

# การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐ

## 1. บทนำ

ยุทธศาสตร์ แฉล้มวงษ์ (2538) นำเสนอหลักการ 3E อันประกอบด้วย Excellency (ความเป็นเลิศ) Equity (ความเป็นธรรม) และ Efficiency (ประสิทธิภาพ) เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยจำแนกมหาวิทยาลัยของรัฐออกเป็น 3 กลุ่ม อันประกอบด้วยมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

ในการพิจารณา ยุทธศาสตร์ แฉล้มวงษ์ (2538) ผมขอจำแนกการอภิปรายออกเป็น 3 ประเด็นใหญ่ ดังต่อไปนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษากับบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัย
2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย
3. ข้อเสนอแนะ

-----

\* บันทึกการอภิปรายวิจารณ์บทความของยุทธศาสตร์ แฉล้มวงษ์ "การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล" บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "บางมิติของหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน" จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับสำนักงานงบประมาณ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2538 ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์

## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณศึกษา

### กับบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ เห็นอนาคตและมีความหวังเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย พูดด้วยภาษาของอาจารย์อัมมาร สยามวาลา อาจารย์ยงยุทธมีสุนทรทัศน์เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย สุขทัศน์แปลจากคำว่า optimism

ผมมีทุกขทัศน์เกี่ยวกับอนาคตของมหาวิทยาลัย ทุกขทัศน์แปลจากคำว่า pessimism มหาวิทยาลัยกำลังเป็นสิ่งชำรุดทางวัฒนธรรม ด้วยเหตุที่ผมเป็นสาวกของ Baron de Sade ผมจึงมีความสุขกับการดูความเสื่อมทรามของมหาวิทยาลัย

เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณศึกษาควรจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับว่า เรามองบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยอย่างไร ผมใคร่เสนอให้พิจารณาข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

**ประการแรก** มหาวิทยาลัยเป็นชุมชนของสำราญชน (Leisured Class) ตามบทวิเคราะห์ของ Walter Rüegg อธิการบดี University of Frankfurt (Rüegg 1986) สำราญชน คือ คนผู้ใช้เวลาในการหาความสำราญ ปัญญาชนเป็น subset ของสำราญชน อาจารย์มหาวิทยาลัยบางส่วนเป็น subset ของปัญญาชน แต่บางส่วนเป็น subset ของสำราญชนที่มีปัญญาชน

ในสังคมตะวันตก แม้อาจารย์มหาวิทยาลัยจะเป็นสำราญชน แต่เป็นสำราญชนที่มีบทบาทหน้าที่ในการผลิตความรู้ ด้วยเหตุดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงมีสิ่งแวดล้อม จารีตธรรมเนียม และกฎระเบียบที่เกื้อกูลให้สำราญชนแห่งมหาวิทยาลัยสามารถผลิตองค์ความรู้ในสาขาวิชาต่างๆ อาจารย์มหาวิทยาลัยไม่เพียงแต่จะมีสถานะทางสังคม (social status) อันสูงส่ง หากยังได้รับการปรนเปรอจากรัฐบาลและสังคมอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบุคลากรและหน่วยผลิตความรู้ควบคู่กันไป การออกแบบสถาบัน (Institutional Design) จึงเป็นเรื่องสำคัญ มหาวิทยาลัยต้องมี institutional design เพื่อเกื้อกูลต่อบทบาทหน้าที่ทั้งสอง แม้สังคมตะวันตกจะมี institutional design เพื่อให้อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นสำราญชนที่ผลิตความรู้ กระนั้นก็ตาม ก็มีสำราญชนแห่งมหาวิทยาลัยอยู่บ้างที่กลายเป็นเสเพลชน ดังที่อดัม สมิท (Adam Smith) กล่าวถึงประเพณีกรรมของอาจารย์บางภาคส่วนแห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ดและมหาวิทยาลัยฝรั่งเศสในหนังสือ *Wealth of Nations* (1776) (Kerr 1994)

**ประการที่สอง** มหาวิทยาลัยไทยไม่มี institutional design เพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตความรู้

(1) เมื่อเริ่มสถาปนามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีบทบาทเป็นเพียงหน่วยผลิตบุคลากร โดยมีได้มีบทบาทในการผลิตองค์ความรู้ ในระยะแรกเริ่ม มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ผลิต

บุคลากรป้อนระบบราชการ ครั้นล่วงสู่ยุคแห่งการพัฒนาตามแผนพัฒนา มหาวิทยาลัยมีบทบาทในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีจุดเน้นที่ภาครัฐบาลในเบื้องต้นและภาคเอกชนในเบื้องปลาย การผลิตองค์ความรู้ไม่เคยเป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย

(2) อาชีพการสอนหนังสือมหาวิทยาลัยเป็นเพียงงานอดิเรก มหาวิทยาลัยในยุคแรกเริ่มไม่มีนโยบายการผลิตอาจารย์ประจำ หากแต่อาศัยขุนนางข้าราชการประจำกระทรวงทบวงกรมต่างๆเป็นผู้สอน มหาวิทยาลัยจึงถูกครอบงำโดย 'สำนักวิชาการขุนนาง' การครอบงำนี้กินเวลายาวนานพอที่จะทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถพัฒนาโครงสร้างและระบบสิ่งจูงใจในการเกื้อกูลต่อการทำหน้าที่ในการผลิตองค์ความรู้ ขุนนางข้าราชการจากกระทรวงทบวงกรมต่างๆที่ไปสอนหนังสือในมหาวิทยาลัย ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถผลิตองค์ความรู้ใหม่เท่านั้น หากทว่ายังไม่สามารถติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการอีกด้วย เนื้อหาที่สอนจึงล้าหลังตามกาลเวลา เพราะเป็นเนื้อหาที่ขุนนางข้าราชการเหล่านั้นจำเรียนในขณะที่เป็นนักศึกษา การครอบงำของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' ยังมีผลในการขัดเกลาค่านิยมคตินักศึกษาให้ยอมรับนโยบายรัฐบาล กระบวนการสอนไม่สามารถก่อให้เกิดวัฒนธรรมการวิพากษ์ได้

อิทธิพลของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' เริ่มผ่อนคลายลงเมื่อมหาวิทยาลัยมีนโยบายการผลิตอาจารย์ประจำ บรรดามหาวิทยาลัยที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลและ/หรือมูลนิธิต่างประเทศถูกผูกมัดให้มีการจ้างอาจารย์ประจำสถาบัน ครั้นล่วงสู่ยุคของแผนพัฒนา ความจำเป็นที่ต้องมีอาจารย์ประจำประจำชั้ตมากยิ่งขึ้น เมื่อมหาวิทยาลัยที่มีอยู่มีอาจารย์ผลิตบุคลากรสนองตอบกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ทำให้ความต้องการอาจารย์ประจำมีมากขึ้น ตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี การต่อสู้ทางความคิดระหว่าง 'สำนักวิชาการขุนนาง' กับ 'สำนักวิชาการมหาวิทยาลัย' ปรากฏอย่างต่อเนื่อง การเรียกร่องศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของอาจารย์มหาวิทยาลัยปรากฏเป็นกระแส ดังจะเห็นได้จากการสัมมนาว่าด้วยปัญหาของมหาวิทยาลัยในปี 2507

(3) อาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะอาชีพมีส่วนที่เหมือนและต่างจากโสเภณี อาจารย์มหาวิทยาลัยบางภาคส่วนขาดไม่ต่างจากโสเภณี ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ว่า ในขณะที่โสเภณีเป็นอาชีพเก่าแก่ อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นอาชีพที่มีอายุเพียง 40 - 50 ปี

(4) โครงสร้างเงินเดือนอาจารย์มหาวิทยาลัยมิได้แตกต่างจากโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการโดยทั่วไป ความข้อนี้นับว่าแตกต่างจากสังคมตะวันตกที่ถือว่า อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นมันสมองของชาติ จำเป็นต้องมีฐานะความเป็นอยู่ดี อย่างน้อยที่สุดต้องไม่มีปัญหาการครองชีพ มิฉะนั้นการผลิตองค์ความรู้มีอาจเป็นไปได้ แต่มหาวิทยาลัยในสังคมไทยมิได้สถาปนาขึ้นมาเพื่อผลิตความรู้ใหม่ ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง 'อาจารย์' มหาวิทยาลัยในเบื้องต้นแรกมีสถานะต่ำทราม

กว่าบรรดาขุนนางข้าราชการต่างกระทรวงทบวงกรมที่เป็นผู้สอน การไม่ยอมรับลักษณะความเป็นอาชีพ (Professionalism) ของอาจารย์มหาวิทยาลัยทำให้โครงสร้างเงินเดือนของอาจารย์มหาวิทยาลัยมิได้แตกต่างจากข้าราชการทั่วไป

เมื่อภาคธุรกิจเอกชนเติบโตใหญ่ตามกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภาคธุรกิจเอกชนสามารถซื้อตัวนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยด้วยการเสนอโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่มีสิ่งจูงใจมากกว่าระบบราชการ ความแตกต่างด้านเงินเดือนระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนกลายเป็นปัญหาใหญ่ของภาครัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัย

กล่าวโดยสรุปก็คือ มรดกทางประวัติศาสตร์และ institutional design ของมหาวิทยาลัย ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถทำหน้าที่หน่วยผลิตความรู้ แม้แต่การทำหน้าที่หน่วยผลิตบุคลากร ก็ยังมีปัญหา คุณภาพของผลผลิตจะกลายเป็นปัญหาสำคัญในทศวรรษหน้า

### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย

ความพยายามของมหาวิทยาลัยที่จะออกจากระบบราชการ และแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเป็นเรื่องที่ยากจะสัมฤทธิ์ผล

ความต้องการความเป็นอิสระในการบริหารจำเป็นต้องพิจารณาบริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย เมื่อมหาวิทยาลัยยังมิได้พึ่งพิงรัฐมาก การเรียกร้องความเป็นอิสระและเสรีภาพในการบริหารมีโอกาสสัมฤทธิ์ผลได้มาก แต่เมื่อมหาวิทยาลัยต้องพึ่งพิงรัฐเป็นหลักดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นเรื่องยากที่รัฐ (ไม่จำเพาะสำนักงบประมาณ) จะปลดปล่อยพันธนาการระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยต่าง ๆ อดฝันว่า bloc grant เป็นพระศรีอาริย์ ความฝันดังกล่าวมิได้คำนึงถึงบริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย

ขอให้พิจารณาระบบอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่าง ก่อนที่จะมี Grants Committee มหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักรพึ่งพิงรัฐไม่มาก มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต้องพึ่งพิงตนเองทางการเงินเป็นหลัก ในปี ค.ศ. 1889 มีการจัดตั้ง Committee on Grants to University Colleges in Great Britain โดยกระทรวงการคลัง ครั้นในปี ค.ศ. 1919 ก็มีการก่อตั้ง University Grant Committee (UGC) โดยประกาศกระทรวงการคลัง

UGC ไม่มีฐานะทางนิติบัญญัติ ไม่มีอำนาจ ไม่สามารถรับเงินอุดหนุน และไม่สามารถหารายได้ UGC ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลัง มีหน้าที่ได้สว่นความต้องการทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษา และให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยซึ่งกระทำทุก 5 ปี กลไกสำคัญอยู่ที่การวางแผนการเงินช่วง 5 ปี (Quinquennial Cycle of Financial Planning) UGC จะพิจารณาแผนการการเงินดังกล่าวนี้ของแต่ละมหาวิทยาลัย ประกอบกับผลผลิต

ทั้งในด้านการเรียนการสอนและการวิจัย แล้วจึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นก้อนที่เรียกว่า Bloc Grant โดยที่มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหาร

แต่เดิม UGC อยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง (ค.ศ. 1919 - 1964) ต่อมาย้ายไปสังกัดกระทรวงการศึกษาและวิทยาศาสตร์ (Department of Education and Science = DES) ระหว่าง ค.ศ. 1964 - 1988

ประวัติศาสตร์ของ UGC อาจจำแนกเป็น 3 ยุค (Shattock 1994)

**ยุคแรก (ค.ศ. 1919 - 1939)** เป็นยุคที่รัฐเป็น 'หุ้นส่วน' ที่ถือหุ้นส่วนน้อยในมหาวิทยาลัย (Minority Shareholder) UGC จัดสรรทรัพยากรทางการเงินแก่มหาวิทยาลัยเพียงประมาณหนึ่งในสาม อีกสองในสามมาจาก กองทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยที่อีกส่วนหนึ่งมาจากองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น UGC พยายามผลักดันให้มหาวิทยาลัยจัดตั้งและสะสมกองทุนคงยอดเงินต้น เพราะเป็นหนทางในการประกันความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ

**ยุคที่สอง (ค.ศ. 1939 - 1974)** เป็นยุคที่มหาวิทยาลัยพึ่งพิงทรัพยากรทางการเงินจากรัฐเพิ่มขึ้น ประมาณสองในสามของทรัพยากรทางการเงินหรือมากกว่ามาจากเงินอุดหนุนของรัฐผ่าน UGC ภายหลังการก่อตั้งกระทรวงการศึกษาและวิทยาศาสตร์ (DES) ในปี ค.ศ. 1964 DES ทำหน้าที่กำหนดนโยบายอุดมศึกษา รัฐสภากำกับ DES จึงมีผลในการกำกับมหาวิทยาลัย UGC ย้ายมาสังกัด DES ก่อนหน้านี้ UGC มิได้ถูกกำกับโดยรัฐสภา รัฐบาลและรัฐสภาเริ่มเข้มงวดในการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัย ยุคนี้เป็นยุคที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของมหาวิทยาลัย

**ยุคที่สาม (ค.ศ. 1975 - 1988)** เป็นยุคตกต่ำของ UGC รัฐบาลนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ ตัดทอนงบประมาณอุดหนุนและกดดันให้มหาวิทยาลัยพึ่งพิงระบบตลาดมากยิ่งขึ้น (Williams 1997 ; Ryan 1998) ในปี ค.ศ. 1988 มีการตรา Education Reform Act of 1988 ซึ่งมีผลในการยุบ UGC และจัดตั้ง Universities Funding Council ขึ้นมาแทน โดยมีผู้นำภาคธุรกิจเอกชนนั่งเป็นกรรมการในสัดส่วนสำคัญ

จากประวัติศาสตร์ของ UGC ในสหราชอาณาจักรดังที่เล่าคร่าวๆข้างต้นนี้ น่าจะช่วยให้บทเรียนสำคัญว่า เมื่อกองทุนอุดหนุนจากรัฐในสัดส่วนสำคัญ เป็นเรื่องยากที่รัฐจะไม่แทรกแซงการบริหารภายใน มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในยุคสมัยที่การพึ่งพิงทรัพยากรทางการเงินจากรัฐในระดับต่ำ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยผันแปรผกผันกับระดับการพึ่งพิงรัฐ

ในกรณีของประเทศไทย มหาวิทยาลัยของรัฐร้องเรียกที่จะอยู่นอกระบบราชการ โดยวาดฝันว่า Bloc Grant เป็นมรรควิธีสำคัญ แต่รัฐจะปล่อยให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ

ได้อย่างไร ในขณะที่มหาวิทยาลัยต้องพึ่งพิงทรัพยากรทางการเงินจากรัฐในระดับสูง โดยไม่มีแผนการที่แน่ชัดว่าจะลดการพึ่งพิงรัฐได้อย่างไร และจะปรับเปลี่ยนจากการทำหน้าที่หน่วยผลิตบุคลากรเพียงอย่างเดียวไปสู่หน่วยผลิตความรู้ด้วยได้อย่างไร

#### 4. ข้อเสนอแนะ

**ประการแรก** เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาจะหาความหมายมิได้ หากมิได้พิจารณาถึงปรัชญาอุดมศึกษา

อะไรคือบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเป็นเพียงหน่วยผลิตบุคลากรหรือต้องการให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตความรู้ด้วย

สังคมคาดหวังให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทหน้าที่ในด้านใด หากต้องการให้มหาวิทยาลัยเป็นทั้งหน่วยผลิตบุคลากรและหน่วยผลิตความรู้ด้วย จำเป็นที่จะต้องมี institutional design ที่เหมาะสม และมี academic infrastructure ที่พร้อมมูล

อย่างไรก็ตาม มรดกทางประวัติศาสตร์ทำให้ยากที่จะปรับมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตความรู้ แม้แต่การทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบุคลากร คุณภาพของผลผลิตมหาวิทยาลัยจะเริ่มตกต่ำใน 10 ปีข้างหน้า และคงตกต่ำต่อไปอีก 10-20 ปี เนื่องจากคุณภาพของอาจารย์ตกต่ำ

**ประการที่สอง** ข้อเสนอว่าด้วย Income Contingent Loan (ICL) เป็นข้อเสนอที่น่าจะมีการศึกษาในรายละเอียด ออสเตอร์เลียเลือกเดินแนวทางนี้แล้ว (*Chapman 1997 ; Chapman and Chia 1994 ; Chapman and Harding 1993*) สวีเดนกำลังเจริญรอยตาม และรัฐสภาอเมริกันกำลังพิจารณาข้อเสนอนี้ (*Cohn 1995*)

ข้อเสนอว่าด้วย Income Contingent Loan (ICL) มีหลักการสำคัญว่า มหาวิทยาลัยเก็บค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนการผลิต (Full - cost Pricing) เพื่อลดการพึ่งพิงรัฐ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่นักศึกษาที่ไม่สามารถชำระค่าเล่าเรียน เงินให้กู้นี้มีมากพอเพียงแก่การจ่ายค่าบริการการศึกษาและค่าครองชีพ โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ผู้ที่ได้รับ ICL จากรัฐบาลเมื่อจบการศึกษาไม่ต้องชำระคืนเงินกู้ จนกว่าจะมีรายได้เกินกว่าระดับรายได้ขั้นต่ำหนึ่ง (Threshold Income) การชำระคืนเงินกู้จะไม่สร้างภาระการเงินแก่ผู้กู้มากนัก เพราะนอกจากผู้กู้จะเริ่มชำระเงินกู้เมื่อมีรายได้ระดับพอสมควรแล้ว การชำระคืนเงินกู้ยังคำนวณจากเงินได้พึงประเมิน (Taxable Income) โดยชำระเพียง 2 - 5% ของเงินได้พึงประเมิน และระยะเวลาการชำระคืนยาวนาน

ข้อเสนอว่าด้วย ICL นอกจากช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถพึ่งพิงตนเองด้านการเงินได้มากขึ้นแล้ว ยังไม่สร้างภาระแก่นักศึกษามากนัก คนจนและคนเก่งมิได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจาก ICL โดยที่ภาระความเสี่ยงในการสูญหนี้ตกเป็นของรัฐบาล (*Barr 1993*)

**ประการที่สาม** หากรัฐบาลยอมรับแนวความคิดว่าด้วยมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ข้อเสนอเบื้องต้นก็คือ รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัยที่ต้องการออกจากระบบราชการ สำหรับการจัดทำแผนปฏิบัติการ (action plan) แผนปฏิบัติการต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต แผนการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต แผนการพึ่งตนเองทางการเงิน รวมตลอดจนแผนการพัฒนามหาวิทยาลัย ทบวงมหาวิทยาลัย/สำนักงานงบประมาณอาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อกำหนด Guideline สำหรับการจัดทำแผนปฏิบัติการและพิจารณาข้อเสนอแผนปฏิบัติการของมหาวิทยาลัยต่างๆ

**ประการที่สี่** ยุทธวิธีหลักของการออกจากระบบราชการ มิใช่การจัดสรรงบประมาณในรูป Bloc Grants หากไม่มีมาตรการอื่นในการกำกับให้มหาวิทยาลัยปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและปรับปรุงคุณภาพผลผลิต Bloc Grants จะหาประโยชน์อันใดมิได้ เพราะเป็นเพียงการเอื้ออำนวยให้มหาวิทยาลัยสามารถใช้ทรัพยากรของแผ่นดินโดยปราศจากความรับผิดชอบ (accountability) เท่านั้นเอง

ในความเห็นของผม ยุทธวิธีหลักในการปรับเปลี่ยนไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ก็คือการลดการพึ่งพิงทางการเงินจากรัฐบาล และการพึ่งพิงตนเองมากขึ้น มหาวิทยาลัยสามารถพึ่งพิงตนเองทางการเงินมากขึ้นด้วยวิธีการนานัปการ ดังเช่นการหารายได้จากกิจกรรมทางวิชาการ ทั้งการจัดการฝึกอบรมและการวิจัย และการหารายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่วิชาการ (non-academic activities) ดังเช่นพาณิชย์กรรม รวมตลอดจนการปรับค่าบริการการศึกษา

**ประการที่ห้า** นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำดังที่เป็นมา มิได้ช่วยก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา หากแต่เป็นการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแอบแฝงแก่ผู้สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นผู้มีฐานะดีและฐานะปานกลาง มากกว่าครึ่งหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพฯ และมาจากครัวเรือนเกษตรไม่ถึง 5%

การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำจะมีเหตุผลสนับสนุนก็ต่อเมื่อบริการการศึกษาที่ผลิตก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม (social benefit) หากประโยชน์ที่สังคมได้รับยิ่งสูงมากเพียงใด อัตราค่าเล่าเรียนควรจะยิ่งต่ำมากเพียงนั้น

นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนต่ำ ทำให้ไม่มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (efficient utilization of resources) เนื่องจากนักศึกษาไม่ตั้งใจเรียน และผู้เรียนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนที่เป็นภาระแก่สังคม ดังกรณีวิศวกรเปลี่ยนอาชีพไปเป็น MBA เพราะค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ของการเปลี่ยนอาชีพต่ำ ทั้งๆที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดแคลนวิศวกร

มหาวิทยาลัยควรเก็บค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุน (full-cost pricing) ในสาขาวิชาชีพ เพราะสาขาวิชาชีพให้ประโยชน์ส่วนบุคคล (private benefits) เป็นหลัก บางสาขาอาจเก็บ

ค่าเล่าเรียนเต็มตาม average recurrent cost นโยบายการให้เงินอุดหนุน (Subsidy Policy) ควรจะเปลี่ยนจากการให้เงินอุดหนุนทั่วไป (General Subsidy) ที่ให้แก่นักศึกษาทุกคนที่สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ มาเป็นการให้เงินอุดหนุนเฉพาะ (Specific Subsidy) โดยจำกัดเฉพาะคนเก่งกับคนจน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ควรจะปรับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนให้สอดคล้องกับโครงสร้างผลประโยชน์สังคมและส่วนบุคคล (Social Benefit/Private Benefit) และปรับนโยบายเงินอุดหนุน โดยจำกัดเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย 2 กลุ่ม อันได้แก่ คนจนกับคนเก่ง แนวนโยบายดังกล่าวนี้ ควรจะใช้กับมหาวิทยาลัยที่ไม่ออกจากราชการด้วย

**ประการที่หก** มหาวิทยาลัยควรจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) โดยในชั้นแรกควรได้รับการเกื้อหนุนจากรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น 10 ปี รัฐบาลจัดสรรงบประมาณสมทบกองทุนดังกล่าวนี้แก่มหาวิทยาลัยที่ต้องการออกจากระบบราชการ เงินกองทุนมีที่มา 2 ส่วน ส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาล อีกส่วนหนึ่งมาจากมหาวิทยาลัย

ส่วนที่มาจากรัฐบาลมี 3 องค์ประกอบ

**องค์ประกอบที่หนึ่ง** รัฐบาลจ่ายเป็นเงินก้อน (lump sum) เช่น 100 ล้านบาท เป็นเวลา 10 ปี

**องค์ประกอบที่สอง** รัฐบาลจ่ายสมทบ Endowment Fund ของมหาวิทยาลัย หากมหาวิทยาลัยนำรายได้เข้า Endowment Fund 200 ล้านบาท รัฐบาลจ่ายสมทบ 200 ล้านบาท อัตราจ่ายสมทบอาจสูงกว่า 100%

**องค์ประกอบที่สาม** รัฐบาลจ่ายสมทบ Endowment Fund เพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต หากมหาวิทยาลัยสามารถลดต้นทุนการผลิตได้มากเพียงใด รัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบ Endowment Fund มากเพียงนั้น

ในช่วงเวลาที่กำหนด มหาวิทยาลัยไม่สามารถนำ Endowment Fund ไปใช้ได้ ให้ใช้ได้เฉพาะดอกเบี้ย รัฐบาลจะมีตัวแทนในการดูแล Endowment Fund ตลอดช่วงเวลาที่กำหนดนี้ เมื่อพ้นกำหนดเวลานี้ อำนาจในการบริหารจัดการกลับคืนสู่มหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่

**ประการที่เจ็ด** นโยบายงบประมาณเมื่อพ้นจากระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเพียง 3 ส่วน

- (1) เงินอุดหนุนสำหรับนักศึกษาเรียนดี และนักศึกษายากจน
- (2) เงินอุดหนุนการวิจัย
- (3) งบการลงทุน ทั้งสิ่งก่อสร้างและครุภัณฑ์ รัฐบาลอาจจัดสรรให้ทั้งจำนวนหรือ

บางส่วน



**ประการที่แปด** การอุดหนุนการวิจัยควรจะมีหรือไม่ขึ้นอยู่กับกรมองมหาวิทยาลัยว่าควรจะเป็นหน่วยผลิตความรู้หรือไม่

## บรรณานุกรม

### ก. ภาษาไทย

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์

"การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล"

เอกสารเสนอในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "บางมิติของหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน" จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับสำนักงานประมาณ วันที่ 21 ธันวาคม 2538 ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ กรุงเทพฯ

### ข. ภาษาอังกฤษ

Barr, Nicholas.

"Alternative Funding Resources for Higher Education,"  
*The Economic Journal*, Vol. 103 (May 1993), pp. 718 - 728.

Chapman, Bruce J.

"Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Charges for Higher Education,"  
*The Economic Journal*, Vol. 107, No. 442 (May 1997), pp. 738 - 751.

Chapman, Bruce J., and T.T. Chia,

"Income Contingent Charges for Higher Education : Theory, Policy and Data from the Unique Australian Experiment."  
Discussion Paper No. 307, Centre for Economic Policy Research,  
The Australian National University (March 1994).

Chapman, Bruce J., and Ann Harding,

"Australian Student Loans."  
Discussion Paper No. 287, Centre for Economic Policy Research,  
The Australian National University (March 1993).

Cohn, Jonathan.

"Student Loans : The Wrong Cuts,"

*The Washington Monthly* (October 1995), pp. 42 - 45.

Kerr, Clark.

"Knowledge Ethics and the New Academic Culture,"

*Change* (January/February 1994).

Rüegg, Walter.

"The Academic Ethos,"

*Minerva*, Vol. 24, No. 4 (Winter 1986), pp. 393 - 412.

Ryan, Desmond.

"The Thatcher Government's Attack on Higher Education in Historical Perspective,"

*New Left Review* No. 227 (January/February 1998), pp. 3 -32.

Shattock, Michael.

*The UGC and Management of British Universities.*

Bristol : Open University Press, 1994.

Williams, Gareth.

"The Market Route to Mass Higher Education : British Experience 1979 - 1996,"

*Higher Education Policy*, Vol. 10, Nos. 3/4 (1997), pp. 275 - 289.