

## บทที่ 6

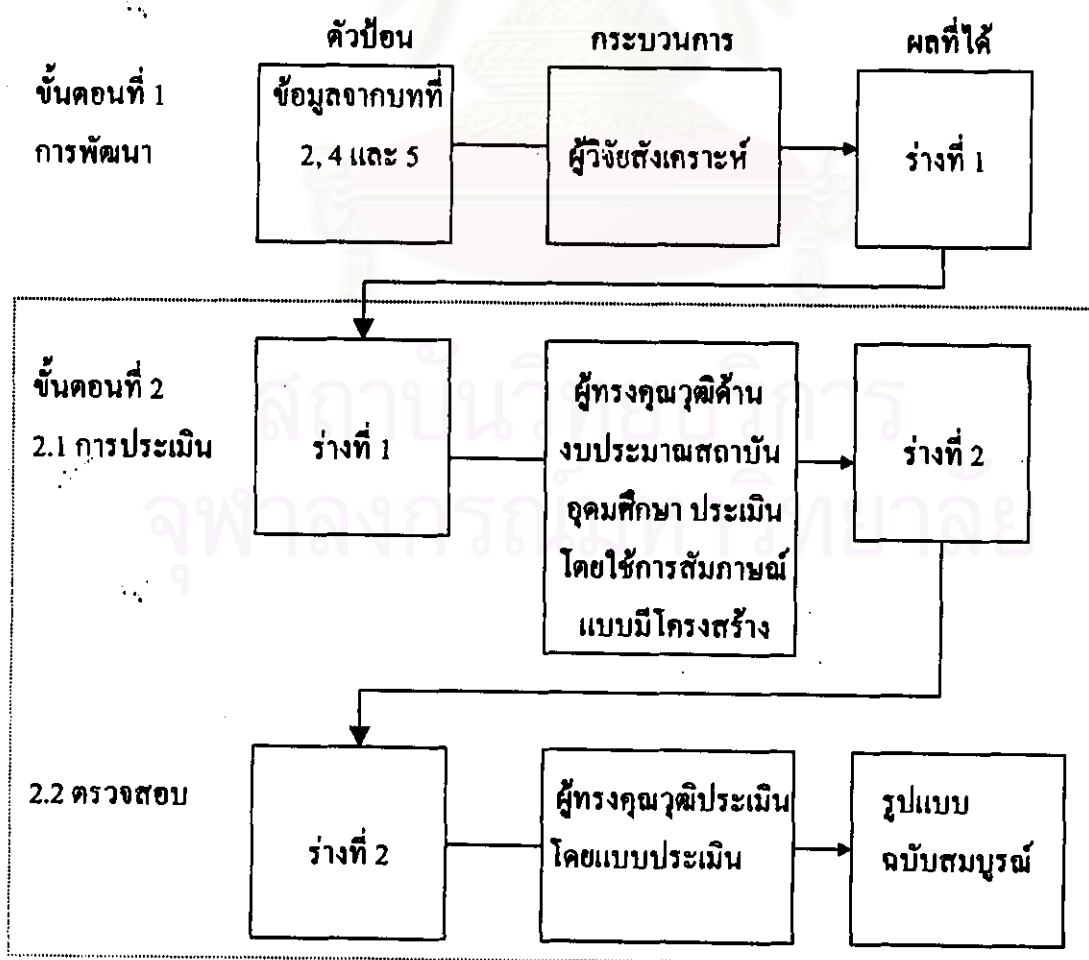
### การนำเสนอรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ในบทที่ 6 นี้ผู้วิจัยจะนำเสนอรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยมีขั้นตอนหลัก 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การพัฒนารูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยใช้การสังเคราะห์จากเอกสารข้อมูลที่เป็นผลจากการศึกษา เก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และ 2

ขั้นตอนที่ 2 การประเมินรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยใช้รูปแบบการประเมินโดยอิงผู้ทรงคุณวุฒิ

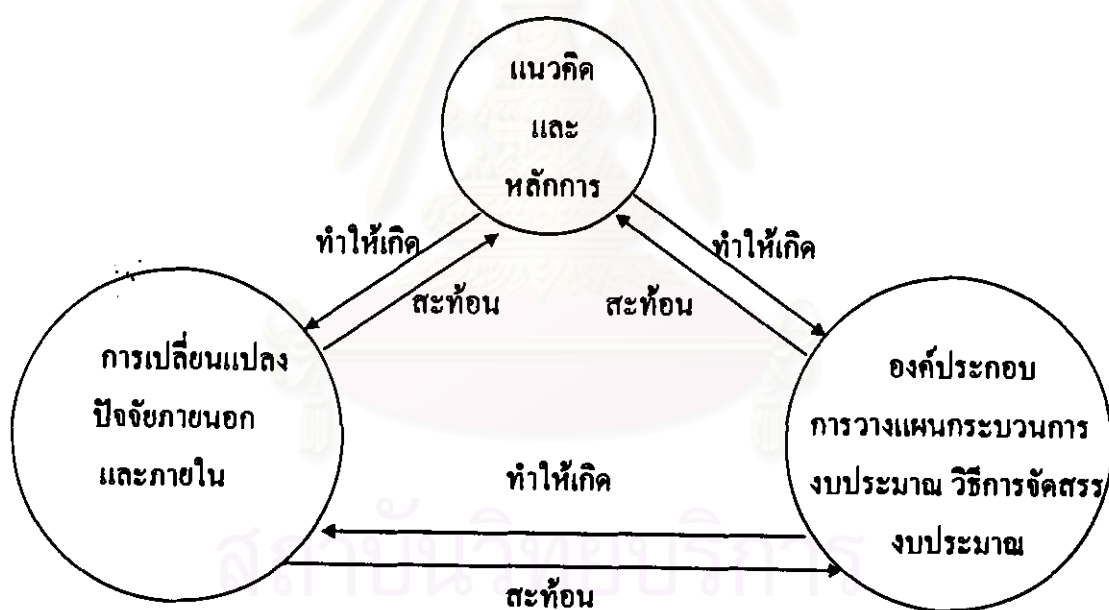
#### แผนภูมิที่ 13 ขั้นตอนการประเมินรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ



### ขั้นตอนที่ 1 การพัฒนารูปแบบงบประมาณ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ผู้วิจัยพัฒนา (ร่างที่ 1) ของรูปแบบงบประมาณโดยการสังเคราะห์จากข้อมูลที่รวบรวมและวิเคราะห์ได้ในบทที่ 4 เกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบงบประมาณ และในบทที่ 5 การศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในต่างประเทศ ประกอบแนวคิดหลักการของทฤษฎีงบประมาณ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษารายละเอียดปรากฏในบทที่ 2 นำมาสังเคราะห์เพื่อพัฒนารูปแบบงบประมาณที่มีความเหมาะสมกับบริบททางการอุดมศึกษาของประเทศไทย โดย (ร่างที่ 1) แบบงบประมาณที่นำเสนอจะประกอบด้วย

ภาพที่ 13 ความสัมพันธ์ของส่วนประกอบในรูปแบบงบประมาณที่นำเสนอ



1. แนวคิดและหลักการ เพื่อแสดงให้เห็นถึงเป้าหมาย คือ คุณลักษณะของสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบงบประมาณที่นำเสนอนี้เป็นกลไก (Means) ดังนั้นเพื่อไปสู่เป้าหมายนั้น รูปแบบงบประมาณจึงมีหลักการอย่างไร

2. โครงสร้างและองค์ประกอบ เพื่อแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางการบริหารงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะต้องมีองค์กรต่างๆที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องขององค์ประกอบของงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ

3. การนำรูปแบบงบประมาณไปใช้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รูปแบบงบประมาณที่น่าเสนอครั้งนี้

ซึ่งในแต่ละส่วนมีการพัฒนาเพื่อให้ได้เนื้อหาสาระเป็นร่างที่ 1 ดังนี้

ส่วนที่ 1 แนวคิดและหลักการ จะประกอบด้วยหลักการอุดมศึกษาและหลักการงบประมาณ ผู้วิจัยได้พัฒนาจากเนื้อหาในบทที่ 2 เอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง บทที่ 4 สภาพปัจจุบันของการงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาไทย และบทที่ 5 รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

#### ตารางที่ 17 การพัฒนาแนวคิดและหลักการของรูปแบบงบประมาณ

ประเด็น	ที่มาของเนื้อหา		
	บทที่ 2	บทที่ 4	บทที่ 5
1. หลักการอุดมศึกษา	แนวคิดเกี่ยวกับการใช้งบประมาณเป็นกลไกในการพัฒนาและบริหารประเทศให้เป็นไปตามเป้าหมายที่นโยบายกำหนด	ความเป็นมาในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาที่มีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน มีภารกิจที่หลากหลาย มีพัฒนาการที่แตกต่างไปตามความพร้อมของสถาบันและบริบททางอุดมศึกษา	หลักการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในต่างประเทศ ในเรื่องของการมีอิสระในการดำเนินงาน และความสามารถให้สังคมตรวจสอบได้
2. หลักการงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หลักการงบประมาณที่ดี</li> <li>- ปรัชญาในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน</li> <li>- หลักการงบประมาณแบบเงินอุดหนุน (Grant)</li> <li>- หลักการให้สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พัฒนาการของระบบงบประมาณ</li> <li>- สภาพปัญหาของการงบประมาณสถาบันอุดมศึกษา</li> </ul>	หลักการสนับสนุนงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ

ส่วนที่ 2 องค์ประกอบของรูปแบบงบประมาณ ประกอบด้วย โครงสร้างของงบประมาณ การรายงานงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ 4 ขั้นตอน คือ การเตรียมงบประมาณ การอนุมัติแบบ การบริหารงบประมาณ และการติดตามตรวจสอบ

ตารางที่ 18 การพัฒนาองค์ประกอบของรูปแบบงบประมาณ

ประเด็น	ที่มาของเนื้อหา		
	บทที่ 2	บทที่ 4	บทที่ 5
1. โครงสร้างของงบประมาณ		- โครงสร้างงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา รายรับ-รายจ่าย ทุกปี	โครงสร้างงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ
2. การวางแผนงบประมาณ	วงจรงบประมาณในประเทศไทย	- การวางแผนพัฒนาระยะ 5 ปี - การวางแผนงบประมาณ ทุกปี	การวางแผนงบประมาณแบบเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจในต่างประเทศเป็นแบบ Rolling Plan ใช้ระยะเวลา 3-5 ปี วงจรงบประมาณในต่างประเทศ
3. กระบวนการงบประมาณ	- หลักการแรกเป็น 4 ขั้นตอน การเตรียม การอนุมัติ การบริหาร การติดตาม - บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ	ระบบแผนงานโครงการ	

ส่วนที่ 3 การนำไปใช้ ประกอบด้วยปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางกฎหมาย และปัจจัย  
ทางการบริหารทางภายนอกและภายใน

ตารางที่ 19 การพัฒนาปัจจัยที่สนับสนุนการนำรูปแบบไปใช้

ประเด็น	ที่มาของเนื้อหา		
	บทที่ ๑	บทที่ ๔	บทที่ ๕
1. ปัจจัยทางการเมือง	ทฤษฎีของ Wildavsky	อิทธิพลทางการเมืองที่มีผลต่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา	
2. ปัจจัยทางกฎหมาย	ทฤษฎีของ	ท.ร.บ.ของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่ระบุความในมาตราเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ	การออกกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณ
3. ปัจจัยทางการบริหาร	ทฤษฎีของ	โครงสร้างการบริหารงบประมาณภายในสถาบัน	การกำหนดองค์กรที่รับผิดชอบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ขั้นตอนที่ 2 การประเมินความเหมาะสมของ (ร่างที่ 1) รูปแบบงบประมาณสำหรับ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

เมื่อผู้วิจัยได้พัฒนา (ร่างที่ 1) รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาแล้วนั้น  
ผู้วิจัยได้ดำเนินการประเมินรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา ดังนี้

2.1 การประเมินโดยการสัมภาษณ์และการประเมินด้วยแบบประเมินความเหมาะสม  
และความเป็นไปได้ โดยการสัมภาษณ์จะใช้แนวคำถามตามแบบประเมินดังนี้

รูปแบบงบประมาณนี้มี 4 ส่วน คือ

1. หลักการอุดมศึกษา
2. แนวคิดและหลักการงบประมาณ
3. โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ
4. การนำรูปแบบนี้ไปใช้

โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ

ความเหมาะสม	ความเป็นไปได้
5 = มากที่สุด	5 = มากที่สุด
4 = มาก	4 = มาก
3 = ปานกลาง	3 = ปานกลาง
2 = น้อย	2 = น้อย
1 = น้อยที่สุด	1 = น้อยที่สุด

สรุปผลการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้

ตอนที่ 1 หลักการอุดมศึกษา

การพัฒนา รูปแบบงบประมาณใหม่นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้งบประมาณเป็นกลไกที่  
สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินภารกิจเพื่อตอบสนองหลักการ 4 ประการ คือ

ตารางที่ 20 ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของหลักการอุดมศึกษา

หลักการอุดมศึกษา	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
1. ความเป็นเลิศทางวิชาการ	4.29	0.45	3.86	0.83
2. การผลิตบัณฑิตเพื่อตอบสนองความต้องการกำลังคนพัฒนาประเทศ	4.29	0.45	3.79	0.86
3. ความมีอิสระในการดำเนินงาน	4.71	0.45	4.07	0.70
4. มีระบบประกันคุณภาพเพื่อให้สังคมตรวจสอบได้	4.50	0.50	4.29	0.79

จากการประเมินจะพบว่า หลักการอุดมศึกษาที่เหมาะสมที่สุด คือ ความมีอิสระในการดำเนินงาน (4.71, 4.07) และความสามารถให้สังคมตรวจสอบได้ โดยการมีระบบประกันคุณภาพรองลงมา แต่มีความเป็นไปได้สูงสุด (4.50, 4.29) แต่โดยภาพรวมแล้ว หลักการอุดมศึกษาทุกข้อมีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้

#### ตอนที่ 2 หลักการงบประมาณ

เพื่อตอบสนองการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามหลักการอุดมศึกษาทั้ง 4 ประการ ที่กล่าวไว้ในตอนที่ 1 รูปแบบงบประมาณควรมีหลักการ 14 ประการดังนี้

ตารางที่ 21 ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของหลักการงบประมาณ

หลักการงบประมาณ	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
1. รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษา เพราะการศึกษาเป็นบริการสาธารณะ (Public Goods)	4.50	0.5	4.29	0.79
2. รัฐ สถาบันอุดมศึกษาและผู้รับบริการ พึงมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่าย (Cost Sharing) ในการจัดการศึกษา	4.43	0.90	3.58	0.9
3. รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา ต้องเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารการเงิน	5.00	-	3.86	0.83

ตารางที่ 21 (ต่อ)

หลักการงบประมาณ	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
4. รัฐสนับสนุนงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษา อย่างเพียงพอ ( Adequate )เพื่อการธำรงรักษา สถานภาพทางวิชาการ	5.00	-	3.86	0.83
5. รัฐพึงสนับสนุนงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นกลไกส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษา สามารถนำไปหาประโยชน์เพื่อเพิ่มทุนรายได้ (Income Generate)	4.07	1.16	3.29	0.45
6. รัฐพึงสนับสนุนงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงเป้าหมายผลสำเร็จของการดำเนินงาน	4.71	0.45	4.07	0.50
7. การสนับสนุนงบประมาณต้องส่งเสริมให้เกิดการ วางแผน และประมาณการงบประมาณล่วงหน้าได้ ในระยะยาว	5.00	-	4.29	0.45
8. สถาบันอุดมศึกษาพึงมีอิสระในการบริหาร งบประมาณภายใต้การมีระบบตรวจสอบจาก สังคมได้ ( Accountable )	4.71	0.45	3.78	0.85
9. เงินเหลือจ่ายจากงบประมาณที่รัฐบาลสนับสนุน มาใช้ในการดำเนินงานและการลงทุนสถาบัน อุดมศึกษาสามารถนำมาเป็นรายได้ของ สถาบันต่อไป	4.50	0.50	3.43	1.29
10. รายได้ที่สถาบันอุดมศึกษาจัดหามาได้ไม่ต้อง นำส่งกระทรวงการคลัง	5.00	-	4.50	0.50
11. การบริหารงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาจะ ต้องนำไปสู่การพึ่งตนเอง ( Self Finance )	2.86	1.19	2.50	0.50



ตารางที่ 21 (ต่อ)

หลักการงบประมาณ	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
12.การบริหารงบประมาณต้องส่งเสริมคุณธรรม ในสถาบันอุดมศึกษา ( หมายถึง การวางระเบียบ การใช้งบประมาณเหมาะสมกับความจำเป็นที่ ต้องใช้จ่ายจริง ไม่ต้องหลีกเลี่ยงระเบียบทั้งที่เป็น การใช้จ่ายเพื่องานของสถาบัน )	3.71	0.45	3.64	0.81
13.การตรวจสอบการใช้งบประมาณของสถาบัน อุดมศึกษาจากหน่วยงานภายนอกเป็นการตรวจ สอบภายหลังการดำเนินงาน (Postaudit)	4.43	0.90	4.29	0.79
14.การตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้ งบประมาณให้ตรวจจากผลการปฏิบัติงาน (Performance Audit)	4.71	0.45	4.29	0.79

จากตารางจะพบหลักการงบประมาณที่มีความเหมาะสมที่สุดเกือบทุกข้อ และ  
ขณะเดียวกันก็เห็นว่ามีความเป็นไปได้สูงสุด คือ

1. การที่สถาบันอุดมศึกษาสามารถมีรายได้ และไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง  
(5.00, 4.50)
2. การสนับสนุนงบประมาณรัฐต่อสถาบันอุดมศึกษาต้องเป็นกลไกในการส่งเสริม  
ให้เกิดการวางแผน และการประมาณการงบประมาณล่วงหน้าได้ ( 5.00,4.29 )
3. การสนับสนุนงบประมาณของรัฐต่อสถาบันอุดมศึกษา ต้องเน้นการกระจายอำนาจ  
ในการบริหารการเงิน ( 5.00,3.86 )
4. การสนับสนุนงบประมาณของรัฐต่อสถาบันอุดมศึกษาต้องมีความเพียงพอที่จะทำให้  
สถาบันอุดมศึกษา รักษาสถานภาพทางวิชาการได้ ( 5.00,3.86 )

โดยภาพรวมจะเห็นว่าหลักการงบประมาณส่วนใหญ่มีความเหมาะสมอยู่ในเกณฑ์  
มากที่สุด ยกเว้นหลักการต่าง ๆ คือ การพึ่งตนเองของสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในเกณฑ์ความเหมาะสม  
น้อยและความเป็นไปได้น้อย ( 2.86,2.50 ) กับประเด็นเรื่องการเพิ่มพูนรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา  
ที่มีความเหมาะสมในเชิงหลักการแก่ความเป็นไปได้น้อยมาก ทั้งนี้เพราะจากการล่วงหน้าเห็นว่า

นโยบายสนับสนุนด้านอื่นๆ กับประเด็นเรื่องการส่งเสริมคุณธรรม (3.71, 3.64) เนื่องจากเห็นว่า หากงบประมาณมีความยืดหยุ่นแล้วเรื่องการหลีกเลี่ยงระเบียบเพื่อใช้งบประมาณไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยจึงได้นำกลับมาสอบถามในรอบที่สอง

ในเรื่องหลักการงบประมาณนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นเพิ่มเติมคือ หากรัฐบาลมีนโยบายให้การศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็น บริการสาธารณะ หลักการที่สำคัญในการสนับสนุน งบประมาณมากกว่ากระบวนการตรวจสอบก่อนหรือหลัง การดำเนินงาน คือ การตรวจสอบว่า ผลการปฏิบัติงานนั้นมีความคุ้มค่ากับการลงทุนของรัฐ (Cost and Benefit Ratio )

### ตอนที่ 3 โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ

ในตอนนี้อยู่วิจัยมีจุดมุ่งหมายที่ให้ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของรายรับและรายจ่ายในด้านของแหล่งรายรับ วิชาการหารายได้ และการใช้จ่ายของ สถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งกระบวนการงบประมาณ บทบาทของหน่วยงานที่จะมาจัดสรร งบประมาณ และติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ ซึ่งผลสรุปได้ดังนี้

#### ตารางที่ 22 ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ

โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
<b>โครงสร้างงบประมาณ</b>				
<b>1. รายรับ</b>				
1.1 แหล่งที่มาของรายรับควรมีความหลากหลาย มากขึ้น เช่น				
1.1.1 เงินอุดหนุนจากรัฐ	5.00	-	4.50	0.50
1.1.2 การหารายได้จากที่ดินที่รัฐสนับสนุนให้ เป็นทุน (Land Grant )	4.29	0.45	4.00	1.00
1.1.3 การหารายได้จากสินทรัพย์ (Property Grant ) ที่รัฐจัดมาเป็นทุนให้	4.14	0.83	4.00	1.00
1.1.4 เงินบริจาค	4.71	0.45	4.43	0.90
1.1.5 ผลประโยชน์จากบริการวิชาการ	5.00	-	5.00	-
1.1.6 ดอกผลจากกองทุน	5.00	-	4.43	0.90

ตารางที่ 22 (ต่อ)

โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
1.1.7 รายได้จากการลงทุน	5.00	-	4.04	0.80
1.1.8 ค่าธรรมเนียมการศึกษา	5.00	-	5.00	-
1.1.9 เงินกู้	3.14	1.77	3.28	1.67
1.2 การใช้รายรับของสถาบันอุดมศึกษาจะต้องเป็นไปตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษานั้น	5.00	-	4.71	0.45
1.3 ประมาณรายรับจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐพึงสนับสนุนได้สถาบันอุดมศึกษาร้อยละ 51 ของรายจ่ายทั้งหมด	3.64	0.81	2.85	0.99
1.4 การจัดหารายได้เพื่อมาเป็นรายจ่ายของสถาบันอุดมศึกษาอีกร้อยละ 49 นั้นมาจากการลงทุนในรูปแบบซึ่งหลากหลาย	3.86	0.83	3.43	1.29
1.4.1 ประเภทการออม สามารถฝากกับสถาบันการเงินที่มั่นคงที่ใดก็ได้ซื้อพันธบัตร ตั๋วเงินฝากคงคลัง	5.00	-	3.86	0.83
1.4.2 ประเภทการลงทุน สามารถนำไปหาประโยชน์ เช่น การซื้อหุ้น การเช่าตลาดหลักทรัพย์	3.29	1.67	2.43	0.90
1.5 การสร้างเสถียรภาพทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษา ควรจัดรายได้ไว้ในรูปของกองทุน 2 ประเภท				
1.5.1 กองทุนคงเงินต้น	5.00	-	5.00	-
15.2 กองทุนหมุนเวียน	5.00	-	3.86	0.83

ตารางที่ 22 (ต่อ)

โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
<b>2. รายจ่าย</b> เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลและตรวจสอบการ ใช้จ่ายสถาบันอุดมศึกษาควรจัดระบบบริหารรายจ่าย ในรูปของ				
2.1 รายจ่ายจากกองทุน	4.64	0.48	4.50	0.50
2.2 รายจ่ายตามแผนงาน	4.43	0.90	4.00	1.00
2.3 รายจ่ายของแต่ละกิจกรรม	4.71	0.45	4.71	0.45
<b>วงจรงบประมาณ</b>				
1. เทอมการจัดสรรเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะกำหนด จำนวนเงินให้กับสถาบันอุดมศึกษาเป็นทุกๆ เทอม 4 ปี	3.57	1.29	3.28	0.45
2. ปีงบประมาณควรเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมกับปี การศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับการประเมินผลการ ปฏิบัติงานทั้งปี คือ เมษายน - มีนาคม	5.00	-	3.14	1.70
<b>3. กระบวนการงบประมาณ ( เฉพาะหลักการ )</b>				
<b>3.1 การเตรียมงบประมาณ</b>				
3.1.1 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาตาม สัดส่วนของงบการศึกษา และสัดส่วนของรายจ่าย ทั่วประเทศ	5.00	-	4.28	0.78
3.1.2 ทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่รับเงินก้อน จากรัฐบาลมาจัดมาจัดสรรให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละ แห่ง	3.43	1.29	3.07	1.62
3.1.3 สถาบันอุดมศึกษาจัดทำค่าของประมาณ ของสถาบัน โดยกำหนดรายละเอียด ดังนี้				

ตารางที่ 22 (ต่อ)

โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
<b>3.1.3.1 ด้านการสอน</b>				
ก. แผนการผลิตบัณฑิตตามศักยภาพของสถาบัน	4.64	0.48	4.29	0.79
ข. ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาแยกตามสาขาวิชา ระดับการศึกษา ประเภทของการลงทะเบียน (เต็มเวลาบางส่วน)	4.64	0.48	4.14	0.83
ค. แผนการประกันคุณภาพ	4.71	0.45	3.71	0.45
<b>3.1.3.2.ด้านวิจัย</b>				
ก. จัดทำโครงการขอรับการสนับสนุน	4.71	0.45	4.14	0.83
ข. รายงานการรับเงินสนับสนุนการวิจัยจากแหล่งอุดหนุนอื่นๆ ( เพื่อพัฒนาศักยภาพและความมีชื่อเสียงในการผลิตผลงานวิจัย )	4.50	0.50	4.29	0.79
<b>3.1.3.3.ค่าบริการชุมชน</b>				
ก. จัดทำโครงการขอรับการสนับสนุน	4.14	0.83	4.50	0.50
ข. รายงานผลการปฏิบัติ ในรอบปีที่ผ่านมา ( เพื่อพิจารณาความมีชื่อเสียงทางวิชาการต่าง ๆ ของสถาบันและเพื่อพิจารณาประโยชน์ในการบริการชุมชน)	3.00	1.28	2.64	1.20
<b>3.1.3.4.ด้านทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม</b>				
ก. จัดทำโครงการของงบประมาณสนับสนุน	4.50	0.50	4.50	0.50
ข. รายงานผลการปฏิบัติงานในรอบปีที่ผ่านมา ( เพื่อพิจารณากลุ่มเป้าหมายที่รับบริการ )	4.21	0.80	3.93	0.68
<b>3.1.3.5.งบลงทุน</b>				
ก. จัดทำโครงการและแผนงาน	4.71	0.45	4.71	0.45
ข. รายงานความก้าวหน้าโครงการที่ใช้งบประมาณในรอบปีที่ผ่านมา	4.71	0.45	4.64	0.48

## ตารางที่ 22 (ต่อ)

โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
3.2 การอนุมัติงบประมาณ ขั้นตอนนี้จะมีแต่				
- ทบวงมหาวิทยาลัยที่จะทำความตกลงเรื่องการ จัดสรรเงินอุดหนุนกับสถาบันอุดมศึกษา	4.07	1.16	3.00	1.35
- การจัดสรรเป็นรูปเงินอุดหนุน ( block grant )	5.00	-	5.00	-
3.3 การบริหารงบประมาณ				
- สถาบันอุดมศึกษาออกระเบียบการใช้ งบประมาณโดยสภามหาวิทยาลัย	5.00	-	5.00	-
- จัดวางระบบบัญชี On line แบบต่างๆ	5.00	-	4.54	0.82
- จัดระบบสารสนเทศที่สามารถให้ข้อมูลที่หน่วย งานภายนอกสามารถนำไปใช้ในการตรวจสอบการ ดำเนินงานได้ด้วย	5.00	-	4.34	0.87
3.4 การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน				
3.4.1 ทางด้านการเงินสถาบันอุดมศึกษา รายงานงบดุลต่อสาธารณชน	5.00	-	4.57	0.49
3.4.2 ทางด้านการปฏิบัติงานสถาบันอุดม ศึกษาจัดทำรายงานของผลการปฏิบัติงานตาม แนวทางที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดภายใน 3 เดือน หลังสิ้นปีงบประมาณ	4.86	0.35	3.93	0.53

จากตารางที่ 22 พบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงสร้างและกระบวนการ  
งบประมาณดังนี้

## 1. ด้านรายรับ

หลักการที่มีความเหมาะสมมากและมากที่สุด และความเป็นไปได้มากและมากที่สุด

## 1.1 แหล่งที่มาของรายรับ

- ก. ค่าธรรมเนียมการศึกษา (5.00, 5.00)
- ข. ผลประโยชน์จากบริการวิชาการ (5.00, 5.00)
- ค. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (5.00, 4.50)
- ง. เงินดอกผลจากกองทุน (5.00, 4.43)

1.2 การใช้รายรับต้องตรงกับการกิจและวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา (5.00, 4.71)

1.3 การสร้างเสถียรภาพทางการเงินโดยการจัดกองทุน

- ก. กองทุนคงเงินต้น (5.00, 5.00)
- ข. กองทุนหมุนเวียน (5.00, 3.86)

1.4 การออมโดยฝากกับสถาบันการเงินที่มั่นคง (5.00, 3.86)

## 2. ด้านกระบวนการงบประมาณ

2.1 การจัดเตรียมงบประมาณ ในส่วนของบทบาทของรัฐจัดสรรงบประมาณตามสัดส่วนของงบประมาณการศึกษาและงบประมาณรายจ่ายทั่วประเทศ (5.00, 4.28)

2.2 การอนุมัติงบประมาณ การอนุมัติจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (5.00, 5.00)

2.3 การบริหารงบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาออกกระเป๋ายางใช้งบประมาณโดยสภามหาวิทยาลัย (5.00, 5.00) กับการวางระบบบัญชีแบบ On-line (5.00, 4.54)

2.4 การติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน โดยทำรายงานการเงินต่อสภามหาวิทยาลัย (5.00, 4.57)

โดยภาพรวมจะพบว่า ส่วนใหญ่ ผู้ทรงคุณวุฒิจะเห็นว่าโครงสร้างและกระบวนการงบประมาณมีความเหมาะสม และเป็นไปได้ในระดับมาก ยกเว้น

1. การรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบปีที่ผ่านมาของโครงการบริหารชุมชน (3.00, 2.64)

2. การหารายได้จากเงินกู้ (3.14)

3. การลงทุนโดยจัดซื้อหุ้น และเข้าตลาดหลักทรัพย์ (3.29, 2.43)

4. การที่ให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่รับเงินก้อนจากรัฐบาลมาจัดสรรให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง (3.43, 3.07)

5. เทอมการจัดสรรเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะกำหนดจำนวนเงินให้กับสถาบันอุดมศึกษาทุก ๆ 4 ปี (3.57, 3.28)

6. การสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินร้อยละ 51 (3.64, 2.85)

7. การแสวงหารายได้ของสถาบันอุดมศึกษาร้อยละ 49 (3.89, 3.43)

#### ตอนที่ 4 การนำรูปแบบงบประมาณนี้ไปใช้

ในการนำรูปแบบงบประมาณที่จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นงบในการดำเนินงาน ต้องมีการปรับปรุงเพื่อการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพต่อไปดังนี้

##### ปัจจัยภายนอก

1. ปัจจัยทางการเมือง
2. ปัจจัยทางกฎหมาย
3. ปัจจัยทางการบริหาร

##### ปัจจัยภายใน

1. โครงสร้างการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษา
2. ระบบวางแผน สารสนเทศ และการประเมินคุณภาพ

#### ตารางที่ 23 ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบงบประมาณที่เสนอไปใช้

ปัจจัยที่ต้องเปลี่ยนแปลง	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
<b>ปัจจัยทางการเมือง</b>				
1. กำหนดนโยบายสนับสนุนงบประมาณการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้ชัดเจน	4.71	0.45	2.80	1.33
2. กำหนดนโยบายการลงทุน เพื่อจัดการศึกษาในสาขาขาดแคลน	4.71	0.45	2.71	0.45
3. กำหนดนโยบายการลงทุน เพื่อการประกันความมั่นคงของสถาบันอุดมศึกษา	4.71	0.45	3.07	1.62
4. กำหนดเกณฑ์การจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ให้กับสถาบันอุดมศึกษา				
4.1 จัดที่ดินเพื่อใช้ในการเรียนการสอน ควรมีหลักเกณฑ์ มีทำเลที่ตั้ง และขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมกับการอุดมศึกษาในระยะยาว	4.71	0.45	3.36	1.04





## ตารางที่ 23 (ต่อ)

ปัจจัยที่ต้องเปลี่ยนแปลง	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
4.2 การจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการลงทุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะที่เป็น land grant และ property grant โดยการใช้ที่ดินต้องคำนึงถึงศักยภาพพื้นฐานในการแสวงหารายได้ทั้งประโยชน์จากที่ดินและสินทรัพย์ที่รัฐจะจัดให้ด้วย	4.29	0.45	2.17	0.45
5. สร้างเอกภาพในการบริหารงานอุดมศึกษาโดยให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ดูแลการอุดมศึกษาของชาติ	4.71	0.45	3.43	1.29

จากตารางที่ 23 พบว่า ในจำนวนของรูปแบบงบประมาณที่นำเสนอจะต้องนำไปใช้ โดยมีการปรับปรุงชี้แจงทางการเมืองให้มีความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า ส่วนใหญ่ปัจจัยการเมืองมีความเหมาะสมมาก แต่การกำหนดนโยบายทุกด้าน มีความเป็นไปได้ต่ำกว่าเกณฑ์ ด้วยเหตุผลว่าความไม่แน่นอนในปัจจัยทางการเมืองที่ให้การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ไม่มีความต่อเนื่องและไม่เข้าใจในความเป็นไปได้

## ตารางที่ 23 (ต่อ)

ปัจจัยที่ต้องเปลี่ยนแปลง	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
<b>ปัจจัยทางกฎหมาย</b>				
1. จะต้องมี การแก้ไขกฎหมายต่างๆเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ กฎหมายที่ราชพัสดุ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับพัสดุ	4.71	0.45	3.00	1.35
2. จะมีต้องการแก้ไขในพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งโดยการ				
2.1 แก้ไขบางมาตรา หรือ	3.36	1.04	3.28	1.48
2.2 ยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่	4.71	0.45	4.07	0.50

จากตาราง พบว่า การเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางกฎหมายที่มีความเหมาะสมน้อย คือ การแก้ไข พ.ร.บ. ของสถาบันอุดมศึกษาบาง (3.36, 3.28) ส่วนการแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น มีความเหมาะสมแก่ความเป็นไปได้น้อย (4.71, 3.00) ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลเนื่องจากกฎระเบียบเหล่านี้ต้องใช้งานกับฝ่ายราชการอื่น ๆ

ตารางที่ 23 (ต่อ)

ปัจจัยที่ต้องเปลี่ยนแปลง	เหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
<b>ปัจจัยทางการบริหาร</b>				
1. ทบวงมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงบทบาทใหม่ดังนี้				
1.1 กำกับนโยบาย	4.86	0.35	4.86	0.35
1.2 ประสานแผนการพัฒนาศึกษากับอุดมศึกษา	4.86	0.35	4.71	0.45
1.3 พัฒนาระบบคุณภาพการศึกษากับอุดมศึกษา	4.71	0.45	4.50	0.50
1.4 ประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา	4.07	-	3.07	1.62
1.5 จัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง	2.64	1.80	3.14	1.77

ในส่วนของบทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยในรายงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษา มากที่สุด ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่าควรมีบทบาทที่สำคัญเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ ดังนี้

1. กำกับนโยบาย (4.86, 4.86)
2. มาตรฐานแผนการศึกษา (4.86, 4.71)

ในส่วนที่เห็นว่าเหมาะสมน้อยและมีความเป็นไปได้น้อย คือ การทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษา (2.64, 3.14) นอกจากนี้ยังมีการเสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างทบวงมหาวิทยาลัย และเสนอโครงสร้างอิสระมารับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณและการประกันคุณภาพการศึกษา

## ตารางที่ 23 (ต่อ)

ปัจจัยที่ต้องเปลี่ยนแปลง	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	X	SD	X	SD
<b>2. โครงสร้างการบริหารงานภายในของสถาบัน</b>				
<b>2.1 สถาบันวิทยาลัย</b>				
<b>2.1.1 องค์ประกอบ</b>				
ก. ควรมีจากกลุ่มบุคคล 3 ฝ่าย คือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกสายวิชาการและวิชาชีพ และผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา	4.86	0.35	3.43	1.29
ข. จำนวนผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกต้องมากกว่าผู้บริหาร และคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษานั้น	4.14	0.83	3.57	1.29
<b>2.1.2 วาระการดำรงตำแหน่ง</b>				
ก. ควรมีวาระ 4 ปี และควรมีการกำหนดวาระกรรมการให้เหลื่อมกัน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกอาจจะมีการครบวาระทุก 2 ปี แต่ให้ตั้งใหม่ได้	4.71	0.45	3.86	0.83
<b>2.2 สาขาวิชาการ</b>				
ควรมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานวิชาการ และการประกันคุณภาพ	4.71	0.45	3.86	0.83
<b>2.3 คณะกรรมการส่งเสริมกิจการของสถาบัน</b>				
ก. ควรมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่แสวงหาแหล่งทุนและเพิ่มพูนรายได้ให้สถาบันอุดมศึกษา	4.86	0.35	4.14	0.83
ข. องค์ประกอบของคณะกรรมการควรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความชำนาญด้านการลงทุน	4.71	0.45	3.28	1.67
<b>2.4 คณะกรรมการวางแผนและติดตามการดำเนินงาน</b>				
สถาบันอุดมศึกษามีองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ	4.71	0.45	4.71	0.45

ตารางที่ 23 (ต่อ)

ปัจจัยที่ต้องเปลี่ยนแปลง	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
2.5 คณะกรรมการเงินและทรัพย์สิน สถาบันอุดมศึกษาควรมีองค์กรที่ดูแลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง	4.71	0.45	4.28	0.78
2.6 การจัดหน่วยงานในสำนักงานอธิการบดี คือ ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการแสวงหาแหล่งทุน และเพิ่มพูนรายได้ของสถาบัน เพื่อเป็นหน่วยงานรองรับกับคณะกรรมการส่งเสริมกิจการของสถาบันอุดมศึกษา	4.50	0.50	3.71	0.45
2.7 การพัฒนาระบบงานภายในสถาบันอุดมศึกษา				
2.7.1 ระบบการวางแผน เพื่อเป็นการกำกับการค้าเงินงาน โดยมีสารสนเทศที่จำเป็นต่อการวางแผนที่สมบูรณ์ทั้งด้านบุคลากร โครงการ/กิจกรรม และการประเมินแผนงานต่างๆ สั้นปึงประมาณ	4.86	0.35	4.50	0.50
2.7.2 ระบบสารสนเทศ ต้องมีการพัฒนาระบบสารสนเทศทางการเงิน เพื่อใช้ในการติดตามตรวจสอบภายในได้	5.00	-	4.71	0.45
2.7.3 ระบบประกันคุณภาพ ควรมีการประกันคุณภาพในทุกๆ ภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้แน่ใจทั้งคุณภาพบัณฑิต ผลงานวิชาการ การวิจัย และบริการชุมชน	5.00	-	4.86	0.35

ในเรื่องของปัจจัยภายในโครงสร้างคณะกรรมการเกี่ยวข้องส่วนใหญ่ เห็นว่า เหมาะสม แต่มีความเป็นไปได้ในบางเรื่องที่เป็นไปได้ คือ การจัดสรรองค์กรที่ทำหน้าที่แสวงหาแหล่งทุน และเพิ่มพูนรายได้ (4.71, 3.28)

**สรุปผลการสัมภาษณ์** หลังจากที่ได้ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการประเมิน (ร่างที่ 1) รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยไปแล้วนั้น ผู้วิจัยได้นำผลจากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เพื่อปรับแก้เป็น (ร่างที่ 2) แต่เนื่องจากยังมีบางประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นแตกต่างกัน โดยพิจารณาจากคำสัมภาษณ์ของความเห็นสมควรที่ต่ำกว่า 4.00 เพื่อให้เข้าใจว่ามีความเหมาะสมจริงคือ อยู่ในระดับมากและมากที่สุด กับประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิให้สัมภาษณ์และมีความแตกต่างกันหรือยังไม่แน่ใจ ดังนั้นเพื่อความสมบูรณ์ในการนำเสนอรูปแบบงบประมาณครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้จัดทำสรุปเฉพาะประเด็นที่มีความแตกต่างเพื่อสัมภาษณ์และสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิเป็นครั้งที่ 2 ดังนี้

**ตารางที่ 24** สรุปเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิตามประเด็นที่แตกต่างกัน

ข้อความเดิมใน (ร่างที่ 1)	ประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้ปรับแก้
1. หลักการงบประมาณการสนับสนุนงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องนำไปสู่การพึ่งตนเอง (Self Finance) ของสถาบันอุดมศึกษา	ให้ตัดข้อความนี้ออก เพราะไม่ใช่หลักการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เหตุผลเพราะ การออกนอกนอกระบบราชการเพื่อไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐนั้น หมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาจะปลอดจากระเบียบทางราชการในส่วนที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานตามภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้นการควบคุมโดยรัฐบาลก็จะลดลงมาเป็นการกำกับ โดยที่สถาบันอุดมศึกษาต้องมีความสามารถในการให้สังคมตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาได้สูงขึ้นและยังคงเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐ รัฐพึงสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานในสัดส่วนที่เหมาะสมตามนโยบายการศึกษาเพื่อการพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้แก่ การให้ผู้รับบริการมีส่วนรับภาระค่าใช้จ่ายนั้นอาจจะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษามีรายได้มากขึ้นรับภาระได้มากขึ้น แต่การพึ่งตนเองทั้งหมดยังเป็นไปไม่ได้
	อนึ่งหลักการนี้จะมีความเหมาะสมและ เป็นไปได้ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายจะให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินงานโดยเอกชนนั้นหมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐจะเปลี่ยนสภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

## ตารางที่ 24 (ต่อ)

ข้อความเดิมใน (ร่างที่ 1)	ประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้ปรับแก้
2. หลักการงบประมาณ ข้อ 12 รูปแบบ งบประมาณที่สถาบัน อุดมศึกษาใช้ต้องเสริม สร้างคุณธรรม	ให้ตัดออก เพราะ เรื่องงบประมาณ ไม่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมของบุคลากร หากใช้งบประมาณให้มีความโปร่งใส ความคล่องตัวในการใช้ งบประมาณ และความสามารถในการตรวจสอบงบประมาณที่ได้จะทำให้ การใช้งบประมาณตรงกับความเป็นจริง โดยไม่ต้องติดขัดเรื่องระเบียบ แต่เป็นแนวคิดที่ดีหากเป็นไปได้
3. โครงสร้าง งบประมาณในส่วน ของรายรับจากรัฐบาล ร้อยละ 51 ของงบ ดำเนินการทั้งหมด	- ในระยะยาวจะมีความเหมาะสมได้ แต่รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายให้ชัดเจนในการพัฒนาไปสู่เป้าหมายนี้ ซึ่งแต่ละสถาบันอุดมศึกษา อาจใช้ระยะเวลาในการสร้างความพร้อมที่แตกต่างกัน นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดนโยบายอื่นๆสนับสนุนด้วย อาทิ - ขยายกองทุนเงินกู้เพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพื่อให้โอกาสกับผู้เรียนมากขึ้น เพราะหากสถาบันอุดมศึกษาได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลลดลง รายได้ส่วนหนึ่งที่สถาบันจะต้องหาเพิ่มขึ้นจะต้องมาจากค่าธรรมเนียมการศึกษาตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยี ให้สถาบันใช้ดอกผลได้ โดยกองทุนนี้อาจมีการพัฒนาเป็นระยะๆ อาจจะใช้เวลาหลายปีกว่าจะเป็นกองทุนที่สมบูรณ์และอาจจัดแบบกองทุนสมทบกับส่วนที่สถาบันอุดมศึกษาหารายได้เอง (Matching Fund) เพื่อส่งเสริมการสร้างความมั่นคงของกองทุนจากการหารายได้ของสถาบัน อุดมศึกษาด้วย
4. การหารายได้โดยวิธี การที่หลากหลายของ สถาบันอุดมศึกษา เช่น เข้าตลาดหลักทรัพย์ เพื่อระดมทุน	โดยหลักการการหารายได้ของสถาบันอุดมศึกษาต้องมาจากการให้บริการ ด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่สถาบันอุดมศึกษามีความแข็งแกร่ง การหารายได้ด้วยวิธีการอื่นๆนอกเหนือจากภารกิจของสถาบัน ควรให้ภาครัฐกิจเข้ามาจัดการ การระดมทุน โครงการเข้าตลาดหลักทรัพย์ของสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐนั้นยังไม่เหมาะสม เนื่องจากการศึกษาเป็นสินค้าคุณธรรม (Merit Goods)

## ตารางที่ 24 (ต่อ)

ข้อความเดิมใน (ร่างที่ 1)	ประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้ปรับแก้
5. การหารายได้จากเงินกู้	ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลหรือทบวงมหาวิทยาลัยที่จะเป็นผู้กู้ไม่ใช่สถาบันอุดมศึกษาโดยตรง
6. การรายงานผลการปฏิบัติงานโครงการบริการชุมชน	เมื่อรัฐบาลไม่ได้สนับสนุนงบประมาณในส่วนนี้การรายงานต่อรัฐอาจจะไม่จำเป็น แต่การรายงานต่อสาธารณชนเป็นเรื่องที่สำคัญกว่า
7. การกำหนดเทอมงบประมาณ 4 ปี	เห็นว่าอาจจะยาวเกินการคำนวณได้ ในระยะแรกควรเริ่มจาก 2 ปีก่อนแล้วขยายเป็น 3 ปี จนถึง 4 ปีในที่สุด
8. การกำหนดปีงบประมาณ เริ่ม 1 เมษายน ถึง 31 มีนาคม เพื่อให้รับกับปีการศึกษา	เห็นควรมีความเหมาะสมในเชิงเหตุผลที่ปีงบประมาณควรจะรับกับปีการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการวางแผนและการประเมินผลการปฏิบัติงาน แต่อาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติเพราะการวางแผนงบประมาณของประเทศต้องวางแผนจัดเตรียมงบประมาณร่วมกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ด้วย ซึ่งช่วงปีงบประมาณที่กำหนดตามปีการศึกษานี้ อาจจะไม่เหมาะสมกับการดำเนินการกิจของหน่วยราชการอื่นๆ
9. การกำหนดสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนในด้านการศึกษา	<p>มีแนวความคิดเป็น 2 ทาง คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้รวมงบเงินเดือนไว้ในงบดำเนินการ เพื่อคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวนักศึกษาเหตุผลเพราะ เงินเดือนเป็นงบดำเนินการด้านการสอน</li> <li>2. ให้แยกงบเงินเดือนไว้ต่างหากจากงบดำเนินการ เหตุผลเพราะเงินเดือนอาจไม่ได้ใช้คำนวณในการสอนอย่างเดียว หากต้องไปคำนวณในการวิจัย การบริการชุมชนด้วย โดยมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้</li> </ol> <p><u>แบบรวมเงินเดือน</u> ให้ประเมินจากคุณภาพของผลผลิตไม่เฉพาะคุณภาพของบัณฑิต แต่ต้องพิจารณาในแง่เชิงคุณภาพของอาจารย์ที่มีผลต่อการพัฒนาการสอน สื่อเอกสารตำรา การเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการให้หน่วยงานต่างๆ การได้รับการยอมรับจากสังคม</p> <p>ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาใดที่เลือกจะใช้ค่าใช้จ่ายต่อหัวในอัตราที่สูงขึ้นต้องประกันคุณภาพการศึกษาต่อสังคมในระดับที่สูงขึ้นด้วย</p>

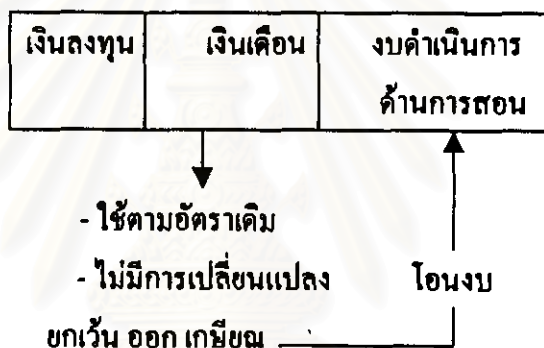
## ตารางที่ 24 (ต่อ)

ข้อความเดิมใน  
(ร่างที่ 1)

ประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้ปรับแก้

แบบไม่รวมเงินเดือน เพื่อให้การคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัวอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น จะได้จ่ายต่อคณะกรรมการที่จะพิจารณาจัดสรรทรัพยากรให้สถาบันอุดมศึกษาส่วนวงเงินเดือนนั้นให้จัดให้สถาบันอุดมศึกษาโดยมี 2 วิธี คือ

แบบที่ 1 โดยแนวคิดของศาสตราจารย์ นพ. อดุลย์ วิริยะเวชกุล มหาวิทยาลัยมหิดล เสนอให้เงินอุดหนุนที่รัฐจะสนับสนุนมี 3 ส่วน ดังนี้



จัดสรรเงินเดือนตามอัตราจริงที่มีอยู่ การโยกย้ายเปลี่ยนตำแหน่งต้องทำภายในวงเงินที่มีหากข้าราชการใดเกษียณหรือออกด้วยวิธีใด ให้โอนเงินเดือนของตำแหน่งนั้นไปเข้างบดำเนินการในอนาคตระยะยาวจะเหลือเงิน 2 หมวดที่รัฐจะจัดให้ คือ เงินลงทุนกับงบดำเนินการเดิม

แบบที่ 2 โดยแนวคิดที่พัฒนาจากข้อเสนอแนะของ ศาสตราจารย์ ดร. ปรัชญา เวสารัชช์ มศธ. กับรองศาสตราจารย์ ดร. พินิติ รตะนานุกุล รองอธิการบดีฝ่ายการคลังและทรัพย์สิน มศว. รองศาสตราจารย์ ดร. พงุทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์ คณบดีคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือรัฐบาลสนับสนุนเงินเดือนตามจริงไประยะเวลาหนึ่งก่อนแล้วพัฒนาเกณฑ์ใหม่ที่มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของการศึกษาระดับอุดมศึกษา เช่น อัตราส่วนอาจารย์ : นักศึกษา อัตราส่วน บุคลากร ต่อ หลักสูตร (ดูรายละเอียดของหลักสูตรแต่ละประเภทที่จำเป็นต้องมี อาจารย์จำนวนหนึ่งอย่างน้อยก็คน เจ้าหน้าที่ห้องปฏิบัติการก็คน) เป็นต้น



## ตารางที่ 24 (ต่อ)

ข้อความเดิมใน (ร่างที่ 1)	ประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้ปรับแก้
<p>10. การกำหนด ค่าน้ำหนักในสูตรการ คำนวณเงินอุดหนุน ดังนี้ เงินอุดหนุนการสอน = ค่าใช้จ่ายต่อหัว X ค่าน้ำหนัก X จำนวนนักศึกษา</p>	<p>ในที่นี้จะทำให้ได้จำนวนเงินที่มีความเหมาะสมกับภาระด้านการสอนใช้ เป็นกรอบในการพิจารณา นอกจากนี้จะต้องพัฒนาเกณฑ์ภาระเวลาในการทำงานวิจัย เมื่อจัด ได้แยกชั่วโมงการทำงานของบุคลากร ไปคำนวณในการขอรับเงินอุดหนุน การวิจัยด้วย</p> <p>- เห็นว่าควรนำไปใช้ในกรณีที่ต้องการสนับสนุนนโยบายเฉพาะกิจ เช่น ให้ค่าน้ำหนักมากกับสาขาขาดแคลน หรือให้ค่าน้ำหนักน้อยกับสาขา ที่ไม่สนับสนุนน้อย ให้ผู้เรียนรับภาระมากขึ้น สนับสนุนให้ผลิต แต่มี ความต้องการของตลาด รัฐก็อาจจะให้เงิน</p>
<p>11. การคำนวณเงิน อุดหนุนด้านการสอน ของมหาวิทยาลัยเปิด</p>	<p>ให้กำหนดวิธีการคิดที่แตกต่างไปจากนี้ สำหรับมหาวิทยาลัยสุโขทัย- ธรรมาราช มีข้อเสนอว่าควรได้รับงบประมาณสนับสนุนร้อยละ 20 ของ งบดำเนินการทั้งหมด คือ ประมาณเท่าๆเดิมที่เคยได้รับ เหมาะสมคืออยู่ แล้ว เนื่องจากเป็นการศึกษาดามอชชาติ ผู้รับบริการควรจะต้องรับภาระ มากขึ้นสำหรับมหาวิทยาลัยรามคำแหงจะต้องมีกำหนดความเหมาะสม ของการเรียนในระบบที่มีห้องเรียนกับไม่มีห้องเรียนอีกด้วย</p>
<p>12. การจัดงบประมาณเพิ่มเติม เพื่ออุดหนุนด้านการ สนับสนุนการสอน เช่น การพัฒนา เทคโนโลยี</p>	<p>- เนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีทางการสอนเป็นเรื่องสำคัญ และรัฐบาล ควรส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาพัฒนาเทคโนโลยีการศึกษาให้มากขึ้น จึงเห็นสมควรกำหนดให้มีงบอุดหนุนต่างหาก โดยให้ตามโครงการที่ สถาบันอุดมศึกษาต้องการพัฒนาเทคโนโลยีการสอนเพื่อขอรับการ สนับสนุนด้านงบประมาณได้ (เรื่องการพัฒนาเทคโนโลยีการสอนนี้ได้มี ข้อเสนอให้ตั้งเป็นกองทุนซึ่งกล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว)</p>

## ตารางที่ 24 (ต่อ)

ข้อความเดิมใน (ร่างที่ 1)	ประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้ปรับแก้
<p>13. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณเงินอุดหนุนการวิจัย</p>	<p>- มีข้อเสนอให้กำหนดแนวทางในการพิจารณางานวิจัยไว้ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การพิจารณาความสามารถในการทำงานวิจัยนั้น ได้สำเร็จโดยพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้วิจัย (คุณวุฒิ ประสบการณ์ ความมีชื่อเสียงด้านการวิจัยในสาขานั้น ๆ)</li> <li>2. การพิจารณาจากผลที่คาดว่าจะงานวิจัยนั้นจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมในระดับประเทศ ระดับนานาชาติ สร้างเครือข่ายความรู้เพิ่มขึ้น</li> </ol> <p>- ความเห็นเพิ่มเติมว่างบอุดหนุนการวิจัยนี้ ต้องพิจารณาจากโครงการจริงไม่ควรกำหนดเป็นสัดส่วนต่อการสอน เพราะสถาบันแต่ละแห่งมีความพร้อมในการทำการวิจัยไม่เท่ากัน และงบวิจัยนี้จะเป็นงบที่เสริมให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่มีอาจารย์คุณวุฒิสูงๆทำให้งบเงินเดือนอาจจะเกินเกณฑ์ หากมีโครงการวิจัยหลายๆสามารถเป็นทางออกให้ได้เงินสนับสนุนเงินเดือนเพิ่มขึ้น</p>
<p>14. การปรับแก้กฎหมาย</p>	<p>- เสนอให้ออกเป็นพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐแต่ละแห่ง มากกว่าการ ไปแก้ไขมาตราต่างๆในของเดิม</p>
<p>15. การปรับบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา คือ ทบวงมหาวิทยาลัย</p>	<p>มี 2 แนวทางความคิด คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ยุบทบวงมหาวิทยาลัยไปรวมกับกระทรวงศึกษาธิการ แล้วตั้งเป็นกระทรวงการศึกษาแห่งชาติ หรือ</li> <li>2. ปรับปรุงโครงสร้างทบวงมหาวิทยาลัยใหม่ให้มีความเหมาะสมกับบทบาทที่จะเปลี่ยนแปลงไป อาทิ</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดงานปฏิบัติทุกเรื่องไปให้สถาบันอุดมศึกษาทำ</li> <li>- จัดงานที่เข้าซ้อนกับสถาบันอุดมศึกษา เช่น งานพัฒนาอาจารย์ งานกิจการนักศึกษา</li> <li>- คงภาระหน้าที่เกี่ยวกับนโยบาย แผนงานการจัดสรรงบประมาณ การประกันคุณภาพ ระบบข้อมูลอุดมศึกษา การประชาสัมพันธ์สถาบันอุดมศึกษาต่อนานาชาติ</li> </ul>

## ตารางที่ 24 (ต่อ)

ข้อความเดิมใน (ร่างที่ 1)	ประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้ปรับแก้
16. การวาง โครงสร้าง องค์กรที่จะรองรับ การจัดสรร งบประมาณ สำหรับสถาบันอุดม ศึกษา	<p>- มีความเห็นเพิ่มเติมจากร่างที่ผู้วิจัยเสนอ คือ จัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ จัดสรรทรัพยากรให้กับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐ เป็นองค์กรอิสระใช้ แนวความคิดเช่นเดียวกับ University Grant Commission หรือที่เป็น Higher Education Funding Council ในปัจจุบันของสหราชอาณาจักร ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านอุดมศึกษา ผู้แทนจากรัฐบาล อาจมาจากสำนัก งบประมาณ) กลุ่มผู้ใช้บัณฑิตทั้งภาครัฐ(กพ.) และเอกชนวาระ 4 ปี แต่มี การออกเลื่อมกัน เช่น 2 ปี กรรมการครบวาระครึ่งหนึ่งบทบาทหน้าที่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากรให้กับสถาบันอุดมศึกษา</li> <li>- พิจารณาค่าของงบประมาณ</li> <li>- พิจารณารายงานผลการประเมินคุณภาพการศึกษา</li> <li>- ต่อรองกับรัฐบาลในเรื่องของวงเงินสนับสนุน</li> </ul>
17. การวาง โครง สร้าง ภาพ องค์กรที่จะรอง รับการประกันคุณ ภาพการศึกษาของ สถาบันอุดมศึกษา (ซึ่งในร่างที่ 1 ไม่ได้ เสนอไว้)	<p>มีความเห็นเพิ่มเติมจากที่ผู้วิจัยเสนอไว้คือให้มีองค์กรประกันคุณภาพ โดยเป็นองค์กรอิสระ ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่เหมือน Higher Education Quality Council หรือที่ปัจจุบันเป็น Quality Assurance Agency ในสหราชอาณาจักร คือ ทำได้เสนอรายงานต่อสาธารณชนในการติดตาม ตรวจสอบการประเมินคุณภาพการสอนและการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งข้อมูลนี้จะถูกตีพิมพ์เผยแพร่ และใช้เป็นข้อมูลในการจัดสรรและปรับลด เงินอุดหนุนสำหรับสถาบันอุดมศึกษา</p> <p>ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางการอุดมศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์การวิชาชีพ ผู้ใช้บัณฑิต</p> <p>ทบวงมหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่ในการเป็นผู้ประสาน ผู้รวบรวมข้อมูลจาก สถาบันอุดมศึกษา และเป็นฝ่ายเลขานุการให้องค์กรนี้ ราชการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ให้มีการครบวาระเลื่อมกัน 2 ปี ให้กรรมการออกไปครึ่งหนึ่ง</p>

## ตารางที่ 24 (ต่อ)

ข้อความเดิมใน (ร่างที่ 1)	ประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้ปรับแก้
18. การจัดโครงสร้างองค์กรภายในสถาบันอุดมศึกษา	<p>ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นไปทางเดียวกัน คือมีโครงสร้างองค์กร เพียง 2 องค์กร คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สภามหาวิทยาลัย</li> <li>- สภาวิชาการ</li> </ul> <p>โดยให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งด้านการรายได้นั้น ส่วนองค์ประกอบ เห็นควรเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก (Lay Board) โดยหากจะมีบุคลากรภายในสถาบันก็ต้องจำนวนน้อยกว่าผู้ทรงคุณวุฒิ ภายนอก บุคลากรภายใน ได้แก่ อธิการบดี นายกสมาคมศิษย์เก่า ประธานสภาคณาจารย์ ผู้แทนองค์กรท้องถิ่น</p>
19. การจัดโครงสร้างทางวิชาการ	<p>ส่วนสภาวิชาการ รับผิดชอบการบริหารงานวิชาการ ให้ข้อเสนอแนะสภามหาวิทยาลัยในเรื่องวิชาการที่ต้องกำหนดเป็นนโยบาย หากเป็นเรื่องระดับปฏิบัติสภาวิชาการสามารถสั่งการได้เลย องค์ประกอบของสภาวิชาการโดยหลักการอาจารย์ต้องมากกว่าผู้บริหาร</p> <p>ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการที่มีทำเรื่องการบริหารรายได้แบบ Board of Trustee ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอไว้ในรูปของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการสถาบัน แต่ให้สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่นี้ด้วย</p>
20. ประเด็นเพิ่มเติม นอกจากแบบการประเมิน รอบที่ 1 20.1 การได้มาซึ่งผู้บริหาร	<p>ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าผู้บริหารตั้งแต่คณะบดีขึ้นไปไม่ควรใช้การเลือกตั้งเพื่อลดปัญหาการเมืองภายในสถาบัน</p>

ตารางที่ 24 (ต่อ)

ข้อความเดิมใน (ร่างที่ 1)	ประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้ปรับแก้
20.2 คุณสมบัติ ของผู้บริหาร	<p>เมื่อสถาบันอุดมศึกษาออกนอกกรอบราชการ และบริหารได้รับการจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ ความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมีมาก ความจำเป็นในการใช้จ่ายอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการคลัง ย่อมเป็นเรื่องที่ผู้บริหารต้องระวัง ดังนั้นคุณสมบัติที่สำคัญของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา คือ การมีความเป็นผู้ประกอบการ มากขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลถึงการสรรหาผู้บริหารมืออาชีพมาบริหารสถาบันอุดมศึกษา</p> <p>เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบการบรรจุอาจจะต้องเปลี่ยนไป อาจจะเป็นแบบสัญญาจ้างมีเงื่อนไขผลงานเป็นการประกันคุณภาพด้วยข้อเสนอแนะเพิ่มเติม</p>

2.2 การประเมินโดยการสอบถามรอบที่ 2 หลังจากที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ในรอบที่ 1 และผู้ทรงคุณวุฒิได้ตอบแบบประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้แล้ว ผู้วิจัยได้สรุปความคิดเห็นที่มีค่า  $\bar{X}$  ต่ำกว่า 4.00 น้อยกว่าไปสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิอีกครั้ง ในครั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิจะได้ทราบว่าใครมีความคิดเห็นแตกต่างกันเช่นใด

ขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็น 2 ทางเลือก เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย พร้อมระบุเหตุผลประกอบ ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า โดยสรุปผู้ทรงคุณวุฒิเห็นด้วยทุกประเด็นที่ตอบทั้งหมด 20 ประเด็น โดยมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ตารางที่ 25 สรุปความคิดเห็นเพิ่มเติมของผู้ทรงคุณวุฒิ

ประเด็น	ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมของผู้ทรงคุณวุฒิ
1. การสนับสนุนจากรัฐบาล ร้อยละ 51 ของงบดำเนินการ ทั้งหมดและให้สถาบันอุดม ศึกษาหารายได้ ร้อยละ 49 เพื่อไปสู่การพึ่งตนเอง	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ควรมีการพัฒนาเป็นระยะ เช่น</li> <li>ช่วงเวลา กำหนดสนับสนุนรัฐ : สถาบันอุดมศึกษาเอง</li> <li>แผนฯ 8 70 : 30</li> <li>แผนฯ 9 60 : 40</li> <li>แผนฯ 10 50 : 50</li> </ul>

## ตารางที่ 25 (ต่อ)

ประเด็น	ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมของผู้ทรงคุณวุฒิ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เงื่อนไข คือ               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. แบ่งกลุ่มสถาบันที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาไปสู่การพึ่งตนเองที่ต่างกัน โดยพิจารณาจากสัดส่วนการใช้งบประมาณที่ผ่านมา ความพร้อมในปัจจัยสนับสนุนการพิจารณาเอง เช่น ที่ดินและทรัพย์สิน</li> <li>2. กำหนดนโยบายสนับสนุนการพึ่งตนเองด้วยการใช้สถาบันอุดมศึกษามีที่ดินและทรัพย์สินในการหาประโยชน์ให้งบประมาณในการทำโครงการพัฒนาศักยภาพเพื่อการเลี้ยงตนเอง ขยายกองทุนเพื่อกู้ยืมเรียนระดับอุดมศึกษา</li> </ol> </li> <li>● การให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งตนเองทั้งหมด เป็นไปไม่ได้ เพราะขัดแย้งกับหลักการให้การศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่เป็นบริการของรัฐ แต่การให้รัฐรับผิดชอบทั้งหมดก็ไม่เหมาะสม เพราะการศึกษาระดับอุดมศึกษาถือเป็นประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้นผู้ร่วมบริการอุดมศึกษาจะต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสม</li> <li>● การกำหนดความเหมาะสมในการรับภาระค่าใช้จ่าย ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอว่า ควรใช้หลักการในการกำหนดสัดส่วน ดังนี้               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. หลักของการได้รับประโยชน์ของรัฐ                   <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 รัฐบาลต้องการกำลังคนเข้าระบบการพัฒนาประเทศ สาขาต่างๆ ตามแผนการพัฒนากำลังคนเพื่อการพัฒนาประเทศ</li> <li>1.2 รัฐบาลต้องการพัฒนาคุณภาพของประชาชนเพื่อสร้างสังคมโดยรวม ซึ่งส่วนนี้กำหนดเป็นแผนชัดเจนไม่ได้ อาจจะใช้แนวเทียบสัดส่วนของผู้ การศึกษาระดับอุดมศึกษา : ประชากรของประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่การกำหนดในเลขที่เหมาะสมจะต้องพิจารณาถึงบริบทในการพัฒนาของสังคมไทย</li> </ol> </li> </ol> </li> </ul>

## ตารางที่ 25 (ต่อ)

ประเด็น	ข้อคิดเห็นที่เพิ่มเติมของผู้ทรงคุณวุฒิ
	<p>2. หลักของการได้รับประโยชน์ของผู้รับบริการ</p> <p>2.1 ผู้ร่วมบริการมีความต้องการเรียนเป็นส่วนตัวมาก ก็ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมาก เป็นหลักการกำหนดราคา แบบอุปสงค์อุปทาน เช่น การศึกษาระดับมัธยมศึกษา</p> <p>2.2 ผู้รับบริการมีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือจากสำเร็จการศึกษามาก ก็ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมาก เช่น กลุ่มสาขาที่อัตราเงินเดือนสูงกว่า</p> <p>2.3 สาขาที่มีผู้ประสงค์จะเรียนต้องลงทุนมาก ผู้เรียนก็ต้องรับภาระมาก เช่น กลุ่มสาขาที่มีห้องปฏิบัติการกับไม่มีห้องปฏิบัติการ</p>
<p>2. การกำหนดสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการสอน</p>	<p>เห็นด้วยในการรวมเงินเดือนไว้ในงบดำเนินการ แต่ต้องเป็นการพัฒนาเป็นระยะ ๆ ดังนี้</p> <p><i>ระยะแรก</i> รัฐบาลสนับสนุนเงินเดือนเต็มตามจำนวนไม่เพิ่ม ไม่เปลี่ยนแปลง เมื่อมีข้าราชการลาออกให้นำเงินเดือนไปไว้ในงบดำเนินการ ตามแนวคิดของ ศ.นพ.อดุลย์ วิริยะเวชกุล</p> <p><i>ระยะต่อมา</i> พัฒนางบดำเนินการค่าใช้จ่ายต้นทุนจริงเพื่อให้เห็นว่าเงินเดือนบุคลากรที่ใช้เฉพาะกิจกรรมนั้น ๆ เป็นเท่าไรเมื่อมาคิดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยให้ได้</p> <p>ขณะเดียวกันในการประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาจะพิจารณาปัจจัยอื่น ประกอบด้วย</p>
<p>3. การกำหนดค่าน้ำหนักในสูตรการคำนวณเงินอุดหนุน</p>	<p>เห็นด้วยว่าการกำหนดค่าน้ำหนัก ทั้งนี้เพื่อการให้งบประมาณเป็นกลไกในการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาล</p>

## ตารางที่ 25 (ต่อ)

ประเด็น	ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมของผู้ทรงคุณวุฒิ
4. การกำหนดหน่วยงานที่จะรองรับการประสานงานกับสถาบันอุดมศึกษา	<p>เห็นว่าควรมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการประสานงานกับสถาบันอุดมศึกษาในด้านต่าง ๆ คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การจัดสรรงบประมาณ ควรเป็นองค์กรอิสระเพื่อความเป็นกลางและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง</li> <li>2. การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ควรเป็นองค์กรอิสระ เพื่อความเป็นกลางและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน</li> <li>3. ควรมีหน่วยงานที่จะประสานนโยบายและแผนการศึกษาระดับอุดมศึกษาจากระบบฐานข้อมูลต่างๆ รวมทั้งเป็นฝ่ายเลขานุการให้กับองค์กรในข้อ 1 และ 2 หน่วยงานนี้หากเป็นทบวงมหาวิทยาลัยก็ควรจะมีการพัฒนาระบบการทำงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน พัฒนาเทคโนโลยีให้เหมาะสม</li> </ol>

2.3 การปรับแก้ (ร่างที่ 2) รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา เมื่อผู้วิจัยได้วิเคราะห์สรุปข้อเสนอของผู้ทรงคุณวุฒิในรอบที่ 2 จึงได้ดำเนินการปรับแก้ รูปแบบงบประมาณฉบับสมบูรณ์ ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ

- แนวคิด ประกอบด้วย หลักของอุดมศึกษาและหลักการงบประมาณ
- โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วย
  - โครงสร้าง ประกอบด้วย รายรับรายจ่าย
  - กระบวนการจัดสรรงบประมาณ
- การนำรูปแบบนี้ไปใช้ ประกอบด้วย การปรับแก้ปัจจัยต่างๆ ดังนี้
  - ปัจจัยทางการบริหาร
    - ภายนอก
    - ภายใน

โดยมีรายละเอียดดังนี้



### ขั้นตอนที่ 3 การนำเสนอรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด ทบวงมหาวิทยาลัยหลังจากที่ผู้วิจัยได้ประเมินครบทุกขั้นตอน

#### ส่วนที่ 1 แนวคิดและหลักการงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

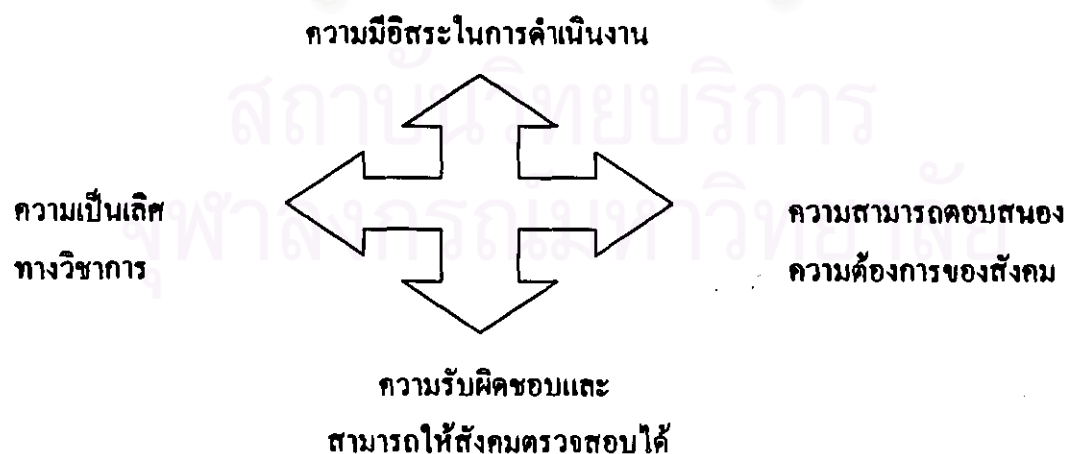
##### หลักการอุดมศึกษา

เพื่อให้งบประมาณที่รัฐบาลสนับสนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถปฏิบัติการกิจหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักการอุดมศึกษา 4 ประการคือ

- สถาบันอุดมศึกษาต้องพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอย่างค้ำคอเนื่อง
- สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการกำลังคนเพื่อการพัฒนาประเทศ
- สถาบันอุดมศึกษาต้องมีอิสระในการดำเนินงาน
- สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีระบบประกันคุณภาพที่สังคมตรวจสอบได้

ตามเจตนาของรัฐบาล ในปี 2545 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องออกนอกระบบราชการ ดังนั้นหลักการอุดมศึกษา ทั้ง 4 ประการ จึงมีความสำคัญมากขึ้น โดยมีความสัมพันธ์กันดังนี้

ภาพที่ 14 ขั้วความสัมพันธ์ของหลักการอุดมศึกษา



จากภาพจะเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาจะดำเนินการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และตอบสนองความต้องการของสังคมโดยให้สังคมตรวจสอบได้

### หลักการงบประมาณ

ด้วยหลักการและภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาที่หลากหลายประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและวิทยาการต่าง ๆ ในสังคมสารสนเทศมีสถาบันอุดมศึกษาจัดตั้งมีกลไกที่มีความคล่องตัวพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนให้ทันสถานการณ์ รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาจึงควรมีหลักการดังนี้

1. รัฐบาลพึงจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นการลงทุนและการดำเนินงานแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาในฐานะ *บริการสาธารณะของรัฐ (Public Goods) ต่อประชาชน* ซึ่งมีเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถดำเนินการกิจในการผลิตกำลังคนระดับสูงเพื่อมาพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

2. รัฐบาล สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา *พึงมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่าย* สำหรับจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่เป็นธรรม ทั้งนี้เพราะผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะได้รับผลตอบแทนส่วนบุคคล (Private Returns) ในเรื่องของโอกาสการเลื่อนฐานะทางสังคม (Social Mobility) และการได้รับค่าตอบแทนที่ดี ขณะเดียวกันผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาก็จะมีบทบาทต่อสังคม (Social Returns) ในการเป็นผู้นำการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศชาติด้วย

3. การสนับสนุนงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความคล่องตัวในการบริหารงานด้วย *การกระจายอำนาจทางการเงิน* ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาเกิดความอิสระในการจัดการรายได้ที่รัฐจัดสรรมาเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาและดำเนินการกิจอื่นตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาได้โดยสมบูรณ์

4. สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณได้โดยสมบูรณ์ภายใต้ความรับผิดชอบในการตรวจสอบตนเองและพร้อมที่จะให้ *สังคมตรวจสอบได้ (Accountability)*

5. การสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องมีความ *เพียงพอที่จะธำรงรักษาสถานภาพทางวิชาการ*

6. เพื่อเป็นการส่งเสริมหลักการประหยัดงบประมาณ และการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพให้สถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะใช้รายได้จากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด และรายได้ที่สถาบันอุดมศึกษาหามาได้ด้วยตนเองบริหารงานได้ โดยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

7. การสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องนำไปสู่ความมั่นคงทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาในระยะยาว

8. รัฐพึงสนับสนุนงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นโดยมีเป้าหมายที่ผลสำเร็จของการดำเนินงาน

9. การตรวจสอบประสิทธิภาพของงบประมาณที่รัฐจัดให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐพึงอยู่บนพื้นฐานที่วัดประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณด้วยการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (Performance Auditing) ภายหลังการดำเนินการ (Post Auditing) เพื่อตรวจสอบการคุ้มค่า (Cost-Benefit Ratio) ในการใช้งบประมาณ

10. การจัดงบประมาณจะต้องส่งเสริมให้เกิดการวางแผนระยะยาว และการพยากรณ์การใช้งบประมาณอุดมศึกษาล่วงหน้า

11. การจัดสรรงบประมาณจะต้องพิจารณาผลการประเมินเพื่อการเสริมสร้างการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ

ความสัมพันธ์ของหลักการงบประมาณกับหลักการอุดมศึกษา และภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา

จากหลักอุดมศึกษาที่เป็นเป้าหมายสำคัญที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องดำเนินการกิจทั้ง 4 ด้าน คือ สอน วิจัย บริการสังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยอยู่บนหลักการพื้นฐานทั้ง 4 ประการ คือ

- ความเป็นเลิศทางวิชาการ
- ความมีอิสระในการดำเนินงาน
- ความสามารถตอบสนองสังคม
- ความรับผิดชอบและให้สังคมตรวจสอบได้

หลักการอุดมศึกษาทั้ง 4 ประการ ถือเป็นเป้าหมายสุดท้าย (Ends) ซึ่งมีหลักการงบประมาณเป็นกลวิธี (Means) ดังนั้นหลักการงบประมาณที่สร้างขึ้นจะต้องตอบสนองหลักการอุดมศึกษา โดยมีน้ำหนักของการตอบสนองที่เน้นไปสู่ความมีอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) ที่สถาบันอุดมศึกษาเรียกร้องมาเป็นเวลาช้านานนั่นคือการออกนอกระบบราชการ เพื่อให้ปลอดจากกฎระเบียบทางราชการที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนั้นหลักการที่สร้างขึ้นนี้จะต้องตอบสนองสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งกำลังจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐด้วย ดังความสัมพันธ์ในภาพที่ 15

ภาพที่ 15 รูปแบบความสัมพันธ์ของหลักการงบประมาณกับหลักการอุดมศึกษา



จากภาพที่ 15 จะพบว่า การกำหนดหลักการงบประมาณที่นำเสนอในรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษานี้ จะตอบสนองความมีอิสระในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นอย่างมาก รวมทั้งตอบสนองหลักการอื่นๆ โดยเท่าเทียมกัน

## ส่วนที่ 2 องค์ประกอบงบประมาณ

สถาบันอุดมศึกษามิงบประมาณ 2 ประเภท คือ รายรับและรายจ่าย

รายรับ หมายถึง รายได้ต่างๆที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับมาจากแหล่งเงินต่างๆ ดังนี้

### 1. แหล่งรายรับ

หลักการคือ แหล่งรายรับของสถาบันอุดมศึกษา ควรมีความหลากหลายมากขึ้น

เช่น 1. เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน

2. ผลประโยชน์ที่สถาบันอุดมศึกษาจัดหามาได้โดยบริการทางวิชาการ

3. แหล่งเงินอุดหนุนการศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรโครงการเพื่อ

พัฒนาวิชาการต่างๆ

4. เงินบริจาค

5. ผลประโยชน์ที่สถาบันอุดมศึกษาหาได้จากการลงทุนในที่ดินก่อสร้างทรัพย์สิน

สินของสถาบันอุดมศึกษา

6. เงินคอกผลจากกองทุนต่างๆ

7. ค่าธรรมเนียมการศึกษา

8. เงินกู้จากสถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศที่สภามหาวิทยาลัยเห็นชอบ

โดยผ่านทางหน่วยงานของรัฐ

9. จากแหล่งอื่น ๆ

### 2. จัดสรรรายรับจากรัฐและผู้รับบริการ

หลักการ คือ การกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมในการรับภาระค่าใช้จ่าย

ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาระหว่าง รัฐ : สถาบันอุดมศึกษา : ผู้รับบริการ

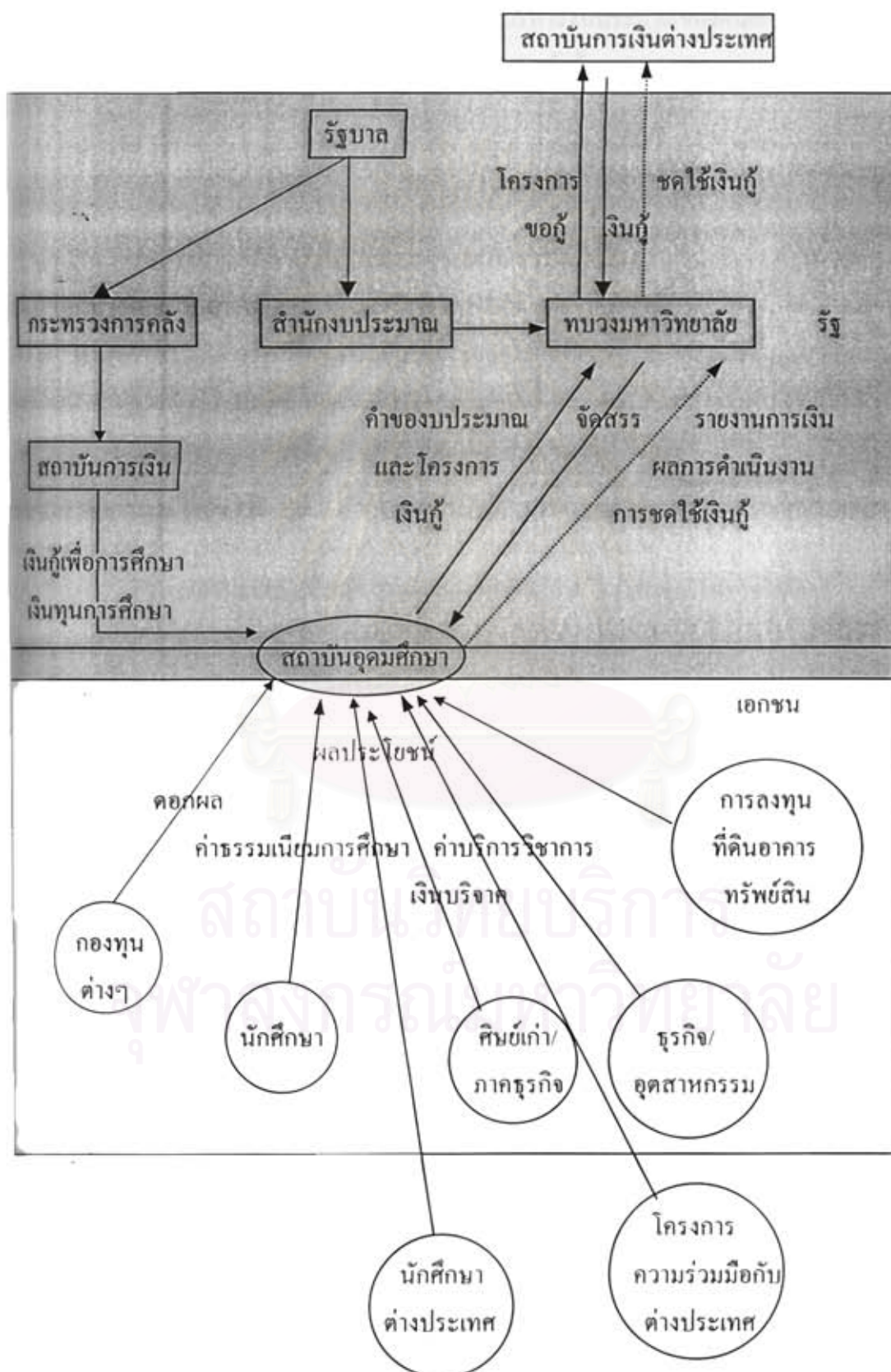
การกำหนดสัดส่วนการรับภาระในการจัดการศึกษาระหว่างรัฐบาลกับผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะพัฒนาไปสู่ระดับที่มีความเหมาะสมที่รัฐบาลจะสามารถรับภาระได้ โดยพิจารณาถึง

สัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา : ค่าใช้จ่ายทั้งประเทศ

สัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา : ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมด

เมื่อสามารถกำหนดสัดส่วนที่รัฐจะรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างเหมาะสมแล้ว จึงมากำหนดสัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่ายของผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้โดยยึดหลักการความเที่ยงธรรมและโอกาสในการศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วย

ภาพที่ 16 แหล่งรายรับของสถาบันอุดมศึกษา จากภาครัฐและเอกชนทั้งภายใน และต่างประเทศ



### 3. การหารายได้ของสถาบันอุดมศึกษา

- หลักการ คือ (1) สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณของตนเองภายใต้การรักษาความมั่นคงของระบบการคลังด้วย
- (2) สถาบันอุดมศึกษาต้องแสวงหารายได้ด้วยวิธีการที่หลากหลายเน้นการลงทุนมากกว่าการออม

นอกจาก เงินที่รัฐบาลจะต้องสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาแล้ว สถาบันอุดมศึกษาเองยังจะต้องปรับการบริหารงานการเงินและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษา โดยเน้นการหารายได้ และการสร้างเสถียรภาพทางการเงินในระยะยาวโดยจัดในรูปของการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา (Higher Education Institution Development Fund) จะมีแหล่งทุนจาก

- 3.1. รัฐบาลสนับสนุนทุนประเดิม แบบ Endowment Fund
- 3.2. สถาบันอุดมศึกษาใช้เงินคงคลังของสถาบันตั้งทุนประเดิมสมทบ แบบ Matching Fund
- 3.3. รายรับจากการตัดเงิน (Top Slice) รายได้จากโครงการบริการวิชาการ ร้อยละ 10-20
- 3.4. รายรับจากการจัดสรรเงินผลประโยชน์ต่าง ๆ

#### การนำหลักการนี้ไปใช้

ในการกำหนดสัดส่วนการรับภาระที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสนับสนุนที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายสนับสนุนงบประมาณการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยกำหนดเป็นเกณฑ์กว้างๆ ในการสนับสนุนเงิน อาทิ เงินอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะเป็นสัดส่วนกับเงินอุดหนุนการศึกษาทั้งประเทศ และเป็นสัดส่วนเท่าใดกับรายได้ประชาชาติ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการคาดการณ์การได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลล่วงหน้าได้ ตัวเลขสัดส่วนนี้จะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาวางแผนการพัฒนาสถาบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การกำหนดนโยบายเรื่องการลงทุนโดยการสนับสนุนการประกันความมั่นคงให้กับสถาบันอุดมศึกษา เป็นเงินกองทุนจำนวนหนึ่ง ให้สถาบันอุดมศึกษานำดอกผลไปใช้เพื่อดำเนินงานภายใต้นโยบายของสถาบันอุดมศึกษา โดยได้มุ่งเน้นการเพิ่มพูนหารายได้จากเงินกองทุนนี้โดยจัดเป็นกองทุนเพื่อพัฒนานุเคราะห์และเทคโนโลยีการศึกษา

### 3. การกำหนดนโยบายเรื่องการจัดสรรที่ดินเพื่อสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมี 2 ส่วนดังนี้

3.1 การจัดสรรที่ดินเพื่อให้ประโยชน์ด้านการจัดการเรียนการสอน ในอดีตยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษามีแห่งหนึ่ง ควรจะมีที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดการเรียนการสอนเท่าใด จึงจะพอแก่การขยายตัว นอกจากขนาดที่ดินแล้ว ทำเลที่ตั้งมีความสำคัญไม่น้อย ที่ผ่านมามะเห็นได้ว่าผลกระทบจากการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาที่ใด ความเจริญของชุมชนรอบๆจะพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกันนโยบายของรัฐควรจะต้องกำหนดแหล่งทำเลที่ตั้งให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถสร้างความเจริญให้กับสถาบันเองควบคู่ไปกับการสร้างความเจริญให้ชุมชนด้วย

3.2 การจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ด้านการลงทุน โดยหลักการที่ดินนี้จะต้องเอื้อประโยชน์ให้สถาบันอุดมศึกษาลงทุนได้ตามศักยภาพทางวิชาการ และการบริหารกิจการของสถาบัน ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาจะต้องเสนอเป็นโครงการ เพื่อเพิ่มพูนรายได้จากการลงทุนต่อรัฐบาล เพื่อขอรับการสนับสนุนเรื่องที่ทำให้มีความเหมาะสม รัฐบาลจึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์เรื่องขนาดของที่ดินสำหรับทำเลที่ตั้งนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญมากกว่าขนาดที่ดิน

4. การกำหนดนโยบายเรื่องการเงินก็เพื่อการศึกษา และเงินทุนเพื่อการศึกษา หากมีนโยบายกำหนดความรับผิดชอบให้ผู้รับบริการการศึกษาบริการค่าใช้จ่ายมากขึ้นรัฐต้องมีปัจจัยสนับสนุนด้านโอกาสทางการศึกษาและความเที่ยงธรรมในการรับโอกาสจากรัฐโดยขยายกองทุนเพื่อการศึกษาในสาขาขาดแคลน และขยายกองทุนเงินกู้เพื่อการศึกษาให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสเข้าสู่ระบบอุดมศึกษามากขึ้น

รายงาน หมายถึง รายการค่าใช้จ่ายที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องรับผิดชอบซึ่งมีหลักการดังนี้

- หลักการ คือ (1) การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาจะต้องเป็นไปตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา  
(2) การใช้จ่ายของสถาบันอุดมศึกษาต้องตรวจสอบได้

สถาบันอุดมศึกษาจะใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของแหล่งเงินนั้น หรือเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของผู้บริจาค วัตถุประสงค์ของกองทุน ส่วนรายรับอื่น ๆ ที่ สถาบันอุดมศึกษาจัดหามาได้เองนี้จะใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

รายรับจากงบประมาณแผ่นดิน จะต้องนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการเรียนการสอนเท่านั้น



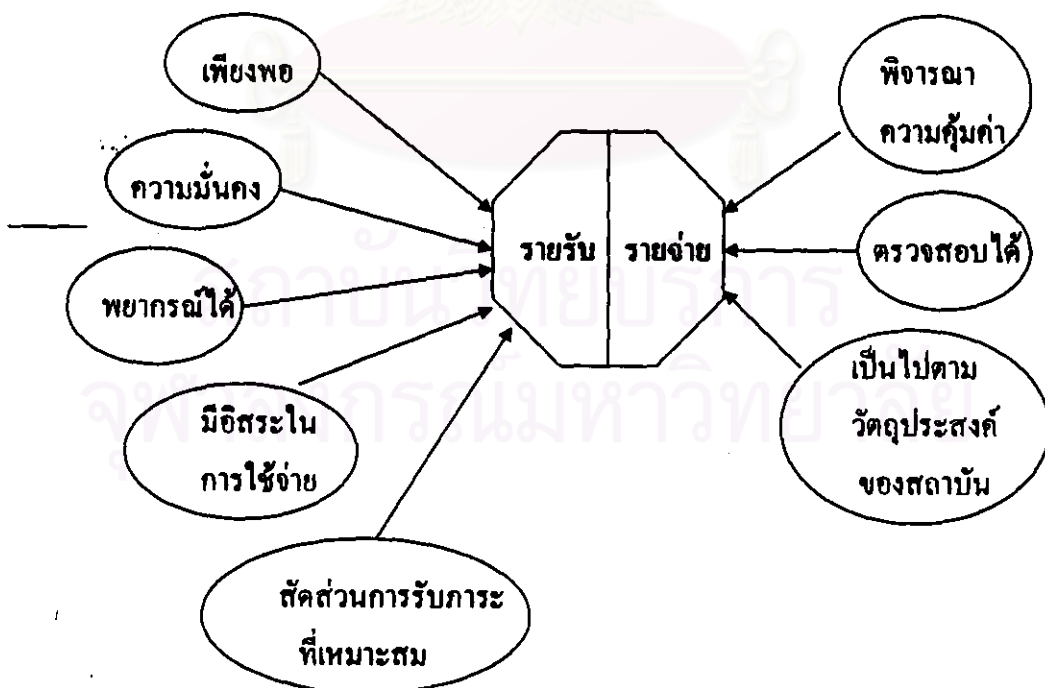
สถาบันอุดมศึกษาต้องมีระบบบัญชีและระบบตรวจสอบภายใน ซึ่งทั้งสองระบบนี้จะแสดงให้เห็นคือการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า คือ ระบบ บัญชีที่แสดงต้นทุนต่อหน่วย ระบบบัญชีที่โปร่งใส ต้องพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบจากภายนอกได้ด้วย คือ การจัดทำระบบบัญชี On line

ในด้านการบริหารงานภายในสถาบัน การให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการใช้จ่ายจะต้องชัดเจนมากขึ้นเพราะรูปแบบงบประมาณใหม่นี้จะมีความยืดหยุ่นสูง อาจจะต้องมีการกำหนดหน่วยตรวจสอบ (Audit Division) ขึ้นรองรับงานนี้ รวมทั้งสภามหาวิทยาลัยของทุกๆสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีการกำหนดผู้ตรวจสอบ (Auditor) ที่มีความรู้ทักษะเกี่ยวกับระบบบัญชีทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่าย และอำนาจพอที่จะเสนอให้เกิดการทบทวนการใช้จ่ายได้ทันที เมื่อพบว่ามีข้อผิดพลาด

**ความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายกับหลักการงบประมาณ**

ในการกำหนดหลักการและรายละเอียดของรายรับและรายจ่ายของสถาบันอุดมศึกษานั้น อาจจะมีการหลากหลายได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดยต้องยึดหลักการงบประมาณเป็นที่ตั้ง ดังความสัมพันธ์ของรายรับและรายจ่ายปรากฏในแผนภาพที่ 17

**ภาพที่ 17 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักการงบประมาณกับรายรับและรายจ่ายของสถาบันอุดมศึกษา**



### การนำหลักการเกี่ยวกับรายจ่ายนี้ไปใช้

สถาบันอุดมศึกษาสามารถบริหารงบประมาณได้โดยอิสระภายใต้วัตถุประสงค์การดำเนินงานของสถาบัน และอำนาจความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา และองค์กรบริหารอื่น ๆ ของสถาบันอุดมศึกษา โดยอาจนำแนวคิดของการบริหารเชิงธุรกิจมาประยุกต์ใช้ โดยพัฒนาระบบบัญชีต่าง ๆ ขึ้นมารองรับการใช้งบประมาณ เช่น ระบบบัญชีกองทุน ระบบบัญชีต้นทุนต่อหน่วยและระบบบัญชีเงินสด ดังนี้

1. ระบบบัญชีกองทุน สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาวิชาการของสถาบันโดยกองทุนต่าง ๆ มีลักษณะดังนี้

1.1 มีการกำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบการใช้ แหล่งเงินทุน และคณะกรรมการบริหารกองทุนแต่ละกองทุน

1.2 จัดระบบบัญชีรายรับรายจ่ายและรายงานของแต่ละกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อแสดงความเคลื่อนไหวของการเงินและเป็นฐานข้อมูลในการวางแผนการใช้งบประมาณจาก กองทุน

1.3 บัญชีกองทุนจะแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน

2. ระบบบัญชีต้นทุน ทั้งรับทั้งจ่ายแสดงรายการเบิกเงินสดในแต่ละกิจกรรมที่ใช้จ่ายจริง ทั้งนี้เพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบและเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) ในแต่ละกิจกรรม

หลักการที่สำคัญของระบบบัญชีต้นทุนกิจกรรม มีเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณควบคู่ไปกับการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน อีกทั้งงบประมาณต้องแสดงให้เห็นกิจกรรมการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาด้วย

3. ระบบบัญชีเงินสด แสดงสภาพคล่องของกระแสเงินสดที่สถาบันอุดมศึกษามีไว้ใช้หมุนเวียนในระยะเวลาหนึ่ง ๆ หากมีไว้มากเกินไปจนเกิดความจำเป็นควรจัดระบบเงินฝากออมทรัพย์ระยะสั้นหรือบริหารเงินสดด้วยวิธีการอื่นใดที่ทำให้เกิดผลตอบแทน

4. ระบบบัญชีรับฟังจ่าย แสดงให้เห็นฐานะทางการเงินตามข้อผูกพันที่สถาบันอุดมศึกษาใช้จ่ายจริง

### การวางแผนงบประมาณ

1. แผนงบประมาณอุดมศึกษา หมายถึง ช่วงเวลา 4 ปี ที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องพยากรณ์รายรับและรายจ่ายของสถาบัน โดยสำนักงบประมาณจะต้องแจ้งยอดประมาณการเงินอุดหนุนที่จะคาดว่าจะจัดสรรให้กับสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งในช่วง 4 ปีข้างหน้า โดยมีระยะของการพัฒนาที่อาจจะเริ่มจาก 2 ปี ก่อน ต่อไปจึงทำเป็นทุกๆ 4 ปี

**เหตุผล**

1.1 เทอม 4 ปี เป็นเวลาที่การศึกษาระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่กำหนดไว้ในหลักสูตร ทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงาน มีภาพที่ชัดเจนขึ้น

1.2 การพยากรณ์รายรับล่วงหน้าจะช่วยทำให้สถาบันอุดมศึกษา วางแผนการดำเนินงานและการใช้จ่ายถูกต้อง

1.3 การพยากรณ์รายรับรายจ่ายล่วงหน้าจะช่วยทำให้สถาบันอุดมศึกษาวางแผนการแสวงหารายได้มาเพิ่มพูน เพื่อได้การดำเนินงานถูกต้อง

2. ปีงบประมาณ หมายถึง รอบ 1 ปีของการใช้จ่ายงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ โดยเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม - กันยายนในปีถัดไป

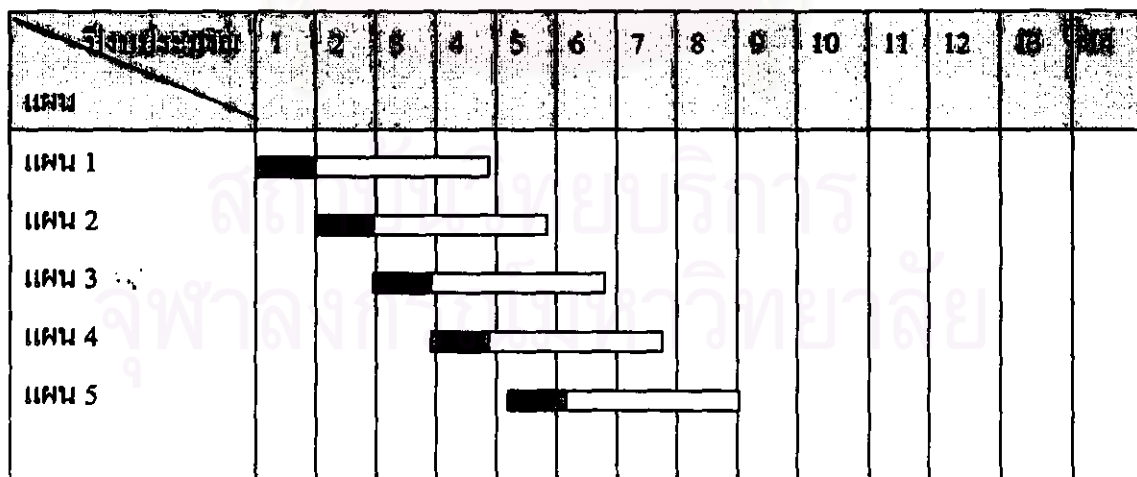
**เหตุผล**

2.1 การกำหนดช่วงเวลาของปีงบประมาณ จะส่งผลถึงการวางแผนการใช้งบประมาณให้สอดคล้องกับส่วนราชการอื่น ๆ

2.2 การประเมินผลการดำเนินงานควรประเมินตามปีการศึกษา

3. การจัดทำงบประมาณตามเทอมแบบเลื่อนปี (Rolling Plan) หมายถึงสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีการจัดทำแผนการใช้งบประมาณตามเทอมงบประมาณ 4 ปี แต่ทำแบบเลื่อนปีไปเรื่อย ดังแผนภาพที่ 18

ภาพที่ 18 แผนงบประมาณเป็นเลื่อนปี



### เหตุผล

1. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการศึกษานั้นเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ด้วยการจัดทำแผนงบประมาณจะต้องมีลักษณะที่ยืดหยุ่นพร้อมที่จะมีการปรับเปลี่ยนได้ทันเหตุการณ์
2. การจัดทำแผนทุกปี ทั้งสถาบันอุดมศึกษาต้นตัวต่อการพัฒนาระบบสารสนเทศ ให้มีความทันสมัย พร้อมทั้งจะนำมาใช้การปรับแผน
3. การปรับแผนอย่างสม่ำเสมอจะช่วยทำให้สถาบันอุดมศึกษาต้นตัวกับสภาพแวดล้อมทางการอุดมศึกษาอยู่เสมอ

สำหรับแผนงบประมาณที่ทำเป็นเทอมงบประมาณทุก ๆ 4 ปี นั้น จะมีรายละเอียดเฉพาะปีแรกที่ยื่นเสนอเท่านั้น สำหรับปีต่อ ๆ ไป ที่ปรับในแต่ละปีงบประมาณไม่จำเป็นต้องเสนอรายละเอียดแผนพัฒนาระยะ 4 ปี หรือระยะยาวแต่อย่างไร ทั้งนี้เพื่อความกระชับรัดไม่ต้องทำเอกสารซ้ำ ๆ เป็นจำนวนมากทุกปี

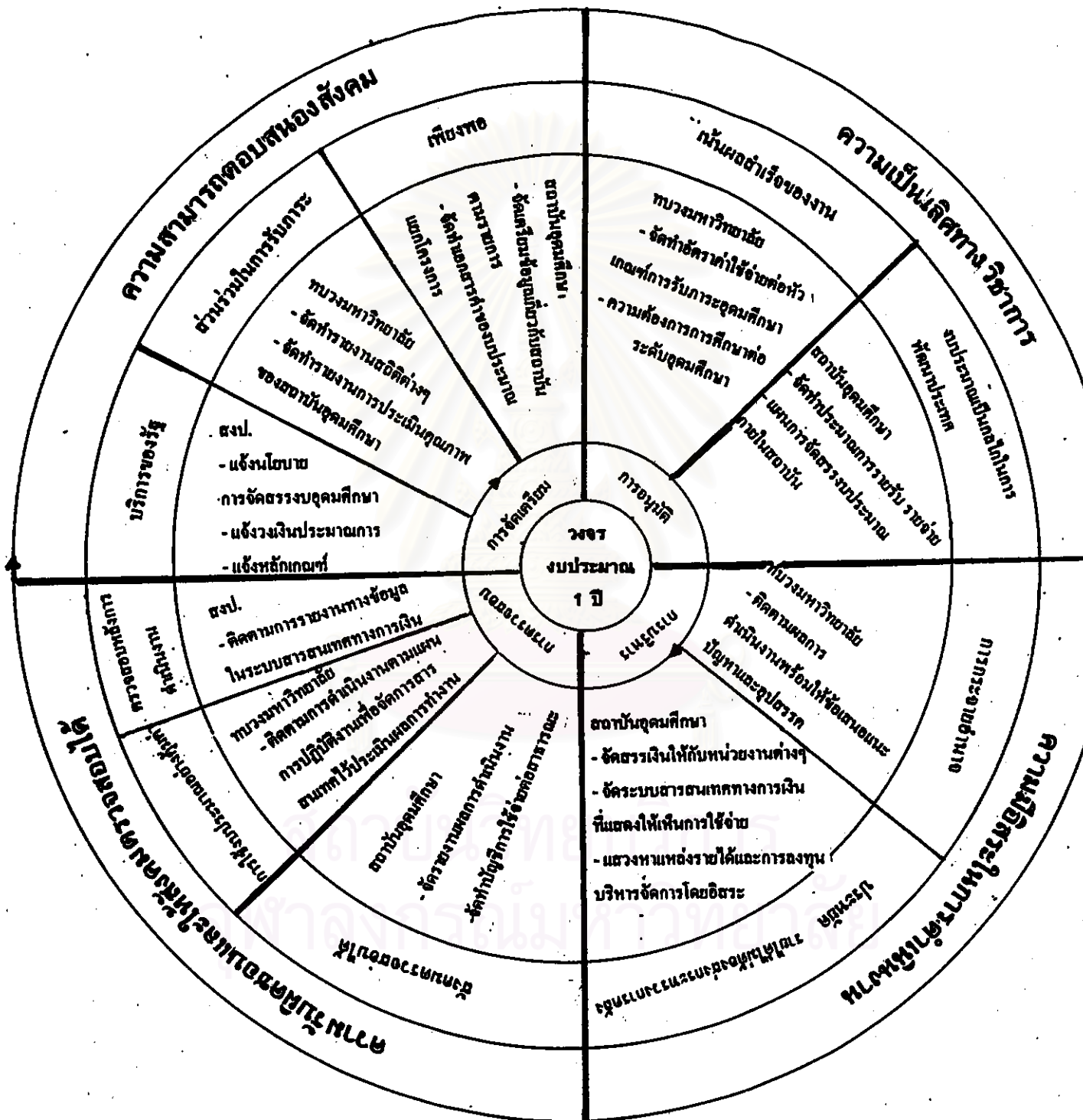
### ส่วนที่ 4 กระบวนการงบประมาณ

ในส่วนของการงบประมาณในรอบ 1 ปีงบประมาณนั้นมีกิจกรรม 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)
2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)
4. การตรวจสอบ (Budget Evaluation)

ซึ่งในกระบวนการทั้ง 4 ขั้นตอนนี้จะต้องมีหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง คือ สำนักงบประมาณ ทบวงมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาซึ่งอยู่ในกระบวนการตั้งแต่เริ่มการเตรียมงบประมาณไปจนถึงการตรวจสอบแต่ละกระบวนการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีหลักการในการดำเนินงานด้วยงบประมาณแตกต่างกัน ทั้งนี้ไม่ว่าหน่วยงานใดจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดในแต่ละกระบวนการ แต่ท้ายที่สุดคือการดำเนินงานจะต้องประสานงานบนหลักการงบประมาณเดียวกัน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินภารกิจได้ตามหลักการอุดมศึกษา ดังภาพที่ 19

ภาพที่ 19 ความสัมพันธ์หลักการอุดมศึกษา หลักการงบประมาณกับบทบาทของสำนักงบประมาณ  
ทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาในกระบวนการงบประมาณ



จากภาพที่ 19 แสดงความสัมพันธ์ของ

- **หลักการอุดมศึกษา** ที่แสดงไว้ในวงแหวนรอบนอกสุด หมายถึง หลักการใดๆ บทบาทของหน่วยงานต่างๆ จะต้องสัมพันธ์กับหลักการอุดมศึกษา
- **หลักการงบประมาณ** ที่แสดงไว้ในวงแหวนรอบรองลงมา หมายถึง หลักการงบประมาณที่หน่วยงานต่างๆ จะใช้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในกระบวนการงบประมาณ
- **กระบวนการงบประมาณ** ที่แสดงไว้ในวงแหวนรอบในสุดซึ่งแสดงว่าเป็นกิจกรรมในรอบปีงบประมาณหนึ่ง
- **บทบาทของสำนักงบประมาณ ทบวงมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษา** ในแต่ละกิจกรรมที่มีบทบาทที่ต่างกัน โดยจะเห็นว่าในการใช้รูปแบบงบประมาณนี้ จะทำให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น จะเห็นว่าหากนำพื้นที่ของแต่ละหน่วยงานที่มีบทบาทในแต่ละกิจกรรมมารวมกันพื้นที่ที่เป็นบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาจะมีมากที่สุด แสดงให้เห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาจะมีอิสระในการดำเนินงานการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินการกิจได้คล่องตัวยิ่งขึ้น

ในขั้นตอนนี้หน่วยงานทั้ง 3 จะมีบทบาทและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดเตรียมงบประมาณแตกต่างกันไป แต่จะมีจุดมุ่งหมายรวมกันคือ การจัดสรรงบประมาณนั้นต้องนำไปสู่หลักการที่ให้สถาบันอุดมศึกษา สามารถผลิตกำลังคนในสาขาวิชาเพื่อตอบสนองการพัฒนาประเทศ ภายใต้หลักการงบประมาณที่ให้สถาบันอุดมศึกษาใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาการอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ บนความเป็นธรรมในการรับภาระค่าใช้จ่ายอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศมีเสถียรภาพทางการเงิน

### 1. สำนักงบประมาณ

**1.1 บทบาทหน้าที่** เป็นกลไกของรัฐบาลในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับงบประมาณอุดมศึกษานั้น สำนักงบประมาณจะพิจารณาจัดสรรเป็นเงินก่อนมาให้กับทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อเสนอให้คณะกรรมการจัดสรรทรัพยากรอุดมศึกษาทำหน้าที่จัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เจรจาต่อรองกับทบวงมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่วางแผนจัดสรรไว้แล้วนั้น

**1.2 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดวงเงิน** สำนักงบประมาณจะพิจารณากำหนดวงเงินตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

- นโยบายทางการคลังของประเทศ เช่น นโยบายสมดุล เป็นต้น
  - นโยบายการใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น
- สัดส่วนของงบประมาณเพื่อการศึกษาต่องบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาประเทศทั้งหมด สัดส่วนของงบประมาณอุดมศึกษาต่องบประมาณการศึกษาทั้งหมด เป็นต้น

- แผนความต้องการกำลังคนระดับสูงในสาขาวิชาต่าง ๆ อัตราการเจริญเติบโตของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐและเอกชน
- สัดส่วนการรับภาระด้านการผลิตบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐและเอกชน
- สัดส่วนการรับภาระด้านการผลิตบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยกับสังกัดอื่น ๆ
- ผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาที่ผ่านมาเพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในกำลังการผลิต

โดยหลักการแล้ว การจัดเตรียมงบประมาณเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษาของประเทศ จะต้องเป็นการวางแผนระยะยาว ดังนั้นนโยบายของประเทศจะต้องชัดเจน ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง อันจะส่งผลให้การพัฒนาอุดมศึกษาไร้ทิศทางและไม่สามารถพยากรณ์งบประมาณได้

## 2. ทบวงมหาวิทยาลัย

2.1. บทบาทหน้าที่ เป็นหน่วยงานประสานงาน (Buffer) ระหว่างสำนักงบประมาณกับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อทำหน้าที่ประสานแผนงาน แผนเงิน และแผนบุคลากรจากสถาบันอุดมศึกษา ทำหน้าที่เจรจาต่อรองกับรัฐบาลผ่านทางสำนักงบประมาณในการผลิตจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา

### 2.2 หลักการในการจัดสรรวงเงินอุดมศึกษา

2.2.1 งบประมาณเพื่อการพิจารณาแผนการลงทุนทางการอุดมศึกษาให้เป็นแผนรวมของประเทศ การจัดสรรงบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาต้องเสนอโครงการตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งนี้เพราะ การลงทุนในเรื่องที่ดินสิ่งก่อสร้างในการตั้งวิทยาเขต เมื่อขยายฐานการผลิตบัณฑิตนั้น ต้องพิจารณาแผนงานของประเทศ รวมทั้งการเจริญเติบโตของการศึกษาระดับอื่นๆ และงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาไทยนั้นมีสัดส่วนที่สูงร้อยละ 33-74 ของงบดำเนินการทั้งหมด (ไม่รวมมหาวิทยาลัยเปิด)

การขยายวิทยาเขตของสถาบันอุดมศึกษาต้องสอดคล้องกับนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรมในการเข้าศึกษาระดับอุดมศึกษา การลงทุนในโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก จึงต้องมีการพิจารณาถึงแผนระยะยาว และการจัดลำดับความสำคัญ

2.2.2 งบดำเนินการ จะได้รับการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ โดยใช้สูตรในการคำนวณ

สูตรการคำนวณเงินอุดหนุนการสอน :

เงินอุดหนุนการสอน = ค่าใช้จ่ายต่อหัว x คำนำน้หนัก x จำนวนนักศึกษา

หลักเกณฑ์ในการกำหนดสูตร

1. ค่าใช้จ่ายต่อหัว จะกำหนดได้ดังนี้

1.1 แยกกลุ่มสาขาวิชา เช่น กลุ่มที่ใช้ห้องปฏิบัติการ กลุ่มวิทยาศาสตร์ กลุ่มที่ใช้การเรียนแบบบรรยาย

1.2 แยกระดับการศึกษา เช่น ปริญญาตรี โท เอก

1.3 แยกตามประเภทการลงทะเบียนของนักศึกษา เช่น นักศึกษาที่เรียนในระบบ การศึกษาทางไกลถือเป็นนักศึกษาบางส่วนของเวลา

1.4 ค่าใช้จ่ายต่อหัวต้องปรับทุกปีตามอัตราเงินเฟ้อ และแตกต่างตามกลุ่มสาขาวิชา

1.5 อัตราค่าใช้จ่ายต่อหัว คำนวณจากฐานเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ที่มีการทบทวน ความเหมาะสมแล้ว

- จำนวนนักศึกษา : อาจารย์

- จำนวนหนังสือในห้องสมุด : นักศึกษา

เป็นต้น

เกณฑ์มาตรฐานเหล่านี้ เป็นเกณฑ์ที่สร้างขึ้นบนหลักการประกันคุณภาพการศึกษา ของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสากล ต้องเป็นเกณฑ์อุดมคติแต่มีความเป็นไปได้ในบริบทของสังคมไทย เช่น ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทในการเรียนการสอนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการรับคืน และยืมระหว่างห้องสมุดที่เชื่อมโยงกันด้วยเครือข่ายการอุดมศึกษา การใช้งานข้อมูลบน Internet ดังนั้น อัตราส่วนจำนวนหนังสือในห้องสมุด : นักศึกษา สามารถเปลี่ยนไป จำนวนหนังสือ อาจจะลดลง แต่ต้องไปเน้นที่สื่ออิเล็กทรอนิกส์

อัตราส่วนระหว่างนักศึกษากับอาจารย์ก็เช่นกัน สื่ออิเล็กทรอนิกส์ช่วยสอนแบบ CAI ในเนื้อหาวิชาบางลักษณะอาจใช้แทนผู้สอนได้บ้าง บางครั้งอาจไม่ทำให้อัตราส่วนระหว่างนักศึกษา ต่ออาจารย์ลดลง และอาจจะช่วยให้ภาระชั่วโมงสอนของอาจารย์ลดลง

อัตราค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษานี้ ควรมีความยืดหยุ่นเพื่อให้เหมาะสมกับสถาบัน อุดมศึกษาที่มีปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพในการผลิตบัณฑิต เช่น ปรัชญาของสถาบัน ทำเลที่ตั้ง ขนาด ของสถาบัน ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาจะต้องคำนวณจากต้นทุนการผลิต

2. คำนำน้หนัก จะกำหนดได้ดังนี้

2.1 กำหนดค่าน้ำหนักแบบสัมพัทธ์ (Relative) เพื่อแสดงการจัดอันดับความสำคัญของ ความต้องการกำลังคนในสาขาต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาประเทศในแต่ละปี



2.2 กำหนดค่าน้ำหนักแยกตามกลุ่มสาขาวิชา เช่น ใช้หลักการค้ำกลุ่มผู้เรียนที่ใช้ห้องปฏิบัติการ คลินิก หรือกลุ่มสังคมศาสตร์ กลุ่มวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

3. จำนวนนักศึกษา จะแยกประเภทนักศึกษาเป็นนักศึกษาเต็มเวลา นักศึกษาบางส่วน นักศึกษาปริญญาตรี นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา เป็นต้น

ส่วนการกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาได้รับโควตาให้ได้หลักสูตรสาขาใดจำนวนเท่าใดจะ  
ต้องพิจารณาจาก

3.1 การแบ่งภาระความรับผิดชอบการผลิตบัณฑิตในสาขาต่าง ๆ ระหว่างสถาบันอุดมศึกษา- จึงจะกำหนดการผลิตบัณฑิตสาขาวิชานั้นของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐได้

3.2 การพิจารณาจากผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา เมื่อพิจารณาความพร้อม  
ในการผลิตบัณฑิตแต่ละสาขาวิชา

### เงื่อนไขในการใช้สูตร

1. ระยะแรก เนื่องจากสภาพงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาไทย สัดส่วนของเงินเดือนซึ่งยังไม่รวมค่าจ้างประจำมีความแตกต่างกันมากระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่กับสถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งมานานแล้วอยู่ระหว่างประมาณร้อยละ 10 - 50 (ไม่รวมมหาวิทยาลัยเปิด) ในปีงบประมาณ 2539 หากเปรียบเทียบเงินเดือนต่อบุคลากรที่ไม่ใช่เงินเดือนในปีงบประมาณ 2540 คือ 72.3 : 27.7 ดังภายใต้เงื่อนไขนี้ จึงเห็นควรให้การคิดค่าใช้จ่ายต่อหัว ในระยะเริ่มต้นจะต้องแยกงบเงินเดือนออกจากงบดำเนินการประกอบกับเงินเดือนอาจารย์และบุคลากรมิใช่ตำแหน่งภารกิจเฉพาะด้านการสอนแต่ยังมีภารกิจอื่น ๆ อีกหลายด้านที่ต้องปฏิบัติ ดังนั้นจะนำเงินเดือนมาคำนวณรวมกับงบการสอบอย่างเดียว อาจจะไม่ตรงกับความเป็นจริง

2. ระยะพัฒนา เมื่อมีบุคลากรลาออกให้นำงบเงินเดือนมาไว้ในงบดำเนินการ หากสถาบันอุดมศึกษาต้องการจ้างบุคลากรใหม่ ก็ใช้งบดำเนินการจ้างในรูปแบบของพนักงานหรือตำแหน่งต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับการกำหนดโครงสร้างบุคลากรเมื่อออกนอกระบบราชการ

3. ระยะสมบูรณ์แบบ เมื่อพัฒนาระบบบัญชีต้นทุนต่อหน่วยมีความสมบูรณ์ดีจึงจะนำเอาเงินเดือนไปคิดรวมในเงินอุดหนุนการสอน และงบอุดหนุนการวิจัยได้

### 2.3 งบอุดหนุนการวิจัย

เพื่อการส่งเสริมการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ งบประมาณที่จะสนับสนุนโดยแตกต่างหากจากเงินอุดหนุนด้านการสอน ทั้งนี้จักได้เห็นภาพการเจริญเติบโตของงานวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาและประเมินผลการวิจัยได้ชัดเจน

การส่งเสริมการวิจัยนี้ ควรมีการเสริมแรงด้วยการให้รางวัลกับสถาบันอุดมศึกษาที่มีผลงานวิจัยที่สร้างองค์ความรู้ใหม่ของสาขาต่างๆด้วย และการให้ทุนควรให้ผ่านสถาบันที่มีหน้าที่ส่งเสริมการวิจัยอยู่แล้ว เช่น สภาวิจัย สำนักงานกองทุนเพื่อการวิจัย

เกณฑ์ในการพิจารณาเงินอุดหนุนการวิจัย

1. การพิจารณาความสามารถในการทำงานวิจัยนั้นให้สำเร็จโดยพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้วิจัย
2. การพิจารณาผลของการวิจัยว่าจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมมากน้อยเพียงใด

## ส่วนที่ 5 การเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางการบริหาร

นอกจากการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายที่เป็นปัจจัยหลักสำหรับการออกนอกระบบราชการของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านการใช้งบประมาณที่ไม่ต้องยึดอยู่กับระเบียบกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคการดำเนินงานแล้วปัจจัยที่มีผลโดยตรงกับการบริหารงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาแบ่งเป็น 2 ส่วนคือปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน

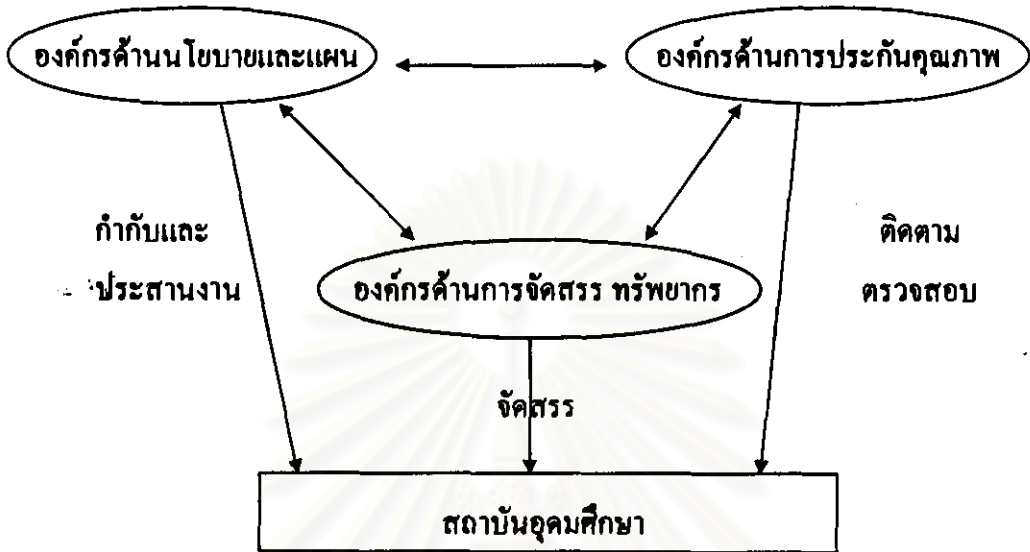
### 1. ปัจจัยภายนอก

1.1 การกำหนดองค์กรซึ่งรับผิดชอบการจัดสรรทรัพยากรให้กับสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านอุดมศึกษา ผู้แทนจากรัฐที่ดูแลเรื่องงบประมาณ ผู้แทนจากกลุ่มผู้ใช้บัณฑิตภาครัฐและภาคเอกชน มีทบวงมหาวิทยาลัยเป็นฝ่ายเลขานุการ

1.2 การกำหนดองค์กรซึ่งรับผิดชอบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของชาติ ซึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิด้านอุดมศึกษา ผู้ใช้บัณฑิต ผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรวิชาชีพต่างๆ มีทบวงมหาวิทยาลัยเป็นฝ่ายเลขานุการ

1.3 การกำหนดองค์กรที่รับผิดชอบด้านนโยบายและแผนอุดมศึกษาของชาติให้กำหนดที่ด้านแผนงานให้ชัดเจน อาจจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติหรือเป็นองค์กรอื่นๆ โดยให้หน่วยงานทั้งสามทำงานประสานงานกันเพื่อจัดสรรทรัพยากรให้กันสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามแผนความต้องการทำสังคมด้านอุดมศึกษาระดับชาติให้สอดคล้องกับการประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา ดังภาพที่ 20

ภาพที่ 20 ความสัมพันธ์ขององค์กรด้านนโยบายและแผน องค์กรด้านจัดสรร ทรัพยากรและ องค์กรด้านการประกันคุณภาพ



จากภาพจะแสดงให้เห็นว่ารูปแบบงบประมาณใหม่นี้มีการประสานงานขององค์กรต่างๆ อย่างใกล้ชิดทุกเรื่อง ตั้งแต่องค์กรที่กำหนดนโยบายและแผน จะต้องมีสารสนเทศเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการกำลังคนต้องประสานงานกับองค์กรด้านการประกันคุณภาพที่จะต้องให้ข้อมูล ด้านศักยภาพในการผลิตบัณฑิตต่อองค์กรที่จะกำหนดแผนการรับนักศึกษา ให้ข้อมูลด้านการประกันคุณภาพต่อองค์กรที่จะจัดสรรทรัพยากรในรูปแบบงบประมาณ สารสนเทศ การวางแผนการประสานงานจึงมีบทบาทสำคัญ

## 2. ปัจจัยภายใน

เมื่อปัจจัยภายนอกปรับเน้นที่การประกันคุณภาพการวางแผน และการดูแลจัดสรร ทรัพยากรองค์กรภายในหลักควรปรับเปลี่ยนด้วย

### 2.1 สถานสถาบันอุดมศึกษา

#### 2.2.1 องค์กรประกอบ ควรเป็นสถานสถาบันอุดมศึกษาที่ประกอบไปด้วย

คณะบุคลากรจาก 3 ฝ่าย คือ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ที่ เป็นผู้เชี่ยวชาญจากสาขาวิชาชีพต่างๆและจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสถาบัน

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เป็นนักวิชาการในสาขาวิชาการต่างๆ

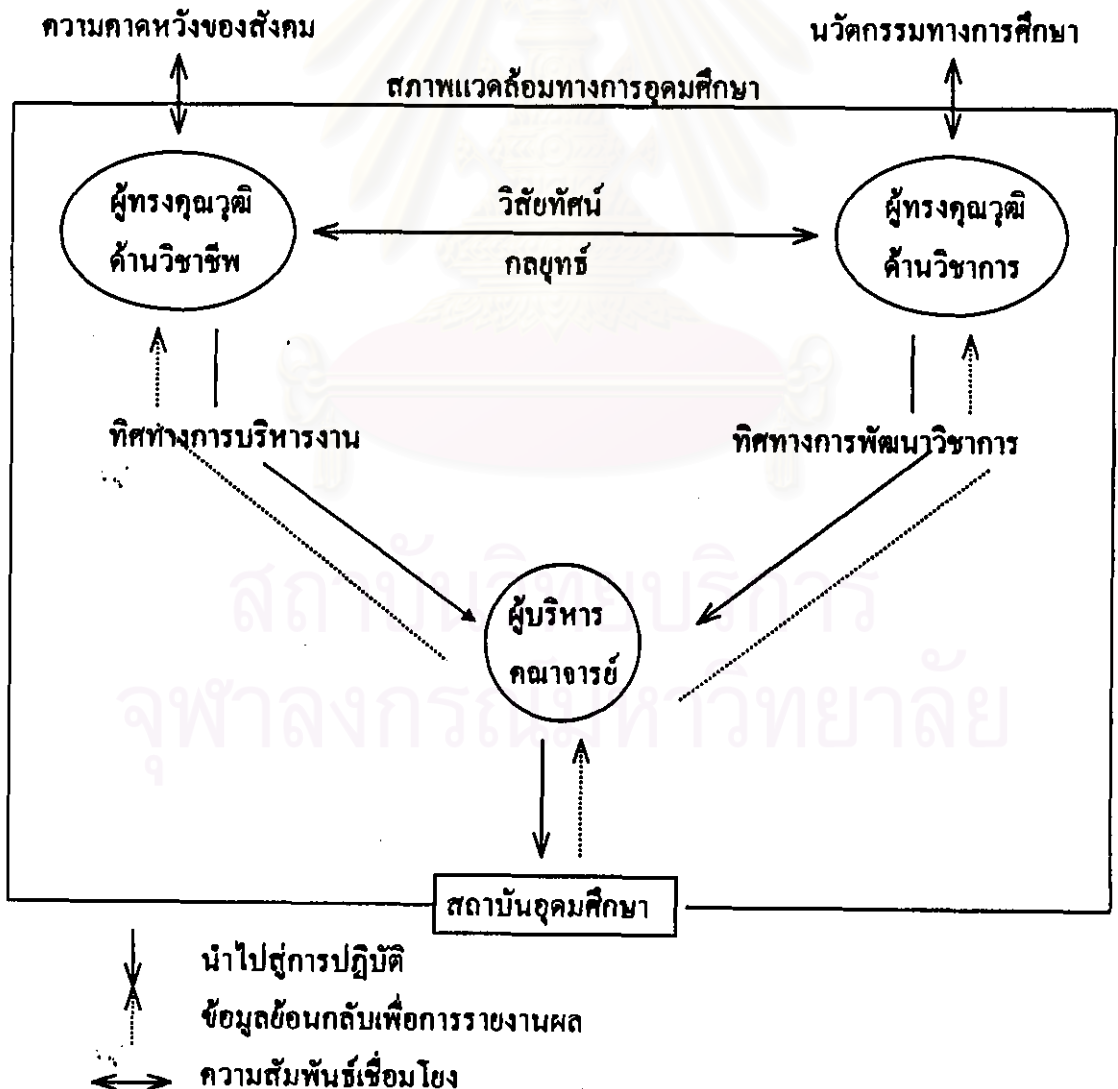
ผู้บริหารและผู้แทนคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษา

2.1.2 บทบาทหน้าที่ คณะบุคคลทั้ง 3 ฝ่ายจะมีบทบาทหน้าที่ที่สัมพันธ์กัน ดังภาพ 19 ในหน้าถัดไป

2.1.3 วาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และ เกิดแนวความคิดใหม่ในการพัฒนางาน การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภาสถาบันนี้ ควรมีลักษณะที่เหมือนกัน เช่น วาระของคณะกรรมการทั้งคณะเป็น 4 ปี แต่ทุกๆ 2 ปีควรมีการเลือก ผู้ทรงคุณวุฒิใหม่จำนวนหนึ่ง

วิธีการนี้จะทำให้กรรมการสภาสถาบันมีความตื่นตัว กับกระแสการเปลี่ยนแปลง ของสังคมไม่ว่าจะเป็นความคาดหวังของสังคมต่อบทบาทของสถาบันอุดมศึกษารวมทั้งการพัฒนา ความเป็นเลิศทางวิชาการทั้งด้านการขยายองค์ความรู้ และเทคโนโลยีการศึกษาด้วย

ภาพที่ 21 ความสัมพันธ์ของบทบาทของคณะบุคคลในสภาสถาบันอุดมศึกษา



จากภาพจะแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคณะบุคคล 3 ฝ่ายจะมีส่วนที่สัมพันธ์ในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาอย่างใกล้ชิดกัน รวมทั้งบทบาทคณะผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ยังต้องเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมทางการอุดมศึกษานอกสถาบันอุดมศึกษาส่วนผู้บริหารและ ผู้แทนคณาจารย์นี้ ต้องทำหน้าที่เชื่อมโยงความคิดวิสัยทัศน์กลยุทธ์ต่างๆ มาสู่การปฏิบัติคือลงมาสู่ ระดับสถาบันซึ่งอาจจะมีการกำหนดโครงสร้างองค์การระดับลงภายในสถาบันมารองรับปฏิบัติงาน นี้

ในอนาคตความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีมากขึ้น ต่อรายได้และ ทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษามากขึ้น สถาบันอุดมศึกษาซึ่งจะบทบาทในการจัดการ ทรัพย์สิน หารายได้ การลงทุนต่าง ๆ ต่อไปในอนาคตควรมีความรับผิดชอบต่อกฎหมายหากเกิด ความเสียหายต่อสถาบันอุดมศึกษา

2.2 สาขาวิชาการ การควบคุมมาตรฐานทางวิชาการถือเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเพราะเป็น ภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา ที่มุ่งเน้นในการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการโดยคาดหวังว่า การมีระบบบริหารงาน และรูปแบบงบประมาณที่มีอิสระจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติ ภารกิจได้สมบูรณ์ เรื่องนี้สามารถพิสูจน์ได้จากคุณภาพการศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาผลิตผลงานวัด การออกสู่สังคมและผลผลิตที่เป็นบัณฑิตจะเป็นปัจจัยบ่งชี้ผลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษา คู่คุณค่าหรือไม่

เพื่อให้สาขาวิชาการเป็นองค์กรที่จะควบคุมมาตรฐาน และประกันคุณภาพของสถาบัน อุดมศึกษาได้อย่างสมบูรณ์ สาขาวิชาการควรมีโครงสร้างดังนี้

2.2.1 องค์กรประกอบ กรรมการส่วนมากต้องเป็นผู้แทนคณาจารย์จากคณะหรือสาขา วิชาต่างๆ ศาสตราจารย์ประจำ โดยมีรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการเป็นเลขานุการ

2.2.2 บทบาทหน้าที่ เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารงานวิชาการ ทุกด้านของสถาบัน อุดมศึกษา ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย มาตรการการควบคุมมาตรฐาน และการประกันคุณภาพการ ศึกษา

2.2.3 วาระการดำรงตำแหน่ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และควรมีการกำหนดวาระ เหลื่อม เพื่อสร้างกระแสเปลี่ยนแปลงในองค์กร ด้วยการให้มีกรรมการส่วนหนึ่งหมดวาระ 2 ปี เช่น ตำแหน่งผู้แทนคณาจารย์ ให้คณะหรือสาขาวิชาเลือกตั้งใหม่ทุก 2 ปี แต่สามารถเป็นต่อเนื่องได้ ไม่จำกัดสมัย ทั้งนี้เพราะตำแหน่งกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งนั้นมีกระบวนการกลั่นกรองมาแล้ว ในระดับคณะ เจื่อนใจเวลาดำรงตำแหน่งนี้จะช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในระดับคณะที่จะ เปลี่ยนแปลงนโยบายของคณะได้