

## บทที่ 4

### สภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการงบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

ในบทที่ 4 นี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นที่จะศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหา ที่เกี่ยวกับการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งครอบคลุม ถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย โดยมีขั้นตอน ดังนี้

#### การจัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีทั้งสิ้น 20 แห่ง ที่อยู่ภายใต้ รูปแบบงบประมาณแผนงาน โครงการและมหาวิทยาลัยในกำกับที่อยู่ภายใต้รูปแบบงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป อีก 3 แห่ง(นับรวมสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีด้วย) รวมเป็น 23 แห่ง สามารถจัดกลุ่มสถาบันได้โดยใช้ปัจจัยทางด้านบริหารที่จะส่งผลกระทบต่อรูปแบบงบประมาณของสถาบันได้ 6 กลุ่ม และเลือกสถาบันอุดมศึกษา 1 - 2 แห่ง ของแต่ละกลุ่มเพื่อนำมาเป็นตัวอย่างในการศึกษา ดังนี้

1. สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาเฉพาะบัณฑิตศึกษา มี 1 แห่ง จึงใช้เป็นกรณีศึกษา คือ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2. สถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐ มี 3 แห่ง คือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี โดยเลือกศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เพราะเปิดสอนมานานกว่า มีผู้สำเร็จการศึกษาแล้ว
3. สถาบันอุดมศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเฉพาะทาง มี 3 แห่ง คือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าลาดกระบังและพระนครเหนือ กับ สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ โดยเลือกศึกษา สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ เพราะอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนาระบบงบประมาณภายใต้การบริหารแบบอิสระ
4. สถาบันอุดมศึกษาในระบบเปิด มี 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช โดยเลือกศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เพราะใช้ระบบการศึกษาทางไกลซึ่งแตกต่างจากสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ

5. สถาบันอุดมศึกษาในส่วนกลาง ซึ่งแยกเป็น 2 ประเภท คือ

5.1 มีวิทยาเขต คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยมหิดลและ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ โดยเลือกศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพราะเป็นมหาวิทยาลัยที่มีหลายวิทยาเขต มีการจัดรูปแบบการบริหารงานทั้งวิทยาลัยชุมชนที่บางพระ มีศูนย์วิจัยต่างๆ ที่ให้บริการชุมชนแบบเลี้ยงตนเอง และ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพราะเป็นมหาวิทยาลัยที่เริ่มจากการรวมวิทยาลัยวิชาการศึกษา และขยายเป็นวิทยาเขต ซึ่งต่อมาวิทยาเขตต่างๆ ได้รับการจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ

5.2 ไม่มีวิทยาเขต คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6. สถาบันอุดมศึกษาในภูมิภาค ซึ่งแยกเป็น 2 ประเภท คือ

6.1 มีวิทยาเขต คือ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

6.2 ไม่มีวิทยาเขต คือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัย

อุบลราชธานี มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ โดยเลือกศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น เพราะมีพัฒนาการอันยาวนาน มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เพราะเป็นมหาวิทยาลัยที่ค่อนข้างใหม่เปิดสอนมาครบวงจรแล้ว

โดยสรุปแล้วมีสถาบันอุดมศึกษาที่ผู้วิจัยนำมาศึกษาทั้งสิ้น 10 แห่ง คือ

1. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
3. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
4. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
5. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
6. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
7. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
8. มหาวิทยาลัยขอนแก่น
9. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
10. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

**การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการวิเคราะห์เนื้อหา**

เพื่อให้ได้ข้อมูลสภาพปัจจุบันของรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะครอบคลุมความเป็นมาในการก่อตั้ง โครงสร้างการบริหารสถาบัน โครงสร้างการบริหารการเงิน งบประมาณ รูปแบบงบประมาณ



## 2. การวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสาร

ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและประมวลเนื้อหาตามหมวดหมู่เรื่องที่ทำการศึกษาในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ส่วนที่ 1 การงบประมาณกับความแตกต่างสถาบันอุดมศึกษา
- ส่วนที่ 2 การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อการอุดมศึกษา
- ส่วนที่ 3 การบริหารงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษา

### ส่วนที่ 1 การงบประมาณกับความแตกต่างสถาบันอุดมศึกษา

จากการศึกษาเหตุผลในการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษา ที่ปรากฏในจดหมายเหตุ บันทึกเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ ราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง จะพบว่าสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีผลต่อการวางรากฐานของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง อาทิ ในช่วงเวลาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศไทยยังไม่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขณะนั้นประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากต่างประเทศเพราะพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์ต่างๆ ได้มีเสด็จศึกษาในต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในแถบยุโรป พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศ ทรงเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาระดับสูง จึงได้มีพระราชดำริจัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็กขึ้นผลิตกำลังคนระดับสูงเพื่อเข้ารับราชการต่อมาได้พัฒนาขึ้นเป็น สถาบันอุดมศึกษา โดยใช้เงินที่เหลือจากรายการบริจาคมเพื่อสร้างพระบรมรูปทรงม้ามาขยายตึกโรงเรียนให้เป็นสถาบันอุดมศึกษา โปรดพระราชทานชื่อว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ปัจจุบันเขียนดังนี้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ในการพัฒนานั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากขึ้นโดยต่อเนื่อง พระเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้มีการศึกษาและจัดทำรายงานการพัฒนามหาวิทยาลัยขึ้น จากรายงานของสมเด็จพระปิตุลาพระบรมราชชนกได้เสนอแนวทางให้มหาวิทยาลัยต้องมีลักษณะที่เป็นอิสระโดยการปกครองของสภามหาวิทยาลัยและมีทรัพย์สินเป็นของตนเองเพื่อประโยชน์ในการหารายได้มาเป็นงบดำเนินการ การสนับสนุนงบประมาณ จึงมีทั้งที่เป็นตัวเงินและที่ดิน เพื่อให้สถาบันหาผลประโยชน์จากที่ดินเหล่านั้นได้ เป็นแนวความคิดแบบ Land Grant University คือ มรดกความคิดนี้ยังคงทอดมาถึงปัจจุบันที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาแห่งนี้มีเงินรายได้จำนวนมากจากที่ดินผลประโยชน์นี้

ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้รับแนวคิดทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบกับประชาชนชั้นนำของประเทศมีความรู้ การศึกษาสูงขึ้น จากการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา



ในประเทศและต่างประเทศ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แนวความคิดที่จะต้องให้การศึกษาสร้างผู้นำสังคมก็เกิดขึ้น เพราะในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนที่มีความรู้จะมีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองในระบอบนี้ได้อย่างเหมาะสม สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งขึ้นจึงจำเป็นต้องมีระบบตลาดวิชา เปิดโอกาสให้ผู้เรียนเลือกศึกษาได้ ผู้เรียนจึงมีบทบาทในการกำหนดความต้องการเข้าศึกษา และมีความรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษามากขึ้น สถาบันอุดมศึกษาจึงจะต้องจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสังคม ให้ทางเลือกกับสังคมแบบประชาธิปไตยคือ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ในขณะที่มีแนวความคิดที่จะให้มหาวิทยาลัยนี้มีความเป็นอิสระทางวิชาการและการบริหารงาน ไม่เป็นส่วนราชการ มีคณะกรรมการประจำมหาวิทยาลัยเป็นบริหาร จึงเห็นควรมีรายได้เป็นของตนเอง คณะผู้บริหารจึงนำเงินรายได้ไปซื้อหุ้นธนาคาร เอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมทำให้มหาวิทยาลัยมีรายได้จำนวนมากพอที่จะเลี้ยงตนเอง แต่กระแสนทางการเมืองในขณะนั้นทำให้มหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนจากระบบตลาดวิชามาเป็นมหาวิทยาลัยปิดที่ใช้โครงสร้างหลักสูตรมาตรฐานเหมือนกับมหาวิทยาลัยอื่นๆ แล้ว แต่แนวคิดในการไม่เป็นส่วนราชการนี้ยังมีให้ปรากฏอีกเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์และแนวคิดเรื่องตลาดวิชาก็มาปรากฏที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยที่ไม่จำกัดรับผู้เรียน มีความหลากหลาย การเปิดสอนวิชาต่างๆ จึงต้องหลากหลายตามลักษณะของผู้เรียนด้วย มหาวิทยาลัยนี้จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เพื่อเปิดสอนในสาขาวิชาที่หลากหลาย ขณะเดียวกันผู้เรียนก็ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งด้วย เพราะเป็นการศึกษาตามความสนใจของตนเอง ซึ่งมหาวิทยาลัยก็จะมีเงินรายได้จำนวนหนึ่งจากค่าธรรมเนียมของผู้เรียน

หลังจากที่ประเทศไทยใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประเทศในภาคพื้นตะวันตกก็เข้ามามีความสัมพันธ์ในหลายๆ ด้านกับประเทศไทย ประเทศชาติจึงต้องการกำลังคนในหลายๆ สาขาเพื่อพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศไทยเริ่มจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นกระทรวงต่างๆ รับผิดชอบงานเฉพาะด้าน ทิศทางความต้องการกำลังคนในสาขาต่างๆ เพื่อมารับใช้ประเทศก็เริ่มเด่นชัด หน่วยงานระดับกระทรวงก็เริ่มผลิตกำลังคนที่มีความรู้ระดับสูงเฉพาะทางเข้าสู่ระบบการทำงาน “แบบผลิตเองใช้เอง” เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ผลิตกำลังคนทางด้านเกษตร ป่าไม้ กระทรวงสาธารณสุขก็เริ่มผลิตแพทย์ กระทรวงศึกษาธิการต้องการกำลังเพื่อมาทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของชาติ มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นจึงเริ่มจากการเป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง คือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร แต่มหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่ง ก็ยังคงตั้งอยู่ในเมืองหลวง เพื่อผลิตกำลังคนเฉพาะทางไปรับใช้ราชการในกระทรวงต่างๆ รัฐจึงต้องสนับสนุนงบประมาณเต็มที่ในการให้คนเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีการวางแผนพัฒนาประเทศที่เป็นระบบมาก มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น ทิศทางการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ มีปรากฏเป็นแผนงานที่ประกาศให้ทราบทั่วกัน ความต้องการกำลังคนในการพัฒนาประเทศก็ชัดเจนมากขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเร่งขยายการศึกษาออกไปสู่ภูมิภาคขณะนั้น จึงได้ตั้งมหาวิทยาลัยขึ้น 3 แห่ง ต่อเนื่องกัน คือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จะเห็นได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือทางการบริหารอย่างเด่นชัด เพราะการจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งขณะนั้น รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยกับรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศจะเข้ามามีบทบาทสำคัญร่วมกับรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะในการสร้างมหาวิทยาลัยภาคใต้ ที่เน้นการผลิตกำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ รัฐบาลจึงต้องทุ่มงบประมาณไปอย่างเต็มที่เพื่อสร้างมหาวิทยาลัยในภูมิภาค โดยเฉพาะที่ภาคใต้ซึ่งพยายามหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการสร้างได้ยากมาก แต่ในที่สุดก็สามารถสร้างได้ มหาวิทยาลัยในภูมิภาคแต่ละแห่งที่สร้างขึ้นขณะนั้น จะเห็นว่าชุมชนเข้ามามีบทบาทตั้งแต่เริ่มสร้างมหาวิทยาลัย บริหารกิจการในฐานะที่เป็นตัวแทนท้องถิ่น กรณีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์จากจดหมายเหตุการณ์ก่อตั้งมหาวิทยาลัยกล่าวไว้ว่ามีแนวความคิดที่จะให้มีศูนย์กลางอยู่ที่จังหวัดปัตตานีและมีวิทยาเขตอยู่ที่จังหวัดต่างกระจายกันทั่ว

มหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพราะนับตั้งแต่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2504 ก็มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้น เพื่อเป็นที่พึ่งทางวิชาการด้านการเกษตร และวิศวกรรมโดยเฉพาะแหล่งน้ำ ให้มหาวิทยาลัยเป็นศูนย์กลางในการผลิตกำลังคนระดับสูงในสาขาที่จำเป็นต่อการพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัยภูมิภาคจะเห็นได้เรื่องหนึ่งคือ การมีหอพักสำหรับนักศึกษา จะเห็นได้จากการที่พันเอกพระยาศศิวิสารวาท อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2508 (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2508: ไม่มีเลขหน้า) กล่าวว่า

“มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีลักษณะเป็นเมืองมหาวิทยาลัย นิสิตจะอยู่ในหอพักที่มีลักษณะเป็น Learning Center มีครูบาอาจารย์อยู่ประจำเพื่ออบรมนักศึกษา การกระทำเช่นนี้เป็นการกระทำซึ่งเอาแบบอย่างมาจากมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดและมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ความมุ่งหมายคือในระยะของการศึกษาปีที่ 1 และปีที่ 2 ต้องการให้นิสิตรู้จักและคุ้นเคยกับบรรยากาศของมหาวิทยาลัย ความจริงการมาศึกษาในมหาวิทยาลัยนั้น ไม่ใช่ตั้งหน้ามาศึกษาวิชาการเพียงอย่างเดียว แต่ต้องการให้นิสิตนักศึกษามาอยู่ร่วมกัน รู้จักกัน เห็นอกเห็นใจกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และเมื่อได้อยู่กินด้วยกันเป็นเวลานานเข้า ก็จะมี ความเข้าใจซึ่งกันและกันมากขึ้น กับทั้งจะมีจิตใจรักและคิดประโยชน์ของสถาบันที่นักศึกษาต่างเป็นสมาชิก”

ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดในการตั้งมหาวิทยาลัยขึ้น การกำหนดทำเลที่ตั้งของมหาวิทยาลัยจึงต้องเป็นสถานที่ที่เหมาะสมกับการเป็นเมืองมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2508)

ความหลากหลายของแนวคิดในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์มีการพัฒนามาเป็นระยะนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2505 สมัยจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นสมควรให้จัดตั้งเป็นวิทยาลัยศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ (College of Arts and Science) ต่อไปจึงขยายเป็นมหาวิทยาลัย แนวคิดนี้หยุดชะงักลงเมื่อ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้นได้ถึงแก่อสัญกรรม ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ที่มีพันเอกถนัด คอมันตร์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ (บทสัมภาษณ์ พันเอกถนัด คอมันตร์ ในหนังสืออนุสรณ์ 20 ปี มอ. 2530: 34) ได้เสนอตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ โดยใช้รูปแบบเดียวกับมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา คือมีที่ทำการหลัก (Main Campus) อยู่ที่จังหวัดปัตตานี มีคณะแพทยศาสตร์อยู่ที่จังหวัดสงขลาเพราะมีโรงพยาบาลสงขลา มีคณะครุศาสตร์อยู่ที่ยะลาเพราะมีส่วนราชการสถาบันการศึกษา

สำหรับการจัดร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยภาคใต้นี้ เนื่องจากมีความเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการก่อตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2508 ที่จะสร้างมหาวิทยาลัยแนวใหม่ คือ มีคณะวิชากระจายอยู่ในหลาย ๆ จังหวัดภาคใต้ และให้มีการร่วมทุน ก่อสร้างจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน มี Board of Senate ควบคุมด้านวิชาการ ในการเสนอ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยภาคใต้เข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการระดับอุดมศึกษา สภาการศึกษาแห่งชาติ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งแบบเป็นส่วนราชการและแบบไม่เป็น ส่วนราชการร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยภาคใต้แบบเป็นส่วนราชการนั้น คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติของ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แต่มีลักษณะพิเศษ คือ นอกจากมีสภามหาวิทยาลัยแล้ว ยังมีคณะกรรมการทรัสต์ ซึ่งมีหน้าที่หาเงินผลประโยชน์ให้มหาวิทยาลัยและมีอำนาจในการใช้จ่ายรายได้จากผลประโยชน์ดังกล่าวเพื่อสร้างความเจริญให้แก่มหาวิทยาลัย ส่วนร่างพระราชบัญญัติภาคใต้แบบไม่เป็นส่วนราชการนี้ มหาวิทยาลัยจะมีลักษณะการบริหารงานทำนองเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้หลักจากงบประมาณ และมีผลประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยหามาได้เองผ่านกรรมการทรัสต์ ร่างพระราชบัญญัตินี้มีส่วนดีคือ จะทำให้มีความคล่องตัวในเรื่องการใช้จ่ายผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย และอัตราเงินเดือนของอาจารย์ไม่ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ทางราชการ ในขณะเดียวกันก็มีส่วนเสียคือ ถ้ามหาวิทยาลัยไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอ ก็อาจบริหารงานได้ด้วย ความลำบาก มหาวิทยาลัยในระบบนี้จะมีความสัมพันธ์กับสภาการศึกษาแห่งชาติ (ปัจจุบันคือ

สำนักงานคณะกรรมการการสภาแห่งชาติ) น้อยมาก ก็จะเกี่ยวข้องกันแต่ในเรื่องมาตรฐานหลักสูตรเท่านั้น

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการระดับอุดมศึกษา สภาการศึกษาแห่งชาติ ปรากฏว่า คณะกรรมการฯ ลงมติสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยภาคใต้มีพระราชบัญญัติแบบไม่เป็นส่วนราชการ ทั้งนี้ก็เพื่อให้มหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาคแห่งนี้มีความคล่องตัวในการบริหารงาน และเพื่อเป็นการจูงใจให้อาจารย์และเจ้าหน้าที่ไปทำงานในมหาวิทยาลัย นอกจากนี้การไม่เป็นส่วนราชการจะสามารถเปิดโอกาสให้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากมูลนิธิและเอกชนเพิ่มมากขึ้น แต่คณะกรรมการฯ ให้แก้ไขปรับปรุงร่างในสาระสำคัญ ดังนี้

- ควรมีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่เพียงคณะเดียว โดยรวมคณะกรรมการทรัพย์สินไว้ในคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย และจัดอัตราส่วนของคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนของฝ่ายรัฐบาลให้มีจำนวนมากกว่าเอกชน
- ให้มีคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ของมหาวิทยาลัย ทำนองเดียวกันกับสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT)
- ในเรื่องของความสัมพันธ์กับสภาการศึกษาแห่งชาติ เรื่องการแบ่งส่วนของมหาวิทยาลัย และการรับสถาบันเข้าสมทบ ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาการศึกษาแห่งชาติ ส่วนการพิจารณาหลักสูตรให้มหาวิทยาลัยอนุมัติเองได้ แต่ให้เสนอขอรับความเห็นชอบจากสภาการศึกษาแห่งชาติ
- เพื่อเป็นการจูงใจอาจารย์และเจ้าหน้าที่ ควรมีบทเฉพาะกาลในเรื่องกองทุนสะสม
- ควรแยกเจ้าหน้าที่ธุรการและฝ่ายวิชาการออกจากกัน
- การแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี ควรจะทำการโปรดเกล้าฯ
- อายุการดำรงตำแหน่งกรรมการในสภามหาวิทยาลัย ควรกำหนดให้มีทั้งระยะสั้นที่สุดและระยะยาวที่สุด และควรมีอัตราส่วนกรรมการฝ่ายไทย และต่างประเทศด้วย

ต่อมา การเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานจัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ไปตามแนวคิดในช่วงระยะเวลาที่ 3 นี้ มีจุดเริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการก่อตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้มีมติแต่งตั้ง ศาสตราจารย์ ดร.สตางค์ มงคลสุข เข้าร่วมเป็นกรรมการจัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2510 ทั้งนี้ โดย ศาสตราจารย์ ดร.สตางค์ มงคลสุข ได้ให้ความร่วมมือจัดแบ่งสถานที่ของคณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ให้ใช้เป็นสถานที่ทำการชั่วคราวของมหาวิทยาลัยภาคใต้ ในระยะเริ่มก่อตั้ง และได้ช่วยวางแผนผังห้องปฏิบัติการเคมีและฟิสิกส์ พร้อมทั้งจัดหาอุปกรณ์ให้เท่าที่จำเป็น ตลอดจนเตรียมหาอาจารย์ประจำห้องปฏิบัติการให้อีกด้วย ในการเข้าพบประธาน



กรรมการจัดตั้งฯ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2510 ศาสตราจารย์ ดร.สตางค์ มงคลสุข ได้เสนอขอให้เปิดคณะวิทยาศาสตร์ขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาวิชาในคณะอื่น เช่น วิศวกรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์และแพทยศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งความคิดดังกล่าวตรงกับข้อเสนอของสภาการศึกษาแห่งชาติที่เคยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้เคยกล่าวถึงแล้ว และคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2510 ได้มีมติให้มหาวิทยาลัยภาคใต้เริ่มดำเนินการจัดตั้งคณะวิทยาศาสตร์ และอักษรศาสตร์ขึ้นเป็นคณะต่อไป ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการระดับอุดมศึกษา สภาการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2510 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2510 ในวาระการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยภาคใต้ ซึ่งคณะกรรมการระดับอุดมศึกษาเคยพิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ 3/2510 ที่ประชุมครั้งนั้นได้มีมติสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยภาคใต้มีพระราชบัญญัติแบบไม่เป็นส่วนราชการ โดยให้แก้ไขตามข้อเสนอของที่ประชุม และนำกลับเข้ามาเสนอต่อที่ประชุมใหม่นั้น ศาสตราจารย์ ดร.สตางค์ มงคลสุข ในฐานะผู้ได้รับนโยบายจากประธานคณะกรรมการก่อตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ได้แถลงต่อที่ประชุมว่า เนื่องจากได้กำหนดจะเปิดสอนคณะวิศวกรรมศาสตร์ในปีการศึกษา 2510 นี้ จึงมีความจำเป็นอย่างอึงที่จะต้องดำเนินการเพื่อจะได้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยภาคใต้ขึ้นโดยเร็วที่สุด และประธานคณะกรรมการก่อตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ได้แจ้งให้ทราบในการเข้าพบ พ.อ.ถนัด คอมันตร์ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2510 ว่า การที่มหาวิทยาลัยภาคใต้จะมีฐานะอย่างไรมัน ท่านไม่ขัดข้องทั้งสองประการ ขอแต่ให้มหาวิทยาลัยดำเนินงานไปได้สมความมุ่งหมาย การที่จะให้มีพระราชบัญญัติแบบไม่เป็นส่วนราชการนั้น อาจทำให้มีอุปสรรคในการดำเนินงานขึ้นเริ่มแรก เป็นต้นว่า ปัญหาเกี่ยวกับอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย จึงใคร่ขอเสนอให้คณะกรรมการระดับอุดมศึกษาพิจารณาสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยภาคใต้มีพระราชบัญญัติแบบเป็นส่วนราชการ ที่ประชุมพิจารณาแล้วลงมติให้ประธานอนุกรรมการร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยภาคใต้ นำพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับเป็นส่วนราชการ แล้วนำเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณาต่อไป จากนั้นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยได้รับการพิจารณาในเวลาต่อมาให้เป็นแบบเป็นส่วนราชการ (อนุสรณ์ครบรอบ 20 ปี มอ., 2530: 41-42)

อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งนี้ หากวิเคราะห์ในเชิงบทบาทการศึกษาต่อชุมชนแล้ว มหาวิทยาลัยจะมีลักษณะเป็นส่วนราชการท้องถิ่นระดับภูมิภาค การรับนักศึกษาควรเหมือนกับ การรับนักเรียนในชุมชน การบริหารงานก็เช่นกันควรมีอิสระที่จะปฏิบัติการกิจได้ตามการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น

เมื่อประเทศไทยมีแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปรัชญาการณ์ที่เห็นได้ชัดเจนคือ การเจริญเติบโตของการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งที่จัดตั้งขึ้นในช่วง 30 ปี นับจากการจัดตั้งมหาวิทยาลัยภูมิภาคในช่วง พ.ศ. 2510 ถึงปัจจุบัน มีสถาบันอุดม-

ศึกษาเกิดขึ้นในช่วงต่างๆ ของการพัฒนา แนวคิดมหาวิทยาลัยเปิด ไม่จำกัดจำนวนรับ ไม่บังคับการเข้าเรียน เพื่อรองรับความต้องการการศึกษาต่อที่ทวีขึ้นอย่างมาก คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง อย่างไรก็ตามควบคู่ไปกับการขยายโอกาสทางการศึกษา ความต้องการกำลังคนในการพัฒนาประเทศก็ทวีตามขึ้นไปเช่นกัน สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าทั้ง 3 แห่ง มุ่งเน้นการเรียนการสอนทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ ผลิตครูช่างเพื่อไปเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาชีพที่มุ่งเน้นการผลิตกำลังคนฝีมือปานกลาง ในสังคมของการเรียนรู้กับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงมีบทบาทมาก การศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิตที่มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตและการทำงานขยายโอกาสการศึกษาไปสู่ภูมิภาค จึงเกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยเปิดที่ใช้ระบบการศึกษาทางไกล ไม่มีชั้นเรียน ไม่จำกัดจำนวนรับ จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนี้ ส่งผลต่อการวางระบบการศึกษาโครงสร้างการบริหารอย่างเห็นได้ชัด หน่วยงานด้านทะเบียน หน่วยงานบริการนักศึกษาทางไปรษณีย์ซึ่งต้องเป็นหน่วยงานหลักที่ให้บริการนักศึกษามีบุคลากรจำนวนมาก ในขณะที่สาขาวิชาที่ทำหน้าที่หลักคือ การสอน หมายถึงการผลิตเอกสารการสอน จึงเป็นหน่วยงานหลัก แต่มีบุคลากรน้อย เป็นการระดมทรัพยากรจากสังคมเพื่อการศึกษาของสังคม แนวคิดการศึกษาเพื่อมวลชน ก็เห็นได้ชัด ในขณะเดียวกันมวลชนเพื่อการศึกษา也被พัฒนาขึ้นมาควบคู่ไปด้วย ดังนั้นในช่วงเวลาเดียวกันนี้จึงมีมหาวิทยาลัยเอกชนจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากด้วย โดยการที่เป็นมหาวิทยาลัยเปิดทั้งสองแห่งจึงมีนักศึกษาเข้าศึกษาเป็นจำนวนมาก รายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษาจึงเป็นรายได้หลักที่มหาวิทยาลัยนำมาใช้เป็นงบดำเนินการประมาณร้อยละ 70 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เป็นเงินรายได้นอกงบประมาณแผ่นดิน (เทียนฉาย กิระนันท์, 2538: 12)

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ถือกำเนิดมาจากโรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูง ถนนประสานมิตร เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2492 โดย มล.ปิ่น มาลากุล ขณะนั้นเป็นปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้มอบหมายให้ หลวงสวัสดิศาสตรบุทธิ ไปประจำโรงเรียน (48 ปี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2540: 43) ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นวิทยาลัยวิชาการศึกษา เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2496 โดยมีพระราชบัญญัติวิทยาลัยวิชาการศึกษา เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2494 สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 20 ปีต่อมาก็ได้รับการยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2517 ย้ายไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามว่า “มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ” ซึ่งมีความหมายว่า มหาวิทยาลัยที่เจริญเป็นศรีสง่าแก่มหานคร นับเป็นมหาวิทยาลัยที่มีวิทยาเขตมากที่สุดในสมัยนั้น คือ 8 วิทยาเขต เมื่อแรกเริ่มยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัย มีคณะวิชา 5 คณะ คือ คณะพลศึกษา คณะมนุษยศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ และคณะศึกษาศาสตร์ ซึ่งเป็นคณะที่ถือ

กำเนิดมายาวนานควบคู่กับการเป็นวิทยาลัยวิชาการศึกษา ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.สาโรจน์ บัวศรี ได้ก่อตั้งเป็นคณะวิชาการศึกษา จนมาถึงปัจจุบัน

ต่อมาวิทยาเขตต่าง ๆ ได้พัฒนาและเจริญเติบโต ได้รับการยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัย คือ วิทยาเขตบางแสน ได้รับการยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตพิษณุโลก ได้รับการยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตมหาสารคาม ได้รับการยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยมหาสารคาม วิทยาเขตภาคใต้ ได้รับการยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยทักษิณ (48 ปี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, อ้างแล้ว: 17) เมื่อ พ.ศ. 2491 กรมสามัญศึกษา (เดิม) ซื่อที่ดินเนื้อที่ 9 ไร่ ซึ่งเหมาะที่จะจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา ม.ล.ปิ่น มาลากุล ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้เขียนแผนผังวางรูปโรงเรียนขึ้น และได้ให้งบประมาณก่อสร้างเป็นงวด ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2493 ถึง พ.ศ. 2498 ครั้งนั้นโรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูง ถนนประสานมิตร ได้รับการสถาปนาเป็นวิทยาลัยวิชาการศึกษา จัดส่วนวิชาการศึกษาแขนงต่าง ๆ รวมทั้งแขนงประถมศึกษาด้วย กระทรวงศึกษาธิการจึงได้โอนอาคารที่ก่อสร้างค้างอยู่ในวิทยาลัยวิชาการศึกษา และให้เงินจำนวนหนึ่ง เพื่อจัดการก่อสร้างให้เสร็จ และจัดซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็น ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางหลักการในการดำเนินงานจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาสาธิต เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2498

เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2517 วิทยาลัยวิชาการศึกษาได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ตาม พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย สถานภาพของโรงเรียนประถมศึกษาจึงได้เปลี่ยนเป็นโรงเรียนประถมสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร มีชื่อย่อว่า ป.มศว สังกัดในภาควิชาหลักสูตรและการสอน คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

ต่อมาในวันที่ 16 กรกฎาคม 2534 มหาวิทยาลัยได้ประกาศรวมการบริหารโรงเรียนมัธยมสาธิต กับโรงเรียนประถมสาธิตเข้าเป็นโรงเรียนเดียวกัน โดยใช้ชื่อว่า “โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร” โดยกำหนดให้มีตำแหน่ง “ผู้อำนวยการ” เป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของโรงเรียนในวันที่ 1 มิถุนายน 2538 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ได้มีมติให้ปรับโครงสร้างการบริหารงานของโรงเรียนสาธิต มศว ประสานมิตร เป็นโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร (ฝ่ายประถม) และหน่วยงานเจ้าของเงินรายได้ และเงินงบประมาณส่วนตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของโรงเรียนยังคงใช้ตำแหน่ง “ผู้อำนวยการ” จนถึงปัจจุบัน (48 ปี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, อ้างแล้ว: 105-107)

ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระยะที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ได้ขยายตัวออกไปที่จังหวัดนครนายก ซึ่งได้รับบริจาคจาก บริษัท ศรีระกระบือ ตำบลองครักษ์ อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก โดยที่ ทบวงมหาวิทยาลัยมีมติเห็นชอบให้พัฒนาพื้นที่ดังกล่าว เนื่องจากเห็นความจำเป็นในการขยายตัวของมหาวิทยาลัยให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ใน

ฐานะที่เป็นสถาบันอุดมศึกษา ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อขยายการผลิตบัณฑิตทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและการกีฬา โดยมุ่งให้เป็นสถาบันที่เอื้อประโยชน์ต่อชุมชนในแถบภาคตะวันออกเฉียงตอนบน และมุ่งให้ใช้ระบบเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT Campus) เพื่อช่วยการเรียนการสอน และการวิจัย (48 ปี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, อ้างแล้ว: 35)

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีพัฒนาการที่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่นๆ โดยที่เริ่มจากการรวมวิทยาลัยวิชาการศึกษา ตั้งเป็นมหาวิทยาลัยที่มีวิทยาเขตมากที่สุด และเป็นมหาวิทยาลัยที่วิทยาเขตมีความสมบูรณ์ในระบบบริหารสถาบันเอง ทั้งนี้เพราะเคยเป็นอิสระมาก่อน แม้ว่าจะเป็นวิทยาลัยวิชาการศึกษา ด้วยเหตุนี้จึงเป็นจุดแข็งแกร่งของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒในการจัดการศึกษาทางด้านศึกษาศาสตร์ แต่ความเป็นวิทยาเขตนี้เองเป็นอุปสรรคต่อการได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน ในช่วงเวลาที่วิทยาเขตต่างๆ ยังรวมกันอยู่ ประมาณช่วงแผนพัฒนาอุดมศึกษา ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ฝ่ายวางแผนและพัฒนา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (2522: 33 - 35 อ้างใน ชัยยุทธ ศิริฤทธิ์, 2529: 47 - 48) ได้ศึกษาเปรียบเทียบเงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับ พบว่าวิทยาเขตประสานมิตรได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมากที่สุด คือ ประมาณ 34 - 37 ล้านบาท ส่วนวิทยาเขตอื่นๆ ได้ประมาณปีละ 4 - 6 ล้านบาท และเมื่อเปรียบเทียบการใช้จ่ายจริง พบว่าวิทยาเขตอื่นๆ ใช้งบดำเนินการเกินกว่าที่ได้อนุมัติ ร้อยละ 2 ขณะที่ภาพรวมของมหาวิทยาลัยใช้งบดำเนินการต่ำกว่าจำนวนที่ได้อนุมัติ ร้อยละ 10 เมื่อความต้องการของสังคมต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษามากยิ่งขึ้น วิทยาเขตต่างๆ ก็สามารถแยกตัวเป็นอิสระ แรงแผลกคันเหล่านี้มาจากข้อจำกัดเรื่องงบประมาณด้วย เมื่อดังเป็นมหาวิทยาลัยแล้วงบดำเนินการทวีขึ้นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยบูรพา นครสวรรค์ มหาสารคาม และทักษิณ เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ภายในเวลา 20 ปี หลังจากที่อยู่ในฐานะวิทยาเขต ปัจจุบันงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละมหาวิทยาลัยที่เคยเป็นวิทยาเขตเหล่านี้ ทวีขึ้นไปประมาณ 400 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2533 แนวความคิดเรื่องมหาวิทยาลัยอิสระ (Autonomous University) ก็เป็นจริงขึ้น เมื่อรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เล็งเห็นความจำเป็นที่ต้องเร่งรัดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยภูมิภาคที่มีศักยภาพพร้อมที่จะผลิตกำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศ จึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนกันยายน 2531 ให้แยกโครงการจัดวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่นที่จังหวัดนครราชสีมา ออกมาเป็นโครงการเอกเทศเพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัย ควบคู่ไปกับแนวคิดมหาวิทยาลัยอิสระที่ไม่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจึงได้รับจัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นตัวอย่างของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ ตามพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2533 และต่อมาได้พัฒนามหาวิทยาลัยด้วยลักษณะ ขึ้น

เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับอีกแห่งหนึ่ง เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2535 หลังจากที่ตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐได้จริงแล้ว กระแสการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการก็ได้รับการผลักดันจากทบวงมหาวิทยาลัย ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 16 แห่ง ที่ขออนอกนอกระบบราชการ พัฒนาการต่อมาในปี พ.ศ. 2537 คือการที่สถาบันอุดมศึกษาแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่พร้อมจะนำสถาบันออกนอกระบบ กับกลุ่มที่จะปรับปรุงระบบราชการให้คล่องตัวก่อนการตัดสินใจ ทั้งนี้เพราะหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ มีหลักการหลายประการที่พึงประสงค์ เช่น ความเป็นอิสระในการบริหารงานวิชาการ ความคล่องตัวในระบบการเงินที่ได้รับจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป ในขณะที่เดียวกันก็ไม่มั่นใจในเรื่องของระบบการบริหารงานบุคคล ความมั่นคงของการอยู่ในตำแหน่ง กับความไม่ชัดเจนในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณว่าจะจัดสรรให้เพียงพอกับความต้องการของสถาบันหรือไม่ เพราะหลายสถาบันยังไม่พร้อมในการหารายได้เลี้ยงตนเอง เพราะปัจจัยขั้นพื้นฐานยังไม่พร้อม เช่น ไม่มีที่ดินเพื่อทำประโยชน์ ไม่มีกองทุนเพื่อพัฒนาสถาบันที่มีจำนวนมากพอ แหล่งรายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษาจะมากพอหรือไม่ การสนับสนุนจากเอกชนจะเห็นได้ว่า เหตุผลในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเป็นเหตุผลที่รัฐบาลกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษามีบทบาทต่อสังคมในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้รับใช้ราชการ การสร้างผู้นำสังคมในระบอบประชาธิปไตย การขยายโอกาสทางการศึกษา การเร่งผลิตกำลังคนเพื่อพัฒนาประเทศทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และเหตุผลในการจัดตั้งอื่นๆ ล้วนแล้วแต่เป็นที่มาของรูปแบบการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษา อันส่งผลไปยังรูปแบบงบประมาณในด้านของแหล่งรายรับที่ส่วนใหญ่จะมาจากงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น การจัดสรร การใช้ การตรวจสอบและประเมินผล จะมีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง ทั้งนี้จุดมุ่งหมายในการก่อตั้งสถาบันมีแตกต่างกัน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 สรุปพัฒนาการของทรงบประมาณกับแนวคิดในการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ปี (พ.ศ.)	ทรงบประมาณ	แนวคิด (สถาบันอุดมศึกษา)
ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง สมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2418	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แนวคิดเป็นพระคลังมหาสมบัติ</li> <li>- มีการวางแผนการใช้ทรงบประมาณล่วงหน้า</li> <li>- ทรงบประมาณนอกแผน เรียกว่า "การจร"</li> <li>- เริ่มมีกฎหมายทรงบประมาณ</li> <li>- จัดตั้ง "ออกเคอร์ออฟฟิศ" ทำหน้าที่ตรวจสอบการบัญชีการเงินของแผ่นดิน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แนวคิดในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเมื่อผลิตบุคลากรเข้ารับราชการ</li> <li>- พัฒนาโรงเรียนมหาดเล็กขึ้นให้เป็นสถาบันอุดมศึกษา</li> <li>- ใช้เงินเหลือจ่ายที่ราษฎรบริจาคเพื่อสร้างพระบรมรูปทรงม้ามาขยายตึกโรงเรียนมหาดเล็ก</li> </ul>
พ.ศ. 2431	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดใช้จ่ายเริ่มวันที่ 1 (ตามแบบอังกฤษและเป็นวันปีใหม่ไทยด้วย)</li> </ul>	
พ.ศ. 2433 สมัยรัชกาลที่ 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ร.บ.กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ</li> <li>- จัดตั้งกรมบัญชีกลาง</li> <li>- พัฒนาระบบบัญชีเพื่อการควบคุมตรวจสอบ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีแนวคิดที่จะนำเงินทรงบประมาณแผ่นดินมาใช้ในการดำเนินงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li> </ul>
พ.ศ. 2456	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ร.บ.วิธีการทรงบประมาณ พ.ศ. 2456</li> </ul>	
พ.ศ. 2458 สมัยรัชกาลที่ 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดิน</li> <li>- มีแนวคิดในการให้กระทรวงการคลังเข้าไปตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถาบันอุดมศึกษามีการใช้ทรงบประมาณแผ่นดิน</li> </ul>
พ.ศ. 2471-2473		<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการพิจารณาเรื่องสังกัดของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็น 2 แนวทาง</li> <li>1. ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษา กับรัฐ <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 รัฐปกครองไปก่อนจนกว่าสถาบันอุดมศึกษาจะมีศักยภาพที่ปกครองตนเองได้ หรือ</li> <li>1.2 รัฐมีหน้าที่กำกับและสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา</li> </ul> </li> </ul>

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

ปี	การเปลี่ยนแปลง	สถาบันอุดมศึกษา
หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	- มีการออกพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2476 - ใช้งบประมาณแบบรายการ - โอนกรมตรวจเงินแผ่นดินไปขึ้นต่อคณะราษฎร	2. การมีสภาพปกครองสถาบันอุดมศึกษา 2.1 มีศาสตราจารย์ หรือ 2.2 มีสภาผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก - มีแนวคิดเรื่องการให้สถาบันอุดมศึกษามีสิทธิในทรัพย์สินของสถาบัน - มีแนวคิดการจัดตั้ง Charter ให้สภามหาวิทยาลัยบริหารทรัพย์สินได้
พ.ศ. 2476	- จัดงบประมาณแผ่นดินกับสภามหาวิทยาลัยในรูปแบบเงินอุดหนุน	- จัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองไม่เป็นส่วนราชการ มีลักษณะเป็นตลาดวิชา เน้นการปกครองตนเอง โดยคณะกรรมการมหาวิทยาลัย แบบทวิภาคี ซึ่งประกอบด้วยบุคคลภายนอกและภายใน
พ.ศ. 2481	- เปลี่ยนปีงบประมาณเริ่ม 1 ตุลาคม (เหตุผลเนื่องจากสภาวะอากาศที่เหมาะสมในการเกษตร)	
พ.ศ. 2483	- แก้ไข พ.ร.บ. วิชาการงบประมาณ	มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองได้ร่วมอนุมัติให้ซื้อหุ้นของธนาคารเอเชีย เพื่อการอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม ทำให้มหาวิทยาลัยมีรายได้เพิ่มขึ้นจนสามารถเลี้ยงตนเองได้
พ.ศ. 2484	- เปลี่ยนปีงบประมาณตามการเปลี่ยนแปลงปีปฏิทิน โดยเริ่ม 1 มกราคม (เหตุผลเพื่อจะได้เรียกปีงบประมาณให้เป็นปีเดียวกับปีปฏิทิน)	- ให้กรมมหาวิทยาลัยดูแลกิจการมหาวิทยาลัย ทั้ง 2 แห่ง - มีแนวคิดที่จะจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค
พ.ศ. 2485		- จัดตั้งมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากรที่มีการสอนที่เน้นสาขาเฉพาะทางตอบสนองความต้องการกำลังคนของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงศึกษาธิการ

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

พ.ศ.	กิจกรรม/โครงการ	งบประมาณ/ผลสัมฤทธิ์
พ.ศ. 2487		<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นมหาวิทยาลัยในระบบราชการมีฐานะเป็นกรมในแต่ละกระทรวง</li> <li>- การผลิตบัณฑิตเป็นแบบผลิตเองใช้เอง</li> <li>- รัฐบาลรัฐประหาร สั่งปิดธนาคารเอเชียเพราะเห็นว่าจะมีปัญหาการเมืองแทรกแซง มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองก็หมดอิสระในการดำเนินงานด้านรายได้ของตนเอง ต้องหันมาพึ่งงบประมาณแผ่นดิน</li> </ul>
พ.ศ. 2492		รัฐบาลสั่งเปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการจัดการเรียนการสอนใหม่ โดยแยกเป็นคณะต่าง ๆ
พ.ศ. 2494	Public Administration Science ของสหรัฐอเมริกาให้ความร่วมมือในการปรับปรุงระบบการงบประมาณไทย และได้เปลี่ยนปีงบประมาณให้กลับมาเริ่มที่ 1 ตุลาคม อีกครั้ง	
พ.ศ. 2499	ตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติเพื่อดูแลด้านงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัย	
พ.ศ. 2500		มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ
พ.ศ. 2501	USAID เสนอเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ	
พ.ศ. 2502	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณระบุปีงบประมาณเริ่ม 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายนของ ปีถัดไป</li> <li>- สำนักงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี</li> </ul>	<p>มหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง อยู่ในสังกัดทบวงการเมือง สำนักนายกรัฐมนตรีปรับสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติเป็นสภากการศึกษาแห่งชาติ และได้ปรับพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันตามแนวคิดของ เซอร์ ชาร์ลส์ ดาร์วิน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีพระราชบัญญัติสภากศึกษามาตรา 10 (5) ให้มีอำนาจหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษา</li> </ul>



ตารางที่ 3 (ต่อ)

พ.ศ.	การงบประมาณ	งานบัณฑิตศึกษา
พ.ศ. 2507		<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยรับแนวคิด “เมืองมหาวิทยาลัย” มีหอพักเป็นศูนย์การเรียนรู้</li> <li>- ออกพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย</li> <li>- จัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</li> </ul>
พ.ศ. 2508		<ul style="list-style-type: none"> <li>- เปลี่ยนชื่อเป็น มหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นการจัดการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</li> </ul>
พ.ศ. 2509		<ul style="list-style-type: none"> <li>- รับหลักการการตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ 30 ล้านบาท ชื่อมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยมีแนวคิดการก่อตั้งแบบมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ที่มีศูนย์กลาง และวิทยาเขตอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ มีแนวคิดของการ “ไม่เป็นส่วนราชการ” มีแนวคิดที่จะมีคณะกรรมการทวิภาคี เพื่อทำหน้าที่หารายได้เข้ามหาวิทยาลัย</li> <li>- มีการเสนอให้มีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee) ตามแบบอังกฤษ</li> </ul>
พ.ศ. 2512		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ</li> </ul>
พ.ศ. 2517	มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตั้งมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ โดยยกฐานะจากวิทยาลัยวิชาการศึกษา</li> </ul>
พ.ศ. 2521		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัยเปิด ไม่มีชั้นเรียน</li> </ul>
พ.ศ. 2525	<ul style="list-style-type: none"> <li>- นำระบบงบประมาณ แบบ PPBS มาใช้</li> <li>- ปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ มีการผ่อนคลายการควบคุมโดยให้อินฝ่ายการเงินระหว่างหมวด ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ จัดซื้อ โดยการเพิ่มลดเงินได้</li> </ul>	

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

ปีงบประมาณ	รายการประเมิน	สถาบันอุดมศึกษา
พ.ศ. 2534	ไม่เกินร้อยละ 10 สำหรับ ครุภัณฑ์รายการทั้งสิ้น 50,000 ค่าก่อสร้าง รายการ ไม่เกิน 250,000 - มีการจัดสรรงบประมาณแบบ เงินอุดหนุน - มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องการใช้ ประโยชน์จากที่ดินที่เป็นที่ ราชพัสดุได้	ตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

จากตารางจะเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษามีความหลากหลายในการจัดตั้ง แต่มีพัฒนาที่นำมาสู่ความเป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ ขณะที่ระบบงบประมาณการจัดโครงสร้างที่ชัดเจน เมื่อดำเนินการงบประมาณแผ่นดินให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ตามกระบวนการงบประมาณ จะเห็นว่า รูปแบบงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงโดยมีการนำงบประมาณแบบแผนงานโครงการมาใช้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 และได้มีรูปแบบการจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐในปี พ.ศ. 2534

## ส่วนที่ 2 การจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

ภายใต้ความหลากหลายของจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษา ตั้งแต่ศตวรรษที่ผ่านมา สถาบันอุดมศึกษาได้พัฒนามาสู่เป้าหมายที่ใกล้เคียงกันคือการเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนหลายสาขาหลายระดับ ทั้ง ๆ ที่จุดเริ่มต้นของความชำนาญเฉพาะทางที่แตกต่างกัน การขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาควบคู่ไปกับการศึกษาต่อทำให้ภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขยายตัวขึ้นอย่างมาก แล้วอาจกล่าวได้ว่า สำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณเป็นแหล่งรายรับส่วนใหญ่ เนื่องจากการศึกษาถือเป็นบริการของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาเป็นส่วนราชการที่รัฐมอบภารกิจให้ปฏิบัติ สถาบันอุดมศึกษาเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรม ในทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษาเกือบทุกแห่ง ยกเว้นแก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐ

สภาพการจัดงบประมาณเพื่อการศึกษาในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา พบว่า งบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาสูงขึ้น ทั้งปริมาณเงินและสัดส่วนต่อรายจ่ายทั้งประเทศ และต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หากพิจารณาถึงจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นเรียกได้ว่า เป็นเท่าตัวในระยะ 5 ปี ตัวเลขจำนวนเงินดังตาราง

ตารางที่ 4 ร้อยละของงบประมาณรายจ่าย เพื่อการศึกษาต่อรายจ่ายทั้งหมดและผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ปีงบประมาณ	งบรายจ่ายการศึกษา	ร้อยละของรายจ่ายทั้งประเทศ	ร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
2536	108,069.7	19.3	3.4
2537	121,937.1	19.5	3.5
2538	135,309.0	18.9	3.4
2539	167,560.4	19.9	3.6
2540	214,297.7	22.0	4.0

ที่มา : งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา ปีงบประมาณ 2536-2540

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ตารางที่ 5 ร้อยละของงบดำเนินการกับงบลงทุน และเงินเดือนกับรายจ่ายอื่น ๆ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษา

ปีงบประมาณ	งบดำเนินงาน	งบลงทุน	เงินเดือน	รายจ่ายอื่น
2536	83.3	16.1	66.9	33.1
2537	81.0	19.0	63.1	36.9
2538	80.2	19.8	58.2	41.8
2539	80.8	19.2	56.8	43.2
2540	74	26	47.55	42.45

ที่มา : งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา ปีงบประมาณ 2536-2540

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

รายจ่ายเพื่อการศึกษาของทั้งประเทศจะแยกไปใช้จ่ายเป็นงบดำเนินการมากกว่า งบลงทุน โดยการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในช่วง 5 ปี นั้น งบดำเนินการจะลดลงทุกปี ขณะที่ งบลงทุนจะมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น ส่วนการแบ่งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาเป็นเงินเดือนจางรายจ่ายอื่น ๆ นั้น จะเห็นว่าสัดส่วนของเงินเดือนลดลงทุกปี ขณะที่รายจ่ายอื่น ๆ เพิ่มขึ้นทุกปี เช่นกัน

#### ตารางที่ 6 การจัดงบประมาณเพื่อการศึกษา

หน่วย : ล้านบาท

ปี งบประมาณ	รายจ่ายเพื่อ อุดมศึกษา	ร้อยละของรายจ่าย เพื่อการศึกษา	สังกัด		
			ทบวง มหาวิทยาลัย	กระทรวง ศึกษาธิการ	อื่น ๆ
2536	17,903.88	16.6	86.3	10.4	3.3
2537	20,484.34	16.8	86.3	10.5	3.2
2538	23,485.09	17.4	85.2	11.5	3.3
2539	29,743.43	17.8	85.4	11.4	3.2
2540	37,898.54	17.6	85.4	10.75	3.79

ที่มา : งบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาปีงบประมาณ 2536-2540

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาในระดับอุดมศึกษา จะพบว่า งบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดมศึกษานั้น เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่ได้รับจัดสรร งบประมาณทางอุดมศึกษามากที่สุดด้วย

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบรายจ่ายด้านงบเงินเดือน งบดำเนินการอื่น ๆ งบลงทุนของสถาบันอุดมศึกษา เฉพาะที่จัดการศึกษาระดับปริญญา

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย	เงินเดือน	งบดำเนินการอื่น ๆ	งบลงทุน
2536	17,730.49	6,926.40	2,065.40	6,558.34
ร้อยละ		39.06	11.64	69.98
2537	20,244.25	7,449.96	2,431.44	7,878.69
ร้อยละ		36.80	12.01	38.92
2538	23,162.91	8,113.52	2,857.36	9,065.82
ร้อยละ		35.03	12.33	39.14
2539	29,479.27	10,217.19	3,263.80	11,598.21
ร้อยละ		34.6	11.07	39.34
2540	37,685.94	11,127.47	3,756.26	15,963.36
ร้อยละ		29.53	10.05	42.35

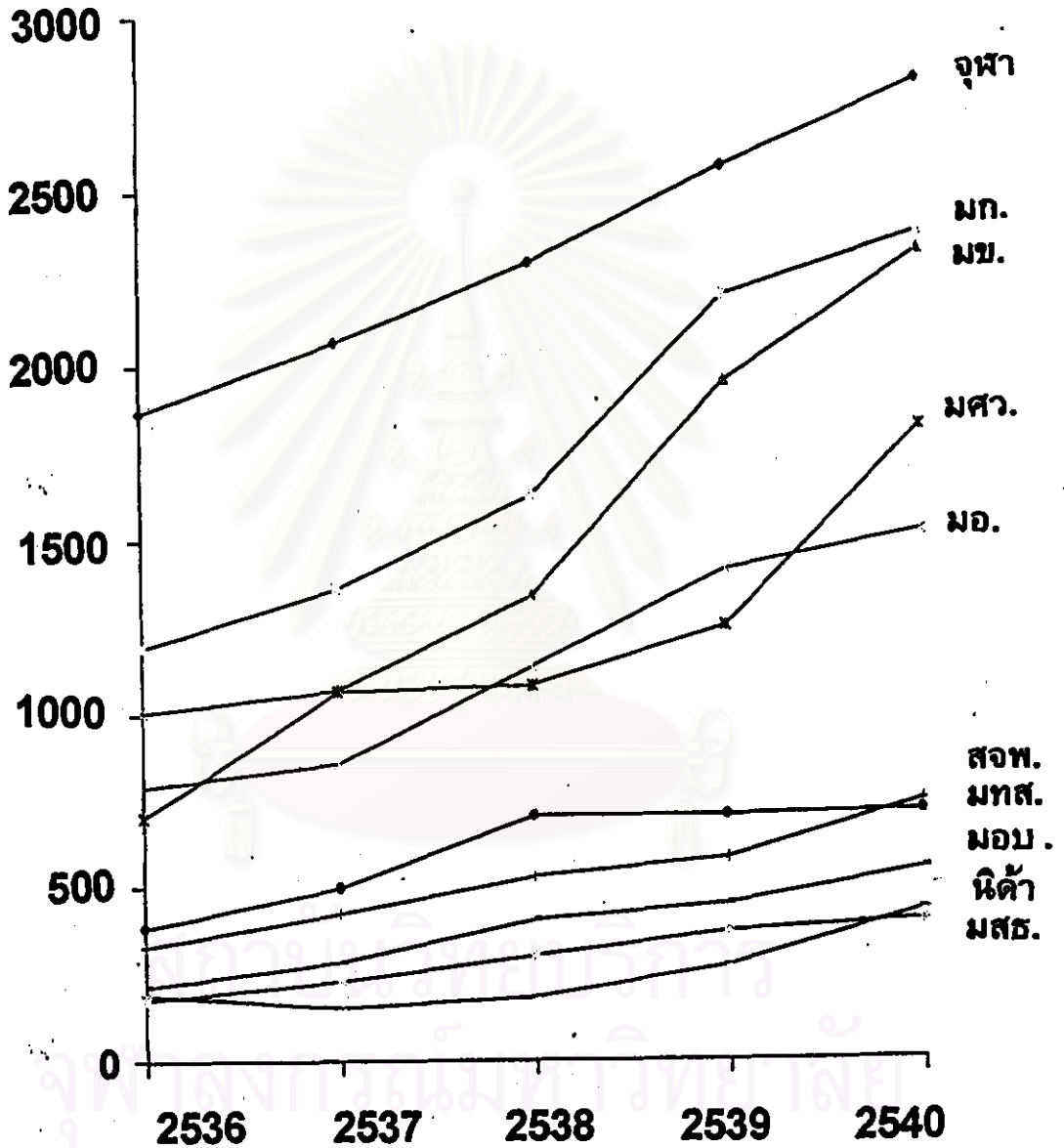
ที่มา : งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษารายปีงบประมาณ 2536-2540

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

จากตารางจะเห็นว่า งบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาแบบมีปริญญา นั้นเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ในงบประมาณทุก ๆ ด้าน จะเห็นได้งบเงินเดือนนั้นจะมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 39.06-29.53 ของงบรายจ่ายทั้งหมด ขณะที่งบลงทุนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 36.98-42.35

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพที่ 2. แสดงทิศทางการจัดสรรงบประมาณของรัฐแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ



จากแผนภาพจะเห็นว่า กลุ่มสถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งขึ้นมานานและมีการเรียนการสอนทางด้านคณะแพทยฯ คณะที่ต้องมีการใช้ห้องปฏิบัติจะได้รับงบประมาณอยู่ในกลุ่มสูงกว่าพื้นฐานขึ้นไป ลักษณะงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษานั้นจะเพิ่มขึ้นทุกปี

### ส่วนที่ 3 การบริหารงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษา

1. องค์การบริหารสถาบันอุดมศึกษา ในภาพรวมของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง นอกจากการมีพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายของสถาบันแล้ว กล่าวได้ว่าทุกสถาบันอุดมศึกษามีสภาสถาบัน ซึ่งส่วนใหญ่เรียกว่าสภามหาวิทยาลัย เป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นองค์การบริหารสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษา ที่เรียกว่าสภาสถาบัน ก็ได้แก่ สภาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สภาสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าทั้ง 3 แห่ง เป็นต้น

1.1 องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ดังได้กล่าวมาแล้วว่า สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งมีสภามหาวิทยาลัย หรือสภาสถาบันเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารกิจการสถาบันอุดมศึกษานั้น แต่องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย (ในที่นี้ขอใช้คำว่าสภามหาวิทยาลัยเป็นการรวมเรียกสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วย เนื่องจากคำว่า สภาสถาบัน จะไปพ้องกับ สภาสถาบันราชภัฏ)

การจัดประเภทขององค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย อาจจัดได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.1.1 ประเภทที่ประกอบด้วยอาจารย์ ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่า สภามหาวิทยาลัยแบบผู้บริหารและคณาจารย์ ซึ่งความจริงแล้วก็คือประเภทที่ประกอบด้วยคณาจารย์นั่นเอง เพราะผู้บริหารมหาวิทยาลัยระดับอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี นั้น ในปัจจุบันมาจากคณาจารย์ประจำคณะหรือสาขาวิชาต่าง ๆ ทั้งสิ้น

นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านยังจัดประเภทสภามหาวิทยาลัยแบบมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ซึ่งหากเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ แล้วก็มักจะเป็นอาจารย์ของมหาวิทยาลัยอื่นอีกเช่นกัน สภามหาวิทยาลัยของไทยส่วนใหญ่จะเป็นแบบที่ 1 นี้

1.1.2 ประเภทที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาชีพ ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่า Lay board โดยจะมีทั้งผู้ทรงคุณวุฒิโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกสรร ผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาจะมีสัดส่วนในองค์ประกอบน้อยมาก เช่น สภามหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมสาร มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

#### 1.2 การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย

จากองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยจะเห็นว่า ตำแหน่งต่าง ๆ ในสภามหาวิทยาลัยรวมทั้งการได้มาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย จะประกอบด้วย

1.2.1 ตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย ตำแหน่งที่เป็นประธานกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในพระราชบัญญัติของทุกสถาบันอุดมศึกษาระบุการได้มาไว้ตรงกันว่า เป็นตำแหน่งที่จะต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ส่วนกระบวนการสรรหาเพื่อนำรายนามบุคคล

เสนอให้ทรงพระกรุณาฯ ลงนามนั้น มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหา รวมทั้งคุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อขึ้นเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย

จากการศึกษาข้อบังคับและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยแล้ว พบว่าสถาบันอุดมศึกษาต่างก็กำหนดคุณสมบัติที่เกี่ยวกับคุณวุฒิ วิทยวุฒิ ประสบการณ์ รวมทั้งความเลื่อมใสศรัทธาในปรัชญาการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ การหนดคุณสมบัติของนายกสภามหาวิทยาลัยนี้สะท้อนทิศทางของการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ด้วย เช่น มหาวิทยาลัยบางแห่งมีนายกสภามหาวิทยาลัย เป็นนักการเมือง บางแห่งเป็นนักธุรกิจ บางแห่งอธิการบดีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยด้วย เป็นต้น

1.2.2 ตำแหน่งอุปนายกสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เสมือนรองประธานที่ประชุมในบางสถาบันอุดมศึกษากำหนดให้อธิการบดีเป็นอุปนายกโดยตำแหน่ง บางแห่งให้เลือกจากกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปมักจะเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะไม่เลือกจากผู้บริหารมหาวิทยาลัย

1.2.2 ตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง พระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษาจะระบุไว้ในมาตราที่ว่าด้วยสภามหาวิทยาลัยว่ามีกรรมการโดยตำแหน่งใดบ้าง ส่วนใหญ่จะเป็นตำแหน่ง อธิการบดี ประธานสภาอาจารย์ มีบางแห่งเรียก สภาวิชาการ มีบางแห่งที่มีประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย (มีปรากฏในมหาวิทยาลัยภูมิภาคที่ตั้งในระยะเวลาใกล้เคียงกัน คือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยทักษิณ และรวมถึงมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะแนวคิดของมหาวิทยาลัยที่ต้องการความร่วมมือจากท้องถิ่น) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนี้ ในบางสถาบันอุดมศึกษาที่มีกรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานภายนอก ก็จะเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนระบบการศึกษาของสถาบันนั้นๆ เช่น ตำแหน่งประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่ง 2 ตำแหน่งนี้ปรากฏในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มาตรา 14 (2)

1.2.4 ตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนใหญ่จะมาจากทศการสรรหา ประกอบด้วย

- 1) ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว คือ ผู้แทนคณาจารย์
- 2) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

ในการเสนอกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้ ในพระราชบัญญัติจะกำหนดจำนวนไว้ ส่วนกระบวนการคัดเลือก และเกณฑ์คุณสมบัติ สถาบันอุดมศึกษาจะออกเป็นข้อบังคับ และจะเสนอโดยองค์คณะบุคคลรับรอง มีข้อสังเกตของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่า ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 12 คน ในจำนวนนี้ 4 คน



ต้องมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่มีวิทยาเขต เช่น มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ จะกำหนดกรรมการที่เป็นผู้แทนคณาจารย์ประจำของแต่ละวิทยาเขต วิทยาเขตละ ไม่เกิน 2 คน

### 1.3 วาระการดำรงตำแหน่งของสภามหาวิทยาลัย

ปรากฏในพระราชบัญญัติจะมี 2 ลักษณะ คือ วาระโดยทั่วไป 2 ปี และ 4 ปี สำหรับกรรมการประเภทผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาที่มีการกำหนดวาระไว้แล้ว เช่น อธิการบดี รองอธิการบดี

### 1.4 การกำหนดหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษา โดยการระบุนขอบเขตหน้าที่โดยสรุป ดังนี้

1.4.1 ด้านการบริหารงานทั่วไป อำนาจหน้าที่จะครอบคลุมการกำหนดนโยบายของสถาบันอุดมศึกษา ตามภารกิจทั้ง 4 ด้าน ครอบคลุมไปถึงการจัดวางระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดหน่วยงานรองรับ รวมทั้งการดูแลหน่วยงานภายในด้วย

1.4.2 ด้านวิชาการ อำนาจหน้าที่จะครอบคลุมการอนุมัติหลักสูตร อนุมัติการรับสถาบันอุดมศึกษาเข้าสมทบ อนุมัติปริญญา

1.4.3 ด้านบริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่ครอบคลุมการบริหารงานบุคลากร สายบริหาร และสายวิชาการ

1.4.4 ด้านการเงินและทรัพย์สิน อำนาจหน้าที่ครอบคลุมการวางระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาด้วย ซึ่งมีบางสถาบันอุดมศึกษามีได้ระบุอำนาจเรื่องการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ไว้ในพระราชบัญญัติ เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2511)

## 2. การบริหารการเงินและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษา

2.1 รายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย รายได้จากทรัพย์สินจากแหล่งต่างๆ ซึ่งในพระราชบัญญัติของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะระบุไว้แตกต่างกันออกไป ดังตาราง

ตารางที่ ๘ แหล่งที่มาของรายรับที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา

รายการรายรับ	เงินอุดหนุน	เงินบริจาค	ค่าเช่า	มรดก	มก	มค	มค	มค	มค	มค
1. เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้	-	√	-	-	-	-	-	-	-	-
2. งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้	√	-	√	√	√	√	√	√	√	√
3. เงินอุดหนุนที่มีผู้บริจาคให้	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
4. ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้	-	√	-	-	-	-	-	-	√	√
5. ค่าธรรมเนียม	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
6. ค่าบำรุง	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
7. ค่าบริการ	√	√	-	√	-	-	-	-	-	-
8. ค่าค่าปรับ	-	√	-	-	-	-	-	-	-	-
9. ค่าตอบแทน	-	√	-	√	-	-	-	√	-	-
10. รายได้และผลประโยชน์จากการใช้ที่ราชพัสดุที่สถาบันอุดมศึกษาดูแล	√	√	√	-	-	-	√	-	-	√
11. รายได้หรือผลประโยชน์อื่นๆ	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
12. รายได้ที่มาจากการลงทุนของมหาวิทยาลัยเอง	-	√	-	-	-	-	-	-	-	-

โดยสรุปแล้ว รายได้และทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษาจะมาจากแหล่งต่าง ๆ เช่น เดียวกัน แต่การระบุไว้ในพระราชบัญญัติ มีการแจกแจงที่แตกต่างกัน ส่วนใหญ่จะระบุไว้สั้น ๆ 3 แหล่ง คือ งบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้ ค่าธรรมเนียมค่าบำรุงต่าง ๆ ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

## 2.2 การจัดการเกี่ยวกับรายได้และทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษา

2.2.1 การส่งรายได้ให้กระทรวงการคลัง ทุกสถาบันจะระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่า รายได้ของสถาบันไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งมีบางสถาบันอุดมศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยทักษิณ จะระบุไว้ว่า “เว้นแต่เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาซื้อทรัพย์สิน หรือสัญญาจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้งบประมาณ”

2.2.2 การใช้จ่ายรายได้และทรัพย์สิน ทุกสถาบันอุดมศึกษาจะระบุดูประสงค์ในการใช้จ่ายรายได้และทรัพย์สิน จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่มีผู้ทูลให้

2.2.3 การครอบครองสิทธิในทรัพย์สิน สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งจะกำหนดเรื่องการครอบครองสิทธิไว้ ดังนี้

2.2.3.1 มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น (พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 และมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2539)

2.2.3.2 บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้ทูลให้ หรือได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของมหาวิทยาลัย ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้ ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย (พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2539)

2.2.3.3 ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533)

2.2.4 การตรวจสอบบัญชีรายได้และทรัพย์สิน สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ใช้รูปแบบงบประมาณแบบ PPBS ในการขออนุมัติและบริหารงานงบประมาณ ดังนั้น ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานงบประมาณ จึงมีโอกาสวิเคราะห์และตรวจสอบงบประมาณก่อนเริ่มดำเนินงาน (Pre-Auditing) ให้เป็นไปตามแผนงานโครงการ และรายการการใช้งบประมาณตามหลักฐานแตกต่างจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีที่ใช้ในรูปแบบ แบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ซึ่งให้อิสระต่อสถาบันอุดมศึกษาในการปรับเปลี่ยนการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน หลังจากได้รับอนุมัติจัดสรรมาแล้วตามความเหมาะสม ซึ่งต้องเป็นไปตามระเบียบขั้นตอนที่ถูกต้องตามกฎหมายงบประมาณต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใส จึงต้องมีการตรวจสอบงบประมาณหลังการใช้งบประมาณที่เปลี่ยนแปลงรายการด้วย (Post Auditing) ดังตัวอย่างตามใน หมวด 3 ของ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

**หมวด ๓**  
**การบัญชีและการตรวจสอบ**

**มาตรา ๓๔** ให้มหาวิทยาลัยวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีอันถูกต้อง แยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญ มีสมุดบัญชีลงรายการรับและจ่ายเงิน สินทรัพย์และหนี้สินที่แสดงกิจการที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริงและตามที่ควร ตามประเภทงาน พร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายการนั้น ๆ และให้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำ

**มาตรา ๓๕** ให้มหาวิทยาลัยจัดจ้างบุคคล บัญชีทำการ และบัญชีกำไรขาดทุน ส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

**มาตรา ๓๖** ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย และให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของมหาวิทยาลัยทุกรอบปี

**มาตรา ๓๗** ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของมหาวิทยาลัย เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามอธิการบดี รองอธิการบดี พนักงาน และลูกจ้างของมหาวิทยาลัย

**มาตรา ๓๘** ให้ผู้สอบบัญชีทำรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีเพื่อสภามหาวิทยาลัยเสนอต่อรัฐมนตรีให้มหาวิทยาลัยโฆษณารายงานประจำปีของปีที่สิ้นไปนั้น แสดงบัญชีรับยอด บัญชีทำการ และบัญชีกำไรขาดทุนที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้องแล้ว พร้อมทั้งแสดงผลงานของมหาวิทยาลัยในปีที่ล่วงมาและแผนงานที่จะจัดทำในปีต่อไปภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จะกล่าวถึงความรับผิดชอบของรัฐ ในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา คือ ในกรณีรายได้มีจำนวนไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นๆ ได้ รัฐพึงจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าจำนวนที่จำเป็น (พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533)

### 3. การบริหารเงินรายได้และทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษา

แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับการสนับสนุนรายได้จากงบประมาณแผ่นดิน เป็นสัดส่วนที่ต่างกันในแต่ละสถาบัน แต่งบประมาณแผ่นดินส่วนนี้มีระเบียบการจัดการที่เคร่งครัดชัดเจน ตามแนวปฏิบัติที่สำนักงานงบประมาณกำหนดไว้ชัดเจน ประกอบกับสัดส่วนของการจัดสรรนี้จะค่อย ๆ ลดลง ผกผันกับปริมาณเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาที่รับจากการดำเนินงานของ

สถาบัน และเงินบริจาคต่าง ๆ จะทวียิ่งขึ้น การจัดการการเงินรายได้ส่วนนี้จึงนับว่ามีความสำคัญมาก นอกจากปริมาณที่จะเพิ่มให้ตามความต้องการเข้าศึกษาต่อแล้ว ความคล่องตัวในการบริหารเงินรายได้ที่จะทำให้การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาบรรลุเป้าหมายนับว่าสำคัญยิ่ง และต้องควบคู่ไปกับความสามารถในการตรวจสอบจากสังคมได้ด้วยสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะออกระเบียบเพื่อบังคับใช้ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษานั้น ซึ่งจะกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับเงินรายได้และทรัพย์สินไว้ ดังนี้

### 3.1 การกำหนดปีงบประมาณเงินรายได้

การกำหนดช่วงเวลาของปีงบประมาณเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง มีแนวคิดที่แตกต่างกันในเรื่องของการใช้งบประมาณ ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กำหนดเป็นนโยบายว่าการใช้จ่ายงบประมาณเงินรายได้ ถือเป็นส่วนเสริมจากงบประมาณแผ่นดิน (กองแผนงาน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2538) และเนื่องจากมหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณแผ่นดินในปริมาณ ร้อยละ 20-24 ของงบที่ใช้ดำเนินการทั้งหมด งบประมาณแผ่นดินส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนของข้าราชการ เบี้ยประชุมคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการสภาวิชาการ หนังสือวารสารในห้องสมุดบางส่วน ดังนั้น หากใช้งบประมาณเงินรายได้จะต้องใช้ต่อจากงบประมาณแผ่นดิน จึงกำหนดปีงบประมาณเงินรายได้ให้เริ่มหลังจาก ปีงบประมาณแผ่นดิน ประมาณ 2-3 เดือน สถาบันอุดมศึกษาอื่นก็เช่นกัน มีแนวคิดเกี่ยวกับการใช้เงินรายได้ต่างกันไป ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

#### 3.1.1 ใช้ตามปีงบประมาณแผ่นดิน

3.1.2 ใช้ตามปีปฏิทิน โดยปีงบประมาณเงินรายได้ เริ่มหลังจากปีงบประมาณแผ่นดิน ตัวอย่าง ปีงบประมาณแผ่นดิน 2541 เริ่ม ตุลาคม 2540 - กันยายน 2541 ปีงบประมาณเงินรายได้ 2541 ของสถาบันอุดมศึกษา เริ่ม มกราคม 2541 - ธันวาคม 2541

3.1.3 ใช้ตามปีการศึกษา โดยเริ่ม เดือนมิถุนายน ซึ่งเป็นการเปิดภาคเรียนแรกของปีการศึกษา และสิ้นสุดในเดือนพฤษภาคม ปีถัดไป

### 3.2 ประเภทของเงินรายได้

สถาบันอุดมศึกษาจะกำหนดรายละเอียดประเภทของเงินรายได้ไว้ในระเบียบของสถาบันโดยสรุป ดังนี้

### ตารางที่ ๑ ประเภทของรายได้

ประเภทของเงินรายได้	นิด้า	มทม	มทส	สจพ	มสธ	มก	มศว	จพ	มข	มอ	มอบ
1. เงินบำรุงมหาวิทยาลัย	√	√	-	√	√	√	√	√	√	√	√
2. เงินค่าธรรมเนียม การศึกษา	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
3. เงินค่าปรับ	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
4. เงินรายได้จากหลักสูตร พิเศษ	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
5. เงินรายได้จากการ บริหารงาน	-	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
6. เงินรายได้จากบริการ วิชาการ	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
7. เงินรายได้จากโครงการ พัฒนาวิชาการ	-	-	√	-	-	-	-	-	-	-	-
8. เงินอุดหนุนการวิจัย	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
9. เงินทุนการศึกษา	√	√	√	√	-	√	√	√	√	√	√
10. เงินบริจาคอื่น ๆ	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
11. เงินรับฝาก	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
12. เงินค่าเช่าทรัพย์สิน	-	-	√	√	-	√	-	-	-	√	-
13. เงินผลประโยชน์จาก การลงทุนของสถาบัน อุดมศึกษา	-	-	√	-	-	-	-	-	-	-	-
14. เงินผลประโยชน์จาก กองทุนของสถาบัน อุดมศึกษา	√	-	√	√	√	√	√	√	√	√	-

นอกจากนี้ มีสถาบันอุดมศึกษาบางแห่ง ยังแยกเป็นรายได้ของคณะและรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาด้วย เช่น รายได้ที่คณะจัดโครงการพัฒนาวิชาการมีสัญญาว่าจ้างจากเอกชน คณะจัดเป็นรายได้ของคณะ และนำมาตัดแบ่งส่วนหนึ่งให้สถาบัน (Top Slide) ในอัตราส่วนร้อยละ 10 - 20 แล้วแต่กรณี เงินที่ตัดไปนี้ถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ส่วนที่เหลือคณะจะจัดสรรเป็นรายได้ของคณะ ร้อยละ 20 - 30 ที่เหลือใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ เป็นต้น

### 3.3 ประเภทของรายจ่ายจากงบประมาณเงินรายได้

การใช้จ่ายของสถาบันอุดมศึกษาในส่วนของเบิกจากงบประมาณเงินรายได้นั้น ในปัจจุบันมีการวางระเบียบที่เคร่งครัด โดยอนุโลมใช้ขั้นตอนการงบประมาณ ระเบียบของงบประมาณแผ่นดินที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ส่วนหนึ่ง ส่วนการกำหนดวัตถุประสงค์ในการนำงบประมาณเงินรายได้ไปใช้นั้น ก่อนข้างยึดหยุ่นตามสถานะแวดล้อมได้มากกว่า

3.3.1 กระบวนการงบประมาณเงินรายได้ หน่วยงานภายในสถาบันอุดมศึกษา จะต้องจัดทำค่าของงบประมาณเงินรายได้ตามรูปแบบงบประมาณ PPBS คือ การมีการกำหนดแผนงาน โครงการ เช่นเดียวกับงบประมาณแผ่นดิน ดังนี้

3.3.1.1 การกำหนดแผนงาน เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา

- ก. แผนงานบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- ข. แผนงานการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- ค. แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- ง. แผนงานอนุรักษ์ ศิลปะและวัฒนธรรม
- จ. แผนงานวิจัยระดับอุดมศึกษา
- ฉ. แผนงานบริการวิชาการแก่สังคม
- ช. แผนงานกิจการนักศึกษา

นอกจากนั้น บางสถาบันจะกำหนดแผนงานเฉพาะขึ้นเป็นรายสถาบันตามกิจกรรมที่สถาบันมีรายจ่าย เช่น แผนงานบริการสาธารณสุข สำหรับ สถาบันอุดมศึกษาที่มีโรงพยาบาลในสังกัดแผนงานป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ สำหรับรองรับนโยบายของรัฐบาลแผนงานเร่งรัดพัฒนา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับรองรับนโยบายของรัฐบาล และการตอบสนองสังคม

3.3.1.2 การกำหนดหมวดงบประมาณรายจ่าย แยกตามงบประมาณแผ่นดิน

- ก. ค่าจ้าง
- ข. ค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ
- ค. ค่าสาธารณูปโภค
- ง. เงินอุดหนุน
- จ. ค่าครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง ที่ดิน

3.3.1.3 การจัดตั้งเป็นเงินกองทุน สถาบันอุดมศึกษานำเงินรายได้มาจัดตั้งเป็นกองทุน เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์การใช้ที่ชัดเจน ส่วนใหญ่แล้วการใช้จ่ายเงินจากกองทุนจะเป็นการใช้จ่ายเงินคอกผลมากกว่าการนำกองทุนมาใช้ เงินกองทุนนั้นนอกจากจะใช้เพื่อตอบสนองนโยบายในด้านใดด้านหนึ่งแล้ว ยังสร้างความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ รวมทั้งยังสร้างความมั่นคงของเสถียรภาพทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาด้วย

3.3.1.4 การใช้เงินรายได้ไปหาผลประโยชน์ สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งเสริมสร้างคอกผลจากการนำเงินรายได้ไปหาผลประโยชน์ในขอบเขตที่กำหนดไว้ในระเบียบของสถาบัน เช่น ซื้อพันธบัตรรัฐบาล ฝากธนาคารพาณิชย์ ฝากสหกรณ์ออมทรัพย์ ซื้อตั๋วสัญญาใช้เงิน สถาบันการเงินที่มีฐานะมั่นคง ลงทุนในกิจการที่สภามหาวิทยาลัยอนุญาต

### 3.4 การบริหารงบประมาณเงินรายได้

สถาบันอุดมศึกษาจะกำหนดโครงสร้างหน่วยงาน และคณะกรรมการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณเงินรายได้ ไว้ดังนี้

3.4.1 โครงสร้างตามการแบ่งส่วนราชการภายในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดให้มีผู้บริหารระดับสูง คือ รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร ฝ่ายวางแผน ฝ่ายทรัพย์สิน ซึ่งแต่ละแห่งเรียกชื่อไม่เหมือนกันรวมทั้งการกำหนดขอบเขตภาระหน้าที่ แต่ส่วนใหญ่แล้วรองอธิการบดีที่จะรับผิดชอบเรื่องงบประมาณ คือ รองอธิการบดีฝ่ายวางแผน ส่วนเรื่องการหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันจะอยู่ในความรับผิดชอบของรองอธิการบดีฝ่ายทรัพย์สิน และเรื่องการใช้จ่ายตามระเบียบการเงิน จะอยู่ในความรับผิดชอบของรองอธิการบดีฝ่ายบริหาร แล้วแต่สถาบันจะกำหนด

สำหรับหน่วยงานที่รองรับด้านการเงิน คือ กองคลัง ส่วนด้านการงบประมาณจะอยู่ในความรับผิดชอบของกองแผนงาน ทั้งสองหน่วยงานนี้จะอยู่สำนักงานอธิการบดี

3.4.2 โครงสร้างคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการเงิน แผนงาน และงบประมาณ คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากสภามหาวิทยาลัยในการทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเงินของสถาบันอุดมศึกษานั้น ส่วนใหญ่จะเรียกว่าคณะกรรมการการเงิน บางแห่งเรียกว่าคณะกรรมการบริหารเงินรายได้และทรัพย์สิน

คณะกรรมการนี้ จะประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูงระดับคณบดี และผู้อำนวยการสำนัก ศูนย์ สถาบันต่าง ๆ โดยมีกองแผนงาน และกองคลัง เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนี้จะถูกกำหนดหน้าที่ไว้กว้างขวาง ครอบคลุมเรื่องการเงินทุกประเภท

4. ปัญหาด้านงบประมาณ พบว่า สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่จะประสบปัญหาเรื่องงบประมาณโดยภาพรวมคือ



4.1 งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ตามโครงการที่วางแผนไว้ทำให้ไม่สามารถจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่มีคุณภาพสูงได้

4.2 การจัดทำงบประมาณต้องทำโครงถ่วงหน้านานเป็นผลให้ได้ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่เปลี่ยนรวดเร็วมากก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณจึงไม่สามารถทำได้ทันเหตุการณ์ที่เปลี่ยนไป เพราะหากต้องการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการต้องเข้ากระบวนการขออนุมัติใหม่

4.3 ระเบียบการใช้จ่ายที่เข้มงวดและเหมือนกับทุกสถาบัน ทำให้เป็นอุปสรรคในการใช้งบประมาณบนความแตกต่างของการจัดการศึกษาในแต่ละสถาบัน

4.4 การวิเคราะห์จัดสรรงบประมาณยังเน้นที่การควบคุมปัจจัยนำเข้ามากกว่าการพิจารณาจากผลงาน เป็นการเน้นที่การประหยัดมากกว่าการคำนึงถึงประสิทธิภาพ

4.5 การสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรเพื่อสร้างโอกาสในการเพิ่มพูนรายได้ของสถาบันอุดมศึกษายังอยู่ในวงจำกัด

4.6 การจัดสรรงบประมาณทางด้านการวิจัยน้อยเกินไป ทำให้ไม่อาจสร้างผลงานได้ และการวิจัยระยะยาวบางโครงการต้องการผูกพันทางงบประมาณ ไม่ใช่การอนุมัติงบประมาณเป็นรายปี

4.7 ขั้นตอนในการทำค่าของงบประมาณ การตรวจสอบงบประมาณ ทำให้สิ้นเปลืองเวลาค่าใช้จ่ายและมีเอกสารมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

4.8 การจัดสรรงบประมาณเป็นการเฉลี่ยความเป็นธรรมไม่ใช่หลักการที่เหมาะสมควรใช้แนวคิดความคุ้มค่าของโครงการในแผนงานที่สถาบันอุดมศึกษา

4.9 กลไกในการสนับสนุนเรื่องทุนการศึกษาของนักศึกษา ยังไม่มากพอที่จะสร้างโอกาสทางการศึกษา ทำให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีนโยบายเพิ่มค่าเล่าเรียนต้องเผชิญปัญหาเรื่องโอกาสทางการศึกษาของนักศึกษาเรียนดีแต่ยากจน

4.10 ไม่มีระบบฐานข้อมูลทางการเงินและการบริหารจัดการทางอุดมศึกษาทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำข้อมูลทุก ๆ ปี

4.11 ระเบียบที่เข้มงวดทำให้ต้องใช้จ่ายโดยการหลีกเลี่ยงกฎระเบียบแต่เพื่อให้ได้ผลงานตามที่ต้องการ ทำให้บุคลากรทำงานด้วยความลำบากใจ

จากการศึกษาพบว่า สถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดใหญ่ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันที่มีวิทยาเขต เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น จะบริหารระบบงบประมาณภายในที่มีความหลากหลาย มีการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณลงไปยังหน่วยปฏิบัติมากขึ้น มีโครงการทดลองจัดการศึกษาแบบพึ่งตนเอง เช่น

คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีการทำโครงการที่รับสัญญาจากหน่วยงานภายนอก และตัดรายได้ส่วนหนึ่ง (Top Slice) ให้กับมหาวิทยาลัยและคณะ รายได้ที่เหลือนำมาบริการจัดการโครงการโดยอิสระ หรืออย่างเช่น สถาบันศศิรินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่จัดการเรียนการสอนนานาชาติที่เป็นโครงการเลี้ยงตัวเอง โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ที่มีรายได้พอที่จะมาบริหารจัดการระบบค่าตอบแทนที่สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรในสาขาขาดแคลนคงอยู่กับระบบราชการได้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล ที่ทำโครงการเปิดสอนระดับบัณฑิตศึกษาเพื่อการเลี้ยงตัวเองในหลายหลักสูตร

โดยสรุปจากการวิจัยเอกสารครั้งนี้ จะพบว่า มีกรอบโครงสร้างที่คล้ายกันแต่ภายในสถาบันจะแตกต่างกัน เช่น

1. สถาบันอุดมศึกษาใช้งบประมาณแผ่นดิน ระเบียบข้อบังคับเดียวกันทั้งหมด
2. สถาบันอุดมศึกษาจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในที่มีความคล้ายคลึงกัน ในเชิงหลักการ แต่ในแนวปฏิบัติให้แตกต่างกัน เช่น องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย การแบ่งส่วนราชการภายใน
3. สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีการจัดการเรียนการสอนที่แตกต่างกัน ไปบนความพร้อมของสถาบัน และความต้องการของภูมิภาคนั้น
4. สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีระบบการเงินภายในที่หลากหลายขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้าจากแหล่งรายรับต่าง ๆ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย