



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญต่อการบริหารงานของส่วนราชการ เป็นอันมาก เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะบ่งชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารงาน การวางแผน การจัดการ การควบคุม และการตัดสินใจของผู้บริหาร ในการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีทรัพยากรที่จำกัด เช่น ประเทศไทย การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจึงสมควรจะไต่กระทำอย่างประหยัค มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่ามากที่สุด

ระบบงบประมาณแผ่นดินจึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา เพื่อให้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการบริหารงบประมาณของประเทศ ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยก็ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด จากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budget) ซึ่งเน้นให้งบประมาณเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมการใช้จ่ายและการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ โดยมีขีดจำกัดถึงผลงานหรือเป้าหมายที่จะได้รับจากการใช้จ่ายเงินนั้น ๆ มากเท่าที่ควร ซึ่งรัฐบาลก็ได้ตระหนักถึงจุดอ่อนของระบบงบประมาณประเภทนี้ ประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการวางแผนระยะยาว คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นแผนแม่บทของประเทศซึ่งได้กำหนดแนวนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการดำเนินงานของรัฐบาลในทุก ๆ ด้าน แต่การจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการในแต่ละปีนั้นยังไม่มีจุดเชื่อมโยงที่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนาของประเทศอย่างชัดเจน

ในปีงบประมาณ 2525 รัฐบาลโดยสำนักงานงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณแผ่นดินจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมาเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budget) โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะให้การจัดสรรและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการสอดคล้องกับแนวนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยการถ่ายเทตกลงมาสู่โครงสร้างแผนงาน (Program Structure) ซึ่งจะช่วยผู้บริหารในการตัดสินใจจัดสรรและบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว

ปัจจุบันในปีงบประมาณ 2528 การจัดสรรและการบริหารงบประมาณของทุกส่วนราชการจัดทำกันตามโครงสร้างแผนงานที่กำหนดขึ้น โดยพิจารณาตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของการดำเนินงานของแต่ละส่วนราชการเป็นหลัก แต่โครงสร้างแผนงานก็เป็นเพียงรูปร่างภายนอกที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณเท่านั้น ยังมีใบบังชี้ให้เห็นว่าส่วนราชการต่าง ๆ ใต้นำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้กันอย่างจริงจังและประสบผลสำเร็จเพียงใด เนื่องจากระบบงบประมาณชนิดนี้จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ประกอบอื่น ๆ อีกที่จะช่วยให้นำระบบนี้มาใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริง กล่าวคือ การวางแผนที่วางวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน การวิเคราะห์ที่เน้นถึงผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายเงินนั้นว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ เพียงใด ระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ ถูกต้องและทันสมัย เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรและบริหารงบประมาณให้บรรลุวัตถุประสงค์และการประเมินผลที่เหมาะสมกับลักษณะงานแต่ละสาขาและแต่ละด้าน จากองค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นส่วนสำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงความพร้อมและประสิทธิภาพในการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ นอกเหนือจากโครงสร้างแผนงานที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณในแต่ละปี

สำหรับการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ในมหาวิทยาลัยนั้น เพิ่งเริ่มใช้ในปีงบประมาณ 2528 ซึ่งเป็นส่วนราชการสุดท้ายที่ใช้โครงสร้างแผนงานในการจัดสรรงบประมาณ สาเหตุของการล่าช้าดังกล่าวอาจเนื่องมาจากภาระหน้าที่หลักของมหาวิทยาลัยมีหลายด้านด้วยกัน ประกอบกับสาขาวิชาที่เปิดสอนในมหาวิทยาลัย

มีเป็นจำนวนมาก การที่จะกำหนดโครงสร้างแผนงานย่อมกระทำไต่ยากกว่าส่วนราชการอื่น ๆ และเมื่อได้กำหนดโครงสร้างแผนงานขึ้นมาแล้ว ก็ยังมีปัญหาที่ตามมาอีก กล่าวคือ โครงสร้างแผนงานนั้นไม่สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัย การเพิ่มขึ้นของจำนวนงานภายในมีมากกว่าเท่าตัว ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงานในด้านการบริหารงบประมาณเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังเป็นการยากแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะเข้าใจโครงสร้างแผนงานได้อย่างถ่องแท้

แม้ว่าโครงสร้างแผนงานที่กำหนดขึ้นนี้จะได้กระทำกันโดยความร่วมมือระหว่างทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัย และสำนักงบประมาณก็ตาม ภายหลังจากได้มีการปรับปรุงโครงสร้างแผนงานดังกล่าว โดยสำนักงบประมาณได้บูรณาการ/โครงการ เพื่อให้เหมาะสมต่อการบริหารและควบคุมงบประมาณของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันทำให้จุดประสงค์ของการใช้โครงสร้างแผนงานได้แปรเปลี่ยนไป

จะเห็นได้ว่าแม้แต่ในงบประมาณแรกที่มหาวิทยาลัยได้นำโครงสร้างแผนงานมาใช้ มหาวิทยาลัยก็ยังไม่สามารถนำเอาโครงสร้างแผนงานที่เต็มรูปแบบมาใช้ได้ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานยังจำเป็นต่ออาศัยองค์ประกอบอื่น ๆ ที่จะทำให้การนำระบบงบประมาณประเภทนี้มาใช้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงจำเป็นจะต้องมีการศึกษาว่า มหาวิทยาลัยมีองค์ประกอบเหล่านี้สมบูรณ์มากน้อยเพียงใดที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน โดยจะศึกษาถึงสภาพและการดำเนินงานต่าง ๆ ปัญหาและข้อเสนอแนะที่จะช่วยให้มองเห็นแนวทางในการแก้ปัญหาและพัฒนาการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานในมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์
2. เพื่อศึกษาปัญหาในการดำเนินการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อมูล และความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์การดำเนินการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณเฉพาะกรณีของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมีใ้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างกลุ่มประชากรที่ทำการสัมภาษณ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่จะนำผลวิจัยนี้ไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานงบประมาณระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานในมหาวิทยาลัย
2. เป็นประโยชน์ต่อหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ในการทราบถึงปัญหาการบริหารงบประมาณในมหาวิทยาลัย
3. เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาผู้บริหารในเรื่องของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

ความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัย

งบประมาณ หมายถึง แผนที่แสดงให้เห็นถึงรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล โดยเน้นการกะประมาณการ กิจกรรม โครงการ ตลอดจนค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนด

ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน เป็นระบบงบประมาณเพื่อการวางแผน โดยเน้นระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการ/งาน หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ และวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ปรารถนาจะบรรลุผลโดยผ่านโครงการ/งาน หรือกิจกรรมเหล่านั้น (ไกรบุษย์ ชีรศยา คีรินทร์ 2526 : 1-2)

ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ หมายถึง ขั้นตอนตั้งแต่สำนักงบประมาณ กำหนดปฏิทินงบประมาณ (budget calendar) กำหนดวงเงินงบประมาณ (ceiling) และเสนอขอวงเงินเพื่อขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงแจ้งวงเงินให้ส่วนราชการจัดสรรและจัดทำเอกสารค่าของงบประมาณและวิเคราะห์งบประมาณร่วมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ เมื่อพิจารณาแล้วสำนักงบประมาณจะจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมเอกสารงบประมาณเสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติ (ไพศาล ชัยมงคล 2517ก : 186-190)

ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณของมหาวิทยาลัยในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ขั้นตอนตั้งแต่มหาวิทยาลัยจัดทำค่าของงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณ เมื่อได้รับวงเงินงบประมาณจากสำนักงบประมาณแล้ว ทำการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำเอกสารค่าของงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมงบประมาณโดยผ่านนิติบัญญัติ และการควบคุมโดยผ่านบริหาร คือ สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นการควบคุมตรวจตราก่อนการใช้จ่าย (pre-audit) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบบัญชีหลังการใช้จ่าย (post-audit) (ไพศาล ชัยมงคล 2517ก : 193-199)

การบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยในการวิจัยครั้งนี้หมายถึงการควบคุมการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยโดยผ่านบริหาร เฉพาะโดยสำนักงบประมาณ คือ การดำเนินการขออนุมัติเงินประจำวง โอน และเปลี่ยนแปลงรายจ่ายงบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัย

แผนปฏิบัติงานประจำปี หมายถึง แผนที่ใช้สำหรับการดำเนินงานกิจกรรมเฉพาะในแต่ละปีงบประมาณ ประกอบด้วย นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและวงเงินงบประมาณที่ได้รับการแปลและปรับให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา

แผนการใช้จ่ายเงิน หมายถึง แผนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจกำหนดและวางแผนการใช้จ่ายเงินในแต่ละปีงบประมาณตามวงเงินที่ได้รับจัดสรร โดยมีการปรับเป้าหมายการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีให้สอดคล้องและเป็นไปตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับในปีนั้น ๆ พร้อมกับกำหนดรายรับรายจ่าย และระยะเวลาในการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณในแต่ละวง

มหาวิทยาลัย หมายถึง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากร ประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ
 - 1.1 รองอธิการบดีผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการวางแผนและพัฒนา 1 คน
 - 1.2 คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน 16 คน
 - 1.3 เลขานุการคณะ สำนัก/สถาบัน 16 คน

รวมประชากรทั้งหมด 33 คน
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
 - 2.1 แนวทางการวิเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารการวิจัย รายงานการประชุม เอกสารงบประมาณ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะที่ 5
 - 2.2 แบบสัมภาษณ์ 1 ชุด ประกอบด้วยข้อคำถามที่เกี่ยวกับ
 - 2.2.1 การดำเนินงานการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 - 2.2.2 ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
3. การรวบรวมข้อมูล
 - 3.1 ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ทำการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรทั้งหมดด้วยตนเอง

3.2 ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารการวิจัย รายงานการประชุม เอกสารงบประมาณ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะที่ 5

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 วิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

4.2 วิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา การแจกแจงความถี่ และการหาค่าร้อยละ การนำเสนอข้อมูล เสนอในรูปแบบของแผนภูมิ และตารางประกอบความเรียง

5. ลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ได้จัดลำดับชั้นในการเสนอข้อมูลไว้ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความจำเป็นและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย ความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับชั้นในการเสนอรายงานวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึงความหมายของงบประมาณ ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน ระบบงบประมาณ ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน องค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน ขั้นตอนในการดำเนินงานของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน การตัดสินใจของผู้บริหาร การนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ในประเทศไทย วงจรงบประมาณ

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ