

การคลังเพื่ออุดมศึกษากับคุณภาพอุดมศึกษาไทย

อมรรตน์ อภินันท์มกุล*

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการจัดสรรงบประมาณกับคุณภาพของอุดมศึกษาไทย ผลการศึกษาพบว่า คะแนนการประกันคุณภาพการศึกษาภายในไม่มีความสัมพันธ์กับลักษณะใดใดของสถาบันอุดมศึกษา และการจัดสรรงบประมาณในทุกหมวดไม่สามารถใช้อธิบายคะแนนการประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นคะแนนการประกันคุณภาพในด้านการผลิตบัณฑิต และการทำวิจัยและพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาแต่ประการใด จึงกล่าวได้ว่าคะแนนการประกันคุณภาพการศึกษาไม่ได้สะท้อนถึงคุณภาพการศึกษาที่แท้จริง การศึกษานี้จึงเสนอให้มีการจัดทำแผนอัตรากำลังคนของประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาผลิตบุคลากรให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ และเสนอให้เปลี่ยนระบบการให้ยืมเงินเพื่อการศึกษาเป็นระบบ Demand Side Financing เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในการคัดเลือกผู้เรียน และการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานมากขึ้น

คำสำคัญ: งบประมาณเพื่ออุดมศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กทม10240 - Email: amornrat.a@nida.ac.th

Higher Education Financing and Quality of Higher Education in Thailand

Amornrat Apinunmahakul*

Abstract

The aim of this study is to analyze the relationship between higher education financing and its quality. The study found that there exist no correlation between the internal quality assurance scores and an individual characteristic of higher educational institute. Government budget in all items cannot explain the internal quality assurance scores in total, the internal quality assurance scores on graduates, as well as the internal quality assurance scores on research and development. The study, therefore, suggests that Thailand needs to have the national human resource development plan for the Budget Bureau Office to use as a guideline in allocating government budget for each university so as to ensure that universities will provide graduates according to the direction of the national development. Furthermore, this study recommends that public budget for higher education should be demand side financing system that will lend the money directly to students. A demand side student loan system will encourage competition among universities in student admission, and improving their curriculum in accordance with the needs of labor market.

Keywords: Public Budget for Higher Education, Quality Assurance, Student Loan.

* Assistant Professor of Economics - Graduate School of Development Economics, National Institute of Development Administration, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand. Email: amornrat.a@nida.ac.th.

1. ความสำคัญและที่มาของการวิจัย

คุณภาพของระบบอุดมศึกษาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้นองค์ความรู้ของประเทศจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จากข้อมูลประเทศ 49 แห่งในเอเชียแปซิฟิก Tilak (2003) แสดงให้เห็นว่ารายได้ประชาชาติต่อประชากรและดัชนีวัดระดับการพัฒนาทางเทคโนโลยีของประเทศมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับอัตราการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเพราะพันธกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาในการทำวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและพันธกิจในการผลิตบุคลากรให้มีความรู้และทักษะแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลในประเทศทั่วโลกจึงใช้มาตรการทางภาษีและการใช้จ่ายภาครัฐในการส่งเสริมการศึกษาในระดับอุดมศึกษา มาตรการที่สำคัญของรัฐบาลไทยคือการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาโดยตรง การดำเนินโครงการกู้ยืมเพื่อการศึกษา ตลอดจนการอนุญาตให้บุคคลนำค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษามาหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยทั่วไปแล้วมาตรการเพื่ออุดมศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นธรรม (equity) ให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสเข้าถึงระบบการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมกันและเพิ่มประสิทธิภาพ (efficiency) ของการจัดสรรบริการสาธารณะที่มีผลกระทบภายนอกเชิงบวก (positive externality) เพราะการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้ประโยชน์ไม่เฉพาะแก่ผู้สำเร็จการศึกษาเท่านั้นแต่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมด้วย ดังปรากฏในงานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์การพัฒนาว่าการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นปัจจัยที่ช่วยอธิบายการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว อาทิงานศึกษาของ Barro and Lee (1994); Barro and Sala-i-martin (1995) เป็นต้น แต่การผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่มีผลกระทบเชิงบวกโดยอาศัยกลไกราคาเพียงอย่างเดียวมักได้ผลผลิตต่ำกว่าระดับที่พึงประสงค์ของสังคม (Socially Desired Level) หากรัฐบาลไม่เข้าแทรกแซงการผลิตสินค้าสาธารณะดังกล่าว (Bergstrom, Blume & Varian:1986)

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดมศึกษาของรัฐย่อมส่งผลต่อต้นทุนการผลิตบัณฑิต การตัดสินใจศึกษาต่อของผู้เรียน ความสามารถในการแข่งขันระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน ระบบการคัดเลือกนักศึกษา คุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาในด้านการเรียนการสอน การทำวิจัยและพัฒนา และการให้บริการสังคม งานศึกษาของธนาคารโลก (World Bank: 2010) พบว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาของไทยไม่ได้คำนึงถึงความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของตลาดแรงงานขาดความสัมพันธ์ระหว่างวงเงินงบประมาณที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับกับคุณภาพการศึกษา เนื่องจากหน่วยงานที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณและหน่วยงานที่กำกับดูแลคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานสังกัดคนละกระทรวง ส่วนงานศึกษาระบบการคลังเพื่ออุดมศึกษาในกลุ่มประเทศ OECD ของ Jongbloed (2010) พบว่าระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษามีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของอุดมศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ รัฐบาลจึงควรใช้กลไกด้านการจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษาสร้างผลผลิตทางการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและเป้าหมายการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น งานศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ว่านโยบายภาครัฐและการใช้จ่ายของรัฐบาลจะมีผลต่อระบบอุดมศึกษาไทยอย่างไร มีผลต่อคุณภาพการศึกษาโดยเฉพาะการผลิตบัณฑิตและการทำวิจัยและพัฒนาอย่างไร รัฐบาลจะสามารถใช้กลไกด้านงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพของอุดมศึกษาไทยในทิศทางใด โดยศึกษางบประมาณรายจ่ายของรัฐในสถาบันอุดมศึกษา 4 กลุ่มตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) คือกลุ่มมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนและการวิจัย กลุ่มมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนและการบริการสังคม กลุ่มมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนและศิลปะวัฒนธรรม และกลุ่มมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนอย่างเดียว ส่วนต่อไปนำเสนอวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอุดมศึกษา ส่วนที่สามเป็นการรายงานผลการศึกษาที่ได้จากการสำรวจและการวิเคราะห์ข้อมูล และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ

2. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

Sukboonyasatit, Thanapaisarn, and Manmar (2011) ทำการศึกษาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยพบว่า มหาวิทยาลัยของไทยต้องจัดทำรายงานการประกันคุณภาพตามตัวชี้วัดที่หน่วยงานภายนอกเป็นผู้กำหนดถึง 134 ตัวชี้วัด (43 ตัวชี้วัดของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) อีก 43 ตัวชี้วัดของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) และ 48 ตัวชี้วัดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.). ตามลำดับ) แต่ตัวชี้วัดเหล่านี้ไม่ได้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่มีลักษณะเฉพาะและพันธกิจแตกต่างกัน รายงานการประกันคุณภาพจึงไม่สามารถระบุปัจจัยที่จะช่วยให้มหาวิทยาลัยประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ แต่กลับสร้างภาระในการเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนมหาศาลเพื่อตอบสนองตามเกณฑ์ตัวบ่งชี้ รายงานการประกันคุณภาพของมหาวิทยาลัยที่จัดทำขึ้นในแต่ละปีจึงเป็นการทำตามความต้องการของหน่วยงานที่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่มีการนำรายงานไปใช้เพื่อการตัดสินใจ การวางแผน หรือการพัฒนาวิทยาลัยอย่างแท้จริง

งานศึกษาดังกล่าวได้เสนอว่า ตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินคุณภาพการศึกษามหาวิทยาลัยควรมี 2 ประเภท คือ (1) ตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะมหาวิทยาลัยของรัฐที่ต้องตอบสนองต่อนโยบายด้านการศึกษาของประเทศในด้านการผลิตบัณฑิต การทำวิจัยและพัฒนา การบริการสังคม และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และ (2) ตัวชี้วัดเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัยเองที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละสถาบันที่มีเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจที่แตกต่างกันไป

เมื่อมาเปรียบกับบริบทในต่างประเทศ Schiller and Liefner (2007) ได้เปรียบเทียบระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาของไทยกับประเทศพัฒนาแล้วพบว่า งานวิจัยของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างน้อยเพราะระบบการจัดสรรงบประมาณในประเทศไทยเป็นการจัดสรรตามหมวดหมู่ที่กำหนดตายตัวโดยสำนักงบประมาณ (แบ่งเป็นงบบุคคลากร งบดำเนินการทั่วไป งบเงินอุดหนุน เป็นต้น) งบประมาณที่มหาวิทยาลัยได้รับในแต่ละปีจะเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนจากงบประมาณที่ได้รับในปีกลาย และขึ้นกับความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้บริหารมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งยังมีงบรายได้ของตัวเองที่แยกต่างหากจากงบประมาณแผ่นดิน งบรายได้ของแต่ละคณะที่มีการจัดทำบัญชีแยกออกไปอีก เงินทุนนอกงบประมาณเหล่านี้ไม่ผ่านการกำกับดูแลหรือตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก

นอกจากนี้ นโยบายเรียนฟรี 12 ปีของรัฐบาลนับตั้งแต่ปี 2549 มีผลให้อุปสงค์ต่อการศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีเพิ่มสูงขึ้น มหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญกับการผลิตบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งเป็นสาขาที่ขาดแคลน แต่กลับพบว่ามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตบัณฑิตในสาขาบริหารธุรกิจและสังคมศาสตร์ที่สามารถสร้างรายได้แก่มหาวิทยาลัยได้ง่ายกว่า

ในส่วนของงบประมาณเพื่อส่งเสริมการทำวิจัยและพัฒนาพบว่า ภาครัฐให้การสนับสนุนเฉพาะงบดำเนินการมากกว่างบลงทุนเพื่อการจัดซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์เพื่อการวิจัยและพัฒนา การทำวิจัยและพัฒนาด้วยงบประมาณดินติดขัดกฎระเบียบของทางราชการทำให้ขาดความคล่องตัว ดังนั้น การเชื่อมโยงงานวิจัยในมหาวิทยาลัยกับภาคอุตสาหกรรมจึงมีขีดจำกัด ประเทศไทยยังมีการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้ว่าเงินสนับสนุนการทำวิจัยและพัฒนาในภาครัฐและภาคเอกชนจะเพิ่มขึ้นในเวลาต่อมา แต่งบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัยกลับไม่ได้เพิ่มขึ้นเท่าใดนัก

Tilak (2003) ทำการวิเคราะห์ข้อมูลของประเทศต่างๆ 49 ประเทศในเอเชียและแปซิฟิกโดยใช้ข้อมูลปี พ.ศ. 2542 พบว่า จำนวนผู้เรียนในระดับอุดมศึกษามีความสัมพันธ์เชิงบวกกับระดับรายได้ประชาชาติ (GDP) ของประเทศและจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสามารถอธิบายอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจ การพัฒนาทางเทคโนโลยี และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

อย่างไรก็ตาม Tilak (2003) ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่ามหาวิทยาลัยในเอเชียส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพิงภาครัฐในทางการเงิน แนวโน้มดังกล่าวกำลังเปลี่ยนไป มหาวิทยาลัยต่างๆ พยายามพึ่งตนเองมากขึ้นด้วยการหารายได้จากค่าหน่วยกิตที่สูงขึ้น ซึ่งแตกต่างจากมหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตกที่สามารถหารายได้จากหน่วยงานภายนอกในรูปอื่นๆ ที่ไม่ใช่ค่าเล่าเรียน เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีในเชิงพาณิชย์ การระดมทุนบริจาคจากศิษย์เก่า เป็นต้น ดังนั้นค่าหน่วยกิตที่แพงขึ้นนี้จึงนำมาสู่ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของการเข้าถึงการศึกษาในระบบอุดมศึกษา

Frolich, Schmidt, and Rosa (2010) เปรียบเทียบระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาของประเทศ 3 แห่งในยุโรปคือ โปรตุเกส เดนมาร์ก และนอร์เวย์ โดยเดนมาร์กและนอร์เวย์ใช้ระบบ Outcome-Approach ที่ใช้จำนวนผู้สำเร็จการศึกษากเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณแต่โปรตุเกสใช้ระบบ Input-Approach ที่วัดจากจำนวนผู้เรียนเป็นสำคัญ การศึกษาพบว่าเกณฑ์ที่ต่างกันมีผลต่อพฤติกรรมของสถาบันอุดมศึกษา ในขณะที่มหาวิทยาลัยในโปรตุเกสจะเน้นการเพิ่มจำนวนผู้เรียน มหาวิทยาลัยในอีกสองประเทศจะให้ความสำคัญกับจำนวนผู้สำเร็จการศึกษากเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนาของทั้งสามประเทศมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือจัดสรรตามสัดส่วนของเงินทุนอุดหนุนการวิจัยที่มหาวิทยาลัยได้รับจากหน่วยงานภายนอก ดังนั้นงานศึกษานี้จึงมองว่า แม้กลไกดังกล่าวช่วยส่งเสริมความร่วมมือกับภาคเอกชน แต่งานวิจัยที่ทำส่วนใหญ่จะเป็นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่แล้วมากกว่าส่งเสริมการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ งานวิจัยที่เกิดขึ้นจึงมักไม่เชื่อมโยงกับการเรียนการสอน ทำให้การทำงานวิจัยและการสอนหนังสือของคณาจารย์เป็นงานที่มีลักษณะแยกจากกัน ถือเป็นการใช้ทรัพยากรบุคลากรของมหาวิทยาลัยอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

Liefner (2003) พิจารณาการจัดสรรทรัพยากรที่แตกต่างกันของมหาวิทยาลัย 6 แห่งใน 4 ประเทศคือ สหราชอาณาจักร สวิสเซอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ และอังกฤษ เพื่อเปรียบเทียบว่าระบบการจัดสรรทรัพยากรที่แตกต่างกันในประเทศเหล่านี้มีผลต่อพฤติกรรมของผู้บริหารและคุณภาพการศึกษาแตกต่างกันหรือไม่ การศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้บริหารและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยในเชิงลึกพบว่า การจัดสรรทรัพยากรที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ความคาดหวังและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันมีผลให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีพฤติกรรมที่ตอบสนองต่อแหล่งเงินทุนภายนอกต่างกัน แต่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของมหาวิทยาลัยในระยะยาวคือ คุณภาพทางวิชาการของคณาจารย์และความสามารถของนักศึกษา ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีระบบการจัดสรรทรัพยากรและวิธีการบริหารจัดการต่างกัน แต่มหาวิทยาลัยทุกแห่งที่คณาจารย์มีคุณภาพสูงและมีระบบจูงใจในการทำงานที่ดีต่างประสบความสำเร็จในระยะยาวเหมือนกัน Liefner (2003) เสนอว่าไม่มีวิธีการจัดสรรทรัพยากรใดที่มีลักษณะโดดเด่นที่จะช่วยให้มหาวิทยาลัยประสบความสำเร็จในด้านการเรียนการสอนและการทำวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยควรมีโอกาสในการเลือกใช้วิธีการบริหารจัดการตนเองตามพันธกิจ และลักษณะของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่แตกต่างกัน

Asian Development Bank (2011) ศึกษาสถานภาพของการจัดการอุดมศึกษาของประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียพบว่า อุดมศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศใน 3 ด้านคือ (1) การผลิตบุคลากรครูเพื่อการเรียนการสอนในระดับประถมและมัธยมศึกษา (2) การผลิตบุคลากรด้านเทคนิคและบริหารแก่หน่วยงานภาครัฐและเอกชน และ (3) การเป็นหน่วยบ่มเพาะ (Incubator) นวัตกรรมหรือแนวคิดใหม่ๆ ที่จำเป็นสำหรับระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันมากขึ้นเรื่อยๆ ใก้ตาม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วกำลังเป็นเรื่องท้าทายผู้บริหารการศึกษาและหน่วยงานภาครัฐการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษาทำให้สถาบันการศึกษาต้องหาแนวทางในการสร้างสมดุลระหว่างการรักษาคุณภาพการศึกษากับการขยายโอกาสทางการศึกษา โฉนงานดังกล่าวได้เสนอแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา 6 ประการคือ (1) การยอมรับความแตกต่างด้านพันธกิจของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง (2) การปรับปรุงกระบวนการในการคัดเลือกอาจารย์ (3) การพัฒนาผลการดำเนินงาน (performance) ของคณาจารย์ (4) การพัฒนาระบบแรงจูงใจในการทำงานและการประเมินผล (5) การสร้างวัฒนธรรมองค์กรเชิงบวก อาทิ การมีเสรีในทางวิชาการ การส่งเสริมความซื่อสัตย์ การได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน เป็นต้น และ (6) ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยด้านการวิจัย

สำหรับคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษา การสำรวจของ Asian Development Bank (2011) พบว่า บัณฑิตส่วนใหญ่มีความรู้และทักษะไม่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน สะท้อนในอัตราการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและจากผลการสำรวจความพึงพอใจของนายจ้าง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียส่วนใหญ่ขาดแคลนแรงงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่กลับเน้นการผลิตบุคลากรด้านบริหารธุรกิจและสังคมศาสตร์ที่มีต้นทุนต่ำกว่าและทำรายได้แก่มหาวิทยาลัยได้ง่าย หลายสถาบันการศึกษาใช้หลักสูตรผู้บริหาร (Executive) ในการสร้างรายได้

นอกจากนี้ งานศึกษายังพบแนวโน้มที่สำคัญของการจัดการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาในแถบเอเชีย คือ มีความพยายามที่จะรวมหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นหน่วยงานเดียว และการ

กระจายอำนาจการบริหารการจัดการศึกษาไปสู่สถาบันการศึกษามากขึ้น ตลอดจนการให้อิสระแก่มหาวิทยาลัยในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น

สำหรับการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนจากครอบครัวยากจนได้เข้าทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น งานศึกษาของ Tangkitvanich and Manasboonphempool (2008) พบว่าเด็กนักเรียนที่ได้รับการอนุมัติเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีประมาณร้อยละ 7 ไม่ใช่เด็กเรียนจากครัวเรือนยากจน ในขณะที่สัดส่วนดังกล่าวในระดับอุดมศึกษาสูงถึงร้อยละ 19 เพราะสถาบันการศึกษามีสิทธิอำนาจทั้งในการรับนักศึกษาเข้าเรียนต่อและพิจารณาอนุมัติให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาด้วย กระบวนการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของ กยศ.จึงไม่ใช่การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เรียนที่มาจากครัวเรือนยากจนอย่างแท้จริง นักเรียนยากจนไม่สามารถเลือกเรียนในสาขาวิชาที่ตนสนใจหรือในสถาบันการศึกษาที่ต้องการได้หากสถาบันดังกล่าวไม่มีเงินทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือมีทุนจำนวนจำกัดโอกาสในการเลือกศึกษาต่อในสาขาวิชาที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานหรือการศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงของผู้เรียนจากครัวเรือนยากจนจึงลดลงด้วย

ในขณะที่มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงน้อยกว่าสามารถใช้เงินทุน กยศ.จูงใจผู้เรียนที่ต้องการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา⁸ ดังกล่าว สอดคล้องกับผลการประเมินโครงการของ Tangkitvanich and Manasboonphempool (2008) ที่พบว่ากองทุนกยศ.ไม่ได้ช่วยเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียนจากครัวเรือนยากจนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เนื่องจากระบบการคัดกรองที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ผลประโยชน์ของการดำเนินโครงการ กยศ. (Benefit Incidence) ตกแก่นักศึกษาจากครัวเรือนที่มีระดับรายได้ปานกลางถึงรายได้สูงมากกว่านักศึกษาที่มาจากครัวเรือนยากจน กยศ.จึงเป็นการอุดหนุนการให้บริการการศึกษาแบบถดถอย (Regressive Subsidy) ที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายรายได้และการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม

การให้อำนาจแก่สถาบันการศึกษาในการพิจารณาคัดเลือกนักศึกษาที่จะได้เงินกู้ยืมบั่นทอนคุณภาพของการศึกษาไทย ทำให้สถาบันการศึกษาขาดแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนตามความต้องการของตลาดแรงงาน แต่สามารถใช้เงินทุนกยศ.สรรหาผู้เรียนในสาขาวิชาที่มหาวิทยาลัยเปิดสอนอยู่ ผู้สำเร็จการศึกษาที่มีความรู้ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานย่อมหางานทำได้ยากและกลายเป็นลูกหนี้กยศ.โดยไม่สามารถชำระหนี้คืน เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งในการจัดการศึกษาและการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ในปี 2556 กยศ.ประสบปัญหาหนี้ค้างชำระถึง 1.485 ล้านบาท คิดเป็นวงเงินกู้ 136,237 ล้านบาท จากจำนวนผู้กู้ทั้งหมด 2.15 ล้านคน วงเงินกู้ 194,711 ล้านบาท ยอดหนี้ค้างชำระคิดเป็นร้อยละ 70 ของวงเงินกู้ทั้งหมด เป็นความเสี่ยงที่ทำให้ กยศ. อาจขาดสภาพคล่องได้ในอนาคต⁹ ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งจากความด้อยประสิทธิภาพในการติดตามหนี้ และให้อำนาจแก่สถาบันการศึกษาในการคัดเลือกนักศึกษาที่มีสิทธิกู้ยืมเงิน

แม้ในเวลาต่อมาได้มีการเสนอให้ปรับกระบวนการการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาจากกยศ.เป็นกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.หรือระบบ ICL: Income Contingent Loan) ซึ่ง

⁸ กยศ.ได้กำหนดเพดานเงินกู้ที่สถานศึกษาต้องใช้ประกอบการพิจารณาด้วย โดยใช้สาขาวิชาที่เรียน ชั้นปีของผู้เรียน และประเภทของค่าใช้จ่ายเป็นเกณฑ์ในการกำหนด นักศึกษาในสาขาแพทยศาสตร์โดยทั่วไปจะสามารถกู้ยืมได้มากที่สุด รองลงมาคือสาขาวิศวกรรมศาสตร์วิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์ตามลำดับ

พัฒนาจากแนวคิดของการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge-Based Society) ที่มองว่าการกู้ยืมเพื่อการศึกษาควรเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันไม่จำกัดเฉพาะผู้เรียนที่มาจากครัวเรือนยากจนเท่านั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเงินกู้ยืมไม่ควรใช้รายได้ครัวเรือนเป็นเกณฑ์และควรจัดสรรเงินกู้แก่ผู้เรียนโดยตรงโดยไม่ผ่านสถาบันอุดมศึกษาทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเลือกสาขาวิชาที่สนใจ และสถาบันการศึกษาที่ต้องการศึกษาได้อย่างเต็มที่ สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจเฉพาะการพิจารณารับสมัครผู้เข้าศึกษาต่อ และมีอิสระในการปรับค่าหน่วยกิตตามที่สถาบันการศึกษาเห็นควรเพื่อให้ครอบคลุมเป็นแหล่งรายได้หลักของสถาบันการศึกษาทดแทนงบประมาณแผ่นดิน โดยคาดหวังว่ากลไกดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในการคัดเลือกผู้เรียน นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในที่สุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการจัดตั้ง กรอ.ขึ้นแล้วได้มีการดำเนินโครงการเพียงปีเดียวก็ถูกยกเลิกไปในปี 2550 ต่อมาได้มีการพิจารณาให้เริ่มดำเนินโครงการอีกครั้งในปี 2555 แต่มีการบริหารจัดการที่อิงกับ กยศ. และให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้พิจารณาให้ทุนเช่นเดียวกับ กยศ. ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด ระบบกรอ.ในปัจจุบันจึงไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเพื่อการพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษาในทางตรงข้าม ความคล้ายคลึงกันของทั้งสองกองทุนสร้างความสับสนแก่ผู้กู้ยืมในเรื่องหลักเกณฑ์การกู้ยืมและการชำระหนี้ประกอบกับปัญหาหนี้สินของกยศ. ดังกล่าวข้างต้นงานศึกษาของ วิจิต ห่อจ๊ะระ ชุนทกุล และ จิราวัลย์ จิตตเวท (2558) ได้เสนอให้ยุบรวมกองทุนทั้งสอง และปรับเกณฑ์การพิจารณาการกู้ยืมเงินของทั้งสองกองทุนให้สอดคล้องกันเพื่อความยั่งยืนทางการเงินของ กยศ. ในระยะยาว

3. อุดมศึกษากับการพัฒนาประเทศไทย

คุณภาพของระบบอุดมศึกษาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประเทศในปัจจุบันที่ประเทศทั่วโลกมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ความรู้จากสถาบันอุดมศึกษามีผลอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศในหลายมิติ อาทิ การใช้เทคโนโลยีทางชีวภาพสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าเกษตร นวัตกรรมทางวิศวกรรมศาสตร์ที่ช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตของภาคอุตสาหกรรม พัฒนาการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่ช่วยป้องกันและรักษาโรค ตลอดจนการประยุกต์ใช้ความรู้ทางสังคมศาสตร์ในการพัฒนาชุมชน การกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นผลพลอยได้จากการทำวิจัยและพัฒนาในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้การศึกษาระดับอุดมศึกษายังมีส่วนช่วยพัฒนาระดับทุนทางสังคมของบุคคลและสังคม ช่วยให้สำเร็จการศึกษามีเครือข่ายทางสังคม มีส่วนร่วมในกิจกรรมสังคมมากขึ้นจนเกิดเป็นความผูกพันต่อสังคมและชุมชนที่ตนอาศัยอยู่นำไปสู่การช่วยเหลือเกื้อกูลกันและความไว้วางใจกันในด้านสังคม ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่สถาบันทางสังคมในที่สุด (อมรรัตน์ อภิรักษ์มัทกุล 2554) จึงกล่าวได้ว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นประโยชน์ทั้งแก่ตัวบุคคลและสังคมโดยรวม

ในส่วนของปัจเจกบุคคล แรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีรายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่าแรงงานที่มีการศึกษาน้อยกว่า จากข้อมูลการสำรวจภาวะการมีงานทำของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

⁹ ไทยรัฐออนไลน์ 27 สิงหาคม 2556

ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553 (ตารางที่ 1) พบว่าแรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีมีรายได้โดยเฉลี่ย (16,766 บาทต่อเดือน) สูงกว่าแรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาประมาณ 2 เท่า (7,796 บาทต่อเดือน) และมากกว่าแรงงานที่สำเร็จระดับประถมศึกษาประมาณ 3 เท่า (5,578 บาทต่อเดือน) สอดคล้องกับผลการสำรวจของธนาคารโลกในปี 2006 ซึ่งพบว่าผู้ประกอบการในประเทศไทยยินดีจ่ายค่าจ้างต่อชั่วโมงการทำงาน (Hourly Wage) เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10 สำหรับทุกๆ ปีของการศึกษาที่เพิ่มขึ้น ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจึงมีค่าจ้างต่อชั่วโมงมากกว่าผู้สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาเกือบเท่าตัว

อย่างไรก็ตาม ส่วนหนึ่งของค่าจ้างแรงงานในระดับอุดมศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาในระดับอื่น เนื่องจากตลาดแรงงานไทยให้ค่าตอบแทนจากการทำงานตามวุฒิทางการศึกษามากกว่าการพิจารณาตามความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ของแรงงาน ส่งผลให้อุปสงค์ต่อการศึกษาในระดับปริญญาตรีเพิ่มสูงขึ้น เพราะการศึกษาต่อเพียง 4 ปี ช่วยเพิ่มรายได้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาถึงสองเท่า แต่การศึกษาในสาขาวิชาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาจำนวนมากไม่สามารถหางานได้ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

สำหรับประโยชน์ของอุดมศึกษาต่อสังคมไทยนั้น พบว่าผู้สูงอายุที่มีการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีความเข้าใจเรื่องสุขภาพและสามารถดูแลตนเองได้ดีกว่าผู้สูงอายุที่มีการศึกษาน้อยกว่า (Apinunmahakul, 2012) การศึกษาของเพชฌัญญีมีผลต่อสุขภาพของแม่และเด็ก (Raghupathy, 1996) จำนวนปีของการศึกษาที่เพิ่มขึ้นมีส่วนช่วยควบคุมและป้องกันการระบาดของโรคไข้มาลาเรีย โรคคอตีบ วัณโรค (Yiengprugsawan et al., 2009) และโรคเอดส์ (Worldbank, 2002) การศึกษาของพ่อแม่มีผลต่อการศึกษาของบุตร โดยเด็กที่พ่อแม่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะมีโอกาสเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษามากกว่าเด็กที่พ่อแม่มีการศึกษาน้อยกว่าระดับอุดมศึกษา (World Bank, 2010)

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยมีผลให้จำนวนผู้เรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาลดลงอย่างต่อเนื่อง จากรูปที่ 1 จะสังเกตว่านักเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาจำนวนลดลงจาก 5.97 ล้านคนในปี พ.ศ. 2547 เหลือ 4.94 ล้านคนในปี พ.ศ. 2555 หรือลดลงมากกว่า 1 ล้านคนในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่อัตราการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ทำให้นักเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีจำนวนที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งครอบคลุมนักเรียนในระดับมัธยมปลายด้วยจำนวนผู้เรียนในระดับมัธยมศึกษาที่มากกว่าระดับอุดมศึกษา 2 เท่า อันส่งผลให้อุปสงค์ต่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นและเป็นแรงผลักดันให้เกิดสถาบันอุดมศึกษาใหม่ๆ ขึ้นทั้งในภาครัฐและเอกชนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อาทิ การเปลี่ยนสถานภาพวิทยาลัยครูทั่วประเทศจำนวน 41 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏในปี 2547 และวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษาอีกจำนวน 9 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลในปีต่อมา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการขยายโอกาสทางการศึกษาสู่ภูมิภาค ตารางที่ 2 พบว่าแม้ว่าจำนวนผู้เรียนในส่วนภูมิภาคจะมากกว่าในเขตกรุงเทพมหานครตามลักษณะการกระจายตัวของประชากร โดยสัดส่วนผู้เรียนในเขตกรุงเทพต่อผู้เรียนในภูมิภาคเท่ากับ 15:85 แต่การศึกษามีแนวโน้มที่จะมากระจุกตัวในกรุงเทพฯ

มากขึ้นในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยสัดส่วนของการศึกษาในพื้นที่กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9 ในระดับประถมศึกษาเพิ่มเป็นร้อยละ 37 และร้อยละ 55 ในระดับปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรีตามลำดับ สะท้อนว่ามีผู้เรียนจำนวนมากที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมปลายเข้ามาศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาที่กรุงเทพฯ เพราะมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชนส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นหลัก

เมื่อจำแนกผู้เรียนตามสถานศึกษาของรัฐและเอกชน จากตารางที่ 3 จะเห็นว่ารัฐบาลไทยมีบทบาทในระบบการศึกษาของประเทศอย่างมาก จากจำนวนผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐที่มากกว่าเอกชนในทุกระดับการศึกษา โดยสัดส่วนผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐต่อเอกชนอยู่ที่ร้อยละ 80:20 (หรือ 4:1) สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับปริญญาตรี แต่สำหรับการศึกษาที่สูงกว่าปริญญาตรีแล้ว ร้อยละ 90 ของผู้เรียนศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในปีการศึกษา 2554 พบว่ามีจำนวนผู้เรียนในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนรวมทั้งสิ้น 365,866 คน คิดเป็นร้อยละ 18.2 ของจำนวนนิสิตและนักศึกษาทั้งหมด ทั้งนี้ เป็นผลจากเงินอุดหนุนของภาครัฐที่ทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีค่าหน่วยกิตที่ถูกกว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงจูงใจให้ผู้เรียนต้องการเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐมากกว่า

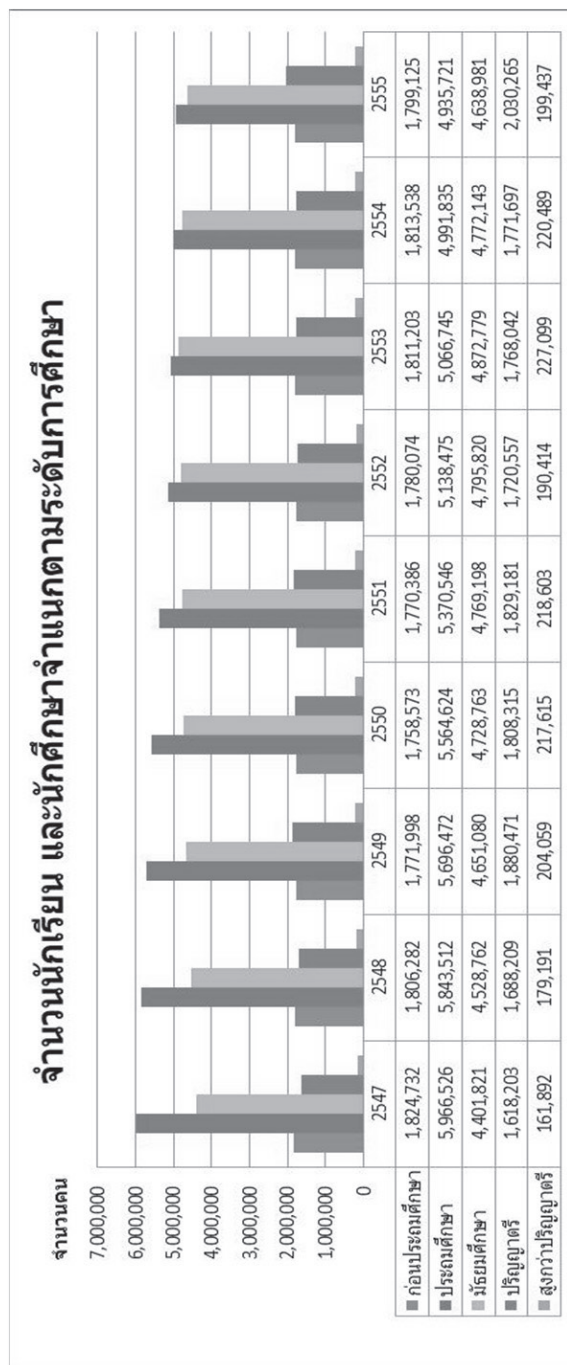
นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐจำนวนหนึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเก่าแก่มิใช่เสี่ยงเป็นที่ต้องการศึกษาต่อของผู้เรียนส่วนใหญ่ จึงมีความได้เปรียบในการคัดเลือกนักศึกษาที่เก่งเข้าศึกษาต่อช่วยสร้างชื่อเสียงแก่มหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง ทั้งระบบสอบตรงของมหาวิทยาลัยและระบบการรับเข้าของส่วนกลาง (Admission) ผู้สมัครที่พลาดหวังจากการเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยของรัฐและมีฐานะดี (หรือมีเงิน กยศ.) จึงจะศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยเอกชน นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายของรัฐยังช่วยให้มหาวิทยาลัยของรัฐสามารถเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนที่หลากหลายกว่ามหาวิทยาลัยเอกชน โดยเฉพาะสาขาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสาขาทางการแพทย์และสาธารณสุขที่มีต้นทุนการผลิตสูง ในขณะที่มหาวิทยาลัยเอกชนมักเปิดสอนในสาขาที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า เช่น ด้านบริหารธุรกิจและสังคมศาสตร์ ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงมีบทบาทมากกว่าเอกชนในด้านการผลิตกำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การทำวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ และการประยุกต์ใช้องค์ความรู้เพื่อการพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของอุตสาหกรรม

ตารางที่ 1: อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างเอกชน

การศึกษาสูงสุด	ปี พ.ศ.					เฉลี่ย 49-53
	2549	2550	2551	2552	2553	
ประถมศึกษา	4,795.68	5,337.19	5,618.29	5,900.83	6,240.60	5,578.52
มัธยมศึกษา	6,843.56	7,578.69	8,088.79	7,709.90	8,759.22	7,796.03
ปริญญาตรี	12,914.90	17,048.73	17,355.22	17,435.45	19,077.93	16,766.45
ปริญญาตรีเทียบกับมัธยม (เท่า)	1.89	2.25	2.15	2.26	2.18	2.14
ปริญญาตรีเทียบกับประถม (เท่า)	2.69	3.19	3.09	2.95	3.06	3.00

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย ข้อมูลการสำรวจภาวะการจ้างงานทำ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 1: จำนวนนักเรียนและนักศึกษาจำนวนตามระดับการศึกษา



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 2: สัดส่วนผู้เรียนจำแนกตามลำดับการศึกษาและพื้นที่ ปีการศึกษา 2554

ระดับการศึกษา	รวมกรุงเทพฯ และภูมิภาค	กรุงเทพฯ		ภูมิภาค	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ก่อนประถมศึกษา	1,813,538	163,960	9.04	1,649,578	90.96
ประถมศึกษา	4,991,835	447,011	8.95	4,544,824	91.05
มัธยมศึกษาตอนต้น	2,662,270	246,058	9.24	2,416,212	90.76
มัธยมศึกษาตอนปลาย	2,109,873	265,758	12.60	1,844,115	87.40
ปริญญาตรีและต่ำกว่า	2,156,730	800,714	37.13	1,356,016	62.87
สูงกว่าปริญญาตรี	220,489	122,184	55.42	98,305	44.58
รวมทุกระดับการศึกษา	13,954,735	2,045,685	14.66	11,909,050	85.34

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษานี้ขึ้นพื้นฐาน

ตารางที่ 3: จำนวนนักเรียน, นิสิต, และนักศึกษาในสถานศึกษาจำแนกตามชั้นและระดับการศึกษา (พ.ศ. 2545 -2554)

ระดับการศึกษา	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
รวมรัฐบาล	11,975,810	11,780,250	11,942,105	11,895,929	11,976,464	11,779,416	11,624,537	11,543,048	11,393,114	11,245,499
ก่อนประถมศึกษา	1,529,236	1,421,271	1,322,423	1,292,776	1,253,485	1,232,088	1,232,973	1,247,526	1,251,702	1,222,262
ประถมศึกษา	5,208,912	5,135,687	5,022,174	4,870,487	4,705,810	4,562,655	4,384,613	4,200,838	4,071,859	4,010,832
มัธยมศึกษาตอนต้น	2,205,145	2,262,982	2,391,428	2,447,627	2,454,861	2,437,902	2,438,127	2,440,325	2,422,266	2,308,931
มัธยมศึกษาตอนปลาย	1,467,354	1,392,815	1,402,740	1,401,187	1,473,878	1,538,132	1,562,654	1,602,845	1,641,185	1,692,121
ปริญญาตรี	1,439,704	1,451,477	1,654,801	1,721,167	1,902,592	1,813,640	1,812,338	1,872,894	1,797,618	1,808,273
สูงกว่าปริญญาตรี	125,459	116,018	148,539	162,685	185,838	194,999	193,832	178,620	208,484	203,080
รวมเอกชน	2,247,488	2,315,314	2,456,672	2,547,847	2,645,849	2,702,778	2,713,609	2,455,280	2,757,749	2,709,236
ก่อนประถมศึกษา	541,524	520,452	502,309	513,506	518,513	526,485	537,413	532,548	559,501	591,276
ประถมศึกษา	888,513	933,120	944,352	973,025	990,662	1,001,969	985,933	937,637	994,886	981,003
มัธยมศึกษาตอนต้น	163,775	184,720	281,004	313,589	327,220	344,932	356,091	351,961	379,947	353,339
มัธยมศึกษาตอนปลาย	232,380	264,902	326,649	366,359	395,121	407,797	412,326	400,689	429,381	417,752
ปริญญาตรี	409,157	400,567	389,005	364,862	396,112	398,979	397,075	220,651	375,419	348,457
สูงกว่าปริญญาตรี	12,119	11,553	13,353	16,506	18,221	22,616	24,771	11,794	18,615	17,409
รวมรัฐบาลและเอกชน	14,223,278	14,095,564	14,398,777	14,443,776	14,622,313	14,482,194	14,338,146	13,998,328	14,150,863	13,954,735

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตารางที่ 4: ผู้สำเร็จจากมหาวิทยาลัยของรัฐจำแนกตามสาขาวิชาที่จบ (ร้อยละ)

สาขาวิชา	2554	2553	2552	2551	2549
การศึกษาทั่วไป	1%	0%	0%	0%	0%
ศึกษาศาสตร์	0%	0%	6%	5%	0%
มนุษยศาสตร์และศิลปศาสตร์	8%	7%	7%	8%	7%
สังคมศาสตร์ บริหารธุรกิจ และนิติศาสตร์	45%	49%	50%	49%	57%
วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และคอมพิวเตอร์	14%	14%	12%	13%	12%
วิศวกรรมศาสตร์ การผลิตและก่อสร้าง	15%	13%	12%	12%	10%
การเกษตร และปศุสัตว์	4%	3%	3%	4%	4%
สุขภาพ และสวัสดิการสังคม	7%	8%	6%	6%	6%
การบริการ	4%	4%	3%	4%	3%
สาขาวิชาอื่นๆ	3%	1%	0%	0%	0%
รวมผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี	100%	100%	100%	100%	100%

ที่มา: UNESCO

หมายเหตุ: มหาวิทยาลัยในที่นี้ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับ มหาวิทยาลัยราชภัฏ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล และมหาวิทยาลัยเปิด

เมื่อพิจารณาผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ตารางที่ 4 จะสังเกตว่ามหาวิทยาลัยของรัฐเองก็ผลิตบัณฑิตในสาขาสังคมศาสตร์ บริหารธุรกิจ และนิติศาสตร์มากที่สุดโดยคิดเป็นร้อยละ 50 ของผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมด และถ้าวรวมสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปศาสตร์ด้วยแล้วจะมีสัดส่วนรวมถึงร้อยละ 60 รองลงมาคือบัณฑิตในสาขาวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ที่มีสัดส่วนโดยเฉลี่ยเท่ากันที่ร้อยละ 13 ในขณะที่สาขาที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและสวัสดิการสังคมมีผู้สำเร็จการศึกษาเพียงประมาณร้อยละ 7 ทั้งนี้เนื่องจากการผลิตกำลังคนในทางสังคมศาสตร์และสาขาใกล้เคียงมีต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยต่ำกว่าการผลิตบุคลากรในทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ที่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่าการผลิตกำลังคนในสาขาทางการแพทย์และสาธารณสุขตามลำดับสะท้อนว่าการขยายกำลังการผลิตของมหาวิทยาลัยของรัฐในหลักสูตรภาคพิเศษมีลักษณะคล้ายคลึงกับมหาวิทยาลัยเอกชน คือเน้นการเปิดหลักสูตรในสาขาวิชาที่มีต้นทุนการผลิตต่ำเป็นหลัก

สอดคล้องกับข้อมูลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีในตารางที่ 5 ซึ่งแสดงสัดส่วนเงินอุดหนุนภาครัฐในต้นทุนการดำเนินงานของการจัดการการศึกษาในสาขาวิชาต่างๆต่อจำนวนผู้เรียนในปีการศึกษา 2550 จะเห็นว่าสาขาวิชาด้านสาธารณสุข (Public Health) เป็นสาขาวิชาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากที่สุดถึงร้อยละ 77 โดยเฉลี่ย ในขณะที่สาขาวิชาสังคมศาสตร์ได้รับเงินอุดหนุนน้อยที่สุดที่ร้อยละ 57 ซึ่งแสดงว่า การศึกษาในสาขาทางสังคมศาสตร์มีค่าใช้จ่ายไม่แพงนัก ผู้เรียนสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายของตนเองได้ดีกว่าผู้เรียนในสาขาวิชาอื่นก่อบรรกับการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรภาคพิเศษในมหาวิทยาลัยของรัฐ ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเหมือนหลักสูตรภาคปกติมหาวิทยาลัยของ

รัฐจึงเปิดรับนักศึกษาหลักสูตรภาคพิเศษในสาขาทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ในสัดส่วนที่มากกว่า นักศึกษาในสาขาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และสาขาทางการแพทย์และสาธารณสุขตามลำดับ

แต่การเปิดหลักสูตรภาคพิเศษในมหาวิทยาลัยของรัฐในสาขาวิชาเดียวกันหรือใกล้เคียงกับมหาวิทยาลัย เอกชนเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมสำหรับมหาวิทยาลัยเอกชน เพราะมหาวิทยาลัยเอกชนมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยที่สูงกว่าเนื่องจากไม่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐและชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยของรัฐที่สามารถดึงดูดผู้เรียนได้ดีกว่าดังกล่าวมาแล้วการอนุญาตให้มหาวิทยาลัยของรัฐเปิดหลักสูตรภาคพิเศษอย่างเสรีทำให้ตลาดอุดมศึกษาไทยเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ โดยมหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจทางการตลาดมากกว่ามหาวิทยาลัยเอกชนด้วยต้นทุนการผลิตต่อหน่วยที่ต่ำกว่า มีความหลากหลายของหลักสูตรในการตอบสนองความต้องการของผู้เรียนมากกว่าอีกทั้งมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในตลาดแรงงานดีกว่าด้วยเหล่านี้ทำให้มหาวิทยาลัยเอกชนมีส่วนแบ่งตลาดน้อยกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐเป็นอันมาก นอกจากนี้ การผลิตบุคคลากรในสาขาสังคมศาสตร์และสาขาใกล้เคียงเกินความต้องการของตลาดแรงงานย่อมมีผลกระทบต่อการมีงานทำของบัณฑิต

จากการสำรวจภาวะการมีงานทำของสำนักงานสถิติแห่งชาติในระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2556 พบว่า แรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีอัตราการว่างงานมากกว่าผู้สำเร็จการศึกษาในระดับการศึกษาอื่น ๆ โดยมีอัตราการว่างงานเฉลี่ยร้อยละ 27.4 ในช่วงเวลาดังกล่าว ในปี 2556 ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสายวิชาการมีอัตราการว่างงานสูงถึงหนึ่งในสี่(ตารางที่ 6) การผลิตกำลังคนโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของตลาดแรงงานถือเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่างมุ่งเน้นการหารายได้เพื่อเลี้ยงตนเองด้วยการเปิดรับ นักศึกษาตรงทั้งหลักสูตรภาษาไทยและโปรแกรมอินเตอร์ที่เก็บค่าเรียนแพงกว่าหลักสูตรภาคปกติ การเพิ่มค่าหน่วยกิตและค่าบำรุงการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งทำให้นักเรียนจากครอบครัว ยากจนมีโอกาสด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาลดลง สถาบันการศึกษาหลายแห่งเปิดสอนหลักสูตร ระดับปริญญาโทและเอกภาคพิเศษนอกเวลาราชการและนอกที่ตั้ง การแข่งขันเพื่อรับสมัครนักศึกษา และหารายได้ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยน (Trade-Off) ระหว่างรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้นกับ คุณภาพการศึกษาที่ลดลง

ในขณะที่การจัดระดับมหาวิทยาลัยทั้งในระดับโลกและในเอเชียพบว่ามมีมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่ ติดอันดับเพียงไม่กี่แห่ง จากรายงานของสถาบันเพื่อการพัฒนาการจัดการ (Institute for Management Development: IMD) ในระหว่างปี พ.ศ. 2548 - 2553 พบว่าในขณะที่มหาวิทยาลัยในประเทศสิงคโปร์ มีความสามารถแข่งขันด้านการศึกษาในอันดับที่ 10 ต้นๆ แต่ประเทศไทยจะติด 1 ใน 14 ประเทศสุดท้าย ทุกปี จากทั้งหมด 55 - 61 ประเทศ ทั้งๆที่ทั้งสองประเทศต่างมีค่าใช้จ่ายเพื่ออุดมศึกษาในระดับที่ใกล้เคียงกัน อันก่อให้เกิดคำถามว่ามหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีความพร้อมในการแข่งขันในประชาคม เศรษฐกิจอาเซียนมากน้อยเพียงใด

ตารางที่ 5: เงินอุดหนุนภาครัฐในต้นทุนการดำเนินงานต่อหัวในการจัดการศึกษาในสาขาวิชาต่าง ๆ

สาขาวิชา	ค่าเฉลี่ย	ค่าสูงสุด	ค่าต่ำสุด
สาธารณสุข (Public health)	77	93	29
เกษตร (Agriculture)	76	94	56
จิตรศิลป์ และสถาปัตยกรรม (Fine arts / Architecture)	69	94	24
วิศวกรรมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ (Engineering / Science)	67	93	29
แพทยศาสตร์ (Medical Science)	63	91	28
สังคมศาสตร์ และศิลปศาสตร์ (Social science / Arts)	57	89	17

ที่มา: สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี 2550

รูปที่ 2 แสดงสัดส่วนนักเรียนและนักศึกษาต่ออาจารย์เปรียบเทียบกับระหว่างสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน จะเห็นว่าทั้งในสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชนมีสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ในระดับอุดมศึกษามากกว่าระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานประมาณสองเท่า โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์สูงกว่ามหาวิทยาลัยเอกชน (ยกเว้นปี พ.ศ. 2548 และ 2553) การมีชั้นเรียนขนาดใหญ่ในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีขนาดชั้นเรียนโดยเฉลี่ย 43 คนต่ออาจารย์หนึ่งคน สะท้อนถึงภาระงานสอนที่ค่อนข้างสูงของผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐย่อมมีผลต่อคุณภาพของผลงานวิจัยของคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและเวลาเฉลี่ยของผู้สอนต่อผู้เรียนที่ลดลงย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาด้วย

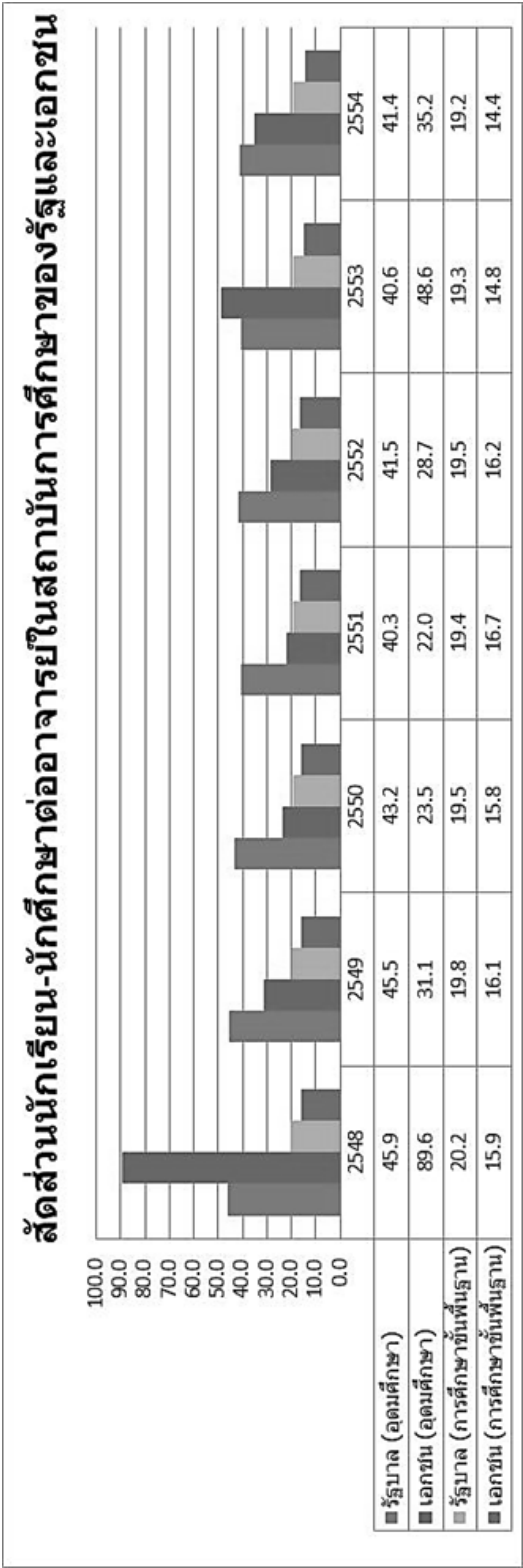
หากเปรียบเทียบกับข้อมูลในปีพ.ศ. 2548 ของต่างประเทศ จากตารางที่ 7 จะพบว่าประเทศไทยมีสัดส่วนนักเรียนต่ออาจารย์ในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายต่ำกว่าประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ที่เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน แต่มีสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ในระดับอุดมศึกษาสูงกว่าทั้งสองประเทศและสูงกว่ากลุ่มประเทศใน OECD ด้วย นับเป็นความเสี่ยงต่อการพัฒนาคุณภาพบัณฑิต และการสร้างองค์ความรู้เพื่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ตารางที่ 6: ร้อยละของผู้ว่างงานจำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ พ.ศ.2545 – 2550

ระดับการศึกษาที่สำเร็จ	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
1. ไม่มีการศึกษา	2.33	2.64	2.51	2.62	2.12	1.47	1.21	1.50	1.58	1.77	1.21	1.82
2. ต่ำกว่าประถมศึกษา	14.54	13.78	14.28	12.95	12.01	10.95	10.14	9.31	8.74	8.31	10.14	4.36
3. ประถมศึกษา	26.89	24.58	23.12	23.08	21.93	18.71	19.09	19.02	16.03	17.57	19.09	15.22
4. ม. ต้น	18.82	19.19	19.48	21.97	21.48	22.71	24.40	23.63	22.31	21.41	24.40	21.03
5. ม. ปลาย	16.10	16.68	17.34	15.82	17.74	18.22	18.40	18.54	18.30	16.93	18.40	18.64
6. อุดมศึกษา	20.93	22.91	23.14	23.37	24.53	27.55	26.63	27.80	32.88	34.00	26.63	38.49
6.1 สายวิชาการ	11.04	13.17	13.20	13.03	15.86	16.51	16.11	16.75	19.39	20.29	16.11	25.45
6.2 สายวิชาชีพ	8.39	7.85	7.94	8.38	6.99	9.48	9.22	9.56	10.61	12.15	9.22	11.15
6.3 วิชาการศึกษา	1.51	1.90	2.01	1.97	1.68	1.56	1.30	1.50	2.88	1.56	1.30	1.88
7. การศึกษาอื่น ๆ	0.15	0.08	0.05	0.02	0.02	0.10	0.01	0.02	0.06	-	0.01	0.22
8. ไม่ทราบ	0.24	0.13	0.08	0.16	0.16	0.29	0.11	0.18	0.09	0.02	0.11	0.21

ที่มา: การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 2: สัดส่วนนักเรียน-นักศึกษาต่ออาจารย์ในสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน



ที่มา: สำนักงานสถิติกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ (รวบรวมโดยสำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

ตารางที่ 7: จำนวนนักเรียน-นักศึกษาต่ออาจารย์ของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

	ประถมศึกษา	มัธยมต้น	มัธยมปลาย	อุดมศึกษา
อินโดนีเซีย	23.4	18.8	16.8	18.7
ฟิลิปปินส์	34.9	37.2	36.7	22.1
ไทย	18.5	19.5	19.9	35.0
OECD	16.5	14.3	13.0	14.9

ที่มา: OECD 2005

ในด้านงบประมาณที่รัฐใช้จ่ายเพื่อการศึกษาพบว่า ร้อยละ 20 - 25 ของงบประมาณรายจ่ายภาครัฐถูกจัดสรรเพื่อการศึกษา โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2554 นั้น (ตารางที่ 8) รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาชั้นพื้นฐานมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 72 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมด ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับส่วนแบ่งเฉลี่ยร้อยละ 16 โดยส่วนใหญ่เป็นงบบุคลากรและเงินอุดหนุนการดำเนินโครงการของมหาวิทยาลัยและเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ จากข้อมูลของยูเนสโกในตารางที่ 9 พบว่า ประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายเพื่ออุดมศึกษาต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศค่อนข้างต่ำที่ร้อยละ 0.7 เท่ากับประเทศฟิลิปปินส์และอินเดีย แต่น้อยกว่ามาเลเซีย (ร้อยละ 2.7) เกาหลีใต้ (ร้อยละ 2.4) สหรัฐฯ (ร้อยละ 1.4) และประเทศส่วนใหญ่ในยุโรป

สรุปได้ว่านโยบายของรัฐบาลด้านการศึกษาที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อโครงสร้างอุดมศึกษาไทย โดยส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่สนับสนุนสถาบันการศึกษาหรืออุปทานของการศึกษามากกว่าอุปสงค์ต่อการศึกษาของผู้เรียน นับตั้งแต่การเพิ่มจำนวนมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างรวดเร็วในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา การที่มหาวิทยาลัยของรัฐเปิดหลักสูตรภาคพิเศษเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากแข่งขันกับมหาวิทยาลัยเอกชนและการใช้นโยบายกู้ยืมเพื่อการศึกษาเพิ่มโอกาสการเรียนรู้ต่ออุดมศึกษาของผู้เรียนที่มาจากรั้วเรือนยากจน เหล่านี้ส่งผลให้จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศเพิ่มขึ้น แต่ร้อยละ 60 ของผู้สำเร็จเป็นบัณฑิตในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ในขณะที่บัณฑิตในสาขาวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์มีสัดส่วนน้อยกว่าครึ่งต่อครึ่ง

ในด้านรายจ่ายของรัฐพบว่า รัฐบาลให้ความสำคัญแก่การศึกษาชั้นพื้นฐานมากกว่าการศึกษาในระดับอุดมศึกษาส่วนหนึ่งเพราะต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบและพึ่งตนเองทางการเงิน ทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐต้องแข่งขันเพื่อแย่งส่วนแบ่งตลาดกับมหาวิทยาลัยเอกชน ก่อให้เกิดตลาดแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์โดยมหาวิทยาลัยเอกชนเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะมหาวิทยาลัยของรัฐได้รับเงินอุดหนุนการผลิตบัณฑิตจากรัฐบาลจึงมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าและมีความได้เปรียบในด้านชื่อเสียงช่วยให้มีโอกาสคัดเลือกเด็กนักเรียนที่เรียนเก่งเข้าศึกษาต่อและสร้างชื่อเสียงแก่มหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง แต่การเน้นการหารายได้จากหลักสูตรภาคพิเศษมีผลต่อคุณภาพการศึกษาของประเทศทั้งในด้านการผลิตบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ และการที่มหาวิทยาลัยต้องยอมแลกระหว่างคุณภาพของการศึกษากับการสร้างรายได้ของมหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8: งบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษา (หน่วย : ล้านบาท)

ปี พ.ศ.	งบประมาณ การศึกษา	งบประมาณ การศึกษาชั้น พื้นฐาน	งบประมาณ อุดมศึกษา	ร้อยละของงบฯ การศึกษาชั้น พื้นฐาน	ร้อยละของ งบประมาณ อุดมศึกษา
2535	85,665	65,672	14,906	76.66%	17.40%
2536	108,070	83,656	17,904	77.41%	16.57%
2537	121,973	94,760	20,484	77.69%	16.79%
2538	135,309	103,513	23,485	76.50%	17.36%
2539	167,560	124,381	29,743	74.23%	17.75%
2540	202,864	146,650	35,202	72.29%	17.35%
2541	201,708	139,425	33,986	69.12%	16.85%
2542	207,317	140,724	35,543	67.88%	17.14%
2543	220,621	147,858	34,482	67.02%	15.63%
2544	221,592	150,926	32,762	68.11%	14.78%
2545	222,990	151,924	31,913	68.13%	14.31%
2546	235,444	162,998	33,348	69.23%	14.16%
2547	251,234	179,721	33,480	71.54%	13.33%
2548	262,722	184,405	40,132	70.19%	15.28%
2549	295,623	204,011	48,096	69.01%	16.27%
2550	355,241	245,489	58,444	69.10%	16.45%
2551	364,634	253,509	67,011	69.52%	18.38%
2552	419,233	281,571	72,059	67.16%	17.19%
2553	379,125	282,212	62,604	74.44%	16.51%
2554	422,240	310,330	71,750	73.50%	16.99%

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 9: สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดมศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

ประเทศ	ร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
จีน	0.8
เดนมาร์ก	2.7
ฟินแลนด์	1.7
เยอรมัน	1.2
อินเดีย	0.7
ไอร์แลนด์	1.2
มาเลเซีย	2.7
ค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD	1.3
ฟิลิปปินส์	0.7
เกาหลีใต้	2.4
สวีเดน	2.2
ไทย	0.7
สหราชอาณาจักร	1.1
สหรัฐอเมริกา	1.4

ที่มา: UNESCO 2005

จากที่กล่าวไว้ข้างต้น มหาวิทยาลัยในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีรายได้หลักจากงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลจึงมีบทบาทอย่างมากต่อผลลัพธ์ทางการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายในหมวดต่างๆ ของมหาวิทยาลัยจำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ จากตารางที่ 10 จะเห็นว่ารัฐบาลเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของมหาวิทยาลัยของรัฐทุกประเภทแม้แต่มหาวิทยาลัยในกำกับที่ออกจากระบบราชการแล้วก็ยังได้รับงบประมาณแผ่นดินในหมวดเงินอุดหนุนและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เป็นเงินก้อน (Block Grant) ที่มหาวิทยาลัยในกำกับสามารถบริหารจัดการงบประมาณดังกล่าวอย่างอิสระถึงร้อยละ 42 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของมหาวิทยาลัย สัดส่วนงบประมาณภาครัฐต่องบรายได้ของมหาวิทยาลัยคิดเป็นร้อยละ 57:43 โดยมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลมีสัดส่วนการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดินมากกว่าร้อยละ 60 การพึ่งพิงรัฐบาลทางการเงินเป็นเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนแนวความคิดว่ามหาวิทยาลัยของรัฐจะให้ความสำคัญต่อการตอบสนองต่อตัวชี้วัดของการประกันคุณภาพการศึกษาที่กำหนดโดยหน่วยงานของรัฐมากกว่าการตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนหรือตลาดแรงงาน เพราะรัฐบาลเป็นทั้งแหล่งรายได้หลักและเป็นผู้อนุมัติหลักสูตรการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยด้วย

ตารางที่ 10: ค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ ของมหาวิทยาลัย จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ปีงบประมาณ 2555 (ล้านบาท)

ประเภทของมหาวิทยาลัย	ค่าใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน						รวมค่าใช้จ่ายงบรายได้	รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด
	บุคลากร	ดำเนินงาน	เงินลงทุน	เงินอุดหนุน	ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	รวมงบประมาณภาครัฐ		
ม.ของรัฐ	591.74	153.71	213.54	532.28	-	1,491.60	1,279.86	2,771.46
ม.ราชภัฏ	79.09	42.97	79.38	73.55	9.13	284.12	173.50	457.63
ม.ราชมงคล	119.05	64.82	115.50	84.86	28.01	412.23	184.81	597.03
ม.ในกำกับ	-	-	-	1,854.45	1165.75	3,020.20	4,113.01	7,133.21
	ร้อยละของงบประมาณภาครัฐ						ร้อยละของรายได้จากรวม	รวม
ม.ของรัฐ	40%	10%	14%	36%	0%	54%	46%	100%
ม.ราชภัฏ	28%	15%	28%	26%	3%	62%	38%	100%
ม.ราชมงคล	29%	16%	28%	21%	7%	69%	31%	100%
ม.ในกำกับ	0%	0%	0%	61%	39%	42%	58%	100%

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา

ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องเก็บรวบรวมข้อมูลตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษาทั้งสิ้น 134 ตัวบ่งชี้เพื่อรายงานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลคุณภาพการศึกษา 3 หน่วยงานหลักคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) อย่างไรก็ตาม งานศึกษาของ Sukboonyastit, Thanapaisarn, & Manmar (2001) ได้เปรียบเทียบตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาของหน่วยงานทั้ง 3 แห่งพบว่า ตัวชี้วัดต่างๆ มีความซ้ำซ้อนกันค่อนข้างมาก การเก็บรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานเพื่อนำเสนอหน่วยงานทั้งสามเป็นภาระอย่างมากแก่สถาบันการศึกษาทั้งด้านทรัพยากรบุคคล เงิน และเวลา จึงควรพิจารณาลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานด้วยการสังเคราะห์เกณฑ์การประกันคุณภาพให้สถาบันการศึกษาสามารถจัดทำรายงานผลการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งหมดในรายงานเล่มเดียว แต่จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการศึกษาของไทยในการศึกษานี้ ได้แสดงความเห็นต่างว่า ส่วนหนึ่งของปัญหาการจัดทำรายงานการประกันคุณภาพการศึกษาเกิดจากการที่สถาบันอุดมศึกษาขาดระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ จึงเกิดความยุ่งยากในการจัดทำรายงานการประกันคุณภาพเพื่อเสนอหน่วยงานแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม หน่วยงานกำกับและดูแลคุณภาพการศึกษาทั้งสามแห่งกำลังพิจารณาเพื่อสังเคราะห์ตัวชี้วัดระหว่างหน่วยงานให้สอดคล้องกัน

นอกจากนี้ การกำหนดเกณฑ์การประเมินคุณภาพที่เหมือนกันสำหรับมหาวิทยาลัยทุกแห่ง เป็นการประเมินที่ละเลยความแตกต่างกันระหว่างสถาบันการศึกษาที่ต่างกันทั้งในเชิงความเป็นมาของการก่อตั้ง สภาพภูมิศาสตร์ วัฒนธรรมและพันธกิจขององค์กร การใช้ตัวบ่งชี้ที่เหมือนกันในการประเมินคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง เป็นการจำกัดแนวคิดและศักยภาพในการพัฒนาตนเองตามเป้าหมายที่ต่างกันของแต่ละองค์กร¹⁰

ทั้งนี้ Sukboonyastit, Thanapaisarn, & Manmar (2001) เสนอว่าการประกันคุณภาพการศึกษาควรประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 2 ชุด คือ ชุดแรกเป็นตัวบ่งชี้ด้านคุณภาพที่เหมือนกันสำหรับทุกมหาวิทยาลัย ที่สามารถใช้วัดคุณภาพของการดำเนินพันธกิจหลักของมหาวิทยาลัยใน 5 ด้าน คือ (1) การผลิตบัณฑิต (2) การส่งเสริมการทำวิจัยและพัฒนา (3) การให้บริการทางวิชาการ (4) การอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และ (5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการ และ ชุดที่สองเป็นตัวบ่งชี้ด้านคุณภาพการศึกษาที่แตกต่างกันสำหรับแต่ละแห่ง ขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ ภูมิหลัง วัฒนธรรม และเป้าประสงค์ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่แตกต่างกันไป มหาวิทยาลัยควรมีอิสระในการกำหนดตัวบ่งชี้และหลักเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพชุดที่สองของตนเอง

งานศึกษานี้ได้ทำการสำรวจทัศนคติของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่ใช้และองค์ประกอบต่างๆ ของการประกันคุณภาพการศึกษาของสกอ. และสมศ. โดยมีสถาบันการศึกษาของรัฐจำนวน 71 แห่งให้ความร่วมมือตอบแบบสอบถามประกอบด้วยมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 11 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 15.5 ของตัวอย่าง) มหาวิทยาลัยในกำกับ 10 แห่ง (ร้อยละ 14.1) มหาวิทยาลัย

¹⁰ เป็นประเด็นที่ทำให้ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ร่วมกับที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับ และที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยเอกชนทำหนังสือถึงหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ให้ระงับการประเมินผลคุณภาพการศึกษารอบ 4 ของสมศ.ออกไปก่อน แล้วให้จัดตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทำการศึกษาและจัดทำตัวชี้วัดเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษาใหม่ (ข่าวคม ชัด ลึก 26 กรกฎาคม 2557)

ราชภัฏ 28 แห่ง (ร้อยละ 39.4) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล 6 แห่ง (ร้อยละ 8.5) และวิทยาลัยชุมชน 16 แห่ง (ร้อยละ 22.5) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารในระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา ตั้งแต่นายกสภามหาวิทยาลัย (ร้อยละ 22.5) กรรมการสภามหาวิทยาลัย (ร้อยละ 9.9) อธิการบดี (ร้อยละ 5.6) รองอธิการบดี (ร้อยละ 28.2) และผู้บริหารในตำแหน่งอื่นๆ อาทิ ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการฝ่ายงานประกันคุณภาพ เป็นต้น (ร้อยละ 33.8)

ผลการสำรวจพบว่า ร้อยละ 37.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่าระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่ใช้อยู่ปัจจุบันช่วยกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ดี แต่เป็นภาระแก่สถาบันการศึกษาในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการจัดทำรายงานการประกันคุณภาพการศึกษา และอีกร้อยละ 37.6 เห็นว่าเป็นระบบที่ช่วยกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้บางส่วนแต่ไม่ทั้งหมด ในแง่ความสอดคล้องของตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาในมิติต่างๆ ของ สกอ. และ สมศ. กับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา ร้อยละ 68.1 ระบุว่ามีความสอดคล้องในบางประเด็นแต่ไม่ทั้งหมด

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามตัวบ่งชี้ของการประกันคุณภาพการศึกษาในมิติต่างๆ ร้อยละ 53.7 ระบุว่าองค์ประกอบด้านการผลิตบัณฑิตเป็นองค์ประกอบที่เป็นอุปสรรคมากที่สุด รองลงมาคือองค์ประกอบด้านการวิจัย (ร้อยละ 32.8) ผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่าสาเหตุที่หน่วยงานประสบปัญหาในการบรรลุตามเป้าหมายขององค์ประกอบทั้งสองประการ สืบเนื่องจากหลายสถาบันขาดแคลนอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอกหรืออาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการ และการมีจำนวนผลงานวิจัยที่เผยแพร่ในระดับนานาชาติไม่เพียงพอ มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งระบุว่าคณาจารย์ของสถาบันเน้นการปฏิบัติมากกว่าการทำงานวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในระดับนานาชาติ ในขณะที่สถาบันการศึกษาที่มุ่งเน้นการพัฒนาท้องถิ่นระบุว่างานวิจัยเพื่อการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นไม่ใช่งานวิจัยที่มีผลในระดับชาติหรืองานวิจัยเพื่อการพัฒนาในระดับนานาชาติ เป็นต้น

ในทางตรงข้าม องค์ประกอบในด้านปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์ และแผนเป็นองค์ประกอบที่หน่วยงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 43.5) ระบุว่าสามารถบรรลุเป้าหมายของตัวบ่งชี้ได้ง่ายที่สุด รองลงมาคือองค์ประกอบด้านการทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมก็สามารถบรรลุผลได้ง่าย (ร้อยละ 39.5) อนึ่ง การสำรวจพบว่าสถาบันอุดมศึกษา มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดทำรายงานการประกันคุณภาพโดยเฉลี่ยที่ 2,600,228 บาท โดยองค์ประกอบที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุดคือ การผลิตบัณฑิต (ร้อยละ 49.1) และการกำหนดระบบและกลไกการประกันคุณภาพการศึกษา (ร้อยละ 31.6) ตามลำดับ

นอกจากการสำรวจผู้บริหารของมหาวิทยาลัยต่างๆ แล้ว การศึกษานี้ได้นำคะแนนการประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน (Internal Quality Assurance: IQA) ของมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 72 แห่งที่เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวในเวปไซด์ของหน่วยงาน มาวิเคราะห์ปัจจัยที่สามารถใช้อธิบายคะแนน IQA

ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficients) ระหว่างคะแนน IQA ปีการศึกษา 2555 ของมหาวิทยาลัยกับตัวแปรที่สะท้อนลักษณะของมหาวิทยาลัยเช่น ร้อยละของอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอก ร้อยละของอาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการตั้งแต่รองศาสตราจารย์ขึ้นไป งบประมาณราย

จ่ายของมหาวิทยาลัยในหมวดต่างๆ เป็นต้น ผลการวิเคราะห์พบว่า คะแนน IQA ไม่มีความสัมพันธ์กับคุณลักษณะใดใดของมหาวิทยาลัย โดยสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าสูงสุดเพียง 0.14 ในตัวแปรที่แสดงสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์แต่ค่าดังกล่าวไม่มีนัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างใด (ตารางที่ 11) และเมื่อวิเคราะห์ความสามารถของตัวแปรต่างๆ ในการอธิบายคะแนน IQA ด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุดก็พบในทำนองเดียวกันว่าไม่มีตัวแปรใดสามารถอธิบายคะแนน IQA ได้เลย (ตารางที่ 12) ผลประมาณการดังกล่าวสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาที่เชื่อว่าคะแนน IQA ไม่ใช่ตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาที่ดีเพราะมหาวิทยาลัยสามารถใช้วิธีการจัดการข้อมูลหรือการดำเนินการอื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนที่เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพการศึกษาแต่ไม่สะท้อนคุณภาพของการศึกษาที่แท้จริง

ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของไทยให้ข้อคิดเห็นเช่นเดียวกันว่า ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาในประเทศไทยเกิดขึ้นจากการเอาอย่างการจัดการการศึกษาในต่างประเทศ มากกว่าการสร้างระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการกำกับให้มหาวิทยาลัยทำตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนด มากกว่าการสะท้อนคุณภาพการศึกษาหรือส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่แท้จริง ด้วยเหตุนี้ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาและคุณภาพการศึกษาที่แท้จริงจึงไม่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 11: ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างคะแนนการประกันคุณภาพภายใน (IQA) ในปีการศึกษา 2555 กับตัวแปรแสดงคุณลักษณะของสถาบันการศึกษา

ชื่อตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (ค่านัยสำคัญทางสถิติ)
จำนวนบัณฑิตที่มีงานทำ	0.067 (0.576)
จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี	0.078 (0.516)
จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทและเอก	0.032 (0.790)
จำนวนผลงานตีพิมพ์ของคณาจารย์	-0.067 (0.577)
จำนวนผลงานตีพิมพ์ของนศ.ปริญญาโทและเอก	0.010 (0.931)
คะแนนการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน (IQA)	1.000
สัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์	0.140 (0.241)
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอก	-0.062 (0.604)
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการตั้งแต่ รศ.ขึ้นไป	-0.025 (0.835)
ค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินต่อจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา	-0.049 (0.686)
ค่าใช้จ่ายจากงบรายได้ของสถาบันต่อจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา	-0.076 (0.525)
เงินทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบรายได้	0.004 (0.972)
เงินทุนอุดหนุนการวิจัยจากหน่วยงานภายนอก	0.053 (0.656)
จำนวนหลักสูตรการเรียนการสอนทั้งหมด	-0.042 (0.725)
อายุของสถาบันการศึกษา	0.105 (0.380)

ที่มา: จากเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ จำนวน 72 แห่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อทดลองดึงข้อมูลขององค์ประกอบบางตัวในคะแนน IQA มาวิเคราะห์ อาทิ จำนวนผลงานตีพิมพ์ของคณาจารย์ ตารางที่ 12 พบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล คณาจารย์มีผลงานตีพิมพ์ในปีการศึกษา 2555 มากกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นกลุ่มอ้างอิงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ความหลากหลายของจำนวนหลักสูตรที่เปิดสอนก็มีส่วนช่วยเพิ่มผลงานตีพิมพ์ของคณาจารย์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติด้วย สะท้อนถึงการประหยัดจากการผลิตร่วมกัน (Economy of Scope) ที่มหาวิทยาลัยสามารถใช้ประโยชน์จากคณาจารย์ทั้งในด้านการเรียนการสอนและการเผยแพร่ผลงานวิจัยพร้อมกัน อายุของสถาบันการศึกษา และเงินทุนอุดหนุนการวิจัยจากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกต่างมีผลต่อการเผยแพร่ผลงานวิจัยของคณาจารย์อย่างระดับนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 13 แสดงผลของสมการถดถอยของจำนวนบัณฑิตที่มีงานทำ และจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีโดยพบว่า เมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นกลุ่มอ้างอิงแล้ว สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีมากกว่า และบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาแล้วมีงานทำมากกว่าอย่างมีนัยสำคัญทั้งนี้เพราะสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่และตลาดแรงงานไทยยังกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั่นเอง จำนวนหลักสูตรที่เปิดสอนก็มีผลต่อจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาและการมีงานทำของบัณฑิตอย่างมีนัยสำคัญเช่นกัน สะท้อนว่าความหลากหลายของหลักสูตรสามารถตอบสนองความต้องการทั้งของผู้เรียนและตลาดแรงงานได้ดีกว่า นอกจากนี้ผลรีเกรสชันสะท้อนว่า ในปีการศึกษา 2555 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลมีจำนวนบัณฑิตที่มีงานทำมากกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นกลุ่มอ้างอิง ในขณะที่อายุของสถาบันการศึกษาที่เพิ่มขึ้นสามารถอธิบายจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาได้ ทั้งนี้เพราะมหาวิทยาลัยในการศึกษานี้ทั้งหมดล้วนเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งองค์กรมักมีขนาดและกำลังการผลิตบัณฑิตเพิ่มขึ้นตามอายุของสถาบันการศึกษาด้วย

สำหรับตัวชี้วัดจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทและเอก และผลงานตีพิมพ์ของมหาบัณฑิตจากตารางที่ 14 พบว่าในปี 2555 มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้วนมีจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรี และมีผลงานตีพิมพ์ของนักศึกษาในระดับปริญญาโทและเอกมากกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นกลุ่มอ้างอิง ผลการศึกษานี้ น่าจะสะท้อนว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสถาบันการศึกษาที่มุ่งเน้นการผลิตบัณฑิตในระดับปริญญาตรีเป็นหลัก นอกจากนี้ สัดส่วนของนักศึกษาต่ออาจารย์ที่เพิ่มขึ้นและจำนวนหลักสูตรที่เปิดสอนมีผลให้จำนวนผลงานตีพิมพ์ของนักศึกษาในระดับปริญญาโทและเอกเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายของรัฐหมวดเงินอุดหนุน และอายุของสถาบันการศึกษามีผลให้จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทและเอกเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเช่นกัน

**ตารางที่ 12: การประมาณการคะแนนการประกันคุณภาพและจำนวนผลงานตีพิมพ์ของ
คณาจารย์ ปีการศึกษาปี 2555 ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวน 72 แห่ง**

ชื่อตัวแปร	คะแนนการประกัน คุณภาพภายใน			จำนวนผลงานตีพิมพ์ ของคณาจารย์		
	Std. Coeff.	t-stat	Sig.	Std. Coeff.	t-stat	Sig.
ค่าคงที่	-8.351	-.554	.582	1.377	2.073	.043
มหาวิทยาลัยของรัฐ	-.004	-.013	.989	.350	3.488	.001
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	.074	.267	.790	.428	4.026	.000
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	-.054	-.258	.797	.239	4.041	.000
ภาคเหนือ	.289	1.672	.101	.058	.918	.362
ภาคใต้	-.010	-.065	.948	.049	.835	.407
ภาคตะวันออก	.002	.016	.987	-.039	-.714	.478
ภาคกลาง	-.027	-.152	.880	-.026	-.393	.696
กรุงเทพมหานคร	-.055	-.234	.816	-.041	-.505	.616
สัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์	.125	.761	.450	-.018	-.299	.766
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอก	-.283	-.611	.544	.162	.884	.381
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีตำแหน่ง รศ.ขึ้นไป	.238	.742	.461	-.023	-.192	.848
งบประมาณรายปี 54 จ่ายด้านบุคลากร	-.081	-.274	.785	--	--	--
งบประมาณรายจ่ายปี 54 หมวดดำเนินการ	.457	1.083	.284	--	--	--
งบประมาณรายจ่ายปี 54 ด้านการลงทุน	-.164	-.515	.609	--	--	--
งบประมาณรายจ่ายปี 54 หมวดเงินอุดหนุน	.303	.716	.477	--	--	--
งบรายได้ของมหาวิทยาลัยปี 54	-.174	-.486	.629	--	--	--
จำนวนหลักสูตรที่เปิดสอน	-.162	-.678	.501	.392	4.622	.000
คณะแพทยศาสตร์	.056	.208	.836	-.013	-.129	.898
อายุของสถาบันการศึกษา	.204	1.014	.315	.187	2.644	.011
เงินอุดหนุนการวิจัยจากภายนอกสถาบัน	--	--	--	-.332	-2.558	.013
เงินอุดหนุนการวิจัยจากภายในสถาบัน	--	--	--	.347	2.675	.010

ตารางที่ 13: ผลการประมาณการจำนวนบัณฑิตที่มีงานทำและจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีปีการศึกษา 2555 ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวน 72 แห่ง

ชื่อตัวแปร	จำนวนบัณฑิต ที่มีงานทำ			จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา ระดับป.ตรี		
	Std. Coeff.	t-stat	Sig.	Std. Coeff.	t-stat	Sig.
ค่าคงที่	2.545	1.202	.235	3.707	1.998	.051
มหาวิทยาลัยของรัฐ	.078	.414	.680	.044	.225	.823
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	.006	.031	.975	-.051	-.260	.796
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	.245	1.710	.093	.174	1.180	.244
ภาคเหนือ	.176	1.485	.144	.191	1.573	.122
ภาคใต้	.105	.990	.327	.098	.903	.370
ภาคตะวันออก	.064	.624	.536	.134	1.273	.209
ภาคกลาง	-.123	-1.019	.313	-.135	-1.097	.278
กรุงเทพมหานคร	.305	1.909	.062	.290	1.765	.083
สัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์	.019	.167	.868	.028	.242	.810
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอก	.321	1.012	.316	.497	1.525	.133
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีตำแหน่ง รศ.ขึ้นไป	-.250	-1.143	.258	-.339	-1.505	.138
งบประมาณรายปี 54 จ่ายด้านบุคลากร	-.091	-.449	.655	-.209	-.999	.322
งบประมาณรายจ่ายปี 54 หมวดดำเนินการ	.080	.278	.782	.099	.332	.741
งบประมาณรายจ่ายปี 54 ด้านการลงทุน	.186	.856	.396	.282	1.260	.213
งบประมาณรายจ่ายปี 54 หมวดเงินอุดหนุน	.451	1.557	.125	.390	1.308	.197
งบรายได้ของมหาวิทยาลัยปี 54	-.203	-.827	.412	-.133	-.528	.600
จำนวนหลักสูตรที่เปิดสอน	.295	1.799	.078	.302	1.794	.079
คณะแพทยศาสตร์	-.057	-.309	.758	-.105	-.557	.580
อายุของสถาบันการศึกษา	.228	1.657	.104	.243	1.720	.091

หมายเหตุ: ตัวเข้มคือผลของสหสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญที่ความเชื่อมั่นร้อยละ 10

ตารางที่ 14: ผลการประมาณการจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทและเอกและจำนวนผลงานตีพิมพ์ของนักศึกษาระดับปริญญาโทและเอก ปี 2555 ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวน 72 แห่ง

ชื่อตัวแปร	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา ระดับป.โทและเอก			จำนวนผลงานตีพิมพ์ ระดับป.โทและเอก		
	Std. Coeff.	t-stat	Sig.	Std. Coeff.	t-stat	Sig.
ค่าคงที่	-4.132	-1.312	.195	-.322	.749	
มหาวิทยาลัยของรัฐ	.489	4.291	.000	.289	2.034	.047
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	.549	4.824	.000	.279	1.966	.055
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	-.386	-4.459	.000	-.234	-2.166	.035
ภาคเหนือ	.007	.104	.917	-.084	-.948	.348
ภาคใต้	-.095	-1.486	.143	-.167	-2.106	.040
ภาคตะวันออก	-.034	-.547	.586	-.065	-.848	.401
ภาคกลาง	.088	1.218	.229	.011	.123	.903
กรุงเทพมหานคร	.023	.240	.812	-.026	-.213	.832
สัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์	.070	1.031	.307	.144	1.701	.095
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอก	.032	.168	.867	.017	.070	.944
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีตำแหน่ง รศ.ขึ้นไป	-.047	-.356	.723	.113	.684	.497
งบประมาณรายปี 54 จ่ายด้านบุคลากร	-.184	-1.506	.138	-.034	-.221	.826
งบประมาณรายจ่ายปี 54 หมวดค่าเนิกร	.286	1.643	.106	.146	.672	.505
งบประมาณรายจ่ายปี 54 ด้านการลงทุน	.031	.236	.815	.049	.301	.765
งบประมาณรายจ่ายปี 54 หมวดเงินอุดหนุน	.318	1.823	.074	.260	1.194	.238
งบรายได้ของมหาวิทยาลัยปี 54	-.085	-.577	.566	-.180	-.978	.332
จำนวนหลักสูตรที่เปิดสอน	.123	1.245	.219	.286	2.319	.024
คณะแพทยศาสตร์	-.031	-.276	.784	.059	.426	.672
อายุของสถาบันการศึกษา	.145	1.745	.087	.120	1.157	.253

หมายเหตุ: ตัวเข้มคือผลของสหสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญที่ความเชื่อมั่นร้อยละ 10

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลยืนยันว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐไม่มีความสัมพันธ์กับการประกันคุณภาพการศึกษาในภาพรวม และการประกันคุณภาพการศึกษาเมื่อพิจารณาจากพันธกิจหลักของสถาบันการศึกษาในด้านการเรียนการสอน และการทำวิจัยและพัฒนาของคณาจารย์ และของนักศึกษาในระดับปริญญาโทและเอกแต่ประการใด สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณว่า การจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาของไทยใช้จำนวนผู้เรียนเต็มเวลา (Full-Time Equivalent: ค่า FTE) เป็นตัวกำหนดงบประมาณที่มหาวิทยาลัยจะได้รับเป็นการจัดสรรงบประมาณแบบ Input Approach เนื่องจากประเทศไทยไม่มียุทธศาสตร์ด้านกำลังคนและไม่มีแผนอัตรากำลังของประเทศ ที่สำนักงานประมาณจะสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษา¹¹ สำนักงานประมาณไม่ได้ใช้คะแนนการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นตัวกำหนดงบประมาณแก่สถาบันการศึกษาแต่ประการใด

¹¹ มีเฉพาะแผนอัตรากำลังทางกายภาพ ที่สำนักงานประมาณใช้ในการจัดสรรงบประมาณแก่คณะแพทยศาสตร์ของสถาบันการศึกษาต่างๆ

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประมาณได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐค่อนข้างมีอิสระในการเปิดหลักสูตรการเรียนการสอน หากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐก็สามารถใช้งบรายได้ของตนเองในการบริหารจัดการหลักสูตรที่เปิดสอนได้ จึงเป็นการยากที่จะใช้งบประมาณรายจ่ายของรัฐในการกำกับคุณภาพการศึกษาหรือกำกับการผลิตบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษา

ผลสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และผู้บริหาร สกอ. พบว่ามหาวิทยาลัยของไทยมีการเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากเนื่องจากอุปสงค์ต่อการศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีและสูงกว่าที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คนไทยมีค่านิยมว่าการสำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะช่วยให้มีงานทำและมีเงินเดือนสูง แต่ขาดข้อมูลถึงโอกาสการมีงานทำของแต่ละสาขาอาชีพและทักษะอาชีพที่ตลาดแรงงานต้องการ ผู้สำเร็จการศึกษาจำนวนมากมีความรู้ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานแต่การเปิดหลักสูตรมากเกินไปทำให้สถาบันการศึกษาหลายแห่งมีจำนวนอาจารย์ประจำหลักสูตรไม่เพียงพอ ต้องอาศัยชื่อของบุคคลภายนอกเป็นอาจารย์ประจำหลักสูตรเพื่อให้ได้ตามเกณฑ์สกอ. ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพศึกษา การใช้งบประมาณรายจ่ายของรัฐเป็นเครื่องมือในการกำกับสถาบันอุดมศึกษาทำได้ยากขึ้น เนื่องจากประเทศไทยมีแนวโน้มที่ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาออกนอกระบบราชการ ให้มีเสรีภาพในการบริหารจัดการตนเอง การจัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัยในกำกับมีลักษณะเป็นเงินก้อน (Block Grant) ที่ให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง เลขธิการ สกอ. ไม่มีอำนาจในการให้ทุนและโทษแก่อธิการบดีของมหาวิทยาลัยในกำกับ เนื่องจากไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรงแตกต่างจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่ สกอ. ยังมีอำนาจในการกำกับดูแลบ้าง

การใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาแม้จะมีการทำอย่างเป็นระบบในต่างประเทศ อาทิ อังกฤษและนิวซีแลนด์ แต่การประยุกต์ใช้ในประเทศไทยอาจมีปัญหาเนื่องจากผลการประเมินคุณภาพการศึกษายังขาดความน่าเชื่อถือ และขัดแย้งกับแนวคิดที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองด้วย

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

อุดมศึกษามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศทั้งในระดับมหภาคและระดับบุคคลทำให้ปัจเจกบุคคลมีรายได้สูงขึ้น มีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาสังคมมากขึ้น และการมีความรู้ความเข้าใจในการดูแลรักษาสุขภาพของตนเองและครอบครัวดีขึ้น

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยมีผลให้จำนวนผู้เรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่การจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ในปี 2542 มีผลให้จำนวนผู้เรียนในระดับมัธยมศึกษาปลายเพิ่มขึ้น ส่งผลให้อุปสงค์ต่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นแรงผลักดันให้เกิดสถาบันอุดมศึกษาใหม่ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 50 อาทิ การเปลี่ยนสถานภาพวิทยาลัยครูทั่วประเทศจำนวน 41 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏในปี 2547 และวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษาอีกจำนวน 9 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล เป็นต้น

แต่การวิเคราะห์คะแนนการประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน หรือ IQA ของมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 72 แห่งพบว่าคะแนน IQA ไม่มีสหสัมพันธ์และไม่สามารถอธิบายด้วยลักษณะใดๆของมหาวิทยาลัยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐไม่มีความสัมพันธ์แต่ประการใด กับการประกันคุณภาพการศึกษาในภาพรวม และการประกันคุณภาพการศึกษาเมื่อพิจารณาจากพันธกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาในด้านการเรียนการสอน และการทำวิจัยและพัฒนา จึงกล่าวได้ว่า คะแนนการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน หรือคะแนน IQA ไม่ใช่ตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาที่แท้จริง ระบบการประเมินคุณภาพของการศึกษาและคุณภาพการศึกษาที่แท้จริงไม่มีความสัมพันธ์กัน

การศึกษานี้ จึงมีข้อเสนอเพื่อการพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษาไทย 3 ประการ ดังนี้

1. เปลี่ยนระบบการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นระบบ กรอ. ดั้งเดิม หรือระบบ Demand-side financing

แม้ว่านโยบายเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือยศ.จะช่วยให้มีโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กจากครัวเรือนยากจน แต่เนื่องจากระบบการบริหารจัดการให้เงินอุดหนุนในด้านอุปทาน (supply-side financing) คือให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้พิจารณาให้ทุนกู้ยืมแก่ผู้เรียน ไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถานศึกษาในการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนตามความต้องการของตลาดแรงงาน แต่สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยใช้เงินทุนยศ.จูงใจผู้เรียนศึกษาต่อในหลักสูตรที่มหาวิทยาลัยเปิดสอนอยู่แล้ว ผู้สำเร็จการศึกษามีความรู้และทักษะไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานย่อมหางานทำได้ยากต้องยอมรับงานที่ไม่ตรงกับวุฒิที่เรียนหรือทำงานต่ำกว่าวุฒิเหล่านี้เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งในการจัดการศึกษาและการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษจำนวนมากเป็นลูกหนี้ยศ.โดยไม่สามารถชำระหนี้คืน แม้ว่าแนวคิดของกองทุนเงินกู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) จะเป็นการให้เงินอุดหนุนในด้านอุปสงค์ (Demand-Side Financing) ที่ต้องการสนับสนุนให้ผู้เรียนสามารถกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาโดยตรงจากกรอ. ไม่ผ่านการคัดเลือกของสถาบันการศึกษาในการพิจารณาให้ทุน แต่การบริหารจัดการกรอ.ปัจจุบันยังอิงกับระบบยศ. อยู่

ด้วยเหตุนี้ หากต้องการใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมคุณภาพการศึกษาให้เกิดการแข่งขันระหว่างมหาวิทยาลัยในการคัดเลือกผู้เรียน และการพัฒนาหลักสูตรตามความต้องการของตลาดแรงงานแล้ว การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่ผู้เรียนควรดำเนินการตามแนวคิดของกรอ.ดั้งเดิมคือการแยกเงินทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาออกจากสถาบันการศึกษา ไม่ให้อำนาจแก่มหาวิทยาลัยในการพิจารณาการให้ทุนกู้ยืม มหาวิทยาลัยควรมีหน้าที่เฉพาะการสอบคัดเลือกนักศึกษาและการจัดการเรียนการสอนเท่านั้นให้มหาวิทยาลัยมีรายได้หลักจากค่าหน่วยกิตทดแทนรายได้จากงบประมาณแผ่นดิน เมื่อผู้เรียนมีอิสระในการเลือกสถาบันการศึกษาและหลักสูตรการศึกษาตามความต้องการของตนเอง ประกอบกับสถาบันการศึกษาต้องแข่งขันกันเพื่อหารายได้ กลไกตลาดจะส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเพื่อคัดเลือกผู้เรียน และการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนตามความต้องการของตลาดแรงงานมากขึ้น

2. ให้สกอ.จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้สำเร็จการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง ทุกหลักสูตร เผยแพร่ต่อสาธารณะชน

ระบบการประเมินคุณภาพของการศึกษาและคุณภาพการศึกษาที่แท้จริงไม่มีความสัมพันธ์กัน การทำให้มหาวิทยาลัยมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อคุณภาพการศึกษาไม่สามารถใช้ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในการกำกับหรือเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ แต่ควรใช้วิธีการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง นับตั้งแต่พันธกิจหลักของมหาวิทยาลัยที่ต้องการมุ่งเน้นการผลิตบุคลากรในด้านใดบ้าง ระยะเวลาโดยเฉลี่ยในการศึกษาของแต่ละหลักสูตร จำนวนเงินที่ต้องใช้ในการศึกษา โอกาสการมีงานทำของแต่ละสาขาวิชา อัตราเงินเดือนโดยเฉลี่ยของผู้สำเร็จ ผลการสำรวจความพึงพอใจของนายจ้าง ตลอดจนสาขาวิชาที่ขาดแคลนและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน เป็นต้น เพื่อให้ผู้ต้องการศึกษาต่อใช้ประกอบการพิจารณาต้นทุนและผลตอบแทนของการลงทุนในการศึกษา การคัดเลือกสถาบันการศึกษาและสาขาวิชาที่ต้องการศึกษาดังกล่าวแล้ว บวกกับการให้เงินกู้ยืมแก่ผู้เรียนโดยไม่ผ่านสถาบันการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณการศึกษาตามแผนการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านอัตรากำลัง เหล่านี้จะช่วยส่งเสริมให้กลไกของตลาดอุดมศึกษาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ช่วยลด Transaction Cost อันเนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์ของข่าวสารข้อมูลด้านการเรียนการสอนและตลาดแรงงาน เมื่อผู้เรียนและผู้ให้บริการการศึกษามีข้อมูลการศึกษาที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น จะก่อให้เกิดการแข่งขันในการคัดเลือกผู้เรียนและการพัฒนาหลักสูตร ผู้เรียนก็ต้องพัฒนาตนเองให้สามารถเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรที่ให้ผลตอบแทนทางการศึกษาที่สูง ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษาไทยในที่สุด

3. การจัดทำแผนอัตรากำลังของประเทศ และแผนยุทธศาสตร์ด้านการผลิตบุคลากร เพื่อให้สำนักงานประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง

สำหรับการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษา พบว่าสำนักงานประมาณไม่ได้ใช้คะแนนการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นตัวกำหนดงบประมาณแก่สถาบันการศึกษาแต่ประการใด การจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาของไทยเป็นการจัดสรรงบประมาณแบบ input approach คือใช้จำนวนผู้เรียนเต็มเวลา (Full-Time Equivalent: ค่า FTE) เป็นตัวกำหนดงบประมาณที่มหาวิทยาลัยจะได้รับ โดยไม่ได้คำนึงถึงการมีงานทำของผู้สำเร็จการศึกษา ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยไม่มีแผนอัตรากำลังของชาติที่สำนักงานประมาณจะสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณางบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านอัตรากำลังถือเป็นแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว และมีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการผลิตบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาด้วย

แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันจะสามารถหารายได้ของตนเองและมีอิสระในการเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนของตนเอง แต่งบประมาณจากรัฐบาลยังเป็นสัดส่วนสูง (ร้อยละ 57) ของงบรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัยของรัฐในปัจจุบัน โดยมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลมีสัดส่วนการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดินมากกว่าร้อยละ 60 จึงมีความเป็นไปได้ที่จะใช้งบประมาณแผ่นดินกำหนดทิศทางการผลิตบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีในภาคอุตสาหกรรม และการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก การวางแผนอัตรากำลังคนของประเทศ และการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านอัตรากำลังต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล (2554) *ทุนทางสังคมกับการพัฒนาประเทศที่สมดุลและยั่งยืน* บทความวิชาการเสนอต่อศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Amornrat Apinunmahakul (2554). Social capital and the sustainable development. Paper presented to The Center of Sufficiency Economy Study, National Development of Administration. (In Thai).

ภาษาอังกฤษ

Apinunmahakul, A. (2012). *Financial and Social Capitals of Elderly People in Thailand*. Asian Social Science, Vol.8(15): 147-156.

Barro & Sala-i-martin (1995). *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill, Inc.

Barro & Lee (1994) *Sources of Economic Growth*, Rochester: Carnegie-Rochester Conferences Series on Public Policy.

Bergstrom, T., Blume, L. and Varian, H. (1986). "On the Private Provision of Public Goods". *Journal of Public Economics*, 29(1): 25-49.

Jongbloed (2010). *Funding Higher Education: A view across Europe*. Center for Higher Education Policy Studies, Twente: University of Twente.

Raghupathy, S. (1996). "Education and the use of maternal health care in Thailand". *Social Science and Medicine*, 43(4): 459-471.

Schiller, D., & Liefner, I. (2007). "Higher Education Funding Reform and University-Industry Links in developing countries: The case of Thailand". *High Education*, 54(4): 543-556.

Sukboonyasatit, K., Thanapaisarn, C., & Manmar, L. (2011). "Key Performance Indicators of Public Universities Based on Quality Assessment Criteria in Thailand". *Contemporary Issues in Education Research*, 4(9): 9-18.

Tangkitvanich, S., & Manasboonphempool, A. (2008). *Strategies for Financing Higher Education: The Case of Thailand*. East Asian Bureau of Economic Research, EABER Working Paper 42.

Tilak, J.B.G. (2003). "Higher Education and Development in Asia". *Journal of Educational Planning and Administration*, 17(2): 151-173

UNESCO (2005). *Comparing Education Statistics Across the World*. Montreal; UNESCO-UIS.

World Bank (2002). *Education and HIV/AIDS: A Window of Hope*. Washington, D.C.:The World Bank.

- World Bank (2010). *Toward a Competitive Higher Education System in a Global Economy*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (2011). *Putting Higher Education to Work: Skills and Research for Growth in East Asia*. Washington, D.C.:The World Bank.
- Yiengprugsawan, Lim, V., Carmichael, G., Seubsman, S. & Sleigh, A. (2009). *Tracking and Decomposing Health and Disease Inequality in Thailand*. *Annals of Epidemiology*, in press, available on line 26 June 2009.