



การศึกษาวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณ ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ





คำนำ

การปรับเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ มีความคาดหวังประการสำคัญที่จะพึงพา
งบประมาณของรัฐหรืองบประมาณแผ่นดินให้น้อยลง ซึ่งรายงานการศึกษานี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษา
วิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยศึกษาวิเคราะห์งบประมาณภาพรวมของ
สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทั้งก่อนและหลังการปรับสถานภาพ โดยทำการวิเคราะห์ทั้งภาพรวมและ
แยกส่วน รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ร่วมกับอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาและการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษา
โลก

คณะผู้ศึกษาขอขอบคุณบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกรายที่ได้สนับสนุนข้อมูลประกอบ
การศึกษาในครั้งนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทวิเคราะห์และแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณสถาบัน
อุดมศึกษาในกำกับของรัฐในรายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อวงงานนิติบัญญัติ แวดวงการงบประมาณ
แวดวงการศึกษา รวมถึงประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไป ทั้งนี้ คณะผู้ศึกษาขอรับรองทุกคำแนะนำที่จะมีต่อ
รายงานฉบับนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาต่อไป

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เมษายน 2560



บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ มีสาเหตุเริ่มมาจากรากฐานการณและผลกระทบจากการปรับสถานภาพสถาบันอุดมศึกษาจากส่วนราชการสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ทางการบริหารและการงบประมาณ และความคาดหวังที่จะพึงพางบประมาณของรัฐหรืองบประมาณแผ่นดินให้น้อยลง โดยการศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้ได้รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจากเว็บไซต์ เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ที่คณะผู้ศึกษาสามารถสืบค้นได้ โดยนำมาศึกษาวิเคราะห์ ให้ได้มาซึ่งข้อมูลเบื้องต้นที่เกี่ยวกับงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เพื่อให้ระบบงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด โดยกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณภาพรวมของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทั้งก่อนและหลังการปรับสถานภาพ โดยทำการวิเคราะห์ทั้งภาพรวมและแยกส่วน รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ร่วมกับอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาและการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลก ซึ่งสรุปผลการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

(1) เจตนารมณ์หรือเป้าหมายสำคัญของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐคือการลดภาระงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลให้การสนับสนุนในรูปงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) โดยให้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถพึ่งพาตนเองได้จากเงินนอกงบประมาณหรือแสวงหารายได้อื่นให้มากขึ้น โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560 สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพิ่มจำนวนจาก 6 แห่งเป็น 20 แห่ง¹ สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการลดจำนวนจาก 72 แห่งเหลือ 61 แห่ง ซึ่งในภาพรวมพบว่างบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อเทียบกับงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่าสัดส่วนงบประมาณไม่ได้ลดน้อยลงเลย โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2559 ซึ่งมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจำนวน 15 แห่ง พบว่า งบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยร้อยละ 9.75 ต่อปี ในขณะที่งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ (ในช่วงเวลาเดียวกัน) เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.35 ต่อปี

(2) งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแบ่งออกเป็นงบประมาณแผ่นดินคืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เงินอุดหนุนจากรัฐบาล) และเงินงบประมาณรายได้ (เงินนอกงบประมาณ) ซึ่งพบว่าสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐยังคงพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนที่สูง เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 44.12 โดยมีลักษณะผันผวนปีต่อปี และไม่มีแนวโน้มที่จะลดต่ำลงอย่างชัดเจน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2560 มีร้อยละการพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 41.50 - 44.00

(3) สถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้ง จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และมหาวิทยาลัยพะเยา มีร้อยละการพึ่งพางบประมาณแผ่นดินที่สูงถึงประมาณร้อยละ 70 - 76 เช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจำนวน 15 แห่ง พบว่ามีแนวโน้มของงบประมาณแผ่นดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้น

¹ อ้างอิงตามเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 9 (1) หน้า 8



ประมาณร้อยละ 4.80 - 15.90 และหากพิจารณาเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพพร้อมกันในปี พ.ศ. 2551 จำนวน 5 แห่ง คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง จะพบว่า ตลอดระยะเวลาหลังการปรับสถานภาพแล้ว ยังคงพึ่งพางบประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 42 - 75 และส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(4) สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาได้โดยอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบจ่ายตามจริง และระบบเหมาจ่าย จากการศึกษาวិเคราะห์สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทั้ง 2 กลุ่ม ในกรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีที่ใช้ระบบจ่ายตามจริง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ยังคงใช้ระบบเหมาจ่าย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่เปลี่ยนจากระบบจ่ายตามจริงเป็นระบบเหมาจ่าย และมหาวิทยาลัยบูรพาที่ใช้ทั้ง 2 ระบบควบคู่กัน พบว่า ในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปีการศึกษาที่ผ่านมา สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับเพิ่มขึ้นอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาในอัตราที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 20 - 250 นอกจากนี้ ยังไม่รวมถึงการที่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ จัดหาประโยชน์และถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงสามารถแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ได้

(5) สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นความคาดหวังเพื่อมุ่งยกระดับและพัฒนาศึกษาไทยให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม ซึ่งการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Times Higher Education ในปี พ.ศ. 2560 พบว่า ประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐติดอันดับโลกจำนวน 8 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น แต่มีคะแนนไม่สูงมากนักในองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ คุณภาพการสอน คุณภาพงานวิจัย และการนำงานวิจัยไปใช้อ้างอิง ส่วนการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Quacquarelli Symonds พ.ศ. 2556 - 2559 พบว่า ยังไม่มีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้งใดเลยที่ติดอันดับโลก สะท้อนถึงแนวคิดและหลักการของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อยกระดับคุณภาพการเรียนการสอน ความเป็นอิสระทางวิชาการ และเพื่อพัฒนางานวิจัยต่าง ๆ ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณจึงควรคำนึงการนำไปใช้ประโยชน์ได้ตรงกับความต้องการและบรรลุเป้าหมายในเชิงคุณภาพของการจัดการศึกษาและคุณภาพของบัณฑิตเป็นสำคัญ

การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลควรกำหนดแนวทางหรือนโยบายในการมุ่งลดภาระทางงบประมาณของรัฐที่อุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในระยะยาว โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติอย่างค่อยเป็นค่อยไปพร้อมกำหนดค่าเป้าหมายต่อปี เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถวางแผน เตรียมการ ปฏิบัติการ และสามารถแสวงหาเงินรายได้มาใช้ในกิจการของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เพื่อบรรลุหลักการกลางใน



การลดการพึ่งพางบประมาณของรัฐและให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถเลี้ยงตนเองได้ อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่เป็นการผลักภาระสู่นิสิต/นักศึกษาโดยการขึ้นค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมเพื่อการศึกษาอื่น ๆ

(2) กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้เอง ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายหรือระเบียบกลางเพื่อเป็นกรอบแนวทางและหลักประกันว่าอัตราที่เรียกเก็บเหล่านั้นจะไม่สูงเกินไปจนกระทบต่อโอกาสที่จะเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

(3) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา ควรมีการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐให้มีความแตกต่างกันมาก โดยจะต้องสะท้อนถึงต้นทุนในการจัดการศึกษาที่แท้จริง รายได้และงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ

(4) รัฐบาลควรกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐที่รัดกุม ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อาทิ การขอรับการสนับสนุนงบลงทุนสิ่งก่อสร้างที่มีมูลค่าสูงควรจะอุดหนุนในสัดส่วนร้อยละเท่าใด หรือในกรณีปรับปรุงซ่อมแซมอาคารหรือระบบสาธารณูปโภค ควรดเว้นการสนับสนุนงบประมาณหรือไม่

(5) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ เพื่อสะท้อนถึงคุณภาพของการเรียนการสอน การวิจัย ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ โดยคำนึงการใช้งบประมาณมาเป็นตัวชี้วัดหนึ่ง

(6) ควรมีการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ โดยเปรียบเทียบกับคุณภาพการศึกษาในโอกาสต่อไป



สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ	3
1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	7
2.2 ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา	11
2.3 หลักการกลางของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	13
2.4 รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	17
2.5 การเปลี่ยนแปลงประการสำคัญที่เกิดขึ้นจากการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	19
2.6 ข้อดีข้อเสียของการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	21
2.7 การกำกับสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยกับต่างประเทศ	24
2.8 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	28
บทที่ 3 การงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	32
3.1 หลักการจัดสรรและการบริหารงบประมาณ	32
3.2 ข้อแตกต่างทางด้านงบประมาณก่อนและหลังการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	33
3.3 แหล่งที่มาของเงินรายได้	35
บทที่ 4 ผลการศึกษา	38
4.1 การวิเคราะห์งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	38
4.2 การวิเคราะห์อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	52
4.3 การวิเคราะห์คุณภาพการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐโดยวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลก	58



สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	64
5.1 สรุปผลการศึกษา	64
5.2 ข้อเสนอแนะ	65
บรรณานุกรม	67



สารบัญตาราง

	หน้า
2.1 รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	17
2.2 การเปลี่ยนแปลงประการสำคัญที่เกิดขึ้นจากการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	19
2.3 การกำกับสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยกับต่างประเทศ	25
3.1 ข้อแตกต่างทางด้านงบประมาณก่อนและหลังการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	33
3.2 แหล่งที่มาของรายได้สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ และสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กรณีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	35
4.1 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560	39
4.2 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2560	39
4.3 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560	41
4.4 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ตั้งแต่ก่อตั้ง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560	42
4.5 สถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	44
4.6 งบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) ของสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560	45
4.7 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในปี พ.ศ. 2551 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560	47
4.8 อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษา กรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ปีการศึกษา 2550 - 2559	53
4.9 ตัวอย่างอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาโดยประมาณ กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่	56
4.10 ตัวอย่างอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาโดยประมาณ ระบบจ่ายตามจริง กรณีมหาวิทยาลัยบูรพา	57
4.11 ตัวอย่างอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาโดยประมาณ ระบบเหมาจ่าย กรณีมหาวิทยาลัยบูรพา	57
4.12 ปัจจัยในการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Times Higher Education	59
4.13 การจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปี พ.ศ. 2555 - 2560 โดย Times Higher Education	59
4.14 คะแนนการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปี พ.ศ. 2560 โดย Times Higher Education	60
4.15 ตัวชี้วัดในการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Quacquarelli Symonds	61
4.16 การจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปี พ.ศ. 2556 - 2559 โดย Quacquarelli Symonds	62



สารบัญแนภาพ

	หน้า
4.1 งบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปแบบเงินก้อน (Block Grant) ของสถาบันอุดมศึกษา ที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560	46
4.2 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษา ในกำกับของรัฐในปี พ.ศ. 2551 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560	50
4.3 ร้อยละงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปแบบเงินก้อน (Block Grant) ของสถาบัน อุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ในปี พ.ศ. 2551 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560	51
4.4 ตัวอย่างค่าธรรมเนียมการศึกษา กรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ปีการศึกษา 2550 - 2559	53
4.5 อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษา กรณีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2547 - 2559	55



บทที่ 1

บทนำ

การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ มีแนวคิดและสาเหตุที่เริ่มมาจากปรากฏการณ์และผลกระทบจากการปรับสถานภาพสถาบันอุดมศึกษา²จากสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ทางการจัดการบริหารและการงบประมาณ รวมถึงความคาดหวังต่อสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่จะพึงพางบประมาณของรัฐหรืองบประมาณแผ่นดินให้ลดน้อยลง

ในบทแรกนี้ คณะผู้ศึกษาต้องการนำเสนอและอธิบายให้เห็นถึงปัญหาและความสำคัญ (หลักการและเหตุผล) วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา นิยามศัพท์เฉพาะ ระเบียบวิธีการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในครั้งนี้

1.1 หลักการและเหตุผล

สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ (National University) หรือที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยนอกกระบบ” คือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีการบริหารจัดการอิสระแยกจากส่วนราชการ (Autonomous University) แต่ยังได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปในรูป “งบประมาณแบบวงเงินรวม” หรือ “งบประมาณในรูปเงินก้อน” (Block Grant) ที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีโดยตรงผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำไปใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐและเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา

แนวความคิดที่จะปรับสถานภาพสถาบันอุดมศึกษาจากส่วนราชการสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ หรือ “การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ” นั้นมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 โดยผู้บริหารและคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาได้ยื่นหลักการและเสนอแนวคิดดังกล่าวต่อจอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบ เพียงแต่ได้มีการจัดตั้ง “ทบวงมหาวิทยาลัย³” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ แทนสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีผลให้สถาบันอุดมศึกษายังคงอยู่ภายใต้ระเบียบกฎหมายของระบบราชการเช่นเดิม ซึ่งทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน จึงได้มีความพยายามที่จะปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเรื่อยมา

² “สถาบันอุดมศึกษา” ในที่นี้หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีทั้ง “มหาวิทยาลัย” และ “สถาบัน”

³ ปี พ.ศ. 2514 สภาการศึกษาแห่งชาติร่วมกับที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยได้เสนอต่อ จอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติว่าสถาบันอุดมศึกษาควรมีอิสระในการปกครองตนเอง มีเสรีภาพทางวิชาการ จึงควรแยกสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐบาล หรือตั้งทบวงอิสระในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นต้นสังกัดของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ จึงมีประกาศคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ให้สถาปนา “ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ” ขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำกักดูแล ซึ่งรัฐมนตรีคนแรกคือ ร้อยเอก ศาสตราจารย์ ดร.บุญรอด บิณฑสันต์ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2520 ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็น “ทบวงมหาวิทยาลัย” และยกฐานะเป็นทบวงอิสระไม่อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน



ต่อมาในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2541 นโยบายการปรับสภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐก็ได้เป็นข้อตกลงหนึ่งที่ผูกพันกับสัญญาการกู้ยืมเงินกับธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) โดยมีความมุ่งหมายของรัฐบาลเพื่อลดงบประมาณในส่วนราชการที่สามารถหารายได้เลี้ยงตนเองและบริหารงบประมาณของตนเองได้ ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2542 เริ่มมีการเสนอให้สถาบันอุดมศึกษาหรือคณะที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ออกตั้ง และหยุดการรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเข้ามาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเดิมทั้งหมด โดยตำแหน่งที่บรรจุเข้ามาใหม่เรียกว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หรือ “พนักงานมหาวิทยาลัย” ซึ่งมีกรอบเงินเดือนและสวัสดิการแตกต่างจากเดิม และหากผู้ที่เกษียณอายุราชการก็ให้ตำแหน่งและเงินเดือนนั้นเปลี่ยนเป็นตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัยในตำแหน่งเริ่มบรรจุใหม่เท่านั้น

แนวคิดการปรับสภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อมุ่งยกระดับและพัฒนาการศึกษาไทยให้มีคุณภาพมากขึ้นได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการนำเสนอจุดเด่นประการหนึ่งคือการแบ่งเบาภาระงบประมาณแผ่นดิน ลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล หรือการส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐพึ่งพาตนเองมากขึ้นนั้น หากพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรหรืออุดหนุนให้สถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ซึ่งต่อมาภายหลังพบว่า มิได้มีการลดลงเท่าที่ควร ตรงกันข้ามในบางปีกลับมีการอุดหนุนงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงในปัจจัยและตัวแปรอื่น ๆ กลับมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ตัวอย่างเช่น จำนวนนิสิต/นักศึกษาที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น จำนวนคณะ/สาขาที่เปิดทำการเรียนการสอนมากขึ้น ค่าธรรมเนียมการศึกษา/ค่าหน่วยกิต/ค่าบำรุงการศึกษาที่เรียกเก็บในอัตราที่สูงขึ้น ฯลฯ รวมถึงการที่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีสิทธิในการบริหารจัดการทรัพย์สินเพื่อก่อให้เกิดรายได้

ประการต่าง ๆ ข้างต้นนี้นำมาสู่ประเด็นในคั่นคว่ำและศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยทำการศึกษาความเป็นมา แนวคิดและพัฒนาการ ศึกษาวิเคราะห์งบประมาณเปรียบเทียบในภาพรวมและมิติที่หลากหลาย เพื่อนำไปสู่บทวิเคราะห์และแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และพัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ
- (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ
- (3) เพื่อนำเสนอบทวิเคราะห์และแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาในครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์คือ คณะผู้ศึกษาจะทำการศึกษาเฉพาะเรื่องความเป็นมา พัฒนาการ แนวคิดและ



ทฤษฎี หลักการกลางและการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยศึกษาวิเคราะห์งบประมาณทั้งก่อนและหลังการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ตลอดจนการนำเสนอ บทวิเคราะห์และแนวทางการพัฒนาการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยกำหนดประเด็นในเบื้องต้นที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ ได้แก่

(1) ศึกษาวิเคราะห์งบประมาณภาพรวมของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทั้งก่อนและหลังการปรับสถานภาพ โดยทำการวิเคราะห์ทั้งภาพรวมและแยกส่วน อันได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่มีสถานภาพตั้งแต่ก่อตั้ง สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการ และสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพในปีเดียวกัน

(2) ศึกษาวิเคราะห์งบประมาณที่จัดสรรให้กับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยทำการวิเคราะห์ร่วมกับอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษา ด้วยกรณีศึกษาที่เป็นตัวแทนของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแต่ละกลุ่ม ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่มีสถานภาพตั้งแต่ก่อตั้ง (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี) สถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยบูรพา) และสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐและมีการเปลี่ยนระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) ทั้งนี้ เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง

(3) ศึกษาวิเคราะห์คุณภาพของการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโดย Times Higher Educations และ Quacquarelli Symonds

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

คำศัพท์สำคัญที่ปรากฏในการศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ในครั้งนี้ มีความหมายดังต่อไปนี้

(1) “การประกันคุณภาพการศึกษา” หมายถึง การทำกิจกรรมหรือการปฏิบัติภารกิจหลักอย่างเป็นระบบตามแบบแผนที่กำหนดไว้ โดยมีการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Auditing) และการประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) จนทำให้เกิดความมั่นใจในคุณภาพและมาตรฐานของดัชนีชี้วัดระบบ และกระบวนการผลิตผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา

(2) “งบประมาณแบบวงเงินรวม” หรือ “งบประมาณในรูปเงินก้อน” (Block Grant) หมายถึง เงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้หน่วยงานทางการศึกษา

(3) “งบประมาณรายจ่าย” หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

(4) “เงินอุดหนุนทั่วไป” หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ เช่น ค่าบำรุงสมาชิกองค์การอุดมศึกษาโลก ค่าบำรุงสมาชิกสหภาพวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เป็นต้น



(5) “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หรือ “พนักงานมหาวิทยาลัย” หมายถึง บุคคล ซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงิน งบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา

(6) “สถาบันอุดมศึกษา” หมายถึง สถาบันการศึกษาที่เปิดสอนตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป ทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งอาจเรียก “มหาวิทยาลัย” หรือชื่ออื่นใด เช่น สถาบัน วิทยาลัย ฯลฯ

(7) “สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ” หมายถึง สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีสถานภาพเป็นส่วนราชการตามที่บัญญัติในกฎหมายต่าง ๆ และอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ อีกทั้งบุคลากรหลักของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ โดยเฉพาะผู้บริหารมีสถานภาพเป็นข้าราชการ สำหรับ คำนำหน้าอาจใช้คำว่า “มหาวิทยาลัย” หรือ “สถาบัน” ก็ได้

(8) “สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ” หรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” หมายถึง สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาซึ่งเป็นนิติบุคคล โดยมีสถานภาพเป็นหน่วยงานในกำกับ ของรัฐสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ แต่ไม่เป็นส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น สำหรับคำนำหน้าอาจใช้คำว่ามหาวิทยาลัยหรือสถาบันก็ได้ ทั้งนี้ บุคลากรหลักของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีสถานภาพเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือ พนักงานมหาวิทยาลัย และรูปแบบการบริหารคือสถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการองค์กร งานบุคคล งานวิชาการ และการเงินและทรัพย์สิน โดยสภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจดำเนินการทุกเรื่อง ของสถาบันอุดมศึกษา ยกเว้นเรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยให้รัฐมนตรีผู้กำกับสถาบันอุดมศึกษา มีหน้าที่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีการบริหารจัดการอิสระแยกจาก ระบบราชการ (Autonomous University) แต่ยังได้รับงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณใน รูปเงินก้อน (Block Grant) ที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปีโดยตรง เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐและเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา

(9) “ส่วนราชการ” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา

1.5.1 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐครั้งนี้เป็นการศึกษา แบบเอกสาร (Documentary Research) และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ โดยมีวิธี การศึกษาดังต่อไปนี้



- (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานในอดีตจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- (2) รวบรวมข้อมูลทฤษฎีและข้อมูลสถิติเพื่อศึกษาความเป็นมา พัฒนาการ และระบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร
- (3) วิเคราะห์ประมวลผลโดยใช้แนวคิดและทฤษฎีมาใช้วิเคราะห์เป็นสำคัญ ประยุกต์ผลการศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางของข้อสรุปที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว

1.5.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐครั้งนี้ใช้ข้อมูลทฤษฎีและข้อมูลสถิติเพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเป็นมาและพัฒนารูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี รายงานประจำปีของสถาบันอุดมศึกษา เอกสารที่เกี่ยวข้องของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐครั้งนี้วิเคราะห์ประมวลผลโดยใช้แนวคิดและทฤษฎีทางด้านการงบประมาณมาใช้วิเคราะห์เป็นสำคัญ ประยุกต์ผลการศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางของข้อสรุปที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว

1.5.4 การสรุปผลการศึกษา

การสรุปผลการศึกษาศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในครั้งนี้ซึ่งเป็นการศึกษาแบบเอกสารและวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ทฤษฎีทางด้านการงบประมาณมาวิเคราะห์สรุปผลนำเสนอสรุปผลการศึกษาแบบบรรยายหรือการพรรณนา

1.5.5 แหล่งข้อมูลในการศึกษา

แหล่งข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐครั้งนี้คือข้อมูลที่เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นแนวคิด ทฤษฎี เอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยทำการค้นคว้าจากหนังสือ รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ บทความในวารสาร/นิตยสาร/หนังสือพิมพ์/ข่าวหนังสือพิมพ์ และค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ต (Internet)



1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด และพัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ
- (2) ได้รายงานการศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ
- (3) ทำให้ได้แนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เพื่อผู้สนใจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประโยชน์ได้



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

“สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ” หรือ “มหาวิทยาลัยรัฐ” คือสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับอุดหนุนงบประมาณส่วนใหญ่จากรัฐโดยผ่านรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งในประเทศไทยจะหมายถึงสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (เดิมคือทบวงมหาวิทยาลัย) ประกอบด้วย สถาบันอุดมศึกษาจำกัได้รับในระบอบราชการ สถาบันอุดมศึกษาจำกัได้รับนอกกระบบราชการ (สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ) และสถาบันอุดมศึกษาไม่จำกัได้รับ (มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช)

การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นที่มาของกรอบแนวคิดในการศึกษา และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎี ได้แก่ ความเป็นมาและพัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา หลักการกลางของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ การเปลี่ยนแปลงประการสำคัญและข้อดีข้อเสียของการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ รวมทั้งการกำกับสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยกับต่างประเทศ ตลอดจนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

2.1.1 จุดเริ่มต้นของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

(1) การสัมมนาที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความคิดที่จะพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐโดยการปรับสถานภาพสถาบันอุดมศึกษาจากส่วนราชการสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ (การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ) ได้เริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2507 คือได้มีการจัดสัมมนา เรื่อง “ปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการสัมมนาครั้งนี้ได้มีการพิจารณาปัญหาการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในแง่ต่าง ๆ ซึ่งได้เชื่อมโยงไปสู่ความคิดที่ว่าสถาบันอุดมศึกษาควรจะออกจากระบบราชการ

(2) การสัมมนาที่สวทศ จังหวัดสมุทรปราการ

จากการสัมมนาเมื่อปี พ.ศ. 2507 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ส่งผลให้มีการสัมมนาที่สวทศ จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 3 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2509 พ.ศ. 2510 และ พ.ศ. 2513 จัดโดยสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งการสัมมนาครั้งที่ 3 ได้มีการหยิบยกเอาเรื่องสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมาพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน แล้วประมวลสรุปข้อคิดเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี โดยการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2514 ได้มีมติเห็นชอบ



ในหลักการและมอบให้สภาการศึกษาแห่งชาติจัดทำรายละเอียดพร้อมทั้งยกร่างพระราชบัญญัติที่จะให้เป็นไปตามแนวคิดดังกล่าว เมื่อแล้วเสร็จสภาการศึกษาแห่งชาติได้นำเสนอสภาบริหารคณะปฏิวัติพิจารณาผ่านสำนักนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีผลเปลี่ยนแปลงการบริหารและสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงได้ส่งเรื่องให้สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ พิจารณารายละเอียด พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่าง ๆ เพื่อที่สำนักนายกรัฐมนตรีจะได้ประมวลเสนอสภาบริหารคณะปฏิวัติต่อไป ผลการพิจารณาปรากฏว่าสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และคณะปฏิวัติยังไม่พร้อมที่จะให้การดำเนินการปรับปรุงการบริหารสถาบันอุดมศึกษาตามแนวทางดังกล่าว เรื่องจึงยุติลง

(3) การปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2517

แนวคิดเรื่องสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2517 แต่คณะกรรมการเห็นว่าต้องการเวลาสร้างความพร้อมทั้งทางด้านรัฐบาลและสถาบันอุดมศึกษา จึงมุ่งสร้างระบบอุดมศึกษาที่เป็นส่วนของระบบราชการ แต่ให้มีเอกภาพในการบริหาร มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และมีการประสานงานระหว่างสถาบันอุดมศึกษาให้ดีขึ้น รวมทั้งมีการเสนอให้จัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาใหม่ พัฒนาตลาดวิชา และดำเนินการให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบอิสระ ไม่เป็นส่วนราชการในระยะต้นของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 แต่แนวคิดดังกล่าวมิได้บรรลุผล หลังจากนั้นก็มีได้มีความพยายามใด ๆ ที่เป็นรูปธรรมอีก นอกจากมีการประชุมสัมมนาอีกหลายครั้ง ในแต่ละครั้งได้หยิบยกเรื่องความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งได้ส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานภายในมากกว่าส่วนราชการอื่น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมิได้ทำให้สถาบันอุดมศึกษาความเป็นอิสระตามลักษณะความจำเป็นและความเหมาะสมของสถาบันวิชาการ

2.1.2 ความต่อเนื่องของนโยบายในการพัฒนาความเป็นอิสระ

(1) แผนอุดมศึกษาระยะยาว (พ.ศ. 2533 - 2547)

ทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533 - 2547) ขึ้นในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งมีความมุ่งหวังให้การจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาวดังกล่าวมีลักษณะเป็นแผนรุกไปสู่อนาคต โดยมีฐานข้อมูลการวิจัยเชิงนโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ของประเทศ ตลอดจนเป็นแผนที่ไวต่อการปรับตัวและมีกลไกการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแผนดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลจำนวน 6 ข้อ ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอที่ 1 รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนในการสร้างเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษาสำหรับการจัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษาระดับปริญญา โดยให้มีหน่วยงานกลางระดับชาติทำหน้าที่ดังกล่าว



ข้อเสนอที่ 2 รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาตรี โดยพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้วให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดตั้งใหม่ให้มีฐานะและรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกตั้ง

ข้อเสนอที่ 3 เพื่อให้การนำแผนอุดมศึกษาระยะยาวไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างได้ผล รัฐบาลพึงรักษาระดับการสนับสนุนด้านงบประมาณปกติแก่สถาบันอุดมศึกษา โดยให้อัตราการเพิ่มงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษามีสัดส่วนไม่น้อยกว่าอัตราการเพิ่มของงบประมาณแผ่นดินเป็นเวลา 15 ปี พร้อมทั้งเร่งรัดการพัฒนาวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปตามแผนงานให้ได้ผลอย่างจริงจังโดยเร็ว

ข้อเสนอที่ 4 รัฐบาลพึงสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาของประเทศ และเพิ่มงบประมาณการวิจัยโดยส่วนรวมของประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยให้งบประมาณเพื่อการวิจัยเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 1.0 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศภายในปี พ.ศ. 2540 และเพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 1.5 ภายในปี พ.ศ. 2547

ข้อเสนอที่ 5 รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนากองทุนเพื่อส่งเสริมความเป็นเลิศของการอุดมศึกษา และเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถพัฒนาภารกิจทางด้านได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งกองทุนในลักษณะการพัฒนาภารกิจทางด้านได้อย่างต่อเนื่อง และกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนเฉพาะเรื่อง

ข้อเสนอที่ 6 รัฐบาลพึงใช้แผนอุดมศึกษาระยะยาวเป็นแผนแม่บทกำกับทิศทางการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาตั้งแต่ระยะที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) จนถึงระยะที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการจัดทำแผนฯ แต่ละระยะเป็นผู้รับผิดชอบ ประสงค์ นโยบายและมาตรการของแผนอุดมศึกษาระยะยาวมาเป็นกรอบในการจัดทำแผน 5 ปี และแผนปฏิบัติการรายปีตามลำดับ

(2) การปรับสถานภาพสถาบันอุดมศึกษาในช่วงแผนอุดมศึกษาระยะยาว

ในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลในสมัยของนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายที่จะพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยได้กำหนดแนวทางไว้ 2 แนวทาง ซึ่งแนวทางหนึ่งคือแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาให้มีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ในครั้งนี้มีสถาบันอุดมศึกษาที่ยืนยันที่จะปรับสถานภาพและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรีจำนวน 16 แห่ง จากทั้งหมดจำนวน 20 แห่ง คณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติทั้ง 16 ฉบับ เสนอสมานิติบัญญัติแห่งชาติและในการพิจารณาครั้งที่ 2 และ 3 ได้รับการบรรจุเป็นระเบียบวาระการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 20 มีนาคม 2535 แต่ไม่ได้รับการพิจารณาเนื่องจากสมานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ จึงมีมติให้เลื่อนการพิจารณาออกไปก่อน และโดยที่สมานิติบัญญัติแห่งชาติได้หมดวาระลงจึงทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตกไป

การปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐครั้งนี้ กลุ่มบุคคลที่ไม่เห็นด้วยได้แสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ทำหนังสือคัดค้านการปรับสถานภาพไปยังผู้บริหารระดับสูงของประเทศ



การประชุมประท้วง การให้ความคิดเห็นทางสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น โดยเฉพาะในช่วงที่ร่างพระราชบัญญัติอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กระแสคัดค้านจากบุคคลต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกสถาบันอุดมศึกษาได้ปรากฏให้ทราบทางสื่อสิ่งพิมพ์อย่างสม่ำเสมอ ประเด็นสำคัญ ๆ ที่เป็นข้อกังวลของบุคคลเหล่านั้น สรุปได้ดังต่อไปนี้

- (1) ความต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล คือไม่มั่นใจว่านโยบายของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะเป็นไปในแนวทางเดียวกันมากนักน้อยเพียงใด
- (2) การยอมรับหลักการการปรับสถานภาพสถาบันอุดมศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (3) หลักเกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลยังไม่ชัดเจน
- (4) การบริหารงานบุคคล เช่น ไม่มั่นใจในระบบบริหารงานบุคคลที่เข้ายากออกง่าย เพราะคิดว่าไม่มั่นคงเหมือนระบบราชการ เงินเดือนและผลประโยชน์ก็อยู่ยังไม่เรียบร้อยละเอียดชัดเจน การมีระบบคู่ขนานในหน่วยงานเดียวกัน เป็นต้น
- (5) การสรรหาผู้บริหารในระดับต่าง ๆ
- (6) การเร่งรัดปรับสถานภาพสถาบันอุดมศึกษาให้เสร็จทันภายในวาระของรัฐบาลทำให้ไม่มั่นใจว่าได้มีการกระทำด้วยความรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วนเพียงใด

อย่างไรก็ตาม ภายในช่วงระยะเวลาแผนอุดมศึกษาระยะยาว ได้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นผลสำเร็จ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา เมื่อปี พ.ศ. 2533 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อปี พ.ศ. 2535 และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย เมื่อปี พ.ศ. 2541 นอกจากนี้ ในปีเดียวกันยังได้ปรับสถานภาพสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งมีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

(3) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ทิศทางการพัฒนาความเป็นอิสระและควมมีประสิทธิภาพของสถาบันอุดมศึกษา ยังคงมีความต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 บัญญัติว่า

“ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21⁴

ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ”

⁴ มาตรา 21 กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจจัดการศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นก็ได้ โดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง



(4) เงื่อนไขการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 ให้ความเห็นชอบเงื่อนไขการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยมีกรอบนโยบายสำคัญที่ทบวงมหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) มหาวิทยาลัยจะได้รับมอบอำนาจการบริหารงบประมาณในส่วนงบดำเนินการที่มีใช้เงินเดือนตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป โดยสร้างระบบการติดตามผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในเรื่องความสามารถในการตรวจสอบได้ และความโปร่งใสในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

(2) มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะได้รับการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ (Autonomous University) หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2545 โดยที่ภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 จะมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่ง ปรับสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2.2 ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา

เทียนฉาย กีระนันท์ และคณะ (2545, น. 6 และ น.20) ได้ประมวลแนวคิดความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาของนักวิชาการต่างประเทศ สรุปได้ว่า รูปแบบการกำกับของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในต่างประเทศมีอยู่ 2 รูปแบบคือ รูปแบบที่ 1 รูปแบบสถาบันอุดมศึกษาที่รัฐควบคุม (State Control Model) สำหรับรูปแบบที่ 2 รูปแบบที่รัฐให้การสนับสนุน (State Supervising Model) เป็นการกำกับสถาบันอุดมศึกษาโดยรัฐมีอำนาจเพียงควบคุมคุณภาพการศึกษา ส่วนอำนาจในการกำกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาเป็นของสภาสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ รูปแบบในประการหลังมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งคือ “American and British Models” ซึ่งเป็นรูปแบบการกำกับของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาผสมกัน โดยองค์ประกอบของความอิสระมี 4 ประการ ได้แก่ (1) ความมีอิสระในการวางจุดมุ่งหมายของสถาบันอุดมศึกษา (2) ความมีอิสระในการวางมาตรการดำเนินงาน (3) ความมีอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ และ (4) การประเมินผลการดำเนินงาน

วศิน แดงประดับ (ม.ป.ป., น. 8 - 18) ได้อธิบายแนวคิดความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา โดยสรุปได้คือ คณาจารย์และนักศึกษาจะใช้เสรีภาพทางวิชาการได้อย่างเต็มที่นั้น สถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นกรอบหรือเวทีที่จะให้คณาจารย์และนักศึกษาดำรงอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีคุณสมบัติที่จะประกัน เกื้อกูล และส่งเสริมให้มีกิจกรรมดังกล่าว กระบวนการและบรรยากาศที่เอื้อในการทำงานก็คือความเป็นอิสระที่ปลอดจากการควบคุมแทรกแซงในระดับหนึ่ง ดังนั้น การจะใช้เสรีภาพทางวิชาการได้เต็มที่จึงต้องการความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา โดยองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) หรือยูเนสโกให้นิยาม “ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา” ว่าหมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองในระดับที่จำเป็นสำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่จะตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาในแง่นี้จึงหมายความว่าเสรีภาพของสถาบันอุดมศึกษาที่จะดำเนินกิจการภายในโดยไม่ถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากรัฐบาล ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาจึงจำเป็นต้องกำหนดขึ้น



ภายใต้บริบทของการรับรู้และความเข้าใจร่วมกันในบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อสังคม ความเป็นอิสระจะมีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่จะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถปฏิบัติการกิจของตนผ่านกระบวนการสอน การวิจัย และให้บริการสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การให้ความเป็นอิสระแก่สถาบันอุดมศึกษาจะมีรูปแบบหลัก ๆ คือ ส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ) มอบอำนาจในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการและการเงินให้แก่องค์กรกลางที่คั่นอยู่ระหว่างส่วนกลางและสถาบันอุดมศึกษา โดยส่วนกลางจะคงไว้แต่เพียงบทบาทในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในภาพรวมเท่านั้น ในกรณีของประเทศไทยคือการที่กระทรวงศึกษาธิการโดยคณะกรรมการการอุดมศึกษากระจายอำนาจไปยังสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งให้มีอำนาจในการตัดสินใจกิจการภายในและสงวนอำนาจเชิงนโยบายและการควบคุมมาตรฐานเอาไว้ที่ส่วนกลางอันเป็นหลักการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 วรรคสอง (ซึ่งได้กล่าวแล้วในหน้าที่ 10 หัวข้อ (3) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542) และมาตรา 34 วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับปัจจัยที่บ่งชี้ถึงความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาอาจสามารถจัดกลุ่มได้ 4 กลุ่ม ได้แก่ การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การจัดองค์กร สถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดรูปแบบขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในสถาบันอุดมศึกษา และมีอำนาจจัดตั้งและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น

(2) การบริหารงานบุคคล สถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดและดำเนินการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง รวมทั้งการกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน ฯลฯ ซึ่งทำให้คล่องตัวและสามารถเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดได้

(3) การบริหารงานวิชาการ สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจในการเปิดหลักสูตรสาขาวิชาต่าง ๆ กำหนดเนื้อหาสาระของหลักสูตร วิธีการเรียนการสอน คุณสมบัติของผู้สอน ฯลฯ ที่สอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานวิชาการของหน่วยงานกลาง เช่น มาตรฐานหลักสูตร การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

(4) การบริหารการเงินและทรัพย์สิน สถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น เพื่อให้เหมาะสมกับงานสถาบันอุดมศึกษาและวิทยาการที่ปรับเปลี่ยนใหม่นอกจากนี้ การกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณในลักษณะงบประมาณแบบวงเงินรวม ย่อมทำให้สถาบันอุดมศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณให้เหมาะสมกับภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละด้านตามนโยบายและแผนงานของสถาบันอุดมศึกษาได้ดีกว่าการจัดสรรงบประมาณตามวิธีการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน



จรัส สุวรรณเวลา (2551, น.32 – 39) ได้อธิบายการปฏิรูประบบอุดมศึกษาและความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา สรุปได้ดังนี้คือ การปฏิรูประบบอุดมศึกษาเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในเกือบทุกประเทศทั่วโลก โดยมีความหมายและกระบวนการที่แตกต่างกัน ส่วนของการปฏิรูปที่สำคัญและมักจะสอดคล้องกันคือ การปรับระบบการบริหารที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถปรับตัวทันกับการเปลี่ยนแปลงระบบความรู้และการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมของโลก บทบาทและความสำคัญของความรู้ซึ่งนำไปสู่การเป็นสังคมความรู้และเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยความรู้ มีผลให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาทั้งการเรียนการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการ และบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาต้องปรับเปลี่ยนไป ทั้งทำให้โครงสร้างการจัดการภายในสถาบันอุดมศึกษาถูกมองว่าไม่สามารถตอบสนองรองรับความจำเป็นได้ ประกอบกับบทเรียนจากการบริหารจัดการภาครัฐกิจและภาคอุตสาหกรรมที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของการปรับระบบการจัดการมาแล้ว และอาจเป็นคำตอบสำหรับสถาบันอุดมศึกษาด้วย นอกจากนั้น กระแสทุนนิยมเสรีที่วัดผลด้วยตัวเลขผลผลิตและการแข่งขันจึงเกิดความพยายามที่จะปรับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาโดยนำการบริหารจัดการที่เรียกว่า “ที่ดี” หรือ “ด้วยความเป็นมืออาชีพ” เข้าไปในสถาบันอุดมศึกษา ทว่า สถาบันอุดมศึกษาในประเทศต่าง ๆ มีระดับและรูปแบบการปรับการบริหารจัดการที่ต่างกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงการปฏิรูประบบอุดมศึกษาในส่วนความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสรุปได้คือ การกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาได้ทำหน้าที่ในฐานะสถาบันอุดมศึกษาได้ดีที่สุด เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ต้องให้ความเป็นอิสระแก่สถาบันอุดมศึกษาให้ปลอดจากพลังภายนอก ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษามีความหมายหลายอย่างซ้อนกันอยู่ แต่ละอย่างมีเป้าประสงค์เป็นการเฉพาะซึ่งไม่เหมือนกัน ตลอดจนต้องอาศัยมาตรการที่ไม่เหมือนกันด้วย ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาจึงอาจแบ่งได้เป็นหลายมุมมอง ได้แก่ ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเสรีภาพทางวิชาการ ความเป็นอิสระจากระบบราชการที่ถดถอยเพื่อประสิทธิภาพและคุณภาพ ความเป็นอิสระจากระบบการรวมศูนย์เพื่อเอกลักษณ์และความแตกต่าง ความเป็นอิสระในระบบทุนนิยมเสรีและกลไกตลาด และความเป็นอิสระจากอำนาจนิยมทางปัญญาข้ามชาติ

2.3 หลักการกลางของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 และเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547 กำหนดหลักการกลางของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ซึ่งจะนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทุกฉบับ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีความคล่องตัวในการดำเนินงานควบคู่กับความรับผิดชอบต่อภารกิจอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยรัฐสามารถกำกับดูแล และตรวจสอบได้โดยกลไกของรัฐ หลักการกลางดังกล่าวจะกำหนดเกี่ยวกับประเด็นในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.3.1 สถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ



กระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และเมื่อมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐจึงยังคงได้รับการจัดสรร งบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณในจำนวนที่เพียงพอและจำเป็นต่อ การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาและเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา

2.3.2 ความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล

กำหนดให้การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทั้งในด้านการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริหารวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของสังคม และต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและแผนการ พัฒนาประเทศ โดยในการผลิตบัณฑิตจะต้องให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ และต้องมีกลไกในการจัดสรรงบประมาณหรือกลไกการกำกับดูแลโดยองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อเชื่อมโยง กับการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

2.3.3 ความคล่องตัวในการดำเนินงาน

เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้เป็นไปตามกลไกของสภาสถาบันอุดมศึกษาในการที่จะกำหนดระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการ บริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้เองภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง การบริหารจัดการส่วนใหญ่จะสิ้นสุดที่สภาสถาบันอุดมศึกษา ยกเว้นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีซึ่งต้องเสนอผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

2.3.4 สภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา

(1) กำหนดให้องค์ประกอบของสภาสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมาจากบุคคลภายนอกมากกว่า บุคคลภายใน และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาที่มาจากบุคคลภายนอก จำนวน 1 คน จะต้องสรรหา มาจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเสนอ

(2) กำหนดให้อธิการบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดมีหน้าที่ดำเนินการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ภายใต้นโยบายที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด และให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่กำกับดูแลอธิการบดี โดยตรงด้วยกระบวนการกำกับดูแลที่โปร่งใสชัดเจน สำหรับกระบวนการการได้มาซึ่งนายกสภาสถาบัน อุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา และอธิการบดีจะใช้วิธีการสรรหาตามข้อบังคับของสภาสถาบัน อุดมศึกษาโดยไม่ใช้วิธีการเลือกตั้ง



2.3.5 การบริหารจัดการทั่วไป

กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางในการดำเนินกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษา

2.3.6 การบริหารงานบุคคล

กำหนดให้บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาจเรียกชื่อว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หรือ “พนักงานมหาวิทยาลัย” หรือชื่ออื่นตามที่กำหนด ซึ่งจะได้รับสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าข้าราชการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด สำหรับข้าราชการและลูกจ้างประจำเดิมของสถาบันอุดมศึกษาสามารถเลือกสถานภาพได้ตามความสมัครใจ หากสมัครใจที่จะเปลี่ยนสถานภาพก็ให้คงสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนดต่อไป การคงสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนี้เป็นไปตามมาตรา 70/6⁵ ประกอบกับมาตรา 70/7⁶ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากทั้งสองมาตราแล้วจะเห็นได้ว่า หากสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่มีสมาชิกภาพเป็นข้าราชการมีสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้เช่นใดแล้ว ก็ให้สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ได้เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัยมีสิทธิประโยชน์เช่นนั้นด้วยโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวด 3/2 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549

สำหรับการบริหารงานบุคคลกำหนดให้ตราเป็นข้อบังคับโดยมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษามีส่วนร่วมและยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit System) มีระบบการประเมินผลการทำงานที่โปร่งใส และต้องจัดให้มีกลไกให้ความเป็นธรรมต่าง ๆ อาทิ ระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ขึ้นตรงต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา

⁵ มาตรา 70/6 ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ให้สมาชิกซึ่งเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและประสงค์จะเป็นสมาชิกตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ ยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกต่อไป

ให้นำบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิกมาใช้บังคับกับสมาชิกตามหมวดนี้โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งหมวดนี้

⁶ มาตรา 70/7 ในกรณีที่สมาชิกตามมาตรา 70/6 ได้เคยเป็นข้าราชการและสมาชิกมาก่อนที่จะเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้สมาชิกผู้นั้นมีสมาชิกภาพต่อเนื่องกับสมาชิกภาพเดิมได้ ในการนี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จดำรงชีพ บำเหน็จตกทอด เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต่อเนื่องจากสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมต่อไป และให้นับเวลาราชการต่อเนื่องกับการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 38 มาใช้บังคับโดยอนุโลม



2.3.7 งบประมาณและทรัพย์สิน

(1) กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นจำนวนที่เพียงพอเพื่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาและเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา เงินอุดหนุนนี้ให้ถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา กรณีที่รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายและสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ ให้รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ รายได้ของสถาบันอุดมศึกษาไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษา

(2) กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ อสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบันอุดมศึกษา โดยสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษาและจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ และถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา

(3) กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาต้องมีระบบบริหารการเงินและระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ ไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การจ่ายเงินต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยการอนุมัติของสภาสถาบันอุดมศึกษา และมีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายภายในซึ่งขึ้นตรงต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาและมีกลไกตรวจสอบภายนอกโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

2.3.8 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนงานภายในสถาบันอุดมศึกษาและระหว่างสถาบันอุดมศึกษา ชุมชน สถานประกอบการ และหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

2.3.9 การบริหารงานวิชาการ

กำหนดให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการโดยให้การดำเนินการต่าง ๆ เสริจล้นที่สภาสถาบันอุดมศึกษามากที่สุด และต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการที่รัฐกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำวิจัยและนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน และประเทศชาติ

2.3.10 การกำกับ ตรวจสอบ

(1) การกำกับ ตรวจสอบโดยกลไกภายในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษา วางระเบียบและกลไกเพื่อควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยให้ประชาคมในสถาบันอุดมศึกษามีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย



(2) การกำกับ ตรวจสอบโดยกลไกภายนอกสถาบันอุดมศึกษา

- การกำกับ ตรวจสอบของรัฐ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงบประมาณ เป็นต้น
- การกำกับ ตรวจสอบด้วยกลไกงบประมาณ โดยพิจารณาเป้าหมายและผลการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกผลักดันให้การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามนโยบายของรัฐ
- การกำกับ ตรวจสอบด้วยนโยบายของรัฐบาล
- การกำกับ ตรวจสอบด้วยระบบการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

(3) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษา และในกรณีที่การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีหรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายในสถาบันอุดมศึกษา หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม ให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแลนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการได้

2.4 รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ในประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจำนวน 24 แห่ง ซึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบราชการหรือไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ โดยในจำนวนนี้มีจำนวน 7 แห่งที่เป็นสถาบันในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้ง ส่วนที่เหลือนั้นเป็นสถาบันในกำกับของรัฐโดยการปรับสถานภาพด้วยผลของกฎหมาย ทั้งนี้ มีมหาวิทยาลัยนวมินทราชินีอยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ที่อยู่ในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี ขณะที่สถาบันอุดมศึกษาอื่นจะอยู่ในกำกับของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง

ตารางที่ 2.1 รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ลำดับ	สถาบันอุดมศึกษา	วันที่มีผลบังคับ	ตั้งแต่ก่อตั้ง
1	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	30 กรกฎาคม 2533	ใช่
2	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	8 เมษายน 2535	ใช่
3	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย	2 ตุลาคม 2540	
4	มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย	2 ตุลาคม 2540	
5	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	7 มีนาคม 2541	
6	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	26 กันยายน 2541	ใช่
7	มหาวิทยาลัยมหิดล	17 ตุลาคม 2550	



ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลำดับ	สถาบันอุดมศึกษา	วันที่มีผลบังคับ	ตั้งแต่ก่อตั้ง
8	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ	27 ธันวาคม 2550	
9	มหาวิทยาลัยบูรพา	10 มกราคม 2551	
10	มหาวิทยาลัยทักษิณ	6 กุมภาพันธ์ 2551	
11	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	7 กุมภาพันธ์ 2551	
12	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	7 มีนาคม 2551	
13	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง	8 มีนาคม 2551	
14	มหาวิทยาลัยพะเยา	17 กรกฎาคม 2553	ใช่
15	มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช	13 พฤศจิกายน 2553	ใช่
16	สถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา	26 พฤษภาคม 2555	ใช่
17	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	18 กรกฎาคม 2558	
18	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	18 กรกฎาคม 2558	
19	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต	18 กรกฎาคม 2558	
20	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	16 สิงหาคม 2558	
21	ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์	18 เมษายน 2559	ใช่
22	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	21 พฤษภาคม 2559	
23	มหาวิทยาลัยศิลปากร	3 กรกฎาคม 2559	
24	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	21 กรกฎาคม 2559	

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ยังมีสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในขั้นตอนการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ซึ่งมีร่างพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (ข้อมูล ณ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560)

- (1) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนสุนันทา พ.ศ. ... อยู่ระหว่างการพิจารณาของสถาบันอุดมศึกษา
- (2) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. ... อยู่ระหว่างการพิจารณาของสถาบันอุดมศึกษา
- (3) ร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนก พ.ศ. ... อยู่ระหว่างเสนอคณะรัฐมนตรี
- (4) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. ... อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา



2.5 การเปลี่ยนแปลงประการสำคัญที่เกิดขึ้นจากการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

การปรับสถานภาพจากสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประการสำคัญที่เกิดขึ้นจำนวน 4 ประการสำคัญ ได้แก่ สถานภาพของสถาบันอุดมศึกษา การบริหารจัดการและงบประมาณ สถานภาพของบุคลากร และกลไกการตรวจสอบรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 การเปลี่ยนแปลงประการสำคัญที่เกิดขึ้นจากการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ประเด็น	หลักการเดิม	หลักการใหม่
สถานภาพของสถาบันอุดมศึกษา	เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคลสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ	เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
การบริหารจัดการและงบประมาณ	การบริหารจัดการจะใช้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารการเงินจะใช้ระเบียบการเงินของกระทรวงการคลังและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนการได้มาของงบประมาณจะแยกเป็นสองส่วน ได้แก่ งบประมาณรายได้ และงบประมาณแผ่นดิน โดยมีการจัดสรรแยกเป็นรายการตามแผนงาน	การบริหารจัดการและการบริหารการเงินจะใช้ระเบียบที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดโดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีการเงินทุกประเภทและทุกรอบปีบัญชี ส่วนการได้มาซึ่งงบประมาณนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากยังคงมีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รัฐจึงต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้โดยจัดสรรในลักษณะของเงินอุดหนุนทั่วไปคือ งบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) เป็นจำนวนที่เพียงพอ
สถานภาพของบุคลากร	บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษามีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือลูกจ้างประจำของสถาบันอุดมศึกษาแล้วแต่กรณี	(1) บุคลากรประเภท “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ที่ไม่ประสงค์จะเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สามารถดำรงสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต่อไปได้จนกว่าจะเกษียณอายุราชการ และยังคงได้สิทธิ



ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเด็น	หลักการเดิม	หลักการใหม่
สถานภาพ ของบุคลากร		ประโยชน์ต่าง ๆ เหมือนเช่นเดิม ส่วนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีความประสงค์เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัย ให้คงสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนดตามเดิมจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ รวมทั้งมีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์เช่นเดียวกับข้าราชการด้วย (2) บุคลากรประเภท “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หรือ “พนักงานมหาวิทยาลัย” ซึ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าข้าราชการ โดยให้เป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด
กลไกการ ตรวจสอบ	เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการทั่วไป	มีกลไกการตรวจสอบ ดังต่อไปนี้ (1) ด้านระบบบริหารราชการทั่วไป ตรวจสอบโดยกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา โดยต้องให้ประชาคมในสถาบันอุดมศึกษามีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย (2) ด้านระบบการเงิน ตรวจสอบภายในโดยหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาและตรวจสอบภายนอกโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (3) ด้านระบบการบริหารงานบุคคล หากบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้รับความเป็นธรรม สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ซึ่ง



ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเด็น	หลักการเดิม	หลักการใหม่
		แต่งตั้งโดยสภาสถาบันการศึกษา หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือศาลปกครองได้ (4) ด้านระบบมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา ตรวจสอบโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

ที่มา: จันทรเพ็ญ รัชตาวีวัฒน์

2.6 ข้อดีข้อเสียของการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ระบบใด ๆ ก็ตามย่อมมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐพบว่า การปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีทั้งข้อดี และข้อเสียขึ้นอยู่กับมุมมองและแนวความคิดของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจพิจารณาถึงความจำเป็นและการประมวลผลกระทบในเชิงบวกหรือข้อดีของการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.) ได้ดังต่อไปนี้

2.6.1 ข้อดีของการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

(1) มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตหนึ่ง การดำเนินงานทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นต้องอาศัยความเป็นอิสระและการมีเสรีภาพทางวิชาการอย่างมากเพื่อที่จะได้ค้นคว้าหาความรู้ใหม่และถ่ายทอดความรู้นั้นให้เกิดประโยชน์แก่สังคม อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระนั้นได้กำหนดให้อยู่ภายใต้ขอบเขตการกำกับของรัฐเพื่อป้องกันมิให้สถาบันอุดมศึกษาใช้ประโยชน์จากความเป็นอิสระจนเกินขอบเขต

(2) การกำหนดให้การดำเนินงานสิ้นสุดที่สถาบันอุดมศึกษาโดยสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ขั้นตอนในการดำเนินงานน้อยลง ส่งผลให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

(3) มีการบริหารในรูปคณะบุคคลในแต่ละระดับ ใช้ระบบรวมบริการแต่แยกภารกิจ มีระบบการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ภายหลัง (Past Auditing) จากงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) และมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างอิสระ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาในรูปแบบสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ถือเป็นนวัตกรรมของการอุดมศึกษา เนื่องจากเดิมสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับการจัดตั้งให้เป็นส่วนราชการ ใช้กฎระเบียบการดำเนินงานของทางราชการเป็นหลัก



ซึ่งกฎเกณฑ์และระเบียบของทางราชการหลายอย่างไม่เหมาะสมกับสถาบันอุดมศึกษา การแสวงหาและพัฒนา รูปแบบ ระบบและวิธีการใหม่นี้จะทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถกระทำการกิจได้ดีขึ้น มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประเทศและให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศชาติให้สามารถแข่งขันได้ จึงเป็นเรื่องใหม่หรือนวัตกรรมที่ท้าทายความสามารถในการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยเป็นอย่างมาก

(4) สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง พร้อมทั้งกำหนดวิธีการ ปฏิบัติที่จะทำให้เกิดความคล่องตัวเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที

(5) สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถพัฒนาระบบบริหารงานด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับ ลักษณะงานและธรรมชาติของสถาบันอุดมศึกษาได้เอง ได้แก่ การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารการเงินและทรัพย์สิน (ซึ่งได้กล่าวแล้วในหน้าที่ 12 หัวข้อ 2.2 ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา)

(6) สถาบันอุดมศึกษากับรัฐบาลยังมีความสัมพันธ์กันเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษายังรับ งบประมาณอุดหนุนจากรัฐ ในรูปแบบงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) แต่ความสัมพันธ์จะเป็นไปในลักษณะการกำกับดูแลมากกว่าการบังคับบัญชา

(7) การปรับสภาพสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ ของรัฐจะทำให้การบริหารจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพเพราะกระจายอำนาจการ บริหารให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพขึ้น

(8) จุดอ่อนของสถาบันอุดมศึกษาในระบบราชการคือการประเมินผลบุคลากรเป็นรายบุคคล เนื่องจากในทางปฏิบัติ วัฒนธรรมองค์กรแบบหน่วยราชการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยที่ทำให้ไม่มี การประเมินผลการปฏิบัติงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาอย่างจริงจังถึงขนาดที่เป็นผลให้ผู้หย่อน ความสามารถในการปฏิบัติราชการต้องพ้นสภาพจากหน่วยงานไปได้ ขณะที่ระบบการประเมินผล ของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังตามมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ได้มากกว่า โดยเหตุที่ระบบการบริหารงานที่มุ่งต่อผลสัมฤทธิ์และการดำเนินงานตามเป้าหมายจึงทำให้ บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีความกระตือรือร้นในการทำงานโดยมุ่งสร้างผลงานเพื่อให้ สำเร็จตามเป้าหมาย ตลอดจนการพัฒนางานสอนของตนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(9) สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐส่งผลให้อาจารย์แต่ละคนจะต้องมีพันธะสัญญาว่าภายใน ระยะเวลาที่กำหนดจะต้องผลิตผลงานทางวิชาการจำนวนเท่าใด จะต้องสอนวิชาใดบ้าง ซึ่งจะทำให้มี เป้าหมายในการทำงานมากยิ่งขึ้น และเมื่อถูกกำกับโดยพันธะสัญญาจึงทำให้อาจารย์มีความตั้งใจในการ ทำงานและรับผิดชอบต่องานสอนของตนเองมากขึ้นเพื่อให้ได้ผลการประเมินที่ดี อันจะทำให้นิสิต/ นักศึกษาและสังคมได้รับประโยชน์จากงานสอนและผลงานทางวิชาการนี้ด้วย นอกจากนี้ จากการที่อาจารย์ จะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายในการผลิต ตลอดจนเนื้อหาสาระของผลงานทางวิชาการและงานสอนของตนเอง จึงทำให้เกิดเสรีภาพในทางวิชาการมากยิ่งขึ้น

(10) กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐส่วนใหญ่จะมีการกำหนดบทบัญญัติเพื่อ เป็นหลักประกันทางด้านเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ให้แก่ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัย เพื่อไม่ให้น้อยไปกว่าข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา อาทิ การกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติม



ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในสัดส่วนเดียวกันเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัย หากมีกรณีที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดให้แก่ข้าราชการ

2.6.2 ข้อเสียของการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ผลกระทบในเชิงลบหรือข้อเสียของการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ อาจพิจารณาถึงความจำเป็นและประมวผล (จันทร์เพ็ญ รัชตธิดาวัฒน์, 2552 น. 56 และ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.) ได้ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลลดลง อาจทำให้ต้องหารายได้เพิ่มขึ้นโดยการเพิ่มค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในอัตราที่สูงเกินไป ทำให้เกิดผลกระทบต่อนิสิต/นักศึกษาผู้มีรายได้น้อย และทำให้โอกาสที่จะเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของบุคคลทั่วไปลดน้อยลง นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้เอง โดยไม่ได้มีการกำหนดหลักประกันใดไว้ในกฎหมายเลยว่าอัตราที่เรียกเก็บเหล่านั้นจะไม่สูงจนเกินไป

(2) การจัดการศึกษาหรือการจัดการเรียนการสอน สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จะตอบสนองความต้องการทางธุรกิจหรือขึ้นอยู่กับกลไกทางการตลาด วิชาที่การเปิดทำการเรียนการสอน อาจตอบสนองต่อความต้องการของตลาดว่ามีแนวโน้มที่ต้องการผู้สำเร็จการศึกษาจากสาขาวิชาใด หากสาขาวิชาใดไม่เป็นที่ต้องการของตลาดหรือมีนิสิต/นักศึกษาลงทะเบียนเรียนไม่มาก แม้จะเป็นสาขาวิชาที่มีเนื้อหาสาระอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมก็ตาม อาทิ สาขาวิชาปรัชญา สาขาวิชาประวัติศาสตร์ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐอาจไม่เปิดการเรียนการสอนในสาขาวิชานั้นโดยคำนึงถึงแต่ผลกำไรขาดทุน ซึ่งอาจทำให้สูญเสียโอกาสที่จะได้ศึกษาในสาขาวิชาที่ดีและมีประโยชน์ได้

(3) การปรับสถานภาพสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐซึ่งบุคลากรอาจจะเปลี่ยนไปเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัย อาจทำให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นใจในระบบบริหารงานบุคคล เนื่องจากความไม่มั่นคงเหมือนระบบราชการ เงินเดือนและผลประโยชน์ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล รวมถึงการมีระบบคู่ขนานในหน่วยงานเดียวกัน เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะมีอำนาจในทางบริหารมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นช่องทางที่จะใช้อำนาจดังกล่าวในการขึ้นเงินเดือนหรือหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง รวมไปถึงการสรรหาผู้บริหารในระดับต่าง ๆ จะมีความเป็นธรรมและยึดหลักคุณธรรมหรือไม่ เพราะถ้าผู้บริหารมีการบริหารงานที่ไม่เป็นธรรมอาจมีการกลั่นแกล้งในการประเมินผลงานก็เป็นได้

(4) อาจารย์และนักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐอาจไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับผู้บริหารหรือมติของสภาสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากเกรงว่าอาจไม่ได้รับการต่อสัญญาหรือจะมีผลกระทบต่อผลการประเมินของตนอันจะเป็นการปิดกั้นความคิดเห็นทางวิชาการอย่างหนึ่ง ซึ่งต่างกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อาจารย์และนักวิชาการจะมีอิสระในทางความคิด มีความเป็นกลาง สามารถตรวจสอบติดตามและวิเคราะห์ปัญหาบ้านเมืองสังคมตามหลักวิชาการได้อย่างตรงไปตรงมา



(5) เมื่อสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐต้องหารายได้เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานวิจัยเนื่องจากได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลลดลง งานวิจัยที่จัดทำอาจถูกควบคุมเนื้อหาสาระโดยบริษัทหรือองค์กรที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนในการดำเนินการศึกษาวิจัยนั้น ๆ ได้

(6) เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในระบบราชการมานาน อาจมีผลทำให้บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาจำนวนไม่น้อยมีจิตใจผูกติดอยู่กับระบบราชการ (Bureaucratic Mentality) คือมีความคิดที่ยึดติดกับระเบียบจนกระทั่งคิดว่ากฎระเบียบสำคัญกว่าจุดมุ่งหมาย และหากคนเหล่านี้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนความคิดและพฤติกรรมได้อาจส่งผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่ต้องการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ยึดติดกับระบบราชการ

(7) การให้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแต่ละแห่งกำหนดหลักเกณฑ์หรือระเบียบในเรื่องต่าง ๆ เอง ถ้ามีความแตกต่างกันมากอาจทำให้เกิดการแข่งขันสูง หรือบุคลากรเกิดการไหลจากสถาบันอุดมศึกษาหนึ่งไปสู่อีกสถาบันอุดมศึกษาหนึ่ง

(8) การกำหนดให้การดำเนินงานทุกอย่างสิ้นสุดที่สถาบันอุดมศึกษา โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรสูงสุด ถ้าหากสภาสถาบันอุดมศึกษาไม่เข้มแข็งก็จะทำให้การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐไม่ประสบผลสำเร็จได้

(9) ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล กล่าวคือ อาจมีกระแสความไม่มั่นใจว่านโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับประเด็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะเป็นไปในแนวทางเดียวกันตลอดไปทุกรัฐบาล

(10) หลักเกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐยังไม่ชัดเจน

(11) การเร่งรัดปรับสภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ทำให้ไม่มั่นใจว่าได้มีการกระทำด้วยความรอบคอบรัดกุม

2.7 การกำกับสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยกับต่างประเทศ

การกำกับสถาบันอุดมศึกษาเป็นการควบคุมดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดด้วยการรายงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดทิศทางและตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เช่น เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของสังคม เพื่อการกระจายโอกาสทางการศึกษา เป็นต้น โดยการกำหนดเป้าหมาย เกณฑ์มาตรฐาน ประเมินผล และปรับปรุงแก้ไข

อุทุมพร จามรมาน และคณะ (2542) ได้ศึกษาเรื่อง “การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” พบว่าสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชนจะต้องอยู่ในกำกับของรัฐบาล แต่ลักษณะของการกำกับแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับการจัดตั้งและการกิจของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา ลักษณะการกำกับสถาบันอุดมศึกษามี 2 รูปแบบคือ รัฐควบคุมแบบสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย กับรัฐให้การสนับสนุนโดยควบคุมคุณภาพการศึกษาซึ่งเป็นแบบของประเทศอังกฤษกับสหรัฐอเมริกาผสมกัน (American and British Model)



ตารางที่ 2.3 การกำกับสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเด็น	สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย	สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ
สถานภาพ	- เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ มีสถานะเป็นนิติบุคคล - ความเป็นอิสระในการบริหารปรากฏในพระราชบัญญัติของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหาร การจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้โดยอิสระภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษา ยกเว้นเรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี จะต้องเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแลให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรี	- มีฐานะเป็นนิติบุคคล - มีการบริหารงานที่เป็นอิสระจากการแทรกแซงของอำนาจภายนอก
การบริหารทั่วไป	- สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่ (1) กำหนดนโยบายและแผนในการปฏิบัติการที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวมทั้งความต้องการของสังคม (2) กำหนดระบบการกำกับและติดตามผลการดำเนินงานและการรายงานผลที่พร้อมรับการตรวจสอบได้ (3) กำกับ ติดตาม ให้การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผน และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ออกระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานบุคคล งานวิชาการ การเงินและงบประมาณ และอื่น ๆ รวมทั้งรับผิดชอบผลการดำเนินงานต่อรัฐบาล	- มีสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่บริหารงานตามภารกิจและนโยบายที่ตนเป็นผู้กำหนด มี 3 รูปแบบ (1) มี 2 สภาคือ สภาควบคุมดูแลการบริหารงานของอธิการบดี และสภาวิชาการดูแลหลักสูตร (2) มีสภาเดียวควบคุมทั้งด้านการบริหารและวิชาการ (3) มีสภาสამัญซึ่งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐส่วนใหญ่ใช้รูปแบบนี้ - อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งอาจแตกต่างกัน สรุปแล้วมีอำนาจหน้าที่ (1) กำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา (2) แต่งตั้งอธิการบดี



ประเด็น	สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย	สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ
		(3) ให้การสนับสนุนและควบคุมการดำเนินงานของอธิการบดี (4) ให้ความเห็นชอบแผนระยะยาวของสถาบันอุดมศึกษา

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ประเด็น	สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย	สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ
การบริหาร ทั่วไป		(5) พิจารณาและตรวจสอบมาตรฐานการศึกษา (6) รับผิดชอบต่อฐานะการเงินของสถาบันอุดมศึกษา (7) รักษาความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา (8) ประเมินประสิทธิภาพการทำงานของสถาบันอุดมศึกษา (9) สร้างภาพพจน์ที่ดีต่อสาธารณะ (10) สร้างความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับสถาบันอุดมศึกษา (11) รับเรื่องราวร้องเรียนและตัดสินความ



ประเด็น	สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย	สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ
การบริหาร งานวิชาการ	- บริหารโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการที่กำหนดโดยส่วนกลาง เช่น สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจอนุมัติหลักสูตรและเปิดการสอนอนุมัติจัดตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานต่าง ๆ	- มีสภาวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ (1) เป็นผู้แทนของคณาจารย์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษา (2) พิจารณาเสนอแนะนโยบายด้านวิชาการแก่สถาบันอุดมศึกษา (3) กำหนดหลักสูตร มาตรฐานการสอน กำหนดเกณฑ์ในการสำเร็จการศึกษา (4) ส่งเสริมการวิจัย (5) วางหลักเกณฑ์เรื่องเสรีภาพในทางวิชาการ (6) หน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนและการศึกษาค้นคว้าของ ส ต ภา บั น อุดมศึกษา - สภาวิชาการ ประกอบด้วย อาจารย์และผู้บริหาร หรือประกอบด้วยอาจารย์ทั้งหมด บางแห่งเป็นแบบผสมระหว่างอาจารย์ ผู้บริหาร และนิสิต/นักศึกษา

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ประเด็น	สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย	สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ
การบริหาร งานบุคคล	- บุคลากรเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัย จะต้องผ่านการประเมินศักยภาพบุคคลตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ที่ สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด บุคลากรไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์	- บุคลากรไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานผู้ได้รับการจ้างให้ปฏิบัติงาน - มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล กำหนดกรอบตำแหน่งและอัตรากำลัง และระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล - มีเกณฑ์การรับบุคคลเข้าเป็นอาจารย์ประจำคือ จบปริญญาเอก มี



ประเด็น	สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย	สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ
		ประสบการณ์ ในด้านการสอน การวิจัย และ กิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับวิชาที่สอน รวมทั้ง ศักยภาพในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง มีการทดลองการปฏิบัติงานของ อาจารย์ประมาณ 3 - 5 ปี โดยจ้างเป็น รายปีและเมื่อได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง ให้เป็นอาจารย์ประจำจากคณะ กรรมการบริหารงานบุคคลแล้วจะมี การประเมินผลการปฏิบัติงานทุกปีอย่าง ต่อเนื่อง - บุคลากรสายสนับสนุนวิชาการ คณะ กรรมการจะ กำหนดคุณสมบัติให้ เหมาะสมกับภาระงานแต่ละประเภท มี การทดลองการปฏิบัติงานประมาณ 6 เดือน และมีการจ้างงานเป็นรายปี
การบริหาร งบประมาณ และทรัพย์สิน	- รายได้มาจากการอุดหนุนของรัฐบาล เงินค่าบำรุงการศึกษา ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รายได้จากผลประโยชน์ในที่ดินและ ทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษาและเงิน บริจาค - หลักการบริหาร (1) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแบบ วงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงิน ก้อน (Block Grant) ให้เพียงพอที่จะ ประกันคุณภาพการศึกษา (2) สถาบันอุดมศึกษากำหนดระบบ บริหารงบประมาณ การเงิน บัญชี และ	- รายได้ส่วนใหญ่ได้จากการอุดหนุนของ รัฐบาลทั้งรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาล กลาง รองลงมาเป็นเงินค่าบำรุง การศึกษา ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รายได้ จากผลประโยชน์ในที่ดินและทรัพย์สิน ของสถาบันอุดมศึกษา และเงินบริจาค - หลักการบริหาร (1) สถาบันอุดมศึกษาได้รับการ อุดหนุนงบประมาณจากรัฐบาล โดย ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ เ จี น ทุน ส ถ า บั น อุดมศึกษาตามข้อเสนอของสถาบัน อุดมศึกษาเป็นงบประมาณแบบวงเงิน รวม

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)



ประเด็น	สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย	สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ
การบริหาร งบประมาณ และทรัพย์สิน	ทรัพย์สินของตนเอง โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่าย (3) รายได้ของสถาบันอุดมศึกษาไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง (4) กรณีที่รายได้ไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่าย รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้เท่าที่จำเป็น (5) สถาบันอุดมศึกษาถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้ จัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุและทรัพย์สินและสามารถหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ได้ (6) รัฐสนับสนุนงบประมาณ ค่าใช้จ่ายประจำในลักษณะค่าใช้จ่ายต่อหัวนิสิต/นักศึกษา โดยสถาบันอุดมศึกษาต้องนำรายได้เข้ามาสมทบ ส่วนค่าใช้จ่ายในการลงทุน รัฐจัดสรรให้ตามโครงการและตามความจำเป็น รวมทั้งรัฐให้การสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้นด้วย	หรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) (2) สถาบันอุดมศึกษาจัดทำระบบบัญชีและการตรวจสอบ รวมทั้งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาจะต้องรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเมื่อรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายด้วยการตัดทอนรายจ่ายและหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ เช่น การขายลิขสิทธิ์ทางปัญญา ผลงานวิจัย และการบริการทางวิชาการ

ที่มา: อุทุมพร จามรมาน และคณะ

2.8 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ธัชพล กาญจนกุล (2545) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนากลยุทธ์การบริหารการเงินสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”⁷ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา แนวทางแก้ไข ปัญหาด้านการบริหารการเงินของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย เพื่อพัฒนากลยุทธ์การบริหารการเงินสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้บริหารด้านการเงิน และด้านอื่นที่เกี่ยวข้องของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย และการจัดประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินอุดมศึกษาเพื่อร่วมกันพัฒนาร่างกลยุทธ์การบริหารการเงินสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ (โดยแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ กลยุทธ์การวางแผนทางการเงิน การระดมทรัพยากรทางการเงิน การจัดสรรทรัพยากร

⁷ วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาอุดมศึกษา ภาควิชาอุดมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2545



ทางการเงิน และการบริหาร/ใช้ทรัพยากรทางการเงิน) และทำการตรวจสอบกลยุทธ์ในด้านความเหมาะสม และความเป็นไปได้โดยผู้ทรงคุณวุฒิ

ผลการวิจัยพบว่า สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐควรมีลักษณะการบริหารการเงินที่เป็นอิสระ คล่องตัวเพิ่มขึ้น โดยมีการวางแผนทางการเงินที่เน้นแผนเชิงกลยุทธ์ที่มีเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน เฉพาะเจาะจง สามารถวัดและประเมินได้ รวมทั้งมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมได้ ประกอบกับมุ่งเน้นการวางแผนระยะกลางและระยะยาว โดยมีรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance - based budgeting: pbb) การระดมทรัพยากรทางการเงินจากแหล่งเงินทุนมาจากเงินบริจาคของศิษย์เก่า และเงินอุดหนุนจากหน่วยงานและธุรกิจภาคเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเพิ่มขึ้น เงินอุดหนุนที่ได้จากภาครัฐมีลักษณะเป็นการจัดสรรตามอุปสงค์หรือตามตัวผู้เรียน ประกอบกับการจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้นและกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาและวิจัยเพื่อควมมีเสถียรภาพทางการเงินในระยะยาว แหล่งรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาจากผลงานด้านการวิจัย ด้านการบริหารทางวิชาการ และด้านการพัฒนานวัตกรรมใหม่ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งมีการบริหารทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รูปแบบของหน่วยงานภายในสถาบันอุดมศึกษามีลักษณะเป็นศูนย์ความรับผิดชอบ ศูนย์กำไร และหน่วยธุรกิจ การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินจะพิจารณาจากค่าใช้จ่ายต่อหัวของนิสิต/นักศึกษาแต่ละคณะโดยใช้การปันส่วนค่าใช้จ่าย การจัดสรรตามกิจกรรม และตามต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับ โดยคำนึงถึงปรัชญาอุดมศึกษาเป็นปัจจัยประกอบการพิจารณา รวมทั้งมีแนวโน้มการจัดสรรเพื่อการวิจัยในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น การบริหาร/ใช้ทรัพยากรทางการเงินมีการนำแนวคิด เทคนิคการบริหารสมัยใหม่ที่เป็นเชิงธุรกิจ รวมถึงการบริหารแบบมืออาชีพ และแบบมีส่วนร่วมมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารทรัพยากรทางการเงินให้เกิดประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษา

รอนดา ตันเถียร (2547) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี”⁸ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการ ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ผลการวิจัยพบว่า ทั้งสองสถาบันอุดมศึกษาพบปัญหาหลักที่เหมือนกันคือการอยู่ภายใต้กรอบของระบบราชการ การริเริ่มนโยบายได้รับการริเริ่มจากรัฐบาล การรวบรวมข้อมูลข่าวสารได้ดำเนินการโดยจัดประชุมและจัดทำแบบสอบถาม (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยยังได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์และงานวิจัย) ส่วนการเสนอทางเลือก ทั้งสองสถาบันอุดมศึกษาได้เสนอทางเลือก 2 เรื่องคือ สถานภาพของสถาบันอุดมศึกษา และสถานภาพของบุคลากร สุดท้ายคือการยกร่างนโยบาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดตั้งคณะกรรมการยกร่างขึ้นมาโดยเฉพาะ สภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจยกร่างนโยบาย ในขณะที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีไม่ได้มีการจัดตั้ง

⁸ วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2547



คณะกรรมการยกย่อง แต่ได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบาล สภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจกร่างนโยบาย

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องของทั้งสองสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ โครงสร้างที่มีลักษณะแบบราชการ ภาวะผู้นำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มีลักษณะผู้นำแบบใช้การเห็นพ้องต้องกัน ส่วนของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีลักษณะผู้นำแบบเป็นที่ปรึกษา วัฒนธรรมองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มีลักษณะแบบราชการ ส่วนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นแบบกลุ่มร่วม และการเมืองภายในองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นเรื่องของความคิดเห็นขัดแย้งระหว่างบุคลากรและผู้บริหาร ส่วนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นเรื่องการแข่งขันแย่งชิงการดำรงตำแหน่งอธิการบดี โดยปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งพบว่าเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐของทั้งสองสถาบันอุดมศึกษา

ประดิษฐ์ อารยะการกุล (2547) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนากลยุทธ์การแข่งขันของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในที่มีผลกับการพัฒนากลยุทธ์การแข่งขันของสถาบันอุดมศึกษา และพัฒนากลยุทธ์การแข่งขันสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และแบบสอบถามความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 4 คน และผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จำนวน 121 คน (จากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์) จัดทำกลยุทธ์โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐด้วยวิธีการวิเคราะห์เอกสาร สัมภาษณ์ แบบสอบถามความคิดเห็นเพื่อจัดทำร่างกลยุทธ์ จัดประชุมกลุ่มสนทนาและตรวจสอบกลยุทธ์โดยผู้ทรงคุณวุฒิ ได้กลยุทธ์การแข่งขันของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่เหมาะสมและสามารถนำไปปฏิบัติจริง

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยภายนอกที่ชี้นำกลยุทธ์การแข่งขันของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐอย่างมาก ทั้งในปัจจุบันและจะส่งผลกระทบต่อในอนาคต ได้แก่ ทิศทางการพัฒนาของประเทศที่มุ่งไปสู่สังคมดิจิทัล และการให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมตลอดอายุงานของแรงงานที่ประกอบวิชาชีพชั้นสูง ปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคคือคุณภาพของนิสิต/นักศึกษา การสนับสนุนด้านงบประมาณที่มีแนวโน้มลดลง และการขาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณภาพ

กลยุทธ์ด้านความเป็นผู้นำทางต้นทุนของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ประกอบด้วย 4 กลุ่มกลยุทธ์ ได้แก่ พันธมิตรเชิงกลยุทธ์ นิสิต/นักศึกษา การบริหารและการเงิน และเทคโนโลยีสารสนเทศ และคอมพิวเตอร์ กลยุทธ์ด้านการสร้างความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ประกอบด้วย 4 กลุ่มกลยุทธ์ ได้แก่ พันธมิตรเชิงกลยุทธ์ นิสิต/นักศึกษา การพัฒนาศักยภาพทางวิชาการ และความได้เปรียบในการแข่งขันเชิงการตลาด กลยุทธ์การจำกัดขอบเขต ประกอบด้วย 4 กลุ่มกลยุทธ์ ได้แก่ พันธมิตรเชิงกลยุทธ์ ความเป็นเลิศทางวิชาการ การพัฒนาประชาคม และเป้าหมายเจาะจง

⁹ วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาอุดมศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2547



นอกจากนี้ยังพบว่า การพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในภาพรวมควรให้ความสำคัญกับกลยุทธ์พันธมิตรเชิงกลยุทธ์ เนื่องจากเป็นกลยุทธ์ที่พบทั้ง 3 ด้านของกลยุทธ์การแข่งขัน กลยุทธ์ที่มีความสำคัญลำดับรองลงมา ควรให้ความสำคัญกับด้านนิสิต/นักศึกษา ด้านการบริหาร และด้านวิชาการ

กล่าวโดยสรุปว่า ระยะเวลาห้าสิบปีสำหรับความพยายามที่จะปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ความพยายามดังกล่าวส่งผลให้ในปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเกิดขึ้นแล้ว 24 แห่ง ทั้งนี้ เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า การปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน เสรีภาพในการบริหารนี้จะเกื้อหนุนและส่งผลให้เกิดเสรีภาพทางวิชาการอันจะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการต่อไป ประกอบกับระบบการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ที่จะเปลี่ยนสถานภาพบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษามาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัย เน้นระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย มีระบบค่าตอบแทนที่สูงกว่าระบบราชการและมีระบบสวัสดิการที่สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถกำหนดได้เอง ซึ่งจะส่งผลให้แวดวงวิชาการของสถาบันอุดมศึกษามีบุคลากรที่มีศักยภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่จะทำให้แนวคิดดังกล่าวประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมได้ขึ้นอยู่กับคณะผู้บริหารและบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาที่จะร่วมกันพัฒนาและผลักดันให้แนวคิดนั้นเกิดผลสัมฤทธิ์



บทที่ 3

การงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่กำลังจะกล่าวถึงต่อไปนี้มี 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรกเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้ง อีกประเภทหนึ่งเป็นการพัฒนาจากสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการโดยการปรับสภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนี้ได้มีการเรียกกันอยู่หลายคำ เช่น มหาวิทยาลัยวิทยาลัยนอกระบบราชการ มหาวิทยาลัยนอกระบบ มหาวิทยาลัยอิสระ มหาวิทยาลัยในกำกับ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าจะเรียกอย่างไรก็ตาม ความหมายสั้น ๆ ก็คือเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ สามารถพัฒนาระบบบริหารเป็นของตนเองที่สอดคล้องกับปรัชญาและจุดมุ่งหมายของสถาบันอุดมศึกษา มีความเบ็ดเสร็จในตัว ลักษณะเช่นนี้ตรงกับคำว่า “Autonomy” ซึ่งมีได้หมายความว่าป็นอิสระ (Independence) โดยไม่ต้องถูกกำกับและตรวจสอบโดยกลไกของรัฐ

ในบทนี้ คณะผู้ศึกษาต้องการนำเสนอและอธิบายถึงการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ได้แก่ หลักการจัดสรรและการบริหารงบประมาณ ข้อแตกต่างทางด้านงบประมาณก่อนและหลังการปรับสภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และแหล่งที่มาของเงินรายได้

3.1 หลักการจัดสรรและการบริหารงบประมาณ

3.1.1 หลักการการจัดสรรงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในลักษณะงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) สามารถจำแนกงบประมาณออกเป็น 2 ลักษณะคือ ค่าใช้จ่ายประจำ และค่าใช้จ่ายลงทุน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ค่าใช้จ่ายประจำ

ค่าใช้จ่ายประจำ หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการจัดการศึกษา โดยรัฐอุดหนุนในลักษณะค่าใช้จ่ายต่อหัวนิสิต/นักศึกษา (Cost per head) เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีมาตรฐานอย่างน้อยขั้นต่ำและเพียงพอต่อการประกันคุณภาพการศึกษา โดยพิจารณาจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน ส่วนเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาให้นำมารวมสมทบเป็นงบประมาณรายจ่ายของสถาบันอุดมศึกษาในสัดส่วนที่เหมาะสม

(2) ค่าใช้จ่ายลงทุน

ค่าใช้จ่ายลงทุนคือค่าใช้จ่ายที่รัฐจัดสรรให้ตามโครงการและความจำเป็นตามสภาพของสถาบันอุดมศึกษาและกำลังงบประมาณของประเทศ



3.1.2 หลักการบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐต้องยึดหลักของความโปร่งใส และประโยชน์ที่จะได้รับเป็นสำคัญ โดยการบริหารงบประมาณจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ภายใต้หลักการบริหารงบประมาณดังต่อไปนี้

(1) งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรรในลักษณะงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) และถือเป็นเงินรายได้ ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่ได้รับตามแผนงานโครงการที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอโดยอาจนำเงินรายได้อื่นมารวมจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสถาบันอุดมศึกษา

(2) สถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่วางระบบการเงินและบัญชี งานพัสดุที่เป็นของตนเอง

(3) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสถาบันอุดมศึกษาตามระเบียบที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

(4) ทบวงมหาวิทยาลัยหรือปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ โดยความร่วมมือของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (เช่น สำนักงานงบประมาณ) จะพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน ได้แก่ การติดตามผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา การใช้จ่ายงบประมาณ การรายงานผลงานประจำปี

3.2 ข้อแตกต่างทางด้านงบประมาณก่อนและหลังการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

การปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณาคือข้อแตกต่างทางด้านงบประมาณ ซึ่งได้เปรียบเทียบก่อนและหลังการปรับสถานภาพ โดยพิจารณาประเด็นสำคัญ ๆ จำนวน 3 ประการ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามและประเมินผล รายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 ข้อแตกต่างทางด้านงบประมาณก่อนและหลังการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ประเด็น	สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
การจัดสรรงบประมาณ	สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณในลักษณะงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) และถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาประเภทหนึ่ง	สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้เป็นรายการ และถือเป็นงบรายจ่าย



ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเด็น	สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
การบริหาร งบประมาณ	(1) สามารถเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากกรมบัญชีกลางทั้งก่อน โดยสามารถบริหารการเงินได้ภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่กำหนดโดยสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (2) มีความคล่องตัวและเป็นอิสระในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม (3) สามารถจัดระบบเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้เป็นระบบเดียวกันภายใต้ระเบียบทางด้านการเงินของสถาบันอุดมศึกษา (4) มีอิสระในการบริหารทางการเงิน เพื่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น (5) มีอิสระในการกำหนดระบบ ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน งบประมาณ การจัดหา การจัดสรร และการใช้ทรัพยากรทั้งงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ (6) สถาบันอุดมศึกษาสามารถวางแผนทางการเงินระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ (7) สามารถลดขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณจากรัฐบาลโดยสิ้นสุดที่สถาบันอุดมศึกษา (8) ในส่วนของงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลไม่ต้องขอขึ้นงบประมาณไว้เบิกเหลื่อมปีต่อกรมบัญชีกลาง แต่การดำเนินการต่าง ๆ จะสิ้นสุดที่สถาบันอุดมศึกษา	(1) การเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลจะต้องเบิกจ่ายเป็นงบรายจ่ายตามรายการที่กำหนดจากระบบ GFMS ยกเว้นเงินนอกงบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาสามารถบริหารจัดการได้ภายใต้ระเบียบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา (2) กรณีไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ ในส่วนของงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลจะต้องมีการขอขึ้นงบประมาณไว้เบิกเหลื่อมปีต่อกรมบัญชีกลางเป็นรายการ และหากมีงบประมาณเหลือจ่ายจะต้องส่งคืนกระทรวงการคลัง (3) การกำหนดจำนวนกรอบอัตรากำลังจะต้องเป็นไปตามกรอบอัตรากำลังตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) อนุมัติ และงบประมาณตามวงเงินที่ได้รับจัดสรรจากสำนักงานงบประมาณ



ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเด็น	สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
การบริหาร งบประมาณ	(9) สามารถบริหารจัดการกรอบอัตรากำลัง ภายใต้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม	
การติดตาม และ ประเมินผล	สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีการ รายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณตาม รูปแบบที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนด ซึ่งไม่มีความแตกต่างจากสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐ โดยรัฐบาลจะเน้นการตรวจสอบ มากกว่าการควบคุมการบริหารจัดการ	สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการรายงานผล การใช้จ่ายงบประมาณเช่นเดียวกับ หน่วยงานราชการทั่วไป

ที่มา: ฝ่ายแผนงาน มหาวิทยาลัยทักษิณ

3.3 แหล่งที่มาของเงินรายได้

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีแหล่งที่มาของเงินรายได้
ที่ต่างกัน โดยเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนมากจะถูกกำหนดไว้ในระเบียบสถาบันอุดมศึกษา
ว่าด้วยเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษานั้น ส่วนรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะถูกบัญญัติไว้
ในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษานั้น ในส่วนนี้จะได้นำเสนอการเปรียบเทียบแหล่งที่มาของเงินรายได้
กรณีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ได้ปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษา
ในกำกับของรัฐล่าสุดเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2559 รายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2 แหล่งที่มาของรายได้สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ และสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ
ของรัฐ กรณีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	
สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ	สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ
(1) เงินซึ่งมหาวิทยาลัยและหน่วยงานได้จาก (ก) เงินผลประโยชน์จากการให้ใช้ทรัพย์สิน การให้เช่าที่ราชพัสดุ และการดำเนินกิจการต่าง ๆ (ข) ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าบำรุง ตลอดจน ค่าปรับต่าง ๆ ตามระเบียบของมหาวิทยาลัย (2) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้บริจาคให้ ทั้งนี้ ไม่ว่า มหาวิทยาลัยหรือผู้บริจาคจะกำหนดเงื่อนไขหรือ วัตถุประสงค์แห่งการบริจาคหรือไม่ก็ตาม	(1) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี (2) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย (3) เงินกองทุนที่รัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น และรายได้หรือผลประโยชน์จากกองทุนดังกล่าว (4) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย (5) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการลงทุน หรือการร่วมลงทุน และจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย



ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ	สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ
(3) รายได้อื่น ๆ เช่น เงินดอกผลของเงินรับฝาก ซึ่งเป็นเงินที่มหาวิทยาลัยและหน่วยงานได้รับฝาก โดยมีเงื่อนไขที่จะต้องจ่ายคืนเงิน	(6) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้พัสดุ หรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัย ปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ รวมถึงที่ดิน ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย (7) รายได้หรือผลประโยชน์อย่างอื่น

ที่มา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ทั้งนี้ เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ) คือเงินหรือทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ได้รับนอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดินตามความในมาตรา 11¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541

กล่าวโดยสรุปคือ หลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดอันเป็นหัวใจของหลักประกันความเป็นอิสระสำหรับองค์กรกระจายอำนาจทุกรูปแบบรวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาก็คือหลักประกันในการที่จะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐและการกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นด้วยความคล่องตัวในกรณีที่เงินรายได้ส่วนใหญ่ของสถาบันอุดมศึกษามาจากงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ ระดับความเป็นอิสระก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการให้และการใช้จ่ายงบประมาณอุดหนุนดังกล่าวมีความเข้มงวดรัดกุมเพียงใด และเงินดังกล่าวมีลักษณะเป็นงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) หรือให้มาโดยมีการกำหนดแผนการใช้จ่ายมาด้วยล่วงหน้า และขึ้นอยู่กับว่า การควบคุมการใช้จ่ายเงินนั้นเป็นการควบคุมก่อนจ่ายในลักษณะการขออนุมัติหรือว่าเป็นการตรวจสอบความถูกต้องภายหลังจากที่ได้มีการจ่ายเงินไปแล้ว หากจะให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความคล่องตัว งบประมาณอุดหนุนจากรัฐควรจ่ายในลักษณะที่ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมได้เอง ไม่ต้องมีการตรวจก่อนจ่ายแบบหน่วยงานราชการทั่วไป และไม่ต้องอยู่ในบังคับแห่งระเบียบราชการปกติ แต่ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาออก

¹⁰ มาตรา 11 นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ ดังนี้

- (1) เงินผลประโยชน์ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (2) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย
- (3) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์
- (4) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น

รายได้ของมหาวิทยาลัยรวมทั้งเบี่ยงปรับที่เกิดจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เว้นแต่เบี่ยงปรับที่เกิดจากการผลิตสัญญาการศึกษา และเบี่ยงปรับที่เกิดจากการผลิตสัญญาซื้อทรัพย์สินหรือสัญญาจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ



ระเบียบข้อบังคับเอง ซึ่งความเป็นอิสระในการบริหารการเงินและทรัพย์สินจะมีมากเพียงใดยังสามารถพิจารณาได้จากการที่สถาบันอุดมศึกษาได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยช่องทางอื่นนอกจากงบประมาณอุดหนุนจากรัฐและการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว ในระบบที่มีการกระจายอำนาจทางการเงินจากส่วนกลางมาให้แก่สถาบันอุดมศึกษามากก็必将เห็นได้ว่า สถาบันอุดมศึกษามีช่องทางในการได้มาซึ่งทรัพย์สินมากขึ้น และสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้มากขึ้น นอกจากนี้ สถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องได้รับสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล เพราะการเป็นนิติบุคคลแยกออกมาจากส่วนกลางนั้นย่อมหมายถึงความเป็นอิสระในตัวเอง และจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถถือครองทรัพย์สินเป็นของตนเอง สามารถทำนิติกรรมและเป็นคู่กรณีในกระบวนการทางศาล รวมไปถึงการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง



บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้ ได้รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ทั้งจากเว็บไซต์ เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ที่คณะผู้ศึกษาสามารถสืบค้นได้ โดยนำมาศึกษาวิเคราะห์ให้ได้มาซึ่งข้อมูลเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด โดยกำหนดกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ ได้แก่ การวิเคราะห์งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ การวิเคราะห์อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และการวิเคราะห์คุณภาพการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐโดยวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลก

4.1 การวิเคราะห์งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

4.1.1 ภาพรวมงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีจำนวน 6 แห่ง ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการมีจำนวน 72 แห่ง รวมจำนวนสถาบันอุดมศึกษาทั้งสิ้น 78 แห่ง โดยงบประมาณที่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 5.11 ของงบประมาณที่สถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดได้รับการสนับสนุน ต่อมาเมื่อมีสถาบันอุดมศึกษาปรับสถานภาพจากสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพิ่มจำนวนมากขึ้น ส่งผลทำให้งบประมาณที่รัฐบาลให้การสนับสนุนเพื่อการจัดการศึกษาตามวัตถุประสงค์และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีจำนวนและสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐรวมทั้งสิ้นจำนวน 20¹¹ แห่ง สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการจำนวน 61 แห่ง งบประมาณที่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 53.85 ของงบประมาณที่สถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดได้รับการสนับสนุน โดยในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปี หากมองในภาพรวมของการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตามเจตนารมณ์หรือเป้าหมายที่คาดหวังไว้คือ การลดภาระงบประมาณแผ่นดินและให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งปรากฏว่าสัดส่วนงบประมาณเมื่อเทียบกับงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการแล้ว มิได้มีแนวโน้มที่ลดลงเลย รายละเอียดตามตารางที่ 4.1

¹¹อ้างอิงตามเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 9 (1) หน้า 8



ตารางที่ 4.1 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณ กระทรวง ศึกษาธิการ	งบประมาณ สถาบันอุดมศึกษา		จำนวนมหาวิทยาลัย (แห่ง)			งบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล			
		จำนวน	ร้อยละ*	ม.ในกำกับ	ม.รัฐ	รวม	ม.ในกำกับ		ม.รัฐ	
							งบประมาณ	ร้อยละ	งบประมาณ	ร้อยละ
2550	282,254.3414	72,085.8772	25.54	6	72	78	3,682.2817	5.11	68,403.5955	94.89
2551	301,085.1582	80,010.5078	26.57	8	72	78	13,676.1673	17.09	66,334.3405	82.91
2552	332,298.6160	67,113.1205	20.20	13	65	78	25,065.4166	37.35	42,047.7039	62.65
2553	346,713.0933	60,813.2045	17.54	13	65	78	24,757.2686	40.71	36,055.9359	59.29
2554	391,131.8796	70,996.8148	18.15	14	65	79	29,041.8541	40.91	41,954.9607	59.09
2555	420,490.0326	72,809.9822	17.32	14	65	79	30,201.4491	41.48	42,608.5331	58.52
2556	460,411.6488	81,912.0607	17.79	15	65	80	33,058.9526	40.36	48,853.1081	59.64
2557	482,788.5859	88,253.3369	18.28	15	65	80	36,260.5470	41.09	51,992.7899	58.91
2558	501,326.1517	100,993.5846	20.15	15	65	80	39,843.3926	39.45	61,150.1920	60.55
2559	517,076.7030	111,755.6879	21.61	15	66	81	43,703.9972	39.11	68,051.6907	60.89
2560	493,051.8548	115,948.7896	23.52	20	61	81	62,437.8657	53.85	53,510.9239	46.15

* ร้อยละงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาต่องบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ

ที่มา: - เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560

ตารางที่ 4.2 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณ สถาบันอุดมศึกษา	จำนวนมหาวิทยาลัย (แห่ง)			งบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล	
		ม.ในกำกับ	ม.รัฐ	รวม	ม.ในกำกับ	ม.รัฐ
2556	81,912.0607	15	65	80	33,058.9526	48,853.1081
2557	88,253.3369	15	65	80	36,260.5470 (+9.68%)	51,992.7899 (+6.43%)
2558	100,993.5846	15	65	80	39,843.3926 (+9.88%)	61,150.1920 (+17.61%)
2559	111,755.6879	15	66	81	43,703.9972 (+9.69%)	68,051.6907 (+11.29%)

ที่มา: - เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560



จากตารางที่ 4.1 แสดงให้เห็นถึงภาพรวมงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560 ซึ่งช่วงระยะเวลา 11 ปีข้างต้นพบว่า งบประมาณมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2559 ดังที่แสดงรายละเอียดในตารางที่ 4.2 ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีจำนวน 15 แห่ง โดยพบว่างบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 9.75 ต่อปี ในขณะที่งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ (ในช่วงเวลาเดียวกัน) เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.35 ต่อปี เช่นเดียวกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2555 ซึ่งมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จำนวน 14 แห่ง ภาพรวมงบประมาณที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐบาลก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับงบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2558 ซึ่งมีจำนวน 65 แห่ง พบว่ามีการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 7.06 ต่อปีเท่านั้น กล่าวโดยสรุปคือ ภาพรวมงบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีบางปีงบประมาณที่งบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลลดน้อยลงก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนน้อย และเป็นการลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในขณะที่ส่วนใหญ่มีการเพิ่มขึ้นของงบประมาณดังกล่าวในจำนวนที่สูงมาก ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเทียบกับงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่าสัดส่วนงบประมาณไม่ได้ลดน้อยลงเลย

โดยหลักการแล้ว การปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อมุ่งบรรลุเป้าหมายในการพึ่งพางบประมาณแผ่นดินให้น้อยลง และพึ่งพาเงินนอกงบประมาณหรือแสวงหาเงินรายได้อื่นให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้อุดหนุนงบประมาณในรูปแบบของงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปแบบเงินก้อน (Block Grant) ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ทั้งนี้ ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีรายได้ที่ไม่เพียงพอกับรายจ่ายในการดำเนินงานและไม่สามารถหางบประมาณสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐจึงจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเท่าที่จำเป็น ดังนั้น งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจึงแบ่งเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน คืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เงินอุดหนุนจากรัฐบาล) และเงินงบประมาณรายได้ (เงินนอกงบประมาณ) ซึ่งมาจากค่าธรรมเนียมการศึกษา เงินบริจาคและรายได้อื่น ๆ โดยทั้งหมดถือเป็นเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ซึ่งรายได้ดังกล่าวไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยแสดงการเปรียบเทียบได้ตามตารางที่ 4.3



ตารางที่ 4.3 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	จำนวน ม.ในกำกับ	เงินอุดหนุนจากรัฐบาล		เงินนอกงบประมาณ	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
2550	6	3,682.2817	67.92	1,739.0832	32.08
2551	8	13,767.1673	42.15	18,892.94	57.85
2552	13	25,065.4166	42.82	33,470.47	57.18
2553	13	24,757.2686	38.12	40,179.96	61.88
2554	14	29,041.8541	39.91	43,732.73	60.09
2555	15	30,201.4491	42.34	41,130.08	57.66
2556	15	33,058.9526	42.19	45,289.94	57.81
2557	15	36,260.5470	41.65	50,796.41	58.35
2558	15	39,843.3926	41.49	56,178.40	58.51
2559	15	43,703.9972	42.65	58,773.68	57.35
2560	20	62,437.8657	44.05	79,318.59	55.95

ที่มา: - เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560

จากตารางที่ 4.3 แสดงให้เห็นถึงการเปรียบเทียบงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560 ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เงินอุดหนุนจากรัฐบาล) และเงินงบประมาณรายได้ (เงินนอกงบประมาณ) โดยจะเห็นว่าตลอดช่วงระยะเวลาข้างต้น สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐยังคงพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนที่สูง เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 44.12 ซึ่งมีลักษณะที่ผกผันแบบปีต่อปี และไม่มีแนวโน้มที่จะลดต่ำลงอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ เมื่อพิจารณาเป็นรายปีงบประมาณจะพบว่าโดยส่วนมากนั้น ร้อยละของงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลหรืองบประมาณแผ่นดินเมื่อคิดเป็นร้อยละแล้วมีการลดลงเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ปีงบประมาณที่มีการเพิ่มขึ้นกลับเพิ่มขึ้นในร้อยละที่สูงมาก ซึ่งงบประมาณดังกล่าวมีการเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนและร้อยละอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2560 สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรืองบประมาณแผ่นดินมีร้อยละที่ใกล้เคียงกันอยู่ที่ประมาณร้อยละ 41.50 - 44.00



4.1.2 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่มีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้ง

ปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจำนวน 20 แห่ง¹² สามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มหลักคือ กลุ่มที่ปรับสถานภาพจากสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จำนวน 15 แห่ง และกลุ่มที่มีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้ง จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (2) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (3) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (4) มหาวิทยาลัยพะเยา และ (5) สถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา โดยในที่นี้ จะมีได้กล่าวถึงสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนาเนื่องจากเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่ก่อตั้งเพียงไม่นานจึงปรากฏข้อมูลไม่เพียงพอแก่การศึกษาวิเคราะห์

ตารางที่ 4.4 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่มีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้ง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ม.เทคโนโลยีสุรนารี					ม.วลัยลักษณ์				
	งปม. รวม	เงินอุดหนุน	ร้อยละ	เงินนอก งปม.	ร้อยละ	งปม. รวม	เงินอุดหนุน	ร้อยละ	เงินนอก งปม.	ร้อยละ
2550	1,027.4122	776.8262	75.61	250.5860	24.39	647.2241	486.1341	75.11	161.0900	24.89
2551	1,131.0511	807.2482	71.37	323.8029	28.63	780.3338	541.8854	69.44	238.4484	30.56
2552	1,303.6648	968.7709	74.31	334.8939	25.69	937.4627	677.1257	72.23	260.3370	27.77
2553	1,133.9902	767.7785	67.71	366.2117	32.29	859.9081	564.2198	65.61	295.6883	34.39
2554	1,367.0135	1,007.3750	73.69	359.6385	26.31	1,051.5578	742.7338	70.63	308.8240	29.37
2555	1,371.5167	993.8963	72.47	377.6204	27.53	1,034.3697	714.9145	69.12	319.4552	30.88
2556	1,428.7805	1,045.6670	73.19	383.1135	26.81	1,114.7323	737.8401	66.19	376.8922	33.81
2557	1,931.0991	1,536.1646	79.55	394.9345	20.45	1,360.9474	1,033.8909	75.97	327.0565	24.03
2558	2,165.6365	1,844.7378	85.18	320.8987	14.82	1,079.8477	745.5112	69.04	334.3365	30.96
2559	2,580.7758	2,161.2733	83.75	419.5025	16.25	1,223.1640	862.0715	70.48	361.0925	29.52
2560	2,551.7184	2,121.9543	83.16	429.7641	16.84	1,236.9295	874.6410	70.71	362.2885	29.29
เฉลี่ยร้อยละ			77.99		22.01			70.46		29.54

¹² อ้างอิงจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 ฉบับที่ 9 (1) หน้า ที่ 8



ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ม.แม่ฟ้าหลวง					ม.พะเยา				
	งปม. รวม	เงินอุดหนุน	ร้อยละ	เงินนอก งปม.	ร้อยละ	งปม. รวม	เงินอุดหนุน	ร้อยละ	เงินนอก งปม.	ร้อยละ
2550	639.1008	461.8168	72.26	177.2840	27.74					
2551	868.6189	590.9226	68.03	277.6963	31.97					
2552	968.3902	670.9907	69.29	297.3995	30.71					
2553	829.5990	485.8024	58.56	343.7966	41.44					
2554	1,009.2992	638.5637	63.27	370.7355	36.73	926.7606	649.5281	70.09	277.2325	29.91
2555	1,062.5922	687.1829	64.67	375.4093	35.33	827.1723	572.7478	69.24	254.4245	30.76
2556	1,259.7374	880.4819	69.89	379.2555	30.11	1,089.9795	883.3108	81.04	206.6687	18.96
2557	1,600.3324	1,107.7240	69.22	492.6084	30.78	1,374.1065	944.0667	68.70	430.0398	31.30
2558	1,873.5614	1,375.3878	73.41	498.1736	26.59	1,834.1708	1,399.4383	76.30	434.7325	23.70
2559	2,011.2458	1,499.4388	74.55	511.8070	25.45	2,498.9751	2,120.4247	84.85	378.5504	15.15
2560	2,340.8796	1,824.4797	77.94	516.3999	22.06	1,916.5523	1,597.2344	83.34	319.3179	16.66
เฉลี่ยร้อยละ			70.68		29.32			78.02		21.98

ที่มา: - เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560

จากตารางที่ 4.4 ซึ่งแสดงถึงงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่มีสถานภาพตั้งแต่ก่อตั้ง จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และมหาวิทยาลัยพะเยา โดยเมื่อวิเคราะห์โดยพิจารณาจากร้อยละของงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลหรืองบประมาณแผ่นดินจะพบว่า สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทั้ง 4 แห่ง ยังคงพึ่งพางบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนที่สูง เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 70 - 76 โดยผลการวิเคราะห์จำแนกรายสถาบันอุดมศึกษาได้ดังต่อไปนี้

- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีร้อยละงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลหรืองบประมาณแผ่นดินตลอดระยะเวลา 11 ปีงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560) เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 77.99 โดยมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 0.76

- มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มีร้อยละงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลหรืองบประมาณแผ่นดินตลอดระยะเวลา 11 ปีปีงบประมาดังกล่าว เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 70.46 โดยเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่มีสถานภาพตั้งแต่ก่อตั้งเพียงแห่งเดียวที่มีแนวโน้มการลดลงในอัตราร้อยละ 0.44

- มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงมีร้อยละงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลหรืองบประมาณแผ่นดินตลอดระยะเวลา 11 ปีปีงบประมาดังกล่าว เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 70.68 โดยมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 0.57

- มหาวิทยาลัยพะเยามีร้อยละงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลหรืองบประมาณแผ่นดินตลอดระยะเวลา 11 ปีปีงบประมาดังกล่าว เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 78.02 โดยมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 2.21



4.1.3 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 15 แห่ง แสดงดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 สถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ที่	สถาบันอุดมศึกษา	ปี พ.ศ. ที่ปรับ สถานภาพ	มีผลต่อการจัดทำ งบประมาณ
1	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย	2540	2541
2	มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย	2540	2541
3	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	2541	2542
4	มหาวิทยาลัยมหิดล	2550	2551
5	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ	2550	2551
6	มหาวิทยาลัยบูรพา	2551	2552
7	มหาวิทยาลัยทักษิณ	2551	2552
8	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2551	2552
9	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	2551	2552
10	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง	2551	2552
11	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	2558	2560
12	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	2558	2560
13	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต	2558	2560
14	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	2558	2560
15	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	2559	2560

ที่มา: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะได้รับการจัดสรรงบประมาณแบบวงเงินรวมหรือ งบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) และถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ข้อแตกต่างประการสำคัญของการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยจากเดิม สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการนั้น การบริหารงบประมาณจะดำเนินการตามระเบียบหลักเกณฑ์ เช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไปอื่น ๆ และเมื่อมีงบประมาณเหลือจ่ายจะต้องนำส่งคืนกระทรวงการคลัง แต่เมื่อมีการปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแล้ว และเมื่อมีงบประมาณเหลือจ่าย รวมทั้งรายได้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณ



การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ตารางที่ 4.6 งบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปแบบเงินก้อน (Block Grant) ของสถาบันอุดมศึกษาปรับสภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษา
ในกำกับของรัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

มหาวิทยาลัย	เงินอุดหนุนประจำปีงบประมาณ										
	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย	583.9174	1,154.1347	1,217.9261	873.3383	1,048.0060	1,030.3375	1,427.8148	1,376.1909	1,715.4291	1,813.6534	1,817.3585
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย	431.2820	514.9882	530.6701	601.8933	722.2720	657.5775	910.6313	749.6100	928.5753	940.5730	906.1887
ม.เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	954.9365	953.0407	1,063.8072	941.2292	1,101.4694	1,076.5369	1,153.8962	1,235.8349	1,360.7788	1,516.2729	1,478.2585
มหาวิทยาลัยมหิดล	7,352.1616	8,153.5000	8,784.1081	9,027.3192	10,166.0728	10,133.5000	10,361.5784	11,507.8770	13,158.9661	14,059.9350	13,933.3781
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ	921.4679	974.2178	1,013.2044	1,060.9727	1,239.1795	1,300.6586	1,453.3425	1,586.7387	1,801.6746	1,997.3048	2,149.8791
มหาวิทยาลัยบูรพา	763.2433	910.8197	937.6390	985.8885	1,210.4088	1,164.7497	1,215.9475	1,401.4011	1,642.1667	1,958.2402	1,876.8233
มหาวิทยาลัยทักษิณ	682.8833	716.3256	674.7336	512.0574	604.7431	631.9832	926.8074	874.6982	900.1950	1,055.8049	1,237.5576
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	4,999.0530	3,545.3511	3,742.8612	3,708.9779	4,164.4772	4,670.5131	5,325.1925	5,737.6228	5,440.5661	5,804.6214	5,572.4084
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	3,218.6594	3,375.3906	3,781.5606	4,135.8890	4,515.5801	5,188.2728	5,299.0928	5,432.3647	5,636.3917	5,889.1791	5,942.5504
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า เจ้าคุณทหารลาดกระบัง	962.9770	1,049.1013	1,020.0190	1,091.9024	1,231.4446	1,378.5783	1,371.5132	1,663.7321	1,789.3604	1,902.7761	1,953.7257
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	2,848.3365	2,877.0544	3,235.4328	2,870.0283	3,223.1836	3,503.7478	3,917.2984	3,948.1999	4,332.4843	4,987.1692	4,991.8048
มหาวิทยาลัยขอนแก่น	3,008.7678	3,210.5241	3,240.9125	3,099.2782	3,534.4237	3,400.0130	3,712.4440	4,043.9986	4,613.7849	4,847.1439	5,016.7226
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต	419.1814	499.5101	560.1974	396.7132	487.4128	518.8332	682.8104	727.1862	895.7393	964.7824	968.8341
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	2,048.5104	2,231.2130	2,198.7646	2,024.8396	2,263.0236	2,310.2126	2,543.6531	2,599.1098	3,299.8597	3,459.3595	3,790.5836
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	1,732.0354	2,124.3050	2,559.8290	2,118.6107	2,639.4511	2,348.4374	2,558.9418	2,749.5621	3,461.3377	3,867.7840	4,238.5887

ที่มา: - เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560

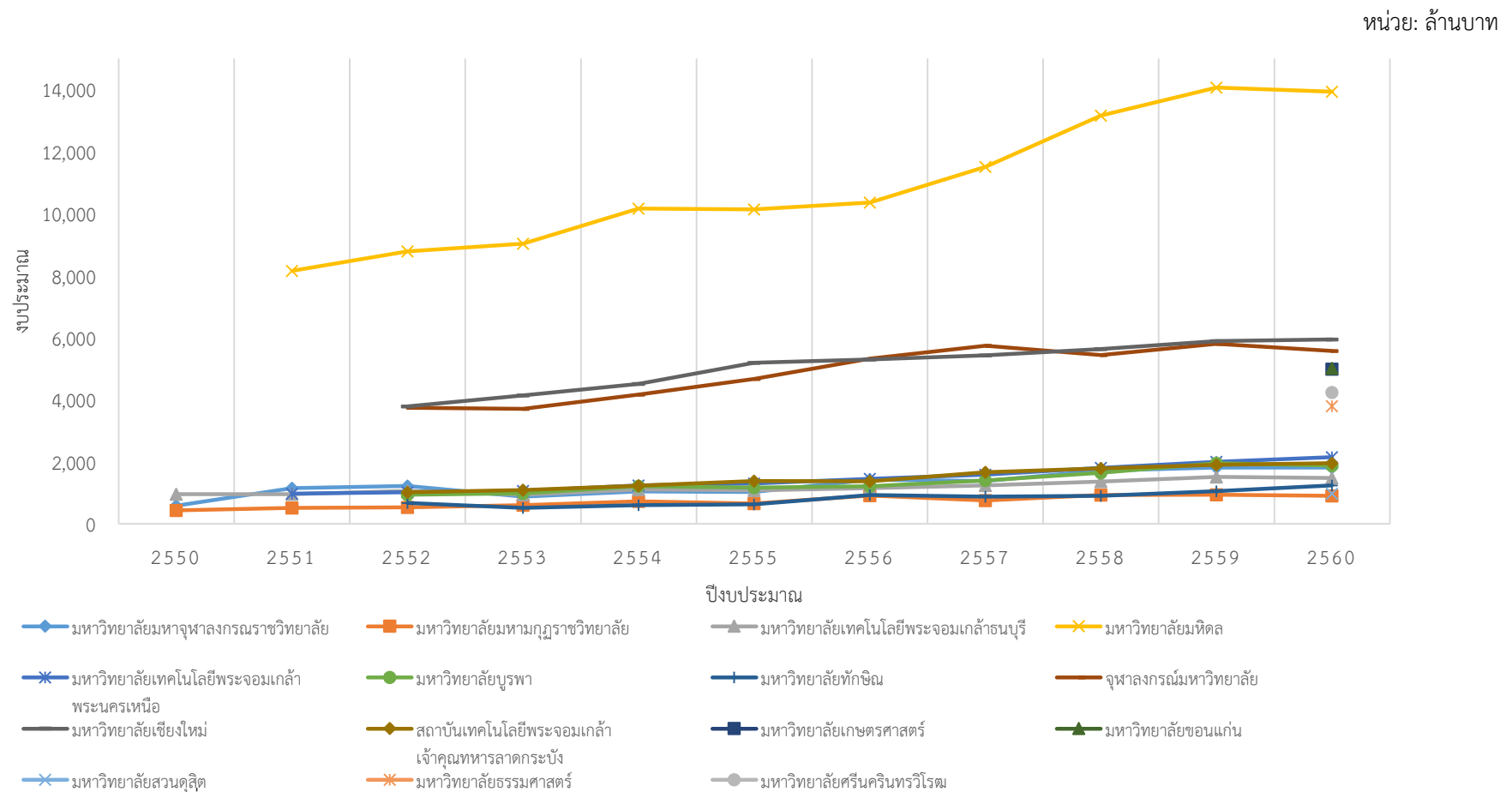
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560

* พื้นที่ที่แรเงา คือ ปีงบประมาณที่มีผลต่อการจัดทำงบประมาณในรูปแบบสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ



การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

แผนภาพที่ 4.1 งบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) ของสถาบันอุดมศึกษาปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560



ที่มา: - เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560



จากตารางที่ 4.6 แสดงให้เห็นถึงงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) ที่รัฐบาลสนับสนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา คือตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560 และแผนภาพที่ 4.1 ได้แสดงให้เห็นว่า โดยส่วนใหญ่ นั้น งบประมาณดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4.80 - 15.90

เมื่อเปรียบเทียบงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่ปรับสถานภาพในปีเดียวกัน สถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในปี พ.ศ. 2551 โดยมีผลต่อการจัดทำงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เป็นต้นมามีจำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย (1) มหาวิทยาลัยบูรพา (2) มหาวิทยาลัยทักษิณ (3) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (4) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และ (5) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

ตารางที่ 4.7 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในปี พ.ศ. 2551 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ	มหาวิทยาลัยบูรพา				
		งบปร.รวม	เงินอุดหนุน	ร้อยละ	เงินนอก งบปร.	ร้อยละ
ก่อนปรับ	2550	1,327.8211	763.2433	57.48	564.5778	42.52
	2551	1,477.6167	910.8197	61.64	566.7970	38.36
หลังปรับ	2552	1,521.7424	937.6390	61.62	584.1034	38.38
	2553	1,667.9045	985.8885	59.11	682.0160	40.89
	2554	1,939.6588	1,210.4088	62.40	729.2500	37.60
	2555	2,033.5007	1,164.7497	57.28	868.7510	42.72
	2556	2,210.8892	1,215.9475	55.00	994.9417	45.00
	2557	2,526.7691	1,401.4011	55.46	1,125.3680	44.54
	2558	2,842.0953	1,642.1667	57.78	1,199.9286	42.22
	2559	3,303.9825	1,958.2402	59.27	1,345.7423	40.73
	2560	3,358.3290	1,876.8233	55.89	1,481.5057	44.11

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)



หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ	มหาวิทยาลัยทักษิณ				
		งปม.รวม	เงินอุดหนุน	ร้อยละ	เงินนอก งปม.	ร้อยละ
ก่อนปรับ	2550	729.7253	682.8833	93.58	46.8420	6.42
	2551	790.5756	716.3256	90.61	74.2500	9.39
หลังปรับ	2552	752.4556	674.7336	89.67	77.7220	10.33
	2553	692.6764	512.0574	73.92	180.6190	26.08
	2554	868.6951	604.7431	69.62	263.9520	30.38
	2555	909.9352	631.9832	69.45	277.9520	30.55
	2556	1,251.8004	926.8074	74.04	324.9930	25.96
	2557	1,218.4482	874.6982	71.79	343.7500	28.21
	2558	1,242.4114	900.1950	72.46	342.2164	27.54
	2559	1,403.9937	1,055.8049	75.20	348.1888	24.80
	2560	1,569.4658	1,237.5576	78.85	331.9082	21.15

	ปีงบประมาณ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย				
		งปม.รวม	เงินอุดหนุน	ร้อยละ	เงินนอก งปม.	ร้อยละ
ก่อนปรับ	2550	12,634.6314	4,999.0530	39.57	7,635.5784	60.43
	2551	11,379.5913	3,545.3511	31.16	7,834.2402	68.84
หลังปรับ	2552	7,141.2052	3,724.8612	52.16	3,416.3440	47.84
	2553	7,317.4667	3,708.9779	50.69	3,608.4888	49.31
	2554	7,617.0734	4,164.4772	54.67	3,452.5962	45.33
	2555	8,243.6682	4,670.5131	56.66	3,573.1551	43.34
	2556	10,841.4954	5,325.1925	49.12	5,516.3029	50.88
	2557	11,481.4981	5,737.6228	49.97	5,743.8753	50.03
	2558	11,733.3739	5,440.5661	46.37	6,292.8078	53.63
	2559	12,335.5012	5,804.6214	47.06	6,530.8798	52.94
	2560	10,722.8381	5,572.4084	51.97	5,150.4297	48.03

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)



หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่				
		งปม.รวม	เงินอุดหนุน	ร้อยละ	เงินนอก งปม.	ร้อยละ
ก่อนปรับ	2550	6,340.9659	3,218.6594	50.76	3,122.3065	49.24
	2551	6,640.2939	3,375.3906	50.83	3,264.9033	49.17
หลังปรับ	2552	7,831.1810	3,781.5606	48.29	4,049.6204	51.71
	2553	9,910.5913	4,135.8890	41.73	5,774.7023	58.27
	2554	11,097.3086	4,515.5801	40.69	6,581.7285	59.31
	2555	12,098.0952	5,188.2728	42.89	6,909.8224	57.11
	2556	12,947.2577	5,299.0928	40.93	7,648.1649	59.07
	2557	13,053.8195	5,432.3647	41.62	7,621.4548	58.38
	2558	13,681.0006	5,636.3917	41.20	8,044.6089	58.80
	2559	15,248.2905	5,889.1791	38.62	9,359.1114	61.38
	2560	14,714.2669	5,942.5504	40.39	8,771.7165	59.61

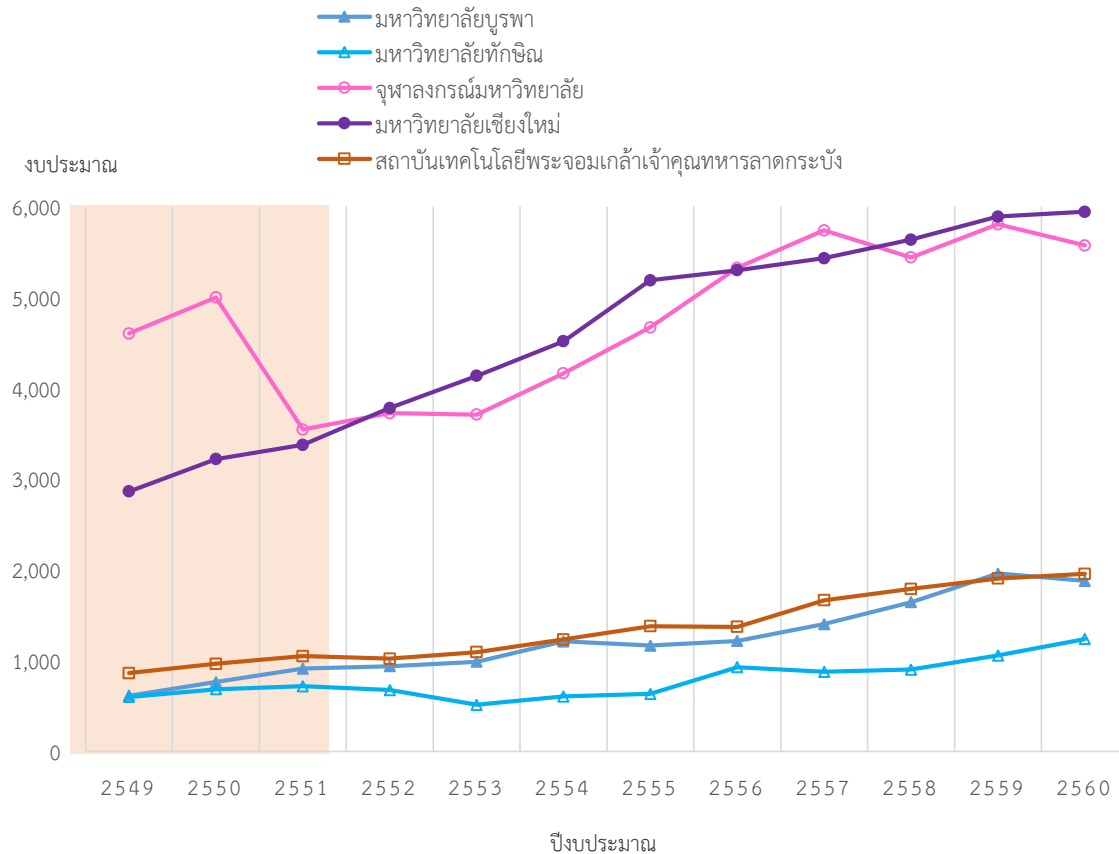
	ปีงบประมาณ	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง				
		งปม.รวม	เงินอุดหนุน	ร้อยละ	เงินนอก งปม.	ร้อยละ
ก่อนปรับ	2550	1,579.3731	962.9770	60.97	616.3961	39.03
	2551	1,723.4613	1,049.1013	60.87	674.3600	39.13
หลังปรับ	2552	1,819.5371	1,020.0190	56.06	799.5181	43.94
	2553	1,799.9804	1,091.9024	60.66	708.0780	39.34
	2554	1,974.9265	1,231.4446	62.35	743.4819	37.65
	2555	2,130.2983	1,378.5783	64.71	751.7200	35.29
	2556	2,132.5121	1,371.5132	64.31	760.9989	35.69
	2557	2,432.2757	1,663.7321	68.40	768.5436	31.60
	2558	2,631.8759	1,789.3604	67.99	842.5155	32.01
	2559	2,672.8759	1,902.7761	71.19	770.0998	28.81
	2560	2,478.2863	1,953.7257	78.83	524.5606	21.17

ที่มา: - พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560
 - เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560



แผนภาพที่ 4.2 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในปี พ.ศ. 2551 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560

หน่วย: ล้านบาท



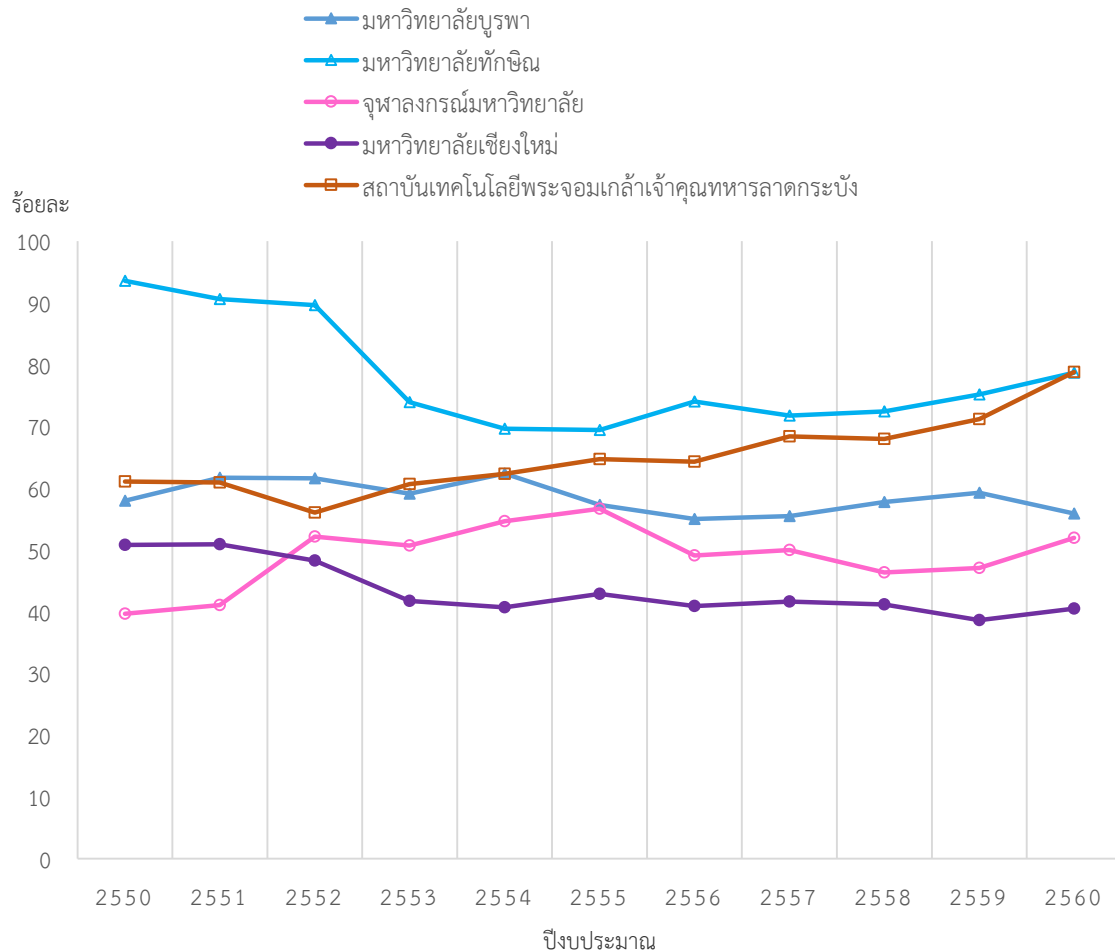
ที่มา: - พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560

- เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560

* พื้นที่ที่แรเงา คือ ปีงบประมาณที่จัดทำงบประมาณแบบสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ



แผนภาพที่ 4.3 ร้อยละงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปแบบเงินก้อน (Block Grant) ของสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในปี พ.ศ. 2551 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560



ที่มา: - พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560
- เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560

จากตารางที่ 4.5 แผนภาพที่ 4.2 และแผนภาพที่ 4.3 พบว่า สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทั้ง 5 แห่ง ยังคงพึ่งพางบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง โดยเฉลี่ยตลอดระยะเวลาหลังการปรับสถานภาพอยู่ที่ประมาณร้อยละ 42 - 75 และส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นเพียงแห่งเดียวที่พึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยหลังการปรับสถานภาพแล้วเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 41.82 ตรงกันข้ามกับมหาวิทยาลัยทักษิณที่พึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลเฉลี่ยร้อยละ 75.00 (หลังการปรับสถานภาพ)

4.2 การวิเคราะห์อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ



สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาได้โดยเป็นอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งแต่ละแห่งจะมีการเรียกเก็บในอัตราที่แตกต่างกัน

“ค่าธรรมเนียมการศึกษา” หมายถึง ค่าลงทะเบียน ค่าบำรุงการศึกษา และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ตามที่สถาบันอุดมศึกษากำหนด โดยปัจจุบันระบบการจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษานั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบคือ ระบบจ่ายตามจริง และระบบเหมาจ่าย ดังต่อไปนี้

(1) ระบบจ่ายตามจริง คือ การจ่ายตามจำนวนหน่วยกิตที่ลงทะเบียน รวมค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ตามที่สถาบันอุดมศึกษากำหนด

(2) ระบบเหมาจ่าย คือ การเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาต่อภาคการศึกษา โดยไม่ได้พิจารณาจำนวนหน่วยกิตที่ลงทะเบียนเป็นตัวแปรในการคำนวณ ทั้งนี้ อาจจะรวมค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ตามที่สถาบันอุดมศึกษากำหนด

ในส่วนนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐใน 4 กรณี ได้แก่ (1) สถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้ง กรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งใช้อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาในระบบจ่ายตามจริง (2) สถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กรณีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งใช้อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาในระบบเหมาจ่าย (3) สถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งเปลี่ยนวิธีการเรียกเก็บอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาจากระบบจ่ายตามจริงเป็นระบบเหมาจ่าย และ (4) สถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กรณีมหาวิทยาลัยบูรพา ซึ่งใช้อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาทั้ง 2 ระบบ

4.2.1 อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้ง กรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้งแห่งแรกของประเทศไทย ได้รับการสถาปนาขึ้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 และเป็นเพียงแห่งเดียวที่ใช้ระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาในระบบจ่ายตามจริง โดยจัดเก็บเท่ากันทั้ง 7 หลักสูตร

ค่าใช้จ่ายที่นำมาใช้ในการคำนวณค่าธรรมเนียมการศึกษาในแต่ละปีประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ ค่าธรรมเนียมลงทะเบียนวิชาเรียน ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย (จัดเก็บรายปี) และค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา (จัดเก็บรายปี) รายละเอียดดังตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษา กรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ปีการศึกษา 2550 – 2559

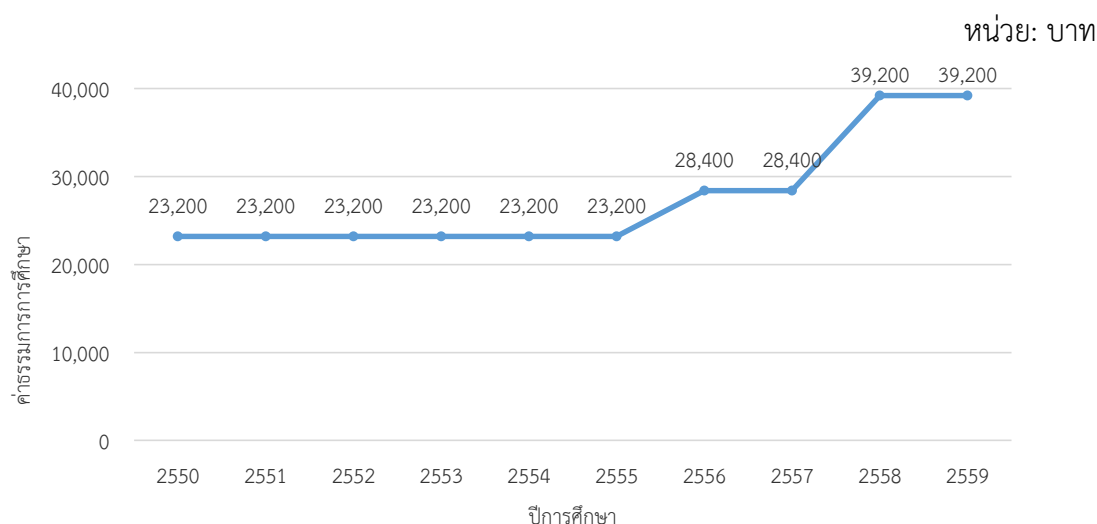


หน่วย: บาท

ปีการศึกษา	ค่าธรรมเนียมลงทะเบียน วิชาเรียน (ต่อหน่วยกิต)		ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย (รายปี)		ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา (รายปี)	
	ป.ตรี	บัณฑิตศึกษา	ป.ตรี	บัณฑิตศึกษา	ป.ตรี	บัณฑิตศึกษา
2550	500	1,500	5,000	10,000	200	
2551	500	1,500	5,000	10,000	200	
2552	500	1,500	5,000	10,000	200	
2553	500	1,500	5,000	10,000	200	
2554	500	1,500	5,000	10,000	200	
2555	500	1,500	5,000	10,000	200	
2556	500	1,500	10,000	20,000	400	
2557	500	1,500	10,000	20,000	400	
2558	800	2,400	10,000	20,000	400	
2559	800	2,400	10,000	20,000	400	

ที่มา: ตารางสรุปอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

แผนภาพที่ 4.4 ตัวอย่างค่าธรรมเนียมการศึกษา กรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ปีการศึกษา 2550 – 2559



ที่มา: ตารางสรุปอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

แผนภาพที่ 4.2 แสดงตัวอย่างค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยคำนวณจากค่าธรรมเนียมลงทะเบียนวิชาเรียน โดยตั้งสมมติฐานให้ลงทะเบียนวิชาเรียนจำนวน 18 หน่วยกิตต่อภาคการศึกษา ปีการศึกษาละ 2 ภาคการศึกษา รวมกับค่าบำรุงมหาวิทยาลัย (รายปี) และค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา



(รายปี) รายละเอียดตามตารางที่ 4.8 จะแสดงให้เห็นว่า อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีนั้นขึ้นอยู่กับค่าธรรมเนียมลงทะเบียนวิชาเรียนและค่าบำรุงมหาวิทยาลัย โดยตั้งแต่ปีการศึกษา 2550 - 2559 มีการปรับขึ้นอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาทั้ง 2 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 22.41 และร้อยละ 38.03 ตามลำดับ

4.2.2 อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กรณีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศไทย ถือกำเนิดจากโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน เมื่อปี พ.ศ. 2442 โดยมีพัฒนาการเรื่อยมาเป็นลำดับ และประดิษฐานขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2459 โดยมีการปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

ปัจจุบัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาในระบบเหมาจ่าย โดยแบ่งนิสิตเป็น 2 กลุ่มคณะ ดังต่อไปนี้

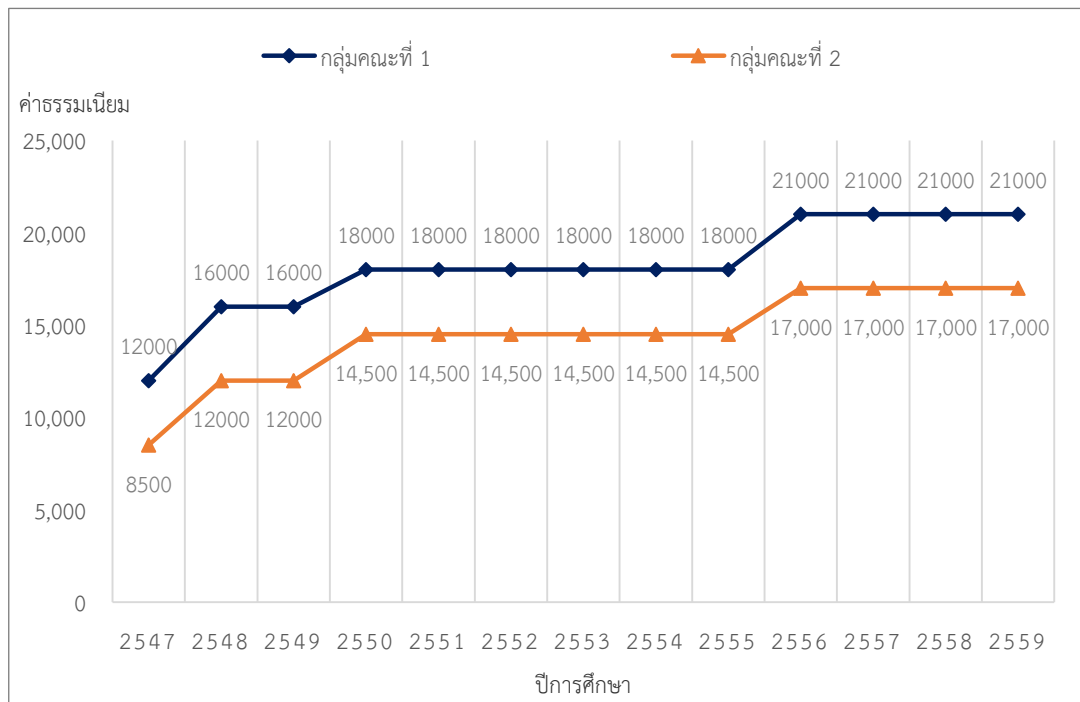
(1) นิสิตกลุ่มคณะที่หนึ่ง หมายถึง นิสิตคณะจิตวิทยา ทันตแพทยศาสตร์ นิเทศศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ แพทยศาสตร์ เกษศาสตร์ วิทยาศาสตร์ วิทยาศาสตร์การกีฬา วิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ สหเวชศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ วิทยาลัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข สหสาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม จุลชีววิทยาทางการแพทย์ ชีวเวชศาสตร์ ชีวสารสนเทศศาสตร์และชีววิทยาเชิงคอมพิวเตอร์ ทันตชีววัสดุศาสตร์ เกษชีววิทยา วิจัยเพื่อการพัฒนาสุขภาพ วิทยาศาสตร์นาโนและเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม และสหสาขาวิชาสาริวิทยา

(2) นิสิตกลุ่มคณะที่สอง หมายถึง นิสิตคณะครุศาสตร์ นิติศาสตร์ พาณิชยศาสตร์และการบัญชี รัฐศาสตร์ ศิลปกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ อักษรศาสตร์ วิทยาลัยประชากรศาสตร์ สำนักวิชาทรัพยากรการเกษตร สหสาขาวิชาการจัดการด้านโลจิสติกส์ การจัดการทางวัฒนธรรม การบริหารกิจการทางทะเล เกาหลศึกษา เทคโนโลยีและการจัดการพลังงาน ธุรกิจเทคโนโลยีและการจัดการทางวัฒนธรรม ธุรกิจแฟชั่น พัฒนามนุษย์และสังคม ภาษาอังกฤษเป็นภาษานานาชาติ ยุโรปศึกษา รัสเซียศึกษา สิ่งแวดล้อม การพัฒนาและความยั่งยืน และสหสาขาวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา

แผนภาพที่ 4.5 อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษา กรณีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2547 - 2559

หน่วย: บาท





ที่มา : ประกาศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง อัตราการเรียกเก็บเงินค่าเล่าเรียน และเงินเรียกเก็บประเภทอื่น ๆ สำหรับ
นิสิต พ.ศ. 2542, พ.ศ. 2547, พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2557

* พื้นที่ที่แรเงา คือ ปีงบประมาณที่จัดทำงบประมาณแบบสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

จากแผนภาพที่ 4.5 แสดงอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เรียกเก็บจากนิสิตชาวไทยระดับปริญญาตรีตลอดระยะเวลา 13 ปี ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีการปรับอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาจำนวน 3 ครั้ง เฉลี่ยประมาณ 4 ปีต่อครั้ง ทั้งนี้ ในระยะเวลาดังกล่าว ค่าธรรมเนียมการศึกษาในกลุ่มคณะที่ 1 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 20.72 ในขณะที่กลุ่มคณะที่ 2 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 26.42 โดยการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาระบบเหมาจ่าย มักจะครอบคลุมค่าหน่วยกิต ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อสถาบันอุดมศึกษามีการปรับอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาในระบบเหมาจ่าย นิสิต/นักศึกษาจะไม่สามารถทราบได้ว่าเป็นการปรับขึ้นเนื่องจากรายละเอียดในส่วนใด และการปรับอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาจะมีใช้บังคับแก่นิสิตที่กำลังศึกษาอยู่ โดยให้มีผลสำหรับนิสิตที่จะเข้าศึกษาใหม่เท่านั้น



4.2.3 อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และมีการเปลี่ยนระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 แล้วมีการเปลี่ยนระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาภายหลังการปรับสถานภาพแล้วประมาณ 5 ปี จากเดิมที่เป็นระบบจ่ายตามจริง คือ จัดเก็บในอัตราที่กำหนดตามจำนวนหน่วยกิตที่ลงทะเบียนวิชาเรียน รวมกับค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่สถาบันอุดมศึกษากำหนด ได้แก่ ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย ค่าบำรุงห้องสมุด ค่าบำรุงกิจกรรมเสริมหลักสูตร ค่าบำรุงกิจกรรมกีฬา ค่าบำรุงสุขภาพ ค่าธรรมเนียมเทคโนโลยีสารสนเทศ ค่าธรรมเนียมระบบกายภาพสิ่งแวดล้อมและขนส่งมวลชน และค่าลงทะเบียนกระบวนวิชาเรียนเฉพาะสาขาวิชา ต่อมามีการเปลี่ยนระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาเป็นระบบเหมาจ่าย ในปีการศึกษา 2557 โดยได้รับความเห็นชอบในหลักการจากที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ครั้งที่ 4/2556 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2556

ตารางที่ 4.9 ตัวอย่างอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาโดยประมาณ กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

หน่วย: บาท

คณะ	เดิม ระบบจ่ายตามจริง	ใหม่ ระบบเหมาจ่าย	เพิ่มขึ้น ร้อยละ
บริหารธุรกิจ	5,720	15,000	162.24
เศรษฐศาสตร์	5,720	20,000	249.65
วิทยาศาสตร์	6,800	16,000	135.29
คณะวิศวกรรมศาสตร์	8,920	16,000	79.37
แพทยศาสตร์	8,940	20,000	123.71

ที่มา: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จากตารางที่ 4.9 แสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จากระบบจ่ายตามจริงเป็นระบบเหมาจ่าย ส่งผลต่ออัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งมีการปรับเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก โดยเฉพาะคณะเศรษฐศาสตร์ที่ปรับสูงขึ้นถึงร้อยละ 249.65 และโดยส่วนมากจะปรับเพิ่มขึ้นมากกว่าหนึ่งเท่าตัว



4.2.4 อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และมีระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา 2 ระบบ กรณีมหาวิทยาลัยบูรพา

มหาวิทยาลัยบูรพาเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการแล้วปรับสภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2551 ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยปัจจุบันมีการจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาทั้ง 2 ระบบคือ ระบบจ่ายตามจริง และระบบเหมาจ่าย โดยส่วนใหญ่จะเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาในระบบจ่ายตามจริง ยกเว้นบางคณะ/สาขา เช่น คณะเภสัชศาสตร์ คณะสหเวชศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ (สาขาวิชาภายใต้โครงการผลิตครูที่มีศักยภาพในการใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อในการสอน) คณะสาธารณสุขศาสตร์ (สาขาวิชาการจัดการสุขภาพชุมชน) คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (สาขาวิชาการจัดการบริการสังคม) เป็นต้น

ตารางที่ 4.10 ตัวอย่างอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาโดยประมาณ ระบบจ่ายตามจริง กรณีมหาวิทยาลัยบูรพา

หน่วย: บาท

คณะ	ค่าธรรมเนียมการศึกษา (รายภาคการศึกษา)		ร้อยละ การเพิ่มขึ้น
การจัดการและการท่องเที่ยว	เดิม	5,400	-
	ใหม่	7,900	46.30
วิทยาศาสตร์	เดิม	6,900	-
	ใหม่	20,900	202.90
คณะวิศวกรรมศาสตร์	เดิม	11,400	-
	ใหม่	15,900	39.47

ที่มา: ระเบียนมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการเก็บเงินค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมการศึกษา สำหรับนิสิตภาคปกติ พ.ศ. 2546, 2552

การปรับขึ้นของอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาของมหาวิทยาลัยบูรพาในระบบจ่ายตามจริง เป็นการปรับขึ้นในส่วนของคุณค่าบำรุงคณะ อาทิ จากตารางที่ 4.10 คณะวิทยาศาสตร์ ปีการศึกษา 2552 กำหนดค่าบำรุงคณะอัตรา 3,000 บาท ต่อมาในปีการศึกษา 2558 ได้มีการปรับขึ้นค่าบำรุงคณะเป็นอัตรา 14,000 บาท นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยบูรพายังมีการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาในระบบเหมาจ่ายในบางคณะ/สาขา ตามตัวอย่างในตารางที่ 4.11 แสดงให้เห็นถึงการปรับเพิ่มสูงขึ้นอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษา ระบบเหมาจ่ายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับระบบจ่ายตามจริง



ตารางที่ 4.11 ตัวอย่างอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาโดยประมาณ ระบบเหมาจ่าย กรณีมหาวิทยาลัยบูรพา

หน่วย: บาท

คณะ	ค่าธรรมเนียมการศึกษา (รายภาคการศึกษา)		ร้อยละ การเพิ่มขึ้น
	ปีการศึกษา 2553	ปีการศึกษา 2555	
เภสัชศาสตร์	40,000	75,000	-
คณะศึกษาศาสตร์ (สาขาวิชาภายใต้ โครงการผลิตครูที่มีศักยภาพในการ ใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อในการสอน)	ปีการศึกษา 2555	60,000	87.5
	ปีการศึกษา 2557 ชั้นปีที่ 1	60,000	-
	ปีการศึกษา 2557 ชั้นปีที่ 2	70,000	16.67

ที่มา: ระเบียบมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการเก็บเงินค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมการศึกษา หลักสูตรเหมาจ่าย ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2553, 2554, 2555, 2556 และ พ.ศ. 2557

โดยสรุปจากกรณีศึกษาทั้ง 4 ประการข้างต้น เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่าสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทั้งกลุ่มที่มีสถานภาพตั้งแต่ก่อตั้งหรือกลุ่มที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการ หรือทั้งระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบจ่ายตามจริงหรือระบบเหมาจ่าย หรือการมีระบบการจัดเก็บทั้ง 2 ระบบในสถาบันอุดมศึกษาเดียวกันก็ตาม จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงและปรับเปลี่ยนของอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาในอัตราที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 20 - 250 โดยการเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงนี้ อาจส่งผลกระทบต่อนิสิต/นักศึกษาผู้มีรายได้น้อย และทำให้โอกาสที่จะเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของบุคคลทั่วไปลดน้อยลง นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐได้กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาได้เอง โดยไม่ได้มีการกำหนดหลักประกันใดไว้ในกฎหมายว่าอัตราที่เรียกเก็บเหล่านั้นจะไม่สูงเกินไป

นอกจากนี้ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ อสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบันอุดมศึกษา โดยมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ และถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงสามารถแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ได้

เมื่อพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว เป็นข้อบ่งชี้ที่สำคัญประการหนึ่งว่า สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะมีรายได้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นเนื่องจากอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้นนั้น ทั้งนี้ แม้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบางแห่งอาจจะมีจำนวนนิสิต/นักศึกษาที่ลดน้อยลง แต่การเปิดการเรียนการสอนในคณะ/สาขาที่หลากหลายมากขึ้น ประกอบกับอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างสูงนั้น จึงคาดการณ์ได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐและควรพึงวางงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) ที่รัฐบาลให้การสนับสนุนในสัดส่วนที่ลดน้อยลง และมุ่งตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและแผนการพัฒนาประเทศ ซึ่งการผลิตบัณฑิตนั้นจะต้องให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ



4.3 การวิเคราะห์คุณภาพการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลก

แนวคิดการปรับสภาพสถาบันอุดมศึกษาจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อมุ่งยกระดับและพัฒนาการศึกษาไทยให้มีคุณภาพมากขึ้น มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของสังคม การจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งในการตรวจสอบคุณภาพและเป็นการกระตุ้นเตือนให้สถาบันการศึกษาทุกแห่งต้องพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างต่อเนื่องและเป็นการยกระดับมาตรฐานการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ อันจะเป็นประโยชน์ต่อวงการการศึกษาไทยและการตัดสินใจเลือกศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการของผู้เรียน ในการศึกษาวิเคราะห์นี้จะใช้คะแนนประเมินการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกมาเป็นตัวชี้วัดเทียบเคียงกับการประเมินคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

4.3.1 การจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Times Higher Education

Times Higher Education World University Rankings หรือ “THE” เป็นการจัด อันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดยนิตยสาร Times Higher Education ประเทศอังกฤษ ประกอบด้วยปัจจัยในการพิจารณาจำนวน 5 ด้าน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.12 ปัจจัยในการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Times Higher Education

ที่	หัวข้อ	ร้อยละ	รายละเอียด
1	Teaching	30	The learning environment คุณภาพการสอน สภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ของผู้เรียน
2	Research	30	Volume, income, reputation คุณภาพงานวิจัย ปริมาณ รายได้ และชื่อเสียงของงานวิจัย
3	Citations	30	Research influence การอ้างอิงในงานวิจัย การนำงานวิจัยของสถาบันไปใช้อ้างอิง
4	International outlook	7.5	staff, students, research ความเป็นนานาชาติจากสายตาด้านนอก เจ้าหน้าที่ นักศึกษาและงานวิจัยนานาชาติ
5	Industry income	2.5	knowledge transfer รายได้ทางอุตสาหกรรม นวัตกรรมที่เป็นสิ่งใหม่ ในวงวิชาการที่สถาบันอุดมศึกษาได้คิดค้นขึ้น

ที่มา: นิตยสาร Times Higher Education



ตารางที่ 4.13 การจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปี พ.ศ. 2555 – 2560 โดย Times Higher Education

สถาบันอุดมศึกษา	ปีที่มี สถานภาพ	อันดับโลก					
		2555	2556	2557	2558	2559	2560
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี	2533	-	-	-	-	601 - 800	601 - 800
มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	2535	-	-	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ ราชวิทยาลัย	2540	-	-	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยมหามกุฏ ราชวิทยาลัย	2540	-	-	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	2541	-	-	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าธนบุรี	2541	-	351 - 400	301 - 350	351 - 400	601 - 800	601 - 800
มหาวิทยาลัยมหิดล	2550	351 - 400	-	-	-	501 - 600	501 - 600
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าพระนครเหนือ	2550	-	-	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยบูรพา	2551	-	-	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยทักษิณ	2551	-	-	-	-	-	-
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2551	-	-	-	-	601 - 800	601 - 800
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	2551	-	-	-	-	601 - 800	601 - 800
สถาบันเทคโนโลยีพระจอม เกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง	2551	-	-	-	-		801+
มหาวิทยาลัยพะเยา	2553	-	-	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	2558	-	-	-	-	-	801+
มหาวิทยาลัยขอนแก่น	2558	-	-	-	-	601 - 800	801+
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต	2558	-	-	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	2558	-	-	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยศรีนครินทร วิโรฒ	2559	-	-	-	-	-	-

ที่มา: นิตยสาร Times Higher Education



ตารางที่ 4.14 คะแนนการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปี พ.ศ. 2560 โดย Times Higher Education

อันดับ	สถาบันอุดมศึกษา	Teaching	Research	Citations	International outlook	Industry income
501 - 600	มหาวิทยาลัยมหิดล	29.4	13.4	36.8	42.9	50.8
601 - 800	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	18.6	11.5	29.7	33.7	35.9
601 - 800	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	26.6	16.8	19	33	50.2
601 - 800	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	16.6	11.4	42.1	28.8	80.3
601 - 800	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	20.6	10.9	22.4	31.5	33.6
801+	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	14.5	9.7	8.7	34.7	40.2
801+	มหาวิทยาลัยขอนแก่น	18.5	8.5	21.3	29.9	45.6
801+	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง	14	21.8	11.3	17.9	83.1

ที่มา: นิตยสาร Times Higher Education

จากตารางที่ 4.13 แสดงให้เห็นถึงการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดย Times Higher Education ซึ่งในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐติดอันดับโลกจำนวน 8 แห่ง จากจำนวนทั้งสิ้น 20 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยมีรายละเอียดคะแนนของแต่ละองค์ประกอบตามตารางที่ 4.14 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ คุณภาพการสอน คุณภาพงานวิจัย รวมถึงการนำงานวิจัยไปใช้อ้างอิง สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐยังได้คะแนนไม่สูงมากนัก

4.3.2 การจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Quacquarelli Symonds

ระเบียบวิธีวิจัยในการจัดอันดับของ Quacquarelli Symonds หรือ QS World University Rankings ในการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของโลก ประกอบด้วย 6 ตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้



ตารางที่ 4.15 ตัวชี้วัดในการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Quacquarelli Symonds

ที่	หัวข้อ	ร้อยละ	รายละเอียด
1	Academic reputation	40	ชื่อเสียงทางวิชาการจากการสำรวจของ QS Global Academic Survey
2	Employer reputation	10	ชื่อเสียงจากนายจ้างจากการสำรวจผ่าน QS Global Employer Survey
3	Student – to – faculty ratio	20	อัตราส่วนจำนวนนักศึกษาต่อจำนวนอาจารย์
4	Citations per faculty	20	จำนวนงานวิจัยที่ถูกลำดับให้อ้างถึง โดยเลือกใช้จากฐานข้อมูลของ Scopus ฐานข้อมูลที่ใหญ่ที่สุดในโลกของบทความวิจัยที่ถูกลำดับให้อ้างถึงในรอบ 5 ปี
5	International faculty ratio	5	อัตราส่วนจำนวนอาจารย์ต่างประเทศ/นานาชาติ
6	International student ratio	5	อัตราส่วนจำนวนนักศึกษาต่างประเทศ/นานาชาติ

ที่มา : QS World University Rankings

ตารางที่ 4.16 การจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ปี พ.ศ. 2556 – 2559 โดย Quacquarelli Symonds

สถาบันอุดมศึกษา	ปีที่มี สถานภาพ	อันดับ			
		2556	2557	2558	2559
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	2533	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	2535	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ ราชวิทยาลัย	2540	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย	2540	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	2541	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ธนบุรี	2541	700+	700+	700+	700+
มหาวิทยาลัยมหิดล	2550	283	257	295	283
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ	2550	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยบูรพา	2551	-	-	-	-



ตารางที่ 4.16 (ต่อ)

สถาบันอุดมศึกษา	ปีที่มี สถานภาพ	อันดับ			
		2556	2557	2558	2559
มหาวิทยาลัยทักษิณ	2551	-	-	-	-
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2551	239	243	253	252
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	2551	551 - 600	501 - 550	551 - 600	551 - 600
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณ ทหารลาดกระบัง	2551	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยพะเยา	2553	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	2558	651 - 700	651 - 700	651 - 700	700+
มหาวิทยาลัยขอนแก่น	2558	700+	700+	700+	700+
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต	2558	-	-	-	-
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	2558	601 - 650	601 - 650	601 - 650	601 - 650
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	2559	-	-	-	-

ที่มา : QS World University Rankings

จากตารางที่ 4.16 แสดงให้เห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้งยังไม่สามารถติดอันดับการจัดสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Quacquarelli Symonds ได้ ประกอบกับตารางที่ 4.1.4 ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิดและหลักการของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน ความเป็นอิสระทางวิชาการ และเพื่อพัฒนางานวิจัยต่าง ๆ นั้น จึงควรคำนึงถึงงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าวว่าจะมีการนำไปใช้ประโยชน์ได้ตรงกับความต้องการและบรรลุเป้าหมายดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐโดยส่วนใหญ่ได้รับอุดหนุนงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณในรูปเงินก้อน (Block Grant) จากรัฐบาลในจำนวนและแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การพิจารณาสนับสนุนงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจึงควรมุ่งตอบสนอง ส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อมุ่งยกระดับคุณภาพไปในทิศทางที่ถูกต้อง เหมาะสม และสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดความคุ้มค่า เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพ



บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐได้ทำการรวบรวมข้อมูล ศึกษาวิเคราะห์ด้วยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในบทสุดท้ายนี้จะได้นำเสนอสรุปผลการศึกษาและ ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 เจตนารมณ์หรือเป้าหมายสำคัญของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐคือการ ลดภาระงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลให้การสนับสนุนในรูปงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณใน รูปเงินก้อน (Block Grant) โดยให้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถพึ่งพาตนเองได้จากเงินนอก งบประมาณหรือแสวงหารายได้อื่นให้มากขึ้น โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560 สถาบัน อุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพิ่มจำนวนจาก 6 แห่งเป็น 20 แห่ง¹³ สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ลดจำนวนจาก 72 แห่งเหลือ 61 แห่ง ซึ่งในภาพรวมพบว่างบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนมีแนวโน้มที่เพิ่ม สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อเทียบกับงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่าสัดส่วนงบประมาณ ไม่ได้ลดน้อยลงเลย โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2559 ซึ่งมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจำนวน 15 แห่ง พบว่า งบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยร้อยละ 9.75 ต่อปี ในขณะที่งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ (ในช่วงเวลาเดียวกัน) เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.35 ต่อปี

5.1.2 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแบ่งออกเป็นงบประมาณแผ่นดิน คืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เงินอุดหนุนจากรัฐบาล) และเงินงบประมาณรายได้ (เงินนอกงบประมาณ) ซึ่งพบว่าสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐยังคงพึ่งพา เงินงบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนที่สูง เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 44.12 โดยมีลักษณะผันผวนปีต่อปี และไม่มี แนวโน้มที่จะลดต่ำลงอย่างชัดเจน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2560 มีร้อยละการพึ่งพาเงิน งบประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 41.50 - 44.00

5.1.3 สถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้ง จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และมหาวิทยาลัยพะเยา มีร้อยละการพึ่งพางบประมาณแผ่นดินที่สูงถึงประมาณร้อยละ 70 - 76 เช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จำนวน 15 แห่ง พบว่ามีแนวโน้มของงบประมาณแผ่นดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้น ประมาณร้อยละ 4.80 - 15.90 และหากพิจารณาเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพพร้อมกันในปี พ.ศ. 2551 จำนวน 5 แห่ง คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง จะพบว่า

¹³ อ้างอิงตามเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 9 (1) หน้า 8



ตลอดระยะเวลาหลังการปรับสถานภาพแล้ว ยังคงพึ่งพางบประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 42 – 75 และส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

5.1.4 สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาได้โดยอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบจ่ายตามจริง และระบบเหมาจ่าย จากการศึกษาวเคราะห์สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทั้ง 2 กลุ่ม ในกรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีที่ใช้ระบบจ่ายตามจริง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ยังคงใช้ระบบเหมาจ่าย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่เปลี่ยนจากระบบจ่ายตามจริงเป็นระบบเหมาจ่าย และมหาวิทยาลัยบูรพาที่ใช้ทั้ง 2 ระบบควบคู่กัน พบว่า ในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปีการศึกษาที่ผ่านมา สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับเพิ่มขึ้นอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาในอัตราที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 20 – 250 นอกจากนี้ ยังไม่รวมถึงการที่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ จัดหาประโยชน์และถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงสามารถแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ได้

5.1.5 สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นความคาดหวังเพื่อมุ่งยกระดับและพัฒนาการศึกษาไทยให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม ซึ่งการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Times Higher Education ในปี พ.ศ. 2560 พบว่า ประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐติดอันดับโลกจำนวน 8 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น แต่มีคะแนนไม่สูงมากนักในองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ คุณภาพการสอน คุณภาพงานวิจัย และการนำงานวิจัยไปใช้อ้างอิง ส่วนการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Quacquarelli Symonds พ.ศ. 2556 - 2559 พบว่า ยังไม่มีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้งใดเลยที่ติดอันดับโลก สะท้อนถึงแนวคิดและหลักการของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อยกระดับคุณภาพการเรียนการสอน ความเป็นอิสระทางวิชาการ และเพื่อพัฒนางานวิจัยต่าง ๆ ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณจึงควรคำนึงการนำไปใช้ประโยชน์ได้ตรงกับความต้องการและบรรลุเป้าหมายในเชิงคุณภาพของการจัดการศึกษาและคุณภาพของบัณฑิตเป็นสำคัญ

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 รัฐบาลควรกำหนดแนวทางหรือนโยบายในการมุ่งลดภาระทางงบประมาณของรัฐที่อุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในระยะยาว โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติอย่างค่อยเป็นค่อยไปพร้อมกำหนดค่าเป้าหมายต่อปี เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถวางแผน เตรียมการ ปฏิบัติการ และสามารถแสวงหาเงินรายได้มาใช้ในกิจการของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เพื่อบรรลุหลักการกลางในการลดการพึ่งพางบประมาณของรัฐและให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถเลี้ยงตนเองได้ อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่เป็นการผลักภาระสู่นิสิต/นักศึกษาโดยการขึ้นค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมเพื่อการศึกษาอื่น ๆ กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้เอง ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายหรือระเบียบกลางเพื่อเป็นกรอบแนวทางและ



หลักประกันว่าอัตราที่เรียกเก็บเหล่านั้นจะไม่สูงเกินไปจนกระทบต่อโอกาสที่จะเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

5.2.2 การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา ควรมีการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมิให้มีความแตกต่างกันมาก โดยจะต้องสะท้อนถึงต้นทุนในการจัดการศึกษาที่แท้จริง รายได้และงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ

5.2.3 รัฐบาลควรกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐที่รัดกุม ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อาทิ การขอรับการสนับสนุนงบลงทุนสิ่งก่อสร้างที่มีมูลค่าสูงควรจะอุดหนุนในสัดส่วนร้อยละเท่าใด หรือในกรณีปรับปรุงซ่อมแซมอาคารหรือระบบสาธารณูปโภค ควรดูว่าการสนับสนุนงบประมาณหรือไม่

5.2.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ เพื่อสะท้อนถึงคุณภาพของการเรียนการสอน การวิจัย ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ โดยคำนึงการใช้งบประมาณมาเป็นตัวชี้วัดหนึ่ง

5.2.5 ควรมีการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ โดยเปรียบเทียบกับคุณภาพการศึกษาในโอกาสต่อไป



บรรณานุกรม

“พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542” (17 ตุลาคม 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 116 ตอนที่ 74ก, น. 1 – 23.

“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547” (17 ตุลาคม 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 121 ตอนที่ 70ก ฉบับพิเศษ, น. 33 – 55.

“พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502” (17 ตุลาคม 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 76 ตอนที่ 98ก, น. 454 – 471.

กองคลัง สำนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. **ระเบียบมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการศึกษา**. สืบค้น 19 กันยายน 2559 จาก <http://202.28.24.114/finance/price-cmu-budet52.html>

เกศินี วิฑูรชาติ. (18 มีนาคม 2556). **เข็มทิศอุดมศึกษาไทย ภาค 2 : เมื่อมหาวิทยาลัยไทยออกนอกระบบ**. สืบค้น 16 กันยายน 2559 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/495304>.

จรัส สุวรรณเวลา. (2551). **ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จันทร์เพ็ญ รัชดาภิเษม. (2552). **สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ**. **วารสารกฎหมายปกครอง**, 26(1), 51 – 54.

จุฑา เทียนไทย. (2550). **เปิดไทม์หา'ลัยนอกระบบ**. กรุงเทพฯ: แมคกรอ – ฮิล.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. **ค่าธรรมเนียมการศึกษา**. สืบค้น 19 กันยายน 2559 จาก <https://www.reg.chula.ac.th/fee.html>

ฐาณู จุลินทร. (2558). **แนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

ทำไมเราควรคัดค้านมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ. (15 มีนาคม 2558). สืบค้น 16 กันยายน 2559 จาก <https://turnleftthai.wordpress.com/2015/03/15/ทำไมเราคัดค้านมหาวิทยาลัย>.



ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2546). **มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล**. กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์.

เทียนฉาย กีระนันท์ และคณะ. (2545). **การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ธัชพล กาญจนกุล. (2545). **การพัฒนากลยุทธ์การบริหารการเงินสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**. (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะครุศาสตร์, สาขาวิชาอุดมศึกษา ภาควิชาอุดมศึกษา.

ประดิษฐ์ อารยะการกุล. (2547). **การพัฒนากลยุทธ์การแข่งขันของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**. (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะครุศาสตร์, สาขาวิชาอุดมศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา.

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. **ผู้สนใจศึกษาต่อ**. สืบค้น 19 กันยายน 2559 จาก http://www2.kmutt.ac.th/thai/PRO_STU/index.html

มหาวิทยาลัยไทย **ยื่นออกนอกระบบยิ่งล้มเหลว**. (26 กันยายน 2557) สืบค้น 16 กันยายน 2559 จาก <http://www.thairath.co.th/content/452630>

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (ม.ป.ป.) **ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: อดีตถึงปัจจุบัน**. สืบค้น 17 ตุลาคม 2559 จาก http://legel.tu.ac.th/tu_51/ti_control/pdf.

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์. **ค่าธรรมเนียมการศึกษา**. สืบค้น 19 กันยายน 2559 จาก http://entry.wu.ac.th/wu_program.asp?mode=1

รอนด้า ดันเถียร. (2547). **การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี**. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะครุศาสตร์, สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา.

ระบบรับสมัคร มหาวิทยาลัยทักษิณ. **ค่าใช้จ่ายต่อหลักสูตร** สืบค้น 19 กันยายน 2559 จาก <http://admission.tsu.ac.th/applicant/expend.jsp>

วศิน แดงประดับ. (ม.ป.ป.) **คำอธิบายกฎหมายการศึกษา : ส่วนที่สอง อุดมศึกษา**. สืบค้น 17 ตุลาคม 2559 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act2487.pdf>.



ศิริวัช พงษ์เพียจันทร์. (10 ตุลาคม 2558). ออกนอกระบบเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โอกาส หรือ ความเสี่ยง. สืบค้น 16 กันยายน 2559 จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9580000113711>.

สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. เอกสารงบประมาณ. สืบค้น 17 ตุลาคม 2559 จาก http://www.bb.go.th/bbweb/?page_id=6045

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. สารสนเทศอุดมศึกษา. สืบค้น 17 ตุลาคม 2559 จาก <http://www.info.mua.go.th/information/>

สำนักงานทะเบียนและสถิตินักศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ. อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษา ระดับปริญญาตรี. สืบค้น 19 กันยายน 2559 จาก http://regis.kmutnb.ac.th/data_doc/rate/rate_bach1.html

สำนักทะเบียนและประมวลผล มหาวิทยาลัยบูรพา. ค่าธรรมเนียมการศึกษา. สืบค้น 19 กันยายน 2559 จาก <http://reg.buu.ac.th/registrar/feecharge.asp?avs1025082036=1>

สำนักทะเบียนและประมวลผล สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหาร. ค่าธรรมเนียมการศึกษา. สืบค้น 19 กันยายน 2559 จาก <http://www.reg.kmitl.ac.th/fee/index.php>

สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. เอกสารประกอบการเบิกค่าธรรมเนียมการศึกษา. สืบค้น 19 กันยายน 2559 จาก <https://registrar.kku.ac.th/download/financial/?avs971691253=2>

สุภาพร อัจฉเดช. มหาวิทยาลัยนอกระบบ. สืบค้น 16 กันยายน 2559 จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/education/download/article/article_20130320190602.pdf

อุทุมพร จามรมาน และคณะ. (2542). การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.



สำนักงานประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2244 2222 โทรสาร 0 2244 2088
www.parliament.go.th/parbudget