

บทที่ 7

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

เป้าหมายของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ การนำเสนอรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบงบประมาณระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยกับในต่างประเทศ
3. เพื่อนำเสนอรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

เพื่อให้ผลการวิจัยบรรลุเป้าหมาย ผู้วิจัยจึงเก็บรวบรวมข้อมูลตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของระบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้
 - 1.1 ประเด็นที่ศึกษา คือ ความเป็นมา ปรัชญา วัตถุประสงค์โครงสร้างทางการบริหาร กระบวนการงบประมาณ ปัญหาแนวทางการแก้ไขโดยศึกษาจากพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษา จดหมายเหตุ ราชายประจำปี เอกสารอนุสรณ์รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ
 - 1.2 เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบเก็บข้อมูลจากเอกสาร
 - 1.3 การวิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์โดยการบันทึกอย่างละเอียดแต่เรื่อง (Record Unit) โดยแยกเอกสารแต่ละประเภท เอกสารที่เรียกชื่อต่างกัน แต่มีเนื้อหาลักษณะที่เหมือนกันจะถือเป็นเอกสารประเภทเดียวกัน เมื่อวิเคราะห์เอกสารแต่ละประเภทแล้ว จึงนำมาจัดลงในหมวดเรื่องที่ทำการศึกษา
 - 1.4 กลุ่มตัวอย่าง
 - 1.4.1 สถาบันอุดมศึกษาที่ใช้รูปแบบงบประมาณ PPBS
 - จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 - มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

- มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
- มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

1.4.2 ประเภทมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐที่ใช้รูปแบบงบประมาณเงินอุดหนุน
คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

1.4.3 นักการศึกษาระดับอุดมศึกษา

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์เกี่ยวกับรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ประเด็นที่เปรียบเทียบ มี 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

2.1.1 แนวคิดในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะครอบคลุมถึง ระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษา หลักการในการสนับสนุนงบประมาณการศึกษาระดับอุดมศึกษา

2.1.2 วิธีการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะครอบคลุมถึง รูปแบบงบประมาณ ขั้นตอนในการจัดสรรงบประมาณ หน่วยงานสนับสนุนการงบประมาณ

2.1.3 การบริหารงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะครอบคลุมถึง การใช้งบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศนั้น ๆ รวมทั้งการวางโครงสร้างการบริหารของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ

2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

2.2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร โดยแยกเอกสารแต่ละประเภทและบันทึกรายละเอียดที่ต้องการ (Recording Unit) ของทุกเอกสารแล้วจึงนำแยกประเภทตามหมวดหมู่เรื่องที่ทำการเปรียบเทียบ

2.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เพื่อเสริมเนื้อหาจากเอกสารโดยสัมภาษณ์นักการศึกษาการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งผู้บริหาร อาจารย์และบุคลากร

2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการวิเคราะห์ตามหมวดเรื่องที่ทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบงบประมาณในต่างประเทศ เพื่อบรรยายสรุปและแสดงตารางเปรียบเทียบในประเด็นที่กำหนดไว้ข้างต้น

3. การนำเสนอรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มี 2 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

3.1 การพัฒนารูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

โดยการสังเคราะห์ข้อมูลที่เป็นผลผลิตจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และ 2 เพื่อพัฒนาร่างแรกของรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

- ส่วนที่หนึ่ง หลักการอุดมศึกษาและหลักการงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา
- ส่วนที่สอง โครงสร้างและ กระบวนการงบประมาณ ซึ่งจะครอบคลุมโครงสร้างงบประมาณ องค์ประกอบองค์กรต่างๆที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณในสถาบันอุดมศึกษา การจัดสรรงบประมาณ
- ส่วนที่สาม การนำรูปแบบงบประมาณที่เสนอนี้ไปใช้ ประกอบด้วย ปัจจัยทางการบริหาร ทั้งภายในและภายนอกสถาบันอุดมศึกษา

3.2 การประเมินรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย โดยวิธีการอิงผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีขั้นตอนดังนี้

ครั้งที่ 1 การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีแบบประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ประกอบการสัมภาษณ์ด้วย

ครั้งที่ 2 การสอบถามความคิดเห็นครั้งสุดท้ายเกี่ยวกับรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีแบบสอบถามที่มีเฉพาะประเด็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

สรุปผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 สภาพปัจจุบัน และปัญหาการงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาไทย

1. ความเป็นมาในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

จะพบว่าในจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกคือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่ พ.ศ. 2459 มีแนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษามีภารกิจผลิตกำลังคนไปสนองตอบส่วนราชการ ส่วนเรื่องการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ขณะนั้นได้มีแนวคิดในการให้มีสภามหาวิทยาลัยการจัดการรายได้ และทรัพย์สิน มีอิสระของตนเองตามแนวพระราชดำริของสมเด็จพระมหิตลาธิเบศรคฤศยเชษฐวิกรมพระบรมราชชนก โดยให้ได้รับเงินจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นเงินอุดหนุนแบบชั่วคราวเป็นก้อนสำหรับการก่อสร้างและขยายกิจการ กับทุนประจำปีไว้ใช้เป็นเงินเดือนและรายจ่ายต่างๆ แต่ขณะนั้นก็มีแนวคิดอื่นๆควบคู่กันไปคือเห็นว่าในระยะเริ่มต้นควรให้รัฐดูแล ทำให้การจัดการในช่วงเวลานั้นก็ยังเป็นแบบส่วนราชการอยู่

ต่อจากนั้น พ.ศ. 2476 ก็มีแนวความคิดที่สถาบันอุดมศึกษาไม่เป็นส่วนราชการได้เกิดขึ้นเมื่อมีการตั้ง มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง มีการแสวงหารายได้เพื่อการพึ่งตนเองจัดการเรียนการสอน"แบบตลาดวิชา"ส่วนด้านบริหารกิจการให้มีคณะกรรมการประจำมหาวิทยาลัย มีการหารายได้ด้วยการซื้อหุ้นธนาคารเอเซียเพื่อการเกษตรและพาณิชย์กรรม แต่ต้องพบอุปสรรคทางการเมืองแทรกแซงที่ต้องการเข้ามาควบคุม ทำให้มหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการสลายไปกลายเป็นส่วนราชการ

ในช่วงปี พ.ศ. 2485 และพ.ศ. 2486 มีการตั้งสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางขึ้นคือมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ แพทยศาสตร์ และศิลปากร มีการแยกเอาคณะต่างๆที่มีอยู่ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมารวมตั้งขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง มีสังกัดอยู่ในกระทรวงต่างๆ ผลิदनุเคราะห์ให้กับส่วนราชการที่สังกัด

บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาวิทยาการเพื่อชุมชนได้เด่นชัดขึ้น คือ เมื่อประมาณพ.ศ. 2507 - 2509 มีสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้นในภูมิภาค 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในด้านการบริหารสถาบันนอกจากการมีสภามหาวิทยาลัยแล้ว ยังมีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา และในขณะนั้นแนวความคิดเรื่องการไม่เป็นส่วนราชการ ก็เกิดขึ้นอีกเป็นแนวคิดที่จะให้ระบบบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษามีการจัดการที่เป็นอิสระปลอดจากกฎระเบียบที่เคร่งครัดเพื่อเป็นกลไกในการดึงดูดให้นุเคราะห์โอนย้ายไป

ปฏิบัติงานในท้องถิ่นที่ยังต้องการการพัฒนา จะเห็นได้จากช่วงเวลาที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ และคณะผู้จัดตั้งยังมีแนวความคิดในการให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ร่วมกับชุมชนโดยการนำโครงสร้างแบบมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ในสหรัฐอเมริกา ที่มีศูนย์กลางอยู่ที่จังหวัดปิตดาเนีย และมีวิทยาเขตอยู่ในจังหวัดต่างๆ ในทางภาคใต้ เป็นสถาบันอุดมศึกษาแบบหลายวิทยาเขต ส่วนมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็มีการจัดตั้งบนแนวความคิดของมหาวิทยาลัย ออกซ์ฟอร์ด และเคมบริดจ์ในอังกฤษ มีหอพักให้นักศึกษาและอาจารย์พักอยู่ด้วยกัน จัดเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้อยู่ในเมืองมหาวิทยาลัย ช่วงเวลานั้นได้มีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ ขึ้นเพื่อจัดการเรียนการสอนระดับบัณฑิตศึกษาเป็นการเฉพาะ ในช่วงเวลานี้จะเห็นว่าวิสัยทัศน์ของผู้ที่ ทำหน้าที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาจะมีส่วนที่กำหนดโครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาด้วย แต่ก็ไม่อาจเป็นได้ทั้งหมด ฝ่ายบริหารคือรัฐบาลก็มีส่วนสำคัญที่จะผลักดันหรือคัดค้านแนวความคิด เหล่านั้นด้วย

ประมาณปี พ.ศ. 2514 มีสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางขึ้นโดยการรวมวิทยาลัยเทคนิค 3 แห่ง มาจัดตั้งเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พระนครเหนือ และลาดกระบัง จัดการเรียนการสอนด้านเทคโนโลยีซึ่งมีความต้องการบุคลากรด้านนี้สูงมาก สถาบันอุดมศึกษาจึง ทำหน้าที่ผลิตกำลังคนในสาขาที่ประเทศต้องการ สถาบันอุดมศึกษาทั้ง 3 แห่งก็เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจนแยกการบริหารงานออกเป็นอิสระในปีพ.ศ.2529 และให้มีสังกัดอยู่ในทบวงมหาวิทยาลัย ตั้งกักตักนายกรัฐมนตรี ที่มีการตั้งขึ้นก่อนในปี พ.ศ. 2515 ต้องการสร้างเอกภาพในการบริหาร สถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีการบริหารงานที่แตกต่างไปจากการบริหารงานส่วนราชการอื่น ทำให้มี หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในเรื่องของมาตรฐานหลักสูตร มาตรฐานทางวิชาการ มาตรฐานงานบุคคล การกำกับนโยบาย ประสานแผนงาน แผนงบประมาณ ต่าง ๆ

ในปี พ.ศ. 2517 มีการยกฐานะวิทยาลัยวิชาการศึกษาขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ขณะนั้นถือเป็นมหาวิทยาลัยที่มีวิทยาเขตมากที่สุด แต่ด้วยนโยบายและความพร้อมของวิทยาเขตซึ่ง เคยเป็นอิสระมาก่อนประกอบกับปัญหาเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้กับวิทยาลัยเขตไม่เพียงพอ วิทยาเขตต่างๆจึงได้แยกเป็นอิสระยกขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย เป็นการขยายสถาบันอุดมศึกษาใน ภูมิภาคก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่จากรากฐานที่เคยเป็นวิทยาลัยวิชาการศึกษามาก่อน ทำให้สถาบัน เหล่านี้มีความแข็งแกร่งในศาสตร์ทางการศึกษา การพัฒนามาจัดการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยี เริ่มมีขึ้นระยะหลังๆซึ่งเป็นผลให้งบประมาณของสถาบันนี้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ช่วงเวลาใกล้เคียงกันกับการมีสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทั้ง 3 แห่งข้างต้น มหาวิทยาลัย เปิดแบบไม่จำกัดรับคือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ก็เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2515 เพื่อตอบสนองความ

ต้องการการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา ขณะเดียวกันนโยบายของรัฐในการให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เปิดกว้างขึ้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงเวลา 20 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2520 จนถึงปัจจุบัน แต่ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใหญ่ในภูมิภาคต่างๆแต่ก็มีไม่มากเหตุผลเนื่องจากเรื่องตลาดผู้เรียน ต่อมาเมื่อมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่ใช้ระบบการศึกษาทางไกล เปิดขึ้นในปี พ.ศ. 2521 ตามนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษา จึงมีปริมาณของมหาวิทยาลัยที่จะจัดการศึกษาต่อเนื่องตลอดเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการทำงานของประชาชน

ในปี พ.ศ. 2534 แนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐก็เป็นจริงขึ้นโดยมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และอีก 2 ปีต่อมา ก็ตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สามารถบริหารงานรายได้ของมหาวิทยาลัยภายใต้กฎเกณฑ์สภามหาวิทยาลัยวางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ใช้ระบบการตรวจสอบภายหลังการดำเนินงาน และในต้นปี พ.ศ. 2541 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ก็เสนอพระราชบัญญัติของสถาบันได้รับความเห็นชอบให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐอีก 1 แห่ง บนความต้องการการเปลี่ยนแปลงของสถาบันเอง

2. การจัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษา

จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลโดยผ่านทางสำนักงานประมาณจะมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาตามแผนงานโครงการที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอขออนุมัติมาโดยผ่านการกลั่นกรองจากสภาสถาบันอุดมศึกษาและทบวงมหาวิทยาลัย ส่วนการวิเคราะห์งบประมาณนั้นสำนักงานประมาณจะวิเคราะห์โดยเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรเป็นหลัก

ภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาจะมีสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี ในปีงบประมาณ 2536 เป็นร้อยละ 3.4 พอมาในปีงบประมาณ 2540 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.0 ในขณะที่สัดส่วนงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นร้อยละ 22 ของงบประมาณรายจ่าย และงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาเป็นร้อยละ 17.68 ของงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งหมด ในงบประมาณเพื่ออุดมศึกษานั้นเป็นงบประมาณที่จัดสรรในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ร้อยละ 85.46 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540: (2-1)-(2-5))

การจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกๆ ปีโดยมีความแตกต่างของจำนวนเงินตั้งแต่ 163.75 (มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์) - 3,210.55 (มหาวิทยาลัยมหิดล) ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2536 (เทียนฉาย กิรินันท์, 2538: 12) เมื่อถึงปีงบประมาณ 2540 ความแตกต่างตั้งแต่ 398.97 (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) - 3,549.08 (มหาวิทยาลัยมหิดล) ล้านบาท โดยมีสัดส่วนของเงินเดือน งบดำเนินการจะผูกผันกันตั้งแต่ปี

งบประมาณ 2536 - 2540 งบประมาณที่ใช้เป็นเงินเดือนลดลง ส่วนงบดำเนินการเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยมีงบลงทุนอยู่ประมาณร้อยละ 30 ขึ้นไปของงบประมาณแต่ละสถาบันอุดมศึกษา

3. การบริหารสถานับอุดมศึกษา

3.1 โครงสร้างการบริหารสถานับอุดมศึกษาจากแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการมีองค์คณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารสถานับอุดมศึกษาซึ่งเรียกว่า สภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการประจำมหาวิทยาลัยบ้าง เมื่อพัฒนามาถึงช่วงของการรวมการบริหารงานด้วยการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว โครงสร้างภายในสถานับอุดมศึกษาจึงเป็น "สภามหาวิทยาลัย" ทั้งหมดแต่องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติของสถานับอุดมศึกษาซึ่งกล่าวได้ว่ามี 2 ประเภทคือ

3.1.1 บุคลากรภายในมากกว่าผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

3.1.2 ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมากกว่าบุคลากรภายใน

3.2 โครงสร้างที่ปรึกษาในสถานับอุดมศึกษาภูมิภาค จะมีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการของสถานับเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากท้องถิ่น ซึ่งความคาดหวังของการจัดโครงสร้างนี้เพื่อให้ชุมชนได้มีบทบาท และสนับสนุนการบริหารสถานับอุดมศึกษาด้วย

3.3 โครงสร้างการบริหารงานวิชาการ แบ่งได้เป็น 2 กลุ่มคือ

3.3.1 มีองค์การบริหารงานวิชาการเฉพาะเรียกว่าสภาวิชาการ ประกอบด้วยคณาจารย์ และผู้บริหาร

3.3.2 มีองค์การบริหารงานทั่วไป เช่น ที่ประชุมคณบดี ประกอบด้วย คณบดีบางแห่งมีผู้แทนจากคณาจารย์ด้วย

4. การบริหารการเงินและทรัพย์สิน

4.1 โครงสร้างการบริหารงานภายใน ดังที่กล่าวมาแล้วว่ามีสภามหาวิทยาลัยดูแลรับผิดชอบการบริหารสูงสุด ทั้งด้านการเงินของสถานับอุดมศึกษานั้น ขณะเดียวกันสถานับอุดมศึกษาทุกแห่งจะมีคณะกรรมการระดับสถานับเรียกชื่อว่า คณะกรรมการการเงิน คณะกรรมการบริหารเงินรายได้ คณะกรรมการเงินและทรัพย์สิน เป็นต้น มีหน้าที่บริหารการเงินของสถานับ

4.2 โครงสร้างการเงินของสถานับอุดมศึกษา อาจกล่าวได้ว่าทุกสถานับอุดมศึกษามีโครงสร้างโดยรวมๆเหมือนกัน ดังนี้

4.2.1 รายรับ มาจากงบประมาณแผ่นดิน และเงินรายได้ของสถานับอุดมศึกษาเอง แต่มีสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน อยู่ระหว่าง 95 : 5 (สถานับอุดมศึกษาที่ตั้งใหม่อายุไม่เกิน 5 ปี) ไปจนถึง 20 : 80 สถานับอุดมศึกษาที่มีรายได้จากค่าบริการการศึกษาต่างๆเป็นมหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัยรามคำแหง ก็มีสัดส่วนลดลงไป หรือรายรับจากทรัพย์สินมีที่ดินแห่งเดียว

คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เหลือจะมีรายรับจากบริการวิชาการ ค่าหอพัก ค่าเช่าใช้ห้องประชุม สัมมนา การจัดบริการวิชาการ โรงพิมพ์ ซึ่งเป็นรายรับตามที่มีรายงานมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมดแต่ข้อมูลนี้ยังไม่มีความแน่ชัดทั้งนี้เนื่องจากสภาพปัจจุบันยังไม่มียระบบข้อมูลรายรับรายจ่ายของสถาบัน

4.2.2 รายจ่าย สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งถูกบังคับด้วยกรอบการทำงานประมาณของรัฐมีโครงสร้างแผนงานหลักและแผนงานรองที่เหมือนกัน แผนงานรองอาจมีความแตกต่างบ้างเล็กน้อย เช่น สถาบันอุดมศึกษาที่มีโรงพยาบาลก็จะมีแผนงานรองในการจัดการบริการสาธารณสุข ส่วนโครงการนั้นมีความแตกต่างกันตามระบบการเรียนการสอน จุดเน้นบริการวิชาการของสถาบันนั้น

การควบคุมรายจ่ายในปัจจุบันยังเป็นการควบคุมตามรายการ ตรวจสอบการใช้จ่ายตามระเบียบ ระบบบัญชีคุมรายจ่ายก็เช่นกัน เป็นการลงบัญชีตามรายการ แม้ว่าจะมีการรายงานการใช้จ่ายตามโครงการก็ตาม จากการศึกษาพบว่าการพัฒนาาระบบสารสนเทศทางการเงิน เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ทุนจริงในแต่ละกิจกรรมยังไม่มี

4.3 กระบวนการงานประมาณ เมื่อสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่มีแหล่งรายรับหลักจากงบประมาณแผ่นดิน กระบวนการงบประมาณ รวมทั้งระเบียบขั้นตอนการเสนอขออนุมัติ การใช้และการติดตามตรวจสอบจะเป็นไปในระบบเดียวกันหมดทั้งเงื่อนไขด้านเวลาด้วย สถาบันอุดมศึกษาจะทำงานประมาณไปพร้อมๆกับทุกแห่ง ข้อแตกต่างที่พบจะมีเฉพาะการใช้จ่ายจากเงินรายได้ที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนดขึ้นเอง ความแตกต่างมีดังนี้

4.3.1 การกำหนดปีงบประมาณเงินรายได้บางแห่งใช้ใช้ปีงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากเงินรายได้มีสัดส่วนน้อยจึงใช้เงินรายได้เพื่อสร้างความคล่องตัวในกิจกรรมที่เบิกจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินไม่ได้

บางแห่งกำหนดปีเงินรายได้ตามปีปฏิทินเนื่องจากมีเงินรายได้เป็นส่วนใหญ่ งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับใช้เพียง 2-3 เดือนก็หมด หรือใช้จ่ายเฉพาะกิจกรรมบางส่วน เมื่อเริ่มปีปฏิทินก็จะใช้เงินรายได้ในการดำเนินการ

สถาบันอุดมศึกษาบางแห่ง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ใช้ปีงบประมาณเงินรายได้ตามปีการศึกษาเริ่ม เมษายน - มีนาคม ในปีถัดไป

4.3.2 การกำหนดแผนงบประมาณเป็นรายปี แต่มีการทำแผนพัฒนาอุดมศึกษา ระยะ 5 ปี เหมือนในทุกแห่ง

5. ปัญหาด้านงบประมาณงบประมาณจากรัฐ

5.1 ด้านหลักการ

5.1.1) การจัดสรรงบประมาณโดยการเฉลี่ยความเป็นธรรมไม่ใช่หลักการที่เหมาะสม ควรใช้แนวคิดความคุ้มค่าของโครงการในแผนงานที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอมา

5.1.2) การสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรเพื่อสร้างโอกาสในการเพิ่มพูนรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในวงจำกัด

5.1.3) งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ตามโครงการที่วางแผนไว้ ทำให้ไม่สามารถจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่มีคุณภาพสูงได้

5.1.4) การจัดสรรงบประมาณทางด้านการวิจัยน้อยเกินไป ทำให้ไม่อาจสร้างผลงานได้ และการวิจัยระยะยาวบางโครงการต้องการผูกพันทางงบประมาณ ไม่ใช่การอนุมัติงบประมาณเป็นรายปี

5.2 ด้านกระบวนการ

5.2.1) การจัดทำงบประมาณต้องทำโครงล่วงหน้านานเป็นผลให้ได้ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่เปลี่ยนรวดเร็วมากก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณจึงไม่สามารถทำได้ทันเหตุการณ์ที่เปลี่ยนไปเพราะหากต้องการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการต้องเข้ากระบวนการขออนุมัติใหม่

5.2.2) การวิเคราะห์จัดสรรงบประมาณยังเน้นที่การควบคุมปัจจัยนำเข้ามากกว่าการพิจารณาจากผลงาน เป็นการเน้นที่การประหยัดมากกว่าการคำนึงถึงประสิทธิภาพ

5.2.3) ระเบียบการใช้จ่ายที่เข้มงวดและเหมือนกับทุกสถาบัน ทำให้เป็นอุปสรรคในการใช้งบประมาณบนความแตกต่างของการจัดการศึกษาในแต่ละสถาบัน

5.2.4) ขั้นตอนในการทำค่าของงบประมาณ การตรวจสอบงบประมาณ ทำให้สิ้นเปลืองเวลาค่าใช้จ่ายงานและมีเอกสารมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

5.2.5) ระเบียบที่เข้มงวดทำให้ต้องใช้จ่ายโดยการหลีกเลี่ยงกฎระเบียบแต่เพื่อให้ได้ผลงานตามที่ต้องการ ทำให้บุคลากรทำงานด้วยความลำบากใจ

5.3 ด้านปัจจัยสนับสนุน

5.3.1) กลไกในการสนับสนุนเรื่องทุนการศึกษานักศึกษา ยังไม่มากพอที่จะสร้างโอกาสทางการศึกษา ทำให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีนโยบายเพิ่มค่าเล่าเรียนต้องเผชิญปัญหาเรื่องโอกาสทางการศึกษานักศึกษาเรียนดีแต่ยากจน

5.3.2) ไม่มีระบบฐานข้อมูลทางการเงินและการบัญชีทางอุดมศึกษาทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำข้อมูลทุกๆปี

จากการศึกษาพบว่า สถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดใหญ่ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันที่มีวิทยาเขต เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น จะบริหารระบบงบประมาณภายในที่มีความหลากหลาย มีการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณลงไปยังหน่วยปฏิบัติมากขึ้น มีโครงการทดลองจัดการศึกษาแบบพึ่งตนเอง เช่น คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีการทำโครงการที่รับสัญญาจากหน่วยงานภายนอก และตัดรายได้ส่วนหนึ่ง (Top Slice) ให้กับมหาวิทยาลัยและคณะ รายได้ที่เหลือนำมาบริหารจัดการโครงการโดยอิสระ หรืออย่างเช่น สถาบันศินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่จัดการเรียนการสอนนานาชาติที่เป็นโครงการเลี้ยงตัวเอง โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ที่มีรายได้พอที่จะมาบริหารจัดการระบบค่าตอบแทนที่สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรในสาขาขาดแคลนคงอยู่กับระบบราชการได้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล ที่ทำโครงการเปิดสอนระดับบัณฑิตศึกษาเพื่อการเลี้ยงตัวเองในหลายหลักสูตร

โดยสรุปจากการวิจัยเอกสารครั้งนี้จะพบว่ามีการอบ โครงสร้างที่คล้ายกันแต่ภายในสถาบันจะแตกต่างกัน เช่น

1. สถาบันอุดมศึกษาใช้งบประมาณแผ่นดิน ระเบียบข้อบังคับเดียวกันทั้งหมด
2. สถาบันอุดมศึกษาจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในที่มีความคล้ายคลึงกัน ในเชิงหลักการ แต่ในแนวปฏิบัติให้แตกต่างกัน เช่น องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย การแบ่งส่วนราชการภายใน
3. สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีการจัดการเรียนการสอนที่แตกต่างกันไปบนความพร้อมของสถาบัน และความต้องการของภูมิภาคนั้น
4. สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีระบบการเงินภายในที่หลากหลายขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้าจากแหล่งรายรับต่างๆ

ส่วนที่ 2 เปรียบเทียบระบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ ออสเตรเลีย และไทย

1. แนวคิดในการจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

การจัดระบบการศึกษาในอังกฤษ และออสเตรเลียนั้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐเป็นผู้จัดบริการทั้งหมด ทั้งนี้เพราะในอังกฤษมีมหาวิทยาลัยเอกชนเพียงแห่งเดียวคือ มหาวิทยาลัยบัททิงแฮม ส่วนของรัฐมี 243 แห่ง และในออสเตรเลียนมีมหาวิทยาลัยเอกชน 2 แห่ง ส่วนของรัฐมี 36 แห่ง ซึ่ง

แตกต่างจากประเทศไทย ที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นมีจำนวนมากกว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คือ ประมาณ 31 : 23 แห่ง

ส่วนการสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษานั้นรัฐบาลอังกฤษและออสเตรเลียจะจัดสรรหลายช่องทาง เช่น รัฐบาลกลาง จากรัฐบาลท้องถิ่น กองทุนเงินบริจาคศิษย์เก่า และรายได้จากการจัดบริการวิชาการ บริการอาหารที่พัก ส่วนในประเทศไทยนั้นแหล่งรายรับส่วนใหญ่มาจากรัฐบาล ดังนั้นจึงเห็นว่ารัฐบาลทั้ง 3 ประเทศ ก็จะสนับสนุนงบประมาณส่วนใหญ่ให้กับสถาบันอุดมศึกษา โดยแนวคิดพื้นฐานว่า รัฐบาลมีบทบาทในการจัดการศึกษาโดยเห็นว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นเป็นส่วนกึ่งสาธารณะ (Semi Public Goods) คือ รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งผู้เรียนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่ง ซึ่งมีแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

1.1 การกระจายอำนาจทางการเงินเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

รัฐบาลให้เสรีภาพแก่สถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษาภายใต้การกำกับการนโยบาย โดยการกระจายอำนาจทางการเงินมาให้สถาบันบริหารจัดการเองในรูปแบบของงบประมาณที่สนับสนุนแบบเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ (Block Grant) ซึ่งสถาบันสามารถไปบริหารจัดการใช้ได้ภายในเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ตกลงกันได้ การกระจายอำนาจทางการเงิน นี้เกิดขึ้นในขั้นตอนของการจัดสรรงบประมาณไปให้สถาบันอุดมศึกษาเพื่อบริหารจัดการเอง รัฐบาลภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เสนอความเห็นในการจัดสรรงบประมาณจะต้องวิเคราะห์งบประมาณจากเอกสารต่าง ๆ ที่สถาบันอุดมศึกษาส่งเข้ามาให้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ตั้งแต่เป้าหมายการรับนักศึกษา รายงานสถานภาพทางการเงิน สถิติค่าใช้จ่ายย้อนหลัง หน่วยงานกลางจะวิเคราะห์จัดสรรงบประมาณให้โดยใช้สูตรการคำนวณงบประมาณต่อหน่วย (Funding Cells) และกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้ชัดเจน

ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยใช้รูปแบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (PPBS) ในการจัดเตรียมงบประมาณเพื่อขอรับการจัดสรรในขั้นการวิเคราะห์งบประมาณนั้นเจ้าหน้าที่จะใช้การวิเคราะห์ตามรายการ (Line Items) ซึ่งเป็นรูปแบบงบประมาณที่เป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรเป็นหลัก ในขั้นการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาไทยที่ใช้รูปแบบงบประมาณแผนงานโครงการ (PPBS) ต้องบริหารงานตามโครงการที่ได้รับอนุมัติใช้จ่ายตามรายการ ในปัจจุบันได้มีการผ่อนผันให้ใช้จ่ายข้ามรายการในหมวดเงินเดือนกันและในโครงการเดียวได้ นอกนั้นยังต้องยึดการใช้จ่ายตามระเบียบขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจก็มีความยืดหยุ่นมากกว่าคือ สามารถนำเงินอุดหนุนไปใช้จ่ายโครงการข้ามหมวดได้ แต่ก็ต้องมีการตรวจสอบหรือการดำเนินงาน (Post Audit) ในขณะที่สถาบันอุดม

ศึกษาไทยแห่งอื่นใช้การตรวจสอบก่อนและหลังการดำเนินงาน (Pre-Post Audit) โดยหน่วยตรวจสอบภายในและหน่วยตรวจสอบภายนอกเป็นการตรวจสอบตามระเบียบ

1.2 การใช้งบประมาณเป็นกลไกในการควบคุมคุณภาพการศึกษา

รัฐบาลอังกฤษและออสเตรเลียใช้งบประมาณเป็นกลไกทางการบริหารงานคุณภาพการศึกษา โดยการจัดสรรงบประมาณจากผลการประเมินการสอนและการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการประเมินนี้ในอังกฤษทำโดย HEFCE และ HEQC ซึ่งเมื่อปลายปี 2540 ได้เปลี่ยนเป็น QAA (Quality Assurance Agency) และหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ซึ่งระบบนี้จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกัน ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่จะปรับปรุงคุณภาพให้ไปอยู่ในอันดับที่ดีเด่นในด้านต่าง ๆ สถาบันอุดมศึกษาจึงต้องวางกลไกการประเมินตนเองรองรับเพื่อรักษามาตรฐานอย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งจะให้มีการประเมินจากภายนอก และเป็นประกันชื่อเสียงให้นักศึกษาสนใจมาสมัครเข้าเรียนมาก ๆ เพราะตัวเลขจำนวนนักศึกษาก็เป็นหน่วยในการคำนวณงบประมาณ และเป็นตัวบ่งชี้รายได้จากค่าธรรมเนียมที่สถาบันอุดมศึกษาจะได้รับด้วย

ในประเทศไทยมีแนวความคิดเรื่องประกันคุณภาพ เริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2538 ที่ ทบวงมหาวิทยาลัยประกาศเป็นนโยบายให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถาบันของตนเอง สภาพในปัจจุบันยังไม่สามารถกล่าวได้ว่ารัฐบาลใช้ผลการประเมินคุณภาพตามแบบประกันคุณภาพมาเป็นข้อมูลในการสนับสนุนงบประมาณ เพราะรัฐบาลเน้นแต่การควบคุมการใช้ทรัพยากร แต่เรื่องการประกันคุณภาพนี้จะมีบทบาทสำคัญมาก เมื่อสถาบันอุดมศึกษาได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ เพราะการตรวจสอบงบประมาณจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่แสดงต่อสาธารณชนในรูปของการประกันคุณภาพนั่นเอง

1.3 การใช้ระบบตรวจสอบงบประมาณภายหลังการดำเนินงาน (Post-Auditing)

โดยหลักการแล้ว หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ เช่น HEFCE ในประเทศอังกฤษ และ DEETYA ในประเทศออสเตรเลีย สามารถเข้าตรวจสอบการใช้จ่ายของสถาบันอุดมศึกษาได้เสมอ เพราะมีระบบฐานข้อมูลกลางผ่านแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้โปรแกรมคำสั่งร่วมกัน การตรวจสอบจากภายนอกและการตรวจสอบภายใน จึงทำได้ตลอดปีงบประมาณ สำหรับการเข้าถึงฐานข้อมูลทางการเงินเพื่อตรวจสอบเป็นไปตามระดับของผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้อง สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าไม่มีระบบสารสนเทศที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานบางแห่งมีการใช้ภายในคณะแต่ก็ไม่สมบูรณ์แบบ การตรวจก็ยังคงใช้วิธีการตรวจจากเอกสารหลักฐานการเบิกจ่ายต่างๆ ตามระเบียบ

2. กระบวนการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา

จากการการวิจัยพบว่า การจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐใน อังกฤษและออสเตรเลียเมื่อเปรียบเทียบกับไทย สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 26 สรุปเปรียบเทียบกระบวนการจัดสรรงบประมาณของอังกฤษ ออสเตรเลีย และไทย

อังกฤษ	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	ไทย
1. หน่วยงานที่ทำหน้าที่การจัดสรรงบประมาณกับสถาบันอุดมศึกษา	HEFCE เป็นองค์กรอิสระ	คณะกรรมการ ซึ่ง DEETYA แต่งตั้ง	สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี
2. โครงสร้างของระบบงบประมาณ	จัดสรรเป็นงบประมาณทางด้านการสอน ด้านการวิจัย - เงินอุดหนุนจาก HEFCE - เงินอุดหนุนจากสภาวิจัย ด้านทรัพย์สิน	จัดสรรเงินงบประมาณทางด้านการสอน การวิจัย แผนงานใหม่ การบำรุงรักษาครุภัณฑ์ และการประเมินกับการตรวจสอบ	จัดสรรตามแผนงานหลัก แผนงานรอง และโครงการที่สถาบัน อุดมศึกษาเสนอมา
3. การจัดสรรงบประมาณด้านการสอน	ใช้สูตร	ใช้สูตรโดยมีการกำหนดค่าน้ำหนัก	วิเคราะห์ตามรายการ
4. การจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัย	เกณฑ์การให้ทุน 1. ผลการประเมิน 2. สาขาวิชา 72 ด้าน 3. ขนาดของหน่วยวิจัย	ใช้การคำนวณจาก The Composite Index ที่กำหนดสัดส่วนของเงินทุนสนับสนุนการวิจัย	การวิเคราะห์เงินอุดหนุนวิจัยไม่มีการกำหนดสัดส่วนที่แน่นอน
5. การจัดสรรงบประมาณทางด้านการทรัพย์สิน	1. โครงการเดิม 2. โครงการใหม่	มีการจำกัดจำนวนแน่นอน	เป็นไปตามโครงการที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอของจัดสรร

ตารางที่ 26 (ต่อ)

หมวดวิชา	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	ไทย
6. ระบบข้อมูลเพื่อสนับสนุนการจัดสรร	ใช้ระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงด้วยอิเล็กทรอนิกส์	ใช้ระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงด้วยอิเล็กทรอนิกส์1	มีสถิติค่าใช้จ่ายเดิม

2. กระบวนการของงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษา

ตารางที่ 27 สรุปเปรียบเทียบกระบวนการงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษาอังกฤษ

ออสเตรเลีย และไทย

หมวดวิชา	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	ไทย
1. โครงสร้างอังกฤษ			
1.1 องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารสถาบัน	สภามหาวิทยาลัย	สภามหาวิทยาลัย	สภามหาวิทยาลัย
1.2 องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานวิชาการ	สภาวิชาการ	สภาวิชาการ	สภาวิชาการ และที่ประชุมคณบดี
1.3 องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารการเงิน	คณะกรรมการการเงิน คณะกรรมการตรวจสอบ	คณะกรรมการการเงิน และทรัพย์สิน คณะกรรมการตรวจสอบ	คณะกรรมการการเงิน และคณะกรรมการที่เรียกชื่ออื่น
2. โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการที่ทำหน้าที่ทางการเงิน	กองคลัง และกองตรวจสอบ	กองบริการทางการเงิน และกองตรวจสอบ	กองคลัง กองพัสดุ หน่วยตรวจสอบภายใน
3. โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการที่เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ	กองแผนงาน	กองแผนงาน	กองแผนงาน

ตารางที่ 27 (ต่อ)

หมวดโครงการ	องค์การ	อัตรการโดย	หมายเหตุ
4. งบประมาณการ งบประมาณ			
4.1.1 ปีงบประมาณ	เป็นไปตามปีการศึกษา	เป็นไปตามปีการศึกษา ศึกษา	- งบประมาณแผ่นดิน ไปตามปีงบประมาณ แผ่นดิน เงินรายได้ ใช้ตามปีการศึกษา หรือปีปฏิทิน หรือ ปีงบประมาณ
4.2 การทำแผน งบประมาณ	แผนกลยุทธ์ 5 ปี และปรับ Rolling Plan ทุกปี	แผน 3 ปี (Rolling Triennial Funding)	แผนงบประมาณ รายปี
4.3 การจัดสรร ภายในมหาวิทยาลัย	ในการจัดสรร เช่นเดียว กับที่ HEFCE ให้ โดยนำ มา หักเงินเข้ากองทุน พัฒนามหาวิทยาลัย	ใช้กรอบในการจัด สรรเช่นเดียวกับที่ DEETYA ทำ Top Slice ระดับ มหาวิทยาลัย และ คณะจะต่างกันตาม ระดับการศึกษาและ โครงการ	- การไปจัดสรรภายใน ใช้จากโครงการที่ หน่วยงานเสนอมา - การหารายได้เข้า กองทุนพัฒนา สถาบันอุดมศึกษามี การดำเนินการบ้าง แต่ไม่มีการกำหนด เป็นหลักที่ชัดเจน เกี่ยวกับเรื่องการหัก เงิน Top Slice

ตารางที่ 27 (ต่อ)

หมวดเรื่อง	อังกฤษ	ออสเตรเลียน	ไทย
4.4 การบริหารงบประมาณ	เมื่อคณะได้รับไปแล้วสามารถไปปรับจัดสรรใหม่ให้กับภาควิชาต่าง ๆ - การบันทึกข้อมูลการรับจ่ายเงินลงในฐานข้อมูลที่ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์เป็นเครื่องช่วยการบันทึกสร้างเป็นระบบสารสนเทศทาง การเงิน	คณะสามารถปรับการใช้งบประมาณได้ตามแผนของคณะโดยมีระบบสารสนเทศทางการเงิน เพื่อให้สามารถควบคุมการใช้จ่ายแสดงระบบจัดซื้อ งานพัสดุ คงคลัง การลงทุนต่าง ๆ ได้	การใช้จ่ายตามโครงการที่อนุมัติและตามระเบียบการใช้เฉพาะหมวดเงิน เช่น ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ เป็นต้น
4.5 การติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณ	มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในและตรวจสอบ ภายนอกมีระบบบัญชีอิเล็กทรอนิกส์	มีการรายงานทุก 2 เดือน มีระบบตรวจสอบจากระบบอิเล็กทรอนิกส์	- มีการรายงานการใช้ทุก ๆ เดือน ตามแผนงานโครงการ แต่บางแห่งก็ไม่มีรายงาน - การตรวจสอบตามเอกสารว่าใช้งบประมาณตามระเบียบ โดยหน่วยตรวจสอบภายในและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนที่ 3 สรุปผลการวิจัยเรื่องรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

1. แนวคิดและหลักการงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

หลักการอุดมศึกษา

เพื่อให้งบประมาณที่รัฐบาลสนับสนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถปฏิบัติการกิจหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักการอุดมศึกษา 4 ประการคือ

- สถาบันอุดมศึกษาต้องพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอย่างต่อเนื่อง
- สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองของความต้องการกำลังคนเพื่อการพัฒนาประเทศ
- สถาบันอุดมศึกษาต้องมีอิสระในการดำเนินงาน
- สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีระบบประกันคุณภาพที่สังคมตรวจสอบได้

หลักการงบประมาณ

รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาจึงควรมีหลักการดังนี้

1. รัฐบาลพึงจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา เพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการ การศึกษาระดับอุดมศึกษาในฐานะบริการสาธารณะของรัฐ (Public goods) ต่อประชาชน
2. รัฐบาล สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา พึงมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่าย สำหรับจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่เป็นธรรม
3. การสนับสนุนงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะอยู่บนพื้นฐานของการ สร้างความคล่องตัวในการบริหารงานด้วยการกระจายอำนาจทางบริหารการ
4. สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการ บริหารงบประมาณได้โดยสมบูรณ์ภายใต้ความรับผิดชอบในการตรวจสอบตนเองและพร้อมที่จะ ให้สังคมตรวจสอบได้ (Accountability)
5. การสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องมีความเพียงพอที่ จะธำรงรักษาสถานภาพทางวิชาการ
6. เพื่อเป็นการส่งเสริมหลักการประหยัดงบประมาณ และการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพให้สถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะใช้รายได้จากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด และรายได้ ที่สถาบันอุดมศึกษาหามาได้ด้วยตนเองบริหารงานได้ โดยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

7. การสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องนำไปสู่ความมั่นคงทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาในระยะยาว

8. รัฐพึงสนับสนุนงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นโดยมีเป้าหมายที่ผลสำเร็จของการดำเนินงาน

9. การตรวจสอบประสิทธิภาพของงบประมาณที่รัฐจัดให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในการใช้งบประมาณด้วยการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (Performance Auditing) ภายหลังจากดำเนินการ (Post Auditing) เพื่อตรวจสอบการคุ้มค่า (Cost-Benefit Ratio) ในการใช้งบประมาณ

10. การจัดงบประมาณจะต้องส่งเสริมให้เกิดการวางแผนระยะยาว และการพยากรณ์การใช้งบประมาณอุดมศึกษาล่วงหน้า

11. การจัดสรรงบประมาณจะต้องพิจารณาผลการประเมินเพื่อการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ

2. องค์ประกอบงบประมาณ

สถาบันอุดมศึกษามีงบประมาณ 2 ประเภท คือ รายรับและรายจ่าย

2.1 รายรับ หมายถึง รายได้ต่างๆที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับมาจากแหล่งเงินต่างๆ ดังนี้

2.1.1 แหล่งรายรับ หลักการคือ แหล่งรายรับของสถาบันอุดมศึกษา ควรมีความหลากหลายมากขึ้น

2.1.2 สัดส่วนรายรับจากรัฐและผู้รับบริการ หลักการ คือ การกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมในการรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาระหว่าง รัฐ : สถาบันอุดมศึกษา : ผู้รับบริการ การกำหนดสัดส่วนการรับภาระในการจัดการศึกษาระหว่างรัฐบาลกับผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะพัฒนาไปสู่ระดับที่มีความเหมาะสมที่รัฐบาลจะสามารถรับภาระได้ โดยพิจารณาถึง

สัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา : ค่าใช้จ่ายทั้งประเทศ

สัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา : ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมด

2.1.3 การหารายได้ของสถาบันอุดมศึกษา หลักการ คือ

1) สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณของตนเองภายใต้การรักษาความมั่นคงของระบบการคลังด้วย

2) สถาบันอุดมศึกษาต้องแสวงหารายได้ด้วยวิธีการที่หลากหลายเน้นการลงทุนมากกว่าการออม

2.1.4 การนำหลักการด้านรายรับมาใช้

ในการกำหนดสัดส่วนการรับภาระที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสนับสนุนที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายสนับสนุนงบประมาณการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยกำหนดเป็นเกณฑ์กว้างๆ ในการสนับสนุนเงิน อาทิ เงินอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะเป็นสัดส่วนกับเงินอุดหนุนการศึกษาทั้งประเทศ เพื่อประโยชน์ในการคาดการณ์การได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลล่วงหน้าได้

2) การกำหนดนโยบายเรื่องการลงทุนโดยการสนับสนุนการประกันความมั่นคงให้กับสถาบันอุดมศึกษา เป็นเงินกองทุนจำนวนหนึ่ง ให้สถาบันอุดมศึกษานำดอกผลไปใช้เพื่อดำเนินงานภายใต้นโยบายของสถาบันอุดมศึกษา

3) การกำหนดนโยบายเรื่องการจัดสรรที่ดินเพื่อสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมี

2 ส่วน

3.1 การจัดสรรที่ดินเพื่อให้ประโยชน์ด้านการจัดการเรียนการสอน

กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษามีแห่งหนึ่ง ควรจะมีที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดการเรียนการสอนเท่าใด และทำเลที่ตั้งมีความเหมาะสม

3.2 การจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ด้านการลงทุน โดยหลักการที่ดินนี้จะต้องเอื้อประโยชน์ให้สถาบันอุดมศึกษาลงทุนได้ตามศักยภาพทางวิชาการ เพื่อเพิ่มพูนรายได้

4) การกำหนดนโยบายเรื่องการเงินก็เพื่อการศึกษาและเงินทุนเพื่อการศึกษา เพื่อสนับสนุนด้านโอกาสทางการศึกษาและความเที่ยงธรรมในการรับโอกาสจากรัฐ

2.2 รายจ่าย หมายถึง รายการค่าใช้จ่ายที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องรับผิดชอบซึ่งมี

2.2.1 หลักการ คือ

1) การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาจะต้องเป็นไปตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา

2) การใช้จ่ายของสถาบันอุดมศึกษาต้องตรวจสอบได้

2.2.2 การนำหลักการด้านรายจ่ายไปใช้

สถาบันอุดมศึกษาต้องมีระบบบัญชีและระบบตรวจสอบภายใน ซึ่งทั้งสองระบบนี้จะแสดงให้เห็นคือการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า คือ ระบบ บัญชีที่แสดงต้นทุนต่อหน่วย ระบบบัญชีที่โปร่งใสต้องพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบจากภายนอกได้ด้วย คือ การจัดทำระบบบัญชีอิเล็กทรอนิกส์ และต้องพัฒนาระบบบัญชีรองรับ เช่น

1) ระบบบัญชีกองทุน สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาวิชาการของสถาบันโดยกองทุนต่าง ๆ

2) ระบบบัญชีต้นทุน ทั้งรับทั้งจ่ายแสดงรายการเบิกเงินสดในแต่ละกิจกรรมที่ใช้จ่ายจริง ทั้งนี้เพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบและเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) ในแต่ละกิจกรรม

3) ระบบบัญชีเงินสด แสดงสภาพคล่องของกระแสเงินสดที่สถาบันอุดมศึกษามีไว้ใช้หมุนเวียนในระยะเวลาหนึ่ง ๆ หากมีไว้มากเกินไปจนความจำเป็นควรจัดระบบเงินฝากออมทรัพย์ระยะสั้นหรือบริหารเงินสดด้วยวิธีการอื่นใดที่ทำให้เกิดดอกผล

4) ระบบบัญชีที่รับทั้งจ่าย แสดงให้เห็นฐานะทางการเงินตามข้อผูกพันที่สถาบันอุดมศึกษาใช้จ่ายจริง

2.3 การวางแผนงบประมาณ

2.3.1 แผนงบประมาณอุดมศึกษา หมายถึง ช่วงเวลา 4 ปี ที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องวางแผนเพื่อประมาณการรายรับและรายจ่ายของสถาบัน

2.3.2 ปีงบประมาณ หมายถึง รอบ 1 ปีของการใช้จ่ายงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ โดยเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม - กันยายนในปีถัดไป

2.3.3 การจัดทำแผนงบประมาณเดือนปี โดยจัดทำตามแผน 4 ปี

2.4 กระบวนการงบประมาณ

ในส่วนของกระบวนการงบประมาณในรอบ 1 ปีงบประมาณนั้นมีกิจกรรม 4 ขั้นตอนดังนี้

2.4.1. การเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

2.4.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

2.4.3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

2.4.4. การตรวจสอบ (Budget Evaluation)

ซึ่งในกระบวนการทั้ง 4 ขั้นตอนนี้จะต้องมีหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง คือ สำนักงบประมาณ ทบวงมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาซึ่งอยู่ในกระบวนการตั้งแต่เริ่มการเตรียม งบประมาณไปจนถึงการตรวจสอบแต่ละกระบวนการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีหลักการในการดำเนินงานด้วยงบประมาณแตกต่างกัน ทั้งนี้ไม่ว่าหน่วยงานใดจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดในแต่ละกระบวนการ แต่ท้ายที่สุดคือการดำเนินงานจะต้องประสานงานบนหลักการงบประมาณเดียวกัน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินภารกิจได้ตามหลักการอุดมศึกษา

หลักการในการจัดสรรวงเงินอุดมศึกษา

1. งบประมาณ เพื่อการพิจารณาแผนการลงทุนทางการอุดมศึกษาให้เป็นแผนรวมของประเทศ การจัดสรรงบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาต้องเสนอโครงการตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา การขยายวิทยาเขตของสถาบันอุดมศึกษาต้องสอดคล้องกับนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษา และความเป็นธรรมในการเข้าศึกษาระดับอุดมศึกษา การลงทุนในโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก จึงต้องมีการพิจารณาถึงแผนระยะยาว และการจัดลำดับความสำคัญ

2. งบดำเนินการ จะได้รับการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ โดยใช้สูตรในการ

คำนวณ

$$\text{งบดำเนินการ} = \text{ค่าใช้จ่ายต่อหัว} \times \text{ค่าน้ำหนัก} \times \text{จำนวนนักศึกษา}$$

หลักเกณฑ์ในการกำหนดสูตร

1. ค่าใช้จ่ายต่อหัว จะกำหนดได้ดังนี้

1.1 แยกกลุ่มสาขาวิชา เช่น กลุ่มที่ใช้ห้องปฏิบัติการ กลุ่มวิทยาศาสตร์ กลุ่มที่ใช้การเรียนแบบบรรยาย

1.2 แยกระดับการศึกษา เช่น ปริญญาตรี โท เอก

1.3 แยกตามประเภทการลงทะเบียนของนักศึกษา เช่น นักศึกษาที่เรียนในระบบการศึกษาทางไกลถือเป็นนักศึกษาบางส่วนช่วงเวลา

1.4 ค่าใช้จ่ายต่อหัวต้องปรับทุกปีตามอัตราเงินเฟ้อ และแตกต่างกันตามกลุ่มสาขาวิชา

1.5 อัตราค่าใช้จ่ายต่อหัว คำนวณจากฐานเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ที่มีการทบทวนความเหมาะสมแล้ว

อัตราค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษานี้ ควรมีความยืดหยุ่นเพื่อให้เหมาะสมกับสถาบันอุดมศึกษาที่มีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการผลิตบัณฑิต เช่น ปรัชญาของสถาบัน ทำเลที่ตั้ง ขนาดของสถาบัน ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาจะต้องคำนวณจากต้นทุนการผลิต

2. ค่าน้ำหนัก จะกำหนดได้ดังนี้

2.1 กำหนดค่าน้ำหนักแบบสัมพัทธ์ (Relative) เพื่อแสดงการจัดอันดับความสำคัญของความต้องการกำลังคนในสาขาต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาประเทศในแต่ละปี

2.2 กำหนดค่าน้ำหนักแยกตามกลุ่มสาขาวิชา เช่น ใช้หลักการด้านกลุ่มผู้เรียนที่ใช้ห้องปฏิบัติการ คลินิก หรือกลุ่มสังคมศาสตร์ กลุ่มวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

3. จำนวนนักศึกษา จะแยกประเภทนักศึกษาเป็นนักศึกษาเต็มเวลา นักศึกษาบางส่วน นักศึกษาปริญญาตรี นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา เป็นต้น

3. งบอุดหนุนการวิจัย

เพื่อการส่งเสริมการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ งบประมาณที่จะสนับสนุน โดยแยกต่างหากจากเงินอุดหนุนด้านการสอน ทั้งนี้ก็ให้เห็นภาพการเจริญเติบโตของงานวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาและประเมินผลการวิจัยได้ชัดเจน

เกณฑ์ในการพิจารณาเงินอุดหนุนการวิจัย

1. การพิจารณาความสามารถในการทำงานวิจัยนั้นให้สำเร็จโดยพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้วิจัย
2. การพิจารณาผลของการวิจัยว่าจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมมากน้อยเพียงใด

3. การเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางการบริหาร

1. ปัจจัยภายนอก

1.1 การกำหนดองค์กรซึ่งรับผิดชอบการจัดสรรทรัพยากรให้กับสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านอุดมศึกษา ผู้แทนจากรัฐที่ดูแลเรื่องงบประมาณ ผู้แทนจากกลุ่มผู้ใช้บัณฑิตภาครัฐและภาคเอกชน มีทบวงมหาวิทยาลัยเป็นฝ่ายเลขานุการ

1.2 การกำหนดองค์กรซึ่งรับผิดชอบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ของชาติ ซึ่งจะประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิด้านอุดมศึกษา ผู้ใช้บัณฑิต ผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรวิชาชีพ ต่างๆ มีทบวงมหาวิทยาลัยเป็นฝ่ายเลขานุการ

1.3 การกำหนดองค์กรที่รับผิดชอบด้านนโยบายและแผนอุดมศึกษาของชาติให้ กำหนดที่ด้านแผนงานให้ชัดเจน อาจจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติหรือเป็น องค์กรอื่นๆ โดยให้หน่วยงานทั้งสามทำงานประสานงานกันเพื่อจัดสรรทรัพยากรให้กันสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามแผนความต้องการทำสังคมด้านอุดมศึกษาระดับชาติให้สอดคล้องกับการประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา

2. ปัจจัยภายใน

เมื่อปัจจัยภายนอกปรับเน้นที่การประกันคุณภาพการวางแผน และการดูแลจัดสรร ทรัพยากรองค์ภายในหลักควรปรับเปลี่ยนด้วย

2.1 สถานะสถาบันอุดมศึกษา

2.1.1 องค์ประกอบ ควรเป็นสถานสถาบันอุดมศึกษาที่ประกอบไปด้วย คณะบุคลากรจาก 3 ฝ่าย คือ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เป็นผู้เชี่ยวชาญจากสาขาวิชาชีพต่าง ๆ และจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสถาบัน

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เป็นนักวิชาการ ในสาขาวิชาการต่าง ๆ

ผู้บริหารและผู้แทนคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษา

2.1.2 บทบาทหน้าที่ มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหารรายได้และทรัพย์สินและต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

2.1.3 วาระการดำรงตำแหน่ง ควรมีลักษณะที่เหมือนกัน เช่น วาระของคณะกรรมการทั้งคณะเป็น 4 ปี แต่ทุกๆ 2 ปีควรมีการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิใหม่จำนวนหนึ่ง

2.2 สาขาวิชาการ การควบคุมมาตรฐานทางวิชาการถือเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา ที่มุ่งเน้นในการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ เรื่องนี้สามารถพิสูจน์ได้จากคุณภาพการศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาผลิตผลงานวิชาการออกสู่สังคมและผลผลิตที่เป็นบัณฑิตจะเป็นปัจจัยบ่งชี้ผลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาคู่ค้าหรือไม่

2.2.1 องค์ประกอบ กรรมการส่วนมากต้องเป็นผู้แทนคณาจารย์จากคณะหรือสาขาวิชาต่างๆ

2.2.2 บทบาทหน้าที่ เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารงานวิชาการ ทุกด้านของสถาบันอุดมศึกษา ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย มาตรการ การควบคุมมาตรฐาน และการประกันคุณภาพการศึกษา

2.2.3 วาระการดำรงตำแหน่ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และควรมีการกำหนดวาระเพื่อสร้างกระแสเปลี่ยนแปลงในองค์กร ด้วยการให้มีกรรมการส่วนหนึ่งหมดวาระ 2 ปี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การอภิปรายผล

1. สภาพปัจจุบันและความเป็นมา ในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะมี จุดมุ่งหมายและแนวคิดในการจัดตั้งที่แตกต่างกันไปตามบริบททางการอุดมศึกษา และรากฐาน ความคิดในแต่ละช่วงเวลาเป็นไปตามกลุ่มผู้นำในขณะนั้นด้วย ความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษา แต่ละแห่งในเชิงรากฐานการจัดตั้งนั้นมีผลมาถึงการจัดการเรียนการสอน ความแข็งแกร่งทางวิชาการ ในสาขาต่าง มีผลต่อโครงสร้างการบริหารงาน รวมทั้งการหารายได้จากทรัพย์สินของสถาบัน อุดมศึกษาแห่งนั้นด้วย

การกำหนดนโยบายในการศึกษาของผู้นำประเทศจะส่งผลต่อการจัดตั้งสถาบันอุดม ศึกษาในช่วงเวลานั้น ประกอบวิสัยทัศน์ของคณะผู้ก่อตั้งจะมีผลต่อการวางโครงสร้างการบริหาร งานวิชาการอย่างเห็นได้ชัด ความหลากหลายของสถาบันอุดมศึกษานั้นเองที่ทำให้เห็นว่าการออก กฎหมายให้สถาบันอุดมศึกษามีสถานภาพเป็นกรม กรมหนึ่งในทบวงมหาวิทยาลัย เหมือนกับกรม อื่นกระทรวงอื่นๆนั้น ซึ่งมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด แม้ว่ารากฐานทางความคิดเกี่ยวกับการมี อิสระในการดำเนินงานมีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งแต่สถาบันอุดม ศึกษาที่มีธรรมชาติที่หลากหลายก็ยังมีฐานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรมในกระทรวงมาตลอด ทำให้ต้องใช้กฎระเบียบทางการเงิน การงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในที่มีผลต่อความแตกต่างของการงบประมาณของ สถาบันอุดมศึกษานั้นจากเหตุผลของการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษา พัฒนาการที่สร้างความแข็งแกร่ง ทางวิชาการที่แตกต่างกัน การจัดโครงสร้างทางการแบ่งส่วนราชการจะแตกต่างกัน เช่น

1.1 ความแตกต่างอันเนื่องจากขนาดของสถาบัน สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งมานานจะมี ขนาดใหญ่ในเรื่องของการมีหลักสูตรที่เปิดสอน จำนวนนักศึกษา จำนวนบุคลากร

1.2 ความแตกต่างกันในเรื่องของการมีวิทยาเขตที่ทำให้ต้องกระจายระบบบริหารให้ เกิดความคล่องตัว

1.3 ความแตกต่างกันในเรื่องของระบบทางการศึกษา เช่น เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เน้น การวิจัย มีโครงการเปิดสอนระดับบัณฑิตศึกษา อย่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น

1.4 ความแตกต่างกันในเรื่องความมีชื่อเสียงทางวิชาการเฉพาะด้าน เช่น วิศวกรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์ บริการสาธารณสุขของโรงพยาบาลมหาวิทยาลัย เป็นต้น จึง ทำให้มีศูนย์ทดลองห้องปฏิบัติการในสาขาที่มีชื่อเสียงและมีความแข็งแกร่งในด้านวิชาการนั้นๆ เป็นจำนวนมาก เป็นต้น

2. การจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ

2.1. แนวคิดในการจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

รัฐบาลทั้ง 2 แห่งจัดสรรงบประมาณของรัฐเพื่อสนับสนุนการศึกษา โดยมีแนวคิดในการศึกษาเป็นบริการของรัฐอย่างหนึ่งที่รัฐพึงจัดให้กับประชาชน แต่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้อิสระในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาควบคู่ไปกับการมีระบบประกันคุณภาพที่สังคมตรวจสอบได้

การกำหนดนโยบายการสนับสนุนงบประมาณกับสถาบันอุดมศึกษามีความชัดเจนจึงออกเป็นกฎหมายอุดมศึกษา กำหนดนโยบายการสนับสนุน สัดส่วนการจัดสรรที่ลดลงเป็นร้อยละ 3-5 ของงบประมาณทั้งหมดในแต่ละปีจะระบุไว้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการวางแผนงบประมาณล่วงหน้า การกำหนดสูตรในการคำนวณงบประมาณ วงเงินที่จะจัดสรรในแต่ละปี มีการกำหนดเงินอุดหนุนล่วงหน้า 3 ปี

ตัวอย่างจากรัฐบาลอังกฤษที่นำเอารูปแบบงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไปมาจัดสรรให้สถาบันอุดมศึกษาจะเกิดขึ้นในภาวะที่สถาบันอุดมศึกษาต้องการอิสระในการดำเนินงาน ภาวะทางเศรษฐกิจของรัฐบาลกำลังมีปัญหา ความต้องการศึกษาระดับอุดมศึกษามีมากขึ้นเกินกว่าที่รัฐบาลจะรับผิดชอบทั้งหมดได้ รัฐบาลจำต้องหันมาใช้รูปแบบงบประมาณอุดหนุนทั่วไปนี้ เพื่อสร้างอิสระภาพควบคู่กับการตรวจสอบได้ เป็นกลไกในการควบคุมการผลิตบุคลากรระดับอุดมศึกษาให้เป็นตามที่รัฐต้องการ และควบคุมการใช้งบประมาณของรัฐในการสนับสนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้อยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสม

จะเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของอังกฤษ ขณะที่นำรูปแบบงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปมาใช้กับสถาบันอุดมศึกษานั้นเป็นช่วงที่เกิดหลังจากที่เศรษฐกิจของภาคพื้นยุโรปเฟื่องฟูเต็มที่ รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาในปริมาณเกือบทั้งหมดของรายจ่าย ความต้องการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประชาชน มีจำนวนทวีขึ้นอย่างรวดเร็ว ต่อมาเศรษฐกิจภาคพื้นยุโรปทรุดตัวลง แต่ความต้องการการศึกษาของประชาชนไม่ได้ลดลงรัฐบาลจึงไม่สามารถรับภาระการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ทั้งหมด จึงมาเอาระบบการประกันคุณภาพเข้ามา ควบคู่กับการใช้งบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไป เพราะขณะนั้นสถาบันอุดมศึกษาเรียกร้องอิสระในการดำเนินการ เป็นสถานการณ์เดียวกับประเทศไทยในปัจจุบัน และขณะนี้ไม่ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะเรียกร้องอิสระในการดำเนินงานหรือไม่รัฐบาลก็มีนโยบายที่จะให้สถาบันอุดมศึกษาออกนอกระบบราชการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานในปี พ.ศ. 2545 ดังนั้นจึงต้องมีรูปแบบงบประมาณที่ทำให้การบริหารงานมีความยืดหยุ่นที่สุดจะช่วยทำให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การกำหนดนโยบายเรื่องการสนับสนุนของอังกฤษและออสเตรเลียจะมีความชัดเจน เพราะจะออกเป็นกฎหมายที่เห็นว่าเป็นข้อดีที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถวางแผนล่วงหน้าได้ว่าจะได้รับงบประมาณในช่วง 3 ปีข้างหน้าเป็นจำนวนเงินเท่าใด สำหรับประเทศไทยหากมีการกำหนดสัดส่วนการสนับสนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ชัดเจนได้จะทำให้การวางแผนงบประมาณมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2 วิธีการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้กับสถาบันอุดมศึกษา

โดยหลักการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลอังกฤษ และออสเตรเลีย กับสถาบันอุดมศึกษาตามภารกิจที่สถาบันอุดมศึกษารับผิดชอบ คือ การสอน และการวิจัย ส่วนเรื่องบริการชุมชนกับรัฐบาลจะไม่จัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้ เพราะสถาบันอุดมศึกษาใช้บทบาทนี้เป็นแหล่งทำรายได้กับสถาบันเอง

2.2.1 ด้านการสอน

ในการจัดงบประมาณด้านการสอนนั้น อังกฤษจะกำหนดเป็นสูตรกับโครงการสำหรับงบประมาณด้านการสอนที่แยกเป็นเงินอุดหนุนหลักทางการสอน (Core Fund) งบอุดหนุนส่วนต่าง (Margin Fund) การกำหนดสูตรค่อนข้างแน่ชัด โดยมีสูตรดังนี้

เงินอุดหนุนหลัก	=	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัว X
ทางการสอน		จำนวนนักศึกษาแยกตามระดับการศึกษา X สหณพิจา

เงินอุดหนุนส่วนต่างทางการสอน มีวิธีจัดสรร 3 แบบ คือ

- ใช้สูตร ผกผันกับค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัว
- เสนอโครงการ
- ให้เงินส่วนเพิ่มเติม (Additional Fund)

เงินอุดหนุนส่วนต่างนี้จะจัดสรรให้ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษามีโครงการพิเศษ เช่น การวางระบบสารสนเทศพื้นฐาน ทำให้มีความยืดหยุ่นได้ แต่ปริมาณเงินน้อยมากเป็นร้อยละ .20 ของเงินอุดหนุนการสอนทั้งหมด แต่มีข้อดีในด้านที่มีความยืดหยุ่น

ส่วนออสเตรเลียใช้การกำหนดค่าน้ำหนักการศึกษาระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และเอกที่เน้นการวิจัยและเน้นการสอน

งบอุดหนุนการสอน	=	ค่าใช้จ่ายต่อหัว X ค่าน้ำหนัก X จำนวนนักศึกษา
-----------------	---	---

จะเห็นว่าแบบของออสเตรเลียจะช่วยให้การกำหนดลำดับความสำคัญของสาขาที่ต้องการเน้นการผลิตกำลังคนชัดเจนกว่า โดยการกำหนดค่าน้ำหนักมากน้อยต่างกันตามกลุ่มสาขาวิชาและระดับการศึกษา

2.2.2 ด้านการวิจัย

ในการจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยนั้น ในอังกฤษจะพิจารณาจากประเภทของงานวิจัยที่ต้องการสนับสนุนเป็นงานวิจัยคุณภาพ งานวิจัยทั่วไป และงานวิจัยเพื่อการพัฒนา ซึ่งในปี ค.ศ. 1996 จัดงบประมาณการสอน : การวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด คือ 2,224 ล้านปอนด์ : 648 ล้านปอนด์ งบประมาณร้อยละ 18.85 ของงบประมาณที่สนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด ในงบวิจัยจำนวนนี้แยกเป็นงานวิจัยด้านต่างๆ ดังนี้

งานวิจัยทั้งหมด	วิจัยคุณภาพ	วิจัยเพื่อพัฒนางานวิจัย	วิจัยทั่วไป
648	20 (ร้อยละ 3.1)	20 (ร้อยละ 3.1)	608
ร้อยละ 100	ร้อยละ 3.1	ร้อยละ 3.1	ร้อยละ 93.8

การให้เงินอุดหนุนการวิจัยของอังกฤษนั้นจะพิจารณาจากเกณฑ์การประเมินคุณภาพ 5 อันดับ ซึ่งได้รับการประเมิน 5 จะได้รับเงินอุดหนุน 4

สำหรับออสเตรเลียให้เงินอุดหนุนการวิจัยแบบ คำนวณส่วนประกอบ (The Composite Index) คือ พิจารณาตามภาพรวมของการหางบประมาณมาสนับสนุนงานวิจัยของสถาบันนั้น โดยในปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลออสเตรเลียจัดเงินอุดหนุนการวิจัย ดังนี้

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
งานวิจัยเพื่อ	โครงการวิจัยที่สนับสนุนโดยสถาบันวิจัย	โครงการวิจัยที่สนับสนุนโดยสถาบันวิจัย	โครงการวิจัยที่สนับสนุนโดยสถาบันวิจัย	โครงการวิจัยที่สนับสนุนโดยสถาบันวิจัย	โครงการวิจัยที่สนับสนุนโดยสถาบันวิจัย
ร้อยละ	75	5	10	7	3

แต่นโยบายของรัฐบาลจากรายการที่ (1) ร้อยละ 70 และไปเพิ่มที่รายการที่ (4) และ (5) ให้เป็นร้อยละ 30 จะเห็นว่าแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณของออสเตรเลีย เป็นแนวคิดของการกำหนดลำดับความสำคัญโดยการให้ค่าน้ำหนักของประเภทที่จะอุดหนุน โดยคุณภาพรวมของแต่ละเรื่องที่สนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด นอกจากนี้ก็มีการประเมินผลคุณภาพการวิจัยด้วย

2.2.3 ด้านการลงทุน รัฐบาลอังกฤษจัดสรรโดยพิจารณาจากโครงการและสูตรให้กับสถาบันอุดมศึกษา โดยในปี ค.ศ. 1996 รัฐบาลจัดเงินลงทุนประมาณร้อยละ 8.5 ของงบที่จัด

ให้กับสถาบันอุดมศึกษา การใช้สูตรนั้นจะพิจารณาในแง่ของสัดส่วนค่าบำรุงรักษา และโครงการจะพิจารณาตามแผนการขยายหน่วยงานของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ส่วนออสเตรเลียจะมีการกำหนดวงเงินงบการลงทุนประมาณ 36 ล้านดอลลาร์ ทยอยจ่ายประมาณร้อยละ .6 ของงบประมาณที่รัฐให้กับสถาบันอุดมศึกษา

จุดเด่นของการจัดสรรงบประมาณของอังกฤษคือความชัดเจนในการกำหนดสูตร แต่ก็มีข้อขัดแย้งให้กับโครงการใหม่ๆด้วย ส่วนของออสเตรเลีย จุดเด่นคือการกำหนดค่าน้ำหนักที่จะทำให้เห็นนโยบายการสนับสนุนการจัดการศึกษาในสาขาต่างๆที่ชัดเจนแต่ทั้งสองประเทศมีหลักเดียวกันคือ เรื่องการให้การสนับสนุนตามคุณภาพการศึกษาที่ต้องมาจากการประเมินด้วยองค์การอิสระของอังกฤษ

ข้อสังเกตที่เห็นได้ชัดเจนคือสัดส่วนของงบดำเนินการกับงบลงทุนต่างกันมากในประเทศไทย งบลงทุนเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่รัฐจัดสรรให้กับสถาบันอุดมศึกษารวมทั้งเงินเดือนด้วย งบลงทุนส่วนใหญ่เกือบถึงร้อยละ 50 ของรายจ่ายทั้งหมด

ตารางที่ 28 สัดส่วนงบลงทุน : งบทั้งหมดที่รัฐบาลสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาในปี พ.ศ. 2539

หน่วย = ล้านบาท

สถาบันอุดมศึกษา	งบทั้งหมด	เงินเดือน	งบลงทุน
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2,569	1,265	850
สัดส่วน	100	49.2	33.08
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	2,197	817	997
สัดส่วน	100	37	45.3
มหาวิทยาลัยขอนแก่น	1,949	685	899
สัดส่วน	100	35.1	46.1
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช	366	211	81
สัดส่วน	100	57.6	22
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี	447	44	331
สัดส่วน	100	9.8	74
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	271	114	122
สัดส่วน	100	42	45

ตารางที่ 28 (ต่อ)

หน่วย = ล้านบาท

สถาบันอุดมศึกษา	งบทั้งหมด	เงินเดือน	งบลงทุน
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	1,409	600	479
สัดส่วน	100	42.5	33.9
สถาบันเทคโนโลยีพระนครเหนือ	578	157	262
สัดส่วน	100	27.1	45.3

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539 : 20 - 21

จากตารางจะเห็นว่าค่าใช้จ่ายเป็นงบลงทุนของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งเริ่มตั้งแต่ร้อยละ 33-74 ยกเว้น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราชร้อยละ 22 ดังนั้นหากประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณงบประมาณด้านการลงทุนอาจจะต้องมีสัดส่วนเฉพาะแบบของประเทศไทย เพราะงบลงทุนถือเป็นจำนวนเงินส่วนมากยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว ซึ่งการพิจารณาสนับสนุนเงินลงทุนในต่างประเทศนั้น ดังที่กล่าวมาแล้วคือใช้การพิจารณาจากโครงการกับสูตรคำนวณบำรุงรักษา แต่จำนวนเงินของอังกฤษและออสเตรเลีย เพื่อการลงทุนมีปริมาณสัดส่วนน้อยกว่าประเทศไทยมาก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐ

3.1 หลักการและแนวคิดของการงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย หลักการต่างๆ ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการงบประมาณแผ่นดิน ปรัชญา การจัดสรรงบประมาณ สำหรับหน่วยงานของรัฐ ทั้งหลักเศรษฐศาสตร์ และหลักการเมือง ดังนี้

1) การจัดการศึกษาถือเป็นบริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดให้กับประชาชนโดยให้ ประชาชนผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่าย เป็นไปตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับผลตอบแทนทางสังคม (Social and Private Returns) และผลตอบแทนส่วนบุคคลเพราะการ ศึกษาเป็นบริการที่รัฐต้องจัดให้แบบสินค้ากึ่งสาธารณะ (Semi-Public Goods) ที่รัฐกระจายภาระ หน้าที่ให้สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษา รัฐพึงสนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่ง เพื่อมิให้การจัดการ ศึกษาในระดับอุดมศึกษามีราคาค่าธรรมเนียมที่ไม่สูงมาก

2) การจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นบริการ ของรัฐนั้น การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานนั้นจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่ากับการลงทุน (Cost and Benefit) เป็นการนำแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Vame B, Lewis (1952)

3) หลักในการจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุน (Grants) นั้น Nick Devas (1984) เสนอไว้หลายประการซึ่งสอดคล้องกับหลักการงบประมาณที่นำเสนอในเรื่องต่างๆดังนี้

(1) ความเพียงพอ (Adequacy) เงินอุดหนุนที่รัฐจัดให้ต้องไม่ต่ำเกินไปจน ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้งานได้โดยมีประสิทธิภาพ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นเงิน อุดหนุนที่รัฐสนับสนุนให้ต้องเพียงพอต่อการธำรงรักษาสภาพทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา ไว้ได้

(2) ความง่ายต่อการบริหาร (Simplicity) การจัดสรรงบประมาณที่ดีต้อง ไม่ใช้ข้อมูลสถิติซับซ้อนมาก ต้องไม่มีค่าใช้จ่ายในการจัดสรรมากมีลักษณะที่เข้าใจร่วมกันได้ ดังนั้นการให้เงินอุดหนุนกับสถาบันอุดมศึกษาจะช่วยลดปัญหาด้านการบริหารหลายๆ ด้าน เช่น การออกกระเบียบที่ยุ่งยากซับซ้อน การจัดทำเอกสารหลักฐานเพื่อการตรวจสอบตามรายการ

(3) ความมีเสถียรภาพและทำนายได้ (Stability and Predictability) มีหลัก การจัดสรรทรัพยากรที่แน่นอนเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาพยากรณ์ทรัพยากรที่จะได้รับล่วงหน้าได้ ดังนั้นการกำหนดสัดส่วนการใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษาย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

(4) ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) ระบบการ จัดสรรที่ดีต้องทำให้ฐานะทางการคลังของสถาบันอุดมศึกษามีความมั่นคงดีขึ้น ขณะเดียวกันต้อง สร้างแรงจูงใจให้เกิดการประหยัดตามหลักการของงบประมาณแผ่นดินที่ดี (ไพศาล ชัยมงคล, 2526

: 26 - 30) ดังนั้นการที่ไม่ต้องนำรายได้กับเงินเหลือจ่ายส่งกระทรวงการคลัง จะทำให้สถาบันอุดมศึกษาใช้จ่ายอย่างประหยัด และทำให้เกิดประสิทธิภาพตามหลักการงบประมาณ (ปีวย อิงภากรณ์, 2522 ไกรยุทธ ชีรตยาตีพันธ์, 2533 และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537) นอกจากนี้ยังจะเป็นการส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาเพิ่มพูนรายได้ เพื่อไปสู่การพึ่งตนเองได้ในอนาคต

(5) การกระจายอำนาจและความสามารถให้ท้องถิ่นตรวจสอบได้

(Decentralization and Local Accountability) การจัดสรรทรัพยากรต้องเน้นกระจายอำนาจในการบริหารการเงินให้กับสถาบันอุดมศึกษา ขณะเดียวกันต้องโปร่งใส พร้อมทั้งจะให้สังคมตรวจสอบได้ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาแล้วการตรวจสอบจากสังคมจะพิจารณาได้จากผลการดำเนินงานที่มีระบบประกันคุณภาพที่ดีการจัดทำรายงานการเงินเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าการใช้เงินอุดหนุนกับสถาบันอุดมศึกษาจะช่วยให้เกิดการขยายตัวในการจัดการศึกษาให้ดี (Gareth, Williams, 1994) ที่สอดคล้องกับหลักการงบประมาณแผ่นดินที่ไพศาล ชัยมงคล (2526) เสนอไว้คือต้องเน้นการพัฒนา ซึ่งหากใช้รูปแบบงบประมาณแบบรายการจะเน้นที่การควบคุม การใช้จ่ายให้ถูกต้องตามระเบียบมากกว่าเน้นการพัฒนาตามเป้าหมายความสำเร็จของสถาบัน

3.2 โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ

จากแนวความคิดที่ทำให้มีการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินงานนั้น ในด้านการนำเสนอโครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ จะมีความสอดคล้องกับทฤษฎีและหลักการงบประมาณ ดังนี้

3.2.1 แหล่งรายรับที่ต้องมีความหลากหลายมากขึ้นนั้นเป็นไปตามแนวคิดของการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลางให้กับรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้ทำหน้าที่ปฏิบัติงานแทนรัฐบาล (King, David, 1984) ในที่นี้สถาบันอุดมศึกษาเป็นเสมือนหน่วยปฏิบัติการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาดังนั้นการสนับสนุนจากรัฐควรมีความหลากหลายด้วย อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนการจัดสรรเงินลงทุน เป็นต้น

3.2.2 รูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนมิได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้เงินตามแนวคิดของ King, David (1984) เสนอไว้ว่า เงินอุดหนุนทั่วไปมีทั้งแบบเหมาจ่ายและแบบเงื่อนไข สำหรับสถาบันอุดมศึกษานั้นการกำหนดเงินอุดหนุนนั้นหากมีเงื่อนไขที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องรักษาและปฏิบัติตามคือผลการปฏิบัติงานที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องดำเนินการตามข้อตกลงเกี่ยวกับแผนการผลิตบัณฑิตและผลงานวิจัยต่างๆ

นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบ (Matching Specific Grant) ซึ่งรัฐบาลอาจสนับสนุนเงินอุดหนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อนำไปเป็นกองทุนไว้พัฒนา

คณาจารย์ และเทคโนโลยีการศึกษา โดยอาจจัดทุนประเดิมแบบ Endowment Fund และทุนสมทบกับรายได้ที่สถาบันอุดมศึกษาจัดเข้ากองทุนแบบ Matching Fund ก็ได้

3.2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์ในการคิดสูตรในการจัดสรรงบประมาณนี้จะต้องเริ่มตั้งแต่การกำหนดสัดส่วนของค่าใช้จ่ายอุดมศึกษาต่อรายได้ประชาชาติ ต่อรายจ่ายทั้งหมด ต่อรายจ่ายทางการศึกษาได้ การกำหนดวงเงินที่จะสนับสนุน ซึ่งอาจเนื่องจากความสามารถในการจัดหาทรัพยากรของรัฐบาลหรือกำหนดรายจ่ายเป็นตัวตั้ง และรัฐบาลต้องหารายได้มาสนับสนุนให้ได้ ซึ่งแนวคิดนี้เป็น 2 แนวทางคือใช้แนวความคิดทางการเมือง คือ การวิเคราะห์ต่อรอง (Strategy and Bargaining) เพื่อต่อรองให้สถาบันอุดมศึกษามีการรับเงินอุดหนุนตามที่รัฐบาลมีงบประมาณอยู่หรือแนวคิดที่สองแบบเศรษฐศาสตร์ คือ พิจารณาผลรับที่ได้หากผลที่ได้คุ้มค่า รัฐบาลจะต้องพยายามจัดหาทรัพยากรมาสนับสนุนให้ได้

3.2.4. การกำหนดเทอมงบประมาณ 4 ปี แต่ระยะแรกเสนอ 2 ปี และ 3 ปี เพื่อพัฒนาไปสู่การวางแผนงบประมาณล่วงหน้า ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Smith D., Harold (อ้างในพนม ทินกร ณ อยุธยา, 2532) ซึ่งการวางแผนการบริหารกับการงบประมาณต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเสมือนด้าน 2 ด้านในเหรียญหนึ่งอัน และหลักการงบประมาณที่ดีคือต้องวางแผนพยากรณ์ได้

3.2.5 กระบวนการงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาจะมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทออกไปทำให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานที่แตกต่างกับหน่วยราชการอื่นๆ ซึ่ง Smith, Harold D. (อ้างแล้ว) มีความเห็นว่ากระบวนการงบประมาณควรมีความหลากหลายโดยให้น้ำหนักผลมากกว่าวิธีการซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการตรวจสอบการใช้งบประมาณจากผลการปฏิบัติงาน ด้วยการตรวจสอบหลังการดำเนินงาน ซึ่งกระบวนการนี้จะสอดคล้องกับรูปแบบงบประมาณแบบแสดงผลการปฏิบัติงาน (Performance Budgeting)

3.2.6 วิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา โดยมีการกำหนดหลักการ ดังนี้

- 1) การจัดสรรเงินอุดหนุนทางการสอนโดยให้มีการกำหนดสูตรดังนี้

เงินอุดหนุน = ค่าใช้จ่ายต่อหัว X ค่าน้ำหนัก X จำนวนนักศึกษา

ในการกำหนดค่าน้ำหนักนั้นจะช่วยทำให้รัฐบาลสามารถหึงงบประมาณเป็นกลไกในการทำให้นโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น นโยบายการเร่งรัดการผลิตบัณฑิตในสาขาขาดแคลน สามารถกำหนดค่าน้ำหนักเป็น 1.5 หรือในสาขาที่รัฐไม่สนับสนุนการผลิต อาจกำหนดค่าน้ำหนักเป็น .5 แต่หากสถาบันอุดมศึกษาต้องการผลิตเพราะมีฐานการผลิตอยู่แล้วหรือมีความต้องการตลาด สถาบันอุดมศึกษาก็ต้องไปคิดค่าใช้จ่ายโดยให้ผู้เรียนรับภาระมากขึ้น เนื่องจากเป็นความต้องการของผู้เรียน เช่นเดียวกันหากกำหนดว่า การเรียนในระบบการศึกษาทางไกลเป็นการเรียนตามอัธยาศัย ผู้เรียนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมด (ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์, สัมภาษณ์ 5 มีนาคม 2541) แต่หากกำหนดว่าเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่นแบบ *ความรู้ถึงบ้านบริการถึงตัว* พัฒนาคุณภาพชีวิตควบคู่ไปกับการทำงานก็ไม่ควรรับภาระทั้งหมด (รองศาสตราจารย์ ดร.ประยูร ศรีประสาธน์, สัมภาษณ์ 12 มีนาคม 2541)

ส่วนประเด็นเรื่องการคำนวณงบเงินเดือนรวมกับดำเนินการและนำไปคิดค่าใช้จ่ายต่อหัวนั้น อาจจะต้องมีการศึกษาให้ละเอียดอีกครั้ง ทั้งนี้เพราะสามารถทำได้ทั้งสองแบบ แต่สำหรับประเทศไทยนั้นหากเปรียบกับสัดส่วนงบเงินเดือนต่องบดำเนินการแล้วมีค่อนข้างสูงดังนี้

ตารางที่ 29 เปรียบเทียบสัดส่วนงบดำเนินการที่เป็นเงินเดือนและไม่ใช่เงินเดือนของงบประมาณที่จัดเพื่อการศึกษาใน ปีงบประมาณ 2536 - 2540

ปีงบประมาณ	เงินเดือน	ไม่ใช่เงินเดือน
2536	80.4	19.6
2537	77.5	22.5
2538	75.3	24.7
2539	75.2	24.8
2540	72.3	27.7

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อังโน นงราม เศรษฐพานิช, 2540

ดังนั้น การรวมเงินเดือนกับงบดำเนินการจะทำให้ค่าใช้จ่ายต่อหัวมีความแตกต่างกันมาก

2) การจัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัยที่พิจารณาตามผลที่ได้รับจากงานวิจัยนั้น ประกอบกับการพิจารณาการประเมินคุณภาพการวิจัย จะช่วยให้เกิดการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพการวิจัยมากขึ้น แต่รัฐบาลควรสนับสนุนเงินอุดหนุนการวิจัยผ่านองค์กรที่มีหน้าที่ด้านส่งเสริมการวิจัย

อาจเป็นกลไกของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยหรือองค์กรอิสระแบบสำนักงานกองทุนวิจัย เพื่อให้เกิดการวางแผนการวิจัยร่วมกัน และมีกลไกที่ทำหน้าที่ดำเนินงานแทนรัฐบาล

3) การจัดสรรเงินลงทุน ดังที่แสดงไว้ในตารางที่เปรียบเทียบ งบลงทุน งบเงินเดือน กับค่าใช้จ่ายทั้งหมดของสถาบันอุดมศึกษาจะเห็นว่างบลงทุนมีสัดส่วนสูงมาก ดังนั้น การเสนอโครงการเข้ามาพิจารณาจะต้องมีแผนงานที่ชัดเจน และรัฐควรกำหนดนโยบายเร่งการลงทุนการขยายงานให้ชัดเจนควบคู่กับการพยายามส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีการศึกษา แนวคิด IT Campus. อาจจะช่วยทำให้การศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้นและอาจจะลดการลงทุนด้านที่ดิน สิ่งก่อสร้างลงได้ในอนาคต

4) การไม่ให้งบประมาณสนับสนุนโครงการบริการชุมชน สอดคล้องกับ แนวคิดของการจัดสรรงบประมาณในต่างประเทศ ซึ่งอังกฤษและออสเตรเลีย ที่เห็นว่าการบริการชุมชนเป็นเรื่องที่สถาบันอุดมศึกษาต้องสร้างรายได้จากงานนี้เพื่อมาเสริมกับงบประมาณที่ได้จากรัฐบาล

การบริการชุมชนที่จะรับเงินสนับสนุนจากรัฐต้องเป็นการเสนอโครงการตาม นโยบายที่รัฐสนับสนุน เช่น บริการสาธารณสุข บริการงานวิจัยเพื่อการเกษตร เป็นต้น

3.3 การนำรูปแบบงบประมาณไปใช้

ผลการวิจัย เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนปัจจัยต่างๆเพื่อการนำรูปแบบ งบประมาณไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.1 ปัจจัยทางการเมือง คือการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุน การอุดมศึกษาจะเห็นได้ว่าจากอดีตมา การเมืองจะมีส่วนผลักดันและเปลี่ยนแปลงการอุดมศึกษา มาโดยตลอด สอดคล้องกับแนวคิดของ Wildavsky, Aron (1964) ในประเทศไทยก็เช่นกัน หากจะให้งบประมาณเป็นกลไกเพื่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างต่อเนื่องต้องมีการกำหนดนโยบาย ต่างๆ ให้ชัดเจน เช่น การศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นบริการของรัฐ การศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาเป็น การศึกษาตามความต้องการของบุคคลหรือของรัฐ เพราะการกำหนดนโยบายของรัฐบาลนี้เป็น ปัจจัยสำคัญในการกำหนดสัดส่วนการสนับสนุนด้านงบประมาณที่มาจากรัฐ

3.3.2 ปัจจัยทางกฎหมาย สถาบันอุดมศึกษาถูกจัดตั้งด้วยกฎหมายที่แต่เดิมคือ พระราชบัญญัติ เป็นเสมือนกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน ซึ่งกฎหมายของหน่วยงานนี้มีส่วนสำคัญใน การกำหนดทิศทางการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา เช่น การกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเป็น นิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมหนึ่งในทบวงมหาวิทยาลัย นั่นเท่ากับว่าการปฏิบัติต่อสถาบันอุดม ศึกษาในฐานะส่วนราชการหนึ่ง การใช้กฎระเบียบต่างๆ ก็ต้องเป็นแบบเดียวกันกับส่วนราชการ

อื่นๆ ดังนั้นเมื่อเปลี่ยนรูปแบบงบประมาณจึงต้องการกฎหมายใหม่เพราะงบประมาณถูกควบคุมด้วยกฎหมาย (ไพศาล ชัยมงคล, 2526) และการจัดทำกฎหมายใหม่นี้ต้องพิจารณาจากหลักการงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบแล้วด้วย จึงจะทำให้การดำเนินงานด้านการงบประมาณที่เสนอใหม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอไว้ในตอนต้นแล้วว่าการนำงบประมาณไปใช้จะต้องสะท้อนแนวคิดและหลักการของรูปแบบงบประมาณนั้น ๆ

3.3.3 ปัจจัยทางการบริหาร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาแล้ว จำเป็นที่หน่วยงานต่างๆจะต้องปรับบทบาทให้สอดคล้องกับงบประมาณที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance Budgeting) มากกว่าการใช้ทรัพยากรในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามรูปแบบนี้จะต้องพิจารณาประกอบกับดัชนีวัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Indicators) ซึ่งจะทำให้ประเมินผลงานได้ทั้งระหว่างการดำเนินงานและสิ้นสุดการดำเนินงาน สิ่งที่ต้องจำเป็นอย่างยิ่งไปกับการใช้งบประมาณรูปแบบนี้คือ การคิดค่าใช้จ่ายต่อหน่วย เพื่อวัดผลงานว่าคุ้มค่าหรือไม่เป็นการลงทุน ในการคิดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยงานนั้น หน่วยงานจะต้องมีระบบบัญชีต้นทุน เพื่อใช้ในการวัดผลงานในเชิงปริมาณ (Quantitative Data Measuring)

ดังนั้นการปรับเปลี่ยนระบบบริหารภายในสถาบันอุดมศึกษาหลักๆ 3 ด้าน คือ

1) ระบบกำกับ คือ การวางแผน ต้องมีการวางแผนระยะยาวที่คำนึงถึงเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งไม่ใช่จะเกิดขึ้นและวัดได้ในทุกๆปี แต่ในแต่ละปีการวางแผนก็ต้องกำหนดเป้าหมายการประเมินได้ด้วย ซึ่งการประเมินผลผลิตของการศึกษานั้นค่อนข้างทำยากเพราะมีทั้งปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งผลกระทบในเชิงการพัฒนาที่เกิดจากการศึกษานั้นวัดเป็นปริมาณตรงๆ ในบางเรื่องไม่ได้ ดังนั้นจึงต้องวัดในปัจจัยทางปริมาณบางประเด็น เมื่อกล่าวเช่นนี้และจะเห็นว่าความจำเป็นในเรื่องการรวบรวมข้อมูลในเชิงปริมาณที่ต้องนำมาจัดกระทำให้เป็นสารสนเทศที่วัดคุณภาพได้เป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในข้อ 3.2

2) ระบบสนับสนุน คือ การจัดระบบสารสนเทศทางการเงิน เพื่อใช้เป็นเครื่องชี้วัดในเชิงปริมาณเป็น ระบบสารสนเทศเพื่อการประเมินผลการปฏิบัติงานทางการบริหารว่ามีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่ากับการลงทุน โปร่งใสให้สังคมตรวจสอบได้ นั่นคือการพัฒนาระบบบัญชีที่แสดงให้เห็นภาพรวมของการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ระบบบัญชีที่สามารถนำไปสู่การคำนวณค่าใช้จ่ายจริงสำหรับนำมาคิดต้นทุนต่อหน่วยกิจกรรมเพื่อเป็นสารสนเทศในการวางแผน นอกจากนี้ยังคงต้องมีสารสนเทศที่สำคัญมากสำหรับสถาบันอุดมศึกษานั้นคือสารสนเทศเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา

2) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพ เพื่อให้มีสารสนเทศที่เป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำแต่ละสถาบันโดยอาจสร้างเป็นแบบเปรียบเทียบแบบ Benchmarking (Meyerson and Massy, 1994 : 83 - 97) ของสถาบันแต่ละแห่งเองทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษาดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นขนาดของสถาบัน อายุ การจัดตั้ง ระบบการเรียนการสอน ความแข็งแกร่งทางวิชาการเฉพาะด้าน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการนำรูปแบบงบประมาณไปใช้

1. ด้านระบบการประกันคุณภาพ

ผู้วิจัยเห็นว่าในการนำรูปแบบงบประมาณนี้ไปใช้สถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานภายนอกจะต้องมีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพที่ชัดเจน ในด้านของคุณภาพของผลผลิตของสถาบันเกณฑ์มาตรฐานในการวัดผลการปฏิบัติงาน แนวความคิดแบบสร้างแนวเปรียบเทียบของสถาบันแต่ละแห่งมีความจำเป็นอย่างมาก

2. ด้านการสารสนเทศ

ผู้วิจัยเห็นว่า การใช้งบประมาณที่ไม่เป็นการควบคุมตามรายการนั้น จำเป็นต้องมีระบบตรวจสอบการใช้ที่ควรเป็นระบบบัญชีเพื่อการตรวจสอบทางคอมพิวเตอร์ระบบนี้ต้องพัฒนาให้เกิดความเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่วางแผน และตรวจสอบการใช้งบประมาณไม่ว่าจะเป็นทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงบประมาณ

3. ด้านการพัฒนาบัญชีค่าใช้จ่ายต้นทุนต่อหน่วย สถาบันอุดมศึกษาจะต้องพัฒนาระบบบัญชีที่สามารถนำไปใช้เป็นการคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัวได้อย่างเหมาะสม

4. ด้านการจัดโครงสร้างการบริหาร สถาบันอุดมศึกษาจะต้องปรับโครงสร้างการบริหารให้มีความคล่องตัว ลดขั้นตอนเพื่อลดค่าใช้จ่าย และให้มีความโปร่งใสในระบบ

5. ด้านการได้มาซึ่งผู้บริหาร การใช้ระบบงบประมาณที่ยืดหยุ่น สถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีผู้บริหารมืออาชีพที่จะมาช่วยบริหารเงินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งการบริหารรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งบทบาทการหารายได้นี้ Daronie and Loessin (1991)

ได้มีการจัดการศึกษาสถาบันอุดมศึกษา 10 แห่ง เพื่อ จะหาคำอธิบายของ “ประสิทธิผลของการแสวงหารายได้” ใช้วิธีการสังเกตสัมภาษณ์ และเก็บข้อมูลทางสถิติ โดยกำหนดกรอบของการศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของสถาบันอุดมศึกษาไว้ดังนี้



- ความเป็นผู้นำ
- การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการประจำมหาวิทยาลัย (Board of Trustees)
- การจัดสรรงบประมาณเพื่อไปใช้ในการแสวงหารายได้
- การตระหนักถึงความสำคัญในการแสวงหารายได้
- การสร้างความเข้าใจภายในสถาบันเกี่ยวกับการแสวงหารายได้
- นโยบายและการจัดลำดับความสำคัญของสถาบันอุดมศึกษาในการแสวงหารายได้

ในรูปแบบงบประมาณใหม่นี้ ภารกิจหนึ่งที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษาคือการแสวงหารายได้ ถึงแม้ว่าจะต้องใช้ระยะเวลาพัฒนาที่ยาวนาน แต่เป็นเรื่องที่สถาบันอุดมศึกษา และรัฐบาลต้องให้ความสำคัญที่จะสนับสนุนให้สถาบันสามารถแสวงหารายได้ในระดับหนึ่ง เป็นการสร้างเสถียรภาพทางการเงินให้กับสถาบันอุดมศึกษาในระยะยาวและทำให้เกิดอิสระในการบริหารงานภายใต้ระบบงบประมาณที่เป็นของสถาบันเอง

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการวิจัยในการพัฒนาระบบสารสนเทศการเงินของสถาบันอุดมศึกษาให้สามารถสะท้อนต้นทุนจริงต่อหน่วย ให้สามารถวัดประสิทธิภาพในการบริหารงานอย่างคุ้มค่าได้ ให้สามารถใช้ในการตรวจสอบความโปร่งใส และใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำรายงานการเงินต่อสาธารณชน
2. ควรมีการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานนโยบาย และแผนจัดสรรทรัพยากร และประกันคุณภาพการศึกษาที่จะเป็นกลไกที่สอดคล้องประสานกันไปสู่เป้าหมายการใช้ทรัพยากรกับสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ควรมีการศึกษาเรื่องเงินอุดหนุน โดยเฉพาะเมื่อกำหนดค่านิยาม โดยเฉพาะของ "Block Grant" ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอไว้ในบทที่ 5 ว่าจากรากฐานที่มาในการใช้เงินอุดหนุน และทฤษฎีเงินอุดหนุนแล้ว Block Grant ไม่น่าจะแปลว่าเงินอุดหนุนทั่วไป ควรจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ เช่น ภารกิจด้านการสอน ภารกิจด้านวิจัย เพื่อได้ใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ หรือจะให้กว้างขึ้นก็เป็นภารกิจการจัดการศึกษาอุดมศึกษา เหตุผลที่ผู้วิจัยเสนอว่าหากใช้คำว่าเงินอุดหนุนทั่วไปจะไปพ้องกับคำว่า "General Grant" ซึ่งมีความหมายที่แตกต่างกัน