

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัย เรื่องรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ในการบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ
2. เพื่อเสนอรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย
 - 2.1 ความสัมพันธ์ด้านนโยบายและแผน
 - 2.2 ด้านมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษา
 - 2.3 ด้านการสนับสนุนทรัพยากร และ
 - 2.4 ด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีเชิงบรรยาย (Descriptive Research) โดยแบ่งการดำเนินการวิจัยเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. ศึกษาเอกสาร รายงาน แนวคิด ทฤษฎี และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและต่างประเทศ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับในปัจจุบัน และปัญหาอุปสรรค
2. สร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม จำนวน 30 คน วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และร่างรูปแบบ จากนั้นจัดประชุมกลุ่มสนทนา (Focused Group Discussion) รวม 2 ครั้ง ตามประเด็นความสัมพันธ์ 4 ด้าน เพื่อพิจารณารูปแบบที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น
3. จัดประชุมสัมมนา (Connoisseurship) ระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ปฏิบัติงาน เพื่อการตรวจสอบรูปแบบที่สร้างขึ้น 1 ครั้ง จากนั้นปรับปรุงและเสนอรูปแบบ

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 30 คน ที่เป็นตัวแทนจาก 3 กลุ่ม ได้แก่

1. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของชาติ คณะกรรมการวิสามัญ สมาชิกแทนราษฎร คณะอนุกรรมการฯ เป็นต้น รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิด้านอุดมศึกษา จำนวน 17 คน
2. ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จำนวน 6 คน
3. ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ และในสังกัด จำนวน 7 คน

สรุปผลการวิจัย

1. ผลจากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ในปัจจุบัน และปัญหาอุปสรรค

ในปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับจำนวน 6 สถาบัน อยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 4 สถาบัน ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 2 สถาบัน ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จำนวน 6 แห่ง ดังกล่าว จำแนกตามลักษณะการจัดตั้งได้ดังนี้

1. สถาบันอุดมศึกษาที่ก่อตั้งเป็นสถาบันในกำกับตั้งแต่ต้น มี 5 สถาบัน ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
2. สถาบันอุดมศึกษาที่ก่อตั้งเป็นสถาบันในสังกัดในตอนแรก และปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นสถาบันในกำกับภายหลัง มี 1 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และมีความเคลื่อนไหวของสถาบันอุดมศึกษา ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ตามเงื่อนไขการกู้เงินจาก ADB โดยมีการเสนอ พ.ร.บ. ของสถาบันดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของ ค.ร.ม. แล้วจำนวนประมาณ 10 สถาบัน

หลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับ

1. มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ไม่ใช่ส่วนราชการ และไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยใหม่ โดยรัฐสนับสนุนด้านการเงินแก่มหาวิทยาลัย แต่ให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการ

2. สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้กำหนดระเบียบข้อบังคับ ในการบริหารการจัดการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งการบริหารการเงิน บุคคล วิชาการ บริหารทั่วไปได้โดยอิสระ ภายใต้กรอบแห่ง พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย จะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี จะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการฯ ให้ความเห็นชอบ และนำเสนอลงคณะรัฐมนตรีต่อไป

3. รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป มหาวิทยาลัยสามารถใช้จ่ายเงินได้ตามระเบียบวิธีที่มหาวิทยาลัยกำหนดเอง โดยสภามหาวิทยาลัย และโดยเหตุที่เงินที่จัดสรรให้มหาวิทยาลัยเป็นเงินของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจที่จะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีหน้าที่จัดทำบัญชีที่เหมาะสม และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจที่จะตรวจบัญชีการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัย ตามที่กฎหมายกำหนด

4. มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงการสรรหา เงื่อนไขในการรับและจ้าง การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง (มหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ เช่น ศาสตราจารย์เอง) การให้ออก วินัย ตลอดจนค่าตอบแทนต่างๆ ซึ่งรวมทั้งเงินเดือน สวัสดิการ และการจ่ายบำเหน็จเมื่อออกจากงาน บุคลากรของมหาวิทยาลัย มีสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย (ยกเว้นกรณีมหาวิทยาลัยที่ปรับเปลี่ยนจากหน่วยงานราชการที่ พ.ร.บ. เปิดโอกาสให้คงความเป็นข้าราชการอยู่ได้)

5. มหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดระเบียบอื่นเกี่ยวกับการเงินและการพัสดุ โดยไม่ต้องยึดระเบียบกระทรวงการคลัง เพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจของมหาวิทยาลัย ตลอดจนมีสิทธิกู้ยืมเงินตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ และมหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้

6. ในด้านวิชาการ มหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดหลักสูตรของมหาวิทยาลัยเอง ตลอดจนเป็นผู้จัดตั้ง หรือยกเลิกหน่วยงานต่างๆ ได้เอง โดยไม่ต้องขออนุมัติหน่วยงานราชการอื่น ๆ แต่ต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาที่รัฐ/สถาบันวิชาชีพกำหนด

ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับกับรัฐ

ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ แม้จะเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ รัฐได้กำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ ดังต่อไปนี้

1. การจัดสรรงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งมหาวิทยาลัยสามารถใช้จ่ายได้ตามระเบียบของมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอโครงการ และรายละเอียดของการใช้จ่ายต่อสำนักงบประมาณ เพื่อวิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย โดยผ่านรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย/กระทรวงเพื่อพิจารณากลับกรอง และต้องชี้แจงตามขั้นตอนเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยหรือหน่วยราชการอื่นๆ แต่ในการใช้จ่ายงบประมาณ มหาวิทยาลัยมีอิสระในการดำเนินการตามระเบียบของมหาวิทยาลัย

2. รัฐมีอำนาจในการตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัย ในลักษณะตรวจสอบภายหลัง (post auditing) การตรวจสอบบัญชีนั้น นอกจากจะตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเป็นไปตามระเบียบที่มหาวิทยาลัยกำหนดในเรื่องนั้นๆ หรือไม่แล้ว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังต้องเสนอรายงานต่อรัฐบาล หรือสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการใช้จ่าย การพัสดุ และการบริหารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินของมหาวิทยาลัยด้วย

3. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับ 3 แห่ง กำหนดให้รัฐสามารถตั้งตัวแทนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในสภามหาวิทยาลัยจำนวน 2 - 3 คน สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะการวางนโยบายและอนุมัติแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของอธิการบดี และการบริหารจัดการอื่นๆ

4. ในกรณีที่พระราชบัญญัติกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือการแต่งตั้งนายก/กรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี หรือศาสตราจารย์ ซึ่งจะต้องมีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม อื่นๆ

5. ในการกำกับด้านมาตรฐานการศึกษา นอกจากหลายเรื่องเป็นในเชิงผ่านเรื่องเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังเกี่ยวกับการตรวจสอบให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐกำหนด และการส่งเสริมการประกันคุณภาพภายในของสถาบัน

6. พ.ร.บ. จัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับ ยังกำหนดให้รัฐมนตรี มีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

กรรมการทบวงมหาวิทยาลัย/ทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยงานของรัฐ

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัย โดยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่

กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับ ทั้งในเรื่องนโยบายและแผน มาตรฐานการศึกษา เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ ติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษา สนับสนุน ส่งเสริม และประสานงานอื่น ๆ โดยมีคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว

ทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีบทบาทในฐานะหน่วยงานของรัฐ ตาม พ.ร.บ. ที่ได้แก้ไขดังกล่าว ต่อมหาวิทยาลัยทั้งในกำกับ และในสังกัด ที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. **ด้านนโยบายและแผน** ทบวงมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ถ่ายทอดนโยบายจากรัฐบาลไปยังมหาวิทยาลัย/สถาบัน และประมวลความต้องการของมหาวิทยาลัย/สถาบันให้รัฐบาล สนับสนุน รวมทั้งการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว และแผนพัฒนาในระยะ 5 ปี ในระดับอุดมศึกษา

2. **ด้านกำหนดและรับรองมาตรฐานทางการศึกษา** ทบวงมหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นหน่วยมาตรฐานกลางการศึกษาระดับปริญญา ส่วนการกำหนดหลักสูตร อนุมัติหลักสูตรเป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัย/สถาบัน

3. **ด้านสนับสนุนงบประมาณ** บทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนในส่วนที่เป็นงบประมาณแผ่นดินนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยมีบทบาทเป็นหน่วยประสานและสนับสนุน ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการขอรับจัดสรรงบประมาณ มหาวิทยาลัย/สถาบัน อุดมศึกษา จะติดต่อกับสำนักงบประมาณโดยตรง

4. **ด้านการติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา** ทบวงมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานโครงการต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา และประเมินผลแผนพัฒนาอุดมศึกษาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาอุดมศึกษาระยะยาว เป็นต้น

ปัญหาอุปสรรค

1. ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่ปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยในสังกัด เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ทำให้มหาวิทยาลัยเกิดความไม่มั่นใจในนโยบายของรัฐบาล กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่ต้องใช้เวลาเกินกว่า 1 ปี ในเรื่องการขอจัดสรรงบประมาณเพิ่มเป็นเงินเดือนและสวัสดิการให้แก่ข้าราชการที่ผ่านการประเมินเข้าสู่ระบบการเป็นพนักงาน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการที่มหาวิทยาลัยไม่ได้เป็นส่วนราชการแล้ว ในเรื่องการสนับสนุนและการประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การไม่ได้รับสิทธิในการรับทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรือการค้าประกันต่าง ๆ

2. ขาดการเชื่อมโยงทั้งในระดับนโยบายและแผน ระหว่างหน่วยงานบริหารอุดมศึกษา และไม่มีกลไกการประสานการดำเนินงานร่วมกัน ทำให้ขาดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่ต่างสังกัดทั้งการผลิตบัณฑิต การพัฒนาบุคลากร การจัดหลักสูตรการเรียนการสอน ทำให้การใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองไม่เกิดประโยชน์สูงสุด

3. ความแตกต่างของวัฒนธรรมการบริหารองค์กรระหว่างสถาบันอุดมศึกษาต่างสังกัด ที่เน้นการให้อิสระ คล่องตัว เสรีภาพทางวิชาการ กับวัฒนธรรมการบริหารแบบราชการทั่วไป ที่มีสายบังคับบัญชา อันส่งผลกระทบต่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต

4. ความแตกต่างของงบประมาณระหว่างสถาบันอุดมศึกษาต่างสังกัด และการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ยังเหลื่อมล้ำหรือมีความไม่สมดุลระหว่างต้นทุนอุดมศึกษาที่รัฐต้องจ่ายกับที่นักศึกษาต้องจ่าย และผลประโยชน์หรือผลตอบแทนที่นักศึกษาได้รับ

5. ขาดความสัมพันธ์ ระหว่างแผนงาน และแผนคน การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้อง และสนับสนุนแผนงานและแผนคน ทำให้การกำกับในเชิงนโยบายไม่บรรลุผล นอกจากนี้ทำให้ไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

6. เกณฑ์มาตรฐานที่รัฐกำหนด ไม่ทันสมัย ไม่ทันการพัฒนา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่เข้าใจ และไม่แยกแยะการปฏิบัติกับมหาวิทยาลัยในกำกับ ไม่มีการกำหนดมาตรฐานผลผลิต การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษามีความเหลื่อมล้ำ ก่อให้เกิดอุดมศึกษาหลายมาตรฐาน (Double Standard) โดยมีการใช้เกณฑ์มาตรฐานหลายๆ เรื่องกับมหาวิทยาลัยเอกชน แต่ไม่มีการใช้กับมหาวิทยาลัยในกำกับและในสังกัด

7. ขาดการติดตาม ประเมินผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง และไม่มีระบบการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย และแผนฯ รวมทั้งเป้าหมายที่กำหนด ทำให้ไม่สามารถใช้การติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพของรัฐ ในการกำกับการดำเนินงานของสถานอุดมศึกษาในกำกับได้

2. ผลการเสนอรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับ ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542

2.1 หลักการ : การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับยึดหลักการ ดังนี้

1. หลักการจักระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย

- หลักการด้านเอกภาพด้านนโยบาย และหลากหลายในการปฏิบัติ
- หลักการกระจายอำนาจ
- มีการกำหนดมาตรฐาน และจักระบบประกันคุณภาพ
- ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ
- การมีส่วนร่วมของส่วนต่างๆ ในสังคม

2. หลักการจักระบบบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

3. หลักการอุดมศึกษา : ความอิสระคล่องตัว เสรีภาพในการดำเนินงาน และความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา

4. หลักการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับ : หลักการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และทรัพย์สิน หลักการบริหารวิชาการ และหลักการกำกับ ตรวจสอบ

5. หลักการจัจัดองค์กร และการประสานงาน

2.2 ลักษณะความสัมพันธ์และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาควรเป็นความสัมพันธ์ 2 ทาง (Two - Ways Communication) ที่ประสานเชื่อมโยงกัน โดยมีลักษณะความสัมพันธ์ทั้งในเชิงบริหาร ความสัมพันธ์เชิงองค์กร และความสัมพันธ์ผ่านองค์กรกลาง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับเป็นไปตามปัจจัย ได้แก่ หน้าที่ของรัฐที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ระดับของโลกาภิวัตน์ สภาพเศรษฐกิจและสังคม กลไกตลาด ระดับเทคโนโลยี ความต้องการของประชาชน และประเภทหรือจุดเน้นของสถาบันอุดมศึกษา ศักยภาพของสถาบัน

2.3 รูปแบบความสัมพันธ์เชิงบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับเป็นความสัมพันธ์เชิงกำกับและตรวจสอบ โดยรัฐกำกับในเชิงนโยบาย แผน และมาตรฐาน และใช้การสนับสนุนงบประมาณและการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล เป็นกลไกในการกำกับ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การบริหารจัดการที่ดี และหลักการตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 ให้มหาวิทยาลัยในกำกับมีอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการ ให้การดำเนินงานสิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัยให้มากที่สุด

ความสัมพันธ์ในด้านนโยบายและแผน : รัฐต้องกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาอุดมศึกษาที่ชัดเจน กำหนดเป้าหมายการผลิตกำลังคนและทำความเข้าใจกับมหาวิทยาลัยเพื่อให้ดำเนินการผลิตตามจำนวน สาขาวิชา และงบประมาณตามที่ตกลง เพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพ

ในด้านมาตรฐานอุดมศึกษา รัฐกำหนดมาตรฐานเป็นกรอบกว้าง เป็นมาตรฐานกลางที่มีความยืดหยุ่น เป็นมาตรฐานสากล และเป็นมาตรฐานเดียวกัน ที่ใช้กับทุกสถาบัน ควรกำหนดมาตรฐานบัณฑิต ที่เป็นมาตรฐาน Output และ Outcome และใช้การประกันคุณภาพภายในและภายนอก เป็นกลไกพัฒนาไปสู่มาตรฐานที่ดีขึ้น

ความสัมพันธ์ในการสนับสนุนงบประมาณ รัฐควรจัดสรรงบประมาณให้สถาบันในกำกับในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grants) คิดจากค่าใช้จ่ายต่อหัว แต่ละสาขาวิชา โดยเน้นผลการดำเนินงาน (Performance – Based) และคำนึงถึงเอกลักษณ์ของแต่ละแห่ง และควรมีเงินสมทบเพิ่มสำหรับคุณภาพที่เพิ่มขึ้น ใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกกำกับนโยบาย แผน การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของสถาบัน โดยให้คณะกรรมการ/สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีบทบาทในการจัดสรรระดับสถาบัน และควรมีรูปแบบการจัดสรรที่หลากหลาย เช่น ในรูปกองทุน

ทั้งนี้รัฐต้องมีระบบติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันที่เข้มแข็ง จริงจัง และเชื่อมโยงกับการสนับสนุนงบประมาณ โดยเน้นการติดตาม ประเมินผล ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการปฏิบัติงาน (Performance Evaluation) ตามนโยบายและแผน และตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ในลักษณะตรวจสอบภายหลัง (Post Auditing) ขณะเดียวกันสถาบันอุดมศึกษาต้องมีระบบควบคุมตรวจสอบภายในและระบบการรายงานที่ดี เชื่อถือได้

2.4 แนวทางการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ :

การบริหารทั่วไปและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย

การปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ มหาวิทยาลัยต้องมีการปรับโครงสร้าง/พัฒนาระบบบริหารจัดการภายใน เตรียมบุคลากร เตรียมระบบรองรับที่ดี ทั้งการบริหารการเงิน การบริหารวิชาการ และบริหารบุคคล ควรเป็นไปตามความพร้อมทั้งด้านบุคลากร ที่ดิน ทรัพย์สิน และอื่น ๆ และมีความสามารถในการ Generate Income ได้ เป็นต้น มหาวิทยาลัยควรพัฒนาระบบบริหารจัดการให้เข้มแข็ง และพร้อมที่จะบริหารจัดการด้วยตนเอง การปรับเปลี่ยนเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับควรทำให้ทิศทางการทำงานของสถาบันดีขึ้น หน่วยงานของรัฐที่กำกับต้องมีความเข้าใจและปล่อยให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการ

การบริหารงานบุคคล

การปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพบุคลากรจากข้าราชการ เป็นลูกจ้าง ต้องมีระบบที่จะสามารถรักษาอาจารย์ที่อุทิศตนเป็นอาจารย์ที่ดีให้อยู่กับมหาวิทยาลัยต่อไปอย่างมีเกียรติ และมีทางเลือกให้กับบุคลากรที่ยังต้องการอยู่ในระบบราชการ ต้องกระจายอำนาจการบริหารไปยัง Functional Unit มากขึ้น ต้องมีแผนพัฒนาคณาจารย์ บุคลากร แผนการสร้างนักวิจัยอาชีพ รวมทั้งบุคลากรด้านการบริการและอื่นๆ ในมหาวิทยาลัย

อธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับต้องมีบทบาทเป็น Chief Executive ที่สามารถพัฒนา มหาวิทยาลัยให้มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ เป็นคนมีคุณธรรม มีความรับผิดชอบ อุทิศเวลา ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี และเป็นที่น่าไว้วางใจ

อย่างไรก็ตามการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับยังมีปัญหาอุปสรรคที่ความไม่เข้าใจของประชาคมในมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้บริหารประเทศ และไม่มีนโยบายชัดเจนในเรื่องนี้ แรงผลักดันทางการเมือง (Political Will) ที่จะให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบยังคงมีต่ำมาก ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันไม่เกื้อกูลที่จะให้ทุกสถาบันออกนอกระบบอย่างสมบูรณ์พร้อมกันเพราะปัญหาเรื่องงบประมาณ

อภิปรายผล

1. การปรับเปลี่ยน (Transition) จากสถาบันของรัฐในกำกับเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับและปัญหาอุปสรรค มีประเด็นนำมาอภิปราย ดังนี้

1.1 จากผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐในปัจจุบัน รวมทั้งพัฒนาการในอดีตที่ผ่านมาพบว่า แนวความคิดที่จะปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ มีอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการนั้น ได้เริ่มมากกว่า 3 ทศวรรษ หากไม่กล่าวถึงระบบบริหารของมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ในยุคต้นที่มีแนวทางเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ และมาปรับเปลี่ยนในภายหลังแล้ว ได้มีความพยายามนำมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการมาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2507 จากการสัมมนาที่จัดขึ้นหลายครั้งที่สรวงคนิวาส จนส่งผลให้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยในปี 2515 และจัดตั้งมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ หรือที่เรียกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับ 2 แห่ง ในปี 2533 และ 2534 สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ แต่หากพิจารณาการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยในสังกัดเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ สามารถทำได้ประสบผลสำเร็จเพียง 1 แห่ง คือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี แม้ว่ารัฐจะได้มีความพยายามกำหนดในเงื่อนไขการกู้เงินจาก ADB ให้

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งมีอิสระภายในปี 2545 และมีการจัดทำแผนปฏิบัติการในการปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ตามเงื่อนไขดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วก็ตาม ถึงขณะนี้ปรากฏว่ามีสถาบันเพียง 10 แห่ง จาก 20 แห่ง ที่ได้เสนอร่าง พ.ร.บ. ที่ได้ปรับปรุงแก้ไข ต่อคณะรัฐมนตรี กล่าวได้ว่า การดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในแผน มาก

1.2 ผลจากการศึกษาที่พบว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญของการปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ คือปัญหาความไม่เข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของคนหลายกลุ่ม แม้ในกลุ่มของหน่วยงานภาครัฐ นักการเมือง ข้าราชการ และประชาคมอุดมศึกษาเอง ก็เกี่ยวกับความเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสนับสนุนจากรัฐบาล การต้องหาเลี้ยงตัวเอง ต้องขึ้นค่าเล่าเรียน หรือการรับประกันคุณภาพของผลงาน

ปัญหาที่พบจากการศึกษาวิจัย นับว่าสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ในกรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเมื่อเสนอร่าง พ.ร.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี และ ค.ร.ม. ได้มีมติอนุมัติในหลักการแล้ว เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 พร้อมกับให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ต่อมาภายหลังมีการเรียกร้องจากบุคลากรของจุฬาฯ ขอให้ นำร่าง พ.ร.บ. กลับไปให้ประชาคมภายในมหาวิทยาลัยแสดงความคิดเห็นก่อน จึงต้องนำเรื่องกลับไปใหม่ ทำนองเดียวกับ พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยนเรศวร ที่มีความเคลื่อนไหวดังกล่าวในลักษณะคล้ายกัน ขณะนี้ พ.ร.บ. ของทั้ง 2 มหาวิทยาลัยยังอยู่ในกระบวนการทางกฎหมาย นอกจากนี้ ในระยะหลังยังได้มีความเคลื่อนไหวจากประชาคมอุดมศึกษาเอง เช่น ปอมท. ที่ขอให้ ค.ร.ม. พิจารณา ทบทวนนโยบายมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ โดยขอให้ยืดหยุ่นตามความพร้อมของมหาวิทยาลัย และให้กำหนดมาตรฐานค่าใช้จ่ายรายหัวแต่ละคณะ เพื่อให้ทุกสถาบันมีมาตรฐานเดียวกัน และให้เป็นไปตามปรัชญาการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ที่ต้องเป็นองค์กรจัดการศึกษาที่ไม่แสวงหากำไร ปัญหาการไม่ยอมรับระบบใหม่นี้ จากการศึกษาพบว่า เป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญของการปรับเปลี่ยนระบบบริหารมหาวิทยาลัยทุกสมัย ตั้งแต่สมัยรัฐบาลปฏิวัติปี 2514 และ ปี 2535 อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวได้สะท้อนถึงความไม่ชัดเจนในทิศทางของมหาวิทยาลัย และนโยบายของรัฐด้วย

นอกจากสาเหตุของปัญหาความไม่เข้าใจหรือไม่ต้องการออกนอกระบบ ที่มาจากประชาคมอุดมศึกษา ซึ่งนับว่ามีความสำคัญและที่มีผลต่อความล่าช้าในการดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยแล้ว ปัญหาอันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนับว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า มีปัญหาการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ที่ทำให้มหาวิทยาลัยทั้งหลายต่างเกิดความไม่มั่นใจในนโยบายของรัฐ

ปัญหาดังกล่าวเห็นได้จากกรณีตัวอย่างมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี กรณีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเป็นเงินเดือนและสวัสดิการ ให้แก่ข้าราชการของมหาวิทยาลัยที่ผ่านการประเมินเข้าสู่ระบบการเป็นพนักงานที่ใช้เวลานานกว่า 1 ปี จึงได้ช้อยติโดยมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542 ให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณอุดหนุนทั่วไป เพื่อเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่ผ่านการประเมินอีกร้อยละ 60 พร้อมทั้งให้เพิ่มประสิทธิภาพโดยให้ปรับสัดส่วนบุคลากรที่ทำหน้าที่สอนเป็น 1:20 ถึง 1:25 ภายใน 3 ปี การเพิ่มค่าตอบแทนแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ปรับสภาพเป็นพนักงานดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการแลกกับสถานภาพการเป็นข้าราชการซึ่งเปรียบเสมือนมีสัญญาจ้างถึงอายุ 60 ปี แต่พนักงานนั้นมีสัญญาจ้างระยะสั้น และมีความมั่นคงน้อยกว่า

นอกจากนี้ เมื่อมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีไม่ได้มีสถานภาพเป็นส่วนราชการแล้ว มีปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนและการประสานกับส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การไม่ได้รับสิทธิในการรับทุนรัฐบาลที่สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้พิจารณา เนื่องจากบุคลากรไม่ได้เป็นข้าราชการ ปัญหากองทุนบำเหน็จบำนาญ สิทธิการได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรือสิทธิในการค้าประกัน หรือการประกันตัวเองของบุคลากรกรณีไม่ได้เป็นข้าราชการ ปัญหาดังกล่าว นับว่ามีผลกระทบต่อการออกนอกระบบราชการ ทั้งกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเอง และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ เพราะได้ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจแก่ประชาคมอุดมศึกษาถึงสถานการณ์ในอนาคต

ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยที่พบจากการศึกษาดังกล่าว นับว่าสอดคล้องกับความเคลื่อนไหวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งได้นำเสนอต่อ ค.ร.ม. เมื่อธันวาคม 2544 ขอให้เร่งรัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบด้วยการจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้นให้แก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามความจำเป็นและเหมาะสมสอดคล้องกับฐานะทางการเงินของประเทศ การจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำเพิ่มอีกร้อยละ 60 จากอัตราเงินเดือนปัจจุบันของข้าราชการที่ผ่านการประเมินเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และการเร่งรัดตรวจพิจารณาร่างกฎหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตลอดจนประเด็นเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ให้กับพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับ ขณะนี้แม้ว่าสิทธิบางอย่างจะได้คลี่คลายตกลงกันได้ แต่หลายประเด็นยังคงไม่มีความชัดเจน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ดำเนินการตามมติ ค.ร.ม. ซึ่งเป็นปัญหาของมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการและต้นแบบของปัญหาที่ทำให้หลายมหาวิทยาลัยเกิดความไม่แน่ใจในทิศทางอนาคต

1.3 ในด้านการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับและการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐนั้นพบว่า การจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grants) ให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับ ยังมีกฎเกณฑ์ข้อกำหนดต่าง ๆ ทำให้ตั้งตัว ประกอบกับกระบวนการวิเคราะห์งบประมาณ ค่าใช้จ่ายต่อหัวยังไม่เป็นระบบและไม่สามารถนำมาใช้ได้ รวมทั้งเห็นว่ารัฐบาลไม่จริงจังและไม่มี ความแน่นอนในการสนับสนุนงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับ ปฏิบัติกับมหาวิทยาลัยในกำกับเหมือนส่วนราชการทั่วไป ทำให้ความคล่องตัวไม่เกิดขึ้น ในประเด็นนี้นับว่าสอดคล้องกับข้อเสนอของทบวงมหาวิทยาลัยตามมติที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2543 เพื่อขอหลักการและแนวทางการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยน สถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัด เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับประกอบด้วย หลักการในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ให้อิสระแก่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ในการตัดสินใจและดำเนินการ 3 ประการ เพื่อส่งเสริมการดูแลตนเองตามหลักสากล ได้แก่ ความอิสระในการบริหาร วิชาการ ความอิสระในการบริหารงานบุคคล และความอิสระในการบริหารการเงิน ขอความเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับแหล่งงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยในส่วนของเงินงบประมาณแผ่นดิน ให้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ตามค่าใช้จ่ายรายหัวแต่ละสาขาและระดับ โดยให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในการเสนอขอของงบประมาณแผ่นดิน การรายงานผล มีอำนาจตัดสินใจและรับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐแล้ว ซึ่ง ค.ร.ม. ได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 ให้ความเห็นชอบให้การบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอิสระ โดยทุกมหาวิทยาลัยต้องคำนึงถึงเป้าหมายสูงสุดคือ คุณภาพการศึกษา ต้องมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ สามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพทัดเทียมได้กับนานาชาติ มีความรับผิดชอบต่อการบริหารงาน และมีระบบการปกครองที่ดีในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

กล่าวได้ว่า การที่รัฐให้ความสำคัญเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการแก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับตามหลักการของอุดมศึกษา และหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับ รวมทั้งหลักการบริหารจัดการที่ดีนั้น รัฐเองต้องการให้มหาวิทยาลัยมีความรับผิดชอบต่อที่จะบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ ทำการวิจัยสร้างองค์ความรู้ โดยมีระบบการปกครองที่ดี (Good Governance) โปร่งใส คำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดกับสังคมโดยรวม และประเทศชาติเป็นสำคัญ

ทั้งนี้โดยรัฐมีกลไกที่จะตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเพื่อให้มีการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าว จากการศึกษาพบว่า นอกจากมีการตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายตามระเบียบโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ และระบบตรวจสอบภายในตามที่กำหนดใน พ.ร.บ.

มหาวิทยาลัยในกำกับทุกแห่งแล้ว ใน พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยในกำกับ 3 แห่ง ยังกำหนดให้มีตัวแทนของรัฐในสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ทบวงมหาวิทยาลัย/กระทรวงศึกษาธิการยังมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ของสถาบัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบเช่นกันว่า การติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ยังไม่ได้ทำอย่างจริงจัง รัฐยังคงค่อนข้างปล่อยปละละเลยมหาวิทยาลัยในกำกับ และระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ ยังไม่สอดคล้องกับสถานภาพการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ โดยมักใช้ระบบแบบราชการและตรวจดูรายละเอียดต่าง ๆ มากไป ขณะเดียวกันสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นที่คาดหวังของฝ่ายรัฐที่จะเป็นกลไกในการตรวจสอบ จากการศึกษาพบว่า สภามหาวิทยาลัยในปัจจุบันมีความอ่อนแอ ไม่ได้ทำหน้าที่ตามบทบาทที่ควรจะเป็น องค์ประกอบของสภายังมีคนภายในมหาวิทยาลัยมาก และตัวแทนของรัฐไม่สามารถทำหน้าที่ดังที่คาดหวังได้

กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ยังคงมีปัญหาหลักที่ความไม่เข้าใจของหลายฝ่ายในสังคม นับตั้งแต่ประชาคมอุดมศึกษาเอง ผู้เรียน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และนักการเมือง ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย ปัญหาดังกล่าวมีมูลเหตุประการหนึ่งจากการที่หลายฝ่ายยังมองไม่เห็นผลที่จะเกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับว่าจะให้อะไรกับสังคม ประชาชน และประเทศชาติ ซึ่งทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายมหาวิทยาลัยต้องหาวิธีการแก้ปัญหาข้อข้องใจดังกล่าวและสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นให้ได้

2. ผลการเสนอรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ

2.1 ผลจากการวิจัยเสนอว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ เป็นความสัมพันธ์เชิงกำกับและตรวจสอบ โดยรัฐกำกับเชิงนโยบาย แผน และมาตรฐาน และให้การสนับสนุนงบประมาณ และการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล เป็นกลไกในการกำกับ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การบริหารจัดการที่ดี และหลักการตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้มหาวิทยาลัยในกำกับมีอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการให้การดำเนินงานสิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัยมากที่สุด

ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าว มีความสอดคล้องกับหลักการบริหารอุดมศึกษา (วิจิตร ศรีธำณ, 2530) ที่ต้องให้ความอิสระ คล่องตัวในการดำเนินงาน และเสรีภาพทางวิชาการแก่สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งหมายถึงให้ความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการภายในของมหาวิทยาลัย โดยรัฐไม่เข้าไปควบคุมหรือแทรกแซง ให้มหาวิทยาลัยวินิจฉัยและดำเนินการเรื่องภายในต่าง ๆ สิ้นสุดระดับมหาวิทยาลัยเองให้มากที่สุด ในลักษณะของการปกครองตนเอง (Self Government) วิจิตร

ศรีธำณ (2530) กล่าวว่าเหตุที่มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ เพราะว่า หน้าที่หลักของมหาวิทยาลัยคือ การพัฒนาวิชาการให้ก้าวหน้า เพื่อจะได้ใช้ผลความก้าวหน้าทางวิชาการเสริมสร้างและพัฒนาบุคคล ซึ่งจะทำได้ยากหากมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการภายในกรอบของระบบราชการที่ขาดความคล่องตัว ขาดเสรีภาพทางวิชาการในการแสวงหาความรู้และความจริง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยที่พบว่า ระบบราชการออกแบบมาสำหรับให้ดำเนินการภายในกรอบ ซึ่งแม้จะมีข้อดีที่การดำเนินงานเป็นขั้นเป็นตอน แต่จะไม่มีการสร้างสรรคความรู้ใหม่ ๆ เกิดขึ้นและไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันตามความเปลี่ยนแปลง ระบบราชการทำให้มหาวิทยาลัยเสื่อมถอยลง มาตรการบางอย่างของภาครัฐ ยังทำให้มหาวิทยาลัยขาดแคลนอาจารย์ที่มีความรู้ ความสามารถเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ระบบราชการยังมีกฎ ระเบียบมากจนผู้บริหารไม่สามารถบริหารองค์กรได้ จำเป็นต้องให้ความเป็นอิสระแก่มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ยังเป็นไปตามหลักการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ที่ให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาและมาตรา 36 ที่กำหนดให้สถานศึกษาระดับปริญญาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ดังที่ จรัส สุวรรณเวลา (2542) กล่าวว่า การประกาศใช้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจและการตัดสินใจไปสู่สถาบันมากขึ้น ซึ่งสถาบันแต่ละแห่งต้องแสวงหาจุดแข็งของตนเองและพัฒนาให้มากขึ้น

การกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบจากรัฐบาลหรือหน่วยงานกลางของรัฐไปสู่มหาวิทยาลัย ยังเป็นแนวโน้มหรือกระแสของการปฏิรูปอุดมศึกษาทั่วโลก ทั้งนี้โดยรัฐมีมาตรการต่าง ๆ ในการประกันความสำเร็จของนโยบายของรัฐบาล และความสามารถตรวจสอบได้ของสถาบัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541)

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับที่เสนอให้เป็นเชิงกำกับและตรวจสอบ โดยรัฐกำกับเชิงนโยบาย แผน และมาตรฐาน และใช้การสนับสนุนงบประมาณและติดตามตรวจสอบ ประเมินผล เป็นกลไกในการกำกับนั้น เป็นไปตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ และประเภท โดยให้มีองค์หลักที่ดูแลการศึกษาระดับอุดมศึกษา ได้แก่ คณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในด้านการเสนอนโยบาย แผนพัฒนาฯ และมาตรฐานอุดมศึกษา สนับสนุนทรัพยากร และติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา และสอดคล้องกับที่ ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2542) กล่าวว่า การประกาศใช้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารอุดมศึกษาของรัฐ มาเป็นระบบกำกับดูแล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาตามแนว พ.ร.บ. เป็นความสัมพันธ์ลักษณะประสานงานมากกว่าการบังคับบัญชา

จรัส สุวรรณเวลา (2542) กล่าวว่า การปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะมีสิ่งเปลี่ยนแปลงไป 3 ประการ นอกจากเรื่องการกระจายอำนาจ และการที่สถาบันอุดมศึกษาต้องแสวงหาจุดแข็งของตนดังกล่าวแล้ว บทบาทของรัฐหรือหน่วยงานกลางต้องเปลี่ยนไปมาก ซึ่งหมายถึงคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตาม พ.ร.บ. ต้องมีหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องต่าง ๆ คือวางนโยบาย แผน ทิศทางอุดมศึกษาของชาติ กำหนดมาตรฐานหรือเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติที่เป็นกลางที่เชื่อมโยงกับนโยบาย และส่งเสริมสนับสนุนการสร้างผู้บริหาร และความร่วมมือระหว่างสถาบัน ซึ่งวิจิตร ศรีสอ้าน (2542) กล่าวเช่นกันว่า ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หน่วยงานกลางของรัฐควรมีหน้าที่กำกับดูแลเรื่องนโยบายและแผน เพื่อให้มหาวิทยาลัยตอบสนองความต้องการของประเทศ รับผิดชอบต่อสังคม กำกับมาตรฐาน โดยมีมาตรฐานร่วมในการจัดตั้งสถาบัน การรับรองหลักสูตร ฯลฯ การติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และการสนับสนุนทรัพยากร

รูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงกำกับและตรวจสอบ โดยรัฐมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และมาตรฐานและสนับสนุนทรัพยากร โดยให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการ นั้นสอดคล้องกับรูปแบบ State Supervise Model ที่ Neave and Van Vught, (1999) เสนอไว้ว่าจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีอิสระที่จะคิด สร้าง และพัฒนากิจกรรมทางวิชาการของตนเองอย่างคล่องตัวและกว้างขวางมากขึ้น ขณะที่ต้องมีการตรวจสอบของรัฐและสังคมในวงกว้างในเชิงของผู้ใช้บริการมากขึ้นเช่นกัน Neave and Van Vught ยังกล่าวว่า รูปแบบนี้รัฐจะดำเนินการกำกับ สนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาโดยผ่านคณะกรรมการในรูปแบบที่แตกต่างกันไป ทั้งที่เป็นกรรมการที่มีความอิสระ หรือที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงด้านการศึกษา รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ (English Speaking Country) ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น

ในประเด็นข้อเสนอเกี่ยวกับกลไกในการกำกับที่เสนอให้ใช้การสนับสนุนงบประมาณ และการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล เป็นกลไกในการกำกับนั้น สอดคล้องกับแนวนโยบายการบริหารจัดการอุดมศึกษาของรัฐที่ Sanyal (1997) เสนอว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารจัดการอุดมศึกษาของรัฐในอนาคตนั้น รัฐให้อิสระแก่สถาบันแต่ยังคงต้องมีความรับผิดชอบในการติดตาม ประเมิน และวัดผลการดำเนินงาน โดยกำหนดตัวชี้วัด ขณะเดียวกันควบคุมการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ และรายงานการศึกษาของธนาคารโลก (1994) ที่เสนอแนวทางที่ประเทศ

กำลังพัฒนาควรดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของการเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพ และความเสมอภาคทางอุดมศึกษา โดยให้มีการทบทวนบทบาทของรัฐต่ออุดมศึกษา โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรของรัฐมากขึ้น แทนที่รัฐจะเข้าไปควบคุมโดยตรง ความรับผิดชอบของรัฐควรจะเป็นการสนับสนุนผ่านนโยบายของรัฐต่อสถาบัน และใช้การสนับสนุนงบประมาณแก่สถาบันเหล่านี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทั้งด้านวิจัย และฝึกอบรม

2.3 ในข้อเสนอเกี่ยวกับความสัมพันธ์ด้านนโยบายและแผนนั้น เสนอให้รัฐกำหนดนโยบายและแผนให้ชัดเจน กำหนดเป้าหมายกำลังคน และทำความเข้าใจกับมหาวิทยาลัยเพื่อดำเนินการผลิตตามจำนวน สาขาวิชา โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการแข่งขัน การพัฒนาคุณภาพนั้น สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของทั่วโลก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543) ที่มีการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา โดยเริ่มจากการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน มองไปข้างหน้า และสอดคล้องกับปฏิญญาโลกว่าด้วยการอุดมศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 ที่ให้มีการสร้างวิสัยทัศน์ของอุดมศึกษาและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

ข้อเสนอเกี่ยวกับการให้มีการทำความเข้าใจกับสถาบันอุดมศึกษาในการผลิตบัณฑิต หรือการวิจัย หรือให้ดำเนินการอื่น ๆ นั้น สอดคล้องกับแนวทางของประเทศสหราชอาณาจักร ที่มีสภากิจการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษ หรือ HEFCE เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษา โดย HEFCE จะมีการทำความเข้าใจทุกปีกับสถาบันอุดมศึกษาเป็นบันทึกข้อตกลง (Financial Memorandum) ในการจัดสรรงบประมาณที่กำหนดลักษณะเงื่อนไขกว้าง ๆ เกี่ยวกับจำนวนเงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่สถาบันและปริมาณกิจกรรมการเรียนการสอนของสถาบัน (Volume of Teaching Activity) เช่น จำนวนนักศึกษาที่จะรับ การจำกัดจำนวนรับสำหรับนักศึกษาบางประเภท เป็นต้น เป็นการให้การจัดสรรงบประมาณกำกับการดำเนินงานของสถาบันที่ต้องเป็นไปตามข้อตกลงที่ทำไว้ร่วมกัน นอกจากนี้พบว่า ประเทศออสเตรเลียก็ใช้กลไกดังกล่าวเช่นกัน แต่ต่างกันตรงที่ออสเตรเลียเน้นได้ยกเลิกองค์กรกลางระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาในการจัดสรรงบประมาณ โดยรัฐบาลทำข้อตกลงและมีการเจรจาต่อรองโดยตรงกับสถาบันตาม Education Profile ของแต่ละสถาบันที่ได้มีการพิจารณาร่วมกัน

นอกจากนี้ ข้อเสนอของผู้วิจัยที่ให้น้ำหนักการมีส่วนร่วมจากมหาวิทยาลัยและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการนำแผนสู่การปฏิบัตินั้น การมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และหลักการปกครองที่ดี (Good Governance) การให้สถาบันอุดมศึกษาได้มีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ตั้งแต่ต้น นอกจากจะทำให้การดำเนินงานนั้นได้มีการระดมความคิดอย่างหลากหลาย ส่งผลต่อคุณภาพของงานแล้ว ยังช่วยแก้ปัญหาการ

ประสานงานหรือความไม่เข้าใจระหว่างกันได้ ทำให้งานบรรลุผลตามเป้าหมาย ภายในเวลาที่รวดเร็วขึ้น

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการการอุดมศึกษาควรต้องศึกษาแต่ละมหาวิทยาลัยในเชิงลึกเพื่อเข้าใจและรู้จุดอ่อน จุดแข็งของแต่ละแห่ง และสนับสนุนส่งเสริมให้ตรงจุด ปัญหาที่พบจากการวิจัยคือการปฏิบัติเหมือนกันทุกมหาวิทยาลัย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะไม่สอดคล้องกับการพัฒนาความเป็นเลิศ ตามหลักปรัชญาอุดมศึกษาแล้ว ยังไม่สามารถพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษาไทยให้ทัดเทียมกันได้ ทางที่ควรจะเป็นคือ เน้นการพัฒนาจุดอ่อน เสริมจุดแข็ง ซึ่งการที่จะทำอย่างนี้ได้จำเป็นต้องรู้จักถึงแต่ละแห่ง ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาต้องให้ความร่วมมือให้ข้อมูลตามจริง มองภาพรวมอุดมศึกษาทั้งหมด และคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

บทบาทของสภามหาวิทยาลัยไม่ควรเป็นสภาพรายงานอีกต่อไป แต่ควรมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น และกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนฯ ซึ่งประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบคณะกรรมการฯ ซึ่งตามข้อเสนอของผู้วิจัยเสนอให้ประชาชนหรือบุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เพราะจะทำให้มหาวิทยาลัยสะท้อนสนองความต้องการของสังคมได้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับรายงานวิจัยเรื่องการเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ที่เสนอว่าบุคคลภายนอกไม่ควรมีส่วนร่วมน้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด ควรมีกระบวนการคัดสรรที่เป็นระบบ สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีหรือทบวงมหาวิทยาลัยนั้นไม่ควรแต่งตั้งนักการเมืองซึ่งมีวาระการทำงานไม่ต่อเนื่อง และอาจนำการเมืองเข้ามาแทรกแซงมหาวิทยาลัยได้ แต่ควรพิจารณาจากผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ด้านอุดมศึกษา มองภาพรวม มีความเข้าใจและสามารถเชื่อมโยงการศึกษากับการพัฒนาภาคอื่น ๆ ทั้งประเทศ

2.4 สำหรับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลที่เสนอให้เป็นกลไกกำกับการดำเนินงานตามนโยบายและแผนของรัฐฯ และต้องเชื่อมโยงกับการสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาด้วยนั้น กล่าวได้ว่า กลไกการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลนี้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ที่ต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และควบคู่กับความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการของสถาบัน และหลักการกระจายอำนาจ

ทั้งนี้ ข้อเสนอของผู้วิจัยยังระบุว่ารัฐต้องมีระบบติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันที่เข้มแข็ง จริงจัง โดยเน้นการติดตาม ประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการปฏิบัติงาน (Performance Evaluation) และตรวจสอบภายหลัง (Post Auditing) โดยสถาบัน

อุดมศึกษาต้องมีระบบควบคุม ตรวจสอบภายใน และระบบการรายงานที่ดี เชื่อถือได้ ประเด็นดังกล่าว สอดคล้องกับแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ที่กำหนดให้เปลี่ยนบทบาทภารกิจภาครัฐและวิธีการบริหารงานภาครัฐ เป็นการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) มีการกำหนดดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม เน้นการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน (Output – Outcome) และแนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543) ที่เสนอให้มีระบบตรวจสอบผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นลักษณะ Performance Assessment

2.5 นอกจากนี้จากข้อเสนอของผู้วิจัยที่ให้จัดสรรงบประมาณให้สถาบันของรัฐในกำกับในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grants) คิดจากค่าใช้จ่ายรายหัว แต่ละสาขาวิชา โดยในการจัดสรรงบประมาณการผลิตบัณฑิต รัฐควรทำข้อตกลงหรือสัญญากับมหาวิทยาลัยในการผลิตตามจำนวน สาขา และค่าใช้จ่ายตามที่ตกลง และมีการพิจารณาจุดเน้นและพันธกิจของสถาบันที่แตกต่างกัน ทั้งนี้โดยมีเงินสมทบเพิ่มสำหรับมหาวิทยาลัยที่ทำ得有คุณภาพ และให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่จัดสรรระดับสถาบันตามข้อตกลงร่วมกัน

ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับรูปแบบจัดสรรงบประมาณของอังกฤษ ที่มีสภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษ (HEFCE) เป็นองค์กรกลางตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดสรรเงินแก่สถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษ โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และให้สถาบันมีอิสระคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามข้อตกลงที่ทำร่วมกัน เพื่อให้มหาวิทยาลัยดำเนินการตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ งบประมาณที่ได้รับจะขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในปีที่ผ่านมา เป็นการจัดสรรตามผลการดำเนินงาน (Performance-Based)

แนวทางการดำเนินงานดังกล่าว ยังเป็นไปตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์กรมหาชน ในด้านการระดมทรัพยากรนั้น ผู้วิจัยได้เสนอให้สถาบันอุดมศึกษา ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งรัฐและเอกชน รวมทั้งให้ผู้เรียนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น โดยรัฐสนับสนุนการแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ของสถาบัน ซึ่งการให้ผู้เรียนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายนี้ เป็นไปตามหลักการที่ผู้ได้รับประโยชน์จากอุดมศึกษาควรมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายอย่างเป็นธรรม ซึ่งแนวโน้มในหลายประเทศนั้นได้มีแนวทางที่สอดคล้องกัน ทั้งอังกฤษ ออสเตรเลีย และมาเลเซีย โดยมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลาย จากรายงานทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของโลกพบว่า แนวโน้มด้านการบริหารจัดการที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของผู้

มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) และในด้านการเงินอุดมศึกษานั้น เนื่องจากที่การขยายตัวด้านงบประมาณมีอัตราน้อยกว่าการขยายตัวของปริมาณนักศึกษา รัฐบาลหลายประเทศต่างมีแนวโน้มที่จะลงทุนด้านอุดมศึกษาลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในระดับอื่น ๆ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ, 2543) จึงมีแนวโน้มที่สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่พยายามหารายได้จากแหล่งหรือกิจกรรมอื่น ๆ เช่น การวิจัยร่วมกับภาคธุรกิจ การจำหน่ายผลผลิตทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การเป็นที่ปรึกษา ให้เช่าอาคารสถานที่ ค่าเล่าเรียน เป็นต้น สำหรับรูปแบบการให้ผู้เรียนรับภาระนั้น รูปแบบการดำเนินงานของออสเตรเลียที่เรียกว่า Australian Higher Education Contribution Scheme (HECS) นับว่าเป็นต้นแบบของหลายประเทศที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ผู้เรียนร่วมรับภาระได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 30

การให้ผู้เรียนเข้ามาร่วมรับภาระเพิ่มขึ้นนี้ นับว่าเป็นไปตามหลักการที่ให้ผู้ได้รับประโยชน์เข้ามาร่วมรับภาระค่าใช้จ่าย ซึ่งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้รัฐเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณ โดยผ่านด้านอุปสงค์หรือผู้เรียนเพื่อให้โอกาสการศึกษาแก่คนยากจน ให้ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยอาศัยการทำงานของกลไกตลาดผ่านกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ควบคู่กับการให้สถานศึกษาปรับค่าธรรมเนียมที่สะท้อนต้นทุน เพื่อให้เกิดการระดมทุนและมีส่วนร่วมรับภาระ ทั้งนี้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้เพียงพอและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายผู้เรียนที่ยากจนและด้อยโอกาส

สำหรับระบบงบประมาณนั้น สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เสนอให้เปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบอิงผลการปฏิบัติงาน (Performance – Based – Budgeting) ที่วัดผลการดำเนินงานจากเป้าหมายสุดท้ายของการดำเนินงานหรือผลผลิต โดยมีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานเพื่อการตรวจสอบติดตาม และประเมินผล โดยสถานศึกษาต้องจัดให้มีมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ประการรวมทั้งจัดทำระบบบัญชีตามเกณฑ์ที่รับ – ฟังจ่าย และระบบติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลทั้งจากภายใน ภายนอก เพื่อความโปร่งใสและรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยนี้

2.6. ในด้านมาตรฐานอุดมศึกษาที่เสนอให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา กำหนดมาตรฐานที่สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ เป็นมาตรฐานกลาง เป็นที่ยอมรับ ที่มีความยืดหยุ่นและคำนึงถึงจุดเน้น และพันธกิจของแต่ละมหาวิทยาลัย ที่แตกต่างกันนั้น มาตรฐานเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ เป็นสิ่งที่รัฐต้องการให้เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง และใช้เป็นหลักในการเทียบเคียง เพื่อการส่งเสริม กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบัน การกำหนดมาตรฐานจะมีประโยชน์อย่างแท้จริง ก็ต่อเมื่อมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรฐานนั้นอย่างจริงจัง และหาทางพัฒนาให้ได้ตามมาตรฐาน ดังที่รายงานอุดมศึกษา

ไทย : วิกฤตและทางออก (2540) ระบุว่า มาตรการสำคัญที่ใช้วัดคุณภาพและมาตรฐานของสถาบันอุดมศึกษาคือ การประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

การกำหนดมาตรฐานอุดมศึกษาที่ต้องสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาตินั้น เพื่อให้การดำเนินงานมุ่งสู่เป้าหมายของชาติร่วมกัน ซึ่ง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สภาการศึกษา มีหน้าที่จัดทำมาตรฐานการศึกษา บทบาทของสภาการศึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการมองภาพรวมทั้งประเทศ และกำหนดมาตรฐานการศึกษาของชาติ ส่วนคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดมาตรฐานระดับอุดมศึกษา ทั้งนี้มาตรฐานอุดมศึกษาที่ผู้วิจัยเสนอให้มีความทันสมัยและเป็นมาตรฐานสากล ก็เพื่อให้อุดมศึกษาไทยสามารถแข่งขันได้กับนานาชาติประเทศ เพราะแนวโน้มการแข่งขันด้านการศึกษาจะมีเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากการที่องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ได้ประกาศให้อุตสาหกรรมบริการ (Service Industry) ต้องเปิดเสรีในปี ค.ศ. 2002 ประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก จึงจำเป็นต้องเปิดเสรีอุตสาหกรรมบริการตามประกาศดังกล่าว การศึกษาถือเป็นอุตสาหกรรมบริการชนิดหนึ่ง ผลจากประกาศดังกล่าว จึงคาดหมายว่าจะมีการแข่งขันด้านการศึกษาโดยเฉพาะจากภายนอกประเทศอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยมีแนวโน้มที่จะมีสถาบันการศึกษานานาชาติมาเปิดสอนแข่งกับสถาบันอุดมศึกษาไทยมากขึ้น ซึ่งหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทยให้สูงขึ้น และในทำนองเดียวกันหากสถาบันของไทยสามารถพัฒนาได้อย่างมีคุณภาพ มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากลย่อมที่จะดึงดูดค่าที่เป็นชาวต่างประเทศให้เข้ามาศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาไทยมากยิ่งขึ้น การกำหนดมาตรฐานอุดมศึกษาที่เป็นสากลนี้ยังสอดคล้องกับหลักการสำคัญประการแรกในการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ที่ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอก โดยคำนึงถึงการพัฒนามาตรฐานอุดมศึกษาเข้าสู่สากล

2.7 ผลการวิจัยที่เสนอให้มีการกำหนดเป็นมาตรฐานกลางและยึดหยุ่น คำนึงถึงจุดเน้นและพันธกิจของแต่ละสถาบันนั้น ก็เพื่อให้สถาบันแต่ละแห่ง ซึ่งมีศักยภาพ คุณภาพ และมาตรฐานแตกต่างกันในปัจจุบัน สามารถพัฒนาเข้าสู่มาตรฐานสากลได้แบบค่อยเป็นค่อยไป โดยรัฐบาลลงทุนช่วยเหลือ ทั้งนี้สถาบันที่พัฒนาไปมากแล้ว ควรเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นจุดแข็งหรือเอกลักษณ์ของสถาบันเพื่อให้เป็นเลิศไปทางนั้น อย่างไรก็ตาม เป้าหมายคือการพัฒนาสถาบันให้มีมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุด ทั้งนี้โดยรัฐต้องให้การสนับสนุนงบประมาณและอื่นๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัยพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานให้ได้อย่างน้อยตามเกณฑ์กลางที่กำหนดไว้

มาตรฐานสำคัญที่ควรกำหนดคือ มาตรฐานบัณฑิต และมาตรฐานที่เป็น Output Outcome ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้าย โดยให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในกระบวนการบริหารจัดการหรือใช้วิธีการที่หลากหลายเพื่อผลผลิตที่มีคุณภาพ โดยรัฐไม่ควรควบคุม หรือกำกับกระบวนการ แต่เน้น

เป้าหมายสุดท้าย และติดตาม ประเมินผลเพื่อปรับปรุง รวมทั้งส่งเสริมให้สถาบันแต่ละแห่งพัฒนา มาตรฐานและระบบประกันคุณภาพภายใน ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญไปสู่มาตรฐานที่สูงขึ้น

การกำหนดมาตรฐานเป็นสิ่งที่ต้องทำควบคู่กับการตรวจสอบ และประเมินผลตามมาตรฐาน ดังได้กล่าวแล้ว ซึ่งตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีสำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ สมศ. ทำหน้าที่ดังกล่าวในส่วนที่เป็น การประเมิน ภายนอก ซึ่งหลายประเทศได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้เช่นกัน เช่น ออสเตรเลีย ได้ตั้งสถาบัน AUQA เพื่อดำเนินการตรวจสอบและประเมินคุณภาพภายนอกของสถาบัน ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีสมาคมรับรองมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา สำหรับประเทศมาเลเซีย นั้น มี พ.ร.บ. คณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติ ค.ศ.1996 ส่งผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการรับรอง วิทยฐานะแห่งชาติเพื่อเป็นองค์กรควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน สำหรับประเทศอังกฤษนั้นใช้ กลไกนี้เชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา

สำหรับการประกันคุณภาพภายในซึ่งตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนด ให้สถาบันพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการ ศึกษาและเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของผู้วิจัยที่ให้สถาบัน ดำเนินการพัฒนาประกันคุณภาพภายในเพื่อนำไปสู่มาตรฐานที่สูงขึ้นนั้น ขณะนี้หลาย สถาบันได้มีความเคลื่อนไหวในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลายทั้งสถาบันที่ใช้ ระบบ ISO 9000 ระบบการประกันคุณภาพภายในของต้นสังกัดหรือหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการกิจของสถาบันต้องให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐกำหนด ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การเปิดหลักสูตร การพัฒนาคุณวุฒิคณาจารย์ สัดส่วนต่อนักศึกษา เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

1. เนื่องจากมีความเคลื่อนไหวที่สำคัญคือ การปฏิรูประบบราชการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2545 และ 26 มีนาคม 2545 เห็นชอบในหลักการกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูป ระบบราชการ รวม 3 ฉบับ ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่) และร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญ ให้จัดโครงสร้างกระทรวงใหม่ 20 กระทรวง 139 กรม โดยมีหลักการที่สำคัญในการบริหารราชการ แผ่นดิน คือเน้นหลักการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ หลักความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบ โดย กำหนดให้รัฐมนตรีมีความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานใน กระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ส่วนปลัดกระทรวงมีหน้าที่ควบคุมราชการ

ประจำ และเสนอแนะการดำเนินงานตามนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติ

ในส่วนที่เกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณนั้น จะส่งผลให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณแห่งชาติ และกำหนดให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้องทำข้อตกลงกับคณะกรรมการฯ นี้ เรียกว่า “ข้อตกลงบริการสาธารณะ” (Public Service Agreement) ข้อตกลงดังกล่าวมีหลักการว่า งบประมาณที่ผ่านสภาและจะจัดสรรให้กับกระทรวงนั้น รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะไปทำข้อตกลงกับคณะกรรมการฯ ว่ารัฐมนตรีจะรับผิดชอบไปดำเนินการเพื่อให้เกิดผลต่าง ๆ ได้อย่างไร เมื่อรัฐมนตรีทำสัญญาแล้วจะเป็นเงื่อนไขว่าเมื่อได้รับงบประมาณมาแล้วจะมีผลลัพธ์อะไรเกิดขึ้น เพื่อประชาชนสามารถตรวจสอบได้ จากนั้นรัฐมนตรีจะทำข้อตกลงกับปลัดกระทรวงและรองปลัด เป็นการประสานการทำงานระหว่างกลุ่มการเมืองกับกลุ่มราชการ ช่วยลดความไม่เข้าใจและความขัดแย้งระหว่างกัน

ทิศทางที่เปลี่ยนไปดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาทั้งในกำกับและในสังกัด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ด้านการสนับสนุนงบประมาณและด้านนโยบายและแผนฯ ที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้น จากการประชุมกลุ่มสนทนา (Focus Group Discussion) ครั้งที่ 1 ที่ประชุมได้ให้ความเห็นว่าบทบาทที่เปลี่ยนแปลงในวิธีการจัดสรรงบประมาณและการบริหารราชการแผ่นดินนี้ ส่งผลต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา รวมทั้งหน่วยงานที่กำกับดูแลนโยบาย แผน เกี่ยวกับความอิสระในการมองเป้าหมายและทิศทางอุดมศึกษาในระยะยาว รวมทั้งการเสนอนโยบาย และแผนพัฒนา รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาตามบทบาทหน้าที่ โดยมีแนวโน้มที่ว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะเป็นหน่วยงานเชิงวิชาการที่คอยให้ข้อเสนอแนะเรื่องต่าง ๆ ต่อรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ สำหรับการจัดสรรงบประมาณจะมีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจาต่อรอง แทนที่จะเป็นสำนักงบประมาณหน่วยงานเดียวเช่นที่ผ่านมา โดยสำนักงบประมาณทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ การนำผลงานวิจัยไปใช้จึงต้องคำนึงถึงทิศทางการปฏิรูประบบราชการ และการปฏิรูประบบงบประมาณซึ่งเชื่อมโยงกับนโยบายและแผนดังกล่าวด้วย

2. เนื่องจากขณะนี้ (เมษายน 2545) ได้มีการปรับแก้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2545 เห็นชอบร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่สำคัญ ได้แก่ แก้ไขชื่อจากกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ เป็นกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้กระทรวงมีองค์กรหลัก ได้แก่ สภาการศึกษา ศาสนศึกษา

และวัฒนธรรมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการอาชีวศึกษา คณะกรรมการการอุดมศึกษา และ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยยกเลิกคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม ในส่วนของการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษา ตัดอำนาจหน้าที่ในการ กำกับดูแลสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาดำกว่าปริญญา ให้ไปขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ที่ตั้งขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้น ยังคงมีอำนาจหน้าที่คงเดิม แต่ขอบเขตการกำกับดูแลที่จะครอบคลุมถึงสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน หรือไม่ ยังไม่มีข้อยุติว่าทั้งสองสถาบัน จะขึ้นกับกระทรวงวัฒนธรรมที่ตั้งขึ้นใหม่หรือ คณะกรรมการการอาชีวศึกษาตามลำดับ หรือไม่

การปรับแก้ พ.ร.บ. ดังกล่าว ซึ่งยังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการ ได้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ในแนวนโยบายหลักของประเทศด้านการศึกษา ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐในกำกับ แต่ได้ส่งผลกระทบต่อบาท และขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษาดังเช่นที่กล่าวแล้ว การนำผลงาน วิจัยไปใช้จึงต้องศึกษาติดตามกระบวนการ/ความเคลื่อนไหวดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลกระทบ ในประเด็นอื่น ๆ ทั้งในส่วนของคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนด/เสนอนโยบายและแผนอุดมศึกษา ซึ่งเป็นบทบาทของ คณะกรรมการการอุดมศึกษานั้น คณะกรรมการการอุดมศึกษา ยังคงต้องพิจารณาภาพรวมอุดมศึกษา ทั้งประเทศ ทั้งสถาบันของรัฐและเอกชน ทั้งระดับปริญญา และต่ำกว่าปริญญา แม้ว่าจะมีการแยก สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งดังกล่าวแล้ว ไปสังกัดต่างกระทรวงหรือต่างองค์กรในกระทรวงเดียวกัน ก็ตาม แต่อุดมศึกษาของประเทศโดยรวมยังคงต้องมีความเป็นเอกภาพเชิงนโยบาย และมาตรฐาน

3. ในด้านมาตรฐานอุดมศึกษา และการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล ซึ่งเป็นกระบวนการ ที่ควบคู่กัน และตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เป็นองค์การมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาระบบการประเมิน คุณภาพภายนอก กำหนดกรอบแนวทางและวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกที่สอดคล้องกับระบบ การประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งพัฒนามาตรฐานและ เกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก โดยในส่วนของคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้น มีหน้าที่เสนอมาตรฐานอุดมศึกษาและติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการศึกษาระดับอุดมศึกษา ดังนั้น ในการดำเนินงานจึงต้องมีการกำหนดขอบเขต ภาระหน้าที่ของทั้ง 2 หน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อให้เสริมซึ่งกันและกัน มิให้เกิดความซ้ำซ้อน และก้าวก่ายกัน เพราะนอกจากจะก่อให้เกิด ความยุ่งยากแก่สถาบันอุดมศึกษาแล้ว ยังเป็นการใช้ทรัพยากรของประเทศที่ไม่คุ้มค่า เป็นการ สิ้นเปลือง ไม่ประหยัด

ทั้งนี้ โดยคณะกรรมการอุดมศึกษาควรมุ่งเน้นการส่งเสริม สนับสนุน การประกันคุณภาพ ภายในของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานให้สูงขึ้น รวมทั้งเพื่อพร้อมสำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก ส่วน สมศ. มุ่งเน้นการประเมินและตรวจสอบมาตรฐานระดับ สถาบันตามตัวบ่งชี้ที่กำหนด ขณะเดียวกัน ร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาและต้นสังกัดในการประกันคุณภาพภายใน การดำเนินการของ สมศ. ควรเน้นการประเมินในเชิงสร้างสรรค์ ชี้แนะ ไม่ ใช้การจับผิด และเน้นการรับฟังความคิดเห็นจากสถาบันต้นสังกัดอย่างต่อเนื่อง ตลอดเวลา ใน ลักษณะกัลยาณมิตร ทั้งนี้ทุกฝ่ายต้องตระหนักถึงเป้าหมายสุดท้าย ที่คุณภาพของผลผลิตของ อุดมศึกษาที่สูงขึ้น สามารถเทียบเคียงได้กับนานาชาติเป็นสำคัญ

4. การปรับเปลี่ยนสถานภาพจากสถาบันของรัฐในสังกัดเป็นสถาบันของรัฐในกำกับ ที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนฯ ด้วยอุปสรรคที่สำคัญที่เกิดจากความไม่เข้าใจของหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นประชาคมอุดมศึกษาเอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหาร นักการเมือง และสาธารณชน ทั่วไป จำเป็นต้องเร่งหามาตรการแก้ปัญหาให้หมดไป ขณะเดียวกันต้องสร้างความพร้อมและเตรียมการออกนอกระบบให้กับสถาบันที่ยังไม่พร้อม โดยรัฐและหน่วยงานของรัฐต้อง สนับสนุน ส่งเสริม การดำเนินงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีนโยบายที่ชัดเจนสำหรับ สถาบันที่เหลืออยู่ โดยมีเป้าหมายที่ความอิสระ คล่องตัว และเสรีภาพทางวิชาการของสถาบัน ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบัน ตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลให้มากขึ้น อย่างจริงจัง และนำไปใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ กำหนดนโยบาย และแผน โดยใช้ผลจากการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลเป็นเครื่องมือในการกำหนดความแตกต่างในการสนับสนุน และส่งเสริม แต่ละสถาบัน ยกเลิกวิธีการปฏิบัติที่เป็นแบบฉบับเดียวกันกับทุกสถาบัน

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

จากการวิจัยเรื่องนี้ เห็นสมควรให้มีการศึกษาวิจัยต่อในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษา ระดับปริญญาของรัฐในกำกับใน เติงลิ๊กแต่ละประเด็น
2. เปรียบเทียบรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ ทั้งในกำกับ ในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งในด้านนโยบายและแผน ด้านมาตรฐาน อุดมศึกษา ด้านการสนับสนุนงบประมาณ และด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล โดย ศึกษาแยกแต่ละมิติความสัมพันธ์

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาทั้งในกำกับ ในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษา เอกชน ในมิติอื่น ๆ เช่น ด้านการจัดการเรียนการสอนหรือการบริหารวิชาการ ด้านการบริหาร บุคลากร เป็นต้น

4. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาทั้งระดับปริญญา และต่ำกว่าปริญญา โดยวิเคราะห์และกำหนดความสัมพันธ์ตามลักษณะและประเภทสถาบัน เช่น วิทยาลัยชุมชน สถาบันที่เน้นการสอน (Teaching University) สถาบันที่เน้นการวิจัย (Research University) เป็นต้น

5. วิทยกรณีศึกษา (Case Study) เกี่ยวกับความสำเร็จและปัญหาอุปสรรค การปรับเปลี่ยน สถานภาพจากมหาวิทยาลัยในสังกัดเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าธนบุรี เพื่อเป็นแนวทางและบทเรียนสำหรับมหาวิทยาลัยแห่งอื่น ๆ ในอนาคต

6. เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยงานในกำกับอื่น ๆ ทั้งที่มี พ.ร.บ. เฉพาะ และที่เป็นองค์การมหาชน