

การนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปปฏิบัติ
**The Implementation of the Revolving Funds for
 Private Higher Education Institution Development Policy**

สุภัทร จำปาทอง*

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้คือ (1) เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปปฏิบัติ และ (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานของเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อสำรวจ ทัศนคติ ความเชื่อ อธิบายปรากฏการณ์ และสร้างตัวแบบการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ ไปปฏิบัติ

ผลการวิจัยพบว่า ผลการดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียน ฯ ถือว่าไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย โดยมีปัจจัย 8 มิติสัมพันธ์ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ ไปปฏิบัติ ได้แก่ (1) ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) ด้านทรัพยากร (3) ด้านมาตรฐานระเบียบ หลักเกณฑ์และการมอบหมายภารกิจ (4) ด้านลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติ (5) ด้านสมรรถนะและพฤติกรรมผู้ปฏิบัติงาน (6) ด้านการประชาสัมพันธ์ (7) ด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการ (8) ด้านการวางแผนควบคุมและประเมินผล โดยกลุ่มปัจจัยหลักที่มีผลกระทบระดับมากคือ ปัจจัยตามข้อ (1) (3) (6) และมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายประกอบด้วย 2 แนวทางเลือกได้แก่

แนวทางที่ 1 ให้ภาครัฐทบทวนการดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแยกวิธีดำเนินการเป็น 3 แนวทางเลือกย่อยคือ (1) ปรับปรุงวัตถุประสงค์นโยบาย ระเบียบหลักเกณฑ์เงินทุนหมุนเวียนฯ และโครงสร้างหน่วยงานปฏิบัติ (2) ปรับลดวัตถุประสงค์นโยบายให้เหลือเฉพาะการพัฒนาอาจารย์ (3) ปรับเพิ่มภารกิจอื่นๆ เป็นอีก 3 กองทุนคือ กองทุนวิจัย กองทุนสงเคราะห์ กองทุนเสริมสภาพคล่อง

แนวทางที่ 2 ให้ภาครัฐดำเนินการจัดตั้งกองทุนใหม่เป็นกองทุนรวมเพื่อดำเนินธุรกิจในระบบอุดมศึกษา โดยมีสถาบันอุดมศึกษาสามารถเป็นผู้ถือหุ้นรายละลงทุนและรับผลประโยชน์นำไปใช้พัฒนาคุณภาพการศึกษา

คำสำคัญ: เงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน การนำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์นโยบายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

* ผู้ประสานงานหลัก

Abstract

The objectives of this research were as follows: (1) to study the process of implementation of the revolving funds for private higher education institution development policy; and (2) to study factors that affect the implementation practice of the revolving funds for private higher education institution development policy. This study was a qualitative research to explore, interpret the data, explain the phenomena, and design a model for implementation of the revolving funds for private higher education institution development policy.

The research findings revealed that the implementation of the revolving funds for private higher education institution development policy did not achieve the intended objectives and goals of the policy. There were eight related dimension factors having the impact on the implementation of the revolving funds policy. These factors were related to the following dimensions of the policy: (1) the policy goals and objectives, (2) the resources, (3) the standards on rules, regulations, and delegations of authority, (4) the characteristics of operating work units, (5) the competency and behaviors of staffs, (6) the public relations, (7) the satisfaction of customers, and (8) the planning, monitoring, and evaluation. It was found that factors having the high level impact on the effectiveness of the policy implementation were those in numbers (1), (3), and (6). Two alternatives of policy recommendations were proposed as follows:

Alternative I: The state reviews the implementation of the revolving funds for higher education institution development policy by adopting three sub-alternatives of implementation as follows:

1. Adjusting the objectives of the policy, criteria and regulations of the revolving funds, as well as the structure of implementing units.
2. Reducing objectives of the policy to only for the purpose of staff development.
3. Setting up three additional revolving funds for other missions, namely, research, welfare, and liquidity enhancement.

Alternative II: The state establishes a new revolving fund as a collective fund for business transaction in the higher education system with higher education institutions being able to hold the unit trust and take the benefits to develop the quality of their education.

บทนำ

จุดเริ่มต้นการพัฒนาระบบอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทยเป็นผลจากการที่รัฐบาลไทยได้ตราพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ.2512 ต่อมาภาครัฐมีการปรับปรุงและออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการอุดมศึกษาเอกชนอีกรวม 2 ฉบับ ปัจจุบันในปี พ.ศ.2552 กฎหมายแม่บทที่ใช้กำกับการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั่วประเทศ 69 แห่ง คือ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2550) และเป็นกลไกสำคัญให้แยกวิธีปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนออกจากกัน

สาระสำคัญอย่างหนึ่งของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 คือ มาตรา 70 (2) กำหนดให้รัฐอุดหนุนและส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในด้านต่างๆ ในความเป็นจริงนับแต่รัฐบาลไทยดำเนินการจัดระบบอุดมศึกษาเอกชนอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ.2512 ภาครัฐได้มีความพยายามเสริมสร้างกลไกและมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาให้มากขึ้นทุกระดับ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระการลงทุนของภาครัฐ และสร้างให้เกิดการแข่งขันคุณภาพการให้บริการสินค้าสาธารณะ (Public Goods) แก่ประชาชนที่ถือเป็นลูกค้าผู้รับบริการ ทั้งนี้ มาตรการหนึ่งที่รัฐบาลไทยใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของระบบอุดมศึกษาเอกชนคือ การจัดตั้งกองทุนจำนวน 2 กองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้สามารถยกระดับการจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่ 2 กองทุนเพื่อให้บริการกู้ยืมเงินดอกเบี้ยต่ำแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ต้องการใช้ลงทุนพัฒนาคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย เงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จัดตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2532 และเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน จัดตั้งเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540 โดยเงินทุนหมุนเวียนฯ ทั้ง 2 ทุนมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันและรัฐบาลมอบให้ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานทำหน้าที่บริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียนฯ ทั้ง 2 ทุน ต่อมาคณะรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในการประชุมเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2547 มีมติอนุมัติหลักการให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ทบวงมหาวิทยาลัยเดิม) ยุบรวมเงินทุนหมุนเวียนที่บริหารจัดการอยู่จำนวน 2 ทุนดังกล่าว โดยให้ยุบรวมเหลือเพียง 1 กองทุนชื่อว่า “เงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน” ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 เป็นต้นไป โดยให้โอนทรัพย์สินและหนี้สินทั้ง 2 ทุนเข้าอยู่ด้วยกัน และให้การบริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียนฯ อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายปี และกำหนดให้วัตถุประสงค์ของเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ยุบรวมจัดตั้งใหม่ ประกอบด้วย

1. เพื่อสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนกู้ยืมเงินเป็นส่วนสมทบในการจัดหา/จัดซื้ออุปกรณ์การศึกษา และการก่อสร้างอาคารเรียนเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน และสามารถขยายการเปิดสอนในสาขาที่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน

2. เพื่อสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนกู้ยืมเงินเพื่อพัฒนาคุณวุฒิอาจารย์ โดยให้ศึกษาต่อระดับปริญญาโทและ/หรือระดับปริญญาเอกในสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศที่สำนักงาน ก.พ. รับรองหลักการของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เยาวชนยังเป็นการแบ่งเบาภาระของภาครัฐในการลงทุนจัดการศึกษาด้วย ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องส่งเสริมมาตรการลงทุนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ภาคเอกชน และเงินทุนหมุนเวียนฯ ถือเป็นเงินกู้ยืมระยะยาวดอกเบี้ยต่ำ (ระยะเวลาชำระหนี้ 5-15 ปี) โดยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันสัญญาอย่างเพียงพอ โดยเงินต้นที่ได้รับชำระคืนจัดเป็นทรัพย์สินกองทุนสำหรับให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนรายอื่นๆ ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามากู้ยืมไปใช้พัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปี พ.ศ.2552 ประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจำนวน 69 แห่งที่ได้รับใบอนุญาตจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ที่ถือว่า

เป็นกลุ่มลูกค้าผู้มีสิทธิเข้ารับบริการ

เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าประสงค์ กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้กำหนดเกณฑ์เป้าหมายเชิงประสิทธิภาพของเงินทุนหมุนเวียนฯ รวม 2 ข้อคือ (1) ต้องจัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อก่อสร้างอาคารเรียนหรือจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษาไม่น้อยกว่า 5 สัญญา/ปี และ (2) ต้องจัดสรรเงินกู้ยืมพัฒนาอาจารย์เพื่อศึกษาต่อปริญญาโท-เอกในต่างประเทศ ไม่น้อยกว่า 10 สัญญา/ปี ทั้งนี้ ผลการปฏิบัติงานนับแต่เริ่มดำเนินการเงินทุนหมุนเวียนฯ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2550 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2552 ปรากฏว่ามีจัดสรรเงินกู้ยืมให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนรวมจำนวน 4 แห่งคือ (1) เงินกู้ก่อสร้างอาคารเรียน 4 สัญญา (2) เงินกู้จัดซื้ออุปกรณ์การศึกษา 2 สัญญา รวมวงเงินให้กู้ยืมทั้งหมด 134.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.96 ของวงเงินรวมที่มีอยู่ 1,120.0 ล้านบาท

เมื่อเปรียบเทียบเป้าหมายกับผลการปฏิบัติงานรอบ 3 ปีสุดท้ายในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2550–2552 ถือว่า ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเงินทุนหมุนเวียนฯ ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ขณะที่ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เกี่ยวข้องพบว่า มีหลายปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการศึกษา ตัดสินใจกู้ยืมเงินจากเงินทุนหมุนเวียนฯ เช่น กฎระเบียบของเงินทุนหมุนเวียนฯ มีความยุ่งยากซับซ้อน วัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมค่อนข้างจำกัดไม่ตอบสนองต่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาที่มีภารกิจหลากหลาย หรือหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงแหล่งทุนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีขนาดเล็ก เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2552) ลักษณะปัญหาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการสะท้อนประสิทธิภาพการเข้าใช้ประโยชน์ของเงินทุนหมุนเวียนฯ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้รับบริการที่ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะผลการประเมินประสิทธิภาพของเงินทุนหมุนเวียนฯ ในรอบปี พ.ศ.2550 และ พ.ศ.2551 โดยผู้ประเมินภายนอก (TRIS) ปรากฏว่าเงินทุนหมุนเวียนฯ ได้ค่าคะแนนเฉลี่ย 2.1964 จากคะแนนเต็ม 5.000 เป็นผลให้กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะผู้รับผิดชอบทบทวนแนวทางปฏิบัติ พร้อมดำเนินการปรับปรุงการบริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียนฯ โดยเร่งด่วน

ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องศึกษากระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของเงินทุนหมุนเวียนฯ เพื่อวิเคราะห์กระบวนการ ช่องว่างของการปฏิบัติ และทำความเข้าใจปัจจัยสภาพปัญหาข้อจำกัดที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการนโยบายตลอด 20 ปี อันจะนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนฯ ต่อไป เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนฯ เป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นมาตามกฎหมายเพื่อให้ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาที่สามารถตอบสนองความต้องการพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างเหมาะสม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยได้วางแผนขั้นตอนการวิจัยดังนี้

1. ดำเนินการสำรวจศึกษาข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิในรูปแบบ documentary research จากเอกสารราชการ กรอบอำนาจหน้าที่ วิธีการปฏิบัติงาน และรายงานผลการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2532-2552 รวมทั้งการศึกษาสภาพปัญหา และข้อมูลความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2. ศึกษาเอกสารกรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ การคลังสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติ พัฒนาการของเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ระบบบริหารเงินทุนหมุนเวียนภาครัฐของประเทศไทย และระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. ศึกษาสังเคราะห์ข้อมูล สภาพปัญหา และแนวคิดทฤษฎีต่างๆ พัฒนาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย เพื่อสร้างเครื่องมือในการจัดเก็บข้อมูลและตัวแบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการกำหนดประชากรกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) กลุ่มหลักคือ (1) กลุ่มผู้มีส่วนกำหนดนโยบาย (2) กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (3) กลุ่มผู้รับบริการ (สถาบันอุดมศึกษาเอกชน) โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นตัวแสดงสำคัญ (main actors) และเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ในกระบวนการนโยบายจาก 29 แหล่งข้อมูล สอบทานแบบ Triangulation และดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลที่มีลักษณะพิเศษ

4. ดำเนินการจัดทำประเภทข้อมูล เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบแนวคิดการวิจัยแบบ inductive approach ทำการตรวจทานข้อมูล และตีความสร้างความเข้าใจเพื่ออธิบายปรากฏการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติของเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งอธิบายปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียนฯ

5. นำเสนอเอกสารผลงานวิจัยในรูปแบบวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis)

ผลการวิจัย

นโยบายกองทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเริ่มจากการก่อตัวของปัญหา (problem formulation) ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะของบลูล็ค และแอนเดอร์สัน และเบรดี (1983) เมื่อปี พ.ศ.2530 โดยมีการนำเสนอสภาพปัญหาความต้องการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของผู้มีอำนาจภาครัฐทั้งระดับข้าราชการประจำ และนักการเมือง โดยกลุ่มผลประโยชน์และสมาคมธุรกิจ (interest group and associations) ที่เป็นนักธุรกิจด้านการอุดมศึกษามีตัวแทนในรูปแบบองค์การ (formal organization) คือสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย เป็นผู้ผลักดันแนวคิดการให้ภาครัฐส่งเสริมการจัดการศึกษาโดยภาคเอกชนถือเป็นการก่อรูปแบบ bottom up ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของโจนส์ และแมทเธส (1983) ที่จัดประเภทผู้กำหนดนโยบายมาจากกลุ่มบุคคลนอกหน่วยงานภาครัฐ (outside government) ผสมผสานความร่วมมือกับบุคคลในหน่วยงานภาครัฐ (within government) ซึ่งมีแนวคิดตรงกันว่าภาครัฐควรมีเครื่องมือและกลไกในการสนับสนุนจูงใจภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาเพื่อเกิดการแข่งขันกับภาครัฐในเชิงคุณภาพการบริการสินค้าสาธารณะ (public goods) และกระบวนการจัดตั้งนโยบายเงิน

ทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในปี พ.ศ.2540 กลุ่มพหุนิยมผลประโยชน์ในนามสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทยก็ยังคงใช้รูปแบบเดิมในการนำเสนอแนวคิดการก่อรูปนโยบายกองทุนเฉพาะกลุ่ม โดยความร่วมมือกับบุคคลในหน่วยงานภาครัฐ (within government) เช่นเดิม และอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการก่อรูปนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ ทั้ง 2 กองทุนในยุคแรกปี พ.ศ.2532 และ พ.ศ.2540 เป็นตัวแบบพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ (the pluralist model) ตามแนวคิดของทูลูแมน (1979) ที่มองว่ากลุ่มผลประโยชน์มีเจตคติเฉพาะเรื่อง และสร้างแบบแผนให้มีอำนาจต่อรองโดยมีความสมดุลในการจัดสรรผลประโยชน์

ต่อมาในปี พ.ศ.2547 ได้มีการยุบรวม 2 กองทุนให้เหลือเพียง 1 กองทุนคือเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยมีมติคณะรัฐมนตรีของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ถือเป็นการตัดสินใจกำหนดนโยบายตามตัวแบบแยกขยาย หรือตัวแบบการดำเนินงานต่อเนื่องจากอดีต (the incremental model) ที่เป็นการปรับปรุงนโยบายที่แตกต่างตามนโยบายที่มีอยู่เดิมไม่มากนัก สอดรับตามแนวคิดของลินบลอม (1959) ซึ่งการยุบรวมกองทุนโดยยึดถือวัตถุประสงค์เดิมครั้งนี้นับได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายในรูปแบบ top down เนื่องจากเป็นวิธีการนำเสนอให้ทบทุนปรับปรุงนโยบายสาธารณะโดยกระทรวงการคลังผสมผสานกับแรงกดดันจากสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทยที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มให้คงเดิมไว้ แสดงให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเพียงนโยบายเดียวอาจมีรูปแบบการก่อตัวของนโยบายได้ 2 แบบทั้งที่การกำหนดนโยบายทั้งหมดเป็นการผลักดันโดยกลุ่มตัวแสดงสำคัญ (main actors) กลุ่มเดิม

นับแต่เริ่มดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในปี พ.ศ.2532 และปรับปรุงนโยบายปี พ.ศ.2547 ข้อมูลผลการปฏิบัติงานตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ ยังไม่บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์นโยบาย หรือเรียกได้ว่าประสบความสำเร็จไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้ความสนใจเข้ามากู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในการลงทุนพัฒนาศักยภาพการเรียนการสอนจำนวนเพียงแค่ 16 แห่งคิดเป็นร้อยละ 23.19 ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั้งหมด 69 แห่ง ทำให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้เพียงร้อยละ 62.55 ของวงเงินที่มีอยู่ทั้งหมด 1,120.0 ล้านบาท และที่น่าสนใจคือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เข้ามาใช้ประโยชน์เงินทุนหมุนเวียนฯ ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มสถาบันฯ เดิมในฐานะตัวแสดงสำคัญ (Main Actors) ที่มีส่วนร่วมผลักดันแนวคิดการก่อรูปนโยบายในยุคแรกยังคงเข้ามาใช้ประโยชน์เงินทุนหมุนเวียนฯ อย่างสม่ำเสมอ จากข้อมูลเชิงสถิติพบว่าช่วงเริ่มการจัดตั้งและดำเนินงานเงินทุนหมุนเวียนฯ ในปี พ.ศ.2532 และ พ.ศ.2540 จะมีผู้รับบริการ (สถาบันอุดมศึกษาเอกชน) ให้ความสนใจเข้ามาใช้ประโยชน์เงินทุนหมุนเวียนฯ ค่อนข้างมากในช่วง 5 ปีแรกจากนั้นปริมาณของผู้รับบริการจะลดลงจนกระทั่งไม่มีผู้สนใจเข้าใช้ประโยชน์ในปีที่ 9 เป็นต้นไป แสดงให้เห็นว่านโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ ก็คล้ายกับนโยบายสาธารณะทั่วไปที่ตอบสนองความต้องการของสาธารณะได้ในเวลาหนึ่งเท่านั้น จึงควรปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์นโยบายหรือยกเลิกนโยบายหากไม่เป็นที่ต้องการของสังคม โดยสรุปภาพรวมผลการดำเนินงานได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงผลการดำเนินงานเงินทุนหมุนเวียนฯ ระหว่างปี พ.ศ.2534-2552

ปีงบประมาณ	ประเภทของการกู้ยืมเงินแสดงจำนวนสัญญาและจำนวนเงิน (บาท)						รวมจำนวนเงินที่ให้กู้ (บาท)	จำนวนเงินที่รัฐจัดสรรให้เงินทุนฯ (บาท)
	กู้ก่อสร้างปรับปรุงอาคาร		กู้ซื้ออุปกรณ์การศึกษา		กู้พัฒนาอาจารย์ศึกษาต่อ ป.โท-เอก			
	สัญญา	จำนวนเงิน	สัญญา	จำนวนเงิน	สัญญา	จำนวนเงิน		
2534	5	64,500,000	1	3,260,000	-	-	67,760,000	80,000,000
2535	1	10,810,000	4	13,570,000	-	-	24,380,000	30,000,000
2536	2	20,000,000	3	10,805,000	-	-	30,805,000	30,000,000
2537	1	14,760,000	-	-	-	-	14,760,000	100,000,000
2538	2	45,000,000	2	8,200,000	-	-	53,200,000	100,000,000
2539	3	90,000,000	5	42,641,000	-	-	132,641,000	100,000,000
2540	2	60,000,000	3	30,000,000	-	-	90,000,000	160,000,000
2541	-	-	-	-	-	-	-	50,000,000
2542	1	30,000,000	-	-	3	25,200,000	55,200,000	-
2543	1	17,485,000	1	2,276,720	1	12,050,000	31,811,720	330,000,000
2544	-	-	-	-	2	36,224,000	36,224,000	100,000,000
2545	-	-	-	-	3	29,808,000	29,808,000	40,000,000
2546	-	-	-	-	-	-	-	-
2547	-	-	-	-	-	-	-	-
2548	-	-	-	-	-	-	-	-
2549	-	-	-	-	-	-	-	-
2550	-	-	-	-	-	-	-	-
2551	1	34,000,000	1	6,000,000	-	-	40,000,000	-
2552	3	82,000,000	1	12,000,000	-	-	94,000,000	-
รวม	22	468,555,000	21	128,752,720	9	103,282,000	700,589,720	1,120,000,000

ข้อสังเกตสำคัญคือช่วงปี พ.ศ.2546-50 รวมเป็นเวลา 5 ปีเต็มปรากฏว่าไม่มีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้ความสนใจเข้ามาขอกู้ยืมเงินทุนหมุนเวียนฯ เลย ซึ่งตรงกับช่วงเวลาที่รัฐบาลยุติการจัดสรรงบประมาณแก่เงินทุนหมุนเวียนฯ นี้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 เช่นกัน จนกระทั่งปี พ.ศ.2551 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้มีการอนุมัติเงินกู้ยืมแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอีกครั้ง และปัจจุบันเงินทุนหมุนเวียนฯ มีวงเงินงบประมาณรวม 1,120.0 ล้านบาทจากแผนงานที่รัฐบาลได้อนุมัติหลักการไว้ที่ 4,000.0 ล้านบาท หากมองความสำเร็จด้านปริมาณการอนุมัติเงินกู้ยืมนับแต่ปี 2532-2552 มีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวน 16 แห่ง (จาก 69 แห่ง) ที่เข้าใช้ประโยชน์จากเงินทุนหมุนเวียนฯ

รวมทั้งหมด 52 สัญญา (เฉลี่ยปีละ 2.6 สัญญา) ขำระคืนแล้ว 36 สัญญา คงเหลือการขำระคืน 16 สัญญา และหากจัดประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามขนาด 3 กลุ่มจะแยกกลุ่มผู้รับบริการที่ได้รับการจัดสรรเงินกู้ยืมแบ่งออกเป็นสถาบันฯ ขนาดเล็ก (นักศึกษา < 1,000 คน) 3 แห่ง สถาบันฯ ขนาดกลาง (นักศึกษา 1,000–5,000 คน) 4 แห่ง สถาบันฯ ขนาดใหญ่ (นักศึกษา > 5,000 คน) 7 แห่ง เป็นการตอกย้ำว่าเป้าหมายของเงินทุนหมุนเวียนฯ ที่ต้องการสนับสนุนงบประมาณเพื่อส่งเสริมพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนขนาดเล็กไม่ได้รับการตอบสนองอย่างแท้จริง และกลับกลายเป็นว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขนาดใหญ่เป็นกลุ่มที่ได้เปรียบในการเข้าใช้ประโยชน์เงินทุนหมุนเวียนฯ เพราะมีคุณสมบัติ และหลักทรัพย์ตามเงื่อนไขที่กำหนด ทำให้เป็นกลุ่มที่ได้รับอนุมัติสัญญากู้ยืมเงินมากที่สุด โดยแสดงรายละเอียดได้ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงผลสรุปการจัดสรรสัญญากู้ยืมเงินทุนหมุนเวียนฯ ระหว่างปีพ.ศ.2534–2552 เปรียบเทียบตามขนาดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (* จำนวนสัญญาที่คงเหลือการขำระคืน)

สถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ปีที่เริ่มกู้เงินครั้งแรก/ครั้งสุดท้าย)	ประเภท ขนาด สถาบันฯ	จำนวนสัญญากู้ยืมเงินจากเงินทุนหมุนเวียนฯ				จำนวนเงิน รวม (ล้านบาท)
		ก่อสร้าง อาคาร	ซื้ออุปกรณ์	พัฒนา อาจารย์	รวม	
1. ม.ศรีปทุม (2534/2545) **	ใหญ่	2 *	2	2 *	6	68.405
2. ม.อีสต์สมิซัน (2534/2545)	ใหญ่	2	1	2	5	85.760
3. ม.หอการค้าไทย (2534/2539)	ใหญ่	2	1	–	3	55.000
4. ม.พายัพ (2534 / 2552) ****	ใหญ่	4 **	3 *	2 *	9	129.188
5. ม.ธุรกิจบัณฑิตย์ (2534/2539)	ใหญ่	2	1	–	3	50.000
6. ม.เกริก (2534/2543) **	กลาง	2 *	2 *	–	4	38.02172
7. ม.ภาคกลาง (2535/2538)	เล็ก	1	1	–	2	15.510
8. ม.วงษ์ขวลิติกุล (2535/2539) **	กลาง	1 *	2 *	–	3	41.670
9. ว.ศรีโสภณ (2536/2539) *	เล็ก	1	2 *	–	3	16.025
10. ม.กรุงเทพ (2536/2552) **	ใหญ่	1 *	1	2 *	4	58.583
11. ม.โยนก (2537/2544)	เล็ก	1	1	1	3	19.786
12. ม.เซนต์จอห์น (2539/2540)	กลาง	–	2	–	2	12.641
13. ม.รังสิต (2540)	ใหญ่	1	–	–	1	30.000
14. ม.เทคโนโลยีมหานคร (2540)	ใหญ่	–	1	–	1	10.000
15. ม.หาดใหญ่ (2551/–) **	ใหญ่	1 *	1 *	–	2	40.000
16. ม.นอร์ท-เชียงใหม่ (2552) *	กลาง	1 *	–	–	1	30.000
รวม		22	21	9	52	700.58972

ผลของการศึกษากระบวนการนโยบายและการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปปฏิบัติพบว่าความล้มเหลวของการดำเนินงานนโยบายเงินทุนหมุนเวียน ๆ มีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จเชิงเป้าประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวน 8 ปัจจัยที่มีมิติความสัมพันธ์กัน ประกอบด้วย (1) ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) ด้านทรัพยากร (3) ด้านมาตรฐานระเบียบ หลักเกณฑ์ และการมอบหมายภารกิจ (4) ด้านลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติ (5) ด้านสมรรถนะและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน (6) ด้านการประชาสัมพันธ์ (7) ด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการ และ (8) ด้านการวางแผนควบคุมและประเมินผล

ทั้งนี้ เมื่อจัดระบบความสัมพันธ์ของปัจจัยหลัก 8 ประเด็นมาเชื่อมโยงกัน ผสมผสานกับกรอบกระบวนการนโยบายจะพบว่า ตัวแบบการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปปฏิบัติมีรูปแบบสอดคล้องกับ 2 ทฤษฎีคือ ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของฟาน มีเตอร์ และฟาน ฮอร์น (1975) และตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) ของ วรเดช จันทรศร (2552) โดยสิ่งที่เป็นข้อแตกต่างของ 3 ตัวแบบเมื่อเปรียบเทียบแต่ละปัจจัยหลักแสดงรายละเอียดได้ดังนี้

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 ตัวแบบ

การเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 ตัวแบบ			ระดับความสำคัญ
ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของฟาน มีเตอร์ และฟาน ฮอร์น	ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลของวรเดช จันทรศร	ตัวแบบการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ ไปปฏิบัติ	ของปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ นโยบาย
1. ด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	1. ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย	1. ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์นโยบาย	มาก
2. ด้านทรัพยากรของนโยบาย	-	2. ด้านทรัพยากร	น้อย
3. ด้านการสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ	-	3. ด้านการประชาสัมพันธ์	มาก
4. ด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	2. ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน 3. ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน	4. ด้านลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติ	ปานกลาง
5. ด้านเงื่อนไขและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	-	-	-
6. ด้านความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	4. ด้านมาตรการให้คุณให้โทษ	5. ด้านสมรรถนะและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน	ปานกลาง

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 ตัวแบบ (ต่อ)

การเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 ตัวแบบ			ระดับความสำคัญ ของปัจจัยที่มี ผลกระทบต่อ นโยบาย
ตัวแบบการนำนโยบายไป ปฏิบัติของฟาน มีเตอร์ และ ฟาน ฮอร์น	ตัวแบบการนำนโยบายไป ปฏิบัติ กรณีตัวแบบที่ยืดหลัก เหตุผลของวเรเดซ จันทรศร	ตัวแบบการนำนโยบาย เงินทุนหมุนเวียนฯ ไปปฏิบัติ	
-	5. ด้านการวางแผนและการควบคุม 6. ด้านระบบการวัดผล	6. ด้านการวางแผนควบคุม และประเมินผล	ปานกลาง
-	-	7. ด้านมาตรฐานระเบียบ หลักเกณฑ์ และการ มอบหมายภารกิจ	มาก
-	-	8. ด้านความพึงพอใจของ ผู้รับบริการ	ปานกลาง

ปัจจัยที่มีผลกระทบระดับมากต่อประสิทธิภาพการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ ไปปฏิบัติมี 3 ปัจจัยคือ

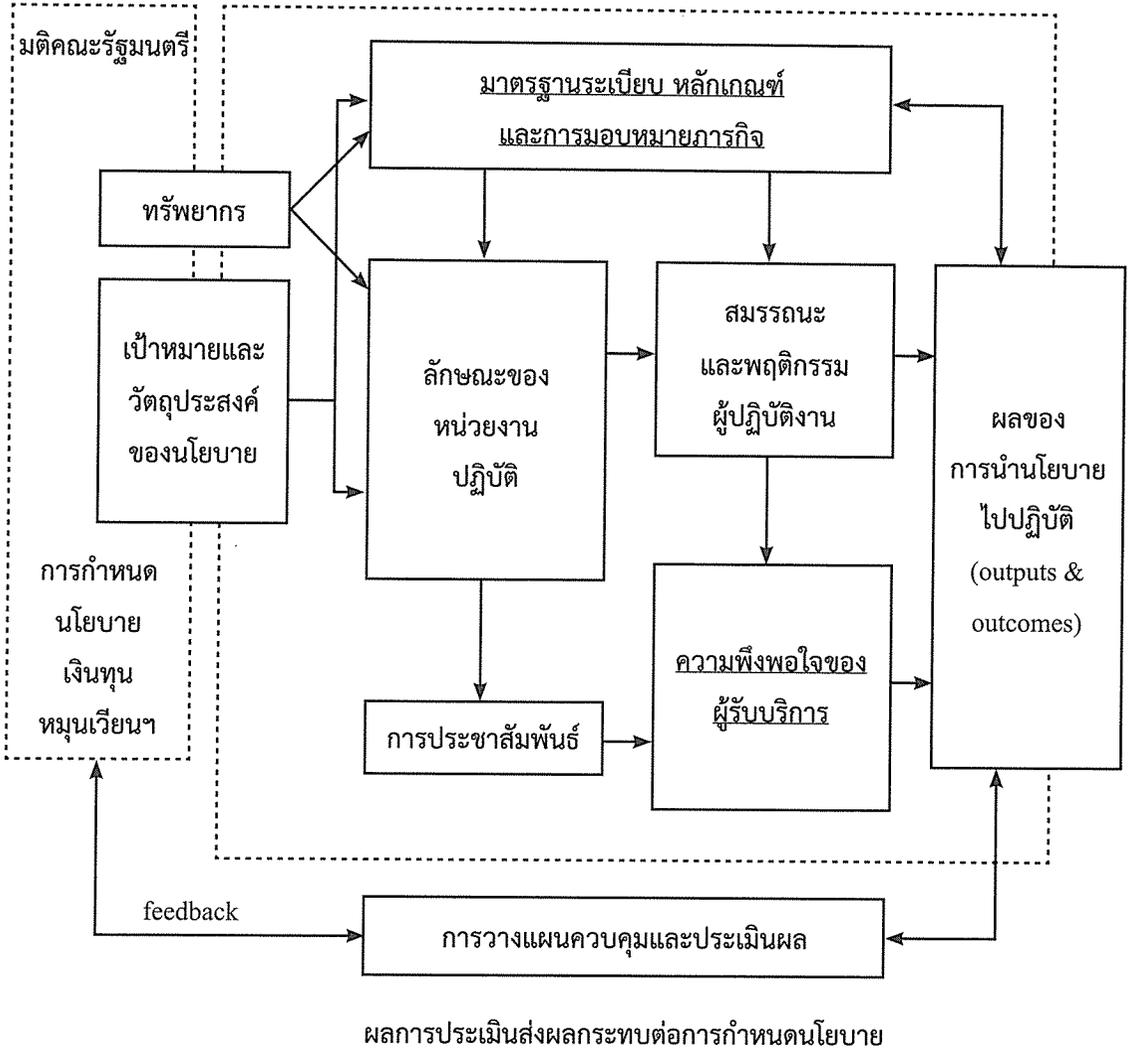
1. ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ ไม่มีประสิทธิภาพเพราะเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์จากเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมาแล้ว ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความจำเป็นในปัจจุบัน แต่องค์กรที่เกี่ยวข้องไม่สามารถปรับแก้ไขได้เพราะเป็นการกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นกฎหมายบังคับ

2. ปัจจัยด้านมาตรฐานระเบียบ หลักเกณฑ์และการมอบหมายภารกิจ ซึ่งเป็นข้ออุปสรรคที่สำคัญที่ไม่เป็นที่พึงพอใจของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เป็นผู้รับบริการ เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนฯ ควรเป็นแหล่งทุนกึ่งยืมดอกเบี้ยต่ำ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมพัฒนามาตรฐานคุณภาพการอุดมศึกษาเอกชนให้แข่งขันกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่เงื่อนไขระเบียบ หลักเกณฑ์นโยบายที่อนุมัติโดยกระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติสถาบันฯ และหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ไว้ระดับสูง และไม่ได้มีการปรับปรุงพัฒนาให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจโลก อันเนื่องมาจากข้อจำกัดตามระบบราชการที่มักคงสภาพดำเนินการไว้แบบเดิม

3. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการวางแผนการดำเนินงานและการปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด ทำให้ไม่มีการสื่อสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์ของนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จึงไม่ได้รับความร่วมมือเข้ามาใช้ประโยชน์เนื่องจากไม่มีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ รวมทั้งช่องทางการให้บริการปัจจุบันมีเพียงช่องทางเดียวคือ การประชาสัมพันธ์ผ่านเอกสารเป็นหนังสือตามระบบราชการเท่านั้น

โดยสามารถสรุปผลการศึกษารูปแบบการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ เพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปปฏิบัติ ที่มีผลกระทบจากปัจจัย 8 มิติสัมพันธ์แสดงวงจรความเชื่อมโยงได้ดังนี้

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ภาพที่ 1 ตัวแบบการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปปฏิบัติ

หมายเหตุ

1. ปัจจัยที่แสดงภาพเงาหลังกรอบคือปัจจัยที่มีผลกระทบระดับมาก
2. ปัจจัยที่ขีดเส้นใต้คือปัจจัยที่เป็นข้อค้นพบจากการศึกษาซึ่งเป็นส่วนเพิ่มจากทฤษฎี 2 ตัวแบบหลัก

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลการศึกษาระดมความคิดเห็นการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปปฏิบัติสามารถสรุปเป็นแนวทาง (guideline) เพื่อปรับปรุงพัฒนานโยบายได้ 2 แนวทางเลือกหลักดังนี้

แนวทางเลือกที่ 1 กรณีภาครัฐเห็นควรดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่อไป

รัฐบาลและหน่วยงานปฏิบัติสามารถแบ่งวิธีดำเนินการเป็น 3 แนวทางย่อยคือ

แนวทางย่อยที่ 1.1 เป็นการดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ โดยปรับปรุงในประเด็นการขยายวัตถุประสงค์นโยบาย และสร้างความยืดหยุ่นด้านระเบียบ หลักเกณฑ์ให้สะดวกมากขึ้น โดยควรดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

1. เสนอขอมติคณะรัฐมนตรีปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์นโยบายทั้ง 2 ข้อให้สอดคล้องตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ โดยขยายเป็นอาคารทุกประเภท และให้ทุนศึกษาต่อในประเทศได้ในสถาบันฯ ที่สำนักงาน ก.พ. ให้การรับรอง

2. แยกภารกิจกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนด โดยมอบอำนาจให้หน่วยงานปฏิบัติเป็นผู้กำหนดเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น (flexibility of work) และสามารถปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่างๆ ได้ตามเสียงสะท้อนของผู้รับบริการ

3. จัดระบบโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล และระเบียบการเงินของเงินทุนหมุนเวียนฯ ให้ชัดเจน โดยต้องเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างกฎหมายรองรับ กำหนดกลยุทธ์ภารกิจและแผนปฏิบัติการ มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลา (full time) มีทักษะและสมรรถนะสูง และมีจิตบริการ (service mind)

4. จัดระบบช่องทางการสื่อสารนโยบาย และการประชาสัมพันธ์ที่หลากหลาย ให้ทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย โดยใช้เอกสารสื่อสิ่งพิมพ์ เทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดประชุมสัมมนา และสามารถให้ผู้รับบริการได้มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของเงินทุนหมุนเวียนฯ

5. พัฒนาดัชนีวัดที่มุ่งเน้น outcomes ด้านศักยภาพภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา โดยเน้นส่งเสริมการวิจัย การบริการสังคม และพัฒนาหลักสูตรการเรียน-การสอนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

แนวทางย่อยที่ 1.2 เป็นการดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ โดยให้ปรับลดภารกิจบางส่วนของนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ คือ การยกเลิกวัตถุประสงค์ของเงินทุนหมุนเวียนฯ ที่ให้กู้ยืมเพื่อพัฒนาด้านกายภาพ (อาคารสถานที่) และอุปกรณ์การศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เนื่องจากผลผลิตเป็นสินทรัพย์ถาวรของสถาบันฯ และให้กำหนดวัตถุประสงค์นโยบายเหลือเพียง 1 ข้อคือ ให้สนับสนุนการกู้ยืมเงินเพื่อพัฒนาคุณวุฒิของอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยให้ศึกษาต่อระดับปริญญาโทและ/หรือระดับปริญญาเอกในสถาบันอุดมศึกษาที่สำนักงาน ก.พ. รับรอง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพราะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (อาจารย์) ถือเป็นสร้าง asset ของประเทศในองค์รวม

แนวทางย่อยที่ 1.3 เป็นการดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ โดยให้เพิ่มภารกิจอื่นให้แก่เงินลงทุนหมุนเวียนฯ หากรัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นในการสร้างเสริมคุณภาพสถาบันฯ และบุคลากร โดยมี 3 ภารกิจที่ควรพิจารณาดังนี้

1. จัดเพิ่มภารกิจด้านกองทุนให้กู้ยืมเพื่อสนับสนุนทุนวิจัยแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยต้องเป็นผลงานวิจัยที่สร้างองค์ความรู้เพื่อการใช้ประโยชน์ได้จริงสู่ผู้ใช้ประโยชน์ (ends user) ทั้งภาคชุมชนท้องถิ่นและ

ภาคอุตสาหกรรม

2. จัดเพิ่มภารกิจด้านกองทุนสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งด้านการประกันสุขภาพและการเกษียณออกจากงาน
3. จัดเพิ่มภารกิจด้านกองทุนให้กู้ยืมเพื่อเสริมสภาพคล่องแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ในภาวะวิกฤตของสถาบันฯ

แนวทางเลือกที่ 2 กรณีภาครัฐเห็นควรดำเนินการจัดตั้งกองทุนใหม่

โดยรัฐบาลควรจัดตั้งกองทุนรวมอุดมศึกษาที่ภาครัฐเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ ตั้งต้น และให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนสามารถเข้าร่วมหน่วยลงทุนเพื่อเป็น property fund โดยเป็นงบประมาณหรือทรัพย์สินประเภทพื้นที่สัมปทานธุรกิจ (commercial zone) และเมืองการค้ากลางบริหารกองทุนทำหน้าที่เป็นหน่วยดำเนินธุรกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในภาพรวม และเป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์คืนสู่สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ เพื่อใช้เป็นวงจรรายได้งบประมาณส่งเสริมการพัฒนายกระดับมาตรฐานคุณภาพด้านวิชาการ การวิจัย และการผลิตบัณฑิตของสถาบันฯ ต่อไป

ทั้งนี้ ผลของการศึกษาวิจัยกรณีการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนา-สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไปปฏิบัติ ไม่สามารถเสนอทางเลือกให้ยุติการดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ ได้ เนื่องจากขัดต่อพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ในมาตรา 70 (2) ที่กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในด้านต่างๆ และสิ่งสำคัญคือรัฐบาลมีนโยบายชัดเจนที่จะสนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมเข้ามาจัดการศึกษาทุกระดับโดยภาคเอกชน ดังนั้น แม้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจเห็นว่าเงินทุนหมุนเวียนฯ ไม่มีความจำเป็นสำหรับการส่งเสริมเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอีกต่อไป เพราะไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์นโยบายได้ รวมทั้งไม่สามารถแสดงผลกระทบต่อการส่งเสริมศักยภาพของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ชัดเจน แต่แนวทางการเสนอให้ยกเลิกนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติทางกฎหมาย และขัดต่อนโยบายของรัฐบาลจึงเป็นข้อจำกัดให้ไม่สามารถเสนอให้ยุติการดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนฯ ได้

เอกสารอ้างอิง

- จุมพล หนิมพานิช. (2551). การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). การนำนโยบายไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิชิตการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2552). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค.

- สมพร เพ็ญจันทร์. (2552). นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
 ออน อาร์ต ครีเอชั่น.
- สุรสิทธิ์ วชิรขจร. (2549). นโยบายสาธารณะเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ธเนศวร (1999)
 พรินต์ติ้ง.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2552). กองทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (พิมพ์ครั้งที่ 1).
 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2550). ประกาศคณะกรรมการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา
 เอกชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกู้ยืมเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
 พ.ศ.2550. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2550). ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน
 เพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2550. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2552). รายงานผลการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบัน
 อุดมศึกษาเอกชน. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- Bullock, C. S., Anderson, J. E. and Brady, D. W. (1983). **Public Policy in the Eighties**. Monterey, CA: Brooks/
 Cole Publishing.
- Jones, Charles. O., and Matthes, Dieter. (1983). "Policy Formation" in Nagel, S.S. (ed.). **Encyclopedia of
 Policy Studies**. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Thought. **Public Administration Review**. Vol.19 (Spring)
- Truman, David. (1975). **The Governmental Process: In American Government: Reading and Cases**. Woll,
 P. (Ed.) Boston: Little Brown and Company.
- Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975). The policy implementation process: A conceptual frame-
 work. **Administrative and Society**. 6, 4 (February).

ผู้เขียน

สุภัทรา จำปาทอง

รักษาการที่ปรึกษาด้านมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

e-mail: ubi_49@hotmail.com