

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับพฤหัสบดีที่ 4 กันยายน 2546

จินตภาพอุดมศึกษา - ก้าวใหม่หลังการปฏิรูป (ตอนที่สาม)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ทิศทางและแนวโน้มที่ห้า ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษา (Higher Education Finance)

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษามีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* รัฐบาลเกือบมิได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน *ประการที่สอง* รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแผ่นดินแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐอย่างค่อนข้างเต็มที่

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการคลังสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษามีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาหรือผู้ผลิตบริการอุดมศึกษา หรือที่ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Supply-side Financing แม้ในเวลาต่อมาจะมีการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งจัดสรรเงินให้แก่นักศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วย แต่การจัดสรรเงินให้กู้มิได้เป็นไปตามหลักการของ Demand-side Financing เพราะเป็นการจัดสรรลงไปยังสถาบันอุดมศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งทำหน้าที่จัดสรรต่อไปยังนักศึกษาผู้กู้อีกทอดหนึ่ง

ประการที่สอง ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาของรัฐมีลักษณะแตกต่างกันระหว่างระดับปริญญาตรีกับระดับบัณฑิตศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษาที่เป็นโครงการพิเศษ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเก็บค่าบริการอุดมศึกษาในอัตราใกล้เคียงกับต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ยเป็นอย่างต่ำ เพราะเป็นการผลิตเพื่อขายหารายได้ ในขณะที่ระดับปริญญาตรีเก็บค่าบริการต่ำกว่า ต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ยมาก

ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาที่มีลักษณะ Supply-side Financing เป็นระบบที่จำกัดเสรีภาพในการเลือกของนักศึกษา เนื่องเพราะเป็นการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้ผลิต หากเป็น Demand-side Financing ซึ่งเป็นการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้บริโภค นักศึกษาจะมีเสรีภาพในการเลือกสถานศึกษาตามความต้องการ การตัดสินใจเลือกของนักศึกษามีผลต่อรายได้ของ

มหาวิทยาลัย เฉพาะมหาวิทยาลัยที่มีนักศึกษารับเข้าเท่านั้นที่มีรายได้จากค่าบริการอุดมศึกษา ด้วยเหตุนี้ Demand-side Financing จึงมีผลส่งเสริมการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีผลต่อการปรับปรุงคุณภาพของบริการอุดมศึกษาอีกทอดหนึ่ง ระบบ Supply-side Financing อันเป็นพื้นฐานของระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาดังที่เป็นอยู่ ไม่มีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพของบริการอุดมศึกษา และในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของสถาบัน อุดมศึกษาของรัฐ

นโยบายการเก็บค่าบริการอุดมศึกษาในอัตราต่ำกว่าต้นทุนการผลิตถัวเฉลี่ย สำหรับระดับปริญญาตรี มีผลเท่ากับการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝงแก่ผู้ที่เข้ามหาวิทยาลัยได้ โดยที่ผู้ได้ประโยชน์จากบริการอุดมศึกษาจากมหาวิทยาลัยของรัฐ (ระบบการจำกัดการรับเข้า) ส่วนใหญ่มีฐานะเศรษฐกิจปานกลางและดี มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯและภาคนคร และมีได้ ประกอบอาชีพเกษตรกร ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาดังกล่าวนี้จึงมีส่วนในการสร้างความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ โดยที่ผู้ได้ประโยชน์จากบริการอุดมศึกษาของรัฐมีต้องรับ ภาระต้นทุนการผลิตในสัดส่วนอันสมควร ในเมื่อค่าบริการอุดมศึกษาในสาขาวิชาเกือบทั้งหมดต่ำกว่าต้นทุนการประกอบการถัวเฉลี่ย (Average Operating Cost) ของมหาวิทยาลัย

ในเมื่อรัฐยังต้องให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาในระดับปริญญาตรีในอัตราสูง แต่ มหาวิทยาลัยหารายได้จากการขายบริการในระดับบัณฑิตศึกษา ถึงมหาวิทยาลัยจะเลือกเดิน แนวทางตลาด แต่ตลาดบริการอุดมศึกษามีอาจมีฐานะเป็นตลาดที่แท้จริงได้ เพราะผู้บริหาร มหาวิทยาลัยขยายที่จะขึ้นค่าบริการอุดมศึกษาในระดับปริญญาตรี (ทั้งๆ ที่รับมอบอำนาจในการ ตัดสินใจอย่างเต็มที่) เนื่องจากแรงเสียดทานทางการเมือง ในเมื่อรัฐมิได้กดดันเพื่อเปลี่ยน ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาจากระบบ Supply-side Financing ไปเป็น Demand-side Financing สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงยังแบมือของงบประมาณแผ่นดินในระดับเกินสมควรต่อไป ในขณะที่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ได้จากการขายบริการอุดมศึกษาโครงการพิเศษแบ่งปันกันในกลุ่ม ผู้บริหารและอาจารย์มหาวิทยาลัยผู้ผลิตบริการอุดมศึกษา ทั้งๆ ที่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ เกิดจากการใช้ทรัพยากรของแผ่นดิน ทั้งทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรกายภาพ ด้วยเหตุนี้ ตลาดบริการอุดมศึกษาจึงมีลักษณะครึ่งๆกลางๆ หรือที่ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Quasi-Market อันเป็นตลาดที่ไม่เอื้อกูลให้กลไกราคาทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรได้อย่างเต็มที่

ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาในปัจจุบันมิได้ส่งเสริมให้นักศึกษาจาก ครอบครัวยากจนมีโอกาสในการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย แม้จะมีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา แต่ไม่เพียงพอ เพราะสิ่งที่นักศึกษายากจนต้องการคือ เงินให้เปล่า (Grant) หรือทุนการศึกษา มิใช่เงินให้กู้

ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากสร้างความไม่เป็นธรรมและไม่เกื้อประโยชน์แก่นักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่ยากจนแล้ว ยังบ่มเพาะและแพร่ระบาดของความไร้ประสิทธิภาพของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอีกด้วย

หากจะปฏิรูประบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ ก็ต้องปรับระบบ Supply-side Financing ไปสู่ระบบ Demand-side Financing ปรับอัตราค่าบริการอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีให้ใกล้เคียงกับต้นทุนการประกอบการถัวเฉลี่ย จัดตั้งกองทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษาที่มาจากครอบครัวยากจน และแปรตลาดบริการอุดมศึกษาจาก Quasi-Market ไปเป็นตลาดที่แท้จริง โดยลดทอนการใช้ทรัพยากรของแผ่นดินในการหาประโยชน์ส่วนบุคคลในหมู่ผู้บริหารและอาจารย์มหาวิทยาลัย

แต่การปฏิรูปในแนวทางที่กล่าวข้างต้นนี้ยากที่จะเป็นไปได้ หากมหาวิทยาลัยยังคงมีความเป็นอิสระโดยปราศจากความรับผิดชอบ ความพยายามในการดึงมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ และเปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปสู่การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนทั่วไปในลักษณะ Bloc Grant รั้งแต่จะซ้ำเติมปัญหาที่มีอยู่แล้วให้เลวร้ายลง หากไม่ถือโอกาสในการสร้างกลไกให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีความรับผิดชอบในการปรับปรุงคุณภาพบริการอุดมศึกษา และปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต รวมทั้งการปฏิรูประบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาควบคู่ไปด้วย ความเป็นอิสระโดยปราศจากความรับผิดชอบเป็นกติกากการเล่นเกมอันเลวร้าย ซึ่งบ่อนทำลายระบบอุดมศึกษาในขั้นพื้นฐาน

ทิศทางและแนวโน้มที่หก

สากลานวัตกรรมของการอุดมศึกษา

Internationalization of Higher Education

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services = GATS) กำลังกลายเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (Doha Round) การค้าบริการโดยเสรีเป็นหัวข้อการเจรจาที่สำคัญ โดยที่บริการการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของภาคบริการ

การเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาเป็นที่ยอมรับในหมู่ชนชั้นสูงในสังคมไทย การขยายตัวของระบบโรงเรียนนานาชาตินับเป็นประจักษ์พยานของความข้อนี การเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีมากกว่าการศึกษาระดับอื่น โครงการจัดการศึกษานานาชาติ ผุดขึ้นในสาขาวิชาต่างๆของสถาบันอุดมศึกษาจำนวนมาก ทั้งของรัฐและเอกชน โครงการเหล่านี้มักจะมีมหาวิทยาลัยต่างประเทศเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) บางโครงการ

จัดการเรียนการสอนในลักษณะ Sandwich Courses โครงการส่วนใหญ่มีการแลกเปลี่ยนนักศึกษา กับมหาวิทยาลัยต่างชาติ

กล่าวโดยสรุปก็คือ สังคมไทยยอมรับการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาตั้งแต่ ก่อนการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา สำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โครงการจัดการศึกษานานาชาติถือเป็นหน้าตาของสถาบัน โดยที่ผู้บริหารบางส่วนหลงเข้าใจผิดว่า โครงการดังกล่าวนี้เป็นกลไกในการยกระดับมหาวิทยาลัยให้เป็น World-Class University แท้ที่จริงแล้ว คุณภาพของโครงการจัดการศึกษานานาชาติในคณะวิชาของมหาวิทยาลัยต่างๆแตกต่างกันมาก โครงการลักษณะเช่นนี้เป็นกลไกในการหาทำไร เพื่อแบ่งปันกันในกลุ่มผู้บริหารและอาจารย์มหาวิทยาลัย มิใช่กลไกในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพของบริการอุดมศึกษา

หากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮายุติลงโดยยอมรับกติกาการเปิดเสรีการค้าบริการอุดมศึกษา ภาคอุดมศึกษาอาจมิได้รับผลกระทบมากนัก เพราะสถาบันอุดมศึกษาค่อยๆ ปรับตัวรับกระบวนการสากลมาตรฐานวัตรของบริการอุดมศึกษามาก่อนแล้ว คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษาทำให้สถาบันอุดมศึกษาในเมืองไทยต้องเผชิญการแข่งขันเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด คำตอบส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับกติกาในรายละเอียดที่กำหนดโดยองค์การการค้าโลก อีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศ

มหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถหาประโยชน์ในประเทศที่ด้อยพัฒนามากว่าได้หลายวิถีทาง วิธีการดั้งเดิมคือ การผลิตเพื่อการส่งออก นั่นก็คือ การมีรายได้ในรูปค่าบริการอุดมศึกษาจากนักศึกษาต่างชาติที่ศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้ว

การเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษาทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีทางเลือกในการย้ายที่ตั้ง 'โรงงาน' มาสู่ประเทศโลกที่สาม (Relocation of Industry) หรือตั้งสาขาการผลิตในประเทศโลกที่สาม แต่การย้ายมหาวิทยาลัยก็ดี หรือการตั้งสาขาใหม่ก็ดี ล้วนแล้วแต่ต้องการเงินลงทุนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ (Academic Infrastructure) ดังเช่นห้องสมุด ห้องปฏิบัติการและห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์ ขนาดของตลาดในประเทศหนึ่งประเทศใดเพียงประเทศเดียวอาจเล็กเกินกว่าที่จะทำให้การลงทุนดังกล่าวนี้ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า การสร้างตลาดให้มีขนาดที่เหมาะสมสำหรับการลงทุนอาจเป็นเรื่องยากยิ่ง

การทำสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศที่ด้อยพัฒนามากว่า อาจเป็นยุทธวิธีที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะใช้เงินทุนน้อย และมีความเสี่ยงในการลงทุนน้อย และน่าจะเป็นยุทธวิธีที่เลือกใช้กันอย่างแพร่หลาย หากการณ์เป็นจริงเช่นนี้ การเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษาภายหลังการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาจะไม่มีผลในการเพิ่มพูนการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาไทยกับต่างประเทศ

มากนัก แต่จะเพิ่มความเข้มข้นในการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาภายในประเทศด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแข่งขันพันธกิจเชิงยุทธศาสตร์ และในการแข่งขันลูกค้าเพื่อขยายบริการ อุดมศึกษา

การเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษามีผลต่อการขยายตัวของบริการอุดมศึกษา ทางไกลด้วย การขยายบริการอุดมศึกษาผ่าน internet จะมีมากขึ้น โดยที่ส่วนใหญ่อาจเป็นบริการ อุดมศึกษาคุณภาพต่ำ และลูกค้าในเมืองไทยอาจต้องการปริญญาบัตรมากกว่าบริการที่มีคุณภาพ

การเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษาให้ประโยชน์แก่มหาวิทยาลัยในประเทศที่ พัฒนาแล้วอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการขยายช่องทางในการหารายได้ สถาบันอุดมศึกษา ไทยอาจได้ประโยชน์จากการรับถ่ายทอดวิทยุจากมหาวิทยาลัยที่เป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ แต่มีอาจคาดหวังว่า สถาบันอุดมศึกษาไทยจะสามารถก้าวพ้นแผ่นดินไทยเพื่อไปขยายบริการ อุดมศึกษาในต่างแดน การตั้งรับการเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษาจึงเป็นยุทธวิธีเดียวที่มีให้เลือก สำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย

หมายเหตุ

บทความนี้เรียบเรียงจากบทอภิปรายเรื่อง *จินตภาพอุดมศึกษาก้าวใหม่หลังการ ปฏิรูป* จัดโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ร่วมกับ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2546 ผู้ร่วมอภิปรายประกอบด้วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ดร.อมรวิรัช นาคทรพรพ

ตอนที่หนึ่งและตอนที่สองของบทความนี้ ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 14 สิงหาคม และ 28 สิงหาคม 2546 ตามลำดับ