

กองบริการการศึกษา/ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ หัวหน้างานพัฒนาการเรียนการสอน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง โดยแบบสัมภาษณ์
มีทั้งหมด 3 ชุด คือ

แบบสัมภาษณ์ชุดที่ 1 เป็นแบบสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองแผนงาน สำนักงาน
ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการจัดทำแผนพัฒนา
การศึกษาระดับอุดมศึกษา การพิจารณาจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ การพิจารณาอนุมัติ จัดตั้ง
ยุบรวม หน่วยงานระดับคณะ/ภาควิชา การงบประมาณรวมทั้งปัญหาอุปสรรคในด้านต่าง ๆ

แบบสัมภาษณ์ชุดที่ 2 เป็นแบบสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสำนักวิชา สำนักงาน
ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับขั้นตอนในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ
หลักสูตรระดับอุดมศึกษา ความเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร ปัญหาและอุปสรรค
ในการพิจารณาหลักสูตร

แบบสัมภาษณ์ชุดที่ 3 เป็นแบบสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในสถาบันอุดมศึกษา
ของรัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ตอน ประกอบด้วยคำถามในเรื่องนโยบายและแผนการศึกษา
ของสถาบัน การงบประมาณ การขออนุมัติจัดตั้ง ยุบรวม คณะและภาควิชา และคำถาม
เกี่ยวกับการเสนอหลักสูตรให้ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณา

การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลจากเอกสาร ได้ติดต่อขอจากกองแผนงานและกองวิชาการ สำนักงาน
ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ชณะเดียวกันได้ออกไป
สัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และอีกส่วนหนึ่งได้เก็บรวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

2. การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ติดต่อขอสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนโยบายและแผนการศึกษา การงบประมาณ การพิจารณาและการขออนุมัติจัดตั้ง ยุบรวม คณะและภาควิชา รวมทั้งการพิจารณาและการขออนุมัติหลักสูตร

ข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำเสนอในรูปของความเรียง

สรุปผลการวิจัย

1. นโยบายและแผนการศึกษา การกำหนดนโยบายและจัดทำแผนการศึกษา ทั้งในระดับชาติ ทบวงมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษานั้น ได้ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ประกอบด้วย บุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผู้ทรงคุณวุฒิ และมีองค์กรกลางเป็นฝ่ายเลขานุการ ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กองแผนงาน สำนักงาน ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และฝ่ายแผนงานของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการลักษณะนี้ จะมีโอกาสได้ระดมข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นอันยังประโยชน์ให้พัฒนาการอุดมศึกษาครอบคลุมหลายด้าน แต่ภายใต้เงื่อนไขว่าองค์ประกอบของ คณะกรรมการแต่ละระดับได้ถูกกำหนดไว้อย่างเหมาะสม กรณีตัวอย่าง เช่น ถ้าสภาพ มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารของ มหาวิทยาลัยมากกว่ากึ่งหนึ่ง เช่นนี้ อาจทำให้การพิจารณาหาระต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงของสถาบันแต่ผู้เดียว

แผนระยะยาว (10-15 ปี) แผนพัฒนาการศึกษา (ระยะ 5 ปี) และแผนปฏิบัติการ (1 ปี) ซึ่งขั้นตอนการกำหนดนโยบายระดับชาติ จะเริ่มด้วยการประเมินผลการดำเนินงานในอดีต แล้วนำมาผนวกกับความต้องการกำลังคนและนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น ๆ เพื่อให้แผนการศึกษาที่มีลักษณะทั้งในแง่แผนรับและแผนรุก และระดับทบวงมหาวิทยาลัย และสถาบันจะต้อง นำนโยบายในระดับที่เหนือขึ้นไปมาประกอบในการพิจารณาด้วย ส่วนการจัดแผนงาน/โครงการตามกรอบวัตถุประสงค์และนโยบายนั้น ได้ให้หน่วยปฏิบัติเป็นผู้เสนอขึ้นมา ทั้งนี้

บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า หน่วยปฏิบัตินั้น ๆ ย่อมรู้ศักยภาพภายในของตนเอง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจัดทำแผนทุกระดับ ก็จะจัดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ แต่ในทางปฏิบัติด้วยข้อจำกัดในเรื่องเวลา และบุคลากร ทำให้การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ ระดับคณะและภาควิชาของสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ในการจัดทำแผน โดยเฉพาะ ส่วนระดับทบวงและสถาบันแม้จะมีบุคลากรเฉพาะทาง แต่บางช่วงเวลาก็มีจำนวนไม่เพียงพอ และต้องขอให้บุคลากรด้านอื่นมาช่วยจัดทำ นอกจากนี้เนื่องจากการดำเนินงานที่เป็นขั้นตอน และต้องผ่านองค์การตัดสินใจตามลำดับ ทำให้ช่วงเวลารวบรวมตามที่กำหนดค่อนข้างน้อยเกินไป

2. การงบประมาณ การงบประมาณจัดเป็นแผนปฏิบัติการที่มีระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน ซึ่งการจัดทำงบประมาณในปัจจุบันมีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่างแบบรายการ (line-item) และ แบบแผนงาน (program budgeting) เนื่องจากทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด จึงกำหนดหลักเกณฑ์วิเคราะห์กว้าง ๆ ว่า ให้อัตราโครงสร้างแบบแผนที่ตกลงร่วมกันกับสำนักงบประมาณ หน่วยงานและโครงการเดิม และงบบุคลากร มีลำดับความสำคัญสูงกว่าโครงการใหม่ ซึ่งต้องบรรจุไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี โครงการใหม่นอกแผนฯ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี สำหรับเงินรายได้ที่นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ ค่าธรรมเนียมและเงินบำรุงการศึกษา เงินผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และทรัพย์สินที่มีผู้ให้แก่มหาวิทยาลัย เป็นต้น การใช้จ่ายเงินรายได้เหล่านี้ต้องอยู่ในดุลยพินิจของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์การบริหารสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ขั้นตอนการดำเนินงานจัดทำของงบประมาณรายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน จะเริ่มจากหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าคณะจัดทำคำขอเสนอผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองชุดต่าง ๆ ตามลำดับระเบียบบริหาร จนผ่านการอนุมัติของทบวงมหาวิทยาลัย แล้วส่งให้สำนักงบประมาณ เพื่อพิจารณาและจัดทำเอกสารงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาอนุมัติแล้วจะประกาศ เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การดำเนินงานดังกล่าวเป็นวงจรคงที่ จึงกำหนดให้มีปฏิทินปฏิบัติงานให้หน่วยงานรับผิดชอบถือปฏิบัติ เป็นประจำทุกปี

ในทางปฏิบัติ สถาบันได้จัดส่งคำขอขบประมาณให้กับทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักขบประมาณพร้อม ๆ กัน โดยสถาบันทุกแห่งเห็นว่าทบวงมหาวิทยาลัยมิได้ดำเนินการวิเคราะห์คำขอขบประมาณของสถาบันแต่อย่างใด รวมทั้งไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะไปชี้แจงรายละเอียดต่อสำนักขบประมาณได้ สถาบันต้องดำเนินการเองทุกขั้นตอน ยกเว้นขั้นตอนของการขอแปรญัตติที่จะต้องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยลงนามก่อนส่งไปสำนักขบประมาณ แต่ทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งมีเกณฑ์ในการวิเคราะห์คำขอขบประมาณของสถาบัน ก็เชื่อว่าสำนักขบประมาณจะได้นำข้อ เสนอแนะจากการวิเคราะห์ของทบวงมหาวิทยาลัยไปประกอบในการจัดสรรขบประมาณให้แก่สถาบัน สำหรับปัญหาของสถาบันในการจัดทำคำขอขบประมาณได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจในการจัดทำคำขอขบประมาณของบุคลากรระดับคณะ ซึ่งสถาบันก็ได้ดำเนินการแก้ไข โดยการประชุมชี้แจงและจัดทำ เป็นคู่มือประกอบให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

โดยที่การขบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารตั้งปัญหา "มันสมองไหล" ในตำแหน่งอาจารย์จากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาต่างเห็นว่าควรจะปล่อยให้สถาบันดำเนินการเพื่อเลี้ยงตนเอง ซึ่งหมายถึงปล่อยให้เก็บค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงการศึกษาตามแบบตลาดเสรี

3. การพิจารณาและการขออนุมัติจัดตั้งหน่วยงานใหม่

พระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ได้มอบอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบรวม ปรับปรุง เลิก มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด และคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออื่นในมหาวิทยาลัย

ทบวงฯ ได้ทำหน้าที่จัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นครั้งแรกในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ในปี พ.ศ. 2521 และอีกครั้งในการเสนอจัดตั้งมหาวิทยาลัยภูมิภาค รวม 5 แห่งคือ จังหวัดพิษณุโลก อุบลราชธานี นครราชสีมา ชลบุรี และนครศรีธรรมราช สรุปรุ่นตอนเพื่อจัดตั้งดังนี้ จะดำเนินการด้านกฎหมายเพื่อตราพระราชบัญญัติจัดตั้งแล้วเตรียมการจัดตั้งคณะ ภาควิชา สำนักและสถาบันเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน รวมทั้งการเตรียมความพร้อมด้านอาคารสถานที่ อุปกรณ์และบุคลากรด้านต่าง ๆ

2 ประการคือ (1) แนวทางพัฒนาหลักสูตรควรสอดคล้องกับปรัชญา เอกลักษณ์และศักยภาพของสถาบันแต่ละแห่ง แต่ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด (2) เร่งปฏิบัติการพิจารณาหลักสูตรไม่เกิน 3 เดือน หลังจากที่หลักสูตรมาถึงทบวงมหาวิทยาลัย โดยทบวงฯ จะได้จัดตั้งคณะกรรมการตามสาขาวิชาไว้ก่อน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหลักสูตรในประเด็น ความต้องการของสังคมและกำลังคน และสภาวะการปฏิบัติงานทำ พิจารณาปัจจัยความพร้อมของสถาบัน และองค์ประกอบของหลักสูตรให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำตาม เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรที่ทบวงฯกำหนด ภายหลังจากที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้ให้ความเห็นชอบหลักสูตรแล้วจะแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน พิจารณารับรองคุณวุฒิของผู้สำเร็จการศึกษา

ขั้นตอนในการจัดทำร่างหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษา เริ่มจากภาควิชา/คณะ และต้องผ่านความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัยก่อน เสนอทบวงมหาวิทยาลัยระยะเวลา คำเนินการภายในสถาบันเอง เน้นนานพอสมควร และในปัจจุบันใช้เวลามากกว่าการพิจารณาอนุมัติ โดยทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งใช้เวลาประมาณ 3 เดือน สำหรับเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของทบวงฯ ก็มีความเหมาะสม มีความยืดหยุ่นเพียงพอที่สถาบันต่าง ๆ จะพัฒนาหลักสูตรได้อย่างคล่องตัวในส่วนขององค์ประกอบคณะกรรมการสาขานั้น ยังไม่อาจให้ความเห็นได้มาก เพราะผู้ให้สัมภาษณ์โดยส่วนใหญ่ยังไม่ทราบรายละเอียดในส่วนนี้ แต่โดยหลักการแล้วเห็นว่าเหมาะสมดีแล้ว

อภิปรายผล

1. อำนวยการหน้าที่ในการปฏิบัติงานของทบวงมหาวิทยาลัย จากการศึกษาพบว่า หน่วยประสานงานของสถาบันอุดมศึกษาเริ่มจากการมีสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดและดำเนินงานมหาวิทยาลัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ การแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ การจัดวางหลักสูตร การจัดตั้งคณะและแผนกวิชา (ไพฑูรย์ สิ้นลารัตน์ 2526:105-106) ต่อมาเป็นสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาจัดตั้ง ยุบรวมและเลิกล้มมหาวิทยาลัย รวมถึงคณะและแผนกวิชาในมหาวิทยาลัย พิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัย ตลอดจนพิจารณาและให้ความเห็นชอบการวางหลักสูตรในมหาวิทยาลัย (ประยูร ศรีประสาธน์ 2510:15) จนกระทั่งถึงทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในระดับ

อุดมศึกษา กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษา เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ส่งเสริมการวิจัยระดับอุดมศึกษา ติดตามประเมินผล และประสานการจัดการศึกษา พิจารณาจัดตั้ง ยุบรวมปรับปรุง และเลิกมหาวิทยาลัย สถาบัน คณะ ภาควิชา หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัย/สถาบันในสังกัด (ทบวงมหาวิทยาลัย 2531:4) จะเห็นได้ว่าบทบาทของหน่วยประสานงานของสถาบันอุดมศึกษา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบันมีหน้าที่คล้ายคลึงกัน คือจะดูแลในเรื่องงบประมาณ หลักสูตร และการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ส่วนที่ทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบันดำเนินการเพิ่มเติมจากหน่วยงานเดิม ได้แก่ การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา การติดตามประเมินผล และงานส่งเสริมการวิจัย ทั้งนี้เนื่องมาจาก แต่เดิมซึ่งหน่วยประสานงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสภากาการศึกษาแห่งชาตินั้น ได้มีการกำหนดนโยบายและแผนการศึกษา รวมทั้งการติดตามประเมินผลครอบคลุมการศึกษาทุกระดับโดยส่วนรวมอยู่แล้ว เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยรับงานส่วนที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยมาดูแล จึงได้มีการกำหนดงานในด้านนโยบายและแผนการศึกษา เฉพาะการอุดมศึกษาให้อยู่ในความดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยประสานงานกลางของสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

2. ตามที่ทบวงมหาวิทยาลัย ได้กำหนดบทบาทสำคัญในการดำเนินงานหน่วยงานไว้ 4 ประการคือ กำกับ สนับสนุน ประสานงานและบริการ (ทบวงมหาวิทยาลัย 2531:1-2) อาจจำแนกบทบาทตามประเด็นที่ศึกษาในครั้งนี้ได้เป็น

2.1 นโยบายและแผนการศึกษา บทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลเกี่ยวกับนโยบายและแผนการศึกษา คือ ทบวงมหาวิทยาลัยจะกำหนดนโยบายสำหรับการพัฒนาอุดมศึกษา (ซึ่งได้ประสาน สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ) แล้วจัดส่งไปยังสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษารับนโยบายดังกล่าวไปจัดทำนโยบายของสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งให้สถาบันอุดมศึกษาจัดทำแผนงาน/โครงการ เสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้พิจารณาบรรจุเข้าในแผนพัฒนาอุดมศึกษา ในเรื่องนี้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พบว่าสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ (7 ใน 12 แห่ง) ได้รับนโยบายจากทบวงมหาวิทยาลัยมาเป็นแนวทางในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา

สำหรับขั้นตอนในการพิจารณาแผนงาน/โครงการ ที่สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เสนอมา เพื่อให้บรรจุในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น ทางทบวงมหาวิทยาลัยได้มีการจัดตั้ง คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองแผนงาน/โครงการตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของ สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ เสนอแนะความเห็นและ กลับกรองแผนงาน/โครงการ ตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาสังกัด ทบวงมหาวิทยาลัยให้เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ของประเทศ (คณะอนุกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เป็นประธาน อนุกรรมการ โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กองโครงการสังคม กองวางแผน กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานประมาท เป็นต้น) โดยเจ้าหน้าที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้ทำหน้าที่วิเคราะห์และกลับกรอง เบื้องต้น แล้วทำความเห็น เสนอต่อคณะอนุกรรมการดังกล่าว เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน/โครงการ ตามหลักเกณฑ์ ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เช่น การพิจารณานโยบาย เป้าหมายวงเงินของโครงการและของแผนพัฒนา การศึกษา ความต้องการกำลังคน ความต้องการของสังคม ความพร้อมและศักยภาพของสถาบัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการจัดทำนโยบายและแผนการศึกษาดังกล่าวของทบวงมหาวิทยาลัย ได้ดำเนินการในลักษณะของการกำกับดูแล และประสานงานมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด ดังจะ เห็นได้ว่ามีสถาบันบางแห่ง (5 ใน 12 แห่ง) มิได้รับนโยบายการพัฒนาอุดมศึกษาของทบวง มหาวิทยาลัยมาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาโดยตรง ซึ่งสาเหตุหนึ่งเป็น เพราะวาระระยะเวลาในการกำหนดนโยบายยังไม่ประสานสัมพันธ์และสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทบวงมหาวิทยาลัยจะมิได้รับนโยบายโดยตรงจากทบวงมหาวิทยาลัย ทบวงมหาวิทยาลัยคง พิจารณาแล้วเห็นว่า นโยบายของการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้น มิได้ขัดกับนโยบายการพัฒนา อุดมศึกษาโดยรวม หรือมิได้มีการดำเนินการใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความ ปลอดภัยของประเทศ มิฉะนั้นแล้วทบวงมหาวิทยาลัยก็มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในสังกัดได้ ตามมาตรา 4(10) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520

ในด้านการพิจารณาแผนงาน/โครงการ ของสถาบันอุดมศึกษานั้น จะเห็นว่าทบวงมหาวิทยาลัยมีบทบาทค่อนข้างมาก เพราะจะดำเนินการพิจารณาแผนงาน/โครงการทั้งหมดของทุกสถาบัน และแผนงาน/โครงการที่ผ่านความเห็นชอบเท่านั้น จึงจะได้รับการบรรจุเข้าแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาการของงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในปีต่อ ๆ ไปด้วย

2.2 การงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการ พ.ศ.2520 กำหนดว่าทบวงมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ในการดำเนินการด้านนี้ ทบวงมหาวิทยาลัยได้ให้สถาบันอุดมศึกษาส่งคำขอของงบประมาณมายังทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยจะดำเนินการวิเคราะห์ทั้งประมาณดังกล่าว แล้วเสนอผลการวิเคราะห์ทั้งประมาณดังกล่าวไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อว่าทางสำนักงบประมาณจะได้นำข้อเสนอนั้นของทบวงมหาวิทยาลัยไปประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา

บทบาทในการดำเนินงานด้านนี้ของทบวงมหาวิทยาลัย จากข้อมูลที่ได้รับจากสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 12 แห่ง ให้ความเห็นว่า ทบวงมหาวิทยาลัยมีบทบาทในการดำเนินงานด้านนี้น้อยมาก ทั้งที่ทบวงมหาวิทยาลัยควรจะได้ให้การสนับสนุนในด้านการเจรจาต่อรอง เพื่อให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาตามความจำเป็น แต่ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งต้องดำเนินการเองทั้งหมด โดยการจัดส่งคำขอของงบประมาณของสถาบันให้สำนักงบประมาณ พร้อมกับส่งให้ทบวงมหาวิทยาลัย และดำเนินการติดต่อชี้แจงกับสำนักงบประมาณโดยตรง โดยไม่ได้รับความช่วยเหลือใด ๆ จากทบวงมหาวิทยาลัย

2.3 การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย ได้แก่ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ และการจัดตั้งหน่วยงานระดับคณะและภาควิชา โดยแท้จริงแล้วทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอการยุบรวมด้วย แต่เท่าที่ปรากฏมักไม่มีการยุบรวมซึ่งอาจเป็นลักษณะธรรมชาติของการตั้งหน่วยงานในประเทศไทย เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานแล้วโอกาสที่จะมีการยุบรวม หรือยกเลิกมีน้อยมาก เนื่องจากจะมีผลกระทบกระเทือนต่อปัญหาในเรื่องบุคลากรค่อนข้างมาก สำหรับเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในส่วนของมหาวิทยาลัยใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520 ทบวงมหาวิทยาลัยมี

อำนาจในการเสนอการจัดตั้งสถาบันในสังกัด โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้อนุมัติ สำหรับหน่วยงานระดับคณะ/ภาควิชา นั้น ตามกฎหมายทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติการจัดตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ทบวงมหาวิทยาลัยมิได้อำนาจอนุมัติอย่างแท้จริง เพราะทบวงมหาวิทยาลัยยังต้องส่งเรื่องผ่านไปให้สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย ฉะนั้นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยคง เป็นเพียงการเสนอความเห็นในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เท่านั้น เพราะหากขั้นตอนต่อจากทบวงมหาวิทยาลัยไม่ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งหน่วยงานตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอ หน่วยงานนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจการอนุมัติการจัดตั้งหน่วยงานระดับคณะ/ภาควิชา จะมีได้สิ้นสุดที่ทบวงมหาวิทยาลัยก็ตาม ในการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า เรื่องการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ระดับคณะ/ภาควิชา ที่ผ่านความเห็นชอบจากทบวงมหาวิทยาลัยมาแล้วนั้น ทางสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มักจะให้ความเห็นชอบด้วยเท่ากับว่า ทบวงมหาวิทยาลัยได้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองมาอย่างเหมาะสม

2.4 ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรของทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน นับได้ว่าการพัฒนาไป จนเป็นที่น่าพอใจแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในเรื่องการลดระยะเวลาในการพิจารณา ซึ่งแต่เดิมเคยใช้เวลาอย่างน้อยประมาณ 1 ปี ในการพิจารณาหลักสูตรแต่ละหลักสูตร สาเหตุหนึ่งของการพิจารณาที่ล่าช้านั้น เป็นเพราะมีการพิจารณารายละเอียดของหลักสูตรมากเกินไป ปัจจุบันทบวงมหาวิทยาลัยถือว่าการพิจารณาหลักสูตรเป็นการบริการประเภทหนึ่ง คือการบริการทางวิชาชีพ (Professional Service) โดยการวิเคราะห์โครงสร้าง องค์ประกอบของหลักสูตรว่าสัมพันธ์กับจุดมุ่งหมายของหลักสูตรหรือไม่ สัมพันธ์กับเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดไว้หรือไม่ โดยใช้ระยะเวลาเพียงไม่เกิน 3 เดือน ในการพิจารณาหลักสูตร หากทบวงมหาวิทยาลัยได้ยึดแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นหลักในการพิจารณาการดำเนินงานของสถาบัน โดยพิจารณานโยบายและเป้าหมายการผลิตบัณฑิตในสาขาและระดับต่าง ๆ แล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยควรให้สถาบันต่าง ๆ พัฒนาหลักสูตรขึ้นเองแล้ว เปิดสอนได้ โดยเพียงแต่ให้สถาบันอุดมศึกษาส่งหลักสูตรมายังทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาว่าเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียดแล้ว เสนอผ่านไปให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณากำหนดอัตรา

เงิน เดือนสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาในสาขานั้น ๆ ซึ่งเท่ากับว่าทบวงมหาวิทยาลัยดำเนินการในบทบาทของการกำกับ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรที่กำหนดไว้

3. จากการศึกษาพบว่ามิมมหาวิทยาลัยจำนวน 4 ใน 12 แห่ง เท่านั้น ที่มีประสิทธิภาพในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างดี กล่าวคือกองแผนงานหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาได้มีการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการในระดับมหาวิทยาลัยหรือสถาบันมาแล้ว ส่วนที่เหลือ (8 ใน 12 แห่ง) กองแผนงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีหน้าที่เพียง เป็นผู้รวบรวมแผนงาน/โครงการจากคณะต่าง ๆ เท่านั้น โดยไม่มีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนงาน/โครงการ ซึ่งทำให้เป็นภาระหนักแก่กองแผนงาน สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีจำนวนบุคลากรในสายงานนโยบายและแผนการศึกษาเพียง 9 คน ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีประสิทธิภาพได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษามีได้จัดลำดับความสำคัญของโครงการที่เสนอเพื่อเข้ารับบรรจุในแผน และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์โครงการของทบวงมหาวิทยาลัยมีภาระงานมาก ประกอบกับความไม่เข้าใจในความสำคัญของโครงการต่าง ๆ ทำให้บางโครงการซึ่งมีความสำคัญกับมหาวิทยาลัยถูกตัดออกไม่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาตามที่สถาบันต่าง ๆ ต้องการ และต้องเป็นภาระของสถาบันที่จะต้องเสนอโครงการดังกล่าวเข้าแผนฯ อีกครั้งหนึ่งเมื่อถึงช่วงของการปรับแผน เนื่องจากในการวิเคราะห์โครงการเข้าแผนของทบวงมหาวิทยาลัยนั้น ไม่ได้เปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยเข้าชี้แจงความสำคัญของโครงการก่อนตัดโครงการนั้นออกจากการบรรจุเข้าแผน ซึ่งในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานทั้งทางด้านการวิเคราะห์โครงการเข้าแผนฯ ของทบวงมหาวิทยาลัย และการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของสถาบัน มิฉะนั้นแล้วแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัยฉบับต่อ ๆ ไป ก็จะเหมือนกับที่ได้ดำเนินการมาแล้ว คือประกอบด้วยแผนงาน/โครงการต่าง ๆ มากมาย โดยบางครั้งไม่สามารถดำเนินการได้ในช่วงของแผนพัฒนาการศึกษานั้น ๆ

มาตรการประการหนึ่งที่จะทำให้แผนพัฒนาการศึกษามีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติคือ ทบวงมหาวิทยาลัยจะยึดแผนพัฒนาการศึกษาเป็นหลักในการเสนอการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือ การเสนอหลักสูตรให้ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณา ทบวงมหาวิทยาลัยจะพิจารณาเฉพาะการเสนอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือหลักสูตรที่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาและแผนงาน/โครงการ

ที่อยู่นอกแผน แต่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แผนงาน/โครงการใด ๆ ที่อยู่นอกแผนพัฒนาการศึกษา ทบวงจะส่งกลับมาให้สถาบันทบวง หากมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งภายในช่วงแผนพัฒนาฉบับนั้น ๆ ก็จะขอให้สถาบันเสนอมาในช่วงของการปรับแผน อย่างไรก็ตามก็มีส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษา ซึ่งยังมีได้นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์คือ ในการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายของสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณ ก็มีได้ยึด เป้าหมายวงเงินในแผนพัฒนาการศึกษาเป็นหลักในการจัดทำและการพิจารณาค่าของงบประมาณคงดำเนินการของงบประมาณตามแนวโน้มของงบประมาณที่ได้รับในปีก่อน ๆ เป็นส่วนใหญ่ ทำให้เป้าหมายวงเงินในแผนพัฒนาการศึกษา เป็นสิ่งที่ไม่ได้รับการนำมาพิจารณาอีก หลังจากที่ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแล้วเสร็จ

ข้อเสนอแนะ

1. ทบวงมหาวิทยาลัยควรได้มีการประชาสัมพันธ์ หรือ แลกเปลี่ยนข่าวสารถึงผลการดำเนินงานของทบวงมหาวิทยาลัยให้สถาบันอุดมศึกษาได้ทราบโดยทั่วถึง เช่น เกณฑ์ในการพิจารณาการวิเคราะห์โครงการ เข้าแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์งบประมาณ การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาหลักสูตรของทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งจะทำการประสานงานของหน่วยงานทั้งสองคือ ทบวงมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. ทบวงมหาวิทยาลัยควรกำหนดระยะเวลาในการจัดทำนโยบายและแผนของสถาบันอุดมศึกษาให้ทราบล่วงหน้าและโดยทั่วถึงกัน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาได้ดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนให้สอดคล้องกับระยะเวลาที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้ และนอกจากนี้เพื่อให้การวางแผนพัฒนาการอุดมศึกษามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นหน่วยงานของการอุดมศึกษาก็ควรที่มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูล เพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวมและให้บริการในส่วนของข้อมูลที่ใช้ประกอบในการวางแผนการศึกษา แม้ในปัจจุบันทบวงมหาวิทยาลัยจะได้ดำเนินการในส่วนนี้ไว้บ้างแล้ว แต่ข้อมูลดังกล่าวยังเป็นข้อมูลที่ไม่ทันสมัย ไม่เป็นข้อมูลที่ปัจจุบันและนำไปอ้างอิงได้ และหากบุคลากรของทบวงมหาวิทยาลัยมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ ทบวงมหาวิทยาลัยอาจทางงบประมาณมาสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีวิสัย ุฒิปกรณ์ที่ทันสมัย เป็นผู้ดำเนินการให้ทบวงมหาวิทยาลัยก็ได้

๓. หากทบวงมหาวิทยาลัยจะได้ยึดถือแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นหลักในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตร และการพิจารณาอนุมัติการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของสถาบันอุดมศึกษาแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยควรจะได้พิจารณาโดยใช้เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ แล้วดำเนินการส่งต่อเรื่องนั้นไปยังขั้นตอนอื่น ๆ ต่อไป (หลักสูตรส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหน่วยงานใหม่ส่งไปยังสำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) เนื่องจากทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาถึงความจำเป็นในการเปิดหลักสูตรและการจัดตั้งหน่วยงานใหม่นั้น ๆ มาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อมีการพิจารณากลับกรองแผนงาน/โครงการ เพื่อบรรจุเข้าแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ยกเว้นกรณีที่มีโครงการเร่งด่วน และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

1. ควรมีการวิจัยเพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยในส่วนที่งานวิจัยนี้ยังครอบคลุมไปไม่ถึงซึ่งได้แก่

- (1) การกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย
- (2) การวางระเบียบปฏิบัติในกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (3) การติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาและประสานการจัดการศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดและวิทยาลัย เอกชน
- (4) การส่งเสริมการวิจัยการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- (5) การวินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือปลอดภัยของประเทศ

2. ควรมีการวิจัยเรื่องความสามารถและความต้องการในการพึ่งตนเองของมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างจริงจัง เพื่อทบวงมหาวิทยาลัยจะได้ข้อมูลประกอบในการพิจารณาทบทวนปรับปรุงบทบาทของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อไป