-- performance financing-is used. This is a system of reward granting to universities that have the outcomes relevant to the jointly established indicators between state government and a particular institution. In short PBB has not been popular in the USA due to the difficulties in constructing indicators which truly reflect the desirable qualities and are well accepted by all parties involved.

6. Finland is the only case under study that has fully used PBB since the end of the 1980s. It is found that the use of PBB has greatly contributed to higher education management which has contributed to Finland's competitiveness at the global level. The quality of life of its populations ranks the 2nd. The ability of Finland in science and technology also ranks the 6th on a global scale.

Lessons learned from these case studies enable the researchers to conclude that in order for PBB to be put to use and really become an instrument of change to increase the quality of higher education in Thailand, certain steps must be taken for preparation which include: 1) the granting of rewards for universities in Thailand that have delivered services in compliance with national strategies; 2) the joint establishment of performance indicators must be installed via periodic experimenting; 3) the establishment of data bases in university systems for systematic evaluation and the construction of indicators; 4) the promotion of the use of accrual-based accounting as a system that is most suitable for the calculation of cost of production; and 5) the standard cost calculation as practiced in the UK should be considered as principles to enhance accessible and equitable financial resource allocation.

Several major conclusions drawn from the analyses of case studies of budgeting systems in 10 countries points to the fact that Thailand can benefit from the experiences of many countries, beginning with China. China's case can be useful for Thailand in its practice of joint collaboration/co-building between the private and the public sectors in financing higher education and research endeavor. The principles used by higher education institutions in the UK which put an emphasis on a just system of budget allocation and research by using relative funding model (RFM) in bettering the quality of higher education are worth taking into account. The experience of Australia in its practice of reporting *educational profiles* to be used as an evaluation instrument for financial resource allocation as well as the use of *higher*

education contribution scheme (HECS) as a means to promote social justice for those who seek educational opportunities can also be useful given the fact that Thailand is moving toward supply-side higher educational financing.

2. The application of PBB in Thailand's higher education institutions

The findings in this part focus on the evolution of the use of PBB in Thailand and the rules and rationale of PBB. It is found that in using PBB, the construction of a set of indicators is very crucial. These indicators are used to measure the levels of performance which include: input indicators, output and outcome indicators, efficiency indicators and quality indicators. Next, following the case of Australia, the use of *educational profile* as a system of reporting the progress and outcome of the plan and financial reporting is advised. The researchers demonstrate via a case as an example of higher education institutions in Thailand as to the kind of indicators which must be established that in allocating resource for teaching & learning, and research.

Due to incomplete data in formulating indicators, the researchers decided to use seven cases of public universities with limited student admission policy, namely Chulalongkorn University, Thammasat University, Kasetsat University, Sri Nakarindharvirod University, Chiangmai University, Kon Kean University and Songkla Nakarin University in the construction of indicators in budget allocation for the teaching and learning domain. It is found that in practice, data for input indicators tend to be most complete while data to be used for output and outcome indicators are quite limited. For efficiency indicator, there is only one item available. Data for quality indicator is sorely lacking.

The researchers designed five calculation models: best-practice, benchmark-median, benchmark-mean, quartile and quintile. Results from this calculation exercise show that there is not much difference between budget allocation ranking based on the calculation by the researchers and the actual ranking. This reflects the fact that in the current budget allocation practice, much emphasis is still placed on the input. The example also points to a number of limitations in the application of PBB in higher education institutions at this point.

3. The roles and responsibilities of Higher Education Commission

3.1 Research findings in this part show that roles and responsibilities of Higher Education commission are as follow:

1. Allocate budget to public higher education institutions which provide education provision at all levels in the forms of investment budget and block grant;
2. Allocate budget to private higher education institutions which deliver educational provision at the bachelor's levels in the form of block grants and low-interest educational loans;
3. May allocate financial resources in support of higher education for the marginalized applicants or applicants with disabilities and other special needs.
4. May allocate financial resource for higher education to support educational provision managed by individuals, groups, organizations or other social institutions.

Such responsibilities are carried out under the consideration of quality, efficiency and equality in gaining access to education.

3.2 Regarding the roles and responsibilities of three agencies within the new structure of the Ministry of Education namely: the Office of Higher Education Commission , the Office of the National Council on Education, the Office of the Undersecretary, this research finds that there is not any set legal boundaries among these three agencies. However, the analyses of data from in-depth interviews of knowledgeable individuals point to the following speculations:

1. The Office of Higher Education Commission performs the role of budget allocation to higher education institutions under its responsibility
2. The Office National Education Council oversees national educational plan and formulate national fiscal framework for education for all sectors
3. The Office of the Undersecretary is in charge of requesting the total amount of budget for the Ministry of Education and monitoring the performance of each agency in accordance with the Public Service Agreement signed by the Ministry of Education.

4. Directions for budget allocation for higher education

Findings in this part focus on:

First, the conceptual framework which underpins a performance-based budgeting system. The researchers emphasize the use of PBB as an instrument to increase the quality of higher education while taking into consideration education philosophy that highlight equal opportunity, differences in abilities, interests and needs of those seeking higher education in order that learners can develop themselves as individuals to the fullest potential. This set of philosophy is congruent with the fact that students in higher education come from four different bases of the Thai society namely the marginalized society, the sufficiency economy society, the competitive society and the status-quo oriented society. Interestingly the present system of higher education in Thailand serves students from various societal backgrounds.

Second, with regard to the use of PBB in order to promote compliance among universities to national development strategies, the researchers suggest the plan – driven approach, i.e. budget allocation must be relevant to the fields of study that are stated in national development plan. It is thus necessary to allocate financial support to fields of study that aim at creating social gain and are beneficial to human heritage. The strategic field/discipline-based goals of educational institutions must be relevant to the goals set by the Higher Education Commission which designs its strategies with social development and public service agenda. These strategies in turn are jointly set in accordance with national social development plan.

Third, the researchers are of the opinion that in allocating resource for higher education, it is necessary to take into consideration the proposed strategies in higher education. That is to aim at changing the mission of higher education from its tendency to serve the interests of the top two bases of the society the competitive and the status quo society to that of serving all four bases of society. For the top two bases of society, the use of market-driven approach in budget allocation is suggested.

Forth, in considering the principle of equality, social justice and the distribution of educational opportunity, the practice of budget allocation must take into account the needs of the four bases society as mentioned. This can be done by categorizing the products of higher education as follow: Type 1. learners for general purpose; Type 2 the vocational-oriented learners; Type 3 the learners for general occupation; Type 4 the professional-oriented learners and 5) the gifted learners. Budget allocation to serve these five groups of learners varies from heavy state subsidy for type 1; participation of various sectors for type 2; a combination of state subsidy and educational loans for type 3; self-finance for type 4; and self-finance and state subsidy for type 5.

กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยการอุดหนุนทางการเงินจากทบทวนมหาวิทยาลัย งานวิจัย ฉบับนี้ได้รับความรู้และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์จากงานวิจัยและคำแนะนำโดยตรงจากท่าน เหล่านี้ คือ ศาสตราจารย์ ดร.สิปปันนท์ เกตุทัต ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุಥวนิช ศาสตราจารย์ ดร.บุญเสริม วีสกุล ศาสตราจารย์ น.พ.อุดุลย์ วิริยะเวชกุล และดร.สุเมธ แย้มนุน ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผน ทบทวนมหาวิทยาลัย คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน ประธานคณะกรรมการศึกษา สถาบันแทนรายภูร ดร.สุทธศรี วงศ์สماโน ผู้เชี่ยวชาญสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และดร.สมนึก พิมลเสถียร ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ คุณอัจฉรา จินดารัตน์ หัวหน้างานวิเคราะห์แผนงานและงบประมาณ กองแผนงาน สำนักงาน บริการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ศูนย์รังสิต) ดร.สมเกียรติ ขอบผล ผู้ช่วยปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ และเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณฯ ทบทวนมหาวิทยาลัย ที่ได้ให้ความ คิดเห็นที่เป็นประโยชน์กับงานวิจัยนี้เป็นอย่างมาก

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัยทั้งสามคน ประกอบด้วย น้ำผึ้ง มีศิล สรศักดิ์ ธรรมโม และนันสวัลย์ พัฒนวิมูลย์ ที่ได้ช่วยงานวิจัยนี้อย่างเข้มแข็ง

ส่วนความผิดพลาดที่ยังปรากฏอยู่ในงานวิจัยฉบับนี้ คณะผู้วิจัยขอรับผิดแต่เพียงผู้เดียว

คณะผู้วิจัย

มีนาคม 2546

สารบัญเรื่อง

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	i
Executive Summary	xii
กิตติกรรมประกาศ	xviii
สารบัญเรื่อง	xix
สารบัญตาราง	xxii
สารบัญภาพ	xxv
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	2
1.3 เป้าหมายของการศึกษา	2
1.4 ขอบเขตการศึกษาและการวิเคราะห์	3
1.5 กรอบแนวคิดทฤษฎีในการศึกษา	5
1.6 วิธีการศึกษา	9
1.7 ประเด็นที่จะพิจารณาในบทต่อไป	10
บทที่ 2 การจัดสรรงประมวลแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษา	13
กรณีศึกษาจากต่างประเทศ	
2.1 ปัญหาอุดมศึกษาของไทยและงประมวลแบบมุ่งเน้นผลงานในฐานะเครื่องมือ ในการแก้ปัญหา	13
2.2 สรุปภาพรวมกรณีศึกษาจากต่างประเทศ	14
2.3 ประเทศไทย	19
2.4 ประเทศไทยพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	29
2.5 ประเทศไทยญี่ปุ่น	36
2.6 ประเทศไทยสาธารณรัฐประชาชนจีน	40
2.7 ประเทศไทยอาณานิคม	54
2.8 ประเทศไทยอสเตรเลีย	69
2.9 ประเทศไทยนิวซีแลนด์	81
2.10 ประเทศไทยแคนาดา	88

	หน้า
2.11 ประเทศไทย	97
2.12 ประเทศฟิลิปปินส์	114
2.13 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากกรมศึกษาฯ	119
บทที่ 3 การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษา	123
ของไทย	
3.1 บทวิเคราะห์การปฏิรูประบบราชการและระบบการจัดสรรงบประมาณ	123
3.2 แนวทางการจัดสรรงบประมาณระบบอุดมศึกษาตามข้อเสนอของสำนักงาน ปฏิรูปการศึกษา	133
3.3 การปฏิรูประบบราชการและระบบงบประมาณ การปฏิรูปการศึกษา และผลกระทบต่อการปรับโครงสร้างองค์กร แนวคิด และวิธีการ จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา	141
3.4 ความเป็นมาและแนวคิดของระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน	142
3.5 แนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถาบันอุดมศึกษา	145
3.6 แนวทางการจัดสรรงบประมาณ (เงินอุดหนุน) แก่สถาบันอุดมศึกษา สำหรับการกิจกรรมต่างๆ	151
3.7 การกิจของสถาบันการศึกษา	155
3.8 แนวทางการจัดสรรงบประมาณสำหรับการกิจด้านการเรียนการสอน	158
3.9 แนวทางการจัดสรรงบประมาณสำหรับการกิจด้านการวิจัย	161
3.10 แนวทางการจัดสรรงบประมาณสำหรับการกิจด้านบริการวิชาการและทำนุ บำรุงศิลปวัฒนธรรมของสถาบันอุดมศึกษา	162
3.11 แนวทางการจัดสรรงบประมาณหมวดบลังทุน	163
3.12 การเปิดเผยข้อมูลในการจัดทำงบประมาณ	163
3.13 ตัวบ่งชี้	163
3.14 การนำตัวบ่งชี้มาประยุกต์ใช้กับการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน	166
3.15 สรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานในประเทศไทย	171
บทที่ 4 อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการการอุดมศึกษา	173
4.1 ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ การอุดมศึกษา	173
4.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณระหว่างคณะกรรมการ การอุดมศึกษากับหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ	180

หน้า

4.3 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณระหว่างคณะกรรมการ การอุดมศึกษากับหน่วยงานภายในอุตสาหกรรมและศึกษาธิการในการจัดสรร งงบประมาณ	186
4.4 ภาพรวมของกระบวนการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่	188
4.5 บทวิเคราะห์โครงสร้างส่วนงานภายในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ	190
4.6 แนวทางการจัดสรรงบประมาณด้านบริการวิชาการในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการดำเนินงานตามภารกิจของกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นๆ	192
บทที่ 5 แนวทางการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา	195
5.1 แนวคิดหลักในการพิจารณาจัดสรรงบเงินอุดหนุน	195
5.2 แนวทางในการกำกับและติดตามงบประมาณโดยนายรัฐบาลและนายพิเศษต่างๆ	196
5.3 ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและการกระจายโอกาสทางการศึกษา	201
5.4 การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ	204
5.5 การใช้ทรัพยากรด้านเทคโนโลยีร่วมกันในระดับอุดมศึกษา	207
5.6 การสร้างนวัตกรรมของการอุดมศึกษา	208
5.7 การปักธงรองและการบริหารการศึกษาให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด	209
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	211
6.1 ความสำคัญของปัญหา	211
6.2 วิัฒนาการของการจัดสรรงบประมาณ	212
6.3 สรุปกรณ์ศึกษาจากต่างประเทศ	213
6.4 การจัดสรรงบประมาณของไทยในรูปแบบใหม่	215
6.5 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษา	218
6.6 แนวทางการสนับสนุนงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา	222
6.7 ข้อเสนอแนะ	226
บรรณานุกรม	229
ภาคผนวก	236
ภาคผนวกที่ 1 แผนภาพการสร้างตัวบ่งชี้รวม	237
ภาคผนวกที่ 2 งบประมาณทางตรงและทางอ้อมที่จัดสรรให้กับสถาบันอุดมศึกษา	239

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 แสดงจำนวนนักเรียนในสถาบันแต่ละประเภท	28
2.2 แสดงนักศึกษาแต่ละสาขาวิชาในมหาวิทยาลัย	28
2.3 รายจ่ายของสถาบันการศึกษาอุดมศึกษาของเยอร์มัน	30
2.4 งบประมาณของเยอร์มันสำหรับภาคอุดมศึกษา	30
2.5 แหล่งที่มาของทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ค.ศ.1978-1992	45
2.6 สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยแบ่งตามประเภทของหน่วยงานที่กำกับดูแล ค.ศ.1989 และ 1995	46
2.7 จำนวนมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยในประเทศไทยอาณาจักร ปี ค.ศ. 1999	55
2.8 งบประมาณที่จัดสรรโดย HEFCE ให้แก่สถาบันอุดมศึกษา	58
2.9 กลุ่มราคาและค่าตั่งน้ำหนักต้นทุน ปี 2001/02	60
2.10 การคำนวณทรัพยากรมาตรฐาน (standard resource)	61
2.11 พรีเมียมแก่นักศึกษาและสถาบัน	62
2.12 ค่าเล่าเรียนสำหรับนักศึกษาระดับต่างๆ ปีการศึกษา 2001/02	63
2.13 การประเมินงานวิจัยและค่าตั่งน้ำหนัก	65
2.14 แหล่งที่มาของรายรับจากการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยรัฐ 40 แห่ง ประเทศไทยอสเตรเลีย ค.ศ. 1995 และ 1998	74
2.15 ค่าตั่งน้ำหนักการเรียนการสอนใน The Relative Funding Model	77
2.16 กลุ่มวิชาตาม Relative Funding Model	78
2.17 แหล่งที่มาของทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ค.ศ. 1999	85
2.18 อัตราเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามกลุ่มสาขาวิชาและตามระดับการศึกษา ค.ศ. 1999	87
2.19 แสดงชื่อเมืองและเมืองหลวง	88
2.20 แสดงการแบ่งระดับการศึกษาของแต่ละเมืองต่างๆ	89
2.21 แสดงเป้าหมายและการใช้ตัวชี้วัด	94
2.22 จำนวน ประเภทของสถาบันอุดมศึกษาและจำนวนนักศึกษา ค.ศ. 1997	98
2.23 แหล่งรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยแบ่งตาม ประเภทสถาบัน ค.ศ. 1995-1996	100
2.24 รัฐที่ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ค.ศ. 1997-2001	101
2.25 รัฐที่ใช้ Performance Based Funding ค.ศ. 2001	104

ตารางที่	หน้า
2.26 สูตรการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาในมูลรัฐテンเนสซี ค.ศ.2000	108
2.27 Performance Standards ดังนี้ชี้วัดและค่าถ่วงน้ำหนัก รัฐテンเนสซี 2001-2004	111
3.1 แสดงรูปแบบรายงานผลการดำเนินงาน	150
3.2 รูปแบบของรายงานทางการเงิน	151
3.3 แสดงเงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ แก่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละกลุ่ม	152
3.4 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรร จำแนกตามประเภทสถาบัน	153
3.5 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทางตรง จำแนกตามภารกิจ	154
3.6 อัตราส่วนงบเงินอุดหนุน ต่อ งบประมาณแผ่นดินที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับ ^{จัดสรรทางตรง จำแนกตามภารกิจ เนื่องไปปี 2544 ถึง 2546}	155
3.7 แสดงดัชนีชี้วัดที่ควรพิจารณานำมาใช้ประเมินผลในระยะปานกลาง	164
3.8 แสดงดัชนีชี้วัดที่ใช้ในการศึกษา	167
3.9 แสดงการจัดอันดับงบประมาณที่ได้รับของมหาวิทยาลัยจากมากไปน้อย ตามวิธีการที่ใช้	170
ข.1 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทางตรง จำแนกตามภารกิจ	245
ข.2 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทางอ้อม จำแนกตามภารกิจ	245
ข.3 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรเปรียบเทียบทางตรง/ทางอ้อม จำแนกตามภารกิจ	246
ข.4 แสดงสัดส่วนงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบทางตรง/ทางอ้อม ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรร จำแนกตามภารกิจ	247
ข.5 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรหั้งสิ้น จำแนกตามภารกิจ	248
ข.6 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรหั้งสิ้น จำแนกตามภารกิจ การเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	249
ข.7 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรหั้งสิ้น จำแนกตามภารกิจการวิจัย	250
ข.8 งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรงบทางตรง จำแนกตามภารกิจ	251
ข.9 งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรงบทางอ้อม จำแนกตามภารกิจ	252
ข.10 งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรเปรียบเทียบทางตรง/ทางอ้อม จำแนกตามภารกิจ	253

ตารางที่	หน้า
ข.11 แสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนเบรียบเทียบทางตรง/ทางอ้อม ที่สถาบันอุดมศึกษา ได้รับจัดสรร จำแนกตามการกิจ	254
ข.12 งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทั้งสิ้น จำแนกตามการกิจ	255
ข.13 งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทั้งสิ้น จำแนกตามการกิจ การเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	256
ข.14 งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทั้งสิ้น จำแนกตามการกิจการวิจัย	257

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 จำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยชีวีแลนด์ ก.ศ. 1999-2001	83
2.2 สัดส่วนของนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษารั้งคุณภาพต่างๆ	84
2.3 รูปแบบการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการขั้นสูง การฝึกอบรม และเทคโนโลยี	92
2.4 รูปแบบการบริหารอุดมศึกษาและงานด้านการวิจัย	115
3.1 ข้อเสนอเกี่ยวกับสัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา	135
3.2 โครงสร้างงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป	140
3.3 การจัดสรรเงินอุดหนุน	157
4.1 แผนภูมิโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ	182
5.1 กระบวนการแปลงยุทธศาสตร์	200
ก.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ดัชนีชี้วัดแบบต่างๆ จำแนกรายสถาบันศึกษา	238

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการเพื่อลดขนาดองค์กรภาครัฐ ลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ โดยมีการปรับปรุงระบบเบี้ยนการบริหารราชการ และตราพระราชบัญญัติที่จะเอื้อต่อการปฏิรูประบบราชการออกแบบบังคับใช้โดยลำดับ จนถึงรัฐบาลปัจจุบันที่ผลักดันกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ออกแบบบังคับใช้ ทั้งมีแผนการที่จะตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ตามออกแบบอีก ซึ่งจะมีผลทำให้การปฏิรูประบบราชการดำเนินไปอย่างก้าวกระโดด กล่าวคือทำให้เกิดการเร่งจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การปรับเปลี่ยนบทบาท อำนาจหน้าที่ และภารกิจต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความคาดหวังของสังคมสมัยใหม่

การปฏิรูประบบงบประมาณถือเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ ด้วยเป้าหมายที่จะทำให้เป็นระบบงบประมาณที่สะท้อนยุทธศาสตร์การพัฒนาของชาติ และเอื้ออำนวยต่อวิธีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยความพยายามล่าสุดคือได้นำระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาเป็นแนวทางการจัดสรรงบประมาณของประเทศ

การปฏิรูประบบราชการ ประกอบกับการปฏิรูปการศึกษาที่ถูกวางกรอบไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ทำให้ทบทวนมหาวิทยาลัยซึ่งมีการกิจในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตามโครงสร้างการบริหารราชการเดิมนั้น เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญทั้งในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ โดยการรวมกระทรวงศึกษาธิการ และทบทวนมหาวิทยาลัยเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นองค์กรที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาอย่างครบวงจร และเป็นเอกภาพ และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา(สกอ.)ขึ้นภายในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นองค์กรที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยมีบทบาท อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร รวมถึงภารกิจที่ต้องดำเนินการ ทั้งนี้ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษา” นี้ขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์แนวทางการปฏิรูประบบราชการ และการปฏิรูประบบการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย

2. ศึกษาวิเคราะห์บทบาท อำนวยหน้าที่ และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณ และศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์เกี่ยวกับบทบาท อำนวยหน้าที่ และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากับหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ ตามโครงสร้างใหม่ ตลอดจนความสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานกลาง อื่นๆ

3. ศึกษาแนวทางการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษา แนวทางของระบบการรายงานการใช้จ่ายเงิน และผลการดำเนินงานในเบื้องต้น

4. ศึกษาวิเคราะห์ระบบและกลไกการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา ที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายต่างๆ ต่อไปนี้

- เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล
- เพื่อให้เกิดความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการกระจายโอกาสทางการศึกษา แก่คนทุกกลุ่ม รวมทั้งผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
- เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา
- เพื่อเอื้อให้เกิดการสร้างนวัตกรรมของการอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านแนวทางการจัดการศึกษาและการเรียนการสอนที่สามารถถ่ายทอดได้ในระหว่างสถาบันอุดมศึกษา
- เพื่อการปกป้องและการบริหารการจัดการศึกษา และการใช้ทรัพยากร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา
- เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมรับภาระในการจัดการศึกษา โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการศึกษาระดับอุดมศึกษา

1.3 เป้าหมายของการศึกษา

1. เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจนต่อบทบาท อำนวยหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา รวมถึงความสัมพันธ์เชิงอำนวยหน้าที่กับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภายในกระทรวงและหน่วยงานกลาง อื่นๆ ใน การอุดหนุนทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา

2. เพื่อการกำหนดแนวทางเบื้องต้นที่ชัดเจน ที่แสดงถึงหลักการหรือแนวคิด วิธีการ และรูปแบบทางเลือกต่างๆ ในการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ของสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนระบบการรายงานการใช้จ่ายเงินและผลการดำเนินงาน เพื่อเป็น เครื่องมือในการกำกับการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล เพื่อให้ เกิดความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการกระจายโอกาสทางการศึกษาแก่คนทุกกลุ่ม รวมทั้งผู้ พิการและผู้ด้อยโอกาส เกิดการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา การสร้างนวัตกรรมของการ อุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านแนวทางการจัดการศึกษาและการเรียนการสอนที่สามารถ ถ่ายทอดได้ในระหว่างสถาบันอุดมศึกษา การกำกับและการบริหารการจัดการศึกษา และการใช้ ทรัพยากร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนการมีส่วนร่วมรับภาระในการจัดการศึกษา โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการศึกษาระดับอุดมศึกษา

3. เพื่อสามารถให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และกฎหมายในเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ และแนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อบรรลุเป้าหมายต่างๆ ข้างต้น

1.4 ขอบเขตการศึกษาและการวิเคราะห์

1. การปฏิรูประบบราชการและระบบงบประมาณ

1) ศึกษางานเบียนทางวิชาการ รายงานการวิจัยของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) นิติคณะรัฐมนตรีและนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้า ใจความเป็นมาของการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย กรอบแนวคิดทฤษฎีและแนวโน้มนโยบาย รัฐบาลในการปฏิรูประบบราชการ

2) ศึกษาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545 และศึกษาพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าใจกรอบด้าน กฎหมาย และแนวปฏิบัติในการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล

3) ศึกษาตำราวิชาการ รายงานการศึกษา และรายงานประจำปีของสำนักงบประมาณ รายงานการวิจัยของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) นิติคณะรัฐมนตรีและนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าใจพัฒนาการแนวคิดด้านการคลัง และ ระบบงบประมาณของรัฐ ครอบทฤษฎี และแนวโน้มนโยบายการปฏิรูประบบงบประมาณ ของรัฐบาล

4) ศึกษาพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระบบที่เข้าใจว่าด้วยการบริหาร งบประมาณ พ.ศ. 2545 และร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... เพื่อเข้าใจกรอบ ทางกฎหมายของระเบียบวิธีการงบประมาณที่เป็นอยู่ และทิศทางในอนาคตเมื่อมีการปฏิรูประบบ งบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน

2. บทบาทอำนวยหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

1) ศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 34 มาตรา 46 มาตรา 60(3) ถึง (7) และมาตรา 61 และร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ... มาตรา 16 รวมถึงมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าใจบทบาท อำนวยหน้าที่ และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในด้านการสนับสนุน ทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนวยหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ

2) ศึกษาข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา และผลการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนา ยุทธศาสตร์อุดมศึกษาโดย ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวนิช (และคณะ,2545) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในการจัดสรรงบประมาณ

3) ศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนวยหน้าที่ ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการ อุดมศึกษา กับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภายในกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงฯ สถาบันศึกษา สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ตลอดจนความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกลาง อันได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง เป็นต้น

3. แนวทางการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษา

1) ศึกษาวิเคราะห์หลักการแนวคิด ตลอดจนรูปแบบขัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ในเบื้องต้น ให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัสเซียและเอกชน แนวทางของระบบการรายงานการใช้จ่ายเงิน และผลการดำเนินงานในเบื้องต้น

2) ศึกษาการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน:กรณีศึกษาสถาบันอุดมศึกษาใน ต่างประเทศ รวมทั้งหมวด 10 ประเทศ ประกอบด้วย ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น จีน อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และฟินแลนด์

4. ระบบและกลไกการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ระบบและกลไกการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาที่จะนำไปสู่ การบรรลุเป้าหมายต่างๆ ต่อไปนี้

1) กำกับการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล อาทิ การศึกษาวิเคราะห์พร้อมเสนอแนะรายชื่อสาขาวิชาพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ที่รัฐควร ให้การสนับสนุน การศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการให้สิ่งจุうใจในรูปแบบเงินอุดหนุน

2) ให้เกิดความเสมอภาคและการกระจายโอกาสทางการศึกษาแก่คนทุกกลุ่ม รวมทั้งผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส

3) การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา

4) การสร้างนวัตกรรมของการอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการจัดการศึกษาและการเรียนการสอนที่สามารถถ่ายทอดได้ในระหว่างสถาบันอุดมศึกษา

5) การปักครองและการบริหารการจัดการศึกษาและการใช้ทรัพยากร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา

6) การมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรมในการจัดการศึกษาโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการศึกษาระดับอุดมศึกษา

1.5 ครอบแนวคิดทฤษฎีในการศึกษา

1. ทฤษฎีการปฏิรูประบบราชการ

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ได้รับความสนใจนำไปปฏิบัติในหลายประเทศได้แก่

1. การปรับรื้อระบบ (Reengineering)
2. การลดขนาดองค์กร (Downsizing)
3. การแปรรูปองค์กรภาครัฐ (Debureaucratization)
4. ธรรมาภิบาล (Good Governance)

- ความรับผิดชอบต่อสังคมและสามารถตรวจสอบได้ (Accountability)
- ความโปร่งใส (Transparency)
- การกระจายอำนาจ (Decentralization)
- การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowerment)
- การมีส่วนร่วม (Participation)
- หลักนิติธรรม (Legal Framework)
- การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Responsiveness)
- หลักจริยธรรม (Ethics)

โดยในส่วนใหญ่ปฏิรูประบบราชการจะได้นำตัวอย่างครอบแนวคิดของประเทศไทย
สหราชอาณาจักรและนิวซีแลนด์มาแสดงไว้เพื่อเป็นตัวอย่างของการนำทฤษฎีที่กล่าวมาแล้วไปประยุกต์ใช้

2. ครอบแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย

แนวคิดการปรัชญาที่สำคัญที่สุดคือการรีอินเวนติง กูVERNMENT (Reinventing Government)

- 1) การเป็นผู้นำกำกับดูแลมากกว่าเป็นผู้ปฏิบัติ (Catalytic Government: Steering rather than rowing)
- 2) การให้ชุมชนมีบทบาทในการดูแลตนเอง (Community - owned Government: Empowering rather than serving)

- 3) การสร้างระบบแข่งขัน (Competitive Government: Injection competition into service delivery)
- 4) การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ (Mission - driven Government: Transforming rule – driven organizations)
- 5) การจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมาย (Result - oriented Government: Funding outcomes, not input)
- 6) การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Customer - driven Government: Meeting the needs of customer, not the bureaucracy)
- 7) การจัดทำทรัพยากรามากกว่าการใช้ (Enterprising Government: Earning rather than spending)
- 8) มุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหา (Anticipatory Government: Preventing rather than cure)
- 9) การกระจายอำนาจ (Decentralized Government: from Hierarchy to participation and teamwork)
- 10) เปลี่ยนการบริหารแบบผูกขาด เป็นสู่การแข่งขันในระบบตลาด (Market - oriented Government: Leveraging change though the market)

3. กรอบแนวคิดทฤษฎีในการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยและ

- **ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory)** ทฤษฎี “การตัดสินใจเลือกสาธารณะ(Public Choice Theory) เติบโตขึ้นมาพร้อมกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ทฤษฎีนี้ มุ่งอธิบายพฤติกรรมของข้าราชการการ นักการเมือง ตลอดจนประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง เลือกตั้ง โดยมีสมมติฐานว่า พฤติกรรมของมนุษย์จะถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ส่วนตัว กล่าวคือข้าราชการก็ต้องการความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน และต้องการขยาย องค์กร อัตรากำลังและงบประมาณมากขึ้นเรื่อยๆ ส่วนนักการเมืองก็ต้องการชนะ การเลือกตั้งและเป็นรัฐบาลเพื่อยุ่งในอำนาจต่อไปนานๆ ดังนั้นพฤติกรรมของทั้ง ข้าราชการและนักการเมืองจึงถูกกำหนดจากผลประโยชน์เฉพาะของตนเอง แนวคิดนี้ได้ ลดทอนความชอบธรรมของรัฐ และระบบราชการ รวมทั้งนักการเมือง ในฐานะที่เป็น องค์กรเพื่อสาธารณะกิจล
- **ทฤษฎีตัวแทน (Principal – agency Theory)** สาระสำคัญของทฤษฎีนี้คือ แนวคิดเรื่อง การทำสัญญาต่างตอบแทนระหว่างผู้ว่าจ้าง(Principal)ฝ่ายหนึ่ง กับผู้รับจ้าง(Agent) อีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่ผู้รับจ้างจะได้รับค่าตอบแทนในการทำการแทนผู้ว่าจ้างในการส่งมอบ บริการสาธารณะทฤษฎีตัวแทนเชื่อว่าผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน

โดยพื้นฐาน เนื่องจากผู้ว่าจ้างต้องการให้ได้ผลงานมากที่สุด โดยที่ใช้เงินน้อยที่สุด ขณะที่ผู้รับจ้างมีความต้องการในทางตรงกันข้าม ดังนั้นทฤษฎีนี้จึงมุ่งสร้างสัญญาและข้อตกลงต่างๆ ตั้งแต่การเลือกคู่สัญญา การกำหนดเป้าหมายการผลิต หรือผลงาน(Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่ตามมารวมทั้งกระบวนการติดตามผลการทำงานที่เหมาะสม และชัดเจน การวางแผนแบบการจ่ายค่าตอบแทนและสร้างระบบการจูงใจ เพื่อให้เกิดผลงานที่เป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย

- **ทฤษฎีค่าธุรกรรม (Transaction – cost Theory)** ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ล้วนมี “ค่าธุรกรรม” หรือ “ค่าโถหุ้ย” (Transaction cost) เกิดขึ้นทั้งล้วน ในกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะจะมีค่าธุรกรรมที่เข้มในกระบวนการวางแผน การบริหารจัดการ และการติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติงานต่างๆ เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมาค่าใช้จ่ายในส่วนที่เป็นค่าธุรกรรมในระบบการบริหารราชการนั้นสูงมาก จึงมีความพยายามที่จะหาทางลดค่าใช้จ่ายส่วนนี้ลง ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่า หากเอกชนสามารถบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีค่าธุรกรรมที่ต่ำกว่าก็ควรเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการโดยผ่านระบบการแข่งขัน ตัวรัฐจะดำเนินการเฉพาะกิจกรรมเกี่ยวกับความมั่นคง กิจกรรมที่ต้องการรักษาระดับคุณภาพ รวมถึงกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงในเรื่องผลประโยชน์และอาจเกิดการฉวยโอกาส หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการ เช่น การเก็บรักษาข้อมูลความลับทางทหาร การรวมรวมข้อมูล และจัดเก็บภาษี เป็นต้น
- **ทฤษฎีการบริหารสาธารณะใหม่ (New Public Management Theory)** ที่มุ่งเน้นผลสำเร็จมากกว่ากระบวนการ เน้นที่กลไกตลาด(Market-driven Mechanism) จำกัดบทบาทและการกิจการรัฐ เพื่อให้รัฐมีขนาดเล็กลง และมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีกลยุทธ์การจัดการ โดยใช้เทคนิคหรือเครื่องมือการบริหารแนวใหม่ เช่น มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การให้บริการภาครัฐ การจัดทำงบประมาณแบบโครงการ มีการทำสัญญา การจัดการ และการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน(Performance Contract and Performance Pay) มีการประเมินผลโครงการ โดยใช้ตัวบ่งชี้ การปฏิบัติงานฯลฯ โดยมุ่งหวังผลการปฏิบัติงานที่มีสัดส่วนต้นทุนต่อผลตอบแทน (Cost-Benefit) ที่ดีที่สุด

2. วิัฒนาการของการจัดสรรงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณทั่วโลก ได้มีวิัฒนาการมาตามลำดับขึ้นจากการเน้นปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก (Input-Based Budgeting System) เนื่องจากเป็นรูปแบบของการจัดสรรงบที่ง่ายที่สุด เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าแต่ละรายการ โดยมีความเชื่อว่าถ้าสามารถใช้ปัจจัยนำเข้าได้น้อยที่สุดจะเป็นการใช้เงินที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งก็มีความจริงส่วนหนึ่ง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงนั้นเป็นการให้อำนาจแก่ผู้จัดสรรในรายละเอียดมากเกินไป จนไม่สามารถปรับเปลี่ยนการใช้เงินได้เมื่อข้อเท็จจริง

เปลี่ยนไป ผลก็คือแทนที่จะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสุดกลับเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ และให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่งบประมาณเกินขอบเขต จนอาจจะเป็นผู้กระทำผิดเสียเองได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงໄດ້ມีวิัฒนาการต่อมาโดยจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน (Plan- Based Budgeting System) นั่นก็คือ การจัดสรรงบประมาณให้ตามแผนงาน ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนจุดเน้นจากปัจจัยนำเข้ามาเป็นกระบวนการและเป้าหมายที่จะได้รับตามแผน แต่ในการปฏิบัติจริงถึงแม้จะเน้นแผนงานเป็นหลักเพื่อเน้นผลลัพธ์คือเป้าหมายของแผน แต่ในการจัดสรรงบประมาณจะเน้นความสมูรรณ์ของแต่ละแผนเป็นหลัก เพื่อกำหนดระบวนการ และวัดค่าของโครงการเป็นตัวเงินก็เป็นสิ่งที่ทำได้ยากเช่นกัน ดังนั้นถึงแม้จะเน้นผลงานในลักษณะ เป็นรายโครงการในภาพรวมการจัดสรรงบประมาณที่ยังมีการคำนวณจากปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก ข้อดีของวิธีนี้ก็คือ อย่างน้อยการจัดสรรงบประมาณจะเน้นความสมูรรณ์ของแต่ละแผนเป็นหลัก และเป็นการบังคับให้ผู้ขอรับงบประมาณอุดหนุนจะต้องวางแผนและกำหนดเป้าหมายของแผนให้ชัดเจน

ในปัจจุบันการจัดทำงบประมาณจะเปลี่ยนมาเป็นการเน้นผลงาน(Performance)เป็นหลัก เพราะสิ่งที่รู้ๆ กันต้องการจากหน่วยงานของรัฐก็คือ การซื้อสินค้าหรือบริการจากหน่วยงานของรัฐ ในอัตราที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการทางการเงิน คือ สามารถจัดทำปัจจัยนำเข้าและออกแบบกระบวนการที่ให้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการด้วยต้นทุนที่ถูกที่สุดเท่าที่จะทำได้ การจัดสรรงบประมาณในแนวนี้จึงมีชื่อเรียกว่า การจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงาน (Performance – Based Budgeting) แต่ความยากของการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบดังกล่าวก็คือ การกำหนดผลผลิต(Outputs)และผลลัพธ์(Outcome)ที่บางครั้งไม่สามารถวัดออกมากได้ อย่างชัดเจน หรือบางครั้งสามารถกำหนดผลผลิตได้ชัดเจนก็ไม่แน่เสมอไปว่าจะได้ผลลัพธ์ตามที่พึงประสงค์หรือไม่ ความยากดังกล่าวทำให้หาข้อสรุปร่วมกันได้ยากระหว่างผู้ขอรับการจัดสรรงบประมาณ และผู้ที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ ดังนั้นในทางปฏิบัติถึงแม้จะมีความพยายามนำความคิดในเรื่องการจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงานนำมาใช้ แต่ในความเป็นจริง ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกมาก ต้องมีการนำหลายๆ วิธีมาใช้ร่วมกันคือ ยังต้องมีส่วนคำนวณราคาผลผลิตจากปัจจัยนำเข้า และในบางกรณีเนื่องจากไม่สามารถกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ได้แน่นอน แต่เป็นสิ่งที่คาดได้ว่าจะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อสังคม จึงจะต้องจัดสรรงบประมาณตามแผนที่กำหนดไว้ เช่น การจัดการอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ หรือการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ไม่มีตลาดรองรับทันที แต่เป็นการปูพื้นฐานความรู้ที่สำคัญที่ทำให้สามารถเข้าถึงแก่นความรู้ได้ การจัดสรรงบประมาณจึงต้องเน้นแผนงานเป็นสำคัญ ส่วนในกรณีที่สามารถกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ได้แน่นอนก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะไม่ใช้การจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงาน ดังนั้น ถึงแม้จะมีวิัฒนาการในการจัดสรรงบประมาณมาไกลจากจุดเริ่มต้นมากพอสมควร การจะก้าวต่อไปให้เป็นการจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงานเต็มรูปแบบในทันทีคงจะเป็นไป

ไม่ได้ จะต้องมีองค์ประกอบของการคำนวณต้นทุนจากปัจจัยนำเข้าและการจัดสรรงบประมาณแบบแผนงานประกอบด้วย

เพื่อให้สามารถครอบคลุมความคิดทางทฤษฎีและรูปธรรมในทางปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่จัดขึ้นในประเทศไทยต่างๆ เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจน สมควรที่จะพิจารณาต่อไปว่าในปัจจุบันประเทศไทย ได้มีการจัดสรรงบประมาณในระดับอุดมศึกษาโดยยึดหลักการอะไรบ้าง และด้วยเหตุผลอย่างไร

3. แนวคิดทฤษฎีทางกฎหมาย

รัฐสมัยใหม่โดยเฉพาะประเทศไทยได้ใช้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจ(Separation of Power)เป็นอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าวเป็นเอกเทศจากกัน ทั้งนี้การแบ่งแยกดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประกันสิทธิ เสริมภาพของประชาชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจฝ่ายบริหารที่จะต้องอยู่ควบคุมระมัดระวังเป็นอย่างดี เพราะเป็นอำนาจที่อาจเป็นภัยต่อสิทธิเสริมภาพของประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองมาใช้เป็นหลักในการปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การบริหารเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย(Principle of Legality in Administration)แม้ว่าเจ้านักงานผู้ใช้อำนาจในการปกครองหรือบริหารบ้านเมืองจะมีอำนาจตามกฎหมาย เจ้านักงานเหล่านั้นก็ยังจะต้องปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนที่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจโดยไม่มีอำนาจหรือไม่ชอบด้วยขั้นตอนหรือกระบวนการทางกฎหมาย ย่อมเป็นความผิดและต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ทั้งนี้กฎหมายที่ออกมานั้นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้านักงานอย่างชัดเจน

อำนาจในการปกครองและการบริหารของรัฐสมัยใหม่นี้ได้รับการสนับสนุนจากแนวคิดของลัทธิกฎหมายบ้านเมือง(Legal Positivism)ที่ทฤษฎีกฎหมายถือเจตจำนง(Will Theory of Law)ของรัฐชาติปัจจัยเป็นหลัก หรือ ทฤษฎีกฎหมายที่ถือว่ากฎหมายคือคำสั่ง(Command Theory of Law) ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นผลผลิตของอำนาจรัฐ ในปัจจุบันสังคมไทยอยู่ในยุคโนติบัญญัติที่กฎหมายจะถูกบัญญัติขึ้นมาในลักษณะที่เรียกว่า “กฎหมายเทคนิค” เป็นกฎหมายที่มนุษย์กำหนดให้มีขึ้นมาโดยเจตจำนงที่จะปรุงแต่งขึ้น เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์พิเศษบางอย่าง เช่น ใช้ในการสร้างชาติ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการบริหารประเทศ

1.6 วิธีการศึกษา

1. การวิจัยเอกสาร

1.1 บททวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ แนวทางปฏิรูประบบการจัดสรรงบประมาณ และวิธีการหรือรูปแบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ทั้งในเชิงทฤษฎีและจากประสบการณ์ของประเทศไทยต่างๆ ที่กำลังริเริ่มหรือได้ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น

ผลงานมาแล้ว รวมทั้งทบทวนวาระกรรมเกี่ยวกับระบบกฎหมายทางด้านการศึกษาและการจัดสรรงบประมาณ

1.2 ศึกษาวิเคราะห์บทบาทอานาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในการจัดสรรงบประมาณ

1.3. ศึกษาเอกสารข้อมูลของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเสนอรูปแบบต่างๆ เป็นทางเลือกในการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

1.4 ศึกษาระบบการรายงาน การใช้จ่ายเงิน และผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเสนอแนวทางในการปรับตามระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

2. การวิจัยสารานุกรม ทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และทางการศึกษา บุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

1.7 ประเด็นที่จะพิจารณาในบทต่อไป

บทที่สอง เป็นการศึกษารัฐศึกษาจากต่างประเทศ 10 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศไทย ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สหพันธ์สาธารณรัฐจีน อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และฟินแลนด์ ข้อสรุปที่สำคัญจากการศึกษาดังกล่าวคือ ถ้าศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ ประเทศไทยควรจะนำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้แบบค่อยเป็นค่อยไป โดยมีการเตรียมความพร้อมให้แก่สถาบันอุดมศึกษาตามลำดับขั้นตอน แต่ถ้าหากจะดำเนินการอย่างรวดเร็วคืออาจจะประยุกต์แบบของจีน ออสเตรเลียและอังกฤษ โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญคือจะต้องมีคณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาที่มีความเข้มแข็ง ประกอบกับมีระบบการสนับสนุนให้ทุกคนที่มีความสามารถได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

บทที่สาม เป็นการนำเสนอความรู้ที่ได้จากต่างประเทศประกอบกับการศึกษาจากข้อมูล และประสบการณ์ในการนำเสนอระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานมาใช้สำหรับประเทศไทย มีข้อเสนอที่จะต้องมีระบบข้อมูลในการสร้างตัวบ่งชี้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเน้นการกิจการเรียนการสอนและการวิจัยเป็นหลัก อีกทั้งได้มีการใช้ตัวเลขที่มีอยู่ในปัจจุบันแสดงตัวอย่างการจัดสรรงบประมาณที่ใช้ตัวบ่งชี้รวมเป็นตัวกำหนดเกี่ยวกับที่ได้มีการจัดสรรงบฯ ซึ่งผลที่ได้ก็ไม่ต่างกันมากนัก เนื่องจากปัจจุบันตัวบ่งชี้ที่เน้นปัจจัยนำเข้าบังมีนำหนักค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างดังกล่าวเป็นการสะท้อนและเป็นการยืนยันอีกรอบหนึ่งว่าการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้กับอุดมศึกษาของไทยจะต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่ถ้าหากจะมีการเร่งรัดให้มีการปรับปรุงคุณภาพของอุดมศึกษาให้รวดเร็วยิ่งขึ้นจะต้องมีคณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพสูงและต้องมีระบบสนับสนุนเพื่อให้ทุกคนที่มีความพร้อมที่ได้รับ

โอกาสในการศึกษาระดับอุดมศึกษา ประเด็นดังกล่าวท้าทายนโยบายทางการเมือง และความสามารถของนักบริหารและนักวิชาการระดับสูงของไทยเป็นอย่างยิ่ง แต่ที่แน่นอนที่สุด ก็คือ ถึงแม้จะมีเกณฑ์มาตรฐานในการสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะหลากหลายที่ต่างกัน ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการเจรจาเป็นรายสถาบัน เพื่อช่วยให้เกิดการปรับเปลี่ยนเข้าสู่มาตรฐานเดียวกัน โดยไม่เกิดปัญหา และท้ายที่สุดถ้าจะนำระบบประเมินทุก 3 ปีมาใช้ จะต้องค่อยเป็นค่อยไปโดยเริ่มจากสถาบันอุดมศึกษาที่มีความพร้อมที่สุดก่อน

บทที่ สี่ เป็นการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ประเด็นหลักที่ควรจะได้วิเคราะห์พิจารณา ก็คือ ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบวิธีบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ... อาจจะยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของสามแห่งว่างาน นั้นคือ สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสภากาชาดไทย ที่เป็นเช่นนี้คาดว่าผู้ร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวต้องการให้เกิดความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ เพราะถ้ากำหนดไว้ชัดเจนแน่นอนก็มีปัญหาที่ทำให้ยากในการแก้ไข พระราชบัญญัติดังกล่าวในภายหลัง แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับสูงมีความเห็นตรงกันว่า หน่วยงานภายในของกระทรวงศึกษาธิการจะไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับสำนักงานประมาณดังนั้น คณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงไม่มีความสัมพันธ์กับสำนักงานประมาณโดยตรง ในขณะที่ สำนักงานปลัดกระทรวงครรภ์มีหน้าที่คุ้มครองและบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดของกระทรวง สภากาชาดไทย พิจารณากรอบงบประมาณเพื่อการศึกษาในระดับต่างๆ ของประเทศไทยสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แต่ไม่มีหน้าที่พิจารณารายละเอียดในการจัดสรรงบประมาณ ขณะที่ คณะกรรมการการอุดมศึกษาครรภ์มีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา โดยตรง การสร้างกลไกภายในเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารมีความจำเป็น จากรัฐต้องย่างที่มีข้อเสนอให้แต่ตั้งคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการจะทำงานเพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนออย่างศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา: คณะกรรมการด้านอุดมศึกษา*

พร้อมกับเสนอให้หน่วยงานนี้เป็นองค์กรอิสระภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในกรณีนี้คณะกรรมการการอุดมศึกษาจะไม่มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาโดยตรง แต่จะต้องตรวจสอบให้หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีเช่นนี้การปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็ควรจะทำเป็นกฎกระทรวงหรือมีกฎหมายนั้นก่อเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถทำได้โดยตรง

* ตามคำสั่งคณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษาที่ 1/2546 โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายชาตรุนทร์ ฉายแสง) ประธานกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546

บทที่ห้า เป็นการเสนอหลักเกณฑ์ในการใช้วิธี Plan-Drivenในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา โดยมีหลักการที่สำคัญคือ ถ้าหากเป็นสาขาวิชาที่สอดคล้องกับพิธิทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวในอนาคต หรือเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และเป็นสาขาวิชาที่ส่งผลต่อการพัฒนาสังคมและการแข่งขันในระยะยาว ควรใช้หลักการ Plan-Drivenในการจัดสรรงบประมาณที่เหลือควรเป็นลักษณะที่พยากรณ์ประยุกต์ใช้การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ ไม่มีการอภิปรายถึงการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเสมอภาค ความเป็นธรรมและการกระจายโอกาสทางการศึกษา การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ การใช้ทรัพยากรด้านเทคโนโลยีร่วมกันในระดับอุดมศึกษา การสร้างนวัตกรรมของการอุดมศึกษา และการปักครองและการบริหารการศึกษาให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

บทสุดท้าย เป็นการสรุปและข้อเสนอแนะ ซึ่งมีข้อเสนอที่สำคัญคือ การจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงานอย่างเต็มรูปแบบเป็นเป้าหมายที่จำเป็นจะต้องบรรลุให้ได้ในที่สุด เพื่อการเพิ่มคุณภาพทางวิชาการของผลผลิตของสถาบันอุดมศึกษา สิ่งที่พึงระวังคือการหลีกเลี่ยงการใช้นาตรฐานเดียวกันกับทุกๆ สถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษามีพันธกิจต่างกัน ในทางตรงกันข้ามควรที่จะมีการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณกับสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน เพื่อช่วยให้สถาบันเหล่านั้นปรับตัวเข้าสู่มาตรฐานร่วมกันของสถาบันอุดมศึกษาที่มีพันธกิจร่วมกันในที่สุด ในขณะที่มาตรฐานของการอุดมศึกษาทั้งหมดยังคงมีอยู่หลายมาตรฐาน และจะต้องมีการร่วงที่จะต้องไม่ทำให้ความขัดแย้งถูกตามเป็นประเด็นทางการเมือง เพราะจะมีผลเสียต่อสังคมร่วมกันในระยะยาวโดยไม่มีทางที่จะแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง

บทที่ 2

การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ของสถาบันอุดมศึกษา กรณีศึกษาจากต่างประเทศ

2.1 ปัญหาอุดมศึกษาของไทยและงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในฐานะเครื่องมือในการแก้ปัญหา

การปฏิรูปงบประมาณ โดยการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานถือได้ว่าเป็นหัวใจของการปฏิรูประบบราชการ และจะเป็นปัจจัยที่จะช่วยให้มีการปฏิรูประบบอุดมศึกษา เนื่องจากจะมีผลทำให้การบริหารการศึกษามีความคล่องตัว มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคม ประกอบทั้งผลิตบัณฑิตและผลงานวิชาการที่มีคุณภาพสูงสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ขณะเดียวกันก็เสริมสร้างความเป็นธรรมาภิบาลในสังคมเพิ่มขึ้นด้วย ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาสำคัญของอุดมศึกษาของไทยเกิดจากการที่ความต้องการอุดมศึกษาของไทยมีเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 7 ต่อไปในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาและยังเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ในขณะที่งบประมาณที่ได้รับไม่เพิ่มในสัดส่วนเดียวกัน ทำให้มีผลกระทบต่อคุณภาพในการจัดการศึกษา สาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหาเกิดจากการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเก็บค่าเล่าเรียนต่ำเกินไป ทำให้งบประมาณไม่เพียงพอเพื่อการพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และมีผลทำให้ภาคเอกชนจำนวนมาก ไม่สามารถมีส่วนร่วมให้บริการได้ ทำให้เป็นการเสียโอกาสในการระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษาจากทุกภาคเพื่อแก้ปัญหา อีกทั้งเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมแก่สังคมโดยไม่จำเป็น

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นจำนวนมากได้พยายามแก้ปัญหานี้โดยเปิดโครงการพิเศษเป็นจำนวนมากเพื่อช่วยให้บุคลากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์ผู้สอนมีรายได้เพียงพอที่จะจุใจให้เป็นอาจารย์ต่อไป การกระทำดังกล่าวยังเป็นการชี้เตือนคุณภาพการศึกษา เพราะอาจารย์ส่วนใหญ่ไม่มีเวลาทำงานวิจัยเพื่อหาความรู้ใหม่เพิ่มเติม ประกอบกับระบบบัญชีและการบริหารงานที่ไม่สามารถใช้วิเคราะห์ตื้นทุนและวางแผนได้ ทำให้มีปัญหาธุรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาตามมาอีกด้วย ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพอุดมศึกษามากยิ่งขึ้นไปอีก

ประกอบกับระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันขังเน้นปัจจัยนำเข้าเป็นส่วนใหญ่และมีการควบคุมรายการใช้จ่ายแทนที่จะเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ทำให้การบริหารทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาขาดความคล่องตัวและไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การปรับเปลี่ยนสูงงบประมาณแบบใหม่ที่มุ่งเน้นผลงานเป็นหลักในทันทียังทำได้ยาก เพราะสถาบันอุดมศึกษาเป็นจำนวนมากไม่สามารถนำรายได้ทั้งหมดเข้ามาสู่การบริหารส่วนกลางและจัดสรรใหม่โดยเน้นคุณภาพทางวิชาการเป็นหลักได้ เนื่องจากยังไม่มีระบบการควบคุมและการติดตามตรวจสอบที่ดีพอ ประกอบกับปัญหาธุรมาภิบาลที่ได้ก่อตัวมาแล้ว การทำบัญชีระบบกระแสเงินสดที่ใช้อยู่ในสถาบันอุดมศึกษาเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่มีผู้ใดทราบดัชนักการผลิตที่แท้จริงของผลผลิตทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาที่มีความหลากหลาย

หลักการเบื้องต้นที่จะแก้ปัญหาในเรื่องนี้คือ การใช้การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อช่วยให้สถาบันอุดมศึกษามีธรรมาภิบาลที่ดี จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพโดยมีเงื่อนไขเบื้องต้นคือ การมีระบบบัญชีที่ดีที่สะท้อนต้นทุนการผลิต สามารถตรวจสอบได้โดยสารัณชณและสามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจและวางแผนได้ การดำเนินงานในลักษณะเช่นว่านี้จะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยตรง แทนที่จะปล่อยให้ข้อโต้แย้งกล้ายเป็นกรณีทางการเมือง คือ มีการพิจารณาว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐควรเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับหรือไม่ และบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาควรจะมีสถานภาพเป็นพนักงานทั้งหมดทันทีหรือไม่ เป็นการสร้างประเด็นทางการเมืองที่ไม่นำไปสู่การแก้ปัญหาโดยไม่มีความจำเป็น

ดังนั้น การแก้ปัญหาโดยใช้การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรน่าจะเป็นเครื่องมือที่สามารถแก้ปัญหาได้ตรงประเด็น สมควรที่จะต้องศึกษาหารือวิธีการที่จะใช้เครื่องมือดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป โดยเริ่มศึกษาจากกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นบทเรียนในการที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบและประสบการณ์ที่ได้มาใช้อย่างเหมาะสมสำหรับกรณีของประเทศไทยต่อไป และเพื่อที่จะง่ายต่อการติดตามรายละเอียดจากการศึกษาของแต่ละประเทศที่จะนำเสนอต่อไปในทันที ขณะผู้วิจัยขอเสนอสรุปผลการศึกษาทั้ง 10 ประเทศ เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเห็นภาพโดยรวมก่อนที่จะเข้าไปศึกษากรณีของแต่ละประเทศโดยละเอียดต่อไป

2.2 สรุปภาพรวมกรณีศึกษาจากต่างประเทศ

ในการจัดทำข้อตกลงการทำวิจัย ทบทวนมหาวิทยาลัยได้กำหนดให้คณะกรรมการผู้วิจัยได้ทำการศึกษาการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาจากต่างประเทศต่างๆ อย่างน้อย 10 ประเทศ โดยคณะกรรมการผู้วิจัยได้จัดลำดับประเทศที่มีการจัดสรรงบประมาณใกล้เคียงกับของไทยในปัจจุบันไปจนถึงประเทศที่มีความก้าวหน้าในการจัดสรรงบประมาณที่มีการจัดสรรโดยวิธีเน้นผลงานเป็นสำคัญประกอบด้วยประเทศต่างๆ ตามลำดับดังต่อไปนี้ คือ ประเทศไทย ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สหพันธ์สาธารณรัฐจีน อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และฟิลิปปินส์ ตามลำดับ ซึ่งสามารถสรุปภาพรวมโดยสังเขปได้ดังต่อไปนี้

ในปัจจุบันการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยมีการรวมศูนย์การจัดการโดยรัฐและเป็นการอุดหนุนโดยภาครัฐในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เหมือนเช่นกรณีของประเทศไทย ฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันทำให้ทั้งสองประเทศดังกล่าวมีปัญหาค่อนข้างมากในเรื่องงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีการจัดการงบประมาณการศึกษาเป็นแบบเน้นรายการนำเข้า(Line Items of Inputs) ค่อนข้างสูง จนเกิดปัญหาความคล่องตัวในการบริหารการเงินของสถาบัน ส่งผลกระทบต่อกุญแจพ

ในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาย่ำงต่อเนื่อง เมื่อนั้นดังเช่นที่ประเทศไทยได้ประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้ ในขณะเดียวกันประเทศไทยพัฒนาธุรกิจการค้าและเศรษฐกิจที่กำลังคิดจะเปลี่ยนการให้การอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเป็นลักษณะเงินเหมาจ่าย(Lump Sum)เพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น เพียงเท่านี้ก็ถือได้ว่าเป็นการช่วยให้สถาบันอุดมศึกษามีโอกาสปรับปรุงคุณภาพของบริการได้มากยิ่งขึ้นในระดับหนึ่งแล้ว ในกรณีของประเทศไทยถือว่ามีการจัดการศึกษาในลักษณะรวมศูนย์ เช่นเดียวกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่อุดหนุน การศึกษาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระดับประเทศและท้องถิ่น ตามลำดับ แต่เนื่องจากความจำกัดของงบประมาณจากภาครัฐที่เน้นคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นหลัก ทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจัดได้จำนวนจำกัดคือ ทั้งค้านค่าใช้จ่ายและจำนวนนักศึกษามีเพียงร้อยละ 30 เท่านั้น ที่เหลืออีกร้อยละ 70 จัดโดยสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน ลักษณะดังกล่าวต่างจากของไทยซึ่งมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายระดับ ตั้งแต่ที่มีต้นทุนต่อหน่วยสูงจนถึงต้นทุนต่อหน่วยต่ำ เช่น สถาบันราชภัฏและมหาวิทยาลัยไม่จำกัด ทำให้ยากที่ภาคเอกชนของไทยจะเข้ามาแข่งขันได้ ตัวแบบของไทยจึงต่างจากของญี่ปุ่นด้วยเหตุผลดังกล่าว

การศึกษาอุดมศึกษาของจีนก่อนเปิดประเทศค่อนข้างจะล้าหลังกว่าของไทย เพราะมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับประชากรในวัยศึกษาของประเทศ แต่ภายหลังได้มีการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยสามารถร่วมทุนกับภายนอกได้ บทเรียนจากประเทศจีนซึ่งให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการที่มหาวิทยาลัยสามารถไปร่วมทุนกับภายนอก(Co-building)เริ่มตั้งแต่รัฐบาลในระดับจังหวัด กระทรวงในส่วนกลาง ไปจนถึงธุรกิจเอกชน ทำให้สถาบันอุดมศึกษาของจีนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และมีขีดความสามารถในการสร้างงานวิจัยที่สอดคล้องกับการนำไปใช้ประโยชน์ได้จริงมากขึ้น โดยที่เงินดังกล่าวสามารถนำไปใช้เพื่อเพิ่มเงินเดือนเพิ่มให้อาชาร์ยในมหาวิทยาลัยซึ่งปกติจะมีรายได้ต่ำ ให้มีแรงจูงใจในการทำการค้นคว้าวิจัยที่มีคุณภาพดีเพิ่มมากขึ้น รายได้ดังกล่าวอีกส่วนหนึ่งสามารถนำมายังจำนวนการรับนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจาก การศึกษาในระดับอุดมศึกษาของจีนยังมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรในวัยเรียน การกระทำในลักษณะดังกล่าวช่วยให้จีนสามารถขยายการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ถึงแม้จะมีผลกระทบต่อคุณภาพของการศึกษามาก เนื่องจากรัฐบาลจีนตั้งเป้าการขยายการศึกษาในอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากภายในระยะเวลาสั้น

นอกจากนั้นบทเรียนที่น่าสนใจที่ได้จากจีนก็คือการคิดอัตราค่าเล่าเรียนนั้นค่อนข้างจะใช้ระบบตลาดเป็นเครื่องตัดสิน เช่น มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงมีต้นทุนในการจัดการศึกษาสูงเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่ามหาวิทยาลัยโดยทั่วไป คณะวิชาที่มีต้นทุนในการผลิตสูงกว่าเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่า คณะวิชาที่มีต้นทุนในการผลิตต่ำกว่า และคณะวิชาที่เป็นที่นิยมในตลาดก็จะมีการเรียกเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่า เช่น กัน ขณะเดียวกันเนื่องจากมีข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่าสังคมจีนเป็นสังคมที่ไม่มีชนชั้นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาศึกษาถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถสูงและจะต้องเป็นผู้ที่

เสียสละเพื่อส่วนรวมในอนาคต เพราะรายได้จะไม่แตกต่างกันมากระหว่างผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและต่ำกว่า บุคคลเหล่านี้จึงควรได้รับการอุดหนุนทางการศึกษา ผู้ที่สอนเข้าไม่ได้แต่ประสงค์จะรับการศึกษาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเดิมตามจำนวนที่เรียกเก็บ(อย่างไรก็ตามข้อสมนติฐานที่ว่ารายได้ระหว่างผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและต่ำกว่าจะไม่ต่างกันมากเริ่มไม่เป็นจริงมากขึ้นในประเทศไทยในขณะนี้)ผลการกระทำดังกล่าวทำให้สัดส่วนของค่าเล่าเรียนที่สถาบันอุดมศึกษาจัดเก็บได้เพิ่มจากที่ไม่มีรายได้เลยในปี 1978 และเริ่มน้อยลงเพียงร้อยละ 1.8 ในปี 1988 ภายใน 4 ปี เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.6 มีรายได้ที่สถาบันหมายได้เอօงเพิ่มจากร้อยละ 4.1 ในปี 1978 มาเป็นร้อยละ 18.2 ทำให้ความจำเป็นต้องพึงพอใจรัฐคลังและมีแนวโน้มที่จะลดลงมากขึ้นในระยะต่อไป ทำให้สามารถนำมาใช้ในการให้ผลตอบแทนแก่อาจารย์และขยายการรับนักศึกษาจำนวนเพิ่มขึ้นมากอย่างรวดเร็วได้ นับได้ว่าเป็นบทเรียนที่น่าสนใจที่สถาบันการศึกษาของไทยควรจะใช้เป็นแบบอย่าง

กรณีศึกษาชุดต่อไปได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และแคนาดา ซึ่งมีรูปแบบการจัดการทางด้านการเงินในระดับอุดมศึกษาและรูปแบบการจัดการศึกษาใกล้เคียงกันโดยที่ในแคนนาดาซึ่งมีรูปแบบพสมที่ควบคุมไว้ว่าจะประเทศอังกฤษและสาธารณรัฐอเมริกา ประเทศทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดสรรงบประมาณเป็นระบบเงินเหมาจ่ายหรือเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป(Block Grant)เป็นส่วนใหญ่แล้ว ซึ่งก็ได้ทำให้เกิดมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น ถึงแม้ว่าการจัดสรรงบประมาณของเกือบทุกประเทศดังกล่าวจะเน้นปัจจัยนำเข้าเป็นส่วนใหญ่นั้น ก็คือ คำนวณจากจำนวนนักศึกษาจากลุ่มวิชาและระดับการศึกษาต่างๆ ที่มีต้นทุนและวิธีการคำนวณต้นทุนในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันเป็นหลัก(Relative Funding Model : RFM)

กรณีที่น่าสนใจที่ควรจะนำมาเน้นอีกรึ่งหนึ่งคือวิธีการคิดเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการศึกษาของประเทศอังกฤษที่ให้น้ำหนักแก่วิชาที่สอนต่างกันและให้เงินสมทบในมิติต่างๆ ที่นอกเหนือ จากที่ได้กำหนดในสูตรการคำนวณเงินอุดหนุนเบื้องต้นแล้ว อีกทั้งมีการเน้นการอุดหนุนการวิจัยให้เฉพาะกับสถาบันอุดมศึกษาที่มีผลงานวิจัยในระดับสูง ประกอบกับลงโทษสถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณภาพและปริมาณงานวิจัยในระดับต่ำ โดยตัดงบวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้น ส่วนกรณีของออสเตรเลียมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของการศึกษา ประกอบกับความโปร่งใสของระบบการเงินเพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการให้การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ อีกทั้งมีระบบที่จะให้ผู้รับโอกาสทางการศึกษาจ่ายเงินสมทบตามความสามารถ เปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีความสามารถทางการศึกษาเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศได้

อีกรัฐหนึ่งที่ควรจะนำมาเน้นในที่นี้คือรัฐของประเทศไทยนิวซีแลนด์ที่มีจุดเด่นที่เน้นการเปิดโอกาสให้กับลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ด้อยโอกาส ชนชาติส่วนน้อย ผู้สูงอายุ ได้รับโอกาสเท่าเทียมกัน โดยมีรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลายสอดคล้องกับความต้องการการศึกษา

ในระดับอุดมศึกษาของกลุ่มต่างๆ ที่มีความต้องการที่หลากหลาย นอกจากนั้นประเทคโนโลยีแลนด์ยังค่อนข้างจะเน้นให้กลไกตลาดทำหน้าที่โดยสมบูรณ์คือ เปิดโอกาสให้สถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชนเรียกเก็บค่าเล่าเรียนได้โดยไม่จำกัดเพดาน โดยรัฐจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนค่าเล่าเรียน ในส่วนที่ยังไม่คุ้มกับต้นทุนในการจัดการศึกษา ตัวอย่างเช่นนี้เป็นตัวอย่างที่ประเทศไทยน่าจะได้นำมาเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาและให้การอุดหนุนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งอาจจะต้องปรับให้สอดคล้องกับบริบทที่เป็นจริงในสังคมไทย อย่างไรก็ตามมีผู้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ถึงแม้การจัดการศึกษาของประเทคโนโลยีแลนด์จะดีในแง่ของคุณภาพของการจัดการศึกษาและการให้เงินอุดหนุนของรัฐ แต่ก็มีปัญหาที่ต้องพิจารณาคือผู้ที่สำเร็จการศึกษามักจะออกไปประกอบอาชีพนอกประเทศที่ได้รับรายได้สูงกว่า เนื่องจากสามารถหลบเลี่ยงภาษี “ภาษีการศึกษา” ที่ได้รับในรูปเงินกู้เพื่อการศึกษาในช่วงระยะเวลาศึกษา ซึ่งเป็นประเด็นที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมทางป้องกันปัญหานี้ดังต่อไปนี้ เช่นกัน

ในกรณีของทุกประเทศที่กล่าวมานี้ที่มีลักษณะตรงกันคือการให้การสนับสนุนแก่งานวิจัยถือได้ว่าเป็นส่วนที่สำคัญมากทั้งสิ้น ในกรณีของประเทศไทยฝรั่งเศส ซึ่งกระทรวงที่ทำหน้าที่ทางการศึกษามีชื่อเน้นความสำคัญของงานวิจัยอย่างชัดเจน โดยเรียกชื่อกระทรวงของตนว่า กระทรวงเยาวชน ศึกษา และวิจัยแห่งชาติ ส่วนประเทศไทยอีก一方 ที่เหลือทั้งหลายก็ให้ความสำคัญกับงานวิจัยในระดับสูง เช่นเดียวกับประเทศไทยที่ใช้งานวิจัยเป็นฐานในการหารายได้ให้กับสถาบันอุดมศึกษาประเทศไทยจึงควรจะนำแนวคิดนี้มาปรับใช้กับการให้บริการการศึกษาวิจัยรวมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยที่ควรเน้นความสำคัญของงานวิจัยในอันดับสูงด้วย

กรณีศึกษาในลำดับต่อไปคือของประเทศไทยที่มีการระบุว่ามีการนำการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ทั้งหมด 27 ผลรัฐ ในปี 2001 แต่ในความเป็นจริงมีเพียง 19 แห่งเท่านั้นที่เน้นการจัดสรรงบประมาณในลักษณะนี้ ที่เหลือเป็นเพียงการใช้รูปแบบแต่เพียงทางการ ในการยื่นของบประมาณเท่านั้น แต่ครั้นเมื่อมีการบริหารการเงินภายในจริงกลับมาใช้การพิจารณาปัจจัยนำเข้าโดยเน้นจำนวนนักศึกษาในสาขาวิชาต่างๆเป็นสำคัญ ส่วน 19 แห่งที่รายงานว่า มีการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น ความจริงมีเพียงรายการเดียวที่เรียกว่า Performance Financing เป็นการให้รางวัลแก่สถาบันศึกษาที่มีผลการดำเนินงานสอดคล้องตัวบ่งชี้ซึ่งมีผลรัฐหรือสถาบันการศึกษาและมีความตกลงที่กำหนดร่วมกัน รางวัลที่ได้รับ(Performance Financing) จะมีสัดส่วนสูงสุดประมาณร้อยละ 5 ของงบประมาณที่สถาบันการศึกษาจะพึงได้รับ เป็นเหตุให้มีสถาบันการศึกษาในมีรัฐอื่นเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ต้องการจะเข้าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน(Performance Based Budgeting : PBB)ในลักษณะเช่นว่านี้ เพราะงบประมาณที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมในระบบ PBB ดังกล่าวไม่คุ้มกับความยุ่งยากในการจัดทำข้อเสนอเพิ่มเติมประกอบการหาข้อมูลเพื่อใช้ในการคำนวณเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มมากขึ้น

ลักษณะดังกล่าวมิใช่ความผิดพลาดหรือไม่สมควรจะนำระบบ PBB มาใช้กับสถาบันอุดมศึกษา แต่เป็นเรื่องของความยากในการกำหนดตัวบ่งชี้ที่สามารถสะท้อนคุณภาพที่พึงประสงค์ได้จริง และเป็นที่ยอมรับกันได้ทุกฝ่าย

กรณีสุดท้ายเป็นกรณีของประเทศไทยนั้นที่มีการนำระบบ PBB มาใช้ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 ทำให้ประเทศไทยนั้นมีความสามารถในการแข่งขันในระดับโลกสูง คุณภาพประชากรอยู่ในระดับสองของโลก ความสามารถทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีอยู่ในอันดับที่หกทั่วโลกที่เป็นประเทศขนาดเล็กมีผลเมืองเพียง 5.1 ล้านคน ตัวอย่างของประเทศไทยนั้นเป็นภาพในอนาคตที่เป็นหลักประกันผลของความสำเร็จของสถาบันอุดมศึกษาในแข่งขันผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย ถ้าหากสามารถใช้ระบบ PBB อย่างได้ผล ดังนั้นการเตรียมการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว สำหรับประเทศไทยจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายและควรจะมีการเริ่มต้นดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่บัดนี้

สำหรับประเทศไทยด้วยตัวอย่างจากกรณีสุดท้ายแล้วนั่นอาจจะเป็นอุทาหรณ์ให้มีการค่อยๆ ปรับใช้ระบบ PBB และมีการเตรียมการที่ดีกว่าหน้าพื้นที่เพื่อให้เกิดเป็นปัญหาตามมาในภายหลัง ในระยะแรกนี้อาจจะเน้นการให้รางวัลแก่สถาบันการศึกษาที่ดำเนินการจัดการศึกษา ตามยุทธศาสตร์อุดมศึกษาที่มีการกำหนดโดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐร่วมกับสถาบันศึกษา เป็นหลักก่อน ขณะที่มีการดำเนินการกำหนดตัวบ่งชี้ที่สามารถยอมรับร่วมกันได้ในระยะยาว และมีการรวบรวมข้อมูลเพื่อให้สามารถประเมินได้อย่างแท้จริงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งต้องมีการทดลองผล การประเมินเป็นระยะๆ พร้อมกันไปด้วย

ในขณะเดียวกัน ถ้าหากสามารถจัดระบบให้ดีพอสมควรก็อาจจะช่วยเร่งให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถนำระบบ PBB มาใช้ในระยะเวลาที่สั้นลงได้ ในกรณีของประเทศไทยนั่นอาจจะมีความคิดแบบของจีน ออกสเตเตอเรีย แล้วอังกฤษมาประยุกต์ใช้ กล่าวคือ แทนที่สถาบันอุดมศึกษาของไทยจะเน้นการหารายได้จากการเปิดโครงการพิเศษ ควรหารายได้จากการทำการวิจัยแล้วนำมาใช้อุดหนุนการจัดการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับปริญญาเอกที่เน้นการวิจัยเป็นหลักแบบของจีน ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง(Accrual Based Accounting)เพื่อช่วยให้สามารถคำนวณต้นทุนที่แท้จริงได้ง่าย และต้องมีระบบที่ปิดเผยแพร่รายได้ในลักษณะกองทุนต่างๆ ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขในการได้รับการอุดหนุนแบบเหมาจ่ายหรืองบอุดหนุนทั่วไป(Block Grant)จากรัฐ หลังจากนั้นควรจัดให้มีการคำนวณต้นทุนมาตรฐานแบบอังกฤษเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรรอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ก็จะสามารถจัดทำได้ง่ายยิ่งขึ้น แต่ระบบนี้จะต้องอาศัยการจัดบริการของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพสูงมากพื้นที่ ซึ่งยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษาในรูปแบบใหม่นี้จะทำหน้าที่ด้านที่คาดหวังได้ดีพอ

2.3 ประเทศไทย

ระบบการศึกษาของประเทศไทยเป็นกรอบการศึกษาที่น่าสนใจ เนื่องด้วยเป็นประเทศที่มีการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา长นาน โดยมีจุดเด่นคือ เอกสารมณฑ์แห่งชาติ เรื่องสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคและการให้ความสำคัญกับคนหรือการเอาคนเป็นศูนย์กลาง การกระจายอำนาจ การปฏิรูปการฝึกหัดครู การศึกษากับการมีงานทำ การทุ่มเททรัพยากรเพื่อการศึกษา และที่สำคัญคือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิรูป ดังนั้น บทเรียนประสบการณ์ของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยเป็นประโยชน์ต่อระบบการศึกษาของไทยเป็นอย่างยิ่ง ในรายงานฉบับนี้จะมีผู้วิจัยได้นำเสนอระบบการศึกษาทั้งระดับมัธยมปลายและหลังมัธยมปลาย เนื่องด้วยประเทศไทยฟรั่งเศสได้ปฏิรูประบบการศึกษาขึ้นสูงลงสู่การศึกษาในขั้นมัธยมปลาย ทำให้มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน

ปัญหาการศึกษาของประเทศไทยและ การปฏิรูป

ความจำเป็นในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยฟรั่งเศส เนื่องจากปัญหาอย่างน้อย 5 ประการดังนี้

1. ยังไม่เป็นการศึกษาของคนทั่วมวล เนื่องด้วยช่องว่างทางสังคม เศรษฐกิจทำให้คนฟรั่งเศษจำนวนหนึ่งขาดการศึกษาหรือมีโอกาสเข้าศึกษาเกือบศึกษาไม่สำเร็จถาวรออกกลางกัน ดังปรากฏในช่วงทศวรรษ 1950 เด็กฟรั่งเศสที่เรียนจบชั้นมัธยมมีอัตราต่ำกว่าร้อยละ 10 เท่านั้น แม้กระทั่งในปี 1998 คนฟรั่งเศสร้อยละ 15-20 ก็ยังคงมีปัญหาในการอ่าน (ภาษาฟรั่งเศส)

ฉะนั้น แม้ประเทศไทยฟรั่งเศษจะขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่เจริญมีคุณภาพฯ แต่มีผู้ได้รางวัลโนเบลแต่ก็เป็นความจริงเฉพาะในหมู่คนชั้นบนเท่านั้น ยังไม่เป็นการศึกษาสำหรับคนทั่วมวล วัตถุประสงค์หนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาของฟรั่งเศส คือเพื่อขยายฐานให้คนจำนวนมากที่สุดได้มีโอกาสศึกษา ซึ่งฟรั่งเศสเรียกว่า “ทำการศึกษาให้เป็นประชาธิปไตย” (Democratization of Education) หรือ ให้เป็นการศึกษาเพื่อคนทั่วมวล (Education for All)

เรื่องนี้จะเป็นจุดเด่นที่สุดของระบบการศึกษาฟรั่งเศส โดยปรัชญาของประเทศไทยถือว่า การศึกษาเป็นสิทธิของคนฟรั่งเศสทุกคนและเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการศึกษาให้ทุกคน การศึกษาจึงเป็นเรื่องที่รัฐจัดให้เปล่าตั้งแต่อนุบาลจนถึงมหาวิทยาลัย ครูในโรงเรียนเอกชน รักษาความปลอดภัยเงินเดือนให้ สำหรับนักเรียนที่ยากจน รัฐแจกเงินให้กับครอบครัวที่มีคนยากจนมาก ซึ่งจะระบุการศึกษา ก็จัดให้เป็น “โซนพิเศษ” (Zones d'Education Prioritaires หรือ ZEP) เพราะเด็กที่พ่อแม่ยากจนจะมีผลกระทบต่อการศึกษา ในโซนพิเศษนี้รัฐจะทุ่มทรัพยากรลงไว้มากเป็นพิเศษ เพื่อช่วยเด็กด้อยโอกาสให้มากกว่าเด็กอื่น โครงการ ZEP นี้จะจ่ายเงินเดือนให้แก่ครู

ที่ไปปฏิบัติงานในถิ่นทุรกันดารมากเป็นพิเศษ เพื่อลับล้างคติที่ว่าในถิ่นที่ยากลำบากมีแต่ครูฝึกงานเท่านั้นที่ไปทำงาน

ประเทศไทยรัฐบาลได้มีการปฏิรูปการศึกษาให้ขยายฐาน เชื่อมโยง หลากหลาย ยืดหยุ่น เพื่อให้คนฝรั่งเศสทั้งหมดทุกวัยเข้าเรียนได้ โดยตั้งเป้าหมายว่า ภายในปี ค.ศ. 2000 คนฝรั่งเศส อายุต่ำกว่า 80 จะต้องสามารถสำเร็จการศึกษามัธยมปลาย (BAC) ไม่ว่าจะเป็นสาขาวิชาชีพหรือ สาขาวิชามัธย์ตาม มีการจัดการศึกษาเป็น “วงจร” (cycle) มากกว่าที่จะวัดผลสัมฤทธิ์เป็นคะแนนใน แต่ละชั้นเรียน เพื่อให้ผู้เรียนมีเวลาปรับตัว และเพื่อให้การเรียนในแต่ละช่วงเชื่อมกัน ได้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังออกกฎหมายยกเลิกการสอบเข้ามหาวิทยาลัยทั้งหมด ทำให้ประชาชนฝรั่งเศสเข้าสู่ ระบบการศึกษาเพิ่มขึ้นกว่าก่อนการปฏิรูปมาก จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูป การศึกษา คือทำทุกอย่างเพื่อให้เป็น“การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล”

2. ปัญหาครุภัณฑ์ การปฏิรูปการศึกษาของฝรั่งเศสที่สำคัญและมีการพูดถึงกันมาก อายุหนึ่ง คือการปฏิรูปการฝึกหัดครู ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายของสเปน ค.ศ. 1989 เดินการผลิตครู ประมาณและครุภัณฑ์มัธย์ตามการที่โรงเรียนฝึกหัดครูจำนวนมาก ที่กระจายตัวทั่วประเทศ แต่มี คุณภาพดี กฎหมายของสเปนกำหนดให้เลิกโรงเรียนฝึกหัดครูเหล่านี้ทั้งหมด และตั้งสถาบันฝึกหัด ครูระดับมหาวิทยาลัยขึ้นมาแทน เรียกว่า IUFM (Institut Universitaire de Formation des Maitres) เป็นสถาบันฝึกครูที่อยู่กับมหาวิทยาลัย มีหนึ่งแห่งต่อเขตการศึกษา(Académie) ทั้งหมดจึงมี IUFM อยู่ 28 แห่ง

ผู้ที่เข้าศึกษาใน IUFM เป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีในสาขาต่างๆ มาแล้ว และมาศึกษาต่ออีก 2 ปี โดยในปีแรกศึกษาวิชาต่างๆ ให้แน่นขึ้นและเตรียมสอบจะเป็นครูประมาณหรือครู มัธยม ผู้ที่สอบผ่านจะได้รับการบรรจุเป็นครูและมีเงินเดือน ในปีที่สองจะเน้นเรื่องการศึกษาวิชาชีพ ครูและการฝึกงานสอน

ข้อสังเกตว่า ผู้ที่เป็นครูในประเทศไทยได้ปรับจากการเรียนครู ป.ป. และครู ป.ม. มาเป็น ศึกษาศาสตร์บัณฑิตและครุศาสตร์บัณฑิตแล้วก็ตาม ข้อแตกต่างกันก็คือ คณะศึกษาศาสตร์ และครุศาสตร์ของไทยรับผู้สำเร็จมัธยมศึกษามาศึกษาครู แต่ IUFM รับผู้ที่สำเร็จปริญญาตรี สาขาต่างๆ แล้วมาฝึกเป็นครู 2 ปี ความมีการประเมินอย่างจริงจังว่า วิธีการรับผู้สำเร็จปริญญาตรี ในสาขาต่างๆ มาศึกษาเป็นครูดีกว่าผู้สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษามาศึกษาครู 4 ปีหรือไม่ แต่ฝรั่งเศสกุมไว้ใน IUFM มาก เพราะถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาของฝรั่งเศส

3. ปัญหาการบริหารการศึกษาที่รวมศูนย์อำนาจ นับแต่หลังปฏิวัติ เมื่อ ค.ศ. 1789 ประเทศ ฝรั่งเศสถือว่ารัฐมีหน้าที่จัดการศึกษา รัฐจึงควบคุมการดำเนินงานทุกชนิด กระทรวงศึกษาธิการ แห่งชาติ ควบคุมดูแลโรงเรียนทั่วประเทศ ทั้งการสร้างโรงเรียน การบรรจุครู หลักสูตร งบประมาณ แม้แต่หลักสูตรก็ยังใช้กฎหมายกำหนดว่าจะต้องสอนอะไรบ้าง การรวมศูนย์เข่นนี้ทำให้เกิด

ความแข็งกระด้าง ขาดความเหนاءสมกับชุมชน ท้องถิ่น จึงต้องมีการปฏิรูปการบริหารการศึกษา เพื่อ กระจายอำนาจไปสู่ “เบต้าร์เคิล” หรือ “ห้องถิ่น” คือจังหวัดหรือเทศบาลและไปสู่ “โรงเรียน” ให้โรงเรียนมีอิสระที่จะจัดการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของแต่ละแห่ง โดยหน้าที่การบริหารจัดการ ตลอดจนการลงทุนเป็นเรื่องของห้องถิ่น แต่บประมาณมาจากทั้งรัฐบาลกลางและองค์กรห้องถิ่น ในแต่ละ โรงเรียน มี “คณะกรรมการบริหารโรงเรียน” (Conseil d' Administration) ซึ่งมีครูใหญ่เป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรห้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ นักเรียน ผู้ปกครองและครูแต่ละ โรงเรียน ต้องทำ “แผนพัฒนาโรงเรียน” ซึ่งใช้สำหรับกำหนดงบประมาณและเพื่อการติดตามผล

4. ปัญหาการศึกษาไม่ได้ผล เนื่องด้วยรัฐเป็นผู้กำหนดหลักสูตรว่าครูต้องสอนวิชาอะไรบ้าง เรียกว่า เอกวิชา เป็นตัวตั้ง ไม่ได้เอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง การเรียนที่เอกวิชาเป็นตัวตั้ง โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของนักศึกษาแต่ละคนที่แตกต่างกัน ทำให้ การเรียนไม่ได้ผล และเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่เด็กเรียนไม่สำเร็จ ต้องออกจากคัน จึงมีความพยายามปฏิรูปการเรียนรู้โดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และให้มีความยืดหยุ่นหลากหลาย สอดคล้อง กับชุมชน ห้องถิ่น และกลุ่มประชากรผู้เรียนที่แตกต่างกัน โดยครูจะต้องรู้และมีปฏิสัมพันธ์ กับนักเรียนเป็นรายบุคคล ทำให้พ่อแม่เข้ามีบทบาทต่อการเรียนของลูกมากขึ้น เดิมพ่อแม่ก็ไม่สนใจและไม่เข้าใจโรงเรียน นึกว่าการสอนเป็นเรื่องของครู โดยพ่อแม่ไม่ต้องทำอะไรมาก หลักสูตร วิชาต่างๆ ก็ซับซ้อนเกินกว่าที่พ่อแม่จะเข้าใจได้ จึงพยายามปรับหลักสูตรวิชาต่างๆ จากที่มีสาขา มากมายให้เหลือน้อยกถุ่นให้พ่อแม่เข้าใจง่าย จะได้เข้ามามีส่วนในการเรียนรู้ของลูก

อย่างไรก็ตาม เรื่องของการเรียนรู้โดยเอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลางยังเป็นเรื่องใหม่ ครุกุนเคยกับ การสอนแบบเก่าที่เอกวิชาเป็นตัวตั้ง จึงยังเป็นเรื่องที่ต้องการสร้างความเข้าใจร่วมกันและปรับตัว ต่อ กัน ได้มีการออกแบบหมายจำต้นนักเรียนมัธยมแต่ละห้องไม่ให้เกิน 35 คน เพื่อคุณภาพการเรียน กระนั้นก็ตาม ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998 นักเรียนมัธยมในฝรั่งเศสจำนวนเป็นแสนคน เดินขบวน เรียกร้องให้ลดจำนวนนักเรียนในแต่ละห้องลงไปอีก

5. ปัญหาการศึกษากับการมีงานทำ จากสภาพเศรษฐกิจที่ผันผวน การว่างงานกث้ายเป็น ปัญหาใหญ่ของประเทศต่างๆ ทั้งใน ยุโรปและอเมริกา สำหรับประเทศไทยมีอัตราว่างงาน ประมาณร้อยละ 11 การศึกษาจึงต้องพยายามปรับตัวเพื่อลดปัญหาการว่างงาน โดยปฏิรูประบบ การศึกษาขึ้นสูงเข้าสู่การศึกษาในขั้นมัธยมปลายดังนี้

การศึกษาในขั้นมัธยมปลายได้แยกเป็น 3 สายคือ สามัญ เทคนิค และวิชาชีพ ผู้ที่สำเร็จ การศึกษาสายเทคนิคและวิชาชีพสามารถประกอบอาชีพได้เลย นอกจากนั้นการศึกษาหลังมัธยม 2 ปี ที่สอนในโรงเรียนมัธยม (Lycee) ก็เน้นเรื่องวิชาชีพ ทุกมหาวิทยาลัยมีสถาบันเทคโนโลยี สำหรับผู้สำเร็จมัธยมแล้วมาศึกษา 2 ปี เมื่อสำเร็จแล้วออกไปประกอบอาชีพได้เลย หลังจากนั้นก็ยัง

มีการจัดการให้ฝึกอบรมวิชาชีพ (Vocational Training) ให้แก่ผู้เข้าทำงานเป็นครั้งแรก และอบรมซ้ำ เป็นครั้งคราวเพื่อให้ปรับตัวได้ต่อการเปลี่ยนแปลง

ค่าใช้จ่ายสำหรับการฝึกอบรมมาจากทั้งบประมาณของรัฐและจากภาคเอกชน มีกฎหมาย บังคับว่าครุกิจเอกชนที่มีสูตรจ้าง 10 คนขึ้นไป ต้องกันเงินไว้ร้อยละ 1.1 ของเงินเดือนสำหรับ ฝึกอบรม เงินจำนวนนี้อาจใช้เพื่อการฝึกอบรมในบริษัทเอง หรือจ่ายให้กองทุนเพื่อการอบรม หรือ จ่ายเข้ากระทรงคลัง

ปรัชญาการศึกษา

ในปัจจุบันประเทศไทยรั่งเริงเศรษฐกิจตอนว่าเป็น “เมืองแห่งสติปัญญา” เนื่องด้วยการปฏิรูป การศึกษาที่ประสบผลสำเร็จ โดยมีปรัชญาการศึกษาดังนี้

1. การศึกษาเพื่อคนทั่วมวล นักเรียนมัธยมปลายทุกคนมีสิทธิเข้ามหาวิทยาลัยโดยไม่ต้อง สอบคัดเลือก
2. คุณภาพครูผู้สอนที่ดี มีปฏิสัมพันธ์กับนักเรียนและผู้ปกครองเป็นรายบุคคล
3. กระจายอำนาจไปสู่ “เขตการศึกษา” หรือ “ท้องถิ่น” คือจังหวัดหรือเทศบาล
4. ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง โดยคำนึงถึงพื้นฐานทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของแต่ละคน
5. ระบบการศึกษาที่เชื่อมต่อกับการทำงาน ตั้งแต่ระดับมัธยมไปจนถึงอุดมศึกษา และระบบการเรียนที่ยืดหยุ่น เป็นวงจร นักศึกษาสามารถเปลี่ยนสาขาวิชาและสถาบัน ให้เหมาะสมกับตนเองได้ตลอดเวลา

นอกจากการให้โอกาสการศึกษาขั้นสูงแก่ทุกคน ประเทศไทยรั่งเริงยังให้ความสำคัญ กับความเท่าเทียมกันของเด็กผู้หญิงและเด็กผู้ชาย สร้างและนรุณโดยวางรากฐานไว้ในระบบ การศึกษาขั้นต้นสุจริตตลอดชีวิตการทำงาน ดังนี้

(1) การปลูกจิตสำนึกรักการศึกษา ห้องเรียนซึ่งสะท้อนบทบาท ทางสังคม ด้วยเนื้อหาของความรู้ที่มีข้อมูลกว้าง และการป้องกันความรุนแรงทางเพศด้วยการเพิ่ม การมีปฏิสัมพันธ์และความรับผิดชอบของครอบครัว

(2) การวัดความสัมพันธ์ของพัฒนาการ การปรับตัวในการศึกษาและการอาชีพของ เด็กผู้หญิงให้เหมือนเด็กผู้ชายไม่ว่าจะเป็นด้านเกณฑ์รวม ด้านเทคนิค ซึ่งทำให้เกิดภาระที่ดี ต่อผู้หญิง ในสาขาเหล่านี้ เป็นการเปลี่ยนเปลี่ยนรูปแบบสำหรับสิ่งที่ยากที่สุดในเรื่องอาชีพสำหรับสตรี

หน้าที่ของกระทรวงเยาวชน การศึกษาและวิจัยแห่งชาติ

ระบบการศึกษาต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ให้การดูแลของกระทรวงเยาวชน การศึกษาและวิจัยแห่งชาติ (Ministry for Youth, National Education and Research) ซึ่งทำหน้าที่ จัดเตรียมและดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลในการให้เยาวชนเป็นศูนย์กลางและการศึกษา

ครบทวงจรเพื่อบรรลุเป้าหมายของแต่ละคน และพัฒนาการสอนในระดับโรงเรียนและการศึกษา ระดับอุดมศึกษา

คัวบยุคประสังค์ของการศึกษาและการติดต่อร่วมกับรัฐมนตรีอื่นๆ ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลในด้านการวิจัยและเทคโนโลยีโดยเฉพาะด้านอวацияซึ่งส่งผลต่อการกระจายทรัพยากร และเป็นเครื่องมือในการปันส่วนของรัฐในครอบของบประมาณด้านการวิจัย

งบประมาณทางด้านการศึกษา

กระทรวงเยาวชน การศึกษาและวิจัยแห่งชาติถือได้ว่าเป็นกระทรวงที่สำคัญโดยได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ถึงร้อยละ 23 ของรายจ่ายทั้งหมดของรัฐ

ประเทศฝรั่งเศสมีสถาบันการศึกษาขั้นสูงจำนวนมากทั้งของรัฐและเอกชน สถาบันของรัฐ คือสถาบันที่ใช้เงินทุนของรัฐ ซึ่งสามารถให้การศึกษาที่นักศึกษาเสียค่าใช้จ่ายน้อยมากประหนึ่ง ว่าไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เดียว ในปี 1992 ฝรั่งเศสใช้จ่ายสำหรับการศึกษาขั้นสูงเป็นเงิน 71.5 พันล้าน ฟรังซ์ (\$ 13 พันล้าน) ซึ่งมากกว่าปี 1975 ถึงร้อยละ 73 แต่อย่างไรก็ดึงประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นนึ้นก็ยังน้อยกว่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนนักศึกษาในช่วงเดียวกัน

หากจัดแบ่งสถาบันการศึกษาขั้นสูงตามระบบงบประมาณสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. State-funded Institutions คือสถาบันที่ได้รับเงินทุนจากรัฐอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ
2. Consulaire Institutions คือสถาบันที่อยู่ภายใต้การควบคุมของหอการค้าและอุตสาหกรรม
3. Private Institutions คือสถาบันอุดมศึกษากลางน ซึ่งสามารถแยกย่อยได้เป็น 2 พวกดังนี้

3.1 Grant-assisted Private Institutions คือสถาบันที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ซึ่งมีระบบคล้าย State-funded Institutions อย่างมากทั้งในด้านหลักสูตรและการจัดทำบุคลากรครู โดยได้รับเงินอุดหนุนจากล้วนราชการท้องถิ่นและบุคคลภายนอก ได้รับการจ่ายโดยตรงจากรัฐ และเนื่องจากได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ดังนั้นค่าธรรมเนียมการศึกษาจึงต่ำกว่าสถาบันอิสระ

3.2 Independent Private Institutions คือสถาบันที่เป็นอิสระ โดยสืบเชิงจากรัฐดังนั้นค่าธรรมเนียมการศึกษาจึงสูง

ระบบการศึกษาขั้นสูง

การอุดมศึกษาในประเทศฝรั่งเศสนี้ มีปรัชญาที่เห็นได้ชัดในการสร้างการอยู่ร่วมกัน (Coexistence) ของความหลากหลายของสถาบัน(Plurality of Establishments) และความกว้างขวาง หรือความเป็นหลากหลาย(Diversity) โดยเฉพาะในเรื่องขององค์กรและหลักสูตร ยิ่งกว่านั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบการอุดมศึกษาของประเทศฝรั่งเศสยังขึ้นอยู่กับกระทรวงที่รับผิดชอบ อยู่หลายกระทรวงอีกด้วย จำนวนและความหลากหลายของสถาบันการศึกษาขั้นสูงในฝรั่งเศส ทั้งภาครัฐและเอกชนทำให้ยากในการจัดแบ่งประเภท อย่างไรก็อาจแบ่งได้เป็นสามกลุ่มใหญ่ๆ คือ

มหาวิทยาลัย (University) สถาบันการศึกษาอันยิ่งใหญ่(Grandes Ecoles)สถาบันวิชาชีพชั้นสูงซึ่งส่วนใหญ่จัดการศึกษาในระดับปริญญาตรีและสถาบันวิชาชีพ

1. มหาวิทยาลัย (University)มหาวิทยาลัยในประเทศไทยร่วมเศษนั่น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่สำคัญ 3 ประการ คือ ความเป็นอิสระ(Autonomy)การมีส่วนร่วม (Participation) และพหุวิทยาการ (Multidisciplinary)

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย(Autonomy)ในเรื่องการบริหารงาน โดยเฉพาะการบริหารการเงิน ซึ่งหมายความว่า มหาวิทยาลัยสามารถจัดงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ ได้อย่างอิสระรวมทั้ง การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเอง ไม่ว่าทรัพยากรนั้นจะมีตนมาจากรัฐหรือจากเอกชนก็ตาม ความเป็นอิสระประการสุดท้ายก็คือ ความเป็นอิสระในด้านการศึกษา ซึ่งหมายความความว่า มหาวิทยาลัยมีสิทธิในการทำหลักสูตรการจัดการเรียนการสอน และในการจัดสอนทุกประการ

การมีส่วนร่วม(Participation)ซึ่งมีในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของคณะกรรมการที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่มักจะประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ในมหาวิทยาลัย การมีส่วนร่วมที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การพัฒนา ความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นและชุมชนของภาคที่มหาวิทยาลัยนั้นตั้งอยู่ รวมทั้งการมีส่วนร่วม ในแวดวงสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัยอื่นๆ

ระบบพหุวิทยาการ (Multidisciplinary System) ของมหาวิทยาลัยนั้น เป็นลักษณะพื้นฐาน ของมหาวิทยาลัยต่างๆ อยู่แล้ว ที่มีภาควิชาต่างๆ ที่แตกต่างกัน โดยแต่ละภาควิชานั้นอาจจะมี โครงสร้างและประเภทที่แตกต่างกัน แต่ก็จะมุ่งประสงค์ไปที่จุดหมายปลายทางอันเดียวกัน นับแต่ ต้นศตวรรษที่ 19 ประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยของรัฐประมาณ 90 แห่ง โดยใช้เงินทุนส่วนใหญ่ จากรัฐ (ในปี 2000 รัฐจ่ายให้นักศึกษาแต่ละคน EUR 6,470) มหาวิทยาลัยจะเปิดรับนักเรียนทุกคน ที่มีประกาศนียบัตรนักศึกษาตอนปลาย (Baccalaureate) หรือประกาศนียบัตรที่เทียบเท่ากัน ซึ่งมี จำนวนประมาณ 1,400,000 คน หรือ 5 เท่าของ 30 ปีที่แล้ว โดยไม่มีระบบการสอบคัดเลือกเพื่อเข้า ศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยแต่จะมีการสอบในปลายปีที่หนึ่ง ซึ่งเป็นการสอบคัดเลือกเพื่อศึกษาต่อ ในปีที่สองโดยเฉพาะสำหรับบางคณะที่มีที่เรียนจำกัด เช่น คณะแพทยศาสตร์และคณะเภสัชศาสตร์

มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งประกอบไปด้วยคณะต่างๆ ทุกสาขาวิชาชีพในชื่อของ หน่วยแห่ง ข้อมูลและการวิจัย(Unités de Formation et de Recherche, or UFRs) และแต่ละUFR ก็จะมีสาขาวิชา เช่น อักษรศาสตร์ กฎหมาย 医药学 医药学 医药学 医药学 และอื่นๆ โดยทางหลักสูตรเพื่อ มุ่งผลิตอาจารย์และผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ขณะเดียวกันก็มีการพัฒนาการเรียนการสอน ให้ทันสมัยเพื่อตอบสนองความต้องการของหน่วยงานต่างๆ ยกเว้นในด้านโรงงานอุตสาหกรรม และการพาณิชย์ ซึ่งจะเป็นหน้าที่ 'Grandes Ecoles' ที่จะทำหน้าที่ผลิตผู้ชำนาญงานอุตสาหกรรม

นอกจากนี้มหาวิทยาลัยได้วางระบบ “การเทียบโอนหน่วยกิต” ซึ่งอนุญาตให้นักศึกษาสามารถเปลี่ยนสาขาวิชาไปสู่หลักสูตรอื่น หรือ แผนกอื่น หรือ มหาวิทยาลัยอื่น ในระหว่างการศึกษา โดยทำการพิจารณาแต่ละกรณีเป็นรายๆ ไป(Case-by-case Basis)ระบบการเทียบโอนหน่วยกิตนี้ มีผลให้นักศึกษาเกิดความกระตือรือร้นในการศึกษาด้วยตนเอง

ประกาศนียบัตรที่ได้รับมีหลากหลายระดับดังนี้

- Licence Level สำหรับผู้ที่เรียน 6 ภาคการศึกษาของการศึกษาขั้นสูง และได้ 180 หน่วยกิต นักศึกษาจะมีความชำนาญมากขึ้นในสาขาที่ตนเองเลือก และนอกจากจะมีระดับ Licence ธรรมดาก็แล้ว ยังมี Licences Professionnelles เพื่อตอบสนองต่อตลาดงาน

- DEUG (General University Diploma) เป็นประกาศนียบัตรระหว่างกลุ่มสำหรับผู้ที่ศึกษาแล้ว 2 ปี โดยมี สำหรับผู้ที่มีความรู้ขั้นพื้นฐานในหลายสาขา และ DUT สำหรับด้านเทคโนโลยี

- Master Level สำหรับผู้ที่เรียนมาแล้ว 4 ภาคการศึกษา และได้ 120 หน่วยกิต โดยมี 2 แบบ คือ Professional Masters สำหรับผู้ที่เข้าสู่ชีวิตการทำงาน และ Research Masters สำหรับผู้ที่ต้องการจะศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก

นอกจากนี้ในระดับปริญญาโทยังมี DESS (Higher Specialised Studies Diploma) และ DRT(Technological Research Diploma) ซึ่งจะคล้ายกับ Professional Masters และ DEA (Advanced Studies Diploma) ซึ่งมีจุดประสงค์เช่นเดียวกับ Research Masters

- Maitrise เป็นประกาศนียบัตรระหว่างกลุ่มเมื่อศึกษาแล้ว 4 ปี เพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ

- Doctorate Level โดยผู้ที่ศึกษาต่อจาก Research Masters หรือ DEA เป็นเวลา 1 ปี ในการทำวิจัยในหัวข้อพิเศษ หลังจากสอบหัวข้อวิจัยผ่านแล้วใช้เวลาอีก 3 ปีในการเขียนวิทยานิพนธ์จัดสมมนา หรือ ทำการวิจัยและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง'

2. สถาบันการศึกษาอันดับใหญ่(*Grandes Ecoles*)¹ มีจำนวนประมาณ 140 แห่งและเป็นสถาบันที่มีหลากรูปแบบ เช่น Ecoles Normales Supérieures, โรงเรียนวิศวกรรม และ โรงเรียนธุรกิจ ตลอดจนสถาบันการศึกษาด้านการเมือง เป็นสถาบันการศึกษาแบบพิเศษของประเทศฝรั่งเศสที่ทางมาตราฐานการศึกษาไว้สูง จึงนำไปสู่ความเข้มงวดต่อการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้สมัครเข้าศึกษา

Ecole Normale Supérieure หรือ ENS ตั้งอยู่ในปารีสใจกลางเขตวัฒนธรรม เป็น Normale ที่ตรงข้ามกับคำว่าธรรมดายโดยลืนเชิง เนื่องด้วยเป็นหนึ่งในสถาบันที่พิเศษและมีชื่อเสียงที่สุด

¹ ใน แวร์มอด์, พลิปป์. ระบบการศึกษาต่อในชั้นอุดมศึกษาของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: CEDUST Services Culturels Ambassade de France, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์. (เอกสารร่วมทดลองธรรมศาสตร์ 50 ปี 27 มิ.ย. 27) แปลว่า สถาบันการศึกษาชั้นสูง

ของฝรั่งเศส มีศูนย์กลางการวิจัยขนาดใหญ่เมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัย มีจำนวน 4 แห่งและผลิตทั้งครู และนักวิจัยระดับหัวกะทิของประเทศ มีระบบการศึกษาที่คู่ขนานไปกับมหาวิทยาลัย คือมีการสอน ทั้งสังคมศาสตร์ ภาษาและวรรณกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น มีทั้งระดับปริญญาตรี โท เอก ผู้ที่จะเข้าศึกษาใน ENS จะต้องมีการศึกษาในระดับเตรียมอุดมศึกษามาก่อน 2 ปีและต้อง ผ่านการสอบคัดเลือกอย่างเข้มงวด

แต่เมื่อได้เข้ามาแล้วจะได้รับการดูแลอย่างดี เช่นนักศึกษาต่างประเทศจะได้รับทุนอุดหนุน เดือนละ 1,000 ยูโรตลอดทั้ง 3 ปีการศึกษา จะมีผู้เชี่ยวชาญและนักวิจัยที่มีชื่อเสียงดูแลเป็นพิเศษ และจะได้รับการสนับสนุนให้เรียนหลักสูตรแบบสหวิทยาการ โดยเฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อม นักเรียนที่จบจาก ENS จะภูมิใจเป็นอย่างยิ่งที่จะเรียกตัวเองว่า "ศิษย์เก่าจาก ENS" หรือเรียกว่าชาว "Normalien" จนกระทั่งกลายเป็นค่านิยมว่า ชาว "Normalien" เป็นมาตรฐานปกติของสังคมนั้น หมายถึง คนทั่วไปจะรู้สึกอยู่เสมอว่าตนต่างจากชาวต่างด้าว

สาเหตุที่สถาบันแห่งนี้ไม่ธรรมชาติอย่างที่เคย เนื่องด้วยนับแต่ก่อตั้งในช่วงปฏิวัติฝรั่งเศส (1794) เป็นต้นมา ENS ได้ผลิตนักวรรณกรรมและนักวิทยาศาสตร์ชั้นนำระดับโลก เช่น Evariste Galois, Louis Pasteur, Jean Jaures, Henri Bergson, Emile Durkheim, Jules Romains, Jean Giraudoux, Romain Rolland, Michel Foucault, Jean-Paul Sartre, Raymond Aron ล้วนแต่เป็นศิษย์เก่าจากสถาบันแห่งนี้ นอกจากนี้ยังมีอีกหลายคนที่ได้รับรางวัลโนเบล เช่น Alfred Kastler, Louis Neel, Pierre-Gilles de Gennes และ Claude Cohen-Tannoudji, Laurent Schwartz, Jean-Louis Pasteur, Jean-Pierre Serre, René Thom, Alain Connes, Pierre-Louis Lions, Jean-Christophe Yoccoz และผู้ที่ได้รับเหรียญรางวัลทางด้านคณิตศาสตร์ใน Laurent Lafforgue ต่างก็เป็นชาว "Normaliens" ทั้งสิ้น

ปัจจัยที่ประกอบด้วยการคัดเลือกที่เข้มงวด การดูแล และการสนับสนุนทางด้านต่างๆ ตลอดจนมีการผลิตนักวิจัยและองค์ความรู้ใหม่ๆ ตลอดเวลา เป็นสาเหตุให้ ENS ผลิตนักศึกษา ระดับหัวกะทิ ที่กำลังจะเป็นผู้นำระดับประเทศของฝรั่งเศส และผู้นำในสาขาวิชาต่างๆ ระดับโลก

โรงเรียนสอนวิศวกรรมศาสตร์ (Les Ecoles d'Ingénieurs) สอนเน้นหนักทางด้าน เทคโนโลยีต่างๆ (เคมี เครื่องกล ไฟฟ้า การเกษตร วิศวโยธา) โดยใช้เวลาในการศึกษามากที่สุด 5 ปี และมีเกือบ 250 แห่ง หลายแห่งที่ผูกอยู่กับมหาวิทยาลัย (ซึ่งมีประโยชน์ในด้านที่ไม่ต้องจำกัดค่าสอน จ่ายเพียงค่าลงทะเบียนเท่านั้น) โดยจะได้ปริญญาโทวิศวกรรมศาสตร์ การเข้าศึกษาจะต้องผ่าน การสอบแข่งขัน โดยจะเข้ามาได้หากจะระดับเริ่มจากหลังสำเร็จการศึกษามัธยมปลาย (Baccalaureat) หรือ หลังจากเรียนในโรงเรียนเตรียม 2 ปี หรือ หลัง DEUG, DUT หรือ BTS หรือ หลังจากได้ Licence หรือ Maitrise ก็ได้ นอกจากนี้ โรงเรียนบางแห่งที่มีชื่อเสียงมากได้เปิดฝึกอบรมเน้นเฉพาะ

สาขาวิชาแต่ละแขนง(เช่น Ecole Polytechnique ,Ecole Centrale) โดยรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีแล้ว และต้องการความชำนาญที่สองซึ่งจะเป็น Masteres Specialies แต่ไม่ใช่ปริญญาโท

โรงเรียนสอนธุรกิจและการจัดการ(Les Ecoles de Commerce) สอนสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ การตลาด และอื่นๆ บางแห่งใช้เวลาศึกษา 4 ปีแต่ส่วนใหญ่ใช้เวลา 5 ปีได้ ประกาศนียบัตรด้านธุรกิจและการจัดการ การเข้าศึกษาต้องสอบแข่งขันได้หลายระดับ เช่นเดียวกับ โรงเรียนวิศวกรรม โรงเรียนสอนธุรกิจและการจัดการนี้มีเพียง Hautes Etudes Commerciales Liège แห่งเดียวเท่านั้นที่มีการสอนถึงระดับปริญญาตรี โท เอก

สถาบันการศึกษาด้านการเมือง (Institutes of Political Studies หรือ IEP) การศึกษาที่ IEP ส่วนใหญ่จะเรียกว่า "Sciences Po" อย่างช้าคือ 4 ปี (5 ปี ในปารีส) เป็นการเน้นด้านเศรษฐศาสตร์ และการเงิน เศรษฐศาสตร์ การเมืองและเศรษฐศาสตร์สังคม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น IEP ที่รู้จักกันดีที่สุดอยู่ในปารีสมีการคัดเลือกเข้าได้หลายระดับ เช่นเดียวกัน

ในด้านงบประมาณ Grandes Ecoles บางแห่งใช้เงินทุนของรัฐ ภายใต้การคุ้มครอง คณะกรรมการรัฐมนตรี (กระทรวงเยาวชน การศึกษาและวิจัยแห่งชาติ กระทรวงการต่อต้านการรุกราน และทหารผ่านศึก กระทรวงเงินทุน การท่องเที่ยวและหجر การเคหะ กระทรวงเศรษฐกิจการเงิน และอุตสาหกรรม) โดยร้อยละ 68 ของโรงเรียนทางด้านวิศวกรรมใช้เงินทุนจากรัฐ บางสถาบัน เป็นของเอกชนและบางแห่งเป็นของคณะกรรมการบุคคล(Consulaire)ซึ่งดำเนินงานโดยหอการค้า และอุตสาหกรรม

1. สถาบันวิชาชีพชั้นสูง เกิดขึ้นเมื่อปี 1970 เป็นหลักสูตรระดับ 2 ปี เม้นทางด้านการปฏิบัติ และการผลิตช่างเทคนิคชั้นสูงในทุกแขนงที่สามารถนำไปประกอบอาชีพได้ทันที เพื่อตอบสนอง ความต้องการของภาคธุรกิจ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทดังนี้

- ประกาศนียบัตรช่างเทคนิคโนโลยีชั้นสูง (BTS : Brevet de Technicien Supérieur = Higher Technician Certificate) วิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนด้านเทคนิค ซึ่งทำการสอนอยู่ใน โรงเรียนมัธยมปลาย (Lycée) ระยะเวลาเรียน 2 ปี หลังสำเร็จมัธยมศึกษาสายเทคนิคหรือสายสามัญ ก็ได้ การศึกษาระดับนี้ให้เลือกกว่า 100 สาขา เช่น เกษตรกรรม วิศวกรรม การไฟฟ้า คอมพิวเตอร์ การสื่อสาร การบริหารบุคคล ศิลปกรรมฯลฯ ปีแรกศึกษาทฤษฎี ปีที่สองเน้นการปฏิบัติ สำเร็จแล้ว สามารถประกอบอาชีพได้ทันที โดยได้รับประกาศนียบัตรช่างเทคนิคโนโลยีชั้นสูง B.T.S. (Brevet de Technicien Supérieur) มีจำนวนผู้ศึกษาประมาณ 200,000 คน

- ปริญญาด้านเทคนิค มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะตั้งสถาบันเทคโนโลยีของตนไว้ เรียกว่า สถาบันเทคโนโลยีของมหาวิทยาลัย(Istitut Universitaire de Technologie = IUT) รับนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายเป็นสถาบันที่ใช้เงินทุนของรัฐ เมื่อสำเร็จ

การศึกษาขั้น 2 ปีจะได้รับ ประกาศนียบัตรวิชาชีพทางเทคนิค D.U.T.(Diplôme Universitaire de Technologie) สามารถไปทำงานหรือเตรียมเข้าศึกษาต่อไปใน Grandes Ecoles มีจำนวนผู้ศึกษาประมาณ 75,000 คน

ข้อมูลสถิติ

แต่ละปีจำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนการศึกษาขั้นสูงในฝรั่งเศสมีเกือบ 2 ล้านคน โดยเป็นการศึกษาต่อมหาวิทยาลัยประมาณ 2 ใน 3 การศึกษาสองปีในหลักสูตรการฝึกหัดทางเทคโนโลยี และการศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรช่างเทคโนโลยีชั้นสูง (BTS) หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพทางเทคนิค (D.U.T.) ร้อยละ 16.6 ศึกษาในสถาบันการศึกษาอันยิ่งใหญ่ร้อยละ 7.5 โดยแบ่งเป็นโรงเรียนทางวิศวกรรมร้อยละ 4.3 (หนึ่งในสามของนักศึกษาเหล่านี้ศึกษาในโรงเรียนที่มีการเชื่อมโยงกับมหาวิทยาลัย) และโรงเรียนทางธุรกิจและการจัดการร้อยละ 3.2 นอกจากนี้เป็นการศึกษาเฉพาะทางอื่นๆ โดยสามารถจำแนกจำนวนนักศึกษาได้ดังนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนนักเรียนในสถาบันแต่ละประเภท

สถาบัน	มหาวิทยาลัย	Grande Ecole		ม.เทคโนโลยี (DUT)	BTS	การศึกษา เฉพาะทาง	รวม
		วิศวกรรม	พาณิชย์				
นักเรียน ²	1,400,000	200,000		75,000	200,000	70,000	1,945,000
ร้อยละ	67	4.3	3.2	16.6		8.9	

ตารางที่ 2.2 แสดงนักศึกษาแต่ละสาขาวิชาในมหาวิทยาลัย

วิชา	กฎหมาย	เศรษฐศาสตร์	วรรณกรรม และสังคม	วิทยาศาสตร์	ภาษาพำนัค หมອ	เconomics และอื่นๆ
ร้อยละ	13.9	6.8	35.1	19.4	7.8	17

จากระบบการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่าระบบการอุดมศึกษาในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีทั้งระบบ “ปีด” เพื่อเป็นการศึกษาสำหรับคนทั่วมวล อันได้แก่ มหาวิทยาทั้งหลายที่รับนักศึกษาเข้าเรียนชั้นปีที่ 1 โดยไม่จำกัดจำนวน และระบบ “ปีด” เพื่อเป็นการศึกษาที่ตอบสนองต่อตลาด และคัดเลือกหัวกะทิของประเทศ ได้แก่ Grandes Ecoles ที่ต้องสอบแข่งขันเพื่อเข้าศึกษา นอกจากนี้ยังมีความหลากหลายของหลักสูตร เพื่อให้เหมาะสมกับนักศึกษาที่มีความหลากหลายเช่นเดียวกัน นับว่าเป็นที่น่าสนใจสำหรับผู้ที่ติดตามระบบการอุดมศึกษาในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

² ข้อมูลสถิติจำนวนนักเรียนจาก

http://www.geocities.com/~france_mauduit/france-education-higher.html 9/1/46

2.4 ประเทศไทยพันธ์สารารณรัฐเยอรมัน

ระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยพันธ์สารารณรัฐเยอรมันเป็นระบบคู่ขนาน (Binary System) ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยที่เรียกว่า “Fachhochschulen” ซึ่งเป็นสถาบันที่สอนเน้นทางภาคปฏิบัติ เมื่อศึกษาสำเร็จหลักสูตรจะได้ประกาศนียบัตรที่เรียกว่า “Diplom (FH)” นักศึกษาที่สำเร็จจาก “Fachhochschulen” หากต้องการศึกษาในระดับสูงขึ้น จะยังไม่สามารถเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกโดยตรง จะต้องผ่านการศึกษาระดับ Diplom จากมหาวิทยาลัยเดียวกัน³

ในแต่ละรัฐของประเทศไทยพันธ์สารารณรัฐเยอรมันจะมีกระทรวงโดยเฉพาะรับผิดชอบเรื่องอุดมศึกษา ในระดับรัฐบาลกลางจะมีกระทรวงศึกษาและค้นคว้าวิจัย⁴ (Federal Ministry of Education and Research) รับผิดชอบเรื่องอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาและค้นคว้าวิจัยเป็นเพียงหนึ่งใน 6 กระทรวงที่มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ทั้งเบอร์ลินและบอนน์ มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 1,000 คน ส่วนใหญ่อยู่ที่บอนน์⁵

ในปี ก.ศ. 1998 ประเทศไทยพันธ์สารารณรัฐเยอรมันมีสถาบันอุดมศึกษาอยู่ 344 แห่ง และในปีงบประมาณ 2002 กระทรวงศึกษาและค้นคว้าวิจัยได้รับงบประมาณเท่ากับ 8.39 พันล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ 3.3 ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาลกลาง⁶

งบประมาณ

ตารางที่ 2.3 แสดงถึงรายจ่ายทั้งหมดของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยพันธ์สารารณรัฐเยอรมัน สำหรับปี ก.ศ. 1980-1998 ตัวเลขที่นำสังเกตคือรัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 17 ของรายจ่ายทั้งหมด ที่เหลือรายจ่ายส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลของแต่ละรัฐ

ตารางที่ 2.4 แสดงถึงแหล่งที่มาของรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยพันธ์สารารณรัฐเยอรมัน สำหรับปี ก.ศ. 1993-1998 ซึ่งจะเห็นว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่สุด

³ นาริยา ปโกภิประภา, “นักเรียนไทยกับการไปศึกษา ณ สถาบันพันธ์สารารณรัฐเยอรมัน,” สำนักงานข้าราชการพลเรือน

2546.

⁴ ในปี ก.ศ. 1994 กระทรวงศึกษาและวิทยาศาสตร์ได้ถูกรวมเข้ากับกระทรวงวิจัยและเทคโนโลยี และถูกเรียกว่า กระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและเทคโนโลยี และใน ก.ศ. 1998 กระทรวงใหม่นี้ถูกตั้งชื่อใหม่ว่า กระทรวงศึกษาและวิจัย

⁵ Federal Ministry of Education and Research, 2002.

⁶ เพิ่งอ้าง

ตารางที่ 2.3 รายจ่ายของสถาบันการศึกษาอุดมศึกษาของเยอรมัน

(หน่วย: หนึ่งพันล้านมาร์คเยอรมัน)

ปี	มหาวิทยาลัย		Fachhochschulen		รวม
	รายจ่าย	งบ (ลงทุน)	รายจ่าย	งบ (ลงทุน)	
1980	14,613	2,444	1,178	192	18,427
1985	18,895	2,586	1,533	275	23,309
1990	24,876	3,442	1,980	376	30,675
1993	41,527	4,241	3,198	598	44,725
1994	37,727	4,717	3,543	702	46,690
1995	39,526	4,739	3,700	923	48,888
1996	40,341	4,980	3,920	1,064	50,305
1997	40,959	4,769	4,003	1,189	50,920
1998	41,409	4,859	4,146	1,149	51,564

หมายเหตุ: ตั้งแต่ปี พ.ศ. 1991 รวมเยอรมันตะวันออก (เดิน) และโรงเรียนแพทย์และพยาบาลด้วย

ที่มา: StatistischBundesamt (1995: 1998: 2001)

ตารางที่ 2.4 งบประมาณของเยอรมันสำหรับภาคอุดมศึกษา

(หน่วย พันล้านมาร์คเยอรมัน)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
เงินอุดหนุนจากรัฐ	17,283	17,751	18,684	18,844	18,589	18,865
รายได้จากการวิจัย	2,817	2,977	2,979	3,306	3,440	3,520
รายได้จากการบริการ	451	505	501	498	535	569
รวม	20,551	21,233	22,164	22,648	22,564	22,954

ที่มา : HEPS Higher Education Monitor, 2001.

กล่าวคือสูงถึงร้อยละ 82 ร้อยละ 15 เป็นรายได้ที่มาจากการวิจัย และที่เหลือร้อยละ 3 เป็นรายได้จากการให้บริการทางวิชาการ ประมาณร้อยละ 31 ของรายได้จากการวิจัยมาจากภาคเอกชน กล่าวคือร้อยละ 26 มาจากภาคธุรกิจและร้อยละ 5 มาจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร นอกจากนั้น มหาวิทยาลัยยังได้เงินวิจัยสูงกว่าวิทยาลัย(Fachhochschulen)ในขณะที่อัตราการเพิ่มของนักศึกษาสูงขึ้นมาก แต่เงินประมาณที่รัฐจัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษาไม่ได้สูงตามไปด้วย ดังนั้นระบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกำลังประสบ

ภาวะวิกฤติทางการเงินอย่างรุนแรง เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทยรัฐบาลจะได้จัดสร้างประมาณเพื่อการศึกษาไว้ในสัดส่วนที่สูงแล้ว(ร้อยละ 23 ของงบประมาณทั้งหมด) คือตามที่

การจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้รับงบประมาณจากรัฐ (โดยตรง) ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนพื้นฐาน(Basic Subsidies หรือ Grundmittel)และสถาบันอุดมศึกษาจะต้องดำเนินการตามที่งบประมาณ(ที่จัดสรรแล้ว)กำหนดไว้ ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายพิธีการงบประมาณของรัฐ กฎหมายดังกล่าว ซึ่งปกติจะกำหนดโดยรัฐบาลของแต่ละรัฐ เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง แต่ก็จะมีลักษณะคล้ายๆ กันทั่วทั้งประเทศ โดยมีสาระสำคัญๆ ที่จะต้องดำเนินการเป็นนโยบายอย่างชัดเจน เช่น

1. งบประมาณแยกตามหมวดรายจ่ายและรายการ (Line Item Budget) ถูกกำหนดไว้ตามตัวล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณ
2. ไม่สามารถโอนไปใช้ข้ามหมวดรายจ่ายและรายการ (ตามที่ระบุไว้) ได้
3. สถาบันอุดมศึกษาจะไม่ได้รับงบอุดหนุนแบบเหมาจ่าย(Lump Sum)สำหรับบุคลากร กล่าวคือ งบบุคลากรจะจัดสรรไปตามบัญชีตำแหน่งต่างๆ ของงาน (Position by Position Basis) (ที่กำหนดไว้แล้ว) แยกแจ้งไปตามระดับต่างๆ ของตำแหน่งงาน และไม่สามารถนำงบบุคลากรไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นได้ทั้งๆ ที่บางครั้งก็มีความจำเป็นและเหมาะสม
4. งบทดลอง่ายไม่สามารถโอนข้ามปีงบประมาณได้

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังมีหลายรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบนี้ขึ้น เช่น บางรัฐ ได้แก่ นอร์ทไ不免-เวสฟารเดีย และไวน์แลนด์ อนุญาตให้ข้ามบัญชีหมวดรายจ่ายและรายการ ได้ ขณะที่บางรัฐยังคงยึดอัตรากับการจ่ายตามหมวดรายจ่ายและรายการ และบางรัฐถึงขนาดนำเอาระบบงบประมาณแบบเหมาจ่ายมาใช้ แต่ไม่ได้ใช้งบค่าเงินเดือนของข้าราชการเท่านั้น มีการคาดการณ์ว่าในอนาคตเกือบทุกรัฐจะมีใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของงบประมาณคือ เหมาจ่ายทั้งหมดหรือเหมาจ่ายแต่ไม่รวมงบเงินเดือนของข้าราชการ

งบประมาณประจำปีที่แต่ละรัฐจัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ จะต้องเปิดเผยและอยู่ในกฎหมายงบประมาณประจำปีของรัฐ งบประมาณจะแยกแยะรายละเอียดตามหมวดรายจ่ายต่างๆ (Line Items) และตำแหน่งต่างๆ (สำหรับบุคลากรที่อยู่ในบัญชีตำแหน่งงาน) งบประมาณนี้รวมถึงงบการเรียนการสอนและการวิจัย โดยไม่แยกออกจากกัน โดยปกติงบประมาณจะจัดสรรตามโครงสร้างของสถาบัน และตำแหน่งงานต่างๆ ที่ได้กำหนดให้ไว้กับภาควิชาและสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ

งบประมาณที่จะจัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ไม่ได้ถูกกำหนดโดยวงเงินที่ได้ตั้งไว้ล่วงหน้า (อาจมีการยกเว้นในบางกรณี) และไม่มีการใช้สูตรในการจัดสรรงบประมาณ(Funding Formula) ดังเช่นกรณีของประเทศไทยอสเตรเลีย นิวซีแลนด์ หรือประเทศสาธารณรัฐอังกฤษ แต่วงเงินงบประมาณจะได้มาจากการที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอขึ้นไป แล้วผ่านการเจรจาต่อรอง ตลอดจนการประเมินผลจากเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ จุดเริ่มต้นของการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาก็คือ บัญชีตำแหน่งบุคลากรของปีที่แล้ว ซึ่งเท่ากับว่ากระบวนการจัดสรรงบประมาณเป็นการต่อยอดจากผลงานเดิมและเป็นการเน้นปัจจัยนำเข้า(Incremental and Input Oriented)โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับจำนวนหัวของนักศึกษา ตรงข้ามกลับให้ความสำคัญกับตำแหน่งบุคลากรในการจัดสรรงบประมาณ

งบลงทุน

การลงทุนในการก่อสร้างอาคารใหม่ การซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์ในอาคารของสถาบันอุดมศึกษาที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดไว้คือ 150,000 มาตรฐาน ทั้งรัฐและรัฐบาล กลางจะร่วมกันจัดหางบให้ รัฐอาจจะจัดหางบเองทั้งหมดก็ได้ แต่ถ้ารัฐต้องการเงินช่วยสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ก็ต้องเสนอโครงการดังกล่าวไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิชาการจะเป็นผู้ประเมินมูลค่าของโครงการที่เสนอ โดยร่วมพิจารณากับหน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐ ในที่สุดรัฐบาลกลางจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะอนุมัติหรือไม่

งานก่อสร้างและการบำรุงรักษาอาคารจะไม่ดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาโดยตรง แต่จะรัฐจะมีหน่วยงานเฉพาะบริหารงานนี้ ซึ่งเทียบเท่ากับกรมโยธาธิการในประเทศไทย สถาบันอุดมศึกษาจะได้รับงบดำเนินการและงบบริหารอาคารและที่ดินเท่านั้น ในบางรัฐได้มีกฎหมายที่จะให้มหาวิทยาลัยดำเนินการเรื่องนี้เองทั้งหมด โดยเตรียมขอแก้กฎหมายให้ออกมาในรูป มูลนิธิ ซึ่งจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาเป็น “เจ้าของ” อาคารและที่ดินของมหาวิทยาลัยได้

พัฒนาการด้านงบประมาณ

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา(ปี ค.ศ.1999-2000)ได้มีการเสนอข้อคิดเห็นผ่านวงวิชาการและสื่อมวลชน เกี่ยวกับข้อเสนอใหม่ๆ และการขยายขอบเขตการใช้งบประมาณแบบเหมาจ่าย “Block Grant Budgeting ” (หรือ Globalhaushalt) ส่วนใหญ่มีความเห็นคล้ายกันว่ารัฐบาลของแต่ละรัฐต้องการให้สถาบันอุดมศึกษามีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณภายในองค์กร ควรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ และให้มีข้อจำกัดตายตัวในการใช้งบประมาณที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้น้อยลง

ในหลายรัฐ สถาบันอุดมศึกษางang แห่ง ได้รับเลือกขึ้นมาให้ใช้งบประมาณที่ได้จัดสรรให้อย่างยืดหยุ่นยิ่งขึ้น นั่นคือ ให้ใช้งบประมาณข้ามหมวดได้ ในบางรัฐได้มีโครงการนำร่อง เพื่อเป็น

การหาข้อสรุป เป็นการทดสอบผลของการใช้ “งบประมาณแบบเหมาจ่าย” เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษา มีความคล่องตัวในการปรับงบภายในองค์กร ได้รวมทั้งดำเนินงบคลากรด้วย

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีความคล่องตัวมากน้อยเพียงใดในการหารายได้และใช้รายได้ ที่ mana (จากโครงการต่างๆ) ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับระบบบัญชีที่ใช้อยู่ การจัดทำบัญชีมีที่สำคัญ อยู่ 2 ระบบคือ 1.ระบบบัญชีที่ใช้กันอยู่ในภาครัฐ ได้แก่ระบบบัญชีเงินสด (Cash-Based System) จ่ายตามงบที่ได้หรือเรียกว่าระบบบัญชีงบประมาณแบบรายตัว และ 2.ระบบบัญชีเชิงพาณิชย์ (Commercial System) คือ วิเคราะห์กำไร/ขาดทุน ซึ่งใช้โดย 2 รัฐเท่านั้น คือ รัฐ hesen และรัฐ Lower Saxony ภายใต้ระบบบัญชีเงินสด สถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถใช้เงินที่ตนหารายได้ (จากการทำวิจัยและจัดอบรมแล้วบุคคลภายนอก) ตามที่ตนเห็นสมควร เนื่องจาก การที่สถาบันอุดมศึกษาจะหาเงินเอง โดยทำกิจกรรมทางวิชาการข้างต้น จำเป็นต้องได้รับอนุมัติเป็น กรณีพิเศษ ให้ดำเนินการได้ ยังไงกวนนี้กำไรที่เกิดจากโครงการเดิมคงจะต้องนำไปใช้ ในโครงการนั้นๆ เท่านั้น จะนำไปใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ สถาบันอุดมศึกษาไม่มีความสามารถ และไม่มีสิทธิที่จะก่อตั้งกองทุน (Vermogen) แต่ถ้าเป็นระบบบัญชีเชิงพาณิชย์จะไม่มีกฎระเบียบ ข้างต้น

การเรียกร้องให้สถาบันอุดมศึกษามีความยืดหยุ่นด้านงบประมาณมากขึ้น ทำให้บางรัฐเริ่ม ใช้ระบบบัญชีเชิงพาณิชย์ แต่สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ยังคงใช้ระบบบัญชีเงินสดกันอยู่ แต่กระนั้นก็ต้องมี สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่และผู้บัญญัติกฎหมาย ได้พยายามนำบางส่วนของระบบ บัญชีเชิงพาณิชย์มาใช้ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจน ได้แก่ ความพยายามลดจำนวนของรายการต่างๆ ในงบประมาณหมวดรายจ่ายและรายการ (Line Items) ลง

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่สถาบันอุดมศึกษาพยายามเปลี่ยนจากระบบบัญชีเงินสด เพราะสถาบันอุดมศึกษาต้องการขยายความสัมพันธ์กับแหล่งเงินทุนอื่นๆ และกับสาธารณะ ให้มากขึ้น ซึ่งจะเป็นการเพิ่มมาตรฐานการวางแผนงานตลอดจนการควบคุมการบริหารของ สถาบันอุดมศึกษาด้วย ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ได้มีการประชุมหารือกันว่า ควรจะมีระบบบัญชีที่เป็น มาตรฐานกลางหรือไม่

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีความเห็นตรงกันว่า การนำระบบบัญชีเชิงพาณิชย์ที่มี มาตรฐานเดียวกันมาใช้เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ จะได้มีโอกาสพัฒนาได้เท่า เทียมกัน แต่เชื่อว่ามาตรฐานดังกล่าวจะมีการใช้ในบางรัฐมากกว่าที่จะใช้ร่วมกัน เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องอาศัยความพยายามและเวลาค่อนข้างมาก นอกจากนั้นการที่จะบังคับ ให้สถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนจากระบบบัญชีเงินสดมาสู่ระบบบัญชีเชิงพาณิชย์อาจจะไม่มีทาง แก้ปัญหาทั้งหมด เพราะยังมีหนทางอื่นที่จะแก้ปัญหานี้ได้ นั่นคือ การนำระบบงบประมาณแบบ เหมาจ่าย (Lump Sum Funding) มาใช้ ซึ่งจะถือว่าเป็นชุดเริ่มต้นที่สำคัญที่จะให้สถาบันอุดมศึกษา

มีความยึดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณภายในองค์กร อย่างไรก็ตามงบประมาณแบบเหมาจ่าย จะสอดคล้องกับการทำัญชีเชิงพาณิชย์มากกว่า

ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา ได้มีการประชุมร่วมกันของรัฐต่างๆ เพื่อหารือการในทางปฏิบัติ ที่จะนำระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Budgeting) มาใช้ในการจัดสรรงบประมาณบางส่วนที่ได้รับจากรัฐ โดยมีบางรัฐได้พิจารณานำไปปฏิบัติแล้ว เป็นที่คาดหมายว่าในอนาคต ทุกๆ รัฐจะนำสูตรในการจัดสรรงบประมาณ (Funding Formula) มาใช้ หรือไม่ก็จะนำรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของ Contract Management มาใช้

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ(ระดับรัฐมนตรี/KMK) ได้ขัดตั้ง คณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมา เพื่อศึกษาวิธีที่จะนำสูตรการจัดสรรงบประมาณ (Formula Funding) มาใช้ คณะกรรมการได้พบว่ามหาวิทยาลัยในเยอรมันอยู่ในฐานะไม่เท่าเทียมกันในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะในด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน คณะกรรมการได้หารือที่จะจัดสรรงบประมาณการเรียนการสอนให้เข้มงวดกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนมากขึ้น ซึ่งได้แก่ ภาระงานสอน (Teaching Load) ผลงานตลอดจนแผนงานใหม่ๆ

คณะกรรมการได้เสนอความเห็นทั่วไปเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันของการจัดสรรงบประมาณ โดยการใช้สูตรการจัดสรรงบประมาณ (Funding Formula) ในแต่ละรัฐของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งสรุปได้ว่า ในปี ค.ศ. 1995 มี 4 รัฐ ได้มีการใช้สูตรการจัดสรรงบประมาณมาใช้บ้าง ไม่นักก็น้อย เช่น รัฐนีเดอร์ซัคเซ่น(Niedersachsen) และนอร์ดไวน์-เวสฟາเลีย(Nordrhein-Westfalen) เป็นต้น บางรัฐ ใช้สูตรในการจัดสรรงบประมาณสำหรับงบดำเนินการ (Current Expenditures) เท่านั้น แต่ในบางรัฐจะใช้สูตรในการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายจ่ายทุกประเภท รวมทั้งงบประมาณของเจ้าหน้าที่ชั่วคราว ไว้ด้วย แต่ยกเว้นรายจ่ายด้านบุคลากร ในรายงานการเงินประจำปีและงบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งมักจะไม่แสดงรายการงบประมาณของบุคลากร ไว้ด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากการ สถาบันอุดมศึกษาไม่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายด้านบุคลากร (Personnel Expenditures)

ในรัฐบาวาเรียและบาเดน-วือเติมเบอร์ก การจัดสรรงบประมาณโดยการใช้สูตร ได้รับการอนุมัติและนำไปปฏิบัติ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา ได้มีอีก 5 รัฐ ได้นำเอาสูตรเข้ามาจัดสรรงบประมาณ ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา สรุปได้ว่า 11 รัฐ ในจำนวน 16 รัฐทั้งหมดของเยอรมันได้นำเอาสูตรการจัดสรรงบประมาณมาใช้

ในบางรัฐ เช่น รัฐ Bayern and Baden-Württemberg โดยเฉพาะใน City-state เช่นเบรเมน แทนที่จะใช้สูตรในการจัดสรรงบประมาณ กลับหันไปใช้ Contract Management เนื่องจากเป็นรัฐเด็กมีมหาวิทยาลัยเพียง 1-2 แห่งเท่านั้น การจัดสรรงบประมาณวิธี Contract Management จึงมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้สูตรซึ่งต้องพัฒนาขึ้นมา ซึ่งจะมีความยุ่งยากในการคิดสูตร นอกจากนั้นวิธี Contract Management อาจถือได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของการจัดสรรงบประมาณแบบ

มุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) แทนเบอร์กเป็นรัฐเล็กรัฐแรกที่ใช้วิธีการจัดสรรงบประมาณพสมพسانระหว่าง Contract Management กับการใช้สูตร อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณแบบ Contract Management อาจจะนำไปสู่การที่รัฐจะออกกฎหมายที่มีรายละเอียดมากเกินความจำเป็น นอกจากนั้นอาจมี “อันตราย” หากรัฐต้องการระบุรายละเอียดทุกรายดับไปในสัญญา

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาในปี ค.ศ.1998 ที่กฎหมายของรัฐบาลกลาง อนุญาตให้สถาบันอุดมศึกษาประสาทปริญญาตรีและปริญญาโทได้ผลจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายของรัฐบาลกลางข้างต้น มหาวิทยาลัยและ Fachhochschulen จึงได้เปิดสอนปริญญาตรีและปริญญาโท ในระบบการเปลี่ยนแปลงนี้ได้มีการพิจารณาว่าปริญญาตรี และปริญญาโทใหม่นี้ ควรเป็นส่วนเพิ่มของ โครงสร้างคิมหรือจะ ไปแทนที่หลักสูตรปริญญาแบบเดิม สำหรับปัจจุบันปริญญาใหม่ถือว่าเป็นส่วนเพิ่มของปริญญาแบบเดิม

สำหรับปริญญาแบบใหม่ การศึกษาในระดับปริญญาตรีเปิดโอกาสให้นักศึกษาได้รับความรู้เพื่อเพียงสำหรับตลาดแรงงาน ส่วนหลักสูตรปริญญาโท ให้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากสาขาใดๆ ได้สามารถเรียนได้ ซึ่งตรงข้ามกับระบบปริญญาเดิม ปริญญาที่ให้เรียกว่า Diplom Degrees ผู้ที่จบจากมหาวิทยาลัยจะได้ Diploma ส่วนผู้ที่จบจากFachhochchule ก็ได้ Diploma เมื่อนั้นแต่จะมีFH ต่อท้าย ดังนั้นจึงไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นทางการในชื่อ(Titles) ของปริญญา (Diploma) ระหว่างมหาวิทยาลัย(University)และFachhochchule ถือว่าเป็นการประสาทปริญญา 2 ประเภท กล่าวคือ ประเกทหนึ่งเป็น Diploma สำหรับสาขาวิชาการสำหรับปริญญาตรีปริญญาโทคลิปศาสตร์และวิทยาศาสตร์(Bachelor/Master of Arts/Science Degrees)ส่วนอีก Diploma เป็นของปริญญาตรีและโทสาขาวิศวกรรมศาสตร์ (Bachelor/Master of Engineering Degrees) สำหรับสาขาวิชาชีพ (Vocational Courses)

กล่าวโดยสรุป การจัดสรรงบประมาณของรัฐไปสู่สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยพันธ์ สาธารณรัฐเยรมันยังคงข้างหลังกว่าประเทศพัฒนาอื่นๆ ทั้งนี้ เพราะอำนาจในการจัดสรรงบประมาณถูกร่วมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง การจัดสรรงบประมาณยังคงใช้ระบบรายจ่ายตามหมวด และรายการ (Line Items) ซึ่งไม่มีการใช้งบประมาณแบบเหมาจ่าย (Block Grant) โดยทั่วไป การใช้สูตรในการจัดสรรงบประมาณมีการใช้ประป้าย ระบบบัญชีที่ภาครัฐใช้อยู่คือระบบเงินสด (Cash-Based System) เป็นอุปสรรคกั่นมหาวิทยาลัยในการหารายได้ให้แก่ตนเอง ปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยพันธ์ สาธารณรัฐเยรมันประสบวิกฤตการเงินอย่างรุนแรง จนต้องเรียกเก็บค่าเล่าเรียนจากนักศึกษา แต่ก็ได้รับการต่อต้านพอสมควร

2.5 ประเทศไทย

ระบบการศึกษาของญี่ปุ่นมีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของญี่ปุ่นให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว นับแต่การปฏิรูปการศึกษารั่งแรกในการสร้างความทันสมัย (Modernization) ในยุคปฏิรูปเมจิ (Meiji Restoration) นอกจากนี้ยังช่วยให้ญี่ปุ่นพื้นตัวและเติบโตอย่างรวดเร็วหลังการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สองจนกลับมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย

โครงสร้างระบบอุดมศึกษาของประเทศไทย

อัตราการเข้าศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของเยาวชนญี่ปุ่นสูงถึงประมาณร้อยละ 40 มีจำนวนมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น 600 มหาวิทยาลัย ในจำนวนนี้ เป็นมหาวิทยาลัยแห่งชาติ (National University) 98 แห่ง ซึ่งดำเนินการด้วยเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาลกลาง อาจกล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยของรัฐของญี่ปุ่นเป็นเส้นทางลักษณะสถาบันอุดมศึกษาและมีความก้าวหน้าสูงสุดทางด้านการวิจัย (Mitsuta, 1999)

ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีระบบการอุดมศึกษาเอกชนที่ใหญ่ที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง คือมีถึงร้อยละ 70 ของอุดมศึกษาทั้งระบบ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลาย มีอัตราการศึกษาต่อมากกว่าร้อยละ 65 หากว่าร้อยละ 70 ของจำนวนดังกล่าวเข้าศึกษาในวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเอกชน งบประมาณของรัฐเพื่อการอุดมศึกษาส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 90 จะจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งในระดับชาติและในส่วนท้องถิ่น โดยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเพียงประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณเท่านั้น (Yonezawa, 1998)

การบริหารการศึกษาของประเทศไทย

กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และการกีฬา ของญี่ปุ่น ได้รับจัดสรรงบประมาณ ประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณรวมของประเทศไทย ประมาณ 1 ใน 4 ของงบประมาณนี้ถูกจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยแห่งชาติทั้ง 98 แห่ง และสถาบันวิจัยอิสระอีก 16 แห่ง นอกจากนี้ กระทรวงการศึกษาฯ ยังจัดสรรงบประมาณบางส่วนให้แก่มหาวิทยาลัยเอกชนจำนวนหนึ่งด้วย โดยทั่วไปสัดส่วนของงบประมาณที่แต่ละกระทรวงได้รับการจัดสรรจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก (Mitsuta, 1999)

ก่อน stagnation โลกครั้งที่สองการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับชาติที่มีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง แม้จะมีการศึกษาส่วนท้องถิ่น แต่ก็ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองและถูกควบคุมโดยระบบราชการ หลัง stagnation โลกครั้งที่ 2 เมื่อญี่ปุ่นเป็นฝ่ายแพ้สงคราม และถูกยึดครองโดยกองกำลังทหารฝ่ายพันธมิตร และได้มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจการเมือง

การปักครองรวมตลอดทั้งด้านการศึกษา ในด้านการบริหารการศึกษาได้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 92 ว่า การจัดการศึกษาให้เป็นหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นจึงเป็นสองระดับคือในส่วนกลางคือ กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และการกีฬา คูແຄการศึกษาทุกรายดับตั้งแต่พื้นฐานจนถึงอุดมศึกษา อำนาจหน้าที่หลักๆ ของกระทรวงการศึกษา ได้แก่ การจัดทำคำของบประมาณเสนอต่อรัฐสภา และการสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษา โดยการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานการศึกษาในสังกัดและท้องถิ่น โดยแบ่งเป็นงบประมาณปกติจากส่วนกลาง เงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคของแต่ละท้องถิ่น และเงินอุดหนุนแก่สถาบันศึกษาเอกชน ในส่วนของอุดมศึกษาทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด ได้แก่นมหาวิทยาลัยแห่งชาติ (National University) นอกจากนี้กระทรวงการศึกษาซึ่งมีหน้าที่จัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยในสังกัดส่วนท้องถิ่น และมหาวิทยาลัยเอกชนอีกด้วย

ในส่วนของท้องถิ่นซึ่งมีทั้งระดับจังหวัดและระดับเทศบาล อำนาจในการบริหารการศึกษาอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในสังกัด การเสนองบประมาณทางการศึกษาและการบริหารทรัพย์สินทางการศึกษา การใช้งบประมาณตลอดจนการจัดสรรเงินอุดหนุนต่าง ๆ

การบริหารงบประมาณ

ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาล แบ่งออกเป็น 3 ทาง คือ (1) ค่าใช้จ่ายโดยตรงให้แก่หน่วยงานการศึกษาแห่งชาติ เช่น มหาวิทยาลัยแห่งชาติ (National University) (2) เงินอุดหนุนพิเศษให้กับท้องถิ่น (จังหวัด/เทศบาล) สถาบันการศึกษาเอกชน และหน่วยงานวิจัย (3) เงินช่วยเหลือภายนอกท้องถิ่น

ในส่วนกลาง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารงบประมาณ คือ กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และการกีฬา โดยกระทรวงการศึกษา ได้รับเงินงบประมาณในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมาต่อครรภะ 10 ปีที่ผ่านมา อาทิ ในปี 1998 ได้รับงบประมาณเป็นเงินทั้งสิ้น 5,790.9 พันล้านเยน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.5 ของงบประมาณรวมของประเทศ และเป็นสัดส่วนร้อยละ 13 ของงบประมาณที่จัดสรรให้แก่กระทรวงต่างๆ ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณในการจัดการศึกษาพื้นฐานร่วมกับท้องถิ่น เป็นสัดส่วนร้อยละ 52.2 ถัดมาคืองบประมาณสำหรับหน่วยงานการศึกษาแห่งชาติ เช่น มหาวิทยาลัยแห่งชาติ เป็นสัดส่วนร้อยละ 26.5 เงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเอกชนร้อยละ 5.1 งบลงทุน (เช่น การก่อสร้างอาคาร) ในส่วนท้องถิ่นร้อยละ 3.0 เงินอุดหนุนการวิจัยร้อยละ 2.0 เป็นต้น (กมล 2544)

การปฏิรูปการศึกษา : การແປຣູປ່ອກນ

สำหรับประเทศไทยญี่ปุ่น การเรียนรู้ศาสตร์ตะวันตกตั้งแต่เริ่มต้นยุคเปิดประเทศ ถือว่าเป็นการกิจของรัฐ ไม่ใช่หน้าที่ของปัจจุบันคนใดคนหนึ่ง ความเข้าใจร่วมกันของชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ คือ กระทรวงการศึกษาของญี่ปุ่นถือเป็นหน่วยงานหลักที่จะให้การสนับสนุนการกิจดังกล่าวด้วย งบประมาณของรัฐ เมื่อมีการเริ่มกล่าวถึงการกระจายแหล่งสนับสนุนทรัพยากรด้านการศึกษา แต่คนจำนวนมากไม่เชื่อว่าภาคธุรกิจเอกชนควรเป็นผู้รับภาระเรื่องต้นทุนของการจัดการศึกษาหรือ วิจัยของสถาบันอุดมศึกษา

ปัญหาความจำกัดของงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา ได้นำไปสู่คำถามเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย ดังนั้นปัญหารื่องขนาดของงบประมาณ ของประเทศไทย รวมถึงงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาจึงได้รับความสนใจจากสาธารณะมากขึ้น ด้วยความจำกัดของงบประมาณ และการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนของประชากรที่เข้าศึกษา ในระดับอุดมศึกษา ได้นำไปสู่การปรับตัวครั้งสำคัญของกระทรวงการศึกษาฯ

เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าการวิจัยพื้นฐานของญี่ปุ่นอาจจะไม่สามารถแบ่งขันได้กับ ประเทศไทยก้าวหน้าอื่นๆ ขณะที่ญี่ปุ่นเริ่มการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ช้ากว่าประเทศไทยตั้ง 200 ปี ทำอย่างไรญี่ปุ่นจะไล่ตามประเทศไทยตั้งหน้าที่เหลือได้ทัน? ในปี 1996 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศ “แผนพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี” โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มการลงทุนในด้าน การวิจัยและพัฒนาเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าตัว ในระยะเวลา 5 ปี และในปี 1999 รัฐบาลได้ประกาศแผน ที่จะขยายขนาดงบประมาณด้านการอุดมศึกษารัฐบาล ซึ่งจะเป็นการผ่อนคลายความเป็นกังวล ของงบประมาณด้านการศึกษาด้วย (Mitsuta, 1999)

มีความเห็นและท่าทีที่แตกต่างกันเป็นสองฝ่ายในรัฐบาลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบ อุดมศึกษาของญี่ปุ่น ฝ่ายหนึ่งคือกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และการกีฬา ซึ่งเป็น ผู้ดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐ รวมถึงกำกับดูแลการบริหารของมหาวิทยาลัยระดับท้องถิ่น และมหาวิทยาลัยเอกชน โดยกระทรวงการศึกษาต้องการที่จะเพิ่มความเข้มงวดในเรื่องระบบ การประเมินคุณภาพ (Assessment System) สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งในระดับชาติ และระดับ ท้องถิ่น รวมถึงมหาวิทยาลัยเอกชน โดยอิงกับกลไกของระบบราชการ

ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) มีท่าทีตอบสนอง ต่อข้อเรียกร้องของภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องการให้มีการແປຣູປ່ອກນ และผ่อนคลายการควบคุมของรัฐ ในบริการสาธารณะ สำนักนายกฯ ได้เสนอแนะให้ให้มีการແປຣູປ່ອກນมหาวิทยาลัยของรัฐ (Privatization of National Universities) บนฐานความเชื่อว่า การแบ่งขันในระบบตลาดจะช่วย ยกระดับคุณภาพของการอุดมศึกษา

ความเห็นที่ขัดแย้งกันนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี 1984 เมื่อสภាបัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (National Council on Education Reform) ได้รับการจัดตั้งขึ้นในสมัยนายกรัฐมนตรี ยาสุฮิโร่ นากาโอะเนะ (Yasuhiro Nakasone) เป้าหมายของคณะกรรมการชุดนี้คือเพื่อกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และการนำเอาการแข่งขันในระบบตลาดมาใช้ จากข้อเสนอของสภាបัญญัติการศึกษานำไปสู่ การจัดตั้งสภามหาวิทยาลัย (University Council) โดยกระทรวงการศึกษาฯ ในปี 1986 ซึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิและตัวแทนจากภาคอุดสาหกรรมและสหภาพแรงงาน แนวโน้มภายส่วนใหญ่ของสภามหาวิทยาลัยดำเนินตามทิศทางของสภាបัญญัติการศึกษา โดยมุ่งในเรื่องการฝึกคุณภาพระเบียบ และการควบคุม รวมถึงเน้นการแข่งขันในระบบตลาด

ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 สมัยรัฐบาล นาย ริวทาโร่ ฮาชิโมโต้ (Ryutaro Hashimoto) รัฐบาล ได้เริ่งรัฐการปรับโครงสร้างการบริหารเพื่อลดขนาดภาครัฐ ก่อให้เกิดการผลักดันใหม่ การปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยแห่งชาติที่ดำเนินการโดยงบประมาณของรัฐทั้งหมด เช่น ข้อเสนอของกลุ่มที่ปรึกษาทางเศรษฐศาสตร์การศึกษาของสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency) ในปี 1998 ได้ให้การสนับสนุนต่อแผนการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัย โดยเห็นว่าการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในระบบตลาดระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยเอกชนเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ต่อการพัฒนาคุณภาพการอุดมศึกษา

นอกจากนี้ในปี 1997 ผู้บริหารสภាបัญญัติระบบบริหารราชการ (The Administrative Reform Council) ได้เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัย โตเกียว (University of Tokyo) และมหาวิทยาลัยเกียวโต (Kyoto University) ซึ่งถือเป็นมหาวิทยาลัยแห่งชาติชั้นนำของประเทศให้มีฐานะเป็นหน่วยบริหาร (Administrative Corporations) ที่เป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ไม่มีความชัดเจนในข้อเสนอดังกล่าวเกี่ยวกับเรื่องการสนับสนุนทางด้านงบประมาณจากรัฐบาล

ข้อเสนออนึ่งก่อให้เกิดการต่อต้านอย่างแข็งขันจากกระทรวงการศึกษาฯ สมาคมมหาวิทยาลัยแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่ง โดยเรียกร้องต่อสาธารณะและรัฐบาลให้พิจารณาบทบาทที่สำคัญของมหาวิทยาลัยของรัฐในการอุดมศึกษาและการวิจัย นอกจากนี้กระทรวงการศึกษาฯ ยังตอบสนองต่อข้อวิพากษ์ที่มีต่อมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพมหาวิทยาลัยในสังกัดอย่างเป็นระบบและเข้มงวดมากขึ้น และระบบนี้ถูกนำไปใช้กับมหาวิทยาลัยสังกัดท้องถิ่นและมหาวิทยาลัยเอกชนด้วย

รายงานของสภามหาวิทยาลัย (University Council) ที่ตีพิมพ์ออกมายังคงปี 1998 เสนอให้จัดตั้งสำนักงานประเมินผลกลาง (Centralized Assessment Body) ที่เป็นอิสระจากทั้งรัฐบาล และมหาวิทยาลัย โดยจะทำหน้าที่รวบรวมและตีพิมพ์ข้อมูลที่จำเป็นต่อการแข่งขันอย่างยุติธรรม ระหว่างมหาวิทยาลัยแห่งชาติ มหาวิทยาลัยสังกัดท้องถิ่น และมหาวิทยาลัยเอกชน (Yonezawa, 1998)

จะเห็นได้ว่า กรณีของประเทศไทยปั่นดังกล่าว การควบคุมจากรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงศึกษาฯ นั้นค่อนข้างจะเข้มแข็งและกระทรวงศึกษาองก์ไม่ต้องการเห็นการแปรรูป มหาวิทยาลัยของรัฐและพยาบาลแก้ไขด้วยการเน้นการควบคุมคุณภาพมากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องความเป็นธรรมของการแบ่งขันระหว่างมหาวิทยาลัยของชาติ มหาวิทยาลัยท้องถิ่นและของเอกชน ซึ่งมีผลต่อคุณภาพการศึกษาโดยรวม เนื่องจากทรัพยากรที่มีได้ถูกนำไปใช้ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดนั่นเอง

2.6 ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ระบบการศึกษาของประเทศจีน⁷ ในปี ค.ศ. 2002 ประกอบด้วยสี่องค์ประกอบคือ

1. การศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การศึกษาระดับอนุบาล ประถมและมัธยม ในปี ค.ศ. 1999 ประเทศจีน มีโรงเรียนประถมอยู่ 582,300 แห่ง มีนักเรียนลงทะเบียน 135.5 ล้านคน มีโรงเรียนมัธยม 14,100 แห่ง จำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียน 10.54 ล้านคน มีโรงเรียนคนหูหนวกและเด็กที่มีปัญหาด้านโรคจิตอยู่ 1,520 แห่ง มีโรงเรียนอนุบาล 181,110 และมีนักเรียนลงทะเบียนอยู่ 23.2 ล้านคน
2. การศึกษาวิชาชีพระดับกลางและโพลีเทคนิค ได้แก่การศึกษาวิชาชีพระดับกลางและโพลีเทคนิค ตลอดจนโปรแกรมการอบรมทางเทคนิคหลายรูปแบบ ในปี ค.ศ. 1997 โรงเรียนเหล่านี้มีทั้งหมด 33,464 แห่ง มีนักเรียนลงทะเบียนทั้งสิ้น 18.7 ล้านคน
3. อุดมศึกษาสายสามัญ(*Common Higher Education*) ประกอบด้วย Junior College โครงการปริญญาตรี โทและเอก ในปี ค.ศ. 1999 วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยสายสามัญมีทั้งหมด อยู่ 1,071 แห่ง Junior College และมหาวิทยาลัยระดับปริญญาตรีสามารถรับนักศึกษาได้ทั้งสิ้น 2.7 ล้านคน ปริญญาโทรับได้ 72,300 คน และรับนักศึกษาปริญญาเอกได้ 19,900 คน
4. การศึกษาผู้ใหญ่⁸ ประกอบด้วยการศึกษาในโรงเรียน การศึกษาเพื่อต่อต้านความไม่รู้หนังสือ ของผู้ใหญ่และโครงการต่างๆสำหรับผู้ใหญ่ ในปี ค.ศ. 1999 มีวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยที่เน้นด้านการศึกษาผู้ใหญ่อยู่ 871 แห่ง

ในปี ค.ศ. 2001 อัตราการไม่รู้หนังสือของประชาชนจีน ได้ลดลงเหลือร้อยละ 6.72⁹ จากร้อยละ 50 ในทศวรรษก่อน 1960

⁷ Education in China. *TravelChinaGuide.com*. September 6, 2002. <http://www.travelchinaguide.com/intro/education/>

⁸ Mr. Yu Fuzeng, "Final Reports on the First International Forum on Education Reform: Experiences of Selected Countries." July, 31 2001.

ระบบอุดมศึกษาในประเทศไทย

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 ที่ประเทศไทยได้สถาปนาขึ้นเป็นสาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐบาลจีนได้พยายามว่า การศึกษาเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศ แต่ต้องกินเวลากว่า 30 ปีหลังจากนั้น ที่รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้เริ่มปฏิรูประบบการศึกษาด้วยการประกาศใช้ นโยบายการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ในปี ค.ศ. 1985⁹ และอีก 13 ปีต่อมา คือในปี ค.ศ. 1998 ประเทศไทยได้ประกาศใช้ นโยบายปฏิรูปการศึกษาครั้งยิ่งใหญ่ มีการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี ส่งเสริม การศึกษาทุกระดับ เพิ่มเงินทุนเพื่องานวิจัยทางวิชาการ ตลอดจนจะพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้มีความเป็นเลิศทางวิชาการ

ระบบอุดมศึกษาในช่วง ก.ศ. 1976 ถึง ก.ศ. 2000 ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปอย่างใหญ่หลวง ตลอด สองครั้งของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง กล่าวคือ ในช่วงนี้อำนวยและอิทธิพลของ "Gang of Four" ได้ลูกทำลายลงขณะเดียวกันก็เป็นการก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองของ เต็ง เสี่ยว ผิง(Deng Xiaoping) นโยบายการศึกษาของประเทศจีนจึงหันกลับไปใช้นโยบายที่เริ่มไว้ในต้นๆ ทศวรรษที่ 1960 นั่นคือทำการปฏิรูประบบการศึกษาโดยยึดหลักการ "สี่ทันสมัย" (Four Modernizations) เป็นผลให้เกิดความก้าวหน้าอย่างสำคัญในสี่ด้าน ได้แก่ การเกษตร อุตสาหกรรม การป้องกันประเทศและด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบหลักการสี่ประการที่จะเปลี่ยนแปลงมิได้ "Four Cardinal Principles" ซึ่งได้แก่ (1) เส้นทางสังคมนิยม (2) เผด็จการประชาธิปไตยของประชาชน(the People's Democratic Dictatorship) (3) ความเป็นผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์ และ (4) แนวคิดของมาชีก-เลนิน-เหมา เจ้อ ตุง¹⁰

ในปี ค.ศ. 1952 จำนวนนักเรียนนักศึกษาในประเทศจีนเป็นเพียงร้อยละ 9.5 ของจำนวนประชากร อีก 50 ปีต่อมา ในปี ค.ศ.2001 ตัวเลขดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17.3 ในปี ค.ศ. 1952 มีนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเพียง 3.3 คนต่อประชากร 10,000 คน และในปี ค.ศ.2001 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 56.3 คนต่อประชากร 10,000 คน และคิดเป็นร้อยละ 3.3 ของนักเรียนนักศึกษาทั่วประเทศ ในปี ค.ศ. 2001 จึงมีประชากร 1.3 พันล้านคน แต่สถาบันอุดมศึกษาระบบรองนักศึกษาได้เพียง 2.5 ล้านคน คนจีนเพียงสามหรือสี่คนจากกรุ๊ปย่อยคนเท่านั้นที่สามารถสอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ จึงทำให้ประเทศจีนขาดแคลนผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยไปช่วยพัฒนาประเทศ

การศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยมีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่ง คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของนักศึกษาที่ลงทะเบียนเป็นไปอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ อัตราการลงทะเบียนของนักศึกษาเพิ่มจากร้อยละ 3.4 ใน ค.ศ. 1990 เป็นร้อยละ 7.2 ใน ค.ศ. 1995 และเป็นร้อยละ 11 ใน ค.ศ. 2000

⁹ China: Education Policy. <http://www.1upinfo.com/country-guide-study/china/china103.html>

¹⁰ David B. Surowski, "History of the Educational System of China", PIER World Education Series, 2000.

<http://www.math.ksu.edu/~dbski/publication/history.html>

¹¹ China Facts & Figures 2002.

และกระทรวงศึกษาธิการแห่งประเทศไทยได้ประกาศในปี ค.ศ. 1999 ว่าต้องการให้อัตราเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15 ในปี ค.ศ. 2010¹² นั่นคือต้องการให้ร้อยละ 15 ของเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 18-24 ปีได้เข้าศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย แต่ในปี ค.ศ. 2002 รัฐบาลกลางได้ทำการปรับแผนให้เร็วขึ้นโดยกำหนดให้อัตราเพิ่มของการลงทะเบียนอยู่ที่ร้อยละ 15 ในปี ค.ศ. 2005 และกำหนดจำนวนนักศึกษาไว้ที่ 16 ล้านคน

การที่รัฐบาลจึงต้องการให้มหาวิทยาลัยรับนักศึกษาเพิ่มมากขึ้น เป็นเหตุผลทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลจึงต้องการใช้อุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ข้าราชการกระทรวงศึกษาผู้หนึ่งได้อธิบายว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักศึกษาอย่างมากนี้ จะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจสามประการคือ:¹³

1. การที่มหาวิทยาลัยต้องรับนักศึกษาเป็นจำนวนมากขึ้น ทำให้มีความต้องการสร้างหอพัก ตลอดจนสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ซึ่งหมายความว่า จะมีการขยายตัวของธุรกิจการก่อสร้างและอุตสาหกรรมด้านบริการอย่างนานาใหญ่ จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น และจะกระตุ้นการบริโภคภายในประเทศให้สูงขึ้น
2. ส่วนทางด้านสังคมนั้น เกิดจากการที่ในแต่ละปีจะมีนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยปีละ 300,000 คน เพื่อกันเป็นการลดความกดดันด้านปัญหาแรงงาน อย่างน้อยเป็นเวลา 3-4 ปี เพื่อกันเป็นการบรรเทาปัญหาทางสังคมได้ระดับหนึ่ง และ
3. การที่นักศึกษาต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเอง ผู้ปกครองต้องถอนเงินออกจากธนาคาร ทำให้เกิดการกระตุ้นการใช้จ่ายและการบริโภคภายในประเทศ

การที่รัฐบาลจึงมีนโยบายเพิ่มจำนวนนักศึกษาเป็นอย่างมาก ทำให้นักวิชาการวิจารณ์ว่า นโยบายอุดมศึกษาในประเทศจีนเน้นด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ อีกทั้งยังตั้งข้อสงสัยว่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนนักศึกษาจะช่วยให้เศรษฐกิจประเทศจีนเติบโตขึ้นจริงหรือ? งานศึกษาของศาสตราจารย์ Wei Xin¹⁴ และคณะที่มหาวิทยาลัยปักกิ่ง ชี้ให้เห็นว่าถ้าพิจารณาจากด้านผู้เรียนแล้ว เงินออมในธนาคารของประเทศจีนในปี ค.ศ. 1998 มีมูลค่า 5,300 พันล้านหยวน และเงินออมนี้ก็ไม่ได้กระจายอย่างเท่าเทียมกัน ครัวเรือนที่รวยที่สุดร้อยละ 20 แรก เป็นเจ้าของมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินได้ของครัวเรือนทั้งหมด ซึ่งหมายความว่านักศึกษาจำนวนมากจะไม่สามารถมีเงินเพื่อศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย ส่วนด้านมหาวิทยาลัยเอง ก็เป็นการยากลำบากที่จะขยายสิ่งอำนวยความสะดวก

¹² Rui Yang, "Lost Opportunities in the Massification of Higher Education in China," *International Higher Education*, Summer 2002.

¹³ Chengzhi Wang, "From Manpower Supply to Economic Revival: Governance and Financing of Chinese Higher Education," *Education Policy Analysis Archives*, Volume 8 Number 26, June 5, 2000. p. 14.

¹⁴ Wei Xin, "On contributions of scale expansion of higher education to short-run economic growth," 1999.

สะควรต่างๆเพื่อรองรับนักศึกษาที่เพิ่มขึ้นตามนโยบายรัฐบาล ศาสตราจารย์ Wei Xin ได้ประมาณว่า ถ้ามหาวิทยาลัยต้องรับนักศึกษาเพิ่มปีละ 1 ล้านคน ต้องใช้เงิน 100,000-300,000 ล้านหยวน ในช่วง 4 ปี เพื่อทำการก่อสร้างตึกเรียน หอพักและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ซึ่งรัฐบาลก็จะไม่มีเงินลงทุนให้มากขนาดนั้น

การยุบรวมสถาบันอุดมศึกษา

นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 หัวข้อที่ร้อนแรงหัวข้อหนึ่งในการปฏิรูประบบอุดมศึกษาของประเทศจีนคือ การสร้างความเป็นเลิศของสถาบันอุดมศึกษา โดยกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อ监督管理มหาวิทยาลัย 100 แห่ง ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยพหุวิทยานานาชาติระดับยอดเยี่ยม (International First-grade Multi-discipline Universities) ขึ้นในศตวรรษที่ 21

หนึ่งในเป้าหมายของประเทศจีนที่จะรับมือกับกระแสโลกภิวัตน์ คือ การสร้างมหาวิทยาลัยชั้นเยี่ยมขึ้นสองแห่ง ที่มีมหาวิทยาลัยปักกิ่งและที่มีมหาวิทยาลัย Qinghua เพื่อให้นักวิจัยของประเทศจีนมีความพร้อมที่จะแข่งขันและร่วมมือกับนานาประเทศได้

ในปี ค.ศ. 1993 ได้เริ่มนีการปรับปรุงและการยุบรวมสถาบันอุดมศึกษาเข้าด้วยกัน แต่การยุบรวมได้เกิดขึ้นมากนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 เป็นต้นมา ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1999 the Central Institute of Arts and Crafts ได้ผนวกเข้ากับมหาวิทยาลัย Qinghua และในปี ค.ศ. 2000 มหาวิทยาลัยแพทย์ปักกิ่ง-โรงเรียนแพทย์ชั้นนำของจีน-ได้รวมเข้ากับมหาวิทยาลัยปักกิ่ง จนกระทั่งปี ค.ศ. 2000 สถาบันอุดมศึกษาประมาณครึ่งหนึ่งได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุบรวมนี้ ณ เดือนมิถุนายน ค.ศ. 2000 สถาบันอุดมศึกษา 490 แห่งได้ยุบรวมกันเหลือ 204 แห่ง¹⁵

งบประมาณด้านการศึกษา¹⁶

ในปี ค.ศ. 2001 จำนวนปีที่ก่อนได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยคือ 8 ปี ซึ่งเท่ากับจำนวนปีที่ศึกษาโดยเฉลี่ยของประชาชนในประเทศที่ยากจนที่สุด ในปี ค.ศ. 1998 งบประมาณด้านการศึกษาของประเทศจีนอยู่ที่ 35.53 พันล้านдолลาร์ สร.อ.¹⁷ เม็กะนั้นก็ตาม สัดส่วนของงบประมาณด้านการศึกษาต่อมวลรวมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศของประเทศจีนในปี ค.ศ. 1995 ยังคงต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย แต่ก็ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนา ในปี ค.ศ. 1998 สัดส่วนของงบประมาณด้านการศึกษาของรัฐบาลจีนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอยู่ต่ำกว่า ร้อยละ 2.5 และรัฐบาลจีนได้ตั้งเป้าไว้ว่าสัดส่วนนี้ควรอยู่ที่ร้อยละ 4 ในปี ค.ศ. 2000¹⁸

¹⁵ China through A Lens: Higher Education. <http://www.china.org.cn/english/features/38289.html>

¹⁶ Challenge of Globalization, *China Through A Lens*, www.CHINA.ORG.CN

¹⁷ TRADE PARTNEERSUK, "Education & Training Market in China,"

¹⁸ China plans to drive up education standards, BBC News, BBC ONLINES NETWORK, November 24,1998.

ในปี ก.ศ. 1995 UNESCO ได้จัดให้การศึกษาของจีนอยู่ในอันดับที่ 119 จาก 130 ประเทศ ในแง่ของรายจ่ายต่อหัวในด้านการศึกษา รายจ่ายด้านการศึกษาของจีนอยู่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของมวลรวมรายได้ประชาชาติ ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศไทยกำลังพัฒนาซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 4.1 ของมวลรวมรายได้ประชาชาติ และการที่จีนตั้งเป้าตัวเลขนี้ไว้ที่ร้อยละ 4 ในปี 2000 นั้น ไม่สามารถทำได้ตาม เป้าหมายที่วางไว้ ผู้แทนของจีนในที่ประชุมเอเชียแปซิฟิกเรื่องการศึกษาสำหรับทุกคน (“Education for All”) ที่ประเทศไทย ได้ยอมรับว่ารายจ่ายด้านการศึกษาของจีนได้ลดจากร้อยละ 3.1 ในปี ก.ศ. 1989 เป็นร้อยละ 2.5 ของมวลรวมรายได้ประชาชาติ ในปี ก.ศ. 1997¹⁹

ในระหว่าง ก.ศ. 1978-1994 งบประมาณของรัฐที่จัดสรรให้แก่อุดมศึกษาเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ย ร้อยละ 9.7 ต่อปี สัดส่วนของงบประมาณอุดมศึกษาต่องบการศึกษาทั้งหมดค่อนข้างจะผันผวน ตัวเลขนี้อยู่ที่ร้อยละ 20 ในปี ก.ศ. 1978 และเพิ่มเป็นร้อยละ 29 ในปี ก.ศ. 1984 แล้วลดลงมาอยู่ที่ ร้อยละ 17 ระหว่าง ก.ศ. 1989-1992 และเพิ่มเป็นร้อยละ 19 ในปี ก.ศ. 1994

ตารางที่ 2.5 แสดงถึงแหล่งที่มาของทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ระหว่างปี ก.ศ. 1978-1992 ซึ่งจะเห็นว่างบประมาณจากรัฐเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญที่สุด กล่าวคือ เกินกว่าร้อยละ 80 เป็นงบประมาณจากรัฐ ในปี ก.ศ. 1978 ตัวเลขนี้อยู่สูงถึงร้อยละ 95.9 และลดลงอย่างต่อเนื่องมาอยู่ที่ร้อยละ 81.8 ในปี ก.ศ. 1992 และงบดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นงบในการดำเนินงาน ส่วนน้อย เป็นงบลงทุน นอกจากงบประมาณจากรัฐบาลแล้ว สถาบันอุดมศึกษาขึ้นรายได้จากการแหล่งอื่นๆ ดังเช่น รายได้จากการร่วมทุน (Joint Venture) กับสถานประกอบการ (Production Unit) เอกชน รายได้จากการจัดโครงการอบรม การให้คำปรึกษาและการรับจ้างทำวิจัย ซึ่งรายได้ในส่วนนี้เป็นประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมด ส่วนรายได้จากการค่าเล่าเรียน และค่าธรรมเนียม มีสัดส่วนน้อยมาก เมื่อเทียบกับรายรับทั้งหมด คืออยู่ที่ร้อยละ 1.8 ในปี ก.ศ. 1988 และเพิ่มเป็นร้อยละ 4.6 ในปี ก.ศ. 1992 เป็นที่น่าสังเกตว่ารายได้ในส่วนที่สองซึ่งสถาบันอุดมศึกษา เป็นผู้ริเริ่มมาเองนั้น มีความสำคัญมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า สัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากร้อยละ 4.1 ในปี ก.ศ. 1978 เพิ่มเป็นร้อยละ 18.2 ในปี ก.ศ. 1992 (บรรทัดที่ 5 ของตารางที่ 2.5)

การเงินของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย

สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยมีการบริหารงานในแนวตั้ง (Vertically Administered) และอยู่ภายใต้การคุ้มครองของหลายหน่วยงาน ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาแห่งรัฐ (State Education Commission-SEDC)* กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง จังหวัด เขต เทศบาลและเมือง สำคัญๆ

¹⁹ 2001-UNESCO-Education Webmaster.

* ในปี ก.ศ. 1985 กระทรวงศึกษาธิการยกเลิกไปและถูกแทนที่โดยคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งรัฐ แต่ระยะหลังนี้ กลับมาเป็นกระทรวงศึกษาอีก

แล้วแต่กรณี ด้วยเหตุนี้ Richard A. Hartnett²⁰ จึงได้แบ่งสถาบันอุดมศึกษาในประเทศจีน ในปี ค.ศ. 1989 ออกเป็นสามประเภทใหญ่ๆ ตามหน่วยงานที่ควบคุมคุณแล้ว ดังปรากฏในตารางที่ 2.6 ดังนี้คือ

1. สถาบันอุดมศึกษาที่ถือว่าเป็น “กุญแจ” สำหรับประเทศ (National “Key” Universities) 36 แห่ง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของคณะกรรมการการศึกษาแห่งรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ กำกับระบบอุดมศึกษาทั้งหมด (ยกเว้นของทหาร) ของประเทศ โดยการกำหนดนโยบายร่าง กฎหมายเบื้องต้น ประสานแผนการศึกษาของหน่วยงานต่างๆ และจัดมาตรฐานการปฏิรูป การศึกษา จำนวนนักศึกษาภายในให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งรัฐ คิดเป็นประมาณร้อยละ 11 ของนักศึกษาที่ลงทะเบียนทั้งหมด โดยมีนักศึกษาเฉลี่ย 6,683 คนต่อ 1 สถาบันอุดมศึกษา

ตารางที่ 2.5²¹ แหล่งที่มาของทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศจีน ค.ศ. 1978-1992

(ร้อยละ)

แหล่งที่มาของทรัพยากร	1978	1988	1990	1992
1. งบประมาณที่จัดสรรจากรัฐบาล	95.9	87.7	86.9	81.8
งบดำเนินงาน	74.8	64.9	65.3	61.4
งบลงทุน	21.1	22.9	21.6	20.4
2. รายได้ที่สถาบันอุดมศึกษาหารได้	4.1	12.3	13.1	18.2
2.1 รายได้จากการให้บริการของสถาบันอุดมศึกษา	-	10.3	9.5	12.8
2.2 เงินบริจาค	-	0.2	0.7	0.8
2.3 เงินค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียม	-	1.8	2.9	4.6
รวม	100	100	100	100

2. สถาบันอุดมศึกษา 317 แห่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับ การศึกษาในส่วนกลาง เช่น กระทรวงเกษตร กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น สถาบันการศึกษา ประเภทที่สองนี้ มีจำนวนนักศึกษาคิดเป็นร้อยละ 33 ของนักศึกษาทั้งหมด และมีนักศึกษาโดยเฉลี่ย 2,124 คน ต่อหนึ่งสถาบันอุดมศึกษา

²⁰Richard A. Hartnett, "Higher Education funding in Open Door China", in The Funding of Higher Education: International Perspectives Edited by Philip G. Altbach and D. Bruce Johnstone, New York: Garland Publishing, Inc. 1993. P. 131.

²¹ Chengzhi Wang, "From Manpower Supply to Economic Revival: Governance and Financing of Chinese Higher Education," Education Policy Analysis Archives, Volume 8 Number 26, June 5, 2000. p. 8.

3. สถาบันอุดมศึกษาระดับจังหวัดและเทศบาล(Provinces and Province-level Municipalities) 722 แห่ง บริหารโดยคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด(Provincial Education Commission) มีนักศึกษาคิดเป็นร้อยละ 55 ของนักศึกษาทั้งหมด มีนักศึกษาโดยเฉลี่ยต่อหนึ่งสถาบันอุดมศึกษาเพียง 1,618 คน

**ตารางที่ 2.6²² สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยแบ่งตามประเภทของหน่วยงานที่กำกับดูแล
ค.ศ. 1989 และ 1995²³**

หน่วยงานที่กำกับดูแล	จำนวน สถาบันอุดมศึกษา	จำนวน นักศึกษาที่ ลงทะเบียน	จำนวนนักศึกษา โดยเฉลี่ยต่อหนึ่ง สถาบันอุดมศึกษา	จำนวนครุ (คน)
1. คณะกรรมการการ อุดมศึกษาแห่งรัฐ(the State Education Commission-SEC)	36 (36)	240,578	6,933 (6,680)	52,605
2. กระทรวงต่างๆที่ไม่ เกี่ยวข้องกับการศึกษาจาก ส่วนกลาง	317 (331)	673,263	2,124 (2,100)	145,421
3. จังหวัด/เทศบาล	722 (687)	1,168,270	1,618 (1,600)	199,339
รวม	1,075(1,054)	2,082,111	1,937	397,365

ในปี ค.ศ.1995 ข้อมูลดังตารางที่ 2.6 ที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก กล่าวคือ มหาวิทยาลัย
ประเภทที่หนึ่งซึ่งคงมีอยู่ 36 แห่งเช่นเดิม สถาบันอุดมศึกษาประเภทสองได้เพิ่มขึ้นเป็น 331 แห่ง²⁴
และสถาบันอุดมศึกษาระดับจังหวัดและเทศบาลได้ลดลงเหลือ 687 แห่ง สัดส่วนของนักศึกษา²⁵
และจำนวนนักศึกษาโดยเฉลี่ยในแต่ละประเภทมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้แตกต่างจากเดิมเท่าใดนัก
(ข้อมูลในวงเล็บของตารางที่ 2.6 เป็นข้อมูลของปี ค.ศ. 1995) ในปี ค.ศ. 1997 จำนวนนักศึกษาโดย
เฉลี่ยของมหาวิทยาลัยทั้ง สามประเภทอยู่ที่ 3,112 คน²⁶

²² ฝ่ายวางแผน, คณะกรรมการการศึกษาแห่งรัฐ, 1989.

²³ ข้อมูลในวงเล็บเป็นปี ค.ศ. 1995

²⁴ Chengzhi Wang, "From Manpower Supply to Economic Revival: Governance and Financing of Chinese Higher Education," Education Policy Analysis Archives, Volume 8 Number 26, June 5, 2000. p. 8.เพิ่งอ้าง หน้า 8

ข้อมูลในปี ค.ศ.1995 ระบุว่านักศึกษาที่ลงทะเบียนเรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ร้อยละ 52 ศึกษาในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 44 เป็นการศึกษาในหลักสูตรระดับสั้น (Associate Degree) และร้อยละ 4 เท่านั้นที่ศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา²⁵

สถาบันอุดมศึกษาประเภทที่หนึ่งและสองซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการการศึกษาแห่งรัฐ(SEDC) และกระทรวงต่างๆ จากส่วนกลาง ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงการคลังที่ปักกิ่ง โดยผ่านทางกระทรวงศึกษา โดยทั่วไปแล้ว งบประมาณดังกล่าวจะเข้าสู่กับจำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียน(Head-count Enrollment) แล้ว梧คด้วยเงินทุนที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (Irregular, Special-purpose Funding)

ส่วนสถาบันอุดมศึกษาประเภทที่สามจะได้รับเงินอุดหนุนจาก Department of Finance ของแต่ละจังหวัดและจากเทศบาล โดยผ่านสาขาวงกระทรวงศึกษาในจังหวัดนั้นๆ แล้ว梧คด้วย “Encouraging Funding” จากรัฐบาลกลาง²⁶

การจัดสรรงบทรัพยากร ไปยังสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยซึ่งด้าน สะท้อนถึงความไม่เสมอภาคของการจัดสรรงบทรัพยากร ทั้งนี้ เพราะว่ากระทรวงในส่วนกลางที่ควบคุมดูแลสถาบันอุดมศึกษาประเภทที่สองมีความเหลื่อมล้ำกันมาก กล่าวคือ กระทรวงบางกระทรวง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการค้า เป็นกระทรวงที่มีอำนาจมากกว่า กระทรวงอื่นๆ และ ได้รับงบประมาณสูงกว่ากระทรวงอื่นๆ ทำให้สามารถจัดสรรงบไปสู่สถาบันอุดมศึกษาที่ตนดูแล ได้มากกว่ากระทรวงอื่น นอกจานั้นแล้ว สถาบันอุดมศึกษาประเภทที่สามซึ่งดูแลโดยจังหวัดและเทศบาล ก็มีความเหลื่อมล้ำกัน จังหวัดและเทศบาลที่ตั้งอยู่ทางตะวันออกและชายฝั่งภาคใต้ เป็นเขตที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงกว่าจังหวัดและเทศบาลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชั้นใน ก็จะจัดสรรงบไปสู่สถาบันอุดมศึกษาที่ตนดูแล ได้มาก ด้วยเหตุนี้ สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะได้รับการจัดสรรงบทรัพยากร ไม่เท่าเทียมกัน²⁷

ความไม่เสมอภาคของการจัดสรรงบทรัพยากร ไปยังสถาบันอุดมศึกษา เห็นได้จากตัวอย่างต่อไปนี้ กล่าวคือ รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน ต่อหัวสำหรับนักศึกษาในปักกิ่ง เซียงไฮ้ และกว่างตุ้ง จะอยู่ระหว่าง 3,200-3,550 หยวน แต่ถ้าเป็นสถาบันอุดมศึกษาระดับจังหวัดจะต่ำกว่านั้น เช่น จังหวัด Jiangxi รายจ่ายต่อหัวนักศึกษาเท่ากับ 1,905 หยวน สำหรับจังหวัด Anhui ได้เท่ากับ 2,122 หยวน

ข้อมูลในตารางที่ 2.6 สะท้อนถึงปัญหาของระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ได้แก่ การไม่ประยุกต์จากขนาด (Diseconomies of Scale) เนื่องจากจำนวนนักศึกษาต่อมหาวิทยาลัยค่อนข้างต่ำ การที่ต้นทุนต่อหน่วยสูงมาก การจัดโครงสร้างองค์กรและการ

²⁵ เพื่ออ้าง

²⁶ เพื่ออ้าง

²⁷ เพื่ออ้าง

ขั้นการที่ไร้ประสิทธิผล (Ineffective Organizational Structures and Management Practices) และมีแหล่งทรัพยากรที่จำกัด²⁸

ในช่วงก่อนการปฏิรูประบบการศึกษาในทศวรรษ 1980 การบริหารอุดมศึกษาเป็นการรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง(Centralization)งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาจะมาจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลตามแผนงบประมาณ งบประมาณของปีก่อนจะถูกใช้เป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณของปีถัดไป ซึ่งอาจมีการปรับเพิ่มน้ำหนักตามการณ์ของแต่ละสถาบันและตามสถานการณ์ของภาคอุดมศึกษา เงินงบประมาณที่เหลือจะต้องส่งคืนแก่รัฐบาลในตอนปลายปีงบประมาณ การที่รัฐบาลควบคุมงบประมาณอย่างเข้มงวดทำให้สถาบันอุดมศึกษานั้นมีแรงจูงใจ ที่จะใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษานีบทบาทสำคัญในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ พรรคคอมมิวนิสต์ได้ประกาศไว้ในปี ค.ศ.1985 เรื่องการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา (Draft Decision on Reforming the Education System) ว่า

“กุญแจแห่งความสำเร็จในการปฏิรูประบบอุดมศึกษา...คือการเปลี่ยนระบบการจัดการที่รัฐบาลเข้ามายกเว้นคุณสถาบันอุดมศึกษามากกินไป โดยขยายอำนาจการตัดสินใจของสถาบันอุดมศึกษาในการบริหารสถาบันของตน....และให้สถาบันอุดมศึกษามีความคิดริเริ่ม และให้สามารถแสดงความต้องการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม”²⁹

การปฏิรูปการศึกษาทำให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระมากขึ้น มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยสามารถเลือกหลักสูตรและแผนการเรียนการสอนได้เอง มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยสามารถรับทำโครงการกับหรือจาก Socialist Establishments ในด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการพัฒนาทางด้านเทคนิค สามารถให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือการปลดออกจาตำแหน่งของรองอธิการบดีและเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยได้ สามารถเข้าไปคุ้มครองและสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณของรัฐได้และสามารถรับผิดชอบในการพัฒนาโครงการแลกเปลี่ยนกับต่างประเทศโดยการใช้เงินของมหาวิทยาลัยเอง³⁰

การปฏิรูปการศึกษาทำให้มหาวิทยาลัยสามารถรับเงินช่วยเหลือ (Financial Aid) จากสถานประกอบการได้และสามารถตัดสินใจเงินก้อนนี้อย่างไรก็ได้ โดยไม่ต้องไปขอเงินเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาอีก นอกจากนั้น มหาวิทยาลัยสามารถเข็นสัญญาจัดการฝึกอบรมกับสถานประกอบการได้

²⁸ Richard A. Hartnett, "Higher Education funding in Open Door China", in The Funding of Higher Education: International Perspectives Edited by Philip G. Altbach and D. Bruce Johnstone, New York: Garland Publishing, Inc. 1993. p. 133.

²⁹ เพื่ออ้างหน้า 137.

³⁰ U.S. Department of The Army, "China Army Area Handbook: Education and Culture" May, 1994. p. 16.

การปฏิรูประบบการศึกษาทำให้มีการปรับโครงสร้างทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ

1. พร้อมๆกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ ก็ให้มีการกระจายอำนาจด้านการเงินด้วย (Decentralization in Financing) นั่นคือ รัฐบาลกลางได้มอบหมายความรับผิดชอบด้านการเงินไปยังจังหวัด และกระทรวงต่างๆในการจัดหาเงินให้สถาบันอุดมศึกษา
2. สถาบันอุดมศึกษามีเอกเทศในการใช้จ่ายมากขึ้นและมีการนำสูตรง่ายๆมาใช้ในการจัดสรรงบประมาณซึ่งได้แก่ จำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียน สถาบันอุดมศึกษาไม่ต้องคำนึงงบประมาณที่ใช้ไม่หมดในปลายปีงบประมาณ
3. การหาทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษาสามารถทำได้หลากหลายวิธีมากขึ้น สถาบันอุดมศึกษาได้รับการสนับสนุนให้ระดับทรัพยากรได้ทุกวิถีทาง แต่โดยทั่วไปแล้ว สถาบันอุดมศึกษาจะหารายได้จากแหล่งต่อไปนี้ คือ (1) ร่วมมือกับหน่วยงานข้างนอก “Co-building” (2) จัดการอบรมให้แก่บริษัทต่างๆ (3) รับจ้างทำวิจัยและให้บริการ ดำเนินการ (4) เงินบริจาค และ (5) ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียม³¹ (ดังปรากฏในรายการ 2 ของตารางที่ 2.5)

การร่วมลงทุนกับหน่วยงานข้างนอก “Co-building”

เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาระดับทรัพยากร ได้มากขึ้นเพื่อนำไปสู่การจัดการและการเงินของสถาบันอุดมศึกษาที่ดีขึ้น ตลอดจนการปรับปรุงประสิทธิภาพทั้งภายในและภายนอกสถาบัน กระทรวงศึกษาได้กระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษาร่วมมือ (“Co-building” หรือ “gongjian”) กับรัฐในระดับจังหวัด ในระดับเทศบาลและ/หรือภาคอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 สถาบันอุดมศึกษาได้ร่วมมือกับสาขาต่างๆ ของสังคมchein เพิ่มขึ้นอย่างมาก ตลอดจนความร่วมมือระหว่างกระทรวงศึกษากับกระทรวงอื่นๆ กระทรวงศึกษากับจังหวัดต่างๆ ความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับบริษัทต่างๆ ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก

ไม่เพียงแต่มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเพิ่มความร่วมมือซึ่งกันและกัน แต่สถาบันอุดมศึกษา ยังเป็นผู้ริเริ่มพัฒนา Consortium กับสถานประกอบการและภาคเอกชนที่กำลังเติบโตขึ้น สถาบันอุดมศึกษาได้พัฒนาโครงการการอบรมสำหรับสถานประกอบการเพื่อสนับสนุนความต้องการด้านกำลังคนให้แก่สาขาเศรษฐกิจต่างๆ นอกจากนี้สถาบันอุดมศึกษายังรับจ้างทำวิจัยให้กับภาคเอกชนตลอดจนการให้บริการที่ปรึกษาในเรื่องต่างๆ

³¹ Chengzhi Wang, “From Manpower Supply to Economic Revival: Governance and Financing of Chinese Higher Education,” Education Policy Analysis Archives, Volume 8 Number 26, June 5, 2000. p. 8.เพิ่งอ้าง หน้า 11.

ในปลายทศวรรษ 1980 มีสถาบันอุดมศึกษา 19 แห่ง ได้จัดตั้งบริษัทร่วมทุน (Joint Venture) กับชุมชน โดยสถาบันอุดมศึกษาเป็นฝ่ายสนับสนุนด้านเทคโนโลยีและบุคลากรด้านเทคนิค เช่น มหาวิทยาลัย Beijing Aeronautics and Astronautics ได้จัดตั้งระบบทดสอบและตรวจสอบรถยนต์ ให้กับเมือง Dongsheng เขต Haidian (ในปักกิ่ง) มหาวิทยาลัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งปักกิ่ง ได้จัดตั้งบริษัทร่วมทุน(Joint Venture) กับชุมชนท้องถิ่น ในเขต Shunyi (ในปักกิ่ง) ในการทำโรงรีดเหล็ก

ในปี ค.ศ. 1997 มหาวิทยาลัย 100 แห่ง ได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่าสถาบันตน ได้ร่วมมือ (Co-buildin") กับโครงสร้าง และหุ้นส่วนของสถาบันอุดมศึกษามีตั้งแต่รัฐบาลในระดับจังหวัด กระทรวงในส่วนกลาง ไปจนถึงบริษัทธุรกิจ แต่ถ้ารวมวิทยาลัยด้วยสถาบันอุดมศึกษาที่ร่วมมือกับองค์กรข้างนอกมีถึง 228 แห่ง มหาวิทยาลัยบางแห่ง เช่น Inner Mongolian University ในตอนเหนือของประเทศจีน ได้ร่วมมือ (Co-building) กับหน่วยงานอื่นๆ ถึง 129 องค์กร³²

การที่สถาบันอุดมศึกษาจัดตั้งบริษัทร่วมทุนกับชุมชนหรือเอกชน โดยการให้บริการ คำปรึกษาและการรับจำนำทำวิจัย ทำให้เก็บประมาณของมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น ดังเช่น Chengdu University of Electronic Technology ในปี ค.ศ. 1989 สามารถสร้างรายได้ถึง 12,420,000 หยวน คิดเป็นร้อยละ 84.7 ของรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัย (แต่ไม่รวมงบประมาณที่จัดสรรจากรัฐ)

ข้อมูลจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งรัฐ(the State Education Commission-SEdC) ระบุ ว่า มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยจีน ได้รับรายได้จากการ "Co-building" เป็นมูลค่า 505 ล้านหยวนในปี ค.ศ.1986 มูลค่า 693 ล้านหยวนในปี ค.ศ. 1987 และมีมูลค่า 823 ล้านหยวน ในปี ค.ศ.1988 บริการ ดังกล่าวซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับคณาจารย์ด้วย อาจารย์เป็นจำนวนมาก ได้ให้บริการที่ปรึกษาแก่ บริษัทเอกชนในเวลาว่าง ศักยภาพที่อาจารย์มหาวิทยาลัยจะหาเงินจำนวนมากจากการให้บริการ ดังกล่าวเป็นไปได้สูง และอาจารย์บางคนสามารถหาเงินได้มากพอที่จะซื้อรถบันได ทั้งๆ ที่มี เงินเดือนเพียง 5,000 หยวน(ต่ำกว่า US\$ 1,000) ต่อปี³³

การเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียม

ประเทศไทยได้สร้างระบบการศึกษาที่รัฐบาลเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่และสังคมเป็นผู้ร่วมลงทุน ใน ค.ศ. 2002 รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการศึกษาภาค บังคับ ขณะที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลระดับจังหวัด (Central and Provincial Governments) มีบทบาทสำคัญด้านอุดมศึกษา ส่วนกระทรวงศึกษารับผิดชอบด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ

³² Chengzhi Wang, "*From Manpower Supply to Economic Revival: Governance and Financing of Chinese Higher Education,*" Education Policy Analysis Archives, Volume 8 Number 26, June 5, 2000. หน้า 9.

³³ Richard A. Hartnett, "*Higher Education funding in Open Door China* ", in The Funding of Higher Education: International Perspectives Edited by Philip G. Altbach and D. Bruce Johnstone, New York: Garland Publishing, Inc. 1993. p. 139.

และนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลกลาง นอกจากนั้น กระทรวงศึกษาธิการต้องรับผิดชอบเรื่อง การวางแผนพัฒนาการศึกษา ตลอดจนการปฏิรูปการศึกษา³⁴

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 ที่มีการก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1988 การศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นการเรียนโดยนักศึกษาไม่ต้องจ่ายค่าเล่าเรียน นอกจากนั้นนักศึกษา ยังได้รับเบี้ยเลี้ยง ตลอดจนอยู่หอพัก โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอีกด้วย เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ เพราะรัฐบาลจีน เห็นว่าการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว กล่าวคือ ระบบ อุดมศึกษาจะบ่มเพาะความเชี่ยวชาญของนักศึกษาซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ นักศึกษา มหาวิทยาลัยต้องศึกษาหนักเพื่อขอกรับใช้ช้าดี ดังนั้นจึงไม่มีเวลาไปทำงานและไม่มีรายได้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องให้เงินอุดหนุนนักศึกษา นอกจากรัฐบาลแล้วผู้ที่สำเร็จการศึกษา จากมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้รับเงินเดือนสูงกว่า ผู้ไม่สำเร็จการศึกษาท่าไนก³⁵

ในปี ค.ศ.1988 รัฐบาลจีนได้ดำเนินนโยบายระบบ “สองเส้นทาง” (Two-Track) อุดมศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความต้องการศึกษาในมหาวิทยาลัยมากขึ้น และอีก ประการหนึ่งก็เพื่อช่วยเสริมรายได้ให้มหาวิทยาลัยที่ฐานะการเงินไม่ค่อยดี โดยการแบ่งนักศึกษา ออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่กลุ่มที่เสียค่าเล่าเรียนกับกลุ่มที่ไม่เสียค่าเล่าเรียน นักศึกษาที่มีผลการเรียนที่ สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้จะได้รับ stipend เช่นเดิมคือ ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน และหอพัก อีกทั้งมีเบี้ยเลี้ยง ส่วนนักศึกษาที่ไม่สามารถสอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ก็สามารถเข้าเรียน ในมหาวิทยาลัยได้ ถ้ามีเงินจ่ายค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เอง นักศึกษาพบกับหลักนี้ถูก เรียกว่า "Self-support" Students (zi fei sheng) ทางการได้อ้างว่าการที่มหาวิทยาลัยรับ "Self-support" Students ทำให้มหาวิทยาลัยได้ปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน การอบรม ตลอดจนเพิ่มเงินเดือน อาจารย์และเจ้าหน้าที่

รัฐบาลจีนได้ใช้นโยบาย “สองเส้นทาง” (Two-Track) มาเป็นเวลา 10 ปี และตลอด 10 ปี นั้นระบบเศรษฐกิจของจีนก็เจริญรุ่งเรือง รัฐบาลจีนเดินเห็นว่าคนจำนวนมากสามารถจ่าย เพื่ออุดมศึกษาได้ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลจีนจึงเรียกเก็บค่าเล่าเรียนและค่าหอพักกับนักศึกษา ทุกคน³⁶ โดยรัฐบาลจีนให้เหตุผลว่า “ผู้ได้รับประโยชน์ควรเป็นผู้จ่าย” (Those who benefit from it should pay for it) ซึ่งเป็นข้อเสนอของกลุ่มเสรีนิยมใหม่(Neo-liberal)และในช่วงนี้นักศึกษาที่สำเร็จ การศึกษาจากมหาวิทยาลัยได้รับรายได้สูงกว่าผู้ไม่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยมาก

³⁴ Education in China. *TravelChinaGuide.com*. September 6,2002.

<http://www.travelchinaguide.com/intro/education/>

³⁵ Graduate School of Education, University at Buffalo, the State University of Newyork, " *China: A Brief Description of Chinese Education System*," The International Comparative Higher Education Finance and Management Project.

³⁶ เพื่อสัง

ในปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลได้ขยายการรับนักศึกษาเพิ่มถึงร้อยละ 10 รวมทั้งขึ้นค่าเล่าเรียนด้วย ในช่วงปี ค.ศ. 1990-1997 ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยเพิ่มขึ้น ร้อยละ 20 ต่อปี³⁷ และในปี ค.ศ. 2001 ขั้นคงเพิ่มขึ้นสูงกว่านั้น ในปี ค.ศ. 2002 ค่าธรรมเนียมและค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยโดยเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 4,200-6,000 หยวนต่อปี ในขณะที่ ในปี ค.ศ. 1999 รายได้ต่อหัวของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองอยู่ที่ 5,854 หยวน การที่ค่าเล่าเรียนเพิ่มขึ้นสูงมากทำให้ครอบครัวจำนวนมากมีภาระหนักที่ต้องส่งเสียบุตรหลานเข้าเรียนในมหาวิทยาลัย

ปัจจัยที่ทำให้ค่าเล่าเรียนแตกต่างกันมีสามประการด้วยกันคือ

1. ค่าเล่าเรียนจะขึ้นอยู่กับประเภทมหาวิทยาลัย เป็น “Institution Sensitive” มหาวิทยาลัยประเภทแรกของตารางที่ 2.6 ซึ่งถือว่าเป็น “Key Universities” จะคิดค่าเล่าเรียนแพงกว่ามหาวิทยาลัยอื่นๆ
2. ขึ้นอยู่กับสาขาวิชาเป็น “Academic Program Sensitive” และ “Occupation Sensitive” สาขาวิชาใดที่มีผู้นิยมเรียน เช่น สาขาวิชคอมพิวเตอร์ วิศวกรรม ภาษาต่างประเทศ และธุรกิจ มหาวิทยาลัยจะคิดค่าเล่าเรียนสำหรับสาขาวิชาเหล่านี้แพงกว่าสาขาวิชาอื่นๆ เช่น สาขาวิชาคอมพิวเตอร์ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี เป็นต้น
3. ขึ้นอยู่กับต้นทุนการผลิตสาขาวิชานั้นๆ หรือเป็น “Cost Sensitive” ค่าเล่าเรียนของแพทย์ ศิลปการแสดง และดนตรี มีต้นทุนสูงกว่าสาขาวิชาอื่นๆ มหาวิทยาลัยก็จะคิดค่าเล่าเรียนแพง

ค่าเล่าเรียนสำหรับปีการศึกษา 1999-2000 มีดังนี้ โปรแกรมส่วนใหญ่จะคิดค่าเล่าเรียนระหว่าง 3,000-5,000 หยวนต่อปี แต่ถ้าเป็นสาขาวิชาการฝึกฝนครู การเกษตร การป่าไม้ จะคิดค่าเล่าเรียนถูก อยู่ที่ 1,000-1,500 หยวนต่อปี ส่วนสาขาวิชาแพทย์และภาษาต่างประเทศ ค่าเล่าเรียนจะเริ่มจาก 4,000-5,000 หยวน สำหรับภาควิชาศิลปศาสตร์และศิลปการแสดงและดนตรี ค่าเล่าเรียนสูงที่สุด ซึ่งอาจสูงถึง 8,000 หยวน³⁸

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระค่าเล่าเรียนที่สูง รัฐได้จัดสรรงเงินพิเศษให้ 744.7 ล้านหยวน ในช่วงปี ค.ศ. 1994-1999 โดยผ่อนชำระให้เป็นแปดวงศ์ ขณะเดียวกันก็พยายามปฏิรูประบบการเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมของมหาวิทยาลัย ลดอัตราเรียนด้วยมาตรการอื่นๆ อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ได้แก่ การให้ทุนการศึกษา การให้เงินกู้ยืม และการลดหรือการลดเรียนไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน

³⁷ เพิ่งข้าง

³⁸ เพิ่งอ้าง หน้า 2.

โครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1999 ด้วยความริเริ่มของกระทรวงศึกษา กระทรวงการคลังและธนาคารของประชาชนจีน(People's Bank of China) มีบทบาทสำคัญ ต่อนักศึกษาที่มีปัญหาด้านการเงิน นักศึกษาที่มีสิทธิกู้ยืมเงินเรียนจะได้เงินกู้เท่ากับค่าเล่าเรียนบวก ด้วยค่าครองชีพพื้นฐานที่จำเป็น ขณะเดียวกันอาจได้ลดค่าเล่าเรียนครึ่งหนึ่ง โดยทั่วไปแล้ววงเงินกู้ จะอยู่ที่ 8,000 หยวนต่อปี ระยะเวลาการกู้ต่อปีกว่า 8 ปีและอาจขยายระยะเวลาการกู้ออกไปได้ ถ้าศึกษาต่อระดับปริญญาโท อัตราดอกเบี้ยที่นักศึกษาต้องจ่ายเท่ากับอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารประชาชนของประเทศจีน(People's Bank of China) คิดกับลูกค้าอื่นที่กู้ในวงเงินเดียวกัน และระยะเวลาเท่ากัน

อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่นักศึกษาจากนั้น "ไม่ว่าในรูปการให้ทุน หรือการให้เงินกู้ยืม ก็ยังไม่เพียงพอ นักศึกษายากจนมีโอกาสที่จะเข้าเรียนมหาวิทยาลัยได้ยากขึ้น ทั้งๆ ที่สามารถสอบเข้าได้ ทั้งนี้ เพราะค่าเล่าเรียนที่สูงขึ้น เป็นภาระสำคัญที่นักศึกษายากจน ที่จะกู้ยืมเงินไปลงทุนในการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีรายงานในปี ค.ศ.1999 ว่าธนาคารพาณิชย์ของ ประเทศจีน (Commercial Bank of China) จะให้เงินกู้แก่นักศึกษาโดยได้รับการอุดหนุนดอกเบี้ย ร้อยละ 5 จากธุรกิจ แต่ที่เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง รัฐบาลห้องถันได้กระตุ้นให้ธนาคารปล่อยกู้แก่ นักศึกษา แต่ธนาคารก็ปล่อยกู้ในวงเงินเพียงหลักร้อยเท่านั้น นอกเหนือนั้นยังให้นักศึกษาคืนเงินกู้ ก่อนการสำเร็จการศึกษาอีกด้วย

ส่วนค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยเอกชนจะสูงกว่าค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยรัฐเนื่องจาก คุณภาพดีอย่างกว่า

บทสรุป

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา สถาบันอุดมศึกษาในประเทศจีนประสบกับความหลากหลายทางวิชาชีพ และวิทยาลัยขนาดเล็กจำนวนมาก (ประมาณ 1,000 แห่ง) ทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ ในการบริหารและการจัดการ เนื่องจากมีการใช้ทรัพยากร้ำงกว่าระดับ (Under-utilization) ต้นทุน ต่อหน่วยสูง ไม่มีการประหยัดจากขนาด (Diseconomies of Scale) ส่วนการจัดสรรงบประมาณไปสู่ สถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างไม่มีความเสมอภาค

ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลจีนได้ทำการปฏิรูปการศึกษาหลายครั้ง และได้พยายามแก้ไขปัญหา ข้างต้นของอุดมศึกษา โดยการยับยั้งการเพิ่มจำนวนมหาวิทยาลัย ทรงข้ามกลับต้องการลดจำนวน มหาวิทยาลัยด้วยการยุบรวมมหาวิทยาลัยเข้าด้วยกัน มีนโยบายเพิ่มจำนวนนักศึกษาซึ่งจะช่วยลด ต้นทุนต่อหน่วย

ส่วนในด้านการเงิน ก้อนอุดมศึกษาให้มหาวิทยาลัยร่วมมือ "Co-building" กับองค์กรหรือ หน่วยงานต่างๆ เพื่อเพิ่มพูนรายได้ของมหาวิทยาลัยจากการให้บริการทางวิชาการ ได้แก่ ช่วยใน ด้านวิจัย ด้านการฝึกอบรม ตลอดจนการให้คำปรึกษา สำหรับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐไปยัง

ส่วนกลางเป็นการเน้นปัจจัยนำเข้า(Input-Based)โดยขึ้นอยู่กับจำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนวิธีการดังกล่าวช่วยให้จัดสามารถขยายอุดมศึกษาได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วโดยไม่มีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษามากนัก

2.7 ประเทศไทยอาณาจักรอังกฤษ

ระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยอาณาจักรอังกฤษ³⁹ มีความลุ่มลึกและหลากหลายเนื่องจากมีหลายองค์กรที่จัดการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา มีหลายองค์กรที่ทำการวิจัยและมีหลากหลายหน่วยงานที่คูแลด้านการให้ทุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

วัตถุประสงค์หลักของอุดมศึกษาในประเทศไทยอาณาจักร คือ

1. พัฒนาความสามารถของผู้เรียนและให้ผู้เรียนบรรลุถึงศักยภาพของตนทั้งในด้านส่วนตัวและในที่ทำงาน
2. ระบบอุดมศึกษาต้องมีส่วนในการทำให้ประเทศประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ และ
3. การเพิ่มพูนองค์ความรู้และความเข้าใจโดยการวิจัยและให้ทุนการศึกษา

ระบบอุดมศึกษาในประเทศไทยอาณาจักรได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา จำนวนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี 1960 มีนักศึกษาเรียนเต็มเวลา 200,000 คน แต่ใน ค.ศ. 2000-01 ได้เพิ่มเป็น 1.7 ล้านคน นอกจากรั้นบังมีนักศึกษาอีก 83,000 คน ที่ลงทะเบียนเรียนในวิทยาลัยการศึกษาต่อเนื่อง (Further Education Colleges-FE)⁴⁰ ซึ่งก็คือสถาบันอุดมศึกษาเช่นกัน

นอกจากนั้นอายุของนักศึกษาที่เปลี่ยนไป ก่อนปี 1999 นักศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นหนุ่มสาวที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนมัธยม แต่ปัจจุบันนักศึกษามีอายุมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1999 ประมาณร้อยละ 30 ของ นักศึกษาที่ศึกษาเต็มเวลาสำหรับปริญญาแรก จะมีอายุ 21 ปีหรือมากกว่า นั่นก็หมายความว่าผู้ที่มีอายุสูงขึ้นมาศึกษาในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยมากขึ้น⁴¹

ตารางที่ 2.7 แสดงให้เห็นถึงจำนวนมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยในระดับอุดมศึกษา ซึ่งจะเห็นว่าในปี ค.ศ. 1999 ประเทศไทยอาณาจักร มีมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น 111 แห่ง อยู่ที่ประเทศอังกฤษ 87 แห่ง (รวม 16 Schools ของมหาวิทยาลัยลอนดอนด้วย) อยู่ที่ไอร์แลนด์เหนือสองแห่ง และที่สกอตแลนด์และเวลส์นิมหาวิทยาลัย 13 และ 9 แห่งตามลำดับ

ส่วนวิทยาลัยมีทั้งหมด 60 แห่ง 47 แห่งอยู่ในประเทศอังกฤษ 2 แห่งในไอร์แลนด์เหนือ 7 แห่งอยู่ในสกอตแลนด์ และ 4 แห่งในเวลส์

³⁹ Higher Education Funding Council of England, "Higher Education in the United Kingdom," 1999.

⁴⁰ Higher Education Funding Council of England, "Profiles of higher education institutions," November 2002.

⁴¹ เพิ่งข้าง

ตารางที่ 2.7⁴² จำนวนมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยในประเทศไทยราชอาณาจักร ปี ค.ศ. 1999

	มหาวิทยาลัย	วิทยาลัย
อังกฤษ	87	47
ไอร์แลนด์เหนือ	2	2
สก็อตแลนด์	13	7
เวลส์	9	4
รวม	111	60

มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยในประเทศไทยราชอาณาจักรมีความแตกต่างหลากหลาย ความแตกต่างกันมีทั้ง ในแง่ขนาด พื้นที่ กิจ วิชาที่เปิดสอนและประวัติความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยอังกฤษ มหาวิทยาลัย “เก่า” (“Old” Universities) คือมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นโดยได้รับ Royal Charter หรือ Statute นั้นคือ คณะกรรมการบริหาร (The Privy Council) มีอำนาจที่จะให้สถานะมหาวิทยาลัยแก่สถาบัน การศึกษาที่มีคุณลักษณะเหมาะสม มหาวิทยาลัยเก่าเหล่านี้จำนวนหนึ่งก่อตั้งขึ้นในศตวรรษ 1950 และ 1960

พระราชบัญญัติการศึกษาต่อเนื่องและอุดมศึกษาปี 1992 (Further and Higher Education Act 1992) ได้ยกระดับโพลิเทคนิคขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย ซึ่งบางครั้งมหาวิทยาลัยเหล่านี้ถูกเรียกว่า มหาวิทยาลัย “ใหม่” ส่วน “Civic Universities” ซึ่งได้แก่มหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นโดย Royal Charter ในเมืองใหญ่ๆ ในศตวรรษที่ 19 และ 20 มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดและเคมบริดจ์ซึ่งตั้งขึ้นในศตวรรษที่ 12 และสามมหาวิทยาลัยในสก็อตแลนด์ ได้แก่ เชนต์แอนดรู กลาสโกว์ และอาเบอร์ดีนซึ่งได้ตั้งขึ้นในศตวรรษที่ 15

การเงินของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยราชอาณาจักร

ในช่วงก่อน ค.ศ. 1992 มีสอง Councils ที่รับผิดชอบเรื่องการจัดสรรงบประมาณแก่ สถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ 1.the Universities Funding Council (UFC) ซึ่งคุ้มครองการจัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัยและ 2.the Polytechnics and Colleges Funding Council (PCFC) ซึ่งคุ้มครองการจัดสรรงบประมาณให้แก่โพลิเทคนิคและวิทยาลัย

ต่อมาใน ค.ศ. 1992 ได้มีการจัดตั้ง Funding Councils ขึ้นมาดูแลการจัดสรรงบประมาณ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะสำหรับแต่ละ Region นั่นคือ ประเทศไทยอังกฤษ เวลส์ สก็อตแลนด์ และ ไอร์แลนด์เหนือ ต่างก็จะมี Funding Council ของตนเอง สำหรับของประเทศไทยอังกฤษ

⁴² Higher Education Funding Council of England, “Higher Education in the United Kingdom,” 1999.

เรียกชื่อว่า the Higher Education Funding Council for England (HEFCE) สำหรับเวลาสืบต่อเรียกว่า The Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW) เป็นต้น

HEFCE ระบุนักศึกษาการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาตามสูตรการจัดสรรงบประมาณ (Formula Funding) อาจไม่พอเพียงสำหรับกิจกรรมการเรียนการสอน การวิจัย และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น นอกเหนือจากการดำเนินงานเพื่อการเรียนการสอน และการวิจัยแล้ว HEFCE ยังให้เงินเพิ่มเติมหรือที่เรียกว่าพรีเมียร์ เพื่อจุดประสงค์อื่นๆ เช่น ให้เงินเพิ่มเติมสำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในลอนดอน ช่วยเหลือสถาบันอุดมศึกษาที่มีหนี้ที่เกิดขึ้น ในช่วงที่สถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลท้องถิ่น สถาบันที่มีพิพิธภัณฑ์จะได้พรีเมียร์เป็นต้น การให้เงินเพิ่มเติมในส่วนนี้เรียกว่า Non-Formula Funding ซึ่งในปี 2001/2002 ก็เป็นงบประมาณ 707 ล้านปอนด์⁴³

นอกจากนี้ Funding Council ยังให้งบลงทุน (Capital Expenditures) แก่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อทำนุบำรุงและพัฒนาที่ดิน อาคาร ตลอดจนอุปกรณ์การเรียนการสอนและการวิจัย ในอดีต งบลงทุนจะแยกออกต่างหากจากงบดำเนินการ แต่นับตั้งแต่ปี ก.ศ. 1997-98 งบลงทุนถูกผนวกเข้าไปใน Core-Allocation Awards แก่สถาบันอุดมศึกษา งบลงทุนนี้อาจใช้ไปเพื่อเป็นรายจ่ายค่าที่ดิน และอาคาร รวมทั้งการซื้ออุปกรณ์ต่างๆ ได้ และนับตั้งแต่เดือนพฤษจิกายน ก.ศ. 1994 เป็นต้นมา สถาบันอุดมศึกษาสามารถนำงบลงทุนไปชำระเงินกู้สำหรับโครงการลงทุนใหม่ๆ (New Capital Projects)⁴⁴

มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยจะได้รับงบประมาณเป็นรายปีจาก Funding Council ของตน โดยใช้สูตรการจัดสรรงบประมาณ (Formula Funding) ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับเป็นเงินเหมาจ่าย (Block Grant) เพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมการเรียนการสอน การวิจัยและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สถาบันอุดมศึกษามีอิสระที่จะจัดสรรงบประมาณที่ได้รับภายใต้สถาบันของตน ทราบเท่าที่ใช้งบประมาณไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

เนื่องจากกลไกการจัดสรรงบประมาณของ Funding Council ต่างๆ ไม่ค่อยจะแตกต่างกันมากนัก ดังนั้น ในงานวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะของประเทศไทยกับคือ the Higher Education Funding Council for England (HEFCE) เท่านั้น

ตารางที่ 2.8 แสดงถึงงบประมาณที่จัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษา โดย HEFCE ในช่วงปีการศึกษา 1995-2001 งบเพื่อการเรียนการสอน การวิจัยและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องจะแยกออกจากกัน

⁴³ Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, and Jos Koelman, "Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries," CHEP-higher education monitor. Center for Higher Education Policy Studies. November 2001.

⁴⁴ เพ่งอ้าง

และจะถูกจัดสรรไปตามสูตร (Formula-Based) ซึ่งได้คำนึงถึงขนาด กิจกรรมและคุณภาพของงานวิชาของแต่ละสถาบัน

ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนและการวิจัย HEFCE มีเป้าหมายดังต่อไปนี้ เพื่อเพิ่มโอกาสให้นักศึกษาทุกคน ได้รับประโยชน์จากอุดมศึกษา ไม่ว่าจะมีภูมิหลังเป็นอย่างไร

1. เพื่อตารางไว้และเพิ่มพูนคุณภาพการเรียนการสอนและการวิจัย
2. เพื่อส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยทำงานร่วมกับภาคธุรกิจและชุมชน
3. เพื่อสนับสนุนความหลากหลายของสถาบันอุดมศึกษา
4. เพื่อให้มีการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และ
5. เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีเสถียรภาพด้านการเงินปีต่อปี⁴⁵

ตัวแบบการจัดสรรงบประมาณในอดีต (จาก ค.ศ. 1993-1998) เป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ส่วนตัวแบบการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่ที่นำมาใช้ใน ค.ศ. 1998-99 ต้องการให้ความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณให้แก่นักศึกษา นั่นคือกิจกรรมที่คล้ายคลึงกัน จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในอัตราใกล้เคียงกันสำหรับทุกมหาวิทยาลัย ถ้าอัตราที่ได้รับแตกต่างกันจะต้องมีการให้เหตุผลที่ชัดเจน นอกจากนั้น การจัดสรรงบประมาณต้องเอื้อต่อการเปิดโอกาสให้คนในวงกว้างได้เข้ามาศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การจัดสรรงบประมาณแบบใหม่ได้คำนึงถึงต้นทุนที่เพิ่มขึ้นในการจัดการเรียนการสอน สำหรับนักศึกษานำทางประเภท เช่น นักศึกษาที่ไม่ได้ศึกษาเต็มเวลา นักศึกษาผู้ใหญ่ (Mature Undergraduates) และสนับสนุนวิทยาลัยบางแห่งที่มีต้นทุนเพิ่มขึ้น เนื่องจากเป็นสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่ง HEFCE สนับสนุนโดยให้งบประมาณเพิ่มเติมหรือที่เรียกว่าพรีเมี่ยม

⁴⁵ Higher Education Funding Council For England, “Funding higher education in England: How the HEFCE allocates its funds,” HEFCE: Publications, 2001.

ตารางที่ 2.8 “งบประมาณที่จัดสรรโดย HEFCE ให้แก่สถาบันอุดมศึกษา

(หน่วย: ล้านปอนด์)

กิจกรรม	1995/1996	1996/1997	1998/1999	2001/2002
การเรียนการสอน	2,270	2,224	2,694	3,162
การวิจัย	636	638	829	888
งบลงทุน	353	173	*	*
งบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง	301			
Non-formula funding		270	334	707
Flexible margin		14	10	
รวม	3,560	3,319	3,867	4,757

* จากปี 1997/1998 เป็นต้นมา งบลงทุนถูกรวบเข้าไปอยู่ใน Core-allocation Awards แก่สถาบันอุดมศึกษา

สูตรการจัดสรรงบประมาณ(Funding Formula)

ในหัวข้อนี้จะอธิบายถึงสูตรการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน เพื่อการวิจัย และสูตรค่าเล่าเรียน ซึ่งงบสามส่วนนี้จะแยกออกจากกัน โดยสูตรการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนจะเน้นเรื่องราคา(หรือ ประสิทธิภาพ) ส่วนสูตรการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยจะเน้นเรื่องคุณภาพ (Quality-oriented) แต่สูตรค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมจะเน้นเรื่องปริมาณ (Volume-oriented)

สูตรการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน(Funding for Teaching Activities)

สถาบันอุดมศึกษาจะได้รับงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนในรูปของ (1) เงินให้เปล่าจากHEFCE และ (2) ในรูปเงินค่าเล่าเรียน นักศึกษาระดับปริญญาตรีที่ศึกษาเต็มเวลาอาจได้รับความช่วยเหลือด้านค่าเล่าเรียนจากรัฐบาล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะทางการเงินของนักศึกษานั้นๆ สำหรับนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาที่เน้นการเรียนการสอนส่วนใหญ่ต้องจ่ายค่าเล่าเรียนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอง ส่วนนักศึกษาปริญญาโทและเอกที่เน้นด้านวิจัย ส่วนใหญ่สาขาวิชายังเป็นผู้สนับสนุนค่าเล่าเรียนให้ สำหรับนักศึกษาที่ไม่ได้ศึกษาเต็มเวลา ประมาณหนึ่งในสามของค่าเล่าเรียนนายจ้างเป็นผู้ออกให้ สำหรับนักศึกษาที่อยู่นอกสถานภาพญิโรปจะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนตามต้นทุนที่แท้จริง Full Costs ของวิชาที่ลงทะเบียน

เงินให้เปล่าจาก HEFCE รวมเข้ากับเงินค่าเล่าเรียนเรียกว่าเป็นทรัพยากรเพื่อการเรียน การสอนหรือเรียกว่าทรัพยากร (Resource) ดังปรากฏในสมการที่ 2

$$\text{Resource} = \text{HEFCE Grant} + \text{Tuition Fees}$$

(2)

⁴⁶ เพิ่งถูก

ในการคำนวณงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนสำหรับแต่ละสถาบันอุดมศึกษา มีการคำนวณสี่ขั้นตอนด้วยกันคือ

1. การคำนวณทรัพยากรามาตรฐาน (Standard Resource) สำหรับแต่ละสถาบัน
2. การคำนวณทรัพยากรที่มีอยู่จริง (Actual Resource) สำหรับแต่ละสถาบันนั้น
3. การเปรียบเทียบระหว่าง ข้อ (1) และ ข้อ (2) และ
4. คำนวณเงินอุดหนุนเพื่อการเรียนการสอนเป็นครั้งสุดท้าย⁴⁷

ขั้นตอนที่หนึ่ง การคำนวณทรัพยากรามาตรฐาน (Standard Resource) สำหรับแต่ละสถาบัน

การคำนวณทรัพยากรามาตรฐานสำหรับแต่ละสถาบันนั้นขึ้นอยู่กับ Profile ของนักศึกษาแต่ ขณะเดียวกันก็นำปัจจัยต่อไปนี้เข้ามาพิจารณาด้วย ได้แก่ (1)สาขาวิชาที่เปิดสอน (2)ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับนักศึกษา และ (3) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน

นักศึกษาที่นับเข้าอยู่ในการคำนวณเงินอุดหนุนเพื่อการเรียนการสอน ได้แก่ นักศึกษา สรรพากรอาณาจักรอังกฤษและนักศึกษาที่อยู่ในสหภาพยูโรป ยกเว้นนักศึกษาเหล่านี้ที่ได้รับทุนจากแหล่งอื่นของรัฐบาล จำนวนนักศึกษาจะนับเป็นจำนวนนักศึกษาที่เทียบเท่าการศึกษาเต็มเวลา (Full-time Equivalent-FTE) เช่น นักศึกษาที่ไปฝึกงานนอกมหาวิทยาลัยเป็นเวลานานปี หรือที่เรียกว่า Sandwich Year-out Students จะถูกนับว่าเป็นครึ่งหนึ่งของนักศึกษาเต็มเวลาหนึ่งคน ในการคำนวณทรัพยากรามาตรฐานของสถาบันหนึ่งสำหรับปีนี้

นักศึกษาทุกคนจะได้รับการอุดหนุนในอัตราไม่เท่ากัน เนื่องจาก ลักษณะของสาขาวิชา ประเภทของนักศึกษา และปัจจัยทางด้านสถาบันจะใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกัน แต่ละวิชาจะใช้ทรัพยากรแตกต่างกัน เช่น บางวิชาต้องใช้ห้องทดลอง บางวิชามีห้องปฏิบัติการขณะที่วิชาอื่นๆ ส่วนใหญ่จะใช้ห้องบรรยายและห้องสัมมนาเท่านั้น HEFCE จึงได้แบ่งสาขาวิชาทั้งหมดออกเป็นสี่กลุ่มในการจัดสรรงบประมาณ หรือ แบ่งเป็นสี่กลุ่มราคา(Price Groups) นั่นเอง ซึ่งได้แก่ กลุ่ม A, B, C, และ D ดังปรากฏในตารางที่ 2.9 ดังจะเห็นได้ว่าวิชาแพทย์ ทันตแพทย์ ซึ่งต้องใช้คลินิก จะจดอยู่ในกลุ่มราคา A สาขาวิชาที่ต้องใช้ห้องทดลองจัดอยู่ในกลุ่มราคา B และสาขาวิชาที่ใช้แต่ห้องบรรยายจะจดอยู่ในกลุ่มราคา D เป็นต้น

⁴⁷ Higher Education Funding Council For England, "Funding higher education in England: How the HEFCE allocates its funds," HEFCE: Publications, 2001.

ตารางที่ 2.9^{} กลุ่มราคาและค่าถ่วงน้ำหนักต้นทุน ปี 2001/02**

กลุ่มราคา	วิชา	Cost Weights
A	วิชาทางด้านการแพทย์ ทันตกรรม และสัตวแพทย์ที่ต้องใช้คลินิกทดลอง	4.5
B	วิชาที่ต้องใช้ห้องทดลอง ได้แก่ วิทยาศาสตร์ วิชาแพทย์และทันตกรรมก่อนการใช้คลินิก วิศว และเทคโนโลยี	2
C	วิชาที่ต้องใช้สตูดิโอ ห้องทดลองหรือการออกนอกรถานที่	1.5
D	วิชาอื่นๆที่เหลือ	1

ต่อจากนี้ ก็จะให้ค่าถ่วงน้ำหนักสำหรับวิชาในแต่ละกลุ่มราคา ค่าถ่วงน้ำหนักนี้เรียกว่า Cost Weights ดังปรากฏในส่วนก่อสร้างของตารางที่ 2.9 นั่นคือ สาขาวิชาในกลุ่มราคา A มี Cost Weights เท่ากับ 4.5 สาขาวิชาในกลุ่มราคา B มี Cost Weights เท่ากับ 2 เป็นต้น

ข้อมูลจากส่วนก่อสร้างและสามของตารางที่ 2.9 จะช่วยให้สามารถคำนวณ Cost Weighted FTE ซึ่งหาได้โดยการเอาจำนวนนักศึกษาเทียบเท่าเดือนเวลาในแต่ละกลุ่มราคากูณด้วย Cost Weight ของแต่ละกลุ่ม แล้วนำมาบวกกัน ตัวอย่างการคำนวณ Cost Weighted FTE ปรากฏในตารางที่ 2.10 โดยสมมติว่า มหาวิทยาลัย ก. มีนักศึกษาเทียบเท่าเรียนเดือนเวลา- FTE ในระดับปริญญาตรีทั้งหมดจำนวน 1,200 คน และกระจายตามกลุ่มสาขาวิชาดังปรากฏในตารางที่ 2.10 เราสามารถคำนวณหา Cost Weighted FTE โดยการเอาส่วนก่อสร้าง 2 ส่วนก่อสร้าง 3 แล้วบวกเข้าด้วยกัน ก็จะได้ Cost Weighted FTE ซึ่งเท่ากับ 2,400

นอกเหนือจากจำนวนนักศึกษาและสาขาวิชาแล้ว ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน HEFCE ได้ให้งบประมาณเพิ่มหรือพิริเมี่ยมแก่นักศึกษานางประเภทและสถาบันบางแห่ง ดังนี้

^{**} เพิ่งอ้าง

ตารางที่ 2.10 การคำนวณทรัพยากรามาตรฐาน (standard resource)

1	2	3	4	5	6	7	8
กลุ่ม ราคา	FTE	cost weights	cost weighted FTE = สมมติ 2 * สมมติ 3	Part-time .05 * สมมติ 2	นักศึกษาผู้ใหญ่ .05 * สมมติ 2	total weighted FTE = สมมติ 4 + สมมติ 6	standard resource = สมมติ 7 * 2,805 ปอนด์
A	200	4.5	900	0	10	910	2,552,500
B	300	2	600	0	15	615	1,725,075
C	400	1.5	600	0	20	620	1,739,100
D	300	1	300	0	15	315	883,575
รวม	1,200		2,400	0	+60	2,460	6,900,300

ในปีการศึกษา 2001-02 HEFCE ได้เพิ่มพรีเมี่ยมให้แก่นักศึกษาดังต่อไปนี้ เช่น

1. นักศึกษาที่ไม่ศึกษาเต็มเวลา (Part-time Students) HEFCE เล็งเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษามีต้นทุนการบริหารเพิ่มขึ้นในการเปิดสอนแก่นักศึกษาที่ไม่ศึกษาเต็มเวลา เช่น การเปิดสอนนักศึกษาที่ไม่ศึกษาเต็มเวลาสอง คน ซึ่งแต่ละคนเทียบเท่ากับครึ่งของนักศึกษาที่ศึกษาเต็มเวลาหนึ่งคน ต้นทุนการบริหarnักศึกษาที่ไม่เรียนเต็มเวลาสองคนของสถาบันอุดมศึกษาจะสูงกว่าต้นทุน การบริหารนักศึกษาเต็มเวลาสองคน
2. นักศึกษาผู้ใหญ่ (Mature Students) นักศึกษาผู้ใหญ่ (ซึ่งมีอายุ 25 ปีหรือมากกว่า) ในระดับปริญญาตรีมักจะต้องการเงินอุดหนุนเมื่อกลับเข้ามาศึกษาในมหาวิทยาลัย อีกครั้งหนึ่ง
3. นักศึกษาที่ศึกษาวิชาที่เปิดสอนนานกว่าวิชาอื่น วิชาบางวิชาเปิดสอนนานกว่าวิชาอื่น ซึ่งทำให้มีต้นทุนสูงกว่า ดังเช่น วิชาที่เปิดสอนนานถึง 45 สัปดาห์หรือมากกว่าภายใน หนึ่งปีการศึกษา ก็จะได้รับพรีเมี่ยมเพิ่ม

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน ได้นำเอาประเภทของสถาบันอุดมศึกษาเข้ามาพิจารณาด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ในปีการศึกษา 2001-02 HEFCE ได้เพิ่มพรีเมี่ยมแก่สถาบันบางแห่ง เช่น

- สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในลอนดอนมีต้นทุนสูงก็จะได้รับพรีเมี่ยมเพิ่ม
- มหาวิทยาลัยบางแห่งที่จ่ายเงินสำรองเลี้ยงชีพแก่เข้าหน้าที่สูง

- สถาบันที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งหมายถึงสถาบันที่ร้อยละ 60 หรือมากกว่าของวิชาที่เปิดสอนจะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ 1 หรือ 2 วิชาจะมีต้นทุนสูง ก็จะได้รับงบประมาณเพิ่ม
- สถาบันอุดมศึกษานาดเล็กที่มีนักศึกษาเที่ยบเท่ากับ 1,000 คน หรือต่ำกว่า จะมีต้นทุนการบริหารสูง ก็จะได้รับงบประมาณเพิ่ม
- สถาบันอุดมศึกษาที่เก่าแก่และมีอาคารประวัติศาสตร์(ก่อสร้างมาก่อน ค.ศ. 1914) จะมีต้นทุนสูงในการดูแลรักษา ก็จะได้รับงบประมาณเพิ่ม

ตารางที่ 2.11 เป็นการให้พรีเมี่ยมของ HEFCE แก่นักศึกษาและสถาบันที่อธิบายมาข้างต้น เช่น ถ้าเป็นนักศึกษาไม่เรียนเต็มเวลา หรือเป็นนักศึกษาผู้ใหญ่ ก็จะได้พรีเมี่ยมเท่ากับ .05 ของ FTE ถ้าเป็นมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในลอนดอนจะได้พรีเมี่ยมเท่ากับ .05-.08 ของ FTE เป็นต้น

ตารางที่ 2.11⁴ พรีเมี่ยมแก่นักศึกษาและสถาบัน

พรีเมี่ยมแก่นักศึกษา	คำนวณเป็น
นักศึกษาที่ไม่เรียนเต็มเวลา	.05 ของ FTE (ไม่ถ้วนหนัก)
นักศึกษาผู้ใหญ่	.05 ของ FTE (ไม่ถ้วนหนัก)
นักศึกษาที่เรียนวิชาที่เปิดสอนนาน	.25 ของ FTE ถ้วนหนักด้วยกู้มราคา
พรีเมี่ยมแก่สถาบันอุดมศึกษา	
ลอนดอนพรีเมี่ยม	.08(inner London) หรือ .05(outer London) ของ FTE ถ้วนหนักด้วยกู้มราคา
สถาบันพิเศษ	ปกติเท่ากับ .10 ของ FTE ถ้วนหนักด้วยกู้มราคา
สถาบันที่มีขนาดเล็ก	อัตราไม่แน่นอน FTE

ข้อมูลในตารางที่ 2.11 สามารถนำไปหาพรีเมี่ยมได้ เมื่อจากมหาวิทยาลัย ก. ไม่มีนักศึกษาที่ไม่ศึกษาเต็มเวลา จึงไม่ได้พรีเมี่ยมในส่วนนี้ ดังนั้นส่วนที่ 5 ของตารางที่ 2.10 จึงเป็น 0 แต่ถ้ามหาวิทยาลัย ก. มีนักศึกษาผู้ใหญ่ ก็จะได้พรีเมี่ยมเท่ากับ .05*FTE ดังปรากฏในส่วนที่ 6 ของตารางที่ 2.10 เมื่อเอาพรีเมี่ยมแต่ละประเภทบวกเข้ากับ Cost Weighted FTE ก็จะได้ Total Weighted FTE ในส่วนที่ 7 ของตารางที่ 2.10

ต่อจากนั้น เรากำนัลคำนวณทรัพยากรมาตรฐาน(Standard Resource) ได้โดยการคำนวณงบประมาณพื้นฐาน(Basic Amount of Funding) สำหรับนักศึกษาที่ศึกษาเต็มเวลาหนึ่งคน ซึ่งหาได้โดยหารงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนทั้งหมด(ซึ่งคือเงินอุดหนุนจาก HEFCE และเงินค่า

⁴ เพิ่ง

เล่าเรียน) ด้วย Total Weighted FTE ตัวเลขที่ได้ออกมาได้แก่ อัตราพื้นฐานหรือที่เรียกว่า ราคายื้นฐาน(Base Price) และเป็นอัตราพื้นฐาน(Basic Rate) ในปีการศึกษา 2001/02 ราคายื้นฐาน (Base Price) อยู่ที่ 2,805 ปอนด์ ทำให้สามารถหาทรัพยากรามาตรฐาน(Standard Resource) โดยเอา ราคายื้นฐาน(Base Price) ไปคูณ Total Weighted FTE (คือส่วนที่ 7 ในตารางที่ 2.10) ผลลัพธ์ของ ส่วนที่ 8 คือทรัพยากรามาตรฐาน (Standard Resource) ซึ่งมีค่าเท่ากับ 6,900,300 ปอนด์

ขั้นตอนที่สอง การคำนวณทรัพยากรที่มีอยู่จริง (Actual Resources)

ในขั้นที่สองนี้ เป็นการคำนวณทรัพยากรที่แต่ละสถาบันอุดมศึกษามีอยู่จริง ซึ่ง HEFCE จะเริ่มด้วยการใช้งบประมาณเพื่อการเรียนการสอนที่สถาบันแต่ละแห่ง ได้รับในปีก่อนหน้านี้ เป็นฐาน จากนั้นก็จะปรับด้วยภาวะเงินเพื่อ และปรับด้วยจำนวนนักศึกษาที่จะรับเพิ่มขึ้นในปีต่อไป นอกจากนั้น สถาบันอุดมศึกษาใดที่ไม่สามารถทำตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับ HEFCE ในปีก่อนหน้านี้ เช่น รับนักศึกษาได้น้อยกว่าที่ตกลงไว้กับ HEFCE ก็จะถูกตัดงบประมาณในส่วนนี้ หลังจากนั้น ก็นำตัวเลขนี้ไปรวมกับค่าเล่าเรียนที่คาดว่าจะเป็น ก็จะได้ทรัพยากรที่มีอยู่จริง (Actual Resources)

ในการคาดคะเนค่าเล่าเรียนที่จะเริ่กเก็บได้ HEFCE ต้องตั้งข้อสมมติเกี่ยวกับค่าเล่าเรียนที่ จะเก็บได้ ซึ่งในปีการศึกษา 2001/02 HEFCE คาดว่าค่าเล่าเรียนที่จะเก็บได้จากนักศึกษาเทียบเท่า เรียนเต็มเวลา FTE 1 คน สำหรับระดับการศึกษาต่างๆ จะเป็นไปตามตารางที่ 2.12

ตารางที่ 2.12⁵⁰ ค่าเล่าเรียนสำหรับนักศึกษาระดับต่างๆ ปีการศึกษา 2001/02

ระดับการศึกษา	ค่าเล่าเรียน (หน่วย: ปอนด์)
นักศึกษาเรียนเต็มเวลา rate คับปีัญญาตรี	1,075
Sandwich year-out undergraduates	1,060
นักศึกษาไม่ได้เรียนเต็มเวลา rate คับปีัญญาตรี	790
บัณฑิตศึกษาที่เน้นการเรียนการสอน	1,075
บัณฑิตศึกษาอื่นๆ	2,805

ขั้นตอนที่สาม คำนวณความแตกต่างระหว่างขั้นตอนที่หนึ่งและสอง

ขั้นตอนที่สาม เป็นการหาความแตกต่างระหว่างทรัพยากรามาตรฐาน (Standard Resource) ที่คำนวณจากขั้นตอนที่หนึ่ง กับทรัพยากรที่มีอยู่จริง (Actual Resource) ที่ได้จากการคำนวณใน ขั้นตอนที่สองแล้วคำนวณอุกมาเป็นร้อยละดังสมการข้างล่างคือ

⁵⁰ Higher Education Funding Council for England, "Funding Higher Education in England: How the HEFCE allocates its funds," Bristol, England. March 2001.

ทรัพยากรมารฐาน

ขั้นตอนที่สำคัญเงินอุดหนุนเพื่อการเรียนการสอนเป็นครั้งสุดท้าย

ถ้าสถาบันอุดมศึกษามีผลลัพธ์จากขั้นตอนที่สามไม่เกินบวกหรือลบร้อยละ 5 HEFCE จะจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเรียนการสอนเท่ากับตัวเลขที่คำนวณได้จากขั้นที่สองแล้วลบด้วยค่าเล่าเรียนที่คาดว่าจะเป็น แต่ถ้าสถาบันอุดมศึกษามีผลลัพธ์จากขั้นตอนที่สามเกินบวกหรือลบร้อยละ 5 HEFCE จะพยายามทำให้มากยิ่งที่ร้อยละ 5 โดยการปรับเงินอุดหนุนหรือไม่ก็ปรับจำนวนนักศึกษา โดยกำหนดเวลาระยะเวลาหนึ่งให้สถาบันอุดมศึกษาปรับตัว

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัย

งบประมาณเพื่อการวิจัยของรัฐบาลมาจากการส่องหน่าวางงาน คือ (1) HEFCE และ(2) สถาบันวิจัย (Research Council) งบวิจัยจาก HEFCE จะถูกใช้ไปเพื่อสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการวิจัย เช่น จ่ายเงินเดือนแก่นักวิชาการประจำ ค่าสถานที่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับห้องสมุด เป็นต้น ส่วนงบวิจัยจากสถาบันวิจัย จะสนับสนุนด้านทุนโดยตรงและด้านทุนทางอ้อม(Indirect Costs) ของโครงการวิจัย

ในปีการศึกษา 2001/02 HEFCE ได้จัดสรรงบวิจัยจำนวน 888 ล้านปอนด์ ให้แก่งานวิจัยส่องส่วนคือ

1. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ(Quality-related Research-QR)จำนวน 868 ล้านปอนด์
2. Generic Research (GR) วงเงิน 20 ล้านปอนด์

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ (Quality-related Research-QR)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพประกอบด้วยสามส่วนคือ

1. Mainstream QR วงเงิน 772.3 ล้านปอนด์ จัดสรรไปเพื่อสะท้อนคุณภาพและปริมาณของงานวิจัยที่สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในหัวข้อต่างๆ กัน
2. งบวิจัยสำหรับนักศึกษาที่ทำวิจัย วงเงิน 68.3 ล้านปอนด์
3. ให้สถาบันที่ตั้งอยู่ในลอนดอน วงเงิน 27.4 ล้านปอนด์

การจัดสรรงบวิจัยสำหรับ Mainstream QR มีอยู่สองขั้นตอนคือ

- ขั้นตอนที่หนึ่งกำหนดวงเงินวิจัยสำหรับแต่ละหัวข้อวิจัย
- ขั้นตอนที่สองจัดสรรหัวข้อวิจัย(รวมทั้งงบวิจัย) ไปยังมหาวิทยาลัยต่างๆ

ขั้นตอนที่หนึ่ง กำหนดความเงินวิจัยสำหรับแต่ละหัวข้อวิจัย

งบ Mainstream QR จะจัดสรรให้กับ 69 หัวข้อวิจัย ซึ่งจะแบ่งออกเป็นสามกลุ่มตามต้นทุนเบริยนเทียบ หัวข้อวิจัยที่มีต้นทุนสูงจะถ่วงน้ำหนักด้วย 1.7 หัวข้อวิจัยที่มีต้นทุนปานกลางจะถ่วงน้ำหนักด้วย 1.3 และหัวข้อวิจัยอื่นๆ ที่เหลือจะถ่วงน้ำหนักด้วย 1

ขั้นตอนที่สอง จัดสรรหัวข้อวิจัย(รวมทั้งงบวิจัย) ไปยังมหาวิทยาลัยต่างๆ

ในการจัดสรรหัวข้อวิจัยรวมทั้งงบวิจัยไปสู่มหาวิทยาลัยต่างๆ นั้นจะดำเนินถึงคุณภาพมากกล่าวคือจะมีการประเมินคุณภาพงานวิจัยของมหาวิทยาลัยที่เรียกว่า Research Assessment Exercise (RAE) ทุกๆ สี่หรือห้าปี ครึ่งหลังสุดที่ทำคือปี ก.ศ. 2001 ทุกมหาวิทยาลัยจะถูกจัดอันดับคุณภาพงานวิจัย (Research Rating) จาก 1 ไปถึง 5* แต่ละ Rate จะถูกถ่วงน้ำหนักด้วยงบวิจัย ดังตารางที่ 2.13 กล่าวคือ ถ้าได้ Rate เท่ากับ 1 หรือ 2 จะถ่วงน้ำหนักด้วย 0 ซึ่งหมายความว่าจะไม่ได้รับการจัดสรรงบวิจัยเลย แต่ถ้าได้ Rate 3b จะถ่วงด้วย 1 หรือถ้าได้ Rate ดีที่สุดคือ 5* จะถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 4.05 ซึ่งหมายความว่าจะได้งบวิจัยมากที่สุด เพราะมากกว่า Rate 3b ถึง 4.05 เท่า

ตารางที่ 2.13 การประเมินงานวิจัยและค่าถ่วงน้ำหนัก

1996 research rating	Funding weights in QR model
1	0
2	0
3b	1
3a	1.5
4	2.25
5	3.375
5*	4.05

ในปีการศึกษา 20001/02 ร้อยละ 75 ของงบวิจัยของ HEFCE ถูกจัดสรรให้กับ 25 สถาบันอุดมศึกษา เฉพาะมหาวิทยาลัยคุณภาพดีจริงๆ เท่านั้นจึงจะได้รับงบวิจัยล่าสุด HEFCE จะให้เงินวิจัยสำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่มีลำดับ 5* และ 6 เท่านั้น ที่เหลือจะไม่มีการให้การอุดหนุนด้านการวิจัย

สมุดปักขาว (White Paper) ด้านอุดมศึกษาของประเทศไทยอาณาจักร

ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2546 กระทรวงศึกษาและทักษะ (The Secretary of State for Education and Skills) ของประเทศไทยอาณาจักร ได้จัดทำสมุดปักขาวเกี่ยวกับการปฏิรูประบบอุดมศึกษาเสนอต่อรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งเรียกชื่อว่า “อนาคตของอุดมศึกษา” (The Future of Higher

Education) โดยต้องการให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระมากยิ่งขึ้น มีความร่วมมือกันมากขึ้นตลอดจน การยอมรับความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษา

รัฐบาลสหราชอาณาจักรตระหนักดีว่าการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้าง "ทุนมนุษย์" (Human Capital) การศึกษาเป็นเครื่องมือที่จะแข่งขันในตลาดโลกได้ มหาวิทยาลัยในประเทศไทยยังคงถูกลบ除 ว่าเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก จำนวนผู้ที่ได้รับปริญญาจากมหาวิทยาลัย เพิ่มขึ้น 3 เท่าในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาขณะที่บังคับรักษาคุณภาพการศึกษาไว้ดังเดิม อัตราการสำเร็จการศึกษาในประเทศไทยลดลงกันว่าเป็นหนึ่งที่ดีที่สุดในโลก ส่วนนักศึกษาต่างชาติ ก็ยังคงนิยมไปศึกษาที่ประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

ถึงแม้ว่าระบบอุดมศึกษาในประเทศไทยจะมีข้อดีมานาຍดังนี้ ด้วยมาจากการตั้งต้น รัฐบาลก็ไม่สามารถจะนิ่งนอนใจได้ จำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบอุดมศึกษา เนื่องจากว่ามีการท้าทายจากประเทศต่างๆ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยลดลง ผลกระทบต่อ อย่างมากให้ความกดดันและเสียงต่อการเปลี่ยนแปลง ระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยลดลง ดังต่อไปนี้

1. อุดมศึกษาต้องขยายตัวเพื่อสนองต้องความต้องการด้านความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น
2. ช่องว่างทางสังคมของผู้เรียนในมหาวิทยาลัยยังกว้างอยู่
3. ประเทศคู่แข่งทางเศรษฐกิจของประเทศไทยลดลง ด้านอุดมศึกษา ได้ลงทุนด้านอุดมศึกษา เพิ่มขึ้น
4. มหาวิทยาลัยประสบปัญหาในการจ้างนักวิชาการชั้นยอดมาสอนในมหาวิทยาลัย
5. เงินอุดหนุนต่อหัวของนักศึกษา (Funding Per Student) ได้ลดลงร้อยละ 36 ระหว่างปี ก.ศ. 1989 ถึง ก.ศ. 1997
6. มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งกับภาคธุรกิจและเศรษฐกิจ เพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปอย่างราบรื่น สมุดปักขาวได้เสนอวิสัยทัศน์อุดมศึกษา (Vision for Higher Education) บางประการของรัฐบาลไว้ดังนี้

1. ตระหนักถึงและเห็นคุณค่าของมหาวิทยาลัยว่าเป็นผู้สร้างองค์ความรู้และความเข้าใจ และเป็นจักรกลที่จะนำความรู้ใหม่ๆ ไปประยุกต์ใช้เพื่อประโยชน์ของทุกคน
2. ตระหนักถึงบทบาทของมหาวิทยาลัยในการสั่งสอนให้นักศึกษาดำรงชีวิตอย่างเต็ม เปี่ยม ด้วยการแสดงความเชี่ยวชาญชำนาญการ และโดยการเสริมสร้างจินตนาการ ความคิดริเริ่มและการเสียสละแก่สังคม
3. ยอมรับความแตกต่างระหว่างสถาบันอุดมศึกษา ให้แต่ละสถาบันปฏิบัติพันธกิจของ ตนตามที่ระบุไว้ มหาวิทยาลัยบางแห่งอาจมีความเข้มแข็งด้านการเรียนการสอน

มหาวิทยาลัยบางแห่งอาจเข้มแข็งทางด้านการวิจัย แต่มหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องเปิดโอกาสให้นักศึกษาจริงใจว่าหน้าได้ในทุกทางเท่าที่จะทำได้

4. สร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนให้การเรียนการสอน การจัดการด้านการวิจัยและการถ่ายทอดความรู้เป็นไปอย่างดีที่สุด
5. สนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาที่สามารถแข่งขันกับมหาวิทยาลัยที่ดีที่สุดของโลกในด้านวิจัย
6. เปิดโอกาสด้านอุดมศึกษาให้แก่ทุกคนที่มีศักยภาพที่จะได้ประโยชน์จากอุดมศึกษา ต้องการให้ร้อยละ 50 ของผู้ที่มีอายุระหว่าง 18-30 ปี ไม่ว่าจะมีพื้นฐานความเป็นอยู่อย่างไร ได้สามารถเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย ตลอดจนเปิดสอนวิชาต่างๆ ที่ทำให้ทั้งนักศึกษาและนายจ้างพึงพอใจ
7. ให้มีเงินทุนเพียงจากแหล่งเงินทุนต่างๆ เพื่อให้ระบบอุดมศึกษาดำเนินอยู่ได้ ให้ผู้เสียภาษี นักศึกษาและบุคคลอื่นๆ เข้ามาเป็นหุ้นส่วนลงทุนด้านการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวโดยสรุป รัฐบาลสหราชอาณาจักรปัจจุบันมีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับอุดมศึกษาว่า ความแตกต่างของมหาวิทยาลัย การที่มหาวิทยาลัยมีอิสระมากขึ้นและความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้คุณภาพของอุดมศึกษาดีขึ้น ทำให้มีความแข็งแกร่ง และสามารถดำเนินงานเป็นหนึ่งในระบบอุดมศึกษาชั้นนำของโลก

ถึงแม่สมุดปกขาวเสนอให้มหาวิทยาลัยมีอิสระมากยิ่งขึ้นก็มิได้หมายความว่ารัฐไม่ได้เข้ามาดูแล รัฐบาลก็ยังคงมีบทบาทกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่สามารถรักษาความสมดุลของผลประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ รัฐบาลยังคงต้องรับผิดชอบเข้าไป แทรกแซงเมื่อสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถเปิดโอกาสให้บุคคลทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน หรือเมื่อคุณภาพหรือมาตรฐานการศึกษาอยู่ในภาวะเสื่อม

กลยุทธ์อุดมศึกษา (Higher Education Strategy)

เพื่อให้การปฏิรูปอุดมศึกษาเป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่ระบุไว้ สมุดปกขาวได้แบ่งกลยุทธ์ออกเป็น สามช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงที่หนึ่ง : ระยะสั้น (ค.ศ. 2003- ค.ศ. 2005) ช่วงที่สอง: ระยะปานกลาง (ค.ศ. 2005-ค.ศ. 2007) และช่วงที่สาม : ระยะยาว(ตั้งแต่ ค.ศ. 2007 เป็นต้นไป)

กลยุทธ์ในช่วงที่หนึ่ง : ระยะสั้น (ค.ศ. 2003- ค.ศ. 2005) รัฐบาลจะใช้กลยุทธ์ดังต่อไปนี้ เช่น

- ◆ จากปี ค.ศ. 2004/05 รัฐบาลจะจัดสรรเงิน 500 ล้านปอนด์ต่อปี สำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกในงานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์
- ◆ จะเริ่มสร้างโครงการ Promising Researcher Fellowships
- ◆ จะระบุศูนย์ความเป็นเลิศด้านการเรียนการสอนแห่งแรก

◆ จะกำหนดมาตรฐานวิชาชีพด้านการเรียนการสอน

◆ จะจัดตั้ง Teaching Quality Academy

กลยุทธ์ในช่วงที่สอง : ระยะปานกลาง (ค.ศ. 2005 - ค.ศ. 2007) ได้แก่

◆ รายจ่ายด้านวิทยาศาสตร์และการวิจัยเพิ่มขึ้น 1.25 พันล้านปอนด์เปรียบเทียบกับปี 2002-03

◆ ระบุการแลกเปลี่ยนด้านความรู้เพิ่มขึ้น

◆ อาจารย์ใหม่ทั้งหมดจะได้รับการอบรมอย่างเป็นทางการ

◆ จะระบุศูนย์ความเป็นศูนย์ด้านการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น

กลยุทธ์ในช่วงที่สาม : ระยะยาว (ค.ศ. 2007 เป็นต้นไป) ได้แก่

◆ นำระบบการจัดอันดับมหาวิทยาลัยด้านการวิจัย(Research Assessment Exercise-RAE) ที่แก้ไขใหม่ออกมาใช้

◆ เพิ่มความร่วมมือระหว่างแผนกที่ทำวิจัย(Research Departments)กับสถาบันอุดมศึกษา

◆ นักศึกษาจบใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานได้โดยตรง Graduate Contribution

การวิจัย

สมุดปักขาวได้ให้ความสำคัญเรื่องการวิจัยเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่าประเทศไทยอาจจัดจะเป็นรองด้านงานวิจัยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่การที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนด้านวิจัยค่อนข้างน้อยในอดีต ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าสถาบันอุดมศึกษาจะรักษาคุณภาพงานวิจัยให้เดิมได้หรือไม่ นอกจากนี้ทรัพยากรด้านวิจัยภายในประเทศก็ยังไม่ได้ถูกใช้ให้คุ้มค่าที่สุด และเมื่อศึกษารัฐของประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศสหราชอาณาจักร ต่างก็กระจุกงานวิจัยไปยังสถาบันอุดมศึกษาเพียงไม่กี่แห่ง แม้รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ได้วางแผนที่จะจัดสรรงบวิจัยไปสู่มหาวิทยาลัยจีนที่จะถูกสร้างขึ้นมาให้เป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก 10 แห่ง ประสบการณ์จากต่างประเทศทำให้รัฐบาลสาธารณรัฐอาณาจักร จำเป็นต้องพิจารณาว่าควรขัดของค่าตอบแทนการวิจัยอย่างไร และต้องยึดหลักการการกระจุกตัวงานวิจัยรวมทั้งจะต้องมีสถาบันการศึกษาจำนวนหนึ่งที่จะแข่งขันด้านการวิจัยกับสถาบันวิจัยที่ดีที่สุดของโลกได้

สมุดปักขาวได้ระบุหลักเกณฑ์สนับสนุนการวิจัยดังต่อไปนี้

- จะจัดตั้งสภาวิจัยสาขาวิชาศิลปศาสตร์และมนุษยศาสตร์(UK Arts and Humanity Council) เพื่อมีให้การวิจัยในสองสาขานี้ถูกบันทึกโดยงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และเพื่อให้งานวิจัยด้านศิลปศาสตร์และมนุษยศาสตร์ได้รับการสนับสนุนอย่างพอเพียง

- ในปี ค.ศ.2005-2006 งบสนับสนุนด้านการวิจัยจะเพิ่มจาก ค.ศ.2002-0003 ประมาณ 1.25 พันล้านปอนด์ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 30
- การจัดอันดับมหาวิทยาลัยด้านการวิจัยResearch Assessment Exercise-RAE จะถูกนำมาใช้ในการจัดสรรทุนวิจัยให้แก่สถาบันที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ด้านการวิจัย สิ่งที่ RAE ต้องคำนึงถึงคือ
 1. สถาบันที่เน้นทำการวิจัยควรได้รับผลตอบแทนอย่างพอเพียง
 2. ปกป้องการทำวิจัยที่มีคุณภาพของสถาบันที่ไม่ได้เน้นการทำวิจัย
 3. สนับสนุนและเพิ่มขอบเขตของงานวิจัย

แนะนำให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างสถาบันที่เน้นการวิจัยและสถาบันที่ไม่เน้นการวิจัย เพื่อจะได้มีการถ่ายทอดความรู้ หรือเป็นหุ้นส่วนการวิจัย(Research Partnership)ในแต่ละภูมิภาค หรือทำวิจัยร่วมกับรัฐบาล หรือศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มคุณภาพงานวิจัย

- พยายามซักจุ่งให้ผู้บรรยายในมหาวิทยาลัยหันมาทำวิจัยกันมากขึ้น สนับสนุนอาจารย์ที่จะทำงานวิจัยอย่างเดียว(Research Only Lectures)โดยจะมี (1) การอบรม (2) เพิ่มรายได้ เนื่องของอาจารย์วิจัยขึ้นอีก 4,000 ปอนด์ภายในปี ค.ศ.2005-2006 และ(3)ให้ Academic Fellowship สำหรับ นักวิจัย 1,000 คน

โดยสรุป สมุดปักขาวเน้นการปฏิรูประบบอุดมศึกษาให้สามารถตอบสนองกับ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเป็นผู้นำด้านการวิจัย ตลอดจนเป็นระบบอุดมศึกษาที่ดีที่สุด แห่งหนึ่งของโลก อย่างไรก็ตาม ในช่วงเดือนมกราคม - เมษายน พ.ศ. 2546 กระทรวงศึกษาฯได้ รองรับวิพากษ์วิจารณ์จากผู้ที่เกี่ยวข้อง ในระหว่างนี้ก็จะจัดให้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ โดยเชิญผู้ที่ อยู่ในการอุดมศึกษาเข้ามาร่วม รัฐบาลกำหนดที่จะนำกลยุทธ์ที่ปรากฏในสมุดปักขาวออกใช้ใน เดือนกันยายน พ.ศ. 2546

สรุป การจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาจะจัดสรรโดย HEFCE ซึ่งจะจัดสรรงบการเรียนการสอน โดยการใช้สูตรการจัดสรรงบประมาณ โดยเน้นปัจจัยนำเข้าได้แก่ จำนวนนักศึกษาและสาขาวิชาเป็นหลัก ส่วนการจัดสรรงบวิจัยได้เน้นด้านคุณภาพเป็นหลักและมีแนวโน้ม ที่จะให้การวิจัยกระจายตัวอยู่ในสถาบันชั้นแนวหน้าจำนวนน้อย เช่นเดียวกับที่มีการดำเนินการ ในบริการประเทศคู่เพื่อทั่วโลก

2.8 ประเทศอสเตรเลีย

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ระบบอุดมศึกษาในประเทศอสเตรเลียได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทั้งในแง่ของการจัดองค์กร การกำกับดูแล การมีส่วนร่วมและเรื่องการเงิน ในระหว่างต้นทศวรรษ 1970 ถึง ค.ศ.1988 อุดมศึกษาของประเทศอสเตรเลียประกอบด้วยสามภาคใหญ่ๆ ที่แยกออกจาก

กันได้แก่ (1) มหาวิทยาลัย (2) วิทยาลัยการศึกษาชั้นสูง (Colleges of Advances Education-CAE) และ(3)โรงเรียนเทคนิคและ โรงเรียนการศึกษาต่อเนื่อง(Technical and Further Education Schools)⁵¹

ในปี ค.ศ. 1988 รัฐบาล ได้จัดทำสนับปကขาวประกาศนโยบายใหม่ โดยยกเลิกระบบคุ่นนาน (Binary Higher Education System) ระหว่างมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยการศึกษาชั้นสูง มาเป็นระบบเดี่ยวคือ Unified National System นับแต่นั้นมา สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง ในประเทศไทยอสเตรเลีย รวมทั้ง Colleges of Advanced Education ถือว่ามีสถานะภาพเดี่ยวคือเป็นมหาวิทยาลัย⁵² นอกจากนั้น การอาชีวศึกษาและการอบรมก็จัดอยู่ในอุดมศึกษาด้วย

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ได้มีการยุบรวมมหาวิทยาลัยเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) ทำให้จำนวนมหาวิทยาลัยลดจาก 78 แห่ง ในปี ค.ศ. 1988 เหลืออยู่ 42 แห่ง ในปี ค.ศ. 2001 ในจำนวนมหาวิทยาลัยที่เหลืออยู่ 38 แห่ง หรือร้อยละ 90 ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลาง (Commonwealth Government Grants) ภายใต้กฎหมายการเงินอุดมศึกษา ค.ศ. 1988 หรือ *The Higher Education Funding Act 1988, "HEFA"* โดยจะได้รับต่อเนื่องกันเป็นเวลา 3 ปี (*On Triennium Basis*) ส่วนมหาวิทยาลัยที่เหลือ 2 แห่ง ได้รับเงินจากรัฐบาลกลาง เช่นกัน แต่จะได้รับการจัดสรรงตามผลปฏิบัติงานหรือที่เรียกว่า "On a Contract Basis" ส่วนอีกสองแห่งเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน

ระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยอสเตรเลียขึ้นตามระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยอังกฤษเป็นแม่แบบ ปริญญาที่ให้มีตั้งแต่ปริญญาตรี ใช้เวลาเรียนเต็มเวลาสามปี สำหรับสาขาวิชาศิลปศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ สำหรับโครงการเกียรตินิยมต้องศึกษาต่ออีกหนึ่งปีเป็นสีปี สำหรับสาขาวิศวกรรมกฏหมายและสถาปัตย์ฯ ต้องใช้เวลาศึกษาสีปี ส่วนปริญญาโท ปกติจะใช้เวลาศึกษาสองปีจากระดับปริญญาตรี ในระดับปริญญาโทอาจมีการเรียนการสอน หรือไม่มีการเรียนการสอน ก็ได้ แต่ถ้าไม่มีการสอนจะเป็นการทำวิจัยอย่างเดียวหรืออาจผสมผสานระหว่างมีการเรียนการสอน และทำวิจัยด้วย สำหรับโครงการปริญญาเอกรวมทั้งแผนกวิจัย สามารถดำเนินการศึกษาได้ภายในสามปี ถ้าเป็นการศึกษาเต็มเวลา นอกจากนั้น อุดมศึกษาซึ่งรวมถึงแผนการศึกษาที่ไม่ประสาท ปริญญา แต่ให้วุฒิบัตรและประกาศนียบัตร เป็นต้น

จำนวนนักศึกษามหาวิทยาลัยในประเทศไทยอสเตรเลียได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษ 1990 กล่าวคือได้เพิ่มจาก 534,500 คน ในปี ค.ศ. 1991 เป็น 695,500 คน ในปี ค.ศ. 2000⁵³ ร้อยละ 75

⁵¹ Graduate School of Education, University of Buffalo, The State University of New York, "*DataBase Student-Parent cost by Country: Australia*," The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project.

⁵² Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, and Jos Koelman, "*Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*," CHEP-higher education monitor. Center for Higher Education Policy Studies. November 2001.

⁵³ กระทรวงศึกษา อบรมและเชาวชน, ประเทศไทยอสเตรเลีย ค.ศ. 2001

ของนักศึกษาหรือ 527,000 คน เป็นนักศึกษาปริญญาตรี ประมาณ 142,000 คน ศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา การที่มีนักศึกษาเพิ่มจำนวนขึ้นมากได้สร้างปัญหาด้านการเงินในระดับอุดมศึกษาให้แก่รัฐบาล ทำให้นโยบายระดับอุดมศึกษาของรัฐบาลหันมาให้ความสำคัญเรื่องประสิทธิภาพและการปรับปรุงประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งนำไปสู่การใช้มาตรการทางคุณภาพ การปรับปรุงคุณภาพและตัวบ่งชี้ผลดำเนินงาน(Performance Indicators)

การเงินของสถาบันอุดมศึกษา (Institutional finance)

นับตั้งแต่ปี ก.ศ. 1974 เป็นต้นมา รัฐบาลกลาง(Commonwealth Government) เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ก่อนหน้านั้นงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษามาจากแต่ละรัฐ(State Government) ได้มีการประมาณการว่ารายรับทั้งสิ้นของภาคอุดมศึกษาของประเทศอสเตรเลีย ในปี ก.ศ. 2003 จะอยู่ที่ 9.8 พันล้านдолลาร์ออสเตรเลีย⁵⁴ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 19 จากปี ก.ศ. 1995 ส่วนรายรับของมหาวิทยาลัยที่ไม่รวมเงินงบประมาณของรัฐบาลกลางและค่าธรรมเนียม จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 53 หรือ 1.2 พันล้านдолลาร์ออสเตรเลีย และได้ประมาณการว่ามหาวิทยาลัยจะเพิ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลกลางน้อยลง นั่นคือ ลดจากร้อยละ 71 ในปี ก.ศ. 1995 เหลือร้อยละ 63 ในปี ก.ศ. 2003

ตารางที่ 2.14แสดงให้เห็นถึงแหล่งที่มาของรายรับจากการดำเนินงานทั้งสิ้น (Total Operating Revenue) ของมหาวิทยาลัยรัฐ 40 แห่ง สมมูลกับที่ 2 และ 3 เป็นข้อมูลของปี ก.ศ. 1998 ซึ่งจะเห็นว่า ประมาณร้อยละ 50 ของรายรับของมหาวิทยาลัยมาจากการเงินให้เปล่าจากรัฐบาลกลาง(Commonwealth Government Grants) ร้อยละ 16 มาจากการเก็บค่าธรรมเนียมและร้อยละ 17 มาจาก Higher Education Contribution Scheme หรือ HECS

สมมูลกับที่ 4 แสดงถึงข้อมูลของปี ก.ศ. 1995 ซึ่งจะเห็นว่ารายรับจากมหาวิทยาลัยมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 57.2 ซึ่งสูงกว่าปี 1998 เล็กน้อย ส่วนการเก็บค่าเล่าเรียนและเงินจาก Higher Education Contribution Scheme หรือ HECS มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 11.7 และร้อยละ 12.0 ตามลำดับ

ข้อมูลในตารางที่ 2.14 สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของรัฐบาลอสเตรเลียที่จะลดการสนับสนุนการอุดมศึกษา โดยหันไปใช้หลักการผู้ใช้ต้องจ่าย(User-pay Principle) มากขึ้น นั่นคือพยายามผลักภาระไปยังผู้เรียนให้มากขึ้น โดยให้มหาวิทยาลัยเก็บค่าเล่าเรียนสูงขึ้น ถือว่าผู้เรียนต้องมีส่วนแบ่งรับต้นทุนของการศึกษา

ในปี ก.ศ. 1989 รัฐบาลได้จัดตั้ง Higher Education Contribution Scheme-HECS ขึ้นมา เพื่อให้นักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยที่รัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนต้องมีส่วนแบ่งรับต้นทุนการศึกษาโดยต้องจ่ายค่าเล่าเรียนสมทบผ่าน Higher Education Contribution Scheme-HECS และเพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงสถาบันอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน หลักการสำคัญของการจ่ายค่า

⁵⁴ เพิ่งข้าง.

เล่าเรียนคือการจ่ายที่ตั้งอยู่บนหลักการ “ความสามารถจ่ายของแต่ละคน” ("Individual's Capacity to Pay") ซึ่งหมายความว่านักศึกษาที่ไม่มีเงินจ่ายค่าเล่าเรียนจะไม่ถูกเก็บกันไม่ให้เรียน

Higher Education Contribution Scheme-HECS คือ โครงการที่ให้ทางเลือกกับนักศึกษา ว่าจะจ่ายค่าเล่าเรียนทันทีในตอนเปิดเทอมและได้ส่วนลดร้อยละ 25 หรือไม่ต้องจ่ายค่าเล่าเรียน ขณะที่ศึกษา แต่เลื่อนไปจ่ายทีหลังเมื่อสำเร็จการศึกษาและมีรายได้เกินระดับหนึ่ง สำหรับปีการเงิน (Financial Year) ค.ศ. 2001-2002 ถ้ามีรายได้ต่อปีเกิน 23,242 คอลลาร์ออสเตรเลียจึงจะต้องจ่ายคืน แต่ถ้ามีรายได้ต่ำกว่านั้นก็ไม่ต้องจ่ายคืน โดยการก่อหนี้กับ Higher Education Contribution Scheme -HECS ที่เรียกว่า HECS Liable Students เงินที่เก็บได้โดย Higher Education Contribution Scheme -HECS จะนำไปใช้เพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา⁵⁵

ในปี ค.ศ. 1997 นักศึกษาปริญญาตรีร้อยละ 29 เลือกจ่ายค่าเล่าเรียนตอนต้นเทอมและรับส่วนลด ส่วนร้อยละ 71 ของนักศึกษา ก่อหนี้กับ HECS ต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 ตัวเลข การก่อหนี้กับ HECS ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 97⁵⁶

ด้วยเหตุนี้เอง จากความกดดันด้านเศรษฐกิจประกอบกับความต้องการศึกษา ในมหาวิทยาลัยมีมากขึ้น ทำให้มหาวิทยาลัยในประเทศขอสเตรเลียพิจารณาหารายได้ทางอื่น เพิ่มขึ้น นั่นคือมหาวิทยาลัยจะแบ่งกันรับนักศึกษาที่จ่ายค่าเล่าเรียนเอง (Fee-Payment Students) โดยเฉพาะนักศึกษาต่างชาติ ในปี ค.ศ. 1998 ประเทศขอสเตรเลียมีนักศึกษาต่างชาติเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 11 ของนักศึกษาทั้งหมด นอกจากนั้น มหาวิทยาลัยยังหารายได้จากการวิจัย โครงการคุรุร้อนและการมีวิทยาเขตในต่างประเทศ⁵⁷

สำหรับนักศึกษาต่างชาติจะถูกเรียกเก็บค่าเล่าเรียนตาม "Full-cost Recovery" ของวิชา นั้นๆ สำหรับบัณฑิตศึกษาการใช้หลักการ Full-cost Recovery ของวิชาต่างๆ ก็ได้กล่าวมานเป็น การปฏิบัติตามปกติของมหาวิทยาลัยทั่วไป⁵⁸

⁵⁵ Department of Education, Science and Training, " *Higher Education Report for the 2002 to 2004 Triennium*,"

⁵⁶ เพ่งอ้าง.

⁵⁷ Graduate School of Education, University of Buffalo, The State University of New York, " *DataBase Student-Parent cost by Country: Australia*," The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project.

⁵⁸ Clen Tisdell, " Economics and university life: further reflections and experiences of Clen Tisdell," International Journal of Social Economics, Vol. 27 No. 7/8/9/10, 2000.

เงินเพื่อการเรียนการสอนและการวิจัย

ตามกฎหมายการเงินอุดมศึกษา ปี 1988 (Higher Education Funding Act 1988, "HEFA") เงินที่รัฐบาลกลางจัดสรรจัดสรร(Coimmonwealth Government Grants)ให้แก่กั่นมหาวิทยาลัยจะเป็นรายจ่ายเพื่อใช้ในการดำเนินงาน เป็นงบลงทุนและเงินเพื่อการวิจัย เงินดังนี้เป็นเงินที่รัฐบาลกลางให้เพื่อสนับสนุนทั้งการเรียนการสอนและการวิจัย

นอกจากนั้น รัฐบาลกลางยังให้เงินสำหรับโครงการพิเศษ เช่น โครงการนวัตกรรมอุดมศึกษา(Higher Education Innovation Program)เงินให้เปล่าแก่โรงเรียนแพทย์(Teaching Hospital Grants)โครงการความเสมอภาคด้านอุดมศึกษา(Higher Education Equity Program) เป็นต้น

การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลางให้แก่กั่นมหาวิทยาลัยจะประกาศในTriennium Funding Report โดยกระทรวงศึกษา ซึ่งตามปกติจะประกาศในเดือนธันวาคมของทุกปี

ในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลาง ไปสู่มหาวิทยาลัยนั้นจะมีกรอบ(Framework) ที่สำคัญ 5 ประการคือ⁵⁹

1. การจัดสรรงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณปีต่อเนื่องกัน(A Rolling Triennium)
2. มีดหลักความรับผิดชอบ(Accountability)ต่อสังคม โดยมหาวิทยาลัยต้องส่ง Educational Profile ให้กระทรวงศึกษาประเมินเพื่อจัดสรรงบประมาณ
3. ทรัพยากรที่จะจัดสรรให้เพื่อใช้ในการดำเนินงาน(Operating Resources)จะให้ครั้งเดียว เป็นเงินก้อน(Single Block Operating Grant)
4. Higher Education Contribution Scheme-HECS และ
5. เงินที่ให้เพื่อการวิจัย การจัดสรรงบประมาณค่าเร่งขันระหว่างมหาวิทยาลัย

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน

งบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่กั่นมหาวิทยาลัยสามารถแยกเป็นสามส่วนคือ (1) เป็นงบดำเนินงาน(Total Operating Grant)ให้ใช้เพื่อการเรียนการสอน(2)งบวิจัยและ (3) งบสำหรับ Capital Program แต่ส่วนใหญ่จะเป็นงบการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรีดังเช่น ในปี ค.ศ. 2001 งบที่ให้แก่สถาบันอุดมศึกษามีวงเงินทั้งสิ้น 5,900 ล้านකอಲලาร์ ออสเตรเลียประมาณ ร้อยละ 80 หรือ 4,671 ล้านකอලලาร์ เป็นการจัดสรรให้เพื่อการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรี ที่เหลือ 1,198 ล้านອอสเตรเลีย เป็นงบสำหรับการวิจัยและการอบรมด้านการวิจัย (Research Training)⁶⁰

⁵⁹ กระทรวงศึกษา บันรวมและรายงาน 2001

⁶⁰ Higher Education Report for the 2002 to 2004 Triennium, the Ministry of Education, Science and Training.

งบดำเนินงานที่รัฐบาลกลาง (Commonwealth General Operating Government) จัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยจะเป็นเงินก้อน (Single Block Operating Grant) สำหรับจำนวนนักศึกษาที่ระบุไว้แน่นอนตามตัวชี้วัดจากการเจรจาตกลงกันระหว่างมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษา

งบดำเนินงานที่รัฐบาลกลาง (Commonwealth General Operating Government) จัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยประกอบด้วย

ตารางที่ 2.14⁶¹ แหล่งที่มาของรายรับจากการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยรัฐ 40 แห่ง

ของประเทศไทยอสเตรเลีย ค.ศ. 1995 และ 1998

แหล่งที่มาของรายรับ	หน่วย: ล้านдолลาร์ออสเตรเลีย 1998	ร้อยละ ปี 1998	ร้อยละ ปี 1995
1. รัฐบาลกลาง (Commonwealth Government Grants)	4,295	50.8	57.2
2. Higher Education Contribution Scheme-HECS	1,451	17.2	12.0
3. ค่าธรรมเนียม	1,371	16.2	11.7
4. รายได้จากการลงทุน	290	3.4	4.0
5. เงินบริจาค	115	1.4	1.1
6. รัฐ (State Government)	90	1.1	1.4
7. อื่นๆ	845	10.0	12.6
รวม	8,456	100.0	100.0

1. งบการดำเนินงานพื้นฐาน (Base Operating Grant) ซึ่งประกอบด้วย การเรียนการสอน งบลงทุนและส่วนประกอบของโครงการสนับสนุนคนพื้นเมือง (Indigenous Support Funding Programme) งบการเรียนการสอนถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดของงบพื้นฐาน เพราะเป็นงบเงินเดือน สำหรับนักวิชาการและเจ้าหน้าที่

2. เงินให้เปล่าเชื่อมที่มีจุดมุ่งหมายเป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น การปฏิรูปที่ทำงาน (Workplace Reform) เพื่อความเสมอภาค เงินให้เปล่าแก่โรงเรียนแพทย์และงบลงทุนพิเศษ เป็นต้น

⁶¹ ข้อมูลปี 1998 มาจาก

- กระทรวงศึกษา อบรมและเข้าชั้น, ประเทศไทย 1999
- Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, and Jos Koelman, "Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries," CHEP-higher education monitor. Center for Higher Education Policy Studies. November 2001.

ส่วนข้อมูลปี 1995 มาจาก Australian Vice-Chancellors' Committee, "Shaping Australia's Future Investing in Higher Education," April 29, 1997.

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนเน้นงบประมาณแบบเน้นปัจจัยนำเข้า (Fully Input-Based Budgeting)* การจัดสรรงบค่าดำเนินงานนี้จะใช้ Normative Allocation Model ที่มีชื่อว่า *the Relative Funding Model* ซึ่งถูกนำมาใช้ในปี ก.ศ. 1991 เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลางไปสู่มหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน

แต่หลังจากนั้นไม่นาน การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลางให้แก่มหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนเป็นการเจรจาต่อรองกันระหว่างมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกับกระทรวงศึกษา ปัจจัยสำคัญที่ถูกหยนยกขึ้นมาเจรจาได้แก่ จำนวนที่นั่งของนักศึกษา (Number of Publicly Funded Student Places) และรายงานผลการศึกษา (Educational Profile) ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่จะใช้เป็นฐานในการเจรจา

งบดำเนินงาน (Commonwealth Operating Grants) ที่รัฐบาลกลางจะจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยจะขึ้นอยู่กับจำนวนที่นั่งนักศึกษาที่มหาวิทยาลัยจะรับเข้าในปีนั้นๆ โดยได้นำเรื่องความแตกต่างของสาขาวิชาและระดับการศึกษาเข้ามาพิจารณาด้วย มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีภาระที่จะต้องรับนักศึกษาปริมาณใดอย่างต่ำจำนวนหนึ่ง (Minimum Undergraduate Student Load)

ในขณะที่มีการเจรจาประจำปีระหว่างมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษา จะมีการประเมินมหาวิทยาลัยนั้นๆ จากรายงานผลการศึกษา กระทรวงศึกษาจะพิจารณาว่าผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในปีก่อนหน้านั้นว่าเป็นไปตามที่ตกลงกันไว้หรือไม่ และจะใช้ข้อมูลจากรายงานผลการศึกษาในการประเมินทรัพยากรที่มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องใช้ในปีที่ของงบประมาณ

เมื่อกระบวนการเจรจาและการประเมินรายงานผลการศึกษาเสร็จสิ้นลง งบประมาณที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรจะปรากฏในรายงานประจำปีของกระทรวงศึกษา ภาระรายงานนี้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ด้านอุดมศึกษาของรัฐบาลกลางและมหาวิทยาลัย

รายงานผลการศึกษา⁶²

รายงานผลการศึกษา (Educational Profiles) ถือว่าเป็นลักษณะสำคัญของการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) ด้านอุดมศึกษาของรัฐบาลกลางและมหาวิทยาลัยต่อสาธารณะ การที่ให้มหาวิทยาลัยต้องจัดส่งรายงานผลการศึกษาให้แก่กระทรวงศึกษาประเมินเป็นกระบวนการที่ต้องจัดทำทุกปี ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องทำตามกรอบของกฎหมาย (Legislated Framework) ที่กำหนดไว้

การที่กฎหมายการเงินอุดมศึกษา ก.ศ. 1988 วางกรอบไว้ เช่นนี้ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ก็เพื่อทำให้รัฐบาลมั่นใจได้ว่า (1) ภาคอุดมศึกษาจะไม่มีปัญหาด้านการเงิน

⁶² Higher Education Report for the 2002 to 2004 Triennium, *Ministry of Education, Science and Training*.

* การเน้นปัจจัยนำเข้าในที่นี่หมายถึง ปัจจัยนำเข้าในกระบวนการผลิตของมหาวิทยาลัย โดยปัจจัยนำเข้าที่สำคัญคือจำนวนนักศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ ทั้งนี้เพราะปัจจัยนำเข้าดังกล่าวจะไขไปสู่ผลผลิตที่สำคัญคือ บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาในแต่ละวิชาด้วย ดังนั้น การใช้การคำนวณจากนักศึกษาอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นสัดส่วนของการเน้นผลงานก็ได้

และ (2) มหาวิทยาลัยจะใช้จ่ายเงินของรัฐบาลกลางสอดคล้องกับเงื่อนไขที่เจรจาตกลงกันระหว่าง มหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษา

ภายใต้กฎหมายการเงินอุดมศึกษา ค.ศ.1988 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบรายงานผลการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัย หลังจากที่ได้ปรึกษากับมหาวิทยาลัยแล้ว ในปี ค.ศ. 2001 แบบฟอร์มของรายงานผลการศึกษาประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้:

1. อธิบายถึงแผนกลยุทธ์หลัก (Main Strategic Plan) ของมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย การสรุปแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน และการวิจัย ข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนสาขาวิชา (Discipline Shift) และข้อมูลของบุคลากร ตัวบ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงด้านอุปสงค์
2. สถิติข้อมูลเกี่ยวกับภาระของนักศึกษา (Student Work Load) สำหรับปีปัจจุบันและ 3 ปี ข้างหน้าเพื่อให้กระทรวงศึกษาสามารถประเมินผลสัมฤทธิ์และผลการดำเนินงานได้
3. แผนการเกี่ยวกับการจัดการทุน (A Capital Management Plan) ให้แสดงถึงประมาณการรายรับ (Capital Income) และรายจ่าย (Capital Expenditure) ประมาณการการให้กู้ยืม และการเรียกชำระหนี้คืน
4. รายงานการวิจัยและการอบรมเกี่ยวกับการวิจัย
5. กลยุทธ์และผลการดำเนินงานเกี่ยวกับความเสมอภาค (Equity Plan) การศึกษาของชนกลุ่มน้อย เช่น ชนเผ่าดั้งเดิม (Aborigine) และชาวเกาะช่องแคบ托雷斯 (Torres Strait Islanders) เป็นต้น การประกันและการปรับปรุงคุณภาพ
6. ข้อมูล On-line ของวิชาต่างๆ ที่มหาวิทยาลัยเปิดสอน

นอกจากนี้แล้วใน Educational Profile ต้องมีเป้าหมายเกี่ยวกับการอบรมในระดับหลังปริญญา เป้าหมายการรับนักศึกษาใหม่ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบของนักศึกษา ภายใต้กฎหมายการเงินอุดมศึกษา ค.ศ. 1988 มหาวิทยาลัยต้องส่งงบการเงินที่ผ่านการตรวจสอบแล้ว (Audited Financial Statements) ของปีที่ผ่านมาให้แก่กระทรวงศึกษา ภายในวันที่ 30 มิถุนายนของทุกปี

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนเน้นปัจจัยนำเข้า (Input-Based) เป็นสำคัญทั้งนี้ เพราะการจัดสรรงบคล่าวจะขึ้นอยู่กับจำนวนที่นั่งนักศึกษาที่มหาวิทยาลัยจะรับ ได้เป็นเกณฑ์โดยใช้ Relative Funding Model โดยให้ค่าถ่วงน้ำหนักตามกลุ่มวิชา(Cluster) และระดับการศึกษา ดังปรากฏในตารางที่ 2.15

จากตารางที่ 2.15 จะเห็นว่า the Relative Funding Model จะให้ค่าถ่วงน้ำหนักทั้งหมด 10 ค่า จากค่า 1.0 ถึง 4.7 ค่าถ่วงน้ำหนักที่ให้สะท้อนถึงต้นทุนของแผนการศึกษาที่แตกต่างกันของแต่ละกลุ่มวิชา โดยในระดับปริญญาตรี มี 5 ตัวถ่วงน้ำหนัก ระดับบัณฑิตศึกษาอีก 3 ตัว

ถ่วงน้ำหนักและบันทึกศึกษาที่เน้นการวิจัย มี 2 ตัวถ่วงน้ำหนัก ตารางที่ 2.16 แสดงให้เห็นถึงกลุ่มวิชาทั้ง 5 กลุ่ม สำหรับปริญญาตรี ระดับบัณฑิตและระดับบัณฑิตที่เน้นการวิจัย

จากข้อมูลค่าถ่วงน้ำหนักและกลุ่มวิชาในตารางที่ 2.15 และ 2.16 ช่วยให้สามารถคำนวณงบประมาณหรือราคาของนักศึกษานึงคนได้ ดังเช่น ราคาของนักศึกษานึงคน ในกลุ่มวิชาที่ 1 (P_1) สามารถคำนวณได้ดังนี้:

$$(P_1) = B / S * G_1$$

โดยที่ B คือ งบประมาณที่กำหนดมาแล้ว (Predetermined Macro-budget)

S คือ จำนวนนักศึกษา

G คือ ค่าถ่วงน้ำหนักนักศึกษาในกลุ่มวิชาที่ 1

ใน Relative Funding Model มหาวิทยาลัยจะได้รับงบประมาณถ่วงน้ำหน้าสำหรับจำนวนนักศึกษาที่วางแผนจะรับ ถ้ามหาวิทยาลัยรับนักศึกษาน้อยกว่าที่ตกลงไว้กับกระทรวงศึกษา ก็จะส่งผลกระทบต่องบประมาณในปีต่อไป กล่าวคือมหาวิทยาลัยจะได้งบประมาณลดลง

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัย

งบประมาณเพื่อการดำเนินงาน(Operating Grants)ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัย ส่วนใหญ่ใช้เพื่อการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรี ส่วนที่เหลือเป็นงบประมาณเพื่อการวิจัย ซึ่งแบ่งเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ (1) ส่วนการวิจัยและองค์ประกอบของการอบรมด้านการวิจัย (Research Training Component และ (2) ส่วนที่เรียกว่า Research Quantum (RQ) ซึ่งคือเป็นงานวิจัยขนาดเล็กเนื่องจากได้รับเงินทุนวิจัยน้อยกว่าประเภทที่หนึ่ง นั่นคือ สัดส่วนเงินทุนวิจัยระหว่างประเภทหนึ่ง และสองอยู่ที่ 4.5 ต่อ 1

ตารางที่ 2.15⁶³ ค่าถ่วงน้ำหนักการเรียนการสอนใน the Relative Funding Model

กลุ่มวิชา (Cluster)	ถ่วงน้ำหนักตามกลุ่มวิชาและระดับการศึกษา		
	ระดับปริญญาตรี	ระดับบัณฑิตศึกษา	บันทึกศึกษาที่เน้นการวิจัย
1	1.0	1.4	
2	1.3		2.0
3	1.6	1.8	
4	2.2	3.0	4.7
5	2.7		

⁶³ Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, and Jos Koelman, "Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries," CHEP-higher education monitor. Center for Higher Education Policy Studies. November 2001.

การจัดสรรงบประมาณด้านวิจัยที่ใช้ Relative Funding Model นั้นคือ การจัดสรรงบวิจัย ประเภทที่สอง คือ Research Quantum (RQ) ซึ่งตั้งขึ้นมาในปี ค.ศ.1995 จะขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยบางส่วน ซึ่งไปผูกพันกับคะแนนของมหาวิทยาลัย (University Score) ใน Composite Competitive Index ซึ่งเป็นดัชนีที่ให้ภาพรวมของดัชนีที่วัดความพยายามและผลงาน ด้านการวิจัยสำหรับแต่ละมหาวิทยาลัย ตัวบ่งชี้และค่าถ่วงน้ำหนักของงานวิจัย Research Quantum (RQ) คำนึงถึงทั้งปัจจัยนำเข้า(Input) และผลงาน(Output) โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้ามากกว่า ผลงานดังต่อไปนี้:

ตารางที่ 2.16 กลุ่มวิชาตาม Relative Funding Model

กลุ่มวิชา	ระดับปริญญาตรี	ระดับบัณฑิตศึกษาอื่นๆ	บัณฑิตศึกษาที่เน้นการวิจัย
1	บัญชี การบริหาร/ เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย และมนุษยศาสตร์อื่นๆ	บัญชี การบริหาร/ เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย และมนุษยศาสตร์อื่นๆ การศึกษา คณิตศาสตร์ สถิติ และ ¹ สังคมศาสตร์อื่นๆ การพยาบาล สิ่งแวดล้อมอื่นๆ สุขภาพอื่นๆ ภาษาอื่นๆ Visual/Perform. Arts	บัญชี การบริหาร/เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย และมนุษยศาสตร์อื่นๆ การศึกษา คณิตศาสตร์ สถิติ และ ¹ สังคมศาสตร์อื่นๆ การพยาบาล สิ่งแวดล้อมอื่นๆ สุขภาพอื่นๆ ภาษาอื่นๆ Visual/Perform. Arts
2	Behavior Science การศึกษา คณิตศาสตร์ สถิติ สังคมศาสตร์อื่นๆ		
3	Computing การพยาบาล สิ่งแวดล้อม อื่นๆ ภาษาอื่นๆ Visual/Perform. Arts	Computing การพยาบาล สิ่งแวดล้อม อื่นๆ ภาษาอื่นๆ Visual/Perform. Arts	
4	วิศวกรรม วิทยาศาสตร์ การสำรวจ	การเกษตร Behavior Science ทันตกรรม วิศวกรรม การแพทย์ วิทยาศาสตร์ การสำรวจ ² สัตวศาสตร์	การเกษตร Behavior Science ทันตกรรม วิศวกรรม การแพทย์ วิทยาศาสตร์ การสำรวจ สัตวศาสตร์
5	การเกษตร ทันตกรรม การแพทย์ สัตวศาสตร์		

1. ปัจจัยนำเข้า (Input)

- 1.1 เงินทุนวิจัยทั้งหมดที่มีมหาวิทยาลัยหมายได้ (ถ่วงน้ำหนักร้อยละ 80)
- 1.2 เงินทุนวิจัยที่ได้มาโดยการแข่งขันระดับชาติ(National Competitive Research Grants)
- 1.3 เงินทุนวิจัยจากหน่วยงานของรัฐอื่นๆ
- 1.4 เงินวิจัยจากภาคอุตสาหกรรมและเงินทุนวิจัยอื่นๆ (Industry and Other Research Funding)

2. ผลผลิต (Output)

- 2.1 ผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ (ถ่วงน้ำหนักร้อยละ 10)
- 2.2 งานวิจัยที่ทำสำเร็จ โดยนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา (Postgraduate Research Completion) (ถ่วงน้ำหนักร้อยละ 10)
- 2.3 ปริญญาเอก และ
- 2.4 ปริญญาโทที่เน้นด้านวิจัย

ปี ค.ศ. 2001 เป็นปีสุดท้ายที่มีการจัดสรรเงินทุนวิจัย Quantum Research เนื่องจากในปี ค.ศ.2002 Quantum Research และงานวิจัยขนาดเล็กได้ถูกโอนไปยังสถาบันชื่อ Institutional Grants Scheme-IGS) โดย IGS จะจัดสรรเงินวิจัยโดยใช้สูตร ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้:

1. เงินทุนวิจัยทั้งหมดที่มีมหาวิทยาลัยได้รับ (ถ่วงน้ำหนักร้อยละ 60 โดยเงินทุนจากทุกแหล่งให้น้ำหนักเท่ากัน)
2. ภาระงานวิจัยของนักศึกษา (ร้อยละ 30 งานวิจัยที่ต้นทุนสูงจะให้น้ำหนักเป็น 2.35 เท่าของงานวิจัยที่ต้นทุนต่ำ)
3. งานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ (ร้อยละ 10 ถ้างานวิจัยที่ตีพิมพ์เป็นหนังสือจะให้ค่าถ่วงน้ำหนักเป็น 5 เท่าของค่าถ่วงน้ำหนักของงานวิจัยที่ตีพิมพ์เป็นบท(Chapter) บทความวารสารและบทความที่นำเสนอในการประชุมทางวิชาการ)

จากปี ค.ศ. 2003 เป็นต้นไป IGS จะนำเอาปัจจัยด้านผลผลิต (Output) อีกสามลักษณะเข้ามาพิจารณาในการจัดสรรทุนวิจัย ได้แก่ (1) ลิขสิทธิ์ (Patents) (2) Refereed Designs และ(3) Exhibited Works โดยจะให้น้ำหนัก 2, 1 และ 1 ตามลำดับ⁴

นอกจากเงินวิจัยที่รัฐบาลให้ผ่านทางทุนค่าเนินงานของมหาวิทยาลัยแล้ว รัฐบาลยังให้เงินทุนวิจัยตามโครงการ ดังที่รู้จักกันในชื่อว่า Targeted Research ส่วนหนึ่งของเงินวิจัยนี้ จะถูกจัดสรรโดยสภาวิจัยแห่งชาติอสเตรเลีย (Australian Research Council-ARC) ซึ่งให้เงินวิจัยแก่มหาวิทยาลัยประมาณร้อยละ 6 ของเงินวิจัยทั้งหมดที่มีมหาวิทยาลัยได้รับ

⁴ กระทรวงศึกษา การอบรมและเข้าชั้น, ประเทศอสเตรเลีย 2001.

3. พัฒนาการด้านการวิจัย

ในปี ค.ศ.1999 รัฐบาลได้ออกสนับปอกขาวเรื่อง “ความรู้และนวัตกรรม:นโยบายด้านการวิจัยและการอบรมด้านการวิจัย” (Knowledge and Innovation: A Policy Statement on Research and Research Training) นโยบายใหม่นี้มุ่งหวังที่จะ (1) กระตุ้นให้มีความเป็นเดิศทางด้านการวิจัยที่สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ (2) เพื่อให้มีการเพิ่มการถ่ายโอนเทคโนโลยีจากมหาวิทยาลัยไปสู่สังคม และ (3) เพื่อปรับปรุงประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการอบรมด้านการวิจัย นอกจากนี้แล้วรัฐบาลได้วางกรอบการจัดสรรเงินทุนด้านการวิจัยใหม่

ในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลออกสตูดเลียได้ประกาศจัดสรรเงิน 2.9 พันล้านдолลาร์ออสเตรเลีย เพื่อสนับสนุนการสร้างอิมานาด้านนวัตกรรมของประเทศ (National Innovative Power) ภายใต้โครงการที่นิยมชื่อว่า "Backing Australia's Ability" และประมาณครึ่งหนึ่งของเงินส่วนนี้จะถูกจัดสรรไปเพื่อ “ความรู้และนวัตกรรม” ซึ่งหมายความว่าเงินทุนด้านวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาจะเพิ่มขึ้นมากกว่า 1.3 พันล้านдолลาร์ออสเตรเลีย ภายในช่วงระยะเวลา 5 ปีข้างหน้า⁶

นอกจากนี้ในปี ค.ศ.1999 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องเกี่ยวกับการอบรมด้านการวิจัย (Research Training) ที่นักศึกษา มหาวิทยาลัยและนายจ้างได้ระบุถึงความไม่พอใจต่างๆ เช่น ปัญหาคุณภาพของสภาพแวดล้อมของการอบรมด้านการวิจัยของบัณฑิตศึกษาไม่ดีพอ ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างหัวข้องานวิจัยของมหาวิทยาลัยกับความสนใจของนักศึกษา และการที่นักศึกษาสำเร็จการศึกษามาแล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง "Research Training Scheme-RTS"

ลักษณะสำคัญของ "Research Training Scheme-RTS" มีดังนี้⁷

- รัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินทุนวิจัยแก่นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาให้แก่มหาวิทยาลัย ตามผลการดำเนินงานของแต่ละมหาวิทยาลัย
- มหาวิทยาลัยที่จะได้รับเงินทุนนี้ต้องส่งแผนการวิจัยและแผนการจัดการเกี่ยวกับการอบรมด้านการวิจัยให้แก่กระทรวงศึกษาทุกปี และแผนนี้ต้องเป็นที่ยอมรับของกระทรวงศึกษา
- เมื่อนักศึกษาที่ได้รับทุนนี้สำเร็จการศึกษาหรือลาออกจากค้น ที่ของนักศึกษาผู้นี้จะถูกนำไปจัดสรรใหม่ตามสูตรมุ่งเน้นผลงาน(Performance-Based Formula)

⁶ Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, and Jos Koelman, " Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries," CHEP-higher education monitor. Center for Higher Education Policy Studies. November 2001.

- 4. สูตรมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Formula)** จะชี้นำอยู่กับปัจจัยสามประการ คือ
- 4.1 ความสำเร็จของนักศึกษาหลักสูตรที่เน้นด้านวิจัย ให้น้ำหนักร้อยละ 50
 - 4.2 รายได้จากการวิจัยของมหาวิทยาลัย ให้น้ำหนักร้อยละ 40
 - 4.3 การตีพิมพ์งานวิจัย ให้น้ำหนักร้อยละ 10

5. ระยะเวลาสูงสุดที่นักศึกษาจะได้รับเงินทุนจาก "Research Training Scheme-RTS" เป็นดังนี้คือ ถ้าเป็นนักศึกษาปริญญาโทคือสองปี ของการศึกษาเต็มเวลา และถ้าเป็นนักศึกษาปริญญาเอกจะให้ทุนสูงสุดสี่ปี ของการศึกษาเต็มเวลา

สรุป จากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย ออสเตรเลียจะพบว่า รัฐบาลกลาง (Commonwealth Government) เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา ขณะที่รัฐของแต่ละรัฐ (State Government) มีความรับผิดชอบในเรื่องนี้อย่างมาก งบประมาณทั้งหมดสำหรับอุดมศึกษาจะเป็นงบประมาณมหาศาลที่กำหนดมาตั้งหน้าแล้ว (Predetermined Macro-budget)

งบที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นงบเพื่อการเรียนการสอนและการวิจัย การจัดสรรงบเพื่อการเรียนการสอนจะไม่ใช้การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) ทั้งหมดแต่จะใช้งบประมาณแบบเน้นปัจจัยนำเข้า (Input-Based Budgeting) เป็นสำคัญ การใช้การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นส่วนประกอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยซึ่งสามารถวัดผลงานได้ง่าย Kaiser ได้สรุปว่าการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาของประเทศไทยอสเตรเลียเป็นรูปแบบที่เรียกว่า "Capacity Funding"⁶⁶

2.9 ประเทศนิวซีแลนด์

ระบบอุดมศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์เน้นความหลากหลาย สิ่งที่ท้าทายอุดมศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์คือการที่ภาคอุดมศึกษามีความสามารถสนับสนุนความต้องการของผู้เรียนได้ทุกวัย ทุกชนกลุ่มน้อย ทุกความสามารถและทุกพื้นฐานการศึกษา การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้หลากหลาย นับว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะดึงดูดผู้เรียนและทำให้มีผู้เรียนในวงกว้าง นอกจากนั้นยังเป็นการสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ใน ก.ศ. 2000 ชาวนิวซีแลนด์มีโอกาสเลือกแผนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้มากขึ้น สามารถเลือกรูปแบบและวิธีการเรียนการสอนที่หลากหลาย นอกเหนือนั้น ได้มีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใหม่เกิดขึ้นมากเพื่อสนับสนุนความต้องการที่สูงขึ้นของประชาชน โดยที่สถาบันอุดมศึกษา

⁶⁶ Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, and Jos Koelman, "Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries," CHEP-higher education monitor. Center for Higher Education Policy Studies. November 2001.

ในประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาขนาดใหญ่ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังเช่น มหาวิทยาลัยและโพลิเทคนิค ไปจนถึงสถาบันอุดมศึกษาขนาดเล็กได้แก่ สถาบันอบรมเอกชน(Private Training Establishments-PTE) ซึ่งสอนวิชาตามช่วงโอกาส Niche Courses ได้แก่การจัดโปรแกรมการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในสาขาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การท่องเที่ยว การบริหาร โรงพยาบาล เป็นต้น รวมทั้งมีการจัดอบรมในสถานที่ทำงาน(Workplace)ซึ่งมีการจัดการอบรมอย่างเป็นระบบและมีการประเมินเพื่อให้ประกาศนียบัตรที่จะไปประกอบวิชาชีพได้

ในประเทศไทยมีสถาบันการศึกษาทุกแห่งที่ให้การศึกษาหลักการศึกษาภาคบังคับถือว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาหรือที่เรียกว่า “Tertiary Education Providers” สถาบันอุดมศึกษาในระบบแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ(Public Tertiary Education Institutions-TEI) และสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชน(Private Tertiary Institutions)⁶⁷ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2000 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งมีทั้งหมด 38 แห่ง ประกอบด้วยมหาวิทยาลัย 8 แห่ง โพลิเทคนิค 23 แห่ง วิทยาลัยครู 4 แห่ง และ Wananga 3 แห่ง⁶⁸

ในระดับมหาวิทยาลัย กิจกรรมการเรียนการสอนกับการวิจัยจะมาก ดังจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนและการวิจัย การวิจัยถือว่าเป็นการกระตุ้นความเป็นอิสระเสรีทางปัญญาของนักศึกษา ในปี ค.ศ. 1997 มีนักศึกษาลงทะเบียนเรียนที่มหาวิทยาลัย 113,000 คน

สำหรับโพลิเทคนิค 23 แห่ง เปิดสอนหลายแผนการศึกษาทางด้านวิชาชีพและอาชีวศึกษา รวมทั้งทำการวิจัยเชิงประยุกต์ (Applied Research) ในปี ค.ศ. 1997 มีนักศึกษาลงทะเบียนเรียนที่โพลิเทคนิคจำนวน 132,000 คน ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโพลิเทคนิคจะได้รับวุฒิบัตรประกาศนียบัตรหรือปริญญาตรี แล้วแต่แผนการศึกษาที่เลือกเรียน ผู้ที่ได้ประกาศนียบัตรมาจากการโพลิเทคนิคสามารถเข้าศึกษาต่อในโครงการปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยได้

ส่วนวิทยาลัยครู(Colleges of Education)ให้การฝึกอบรมการเป็นครูตลอดจนทำวิจัยด้านการศึกษา ในปี ค.ศ. 1997 มีนักศึกษา 15,000 คนศึกษาที่วิทยาลัยครู สำหรับ Wananga เป็นสถาบันการสอนและการวิจัยเกี่ยวกับชนเผ่าเมารี เพื่อดำรงไว้และส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับชนบธรรมเนียม ประเพณีของชาวเมารีตามวัฒนธรรมของชาวเมารี ในปี ค.ศ. 1997 มีนักศึกษาศึกษาที่ Wananga 1,300 คน

ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน โดยเฉพาะเป็นสถาบันการอบรม (Private Training Establishment-PTE) อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) เป็นสถาบันที่ขึ้นทะเบียนกับ The New

⁶⁷ Graduate School of Education, University of Buffalo, The State University of New York, “*DataBase Student-Parent Cost by Country*,” The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project. p. 1.

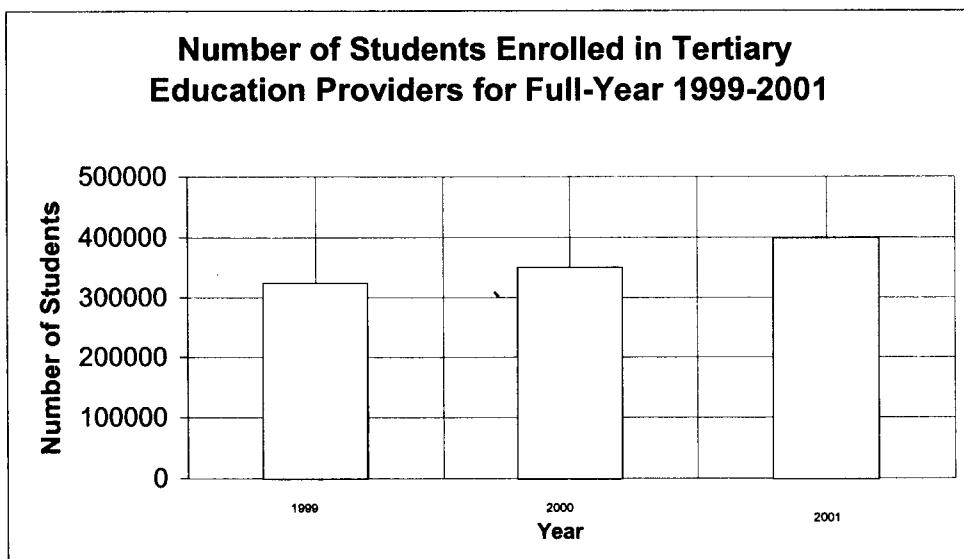
⁶⁸ Ministry of Education, “*Diversity in Tertiary Education*,” 2000. pp. 34-35.

Zealand Qualifications Authority มีจำนวน 700-800 แห่ง ซึ่งหมายความว่าประกาศนียบัตรจากสถาบันเหล่านี้ได้รับการรับรองจากทางการ และ(2) เป็นสถาบันที่ได้รับเงินให้เปล่า(Grants)จากกระทรวงศึกษา ในปี ค.ศ. 1997 มีสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 277 แห่งที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากกระทรวงศึกษา⁶⁹

สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยมีความเป็นอิสระ(Autonomy) สูงมาก สถาบันอุดมศึกษาเกือบมีเสรีภาพสมบูรณ์ในการใช้จ่ายเงิน(Spending) มีเสรีภาพในการกำหนดค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมตลอดจนสามารถกำหนดการทำสัญญาจ้างแรงงาน(Labour Contracts) ได้เอง⁷⁰

ภาพที่ 1 แสดงถึงจำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยมีจำนวน ระหว่าง ค.ศ.1999-2001 ซึ่งจะเห็นว่าในปี ค.ศ. 2001 มีนักศึกษา 393,209 คน เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000 ถึง 47,000 คน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.5 ขณะที่ในช่วงปี ค.ศ. 1999-2000 เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.3

ภาพที่ 2.1⁷¹ จำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยมีจำนวน ค.ศ. 1999-2001



ในปี ค.ศ.2001 นักศึกษาที่อายุเกินกว่า 25 ปี (Mature Students) กิดเป็นร้อยละ 52 ของนักศึกษาทั้งหมด นักศึกษาที่ศึกษาไม่เต็มเวลา (Part-time Students) กิดเป็นร้อยละ 54 ของนักศึกษาทั้งหมด นักศึกษามาลงทะเบียนเพิ่มมากขึ้น มีสัดส่วนเป็น ร้อยละ 20 ของนักศึกษา

⁶⁹ Ministry of Education, "Full-Year Tertiary Statistics" 2001, 9 September 2000.

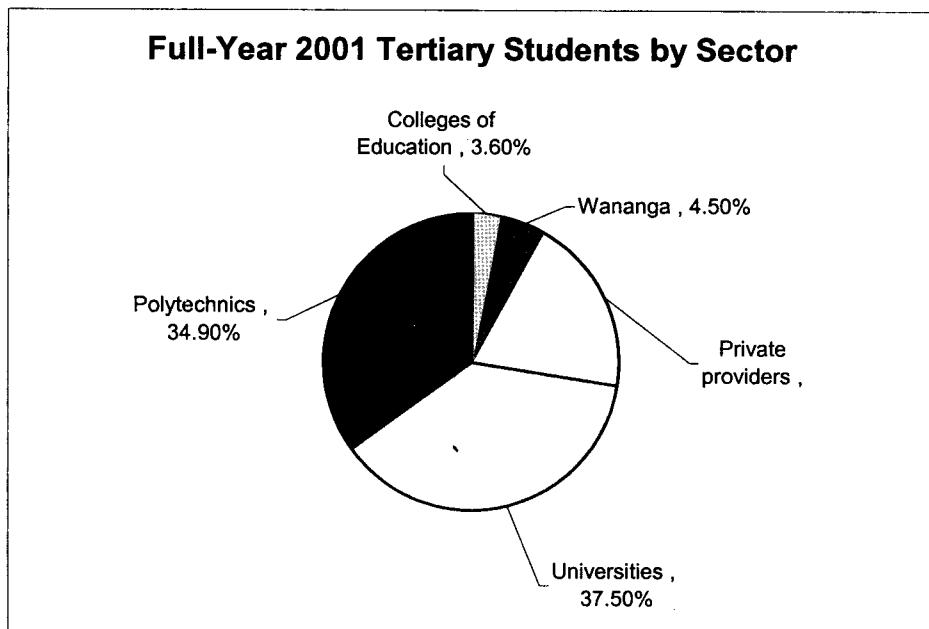
⁷⁰ Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, and Jos Koelman, "Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries," CHEP-higher education monitor. Center for Higher Education Policy Studies. November 2001.

⁷¹ Ministry of Education, "Full-Year Tertiary Statistics 2001,"

นิวซีแลนด์ ส่วนนักศึกษาต่างชาติมีการลงทะเบียนเพิ่มขึ้นร้อยละ 66 ระหว่าง ค.ศ.2000-2001 และมีจำนวนทั้งสิ้น 24,671 คน ในปี ค.ศ. 2001 หรือคิดเป็นร้อยละ 6.3 ของนักศึกษาทั้งหมด

ภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่า นักศึกษาประมาณร้อยละ 80 ศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ส่วนใหญ่คือ ร้อยละ 37.5 ศึกษาที่มหาวิทยาลัย ร้อยละ 34.9 ศึกษาที่โพลีเทคนิค ร้อยละ 4.5 ศึกษา Wananga และร้อยละ 3.6 ศึกษาที่มหาวิทยาลัยครู นักศึกษาที่เหลือประมาณ ร้อยละ 20 ศึกษา ที่สถาบันเอกชน

ภาพที่ 2⁷² สัดส่วนของนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาลักษณะต่างๆ



การเงินของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์

ตารางที่ 2.17 แสดงถึงแหล่งที่มาของทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แสดงให้เห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาที่พึงงบประมาณจากรัฐบาลในสัดส่วนสูง คือวิทยาลัยครูและ Wananga ใช้งบประมาณของรัฐถึงร้อยละ 63 ของรายรับทั้งหมด ขณะที่มหาวิทยาลัยโดยทั่วไปใช้งบของรัฐ ร้อยละ 47 โพลีเทคนิคใช้งบของรัฐร้อยละ 57 และมีรายได้จากการค่าเล่าเรียนในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 31.2 ขณะที่วิทยาลัยครูมีรายได้จากการค่าเล่าเรียนในสัดส่วนที่ต่ำที่สุดที่ร้อยละ 19.2

ปีการศึกษา 2000/01 รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้จัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาเป็นจำนวนเงิน NZ\$ 3,023 ล้าน เพิ่มขึ้นร้อยละ 15 จากปีก่อน งบประมาณที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นงบลงทุน ส่วนที่เหลือเป็นการเพิ่มขึ้นของเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นเงินอุดหนุนค่าเล่าเรียนของนักศึกษาและเพื่อการศึกษาชุมชน

⁷² เพิ่งอ้าง

เป็นที่น่าสังเกตว่างประมาณที่กระทรวงศึกษาจัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ส่วนใหญ่คือประมาณร้อยละ 90 จะใช้ไปเพื่อ (1) เป็นเงินอุดหนุนค่าเล่าเรียน(Tuition Subsidies) (2) เป็นเงินกู้ยืมสำหรับนักศึกษาและ (3) เป็นเบี้ยเดี่ยงแก่นักศึกษา (กรณีหลังนี้ให้เฉพาะนักศึกษาที่ยากจน) กล่าวคือ จากงบประมาณข้างต้น ร้อยละ 44.5 หรือ NZ\$ 1,346 ล้าน เป็นการจัดสรรเพื่ออุดหนุนค่าเล่าเรียนแก่นักศึกษา ร้อยละ 29.5 หรือ NZ\$ 893 ล้าน จัดสรรเป็นเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และ NZ\$ 391 ล้าน หรือร้อยละ 13.0 จัดสรรเพื่อเป็นเบี้ยเดี่ยงแก่นักศึกษาที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ และประมาณร้อยละ 5 จัดสรรเพื่อการอบรมแก่กลุ่มคนต่างๆ ที่จัดโดย Skill New Zealand ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาลรับผิดชอบด้านการยกระดับความเชี่ยวชาญของคนทำงาน

ตารางที่ 2.1⁷³ แหล่งที่มาของทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ค.ศ. 1999

ประเภทของสถาบัน	เงินจากรัฐบาล	เงินค่าเล่าเรียน	แหล่งอื่นๆ
1. มหาวิทยาลัย	47.1	23.7	29.1
2. โพลีเทคนิค	57.0	31.2	11.7
3. วิทยาลัยครุ	63.6	19.2	17.3
4. Wananga	63.0	21.8	15.2
รวมทุกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ	51.1	25.8	23.1

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนและการวิจัย⁷⁴

งบประมาณสำหรับกิจกรรมการเรียนการสอนที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะได้รับจะขึ้นอยู่กับสูตรการจัดสรรเงิน (Funding Formula) ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนนักศึกษาเทียบเท่าศึกษาเต็มเวลา (Equivalent Full-time Students-EFTS) เป็นหลัก สถาบันอุดมศึกษากับกระทรวงศึกษาจะตกลงกันว่าสถาบันการศึกษาจะรับนักศึกษาเทียบเท่าศึกษาเต็มเวลา EFTS เป็นจำนวนเท่าใด กระทรวงศึกษาจะจัดงบประมาณไปตามนั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการจัดงบประมาณแบบ “เงินตามนักศึกษา”(Money Follows Students)

นอกจากนั้น ผู้บัญญัติกฎหมายยังมีความเห็นว่า อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาต้องมีกิจกรรมด้านการวิจัยในการส่งเสริมกิจกรรมด้านการเรียนการสอน ดังนั้น งบประมาณการวิจัยพื้นฐาน (Fundamental Research) ก็ถูกจัดสรรตามจำนวนนักศึกษาที่เทียบเท่าเรียนเต็มเวลาด้วย

⁷³ Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, and Jos Koelman, "Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries," CHEP-higher education monitor. Center for Higher Education Policy Studies. November 2001.

⁷⁴ เพิ่งอ้าง

นอกจากจำนวนนักศึกษาเที่ยบเท่าเรียนเต็มเวลา EFTS แล้ว การจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษายังผันแปรไปตามสาขาวิชาและประเภทของสถาบันอุดมศึกษาด้วย

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน รัฐบาลต้องการจะอุดหนุนด้านทุนค่าเล่าเรียน แก่นักศึกษานิวซีแลนด์ทุกคนที่ศึกษาในสถาบันนั้นๆ ดังนั้น จึงเรียกการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว ว่า การอุดหนุนค่าเล่าเรียน (Tuition Subsidy) แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ไม่ได้ให้เงินอุดหนุนเท่ากับ Full Cost ของค่าเล่าเรียน นักศึกษาต้องแบกรับด้านทุนค่าเล่าเรียนส่วนหนึ่ง

สูตรการจัดสรรงบประมาณ EFTS Funding Formula มีดังนี้

$$NZ\$ \text{ งบประมาณรายปี} = \text{ผลรวมของ } (N * \text{EFTS Course Factor} * \text{NZ\$ Funding Rate}) (1)$$

โดยที่ N คือจำนวนนักศึกษาชาวนิวซีแลนด์ (หรือนักศึกษาในประเทศไทย) ที่ลงทะเบียนเรียน ในแต่ละวิชาที่เปิดสอนในสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ EFTS Course Factor ได้แก่ ภาระของนักศึกษา (Student Work Load) ใช้เป็นตัวแทนของวิชานั้นๆ คำนวณออกมาเป็นสัดส่วนของ 1.0 EFTS ซึ่งเป็นภาระของนักศึกษาที่ศึกษาเต็มเวลาในหนึ่งปีการศึกษา และ NZ\$ Funding Rate ได้แก่ ระดับการอุดหนุนนักศึกษาในประเทศไทยที่กำหนดโดยรัฐบาลสำหรับวิชานั้นๆ ที่สถาบันอุดมศึกษา เปิดสอน

สูตรการจัดสรรงบประมาณ- EFTS Funding Formula ตามสมการที่ 1 ต้องยุบหลักการ ที่ว่า (1) วิชาที่คล้ายคลึงกันจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเหมือนกัน และ(2) การเรียนการสอน เกี่ยวข้องกับการวิจัยเป็นอย่างมาก และสูตรนี้จะใช้กับทุกสถาบันอุดมศึกษาเหมือนกันหมด

ตารางที่ 2.18 แสดงถึงอัตราเงินอุดหนุน (Funding Rates) สำหรับสาขาวิชาต่างๆ และระดับ การศึกษาต่างๆ (ด้วยวิทยาศาสตร์ ปริญญาโท ปริญญาเอก) จำนวน 22 อัตรา โดยแบ่งกลุ่ม วิชาออกเป็นหกกลุ่ม จะเห็นว่า สาขาวิทยาศาสตร์ สาขแพทยศาสตร์ สาขาวัสดุแพทช์ ตลอดจน การศึกษาที่เน้นการวิจัยในระดับปริญญาโทและเอก เป็นสาขาวิชาที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลสูง

นับตั้งแต่ปี ก.ศ.1999 นักศึกษาชาวนิวซีแลนด์ทุกคนที่ลงทะเบียนศึกษาใน สถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับการรับรองคุณภาพจะได้รับเงินอุดหนุนค่าเล่าเรียนจากการตรวจศึกษา แต่ยกเว้นสาขาวิชาแพทยศาสตร์ ทันตแพทย์ สัตวแพทย์ และ Foreign-Going Nautical ที่รัฐบาลได้กำหนดจำนวนสูงสุดที่นักศึกษาจะลงทะเบียนได้และได้จำกัดจำนวนนักศึกษาในสาขาวิชาเหล่านั้นที่ รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุน

นอกเหนือจากสูตรข้างต้นแล้ว สถาบันอุดมศึกษายังจะได้รับเงินให้เปล่า (Base Grant) เป็นเงิน NZ\$ 1,000 ต่อนักศึกษาเที่ยบเท่าศึกษาเต็มเวลา EFTS ที่ลงทะเบียนหนึ่งคน แต่วงเงินสูงสุด ที่จะได้รับคือ NZ\$ 250,000 สถาบันอุดมศึกษาอาจได้รับเงินเสริมพิเศษ (Special Supplementary

Grants) สำหรับวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง เช่น การให้บริการด้านอุดมศึกษาแก่ผู้พิการ หรือเป็นเงินที่รัฐบาลให้เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีเงินค่าเล่าเรียน⁷⁵

ตารางที่ 2.18 อัตราเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามกลุ่มสาขาวิชาและตามระดับการศึกษา ค.ศ. 1999

(NZ\$)

สาขาวิชา	ไม่มี ปริญญา	ปริญญาตรี	ระดับหลัง ปริญญาตรี เน้นการเรียน การสอน	ระดับหลัง ปริญญาตรี เน้นการ วิจัย
A. ศิลปศาสตร์ สังคมศาสตร์ ธุรกิจ บัญชี ทั่วไป การศึกษาชุมชน กฏหมาย	5,045	5,215	6,745	12,345
B. วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ วิศวกรรม (ไม่มีปริญญา) เกษตร(ไม่มีปริญญา) พยาบาล ศาสตร์ การค้า สถาปัตยกรรม(ไม่มีปริญญา) ศิลปกร ดนตรี	7,721	8,091	11,421	22,621
C. วิศวกรรม(ปริญญา)เกย์ตร(ปริญญา) Audiology	9,282	9,752	13,682	27,382
G. ทันตแพทย์ สัตวแพทย์และแพทยศาสตร์		18,188	18,188	18,188
H. ผู้เชี่ยวชาญด้าน Large Animal Science		15,219	19,149	32,849
I. การสอน	7,190	7,360	8,890	14,490

ที่มา: กระทรวงศึกษา (2000)

กระทรวงศึกษาจะจ่ายเงินให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นรายเดือน และเป็นเงินเหมาจ่าย (Lump Sum) และจาก Public Finance Act (1989) และ Education Act (1989) สถาบันอุดมศึกษาสามารถใช้จ่ายเงินจำนวนนี้ตามความประสงค์ อย่างไรก็ตาม เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ต้องใช้เป็นงบลงทุน เพื่อพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ตลอดจนเป็นต้นทุนดำเนินงาน กระทรวงศึกษาจะไม่ให้เงินเพิ่มเติมเพื่อการพัฒนา(Development Funding)แก่สถาบันอุดมศึกษาผ่านระบบการจัดสรรเงินตามสูตร-EFTS Funding Formula ในสมการที่ (1)

รัฐบาลนิวซีแลนด์ดำเนินถึงคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จะต้องได้รับการประกันคุณภาพจากหน่วยงานประกันคุณภาพ เสียงก่อน (Quality Assurance Agencies)

โดยสรุป การจัดสรรงบประมาณในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยนิวซีแลนด์เป็นการจัดสรรงบประมาณที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้า (Input-Based) แต่เน้นการมีความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง

⁷⁵ เพิ่งอ้าง

2.10 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศหนึ่งที่ให้ความสนใจกับกระบวนการศึกษาและการทำวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาเป็นอย่างมาก การศึกษาของแคนาดาเป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิต และมีการศึกษาในทุกระดับชั้นตั้งแต่ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และระดับมหาวิทยาลัย โดยมีนักศึกษา 10 หมื่นคน และ 2 เขตการปกครอง เป็นผู้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รายชื่อของทั้ง 12 หมื่นคนแสดงในตารางที่ 2.19

ตารางที่ 2.19 แสดงชื่อมณฑลและเมืองหลวง

มณฑล	เมืองหลวง
แอลเบอร์ตา (Alberta)	เอدمันตัน (Edmonton)
บริติชโคลัมเบีย (British Columbia)	วิกตอเรีย (Victoria)
ปรินซ์เอดเวอร์ด ไอแลนด์ (Prince Edward Island)	ชาร์ล็อตต์ทาวน์ (Charlotte Town)
แมนนิโทบَا (Manitoba)	วินนิเพก (Winnipeg)
นิวบรันส์วิก (New Brunswick)	เฟรเดริกตัน (Fredericton)
โนวาสโกเชีย (Nova Scotia)	แฮริแฟกซ์ (Halifax)
ออนแทริโอ (Ontario)	โทรอนโต (Toronto)
ควิเบก (Quebec)	ควิเบกซิตี้ (Quebec City)
ซัสแครตเชวน์ (Saskatchewan)	รีจينا (Regina)
นิวฟันด์แลนด์ New (Foundland)	เซนต์จอห์นส์ (Saint John's)
นอร์สเวลต์เกรต์ทอริส์ (Northwest Territories)	เยลโลว์ไนฟ์ (Yellowknife)
ยูคอนเกรต์ทอริส์ (Yukon)	ไวท์ฮอร์ส (Whitehorse)

ระบบการศึกษาของแคนาดา มีหลายรูปแบบตามแต่ละมณฑลกำหนดทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงรูปแบบของสถาบันการศึกษา ตารางที่ 2.20 แสดงการแบ่งระดับของระบบการศึกษาแต่ละมณฑล

ตารางที่ 2.20 แสดงการแบ่งระดับการศึกษาของแต่ละมหาลัยต่างๆ

ชั้นหัวตค	P or K	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	อุดมศึกษา
ศิรินทร์	2 ปี	ประถมศึกษา				มัธยมศึกษา				CEGEP**			วิทยาลัย***		
ขอนแก่น	2 ปี	ประถมศึกษา				มัธยมศึกษา**				วิทยาลัย					
กสุเมืองและเด่นดีกานดา	0 หรือ 1 ปี	ประถมศึกษา				มัธยมศึกษา		มัธยมปลาย		วิทยาลัย					
แม่ฟ้าภาษาไทย	2 ปี	ประถมศึกษา				มัธยมศึกษา		มัธยมปลาย		วิทยาลัย					
แหลมฉบังและนราธิวาสค์ เทศบาลกรุงรัตน์	1 ปี	ประถมศึกษา				มัธยมศึกษา		มัธยมปลาย		วิทยาลัย					
นราธิวาสเมืองภูริ จังหวัดยะลา	1 ปี	ประถมศึกษา				มัธยมศึกษา		มัธยมปลาย		วิทยาลัย					

* ก่อนเข้าเรียน (Pre – school – P) และระดับอนุบาล (Kindergarten – K) ไม่ใช่การศึกษาภาคบังคับ

** CEGEP = Ce'gep = วิทยาลัยที่จัดสอนสาขาวัฒนาและสาขาวิชา (ไว้เวลาเรียนเทคนิคศึกษา 2 ปี ในช่วงระหว่างโรงเรียนมัธยมและมหาวิทยาลัย)

** เฉพาะชั้นหัวตคของแพร่โภค ต้องการให้นักเรียนจบชั้นปีที่ 13 หรือได้ Ontario Academic Credit (OAC) ก่อน จึงเข้าสู่มหาวิทยาลัยได้ เช่นเดียวกันที่ เมืองพัทุมธานี CEGEP ก่อนเข้ามหาวิทยาลัย

*** สำหรับวิทยาลัย หมายรวมถึง มหาวิทยาลัย

ระดับการศึกษาในช่วงประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ค่อนข้างมีการแบ่งระดับอายุที่ใกล้เคียงกัน ประชาชนเข้ารับการศึกษาเพื่อฐานะนี้จะต้องมีระดับมัธยมศึกษา ระบบการศึกษาหลัง มัธยมศึกษาทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย เหตุผลหนึ่งเป็นเพราะ ได้รับสนับสนุนด้านการเงินจาก รัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ระบบของวิทยาลัยอาชีพ(Career College)วิทยาลัยชุมชน สถาบันเทคนิค(Community Colleges/Technical College)ก็ได้รับการสนับสนุนจากทางภาครัฐ และเอกชน โดยเน้นการศึกษาเพื่อสนองตอบต่อความต้องการภาคธุรกิจ อุตสาหกรรมและบริการ สาธารณสุขและมีการเปิดโอกาสให้กับผู้สนใจที่ต้องการหาความรู้ในทุกระดับอย่างไม่ปิดกั้น โอกาส

ในการณ์ของมหาวิทยาลัยที่รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาที่จัดแผนการศึกษาที่มีความโดดเด่น ทั้งด้านทฤษฎีและภาคปฏิบัติ มีมาตรฐานของภาวะแวดล้อมที่ดี มีความหลากหลายทางรูปแบบ ได้แก่ ระดับปริญญาตรี โท เอก ประกาศนียบัตร มีการกระจายอยู่ทุกภูมิภาคและ ได้รับการคุ้มครองโดย มนต์เสน่ห์ ทั้งในแง่ของการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและการประสานงานที่มีความ จำเป็น

แน่นอนว่ามีความพยายามปรับปรุงระบบการศึกษาให้เข้ากับเทคโนโลยีใหม่ๆ จัดการศึกษา โดยให้โอกาสแก่คนทุกรุ่น โดยจัดให้มีการศึกษาอบรมตลอดชีวิต แต่ละปีประเทศได้ให้ ความสำคัญโดยจัดสรรงบประมาณร้อยละแปดของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เพื่อการศึกษา และเพื่อให้กลไกการจัดสรรงบประมาณตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และเพื่อ ความโปร่งใส มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และเป็นการทำให้แต่ละสถาบันรวมไปถึงแต่ละมหาลัย นี่

การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จึงสร้างรูปแบบการรายงานและประเมินผลงานในแต่ละปี มีการสร้างแผนและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีตัวบ่งชี้ที่สามารถอธิบายถึงเหตุผลและที่มาได้ โดยต้อง มีการรายงานทุกปี ภายใต้เงื่อนไขการปรับแผนทุกๆ สามปี

เนื่องจากกระบวนการศึกษาของแคนาดามีหลายมิติ ดังนั้นกรอบที่วางแผนก่อตั้งขึ้น เป็นแนวความคิดกว้างๆ และให้แต่ละมิติทำการปรับใช้ตามความเหมาะสม การศึกษาฉบับนี้จะ นำเสนอของมิติ บริติชโคลัมเบีย(British Columbia)เป็นตัวอย่างประกอบ แต่ในกรณี แนวโน้มของมิติ บริติชโคลัมเบีย(Council of Minister of Education, Canada; CMEC)ที่ได้วางกรอบของการประเมินผลในลักษณะที่กว้าง มีการนำเสนอ ตัวบ่งชี้ที่ง่าย เพื่อให้นำไปปรับใช้เอง สำหรับแต่ละมิติ

รูบากลางมีหน้าที่หลักในการคุ้มครองเรื่องของนโยบายการศึกษาในภาพรวม การควบคุม ด้านกฎระเบียบต่างๆ เพื่อสนับสนุนภาพรวมของระบบการศึกษาและที่สำคัญคือให้การสนับสนุน ด้านงบประมาณสำหรับอุดมศึกษา ทั้งนี้เงินงบประมาณจะให้กับกิจกรรมหลักคือการเรียนการสอน การลงทุน และการสนับสนุนการวิจัย ซึ่งการกิจการวิจัยมีการสนับสนุนทั้งการวิจัยพื้นฐาน (Basic Research) และงานวิจัยประยุกต์(Applied Research)โดยผ่านสามสถาบันที่สนับสนุนเงินทุนวิจัย ได้แก่

1. The Canadian Institutes of Health Research
2. The Natural Science and Engineering Research Council
3. The Social Science and Humanities Research Council

ซึ่งสังเกตได้ว่ารูปแบบการสนับสนุนงานวิจัย แบ่งเป็นสามกลุ่มสาขาวิชาหลัก คือ ด้านสุขภาพ วิทยาศาสตร์และวิทยาศาสตร์ประยุกต์ และสังคมและมนุษยศาสตร์ หน้าที่ของรัฐบาล กล่างยังคงเน้นการพิจารณาคุณภาพของการศึกษาและความรับผิดชอบที่แต่ละมิติมีต่อการ พัฒนาการศึกษา ทั้งนี้โดยมีกรอบหลักหกประการที่ส่วนกลาง ให้เป็นนโยบายการจัดการศึกษา เพื่อประเมินผลงานและสร้างความรับผิดชอบ ได้แก่

1. **คุณภาพของการศึกษา (Quality)** ซึ่งประกอบด้วยคุณภาพในหลายมิติ ประกอบด้วย การเรียนการสอน การวิจัย บริการ ความสามารถเฉพาะตัว และการขยายพร้อมด้วยความรู้และมี พลวัตรในการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เน้นการประดิษฐ์คิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ และอยู่บนพื้นฐาน ของความหลากหลายอย่างมีคุณภาพ

ในระดับสถาบันก็พิจารณาจากคุณภาพในการจัดการเรียน การสอน สิ่งแวดล้อมของ การศึกษา ระบบการบริหารจัดการ รวมถึงระบบเทคโนโลยีและคุณภาพชีวิตของนักศึกษา ในระดับ ปัจจุบัน สิ่งที่คาดหวังคือการเรียนรู้ตลอดชีวิต และความชำนาญเฉพาะด้านทั้งในการรับรู้และการ แก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มีการพัฒนาตนเองภายใต้เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง

2. การเข้าถึงระบบการศึกษา(Accessibility)ที่ต้องมีการให้โอกาสทางการศึกษาภายใต้ทางเลือกที่หลากหลายโดยไม่ให้ปัญหาทางการเงินเป็นเครื่องกีดขวาง มีการใช้ระบบสื่อเทคโนโลยีเพื่อช่วยในการเรียนการสอนและการเรียนรู้ภาษาทั้งภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส

ในระดับสถาบัน ควรพิจารณาถึงปัจจัยเฉพาะสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงระบบการศึกษาของแต่ละกลุ่ม รวมถึงการพิจารณาถึงนักศึกษาจากต่างชาติที่เข้ามาศึกษาในแคนาดา และคาดหวังในระดับส่วนบุคคลให้มีความรับผิดชอบต่อการเข้าสู่ระบบการศึกษา

3. การเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระ (Mobility)เป็นการเคลื่อนย้ายระหว่างแผนการศึกษาของแต่ละสถาบัน ย้ายระหว่างระบบแรงงานและระบบการศึกษาระหว่างประเทศและระหว่างประเทศซึ่งสถาบันการศึกษาจำเป็นต้องสร้างมาตรฐานขั้นต่ำและมาตรฐานการรับเข้า มีการประสานงานกัน และการสร้างความพร้อมสู่ระบบอุปกรณ์ศึกษา โดยมีการให้ข้อมูลในการเข้าถึง และสำหรับส่วนบุคคล ก็ยังคงคาดหวังให้ประชาชนสามารถเข้าสู่ระบบมีการเคลื่อนย้ายได้ตลอดชีวิต ทั้งหมดนั้น และระดับประเทศ

4. การตระหนักรถึงความสอดคล้องและความรับผิดชอบ (Relevance and Responsibility) โดยมุ่งหวังให้ระบบการศึกษาเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวก ทั้งนี้ระบบการศึกษาต้องคำนึงถึงผู้เรียน นายจ้าง ให้ความสำคัญกับคนทุกระดับ สังคม ชุมชน และมีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งรอบตัว ซึ่งในระดับสถาบัน ควรคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ได้ตามยุคสมัย การมีส่วนร่วมกับชุมชน และการศึกษาตลอดชีวิต ดังนั้นในส่วนนี้จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มีการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ

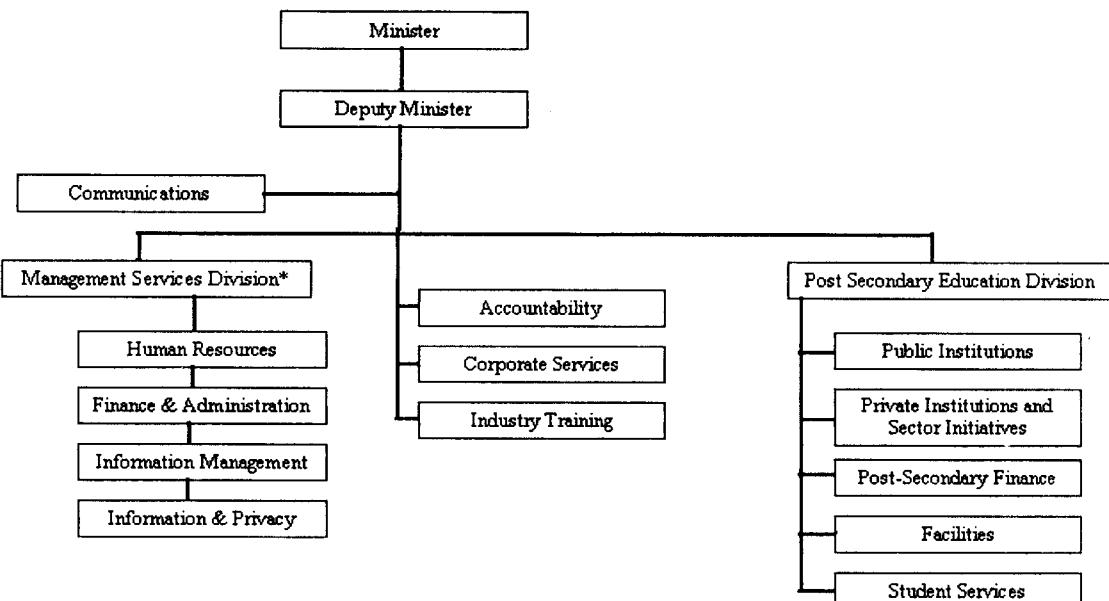
5. ทุนเรียนดีและงานวิจัย(Scholarship and Research)ในส่วนนี้ต้องการให้ระบบการศึกษามีการสนับสนุนทุนเรียนดีและงานวิจัย โดยงานวิจัยที่คาดหวังมีลักษณะทั้งความกว้างและลึก ภายใต้บริบทของประเทศไทย มีการสร้างการประกันคุณภาพและงานวิจัย มีผู้เข้ามามีส่วนร่วม จากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน งานวิจัยควรมีลักษณะเป็นระบบสำหรับการคิดค้น คือการเข้าถึง ตีความ ประยุกต์ใช้และเป็นความรู้ที่เป็นประโยชน์ เน้นความหลากหลายในงานวิจัย การถ่ายทอดความรู้ การแลกเปลี่ยนกับต่างประเทศ รวมถึงการสร้างทรัพย์สินทางปัญญา และนำไปสู่ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งมีโครงข่ายการเรียนรู้เป็นเครื่องมือสนับสนุน

6. ความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างมีคุณธรรม(Accountability)ระบบการศึกษาต้องรับผิดชอบอย่างมีคุณธรรมต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด ผ่านผลงานของระบบการศึกษา ซึ่งอาจพิจารณาจากความพอใจของสาธารณะที่มีต่อวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของรัฐ และรวมถึงผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับ ทั้งนี้ความรับผิดชอบที่สถาบันพึงมีได้แก่ มาตรฐานการประเมินผลลัพธ์และผลผลิต การมีข้อมูลทางสถิติเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบ ความโปร่งใส ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความสมเหตุสมผล รวมถึงมาตรฐานเดียวกันนานาประเทศ

ทั้งหมดประการเป็นแนวคิดกว้างๆ ที่เกี่ยวกับความคาดหวังที่ระบบการศึกษาพึงตอบสนองต่อประชาชน แต่รูปแบบของการประเมินผล การจัดสรรงบประมาณ ด้วยงบประมาณ จึงอยู่กับแต่ละมณฑลจะนำไปประยุกต์ ซึ่งกรณีของมณฑลบริติชโคลัมเบียจะเป็นแนวทางหนึ่งในการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

การบริหารสถาบันอุดมศึกษาสำหรับ มณฑลบริติชโคลัมเบีย ถูกคุ้มโดย กระทรวงการศึกษาขั้นสูง การฝึกอบรมและเทคโนโลยี(Ministry of Advanced Education, Training and Technology) โดยมีรูปแบบการบริหารงาน ณ วันที่ 31 มีนาคม 2545 ตามภาพที่ 2.3

แผนภาพที่ 2.3 รูปแบบการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการขั้นสูง การฝึกอบรมและเทคโนโลยี



จากแผนภาพที่ 2.3 พบร่างงานค้านอุดมศึกษาอยู่กับแผนก การศึกษาหลังมัธยมศึกษา Post Secondary Education โดยมีส่วนที่สำคัญคือการจัดสรรงบประมาณ(Post-Secondary Finance) ซึ่งการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันการศึกษาในมณฑลได้ให้เป็นเงินอุดหนุนในลักษณะเหมาจ่าย (Block Grant) มีการจำแนกเป็นสองส่วนได้แก่

1.งบดำเนินการ (Operating Budget) ที่ประเมินจากการดำเนินงานโดยมีตัวแปรที่สำคัญคือ จำนวนนักศึกษาในลักษณะ Full Time Equivalence ที่มีการพิจารณาเป็นรายปีกับงบส่วนที่สองคือ

2. Annual Credit Allowance (ACA) เป็นการให้กับการลงทุนในโครงการที่มีการเปิดเพิ่มขึ้นภายใต้กรอบและนโยบายและแผนงานของสถาบัน หรือเป็นโครงการที่เป็นลักษณะรายโครงการ หรือโครงการแผนแม่บทต่างๆ

งบประมาณส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของงบดำเนินการ⁷⁶ หากกว่างบ ACA และงบประมาณที่ใช้อยู่ที่การศึกษาในระดับปริญญาตรีมากกว่าระดับบัณฑิตศึกษา สำหรับสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง เพราะในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรีมหาวิทยาลัยได้รับเงินสนับสนุนจากทางอื่น เช่นการมีส่วนร่วมกับภาคเอกชนในการพัฒนาผลิตภัณฑ์

ดังนั้นอาจกล่าวโดยรวมได้ว่า หน้าที่หลักของกระทรวงศึกษาฯ นี้ คือการดูแลนโยบายทิศทาง ของระบบการศึกษาในแนวทางบริหารโคล้มเบีย และมีความรับผิดชอบและการจัดหาเงินทุนเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา ในการประเมินผลงานของสถาบัน เป็นหน้าที่ที่สถาบันต้องส่งรายงานต่อกระทรวงฯ และในขณะเดียวกัน กระทรวงฯ เป็นผู้กำหนดตัวบ่งชี้และแนวทางการเสนอผลงานและการประเมินผลให้แก่สถาบัน โดยแนวคิดของการปฏิรูปเพื่อประเมินตามผลงานนี้ เกิดขึ้นอย่างจริงจังใน ค.ศ. 2000 จากข้อกำหนดเกี่ยวกับความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่องบประมาณ (Budget Transparency and Accountability; BTAA)

แนวทางการดำเนินงานของแนวทางบริหารโคล้มเบียต้องการมุ่งเน้นการแก้ปัญหาการว่างงาน การให้บริการทางการศึกษาและเข้าถึงผู้รับบริการทางการศึกษาโดยไม่เป็นภาระทางการเงินมากเกินไป การให้การศึกษาโดยสนองตอบผู้อพยพที่มีขึ้นอย่างมากในช่วงสามปีที่ผ่านมา มีการพัฒนาเทคโนโลยีและมีการใช้วิธีการแบบผสมผสาน โดยกระทรวงฯ สามารถตรวจสอบสิ่งต่างๆเหล่านี้ ด้วยมาตรฐาน 17 ประการ (ซึ่งเดิมใช้ 77 ประการวัดและมีการปรับลดลง เพื่อการวัดกลุ่มในช่วงปี ค.ศ. 2001-2004) การพิจารณาถึงภาพรวมของประชาชน ความพอใจของนายจ้างและผู้มีส่วนได้เสีย การพิจารณาเปรียบเทียบกับสถาบันการศึกษาในระดับเดียวกันและนานาชาติ ทั้งนี้วัดดูประสิทธิภาพ มีสามประการ คือ

1. การได้รับการศึกษาที่ดีของประชาชน(Well Educated Citizen)
2. การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่ดี(Healthy Economic Social and Cultural Development in British Columbia)
3. การบริหารองค์กรที่ดี (Well Managerial Organization)

โดยในแต่ละกลุ่มมีการแบ่งขอบเขตภาระงานที่เกี่ยวข้องและวัดดูประสิทธิภาพไป และมีการนำเสนอตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวข้องกับแต่ละกลุ่มและวัดดูประสิทธิภาพที่ต้องการ ตัวอย่างของเป้าหมายที่ 1 และ Business Area ที่ 1,2

เป้าหมายที่ 1 : การได้รับการศึกษาที่ดีของประชาชน

Business Area : พัฒนาการเข้าถึงระบบสถาบันอุดมศึกษา

ตัวบ่งชี้ : Total Fund Full-Time Equivalence (FTEs)

⁷⁶ งบดำเนินการของแนวทางบริหารโคล้มเบียที่ให้กับสถาบันอุดมศึกษาในปี 2002/2003 ประมาณ \$654,966,665 ในขณะที่งบ ACA อยู่ที่ \$32,393,817

	เงินทุนที่ได้รับจัดสรรเทียบกับนักศึกษาเต็มเวลา
Business Area :	การศึกษาในระดับอุดมศึกษา
วัตถุประสงค์ 1 :	พัฒนาการเข้าถึงระบบสถาบันอุดมศึกษา
ตัวบ่งชี้	<ol style="list-style-type: none"> 1. Total Actual Full Time Equivalent 2. British Columbia/Interprovincial Participation Rate 3. Participation Rate of Target Groups 4. Participation Rate by Region 5. Average Accumulated Student Debt 6. British Columbia/Interprovincial Tuition Free
วัตถุประสงค์ 2 :	คุณภาพของการศึกษาระดับอุดมศึกษา
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Learner Satisfaction with Education Studies/Program/Trainee

ตารางที่ 2.21 แสดงเป้าหมายและการใช้ตัวบ่งชี้

Goal 1 : A well Educated Citizenry			
Business Area 1 : Program Management	Objective 1 : Improve Access to the Post- Secondary Education and Training System	Indicator	1.Total Funded Full- Time Equivalents (FTES) <i>The total number of full – time equivalent student spaces funded by the ministry</i>
Business Area 2 : Post – Secondary Education Programs	Objective 1 : Improve Access to the Post- Secondary Education and Training System	Indicator	<ol style="list-style-type: none"> 1.Total Actual Full-Time Equivalents (FTES) <i>The number of course enrolments converted to FTEs, expressed as a percent of funded FTES</i> 2. BC/Interprovincial Participation Rates <i>A comparison of the participation rate of students in BC relative to other provinces</i> 3. Participation Rates for target Groups <i>The participation rate of target group students in public institutions</i> 4. Participation Rates by region <i>The participation rate by students in the province</i> 5. Average Accumulated Student Debt

			<p>Levels</p> <p><i>The average negotiated BC and Canada student loan debt held by students</i></p> <p>6. BC/Interprovincial Tuition Fees</p> <p><i>A comparison of tuition fees for arts undergraduate program at universities by province</i></p>
	<p>Objective 2 :</p> <p>Enhance the Quality and Relevance of Post – Secondary Education and Training</p>	Indicator	<p>1.Learner Satisfaction with Educational Studies/Programs/Training</p> <p><i>The percentage of students who indicated they were satisfied with their educational experience</i></p> <p>2. Student Outcomes – Critical Thinking, Communications , Problem Solving</p> <p><i>The percentage of students who indicated increased skill levels as a result of their educational experience</i></p>
Business Area 3 : Youth Programs	<p>Objective 1 :</p> <p>Improve Access to Post – Secondary Education and Training System</p>	Indicator	<p>1.Participation by Youth and Students in Youth Community Action (YCA) and Student Summer Works (SSW)</p> <p><i>The number of students and youths participating in Ministry youth programs</i></p>

Goal 2 : Healthy Economic, Social and Cultural Development in BC

Business area 1 : Post – Secondary Education Programs	<p>Objective 1 :</p> <p>Ensure that Post – Secondary Education and Training Programs are Relevant and Responsive to Changes in Economy and Labor Market and that Learners Acquire Knowledge and Skills</p>	Indicator	<p>1.Employment Outcomes by Program Area</p> <p><i>Percentage of graduates from programs such as humanities, arts, sciences, high technology, etc. who find employment.</i></p> <p>2. Student Outcomes – Usefulness of Education and Training as Preparation for employment</p> <p><i>Percentage of former students who indicate their education was useful in performing their current job.</i></p>
--	--	-----------	--

			<p>3. Number of Degrees, Diplomas & Certificates Awarded</p> <p><i>The number of student graduating from BC public post – secondary institutions by their level of study.</i></p>
	<p>Objective 2 :</p> <p>Support Knowledge Creation and Dissemination Through Research</p>	Indicator	<p>1. Interprovincial Comparisons of Federal and Provincial Investments Per Capita in Research</p> <p><i>An estimate of research expenditures by province which are funded by federal & provincial governments</i></p> <p>2. University/Industry Research Measure of Licenses, Patents, Spin – off Companies and Royalty or License Fees</p>

Goal 3 : A Well Managed Organization

Business area 1 : Program Management	<p>Objective 1 :</p> <p>Ensure that the Ministry Operates Efficiently, Values Fair and Transparent Relationships with Clients and Stakeholders, and is Accountable to British Columbiar</p>	Indicator	<p>1. Student Aid Application Turnaround Time</p> <p><i>The number of days between receipt of application and notice of award.</i></p>
	<p>Objective 2 :</p> <p>Ensure that the Ministry is Able to Manage Training and Resources so Staff can Perform their Duties</p>	Indicator	<p>1. Percent of Staff Having Had Performance Review and Training Plans</p> <p><i>Percentage of Ministry Staff who have completed training plans and performance reviews</i></p>

ที่มา : แผนการระยะ 4 ปี ของมหาลัยติชโคลัมเบีย

อย่างไรก็ตามแม้ว่า การจัดสรรงบประมาณถึง ตัวบ่งชี้เพื่อประเมินผลงานกีตาม แต่การดำเนินการจริง สำหรับมณฑล บริติชโคลัมเบีย ก็ยังคงพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า คือ Full Time Equivalance) เป็นหลัก สำหรับงบดำเนินการและพิจารณารายได้โครงการจาก ACA ปัญหาที่พบคือการเก็บข้อมูลที่เป็นตัวเลขให้มีมาตรฐานเดียวกันยังเป็นปัญหาการเปรียบเทียบผลการประเมินกับมณฑลอื่นๆ ก็ยังคงทำได้ยาก เพราะในแต่ละมณฑลยังคงอยู่ในช่วงเริ่มดำเนินการเช่นเดียวกัน

2.11 ประเทศสหรัฐอเมริกา

งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อการเรียนการสอนส่วนใหญ่มาจากมณฑลรัฐ(State) ส่วนรัฐบาลกลางจะให้งบประมาณเป็นจำนวนมากแก่มหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย ตลอดจน โครงการช่วยเหลือนักศึกษาในรูปของการให้ทุนการศึกษา และการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

การที่จะอธิบายระบบอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องค่อนข้างยาก เนื่องจากความรับผิดชอบหลักด้านการอุดมศึกษาอยู่ที่ระดับมณฑลรัฐ ดังความเชื่อที่ว่า “การศึกษาเป็นความผูกพันของรัฐบาลกลาง เป็นความรับผิดชอบของมณฑลรัฐ และเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น”⁷⁷ ในระดับมณฑลรัฐ จะมีกระทรวงศึกษาแห่งมณฑลรัฐ ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ ช่วยเหลือด้านวิชาการ แต่อย่างไรก็ตาม ในแต่ละมณฑลจะมีวิธีการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน มีระดับการกระจายอำนาจบริหารที่ไม่เหมือนกัน บางรัฐกระจายไปถึงสถานศึกษา แต่บางรัฐกระจายไปที่เขตการศึกษาเท่านั้น

ขณะเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณ ไปยังสถาบันอุดมศึกษาก็มีวิธีการจัดสรรที่แตกต่างกันไป บางมณฑลรัฐใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แต่บางรัฐไม่ได้ใช้ แม้แต่รัฐที่ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ก็อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด

ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีระบบอุดมศึกษาเพียงระบบเดียว แต่มีมากกว่า 50 ระบบ และแต่ละระบบมีโครงสร้างของตนเอง ภายใต้บริบทด้านการเงิน(Funding) การเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันไป⁷⁸

ด้วยเหตุผลข้างต้น งานวิจัยนี้จึงเลือกศึกษาเรื่องงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของเพียงสองมณฑล ได้แก่ รัฐเทนเนสซี และรัฐยูทาห์ เท่านั้น ที่เลือกสองรัฐนี้เนื่องจากเป็นมณฑลที่นักวิจัยสามารถศึกษาข้อมูลได้ง่ายพอสมควรในระยะเวลาที่จำกัดของงานวิจัยนี้

⁷⁷ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานเรื่อง “การสังเคราะห์การศึกษาโครงสร้างการบริหารการศึกษา ประเทศต่างๆและสรุปผลการสัมมนา,”

⁷⁸ Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, and Jos Koelman, " *Public funding of Higher Education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*" CHEPS-Higher education monitor, Center for Higher Education Policy Studies., November 2001. <http://www.minocw.nl/bhw/84/39.html>

สถาบันอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยมหาวิทยาลัย วิทยาลัยหลักสูตร 4 ปี และวิทยาลัยชุมชนหลักสูตร 2 ปี ตามที่ 2 และ 3 ของตารางที่ 2.22 แสดงให้เห็นถึงจำนวนประเภทของสถาบันอุดมศึกษาและจำนวนนักศึกษา ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ก.ศ.1997 ซึ่งมีทั้งสิ้น 4,096 แห่ง เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 1,707 แห่ง หรือร้อยละ 42 และเป็นของเอกชน 2,389 แห่ง หรือร้อยละ 58 สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนส่วนใหญ่ไม่ได้แสวงหากำไร⁷⁹ สำหรับจำนวนนักศึกษามีทั้งสิ้น 14.5 ล้านคน ซึ่งเท่ากับร้อยละ 5.3 ของประชากรอเมริกัน เป็นนักศึกษาปริญญาตรีร้อยละ 86 หรือ 12.4 ล้านคน ที่เหลืออีกร้อยละ 14 หรือ 1.7 ล้านคน เป็นนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา

ตารางที่ 2.22 จำนวน ประเภทของสถาบันอุดมศึกษาและจำนวนนักศึกษา ก.ศ. 1997

ประเภทสถาบัน	ประเทศสหรัฐอเมริกา		มลรัฐແກນແສສີ	
	จำนวนสถาบัน	จำนวนนักศึกษา	จำนวนสถาบัน	จำนวนนักศึกษา
รัฐบาล หลักสูตร 4 ปี	615	5,835,433	10	116,479
รัฐบาล หลักสูตร 2 ปี	1,092	5,360,686	14	77,037
เอกชนหลักสูตร 4 ปี ไม่แสวงหากำไร	1,536	3,061,332	42	51,629
เอกชนหลักสูตร 4 ปี แสวงหากำไร	169		2	
เอกชนหลักสูตร 2 ปี ไม่แสวงหากำไร	184	244,883	3	4,660
เอกชนหลักสูตร 2 ปี แสวงหากำไร	500		13	
รวม	4,096	14,502,334	84	249,805
ปริญญาตรี		12,450,587		216,836
บัณฑิตศึกษา		1,753,489		27,378
ประชากร		272,690,800		

ที่มา: Chronicle 2000

คุณภาพของแผนการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างหลากหลายมาก ความแตกต่างเกิดขึ้นทั้งระหว่างสถาบันอุดมศึกษาประเภทเดียวกัน และต่างประเภทกัน นอกจากนี้ ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ก็มีความ

⁷⁹ เพื่อจ้าง

แตกต่างกันมาก นักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัย Ivy League ต้องจ่ายค่าเล่าเรียนสูงกว่านักศึกษา ในวิทยาลัยชั้นนำลักษณะของปีหมายเหตุว่า เมื่อพิจารณาคุณภาพและราคาของสถาบันอุดมศึกษา ในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว อาจกล่าวได้ว่าระบบอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกลไกตลาด (Market-Oriented) มากกว่าระบบอุดมศึกษาในประเทศญี่ปุ่นมาก^{๘๐}

การเงินสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา

แหล่งเงินทุนที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสามแหล่ง คือ

- 1.รัฐบาลกลางและจากมูลรัฐเพื่อการเรียนการสอนและกิจกรรมด้านการวิจัย
- 2.ภาคเอกชน และ
- 3.การหาเงินโดยผ่านเงินช่วยเหลือนักศึกษา

1. รัฐบาลกลางและจากมูลรัฐเพื่อการเรียนการสอนและกิจกรรมด้านการวิจัย เงินที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษาจะเป็นงบประมาณเพื่อการวิจัยและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเท่านั้น เงินส่วนนี้จะไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเรียนการสอน เงินที่จะใช้เพื่อการเรียนการสอนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ระดับมูลรัฐ และการที่แต่ละมูลรัฐมี Autonomy ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน นำไปสู่กลไกการจัดสรรงบประมาณ(Funding Mechanism)ที่หลากหลายในประเทศสหรัฐอเมริกา

ก่อนทศวรรษ 1980 วิธีที่มูลรัฐใช้ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน ได้ใช้สูตรความสัมพันธ์เส้นตรงระหว่างจำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนกับงบประมาณ ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาที่มีนักศึกษามากก็ได้รับงบประมาณสูง แต่ในช่วงทศวรรษ 1980 สูตรดังกล่าวถูกวิจารณ์อย่างมากว่าการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไม่เป็นการสูงใจให้สถาบันอุดมศึกษาใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่สูงใจให้สถาบันอุดมศึกษาปรับปรุงคุณภาพการเรียน การสอน

จากคำวิจารณ์ข้างต้น ส่งผลให้หลายมูลรัฐได้ทำการปรับปรุงกลไกจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับข้อวิจารณ์ ส่วนใหญ่แล้วจะทำการปรับโดยลดคนจำนวนนัก ของจำนวนนักศึกษาลงและเติมคัวของค์ประกอบที่แสดงถึงผลการดำเนินงาน(Performance Components) สถาบันอุดมศึกษามีอิสระที่จะใช้ทรัพยากรของรัฐแตกต่างกันในบางมูลรัฐ สถาบันอุดมศึกษาอาจจะใช้งบประมาณของมูลรัฐแบบเหมาจ่าย (Lump Sum) ตามความประสงค์ ขณะที่มูลรัฐอื่นๆ มีอิสระดังกล่าวค่อนข้างจำกัด เนื่องจากงบประมาณของมูลรัฐเป็นแบบ Line-itemization

^{๘๐} เพิ่งอ้าง

ในปลายทศวรรษ 1980 และ 1990 เสียงเรียกร้องเรื่องความรับผิดชอบอย่างมีคุณธรรมต่อสังคม (Accountability) ในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้บางครั้งหันไปใช้การจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Contracts) ปัจจุบันมีรัฐได้เข้าไปตรวจสอบโครงการทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาสมำเสมอมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในแง่ผลิตภาพ (Productivity)

2. ภาคเอกชน เงินทุนเพื่อการอุดมศึกษาเหล่านี้ส่อง มาจากเอกชน ซึ่งประกอบด้วยรายได้จากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียม เงินทุนประจำเดือนและที่ได้จากการทำสัญญาให้บริการทางวิชาการ คาดตารางที่ 2.23 จะเห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องอาศัยรายได้จากส่วนนี้มาก นั่นคือเกินกว่าร้อยละ 50

3 การหาเงินโดยผ่านเงินช่วยเหลือนักศึกษา ที่มาของทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ ได้แก่ เงินช่วยเหลือนักศึกษา เงินส่วนนี้ประกอบด้วย เงินให้เปล่า(Grant) เงินทุนการศึกษา โครงการเรียนและทำงาน(Work-study Programmes) และเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ผู้มีบทบาทสำคัญ ในเงินส่วนนี้ได้แก่ รัฐบาลกลาง (Federal Government) ร้อยละ 75 ของเงินช่วยเหลือนักศึกษาในระดับปริญญาตรีมาจากรัฐบาลกลาง ร้อยละ 20 มาจากภาคเอกชน และร้อยละ 5 มาจากมูลนิธิ นักศึกษาประมาณร้อยละ 20 ได้รับเงินให้เปล่าร้อยละ 20 ของนักศึกษาได้รับทุนการศึกษา ร้อยละ 26 ได้รับเงินกู้ยืม และประมาณร้อยละ 5 อยู่ในโครงการเรียนและทำงาน นักศึกษาสามารถได้รับเงินช่วยเหลือได้หลายประเภท⁸¹

ตารางที่ 2.23⁸² แหล่งรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งตามประเภท

สถาบันค.ศ. 1995-1996

	สถาบันรัฐ	สถาบันเอกชน
	หลักสูตร 4 ปี (ร้อยละ)	หลักสูตร 4 ปี (ร้อยละ)
รัฐบาลกลาง	12.3	14.2
รัฐ	34.2	1.8
ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียม	18.3	41.4
ของขวัญ เงินให้เปล่าและสัญญา	4.8	9.4
Endowment income	0.7	5.4
การขายและการให้บริการ	25.7	21.6
เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น	0.8	0.7
อื่นๆ	3.3	5.4
รวม	100.0	100.0

⁸¹ NCES 2000; หน้า 348

⁸² U.S. Department of Education: The Digest of Education Statistics (1998)

ตารางที่ 2.23 แสดงถึงแหล่งที่มาของรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับปี ก.ศ.1995-1996 แบ่งตามประเภทสถาบัน จะเห็นว่า สำหรับสถาบันการศึกษาของลรรฐ รายได้ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 34.2) มาจากลรรฐ รองลงมาคือร้อยละ 25.7 มาจากการขายและการให้บริการ อันดับที่สาม ได้แก่ รายได้จากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียม ส่วนรายได้จากการสนับสนุนภายนอก (ไม่รวมเงินช่วยเหลือนักศึกษา) เป็นเพียงร้อยละ 12.3 สำหรับสถาบันการศึกษาเอกชน รายได้หลัก (ร้อยละ 41.4) มาจากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียม ตัดมาได้แก่รายได้จากการขายและการให้บริการ (ร้อยละ 21.6) และ ได้จากการสนับสนุนภายนอก ร้อยละ 14.2

ตารางที่ 2.24 แสดงให้เห็นถึงจำนวนลรรฐ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน(Performance-Based Budgeting ; PBB) สำหรับสถาบันอุดมศึกษา ข้อมูลนี้ได้มาจากการสำรวจในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาของ Higher Education Program at the Rockefeller Institute⁸³ โดยสถาบันแห่งนี้ได้โทรศัพท์สอบถามเจ้าหน้าที่การเงินของมหาวิทยาลัยรัฐ (State Higher Education Finance Officers -SHEFO) 50 คลรรฐ

จะเห็นว่า จากตารางที่ 2.24 จำนวนลรรฐ ที่ใช้ Performance-Based Budgeting;PBB เพิ่มขึ้น ระหว่าง ก.ศ. 1997-2000 นั้นคือ เพิ่มจาก 16 คลรรฐ ในปี ก.ศ. 1997 เป็น 28 คลรรฐ ในปี ก.ศ.2000 แม้กระนั้นก็ตาม ก็เป็นเพียงร้อยละ 56 ของจำนวนรัฐทั้งหมด แต่การสำรวจครั้งสุดท้ายในปี ก.ศ. 2001 ปรากฏว่า คลรรฐที่ใช้ Performance- Based Budgeting :PBB มีจำนวนลดลงหนึ่งคลรรฐนั่น คือ ลดจาก 28 คลรรฐเหลือ 27 คลรรฐ หรือเท่ากับร้อยละ 54 ของจำนวนลรรฐทั้งหมดเท่านั้น คลรรฐแรกที่นำ Performance -Based Budgeting :PBB มาใช้ได้แก่ คลรรฐ沙瓦ย ในปี ก.ศ. 1975

ตารางที่ 2.24⁸⁴ รัฐที่ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ก.ศ.1997-2001

การสำรวจ	จำนวนลรรฐ (ร้อยละ)	ลรรฐ
การสำรวจครั้งที่ 1 เมษายน 1997	16 คลรรฐ (32)	Colorado, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Mississippi, Nebraska, North Carolina, Oklahoma, Rhode Island, Texas, West Virginia
การสำรวจครั้งที่ 2 มิถุนายน 1998	21 คลรรฐ (42)	Colorado, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Louisiana, Maine, Mississippi, Nebraska, North Carolina, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, South Dakota, Texas, Washington, West Virginia
การสำรวจครั้งที่ 3	23 คลรรฐ (46)	Connecticut, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois,

⁸³ Joseph C. Burke and Henrik Minassians, " Linking State Resources to Campus Results: From Fad to Trend," the Fifth Annual Survey (2001), The Nelson Rockefeller Institute of Government,

⁸⁴ เพื่ออ้าง, หน้า 16

การสำรวจ	จำนวนครั้ง (ร้อยละ)	ครั้ง
มิถุนายน 1999		Indiana, Iowa, Kansas, Louisiana, Maine, Massachusetts, Michigan, Nebraska, New Jersey, New Mexico, North Carolina, Oklahoma, Oregon, Texas, Virginia, Washington, West Virginia
การสำรวจครั้งที่ 4 มิถุนายน 2000	28 ครั้ง (56)	Alabama, California, Connecticut, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Iowa, Kansas, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Nebraska, Nevada, New Jersey, New Mexico, North Carolina, Oklahoma, Oregon, Texas, Utah, Virginia, Wisconsin
การสำรวจครั้งที่ 5 ค.ศ. 2001	27 ครั้ง (54)	Alabama, California, Connecticut, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Iowa, Kansas, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Nebraska, Nevada, New Jersey, New Mexico, North Carolina, Oklahoma, Oregon, Texas, Utah, Virginia, Wisconsin

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าใน ค.ศ. 2001 ร้อยละ 54 ของครั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ Performance Base Budgeting :PBB แต่เมื่อส่วนใหญ่จะใช้เพื่อการจัดทำและการนำเสนองบประมาณเท่านั้น ไม่ได้นำ PBB ไปผูกพันกับผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่ได้ผูกงบประมาณของมหาวิทยาลัยกับผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยรัฐ เพียงแต่ใช้ PBB เพื่อจัดทำงบประมาณเท่านั้น

นอกจากนี้ PBB ยังมีผลกระทบน้อยมากต่องบประมาณของมหาวิทยาลัยทั้งหมด เพราะการจัดสรรงบประมาณของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังคงใช้วิธีดั้งเดิม คือ งบประมาณแบบมุ่งเน้นปัจจัยนำเข้า(Input-Based Budgeting) นั่นคือ งบประมาณส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยรัฐยังคงขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญสามประการคือ (1) ต้นทุนการดำเนินงาน(Current Costs) (2) จำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนและ (3) อัตราเงินเพื่อ

วิธีการนำ PBB มาใช้ สำหรับวิธีที่จะนำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน(PBB)มาใช้ในมารัฐต่างๆสามารถทำได้ 3 วิธี คือ

1. Mandated/Prescribed วิธีแรกนี้ นักการเมืองอาจจะเป็นผู้กำหนดครั้งหรือผู้แทนรายภูมิ จะบังคับ(Mandate)ให้มีครั้งใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตลอดจนกำหนดค่าว่างซึ่งผลการดำเนินงาน(Performance Indicators)มาด้วย

2. Mandated/Not Prescribed วิธีที่สอง ผู้แทนรายภูระบังคับใช้(Mandate)งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แต่ไม่ได้กำหนดตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงานมาด้วย แต่จะให้คณะกรรมการประสานงานอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยเสนอตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงานขึ้นมาให้พิจารณา
3. Not Mandated วิธีนี้นักการเมืองไม่บังคับให้มีการใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานแต่การใช้ PBB เกิดจากความสมัครใจร่วมกันของผู้บริหารมหาวิทยาลัยและคณะกรรมการประสานงานอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัย

ประมาณร้อยละ 50 ของมหาวิทยาลัยที่ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเกิดจากการบังคับของผู้ว่าการรัฐ และมีเพียงสี่รัฐเท่านั้นที่มีการกำหนดตัวบ่งชี้ผลงานมาจากเบื้องบน การใช้วิธีการบังคับถือว่าเป็นการทำลายเสถียรภาพของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เพราะไม่ได้มีการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการที่รับผิดชอบด้านอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัย การไม่ปรึกษาหารือหมายถึงการไม่ยอมรับ(No Consultation Means no Consent) หลาຍมหาวิทยาลัยที่ใช้วิธีบังคับปราศจากว่ามีการยกเลิกในเวลาต่อมา

ความแตกต่างระหว่างคำว่า "Performance-Based Budgeting : PBB" กับ "Performance Funding : PF"

จากการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่การเงินของมหาวิทยาลัยของรัฐในปี พ.ศ. 2001 โดย Higher Education Program at the Rockefeller Institute ปรากฏว่าสามารถให้คำจำกัดความแสดงความแตกต่างระหว่างคำว่า "Performance-Based Budgeting: PBB" กับ "Performance Funding : PF" ดังนี้⁸⁵

Performance-Based Budgeting (PBB)คือการที่ผู้ว่าการมีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายของมหาวิทยาลัยและคณะกรรมการที่รับผิดชอบด้านอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัย นำเอาตัวบ่งชี้ผลดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมาเป็นหนึ่งปัจจัยในการกำหนดการจัดสรรงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา PBB ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณและการนำเสนองบประมาณโดยละเอียด หรือไม่ให้ความสำคัญกับระยะเวลาของการจัดสรรงบประมาณ (Distribution Phase of Budgeting)

Performance Funding (PF) จะผูกงบประมาณของรัฐโดยตรงและแน่นกับผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยมีตัวบ่งชี้ผลงานและให้ความสำคัญกับ Distribution Phase of the Budget Process

⁸⁵ เพื่ออ้าง, หน้า 9

ดังนั้น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานควรใช้คำว่า Performance Funding น่าจะเหมาะสมกว่าคำว่า PBB ใน ค.ศ. 2001 มีมติรัฐทั้งหมด 18 แห่ง (ร้อยละ 38) ที่ใช้ PF (คู่ ตารางที่ 2.25) มีการระบุว่าผู้ใดเป็นผู้เริ่มนำ PF มาใช้ในมติรัฐนั้นๆ เป็นการบังคับ(mandate) หรือไม่และมีการกำหนดตัวบ่งชี้ผลดำเนินงานมาล่วงหน้าหรือไม่

ตารางที่ 2.25 รัฐที่ใช้ Performance Based Funding ค.ศ. 2001

มติรัฐ	เริ่มใช้	Mandate	Indicators	ผู้เริ่มให้มีการใช้
Arkansas	2001	มี	ไม่มี	ผู้แทนรายภูมิ
California	1998	ไม่	ไม่มี	ระบบวิทยาลัยชุมชน
Colorado	2000	มี	ไม่มี	ผู้แทนรายภูมิ
Connecticut	1985	มี	ไม่มี	คณะกรรมการประสานงาน อุดมศึกษาของรัฐ
Florida	1994	มี	มี	ผู้ว่าการรัฐ, ผู้แทนรายภูมิ
Idaho	2000	ไม่	ไม่มี	คณะกรรมการประสานงาน อุดมศึกษาของรัฐ
Illinois	1998	ไม่	ไม่มี	คณะกรรมการประสานงาน อุดมศึกษาของรัฐและระบบ วิทยาลัยชุมชน
Kansas	2000	มี	ไม่มี	ผู้ว่าการรัฐ, ผู้แทนรายภูมิ
Louisiana	1997	ไม่	ไม่มี	คณะกรรมการประสานงาน อุดมศึกษาของรัฐ
Missouri	1991	ไม่	ไม่มี	คณะกรรมการประสานงาน อุดมศึกษาของรัฐ
New Jersey	1999	ไม่	ไม่มี	ผู้ว่าการรัฐ, คณะกรรมการ ประสานงานอุดมศึกษาของ รัฐ

ผลลัพธ์	เริ่มใช้	Mandate	Indicators	ผู้รับผิดชอบในการใช้
Ohio	1995	มี	มี	คณะกรรมการประสานงาน อุดมศึกษาของรัฐ
Oregon	2000	ไม่	ไม่มี	คณะกรรมการประสานงาน อุดมศึกษาของรัฐ
Pennsylvania (State System)	2000	ไม่	ไม่มี	ระบบมหาวิทยาลัย
South Carolina	1996	มี	มี	ผู้แทนรายภูมิ
South Dakota	1997	ไม่	ไม่มี	คณะกรรมการประสานงาน อุดมศึกษาของรัฐ, คณะ กรรมการประสานงานอุดม ศึกษาของรัฐ
Tennessee	1978	ไม่	ไม่มี	คณะกรรมการประสานงาน อุดมศึกษาของรัฐ
Texas	1999	มี	มี	ผู้แทนรายภูมิ

ที่มา: Burke, Minassians, "Linking state Resources to Campus Results: From Fad to Trend," หน้า 20.

ระบบอุดมศึกษาในผลลัพธ์เทนเนสซี

รัฐเทนเนสซี มีสถาบันอุดมศึกษาอยู่ 84 แห่ง หรือเท่ากับร้อยละ 2 ของสถาบันอุดมศึกษา
ของทั้งประเทศ มีนักศึกษาทั้งสิ้น 249,805 คน สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่เป็นของเอกชนที่
ไม่แสวงหากำไร (ดูส่วนที่ 4 และ 5 ของตารางที่ 2.22)

โครงสร้างและการบริหารระบบอุดมศึกษาในผลลัพธ์เทนเนสซีค่อนข้างมีเสถียรภาพ ในปี
ค.ศ. 1967 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานอุดมศึกษาแห่งนรัฐเทนเนสซี (Tennessee
Higher Education Co-ordinating Board-THEC) ขึ้นมา คณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการ
ประสานงาน รับผิดชอบสองเรื่องสำคัญ คือ

1. ด้านการวางแผน การควบคุมและการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา และ

2. เป็นผู้ประสานงานด้านโครงการ นั่นคือเป็นผู้อนุมัติโครงการใหม่ๆ ที่สถาบันอุดมศึกษาจะเปิดบริการ

สำหรับอำนาจการบริหาร(Administrative Authority)อุดมศึกษา จะคุ้มโดยสองคณะกรรมการ ได้แก่ (1) The Board of Trustees of the University of Tennessee ซึ่งรับผิดชอบ Senior Institutions ทั่วประเทศ และ (2) The Board of Regent State University and Community College System รับผิดชอบสถาบันอุดมศึกษาชั้น 20 วิทยาเขตและ โรงเรียนเทคนิคและอาชีวะที่ไม่ประสาทปริญญา โครงสร้างการบริหารอุดมศึกษาข้างต้นของมลรัฐเทนเนสซีถูกใช้มาเป็นเวลาเกินกว่า 20 ปี และคณะกรรมการทั้งสองได้บริหารงบประมาณครึ่งหนึ่งของงบประมาณอุดมศึกษาในมลรัฐนี้ทั้งหมด

งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในมลรัฐเทนเนสซี ในปี ก.ศ. 2000 รัฐสภาสหรัฐฯ ได้เพิ่มงบประมาณอุดมศึกษาสำหรับมลรัฐเทนเนสซีขึ้นร้อยละ 5.9 หรือเท่ากับ 57.5 ล้านเหรียญสหรัฐ. นอกจานั้นยังอนุมัติงบ 10 ล้านเหรียญสหรัฐ. เพื่อซื้ออุปกรณ์ให้กับสถาบันการศึกษาของรัฐที่เกี่ยวข้องกับด้านสุขภาพ และให้เงินวิจัย 7.5 ล้านเหรียญสหรัฐ. แก่มหาวิทยาลัยเทนเนสซี

ในปีเดียวกันนี้เองที่รัฐสภาสหรัฐฯ ได้สั่งให้มหาวิทยาลัยของรัฐ(State's Colleges)ในรัฐเทนเนสซีขึ้นค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมอย่างน้อยเป็นจำนวนเงิน 21 ล้านเหรียญสหรัฐ. และให้นำส่วนหนึ่งของรายได้ที่เพิ่มนี้ไปเพิ่มค่าจ้างให้กับพนักงานสถาบันอุดมศึกษา ที่เรียกว่า ค่าจ้างเพิ่มนี้เป็นวงเงิน 38 ล้านเหรียญสหรัฐ. แต่รัฐสภาสหรัฐฯ อนุมัติให้เพียง 27 ล้านเหรียญสหรัฐ.

การจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในมลรัฐเทนเนสซี ในการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ไปสู่มหาวิทยาลัยของมลรัฐเทนเนสซีจะมีสูตรตายตัว ซึ่งคิดขึ้นมาโดยคณะกรรมการประสานงานอุดมศึกษาของรัฐ-THEC สูตรนี้มีองค์ประกอบอยู่ 14 ตัวแปรหนึ่งในนั้นคือ Performance Funding : PF สูตรการจัดสรรงบประมาณนี้เน้นปัจจัยนำเข้าเป็นส่วนใหญ่

PF คือว่าเป็นการให้รางวัลในรูปเงินสดแก่มหาวิทยาลัยที่มีผลประกอบการดีเด่น ซึ่งวัดจากมาตรฐานและตัวบ่งชี้ผลดำเนินงานดังที่จะอธิบายในหัวข้อถัดไป งบประมาณสูงสุดที่มหาวิทยาลัยในรัฐเทนเนสซีจะได้รับในรูปของ PF จะมีค่าสูงสุดเพียง ร้อยละ 5.45 ของงบประมาณที่จัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัย

สูตรในการจัดสรรงบประมาณ(The Funding Formula)^{๘๖}

สูตรการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาในครรภ์เนนสซีสามารถสรุปในตารางที่ 2.26 ตลอดจนสัดส่วนของรายจ่ายแต่ละประเภท จากตารางที่ 2.26 องค์ประกอบของงบประมาณนี้ 14 ปัจจัยดังต่อไปนี้:

1. เงินสนับสนุนการเรียนสอนและวิชาการ โดยการคำนวณหาจำนวนอาจารย์ที่ต้องมีเพื่อให้การเรียนการสอนเป็นไปได้ ซึ่งได้จากการประมาณการจำนวนหน่วยกิตทั้งหมดที่นักศึกษาต้องศึกษาแล้วหารด้วยสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ หลังจากนั้นนำไปคูณด้วยเงินเดือนอาจารย์โดยเฉลี่ยในปีงบประมาณ 1999/2000 งบส่วนนี้มีค่าเท่ากับร้อยละ 58 ของรายจ่ายทั้งหมด
2. ค่าบำรุงรักษาระบบดำเนินงานของห้องปฏิบัติการ งบประมาณส่วนที่สองนี้เท่ากับร้อยละ 8 ของรายจ่ายทั้งหมด คำนวณโดยคูณค่าบำรุงรักษาต่อตารางฟุตด้วยเงื่อนไขที่ใช้เพื่อการศึกษาและพื้นที่ทั่วไป ไม่รวมพื้นที่ที่ใช้เพื่อธุรกิจ
3. เงินสนับสนุนสถาบัน เงินส่วนนี้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับสำนักงานอธิการบดี สำนักธุรกิจ สำนักงานของบุคลากร Catalogue และการรักษาความปลอดภัยของมหาวิทยาลัย งบส่วนนี้เท่ากับร้อยละ 10 ของรายจ่ายทั้งหมด
4. บริการนักศึกษา รายจ่ายเพื่อบริการนักศึกษา ซึ่งประกอบด้วยการรับเข้า ฝ่ายทะเบียน เงินช่วยเหลือนักศึกษา ศุภภาพนักศึกษาและการกีฬา เงินส่วนนี้เท่ากับร้อยละ 7 ของรายจ่ายทั้งหมด
5. การวิจัย เงินวิจัยคิดเป็นร้อยละ 6 ของรายจ่ายทั้งหมด
6. การให้บริการแก่สังคม แต่ละมหาวิทยาลัยจะได้รับเงินสนับสนุนเพื่อให้บริการแก่สังคม จากระยะที่ 35,000 เหรียญสหรัฐฯ แล้วบวกด้วยสัดส่วน(ระหว่างร้อยละ 0.25-1.0) ของรายจ่ายเพื่อการเรียนการสอน
7. ผลประโยชน์แก่พนักงาน รายจ่ายจริงของปีที่ผ่านมาจะถูกนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณผลประโยชน์แก่พนักงาน และปรับด้วยต้นทุนที่เพิ่มขึ้นและนโยบายเงินเดือนที่เพิ่มขึ้น
8. เงินช่วยเหลือนักศึกษา นรรภต้องสมทบเงินช่วยเหลือนักศึกษาเท่ากับที่รัฐบาลคงไว้มา เงินส่วนนี้ได้แก่ แผนการเรียน การทำงาน ทุนให้เปล่า และเงินกู้ยืม
9. เงินจัดสรรพิเศษ รายการนี้เป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อรายการพิเศษหรือที่ไม่ปกติ ซึ่งไม่ปรากฏในรายการอื่น จะใช้รายจ่ายในปีที่ผ่านมาเป็นฐานในการคำนวณ ตัวอย่างของการนี้ ได้แก่ ศูนย์พัฒนาธุรกิจขนาดย่อมที่มหาวิทยาลัยเมนฟิส
10. Desegregation เป็นเงินสนับสนุนกิจกรรม "Geier".

^{๘๖}Kaiser and Vossensteyn et al. (2001)

11. Performance Funding เป็นเงินจุ่งใจให้กับมหาวิทยาลัยปรับปรุงคุณภาพ มีการกำหนดผลดำเนินงานมาตรฐาน(Performance Standard)และตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงาน (Performance Indicator) เงินก้อนนี้ที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะได้ มีค่าสูงสุดเท่ากับร้อยละ 5.45 ของงบประมาณของแต่ละมหาวิทยาลัย Performance Funding ถือว่าเป็นโบนัสให้กับมหาวิทยาลัยที่ทำตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่กำหนดได้ และแต่ละมหาวิทยาลัยไม่ต้องแบ่งขันกันเพื่อให้ได้เงินส่วนนี้ นั่นคือ โบนัสของมหาวิทยาลัยหนึ่งจะไม่กระทบโบนัสของอีกมหาวิทยาลัยหนึ่ง

12. เงินเพื่อซื้ออุปกรณ์นาทคแทนอุปกรณ์ที่สึกหรอ เงินส่วนนี้เท่ากับร้อยละ 5 ของอุปกรณ์คงเหลือของทุกมหาวิทยาลัยรวมกัน

13. ปัจจัยเงินเพื่อ สูตรการจัดสรรงบประมาณนี้ได้รวมปัจจัยเงินเพื่อของรายจ่ายที่ไม่ใช่เงินเดือนเข้าไปด้วย สำหรับปี 2000/2001 ปัจจัยเงินเพื่อมีค่าเท่ากับร้อยละ 0.3

14. ลบตัวรายการได้(Revenue Deductions) จากรายการที่ 1 ถึง 13 ก็จะได้รายจ่ายของมหาวิทยาลัยหนึ่งๆ หลังจากนั้น ให้หักตัวรายการได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย ค่าเล่าเรียนของนักศึกษาต่างรัฐ คอกเบี้ยและรายได้อื่นๆ

ตารางที่ 2.26 สูตรการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาในมูลรัฐเห็นชอบ ค.ศ.2000

องค์ประกอบของสูตร	สัดส่วนของรายจ่ายทั้งหมด
1.เงินสนับสนุนการเรียนการสอนและวิชาการ	58 (ปี 1999/2000)
2. ค่าบำรุงรักษาและค่าดำเนินงานของ rogjan	8
3.เงินสนับสนุนสถาบัน	10
4.บริการนักศึกษา	7
5. เงินวิจัย	6
6. การให้บริการสังคม	จากฐาน 35,000 เหรียญสหรัฐฯ. แล้วปรับด้วยร้อยละ 0.25 – 1.0 ของรายจ่ายเพื่อการเรียนการสอน
7.ผลประโยชน์แก่พนักงาน	
8. เงินช่วยเหลือนักศึกษา	มูลรัฐต้องสมทบทุกบัญชีประจำที่รัฐบาลก่อต่างให้การสนับสนุน
9. เงินจัดสรรพิเศษ	
10. Desegregation	
11. Performance Based Funding	งบสูงสุดที่แต่ละมหาวิทยาลัยจะได้เท่ากับร้อยละ 5.45 ของงบที่ขัดสรร

องค์ประกอบของสูตร	สัดส่วนของรายจ่ายทั้งหมด
12. เงินเพื่อซื้ออุปกรณ์มาทดแทนอุปกรณ์ที่สึกหรอ	
13. ปัจจัยเงินเพื่อ	ปรับร้อยละ 0.3
14. หักด้วยรายได้ของมหาวิทยาลัย	

Performance Funding

รัฐเห็นเนสซีได้นำ Performance Funding มาใช้ในปี ก.ศ.1978 โดยคณะกรรมการการประสานงานอุดมศึกษาของมูลรัฐเห็นเนสซี-THEC เป็นผู้ริเริ่มขึ้น และเพื่อให้การจัดงบประมาณแบบ Performance Funding มีเสถียรภาพ ดังนั้น Performance Funding ที่นำมาใช้ในมูลรัฐเห็นเนสซี จึงกำหนดเวลาใช้ต่อเนื่องโดยจะใช้เป็น Cycle-Cycle ละ 5 ปี สำหรับ Cycle ปัจจุบัน เริ่มจากปี 2000-2001 ถึง 2004-2005

การประเมิน เกณฑ์ที่ใช้ตลอดจนการให้คะแนนของตัวบ่งชี้ต่างๆ ของ Performance Funding ได้พัฒนามาจากการมีส่วนร่วมของหลายๆ ฝ่าย เช่น คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเห็นเนสซีและมหาวิทยาลัยต่างๆ

การใช้ Performance Funding คณะกรรมการประสานงานอุดมศึกษาของมูลรัฐเห็นเนสซี-THEC ยังคงส่งเสริมหลักการตั้งเดิมของการอุดมศึกษาที่ว่าด้วยความเสมอภาค ความเป็นเดิศทาง วิชาการ การเข้าถึงบริการและความรับผิดชอบอย่างมีคุณธรรมต่อสังคม(Accountability) จุดเน้นของ Performance Funding คือการปรับปรุงคุณภาพและผลการดำเนินงานของวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐ

Performance Funding ที่ใช้โดยรัฐเห็นเนสซีประกอบด้วย 4 มาตรฐานผลดำเนินงาน (Performance Standards) และ 10 ตัวบ่งชี้ผลดำเนินงาน(Performance Indicators) ใน 5 Cycles ที่รัฐเห็นเนสซีใช้ Performance Funding เป็นต้นมา จำนวนมาตรฐานผลดำเนินงานงานและตัวบ่งชี้ผลดำเนินงานได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ตารางที่ 2.27 แสดงถึงมาตรฐานผลดำเนินงานงานและตัวบ่งชี้ผลดำเนินงานของ Performance funding ที่ใช้อยู่ใน Cycle ปัจจุบัน 2001-2004

จากตารางที่ 2.27 จะเห็นว่า Performance Standard มีสี่ประการ ได้แก่'

1. การประเมิน(Assessment)
2. ความพึงพอใจของนักศึกษา
3. การวางแผนและการให้ความร่วมมือ และ
4. ผลสัมฤทธิ์(Outcome) ของนักศึกษาและการนำไปประยุกต์ใช้

ส่วนตัวบ่งชี้จากตารางที่ 2.27 จะเห็นว่ามาตรฐานแรกคือการประเมิน (Assessment) มีตัวบ่งชี้ถึงสี่ตัว ดังต่อไปนี้

1. การทดสอบผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาทั่วไป(General Education)ของนักศึกษา ปริญญาตรี ให้น้ำหนัก 15 คะแนน ตัวบ่งชี้คือคะแนนสอบของข้อสอบมาตรฐานของการศึกษาทั่วไปของนักศึกษาทุกคนที่จะสำเร็จการศึกษา แล้วนำไปเปรียบเทียบ กับค่าเฉลี่ยของประเทศ ด้านนักศึกษาของมหาวิทยาลัยนี้ได้คะแนนสอบเท่ากับหรือ สูงกว่าค่าเฉลี่ย จะได้ 11 คะแนน แต่ถ้าต่ำกว่าจะได้ 8 คะแนน
 2. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาทั่วไปในระดับปริญญาตรีโดยใช้วิธีแตกต่าง จากวิธีที่หนึ่งเป็นการใช้โครงการนำร่อง
 3. Program Accountability
 4. การประเมิน Major Field
- มาตรฐานที่สอง ความพึงพอใจของนักศึกษา มีตัวบ่งชี้สองตัวคือ
1. การสำรวจความคิดเห็นของนักศึกษาปัจจุบัน ศิษย์เก่าที่เพิ่งสำเร็จไปแล้วสอง ปี นายจ้างของบัณฑิตที่เพิ่งสำเร็จการศึกษา โดยให้ 10 คะแนน
 2. มาตรฐานการเขียนนักศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัย ให้ 5 คะแนน
- มาตรฐานที่สาม การวางแผนและการให้ความร่วมมือ มีตัวบ่งชี้ได้แก่
1. เป้าหมายของแผนกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยต้องเลือกอย่างน้อยสอง เป้าหมาย อย่างมากไม่เกินห้าเป้าหมาย จากแผนกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัย เป้าหมาย เหล่านี้ต้องระบุเป็นตัวเลขได้
 2. แผนกลยุทธ์แม่นบทของมูลรัฐ
- มาตรฐานที่สี่ ผลสัมฤทธิ์ของนักศึกษาและการนำไปประยุกต์ใช้สำหรับมหาวิทยาลัยที่ มีหลักสูตรสองปี ตัวบ่งชี้ได้แก่
1. การบรรลุผลสัมฤทธิ์ (Output Attainment : Retention and Persistence) 5 คะแนน
 2. การประเมินการนำไปประยุกต์ใช้
- ตัวบ่งชี้ทั้งหมดคุ้มครองที่จะปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนและเพิ่มประสิทธิผล

ตารางที่ 2.27 Performance Standards ตัวบ่งชี้และค่าต่อวันน้าหนักของมลรัฐแทนแนสซี 2001-2004

Performance Standard	ตัวบ่งชี้	วัตถุประสงค์	ค่าต่อวันน้าหนัก
1. การประเมิน (Assessment)	การทดสอบพื้นฐานผลสัมฤทธิ์ของนักศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาทั่วไป(general education)	มาตรฐานนี้ต้องการจูงใจให้มหาวิทยาลัยปรับปรุงคุณภาพโปรแกรมการศึกษาทั่วไปในระดับปริญญาตรี	15 คะแนน
	ใช้โครงสร้างการวัดผลสัมฤทธิ์ของนักศึกษา เกี่ยวกับการศึกษาทั่วไป	โครงการนำร่องเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยใช้วิธีอื่นนอกจากที่ใช้ในดัชนีที่ 1 ใน การประเมินโปรแกรมการศึกษาทั่วไปในระดับปริญญาตรี	5 คะแนน
	การประเมินสาขาวิชาเอก		
	Program Accountability	ตัวบ่งชี้นี้จะจูงใจให้มหาวิทยาลัยบรรลุและดำเนินไว้ซึ่งความเป็นเลิศทางวิชาการและ accreditation	25 คะแนน
2. ความพึงพอใจของนักศึกษา	การสำรวจนักศึกษาที่ลงทะเบียน/ศิษย์เก่า/นายจ้าง	ตัวบ่งชี้นี้ต้องการจูงใจให้มหาวิทยาลัยปรับปรุงคุณภาพของโปรแกรมปริญญาตรี โดยทำการประเมินคุณภาพของสถาบันตามนักศึกษาปัจจุบัน ศิษย์เก่าที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว 2 ปี และนายจ้างของบัณฑิตที่เพิ่งสำเร็จการศึกษา	10 คะแนน
	Articulation และมาตรฐานการเขียนนักศึกษาข้ามมหาวิทยาลัย	ตัวบ่งชี้นี้ต้องการให้มหาวิทยาลัยเพิ่มปริมาณและคุณภาพของการทดลองร่วมกัน ต้องการให้เพิ่มคุณภาพของขบวนการเขียนนักศึกษาข้ามมหาวิทยาลัยและเพิ่มความโปร่งใส	5 คะแนน
3. การวางแผน และการให้ความร่วมมือ	เป้าหมายของแผนกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัย	ตัวบ่งชี้นี้ต้องการจูงใจให้มหาวิทยาลัยปรับปรุงคุณภาพโปรแกรมทางวิชาการ โดยประเมินว่ามหาวิทยาลัยได้มีความคืบหน้าตามแผนกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยแล้วมากน้อยเพียงใด	5 คะแนน
	เป้าหมายของแผนแม่บทของมลรัฐ	ตัวบ่งชี้นี้ต้องการจูงใจให้มหาวิทยาลัยปรับปรุงคุณภาพโปรแกรมทางวิชาการ โดยประเมินว่ามหาวิทยาลัยได้มีความคืบหน้าตามแผนกลยุทธ์แม่บทของมลรัฐแล้วมากน้อยเพียงใด	5 คะแนน
4. ผลสัมฤทธิ์ของนักศึกษาและ implementation	ผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัย: Retention/persistence	ตัวบ่งชี้นี้ต้องการจูงใจให้มหาวิทยาลัยปรับปรุงคุณภาพโปรแกรมปริญญาตรีโดยการประเมิน	5 คะแนน

Performance Standard	ตัวบ่งชี้	วัตถุประสงค์	ค่าต่อวัน หนัก
	การจัดางานให้บันฑิต (เฉพาะสถาบันอุดมศึกษา ^{หลักสูตร 2 ปี})	ตัวบ่งชี้นี้ต้องการสูงใจให้วยาลัยที่มีหลักสูตร 2 ปี ยังคงเพิ่มคุณภาพเกี่ยวกับการจัดางานให้นักศึกษาที่จะไป	15 คะแนน
	Assessment Implementation	ตัวบ่งชี้นี้ต้องการสูงใจให้มหาวิทยาลัยเข้าข้อมูลที่ได้จาก performance funding ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินรวมเข้ามาในกิจกรรมประจำวัน	10 คะแนน

ระบบอุดมศึกษาองนตรรัฐยุทธาห์ ก.ศ.1999

นตรรัฐยุทธาห์ได้เริ่มวางพื้นฐานที่จะนำ Performance Funding มาใช้ในสถาบันอุดมศึกษา ตั้งแต่ปี ก.ศ. 1997 สิ่งที่ได้ทำไปแล้วคือ

1. ได้ระบุตัวบ่งชี้ผลงาน (Performance Indicators) 4 ตัว ซึ่งจะใช้เหมือนกันทั่วทั้งรัฐ
2. ได้เริ่มเก็บข้อมูล และ
3. ได้มีการพิจารณาที่จะเขื่อน Performance Funding เข้ากับผลดำเนินงาน หลักการการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้
 1. ควรเริ่มต้นด้วยตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงานที่สำคัญ (Core Performance Indicators) เพียงไม่กี่ตัวก่อน
 2. คำจำกัดความของตัวบ่งชี้ต้องมีความชัดเจนและต้องสามารถวัดได้
 3. งบประมาณเป็นต้นคร่าวมาก
 4. กลไกที่ผูกงบประมาณเข้ากับผลงาน (Performance) ควรมีความง่าย

ตัวบ่งชี้ผลดำเนินงาน (Performance Indicators)

ตัวบ่งชี้ผลดำเนินงานซึ่งจะถูกนำไปผูกกับงบประมาณสำหรับปีงบประมาณ 2000-2001 มีดังต่อไปนี้

1. ประสิทธิภาพของการสำเร็จการศึกษา (Graduation Efficiency) ซึ่งวัดโดย จำนวนนิวยกิตเอนดิยที่จะสำเร็จการศึกษาหารด้วยจำนวนนิวยกิตทั้งหมดที่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้ ตัวบ่งชี้ด้านนี้จะชี้ว่านักศึกษาลงหน่วยกิตเกินไปมากน้อยเพียงใดในการที่จะสำเร็จการศึกษา มหาวิทยาลัยต้องหาทางลดสัดส่วนนี้ลง เพื่อบรรลุหลักเกณฑ์ของผลงาน
2. ประสิทธิภาพของการย้ายมหาวิทยาลัยของนักศึกษา (Transfer Efficiency) ซึ่งวัดโดย จำนวนนิวยกิตเอนดิยที่จะสำเร็จการศึกษาของนักศึกษาที่จะเข้ามหาวิทยาลัยหารด้วยจำนวนนิวยกิตเอนดิยที่จะสำเร็จการศึกษาของนักศึกษาเมริกัน

3. ภาระงานสอนของอาจารย์(Faculty Workload)ซึ่งวัดโดยชั่วโมงสอนเฉลี่ยต่อ 1 สัปดาห์ หารด้วยภาระงานสอนที่เป็นมาตรฐานต่อ 1 สัปดาห์ และมาตรฐานนี้จะถูกกำหนดโดย สถาบันมหาวิทยาลัยของแต่ละแห่ง
4. คุณภาพการสอนและการเรียนรู้ของนักศึกษา (Instructional Quality and Student Learning) ซึ่งวัดโดยจำนวนและสัดส่วนของนักศึกษาที่สอบผ่านประกาศนียบัตรวิชาชีพ มหาวิทยาลัยที่มีนักศึกษาร้อยละ 95 สอบผ่านประกาศนียบัตรวิชาชีพถือว่าบรรลุ หลักเกณฑ์ของผลงานแต่ถ้าเพียงร้อยละ 90-95 ของนักศึกษาสอบผ่าน ถือว่า มหาวิทยาลัยบรรลุผลงานเพียงครึ่งเดียว

นอกเหนือจากตัวบ่งชี้ผลงานทั้งสี่ตัวข้างต้นแล้ว มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งยังจะต้องเตรียมตัว บ่งชี้ผลดำเนินงานเฉพาะเจาะจงสำหรับมหาวิทยาลัยตน (Institution-specific Performance Indicators) อีก 2 ตัว ซึ่งตัวอย่างของตัวบ่งชี้ผลงานแบบเฉพาะเจาะจงมีดังนี้:

1. สำหรับมหาวิทยาลัยที่ได้แก่ ดัชนีเงินทุนวิจัย (Research Scholarship Index) อัตรา ที่นักศึกษาปีที่หนึ่งยังคงศึกษาต่อ (1^{st} Year Retention Rate)
2. สำหรับ Utah Valley State College ได้แก่ การเรียนรู้ของนักศึกษา โดยใช้คะแนนสอบ ในวิชาสำคัญ เป็นตัวบ่งชี้

สรุป ระบบอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการนำ Performance-Based Budgeting : PBB มาใช้ จากการสำรวจในปี ค.ศ. 2001 มี 27 รัฐที่ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หากแต่เป็น การใช้เพื่อการตั้งแต่การทำรายงานเกี่ยวกับงบประมาณ แต่ไม่ได้ผูกพันว่าเมื่อได้งบประมาณ มาแล้วจะใช้เพื่อมุ่งเน้นผลงาน สำหรับการนำงบประมาณไปใช้เพื่อมุ่งผลงานจะเรียกว่า Performance Funding ซึ่งมี 19 รัฐใช้งบประมาณแบบนี้ ในปี ค.ศ. 2001 การใช้Performance Funding ถือว่าเป็นให้รางวัลแก่สถาบันอุดมศึกษาที่ใช้กล่าวคือมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช้ Performance Funding ก็จะไม่โดนตัดงบประมาณ แต่ถ้ามหาวิทยาลัยใดใช้ก็จะได้งบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งจะได้สูงสุด ประมาณร้อยละ 5 ของงบประมาณทั้งหมดที่มหาวิทยาลัยได้รับ มหาวิทยาลัยบางแห่งที่เคยใช้ Performance Funding ก็เลิกใช้เนื่องจากประสบความยุ่งยากในทางปฏิบัติโดยเฉพาะเกี่ยวกับการทำ ข้อมูลต่างๆ

2.12 ประเทศไทยและ

ประเทศไทยและ⁷⁷ เป็นประเทศที่ตั้งอยู่เกือบเหนือสุดของโลก มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 338,145 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 5.1 ล้านคน ถึงแม้จะเป็นประเทศเล็ก แต่ก็มีความสามารถในการแข่งขันระดับโลกสูง คุณภาพของประชากรอยู่ในอันดับสองของโลก ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอยู่อันดับหนึ่งของโลก จัดได้ว่าเป็นประเทศแนวหน้าประเทศหนึ่ง ของประเทศที่พัฒนาแล้ว ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยและมีระดับการพัฒนาที่สูงคือการศึกษา ประเทศไทยและมีนโยบายเด่นด้านการศึกษา การพัฒนารัฐพยากรณ์บุคคลถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศไทย

การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในระดับอุดมศึกษา

รัฐบาลประเทศไทยมีนโยบายที่จะจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สูงสุดตามเป้าหมายที่ตั้งไว้และเกิดการสูญเสียต่ำที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงได้นำระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) มาใช้ตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษ 1980 โดยมีความคิดหลักที่ว่า

“กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลักของรัฐที่กำกับดูแลด้านนโยบาย เชิงกลยุทธ์ด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาและการวิจัยของประเทศไทย รวมทั้งการประสานงาน การกำกับดูแล การจัดสรรงบประมาณ และการติดตามประเมินผล”⁷⁸

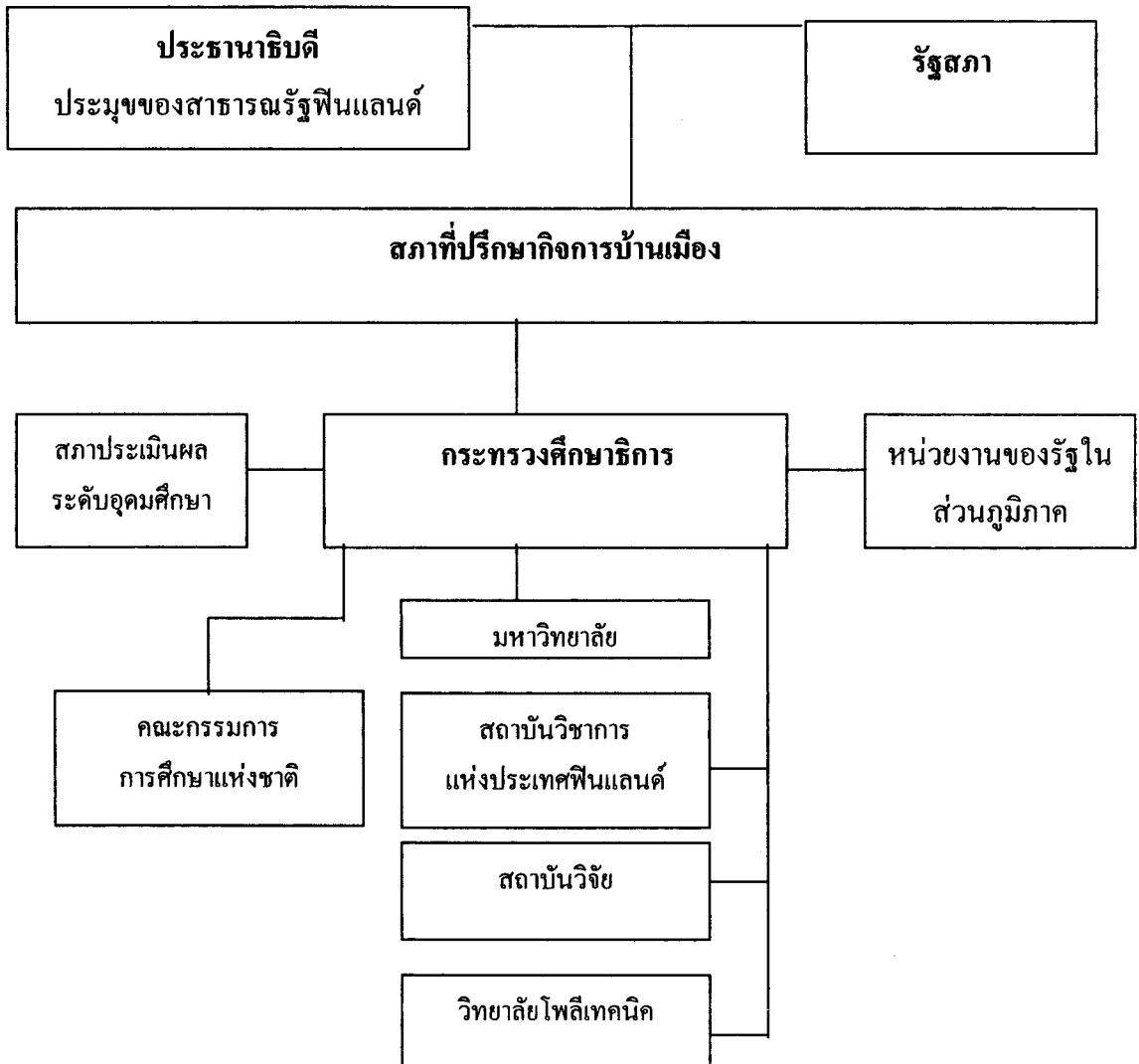
รูปแบบการบริหารอุดมศึกษาและงานด้านการวิจัย

ภาพที่ 2.4 แสดงถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบให้สถาบันการศึกษาที่อยู่ภายใต้กำกับของตน ได้แก่ มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย politechnic ดำเนินการไปตามแผนการศึกษาและการวิจัยของมหาวิทยาลัยของตน ซึ่งจะถูกใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย

⁷⁷ “บุญคริริ อันันดเทราษฎร์, ” การนำเสนอผลการศึกษา เรื่องการบริหารงบประมาณแบบเน้นผลงานในระดับอุดมศึกษา: แนวทางสำหรับประเทศไทย,” ใน การบริหารงบประมาณแบบเน้นผลงานในระดับอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ประเทศไทยและ (หัวหน้าส่วนเจ้ากัด ว. ท. ช. คอมมิวนิเคชั่น, 2544), หน้า 81.

⁷⁸ เพื่อข้าง., หน้า 82.

แผนภาพที่ 2.4⁸⁹ รูปแบบการบริหารอุดมศึกษาและงานด้านการวิจัย



สถาบันประเมินผลระดับอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงศึกษาฯ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 1995 มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยโพลีเทคนิคในส่วนที่เกี่ยวกับการติดตามประเมินผล

สถาบันวิชาการของประเทศไทยแห่งนี้ มีบทบาทหลักในการสนับสนุนด้านการเงินแก่การวิจัยพื้นฐานของมหาวิทยาลัย วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการวิจัย จะใช้หลักการแบ่งขันกล่าวคือ ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาวิชาจะประเมินโครงการวิจัยที่เสนอเข้ามาของเงินสนับสนุน โครงการที่ดีที่สุดก็จะได้รับเงินสนับสนุน ส่วนหน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาค จะคุ้มครองและสนับสนุนด้านการเงินแก่วิทยาลัยโพลีเทคนิค

⁸⁹ การบริหารงบประมาณแบบเน้นผลงานในระดับอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ประเทศไทย (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ว.ท.ช. คอมมิวนิเคชั่น, 2544), หน้า 1

หลักการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในระดับอุดมศึกษา

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยพินเดนด์ จะเน้นผลการดำเนินงาน (Performance) ของมหาวิทยาลัยเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดสรรงบประมาณจากฐานโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและข้อตกลงระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามเป้าหมาย

การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยพินเดนด์ มีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่การประเมินผลการดำเนินงานและการสร้างแรงจูงใจ หลักการที่สำคัญคือกระทรวงศึกษาธิการและมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะเจรจาต่อรองกันเกี่ยวกับ

1. เป้าหมายของการดำเนินกิจกรรมต่างๆของมหาวิทยาลัย และ
2. ทรัพยากรต่างๆที่มหาวิทยาลัยต้องการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้
“เมื่อกระทรวงศึกษาธิการและมหาวิทยาลัยบรรลุข้อตกลงในประเด็น
สำคัญข้างต้นแล้ว รัฐจะจัดสรรเงินงบประมาณให้มหาวิทยาลัย แต่ละ
แห่งเป็นยอดเหมาจ่ายเพื่อมหาวิทยาลัยนั้นๆ จะนำไปใช้ได้ตามที่พิจารณา
ว่าเหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบเงื่อนไขที่ได้ตกลงไว้กับ
กระทรวงศึกษาธิการ”^{๙๐}

การใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในกรณีของประเทศไทยพินเดนด์นั้น กระทรวงศึกษาธิการจะมีบทบาทในเชิงกลยุทธ์เป็นหลัก “กระทรวงศึกษาธิการที่ทำหน้าที่เจรจา
เกี่ยวกับผลการดำเนินงานและการจัดสรรงบประมาณ จะต้องมีภาพรวมที่ชัดเจนว่าทิศทางการจัด
การศึกษาจะเป็นไปในลักษณะใด มีความต้องการบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาในสาขาใด ระดับใดมาก
น้อยเพียงใด หน่วยงานใดรับผิดชอบด้านการสร้างองค์ความรู้ การวิจัย และการเรียนการสอน เพื่อ
นำองค์ความรู้มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น”^{๙๑}

การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจระดับ
หนึ่งจากฐานให้แก่มหาวิทยาลัย ได้แก่ การตราพพระราชนูญดิษมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 1998 ขยายขอบข่าย
อำนาจในการบริหารจัดการเรื่องภายนอกให้แก่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมากขึ้น

กระบวนการวางแผนข้อกำหนดการดำเนินงาน

กระทรวงศึกษาธิการและตัวแทนของมหาวิทยาลัยจะร่วมกันประเมินผลดำเนินงานของ
มหาวิทยาลัย โดยมีรายละเอียดข้อกำหนดการดำเนินงานดังนี้

^{๙๐} เพื่ออ้าง., หน้า 4.

^{๙๑} บุญศิริ อันันต์เศรณู, "การนำเสนอผลการศึกษาเรื่องการบริหารงบประมาณแบบเน้นผลงานในระดับอุดมศึกษา : แนวทางสำหรับประเทศไทย," ใน การบริหารงบประมาณแบบเน้นผลงานในระดับอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ประเทศไทยพินเดนด์ (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ว.ท.ศ. กองมิวนิเคชั่น, 2544), หน้า 83.

- ◆ กระทรวงศึกษาธิการและมหาวิทยาลัยจะร่วมกันสรุปข้อตกลงร่วมกันทุกๆ สามปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นไป
- ◆ การกำหนดผลการดำเนินงานตามเป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจะทำทุกๆ สามปี
- ◆ การทบทวนข้อตกลงที่ทำขึ้นระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง จะมีขึ้นทุกปี และในกรณีที่มีการปรับเปลี่ยนข้อตกลงเดิมที่ได้ทำไว้จะทำเป็นรูปข้อสัญญาตกลงเพิ่มเติม ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณในปีถัดไป
- ◆ การรายงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงาน ก้าวคือ มหาวิทยาลัยจะส่งรายงานผลการดำเนินงานในรูปการรายงานประจำปีของ มหาวิทยาลัย และจัดส่งข้อมูลทางสถิติให้กับฐานข้อมูลที่กระทรวงศึกษาเป็นผู้ กำกับดูแล ต่อจากนั้น กระทรวงศึกษาธิการจะส่งรายงานประจำปี ซึ่งระบุถึงกิจกรรม ด้านบริหารจัดการของกระทรวงไปยังรัฐสภาต่อไป”²²

การดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

รายละเอียดข้อตกลงระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและมหาวิทยาลัยต่างๆ จะถูกกำหนดไว้ ในแผนพัฒนาการศึกษาและการวิจัยของมหาวิทยาลัย ได้แก่

1. นโยบายด้านการศึกษาและวิทยาศาสตร์ทั้งหมด
2. เป้าหมายของมหาวิทยาลัย
3. ผลการดำเนินงานตามเป้าหมาย ซึ่งเน้นคุณภาพ ผลกระทบของการศึกษา ตลอดจน การรับนักศึกษาและการวิจัยต่อสังคม

หลักการในการจัดสรรงบประมาณในระดับอุดมศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการจะจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยในรูปเงินอุดหนุนแบบเหมา จ่าย เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการมากขึ้น และเอื้ออำนวยให้ มหาวิทยาลัยสามารถวางแผนระยะยาวและต่อเนื่องได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ระบุในข้อตกลง

ค่าใช้จ่ายที่กระทรวงศึกษาจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยแบ่งออกเป็นสามประเภท คือ (1) ค่าใช้จ่ายปัจจุบัน (2) การลงทุนด้านการก่อสร้าง และ (3) และเงินอุดหนุนพิเศษ

²² เพื่อ อ้าง., หน้า 6.

ค่าใช้จ่ายปัจจุบัน เป็นเงินที่มหาวิทยาลัยจะได้รับจากการทรงศึกษาธิการทุกปีฯ ผลกระทบ
ประกอบด้วยเงินสามประเภท ได้แก่ (ก) เงินสนับสนุนหลัก (ข) เงินสนับสนุนโครงการ
และ(ค) เงินสนับสนุนที่จัดสรรตามผลการดำเนินงาน

- เงินสนับสนุนหลัก ได้แก่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น เงินเดือนและค่าใช้จ่ายที่
เกิดขึ้นเป็นประจำ คิดเป็นประมาณร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น
- เงินสนับสนุนโครงการ ใช้สนับสนุนโครงการที่มหาวิทยาลัยริเริ่มขึ้น
กระทรงศึกษาธิการจะให้ความสำคัญกับโครงการที่ส่งผลในระดับประเทศ
เงินประเภทนี้คิดเป็นร้อยละ 5 ของค่าใช้จ่ายปัจจุบัน
- เงินสนับสนุนที่จัดสรรตามผลการดำเนินงาน เป็นเงินที่จะจัดสรรให้กับ
มหาวิทยาลัยที่มีผลการดำเนินงานดี มีประมาณร้อยละ 5 ของค่าใช้จ่ายปัจจุบัน

ตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย^๙

การประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจะเน้นเรื่องคุณภาพและผลกระทบของ
งานวิจัยและการศึกษาที่มีต่อสังคมและการพัฒนาประเทศ

ในปี ก.ศ. 1998-2000 เกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเน้นหนัก
ประเด็นต่อไปนี้:

- ◆ มหาวิทยาลัยต้องเป็นศูนย์กลางของความเป็นเลิศด้านการวิจัย
- ◆ มหาวิทยาลัยต้องเป็นศูนย์กลางของความเป็นเลิศด้านการศึกษา
- ◆ มหาวิทยาลัยต้องเป็นศูนย์กลางของความเป็นเลิศด้านกิจกรรมทางศิลปะ
- ◆ มหาวิทยาลัยต้องเป็นศูนย์กลางของความเป็นเลิศด้านการศึกษาผู้ให้ผล
- ◆ การสนับสนุนด้านการเงินจากต่างประเทศ
- ◆ การสนับสนุนด้านการเงินโดยสถาบันวิชาการแห่งประเทศไทยพิเศษแลนด์
- ◆ กิจกรรมต่างๆที่มีลักษณะเป็นนานาชาติ
- ◆ จำนวนการเขียนของครูและนักวิจัย
- ◆ การแลกเปลี่ยนนักศึกษา
- ◆ การจัดการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา

การประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละมหาวิทยาลัยตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ตามแผนกลยุทธ์
ของแต่ละมหาวิทยาลัย

^๙ เพ่งอ้าง.,

2.13 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการฝึกศึกษา

หลังจากที่ได้ศึกษาทั้งหมดของกรณีศึกษาแล้ว เห็นได้ชัดว่าการใช้งบประมาณแบบเน้นผลงาน ในความหมายที่เข้มงวดจริงๆ นั้น มีเฉพาะในกรณีของประเทศฟินแลนด์ ส่วนในกรณีของประเทศไทยหรือสหอเมริกา เป็นการให้รางวัลแก่สถาบันอุดมศึกษาที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ส่วนในกรณีของอังกฤษนั้น มีการจำแนกอย่างชัดเจนระหว่างการผลิตบัณฑิตและการวิจัย โดยการผลิตบัณฑิตนั้น เป็นการเน้นการจัดสรรงบประมาณ ที่เน้นจำนวนนักศึกษาในฐานะที่เป็นปัจจัยนำเข้าอันมีผลต่อการผลิตบัณฑิตในภายหลัง ถือได้ว่าเป็นการจัดสรรงบแบบกึ่งเน้นผลงาน โดยใช้การจัดสรรงบประมาณแบบสัมพัทธ์(Relative Funding Model : RFM) ส่วนการวิจัยนั้นเน้นผลงานวิจัยอย่างเคร่งครัด เพราะสามารถวัดผลงานวิจัยได้ค่อนข้างจะชัดเจน ส่วนในกรณีของประเทศไทยอสเตรเลีย มีจุดเด่นที่น่าสนใจสองประเด็น คือ การเน้นให้สถาบันอุดมศึกษาเสนอรายงานผลการศึกษา(Educational Profiles)ซึ่งต้องอธิบายถึงแผนกลยุทธ์หลัก และแผนธุรกิจที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนและการวิจัย ข้อมูลนักศึกษาในขณะนั้น และในอนาคตสามปีข้างหน้า แผนการจัดการเกี่ยวกับทุน รายงานการวิจัยและการอบรมเกี่ยวกับวิจัย การดำเนินงานเกี่ยวกับความเสมอภาคของการศึกษาของชนกลุ่มน้อย และข้อมูลเกี่ยวกับวิชา On-line ที่มหาวิทยาลัยเปิดสอน การเสนอรายงานผลการศึกษาในลักษณะเช่นนี้ ช่วยให้หน่วยงานที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณสามารถประเมินผลงานทางวิชาการ ประกอบกับการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาได้ง่าย และสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ นับได้ว่าเป็นการสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในการบริหารจัดการการศึกษา อีกรอบหนึ่งที่น่าสนใจของอสเตรเลีย คือ มาตรการการมีส่วนสนับสนุนอุดมศึกษา (Higher Education Contribution Scheme : HECS) เพื่อให้นักศึกษาที่อยู่ในมหาวิทยาลัยของรัฐ แบกรับภาระด้านทุนการศึกษาตามความสามารถ และเพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงบริการอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหมายความว่า นักศึกษาที่ไม่มีเงินจ่ายค่าเล่าเรียนจะไม่ถูกกีดกันไม่ให้เข้าเรียน โดยให้นักศึกษาเดือกว่าจะจ่ายทันทีในตอนเปิดเทอม และได้ส่วนลดร้อยละ 25 หรือไม่ต้องจ่ายค่าเล่าเรียน แต่เดือนจ่ายไปหลังจากมีรายได้เกินระดับหนึ่ง แต่ถ้ามีรายได้ต่ำกว่าที่กำหนดก็ไม่ต้องจ่ายคืน โดยที่เงินดังกล่าว HECS จะนำไปจ่ายให้แก่มหาวิทยาลัยที่รับนักศึกษานั้นเข้าศึกษาโดยตรง ดังนั้นถ้าหากมหาวิทยาลัยต้องการจะมีรายได้จากการมีนักศึกษา จะต้องแบ่งขันกันในด้านคุณภาพ ซึ่งระบบนี้เป็นระบบ Demand-Driven โดยตรง ต่างกับระบบกองทุนเงินกู้ของไทยที่ให้ผ่านมหาวิทยาลัย ทำให้ผู้ที่รับการศึกษาไม่มีทางเลือก และไม่ช่วยให้มหาวิทยาลัยแบ่งขันกันเอง

กรณีที่น่าสนใจอีกรอบหนึ่ง คือ จีน ที่ยอมให้สถาบันอุดมศึกษาลงทุนร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ในระดับต่างๆ รวมถึงหน่วยงานการผลิตและธุรกิจเอกชน เป็นการกระตุ้นให้มหาวิทยาลัยเน้นการให้บริการฝึกอบรม บริการที่ปรึกษา และบริการวิจัยเพิ่มมากขึ้น สามารถนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นมาช่วยให้อาจารย์มีรายได้เพิ่มขึ้น และสนับสนุนที่จะทำงานวิจัยเพิ่มขึ้น อีกทั้งสามารถขยายปริมาณ

การรับนักศึกษาเพื่อจัดการเรียนรู้ที่ส่งเสริมค่าตอบแทนให้เป็นไปตามกลไกตลาด (Market-Driven)

ส่วนกรณีสุดท้าย คือ กรณีของฟินแลนด์ ซึ่งได้เป็นตัวอย่างของผลสำเร็จในการใช้การจัดสรรงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายสุดท้ายที่ประเทศไทยควรพยายามไปให้ถึงในที่สุด

ในกรณีของประเทศไทย มีทางเลือกอยู่สองทาง ทางแรก คือ ค่อยปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไปสู่การใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้เพิ่มมากขึ้น โดยจำเป็นจะต้องให้มีหน่วยงานที่ส่งเสริมให้มีการเก็บข้อมูลให้มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อจะนำมาใช้เป็นตัวบ่งชี้ผลผลิต และผลลัพธ์ให้เที่ยงตรง เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ได้มากขึ้น

หรืออีกทางหนึ่งก็คือ นำเอารูปแบบของ จีน օอสเตรเลีย และอังกฤษ มาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม ในบริบทของไทย นั่นก็คือ เน้นให้สถาบันอุดมศึกษาหันมาทำงานวิจัย และจัดโครงการบัณฑิตศึกษาที่เน้นการวิจัยให้มากขึ้น โดยให้นักศึกษาเหล่านี้ได้มีโอกาสร่วมอยู่ในโครงการวิจัยต่าง ๆ พร้อมกันไปด้วย สถาบันอุดมศึกษาควรได้รับการสนับสนุนให้สามารถลงทุนร่วมกับภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ได้ด้วยเช่นของจีน แต่จะเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องให้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการหารายได้จากค่าเล่าเรียนในแบบของจีนด้วย ขณะเดียวกันเพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกคนที่มีความสามารถจะมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะต้องมีมาตรการการมีส่วนร่วมสนับสนุนอุดมศึกษา(Higher Education Contribution Scheme : HECS) แบบของօอสเตรเลีย ขณะเดียวกันควรจะส่งเสริมธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาของไทยด้วยระบบรายงานผลการศึกษา(Educational Profiles)แบบของօอสเตรเลียด้วยเช่นกัน จุดที่สำคัญคือ การอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษาในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปแบบเหมาจ่าย ซึ่งก็จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขว่าสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีระบบบัญชีที่ดีที่สามารถคำนวณต้นทุนค่างๆ ได้อย่างชัดเจน และท้ายที่สุดอาจจะต้องพยายามจัดทำการจัดสรรงบประมาณแบบสัมพัทธ์(Relative Funding Model : RFM) เช่นเดียวกับของอังกฤษและมีการควบคุมตรวจสอบตลอดจนการให้รางวัลแก่สถาบันอุดมศึกษาที่มีผลงานวิจัยดีเด่น โดยมีการประเมินที่เข้มงวดแบบของอังกฤษ

ถ้าสามารถทำเช่นนี้ได้จะช่วยให้คุณภาพอุดมศึกษาของไทยสามารถพัฒนาไปได้ในลักษณะก้าวกระโดด แต่เงื่อนไขที่สำคัญก็คือ จะต้องมีหน่วยงานที่สามารถทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่อุดมศึกษารายบ้าน มีประสิทธิภาพ อิกทั้งในเบื้องต้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเจรจาต่อรองกับสถาบันการศึกษาเป็นรายสถาบัน เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย แต่ละแห่งมีประวัติความเป็นมาและปัญหาเฉพาะตัวที่ไม่เหมือนกัน ดังเช่นกรณีของօอสเตรเลีย และฟินแลนด์ที่มีการเจรจา กับสถาบันอุดมศึกษาเป็นรายสถาบัน เช่นกัน อิกทั้งจะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้าย HECS อย่างมีประสิทธิภาพมิใช่ในรูปแบบกองทุนเงินกู้เพื่ออุดมศึกษาของไทยในปัจจุบัน เงื่อนไขเหล่านี้อยู่ในวิสัยที่ประเทศไทยอาจสามารถถูก้าวไปถึงได้ แต่จำเป็นต้อง

ดำเนินการด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง มิฉะนั้นอาจจะเกิดผลกระทบในทางลบ ในทางที่คาดไม่ถึง ตามมาได้อีกมาก many เจือน ใจที่สำคัญที่คณะกรรมการเพื่อปฏิรูปอุดมศึกษาให้แก่ รองนายกรัฐมนตรี (มาตรฐานนี้) เสนอในฐานะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ คณะกรรมการ การจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา (Commission for Higher Education Funding in Thailand : CHEFT) ที่ทำหน้าที่เหมือนกับ Higher Education Funding Council of England (HEFCE) อีกทั้ง จะต้องมีหน่วยงานแบบ HECS ของอสเตรเลีย เพื่อเป็นหลักประกันในการเข้าถึงอุดมศึกษาของทุก คนที่มีความสามารถ คำตามในที่สุดจึงอยู่ที่ว่าประเทศไทยโดยเฉพาะรัฐบาลไทยจะให้ความสนใจ แก่ปัญหานี้อย่างจริงจังเพียงใด รวมทั้งความสามารถของคนในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องที่พร้อม จะทำหน้าที่เป็น CHEFT และบริหารองค์กรแบบ HECS ได้ดีเพียงใด

บทที่ 3

การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ของสถานบันอุดมศึกษาของไทย

3.1 บทวิเคราะห์การปฏิรูประบบราชการและระบบการจัดสรรงบประมาณ

1. การปฏิรูประบบราชการ จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูประบบราชการได้ชี้นัยผลการศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้นที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษามาแล้วก่อนหน้านี้ กล่าวคือประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกกวิภาคีในเรื่องการลดขนาดภาครัฐ ประกอบกับแรงกดดันภายในประเทศ อันเกิดจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลได้ผลักดันนโยบายการปฏิรูประบบราชการมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ช่วงกลางพุทธศวรรษที่ 2520 และเมื่อรัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 ก็ยังทำให้การดำเนินการปฏิรูประบบราชการดำเนินไปอย่างรวดเร็วและรอบด้านมากขึ้น

การปฏิรูประบบราชการ ไม่ใช่ป Rak yu การณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะในสังคมไทย หากแต่เป็นกระแสที่เกิดขึ้นในขอบเขตทั่วโลก อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และอุดมการณ์ ที่เกิดขึ้นในโลกตะวันตก และแพร่ขยายออกไปทั่วโลก กล่าวคือ

นับแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา กลุ่มประเทศทุนนิยมตะวันตกได้เผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินภาครัฐ ประกอบกับการใช้นโยบายภาษีที่เข้มงวด ได้นำไปสู่ความเสื่อมถอยของแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์(Keynesian Economics)ที่เน้นบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ และการมีรัฐบาลขนาดใหญ่(Big Government)ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลมาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1930 มาจนถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ความสำเร็จของการปฏิรูปเศรษฐกิจช่วงต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1980 ที่นำโดย นางมาการ์ต แซดเชอร์ นายกรัฐมนตรีของอังกฤษ และนายโอลันด์ เรแกน ประธานาธิบดีสหรัฐ ได้นำไปสู่ซัพพอร์ตของ คุณภาพเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ที่เน้นเรื่องกลไกตลาด (Market Mechanism) และการลดบทบาท ทางเศรษฐกิจของภาครัฐ สาระสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อ “แซดเชอร์อิสซัม” (Thatcherism) และ “เรแกนออมิกส์” (Reaganomics) คือ การเน้นเรื่องการตัดตอนรายจ่ายของรัฐบาล ยกเลิกหรือผ่อนผันระเบียบข้อบังคับทางราชการ การลดภาษีเพื่อกระตุ้นผลิตภาพและการปรับรูป รัฐวิสาหกิจ (Privatization)

องค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ใช้กลไกอื่นๆ อย่างเช่น ใช้อิทธิพลกดดันหรือบีบบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ดำเนิน

ตามแนวโน้มนายดังกล่าว ประกอบกับกระบวนการเศรษฐกิจโลกภัตต์(Economic Globalization) ทำให้แนวโน้มนี้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็วในขอบเขตทั่วโลก

นอกจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการแข่งขันทางการค้าที่รุนแรง ทำให้ภาคธุรกิจเอกชน มีการเปลี่ยนกลยุทธ์จาก Volume Oriented มาเป็น Value Oriented โดยให้ความสำคัญกับความต้องการ และความพึงพอใจของลูกค้าเป็นอันดับแรก(Customer Oriented) การปรับตัวของภาคเอกชนนี้ทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีเกิดความคาดหวังว่าจะได้รับบริการที่ดีจากของรัฐ เช่นเดียวกับที่ได้รับจากภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นแรงกดดันให้รัฐต้องปรับตัวให้มีการดำเนินงานแบบธุรกิจเอกชนมากขึ้น ประชาชนคือลูกค้าที่เสียภาษีจำเป็นต้องได้รับบริการสาธารณะที่ดีจากรัฐ ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดเรื่องการบริหารรัฐกิจแนวใหม่

การล่มสลายของสหภาพโซเวียตในช่วงต้นคริสต์ศวรรษที่ 1990 เป็นการตอบข้อถίความล้มเหลวถึงการรวมสูญญานาจและบทบาทของรัฐ ประกอบกับการขยายตัวของค่านิยมประชาธิปไตย (Democratization) ในขอบเขตทั่วโลก ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ด้อยโอกาส และเกิดขบวนการเรียกร้องทางสังคมในประเด็นต่างๆ เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การจัดการคอร์ชั่น สิทธิการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น สิทธิชุมชน สิทธิสตรี สิ่งแวดล้อม และการลดการแข่งขันการสะสมอาชญากรรม ที่ทำให้รัฐต้องยอมรับบทบาทของภาคประชาชนมากขึ้น

การปฏิรูประบบราชการไทยเองก็อยู่ภายใต้กระแสสถากดังกล่าวด้วยเช่นกัน กล่าวคือเมื่อเศรษฐกิจของไทยเน้นไปที่การส่งออกที่ต้องมีการแข่งขันในตลาดโลก ภาคธุรกิจก็พนับว่าระบบราชการที่ไม่ประสิทธิภาพเป็นอุปสรรคและลดลงความสามารถในการแข่งขัน จึงเกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการ ลดขั้นตอนการทำงานที่ล่าช้า และเพิ่มประสิทธิภาพการบริการสาธารณะ ข้อเรียกร้องดังกล่าวสอดรับแนวคิดของกลุ่มประเทศ OECD ที่มีความเห็นพ้องกันในเชิงความคิด คุณภาพและความคุ้มค่า แต่ในประเทศไทย แนวคิดเสรีนิยมใหม่(Neoliberalism) โดยผู้ดัดตนให้เกิดปฏิรูประบบราชการเพื่อลดขนาดของภาครัฐและการทำให้เป็นเอกชน(Privatization)องค์กรระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก็พยายามผลักดันและบีบบังคับประเทศไทยกำลังพัฒนาต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยให้ดำเนินตามนโยบายดังกล่าวนี้ วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยในปี 2540 เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการเป็นไปอย่างก้าวกระโดด อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากได้เปิดช่องให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศสามารถสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลได้โดยตรง โดยให้เร่งการปฏิรูประบบราชการและระบบเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็จำกัดทางเลือกในการปฏิรูประบบของไทยให้เหลือเพียงทางเดียว นั่นคือ การปฏิรูปภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เน้นกลไกของระบบตลาดเป็นสำคัญ (Market-Driven Reform)

อย่างไรก็ตามหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ทำให้การเมืองภาคประชาชนของไทยขยายตัวอย่างกว้างขวาง และภาคประชาชน (Civil Society) ทั้งในเมืองและชนบทได้เริ่มร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ถูกครอบงำโดยรัฐราชการและนักการเมืองมาอย่างยาวนาน จึงเป็นอิทธิพลที่สำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการไปในทิศทางที่ตอบสนองกับความต้องการของภาคประชาชนมากขึ้นพร้อมกัน ไปด้วย

จนถึงขณะนี้รัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูป ระบบราชการ ในส่วนที่สำคัญคือ การปรับบทบาทการกิจและจัดระบบราชการ ให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) กล่าวคือ จัดโครงสร้างหน่วยงานภาคราชการ ให้กระทัดรัด คล่องตัว มีเอกภาพในการตัดสินใจ รับผิดชอบอย่างมีคุณธรรมต่อสังคมและแก่ปัญหา โดยเน้นบทบาทการกิจที่ชัดเจนวัดผล สำเร็จได้ ปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยงานให้สามารถแข่งขันได้กับภาคอื่นๆ ทั้งด้านต้นทุน วิธีการดำเนินงาน คุณภาพของการให้บริการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ และมีสายสัมพันธ์ในการดำเนินบทบาทการกิจที่เกี่ยวเนื่องกัน (มีการจัดองค์กรที่เป็น Agenda Based Organization) นิผู้รับผิดชอบการบริหารงานและประเมินผลงานตามบทบาทการกิจที่ได้รับมอบหมายที่ชัดเจน ในระดับการเมือง

นอกจากนี้ยังได้ผลักดันให้มีการใช้ระบบงบประมาณแนวใหม่ เป็นเครื่องมือขับเคลื่อน การปฏิรูประบบราชการและขับเคลื่อนนโยบาย จัดระบบงบประมาณให้เป็นงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Based Incentive) โดยปฏิรูประบบงบประมาณให้มุ่งเน้นผลงาน

จากการศึกษาวิเคราะห์ในเบื้องต้นพบว่ามีความเห็นว่า กระแสการแข่งขันในระบบตลาดเสรีและกระแสประชาธิปไตย ได้ผลักดันให้รัฐต่างๆ ทั่วโลกต้องหันมาดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง ทั้งนี้กระแสปฏิรูประบบราชการทั้งในระดับสากล และในประเทศไทยล้วนได้รับอิทธิพลจากอุดมการณ์ “เสรีนิยมใหม่” (Neo-Liberalism) ประกอบกับแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่ได้สำรวจไว้แล้วในบทที่ 1 และผลที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการประการหนึ่ง คือ จะต้องมีการปฏิรูประบบงบประมาณ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่จะทำให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุเป้าหมาย โดยมีการเสนอให้ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting System-PBBS)

2. การปฏิรูประบบงบประมาณ ปัญหาการไว้วิทยาทางการคลังในสมัยjoined P. พิบูลสงคราม เปิดโอกาสให้ที่ปรึกษาต่างประเทศของสหราชอาณาจักรมีการนำระบบการจัดสรรงบประมาณแบบรวมอำนาจ เข้าส่วนกลางแบบของสหราชอาณาจักร นำมาควบคุมนโยบายการคลังและวิธีการงบประมาณของรัฐบาล ไม่ให้ถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาล โดยมีเครื่องมือที่เป็นรูปธรรมคือ พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

กระบวนการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมา เป็นแบบเน้นปัจจัยนำเข้า(Input-Based)โดยเน้นในเรื่องกระบวนการและการตรวจสอบความคุ้มปัจจัยนำเข้า (Input) อย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นวิธีที่สะท烁ในการใช้อำนาจควบคุมของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยในสำนักงบประมาณซึ่งมีอำนาจมาก เพราะง่ายแก่การทำงานและเปิดโอกาสให้ใช้คุลบริพินิจ

นอกจากนี้นักการเมืองในระบบธุรกิจการเมือง ก็สนับสนุนกระบวนการจัดสรรงบประมาณแบบเน้นปัจจัยนำเข้า เพราะสามารถตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณได้ง่าย สะท烁ต่อการที่นักการเมืองจะตัดลดงบประมาณ หรือแปรผูดติดเพิ่มงบประมาณไปใช้ในเขตเลือกตั้งของตนได้ ด้านประชาชนก็คาดหวังว่าการควบคุมการใช้จ่ายเงินอย่างเข้มงวด จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต แต่ผลที่เกิดกลับเป็นในทางตรงข้าม คือเป็นการลงโทษข้าราชการผู้ดังใจปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ผู้ทุจริตก็อ้างการปฏิบัติตามระเบียบและข้อกฎหมายเป็นเกราะกำบังตนให้รอดพ้นความผิดไปได้อย่างไร่ตาม เชื่อกันว่า การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะช่วยปลดเปลี่ยงกฎระเบียบทั้งหมดที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ไร้ประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการป้องกันไม่ให้นักการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำ เนื่องจากไม่สามารถเข้ามาควบคุมรายละเอียดในการทำงานของข้าราชการประจำได้ ต้องใช้ผลงานเท่านั้นซึ่งต้องมีการระบุหรือตกลงกันล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลข้าราชการประจำในการปฏิบัติหน้าที่

การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นมาตรการที่สำคัญยิ่งในการปฏิรูปกระบวนการราชการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะเป็นปัจจัยบันยังคงเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ การนำเอากระบวนการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้กับสถาบันอุดมศึกษาจึงเป็นการสอดคล้องกับความพยายามที่จะกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปสู่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ช่วยผู้บริหารมีความคล่องตัวมากขึ้นในการใช้งบประมาณ มีความรวดเร็วในการบริหาร ที่ต้องเน้นความโปร่งใสควบคู่กันไป ตลอดจนคำนึงถึงผลงานเป็นหลักให้กับการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จำเป็นต้องดำเนินงานในกรอบของระบบการบริหารงาน สมัยใหม่ ซึ่งเน้นการบริหารงานที่มีความรับผิดชอบอย่างมีคุณธรรมต่อสังคม โดยหน่วยปฏิบัติที่ได้รับทรัพยากรจากภาครัฐ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวคิด แนวทางบริหารและปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการบริหารรัฐกิจในแนวใหม่ดังกล่าวด้วย

ข้อเสนอการปฏิรูปกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ประจำฯและอภิชัย (2542) เสนอว่าการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะต้องเปลี่ยนกระบวนการจัดสรรงบประมาณจากการเน้นปัจจัยนำเข้า (Input-Based) มาเป็นการจัดสรรงบประมาณแบบที่เน้นผลงาน(Performance-Based) เพราะจะช่วยปลดเปลี่ยงกฎระเบียบทั้งหมดที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ไร้ประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการป้องกันไม่ให้

นักการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำ เนื่องจากไม่สามารถเข้ามาควบคุมรายละเอียดในการทำงานของข้าราชการประจำได้ แต่จะต้องใช้ผลงานซึ่งต้องมีการระบุหรืออกลังกัน ล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลข้าราชการประจำ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้

แนวทางการปฏิรูปกระบวนการจัดสรรงบประมาณตาม ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ... เป้าหมาย

- 1) เพื่อจัดสรรงบประมาณ ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ
- 2) เพิ่มบทบาทในการตัดสินใจของกระทรวง ทบวง กรม
- 3) สร้างกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบเดิมนี้ เริ่มจากการที่สำนักงบประมาณ ร่วมกับกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดวงเงินงบประมาณรวม เพื่อให้คณะกรรมการรัฐมนตรีอนุมัติ จากนั้นสำนักงบประมาณจะเป็นผู้จัดทำนโยบายงบประมาณประจำปี เพื่อเสนอให้คณะกรรมการรัฐมนตรีอนุมัติ แล้วจึงเข้าสู่กระบวนการพิจารณางบประมาณประจำปี ซึ่งในขั้นตอนนี้จะเป็นช่วงที่หน่วยงานหรือส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จะมีการเจรจาต่อรองหรือใช้อำนาจทางการเมืองกดดันสำนักงบประมาณ เพื่อให้ได้งบประมาณตามที่หน่วยงานเสนอมา เมื่อผ่านขั้นตอนการพิจารณางบประมาณไปแล้วก็จะจัดทำร่างพระราชบัญญัติลงบัญชีประจำปี เสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ จากนั้นจึงส่งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นไป เริ่มจากคณะกรรมการนโยบายงบประมาณจะทำการแปลงนโยบายรัฐบาลให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของการจัดทำงบประมาณ เพื่อเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีอนุมัติ หลังจากนั้นคณะกรรมการรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการเตรียมการจัดทำงบประมาณที่คิดทางการพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปีข้างหน้า เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ปานกลางในเบื้องต้น หลังจากนั้นรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงจะมอบนโยบายให้แก่กระทรวงและหน่วยงานพิจารณา

- ทบทวนผลการดำเนินงาน ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ผลผลิต ตัวชี้วัด(ตัวบ่งชี้) ปี 2546
- เตรียมจัดทำยุทธศาสตร์กระทรวงปี 2547 ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระยะปานกลางในเบื้องต้น
- เตรียมจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

ขณะเดียวกันกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกันพิจารณากำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณ รายจ่าย และวงเงินกู้ พร้อมกันนี้สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะจัดทำข้อเสนอการกำหนดดุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547 ให้สอดคล้องกับดุทธศาสตร์ระยะปานกลาง ในเบื้องต้นที่ คณะกรรมการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง 2 ปี และดุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จากนั้นรัฐมนตรีมอบนโยบายให้แก่กระทรวงและหน่วยงานเพื่อกำหนดดุทธศาสตร์เป้าหมาย การให้บริการของกระทรวงที่สอดคล้องกับดุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ตามที่คณะกรรมการรายจ่ายให้ความเห็นชอบ กระทรวงและหน่วยงานพิจารณาจัดทำคำของบประมาณเสนอэрัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ภายหลังจากรัฐมนตรีกลั่นกรองคำของบประมาณรายจ่ายพร้อมทั้งประมาณการรายได้ส่งสำนักงบประมาณ ขณะเขียนรายงานนี้อยู่ในขั้นตอนที่สำนักงบประมาณพิจารณาจัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547 ในขั้นต่อไปคณะกรรมการจะพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณพร้อมหลักเกณฑ์การปรับปรุงงบประมาณ จากนั้นรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงจะพิจารณาปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2547 วันที่ 13 พฤษภาคม 2546 คณะกรรมการจะให้ความเห็นชอบการปรับปรุงรายจ่ายประจำปี หลังจากนั้นจะมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547 เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติตามปกติเหมือนเช่นที่ผ่านมา

ในกระบวนการดังกล่าวองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ในการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงดุทธศาสตร์และทำหน้าที่กลั่นกรองการจัดสรทรพยากรณ์สู่เป้าหมายดุทธศาสตร์ก่อนการเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการนโยบายงบประมาณซึ่งถือว่าเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญรองจากคณะกรรมการในเรื่องนี้ จึงควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ

- | | |
|---|------------------|
| ● นายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| ● รองนายกรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรีมอนหมาย) | รองประธานกรรมการ |
| ● รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | กรรมการ |
| ● รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (กำกับดูแลสำนักงบประมาณ) | กรรมการ |

- รัฐมนตรีจำนวน 5 คน (คณะกรรมการนโยบายงบประมาณ)
 - ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน (คณะกรรมการติดตามประเมินผล)
 - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
- กรรมการ
กรรมการ
กรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ

- 1) กำกับและจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
- 2) จัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำข้อตกลง การให้บริการสาธารณะ
- 3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำมาตรฐานงบประมาณ และระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่าย งบประมาณ
- 4) กำกับ คุ้มครองและรักษาสิทธิ์ของผู้ให้บริการสาธารณะ ให้เป็นไปตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ
- 5) กำหนดกรอบและกระบวนการในการติดตามประเมินผล

กระบวนการจัดทำข้อตกลงในการให้บริการสาธารณะ

การจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ(Public Service Agreement: PSA) เป็นการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ ในฐานะผู้จัดสรรงบประมาณ และกำหนดให้ผู้ให้บริการสาธารณะ โดยรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ลงนามในข้อตกลงและรับผิดชอบ(Accountability) ต่อข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ผู้ให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้เป้าหมายการให้บริการสาธารณะจะต้องเป็นไปตามยุทธศาสตร์กระทรวง และต้องสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของชาติ

ระบบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

รัฐมนตรีเข้ากระทำการตรวจสอบมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ ทั้งนี้การทำรายงานดังกล่าวให้อยู่ภายใต้กรอบและกระบวนการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ที่คณะกรรมการนโยบายงบประมาณกำหนดไว้ จากนั้นให้คณะกรรมการนโยบายงบประมาณประมวลรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะกรรมการติดตามประเมินผล

การปฏิรูประบบงบประมาณอุดมศึกษา

สภาพและปัญหาการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาที่ผ่านมา

หัวใจของการปฏิรูปการศึกษาอยู่ที่การปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษา(Reform of Financing of Education) หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบเงิน ก็ไม่สามารถเกิดการปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริงได้ จากการศึกษาของสิริลักษณ์ (2542) พบว่า กระบวนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ผ่านมา มีปัญหาทั้งด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ รวมทั้งความเสมอภาคในโอกาสและความเป็นธรรม ทั้งนี้เป็นผลจากการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและการจัดสรรงบประมาณ

ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษามีสัดส่วนประมาณร้อยละ 6 ของมวลรวมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ โดยการรัฐรับภาระคิดเป็นร้อยละ 4 เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทยทั้งหมด ภาครัฐ เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทางการศึกษาประมาณร้อยละ 66 ในขณะที่ภาคครัวเรือนรับภาระเพียงร้อยละ 33 ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของพูลทรัพย์ (2543) ที่เห็นว่ารัฐให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษามากเกินความจำเป็น นอกเหนือไปจากนี้เขายังเห็นว่าผู้ที่ศึกษาระดับมหาวิทยาลัยเป็นผู้มีฐานะคิด แต่รับภาระด้านการศึกษาเพียงร้อยละ 20-30 เท่านั้น จึงเท่ากับว่ารัฐให้การอุดหนุน(Subsidize)ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความเป็นธรรมในสังคม

การจัดสรรงบประมาณระหว่างประเทศและระดับการศึกษาไม่สอดคล้องกับเป้าหมาย ทั้งใน ด้านประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรม กล่าวคือ

- ระดับอุดมศึกษาซึ่งมีผู้รับโอกาสทางการศึกษาเพียงร้อยละ 10 ของจำนวนผู้ศึกษาทั้งประเทศ ได้รับประมาณคิดเป็นร้อยละ 10 ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด ขณะที่ การศึกษาระดับก่อนปฐม และระดับปฐมซึ่งมีผู้เรียนสูงถึงร้อยละ 60 ของประเทศ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียงร้อยละ 44 ของงบประมาณการศึกษา
- สัดส่วนงบประมาณอุดมศึกษาต่อระดับมัธยมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศ อื่น ๆ ที่ใกล้เคียงพบว่า ของประเทศไทยมีสัดส่วนสูงถึง 6:1 ขณะที่มาเลเซีย 2.5:1 และกลุ่มประเทศ OECD 1.72-2.32:1 เท่านั้น
- รัฐรับภาระค่าใช้จ่ายต่อหัวในระดับอุดมศึกษาเท่ากับ 62,330 บาท ขณะที่ระดับปฐม ศึกษาเท่ากับ 6,920 บาท ซึ่งค่าใช้จ่ายต่อหัวของอุดมศึกษาสูงกว่าปฐมถึง 10 เท่าตัว
- รายได้ของครัวเรือนที่มีบุตรเรียนอยู่ในระดับอุดมศึกษา(จำกัดรับ)ของรัฐ สูงกว่า ครัวเรือนที่มีบุตรเรียนระดับปฐมศึกษาประมาณสองเท่า สะท้อนปัญหาความเป็นธรรมในสังคม

ข้อเสนอระบบจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารงบประมาณเสียใหม่ โดยอาศัยกลไกของระบบแรงจูงใจ (Incentive System) ในลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยมีกลไกประเมินการทำงานที่เน้นการรับผิดชอบอย่างมีคุณธรรมต่อสังคม (Accountability) และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder Participation) (สกศ., 2542) และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องต้นทุนทางการศึกษาว่า ควรจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย โดยอาศัยหลักการทางเศรษฐศาสตร์นั้นคือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย สำหรับการศึกษา ระดับอุดมศึกษานั้นผลประโยชน์นั้นตกแก่ผู้เรียนเอง ดังนั้นผู้เรียนจึงควรรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนนี้ด้วยตนเอง

สิริลักษณ์ เสนอว่าการจัดสรรงบประมาณสำหรับอุดมศึกษา ควรจะลดการอุดหนุนการศึกษา ระดับอุดมศึกษา โดยให้ผู้เรียนซึ่งโดยเฉลี่ยมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงกว่าระดับล่าง รับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษา ซึ่งจะส่งเสริมประสิทธิภาพโดยไม่สูญเสียความเสมอภาค เนื่องจากค่าเล่าเรียนที่สูงขึ้นทำให้สามารถให้ทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษาที่ขาดแคลนได้มากขึ้นด้วย (สกศ., 2542)

สิริลักษณ์ มีข้อเสนอว่าสำหรับประเทศไทยควรใช้วิธีการทดสอบทั้งจาก Input-Based Output-Based และ Performance-Based ไปพร้อมกันแล้วให้หลักประกันคุณภาพมาประกอบ การพิจารณาด้วย เพื่อให้ระบบการจัดสรรงบประมาณมีความเป็นธรรมและโปร่งใส โดยจะต้องมี การพัฒนาระบบฐานข้อมูลความคู่กันไปด้วย

กลไกในการจัดสรรงบประมาณมี 4 ระบบ คือ

- 1) ระบบเจรจาต่อรอง มหาวิทยาลัยจะทำการเจรจาต่อรองกับสำนักงบประมาณ วิธีนี้มีข้อเสียคือทำให้ มหาวิทยาลัยไม่มีแรงจูงใจในการบริหารและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐไม่สามารถ จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ๆ ได้
- 2) ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นปัจจัยนำเข้า (Input-Based Mechanism) ระบบนี้ พิจารณา จากจำนวนนักเรียน แล้วให้ค่า่าน้ำหนักตามระดับการศึกษาและสาขาวิชาเป็นเกณฑ์วัดผลการ ดำเนินงาน (Performance-Based) ทำให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น และสามารถจูงใจให้ มหาวิทยาลัยทำความตัดสินใจอย่างรวดเร็ว โดยคงความเป็นอิสระในการบริหารและการดำเนินงาน รัฐควบคุมเพียงเรื่องงบประมาณ
- 3) ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลผลิต (Output-Based Mechanism) เป็นการจัดสรรงบประมาณตามจำนวนบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษา โดยพิจารณาจากระยะเวลาที่ทำการศึกษา จำนวน นักศึกษาที่สอบได้/สอบตก/ช้าช้า เพื่อจูงใจให้มหาวิทยาลัยคัดเลือกนักศึกษาดีๆ เข้าเรียนลดอัตรา

การสอบตก/ซ้ำชั้น แต่ระบบนี้มีปัญหาเรื่องวิธีการเพิ่มคุณภาพของนักศึกษาและการปรับแผนการผลิตบัณฑิต

- 4) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นคุณภาพ(Quality-Based Mechanism)เป็นระบบผู้ที่มีความสามารถสูงได้รับเงินทุนอุดหนุน

การปฏิรูประบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา

ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการศึกษา เพื่อหาแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดสรรงบประมาณจากเดิมที่จัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษามาเป็นการจัดสรรให้กับผู้เรียนโดยตรงเพื่อประกันโอกาสและความเสมอภาค ส่วนงบประมาณที่จะจัดให้กับมหาวิทยาลัยจะเน้นเรื่องคุณภาพมากกว่าปริมาณ นอกจากนี้การจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษามากยิ่งขึ้น โดยจะให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเข้ามารับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับปริญญาตรีมากขึ้น

การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาและการขยายแหล่งรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นอยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ทั้งนี้แหล่งทรัพยากรที่จะสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาที่สำคัญมี 4 แหล่ง คือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบเหมาจ่าย (2) การเก็บค่าเล่าเรียน โดยให้ผู้เรียนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสม (3) รายได้จากการดำเนินกิจกรรมแสวงหารายได้ เช่น บริการให้คำปรึกษา การทำวิจัยให้กองทุนสนับสนุนการวิจัย ภาคราชการและภาคธุรกิจเอกชน ฯลฯ เป็นต้น และ(4) เงินบริจาคช่วยเหลือในรูปอื่นๆ ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาว่าส่วนใดที่มหาวิทยาลัยและผู้เรียนจะเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนใดรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวางแผนในการใช้ทรัพยากร

การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาจากท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังมีข้อจำกัดอยู่มากเนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีปัญหาในการจัดหารายได้ของตนเอง สำหรับการระดมทรัพยากรจากบุคคล ครอบครัว และชุมชนท้องถิ่น เอกชนต่างๆ สามารถระดมได้โดยการเก็บค่าเล่าเรียนจากผู้เรียนสูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่จะต้องมีหลักประกันให้ทุกคนที่มีความสามารถได้รับโอกาสทางการศึกษา นอกจากนี้ควรระดมทรัพยากรจากการบริจาค โดยรัฐจะต้องลดภาระเพื่อจุใจให้มีการบริจาคเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งต้องส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเข้มงวดกับโครงการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีมาตรฐานคุณภาพต่อไปแม้จะมีดันทุนต่ำลงตามที่

รัฐต้องให้ความช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนเพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษาซึ่งสามารถทำได้โดย (1) การให้กู้ยืมแบบชำระคืนในจำนวนที่แน่นอน วิธีนี้จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพของกองทุนให้มี

ความเข้มแข็ง และดอกเบี้ยต้องไม่ต่ำเกินไปจนกองทุนอยู่ไม่ได้ (2) การให้กู้ยืมแบบชำระคืนตามรายได้ โดยให้กรมสรรพากรหรือกองทุนประกันสังคมช่วยเก็บเงินให้ (3)ให้ทุนเรียนฟรี ทั้งสามรูปแบบนี้ จะต้องมีการวางแผนหลักการของระบบเงินกู้และเงินทุนที่มีประสิทธิภาพ มีการบริหารจากส่วนกลาง เนื่องจะมีต้นทุนต่ำกว่าที่ให้แต่ละมหาวิทยาลัยดำเนินการเอง (สกศ.,2543)

การจัดสรรงบประมาณในระดับอุดมศึกษา ควรจะเปลี่ยนระบบการจัดสรรงบประมาณ จากเดิมที่จัดสรรงบประมาณไปที่หน่วยบริหารหรือผู้จัดการศึกษา (Supply Side Financing of Education) ไปเป็นการจัดสรรงบประมาณไปที่ผู้รับบริการ(Demand Side Financing of Education)โดยเพิ่มงบประมาณในรูปของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาสำหรับผู้เรียนในระดับอุดมศึกษาโดยตรง โดยไม่ผ่านสถาบันอุดมศึกษาให้มากขึ้น และลดการจัดสรรงบประมาณให้กับอุดมศึกษาในสัดส่วนเดียวกัน โดยจะต้องพิจารณาลึกลงสัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างผู้เรียนกับสถานศึกษา และความต้องการของผู้เรียนด้วย

ในเรื่องของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษามีผู้ให้ข้อสังเกตว่า มีความยุ่งยากในการบริหารรวมทั้งการจำแนกผู้เรียนที่ยากจนและมีความต้องการทุนกู้ยืมอย่างแท้จริง จึงมีข้อเสนอว่าควรเปลี่ยนจากการให้ทุนกู้ยืมส่วนหนึ่งเป็นการให้เงินตอบแทนจากการทำงานของผู้เรียนเองโดยตรง โดยให้ทำงานที่มีประโยชน์และเป็นการเสริมความรู้ของผู้เรียนไปด้วยพร้อมกัน

3.2 แนวทางการจัดสรรงบประมาณระดับอุดมศึกษาตามข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.)

1) การกำหนดสัดส่วนการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายอุดมศึกษา โดยหลักการการอุดมศึกษาให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่อตัวผู้เรียน ขณะเดียวกันสังคมโดยรวมก็ได้รับประโยชน์ด้วย เพราะจะน้ำผึ้งเรียนและรัฐควรรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

การกำหนดสัดส่วนอาจแบ่งเป็นสองวิธี คือ

- 1) รัฐกำหนดความเงินอุดหนุนในอัตรากที่ต่อหน่วยผลผลิตซึ่งอาจแตกต่างกันตามระดับการศึกษาและสาขาวิชาและเปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษากำหนดอัตราค่าลงทะเบียนค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่แตกต่างกันตามฐานค่าใช้จ่ายจริงตามแบบของประเทศนิวซีแลนด์

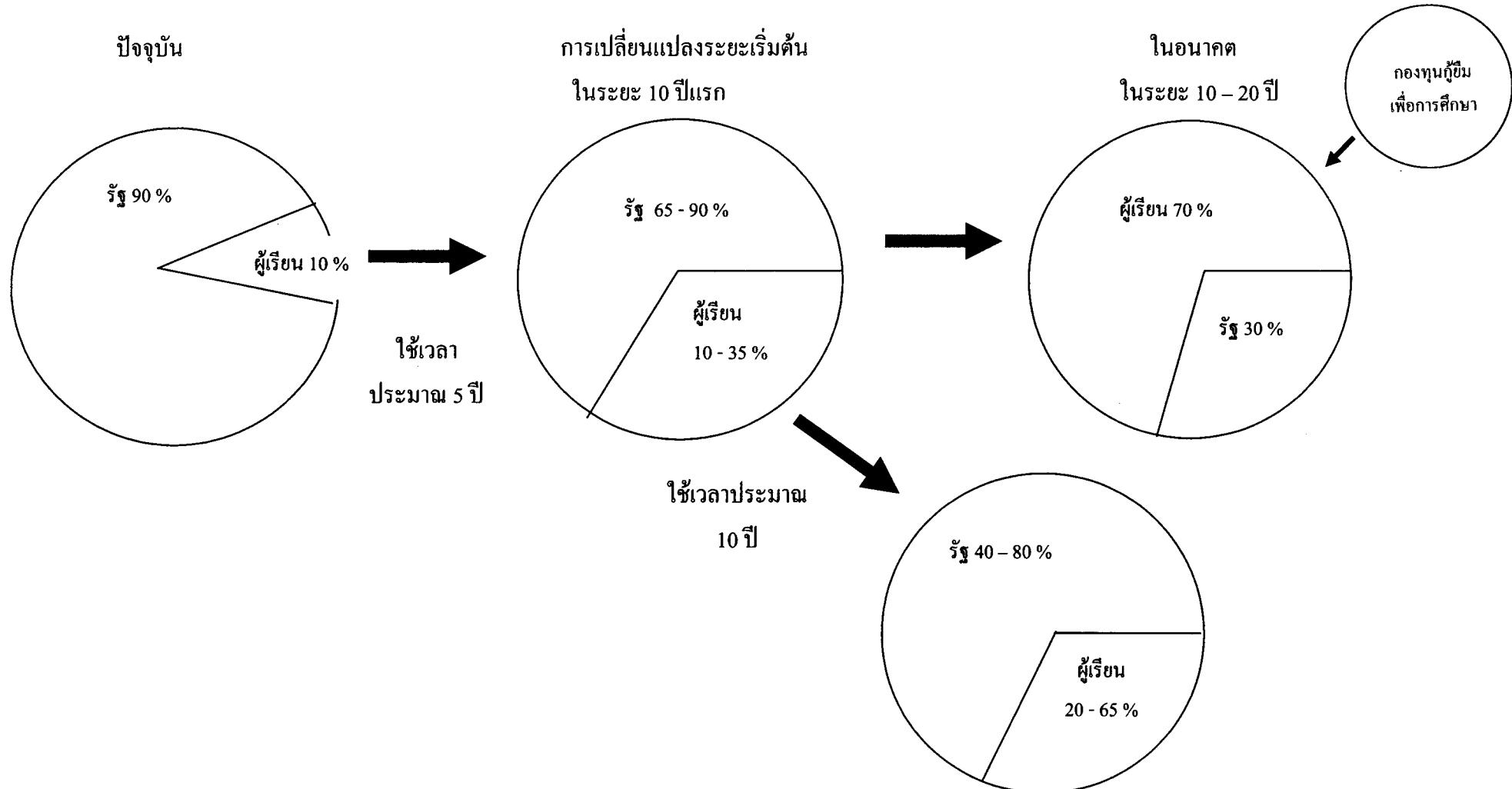
2) รัฐกำหนดต้นทุนด้านการจัดการเรียนการสอนที่เป็นมาตรฐานเดียวกันแล้วกำหนดสัดส่วนการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐอย่างชัดเจน ในระบบแรกรัฐอาจสนับสนุนร้อยละ 65 และสถาบันอุดมศึกษาต้องหารายได้เพิ่มเติมอีกร้อยละ 35 โดยเรียกเก็บจากนักศึกษา วิธีนี้เท่ากับเป็นการกำหนดค่าหอน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาให้เท่ากันหรือไม่แตกต่างกันมากนัก

สปศ.เสนอแนะให้ใช้ทั้งสองวิธีประกอบกัน คือให้รัฐกำหนดอัตราการอุดหนุนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างชัดเจน ตามระดับการศึกษาและสาขาวิชา ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษากำหนดค่าหอน่วยกิตที่แตกต่างกันได้ โดยไม่กระทบต่อคุณภาพการศึกษา

การกำหนดอัตราการอุดหนุนในแต่ละระดับการศึกษาและแต่ละสาขาวิชา อาจแตกต่างกันตามต้นทุนการจัดการศึกษา และอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล สำหรับสาขาวิชาที่มีผลตอบแทนส่วนบุคคล ต่ำแต่ผลตอบแทนทางสังคมสูง รัฐควรให้การอุดหนุนในสัดส่วนที่สูง ส่วนสาขาวิชาที่ให้ผลตอบแทนส่วนบุคคลสูงรัฐควรให้การอุดหนุนในสัดส่วนที่ต่ำ การใช้หลักการ “ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา” รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีกองทุนถูกลิขิมเพื่อการศึกษา เพื่อเป็นหลักประกันเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรม โดยเฉพาะสำหรับผู้ด้อยโอกาส

สำหรับการศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอกมักเป็นความต้องการเฉพาะบุคคลควรให้ผู้เรียนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาด้วยตนเอง ยกเว้นในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการของรัฐ หรือเป็นการศึกษาที่ควบคู่ไปกับงานวิจัย รัฐควรจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งในส่วนที่เป็นงบประมาณด้านการวิจัย หรือทุนการศึกษาตามสภาพความต้องการดังกล่าว อย่างไรก็ตามในกรณีข้อเสนอดังกล่าว คงจะผู้วิจัยมีความเห็นแตกต่างไปจาก สปศ. กล่าวคือ ขณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการศึกษาในระดับปริญญาเอกนั้นเป็นผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าประโยชน์ของผู้ศึกษา แต่การศึกษาในระดับนี้สามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยเน้นการทำการศึกษาในลักษณะที่เป็นงานวิจัย โดยสถาบันศึกษารับงานวิจัยมาจากการนักศึกษาและใช้รายได้จากการทำงานวิจัย จึงควรกำหนดค่าหอนักศึกษาที่สูงกว่าค่าหอนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา แต่ต้องคำนึงถึงความสามารถในการตัดสินใจของนักศึกษา ขณะเดียวกัน ก็อาจจะให้นักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาเหล่านี้มีส่วนร่วมและมีรายได้จากการทำงานวิจัยไปด้วยเป็นการฝึกฝนความสามารถทางวิชาการเพื่อก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญในงานวิจัย อีกทั้งเป็นโครงการที่เลี้ยงตัวเองได้โดยรัฐไม่จำเป็นต้องให้การสนับสนุนเพิ่มเติม การสนับสนุนทุนเพื่อการวิจัยแก่สถาบันศึกษาให้มีมากเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจะทำให้รัฐและสังคมได้งานวิจัยที่มีคุณภาพเพิ่มมากขึ้น สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาจริงได้มากขึ้น ขณะที่สถาบันอุดมศึกษาก็มีความเข้มแข็งทางวิชาการเพิ่มมากขึ้นพร้อมกันไปด้วย ประเด็นทั้งหมดจึงเป็นเรื่องการบริหารจัดการที่ดีเท่านั้นที่ไม่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเพิ่ม โดยอาจจะแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3.1 ข้อเสนอเกี่ยวกับสัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา



2) โครงสร้างงบประมาณเพื่ออุดหนุนการอุดมศึกษา

ควรจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาและปัจจัยเกื้อหนุนต่างๆ เพื่อกำหนดวิธีการจัดสรรและเงื่อนไขการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน โดยแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังต่อไปนี้

(1) งบประมาณค่าใช้จ่ายลงทุน (**Capital Expenditure**) การกำหนดค่าใช้จ่ายส่วนนี้จะแตกต่างกันไปตามพัฒนาการของแต่ละสถาบัน โดยสถาบันที่จัดตั้งใหม่จะเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายลงทุนเป็นจำนวนมาก การจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ สมมติฐานที่กับนโยบายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะนโยบายงบประมาณค่าใช้จ่ายลงทุนที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรไว้ดังนี้

(1.1) รัฐกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายลงทุน โดยคำนึงถึงหลักการกระจายความเจริญ ความเสมอภาคและความเป็นธรรม ดังนี้

- ค่าครุภัณฑ์ จัดสรตามเกณฑ์มาตรฐานการจัดการศึกษาและความขาดแคลน
- ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จัดสรรให้เป็นเงินสมทบ(Equalizing Match Grant) โดยพิจารณาจากศักยภาพการหารายได้ของสถาบันการศึกษา ความต้องการจำเป็น และความขาดแคลน

(1.2) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดโดยการจัดสรรงบอุดหนุนค่าใช้จ่ายลงทุนให้ชัดเจนรวมทั้งกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาที่อาจประกอบด้วยเงินสมทบจากสถาบันอุดมศึกษาในการดำเนินโครงการนั้นๆ

(1.3) สถาบันอุดมศึกษาจัดทำแผนพัฒนา 5 ปี ทางด้านกายภาพที่ตอบสนองความต้องการเชิงวิชาการ ครอบคลุมแผนการก่อสร้าง แผนการจัดหากครุภัณฑ์การศึกษา แผนการปรับปรุงซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างและสาธารณูปโภค เสนอต่อกองการการอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(1.4) สถาบันอุดมศึกษาเสนอโครงการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนา ของสถาบันตามนโยบายและหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด

(2) งบประมาณเพื่อการผลิตบัณฑิต แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- ค่าใช้จ่ายทางตรง ค่าใช้จ่ายบุคลากรและที่เกี่ยวเนื่องกับบุคลากร (เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ) ค่าใช้จ่ายในการจัดการเรียนการสอน สาธารณูปโภค วัสดุ การศึกษา สถาบันปฏิบัติการ/ศูนย์ฝึกงาน และการพัฒนาอาจารย์ เป็นต้น
- ค่าใช้จ่ายทางอ้อม ค่าใช้จ่ายบริหาร บริการวิชาการ ค่าใช้จ่ายห้องสมุด ระบบคอมพิวเตอร์ ระบบอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

งบประมาณส่วนนี้มีความสัมพันธ์สอดคล้องอย่างมากกับผลผลิต(Outputs) คือ จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเพื่อการผลิตบัณฑิต ควรใช้ จำนวนนักศึกษาจำแนกตามสาขา และระดับการศึกษา เป็นหลัก เนื่องจากตัวหากใช้จำนวนบัณฑิตอาจจะมีการเร่งการผลิตจนมีผลกระทบต่อคุณภาพบัณฑิตได้ ส่วนวิธีการควรใช้ “ระบบงบประมาณเชิงสัมพันธ์”(Relative Funding Model; RFM) ที่ได้มีการกล่าวถึงแล้วในบทที่ 2

(3) งบประมาณเพื่อการวิจัย เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

- อุดหนุนปัจจัยพื้นฐานและการบริหารงานวิจัยในสถาบัน ประกอบด้วยงบประมาณที่อุดหนุนการวิจัยของบัณฑิตศึกษา เพื่อช่วยให้บัณฑิตศึกษาได้จัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์การวิจัย การวิจัยพื้นฐาน ตลอดจนการส่งเสริมงานวิจัยของนักวิจัยรุ่นใหม่ รวมทั้งการบริหารองค์กรวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา ค่าใช้จ่ายส่วนนี้จัดสรรตามสัมฤทธิ์ผลของการวิจัยในปีที่ผ่านมา โดยใช้ “ระบบงบประมาณเชิงสัมพันธ์” (Relative Funding Model; RFM)
- อุดหนุนการวิจัยผ่านหน่วยงานที่มีหน้าที่อุดหนุนการวิจัยโดยตรง ควรเพิ่มน้ำหน่วงงานที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัยให้มากขึ้น และเพิ่มงบประมาณการวิจัยโดยผ่านองค์กรดังกล่าวให้มากขึ้น และให้สถาบันอุดมศึกษาเสนอเด้าโครงการวิจัยที่สอดคล้องกับนโยบายเพื่อรับการพิจารณาแล้วนัดกรองในลักษณะการแข่งขัน (Competitive Bidding) เพื่อขอรับเงินอุดหนุนการวิจัย วิธีการนี้จะทำให้การวิจัยที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไปมีผู้กำกับติดตามตลอดเวลา ผลงานวิจัยจึงมีคุณภาพ เสรีจตามเวลา และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ อันจะทำให้บทบาทการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาได้รับการพัฒนาและมีความซัคเจนยิ่งขึ้น

(4) งบประมาณเพื่อบริการสาธารณสุข รัฐบาลมีนโยบายให้สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาสาขาวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพ เช่น แพทยศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์ แต่ไม่มีโรงพยาบาลเป็นของตัวเอง ไปใช้บริการจากโรงพยาบาลของรัฐและเอกชนที่ได้รับการประเมินความพร้อมในด้านต่างๆ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาที่มีโรงพยาบาล รัฐควรกำหนดแนวทางการจัดสรรงบอุดหนุนดังต่อไปนี้

- จัดสรรตามผลงานการให้บริการทางการแพทย์ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงสาธารณสุขจัดสรรให้แก่สถาบันพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข
- ส่งเสริมให้โรงพยาบาลของสถาบันอุดมศึกษาดำเนินงานโดยอิสระโดยอยู่ในการกำกับดูแลของสถาบันอุดมศึกษา โดยที่ยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

(5) งบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐ เป็นงบประมาณที่กำหนดไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา งบประมาณส่วนนี้อาจตั้งไว้ที่ส่วนกลางในปีแรกเท่านั้นเมื่อดำเนินโครงการได้แล้วจะกระจายไปสู่สถาบันอุดมศึกษาที่ร่วมโครงการทั้งหมด อาจยกเว้นในบางกรณีที่ต้องจัดตั้งไว้ที่ส่วนกลางตลอดไป

(5.1) งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(5.2) งบประมาณเพื่อกระตุ้นการดำเนินงานเชิงนโยบาย เช่น

- เงินอุดหนุนผู้พิการหรือผู้มีปัญญาเล็ก โดยอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาที่รับผู้พิการเข้าเรียน และอุดหนุนผู้เรียนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (ดู RFM)
- เงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา โดยอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาและผู้เรียนจากครอบครัวยากจนหรือจากห้องถังที่อยู่ในชั้นทุรกันดาร (ดู RFM)
- เงินอุดหนุนเชิงนโยบายอื่น ๆ

(5.3) งบประมาณเพื่อจัดบริการร่วมกัน อาทิ ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ห้องสมุดอัตโนมัติ ทำให้ประยุทธ์งบประมาณแผ่นดิน โดยสถาบันอุดมศึกษาอาจรับภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนที่ถูกกว่าบริการสาธารณะ

(5.4) งบประมาณโครงการพัฒนาเชิงนโยบาย เช่น ทุนพัฒนาอาจารย์ ทุนอุดหนุนการวิจัยเฉพาะด้าน เป็นต้น โครงการเหล่านี้เมื่อจัดสรรงบไปสู่สถาบันอุดมศึกษาในปีแรกแล้ว ปีต่อๆ ไป สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถเสนอขอตั้งงบประมาณของตนเองได้ต่อไป

ความเห็นของคณะกรรมการผู้วิจัย

1) แนวคิดของ สปศ. ที่กำหนดอัตราการอุดหนุนในแต่ละระดับการศึกษาและแต่ละสาขาวิชา ให้แตกต่างกันตามด้านทุนการจัดการศึกษาและอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล สำหรับสาขาวิชาที่มีผลตอบแทนส่วนบุคคลต่ำแต่ผลตอบแทนทางสังคมสูงและให้รัฐให้การอุดหนุนในสัดส่วนที่สูง ส่วนสาขาวิชาที่ให้ผลตอบแทนส่วนบุคคลสูงรัฐควรให้การอุดหนุนในสัดส่วนที่ต่ำ นั้น เป็นหลักการที่ดี แต่ในทางปฏิบัติอาจจะทำได้ยากถ้ารัฐไม่กำหนดให้ชัดเจนแต่แรกกว่ามีสาขาวิชาใดบ้างที่มีสัดส่วนผลตอบแทนต่อสังคมและส่วนรวมแตกต่างกันอย่างไร

2) คณะกรรมการผู้วิจัยสนับสนุนแนวคิดของ สปศ. ที่เสนอหลักการ “ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา” และให้รัฐจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา เพื่อเป็นหลักประกันเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการการอุดมศึกษาควรนำไปปฏิบัติ

3) การที่ สปศ.เห็นว่าการศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอกเป็นความต้องการเฉพาะบุคคล ควรให้ผู้เรียนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการศึกษาด้วยตัวเอง คณะกรรมการผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาระดับปริญญาตรี

และปริญญาโทน่าจะเป็นความต้องการเฉพาะบุคคลและจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายด้วยตัวเองมากกว่า แต่การศึกษาระดับปริญญาเอกนั้นสังคมได้รับประโยชน์สูง เพราะฉะนั้นจึงควรได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ แต่ควรเป็นการ Cross Subsidy จากงานวิจัย โดยในระยะแรกรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนเป็นพิเศษ โดยเฉพาะการวิจัยพื้นฐาน (Basic Research) ที่จัดสรรให้โดยตรงกับสถาบันอุดมศึกษา

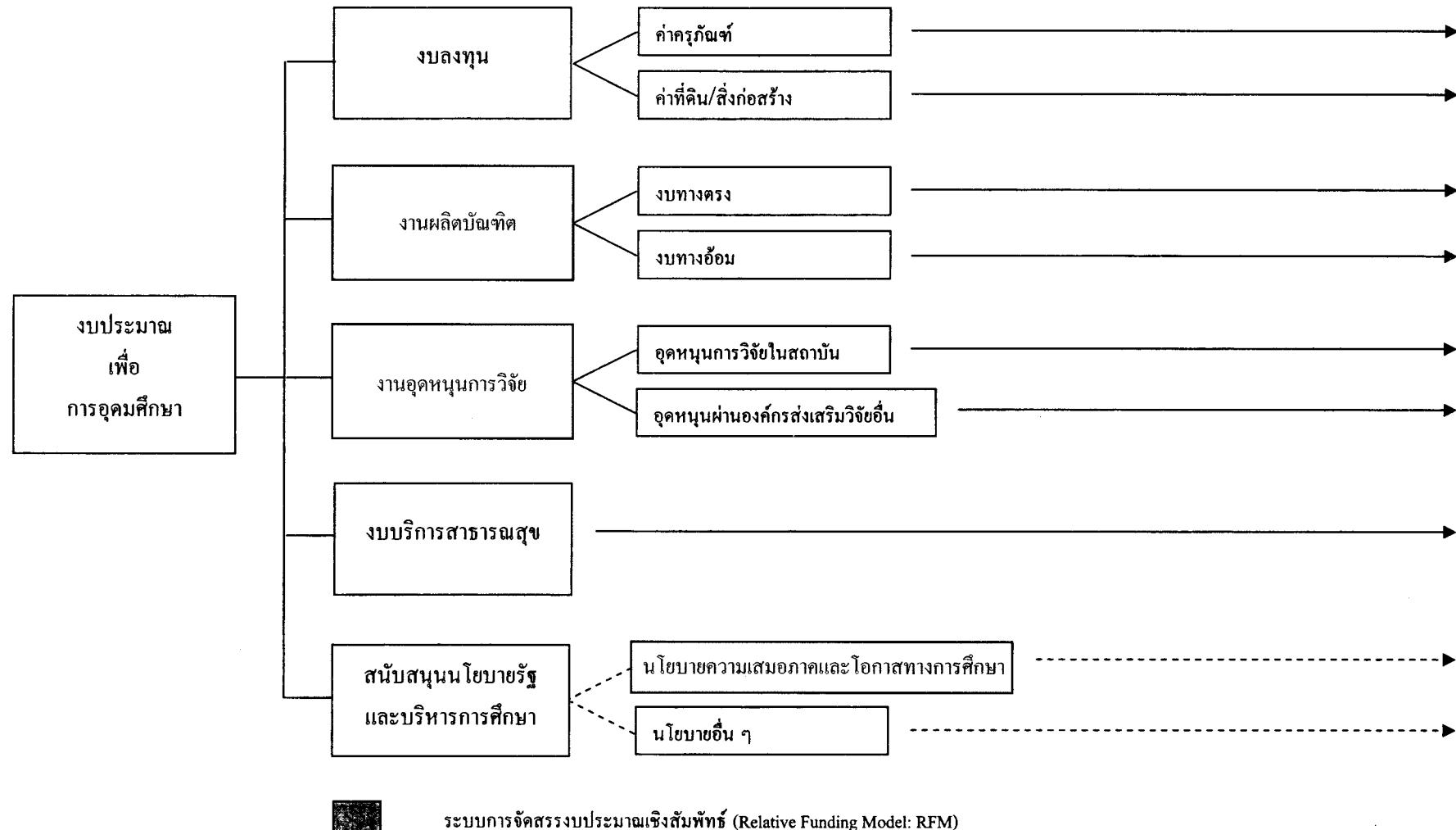
4) ในเรื่องโครงสร้างของงบประมาณ ในส่วนที่เป็นงบค่าใช้จ่ายลงทุนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นด้วย กับหลักการที่ สปศ.เสนอ แต่ควรระวังไม่ให้เป็นการลงโทษหน่วยงานที่ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการให้รางวัลแก่หน่วยงานที่ไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

5) ในส่วนของงบประมาณเพื่อการผลิตบัณฑิต ที่ สปศ.เสนอให้ใช้ “ระบบงบประมาณเชิงสัมพันธ์”(Relative Funding Model; RFM)คณะผู้วิจัยเห็นว่ายังมีปัญหาในเรื่องการคิดคำนวณอยู่ พอกสมควร แต่ควรจะต้องพยายามนำมาใช้ให้ได้ เพราะเป็นหลักการที่ดี

6) สำหรับงบประมาณเพื่อสนับสนุนงานวิจัย คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอของ สปศ. ที่ให้จัดสรรเพื่อสนับสนุนงานวิจัยพื้นฐานในมหาวิทยาลัยร่วมกับการผลิตมหาบัณฑิตและคุณวีบัณฑิตที่เน้นการวิจัยเป็นหลักส่วนหนึ่ง และให้จัดสรรผ่านองค์กรที่สนับสนุนการวิจัยอื่นๆ อีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในส่วนที่จัดสรรให้มหาวิทยาลัยโดยตรงควรมีการประเมินผลในแต่ละปีแบบของประเทศไทยอสเตรเลียด้วย และการสนับสนุนให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อการวิจัย โดยอาจจ้างให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการวิจัย ผ่านระบบการแข่งขัน

7) ในส่วนของงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐ คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรเน้นยุทธศาสตร์อุดมศึกษาระยะยาว ประกอบกับนโยบายระยะสั้นของรัฐบาล และควรมีการประเมินผลด้วย ในส่วนที่สามารถวัดได้ ในส่วนที่วัดผลไม่ได้ ควรศึกษาว่าสถาบันอุดมศึกษา ได้ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลมากน้อยเพียงใด

แผนภาพที่ 3.2 โครงสร้างงบประมาณเพื่อการอุดหนุนศึกษาในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป



ระบบการจัดสรรงบประมาณเชิงสัมพัทธ์ (Relative Funding Model: RFM)



จัดสรระให้บางส่วนและมีการกำหนดเงื่อนไข

ที่มา : ดัดแปลงจากสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2544), รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

3.3 การปฏิรูประบบราชการและระบบงบประมาณ การปฏิรูปการศึกษา และผลกระทบต่อการปรับโครงสร้างองค์กร แนวคิด และวิธีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

จากการศึกษาคณะผู้วิจัยพบว่า การปฏิรูประบบราชการมีเป้าหมายในการลดขนาดองค์กรภาครัฐลดค่าใช้จ่ายการจัดบริการสาธารณะ และเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการ ขณะเดียวกันก็เป็นการเสริมสร้างความสามารถการแข่งขันของประเทศไทย โดยมียุทธศาสตร์ในการดำเนินการที่สำคัญคือ การจัดกลุ่มภารกิจภาครัฐ การปรับโครงสร้างองค์กรและปรับระบบงบประมาณให้สอดคล้องต่อเป้าหมายการปฏิรูประบบราชการ

นโยบายการปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการศึกษา ส่งผลโดยตรงต่อแนวคิดและวิธีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างสำคัญคือ มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดจากเรื่อง การศึกษาเป็นสิทธิทั่วไปและเป็นบริการขึ้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดหาให้ มาเป็นแนวคิดที่อยู่ภายใต้การแข่งขันในระบบตลาด(Market Driven Approach)โดย “ผู้ได้รับประโยชน์จากการศึกษาเป็นผู้รับผลกระทบใน การศึกษา” นอกจากนี้เงินที่รัฐเคยจัดให้แก่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อจัดการศึกษาในราคากลูกให้แก่ประชาชน โดยทั่วไปซึ่งมีปัญหาความเป็นธรรมในสังคมก็จะเปลี่ยนไป เป็นการลดสัดส่วนของเงินอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยที่ผู้เรียนต้องรับภาระนั้นเอง และรัฐจะจัดสรรเงินส่วนหนึ่งไปจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ผู้เรียนได้ถูกล้ม

อย่างไรก็ตามเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะไม่ให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาประเทศไทย กล่าวเฉพาะบทบาทของการศึกษาในการพัฒนาประเทศไทย การศึกษานอกจากจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและยกระดับรายได้ของประชาชน การศึกษายังมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศไทยโดยรวม ได้แก่ การสร้างกำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำลังคนในสาขาที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศไทย อาทิ นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร นักวิจัย ในสาขาต่างๆ เป็นด้านรัฐจึงมีหน้าที่โดยตรงในการให้การอุดหนุนการจัดการศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นที่ต้องการต่อการพัฒนาประเทศไทย

ดังนั้นรูปแบบของการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาจึงจำเป็นต้องดำเนินควบคู่กันไปทั้งสองแบบ กล่าวคือในภาพรวมรัฐอาจจะต้องลดการอุดหนุนการอุดมศึกษาลง เพื่อโอนทรัพยากรในส่วนที่สามารถประยุกต์ได้ไปให้แก่การศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ถือว่าเป็นสิทธิทั่วไปที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชน ในส่วนของอุดมศึกษา ผู้รับโอกาสทางการศึกษาจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ซึ่งเป็นการสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจัดการศึกษาในระดับนี้ตามหลัก “ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย” โดยรัฐจะประกันความเสมอภาคและโอกาสในการศึกษา ด้วยการจัดตั้งกองทุนถูกล้มเพื่อการศึกษาขึ้นเพื่อให้ผู้เรียนสามารถถูกล้มไปเรียนที่ใดก็ได้ที่มีคุณภาพและตรงความต้องการของผู้เรียนและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน โดยมหาวิทยาลัยก็จะต้องแข่งขันกับปรับปรุงคุณภาพและพัฒนาหลักสูตรเพื่อดึงดูด

ผู้เรียนให้เข้ามาศึกษาในสถาบันของตน ถือเป็นการเปลี่ยนช่องทางการสนับสนุนจากที่เคยให้แก่สถาบันการศึกษา(Supply Side Funding of Education) มาเป็นการอุดหนุนผ่านผู้เรียน(Demand Side Funding of Education) เป็นการใช้กลไกของระบบตลาดเข้ามาช่วยในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร(Market Driven Approach) อีกด้านหนึ่ง รัฐฯ จำเป็นต้องให้การอุดหนุนการผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษาในสาขาที่รัฐฯ ต้องการ เพื่อตอบสนองเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐฯ แต่ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐฯ จะเปลี่ยนไป จากการที่รัฐฯ ให้การอุดหนุนแบบทั่วไป กับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาผ่านมหาวิทยาลัยของรัฐฯ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ว่าที่ใหม่นี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยจะเป็นแบบ(Purchaser – Provider Relationship) โดยรัฐฯ เป็นผู้ซื้อบริการการศึกษา(Purchaser of Education) ส่วนมหาวิทยาลัยเป็นผู้ขายบริการด้านการศึกษา(Provider of Education) รัฐฯ จะจัดสรรงบประมาณในรูปของทุนการศึกษา ทุนสนับสนุนการวิจัย เพื่อส่งสัญญาณว่ารัฐฯ ต้องการกำลังคนในสาขาวิชาใดเพื่อกระตุ้นให้มหาวิทยาลัยขัดการศึกษาในสาขาวิชาดังกล่าว และเพื่อยุงใจผู้เรียนให้เข้ามาศึกษาในสาขาวิชานั้นๆ ด้วย

3.4 ความเป็นมาและแนวคิดของระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

วิธีการงบประมาณของไทยที่ผ่านมา เน้นการพิจารณาฐานรายจ่ายในปีงบประมาณปัจจุบันเป็นหลัก และเพิ่ม/ลดงบประมาณตามหมวดรายจ่าย เช่น ค่าจ้าง เงินเดือน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ฯลฯ (Line-item Budgeting) ทำให้มีแนวโน้มที่จะดำเนินโครงการต่างๆ ต่อไป โดยปราศจากการตรวจสอบประสิทธิผล และไม่เน้นการใช้ทรัพยากรที่จำกัดของรัฐฯ ให้ได้ประโยชน์สูงสุด

ต่อมารัฐบาลไทยได้นำระบบงบประมาณแบบแผนงาน(Planning Program Budget System: PPB) มาใช้ตั้งแต่ปี 2525 แต่ก็ยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคหลายประการ เช่น มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง เน้นความสำคัญของปัจจัยนำเข้า(Input) มากกว่าผลผลิตและผลลัพธ์(Output and Outcome) มีความเข้มงวดและเคร่งครัดในการเบิกจ่าย ซึ่งไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลซึ่งมีเจตนา良ดีที่จะปฏิรูประบบงบประมาณ ที่เอื้อต่อการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการทำงานที่ขึ้นผลลัพธ์เป็นหลัก(Result-Based Management) จึงได้พยายามดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน(Performance-Based Budgeting-PBB) โดยสำนักงบประมาณได้จัดทำแผนแม่บทการปรับปรุงระบบงบประมาณขึ้นในปี พ.ศ. 2539 และได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาสองบริษัท ได้แก่ บริษัท Mokoro และบริษัท KPMG Barents มาทำการศึกษาเรื่อง (1) การใช้ทรัพยากรภาครัฐที่

ผ่านมา (2) ศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบบงบประมาณให้การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเป็นธรรม

นอกจากนี้ สำนักงบประมาณยังได้คัดเลือกส่วนราชการบางแห่ง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรมสามัญศึกษา ให้เป็นหน่วยงานนำร่อง ทดลองใช้งบประมาณแบบใหม่ และเมื่อโครงการนำร่องได้ดำเนินงานไปแล้ว สำนักงบประมาณจะได้ศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงานโครงการนำร่อง เพื่อที่จะขยายผลไปสู่หน่วยงานของรัฐทั่วหมด

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นวิธีการจัดสรรงบประมาณที่อิงกับผลการดำเนินงาน เป็นสำคัญ โดยมีการกำหนดตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า เป็นวิธีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับผลการดำเนินงานและผลลัพธ์ (Outcome) ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณนี้ จากการเน้นผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงาน ความโปร่งใส ความคล่องตัวในการบริหารการเงิน การกระจายอำนาจในการจัดทำและบริหารงบประมาณ ตลอดจนการให้ประโยชน์คุ้มค่าจากการใช้ทรัพยากรของรัฐ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะประเมินหน่วยงานว่าสามารถบรรลุเป้าหมายได้ดีเพียงใด จากการใช้งบประมาณที่ได้รับ เป็นการรายงานต่อสาธารณะถึงผลการทำงานของรัฐ ทั้งนี้ เพราะมีการเชื่อมโยงทรัพยากรที่ใช้กับผลผลิต(สิ่งของหรือบริการที่หน่วยงานจัดทำ)และผลลัพธ์ (ผลกระทบจากการจัดทำสิ่งของหรือบริการ ต่อชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม)ที่สอดคล้องกับเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ และมีการรายงานผลงานจริงในคำของบประมาณในปีต่อไป เพื่อเปรียบเทียบกับ มาตรฐานหรือผลงานในอดีต นั่นคือ ระบบ PBB มุ่งหวังที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลใน หลาย ๆ ทาง เช่น ให้หน่วยงานมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีการประเมินผลการดำเนินงาน มี ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เน้นการที่ประชาชนได้ประโยชน์คุ้มค่าจากการใช้ทรัพยากรของรัฐ และมีการกระตุ้นด้วยสิ่งจูงใจหรือลดแรงจูงใจตามผลการดำเนินงาน

ระบบงบประมาณแนวใหม่นี้จะพิจารณาว่า หน่วยงานสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ดีเพียงใดจากการใช้งบประมาณที่ได้รับ วิธีนี้ช่วยในการประเมินความต้องการเงินงบประมาณและให้ ข้อมูลเพิ่มขึ้นสำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับความต้องการทรัพยากรที่แข่งขันระหว่างโครงการ และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ใน การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หน่วยงานจะต้องกำหนด พันธกิจ(Mission)เป้าหมาย(Goal)และวัตถุประสงค์(Objectives)ที่ชัดเจน พร้อมทั้งระบุผลผลิต(Output) และผลลัพธ์(Outcome)ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณ ตลอดจนตัวบ่งชี้ผลผลิต และผลลัพธ์ ดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณ

อาจกล่าวได้ว่า ระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กับ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) มีความแตกต่างหลายประการ กล่าวคือ

1. PBB มีการระบุวัตถุประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณและการกำหนดเป้าหมายที่รัดได้ของโครงการ
2. PBB มีการรายงานผลการปฏิบัติงานในอดีต ซึ่งอำนวยให้มีการเปรียบเทียบระหว่างโครงการได้
3. PBB ให้ความคล่องตัวแก่ผู้บริหารจัดการในการปรับเปลี่ยนการจัดสรรทรัพยากรตามสถานการณ์ สามารถให้รางวัลสำหรับการบรรลุเป้าหมาย หรือลงโทษสำหรับความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมาย
4. PBB มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยมีข้อมูลสนับสนุนที่เชื่อถือได้ และตรวจสอบได้โดยอิสระ

ข้อดีของการใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

1. หน่วยงานและฝ่ายที่ทำหน้าที่กำกับตามกฎหมาย ต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ และเน้นความพยายามในการบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์นั้นๆ
2. มีการพัฒนาตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากการ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประเมินประสิทธิผลของโครงการ และให้ภาพเกี่ยวกับความคืบหน้าของหน่วยงานในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนด
3. มีตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงาน สำหรับกระบวนการหลักๆ และผลลัพธ์ขั้นกลาง ซึ่งผู้บริหารจัดการในหน่วยงานสามารถนำมาใช้ในการติดตาม และปรับปรุงการปฏิบัติงาน

ข้อจำกัดในการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เช่น

1. ขาดข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุน ทำให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพของโครงการ หรือเปรียบเทียบผลผลิตของรัฐและเอกชนได้ สาเหตุที่ขาดข้อมูลต้นทุนต่อหน่วย เนื่องจากระบบบัญชีที่ใช้อยู่รายงานการใช้จ่ายตามรายการและหน่วยงาน แทนที่จะรายงานตามโครงการและผลผลิตของโครงการ จึงไม่สามารถใช้ข้อมูลจากระบบบัญชีที่มีอยู่ในการพัฒนาต้นทุนต่อหน่วย

2. ยังไม่มีความพร้อมในการพัฒนาระบบการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงาน เนื่องจาก จำเป็นต้องใช้ข้อมูลในอดีต และขาดความชำนาญด้านการวัดและประเมินผลลัพธ์ของ โครงการ
3. ข้อจำกัดด้านเทคโนโลยี และระบบคอมพิวเตอร์
4. ข้อจำกัดด้านความสามารถในการวิเคราะห์
5. ข้อจำกัดในด้านความเป็นผู้นำในการออกแบบอย่างมุ่งเน้นผลงาน

กระบวนการจัดทำคำขอแบบประเมินตามระบบการจัดสรรงประเมินแบบมุ่งเน้นผลงาน

1. กำหนดโครงการที่เหมาะสมสำหรับ PBB
2. กำหนดเป้าหมายของผลผลิตและผลลัพธ์
3. มีการรายงานข้อมูลพื้นฐาน(Baseline Data)เกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานในอดีตและปัจจุบัน ทั้งในแผนระยะยาวและในคำขอแบบประเมินในปีต่อไป ซึ่งข้อมูลนี้ประกอบด้วย ตัวบ่งชี้ ผลผลิต (ปริมาณสินค้าและบริการที่เกิดขึ้นจากโครงการ) และผลลัพธ์(ผลกระทบของ สินค้าและบริการที่ผลิตต่อการบรรลุเป้าหมายที่กำหนด)
4. มีการกำหนดมาตรฐานสำหรับผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยการเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงานจริง เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงประเมิน ให้โครงการต่างๆ ในปีต่อไป

อนึ่ง การใช้ข้อมูลการปฏิบัติงานของโครงการเป็นเครื่องมือในการจัดสรรงประเมิน โดยพิจารณาจากการวัดผลการปฏิบัติงาน จะต้องมีการปรับโครงสร้างงบประมาณ โดยเปลี่ยนแปลง หน่วยของการจัดสรรงประเมินจาก กรม/กอง มาเป็นกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานหรือผลลัพธ์ที่ต้องการ ซึ่งการปรับโครงสร้างงบประมาณดังกล่าวเป็นเรื่องที่ใช้เวลานาน ต้องมีความมุ่งมั่นและความพยายาม จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3.5 แนวทางการจัดทำแบบประเมินแบบมุ่งเน้นผลงานในสถาบันอุดมศึกษา

การทำแบบประเมินแบบมุ่งเน้นผลงาน ต้องกระทำการบูรณาการ ไปกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์หรือ แผนระยะยาวปี 5 ปี (ซึ่งเน้นการใช้ทรัพยากรเพื่อบรรลุผล) และการจัดทำแผนปฏิบัติการรายปี ซึ่งระบุว่าจะดำเนินการส่วนใดของแผนยุทธศาสตร์ในช่วงปีหนึ่งๆ เพื่อบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนด

แผนยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่มุ่งไปข้างหน้าในการวินิจฉัย กำหนดวัตถุประสงค์ และสร้างกลยุทธ์ในการพัฒนาทรัพยากรของหน่วยงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนด แผนยุทธศาสตร์

ต้องมีการทบทวนอย่างสม่ำเสมอ และปรับให้ทันสมัย แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องนำทางไปสู่ แผนปฏิบัติการกับงบประมาณรายปี และแผนลงทุนกับงบประมาณเพื่อการลงทุน

ในกรณีของยุทธศาสตร์ของอุดมศึกษาไทย ได้มีการระดมสมองโดยบุคลากรสถาบันโยบายศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์อุดมศึกษาไทย¹ คณะผู้วิจัยกำหนดเก้ายุทธศาสตร์หลักที่ควรนำมาพิจารณา และได้ใช้มุมมองของการวิเคราะห์แบบ SWOT ภายใต้พื้นฐานทางความคิดแบบจำลองสังคมสื่อรูป และไตรลักษณะภาค เป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์และสร้างยุทธศาสตร์สำหรับการอุดมศึกษาไทย ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ที่มีการกล่าวถึงทั้งเก้า ได้แก่ การเรียนรู้เพื่อตนเองและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน การเปลี่ยนค่านิยมคุณวุฒิเพื่อสถานภาพสู่การเน้นคุณภาพเพื่อการผลิตบริการ การกำหนดหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม การสร้างสาขาวิชาและยุบเลิกวิชาที่มีความชี้ช่อง การสนับสนุนและการผลิตสื่อสารสนเทศทางการศึกษา การมีมาตรฐานต่างระดับและการมีคุณภาพระหว่างมูลค่ากับคุณค่า การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของปัจจุบันและความสามารถพิเศษ การส่งเสริมและเชื่อมโยงเครือข่ายทางปัจจุบันของชาติเพื่อสร้างฐานงานวิจัยที่เพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน

แผนปฏิบัติการ เป็นแผนการทำงานรายปี ซึ่งเป็นการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และให้ข้อมูลประกอบคำของบประมาณรายปี เพื่อการจัดสรรทรัพยากรสำหรับแต่ละงาน/โครงการ ในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ

ในแผนปฏิบัติการ ต้องมีการบรรยายถึงพันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และกิจกรรมของแต่ละโครงการด้วย เพื่อตอบคำถามว่า ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาอยู่ที่ไหน ประสงค์จะบรรลุเป้าหมายอะไร จะบรรลุได้อย่างไร และมีวิธีวัดความก้าวหน้าของงานอย่างไร ซึ่งต้องใช้ข้อมูลทั้งในอดีต ในปัจจุบันและในอนาคตต่อไป โดยเน้นข้อมูลระดับโครงการ ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นๆ

นอกจากนี้แผนปฏิบัติการ จะต้องเชื่อมโยงเป้าหมายของหน่วยงาน วัตถุประสงค์ของโครงการ และผลการดำเนินงานของโครงการ โดยระบุ (ในกรณีที่หน่วยงานคือมหาวิทยาลัย)

- ชื่อหน่วยงาน(คณะ)พันธกิจ และเป้าหมาย ของคณะฯ
- ชื่อโครงการ และส่วนงานของคณะที่รับผิดชอบโครงการนั้นๆ
- คำบรรยายโครงการ ประกอบด้วยพันธกิจ เป้าหมาย กิจกรรม ของแต่ละโครงการในแต่ละคณะฯ
- วัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการ ซึ่งเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ของคณะฯ
- ตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงานของโครงการ สำหรับวัตถุประสงค์แต่ละข้อของโครงการต่างๆ

¹ ร่างรายการการวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์อุดมศึกษาไทย โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทรวนิช และคณะ,2545.

- ผังโครงสร้างของคณะฯ โครงสร้างของโครงการและกิจกรรมในคณะฯ
- ชื่อผู้ติดต่อของโครงการ

วัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นผลขั้นกลางที่เฉพาะเจาะจงและวัดได้ มีการระบุระดับบริการที่คณานารถทำได้ในแต่ละช่วงของแผนยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของโครงการอาจระบุในลักษณะของการเปลี่ยนแปลง โดยมีระยะเวลากำกับ นอกจากนั้น ความมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละกิจกรรมของโครงการกับวัตถุประสงค์ของโครงการ พร้อมทั้งระบุว่าวัตถุประสงค์ได้เป็นวัตถุประสงค์หลัก และวัตถุประสงค์ใดเป็นวัตถุประสงค์รอง

ตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงาน เป็นเครื่องมือในการวัดการปฏิบัติงาน วัดความก้าวหน้า และการบรรลุผล ตัวบ่งชี้เหล่านี้จะแสดงถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพ เพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณ โดยใช้เปรียบเทียบระดับการปฏิบัติงาน กับมาตรฐานหรือระดับการปฏิบัติงานที่กำหนดล่วงหน้า ซึ่งเรื่องโดยกับงบประมาณที่จัดสรรรายปี

ตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงาน ประกอบด้วยสองส่วน คือ ชื่อของตัวบ่งชี้ อธิบายว่าต้องการวัดอะไร และค่าของตัวบ่งชี้ ระบุระดับหรือค่าเป็นตัวเลขที่ต้องการบรรลุ เช่น จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา 1,000 คน ซึ่งค่าของตัวบ่งชี้ในปีที่ของบประมาณ จะถูกนำมาเป็นมาตรฐานในการดำเนินงานในช่วงการจัดสรรงบประมาณ คุณสมบัติที่สำคัญของตัวบ่งชี้ คือต้องมีความหมายชัดเจน ง่ายต่อการใช้เป็นข้อมูลที่ได้มาตรฐานตรวจสอบได้ และมีความแม่นยำ

ประเภทของตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงาน มีหลายประเภทซึ่งตอบคำถามต่างๆ กัน ขึ้นอยู่กับกระบวนการทำงาน แต่มีอีกร่วมกัน จะให้ความสมดุลในการพิจารณาผลการดำเนินงาน ได้แก่

1. ตัวบ่งชี้ปัจจัยนำเข้า (Input) วัดการจัดสรรงบประมาณ แหล่งทุน ตลอดจนต้นทุนที่ต้องการ ทั้งนี้ ปัจจัยนำเข้ารวมถึงแรงงาน วัสดุคงคลัง เครื่องมือ เครื่องอ่านวิทยาศาสตร์ ฯลฯ ตัวบ่งชี้นี้ มีประโยชน์ในการแสดงอุปสงค์ต่อการให้บริการ ต้นทุนรวมในการให้บริการ องค์ประกอบของทรัพยากรที่ใช้ในการให้บริการ และปริมาณทรัพยากรที่ใช้ในการให้บริการนั้นเทียบกับการให้บริการอื่นๆ ตัวบ่งชี้นี้มักใช้ร่วมกับตัวบ่งชี้ผลผลิตและผลลัพธ์เพื่อการเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้ากับผลผลิต

ตัวอย่างของตัวบ่งชี้ปัจจัยนำเข้าได้แก่ งบประมาณที่จัดสรรให้ จำนวนอาจารย์ ข้าราชการ และลูกจ้างที่ทำงานเที่ยงเวลา จำนวนผู้สมัครเข้าเรียนในโครงการหรือจำนวนนักศึกษารับเข้า จำนวนนักวิจัย จำนวนคอมพิวเตอร์ เป็นต้น ถือว่าเป็นปัจจัยนำเข้าในกระบวนการผลิต แต่เป็นปัจจัยนำเข้าที่เชื่อมโยงกับการผลิต คือ บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษา

2. ตัวบ่งชี้ผลผลิต(Output) วัดปริมาณสิ่งของหรือบริการที่ผลิต ตัวบ่งชี้นี้เน้นระดับกิจกรรมในการทำโครงการนั้น ๆ เพื่อประโยชน์สำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ

โดยเฉพาะการคำนวณและปรับภาระงาน แต่มีข้อจำกัดที่ไม่ระบุว่าบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ และไม่สะท้อนถึงคุณภาพหรือประสิทธิภาพของบริการที่จัดให้ ตัวอย่าง เช่น จำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนเรียนแต่ละชั้นปีในหลักสูตร หรือในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวนวิชาที่เปิดสอน จำนวนโครงการวิจัย จำนวนบทความที่ตีพิมพ์ จำนวนวิทยานิพนธ์ จำนวนตำรา เป็นต้น

3. ตัวบ่งชี้ผลลัพธ์ (Outcome)วัดความสำเร็จของงาน โดยการวัดผล และประเมินผลกระทบของโครงการ และวัดประสิทธิผล ตัวบ่งชี้นี้เป็นเครื่องวัดผลการดำเนินงานที่สำคัญที่สุด เพราะแสดงให้เห็นว่าได้บรรลุผลตามที่คาดหวังไว้ ตัวอย่าง เช่น อัตราการสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีตามหลักสูตร และคะแนนเฉลี่ยที่ได้ สัดส่วนของผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอก หรือร้อยละของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีที่ศึกษาต่อในระดับปริญญาโท อัตราการได้งาน ทำงานผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี อัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนโครงการวิจัยหรือบทความ เป็นต้น

4. ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผลของต้นทุน(Cost Effectiveness) สะท้อนต้นทุนในการให้บริการและในการบรรลุผล ซึ่งต้นทุนอาจอยู่ในรูปตัวเงินหรือเวลาที่ใช้ต่อหน่วยของผลผลิตหรือผลลัพธ์ ตัวบ่งชี้นี้มีความสำคัญสำหรับการบริหารจัดการและประเมินผลช่วยให้หน่วยงานปรับปรุงการให้บริการ ใช้เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ หรือสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในระบบหรือกระบวนการ ตัวอย่าง เช่น ต้นทุนต่อนักศึกษานั่งคนที่เข้าศึกษาในหลักสูตรต่างๆ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ อัตราส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ ระยะเวลาเฉลี่ยในการสำเร็จการศึกษาในแต่ละโครงการ เป็นต้น

5. ตัวบ่งชี้คุณภาพ (Quality)วัดความเป็นเลิศ สะท้อนการบรรลุผลตามความคาดหมายของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ประโยชน์ รวมถึงความเชื่อถือได้ ความแม่นยำ คุณภาพบริการ ความสามารถ การสนองตอบ และความสมบูรณ์ ในการผลิตสิ่งของหรือให้บริการ ตัวอย่าง เช่น Accreditation ของสถาบันหรือโครงการ รางวัลสำหรับความเป็นเลิศทางวิชาการ สัดส่วนผู้สำเร็จการศึกษาที่ได้คะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ สัดส่วนบทความที่ได้ตีพิมพ์ในวารสารต่างประเทศ เป็นต้น

การเลือกตัวบ่งชี้ชุดหนึ่งที่มีความหมายและมีความสมดุลในการวัดผลงานของโครงการ เป็นสิ่งสำคัญ อย่างน้อยควรมี ตัวบ่งชี้ผลลัพธ์ หนึ่งชุด และตัวบ่งชี้อื่นๆ อีกจำนวนหนึ่งตามความเหมาะสม เพื่อให้ภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับความก้าวหน้าของการดำเนินงาน นอกจากนี้ ต้องมีการระบุ มาตรฐานหรือระดับการปฏิบัติงานที่คาดหวัง ที่สัมพันธ์กับตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงานในปัจจุบัน หนึ่งๆ และระดับงบประมาณหนึ่งๆ

การรายงานผลการดำเนินงานในแผนปฏิบัติการ ควรอยู่ในรูปตาราง มีช่องระบุระดับของตัวบ่งชี้ว่าเป็นตัวบ่งชี้หลักหรือตัวบ่งชี้สนับสนุน ระบุชื่อและค่าของตัวบ่งชี้ที่เป็นตัวเลข เปรียบเทียบค่ามาตรฐาน กับผลการดำเนินงานจริง ในปีที่ผ่านมา ถ้ามีความแตกต่างอย่างมากระหว่างมาตรฐานกับผลงานจริง ควรมีคำอธิบายสาเหตุของความแตกต่างไว้ด้วย เช่น เป็นสาเหตุจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ หรือเป็นเพราะมาระบบที่ไม่ดี แต่หากว่าไม่สามารถหาสาเหตุที่ชัดเจนได้ ควรระบุสาเหตุที่สำคัญที่สุด รวมทั้งสาเหตุที่ไม่สามารถหาสาเหตุได้ แต่หากว่าไม่สามารถหาสาเหตุที่สำคัญที่สุด ควรระบุสาเหตุที่สำคัญที่สุด รวมทั้งสาเหตุที่ไม่สามารถหาสาเหตุได้

การรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของสถาบันอุดมศึกษามีความสำคัญยิ่งต่อการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานให้กับคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นระยะ คือ รายงานทุกภาคการศึกษา (ระยะเวลาประมาณหกเดือน ต่อครึ่ง) ซึ่งในการรายงานนั้นเป็นการรายงานเพื่อประกอบการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในส่วนที่ผูกกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการปรับปรุงฐานข้อมูล ซึ่งในเบื้องต้นคณิตผู้วิจัยมีความเห็นว่า ข้อมูลที่สถาบันอุดมศึกษารายงาน ต้องมีความสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่ได้นำเสนอมาข้างต้น รายงานผลการดำเนินงาน ต้องประกอบด้วย

1. แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการ กิจกรรมของแต่ละโครงการรายปี พร้อมรายละเอียดของวัตถุประสงค์
2. ตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงาน ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ ในที่นี้อาจใช้ตัวบ่งชี้ในภาพรวมที่มีการนำเสนอในส่วนก่อนหน้า ที่มีทั้ง ตัวบ่งชี้ปัจจัยนำเข้า ตัวบ่งชี้ผลผลิต ตัวบ่งชี้ผลลัพธ์ ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพ และตัวบ่งชี้คุณภาพ ในเบื้องต้นการเก็บรวบรวมข้อมูลยังไม่มีความพร้อม จึงเสนอว่าใช้ตัวบ่งชี้ที่เป็นปัจจัยนำเข้าและผลผลิตในสัดส่วนที่มากกว่าตัวบ่งชี้ผลลัพธ์ และเมื่อข้อมูลที่รวบรวมได้มีความพร้อมจึงปรับน้ำหนักให้กับตัวบ่งชี้ผลลัพธ์ ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพ และตัวบ่งชี้คุณภาพให้มากขึ้น การรายงานผลการดำเนินงานในแผนปฏิบัติการ ควรอยู่ในรูปตาราง มีช่องระบุระดับของตัวบ่งชี้ว่าเป็นตัวบ่งชี้หลักหรือตัวบ่งชี้สนับสนุน ระบุชื่อและค่าของตัวบ่งชี้ที่เป็นตัวเลข เปรียบเทียบค่ามาตรฐาน กับผลการดำเนินงานจริง ในปีที่ผ่านมา ถ้ามีความแตกต่างอย่างมากระหว่างมาตรฐานกับผลงานจริง ควรมีคำอธิบายสาเหตุของความแตกต่างไว้ด้วย เช่น เป็นสาเหตุจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ หรือเป็นเพราะมาระบบที่ไม่ดี แต่หากว่าไม่สามารถหาสาเหตุที่สำคัญที่สุด ควรระบุสาเหตุที่สำคัญที่สุด รวมทั้งสาเหตุที่ไม่สามารถหาสาเหตุได้ แต่หากว่าไม่สามารถหาสาเหตุที่สำคัญที่สุด ควรระบุสาเหตุที่สำคัญที่สุด รวมทั้งสาเหตุที่ไม่สามารถหาสาเหตุได้

ได้รับงบประมาณต่อเนื่อง และท้ายสุดควรมีตารางข้อมูลย้อนหลังห้าปี แสดงแนวโน้ม และการเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ตามตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 แสดงรูปแบบรายงานผลการดำเนินงาน

รายงานผลการดำเนินงาน

แผนงาน.....

โครงการ	ตัวบ่งชี้	ค่าตัวบ่งชี้			หมายเหตุ*
		มาตรฐาน (benchmark)	ผลงาน	สัดส่วนสำเร็จ	
1.					
2.					
3.					
4.					

*หมายเหตุ อธิบายสาเหตุของความแตกต่างในกรณีที่มีความแตกต่างกันมากระหว่างผลงานกับมาตรฐาน (benchmark ที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปหรือผลงานของสถาบันในปัจจุบันมา)

ข้อมูลเพื่อการสร้างตัวบ่งชี้ ในขอนี้มีความจำเป็นมากที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาต้องตรวจสอบอย่างละเอียดว่าการ ได้นำซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีความถูกต้องเพียงใด เพราะจะมีความเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณหน้า และหากข้อมูลประเภทใดที่สถาบันอุดมศึกษามิสามารถ รวบรวมได้ ก็มีความจำเป็นที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกระบวนการ จัดระบบเก็บรวบรวมข้อมูล

- รายงานการเงินของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ แหล่งที่มาของรายได้ ค่าใช้จ่ายประจำและลงทุน เป็นรายโครงการตามแผนปฏิบัติการ ตามตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 รูปแบบของรายงานทางการเงิน

รายงานทางการเงิน

แผนงาน.....

โครงการ	งบประมาณที่ ขอในปี	งบที่ได้รับใน ปี	ใช้จ่ายจริงในปี.....		หมายเหตุ
			บาท	สัดส่วนของที่ ได้รับ	
1..... กิจกรรม 1 กิจกรรม 2	รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน				
2..... กิจกรรม 1 กิจกรรม 2	รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน				

คณะกรรมการการอุดมศึกษาต้องมีกำหนดเวลาที่แน่นอนที่อนุมัติให้นำส่งข้อมูลเป็นอย่างช้า
ที่สุด และเมื่อคณะกรรมการได้รับข้อมูลที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลเพื่อ
ความโปร่งใส และหากมีผู้พบข้อผิดพลาดก็สามารถทักท้วงเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องที่สุด
และคณะกรรมการฯ ก็นำข้อมูลนั้นจัดทำเป็นฐานข้อมูลและนำไปใช้เพื่อการจัดสรรงบประมาณ

3.6 แนวทางการจัดสรรงบประมาณ (เงินอุดหนุน) แก่สถาบันอุดมศึกษาสำหรับภารกิจต่างๆ

สำหรับแนวทางการจัดสรรงบประมาณตามที่คณะกรรมการผู้วิจัยเสนอ ได้คำนึงถึงปัจจัยสำคัญบาง
ประการ คือลักษณะหรือรูปแบบของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาที่อยู่ในความดูแล
ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สาขาวิชาเอกลุ่มวิชา และภารกิจของมหาวิทยาลัย ดังนี้คือ

1. รูปแบบหรือลักษณะของสถาบันการศึกษา ต้องมีการจำแนกตามลักษณะของการดำเนินงาน
เพื่อรวมมหาวิทยาลัยต่างกันกันอาจเน้นภารกิจต่างกันและมีวิธีการดำเนินงานคล่องแฉกใน
การประเมินผลที่ต่างกัน ในที่นี้จะทำการแบ่งกลุ่มของสถาบันการศึกษาออกเป็นห้ากลุ่ม ได้แก่

- มหาวิทยาลัยของรัฐแบบจำกัดรับ
- มหาวิทยาลัยของรัฐแบบไม่จำกัดรับ
- มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล
- มหาวิทยาลัยเอกชน
- สถาบันราชภัฏ

สถาบันการศึกษาทั้งห้ากลุ่ม อาจมีรูปแบบการจัดสรรงบประมาณ (ซึ่งในส่วนนี้คือเงินอุดหนุน) ที่ต่างกัน และด้วยชีพลักษณะงานกีฬาริทีมจะแตกต่างกัน และหากพิจารณาถึงช่องทางของเงินอุดหนุน โดยแบ่งเป็น เงินอุดหนุนเพื่อการเรียนการสอน เงินอุดหนุนเพื่อการวิจัย และกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา สามารถพิจารณาภาพรวมที่มีการจัดสรรงบเดินหน้าตามตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 แสดงเงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ แก่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละกลุ่ม

สถาบันการศึกษา	เงินอุดหนุนเพื่อการเรียนการสอน	เงินอุดหนุนเพื่อการวิจัย	กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
มหาวิทยาลัยรัฐจำกัดรับ	✓	✓	✓
มหาวิทยาลัยรัฐไม่จำกัดรับ	✓	✓	ได้รับในสัดส่วนน้อย
มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ	✓	✓	✓
มหาวิทยาลัยเอกชน	ไม่ได้รับ	✓	✓
สถาบันราชภัฏ	✓	ได้รับในสัดส่วนที่น้อย	✓

เพื่อที่จะแสดงให้เห็นได้ชัดว่า สถาบันอุดมศึกษาของไทยแต่ละประเภท ได้รับงบประมาณทางตรงทั้งหมดจากรัฐบาลทั้งหมดจากรัฐบาลในลักษณะใด ได้รับงบประมาณยอดเงินอุดหนุน (Block Grant) ในปีงบประมาณนั้นเท่าใด และสัดส่วนดังกล่าวเป็นอย่างไร ในช่วงระยะเวลา 3 ปี คือ 2544-2546 ตัวเลขดังกล่าวได้แสดงไว้ในตารางที่ 3.4 ถึง 3.6 ดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 3.4 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรร จำแนกตามประเภทสถาบัน
งบทางตรงทั้งหมด**

เดือน ปี 2544 ถึง 2546

(หน่วย : ล้านบาท)	การกิจ การเรียนการสอน	การกิจ การวิจัย	การกิจ การบริการ	การกิจ วัฒนธรรม	รวม	ร้อยละ
มหาวิทยาลัยปีดองรัฐ 16 แห่ง	18,400.1 (92.8)	1,165.2 (5.9)	200.7 (1.0)	68.0 (0.3)	19,834.1 (100.0)	63.9
มหาวิทยาลัยปีดองรัฐ 2 แห่ง	1,137.7 (98.3)	14.5 (1.3)	4.6 (0.4)	- (0.0)	1,156.9 (100.0)	3.7
มหาวิทยาลัยในกำกับ 4 แห่ง	2,011.0 (94.9)	88.2 (4.2)	17.8 (0.8)	1.8 (0.1)	2,118.8 (100.0)	6.8
สถาบันราชภัฏทั้งกสิริฯ	4,450.0 (99.0)	25.8 (0.6)	15.5 (0.3)	4.0 (0.1)	4,495.4 (100.0)	14.5
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลและปทุมธานี	3,303.4 (95.8)	121.4 (3.5)	21.8 (0.6)	0.6 (0.0)	3,447.2 (100.0)	11.1
รวมงบทางตรงทั้งหมดปี 2544 (ไม่รวมอื่นๆ)	29,302.3 (94.4)	1,415.1 (4.6)	260.5 (0.8)	74.5 (0.2)	31,052.3 (100.0)	100.0
อื่นๆ*	- (0.0)	- (0.0)	1.70 (0.5)	341.67 (99.5)	343.37 (100.0)	

หมายเหตุ อื่นๆ* คือ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา(องค์การมหาชน) การจำแนกงบประมาณให้มหาวิทยาลัยสงขลาได้จัดไว้เป็นเรื่อง การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ซึ่งอาจจะไม่ใช่ความหมายที่ถูกต้องจึงต้องใช้ตัวเลขที่เกี่ยวข้องทั้งหมดด้วยความระมัดระวัง ตัวเลขในวงเล็บคือร้อยละ

ตารางที่ 3.5 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรงทางคง จำแนกตามภารกิจ

เฉพาะงบเงินอุดหนุน

เฉลี่ย ปี 2544 ถึง 2546

(หน่วย : ล้านบาท)	ภารกิจ การเรียนการสอน	ภารกิจ การวิจัย	ภารกิจ การบริการ	ภารกิจ วัฒนธรรม	รวม	ร้อยละ
มหาวิทยาลัยเปิดของรัฐ 16 แห่ง	2,081.9 (73.6)	623.9 (22.1)	101.7 (3.6)	21.4 (0.8)	2,829.0 (100.0)	54.4
มหาวิทยาลัยเปิดของรัฐ 2 แห่ง	28.3 (71.5)	11.3 (28.5)	- (0.0)	- (0.0)	39.6 (100.0)	0.8
มหาวิทยาลัยในกำกับ 4 แห่ง	2,011.0 (95.1)	88.2 (4.2)	14.6 (0.7)	1.8 (0.1)	2,115.6 (100.0)	40.7
สถาบันราชภัฏทั้งกู้รุ่น	70.3 (73.9)	24.8 (26.1)	- (0.0)	- (0.0)	95.0 (100.0)	1.8
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลและปทุมวัน	53.9 (44.3)	46.0 (37.8)	21.8 (17.9)	- (0.0)	121.7 (100.0)	2.3
รวมงบทางคง เฉพาะงบเงินอุดหนุน	4,245.4	794.1	138.1	23.2	5,200.9	100.0
(ไม่รวมอื่นๆ)	(81.6)	(15.3)	(2.7)	(0.4)	(100.0)	
อื่นๆ*	- (0.0)	- (0.0)	1.7 (0.5)	341.7 (99.5)	343.3 (100.0)	

หมายเหตุ อื่นๆ* คือ มหาวิทยาลัยสงข์ส่องแห่ง และสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) การจำแนกงบประมาณให้มหาวิทยาลัยสงข์ได้จัดไว้เป็นเรื่องการทำบัญชีคลปวัฒนธรรม ซึ่งอาจจะไม่ใช่ความหมายที่ถูกต้องจึงต้องใช้ตัวเลขที่เกี่ยวข้องทั้งหมดด้วยความระมัดระวัง ตัวเลขในวงเล็บคือร้อยละ

ตารางที่ 3.6 อัตราส่วนงบเงินอุดหนุน ต่อ งบประมาณแผ่นดินที่สถาบันอุดมศึกษา

ได้รับจัดสรรงทางตรง จำแนกตามการกิจ เฉลี่ยปี 2544 ถึง 2546

(ร้อยละ)

	การกิจการ เรียนการสอน	การกิจ การวิจัย	การกิจ การบริการ	การกิจ วัฒนธรรม	รวม
มหาวิทยาลัยปีคงรัฐ 16 แห่ง	11.3	53.5	50.7	31.5	14.3
มหาวิทยาลัยปีคงรัฐ 2 แห่ง	2.5	77.9	-	-	3.4
มหาวิทยาลัยในกำกับ 4 แห่ง	100.0	100.0	82.0	100.0	99.8
สถาบันราชภัฏทั้งคู่	1.6	96.1	-	-	2.1
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลและปทุมธานี	1.6	37.9	100.0	-	3.5

2. สาขาวิชาอุดมวิชา มีความสำคัญ เพราะในมหาวิทยาลัยมีสาขาวิชาต่างๆอยู่ ซึ่งมีความแตกต่างกัน ดังนี้ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณจึงต้องคำนึงถึงความจริงข้อนี้ เพราะสาขาวิชาที่ต่างกันนี้อาจมีต้นทุนต่อหน่วย รูปแบบการเรียนการสอน ระยะเวลาและทรัพยากรที่ใช้ แตกต่างกัน ซึ่งในเบื้องต้นอาจแบ่งสาขาวิชาตามขอบเขตและความหมายของสาขาวิชา (Field of Study) ออกเป็นสามสาขاهลักตามกรอบที่กำหนดโดยทบทวนมหาวิทยาลัย ดัง

1. มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ประกอบด้วย สาขาวิชา ศึกษาศาสตร์ นิติศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ศิลปกรรมศาสตร์ วิจิตรศิลป์ และประยุกต์ศิลป์ สังคมศาสตร์และการจัดการ

2. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประกอบด้วย เกษตรศาสตร์ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ วิศวกรรมศาสตร์

3. วิทยาศาสตร์สุขภาพ ประกอบไปด้วยแพทยศาสตร์และสาธารณสุขศาสตร์

ในการเปรียบเทียบเพื่อจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา ควรจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาเปรียบเทียบผลงานในกลุ่มสาขาวิชาเดียวกันแล้วจึงจัดสรรงบประมาณให้กับแต่ละมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนในสาขาวิชานั้นๆ

3.7 การกิจของสถาบันการศึกษา

การกิจหลักของมหาวิทยาลัยประกอบด้วยการกิจด้านการเรียนการสอน การวิจัย บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ซึ่งในส่ององค์ประกอบหลักคือการให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม จะมีสัดส่วนที่น้อยมากคือประมาณร้อยละ 1 ของวงเงินทั้งหมด หรืองบประมาณร้อยละ 3 ของยอดเงินอุดหนุนในปัจจุบัน และงานบริการวิชาการทางสังคมส่วนใหญ่เป็นโครงการที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ มีรายรับเป็นของตนเอง จึงอาจตัดปัจจัยนี้ออก

ก่อนเมื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ดังนั้นในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณจึงมุ่งเน้นที่สอง
การกิจแรกเป็นหลัก คือการให้บริการการศึกษา และการวิจัยโดยการให้น้ำหนักหรือองเงินงบประมาณ
ที่มุ่งเน้นต่างกันเพื่อสนับสนุนงานสอนหรืองานวิจัยตามนโยบายของคณะกรรมการการอุดมศึกษา
เนื่องจากทั้งสองกิจมีลักษณะของการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ดังนั้นวิธีจัดสรรงบประมาณ จึงแยก
ทั้งสององค์ประกอบออกจากกัน ซึ่งจะนำเสนอในส่วนต่อไป

เพื่อให้กลไกของการจัดสรรงบประมาณ ได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ของ
การอุดมศึกษา และสามารถควบคุมดูแลได้จากส่วนกลาง แนวทางการจัดสรรบังคงมีลักษณะที่เป็น
Plan Driven โดยคณะกรรมการการอุดมศึกษาสามารถกำหนดแนวโน้มโดยเพื่อให้การสนับสนุนได้ทั้ง
งานบริการการศึกษาและงานวิจัย ตลอดจนคำนึงถึงกลุ่มสาขาวิชา และกลุ่มประเภทของ
สถาบันการศึกษา ส่วนในกรณีของงานวิจัย คณะกรรมการผู้วิจัยเสนอว่า สถาบันอุดมศึกษาควรได้รับการจัดสรร
ในส่วนที่เป็นการวิจัยพื้นฐาน(Basic Research)และควรจะผูกเงินวิจัยนี้เข้ากับการผลิต มหาบัณฑิต
และคุณภูมิปัญญา ที่เน้นการวิจัยเป็นหลัก ดังได้แสดงเอาไว้ในภาพที่ 3.3

ภาพที่ 3.3 การจัดสรรงิณอุดหนุน

คณะกรรมการการอุดมศึกษา

เงินอุดหนุนเพื่อการเรียนการสอน

เงินอุดหนุนการวิจัย

ในการกำหนดงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุน คณะกรรมการการอุดมศึกษาทำการระบุสัดส่วนงบประมาณที่จะจัดสรรเพื่อการเรียนการสอนและการวิจัยตามแผนยุทธศาสตร์และจากการพิจารณาบทบาทและจำนวนของสถาบันอุดมศึกษาในกลุ่มต่างๆ นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังสามารถเลือกให้นำหนักกับกลุ่มสาขาวิชาที่ต่างกัน เพื่อตอบสนองต่อนโยบายสนับสนุนในแต่ละสาขา หรือให้กับสาขาที่คณะกรรมการฯ มีนโยบายกำหนดว่าเป็นสาขาที่มีความจำเป็นสำหรับรากฐานความคิดและประโยชน์ต่อยอดกับสังคมเป็นส่วนใหญ่ แต่มีผู้เรียนน้อย เช่นสาขาวิชาปรัชญา ประวัติศาสตร์ มนุษยวิทยา โบราณคดี และวิชาพื้นฐานทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ทั้งหมด เป็นต้น และนอกจากนี้คณะกรรมการฯ สามารถกำหนดวงเงินงบประมาณที่จะให้กับแต่ละกลุ่มมหาวิทยาลัยได้อิสระด้วย

ในการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานเพื่อจัดสรรงบประมาณ คณะกรรมการฯ ควรพิจารณาจากตัวบ่งชี้เพื่อเปรียบเทียบในกลุ่มสาขาวิชาเดียวกันในกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาเดียวกัน ในประเด็นนี้ คณะกรรมการฯ สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้สถาบันแต่ละประเภทได้ตรงตามวัตถุประสงค์ และการเปรียบเทียบก็คำนึงในกลุ่มเฉพาะสาขาวิชา ซึ่งจะสอดคล้องกับสิ่งที่คณะกรรมการฯ ต้องคำนึงถึงตามที่เสนอมาข้างต้น

3.8 แนวทางการจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจด้านการเรียนการสอน

การให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษาเพื่อการจัดการเรียนการสอนนั้นจะจัดสรรให้สถาบันอุดมศึกษาสี่กลุ่มจากห้ากลุ่มที่ระบุไว้ข้างต้น โดยที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะไม่ได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าว แต่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในรูปของเงินทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาและเงินอุดหนุนด้านการวิจัย ส่วนอีกสี่กลุ่มของสถาบันอุดมศึกษา คือมหาวิทยาลัยจำกัดรับและไม่จำกัดรับของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล และสถาบันราชภัฏ ต่างได้รับเงินอุดหนุนสำหรับภารกิจด้านการเรียนการสอน โดยแต่ละสถาบันจะมีการวางแผนยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ ในระดับกระทรวงจะกำหนดทิศทางและกลยุทธ์ในการพัฒนาสถาบันเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนด และมีแผนปฏิบัติการรายปีและแผนลงทุน ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ เพื่อประกอบคำของประมาณ

ตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์หนึ่งด้านการเรียนการสอนของสถาบัน คือการปรับปรุงระบบการศึกษา การเรียนรู้อย่างบูรณาการเพื่อพัฒนาตนเองและสังคม สถาบันจะมีแผนงานจัดการศึกษา ซึ่งรองรับด้วยงานจัดการศึกษา ในสาขาวิชาต่างๆ โดยมีกิจกรรม คือการจัดการเรียนการสอนและผลผลิต คือการผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาและระดับต่างๆ(ปริญญาตรี โท เอก) ตามเป้าหมายที่กำหนด มีตัวปัจจัย และ เกณฑ์การวัดผลผลิตเชิงปริมาณ คือจำนวนบัณฑิตในระดับและสาขาวิชาต่างๆในระดับมาตรฐานการศึกษาและในช่วงระยะเวลาการเรียนที่กำหนด และตัวบ่งชี้และเกณฑ์เชิงคุณภาพ 2 ตัว

กีบบันทึกมากกว่าร้อยละ 50 ได้งานทำภายในสี่เดือนหลังสำเร็จการศึกษา และจำนวนนายจ้างที่มีความพึงพอใจต่อบันทึกมากกว่าร้อย 85 เป็นต้น

นอกจากนี้ ภายใต้แผนงานจัดการศึกษา สถาบันอาจมีโครงการเร่งรัดผลิตบันทึกในสาขาที่ขาดแคลน งานสนับสนุนการจัดการศึกษาและงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งต้องระบุกิจกรรมผลผลิต เป้าหมาย และตัวบ่งชี้ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ที่ชัดเจนและสอดคล้องกัน(ดูรายชื่อตัวบ่งชี้เชิงปริมาณและคุณภาพในตารางที่ 3.7)

การจัดสรรเงินอุดหนุนตามผลงาน (Output Based หรือ Outcome Based)จะพิจารณาว่า สถาบันอุดมศึกษารอุ碌ตามเป้าหมายที่กำหนดสำหรับกิจกรรมตามแผนยุทธศาสตร์จะได้คะแนนตามระดับ (เช่น 1-4) คะแนนที่แต่ละสถาบันได้รับจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามแผนยุทธศาสตร์ จะใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในกลุ่มเดียวกัน ที่มีกิจกรรมวิธีดำเนินงาน และผลผลิตที่เทียบเคียงกันได้

สำหรับการจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน อาจใช้ต้นทุนต่อหน่วยของการจัดการศึกษา เป็นฐานในการจัดสรร โดยใช้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยในการจัดการศึกษาแต่ละสาขาวิชาของสถาบันการศึกษาในกลุ่มเดียวกันคุณกับจำนวนหน่วยกิตเป้าหมายหรือจำนวนนักศึกษาเต็มเวลาที่เป็นเป้าหมาย ซึ่งอาจใช้สูตรคำนวณประกอบกับการพิจารณาค่าใช้จ่ายรายกิจกรรมกำหนดเป็นงบอุดหนุน ทั่วไป ข้อดีของวิธีนี้สำหรับรัฐบาลคือ สามารถใช้กลไกด้านงบประมาณในการกำหนดอุปทานของบริการอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิผล โดยการปรับเพิ่ม/ลดหนี้หนักการจัดสรรงบประมาณในสาขาวิชา หรือวิชาที่ต้องการสนับสนุนให้เพิ่ม/ลด จำนวนนักศึกษาได้อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีการจัดสรรโดยอิงต้นทุนต่อหน่วย หรือ Input Based เพียงอย่างเดียว จะเป็นการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยรับนักศึกษาเข้าเรียนเป็นจำนวนมากในแต่ละปี โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ เพื่อให้ได้งบประมาณจากรัฐมากที่สุดและยังไม่ส่งเสริมให้สถาบันเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ สรุนการจัดสรร โดยใช้ Output Based หรือผลผลิตเพียงอย่างเดียวที่อาจทำให้เงินงบประมาณที่แต่ละสถาบันได้รับขาดเสียรากฐาน เป็นปัญหาการบริหารแก่สถาบัน ดังนั้นจึงเป็นต้องใช้การจัดสรรงบประมาณที่ผสมผสานระหว่าง Input และ Output/Outcome Based ซึ่งต้องมีกลไกการควบคุมและประกันคุณภาพการศึกษาที่เชื่อถือได้

อนึ่ง การผสมผสานระหว่าง Input Based และ Output/Outcome Based อาจให้น้ำหนักก่อนข้างมากแก่ Input Based ในช่วงเริ่มต้นเมื่อยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับผลงาน แต่ในระยะยาวที่ระบบข้อมูล ผลงานมีความสมบูรณ์จึง อาจค่อยๆ เพิ่มน้ำหนักให้ Output/Outcome Based ได้

รัฐบาลอาจมีนโยบายที่แตกต่างกันในการสนับสนุนการผลิตบัณฑิตในระดับปริญญาตรี โท และเอก โดยอาจกำหนดสัดส่วนเงินอุดหนุนของรัฐต่อการจ่ายค่าเล่าเรียนโดยผู้เรียนแตกต่างกันไป ตามประโยชน์ที่ผู้เรียนและสังคมจะได้รับจากการศึกษาระดับต่างๆ ถ้าการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา มีประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าต่อตัวผู้เรียนเอง ก็เป็นเหตุผลที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนระดับบัณฑิตศึกษา เป็นสัดส่วนสูงกว่าเงินอุดหนุนการศึกษาระดับปริญญาตรีได้

นอกจากนี้ อาจมีเงินอุดหนุนพิเศษทางด้านการเรียนการสอนแก่สถาบันอุดมศึกษาสำหรับ ดำเนินการตามนโยบายของรัฐ เช่นนโยบายเน้นการให้การศึกษาแก่กลุ่มประชากรเป้าหมาย อาทิผู้ที่ ยากจน หรือพิการ หรือนักศึกษาอัจฉริยะที่ผ่านการสอบมาตรฐานในบางสาขาวิชาด้วยคะแนนสูงเกิน เกณฑ์ที่กำหนด เป็นต้น โดยจัดสรรตามร้อยละของผู้สำเร็จการศึกษาที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการเรียนการสอนแบบมุ่งเน้นผลงานนี้ อาจแบ่งเป็นสองส่วน คือส่วนแรกจัดสรรตามประสิทธิผลปัจจุบัน โดยเปรียบเทียบคะแนนผลงานกับค่าเฉลี่ยของกลุ่ม กับส่วนที่สองเป็นแรงจูงใจให้มีการปรับปรุงจากผลงานเดิม คือจัดสรรเพิ่มให้สำหรับคะแนนผลงานที่ สูงกว่าค่าเฉลี่ยคะแนนของคน用餐ในอดีต

สำหรับบางมหาวิทยาลัยที่มีกิจกรรมในลักษณะอื่นแอบแฝงอยู่กับการจัดการการเรียนการสอน ด้วย เช่น โรงเรียนแพทย์ที่มีการให้บริการผู้ป่วยร่วมกับกิจกรรมการเรียนการสอน มหาวิทยาลัย ครินครินทร์วิโรฒหรือคณะครุศาสตร์ ที่มีการฝึกสอนในโรงเรียนสาธิต เป็นต้นในกรณีเช่นนี้ การ ประเมินผลงานและจัดสรรงบประมาณควรแยกกิจกรรมอื่นที่แฟงอยู่ออกโดยสมมติว่า สถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ทำกิจกรรมเหล่านั้นเอง แต่ต้องจ้างหรือเหมาให้ผู้อื่นทำ การแยกเช่นนี้เพื่อ สามารถประเมินผลงานด้านการเรียนการสอนของสถาบัน และคำนวณค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบรรลุ เป้าหมายด้านการจัดการเรียนการสอนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

นอกจากนี้จากกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ให้แก่นักศึกษาโดยตรงเพื่อช่วยให้นักศึกษามารถ ศึกษาในมหาวิทยาลัยเอกชนได้มากขึ้น เป็นการเพิ่มรายได้ให้มหาวิทยาลัยเอกชนแล้ว รัฐอาจให้ การสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อกิจด้านการเรียนการสอน ในแนวทางต่อไปนี้

ก. กรณีที่มีสาขาวิชาที่มีความต้องการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่นเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐไม่สามารถตอบสนองได้ทัน มหาวิทยาลัยเอกชนอาจเข้ามามีบทบาทในการตอบสนองต่อความต้องการของตลาด โดยรัฐให้เงินสนับสนุนแก่มหาวิทยาลัยเอกชนที่พร้อม และเข้ามาเสนอของขับประมานในลักษณะการแข่งขันประมูล ทั้งนี้มหาวิทยาลัยเอกชนต้องระบุ เป้าหมายของการผลิตบัณฑิตและค่าใช้จ่ายต่อหน่วย เพื่อเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน

และการติดตามผลงานในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีกลไกกำกับ ควบคุมและประเมินคุณภาพ อย่างน้อยตามที่กำหนดโดย สมศ.ด้วย

๖. การใช้กลไกราคา ใน การกำหนดค่าหน่วยกิตในมหาวิทยาลัยของรัฐ ในสาขาที่มีความต้องการของตลาดสูง แต่มีความจำกัดในการจัดบริการการศึกษาโดยมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงเกิดอุปสงค์ ส่วนเกิน ซึ่งกลไกราคาจะทำให้ค่าหน่วยกิตในมหาวิทยาลัยของรัฐเพิ่มขึ้นสูง ใกล้เคียงกับในมหาวิทยาลัยเอกชน นั่นคือลดการให้เงินอุดหนุนในมหาวิทยาลัยของรัฐ ทำให้นักศึกษาจำนวนหนึ่งถ่ายเทไปยังมหาวิทยาลัยเอกชน จึงเป็นการเพิ่มจำนวนนักศึกษาและเพิ่มรายได้ให้แก่มหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งค่าหน่วยกิตนี้สามารถปรับเปลี่ยนไปตามสภาพอุปสงค์ต่อการศึกษาของรัฐได้ ในบางช่วงเวลาหรือในบางสาขาที่มีผู้ต้องการศึกษาน้อยแต่เป็นสาขาที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ รัฐอาจเพิ่มเงินอุดหนุนและลดค่าหน่วยกิต เพื่อชักจูงให้นักศึกษามาศึกษาเพิ่มขึ้นในมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยให้มหาวิทยาลัยเอกชนเน้นจัดบริการการเรียนการสอนในสาขาที่มีความต้องการของตลาดสูงเป็นส่วนใหญ่

3.9 แนวทางการจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจด้านการวิจัย

การจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยจะจัดสรรให้กับสถาบันอุดมศึกษาทั้ง ๕ กลุ่ม โดยมีนโยบายเป็นตัวกำหนดว่าจะจัดสรรให้กลุ่มใดมากน้อยเท่าไร และมีตัวบ่งชี้ผลงานด้านการวิจัย ช่วยในการจัดสรรงบประมาณระหว่างมหาวิทยาลัยในกลุ่ม งานวิจัยที่ให้การสนับสนุนอาจแบ่งเป็นสองลักษณะ ได้แก่ การวิจัยพื้นฐาน(Basic Research)ที่เป็นการขยายฐานความรู้ใหม่ และการวิจัยประยุกต์(Applied Research) ซึ่งนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานด้านต่างๆ และตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ในทั้งสองกรณีอาจใช้เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณที่ต่างกัน โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยให้แก่สถาบันอุดมศึกษาโดยตรง มีการเน้นงานวิจัยพื้นฐานเป็นหลักเท่านั้น งานวิจัยประยุกต์สามารถหาเงินทุนสนับสนุนได้ยากกว่าจากผู้ใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัย ส่วนงานวิจัยพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาควรจัดสรรงบประมาณให้โดยอาจให้น้ำหนักกับสาขาวิจัยที่ต้องการสนับสนุนเป็นพิเศษ เพราะเป็นฐานความรู้ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศได้ตามยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้ ในเบื้องต้นอาจให้เงินอุดหนุนสำหรับงานวิจัยพื้นฐานเป็นการอุดหนุนทั่วไปตามเป้าหมายงานวิจัยที่สถาบันกำหนด แต่ต่อมาอาจพิจารณาผลการดำเนินงาน ประกอบเพิ่มมากขึ้น โดยใช้ตัวบ่งชี้ เปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในการจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยแบบมุ่งเน้นผลงานนี้ อาจจะแบ่งเป็นสองส่วนคือส่วนที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมและการสอน คือส่วนแรกจัดสรรตามประสิทธิผลปัจจุบัน โดยเปรียบเทียบคะแนนผลงานกับค่าเฉลี่ยของกลุ่ม กับส่วนที่สองเป็นแรงจูงใจให้มีการปรับปรุงจากผลงานเดิม คือมีคะแนนผลงานสูงกว่าค่าเฉลี่ยของตัวเองในอดีต ทั้งนี้ตัวบ่งชี้ควรแสดงถึงจำนวนของชิ้นงานวิจัย คุณภาพ และระยะเวลา ซึ่งจะนำเสนอนในส่วนต่อไป

3.10 แนวทางการจัดสรรงบประมาณสำหรับการกิจด้านบริการวิชาการและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของสถาบันอุดมศึกษา

ภายใต้กรอบการกิจหลักที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษา 4 ประการ คือ การจัดการเรียนการสอน (การผลิตบัณฑิต) การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนี้ การจัดสรรงบประมาณในหมวดที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น การบริการวิชาการและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม อาจจัดสรรงบประมาณให้เป็นสัดส่วนร้อยละของงบประมาณด้านการจัดการเรียนการสอนและการวิจัย หรือกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะ(Exclusive Criteria) ขึ้นมาใช้เพื่อการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ได้เห็นภาพรวมและสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การดำเนินการเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกัน

ในการวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะรูปแบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คณะกรรมการวิจัย มีความเห็นว่างบประมาณส่วนใหญ่ควรจะใช้ไปเพื่อการผลิตบัณฑิตและงานวิจัย ส่วนการบริการทางวิชาการควรจะใช้ในกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้เป็นหลักโดยที่ไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมควรทำให้เป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาทางวิชาการซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่ม หากแต่ในบางกรณีการกิจด้านการทำนุบำรุงด้านศิลปวัฒนธรรมอาจหมายถึงการจัดตั้งคณะหรือสาขาวิชาที่ส่งเสริมการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมซึ่งจะปรากฏในรายจ่ายการผลิตบัณฑิต หรือผู้เรียนที่มีพิพิธภัณฑ์ของตนเองในส่วนนี้ควรได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม แต่รายจ่ายด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมในรูปแบบของการจัดโครงสร้างตามประเภทต่างๆ ควรได้รับงบประมาณอุดหนุนไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ามีการศึกษาเกณฑ์มาตรฐานในกรณีเหล่านี้ อาจมีความจำเป็นจะต้องมีการเจรจาทั้งกับสถาบันอุดมศึกษาเป็นรายๆ ไป เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีประวัติความเป็นมา และมีความจำเป็นที่ต่างกัน

3.11 แนวทางการจัดสรรงบประมาณหมวดลงทุน

การจัดสรรงบประมาณหมวดลงทุนควรพิจารณาแยกจากงบประมาณรายจ่ายประจำโดยพิจารณาว่า สถาบันอุดมศึกษามีการลงทุนในสองลักษณะคือ

1. การลงทุนเพื่อทดแทนทรัพย์สินส่วนที่ชำรุด หมดอายุ หรือขาดประสิทธิภาพ
2. การลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพของมหาวิทยาลัยในระยะยาว

การจัดสรรงบประมาณสำหรับการลงทุนทดแทน ควรให้เป็นยอดเงินเหมาจ่ายโดยพิจารณาจากอัตราการเสื่อมราคาของครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่สถาบันมีอยู่เดิม

ส่วนการจัดสรรงบประมาณ สำหรับการลงทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพของสถาบัน ควรให้สถาบันอุดมศึกษากำหนดบัญชีศาสตร์ และแผนการลงทุน โดยกำหนดคิจกรรม หรือโครงการลงทุนที่มีระยะเวลา เป้าหมาย ที่ชัดเจน และเชื่อมโยงกับบัญชีศาสตร์ของสถาบันในการพัฒนาศักยภาพ ในส่วนนี้ ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นรายโครงการไป โดยจะต้องวิเคราะห์ว่า การลงทุนนั้นให้ผลคุ้มค่า กับทรัพยากรที่ต้องใช้

3.12 การเปิดเผยข้อมูลในการจัดทำงบประมาณ

ในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จำเป็นต้องมีการใช้ข้อมูลที่มีความถูกต้อง น่าเชื่อถือ ดังนี้เพื่อให้กลไกดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาต้องมีการวางแผนรองให้สถาบันการศึกษาต้องนำส่งรายงานข้อมูลประจำปีเพื่อนำมา พิจารณาว่าการดำเนินโครงการต่างๆที่ได้ตั้งไว้ในปีที่ผ่านมา มีความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ผลการดำเนินงานเป็นอย่างไร ข้อมูลเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการคำนวณค่าตัวบ่งชี้เพื่อ การจัดสรรงบประมาณ โดยท่องเที่ยงกับองค์ประกอบที่สำคัญของรายงานนี้คือ แผนบัญชีศาสตร์ กลยุทธ์แผน การดำเนินงานและเป้าหมาย ข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการดำเนินงานในช่วงปีที่ผ่านมา โครงการที่จะจัดทำในปีต่อไป รายงานสัดส่วนความสำเร็จของงานที่ต้องมีการดำเนินการต่อ รายงานการเงินที่ต้องแสดงแหล่งที่มาของรายได้และค่าใช้จ่ายที่มีการจำแนกหมวดหมู่อย่างชัดเจน และเพื่อให้ สถาบันล็อกกับการสร้างตัวแบบเพื่อประเมินผลงาน จึงต้องมีส่วนข้อมูลเพื่อการสร้างตัวบ่งชี้เพื่อ การจัดสรรงบประมาณ

3.13 ตัวบ่งชี้

ตัวบ่งชี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เพราะต้องมี การประเมินผลงานจากสิ่งที่สามารถวัดได้และเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกับบัญชีศาสตร์และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เป็นนโยบาย ซึ่งตัวบ่งชี้สามารถแบ่งเป็นสองกลุ่ม คือ ตัวบ่งชี้ที่ใช้ประเมินผลด้านการเรียนการสอน

และตัวบ่งชี้เพื่อประเมินผลด้านงานวิจัย ในรายงานนี้เป็นการนำเสนอตัวบ่งชี้ที่ควรนำมาใช้ ซึ่งต้องมี การจัดทำฐานข้อมูลเป็นอย่างดี มีการเก็บค่าสถิติในช่วงเวลาหนึ่งและต้องมีการประสานงาน กับสถาบันอุดมศึกษาและ สมศ.ในการรวบรวมข้อมูลที่ถูกต้อง เพราะเป็นการสะท้อนถึงงบประมาณที่ แต่ละสถาบันการศึกษาพึงจะได้รับ ซึ่งสามารถสรุปตัวบ่งชี้ที่ควรจะต้องนำมาใช้ได้ดังตารางที่ 3.7

**ตารางที่ 3.7 แสดงตัวบ่งชี้ที่ควรพิจารณานำมาใช้ประเมินผลในระยะปานกลาง
(ประมาณ 5-10 ปี ต่อจากนี้)**

ตัวบ่งชี้ด้านการเรียนการสอน	สถานภาพของข้อมูล
ต้นทุน ค่าใช้จ่ายและทรัพยากร	
1. ต้นทุนต่อหัวรายสาขาวิชา	ต้องมีการเก็บข้อมูลเพิ่มเติม และควรแยกรายสาขาวิชาด้วย
2. ค่าใช้จ่ายต่อจำนวนนักศึกษาเดือนเวลา	ต้องมีการเก็บข้อมูลเพิ่มเติม และหากเป็นไปได้ควรทำการแยกรายสาขาวิชา
3. ค่าใช้จ่ายซื้อหนังสือห้องสมุดต่อจำนวนนักศึกษา	พิจารณาค่าใช้จ่ายรวมเทียบกับจำนวนนักศึกษาทั้งหมด
4. ค่าใช้จ่ายวารสารต่างประเทศเทียบกับค่าใช้จ่ายห้องสมุด	
5. จำนวนคอมพิวเตอร์ต่อจำนวนนักศึกษา	เป็นคอมพิวเตอร์เพื่อใช้ในการเรียนการสอนและบริการนักศึกษาเท่านั้น
คุณภาพและการงานของอาจารย์	
6. สัดส่วนคุณวุฒิของอาจารย์ประจำ	มีการเก็บข้อมูล โดยการแยกคุณวุฒิทางการศึกษา เป็นปริญญาตรี โท เอก
7. สัดส่วนของตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ประจำ	มีการเก็บข้อมูลอยู่แล้ว โดยแบ่งระดับเป็น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์
8. ตำราที่ตีพิมพ์ต่อจำนวนอาจารย์ประจำ	เป็นตำราที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่เทียบกับจำนวนอาจารย์ประจำ

ตัวบ่งชี้ด้านการเรียนการสอน	สถานภาพของข้อมูล
9.จำนวนวิทยานิพนธ์ต่อจำนวนอาจารย์	พิจารณาจำนวนวิทยานิพนธ์ทั้งระดับปริญญาโท และปริญญาเอก
10.จำนวนโครงการต่อนักคุณครูในคณะ	พิจารณารายโครงการและไม่ให้มีความทับซ้อนกัน ด้านนักคุณครู
11.สัดส่วนผู้ที่สำเร็จการศึกษาที่ได้คะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ย	ต้องทำการเก็บข้อมูลคะแนนนักศึกษาแยกรายสาขา เพื่อนำมาหาค่าเฉลี่ย และตรวจสอบว่ามีนักศึกษาได้ คะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ยร้อยละเท่าไร
12.อัตราการได้งานทำของนักศึกษาภายในหนึ่งปี หลังสำเร็จการศึกษา	ต้องทำการสำรวจเพิ่มเติม
13.อัตราการศึกษาต่อของนักศึกษาภายในหนึ่งปีหลัง สำเร็จการศึกษา	ต้องทำการสำรวจเพิ่มเติม
14.ความพึงพอใจของนายจ้าง	ต้องมีแบบประเมินที่น่าเชื่อถือได้ เป็นมาตรฐาน
15.อัตราการเพิ่มเงินเดือนของผู้สำเร็จการศึกษา ภายในระยะเวลา 5 ปี	ต้องมีแบบประเมินที่เชื่อถือได้ เป็นมาตรฐาน และ ต้องมีการเก็บข้อมูลที่ต่อเนื่องในช่วงเวลาห้าปี
16.สัดส่วนของวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกที่ได้รับการ ตีพิมพ์ต่อวิทยานิพนธ์ทั้งหมด	ควรกำหนดค่าวารสารโดยอยู่ในข่ายของการยอมรับ ว่ามีการนับว่าเป็นการตีพิมพ์
17.สัดส่วนวิทยานิพนธ์ปริญญาโทที่ได้รับการตีพิมพ์ ต่อวิทยานิพนธ์ทั้งหมด	ควรกำหนดค่าวารสารโดยอยู่ในข่ายของการยอมรับ ว่ามีการนับว่าเป็นการตีพิมพ์

ตัวบ่งชี้ด้านการวิจัย	สถานภาพของข้อมูล
งบวิจัยต่อจำนวนอาจารย์ประจำ	ใช้งบวิจัยที่ได้รับจากการจัดสรรเทียบกับจำนวน อาจารย์ประจำ
งบวิจัยภายนอกต่องบวิจัยรวม	งบวิจัยที่ได้จากแหล่งอื่นๆ เทียบกับงบวิจัยรวม
โครงการวิจัยที่สำเร็จในปีที่ผ่านมาต่ออาจารย์ประจำ	ต้องวัดสัดส่วนของงานที่สำเร็จในแต่ละปีและต้อง เก็บข้อมูลต่อเนื่อง
บทความที่ตีพิมพ์ต่อจำนวนอาจารย์ประจำ	ควรกำหนดค่าวารสารโดยอยู่ในข่ายของการยอมรับ ว่ามีการนับว่าเป็นการตีพิมพ์
ร้อยละของเวลาที่อาจารย์ทำงานวิจัยโดยเฉลี่ย	พิจารณาจากภาระงานสอนประกอบด้วยเพื่อ กำหนดภาระงานวิจัย

3.14 การนำตัวบ่งชี้มาประยุกต์ใช้กับการจัดสรรงบประมาณแบบบุ่งเน้นผลงาน

การนำตัวบ่งชี้เพื่อใช้ประเมินผลงานได้มีการนำตัวบ่งชี้ทั้งห้ากลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวบ่งชี้ปัจจัยนำเข้า กลุ่มตัวบ่งชี้ผลผลิต กลุ่มตัวบ่งชี้ผลลัพธ์ กลุ่มตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพ และกลุ่มตัวบ่งชี้คุณภาพ ในแต่ละกลุ่มจะทำการเลือกตัวบ่งชี้ที่มีความเหมาะสมทั้งในด้านการตีความหมาย และการได้มาซึ่งข้อมูล ในการศึกษาได้ทำการทดสอบโดยการเลือกตัวบ่งชี้บางรายการตามที่มีข้อมูลมาทดสอบกันแบบจำลองต่างๆ ที่ใช้ในการรวมตัวบ่งชี้ทั้งห้ากลุ่มมาสร้างเป็นตัวบ่งชี้รวม(Composite Indicator) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณอีกรั้งหนึ่ง

ในเบื้องต้นคณะกรรมการผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มนิเทศฯเป็น มหาวิทยาลัยของรัฐที่จำกัดจำนวนรับเข้า และไม่จำกัดจำนวนรับเข้า มหาวิทยาลัยเอกชน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและสถาบันราชภัฏ การแบ่งกลุ่มนิเทศฯมีความจำเป็น เพราะแต่ละกลุ่มอาจมีลักษณะการดำเนินงานที่แตกต่างกัน และมีการเน้นภารกิจและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งตัวบ่งชี้ผลงานและน้ำหนักที่ให้กับตัวบ่งชี้แต่ละกลุ่ม ควรต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับ ภารกิจ วัตถุประสงค์และวิธีดำเนินงานที่ต่างกันระหว่างกลุ่ม ของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้น นอกจากนั้นการเก็บรวบรวมและสร้างฐานข้อมูลสำหรับการคำนวณ ตัวบ่งชี้ต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีความน่าเชื่อถือ และต้องมีการให้ความหมายหรือการ คำนวณที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ในกรณีของการจัดทำตัวอย่างการศึกษานั้น ได้เลือกมหาวิทยาลัยของรัฐที่จำกัดรับซึ่งเทียบเคียงกันได้ในรูปแบบของการดำเนินการ จำนวน 7 สถาบัน ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มาเป็นกลุ่มตัวอย่างในการจัดสรรงบประมาณ โดยใช้ตัวบ่งชี้เป็นแนวทางและเปรียบเทียบกับการจัดสรรงบประมาณในส่วนที่ เป็นเงินอุดหนุนทางตรงในปีปัจจุบันว่ามีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันหรือไม่ โดยทำตัวอย่างเฉพาะสำหรับ ภารกิจด้านการจัดการเรียนการสอนเท่านั้น นอกจากนี้คณะกรรมการผู้วิจัยได้เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณที่ จัดสรรงบประมาณตัวบ่งชี้ในแต่ละแบบจำลองว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ และเปรียบเทียบในแต่ละปี โดยข้อมูลที่ศึกษาอยู่ในระหว่างปีการศึกษา 2542 – 2544

ในการเลือกตัวบ่งชี้ด้านการจัดการเรียนการสอนทั้ง 5 กลุ่มมาทำการคำนวณนั้น มีข้อจำกัดด้าน ข้อมูลเป็นอย่างมาก ทำให้ต้องตัดตัวบ่งชี้ที่เหมาะสมออกหลายตัว เหลือเพียงจำนวนหนึ่งที่มีข้อมูล เพียงพอ ตามตารางที่ 3.8 ดังนี้

ตารางที่ 3.8 แสดงตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการศึกษา

กลุ่มตัวบ่งชี้	ตัวบ่งชี้ย่อย
กลุ่มตัวบ่งชี้วัดปัจจัยนำเข้า	<ol style="list-style-type: none"> 1. จำนวนอาจารย์ 2. จำนวนข้าราชการ 3. จำนวนนักศึกษารับเข้า ปริญญาตรี 4. จำนวนนักศึกษารับเข้า บัณฑิตศึกษา
กลุ่มตัวบ่งชี้วัดผลผลิต	<ol style="list-style-type: none"> 1. จำนวนนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษา ปริญญาตรี 2. จำนวนนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษา บัณฑิตศึกษา
กลุ่มตัวบ่งชี้วัดผลลัพธ์	<ol style="list-style-type: none"> 1. อัตราสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร ปริญญาตรี 2. อัตราสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร บัณฑิตศึกษา 3. อัตราการศึกษาต่อ 4. อัตราการได้งานทำ
กลุ่มตัวบ่งชี้วัดประสิทธิภาพ	1. อัตราส่วนระหว่างนักศึกษาต่ออาจารย์
กลุ่มตัวบ่งชี้วัดคุณภาพ	ไม่มีข้อมูลสำหรับตัวบ่งชี้ที่เหมาะสม

สำหรับการเลือกใช้ตัวบ่งชี้ผลงานมีข้อสังเกตสองประการ คือ ประการแรก ชนิดและจำนวนของตัวบ่งชี้ที่เลือกใช้ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มของปัจจัยนำเข้า อันเป็นผลมาจากการเข้าถึง ข้อมูลที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันของแต่ละสถาบัน และแม้แต่ในงานศึกษาของต่างประเทศก็ยังคงมี การใช้ตัวบ่งชี้กลุ่มปัจจัยนำเข้าและผลผลิตเป็นส่วนใหญ่ เพราะการวัดและการเก็บข้อมูลในเรื่อง ผลลัพธ์ ประสิทธิภาพและคุณภาพทำได้ยากในทางปฏิบัติ ประการที่สอง ในการให้น้ำหนักของ แต่ละกลุ่มตัวบ่งชี้หรือแต่ละตัวบ่งชี้ในแต่ละกลุ่มนั้น ในการทำตัวอย่างนี้ได้ให้น้ำหนักเท่ากัน ซึ่งในทางปฏิบัติอาจให้น้ำหนักกับตัวบ่งชี้ผลผลิตและผลลัพธ์ให้มากขึ้นตามความเหมาะสม แต่ต้อง เป็นที่ยอมรับได้ของสถาบันที่จะใช้ระบบนี้

แบบจำลองที่ศึกษาเพื่อสร้างตัวบ่งชี้รวมสำหรับการจัดสรรงบประมาณ ๕ รูปแบบ ได้แก่

1. พิจารณาจากสถาบันที่มีการดำเนินงานที่ดีที่สุด(Best Practice)วิธีการนี้ทำโดยการนำค่าสูงสุดและต่ำที่สุดของข้อมูลมาใช้เป็นตัวแปรที่สำคัญในการสร้างตัวบ่งชี้ โดยใช้ความสัมพันธ์เพื่อกำหนดค่าคะแนน คือ

$$P_i = \frac{x_i - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}} \quad \dots\dots\dots(1)$$

โดยที่ P_i เป็นค่าของตัวบ่งชี้ที่แต่ละมหาวิทยาลัยจะได้รับจากตัวบ่งชี้ (x_i) ซึ่งมี x_{\max} และ x_{\min} เป็นค่าสูงสุดและต่ำที่สุดของตัวบ่งชี้นั้นในกลุ่มของมหาวิทยาลัยที่พิจารณาตามลำดับ และเมื่อได้ค่าของทุกตัวบ่งชี้แล้วก็นำมาหาค่าตัวบ่งชี้รวมของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยมีการให้น้ำหนัก (w_i) ตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งอาจเขียนเป็นความสัมพันธ์ ได้เป็น

$$P_j = \sum_{i=1}^n w_i P_i \quad \dots\dots\dots(2)$$

เมื่อ P_j เป็นค่าตัวบ่งชี้รวมของมหาวิทยาลัย j ที่นำมาทดสอบ ซึ่งมีตัวบ่งชี้ทั้งหมด n ตัว เมื่อได้ค่าตัวบ่งชี้รวมของแต่ละมหาวิทยาลัยก็นำมาจัดอันดับจากมหาวิทยาลัยที่มีค่าตัวบ่งชี้รวมสูงสุดจนถึงต่ำสุดในกลุ่มมหาวิทยาลัยที่มีผลการดำเนินงานดีที่สุด คือมหาวิทยาลัยที่มีค่าตัวบ่งชี้รวมสูงที่สุดในกลุ่ม การจัดอันดับตามค่าตัวบ่งชี้นี้สามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดค่าสัมพัทธ์ในการจัดสรรงบฯ อยุธบุนให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ในกลุ่มได้

2. พิจารณาจากการเทียบเคียง – ค่ามัธยฐาน (Benchmark – Median) วิธีการนี้เป็นการสร้างเกณฑ์การให้คะแนนโดยแบ่งคะแนนเป็นสองกลุ่ม คือ ได้รับคะแนนเมื่อผ่านเกณฑ์ที่กำหนดเป็นคะแนนอ้างอิงและไม่ได้รับคะแนนเมื่อตัวบ่งชี้แต่ละตัวได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่อ้างอิง ซึ่งคะแนนที่ให้สำหรับกรณีที่ตัวบ่งชี้นั้นผ่านเกณฑ์คือ ๑ คะแนน และกรณีที่ไม่ผ่านเกณฑ์คือ ๐ คะแนน เมื่อร่วมคะแนนที่แต่ละมหาวิทยาลัยได้จะสะท้อนจำนวนนวนเกณฑ์ที่ผ่าน ประเด็นที่ควรพิจารณาคือเกณฑ์อ้างอิงที่นำมาใช้ต้องสะท้อนภาพของกลุ่มตัวบ่งชี้นั้น ซึ่งในการศึกษาได้ใช้ค่ามัธยฐานเป็นเกณฑ์อ้างอิงเบื้องต้น และมีการดำเนินการพิจารณาการเทียบเคียงด้วยค่าเฉลี่ยเลขคณิตในแบบจำลองต่อไป

3. พิจารณาจากการเทียบเคียง – ค่าเฉลี่ยเลขคณิต(Benchmark – Mean) วิธีการนี้ใช้เกณฑ์อ้างอิงเป็นค่าเฉลี่ยเลขคณิต ซึ่งการให้คะแนนยังคงให้คะแนนเป็นสองลักษณะเหมือนกับกรณีของค่ามัธยฐาน และการหาค่าคะแนนรวมและการจัดสรรสัดส่วนงบประมาณก็ดำเนินการตามสมการที่ (2) ตามที่นำเสนอข้างต้น ทั้งนี้แนวทางหนึ่งที่อาจทำได้ คือ การกำหนดเกณฑ์อ้างอิงจากกำหนดให้มีค่าที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยเลขคณิตหรือค่ามัธยฐานเพื่อเป็นลักษณะของเกณฑ์ขั้นต่ำที่อยู่บนมหาวิทยาลัย ควรที่จะทำได้

4. การกำหนดคะแนนตามกลุ่ม Quartile วิธีการนี้เป็นการกำหนดคะแนนเป็นสี่ช่วงคือ ตั้งแต่ 1 – 4 คะแนน โดยเรียงลำดับมหาวิทยาลัยตามค่าตัวบ่งชี้ที่คำนวณได้จากต่ำสุดไปยังสูงสุด และแบ่งมหาวิทยาลัยออกเป็นสี่กลุ่มเท่าๆ กัน กลุ่มที่อยู่ใน Quartile ที่ 1 ซึ่งมีค่าตัวบ่งชี้ในช่วงต่ำสุดจะได้ 1 คะแนน และกลุ่มที่อยู่ใน Quartile ที่ 4 ซึ่งมีค่าตัวบ่งชี้ช่วงสูงสุดจะได้ 4 คะแนน จากนั้นนำมาหาคะแนนรวมสำหรับทุกตัวบ่งชี้

5. การกำหนดคะแนนตามกลุ่ม Quintile วิธีการนี้เป็นการกำหนดคะแนนเป็นห้าช่วงคือ ตั้งแต่ 1 – 5 คะแนน โดยทำเช่นเดียวกับ Quartile แต่แบ่งมหาวิทยาลัยเป็น 5 กลุ่มเท่าๆ กัน แบบจำลองทั้ง 5 รูปแบบ แสดงโดยแผนภาพในภาคผนวกที่ 1

สำหรับการนำไปใช้ในการจัดสรรงอุค宦ุน ถ้ามีมหาวิทยาลัยทั้งหมด k แห่ง การจัดสรรงอุค宦ุนทำได้โดยการหาสัดส่วน (S_i) ของเงินอุดหนุนที่แต่ละมหาวิทยาลัยได้รับ โดย

$$S_i = \frac{P_j}{\sum_{j=1}^k P_j}$$

เมื่อ P_j คือคะแนนรวมที่แต่ละมหาวิทยาลัยได้รับ เมื่อมีผลงานผ่านเกณฑ์ต่างๆ

ผลการศึกษาแบบจำลองและนำตัวบ่งชี้มาประยุกต์ใช้ในการจัดสรรงบประมาณ

ในการใช้ตัวอย่างเพื่อทำการศึกษาจะใช้ข้อมูลของปีการศึกษา 2542 - 2544 เนพะตัวบ่งชี้ด้านการจัดการเรียนการสอน เพราะเป็นข้อมูลที่มีความสมบูรณ์ ขณะที่ข้อมูลที่ใช้ในการสร้างตัวบ่งชี้ด้านการวิจัยไม่เพียงพอในขณะนี้ นอกจากนั้นในปี 2544 ยังมีข้อมูลด้านการจัดสรรงบประมาณจริงให้แก่ 7 มหาวิทยาลัย เพื่อใช้ในการเปรียบเทียบตามตารางที่ 3.9 ผลปรากฏว่า สัดส่วนของงบประมาณที่คำนวณโดยใช้ตัวบ่งชี้รวมที่สร้างขึ้นในแต่ละปีและในแต่ละแบบจำลองมีความใกล้เคียงกัน ไม่มีความผันผวนอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหากพิจารณาเพิ่มเติมเฉพาะของปี 2544 ในตารางที่ 3.9 พบร่วมกับตัวบ่งชี้ทั้งห้า รูปแบบที่ใช้ในการศึกษาให้ผลลัพธ์ที่ค่อนข้างใกล้เคียงกันมาก โดยมีวิธี Benchmark Mean ให้ผลที่แตกต่างเพียงบางอันดับเท่านั้น

เมื่อพิจารณาตามการจัดอันดับมหาวิทยาลัย พบร่วมกับตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการจัดสรรงบประมาณ มีความใกล้เคียงกับความเป็นจริง สำหรับการจัดสรรงบประมาณจริงนำมาจากงบประมาณทางตรงในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนของทั้งเจ็ดมหาวิทยาลัย และนำมาเทียบสัดส่วนตามที่นำเสนอข้างต้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของงบประมาณที่แต่ละมหาวิทยาลัยได้รับตามแบบจำลองค่อนข้างมีความแตกต่างจากงบประมาณที่มีการจัดสรรงบประมาณในปี 2544 โดยเฉพาะจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้สัดส่วนของงบประมาณเป็นยอดร้อยละ 56 เมื่อเทียบกับการจัดสรรตามแบบจำลองที่ให้สัดส่วนประมาณร้อยละ 20

ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญที่น่าจะส่งผลคือการให้น้ำหนักในแต่ละกลุ่มตัวบ่งชี้ ถ้าหากให้น้ำหนักแตกต่างกันอาจส่งผลต่อสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เช่น ถ้าให้น้ำหนักมากกับตัวบ่งชี้ปัจจัยนำเข้า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะได้รับการจัดสรรเป็นอันดับหนึ่ง แต่ถ้าให้ความสำคัญกับตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นอันดับหนึ่ง เป็นต้น

นอกจากนี้ข้อเสนอแนะงบประมาณที่คณะกรรมการพิจารณาให้ไว้ในทางปฏิบัติ คือ การให้น้ำหนักพิเศษสำหรับโครงการพิเศษ เช่น กรณีที่มหาวิทยาลัยมีการรับนักศึกษาผู้ด้อยโอกาสประเภทต่างๆ ก็ควรมีตัวบ่งชี้ที่สะท้อนสภาพเหล่านี้เป็นองค์ประกอบหนึ่งด้วย ดังนั้นการเลือกใช้ตัวบ่งชี้และการให้น้ำหนักที่เหมาะสมจึงมีความจำเป็นและควรสะท้อนถึงงบประมาณที่แต่ละมหาวิทยาลัยจะได้รับให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลด้วย

ตารางที่ 3.9 แสดงการจัดอันดับงบประมาณที่ได้รับของมหาวิทยาลัยจากมากไปหาน้อยตามวิธีการที่ใช้

การจัดสรรงบ	Quintile	Quartile	Benchmark-Median	Benchmark-Mean	Best-Practice
จุฬาฯ	เชียงใหม่	เชียงใหม่	เชียงใหม่	ธรรมศาสตร์	จุฬาฯ
เกษตร	จุฬาฯ	จุฬาฯ	จุฬาฯ	จุฬาฯ	เชียงใหม่
เชียงใหม่	ธรรมศาสตร์	ธรรมศาสตร์	ธรรมศาสตร์	เชียงใหม่	เกษตร
ขอนแก่น	เกษตร	เกษตร	เกษตร	เกษตร	ธรรมศาสตร์
สงขลาฯ	สงขลาฯ	สงขลาฯ	สงขลาฯ	สงขลาฯ	สงขลาฯ
ธรรมศาสตร์	ขอนแก่น	ขอนแก่น	ขอนแก่น	ขอนแก่น	ขอนแก่น
ศรีนครินทร์	ศรีนครินทร์	ศรีนครินทร์	ศรีนครินทร์	ศรีนครินทร์	ศรีนครินทร์

3.15 สรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานในประเทศไทย

จากการศึกษาที่ผ่านมาทั้งหมด พอจะสรุปได้ว่าในการที่จะนำเอาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ในประเทศไทย จะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ถ้าหากจะมีการดำเนินการในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไปนั้น ขั้นแรกจะต้องให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจัดทำบัญชีเงินทุนคงค้าง(Accrual Accounting)ให้มีมาตรฐานเดียวกัน มีการจำแนกเป็นกองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนทั่วไป กองทุนเพื่อการผลิตบัณฑิต กองทุนวิจัย และทรัพย์สินทางปัญญา กองทุนบริการวิชาการ กองทุนนิสิตนักศึกษา กองทุนทรัพย์สินຄาวาร กองทุนบำเหน็จบำนาญ กองทุนพัฒนาบุคลากร กองทุนบริการนักศึกษา กองทุนห้องสมุด กองทุนเทคโนโลยีสารสนเทศ กองทุนบริการสุขภาพ (กรณีที่มีโรงพยาบาล) กองทุนอื่นๆ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถวิเคราะห์ต้นทุนการดำเนินงาน ได้อย่างเป็นระบบตลอดเวลา นอกจากนั้นจะต้องมีการกำหนด Standard Work Load เพื่อเป็นฐานในการคำนวณต้นทุนมาตรฐานเพื่อนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณแบบRelative Funding Model (RFM)ต่อไป นอกจากนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ จะต้องเป็นผู้ริเริ่มกำหนดมาตรฐานในการเก็บข้อมูลเพื่อใช้เป็นตัว旁证ที่สำคัญให้มีมาตรฐานเดียวกัน ตามข้อเสนอในรายงานนี้ต่อไป

2. ถ้าหากจะมีการดำเนินงานในลักษณะก้าวกระโดดมีความจำเป็นที่จะต้องนำวิธีการแบบของประเทศไทยมาใช้ประกอบกับของอสเตรเลียและอังกฤษ ซึ่งในรูปแบบดังกล่าวจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพเข้าใจถึงความลักษณะอีกด้วยของปรัชญา การจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงาน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบันเป็นรายสถาบันค่อยๆ ปรับตัวเข้าสู่ระบบใหม่ ซึ่งจะต้องมีการเจรจาต่อรองเป็นรายสถาบัน หน่วยงานที่จะทำหน้าที่นี้ได้จะต้องเป็นหน่วยงานที่มีการเสนอโดยคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ อุดมศึกษา(Council for Higher Education Funding in Thailand :CHEFT)ที่ตั้งกับคณะกรรมการการอุดมศึกษาในรูปแบบที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนั้น ยังจะต้องมีหน่วยงานที่คล้ายกับ Higher Education Contribution Scheme(HECS)แบบของอสเตรเลีย ซึ่งมีรูปแบบที่ต่างจากกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาในปัจจุบัน และเริ่มส่งเสริมและเพิ่มความเข้มงวดอย่างจริงจังกับงานวิจัยแบบอังกฤษ

3. ไม่ว่ากรณีใด ถึงแม้จะมีเกณฑ์มาตรฐานในการจัดสรรงบประมาณ แต่ในการจัดสรรจริง ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเจรจากับสถาบันอุดมศึกษาเป็นรายสถาบันเนื่องจากแต่ละแห่งมีความพร้อมและประวัติความเป็นมาที่ต่างกัน ฉะนั้นจึงมีจุดเน้นการให้บริการที่ต่างกันด้วย จึงไม่สามารถ

นำมาสู่มาตรฐานเดียวกันได้ จำเป็นต้องค่อยปรับให้สถาบันการศึกษาประเภทเดียวกันเข้าสู่มาตรฐานเดียวกันในที่สุด

4. เนื่องจากการพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษามีความแตกต่างกัน ประกอบกับมีข้อเท็จจริงที่หลายประเทศได้ใช้วิธีการจัดสรรงบประมาณครึ่งละปี และยอนให้เก็บงบประมาณที่เหลือไว้ใช้ต่อในภายหลังได้(Rolling Budget)อีกทั้งมีข้อเสนอจากบางสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยให้ดำเนินการในลักษณะเช่นนี้ ขณะผู้วิจัยขอเสนอว่า การจัดสรรงบประมาณครึ่งละปี แบบให้เก็บงบประมาณที่เหลือไว้ใช้ได้สำหรับสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นเป้าหมายที่จะต้องไปให้ถึง แต่จะต้องมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยสถาบันอุดมศึกษาใดมีความพร้อมก่อนให้สามารถดำเนินการไปก่อนได้ ส่วนสถาบันที่ยังไม่มีความพร้อมก็ต้องมีการเตรียมความพร้อมโดยได้รับการจัดสรรเป็นรายปีแบบเดิมไปก่อนแล้วจึงเพิ่มขึ้นเป็นสองปี และสามปี ตามลำดับ ทั้งนี้มิใช่เป็นการเตรียมความพร้อมเฉพาะแต่สถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น แต่เป็นการสร้างความพร้อมของการจัดสรรงบประมาณในระดับประเทศด้วย

บทที่ 4

อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ ของคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ในการศึกษาอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 ประเด็นหลักได้แก่ ประเด็นที่ 1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ประเด็นที่ 2 และ 3 เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ เชิงอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ ระหว่างคณะกรรมการการอุดมศึกษากับหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ และกับหน่วยงานกลางนอกราชการ ตามลำดับ ประเด็นที่ 4 เป็นการศึกษาภาพรวมของกระบวนการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่ ประเด็นที่ 5 เป็นการศึกษา วิเคราะห์ส่วนงานภายในคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ และประเด็นสุดท้ายเป็นข้อเสนอแนวทางการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของกระทรวงอื่นๆ

4.1 ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาในการจัดสรรงบประมาณ ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2545¹ และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.²

ตามมาตรา 34 วรรคสามของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 บัญญัติว่า “คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษา ที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษา การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางด้านวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” โดยที่คณะกรรมการการศึกษาเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารฯ มาตรา 16 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุน

¹ ต่อไปเรียก พระราชบัญญัติ การศึกษา ในรายงานฉบับนี้

² ต่อไปเรียก ร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารฯ ในรายงานฉบับนี้

ทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางด้านวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา..."

จากบทบัญญัติในสองมาตรฐานนี้จะเห็นได้ว่า หน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการการอุดมศึกษาให้แก่สถาบันศึกษานั้นเป็นส่วนหนึ่งของการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในสองมาตรฐานดังกล่าว โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ ต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางด้านวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ส่วนในทางปฏิบัติคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะให้การสนับสนุนการศึกษาในระดับที่สูงกว่าการศึกษาพื้นฐานทั้งหมด ยกเว้นอาชีวศึกษา

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้แก่ มาตรา 46 มาตรา 60 (3)-(7) มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาฯ และ มาตรา 16 วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารฯ โดยในที่นี้จะทำการวิเคราะห์เป็นรายประเด็นตามลำดับไปดังต่อไปนี้

4.1.1 การจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

พระราชบัญญัติการศึกษาฯ มาตรา 60 บัญญัติว่า “ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุด ต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศโดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้...

(4) จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และการกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

(5) จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐ หรือองค์กรมหาชน..."

ขณะเดียวกันร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารฯ มาตรา 16 วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา...มีอำนาจเสนอแนะและให้ความเห็น ในการจัดสรรเงินอุดหนุน ทั่วไปให้แก่สถานศึกษาระดับปริญญา ทั้งที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดและสถานศึกษาในกำกับแก่คณะกรรมการรัฐมนตรี..."

สำหรับหน่วยงานที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณมาตรา 60 (4) ใช้คำว่า“สถานศึกษาของรัฐ” ซึ่งในที่นี้หมายรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับหรือองค์กรมหาชน

ส่วนความในพระราชบัญญัติการศึกษาฯ มาตรา 60 (5) เป็นการระบุอย่างจำเพาะเจาะจงว่า สำหรับสถานอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลและเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์กรมหาชน

นั้น ให้จัดสรรงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป อย่างไรก็ตามความใน มาตรา 16 วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการการอุดหนุนศึกษามีอำนาจหน้าที่เสนอแนะให้ความเห็นในการจัดสรรงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปแก่สถานศึกษาอุดหนุนศึกษาทั้งประเภทในสังกัดและในกำกับหรือองค์กรมหาชนด้วย

บทบัญญัติในมาตรา 60(4)และ(5)เป็นการกำหนดพันธกิจของรัฐในการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุนการศึกษาระดับอุดหนุนศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ โดยคณะกรรมการการอุดหนุนศึกษาในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาระดับอุดหนุนศึกษา³ จึงมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องรับผิดชอบต่อการกิจของรัฐตามบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว

ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารฯ มาตรา 40 (1) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ ให้แก่สถานศึกษาของรัฐที่ขัดการศึกษาระดับอุดหนุนศึกษา ระดับปริญญา และระดับต่ำกว่าปริญญาต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสามมาตราข้างต้นประกอบกัน จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการอุดหนุนศึกษา มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นในการจัดสรรงบประมาณ ให้แก่สถานบันอุดหนุนศึกษาของรัฐระดับปริญญาในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปได้โดยตรง แต่การเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณในเรื่องอื่นนั้น ต้องเสนอแนะผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนี้ความในมาตรา 60 (4) ยังได้กำหนดเงื่อนไขอีกว่า ในการจัดสรรงบประมาณนี้ ต้องให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา รวมทั้งให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา โดยความในวรรคแรกนี้จะเกี่ยวข้อง สอดคล้องกับหลักการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่ ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. ...ที่ยึดหลักกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณแก่นวัฒนภูมิคติ ส่วนความในวรรคหลังคือ เรื่องประสิทธิภาพและความเสมอภาคนั้น ขึ้นอยู่กับแนวทางและกลไกในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 3 ของรายงานฉบับนี้

มีข้อสังเกตว่ากฎหมายใช้คำว่า "...คณะกรรมการฯ มีหน้าที่เสนอแนะ..." แทนที่จะเป็น "ขัดสรร" นั้น เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมาย(Authority)ในการจัดสรรงบประมาณ คือ ฝ่ายบริหาร หรือ คณะรัฐมนตรี เท่านั้น ส่วนคณะกรรมการการอุดหนุนศึกษา ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล การขัดการศึกษาระดับอุดหนุนศึกษาโดยตรง เป็นผู้พิจารณาคำขอของงบประมาณโดยอาศัยหลักเกณฑ์ การจัดสรรและการเจรจาต่อรองระหว่างคณะกรรมการฯ กับสถานบันอุดหนุนศึกษาต่างๆ เพื่อสอดคล้อง

³ ดู มาตรา 34 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

กับบุทธศาสตร์อุดมศึกษา นโยบายและกรอบวงเงินงบประมาณแล้วจึง “เสนอแนะ” ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติการจัดสรรต่อไป

4.1.2 การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 46 บัญญัติว่า “รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนการลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษีและสิทธิประโยชน์อื่นที่เป็นประโยชน์ทางการศึกษาของเอกชนตามความเหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาเอกชนมีมาตรฐานและสามารถพึงตนเองได้”

ส่วนมาตรา 60 (6) บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ “จัดสรรงบลงทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชน เพื่อให้พึงตนเองได้”

เมื่อพิจารณาคำจำกัดความใน มาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้บับเบี้ยวกัน คำว่า “สถานศึกษา” หมายรวมถึง สถาบันพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียน วิทยาลัย สถาบันมหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา ดังนั้นคำว่า “สถานศึกษาเอกชน” ในมาตรา 46 และมาตรา 60 (6) จึงหมายถึง วิทยาลัยสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษาด้วย

จะเห็นว่าในเรื่องการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติผูกมัดไว้ถึง 2 มาตรา คือ มาตรา 46 ในหมวดที่ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนและในมาตรา 60 (6) ในหมวดที่ว่าด้วย ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

ดังนั้นคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลการศึกษา สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในระดับอุดมศึกษา พึงให้การอุดหนุนทางวิชาการ รวมทั้งจะต้องจัดสรรงบประมาณ หรือจัดสรรงบเงินจากแหล่งอื่นๆ เพื่อจัดตั้งเป็นกองทุนให้กู้ยืมโดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้มหาวิทยาลัยเอกชนกู้ยืมไปใช้ในการพัฒนามหาวิทยาลัย ให้มีคุณภาพและมีมาตรฐาน สามารถแข่งขันกับมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชนด้วยกันทั้งในระดับประเทศ และระดับนานาชาติ

อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงที่ว่า งบประมาณเพื่อการศึกษาส่วนใหญ่ของรัฐฯ เป็นจะต้องทุ่มเทไปใช้เพื่อการศึกษาภาคบังคับ 12 ปีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งผู้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาส่วนมากจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรง สมควรที่จะสนับสนุนให้ผู้ที่ได้รับโอกาสทางการศึกษาในระดับนี้มีส่วนออกค่าใช้จ่ายสมทบด้วยเหมือนเช่นกรณีของสถาบันศึกษาของเอกชนที่ผ่านมา ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงกับสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนนี้เป็นผลจากการที่ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเก็บค่าเล่าเรียนต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงมากเกินไป และในหลายกรณี

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่ได้ถูกควบคุมด้วยมาตรฐานที่เข้มข้นเหมือนสถาบันการศึกษาของเอกชน ลักษณะดังกล่าวทำให้สถาบันการศึกษาของเอกชนมีความเสียเปรียบในการแข่งขัน กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่พยายามรักษาระดับคุณภาพให้ได้มาตรฐาน ทำให้มีเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เข้มแข็งจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ยังคงแข่งขันได้ ลักษณะเช่นนี้เป็นการลดโอกาสในการระดมทรัพยากรจากฐานที่กว้างมากขึ้นเพื่อนำใช้สำหรับอุดมศึกษา ดังนั้น การเพิ่มค่าเล่าเรียนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้สูงตันทุนที่แท้จริงมากขึ้น และมีการเข้มงวดกับมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในบางแห่งเหมือนเช่นกรณีสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน เพียงเท่านี้ก็จะเปิดโอกาสให้สถาบันศึกษาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาได้เพิ่มมากขึ้น โดยรัฐไม่จำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษแต่อย่างใด ส่วนในกรณีการตั้งกองทุนเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนถือโดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำนั้น ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน ที่อัตราดอกเบี้ยโดยทั่วไปต่ำอยู่แล้วกองทุนดังกล่าวก็ไม่มีความจำเป็น สิ่งที่ควรจะส่งเสริมในปัจจุบันจึงควรเป็นการส่งเสริมทางวิชาการ โดยการส่งเสริมให้คณาจารย์ที่มีความสามารถจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้มาพัฒนาการทำการสอนที่ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อทำหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน ซึ่งจะเป็นการช่วยยกระดับมาตรฐานทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนให้สูงขึ้น

4.1.3 การจัดสรรงประมวลอุดหนุนผู้มีความต้องการเป็นพิเศษ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 60 (3)ว่าให้รัฐ “จัดสรรงประมวลและทรัพยากรการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสม และสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่ม ตามมาตรา 10 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรมทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงกำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรานี้เป็นการให้หลักประกันด้านสิทธิของกลุ่มผู้มีความต้องการเป็นพิเศษ อันได้แก่ ผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สมอง ารมณ์ สังคม และการสื่อสารเรียนรู้ รวมถึงผู้มีร่างกายพิการหรือทุพพลภาพ หรือบุคคลที่ไม่สามารถพึงตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแล ผู้ด้อยโอกาส รวมถึงบุคคลผู้มีความสามารถเป็นพิเศษ ในการที่จะได้รับการศึกษาจากรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาขั้นพื้นฐาน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแล้ว การศึกษาเป็นสิทธิทั่วไป(Universal Right)ที่ประชาชนควรได้รับโดยไม่ถูกจำกัดเนื่องจากข้อบกพร่องทางร่างกายจิตใจหรือฐานะทางเศรษฐกิจและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้ารับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างเสมอภาคตามความสามารถที่จะทำได้ คณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงควรจัดสรรงประมวลส่วนหนึ่งเพื่อกำนั้นเพื่อเป็นแนวทางให้สถาบันอุดมศึกษายield เป็นแนวปฏิบัติ

แนวทางการสนับสนุนที่ควรจะเป็นคือ การให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่ผู้พิการและทุพพลภาพที่มีจากพื้นฐานกลุ่มด้อยโอกาสหรือกลุ่มเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้มีเครื่องมือช่วยเหลือพิเศษพร้อมกับความช่วยเหลือทางการเงินให้สามารถรับโอกาสทางการศึกษาได้ ขณะเดียวกันมีความจำเป็นจะต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้พิการ เช่น ทางลาด ลิฟท์ ห้องน้ำ ทางเดิน นอกจากรั้นี้ยังอาจจัดสรรงบประมาณในส่วนกลางเพื่อสนับสนุนการศึกษาของผู้พิการ เช่น ห้องสมุดอักษรเบอร์ล์และเทปบันทึกเสียง ห้องโถตทัศนูปกรณ์ ระบบสารสนเทศทางไกลที่นักศึกษาผู้พิการสามารถใช้ร่วมกัน นอกจากนั้นยังควรจัดงบประมาณอุดหนุนสมทบให้แก่มหาวิทยาลัยที่รับนักศึกษาจากห้องที่ห่างไกล ทุรกันดาร เป็นต้น ส่วนผู้ที่มีปัญญาเล็กที่ถูกบังคับโดยสถานการณ์ให้ต้องรับการศึกษา เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ควรจะถือว่าบุคคลประเภทนี้เป็นผู้ด้อยโอกาส ซึ่งรัฐควรจะให้การสนับสนุนในลักษณะที่เหมาะสมโดยพิจารณาจากพื้นฐานทางสังคมของบุคคลเหล่านี้ประกอบ เช่นถ้าเป็นผู้ที่มาจากการสังคมฐานานุภาพและสังคมแห่งการแข่งขันการช่วยเหลือคงจะมีเฉพาะการจัดห้องเรียนพิเศษให้สำหรับกลุ่มบุคคลเหล่านี้เท่านั้นก็จะเป็นการเพียงพอ

4.1.4 การจัดตั้งกองทุนพัฒนาการศึกษา

มาตรา 60 (7) กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อ “จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน” เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งกับระบบการศึกษาไทยโดยรวมเนื่องจากปัจจุบันสังคมไทยกำลังเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ขณะที่ระบบการศึกษาของไทยยังปรับตัวไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลง ทำให้ระบบการศึกษาตกเป็นข้อเดยของวิกฤติการณ์ด้านต่างๆ ของสังคม กระทั่งเป็นแรงกดดันให้ต้องมีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ

การปฏิรูปการศึกษาที่กำลังดำเนินอยู่ขณะนี้นั้น มิได้เสร็จสิ้นลงเมื่อมีการยุบเลิกสำนักงานปฏิรูปการศึกษา⁴ หรือเมื่อมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาต่างๆ มาบังคับใช้ แต่การปฏิรูปการศึกษาเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีพลวัตร ทั้งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทั้งด้านกฎหมาย นโยบาย และทรัพยากร การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษา ตามเจตนา Rams ของ มาตรา 60 (7) ของพระราชนูญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะช่วยให้การปฏิรูปการศึกษาดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยเห็นว่า ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษานั้นต้องพิจารณาในภาพรวมของการศึกษาทั้งระบบ ซึ่งอาจมีวิธีดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น อาจจัดตั้งเป็นกองทุนในส่วนกลาง เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาในระดับ

⁴ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ได้ยุบเลิกไปเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2546 ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานที่กำหนดให้มีระยะเวลาดำเนินงาน 3 ปี

ต่างๆ เข้ามาใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรืออาจจะมอบหมายให้หน่วยงานที่ดูแลด้านนโยบายในการพิจารณาศึกษาของประเทศ เช่น สถาการศึกษา เป็นผู้ดูแล หรืออาจตั้งเป็นสำนักงานอิสระขึ้นมาเพื่อดูแล จัดสรร และดำเนินการบริหารกองทุนดังกล่าว

รัฐธรรมนูญ^๕ ได้เสนอแนวคิดที่น่าสนใจที่อาจนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อการพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน” ตามมาตรา 60 (7) ได้กล่าวคือ การเสนอให้จัดตั้ง “สถาบันวิจัยนโยบายการศึกษา” และการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว โดยสถาบันวิจัยฯ ภายใต้การสนับสนุนของกองทุนฯ จะทำวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อนำเสนอ ยุทธศาสตร์ แนวทางนโยบายด้านการศึกษาของไทยทั้งระบบ ดังแต่ขึ้นพื้นฐานจนถึงระดับอุดมศึกษา

ทั้งนี้กองทุนฯ อาจมีที่มาจาก 1) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้โดยตรง 2) ก้อนเงินร้อยละ 0.5 - 1 ของภาษีสุราและยาสูบ เข้ามาสู่กองทุน และ 3) จัดสรกรายได้จากการประกอบกิจกรรมรัฐบาล ปีละ 200 ล้านบาทติดต่อ ก้อนอย่างน้อย 10 ปี เงินที่เข้ามาสู่กองทุนนี้จะแบ่งเงินออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกสำหรับใช้ในการทำวิจัย ส่วนที่สองจัดตั้งเป็น Endowment Fund คือห้ามเอาเงินต้นไปใช้ ใช้ได้แต่ดอกเบี้ย^๖

กรณีที่ยกมาอ้างถึงข้างต้นนี้คือตัวอย่างทางเลือกหนึ่งในการจัดตั้งและบริหารกองทุนตาม มาตรา 60 (7) แต่มาตรานี้ไม่ได้ผูกมัดให้เป็นการกิจของคณะกรรมการการอุดมศึกษาแต่อย่างใด อีกแนวคิดหนึ่งที่ควรจะดำเนินการในเรื่องนี้ นอกเหนือจากการตั้งกองทุนเพื่อดำเนินการตาม ข้อเสนอของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็คือ การที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาจัดเงินสมทบให้กับ สถาบันอุดมศึกษาที่มีผลการดำเนินงานดีตามเกณฑ์การประเมินการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานในฐานะที่เป็นเงิน “รางวัล” เพื่อให้สถาบันศึกษานำเอาไปตั้งเป็นกองทุนควร (Endowment Fund) หรือสมทบกับกองทุนดังกล่าวเพื่อนำดอกผลมาใช้พัฒนาการศึกษามีความจำเป็น เป็นการลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐ โดยสถาบันอุดมศึกษาในระยะยาว

4.1.5 การอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยสถาบันทางสังคมอื่น ๆ

ในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาฯ บัญญัติว่า “ให้รัฐจัดสรรงบอุดหนุนการศึกษา ที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาน ประกอบการ และสถาบันทางสังคมอื่น ตามความเหมาะสมและจำเป็น”

มาตรานี้เป็นการบัญญัติไว้เพื่อรับรองแนวทางการจัดการศึกษาแบบใหม่ ที่ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ใน สถานศึกษาของรัฐหรือเอกชนแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นการเปิดโอกาสและเป็นการระดม

^๕ รองศาสตราจารย์ คณะเพรยศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญเพรยศศาสตร์สถาบัน เพรยศศาสตร์การเงิน การคลัง

^๖ ผู้จัดการรายวัน, 14 กุมภาพันธ์ 2546

ทรัพยากรและความร่วมมือจากภาคสังคม เข้ามาร่วมจัดการศึกษาด้วย โดยมาตรานี้กำหนดให้รัฐ ต้องให้การอุดหนุนแก่การศึกษาที่จัดโดย บุคคล กลุ่ม องค์กร ดังกล่าวข้างต้นด้วย

แม่นาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษา⁷ ฉบับนี้ดูว่า บุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน ดังกล่าว มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ก็ไม่ได้เป็นการห้ามไว้ให้จัดการศึกษาในระดับ อื่นๆ ดังจะเห็นได้ว่าขณะนี้มีมหาวิทยาลัยสองแห่ง คือ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยการสนับสนุน จากสถาบันสองแห่ง และมีผู้ประกอบการธุรกิจที่ร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาในการผลิตกำลังคนที่ ต้องการในสถานที่ เช่น วิทยาลัยการปีโตรเลียมแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

นอกจากนี้จะเห็นว่าแนวโน้มในค่างประเทศนี้ ภาคสังคมจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัด การศึกษาระดับอุดมศึกษามากขึ้น จึงเป็นไปได้ว่าเมื่อกฎหมายเปิดช่องไว้ และเมื่อภาคสังคม ของไทยมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงขึ้น อาจจะทำให้กลุ่มเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษามากขึ้น

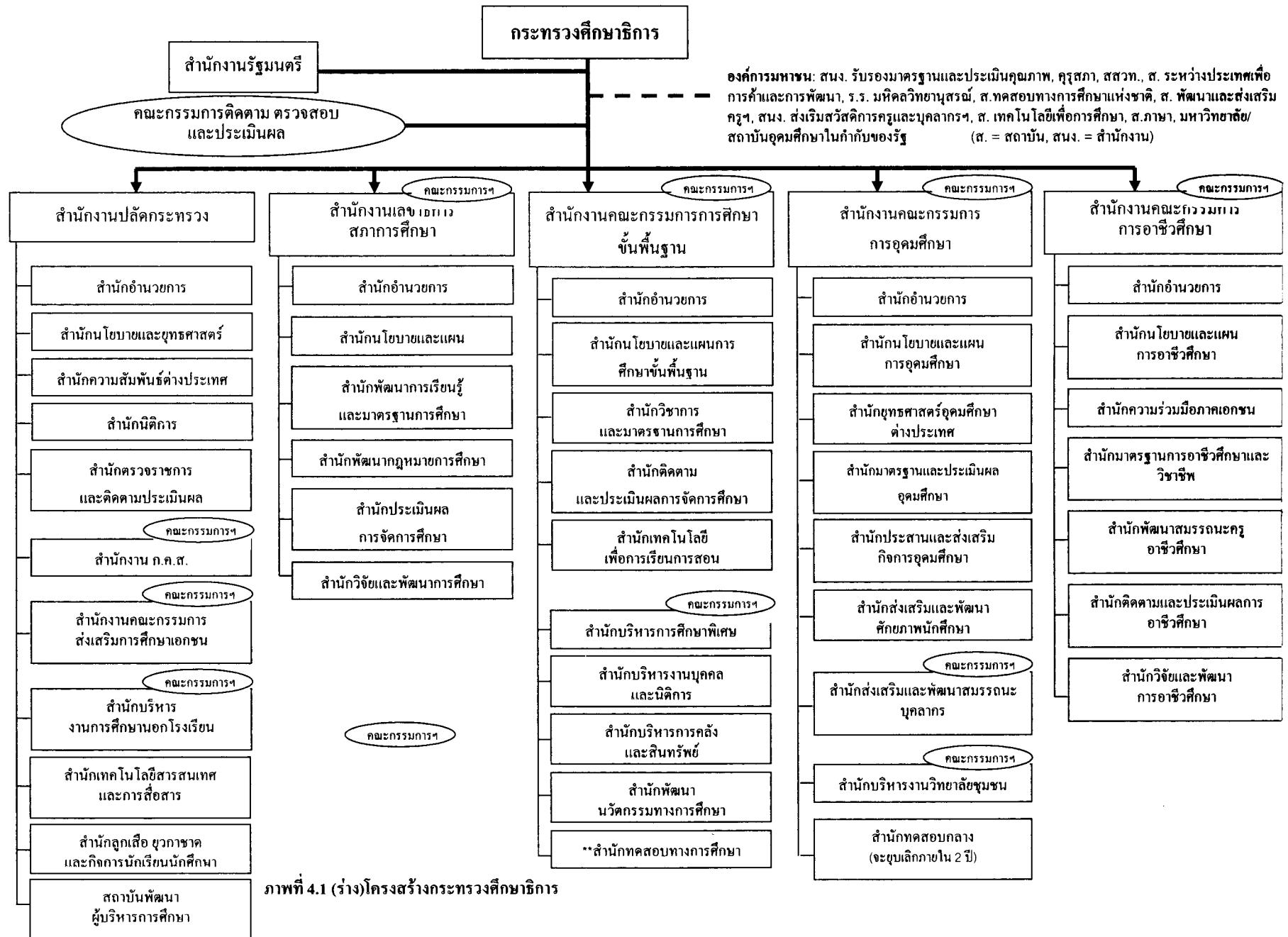
ดังนั้นในกรณีที่มีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยบุคคล กลุ่ม องค์กร หรือสถาบันทาง สังคมอื่นดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการอุดมศึกษาอาจจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่ผู้จัด เหล่านี้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นก็ได้ สำหรับในกรณีของประเทศไทยขณะนี้ได้มีกลุ่มนักศึกษา ประชาชื่น ชาวบ้านและนักการศึกษา ตลอดจนนักวิชาการจำนวนหนึ่งได้จัดการศึกษา ทางเลือกในระดับอุดมศึกษาในรูปแบบต่างๆ การอุดมศึกษาทางเลือกเหล่านี้สมควรที่จะได้รับ การพิจารณาให้การอุดหนุนทางการเงินจากคณะกรรมการการอุดมศึกษาด้วย

4.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณระหว่างสำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษากับหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ

พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ต่อไปเรียก พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวงฯ) มาตรา 5 (18) บัญญัติให้มีกระทรวงศึกษาธิการ และ มาตรา 41 กำหนดให้ การจัดส่วนราชการภายใต้กระทรวงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนี้ ซึ่งขณะนี้ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ยังอยู่ในขั้นตอน การพิจารณาของกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา แต่เนื่องจากร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารฯ ฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่จะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ในกระทรวงศึกษาธิการ การศึกษาวิเคราะห์ ในที่นี้จึงยึดเอาไว้ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารฯ เป็นหลัก

⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ออกหนึ่งจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาบันประกันการ และสถาบันทางสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย

ในมาตรา 10 ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฯ บัญญัติให้มีการแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการดังนี้ คือ 1. สำนักงานรัฐมนตรี 2. สำนักงานปลัดกระทรวง 3. สำนักงานเลขานุการสภาพการศึกษา 4. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 5. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและ 6. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ดังที่ได้แสดงไว้ในภาพที่ 4.1 ในหน้าถัดไป



ภาพที่ 4.1 (ร่าง)โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้นเห็นได้ชัดว่าต่างทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาในแต่ละระดับที่ตนอาจรับผิดชอบ แต่สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานเลขานุการสภาพัฒนาการศึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมนั้น มีข้อสังเกตว่าอาจมีความเกี่ยวข้องหรือซ้อนทับของอำนาจในการจัดสรรงบประมาณกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

จากการวิเคราะห์กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบร่างกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของแต่ละส่วนราชการไว้ดังนี้

- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารฯ มาตรา 16 วรรคหนึ่งและวรรคสอง สนับสนุนทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษา อุดมศึกษาระดับปริญญา เสนอแนะและให้ความเห็นในการจัดสรรงบประมาณ ทั่วไปแก่สถานศึกษาของรัฐทั้งในสังกัดและในกำกับที่จัดการศึกษาในระดับปริญญา
- สำนักงานเลขานุการสภาพัฒนาการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารฯ มาตรา 14 (3) พิจารณาเสนอนโยบายและแผนในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- สำนักงานปลัดกระทรวง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารฯ มาตรา 24 (3) จัดทำงบประมาณและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง

คณะกรรมการผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ พบร่างกฎหมายเข้าใจในเรื่องบทบาทหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของแต่ละหน่วยงานค่อนข้างสอดคล้องกัน

ดร.สุทธศรี วงศ์สนา⁸ ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มงานปฏิรูปอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของสภาพัฒนาการศึกษาในการจัดสรรงบประมาณว่า สภาพัฒนาการศึกษาจะทำหน้าที่เสนอนโยบายการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศ เป็นผู้เสนอข้อมูลศาสตร์การดำเนินงานและแนวทาง โดยจะไม่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาโดยตรง

⁸ สัมภาษณ์เมื่อ 27 พฤษภาคม 2545 ณ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำหรับบทบาทของคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้น ดร.สุทธศรี กล่าวว่า คณะกรรมการการศึกษาแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของ สกศ. ได้เสนอให้ ทบวงฯ หรือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ โดยเสนอให้มี “คณะกรรมการการเงิน” อยู่ในคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่เหมือน University Grant Committee (UGC) ของอังกฤษ หรือในชื่อปัจจุบัน คือ High Education Funding Council (HEFC) ซึ่งจะเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายให้กับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ให้สามารถใช้เงินเป็นกลไกในการกำกับ สถาบันอุดมศึกษาดำเนินตามแผนและนโยบายของรัฐ

ดร. สุทธศรี กล่าวว่า ข้อเสนอดังกล่าวเนื้อสอดคล้องกับความเห็นของ ศ. ดร.วิจิตร ศรีส้าน ประธานกรรมการการศึกษา สถาบันราชภัฏ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการยก ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่ต้องการให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามี บทบาททำหน้าที่คล้าย UGC ของอังกฤษ ทั้งด้านการจัดสรรงบและติดตามประเมินผล

ในส่วนบทบาทของสำนักงานปลัดกระทรวง นั้น ดร.สุทธศรี เห็นว่างานส่วนใหญ่ ของสำนักงานปลัดฯ คือการทำหน้าที่ในลักษณะเลขานุการ (Secretariat) ของกระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับความเห็นในเรื่องความซ้อนทับในบทบาทหน้าที่การจัดสรรงบประมาณนั้น ดร.สุทธศรี เห็นว่าภายใต้โครงสร้างใหม่ ทั้งสถาบันการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา และคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เป็นหน่วยงานในระดับเดียวกัน ต่างเป็นอิสระต่อกันและซึ่งตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แม้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นประธานคณะกรรมการสถานศึกษา ก็ไม่ได้ทำให้ สกศ.มีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าคณะกรรมการอื่นๆ แต่เพื่อประโยชน์ในการประสานแผนและนโยบายการศึกษามากกว่า

ดร.สมเกียรติ ชอบผล⁹ ผู้ช่วยปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้ความเห็นในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงตาม โครงสร้างใหม่ว่า สำนักปลัดฯ รวมทั้งคณะกรรมการการศึกษาแต่ละระดับจะมีส่วนร่วมกับสถาบันการศึกษาในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ และการกำหนดกรอบงบประมาณ โดยสำนักปลัดฯ และคณะกรรมการการศึกษาแต่ละระดับจะมี ตัวแทนอยู่ในสถาบันการศึกษา

ในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้น ดร.สมเกียรติ กล่าวว่า สำนักปลัดฯ จะคุ้มครองในเรื่องคำของบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ ของกระทรวงที่ตั้งไว้ ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างส่วนราชการภายในกระทรวง จากความเห็นดังกล่าว ดร.สมเกียรติ สรุปว่าโอกาสที่จะมีอำนาจทับซ้อนกันของคณะกรรมการ การอุดมศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวง และสถาบันการศึกษา จึงไม่ควรจะเกิดขึ้น

⁹ สัมภาษณ์เมื่อ 4 ธันวาคม 2545 ณ กระทรวงศึกษาธิการ

ศ.ดร.วิจิตร ศรีสุข้าน¹⁰ ประธานกรรมการการศึกษา สถาบันแทนรายวูร และเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้แก่ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาไว้ว่า ควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ โดยเป็นผู้เสนอแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้กับรัฐมนตรี ว่ามหาวิทยาลัยไหนควรจะได้เท่าไร ดันทุนต่อหน่วย(Unit Cost) เป็นอย่างไร เพื่อสนับสนุนเป้าหมายยุทธศาสตร์อะไร นอกจากนี้คณะกรรมการการอุดมศึกษา ควรต้องทำหน้าที่พัฒนางบประมาณร่วมกับมหาวิทยาลัย เช่น วิธีการคิดวิเคราะห์หาค่าใช้จ่ายต่อหน่วย(Unit Cost) ที่เป็นมาตรฐาน และวิธีการจัดสรรงบที่มุติธรรม

ส่วนอำนาจหน้าที่ของสถาบันการศึกษา ศ.ดร.วิจิตร กล่าวว่า สถาบันการศึกษาจะมีบทบาทสำคัญช่วงแรกของการบวนการงบประมาณ โดยทำหน้าที่กำหนดกรอบงบประมาณ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผนนโยบาย และกรอบงบประมาณของประเทศ เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้รับจัดสรรงบเงินมาแล้ว สถาบันการศึกษาอาจจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะจัดสรรงบเงินนี้ให้แก่การศึกษาแต่ละระดับในสัดส่วนอย่างไร หากรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็จะแจ้งกรอบงบเงินให้กับส่วนงานอื่นๆ ทราบ ส่วนรายละเอียดนั้นคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะไปจัดสรรากับมหาวิทยาลัยในสังกัดเอง ตามระบบวิธีการที่ไปร่วงใส่ บุติธรรม และสะท้อนผลผลิต/ผลลัพธ์ (Output/Outcome)

นอกจากนี้สถาบันการศึกษายังทำหน้าที่วิเคราะห์และกลั่นกรองภาพรวมของงบประมาณ ด้านการศึกษาเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี ทึ้งนี้สถาบันการศึกษาจะไม่มีอำนาจตัดงบประมาณหรือแก้ไข ปรับปรุงคำของบประมาณของหน่วยงานต่างๆ หากเกินจากกรอบงบประมาณ สถาบันการศึกษาจะเป็นผู้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เจ้าของเรื่องคือคณะกรรมการต่างๆ ไปดำเนินการปรับลดหรือแก้ไขปรับปรุงคำของบประมาณ ก่อนจะเสนอต่อรัฐมนตรี

ในเรื่องความซ้อนทับของบทบาทหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณนี้ ศ.ดร.วิจิตรเห็นว่า มีเรื่องที่ต้องไปรวมที่สถาบันการศึกษาเพียง 2-3 เรื่อง คือ แผนการศึกษา มาตรฐานการศึกษา และงบประมาณ โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณนี้ ไม่ใช่สถาบันการศึกษาเป็นผู้จัดสรร แต่ต้องมีการประสานเพื่อวิเคราะห์ว่าเงินกับนโยบายสอดคล้องกันหรือไม่ ก่อนที่จะเสนอต่อรัฐมนตรี

ในเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณระหว่างคณะกรรมการการอุดมศึกษากับหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการนี้ กล่าวได้ว่าเมื่อพิจารณากรอบกฎหมายและนี้อาจกล่าวได้ว่า มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไว้ชัดเจน ระดับหนึ่ง เมื่อประมวลกับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องก็พบว่ามีความสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ สถาบันการศึกษาจัดทำแผนการศึกษาและกรอบงบประมาณเพื่อการศึกษาให้

¹⁰ สมภพย์ เมื่อ 16 ธันวาคม 2545 ณ สถาบันวิจัยฯ

สอดคล้องกัน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาทำหน้าที่ประสานและร่วมคำเสนอของประธานรายจ่ายประจำปีทั้งหมดของกระทรวง เพื่อจัดทำเป็นภาพรวมของกระทรวงส่งสำนักงานประธานส่วนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในระหว่างกระบวนการจัดทำงบประมาณในรูปแบบใหม่ที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 3 มีหน้าที่ในการเสนอแนะและให้ความเห็นการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยไม่ผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเมื่อผ่านขั้นตอนการอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานปลัดกระทรวงจะมีหน้าที่ติดตามประเมินผลให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการตามข้อตกลงการให้บริการแก่สาธารณะ(Public Service Agreement : PSA) เป็นหลักในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษาจะทำการกำหนดคุณภาพของหน่วยงานในรายละเอียดต่างๆ ส่วนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะทำหน้าที่ประสานและร่วมยุทธศาสตร์จากสำนักงานคณะกรรมการชุดต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ภาพรวมยุทธศาสตร์ของกระทรวงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

4.3 ความสัมพันธ์เชิงอันเจหน้าที่ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากับหน่วยงานกลางนอกกระทรวงศึกษาธิการ ในการจัดสรรงบประมาณ

ตามโครงสร้างของการบริหารในปัจจุบันแม้ว่าทบทวนมหาวิทยาลัยจะเป็นเจ้าสังกัดของมหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐ แต่มหาวิทยาลัยก็มีอิสระค่อนข้างสูง ทบทวนมหาวิทยาลัยซึ่งมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรม กับทั้งมีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการกับเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณในระดับต่างๆ หลายรูปแบบ สามารถเสนอคำของบประมาณและดำเนินการเจรจาต่อรองกับสำนักงบประมาณ รวมทั้งชี้แจงแก่กรรมการของสถาปัตย์ของมหาวิทยาลัย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การกำกับนโยบายอุดมศึกษาของรัฐไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จะมีบทบาทมากขึ้นในการจัดสรรงบประมาณและการบริหารการจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษา กล่าวคือเมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้รับอนุมัติกรอบวงเงินจากคณะกรรมการรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษา สถาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานในสังกัด ทั้งระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา

เมื่อได้กรอบวงเงินสำหรับระดับอุดมศึกษา คณะกรรมการการอุดมศึกษาจะทำหน้าที่เจรจาต่อรองและจัดสรรงบเงินให้แก่มหาวิทยาลัยต่างๆ ตามคำของบประมาณและเป้าหมายผลผลิต ผลลัพธ์ที่แต่ละมหาวิทยาลัยเสนอ โดยจะมีการจัดสรรงบประมาณ ตามเกณฑ์การพิจารณาที่เป็น

ธรรมและโปร่งใส เป็นที่ยอมรับร่วมกัน เมื่อผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการการอุดมศึกษา แล้วคณะกรรมการฯ ก็จะนำเสนอเป้าหมายผลผลิต/ผลลัพธ์และคำของบประมาณในส่วนของคณะกรรมการการอุดมศึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

อนึ่งร่างพระราชบัญญัติการงบประมาณ พ.ศ. ... บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ จัดให้มีหน่วยงานงบประมาณ โดยมอบหมายให้หัวหน้าหน่วยงานเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐมนตรี เกี่ยวกับการงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ อ้างตามร่างพระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่จะทำหน้าที่หน่วยงานงบประมาณ คือ สำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษาตามร่างโครงสร้างในปัจจุบัน หัวหน้าสำนักจะเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ด้านการจัดสรรงบประมาณแล้ว ยังทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาอีกด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะนำเป้าหมายผลผลิต/ผลลัพธ์ และคำของบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ตามข้อเสนอของคณะกรรมการการอุดมศึกษา มาพิจารณาร่วมกับข้อเสนอจากคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการอาชีวศึกษา และมีการเจรจาต่อรองจัดสรรงบประมาณจนเป็นที่เรียบร้อยลงตัวแล้ว รัฐมนตรีก็จะจัดทำเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวง และคำขอรับการจัดสรรงบประมาณในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ เสนอให้คณะกรรมการนโยบายงบประมาณพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะทำสัญญาข้อตกลงให้บริการสาธารณะ(Public Service Agreement; PSA) กับคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ และคณะกรรมการรัฐมนตรีจะกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อรัฐสภาพิจารณาต่อไป

จะเห็นว่าในระบบใหม่นี้มหาวิทยาลัยไม่ต้องเสนอคำของบประมาณและดำเนินการเจรจาต่อรองกับสำนักงบประมาณหรือไปชี้แจงในสภาพด้วยตัวเองอีกต่อไป แต่กระบวนการของมหาวิทยาลัยจะสิ้นสุดที่ระดับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเท่านั้น เว้นแต่ว่ากรณีที่คำขอของคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่ผ่านการพิจารณาจากรัฐมนตรีในระดับกระทรวง คณะกรรมการฯต้องกลับมายื่นเจรจาต่อรองกับมหาวิทยาลัยในการปรับลดงบประมาณลง แล้วเสนอกลับขึ้นไปใหม่ตามขั้นตอนเดิม

ในส่วนของเขตอุปนายก ที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในการจัดสรรงบประมาณก็จะอยู่ในกระทรวงเท่านั้น คณะกรรมการฯ ไม่มีหน้าที่ต้องไปชี้แจงต่อคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ หรือต่อรัฐสภาพต่อไป กล่าวคือเมื่อคณะกรรมการนโยบายงบประมาณให้ความเห็นชอบต่อคำของบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐสภาพิจารณาแล้ว รัฐมนตรีเข้ากระทรวง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ

ข้อตกลงให้บริการสาธารณูปัฒนา จะเป็นผู้ชี้แจงงบประมาณของหน่วยงานในสังกัด ทั้งนี้เป็นไปตามความใน มาตรา 16 ของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยกระบวนการจัดทำงบประมาณ ที่ระบุว่า ในฐานะผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณูปัฒนา ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ชี้แจงงบประมาณของหน่วยงาน ที่กำกับดูแลต่อรัฐสภา รวมทั้งคณะกรรมการพัฒนารายภูมิและวุฒิสภาด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ชัดว่าในร่างโครงสร้างความสัมพันธ์แบบใหม่นี้คณะกรรมการการอุดมศึกษาจะไม่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานกลางจากภายนอกอย่างเช่นสำนักงบประมาณ โดยตรง

4.4 ภาพรวมของกระบวนการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 เดิมขึ้นตอนการจัดสรรงบประมาณจะเริ่มจากการกำหนดงบเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะกรรมการอันประกอบด้วยผู้แทนจากการตรวจราชการ สถาบันงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ จากนั้น สำนักงบประมาณ คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการอันประกอบด้วยนายและที่สচทางของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขึ้นตอนต่อไปส่วนราชการต่างๆ จะจัดทำคำของบประมาณโดยยึดเงินรายได้ของตน โภชนาและที่ส�ทางงบประมาณที่รับมาลงกำหนดเป็นแนวทาง เสนอต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ รัฐมนตรี โดยสำนักงบประมาณจะมีบทบาทอย่างมากในขั้นตอนของการจัดสรรงบประมาณ ส่วนราชการต่างๆ ต้องมีการประสานงานหรือต่อรองกับสำนักงบประมาณ หรือพยาบาลใช้อิทธิพล นักการเมืองหรือซ่องทางอื่นๆ ที่จะกดดันสำนักงบประมาณ เพื่อให้ได้งบประมาณตามจำนวนที่ต้องการ เมื่อการจัดสรรเรียนร้อยลงตัวและคณะกรรมการอันประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการต่างๆ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อเสนอให้สภาพิจารณาอนุมัติต่อไป

ในระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน รัฐบาลมีเป้าหมายสำคัญคือต้องการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ในการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติที่วางไว้ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดสรรและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณอย่างมีขั้นสำคัญล่าวคือ ในระบบใหม่ คณะกรรมการนโยบายงบประมาณจะเป็นตัวจัดการสำคัญในการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ นโยบายและที่ส�ทางของการจัดสรรงบประมาณ โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ 3

กระบวนการจัดสรรจะเริ่มจากการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรวมโดยกระบวนการจัดทำงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการอันประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการต่างๆ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ให้ความเห็นชอบ จากนั้น

คณะกรรมการนโยบายบประมาณจะพิจารณาแผนพัฒนาประกอบกับนโยบายของรัฐบาลกำหนดเป็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติขึ้น เพื่อเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในขั้นตอนต่อไปแต่ละกระทรวงจะต้องแบร์เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ออกมาระบบ ยุทธศาสตร์ของกระทรวงตามขอบเขตอำนาจหน้าที่และการกิจของตน จากนั้นส่วนราชการ หรือหน่วยงานในสังกัดกระทรวงจะจัดทำเป้าหมายผลผลิต/ผลลัพธ์ และคำของบประมาณเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณา รัฐมนตรีจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณระหว่างหน่วยงานในกระทรวงภายใต้กรอบวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ จากนั้นจะจัดทำเป้าหมายการให้บริการสาธารณะพร้อมกับข้อเสนอคำของบประมาณเสนอต่อกองคณะกรรมการนโยบายบประมาณ หากได้รับความเห็นชอบรัฐมนตรีจะทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ(Public Service Agreement-PSA) กับคณะกรรมการนโยบายบประมาณ และรัฐบาลจะยกเว้นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อสภาพเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เป็นสาระสำคัญ ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ คือ มีคณะกรรมการนโยบายบประมาณขึ้น อันประกอบด้วยตัวแทนจากหลายฝ่าย รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอก ส่วนสำนักงบประมาณที่มีบทบาทอย่างสูงในระบบการจัดสรรงบแบบเดิมจะลดบทบาทลง โดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายฯ

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือกระบวนการจัดสรรงบประมาณจะเปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นแบบจากล่างขึ้นสู่ข้างบน(Bottom-up)ที่ส่วนราชการต่างๆ เป็นผู้จัดทำคำของบประมาณเสนอขึ้นไปให้ฝ่ายบริหารพิจารณา ตามขอบเขตการกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานโดยไม่มีเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ ทำให้การใช้งบประมาณไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แต่ในระบบใหม่นี้กระบวนการจัดสรรงบเป็นการสืบสานแบบ 2 ทาง คือ ทั้งจากบนลงล่าง(Top-down) และจากล่างขึ้นบน(Bottom-up) คือนอกจากการเสนอคำของบประมาณจากส่วนราชการหรือหน่วยปฏิบัติในแบบเดิมแล้ว รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารยังกำหนดกรอบเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ลงไปให้เป็นแนวทางในการจัดทำคำของบประมาณอีกด้วย ซึ่งสิ่งนี้ไม่เคยเกิดขึ้นในอดีต เนื่องจากปัญหาความไม่เสถียรภาพของรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถริเริ่มนโยบายของตนเองตามที่เคยหาเสียงไว้กับประชาชน ส่วนใหญ่จะดำเนินนโยบายไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ หรือตามแผนของข้าราชการประจำ แต่ความต่อเนื่องของรัฐบาลในรอบ 10 ปีหลังนี้ ทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายขึ้นเองได้มากขึ้น ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่นี้จะเอื้ออำนวยให้รัฐบาลสามารถใช้เงินงบประมาณในการผลักดันนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.5 บทวิเคราะห์โครงสร้างส่วนงานภายในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ

ในโครงสร้างการบริหารปัจจุบัน หน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย ที่คูແລเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการภายใน แผนปฏิรูประบบราชการ เป็นผลให้มีมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนทรัพยากร เสนอแนะและให้ความเห็นในการจัดสรรงบเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ สถานศึกษาระดับปฐมฐาน¹¹ แต่การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ยังไม่มีการประกาศอย่างเป็นทางการ เนื่องจากกำลังอยู่ระหว่างการยกร่างเพื่อประกาศเป็นกฎหมาย¹² ดังนั้นในการศึกษานี้ จะใช้แนวทางการจัดแบ่งส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาของสำนักงานปลัดมหาวิทยาลัยที่เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการการอุดมศึกษาออกเป็น 9 สำนัก ประกอบด้วย

1. สำนักอำนวยการ
2. สำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา
3. สำนักยุทธศาสตร์อุดมศึกษาต่างประเทศ
4. สำนักประสานและส่งเสริมกิจการอุดมศึกษา
5. สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพนักศึกษา
6. สำนักส่งเสริมและพัฒนามหาวิทยาลัย
7. สำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา
8. สำนักทดสอบกลาง
9. สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน

ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา ซึ่งได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณไว้ดังนี้

¹¹ คุณตรา 40 และคุณตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกอบกับ มาตรา 10 และ มาตรา 16 ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.....

¹² ผู้จัดการรายวัน 25 กุมภาพันธ์ 2546

1. พัฒนาระบบและปรับปรุงกระบวนการในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ ในลักษณะที่สามารถตรวจสอบและตรวจสอบผลผลิตได้ชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้

2. ส่งเสริม/สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาปรับระบบบัญชีเดิมซึ่งเป็นระบบบัญชีราชการไปสู่ระบบบัญชีต้นทุนที่อิงฐานกิจกรรม(Activity Based Costing) และศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการนำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ได้ประยุกต์ใช้ในการจัดสรรงบประมาณต่อไป

3. วิเคราะห์คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ เพื่อให้ข้อเสนอแนะให้ความเห็นในการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

4. ศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเกณฑ์ในการบังคับผลผลิตในด้านต่างๆ เช่น การเรียน การสอน การวิจัย และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

5. แสวงหาแนวทางในการระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่น เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอุดมศึกษา

6. การดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งงบประมาณของมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เช่น การขอแปรผูญติดต่อ การซื้อขายภาระการ จัดทำรายงานต่างๆ เกี่ยวกับการขอรับการจัดสรรงบประมาณ รายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการธุรกิจ และคณะกรรมการธุรกิจ ชุดต่างๆ

7. ให้คำปรึกษา แนะนำและประสานกับหน่วยงานอื่นๆ และมหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดและในกำกับ ตามกรอบหน้าที่และความรับผิดชอบและดำเนินการกิจ อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ประกอบกับกรอบแนวทางการจัดสรรงบประมาณใหม่ จะเห็นว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษา จะมีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างมากในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ โดยจะต้องเป็นผู้แปลงเป้าหมาย บุคลาศาสตร์ระดับกระทรวงให้เป็นเป้าหมายบุคลาศาสตร์อุดมศึกษา เพื่อเป็นกรอบการจัดทำคำ ของบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด และจัดทำเป้าหมายผลผลิต/ผลลัพธ์ และคำขอ งบประมาณของสำนักงานฯ รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามข้อเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการอำนวยการเตรียม จัดระบบบริหารของส่วนราชการตามโครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการครั้งที่ 4/2546 เมื่อ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... มาตรา 13 บังคับให้หัวหน้าส่วน ราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจจัดให้มีหน่วยงานงบประมาณ โดยมอบหมายให้หัวหน้าหน่วยงาน

เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการงบประมาณ ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

บทเรียนที่ได้จากการศึกษากรณีของต่างประเทศในบทที่ 2 ร่วมกับข้อเสนอของคณะกรรมการเพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนออยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา: คณะกรรมการด้านอุดมศึกษา ที่เสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี (ชาครุณต์ ฉายแสง) สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานในระดับสำนักงานและแผนกวายในคณะกรรมการการอุดมศึกษาอาจจะไม่มีข้อความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการกิจที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาให้บรรลุเป้าหมายนโยบายพัฒนาของประเทศไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ขณะเดียวกันจำเป็นจะต้องช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยพร้อมกันไป จากประวัติความเป็นมา พันธกิจ ความเชี่ยวชาญ และการกิจที่หลากหลายของสถาบันอุดมศึกษา ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา (Commission for Higher Education Funding in Thailand : CHEFT) นิฉะนั้นสำนักงานนโยบายและแผนจะต้องมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ทั้งด้านงานข้อมูล การเจรจาต่อรองและการวิเคราะห์งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาเป็นรายสถาบัน งานติดตามประเมินผลการใช้งบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาวิเคราะห์คำของบประมาณจากสถาบันอุดมศึกษา ในรอบต่อไป ซึ่งจะต้องปรับองค์กรให้มีความคล่องตัวและมีอัตรากำลังให้มากกว่านี้ ให้สอดคล้องกับการกิจที่เพิ่มขึ้น ซึ่งคณะกรรมการผู้วิจัยเห็นว่า เป็นเรื่องยากที่จะทำให้บรรลุผลดังกล่าวได้จริง

4.6 แนวทางการจัดสรรงบประมาณด้านบริการวิชาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตาม ภารกิจของกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นๆ

ปัจจุบันมีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงต่างๆ ถึง 10 กระทรวง จำนวนทั้งสิ้น 637 สถาบัน โดยอยู่ในความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัย 67 สถาบัน และของกระทรวงศึกษาธิการ อีก 489 สถาบัน ซึ่งต่อไปทั้งสองส่วนนี้จะรวมเข้าด้วยกัน นอกเหนือนี้ยังมีสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นๆ อีกอาทิ กระทรวงสาธารณสุข 43 สถาบัน กระทรวงกลาโหม 24 สถาบัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2 สถาบัน กระทรวงมหาดไทย 2 สถาบัน กระทรวงคมนาคม 4 สถาบัน เป็นต้น สถาบันอุดมศึกษาในกลุ่มหลังนี้จัดการศึกษาเฉพาะทาง เพื่อผลิตกำลังคนตามความต้องการของหน่วยงาน ในการให้บริการสาธารณะตามภารกิจของหน่วยงานดังกล่าว ดังนั้นนอกจากหน่วยงานที่ได้กำหนดไว้ให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาคุ้มครองสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับของรัฐและเอกชน สถาบันอุดมศึกษาไม่จำกัดรับของรัฐ สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ทั้งสองแห่ง และสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการ

พัฒนาที่เหลือควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานเดิมไปก่อนอย่างน้อยจนกว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะมีความพร้อมกว่านี้เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานวิจัย และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการวิจัยอีกหลายแห่ง เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันวิจัยแห่งชาติ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่ทำหน้าที่ให้บริการวิชาการแก่สังคม ซึ่งคณะกรรมการการอุดมศึกษาอาจเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการวิจัยตามความต้องการของหน่วยงานนั้นๆ ในยอดวงเงินวิจัยรวมของประเทศไทยที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นว่าเป็นจำนวนที่เหมาะสมต่อการพัฒนางานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเสนอตัวเข้าไปทำงานวิจัย ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน และเป็นการพัฒนาคุณภาพด้านการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย

บทที่ 5

แนวทางการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา

5.1 แนวคิดหลักในการพิจารณาจัดสรรงบเงินอุดหนุน

เนื่องจากการนำเอาวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพื่อใช้กับสถาบันอุดมศึกษาในครั้งนี้ เป็นการใช้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ปัญหาอุดมศึกษาของไทยที่มาตຽวนคุณภาพตกต่ำอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลส่วนหนึ่งจากการจัดสรรงบประมาณแบบเดิมที่เน้นปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก ดังนั้น การนำเอารูปแบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ก็จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นคุณภาพทางวิชาการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิตบัณฑิต และงานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา ขณะเดียวกันก็จะต้องคำนึงถึงปรัชญาทางการศึกษาโดยรวมที่ต้องเน้นการให้โอกาสทางการศึกษาที่เท่ากัน(Equal Opportunities) ความสามารถที่แตกต่างกัน(Different Abilities) ความสนใจที่แตกต่างกัน(Different Interests) และความจำเป็นที่แตกต่างกัน(Different Needs) ของผู้ขอรับโอกาสทางการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการศึกษาสามารถพัฒนาไปสู่เจนบุคคลได้เต็มตามศักยภาพ (Full Potential)

ปรัชญาดังกล่าวสอดคล้องกับการจัดการศึกษาให้กับผู้ขอรับโอกาสที่มาจากสังคมสู่ฐานคือ สังคมด้อยโอกาสและยากไร้ สังคมเศรษฐกิจพอเพียง สังคมฐานานุภาพ และสังคมแห่งการแข่งขัน ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยที่มีความหลากหลายในขณะนี้ ซึ่งประกอบด้วย วิทยาลัยชุมชน สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สถาบันศึกษาสงฆ์ในศาสนาพุทธและคริสต์ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่จำกัดรับและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนที่จำกัดรับที่มีรูปแบบที่แตกต่างกันและมุ่งรับใช้เป้าหมายที่หลากหลายอยู่แล้ว

แต่ในขณะเดียวกันเป้าหมายที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้อยู่ที่คุณภาพทางวิชาการเป็นหลัก ไม่ว่าในกรณีของการผลิตผู้สำเร็จการศึกษาที่มีคุณภาพหรือการผลิตงานวิจัยและพัฒนาที่มีคุณภาพพร้อมกันไปด้วย ขณะเดียวกันก็จะต้องรับใช้เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้ด้วย คือ จะต้องให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัชญาศึกษาด้วย เช่น กรณีของประเทศไทยวีแลนด์ มีการเน้นความรู้กับคุณธรรม คือ ต้องมีทั้งปัญญาและทักษะควบคู่ไปกับการเป็นคนดี ซึ่งจะต้องพยายามแปรความหมายที่เป็นนามธรรมเหล่านี้ไปสู่รูปธรรมในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้ได้โดยใช้การจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องทำให้เป็นประเด็นทางการเมือง เช่น ในกรณีที่มีการตั้งคำถามว่า มหาวิทยาลัยควรจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือไม่ หรือควรจะเปลี่ยนสถานภาพบุคลากรของมหาวิทยาลัยจากข้าราชการเป็นพนักงานของรัฐพร้อมกันที่เดียวหรือไม่ คำถามดังกล่าววนอกจากจะนำไปสู่ประเด็น

ความขัดแย้งทางการเมือง อันเป็นการทอนกำลังในสังคมแล้ว ยังเป็นคำถามที่จะไม่ช่วยให้สถาบันอุดมศึกษามีโอกาสปรับปรุงคุณภาพทางวิชาการอย่างจริงจังด้วย ขณะเดียวกันการจัดการอุดมศึกษาของไทยจะต้องมีความสอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาประเทศในระยะยาวด้วย

5.2 แนวทางในการกำกับและติดตามของนโยบายรัฐบาลและนโยบายพิเศษต่าง ๆ

ในการใช้การจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาปรับปรุงคุณภาพนั้น วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยนั้น ก็คือ จะต้องตอบสนองของนโยบายของรัฐและนโยบายพิเศษต่างๆ เพื่อให้อุดมศึกษารับใช้เป้าหมายที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศที่พึงประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ในการผลักดันกล่าว คณะกรรมการวิจัยมีความเห็นว่าใช้หลักการจัดสรรงบประมาณแบบ Plan –Driven โดยมีการนำสาขาวิชาที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศตามที่ได้มีการระบุไว้ในแผนพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่ประเทศไทยจะมีความสามารถในการแข่งขันในอนาคตเป็นต้นว่า อุดมศึกษารมเปรรูปสินค้าเกษตร อุดมศึกษารมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และสุขภาพและอุดมศึกษารมออกแบบเดือด สำเร็จรูปและอุดมศึกษารมรถยนต์และชิ้นส่วนประกอบ ประกอบกับอุดมศึกษารมที่มีความสำคัญในปัจจุบัน เช่น อิเล็กทรอนิกส์ พลาสติกและปีโตรเคมี ประกอบกับเทคโนโลยีที่มีความสำคัญในอนาคต เช่น เทคโนโลยีชีวภาพและนาโนเทคโนโลยีซึ่งเป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโมเดลกุลขนาดเล็ก ใช้มาเชื่อโรคหรือกระตุ้นอวัยวะบางประเภทให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม เป็นต้น

ขณะเดียวกันเพื่อส่งเสริมศักยภาพให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในการสนองต่อนโยบายการพัฒนาสังคม โดยหากน้ำยา “แบบจำลองสังคมสู่ฐาน” (ชื่อพัฒนาโดย ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมทวารพิชัย)¹ อันได้แก่ 1) สังคมแห่งการแข่งขันเพื่อค้ากำไร 2) สังคมฐานานุภาพ 3) สังคมแห่งความพอเพียง 4) สังคมแห่งความด้อยโอกาส ยากไร้ มาใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์บทบาทและทิศทางของอุดมศึกษาในการบริการสังคมให้ครบถ้วนดังกล่าวที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากที่ผ่านมาระบบอุดมศึกษาไทยต้องเผชิญกับแรงกดดันจากระบบทล绰ในเศรษฐกิจโลกกว้าง ด้วยการพยายามปรับตัวเองสู่การให้บริการการศึกษาเชิงสถานภาพและบริการสังคมสองฐานบนคือ สังคมฐานานุภาพและสังคมแห่งการแข่งขัน ในขณะเดียวกันระบบอุดมศึกษาก็อยากรับบทบาทการให้บริการสังคมและการพัฒนาสังคมตลอดจนมีแนวโน้มลดลงสังคมสองฐานล่างอันก่อให้เกิดปัญหาความเสมอภาคทางการศึกษาขึ้น

คณะกรรมการวิจัยมีความเห็นว่าจำเป็นต้องพิจารณาข้อเสนอของศาสตราจารย์อุดมศึกษาเพื่อเป้าหมายในการเปลี่ยนระบบอุดมศึกษาจากการเป็นสังคมฐานานุภาพที่รับใช้กันเองและเน้นการให้ความสำคัญกับสังคมแห่งการแข่งขันเป็นหลักมาเป็นการให้บริการต่อสังคมสู่ฐานความ

¹ เพ่งอ้าง

หมายความและจัดเป็นยุทธศาสตร์แห่งยุทธศาสตร์(Strategy of Strategies)² ขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นจะต้องสนับสนุนวิชาที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สังคม(Social Gain)ที่อาจไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจและผู้เรียนไม่ได้รับผลตอบแทนเชิงรายได้ในระดับสูง แต่เป็นวิชาที่สามารถเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ชุมชนและสังคมโดยรวม รวมทั้งสามารถสร้างพื้นฐานในการแข่งขันให้ประเทศไทยในระยะยาวได้ด้วย สาขาวิชาดังกล่าวได้แก่ ประวัติศาสตร์ ภาษาไทย ปัชชญา ศาสนา โบราณคดี วรรณคดี ศิลปศึกษา สาขาวิชาการและศาสตร์วิชาชีพอาทิ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ พัฒนาชุมชน สาธารณสุขศาสตร์ รวมทั้งวิชาพื้นฐานทางด้านคอมพิวเตอร์ และวิทยาศาสตร์ เป็นต้นว่า คอมพิวเตอร์ ตรรกวิทยา พลิกส์ เกมี ชีววิทยา ก่อศาสตร์ พลังงาน และนิเวศวิทยาเป็นต้น รวมทั้งการผลิตครูเพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง ในสาขาวิชาเหล่านี้ การจัดสรรงบประมาณแบบ Plan-Driven จึงเหมาะสมเนื่องจากต้องพิจารณาหลักการและเหตุผลในการอุดหนุนด้านงบประมาณภายใต้กรอบนโยบายหลักเพื่อการพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์ ระดับชาติในแขนงต่างๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันแก่ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น รวมทั้ง เป็นการพัฒนาสังคมในลักษณะที่มีความยั่งยืนในระยะยาว

ท่ามกลางข้อท้าทายต่างๆ ที่ประเทศไทยและระบบอุดมศึกษาไทยประสบอยู่ การให้ สนับสนุนด้านงบประมาณต่อวิชาพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นการสนับสนุนส่งเสริมให้ สถาบันอุดมศึกษาสามารถจัดการศึกษาในแขนงวิชาดังกล่าว ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมได้ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถ ช่วยให้สถาบันอุดมศึกษามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพสังคมทั้งสิ้น ทั้งนี้ใน วิชาพื้นฐานดังกล่าว รัฐควรต้องให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของภาครัฐ และเอกชนมีแรงจูงใจและสนับสนุนในการจัดการเรียนการสอน เพื่อสนับสนุนให้มีการแข่งขันเพื่อ พัฒนาคุณภาพของการศึกษาในวิชาพื้นฐานเหล่านั้นด้วย

ในขณะเดียวกันสังคมสองฐานแรก คือ สังคมแห่งการแข่งขันและสังคมฐานานุภาพนี้ เสริมบทบาทและสถานภาพของผู้สำเร็จการศึกษาโดยอาศัยกลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการกำหนดการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตและการใช้ผลิตได้ เนื่องจากการศึกษาสามารถ สร้างมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจแก่สถาบันการศึกษาและแก่สังคมทั้งสองฐาน คือ สังคมฐานานุภาพ และสังคมแห่งการแข่งขัน ดังนั้นการศึกษาในสาขาวิชาชั้งบัณฑิตจะได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ สูงรุ่น拔และสถาบันอุดมศึกษาควรใช้รูปแบบการจัดสรรงบประมาณแบบ Market-Driven ก็จะเป็นการสมควร

² เพิ่งอ้าง

คณะกรรมการให้แรงจูงใจ(Incentive) เช่น ระบบโบนัส หรือการให้รางวัล โดยรัฐจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่ประสบผลสำเร็จในด้านงานวิจัยและสามารถนำผลงานวิจัยไปประยุกต์ใช้ได้จริง รวมถึงการค้นพบใหม่ๆ หรือการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ เป็นต้น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวที่ได้จะต้องเป็นการเสริมความแข็งแกร่งโดยไม่เกิดปัญหาในอนาคต

นอกจากนี้ คณะกรรมการให้แรงจูงใจยังมีความเห็นว่า ในระยะ 5 ปีแรกที่อุดมศึกษาของไทยยังอ่อนด้อยในแง่คุณภาพของการผลิตบัณฑิตและงานวิจัย คณะกรรมการการอุดมศึกษาควรมีรูปแบบการให้เงินอุดหนุน เพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จในรูปแบบที่เรียกว่า Cross Subsidy และควรมีลักษณะสัมพันธ์ (Relative) กันว่าคือในกรณีที่สถาบันศึกษาใดมีผลสำเร็จในด้านใดที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยควรได้รับการให้การสนับสนุนทางการเงิน แต่ควรจะสนับสนุนในส่วนที่ยังไม่เข้มแข็ง แทนที่ไปช่วยส่วนที่เข้มแข็งอยู่แล้ว แต่ไม่ควรเกินร้อยละ 5 ของงบประมาณที่ควรได้รับ ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาใดมีผลการดำเนินงานต่ำกว่าค่าเฉลี่ย มาตรการขั้นแรกคือการแก้ปัญหาด้วยการศึกษาสาเหตุของปัญหาว่ามีข้อจำกัดในลักษณะใด ขั้นตอนต่อไปคือการให้แรงจูงใจในการสร้างความเข้มแข็งและมีตัวบ่งชี้ผลงาน ถ้าหากว่าการดำเนินการยังไม่พัฒนาขึ้นก็ควรใช้ระบบเดือน ก่อนการลงโทษ โดยการตัดลดงบประมาณและยุบเลิกสถาบันนั้นในที่สุด ถ้าหากไม่สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ สำหรับสถาบันที่มีผลงานสูงกว่ามาตรฐานควรได้รับการสนับสนุนในระดับหนึ่งแต่ไม่ควรเกินร้อยละ 5 ของงบประมาณ

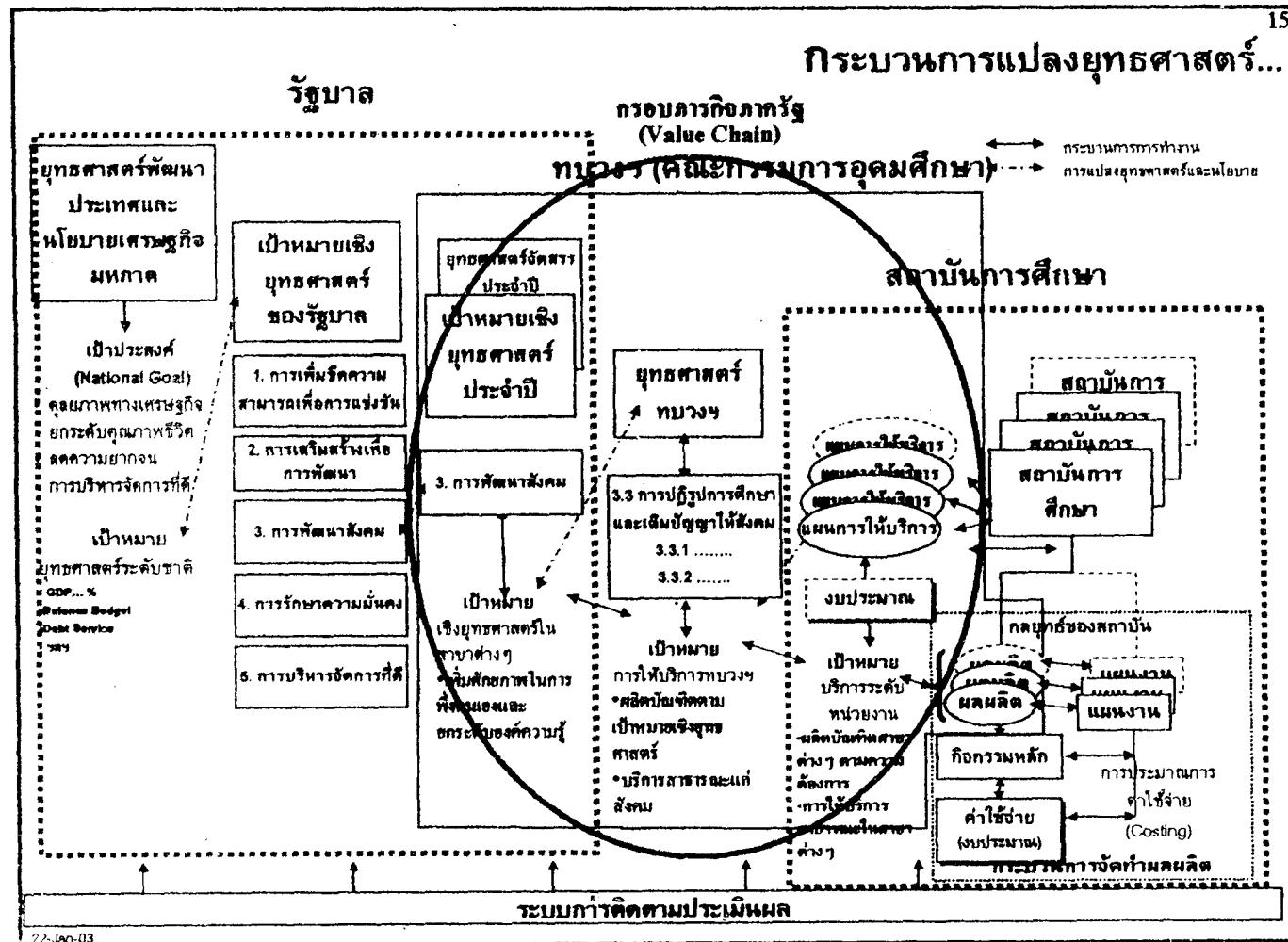
รูปแบบในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาที่ชัดเจน ได้จากตัวแบบของสำนักงบประมาณที่เน้นการวางแผนจากทั้งข้างล่างขึ้นบนและจากบนลงล่าง ในขณะที่การจัดสรรงบประมาณเน้นการบริหารจากบนลงล่าง ตามที่อธิบายโดยเอกสารของส่วนวิเคราะห์งบประมาณ (สำนักงบประมาณ 2546) ในแผนภาพที่ 15 ของเอกสารดังกล่าว ได้นำมาแสดงไว้ในรายงานนี้ ต่อไปนี้ (ดูแผนภาพที่ 5.1)

ในการทำงบประมาณ สถาบันการศึกษาจะต้องสามารถระบุให้ได้ว่าผลผลิตของตนคืออะไร ซึ่งจะต้องกำหนดผลผลิตให้สอดคล้องกับแผนงานภายใต้สถาบันการศึกษาเอง โดยที่ผลผลิตดังกล่าวจะต้องใช้เป้าหมายการให้บริการของสถาบันการศึกษา โดยที่เป้าหมายของสถาบันการศึกษาดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งจะต้องเน้นการผลิตบัณฑิตตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และการให้บริการสาธารณะแก่สังคม โดยที่เป้าหมายดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในสาขาต่างๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาสังคมในลักษณะที่เป็นการเพิ่มศักยภาพในการพัฒนา และยกระดับองค์ความรู้ โดยที่เป้าหมายที่เป็นยุทธศาสตร์ในระดับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะเป็นยุทธศาสตร์ที่เชื่อมต่อระหว่างเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในสาขาต่างๆ และเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคมนั้น จะต้องเป็นการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างตัวแทนจาก

สถาบันการศึกษาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อที่จะแน่ใจว่าเป็นการทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง

โดยที่ในที่สุด เป้าหมายยุทธศาสตร์ในการพัฒนาสังคมดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติซึ่งจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศและนโยบายเศรษฐกิจมหาภาค โดยที่สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งจะต้องอธิบายให้ได้ว่าผลผลิตดังกล่าวจะมีส่วนสร้างมูลค่าเพิ่มในการอบการกิจการครุภูมิ(Value Chain)ได้อย่างไร ทั้งหมดนี้คือการจัดสรรงบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์

ภาพที่ 5.1 กระบวนการแบ่งยุทธศาสตร์



5.3 ความสนใจ ความเป็นธรรมและการกระจายโอกาสทางการศึกษา

ในขณะเดียวกันการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาจำเป็นจะต้องคำนึงถึง การตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายในสังคมและเพื่อย้ายโอกาสและสร้างความเป็น ธรรมในสังคม พร้อมทั้งเสริมสมรรถภาพเพื่อการแข่งขัน และรักษาสถานภาพของสังคมฐานานุ ภาพไปพร้อมกัน ด้วยการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดมีสถาบันอุดมศึกษาที่มีรูปแบบที่ หลากหลาย เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนที่แตกต่างกันของผู้ที่มาจากการสังคมสีสุนาน ใน ประเทศไทย นั่นก็คือ สังคมของผู้ด้อยโอกาส สังคมของเศรษฐกิจพอเพียง สังคมฐานานุภาพ(ระบบ อุดมศึกษาทั้งหมด) และสังคมแห่งการแข่งขัน โดยจะต้องทราบว่าสังคมเศรษฐกิจพอเพียง เป็นสังคมที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทยในแข่งขันสัดส่วนของจำนวนประชากรของประเทศไทย สังคมฐานานุภาพและสังคมแห่งการแข่งขันเป็นสัดส่วนที่น้อยในแข่งขันจำนวนประชากรของประเทศไทย แต่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นหัวรถจักรที่จะจูงประเทศไทยไปท่ามกลางการแข่งขันที่ทวีความ รุนแรงเพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นจะต้องเน้นการผลิตผู้สำเร็จการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของ สองสังคมดังกล่าว ถึงแม้จะมีสัดส่วนที่ไม่มากนักก็ตามที่ ขณะเดียวกันก็ยังมีสังคมของ ผู้ด้อยโอกาสที่ต้องได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นผู้ด้อยโอกาสที่ต้องได้รับความ ช่วยเหลือทางกายภาพ ผู้ด้อยโอกาสเนื่องจากเพศสภาพ ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนผู้ด้อยโอกาสอันเกิดจากเชื้อชาติและวัฒนธรรม คนกลุ่มนี้ถึงแม้จะมีจำนวนไม่นักเท่ากับ กลุ่มที่มาจากการสังคมเศรษฐกิจพอเพียง แต่ก็มีจำนวนมากกว่าผู้ที่มาจากการสังคมแห่งการแข่งขัน และสังคมฐานานุภาพ

ดังนั้นในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณจึงจำเป็นจะต้องคำนึงถึงความต้องการของสังคม ทั้งสีสุนานนี้เป็นหลัก ซึ่งจะต้องเริ่มจากการจำแนกผลผลิตคือผู้สำเร็จการศึกษาจากระบบอุดมศึกษา ทั้งระบบซึ่งอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. ผู้ที่ต้องการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตามอัชญาศิล
2. ผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นพนักงานและช่างฝีมือในทักษะระดับต่างๆ (Vocational Occupation)
3. ผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อการประกอบอาชีพ
4. ผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นมืออาชีพ (Professional)
5. ผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อความเป็นอัจฉริยะ

โดยที่ผู้ต้องการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตามอัชญาศิล ส่วนใหญ่จะมาจากการสังคมด้อยโอกาส และสังคมเศรษฐกิจพอเพียง ผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นพนักงานและช่างฝีมือระดับต่างๆ ส่วนใหญ่ จะมาจากการสังคมผู้ด้อยโอกาสและเศรษฐกิจพอเพียง ส่วนผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อการประกอบ อาชีพจะมาจากการสังคมเศรษฐกิจพอเพียงเป็นส่วนใหญ่ ตามด้วยเศรษฐกิจฐานานุภาพและเศรษฐกิจ แห่งการแข่งขัน ส่วนผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นมืออาชีพจะมาจากการสังคมฐานานุภาพและสังคมแห่ง

การแบ่งขั้นเป็นส่วนใหญ่ ส่วนผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อการเป็นอัจฉริยะจากฐานสังคมฐานนุภาพเป็นส่วนใหญ่ตามด้วยสังคมแห่งการแบ่งขั้นสังคมแห่งเศรษฐกิจพอเพียงและสังคมของผู้ด้อยโอกาสตามลำดับ

ทั้งหมดนี้เกิดจากความต้องการทางสังคมแตกต่างกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ที่อยู่ในฐานของสังคมด้อยโอกาสและผู้ที่อยู่ในฐานของเศรษฐกิจพอเพียงจะไม่สามารถก้าวเข้าสู่ผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นมืออาชีพและผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อความเป็นอัจฉริยะได้ เพียงแต่ว่าบุคคลจากฐานสังคมเหล่านั้นอาจขาดโอกาสที่จะก้าวเข้าสู่การเรียนรู้เพื่อเป็นมืออาชีพ(ระดับที่ 4)และผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อความเป็นอัจฉริยะ(ระดับที่ 5)ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงควรได้รับการป้อนฐานเพื่อเปิดโอกาสให้สามารถก้าวขึ้นสู่ระดับสูงได้ต่อไป

สำหรับผู้ที่ศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตามอัชญาศัยน์อาจจะมาได้จากทุกฐานของสังคม แต่ส่วนใหญ่จะมาจากสังคมด้อยโอกาสและสังคมเศรษฐกิจพอเพียง การศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตามอัชญาศัยอาจจะถือได้ว่าเป็นการเตรียมความพร้อมให้บุคคลเหล่านี้ได้มีความพร้อมมากยิ่งขึ้น สถาบันที่อาจจะจัดการศึกษาประเภทนี้ได้แก่ มหาวิทยาลัยไม่จำกัด สถาบันราชภัฏ บางส่วนของวิทยาลัยชุมชน และบางส่วนของมหาวิทยาลัยจำกัด

สำหรับผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นพนักงานและช่างฝีมือส่วนใหญ่จะมาจากสังคมด้อยโอกาสและสังคมเศรษฐกิจพอเพียง แต่บางส่วนก็จะมาจากสังคมฐานนุภาพและสังคมแห่งการแบ่งขั้น เนื่องจากมีปัจจัยแวดล้อมหรือสถานการณ์ได้ทำให้กลยุทธ์ด้อยโอกาส สถาบันที่จะต้องทำหน้าที่ให้ความรู้ในด้านนี้ส่วนใหญ่คือ สถาบันมาตรฐานอาชีพของไทย (Thailand Vocational Qualification, TVQ) จัดโดยสมาคมอาชีพในระดับต่างๆ ในภาคธุรกิจเอกชน สถาบันอาชีวศึกษา สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และวิทยาลัยชุมชนเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งผู้ที่สำเร็จการศึกษางานส่วนจากมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับและจำกัดรับ

สำหรับผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อการประกอบอาชีพโดยทั่วไป ส่วนใหญ่จะมาจากสังคมฐานเศรษฐกิจพอเพียง และมีกลุ่มผู้ด้อยโอกาสจำนวนมากหนึ่งและอาจจะมาจากฐานสังคมฐานนุภาพและสังคมแห่งการแบ่งขั้นอยู่บ้าง สถาบันที่จะให้การศึกษาเหล่านี้จะกระจายอยู่ในเกือบทุกแห่ง เริ่มจากสถาบันมาตรฐานอาชีพของไทย (TVQ) สถาบันอาชีวศึกษา วิทยาลัยชุมชน สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ มหาวิทยาลัยจำกัดรับ

สำหรับผู้ที่ต้องการจะเรียนรู้เพื่อเป็นมืออาชีพ ส่วนใหญ่จะมาจากสังคมฐานนุภาพ สังคมแห่งการแบ่งขั้น และบางส่วนจะมาจากสังคมเศรษฐกิจพอเพียง แต่จะมีจำนวนหนึ่งมาจากสังคมด้อยโอกาสที่ได้รับโอกาสเดียวในระดับหนึ่งและสังคมเศรษฐกิจพอเพียง ส่วนสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาประเภทดังกล่าวเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ สถาบันที่จำกัดรับ และประกอบด้วยบางส่วนของสถาบันไม่จำกัดรับ สถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันมาตรฐานอาชีพของไทย (TVQ) ตามลำดับ

สำหรับผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อความเป็นอัจฉริยะ ส่วนใหญ่จะมาจากสังคมฐานานุภาพ บางส่วนจะมาจากสังคมแห่งการแข่งขันและจะมีบางส่วนมาจากสังคมเศรษฐกิจพอเพียง และส่วนน้อยจากสังคมด้วยโอกาสทางหลังจากได้รับโอกาสในระดับหนึ่งแล้ว ส่วนสถาบันที่จะจัดการศึกษาให้กับผู้เรียนกลุ่มนี้คือ สถาบันจำกัดรับและส่วนน้อยจากสถาบันไม่จำกัดรับ

หลักการจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้ที่ต้องการศึกษาห้าแบบที่กล่าวมานี้คือ ถ้าเป็นการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตามอัธยาศัยจำเป็นจะต้องเป็นการศึกษาที่มีต้นทุนการศึกษาต่ำ มีการจัดการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นสูง โดยที่รู้ควรจะเป็นผู้ที่ให้การสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่ เพราะผู้ที่ต้องการรับโอกาสทางการศึกษาดังกล่าวมาจากสังคมด้วยโอกาสและสังคมเศรษฐกิจพอเพียง เป็นหลัก

การจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นพนักงานและช่างฝีมือในทักษะระดับต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากฐานสังคมด้วยโอกาสและสังคมเศรษฐกิจพอเพียง ผู้รับโอกาสทางการศึกษาจะต้องออกค่าใช้จ่ายสนับสนุนส่วนหนึ่งแต่เป็นสัดส่วนที่น้อย นายจ้างและธุรกิจเอกชนจะต้องเข้ามามีส่วนออกค่าใช้จ่ายในสัดส่วนที่สำคัญ โดยรู้จะต้องเข้ามาสนับสนุนส่วนหนึ่ง

หลักการจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อการประกอบอาชีพ ซึ่งจะมาจากสังคมทุกฐานแต่ส่วนใหญ่จะมาจากฐานเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งสามารถช่วยตัวเองได้ในระดับหนึ่ง รู้ควรเป็นผู้สนับสนุนส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งจะมาจากกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยผู้ได้รับโอกาสทางการศึกษาเป็นผู้กู้ยืมและต้องชำระคืนภายในระยะเวลาส่วนหนึ่ง

หลักการจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นมืออาชีพ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มาจากสังคมฐานานุภาพและสังคมแห่งการแข่งขัน เนื่องจากผู้ที่ได้รับโอกาสมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจด้อยๆ เลือด ส่วนใหญ่ผู้รับโอกาสทางการศึกษาควรจะจ่ายเองทั้งหมด โดยส่วนหนึ่งจะนำมาจากทรัพยากรส่วนตัวหรือจากครอบครัว ส่วนหนึ่งจะได้จากการกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ส่วนหนึ่งภาคธุรกิจเอกชนควรจะเป็นผู้จ่าย และอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนน้อยรัฐบาลจะเป็นผู้จ่าย

หลักการจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อความเป็นอัจฉริยะ ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกของสังคมฐานานุภาพและอีกส่วนหนึ่งจะมาจากสังคมแห่งการแข่งขัน จะมีส่วนน้อยมาจากสังคมเศรษฐกิจพอเพียงและสังคมด้วยโอกาส เนื่องจากผู้ที่ต้องการรับการศึกษาก็จะมีสัดส่วนที่ต้องการรับการศึกษาลดลง ดังกล่าวสามารถใช้สังคมด้วยรู้จึงจำเป็นจะต้องสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้วยส่วนหนึ่ง ดังนั้นการศึกษานี้โดยปกติรู้จะสนับสนุนให้กับสถาบันการศึกษาส่วนหนึ่ง แต่จะมีสัดส่วนไม่สูง ส่วนต่างผู้ศึกษาจะต้องเป็นผู้จ่ายเอง แต่อาจจะไม่ต้องจ่ายเองทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความเป็นอัจฉริยะของผู้ศึกษา ผู้ที่มีความเป็นอัจฉริยะสูง รู้และธุรกิจเอกชนจะอุดหนุนทุนการศึกษาทั้งหมดแก่ผู้ศึกษาที่มีความเป็นเลิศประมาณร้อยละ 20 ของกลุ่มนี้ โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ อีกร้อยละ 30 ควรจะได้รับทุนการศึกษาในฐานะผู้ที่มีผลการศึกษาดีแต่มีฐานะยากจน ซึ่งจะเปิดโอกาสให้กลุ่ม

เศรษฐกิจพอเพียงและกลุ่มด้อยโอกาสได้มีโอกาสเพิ่มมากขึ้น ที่เหลืออีกร้อยละ 50 ผู้รับโอกาสทางการศึกษาน่าจะเป็นผู้จ่ายเอง โดยใช้ทรัพย์สินส่วนตัวหรือครอบครัว ภายหลังจากที่รู้และภาคธุรกิจเอกชนให้การสนับสนุนโดยทั่วไปแล้วในระดับหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งจะได้จากการทุนเพื่อการศึกษาที่จะต้องนำคืนเมื่อผู้สำเร็จการศึกษามีรายได้แล้ว

สำหรับสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาในรูปแบบต่างๆ ในสัดส่วนที่แตกต่างกันก็จะได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนและการเก็บค่าเล่าเรียนตามสัดส่วนของบริการการศึกษาสำหรับกลุ่มผู้ศึกษาต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

วิธีการดังกล่าวจะเป็นการตอบคำถามความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการกระจายโอกาสทางการศึกษา โดยมีการจัดการศึกษาที่มีรูปแบบหลากหลายที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับการศึกษาและใช้เป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณการศึกษาโดยภาครัฐและภาคเอกชนให้กับสถาบันการศึกษาในระดับต่างๆ และเท่ากันเป็นการกำหนดให้สถาบันเหล่านี้เรียกเก็บค่าเล่าเรียนตามความแตกต่างระหว่างเงินสนับสนุนจากภาครัฐและภาคเอกชนกับอัตราค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บในแต่ละสาขาวิชาที่จัดสอน ขณะเดียวกันก็มีรูปแบบในการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศพร้อมกันไปด้วย

5.4 การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ

ก่อนที่จะพิจารณาถึงประเด็นนี้มีความจำเป็นที่จะต้องย้อนกลับมาพิจารณาว่าอะไรคือปัญหาที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่สำคัญซึ่งอาจจะพิจารณาได้จากสาเหตุปัจจัยที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด

1. ปัญหาเรื่องคุณภาพนั้นมีจุดเริ่มต้นจากการที่มีการกล่าวถึงอุดมศึกษาในกำกับรัฐบาลซึ่งควรจะเป็นทางออกสำคัญของการแก้ปัญหาการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันเนื่องมาจากการระบุราชการในปัจจุบัน ประกอบกับข้อเสนอที่ผู้เรียนในระดับอุดมศึกษาควรจะต้องแบกรับภาระหนักในการจัดการศึกษาในระดับที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการศึกษาในระดับนี้ ผู้รับโอกาสทางการศึกษาจะได้รับผลตอบแทนส่วนบุคคลค่อนข้างสูง ดังนั้นการที่ไม่เก็บค่าน้ำรุ่งการศึกษาให้สะท้อนต้นทุนการศึกษา จึงเป็นการสนับสนุนให้ผู้ที่มีโอกาสอยู่แล้วให้มีโอกาสยิ่งขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวการปรับเปลี่ยนจากมหาวิทยาลัยของรัฐมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงต้องมาพร้อมกับการลดความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันจึงพยายามหารายได้เลี้ยงตัวเองเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของโครงการเลี้ยงตัวเองทั้งหลาย และอาจจะมีวิัฒนาการต่อไปเป็นโครงการ“ขาย” ปริญญา ซึ่งเป็นต้นเหตุของการลดคุณภาพทางด้านการศึกษา เนื่องจากอาจารย์จำนวนมากไม่มีเวลาและโอกาสในการทำวิจัย ซึ่งเป็นวิธีการที่สำคัญในการเพิ่มองค์ความรู้ เมื่องานวิจัยลดลง ความรู้ที่นำมาใช้สอนจึงเป็นความรู้ที่มาจากการต่างประเทศแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งความรู้ดังกล่าวไม่จำเป็นจะต้องมีบริบทที่

สอดคล้องกับสังคมไทย นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มของการที่มหาวิทยาลัยจะเน้นการผลิตเชิงปริมาณ และรายได้เป็นสำคัญทำให้คุณภาพการศึกษาลดลงอีกทางหนึ่งด้วย

2. นักศึกษาจะมีอาจารย์จำนวนมากที่หันไปให้ความสนใจกับการสอนโครงการพิเศษจนไม่มีเวลาทำงานวิจัยเพื่อศึกษาแล้ว จากการศึกษาของศาสตราจารย์ ดร.นุญเสริม วีสกุลและคณะ (2546) ยังได้พบว่า อาจารย์ในมหาวิทยาลัยสามารถแยกออกได้เป็น 5 ประเภทคือ

- (1) อาจารย์ที่มีความสามารถในการทำวิจัย ร้อยละ 8
- (2) อาจารย์ที่ทำหน้าที่ในการสอนและการทำวิจัยบ้างเป็นครึ่งคราว ร้อยละ 15
- (3) อาจารย์ที่มีความสามารถในการสอน ร้อยละ 20
- (4) อาจารย์ที่หมกมุ่นในการสอนเพื่อหารายได้และอาจารย์ที่ไม่ค่อยมีความรู้ ร้อยละ 30
- (5) อาจารย์ที่อาจจะถือได้ว่าไม่ควรจะเป็นอาจารย์ เพราะไม่รักงานอาชีพอาจารย์ ร้อยละ 27

จะเห็นได้ว่าถ้าพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวก็จะพบว่าอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาถึงร้อยละ 57 เป็นอาจารย์ที่มีปัญหาหรือไม่เหมาะสมที่จะเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา อาจารย์เหล่านี้ ส่วนหนึ่งถือว่าขาดประสิทธิภาพในการสอนอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาจะพยายามวิ่งเต้นเพื่อที่จะได้เป็นผู้บริหาร การศึกษา ในหลายสถาบันการศึกษาจะมีผู้บริหารเป็นส่วนมากหรือย่างน้อยจำนวนหนึ่ง ได้มาจาก อาจารย์ที่ไม่มีคุณภาพเหล่านี้

3. เนื่องจากสาเหตุในข้อ (4) และ (5) ประกอบการมีระบบบัญชีไม่ทันสมัยพอที่จะใช่วางแผนได้และไม่มีระบบควบคุมตรวจสอบที่ดีพอจากส่วนกลาง ทำให้มหาวิทยาลัยมีปัญหาในเรื่องธรรมาภิบาล(Good Governance)ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยประกอบกับ โครงสร้างตลอดจนวิธีสรรหาผู้บริหาร ประธานสถาบันและกรรมการสถาบันมหาวิทยาลัย ไม่สามารถกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารของมหาวิทยาลัยเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ ได้อย่างแท้จริงเป็นสถาแห่งสำคัญของความเสื่อมถอยของคุณภาพทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบัน เนื่องจาก ในหลายมหาวิทยาลัยมีองค์ประกอบของสถาบันมหาวิทยาลัยและผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยมีผลประโยชน์ร่วมในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา

ทางออกในเรื่องนี้มีสามทางเช่นกัน นั่นคือ สำหรับปัญหาแรกนั้นควรจะเน้นการเพิ่มรายได้พร้อมทั้งคุณภาพของมหาวิทยาลัย โดยการเน้นรายได้จากการวิจัยเป็นหลักแทนรายได้จากโครงการพิเศษ (ขายปริญญา) โดยการเน้นการทำการวิจัยและผลิตผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอก ส่วนเงินที่จะใช้อุดหนุนนักศึกษาปริญญาเอกเพื่อให้คุ้มทุนในการจัดการศึกษา ก็ควรได้มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อสนับสนุนการวิจัยพื้นฐาน ซึ่งควรเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้กับมหาวิทยาลัยโดยตรงร่วมกับโครงการบัณฑิตศึกษาที่เน้นการวิจัยเป็นหลัก พร้อมกันนั้น

มหาวิทยาลัยก่อตั้งและร่วมมือทำการวิจัยให้สถาบันที่สนับสนุนการวิจัยของรัฐ ธุรกิจเอกชน เช่นเดียวกับด้วยแบบของประเทศจีนเพิ่มมากขึ้น

ส่วนปัญหาประการที่สองและสามในเรื่องอาจารย์ไม่มีคุณภาพเพียงพอตลอดจน การบริหารมหาวิทยาลัยที่ไม่มีธรรมาภิบาลนั้น ควรจะใช้วิธีการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงาน โดยให้คำนิยามทั้งทางด้านยุทธศาสตร์และการดำเนินงานผลิตผู้สำเร็จการศึกษาตามปกติ มีตัวบ่งชี้คุณภาพของผลผลิตที่เข้มงวดพอสมควร หรือมีคะแนนนักใช้การวัดระดับการปฏิบัติตาม นโยบาย (Degree of Compliance) ของรัฐเป็นตัวบ่งชี้(Indicator)ในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะมี ผลทำให้มหาวิทยาลัยจำเป็นจะต้องปรับปรุงคุณภาพให้สูงขึ้น โดยการปรับปรุงคุณภาพของอาจารย์ และปรับปรุงคุณภาพของการบริหาร โดยที่จะต้องมีมาตรการในการให้รางวัลและลงโทษ แก่สถาบันอุดมศึกษา ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาที่มีผลการประเมินจากตัวบ่งชี้ต่างๆจะต้องมี มาตรการแก้ไขตามลำดับขั้นดังต่อไปนี้

1. ซึ่งให้เห็นข้อมูลพร่องแผลเข้าไปส่งเสริมเพื่อให้มีการแก้ไข
2. ว่ากล่าวด้วยความตื่นเต้นและซึ่งให้เห็นว่าอาจจะถูกลงโทษ โดยการถูกตัดงบประมาณ
3. จัดการตัดงบประมาณโดยรวม เริ่มจากร้อยละ 5 ของงบประมาณที่ควรได้แล้วเพิ่มตาม สัดส่วนของการที่ยังคงไม่สามารถปรับปรุงให้มีคุณภาพดีขึ้นในโอกาสต่อไป

ส่วนมาตรการในการให้รางวัลโดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่สถาบันที่สามารถทำหน้าที่ได้ดีแล้ว ก็คือไปเพิ่มการสนับสนุนให้แก่เจ้าหน้าที่สถาบันอุดมศึกษานั้นขึ้นอ่อนด้อย ซึ่งประกอบด้วยงานหลัก เพียงหนึ่งในสองส่วนนั้นคือ งานผลิตบัณฑิตและการวิจัย ถ้าหากสถาบันศึกษาที่ประสบ ความสำเร็จสูงในด้านการผลิตบัณฑิต เงินรางวัลไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณที่พึงได้รับ ตามปกติควรจะเน้นไปสนับสนุนการวิจัย แต่ถ้าสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวมีงานวิจัยที่เข้มแข็งแล้ว น่าจะเน้นไปส่งเสริมการผลิตบัณฑิตหรือส่งเสริมงานวิจัยให้เข้มแข็งต่อไปก็ได้ ซึ่งควร จะดำเนินการสนับสนุนในลักษณะเช่นนี้ในระยะ 10 ปีแรกเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาริเริ่มมีคุณภาพ พื้นฐานด้านการผลิตบัณฑิตและวิจัยพร้อมกันไปในเบื้องต้นระดับหนึ่ง ก่อนที่จะเน้นด้านใดด้าน หนึ่งเป็นหลักในภายหลังวิธีการดังกล่าวจะเป็นการใช้การจัดสรรงบประมาณโดยการเน้นผลงาน เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพบริการการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา โดยใช้การจัดสรรงบ สนับสนุนการวิจัยพื้นฐานไปผูกเข้ากับโครงการในระดับดุษฎีบัณฑิตศึกษาที่เน้นการวิจัยเป็นหลัก เพื่อให้มหาวิทยาลัยนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้สนับสนุนนักศึกษาและโครงการบัณฑิตศึกษา จำนวนหนึ่ง ซึ่งจะต้องมีทั้งคุณภูมิปัญญาที่มีคุณภาพและผลงานวิจัยเป็นผลผลิต เพื่อจะใช้เป็น ตัวบ่งชี้เพื่อเป็นการให้รางวัลแก่สถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณภาพ เนื่องจากปัญหาคุณภาพของอาจารย์และธรรมาภิบาลในการบริหาร มหาวิทยาลัย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

5.5 การใช้ทรัพยากรด้านเทคโนโลยีร่วมกันในระดับอุดมศึกษา

การใช้ทรัพยากรด้านเทคโนโลยีร่วมกันในระดับมหาวิทยาลัย มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ย่างจำกัดให้ได้ประโยชน์สูงสุด ดังนั้นในปัจจุบัน ในระดับอุดมศึกษาที่ภาครัฐให้การสนับสนุนผ่านทบทวนมหาวิทยาลัย ยังมีปัญหาในเรื่องความขาดแคลนเทคโนโลยีโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาเพื่อใช้ในสถาบันอุดมศึกษาร่วมกันอยู่ในระดับหนึ่ง ปัญหาความขาดแคลนดังกล่าวอาจแยกได้เป็นสองลักษณะ คือ การขาดแคลนงบประมาณและทรัพยากรด้านเทคโนโลยี กับขาดแคลนผู้มีความรู้ความสามารถที่จะดูแลรักษาระบบ การใช้งานระบบสารสนเทศในการศึกษา Uninet ของระดับอุดมศึกษา และระบบ Ednet ของโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งระบบเครือข่ายยังไม่สามารถใช้งานได้อย่างเต็มที่และยังไม่สามารถกระจายสู่ส่วนภูมิภาค ได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้เป็นผลจากปัจจัยที่ส่งเสริมประสิทธิภาพสำคัญคือ ปัจจัยพื้นฐานด้านเครือข่ายเชื่อมโยง(Network Infrastructure)ของไทยยังไม่สมบูรณ์ คือมีราคาก่อสร้างและการให้บริการยังขาดแคลน ดังนั้นในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ร่วมกันของทรัพยากรเทคโนโลยีสารสนเทศ คือการสร้างระบบพื้นฐานของเครือข่ายให้มีคุณภาพดีและมีความทั่วถึงในทุกพื้นที่ โดยรัฐบาลต้องลงทุนจัดสรรงบประมาณส่วนนี้ โดยให้สถาบันอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาคเป็นแหล่งทรัพยากรช่วยเหลือ และในบางจังหวัดที่ระบบมหาวิทยาลัยยังไม่มีความพร้อมก็อาจให้สถาบันราชภัฏหรือสถาบันเทคโนโลยีร่วมกันเป็นผู้ดูแลในเบื้องต้นก่อน

สำหรับเทคโนโลยีสารสนเทศที่ควรมีการใช้เชื่อมโยงกันได้แก่ ระบบเครือข่ายตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น รูปแบบการใช้ E-learning หรือ Web-Based Education เพื่อตอบสนองให้กับผู้เรียน ไม่ว่าจากที่ใด ให้สามารถเข้ามาเรียนในระบบเครือข่ายได้ตลอดเวลา สิ่งที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการคือรูปแบบหรือกระบวนการจัดการเรียนการสอน โดยที่ผู้เรียนต้องสามารถเข้าถึงได้อย่างมีคุณภาพ เช่นการใช้รูปแบบของเสียง/วิดีทัศน์ผ่านทางระบบเครือข่าย ระบบการเรียนต้องมีการปรับปรุงและเป็นที่ยอมรับของสถาบันการศึกษา มีการสร้างระบบการโอนข้ามหน่วยกิตระหว่างมหาวิทยาลัยและการเรียนผ่าน E-learning

ทั้งนี้การดำเนินการลักษณะนี้อาจต้องมีการใช้ Software เพื่อการศึกษา โดยเป็นชุดวิชาที่มหาวิทยาลัยมีการพัฒnar่วมกัน มีการจัดสรรจำนวนวิชาอย่างเหมาะสม โดยให้มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมรับหน้าที่เป็นตัวกระจาย (Distribution) แต่ประเด็นที่ต้องมีการดำเนินถึงประการหนึ่งคือ การคำนวณและการจัดสรรค่าใช้จ่ายและรายได้ที่เกิดขึ้น ให้มีความเป็นธรรมและสูงไปให้มีบุคลากรทางการศึกษาที่มีศักยภาพเข้ามาร่วมงาน แนวคิดการพัฒนาศักยภาพของการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนร่วมกันอาจขยายถึงในต่างประเทศ มีการส่งเสริมให้มีการรับนักศึกษาและอาจารย์ผู้สอนมาจากต่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบวันการพัฒนาและแข่งขันไปในตัว

ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้อาจแยกเป็นสองกลุ่ม คือรัฐรวมมุ่งเน้นงบประมาณเพื่อจัดสรรมายังระบบโครงข่ายพื้นฐานให้มีความสมบูรณ์ รวดเร็ว รองรับการขยายตัว

ในภายหน้า รัฐทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน สำหรับการพัฒนาโปรแกรมการสอนควรให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน แต่ราคามาดเดอดูผลที่จะชุบใจให้ผลิต Software และ/หรือชุดวิชาที่มีคุณภาพดี อีกแนวทางหนึ่งที่สามารถช่วยลดปัญหาด้านความพอใจของผู้ใช้ คือ การดำเนินการร่วมกันหน่วยงานจากนอกประเทศที่มีศักยภาพที่จะให้การสนับสนุน โดยอาจเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้ทางการศึกษาระหว่างภาคธุรกิจกับภาคการศึกษา ซึ่งแนวทางนี้เป็นแนวทางเดียวกันกับกรณีของการวิจัยเชิงประยุกต์

สำหรับเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะเป็นประโยชน์อีกประการหนึ่งที่สามารถจัดสรรเพื่อใช้ร่วมกันและจะเป็นประโยชน์ในภาพรวม คือ ระบบวารสาร Online โดยมีหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่คุ้มครองรายการของวารสารที่จะรับ และไม่ให้แต่ละมหาวิทยาลัยรับวารสารที่เป็นส่วนกลางนี้เอง โดยรายการที่หน่วยกลางจะรับต้องครอบคลุมทั้งสามกลุ่มสาขาวิชา และมหาวิทยาลัยมีหน้าที่บอกรับวารสารที่ตนต้องการเฉพาะในกรณีที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ละสาขาวิชา และมีระบบที่สามารถจัดสรรและอำนวยความสะดวกแก่มหาวิทยาลัยที่เป็นลูกข่ายในการรับวารสาร แต่ประเด็นหนึ่งที่เพิ่งระวังคือ ลิขสิทธิ์และจำนวนลูกข่ายที่บริษัทผู้จัดทำระบบวารสาร Online ในแต่ละบริษัทจะขอมอนุญาตให้ใช้

นอกจากนี้ในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาควรให้ห้องสมุดที่เป็นหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่เชิงนโยบายในด้านการพิจารณาจัดทำวารสารที่จำเป็นออกเหนือจากที่ทางบurosphere มหาวิทยาลัย (คณะกรรมการการอุดมศึกษา) สนับสนุนและให้แต่ละคณะทำการจัดซื้อโดยไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณและใช้ทรัพยากร่วมกันในระหว่างคณะและระหว่างมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.6 การสร้างนวัตกรรมของการอุดมศึกษา

การสร้างนวัตกรรมของการอุดมศึกษาเป็นผลลัพธ์เนื่องจากการมีระบบสารสนเทศที่เพียงพอในแต่ละสถาบัน โดยมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในเชิงนโยบายดูแลโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นให้กับสถาบันอุดมศึกษาทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ซึ่งนวัตกรรมทางการศึกษาที่มีความจำเป็นได้แก่ ชุดการเรียนการสอนผ่านระบบเครือข่าย Internet หรือสื่อการเรียนการสอนในรูป CD-ROM(ทั้งในรูปของเนื้อหาวิชา แบบฝึกหัดที่สามารถพัฒนาให้มีทั้งรูปแบบข้อความและภาพประกอบ ซึ่งสามารถประยุกต์ให้เข้ากับทุกสาขาวิชา) ตลอดจนอุปกรณ์และสื่อการเรียนการสอนสำหรับกลุ่มสาขาวิชาแพทยศาสตร์

แนวทางหนึ่งที่จะให้มีการพัฒนานวัตกรรมเหล่านี้อย่างต่อเนื่องและครอบคลุมเนื้อหารุ่นใหม่มีระบบอาจารย์หรือกลุ่มผู้พัฒนาได้รับเงินทุนสนับสนุนในรูปแบบคล้ายเงินวิจัย คือ มีการขอรับการอุดหนุนรายโครงการ แต่ประเด็นหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญ คือ การควบคุมคุณภาพของงานที่ผลิตและความทันสมัยของเนื้อหาวิชา

ส่วนกลางต้องมีหน่วยงานอาจอยู่ในรูปคณะกรรมการที่มีผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีความรู้จากแต่ละสาขาวิชา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาว่าเนื้อหาวิชาใดในแต่ละสาขาวิชามีความจำเป็นต้องสร้างนวัตกรรมขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์โดยภาพรวมสูงกว่าที่แต่ละมหาวิทยาลัยจะแยกกันดำเนินการภายใต้ศูนย์ที่แต่ละแห่งต้องรองรับ และเปิดให้มีการยื่นข้อเสนอโครงการจากผู้สอนหรือกลุ่มผู้ที่จะจัดทำสื่อการสอน งานนี้จึงพิจารณาให้ดำเนินโครงการแต่ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพ ซึ่งเมื่อได้ชุดการสอนที่ถูกพัฒนาอย่างดีแล้วก็สามารถให้แต่ละมหาวิทยาลัยนำไปใช้ (ลิขสิทธิ์ควรเป็นของหน่วยงานกลาง โดยมีระยะเวลาที่กำหนดแน่นอน) และอาจมีการคิดค่าธรรมเนียมจากการนำไปใช้งาน โดยที่ค่าธรรมเนียมนั้นต้องไม่เกินศูนย์ที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะดำเนินการเอง หากเป็นดังนี้รายได้จากค่าธรรมเนียมส่วนหนึ่งที่คิดจากผู้มาขอใช้บริการ ก็จะเป็นงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้มีการดำเนินโครงการอื่นๆ ต่อไป และผู้จัดทำชุดการสอนก็สามารถนำผลงานนี้ไปใช้ในการพิจารณาผลงานทางวิชาการได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งก็จะกระตุ้นให้มีการผลิตงานในลักษณะนี้เพิ่มมากขึ้นในอนาคต

นอกจากนี้อาจมีการสร้างระบบการแข่งขัน โดยให้บางสาขาวิชาที่สามารถมีผู้พัฒนาชุดการเรียนการสอนได้เป็นจำนวนมาก (ในกรณีของสาขาวิชาสังคมศาสตร์ เช่น วิชาด้านภาษาศาสตร์ วิชาเศรษฐศาสตร์ส่วนที่เป็นทฤษฎี เป็นต้น) อาจให้มีผู้ผลิตหลายฝ่ายแต่ทางหน่วยงานกลางไม่จำเป็นต้องสนับสนุนในด้านงบประมาณ แต่อาจให้ความช่วยเหลือในด้านเทคโนโลยีที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน เช่นชุดคำสั่งหรือโปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการประยุกต์ใช้ และให้มีการแข่งขันผลงานในแต่ละกลุ่ม และเมื่อได้ผลงานที่ดีที่สุดจึงให้เงินสนับสนุนในรูปเงินรางวัล สำหรับผลงานขึ้นอื่นก็สามารถเสนอเป็นผลงานวิชาการได้

5.7 การปักครองและการบริหารการศึกษาให้มีการใช้ทรัพยากร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาอย่างนีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

การใช้ทรัพยากร่วมกันแนวทางหนึ่ง คือ การพัฒนาหลักสูตรร่วมกัน โดยในการพัฒนาหลักสูตรร่วมกันอาจมีสองลักษณะ คือ การเป็นสาขาวิชาการ คือ มีการรวมเอาศาสตร์ในหลายสาขาวิชามาจัดทำเป็นหลักสูตรให้ผู้เรียนสามารถเลือกได้ ซึ่งอาจดำเนินการในมหาวิทยาลัยเดียวกัน และต่างมหาวิทยาลัย โดยตัวอย่างของโครงการลักษณะนี้ที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ โครงการปริญญาเอกสาขาวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรืออาจดำเนินการในรูปแบบของการเป็นสาขาวิชาเดียวกันแต่ร่วมรวมหลายสถาบัน เป็นการแลกเปลี่ยนบุคลากรกัน และอาจเป็นหนทางสู่การสร้างความสามารถเฉพาะด้าน คือ เปิดโอกาสให้แต่ละสถาบันมีจุดเด่นและมีความชำนาญในสาขาวิชานั้นเฉพาะเรื่องด้านใดด้านหนึ่ง เช่น โครงการผลิตบัณฑิต JDBA ของคณะพาณิชยศาสตร์ และการบัญชี ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์(NIDA)ที่เป็นการร่วมกันใช้ทรัพยากรเพราะในแต่ละสถาบันอาจมีผู้ทรงคุณวุฒิ

ในแต่ละด้านไม่เพียงพอที่จะผลิตคุณภูมิปัญญาที่มีคุณภาพสูงพอ เป็นการลดการนำเข้าคณาจารย์จากต่างประเทศเพื่อมาทำการสอน และหากจำเป็นต้องใช้อาจารย์ต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็อาจมีแนวคิดอีกประการหนึ่ง คือ การใช้คณาจารย์ร่วมกัน โดยตรวจสอบว่าสถาบันใดมีความต้องการอาจารย์จากต่างประเทศในสาขาใดและช่วงเวลาใด หากมีความต้องการที่ต้องกันในด้านตัวผู้สอน แต่สามารถจัดสรรเวลาได้ ก็สามารถแบ่งภาระต้นทุนที่เป็นค่าใช้จ่ายคงที่ได้

ทั้งนี้ต้องมีการควบคุมคุณภาพของงานวิทยานิพนธ์ที่จะออกมาน่าสนใจและน่าอ่าน โดยแนวทางหนึ่งที่จะสามารถสนับสนุนให้งานมีคุณภาพที่สูงขึ้น คือ การให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัยแก่นักศึกษาและอาจารย์ที่ปรึกษา อย่างเช่น ทุนการศึกษาภายนอกประเทศ ที่ให้กับนักศึกษาปริญญาเอกในการศึกษาและการทำการวิจัยภายใต้เงื่อนไขที่มีการกำหนดอย่างเคร่งครัด

ในการพัฒนาหลักสูตรในรูปแบบอื่นที่อาจก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากร่วมกัน คือ การจัดทำหลักสูตรที่เป็น Core Course จากส่วนกลาง เพื่อทำให้มาตรฐานของสาขาวิชาอยู่ในระดับเดียวกัน โดยอาจให้คณาจารย์จากแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดูแล โดยแต่ละมหาวิทยาลัยอาจมีการพัฒนาวิชาที่จะเป็นจุดแข็งของแต่ละแห่ง โดยพัฒนาให้มีความสอดคล้องกับปรัชญาและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย หรือตรงกับตลาดแรงงานของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแนวทางนี้จะเป็นการทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นมาตรฐานในระดับหนึ่ง แต่ยังคงมีความแตกต่างโดยขึ้นกับความสามารถที่โดดเด่นในแต่ละด้านของมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้การพัฒนางานวิจัยยังเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ต้องให้ความสนใจ โดยอาจมีการจัดให้มีหน่วยงานที่ดูแลงานวิจัยในภาพรวมของสถาบันอุดมศึกษา โดยให้มีทีมงานที่เกิดขึ้นโดยอาจารย์ นักวิจัยและนักศึกษา โดยมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณเป็นรายโครงการและตรวจสอบความทันสมัยของแต่ละโครงการ ตลอดจนสามารถสนับสนุนให้มีการปรึกษากับคณาจารย์ของสถาบันของตนได้ โดยหน่วยงานนี้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกและการประสานงานจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยของประเทศทั้งหมด

ปัญหาประการใหญ่ที่เกิดขึ้นกับการใช้ทรัพยากร่วมกันตามแนวทางที่เป็นมา คือ ปัญหาด้านการประสานงานรวมทั้งต้นทุนต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการประสานงาน ที่อาจทำให้การดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แต่ในด้านของการตอบสนองความต้องการของระบบการศึกษานับว่าบริการใช้ทรัพยากร่วมกันนี้เป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 ความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบงบประมาณโดยการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ และจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้มีการปฏิรูประบบอุดมศึกษา เนื่องจากจะมีผลทำให้การบริหารการศึกษามีความคล่องตัว มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคม ประกอบทั้งผลิตบัณฑิตและผลงานวิชาการที่มีคุณภาพสูงสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ขณะเดียวกันก็เสริมสร้างความเป็นธรรมาภิบาลในสังคมเพิ่มขึ้นด้วย การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษาจึงถือได้ว่าเป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยให้เกิดการปฏิรูประบบอุดมศึกษาปัจจุบัน เหตุที่ต้องมีการปฏิรูปอุดมศึกษาในขณะนี้ก็ เพราะปัญหาความเสื่อมถอยทางด้านคุณภาพของอุดมศึกษาไทยในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ส่วนสำคัญของปัญหาเกิดจากมีการขยายปริมาณการศึกษาเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี ในขณะที่งบประมาณไม่ได้รับเพิ่มในสัดส่วนเดียวกันสาเหตุสำคัญมาจากการได้จากการเก็บค่าเล่าเรียนของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่ำเกินไป มีผลกระทบในทางลบหลายประการต่อการจัดการศึกษา

- (1) งบประมาณไม่เพียงพอเพื่อพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ
- (2) มีผลทำให้สถาบันการศึกษาของภาคเอกชนประสบปัญหา ลดโอกาสในการระดมทรัพยากรจากทุกภาคเพื่อแก้ปัญหา
- (3) เป็นการอุดหนุนผู้ที่มีฐานะในสังคมอยู่แล้วโดยไม่มีความจำเป็น

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นจำนวนมากได้พยายามแก้ปัญหานี้โดยการเปิดโครงการพิเศษเป็นจำนวนมากเพื่อช่วยให้นักการโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์ผู้สอนมีรายได้เพียงพอที่จะจุนใจให้เป็นอาจารย์ต่อไป การกระทำดังกล่าวยังเป็นการช่วยเติมคุณภาพการศึกษา เพราะอาจารย์ส่วนใหญ่ไม่มีเวลาทำงานวิจัยเพื่อจะหาความรู้ใหม่เพิ่มเติม และก่อให้เกิดปัญหาธรรมากับนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาตามมาด้วย

นอกจากนี้ ระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเน้นปัจจัยนำเข้า และมีการควบคุมรายการใช้จ่ายแทนที่จะเป็นการเน้นผลงานผลิตและผลลัพธ์ ทำให้การบริหารทางการเงินของมหาวิทยาลัยขาดความคล่องตัวและไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การปรับแก้มาสู่ระบบงบประมาณแบบใหม่ที่เน้นผลงานเป็นหลักโดยทันที ยังทำได้ยาก เพราะสถาบันอุดมศึกษาเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าจะเริ่มปรับมาใช้ระบบบัญชีคงค้าง(Accrual Accounting)เป็นส่วนใหญ่ แล้วก็ตามก็ยังขาดความสมบูรณ์และมีปัญหาที่ต้องแก้ไขอีกมาก ในช่วงเปลี่ยนผ่านดังกล่าวมีความ

จำเป็นจะต้องใช้เวลาในการปรับตัวในการทำระบบบัญชีให้สามารถคำนวณต้นทุนการผลิตที่แท้จริงและสามารถใช้ประกอบการวางแผนได้อย่างแท้จริงอีกรอบหนึ่ง

ในขณะเดียวกัน ปัจจุบันกำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของทบทวนมหาวิทยาลัยมาเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดสรุทรหัสภารของรัฐให้สถาบันอุดมศึกษา จึงจำเป็นจะต้องมีการศึกษาหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการดังกล่าวในโครงสร้างการบริหารใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรุทรหัสภารนี้ด้วย รวมทั้งใช้การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาแทนที่จะปล่อยให้เป็นประเด็นทางการเมืองที่มีการโต้เถียงกันว่า มหาวิทยาลัยของรัฐควรจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับหรือไม่ บุคลากรของมหาวิทยาลัยควรจะเป็นพนักงานพร้อมกันหมดในทันทีหรือไม่ ซึ่งเป็นคำถามที่ไม่ตรงประเด็น สร้างความแตกแยกและเป็นการทอนกำลังแทนการแก้ปัญหาจริง

6.2 วิัฒนาการของการจัดสรรงบประมาณ

เพื่อเป็นการทำความเข้าใจกับระบบการจัดสรรงบประมาณโดยเน้นผลงานจำเป็นต้องทราบถึงวิัฒนาการของการจัดสรรงบประมาณโดยสรุปดังต่อไปนี้ การจัดสรรงบประมาณทั่วโลกได้มีวิัฒนาการมาตามลำดับขั้นจากการเน้นปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก(Input-Based Budgeting System) เนื่องจากเป็นรูปแบบของการจัดสรรที่ง่ายที่สุด เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าแต่ละรายการ โดยมีความเชื่อว่า ถ้าสามารถใช้ปัจจัยนำเข้าได้น้อยที่สุดจะเป็นการใช้เงินที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งก็มีความจริงส่วนหนึ่ง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงนั้นเป็นการให้อำนาจแก่ผู้จัดสรรในรายละเอียดมากเกินไป จนไม่สามารถปรับเปลี่ยนการใช้เงินได้มีอีกข้อเท็จจริงเปลี่ยนไป ผลก็คือแทนที่จะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสุดกลับเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพและให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่งบประมาณเกินขอบเขต จนอาจจะเป็นผู้กระทำการได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีวิัฒนาการต่อมาโดยจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน (Plan- Based Budgeting System)นั่นก็คือ การจัดสรรงบประมาณให้ตามแผนงาน ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนจุดเน้นจากปัจจัยนำเข้ามาเป็นกระบวนการและเป้าหมายที่จะได้รับตามแผน แต่ในการปฏิบัติจริงถึงแม้จะเน้นแผนงานเป็นหลักเพื่อเน้นผลลัพธ์คือเป้าหมายของแผน แต่ในการจัดสรร จริงยังจำเป็นต้องคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของแผนเป็นหลัก เพราะการกำหนดกระบวนการ และวัดค่าของโครงการเป็นตัวเงินก็เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เช่นกัน ดังนั้นถึงแม้จะเน้นผลงานในลักษณะ เป็นรายโครงการ ในภาพรวมการจัดสรรที่ยังมีการคำนวณจากปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก ข้อดีของวิธีนี้ก็คือ อย่างน้อยการจัดสรรงบประมาณจะเน้นความสมมูลของแต่ละแผนเป็นหลัก และเป็นการบังคับให้ผู้ขอรับงบประมาณอุดหนุนจะต้องวางแผนและกำหนดเป้าหมายของแผนให้ชัดเจน

ในปัจจุบันการจัดทำงบประมาณจะเปลี่ยนมาเป็นการเน้นผลงาน(Performance)เป็นหลัก เพราะสิ่งที่รู้บาลด้วยการจากหน่วยงานของรัฐก็คือ การซื้อสินค้าหรือบริการจากหน่วยงานของรัฐ ในอัตราที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการทางการเงิน คือ สามารถจัดทำปัจจัยนำเข้าและออกแบบกระบวนการที่ให้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการด้วยต้นทุนที่ถูกที่สุดเท่าที่จะทำได้ การจัดสรรงบประมาณในแนวโน้มนี้จึงมีชื่อเรียกว่า การจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงาน(Performance- Based Budgeting)แต่ความยากของการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบดังกล่าวก็คือ การกำหนดผลผลิต(Output) และผลลัพธ์(Outcome)ที่บางครั้งไม่สามารถวัดออกมายได้ อย่างชัดเจน หรือบางครั้งสามารถกำหนดผลผลิตได้ชัดเจนก็ไม่แน่เสมอไปว่าจะได้ผลลัพธ์ตามที่พึงประสงค์หรือไม่ ความยากดังกล่าวทำให้หาข้อสรุปร่วมกันได้ยากระหว่างผู้ขอรับการจัดสรรงบประมาณ และผู้ที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ ดังนั้นในทางปฏิบัติถึงแม้ว่าจะมีความพยายามนำความคิดในเรื่องการจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงานนำมาใช้ แต่ในความเป็นจริงมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกมาก ต้องมีการนำหลายๆ วิธีมาใช้ร่วมกันก็คือ ยังต้องมีส่วนคำนวนราคากลางจากปัจจัยนำเข้า และในบางกรณีเนื่องจากไม่สามารถกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ได้แน่นอน แต่เป็นสิ่งที่คาดได้ว่าจะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อสังคม จึงจะต้องจัดสรรงบประมาณตามแผนที่กำหนดไว้ เช่น การจัดการอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ หรือการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ที่ไม่มีตลาดรองรับทันที แต่เป็นการปูพื้นฐานความรู้ที่สำคัญที่ทำให้สามารถเข้าถึงแก่ความรู้ได้ การจัดสรรงบประมาณจึงต้องเน้นแผนงานเป็นสำคัญ ส่วนในกรณีที่สามารถกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ได้แน่นอน ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะไม่ใช้การจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงาน ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะมีวิพากษณาการในการจัดสรรงบประมาณมาไกลจากจุดเริ่มต้นมากพอสมควร การจะก้าวต่อไปให้เป็นการจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงานเต็มรูปแบบในทันทีคงจะเป็นไปไม่ได้ จะต้องมีองค์ประกอบของการคำนวณต้นทุนจากปัจจัยนำเข้าและการจัดสรรงบประมาณแผนงานประกอบด้วย

เพื่อให้สามารถครอบคลุมความคิดทางทฤษฎีและรูปธรรมในทางปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่จัดขึ้นในประเทศไทยต่างๆเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจน สมควรที่จะพิจารณาต่อไปว่าในปัจจุบันประเทศไทย ได้มีการจัดสรรงบประมาณในระดับอุดมศึกษาโดยยึดหลักการอะไรบ้างและด้วยเหตุผลอย่างไร

6.3 สรุปกรณีศึกษาจากต่างประเทศ

เนื่องจากได้มีการสรุปกรณีการศึกษาจากต่างประเทศไว้ในข้อ (2.2) ในบทที่ 2 แล้ว ในที่นี้ จึงเพียงข้อนำเสนอที่สรุปดังกล่าวมาเน้นอีกรอบหนึ่ง นั่นคือ ประเทศไทยน่าจะใช้บทเรียนจากประเทศจีน ประเทศอสเตรเลีย และประเทศอังกฤษ มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย นั่นคือ ควรมีการส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาของไทยเน้นมาทำงานวิจัยเพื่อหารายได้พร้อม

กับเน้นการเปิดโครงการบัณฑิตศึกษาที่เน้นการวิจัย ซึ่งเป็นการเพิ่มคุณภาพและมาตรฐานทางวิชา และเพิ่มจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาพร้อมกันไปด้วย อีกกรณีหนึ่งคือ จินใช้กลไกตลาดมาเป็นเครื่องมือในการเก็บค่าเล่าเรียน และนำรายได้จากการวิจัยและการเพิ่มค่าเล่าเรียนตามกลไกตลาด มาใช้เพื่อย้ายการศึกษาในระดับปริญญาตรีให้เพิ่มมากขึ้น กรณีของจีนดังกล่าวจึงน่าสนใจที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย หากมีการจัดการที่โปร่งใสและมีธรรมาภิบาลที่ดีในสถาบันอุดมศึกษา

ตัวอย่างของประเทศออสเตรเลียได้ช่วยสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง โดยเป็นเงื่อนไขที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะต้องจัดทำรายงานผลการศึกษา (Educational Profiles) เกี่ยวกับกลยุทธ์แผนการดำเนินงาน รายได้ รายจ่าย ตลอดจนเป้าหมายที่ต้องการบรรลุในมิติต่างๆ ให้กระทรวงศึกษาของออสเตรเลียเป็นผู้รับรองความถูกต้องในฐานะที่เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการขอรับการอุดหนุนทางการเงินจากรัฐบาลซึ่งทำให้การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษามีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างมีคุณธรรม (Accountability) นอกจากนี้ ระบบของออสเตรเลียยังส่งเสริมให้ผู้ที่มีโอกาสทุกคนสามารถเข้าถึงบริการอุดมศึกษาโดยมีการจัดตั้ง Higher Education contribution Scheme (HECS) นักศึกษาที่ประสงค์จะรับโอกาสทางการศึกษาทุกคนขอรับการสนับสนุนจากรัฐโดย HECS จะได้รับประเมินฐานะทางเศรษฐกิจของนักศึกษา เพื่อให้นักศึกษามีส่วนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความสามารถอีกส่วนหนึ่ง HECS จะพิจารณาให้เงินกู้โดยผู้ขอ กู้ซึ่งจะต้องใช้คืนเมื่อมีรายได้เกินระดับหนึ่ง การสนับสนุนโดย HECS จะเปิดโอกาสให้ผู้ขอรับโอกาสทางการศึกษาเลือกเรียนกับสถาบันการศึกษาใดก็ได้ เมื่อสถาบันการศึกษาต้องการมีรายได้จากการรับนักศึกษา ก็จำเป็นจะต้องแบ่งขันกันในด้านคุณภาพ ซึ่งเป็นการช่วยยกระดับคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาทั่วระบบด้วย

ส่วนกรณีของอังกฤษนั้น เน้นการจัดสรรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมด้วยตัวแบบ Relative Funding Model (RFM) โดยมี Higher Education Funding Council of England (HEFCE) เป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ และมีการเน้นการวิจัยเป็นพิเศษเพื่อให้ประเทศเป็นผู้นำทางด้านการวิจัยในระดับโลก

ประเทศไทยน่าจะนำตัวอย่างเหล่านี้มาใช้แต่ขณะเดียวกัน จากตัวอย่างกรณีศึกษาจากประเทศฝรั่งเศสถึงปัจจุบัน โดยมีอังกฤษและเมริกาที่มีการใช้การจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงานในระดับหนึ่ง จะเห็นได้ว่า มีความจำเป็นที่จะต้องค่อยๆ พัฒนาไปตามลำดับขั้น โดยส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษามีความพร้อมเพิ่มมากขึ้นและมีการสร้างฐานข้อมูลมาตรฐานเพื่อทำตัวบ่งชี้

ทางเลือกอีกทางหนึ่งเป็นการปรับปรุงแบบก้าวกระโดดคือการนำเอาระบบท่องจีน ออสเตรเลีย และอังกฤษมาใช้เต็มรูปแบบ แต่วิธีนี้จำเป็นจะต้องมีคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ อุดมศึกษา (Commission for Higher Education Funding in Thailand:CHEFT) ทำหน้าที่คล้ายกับ

HEFCE ของอังกฤษที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพประกอบกับการมี HECS แบบอสเตรเลียที่ทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็ง ทั้งสองกรณีนี้ย่อมเป็นการท้าทายความกล้าหาญเชิงนโยบายของรัฐบาลประกอบกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสามารถของผู้บริหารระดับสูง และนักวิชาการของไทยด้วย

6.4 การจัดสรรงบประมาณของไทยในรูปแบบใหม่

การจัดสรรงบประมาณของไทยในอนาคตจะเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เป็นเป้าหมายหลัก โดยมีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน มีรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีที่กำกับดูแลสำนักงบประมาณและรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายงบประมาณจะเน้นการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์(Strategic Delivery Target)

ทำหน้าที่กลั่นกรองการจัดสรรทรัพยากรสู่เป้าหมายก่อนการเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณในโอกาสต่อไปในอนาคตจะเน้นการดำเนินการตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เป็นสำคัญ ส่วนผู้ที่ได้รับการจัดสรรอย่างน้อยในระดับรัฐมนตรีว่าการของกระทรวงจะต้องลงนามรับผิดชอบที่จะทำตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ(Public Service Agreement :PSA) ซึ่งจะเน้นการผูกมัดให้หน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบส่งมอบผลงานตามข้อตกลงดังกล่าว

เนื่องจากในอนาคตสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะต้องทำหน้าที่คุ้มครองและสนับสนุนอุดมศึกษาของประเทศไทยดังกล่าว ในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาประกอบกับมิติต่างๆ ในการจัดการอุดมศึกษา นั่นคือ การสนองนโยบายของรัฐบาล การสร้างความเสมอภาค ความเป็นธรรมและการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่คนทุกกลุ่มในสังคม รวมทั้งผู้พิการ และด้อยโอกาส ประกอบกับจะต้องมีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของอุดมศึกษาโดยเน้น การวิจัยและการจัดให้มีบัณฑิตศึกษาที่เน้นการวิจัยให้เพิ่มมากขึ้น มีระบบถ่ายโอนวิชาเรียนระหว่างสถาบันอุดมศึกษาได้ง่ายขึ้น มีการใช้ทรัพยากร่วมกันมากขึ้น และให้ผู้รับโอกาสทางการศึกษามีส่วนร่วมภาระในการรับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้นตามความสามารถ ขณะเดียวกันก็จะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างภูมิภาคในการบริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น มิติต่างๆ เหล่านี้จะเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในรูปแบบใหม่ให้กับสถาบันอุดมศึกษาซึ่งจะเพิ่มการเน้นการจัดสรรงบประมาณไปที่ผู้รับบริการ(Demand Side Financing of Education)ในรูปของเงินทุนการศึกษาและเงินกู้ยืมที่มีเงื่อนไขต่างกัน สำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่ควรจะจัดทำให้เข้าสู่มาตรฐานเดียวกันมากขึ้น นั่นคือ ค่าใช้จ่าย

เปลี่ยนแปลงในการผลิตบัณฑิต(Variable Cost for Production of Graduates)ซึ่งไม่รวมเงินเดือนของบุคลากรซึ่งอาจจะมีอายุมากแตกต่างกัน ความเก่าแก่ของสถาบันและไม่รวมงบลงทุนที่สถาบันอุดมศึกษาขอรับการอุดหนุนเป็นคร่าวๆ ไป ค่าใช้จ่ายดังกล่าวควรจำแนกตามสาขา และระดับการศึกษาที่เรียกว่า “ระบบงบประมาณเชิงสันพัทธ์”(Relative Funding Model : RBM)

ส่วนงานวิจัยนี้ควรจะประกอบด้วยส่วนสำคัญสองอย่าง คือ งานวิจัยขั้นพื้นฐาน (Basic Research)ซึ่งเป็นยอดเงินอุดหนุนที่สามารถจ่ายให้กับสถาบันอุดมศึกษาได้โดยตรง โดยผูกยอดดังกล่าวเข้ากับยอดการสนับสนุนการผลิตบัณฑิตศึกษาที่เน้นการวิจัยเป็นหลัก ส่วนงานวิจัยประยุกต์ (Applied Research) นี้ควรจัดสรรให้กับหน่วยงานของภาครัฐและเอกชนที่ต้องการใช้งานวิจัยเป็นฐานในการปฏิบัติงานของตน โดยสถาบันอุดมศึกษาจะต้องไปประเมินแล้วจึงเบิกเงินวิจัยเหล่านี้ด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษานำความสำคัญของงานวิจัยเพิ่มมากขึ้น

สำหรับสถาบันอุดมศึกษา ในการจัดเตรียมทำงานประมาณแนวผลงานจะต้องนำมิติทั้งหมดของการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเข้ามาพิจารณาร่วมด้วย มิติดังกล่าวประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุดมศึกษาภายใต้กรอบความคิดสังคมสู่รากน้ำซึ่งประกอบด้วย สังคมผู้ด้อยโอกาสและยากไร้ สังคมเศรษฐกิจพอเพียง สังคมฐานานุภาพ และสังคมแห่งการแบ่งปัน ที่เน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาเก้าประการ คือ การเรียนรู้เพื่อการพึ่งตนเองและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน การเปลี่ยนค่านิยมจากการเน้นคุณวุฒิเพื่อสถานภาพสู่การเน้นคุณภาพเพื่อการผลิตบริการ การกำหนดหลักสูตรกระบวนการเรียนรู้ การประเมินโดยให้กลุ่มมีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วม การสร้างสหสาขาวิชา และยุบเลิกวิชาที่มีความซ้ำซ้อน การส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตสื่อสารสนเทศทางการศึกษา การมีมาตรฐานต่างระดับและการมีคุณภาพระหว่างมูลค่ากับคุณค่า การพนึกกำลังและการมียุทธศาสตร์ร่วมในการจัดการความร่วมมือกับต่างประเทศ การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของปัญญาและความสามารถพิเศษ การส่งเสริมและเชื่อมโยงเครือข่ายทางปัญญาของชาติ เพื่อสร้างมาตรฐานงานวิจัยที่เพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน

การทำแผนปฏิบัติการต้องมีการบรรยายถึงพันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์และกิจกรรมของแต่ละโครงการ เพื่อตอบคำถามว่า สถาบันอุดมศึกษากำลังอยู่ที่จุดใด ประสงค์จะบรรลุเป้าหมายอะไร จะบรรลุได้อย่างไร และมีวิธีวัดความก้าวหน้าของงานได้อย่างไร ขณะเดียวกันในการจัดทำงบประมาณที่เน้นผลงานนั้นจำเป็นจะต้องวัดผลงานออกมายให้ได้ ดังนั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงาน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวัดการปฏิบัติงาน วัดความก้าวหน้าและการบรรลุผล โดยที่แต่ละตัวบ่งชี้จะต้องมีชื่อกับและอธิบายได้ว่าต้องการวัดอะไร ต้องมีความหมายที่ชัดเจน ง่ายต่อการใช้ ให้ข้อมูลที่มีมาตรฐาน ตรวจสอบได้และมีความแม่นยำ ซึ่งอาจจะประกอบด้วย ตัวบ่งชี้ปัจจัยนำเข้า(Input)ตัวบ่งชี้ผลผลิต(Output)ตัวบ่งชี้ผลลัพธ์(Outcome)ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพ(Efficiency)และตัวบ่งชี้คุณภาพ(Quality)ที่สำคัญที่สุดจะต้องพยายามทำให้เกิดฐานข้อมูลเพื่อนำไปสร้างตัวบ่งชี้ ดังต่อไปนี้

ตัวบ่งชี้ด้านการเรียนการสอน ประกอบด้วย (ก) ต้นทุนค่าใช้จ่ายและทรัพยากร

- (1) ต้นทุนต่อหัวรายสาขาวิชา (2) ค่าใช้จ่ายต่อจำนวนนักศึกษาเดือนเวลา (3) ค่าใช้จ่ายซื้อหนังสือห้องสมุดต่อจำนวนนักศึกษา (4) ค่าใช้จ่ายวารสารต่างประเทศเทียบกับค่าใช้จ่ายห้องสมุด (5) จำนวนคอมพิวเตอร์ต่อจำนวนนักศึกษา (ข) คุณภาพและการงานของอาจารย์ (6) สัดส่วนคุณภาพของอาจารย์ประจำ (7) สัดส่วนตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ประจำ (8) ตำราที่ตีพิมพ์ต่อจำนวนอาจารย์ประจำ (9) จำนวนวิทยานิพนธ์ต่อจำนวนอาจารย์ (10) จำนวนโครงการต่อนบุคลากรในคณะ (11) สัดส่วนผู้ที่สำเร็จการศึกษาที่ได้คะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ย (12) อัตราการได้งานทำของนักศึกษาภายในหนึ่งปีหลังสำเร็จการศึกษา (13) อัตราการศึกษาต่อของนักศึกษาภายในหนึ่งปีหลังสำเร็จการศึกษา (14) ความพึงพอใจของนายจ้าง (15) อัตราการเพิ่มเงินเดือนของผู้สำเร็จการศึกษาภายในระยะเวลา 5 ปี (16) สัดส่วนของวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกที่ได้รับการตีพิมพ์ต่อวิทยานิพนธ์ทั้งหมด (17) สัดส่วนวิทยานิพนธ์ปริญญาโทที่ได้รับการตีพิมพ์ต่อวิทยานิพนธ์ทั้งหมด

ตัวบ่งชี้ด้านการวิจัย (1) งบวิจัยต่อจำนวนอาจารย์ประจำ (2) งบวิจัยภายนอกต่องบวิจัยรวม (3) โครงการวิจัยที่สำเร็จในปีที่ผ่านมาต่ออาจารย์ประจำ (4) บทความที่ตีพิมพ์ต่อจำนวนอาจารย์ประจำ (5) ร้อยละของเวลาที่อาจารย์ทำงานวิจัยโดยเฉลี่ย (6) จำนวนนักศึกษาปริญญาโท แผนวิจัย (7) จำนวนนักศึกษาปริญญาเอก แผนวิจัย

จะเห็นได้ว่า จากข้อเท็จจริงของสภาพความพร้อมของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย การประยุกต์ใช้งบประมาณแบบเน้นผลงานคงจะต้องเป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยให้สถาบันที่มีความพร้อมก่อน เริ่มดำเนินการไปก่อน และส่งเสริมให้สถาบันที่ขังไม่พร้อมเร่งดำเนินการตาม หรืออีกวิธีหนึ่งคือ การจัดให้มีคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา และระบบ HECS ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกันไป ซึ่งก็เป็นประเด็นท้าทายความสามารถในเชิงนโยบายนักบริหาร และนักวิชาการระดับสูงของไทย

อย่างไรก็ตาม ในระยะเริ่ม ถึงแม้จะมีมาตรฐานกลางในการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะแตกต่างกันของไทย แต่เนื่องจากความแตกต่างอันเกิดจากประวัติศาสตร์ และวัฒนาการของแต่ละสถาบัน ในที่สุดจะต้องใช้มาตรฐานกลางของกลุ่มเป็นเกณฑ์ แล้วมีการเจรจากับแต่ละสถาบัน เพื่อจะนำไปสู่การค่อยๆ ปรับเข้าสู่มาตรฐานกลางของกลุ่มร่วมกันในที่สุด ซึ่งก็จะทำให้การทำงานของคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษามีความยากเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ ขณะเดียวกันเป้าหมายในที่สุดที่ควรจะไปให้ถึงคือ การจัดสรรงบประมาณทุก 3 ปี แทนที่จะเป็นรายปีอย่างปัจจุบันและอนุญาตให้สถาบันอุดมศึกษานำงบประมาณที่เหลืออย่างเก็บเอาไว้ใช้ได้ ซึ่งเป็นวิธีการที่จะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาวางแผนพัฒนาอย่างต่อเนื่องได้ในอนาคต เป็นผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาในระยะยาว อย่างไรก็ตาม เป้าหมายดังกล่าวไม่ควรมีการดำเนินการพร้อมกันสำหรับสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งทั่วประเทศแต่ควรเริ่มจากสถาบันที่มีความพร้อมมากที่สุดก่อน เพราะถ้าหากทำพร้อมกันทั่วประเทศจะมีปัญหาในด้าน

การจัดสรรงบประมาณของประเทศไทยรวม อีกทั้งอาจจะเกิดปัญหาธรรมภัยในการอุดมศึกษาได้ด้วย

6.5 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ตามมาตรา 34 วรรคสามของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 บัญญัติว่า “คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษา ที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษา การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางด้านวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” โดยที่คณะกรรมการดังกล่าวเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

มาตรา 60 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้มีบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

“ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อ การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษาดังนี้

(3) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสม และสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มตามมาตรา 10 วรรคสอง วรรคสาม และวรคสี่ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทาง การศึกษาและความเป็นธรรมทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(7) จัดสรรงบลงทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน”

ส่วนการแบ่งงานภายในของคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะใช้แนวทางการจัดแบ่งส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาของสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยที่เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการการอำนวยการเตรียมจัดระบบบริหารของส่วนราชการตามโครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการครั้งที่ 4/2546 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอให้แบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาออกเป็น 9 สำนัก ประกอบด้วย

1. สำนักอำนวยการ
2. สำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา
3. สำนักยุทธศาสตร์อุดมศึกษาต่างประเทศ
4. สำนักประสานและส่งเสริมกิจการอุดมศึกษา
5. สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพนักศึกษา

6. สำนักส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะบุคลากร
7. สำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา
8. สำนักทดสอบกลาง
9. สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน

ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ สำนักกันโยบาย และแผนการอุดมศึกษา ซึ่งได้กำหนดบทบาทอำนวยหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณไว้ดังนี้

1. พัฒนาระบบและปรับปรุงกระบวนการในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในสังกัดและในกำกับ ในลักษณะที่สามารถตรวจสอบและตรวจสอบผลผลิตได้ชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้
2. ส่งเสริม/สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาปรับระบบบัญชีเดิมซึ่งเป็นระบบบัญชีราชการไปสู่ระบบบัญชีต้นทุนที่อิงฐานกิจกรรม(Activity Based Costing) และศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการนำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ได้ประยุกต์ใช้ในการจัดสรรงบประมาณต่อไป
3. วิเคราะห์คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในสังกัดและในกำกับ เพื่อให้ข้อเสนอแนะให้ความเห็นในการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
4. ศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเกณฑ์ในการบ่งชี้ผลผลิตในด้านต่างๆ เช่น การเรียน การสอน การวิจัย และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น
5. แสวงหาแนวทางในการระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่น เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอุดมศึกษา
6. การดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งงบประมาณของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในสังกัดและในกำกับ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เช่น การขอเบิกจ่าย จัดซื้อจัดจ้าง จัดทำรายงานต่างๆ เกี่ยวกับการขอรับการจัดสรรงบประมาณ รายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการธุรกิจ และคณะกรรมการธุรกิจต่างๆ
7. ให้คำปรึกษา แนะนำและประสานกับหน่วยงานอื่นๆ และมหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดและในกำกับ ตามกรอบหน้าที่และความรับผิดชอบและดำเนินการกิจอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ปัญหาที่เป็นประเด็นสำคัญในขณะนี้คือ ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ... ได้กำหนดหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับอุดมศึกษาที่ไม่ชัดเจนสำหรับสามuhnว่างานคือ สถาการศึกษา คณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานปลัดกระทรวง การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวส่วนหนึ่งก็เพื่อความคล่องตัวของการบริหารภายในกระทรวง เพราะถ้ากำหนดไว้อย่างชัดเจนก็จะแก้ไขได้ยาก แต่ถ้าหากจะใช้หลักประสิทธิภาพ

ในการจัดสรรงบประมาณ ส่วนความเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ของ ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน ประธานกรรมการการศึกษาสถาบันรายวุฒิ และดร.สุทธศรี วงศ์สมาน ผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มงานปฏิรูปอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และดร.สมนึก พินลดีษฐ์ ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ ท่านเหล่านี้ต่างให้ความเห็นตรงกันดังนี้ คือ งานจัดสรรงบประมาณ ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่เกี่ยวข้องกับงานของสำนักงบประมาณโดยตรง เพราะเป็น หน่วยงานภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ ส่วนงานของสภากาชาดไทยนั้น ทำหน้าที่หลักเฉพาะการจัด ครอบงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาของชาติเท่านั้น ส่วนงานของสำนักงาน ปลัดกระทรวงควรจะรวมข้อมูลงบประมาณในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเสนอต่อ รัฐมนตรีและคณะกรรมการรัฐมนตรีตามลำดับ อีกทั้งมีหน้าที่ติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้ กระทรวงให้เป็นไปตามข้อตกลงบริการสาธารณะ (Public Service Agreement : PSA) ถ้าหากเป็น เช่นนี้ก็จะไม่มีปัญหาความไม่ชัดเจนหรือความซ้ำซ้อนเกิดขึ้นแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม บทเรียนที่ได้จากการศึกษาระบบงบประมาณด้านอุดมศึกษา ที่เสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี (จัตุรนต์ ฉายแสง) สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานในระดับ สำนักนโยบายและแผนภายใต้คณะกรรมการการอุดมศึกษาอาจจะไม่มีข้อความสามารถเพียงพอที่ จะดำเนินการกิจที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาให้บรรลุเป้าหมายนโยบาย แผนงบประมาณของประเทศ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ขณะเดียวกันจำเป็นจะต้องช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยพร้อมกันไป จากสภาพประวัติความ เป็นมา ความเชี่ยวชาญ และการกิจที่หลากหลายของสถาบันอุดมศึกษา ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการ จัดการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา (Commission for Higher Education Funding in Thailand : CHEFT) มีภารกิจสำนักนโยบายและแผนจะต้องมี ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ทั้งด้านงานข้อมูล การเจรจาต่อรองและการวิเคราะห์ งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาเป็นรายสถาบัน งานติดตามประเมินผลการใช้งบประมาณเพื่อ ประกอบการพิจารณาวิเคราะห์คำของบประมาณจากสถาบันอุดมศึกษาในรอบต่อไป ซึ่งจะต้อง ปรับองค์กรให้มีความคล่องตัวและมีอัตรากำลังให้มากกว่านี้ ให้สอดคล้องกับการกิจที่เพิ่มขึ้น ซึ่งคณะกรรมการเชื่อว่าเป็นเรื่องยากที่จะทำให้บรรลุผลลัพธ์ถาวรได้จริง

เพื่อเป็นการให้การปฏิรูประบบการจัดการอุดมศึกษาเป็นไปได้รวดเร็วขึ้น โดยใช้ การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือ สถาบันอุดมศึกษาที่ต้องการได้รับการสนับสนุนในรูปเงิน อุดหนุนทั่วไปนั้นจะต้องมีการปฏิรูปทางการเงิน กล่าวคือ

- จัดรูปแบบบัญชีการเงินและงบประมาณแบบใหม่ที่สามารถแสดงต้นทุนผลิตได้ง่าย และชัดเจน
- ต้องเปิดเผยงบทางการเงินทั้งหมดแก่สาธารณะเพื่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส
- ต้องมีความพยายามระดมทรัพยากรของตนเองเพิ่มขึ้น โดยการเก็บค่าบำรุงการศึกษา ที่จะหักน้ำหนักการผลิตเพิ่มมากขึ้น
- รูปแบบบัญชีงบประมาณแบบใหม่เปลี่ยนจากบัญชีแสดงกระแสเงินสดมาเป็นบัญชี เกณฑ์คงท้าง (Accrual Basis) ซึ่งประกอบด้วยกองทุนต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. กองทุนทั่วไป	6. กองทุนสินทรัพย์ถาวร
2. กองทุนเพื่อการผลิตบัณฑิต	7. กองทุนบำเหน็จบำนาญ
3. กองทุนวิจัยและทรัพย์สินทางปัญญา	8. กองทุนพัฒนาบุคลากร
4. กองทุนบริการวิชาการ	9. กองทุนบริการสุขภาพ (ในกรณีที่ สถาบันอุดมศึกษามีโรงพยาบาล)
5. กองทุนการนิสิตนักศึกษา	10. กองทุนอื่นๆ

- ให้สถาบันอุดมศึกษาพยายามสร้าง Work Load มาตรฐานของอาจารย์
- นำระบบบัญชีมาตรฐานแบบใหม่และ Work Load เพื่อใช้สร้าง Standard Cost เพื่อ ประโยชน์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Relative Funding Model

ทั้งนี้ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องคำนึงถึงผู้เรียนที่มีความ ต้องการพิเศษ(ผู้พิการและผู้ที่มีความสามารถพิเศษ) รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณต่อหัวเพิ่มให้กับผู้ ที่มีความพิการ โดยพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจของผู้พิการประกอบและต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้ สถาบันการศึกษาที่จะต้องมีค่าใช้จ่ายพิเศษเพื่อช่วยเหลือผู้พิการเหล่านี้ด้วย สำหรับผู้ที่มี ความสามารถเป็นพิเศษ รัฐจะต้องจัดการศึกษาให้ตามระดับความสามารถของ การพัฒนาทางปัญญา และจัดสนับสนุนให้แก่ผู้มีปัญญาเล็กโดยพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจของผู้มีปัญญาเล็ก ประกอบด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนสถาบันศึกษาของเอกชนนั้น ก่อนอื่นรัฐจะต้องถือว่า สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนจะช่วยรัฐประยุคค่าใช้จ่ายแทนที่รัฐจะต้องจัดการอุดมศึกษาให้ ประชาชนทั้งหมด โดยไม่ถือว่าสถาบันศึกษาของเอกชนเป็นคู่แข่งกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอุดหนุนให้สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนสามารถดำเนินการต่อไปได้ การให้ การอุดหนุนทางอ้อมรูปแบบหนึ่งก็คือ การกำหนดการเก็บค่าเล่าเรียนให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงใน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และมีการเข้มงวดกับมาตรฐานในการจัดการศึกษาในสถาบันศึกษา ของรัฐบางแห่งที่มีความหย่อนยานให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกับการจัดการศึกษาของภาคเอกชน

มีการควบคุมการใช้รายได้จากโครงการพิเศษของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นการลดแรงจูงใจที่สถาบันการศึกษาของรัฐจะขยายการศึกษา ประภาคที่โดยไม่มีขอบเขตจำกัด เพียงเท่านี้ก็จะทำให้สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนสามารถแย่งช�น กับสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ ได้ เช่น ในกรณีของประเทศไทยสู่ปัจุน แต่ถ้าหากรัฐบาลมีนโยบายที่ จะขยายการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าที่เป็นอยู่ก็สามารถ ดำเนินการตามมาตรา 60(6) และ 60(7) ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 โดยจัดสรร กองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำให้สถาบันศึกษาของเอกชนพึงคนเองได้มากขึ้น รวมทั้งมีการจัดตั้งกองทุน เพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชนให้อยู่ในความคุ้มครองคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ แต่มาตรการที่จะช่วยให้สถานศึกษาสามารถแย่งช�นกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในลักษณะที่เท่า เทียมกันย่อมเป็นการพอเพียงอยู่แล้ว

6.6 แนวทางการสนับสนุนงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา

เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอุดมศึกษาที่กำลังจะมี การจัดทำอย่างจริงจังนี้ เป็นการใช้การจัดสรรงบประมาณในฐานะเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ปัญหาอุดมศึกษาของไทยที่มีมาตรฐานคุณภาพตกต่ำอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลจากรูปแบบ การจัดสรรงบประมาณแบบเดิมที่เน้นปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก ดังนั้นการนำเอารูปแบบการจัดสรร งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการเปลี่ยนแปลง ในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิมได้ ขณะเดียวกันก็จะต้องคำนึงถึงปรัชญาการศึกษาโดยรวมที่ต้องการเน้น การให้โอกาสทางการศึกษาที่เท่ากัน (Equal Opportunities) ความสามารถที่แตกต่างกัน (Different Abilities) ของผู้ขอรับโอกาสทางการศึกษา และความสนใจที่แตกต่างกันของผู้ขอรับโอกาสทาง การศึกษา (Different Interests) และความจำเป็นที่แตกต่างกันของผู้ขอรับโอกาสทางการศึกษา (Different Needs) โดยที่ปรัชญาดังกล่าวสอดคล้องกับการจัดการศึกษาให้กับผู้ขอรับโอกาสที่มาจาก สังคมส์รฐาน คือ สังคมด้อยโอกาสและยากไร้ สังคมเศรษฐกิจพอเพียง สังคมฐานานุภาพและสังคม แห่งการแข่งขัน ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบของการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในขณะนี้ ซึ่งประกอบด้วย วิทยาลัยชุมชน สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สถาบันอุดมศึกษา ของรัฐที่ไม่จำกัดรับ และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนที่จำกัดรับ ที่มีรูปแบบที่หลากหลาย และรับใช้กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายอยู่แล้ว

ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตนี้เนื่องจากแนวโน้มนโยบายของรัฐโดยรวมประกอบกับ สถาบันอุดมศึกษาเองที่เน้นสนองความต้องการของสังคมเพียงสองฐาน คือ สังคมฐานานุภาพ และสังคมแห่งการแข่งขันทำให้ละเลยสังคมสองฐานล่างทำให้เกิดปัญหาซึ่งว่างทางโอกาส ขณะที่ สังคมฐานานุภาพเน้นการผลิตชั้ตัวเองเน้นการเพิ่มนุ辱ค่ามากกว่าคุณค่า มีผลทำให้คุณภาพทาง การศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยรวมด้อยลงตามลำดับและไม่สามารถแม้กระทั่งจะรับใช้สังคมแห่ง

การเปลี่ยนในระยะยาว ขณะเดียวกันการจัดการศึกษาซึ่งเน้นความต้องการของตลาด มีผลทำให้ ผลกระทบต่อการทางสังคม และมีผลกระทบทางลบต่อความสามารถในการเปลี่ยนในระยะยาว ด้วยเช่นกัน เหตุผลเพียง原因之一จากไม่มีตลาดสำหรับสาขาวิชาเหล่านี้ในระยะสั้น ทำให้มีผลกระทบ ที่จะจัดให้มีการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพในวิชาเหล่านี้ เป็นต้นว่า ประวัติศาสตร์ ภาษาไทย ประชณญา ศาสตร์ โบราณคดี วรรณคดี ศิลปศึกษา สาขาวิชาการและศาสตร์วิชาชีพ อารี สังคม สงเคราะห์ศาสตร์ พัฒนาชุมชน สาธารณสุขศาสตร์ รวมทั้งวิชาพื้นฐานทางด้านคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์เป็นต้นว่า คณิตศาสตร์ ตรรกวิทยา พลิกส์ เกมี ชีววิทยา กลศาสตร์ พลังงาน และนิเวศวิทยา ตลอดจนการผลิตบุคลากรครูที่มีคุณภาพ เป็นต้น การจัดสรรงบประมาณเพื่อ สนับสนุนวิชาเหล่านี้ ควรจะมีลักษณะเป็นการสนับสนุนตามแผนงาน(Plan-Driven)นอกจากนั้น การจัดสรรงบประมาณที่เป็นการสนับสนุนตามแผนงาน(Plan-Driven)ควรประยุกต์ใช้กับ สาขาวิชาที่มีความจำเป็นแก่การพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่ประเทศไทยมี ความสามารถในการเปลี่ยนในอนาคต เป็นต้นว่า อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าการเกษตร อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และสุขภาพ อุตสาหกรรมออกแบบเสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งจะมีผลดี แก่อุตสาหกรรมผ้าทอมือของไทย อุตสาหกรรมรถยนต์และชิ้นส่วนประกอบ ประกอบกับ อุตสาหกรรมที่มีความสำคัญในปัจจุบัน เช่น อิเล็กทรอนิกส์ พลาสติกและปีโตรเคมี ประกอบกับ เทคโนโลยีที่มีความสำคัญในอนาคต เช่น เทคโนโลยีชีวภาพและนาโนเทคโนโลยี ซึ่งเป็นศาสตร์ที่ เกี่ยวข้องกับการสร้างโมเดลกุญแจเด็กใช้ช่วงเรือ โรคหรือกระตุ้นอวัยวะบางประเภทให้ทำงานอย่าง มีประสิทธิภาพและเทคโนโลยีสารสนเทศและคอมนากมเป็นต้น ซึ่งจะต้องให้การสนับสนุนโดยใช้ การสนับสนุนตามแผนงาน(Plan-Driven) เป็นหลัก

ส่วนที่เป็นประเด็นของการใช้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนด(Market-Driven)ที่เสริมสังคม ฐานานุภาพและสังคมแห่งการเปลี่ยนนั้นควรให้เป็นตามความต้องการของผู้ขอรับโอกาส ทางการศึกษาอย่างเช่นในกรณีของประเทศไทย

ระบบแรงจูงใจ (Incentive) เช่น ระบบโบนัสหรือการให้รางวัลโดยรัฐจัดสรรงบประมาณ เพิ่มเติมให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่ประสบผลสำเร็จในด้านงานวิจัยและสามารถนำผลงานวิจัยไป ประยุกต์ใช้ได้จริง รวมถึงการคืนพันใหม่หรือการผลิตบันทึกที่มีคุณภาพควรได้รับการเสริมความ แข็งแกร่งในรูปการสนับสนุนข้าม (Cross Subsidy) โดยให้การสนับสนุนทางการเงินเพิ่ม ไม่เกิน ร้อยละ 5 ของงบประมาณทั้งหมดแก่ส่วนที่ยังไม่เข้มแข็งต่อไป

เนื่องจากในปัจจุบันสังคมแห่งเศรษฐกิจพอเพียงนับว่าเป็นสังคมที่มีฐานใหญ่ที่สุด ตามมา ด้วยสังคมแห่งความด้อยโอกาสและยากไร้ การจัดการศึกษาในอนาคตจะต้องคำนึงถึงสังคมของทั้ง สองฐานดังกล่าวให้มากกว่าเดิม ต้องมีการจำแนกผู้ที่ต้องการการศึกษาที่มาจากสังคมสีฐาน ซึ่งประกอบด้วย

- ผู้ที่ต้องการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตามยัชชาศัย
- ผู้ที่ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นพนักงานและช่างฝีมือในระดับทักษะต่างๆ (Vocational Occupation)
- กลุ่มผู้ต้องการเรียนรู้เพื่อการประกอบอาชีพ
- กลุ่มผู้ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นนิ้ออาชีพ (Professional)
- ผู้ต้องการเรียนรู้เพื่อเป็นอัจฉริยะ

ในการให้การสนับสนุนทางการเงินรัฐควรให้การสนับสนุนกลุ่มที่ 1,2 และ 5 เป็นหลักเนื่องจากเป็นประโยชน์ต่อสังคมในระยะยาว ส่วนกลุ่มที่ 3 และ 4 นั้นควรให้ผู้ได้รับโอกาสเป็นผู้จ่ายมากที่สุด โดยจะต้องเห็นว่าการเรียนรู้ในกลุ่มที่ 1 และ 2 จะต้องมีต้นทุนต่ำและเข้าถึงได้ง่ายในกรณีของการศึกษาในกลุ่มที่ 3 และ 4 ถ้าผู้รับโอกาสทางการศึกษามาจากฐานสังคมด้อยโอกาส และเศรษฐกิจพอเพียง รัฐมีความจำเป็นต้องสนับสนุนโดยการให้ทุนการศึกษาหรือมีกองทุนเพื่อการศึกษาอย่างพอเพียง สำหรับในกลุ่มที่ 5 นั้น ส่วนใหญ่จะมาจากสังคมฐานานุภาพและสังคมแห่งการแบ่งขั้น แต่เนื่องจากการศึกษาดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่สังคม ร้อยละ 20 ของกลุ่มนี้ควรได้รับการสนับสนุนเต็มที่โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ อีกร้อยละ 30 ควรได้รับทุนการศึกษาถ้ามาจากฐานเศรษฐกิจพอเพียงและสังคมแห่งความด้อยโอกาส ส่วนอีกร้อยละ 50 ที่มาจากการฐานสังคมฐานานุภาพและสังคมแห่งการแบ่งขั้นย่อมสามารถจ่ายค่าเล่าเรียนเองได้

ส่วนปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา(Good Governance)ถึงแม้ในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาส่วนมากจะเริ่มจัดทำบัญชีเกณฑ์คงค้าง(Accrual Accounting)แต่ก็ยังอยู่ในระยะที่ต้องมีการปรับปรุงทำให้ขึ้นไม่สามารถใช้ระบบบัญชีที่มีอยู่มาคำนวณหาต้นทุนที่แท้จริงและใช้ประกอบการวางแผนอย่างจริงจังได้ ประกอบกับระบบบริหารไม่เอื้อต่อการถูกตรวจสอบจากภายนอกทำให้มีส่วนสร้างปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาและมีผลกระทบในทางลบต่อคุณภาพการศึกษาในระยะยาว ดังนั้นแนวทางแก้ไขในเรื่องนี้จึงทำได้สองทาง คือต้องส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยจัดทำระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง(Accrual Accounting)ให้สามารถใช้งานได้อย่างแท้จริง ในที่สุด มีการแสดงรายการได้รายจ่ายในรูปกองทุนต่างๆ อย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ มีการกำหนด Work Load มาตรฐานของอาจารย์และรวมถึงการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ (Degree of Compliance)โดยเคร่งครัด มีการส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาทำงานวิจัยและโครงการบัณฑิตศึกษาที่เน้นการวิจัย นำรายได้จากการทำวิจัยไปสนับสนุนโครงการบัณฑิตศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการผลิตคุณภูมิบัณฑิต ส่วนสถาบันที่มีผลการประเมินจากตัวบ่งชี้ต่างๆ ที่ต้องมีมาตรฐานแก้ไขตามลำดับขั้นดังต่อไปนี้

- ซึ่งให้เห็นข้อมูลพร่องแหว่งเข้าไปส่งเสริมเพื่อให้มีการแก้ไข
- ว่ากล่าวตักเตือนและซึ่งให้เห็นว่าอาจถูกลงโทษโดยการถูกตัดงบประมาณ

3. จัดการตัดงบประมาณโดยรวม เริ่มจากร้อยละ 5 ของงบประมาณที่ควรได้แล้วเพิ่มตามสัดส่วนของการที่ยังคงไม่สามารถปรับปรุงให้มีคุณภาพดีขึ้นในโอกาสต่อไป

ส่วนมาตรการในการให้รางวัลโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันที่สามารถทำหน้าที่ได้ดีแล้วโดยไปเพิ่มการสนับสนุนแก่งานที่สถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นยังทำไม่ได้ดีเท่าที่ควร ซึ่งประกอบด้วยงานสองลักษณะ คือการผลิตบัณฑิตและงานวิจัย โดยเข้าไปให้การอุดหนุนในส่วนที่ยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรเป็นหลัก เช่น สถาบันที่ผลิตบัณฑิตได้ดีแล้วควรไปเสริมในด้านงานวิจัย ส่วนสถาบันที่ทำงาจวิจัยดีแล้วก็ควรไปเสริมงานผลิตบัณฑิต

การใช้การจัดสรรงบประมาณแบบมุ่นเน้นผลงานเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาการด้อยคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาน่าจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด โดยไม่จำเป็นต้องแตะต้องประเดิมที่มีผลกระทบเมื่อสูงแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง นั่นคือ ประเดิมว่า มหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับทั้งหมดหรือไม่ และบุคลากรของรัฐจะต้องเปลี่ยนเป็นพนักงานพร้อมกันทั้งหมดหรือไม่ ซึ่งไม่ใช่เป็นประเด็นปัญหาที่แท้จริงและไม่สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหารัฐธรรมนูญ (Good Governance) ในสถาบันอุดมศึกษาที่มีผลอย่างชัดเจนต่อคุณภาพทางวิชาการของอุดมศึกษาในภาพรวม

ส่วนการใช้ทรัพยากรด้านเทคโนโลยีร่วมกันในระดับอุดมศึกษานั้นสามารถดำเนินการได้โดยผ่านเครือข่ายเชื่อมโยง (Network Infrastructure) ของไทยซึ่งไม่สมบูรณ์ โดยรัฐจะต้องเป็นผู้ลงทุนขั้นต้นและให้สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่มีส่วนร่วมดูแลในเบื้องต้น พร้อมกันนี้ควรจะเน้นการใช้ E-learning หรือ Web-based Education ให้เพิ่มมากขึ้น แนวความคิดการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนร่วมกันอาจขยายถึงในต่างประเทศ มีการส่งเสริมให้มีการรับนักศึกษา และอาจารย์ผู้สอนจากต่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลดีต่อกระบวนการพัฒนาและแบ่งขันไปพร้อมกัน สำหรับแนวทางในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุน รัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างระบบโครงข่ายพื้นฐานให้สมบูรณ์ ส่วนการพัฒนาโปรแกรมการเรียนการสอนควรให้ออกชนเข้ามามีส่วนร่วมบนพื้นฐานการแบ่งขัน

หลังจากนั้นการสร้างนวัตกรรมทางการศึกษาจะเป็นไปได้ง่าย นวัตกรรมการศึกษาที่มีความจำเป็นได้แก่ชุดการเรียนการสอนผ่านระบบเครือข่าย Internet และระบบการเรียนการสอนในรูป CD-ROM (ทั้งในเนื้อหาและแบบฝึกหัด) โดยรัฐควรจะสนับสนุนในรูปเงินวิจัยและเปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาแบ่งขันเพื่อรับเงินวิจัยในลักษณะดังกล่าว รวมทั้งเปิดโอกาสให้ธุรกิจเอกชนเข้ามาแบ่งขันด้วยบนพื้นฐานความเท่าเทียมกัน โดยมีการคิดรายได้จากผู้ขอใช้มาตั้งเป็นงบวิจัยและพัฒนาดังกล่าว

ในประเดิมสุดท้ายในเรื่องการใช้ทรัพยากร่วมกันของสถาบันอุดมศึกษา แนวทางหนึ่งคือ การพัฒนาหลักสูตรร่วม ซึ่งจำแนกได้เป็นสองลักษณะ ลักษณะแรกคือ เปิดเป็นสหวิทยาการแบบโครงการปริญญาเอกสาขาวิชาการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และใช้ทรัพยากรจากมหาวิทยาลัย

ทุกแห่งร่วมกันหรือเป็นวิชาที่ใช้ร่วมกันในหลายสถาบันสามารถแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างกันได้ และอาจจะส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเน้นตามวิชาที่ตนเองมีความถนัดเป็นหลัก แล้วใช้คณาจารย์ของหลายสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้นร่วมกัน

ทั้งนี้จะต้องมีระบบควบคุมคุณภาพของงานวิทยานิพนธ์ที่จะอกมาสู่สาธารณะ ส่วนแนวทางอุดหนุนงานประเททนี้คือเพิ่มการอุดหนุนให้กับกองทุนกาญจนากิเมกที่ดำเนินการโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ซึ่งสามารถทำหน้าที่นี้ดีอยู่แล้วให้เพิ่มปริมาณและคุณภาพในการผลิตงานวิชาการและงานวิจัยที่มีคุณภาพโดยใช้ทรัพยากรองสถาบันอุดมศึกษาร่วมกันให้มากขึ้น

ข้อเสนอทั้งหมดนี้เชื่อว่าจะสามารถใช้การจัดสรรงบประมาณในฐานะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่ยกระดับมาตรฐาน คุณภาพและปริมาณงานวิชาการที่ผลิตโดยสถาบันอุดมศึกษาของไทย ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้นในอนาคต

6.7 ข้อเสนอแนะ

ในขั้นตอนไปควรจะเน้นการนำผลที่ได้จากการศึกษานี้ประยุกต์เข้ากับการจัดสรรงบประมาณ ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาจริงโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม การศึกษาในขั้นนี้มีค่าตอบในฐานะเพียงข้อเสนอแนะแนวทางสำหรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อ เป้าหมายสุดท้าย คือ การยกระดับคุณภาพและมาตรฐาน ซึ่งอยู่บนฐานการวิจัยในระยะเวลาสั้น (เพียง 5 เดือน) ซึ่งอาจจะมีความไม่ครอบคลุมและไม่ลึกซึ้งในรายชุด แต่งานวิจัยนี้ได้พยายามให้ ภาพรวมทั้งหมดและทิศทางเท่าที่จะสามารถซึ่งได้ชัดเจนที่จะทำได้ในเวลาอันจำกัด

สำหรับการประยุกต์หลักการที่ได้จากการวิจัยนี้ อาจจะสรุปได้เป็นหลักการสำคัญ คือ กรณีที่ใช้การจัดสรรงบประมาณแบบ Plan-Driven นั้น จะใช้ในกรณีที่เน้นการส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาทำการวิจัย จัดการเรียนการสอนที่เป็นผลประโยชน์ต่อการส่งเสริมความเข้มแข็ง ในการพัฒนาประเทศในระยะยาว และเป็นวิชาที่มีผลต่อการพัฒนาทางสังคม ซึ่งจะส่งผลต่อ ความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวในที่สุดเช่นกัน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 5 ที่เหลือนั้น ควรจะเป็นส่วนหนึ่งของการประยุกต์ใช้การจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงานเป็นหลัก ซึ่งจะต้อง มีการพัฒนาตัวบ่งชี้ที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับเสริมขีดความสามารถของสถาบันศึกษาให้ นำระบบการจัดสรรงบประมาณ แบบเน้นผลงานอย่างเต็มรูปมาใช้ในที่สุด

ขณะเดียวกันจะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในรายละเอียดของการทำงานขององค์กร สำคัญ เช่น Higher Education Funding Council of England (HEFCE) หรือระบบ Higher Education Contribution Scheme(HECS) ของอสเตรเลีย การศึกษาวิธีทำรายงานผลการศึกษา (Educational Profiles) ของอสเตรเลีย รวมทั้งวิธีการประเมินรายงานดังกล่าว เพื่อให้ได้รับ

การพิจารณาสรุปรอง โดยกระทรวงศึกษาธิการของอสเตรเลีย รวมทั้งการศึกษา White Papers ของประเทศต่างๆ ที่อาจจะนำมาประยุกต์กับกรณีของไทยได้

ในการประยุกต์ใช้การจัดสรรงบประมาณแบบเน้นผลงานร่วมกับการใช้หลัก Plan-Driven กับสถาบันอุดมศึกษา จำเป็นจะต้องมีการทดลองใช้และมีการประเมินผลติดต่อกันไป จนกว่าปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติจะคลาย ๆ หมดไป

การกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของไทยจะต้องแบ่งออกเป็นอย่าง น้อยห้ากลุ่ม คือ มหาวิทยาลัย จำกัดรับของทั้งรัฐและเอกชน มหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับของรัฐ สถาบันราชภัฏ สถาบันราชมนตรี และสถาบันอุดมศึกษาของสงฆ์ อีกทั้งในกระบวนการจัดสรรงบ จะต้องมีการปรึกษา หารือร่วมกับสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง และอนุญาตให้มีการนำมาตรฐาน กลางของกลุ่มอื่นที่มีความเกี่ยวข้องบางส่วนของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง เข้ามาร่วมพิจารณา ประกอบด้วย

สามารถคาดได้ว่าปัญหาในการนำความคิดเหล่านี้ไปปฏิบัติจริงคงจะมีมาก แต่เมื่อเห็นได้ชัดจากกรณีของประเทศไทยแลนด์ว่าเป้าหมายสุดท้ายเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ จำเป็น จะต้องพยายามแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วยความรอบคอบ และพยายามป้องกันไม่ให้เกิดเป็น ปัญหา ก่อนลงมือปฏิบัติ และที่ควรหลีกเลี่ยงเป็นอย่างยิ่งก็คือ อย่าทำให้เกิดมีความขัดแย้งที่สามารถ ลุก過來 เป็นประเด็นทางการเมือง ได้ เพราะลักษณะเช่นนั้นจะไม่มีผลดีแก่ความพยายามใน การแก้ปัญหาที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวแต่ประการใดเลย

បរាលានុករម

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงศึกษา อบรมและเยาวชน, ประเทศไทยอสเตรเลีย ก.ศ. 2001.

กรมสามัญศึกษา. (2544), การปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาเปลี่ยนจากเอกสารชุด

Budget Modernization In The Education Sector ของ Mr. Pessan Penress, กรุงเทพฯ.

กรมสามัญศึกษา. (2545), ชุดปฏิบัติการจัดทำแผนกลยุทธ์และกรอบงบประมาณการรายจ่าย
ล่วงหน้าระยะปานกลาง. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ.

การบริหารงบประมาณแบบเน้นผลงานในระดับอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ประเทศไทยพินแลนด์,
(2544), กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น, หน้า 1

คณะกรรมการมาตรฐานศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2544), คู่มือการประกันคุณภาพการศึกษา. พิมพ์
ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ.

งบประมาณโดยสังเขป งบประมาณรายจ่ายประจำตามหน่วยงาน ปี 2543-2546.

ชาญรุณต์ ฉายแสง. (2544), แนวความคิดในการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, คณะกรรมการที่
ดำเนินกิจกรรม ดำเนินกิจกรรม ประจำปี พ.ศ. 2502, คณะกรรมการที่วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502,
สำนักงบประมาณ, สำนักงานทรัพยากรัฐมนตรี.

ชันอนันต์ สมทวณิช และคณะ. (2545), ร่างรายงานการวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์อุดมศึกษาไทย, กรุงเทพฯ
เทียนฉาย กีระนันท์. (2537), การเงินอุดมศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ทบทวนมหาวิทยาลัย และสมาคมสถาบันอุดมศึกษา. (2544), รายงานการสัมมนา เรื่องการประเมิน
สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน. กรุงเทพฯ.

บุญศิริ อนันตศรี. (2544), การนำเสนอผลการศึกษา เรื่องการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้น
ผลงานในระดับอุดมศึกษา: แนวทางสำหรับประเทศไทย," ใน การบริหาร
งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในระดับอุดมศึกษากระทรวงศึกษาธิการประเทศไทย
พินแลนด์, ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี. ที. ซี. คอมมิวนิเคชั่น, กรุงเทพฯ:

ประเวศ วงศ์. (2542), การปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย. สํานักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ, กรุงเทพฯ

ประเวศ วงศ์, การปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย Francis. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.

มาริยา ปโกธีประภา. (2545), “นักเรียนไทยกับการไปศึกษาณ สถาบันธุรกิจและการบริการ,” สำนักงานข้าราชการพลเรือน.

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.(2545), คู่มือประกันคุณภาพการศึกษา.กรุงเทพฯ.

รายละเอียดประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544 (5 ต.ค. 43).

รายละเอียดประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2545 (4 ต.ค. 44).

รายละเอียดประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2546 (12 ต.ค.45).

รัชต์วรรณ กาญจนปัญญา. (2545), การพัฒนาด้านนี้และเกณฑ์ประเมินระบบประกันคุณภาพ
การศึกษาภายในระดับคณะวิชา เพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศ.กรุงเทพฯ.

วีไลลักษณ์ พดุงกิตติมัลย์.(2542),รายงานเรื่องการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยแคนาดา (พ.ศ.2541)
สภาพัฒนศึกษาแคนาดา. พิมพ์ครั้งที่1, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,
กรุงเทพฯ:

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.(2541), การศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา.

เสนอ สำนักปลัดทบวงมหาวิทยาลัย,กรุงเทพฯ.

สำนักกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทบวงมหาวิทยาลัย.(2543), ประมวลสาขาวิชาที่เปิดสอนใน
สถาบันอุดมศึกษาเอกชน. ทบวงมหาวิทยาลัย,กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานเรื่อง การสังเคราะห์การศึกษาโครงสร้าง
การบริหารการศึกษาประเทศไทยต่างๆและสรุปผลการสัมมนา.กรุงเทพฯ

.(2542),รายงานสัมมนาทางวิชาการ สู่เส้นทางปฏิรูปอุดมศึกษารั้งที่ 4 ศตวรรษ
ใหม่ อุดมศึกษาไทย บทเรียนจากการปฏิรูปอุดมศึกษานานาประเทศ.กรุงเทพฯ .

.(2542), รายงานเรื่อง “การสังเคราะห์การศึกษาโครงสร้างการบริหารการศึกษา
ประเทศไทยต่างๆและสรุปผลการสัมมนา,”

. (2542),แนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการ
ศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, คณะกรรมการจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา,

. (2543), แนวทางการปฏิรูประบบบริหารการเงินและการระดมทรัพยากรเพื่ออุดม
ศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, รายงาน การสัมมนา
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.), สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (ไม่ปรากฏปีที่ พิมพ์), แผนปฏิรูประบบบริหาร
ภาครัฐ, สำนักงานคณะกรรมการปฎิรูประบบราชการ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือน (ก.พ.), สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงบประมาณ., การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ.

สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา.(2543), ข้อมูลและสารสนเทศอุดมศึกษา ปี 2542 ทบทวนมหาวิทยาลัย,
กรุงเทพฯ.

_____ .(2544), ข้อมูลและสารสนเทศอุดมศึกษา ปี 2543 ทบทวนมหาวิทยาลัย,
กรุงเทพฯ.

_____ .(2545), ข้อมูลและสารสนเทศอุดมศึกษา ปี 2544 ทบทวนมหาวิทยาลัย,
กรุงเทพฯ.

_____ .(2543), ภาระผู้หางานทำงานของบัณฑิตปี 2542 ทบทวนมหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ.

_____ .(2544), ภาระผู้หางานทำงานของบัณฑิตปี 2543 ทบทวนมหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ.

_____ .(2545), ภาระผู้หางานทำงานของบัณฑิตปี 2544 ทบทวนมหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ.

สำนักส่งเสริมและพัฒนาระบบบริหาร.(2543), รายงานข้อมูล จำนวนบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา
ของรัฐ ประจำปีงบประมาณ 2542. ทบทวนมหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

_____ .(2544), รายงานข้อมูล จำนวนบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา
ของรัฐ ประจำปีงบประมาณ 2543. ทบทวนมหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

_____ .(2545), รายงานข้อมูล จำนวนบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา
ของรัฐ ประจำปีงบประมาณ 2544. ทบทวนมหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

อุดลย์ วิริยะชกุล. การอุดมศึกษาปริทัศน์ 1. กรุงเทพฯ: งานวิจัยสถาบันและสารสนเทศ กองแผนงาน
มหาวิทยาลัยมหิดล, 2538.

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543
เล่มที่ 11.

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544
เล่มที่ 11 ทบทวนมหาวิทยาลัย.

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545
เล่มที่ 11 ทบทวนมหาวิทยาลัย.

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546
เล่มที่ 11 ทบทวนมหาวิทยาลัย.

แอร์มอต์, ฟลิปปี. ระบบการศึกษาต่อในชั้นอุดมศึกษาของประเทศฝรั่งเศส ,กรุงเทพฯ: CEDUST Services Cultures Ambassade de France, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์. (เอกสารร่วม
ฉลองธรรมศาสตร์ 50 ปี 27 มิ.ย. 27).

ภาษาอังกฤษ

Australian Vice-Chancellors' Committee, "**Shaping Australia's Future Investing in Higher Education,**" April 29, 1997.

Bardouille, Nand C. "The Transformation of Governance Paradigms and Modalities Insights into the Marketization of Public Service in Response to Globalization," *Roundtable*, Issue 353, January 2000.

Clen Tisdell, "**Economics and university life: further reflections and experiences of Clen Tisdell,**" International Journal of Social Economics, Vol. 27 No. 7/8/9/10, 2000.

Chronicle 2000.

CHEPS Higher Education Monitor, 2001.

China Facts & Figures 2002.

China plans to drive up education standards, **BBC News, BBC ONLINES NETWORK,**
November 24, 1998

Chengzhi Wang, "From Manpoewer Supply to Economic Revival: Governance and Financing of Chinese Higher Education" Education Policy Analysis Archives, Volume 8 Number 26, June 5, 2000. p. 14.

Coglianese, Cary and David Lazer (2001) *Management-Based Regulation: Using Private Sector Management to Achieve Public Goals*, Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Cultures Ambassade de France, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์. (เอกสารร่วมฉลองธรรมศาสตร์ 50 ปี 27 มิ.ย. 27)

Department of Education, Science and Training, "**Higher Education Report for the 2002 to 2004 Triennium,**"

Federal Ministry of Education and Research, 2002.

Ferlie, Ewan (1998) The New Public Management in the United Kingdom: Origin Implementation and Prospects, Paper for the International Seminar on “**The Managerial Reform of the State**,” Organized by the Ministry of Administration and State Reform, Brasilia, November 1998.

Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, and Jos Koelman, " *Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*"" CHEPS-Higher education monitor, Center for Higher Education Policy Studies. November 2001.

Francesco, Michael D. “Process Not Outcomes in New Public Management?: Policy Coherent in Australian Government,” *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, Volume 1, Number 3, March 2001 pp. 103-116.

Higher Education Funding Council of England, “Higher Education in the United Kingdom,” 1999.

Higher Education Funding Council of England, “Profiles of higher education institutions,” November 2002.

Higher Education Funding Council of England, “Funding higher education in England: How the HEFCE allocates its funds,” HERCE: Publications, 2001.

Joseph C. Burke, " Meeting the Challenge of the Change and Continuity: Keep What You Can, Change what You Must, " *Performance Funding*.

Joseph C. Burke and Henrik Minassians, "Linking State Resources to Campus Results: From Fad to Trend," the Fifth Annual Survey (2001), **the Nelson A. Rockefeller Institute of Government**.

Minogue, Martin (2000) *Should Flawed Models of Public Management be Export? Issue and Practices*, Public Policy and Management Working Paper Series, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester.

Mr. Yu Fuzeng, “Final Reports on the First International Forum on Education Reform: Experiences of Selected Countries.” July, 31 2001.

Ministry of Education, “*Diversity in Tertiary Education*,” 200.pp. 34-35

Ministry of Education, “*Full-Year Tertiary Statistics*” 2001,9 September 2000.

NCES 2000; P.348.

Polidano, Chales (2001) *Why Civil Service Reform Fail*, Public Policy and Management Working Paper Series, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester.

_____ (1999) *The New Public Management in Developing Countries*, Public Policy and Management Working Paper Series, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester.

Rui Yang, "Lost Opportunities in the Massification of Higher Education in China," **International Higher Education, Summer 2002.**

Richard A. Hartnett, "*Higher Education funding in Open Door China*", in *The Funding of Higher Education: International Perspectives* Edited by Philip G. Altbach and D. Bruce Johnstone, New York: Garland Publishing, Inc. 1993.p.133.

Schick, Allen (1998) *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*, Tennessee Higher Education Commission.

StatistischBundesamt (1995: 1998: 2001).

The Ministry of Education, Science and Training. *Higher Education Report for the 2002 to 2004 Triennium.*

U.S. Department of Education: The Digest of Education Statistics (1998).

U.S. Department of The Army, "China Army Area Handbook: Education and Culture" May, 1994.p.16.

World Bank Research Observer (International), 13, pp. 23-31, World Bank.

Wei Xin, "On contributions of scale expansion of higher education to short-run economic growth," 1999.

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี <<http://www.bb.go.th>>

China: Education Policy. <http://www.lupinfo.com/country-guide-study/china/chinal_103.html>

China through A Lens: Higher Education. <<http://www.china.org.cn/english/features/38289.html>>

Convention of February 25, 2000. <<http://www.edutel.fr/syst/egalite.html>>

Education system. <http://www.edutel.fr/dpd/DPD_WEB.html>

Education in China. Travel China Guide. Com. September 6,2002.

<<http://www.travelchinaguide.com/intro/education/>>

Flow chart of the police headquarters. <<http://www.edutel.fr/syst.html>>

<<http://europa.eu.int/public-services/france/citizens/education.html>>

<http://www.geocities.com/~france_mauduit/france-education-higher.html>

<http://www.onisep.fr/national/etudiants_etr/html/anglais/decouvrir_esup.html>

Graduate School of Education, University of Buffalo, The State University of New York, " **DataBase**

Student-Parent cost by Country: Australia," The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project. <<http://assess.usca.sc.edu/fipse/keynote-remarks/>>

Higher education in France.

<<http://www.francealacarte.org.uk/education/etudier/etudenfrance/heinfranceang.html>>

Statistiques <<http://www.francealacarte.org.uk/education/etudier/etudenfrance/syteducf/statistiques.html>>

<<http://www.egide.asso.fr/uk/guide/comprendre/etablissements.jhtml>>

The convention of February 25, 2000. <<http://www.edutel.fr/syst/egalite.html>>

Luc Ferry, Minister for youth, national education and research. <<http://www.edutel.fr/ministre.html>>

Luc Ferry, Minister for youth, national education and research.<<http://www.edutel.fr/ministre.html>>

Education system. <http://www.edutel.fr/dpd/DPD_WEB.html>

Flow chart of the police headquarters. <<http://www.edutel.fr/syst.html>>

<<http://europa.eu.int/public-services/france/citizens/education.html>>

<http://www.geocities.com/~france_mauduit/france-education-higher.html>

<http://www.onisep.fr/national/etudiants_etr/html/anglais/decouvrir_esup.html>

Higher education in France.

<<http://www.francealacarte.org.uk/education/etudier/etudenfrance/heinfranceang.html>>

Statistiques.

<<http://www.francealacarte.org.uk/education/etudier/etudenfrance/syteducf/statistiques.html>>

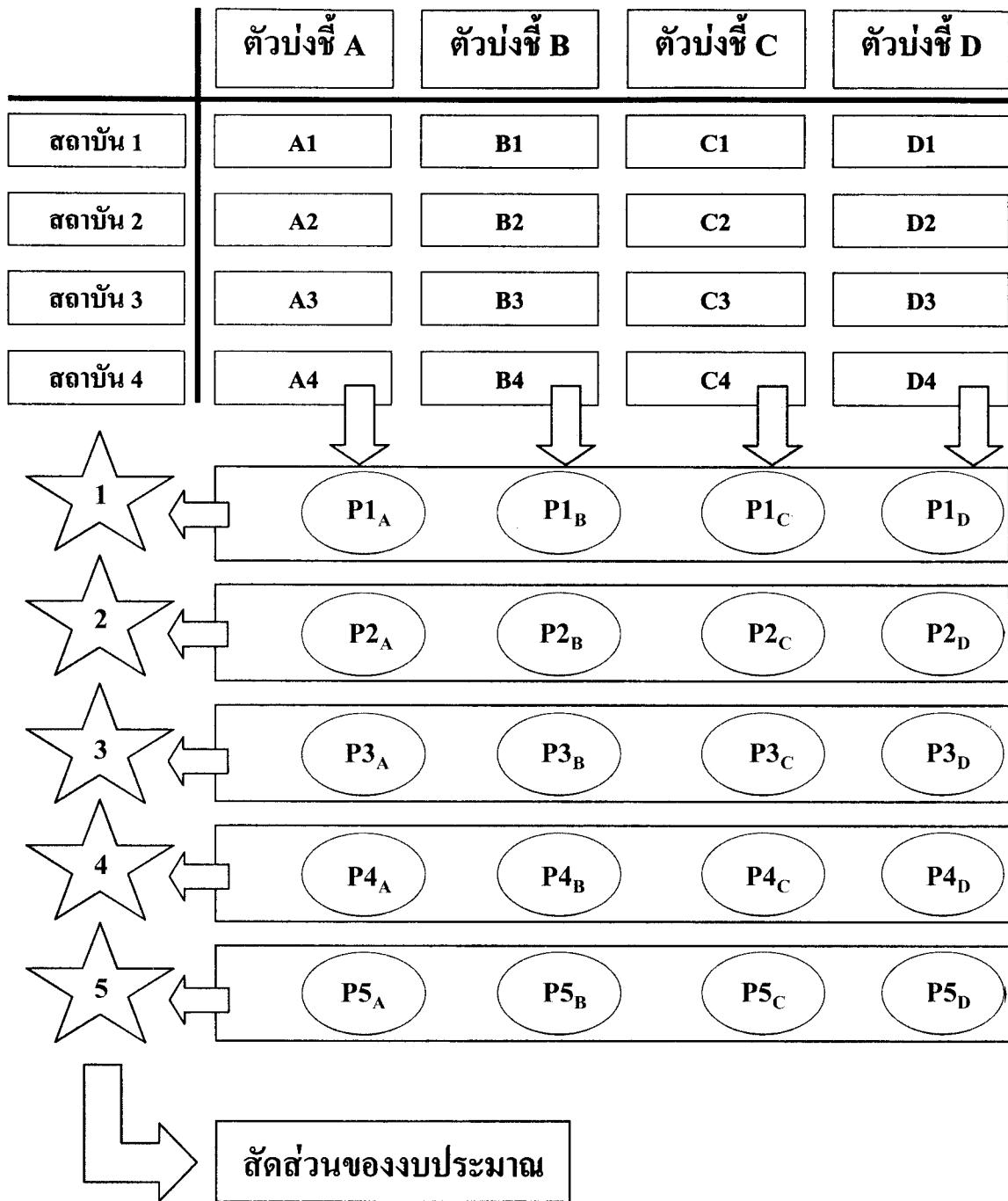
<<http://www.egide.asso.fr/uk/guide/comprendre/etablissements.jhtml>>

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1

แผนภาพการสร้างตัวบ่งชี้รวม

พื้นฐานทั่วไปในการสร้างตัวบ่งชี้รวม คือ การนำค่าของข้อมูลมาเทียบเพื่อให้เป็นคะแนนของแต่ละตัวบ่งชี้และแต่ละมหาวิทยาลัย และเมื่อได้คะแนนของทุกตัวบ่งชี้ในแต่ละมหาวิทยาลัย ก็นำมาสร้างเป็นตัวบ่งชี้รวมตามสมการที่ (2) ในหน้า 168 เมื่อได้ค่าตัวบ่งชี้รวมของแต่ละมหาวิทยาลัย ก็นำมาหาสัดส่วนงบประมาณ หรือนำมาจัดอันดับมหาวิทยาลัยสำหรับการจัดสรรงบประมาณ



หมายเหตุ: $P_{iA} - P_{iD}$ คือค่าของตัวบ่งชี้แต่ละตัว (A ถึง D) ของมหาวิทยาลัย i

ภาพที่ ก.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ตัวบ่งชี้แบบต่างๆ จำแนกรายสถาบันศึกษา

ภาคผนวกที่ 2

งบประมาณทางตรงและทางอ้อมที่จัดสรรให้กับสถาบันอุดมศึกษา

การศึกษาข้อมูลงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้แก่การศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพื่อใช้เป็นฐานในการพิจารณาโครงการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม ต่อการมุ่งเน้นผลงานสำหรับการกิจหัตถ์และการกิจกรรมต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา และเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาตัวบ่งชี้การตั้งเบิกงบประมาณสำหรับแต่ละสถาบันนั้น คณะผู้วิจัยได้พิจารณาจากพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินปี 2544-2546 โดยการศึกษาได้แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ งบประมาณแผ่นดินทั้งหมด และงบประมาณเฉพาะเงินอุดหนุน ทั้ง 2 ส่วนนี้ได้จำแนกเป็นงบประมาณสำหรับการกิจ 4 ประเภท คือ

1. การกิจการเรียนการสอน (พัฒนาบัณฑิต)
2. การกิจการวิจัย
3. การกิจการบริการวิชาการ
4. การกิจศาสนา ศิลปวัฒนธรรม

โดยงบประมาณทั้ง 2 ส่วนหรือทั้ง 4 ประเภทนี้ มาจากการจัดสรรโดยตรงให้แก่สถาบันอุดมศึกษา 31 สถาบัน¹ และโดยอ้อมผ่านหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ซึ่งมีผลต่อการสนับสนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ได้แก่ สำนักงานปลัดทบทวนมหาวิทยาลัย สำนักนายกรัฐมนตรี หน่วยงานที่มิใช่สถาบันอุดมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน และส่วนราชการไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ส่วนที่ 1 งบประมาณแผ่นดินทั้งหมดที่จัดสรรแก่การศึกษาระดับอุดมศึกษา

จากข้อมูลงบประมาณแผ่นดินปี 2544-2546 พบว่า งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้แก่การศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งสิ้น มียอดรวมประมาณปีละ 47,000 ล้านบาท แต่เป็นงบอุดหนุนแก่โรงพยาบาล ในสังกัดมหาวิทยาลัยประมาณ 5,000 ล้านบาท เหลือเป็นงบประมาณที่แท้จริงแก่อุดมศึกษาเฉลี่ยปีละ 41,856.3 ล้านบาท แบ่งเป็นงบประมาณทางตรงที่ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดทบทวนมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นเงินเฉลี่ย 31,339.6 ล้านบาท หรือ เป็นร้อยละ 74.87 ของงบประมาณทั้งสิ้น และเป็นงบประมาณทางอ้อมที่ให้ผ่านหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งเป็นงบประมาณที่แต่ละหน่วยงานจ่ายเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน การวิจัย ตลอดจนบุคลากรใน

¹ โปรดอ้างอิงสถาบันอุดมศึกษาทั้ง 31 สถาบันในภาคผนวก 2 ก.

สถาบันอุดมศึกษา เป็นเงินเดือน 10,516.7 ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 25.13 ของงบประมาณทั้งสิ้น ดังแสดงภาพรวมไว้ในตารางที่ ข.4 และรายละเอียดในตารางที่ ข.1, ข.2 และ ข.3

เมื่อพิจารณางบประมาณที่จัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษาทั้งสิ้น 41,856.3 ล้านบาท ได้จำแนกประเภทเป็นภารกิจด้านต่างๆ ตามรายละเอียดในตารางที่ ข.5 ในภาคผนวก 2 ข. พนวจเป็นรายจ่ายสำหรับ

ภารกิจการเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	เฉลี่ย 36,836.6 ล้านบาท หรือร้อยละ 88.01
ภารกิจการวิจัย	เฉลี่ย 3,455.8 ล้านบาท หรือร้อยละ 8.26
ภารกิจการบริการวิชาการ (ไม่รวมโรงพยาบาล)	เฉลี่ย 493.0 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.18
และการกิจค้าสนา ศิลปวัฒนธรรม	เฉลี่ย 1,070.9 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.56

สำหรับงบประมาณด้านภารกิจการเรียนการสอน เฉลี่ย 36,836.6 ล้านบาท แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ ข.6 ในภาคผนวก 2 ข. ได้ใช้จ่ายไปในส่วนสนับสนุนในการเรียนการสอนเป็นอันดับหนึ่ง เป็นเงินประมาณ 27,523.7 ล้านบาท หรือร้อยละ 74.72 ของงบภารกิจการเรียนการสอน ซึ่งงบประมาณส่วนใหญ่ได้รับจัดสรรงทางตรงแก่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา และการลงทุนสิ่งก่อสร้าง อาคาร พัสดุ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนการสอน

อันดับสอง เป็นรายจ่ายที่จัดสรรเพื่อพัฒนาบัณฑิตโดยตรง ได้แก่เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่นิสิตนักศึกษาเพื่อเป็นทุนการศึกษาและทุนในการวิจัย ประมาณ 6,109.6 ล้านบาท หรือร้อยละ 16.59 ของงบภารกิจการเรียนการสอน แต่งบประมาณส่วนนี้ส่วนใหญ่ได้มาโดยทางอ้อมผ่านหน่วยงานอื่นๆ ที่มิใช่สถาบันอุดมศึกษาถึงร้อยละ 78 ของงบประมาณส่วนพัฒนาบัณฑิต และได้มาโดยตรงจากงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 22 ของงบประมาณส่วนพัฒนาบัณฑิต

อันดับสาม เป็นรายจ่ายที่ใช้ในการพัฒนาอาจารย์ประมาณ 2,151.5 ล้านบาท หรือร้อยละ 5.84 ของงบภารกิจการเรียนการสอน และเช่นเดียวกับงบพัฒนาบัณฑิตคือ งบประมาณส่วนใหญ่ได้มาโดยทางอ้อมผ่านหน่วยงานอื่นๆ ที่มิใช่สถาบันอุดมศึกษาถึงร้อยละ 96 ของงบประมาณส่วนพัฒนาอาจารย์ และได้มาโดยตรงจากงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 4 ของงบประมาณส่วนพัฒนาอาจารย์

อันดับสี่ เป็นส่วนพัฒนาเจ้าหน้าที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาประมาณ 1,032.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.80 ของงบภารกิจการเรียนการสอน ซึ่งงบประมาณส่วนใหญ่ได้รับจัดสรรงทางตรงให้แก่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อใช้เป็นงบอุดหนุนด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของมหาวิทยาลัย

อันดับห้า เป็นรายจ่ายที่ใช้ในการติดต่อกับหน่วยงานการศึกษาต่างประเทศประมาณ 19.7 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.05 ของงบภารกิจการเรียนการสอน เป็นงบประมาณทางอ้อมที่มาจากการ

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น สำหรับงบประมาณทางตรงที่ให้แก่สถาบันอุดมศึกษานั้น บางมหาวิทยาลัยมีการตั้งงบประมาณ เช่น กันแต่เป็นจำนวนน้อยมากจนไม่มีความสำคัญเชิงปริมาณ

สำหรับงบประมาณการกิจด้านการวิจัย เนื่องด้วย 3,455.8 ล้านบาท แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ ข.7 ในภาคผนวก 2 ข. ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณทางอ้อมที่ได้รับจากหน่วยงานราชการ อื่นๆ ที่ว่าจ้างหรือสนับสนุนโครงการวิจัยแก่อาจารย์และสถาบันอุดมศึกษา ประมาณ 2,033.5 ล้านบาท หรือร้อยละ 58.84 ของงบการกิจด้านการวิจัย ซึ่งสามารถจำแนกเป็นงบประมาณเพื่อ การพัฒนานักวิจัยประมาณร้อยละ 32.66 ของงบประมาณทางอ้อม-การกิจการวิจัย และเป็น งบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการงานวิจัยประมาณร้อยละ 67.34 ของงบประมาณทางอ้อมการกิจ การวิจัย ส่วนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรทางตรงจากสถาบันอุดมศึกษาอีกประมาณ 1,422.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 41.16 ของงบการกิจด้านการวิจัยนี้ ไม่สามารถจำแนกเป็นงบเพื่อพัฒนานักวิจัย และสนับสนุนงานวิจัยได้ แต่เข้าใจว่าโดยส่วนใหญ่จะเป็นงบประมาณสนับสนุนโครงการงานวิจัย และจะสังเกตได้ว่างบประมาณทางตรงจากสถาบันอุดมศึกษา-การกิจด้านการวิจัย ได้รับการจัดสรร ที่สูงมากขึ้นในแต่ละปีอย่างเห็นได้ชัด

สำหรับงบประมาณการบริการวิชาการ งบประมาณส่วนใหญ่จัดสรรเพื่อการบริการ ทางแพทย์ สาธารณสุข และสุขภาพ ในโรงพยาบาลที่สังกัดกับสถาบันอุดมศึกษาถึง 5,000 ล้านบาท และเหลือเป็นงบประมาณการบริการวิชาการแก่ชุมชนโดยแท้จริงเพียง 493.0 ล้านบาท เพื่อใช้ในการให้คำปรึกษาแก่ภาครัฐบาล ภาคเอกชน และชุมชน ตลอดจนใช้ในด้านความร่วมมือ ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับภาครัฐบาล เพื่อการบริการแก่ชุมชน

สำหรับงบประมาณการกิจค่าเสนา คิดเป็นวัฒนธรรม 1,070.9 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็น งบประมาณทางอ้อม ที่ได้จากการตรวจศึกษาธิการถึงประมาณร้อยละ 60 และเป็นงบประมาณ ทางตรงจากสถาบันอุดมศึกษาประมาณร้อยละ 40 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ มหาวิทยาลัยสองแห่ง ส่วนสถาบันอุดมศึกษาอื่นเพิ่งจะมีการจัดสรรงบให้ในปีหลังๆ นี้เท่านั้น

ส่วนที่ 2 งบประมาณเฉพาะเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้การศึกษาระดับอุดมศึกษา

เมื่อพิจารณางบประมาณปี 2544 – 2546 เนotope เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่การศึกษาใน ระดับอุดมศึกษา พ布ว่า เป็นเงินอุดหนุนทางตรงที่ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ เนื่องด้วย 6,358.1 ล้านบาท และเป็นเงินอุดหนุนทางอ้อมที่มาจากการหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เนื่องด้วย 7,468.8 ล้านบาท รวมเป็น เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่การศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั้งสิ้น เนื่องด้วย 13,826.9 ล้านบาท สามารถ จำแนกได้เป็นการกิจด้านต่างๆ ดังแสดงภาพรวมในตารางที่ ข.11, ข.12 และรายละเอียดในตารางที่ ข.8, ข.9 และ ข.10 ในภาคผนวก 2 ข. โดยพบว่าเป็นรายจ่ายสำหรับ

การกิจกรรมเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	เฉลี่ย 9,821.3 ล้านบาท หรือร้อยละ 71.03
การกิจกรรมวิจัย	เฉลี่ย 2,630.5 ล้านบาท หรือร้อยละ 21.02
การกิจกรรมบริการวิชาการ (ไม่รวมโรงพยาบาล) เฉลี่ย 357.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.58	
และการกิจค่าสถานศึกษา คิดปัจจันธธรรม	เฉลี่ย 1,018.0 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.36

สำหรับงบประมาณด้านการกิจกรรมเรียนการสอน เฉลี่ย 9,821.3 ล้านบาท แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ ข.13 ในภาคผนวก 2 ข. เป็นงบประมาณด้านการพัฒนาบัณฑิตมากเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่นิสิตนักศึกษาเพื่อเป็นทุนการศึกษาและทุนในการวิจัย เฉลี่ย 3,866.9 ล้านบาท หรือร้อยละ 39.37 ของงบการกิจกรรมเรียนการสอน แต่งบประมาณส่วนนี้ ส่วนใหญ่ได้มาโดยทางอ้อมผ่านหน่วยงานอื่นๆ ที่มิใช่สถาบันอุดมศึกษาถึงร้อยละ 67 ของงบประมาณส่วนพัฒนาบัณฑิต และได้มาโดยตรงจากงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 33 ของงบประมาณส่วนพัฒนาบัณฑิต

อันดับสอง ส่วนสนับสนุนในการเรียนการสอน เป็นเงินเฉลี่ย 2,761.9 ล้านบาทหรือร้อยละ 28.12 ของงบการกิจกรรมเรียนการสอน ซึ่งงบประมาณส่วนใหญ่ได้รับจัดสรรงทางตรงแก่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา และการลงทุนสิ่งก่อสร้าง อาคารพัสดุ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนการสอน

อันดับสาม เป็นรายจ่ายที่ใช้ในการพัฒนาอาจารย์เฉลี่ย 2,048.9 ล้านบาท หรือร้อยละ 20.86 ของงบการกิจกรรมเรียนการสอน และเช่นเดียวกับงบพัฒนาบัณฑิตคือ งบประมาณส่วนใหญ่ได้มาโดยทางอ้อมผ่านหน่วยงานอื่นๆ ที่มิใช่สถาบันอุดมศึกษาถึงร้อยละ 99.8 ของงบประมาณส่วนพัฒนาอาจารย์และได้มาโดยตรงจากงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 0.2 ของงบประมาณส่วนพัฒนาอาจารย์

อันดับสี่ เป็นส่วนพัฒนาเจ้าหน้าที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเฉลี่ย 1,129.7 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.5 ของงบการกิจกรรมเรียนการสอน ซึ่งงบประมาณส่วนใหญ่ได้รับจัดสรรงทางตรงให้แก่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อใช้เป็นงบอุดหนุนด้านค่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของมหาวิทยาลัย

อันดับห้า เป็นรายจ่ายที่ใช้ในการติดต่อกับหน่วยงานการศึกษาต่างประเทศเฉลี่ย 14.0 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.14 ของงบการกิจกรรมเรียนการสอน เป็นงบประมาณทางอ้อมที่มาจากการสำนักงานปลัดทบทวนมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น

สำหรับงบประมาณการกิจด้านการวิจัย เฉลี่ย 2,630.5 ล้านบาท แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ ข.14 ในภาคผนวก 2 ข. ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณทางอ้อมที่ได้รับจากหน่วยงานราชการ อื่นๆ ที่ว่าจ้างหรือสนับสนุนโครงการวิจัยแก่อาจารย์และสถาบันอุดมศึกษา เฉลี่ย 1,833.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 69.69 ของงบการกิจกรรมด้านการวิจัย ซึ่งสามารถจำแนกเป็นงบประมาณเพื่อการพัฒนานักวิจัยประมาณร้อยละ 26 ของงบประมาณทางอ้อม-การกิจกรรมวิจัย และเป็นงบประมาณเพื่อ

สนับสนุนโครงการงานวิจัยประมาณร้อยละ 68 ของงบประมาณทางอ้อมกิจการวิจัย ส่วนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรงทางตรงจากสถาบันอุดมศึกษาอีกเฉลี่ย 797.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 30.31 ของงบกิจด้านการวิจัยนั้นไม่สามารถจำแนกเป็นงบเพื่อพัฒนาอักเสบและสนับสนุนงานวิจัยได้ แต่สามารถตั้งสมมติฐานได้ว่าโดยส่วนใหญ่จะเป็นงบประมาณสนับสนุนโครงการงานวิจัย

สำหรับงบประมาณการกิจกรรมบริการวิชาการ เฉลี่ย 357.1 ล้านบาท มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นทั้งงบเงินอุดหนุนทางตรงและทางอ้อม จนกระทั่งปี 2546 มีสัดส่วนในอัตราใกล้เคียงกัน โดยเป็นงบประมาณเพื่อใช้ในการให้คำปรึกษาแก่ภาครัฐบาล ภาคเอกชน และชุมชน ตลอดจนใช้ในด้านความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับภาครัฐบาล เพื่อการบริการแก่ชุมชน

สำหรับงบประมาณการกิจค่าดำเนินการ ศิลปวัฒนธรรม เฉลี่ย 1,018.0 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณทางอ้อม ที่ได้จากการตรวจศึกษาธิการถึงประมาณร้อยละ 60 และเป็นงบประมาณทางตรงจากสถาบันอุดมศึกษาประมาณร้อยละ 40 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สถาบันอุดมศึกษาอื่นเพื่อจะมีการจัดสรรงบให้ในปีหลังๆนี้เท่านั้น

ภาคผนวก 2 ก.

รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาที่จัดเป็นงบประมาณทางตรง

1. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
3. มหาวิทยาลัยขอนแก่น
4. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
5. มหาวิทยาลัยทักษิณ
6. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
7. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
8. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
9. มหาวิทยาลัยเรศวร
10. มหาวิทยาลัยมหิดล
11. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
12. มหาวิทยาลัยแม่โจ้
13. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

15. มหาวิทยาลัยรามคำแหง
16. มหาวิทยาลัยวัฒลักษณ์
17. มหาวิทยาลัยศรีนครินทร์วิโรฒ
18. มหาวิทยาลัยศิลปากร
19. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
20. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
21. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
22. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
23. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
24. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล
25. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
26. สถาบันราชภัฏ
27. สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ : กรมศิลปากร
28. สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน : กรมอาชีวศึกษา
29. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
30. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
31. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

ภาคผนวก 2 ข.

ตารางที่ ข.1 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรงทางตรง จำแนกตามภารกิจ

(หน่วย : ล้าน)	2544	ร้อยละ	2545	ร้อยละ	2546	ร้อยละ	เฉลี่ย	ร้อยละ
การกิจการเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	29,952.5	94.31	28,910.9	93.98	28,793.2	91.42	29,218.9	93.23
การกิจการวิจัย	1,172.8	3.69	1,211.7	3.94	1,882.6	5.98	1,422.4	4.54
การกิจกรรมบริการวิชาการ (ไม่รวมโรงพยาบาล)	257.8	0.81	255.6	0.83	333.3	1.06	282.2	0.90
การกิจการสนับสนุนและธรรม	377.5	1.19	383.2	1.25	487.7	1.55	416.1	1.33
รวมงบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษา								
ได้รับจัดสรรงทางตรง	31,760.6	100.00	30,761.4	100.00	31,496.8	100.00	31,339.6	100.00

ตารางที่ ข.2 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรงทางอ้อม จำแนกตามภารกิจ

(หน่วย : ล้านบาท)	2544	ร้อยละ	2545	ร้อยละ	2546	ร้อยละ	เฉลี่ย	ร้อยละ
การกิจการเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	8,265.0	75.15	7,967.8	72.96	6,620.3	68.74	7,617.7	72.43
การกิจการวิจัย	2,082.8	18.94	2,004.2	18.35	2,013.4	20.91	2,033.5	19.34
การกิจกรรมบริการวิชาการ	32.4	0.29	300.0	2.75	300.0	3.12	210.8	2.00
การกิจการสนับสนุนและธรรม	618.4	5.62	648.9	5.94	696.9	7.24	654.7	6.23
รวมงบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษา								
ได้รับจัดสรรงทางอ้อม	10,998.6	100.00	10,920.9	100.00	9,630.6	100.00	10,516.7	100.00

ภาคผนวก 2 ข.

ตารางที่ ข.3 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรเปรียบเทียบทางตรง/ทางอ้อม จำแนกตามภารกิจ

(หน่วย : ล้านบาท)	2544			2545			2546		
	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม
ภารกิจการเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	29,952.5	8,265.0	38,217.5	28,910.9	7,967.8	36,878.7	28,793.2	6,620.3	35,413.5
ภารกิจการวิจัย	1,172.8	2,082.8	3,255.6	1,211.7	2,004.2	3,215.9	1,882.6	2,013.4	3,896.0
ภารกิจการบริการวิชาการ (ไม่รวมโรงพยาบาล)	257.8	32.4	290.2	255.6	300.0	555.6	333.3	300.0	633.3
ภารกิจศาสนา ศิลปวัฒนธรรม	377.5	618.4	995.9	383.2	648.9	1,032.1	487.7	696.9	1,184.6
รวมงบประมาณแผ่นดิน									
ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรร	31,760.6	10,998.6	42,759.2	30,761.4	10,920.9	41,682.3	31,496.8	9,630.6	41,127.4

ภาคผนวก 2 ข.

ตารางที่ ข.4 แสดงสัดส่วนงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบทางตรง/ทางอ้อม ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรร จำแนกตามภารกิจ

๒๔

(หน่วย : ล้านบาท)	2544			2545			2546		
	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม
การกิจกรรมเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	29,952.5	8,265.0	38,217.5	28,910.9	7,967.8	36,878.7	28,793.2	6,620.3	35,413.5
สัดส่วนเปรียบเทียบ (ร้อยละ)	78.37	21.63	100.00	78.39	21.61	100.00	81.31	18.69	100.00
การกิจกรรมวิจัย	1,172.8	2,082.8	3,255.6	1,211.7	2,004.2	3,215.9	1,882.6	2,013.4	3,896.0
สัดส่วนเปรียบเทียบ (ร้อยละ)	36.02	63.98	100.00	37.68	62.32	100.00	48.32	51.68	100.00
การกิจกรรมบริการวิชาการ	257.8	32.4	290.2	255.6	300.0	555.6	333.3	300.0	633.3
สัดส่วนเปรียบเทียบ (ร้อยละ)	88.84	11.16	100.00	46.00	54.00	100.00	52.63	47.37	100.00
การกิจกรรมทางวิชาชีพ	377.5	618.4	995.9	383.2	648.9	1,032.1	487.7	696.9	1,184.6
สัดส่วนเปรียบเทียบ (ร้อยละ)	37.91	62.09	100.00	37.13	62.87	100.00	41.17	58.83	100.00
รวมงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรร	31,760.6	10,998.6	42,759.2	30,761.4	10,920.9	41,682.3	31,496.8	9,630.6	41,127.4
สัดส่วนเปรียบเทียบ (ร้อยละ)	74.28	25.72	100.00	73.80	26.20	100.00	76.58	23.42	100.00
ค่าเฉลี่ย ปี 2544-2546	31,339.6	10,516.7	41,856.3						
ค่าเฉลี่ยสัดส่วนเปรียบเทียบ (ร้อยละ)	74.87	25.13	100.00						

ภาคผนวก 2 ข.

ตารางที่ ข.5 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทั้งสิ้น จำแนกตามภารกิจ

(หน่วย : ล้านบาท)	2544		2545		2546		ค่าเฉลี่ยปี 2544-2546	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	เฉลี่ย	ร้อยละ
การกิจกรรมเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	38,217.5	89.38	36,878.7	88.48	35,413.5	86.11	36,836.6	88.01
การกิจการวิจัย	3,255.6	7.61	3,215.9	7.72	3,896.0	9.47	3,455.8	8.26
การกิจกรรมบริการวิชาการ	290.2	0.68	555.6	1.33	633.3	1.54	493.0	1.18
การกิจการสนับสนุนธุรกรรม	995.9	2.33	1,032.1	2.48	1,184.6	2.88	1,070.9	2.56
รวมงบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับ จัดสรรทั้งสิ้น	42,759.2	100.00	41,682.3	100.00	41,127.4	100.00	41,856.3	100.00

ภาคผนวก 2 ข.

ตารางที่ ข.6 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทั้งสิ้นจำแนกตามการกิจกรรมการเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)

(หน่วย : ล้านบาท)	2544		2545		2546		ค่าเฉลี่ย 2544 - 2546	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
ส่วนพัฒนาบัณฑิต	6,949.5	18.18	6,605.5	17.91	4,773.8	13.48	6,109.6	16.59
ส่วนต่างประเทศ	23.0	0.06	15.0	0.04	21.0	0.06	19.7	0.05
ส่วนสนับสนุน	28,348.8	74.18	27,201.1	73.76	27,021.1	76.30	27,523.7	74.72
ส่วนพัฒนาอาจารย์	2,490.0	6.52	2,143.4	5.81	1,821.2	5.14	2,151.5	5.84
ส่วนพัฒนาเจ้าหน้าที่	406.2	1.06	913.7	2.48	1,776.4	5.02	1,032.1	2.80
รวมการกิจกรรมการเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	38,217.5	100.00	36,878.7	100.00	35,413.5	100.00	36,836.6	100.00

ภาคผนวก 2 ข.

ตารางที่ บ.7 งบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทั้งสิ้นจำแนกตามภารกิจการวิจัย

(หน่วย : ล้านบาท)	2544		2545		2546		ค่าเฉลี่ยปี 2544 - 2546	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	เฉลี่ย	ร้อยละ
งบประมาณทางตรง ไม่สามารถจำแนกส่วนได้ งบประมาณทางอ้อม	1,172.80	36.02	1,211.7	37.68	1,882.6	48.32	1,422.4	41.16
ส่วนพัฒนาอัตลักษณ์	922.8	28.35	624.1	19.41	445.4	11.43	664.1	19.22
ส่วนสนับสนุนงานวิจัย	1,160.0	35.63	1,380.1	42.91	1,568.0	40.25	1,369.4	39.62
รวมภารกิจการวิจัย	3,255.6	100.00	3,215.9	100.00	3,896.0	100.00	3,455.8	100.00

ภาคผนวก ๒ ฯ.

ตารางที่ ข.๘ งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรงทางตรง จำแนกตามภารกิจ

(หน่วย : ล้าน)	2544	ร้อยละ	2545	ร้อยละ	2546	ร้อยละ	เฉลี่ย	ร้อยละ
ภารกิจการเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	4,831.0	81.98	4,882.4	80.46	5,420.2	76.19	5,044.5	79.34
ภารกิจการวิจัย	651.0	11.05	715.1	11.79	1,026.0	14.42	797.4	12.54
ภารกิจการบริการวิชาการ (ไม่รวมโรงพยาบาล)	117.4	1.99	130.9	2.16	205.7	2.89	151.3	2.38
ภารกิจศาสนา ศิลปวัฒนธรรม	293.4	4.98	339.4	5.59	461.9	6.49	364.9	5.74
รวมงบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษา ได้รับจัดสรรงทางตรง	5,892.8	100.00	6,067.8	100.00	7,113.8	100.00	6,358.1	100.00

ภาคผนวก 2 บ.

ตารางที่ บ.9 งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทางอ้อม จำแนกตามภารกิจ

(หน่วย : ล้านบาท)	2544	ร้อยละ	2545	ร้อยละ	2546	ร้อยละ	เฉลี่ย	ร้อยละ
ภารกิจการเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	4,903.8	68.40	4,968.4	63.43	4,458.1	60.21	4,776.8	63.96
ภารกิจการวิจัย	1,615.7	22.54	1,919.5	24.51	1,964.2	26.53	1,833.1	24.54
ภารกิจการบริการวิชาการ	32.4	0.45	300.0	3.83	285.0	3.85	205.8	2.76
ภารกิจศาสนากิจปัจฉนธรรม	617.4	8.61	645.1	8.24	696.9	9.41	653.1	8.74
รวมงบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษา ได้รับจัดสรรทางอ้อม	7,169.3	100.00	7,833.0	100.00	7,404.2	100.00	7,468.8	100.00

ภาคผนวก 2 บ.

ตารางที่ บ.10 งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรเบริญทางตรง/ทางอ้อม จำแนกตามภารกิจ

253

(หน่วย : ล้านบาท)	2544			2545			2546		
	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม
ภารกิจการเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	4,831.0	4,903.8	9,734.8	4,882.4	4,968.4	9,850.8	5,420.2	4,458.1	9,878.3
ภารกิจการวิจัย	651.0	1,615.7	2,266.7	715.1	1,919.5	2,634.6	1,026.0	1,964.2	2,990.2
ภารกิจการบริการวิชาการ (ไม่รวมโรงพยาบาล)	117.4	32.4	149.8	130.9	300.0	430.9	205.7	285.0	490.7
ภารกิจศาสนากิจปัจฉนธรรม	293.4	617.4	910.8	339.4	645.1	984.5	461.9	696.9	1,158.8
รวมงบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษา ได้รับจัดสรร	5,892.8	7,169.3	13,062.1	6,067.8	7,833.0	13,900.8	7,113.8	7,404.2	14,518.0

ภาคผนวก 2 ข.

ตารางที่ ข.11 แสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนเบริญเที่ยนทางตรง/ทางอ้อม ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรร จำแนกตามภารกิจ

(หน่วย : ล้านบาท)	2544			2545			2546		
	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม
การกิจกรรมเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	4,831.0	4,903.8	9,734.8	4,882.4	4,968.4	9,850.8	5,420.2	4,458.1	9,878.3
สัดส่วนเบริญเที่ยน (ร้อยละ)	49.63	50.37	100.00	49.56	50.44	100.00	54.87	45.13	100.00
การกิจกรรมวิจัย	651.0	1,615.7	2,266.7	715.1	1,919.5	2,634.6	1,026.0	1,964.2	2,990.2
สัดส่วนเบริญเที่ยน (ร้อยละ)	28.72	71.28	100.00	27.14	72.86	100.00	34.31	65.69	100.00
การกิจกรรมบริการวิชาการ	117.4	32.4	149.8	130.9	300.0	430.9	205.7	285.0	490.7
สัดส่วนเบริญเที่ยน (ร้อยละ)	78.37	21.63	100.00	30.38	69.62	100.00	41.92	58.08	100.00
การกิจกรรมสนับสนุนวิจัยและพัฒนา	293.4	617.4	910.8	339.4	645.1	984.5	461.9	696.9	1,158.8
สัดส่วนเบริญเที่ยน (ร้อยละ)	32.22	67.78	100.00	34.47	65.53	100.00	39.86	60.14	100.00
รวมงบเงินอุดหนุน ที่ได้รับจัดสรร	5,892.8	7,169.3	13,062.1	6,067.8	7,833.0	13,900.8	7,113.8	7,404.2	14,518.0
สัดส่วนเบริญเที่ยน (ร้อยละ)	45.11	54.89	100.00	43.65	56.35	100.00	49.00	51.00	100.00
ค่าเฉลี่ย ปี 2544-2546	6,358.1	7,468.8	13,826.9						
ค่าเฉลี่ยสัดส่วนเบริญเที่ยน (ร้อยละ)	45.98	54.02	100.00						

ภาคผนวก 2 ข.

ตารางที่ ข.12 งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทั้งสิ้น จำแนกตามภารกิจ

(หน่วย : ล้านบาท)	2544		2545		2546		ค่าเฉลี่ยปี 2544-2546	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	เฉลี่ย	ร้อยละ
การกิจกรรมเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	9,734.8	74.53	9,850.8	70.86	9,878.3	68.04	9,821.3	71.03
การกิจการวิจัย	2,266.7	17.35	2,634.6	18.95	2,990.2	20.60	2,630.5	19.02
การกิจกรรมบริการวิชาการ	149.8	1.15	430.9	3.10	490.7	3.38	357.1	2.58
การกิจการสนับสนุนภารกิจ	910.8	6.97	984.5	7.08	1,158.8	7.98	1,018.0	7.36
รวมงบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษา ได้รับจัดสรรทั้งสิ้น	13,062.1	100.00	13,900.8	100.00	14,518.0	100.00	13,826.9	100.00

ภาคผนวก 2 ข.

ตารางที่ ข.13 งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทั้งสิ้น จำแนกตามการกิจกรรมการเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)

(หน่วย : ล้านบาท)	2544		2545		2546		ค่าเฉลี่ย 2544 - 2546	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
ส่วนพัฒนาบัณฑิต	4,123.3	42.36	4,229.8	42.94	3,247.5	32.88	3,866.9	39.37
ส่วนต่างประเทศ	18.0	0.18	10.0	0.10	14.0	0.14	14.0	0.14
ส่วนสนับสนุน	2,717.6	27.92	2,620.1	26.60	2,947.9	29.84	2,761.9	28.12
ส่วนพัฒนาอาจารย์	2,350.1	24.14	2,026.3	20.57	1,770.2	17.92	2,048.9	20.86
ส่วนพัฒนาเจ้าหน้าที่	525.8	5.40	964.6	9.79	1,898.7	19.22	1,129.7	11.50
รวมการกิจกรรมการเรียนการสอน (ผลิตบัณฑิต)	9,734.8	100.00	9,850.8	100.00	9,878.3	100.00	9,821.3	100.00

ภาคผนวก 2 ช.

ตารางที่ ข.14 งบเงินอุดหนุน ที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรทั้งสิ้น จำแนกตามการกิจกรรมวิจัย

(หน่วย : ล้านบาท)	2544		2545		2546		ค่าเฉลี่ยปี 2544 - 2546	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	เฉลี่ย	ร้อยละ
งบประมาณทางตรง	651.0	28.72	715.1	27.14	1,026.0	34.31	797.4	30.31
งบประมาณทางอ้อม	1,615.7	71.28	1,919.5	72.86	1,964.2	65.69	1,833.1	69.69
รวมการกิจกรรมวิจัย	2,266.7	100.00	2,634.6	100.00	2,990.2	100.00	2,630.5	100.00

คณะกรรมการฯ และผู้ประสานงาน

1. ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผน (นายสุเมธ แย้มนุ่น)	ประธานกรรมการ
2. ศาสตราจารย์อุดมย วิริยะกุล	กรรมการ
3. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา (นางสาวพรสวรรค์ วงศ์ไกร)	กรรมการ
4. นายอานันติ พงศ์สุวรรณ	กรรมการและเลขานุการ
5. นางสาววิริยา วรวิทย์สัตถัญโณ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (ตั้งแต่ 18 เม.ย.45 ถึง 24 ต.ค.45)
6. นางสาวพัชราภรณ์ ศรีคล้าย	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (ตั้งแต่ 24 ต.ค.45 จนสิ้นสุดโครงการ)
7. นางสาวโซษิตา ขามเลิศ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
8. นางสาวกีรติ แก้วสัมฤทธิ์	ผู้ประสานงาน
9. นางวิมลรัตน์ วิจินชนสาร	ผู้ประสานงาน
10. นายศุภโชค สุขมาก	ผู้ประสานงาน

รายชื่อคณะกรรมการ

ผศ.ดร.ประกอบ คุปรัตน์	ที่ปรึกษา
ดร.กฤษณพงศ์ กิรติกร	ที่ปรึกษา
ศ.ดร.อภิชัย พันธุเสน	หัวหน้าโครงการ
วศ.ดร.ดาว มงคลสมัย	นักวิจัย
วศ.ดร.เพลินพิศ สัตย์สงวน	นักวิจัย
ดร.สุติพร ศิริพันธ์	นักวิจัย
อ.ศุภชัย ศรีสุชาติ	นักวิจัย
อ.สุวิชา แสงสีนาท	นักวิจัย
นายภราศักดิ์ วงศ์พิพิร्य	นักวิจัย
อ.ชูเกียรติ น้อยฉิน	นักวิจัย

