บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การงบประมาณถือเป็นภารกิจที่สำคัญด้านหนึ่งของผู้บริหารทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นในระดับหน่วยงานและประเทศ ผู้บริหารสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการทำให้นโยบายแผนงานไปสู่การปฏิบัติ งบประมาณจึงเป็นเสมือนเชื้อเพลิงของเครื่องยนต์ (Berstein and O'Hara, 1979: 280) ในทางการเมืองงบประมาณมีบทบาทสำคัญที่ทำให้นโยบายของพรรคการเมืองได้รับการตอบสนองสร้างผลสำเร็จให้ประชาชนพึงพอใจ งบประมาณจะเป็นมากกว่าเครื่องมือในการบริหารประเทศ เพราะงบประมาณจะแสดงให้เห็นถึงการกระจายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเศรษฐกิจและทางการเมืองภายในประเทศ (Burkhead, 1959: 59) เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของงบประมาณที่เป็นเครื่องแสดงความต้องการของหน่วยงาน งบประมาณจึงแสดงถึงฐานะทางการคลังขององค์การ ซึ่งจะประกอบด้วย รายรับ รายจ่าย กิจกรรมและเป้าหมายขององค์การนั้น ๆ เอกสารงบประมาณนี้จึงเป็นผลผลิตจากจัดเตรียมงบประมาณ ที่แสดงผลการตัดสินใจของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การนั้น ๆ (Lee and Johnson, 1977: 139) ในด้านความต้องการในเรื่องคน เครื่องมือ เครื่องใช้ และค่าใช้จ่ายที่จะใช้ได้เกิดประสิทธิผลอย่างเหมาะสมกับความจำเป็นและสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งสามารถใช้งบประมาณนี้เป็นเครื่องมือในการควบคุม เร่งรัด และติดตามผลการดำเนินงานได้ (ธงชัย ลำดับวงศ์, 2527: 1)

รูปแบบงบประมาณที่ดีจึงควรเป็นรูปแบบงบประมาณที่สามารถทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งรายได้และรายจ่ายอย่างถูกต้อง (ไกรยุทธ์ ธีรตยาคีนันท์, 2537: 73) ระบบบริหารงบประมาณที่ดีจะต้องสามารถควบคุม อำนวยการ ให้เป็นไปตามนโยบายของหน่วยงานนั้น ๆ ได้ ซึ่งต้องมีกระบวนงบประมาณที่หลากหลาย (Multiple Procedure) ซึ่งคำนึงถึงผลที่จะได้เป็นหลัก มีการจำแนกงบประมาณตามกิจกรรม เพื่อสร้างความคล่องตัวในการบริหารงาน ดังนั้นถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดปีงบประมาณไว้แน่นอนแล้ว ก็สามารถปรับได้ตามความเหมาะสม ปีงบประมาณจึงยืดหยุ่นได้ ในขณะเดียวกันต้องมีการจัดทำรายงานการใช้งบประมาณ รายงานผลการปฏิบัติงาน ตามการใช้งบประมาณ เพื่อสามารถตรวจสอบประสิทธิภาพได้ (Harold D.Smith และ Buchanan and Howers อ้างใน พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2532: 27) ดังนั้น รูปแบบการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลที่มีต่อ

หน่วยงานระดับรองจึงควรมีความหลากหลายตอบสนองกับภารกิจที่หลากหลายของหน่วยงานนั้นๆ อาทิ องค์การบริหารงานส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยปฏิบัติและมีภารกิจเกือบทุกด้าน เช่นเดียวกับภารกิจของรัฐบาล ดังนั้นความคล่องตัวของระบบบริหารงานกับความยืดหยุ่นของงบประมาณจึงมีส่วนสำคัญที่เป็นกลไกในการดำเนินงานตอบสนองความต้องการด้านการศึกษา สาธารณสุข เศรษฐกิจ ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ การกำหนดรูปแบบงบประมาณนั้นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพล อาทิ ปัจจัยทางด้านกฎหมาย ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติ ระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ที่มีบทบาทตั้งแต่การวางรูปแบบงบประมาณจนการควบคุมรายละเอียด ขั้นตอนในการใช้งบประมาณด้วย ปัจจัยทางด้านกฎหมายนี้ในระบบการปกครองของประเทศ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ทางด้านฝ่ายบริหารจะเข้ามามีบทบาทที่ส่งผลของรูปแบบงบประมาณ ในด้านของปัจจัยทางการเมืองที่แสดงออกในรูปของการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศที่เป็นผลให้การงบประมาณมีความแตกต่างกันไป อาทิ นโยบายการกระจายอำนาจทางการบริหาร ซึ่งส่งผลถึงการปรับโครงสร้างการบริหาร การกระจายอำนาจทางการคลัง นโยบายในการสนับสนุนการศึกษาระดับต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อการจัดงบประมาณสนับสนุนในจำนวนที่มากน้อยต่างกัน นโยบายด้านการสร้างเอกภาพในการจัดการศึกษาก็อาจจะส่งผลต่อการปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใหม่ได้ ดังนั้นปัจจัยทางการเมืองจึงมีบทบาทที่สำคัญที่สุดในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยอื่น

ลักษณะของสถาบันอุดมศึกษาที่สัมพันธ์กับรูปแบบงบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมีพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยให้แยกเป็นอิสระจากกันกฎหมายมหาวิทยาลัยเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์การ ซึ่งกล่าวถึงการให้มีองค์การใดเกิดขึ้น องค์การนั้นชื่ออะไร มีวัตถุประสงค์อย่างใด มีอำนาจหน้าที่ประการใด ใครเป็นผู้กระทำภารกิจใด คล้าย ๆ ธรรมนูญ หรือหนังสือตราสารจัดตั้ง กฎหมายเช่นนี้เป็นกฎหมายปกครอง เพราะกล่าวถึงการจัดตั้งองค์การของรัฐให้มีอำนาจหน้าที่ให้บริการสาธารณะ คือ การจัดการอุดมศึกษา ทั้งยังเป็นการจัดตั้งหน่วยราชการตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วยและเป็นการกำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยตลอดจนของบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทกำหนดโทษ กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากกฎหมายมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับที่ตราขึ้นเป็นเอกเทศแล้วจะดูประหนึ่งว่าเป็นกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง เพราะอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะกำหนดไว้อย่างละเอียดและสมบูรณ์เช่น ในด้านการจัดการศึกษาก็มีอำนาจกำหนด "นโยบาย" ในด้านการให้ปริญญามีอำนาจให้ปริญญา ในด้านหลักสูตรมีอำนาจ "ให้ความเห็นชอบ" ในด้านการแต่งตั้งและถอดถอนก็มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน ซึ่งภายใต้อำนาจเหล่านี้เห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยน่าจะมีความเป็นอิสระ แต่ความเป็นจริงแล้วยังมีกฎหมายอื่นภายนอกที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยอีกเป็นจำนวนมาก เช่น

ในด้านการเงิน พัสดุและที่ดิน คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ในด้านทรัพย์สินคือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ในด้านการบริหารงานบุคคลคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของราชการ พ.ศ. 2535 และการอนุโลมใช้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้แล้วยังต้องมีความสัมพันธ์กันกับองค์กรวิชาชีพอีกด้วย แม้แต่สถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย ก็มีกฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นหน่วยราชการ ดังที่ปรากฏในมาตรา 8 ของกฎหมายมหาวิทยาลัยทุกแห่ง กล่าวถึง "การแบ่งส่วนราชการ" ของมหาวิทยาลัย มาตรา 4 กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล แต่ละสถานะของมหาวิทยาลัยก็ยังต้องอิงกฎหมายอื่น คือ ตามประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 216 กำหนดให้เป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรมในทบวงมหาวิทยาลัย ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ระบุไว้ชัดเจนว่า มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์มีฐานะเป็น "กรม" แต่การเป็นกรมหรือเทียบเท่ากรมในกรณีของมหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษ จะไปถือว่าเป็นเหมือนกรมในกระทรวงอื่น ๆ ไม่ได้ ความเป็นกรมเช่นนี้ไม่ได้ทำให้หน่วยราชการเข้าสังกัดกำกับดูแลได้เช่นเดียวกับการกำกับดูแลหรือการบังคับบัญชากรมอื่น ๆ เพราะในแง่นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยมีกฎหมายพิเศษที่ตัดทอนอำนาจของรัฐหลายส่วนเนื่องจากถือว่ามหาวิทยาลัยได้รับการกระจายอำนาจตามกิจการให้มาทำ ในแง่ปรัชญาการศึกษาก็ถือว่ามหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระหรือมีความเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งส่วนราชการอื่นไม่มีปรัชญาเช่นนี้ มหาวิทยาลัยจึงเป็นกรมโดยรูปแบบ แต่เป็นกรมพิเศษ ไม่ใช่ราชการส่วนกลางโดยแท้ และไม่ใช่ราชการส่วนภูมิภาคด้วย ถึงแม้ว่าจะไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคก็ตาม สภาพเช่นนี้อาจเรียกว่าหน่วยราชการอิสระเพื่อให้เห็นว่าต่างจากกรมอื่น ๆ ที่ไม่อาจเป็นอิสระได้เช่นนี้ ด้วยเหตุนี้เองในปี พ.ศ. 2520 จึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย กำหนดอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนว่าสามารถกระทำในเรื่องใดได้บ้าง มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาคาบเกี่ยวกับระหว่างอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 กับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นการยืนยันว่าอำนาจตามกิจการข้อใดที่รัฐมิได้กระจายให้มหาวิทยาลัย หากแต่ยังอยู่ในส่วนกลาง (สุรินทร์ จิรวิศิษฏ์, 2533: 203-204)

ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการออกกฎหมายองค์มหาชนอิสระโดยให้สถานบริการต่างๆ เข้ามาอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ เช่น สถาบันอุดมศึกษา โรงพยาบาล กฎหมายนี้ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนมีนาคม 2541 โดยให้ใช้ชื่อกฎหมายองค์กรมหาชนตัดคำว่า อิสระออก แต่แนวความคิดนี้ที่ประชุมอธิการบดียังไม่เห็นด้วยที่จะให้มีผลกับสถาบัน

อุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, บรรยายที่ทบวงมหาวิทยาลัย, 31 มีนาคม 2541. ในการสัมมนาทบวงมหาวิทยาลัย ห้องศูนย์สารนิเทศ ชั้น 3)

ปัญหาด้านงบประมาณในสถาบันอุดมศึกษา การที่มหาวิทยาลัยต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับนี้จะมีผลกระทบต่อการวางโครงสร้างการบริหารงานระบบการบริหารงานบุคคลในฐานะที่เป็นข้าราชการ เกี่ยวกับการใช้งบประมาณแผ่นดิน เพราะมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นพึ่งงบประมาณส่วนใหญ่จากงบประมาณแผ่นดินตั้งแต่ร้อยละ 20-90 ของรายจ่ายทั้งหมด (เทียนฉาย กีระนันทน์, 2538: 7) จะเห็นว่าสัดส่วนการใช้งบประมาณแผ่นดินกับรายได้จากเงินนอกงบประมาณของมหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่างกันมาก ทั้งนี้เป็นเพราะความแตกต่างของระบบการจัดการเรียนการสอนที่มีความแตกต่างกันมาก เช่น มหาวิทยาลัยที่จัดการเรียนการสอนทุกสาขาวิชา อย่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือที่เรียกว่าเป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ (Comprehensive University) มหาวิทยาลัยพหุวิทยาเขต เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งมีหลายวิทยาเขตและยังมีการจัดการศึกษาแบบวิทยาลัยชุมชนด้วย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่เป็นมหาวิทยาลัยเปิดแบบไม่มีชั้นเรียน เป็นต้น นอกจากความแตกต่างในเรื่องของระบบการเรียนการสอนแล้ว ยังมีความแตกต่างในเรื่องของการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นมหาวิทยาลัยที่มีการหารายได้จากที่ดิน อย่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยที่มีรายได้จากการให้บริการสาธารณสุข โรงพยาบาล เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น รวมทั้งยังมีมหาวิทยาลัยที่พึ่งรายได้ ส่วนใหญ่จากเงินค่าธรรมเนียมการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมา-ธิราช และมหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปัจจุบันยังมีมหาวิทยาลัยที่มีระบบบริหารมหาวิทยาลัยในลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระเรียกว่าเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐทั้งสองมหาวิทยาลัยนี้เท่านั้น โดยมีรูปแบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ซึ่งแตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่อยู่บนความหลากหลายของระบบการเงินในมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและรูปแบบงบประมาณแบบเดียวกัน ซึ่งแม้ว่าได้มีการนำเอารูปแบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการมาใช้ในงบประมาณแผ่นดินจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาเกือบ 20 ปีแล้วก็ตาม แต่ในการพิจารณางบประมาณของสำนักงบประมาณยังคงเป็นรูปแบบงบประมาณแบบแสดงรายการ จึงมีผู้ให้ชื่อรูปแบบงบประมาณแบบนี้ว่าเป็น Thai PPBS (ธงชัย ลำดับวงศ์, บรรยายที่สำนักงบประมาณ, 2 มีนาคม 2539.) นั้นคือหน่วยงานที่ของบประมาณใช้รูปแบบงบประมาณแผนงานโครงการ (PPBS) ในกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งประเด็นสำคัญของรูปแบบงบประมาณนี้คือ เน้นที่การวางแผนร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การนั้น เพื่อประสานกิจกรรมลดความซ้ำซ้อนลงด้วยการจัดลำดับกิจกรรมก่อนหลัง โดยคำนึงถึงเป้าหมายในระยะยาว แต่ในกระบวนการวิเคราะห์งบประมาณของ

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เจ้าหน้าที่งบประมาณกลับใช้รูปแบบงบประมาณแสดงรายการ (Line - Item) ที่เน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรในการวิเคราะห์ รวมไปถึงกระบวนการติดตามและประเมินการใช้งบประมาณด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพราะอาจเป็นความเคยชินของเจ้าหน้าที่ที่วิเคราะห์งบประมาณในการใช้รูปแบบงบประมาณแบบดั้งเดิมมาเป็นระยะเวลาช้านาน ซึ่งการวิเคราะห์งบประมาณแบบนี้เป็นการง่ายต่อผู้วิเคราะห์ใช้การแยกรายการเป็นหมวด เช่น หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าตอบแทนก็ใช้อัตราเงินอัตราค่าตอบแทน คำนวณกับอัตรากำลังในแต่ละปีของหน่วยงาน โดยมิได้คำนึงไปถึงการใช้อัตรากำลังร่วมกันในโครงการต่าง ๆ การวิเคราะห์ลักษณะนี้ทำให้ขาดการเชื่อมโยงกับแผนงาน เน้นที่การจัดสรรทรัพยากร อันเป็นปัจจัยนำเข้าสู่ระบบมากกว่าการคำนึงถึงผลงาน ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารโครงการ ซึ่งกระบวนการวิเคราะห์งบประมาณแบบรายการนี้จะขัดแย้งกับกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณ และกระบวนการใช้งบประมาณแบบแผนงานโครงการที่เป็นการเชื่อมโยงแผนงานกิจกรรมอันจะนำไปสู่เป้าหมายเดียวกัน ปัญหาด้านการวิเคราะห์งบประมาณระหว่าง หน่วยงาน ผู้วิเคราะห์งบประมาณกับหน่วยงานที่ตั้งของงบประมาณที่ใช้รูปแบบงบประมาณที่แตกต่างกันนี้ยังเกิดขึ้นภายในหน่วยงานเดียวกันเองด้วยระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ หากมองในภาพของมหาวิทยาลัยคือ คณะวิชาที่เป็นหน่วยงานตั้งของบประมาณกับกองแผนงานที่เป็นหน่วยงานวิเคราะห์งบประมาณภายในมหาวิทยาลัยเดียวกันด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ปัญหาที่ตามมาคือกระบวน ควบคุมการใช้งบประมาณภายในหน่วยงานที่ถูกเจ้าหน้าที่งบประมาณควบคุมอย่างเคร่งครัดย่อมเกิดขึ้น ซึ่งทำให้รูปแบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของรูปแบบงบประมาณที่เน้นการวางแผนร่วมกันทั่วทั้งระบบอาจกล่าวได้ว่าสามารถเป็นกลไก (Means) ที่ตอบสนองให้มหาวิทยาลัยบรรลุเป้าหมาย (Ends) ได้อย่างมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้สถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบันยังได้รับผลกระทบจากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่ชลอตัวเป็นผลให้งบประมาณของประเทศขาดแคลนจำเป็นต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดเงื่อนไขที่มีผลกระทบต่อระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาโดยตรงนั่นคือการกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันอุดมศึกษาออกนอกระบบราชการภายในปี พ.ศ. 2545 หมายความว่าปัจจัยทางการเมืองทำให้ปัจจัยทางการบริหารเปลี่ยนการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐไม่ว่าขณะนี้จะมีการเรียกร้องหรือไม่ก็ตาม จะมีความพร้อมหรือไม่ก็ตาม สถาบันอุดมศึกษาต้องเตรียมตัวเพื่อรับสถานการณ์ในอนาคตที่ค่อนข้างแน่นอน

ลักษณะธรรมชาติองค์การพหุกิจของสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องดำเนินงานภายใต้กฎหมายหลายฉบับแต่ต้องใช้รูปแบบงบประมาณแบบเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐอีกหลาย ๆ แห่งที่มีพันธกิจที่แตกต่างกัน ประกอบกับเงื่อนไขการออกนอกระบบราชการจึงเป็นสาเหตุให้ผู้วิจัยสนใจที่

จะศึกษาหารูปแบบงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับพันธกิจ ปรัชญาในการบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งรูปแบบงบประมาณที่เหมาะสมนี้จะต้องมีความสอดคล้องกับหลักการที่ดีของการงบประมาณ สามารถตรวจสอบได้และประการสำคัญต้องสามารถรักษาปรัชญาอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในด้านความมีอิสระทางวิชาการ ความมีเสรีภาพทางวิชาการ เพื่อไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการที่สอดคล้องกับบริบทในสังคมไทยไว้ด้วย

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เป้าหมายของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ การนำเสนอรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยกับต่างประเทศ
3. เพื่อนำเสนอรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

ขอบเขตของการวิจัย

ในการทำการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะนำเสนอรูปแบบงบประมาณแผ่นดินของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 23 แห่ง คือ

1. ประเภทมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Universities) ในส่วนกลาง ประกอบด้วย 6 มหาวิทยาลัย
   - 1.1 มหาวิทยาลัยที่ไม่มีวิทยาเขต
     - ก. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
   - 1.2 มหาวิทยาลัยที่มีวิทยาเขต
     - ก. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
     - ข. มหาวิทยาลัยมหิดล
     - ค. มหาวิทยาลัยศิลปากร
     - ง. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
     - จ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

2. ประเภทมหาวิทยาลัยภูมิภาค ประกอบด้วย 7 มหาวิทยาลัย
   2.1 มหาวิทยาลัยภูมิภาคที่มีวิทยาเขต
      ก. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
   2.2 มหาวิทยาลัยภูมิภาคที่ไม่มีวิทยาเขต
      ก. มหาวิทยาลัยขอนแก่น
      ข. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
      ค. มหาวิทยาลัยบูรพา
      ง. มหาวิทยาลัยนเรศวร
      จ. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
      ฉ. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
      ช. มหาวิทยาลัยทักษิณ
3. ประเภทสถาบัน ประกอบด้วย 5 สถาบัน
   3.1 จัดการเรียนการสอนเฉพาะบัณฑิตศึกษา
      ก. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
   3.2 จัดการเรียนการสอนเฉพาะทาง
      ก. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ธนบุรี
      ข. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ
      ค. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า เจ้าคุณทหาร
      ง. สถาบันเทคโนโลยีเกษตรแม่โจ้
4. ประเภทมหาวิทยาลัยเปิด ประกอบด้วย 2 มหาวิทยาลัย
   4.1 มหาวิทยาลัยรามคำแหง
   4.2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
5. ประเภทมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบด้วย 2 มหาวิทยาลัย
   5.1 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
   5.2 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

ข้อจำกัดในการวิจัย

ผลจากการวิจัย คือ รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และในการประเมินรูปแบบงบประมาณนี้ ผู้วิจัยไม่สามารถทำการประเมินโดย

การทดลองปฏิบัติจริง จึงใช้การประเมินรูปแบบด้วยการอิงผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นเทคนิคการวิจัยที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

รูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง แบบแผนในการดำเนินงานด้านงบประมาณที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่าง ๆ ของการงบประมาณ คือ แนวคิด (Concept) องค์ประกอบ (Components) กระบวนการ (Procedure) งบประมาณ รวมทั้งการนำรูปแบบงบประมาณไปใช้ในสถาบันอุดมศึกษา (Implementation)

แนวคิดของรูปแบบงบประมาณ หมายถึง หลักการอุดมศึกษาและหลักการงบประมาณ

ตัวอย่างที่ 1 รูปแบบงบประมาณ PPBS ใช้แนวคิดเชิงระบบในการจัดการงบประมาณ (จรัส สุวรรณมาลา, 2528: 7)โดยมีปรัชญาที่สำคัญคือ การที่สังคมสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างได้ผลนั้น เป็นผลมาจากการรู้ว่าสังคมต้องการอะไร นั้นคือ วัตถุประสงค์และจะส่งผลไปสู่เป้าหมายเป็นรูปแบบงบประมาณที่เป็นอนาคต เพราะกำหนดได้ต้องมีการวางแผนล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปี (บดี จุฬานนท์, 2527: 4)

ตัวอย่างที่ 2 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีความอิสระและเบ็ดเสร็จในสถาบันเอง มีสภามหาวิทยาลัยบริหารและรับผิดชอบให้สามารถติดตามตรวจสอบและกำกับการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิผล รวมทั้งต้องสะท้อนพันธกิจและกลยุทธ์การพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระยะยาว (เทียนฉาย กีระนันทน์, 2538)

องค์ประกอบของรูปแบบงบประมาณ หมายถึง โครงสร้างงบประมาณ ทั้งรายรับและรายจ่ายแสดงรายละเอียดของแหล่งที่มาประเภทของงบประมาณของรูปแบบนี้

ตัวอย่างที่ 1 รูปแบบงบประมาณ PPBS ประกอบด้วย โครงสร้างแผนงานหลัก (Progrem Categories) แผนงานรอง (Program Subcategories) และหน่วยกิจกรรม (Program Elements) (Haggart, 1971: 8)

ตัวอย่างที่ 2 งบประมาณรายรับของสถาบันอุดมศึกษา มี 2 ประเภท คือ งบประมาณแผ่นดินกับงบประมาณเงินรายได้ ซึ่งมาจากแหล่งที่มา 4 แหล่งสำคัญคือ รัฐบาลสนับสนุนผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย รายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และเงินช่วยเหลือจากหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกซึ่งอาจจะให้การสนับสนุนเป็นรายโครงการ เงินบริจาคทั้งที่กำหนดวัตถุประสงค์และไม่กำหนดวัตถุประสงค์ เป็นต้น

กระบวนการงบประมาณ หมายถึง วงจร (Cycle) หรือวิธีการ (Procedure) ที่แสดงให้เห็นถึงลำดับขั้นของกิจกรรมต่าง ๆ ที่หน่วยงานจะต้องดำเนินงานเกี่ยวกับการงบประมาณ ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ระบบสนับสนุน ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน (เสรี สุขสถาพร, 2536: 36-38 และ พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2532: 10)

1. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยสาระเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กิจกรรมที่สำคัญ และข้อมูลที่ต้องใช้

2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) หมายถึง สาระเกี่ยวกับหน่วยงานที่เสนอขออนุมัติ หน่วยงานที่อนุมัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอนที่กำหนดไว้เป็นพระราชบัญญัติ กฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ

3. การบริหารหรือการใช้งบประมาณ (Budget Execution) หมายถึง สาระเกี่ยวกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่การบริหารงบประมาณ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ พัสดุ ทรัพย์สิน เงินรายได้ประเภทต่าง ๆ และวิธีการใช้งบประมาณภายในหน่วยงาน

4. การติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ (Budget Evaluation) ประกอบด้วย หน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามฯ ขั้นตอนในการติดตามฯ ระบบบัญชี ระบบข้อมูลที่สนับสนุนการติดตามประเมินผลให้มีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะสามารถใช้รูปแบบที่พัฒนาขึ้นนี้เป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณของสถาบันเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย