

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องการพัฒนากลยุทธ์การบริหารการเงินสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎี แนวคิด หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเป็นที่มาของกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อการนำเสนอกลยุทธ์การบริหารการเงินสำหรับมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐ ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 หลักการและแนวคิดของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ตอนที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีด้านการจัดการสำหรับมหาวิทยาลัย

ตอนที่ 3 หลักการและแนวคิดด้านการเงินอุดมศึกษา

ตอนที่ 4 หลักการและแนวคิดในการบริหารการเงินของธุรกิจ

ตอนที่ 5 หลักการและแนวคิดด้านการวางแผนกลยุทธ์

ตอนที่ 6 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการวิจัย

ตอนที่ 1 หลักการและแนวคิดของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สุชาติ เมืองแก้ว (2543) ได้อธิบายถึงหลักการและแนวคิดของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่า มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่ต้องการความคล่องตัวมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ และชี้นำสังคมในทางที่ถูกต้องตามหลักสากลทั่วไปในโลก ปัจจุบันมีการแข่งขันการจัดการบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ในรูปแบบของการจัดการเรียนการสอนร่วมกัน การจัดการสอนทางไกล การแลกเปลี่ยนนักศึกษา เปิดหลักสูตรนานาชาติในสาขาวิชาต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งถ้าหากไม่ปรับกระบวนการบริหารจัดการให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพแล้ว ความเสียเปรียบในเชิงวิชาการและทรัพยากรจะเพิ่มมากขึ้น

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการบริหารจัดการโดยอิสระและคล่องตัว ที่ไม่ใช่รูปแบบราชการ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจสูงสุดในการกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้เกิดความคล่องตัวภายในมหาวิทยาลัยฐานะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล มิใช่เป็นหน่วยงานธุรกิจ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน รัฐบาลยังคงจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่มหาวิทยาลัยในลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ให้เป็นรายปีตามความเหมาะสมและเป็นธรรม มหาวิทยาลัยจะต้องปรับโครงสร้างให้มีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพ ลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบราชการ เช่น มุ่งกระจายอำนาจ มีการปรับลดขั้นตอนการทำงาน มีการผ่อนคลายนกฎ ระเบียบต่าง ๆ เปิดโอกาสให้คนภายนอกและภายในเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร มหาวิทยาลัยจะต้องสร้างความสัมพันธ์กับองค์กร หรือท้องถิ่น หรือชุมชนภายนอกมากขึ้น

ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผู้บริหารจะต้องมีวิสัยทัศน์ทางการบริหาร เป็นผู้นำทางวิชาการ และมีโลกทัศน์ทางการอุดมศึกษาที่กว้างไกล

หลักการและลักษณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลที่มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการจะมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. มีอิสระในการรับนักศึกษา การสอนและการวัดผลการศึกษา
2. มีอิสระและคล่องตัวในการบริหารหลักสูตร
3. ต้องการความคล่องตัวในการจัดสรรทรัพยากรและการบริหารที่รวดเร็ว
4. มีอิสระในการรับและพัฒนาบุคลากร
5. มีเสรีภาพในทางวิชาการ การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี
6. มีการให้ชุมชน/ท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่างๆ เข้ามาร่วมปฏิบัติงาน

ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลจะเป็นดังนี้

1. รัฐบาลกำกับดูแลเชิงนโยบายและแผนพัฒนา
2. มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารแบบเบ็ดเสร็จภายใน
3. มีการกระจายอำนาจสู่หน่วยปฏิบัติจริงลงไป
4. รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายปี
5. ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมากขึ้น
6. มีระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบผลงานและการใช้เงินในแต่ละปี

ทั้งนี้มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติปรับสภามหาวิทยาลัยจากการที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยจะต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันภายในระหว่างหน่วยงานและประชาคมมหาวิทยาลัยในการยกร่างกฎหมายในประเด็นต่างๆ ที่สำคัญ เช่น ภาระงาน เป้าหมาย วัตถุประสงค์ องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ระบบการบริหารงานวิชาการ บริหารการเงิน บริหารงานบุคคล การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอน และระบบการตรวจสอบ

โดยสรุป มหาวิทยาลัยจะยังคงสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับของรัฐ โดยทบวงมหาวิทยาลัย (จะรวมเป็นกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ) ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ จะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของพ.ร.บ.มหาวิทยาลัย และการบริหารจัดการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลจะมีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านต่างๆ ได้แก่ การบริหารงานบุคคล การบริหารค่านงบประมาณ และทรัพย์สิน การบริหารงานทางวิชาการ การกำกับและการตรวจสอบ ทั้งนี้มหาวิทยาลัยในกำกับ

ของรัฐอาจมีข้อเสียคือ การได้มาของผู้บริหาร ที่จะต้องมีความโปร่งใส ยุติธรรม เหมาะสมกับปรัชญาและจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัย จึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงาน และมหาวิทยาลัยมีความเป็นเลิศทางวิชาการอย่างแท้จริง

วิจิตร ศรีสอ้าน (อ้างถึงใน สภาอาจารย์สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2537) กล่าวถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำเป็นต้องมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ

ประการหนึ่ง อิสระในการบริหารงานวิชาการให้สอดคล้องรองรับกับภารกิจของมหาวิทยาลัย นั่นก็คือลักษณะการบริหารต้องเกื้อกูลต่อกระบวนการหาความรู้และสร้างความคิด โดยอิสระของนักวิชาการ (การวิจัย การค้นคว้าหาความจริง การเรียนการสอน กระบวนการถ่ายทอดและการวัดผลจนท้ายที่สุดคือการให้ปริญญา) รวมถึง การให้บริการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น อิสระในการดำเนินการเหล่านี้จะมีขึ้นไม่ได้ถ้าหากมหาวิทยาลัย นักวิชาการยังต้องรับคำสั่งบัญชาจากภายนอก และหากเป็นเช่นนี้การศึกษา (Education) ระดับสูงสุดซึ่งเน้นการแสวงหาค้นคว้าความรู้ใหม่ และการเผยแพร่ความรู้ก็จะไม่ต่างจากศูนย์ฝึกอบรมทั่วไป

ประการที่สอง เมื่อการดำเนินการเพื่อให้ภารกิจสำเร็จ โดยมีอิสระในตัวเองแล้ว เครื่องมือและวิธีการอื่นๆ โดยเฉพาะเรื่องการได้ทรัพย์สินและการเงินต้องมีอิสระและถ้าไม่มีอิสระเสียแล้ว ภารกิจประการแรกที่สำคัญที่สุดก็จะไม่มีทางเป็นอิสระได้

ประการที่สาม อิสระในตัวนักวิชาการในมหาวิทยาลัยกล่าวเมื่อมีผลงานในการคิดค้นและเผยแพร่จนเป็นที่ยอมรับ ก็ต้องได้รับการยอมรับโดยไม่ต้องคอยมองว่า องค์ความรู้ที่คิดค้นและเผยแพร่ขึ้นมาจะ “ถูกใจ” ใครหรือไม่ สิ่งนี้เรียกว่า อิสระในการคิดค้น

ประการสุดท้าย อิสระที่จะจัดองค์กรและกระบวนการภายในมหาวิทยาลัยให้เกื้อกูลต่อภารกิจให้มากที่สุด มหาวิทยาลัยต้องอิสระที่จะจัดโครงสร้างองค์กรและระดมทรัพยากรมาดำเนินการต่างๆ ของมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ เมื่อค้นคิดพบแล้ว ความจำเป็นขององค์กรบางแห่งก็อาจจะยุบ เลิกได้ เรียกอิสระนี้ว่า อิสระในการจัดโครงสร้าง นอกจากนี้ความเป็น “เอกเทศ” (Autonomy) นั้น อาจเป็นเพียงอิสระตามกฎหมายซึ่งสามารถยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้

ทบวงมหาวิทยาลัย (2543) ได้สรุปกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้ได้แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับดังนี้

หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ในด้านการบริหารงานทั่วไปนั้น เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุด กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย องค์

ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ส่วนการบริหารงานวิชาการนั้นอาจมีสภาวิชาการซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ องค์ประกอบของกรรมการสภาวิชาการ นอกจากนั้น บุคลากรมหาวิทยาลัยสามารถใช้ตำแหน่งทางวิชาการเป็นค่านำหน้านามได้ การบริหารงานบุคคลได้ระบุว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่ใช่ข้าราชการ ไม่ใช่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยมีอำนาจออกระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลด้านต่างๆ ของตนเอง ส่วนการบริหารงานการเงินและทรัพย์สินนั้น รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน และพัฒนามหาวิทยาลัยในระดับปกติ รายได้ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่มีระบบการเงินและบัญชีของตนเอง ตรวจสอบภายหลังได้โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สามารถออกระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานการเงินและทรัพย์สินของตนเอง กรณีที่รายได้ไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐควรจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้เท่าที่จำเป็น นอกจากนั้นคณะกรรมการนี้ได้จัดทำบทเฉพาะกาลให้เหมาะสมในการเปลี่ยนการบริหารงานทั่วไป ในด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัย เพื่อความเหมาะสมและเป็นการเตรียมการปรับเปลี่ยนระบบของมหาวิทยาลัย

เกษม วัฒนชัย (2541) ได้กล่าวถึง ลักษณะการกำกับองค์กรของรัฐ รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มี 4 ประการ ดังนี้

ก. กำกับและควบคุมโดยแผนและนโยบายการบริหารระดับประเทศ ควบคุมโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาอุดมศึกษาแห่งชาติ ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะกำหนดโดยสภามหาวิทยาลัย และกลไกการบริหารภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะควบคุมเรื่องจำนวนและสาขาผลิตบัณฑิต งานวิจัย การให้บริการวิชาการ ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ และด้านกิจการนักศึกษา

ข. การกำกับในด้านนโยบายงบประมาณ ระดับประเทศกำหนดนโยบายโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นโยบายงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศ นโยบายงบประมาณด้านอุดมศึกษา ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะควบคุมในเรื่องการจัดสรรงบประมาณของรัฐสู่มหาวิทยาลัยเพื่อผลิตบัณฑิต วิจัย การบริการวิชาการ ความร่วมมือกับต่างประเทศ ซึ่งอาจจัดให้สัมพันธ์กับผลงานที่ผ่านมา

ค. กำกับโดยการกำหนดคุณภาพ มาตรฐานระดับประเทศ รัฐจะต้องมีกลไกในการกำหนดคุณภาพมาตรฐานการอุดมศึกษาแห่งชาติ มีกลไกในการกำกับและตรวจสอบ และใช้มาตรฐานเดียวกันกับสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทและทุกแห่ง ส่วนในระดับมหาวิทยาลัย สภา

มหาวิทยาลัยรับผิดชอบเชิงนโยบายในด้านคุณภาพมาตรฐานในการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริหารวิชาการและการบริการทั่วไป ผู้บริหารมหาวิทยาลัยรับผิดชอบการปฏิบัติงานเพื่อสร้างมาตรฐานบัณฑิตและงานบริการอื่นๆ เพื่อให้สามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพทั้งในเชิงวิชาการและเชิงคุณธรรม จริยธรรม ให้สามารถรับใช้สังคมได้

ง. กำกับโดยกำหนดผลผลิตและผลงาน นโยบายกรกำกับควรเน้นจำนวนนักศึกษาที่รับใหม่กับจำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เน้นจำนวนและคุณภาพบัณฑิต นโยบายการจัดสรรงบประมาณ กำหนดตามความสัมพันธ์กับจำนวนนักศึกษาทั้งหมด และผลงานวิจัยที่มีคุณภาพในรอบปีที่ผ่านมา หรือ 3 ปีย้อนหลัง

ทฤษฎีรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศ

ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือเอกชนต้องอยู่ในการกำกับของรัฐบาล ซึ่งลักษณะของการกำกับนั้นจะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และการกิจของมหาวิทยาลัย

Neave and others (1994) ได้ศึกษารูปแบบในการกำกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก มีอยู่ 2 รูปแบบคือ รูปแบบแรก ได้แก่ มหาวิทยาลัยที่รัฐควบคุม (State Control Model) และรูปแบบที่สอง ได้แก่ รัฐให้การสนับสนุน (State Supervising Model) เป็นการกำกับมหาวิทยาลัยโดยรัฐมีอำนาจเพียงควบคุมคุณภาพการศึกษา ส่วนอำนาจในการกำกับการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นของสภามหาวิทยาลัย รูปแบบการกำกับมหาวิทยาลัยแบบนี้ มีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า American and British Models เป็นรูปแบบของการกำกับมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นกัน

สำหรับรูปแบบของการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐในต่างประเทศ ประมวลจากแนวคิดของ Ross, Murray, Jr. (1976) และทองอินทร์ วงศ์โสธร (2532) สรุปได้ดังนี้

1) การบริหารงานทั่วไป มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่บริหารงานตามที่กำหนดในนโยบายและการกิจ จำแนกรูปแบบของสภามหาวิทยาลัยได้เป็น 3 รูปแบบคือ (1) แบบสองสภา ประกอบด้วยสภาควบคุมดูแล (Board of Overseas) การบริหารงานของอธิการบดี ซึ่งเป็นรูปแบบสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด กับสภาวิชาการซึ่งดูแลด้านหลักสูตร (2) แบบสภาเดียว ควบคุมดูแลทั้งการบริหารงานทั่วไปและวิชาการ ควบคุมโดยคณาจารย์ตามแบบวิทยาลัยวิลเลียมและแมรี (3) แบบสุดท้ายคือ สภาสามัญชน (Lay Board) ซึ่งมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีรูปแบบสภามหาวิทยาลัยแบบนี้มากที่สุด แต่จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น Board of Trustee หรือ Board of Regents หรือ Board of Directors ขอบเขต อำนาจหน้าที่และความรับ

ผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจแตกต่างกันไปบ้าง แต่จากการประมวลขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยมีดังนี้ คือ กำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่งตั้งอธิการบดี ให้การสนับสนุนและควบคุมการดำเนินงานของอธิการบดี ให้ความเห็นชอบในแผนระยะยาวของมหาวิทยาลัย พิจารณาและตรวจสอบโครงการมาตรฐานการศึกษา รับผิดชอบต่อฐานะการเงินของมหาวิทยาลัย รักษาความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย สร้างภาพพจน์ที่ดีต่อสาธารณะ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับมหาวิทยาลัย รับเรื่องราวร้องเรียนและการคัดค้านคดีความ ประเมินประสิทธิภาพการทำงานของสภามหาวิทยาลัย

องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีจำนวนโดยเฉลี่ย 20 คน ประกอบด้วย บุคคลภายนอกเป็นหลัก บุคคลภายในมหาวิทยาลัยมักมีอธิการบดีเพียงคนเดียว สำหรับบุคคลภายนอกได้มาโดยตำแหน่งและการสรรหาโดยกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น คณาจารย์ สมาคมศิษย์เก่า หรือการได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐหรือรัฐสภาของรัฐ

วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยเฉลี่ย 6 ปี สามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกัน แต่การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีการเริ่มต้นและหมดวาระไม่พร้อมกัน คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีบทบาทและอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายและดูแลการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่สำคัญในการบริหาร คือ ใช้การประชุมสภามหาวิทยาลัย นอกจากนั้นคณะกรรมการประจำสภามหาวิทยาลัยอีกหลายคณะทำหน้าที่ดำเนินงานและพิจารณากลับกรองเรื่องต่าง ๆ ก่อนเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

2) การบริหารงานวิชาการ ในมหาวิทยาลัยจะมีการจัดองค์กรทางวิชาการ คือสภาวิชาการมีขอบเขต อำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย แต่สามารถประมวลขอบเขต อำนาจหน้าที่ได้ดังนี้ คือ ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของคณาจารย์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยทุกเรื่อง พิจารณาและเสนอแนะนโยบายด้านวิชาการแก่มหาวิทยาลัย การกำหนดหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานการสอน การกำหนดเกณฑ์ในการรับนักศึกษา วิธีการคัดเลือก การคงสภาพนักศึกษาและกำหนดเกณฑ์ในการสำเร็จการศึกษา การส่งเสริมการวิจัย การวางหลักเกณฑ์เพื่อเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย และหน้าที่อื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน การศึกษาค้นคว้าของมหาวิทยาลัย

สภาวิชาการในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีองค์ประกอบแตกต่างกัน สภาวิชาการที่ประกอบด้วยอาจารย์และผู้บริหาร เป็นแบบที่ใช่แพร่หลายที่สุด บางแห่งประกอบด้วยอาจารย์ทั้งหมด บางแห่งผสมระหว่างอาจารย์ ผู้บริหาร นักศึกษา

3) การบริหารงานบุคคล ในฐานะตามกฎหมายของบุคลากรในมหาวิทยาลัยไม่เป็นข้าราชการ แต่ได้รับการจ้างปฏิบัติงาน ส่วนของการจ้างประจำ และการจ้างชั่วคราว การกำหนดกรอบตำแหน่งและอัตรากำลัง รวมทั้งการกำหนดระเบียบข้อบังคับว่าด้วยกระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งประกอบด้วยอาจารย์ประจำ เจ้าหน้าที่ผู้

ปฏิบัติงานในฝ่ายบริหารงานบุคคล ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีเกณฑ์ในการรับอาจารย์เข้าเป็นอาจารย์ประจำ ดังนี้คือ มีความรู้ระดับปริญญาเอก มีประวัติการทำงานในด้านการสอน การวิจัยและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิชาที่สอน มีศักยภาพในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เช่น มีผลงานด้านการสอน การวิจัย เสนอต่อสถาบันเป็นที่ยอมรับว่ามีมาตรฐาน มีการทดลองให้ปฏิบัติงานอาจารย์โดยการจ้างเป็นรายปี ซึ่งรวมแล้วใช้ระยะเวลาทดลองปฏิบัติงานประมาณ 3-5 ปี เมื่อคุณสมบัติเข้าเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว จะได้รับการพิจารณาเป็นอาจารย์ประจำจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคลอีกครั้งหนึ่งโดยการกำหนดระดับค่าจ้างนั้น มักจะเป็นไปตามการกำหนดของมหาวิทยาลัย มีระบบการประเมินผลปฏิบัติต่อเนื่องทุก ๆ ปี

ส่วนบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการระดับอื่นๆ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล จะกำหนดคุณสมบัติให้เหมาะสมกับภาระงานแต่ละประเภทการทดลองให้ปฏิบัติงานนั้นมีระยะเวลาทดลองงานเฉลี่ย 6 เดือน การจ้างงานเป็นรายปี การตอบแทนการทำงานจะขึ้นอยู่กับผลการประเมินผลปฏิบัติงานของพนักงานแต่ละคน โดยการพิจารณาจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

4) การบริหารเงินและทรัพย์สิน ลักษณะรายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ได้มาจากการอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลางมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ เงินค่าบำรุงการศึกษา ค่าธรรมเนียมต่างๆ รายได้จากผลประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและเงินบริจาค ในหลักการพิจารณาเงินอุดหนุน โดยทั่วไปมหาวิทยาลัยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) โดยผ่านคณะกรรมการเงินทุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee) ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา จัดสรรให้ตามการเสนอของมหาวิทยาลัย โดยให้เป็นเงินก้อน จากนั้นมหาวิทยาลัยต้องจัดทำระบบบัญชีและการตรวจสอบภายในโดยการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ การแก้ไขปัญหาเมื่อรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายนั้น เป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการพิจารณาตัดทอนรายจ่าย การหารายได้เพิ่มจากแหล่งต่างๆ เช่น รายได้จากการขายลิขสิทธิ์ทางปัญญา ผลงานวิจัย การบริการวิชาการ

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับในต่างประเทศ จะมีการบริหารงานที่เป็นอิสระจากการแทรกแซงอำนาจต่างๆ จากภายนอกมหาวิทยาลัย มีคณะกรรมการต่างๆ บริหารงาน ภารกิจการค้าเงินงานสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ภายใต้รูปแบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยดังกล่าวแล้ว บุคลากรของมหาวิทยาลัยต้องมีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ของตนสูง มีความพร้อมที่จะให้สังคมสาธารณชนตรวจสอบได้

ตอนที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีด้านการจัดการสำหรับมหาวิทยาลัย (A Management Model for the University)

2.1 ทฤษฎีรูปแบบการจัดการสำหรับมหาวิทยาลัย (A Management Model for the University)

Santos, Filipe ; Heitor, Manuel V. และ Cara, Joao (1998) ได้นำเสนองานวิจัยทางด้านหลักการและรูปแบบการจัดการองค์การของมหาวิทยาลัยในท่ามกลางสิ่งที่ท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมของโลก และภายใต้บริบทของมหาวิทยาลัย ซึ่งยังคงเน้นบทบาทสำคัญในการสร้างและขยายองค์ความรู้ ทั้งนี้ความสามารถในการขยายองค์ความรู้ออกไปสู่สังคมนี้จำเป็นต้องมีการจัดการหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามหน่วยงานลักษณะต่างๆของมหาวิทยาลัยดังนี้

2.1.1 ระดับภาควิชา เป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาความรู้ในสาขาวิชาต่างๆให้กว้างขวาง ควรมีการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตย (Democratic Management) เนื่องจากความรู้แต่ละสาขาเกิดจากความรู้ความสามารถร่วมกันของคณาจารย์ในภาควิชา

2.1.2 การจัดการกิจกรรมการวิจัย ความสำคัญอยู่ที่นักวิจัยแต่ละคน ต้องมีความเป็นอิสระสูงเพราะมีความรู้ลึกซึ้งในสาขาที่วิจัย การจัดการแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Management) จะเหมาะสมที่สุดในการกระจายหน้าที่ ภาระงานไปยังทีมนักวิจัย ภายใต้นโยบายการพัฒนางานวิจัยของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้มหาวิทยาลัยควรมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่จัดหาการบริหารที่อำนวยความสะดวกในกิจกรรมการวิจัยด้วย

2.1.3 การจัดการโปรแกรมการศึกษา กระบวนการจัดการศึกษาจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน รูปแบบการจัดการที่เหมาะสมคือ การจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดการศึกษามีความซับซ้อนเนื่องจากเกี่ยวข้องกับคณาจารย์ นักศึกษา หลักสูตร งบประมาณ การจัดการตารางแผนงาน ฯลฯ ทำให้ผู้ประสานงานโปรแกรมต้องเข้ามาจัดการค่อนข้างมาก

2.1.4 การจัดการระดับสูงโดยสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยผู้นำของมหาวิทยาลัยทั้งจากหน่วยงานภายในและภายนอก ควรใช้รูปแบบการจัดการแบบวัฒนธรรม (Cultural Management) ในฐานะที่เป็นผู้สื่อสารวิสัยทัศน์ นโยบาย อุดมคติ สิ่งท้าทาย และความเป็นเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัย ไปยังบุคลากรระดับต่างๆในลักษณะ Top-down approach และเป็นช่องทางสื่อความคาดหวังของสังคมที่มีต่อชุมชนมหาวิทยาลัย

2.1.5 ระดับโครงสร้างสนับสนุนวิชาการและหน้าที่ทางการบริหาร รูปแบบการจัดการที่เหมาะสมคือ การจัดการแบบมืออาชีพ (Professional /Corporate-type Management) โดยมีหัวหน้าหรือผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัย อาจมีลักษณะคล้ายการจัดการด้วยระบบราช

การคือ มีหน่วยงานทางการ มีคำอธิบายภาระงานและกำหนดลำดับขั้นการจัดการ ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้นโยบายของมหาวิทยาลัย

2.2 ทฤษฎีการปรับตัวของอุดมศึกษา (Theory of Adaptation in Higher Education)

Spom, Barbara (1999) ศึกษาวิจัยแบบกรณีศึกษา 6 มหาวิทยาลัย และพัฒนาข้อวินิจฉัยหลายประการที่เกิดจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก สภาวะเศรษฐกิจ สังคม โลกาภิวัตน์ เทคโนโลยีบทบาทของรัฐ และสิ่งแวดล้อมภายในสถาบัน พร้อมทั้งได้นำกรอบแนวคิดทฤษฎีการบริหารและการปรับตัวขององค์กรหลายทฤษฎี มาประมวลเป็นทฤษฎีการปรับตัวของอุดมศึกษาได้แก่

2.2.1 ทฤษฎีระบบเปิด (Open System Theory) Morgan (1986:44-45 อ้างใน Spom,1999:37) กล่าวว่า “วิธีการของระบบสร้างขึ้นบนหลักการว่า องค์กรเหมือนกับระบบสิ่งที่มีชีวิต ต้องเปิดไปสู่สิ่งแวดล้อม และต้องบรรลุผลสำเร็จในความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมที่ต้องดำรงชีวิตอยู่นั้น” Bartol & Others (1998:69 อ้างใน วิโรจน์ สารรัตน์,2542 :24-25) ได้แสดงแนวคิดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและการปฏิบัติงานภายในองค์กร โดยมีองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีเอกภาพ เป็นหลักการบริหารตามทฤษฎีเชิงระบบ ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้าคือ ทรัพยากรต่างๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ข้อมูลสารสนเทศ กระบวนการเปลี่ยนแปลงภายในที่ได้จากการใช้ศักยภาพทางการบริหาร และเทคโนโลยีขององค์กร ผลผลิตที่ได้เป็นผลผลิตของการให้บริการและผลิตภัณฑ์อื่นๆ ที่องค์กรผลิตขึ้น และข้อมูลย้อนกลับ เพื่อปรับตัวไม่ให้เบี่ยงเบนจากเป้าหมาย ทั้งนี้ระบบเปิดจะหาทางเลือกที่เหมาะสมและมีหลายเส้นทางที่จะทำให้บรรลุจุดหมายได้

แนวคิดที่ได้รับคือ คุณลักษณะของระบบเปิดจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการมาก หน่วยงานและผู้บริหารสามารถหาทางเลือกประสานกิจกรรมต่างๆ การจัดหาทรัพยากรเข้ามาในหน่วยงานเพื่อสร้างประสิทธิภาพการทำงานภายในองค์กร และการนำเอาผลข้อมูลย้อนกลับมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาอย่างเป็นวงจรต่อเนื่อง

2.2.2 ทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ (Contingency Theory) Donald (1996 อ้างใน Spom, 1999 : 39) ได้เน้นว่าการตัดสินใจที่วางแผนไว้ขึ้นกับเงื่อนไขทางสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับกับเทคโนโลยีหลักและธรรมชาติของการแข่งขันในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวโดยสรุปทฤษฎีนี้ได้เสนอการเข้าคู่กันขององค์กรกับสิ่งแวดล้อมใน 2 ระดับ คือ ลักษณะเด่นของโครงสร้างของหน่วยย่อยควรจะเหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมเฉพาะที่หน่วยนั้นๆสัมพันธ์อยู่ และการสร้างความแตกต่างและรูปแบบของการบูรณาการขององค์กรขนาดใหญ่กว่าควรจะเหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมทั้งหมดซึ่งองค์กรนั้นต้องปฏิบัติการอยู่ด้วย ทั้งนี้ทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์เชื่อว่าหลักการบริหารงานที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับสถานการณ์หนึ่งๆเท่านั้น ไม่สามารถนำเอาชุดของหลักการที่กำหนดไว้แบบสำเร็จรูปแล้ว

ไปได้อย่างได้ผลในทุกสถานการณ์ ผู้บริหารจะต้องสามารถวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะของแต่ละสถานการณ์นั้นๆ เพื่อกำหนดแนวทางให้เหมาะสมกับโครงสร้างองค์การ ทรัพยากร เป้าหมาย และ ผู้ปฏิบัติการในองค์การ (วิโรจน์ สารรัตนะ ,2542 : 26)

แนวคิดที่ได้รับ คือ การปรับโครงสร้างองค์การและการบริหารจำเป็นต้องวิเคราะห์สถานการณ์ต่างๆ และวิเคราะห์ SWOT ขององค์การให้ชัดเจน

2.2.3 ทฤษฎีการเลือกเชิงกลยุทธ์ (Strategic Choice) ทฤษฎีนี้ต่อเนื่องจากทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ โดยสรุปว่าองค์การในฐานะระบบเปิดต้องเผชิญหน้าและตอบสนองสิ่งที่ท้าทายและโอกาสที่มีการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมขององค์การ ดังนั้นผู้ตัดสินใจจึงมีความรู้สึกอึดอัดใจมากและควรให้ความสำคัญกับการเลือก การเลือกเชิงกลยุทธ์เน้นที่ความสนใจเป้าหมาย บทบาทของอำนาจในการตัดสินใจในความไม่แน่นอนที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม

แนวคิดที่ได้รับ คือ การบริหารจัดการยุคใหม่จำเป็นต้องเลือกใช้กลยุทธ์ที่เหมาะสม และสามารถควบคุมได้

2.2.4 ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependency) ทฤษฎีนี้สรุปบทบาทที่ว่องไวในแต่ละองค์การในการจัดการที่สามารถพัฒนากลยุทธ์ได้ เพื่อที่จะเพิ่มโอกาสในการอยู่รอดต่อไป การขาดแคลนทรัพยากรจะเป็นตัวกำหนดระดับของการพึ่งพา และจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับแหล่งภายนอก ทรัพยากรที่องค์การต้องการรวมถึงวัตถุดิบ บุคลากร การเงิน การบริการ และการปฏิบัติการการผลิต ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้อาจมาจากองค์การอื่นๆ ดังนี้ทฤษฎีนี้ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์ต่างๆ ในการปรับตัวในด้านความร่วมมือ

2.2.5 ทฤษฎีองค์การแห่งเครือข่าย (Network Organization) องค์การจะมีวิธีการติดต่อสื่อสาร การมีปฏิสัมพันธ์ บรรยากาศ และความยืดหยุ่นในระดับต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นตำแหน่งและอิทธิพลของสมาชิกในองค์กร ความพยายามในการเชื่อมโยงกันภายในและภายนอกทำให้เกิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของทรัพยากร และเส้นทางการติดต่อสื่อสารก่อให้เกิดพันธมิตรเชิงกลยุทธ์ (Strategic Alliances) ลักษณะของเครือข่ายอาจแตกต่างจากพันธมิตรทางการตลาด องค์การจะจัดสรรทรัพยากรตามเครือข่ายที่สนับสนุนกัน และบางครั้งผลประโยชน์ขององค์การอาจขึ้นอยู่กับทรัพยากรของหน่วยอื่น ทฤษฎีนี้ได้ให้แนวคิดว่าการเป็นองค์การแห่งเครือข่ายขึ้นอยู่กับ การวางแผนที่เข้มแข็งแต่ยืดหยุ่น มีสิ่งกระตุ้นรางวัลร่วมกันและเพื่อผลประโยชน์เชิงธุรกิจ

โดยสรุป ทฤษฎีการปรับตัวของอุดมศึกษา (Theory of Adaptation in Higher Education) ได้ให้แนวคิดในการวิจัยหลายประการ ได้แก่

1. การปรับตัวของมหาวิทยาลัยเกิดจากความต้องการของสิ่งแวดล้อม ซึ่งมหาวิทยาลัยสามารถจะกำหนดความเป็นวิกฤติหรือโอกาสได้

2. การปรับตัวของมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องพัฒนาพันธกิจ เป้าหมาย และกลยุทธ์ให้ชัดเจน
3. วัฒนธรรมการประกอบการจะเพิ่มขยายความสามารถในการปรับตัวของมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น โดยเฉพาะวัฒนธรรมความอดสาหะพากเพียรของบุคลากร
4. โครงสร้างที่แตกต่างกันและการจัดการมหาวิทยาลัยด้วยความเป็นมืออาชีพจะส่งเสริมการปรับตัวของมหาวิทยาลัยให้เป็นที่ไปได้อย่างดีมากขึ้น
5. การยุทธ์ในการปรับตัวไปปฏิบัติจะทำให้กิตระบบการปกครองที่ดีในมหาวิทยาลัย
6. ภาวะผู้นำที่ได้รับความไว้วางใจ บริบท ความเป็นอิสระของสถาบัน และเงินทุนชนิดต่างๆ เป็นส่วนประกอบที่สำคัญสำหรับการปรับตัวที่ประสบความสำเร็จ

ตอนที่ 3 หลักการและแนวคิดด้านการเงินอุดมศึกษา

ผู้วิจัยได้สรุปแนวคิดและทฤษฎีของนักวิชาการอุดมศึกษา นักเศรษฐศาสตร์และนักการเงินหลายท่าน ที่เกี่ยวข้องกับการเงินอุดมศึกษา ดังนี้

เทียนฉาย กิระนันท์ (2538) ได้อธิบายถึงความหมายของการเงินอุดมศึกษาไว้ว่า โดยความหมายทางเศรษฐศาสตร์แล้ว การเงินอุดมศึกษา (Financing of Higher Education) อาจพิจารณาได้ในรูปของเงินทุน (Fund) ซึ่งรวมความหมายถึงเงินทุนส่วนที่เป็นตัวเงินกับเงินทุนส่วนที่ไม่เป็นตัวเงิน (แต่อาจได้รับการแปลงสภาพเป็นตัวเงินได้ในที่สุด) ทั้งนี้เพราะในหลายกรณีในต่างประเทศนั้นเสถียรภาพทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาอาจต้องอาศัยการสนับสนุนระยะยาวด้วยเงินทุนส่วนที่ไม่เป็นตัวเงิน เป็นต้นว่าการสนับสนุนด้วยที่ดินเพื่อนำไปจัดหาผลประโยชน์จากที่ดินสำหรับมาใช้จ่ายในกิจการของสถาบันอุดมศึกษา เรียกว่าเป็น Land Grant หรือการสนับสนุนด้วยสินทรัพย์อื่น เช่น พันธบัตรลงทุนระยะยาวเพื่อให้สถาบันนำไปจัดการลงทุนหรือดำเนินกิจการให้ได้ผลประโยชน์จากสินทรัพย์นั้น สำหรับมาใช้จ่ายในกิจการของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ เรียกว่าเป็น Property Grant ส่วนวิธีการจัดการก็อาจมีรูปแบบเฉพาะหลายวิธีการ เป็นต้นว่า การจัดการโดยตั้งเป็นกองทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) เพื่อนำเฉพาะดอกผลมาใช้เท่านั้น สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้นก็มีบางสถาบันที่อาจจัดได้ว่า ได้รับการสนับสนุนในรูปของที่ดินหรือสินทรัพย์ประเภทอื่นๆ เช่นกัน ดังนั้นการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของการเงินอุดมศึกษาในที่นี้จึงจะใช้อ้างถึงคำว่า “เงินทุน” เพื่อให้สื่อความหมายมากกว่าการสนับสนุนเป็นตัวเงินเพียงประการเดียวเท่านั้น

ภายใต้ความหลากหลายของการจัดการอุดมศึกษา การเงินของการอุดมศึกษาในประเทศไทยจึงมีความหลากหลายตามไปด้วย โดยภาพรวมทางการเงินวงกว้างอาจระบุได้ว่าการจัดการอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้นมี 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ (1) รัฐกิจอุดมศึกษา และ (2) ธุรกิจอุดมศึกษา

ในส่วนของกลุ่มรัฐกิจอุดมศึกษานั้น ยึดปรัชญาว่ารัฐเป็นผู้จัดบริการอุดมศึกษาแก่ประชาชน รัฐจึงต้องรับผิดชอบจัดการเงินสนับสนุนการอุดมศึกษาที่รัฐเป็นผู้จัดให้มันนั้น การจัดการเงินสนับสนุนการอุดมศึกษาโดยรัฐ อาจจำแนกได้เป็นหลายระดับ เป็นต้นว่า (1) รัฐเป็นผู้รับผิดชอบรับภาระในการจัดการอุดมศึกษานั้นตามค่าใช้จ่ายจริงที่เกิดขึ้น โดยจัดการเงินสนับสนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเนื่องจากถือว่าเป็นองค์กรหรือส่วนราชการของรัฐ ระเบียบวิธีการงบประมาณจึงเป็นไปตามกฎเกณฑ์และกลไกของรัฐทั้งหมด และทั้งนี้จำนวนเงินสนับสนุนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลและวงเงินงบประมาณที่กำหนดให้เป็นรายปีและขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจในระบอบนั้นๆ ด้วย (2) รัฐเป็นผู้รับผิดชอบรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการอุดมศึกษาโดยจัดเป็นเงินอุดหนุน (subsidy) ด้วยวิธีกำหนดวงเงินเหมาะสมเป็นยอดรวมแต่ละปี และ (3) รัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยการจัดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีแก่ส่วนราชการที่จัดการอุดมศึกษานั้นๆ เพื่อผลิตบุคลากรขึ้นไว้ใช้งานเองซึ่งจะขึ้นอยู่กับความต้องการใช้กำลังคนในส่วนราชการนั้นๆ อีกประการหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตามในกลุ่มของรัฐกิจอุดมศึกษาที่ผู้เรียนก็ยังมีส่วนรับภาระของค่าใช้จ่ายในการจัดการอุดมศึกษานั้นอยู่บ้าง แม้จะไม่มากนัก โดยในปัจจุบันถือว่ารัฐยังเป็นผู้รับผิดชอบและรับภาระหลัก แต่ก็มีทำที่ชัดเจนในการปรับสัดส่วนการแบ่งรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐกับผู้เรียนนี้ไปในทางที่ให้ผู้เรียนแบ่งรับภาระเป็นสัดส่วนสูงขึ้นบ้างแล้ว

ในส่วนของรัฐกิจอุดมศึกษานั้น ยึดปรัชญาว่าเอกชนมีเสรีภาพในการจัดและการผลิตบริการอุดมศึกษา และผู้เรียนมีเสรีภาพที่จะเลือกเรียนในสถาบันเช่นนั้น การจัดการอุดมศึกษาของเอกชนจึงอยู่ในฐานะจำเป็นที่จะต้องเลี้ยงตัวเองได้ โดยการจัดหารายได้ให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่พึงเกิดขึ้น รายได้ที่จัดหานั้นส่วนสำคัญที่ปฏิบัติกันทั่วไปคือ ค่าเล่าเรียน ค่าบำรุงและค่าธรรมเนียม หรือเรียกชื่ออย่างอื่นที่เรียกเก็บเอาจากผู้เรียนในบางกรณี อาจมีรายได้จากประกอบธุรกิจประเภทอื่นที่ควบคู่หรือเกี่ยวพันกับธุรกิจอุดมศึกษา หรืออาจมีกองทุนหรือมูลนิธิเป็นฝ่ายให้การสนับสนุนทางการเงินด้วย

แหล่งที่มาของเงินทุนอุดมศึกษา

เทียนฉาย กิระนันท์ (2538) ได้สรุปถึงแหล่งที่มาของเงินทุนอุดมศึกษา ไว้ดังนี้

โดยนิลนัยแล้ว สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละสถาบันมีพระราชบัญญัติจัดตั้งและกำกับการปฏิบัติงาน ซึ่งโดยทั่วไปจะมีบทบัญญัติส่วนหนึ่งระบุแหล่งที่มาของรายได้ของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ไว้ ทั้งนี้การกำหนดในบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะแตกต่างกันในแต่ละสถาบันอย่างไรก็ดี ในภาพรวมแล้วอาจกล่าวได้ว่าสถาบันอุดมศึกษามีแหล่งที่มาของเงินทุนหรือรายได้เป็น 2 แหล่งใหญ่ ๆ คือ

ก. เงินงบประมาณแผ่นดิน โดยทั่วไปการสนับสนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินต้องจัดตามประเภทรายจ่าย หมวดรายจ่าย และรายการรายจ่าย ตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน ยกเว้นในกรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ธนบุรี และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุน (Subsidy) ในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant)

ข. เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน โดยทั่วไปประกอบด้วย

- ค่าเล่าเรียน/ค่าหน่วยกิต / ค่าบำรุงการศึกษา/ค่าธรรมเนียมการศึกษา
- ค่าปรับ (โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา)
- ผลประโยชน์ที่สถาบันจัดหาได้
- ดอกเบี้ย
- เงินบริจาค
- รายได้จากการให้บริการทางวิชาการและจากการขายทรัพย์สินทางปัญญา
- เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ
- เงินกู้ / เงินยืม
- รายได้ประเภทอื่น ๆ

รายได้จากเงินนอกงบประมาณทุกประเภทเหล่านี้กฎหมายกำหนดให้ยกเว้นไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นรายรับของงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น โดยหลักการแล้วจึงอาจตีความได้ว่าเงินนอกงบประมาณแผ่นดินนี้เป็นเงินทุน (หรือรายได้) เสริมขึ้นจากที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน

ในทางปฏิบัตินั้น สัดส่วนของเงินทุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินกับเงินนอกงบประมาณแผ่นดินมีความแตกต่างกันมากในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่าง ๆ ทั้งนี้ น่าจะสะท้อนปรัชญา และศักยภาพของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภทที่จะดำเนินการวิธีต่าง ๆ ให้ได้มาซึ่งเงินนอกงบประมาณแผ่นดินนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม เงินทุนจากเงินนอกงบประมาณแผ่นดินนั้นเป็นอำนาจและความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ โดยตรง

เมื่อวิเคราะห์ถึงประเภทของการใช้เงินทั้งที่เป็นงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณแผ่นดินเป็นรายสถาบัน ในกรณีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จะพบชัดเจนว่า งบประมาณแผ่นดินจากรัฐบาลกว่าครึ่งหนึ่งจัดสรรสำหรับใช้จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้าง ในกรณีของสถาบันอุดมศึกษาไม่จำกัดรับนั้นจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินเดือนและค่าจ้างถึงกว่าร้อยละ 80 ส่วนในสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับโดยทั่วไป ใช้เป็นเงินเดือนและค่าจ้างไม่ถึงร้อยละ 50 ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนไปค่อนข้างมากและรวดเร็วทีเดียว อย่างไรก็ตาม ในหลายสถาบัน โดยเฉพาะที่มี

การขยายตัวทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งได้รับการสนับสนุนในเชิงนโยบายมากเป็นพิเศษ และสถาบันที่ได้รับการจัดตั้งหรือสถาปนาขึ้นใหม่จะมีงบประมาณแผ่นดินซึ่งจัดสรรเพื่อการลงทุนใน ครุภัณฑ์และในที่ดินและสิ่งก่อสร้างเป็นสัดส่วนที่สูงมากกว่าในประเภทรายจ่ายอื่น ๆ

ในทำนองตรงข้าม เงินนอกงบประมาณแผ่นดินนั้นได้มีการจัดสรรไปเพื่อใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการสนับสนุนการดำเนินการและรายจ่ายอุดหนุนอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากเงินเดือน/ค่าจ้าง และงบประมาณลงทุนโดยทั่วไป เป็นต้นว่าจัดสรรเป็นงบประมาณดำเนินการ หรือที่จัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายอื่น ๆ รวมทั้งเงินอุดหนุนการวิจัย ทูตการศึกษา และอื่น ๆ อาทิ การนำไปลงทุนในที่ดินและสิ่งก่อสร้างกับครุภัณฑ์ เป็นสัดส่วนที่สูงพอสมควรเช่นเดียวกัน

โดยสรุปแล้ว ในส่วนของกรอบประมาณที่กำกับการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยเฉพาะที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยนั้น มีการจำแนกแผนงานตามโครงสร้างแผนงานประเภทเดียวกันทั้งหมดทุกสถาบัน การจัดสรรเงินทุนส่วนใหญ่จะจัดสรรให้แก่แผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งจัดว่าเป็นแผนงานหลักที่สุดของทุกสถาบันเพราะเป็นแผนงานที่มีเป้าหมายการผลิตบัณฑิตทุกระดับปริญญาบรรจุไว้ ส่วนแผนงานอื่น ๆ ที่เป็นแผนงานบริหาร แผนงานสนับสนุนแผนการวิจัย แผนงานปรับปรุงคุณภาพ แผนงานกิจการนิสิตนักศึกษา และแผนงานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ก็จะได้รับจัดสรรอย่างลดหลั่นกันตามวัตถุประสงค์ของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา

การใช้เงินทุนอุดมศึกษา

การใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน

ในสภาพปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ก. ลักษณะที่เป็นหมวดและรายการรายจ่าย (ตามที่ได้มีการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินที่จัดว่าเป็นรายจ่ายของรัฐบาล) รายจ่ายลักษณะนี้โดยหลัก ๆ แล้วคือ รายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง หมวดค่าตอบแทนค่าใช้สอยและค่าวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินสิ่งก่อสร้าง กับหมวดรายจ่ายอื่น การใช้เงินรายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินตามหมวดและรายการเหล่านี้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยการเบิกจ่าย ระเบียบของทางราชการว่าด้วยการพัสดุ และระเบียบของทางราชการว่าด้วยการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และนอกจากนี้ยังต้องเป็นไปตามวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะเรื่อง หรือวิธีปฏิบัติตามที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี

ข. ลักษณะที่เป็นเงินอุดหนุน ซึ่งจัดเป็น 2 กรณีในปัจจุบัน คือ (ก) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดเป็นเงินอุดหนุน (Subsidy) แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับของทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยดังกล่าวต้องจัดสรรการใช้เงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลนั้นด้วยตนเองเป็นการภายใน เพราะเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลจะเป็นวงเงินรวม โดยมีการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นเป็นงวดตามระบบและวิธีการกำหนดและขอเบิกจ่ายวงเงินงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้การขอเบิกจ่ายเพียง 1 งวดต่อปี โดยเบิกจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปทั้งจำนวนที่ได้รับอุดหนุนนั้นเป็นไปได้โดยการทำความตกลงระหว่างมหาวิทยาลัยกับสำนักงบประมาณเป็นกรณี ๆ ไป กระบวนการในการจัดสรรและเบิกจ่ายเงินอุดหนุนที่มหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งได้รับแล้วนั้น เป็นกระบวนการภายในที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้น โดยสถานมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ซึ่งอาจให้จัดเป็นงบประมาณแบบอุดหนุนทั่วไปหรือแบบแสดงรายการละเอียดอีกก็ได้ (ข) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้เฉพาะรายการใช้จ่ายบางประเภทที่กำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณ เช่น เงินอุดหนุนการวิจัย เป็นต้น เงินอุดหนุนทั่วไปที่สนับสนุนการวิจัยนี้ใช้กับทุกกรณีในสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการในทบวงมหาวิทยาลัยด้วยการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปนี้โดยปกติมีการทำข้อตกลงระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับสำนักงบประมาณ ให้ดำเนินการขอเงินงวดและเบิกจ่ายเพียงครั้งเดียวหมดทั้งจำนวนที่ได้รับอนุมัติเมื่อกดต้นปีงบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องรับผิดชอบการใช้เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น โดยต้องแสดงผลงานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่ขอตีงบประมาณไว้เมื่อสิ้นปีงบประมาณ

การใช้เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน

โดยหลักการทั่วไปแล้ว กฎหมายสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ มีอำนาจและอิสระในการกำหนดกระบวนการ วิธีการ รายละเอียดรวมทั้งอัตราและวงเงินด้วยตนเอง โดยมีสถานมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบพิจารณาอนุมัติได้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเกือบทุกแห่งกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อแสดงแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ทั้งด้านรายรับและรายจ่าย ทั้งในระดับมหาวิทยาลัยและในระดับหน่วยงานย่อยรองลงไป บางสถาบันจัดระบบการเงินรวมไว้ในระดับมหาวิทยาลัยแห่งเดียว ในขณะที่บางสถาบันจัดระบบการเงินกระจายออกไปในระดับหน่วยงานย่อย เช่น ในระดับคณะวิชา/สถาบัน เป็นต้น การเบิกจ่ายและใช้เงินต้องเป็นไปตามที่แสดงไว้ในงบประมาณหรือแผนการเงิน แต่ในทางปฏิบัติมิได้ยึดปฏิบัติเคร่งครัดนัก และบางสถาบันก็ให้มีการปรับปรุงหมวดและรายการได้โดยขออนุมัติจากบุคคล (เช่น อธิการบดี) หรือองค์กรบุคคล (เช่นที่ประชุมคณบดีหรือที่ประชุมบริหาร) สำหรับด้านงบประมาณหรือแผนการใช้จ่ายเงินนั้น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่กำหนดให้ทำงบประมาณแบบ

แสดงรายการ มีเฉพาะบางสถาบันเท่านั้นที่ใช้วิธีการงบประมาณแบบแสดงแผนงานและโครงการซึ่งช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการเบิกจ่ายเป็นอันมาก

จากงาน Warner,

Carol Everly Floyd (1995) แบ่งวิธีการด้านระบบงบประมาณออกเป็น 3 วิธีการ ได้แก่

1. Incremental Approach
2. Formula Approach
3. Rational Approach

สถาบันการศึกษาบางแห่ง อาจใช้บางส่วนของ 2 วิธี หรือแม้แต่ 3 วิธีร่วมกัน เช่น ในการศึกษาเรื่องวิธีปฏิบัติทางด้านงบประมาณในระดับชาติ มีหลายสถาบันใช้วิธีแบบ Non-formula และมีหลายสถาบันซึ่งอ้างว่าสถาบันของตนใช้ระบบงบประมาณแบบ Rational Budgeting Approach ซึ่งในทางปฏิบัติแทบจะมีได้แตกต่างไปจากสถาบันที่ใช้วิธีแบบ Incremental Budgeting เลย

1. วิธี Incremental Approach หรือ Negotiated Approach

หลักพื้นฐานของวิธีนี้คือ งบประมาณในปัจจุบันจะถูกจัดสรรอย่างเหมาะสมระหว่างหน้าที่และค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน โดยมีงบประมาณของปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณาว่าควรที่จะเพิ่มในสัดส่วนเท่าไรวิธีนี้จะช่วยลดความขัดแย้งภายในสถาบันเพราะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งงบประมาณจะคาดคะเนได้คร่าว ๆ ว่าจะได้รับจัดสรรเท่าไร โดยดูจากงบประมาณของปีที่แล้ว ~~Caruthers และ Orwig~~ กล่าวไว้ว่าวิธีนี้ใช้ได้ดีเพราะจะทำให้ตระหนักถึงการวางแผนที่ขาดความยืดหยุ่นในด้านอุดมศึกษา ประสิทธิภาพและการจูงใจทางการเมืองในองค์กร รวมทั้งวิธีนี้มีการ Negotiate ได้แต่วิธีนี้จะไม่สามารถประเมินได้ว่าการตัดสินใจด้านงบประมาณจะช่วยสนับสนุนเป้าหมายของสถาบันการศึกษาหรือไม่

2. วิธี Formula Approach

วิธีการดังกล่าวคือกระบวนการในเชิงวัตถุประสงค์ในการประมาณการงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาต้องการ โดยการสร้างข้อมูลด้านแผนงานในอนาคตและใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและต้นทุนในรูปของสมการ/สูตร ในบางรัฐแนวทางด้านงบประมาณอาจนำเอาปัจจัยด้าน Ratio หรือสูตรมาใช้ที่ยืดหยุ่นกว่าตามวิธีการ Formula Approach เอง การใช้ Formulas ในการปฏิบัติด้านงบประมาณอาจจะได้ผลเท่ากับหรือใกล้เคียงกับจำนวนที่สถาบันต้องการ ในรัฐที่ใช้ระบบนี้ผลที่คำนวณได้จากวิธีนี้อาจเป็นเพียงจุดเริ่มต้น ซึ่งมีการปรับปรุงโดยวิธีการ Non-formula ต่อไปในภายหลัง บางรัฐก็มีได้ให้เงินทุนแก่สถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดตามจำนวนที่คำนวณได้นอกจากจะให้เต็มจำนวนต่อเมื่อปีนั้นรัฐได้รับภาษีเป็นจำนวนมาก ข้อดีของวิธีนี้คือ จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติเท่าเทียมกันในมหาวิทยาลัยของรัฐ รวมถึงจะลดความซับซ้อนของ

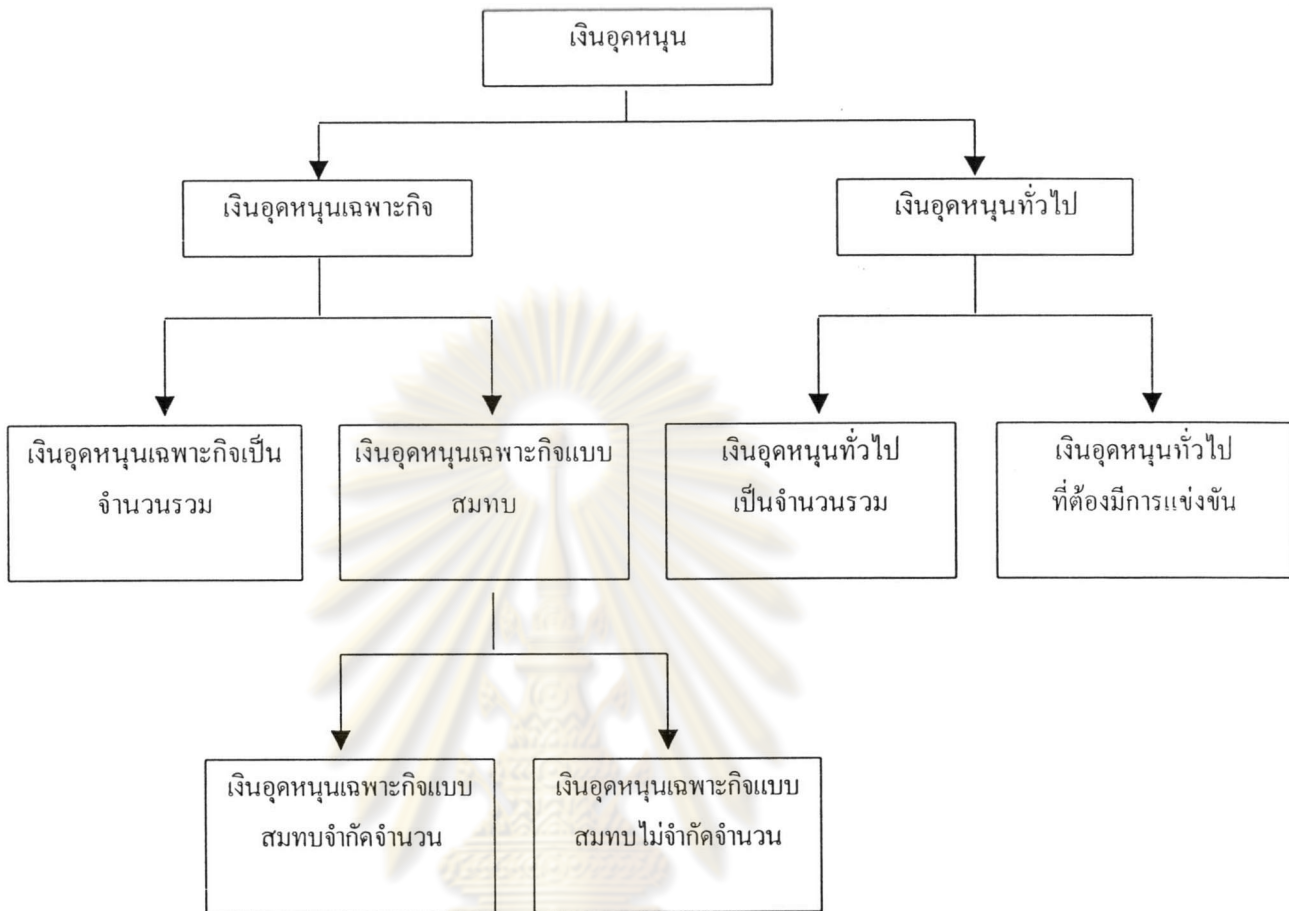
กระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนของผู้นำของรัฐ และง่ายต่อการติดต่อสื่อสารกันระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนี้ วิธีนี้จะมีส่วนประกอบระหว่างงานประจำ (Routine) กับ การประมาณการในอนาคต ซึ่งจะลดความขัดแย้งภายในมหาวิทยาลัย และระหว่างมหาวิทยาลัยกับผู้บริหารของรัฐ ข้อเสียคือ วิธีนี้จะไม่มีความจริงใจ และไม่มีเงินทุนขั้นต้นสำหรับโปรแกรมใหม่, สนับสนุนให้คณะจัดให้มีโปรแกรมที่มีต้นทุน/ค่าใช้จ่ายสูง, เน้นการผลิตหน่วยงานที่สามารถระดมทุนได้โดยไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพ

3. วิธี Rational Approach

มีมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมากที่พยายามจะพัฒนาเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนและงบประมาณเพื่อที่จะให้งบประมาณสะท้อนให้เห็นถึง นโยบายและโปรแกรมของรัฐ วิธีนี้สามารถเรียกได้หลายชื่อเช่น Planning, Programming and Budgeting System (PPBS) และ Zero-Based Budgeting วิธีนี้ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณ (Budget Allocation) จากเกณฑ์พิจารณาในการปฏิบัติงาน (Performance Criteria) เป็นสำคัญ วิธีนี้จะมีปัญหาทั้งด้านเทคนิค และด้านการเมือง โดยเฉพาะในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อได้มีการกำหนดงบประมาณขั้นต้นแล้ว จะมีการตัดสินใจภายหลังที่มีการเจรจาต่อรองทางการเมืองอีกหน วิธีนี้ไม่นิยมนำมาใช้ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ในทางปฏิบัติบางสถาบันอุดมศึกษา อาจใช้บางส่วนของ 2 วิธี หรือ 3 วิธีร่วมกัน เช่น บางมหาวิทยาลัยอาจใช้แบบ Non-formula โดยการนำระบบ Rational Approach มาใช้ร่วมกับการพิจารณางบประมาณแบบ Incremental Approach ประกอบกัน นอกจากนี้คณะกรรมการด้านการศึกษาในระดับรัฐของ USA กำลังให้ความสนใจในเรื่องการจัดทำระบบงบประมาณสำหรับสภาพการณ์ใหม่ ๆ ด้านอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น โดยพยายามสนับสนุนให้มีการพัฒนาปรับปรุงในเชิงคุณภาพและการคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ มากยิ่งขึ้นเพื่อให้ระบบงบประมาณมีความสอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีซึ่งเปลี่ยนแปลงไป

King, David (1984) ได้สรุปความหมายและประเภทของเงินอุดหนุนด้านการศึกษา ดังนี้

เงินอุดหนุน รัฐบาลกลางจัดเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นโดยไม่ต้องจ่ายคืนกลับให้รัฐบาลกลาง ความเป็นอิสระของการใช้เงินอุดหนุนนี้จะขึ้นอยู่กับประเภทของเงินอุดหนุน บางประเภทอาจมีขอบเขตการใช้จ่ายในวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางเรียกว่า เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grant/Multi-purpose Grant/Block Grant) บางประเภทมีขอบเขตของการใช้ตามเงื่อนไขที่กำหนด เรียกว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grants)



แผนภูมิที่ 2 การจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนในเชิงทฤษฎี

ที่มา : King ,David , Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Government, 1984: p 87-88.

ประเภทของเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามลักษณะการใช้จ่ายดังนี้

1. เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดแบบให้เปล่ากับหน่วยงานโดยไม่กำหนดวัตถุประสงค์การใช้ เช่น ค่าใช้จ่ายการศึกษาในโรงเรียน ฯลฯ สามารถแบ่งตามลักษณะการจัดสรรได้ 2 ประเภทย่อย

1.1 แบบจำนวนรวม (Lump-Sum General Grants) เป็นเงินจำนวนหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่งเท่า ๆ กัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางากรคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

1.2 แบบแข่งขัน (Effort-Relateded General Grants) เป็นเสมือนเงินตอบแทนความพยายามทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดให้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในการแสวงหาจัดการกับรายได้ของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เงินอุดหนุนลักษณะนี้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้รับไม่เท่ากัน

2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) รัฐบาลกลางจะให้ตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบ แยกเป็น

2.1 แบบจำนวนรวม (Lump-Sum Specific Grants) เป็นเงินจำนวนหนึ่งที่รัฐบาลให้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานโครงการนั้น ๆ

2.2 แบบสมทบ (Matching Specific Grants) รัฐบาลกลางอุดหนุนส่วนหนึ่ง รัฐบาลท้องถิ่นต้องใช้รายได้ของตนเองส่วนหนึ่งในการจัดดำเนินโครงการที่กำหนดนั้นๆ ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 แบบ คือ

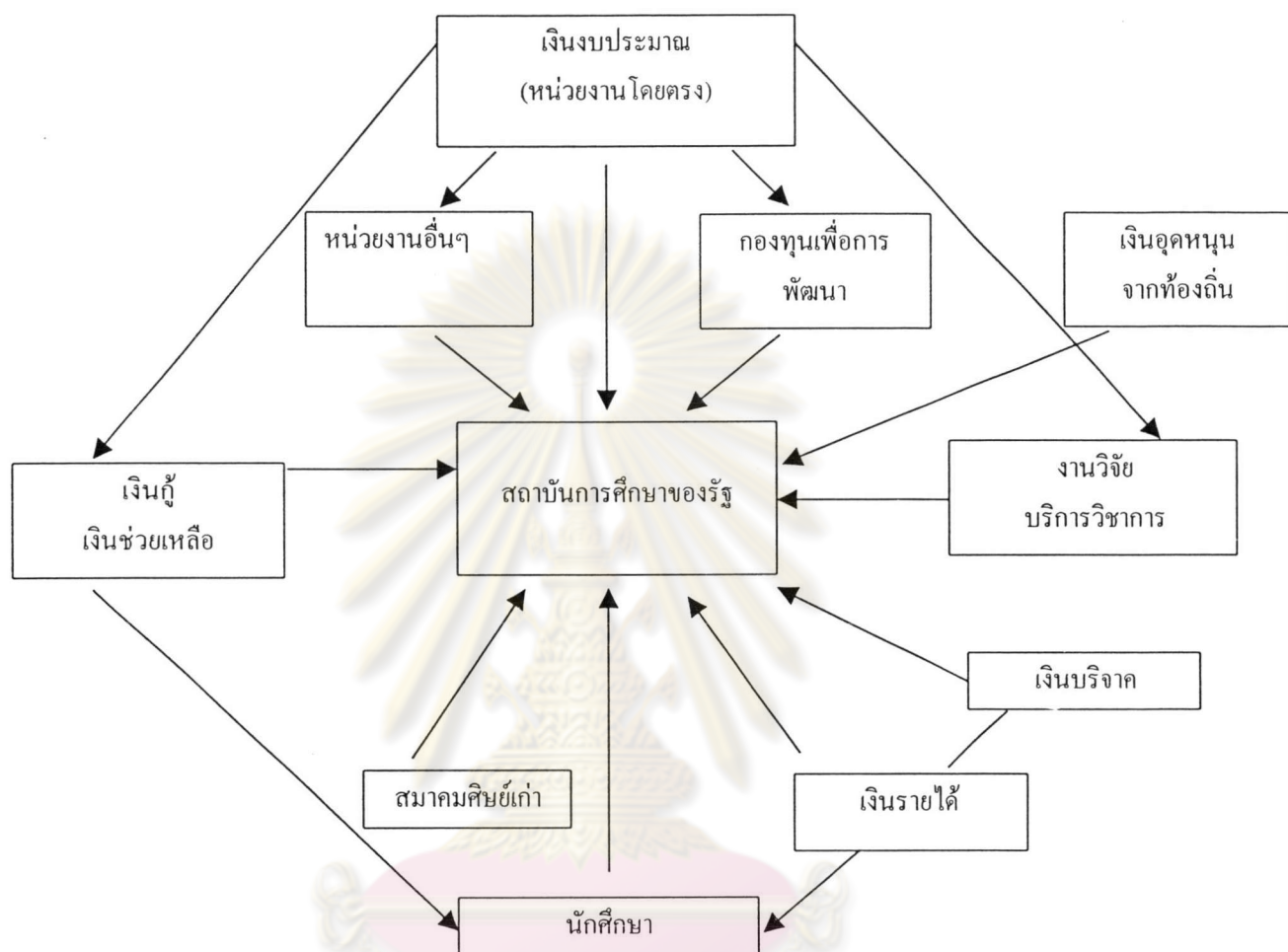
2.2.1 แบบจำกัดจำนวน (Closed – Matching Grant) คือ มีอัตราและวงเงินจ่ายที่แน่นอน เช่น ร้อยละ 50 หากคิดเป็นค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท และจ่ายจำนวนแสนบาท หากค่าใช้จ่ายเป็น 5 แสน หรือเกินกว่า 1 ล้านบาท สรุปง่าย ๆ คือ มีเพดานการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนโครงการ

2.2.2 แบบไม่จำกัดจำนวน (Opened – Matching Grant) คือ มีอัตราจ่ายแต่ไม่มีวงเงินที่แน่นอน เช่น กำหนดว่าสนับสนุนร้อยละ 50 จำนวนเงินก็เป็นสัดส่วนสูงขึ้น ไปแต่ละโครงการไม่จำกัดเพดาน

รูปแบบแหล่งที่มาของรายได้สำหรับสถาบันอุดมศึกษา

สมนึก พิมลเสถียร (2542) ได้กล่าวไว้ว่าสถาบันอุดมศึกษาของส่วนราชการเท่าที่เป็นมา มักจะมองรายได้เฉพาะที่มาจากงบประมาณของรัฐบาลเท่านั้น แต่ไม่ได้มองแหล่งรายได้อื่น ๆ มากนัก แม้จะมีอยู่บ้างก็จะเป็นรายได้จากค่าธรรมเนียมเรียนของผู้เรียนเป็นหลัก การพิจารณาในเรื่องของรายได้จึงควรมองให้กว้างจากแหล่งต่างๆ ให้มากขึ้น

ทางเลือกของรายได้ที่มาจากแหล่งต่างๆ พิจารณาได้จากรูปแบบ ดังต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 3 แสดงรูปแบบแหล่งที่มาของรายได้สถาบันอุดมศึกษา

ที่มา : สมนึก พิมลเสถียร , ระบบการเงินอุดมศึกษา , 2541

เทียนฉาย กิระนันท์ (2538:52-57) ยังได้เสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการเงิน และการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ โดยสรุปดังนี้

ระบบการเงินของสถาบันอุดมศึกษา ควรมีสถานะดังต่อไปนี้

1. ระบบการเงินที่จะพัฒนาไปนั้นจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเป็นอิสระทางการเงินมีความคล่องตัวในการจัดหา จัดสรร และใช้ประโยชน์จากเงินทุนของสถาบันรวมทั้ง (สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง วิธีการและหลักเกณฑ์การใช้เงินทุนนั้นด้วยตัวของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเอง

2. การพัฒนาระบบการเงินนั้นจะมีผลให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกระจายความหลากหลายในแหล่งเงินทุน และสามารถเพิ่มขยายวงเงินทุนให้สามารถดำเนินการและพัฒนาทางวิชาการได้เป็นอย่างดี รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถจัดหาประโยชน์จากเงินทุนและการดำเนินกิจการภายในของสถาบันให้มีรายได้และผลประโยชน์เพิ่มขึ้น อาทิ รายได้จากการจัดการเรียน การสอน รายได้จากการงานวิจัย รายได้จากการให้บริการวิชาการแก่หน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รายได้จากการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะการลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุนที่ทำให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงขึ้นได้

3. การพัฒนาระบบการเงินนั้นจะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีมาตรการต่าง ๆ เสริมขึ้นเพื่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทางการเงินและของการบริหารจัดการทางวิชาการ โดยในขณะเดียวกันเพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางวิชาการของสถาบันลง และคงมาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการได้

4. ระบบการเงินที่พัฒนานั้นต้องมีกลไกและกระบวนการต่าง ๆ ที่พร้อมสำหรับการตรวจสอบและกำกับการดำเนินงานโดยสาธารณะอย่างเปิดเผยและโปร่งใส โดยต้องมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบติดตามและกำกับการดำเนินงานนั้นขึ้นมารองรับด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรและการลงทุน

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงการบริหารทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณการเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้ในการศึกษาดังนี้

(1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

ทั้งนี้ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 59 ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษา

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการ โดยใช้เงินงบประมาณไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 60 ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศโดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้

(1) จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษากลาบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน

(2) จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

(3) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มตามมาตรา 10 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

(5) จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์กรมหาชน

(6) จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชน เพื่อให้พึ่งตนเองได้

(7) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา 62 ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษานโยบายการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอก

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยไทย

กัลยาณี ตันนุกุล (2539) ได้ทำการศึกษาการบริหารการเงินของบัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแหล่งที่มาของรายได้และรายจ่าย การจัดสรรเงินทุนให้ภาควิชาที่มีกลุ่มตัวอย่างคือคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย หัวหน้าภาควิชาต่างๆ ของมหาวิทยาลัยในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยมีลักษณะดังนี้ การบริหารการเงินมีนโยบายเป็นไปตามกฎระเบียบกฎเกณฑ์ของบัณฑิตวิทยาลัย โดยมีคณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัยเป็นผู้วางนโยบาย วางแผน ออกข้อบังคับอนุมัติโครงการใช้จ่ายเงินประจำปีตลอดจนดูแลมาตรฐานการศึกษา แหล่งรายได้ของบัณฑิตวิทยาลัยมีอยู่ 2 แห่ง ได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินทุนบัณฑิตวิทยาลัย ซึ่งได้มาจากรายได้กำหนดวงกต ค่าธรรมเนียมการศึกษา รายได้จากการดำเนินงาน รายได้ดอกเบี้ยนำมาจัดสรรทุน รายได้ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารและพันธบัตร และรายได้จากหลักสูตรพิเศษต่าง ๆ จากความคิดเห็นของคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย และหัวหน้าภาควิชา มีความเห็นเกี่ยวกับเงินจัดสรรร้อยละ 60 และ 40 ตามจำนวน นิสิต

ในรายงานวิจัยกล่าวถึง การบริหารการเงิน หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ โดยมีการวางแผนการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบและกฎเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ มีการแสวงหาทุนมาเพิ่ม นอกเหนือจากเงินงบประมาณ และรายได้จากค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เช่นเดียวกับการบริหารการเงินของบัณฑิตวิทยาลัย ได้ทำหน้าที่แสวงหาเงินทุนมาเพิ่มเพื่อเป็นทุนอุดหนุนการศึกษาให้แก่บัณฑิตวิทยาลัยอย่างพอเพียงและมีการจัดสรรอย่างเหมาะสม นอกจากนี้การศึกษายพบแนวปฏิบัติในการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยของรับ ว่าการบริหารกิจการมหาวิทยาลัยของรัฐให้บรรลุเป้าหมายและภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสังคม เป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากบุคลากรของมหาวิทยาลัยทุกระดับ แต่หากมหาวิทยาลัย

ปรารถนาจะตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ถ้าพึงงบประมาณจากรัฐจะไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติตามพันธกิจที่ได้รับมอบหมายจากสังคมได้ มหาวิทยาลัยยังมีความจำเป็นที่จะต้องหารายได้จากแหล่งอื่นมาสมทบงบประมาณแผ่นดิน นอกเหนือจากจำนวน งบประมาณแล้ว ความคล่องตัวในวิธีการและหลักเกณฑ์การใช้จ่ายงบประมาณก็มีความสำคัญต่อการปฏิบัติพันธกิจของมหาวิทยาลัยเช่นกัน ระบบของทางราชการมีจุดอ่อนอยู่ในตัวระบบเอง 3-4 ประการ เป็นต้นว่า ความล่าช้าเนื่องจากวิธีการปฏิบัติในการอนุมัติและในงานเอกสารรวมทั้งงานจัดเก็บเอกสารและการประหยัด และขาดประสิทธิภาพ รวมไปถึงการปฏิบัติที่ขาดการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องพัฒนาระบบการบริหารการเงินที่เหมาะสมกับการศึกษา ซึ่งวงเงินงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาตามวงเงินงบประมาณรวมเพื่อการศึกษาจะถูกแบ่งสรรไปยังแผนงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นภารกิจของมหาวิทยาลัย ได้แก่

1. แผนงานบริหารการศึกษา
2. แผนงานการจัดการศึกษา
3. แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษา
4. แผนงานวิจัยระดับอุดมศึกษา
5. แผนงานบริการวิชาการแก่สังคม
6. แผนงานกิจการนิสิตนักศึกษา
7. แผนงานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

นริวรรณ จินตกานนท์ (2541) ได้ศึกษาการวิจัยเรื่อง การพึ่งตนของสถาบันอุดมศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ขีดความสามารถในการพึ่งตนเองทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเพื่อศึกษารูปแบบการบริหารการเงิน เพื่อนำสถาบันอุดมศึกษาไปสู่องค์กรในกำกับรัฐ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งได้มาจากหน่วยงานต่าง ๆ ข้อเท็จจริงจากเอกสาร รายงานต่าง ๆ ของหน่วยงาน

ผลจากการศึกษาสรุปได้ 5 ประเด็น ดังนี้

1. ความจำเป็นในการรับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังจำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

1) **ต้นทุนในการผลิตบัณฑิตค่อนข้างสูง** การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต้องใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูงกว่าการศึกษาในระดับอื่น หากพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากผลการศึกษาของ ดร.จรัส สุวรรณเวลา และคณะ (2541) พบว่า ค่าใช้จ่ายในการผลิตเฉลี่ยต่อหัว

ต่อปี ของนักศึกษาเต็มเวลา เท่ากับ 136,526.9 บาท ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยนี้แตกต่างกันตามสาขาวิชา สาขาวิชาครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่ำที่สุด (66,128.71 บาท) สาขาแพทย์/สาธารณสุขศาสตร์มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสูงที่สุด (2,801,624.2 บาท) หากพิจารณาแยกเฉพาะมหาวิทยาลัยจำกัดรับ จะพบว่า ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยที่ต่ำที่สุดเป็นของสถาบันภาษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (9,726 บาท) และสูงที่สุดเป็นของคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2,033,824 บาท) หากจะพิจารณารวม ค่าใช้จ่ายในการลงทุน ซึ่งได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดหาครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างด้วย ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวต่อปีของนักศึกษาเต็มเวลาก็จะเพิ่มขึ้นอีกมาก เป็นการยากที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐพึงงบประมาณแผ่นดินโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 80 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด และแหล่งรายได้ที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คือ รายได้จากผู้รับบริการ ซึ่งได้แก่ ค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษา

2) ผู้รับบริการ คือ นักศึกษา ไม่สามารถจะรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดการศึกษาทั้งหมดได้ ประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงมากอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การให้ผู้รับบริการคือนักศึกษารับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น เนื่องจากผู้มีโอกาสศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยส่วนรวมแล้วเป็นผู้ได้รับผลตอบแทนส่วนตนสูงกว่าผู้อื่นในสังคม รัฐเองก็มีแผนที่จะปรับปรุง ค่าธรรมเนียมการศึกษาถึงระดับที่ผู้เรียนสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้ทั้งหมด แต่หากพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้ว การดำเนินการตามแนวนี้นี้คงจะมีผู้ปกครองเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 ที่สามารถรับภาระได้ ซึ่งก็คงจะเป็นการสวนทางกับนโยบายที่จะให้โอกาสประชาชนทัดเทียมกันในการที่จะได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ค่าใช้จ่ายของนิสิตนักศึกษาที่มีทั้งค่าใช้จ่ายทางตรงและทางอ้อม และหากพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายทางตรง ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา และค่าใช้จ่ายส่วนตัว ค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษา คิดเป็นร้อยละไม่เกิน 25 ของค่าใช้จ่ายทางตรงทั้งหมด ในปัจจุบันนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีค่าใช้จ่ายทางตรงโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 56,000 บาทต่อคน หากจะเพิ่มค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายเฉพาะในการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ นิสิตนักศึกษาแต่ละคนจะต้องมีค่าใช้จ่ายทางตรงโดยเฉลี่ยปีละประมาณ 166,000 บาท หรือเดือนละประมาณ 13,800 บาท ซึ่งผู้ปกครองส่วนใหญ่จะไม่สามารถรับภาระได้ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าระดับที่เหมาะสมที่สุดที่ผู้ได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษาสมควรจะรับภาระค่าใช้จ่ายคือเท่าใด ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงฐานะทางเศรษฐกิจสังคมและสภาพการลงทุนการศึกษาของประเทศดังที่ระบุไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติปี 2520 ด้วย

3) รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้การศึกษแก่ประชาชน แม้ในระดับอุดมศึกษาในการศึกษาของคณะสถิติประยุกต์เมื่อปี 2533 ผลของการสำรวจความคิดเห็น ปรากฏว่าประชากรส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ผู้บริหาร ผู้ปกครอง ตลอดจนนิสิตนักศึกษา เห็นพ้องต้องกันว่ารัฐมี

หน้าที่ที่จะต้องให้การศึกษแก่ประชาชน จึงสมควรให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่อาจจะมีสัดส่วนที่ลดลงได้บ้าง ข้อเสนอแนะจากการศึกษาคั้งนี้คือ การอุดหนุนของรัฐ ควรมุ่งที่งบประมาณ ส่วนงบดำเนินการ สถาบันอุดมศึกษาควรต้องรับผิดชอบในบางส่วน ซึ่งในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐร่วมรับผิดชอบในงบดำเนินการในส่วนที่นอกเหนือจากงบค่าตอบแทนและเงินเดือนเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อยู่แล้ว

2. การเพิ่มสัดส่วนการพึ่งตนเองทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถจะเพิ่มสัดส่วนการพึ่งตนเองทางการเงินได้ในสถานะเศรษฐกิจที่ปกติ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถเพิ่มรายได้ได้ดังนี้

1) เพิ่มค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษา แหล่งรายได้ที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คือ ค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษา ซึ่งอัตราที่เก็บในปัจจุบันค่อนข้างต่ำและไม่สะท้อนให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการศึกษา ในภาวะเศรษฐกิจที่ปกติน่าจะพิจารณาเพิ่มได้บ้าง ทั้งนี้ต้องพิจารณาให้แตกต่างกันตามสาขาวิชา และตอบแทนที่ผู้รับบริการจะได้รับ โดยให้อยู่ในระดับที่ผู้รับบริการสามารถจะรับบริการได้ และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ในฐานะด้อยทางเศรษฐกิจได้มีโอกาสรับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การเพิ่มค่าหน่วยกิต จะต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับทุนการศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาจะจัดหาได้ ไม่ว่าจะจากรัฐบาลหรือเอกชน

2) เพิ่มรายได้จากการบริหารทรัพย์สินและณรงคให้ภาคเอกชน รวมถึงประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบและมีผู้บริหารที่มีความสามารถเหมาะสมที่จะรับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ

3. การสนับสนุนของรัฐ

รัฐยังคงต้องให้การสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อไป เมื่อพิจารณาถึงขีดความสามารถในการพึ่งตนเองของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ขีดความสามารถในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของนิสิตนักศึกษา และหน้าที่ของรัฐ แล้วสรุปได้ว่าไม่ว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะอยู่ในฐานะใดก็ตาม รัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินอยู่ และยังคงอยู่ในสัดส่วนที่สูงพอสมควรและเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอิสระในการบริหารมากขึ้น การจัดสรรงบประมาณของรับให้กับสถาบันอุดมศึกษาควรเป็นในลักษณะ Block Grant ในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป โดยให้มีการตรวจสอบได้

4. ชัดความสามารถในการลงทุนเพื่อการศึกษาของประชาชน

ผลจากการศึกษาสรุปได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่อยู่ในฐานะที่จะรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ทั้งหมด ภาระที่ประชาชนชั้นกลางอาจพอรับได้คือ ค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่เก็บอยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเท่านั้น ซึ่งหากจะให้นักศึกษารับภาระค่าใช้จ่ายเฉพาะหมวดการดำเนินงานทั้งหมด จะต้องปรับเพิ่มค่าหน่วยกิตโดยเฉลี่ยประมาณ 10 เท่า และหากพิจารณา รวมถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วย ก็จะต้องปรับเพิ่มค่าหน่วยกิตขึ้นอีกมากกว่า 10 เท่า ซึ่งเมื่อพิจารณารวมกับค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนักศึกษาแล้ว จะมีผู้ปกครองเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 ที่จะรับภาระได้ในภาพรวมของทุกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หากปรับค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาขึ้นเป็น 3 เท่าของปัจจุบันนักศึกษาจะมีค่าใช้จ่ายทางตรงโดยเฉลี่ยคนละ 7,000 บาทต่อเดือน ซึ่งอยู่ในระดับที่ประชาชนในระดับกลางน่าจะรับภาระได้ การปรับเช่นนี้ในการรวมสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับงบประมาณในการดำเนินการที่หักค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำออก

แนวทางที่จะให้ผู้รับบริการรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นนี้ จะต้องพิจารณาถึงความแตกต่างของต้นทุนในการผลิตนักศึกษาตามสาขาวิชาและผลตอบแทนส่วนคนที่ผู้สำเร็จการศึกษาจะได้รับด้วย รัฐจะต้องมีมาตรการเงินกู้เพื่อการศึกษา มาเสริม และรัฐจะต้องหาทุนการศึกษาหรือวิธีการอื่นที่จะสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสในระดับอุดมศึกษา

5. รูปแบบในการบริหารการเงินเพื่อความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ผลการศึกษาสรุปได้ว่าในปัจจุบันอุดมศึกษาของรัฐมีการบริหารการเงินเป็น 2 ระบบ อยู่แล้ว ระบบหนึ่งคือ การบริหารเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งบริหารตามระเบียบของทางราชการ เน้นความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายซึ่งไม่เอื้อต่อความคล่องตัวและไม่เอื้อต่อการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ อีกระบบหนึ่งคือ การบริหารเงินรายได้ และโครงการพิเศษต่าง ๆ ซึ่งบริหารโดยระเบียบที่ออกโดยสภาสถาบัน รูปแบบการบริหารที่ให้อำนาจสภาสถาบันเป็นรูปแบบที่คล่องตัวและเป็นอิสระ หากสามารถจะปรับการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยเปลี่ยนระบบการจัดสรรงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและให้ถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา การใช้จ่ายอยู่ในความดูแลของสถาบัน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐ โดยใช้ระบบตรวจสอบภายหลัง (Post Auditing) ก็จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร

ผู้วิจัยยังมีข้อเสนอแนะว่า รัฐยังคงต้องให้การสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ การจัดสรรงบประมาณควรมีลักษณะเป็นเงินก้อน (Block Grant) โดยถือ

เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และได้มีระบบตรวจสอบภายหลัง (Post Auditing) เงินที่ได้จากรัฐนี้ถือเป็นเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา การบริหารการเงินอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาสถาบัน

สถาบันอุดมศึกษาควรหารายได้เพิ่มโดยการปรับโครงสร้างค่าหน่วยกิตและค่าลงทะเบียนให้สะท้อนค่าใช้จ่ายจริงและให้อยู่ในระดับที่ผู้รับบริการพอรับภาระได้ ตัดตั้งกองทุนถาวรเพื่อนำดำเนินงานที่เชื่อถือได้

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการให้การสนับสนุนของรัฐ และการเพิ่มรายได้และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีดังนี้

1. การสนับสนุนของรัฐ รัฐยังคงต้องให้การสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ งบประมาณที่รัฐสนับสนุนควรมีลักษณะเป็นเงินก้อน (Block Grant) โดยถือเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และให้มีระบบตรวจสอบได้โดยใช้ระบบตรวจสอบได้โดยใช้ระบบตรวจสอบภายหลัง (Post Auditing) งบประมาณที่รัฐจะสนับสนุนมีอย่างน้อยจะต้องเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการลงทุนและเงินเดือนของบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐนี้ให้ถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งบริหารภายใต้การควบคุมของสภาสถาบัน

นอกจากนี้รัฐจะต้องจัดสรรเงินกู้เพื่อการศึกษา และจัดหาทุนการศึกษาหรือวิธีการอื่นที่จะสนับสนุนให้ผู้ที่มีรายได้น้อยมีโอกาสได้ศึกษาในระดับอุดมศึกษา

2. การเพิ่มรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจเพิ่มรายได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ปรับค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาให้สะท้อนค่าใช้จ่ายจริงและให้อยู่ในระดับที่ผู้รับบริการซึ่งมีฐานะปานกลางรับภาระได้ ซึ่งหมายถึงจะต้องปรับโครงสร้างค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาให้แตกต่างกันตามสาขาวิชา และต้องคำนึงถึงผลตอบแทนส่วนคนที่ผู้รับบริการจะได้รับ ซึ่งแตกต่างกันตามสาขาวิชาด้วย

2.2 จัดตั้งกองทุนถาวร (Endowment Fund) เพื่อนำดอกผลมาใช้ในกิจการต่าง ๆ ซึ่งเป็นแนวทางที่จะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งตนเองทางการเงินได้ในระยะยาว การจัดตั้งกองทุนนี้จะต้องมีการรณรงค์เพื่อหาเงินและรัฐให้การสนับสนุนบางส่วน ซึ่งน่าจะกระทำได้ในสภาวะเศรษฐกิจปกติ ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาควรมีผู้บริหารที่รับผิดชอบในเรื่องนี้อย่างแท้จริง

2.3 รณรงค์ให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อการจัดการศึกษา แนวทางหนึ่งได้แก่ การออกพันธบัตรเพื่อการศึกษา ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาจะต้องลงทุนและใช้เงินรายได้ผ่อนชำระดอกเบี้ยการทำเช่นนี้จะต้องมีผู้บริหารที่มีความรู้ทางธุรกิจ และสภาวะเศรษฐกิจต้องเอื้ออำนวย

2.4 ปรับปรุงการบริหารทรัพย์สินเพื่อเพิ่มรายได้ ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นเงินทุนหรือที่ดินอยู่แล้ว มากบ้างน้อยบ้าง หากปรับปรุงกฎระเบียบให้อื้ออำนวยและมีผู้บริหารที่มีความรู้เชิงธุรกิจก็สามารถจะเพิ่มรายได้จากส่วนนี้ได้

3. การออกนอกระบบราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ รัฐควรทบทวนนโยบายที่จะให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดออกนอกระบบราชการภายในปี 2545 เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังไม่เอื้ออำนวย หากจะให้ออกนอกระบบราชการรัฐจะต้อง จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอที่จะรองรับการเพิ่มเงินเดือนของบุคลากรเพื่อเป็นการทดแทนสิทธิประโยชน์ ที่บุคลากรได้รับจากการเป็นข้าราชการ สถาบันอุดมศึกษาเองก็จะจ้องหารายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งคงจะหนีไม่พ้นการขึ้นค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษา การรณรงค์เงินบริจาคและการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน สิ่งเหล่านี้คงจะดำเนินการให้บรรลุผลได้ยากในสภาวะเศรษฐกิจวิกฤตในสภาวะเช่นที่เป็นอยู่ขณะนี้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีภาระหนักอยู่แล้วในการที่จะพยุงสถาบันให้อยู่รอดและดำเนินงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล โดยคำนึงถึงคุณภาพของการศึกษาและผลประโยชน์ของนิสิตนักศึกษาเป็นหลัก การออกนอกระบบราชการเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาโดยละเอียด รอบคอบ โดยคำนึงถึงผลได้ผลเสียของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และต้องให้มีความชัดเจนในแนวทาง วัตถุประสงค์ ตลอดจนผลที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้มีความมั่นใจว่าการออกนอกระบบราชการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะทำให้การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศดีกว่าที่เป็นอยู่ มิฉะนั้นอาจเกิดความระส่ำระสายในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศ รัฐควรริบดำเนินการให้มีการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปพัฒนาการใช้ระบบบัญชีต้นทุนซึ่งจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอิสระในการบริหารงาน

จิตรรา เตมียี่ (2540) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การนำเสนอรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ” โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 2) ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบงบประมาณระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยกับในต่างประเทศ และ 3) นำเสนอ รูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย กลุ่มตัวอย่างเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้รูปแบบงบประมาณ PPBS จำนวน 9 แห่ง ประเภทมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐที่ใช้รูปแบบงบประมาณเงินอุดหนุน จำนวน 1 แห่ง และนักการศึกษาระดับอุดมศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เกี่ยวกับรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพปัจจุบันของการงบประมาณสถาบันอุดมศึกษา แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่แตกต่างกัน แต่การพัฒนาในปัจจุบันมีทิศทางที่จะเป็นสถาบันอุดมศึกษาสมบูรณ์แบบการขยายตัวของงบประมาณจึงมีทิศทางที่เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536-2540 งบประมาณอุดมศึกษาเป็นร้อยละ 16.6-17.6 ของงบประมาณเพื่อการศึกษา ในงบประมาณอุดมศึกษาทั้งหมดเป็นของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ร้อยละ 86.3-85.4 เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน งบดำเนินการอื่น งบลงทุนแล้ว งบลงทุนเป็นร้อยละ 36.98-42.35 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

2. การเปรียบเทียบรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทยกับอังกฤษและออสเตรเลีย พบว่า มีความแตกต่างของลักษณะหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ คณะบุคคลที่เป็นองค์กรอิสระเรียกย่อ ๆ ว่า HEFCE ในออสเตรเลียเป็นคณะบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษา เรียกย่อว่า DEETYA สำหรับในประเทศไทยคือสำนักงานงบประมาณ ส่วนวิธีการจัดสรรงบประมาณนั้นทั้งอังกฤษและออสเตรเลีย จัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป มีสูตรในการคำนวณเงินอุดหนุนการสอน ส่วนประเทศไทยใช้การจัดสรรในรูปแบบงบประมาณที่เป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรแบบรายการ ตามโครงการที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอในการใช้งบประมาณนั้น สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศมีอิสระที่จะนำงบประมาณไปใช้ได้โดยไม่ต้องเคร่งครัดเรื่องรายการใช้จ่าย แต่ควบคุมโดยระบบตรวจสอบด้วยบัญชีอิเล็กทรอนิกส์ เน้นการตรวจสอบที่ผลการดำเนินงานซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับรัฐ ในขณะที่การใช้งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยต้องใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยเคร่งครัด รวมทั้งการประเมินผลการใช้งบประมาณด้วย

ด้วยหลักการและพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษาที่หลากหลายประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและวิทยาการต่าง ๆ ในสังคมสารสนเทศมีสถาบันอุดมศึกษาจัดตั้งมีกลไกที่มีความคล่องตัวพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนให้ทันสถานการณ์ รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาจึงควรมีหลักการดังนี้

1. รัฐบาลพึงจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นการลงทุนและการดำเนินงานแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาในฐานะบริการสาธารณะของรัฐ (Public Goods) ต่อประชาชน ซึ่งมีเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถดำเนินการกิจการผลิตกำลังคนระดับสูงเพื่อมาพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

2. รัฐบาล สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาพึงมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่าย สำหรับจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่เป็นธรรม ทั้ง

เพราะผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะได้รับผลตอบแทนส่วนบุคคล (Private Returns) ในเรื่องของโอกาสการเลื่อนฐานะทางสังคม (Social Mobility) และการได้รับค่าตอบแทนที่ดี ขณะเดียวกันผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาก็จะมีบทบาทต่อสังคม (Social Returns) ในการเป็นผู้นำการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศชาติด้วย

3. การสนับสนุนงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความคล่องตัวในการบริหารงานด้วยการกระจายอำนาจทางบริหารการเงิน ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาเกิดความมีอิสระในการจัดการรายได้ที่รัฐจัดสรรมาเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาและดำเนินภารกิจอื่นตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาได้โดยสมบูรณ์

4. สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณได้โดยสมบูรณ์ภายใต้ความรับผิดชอบในการตรวจสอบตนเองและพร้อมที่จะให้สังคมตรวจสอบได้ (Accountability)

5. การสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องมีความเพียงพอที่จะธำรงรักษาสถานภาพทางวิชาการ

6. เพื่อเป็นการส่งเสริมหลักการประหยัดงบประมาณ และการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพให้สถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะใช้รายได้จากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด และรายได้ที่สถาบันอุดมศึกษาหาได้ด้วยตนเองบริหารงานได้ โดยไม่เป็นรายได้ที่ต้องทำส่งกระทรวงการคลัง

7. การสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องนำไปสู่ความมั่นคงทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาในระยะยาว

8. รัฐพึงสนับสนุนงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น โดยมีเป้าหมายที่ผลสำเร็จของการดำเนินงาน

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

10. การจัดงบประมาณจะต้องส่งเสริมให้เกิดการวางแผนระยะยาว และการพยากรณ์การใช้งบประมาณอุดมศึกษาล่วงหน้า

11. การจัดสรรงบประมาณจะต้องพิจารณาผลการประเมินเพื่อการเสริมสร้างการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ

การจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย

พรทิพย์ ศิสมโชค (2537) อธิบายถึงการจัดการการเงินอุดมศึกษาว่า ควรมีหลักการที่จะกำหนดนโยบาย ระบบ ระเบียบ และข้อบังคับทางการเงินให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยเสนอการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยในรูปเงินก้อน (Block Grant) อาศัยวิธีการจัดทำงบประมาณในรูปงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) และมีระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่รัดกุม เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเกิดประโยชน์สูงสุด มหาวิทยาลัยในมีอำนาจในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น การจัดการทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้อุทิศสถานมหาวิทยาลัยในมีอำนาจในการออกระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของมหาวิทยาลัยทุกรอบปี

ตอนที่ 4 หลักการและแนวคิดในการบริหารการเงินของธุรกิจ

จิตวิฐติ สุขพรชัยสกุล (2536) ได้อธิบายถึงหลักการบริหารการเงินของธุรกิจว่า ประกอบด้วยด้านต่าง ๆ ดังนี้

ก. การบริหารสินทรัพย์ (Assets Management)

เป็นการบริหารสินทรัพย์สภาพคล่อง ได้แก่ เงินสด, สินค้าคงเหลือ, ลูกหนี้ ฯลฯ และบริหารสินทรัพย์ถาวร (Fixed Assets) ได้แก่ ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์โดยที่ผู้บริหารจะต้องทำการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ของกิจการก่อให้เกิดสภาพคล่องที่พอเหมาะ สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้อย่างรวดเร็วและทันต่อความต้องการ อีกทั้งวางแผนโครงการจัดหาสินทรัพย์ถาวร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดอีกด้วย นั่นคือ จะต้องมีการจัดหางบกระแสเงินสดและ งบประมาณการลงทุน ทั้งนี้ ผลการคำนวณที่ได้ควรที่จะต้องคำนึงถึงมูลค่าของเงินตามระยะเวลา (Time Value of Money) และยังคงคำนึงถึงความเสี่ยงและผลตอบแทนที่บริษัทได้รับ ณ ระดับความเสี่ยงต่างๆ ทั้งนี้ ถ้ามีความเสี่ยงสูงผลตอบแทนที่ได้รับก็ควรที่จะเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยจากความเสี่ยงที่สูงขึ้น นั่นคือ High Risk High Return นั่นเอง

ข. การบริหารด้านแหล่งเงินทุน (Funds Management)

การได้มาซึ่งสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ นั้นจะเป็นไปได้ยากมากที่จะได้มาโดยปราศจากการบริหารเงินทุนที่ดี ดังนั้น ผู้บริหารทางการเงินจึงจะต้องจัดหาเงินทุนโดยที่มีต้นทุนที่ต่ำ โดยนำมา

ลงทุนในสินทรัพย์ต่างๆ ของกิจการ ซึ่งผู้บริหารจะต้องศึกษาให้ดีในเรื่องของแหล่งเงินทุนนั้นว่าจะมาจากแหล่งใดบ้าง เป็นสัดส่วนเท่าไรที่พอเหมาะพอเจาะกับกิจการ โดยมีต้นทุนของเงินทุนนั้นต่ำสุด

อย่างไรก็ตามในบางครั้งเราก็ไม่สามารถที่จะคำนึงถึงต้นทุนของเงินทุนนั้นต่ำสุด (Least Cost of Fund) ได้แต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากในช่วงที่ภาวะเงินตึงตัวขึ้นมาอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง ประกอบกับกิจการกำลังประสบปัญหาด้านสภาพคล่องทางการเงินคือ ไม่มีเงินพอที่จะจ่ายเจ้าหน้าที่หรือเงินเดือนพนักงาน เป็นต้น ถ้าหากมีแต่คำนึงถึงต้นทุนต่ำสุดมากกว่าที่จะคำนึงถึงการมีแหล่งเงินทุนเพียงพอ (Availability of Funds) ของกิจการเองแล้วละก็ กิจการก็อาจจะมีปัญหาสภาพคล่องซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อขั้นที่กิจการล้มละลายก็เป็นไปได้ ทั้งนี้ เนื่องจากแหล่งเงินกู้ที่มีอยู่อย่างจำกัด สถาบันการเงินก็อาจจะพิจารณาปล่อยเงินให้กู้แก่ธุรกิจที่ให้ผลตอบแทน โดยเปรียบเทียบกับคนอื่นแล้วสูงกว่านั่นเอง

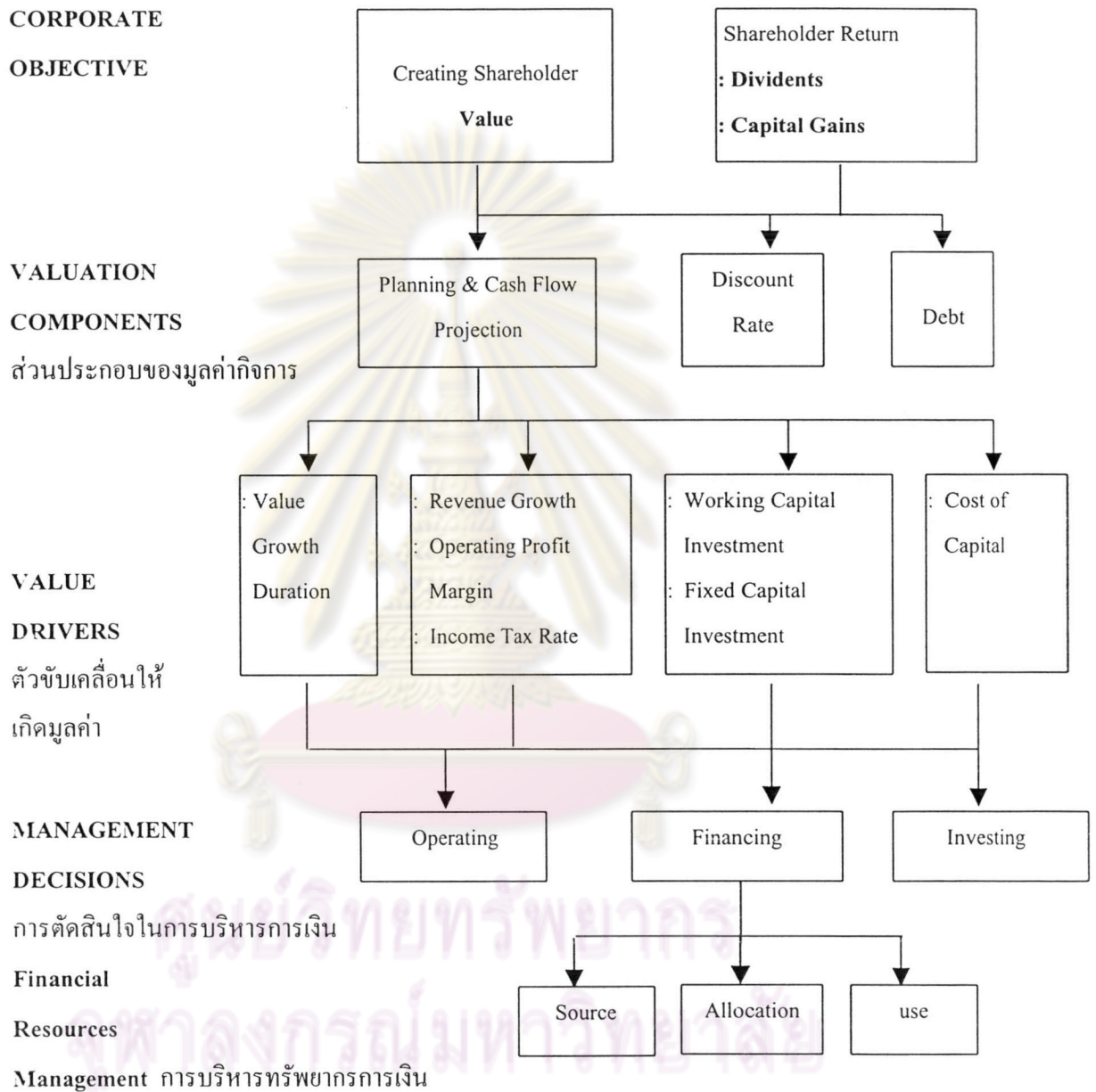
อนึ่ง ส่วนใหญ่แล้วบริษัทที่กำลังอยู่ในช่วงเจริญเติบโต (Growth) หรือบริษัทที่กำลังจัดตั้งใหม่ (Early Stage) กิจการอาจประสบปัญหาสภาพคล่องได้เนื่องจากต้องมีการลงทุนสูง ซึ่งในช่วงนี้หากบริหารงานไม่ดีก็อาจจะทำให้กิจการไปไม่รอดได้

ค. การวางแผนการเงิน, การดูแลและควบคุมติดตาม (Financial Planing, Monitoring and Controlling)

ก่อนที่ผู้บริหารทางการเงินจะวางแผนทางการเงินนั้น ผู้บริหารจะต้องทำการวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงานของกิจการในอดีตและใช้ข้อมูลที่ผ่านมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงสิ่งที่ผิดพลาดไปจากเป้าหมาย โดยที่เป้าหมายดังกล่าวอาจจะอยู่ในรูปของการทำแผนการเงินทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว รวมถึงประมาณทางการเงิน (Cashflow Projection) เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานของกิจการอย่างคร่าวๆ ในอนาคตของกิจการ ซึ่งผู้บริหารจะใช้ในการดูแลควบคุมและติดตามผลการดำเนินงานของกิจการได้ ตามที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้นเราสามารถที่จะสรุปเป็นแผนภาพเพื่อให้เห็นภาพที่แท้จริงดังรูปแผนภูมิที่ 4

ผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาวิจัย จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้มีทิศทางและแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมสามารถนำมาปฏิบัติในงานด้านบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถบริหารงานอย่างมีเอกภาพ และมีอิสระสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนบรรลุจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัย ในอันที่จะมุ่งพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการควบคู่ไปกับการพัฒนาบุคลากรทั้งภายในมหาวิทยาลัย และพัฒนานิสิตนักศึกษาให้เป็นทรัพยากรสำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติได้ตามที่มุ่งหวังไว้

การจัดโครงสร้างทางการบริหารการเงินขององค์กร
(Organizational Financial Management Structure)



แผนภูมิที่ 4 แสดงโครงสร้างการบริหารการเงินขององค์กรธุรกิจ (จิตติวุฒิ สุขพรชัยสกุล , 2536)

จากแผนภูมิที่ 4 แสดงให้เห็นถึงพันธกิจหลักและโครงสร้างด้านการบริหารการเงินขององค์กร โดยจะเริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร จากนั้นจะมีการจัดทำแผนทางการเงิน รวมถึงประมาณการการเงินจากการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทาง

กลยุทธ์ในการดำเนินงานขององค์กร ในขั้นต่อมา องค์กรจะทำการสร้างมูลค่าและความเจริญเติบโตขององค์กร ในรูปของการกำหนดกลยุทธ์ การพัฒนารายได้ หรือยอดขายขึ้น รวมถึงการจัดการด้านต้นทุนและเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งงานดังกล่าวจะเกี่ยวข้องอย่างมากกับการบริหารการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพ โดยที่ผู้บริหารการเงินจะต้องอาศัยกลยุทธ์ด้านการจัดหาแหล่งเงินทุน การจัดสรรและการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมจึงจะสามารถทำให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้สำหรับในส่วนการควบคุมนั้นเป็นผลจากการนำผลการดำเนินงานมาประเมิน โดยใช้เครื่องมือทางการเงิน เช่น อัตราส่วนทางการเงิน การวิเคราะห์หาจุดคุ้มทุน ฯลฯ มาวัดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นจริงนั้น ได้เบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้มากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตามในการประเมินผลการดำเนินงาน และการควบคุมจะไม่ได้ผลที่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถสะท้อนความจริงได้เด่นชัด ถ้าหากว่าธุรกิจนั้นมีระบบบัญชีหรือข้อมูลทางบัญชี เพื่อการบริหารที่ด้อยประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากอาจจะทำให้เกิดการตีความผิดพลาด และคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ดังนั้นระบบการจัดการฐานข้อมูล (MIS) จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการวางแผนงาน และใช้ในการจัดสร้างกลยุทธ์ของธุรกิจ

แนวคิดในการบริหารการเงินสมัยใหม่

ในอดีตนั้นเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจส่วนใหญ่ คือการแสวงหากำไรสูงสุด (Maximize Profit) โดยจะหาวิธีทำอย่างไรให้ขายได้จำนวนมาก หรือมีรายได้เข้ามาจำนวนมาก เพื่อให้ได้กำไรในจำนวนที่สูง แต่รายจ่ายต่ำ ซึ่งถ้ามองอย่างนี้จะคุ้มกันไป ดังนั้นการบริหารการเงินแบบสมัยใหม่ไม่ว่าธุรกิจนั้นจะอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ หรือไม่ก็ตาม จำเป็นจะต้องทำให้ผู้ถือหุ้นได้รับความมั่งคั่งสูงสุด และในขณะเดียวกันธุรกิจก็สามารถมีกำไร และมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องในระยะยาว (Sustainable Growth) นี้คือวัตถุประสงค์ในการบริหารการเงินสมัยใหม่ (ฐิติวุฒิ สุขพรชัยสกุล, 2536)

กระบวนการจัดการทางการเงินธุรกิจ

เพชร ชุมทรัพย์ (2538) ได้อธิบายถึงกระบวนการจัดการทางการเงินธุรกิจว่าหมายถึงการวิเคราะห์ปัจจัยทางการเงินจะช่วยให้องค์กรทราบถึงความสามารถในการแข่งขัน เพราะจะสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนที่จะใช้ในการดำเนินงาน ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากการลงทุน ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ดอกเบี้ย ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายด้านการตลาด และด้านการบริหาร ฯลฯ นอกจากนั้นจะทำให้

องค์กรทราบถึง ความสามารถของธุรกิจในอนาคตที่จะขยายงานต่อไปในอนาคต องค์กรประกอบที่ควรพิจารณาในกระบวนการจัดการทางการเงินประกอบด้วย โครงสร้างเงินทุน โครงสร้างผู้ถือหุ้น และกรรมการ ต้นทุนทางการเงิน อัตราผลตอบแทนที่ต้องการ การวิเคราะห์และพยากรณ์ทางการเงิน การได้มาซึ่งทรัพยากรทางการเงิน วิธีการจัดสรรและใช้เงินทุน รวมถึงการควบคุมดูแลด้านสภาพคล่อง (Liquidity) ความสามารถในการทำกำไร (Profitability) ภาระการก่อหนี้ขององค์กร (Leverage)

องค์กรจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดหารายได้ ซึ่งจะต้องมีนโยบาย การวางแผน กลยุทธ์ และแผนการดำเนินงานเป็นของตนเอง โดยจะใช้นโยบายการบริหารแบบกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ โดยแยกหน่วยงานเป็น

- ศูนย์ต้นทุน (Cost Center) เป็นที่รวมงานบริหารการเงิน การงบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรอื่นๆ และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางใช้จ่าย
- ศูนย์กำไร (Profit Center) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดหารายได้ สร้างกำไร ขยายงานด้านการผลิตและการให้บริการ โดยที่ตัวหน่วยงานเองก็มีต้นทุนในการดำเนินการอยู่ด้วย ทั้งนี้หน่วยงานที่เป็นศูนย์ต้นทุนจะจัดสรรค่าใช้จ่ายส่วนที่จำเป็นให้แก่ศูนย์กำไรมาเพื่อใช้ในการดำเนินงาน จากนั้นศูนย์กำไรจะประเมินผลตอบแทนจากการใช้ทรัพย์สินเพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานของหน่วยงาน

การประเมินผลการดำเนินงานหรือการจัดการเชิงกลยุทธ์ รวมทั้งการควบคุมเป็นการวัดผลงานทั้งทางด้านการบริหารและผลได้ทางเศรษฐกิจ

ตอนที่ 5 หลักการและแนวคิดด้านการวางแผนกลยุทธ์

ความหมายของกลยุทธ์ (Strategies)

เซอร์โต และปีเตอร์ (Certo and Peter,1991) ได้นิยามคำว่า กลยุทธ์ หมายถึงวิธีการดำเนินงานที่คาดว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

เลวิด (อ้างถึงใน สิริวรรณ เสรีรัตน์, 2539) กำหนดความหมายของกลยุทธ์ ไว้ว่า เป็นวิถีทาง (Means) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระยะยาว (Long – Term Objectives)

ธงชัย สันติวงษ์ (2532) ได้ให้ความหมายว่า กลยุทธ์ คือ แผนงานที่ซึ่งมีความพร้อมสมบูรณ์ ครอบคลุม ครอบคลุม ครบถ้วนทุกด้าน และประสานสอดคล้องเข้ากันได้ ที่จะช่วยให้องค์กรมีข้อได้เปรียบที่จะเผชิญกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งกลยุทธ์จะถูกกำหนดขึ้นเพื่อประกันว่าวัตถุประสงค์ของกิจการจะบรรลุผลสำเร็จได้แน่

จากความหมายที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ในข้างต้น สามารถสรุปความหมายของกลยุทธ์ได้ว่า กลยุทธ์ คือ แนวทางให้ยึดถือปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ ดังนั้นกลยุทธ์จึงเป็นกรอบและแนวทางกว้าง ๆ ที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถกำหนดแผนงาน และโครงการในรายละเอียดได้ว่า จะทำอะไรบ้าง ทำอย่างไร เพื่อนำไปสู่ผลผลิตที่สอดคล้องกับภารกิจและเป้าหมายขององค์กร

ส่วนประกอบของกลยุทธ์ขององค์กร

วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของหน่วยงาน

วิสัยทัศน์ หมายถึง เป้าหมายที่มีลักษณะกว้างขวางเป็นความต้องการในอนาคตโดยไม่ได้กำหนดวิธีการเอาไว้ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นทัศนะของการกำหนดทิศทางในอนาคตของธุรกิจ เพื่อกำหนดแนวความคิดถึงสิ่งที่องค์กรต้องการ และพยายามจะทำ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2539) วิสัยทัศน์ที่ดีจะบอกทิศทางอย่างชัดเจน และกระตุ้นให้ทุกคนในองค์กรดำเนินการไปในทางที่ถูก ช่วยประสานการดำเนินงานของหน่วยงาน และทรัพยากรมนุษย์ (อัจฉรา จันทร์ฉาย, 2542)

พันธกิจ หมายถึง กิจกรรมขององค์กร และลักษณะงานที่ธุรกิจนั้นดำเนินการอยู่ ข้อความพันธกิจจะบอกถึงทัศนคติและภาพรวม (Outlook) มากกว่าที่จะระบุรายละเอียดที่เจาะจงในขณะที่เป้าหมาย (Goal) จะบอกถึงสิ่งที่ต้องการในอนาคตที่องค์กรจะต้องพยายามทำให้เกิดขึ้น หรือหมายถึงการกำหนดพันธกิจของธุรกิจในรูปของผลลัพธ์สำคัญที่ต้องการ แต่จะมีความเฉพาะเจาะจงน้อยกว่าวัตถุประสงค์ (Objective) ดังนั้นวัตถุประสงค์จะกำหนดขึ้นหลังจากกำหนดเป้าหมายแล้ว ในเชิงธุรกิจแล้วเป้าหมายเชิงกลยุทธ์มีความสำคัญมาก และแบ่งได้เป็น 8 ทัศนะที่สำคัญ (Dess and Milles อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2539) ได้แก่ ด้านนวัตกรรม (Innovation) ผลผลิต (Productivity) ทรัพยากรการเงินและทางกายภาพ (Financial resources and physical) ความสามารถในการสร้างกำไร (Profitability) การปฏิบัติงานและพัฒนาการบริหาร (Managerial performance and development) ทัศนคติและการปฏิบัติงานของพนักงาน (Worker performance and attitude) จุดยืนด้านการตลาด (Market Standing) และความรับผิดชอบต่อชุมชน (Public responsibility)

แผนกลยุทธ์

แผนเป็นวิถีทาง (Means) ที่จะทำให้หน่วยงานบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ แผนกลยุทธ์จะแบ่งได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. กลยุทธ์ในระดับองค์กร หรือบริษัท (Corporate Strategy) กลยุทธ์ในระดับนี้จะครอบคลุมถึงขอบเขตการทำธุรกิจ หรือทิศทางของธุรกิจว่าจะไปในทิศทางใด เช่น การขยายการค้าดำเนินธุรกิจให้ครบวงจร (Integration) หรือการขยายธุรกิจไปในสิ่งที่ไม่เกี่ยวข้องกันเลย (Diversification) ฯลฯ

2. กลยุทธ์ในระดับธุรกิจ หรือกลยุทธ์การแข่งขัน (Business Strategy) จะเป็นกลยุทธ์ในระดับหน่วยที่ย่อยลงมา เช่นการกำหนดกลยุทธ์การเป็นผู้นำด้านต้นทุน (Cost Leadership) หรือกลยุทธ์ในการเน้นประสิทธิภาพ (Rationalization)

3. กลยุทธ์ในระดับปฏิบัติการ (Operational Strategy) เป็นการกำหนดกลยุทธ์ในระดับหน่วยงานที่มีหน้าที่ต่างๆ เช่น ด้านการเงิน ด้านการตลาด การบริการ บุคลากร ฯลฯ

แนวคิดของการวางแผนกลยุทธ์และการจัดการกลยุทธ์

การวางแผนกลยุทธ์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการกลยุทธ์ การวางแผนกลยุทธ์เป็นกระบวนการซึ่งองค์กรพยายามที่จะสร้างอนาคตภาพของตนและพัฒนาแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกรรมวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

การวางแผนกลยุทธ์ เป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหารในการปรับเปลี่ยนองค์กรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมเพื่อช่วยให้องค์กรสามารถอยู่รอดและเจริญเติบโตต่อไปโดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539) การวางแผนกลยุทธ์ เป็นประโยชน์หลายประการต่อการบริหารงานในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ช่วยทำให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานหันมาให้ความสนใจอย่างแท้จริงในเรื่องขององค์กรมากขึ้น
- 2) กระตุ้นให้ผู้บริหารทราบถึงปัญหาอุปสรรค ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและเตรียมมาตรการรองรับไว้ล่วงหน้าอันเป็นการลดความเสี่ยงและความเสี่ยงและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อองค์กร
- 3) ช่วยทำให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจในธรรมชาติของการดำเนินงานอย่างชัดเจนขึ้น และมองเห็นภาพของการพัฒนางานในอนาคต

4) ช่วยระบุถึงในโอกาสและช่องทางในการดำเนินงานในอนาคตให้การปรับเปลี่ยนทิศทางและภารกิจงานขององค์กรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม

5) ช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ แผนงาน/โครงการ และการใช้ทรัพยากรขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6) ช่วยสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกันระหว่างสมาชิกขององค์กรและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับทิศทางและการดำเนินงาน ตลอดจนความคาดหวังต่าง ๆ

7) ช่วยก่อให้เกิดการประสานงานและบูรณาการด้านความคิดการดำเนินงาน กิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นการผนึกกำลังภายในองค์กร

เซอร์โตและปีเตอร์ (Certo and Peter, 1991) ได้เสนอขั้นตอนการจัดการเชิงกลยุทธ์ไว้ 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environmental Analysis) ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร

ตามแนวคิดของเซอร์โตและปีเตอร์ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม เป็นการระบุภาวะคุกคามและโอกาสขององค์กรในปัจจุบันและในอนาคต ที่อาจมีอิทธิพลต่อความสามารถขององค์กรในการไปสู่เป้าหมาย ในที่นี้สภาพแวดล้อมขององค์กรเป็นชุดขององค์ประกอบทั้งหมดภายนอกและภายในองค์กร ที่อาจมีผลต่อความก้าวหน้าขององค์กรในการที่จะไปสู่เป้าหมาย โดยเซอร์โตและปีเตอร์ ได้แปรสภาพแวดล้อมเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) สภาพแวดล้อมทั่วไป (General Environment) เป็นสภาพแวดล้อมในขอบเขตที่กว้างไม่ได้มีผลกระทบฉับพลันต่อองค์กร โดยแบ่งสิ่งแวดล้อมระดับนี้ออกเป็น สิ่งแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมายและเทคโนโลยี

2) สภาพแวดล้อมต่อการดำเนินการขององค์กร (The Operational Environment) หรือสภาพแวดล้อมภายนอก เป็นระดับของสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการองค์กร ซึ่งแบ่งได้เป็นองค์ประกอบด้านลูกค้า ด้านคู่แข่ง ด้านแรงงาน ด้านผู้ส่งสินค้า และด้านที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ

3) สภาพแวดล้อมภายในองค์กร ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 ด้าน คือด้านบริหารองค์กร ด้านบุคลากร ด้านการตลาด ด้านผลิตภัณฑ์ และด้านการเงิน

ขั้นที่ 2 การสร้างทิศทางขององค์กร (Establishing Organizational Direction)

หรือ กำหนดแนวรุก (Thrust) ขององค์กร

ตัวบ่งชี้ทิศทางขององค์กร มี 2 ตัว คือ พันธกิจ (Mission) ขององค์กร และวัตถุประสงค์ (Objective) ขององค์กร “พันธกิจขององค์กร” คือ จุดมุ่งหมาย หรือเหตุผลว่าทำไมองค์กรจึงคงอยู่ (Exists) ส่วน “วัตถุประสงค์” คือ เป้าหมาย (Target) ที่องค์กร ได้เลือกแล้ว

กระบวนการสร้างทิศทางขององค์กร ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย 3 ขั้นตอน คือ

- (1) การไตร่ตรองผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Reflecting on the Results of an Environmental Analysis)
- (2) การสร้างพันธกิจขององค์กรที่เหมาะสม (Establishing an Appropriate Organizational Mission)
- (3) การสร้างวัตถุประสงค์ขององค์กรที่เหมาะสม (Establishing Appropriate Organization Objectives)

ขั้นตอนย่อยที่ 2 เป็นผลมาจากการไตร่ตรองในขั้นตอนย่อยที่ 1 เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมขององค์กร การกำหนดพันธกิจที่เหมาะสมจะเพิ่มโอกาสของการอยู่รอดในระยะยาวให้แก่สถาบันซึ่งหลังจากนั้นจะสามารถดำเนินการในขั้นตอนย่อยที่ 3 ได้โดย

- (1) วิเคราะห์แนวโน้มที่สำคัญของสภาพแวดล้อม
- (2) พัฒนาวัตถุประสงค์โดยภาพรวมของสถาบัน
- (3) สร้างวัตถุประสงค์ย่อย ๆ เป็นลำดับขั้น

ขั้นที่ 3 การกำหนดกลยุทธ์ (Strategic Formulation)

การกำหนดกลยุทธ์ หมายถึงกระบวนการออกแบบและเลือกกลยุทธ์ ซึ่งนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร วิธีการที่ใช้ในขั้นตอนนี้อาจทำได้หลายแนวทาง เช่น การวิเคราะห์คำถามวิกฤต (Critical Question Analysis) การวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อน-โอกาส-อุปสรรค (SWOT) การวิเคราะห์ SPACE MATRIX วิธีเมตริกซ์ของ BCG (Boston Consulting Group Growth - Share Matrix) และวิธีเมตริกซ์ภาพฉายหลายองค์ประกอบของ G.E.M (General Electric's Multifactor) ADL Portfolio Planning Matrix เป็นต้น

ขั้นที่ 4 การปฏิบัติตามกลยุทธ์ในองค์กร (Implementing Organizational Strategy)

ขั้นตอนนี้เป็นการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารต้องมีความคิดที่ชัดเจนในหลาย ๆ ประเด็น เช่น เมื่อใช้กลยุทธ์ใหม่องค์กรจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงมากเพียงใด จะดำเนินการอย่างไรกับ “วัฒนธรรมองค์กร” เพื่อเป็นหลักประกันว่า การใช้กลยุทธ์นี้จะประสบความสำเร็จ เป็นต้น

ขั้นที่ 5 การควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Control)

ขั้นตอนนี้เน้นที่การควบคุมและประเมินกลยุทธ์การจัดการที่ใช้เพื่อพิสูจน์และรับรองคุณภาพของกลยุทธ์การจัดการนั้น

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร (SWOT Analysis)

การวิเคราะห์ SWOT เป็นการประเมินวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กรเพื่อประเมินจุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Threat) การวิเคราะห์ SWOT จะถูกใช้เป็นรากฐานของการกำหนดกลยุทธ์ เพื่อบรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรข้อมูลที่รวบรวมได้จากการวิเคราะห์ SWOT อาจจะเสนอแนะว่าองค์กรควรจะต้องเปลี่ยนแปลงภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย หรือ กลยุทธ์ขององค์กร (สมยศ นาวิการ, 2537) คำว่า SWOT เป็นคำย่อมาจากคำเต็มว่า Strength, Weakness, Opportunity และ Threat การวิเคราะห์จะมีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะเป็นการประเมินว่าองค์กรอยู่ในสถานะอย่างไร เพื่อนำข้อมูลการวิเคราะห์ขององค์กรไปดำเนินการวางแผนกลยุทธ์ต่อไป

การประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ขององค์กร (การวิเคราะห์ SWOT) เป็นขั้นตอนแรกของการวางแผนกลยุทธ์ ผู้บริหารองค์กรสามารถนำข้อมูลเกี่ยวกับ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคที่ได้จากการประเมินองค์กรและสภาพแวดล้อมมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาตัดสินใจหาทางเลือกเชิงกลยุทธ์ได้ โดยนำจุดแข็ง จุดอ่อน ของสภาพแวดล้อมภายในมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับโอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อดูว่าองค์กรกำลังเผชิญกับสถานการณ์เช่นใด และภายใต้สถานการณ์เช่นนั้นองค์กรควรจะทำอย่างไรในเชิงกลยุทธ์

พันธุศักดิ์ พลสารัมย์ (2540) ได้เสนอผลการวิเคราะห์ SWOT จากแผนกลยุทธ์ของคณะวิชาต่าง ๆ ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเรียงลำดับความสำคัญไว้ตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์ SWOT Analysis ของคณะวิชาต่างๆ ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุดแข็ง	จุดอ่อน
<ol style="list-style-type: none"> 1. มีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพและคุณวุฒิสูง 2. เป็นผู้นำในสาขาวิชาชีพ 3. ได้รับการสนับสนุนจากศิษย์เก่าที่มีอยู่มากเป็นอย่างดี 4. มีชื่อเสียงสามารถดึงดูดผู้สมัครเรียนที่มีพื้นความรู้ดีกว่า 5. เป็นสาขาวิชาชีพที่ได้รับความนิยมและดึงดูดใจของผู้สมัครทั่วไป 6. สามารถพัฒนาวิชาการ โดยเปิดหลักสูตร 7. ปริญญาชั้นสูงมานาน 8. มีห้องสมุดและศูนย์ข้อมูลที่ทันสมัย 9. มีศักยภาพในการปรับตัวสู่สถาบันระดับนานาชาติ 10. มีงบประมาณจากแหล่งรายได้ของตนเอง 11. มีวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยและพร้อมมากกว่า 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การวิจัยสร้างความรู้ใหม่มีน้อยและใช้วิธีง่าย ๆ 2. การผนึกกำลังร่วมกันของคณาจารย์ยังไม่ดีพอ 3. การพัฒนาด้านเทคโนโลยีในศาสตร์บางสาขายังไม่คืบหน้า 4. ขาดแคลนสถานที่เรียนอย่างเพียงพอ 5. ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน 6. ขาดระบบการประเมินการเรียนการสอน 7. ที่ทันสมัย 8. จำนวนนิสิตที่รับมากเกินไปทำให้การเรียนการสอนไม่ได้ผลเท่าที่ควร 9. คณาจารย์ขาดการวิจัยมานานและขาดการส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง 10. ภาระงานสอนของอาจารย์มากเกินไปทำให้ไม่มีเวลาในการทำวิจัย 11. บุคลากรขาดการเรียนรู้และขาดการถ่ายทอดความรู้อย่างถูกต้อง
โอกาส	อุปสรรค
<ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นแหล่งทรัพยากรที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชน 2. เป็นสถาบันชั้นนำในศาสตร์สาขาต่าง ๆ ของประเทศไทย 3. มีผู้ทรงคุณวุฒิที่สามารถชี้แนะแก่สังคมได้ 4. ผลักดันขีดระดับปริญญาตรี โท และ เอก ที่มีคุณภาพและสาขาใหม่ๆ 5. ศาสตร์สาขาอื่นเริ่มได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นทำให้เป็นคู่แข่ง 6. มีความร่วมมือกับเอกชนมากขึ้น 	<ol style="list-style-type: none"> 1. อาจารย์มีคุณวุฒิและประสบการณ์ลดลง เนื่องจากเกษียณอายุ 2. โอกาสในการรับอาจารย์ที่เก่ง ๆ ลดลง เนื่องจากสภาพแวดล้อม 3. ชื่อเสียงจะค่อย ๆ ลดลงในขณะที่สถาบันอื่นพัฒนาเพิ่มขึ้น 4. ผู้สมัครเรียนบางสาขาลดลง ต้องวางแผนเชิงรุก 5. ความต้องการบุคลากรของตลาดแรงงานเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว 6. ขาดสถานที่และเครื่องมือ ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ

ตอนที่ 6 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการวิจัย

การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

การวิเคราะห์เนื้อหา หรือการวิเคราะห์เนื้อเรื่องมาจากภาษาอังกฤษว่า Content Analysis มีความหมาย (Weber, R.P., 1985) ว่าเป็นวิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้กระบวนการหลายแบบมาสรุปอ้างอิงผลที่ได้จากข้อความ หลักการสำคัญของการวิเคราะห์เนื้อหาคือ การจำแนกค่ากลุ่มคำ ประโยคจากข้อความเข้ากลุ่ม จากนั้นจึงจัดกลุ่มนำเสนอข้อค้นพบพร้อมทั้งแปลความหมาย นอกจากนี้ อุทุมพร จามรमान (2533 : 98) กล่าวว่า การวิเคราะห์เนื้อหาหรือการวิเคราะห์เนื้อเรื่องนี้เป็นเทคนิคทางการวิจัยอย่างหนึ่ง เพราะต้องอาศัยกระบวนการจัดการทำข้อมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งความเชื่อถือได้ สื่อความหมายกันได้ อย่างมีระบบก็เป็นตัวเลขได้และมีความเป็นปรนัย

ลักษณะทั่วไปในการวิเคราะห์เนื้อหา (Krippendorff, 1969 อ้างใน อุทุมพร จามรमान, 2533 : 99) มีดังนี้

1. มีข้อมูลให้นักวิเคราะห์และข้อมูลนี้ต้องมีลักษณะที่สื่อความหมาย
2. มีเนื้อหาหรือประเด็นที่จะวิเคราะห์
3. ความรู้ของนักวิเคราะห์ที่จะทำการวิเคราะห์ให้สอดคล้องกับความเป็นมา
4. การอ้างอิงต้องอาศัยสติปัญญาเพราะเป็นงานสมอง
5. ความตรง (Validity) เป็นคุณลักษณะที่สำคัญยิ่ง

ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งคือความตรง (Validity) แยกเป็น 2 แบบคือ ความตรงภายในกับความตรงภายนอก (Internal and External Validity) และสมาคมจิตวิทยาอเมริกัน (อุทุมพร จามรमान, 2533 : 106) ได้จำแนกหลักความตรงไว้ คือความตรงของข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (Data Related Validity) ความตรงทางภาษา (Semantical Validity) ความตรงของการสุ่ม (Sampling Validity) ความตรงของผล (Product Oriented Validity) ความตรงเชิงสัมพันธ์ (Correlational Validity) ความตรงเชิงทำนาย (Predictive Validity) และความตรงเชิงโครงสร้าง (Construct Validity)

ความเชื่อถือได้ (Krippendorff, 1980 : 130-154 อ้างใน Weber, R.P., 1985 : 16-17) ได้กล่าวถึงความเที่ยง (Reliability) ในการวิเคราะห์เนื้อหา 3 แบบคือ

1. ความแน่นอน (Stability) หมายถึง ความตรงที่เกิดจากตัวผู้วิเคราะห์เนื้อหาเอง ในการวิเคราะห์เช่นใช้ความสำคัญในความหมายที่คงที่แน่นอนตลอดการวิเคราะห์
2. ความเที่ยงของผลการวิเคราะห์ในกรณีที่มีการวิเคราะห์หลายคน (Reproducibility หรือ Intercoder reliability) หมายถึง หากมีผู้วิเคราะห์หลายคนใช้คำสำคัญในการวิเคราะห์อย่างเดียวกันต้องได้ผลอย่างเดียวกันหรือต้องเกิดความเข้าใจอย่างเดียวกัน
3. ความถูกต้อง (Accuracy) เป็นความเชื่อถือได้ตามมาตรฐาน

การออกแบบการวิเคราะห์เนื้อหา

1. ขั้นตอนของการออกแบบการวิเคราะห์เนื้อหา มีดังนี้ (Weber, R.P, 1985 : 22-24)
 - 1.1 การกำหนดหน่วยในการบันทึก ซึ่งประกอบด้วย 6 แบบ คือ
 - 1.1.1 คำ จะต้องกำหนดความหมายของคำให้ชัดเจน โดยเฉพาะกรณีวิเคราะห์ด้วยคอมพิวเตอร์ ซึ่งไม่สามารถแยกความแตกต่างของคำที่มีหลายความหมายได้
 - 1.1.2 ความหมายของคำ ในกรณีคำนั้นมีหลายความหมาย หรือเป็นส่วนหนึ่งที่ให้ความหมายต่างจากคำนั้น
 - 1.1.3 ประโยค เพื่อการแยกกลุ่มความหมายการวิเคราะห์ประโยคจะช่วยให้วิเคราะห์ความหมายทางบวก ทางลบ หรือความหมายเป็นนัยได้
 - 1.1.4 แก่โครง หมายถึง แก่โครงตลอดทั้งเอกสารที่วิเคราะห์ ซึ่งบางครั้งอาจต้องแยกย่อยออกเป็นกลุ่ม ๆ ก่อน
 - 1.1.5 ย่อหน้า การคิดมาทั้งย่อหน้าเพื่ออธิบายเรื่องที่ต้องการวิเคราะห์นั้น ทำให้เกิดความเที่ยงและความตรงได้ยาก ควรจะแยกได้กลุ่มคำน้อยลงหรือเป็นคำจะดีกว่า
 - 1.1.6 เอกสารทั้งเล่ม ใช้ได้ในกรณีที่เอกสารนั้นเป็นเรื่องสั้นๆ มีขอบเขตเฉพาะ เช่น บทบรรณาธิการ การใช้หน่วยวิเคราะห์เป็นเอกสารทั้งเล่ม
 - 1.2 การกำหนดการจัดประเภท ผู้วิเคราะห์ต้องใช้การตัดสินใจ 2 เรื่อง คือ
 - 1.2.1 การกำหนดประเภทต้องแยกจากกัน (Exclusive)
 - 1.2.2 การกำหนดขอบเขตของประเภทแต่ละประเภท (Narrow or Board)
 - 1.3 การทดลองบันทึกเนื้อหา เป็นวิธีการที่ทำให้การจัดประเภทมีความชัดเจน
 - 1.4 การประเมินความถูกต้อง ในที่นี้หมายถึงความถูกต้องการวิเคราะห์

1.5 การทบทวนแนวในการบันทึกข้อมูล ต้องมีการทบทวนหากไม่แน่ใจในความเที่ยงของการบันทึกทุกครั้ง เพราะอาจเกิดจากแนวทางที่กำหนดไว้ไม่ชัดเจน

1.6 การย้อนกลับไปขึ้นตอนที่ 3 หลังจากทบทวนแนวทางการบันทึกแล้วต้องเริ่มการทดลองบันทึกอีกครั้ง จนกระทั่งแน่ใจในความเที่ยง

1.7 การบันทึกทั้งหมด เมื่อแน่ใจในความเที่ยง การออกแบบโปรแกรมคำสั่งในคอมพิวเตอร์ และแนวทางในการบันทึกแล้ว

1.8 การประเมินความเที่ยงหรือความถูกต้อง หลังจากทุกขั้นตอนได้ดำเนินการไปแล้ว จะต้องมีการประเมินอีกครั้ง

2. วิธีการต่าง ๆ ในการจัดประเภทเนื้อหา

2.1 การให้ความหมายของคำ โดยจัดทั้งเป็นแบบพจนานุกรมมีการแสดงความหมายคำใกล้เคียงที่อยู่ในมโนทัศน์เดียวกัน การสร้างพจนานุกรมของการวิเคราะห์เนื้อหาต้องประกอบไปด้วย ชื่อประเภท ความหมาย แนวทางในการบันทึกคำและประเภทของกลุ่มคำ โดยสร้างเป็นตาราง ตัวอย่างเช่น

คำย่อ	คำเต็ม	และความหมาย
งปม.	งบประมาณ	แผนการใช้ทรัพยากรในช่วงเวลาหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เป้าหมายจำนวนและรายการที่ใช้

การสร้างตารางความหมายของคำที่ใช้ควรจะมีดัชนีคำที่เรียงลำดับตามตัวอักษรให้เพื่อสะดวกในการอ้างอิง

2.2 การให้ลำดับชั้นของคำ ในคำสำคัญที่เลือกวิเคราะห์คำเดียวกันนั้นอาจมีลำดับชั้นของคำ ซึ่งต้องอธิบายไว้ด้วยแผนภูมิ

2.3 การคาดคะเนหรือการอ้างอิงความหมายของคำ ในการกำหนดความหมายนั้นจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเที่ยง ดังนั้นต้องให้ความหมายของคำมีความถูกต้องอ้างอิงได้

2.4 การวิเคราะห์ผล ผลของการวิเคราะห์เนื้อหาอาจจะมีทั้งส่วนที่เป็นแก่นและส่วนเสริม ดังนั้นผู้วิเคราะห์ต้องระบุให้ชัดเจน

2.5 การวิเคราะห์กลุ่มคำเพื่อแสดงผลเดียว เมื่อแยกประเภทของคำและให้ความหมายของคำแล้วจะต้องจัดกลุ่มคำซึ่งอาจอยู่ในเอกสารหลายประเภท เพื่อมาสร้างผลของการวิเคราะห์เดียวกัน

เทคนิคในการวิเคราะห์เนื้อหา

สิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการในการวิเคราะห์เนื้อหา คือ

1. การคัดเลือกข้อมูลที่จะศึกษาไม่ว่าจะเป็นเอกสารและอื่น ๆ จะต้องครอบคลุมและถูกต้อง

2. การจัดการทำฐานข้อมูล

2.1 การกำหนดคำสำคัญในเนื้อหา

2.2 การกำหนดน้ำหนักของคำสำคัญ เช่น ความถี่ของการใช้คำสำคัญนั้น

3. การวิเคราะห์ (อุทุมพร จามรมาน, 2533 : 104) มีลำดับขั้นตอน

3.1 การวิเคราะห์ความสำคัญ

3.1.1 การจัดกลุ่ม

3.1.2 การจัดเรียงลำดับ

3.1.3 การจัดวงจร

3.1.4 การจัดเหลี่ยม

3.2 การจัดตามเมตริก

3.2.1 การเรียงลำดับ

3.2.2 การเรียงตามช่อง (Interval)

3.2.3 การเรียงตามอัตราส่วน โดยจุดเริ่มต้นเป็นศูนย์

เมื่อจัดกลุ่มการวิเคราะห์แล้วสามารถนำมาวิเคราะห์ได้ 3 แบบ คือ

1. การสรุปข้อมูลในรูปการบรรยายแจกแจงความถี่

2. การสรุปข้อมูลในรูปแบบความสัมพันธ์

3. การสรุปข้อมูลแบบเปรียบเทียบผล

หลังจากนั้นเป็นการนำเสนอรายงานในรูปแบบของการเสนอรายงานการวิจัย รวมทั้งต้องมีการประเมินผลการวิเคราะห์โดยตรวจสอบกับวัตถุประสงค์ด้วย

หลักการของวิธีการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ

วิธีการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามแนวคิดของ Eisner เป็นรูปแบบการวิจัยอีกรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะพื้นฐานแตกต่างจากรูปแบบการประเมินผลอื่น ๆ โดย Eisner (1976 : 192-3) ผู้พัฒนาแนวคิดนี้ขึ้น ได้ชี้ถึงปัญหาที่การวิจัยทางการศึกษามักจะถูกครอบงำด้วยกระบวนการหาความรู้ทางวิทยาศาสตร์ หรือวิธีการเชิงปริมาณมากเกินไป ทั้ง ๆ ที่เรื่องราวทางการศึกษาหลายเรื่องเป็นปัญหาที่

ละเอียดอ่อนและซับซ้อน ทั้งนี้ Eisner เชื่อว่าการรับรู้สิ่งใด ๆ ก็ตามด้วยความเท่าทันเป็นคุณลักษณะพื้นฐานของความเป็นผู้รู้ (Connoisseurship) โดยเหตุนี้แนวทางการประเมินผลทางการศึกษาตามแนวคิดของ Eisner จึงมีลักษณะพื้นฐานต่างจากแนวทางอื่น ๆ ดังนี้

1. เป็นรูปแบบที่มีได้เน้นสัมฤทธิ์ผลของวัตถุประสงค์ตามรูปแบบการประเมินแบบอิงเป้าหมาย (Goal-based model) การตอบสนองปัญหาและความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องตามรูปแบบการประเมินแบบสนองตอบ (Responsive model) หรือการรองรับกระบวนการตัดสินใจตามรูปแบบการประเมินแบบอิงการตัดสินใจ (Decision-making model) อย่างใดอย่างหนึ่งแต่การประเมินโดยผู้รู้ หรือผู้ทรงคุณวุฒิจะเน้นการวิเคราะห์วิจารณ์อย่างลึกซึ้งเฉพาะในประเด็นที่ถูกนำขึ้นมาพิจารณา ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ หรือกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือกับกระบวนการตัดสินใจเสมอไปแต่อาจผสมผสานปัจจัยในการพิจารณาต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ตามวิจรรณญาณของผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับคุณภาพ ประสิทธิภาพ หรือความเหมาะสมของสิ่งที่ทำการประเมิน

2. เป็นรูปแบบการประเมินผลที่เน้นความเฉพาะทาง (Specialization) ในเรื่องที่ประเมิน โดยที่พัฒนามาจากรูปแบบการวิจารณ์งานศิลปะ (Art Criticism) ที่มีความละเอียดอ่อนลึกซึ้งและต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญระดับสูงมาเป็นผู้วินิจฉัย เนื่องจากในการวัดคุณค่าไม่อาจประเมินด้วยเครื่องวัดใด ๆ ได้นอกจากการใช้วิจรรณญาณของผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น ต่อมาได้มีการนำมาประยุกต์ใช้กับการศึกษาระดับสูงในสาขาเฉพาะที่ต้องอาศัยผู้รู้ผู้ถนัดในเรื่องนั้นจริง ๆ มาเป็นผู้ประเมิน รูปแบบนี้จึงเป็นที่นิยมในการนำมาใช้ประเมินผลในวงการอุดมศึกษาที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสูง

3. เป็นรูปแบบการประเมินที่ใช้ตัวบุคคลผู้ทรงคุณวุฒินั้นเองเป็นเครื่องมือการประเมินผล โดยให้ความเชื่อถือกับผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะเที่ยงธรรมและมีวิจรรณญาณที่ดี ทั้งนี้ มาตรฐานและเกณฑ์พิจารณาต่าง ๆ นั้น จะเกิดขึ้นจากประสบการณ์และความชำนาญการของผู้ทรงคุณวุฒินั้นเอง

4. เป็นรูปแบบที่ยอมให้ความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานของผู้ทรงคุณวุฒิตามอรรถศาสตร์และความถนัดของแต่ละคน นับตั้งแต่การกำหนดประเด็นสำคัญที่จะพิจารณา การบ่งชี้ข้อมูลที่ต้องการ การเก็บรวบรวม ประมวล และวินิจฉัยข้อมูล ตลอดจนวิธีการนำเสนอ

ทั้งนี้ การเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจะเน้นที่สถานภาพทางวิชาชีพ ประสบการณ์ และการเป็นที่เชื่อถือ (High credibility) ของวิชาชีพนั้น ๆ เป็นสำคัญ

โดยที่การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยที่มุ่งพัฒนากลยุทธ์การบริหารการเงินที่ไม่อาจวัดหรือประเมินได้โดยวิธีอื่นอย่างเหมาะสม และไม่สามารถนำไปทดสอบใช้ในสภาพจริงได้ จึงต้องนำเอาวิธีการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ตามหลักการดังกล่าวข้างต้น

การจัดกลุ่มสนทนา (Focus Group Discussion)

การจัดกลุ่มสนทนาเป็นการศึกษาวิจัยรูปแบบหนึ่งจัดเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ การจัดกลุ่มสนทนาเป็นกระบวนการกลุ่ม (Group Process) ที่ต้องอาศัยหลักของการกระทำร่วมกันในกลุ่ม (Group Interaction) ทำให้เกิดพลวัตของกลุ่ม (Group Dynamic) เพื่อไปกระตุ้นให้คนแสดงความคิดเห็นและทัศนคติของตนออกมาอย่างเปิดเผยและจริงใจในขณะที่สนทนากลุ่ม ความคิดเห็นของคน ๆ หนึ่งในกลุ่มอาจไปกระตุ้นให้คนอื่น ๆ อายกพูด อายกแสดงความคิดเห็นของตนออกมาบ้าง (นภาพรณ์ หวานนท์, 2535)

นอกจากนี้การจัดกลุ่มสนทนายังสามารถนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งที่ใช้ร่วมกับข้อมูลแบบอื่น ๆ เพื่อให้คำตอบที่ชัดเจนขึ้น กล่าวคือเป็นการใช้การจัดกลุ่มสนทนาเพื่อช่วยเสริมให้งานวิจัยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สิ่งสำคัญที่ผู้วิจัยจะนำเทคนิคการจัดกลุ่มสนทนาไปใช้จะต้องตระหนักก็คือวัตถุประสงค์จุดเน้น การใช้ประโยชน์ และเงื่อนไข ซึ่งนภาพรณ์ หวานนท์ (2541) ได้สรุปไว้ดังนี้

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง และเกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งต่อปัญหาการวิจัย จากมุมมองของกลุ่มบุคคลที่มีประสบการณ์บางอย่างร่วมกัน

จุดเน้น เน้นที่ทัศนคติอารมณ์ ความรู้สึกของกลุ่มที่มีประสบการณ์บางอย่างร่วมกันที่เป็นประเด็นการวิจัย ไม่เน้นมุมมองส่วนตัว เน้นข้อมูลเชิงคุณภาพ ไม่มุ่งเชื่อมโยงผลไปยังบริบทเอง

การใช้ประโยชน์ เหมาะในการค้นหาคำตอบเฉพาะเรื่อง โดยอาจใช้ประกอบเทคนิควิธีวิจัยเชิงปริมาณ เช่น ใช้ในการศึกษาเบื้องต้น เพื่อตั้งประเด็นคำถามหรือสมมุติฐาน และตามด้วยการศึกษาเชิงปริมาณหรือใช้ศึกษาเจาะลึกเพื่อความกระจ่างหลังจากศึกษาเชิงปริมาณแล้ว

เงื่อนไขสำคัญ ใช้พลวัตของกลุ่มกระตุ้น แสดงความคิดเห็น ผู้ดำเนินการ (Moderator) ต้องมีทักษะในการถาม การสร้างบรรยากาศสูง รวมทั้งมีกรอบแนวคิดในเรื่องที่ศึกษาชัดเจน

ในการจัดกลุ่มสนทนา ผู้วิจัยจะต้องจัดเตรียมสิ่งต่าง ๆ ให้พร้อมก่อน โดยทั่วไปแล้ว สิ่งที่จะต้องเตรียมมีดังนี้ (Morgan, 1998)

1) แนวทางการสนทนา (Discussion Guideline) ผู้วิจัยจะต้องหัวข้อเรื่องให้แน่ชัด กำหนดหัวข้อ โดยเริ่มต้นจากการเขียนประเด็นและแนวคำถามที่ต้องการศึกษาอย่างละเอียด แล้วนำมาจัดหมวดหมู่เรียงลำดับว่าต้องการสนทนาเรื่องใดก่อนหลัง ลักษณะคำถามไม่ควรเฉพาะเจาะจง แต่ควรจะเป็นคำถามกว้างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมสนทนาได้แสดงความคิดเห็น ทัศนคติ และค่านิยมของตนออกมาโดยอิสระ

2) บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดกลุ่มสนทนา ซึ่งประกอบด้วย 3 ฝ่ายคือ

2.1 ผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator) เป็นบุคคลสำคัญในการจัดกลุ่มสนทนา เป็นผู้ที่จะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาในการวิจัยและเข้าใจเหตุผลหรือที่มาของคำถามแต่ละข้อเป็นอย่างดี ผู้ดำเนินการสนทนาจะต้องมีความสามารถในการกระตุ้นให้ผู้ร่วมสนทนาพูดโดยไม่มีการชี้นำ ตั้งคำถามต่อคำถามผู้เข้าสนทนาเพื่อให้ได้คำตอบหรือความคิดที่ลึกซึ้ง นอกจากนี้ผู้ดำเนินการสนทนาอาจต้องตั้งคำถามที่มีได้กำหนดไว้ล่วงหน้าในแนวทางการสนทนา หากแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน เพราะอาจจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยได้

2.2 ผู้จดบันทึกการสนทนา (Note-taker) เป็นผู้ทำหน้าที่จดคำพูดทุกคำพูดในการสนทนากลุ่มให้มากที่สุด ถึงแม้ว่าการจัดกลุ่มสนทนาจะมีการบันทึกเทปคำสนทนาทั้งหมดไว้ตลอดจนบันทึกบรรยากาศในการสนทนาด้วย เช่น เสียงหัวเราะ ความเงียบ การแสดงสีหน้าของผู้ร่วมสนทนา ก่อนการสนทนาจะเริ่มขึ้นผู้จดบันทึกจะต้องวาดแผนผังการนั่งของผู้ร่วมสนทนาทุกคน พร้อมทั้งเขียนชื่อกำกับและมีหมายเลขชื่อผู้ร่วมสนทนาแต่ละคน เพื่อสะดวกในการจดบันทึก และจะเป็นสิ่งดีมากถ้าผู้จดบันทึกการสนทนาได้รับฝึกอบรมไปพร้อมกับผู้ดำเนินการสนทนา เพื่อจะได้เข้าใจประเด็นคำถามต่าง ๆ อย่างถูกต้อง และการจดบันทึกทำได้ง่ายขึ้น

2.3 ผู้ช่วยหรือผู้บริการทั่วไป (Assistants or Providers) ในการจัดกลุ่มสนทนา ผู้วิจัยอาจมีผู้ช่วยหรือผู้บริการทั่วไปเพื่อช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในทุกด้าน เช่น การจัดเตรียมสถานที่และจัดสถานที่ การบริการเครื่องดื่มและขนม การบันทึกเทปและเปลี่ยนเทป เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ช่วยหรือผู้บริการยังมีหน้าที่คอยกันไม่ให้ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดกลุ่มสนทนาเข้าไปรบกวนสมาธิผู้สนทนา หรือเข้าไปแสดงความคิดเห็น

3) อุปกรณ์ต่าง ๆ ในการรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยควรจัดเตรียมอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ประกอบการรวบรวมข้อมูล ซึ่งอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องมี ได้แก่ เครื่องบันทึกเสียง อย่างน้อย 2 เครื่อง เพราะ

(1) ผู้ร่วมสนทนาบางคนเสียงเบา ถ้ามีเครื่องเดียว (ขาดการกระจาย) ก็จะได้ยินเสียงคนนั้น

(2) เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ ในการบันทึกเสียงควรเริ่มต้นไม่พร้อมกันควรห่างกัน นานี้ เพราะถ้าเทปเครื่องหนึ่งหมดเทปอีกเครื่องหนึ่งก็ยังบันทึกอยู่ ทำให้ไม่เป็นการขัดจังหวะการสนทนา

4) เครื่องดื่มและของว่าง ผู้วิจัยต้องเตรียมเครื่องดื่มและของว่าง เพื่อช่วยให้บรรยากาศ มีความเป็นกันเอง ความเป็นธรรมชาติ ไม่เคร่งเครียด

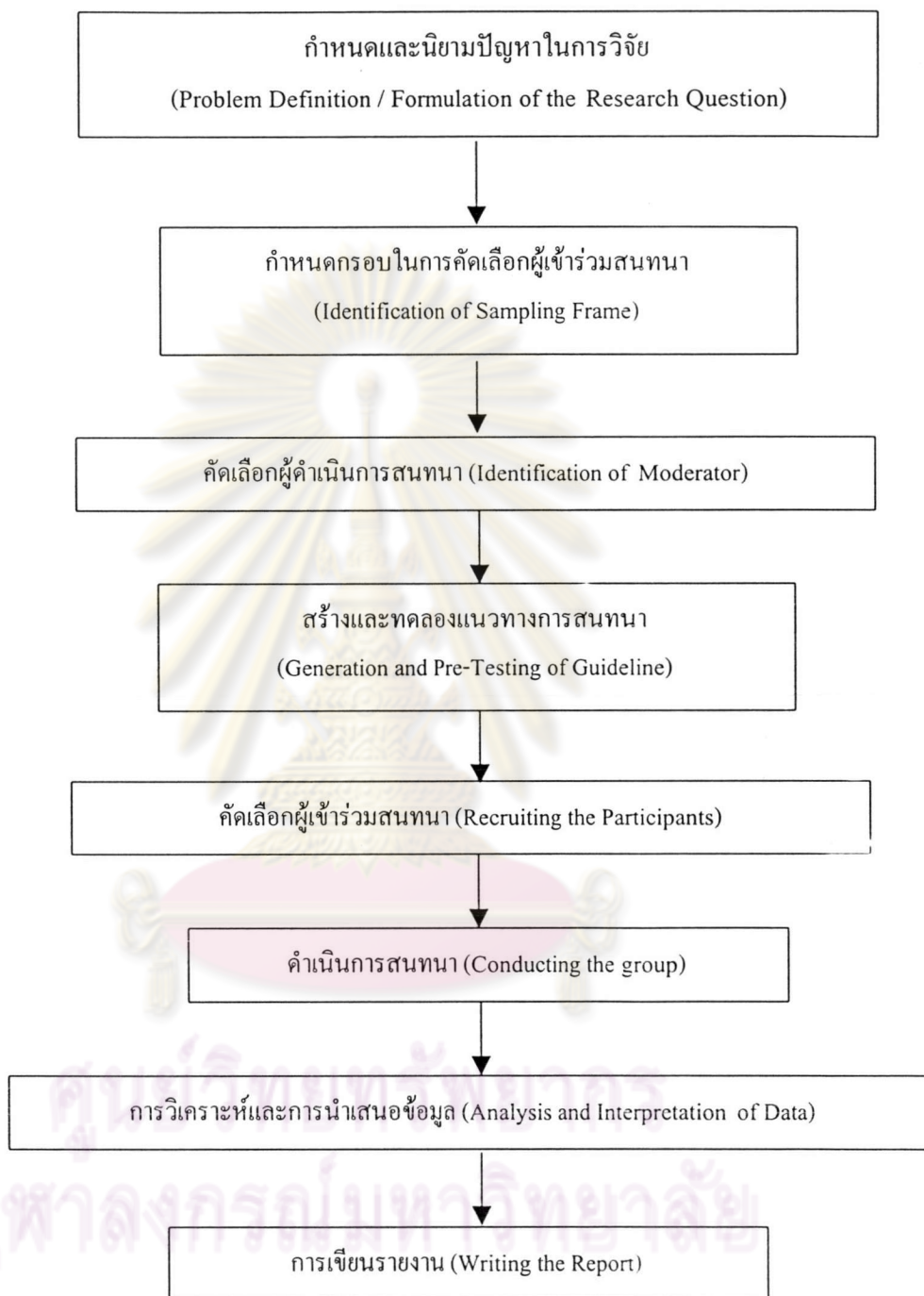
5) ของที่ระลึกหรือของสมนาคุณแก่ผู้ร่วมสนทนา ผู้วิจัยควรมอบของที่ระลึกหรือของสมนาคุณแก่ผู้ร่วมสนทนาทุกท่าน เพื่อเป็นการตอบแทนและแสดงความขอบคุณที่ท่านเหล่านั้นและเวลาอันมีค่ามาร่วมสนทนา

6) สถานที่และระยะเวลา ผู้วิจัยควรเลือกจัดสถานที่ที่เงียบสงบ ไม่มีเสียงรบกวน อากาศถ่ายเทได้สะดวก เพื่อผู้ร่วมสนทนาจะได้มีสมาธิในเรื่องที่สนทนากัน ส่วนระยะเวลาในการจัดกลุ่มควรไม่เกิน 2 ชั่วโมงต่อ 1 กลุ่ม



ศูนย์วิทยพัชยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Stewart and Shamolasani (1991) ได้สรุปขั้นตอนของการจัดกลุ่มสนทนาไว้ดังนี้



แผนภูมิที่ 5 แสดงขั้นตอนการจัดกลุ่มสนทนา

การวิเคราะห์ข้อมูลสามารถดำเนินการได้ 2 ระดับ คือ

1) การวิเคราะห์เบื้องต้น คือ การวิเคราะห์ผลการสนทนาโดยร่วมมือกันสรุปและเสนอความคิดเห็นในกลุ่มผู้จัดการสนทนา ซึ่งจะดำเนินการทันทีเมื่อการสนทนาแต่ละกลุ่มสิ้นสุดลง

2) การวิเคราะห์อย่างละเอียด หน่วยของการวิเคราะห์ข้อมูลก็คือ กลุ่มสนทนาแต่ละกลุ่ม โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเมื่อมีการจัดหมวดหมู่ข้อมูลแล้วสามารถวิเคราะห์ข้อมูลไปตามหัวข้อที่วางเค้าโครงไว้ ในปัจจุบันได้มีการนำโปรแกรมสำเร็จรูปที่ชื่อว่า “The Ethnograph” มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งโปรแกรมนี้อจะช่วยในการลงรหัสเนื้อหาต่าง ๆ และสามารถจัดหมวดหมู่หัวข้อต่าง ๆ ได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย