

บทที่ 5

รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศ

การวิจัยครั้งนี้มีเป้าหมายที่จะนำเสนอรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา ผู้วิจัยจึงได้ศึกษารูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในอังกฤษและออสเตรเลีย ทั้งนี้เนื่องจากทั้งสองประเทศมีบริบททางการเมืองการปกครองที่คล้ายกับประเทศไทย รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาและสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และประการสำคัญพัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการดำเนินงานโดยให้การสนับสนุนเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Block Grant) เริ่มจากอังกฤษและมีการพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมกับการดำเนินการกิจของสถาบันอุดมศึกษาโดยตลอดรวมทั้งรูปแบบที่ประเทศออสเตรเลียถือเป็นตัวอย่างหนึ่งของการนำแนวความคิดเรื่องการจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนไปประยุกต์ใช้

ก่อนที่จะเสนอเนื้อหาจากการศึกษา ผู้วิจัยจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "Block Grant" ซึ่งนักวิชาการในประเทศไทยแปลว่า เงินอุดหนุนทั่วไปจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า

Webster's Encyclopedia, 1981 ให้ความหมายว่า "a fixed grant of money made by the British parliament to local governing authorities"

Webster's Encyclopedia, 1994 ให้ความหมายว่า "a consolidated grant of federal funds, formerly allocated for specific programs which a state or local government may use at its discretion for such generalized program as education or urban development."

จากความหมายของพจนานุกรมทั้ง 2 ความหมาย ประกอบกับทฤษฎีเรื่องเงินอุดหนุนของ King (1984) แล้วคำว่า "Block Grant" ไม่น่าจะแปลว่าเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งมีที่ใช้อยู่แล้วคือ "General Grant" แต่ "Block Grant" ควรจะหมายถึงเงินอุดหนุนในการดำเนินการกิจด้านใดด้านหนึ่งที่รัฐบาลสนับสนุนให้เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือหลายปฏิบัตินำไปใช้ในเรื่งนั้นๆ เช่น การศึกษา การพัฒนาชนบท ในบทนี้ผู้วิจัยจึงขอใช้คำว่า "เงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ" แทนคำว่า "เงินอุดหนุนทั่วไป"

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและสัมภาษณ์ผู้บริหารงบประมาณรัฐที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารจากสถาบันอุดมศึกษา เพื่อสรุปการวิเคราะห์และเปรียบเทียบตามหมวดเรื่อง ดังนี้

1. แนวคิดในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา เพื่อศึกษาถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณและการประสานงานกับสถาบันอุดมศึกษา และหลักการในการจัดสรรงบประมาณ

2. กระบวนการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา เพื่อศึกษาถึงวงจรรงบประมาณ วิธีการจัดสรรงบประมาณและการตรวจสอบการใช้งบประมาณ

3. กระบวนการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างภายในสถาบันอุดมศึกษาที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและระบบการตรวจสอบ

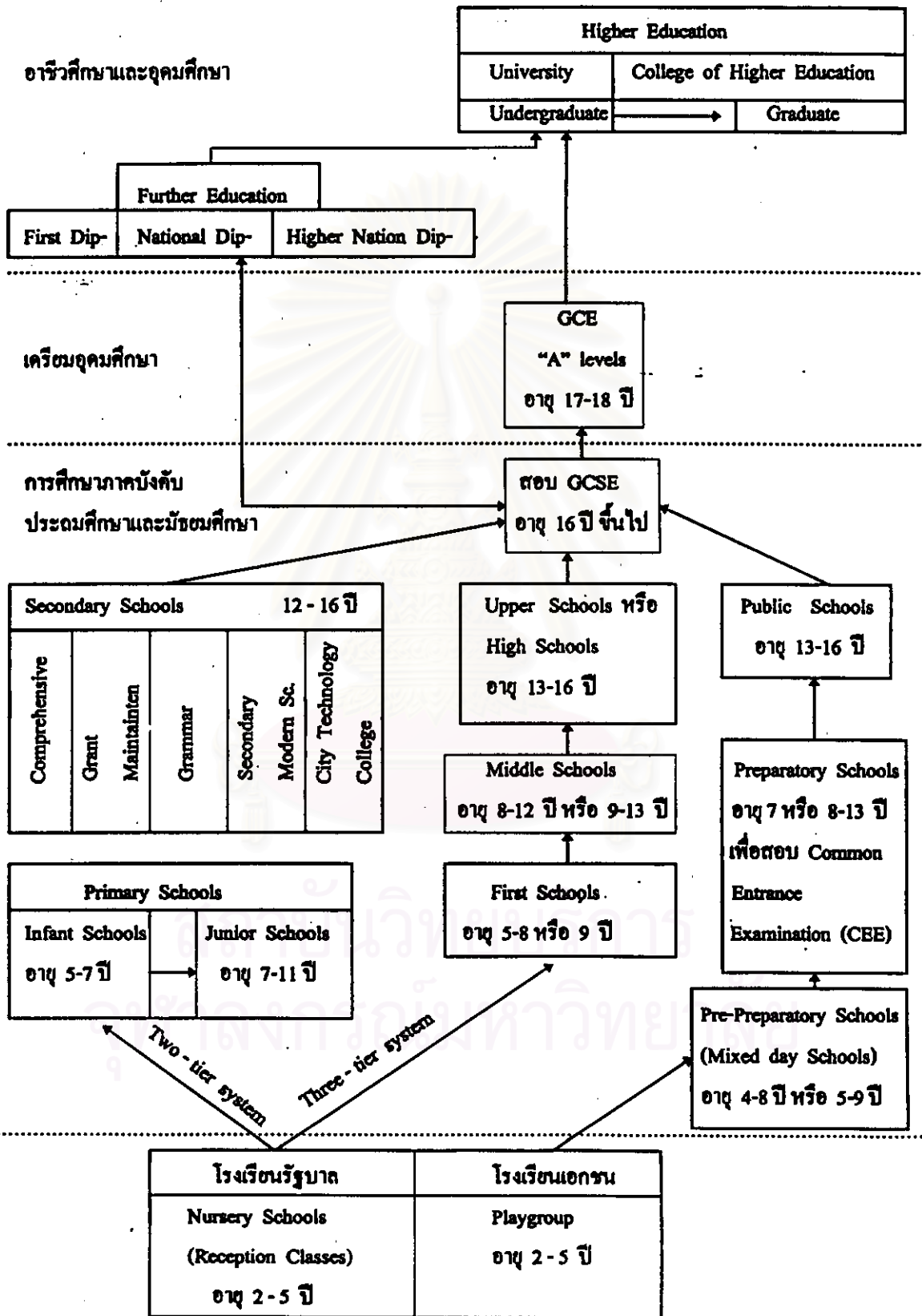
รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ

รัฐบาลอังกฤษจะจัดการศึกษาสำหรับชาวอังกฤษทุกคนในลักษณะที่เป็นบริการสาธารณะ โดยกฎหมายของอังกฤษกำหนดให้บิดา มารดา ต้องให้บุตรเข้าโรงเรียนในระดับประถมศึกษา ภายใต้ปรัชญาการศึกษาที่เห็นว่าสติปัญญาของเด็กมีไม่เท่าเทียมกัน จึงทำให้ระบบการศึกษามีหลายทางเลือก ในระดับมัธยมศึกษาทั้งรัฐบาลและเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ม.ป.พ: 5-6) สำหรับระดับอุดมศึกษานั้นอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลเป็นผู้จัดการศึกษา ทั้งหมดเพราะปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยแห่งเดียวที่จัดโดยเอกชน

สำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในสหราชอาณาจักรนั้นจัดเป็น 3 ลักษณะคือ การศึกษาต่อเนื่อง (Further Education) โปลิตیکنิก (Polytechnics) และอุดมศึกษา (Higher Education) ซึ่งจะมีกลุ่มเป้านักศึกษาที่แตกต่างกัน ปัจจุบันวิทยาลัยโปลิตیکنิกได้รับการยกฐานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานเดียวกันกับมหาวิทยาลัย มีประมาณ 80 แห่ง และวิทยาลัยระดับอุดมศึกษา จำนวนประมาณ 243 แห่ง มหาวิทยาลัยทั้งหมด เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐบาล ยกเว้นมหาวิทยาลัยบัคกิงแฮม (University of Buckingham) ที่เป็นมหาวิทยาลัยเอกชน

การสมัครเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีจะต้องสมัครผ่านหน่วยงานกลางคือ ระบบศูนย์กลางการรับนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัย (Universities Central Admission System) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รวมระบบการรับนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัย (The Universities Central Council and Admission Systems) และระบบการรับนักศึกษาโปลิตیکنิก (Polytechnics Central Admission System) เข้าไว้ด้วยกันตั้งแต่ปีการศึกษา 2537 เพื่อทำหน้าที่รับสมัครเข้าสอบให้กับทุกสถาบัน ยกเว้นมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด (Oxford University) และมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (Cambridge University) ที่มหาวิทยาลัยจัดสอบเข้าเอง ส่วนด้านการเรียนการสอนแล้ว สถาบันอุดมศึกษาจะมีอิสระในการจัดระบบการเรียนการสอนได้ ทั้งนี้ต้องมีระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่ตรวจสอบได้ สำหรับระบบการศึกษาในสหราชอาณาจักรมาแสดงได้ในแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 5 ระบบการศึกษาของอังกฤษ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

มหาวิทยาลัยในอังกฤษมีการก่อตั้งมาเป็นระยะ ๆ สามารถจัดเป็นกลุ่มได้ดังนี้

1. กลุ่มมหาวิทยาลัยออกฟอร์ดและเคมบริดจ์ (Oxford & Cambridge University) เป็นมหาวิทยาลัยเก่าแก่ที่มีชื่อเสียงมาตั้งแต่การก่อตั้งในศตวรรษที่ 12-13 ได้รับการยอมรับเรื่องมาตรฐานการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ ได้มีการจัดอันดับไว้เป็นที่ 1 ในหลายสาขาวิชา มีการแบ่งการบริหารการเรียนการสอนภายในมหาวิทยาลัยเป็นวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อจัดการเรียนการสอน เป็นอิสระทั้งระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา มีการจัดบริการวิชาการและบริการสังคมพร้อมในแต่ละวิทยาลัย

2. กลุ่มมหาวิทยาลัยในสก็อตแลนด์ สร้างขึ้นในศตวรรษที่ 15-16 มีจำนวน 4 แห่งที่เป็นมหาวิทยาลัยสำคัญและมีชื่อเสียงคือ มหาวิทยาลัยเซนต์แอนดรูว์ (University of St .Andrew) มหาวิทยาลัยกลาสโกว์ (University of Glasgow) มหาวิทยาลัยอเบอร์ดีน (University of Aberdeen) และมหาวิทยาลัยเอดินบะระก (University of Edinbergh)

3. กลุ่มมหาวิทยาลัยที่โครงสร้างแบบสหพันธ์ (Federal Universities) ตัวอย่างเช่น

3.1 มหาวิทยาลัยลอนดอน (University of London) ตั้งขึ้นเมื่อประมาณศตวรรษที่ 19 ประกอบไปด้วย วิทยาลัย สาขาวิชา สถาบัน จำนวน 39 แห่งทั่วกรุงลอนดอน

3.2 มหาวิทยาลัยเวลส์ (University of Wales) ซึ่งรวมมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในเวลส์ เข้าเป็นมหาวิทยาลัยเดียวกัน

3.3 กลุ่มมหาวิทยาลัยในแถบเมืองอุตสาหกรรม ที่ตั้งขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เช่น มหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม (Birmingham) ลิเวอร์พูล (Liverpool) ลีดส์ (Leeds) เชฟฟีลด์ (Sheffield) บริสตอล (Bristol) และเบลฟาสต์ (Belfast)

3.4 กลุ่มมหาวิทยาลัยที่แยกเป็นอิสระจากมหาวิทยาลัยลอนดอน

3.5 กลุ่มมหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นใหม่ในศตวรรษที่ 20

3.6 กลุ่มมหาวิทยาลัยที่ยกฐานะมาจากวิทยาลัยเทคนิค (Technical College)

3.7 กลุ่มมหาวิทยาลัยที่เคยเป็นสถาบัน โพลีเทคนิค (Polytechnics Institutions)

3.8 กลุ่มมหาวิทยาลัยเปิด (Open University) ที่ไม่มีการจำกัดรับนักศึกษา ใช้การเรียนการสอนทางไปรษณีย์

แนวคิดการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา

หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาคือ Higher Education Funding Council หรือ HEFC ได้ก่อตั้งเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2535 ตามพระราชบัญญัติการศึกษา ต่อเนื่อง และการศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ.2535 (Further and Higher Education Act 1992) ในช่วงเวลาที่สภาพเศรษฐกิจสหราชอาณาจักรถดถอย แต่ความต้องการการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษากลับทวีขึ้น เกิดความสามารถที่รัฐบาลจะตอบสนองได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องมีการปฏิรูประบบอุดมศึกษา โดยการรวมระบบจัดการสถาบันอุดมศึกษาทุกแบบไว้ด้วยกัน ดังนั้นจึงต้องปรับโครงสร้างคณะกรรมการที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนที่ให้มหาวิทยาลัย (UGC) กับสถาบันเทคนิคต่าง ๆ ด้วย HEFC นี้ไม่จัดเป็นส่วนราชการ ดำเนินการภายใต้นโยบายและหลักเกณฑ์การจัดสรรทุนอุดหนุนตามที่รัฐบาลกำหนด HEFC มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น HEFC จึงเป็นแหล่งเงินทุนหลักที่สนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งเรียกได้ว่าเป็น ส่วนใหญ่ในช่วงปีที่ผ่านมาจากวันที่ 1 สิงหาคม - 31 กรกฎาคม 2539 HEFC ได้จัดสรรเงินให้กับสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 3,207 ล้านปอนด์ โดยจัดสรรในรูปของเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินการ และจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน ใช้บำรุงรักษาอาคารอุปกรณ์ต่างๆจำนวน 353 ล้านปอนด์

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานของ HEFC ว่ามีการใช้จ่ายเงินของรัฐอย่างประหยัดเกิดประสิทธิผล และประสิทธิภาพนั้น HEFC จะต้องทำรายงานทางการเงินและทางการบริหาร เสนอต่อกรมการศึกษาและการจ้างงาน (Department for Education and Employment หรือ DfEE) นอกจากนี้ยังมีระบบตรวจสอบจากองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานและรายงานทางการเงินต่างๆ ที่ต้องเสนอต่อวุฒิสภา รวมทั้งยังต้องมีการพิมพ์รายงานการเงินเผยแพร่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดสรรเงินให้กับสถาบันอุดมศึกษาทั้งนี้เพื่อแสดงถึงนโยบายที่โปร่งใส และเปิดกว้างพร้อมที่จะรับฟังความคิดเห็นจากสถาบันการศึกษาต่างๆ จุดเด่นของ HEFC ที่ไม่เป็นส่วนราชการทั้ง ๆ ที่ต้องดูแลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น นับว่าเป็นแนวคิดที่น่าจะมาพัฒนากับองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ประสานงานกับสถาบันอุดมศึกษา เช่น ทบวงมหาวิทยาลัยจะได้มีอิสระในการดำเนินงานได้มากยิ่งขึ้น

HEFC ประกอบด้วย 3 หน่วยงานย่อย แยกตามพื้นที่ตั้งและขอบเขตความรับผิดชอบ ดังนี้

1. Higher Education Funding Council For England (HEFCE) รับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในอาณาเขตอังกฤษและเกาะไอร์แลนด์เหนือ

2. Higher Education Funding Council For Wales (HEFCW) รับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในอาณาเขตเวลส์

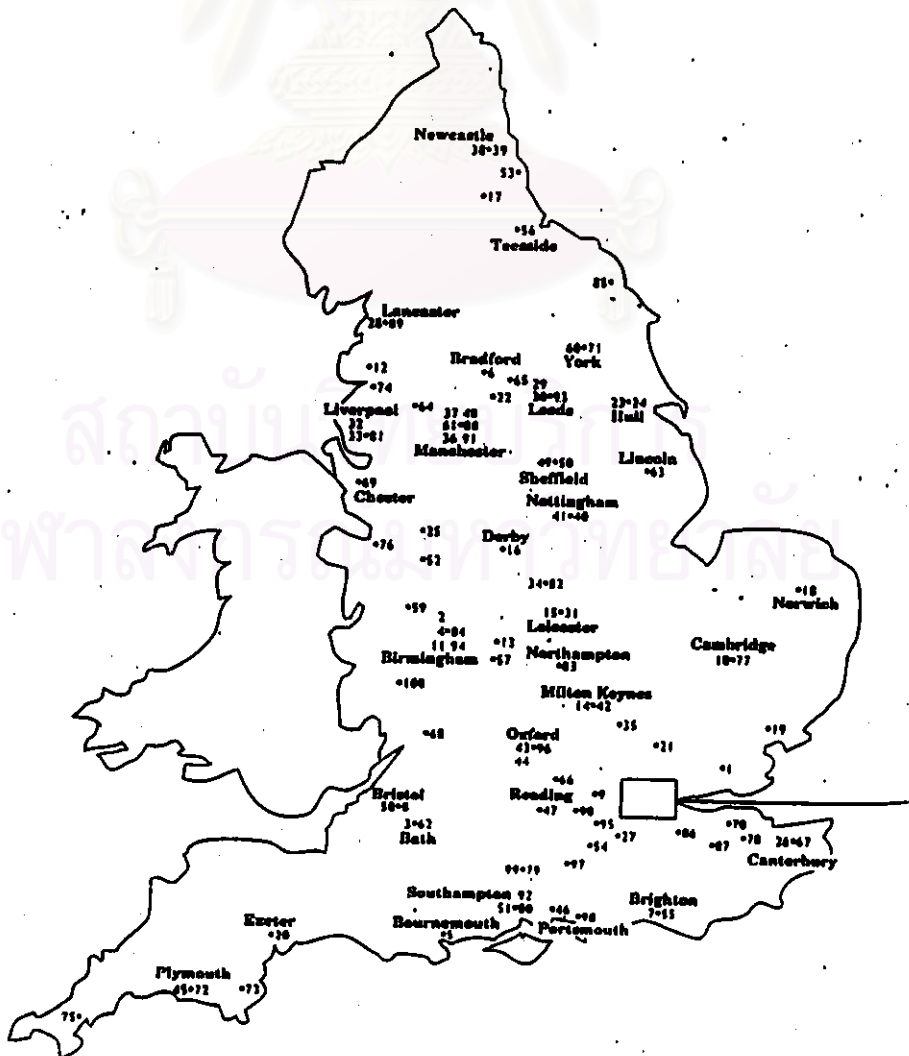
3. Scotland Higher Education Funding Council (SHEFC) รับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในอาณาเขตสกอตแลนด์

ในการศึกษาคั้งนี้จะยกตัวอย่างกรณี HEFCE เนื่องจากมีขอบเขตความรับผิดชอบที่กว้างขวางมากที่สุด

1. Higher Education Funding Council For England (HEFCE)

HEFCE เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมคุณภาพการสอนและการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้การรับเงินอุดหนุนในการดำเนินงานจากรัฐจำนวน 138 แห่ง รวมทั้งสถาบันต่าง ๆ ในเครือข่ายของมหาวิทยาลัยลอนดอนและวิทยาลัยต่าง ๆ อีก 74 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาที่มีตั้งกระจายอยู่ทั้งอาณาเขตอังกฤษดังกล่าว

ภาพที่ 3 ที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาที่ HEFCE รับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณ



HEFCE นั้นดำเนินงานโดยมุ่งเน้นการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสนองตอบความต้องการพัฒนากำลังคนของชาติ ได้กำหนดพันธกิจ (HEFCE (1), 1996: 1) ไว้ดังนี้

- สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาใช้งบประมาณจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการส่งเสริมและประเมินคุณภาพการสอนและการวิจัย
- สนับสนุนให้มีการขยายโอกาสทางการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น
- พัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาบนพื้นฐานหลักการความมีอิสระในการดำเนินงาน
- สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาสร้างความแข็งแกร่งในบทบาทระดับท้องถิ่น ภูมิภาคระดับชาติและนานาชาติ
- สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษามีแผนกลยุทธ์ในด้านการพัฒนา การบริหาร อันจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณ ทรัพย์สินและบริการต่าง ๆ ของสถาบันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้เงินทุนและทรัพย์สิน

จากพันธกิจที่เป็นเสมือนแนวทางในการกำหนดวิธีดำเนินงาน จะเห็นได้ว่า HEFCE มีบทบาทสนับสนุนส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาความเป็นอิสระให้กับสถาบันอุดมศึกษา แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันเป็นส่วนราชการ แต่การพัฒนาเพื่อรองรับความเป็นอิสระก็สามารถเกิดขึ้นได้หากได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานกลาง ที่แสดงบทบาทการส่งเสริมสนับสนุนอย่างเต็มที่

2. หลักการจัดสรรงบประมาณของ HEFCE ให้กับสถาบันอุดมศึกษา

HEFCE ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาเพื่อใช้ในการดำเนินการภารกิจที่สำคัญ คือ การสอน การวิจัย และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบการสอน เพราะถือเป็นภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งแตกต่างจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยที่มีภารกิจด้านบริการชุมชนและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมด้วย โดย HEFCE จัดสรรในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ (Block Grant) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการสถาบันมีอิสระในการนำเงินดังกล่าวไปจัดสรรให้กับกิจกรรมต่าง ๆ ภายในสถาบัน โดยสามารถใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายต่อเนื่องได้ตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณนั้น ๆ

ในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันต่างๆ HEFCE มีหลักการสำคัญในการดำเนินงาน 4 ประการ คือ

- ส่งเสริมการขยายโอกาสทางการศึกษา ให้มีความหลากหลาย และขยายมากขึ้น
- สนับสนุนให้สถาบันใช้งบประมาณของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ
- รักษามาตรฐานทางวิชาการ

- สร้างเสถียรภาพทางการเงินอย่างต่อเนื่องทุกปี

จากพันธกิจและหลักการจัดสรรงบประมาณของ HEFCE จะสัมพันธ์กับการรักษามาตรฐานทางวิชาการ ดังนั้นภารกิจที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของ HEFCE คือการทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการสอนและการวิจัย โดยผลการประเมินนี้จะเครื่องตัดสินการสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาด้วย ในการประเมินคุณภาพการสอนและการวิจัยนั้น HEFCE จะมุ่งเน้นไปที่ประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (ทบทวนมหาวิทยาลัย, 2539: 53)

- จัดการเรียนการสอนได้คุณภาพอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจหรือไม่
- ผลิตรายงานวิจัยให้คุณภาพน่าพึงพอใจหรือไม่
- รับนักศึกษามากหรือน้อยเกินไป

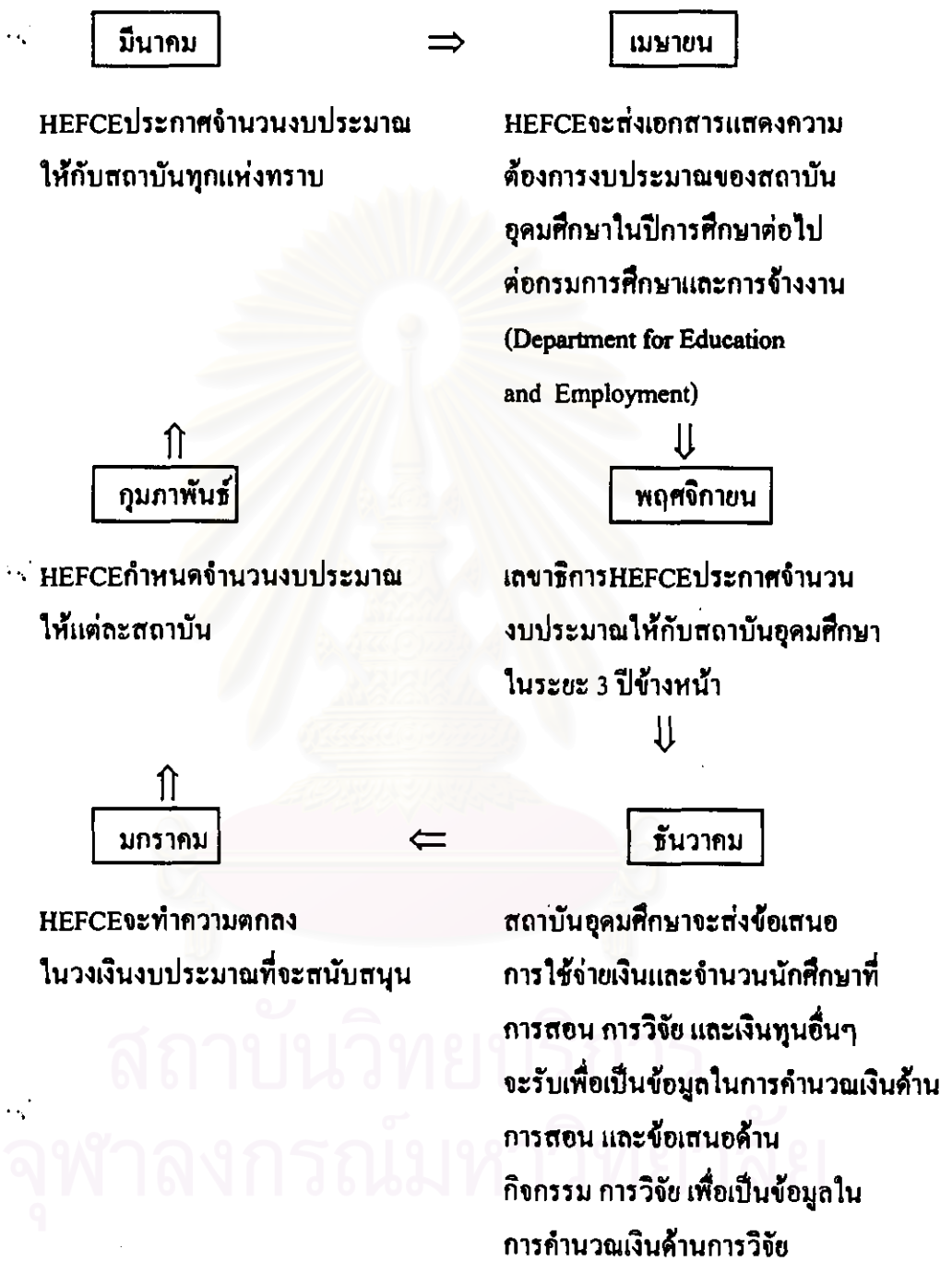
ผลจากการประเมินนี้ จะทำให้ HEFCE ตัดทอนการสนับสนุนงบประมาณลดลงเต็มหรือเพิ่มขึ้น

กระบวนการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา

HEFCE มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อตอบสนองภารกิจ 2 หมวด คือ (1) งบดำเนินการ ใช้สำหรับด้านการสอนและด้านการวิจัย (2) งบลงทุนจัดสรรเพื่อใช้ในการบำรุงรักษาวัสดุอุปกรณ์ โดยมีวงจรรงบประมาณ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

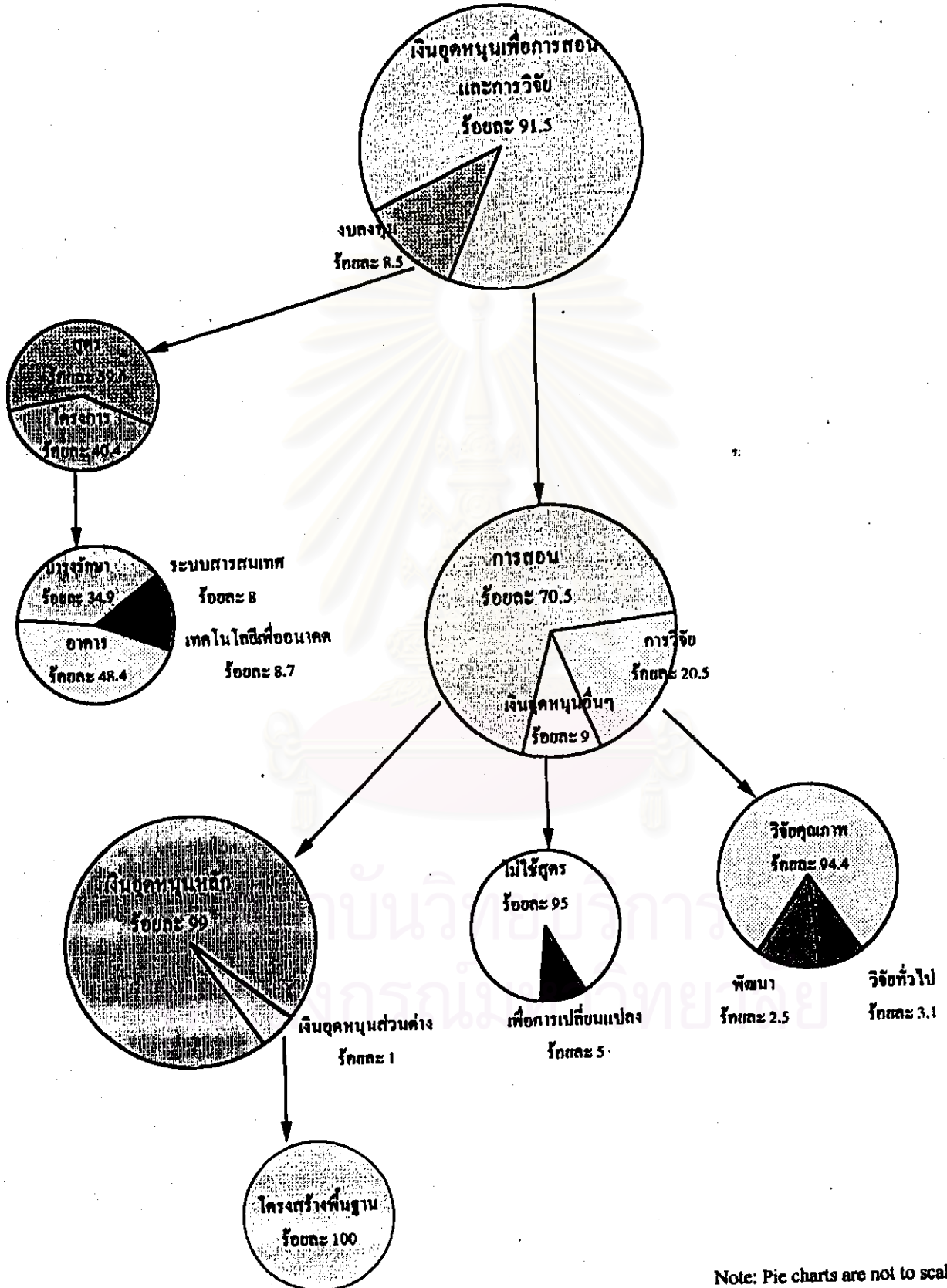
ภาพที่ 4 วงจรงบประมาณที่ HEFCE จัดสรรให้สถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ



ที่มา: HEFCE (2), 1996: 6

การจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษานั้น HEFCE จะจัดสรรเป็นสัดส่วนต่าง ๆ ดังภาพ

แผนภูมิที่ 6 การจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา



Note: Pic charts are not to scale

1. การจัดสรรงบประมาณ มี 2 ส่วน คือ ด้านการสอนและการวิจัย

1.1 การจัดสรรงบประมาณด้านการสอน ในเดือนมกราคมของทุกปี HEFCE จะพิจารณา กำหนดจำนวนรวมของเงินอุดหนุนทางด้านการสอนและจะประกาศให้สถาบันต่างๆทราบอย่างเป็นทางการ เงินอุดหนุนด้านการสอนมีจะแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ เงินอุดหนุนหลัก (Core Funding) กับ เงินอุดหนุนส่วนต่าง (Margin Funding)

เงินอุดหนุนหลัก (Core Funding) หมายถึง เงินอุดหนุนที่จัดสรรในจำนวนที่แน่นอนตามหลักเกณฑ์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าจะมีค่าใช้จ่ายในการเตรียมการเรียนการสอนจากปีหนึ่งจนกระทั่งถึงปีต่อไป

เงินอุดหนุนส่วนต่าง (Margin Funding) หมายถึง เงินอุดหนุนที่จัดได้ตามจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการจัดเตรียมการสอน และใช้สนับสนุนการริเริ่มโครงการใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการสอน

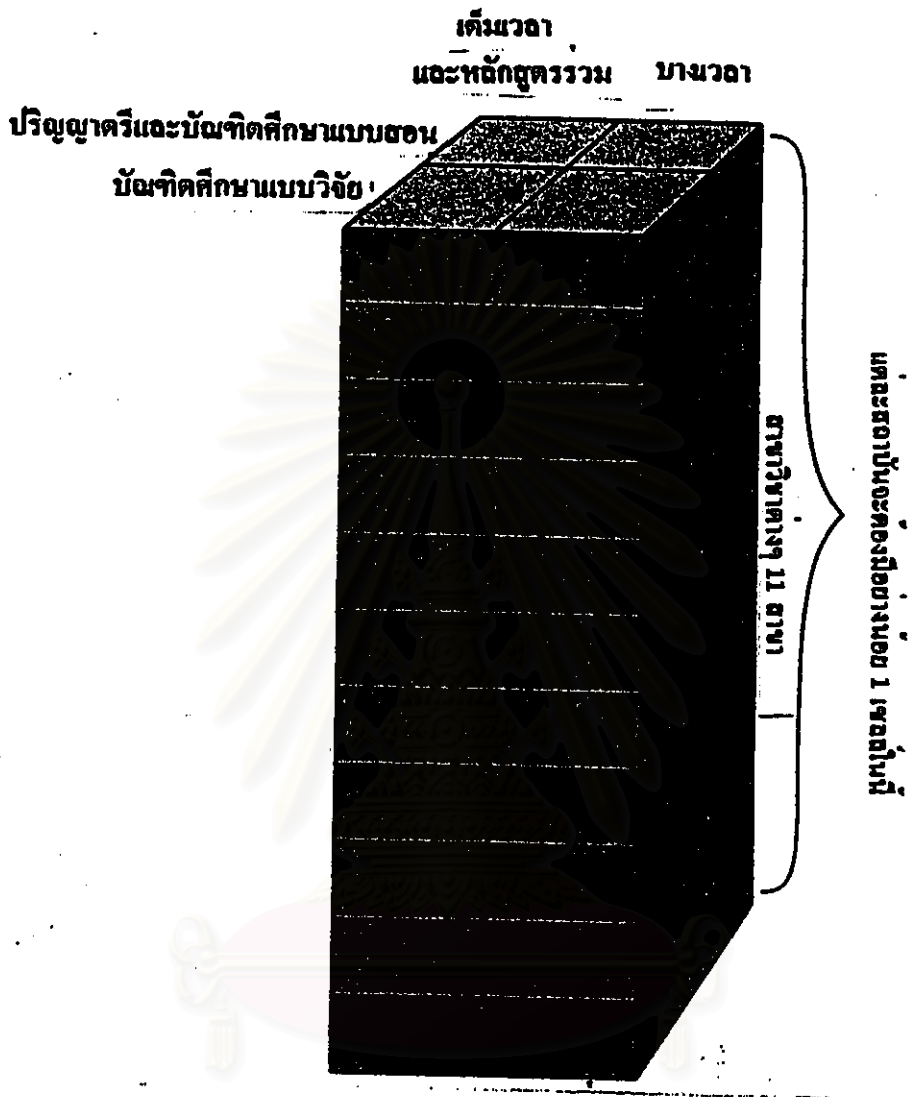
1.1.1 การจัดสรรงบประมาณด้านการสอนในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนหลัก (Core Funding)

1) เกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนหลักด้านการสอน

(1) จำนวนนักศึกษาที่เข้าศึกษาในแต่ละสาขาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ เพื่อให้เงิน สนับสนุน ซึ่งเป็นจำนวนที่สถาบันทำความตกลงกับ HEFCE ว่าจะรับในปีการศึกษานั้น หากสถาบันอุดมศึกษา มีความประสงค์ที่จะรับนักศึกษามากกว่าจำนวนที่ตกลงไว้แล้ว สถาบันอุดมศึกษาจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง ในทางตรงกันข้ามหากไม่สามารถรับได้ตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ HEFCE จะเรียกเงินคืนตามอัตราส่วน (Ian T Lewis, Director of Finance สัมภาษณ์ 3 พฤษภาคม 2539)

(2) อัตราค่าใช้จ่ายของนักศึกษาแต่ละสาขาที่นำมาคำนวณจะไม่เท่ากัน ซึ่งจะมีการประเมินค่าใช้จ่ายต้นทุนเป็นช่วงค่าใช้จ่ายน้อยสุดและค่าใช้จ่ายสูงสุดที่สามารถคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายเฉลี่ยได้ใช้ร่วมกันได้ โดยประเภทของนักศึกษาเต็มเวลาและบางเวลาจะมีอัตราค่าใช้จ่ายต่อหัวที่ต่างกันรวมถึงสาขาวิชาที่รับเข้าศึกษาต่างกันก็มีอัตราค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันด้วย มีบางมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของอังกฤษไม่ต้องใช้เกณฑ์ค่าเฉลี่ยนี้คือ มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดและเคมบริดจ์ (Oxford และ Cambridge University) (William Gareth, Director of CHES สัมภาษณ์ 27 เมษายน 2539)

ภาพที่ 5 องค์กรประกอบในการคำนวณเพื่อจัดสรรงบประมาณ (The 44 funding cells)



ที่มา: HEFCE (2), 1966: 9

จากภาพจะเห็นว่า มีองค์กรประกอบที่ใช้การคำนวณเพื่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อการสอน ทั้งหมด 44 องค์กรประกอบ คือ สาขาวิชาที่เปิดสอน 11 สาขาวิชา คูณกับประเภทของนักศึกษาที่ลงทะเบียนเรียนแบบเต็มเวลา และบางเวลา คูณกับระดับการเรียนแบบปริญญาตรี และบัณฑิตศึกษา

2) ปัจจัยที่ผลต่อการกำหนดเงินอุดหนุนหลักเพื่อการสอน

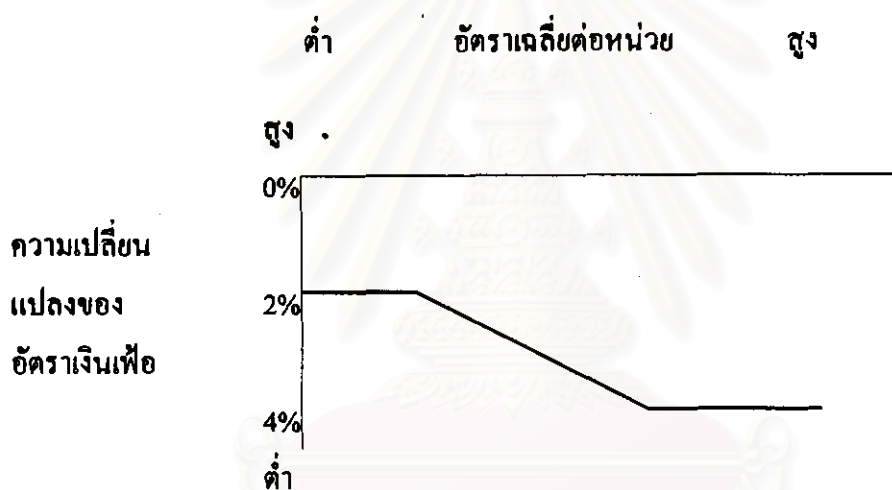
(1) การปรับเงินเพิ่มตามอัตราเงินเฟ้อ ที่ประมาณการในแต่ละปี

สำหรับปีการศึกษา 1997 กำหนดไว้ร้อยละ 2.75

(2) การปรับเงินลดลงตามค่าใช้จ่ายที่ HEFCE สนับสนุนให้แก่สถาบัน อัตรานี้เป็นอัตราเฉลี่ยต่อหน่วยที่ให้ความสนับสนุน(Average Unit of Council Funding หรือ AUCF)

HEFCE ใช้ปัจจัย 2 ปัจจัยข้างต้นนี้เป็นกลไกในการสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาสถาบัน โดยการปรับลดอัตราค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยของสถาบันที่เก็บค่าธรรมเนียมต่ำกว่าสถาบันที่เก็บค่าธรรมเนียมสูง การปรับลดนี้อยู่ระหว่างร้อยละ 2-4 ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ดังกล่าว

ภาพที่ 6 ความสัมพันธ์ของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยกับอัตราเงินเพื่อ



ที่มา HEFCE (2), 1996:11

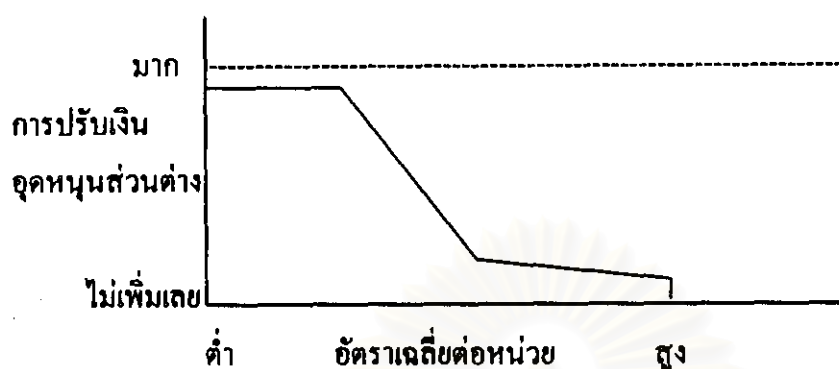
1.1.2 การจัดสรรงบประมาณด้านการสอนในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนส่วนต่าง

(Margin Funding)

นอกเหนือจากเงินอุดหนุนหลักที่ HEFCE ต้องจัดสรรให้สถาบันอุดมศึกษา เพื่อสนับสนุนการสอนแล้ว HEFCE ยังใช้มาตรการทางการงบประมาณเป็นกลไกในการกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษามีการพัฒนาโครงการใหม่โดยให้เงินอุดหนุนอีกส่วนหนึ่งที่เป็นส่วนเพิ่ม ซึ่งมีวิธีการจัดสรร 3 วิธีการ คือ

1) การจัดสรรโดยใช้สูตร (Formula) โดยพิจารณาหลังจากที่จัดสรรเงินอุดหนุนหลักแล้วจะกลับมาพิจารณาถึงอัตราค่าเฉลี่ยต่อหน่วยที่สถาบันนั้นได้รับ สถาบันที่ได้รับอัตราค่าเฉลี่ยต่อหน่วยต่ำสุดจะได้รับอัตราเพิ่มในเงินอุดหนุนส่วนต่างสูงสุด

ภาพที่ 7 การจัดสรรเงินอุดหนุนต่างโดยใช้สูตร



ที่มา HEFCE(2),1996: 12

2) การจัดสรรโดยใช้การเสนอโครงการ (Proposal) HEFCE จะส่งเสริมให้สถาบันส่งโครงการเพื่อรับนักศึกษาเพิ่มเติมในโครงการพิเศษ ตัวอย่างเช่น โครงการที่เปิดสอนให้เพื่อตอบสนองความต้องการของนักศึกษาในภูมิภาคเฉพาะกลุ่ม สถาบันสามารถส่งโครงการที่ไม่ได้รับเงินสนับสนุนตามองค์ประกอบที่ใช้ในจัดสรรเงินอุดหนุนเข้ามาแข่งขัน การให้เงินอุดหนุนส่วนเพิ่มเติมนี้จะไม่มีผลกระทบต่อพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนหลักในปีต่อไป

3) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติม (Additional Fund) มีลักษณะเป็นเงินทุนแบบไม่ใช้เงินอุดหนุนที่จัดไว้ประจำแต่มีไว้เพื่อจัดสรรให้กับสถาบันที่มีโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เห็นว่าจะมีความจำเป็นที่จะเป็นฐานในการพัฒนางานส่วนอื่นๆ ต่อไปได้ โดยจัดสรรให้ตามสัดส่วนของเงินอุดหนุนหลักแต่ไม่มีข้อผูกพันที่จะต้องจัดสรรในปีต่อไป

1.2 การจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการวิจัย

HEFCE มีข้อผูกพันที่จะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการวิจัย ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมความเป็นเลิศทางวิชาการสถาบันอุดมศึกษาที่สามารถสร้างความยอมรับในศักยภาพทางการวิจัยระดับชาติและนานาชาติ

1.2.1 วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการวิจัย จะทำเป็น 2 ระบบ คือ

1) การจัดสรรให้โดยตรง ซึ่ง HEFCE ให้เงินสนับสนุนเป็นเงินเดือนสำหรับบุคลากรประจำ เช่น บุคลากรทางวิชาการ นักวิจัย ค่าใช้จ่ายในการประมวลผล

2) การจัดสรรโดยผ่านทางสภาวิจัย (Research Council) จะให้เงินอุดหนุนสนับสนุนโดยตรงเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการ และค่าใช้จ่ายอื่นๆที่เกิดจากการดำเนินงานวิจัยด้วย

เงินอุดหนุนจะสนับสนุนงานวิจัยพื้นฐานของสถาบันและเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการวิจัย งานวิจัยพื้นฐานเหล่านี้เป็นฐานของการสร้างงานวิจัยประยุกต์ งานวิจัยเพื่อการสร้างกลยุทธ์ต่างๆที่มักจะได้รับ การสนับสนุนจากสภาวิจัย มูลนิธิ และภาคเอกชน

1.2.2 **เกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนวิจัย HEFCE ดำเนินการอยู่มี**

3 ประการ คือ

1) **เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัย**

- (1) ผลการประเมินคุณภาพของผลงานวิจัยที่ผ่านมา
- (2) สาขาวิชาที่ทำการวิจัย เช่น วิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์
- (3) ขนาดของหน่วยที่ทำวิจัย เช่น จำนวนบุคลากร จำนวนสัญญาที่

รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากแหล่งอื่นๆ

จะเห็นได้ว่าทั้งเกณฑ์ที่ใช้ในการสนับสนุนเงินอุดหนุนทางการสอน และการวิจัย นั้น จะมีการพิจารณาถึงชื่อเสียง การเป็นที่ยอมรับของสถาบันอุดมศึกษาจากสังคม ดังนั้นสถาบันจึงต้องพยายามแข่งขันขึ้นไปเป็นผู้นำในด้านต่างๆ ให้ได้ ในอังกฤษนั้นจะมีนิตยสารชื่อ The Time, Good University Guide ที่จัดอันดับความมีชื่อเสียงสถาบันอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักรไว้ รวมทั้งการจัดอันดับตามสาขาด้วย การจัดอันดับนี้จะถูกพิมพ์เผยแพร่ไปทุกปี และนับว่ามีอิทธิพลต่อสถาบันอุดมศึกษาที่ทำให้กระตือรือร้นในการสร้างชื่อเสียงในสาขาวิชาต่างๆเพื่อสร้างการยอมรับให้ประชาชนมาเลือกเข้าศึกษา และทางด้านการวิจัยต้องสร้างความโดดเด่นในทางวิชาการ เพื่อให้สามารถเข้าแข่งขันในการขอรับเงินอุดหนุนจากสภาวิจัย และทำให้ได้รับสัญญาความร่วมมือกับสถาบันภาคเอกชน ถือว่าเป็นจุดเด่นของหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัยที่อังกฤษเป็นการได้เงินตามคุณภาพทางวิชาการ และต้องเป็นคุณภาพที่ได้รับการยอมรับจากสาธารณชน หากประเทศไทยจะนำแนวคิดนี้มาใช้จำเป็นต้องพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพทางวิชาการของงานวิจัยให้มีความเหมาะสมยอมรับได้ก่อนจึงจะสามารถใช้แนวความคิดนี้

2) **การคำนวณเงินอุดหนุนวิจัย** เพื่อการจัดการแบ่งงานวิจัยได้ 3 ประเภทคือ

- (1) เงินอุดหนุนการวิจัยเกี่ยวกับคุณภาพ (Quality-Related Research

(QR) Funding)

เป็นเงินอุดหนุนที่จัดให้ตามสาขาวิชา 72 ด้านซึ่งใช้เป็นหน่วยในการประเมิน (Unit of Assessment) หลังจากนั้นจึงมาจัดสรรให้กับสถาบันโดยพิจารณาจากคุณภาพและปริมาณของงานวิจัย โดยใช้สูตรคำนวณดังนี้

ปริมาณ	=	คุณภาพ	×	ขนาดของหน่วยวิจัย
(Amount)		(Quality)		(Volume)

การประเมินคุณภาพของงานวิจัยนั้นจะทำโดยนักวิชาการ (Peer Group Review) โดยใช้แบบประเมินการวิจัย (Research Assessment Exercise หรือ RAE) ทำกันทุกๆ 3-4 ปี และใช้ผลการประเมินมาเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ เช่น การประเมินที่เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 จะใช้เป็นข้อมูลในการจัดสรรเงินอุดหนุนทางการวิจัย ตั้งแต่ปี 1997-1998 การประเมินงานวิจัยนี้ใช้ระดับคะแนน 1-5 ในแต่ละหน่วยการประเมิน หากผลการประเมินเป็นระดับ 1 จะได้รับเงินอุดหนุนระดับ 0 ในขณะที่ผลการประเมินระดับ 5 จะได้รับเงินอุดหนุนระดับ 4

ส่วนการให้ค่านำหนักในส่วนของขนาดของหน่วยวิจัย มีสัดส่วนในการให้ค่านำหนัก คือ

- นักวิชาการประจำโครงการวิจัย ($1 \times$ จำนวนนักวิชาการที่ทำงานเต็มเวลา)
- ผู้ช่วยนักวิจัย ($0.1 \times$ จำนวนที่ทำงานเต็มเวลา)
- ผู้ร่วมโครงการวิจัย ($0.1 \times$ จำนวนที่ทำงานเต็มเวลา)
- นิสิตบัณฑิตศึกษา ($0.15 \times$ จำนวนนิสิตบัณฑิตศึกษาเฉพาะที่ศึกษาในปี 2 และ 3)
- รายได้จากการกุศล ($0.2/15,000 \times$ รายได้จากการกุศลเฉลี่ยในช่วง 2 ปี)

(2) เงินอุดหนุนการวิจัยเพื่อการพัฒนา (Development Research Funding)
วัตถุประสงค์ของจัดสรรเงินอุดหนุนนี้ เพื่อกระจายการพัฒนาการวิจัยไปสู่สถาบันที่ยังไม่เคยได้รับเงินอุดหนุนการวิจัยหลักมาก่อน การจัดสรรเงินอุดหนุนนี้จะให้เฉพาะสถาบันที่ได้รับการจัดอันดับไว้ระดับ 2 ขึ้นไปตามการประเมินคุณภาพ

(3) เงินอุดหนุนการวิจัยที่เฉพาะเรื่อง (Generic Research Funding)
HEFCE จะจัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัยที่ตอบสนองนโยบายของรัฐในการสร้างความแข็งแกร่งทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ผลของการวิจัยจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์อย่างกว้างขวาง ในการให้เงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนนี้จะพิจารณาตามสัดส่วนของเงินอุดหนุนการวิจัยด้านคุณภาพ

นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนอื่นๆ ซึ่งในแต่ละปี HEFCE จะจัดสรรไว้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ นอกเหนือจากการสอน การวิจัย และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งโครงการที่มีได้บรรจุไว้ในแผนทั้งนี้เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการจัดการงบประมาณ

3) ขั้นตอนในการคำนวณเงินอุดหนุนการวิจัย สถาบันวิจัยจะจัดสรรเงินอุดหนุนดังนี้ให้กับสถาบันต่าง ๆ ตามสถาบันดังนี้

ขั้นที่ 1 สถาบันวิจัยจะคำนวณขนาดของหน่วยการวิจัยจากข้อมูลที่สถาบันอุดมศึกษาส่งมา

ขั้นที่ 2 ภาววิจยจะกำหนดปริมาณเงินที่จะสนับสนุน โดยแบ่งเป็นกลุ่ม สาขาวิชาอย่างกว้างๆ อาทิ ทางการแพทย์ ทางการศึกษา ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและที่ไม่ใช่วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี

ขั้นที่ 3 วิเคราะห์จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้จากการคำนวณตามอัตราและประเภทในขั้นตอนที่ 1 และ 2

ขั้นที่ 4 จัดสรรให้กับสถาบันตามสัดส่วน

ขั้นที่ 5 จัดสรรให้แก่แต่ละโครงการ

ขั้นที่ 6 ปรับลดเพิ่มตามระดับที่ภาววิจยต้องการส่งเสริมเป็นนโยบาย

เฉพาะ

2. การจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการลงทุน (Fund for Capital)

HEFCE มีความมุ่งหวังที่จะช่วยสถาบันอุดมศึกษาในการดูแลรักษาอาคารสถานที่และการใช้ซ่อมบำรุงอุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ ซึ่งการจัดสรรนี้จะกำหนดให้เป็นสูตรคำนวณ เมื่อสถาบันได้รับไปแล้วก็มีอิสระที่จะเอาไปใช้บริหารการเรียนการสอนได้ด้วย ในการคำนวณค่าบำรุงรักษาจะประมาณร้อยละ 60 จะคำนวณจากสูตรการจัดสรรเงินซึ่งจะจ่ายเป็นเงินอุดหนุน อีกส่วนหนึ่งที่คำนวณควมปริมาณการใช้อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน

การให้เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนมี 2 ประเภท คือ

3.1 ประเภทโครงการเดิมเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินงานนั้นต่อไปได้

3.2 ประเภทโครงการใหม่ ที่ต้องมีการเสนอโครงการเข้ามาแข่งขันกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการประเภทการวางระบบเครือข่ายข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

3. การมอบอำนาจเกี่ยวกับการจัดการรายได้และทรัพย์สิน

HEFCE มอบอำนาจแก่สถาบันอุดมศึกษาในการจัดการรายได้และทรัพย์สิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากเงินงบประมาณของรัฐบาลไปทำประโยชน์เพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้กับสถาบันอุดมศึกษาโดยมีการวางข้อตกลงไว้เพื่อเป็นแนวปฏิบัติ พอสรุปได้ดังนี้ (HEFCE (5), 1996: 3-7)

การรายงาน

1. มีการจัดทำรายงานการดำเนินงานทุกกรณี ที่มีการใช้อำนาจในการจัดการทรัพย์สินต่างๆพร้อมที่จะให้ความกระจ่างได้ในกรณีที่HEFCEขอตรวจสอบ

2. รายงานที่จัดทำขึ้นนี้จะต้องแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในข้อตกลงทางการเงินระหว่าง HEFCE กับสถาบันอุดมศึกษา

การหารายได้

1. การจำหน่าย สถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะจำหน่ายทรัพย์สินได้ภายใต้การกำหนดราคาและเงื่อนไขที่ได้วางไว้ในข้อตกลงทางการเงิน อาทิ การคำนวณราคา การชำระเงิน เงื่อนไขการจัดการในกรณีที่จำหน่ายบางส่วน

2. การกู้ยืมเงิน สถาบันอุดมศึกษาจะกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินต่างๆ ได้ตามข้อตกลงทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ในเอกสารเรื่องการมอบอำนาจให้สถาบันอุดมศึกษาจัดการหารายได้จากทรัพย์สินที่ได้รับมาได้นี้จะระบุเงื่อนไขที่ HEFCE ต้องการได้รับจากสถาบันอุดมศึกษาทุกครั้งที่มีการเตรียมการจะจำหน่ายหรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือการกู้ยืมเงิน สถาบันต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการวางแผนการจัดการที่ชัดเจน หลักการและเหตุผลในการตัดสินใจแต่ละโครงการ กลไกในการดำเนินงาน เป็นต้น (HEFCE (5), 1996: 8-14)

3.1 รูปแบบของข้อตกลงทางการเงินระหว่าง HEFCE กับสถาบันอุดมศึกษา

เพื่อสร้างความแน่ใจและทำให้เกิดความชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณของ HEFCE สถาบันอุดมศึกษาจะจัดทำบันทึกข้อตกลงขึ้น ซึ่งโครงสร้างของข้อตกลงนี้จะไปในแนวเดียวกันทุกสถาบัน พอสรุปได้ดังนี้ (HEFCE(4), 1996: 5-14)

1. บทนำ จะประกอบด้วยความนำของข้อตกลงนี้จัดทำขึ้นระหว่าง HEFCE กับสถาบันใด
2. คำจำกัดความ จะระบุความหมายของคำต่างๆที่ใช้ในข้อตกลงนี้และอาจมีความเข้าใจไม่ตรงกัน ตัวอย่างเช่น

ช่วงบัญชี (Accounting Period) หมายถึง ช่วงเวลาที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้อง

จัดรายงานการเงินเป็นระยะเวลา 12 เดือน โดยเริ่มตั้งแต่ 1 สิงหาคมถึง 31 กรกฎาคม

ปีการศึกษา (Academic Year) หมายถึง ระยะเวลา 12 เดือน ที่ใช้จัดการศึกษา

โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เดือนสิงหาคมถึงเดือนกรกฎาคม

รายจ่ายลงทุน (Capital Expenditure) หมายถึงรายจ่ายที่ใช้เพื่อสร้างหรือเช่า

ทรัพย์สิน จัดหาทรัพย์สินมาทดแทนสิ่งที่มีอยู่แล้ว ตกแต่งหรือปรับปรุงทรัพย์สิน

ที่มีอยู่เดิม

ทรัพย์สินที่เกิดจากงบประมาณของรัฐ (Exchequer Funded Asset) หมายถึง

ทรัพย์สินที่ได้จากการจัดซื้อหรือพัฒนาขึ้นจากเงินงบประมาณของรัฐทั้งหมด หรือส่วนหนึ่ง ในรูปของเงินอุดหนุนลงทุน ซึ่งไม่รวมถึงทรัพย์สินที่องค์การ ส่วนท้องถิ่นโอนให้กับสถาบันอุดมศึกษาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1989

ส่วนประเภทคำย่อ ตัวอย่างเช่น

HEQC หมายถึง คณะกรรมการคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา

(The Higher Education Quality Council)

การที่ต้องระบุให้ชัดเจนเพราะในอังกฤษมีบริษัทที่รับสัญญาจากสำนักงานคณะกรรมการคุณภาพให้ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา ชื่อว่า HEQC แต่ย่อมาจากชื่อบริษัท Higher Education Quality Control บริษัทนี้จะมีรายได้จากค่าสมาชิกซึ่งสถาบัน อุดมศึกษาจ่ายให้ เพื่อให้บริษัททำการประเมินคุณภาพ เสนอเกณฑ์ใหม่ในการประเมิน จัดอันดับ การประเมินในสาขาวิชาต่างๆทั้งด้านการสอนและการวิจัย ผลการประเมินจะมีการพิมพ์เผยแพร่ใน อนุสาร HEQC

3. การปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง ในบันทึกข้อตกลงนี้จะกำหนดจะกำหนดส่วนสำคัญไว้เป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 ระบุค่านำ คำจำกัดความและเงื่อนไขต่างๆไปสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

ส่วนที่ 2 กำหนดการและแผนกิจกรรมต่างๆในรอบปีการศึกษา

การเพิ่มเงื่อนไขใดๆก็ตามในข้อตกลงนี้จะต้องไม่ขัดแย้งกับหลักการในการจัดตั้ง สถาบันอุดมศึกษานั้นๆหรือไม่ขัดกับปณิธานของสถาบันอันจะก่อให้เกิดความสูญเสียเอกลักษณ์ ของสถาบันนั้น

4. การกำหนดขอบเขตและลำดับสาระสำคัญ ในการนำเสนอเนื้อหาจะต้องเป็นไปตามเค้าโครงที่กำหนดไว้ ซึ่งจากตัวอย่างของอังกฤษนี้จะกำหนดเป็นย่อหน้า อาทิ ย่อหน้า 1-4 ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับความนำ ย่อหน้า 29-30 ระบุความเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ

5. ขอบเขตความรับผิดชอบของ HEFCE กับสถาบันอุดมศึกษา ในข้อตกลงจะมีการ กำหนดอำนาจ ความรับผิดชอบ เงื่อนไขข้อผูกพันที่แต่ละหน่วยงานต้องรับผิดชอบ อาทิ ความ รับผิดชอบของ HEFCE เช่น

- HEFCE มีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนให้สถาบันอุดมศึกษาเพื่อใช้ในการจัดหา วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งคณะผู้บริหารสถาบันพิจารณาแล้วว่ามีความจำเป็นต่อการจัดการเรียนการ สอนและการวิจัย

- ในการอนุมัติจ่ายเงินอุดหนุนนี้ HEFCE จะต้องดำเนิน จะต้องดำเนินการกฎระเบียบเงื่อนไขต่างๆที่ได้วางไว้แล้ว

ส่วนความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษา จะระบุถึงบทบาทของคณะผู้บริหารในการใช้เงินอุดหนุนที่มีอำนาจในการใช้เงินอุดหนุนของรัฐ ที่ต้องเป็นการใช้ดุลยพินิจอย่างมีเหตุผล ตามหลักแล้วการใช้จ่ายเงินของรัฐรวมไปถึงการจัดการทางการเงิน ที่จะต้องวางระบบควบคุมที่คิมีแบบรายงานด้านการเงินและกิจกรรมวิชาการ ระบบการบัญชี มีรายงานการเงินเป็นประจำ

6. เงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการหารายได้จากทรัพย์สินที่ได้มาจากงบประมาณของรัฐ เช่น เรื่องของดอกเบี้ย การซื้อขาย ไล่ออน การเช่าและการให้เช่า การกู้ยืมเงินในระยะสั้นและระยะยาว การหารายได้จากสัญญาความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆทางด้านการวิจัยและความช่วยเหลือทางวิชาการ การหารายได้จากการจัดบริการห้องพัก ร้านอาหาร เป็นต้น

7. ระบบตรวจสอบรายงานทางการเงินจะระบุคณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบชั้นตอนการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก ซึ่งสถาบันมีหน้าที่จัดหาข้อมูลต่างๆให้พร้อมที่จะตรวจสอบได้

3.2 การเพิ่มพูนรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา งบประมาณที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับจาก HEFCE นับว่าเป็นรายได้ส่วนใหญ่ แต่ก็ไม่ใช่รายได้ทั้งหมดที่เพียงพอต่อความต้องการในการใช้งบประมาณที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน สถาบันอุดมศึกษายังคงมีรายได้จากแหล่งต่างๆ ดังนี้

1. ค่าหน่วยกิตที่เรียกเก็บจากนักศึกษาตามวิชาเรียนซึ่งรัฐจะกำหนดเป็นอัตราเดียวกันในทุกมหาวิทยาลัยสำหรับนักศึกษาที่เป็นชาวบริติชและนักศึกษาในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป สำหรับอัตราค่าหน่วยกิตของนักศึกษาต่างประเทศนั้น แต่ละมหาวิทยาลัยมีสิทธิที่จะกำหนดอัตราได้เอง ซึ่งส่วนใหญ่จะมีอัตราสูงกว่านักศึกษาในประเทศประมาณ 2-3 เท่า มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงและเป็นที่นิยมของชาวต่างชาติจึงมีโอกาสที่จะทำรายได้จากค่าหน่วยกิตนี้ได้มากจนนับได้ว่าเป็นรายได้รองจากรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรของ HEFCE

2. เงินอุดหนุนการวิจัยจากแหล่งสนับสนุนอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ได้รับจาก HEFCE สถาบันอุดมศึกษายังสามารถเสนอโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนการวิจัยได้จาก อาทิ สภาวิจัย กองทุนต่าง ๆ มูลนิธิ ภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น ความสามารถในการหารายได้ประเภทนี้ แต่ละสถาบันได้รับไม่เท่ากัน ทั้งนี้เนื่องมาจากชื่อเสียง การเป็นที่ยอมรับทางวิชาการในด้านต่าง ๆ ของบางสถาบันที่ไม่เท่าเทียมกันทำให้การสนับสนุนจึงเป็นไปตามคุณภาพทางวิชาการนี้ด้วย รายได้ส่วนนี้อยู่ระหว่างร้อยละ 10-33 ของรายได้ทั้งหมดที่สถาบันได้รับ

3. รายได้จากบริการต่างๆที่สถาบันจัด เช่น หอพัก ร้านค้า ร้านอาหาร ศูนย์หนังสือ โรงพิมพ์ นอกจากนี้ยังมีโครงการบริการวิชาการ การเป็นที่ปรึกษา เป็นต้น

แม้ว่า HEFCE จะไม่มีมาตรการใดๆในการส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาหารายได้เพื่อเลี้ยงตนเอง แต่การที่สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไปเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ ซึ่งไม่เท่ากับค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่สถาบันต้องใช้ทั้งหมดนับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดความพยายามที่จะต้องสร้างรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย อีกปัจจัยหนึ่งคือ กลไกการควบคุมคุณภาพ เพราะการให้เงินสนับสนุนต่าง ๆ นั้นจะมีประเด็นด้านคุณภาพเข้ามาเป็นตัวแปรที่สำคัญในการให้ค่าน้ำหนักเพื่อคำนวณจำนวนเงินสนับสนุนทั้งด้านการสอนและการวิจัย ดังนั้นสถาบันจึงต้องเร่งการสร้างผลงานให้มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับจากสาธารณชนในทุกด้านเพื่อให้ได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มขึ้น ความพยายามเรื่องคุณภาพนี้จึงทำให้สถาบันต้องเร่งหารายได้มาเพื่อใช้เป็นงบดำเนินการสร้างผลงานด้วย

ด้วยเหตุนี้เองในหลายสถาบันอุดมศึกษา เช่น Royal Holloway College ซึ่งเป็นวิทยาลัยหนึ่งในมหาวิทยาลัยลอนดอน จึงมีการจัดตั้งบริษัทขึ้นภายในสถาบัน ตัวอย่างสำหรับวิทยาลัยนี้คือ มีการจัดตั้งสำนักงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่จัดการด้านการทำสัญญางานวิจัย งานฝึกอบรม งานที่ปรึกษา ให้กับบริษัทต่าง ๆ ที่สนใจจะให้วิทยาลัยดำเนินการให้ โดยมีการติดต่อกับบริษัทต่าง ๆ ที่สนใจ จะให้วิทยาลัยดำเนินการให้ โดยมีการจัดการเหมือนบริษัทตัวแทนวิทยาลัย จัดทำเอกสาร เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ อาทิ การเปิดหลักสูตร ให้บุคลากรที่ทำงานด้านนี้ได้พัฒนาความรู้การทำกรวิจัยด้านน้ำมัน และก๊าซ งานที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม การสร้างระบบรักษาข้อมูล เป็นต้น บุคลากรจะต้องทำหน้าที่ทางด้านการขาย และการตลาด รวมทั้งยังต้องประสานงานกับฝ่ายการเงินที่จะกำหนดราคาค่าตอบแทนค่าใช้จ่ายที่จะตัดให้กับวิทยาลัย (Top Slice) ด้วย (Rama Thirunamachaudran, Head Office สัมภาษณ์ 29 เมษายน 2540)

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ให้ทุนสนับสนุนทางด้านอื่น เช่น ให้ทุนอุดหนุนการวิจัยต่อสถาบันที่เสนอโครงการเข้ามาแข่งขันกันนี้ ซึ่งจะพิจารณาจากมาตรฐานหลายๆด้าน อาทิ ความมีชื่อเสียงของสถาบัน ผลงานของนักวิชาการและนักวิจัยที่เสนอขอทุนสนับสนุน เรื่องที่จะทำการวิจัย เป็นต้น การได้รับทุนสนับสนุน นอกจากจะเพิ่มพูนรายได้แล้วในการตั้งโครงการวิจัยนี้จะสร้างชื่อเสียงให้กับตัวนักวิจัยรวมทั้งสถาบันด้วย เป็นผลให้สถาบันได้รับการจัดลำดับให้ดีขึ้นด้วย และลำดับนี้มีความสำคัญต่อการได้รับเงินสนับสนุนการวิจัยจาก HEFCE ในปีต่อไปด้วย

กระบวนการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษา ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเปิดในอังกฤษ เพื่อนำเป็นตัวอย่างดังนี้

มหาวิทยาลัยเปิดในอังกฤษตั้งอยู่ที่เมืองMilton Kynnes ห่างจากกรุงลอนดอนประมาณ 30 กิโลเมตร เป็นเมืองเล็ก ๆ ที่ตั้งขึ้นได้ประมาณ 30 ปี มีการวางผังเมืองที่เป็นระเบียบดี มีย่านธุรกิจอยู่ในบริเวณเดียวกัน มหาวิทยาลัยนี้ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1969 อาคารที่ตั้งมหาวิทยาลัยอยู่ก่อนมาทางชานเมืองมีอาคารที่ทำารกลาง ศูนย์สารสนเทศเอกสารและสื่อโสตทัศน ศูนย์ผลิตรายการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ อาคารวิชาการต่างๆ ด้วยความที่เป็นมหาวิทยาลัยเปิดไม่มีการเรียนการสอนในชั้นเรียนปกติ จึงไม่มีอาคารที่ใช้ในการเรียน ในระยะเริ่มต้นเทคโนโลยีพื้นฐานที่ใช้ในการเรียนคือรายการวิทยุกระจายเสียง BBC2 และรายการวิทยุโทรทัศน์ระบบVHF จนกระทั่งประมาณปี ค.ศ.1980 คอมพิวเตอร์จึงเข้ามามีบทบาทที่สำคัญต่อการเรียนการสอนโดยเริ่มจากการมีระบบเครือข่ายที่ศูนย์บริการการศึกษา ได้พัฒนาจนถึงตัวนักศึกษานั้นคือนักศึกษาสามารถติดต่อสื่อสาร รับส่งการบ้านผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์แบบส่วนตัวจากที่บ้านได้ ปัจจุบันมีศูนย์บริการการศึกษาทั้งสิ้น 13 ศูนย์ มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา จำนวน 3,500 คน ในจำนวนนี้เป็นสายวิชาการ 800 คน สายบริหาร 700 คน และสายเลขานุการและงานสารบรรณอีก 1200 คน นโยบายด้านการพัฒนาเทคโนโลยีของมหาวิทยาลัยนับว่ามีความสำคัญเป็นอันดับแรกโดยเมื่อ2-3ปีที่ผ่านมานี้มหาวิทยาลัยได้ประกาศแผนการพัฒนามหาวิทยาลัยขึ้นภายใต้ชื่อว่าINSTILL (Integrating New System and Technologies into Lifelong Learning) ใช้งบประมาณประมาณ 10 ล้านปอนด์ ระยะเวลาดำเนินงาน3-5 ปี มีขอบเขตการดำเนินงาน 7 ด้านคือ

- จัดตั้งสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาทางด้านสื่อ
- จัดหาบุคลากรเข้ามาใหม่เพื่อช่วยพัฒนาสื่อ
- จัดทำโครงการศึกษาค้นคว้าเทียบ
- พัฒนวัตกรรมการสอนเช่น CD-ROM
- จัดระบบ Internet เพื่อวัตถุประสงค์ทางวิชาการ
- จัดห้องแสดงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของมหาวิทยาลัย
- จัดโครงการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่านักศึกษาจะสามารถศึกษาได้

การได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ ในด้านการได้ความสนับสนุนทางการเงิน มหาวิทยาลัยเปิดนี้ แต่เดิมอยู่ภายใต้การสนับสนุนของ DfEE (Department for Education and Employment) ต่อมาได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจจากรัฐบาลโดยการจัดสรรของ HEFCE ด้วยเช่นกันโดยในปี

การศึกษา 1993-1994 มหาวิทยาลัยได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 104 ล้านปอนด์ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 57.7 ของงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษา จำนวน 58.8 ล้านปอนด์ หรือร้อยละ 32.6 และรายได้อื่น ๆ อีก 6.5 ล้านปอนด์ หรือร้อยละ 3.6 เพื่อใช้จ่ายในปีงบประมาณซึ่งเริ่มเดือนสิงหาคมถึงเดือนกรกฎาคมในปีถัดไป สำหรับปี 1994 - 1995 HEFCE ได้ประกาศให้เงินสนับสนุน 107.6 คือ ล้านปอนด์ ในจำนวนนี้รวมเงินอุดหนุนการวิจัยแล้วคือ 11 ล้านปอนด์ (The Open University (1), 1995: 4) คิดเป็นร้อยละ 60 ของงบดำเนินการทั้งหมด (The Open University Annual Review, 1995: 3) และมีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 171.4 ล้านปอนด์ ทำให้มีเงินเหลือในปีนั้น จำนวน 9.2 ล้านปอนด์ โดยมีนักศึกษาที่ลงทะเบียนในปีการศึกษา 1994 จำนวน 143,173 คน แยกเป็นนักศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 132,774 คน และระดับบัณฑิตศึกษา จำนวน 10,339 คน (The Open University: Fact Sheet (95), 1995: 1)

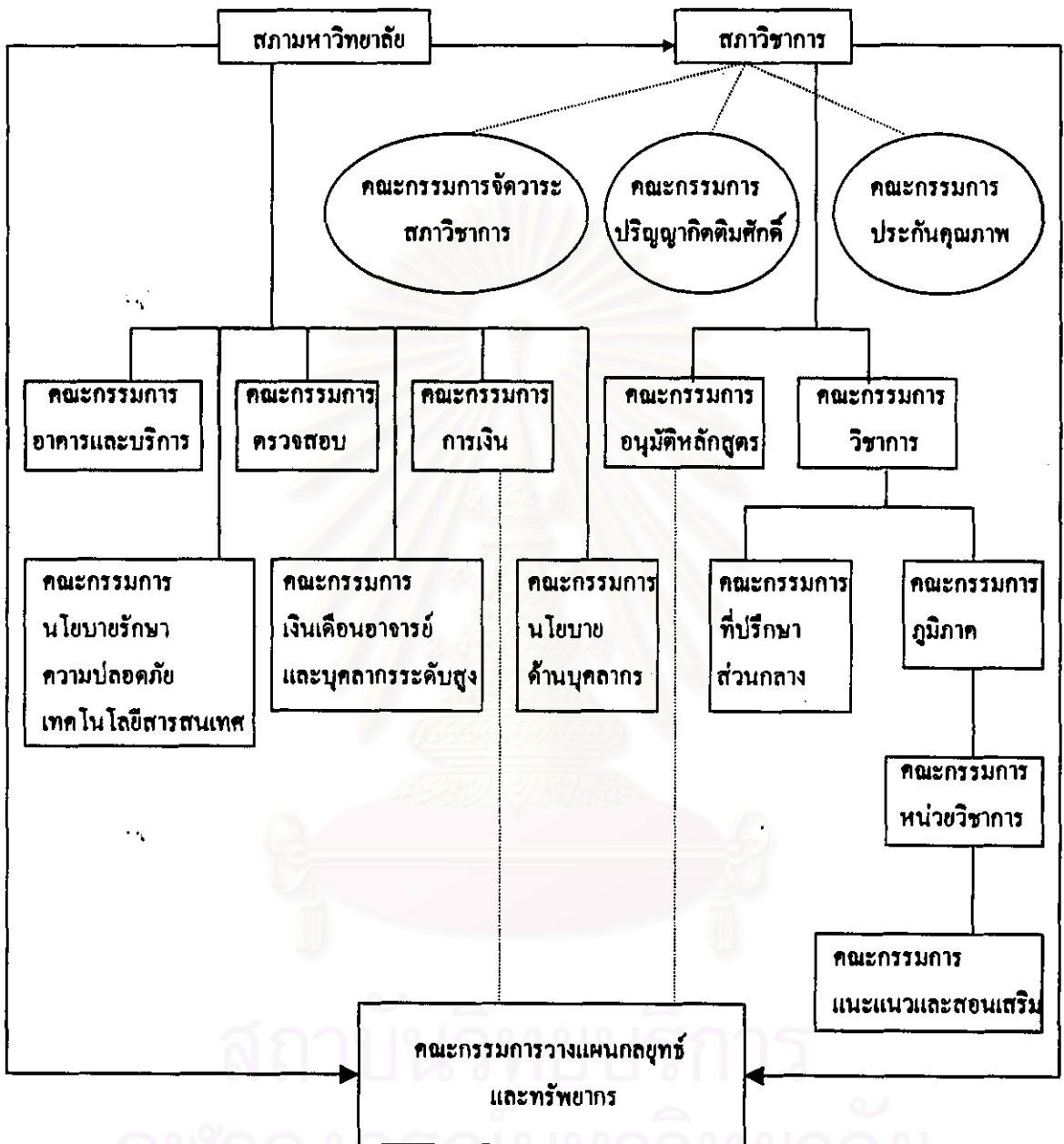
1. โครงสร้างองค์กรการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยบริหารด้วยคณะกรรมการ 2 คณะหลักคือสภามหาวิทยาลัย (University Council) ซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานทั่วไปบริหารงานบุคคลและบริหารการเงิน ส่วนสภาวิชาการ (Academic Senate) รับผิดชอบการบริหารงานวิชาการ

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอีกหลายคณะที่รับผิดชอบงานก้นกรองเสนอความคิดเห็นในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย อาทิ คณะกรรมการวางแผนกลยุทธ์และทรัพยากร คณะกรรมการวางแผนปฏิบัติการและงบประมาณ เป็นต้น คณะกรรมการเหล่านี้จะต้องเสนอรายงานต่อสภามหาวิทยาลัยและสภาวิชาการ ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 7

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 7 โครงสร้างการบริหารงานมหาวิทยาลัยเปิดแห่งอังกฤษ



ที่มา : The Open University Manual, 1995: 6

ในที่นี้จะเสนอรายละเอียดของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณของมหาวิทยาลัย ดังนี้

1.1 สถาบันมหาวิทยาลัย (University Council)

สถาบันมหาวิทยาลัยอาจจะเรียกว่า Council หรือ Board of Governors จะมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับสถาบันมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เช่น การอนุมัติกฎ ระเบียบต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย คูณและควบคุมการใช้เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เลือกและแต่งตั้งอธิการบดี (Vice Chancellor) เป็นต้น จะมี Chancellor ซึ่งส่วนมากจะเป็นบุคคลสำคัญ เป็นที่รู้จักในระดับประเทศ และอาจจะมีฐานันดรศักดิ์ เป็น Lord หรือ Sir จะทำหน้าที่เป็นประธานสถาบันมหาวิทยาลัย เป็นประธานในการประชุม ซึ่งอาจจะมีการประชุมทุกเดือนก็ได้ ขึ้นอยู่กับแต่ละมหาวิทยาลัย สมาชิกจะได้รับการแต่งตั้งและเลือกตั้งจากบุคลากรระดับบริหารของมหาวิทยาลัยทั้งสายวิชาการและสายบริหารบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยทั้งภาครัฐและเอกชน นิสิตปัจจุบัน และนิสิตเก่า เป็นต้น

1.2 สภาวิชาการ (Academic Senate)

สภาวิชาการ ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับด้านวิชาการของมหาวิทยาลัย เช่น การตั้งสาขาวิชาใหม่ การทำหลักสูตรใหม่ การร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษาอื่น การให้ปริญญาบัตรงานวิจัย เป็นต้น โดยจะมีสมาชิกซึ่งมาจากตัวแทนของคณะต่าง ๆ กรรมการบริหารมหาวิทยาลัย นิสิต อาจารย์ แผนกทะเบียน เป็นต้น โดยมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กลั่นกรองงานวิชาการ 2 กรรมการหลัก คือ คณะกรรมการฝ่ายวิชาการ (Academic Board) และคณะกรรมการอนุมัติหลักสูตร (Validation Board)

1.3 คณะกรรมการการเงิน (Finance Committee)

คณะกรรมการมีหน้าที่บริหารการเงินของมหาวิทยาลัย รวมไปถึงการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับทางการเงิน การบัญชี การลงทุน การใช้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามที่สถาบันมหาวิทยาลัยกำหนดนโยบาย และเป็นไปตามนโยบายทางวิชาการของสภาวิชาการด้วย (The Open University Manual, 1995 : p.59)

1.4 คณะกรรมการวางแผนกลยุทธ์และทรัพยากร (Strategic Planning and Resources Committee)

คณะกรรมการชุดนี้ถือเป็นโครงสร้างทางด้านการบริหารทรัพยากรที่สูงที่สุดของมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ ดังนี้

1. พัฒนาแผนกิจกรรมเพื่อเสนอต่อสถาบันมหาวิทยาลัย ซึ่งแผนนี้จะต้องสะท้อนข้อคิดเห็นทางวิชาการจากสภาวิชาการขณะเดียวกับต้องสะท้อน แนวทางการเงินที่สถาบันมหาวิทยาลัย โดยคณะกรรมการการเงินกำหนดไว้ด้วย

2. พิจารณานุมัติโครงการ ที่ได้ผ่านการกลั่นกรองมาจากคณะกรรมการวางแผนปฏิบัติการและงบประมาณ ในด้านความเป็นไปได้ของการใช้บุคลากรที่จะสนับสนุนโครงการ
3. พัฒนาประสิทธิภาพของระบบการใช้ทรัพยากร
4. ให้คำปรึกษากับสภาวิชาการในด้านการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อสนับสนุนความเป็นไปได้ในการดำเนินงานทางวิชาการ
5. เสนอนุมัติงบประมาณประจำปีเพื่อจัดสรรได้หน่วยงานต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัย
6. ให้ข้อคิดเห็นต่อการรับนักศึกษา การเก็บค่าธรรมเนียม รายได้ และรายจ่ายต่าง ๆ โดยปรึกษากับคณะกรรมการวางแผนปฏิบัติการ และงบประมาณ
7. ติดตามแผนการดำเนินงานเพื่อหารายได้ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนการเงินของมหาวิทยาลัย
8. พัฒนาคณะที่ปรึกษาประสิทธิภาพภายในของการบริหารงบประมาณ
9. ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบจากสภามหาวิทยาลัย และสภาวิชาการ สำหรับการรายงานนั้น คณะกรรมการนี้จะต้องรายงานการดำเนินงานผ่านทางคณะกรรมการการเงินเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย ส่วนในเรื่องที่เกี่ยวกับงานวิชาการคณะกรรมการนี้ต้องรายงานสภาวิชาการโดยผ่านคณะกรรมการฝ่ายวิชาการก่อน

1.5 คณะกรรมการวางแผนปฏิบัติการและงบประมาณ (Operational Planning and Budget) มีหน้าที่

1. ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับประสานแผนกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำเป็นแผนรวมของมหาวิทยาลัย
2. ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการรับนักศึกษาในแต่ละหลักสูตร
3. ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยงานต่าง ๆ
4. ให้คำชี้แนะเกี่ยวกับการใช้งบประมาณที่ไม่เหมาะสมในกิจกรรมต่าง ๆ และเสนอทางแก้ไข
5. เสนอภาพรวมของการเพิ่มค่าใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ
6. วิเคราะห์ติดตามแผนของหน่วยงานย่อยให้สัมพันธ์กับแผนงานของมหาวิทยาลัย
7. ให้คำปรึกษาในการกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนต่าง ๆ
8. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย



1.6 คณะกรรมการกองทุนเพื่อวัตถุประสงค์ทั่วไป (General Purposes Fund Committee) มีหน้าที่ วิเคราะห์การจัดสรรทุนระยะสั้น และบริหารทุนของสมาคมต่าง ๆ เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการวางแผนกลยุทธ์และทรัพยากรของมหาวิทยาลัย

2. วงจรงบประมาณ

มหาวิทยาลัยจะกำหนดแผนการจัดทรัพยากรงบประมาณ เพื่อให้ภาควิชาเสนอขอจัดสรรและขออนุมัติงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในแต่ละปีโดยปีงบประมาณจะสอดคล้องกับปีการศึกษา โดยเริ่มเดือนสิงหาคม การเตรียมงบประมาณเพื่อการพิจารณาจะเริ่มล่วงหน้าตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ เมื่อได้รับจดหมายจาก HEFCE ว่าจะจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยวงเงินเท่าใด มหาวิทยาลัยจะต้องมาปรับแผนการใช้งบประมาณของมหาวิทยาลัย ซึ่งแผนงบประมาณนี้จะต้องสัมพันธ์กับแผนปฏิบัติการและเป้าหมายการรับนักศึกษาด้วย

2.1 การจัดแบ่งรายรับรายจ่ายภายในมหาวิทยาลัย

เมื่อกองทุนได้รับงบประมาณจากส่วนกลาง คือ HEFCE และรายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษา เงินบริจาค เงินรายได้กลางของมหาวิทยาลัย และเงินรายได้อื่น ๆ ที่ยังไม่ผูกพันกับโครงการใด ๆ จะถูกนำมารวมกันเพื่อจัดสรร โดยคณะกรรมการของมหาวิทยาลัย ซึ่งมักจะมี 2 ระดับ คือ

ระดับแรกโดยคณะกรรมการวางแผนกลยุทธ์และทรัพยากรจะเป็นเรื่องของการวางแผนการใช้งบประมาณ ซึ่งจะจัดแบ่งงบประมาณและดำเนินการตามสัดส่วนที่ถูกกำหนดในนโยบายหรือความจำเป็นของมหาวิทยาลัย โดยการจัดสรรงบประมาณจะต้องพิจารณาตามแผนการดำเนินงานของแต่ละภาควิชา หรือหน่วยงาน ซึ่งต้องวางแผนกลยุทธ์ระยะ 5 ปี (Strategic plan) และปรับแผนดำเนินการ (rolling plan) ทุกปี

ระดับที่สองคือ การจัดสรรงบดำเนินการ มหาวิทยาลัยจะกำหนดสูตรหรือหลักเกณฑ์ในการจัดสรรวงเงินรวมให้กับแต่ละภาควิชา (Allocation Model) ซึ่งมักจะใช้เกณฑ์สอดคล้องกับเกณฑ์ของ HEFCE โดยสามารถปรับเกณฑ์กันเองเป็นการภายในได้ตามความเหมาะสมขึ้นอยู่กับเป้าหมายการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

ภาพที่ 13 รายรับของมหาวิทยาลัยเปิดในปี 1993

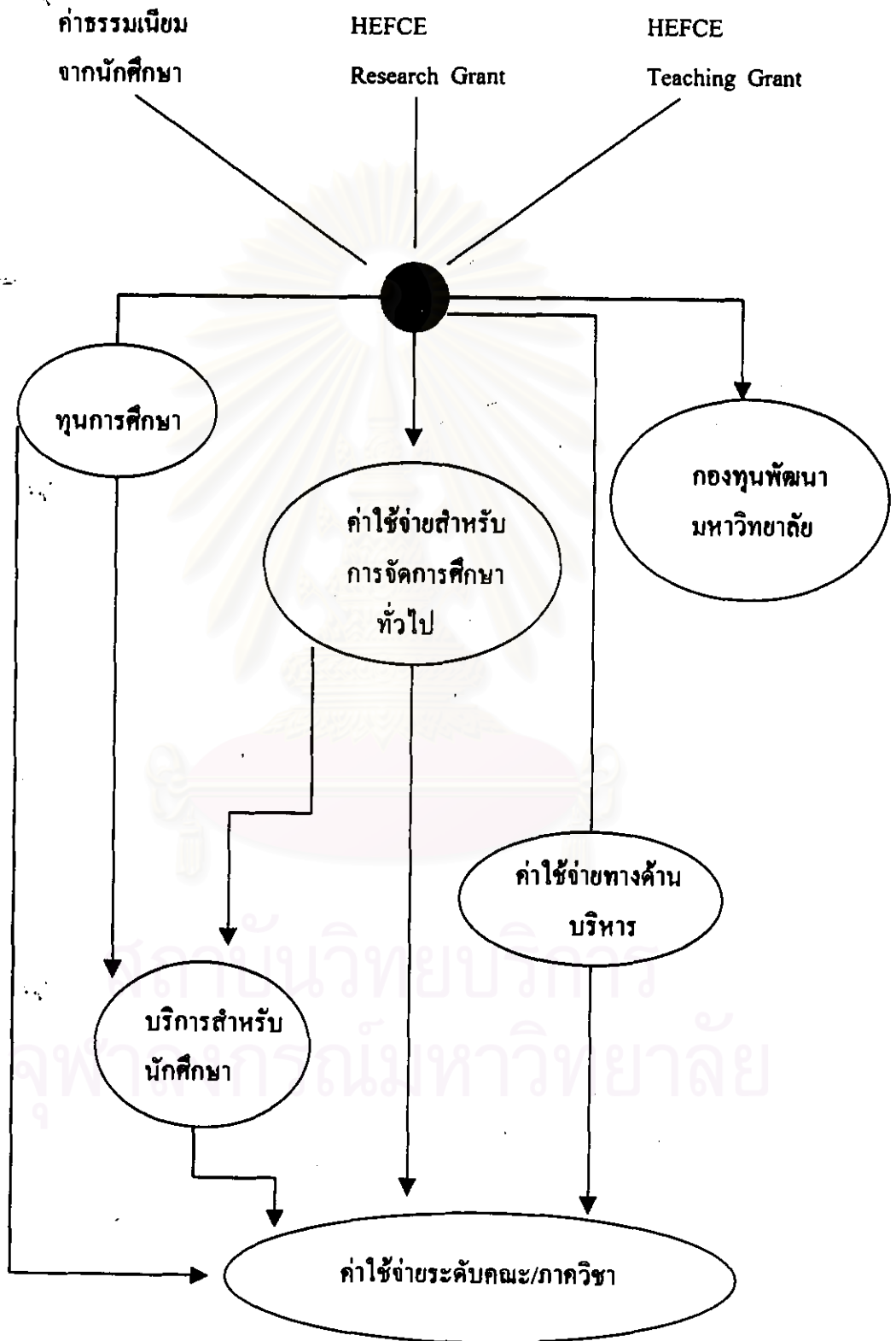


ที่มา : The Open University Fact Sheet No 4 : Finance

2.1.1 การแบ่งรายรับ รายรับของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ได้รับจาก HEFCE ประมาณร้อยละ 60 รองลงมาคือ ค่าธรรมเนียมการศึกษา และแหล่งอื่น ๆ เช่นจากรัฐบาลไอร์แลนด์ สำหรับโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชากรกลุ่มภาคพื้นยุโรป จาก HEFCE (Higher Education Funding Council for Wales) สำหรับโครงการสนับสนุนการศึกษาชาวเวลส์ (The Open University Planning Division Fact Sheet No 3, 1995.) ก่อนการจัดสรรรายรับทั้งหมดจะถูกหัก (top slice) ไว้จำนวนหนึ่งสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายของส่วนกลางของมหาวิทยาลัย เช่น กองทุนพัฒนามหาวิทยาลัย (Development funds) ห้องสมุด, IT service การบริหารงานของหน่วยงานใน สำนักงานอธิการบดี (Overheard Funds) ทุนการศึกษาตามสัดส่วนที่แต่ละมหาวิทยาลัยกำหนด ก่อนการจัดสรรให้ภาควิชา ตามแผนภูมิที่ 8

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 8 แผนรายรับ (Income Plan) ของมหาวิทยาลัย



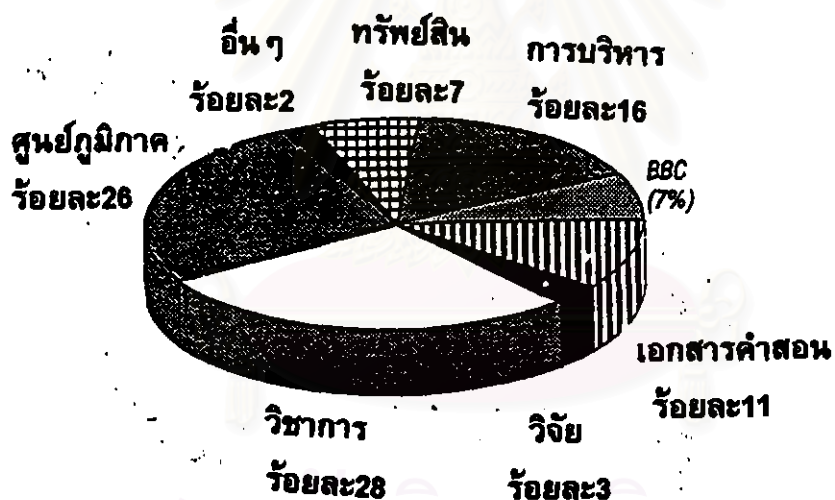
ที่มา : The Open University : Resource Flow Model, 1996 : p10.

งบดำเนินการนี้แบ่งเป็น 2 หมวด คือ หมวดเงินเดือน ค่าตอบแทน และหมวดรายจ่ายอื่น แต่เมื่อภาควิชาได้รับจัดสรรรวมไปแล้ว สามารถใช้จ่ายข้ามหมวดกันได้ภายในวงเงินรวม ซึ่งภาควิชาจะมีอิสระได้การบริหารงบประมาณของภาควิชาเอง ภายใต้การตรวจสอบและควบคุมตามระบบบัญชีกลางต้องมีการรายงานต่อคณะกรรมการวางแผนปฏิบัติการ และงบประมาณของมหาวิทยาลัย และคณะกรรมการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเฉพาะกิจ อาทิ เรื่องการจ้างบุคลากรเพิ่ม แม้ว่าภาควิชาจะมี เงินที่ได้รับจัดสรรด้านบุคลากรของภาควิชาแล้ว แต่การจะจ้างบุคลากรเพิ่มภาควิชา ยังคงต้องเสนอเหตุผลความจำเป็นต่อคณะกรรมการด้านบุคลากรของมหาวิทยาลัยด้วย

2.1.2 การแบ่งรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

จะเห็นว่า รายจ่ายของมหาวิทยาลัยไปอยู่ที่งานวิชาการสูงสุดร้อยละ 28 ไปใช้จ่ายให้กับศูนย์ต้อง 13 แห่ง อีกร้อยละ 26 และใช้จ่ายในแผนงานบริหารร้อยละ 16

แผนภูมิที่ 9 รายจ่ายของมหาวิทยาลัยเปิดในปี 1993



ที่มา : The Open University : Fact Sheet No4 Finance

2.2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

2.2.1 ทางด้านการสอน เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่นที่ HEFCE จัดสรรงบประมาณ โดยใช้ส่วนประกอบในการจัดเงินอุดหนุน (Funding Cells) จำนวน 44 หน่วย (44 Funding Cells) แต่มหาวิทยาลัยเปิดไม่มีนักศึกษาเต็มเวลา ไม่มีนักศึกษาแพทย์ จึงได้รับงบประมาณโดยใช้สูตรในส่วนที่เป็นนักศึกษาบางเวลา ซึ่งก็แยกเป็นเงินอุดหนุนหลัก (Core Fund) ที่จัดสรรให้กับนักศึกษาตามจำนวนเดิมเพื่อสร้างความมั่นคงของระบบและเงินทุนส่วนต่าง (Margin Fund) ที่

จัดสรรเพื่อสร้างการเจริญเติบโตของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเปิดก็ใช้ แนวทางนั้นจัดสรรงบประมาณให้กับคณะภาควิชาต่าง ๆ เช่นกัน

ตารางที่ 10 ส่วนประกอบของการจัดสรรงบประมาณที่มหาวิทยาลัยเปิดได้รับ

สาขาวิชา	เต็มเวลา		บางเวลา	
	เน้นเรียน	เน้นวิจัย	เน้นเรียน	เน้นวิจัย
1. วิชาที่มีคลินิก				
2. วิชาทางการแพทย์				
3. วิทยาศาสตร์				
4. เทคโนโลยีและวิศวกรรมศาสตร์				
5. สิ่งแวดล้อม				
6. คณิตศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ คอมพิวเตอร์				
7. บริหารธุรกิจและการจัดการ				
8. สังคมศาสตร์				
9. มนุษย์ศาสตร์				
10. ศิลปะและออกแบบ				
11. การศึกษา				
ด้านเทคโนโลยีอื่น ๆ				

ที่มา : The Open University : Planning Division Fact Sheet No.3 Funding Arrangement for Teaching, 1995: p5.

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการประกันคุณภาพการศึกษา HEFCE จึงได้เงินทุนสนับสนุนตามคุณภาพการศึกษาที่มหาวิทยาลัยได้รับการประเมินด้วย โดยแยกระดับการประเมินเป็น 3 ระดับ คือ ดีมาก ผ่าน และไม่ผ่าน

สำหรับโครงการใหม่ (Special Initiatives) ที่สภามหาวิทยาลัยเห็นสมควรให้จัดทำขึ้นนั้น มหาวิทยาลัยต้องเสนอเข้าด้วย ในการดำเนินการตามหลักการอื่น ๆ เช่นกัน

2.2.2 ทางด้านการวิจัย

HEFCE จะจัดสรรให้กับมหาวิทยาลัยเพื่อสนับสนุนการวิจัย โดยพิจารณา ส่วนประกอบด้วย 4 ด้าน คือ

1. งานวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพ
2. งานวิจัยเพื่อการพัฒนา
3. งานวิจัยที่เป็นไปตามสัญญากับหน่วยงานภายนอก
4. งานวิจัยเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจและอุตสาหกรรม

ซึ่งมหาวิทยาลัยก็ใช้แนวทางเดียวกันนี้จัดสรรให้กับสาขาวิชาต่าง ๆ หลังจาก หักเงินรายรับไว้แล้ว

2.3 การมอบอำนาจในการใช้จ่ายเงิน

มหาวิทยาลัยได้มีการกระจายอำนาจในการอนุมัติใช้จ่ายเงินในวงเงินระดับต่าง ๆ ตามอำนาจความรับผิดชอบของหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการ ปฏิบัติงาน

2.4 ระบบการตรวจสอบ

มหาวิทยาลัยเปิดมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคือ กองตรวจสอบที่ทำงานภายใต้ การบริหารของคณะกรรมการตรวจสอบใช้ระบบบัญชีคุมที่เป็นเครือข่ายข้อมูลการเงิน ซึ่งสามารถ ควบคุมการ โอน การจ่าย การรับเงิน การรายงานการเงินนี้จะทำทันทีที่มีกิจกรรมเกิดขึ้น ยกเว้นบาง รายการที่ต้องบันทึกย้อนหลัง ระบบบัญชีคุมนี้นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินในแต่ละ หน่วย และโครงการแต่ยังสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่ให้หรือใช้บริการได้ โดยจะมี ใบเบิก (Invoice) ไปตัดบัญชีของหน่วยงานที่รับบริการ

การเข้าถึงข้อมูลทางการเงินนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญ มหาวิทยาลัยได้จ้างบริษัทเอกชนมา วางระบบข้อมูลให้ โดยกำหนดระดับของการเข้าถึงข้อมูลตามอำนาจของผู้รับผิดชอบแต่ละระดับ ข้อมูลส่วนหนึ่งจะถูกส่งไปที่ HEFCE และต้องจัดทำเป็นรายงานงบดุลเผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย เพื่อให้มีการตรวจสอบภายนอกได้ ส่วนการตรวจสอบภายในนอกจากจะตรวจสอบด้วยระบบ บัญชีคุมแล้ว คณะกรรมการตรวจสอบยังสามารถสุ่มเรียกตรวจสอบภาควิชา หรือหน่วยงานต่าง ๆ ได้ (สัมภาษณ์ Mr. Mike Davidge, Chief Auditor, 24 เมษายน 2539) และต้องรายงานผลให้กับ คณะกรรมการการเงินทราบด้วย (สุธรรม ปิ่นเจริญ, 2538 : 18)

การวัดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณนั้น ผู้อำนวยการฝ่ายวางแผนจาก กอง แผนงาน ใช้ตัวเลขต่าง ๆ จากรายงานทางการเงินเป็นตัววัดประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ ควบคู่ไปกับผลการปฏิบัติงานด้วย

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ

เพื่อให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการเอาจุดเด่นของรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษามาเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยจะมีแนวประเด็นที่สำคัญดังนี้

1. การจัดรูปองค์กรของ HEFCE ที่ไม่เป็นส่วนราชการนั้นนับว่ามีจุดเด่นเพราะมหาวิทยาลัยในอังกฤษเรียกได้ว่าทั้งหมดเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ เพราะมีเพียงแห่งเดียวที่เป็นมหาวิทยาลัยเอกชน แต่องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณและควบคุมคุณภาพการศึกษาไม่เป็นส่วนราชการ นั้นเป็นจุดแข็งของระบบที่ทำให้ HEFCE มีอิสระในการดำเนินงาน ความคล่องตัวสูง มีความยืดหยุ่น ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน แนวความคิดนี้ประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นทบวงมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งที่ยังคงมีโครงสร้างแบบราชการ (Bureaucratic form) ที่มีขนาดใหญ่ บุคลากรจำนวนมาก สายบังคับบัญชาหลายระดับ ต้องเร่งเตรียมการปรับเปลี่ยนให้มีคล่องตัว เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานรองรับนโยบายการให้สถาบันอุดมศึกษาออกนอกระบบราชการตามนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ด้วย

2. แนวคิดของรัฐบาลที่ใช้งบประมาณเป็นกลไกในการกำกับมหาวิทยาลัยจัดการเรียนการสอนที่ตอบสนองความต้องการกำลังคนของประเทศ เพราะการที่ HEFCE ใช้สูตรในการคำนวณเงินอุดหนุนหลักด้านการสอน โดยใช้จำนวนนักศึกษาที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยรับเข้าเป็นตัวคูณกับค่าใช้จ่ายต่อหัวคูณกับสำหรับที่ต้องการให้ผลิตบัณฑิต เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทำให้รัฐคาดคะเนกำลังการผลิตกำลังคนตามเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจรวมทั้งคาดคะเนงบประมาณอุดมศึกษาได้เป็นอย่างดี

3. แนวคิดของรัฐบาลที่ใช้งบประมาณเป็นกลไกในการกระตุ้นให้มหาวิทยาลัยจัดการเรียนการสอนนอกจากเหนือแผนการรับนักศึกษาตามที่ HEFCE จัดเงินอุดหนุนหลักแล้วมหาวิทยาลัยสามารถทำได้โดยการเสนอโครงการขอรับทุนอุดหนุน ส่วนเพิ่มเติมด้านการสอน ข้อดีคือมหาวิทยาลัยจะต้องทบทวนถึงความพร้อมของมหาวิทยาลัย และความต้องการของตลาดที่แน่ชัด

4. แนวคิดการจัดงบประมาณบนความแตกต่างของคุณภาพของงานวิจัยที่มีการประเมินอย่างมีระบบที่ใช้ RAE นั้น จะทำให้มหาวิทยาลัยตื่นตัวเรื่องการพัฒนาคุณภาพงานวิจัย

5. การกระตุ้นให้มหาวิทยาลัยพยายามเพิ่มพูนรายได้เพื่อการพึ่งตนเอง โดยประกาศไว้ชัดเจนว่า HEFCE จะให้เงินอุดหนุนลดลงทุก ๆ ปี งบประมาณร้อยละ 2-4 เช่น ในปี ค.ศ. 1996

HEFCE ประกาศร้อยละ 3 โดยอัตราารลดที่จะหักผันกับรายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษาที่มหาวิทยาลัยเก็บได้ วิธีการนี้ HEFCE จะไม่สร้างความกดดันให้กับมหาวิทยาลัยที่หารายได้ในระดับต่ำ

6. การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นงบลงทุนที่ HEFCE จัดไว้ร้อยละ 60 เพื่อเป็นค่าบำรุงรักษา ช่วยให้สถาบันอุดมศึกษา สามารถรักษาสภาพเดิมในการใช้งานของวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนได้

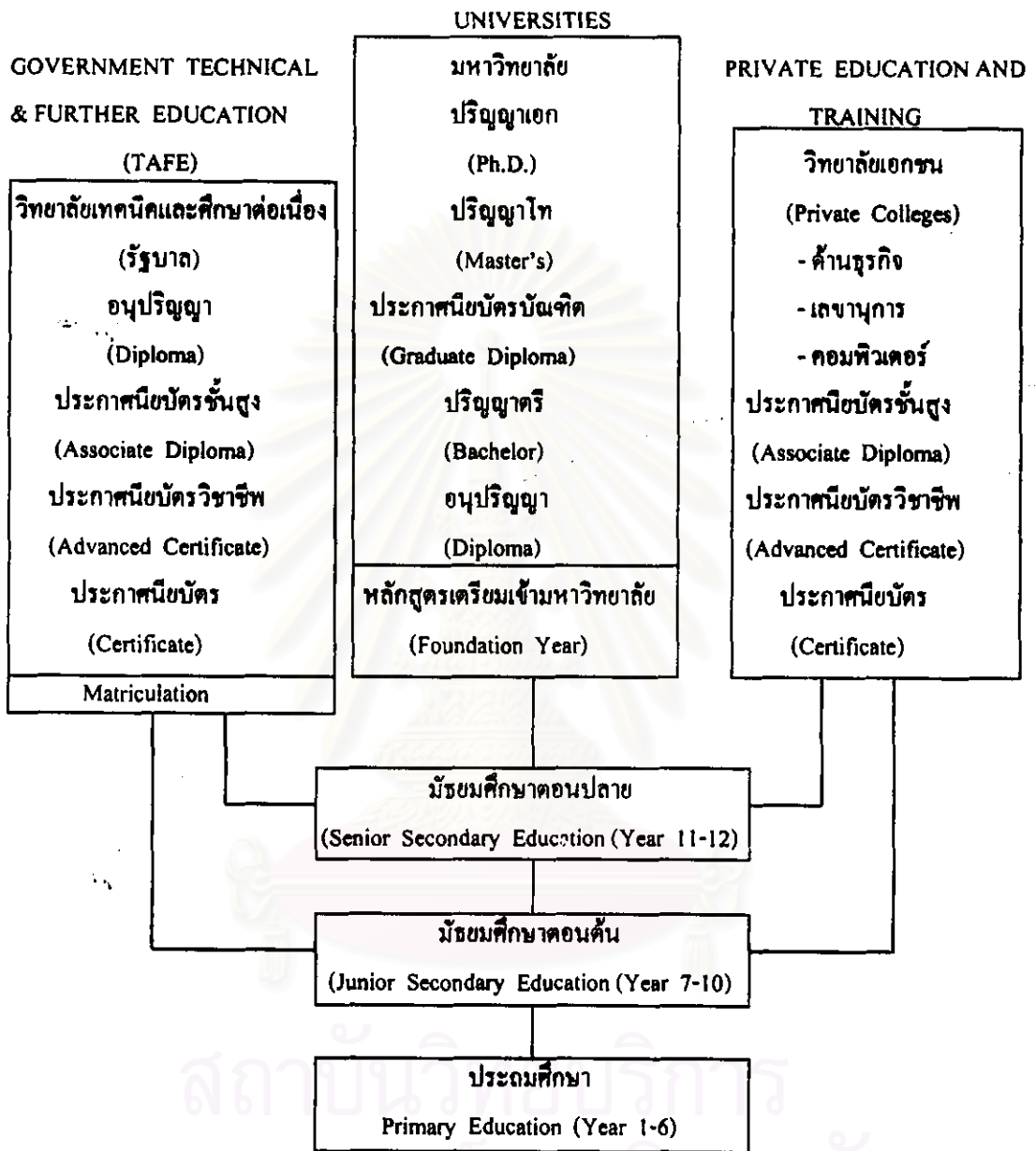
สรุปจุดเด่นของรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษคือ การให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการใช้งบประมาณภายใต้วงเงินที่รัฐบาลสนับสนุนได้ตามแผนการใช้งบประมาณของรัฐ รัฐบาลจึงสามารถคาดคะเนการใช้งบประมาณเมื่อการอุดมศึกษาได้ขณะเดียวกัน มหาวิทยาลัยก็สามารถคาดคะเนงบประมาณที่จะได้รับไว้ค่อนข้างแน่นอน จุดเด่นอีกประการหนึ่งคือการใช้งบประมาณเป็นกลไกในการกระตุ้น การพัฒนาคุณภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย

รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในออสเตรเลีย

การจัดการการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในแต่ละรัฐและเขตการปกครองตนเอง ดังนั้นระบบการศึกษาของออสเตรเลียจึงไม่ได้มีมาตรฐานเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน แต่กล่าวโดยทั่วไประบบการศึกษาของออสเตรเลียแบ่งออกเป็น 4 ระดับดังนี้ อนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ซึ่งประกอบด้วยวิทยาลัยเทคนิค และการศึกษาต่อเนื่อง และมหาวิทยาลัย (คู่มือการศึกษาต่อประเทศออสเตรเลีย, 2539: 22-27)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 9 ระบบการศึกษาออสเตรเลีย



ออสเตรเลียมีมหาวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีและวิทยาลัยซึ่งปัจจุบันได้รับการยกระดับ
 วิทยฐานะเป็นมหาวิทยาลัยรวมทั้งหมด 36 แห่ง เช่น มหาวิทยาลัยของรัฐบาลทั้งหมด ยกเว้น
 Bond University ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเอกชนเพียงแห่งเดียวในออสเตรเลียและเพิ่งรับนักศึกษาเข้า
 เรียนเป็นรุ่นแรกในปี 1989 สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ส่วนใหญ่เปิดสอนตั้งแต่ระดับปริญญาตรีถึง
 ปริญญาเอก บางสถาบันอาจเปิดสอนระดับอนุปริญญาด้วย สาขาที่เปิดสอนครอบคลุมสาขาวิชาชีพ
 และวิชาการในด้านต่าง ๆ ทางด้านวิทยาศาสตร์ ศิลปศาสตร์ สังคมศาสตร์ และธุรกิจ

ปริญญาตรี (Bachelor's Degree) โดยทั่วไปหลักสูตรปริญญาตรีใช้ระยะเวลาศึกษา 3 ปี บางสาขาอาจใช้เวลามากกว่านั้น เช่น แพทยศาสตร์ 6 ปี สถาปัตยกรรม ทัศนกรรม 5 ปี วิศวกรรม 4 ปี เป็นต้น สำหรับผู้ต้องการได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม ต้องเพิ่มระยะเวลาเรียนอีก 1 ปี เป็นปีเกียรตินิยมโดยเฉพาะ และจะต้องได้คะแนนเฉลี่ยในระดับปริญญาตรีทั่วไปค่อนข้างดี การเรียนปริญญาตรีเกียรตินิยม โดยทั่วไปนักศึกษาจะต้องเรียนผสมระหว่างการฟังคำบรรยายและการเขียนวิทยานิพนธ์ในกรณีที่สอบได้คะแนนดีมากคือ ได้เกียรตินิยมอันดับหนึ่งจะได้รับการยอมรับวุฒิให้เท่ากับปริญญาโทและสามารถเข้าศึกษาต่อปริญญาเอกได้เลยโดยไม่ต้องผ่านปริญญาโท

ออสเตรเลีย ไม่มีระบบเอ็นทรานซ์เพื่อเข้ามหาวิทยาลัย การรับนักศึกษาในระดับปริญญาตรีพิจารณาจากผลการเรียนในระดับมัธยมศึกษา

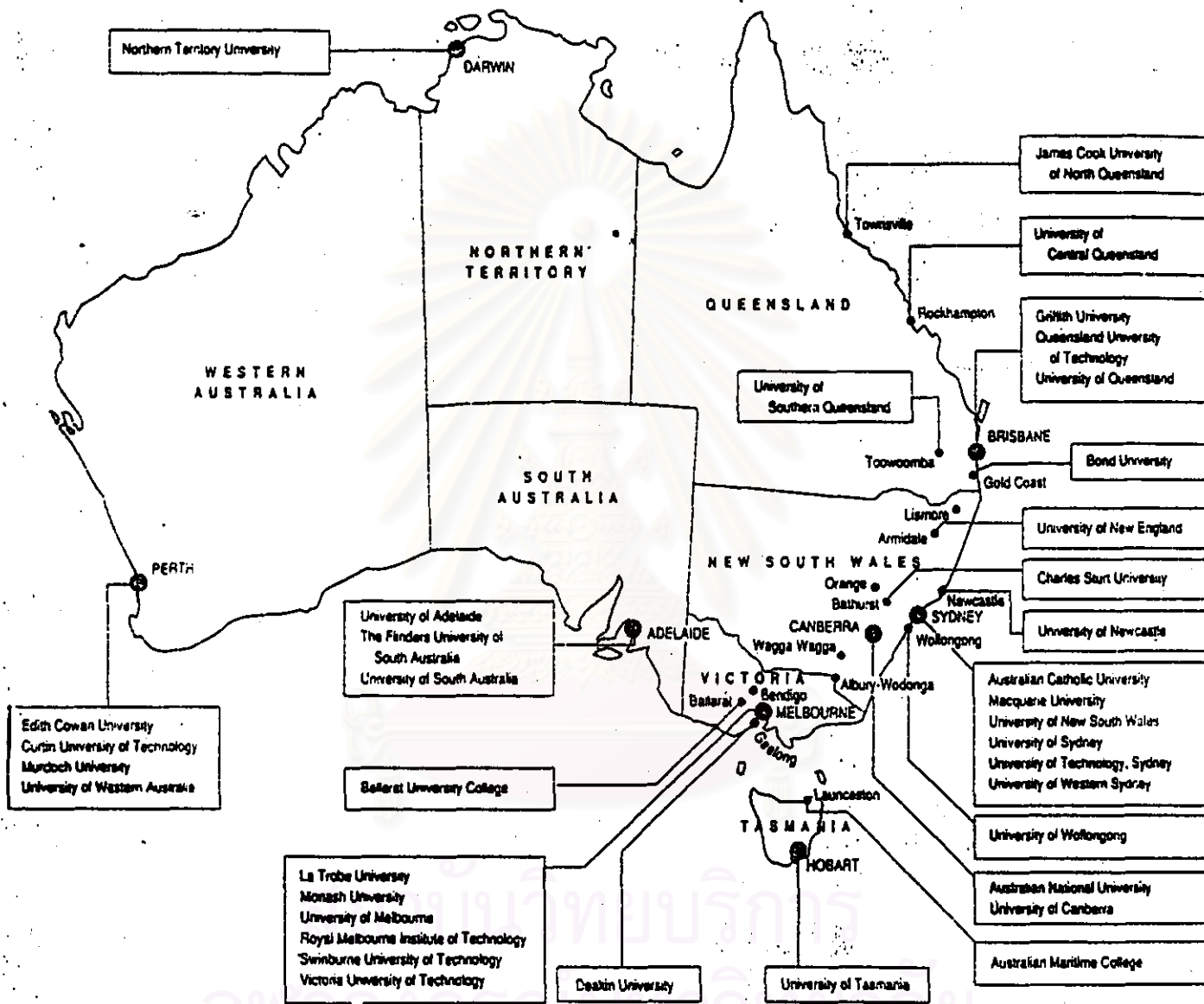
ประกาศนียบัตรบัณฑิต (Graduate Diploma) เป็นหลักสูตรบัณฑิตศึกษา ระยะเวลาศึกษา 1 ปี สำหรับผู้ที่จบปริญญาตรีที่มีประสบการณ์ในการทำงานแล้วและต้องการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมเฉพาะด้าน เป็นหลักสูตรฟังคำบรรยาย อาจมีการทำโครงการหรือมีภาคปฏิบัติในบางสาขาวิชา ในหลายสาขาวิชา เช่น บริหารธุรกิจ ได้จัดให้ประกาศนียบัตรบัณฑิต เป็นหลักสูตรปีแรกของโปรแกรม ซึ่งถ้านักศึกษาสามารถทำคะแนนได้ดีในปีแรกก็สามารถผ่านไปเรียนปีที่สองในระดับปริญญาโทได้

ปริญญาโท (Master's Degree) ใช้ระยะเวลาศึกษา 1-2 ปี ขึ้นอยู่กับสาขาวิชาและลักษณะการเรียนระบบการเรียนมี 3 ลักษณะ

1. การเรียนแบบเข้าฟังคำบรรยาย
2. การเรียนแบบเขียนวิทยานิพนธ์
3. การเรียนผสมผสานระหว่างการเข้าฟังคำบรรยายและการเขียนวิทยานิพนธ์

ปริญญาเอก (Doctor of Philosophy) ระยะเวลาศึกษาประมาณ 3-5 ปี เป็นหลักสูตรวิจัยค้นคว้า คือ เขียนวิทยานิพนธ์เพียงอย่างเดียว ขณะนี้บางมหาวิทยาลัยได้พิจารณาเพิ่มการเรียนรายวิชา เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนระดับปริญญาเอกนี้ด้วยแต่ก็ยังเป็นส่วนน้อย ผู้ที่จะเรียนระดับปริญญาเอก จึงควรมีพื้นฐานการทำวิจัยในระดับปริญญาโทมาก่อน

ภาพที่ 10 ที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ DEETYA รับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณ



จากภาพจะเห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาในออสเตรเลียจะตั้งอยู่ในรัฐที่มีเมืองหลวงและเมืองท่าสำคัญ ๆ ใน 2 รัฐใหญ่คือ Victoria และ New South Wales ทางฝั่งตะวันออก ส่วนฝั่งตะวันตกจะมีอยู่ที่เมือง Perth

1. แนวคิดการจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

ประเทศออสเตรเลียมีมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 36 แห่ง ซึ่งอยู่ในการดูแลของกรมการศึกษาและฝึกอบรมสำหรับเยาวชน (Department of Employment Education and Training Youth Affairs หรือ DEETYA) ที่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐบาลสหพันธรัฐที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการได้รับเงินสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา ปี 1988 ซึ่งนับเป็นปีที่การศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลียมีการปฏิรูปครั้งสำคัญ บันทึกไว้ในเอกสารชื่อ "1988 White Paper Reforms" ซึ่งสร้างความเจริญเติบโตของระบบอุดมศึกษา ด้วยการตั้งกองทุนกู้ยืมแก่นักศึกษา เรียกว่า The Higher Education Contribution Scheme (HECS) ควบคู่ไปกับแผนกลยุทธ์ระดับชาติในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา อันส่งผลให้จำนวนงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนโอกาสทางการศึกษานี้สูงขึ้นอย่างมากควบคู่ไปกับปริมาณปีการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่สำคัญ ยังมีอีก 2 ประการ คือ (วิทยา คำรงเกียรติศักดิ์ และ บุญบง จำเริญคารารัตน์, 2538: 16)

1.1 การสร้างระบบเอกภาพทางการศึกษา (Unified National System) โดยการรวมสถาบันการศึกษาระดับสูง เช่น วิทยาลัยครู วิทยาลัยการศึกษาชั้นสูง จากจำนวน 72 แห่ง เหลือเป็นมหาวิทยาลัยเพียง 36 แห่ง เพื่อให้จำนวนมหาวิทยาลัยลดลงแต่มีขนาดใหญ่ และเปิดสอนหลักสูตรที่หลากหลายมากขึ้น

1.2 การปรับเปลี่ยนการบริหารมหาวิทยาลัยให้มีอิสระและยืดหยุ่นมากขึ้น โดย

- การจัดสรรงบประมาณราย 3 ปี (Rolling Triennial Funding)
- การจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนจำนวนเดียว (Single Block Grants)

หมายถึง รวมงบลงทุน การสอนและการวิจัย ไว้เป็นงบดำเนินการอย่างเดียว

- การจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณารายงานการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (University Profiles) เพื่อให้เป็นกรอบการประเมินและการดำเนินงานด้วย

- การจัดสรรเงินสนับสนุนการวิจัย พื้นฐานของการเข้า ด้านคุณภาพ

(ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539: 50)

ในส่วนของการจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษานั้น ยังมีหลักการสำคัญอีก คือ การจัดสรรงบประมาณวิจัยบนพื้นฐานของการแข่งขันและการจัดสรรงบลงทุนจะเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของงบดำเนินการ ซึ่งก่อนหน้าปี 1994 จะจัดสรรแบบรายโครงการ (Thorn, William, 1995: 1) ดังนั้น งบประมาณที่ใช้ดำเนินการจึงมี 3 ส่วนใหญ่ คือ การสอน (Teaching) การวิจัย

(Research) และการลงทุน (Capital) กับมีงบประมาณเพื่อใช้ในการมีโครงการริเริ่มใหม่ (Initiative) และการประเมินผล และการตรวจสอบ (Evaluation and Investigation) ดังนี้

ตารางที่ 11 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษา ในปี ค.ศ. 1994-1996

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของเงินอุดหนุน	1993		1994		1995		1996	
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
งบการสอน	3,857.7	87.35	4,494.4	92.39	4,586.4	92.63	4,656.2	112.80
งบการวิจัย	284.0	6.43	306.7	6.30	318.9	6.44	324.3	6.46
โครงการใหม่ด้านการ								
ศึกษาในแบบเปิด	11.0	0.24	26.7	0.55	9.4	0.19	.3	0.006
ลงทุน	262.8	5.95	35.3	0.74	35.6	0.71	35.3	0.70
การประเมินและ								
การตรวจสอบ	1.2	0.03	1.2	0.02	1.2	0.02	1.2	0.02
รวม	4,416.7	100.00	4,864.4	100.00	4,951.3	100.00	5,017.3	100.00

ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้น DEETYA จะศึกษาเอกสารด้านงบประมาณของมหาวิทยาลัยควบคู่ไปกับการศึกษาเอกสารดังนี้

1. รายงานผลการดำเนินงานด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัย (The University education Profiles)
2. รายงานการทบทวนแผนและแผน 3 ปีของมหาวิทยาลัย (University Triennial Plans and Review Report)
3. แผนการประกันของมหาวิทยาลัย (University Assurance Plan)
4. แผนการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา (University Equity Plan)
5. แผนการบริหารงานวิจัย (Research Management Plans)
6. แผนการจัดการลงทุน (Capital Management Plans)
7. รายงานการตรวจสอบทางการเงิน (Audited Financial Statements)

เอกสารเหล่านี้ DEETYA ยังใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจการดำเนินงานและการใช้งบประมาณของมหาวิทยาลัยด้วยพิจารณาจากเอกสารสำคัญ 3 ส่วน คือ

1. **สาระสังเขปทางการศึกษา** ถือว่าเป็นเอกสารหลักที่ใช้ในการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามพระราชบัญญัติการให้ทุนสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา ปี 1988 ที่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาต้องส่งสาระสังเขปของการศึกษาของแต่ละสถาบันให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ส่วนประกอบที่สำคัญ 5 เรื่อง ในสาระสังเขปทางการศึกษา คือ

1.1 สถิติเกี่ยวกับรายรับในช่วง 5 ปี คือ ปีที่ผ่านมา ปีปัจจุบัน และช่วง 3 ปีข้างหน้า ตามแผน 3 ปี ซึ่งหมายถึงตัวเลขการรับสมัครนักศึกษาในแต่ละประเภท เมื่อใช้คำนวณเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

1.2 ตารางการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากนักศึกษาออสเตรเลีย และนักศึกษาต่างชาติ

1.3 แผนเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับกลยุทธ์ในการกระจายโอกาสให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา เช่น ผู้พิการ สตรี กลุ่มผู้มีสถานภาพทางเศรษฐกิจต่ำ

1.4 กลยุทธ์ในการจัดการศึกษาสำหรับชนกลุ่มน้อย (ชนพื้นเมืองของออสเตรเลีย)

1.5 แผนประมาณการลงทุน ด้านอาคารสถานที่ในอนาคต

2. **รายงานทางการเงิน** เป็นข้อมูลที่สถาบันอุดมศึกษาต้องรายงานรายจ่าย ที่ใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้ เป็นรายงานประจำปี

3. **รายงานสถิติ** ประกอบด้วย

3.1 สถิติที่เกี่ยวกับนักศึกษาใหม่ เก่า ลงทะเบียนเรียน

3.2 สถิติเกี่ยวกับการจ้างพนักงานและบุคลากรสายวิชาการในสถาบัน

3.3 สถิติรายรับและรายจ่ายของสถาบัน

3.4 สถิติรายจ่ายเกี่ยวกับงานวิจัย

นอกจากนี้จะต้องนำสถิติสรุปลงไปไว้ในรายงานสถิติประจำปีทางด้านอุดมศึกษา เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

2. **กระบวนการจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา**

DEETYA จะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนการจัดทำงบประมาณตามวงจรมงจรัญ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 1996: 53-54)

2.1 การจัดสรรงบประมาณด้านการสอน

การจัดสรรงบประมาณด้านการสอนนั้น ถือเป็นงบประมาณจำนวนส่วนใหญ่ของงบดำเนินการทั้งหมด โดยจัดสรรตามกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่ม คือ นักศึกษาเต็มเวลาทั้งหมดจำนวน การศึกษาระดับปริญญาตรี และจำนวนนักศึกษาใหม่ที่ลงทะเบียน ซึ่งงบประมาณที่จัดสรรไว้นี้ สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมาใช้ดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่ม หากจะมีความแตกต่างเกิดขึ้นก็จะไม่เกินร้อยละ 2 จึงจะถือว่ายอมรับได้ และสถาบันจะต้องรีบดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้การรับนักศึกษาเป็นไปตามเป้าหมายให้เร็วที่สุด มิฉะนั้น หน่วยงานของรัฐจะเข้ามาดำเนินการ

การคำนวณงบประมาณทางการสอนนั้น เป็นรูปแบบการจัดสรรแบบสัมพัทธ์ (Relative Funding Model) คือ คำนวณโดยใช้ภาระการเรียน (Total Student Load) หรือ จำนวนนักศึกษาเต็มเวลา (Equivalent full-time Student Unit) คูณด้วยต้นทุนต่อหัวแต่ละสาขาวิชา (Relative Teaching Costs Matrix Clustering of Disciplines) ตัวอย่างดังตารางที่ 12

ตารางที่ 12 การให้ค่าน้ำหนักของสาขาวิชา เพื่อใช้ในการคำนวณงบประมาณ

กลุ่ม	สาขาวิชา	น้ำหนักแต่ละสาขาวิชา		
		ปริญญาตรี	Post Grad.	Research Degree
1	บัญชี บริหาร เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย มนุษยศาสตร์ สาขาอื่น ๆ	1.0	1.4	2.0
2	พฤติกรรมศาสตร์ การศึกษา คณิตศาสตร์ สถิติ สังคมศึกษาอื่น ๆ	1.3		
3	คอมพิวเตอร์ พยาบาล สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์สุขภาพสาขาอื่น ภาษาดังประเทศ ศิลปะการแสดง จิตรกรรม	1.6	1.8	
4	วิศวกรรม วิทยาศาสตร์ การสำรวจ	2.2	3.0	4.7
5	เกษตรศาสตร์ ทันตแพทย์ แพทยศาสตร์ ศีตวศาสตร์	2.7		

เช่น สมมติว่า ค่าใช้จ่ายต่อนักศึกษา (Student Unit Cost) ของ

นักศึกษากลุ่มที่ 1 ระดับปริญญาตรี	= 5,000 เหยียญ/คน
นักศึกษาระดับปริญญาเอก กลุ่มที่ 1,2,3	= 10,000 เหยียญ/คน
นักศึกษา กลุ่มที่ 5 ปริญญาตรี	= 13,500 เหยียญ/คน
นักศึกษา กลุ่มที่ 5 ปริญญาเอก	= 23,500 เหยียญ/คน

2.2 การจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัย

งบประมาณการวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของงบดำเนินการ ในปี 1995 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณการวิจัยให้ทุกมหาวิทยาลัยเป็นเงินประมาณ 5,993 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 6.44 ของงบประมาณมหาวิทยาลัยทั้งหมด โดยจะจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยทุกปีตามดัชนีที่เรียกว่า ดัชนีส่วนประกอบ (The composite Index) ที่จะสะท้อนจากผลการดำเนินงานด้านการวิจัยของแต่ละมหาวิทยาลัยทั้งความสำเร็จในการหางบประมาณสนับสนุนและความสามารถในการวิจัย (Thom, William, 1995: 2) ประกอบด้วยการให้ค่าน้ำหนัก (วิทยา ดำรงเกียรติศักดิ์ และ บุญง จำเริญการารศมี, 2538: 21) ดังนี้

1. ทุนอุดหนุนการวิจัยแห่งชาติ
(National Competitive Research Grants Funding) ร้อยละ 75
2. ทุนอุดหนุนการวิจัยตามรัฐ
(Other Public Sector Research Funding) ร้อยละ 5
3. ทุนอุดหนุนการวิจัยทางอุตสาหกรรมและอื่น ๆ
(Industry and Other Research Funding) ร้อยละ 10
4. การพิมพ์เผยแพร่งานวิจัย
(Research Publication) ร้อยละ 7
5. การวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา
(Higher Degree by Research) ร้อยละ 3

พิจารณาจำนวนนักศึกษาที่ส่งโครงการ

ในอนาคตจะลดน้ำหนักในข้อ 1, 2, 3 ให้เหลือ ร้อยละ 70 และเพิ่มน้ำหนักข้อ 4 และ 5 เป็น ร้อยละ 30

2.3 การจัดสรรงบประมาณในการลงทุน

งบประมาณในการลงทุนถือเป็นส่วนหนึ่งของงบดำเนินการเช่นกัน งบประมาณด้านนี้จะมีการจำกัดจำนวนและในแต่ละปีจะมีงบประมาณอีก 36 ล้านบาท สำหรับการขยายวิทยาเขตใหม่และสำหรับมหาวิทยาลัยที่ต้องการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เรียกว่า เป็น Capital Development Pool

จากที่กล่าวมา 3 จำนวน ถึงงบประมาณการสอน การวิจัย และการลงทุน นี้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ได้มาจากรัฐบาลสหพันธ์หรือรัฐบาลซึ่งถือเป็นรายได้ส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัย แต่มหาวิทยาลัยก็ยังคงมีรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ที่สรุปภาพรวมของรายได้มหาวิทยาลัยในปี 1990 และ 1993 ดังนี้

1. รัฐบาลกลาง (Federal Government)
(ปี 1990 ร้อยละ 74, ปี 1993 ลดลงเหลือร้อยละ 56)
2. รัฐบาลท้องถิ่น (State Government)
(ปี 1990 ร้อยละ 10, ปี 1993 ร้อยละ 5)
3. นักศึกษามริจากเข้ากองทุนการศึกษา (HECS)
(ปี 1990 ร้อยละ 10, ปี 1993 ร้อยละ 3)
4. รายได้จากการลงทุน (Investment income)
(ปี 1990 ร้อยละ 5, ปี 1993 ร้อยละ 3)
5. ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ
(ปี 1990 ร้อยละ 11)
6. การบริจาค (ปี 1993 ร้อยละ 2)
7. รายได้อื่น ๆ เช่น ค่าที่ปรึกษา สัมมนา (ปี 1993 ร้อยละ 10)

3. กระบวนการงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษา

เมื่อมหาวิทยาลัยรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางและรายได้ต่างๆ เข้าสู่ระบบงบประมาณของมหาวิทยาลัยแล้ว มีการดำเนินการภายในที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้อิสระในการดำเนินงานในที่มีผู้วิจัยของยกตัวอย่าง การจัดการงบประมาณภายในมหาวิทยาลัย *ชาร์ตส์เติร์ต (Charles Sturt University)*

มหาวิทยาลัยชาร์ตส์เติร์ต (Charles Sturt University) ตั้งอยู่ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) ประเทศออสเตรเลีย ตั้งมากกว่า 100 ปี เป็นมหาวิทยาลัยแบบพหุวิทยาเขตที่จัดการเรียนการสอนทั้งระบบ มีชั้นเรียนและไม่มีชั้นเรียน ซึ่งระบบไม่มีชั้นเรียนนี้ มีทั้งที่จัดให้กับนักศึกษาในประเทศ และนักศึกษาต่างประเทศ มีการจัดการเรียนระดับปริญญาตรีและสูงกว่า (Charles Sturt University: The Professional Edge, 1996: 4) ในปีการศึกษา 1996 มหาวิทยาลัยชาร์ตส์เติร์ต มีนักศึกษาเต็มเวลา (Full Time) จำนวน 5,393 คน นักศึกษาที่ลงทะเบียนบางส่วนของเวลา (Part Time) จำนวน 1,106 คน มีนักศึกษาในระบบการศึกษาทางไกล 11,282 คน รวมทั้งสิ้น 17,781 คน มีอาจารย์ประมาณ 500 คน บุคลากรสายบริหาร 851 คน (วิทยา ดำรงเกียรติศักดิ์ และ บุษบง จำเริญดารารักษ์มี, 2538: 21) จัดการเรียนการสอนเป็น 5 คณะ คือ คณะศิลปศาสตร์ คณะพาณิชยศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์สุขภาพ คณะวิทยาศาสตร์ และการเกษตร มีการจัด

การเรียนการสอนทั้งระดับปริญญาตรีปริญญาโท ปริญญาเอก และ ประกาศนียบัตรอื่น ๆ (Charles Sturt University: Bulletin, 1997: 5)

3.1 โครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัย

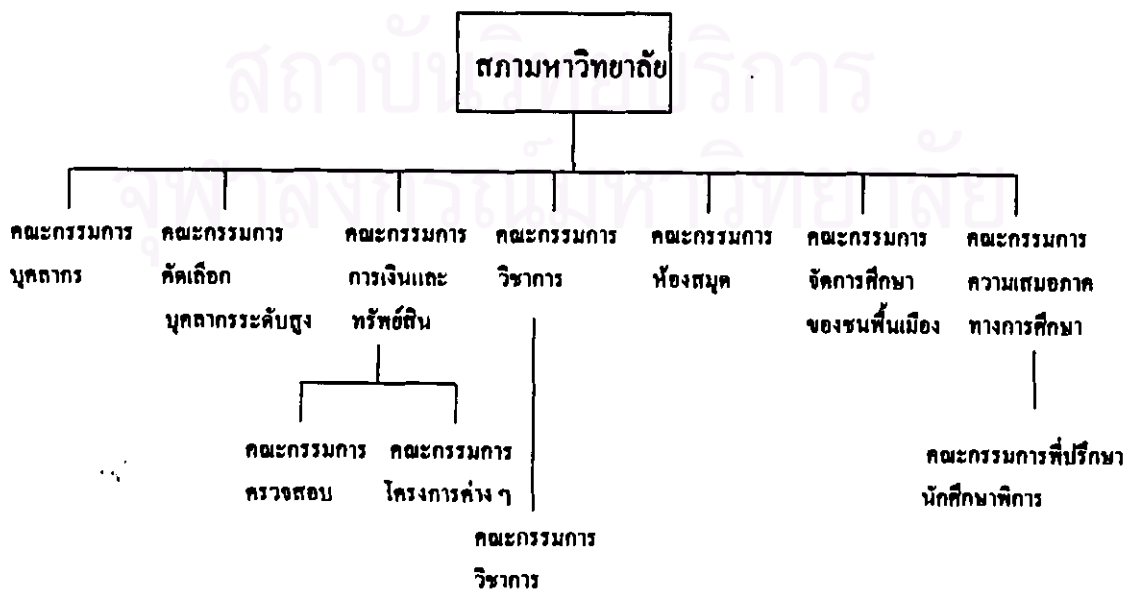
มหาวิทยาลัยกำหนดหน่วยงานทำหน้าที่ทางการเงินและผู้บริหารที่รับผิดชอบไว้ดังนี้

3.1.1 **สภามหาวิทยาลัย (University Council)** จะมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย และควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย ทั้งในด้านการบริหารงานการสอบ การวิจัย การบริการชุมชน และการหารายได้ของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดเป็นภารกิจหลัก 4 ประการคือ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 1996: 16)

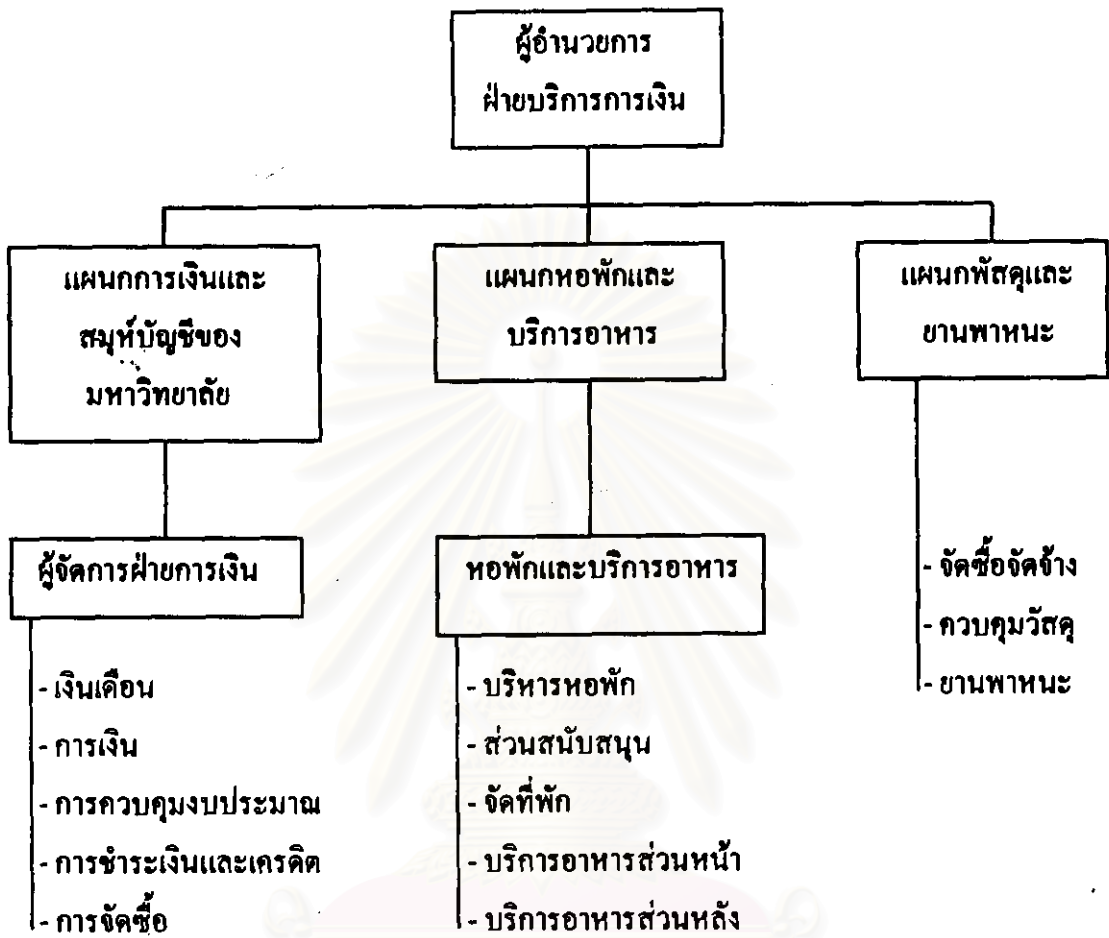
- สร้างการยอมรับจากบุคคลและองค์การภายนอกมหาวิทยาลัย
- การวางแผนกลยุทธ์การบริหารมหาวิทยาลัย
- ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และคงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางวิชาการ
- ส่งเสริมให้มีการตัดสินใจร่วมกันทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการบริหารงาน

3.1.2 **คณะกรรมการวิชาการ (Academic Board)** จะมีอำนาจหน้าที่สูงสุดทางวิชาการ โดยเสนอแนะนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการแก่สภามหาวิทยาลัย มีองค์ประกอบทั้งที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ผู้นำวิชาการ และมาจากการเลือกตั้งจากคณาจารย์

แผนภูมิที่ 10 โครงสร้างคณะกรรมการต่างๆ ในมหาวิทยาลัยชาร์ลสเตอร์ท



แผนภูมิที่ 11 การกำหนดตำแหน่งผู้บริหารและสาขางานที่รับผิดชอบสายการเงินของมหาวิทยาลัย



จากแผนภูมิจะเห็นว่า หน่วยงานบริหารงบประมาณจะต้องรับผิดชอบทางด้านระบบการเงินภายในมหาวิทยาลัยทั้งรายรับและรายจ่าย โดยควบคุมรายรับหลัก ๆ ได้แก่ การจัดบริหารหอพักและอาหารเครื่องคิมต่าง ๆ และสาขางานนี้ทำหน้าที่ทั้งด้านการควบคุม การเบิกจ่าย การจัดซื้อจัดจ้าง และการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน แต่การดำเนินงานต่าง ๆ ในเชิงนโยบายนั้นมีคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละด้านรับผิดชอบ เช่น คณะกรรมการวางแผน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง ในส่วนของสำนักงานอธิการบดี คณะกรรมการพิจารณางบประมาณประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงและระดับผู้อำนวยการทางการเงินและบุคลากร นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการเฉพาะกิจด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านการเรียนการสอน การวิจัย ทำหน้าที่ในการพิจารณาเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมายในลักษณะเป็นกรรมการกลั่นกรองเสนอความเห็น

3.2 งบประมาณของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยชาร์ลสเตอร์กำหนดแผนในการจัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัย พร้อมทั้งมีรายละเอียดขั้นตอนนี้

ภาพที่ 11 วงจรงบประมาณของมหาวิทยาลัยชาร์ตเตอร์



3.3 รูปแบบในการดำเนินงานประมาณทางด้านการสอน

งบประมาณที่มหาวิทยาลัยได้รับมาจากรัฐบาล แล้วนำมาจัดสรรให้มีคณะต่าง ๆ จะมีรูปแบบการคำนวณเพื่อการจัดสรรที่คล้ายกับที่รัฐบาลใช้ แต่บางมหาวิทยาลัยอาจมาปรับรายละเอียดบางประการได้

สำหรับมหาวิทยาลัยชาลส์สเตอร์ท ได้มากำหนดกลุ่มสาขาวิชาตามที่มหาวิทยาลัยจัดการเรียนการสอนใหม่ และให้ค่าน้ำหนักในแต่ละสาขา และระดับปริญญา ซึ่งแตกต่างจากของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพราะนโยบายและปรัชญาการศึกษาของมหาวิทยาลัยต่างกัน มีจุดเน้นที่ต่างกัน

ตารางที่ 13 การให้ค่าน้ำหนักของสาขาวิชาที่จะจัดสรรงบประมาณของมหาวิทยาลัยชาร์ลสเตอร์ท

สาขาวิชา	Bachelor (น้ำหนัก)	Master (น้ำหนัก)	Ph.D. (น้ำหนัก)
อังกฤษ	1.0	1.4	3.0
ประวัติศาสตร์			
ปรัชญา			
กฎหมาย			
ธุรกิจ			
ภูมิศาสตร์	1.3	1.8	-
สังคมวิทยา			
สังคมศาสตร์			
คณิตศาสตร์			
สื่อสาร			
ภาษา	1.4	-	-
กีฬา/สันทนาการ			
พยาบาล	1.5	1.8	3.0
โภชนาการ			
สุขภาพส่วน			
บุคลิกและสิ่งแวดล้อม			

ตารางที่ 13 (ต่อ)

สาขาวิชา		Bachelor (น้ำหนัก)	Master (น้ำหนัก)	Ph.D. (น้ำหนัก)
ศิลปะ/กราฟฟิก	วิศวกรรมทุกสาขา	1.8	2.6	4.0
งานฝีมือ	เทคนิคการแพทย์			
ดนตรี	สำรวจ			
	อุทยาน/สัตว์ป่า			
เกษตรทุกสาขา	Earth Science	2.1	-	-
แพทย์	Pharmacology			
ทันตแพทย์	Physical			
เคมี	Science			
optometry				

3.4 การจัดสรรรายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษา

นอกจากจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งถือเป็นรายได้หลักของมหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยก็จะใช้สูตรในการคำนวณ (Funding Model) ไปยังคณะต่าง ๆ แล้ว รายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษาที่คณะและสาขาวิชาต่าง ๆ รับตรงจากนักศึกษา ยังถือเป็นรายได้ที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง รายได้จากค่าธรรมเนียมนี้เมื่อผ่านเข้าสู่ระบบงบประมาณของมหาวิทยาลัย จะต้องมีการจัดสรรให้กับหน่วยงานกลาง หน่วยงานเฉพาะภารกิจ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีตัวอย่างการจัดสรรดังนี้

ระดับปริญญาตรี	ร้อยละ 40	ให้คณะ
(นักศึกษาต่างประเทศ)	ร้อยละ 20	ให้กองทุนพัฒนามหาวิทยาลัย
	ร้อยละ 12.5	ให้สำนักงานอธิการบดี
	ร้อยละ 2.5	ให้ห้องสมุด
	ร้อยละ 2.5	ให้ศูนย์บริการเทคโนโลยีสารสนเทศ
	ร้อยละ 5	ให้คณะกรรมการบริหารการวิจัย
	ร้อยละ 17.5	ให้สำนักงานการศึกษาต่างประเทศ

ระดับบัณฑิตศึกษา	ร้อยละ 65	ให้คณะ
	ร้อยละ 15	ให้ห้องสมุด
	ร้อยละ 15	ให้กองทุนพัฒนามหาวิทยาลัย
	ร้อยละ 5	ให้ศูนย์บริการเทคโนโลยีสารสนเทศ
การศึกษาในระบบ	ร้อยละ 60	ให้คณะที่จัด
การศึกษาทางไกล	ร้อยละ 20	ให้สถาบันการสอนทางไกลซึ่งทำหน้าที่บริหารโครงการ
	ร้อยละ 20	ให้กองทุนพัฒนามหาวิทยาลัย การสอนทางไกล นักศึกษาซื้อตำราจากศูนย์ตำรา คณะพิมพ์ข้อเสนอ นำสรุป แจกนักศึกษา จัดสอบ สถาบันการสอนทางไกล ทำหน้าที่บริหารการเรียน การสอน ประชาสัมพันธ์ หลักสูตร ฯลฯ

นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรเงินเหลือจ่าย หรือกำไรในการจัดการศึกษาสำหรับนักศึกษาต่างประเทศ ให้กองทุนของคณะร้อยละ 60 สำนักงานการศึกษาต่างประเทศ ร้อยละ 20 และกองทุนพัฒนามหาวิทยาลัย ร้อยละ 20 ด้วย

3.5 อำนาจในการอนุมัติจ่ายเงิน

มหาวิทยาลัยมีการกระจายอำนาจในการบริหารการเงิน ไปสู่ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ตั้งแต่สภามหาวิทยาลัย จนถึงผู้อำนวยการบริหาร ดังนี้

- มากกว่า A \$ 500,000	สภามหาวิทยาลัย
- up to A \$ 500,000	อธิการบดี
- up to A \$ 250,000	ผู้อำนวยการวิทยาลัย
- up to A \$ 50,000	ผู้อำนวยการฝ่ายการเงิน
	ผู้อำนวยการฝ่ายทรัพย์สิน
- up to A \$ 10,000	สมุหบัญชีของมหาวิทยาลัย
- up to A \$ 5,000	ผู้อำนวยการโครงการ

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงินของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ไว้ในระเบียบ ข้อปฏิบัติในการจัดการทางการเงิน ดังนี้

3.6 ระบบสารสนเทศทางการเงิน

มหาวิทยาลัยจัดระบบสารสนเทศทางการเงิน เพื่อให้ทุกหน่วยงานบันทึกข้อมูลใช้ในฐานะข้อมูลระบบเดียวกันเชื่อมโยงกันทั้งมหาวิทยาลัยด้วยระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อให้หน่วยตรวจสอบสามารถเข้าตรวจสอบได้ทุกครั้ง โดยมีระบบสารสนเทศทางการเงิน ดังนี้

1. ระบบสารสนเทศที่แสดงสถานะภาพของงบประมาณในมหาวิทยาลัยและคณะต่าง ๆ

2. ระบบสารสนเทศที่แสดงสถานะภาพการบริหารงบประมาณ

3. ระบบสารสนเทศที่แสดงรายการพัสดุคงคลัง

4. ระบบสารสนเทศที่แสดงระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และบำรุงรักษาวัสดุอุปกรณ์

5. ระบบสารสนเทศระบบการบัญชีการใช้จ่าย

6. ระบบสารสนเทศที่แสดงการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ

7. ระบบสารสนเทศที่แสดงการบริหารการลงทุน

นอกจากนี้มหาวิทยาลัยจะต้องออกรายงานทางการเงินทุก 2 เดือน เสนอต่อที่ประชุมของผู้บริหารรัฐด้วย ขณะเดียวกันภายในมหาวิทยาลัยก็ต้องมีการทำรายงานผลเสนอต่อที่ประชุมผู้บริหารมหาวิทยาลัยด้วย

3.7 ระบบการตรวจสอบ (Auditing System)

เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการดำเนินงานด้านการเงินของมหาวิทยาลัย จึงกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบ ขึ้น 2 ลักษณะคือ การตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบภายนอก

3.7.1. การตรวจสอบภายใน เป็นความรับผิดชอบของผู้อำนวยการฝ่ายตรวจสอบภายในที่จะต้องความถูกต้องของการใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ ของมหาวิทยาลัย และต้องจัดทำรายงานต่อคณะกรรมการการเงินของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังต้องติดตามตรวจสอบหน่วยงานภายนอกที่รับผิดชอบการตรวจสอบระบบของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแผนการดำเนินงานที่อนุมัติไว้ด้วย

ส่วนการตรวจสอบ ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณว่า เกิดประสิทธิผลอย่างไร ประหยัดและมีประสิทธิภาพนั้นเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการบริหารทางระบบวางแผนและตรวจสอบ

ซึ่งจากที่สูตรในการคำนวณ คือ

$$\text{ประหยัด} = \frac{\text{งบประมาณที่จ่ายจริง}}{\text{งบประมาณที่วางแผนไว้}}$$

$$\text{ประสิทธิผล} = \frac{\text{ผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง}}{\text{เป้าหมายที่วางแผนไว้}}$$

$$\text{ประสิทธิภาพ} = \frac{\text{ผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง}}{\text{งบประมาณที่ใช้จ่ายไป}}$$

$$\text{ประเมิณนโยบาย} = \frac{\text{เป้าหมายที่วางแผนไว้}}{\text{งบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้จ่าย}}$$

3.7.2. การตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานกลางที่รัฐบาลมอบหมายให้มาตรวจสอบภายในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- มหาวิทยาลัยดำเนินการทางการเงินไม่เกินอำนาจที่ให้ไว้ตามกฎหมาย
- กระบวนการบัญชีและบริหารเป็นไปตามหลักการการบัญชีและกฎหมายของรัฐ
- รายงานการเงินของมหาวิทยาลัย นำเสนอตามความเป็นจริง และยุติธรรม ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในออสเตรเลีย

จุดเด่นของรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในออสเตรเลียที่จะนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย ผู้วิจัยจะนำเสนอบางประเด็นที่สำคัญดังนี้

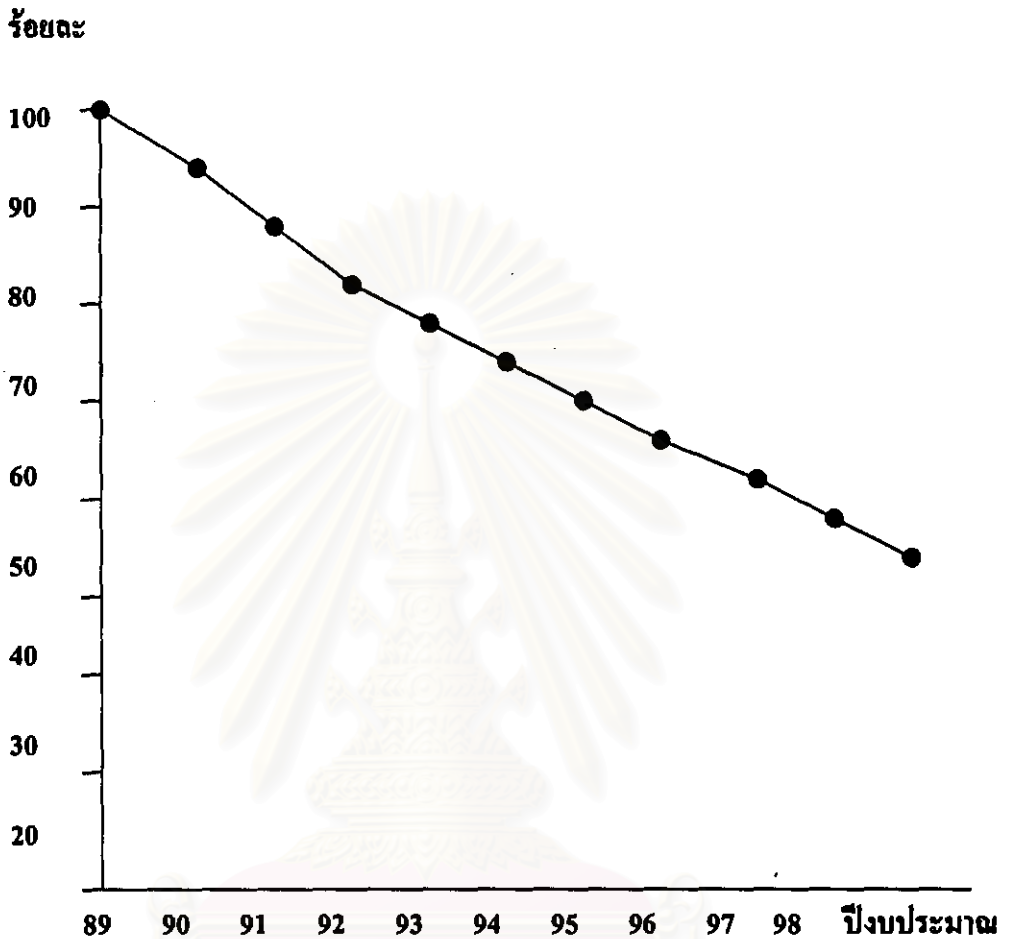
1. การใช้ค่านำหนักในการคำนวณเงินอุดหนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษา โดยแยกตามสาขาวิชาและระดับการศึกษานั้น แสดงความสัมพันธ์กับการประเมินคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ รวมทั้งการเป็นที่ระดับบัณฑิตศึกษา
2. ระบบงบประมาณของออสเตรเลียให้ความสำคัญต่อบทบาทบริการชุมชน ซึ่งคล้ายกับประเทศไทย ส่วนเรื่องความสัมพันธ์กับคุณภาพเน้นที่ระบบประเมินคุณภาพภายในของสถาบัน

เปรียบเทียบระบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ ออสเตรเลีย และไทย

การจัดระบบการศึกษาในอังกฤษ และออสเตรเลีย นั้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐเป็นผู้จัดบริการทั้งหมด ทั้งนี้ เพราะในอังกฤษมีมหาวิทยาลัยเอกชนเพียงแห่งเดียว คือ มหาวิทยาลัยบักกิงแฮม ส่วนของรัฐมี 243 แห่ง และในออสเตรเลียมีมหาวิทยาลัยเอกชน 2 แห่ง ส่วนของรัฐมี 36 แห่ง ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย ที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นมีจำนวนมากกว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คือ ประมาณ 31 : 23 แห่ง

ส่วนการสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษานั้น รัฐบาลอังกฤษและออสเตรเลียจะจัดสรรไปหลายช่องทาง เช่น รัฐบาลกลาง จากรัฐบาลท้องถิ่น กองทุนเงินบริจาค ศึกษยก่า และรายได้จากการจัดบริการวิชาการ บริการอาหารที่พัก ส่วนในประเทศไทยนั้นแหล่งรายรับส่วนใหญ่มาจากรัฐบาล ดังนั้นจึงเห็นว่ารัฐบาลทั้ง 3 ประเทศ ก็จะสนับสนุนงบประมาณส่วนใหญ่ให้กับสถาบันอุดมศึกษา โดยแนวคิดพื้นฐานว่า รัฐบาลมีบทบาทในการจัดการศึกษาโดยเห็นว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นเป็นส่วนกึ่งสาธารณะ (Semi Public Goods) คือ รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่ง ผู้เรียนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่ง รัฐบาลจึงใช้งบประมาณเป็นกลไกในการส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมในการพัฒนาประเทศ การจัดสรรงบประมาณลักษณะนี้ David King (1984) ได้เคยเสนอความคิดไว้ว่ารัฐบาลอาจจัดงบประมาณเพื่อสนับสนุนรัฐบาลท้องถิ่นใน รูป ของเงินลงทุน เพื่อจัดทำโครงการประเภทสินค้ากึ่งสาธารณะ เพื่อเป็นการกระจายภาระหน้าที่ให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจได้ด้วยรวดเร็ว สำหรับการศึกษาก็จัดได้ว่าเป็นสินค้าคุณธรรม (Merit Goods) ที่รัฐบาลพึงจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายตอบแทนเสมือนเช่นเดียวกับสินค้าสาธารณะ (Public Goods) อย่างเช่นเดียวกับงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศ เป็นเรื่องที่รัฐบาลจำเป็นต้องลงทุนเพราะผลประโยชน์ที่ได้รับไม่อาจคำนวณค่าได้ การศึกษาก็เช่นกันในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนที่มีการศึกษาเพียงพอจะสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองได้อย่างเหมาะสมทั้งบทบาทของผู้นำและผู้ตาม รัฐบาลอังกฤษเคยสนับสนุนเงินลงทุนทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่สูงมาก ในบางสาขาวิชารัฐบาลสนับสนุนทั้งหมด แต่สภาพเศรษฐกิจในภาคพื้นยุโรปที่ซบถตัวทำให้รัฐบาลอังกฤษต้องประสบปัญหาหางบประมาณ รัฐบาลจำเป็นต้องพยุฐานะทางการคลังไว้ จึงส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อไปสนับสนุนกิจการต่างๆ ภายในประเทศ การตัดทอนและการจัดสรรในสัดส่วนที่รัฐและเอกชนต้องมีส่วนร่วมที่เหมาะสมจึงเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามในด้านการศึกษารัฐยังคงสนับสนุนมาตลอดในระดับอุดมศึกษา รัฐจัดสรรในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ (Block Grant) ดังแผนภูมิที่ 12

ภาพที่ 12 การจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษาในอังกฤษ



จากแผนภูมิปรากฏว่า สัดส่วนการจัดสรรลดลงถึงร้อยละ 25 ในปี ค.ศ. 1994-95 และ คาดว่า จะลดลงประมาณร้อยละ 33 ในปี 1998-99

สำหรับการจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาเปรียบเทียบ 3 ประเทศ แล้ว นงราม เศรษฐพานิช (2540: 31) พบว่า สัดส่วนของงบประมาณที่รัฐบาลลงทุนทางการศึกษา เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 2540 ดังนี้ คือ ไทย 4.0 อังกฤษ 5.2 ออสเตรเลีย 5.5 แนวคิดการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน (Grant) ที่ Nick Devas (1984) กล่าวไว้ว่า ระบบงบประมาณที่ดีต้องยึดหลักความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) ที่จะช่วยให้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลด้วย ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างแรงจูงใจให้ความพยายามที่จะหารายได้ด้วยตนเอง จะเห็นได้ว่างบประมาณแบบเงินอุดหนุนเป็นก่อนนี้จะสนับสนุนหลักการงบประมาณที่กล่าวมาแล้ว หากพิจารณาตามบริบททางเศรษฐกิจ ปรัชญาการศึกษาของอังกฤษ

และออสเตรเลีย ยังคงมีความชัดเจนในเรื่องของการสร้างความสำเร็จให้ประชาชนบทความแตกต่างของศักยภาพบุคคล การศึกษายังคงเป็นสินค้าคุณธรรม แต่การดำเนินการเป้าหมายอาจจำเป็นที่จะต้องใช้กลไกทางงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องคำนึงถึงปัจจัยสนับสนุนทางทรัพยากรการเงินที่จะมาในการจัดสรรด้วย

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบร้อยละการจัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาจากรัฐ : รายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ในปี 2536

แหล่งรายได้	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	ไทย (ไม่รวม น.เป็ด)
1. รัฐบาลกลาง	66.5	56	80.2
2. รัฐบาลท้องถิ่น	-	5	-
3. รายได้ของสถาบัน	33.5	44	19.8
3.1 ค่าธรรมเนียมการศึกษา	(12)	(11)	(3.19)
3.2 เงินบริจาค	(3.5)	(2)	(ไม่มีข้อมูล)
3.3 ด้านบริการหอพัก	(6.5)	(ไม่มีข้อมูล)	(0.22)
3.4 ด้านบริการวิชาการ	(4.5)	(11)	(16.03)
3.5 อื่น	(7)	(20)	(.4)

จากตาราง พบว่า เมื่อเปรียบเทียบกับอังกฤษและออสเตรเลีย สัดส่วนการรับภาระในการจัดการศึกษาของรัฐบาลต่อสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยสูงที่สุดในขณะที่รายได้ที่มาจากค่าธรรมเนียมศึกษานั้นต่ำที่สุด ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้การสนับสนุนของรัฐบาลในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยที่ให้ความสำคัญสูง แต่ผู้รับบริการยังรับภาระค่าใช้จ่ายในระดับต่ำ

1. แนวคิดในการจัดสรรงบประมาณ

ระบบงบประมาณเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ที่รัฐบาลอังกฤษและออสเตรเลียจัดให้กับสถาบันอุดมศึกษา มีแนวคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1.1 การกระจายอำนาจทางการเงินเพื่อให้เกิดความค่องตัวในการปฏิบัติงาน

รัฐบาลให้เสรีภาพแก่สถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษาภายใต้การกำกับของแผนงานโครงสร้างการบริหารงานภายใต้สถาบันอุดมศึกษาจะแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม

ของลักษณะการจัดการศึกษา ซึ่งการกระจายอำนาจในการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาจะมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจทางการเงินมาให้สถาบันบริหารจัดการเอง ในรูปของงบประมาณที่สนับสนุนแบบเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ (Block Grant) ซึ่งสถาบันสามารถไปบริหารจัดการใช้ได้ภายในเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ตกลงกันได้ ซึ่ง Nick Devas (1984) มีความเห็นว่างบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรในรูประบบเงินอุดหนุนนั้นช่วยให้ง่ายต่อการบริหาร (Simplicity) การใช้งบประมาณรูปแบบเงินอุดหนุนนี้สามารถกำหนดเงื่อนไขในการใช้ได้ ซึ่ง David King (1984) เรียกว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grants) การกระจายอำนาจทางการเงิน นี้เกิดขึ้นในขั้นตอนของการจัดสรรงบประมาณไปให้สถาบันอุดมศึกษาเพื่อบริหารจัดการเอง รัฐบาลภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เสนอความเห็นในการจัดสรรงบประมาณ จะต้องวิเคราะห์งบประมาณจากเอกสารต่าง ๆ ที่สถาบันอุดมศึกษาส่งเข้ามาให้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้แต่ต้น เป้าหมายการรับนักศึกษา รายงานสถานภาพทางการเงิน สถิติค่าใช้จ่ายย้อนหลัง หน่วยงานกลางจะวิเคราะห์จัดสรรงบประมาณให้โดยใช้สูตรการคำนวณงบประมาณต่อหน่วย (Funding Cells) จะเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณจะมาจากส่วนกลางบนพื้นฐานข้อมูลที่ประมวลไว้เป็นระบบใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ ความยืดหยุ่นในกระบวนการวิเคราะห์งบประมาณจะมีอยู่บ้าง แต่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ แต่ความยืดหยุ่นที่เห็นชัดคือในระดับการบริหารจัดการภายในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งรัฐกระจายอำนาจทางการเงินไปควบคู่กับการกระจายอำนาจการปกครอง อย่างไรก็ตามสถาบันอุดมศึกษาต้องมีรายงานทางการเงิน รายงานกิจการต่อสาธารณชนเพื่อยอมรับการตรวจสอบของสังคมด้วย

ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยใช้รูปแบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (PPBS) ในการจัดเตรียมงบประมาณเพื่อขอรับการจัดสรร ซึ่งแม้แต่สถาบันอุดมศึกษาที่ใช้รูปแบบงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจอย่างมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ก็ใช้การเสนอโครงการเช่นกัน ในขั้นการวิเคราะห์งบประมาณนั้นเจ้าหน้าที่จะใช้การวิเคราะห์ตามรายการ (Line Items) ซึ่งเป็นรูปแบบงบประมาณที่เป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรเป็นหลัก ในขั้นการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาไทยที่ใช้รูปแบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (PPBS) ต้องบริหารงานตามโครงการที่ได้รับอนุมัติใช้จ่ายตามรายการ ในปัจจุบันได้มีการผ่อนผันให้ใช้จ่ายข้ามรายการในหมวดเงินเดือนกันและในโครงการเดียวได้ นอกนั้นยังต้องยึดการใช้จ่ายตามระเบียบขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจก็มีความยืดหยุ่นมากกว่าคือ สามารถนำเงินอุดหนุนไปใช้ข้ามโครงการข้ามหมวดได้ แต่ก็ต้องมีการตรวจสอบหรือการดำเนินงาน (Post Audit) ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาไทยแห่งอื่นใช้การตรวจสอบ

ก่อนและหลังการดำเนินงาน (Pre-Post Audit) โดยหน่วยตรวจสอบภายในและหน่วยตรวจสอบภายนอกเป็นการตรวจสอบตามระเบียบ

กล่าวได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย ไม่มีอิสระในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาในขณะที่เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะติดขัดที่ระเบียบในทางราชการที่สถาบันอุดมศึกษาต้องใช้ร่วมกับหน่วยราชการอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่ภารกิจของสถาบันอุดมศึกษามีความหลากหลายแตกต่างจากหน่วยราชการระดับกรมอื่น ๆ รวมทั้งยังต้องพยายามดำเนินการกิจของสถาบันให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางอุดมศึกษา ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอนด้วย

1.2 การใช้งบประมาณเป็นกลไกในการควบคุมคุณภาพการศึกษา

รัฐบาลนอกจากจะใช้งบประมาณเป็นเครื่องแสดงความต้องการทรัพยากรในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษานั้น ระบบงบประมาณในอังกฤษ และออสเตรเลียที่มีการวางโครงสร้างให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ จะเห็นว่า รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นกลไกทางการบริหารงานคุณภาพการศึกษา โดยการจัดสรรงบประมาณจากผลการประเมินการสอนและการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการประเมินนี้ทำโดย HEFCE และหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ซึ่งระบบนี้จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่จะปรับปรุงคุณภาพให้ไปอยู่ในอันดับที่โดดเด่นในด้านต่าง ๆ สถาบันอุดมศึกษาจึงต้องวางกลไกการประเมินตนเองรองรับเพื่อรักษามาตรฐานอย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งจะให้มีการประเมินจากภายนอก และเป็นประกันชื่อเสียงให้นักศึกษาสนใจมาสมัครเข้าเรียนมาก ๆ เพราะตัวเลขจำนวนนักศึกษาที่เป็นหน่วยในการคำนวณงบประมาณ และเป็นตัวบ่งชี้รายได้จากค่าธรรมเนียมที่สถาบันอุดมศึกษาจะได้รับด้วย ในประเทศอังกฤษนิตยสาร The Times : Good University Guide (March, 1996) ตีพิมพ์ผลการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาที่มีชื่อเสียงในสาขาวิชาต่าง ๆ มหาวิทยาลัยที่ติดอันดับต้น ๆ เช่น Oxford University, Cambridge University, Imperial College University College of London เป็นต้น แต่เมื่อมีการจัดอันดับตามสาขาวิชาแล้วอาจแตกต่างกันไป เช่น สาขาวิศวกรรมศาสตร์ อันดับหนึ่งคือ Imperial College แต่ Oxford and Cambridge เป็นอันดับ 1 และ 2 ในหลายสาขา เช่น มนุษยศาสตร์ แพทยศาสตร์ ภาษาศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ เป็นต้น ความมีชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยทั้ง 2 แห่งนี้ทำให้ได้รับการยกเว้นในการคำนวณงบประมาณสนับสนุนตามเกณฑ์ที่ให้กับสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ค่าธรรมเนียมลอยตัวคือ มหาวิทยาลัยกำหนดได้เอง การรับนักศึกษาต่างชาติเข้ามาก็สามารถกำหนดค่าธรรมเนียมได้เต็มที่ซึ่งค่าธรรมเนียมส่วนนี้ถือเป็นรายได้ที่สำคัญของมหาวิทยาลัย ตัวอย่างการจัดอันดับมหาวิทยาลัยในอังกฤษ มีดังนี้

1. Cambridge University
2. Oxford University
3. Imperial College
4. University College London
5. London School of Economics
6. University of Edinburgh
7. London University
8. University of Warwick
9. University of York
10. University of Bath

การจัดอันดับตามสาขาวิชา (The Top Universitles by Subject)

สาขาวิชา	อันดับ	มหาวิทยาลัย	อันดับ	มหาวิทยาลัย	อันดับ	มหาวิทยาลัย	
1	Bradfor	1	LSE 10	1	Oxford	1	Cambridge
1	Lancaster	2	Oxford	2	Cambridge	1	Oxford
1	Warwick	3	Essex	3	Edinburgh	3	Edinburgh
4	Bath	4	Birmingham	3	St. Andrews	4	Leeds
4	Cardiff	4	Warwick	5	LSE	4	Manchester
4	Strathclyde	6	Bristol	5	Manchester	4	Queen Mary
4	UMIST	6	Cambridge	7	Glasgow	7	Bristol
8	City	6	Lancaster			7	Glasgow
8	Imperial College	6	York			7	Reading
						7	St. Andrews
						7	Sussex

มหาวิทยาลัย	วิทยาลัย	วิทยาลัย
1 Cambridge	1 Cambridge	1 Imperial
1 Oxford	1 Imperial College	2 Cambridge
1 University College, 1 London	1 Oxford	2 Oxford
4 Edinburgh	4 Brimingham	4 UMIST
4 Glasgow	4 Bristol	5 Birmingham
4 King's College	4 Manchester	5 Durham
4 London	4 Nottingham	7 Loughborough
4 Manchester	8 Durham	
4 Newcastle	8 Edinburgh	
	8 Glasgow	

ส่วนในออสเตรเลีย มีคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างสม่ำเสมอ กระตุ้นให้มหาวิทยาลัยมีการตื่นตัวอยู่ตลอดเวลาเช่นกัน มีการจัดลำดับกลุ่มมหาวิทยาลัย โดยคณะกรรมการจะจัดทำรายงานเรื่องการสำรวจคุณภาพ (Report on 1993 Quality Reviews) ซึ่งได้จัดกลุ่มมหาวิทยาลัยในออสเตรเลียออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1

- 1.1 มีผลงานดีเด่นในด้านการวิจัย การสอน และการบริการชุมชน และ
- 1.2 มีกระบวนการวางแผนการพัฒนาระบบประกันคุณภาพที่ดี และ
- 1.3 ได้รับการยอมรับในระดับชาติและนานาชาติ

ซึ่งมีมหาวิทยาลัย 6 แห่ง ที่ได้รับการจัดไว้ในกลุ่มนี้ คือ Australian National University, University of Adelaide, University of Melbourne, University of Queensland and University of Western Australia

กลุ่มที่ 2

2.1 มีผลงานดีเด่นในด้านการวิจัย การสอน และการบริการชุมชน และมีการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพก่อนข้างดี หรือแนวคิดในการประกันคุณภาพจะมีพัฒนาการที่จำกัด แต่ผลผลิตได้รับการยอมรับอย่างมาก และ

- 2.2 ได้รับการยอมรับในระดับชาติและนานาชาติ

กลุ่มที่ 3

3.1 มีผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการยอมรับสูงในด้านการสอน การวิจัย และการบริการชุมชน

และ

3.2 แนวคิดในการประกันคุณภาพการศึกษาพหุยอมรับได้

กลุ่มที่ 4

4.1 มีผลงานเป็นที่ยอมรับได้

4.2 มีกระบวนการประกันคุณภาพที่พหุยอมรับได้

กลุ่มที่ 5

5.1 ผลผลิตยอมรับได้ในบางสาขา หรือ

5.2 มีกระบวนการพัฒนาระบบประกันคุณภาพที่พหุยอมรับได้

กลุ่มที่ 6 เป็นกลุ่มที่ต้องปรับปรุงในด้านการเรียนการสอนและระบบประกันคุณภาพ นอกจากนี้ยังมีการจัดลำดับคุณภาพมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ และสาขาวิชา

ชื่อรัฐ	ผลการประเมิน	ชื่อสถาบัน	ผลการประเมิน										
ACT	*****	Australian Defense Force Academy	B	B	B	B	B	B	B				
	***	Australian National University	A	W	A	A	B	B	A	W			
	*	University of Canberra	W	A	W	A			W	W			
NSW	*****	Avondale College	B	B	B			A	B				
	****	University of Sydney	A	A	B	A	B	A	W	A	B	B	A
	****	University of Technology, Sydney	A	A	A	A	A		W	B	B	A	
	****	University of New South Wales	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A
	**	University of New England	A	W	A	B	A	A	A	W	A		A
	**	University of Newcastle	A	A	W	W	A	A	A	B	A	A	
	**	University of Wollongong	A	A	A	W	A	A	A	A	A		
	**	University of Western Sydney	A		A	B		W	W	A	A		A
	*	Charles Sturt University	W	W	W	A	A	W	A	W	A		A
*	Macquarie University	A	A	W	A	W	W	A	W	A		A	

การประเมินสถาบันอุดมศึกษาว่ามีชื่อเสียงในด้านใด

ชื่อรัฐ	ชื่อสถาบัน	ด้านวิชาการ		ด้านนวัตกรรม	
		วิจัย	ความร่วมมือ	การสอน	การรับงานภายนอก
ACT	Australian National University	****	**	**	*****
	University of Canberra	**		*****	**
NSW	Charles Sturt University	**	*	*****	**
	Macquarie University	****	*	*****	***
	University of Newcastle	****	****	**	**
	Southern Cross University				**
	University of Sydney	*****	*****	***	*****
	University of New England	****	*	**	**
	University of New South Wales	*****	*****	****	*****
	University of Technology, Sydney	***	***	****	***
	University of Western Sydney	**	**	****	*
	University of Wollongong	****	****	*****	*****

ในประเทศไทยแนวความคิดเรื่องประกันคุณภาพ เริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2538 ที่ทบวงมหาวิทยาลัย ประกาศเป็นนโยบายให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายใน สถาบันของตนเอง สภาพในปัจจุบันยังไม่สามารถกล่าวได้ว่ารัฐบาลใช้ผลการประเมินคุณภาพตามแบบประกันคุณภาพมาเป็นข้อมูลในการสนับสนุนงบประมาณ เพราะรัฐบาลเน้นแต่การควบคุมการใช้ทรัพยากร แต่เรื่องการประกันคุณภาพนี้จะมีบทบาทสำคัญมาก เมื่อสถาบันอุดมศึกษาได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ เพราะการตรวจสอบงบประมาณจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่แสดงต่อสาธารณชนในรูปของการประกันคุณภาพนั่นเอง

1.3 การใช้ระบบตรวจสอบงบประมาณภายหลังการดำเนินงาน (Post-Auditing)

โดยหลักการแล้ว หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ เช่น HEFCE ในประเทศอังกฤษ และ DEETYA ในประเทศออสเตรเลีย สามารถเข้าตรวจสอบการใช้จ่ายของสถาบันอุดมศึกษาได้เสมอ เพราะมีระบบฐานข้อมูล กลางผ่านแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้โปรแกรมคำสั่งร่วมกัน การตรวจสอบจากภายนอกและการตรวจสอบภายใน จึงทำได้ตลอดปีงบประมาณ สำหรับการเข้าถึงฐานข้อมูลทางการเงินเพื่อตรวจสอบขั้นอยู่ระดับของผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้อง

การตรวจสอบเพื่อจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในปีต่อไปนั้น DEETYA จะพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานที่สถาบันอุดมศึกษาส่งมาเรียกว่า Education University Profile ระบบบัญชีต้นทุน ที่สามารถคำนวณรายจ่ายต่อหน่วย การควบคุมโดยระบบที่เป็นไปตามระเบียบ เช่น การจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ต้องมียกครุสมาคมแบบ Consortium มากำหนดรายการราคาสินค้าเป็นรายการ

กลาง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัยใช้เป็นแนวทางในการประเมินราคาได้ระบบนี้จะช่วยทำให้เกิดการใช้งบประมาณให้ได้ประสิทธิผลอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ เพราะมีการเปรียบเทียบในเชิงราคาต่อหน่วยเรียกว่า พิจารณาโดยใช้หลักการประสิทธิภาพในการลงทุน คือ ความคุ้มค่า

หลักการงบประมาณที่รัฐบาลใช้ในการบริหารงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นหลักการที่เสมือนกับการด่วงดุล แม้ว่ารัฐบาลจะให้เสรีภาพในการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษา แต่กลไกเหล่านี้จะทำให้สถาบันควบคุมการใช้จ่ายอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ เพราะระบบงบประมาณของสถาบันเป็นระบบที่ตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกโดยมีการประเมินคุณภาพด้วย สำหรับประเทศไทยนั้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การตรวจสอบนั้นเน้นไปที่การใช้ทรัพยากรมากกว่าการพิจารณาถึงคุณภาพการศึกษา

2. กระบวนการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในต่างประเทศที่ทำการศึกษาก่อน พบสาระสำคัญตามหมวดเรื่องย่อยที่ศึกษา แสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบกระบวนการจัดสรรงบประมาณของอังกฤษ ออสเตรเลีย และไทย

หมวดเรื่อง	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	ไทย
1. หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณได้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ	HEFCE (High Education Funding Council for England) มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ โดยต้องรายงานผลต่อ DfEE (Department for Education and Employment)	DEETYA (Department of Education Employment Training and Youth Affairs) มีคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา เป็นองค์กรที่กระทรวงศึกษาธิการตั้งมา	สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรื
2. โครงสร้างของระบบงบประมาณ	จัดสรรเป็นงบประมาณทางด้านการสอน (Teaching) - เงินอุดหนุนหลัก (Core Fund) - เงินอุดหนุนส่วนต่าง (Margin Fund) ด้านการวิจัย (Research) - เงินอุดหนุนจาก HEFCE - เงินอุดหนุนจาก Research Council ด้านทรัพย์สิน (Fund for Capital)	จัดสรรเงินงบประมาณทางด้านการสอน (Teaching) การวิจัย (Research) แผนงานใหม่การเรียนแบบเปิด (Open Learning Initiative) การบำรุงรักษาทรัพย์สิน (Capital Program) และการประเมินกับการตรวจสอบ (Evaluations and Investigations)	จัดสรรตามแผนงานหลัก แผนงานรอง และโครงการที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอมา

ตารางที่ 15 (ต่อ)

หมวดเรื่อง	อังกฤษ	ฉลบท่อ	ไทย
3. การจัดสรรงบประมาณด้านการสอน	เงินอุดหนุนจาก 1. ใช้การคำนวณจาก The 44 Funding Cells 2. ปรับเพิ่มลดจาก อัตรารเงินเพื่อและ อัตรารเงินต่อหน่วย (AUCF) เงินอุดหนุนส่วนต่าง 1. ใช้สูตรผกผัน 2. ให้เสนอ โครงการเข้ามาแข่งขัน	Relative Funding Model โดยการกำหนดค่าน้ำหนักกับค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัว	การวิเคราะห์งบประมาณเน้นที่การควบคุม การใช้ทรัพยากรแบบวิเคราะห์รายการ ไม่มีการกำหนดสูตร ส่วนใหญ่ใช้การคิดจากงบประมาณแผนงานในปีที่ผ่านมา
4. การจัดสรรงบประมาณทางด้านการวิจัย	เกณฑ์การให้ทุน 1. ผลการประเมิน 2. สาขาวิชา 72 ด้าน 3. ขนาดของหน่วยวิจัย ประเภทของการวิจัย 1. เพื่อคุณภาพ 2. เพื่อการพัฒนา 3. เพื่อสาขาใดสาขาหนึ่งโดยเฉพาะ	ใช้การคำนวณจาก The Composite Index ที่กำหนดสัดส่วนของเงินทุนสนับสนุนการวิจัย	การวิเคราะห์เงินอุดหนุนวิจัยไม่มีการกำหนดสัดส่วนที่แน่นอน
5. การจัดสรรงบประมาณทางด้านการทรัพย์สิน	เป็นทั้งทรัพย์สินและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน มี 2 ประเภท 1. โครงการเดิม 2. โครงการใหม่	มีการจำกัดจำนวนแผนสอนปีละ 36 ล้านเหรียญใช้เป็นลักษณะ Capital Development Pool จัดสรรให้กับสถาบันที่มีการขยายวิทยาเขตและขยายสถาบัน	เป็นไปตามโครงการที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอขอจัดสรร

ตารางที่ 15 (ต่อ)

หมวดเครื่อง	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	ไทย
6. ระบบข้อมูลเพื่อสนับสนุนการจัดสรร	ใช้ระบบข้อมูลที่บ้านพัก เป็นข้อตกลงเพื่อการติดตามและใช้พิจารณาจากสถิติการรับนักศึกษาในปีต่อไป	- ใช้ระบบข้อมูลที่สถาบันอุดมศึกษาจัดทำเมื่อของงบประมาณ - ใช้ระบบข้อมูลที่ติดตามรายงานทางการเงินเป็นระบบกลางเพื่อการตรวจสอบ	มีสถิติค่าใช้จ่ายที่สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทบวงมหาวิทยาลัย จัดทำไว้ แต่ยังไม่จัดว่าเป็นสารสนเทศเพื่อการจัดสรรที่สมบูรณ์

จากตารางเมื่อพิจารณาระบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษและออสเตรเลีย พบว่า ระบบงบประมาณของออสเตรเลียได้รับอิทธิพลจากอังกฤษ ซึ่งเป็นเพราะออสเตรเลียได้รับอิทธิพลมาจากระบบการปกครองอังกฤษ แต่จุดเด่นของออสเตรเลียคือ มีการปรับระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับบริบทของออสเตรเลีย ทำให้ระบบของออสเตรเลีย เป็นระบบที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากกว่าระบบอังกฤษที่เป็นระบบต้นแบบทางแนวคิด ส่วนในประเทศไทย นั้นยังเป็นแบบที่ยึดระเบียบกฎเกณฑ์มากกว่าการดำเนินงานตามเป็นจริง และตามภารกิจที่สถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติ

3. กระบวนการของงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษา

การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษา โดยเน้นไปที่โครงสร้าง และกระบวนการงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษา ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบกระบวนการงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษาอังกฤษ ออสเตรเลีย และไทย

หมวดเรื่อง	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	ไทย
1. โครงสร้างอังกฤษ 1.1 องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารสถาบัน 1.2 องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานวิชาการ 1.3 องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารการเงิน	สภามหาวิทยาลัย (University Council) สภาวิชาการ (Academic Senate) คณะกรรมการการเงิน คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการวางแผน กลยุทธ์และทรัพยากร คณะกรรมการวางแผน ปฏิบัติการและ งบประมาณ คณะกรรมการกองทุน เพื่อวัตถุประสงค์ ทั่วไป	สภามหาวิทยาลัย (University Council) สภาวิชาการ (Academic Senate) คณะกรรมการการเงิน และทรัพย์สิน คณะกรรมการตรวจสอบ	สภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการ และที่ประชุม คณบดี คณะกรรมการการเงิน และคณะกรรมการที่เรียก ชื่ออื่น แต่ทำหน้าที่บริหาร งานการณิรยได้ และ บางแห่งใช้ที่ประชุม คณบดี และสำหรับกรณีที่มี เงินรายได้น้อย จึงไม่มี องค์กรที่รับผิดชอบเฉพาะ
2. โครงสร้างการแบ่ง ส่วนราชการที่ทำหน้าที่ ทางการเงิน	กองคลัง (Finance Division) และ กองตรวจสอบ (Audit Division) ซึ่งกองคลัง จะรับผิดชอบงานที่ ครอบคลุมต้องบัญชี วางแผนและการจัดซื้อ จัดหาพัสดุด้วย	กองบริการทางการเงิน (Office of Financial Service) ซึ่งรับผิดชอบ งานคลัง การเงิน การจัด หอบัก งานจัดซื้อจัดหา พัสดุด้วย	กองคลัง รับผิดชอบบัญชี การเบิกจ่าย กองพัสดุ รับผิดชอบ การจัดจ้าง จัดซื้อพัสดุ
3. โครงสร้างการแบ่ง ส่วนราชการที่เกี่ยวกับ กระบวนการงบประมาณ	กองแผนงาน	กองแผนงาน	กองแผนงาน รับผิดชอบ รายงานงบประมาณตาม แผนงาน โครงการ

ตารางที่ 16 (ต่อ)

หมวดเรื่อง	อังกฤษ	ออสตราเลีย	ไทย
4. กระบวนการ งบประมาณ			
4.1 1 ปีงบประมาณ	เป็นไปตามปีการศึกษา	เป็นไปตามปีการศึกษา	- งบประมาณแผ่นดินไป ตามปีงบประมาณ แผ่นดิน เงินรายได้ ใช้ตามปีการศึกษา หรือปีปฏิทิน หรือ ปีงบประมาณ
4.2 การทำแผน งบประมาณ	แผนกลยุทธ์ 5 ปี และปรับ Rolling Plan ทุกปี	แผน 3 ปี (Rolling Triennial Funding)	- การทำแผนพัฒนา ระยะ 5 ปี แต่ไม่ใช่ งบประมาณ
4.3 การจัดสรร ภายในมหาวิทยาลัย	ในการจัดสรร เช่นเดียวกับที่ HEFCE ให้ โดยนำมา Top Slice ก่อนคือเข้ากองทุน พัฒนามหาวิทยาลัย กิจกรรม ทุนการศึกษา ค่าใช้จ่าย สำหรับวิชาการเช่น การศึกษา ทั่วไป ค่าใช้จ่ายในการบริหาร จัดการ ค่าใช้จ่ายสำหรับ บริการทางวิชาการที่ใช้ ร่วมกันที่เหลือให้คณะ	ใช้กรอบในการจัดสรร เช่นเดียวกับที่ DEETYA จัดให้แต่มาปรับเกณฑ์ ตามที่มหาวิทยาลัย ต้องการเน้น รวมทั้งการ ทำ Top Slide ระดับ มหาวิทยาลัย และคณะ จะต่างกันตามระดับการ ศึกษาและ โครงการ	- การไปจัดสรรภายใน ใช้จากโครงการที่ หน่วยงานเสนอมา - การหารายได้เข้ากอง ทุนพัฒนาสถาบันอุดม ศึกษามีการดำเนินการ บ้างและไม่มีการกำหนด เป็นหลักที่ชัดเจน เกี่ยวกับเรื่องการตัดเงิน รายได้เข้ามหาวิทยาลัย (Top Slice)

ตารางที่ 16 (ต่อ)

หมวดเรื่อง	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	ไทย
4.4 การบริหารงบประมาณ	เมื่อคณะได้รับไปแล้วสามารถไปปรับจัดสรรใหม่ให้กับภาควิชาต่าง ๆ - การใช้จ่ายงบประมาณต้องมีการเบิกจ่ายตาม Invoice - มีระบบ Consortium ของราคารีเทล คุกกี้ที่ใช้เป็นแนวทางจัดซื้อจัดหา - การบันทึกข้อมูลการรับจ่ายเงินลงในฐานข้อมูลที่ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์เป็นเครื่องช่วยการบันทึก สร้างเป็นระบบสารสนเทศทางการเงิน	คณะสามารถปรับการใช้งบประมาณได้ตามแผนของคณะมหาวิทยาลัยวางระบบสารสนเทศทางการเงิน เพื่อให้สามารถควบคุมการใช้จ่ายแสดงระบบจัดซื้อ งานพัสดุ คงคลัง การลงทุนต่าง ๆ ได้	การใช้จ่ายตามโครงการที่อนุมัติและตามระเบียบการได้เฉพาะหมวดเงิน เช่น ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ เป็นต้น
4.5 การติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณ	มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในและตรวจสอบภายนอกมีระบบบัญชีและรายงานทางการเงินที่ใช้ในการตรวจสอบ มีระบบสารสนเทศ On line ใช้ในการตรวจสอบการใช้จ่ายด้วย	มีการรายงานทุก 2 เดือน ผู้บริหารมหาวิทยาลัยสามารถตรวจสอบทั้งการใช้จ่ายและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายด้วย มีระบบตรวจสอบจากภายนอกที่ดำเนินการโดยหน่วยงานกลางของรัฐ	- มีการรายงานการใช้ทุก ๆ เดือน ตามแผนงานโครงการ แต่บางแห่งก็ไม่มีรายงาน - การตรวจสอบตามเอกสารว่าใช้งบประมาณตามระเบียบโดยหน่วยตรวจสอบภายในและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

จากการเปรียบเทียบการงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ ออสเตรเลีย และไทย นั้น จะพบว่า ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดในเชิงหลักการ คือ

1. แนวคิดในการจัดสรรงบประมาณ ของอังกฤษและออสเตรเลียเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา โดยจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการคำนวณที่แน่นอน แต่การบริหารงานเป็นไปอย่างอิสระภายใต้การมีแบบตรวจสอบหลังการดำเนินงาน ส่วนประเทศไทยเน้นการควบคุมการใช้จ่ายทรัพยากรอย่างประหยัด

ดังนั้นจึงเป็นจัดสรรที่เป็นปัจจัยนำเข้าอย่างเคร่งครัด กระบวนการควบคุมตรวจสอบเข้มงวดตามระเบียบ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การประหยัดอาจจะไม่นำมาซึ่งประสิทธิภาพของผลการปฏิบัติงานก็ได้

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา โดยดำเนินการในรูปของคณะบุคคล แม้ว่าอังกฤษจะเป็นองค์กรอิสระ และออสเตรเลียเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลก็ตาม

ในสหราชอาณาจักร จะเห็นว่า ความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีอยู่เกือบ 250 แห่ง กระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องกำหนดองค์กรที่รับผิดชอบสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละอาณาเขตนั้น HEFCE ก็เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ ส่วนในออสเตรเลีย สถาบันอุดมศึกษาจำนวน 36 แห่ง จะกระจัดกระจายอยู่ในรัฐที่เมืองท่าสำคัญ ๆ ทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่นเดียวกับประเทศไทย ดังนั้น การมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเพียงแห่งเดียวย่อมมีความเหมาะสม แต่หากสถาบันอุดมศึกษาขยายตัวไปอยู่ในทุกรัฐ ออสเตรเลีย อาจจะมีการปรับปรุงโครงสร้างและขอบเขตการปรับหน่วยงานนี้ใหม่

สำหรับประเทศไทย กำหนดให้สำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดสรรงบประมาณกับส่วนราชการทุกแห่ง มารับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา แม้ว่าทบวงมหาวิทยาลัยเป็นสื่อกลางเชื่อมโยงระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับสำนักงานงบประมาณก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานงบประมาณต้องรับคำชี้แจงจากสถาบันอุดมศึกษาโดยตรง ในบางเรื่องการจัดโครงสร้างนี้เป็นผลมาจากแนวคิดในการควบคุมการใช้งบประมาณเป็นหลัก ทำให้หน่วยงานที่เป็นตัวแทนของรัฐ ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณโดยตรง ลักษณะเช่นนี้ไม่ยืดหยุ่นต่อการดำเนินงาน อีกทั้งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ร่วมกับหน่วยราชการอื่น ๆ อาจจะไม่เหมาะสมกับสถาบันอุดมศึกษา

3. หลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ และออสเตรเลีย มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรไว้ชัดเจนตามภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา การสอน การวิจัย และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่สนับสนุนการสอนไม่ว่าจะเป็นเงินลงทุนก็ตาม ส่วนการควบคุมการใช้จ่ายก็ให้อิสระกับสถาบันอุดมศึกษา การประเมินผลก็ประเมินตามหลักเกณฑ์ที่จัดสรรให้ ว่ามีผลงานตามเกณฑ์หรือไม่ สถาบันอุดมศึกษาต้องมีสัญญาจากผู้ให้ทุนสนับสนุนว่าจะดำเนินการผลิตบัณฑิต งานวิจัยเท่าใด หากดำเนินการให้เป็นตามสัญญาหรือเป้าหมายที่วางไว้ก็จะถูกลดเงินอุดหนุน นั่นคือ มีมาตรการที่ชัดเจนในเรื่องการใช้งบประมาณให้คุ้มค่า

สำหรับประเทศไทยนั้น หลักเกณฑ์ในการจัดสรรนั้น อาจกล่าวได้ว่ายังไม่ชัดเจน การของบประมาณเป็นไปตามโครงการที่สถาบันอุดมศึกษาตั้งขอมมา การจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการ

จัดสรรได้นั้น ต้องมีแผนความต้องการกำลังคน เพื่อการพัฒนาประเทศ กับแผนการผลิตบัณฑิตที่สอดคล้องกัน รวมทั้งการประเมินศักยภาพการผลิตต้องมีความชัดเจนด้วย ดังนั้นการจัดสรรโดยการกำหนดจะให้สถาบันใดผลิตบัณฑิตในสาขาใด จำนวนเท่าใดนั้นต้องมาจากการประสานแผนเหล่านี้ และการประสานแผนที่คิดจะต้องเกิดจากการมีระบบสารสนเทศ เพื่อการวางแผนที่ดีด้วย จะเห็นว่า เมื่อหลักเกณฑ์ไม่ชัดเจน การประเมินผลการใช้งบประมาณตามผลงานเพื่อดูความคุ้มค่าของการจัดบริการการศึกษาก็ทำได้ยาก วิธีการเดียวที่รัฐบาลจะทำได้คือ การควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบ ซึ่งจากการศึกษาสภาพปัจจุบันของงบประมาณสถาบันอุดมศึกษา ก็พบว่า การควบคุมโดยระเบียบที่เคร่งครัดและขั้นตอนที่ซับซ้อน เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานด้านวิชาการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีต่าง ๆ รวมทั้งไม่ทำให้เกิดการประหยัดด้วย เพราะขั้นตอนต่าง ๆ ที่ใช้เวลานาน ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างด้านวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ มีราคาเกินราคากลางมาก

4. ด้านกระบวนการงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษา

4.1 ด้านองค์การบริหารสถาบันอุดมศึกษา โดยภาพรวมเหมือนกันทุกแห่งคือ มีสภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาทั้งด้านบริหารทั่วไปและการเงิน รวมทั้งด้านวิชาการที่เป็นนโยบาย

4.2 ด้านวิชาการ สถาบันอุดมศึกษาไทยส่วนหนึ่งมีสภาวิชาการ เช่นเดียวกับอังกฤษและออสเตรเลีย ซึ่งสภาวิชาการจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หลักด้านการบริหารวิชาการให้กับสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้เพราะสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศต้องมีการประเมินคุณภาพจากภายในและภายนอกสถาบัน ซึ่งต้องมีองค์กรมารองรับ เรื่องวิชาการเป็นการเฉพาะ ส่วนในประเทศไทยบางแห่งใช้ที่ประชุมคณาธิปไตยทำหน้าที่บริหารงานทั่วไปและบริหารงานวิชาการด้วย

4.3 การกำหนดค่างบประมาณ ซึ่งยังมีความแตกต่างกันกับปีการศึกษา ในอังกฤษและออสเตรเลียใช้ปีการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ส่วนในประเทศไทยยังมีความลักลั่นกันระหว่างการใช้งบประมาณแผ่นดิน และการใช้เงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากรายได้ของสถาบันอุดมศึกษามี 2 ส่วนที่แยกกัน กระบวนการงบประมาณจึงไม่เป็นแผนเดียวกัน ยกเว้นสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับการสนับสนุนเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจสามารถรวมรายได้แล้ว จัดเป็นกระบวนการงบประมาณเดียวกันภายในสถาบันได้ แต่การปรับปีงบประมาณแผ่นดินให้สอดคล้องกับปีการศึกษาอาจเป็นไปได้ยาก เพราะกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทยนั้นจัดทำพร้อมกันทุกหน่วยงานทั่วประเทศ

4.4 การกำหนดแผนงบประมาณ ในอังกฤษ 5 ปี และในออสเตรเลีย 3 ปี แต่สำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทยใช้แผนงบประมาณรายปี ส่วนการทำแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ไม่มีผลต่อการ

กำหนดงบประมาณที่คาดว่าจะได้รับ ประเด็นนี้นับว่าเป็นเรื่องสำคัญมากเพราะหลักการงบประมาณที่ดีคือ ต้องสามารถพยากรณ์ล่วงหน้าเพื่อการวางแผนได้ ดังนั้นเมื่อต้องกำกับทุกปีก็ไม่มี การวางแผนระยะยาวเกิดขึ้น ดังนั้นทิศทางการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา จึงไม่มีภาพที่ชัดเจนใน ระยะยาว ในประเด็นนี้หากต้องการให้การวางแผนสถาบันอุดมศึกษาชัดเจนยิ่งขึ้น ควรกำหนดแผน งบประมาณให้มีระยะเวลาที่เหมาะสมต่อการวางแผนด้วย

4.5 ระบบสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบทางการเงิน จุดเด่นของอังกฤษและ ออสเตรเลีย คือ มีระบบสารสนเทศทางการเงินด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ที่ทำให้การตรวจสอบนี้ ได้ตลอดเวลาตามแผนงาน ความถูกต้องค่อนข้างแน่นอน และสามารถคิดค่าใช้จ่ายต่อกิจกรรมได้ หากทำระบบบัญชีต้นทุนหน่วยไว้ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทยยังจะต้องเตรียมการพัฒนา ระบบการตรวจสอบบัญชีทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้เพื่อความถูกต้องและประหยัดการทำเอกสารด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย