

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2533

## ทิศทางการสร้างประสิทธิภาพในระบบ อุดมศึกษาไทย

เมธี ครองแก้ว\*

### 1. บทนำ

ถ้าหากเรายอมรับว่า เศรษฐศาสตร์ เป็นวิชาที่เกิดขึ้นก่อนในประเทศตะวันตก คำว่า “ประสิทธิภาพ” ซึ่งมีความหมายผูกพันอย่างแนบแน่นกับวิชาเศรษฐศาสตร์ก็เป็นความคิดทางตะวันตกด้วย ในสังคมตะวันออกอย่างเช่นสังคมไทย ประสิทธิภาพอาจจะเป็นความคิดใหม่ เพราะเป็นเรื่องของการเน้นด้านวัตถุมากกว่าจิตใจ แต่ถ้าเราชอบความเจริญทางวัตถุอย่างประเทศตะวันตก เราจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งบางครั้งอาจจะขัดกับความรู้สึกของเราไปบ้างก็ตาม

ประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตสินค้าและบริการ ที่จะสนองตอบความต้องการหรือสร้างสรรประโยชน์สูงสุดให้แก่บุคคลหรือกลุ่มคน ภายใต้เงื่อนไขความจำกัดของทรัพยากรดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประสิทธิภาพคือการใช้ปัจจัยเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือประโยชน์สูงสุดโดยเสียต้นทุนน้อยที่สุด ถ้าทรัพยากรที่มนุษย์จะนำมาใช้ประโยชน์ได้มีอยู่อย่างไม่จำกัด หรือคนเราไม่มีความสนใจที่จะหาประโยชน์สุขใส่ตนเรื่อย ๆ คำว่า ประสิทธิภาพ ก็จะหมดความหมายไป

\* อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อนุกรรมการวิชาการโครงการวางแผนอุดมศึกษาระยะยาวของทบวงมหาวิทยาลัย

บทความนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ วันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัยครบรอบ 17 ปี เรื่อง “ทิศทางการวางแผนพัฒนาการอุดมศึกษาระยะที่ 7” ที่หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 28-29 กันยายน 2532.

บทความนี้ พยายามจะตอบคำถามว่าทิศทางการสร้างประสิทธิภาพของระบบอุดมศึกษาไทยในอนาคต, อย่างน้อยก็ในช่วงแผนพัฒนาอุดมศึกษาฉบับที่ 7 ระหว่างปี 2534-39 จะเป็นเช่นใด หรือควรจะเป็นเช่นใด แต่ก่อนอื่นเราอาจจะตอบคำถามข้อแรกเสียก่อนว่าทำไมเราต้องสนใจศึกษาเรื่องประสิทธิภาพของระบบอุดมศึกษา คำถามข้อนี้ตอบได้ไม่ยาก ขณะนี้สังคมไทยเป็นสังคมเปิดมากขึ้นทุกที ความสำเร็จในทางเศรษฐกิจมีส่วนเกิดขึ้นมาจากการติดต่อกับต่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ กัน และความสำเร็จดังกล่าว จะถูกวัดโดยการเปรียบเทียบกับสังคมโลกด้วย เพราะฉะนั้น เราไม่อาจจำกัดตัวเราเองอยู่ในสังคมเล็ก ๆ หรือแคบ ๆ เฉพาะตัวของเราได้อีกต่อไป การใช้ทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพจะทำให้เราตกต่ำหรือเสียเปรียบเมื่อเทียบกับประเทศอื่น การใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตของเศรษฐกิจทั้งระบบ ถ้าเราผิดพลาด หรือขาดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรในส่วนนี้ นอกจากเราจะไม่ได้ผลจากต้นทุนที่เราเสียไปในการพัฒนาอุดมศึกษาแล้ว เรายังสูญเสียโอกาสที่จะเอาทรัพยากรดังกล่าวไปทำอย่างอื่นอีกด้วย นับเป็นความสูญเสียทั้งชั้นทั้งสองเลยทีเดียว ประเด็นที่เราต้องถามต่อไปคือ เป้าหมายของการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาคืออะไร? เราจะทำอย่างไรจึงจะบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวโดยใช้ต้นทุนน้อยที่สุด? ส่วนหนึ่งของบทความนี้จะตอบคำถามดังกล่าวข้างต้น และส่วนที่เหลือจะถูกประเด็นว่า เพื่อให้บรรลุถึงประสิทธิภาพในระบบอุดมศึกษาในอนาคตอันใกล้นี้ เราจะเดินไปทางไหน? อย่างไร?

## 2. อุดมศึกษาในบริบทระบบศึกษาไทย

นักการศึกษาอาจจะมองการศึกษาในระดับต่าง ๆ กันว่ามีความหมายหรือความสำคัญแตกต่างกันออกไป แต่สำหรับนักเศรษฐศาสตร์แล้ว การศึกษา คือ กระบวนการเพิ่มปริมาณและคุณภาพของทุนมนุษย์ (human capital) ซึ่งทุนดังกล่าวถือว่าเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งที่จะสร้างค่าในการผลิตซึ่งวัดออกมาได้ในรูปของรายได้หรือผลตอบแทนจากการใช้ทุนดังกล่าว ยิ่งเพิ่มทุนมากขึ้นเท่าใด ผลตอบแทนของผู้มีทุนนั้นก็สูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่อาจจะเป็นไปในอัตราที่ไม่เท่าเทียมกัน อุดมศึกษาก็ถือได้ว่าเป็นระดับการเพิ่มทุนมนุษย์ระดับหนึ่ง ในความเข้าใจของบุคคลโดยทั่วไปเป็นการเพิ่มทุนระดับที่ 3 (tertiary) หรือระดับสูงสุดจากระดับประถม (primary) และระดับมัธยม (secondary)

แต่ที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นการมองจากด้านอุปสงค์ หรือด้านความต้องการ (demand-side) มิได้มองจากด้านอุปทานหรือการตอบสนอง (supply-side) ซึ่งในด้านหลังนี้ องค์กรที่เกี่ยวข้องคือ มหาวิทยาลัยและบุคคลต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่อยู่ในนั้น บางทีในแง่นโยบายนั้น การมองระบบอุดมศึกษาจากด้านการสนองตอบอาจจะเหมาะสมกว่า เพราะจริง ๆ แล้ว ทุมนมนุษย์จะเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใดมีส่วนขึ้นอยู่กับการให้บริการอุดมศึกษาดังกล่าว โดยมหาวิทยาลัยค่อนข้างมาก

ในสภาพเช่นว่านี้ วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยน่าจะเป็นการสร้างหรือ จรรโลงไว้ซึ่งความเป็นเลิศในทางวิชาการแขนงต่าง ๆ เท่าที่สามารถจะสร้างได้ (ซึ่งแม้แต่ในแขนงวิชาชีพก็ไม่ขัดกัน คือ เป็นเลิศในด้านวิชาการของวิชาชีพนั้น ๆ) และการเผยแพร่ความเป็นเลิศดังกล่าวให้แก่สังคมในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น การสอน (ผลิตบัณฑิต/เพิ่มทุนมนุษย์ให้แก่ผู้เรียน) การวิจัยพื้นฐานและประยุกต์ และการให้บริการทางวิชาการต่าง ๆ แก่สังคม ความเป็นเลิศที่ต่างกันย่อมหมายถึงคุณภาพของบัณฑิตที่ต่างกัน ของงานวิจัยที่ความลึกซึ้งต่างกัน และบริการทางวิชาการที่ไม่เหมือนกัน มหาวิทยาลัยดีหรือไม่ดี ส่วนหนึ่งจะดูได้จากตรงนี้

แนวความคิดนี้เมื่ออุปตรงกับที่ปฐม (2532) ได้กล่าวไว้ในบทความที่วิเคราะห์ถึงวิวัฒนาการและความเป็นอิสระของการจัดการอุดมศึกษาของไทยว่า :

“...สถานภาพและบทบาทพิเศษของมหาวิทยาลัย คือ พันธกิจที่จะต้องแสวงหา สร้างสมความรู้ที่เป็นเลิศและที่เป็นสัจธรรม ความรู้ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการ จรรโลงประชาคมวิชาการหรือวิชาชีพสากลควบคู่ไปกับการจรรโลงสังคม ที่ตั้งของมหาวิทยาลัยนั้น การจรรโลงสังคมเป็นไปในสองด้านหลัก ด้านหนึ่ง คือการถ่ายทอดความรู้แก่นุชนรุ่นหลัง ให้เปรียบพร้อมด้วยความรู้ ความสามารถที่จะประยุกต์และคุณธรรมที่จะวินิจฉัย เลือกใช้ความรู้ตามครรลองที่ ชอบธรรม อีกด้านหนึ่งก็คือ การใช้ความรู้ในการขบแก้ปัญหาและแสวงหา ทางออก หรือการบริการวิชาการในกิจกรรมที่มีต้นตอ (cause) และจุดหมาย ปลายทาง (goals) ที่ชอบธรรม ประชาคมมหาวิทยาลัยที่จะรับปฏิบัติภารกิจ อุดมคติดังกล่าวได้สมบูรณ์หรือใกล้เคียงต้องเป็นประชาคมที่มีคุณสมบัติและ ลักษณะพิเศษ มีความรู้สูง ตระหนักในคุณค่าของวิชาการและมีศักดิ์ศรี (integrity)” (ปฐม, 2532 หน้า 32)

ปฐมได้ยกประเด็นนี้ขึ้นมา เพื่อในที่สุดจะพูดว่า “... มหาวิทยาลัยไทยเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่สนองความต้องการด้านกำลังคนของสังคมไทยมากกว่าทำหน้าที่ตามบทบาทอุดมคติตามความหมายที่แท้จริงของมันที่เกิดขึ้นและยึดถืออยู่ในสังคมตะวันตก” (ปฐม, 2532 หน้า 45) เนื่องจากเราได้ศึกษาหรือติดตามผลการทำงานของระบบอุดมศึกษาไทยในอดีตด้วยตัวของเราเอง เราคงต้องรับเอาข้อสรุปของปฐมไว้พิจารณา อย่างน้อยก็เป็นเรื่องเตือนใจว่า ระบบอุดมศึกษาของเรายังขาด “ประสิทธิภาพ” เพราะไม่ได้กระทำให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน นิพนธ์ (2530) มองว่าประสิทธิภาพของระบบอุดมศึกษาจะวัดได้จากการใช้เงินที่มีอยู่จำกัดว่า ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนต่อสังคมมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับการศึกษาในระดับอื่น ในประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา การขยายการศึกษาในระดับอุดมศึกษา นอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว ยังอาจไม่ใช่การใช้ทรัพยากรที่เกิดประโยชน์สูงสุดเมื่อเทียบกับการใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา แต่อย่างไรก็ตามมีเหตุผลและความจำเป็นอื่น ที่นอกเหนือจากประเด็นผลประโยชน์เปรียบเทียบระหว่างการศึกษาที่แตกต่างกัน ที่เกี่ยวข้องกับระบบอุดมศึกษาของไทยมาตั้งแต่ไหนแต่ไร ทำให้น้ำหนักหรือความสำคัญของการวัดประสิทธิภาพของอุดมศึกษาในบริบทของการศึกษาทั้งระบบอ่อนลงไป ข้อเสนออย่างเช่นว่า รัฐบาลควรชะลอการขยายการลงทุนด้านอุดมศึกษาไว้ก่อน โดยเฉพาะในด้านปริมาณ (นิพนธ์, 2530 หน้า 229) คงไม่เข้าถึงบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการอุดมศึกษา เพราะฉะนั้น จึงเป็นการเหมาะสมกว่าที่จะตั้งปัญหาไว้ตรงนี้ แล้วเข้าไปพิจารณาประเด็นที่ว่า ควรจะเพิ่มประสิทธิภาพของระบบอุดมศึกษาในปัจจุบันและอนาคตอย่างไรมากกว่า ประเด็นที่ว่า จะเลือกลงทุนในอุดมศึกษาหรือมัธยมศึกษาอันไหนจะดีกว่ากัน

### 3. ประสิทธิภาพในการบริหารระบบอุดมศึกษา

ข้อถกเถียงที่เราได้ยินได้ฟังอยู่ตลอดเวลาก็คือ การที่ระบบอุดมศึกษาของไทยยังอยู่ในระบบราชการเป็นเหตุผลสำคัญที่ก่อให้เกิดการไร้หรือด้อยประสิทธิภาพในการบริหารระบบอุดมศึกษาในปัจจุบัน คงจะต้องมีส่วนจริงอยู่บ้างในเรื่องนี้ เพราะการ

บริหารระบบราชการโดยทั่วไป เป็นการใช้อำนาจการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมาเป็นชั้น ๆ ตามแนวตั้งมากกว่าการส่งเสริมให้มีการแสวงหาความเป็นเลิศทางวิชาการที่จะต้องขยายวงออกไปให้กว้างที่สุดเป็นจุดที่สำคัญกว่า ซึ่งจะต้องมีลักษณะของการบริหารตามแนวนอน ประโยชน์ที่จะได้จากความมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นในทางวิชาการของบรรดาอาจารย์ทั้งหลาย คงจะไม่มีอะไรเหลืออยู่หากจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ว่าการแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปเสียก่อน หรือการพิจารณาความดีความชอบที่มีได้ดูจากผลงานทางวิชาการที่แท้จริง หากแต่ใช้ระบบราชการทั่วไปว่า ถ้าไม่ได้ทำอะไรผิดก็จะได้ขึ้นเงินเดือนไปเรื่อย ๆ คงมิได้เป็นแรงจูงใจให้อาจารย์ขวนขวายสร้างความเป็นเลิศในทางวิชาการแต่อย่างใด เพียงเท่านั้นก็พอจะเห็นแล้วว่า ประสิทธิภาพถูกตรึงตรอนไปเพียงใด ในการที่เอาระบบอุดมศึกษาไปผูกติดกับระบบราชการโดยทั่วไป

เราลองมาดูข้อจำกัดอื่น ๆ อีกสัก 2-3 ข้อ ที่เป็นตัวถ่วงประสิทธิภาพของการบริหารอุดมศึกษาในปัจจุบัน **ในประการแรก** งบประมาณส่วนกลางจากรัฐซึ่งมีอยู่จำกัด และมักจะถูกนำไปใช้ในการสร้างปริมาณมากกว่าคุณภาพของผลงาน ซึ่งเป็นลักษณะเดิมของความเป็นเลิศทางปัญญาและวิชาการ การต้องปฏิบัติตามกฎหรือระเบียบการใช้จ่ายเงินอย่างเคร่งครัดโดยไม่คำนึงว่าเป้าหมายของการใช้เงินนั้นคืออะไร ยกตัวอย่างเช่นระบบราชการที่ไม่สนับสนุนให้ห้องเรียนติดเครื่องปรับอากาศ โครงการวิจัยทางวิชาการที่ถูกตัดทอนโดยเจ้าหน้าที่งบประมาณของรัฐที่ไม่มีความรู้เรื่องการวิจัยแม้แต่น้อย หรือการไม่ยอมให้อาจารย์ผู้ทำวิจัยได้ค่าสมนาคุณการวิจัยนอกเหนือไปจากเงินเดือนที่ได้อยู่แล้ว **ในประการที่สอง** ระบบการควบคุมจากส่วนกลางที่มีเพียงแต่สร้างความล่าช้าในการบริหารงานมหาวิทยาลัยเท่านั้น ในบางครั้งมีส่วนสร้างความเสียหายให้แก่ความพยายามที่จะสร้างความเป็นเลิศในทางวิชาการด้วยซ้ำ ตัวอย่างได้แก่ หน่วยงานใดของมหาวิทยาลัยจะเป็นเจ้าของเครื่องคอมพิวเตอร์ แม้แต่เครื่องส่วนตัวขนาดเล็กไม่ได้จนกว่าจะขออนุมัติจากองค์กรกลางของรัฐเสียก่อน การจะใช้โทรศัพท์ทางไกลของทางราชการจะต้องกรอกแบบฟอร์มขออนุมัติล่วงหน้าก่อนหนึ่งวันเป็นต้น **และในประการที่สาม** ระเบียบทั้งหลายที่เกี่ยวกับบุคลากรในมหาวิทยาลัย การขออนุมัติในเรื่องต่าง ๆ ที่ยุ่งยากเสียเวลา ล้าสมัย ไม่เปิดโอกาสให้มีความคล่องตัวในการทำงานได้เต็มที่ เช่น การต้องให้รัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติในเรื่องบางเรื่อง ซึ่งน่าที่จะให้สภามหาวิทยาลัยอนุมัติได้ การไปเพิ่มพูนความรู้ได้เฉพาะภายในประเทศ

หรือการไปต่างประเทศก็เพื่ออบรม ประชุม วิจัย หรือดูงาน เท่านั้น ไม่มีช่องทางที่ตรงไปตรงมาอันใดที่จะเปิดให้อาจารย์ที่มีความสามารถไปสอนที่ต่างประเทศได้

ถ้าหากระบบราชการเป็นตัวถ่วงประสิทธิภาพการสร้างความเป็นเลิศทางการศึกษาของมหาวิทยาลัย ทางแก้ก็น่าจะให้มหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการเสีย แต่ในสภาพความเป็นจริงก็ไม่ง่ายเหมือนที่คิด ดูเหมือนว่า อุปสรรคที่สำคัญก็คือ ตัวอาจารย์และบุคลากรอื่น ๆ ในมหาวิทยาลัยเองที่สร้างความคุ้นเคย (และความสะดวกสบาย) ในระบบราชการจนไม่อยากจะออกไปไหน ประเด็นนี้จะกล่าวถึงเพิ่มเติมในส่วนที่ 6 ถัดจากนี้ไป เพราะฉะนั้นทางออกเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในอนาคตน่าจะเป็นการสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ที่มีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐที่มีลักษณะพิเศษ จะเรียกว่าเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบใหม่ก็ได้ เพราะรัฐวิสาหกิจนั้นยังเป็นของรัฐ แต่ไม่จำเป็นต้องบริหารภายใต้ระเบียบของข้าราชการพลเรือน สามารถสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารเกี่ยวกับบุคคลเป็นการเฉพาะเจาะจงได้ รายละเอียดจริง ๆ คงจะต้องพิจารณาให้ถี่ถ้วนพอสมควร ซึ่งคณะทำงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะน่าจะทำได้

สำหรับมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิมนั้น ในส่วนที่จะปรับปรุงระเบียบราชการเพื่อความมีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ทำไป แต่ข้อเท็จจริงก็คือว่า ประสิทธิภาพที่แท้จริงไม่อาจเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบบราชการปัจจุบันไม่ว่าจะปรับปรุงสักเพียงใดก็ตาม ไม่ว่าจะแยกเป็น ก.ม. โดยเฉพาะมีสำนักงานของตนเอง ไม่ว่าจะเปลี่ยนทบวงเป็นกระทรวงหรืออื่นใด ทางออกประการหนึ่งก็คือ การสร้างระบบบริหารสองระบบในองค์กรเดียวกัน กล่าวคือ ฐานเดิมของระบบราชการยังคงมีอยู่ แต่เราสร้างระบบอิสระแทรกเข้าไปอีกที ความแตกต่างที่สำคัญอยู่ที่ตัวอาจารย์ซึ่งจะมี 2 ประเภทคือ อาจารย์ที่ยังเป็นข้าราชการอยู่เช่นเดิม ใช้ระเบียบบริหารงานบุคคลเช่นเดิม เงินเดือนเท่าเดิม บำเหน็จบำนาญเท่าเดิม และอาจารย์ที่ไม่เป็นข้าราชการแต่จะมีฐานะเป็นลูกจ้างพิเศษ ซึ่งได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมทัดเทียมกับผู้ที่อยู่ในฐานะเดียวกันในภาคเอกชน นโยบายเช่นว่านี้ ทางรัฐบาลคงจะต้องเห็นชอบด้วย และพร้อมที่จะจัดสรรเงินที่จำเป็นต้องใช้ในการเปลี่ยนแปลงระบบดังกล่าว ส่วนการปฏิบัติงานของอาจารย์ในกลุ่มหลังนี้ จะกล่าวถึงอีกครั้งในตอนท้าย

ข้อนำสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารระบบอุดมศึกษาในปัจจุบัน ก็คือ การเข้าสู่ตำแหน่งบริหารของผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐในปัจจุบัน ผลพวงจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2510 ซึ่งทำให้การ

บริหารมหาวิทยาลัยมีลักษณะมีส่วนร่วมโดยประชาคมส่วนต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยมากขึ้น ได้ทำให้การบริหารมหาวิทยาลัยมีท่วงท่าที่เบี่ยงเบนไปจากการแสวงหาหรือการจรรโลงไว้ซึ่งความเป็นเลิศทางวิชาการมากขึ้น ผู้บริหารบางคนซึ่งต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งในหลายขั้นตอนได้กลายเป็นนักการเมืองไปแทนที่จะเป็นผู้นำทางวิชาการอย่างที่ควรจะเป็น ในเมื่อเป็นเช่นนี้ผู้บริหารหลายคนจะมีจุดเน้นในการบริหารที่ไม่มีจุดยืนแน่นอน มุ่งหวังแต่จะประนีประนอมเพื่อรักษาฐานความนิยมหรือข้อสัญญาที่ได้ให้ไว้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในแวดวงมหาวิทยาลัย ตั้งแต่นักศึกษา เจ้าหน้าที่ธุรการจนถึงอาจารย์กลุ่มต่าง ๆ ลักษณะเช่นนี้จะทำให้เป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาการที่มีความสำคัญสูงสุดเป็นไปได้ยาก การบริหารมหาวิทยาลัยไม่ใช่การบริหารองค์กรการเมืองหรือการปกครองอื่น ๆ การเข้าสู่ตำแหน่งนี้โดยกระบวนการทางการเมืองเช่นการเลือกตั้งไม่น่าจะเหมาะสมสำหรับการแสวงหาประสิทธิภาพในการบริหารระบบอุดมศึกษาในอุดมคติ น่าจะเป็นการยอมรับและการมอบหมายความไว้วางใจให้ โดยยึดหลักความสามารถในความเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารมากกว่า

#### 4. ประสิทธิภาพในการสอบเข้า การสอน และหลักสูตร

ระบบการสอบเข้าหรือการเข้าสู่ระบบมหาวิทยาลัยที่มีการจำกัดจำนวนรับของนักเรียนนักศึกษาในปัจจุบันได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นเป็นอันมากในรูปลักษณะของอุปสงค์ของการศึกษาระดับอุดมศึกษาในปัจจุบัน งานวิจัยหลายชิ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งของ ยุกาและคณะ (2532) ได้ชี้ให้เห็นว่า การเรียนในระดับมัธยมปลายของนักเรียนในกรุงเทพฯ ได้มุ่งไปสู่จุดเน้นของการเตรียมพร้อมเพื่อที่จะสอบเข้ามหาวิทยาลัยมากกว่าอย่างอื่น ยิ่งทางราชการเปิดโอกาสให้มีการสอบเทียบวิชามัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยนักเรียนที่กำลังเรียนอยู่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 และ 5 ด้วยแล้ว โอกาสที่จะมีการลองสอบเข้า หรือเมื่อสอบเข้าได้แล้วยังไม่พอใจ สละสิทธิ์ออกมาสอบใหม่เป็นไปอย่างกว้างขวาง นับเป็นความบิดเบือนการใช้ทรัพยากรและความสูญเสียทรัพยากรดังกล่าวไปในการประกอบกิจกรรมที่ขาดประสิทธิภาพเช่นว่านี้เป็นอย่างมาก การทบทวนวิชาเพื่อเตรียมสอบเข้าเป็นปรากฏการณ์หรือมิติใหม่ทางการศึกษาของไทยที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในอดีตที่ผ่านมาอย่างน้อยก็ไม่ใช่ในรูปแบบที่นักเรียนจะต้องเข้าโรงเรียนกวดวิชากันตลอดทั้งปีอย่างเช่นในปัจจุบัน ต้นทุนในการรับนักเรียนเข้าเป็นนักศึกษาในมหาวิทยาลัยปิดนั้นแท้ที่จริงเป็นเท่าใด

ไม่มีใครทำการศึกษาค้นคว้าเอาไว้ แต่เราคงคาดเดาเอาได้ว่าเป็นจำนวนมหาศาล ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการสอบเข้านี้ น่าที่จะได้มีการทบทวนในระดับนโยบายได้แล้ว ข้อเสนอที่ผู้วิจัยหลายท่านได้เสนอไว้ อาทิเช่น การนำผลสัมฤทธิ์การเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมาเป็นดัชนีผสมในการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ (ยุพาและคณะ, 2532) ควรได้รับการพิจารณาผลักดันให้เกิดทางปฏิบัติได้จริงเสียที

เมื่อนักเรียนผ่านกระบวนการสอบเข้าเป็นนักศึกษาในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐแล้ว ในด้านของนักศึกษาเองก็มักจะต้องเผชิญกับปัญหาการเรียนการสอนที่เปลี่ยนไปจากเดิมสมัยที่ยังอยู่ที่โรงเรียน กล่าวคือจะต้องเผชิญการเรียนแบบบรรยาย จะต้องจดคำบรรยายเองอ่านหนังสือหรือค้นคว้าเอง เป็นต้น ในส่วนนี้ประสิทธิภาพในการเรียนจะเพิ่มขึ้นได้หากการเรียนการสอนในชั้นปีสุดท้ายของมัธยมปลายตามโรงเรียนต่าง ๆ ได้เปลี่ยนให้เหมือนกับการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยยิ่งขึ้น กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ให้มีการประสานสัมพันธ์ในเรื่องวิธีการเรียนการสอนระหว่างมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาด้วย นอกเหนือไปจากการประสานสัมพันธ์ในด้านเนื้อหาและความต่อเนื่องของหลักสูตร ซึ่งผลการวิจัยในเรื่องนี้พบว่ามีความต่อเนื่องหรือการประสานสัมพันธ์ดีพอสมควร

ส่วนด้านการสอนนั้น ถ้าจะพูดถึงความมีอิสระของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐแล้ว จะพบว่า อาจารย์มีอิสระมาก โดยทั่วไปอาจารย์จะทำเค้าโครงการสอนเอง ซึ่งจะละเอียดหรือหยาบอย่างไรก็ตามจะไม่มีใครตรวจสอบ เลือกลงมือที่จะใช้หรือไม่ใช้เอง ถ้ามีเหตุจำเป็นจะต้องสอนก็ดำเนินการไปเอง โดยจะชดเชยหรือไม่ก็มักจะไม่มีการตรวจสอบ ความมีอิสระนี้เป็นสิ่งดี แต่จะต้องไม่ใช้จนกระทั่งเกิดความเสียหายต่อการสอน หรือเนื้อหาของวิชาที่ควรจะเป็น

ภายใต้ระบบที่อาจารย์จะต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่ (accountability) สูง เพื่อตอบแทนกับเงินเดือนที่สูงตามความเหมาะสม อาจารย์จะต้องทุ่มเทให้กับภาระสอนอย่างเต็มที่ การเตรียมเค้าโครงวิชาการดำเนินการสอน การให้เวลานักศึกษาพบ การตรวจผลการเรียนที่เป็นธรรมและตรงเวลา จะต้องทำอย่างเข้มงวดกวดขัน ในระบบที่นักศึกษาต้องจ่ายเงินแพง เพื่อที่จะเข้ามาศึกษา นักศึกษานั้นเองจะเป็นผู้ที่คอยกระตุ้นให้อาจารย์ทำหน้าที่อย่างเต็มที่ เช่น ไม่เข้าสาย เลิกก่อนเวลา หรือขาดการสอนโดยไม่มีการชดเชย และท้ายที่สุด การประเมินผลการปฏิบัติงานของอาจารย์โดยนักศึกษาที่อยู่ในชั้นเรียนนั้น ๆ เป็นเรื่องที่ขาดไม่ได้ถ้าหากเราต้องการให้อาจารย์รักษาไว้ซึ่งประสิทธิภาพและคุณภาพของ



การสอน สิ่งเหล่านี้ระบบอุดมศึกษาของไทยมักจะไม่ค่อยมี การสอนโดยอาจารย์สร้าง ความพึงพอใจให้นักศึกษามากกว่าที่จะสร้างความผิดหวัง ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่า ต้นทุนในการเรียนของนักศึกษาไม่รู้สึกรู้สึว่าสูญเสียบ่อยไป

ในขณะที่ความมีอิสระด้านบุคคลเกี่ยวกับการสอนมีอยู่ค่อนข้างมากในปัจจุบัน ในมหาวิทยาลัยของรัฐ ความมีอิสระด้านสถาบันเกี่ยวกับการกำหนดหลักสูตรและอนุมัติ หลักสูตรยังมีไม่มากเท่าที่ควร ในปัจจุบันการขอเปิดหลักสูตรใหม่ การกำหนดมาตรฐาน และการอนุมัติหลักสูตรทั้งอยู่ในอำนาจของทบวง ซึ่งก็ได้อาศัยผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัย ต่าง ๆ นั้นเอง เป็นผู้พิจารณา มีอีกวิธีหนึ่งที่จะทำได้และน่าจะมีประสิทธิภาพดีกว่าคือ การยอมให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งพิจารณาเปิดหลักสูตรหรือเปลี่ยนแปลงหลักสูตรได้เอง เพื่อความคล่องตัวและการสนองตอบต่อความต้องการศึกษาดังกล่าวที่มีต่อสถาบันหรือ มหาวิทยาลัยนั้น ๆ ซึ่งผู้บริหารสถาบันย่อมอยู่ในสถานะที่จะรู้ถึงความจำเป็นและรูปแบบ ที่เหมาะสมได้ดีกว่าใคร ๆ ประเด็นที่สำคัญคือ องค์การระดับมหาวิทยาลัยที่จะพิจารณา เรื่องหลักสูตร ซึ่งคงต้องประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญหลายคนประกอบกับทั้ง ผู้ที่มาจากมหาวิทยาลัยนั้นเองและที่มาจากที่อื่น ทบวง อาจจะมีบทบาทในตอนนี้ได้คือ การ ให้การยอมรับ (sanction) คณะกรรมการวิชาการหรือหลักสูตรระดับมหาวิทยาลัยดังกล่าว และการกำหนดแนวปฏิบัติไว้เป็นเกณฑ์กลางโดยที่ทบวง ไม่ต้องลงมือเอง

ในประเด็นนี้ดูเหมือนว่า ถ้าปฏิบัติเช่นข้างต้นนี้ อาจจะมีหลากหลายใน หลักสูตรและความเข้มข้นของเนื้อหาสาระต่างกัน เรื่องเช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นได้ แต่แทนที่จะ เป็นจุดด้อยกลับจะเป็นจุดเด่น เพราะความมีประสิทธิภาพย่อมจะเกิดจากการแข่งขัน ที่ใด ไม่มีการปรับปรุงตนเองย่อมอยู่ไม่รอดถูกทิ้งไว้ข้างหลัง ไม่ต้องเป็นห่วงว่าจะพากันเข้านรกเข้าพง เพราะระบบการศึกษาเสรีที่มีการติดตามและประเมินผลโดยผู้ที่มีส่วนได้เสีย จะเป็นนัก ศึกษาที่ดี หรืออาจารย์ที่ดี จะเป็นตัวคอยควบคุมทิศทางและขนาดของกิจกรรมเอง เพื่อ ประสิทธิภาพเราอาจจะยึดหลักว่า มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน และคณะ ต่าง ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันด้วยเช่นเดียวกัน

## 5. ต้นทุนการศึกษาและการเงินของมหาวิทยาลัย

อันที่จริงในการพิจารณาเรื่องประสิทธิภาพของระบบอุดมศึกษา ควรจะได้มี การพูดถึงต้นทุนของการศึกษาในมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องแรก ๆ เพราะต้นทุนการศึกษาเป็น

ตัววัดประสิทธิภาพการศึกษาได้ดีที่สุดตัวหนึ่ง นอกจากเรื่องประสิทธิภาพของระบบแล้ว โครงสร้างต้นทุนอุดมศึกษายังสะท้อนถึงโอกาสและความเท่าเทียม (หรือความเหลื่อมล้ำ) ของการได้รับประโยชน์จากอุดมศึกษาของนักศึกษาในกลุ่มต่าง ๆ กันอีกด้วย ขอให้เราลองมาพิจารณาจุดประเด็นข้อเท็จจริงเหล่านี้

- งบประมาณของรัฐเพื่อศึกษามหาวิทยาลัย 1 คน สามารถใช้สำหรับนักเรียนชั้นประถม 12 คน หรือมัธยม 9 คน

- นักศึกษาในสถาบันของรัฐร้อยละ 70 มาจากครอบครัวพ่อค้าและข้าราชการ ไม่เกินร้อยละ 13 มาจากครอบครัวเกษตรกรและกรรมกร

- บิดามารดาของนักศึกษาที่อยู่ในมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน มีรายได้สูงกว่าประชากรทั่วไป ประมาณ 6 เท่าตัว แต่เสียเงินเพียงร้อยละ 2.5 ของรายได้โดยเฉลี่ยนี้เป็นทุนการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย

- ค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปนี้ คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 6.8 ของงบดำเนินการทั้งหมดของมหาวิทยาลัย

- อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่มีต่อสังคมเทียบกับที่มีต่อบุคคลของนักศึกษาผู้ที่จบจากมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐ คือ ร้อยละ 10.6 และ 21.4 ตามลำดับ เมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับแล้ว อัตราผลตอบแทนจะเปลี่ยนไปเป็น 11.3 และ 14.6 ตามลำดับเป็นการชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าผลตอบแทนส่วนบุคคลที่นักศึกษาได้รับจากมหาวิทยาลัยจำกัดรับนั้นสูงกว่าอัตราผลตอบแทนโดยเปรียบเทียบของสังคมกว่าหนึ่งเท่าตัว

การที่นักศึกษาเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากบริการการศึกษาของรัฐ โดยมีส่วนรับภาระเพียงร้อยละไม่ถึง 7 เช่นนี้ นับเป็นเรื่องที่สร้างความบิดเบือนในการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นอย่างยิ่ง ไม่มีเหตุผลอันใดเลยที่รัฐจะต้องอุดหนุนการศึกษาในระดับนี้ในอัตราที่สูงถึงขนาดนี้ ผู้ที่ได้รับประโยชน์ล้วนแล้วแต่อยู่ในฐานะที่ดูแลตัวเองและค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระดับดังกล่าวได้ทั้งสิ้น ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่มีฐานะมั่นคงพอสมควรได้รับการอุดหนุนจากรัฐเช่นนี้ก็เท่ากับเป็นการตัดโอกาสผู้ที่มีฐานะด้อยกว่าไปโดยปริยาย โครงสร้างผลประโยชน์เลยยิ่งบิดเบือนไปใหญ่ความแตกต่างระหว่างอัตราผลตอบแทนต่อสังคมและต่อบุคคลที่สูงถึงขนาดนี้ได้สร้างความต้องการที่เข้าเรียนในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐที่สูงเกินไป แสดงว่าราคาของบริการการศึกษาไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความไม่สมดุลอย่างมหาศาลดังที่ทราบกันดีอยู่

เมื่อพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ในทางหลักการและความเหมาะสมถูกต้องแล้ว ไม่มีเหตุผลที่มีน้ำหนักหรือความเชื่อถือได้อันใดเลยที่จะยืนยันว่าเพราะเหตุใดจึงไม่ปรับต้นทุนของการศึกษาในส่วนที่ตัวนักศึกษาหรือผู้ปกครองเองจะต้องรับผิดชอบ การปรับค่าเล่าเรียนที่สะท้อนถึงต้นทุนที่เหมาะสมนั้น ไม่เพียงแต่ช่วยให้มหาวิทยาลัยมีรายได้เพื่อใช้ในการบริหารการศึกษามากขึ้นเท่านั้น หากยังจะช่วยให้นักศึกษารู้คุณค่าของการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐมากขึ้นด้วย การเรียนรัฐจะดีขึ้นหรือสูงขึ้นเมื่อนักศึกษาจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการเรียนมากขึ้น

ประเด็นที่ถูกต้องเหมาะสมกว่าไม่ใช่ว่าควรจะมีขึ้นราคาบริการการศึกษาหรือไม่, แต่จะขึ้นเท่าใด? ผลการศึกษาของ นงรามและคณะ (2532) ที่ให้เห็นว่า ถึงแม้จะขึ้นค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงมากคือ รัชยะละ 75 ของงบดำเนินการที่รัฐยกให้เดิม หรือประมาณ 10 เท่าของค่าเล่าเรียนเดิม อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลยังคงมีค่าสูงกว่าร้อยละ 12 ซึ่งเป็นค่าที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ แสดงว่าการขึ้นค่าเล่าเรียนสูง ๆ ยังคงทำให้ผู้เรียนได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่ามากกว่าเอาเงินไปลงทุนอย่างอื่น บุญเสริม (2532) เสนอว่า ค่าเล่าเรียนของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยจำกัดรับ ควรจะอยู่ในระดับปีละ 11,000 บาท ซึ่งถ้าคำนวณโดยเฉลี่ยว่านักศึกษาจะเรียนประมาณ 10 วิชาต่อปี ค่าเล่าเรียนก็จะตกวิชาละ 1,100 บาท หรือหน่วยกิตละประมาณ 350 บาท ซึ่งก็คือประมาณ 10 เท่าของค่าเล่าเรียนในปัจจุบันของมหาวิทยาลัยหลายแห่ง วิธีการคำนวณค่าเล่าเรียนที่เหมาะสมอีกวิธีหนึ่งคือให้นักศึกษาทั้งหมดในหนึ่งห้อง สามารถออกเงินจ้างอาจารย์ผู้สอนในภาคการศึกษานั้น ๆ ได้ เช่น ถ้าหากว่าชั้นเรียนมี 50 คน โดยเฉลี่ยต้องช่วยกันจ่ายค่าสอนให้อาจารย์เท่ากับเงินเดือนของอาจารย์ เดือนละ 15,000 บาท เป็นเวลา 1 เดือน หรือ 60,000 บาท แต่ละคนก็จะต้องใช้เงินเทอมละ 1,200 บาทต่อวิชา หรือหน่วยกิตละ 400 บาทโดยประมาณ เพราะฉะนั้น ดูเหมือนว่าค่าเล่าเรียนหน่วยกิตละ 350-400 บาท ในระดับราคาปัจจุบันจะเกินราคาที่มีประสิทธิภาพ แท้ที่จริงค่าเล่าเรียนระดับนี้ก็คือระดับที่มหาวิทยาลัยเอกชนเรียกเก็บอยู่แล้วไว้ในปกติในปัจจุบัน

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการปรับโครงสร้างอุดมศึกษามักจะอ้างว่ายังไม่จำเป็นที่จะต้องขึ้นค่าเล่าเรียนนักศึกษา น่าจะมีวิธีลดต้นทุนการบริหารการศึกษาโดยการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารมากขึ้น ผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ ยังมองปัญหาไม่ถูกจุด ดังที่กล่าวไว้แล้วแต่ต้น การขึ้นค่าเล่าเรียนมิใช่เพื่อการหารายได้เข้ามหาวิทยาลัยเป็นประเด็นสำคัญที่สุด

ที่สำคัญกว่านี้คือการปรับโครงสร้างต้นทุนการศึกษาที่ลดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร ในลักษณะที่ว่าบริการการศึกษาของรัฐของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยได้รับผลตอบแทนจากผู้ ได้รับประโยชน์ (คือนักศึกษา) ที่เหมาะสม สมน้ำสมเนื้อมากขึ้น และที่สำคัญที่สุดคือ ค่าเล่าเรียนที่สูงขึ้นจะช่วยสร้างประสิทธิภาพของการเรียนรู้ในส่วนของนักศึกษามากขึ้น

การพัฒนาแหล่งรายได้หรือการหารายได้อื่น ๆ ของมหาวิทยาลัยก็อาจยังคงทำ อยู่ต่อไปเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานของทรัพย์สินหรือสินทรัพย์ที่ จะทำการดั่งกล่าวได้แตกต่างกัน แต่เรื่องนี้เป็นคนละเรื่องกับประสิทธิภาพของการแสวงหา และการสนองตอบ ด้านความเป็นเลิศในทางวิชาการของมหาวิทยาลัยจะต้องแยกออกจากกัน และแท้ที่จริงแล้วมหาวิทยาลัยที่ปราศจากองศาหรือทรัพย์สินที่จะหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ได้ก็อาจมีรายได้พิเศษได้เช่นเดียวกัน โดยการใช้ความเป็นเลิศทางวิชาการของอาจารย์ ในมหาวิทยาลัยนั่นเองเป็นเครื่องมือดึงดูดงานบริการทางวิชาการให้เข้ามาในมหาวิทยาลัย

ข้อเสนออีกข้อหนึ่งเกี่ยวกับต้นทุนและการเงินของมหาวิทยาลัยก็คือ การ สร้างระบบเงินกู้เพื่อการศึกษาสำหรับผู้ที่เดือดร้อนในด้านต้นทุน ระบบนี้ใช้ได้ผลมาแล้วใน หลาย ๆ ประเทศ ทั้งที่พัฒนาและกำลังพัฒนา ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเกิดขึ้นได้ เพราะนักศึกษามีแรงจูงใจที่จะสนใจเรียนมากขึ้น เพราะตระหนักถึงค่าใช้จ่ายหรือเงินกู้ที่ ต้องเสียไปเพื่อการศึกษา

## 6. ประสิทธิภาพของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย

ในที่สุดเราก็มาถึงตัวแปรที่สำคัญที่สุดตัวหนึ่งของการที่จะสร้างประสิทธิภาพ ให้เกิดขึ้นในระบบอุดมศึกษา ตัวแปรที่ว่านี้ก็คืออาจารย์มหาวิทยาลัย ในตอนต้นของบทความ นี้ เราได้พูดไว้เล็กน้อยว่าอาจารย์ที่มีความรู้ความสามารถสูงย่อมนำมาซึ่งความเป็นเลิศทาง วิชาการหรือวิชาชีพซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของระบบอุดมศึกษา การที่จะให้อาจารย์มหา วิทยาลัยทำหน้าที่ที่คาดหวังได้ครบถ้วนสมบูรณ์จำเป็นต้องให้สิ่งตอบแทนหรือค่าตอบแทน ต่อบริการทางวิชาการและทางปัญญาของอาจารย์ให้เหมาะสม มิฉะนั้นอาจารย์เหล่านี้ อาจจะต้องออกจากระบบอุดมศึกษาไปเพื่อทำงานในด้านอื่นซึ่งให้ผลตอบแทนสูงกว่า อย่างไรก็ตาม ค่าตอบแทนที่สูงขึ้นทัดเทียมกับโครงสร้างเงินเดือนของบุคคลในระดับเดียวกัน ในภาค เอกชนนี้ย่อมจะต้องแลกเปลี่ยนกับความรู้ความสามารถและผลงานของอาจารย์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ในระบบราชการนั้นเราทราบว่าสภาพเช่นนี้เกิดขึ้นไม่ได้ในปัจจุบันจำเป็นต้องสร้างระบบ

ขึ้นมาใหม่เป็นเอกเทศหรือสร้างระบบขึ้นมาใหม่แทรกหรือซ้อนลงไปในระบบราชการที่มีอยู่เดิม

ไม่ว่าจะเป็นระบบที่ตั้งขึ้นใหม่ หรือตั้งซ้อนขึ้นมากี่ อาจารย์ในระบบใหม่นี้ จะไม่ใช่ “อาจารย์ประจำ” ในความหมายที่ว่าจะอยู่ไปได้เรื่อย ๆ จนกว่าจะเกษียณ อาจารย์ที่จะได้ตำแหน่งประจำ (tenure) จะต้องพิสูจน์ฝีมือหรือความสามารถให้เป็นประจักษ์แล้วต่อเพื่อนร่วมงานหรือร่วมอาชีพอื่น ๆ (ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า peer group) โดยปกติทุกคนจะเข้ามาเริ่มต้นโดยมีสัญญาว่าจ้างมีกำหนดเวลาแน่นอน โดยมีเงื่อนไขว่าถ้าหากไม่สามารถได้รับการพิจารณาให้มิตำแหน่งประจำได้ภายในเวลาที่กำหนดให้ เช่น 8 ปี อาจารย์ผู้นั้นก็จะถูกเลิกจ้าง การให้ตำแหน่งประจำซึ่งโดยปกติจะอยู่ในตำแหน่งทางวิชาการระดับรองศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์ ทางมหาวิทยาลัยจะต้องมั่นใจแล้วว่ามหาวิทยาลัยมีกองทุนที่จะจ้างอาจารย์เหล่านี้ไปจนกว่าเกษียณแต่ถึงแม้จะได้ตำแหน่งประจำแล้วก็ตาม รองศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์ผู้นั้นจะต้องมีผลงานทางวิชาการออกมาอยู่เรื่อย ๆ เพื่อที่จะให้ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนที่สูงขึ้น มิฉะนั้นแล้วเงินเดือนก็มีสิทธิ์หยุดอยู่กับที่เหมือนกัน หากไม่มีผลงาน

จะสังเกตเห็นว่าการพิจารณาดำแหน่งทางวิชาการในระบบใหม่นี้เป็นเรื่องของการให้มากกว่าการขอ กล่าวคือ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรืออาจารย์ที่อยู่สาขาเดียวกันซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือในแวดวงวิชาการโดยทั่วไป ซึ่งทางมหาวิทยาลัยจะได้ตั้งขึ้นมา จะเป็นผู้พิจารณาผลงานของอาจารย์แต่ละคน ซึ่งจะต้องทำการรวบรวมให้กับมหาวิทยาลัยเป็นปกติอยู่แล้วในแต่ละปีว่า มีความเหมาะสมหรือยังที่จะได้ตำแหน่งทางวิชาการตำแหน่งใด หากใช้การที่อาจารย์ผู้นั้นจะต้องขอตำแหน่งทางวิชาการแต่อย่างใดไม่ วิธีการนี้คือวิธีการที่ถูกต้องและถือปฏิบัติกันในประเทศที่พัฒนาแล้วโดยทั่วไป ไม่มีเหตุผลว่าเพราะเหตุใดวิธีการพิจารณาดำแหน่งทางวิชาการเช่นนี้จะนำมาใช้ในประเทศไทยไม่ได้ในระบบอุดมศึกษาที่เติบโตเป็นผู้ใหญ่แล้ว การพิจารณาดำแหน่งทางวิชาการเช่นนี้เป็นเรื่องภายในของมหาวิทยาลัยเอง ไม่มีความจำเป็น และไม่สมควรที่จะต้องมีส่วนกลางทำหน้าที่นี้สำหรับทุกมหาวิทยาลัย เหมือนกับที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำลังทำอยู่กับทุกมหาวิทยาลัยของรัฐในการพิจารณาดำแหน่งศาสตราจารย์ ถ้าหากทุกมหาวิทยาลัยมีองค์กรด้านวิชาการและนโยบายที่เหมาะสม ที่องค์ประกอบได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานกลาง เช่นทบวง แล้วก็น่าจะมีอิสระในการพิจารณาให้ตำแหน่งศาสตราจารย์แก่อาจารย์ของตนได้

คุณสมบัติอีกประการหนึ่งของอาจารย์ที่ดี ที่จะมีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างเต็มที่ ก็คือความสามารถในการทำวิจัยและการให้บริการทางวิชาการต่าง ๆ เช่น การเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐบางแห่ง เป็นต้น ในโครงสร้างการพิจารณาผลงานของอาจารย์ การสอนกับการวิจัยมักจะไปด้วยกัน กล่าวคือ อาจารย์ที่ดีมักจะสอนดีและทำวิจัยเก่งไปพร้อม ๆ กัน อาจารย์ที่สอนอย่างเดียวโดยไม่มีทำวิจัยย่อมอยู่ได้ไม่นาน เพราะการสอนจะขาดข้อค้นพบใหม่ ๆ แต่การทำการวิจัยควรจะเป็นเรื่องที่อาจารย์แต่ละท่านสามารถทำได้โดยไม่ต้องพยายามจะทำโครงการวิจัยพิเศษ หากแต่เป็นโครงการตามปกติที่อาจไม่มีเงินเสริม เพราะระบบเงินตอบแทนหรือเงินเดือนอาจารย์นั้นสูงพอที่จะให้อาจารย์ทำวิจัยในหัวข้อที่ตัวเองสนใจได้โดยไม่ต้องเดือดร้อนหารายได้พิเศษ สมภาพเช่นว่านี้เกิดขึ้นแล้วในประเทศเพื่อนบ้านของไทย คือ สิงคโปร์ และมาเลเซีย ซึ่งในสองประเทศนี้เงินเดือนของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการเหมือนกับไทย จะอยู่ในระดับที่สูงที่สุดในบรรดาข้าราชการทั้งหลายแหล่ อาจารย์ต่าง ๆ จึงสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ทั้งในด้านสอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ

## 7. บทสรุป

โดยสรุปแล้ว ถ้าเรากำหนดว่าประสิทธิภาพของระบบอุดมศึกษา คือ การบรรลุถึงความเป็นเลิศในทางวิชาการโดยวิธีทางที่ประหยัดต้นทุนมากที่สุด เราจะพบว่าระบบอุดมศึกษาของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐ ซึ่งยังคงอยู่ในระบบราชการ จะประสบกับปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ ทั้งในเรื่องการบริหาร การให้เงินงบประมาณแผ่นดิน การควบคุมบุคลากรและระบบผลตอบแทนต่าง ๆ ที่จะทำให้การบรรลุถึงประสิทธิภาพดังกล่าวเป็นไปได้ยาก トラบได้ที่ความเป็นราชการในความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไปยังคงมีอยู่ในระบบอุดมศึกษา โอกาสที่เราจะพัฒนาระบบอุดมศึกษาให้มีคุณภาพทัดเทียมกับประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ คงทำได้ยาก

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปคงมีอยู่ต่อไป ความหวังในประสิทธิภาพที่สูงขึ้นน่าจะอยู่ที่มหาวิทยาลัยของรัฐในรูปแบบใหม่ที่ฉีกตัวออกไปจากระบบเดิมที่ค้ำึงถึงประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่างับความรับผิดชอบ ส่วนมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบเดิมนั้น ความเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างระบบราชการภายในก็คงจะต้องทำต่อไป แต่อาจจะมีการสร้างระบบที่เน้นประสิทธิภาพใหม่ในด้านของบุคลากรแทรกหรือซ้อนอยู่

ในระบบปัจจุบัน ทั้งนี้ก็เพื่อให้ความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างที่จะเกิดขึ้นนั้นเป็นไปอย่าง  
 แนบเนียนไม่กระชอกโกระชาก ความเปลี่ยนแปลงทั้ง 2 รูปแบบนี้จะสร้างเงื่อนไขหรือปรากฏ  
 การณ์ขึ้นมาใหม่ คือการเพิ่มบทบาทความสามารถและความคาดหวังขององค์กรที่ทำหน้าที่  
 ทางด้านนโยบายของมหาวิทยาลัย ซึ่งในปัจจุบันคือ สภามหาวิทยาลัย ลักษณะของผู้บริหาร  
 มหาวิทยาลัยที่จะต้องเน้นความเป็นผู้นำในทางวิชาการมากขึ้น และองค์ประกอบของนัก  
 ศึกษาซึ่งอาจจริงจังต่อการศึกษามากขึ้นเพราะตนเองต้องแบกภาระมาก  
 ขึ้น ทบวง เองควรจะเปลี่ยนบทบาทจากการควบคุมและอนุมัติไปสู่การประสานงานและตรวจ  
 สอบมากขึ้น โดยให้มหาวิทยาลัยมีความรับผิดชอบมากขึ้น ระบบที่จะมีการเปรียบเทียบกัน  
 แข่งขันกัน และแต่ละคนมีบทบาทที่จะต้องเล่นชัดเจน จะเป็นระบบที่ช่วยสร้างประสิทธิภาพ  
 ให้เกิดขึ้นในระบบอุดมศึกษา โดยที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ต้องวิตกกังวลว่า ถ้าไม่ควบคุมแล้วจะตั้ง  
 เตลิดเปิดเปิงไป ประสบการณ์ทางเศรษฐศาสตร์และการพัฒนาทางเศรษฐกิจสอนให้เรา  
 รู้ว่า ถ้าทุกฝ่ายมีอิสระเสรีที่จะทำงานของตนให้ดีที่สุดและเป็นระบบที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและ  
 กัน ต้องพึ่งพาอาศัยกัน พลังแห่งอุปสงค์และอุปทานจะทำให้เราบรรลุถึงประสิทธิภาพสูงสุด  
 ได้ดีกว่าการควบคุม การชี้แนะ การแทรกแซงหรือการบังคับ ในระบบอุดมศึกษา Peres-  
 troika ก็ทำงานให้เป็นผลได้เหมือนกัน

---

\* Perestroika คือนโยบายการปฏิรูประบบเศรษฐกิจที่ใช้อยู่ในประเทศรัสเซียปัจจุบัน  
 ภายใต้การนำของนาย Mikhail Gorbachev โดยมุ่งหวังที่จะสร้างเสริมระบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิ  
 ภาพมากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

1. คุณวุฒิ กนฉาด และคณะ  
 “การศึกษาเกี่ยวกับบุคลากรในระบบอุดมศึกษา : กระบวนการเข้าทำงาน การพัฒนาบุคลากร การโยกย้าย เปลี่ยนงาน และผลประโยชน์ตอบแทนจากการวิจัยและบริการอื่น ๆ” รายงานวิจัยเสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัยในโครงการจัดทำแผน
2. จุมพล หิมพานิช และคณะ  
 “ความเป็นอิสระในทางวิชาการและวิชาชีพของอุดมศึกษา” รายงานวิจัยเสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัยในโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 2532
3. อวัลย์ วรเทพพุดพิพงษ์  
 “อำนาจอิสระในการบริหารงานวิชาการและงานทั่วไป” บทความนำเสนอในการประชุมทางวิชาการประจำปี 2532. ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ 9 มิถุนายน 2532.
4. นงราม เศรษฐพานิช และคณะ  
 “ต้นทุนและแหล่งที่มาของเงินทุนเพื่อการอุดมศึกษา” รายงานวิจัยเสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัยในโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว, 2532.
5. นิพนธ์ พึ่งพงศกร และคณะ  
 ประสิทธิภาพของการผลิตบัณฑิตในสถาบันอุดมศึกษา ค่าใช้จ่าย และผลตอบแทน จากการลงทุนและการศึกษา กองวิจัยการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2530.
6. บุญเสริม วิสกุฎ  
 “อำนาจอิสระในการบริหารการเงิน” บทความนำเสนอในการประชุมทางวิชาการประจำปี 2532 ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ, 9 มิถุนายน 2532.
7. ปฐม มณีโรจน์  
 “วิวัฒนาการและความเป็นอิสระของการจัดการอุดมศึกษาของไทย” บทความนำเสนอในการประชุมทางวิชาการประจำปี 2532 ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ, 9 มิถุนายน 2532.
8. มนัส สุวรรณ และประหยัด ปานดี  
 “ความต้องการและโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาค” รายงานวิจัยเสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัยในโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว, 2532.



๑. **ยุพา วีระไวทยะ และคณะ**

“การประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษากับอุดมศึกษา” รายงานวิจัยเสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัยในโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว, 2532.

10. **อุทัย เลาหวิเชียร**

“อำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคล” บทความนำเสนอในการประชุมทางวิชาการประจำปี 2532 ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ, ๑ มิถุนายน 253๒.