

## ความพอเพียงของการศึกษาไทย

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล  
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

---

### 1. ความสำคัญของอุดมศึกษาต่อการพัฒนาประเทศ

คุณภาพของระบบอุดมศึกษาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น องค์ความรู้ของประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จากการศึกษาของ (Tilak, 2003) ด้วยข้อมูลของประเทศ 49 ประเทศในแถบเอเชียแปซิฟิกพบว่า รายได้ประชาชาติต่อประชากรและดัชนีวัดระดับการพัฒนาทางเทคโนโลยีของประเทศมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับอัตราการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้เพราะสถาบันอุดมศึกษามีพันธกิจหลักในการทำวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ควบคู่ไปกับพันธกิจในการผลิตบุคคลากรที่มีความรู้และทักษะแรงงานตามความต้องการของตลาดแรงงาน มีความสามารถในการปรับใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ผลิตภัณฑ์และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

ความรู้และวิทยาการจากสถาบันอุดมศึกษามีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยในหลายมิติ อาทิ การใช้เทคโนโลยีทางชีวภาพสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าเกษตร นวัตกรรมทางวิศวกรรมศาสตร์ที่ช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตของภาคอุตสาหกรรม พัฒนาการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่ช่วยป้องกันและรักษาโรค เทคโนโลยีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาทางเทคโนโลยีอื่นๆ เหล่านี้ล้วนเป็นผลพลอยได้จากงานวิจัยและพัฒนาในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้ การศึกษาในระดับอุดมศึกษายังมีส่วนช่วยพัฒนาระดับทุนทางสังคมของบุคคลและสังคม ช่วยให้สำเร็จการศึกษามีเครือข่ายทางสังคม มีส่วนร่วมในกิจกรรมสังคมมากขึ้น เกิดความผูกพันกับสังคมและชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ นำไปสู่การช่วยเหลือเกื้อกูลกันและความไว้วางใจกันในสังคม เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่สถาบันทางสังคมในที่สุด (อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล 2554) จึงกล่าวได้ว่าการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นประโยชน์ทั้งแก่บุคคลและสังคมโดยรวม

ในส่วนของปัจเจกบุคคล แรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีรายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่าแรงงานที่มีการศึกษาน้อยกว่า จากข้อมูลการสำรวจภาวะการมีงานทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในระหว่างปี พ.ศ.2549-2553 จากตารางที่ 1 จะเห็นว่าแรงงานที่สำเร็จการศึกษาสูงสุดในระดับปริญญาตรีมีรายได้โดยเฉลี่ย (16,766 บาทต่อเดือน) สูงกว่าแรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา 2 เท่า (7,796 บาทต่อเดือน) และมากกว่าแรงงานที่สำเร็จระดับประถมศึกษาประมาณ 3 เท่า (5,578บาทต่อเดือน) สอดคล้องกับผลการสำรวจของธนาคารโลกในปี 2006 ซึ่งพบว่าผู้ประกอบการในประเทศไทยยินดีจ่ายค่าจ้างต่อชั่วโมงการทำงาน (hourly

wage) เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 สำหรับทุกๆปีของการศึกษาที่เพิ่มขึ้น ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีระยะเวลาในระบบการศึกษา 16 ปีจึงมีค่าจ้างต่อชั่วโมงมากกว่าผู้สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา 100%

ตารางที่ 1 อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างเอกชน

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

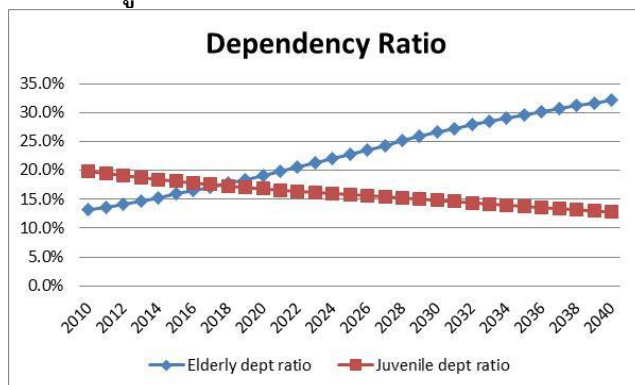
ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะการมีงานทำของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

สำหรับประโยชน์ของอุดมศึกษาต่อสังคมไทยนั้น พบว่าผู้สูงอายุที่มีการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีความเข้าใจเรื่องสุขภาพและสามารถดูแลตนเองได้ดีกว่าผู้สูงอายุที่มีการศึกษาน้อยกว่า (Apinunmahakul, 2012) การศึกษาของเพศหญิงมีผลต่อสุขภาพของแม่และเด็ก (Raghupathy, 1996) จำนวนปีของการศึกษาที่เพิ่มขึ้นมีส่วนช่วยควบคุมและป้องกันการระบาดของโรคไข้มาลาเรีย โรคคอกพอก วัณโรค (Yiengprugsawan et al., 2009) และโรคเอดส์ (Worldbank, 2002) การศึกษาของพ่อแม่มีผลต่อการศึกษาของบุตร โดยเด็กที่พ่อแม่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะมีโอกาสเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษามากกว่าเด็กที่พ่อแม่มีการศึกษาน้อยกว่าระดับอุดมศึกษา (World Bank, 2011)

อย่างไรก็ตาม จากนโยบายการพัฒนาประเทศไทยที่มุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าในช่วงทศวรรษ 1960-70 และนโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อส่งออกในทศวรรษต่อมา (1980-90) ล้วนเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มุ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและค่าแรงถูกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รัฐบาลในยุคแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจจึงมุ่งส่งเสริมเฉพาะการศึกษาในระดับประถมศึกษา แล้วขยายสู่ระดับมัธยมศึกษาในเวลาต่อมาเพื่อผลิตแรงงานป้อนให้แก่อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก แต่ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจทางการเงินของประเทศในปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในเชิงคุณภาพมากขึ้น เนื่องจากความได้เปรียบด้านทรัพยากรธรรมชาติและค่าจ้างแรงงานถูกของประเทศเริ่มหมดไป กอปรกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมีผลให้จำนวนแรงงานในวัยทำงานมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่อัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงาน (Elderly dependency ratio) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (ดูรูปที่ 1) การวิจัยและพัฒนาทางเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานจึงเป็น

ปัจจัยสำคัญที่จะขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต (สมชัย จิตสุชน และ นณริฎ พิศลย บุตร: 2556)

รูปที่1 อัตราการพึ่งพิงของประชากร

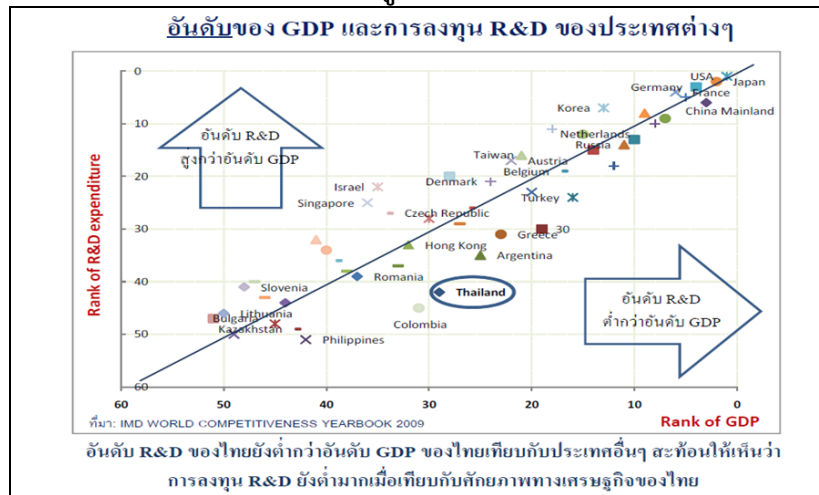


ที่มา: ข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แต่จากการสำรวจขององค์การ UNESCO ในปี 2005 กลับพบว่าประเทศไทยยังมีค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาเพียงร้อยละ 0.3 ของผลผลิตมวลรวมของประเทศซึ่งยังน้อยกว่าร้อยละ 0.75 ที่เป็นเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540–2544) โดยที่สถาบันอุดมศึกษาได้ส่วนแบ่งประมาณร้อยละ 15 ของค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาดังกล่าว (World Bank, 2011)

จากการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยเพื่อการพัฒนาต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศระหว่างปี พ.ศ.2542 – 2552 รูปที่ 2 พบว่าไทยเป็นประเทศที่มีสัดส่วนดังกล่าวค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นอีก 144 ประเทศทั่วโลก สะท้อนว่าประเทศไทยยังคงขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้แรงงานเข้มข้นมากกว่าอาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ข้อจำกัดด้านบุคลากรทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาจึงเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ ทำให้ไทยติดกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลางที่ไม่สามารถก้าวไปสู่การเป็นประเทศพัฒนา (Middle income trap)

รูปที่ 2



ที่มา: สมชัย จิตสุชน และ นณริฎ พิศลยบุตร (2556)

## 2. ผลของนโยบายภาครัฐต่อโครงสร้างอุดมศึกษาไทย

รัฐบาลของประเทศโดยทั่วไปสามารถมีมาตรการส่งเสริมอุดมศึกษาได้หลายรูปแบบ มาตรการที่สำคัญของไทยคือการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่สถาบันอุดมศึกษาโดยตรง การดำเนินโครงการกู้ยืมเพื่อการศึกษา ตลอดจนการอนุญาตให้บุคคลนำค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคล มาตรการเพื่ออุดมศึกษาโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นธรรม (equity) ให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสเข้าถึงระบบการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมกัน และเพิ่มประสิทธิภาพ (efficiency) ของการจัดสรรบริการสาธารณะอันเนื่องมาจากผลกระทบภายนอกเชิงบวก (positive externality) ที่การศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้ประโยชน์ไม่เฉพาะแก่ผู้สำเร็จการศึกษาเท่านั้นแต่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมด้วย ดังปรากฏในงานศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์การพัฒนาจำนวนมาก ว่าการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญทางสถิติในการอธิบายการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว อาทิ งานศึกษาของ Barro and Lee (1994); Barro and Sala-i-martin (1995) เป็นต้น การผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะที่มีผลกระทบเชิงบวกด้วยกลไกราคามักมีระดับการผลิตที่ต่ำกว่าระดับที่พึงประสงค์ของสังคม (socially desirable level) หากรัฐไม่เข้าแทรกแซงการผลิต

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดมศึกษาของรัฐมีผลต่อต้นทุนการผลิตบัณฑิต จึงมีผลต่อการตัดสินใจเรียนต่อของนักเรียน ความสามารถในการแข่งขันระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน ระบบการคัดเลือกนักศึกษา ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพของสถาบันอุดมศึกษาในด้านการเรียนการสอน การวิจัย และการให้บริการสังคม จากการศึกษากระบวนการคลังเพื่ออุดมศึกษาในกลุ่มประเทศ OECD ของ Jongbloed (2010) พบว่าระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษามีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของอุดมศึกษาทั้งในเชิงปริมาณ

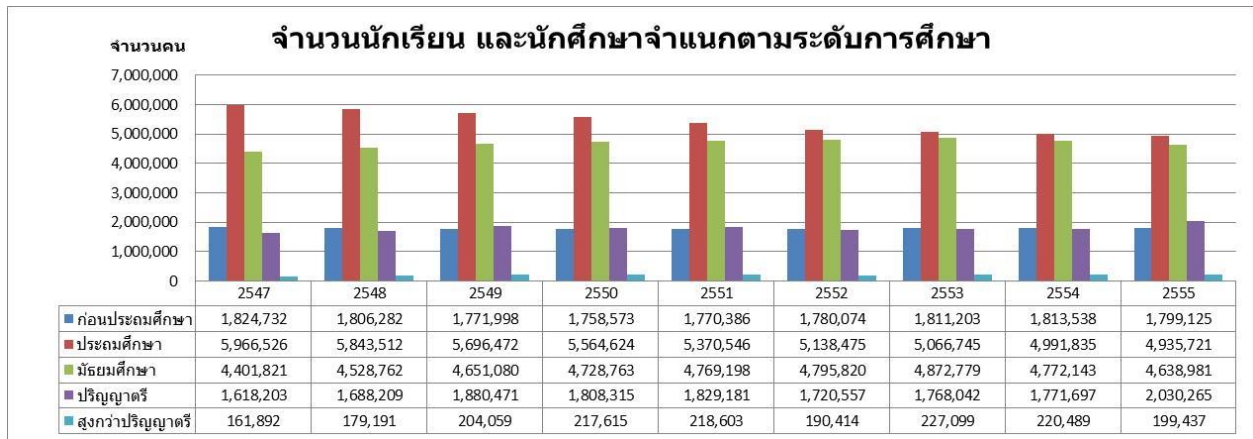
และคุณภาพ รัฐบาลจึงควรใช้กลไกด้านการจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษาสร้างผลผลิตทางการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและเป้าหมายการพัฒนาประเทศ

แต่งงานศึกษาของธนาคารโลก (World Bank: 2009) ด้านการคลังเพื่ออุดมศึกษาในประเทศไทย พบว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาของไทยไม่ได้คำนึงถึงความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของตลาดแรงงาน ขาดความสัมพันธ์ระหว่างวงเงินงบประมาณที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับกับคุณภาพการศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานที่พิจารณาด้านงบประมาณและหน่วยงานที่กำกับดูแลคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานสังกัดคนละกระทรวงกัน ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ว่านโยบายด้านการศึกษาและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยมีผลต่อโครงสร้างของระบบอุดมศึกษาไทยอย่างไรบ้าง

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยมีผลให้จำนวนผู้เรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากรูปที่ 3 จะสังเกตนักเรียนในระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนลดลงจาก 5.97 ล้านคนในปี พ.ศ.2547 เหลือ 4.94 ล้านคนในปี พ.ศ.2555 หรือลดลงมากกว่า 1 ล้านคนในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่อัตราการศึกษาต่อในระดับมัศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นช้าๆ ทำให้นักเรียนในระดับประถมศึกษาและมัศึกษามีจำนวนที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 9 ปีเป็น 12 ปีในพ.ศ. 2545 และการประกาศจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ) ในปี 2542 ที่ครอบคลุมเด็กนักเรียนในระดับมัธยมปลาย จึงช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่นักเรียนจากครัวเรือนยากจนให้ได้ศึกษาต่อจนถึงระดับมัธยมปลายมากขึ้น

แต่จำนวนผู้เรียนในระดับมัธยมศึกษาที่มากกว่าผู้เรียนในระดับอุดมศึกษากว่า 2 เท่า ก็มีผลให้อุปสงค์ต่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น ผลักดันให้เกิดสถาบันอุดมศึกษาใหม่ๆ ขึ้นทั้งในภาครัฐและเอกชนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อาทิ การเปลี่ยนสถานภาพวิทยาลัยครูทั่วประเทศจำนวน 41 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏในปี 2547 และวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษาอีกจำนวน 9 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลในปีต่อมา เป็นต้น

### รูปที่ 3



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ (รวบรวมโดย: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

เมื่อพิจารณาการขยายโอกาสทางการศึกษาสู่ภูมิภาค จากตารางที่ 2 พบว่าแม้ว่าจำนวนผู้เรียนในส่วนภูมิภาคจะมากกว่าในเขตกรุงเทพมหานครตามลักษณะการกระจายตัวของประชากร โดยสัดส่วนผู้เรียนในเขตกรุงเทพต่อผู้เรียนในภูมิภาคเท่ากับ 15:85 แต่การศึกษามีแนวโน้มที่จะมากระจุกตัวในกรุงเทพฯ มากขึ้นในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยสัดส่วนของการศึกษาในพื้นที่กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9 ในระดับประถมศึกษา เป็นร้อยละ 37 และร้อยละ 55 ในระดับปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรีตามลำดับ สะท้อนว่าผู้เรียนจำนวนมากที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมปลายต้องย้ายเข้ามาศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในกรุงเทพฯ เพราะมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชนส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นหลัก

ตารางที่ 2 สัดส่วนผู้เรียนจำแนกตามลำดับการศึกษาและพื้นที่ ปีการศึกษา 2554

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

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับปริญญาตรี

ตารางที่ 3 ร้อยละของนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบโรงเรียนต่อประชากรในวัยเรียน จำแนกตามชั้นและระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2550 – 2554

ระดับการศึกษา	อายุ	ร้อยละของนักเรียนต่อประชากรวัยเรียน				
		2550	2551	2552	2553	2554
รวมก่อนประถมศึกษา	3-5	73.78	74.01	74.33	76.03	76.80
ประถมศึกษา	6-11	104.51	104.83	104.00	104.30	103.50
มัธยมศึกษาตอนต้น	12-14	96.37	95.62	94.87	98.01	98.43
มัธยมศึกษาตอนปลาย	15-17	67.16	68.14	69.57	71.68	72.18
รวมปริญญาตรีและต่ำกว่า	18-21	61.05	60.47	56.21	46.21	47.18
รวมทุกระดับ	3-21	83.33	83.11	81.78	80.45	80.41

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตารางที่ 3 แสดงถึงโอกาสการเข้าถึงการศึกษาของประชากรไทยแบ่งตามช่วงอายุในระหว่างปี พ.ศ. 2550-54 จะสังเกตว่าโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของคนไทยมีแนวโน้มลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ทั้งนี้เพราะต้นทุนค่าเสียโอกาสของผู้เรียนที่เพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้นทั้งในรูปของค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่เพิ่มขึ้นและการสูญเสียรายได้จากการทำงาน คราวเรือนยากจนจึงมีโอกาสน้อยกว่าคราวเรือนที่มีฐานะดี สอดคล้องกับผลการสำรวจเด็กและเยาวชนในปี 2551 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ระบุว่า เหตุผลหลักที่ผู้ตอบแบบสอบถามตัดสินใจไม่ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาคือการขาดแคลนทุนทรัพย์และความจำเป็นในการหารายได้เพื่อการยังชีพของครอบครัว เหล่านี้สะท้อนถึงการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ของตลาดทุนที่กีดกันคราวเรือนยากจนจากแหล่งเงินทุนเพื่อการศึกษา (Tangkitvanich and Manasboonphempool, 2008)

ด้วยเหตุนี้ จำนวนปีการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากรไทยจึงค่อนข้างต่ำ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษารายงานว่า ประชากรไทยที่มีอายุตั้งแต่ 15-39 ปีมีการศึกษาโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 9.7 ปีในปีพ.ศ.2547 เป็น 10.4 ปีในปี พ.ศ.2555 แต่เมื่อพิจารณาประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ขึ้นไปทั้งหมด กลับพบว่าประชากรไทยมีจำนวนปีการศึกษาโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย คือเพิ่มขึ้นจาก 7.6 ปีในปี 2547 เป็น 8 ปีในปี 2555 อาจกล่าวได้ว่าประชากรไทยมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยลดลงตามช่วงอายุ โดยประชากรรุ่นใหม่มีโอกาสทางการศึกษามากกว่าคนรุ่นก่อน ทั้งนี้เป็นผลจากการใช้นโยบายกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ที่ช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กจากคราวเรือนยากจน บวกกับนโยบายที่ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบเพื่อลดภาระทางการคลัง และให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการตนเองเพื่อมุ่งสู่สากล (World class) ทำให้

มหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งเริ่มเปิดหลักสูตรภาคพิเศษเพื่อหารายได้ของตนเองมากขึ้นนับตั้งแต่หลังวิกฤตเศรษฐกิจไทยในปี 2540 และการเกิดขึ้นของสถาบันอุดมศึกษาใหม่ๆ ทั้งในภาครัฐและเอกชนในช่วงสิบปีที่ผ่านมาดังกล่าวแล้ว เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยด้านอุปทานที่ส่งผลให้มีจำนวนผู้เรียนและผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นตามลำดับ ดังจะสังเกตเห็นได้จากตารางที่ 4 ว่าในระหว่างปี พ.ศ.2547-2549 จำนวนนักศึกษาในระดับปริญญาตรีมีจำนวนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละเกือบ 2 แสนคน

เมื่อจำแนกผู้เรียนตามสถานศึกษาของรัฐและเอกชน จากตารางที่ 4 จะเห็นว่ารัฐบาลไทยมีบทบาทในระบบการศึกษาของประเทศอย่างมาก จากจำนวนผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐที่มากกว่าเอกชนในทุกระดับการศึกษา โดยสัดส่วนผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐต่อเอกชนอยู่ที่ร้อยละ 80:20 (หรือ 4:1 โดยเฉลี่ย) สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับปริญญาตรี แต่สำหรับการศึกษาที่สูงกว่าปริญญาตรีแล้ว ร้อยละ 90 ของผู้เรียนศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทั้งนี้ เพราะเงินอุดหนุนภาครัฐทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีค่าหน่วยกิตถูกกว่าเอกชนจึงจูงใจให้ผู้เรียนอยากเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐมากกว่า มหาวิทยาลัยของรัฐจำนวนหนึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเก่าแก่ที่มีชื่อเสียงเป็นที่ต้องการศึกษาต่อของผู้เรียนส่วนใหญ่ จึงมีโอกาสดัดเลือกนักศึกษา ก่อนมหาวิทยาลัยเอกชนและมหาวิทยาลัยเปิดใหม่ทั้งโดยระบบสอบตรงของมหาวิทยาลัยเองและระบบรับเข้ากลาง (admission) ผู้สมัครที่พลาดหวังจากการเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยของรัฐและมีฐานะดี (หรือสามารถกู้ยืมเงิน กยศ.ได้) จึงจะไปเรียนต่อในมหาวิทยาลัยเอกชน

ยิ่งกว่านั้นงบประมาณแผ่นดินยังช่วยให้มหาวิทยาลัยของรัฐสามารถเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนที่หลากหลายกว่ามหาวิทยาลัยเอกชน โดยเฉพาะในสาขาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสาขาทางการแพทย์และสาธารณสุขที่มีต้นทุนการผลิตสูง ในขณะที่มหาวิทยาลัยเอกชนเน้นการเรียนการสอนในสาขาที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า เช่น ด้านบริหารธุรกิจ และสังคมศาสตร์ เป็นต้น ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงมีบทบาทมากกว่าในด้านการผลิตกำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การทำวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ และการประยุกต์ใช้องค์ความรู้เพื่อการพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของอุตสาหกรรม และการพัฒนาในด้านอื่นๆ



**ตารางที่ 4 จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษา ในสถานศึกษาของรัฐบาลและเอกชน จำแนกตามชั้นและระดับ  
การศึกษาในปีการศึกษา 2545 -2554**

ระดับการศึกษา	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
<b>รวมรัฐบาล</b>	<b>11,975,810</b>	<b>11,780,250</b>	<b>11,942,105</b>	<b>11,895,929</b>	<b>11,976,464</b>	<b>11,779,416</b>	<b>11,624,537</b>	<b>11,543,048</b>	<b>11,393,114</b>	<b>11,245,499</b>
ก่อนประถมศึกษา	1,529,236	1,421,271	1,322,423	1,292,776	1,253,485	1,232,088	1,232,973	1,247,526	1,251,702	1,222,262
ประถมศึกษา	5,208,912	5,135,687	5,022,174	4,870,487	4,705,810	4,562,655	4,384,613	4,200,838	4,071,859	4,010,832
มัธยมศึกษา ตอนต้น	2,205,145	2,262,982	2,391,428	2,447,627	2,454,861	2,437,902	2,438,127	2,440,325	2,422,266	2,308,931
มัธยมศึกษา ตอนปลาย	1,467,354	1,392,815	1,402,740	1,401,187	1,473,878	1,538,132	1,562,654	1,602,845	1,641,185	1,692,121
ปริญญาตรีและ ต่ำกว่า	1,439,704	1,451,477	1,654,801	1,721,167	1,902,592	1,813,640	1,812,338	1,872,894	1,797,618	1,808,273
สูงกว่าปริญญาตรี	125,459	116,018	148,539	162,685	185,838	194,999	193,832	178,620	208,484	203,080
<b>รวมเอกชน</b>	<b>2,247,468</b>	<b>2,315,314</b>	<b>2,456,672</b>	<b>2,547,847</b>	<b>2,645,849</b>	<b>2,702,778</b>	<b>2,713,609</b>	<b>2,455,280</b>	<b>2,757,749</b>	<b>2,709,236</b>
ก่อนประถมศึกษา	541,524	520,452	502,309	513,506	518,513	526,485	537,413	532,548	559,501	591,276
ประถมศึกษา	888,513	933,120	944,352	973,025	990,662	1,001,969	985,933	937,637	994,886	981,003
มัธยมศึกษา ตอนต้น	163,775	184,720	281,004	313,589	327,220	344,932	356,091	351,961	379,947	353,339
มัธยมศึกษา ตอนปลาย	232,380	264,902	326,649	366,359	395,121	407,797	412,326	400,689	429,381	417,752
ปริญญาตรีและ ต่ำกว่า	409,157	400,567	389,005	364,862	396,112	398,979	397,075	220,651	375,419	348,457
สูงกว่าปริญญาตรี	12,119	11,553	13,353	16,506	18,221	22,616	24,771	11,794	18,615	17,409
<b>รวมรัฐบาลและ เอกชน</b>	<b>14,223,278</b>	<b>14,095,564</b>	<b>14,398,777</b>	<b>14,443,776</b>	<b>14,622,313</b>	<b>14,482,194</b>	<b>14,338,146</b>	<b>13,998,328</b>	<b>14,150,863</b>	<b>13,954,735</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เมื่อพิจารณาผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยของรัฐ จากตารางที่ 5 จะสังเกตว่ามหาวิทยาลัยของรัฐเองก็มีการผลิตบัณฑิตและมหาบัณฑิตในสาขาสังคมศาสตร์ บริหารธุรกิจ และนิติศาสตร์มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 50 ของผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมด และถ้ารวมสาขาวิทยาศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปศาสตร์ด้วยแล้วจะมีสัดส่วนรวมถึงร้อยละ 60 รองลงมาคือบัณฑิตในสาขาวิทยาศาสตร์และสาขาวิศวกรรมศาสตร์ที่มีสัดส่วนโดยเฉลี่ยเท่ากันที่ร้อยละ 13 ในขณะที่สาขาที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและสวัสดิการสังคมมีผู้สำเร็จการศึกษาเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น ทั้งนี้เพราะการผลิตกำลังคนในทางสังคมศาสตร์และสาขาที่ใกล้เคียงกันมีต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยต่ำกว่าการผลิตบุคลากรในทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ ซึ่งมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่าการผลิตกำลังคนในสาขาทางการแพทย์และสาธารณสุขตามลำดับ อันแสดงว่าการขยายกำลังการผลิตของมหาวิทยาลัยของรัฐในหลักสูตรภาคพิเศษมีลักษณะคล้ายคลึงกับมหาวิทยาลัยเอกชน คือเน้นการเปิดหลักสูตรในสาขาวิชาที่มีต้นทุนการผลิตต่ำเป็นหลัก

สอดคล้องกับข้อมูลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่แสดงสัดส่วนเงินอุดหนุนภาครัฐในต้นทุนการดำเนินงานของการจัดการการศึกษาในสาขาวิชาต่างๆต่อจำนวนนักศึกษาในปีการศึกษา 2550 จาก

ตารางที่ 6 จะเห็นว่าสาขาวิชาด้านสาธารณสุข (Public health) เป็นสาขาวิชาที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากที่สุดถึงร้อยละ 77 โดยเฉพาะ ในขณะที่สาขาวิชาสังคมศาสตร์ได้รับเงินอุดหนุนน้อยที่สุดที่ร้อยละ 57 แสดงว่า การศึกษาในสาขาวิชาทางสังคมศาสตร์มีค่าใช้จ่ายไม่แพงนัก ผู้เรียนสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายของตนเองได้ดีกว่า ผู้เรียนในสาขาวิชาอื่นๆ มหาวิทยาลัยของรัฐจึงตอบสนองต่อความต้องการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้น ด้วยการเปิดรับนักศึกษาในสาขาทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ในสัดส่วนที่สูงกว่าการรับนักศึกษาในสาขา วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และด้านที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและสวัสดิการสังคมตามลำดับ

แต่การเปิดหลักสูตรภาคพิเศษในมหาวิทยาลัยของรัฐในสาขาวิชาเดียวกันหรือใกล้เคียงกับ มหาวิทยาลัยเอกชนเป็นแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเท่าไรนัก เพราะมหาวิทยาลัยเอกชนมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยที่สูงกว่า เนื่องจากไม่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ และชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยของรัฐที่สามารถดึงดูดผู้เรียนได้มากกว่าดังกล่าวแล้ว การอนุญาตให้มหาวิทยาลัยของรัฐเปิดหลักสูตรภาคพิเศษอย่างเสรีทำให้ตลาดอุดมศึกษาไทย เป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ โดยมหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจทางการตลาดมากกว่ามหาวิทยาลัยเอกชนด้วย ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยที่ต่ำกว่า มีความหลากหลายของหลักสูตรในการตอบสนองความต้องการของผู้เรียนมากกว่า อีกทั้งมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักน่าเชื่อถือกว่าด้วย เหล่านี้ทำให้มหาวิทยาลัยเอกชนเสียเปรียบจึงมีส่วนแบ่ง ตลาดน้อยกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐเป็นอันมาก

นอกจากนี้ การผลิตบุคลากรในสาขาสังคมศาสตร์และสาขาใกล้เคียงเกินความต้องการของ ตลาดแรงงานยังมีผลกระทบต่อการทำงานทำของบัณฑิตด้วย จากการสำรวจภาวะการทำงานทำของสำนักงานสถิติ แห่งชาติในระหว่างปี 2545-56 พบว่าแรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีอัตราการว่างงานมากกว่า ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับการศึกษาอื่นๆ โดยมีอัตราการว่างงานเฉลี่ยร้อยละ 27.4 ในช่วงเวลาดังกล่าว

การที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่างมุ่งเน้นการหารายได้เพื่อเลี้ยงตนเองด้วยการเปิดรับนักศึกษา โดยตรงที่ไม่ผ่านระบบ admission ทั้งหลักสูตรภาษาไทยและโปรแกรมอินเตอร์ที่เก็บค่าเรียนแพงกว่าหลักสูตร ภาคปกติ การเพิ่มค่าหน่วยกิตและค่าบำรุงการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งทำให้นักเรียนจากครอบครัว ยากจนมีโอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาลดลง สถาบันการศึกษาหลายแห่งเปิดสอนหลักสูตรระดับ ปริญญาโทและเอกภาคพิเศษนอกเวลาราชการและนอกที่ตั้ง การแข่งขันเพื่อรับสมัครนักศึกษาและหารายได้ทำให้เกิด แลกเปลี่ยน (tradeoff) ระหว่างรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้นกับคุณภาพการศึกษาที่ลดลง ในขณะที่ การจัดระดับมหาวิทยาลัยทั้งในระดับโลกและในเอเชีย พบว่ามีมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่ติดอันดับเพียงไม่กี่ แห่ง จากรายงานของสถาบันเพื่อการพัฒนาการจัดการ (Institute for Management Development: IMD) ใน ระหว่างปี 2548-2553 พบว่าในขณะที่มหาวิทยาลัยในประเทศสิงคโปร์มีความสามารถแข่งขันด้านการศึกษาใน อันดับที่ 10 ต้นๆ แต่ประเทศไทยจะติด 1 ใน 14 ประเทศสุดท้ายทุกปี จากทั้งหมด 55-61 ประเทศ ทั้งๆที่ทั้งสอง ประเทศต่างมีค่าใช้จ่ายเพื่ออุดมศึกษาในระดับที่ใกล้เคียงกัน (<http://thaipublica.org/2012>) ก่อให้เกิดคำถามว่า

มหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีความพร้อมในการแข่งขันเมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 เพียงใด

ตารางที่ 5 สัดส่วนของผู้สำเร็จจากมหาวิทยาลัยของรัฐ\* จำแนกตามสาขาวิชาที่จบ

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

ที่มา: UNESCO    หมายเหตุ: มหาวิทยาลัยในที่นี้ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับ มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล และมหาวิทยาลัยเปิด

ตารางที่ 6 เงินอุดหนุนภาครัฐในต้นทุนการดำเนินงานต่อหัวในการจัดการศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ

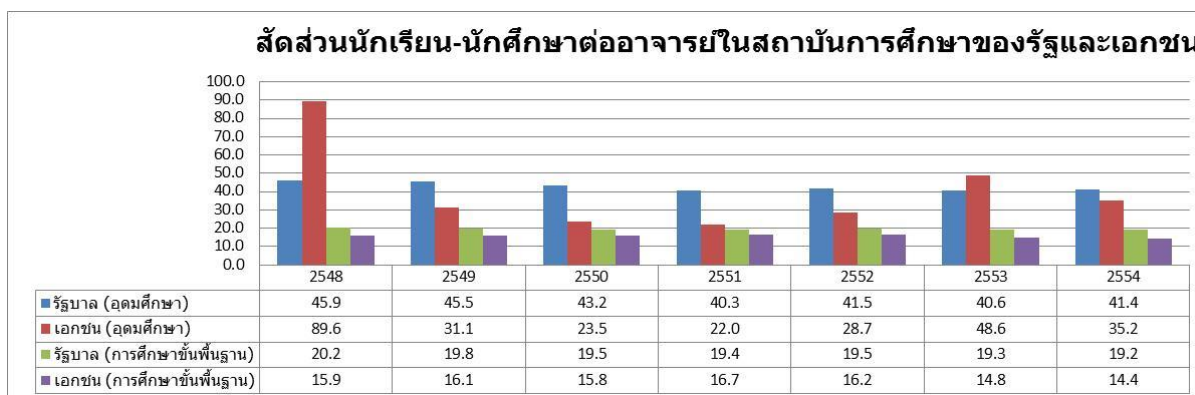
สาขาวิชา	ค่าเฉลี่ย	ค่าสูงสุด	ค่าต่ำสุด
สาธารณสุข (Public health)	77	93	29
เกษตร (Agriculture)	76	94	56
วิจิตรศิลป์ และสถาปัตยกรรม (Fine arts / Architecture)	69	94	24
วิศวกรรมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ (Engineering / Science)	67	93	29
แพทยศาสตร์ (Medical Science)	63	91	28
สังคมศาสตร์ และศิลปศาสตร์ (Social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

ที่มา: สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี 2550

รูปที่ 4 แสดงสัดส่วนนักเรียนและนักศึกษาต่ออาจารย์เปรียบเทียบระหว่างสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน จะเห็นว่าทั้งในสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชนมีสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ในระดับอุดมศึกษา มากกว่าระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานประมาณสองเท่า โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์สูงกว่ามหาวิทยาลัยเอกชน (ยกเว้นปี พ.ศ. 2548 และ 2553) การมีชั้นเรียนขนาดใหญ่ในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะ

ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีขนาดชั้นเรียนโดยเฉลี่ย 43 คนต่ออาจารย์หนึ่งคน สะท้อนถึงภาระงานสอนที่ค่อนข้างสูงของผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งย่อมมีผลต่อคุณภาพของผลงานวิจัยของคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา ในขณะที่เวลาเฉลี่ยของผู้สอนต่อผู้เรียนที่ลดลงย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาด้วย

รูปที่ 4



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ (รวบรวมโดย: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

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

ตารางที่ 7 จำนวนนักเรียน-นักศึกษาต่ออาจารย์ของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

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

ที่มา: OECD 2005

ในด้านงบประมาณที่รัฐใช้จ่ายเพื่อการศึกษาพบว่า ร้อยละ 20-25 ของงบประมาณรายจ่ายภาครัฐถูกจัดสรรเพื่อการศึกษา โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2554 นั้น (ตารางที่ 8) รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 72 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมด ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับส่วนแบ่งเฉลี่ยร้อยละ 16 โดยส่วนใหญ่เป็นงบบุคคลากรและเงินอุดหนุนการดำเนินโครงการต่างๆของมหาวิทยาลัยและเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆจากข้อมูลของยูเนสโกในตารางที่ 9 พบว่าประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายเพื่ออุดมศึกษาต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศค่อนข้างต่ำที่ร้อยละ 0.7 เท่ากับประเทศฟิลิปปินส์และอินเดีย แต่น้อยกว่ามาเลเซีย (ร้อยละ 2.7) เกาหลีใต้ (ร้อยละ 2.4) สหรัฐฯ (ร้อยละ 1.4) และประเทศส่วนใหญ่ในยุโรป

กล่าวสรุปได้ว่า นโยบายของรัฐด้านการศึกษาที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อโครงสร้างอุดมศึกษาไทย โดยส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่สนับสนุนในด้านอุปทานหรือสถาบันอุดมศึกษามากกว่าอุปสงค์ต่อการศึกษาของผู้เรียน นับตั้งแต่การเพิ่มจำนวนมหาวิทยาลัยทั้งในภาครัฐและเอกชนอย่างรวดเร็วในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ประกอบกับการที่มหาวิทยาลัยของรัฐแข่งขันกันเปิดหลักสูตรภาคพิเศษเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่หลังวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศในปี 2540 และนโยบายกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ช่วยลดต้นทุนของการศึกษา เหล่านี้ส่งผลให้จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศเพิ่มขึ้น แต่ร้อยละ 60 ของผู้สำเร็จเป็นบัณฑิตในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ในขณะที่บัณฑิตในสาขาวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์มีสัดส่วนน้อยกว่าครึ่งต่อครึ่ง (ร้อยละ 26)

ในด้านรายจ่ายของรัฐพบว่ารัฐบาลยังคงให้ความสำคัญแก่การศึกษาขั้นพื้นฐานมากกว่าการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ส่วนหนึ่งเพราะต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกกระบวนและพึ่งตนเองทางการเงินให้มากขึ้น มหาวิทยาลัยของรัฐจึงต้องแข่งขันเพื่อแย่งส่วนแบ่งตลาดจากมหาวิทยาลัยเอกชน ทำให้มหาวิทยาลัยเสียเปรียบเพราะมหาวิทยาลัยของรัฐได้รับการอุดหนุนการผลิตจากรัฐบาลจึงมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าเอกชน และมีความได้เปรียบในด้านชื่อเสียงช่วยให้มีโอกาสคัดเลือกเด็กนักเรียนที่เรียนเก่งเข้าศึกษาต่อและสร้างชื่อเสียงแก่มหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่เน้นการหารายได้ภาคพิเศษ ย่อมจึงมีผลต่อคุณภาพการศึกษาของประเทศทั้งในด้านการผลิตบุคคลากรและการทำวิจัยและพัฒนาซึ่งจะวิเคราะห์ต่อไป

ตารางที่ 8 งบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษา

(หน่วย : ล้านบาท)

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

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 9 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดมศึกษาต่อ GDP

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

ที่มา: UNESCO 2005

### 3. ผลของนโยบายภาครัฐต่อคุณภาพอุดมศึกษาไทย

ดังกล่าวแล้วว่ามหาวิทยาลัยในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีรายได้หลักจากงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลจึงมีบทบาทอย่างมากต่อผลลัพธ์ทางการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายในหมวดต่างๆของมหาวิทยาลัยจำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ จากตารางที่ 10 จะเห็นว่า รัฐบาลเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของมหาวิทยาลัยของรัฐทุกประเภท แม้แต่มหาวิทยาลัยในกำกับที่ออกจากระบบราชการแล้วก็ยังได้รับงบประมาณแผ่นดินในหมวดเงินอุดหนุนและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ถึงร้อยละ 42 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของมหาวิทยาลัย สัดส่วนงบประมาณภาครัฐต่องบรายได้ของมหาวิทยาลัยคิดเป็นร้อยละ 57:43 โดยมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลมีสัดส่วนการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดินมากกว่าร้อยละ 60 การพึ่งพิงรัฐบาลในทางการเงินเป็นเหตุผลที่สนับสนุนแนวคิดที่ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐจะให้ความสำคัญกับการตอบสนองต่อตัวชี้วัดของการประกันคุณภาพการศึกษาที่กำหนดโดยหน่วยงานของรัฐมากกว่าการตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนหรือความต้องการของตลาดแรงงาน เพราะรัฐบาลเป็นทั้งแหล่งรายได้หลักและเป็นผู้อนุมัติหลักสูตรการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัย

ตารางที่ 10: ค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ ของมหาวิทยาลัย จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ (ปีงบประมาณ 2555) (ล้านบาท)

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

ที่มา: สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

บทบาทของภาครัฐต่อคุณภาพอุดมศึกษาไทยที่สำคัญ คือการกำหนดมาตรการการกำกับดูแลคุณภาพ การศึกษาผ่านตัวชี้วัดต่างๆ และการดำเนินนโยบายส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาผ่านกองทุน กุ้ย้มเพื่อการศึกษา ซึ่งหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ว่ามาตรการทั้งสองมีผลต่อคุณภาพของอุดมศึกษาไทยอย่างไร

**3.1 การประกันคุณภาพการศึกษา** ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องเก็บรวบรวมข้อมูลตัวชี้วัด คุณภาพการศึกษาทั้งสิ้น 134 ตัวบ่งชี้ เพื่อรายงานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลคุณภาพการศึกษา 3 หน่วยงานหลักคือ

- 1) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ทำหน้าที่ตรวจสอบการประกันคุณภาพการศึกษา ภายในสถาบันอุดมศึกษา โดยกำหนดองค์ประกอบคุณภาพการศึกษา 9 องค์ประกอบ 43 ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การวัดผลที่สถาบันการศึกษาต้องใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินตนเองทุกปี แล้วจัดทำ รายงานผลการประเมินตนเอง (Self-Assessment Report: SAR) นำเสนอต่อสภาสถาบัน สกอ. และ เผยแพร่ต่อสาธารณชน
- 2) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) เป็นหน่วยงาน ภายนอก ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาว่าได้มาตรฐานคุณภาพ สอดคล้องกับความมุ่งหมายและหลักการของ พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือไม่ โดยสมศ. ดำเนินการประเมินผลสถานศึกษาทุกแห่งทุกๆ 5 ปี ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการประเมินคุณภาพ ภายนอกรอบที่ 3 (พ.ศ. 2554-2558) มีตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษา 43 ตัวบ่งชี้ที่คล้ายคลึงกับตัวบ่งชี้ ของ สกอ.
- 3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) กำหนดกรอบการปฏิบัติราชการ และการ พัฒนาบุคลากรในภาครัฐ ด้วยตัวบ่งชี้ที่สถาบันการศึกษาของรัฐต้องรายงานผลทุกปีจำนวน 48 ตัว บ่งชี้

จากงานศึกษาของ Sukboonyastit et.al. (2001) ที่เปรียบเทียบตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาของ หน่วยงานทั้ง 3 แห่งพบว่าตัวชี้วัดต่างๆ มีความซ้ำซ้อนกันค่อนข้างมาก การเก็บรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงาน เพื่อนำเสนอหน่วยงานทั้งสามเป็นภาระอย่างมากแก่สถาบันการศึกษาทั้งด้านทรัพยากรบุคคล เงิน และเวลา จึง ควรพิจารณาลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานด้วยการสังเคราะห์เกณฑ์การประกันคุณภาพให้สถาบันการศึกษา สามารถจัดทำรายงานผลการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งหมดในรายงานเล่มเดียว แต่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ กำหนดนโยบายการศึกษาของไทยให้ความเห็นต่างว่า ส่วนหนึ่งของปัญหาการจัดทำรายงานการประกันคุณภาพ การศึกษาเกิดจากการที่สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งขาดระบบการจัดการข้อมูลการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ จึงเกิดความยุ่งยากในการจัดทำรายงานการประกันคุณภาพเพื่อเสนอหน่วยงานแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม หน่วยงาน กำกับและดูแลคุณภาพการศึกษาทั้งสามแห่งกำลังพิจารณาสังเคราะห์ตัวชี้วัดระหว่างหน่วยงานให้สอดคล้องกัน



นอกจากนี้ การกำหนดเกณฑ์การประเมินคุณภาพที่เหมือนกันสำหรับมหาวิทยาลัยทุกแห่ง เป็นการประเมินที่ละเลยความแตกต่างกันระหว่างสถาบันการศึกษาที่ต่างกันทั้งในเชิงประวัติความเป็นมา สภาพภูมิศาสตร์ วิทยุทัศน์และพันธกิจขององค์กร การใช้ตัวบ่งชี้ที่เหมือนกันในการประเมินคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง เป็นการจำกัดแนวคิดและศักยภาพในการพัฒนาตนเองตามเป้าหมายที่ต่างกันของแต่ละมหาวิทยาลัย<sup>1</sup> Sukboonyastit et.al. (2001) เสนอว่า การประกันคุณภาพการศึกษาควรประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 2 ชุด คือ

- ชุดแรกเป็นตัวบ่งชี้ด้านคุณภาพที่เหมือนกันสำหรับทุกมหาวิทยาลัย ที่สามารถใช้วัดคุณภาพของการดำเนินพันธกิจหลักของมหาวิทยาลัยใน 5 ด้าน คือ (1) การผลิตบัณฑิต (2) การส่งเสริมการทำวิจัยและพัฒนา (3) การให้บริการทางวิชาการ (4) การอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และ (5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการ
- ชุดที่สองเป็นตัวบ่งชี้ด้านคุณภาพการศึกษาที่แตกต่างกันสำหรับแต่ละแห่ง ขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ ภูมิหลัง วิทยุทัศน์ และเป้าประสงค์ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่แตกต่างกันไป มหาวิทยาลัยควรมีอิสระในการกำหนดตัวบ่งชี้และหลักเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพชุดที่สองของตนเอง

สำหรับงานศึกษาของ Schiller and Liefner (2007) พบว่า เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณในประเทศไทยมีการกำหนดรายการต่างๆที่ทุกหน่วยงานของรัฐต้องใช้ในการตั้งค่าของงบประมาณประจำปี สถาบันการศึกษาของรัฐไม่สามารถจัดทำงบประมาณแตกต่างจากรายการที่สำนักงบประมาณกำหนด การอนุมัติงบประมาณโดยส่วนใหญ่เป็นการอนุมัติแบบปีต่อปี โดยใช้วงเงินงบประมาณในปีก่อนเป็นฐานในการพิจารณาปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณในปีปัจจุบัน จึงเป็นการยากที่สถาบันการศึกษาจะตั้งค่าของงบประมาณเพื่อส่งเสริมการทำวิจัยและพัฒนาแบบต่อเนื่องระยะยาว นอกจากนี้ วงเงินงบประมาณที่มหาวิทยาลัยจะได้รับในแต่ละปีขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้บริหารกับคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณของรัฐสภามากกว่าผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย ด้วยเหตุนี้ Schiller and Liefner (2007) พิจารณาว่าระเบียบการบริหารราชการเป็นอุปสรรคสำคัญของการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาในสถาบันอุดมศึกษา การเชื่อมโยงความรู้จากการวิจัยและพัฒนาในรั้วมหาวิทยาลัยไปสู่อุตสาหกรรม ทำให้มหาวิทยาลัยไม่มีแรงจูงใจในการเผยแพร่ผลงานวิจัยเชิงพาณิชย์ หรือร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อการวิจัยในเชิงอุตสาหกรรม

---

<sup>1</sup> เป็นประเด็นที่ทำให้ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ร่วมกับที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับ และที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยเอกชนทำหนังสือถึงหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ให้ระงับการประเมินผลคุณภาพการศึกษารอบ 4 โดยสมศ.ออกไปก่อน แล้วให้จัดตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทำการศึกษาและจัดทำตัวชี้วัดเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษาใหม่ (ข่าวคม ชัด ลึก 26 กรกฎาคม 2557)

อนึ่ง จากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation coefficients) ระหว่างคะแนนการประกันคุณภาพการศึกษาภายในของมหาวิทยาลัย (Internal Quality Assurance: IQA) ในปี 2555 กับตัวแปรที่สะท้อนคุณลักษณะของมหาวิทยาลัย เช่น ร้อยละของอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอก ร้อยละของอาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการตั้งแต่รองศาสตราจารย์ขึ้นไป งบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัยในหมวดต่างๆ เป็นต้น ผลการวิเคราะห์เบื้องต้นในตารางที่ 11 พบว่า IQA ไม่มีความสัมพันธ์กับคุณลักษณะใดใดของมหาวิทยาลัยเลยโดยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าสูงสุดเพียง 0.14 ในตัวแปรที่แสดงสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ แต่ค่าดังกล่าวไม่นัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างใด และเมื่อวิเคราะห์ความสามารถของตัวแปรต่างๆ ในการอธิบายคะแนน IQA ด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุดก็พบเช่นเดียวกันว่าไม่มีตัวแปรใดสามารถอธิบายคะแนน IQA ได้ (ดูตารางที่ 12ก และ 12ข) ผลดังกล่าวสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาที่มองว่า คะแนน IQA ไม่ใช่ตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาที่ดีเพราะมหาวิทยาลัยสามารถใช้วิธีการจัดการข้อมูลหรือการดำเนินการอื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนที่เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพการศึกษาแต่ไม่สะท้อนคุณภาพของการศึกษาที่แท้จริง

ตารางที่ 11 ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างคะแนนการประกันคุณภาพภายใน (IQA) ในปีการศึกษา 2555 กับ  
ตัวแปรแสดงคุณลักษณะของสถาบันการศึกษา

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

ที่มา: จากเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ จำนวน 72 แห่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อทดลองดึงองค์ประกอบบางตัวในคะแนน IQA มาวิเคราะห์ ได้แก่การมีงานทำของบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี และจำนวนผลงานตีพิมพ์ของคณาจารย์ จากตารางที่ 12ก จะเห็นว่า มีตัวแปรบ่งชี้คุณลักษณะของมหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งสามารถใช้อธิบายการมีงานทำของบัณฑิต ที่สำคัญคือ มหาวิทยาลัยในกำกับเมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยราชภัฏแล้วมีงานทำน้อยกว่าร้อยละ 1.241 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.014% ในขณะที่บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลมีงานทำมากกว่าบัณฑิตที่สำเร็จจากมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยละ 0.995 ที่ระดับความเชื่อมั่น 99.99% เหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยในกำกับบางส่วนเลือกที่จะศึกษาต่อในระดับปริญญาโท ในขณะที่ผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลส่วนใหญ่จะหางานทำเมื่อสำเร็จการศึกษา นอกจากนี้ ผลการรันรีเกรสชันแสดงว่าสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ที่เพิ่มขึ้นร้อยละหนึ่ง ทำให้บัณฑิตมีคุณภาพลดลงโดยหางานทำได้น้อยลงร้อยละ 0.013 ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% สะท้อนว่าสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ที่เพิ่มขึ้นมีผลลบต่อคุณภาพของผู้เรียน ในขณะที่สัดส่วนของอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอกมีผลบวกต่อการมีงานทำของผู้สำเร็จการศึกษา กล่าวคือหากสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 บัณฑิตจะมีงานทำเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.019 อย่างมีนัยสำคัญที่ 0.071% แต่ผลที่น่าแปลกใจคือ งบประมาณแผ่นดินต่อจำนวนนักศึกษาเต็มเวลาที่เพิ่มขึ้นมีผลในทางลบต่อการมี

งานทำของบัณฑิต โดยงบประมาณต่อหัวที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 มีผลให้บัณฑิตมีงานทำลดลงร้อยละ 4.281 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.001%

ตารางที่ 12ก ผลการันสมการถดถอยด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (ทุกมหาวิทยาลัย)

ชื่อตัวแปร*	คะแนน IQA		จำนวนบัณฑิตที่มีงานทำ		จำนวนผลงาตีพิมพ์ของคณาจารย์	
	Coeff.	Sig.	Coeff.	Sig.	Coeff.	Sig.
ค่าคงที่	-2.383	.897	12.011	.000	1.251	.000
มหาวิทยาลัยของรัฐ	.895	.733	.250	.451	.977	.016
มหาวิทยาลัยในกำกับ	1.222	.753	-1.241	.014	1.372	.003
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล	-.316	.874	.995	.000	.542	.115
ภาคเหนือ	2.695	.104	.172	.408	.145	.552
ภาคใต้	.001	.999	.234	.302	.126	.643
ภาคตะวันออก	-.359	.883	.046	.880	-.280	.448
ภาคกลาง	-.162	.934	-.271	.273	-.129	.663
กรุงเทพฯ	-.275	.889	.321	.199	-.208	.482
สัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์	.046	.390	-.013	.056	.000	.973
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอก	-.051	.539	.019	.071	.014	.252
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีตำแหน่งตั้งแต่ รศ.ขึ้นไป	.086	.522	-.010	.573	-.004	.856
ค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินต่อจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา	2.708	.779	-4.281	.001	na	--
ค่าใช้จ่ายจากงบรายได้ของสถาบันต่อจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา	-.473	.966	1.791	.210	na	--
เงินทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบรายได้	na	--	na	--	.035	.015
เงินทุนอุดหนุนการวิจัยจากหน่วยงานภายนอก	na	--	na	--	.008	.293
จำนวนหลักสูตรการเรียนการสอนทั้งหมด	-.001	.896	.001	.395	.007	.000
มีคณะแพทยศาสตร์	.887	.733	-.424	.199	-.055	.885
อายุของสถาบันการศึกษา	.018	.466	.003	.296	.011	.007

หมายเหตุ: ข้อมูลที่ไม่ใช่ตัวแปรหุ่นทุกตัวอยู่ในค่า take log

ด้วยเหตุนี้ เพื่อค้นหาวางงบประมาณประเภทใดที่มีผลต่อการมีงานทำของผู้สำเร็จการศึกษา ผู้วิจัยได้แจกแจงงบประมาณแผ่นดินออกเป็น 4 หมวดตามการแจกแจงของสำนักงบประมาณ คืองบบุคคลากร งบดำเนินการ งบลงทุน และงบอุดหนุน โดยละมหาวิทยาลัยในกำกับออกจากตัวอย่างที่ใช้การวิเคราะห์รอบที่สอง เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับพึ่งรายได้ของตนเองเป็นส่วนใหญ่ และได้รับงบประมาณจากภาครัฐเฉพาะหมวดเงินอุดหนุนและงบอื่นๆ ดังกล่าวแล้วในตารางที่ 11 ผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 12ข แสดงว่าหมวดเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินที่มีผลในทางลบต่อการมีงานทำของบัณฑิตโดยเงินอุดหนุนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 มีผลให้บัณฑิตมีงานทำน้อยลงถึงร้อยละ 7.127 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.029% แต่การใช้จ่ายจากงบรายได้ของสถาบันการศึกษาที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีมีงานทำมากขึ้นร้อยละ 2.696 ที่ระดับความเชื่อมั่น 99.01% ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่ารายได้ของสถาบันการศึกษาส่วนใหญ่มาจากการเปิดหลักสูตรภาคพิเศษ การใช้จ่ายจากงบรายได้ของสถาบันจึงมักเป็นการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพ

บัณฑิตโดยตรง ในขณะที่การใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลมักเป็นการใช้จ่ายเพื่อการดำเนินโครงการแบบปีต่อปีของสถาบันการศึกษา โดยโครงการดังกล่าวอาจไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพบัณฑิตโดยตรง เช่น การดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงภูมิทัศน์ของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ส่วนการใช้ผลงานตีพิมพ์ของคณาจารย์เป็นตัวบ่งชี้คุณภาพของงานวิจัยในมหาวิทยาลัย ผลรีเกรสชันในตารางที่ 12ก และ ข ให้ผลที่สอดคล้องกันว่า มหาวิทยาลัยของรัฐมีผลงานตีพิมพ์ของคณาจารย์มากกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏโดยเปรียบเทียบอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลมีนัยสำคัญทางสถิติเฉพาะในตาราง 12ข ที่เป็นละมหาวิทยาลัยในกำกับนอกจากการวิเคราะห์ แต่เมื่อรวมมหาวิทยาลัยในกำกับเข้าในการวิเคราะห์ (ตาราง 12ก) แล้ว มหาวิทยาลัยในกำกับมีผลงานตีพิมพ์ของคณาจารย์มากกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏโดยเปรียบเทียบอย่างมีนัยสำคัญ แต่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลไม่มีผลงานตีพิมพ์มากกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 12ข ผลการันสมการถดถอยด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (ไม่มหาวิทยาลัยในกำกับ)

ชื่อตัวแปร*	คะแนน IQA		จำนวนบัณฑิตที่มีงานทำ		จำนวนผลงานตีพิมพ์ของคณาจารย์	
	Coeff.	Sig.	Coeff.	Sig.	Coeff.	Sig.
ค่าคงที่	-12.194	.653	13.450	.000	1.015	.006
มหาวิทยาลัยของรัฐ	1.531	.717	.577	.206	.938	.055
มหาวิทยาลัยในกำกับ	-.493	.827	na	-	na	-
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล	2.932	.150	.900	.001	.588	.096
ภาคเหนือ	-.286	.896	.176	.415	.146	.576
ภาคใต้	-.439	.891	.142	.547	.225	.444
ภาคตะวันออก	-.047	.984	-.043	.900	-.111	.790
ภาคกลาง	-.783	.736	-.250	.332	-.094	.757
กรุงเทพฯ	.068	.401	.249	.319	-.264	.387
สัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์	-.075	.465	-.017	.054	.003	.665
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอก	.126	.485	.015	.168	.013	.349
ร้อยละของคณาจารย์ที่มีตำแหน่งตั้งแต่ รศ.ขึ้นไป	-11.021	.558	-.002	.917	-.010	.640
งบบุคลากรต่อจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา	17.998	.525	-.869	.666	na	-
งบดำเนินการต่อจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา	1.349	.925	3.561	.243	na	-
งบลงทุนต่อจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา	-5.333	.857	-1.497	.329	na	-
งบอุดหนุนและงบอื่นๆต่อจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา	4.009	.666	-7.127	.029	na	-
ค่าใช้จ่ายจากงบรายได้ของสถาบันต่อจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา	.007	.690	2.696	.009	na	-
เงินทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบรายได้	na	-	na	-	.031	.035
เงินทุนอุดหนุนการวิจัยจากหน่วยงานภายนอก	na	-	na	-	.010	.228
จำนวนหลักสูตรการเรียนการสอนทั้งหมด	1.033	.761	na	.954	.009	.000
มีคณะแพทยศาสตร์	na	-	-.063	.864	-.006	.990
อายุของสถาบันการศึกษา	.031	.329	.004	.300	.011	.007

นอกจากนี้ เงินทุนอุดหนุนการทำวิจัยภายในสถาบันการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้คณาจารย์มีผลงานตีพิมพ์มากขึ้นร้อยละ 0.03 อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเงินอุดหนุนการทำวิจัยภายในสถาบันการศึกษาช่วยให้คณาจารย์มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนงานวิจัยมากขึ้นเพราะไม่ต้องแข่งขันกับมหาวิทยาลัยภายนอก จึงจูงใจให้คณาจารย์ทำงานวิจัยและเผยแพร่ผลงานวิจัยมากขึ้นด้วย

นอกจากนี้ จำนวนหลักสูตรที่เปิดสอนก่อให้เกิดการประหยัดจากการผลิต (Economy of scope) ร่วมกับการสร้างผลงานตีพิมพ์ของคณาจารย์ โดยจำนวนหลักสูตรที่เปิดสอนเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ช่วยให้คณาจารย์มีผลงานตีพิมพ์เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.008 อย่างมีนัยสำคัญ และอายุของมหาวิทยาลัยก็มีผลในทางบวกต่อจำนวนผลงานตีพิมพ์ด้วย อาจเป็นเพราะว่าอายุของมหาวิทยาลัยที่เพิ่มขึ้นช่วยให้สถาบันเป็นที่รู้จักในวงกว้าง คณาจารย์ของมหาวิทยาลัยจึงมีงานวิจัยและมีโอกาสเผยแพร่ผลงานวิจัยเพิ่มขึ้น

### 3.2 กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือ กยศ. เป็นองค์กรของรัฐภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นในปี 2539 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กจากครัวเรือนยากจน โดยให้สิทธิเฉพาะแก่นักเรียนและนักศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและปริญญาตรีที่มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 200,000 บาทต่อปี ครอบคลุมค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเรียนและค่าครองชีพ ในปี 2557 กยศ.มีลูกหนี้ทั้งหมด 818,896 คน คิดเป็นเงินกู้ยืม 33,300.87 ล้านบาท และอยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558 จำนวน 3,610 ล้านบาทเพื่อให้มีเงินเพียงพอในการปล่อยกู้แก่ผู้กู้ทั้งรายเก่าและใหม่<sup>2</sup>

กระบวนการในการให้กู้ยืมเงินเพื่อศึกษานั้น กยศ.ให้อำนาจแก่สถาบันการศึกษาแต่ละแห่งในการคัดเลือกผู้เรียนของตนเองที่จะได้รับเงินกู้ โดยกยศ.เป็นผู้พิจารณาอนุมัติวงเงินที่จะโอนให้แก่สถาบันการศึกษาในแต่ละปี เมื่อสถาบันการศึกษาได้รับเงินโอนแล้วก็จะดำเนินการรับสมัคร สัมภาษณ์ และคัดเลือกนักเรียนหรือนักศึกษาที่สมควรได้รับเงินกู้ยืม การจะได้อนุมัติเงินกู้หรือไม่เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาใบสมัครที่สถานศึกษาแต่ละแห่งแต่งตั้งขึ้น โดยจำนวนเงินกู้ที่ได้รับจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับวงเงินที่กยศ.อนุมัติแก่สถานศึกษาและจำนวนใบสมัครของสถานศึกษาแต่ละแห่งในแต่ละปี จากการศึกษาของ Tangkitvanich & Manasboonphempool (2008) พบว่าเด็กนักเรียนที่ได้รับการอนุมัติเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา

<sup>2</sup> ชาวผู้จัดการออนไลน์ 24 มิถุนายน 2557

ตอนปลายมีประมาณร้อยละ 7 ไม่ใช่นักเรียนจากครัวเรือนยากจน ในขณะที่สัดส่วนดังกล่าวในระดับอุดมศึกษาสูงถึงร้อยละ 19

เนื่องจากสถาบันการศึกษามีสิทธิอำนาจทั้งในการรับนักศึกษาเข้าเรียนต่อ และพิจารณาอนุมัติให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาด้วย กระบวนการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของ กยศ.จึงไม่ใช่การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เรียนที่มาจากครัวเรือนยากจนอย่างแท้จริง เพราะนักเรียนยากจนที่ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากแหล่งอื่นจะไม่สามารถเลือกเรียนในสาขาวิชาที่ตนสนใจหรือเลือกเรียนในสถาบันการศึกษาที่ตนต้องการได้อย่างเต็มที่ หากสถาบันนั้นไม่อนุมัติเงินกู้หรืออนุมัติเงินให้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานหรือการเรียนต่อในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง เนื่องจากการสมัครเรียนและสมัครขอกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงมักมีการแข่งขันสูง นักเรียนที่เรียนดีแต่ยากจนบางส่วนจะไม่สามารถเข้าศึกษาต่อหากไม่ได้รับเงินกู้หรือได้วงเงินไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ในขณะที่เดียวกันมหาวิทยาลัยที่ไม่มีชื่อเสียงจะสามารถใช้เงินทุนกยศ.จูงใจให้ผู้เรียนโดยเสนอให้วงเงินกู้ยืมสูง<sup>3</sup> สอดคล้องกับผลการประเมินโครงการของ Tangkitvanich & Manasboonphempool (2008) ที่พบว่ากองทุนกยศ.ไม่ได้ช่วยเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียนจากครัวเรือนยากจนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เนื่องจากระบบการคัดกรองที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ผลประโยชน์ของการดำเนินโครงการ (benefit incidence) กยศ.ตกแก่นักศึกษาจากครัวเรือนที่มีระดับรายได้ปานกลางถึงรายได้สูงมากกว่านักศึกษาที่มาจากครัวเรือนยากจน กยศ.จึงเป็นการอุดหนุนการให้บริการสาธารณะแบบถดถอย (regressive subsidy) ที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายรายได้และการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม

งานวิจัยของสุจิตรา ชำนิวิทย์ภรณ์ และอดิษฐ์ อิศรากร ณ อยุธยา (2554) พบในทำนองเดียวกันว่า กยศ.เป็นระบบที่ส่งเสริมอุปทานการผลิตบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษามากกว่าอุปสงค์ต่อการศึกษาของผู้เรียน เนื่องจาก กยศ.ให้สิทธิสถาบันการศึกษาในการคัดเลือกนักศึกษาเพื่อขอรับเงินกู้ยืม เด็กนักศึกษาจึงต้องเรียนในสถาบันการศึกษาที่มีโควตา กยศ.และในสาขาวิชาที่สถาบันการศึกษาเสนอเงิน กยศ.ให้ มากกว่าเลือกเรียนในสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง มีความชำนาญเฉพาะสาขาที่ตนเองสนใจ หรือเลือกศึกษาต่อในสาขาวิชาชีพที่ตลาดแรงงานต้องการ

ด้วยเหตุนี้ การให้อำนาจแก่สถาบันการศึกษาในการพิจารณาคัดเลือกนักศึกษาที่จะได้เงินกู้ยืมจึงเป็นการบั่นทอนคุณภาพของการศึกษาไทย เพราะสถาบันการศึกษาขาดแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการ

---

<sup>3</sup> กยศ.ได้กำหนดเพดานเงินกู้ที่สถานศึกษาต้องใช้ประกอบการพิจารณาด้วย โดยใช้สาขาวิชาที่เรียน ชั้นปีของผู้เรียน และประเภทของค่าใช้จ่ายเป็นเกณฑ์ในการกำหนด นักศึกษาในสาขาแพทยศาสตร์โดยทั่วไปจะสามารถกู้ยืมได้มากที่สุด รองลงมาคือสาขาวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์ตามลำดับ

สอนตามความต้องการของตลาดแรงงาน แต่ใช้เงินทุนกยศ. ใจผู้เรียนแทน ผู้สำเร็จการศึกษาที่มีความรู้ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานย่อมหางานทำได้ยากและกลายเป็นลูกหนี้กยศ. โดยไม่สามารถชำระหนี้คืน เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งในการจัดการศึกษาและการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ในปี 2556 กยศ. ประสบปัญหาหนี้ค้างชำระถึง 1.485 ล้านราย เป็นวงเงินกู้ 136,237 ล้านบาท จากจำนวนผู้กู้ทั้งหมด 2.15 ล้านคน วงเงินกู้ 194,711 ล้านบาท ยอดหนี้ค้างชำระคิดเป็นร้อยละ 70 ของวงเงินกู้ทั้งหมด เป็นความเสี่ยงที่ทำให้กยศ. อาจขาดสภาพคล่องได้ในอนาคต<sup>4</sup> ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งจากความด้อยประสิทธิภาพในการติดตามหนี้ และให้อำนาจแก่สถาบันการศึกษาในการคัดเลือกนักศึกษาที่มีสิทธิกู้ยืมเงิน

อนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ได้มีการเสนอให้ปรับกระบวนการการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาจากระบบปัจจุบันเป็นระบบ Income Contingent Loan (ICL) ซึ่งเป็นระบบที่นิยมใช้ในประเทศพัฒนาแล้วจำนวนมาก ICL เป็นโครงการที่จำกัดสิทธิเฉพาะนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาเท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้นักศึกษาทุกคนในระดับอุดมศึกษาสามารถกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาจากรัฐบาลได้โดยตรงโดยไม่พิจารณารายได้ครัวเรือน เมื่อไม่มีปัญหาเรื่องค่าเล่าเรียนและค่าครองชีพแล้ว นักศึกษาจะสามารถเลือกสถาบันการศึกษาและสาขาวิชาที่สนใจได้โดยเสรี โดยไม่ต้องหวาดระแวงว่าจะไม่ได้รับเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เพียงพอ สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจเฉพาะการพิจารณารับสมัครผู้เรียนเข้าศึกษาต่อเท่านั้นแต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาเงินกู้ยืมเช่น กยศ. อีก ด้วยเหตุนี้สถาบันการศึกษาจะต้องแข่งขันกันในการเปิดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และเปิดสอนในสาขาวิชาที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานเพื่อให้มีผู้มาสมัครเรียน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวคิดของการกู้ยืมเพื่อการศึกษาแบบ ICL นี้ยังไม่เคยนำมาใช้ในประเทศไทยจึงยากที่จะประเมินว่าจะมีผลต่อคุณภาพการศึกษาอย่างไร

#### 4. บทสรุป

การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่ออุดมศึกษามีบทบาทอย่างยิ่งยวดต่อโครงสร้างและพัฒนาการของอุดมศึกษาไทย จำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 22 ของจำนวนผู้มีอายุระหว่าง 18-22 ปี ในปี 2535 เป็นร้อยละ 43 ในปี 2549 (ข้อมูลสถิติของธนาคารโลก 2006) หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าในช่วงเวลา 15 ปี เนื่องจากนโยบายส่งเสริมการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค และการแปลงสถานภาพวิทยาลัยครูเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ และวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษาเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลในช่วงเวลาดังกล่าว สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงมีส่วนแบ่งตลาดมากกว่าสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนอย่างมาก จากข้อมูลในปี 2554 พบว่ามีจำนวนผู้เรียนในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนรวมทั้งสิ้น 365,866 คน คิดเป็นร้อยละ 18.2 ของจำนวนนิสิต

<sup>4</sup> ไทยรัฐออนไลน์ 27 สิงหาคม 2556



และนักศึกษาทั้งหมด ทั้งนี้ เป็นผลจากเงินอุดหนุนของภาครัฐที่ทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีค่าหน่วยกิตที่ถูกกว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงจูงใจให้ผู้เรียนอยากเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐ ประกอบกับมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งมีชื่อเสียงเป็นมหาวิทยาลัยเก่าแก่ที่ก่อตั้งมาเป็นเวลานาน ผู้ปกครองส่วนใหญ่จึงนิยมส่งบุตรหลานเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยของรัฐมากกว่า จึงเป็นการยากที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะแข่งขันหรือแย่งส่วนแบ่งตลาดจากมหาวิทยาลัยของรัฐได้

นอกจากนี้นโยบายของรัฐที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับเพื่อลดภาระทางการคลัง และให้อิสระทางวิชาการและการบริหารจัดการแก่สถาบันอุดมศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในระดับโลก ไม่ช่วยให้มหาวิทยาลัยไทยมีความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกเท่าใดนักแต่ผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐมุ่งเน้นการหารายได้เพื่อเลี้ยงตนเองด้วยการเปิดรับนักศึกษาโดยตรงที่ไม่ผ่านระบบ admission ทั้งหลักสูตรภาษาไทยและโปรแกรมอินเตอร์ที่เก็บค่าเรียนแพงกว่าหลักสูตรภาคปกติ ทำให้นักเรียนจากครอบครัวยากจนมีโอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาลดลง สถาบันการศึกษาหลายแห่งเปิดสอนหลักสูตรระดับปริญญาโทและเอกภาคพิเศษนอกเวลาราชการและนอกที่ตั้ง การแข่งขันเพื่อรับสมัครนักศึกษาและหารายได้ทำให้เกิด tradeoff ระหว่างรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้นกับคุณภาพการศึกษาที่ลดลง

มาตรการของรัฐอีกประการหนึ่งที่มีส่วนส่งเสริมให้เยาวชนไทยตัดสินใจเรียนต่อในระดับปริญญาตรีคือการดำเนินโครงการกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ที่คิดดอกเบี้ยในอัตราเพียงร้อยละ 1 และไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ช่วยให้การลงทุนเพื่ออุดมศึกษามีต้นทุนลดลง ผลตอบแทนสุทธิของการลงทุนเพื่อการศึกษาที่สูงขึ้นทำให้ปัจเจกบุคคลตัดสินใจศึกษาต่อมากขึ้น แต่การประเมินโครงการ กยศ.โดย Tangkitvanich and Manasboonphempool (2008) พบว่าระบบการคัดกรองที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ผลประโยชน์ของการดำเนินโครงการ (benefit incidence) ตกแก่นักศึกษาจากครัวเรือนที่มีระดับรายได้ปานกลางถึงรายได้สูงมากกว่านักศึกษาที่มาจากครัวเรือนยากจน กยศ.จึงเป็นการอุดหนุนการให้บริการสาธารณะแบบถดถอย (regressive subsidy) ที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายรายได้และการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม

นอกจากนี้ การกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาโดยหน่วยงานต่างๆของรัฐถูกวิจารณ์ว่าสร้างงานด้านเอกสาร (paper work) แก่สถาบันการศึกษามากกว่าสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง การใช้มาตรฐานและตัวชี้วัดเดียวกันในการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านขนาด ประวัติความเป็นมา เหตุผลของการก่อตั้ง พันธกิจหลัก ตลอดจนสาขาวิชาที่เปิดสอน ทำให้มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ที่เปิดการเรียนการสอนครอบคลุมทุกสาขาวิชามีความได้เปรียบในการตอบตัวชี้วัดต่างๆ ได้ดีกว่ามหาวิทยาลัยขนาดเล็กหรือมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นการยืนยันว่ามหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ของรัฐมีการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) และการประหยัดจากความหลากหลายของหลักสูตร (Economy of Scope) มากกว่าเป็นเครื่องวัดคุณภาพการศึกษาที่แท้จริง

จึงอาจสรุปได้ว่า นโยบายและค่าใช้จ่ายของรัฐเพื่ออุดมศึกษามีอิทธิพลอย่างยิ่งยวดต่อการบริหารการ  
จัดการอุดมศึกษาทั้งในด้านการเรียนการสอน การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา และการให้บริการสังคม ซึ่งมีผลต่อ  
คุณภาพบัณฑิตที่จะเป็นกำลังแรงงานสำคัญของประเทศ การรับถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ตลอดจนการ  
ผลิตองค์ความรู้ใหม่ๆ เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

สมชัย จิตสุชน และ นณริฎ พิศลยบุตร (2556) โฉมหน้าใหม่และแนวทางสู่โมเดลใหม่ในการพัฒนาประเทศ  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย งานสัมมนาประจำปี 2556 กรุงเทพมหานคร

อมรรัตน์ อภินันทม์ทกุล (2554) 3. ทุนทางสังคมกับการพัฒนาประเทศที่สมดุลและยั่งยืน บทความวิชาการเสนอต่อศูนย์ศึกษา  
เศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

### ภาษาอังกฤษ

Apinunmahakul, A. (2012). Financial and Social Capitals of Elderly People in Thailand. Asian Social Science, Vol.8(15), December 2012.

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

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

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

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

Raghupathy, S. (1996). Education and the Use of Maternal Health care in Thailand. Social Science and Medicine, Volume 43(4). Pp.459-471.

Schiller, D., & Liefner, I. (2007). Higher Education Funding Reform and University-industry Links in Developing Countries: The case of Thailand. High Education, 54, pp.543-556.

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

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

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

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

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

World Bank (2010). Toward a Competitive Higher Education System in a Global Economy. The World Bank Washington, D.C.

World Bank. (2011). Putting Higher Education to Work: Skills and Research for Growth in East Asia. The World Bank Washington, D.C.

Yiengprugsawan, V. Lim, Carmichael, G., Seubsman, S. & Sleigh, A. (2009). Tracking and Decomposing Health and Disease Inequality in Thailand. Annals of Epidemiology, in press, available on line 26 June 2009.