

การเปลี่ยนแปลงอุดมศึกษาไทย: ปัญหาและความท้าทาย

อมรรัตน์ อภินันท์มกุล* ณัฐพงษ์ ทองภักดี**

บทคัดย่อ

การศึกษาในระดับอุดมศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งการผลิตกำลังแรงงานที่มีทักษะแก้
ตลาดแรงงาน พัฒนาศักยภาพและนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อรับใช้สังคม ซึ่งจะส่งผลต่อการยกระดับความ
สามารถในการแข่งขันของประเทศ แต่ผลการศึกษาพบปัญหาในระบบอุดมศึกษาไทยทั้งในด้านปัจจัย
นำเข้า กระบวนการบริหารจัดการ และผลผลิตที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ประเด็นปัญหา
สำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาและดำเนินการแก้ไขก่อนมี 4 ประเด็นหลักๆ คือ (1) การพัฒนาระบบ
ธรรมาภิบาลและการประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาให้มีความโปร่งใส (2) ปรับกระบวนการบ
ประมาณและทุนการศึกษาที่เน้นด้านอุปสงค์ (3) การปรับปรุงระบบการคัดเลือกนักศึกษาโดยการยกเลิก
การสอบตรงและให้ข้อสอบคัดเลือกผู้เข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษามีความสอดคล้องกับหลักสูตรใน
ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และ (4) ส่งเสริมการแข่งขันกับต่างประเทศด้วยการแก้ไขและ/หรือยกเลิก
กฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคแก่มหาวิทยาลัยต่างประเทศที่ประสงค์จะเข้ามาลงทุนด้านการบริการ
การศึกษาในประเทศไทย

คำสำคัญ: อุดมศึกษา ธรรมาภิบาล การประกันคุณภาพ การสอบคัดเลือก

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ
กทม 10240 - Email: amornrata@nida.ac.th

** ข้าราชการบำนาญและอดีตศาสตราจารย์ ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ถนนเสรีไทย แขวง
คลองจั่น เขตบางกะปิ กทม10240 - Email: natt-thong@hotmail.com

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณจาตุรนต์ ฉายแสง ดร.ภาวิช ทองโรจน์ ดร.รัตนา แซ่เล้า ดร.ภูมิสรรค์ ทองเลี่ยมภาค และ นพ.กักร ตติยกุล
ที่ให้ข้อมูลข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการเขียนบทความ และขอบคุณผู้ช่วยนักวิจัยสองท่าน คือ นางสาว นันทพร
ไม่ทองดี นางสาว ปณัฐรา กุโสภาส ที่ช่วยให้แผนงานวิจัย “การเปลี่ยนแปลงอุดมศึกษาไทย: ปัญหาและความท้าทาย” สำเร็จลุล่วง
ด้วยดี บทความนี้ปรับปรุงเพิ่มเติมจากรายงานการศึกษาศรพแผนงานวิจัยดังกล่าว

Changes in Thailand's Higher Education: Problems and Challenges

Amornrat Apinunmahakul* Nattapong Thongpakde**

Abstract

Higher Education plays a crucial role in the long term national development for it has core missions to produce skilled workers to labor market and to innovate modern knowledge for the society that lead to enhancing competitive capability of the nation. However, the study found various problems in Thailand higher education system ranging from the admission system, the administration process, and the outcomes that did not meet with the needs of the economy. The study suggests improving four main issues i.e., (1) Improving the governance system and the quality assurance system so as to ensure the transparency and accountability. (2) Improving the government budgeting and the student loan to be a demand side oriented system. (3) Improving the admission system by abolish the university's direct admission and have the admission exam in accordance with the curriculum of the upper secondary education. And (4) Encouraging the competition with foreign universities by adjusting and/or dissolving any regulations that hindered foreign universities that need to invest in higher education services in Thailand.

Keywords: Higher Education, Governance, Quality assurance, Admission Examination

* 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. ที่มาและความสำคัญ

การศึกษาในระดับอุดมศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เพราะสถาบันอุดมศึกษามีพันธกิจหลักในการผลิตบุคลากรให้มีทักษะความรู้ตามความต้องการของตลาดแรงงาน การทำวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ๆ ที่ตอบโจทย์การพัฒนาประเทศและรับใช้สังคม ตลอดจนการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ งานศึกษาด้านพัฒนาการเศรษฐกิจจำนวนมากได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว (อาทิ Barro & Lee 1994, Barro & Sala-i-martin 1995) และอัตราการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาที่ยังส่งผลต่อระดับการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศ (Tilak 2003)

สำหรับประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโครงสร้างประชากรที่จำนวนคนวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากจำนวนประชากรไทย 65.14 ล้านคนในปี พ.ศ.2558 (ประกาศกรมการปกครอง 5 มีนาคม 2558) ที่ประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีจำนวน 10.35 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 15.88 ของประชากรทั้งหมด แต่ในอีก 18 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2577) ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์โดยจะมีประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจะเพิ่มขึ้นเป็น 19 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 29 ของประชากรทั้งหมดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกำลังแรงงานนี้จะเป็นอุปสรรคที่ท้าทายการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว โดยเฉพาะความสำคัญของแรงงานรุ่นใหม่ที่จะต้องทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนประเทศภายใต้สังคมชราภาพนี้

ด้วยเหตุนี้ สถาบันอุดมศึกษาไทยจึงมีบทบาทไม่เพียงแต่การผลิตบุคลากรเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานเท่านั้นแต่ต้องพัฒนาให้แรงงานมีประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น เพื่อให้ประเทศมีรายได้พอเพียงในการดูแลผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นและสามารถผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไปด้วยพร้อมกันแรงงานรุ่นใหม่ต้องมีศักยภาพในการเรียนรู้เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความสามารถในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าและบริการ และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศ

นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เศรษฐกิจไทยมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้นส่งผลต่อพันธกิจของอุดมศึกษาโดยเฉพาะในเชิงคุณภาพที่สถาบันอุดมศึกษาต้องสร้างผลงานวิจัยและหลักสูตรการเรียนการสอนให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล การมีหลักสูตรนานาชาติเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ตลอดจนการแข่งขันกับมหาวิทยาลัยในภูมิภาคอาเซียนจากการที่ประเทศเปิดเสรีภาคบริการการศึกษามากขึ้น เหล่านี้ล้วนเป็นความท้าทายที่มีผลต่อการพัฒนาและคุณภาพของอุดมศึกษาในอนาคตและส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้วย

งานศึกษาจากโครงการ “การเปลี่ยนแปลงอุดมศึกษาไทย: ปัญหาและความท้าทาย” ได้ทำการวิเคราะห์กระบวนการผลิตบัณฑิตและการบริหารจัดการการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์คล้อยกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันมากน้อยเพียงใด เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขจุดบกพร่องและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของอุดมศึกษาไทย

โดยงานศึกษานี้ประกอบไปด้วยงานวิจัยจำนวน 6 ชิ้น โดยทำการวิเคราะห์ภายใต้รูปแบบของ กระบวนการผลิตแล้ว ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า (Input) ที่ว่าด้วยเรื่องของระบบการสอบคัดเลือกแบบรับตรง การกวดวิชา และความไม่เท่าเทียมกันด้านโอกาสทางการศึกษาชั้นอุดมศึกษา (โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุจิตรา ชำนิวิกย์กรณ์) เนื่องจาก การคัดเลือกนักศึกษาเข้าเรียนอุดมศึกษามีการเปลี่ยนแปลงหลาย ครั้ง ในปัจจุบันมีสองระบบคือการสอบรับเข้ากลางและการสอบตรง ระบบการคัดเลือกนักศึกษาเข้าศึกษา ต่อในระดับอุดมศึกษามีผลต่อพฤติกรรมการเรียนรู้ของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ที่ต้องมีการเรียนพิเศษเพื่อสอบเข้ามหาวิทยาลัย เพราะโรงเรียนยังสอนไม่ครบหลักสูตรเมื่อมีการสอบ และหาก สอบได้แล้วก็จะมีความสนใจการเรียนในโรงเรียนน้อยลง ระบบการสอบเข้าจึงเป็นอุปสรรคต่อการ ปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้นักเรียนไม่สนใจการเรียนในโรงเรียน การปฏิรูปหลักสูตรหรือ พัฒนาการเรียนในการศึกษาขั้นพื้นฐานก็ไม่เกิดผลเพราะไม่สามารถส่งผลถึงการเรียนรู้ของนักเรียน นอกจากนี้ ระบบการสอบตรงสร้างความไม่เท่าเทียม โดยสร้างภาระและก่อให้เกิดความเสียเปรียบแก่นักเรียนที่มีรายได้น้อยและอาศัยอยู่ในต่างจังหวัด

ด้านกระบวนการผลิต (Process) ประกอบด้วยโครงการวิจัยที่วิเคราะห์ประสิทธิภาพของงบประมาณ รายจ่ายเพื่ออุดมศึกษา (โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล) และโครงการศึกษาระบบ ธรรมชาติของการบริหารอุดมศึกษา (โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณดา จันทน์สม)

ในขณะที่ด้านผลผลิต (Output) โดยได้พิจารณาปริมาณความต้องการแรงงานระดับอุดมศึกษาในอนาคต (โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิศิษฐ์ ชัยศรีสวัสดิ์สุข) และพิจารณาผลกระทบจากความไม่สอดคล้อง ทางการศึกษาต่อตลาดแรงงาน (โดยศาสตราจารย์ ดร.พิริยะ ผลพิรุฬห์) ในท้ายที่สุดได้ศึกษาผลของ ปัจจัยภายนอก (External Factors) ต่อระบบอุดมศึกษา โดยพิจารณาข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียนในภาค บริการที่มีผลต่อความสามารถในการแข่งขันและคุณภาพของอุดมศึกษา (โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข) โดยงานวิจัยเหล่านี้ได้ปรับปรุงเป็นบทความต่างๆ และตีพิมพ์ในวารสาร พัฒนาการเศรษฐกิจปริทรรศน์นี้ตามลำดับ

ทั้งนี้ศาสตราจารย์ ดร.ณัฐพงศ์ ทองภักดี ผู้อำนวยการแผนงานวิจัยได้ทำรายงานบูรณาการผลการ ศึกษาทั้งหมด บทความนี้จึงเป็นการสังเคราะห์เนื้อหาจากรายงานผลการศึกษานับสมบูรณ์จำนวน 6 โครงการวิจัยและรายงานสรุปแผนการศึกษาในภาพรวม เพื่อประโยชน์ในการเผยแพร่ผลงานวิจัยของ คณะอาจารย์ในคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่มีภารกิจในการทำงานวิจัย และเผยแพร่ผลงานศึกษาด้านนโยบายสาธารณะ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในทุก มิติ โดยมุ่งหวังจะให้ผู้อ่านเข้าใจสถานการณ์ของอุดมศึกษาไทยได้ดียิ่งขึ้นอีกทั้งเป็นข้อมูลนำเข้าเพื่อการ พัฒนาระบบอุดมศึกษาไทยต่อไป

2. ภาพรวมของระบบอุดมศึกษาไทย: ปริมาณและคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษา

หากพิจารณาความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาไทยจะเห็นว่ามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อ ตอบสนองความต้องการกำลังคนของประเทศในแต่ละยุคสมัย นับตั้งแต่การก่อตั้งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ.2459 เพื่อผลิตบุคลากรภาครัฐ การก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง

ในปี พ.ศ.2476 เพื่อให้บุคคลทั่วไปเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงและสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมือง การก่อตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในปี พ.ศ. 2486 เพื่อส่งเสริมการพัฒนาด้านการเกษตรที่เป็นภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศในสมัยนั้น การสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในปี พ.ศ. 2509 เพื่อการผลิตบุคลากรในระดับสูงกว่าปริญญาตรีในการวางแผน การบริหารและวิเคราะห์โครงการภาครัฐที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะแรก ในขณะที่การก่อตั้งสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าในปี พ.ศ. 2514 และได้แยกออกมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาอิสระ 3 แห่งในเวลาต่อมาก็เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาประเทศที่ต้องการให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวจักรขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจจึงต้องการบุคลากรทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อรองรับภาคอุตสาหกรรม และรับถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศกล่าวได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาไทยในยุคแรกมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และมีการผลิตบุคลากรสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเปิดซึ่งไม่จำกัดจำนวนการรับนักศึกษาในปี พ.ศ. 2515 ตลอดจนการเปลี่ยนสถานภาพวิทยาลัยครูทั่วประเทศจำนวน 41 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏในปี พ.ศ. 2547 และวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษาอีกจำนวน 9 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลในปีต่อมา เป็นผลจากอัตราค่าจ้างของผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่สูงกว่าผู้สำเร็จมัธยมศึกษาว่าสองเท่า และมากกว่าผู้สำเร็จประถมศึกษาสามเท่า (ตารางที่ 1) และแม้ว่าจะมีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีเพิ่มขึ้นทุกปีช่องว่างรายได้ดังกล่าวก็ไม่ได้ลดลง อุปสงค์ต่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจึงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลักดันให้เกิดมหาวิทยาลัยใหม่เพิ่มขึ้นทั้งในภาครัฐและเอกชนและกระจายออกสู่พื้นที่ในภูมิภาคมากขึ้น โดยดูได้จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ในปี พ.ศ. 2558 พบว่ามีจำนวนสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด 173 แห่ง จากเดิมที่มีเพียง 51 แห่งในปี พ.ศ. 2535 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาโดยหากจำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษาแล้วจัดเป็นสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐจำนวน 80 แห่ง ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 15 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 16 แห่ง มหาวิทยาลัยในกลุ่มราชภัฏ 40 แห่ง และมหาวิทยาลัยในกลุ่มราชมณฑล 9 แห่ง ในส่วนของสถานศึกษาภาคเอกชน ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยเอกชน 40 แห่ง สถาบันเอกชน 9 แห่ง วิทยาลัยเอกชน 23 แห่ง และวิทยาลัยชุมชน 21 แห่ง ตามลำดับ

ตารางที่ 1: อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างเอกชน (บาทต่อเดือน)

การศึกษาสูงสุด	ปี พ.ศ.					
	2549	2550	2551	2552	2553	เฉลี่ย
	2549-2553					
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
เงินเดือนป.ตรีเทียบกับมัธยม	1.89	2.25	2.15	2.26	2.18	2.14
เงินเดือนป.ตรีเทียบกับประถม	2.69	3.19	3.09	2.95	3.06	3.00

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะการมีงานทำของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

นอกจากนั้น นโยบายภาครัฐที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการเพื่อลดภาระทางการคลัง และต้องการให้สถาบันอุดมศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารตนเองเพื่อก้าวสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในระดับสากลทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งพยายามหารายได้ด้วยการเปิดหลักสูตรการเรียนภาคพิเศษจำนวนมากทั้งหลักสูตรในเวลาและนอกเวลาราชการหลักสูตรในและนอกที่ตั้ง หลักสูตรนานาชาติ รวมทั้งหลักสูตรในระดับบัณฑิตศึกษาอย่างปริญญาโทและเอก จึงส่งผลให้จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยจึงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจากตารางที่ 2 จะเห็นว่าในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535-2554 มีผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 6 ต่อปี และระดับที่สูงขึ้นมีอัตราการขยายตัวเร็วขึ้นอีกกล่าวคือมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปีในระดับปริญญาโท และร้อยละ 17 ต่อปีในระดับปริญญาเอก

ตารางที่ 2: จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษา (พ.ศ. 2535-2554)

พ.ศ.	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	ปริญญาเอก
2535	85,930	6,494	99
2536	98,699	7,928	104
2537	105,478	9,297	103
2538	109,246	10,248	113
2539	118,297	12,143	215
2540	137,080	15,967	145
2541	145,590	18,065	167
2542	158,787	20,685	175
2543	173,588	28,024	573
2544	193,239	31,677	702
2545	169,604	30,810	417
2546	241,608	34,162	536
2547	257,276	39,951	1,278
2548	271,941	42,065	1,316
2549	262,703	47,238	1,695
2550	304,035	51,719	1,380
2551	311,377	57,324	1,641
2552	307,004	63,639	1,798
2553	207,290	32,595	1,926
2554	255,164	41,358	1,924
อัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยต่อปี	5.89%	10.23%	16.90%

ที่มา: กลุ่มพัฒนาเครือข่ายสารสนเทศ สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ

หมายเหตุ: รวมนักศึกษาหลักสูตรพิเศษ ของมหาวิทยาลัยและสถาบันที่เปิดสอนระดับอุดมศึกษา
สืบค้นจาก <http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport>

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2554) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2552 ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมปลายมีการกระจายตัวของผลการเรียน (Distribution of Test Scores) ที่ไม่แตกต่างไปจากเดิม แต่กลับพบว่า สัดส่วนผู้สำเร็จมัธยมปลายที่สามารถเข้าศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 25 ซึ่งแสดงว่าการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาไทยประสบความสำเร็จมากในเชิงของปริมาณ

อย่างไรก็ดี การเพิ่มขึ้นของปริมาณผู้เรียนในระดับอุดมศึกษาจึงอาจส่งผลให้คุณภาพบัณฑิตต่ำลงได้ สอดคล้องกับอมรรัตน์ อภินันท์มกุล (2559) ที่พิจารณาว่าการเปิดหลักสูตรภาคพิเศษจำนวนมากของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาต้องยอมแลกเปลี่ยน (Trade Off) ระหว่างการเพิ่มขึ้นของรายได้นอกงบประมาณกับการลดลงของคุณภาพการศึกษา

เมื่อจำแนกผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐตามสาขาวิชาที่สำเร็จ พบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐมีการผลิตบัณฑิตในสาขาสังคมศาสตร์ บริหารธุรกิจ และนิติศาสตร์มากที่สุด โดยคิดเป็นร้อยละ 50 ของผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมด (ตารางที่ 3) และถ้ารวมสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปศาสตร์ด้วยแล้วจะมีสัดส่วนรวมถึงร้อยละ 60 ในขณะที่สาขาที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและสวัสดิการสังคมมีผู้สำเร็จการศึกษาเพียงประมาณร้อยละ 7 ทั้งนี้สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่การผลิตกำลังคนในทางสังคมศาสตร์และสาขาใกล้เคียงมีต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยต่ำกว่าการผลิตบุคลากรในทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ที่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่าการผลิตกำลังคนในสาขาทางการแพทย์และสาธารณสุขตามลำดับ ซึ่งสะท้อนว่าการแสวงหารายได้ของมหาวิทยาลัยภาครัฐด้วยการเปิดหลักสูตรภาคพิเศษนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับการผลิตบัณฑิตในมหาวิทยาลัยเอกชนคือเน้นการเปิดหลักสูตรในสาขาวิชาที่มีต้นทุนการผลิตต่ำเป็นหลัก (อมรรัตน์ อภินันท์มกุล 2559)

จากการสำรวจภาวะการมีงานทำของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2556 แรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษากลับมีอัตราการว่างงานมากกว่าผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอื่นๆ โดยมีอัตราการว่างงานเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 27.4 ในขณะที่อัตราการว่างงานดังกล่าวกลับมีแนวโน้มลดลงสำหรับแรงงานที่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่า โดยแรงงานที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่ามีอัตราการว่างงานน้อยที่สุด (ตารางที่ 4) แรงงานระดับอุดมศึกษาสายวิชาการมีอัตราการว่างงานสูงถึงหนึ่งในสี่ (ร้อยละ 25.5) ของกำลังแรงงานที่มีวุฒิดังกล่าว ในขณะที่แรงงานอุดมศึกษาสายวิชาชีพมีอัตราการว่างงานน้อยกว่าครึ่งต่อครึ่ง (ร้อยละ 11.15)

ตารางที่ 3: สัดส่วนของผู้สำเร็จจากมหาวิทยาลัยของรัฐ*จำแนกตามสาขาวิชาที่จบ

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

ตารางที่ 4: 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.ตอนต้น	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.ตอนปลาย	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 สายวิชาการ	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 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ในขณะที่เมื่อวิเคราะห์ถึงสถานะการจ้างงานกลับพบว่า ภาคนายจ้างกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือมีความรุนแรงมากกว่าการขาดแคลนแรงงานมีฝีมือ (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ 2554) ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2554) รายงานว่าตลาดแรงงานไทยมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานกึ่งทักษะ (Semi-Skilled Labor) เนื่องจากนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ระดับ ปวช. และ ระดับ ปวส. นิยมศึกษาต่อระดับปริญญาตรีเพื่อหวังผลตอบแทนที่สูงขึ้น เพราะการกำหนดค่าจ้างในตลาดแรงงานไทยกำหนดตามวุฒิการศึกษาที่สำเร็จมากกว่าพิจารณาจากความสามารถและประสบการณ์ของแรงงาน ประกอบกับนโยบายสร้างโอกาสทางการศึกษาของภาครัฐโดยการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่สนับสนุนให้นักเรียนในระดับมัธยมปลายมีโอกาสศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยมากขึ้น แต่แรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีกลับมีทักษะความสามารถไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด กล่าวคือ ตลาดแรงงานต้องการแรงงานที่จบสายวิทยาศาสตร์มากกว่า

สังคมศาสตร์ แต่ผู้สำเร็จการศึกษาส่วนใหญ่จบสาขาทางสังคมศาสตร์มากที่สุด ดังนั้นอุปทานของแรงงานส่วนเกินนี้ (Excess Supply) จึงส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานของกลุ่มนี้ลดลง

นอกจากความบิดเบือนในเชิงปริมาณแล้ว ผู้ประกอบการในตลาดแรงงานยังระบุว่าแรงงานในระดับอุดมศึกษายังประสบปัญหาในเชิงคุณภาพจากการขาดความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การเรียนรู้จากการปฏิบัติด้วยตนเอง ความมีวินัย ความกระตือรือร้นในการทำงาน ความสามารถด้านภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ และการสื่อสาร เป็นต้น

วิศิษฐ์ ชัยศรีสวัสดิ์สุข (2559) ได้ทำการประมาณการความต้องการแรงงานระดับอุดมศึกษา ด้วยการเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของปริมาณการผลิตบัณฑิตกับความต้องการแรงงานของอุตสาหกรรม ผลการพยากรณ์ในช่วง 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2558-2562) พบว่ากำลังแรงงานในสาขาสังคมศาสตร์ และสาขาวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมจะมีภาวะแรงงานล้นตลาด โดยสาขาสังคมศาสตร์มีอุปทานแรงงานส่วนเกินประมาณ 65,000 คน และสาขาวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมมีอุปทานแรงงานส่วนเกินประมาณ 43,000 คน ในทางตรงข้าม สาขาวิทยาศาสตร์ และสาขาสุขภาพจะประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในช่วงเวลาเดียวกัน โดยสาขาวิทยาศาสตร์จะมีการขาดแคลนแรงงานประมาณ 37,000 คน ในขณะที่สาขาสุขภาพจะขาดแคลนประมาณ 44,000 คน¹

ในขณะที่ พิริยะ ผลพิรุฬห์ และคณะ (2559) ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความไม่สอดคล้องของการศึกษากับอาชีพ(Educational Mismatch) โดยระบุถึงความไม่สอดคล้องในแนวดิ่ง(Vertical Mismatch) ซึ่งหมายถึง การทำงานที่สูงหรือต่ำกว่าวุฒิการศึกษาที่สำเร็จ และความไม่สอดคล้องในแนวราบ(Horizontal Mismatch) ซึ่งหมายถึง การทำงานไม่ตรงกับวุฒิการศึกษาที่สำเร็จ โดยอาศัยข้อมูลการสำรวจภาวะการมีงานทำ(Labor Force Survey) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่สำรวจในปี พ.ศ.2554 โดยนำแบบจำลองโพธิ์บทในการวิเคราะห์ ผลการศึกษานี้พบว่าแรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทและเอกมีความน่าจะเป็นในการเกิดความไม่สอดคล้องของการศึกษาในแนวดิ่ง (Vertical Mismatch) สูงสุดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สะท้อนว่าแรงงานที่มีวุฒิการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีขึ้นไปมีแนวโน้มที่จะไม่ได้ใช้ความรู้ที่เรียนมาในการทำงาน สถานภาพการทำงานของผู้สำเร็จการศึกษาก็มีผลต่อความไม่สอดคล้องของการศึกษาในแนวดิ่งด้วย โดยแรงงานนอกระบบที่ช่วยเหลือธุรกิจภายในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้างมีโอกาสที่จะเกิดความไม่สอดคล้องในแนวดิ่งสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานที่มีสถานภาพการทำงานอื่นๆ

ในขณะที่ผลการศึกษาสำหรับความไม่สอดคล้องในแนวราบพบว่า มีความผกผันกับระดับการศึกษา โดยกลุ่มตัวอย่างที่สำเร็จการศึกษาในระดับปวช.มีโอกาสจะเกิดความไม่สอดคล้องในแนวราบมากที่สุด จากข้อมูลพบว่าแรงงานที่จบวุฒิการศึกษา ปวช.ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรวิชาอุตสาหกรรม แต่เลือกไม่ทำงานในโรงงาน กลับไปทำงานในสาขาอาชีพอื่นแทนทั้งนี้ เพราะตลาดแรงงานไทยประสบ

¹อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการประมาณการดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ระบบอุดมศึกษาไม่มีการขยายกำลังการผลิตบัณฑิตแต่ละสาขามากกว่าที่เป็นอยู่ และไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการผลิตที่สำคัญในภาคอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนแปลงใดๆที่อาจเกิดขึ้นทั้งในด้านอุปทานและอุปสงค์ ย่อมมีผลให้ปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนแรงงานในระดับอุดมศึกษาที่มีความรุนแรงยิ่งขึ้นกว่าที่ประมาณการได้

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานกึ่งทักษะ (Semi-skilled labor) แรงงานจึงสามารถเลือกงานและไม่ต้องการทำงานหนักประเภท 3D คืองานสกปรก (Dirty Job) งานยาก (Difficult Job) และงานอันตราย (Dangerous Job) สำหรับในระดับอุดมศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างที่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์กายภาพมีความน่าจะเป็นที่จะเกิดความไม่สอดคล้องในแนวราบสูงกว่าผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาอื่นๆ

ปัญหาความไม่สอดคล้องทางการศึกษาทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง ไม่เป็นเพียงต้นทุนค่าเสียโอกาสส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นต้นทุนทางสังคมต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทำให้ผลิตภาพการผลิตของแรงงานและของธุรกิจลดลง เนื่องจากแรงงานไม่สามารถทำงานได้ตามศักยภาพของตนเอง ก่อให้เกิดปัญหาการลาออกจากงานบ่อย และปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เพิ่มต้นทุนการฝึกอบรมของผู้ประกอบการและสิ้นเปลืองงบประมาณทางการศึกษาในการผลิตบัณฑิตไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน จึงกล่าวได้ว่า การเพิ่มขึ้นของบุคลากรในระดับอุดมศึกษาไทยเป็นการเพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพทำให้เกิดปัญหาการว่างงานและความไม่สอดคล้องของการศึกษากับอาชีพทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง โดยส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันด้านข่าวสารข้อมูล (Asymmetric Information) ระหว่างผู้ให้บริการทางการศึกษาและผู้เรียน ผู้เรียนไม่ทราบโอกาสการมีงานทำเมื่อสำเร็จการศึกษาไม่ได้รับการแนะแนวให้เลือกเรียนสาขาวิชาที่ตลาดแรงงานต้องการ และไม่ทราบอัตราการว่างงานของบัณฑิตที่สำเร็จจากสถาบันการศึกษาของตนเอง ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาขาดความรับผิดชอบต่อปัญหาการว่างงานของบัณฑิตและขาดความเชื่อมโยงกับภาคธุรกิจเอกชนในการพัฒนาหลักสูตรที่ส่งเสริมการสร้างทักษะอาชีพแก่ผู้เรียนเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพและบั่นทอนสวัสดิการสังคม อย่างไรก็ตาม ส่วนหนึ่งของปัญหาความไม่สมดุลกันของอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงานก็เป็นผลจากนโยบายภาครัฐที่มีผลต่อความเสมอภาคและคุณภาพของอุดมศึกษาที่จะกล่าวในส่วนต่อไป

3. บทบาทภาครัฐกับความเสมอภาค

เมื่อจำแนกผู้เรียนตามสถานเป็นศึกษาของรัฐและเอกชน (ตารางที่ 5) จะเห็นว่ารัฐบาลมีบทบาทในระบบการศึกษาของประเทศเป็นอย่างมาก จากจำนวนผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐที่มากกว่าเอกชนในทุกระดับการศึกษาโดยมีสัดส่วนผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐต่อเอกชนอยู่ที่ 4:1 สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับปริญญาตรี แต่สำหรับการศึกษาที่สูงกว่าปริญญาตรีแล้ว ร้อยละ 90 ของผู้เรียนจะเลือกศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในปีการศึกษา พ.ศ. 2554 พบว่ามีจำนวนผู้เรียนในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนรวมทั้งสิ้น 365,866 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 18.2 ของจำนวนนิสิตนักศึกษาทั้งหมด ทั้งนี้ เป็นผลจากเงินอุดหนุนภาครัฐที่ทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีค่าหน่วยกิตถูกกว่าเอกชนซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่จูงใจให้ผู้เรียนต้องการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐมากกว่า ประกอบกับมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวนหนึ่งเป็นสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียงเก่าแก่เดิมจึงเป็นที่ยอมรับในด้านคุณภาพในตลาดแรงงานมากกว่าด้วย

รัฐบาลมีนโยบายสร้างความเสมอภาคในการศึกษาอุดมศึกษา มีการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ที่สนับสนุนให้นักเรียนในระดับมัธยมปลายจากครัวเรือนยากจนมีโอกาสศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยถือเป็นการอุดหนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่สำคัญ แต่งานศึกษาของ Tangkitvanich and Manasboonphempool (2008) กลับพบว่าเด็กนักเรียนที่ได้รับอนุมัติเงินกองทุนกู้ยืม

เพื่อการศึกษา(กยศ.) ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีประมาณร้อยละ 7 ไม่ใช่นักเรียนจากครัวเรือนยากจน ในขณะที่สัดส่วนดังกล่าวในระดับอุดมศึกษาสูงถึงร้อยละ 19 ทั้งนี้ เพราะกระบวนการให้กู้ยืมของ กยศ. เป็นการให้เงินกู้แบบ Supply-Side Financing คือให้สิทธิแก่สถาบันการศึกษาในการคัดเลือกผู้รับทุน ผู้เรียนที่ขาดเงินทุนย่อมไม่มีสิทธิเลือกเรียนในสาขาวิชาหรือในสถาบันการศึกษาที่ตนเองต้องการ หากสถาบันดังกล่าวไม่มีเงินทุนหรือมีเงินทุนจำกัด Tangkitvanich and Manasboonphempool (2008) พบว่ากองทุนกยศ. ไม่ได้ช่วยเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียนจากครัวเรือนยากจนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เนื่องจากระบบการคัดกรองที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ผลประโยชน์ของการดำเนินโครงการ (Benefit Incidence) ตกแก่นักศึกษาจากครัวเรือนที่มีระดับรายได้ปานกลางถึงรายได้สูงมากกว่านักศึกษาที่มาจากครัวเรือนยากจน จึงเป็นการอุดหนุนการให้บริการการศึกษาแบบถดถอย (Regressive Subsidy) ที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายรายได้และการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม

การให้อำนาจแก่สถาบันการศึกษาในการพิจารณาเลือกนักศึกษาที่จะได้รับอนุมัติเงินกู้ยืม มีผลบั่นทอนคุณภาพการศึกษาด้วยทำให้สถาบันอุดมศึกษาขาดแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนตามความต้องการของตลาดแรงงาน เพราะสามารถใช้เงินทุนกยศ.หาผู้มาเรียนในสาขาวิชาที่มหาวิทยาลัยเปิดสอนอยู่แล้ว ผู้สำเร็จการศึกษาที่มีความรู้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานย่อมหางานทำได้ยากและกลายเป็นลูกหนี้กยศ.โดยไม่สามารถชำระเงินคืน ในปี พ.ศ. 2556 กยศ.ประสบปัญหาหนี้ค้างชำระถึง 1.485 ล้านบาท คิดเป็นวงเงินกู้ 136,237 ล้านบาท จากจำนวนผู้กู้ทั้งหมด 2.15 ล้านคน วงเงินกู้ 194,711 ล้านบาท ยอดหนี้ค้างชำระคิดเป็นร้อยละ 70 ของวงเงินกู้ทั้งหมด เป็นความเสี่ยงที่ทำให้กยศ.อาจขาดสภาพคล่องได้ในอนาคต ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งจากความด้อยประสิทธิภาพในการติดตามทวงหนี้ และการให้อำนาจแก่สถาบันการศึกษาในการคัดเลือกนักศึกษาที่จะได้รับเงินกู้ยืม

ได้มีการเสนอให้ปรับกระบวนการการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาจากกยศ.เป็นกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.หรือระบบ ICL: Income Contingent Loan) ที่พัฒนาจากแนวคิดของการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge-Based Society) ที่มองว่าการกู้ยืมเพื่อการศึกษาควรเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันไม่จำกัดเฉพาะผู้เรียนที่มาจากครัวเรือนยากจนเท่านั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเงินกู้ยืมไม่ควรใช้รายได้ครัวเรือนเป็นเกณฑ์ และควรจัดสรรเงินกู้แก่ผู้เรียนโดยไม่ผ่านสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเลือกสาขาวิชาที่สนใจ และเลือกเรียนในสถาบันการศึกษาที่ต้องการอย่างอิสระ สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจเฉพาะการพิจารณารับสมัครผู้เข้าศึกษาต่อ และมีอิสระในการปรับค่าหน่วยกิตตามที่สถาบันการศึกษาเห็นควรเพื่อให้สามารถเลี้ยงดูตนเองและไม่เป็นภาระทางการคลังแก่รัฐบาลกรอ.จะกลายเป็นแหล่งรายได้หลักของสถาบันการศึกษาทดแทนงบประมาณแผ่นดิน โดยคาดหวังว่า กลไกดังกล่าวจะก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในการคัดเลือกผู้เรียนเพื่อหารายได้ นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการจัดตั้ง กรอ.ขึ้นแล้วได้มีการดำเนินโครงการเพียงปีเดียวก็ถูกยกเลิกไปในปีพ.ศ. 2550 ต่อมาได้มีการพิจารณาให้เริ่มดำเนินโครงการอีกครั้งในปี พ.ศ.2555 แต่กลับมีการบริหารจัดการที่

อิงกับ กยศ.และให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้พิจารณาให้ทุนเช่นเดียวกับ กยศ. โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่สถาบันอุดมศึกษาแต่ประการใด ความคล้ายคลึงกันของทั้งสองกองทุนสร้างความสับสนแก่ผู้กู้ยืมในเรื่องหลักเกณฑ์การกู้ยืมและการชำระหนี้ ประกอบกับปัญหานี้สินของกยศ.ดังกล่าวข้างต้น งานศึกษาของ วิจิต ห่อจිරฐนกุล และจิราวัลย์ จิตตเวท (2558) ได้เสนอให้ยุบรวมกองทุนทั้งสอง และปรับเกณฑ์การพิจารณาการกู้ยืมเงินของทั้งสองกองทุนให้สอดคล้องกันเพื่อความยั่งยืนทางการเงินของกยศ.ในระยะยาว

นอกจากการดำเนินนโยบายผ่านงบประมาณรายจ่ายเพื่อความเสมอภาคแล้ว ระบบการคัดเลือกนักเรียนเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาก็มีผลต่อความเสมอภาคด้วย สุจิตรา ชำนิวิทย์กรณ์ (2559) ชี้ว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการคัดเลือกผู้เข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยที่มีอยู่บ่อยครั้งสร้างความสับสนแก่นักเรียนและผู้ปกครอง และมีผลต่อการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยโดยสรุประบบการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาไว้ดังนี้ ในระหว่างปีการศึกษาพ.ศ.2504-2542การคัดเลือกบุคคลเข้าเรียนต่อในสถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบสอบแข่งขันที่เรียกว่าการสอบเอ็นทรานซ์ (Entrance Examination) โดยผู้สมัครมีสิทธิ์เลือกคณะและสถาบันการศึกษาได้ 6 อันดับและสอบวิชาตามสายของคณะที่ตนเองเลือกไว้ กล่าวคือคณะในสายวิทยาศาสตร์ต้องสอบ 5 วิชาคือคณิตศาสตร์ เคมี ชีววิทยา ฟิสิกส์ และภาษาอังกฤษ ส่วนคณะในสายศิลป์สอบ 4 วิชาคือ คณิตศาสตร์ ภาษาไทย สังคมศึกษา และภาษาอังกฤษ ระบบสอบคัดเลือกดังกล่าวทำให้นักเรียนให้ความสำคัญเฉพาะวิชาที่ต้องใช้สอบเอ็นทรานซ์โดยไปเรียนกวดวิชาเพิ่มเติมและไม่ให้ความสำคัญกับการเรียนในระบบโรงเรียน

ดังนั้น เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเรียนของเด็ก จึงได้มีการปรับเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาชั้นอุดมศึกษาในปี พ.ศ.2542เป็นการสอบแอดมิชชัน (Admission Examinations) โดยนำผลการเรียนตลอดหลักสูตรชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายมาพิจารณาร่วมด้วย องค์ประกอบและค่าน้ำหนักเป็นดังนี้ (1) ผลการเรียนเฉลี่ยสะสมตลอดหลักสูตรชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายมีค่าน้ำหนักร้อยละ 10 และ (2) ผลคะแนนจากการสอบวัดความรู้วิชาหลักและวิชาเฉพาะที่แต่ละคณะจะกำหนดมีค่าน้ำหนักร้อยละ 90และกำหนดให้มีการสอบแอดมิชชันปีละ 2 ครั้ง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสร้างความยุ่งยากแก่โรงเรียนที่ต้องเร่งสอนเนื้อหาให้จบเร็วขึ้น เพื่อให้นักเรียนทันเข้าสอบแอดมิชชันที่เปิดสอบ 2 ครั้งต่อปีระบบสอบคัดเลือกแบบใหม่จึงมีผลต่อระบบการเรียนการสอนตามปกติในโรงเรียน ทำให้นักเรียนต้องเคร่งเครียดไปกับการเร่งเรียนเนื้อหาวิชาและเครียดกับการเปลี่ยนแปลงระบบการสอบคัดเลือกอย่างกะทันหัน ประกอบกับเสียงวิจารณ์ถึงข้อดีของการนำผลการเรียนมาคิดพิจารณาว่าอาจไม่มีความเป็นธรรมเนื่องจากคุณภาพและมาตรฐานการคิดคะแนนเรียนของโรงเรียนแต่ละแห่งแตกต่างกัน

ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) จึงได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบและค่าน้ำหนักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อชั้นอุดมศึกษาใหม่ในปีการศึกษา 2549 โดยพิจารณาผลการเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและผลการสอบวัดความรู้ขั้นพื้นฐานและวัดความรู้ขั้นสูง ดังนี้ (1) ผลการเรียนเฉลี่ยสะสมตลอดหลักสูตรชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (GPAX) มีค่าน้ำหนักร้อยละ 10 (2) ผลการเรียนเฉลี่ยสะสมตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ 3-5 กลุ่มจากทั้งหมด 8 กลุ่ม มีค่าน้ำหนักร้อยละ 20 (3) ผลการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) มีค่าน้ำหนักร้อยละ 35-70 (4) ผลการทดสอบ

ทางการศึกษาแห่งชาติชั้นสูง (A-NET) มีค่าน้ำหนักร้อยละ 0-35 ต่อมาในปีการศึกษา 2553 ทบอ. ได้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบและค่าน้ำหนักอีกครั้งหนึ่งดังนี้ (1) ผลการเรียนรู้เฉลี่ยสะสมตลอดหลักสูตรชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (GPAX) มีค่าน้ำหนักร้อยละ 20 (2) ผลการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติชั้นพื้นฐาน (O-NET) มีค่าน้ำหนักร้อยละ 30 (3) ผลการทดสอบความถนัดทั่วไป (GAT) มีค่าน้ำหนักร้อยละ 10-50 (4) ผลการทดสอบความถนัดทางวิชาชีพและวิชาการ (PAT) มีค่าน้ำหนักร้อยละ 0 - 40 ดังแสดงในตารางที่ 6

แนวข้อสอบ GAT เป็นการวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาตามอย่างมาตรฐานข้อสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อชั้นอุดมศึกษาในต่างประเทศแต่หลักสูตรการเรียนในชั้นเรียนไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์แก่ผู้เรียน นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาส่วนใหญ่ต้องหันไปพึ่งโรงเรียนกวดวิชาเพื่อทราบแนวข้อสอบและศึกษาเทคนิคการตอบข้อสอบ การปรับเปลี่ยนระบบการสอบคัดเลือกยิ่งทำให้นักเรียนให้ความสำคัญกับการเรียนกวดวิชามากขึ้นกว่าระบบการสอบเข้าแบบเดิมอีก ความต้องการเรียนกวดวิชาของนักเรียนทำให้ธุรกิจกวดวิชาเติบโตและกระจายไปเกือบทุกจังหวัดของประเทศ ยกเว้นหนองบัวลำพู บัตตานี และนราธิวาส ไทยพับลิก้ารายงานว่า ในปี 2556 ประเทศไทยมีโรงเรียนกวดวิชาทั้งหมด 1,976 แห่ง ตั้งอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครมากที่สุดจำนวน 464 แห่งการกวดวิชาเพื่อเตรียมตัวสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อชั้นอุดมศึกษาของผู้เรียนมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยประมาณ 35,000 บาทต่อคน

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งได้เปิดรับสมัครนักศึกษาโดยตรงไม่ผ่านการสอบแอดมิชชัน มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกของตนเอง แต่ระบบรับตรงมีค่าใช้จ่ายในการสอบที่สูงกว่าแอดมิชชัน สร้างความไม่เป็นธรรมแก่เด็กนักเรียนที่ไม่ได้อาศัยในจังหวัดเดียวกับที่ตั้งมหาวิทยาลัย ต้องเดินทางและค้างแรมเพื่อสอบตรงในจังหวัดที่มหาวิทยาลัยตั้งอยู่ มหาวิทยาลัยหลายแห่งจัดสอบรับตรงปีละหลายหน นักเรียนที่สามารถสอบตรงเข้ามหาวิทยาลัยได้แล้วยิ่งให้ความสนใจต่อการเรียนในระบบโรงเรียนลดลงกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงระบบการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา สร้างความไม่เป็นธรรมแก่นักเรียนในครัวเรือนยากจน ครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เพียงพอให้บุตรหลานเรียนกวดวิชา หรือไม่สามารถจ่ายค่าเรียนกวดวิชาครบทุกวิชา หรือไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการสอบตรงย่อมมีโอกาสในการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาน้อยกว่านักเรียนจากครัวเรือนที่มีฐานะดี นอกจากนี้ ระบบการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษายังทำลายคุณค่าของการศึกษาขั้นพื้นฐานไปด้วย ความไม่ใส่ใจการเรียนในโรงเรียนและไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมในโรงเรียน ย่อมมีผลต่อพัฒนาการทางสังคมและอารมณ์ของเด็กนักเรียนด้วย

สุจิตรา ชานีวิทย์กรณ์ (2559) ศึกษาทางเศรษฐมิติโดยอาศัยสมการโพรบิทหลายชั้น วิเคราะห์ปัจจัยที่ผลต่อโอกาสการเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของรัฐแบบจำกัดรับ พบปัจจัยสำคัญ 5 ประการที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ช่วยเพิ่มโอกาสดังกล่าวคือ (1) ครอบครัวมีฐานะทางการเงินดี (2) มารดามีการศึกษาดี และระดับการศึกษาสูง (3) ผู้เรียนสำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนรัฐ (4) ผู้เรียนมีผลการเรียนเฉลี่ยชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายสูง และ (5) ผู้เรียนเรียนกวดวิชาเพื่อเตรียมตัวสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อชั้นอุดมศึกษา

²<http://thaipublica.org/2013/09/quality-of-thai-education>

การศึกษาจึงอาจสรุปได้ว่า ระบบการคัดเลือกแบบสอบตรงและการสอบคัดเลือกก่อนที่นักเรียนจะเรียนจบหลักสูตรของโรงเรียน เป็นกระบวนการที่ไม่มีประสิทธิภาพเพราะสร้างต้นทุนทางการศึกษาที่ไม่จำเป็นแก่นักเรียนและผู้ปกครอง ทั้งยังสร้างความไม่เสมอภาคในโอกาสเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาด้วย

ตารางที่ 5: จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษา ในสถานศึกษาของรัฐบาลและเอกชนจำแนกตามชั้นและระดับการศึกษาปี 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
ม. ตอนต้น	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
ม. ตอนปลาย	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
ปริญญาตรีและต่ำกว่า	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	2,247,468	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
ม. ตอนต้น	163,775	184,720	281,004	313,589	327,220	344,932	356,091	351,961	379,947	353,339
ม. ตอนปลาย	232,380	264,902	326,649	366,359	395,121	407,797	412,326	400,689	429,381	417,752
ปริญญาตรีและต่ำกว่า	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: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษานขั้นพื้นฐาน

ตารางที่ 6: ความเป็นมาระบบการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา

ปีการศึกษา	ระบบการคัดเลือก	เกณฑ์การคัดเลือก	เหตุผลที่ต้องเปลี่ยนระบบ
2516 – 2541	เอ็นทรานซ์(Entrance Examination (สอบครั้งเดียว)	1. คะแนนสอบร้อยละ 100	1. ผู้เรียนไม่สนใจเรียนวิชาที่ไม่ต้องใช้ในการสอบคัดเลือก 2. ได้นักศึกษาไม่สอดคล้องสาขาที่เรียนเพราะสอบเฉพาะวิชาสามัญ 3. นักเรียนหรือผู้ปกครองเกิดความเครียดเพราะเลือกคณะพร้อมสมัครสอบ 4. จำนวนผู้เข้าคัดเลือกมีแนวโน้มสูงขึ้น 5. มีข้อจำกัดเรื่องเวลา เนื่องจากค่าเงิน การเฉพาะช่วงปิดเทอมเท่านั้น
2542 – 2548	เอ็นทรานซ์ใหม่ (New Entrance Examination)(สอบ 2 ครั้ง	1. คะแนนสอบร้อยละ 90% 2. คะแนนค่าเฉลี่ยเปอร์เซ็นต์ไทล์(GPR) ร้อยละ 10	1. นักเรียนเกิดความเครียดมากขึ้นจากเดิมเนื่องจากมีการสอบ 2 ครั้ง 1. เกิดผลเสียต่อระบบการเรียนการสอนตามปกติ จากที่โรงเรียนเร่งสอนให้จบก่อนการสอบเดือนตุลาคมเพื่อให้ นักเรียนมีความพร้อมด้านเนื้อหาวิชาการที่จะใช้สอบ
2549 – 2552	แอดมิชชันส์ (Admissions)ระยะที่ 1	1. GPAX ร้อยละ10 2. GPA (กลุ่มสาระ) ร้อยละ 20 3. O-NET ร้อยละ 35-70 4. A-NET และ(หรือ) วิชาเฉพาะไม่เกิน 3 วิชา ร้อยละ 0-35	1. มีการถกเถียงเรื่องมาตรฐานโรงเรียน 2. ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากผู้เกี่ยวข้องว่าให้สัดส่วนผลการเรียนมากเกินไป 2. การกำหนดให้สอบ A-NET หรือ วิชาเฉพาะปีละครั้งทำให้ นักเรียนที่พลาดไม่ได้สมัครสอบต้องรอสอบอีก 1 ปี
2553 – 2557	แอดมิชชันส์(Admissions)ระยะที่ 2	1.GPAX ร้อยละ 20 2. O-NET (8 กลุ่มสาระ) ร้อยละ 30 3. GAT ร้อยละ 10-50 4. PAT ร้อยละ 0-40	---

ที่มา : สมาคมอธิการบดีแห่งประเทศไทย <http://www.cuas.or.th/info.html>

4. การประกันคุณภาพการศึกษาและธรรมาภิบาลของการบริหารอุดมศึกษา

ถึงแม้ว่ามหาวิทยาลัยจำนวนมากไม่น้อยเป็นอิสระจากระบบราชการแต่รัฐบาลก็ยังมีส่วนสำคัญในการประกันคุณภาพการศึกษาและระบบการบริหาร ในด้านการประกันคุณภาพการศึกษา ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องจัดเก็บรวบรวมข้อมูลตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษาทั้งสิ้น 134 ตัวบ่งชี้เพื่อรายงานแก่อนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำกับดูแลคุณภาพการศึกษา 3 หน่วยงานหลักคือ

- (1) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ทำหน้าที่ตรวจสอบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถาบันอุดมศึกษาทุกปีโดยกำหนดองค์ประกอบคุณภาพการศึกษา 9 องค์ประกอบ 43 ตัวบ่งชี้
- (2) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) (สมศ.) เป็นหน่วยงานภายนอก ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาว่าได้มาตรฐานคุณภาพสอดคล้องกับความมุ่งหมายและหลักการของพรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หรือไม่ โดยสมศ.ดำเนินการประเมินผลสถานศึกษาทุกแห่งทุก 5 ปี มีตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษา 43 ตัวบ่งชี้ และ
- (3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) กำหนดกรอบการปฏิบัติราชการและการพัฒนาบุคลากรในภาครัฐ ด้วยตัวบ่งชี้ที่สถาบันการศึกษาของรัฐต้องรายงานผลทุกปีจำนวน 48 ตัวบ่งชี้

Sukboonyastit et.al. (2001) ได้ทำการวิเคราะห์ตัวชี้วัดต่างๆของทั้งสามหน่วยงานพบว่ามีความซ้ำซ้อนกันค่อนข้างมาก การเก็บรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานเพื่อนำเสนอหน่วยงานทั้งสามเป็นภาระอย่างมากแก่สถาบันการศึกษาทั้งด้านทรัพยากรบุคคล ด้านการเงิน และเวลาที่ต้องสูญเสียไปจากการจัดเตรียมเอกสารสำหรับการประเมินดังกล่าว จึงเสนอให้พิจารณาลดความซ้ำซ้อนด้วยการสังเคราะห์เกณฑ์การประกันคุณภาพให้สถาบันการศึกษาสามารถจัดทำรายงานผลการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งหมดในรายงานเล่มเดียว

นอกจากนี้ การใช้เกณฑ์การประเมินคุณภาพที่เหมือนกันสำหรับมหาวิทยาลัยทุกแห่ง เป็นการประเมินที่ละเลยความแตกต่างกันระหว่างสถาบันการศึกษาที่ต่างกันทั้งในเชิงเจตจำนงค์การก่อตั้ง สภาพภูมิศาสตร์ วิทยุทัศน์และพันธกิจขององค์กร การใช้ตัวบ่งชี้ที่เหมือนกันในการประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นการจำกัดแนวคิดและศักยภาพในการพัฒนาตนเองตามเป้าหมายที่ต่างกันของแต่ละ Sukboonyastit et.al. (2001) ได้เสนอว่า Key Performance Indicators (KPI) ที่ใช้ในการประเมินคุณภาพการศึกษามหาวิทยาลัยควรมี 2 ประเภทคือ KPI ที่สะท้อนถึงการบริหารปฏิบัติหน้าที่ในฐานะมหาวิทยาลัยของรัฐที่ต้องตอบสนองต่อนโยบายด้านการศึกษาของประเทศในด้านการผลิตบัณฑิต การทำวิจัยและพัฒนา การบริการสังคม และการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมฯ และ KPI เฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัยเองที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละสถาบันที่มีเป้าหมาย วิทยุทัศน์ และพันธกิจที่แตกต่างกันไป

อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล (2559) ได้ทำการสำรวจทัศนคติของผู้บริหารการศึกษาต่อระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสกอ.และสมศ. มีสถาบันการศึกษาของรัฐจำนวน 71 แห่งให้ความร่วมมือตอบ

แบบสอบถาม ผลการสำรวจพบว่าร้อยละ 37.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่าการประกันคุณภาพการศึกษาที่ใช้อยู่ปัจจุบันช่วยกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ดี แต่เป็นภาระแก่สถาบันการศึกษาในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการจัดทำรายงานการประกันคุณภาพการศึกษา และอีกร้อยละ 37.6 เห็นว่าเป็นระบบที่ช่วยกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้บางส่วนแต่ไม่ทั้งหมด ในแง่ความสอดคล้องของตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาในมิติต่างๆ ของสกอ. และสมศ.กับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา ร้อยละ 68.1 ระบุว่ามีความสอดคล้องในบางประเด็นแต่ไม่ทั้งหมด

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามตัวบ่งชี้ของการประกันคุณภาพการศึกษาในมิติต่างๆ ร้อยละ 53.7 ระบุว่าองค์ประกอบด้านการผลิตบัณฑิตเป็นองค์ประกอบที่มีอุปสรรคมากที่สุด รองลงมาคือองค์ประกอบด้านการวิจัย (ร้อยละ 32.8) ผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่าสาเหตุที่หน่วยงานประสบปัญหาในการบรรลุตามเป้าหมายขององค์ประกอบทั้งสองประการ สืบเนื่องจากหลายสถาบันขาดแคลนอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอกหรืออาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการ และการมีจำนวนผลงานวิจัยที่เผยแพร่ในระดับนานาชาติไม่เพียงพอ มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งระบุว่าคณาจารย์ของสถาบันเน้นการปฏิบัติมากกว่าการทำงานวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในระดับนานาชาติ ในขณะที่สถาบันการศึกษาที่มุ่งเน้นการพัฒนาท้องถิ่นระบุว่า งานวิจัยเพื่อการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นไม่ใช่งานวิจัยที่มีผลในระดับชาติหรืองานวิจัยเพื่อการตีพิมพ์ในระดับนานาชาติ เป็นต้น

เมื่อนำคะแนนการประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน (Internal Quality Assurance: IQA) ของมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 72 แห่งที่เผยแพร่ข้อมูล IQA ของตนเองบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน มาวิเคราะห์ปัจจัยที่อธิบายคะแนนดังกล่าวจากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation coefficients) ระหว่างคะแนน IQA ปีการศึกษา 2555 ของมหาวิทยาลัยกับตัวแปรที่สะท้อนลักษณะของมหาวิทยาลัย อาทิ ร้อยละของอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอก ร้อยละของอาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการ ตั้งแต่องคตศาสตราจารย์ขึ้นไป งบประมาณรายจ่ายที่มหาวิทยาลัยได้รับจากรัฐบาลในหมวดต่างๆ และงบรายจ่ายจากเงินรายได้ของสถาบันการศึกษาเองพบว่าคะแนน IQA ไม่มีความสัมพันธ์กับคุณลักษณะใดใดของมหาวิทยาลัยเลย และเมื่อวิเคราะห์ด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุดก็ให้ผลในทำนองเดียวกันว่า ไม่มีตัวแปรใดสามารถอธิบายคะแนน IQA ของสถาบันอุดมศึกษาได้ ผลประมาณการดังกล่าวแสดงว่าคะแนน IQA ไม่ใช่ตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาที่ดี เนื่องจากมหาวิทยาลัยสามารถใช้วิธีการจัดการข้อมูลหรือการดำเนินการอื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนที่เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพการศึกษาแต่ไม่สะท้อนคุณภาพของการศึกษาที่แท้จริง (อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล 2559)

ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของไทยให้ข้อคิดเห็นในการสัมภาษณ์ของนักวิจัยเช่นเดียวกันว่า ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาในประเทศไทยเกิดขึ้นจากการเอาอย่างการจัดการการศึกษาในต่างประเทศ มากกว่าการสร้างระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษา อีกทั้งไม่สามารถสร้างตัวบ่งชี้ที่สะท้อนถึงคุณสมบัติที่แท้จริงของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งการประกันคุณภาพการศึกษาจึงเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการกำกับให้มหาวิทยาลัยทำตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนด มากกว่าการสะท้อนคุณภาพการศึกษาหรือส่งเสริมให้เกิด

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่แท้จริง ด้วยเหตุนี้ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาและคุณภาพการศึกษาที่แท้จริงจึงไม่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

นอกจากนี้ คุณภาพของหน่วยงานและความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากรขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการองค์กรที่ดีหรือการมีหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นสำคัญ กระทรวงศึกษาธิการได้ใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นเกณฑ์ในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารการศึกษา 6 องค์ประกอบ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า (กระทรวงศึกษาธิการ 2546) โดยมีเป้าหมายของการบริหารจัดการเพื่อให้เป็นไปตามกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) คือ “ยกระดับคุณภาพอุดมศึกษาไทย เพื่อผลิตและพัฒนาบุคลากรที่มีคุณภาพสามารถปรับตัวสำหรับงานที่เกิดขึ้นตลอดชีวิต พัฒนาศักยภาพอุดมศึกษาในการสร้างความรู้และนวัตกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในโลกาภิวัตน์ สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของท้องถิ่นไทย โดยใช้กลไกของธรรมาภิบาล การเงิน การกำกับมาตรฐาน และเครือข่ายอุดมศึกษา บนพื้นฐานของเสรีภาพทางวิชาการ ความหลากหลาย และเอกภาพเชิงระบบ” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550: 3)

ณดา จันทรสม (2559) ได้สรุปเป้าหมายของการบริหารจัดการอุดมศึกษาข้างต้นว่ามีความคาดหวังใน 3 ประเด็นหลัก คือ

- (4) ประสิทธิภาพในการบริหาร เช่น ใช้เงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ มีการลงทุนที่สอดคล้องกับความต้องการอย่างเพียงพอและคุ้มค่า และถูกต้องตามระเบียบ
- (5) ผลลัพธ์ของการจัดการศึกษาที่ดี เช่น ผู้สำเร็จการศึกษามีคุณภาพ ผลงานวิชาการที่นำไปใช้ประโยชน์และ
- (6) การดำเนินงานในทุกกระบวนการมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบการบริหารจัดการ 4 ฝ่ายได้แก่ (1) เจ้าของเป็นผู้กำหนดเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และเป้าประสงค์ของสถาบันการศึกษา (2) ฝ่ายนโยบายกำกับดูแลให้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย หมายถึง สภามหาวิทยาลัย (3) ผู้บริหารสถาบันการศึกษาทำหน้าที่แปลงนโยบายมาเป็นแผนยุทธศาสตร์ (Strategy) และกำหนดทิศทางร่วมกับสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยอธิการบดี และคณะผู้บริหาร และ (4) ผู้ปฏิบัติงาน มีหน้าที่นำแผนยุทธศาสตร์มาแปลงเป็นแผนงาน หรือโครงการ(เกษม วัฒนชัย, 2553: 6 อ้างอิงใน ณดา จันทรสม 2558)

ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่คาดหวัง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องมีความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อบทบาทหน้าที่ และมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อผลของการดำเนินงานอย่างชัดเจน

แต่จากการสำรวจและสัมภาษณ์ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา ณดา จันทรสม (2559) ตั้งข้อสังเกตว่า สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐไม่มีหน่วยงานใดที่เป็น

เจ้าขององค์กรฝ่ายนโยบายและฝ่ายบริหารสามารถกำหนดเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และเป้าประสงค์ของสถาบันการศึกษาอย่างอิสระ และเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของผู้บริหารในแต่ละยุคสมัย ไม่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานที่เป็นเจ้าของแต่อย่างใดจึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารจัดการอุดมศึกษาไม่บรรลุตามเป้าหมายที่คาดหวัง นอกจากนี้ ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเห็นว่า โครงสร้างที่กำหนดต้องประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย และบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาฯ เป็นองค์ประกอบที่กำหนดไว้แล้วในพรบ.การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา การดำเนินการให้เป็นไปตามพรบ. ของสถาบันการศึกษาถือว่าเป็นการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมแล้ว โดยไม่ได้พิจารณาว่า โครงสร้างที่กำหนดตามพรบ. นั้นสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษามากน้อยเพียงใด

การที่สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐเป็นหน่วยงานสาธารณะที่ขาดความเป็นเจ้าของ (Ownership) ก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรตามลักษณะของสินค้าสาธารณะ (Public Goods) โดยทั่วไป กระบวนการบริหารจัดการอุดมศึกษาภาครัฐและการประกันคุณภาพการศึกษาในปัจจุบัน เป็นเพียงการปฏิบัติตามกฎระเบียบราชการมากกว่าความรับผิดชอบต่อสังคม หรือการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ ผลลัพธ์ของการจัดการการศึกษาและคุณภาพการศึกษาจึงขึ้นอยู่กับทัศนคติและเป้าหมายของผู้บริหารหน่วยงานในแต่ละยุคสมัยเป็นสำคัญ

5. บทสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย

การศึกษาในระดับอุดมศึกษามีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีพันธกิจหลักในการผลิตกำลังแรงงานที่มีทักษะแก่ภาคธุรกิจและราชการ การพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ เพื่อรับใช้สังคม และยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทยที่โครงสร้างประชากรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ.2577 บุคลากรในกำลังแรงงานต้องมีผลิตภาพการผลิตที่สูงกว่าแรงงานในอดีต และมีความสามารถในการเรียนรู้ และก้าวทันการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าและบริการที่ผลิตขึ้น

ในการแก้ไขปัญหาการศึกษาในระดับอุดมศึกษาประเด็นที่สำคัญคือการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะต้องตอบสนองต่อสังคมและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ไม่ใช่เพื่อองค์กรของมหาวิทยาลัยเอง ปัญหาของอุดมศึกษามีมากมายทั้งเล็กและใหญ่ เช่น ความไม่สอดคล้องกันระหว่างความรู้ของผู้เรียนกับความคาดหวังของตลาดแรงงาน กระบวนการสอบคัดเลือกนักศึกษา ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยการจัดสรรงบประมาณ การบริหารบุคคล ฯลฯ แต่ประเด็นเชิงนโยบายในที่นี้จะเน้นเรื่องที่มีผลกระทบในระดับสูงเป็นสำคัญก่อนการมองที่ระบบใหญ่จะช่วยให้สามารถแก้ปัญหาอื่นๆ ได้ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าจะเน้นการแก้ปัญหาในประเด็นย่อยๆ ประเด็นใหญ่ที่สำคัญ มีดังนี้

1) พัฒนาระบบธรรมาภิบาลและการประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมีข้อดีที่ทำให้การบริหารมีความคล่องตัวมากขึ้นไม่ยึดติดกับระบบราชการ แต่มีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า เมื่อมหาวิทยาลัยมีอิสระมากขึ้น การได้มาซึ่งผู้บริหารและกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาระหว่างเจ้าของกับตัวแทน (Principal-Agent)

ได้กล่าวคือหากมองว่าประชาชนหรือสังคมเป็นเจ้าของ (Principal) ที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยตอบสนองความต้องการของสังคม และเพิ่มสวัสดิการของสังคม โดยผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นเหมือนตัวแทน (Agent) ที่จะดำเนินการตามเจตนารมณ์ของสังคม แต่ตัวแทนซึ่งมีข้อมูลดีกว่าเจ้าของ และมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากเจ้าของ เจ้าของก็จะไม่ได้ประโยชน์สูงสุดจากการดำเนินงาน การที่มหาวิทยาลัยมีการขยายตัวเชิงปริมาณแต่ขาดคุณภาพ อาจเป็นตัวอย่างสะท้อนปัญหาดังกล่าว กรรมการสภามหาวิทยาลัยจึงมีบทบาทสำคัญที่จะเป็นตัวแทนของเจ้าของในการกำกับให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสังคมมากขึ้น กลไกการคัดสรรกรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยจึงมีความสำคัญมากภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่มหาวิทยาลัยมีอิสระมากขึ้น

หลักการสำคัญในเรื่องนี้คือการแยกการบริหารงานมหาวิทยาลัยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสังคมออกจากกัน เพื่อให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบหรือ accountability ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยอาจแยกการกำกับดูแลเป็น การกำกับดูแลภายในและการกำกับดูแลจากภายนอก

หลักสำคัญของการกำกับภายในคือ สภามหาวิทยาลัย ณา จันทรสม (2559) เสนอว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาควรพิจารณาบทบาทบทบาทและปรับโครงสร้างของคณะกรรมการการอุดมศึกษาให้เอื้อต่อการกำกับธรรมาภิบาล ควรมีหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบดูแลเพื่อให้การดำเนินงานตอบโจทย์ความต้องการของเจ้าของที่แท้จริง พัฒนาแนวทางในการเชื่อมโยงธรรมาภิบาลและคุณภาพการศึกษาในการกำกับดูแล โดยการเพิ่มศักยภาพของผู้นำสถาบันอุดมศึกษาให้เข้าใจบทบาทหน้าที่และมีความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยอาจพิจารณารูปแบบการพัฒนาจากตัวอย่างของสถาบัน (Institute of Directors: IOD) ที่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เป็นกรรมการสภาไว้ และมีกลไกในการพัฒนาบุคคลเหล่านั้นให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ควรพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหารธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาที่กำกับที่มาของนายกสภาและกรรมการสภา รวมถึงการคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงให้เหมาะสมและมีความยืดหยุ่นในแต่ละสถาบัน ควรมีการกำกับดูแลทั้งรัฐ เพื่อให้การดำเนินงานตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการบริหารที่ดี มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ สภามหาวิทยาลัยต้องมีตัวแทนภาครัฐด้านการวางแผนการศึกษาของประเทศ มีตัวแทนภาคประชาชน ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากจะให้มีความสร้างลักษณะเดียวกัน คงต้องมี พรบ. อุดมศึกษาเป็นพรบ.กลาง กำหนดหลักการสำคัญของวิธีการสรรหา องค์ประกอบและหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งอาจรวมถึงหลักการธรรมาภิบาลด้วย โดยแต่ละมหาวิทยาลัยก็จะมีพรบ. ของตนเองด้วย การมีพรบ. กลางนี้นอกจากจะทำให้ไม่ต้องแก้พรบ. ของทุกมหาวิทยาลัยแล้วยังแสดงหลักการธรรมาภิบาลทั่วไปของการบริหารมหาวิทยาลัยด้วย

ในด้านการกำกับจากภายนอกในรูปการประกันคุณภาพการศึกษามีหลายหน่วยงานที่ทำการประเมินคุณภาพการศึกษา ที่มีตัวชี้วัดเป็นจำนวนมาก มีความซ้ำซ้อนกัน สร้างภาระต่อมหาวิทยาลัยโดยไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าทำให้คุณภาพดีขึ้น

นอกจากนี้ การกำหนดเกณฑ์การประเมินคุณภาพที่เหมือนกันสำหรับมหาวิทยาลัยทุกแห่ง เป็นการประเมินที่ละเลยความแตกต่างกันระหว่างสถาบันการศึกษาที่ต่างกันทั้งในเชิงความเป็นมาของการก่อ

ตั้ง สภาภูมิศาสตร์ วิทยาศาสตร์และพันธกิจขององค์กร การใช้ตัวบ่งชี้ที่เหมือนกันในการประเมินคุณภาพ การศึกษาของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง เป็นการจำกัดแนวคิดและศักยภาพในการพัฒนาตนเองตามเป้าหมายที่ต่างกันของแต่ละองค์กร Sukboonyastit และคณะ (2001) เสนอว่าการประกันคุณภาพการศึกษา ควรประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 2 ชุด คือ ชุดแรกเป็นตัวบ่งชี้ด้านคุณภาพที่เหมือนกันสำหรับทุกมหาวิทยาลัย และ ชุดที่สองเป็นตัวบ่งชี้ด้านคุณภาพการศึกษาที่แตกต่างกันสำหรับแต่ละแห่ง

ทั้งนี้ ณา จันทรสม (2559) เสนอว่า การประเมินคุณภาพควรลดการทำเอกสารและตรวจสอบโดยบุคคล ลง เลือกดัชนีที่สำคัญในการประเมินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ บุคคลกรที่ทำการประเมินมีข้อจำกัดว่ามี จำนวนไม่มากเพราะต้องผ่านการอบรมจากสกอ. ภาระจึงมีมากและยากที่จะทำให้การประเมินมีคุณภาพ มีความคงเส้นคงวาและมีความเข้าใจในความแตกต่างของสถานศึกษาแต่ละแห่ง ตัวชี้วัดในการประเมิน ควรเน้นให้เป็นการให้ข้อมูลแก่สาธารณะ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเมินมหาวิทยาลัยได้มากขึ้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง สกอ. สมศ. รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาต้องร่วมมือกันพัฒนาระบบและกลไกการ ประกันคุณภาพที่สามารถตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาได้จริง ทั้งนี้มหาวิทยาลัยหรือคณะที่ได้การประกันคุณภาพในระดับสากลก็อาจจะไม่จะเป็นที่จะต้องมีการ ประเมินคุณภาพจากหน่วยงานรัฐอีก

อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล (2559) เสนอว่า เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความรับผิดชอบต่อคุณภาพการศึกษา ควรใช้วิธีการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลของมหาวิทยาลัยนับตั้งแต่พันธกิจหลักของมหาวิทยาลัยที่ต้องการ มุ่งเน้นการพัฒนาในด้านใดบ้าง ระยะเวลาโดยเฉลี่ยในการศึกษาแต่ละหลักสูตร จำนวนเงินที่ต้องใช้ในการ ศึกษา โอกาสการมีงานทำของแต่ละสาขาวิชา อัตราเงินเดือนโดยเฉลี่ยของผู้สำเร็จ ผลการสำรวจ ความพึงพอใจของนายจ้าง ตลอดจนสาขาวิชาที่ขาดแคลนและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน เป็นต้น เพื่อให้ผู้ต้องการศึกษาใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเรียนต่อ

2) ปรับกระบวนการงบประมาณและทุนการศึกษา

ระบบงบประมาณที่ดี น่าจะช่วยให้มหาวิทยาลัยผลิตบัณฑิตได้ตรงตามความต้องการของสังคม ลดปัญหา ความไม่สอดคล้องกับอาชีพ และการว่างงาน เพราะเป็นเครื่องมือของรัฐที่สะท้อนความต้องการของ สังคม(จากมุมมองของรัฐไม่ใช่ของมหาวิทยาลัยเอง)ได้ รวมทั้งจะทำให้เกิดความเสมอภาค คือนักเรียน สามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยรายได้ไม่เป็นข้อจำกัด นอกจากนี้ระบบงบประมาณน่าจะ ช่วยให้การประกันคุณภาพการศึกษามีประสิทธิภาพดีขึ้น

อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล (2559) ชี้ว่าระบบงบประมาณและการให้ทุนในปัจจุบันเป็นด้านฝ่ายผลิต คือ ตามความต้องการของมหาวิทยาลัย โดยการจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ในปี พ.ศ. 2542 ดังกล่าวแล้วข้างต้น การปรับระบบงบประมาณและทุนการศึกษาให้เป็นไปตามตามอุปสงค์ จะช่วยให้มีการผลิตบัณฑิตตามความต้องการของผู้เรียนและความต้องการของสังคมได้ ส่งเสริมให้เกิด การพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษา และความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาด้วย

การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาควรกลับไปใช้แนวคิดเดิมของกองทุนเงินกู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ซึ่งเป็นการให้เงินอุดหนุนในด้านอุปสงค์ (Demand-Side Financing) ที่ต้องการสนับสนุนให้ผู้เรียนทุกคนสามารถกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาอย่างเสมอภาคโดยตรงจากกองทุน ไม่ต้องผ่านการคัดเลือกของสถาบันการศึกษาในการพิจารณาให้ทุน ให้ผู้เรียนมีอิสระในการเลือกสถาบันและหลักสูตรตามความต้องการ กลไกตลาดจะส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเพื่อคัดเลือกผู้เรียน และการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนตามความต้องการของตลาดแรงงานมากขึ้น

อย่างไรก็ตามนโยบายส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบเพื่อลดภาระทางการคลัง ทำให้เกิดการเปิดหลักสูตรภาคพิเศษจำนวนมากเพื่อแข่งขันกันหารายได้ เกิดการ Trade-Off ระหว่างคุณภาพการศึกษาและรายได้ของสถาบัน โดยหลักสูตรที่เปิดส่วนใหญ่เป็นหลักสูตรในสาขาสังคมศาสตร์ บริหารธุรกิจและนิติศาสตร์ ซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานที่ขาดแคลนแรงงานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานในระดับอุดมศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาในระดับอื่นๆ รวมทั้งสถาบันหลายแห่งมีจำนวนอาจารย์ประจำหลักสูตรไม่เพียงพอ เหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่ประเทศไทยไม่มียุทธศาสตร์ด้านกำลังคนและไม่มีแผนอัตรากำลังของชาติที่สำนักงานจะสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่สถาบันอุดมศึกษาปัจจุบัน เป็นการจัดสรรงบประมาณแบบ Input Approach คือใช้จำนวนผู้เรียนเต็มเวลา (Full-Time Equivalent: ค่า FTE) เป็นตัวกำหนดงบประมาณที่มหาวิทยาลัยจะได้รับ โดยไม่ได้พิจารณาอัตราการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษา การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านอัตราากำลังของประเทศและแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นเรื่องสำคัญ ที่จะมามีผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่ระบบเศรษฐกิจโลก และโครงสร้างประชากรไทยกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อมรรตน์ อภินันท์มกุล (2558) เสนอว่า ประเทศไทยควรใช้ยุทธศาสตร์ด้านอัตรากำลังของประเทศในการกำหนดทิศทางการผลิตบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นเครื่องมือในการทำกับดูแลการผลิตบุคลากรในทุกระดับการศึกษา และการประกันคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ

นอกจากนี้ สกอ.ควรจัดทำฐานข้อมูลในเรื่องการมีงานทำของบัณฑิตในสาขาวิชาต่างๆ ของแต่ละมหาวิทยาลัย ให้เป็นข้อมูลที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสรี เพื่อให้ผู้เรียนใช้พิจารณาประกอบการตัดสินใจลงทุนในการศึกษาอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ควรให้มีผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมและสถาบันวิชาชีพมีส่วนร่วมในการจัดสอบมาตรฐานวิชาชีพ ให้ผู้สอบผ่านได้รับใบรับรองความรู้ความสามารถที่จะช่วยให้สามารถหางานทำได้ง่ายขึ้น

เพื่อแก้ปัญหาความไม่สอดคล้องของการศึกษากับอาชีพทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ พิริยะ ผลพิรุฬห์ (2558) เสนอว่าควรมีการส่งเสริมระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต เปิดโอกาสให้แรงงานที่ทำงานไม่ตรงสาขาได้ฝึกอบรมและพัฒนาในระหว่างการทำงาน ภาครัฐควรสนับสนุนให้เกิดหลักสูตรที่สร้างความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับภาคอุตสาหกรรมให้มากขึ้น ให้เกิดการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างสถานศึกษาให้บัณฑิตนักศึกษามีโอกาสในการฝึกอบรมจากการปฏิบัติงานจริง และสามารถเทียบหน่วยกิตจากการฝึกอบรมสู่เกรตรายวิชา สนับสนุนให้มีการเรียนในลักษณะสหสาขาวิชา เพื่อให้บัณฑิตศึกษาสามารถเชื่อมโยงความรู้จากสาขาต่างๆ และพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ รวมทั้งแก้ไขระบบและแนวการศึกษาในโรงเรียน

ให้มีประสิทธิภาพ สามารถแนะแนวให้ตรงกับความต้องการของนักเรียน โดยสามารถใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาช่วยเพื่อให้นักเรียนสามารถทราบความถนัดของตน และเลือกวิชาได้เหมาะสม

3) ปรับระบบการคัดเลือกนักศึกษาต้องคำนึงถึงการศึกษาทั้งระบบ

จากการที่กระบวนการคัดเลือกนักศึกษาเข้าเรียนอุดมศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสอบตรง เพิ่มต้นทุนของนักเรียน ส่งเสริมการกวดวิชา และสร้างความไม่เสมอภาคในการศึกษา สุจิตรา ชำนิวิทย์ภรณ์ (2559) ชี้ว่า ปัญหาใหญ่ของกระบวนการคัดเลือกที่เป็นอยู่ คือ กระบวนการเริ่มต้นก่อนที่นักเรียนจะเรียนจบมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยเฉพาะเมื่อมีการสอบตรง นักเรียนจะใช้เวลาในปีสุดท้ายของการศึกษาเพื่อการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย นักเรียนที่มีฐานะการเงินดี มีเวลาก็จะมีโอกาสสอบตรงได้หลายที่ ในหลายจังหวัดการสอบก่อนที่นักเรียนจะเรียนจบการศึกษาจึงเป็นพื้นฐานของปัญหา เพราะทำให้นักเรียนต้องเรียนกวดวิชา ให้มีความรู้พอที่จะสอบคัดเลือกได้

นอกจากนั้นการสอบคัดเลือกจะออกข้อสอบโดยที่ไม่จำเป็นต้องยึดโยงกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื้อหาของข้อสอบที่สูงกว่าการเรียนในโรงเรียน มีส่วนที่เป็นเนื้อหาระดับมหาวิทยาลัย ทำให้นักเรียนต้องเรียนกวดวิชาเพื่อให้มีความรู้พอจะสอบได้ นอกเหนือจากการกวดวิชาเพื่อให้เรียนทันตามหลักสูตรก่อนที่จะจบและเพื่อฝึกฝนเทคนิคในการสอบ

กระบวนการสอบคัดเลือกผู้เข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา จึงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานทำให้นักเรียนไม่มีความสนใจในการเรียนมัธยมปลาย เพราะจะต้องใช้เวลาในปีสุดท้ายในการสอบเข้ามหาวิทยาลัย ต้องศึกษาเนื้อหาวิชาการศึกษาที่ไม่อยู่ในหลักสูตรมัธยมศึกษา และผลการเรียนในโรงเรียนมีผลน้อยมากต่อความสำเร็จในการเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย เป้าหมายของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายคือการเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัย มิฉะนั้นแล้วก็จะเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ยาก หากกระบวนการคัดเลือกนักศึกษาของมหาวิทยาลัยไม่ยึดโยงกับการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว การปรับปรุงหลักสูตร การปรับปรุงการเรียนการสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะไม่ประสบความสำเร็จ เพราะนักเรียนและผู้ปกครองจะสนใจเตรียมตัวในการสอบเข้ามหาวิทยาลัยมากกว่าการเรียนในโรงเรียน

กระบวนการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยควรมีการปรับปรุงระดับโครงสร้างที่สำคัญคือ ยกเลิกการสอบตรง ทำให้การสอบมีความเชื่อมโยงกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ จัดให้มีการสอบเมื่อนักเรียนเรียนจบการศึกษาระดับมัธยมปลายแล้ว และให้ข้อสอบมีเนื้อหาอยู่ในการเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายด้วย

การจัดการสอบตรงของแต่ละมหาวิทยาลัยเอง โดยไม่มีโครงสร้างที่ยึดโยงกับการศึกษาขั้นพื้นฐานและภาคประชาชน ควรมีการปรับปรุงโดยให้หน่วยงานอื่นทำหน้าที่ในการจัดการสอบ เช่น สกอ.โดยมีคณะกรรมการวางแผนการสอบที่ประกอบด้วยตัวแทนจากมหาวิทยาลัยจากระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานภาคประชาชน โดยกำหนดให้การสอบหรือการคัดเลือกมีขึ้นเมื่อนักเรียนเรียนจบแล้ว และเนื้อหาอยู่ในวิชาที่เรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งอาจารย์มหาวิทยาลัยสามารถมีส่วนในการออกข้อสอบ และมีส่วนในการปฏิรูปเนื้อหาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เหมาะสมกับการเตรียมผู้เรียนเพื่อเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาต่อไป

การเปลี่ยนแปลงนี้ เพื่อให้การคัดเลือกนักศึกษาเข้าเรียนระดับอุดมศึกษา ไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาระดับพื้นฐาน และมีความเสมอภาคและประสิทธิภาพมากขึ้น

สุจิตรา ชานีวิทย์กรณ์ (2558) ยังเสนอแนะให้รัฐสนับสนุนการเข้าถึงการทบทวนความรู้ให้มากขึ้นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันด้านโอกาสทางการศึกษา เพิ่มความเป็นไปได้ในการสอบผ่านการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อโดยรวมมือกับภาคเอกชนอย่างจริงจัง ขยายพื้นที่จัดทบทวนความรู้ให้มากขึ้น เป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึง พัฒนาเครือข่ายการรับส่งสัญญาณบรอดแบนด์เพื่อช่วยลดต้นทุนในการเดินทางและเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียนรู้มากขึ้น รวมทั้งการร่วมมือกับครูผู้สอนในการพัฒนาระบบการเรียนรู้แนวทวิทางทางอิเล็กทรอนิกส์ เพิ่มความสะดวกให้แก่นักเรียนในการเข้าถึงทวิทางโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ รวมทั้งลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปยังโรงเรียนทวิทาง รวมไปถึงการจัดทบทวนความรู้อบรมพัฒนาทักษะการสอนให้แก่ครูผู้สอนในโรงเรียน โดยทบทวนความรู้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มทักษะในการเรียนรู้ให้แก่นักเรียน เป็นการเตรียมความพร้อมของครูผู้สอนอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะนี้เป็นแนวทางในลดความต้องการเรียนทวิทางเพื่อการสอบเข้ามหาวิทยาลัย การลดความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา เพื่อให้การสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในชั้นอุดมศึกษา ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษา

4) ส่งเสริมการแข่งขันจากต่างประเทศ

สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข (2559) เสนอว่า การเปิดเสรีภาคบริการการศึกษาอาจช่วยพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษาไทยให้ดีขึ้น เพราะการแข่งขันกับมหาวิทยาลัยต่างชาติจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาไทยต้องยกระดับคุณภาพสู่สากล เพื่อรักษาส่วนแบ่งตลาดในประเทศ ดึงดูดผู้เรียนจากต่างประเทศ และเจาะตลาดประเทศอาเซียน อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาของไทยพบว่า แม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามในการเปิดเสรีในสาขาบริการการศึกษาแต่ก็ยังมิข้อจำกัดหลายประการที่เป็นอุปสรรค ประกอบกับการที่ประเทศไทยยังมีขนาดของความต้องการบริการด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาไม่เพียงพอ (Insufficient Market Size) ทำให้มีสถาบันอุดมศึกษาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันที่มีชื่อเสียง มีความสนใจที่จะเข้ามาให้บริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยน้อย อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่กีดกันมหาวิทยาลัยต่างชาติในการเข้าสู่ตลาดอุดมศึกษาของไทย ปรากฏในข้อผูกพันทั่วไปสำหรับการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาของไทย (GATS) โดยอาจจำแนกเป็นข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด และข้อจำกัดด้านการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติข้อจำกัดที่สำคัญคือการอนุญาตให้มีการตั้งสถาบันอุดมศึกษาได้เฉพาะการจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนในประเทศไทย และผู้ถือหุ้นต่างตัวต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน (เป็นข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับ Mode 3 ของการให้บริการการศึกษา) การครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่บุคคลต่างชาติหรือบริษัทต่างชาติในประเทศไม่สามารถซื้อหรือเป็นเจ้าของที่ดินในประเทศไทยได้ (เป็นข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับ Mode 3 และ Mode 4 ของการให้บริการการศึกษา) นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยต่างชาติย่อมไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ แต่สถาบันอุดมศึกษาในประเทศยังคงได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงจากรัฐบาล การหวังพึ่งกลไกการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษาคงต้องใช้เวลานาน และต้องปรับแก้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจของบริษัทต่างชาติในประเทศไทย ให้ทันสมัย ขจัดอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barriers) ที่กีดขวางการส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้า

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2550). กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565). สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. 30 กันยายน. สืบค้นได้จาก <http://www.mua.go.th/users/bpp/developplan/>
- Ministry of Education (2007) Long Term Higher Education Framework for 15 Years (Version 2) (2551-2565). Office of the Higher Education Committees, September 30. Retrieved from <http://www.mua.go.th/users/bpp/developplan/>. (InThai)
- เกษม วัฒนชัย (2553). บทสัมภาษณ์ นพ. เกษม วัฒนชัย. จดหมายข่าวธรรมมาภิบาล มหาวิทยาลัยสำนักงานคลังสมองของชาติ. ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน). สืบค้นจาก <http://knit.or.th/ugp/sites/default/files/upfile/13/letter%202.2.pdf>.
- Kraseam Wattanachai (2010). An Interview of Dr. Kraseam Wattanachai. University Governance Newsletter. Office of National Think-Tank: 2 (2) (April to June). Retrieved from <http://knit.or.th/ugp/sites/default/files/upfile/13/letter%202.2.pdf>. (InThai)
- ณดา จันทร์สม (2559) ธรรมเนียมกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของไทย รายงานวิจัยเสนอ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- Nada Chunsom (2016) Governance and the University Administration. Final Report submitted to the Research Center, National Institute of Development Administration. (InThai)
- นิพนธ์ พัวพงศกร ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ (2554) ความเชื่อมโยงระหว่าง สถานศึกษากับตลาดแรงงาน: คุณภาพผู้สำเร็จการศึกษา และการขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพ ในเอกสารงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 ยกเครื่องการศึกษาไทย:สู่การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง กรุงเทพฯ
- Nipon Poapongsakorn, Yongyuth Chalamwong, Dilaka Lathapipat (2011) Linkage between educationalinstitutes and labor market: quality of graduate and the shortage of quality workers. Document for the 2554 annual conferenceon Renovation of Thailand education: Towards equality in quality. (In Thai)
- ปิริยะ ผลพิรุฬห์ (2559) ความไม่สอดคล้องทางการศึกษาและผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทย รายงานวิจัยเสนอสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- Piriya Pholphirul (2016). Educational Mismatch and Labor Market Outcomes, Final Report submitted to the Research Center, National Institute of Development Administration. (InThai).

- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2554) การสร้างความเชื่อมโยงของการศึกษากับตลาดแรงงาน: การเปลี่ยนแปลงความต้องการกำลังคนภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี โครงสร้างอุตสาหกรรม และนโยบายการศึกษา. ในเอกสารงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 ยกเครื่องการศึกษาไทย: สู่การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง กรุงเทพฯ
- Yongyuth Chalamwong et al. (2011) Linkage Building of Education and the Labor Market: Changing in the Demand for Manpower under the Changing Circumstances of Technology, Industrial Structure, and Educational Policy. Document for the 2554 Annual Conference on Renovation of Thailand Education: Towards Equality in Quality. (In Thai)
- วิศิษฐ์ ชัยศรีสวัสดิ์สุข (2559) การพยากรณ์ความต้องการแรงงานระดับอุดมศึกษา รายงานวิจัย เสนอสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- Wisit Chaisrisawatsuk (2016) Forecast of Labor Demand for Higher Education. Final Report submitted to Research Center, National Institute of Development Administration. (In Thai)
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2555) การศึกษาความต้องการกำลังคนเพื่อวางแผนการผลิตและพัฒนากำลังคนในระดับกลุ่มจังหวัดและกรุงเทพมหานคร กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- Thailand Development Research Institute (2012) Study on the Demand for Manpower for Manpower Production and Development Planning at the Provincial Level and the Bangkok metropolitan area. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข (2558) อุดมศึกษาไทยภายใต้กรอบความตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC): โอกาสเพื่อการพัฒนาในอนาคต รายงานวิจัย เสนอสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- Santi Chaisrisawatsuk (2558) Thailand Higher Education under AEC: An Opportunity for Future Development. Final report submitted to Research Center, National Institute of Development Administration. (In Thai)
- สุจิตรา ชำนิวิกย์กรณ์ (2558) การสอบคัดเลือกแบบรับตรง การกวดวิชา และความไม่เท่าเทียมกันด้านโอกาสทางการศึกษาชั้นอุดมศึกษาไทย (ร่าง) รายงานวิจัย เสนอสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- Suchitra Chamnivickorn (2558) Direct Admissions, Tutoring, and Disparity in Access to Higher Education in Thailand (a draft). Final report submitted to Research Center, National Institute of Development Administration. (In Thai)
- อมรรัตน์ อภินันท์มกุล (2558) การคลังเพื่ออุดมศึกษากับคุณภาพอุดมศึกษาไทย รายงานวิจัย เสนอสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- Amornrat Apinunmahakul (2558). Public Financing for Higher Education and its Quality. Final report submitted to the Office of Research, National Institute of Development Administration. (In Thai)

ภาษาอังกฤษ

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

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

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"., *EABER Working Paper 42*, East Asian Bureau of Economic Research

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