



บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2. เพื่อศึกษาปัญหาในการดำเนินการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยผู้บริหารมหาวิทยาลัย ได้แก่ รองอธิการบดีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนและพัฒนา จำนวน 1 คน ผู้บริหารหน่วยงานในมหาวิทยาลัย ได้แก่ คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน จำนวน 16 คน และเลขานุการในหน่วยงานในมหาวิทยาลัย ได้แก่ เลขานุการคณะ/สำนัก/สถาบัน จำนวน 16 คน รวม 33 คน จำนวนที่ทำการสัมภาษณ์จริง 33 คน
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับ การดำเนินงาน ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และแนวทางในการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ซึ่งผู้วิจัยได้จัดทำขึ้น
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์และเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารด้วยตนเอง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาแจกแจงความถี่ และหาค่าร้อยละ และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบแผนภูมิและตารางประกอบความเรียง

สรุปผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มประชากร โดยใช้องค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน 5 ประการ เป็นแนวทางในการวิจัย อันได้แก่

1. การวางแผน
2. โครงสร้างแผนงาน
3. การวิเคราะห์
4. ระบบข้อมูล
5. การประเมินผล

สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

การดำเนินการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัย- เกษตรศาสตร์

1. การวางแผน

1.1 การใช้แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นหลักในการจัดทำ

ค่าของงบประมาณ

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ในการจัดทำค่าของงบประมาณ ส่วนใหญ่จะใช้แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นหลักในการจัดทำ จะมีเพียงส่วนน้อยที่ใช้ความต้องการเร่งด่วนของหน่วยงานประกอบกับแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นหลักในการจัดทำค่าของงบประมาณ ซึ่งการใช้แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษานี้ จะพิจารณาจากแนวนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและวงเงินงบประมาณที่กำหนด

ไว้ในแผนกดังกล่าว เป็นหลักในการจัดทำค่าของงบประมาณของหน่วยงาน

1.2 การจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดยังไม่ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีในหน่วยงานของตน จะมีเพียงส่วนน้อยที่ได้จัดทำแล้ว ซึ่งการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีดังกล่าว เป็นการถ่ายทอดคแนวนโยบาย วัตถุประสงค์ และ เป้าหมายการดำเนินงานในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษามากำหนดเป็นแผนปฏิบัติงานในแต่ละปี

1.3 การวางแผนการใช้จ่ายเงิน

จากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่ได้มีการวางแผนการใช้จ่ายเงินในแต่ละปีงบประมาณ โดยใช้วิธีการวางแผนในทุกหมวดรายจ่าย และอีกวิธีหนึ่ง คือวางแผนเฉพาะหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และส่วนที่เหลือยังไม่ได้มีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน

จากการศึกษาเอกสารพบว่า ในแต่ละปีงบประมาณสำนักงบประมาณได้กำหนดให้หน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยจัดทำรายงานแผนการปฏิบัติงานประจำปีตามแบบฟอร์มที่สำนักงบประมาณได้กำหนดขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2528 ได้เปลี่ยนแปลงจากการรายงานเป็นหน่วยงาน เป็นรายงานตามโครงสร้างแผนงานและกำหนดให้รายงานเฉพาะงาน/โครงการที่สามารถกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานเป็นหน่วยวัดได้เท่านั้น จึงมีบางงาน/โครงการที่ไม่ต้องจัดทำรายงานแผนดังกล่าว เช่น งานบริหารทั่วไป งานนโยบายและแผน เป็นต้น นอกจากนี้เนื้อหาสาระในการรายงานแผนปฏิบัติงานประจำปีเน้นหนักในด้านการวางแผน เป้าหมายการปฏิบัติงานในแต่ละงวด มากกว่าการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

1.4 ขั้นตอนการดำเนินงานจัดทำค่าของงบประมาณในปีงบประมาณ

2528

จากการสัมภาษณ์พบว่า ขั้นตอนการดำเนินงานจัดทำค่าของงบประมาณในปีงบประมาณ 2528 มีทั้งหมด 5 ลักษณะ โดยลักษณะที่มีความถี่สูงสุดได้แก่

วิธีการกำหนดงบประมาณตารางเงินในแต่ละหมวดไปให้หน่วยงานย่อยจัดทำค่าของงบประมาณเพื่อเสนอผู้บริหารพิจารณาคัดสรรงบประมาณบางส่วนก่อนนำเสนอต่อไป รองลงมาได้แก่ วิธีการให้หน่วยงานย่อยรับนโยบายจากหน่วยงานไปจัดทำค่าของงบประมาณ โดยหน่วยงานจะจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาค่าของงบประมาณเพื่อพิจารณากลับกรอง และเสนอผู้บริหารพิจารณาอีกครั้งหนึ่งก่อนนำเสนอต่อไป

จากการศึกษาเอกสารพบว่า การจัดทำค่าของงบประมาณของมหาวิทยาลัยนั้น จะใช้วิธีให้หน่วยงานรับแนวทางปฏิบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำค่าของงบประมาณของสำนักงบประมาณ และแนวนโยบายของมหาวิทยาลัยไปใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณ แล้วจัดส่งเอกสารค่าของงบประมาณไปยังกองแผนงานเพื่อรวบรวม นำเสนอผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบก่อนส่งไปยังทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงบประมาณต่อไป

1.5 ขั้นตอนการดำเนินงานบริหารงบประมาณในปีงบประมาณ 2528

ในการบริหารงบประมาณในปีงบประมาณ 2528 พบว่า ผู้บริหารจะใช้วิธีการจัดสรรและแจกยอกวงเงินงบประมาณไปให้หน่วยงานย่อยทราบ เพื่อดำเนินการวางแผนและควบคุมการใช้จ่ายเงินเอง ซึ่งการจัดสรรและแจกยอกวงเงินงบประมาณนี้ จะกระทำใน 2 ลักษณะแตกต่างกันในส่วนของหมวดรายจ่ายที่จัดสรรให้ กล่าวคือ ลักษณะที่มีความดีสูงสุด ได้แก่ การจัดสรรและแจกยอกวงเงินทุกหมวดรายจ่ายให้หน่วยงานย่อยวางแผนและควบคุมการใช้จ่ายเงินเอง รองลงมาได้แก่ การจัดสรรและแจกยอกวงเงินเฉพาะหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ ให้หน่วยงานย่อยวางแผนและควบคุมการใช้จ่ายเงินเอง

ผลจากการศึกษาเอกสารพบว่า ในการดำเนินงานบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยนั้น กองคลังจะเป็นผู้ดำเนินการขออนุมัติเงินประจำงวด ขออนุมัติและเปลี่ยนแปลงรายการ สำหรับการขออนุมัติเงินประจำงวดนี้ ในส่วนของงบประมาณหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ และหมวดรายจ่ายอื่น กองคลังจะดำเนินการขออนุมัติเท่ากันทุกงวด ส่วนรายการค่าครุภัณฑ์นั้นเฉพาะรายการครุภัณฑ์มาตรฐานกองคลังจะดำเนินการขออนุมัติเงินประจำ

งวักในวงแรก และรายการครุภัณฑ์ที่ไม่มีราคามาตรฐาน กองคลังจะรอรายละเอียด
การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ หรือผลการสอบราคาจากหน่วยงานก่อนดำเนินการขอ
อนุมัติเงินประจำวง ส่วนรายการค่าก่อสร้างกองคลังจะรอแบบแปลนสิ่งก่อสร้าง
ประมาณราคากลางจากหน่วยงาน เพื่อกำหนดการขออนุมัติเงินประจำวง ส่วนการ
ขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการกองคลังจะดำเนินการตามระเบียบการบริหารงบ-
ประมาณปี 2526

2. โครงสร้างแผนงาน

2.1 ความสอดคล้องระหว่างโครงสร้างแผนงานกับการปฏิบัติงานจริง

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่ระบุว่าโครงสร้างแผนงานปี
งบประมาณ 2528 ครอบคลุมขอบเขตการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงานแล้ว ส่วนที่เหลือ
ระบุว่า ยังขาดงานบางงานที่หน่วยงานปฏิบัติอยู่ ซึ่งงานเหล่านี้มีชิ้นหลักของ
หน่วยงานและใช้งบประมาณในวงเงินที่ต่ำ เช่น งานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม งาน
บริการวิชาการแก่ชุมชน งานพัฒนาวิชาการ

จากการศึกษาเอกสารพบว่า หลักเกณฑ์ในการกำหนดโครงสร้าง
แผนงานของทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงบประมาณแตกต่างกัน กล่าวคือทบวงมหา-
วิทยาลัยยึดวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของหน่วยงานในการกำหนดโครงสร้าง
แผนงาน ส่วนการปรับโครงสร้างแผนงานของสำนักงบประมาณนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจะ
ลดจำนวนสาขา แผนงาน แผนงานรอง งาน/โครงการ ให้น้อยลง เพื่อสะดวกใน
การจัดสรรและการบริหารงบประมาณ ทำให้งานบางงานถูกยุบเลิกไป และการปรับ
โครงสร้างแผนงานของสำนักงบประมาณนี้ ได้ใช้การแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยา-
ลัยเป็นแนวทาง อันมีผลให้ชื่อแผนงาน แผนงานรอง และงานในสาขาการให้บริการ
ทางการศึกษา ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกับชื่อหน่วยงานที่จัดการศึกษาในสาขาวิชานั้น ๆ

2.2 การจำแนกรายจ่ายจริงของแต่ละงาน/โครงการ

จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความสามารถในการจำแนกรายจ่าย
จริงของแต่ละงาน/โครงการพบว่า ประมาณครึ่งหนึ่งระบุว่า สามารถจำแนกรายจ่าย

จริงของแต่ละงาน/โครงการได้อย่างถูกต้อง และส่วนที่เหลือระบุว่าไม่สามารถ
 จำแนกรายจ่ายจริงของแต่ละงาน/โครงการได้อย่างถูกต้อง จากการสัมภาษณ์เพิ่ม
 เติมพบว่า การที่ไม่สามารถจำแนกรายจ่ายจริงตามโครงสร้างแผนงานได้อย่างถูก
 ต้องนั้นเนื่องจากการจำแนกวงเงินให้แต่ละงานตามโครงสร้างแผนงาน ทำให้การ
 ใช้จ่ายเงินไม่คล่องตัว หน่วยงานจึงบริหารงบประมาณโดยการใช้เงินในยกกรวม
 เบิกจ่ายให้ทุกงานโดยเมื่อยกเงินของงานใดหมดก็จะ เบิกจากยกเงินของงานอื่น
 ต่อไป นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของการจำแนกวงเงินเบิกจ่ายสำหรับงานหลาย
 งานที่จำเป็นต้องดำเนินงานร่วมกัน ว่าควรจะ เบิกจ่ายจากงานใดเท่าใดจึงทำให้
 การ เบิกจ่ายในแต่ละงานยังรวมกันอยู่ การจำแนกรายจ่ายจริงที่ถูกต้องในแต่ละ
 งาน/โครงการจึงไม่สามารถกระทำได้

ผลจากการศึกษาเอกสารพบว่า ในแต่ละงวคของปีงบประมาณ
 สำนักงบประมาณได้กำหนดให้หน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยจัดทำรายงานผลการปฏิบัติ
 งานประจำปีตามโครงสร้างแผนงานเปรียบเทียบกับแผนที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นปีงบ-
 ปรมาณ ซึ่งการรายงานผลการปฏิบัติงานดังกล่าวไม่ได้เน้นการรายงานการใช้จ่าย
 เงินงบประมาณในแต่ละงาน/โครงการ ทำให้ไม่สามารถใช้แบบฟอร์มของสำนักงบ-
 ปรมาณในการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานได้ มหาวิทยาลัย
 จึงได้กำหนดแบบฟอร์มรายงานการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำเดือนขึ้น เพื่อให้ทุก
 หน่วยงานจัดทำโดยจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน ส่งให้กองแผนงานรวบรวมใช้สำหรับ
 เป็นข้อมูลพื้นฐานของมหาวิทยาลัยต่อไป แต่อย่างไรก็ตามการรายงานการใช้จ่ายเงิน
 นี้ หน่วยงานจะรายงานตามการ เบิกจ่ายงบประมาณจากกองคลัง โดยการวางแผนและ
 ควบคุมการใช้จ่ายเงินเป็นหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานมิได้ใช้วิธี
 การบริหารงบประมาณตามโครงสร้างแผนงานอย่างถูกต้องแล้ว รายจ่ายจริงที่รวบรวม
 ใ้ยกยอมไม่ถูกต้องและสมบูรณ์

3. การวิเคราะห์

3.1 การวิเคราะห์ค่าของงบประมาณ

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า การวิเคราะห์ค่าของงบประมาณมีอยู่ด้วยกัน 5 ลักษณะ โดยลักษณะที่มีความถี่สูงสุดได้แก่ การวิเคราะห์ตามความจำเป็นเร่งด่วนและวงเงินที่เหมาะสม รองลงมาได้แก่ การวิเคราะห์ตามปริมาณงาน หลักสูตร อัตรานบุคลากร และจำนวนนิสิต

3.2 การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายคือน้อย

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่ยังไม่ได้ดำเนินการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายคือน้อยในหน่วยงานของตน จะมีเพียงส่วนน้อยที่ได้ดำเนินการแล้ว

จากการศึกษาเอกสารพบว่า มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายคือน้อยเฉพาะในส่วนของงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจกสรรและรายจ่ายจริง เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบคำชี้แจงค่าของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งการวิเคราะห์ดังกล่าว ยังคงมีปัญหาและข้อจำกัดที่จะต้องแก้ไขอีกหลายประการ เช่น ความสมบูรณ์ในค่านข้อมูลรายจ่ายที่จะนำมาใช้ วิธีการคำนวณเกณฑ์มาตรฐานที่จะนำมาวิเคราะห์ เป็นต้น

4. ระบบข้อมูล

4.1 การจัดระบบข้อมูล

จากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดยังไม่ได้จัดระบบข้อมูลในหน่วยงาน มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้จัดระบบข้อมูลในหน่วยงานแล้ว สำหรับหน่วยงานที่ยังไม่ได้จัดระบบข้อมูล ในกรณีที่ต้องการใช้ข้อมูลจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากฝ่ายต่าง ๆ ในสำนักงานเลขานุการและหน่วยงานย่อยเป็นครั้ง ๆ ไป

จากการศึกษาเอกสารพบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูล คือ กองแผนงาน ได้จัดระบบข้อมูลตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด ได้แก่ ข้อมูลค่านิสิตนักศึกษา ข้อมูลค่านโปรแกรมการศึกษา ข้อมูลค่านบุคลากร

ข้อมูลด้านอาคารสถานที่ และข้อมูลด้านการเงินและทำการวิเคราะห์ข้อมูล จัดทำเป็น เอกสารเผยแพร่ สำหรับข้อมูลด้านอาคารสถานที่ มหาวิทยาลัยได้จัดตั้ง โครงการสำรวจภาวะอาคารของมหาวิทยาลัยขึ้นโดยให้หน้าที่เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ประกอบการวางแผนพัฒนาอาคารสถานที่และขอความสนับสนุนงบประมาณ เพื่อการก่อสร้างอาคารเพิ่มเติม

4.2 การนำข้อมูลมาใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณ

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนระบุว่า ได้นำข้อมูลมาใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณ โดยใช้ประกอบการพิจารณากำหนดวงเงินและจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนใช้ประกอบการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินงาน

5. การประเมินผล

5.1 ขั้นตอนในการประเมินผล

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า นอกเหนือจากการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีให้สำนักงบประมาณแล้ว ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการประเมินผลงานในหน่วยงาน ส่วนที่เหลือได้มีการดำเนินงานประเมินผลแล้ว และไ้ระบุขั้นตอนการประเมินผลไว้ 4 ลักษณะ ลักษณะที่มีความดีสูงสุดได้แก่ วิธีการตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการประเมินคุณภาพผลผลิตของหน่วยงาน รองลงมาได้แก่วิธีจัดประชุมประเมินผลการปฏิบัติงานในท่านต่าง ๆ ของหน่วยงาน

จากการศึกษาเอกสารพบว่า การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีในแต่ละงวดที่สำนักงบประมาณได้กำหนดให้จัดทำขึ้นนั้นเป็นการรายงานผลงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่วางไว้ โดยให้รายงานปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกรณีที่ผลงานที่ปฏิบัติได้ต่ำกว่าเป้าหมายในแผนมาก

5.2 ลักษณะของการประเมินผล

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่ ประเมินผลเฉพาะในท่าน ปริมาณท่านเดียว อีกหนึ่งในสี่ ประเมินผลทั้งใน 2 ท่าน คือ ท่านปริมาณและคุณภาพ

ส่วนที่เหลือประเมินผลเฉพาะในค่านคุณภาพ ซึ่งในการประเมินผลในค่านคุณภาพจะประเมินจากข้อมูลย้อนกลับที่ได้รับจากผู้รับบริการ และความต้องการของตลาดเป็นหลัก

ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

1. การวางแผน

1.1 ปัญหาในการจัดทำค่าของงบประมาณ

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่จำนวนกว่าครึ่งระบุว่ามีปัญหาในการจัดทำค่าของงบประมาณ ส่วนที่เหลือระบุว่าไม่มีปัญหา ในปัญหาที่ระบุทั้งหมด 13 ปัญหา ปัญหาที่มีความถี่สูงสุดได้แก่ หน่วยงานย่อยไม่เข้าใจและไม่ศึกษาวิธีการจัดทำค่าของงบประมาณที่ถูกต้อง ตลอดจนไม่ยอมรับในความจำกัดของงบประมาณ รองลงมา มี 2 ปัญหา ได้แก่ มหาวิทยาลัยยังไม่ได้เน้นการจัดทำค่าของงบประมาณตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาเท่าที่ควร และนโยบายและวิธีการจัดทำค่าของงบประมาณในแต่ละปีไม่แน่นอน ทำให้การวางแผนการจัดทำค่าของงบประมาณกระทำได้อย่างยาก

จากการศึกษาเอกสารพบว่า มหาวิทยาลัยได้จัดอบรมหลักสูตรงบประมาณแบบแสดงแผนงานสำหรับหัวหน้าภาควิชา เมื่อปี 2527 มาแล้ว 1 ครั้ง โดยได้เชิญวิทยากรจากสำนักงานงบประมาณมาบรรยายให้ความรู้แก่ผู้บริหารในระดับหน่วยงานย่อย เพื่อเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้การกำหนดแนวนโยบายในการจัดทำค่าของงบประมาณทั้งของสำนักงานงบประมาณและมหาวิทยาลัยก็ได้เน้นในเรื่องแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาไว้ในค่านการขยายงานและวงเงินงบประมาณไว้อย่างชัดเจน

1.2 ปัญหาในการบริหารงบประมาณ

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่กว่าครึ่งระบุว่ามีปัญหาในการบริหารงบประมาณ ส่วนที่เหลือระบุว่าไม่มีปัญหา ในปัญหาที่ระบุทั้งหมด 5 ปัญหา ปัญหา

ที่มีความดีสูงสุดได้แก่ หน่วยงานย่อยไม่ให้ความสนใจในเรื่องการวางแผนการใช้จ่ายเงิน จึงทำให้การใช้จ่ายเงินไม่ตรงต่อวัตถุประสงค์ที่แท้จริง รองลงมาได้แก่ การขาดความ ยึดหยุ่นในการใช้จ่ายเงิน

1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการจัดทำค่าของงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ

แนวทางการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการจัดทำค่าของงบประมาณ จากการสัมภาษณ์ สามารถสรุปได้ 11 ประการ แนวทางการแก้ไขและปรับปรุงที่มีความ ดีสูงสุดมี 2 ประการ ได้แก่ ควรมีการกลั่นกรองและพิจารณาเสนอข้อมูล รวมทั้งกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานให้เด่นชัด เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของผู้ บริหารให้มากขึ้น และควรมีการวางแผนค่า เนินการจัดทำค่าของงบประมาณในแต่ละปี เพื่อให้การดำเนินงานสมบูรณ์ยิ่งขึ้น รองลงมาได้แก่ควร เน้นให้หน่วยงานย่อยได้ตระ-หนักถึง ความสำคัญและให้ความร่วมมือในการจัดทำค่าของงบประมาณตามแนวนโยบาย ของมหาวิทยาลัยอย่างจริงจัง

ส่วนแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการบริหารงบประมาณ จากการสัมภาษณ์ สามารถสรุปได้ 4 ประการ แนวทางแก้ไขและปรับปรุงที่มีความ ดีสูงสุดได้แก่ ควรเน้นให้หน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผนการใช้จ่ายเงิน ให้มากขึ้น รองลงมาได้แก่ ควรปรับปรุงระเบียบการบริหารงบประมาณให้มีความ ยึดหยุ่นมากขึ้น และกระจายอำนาจการตัดสินใจใหม่ให้มหาวิทยาลัยมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. โครงสร้างแผนงาน

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้โครงสร้างแผนงานปีงบประมาณ 2528 ในการจัดทำค่าของงบประมาณ

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่มีปัญหาในการใช้โครงสร้าง แผนงานในการจัดทำค่าของงบประมาณ ในปีที่ระบุทั้งหมด 5 ปี ปัญหาที่มีความ ดีสูงสุดได้แก่ การจำแนกรายจ่ายจริงของแต่ละงานในปีที่ผ่านมา ตลอดจนข้อมูลที่ ใช้ประกอบการพิจารณากำหนดวง เงินค่าของงบประมาณไม่ถูกต้องและสมบูรณ์เพียงพอ

รองลงมาได้แก่ หน่วยงานย่อยและผู้ปฏิบัติงานไม่เข้าใจและไม่ยอมรับการจัดทำค่าของงบประมาณตามโครงสร้างแผนงาน

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้โครงสร้างแผนงานปีงบประมาณ 2528

ในการบริหารงบประมาณ

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า งบประมาณครึ่งหนึ่งมีปัญหาในการใช้โครงสร้างแผนงานในการบริหารงบประมาณในปัญหาที่ระบุทั้งหมด 4 ปัญหา ปัญหาที่มีความถี่สูงสุด ได้แก่ การใช้จ่ายเงินในบางส่วนไม่สามารถจำแนกงานได้อย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นการใช้งบประมาณร่วมกันระหว่างหลายงาน รองลงมาได้แก่ วงเงินที่ได้รับจัดสรรในแต่ละงานไม่สอดคล้องกับการใช้จ่ายเงิน ทำให้ต้องมีการขออนุมัติโอนเงินระหว่างงานในหน่วยงาน

2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการใช้โครงสร้างแผนงานในการจัดทำค่าของงบประมาณและการบริหารงบประมาณ

แนวทางการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการใช้โครงสร้างแผนงานในการจัดทำค่าของงบประมาณ จากการสัมภาษณ์สามารถสรุปได้ 4 ประการ แนวทางการแก้ไขและปรับปรุงที่มีความถี่สูงสุดได้แก่ ควรมีการประชุมชี้แจงรายละเอียดและแนวทางการปฏิบัติถูกต้องแก่ผู้ปฏิบัติทุกระดับก่อนการจัดทำค่าของงบประมาณ รองลงมาได้แก่ ควรจัดให้มีข้อมูลพื้นฐานที่สมบูรณ์ และสอดคล้องกับโครงสร้างแผนงานเพื่อใช้ประกอบการจัดทำค่าของงบประมาณ

ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการใช้โครงสร้างแผนงานในการบริหารงบประมาณ จากการสัมภาษณ์มีเพียงส่วนน้อยที่แสดงความคิดเห็นซึ่งสามารถสรุปได้ 5 ประการ แนวทางการแก้ไขและปรับปรุงที่มีความถี่สูงสุดได้แก่ มหาวิทยาลัยควร เน้นการวางแผนการใช้เงินในระดัมนายงานย่อยให้สอดคล้องกับโครงสร้างแผนงานให้มากขึ้น รองลงมาได้แก่ ควรปรับปรุงระบบบัญชี เพื่อให้การควบคุมรายจ่ายสอดคล้องกับโครงสร้างแผนงาน และควรจัดโครงสร้างแผนงานให้สอดคล้องกับการแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัย

3. การวิเคราะห์

3.1 ปัญหาการวิเคราะห์งาน/โครงการ

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนใหญ่มีปัญหาในการวิเคราะห์งาน/โครงการ ในปัญหาที่ระบุทั้งหมด 9 ปัญหา ปัญหาที่มีความถี่สูงสุดมี 2 ปัญหา ได้แก่ ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ไม่เพียงพอ และนโยบายและแผนการพัฒนามหาวิทยาลัยที่ใช้ประกอบการวิเคราะห์ไม่ชัดเจน รองลงมา มี 3 ปัญหา ได้แก่ การที่ยังมีใ้กับความจำกัดของงบประมาณมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ การที่ยังไม่ได้นำผลการวิเคราะห์ไปใช้อย่างจริงจัง และผู้ทำหน้าที่วิเคราะห์งาน/โครงการไม่เข้าใจลักษณะงานในแต่ละสาขาอย่างลึกซึ้ง

3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการวิเคราะห์งาน/โครงการ

จากการสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่ได้แสดงความคิดเห็น ซึ่งสามารถสรุปได้ 10 ประการ แนวทางการแก้ไขและปรับปรุงที่มีความถี่สูงสุดมี 2 ประการ ได้แก่ ควรใช้ข้อมูลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยประกอบการวิเคราะห์ และควรให้มีการวิเคราะห์ถ่วงรอนและเสนอความคิดเห็นในระดัมนหน่วยงานย่อยก่อนนำเสนอหน่วยงาน รองลงมาได้แก่ ควรกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเพื่อช่วยในการวิเคราะห์

4. ระบบข้อมูล

4.1 ปัญหาการจักระบบข้อมูล

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า เกือบทั้งหมดมีปัญหาในการจักระบบข้อมูลในปัญหาที่ระบุทั้งหมด 5 ปัญหา ปัญหาที่มีความถี่สูงสุดได้แก่ การขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรับผิดชอบการจักระบบข้อมูลโดยตรง รองลงมาได้แก่ การขาดเครื่อง คอมพิวเตอร์ช่วยในการจักระบบข้อมูล

4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการจักระบบข้อมูล

จากการสัมภาษณ์ ทุกคนได้แสดงความคิดเห็น ซึ่งสามารถสรุปได้ 5 ประการ แนวทางที่มีความถี่สูงสุด 2 ประการได้แก่ ควรจัดให้มีเครื่องคอมพิวเตอร์ช่วยในการจักระบบข้อมูล และควรมีบุคลากรเพียงพอและมีประสิทธิภาพรับผิดชอบใน

การจัดระบบข้อมูลโดยตรง ร่องลงมาไ้แก่ ควรเน้นถึงความสำคัญของระบบข้อมูล และให้มีการประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยและหน่วยงานเพื่อช่วยในการวางระบบข้อมูลในแต่ละหน่วยงาน

5. การประเมินผล

5.1 ปัญหาในการประเมินผล

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า เกือบทั้งหมดมีปัญหาในการประเมินผล ในปัญหาที่ระบุทั้งหมด 10 ปัญหา ปัญหาที่มีความถี่สูงสุดไ้แก่ การขาดเกณฑ์การประเมินผลที่เป็นมาตรฐาน ร่องลงมา ไ้แก่ การขาดบุคลากรที่เหมาะสมที่จะรับผิดชอบในการประเมินผล

5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการประเมินผล

จากการสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่ไ้แสดงความคิดเห็น ซึ่งสามารถสรุปไ้ 13 ประการ แนวทางการแก้ไขและปรับปรุงที่มีความถี่สูงสุด 2 ประการ ไ้แก่ ควรตั้งเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการประเมินผล และควรมีบุคลากรที่มีความสามารถรับผิดชอบในการประเมินผลโดยตรง ร่องลงมามี 2 ประการ ไ้แก่ บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ควรยอมรับผลการประเมิน และควรจัดสัมมนาบัณฑิตเพื่อหาแนวทางปรับปรุงคุณภาพ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อภิปรายผลการวิจัย

จากสรุปผลการวิจัยปรากฏว่า มีประเด็นสำคัญที่จะได้นำมาอภิปรายดังนี้

การดำเนินการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตร

ศาสตร์

1. การวางแผน

ในการวิจัยครั้งนี้พบว่า การจัดทำค่าของงบประมาณของมหาวิทยาลัย จะใช้แนวทางของแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นหลักในการจัดทำโดยตรง โดยมีได้มีการแปลแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษามาเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปี กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มหาวิทยาลัยได้ใช้แผนระยะยาวที่มีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และขอบเขตการดำเนินงานที่กว้างขวาง ครอบคลุมกิจกรรมทั้งของมหาวิทยาลัยเองและหน่วยงานอื่น ๆ ตลอดจนมีกำหนดระยะเวลาที่ยาวนาน มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในแต่ละปี โดยมีได้มีการแปลแผนระยะยาวดังกล่าวมาเป็นแผนระยะสั้น หรือที่เรียกว่า แผนปฏิบัติงานประจำปี ซึ่งเป็นแผนที่ใช้สำหรับการดำเนินงานกิจกรรมเฉพาะในแต่ละปีประกอบด้วยวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมาย ที่ถ่ายทอดให้สอดคล้องกับแผนระยะยาว ซึ่งวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมาย ดังกล่าวนี้อาจใช้เป็นมาตรฐานที่จะแสดงให้เห็นว่า การตัดสินใจ การดำเนินงานและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน สอดคล้องและบรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนเป้าหมายในส่วนรวมของหน่วยงานเพียงใด จากการที่มหาวิทยาลัยมิได้กำหนดแผนปฏิบัติงานประจำปีจึงทำให้มหาวิทยาลัยไม่มีแนวนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่เด่นชัดและเฉพาะเจาะจงในการดำเนินงานและพัฒนามหาวิทยาลัย การจัดทำค่าของงบประมาณจึงกระทำกันอย่างกว้าง ๆ และมีได้มีการนำแผนมาปรับเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น ในค่านางเงินงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งควรได้นำมาพิจารณาทบทวนปรับปรุง เพื่อให้เหมาะสมกับความจำกัดของงบประมาณที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น

เมื่อมหาวิทยาลัยไม่มีแนวนโยบายการพัฒนาวิทยาลัยในแต่ละปีที่ชัดเจน หน่วยงานจึงขาดหลักที่จะยึดในการจัดทำค่าของงบประมาณ ผู้บริหารหน่วยงานจึงจำเป็นต้องใช้แนวนโยบายของตนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการของบประมาณในแต่ละปี ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกันในทุกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย การพิจารณาจึงมักจะทำให้ความสำคัญต่อวงเงินงบประมาณมากกว่าการคำนึงถึงผลที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นในอนาคต

นอกจากการขาดแนวนโยบายที่แน่นอนและชัดเจนแล้ว ในระดับมหาวิทยาลัยพบว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยมิได้มีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณของมหาวิทยาลัย เนื่องจากในระดับนี้จะดำเนินการเพียงรวบรวมและจัดส่งเอกสารค่าของงบประมาณไปยังทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงบประมาณเท่านั้น ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมิได้พิจารณาถ่วงค่างค่าของงบประมาณของแต่ละหน่วยงานก่อนนำส่งไปยังสำนักงบประมาณ ซึ่งอาจมีสาเหตุอยู่ 2 ประการ คือ การขาดแนวนโยบายที่เด่นชัดและมีขอบเขตที่แน่นอนทั้งในระดับหน่วยงานและระดับมหาวิทยาลัย ทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณกระทำโดยยาก จึงให้เป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณในการพิจารณาตามแนวนโยบายกว้าง ๆ ที่ปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา และอีกประการหนึ่ง คือการที่มหาวิทยาลัยต้องการที่จะให้อิสระแก่หน่วยงานในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณในหน่วยงานของตน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและคล่องตัวในการบริหารงาน ซึ่งถ้าจะพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การให้อิสระในการบริหารงานแก่หน่วยงานย่อมจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในค่างงบประมาณ เนื่องจากหน่วยงานจะมีโอกาสได้พิจารณาจัดทำค่าขอและบริหารงบประมาณตามความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามการขาดแนวนโยบายที่เด่นชัดที่จะใช้เป็นมาตรฐานช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณเป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่ทำให้การให้อิสระในการจัดทำค่าขอและการบริหารงบประมาณแก่หน่วยงานไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากรายละเอียคและวงเงินงบประมาณในเอกสารค่าของงบประมาณของหน่วยงานที่สูงกว่าความเป็นไปได้ที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี และมหาวิทยาลัยก็มิได้พิจารณาถ่วงค่างก่อนส่งไปยังสำนักงบประมาณ จึงทำให้เป็นการยากสำหรับสำนักงบประมาณที่จะวิเคราะห์และ

ทัศนคติใจจัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัยโดยปราศจากแผนนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่แน่นอนและชัดเจน

ด้านการวางแผนการใช้จ่ายเงิน มีหน่วยงานเพียงครึ่งเดียวที่ได้มีการวางแผนใช้จ่ายเงิน โดยให้หน่วยงานย่อยวางแผนและควบคุมการใช้จ่ายเงินตามวงเงินที่ได้รับจัดสรรเอง ซึ่งการวางแผนดังกล่าว หน่วยงานมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางให้หน่วยงานย่อยถือปฏิบัติ อีกทั้งยังไม่ได้มีการติดตามเกี่ยวกับการวางแผนการใช้จ่ายเงินเลย อาจจะเป็นไปได้ว่า หน่วยงานย่อยไม่ได้ดำเนินการวางแผนการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจัดสรรแต่อย่างใด หรือ มีการวางแผนแต่ไม่ได้มีการติดตามผลว่า ได้ดำเนินงานไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ ซึ่งทำให้หน่วยงานย่อยไม่ได้รับผลจากการวางแผนเท่าที่ควร จากการที่ขาดการวางแผนและติดตามผลการใช้จ่ายเงินทำให้ไม่สามารถจะประเมินการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานได้ว่าตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ และเป้าหมายมากน้อยเพียงใด เนื่องจากขาดมาตรฐานที่จะใช้ประเมินผล นอกจากนี้ เมื่อขาดการวางแผน การใช้จ่ายเงินส่วนใหญ่จะมากำเนินการในช่วงสุดท้าย คือใกล้สิ้นปีงบประมาณ ซึ่งมีเวลาจำกัดและจำเป็นต้องรีบเร่งดำเนินการ ไม่มีเวลาพิจารณา ทบทวนความต้องการและความจำเป็นของการใช้จ่ายเงินนั้น ๆ อีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะดำเนินการ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การจัดทำค่าของงบประมาณและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยยังขาดการวางแผนและการติดตามผลในทุกชั้นตอนและทุกระดับอย่างเห็นได้ชัด ทำให้มหาวิทยาลัยขาดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แน่นอนและเด่นชัด อันมีผลต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร เกี่ยวกับงบประมาณในทุกระดับ กล่าวคือ การตัดสินใจของผู้บริหารในแต่ละระดับจะไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันในทุกหน่วยงาน และในระดัมหาวิทยาลัยการตัดสินใจก็กระทำไ้ยากจากสาเหตุดังกล่าว จึงต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้บริหารหน่วยงานและหน่วยงานย่อยเป็นสำคัญ ทำให้ขาดการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณในระดัมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ในการบริหารงบประมาณยังขาดการวางแผนจึงทำให้ไม่มีมาตรฐานในการที่จะประเมินผลประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานของหน่วยงานมากน้อยเพียงใด

2. โครงสร้างแผนงาน

ในการวิจัยพบว่า โครงสร้างแผนงานที่มหาวิทยาลัยใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณในปีงบประมาณ 2528 เป็นโครงสร้างแผนงานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดให้แต่ละมหาวิทยาลัยพิจารณาใช้ โดยยึดแนวนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษาและวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เป็นแนวทางในการกำหนดโครงสร้างแผนงาน เพื่อให้โครงสร้างแผนงานเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาและเพื่อช่วยให้การตัดสินใจจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานตลอดจนบรรลุวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วย แต่เมื่อมหาวิทยาลัยจัดทำค่าของงบประมาณตามโครงสร้างแผนงานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดแล้วพบว่า มีจำนวนสาขาแผนงาน แผนงานรอง งาน/โครงการ เพิ่มขึ้นในอัตราสูง ซึ่งจะทำให้ภาระงานในการบริหารงบประมาณมีมากขึ้นตามจำนวนงานในโครงสร้างแผนงาน และทำให้ความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายเงินมีน้อยลง เนื่องจากวงเงินของแต่ละหน่วยงานกระจายอยู่ในหลายแผนงานและงาน การควบคุมการใช้จ่ายเงินกระทำใ้ยาก สำนักงบประมาณจึงได้ปรับลดจำนวนสาขา แผนงาน แผนงานรอง งาน/โครงการลง โดยการยุบเลิก และรวมสาขาแผนงาน แผนงานรอง งาน/โครงการ ให้มีจำนวนน้อยลง และใกล้เคียงกับการแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัยมากขึ้น โครงสร้างแผนงานที่ปรากฏตามเอกสารงบประมาณ ปีงบประมาณ 2528 จึงไม่ครอบคลุมการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงานเนื่องจากการยุบเลิก และรวมแผนงาน งาน/โครงการ ดังกล่าว ดังนั้นจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการใช้โครงสร้างแผนงานของทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงบประมาณแตกต่างกัน ทำให้มหาวิทยาลัยยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการนำโครงสร้างแผนงานมาใช้มากเท่าที่ควร เนื่องจากโครงสร้างแผนงานที่ใช้ในปีงบประมาณ 2528 นั้น มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เกิดความสะดวกในการบริหารงบประมาณมากกว่าที่จะใช้โครงสร้างแผนงานในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงาน

แต่อย่างไรก็ดี จากการวิจัยพบว่าการบริหารงบประมาณในหน่วยงานตามโครงสร้างแผนงานที่ผ่านมายังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากยังมีบางหน่วยงานที่ใช้การบริหารงบประมาณแบบเดิมอยู่ คือ บริหารตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรรวมของหน่วยงาน และการจำแนกวงเงินเบิกจ่ายสำหรับงานหลายงานที่จำเป็นต้องดำเนินงานร่วมกัน บางครั้งก็กระทำไต่ถาม จึงทำให้การจำแนกรายจ่ายจริงตามงาน/โครงการในหน่วยงานเหล่านี้ไม่สามารถกระทำได้ หรือ กระทำได้อย่างไม่ถูกต้องสมบูรณ์ตามความเป็นจริง เป็นผลให้ข้อมูลที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการประมาณการวงเงินงบประมาณตามโครงสร้างแผนงานคลาดเคลื่อนไปและมีผลกระทบต่อวงเงินที่จะได้รับการจัดสรรในปีต่อ ๆ ไป จึงอาจกล่าวได้ว่า การนำโครงสร้างแผนงานมาใช้นี้ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานค่านงงบประมาณเท่าที่ควร เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความต้องการให้โครงสร้างแผนงานเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ส่วนนงงบประมาณเน้นการใช้โครงสร้างแผนงานในการบริหารและควบคุมการใช้เงินงบประมาณ จึงได้ปรับปรุงโครงสร้างแผนงานเสียใหม่ ในขณะที่มหาวิทยาลัยเน้นการใช้โครงสร้างแผนงานเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจจัดสรรและบริหารงบประมาณ ความแตกต่างกันดังกล่าวทำให้การบริหารงบประมาณตามโครงสร้างแผนงานไม่คล่องตัว เนื่องจากระเบียบการบริหารงบประมาณไม่เอื้ออำนวย และให้อำนาจแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในการตัดสินใจบริหารงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมามากเท่าที่ควร

3. การวิเคราะห์

ในการวิจัยครั้งนี้พบว่า การวิเคราะห์ค่าของงบประมาณในมหาวิทยาลัยเน้นในด้านความจำเป็นเร่งด่วนของหน่วยงาน วงเงินงบประมาณ ปริมาณงาน และความรับผิดชอบในการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นหลักในการพิจารณา โดยมีได้ใช้วิธีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ วิเคราะห์ตั้งแต่นโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของหน่วยงานในแต่ละด้าน และหาความสัมพันธ์ตลอดจนความสอดคล้องระหว่างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยจะต้องวิเคราะห์ตั้งแต่ระดับงาน/โครงการ และอาจใช้เทคนิคการวิเคราะห์งบประมาณฐานศูนย์มาประกอบการศึกษาด้วยได้ การวิเคราะห์ที่มหาวิทยาลัยใช้อยู่มิได้ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายหรือผลงานที่

จะได้รับจากการใช้จ่ายเงินนั้น ๆ แต่เป็นการวิเคราะห์โดยใช้ฐานความต้องการและปริมาณงานของหน่วยงานเป็นหลัก นอกจากนี้ พบว่ามหาวิทยาลัยยังไม่ได้พิจารณาวิเคราะห์ในค่านำใช้จ่ายทั้งสิ้นของโครงการ และยังไม่ได้มีการดำเนินการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกันอย่างจริงจัง อันทำให้มหาวิทยาลัยขาดตัวบ่งชี้ที่จะแสดงให้เห็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่แท้จริงในการดำเนินงานของแต่ละงาน/โครงการ ที่จะสามารถนำไปใช้ในการกำหนดและตัดสินใจเกี่ยวกับวงเงินงบประมาณในแต่ละงาน/โครงการได้

จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวทางในการวิเคราะห์ค่าของงบประมาณของมหาวิทยาลัยยังขาดหลักเกณฑ์ และวิธีการที่เหมาะสมจึงทำให้ การวิเคราะห์นั้นเป็นการพิจารณาเฉพาะการดำเนินงานของแต่ละงาน/โครงการเท่านั้น โดยมิได้กลับมาทบทวนถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินงานว่าสอดคล้องและตอบสนองซึ่งกันและกันมากเพียงใด ตลอดจนยังมีไม่พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานต่อเป้าหมายที่จะได้รับ นั่นคือ การคำนวณหาค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของงาน/โครงการนั้น ๆ ทำให้ผลการวิเคราะห์ค่าของงบประมาณนั้นไม่สามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจของผู้บริหารทั้งในระดับหน่วยงานและมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ระบบข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้พบว่า ข้อมูลในมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ส่วนใหญ่มักจะเป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินงาน คือ เป็นข้อมูลที่ใช้ในการปฏิบัติงานประจำวันและเป็นข้อมูลที่ไต่มาจากลูกค้าต่าง ๆ ของงานแต่ละคานที่ทำ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการเงิน ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนนิสิตและบุคลากร เป็นต้น ส่วนข้อมูลที่ใช้สำหรับการควบคุมนั้น เป็นข้อมูลที่จะใช้สำหรับช่วยผู้บริหารในการควบคุมและตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานในคานต่าง ๆ ของหน่วยงาน รวมทั้งการใช้ทรัพยากรเพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตลอดจนทำให้ทราบถึงผลงานที่ทำไปจริงในแต่ละคานว่าบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้มากน้อยเพียงใด ข้อมูลในลักษณะนี้จะพบได้ในระดับมหาวิทยาลัย เช่น ข้อมูลภาวะการหางานทำของบัณฑิต ข้อมูลบุคลากรของมหาวิทยาลัย เป็นต้น ซึ่งกองแผนงานจะเป็นผู้รวบรวมและจัดทำเป็นข้อมูลสำหรับผู้

บริหารที่จะใช้ในการประกอบการตัดสินใจ ในระดับหน่วยงานส่วนใหญ่จะมีข้อมูลเฉพาะสำหรับการดำเนินงานเท่านั้น นอกเหนือจากข้อมูล 2 ชนิดที่รวบรวมได้จากภายในมหาวิทยาลัยแล้ว ข้อมูลจากแหล่งภายนอกที่จะใช้สำหรับการวางแผนนั้นก็มักจะเป็นข้อมูลที่ได้จากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ความระบอบคลังข้อมูลของทบวงมหาวิทยาลัย แต่ยังมีไม่มีการนำมาใช้อย่างจริงจัง

สำหรับการจัดระบบข้อมูล ในระดับหน่วยงานยังไม่ปรากฏว่ามีการจัดระบบข้อมูลทั้งที่เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารและระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ อาจเนื่องมาจากการที่หน่วยงานไม่เห็นความสำคัญของข้อมูลและไม่ค่อยใ้คนนำมาใช้ จะมีเพียงแต่รวบรวมข้อมูลส่งให้มหาวิทยาลัยดำเนินการและใช้ข้อมูลบางส่วนประกอบการจัดทำค่าของงบประมาณเท่านั้น ข้อมูลสำหรับการดำเนินงานที่มีอยู่จึงยังไม่มีเก็บรวบรวมเพื่อนำมาจัดระบบข้อมูลสำหรับการบริหาร นอกจากนี้ การขาดวัตถุประสงค์ที่จะจัดระบบข้อมูลก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากสาเหตุแรก คือการที่ไม่เห็นความสำคัญและไม่ใ้คนนำข้อมูลมาใช้ทำให้ไม่ทราบวัตถุประสงค์ของการจัดระบบข้อมูลว่าจะจัดระบบเพื่ออะไรและจะนำไปใช้อย่างไร ทั้งนี้ ระบบข้อมูลเพื่อการบริหารที่จะใช้ในการวางแผนควบคุมและดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานและระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจของผู้บริหารจึงมีเฉพาะในระดับมหาวิทยาลัยเท่านั้น

สรุปได้ว่า หน่วยงานยังไม่ใ้มีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณ แม้ว่าหน่วยงานจะใ้มีการนำข้อมูลมาใช้ในการนี้บ้างแล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงข้อมูลพื้นฐานที่ใ้วิธีการรวบรวมจากจุดต่าง ๆ ภายในหน่วยงาน ซึ่งการเก็บรวบรวมนี้จะกระทำทุกครั้งที่มีความต้องการใช้ข้อมูล และยังไม่ใ้คนนำมาวิเคราะห์หรือจัดทำใ้เหมาะสมต่อวัตถุประสงค์ของการใช้ข้อมูล จึงอาจกล่าวได้ว่า การนำข้อมูลมาใช้ของหน่วยงานจึงยังไม่เอื้อประโยชน์ในการวางแผนการควบคุม และการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณของผู้บริหารหน่วยงานมากเท่าที่ควร

5. การประเมินผล

ในการวิจัยครั้งนี้พบว่า มหาวิทยาลัยยังไม่ใ้มีการวางระบบการประเมินผลที่หน่วยงานจะนำไปใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลในหน่วยงานใ้ จึงมี

หน่วยงานเป็นส่วนน้อยที่ได้ดำเนินการไปบ้างแล้วในรูปของการประเมินโดยคณะกรรมการ และประเมินโดยการจับประชุมผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งเน้นหนักในค่านปริมาณงานมากกว่าคุณภาพของงาน เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังไม่ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่จะใช้เป็นหลักในการประเมินผล และการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานสำหรับผลผลิตทางการศึกษานั้น เป็นการกระทำที่ยากและไม่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป แม้ว่าสำนักงบประมาณจะได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยรายงานแผนและผลการปฏิบัติงานในแต่ละงวดตามโครงสร้างแผนงานแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ตอบสนองวัตถุประสงค์ของการประเมินผลที่แท้จริง คือ ยังไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณที่ใช้จริงและผลงานที่ทำได้จริง ซึ่งจะต้องอาศัยหลักการทาง เศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ เช่น เกี่ยวกับขั้นตอนของการวิเคราะห์ที่แตกต่างกันตรงการวิเคราะห์นั้น เป็นการหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการใช้งบประมาณซึ่งจะกระทำก่อนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ แต่การประเมินผลกระทำหลังจากที่ได้ใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการไปแล้ว และนำผลไปเปรียบเทียบกับแผนเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและการตัดสินใจของผู้บริหารในการปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานในปีต่อไป

ปัญหาในการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

1. การวางแผน

ในการวิจัยครั้งนี้พบว่า ปัญหาในการจัดทำค่าของงบประมาณเกิดจากความไม่เข้าใจและไม่ศึกษาวิธีการจัดทำค่าของงบประมาณที่ถูกต้องของหน่วยงานย่อยอื่นอาจเนื่องมาจากระบบการเลือกตั้งผู้บริหารหน่วยงานย่อยที่ทำให้หน่วยงานย่อยขาดผู้บริหารที่มีความเข้าใจและความสามารถในการบริหารงาน ตลอดจนทำให้ขาดความต่อเนื่องในการวางแผนและการปฏิบัติงาน ทำให้การจัดทำค่าของงบประมาณไม่เป็นไปในแนวทางและวิธีการที่มหาวิทยาลัยได้กำหนด นอกจากนี้หน่วยงานย่อยยังไม่ยอมรับในความจำกัดของงบประมาณ ทั้งที่พบจากวงเงินที่แต่ละหน่วยงานย่อยจัดทำค่าของงบประมาณสูงเกินกว่าความเป็นไปได้ที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ จึงต้องเป็น

ภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องพิจารณาคัดทอนหรือประมาณการวงเงินงบประมาณ
 ไปได้ เพื่อให้จะได้สามารถควบคุมการใช้จ่ายค่าของงบประมาณให้เหมาะสมกับสถานการณ์
 ของการเงินของประเทศ ซึ่งในแต่ละปีก็จะพิจารณาวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร
 กับวงเงินงบประมาณที่ปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาแล้ว จะเห็นได้ว่า
 มหาวิทยาลัยได้รับการจัดสรรงบประมาณต่ำกว่าวงเงินในแผนในอัตราที่สูงมาก จึง
 ทำให้หน่วยงานมีความหวังว่าไม่จำเป็นต้องใช้แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา
 ในการใช้จ่ายค่าของงบประมาณมากเท่าที่ควร โดยคำนึงถึงแต่ในค่าวงเงินงบประมาณ
 และไม่ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ และแนวนโยบาย
 ของการดำเนินงานมากเท่าที่ควร สาเหตุเนื่องมาจากขาดการแปลแผนพัฒนาการ
 ศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปีซึ่งที่กล่าวมาแล้วในเรื่องการวาง
 แผนการดำเนินงานจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณ เมื่อหน่วยงานขาดแนว
 นโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนในการดำเนินงานในแต่ละปี จึงทำให้
 การวางแผนการใช้จ่ายค่าของงบประมาณกระทำไต่ยาก เนื่องจากจำเป็นต้องรอแนว
 นโยบายของรัฐบาลและมหาวิทยาลัยเพื่อนำมาใช้ในการจัดทำ ซึ่งมีผลทำให้ระยะ
 เวลาที่จะใช้ในการจัดทำสิ้นและจำเป็นเร่งรีบดำเนินการ เอกสารค่าของงบประมาณ
 จึงมีข้อบกพร่องและไม่สมบูรณ์

อาจกล่าวโดยสรุปว่า สาเหตุสำคัญของปัญหาทั้งหมดนี้มาจากการขาด
 แผนปฏิบัติงานประจำปีที่หน่วยงานจะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการใช้จ่ายค่าของ
 งบประมาณในแต่ละปี ทำให้หน่วยงานในแต่ละระดับยึดมั่นในแผนพัฒนาการศึกษาระดับ
 อุดมศึกษาซึ่งเป็นแผนแม่บทมากเกินไป โดยไม่มีการปรับแผนดังกล่าวให้สอดคล้องกับ
 สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยในแต่ละปีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไป
 กว้านั้น มหาวิทยาลัยยังให้อิสระแก่หน่วยงานในการใช้จ่ายค่าของงบประมาณ จึงเป็น
 เหตุให้การใช้จ่ายค่าของงบประมาณของมหาวิทยาลัยไม่มีขอบเขตและแนวนโยบายที่แน่นอน
 ยากแก่การตัดสินใจของผู้บริหารมหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ

ในการวางแผนการบริหารงบประมาณ พบว่า หน่วยงานได้จัดสรรวง-
 เงินงบประมาณให้หน่วยงานย่อยวางแผนและควบคุมการใช้จ่ายเงินเอง แต่มีใ้มีการ

ติดตามผลว่าหน่วยงานย่อยนั้นได้ดำเนินการวางแผนการใช้จ่ายเงินหรือไม่หน่วยงานย่อยจึงไม่สนใจในเรื่องการวางแผนการใช้จ่ายเงินทำให้การใช้จ่ายเงินไม่ตรงต่อความต้องการที่แท้จริง คือ เป็นการใช้จ่ายเงินโดยไม่ได้นำถึงผลที่จะได้รับจากการใช้จ่ายเงินนั้น ๆ ทำให้บางครั้งวงเงินที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ จำเป็นต้องขอใช้จ่ายเงินจากหน่วยงานเพิ่มเติม ในช่วงปลายปีงบประมาณ การควบคุมการใช้จ่ายเงินก็กระทำไต่ยาก เนื่องจากขาดแผนที่จะใช้เป็นแนวทางในการควบคุม นอกจากนี้ความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายเงินมีค่อนข้างน้อย ทำให้ต้องเสียเวลาในขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะต้องขออนุมัติดำเนินการไปยังสำนักงานประมาณ หน่วยงานหรือมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงิน เนื่องจากการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้กับผู้บริหารมหาวิทยาลัยยังไม่มากเพียงพอที่จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างคล่องตัวมากเท่าที่ควร

2. โครงสร้างแผนงาน

การนำโครงสร้างแผนงานในปีงบประมาณ 2528 มาใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณ ปัญหาที่พบก็คือ การขาดข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์เพียงพอที่จะใช้ประกอบการพิจารณา เนื่องจากในปีงบประมาณที่ผ่านมาการบริหารงบประมาณกระทำกันเป็นหน่วยงาน ข้อมูลรายจ่ายจริงและข้อมูลอื่น ๆ ที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างแผนงาน การที่จะใช้ข้อมูลดังกล่าวมาเป็นฐานในการจัดทำค่าของงบประมาณจึงมีข้อจำกัดหลายประการ และส่งผลต่อเนื่องไปยังการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณและการบริหารงบประมาณด้วย นอกจากนี้ความไม่เข้าใจและไม่ยอมรับในการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานย่อยก็เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นผลต่อเนื่องกัน กล่าวคือ เมื่อผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจวิธีการก็ย่อมจะไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะได้จัดอบรมผู้บริหารระดับหน่วยงานย่อยเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน ก่อนที่จะมีการใช้โครงสร้างแผนงานก็ตาม แต่การถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจดังกล่าวจากผู้บริหารหน่วยงานย่อยลงไปสู่ผู้ปฏิบัติยังไม่ดีพอตลอดจนปัญหาการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารในระดับหน่วยงานย่อย ทำให้การพัฒนาการใช้โครงสร้างแผนงานในระดับหน่วยงานย่อยเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง

ส่วนการใช้โครงสร้างแผนงานในการบริหารงบประมาณ พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การจำแนกค่าใช้จ่ายตามงาน/โครงการ บางส่วนกระทำไ้ยาก เนื่องจากเป็นการประสานงานร่วมกันระหว่างหลายงาน การใช้งบประมาณก็รวมกันอยู่ในงานใ้กงานหนึ่งเท่านั้น การจำแนกรายจ่ายตามงานจึงใช้วิธีประมาณการ ซึ่งอาจผิดพลาดและไม่สอดคล้องกับการใช้จ่ายจริง จึงทำให้ต้องขออนุมัติโอนเงินระหว่างงานในหน่วยงาน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัญหาในการใช้โครงสร้างแผนงานในปีงบประมาณ 2528 นี้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นการจัดทำค่าของงบประมาณ คือ การขาดข้อมูลรายจ่ายจริงจำแนกตามงาน/โครงการ ทำให้การประมาณการวงเงินงบประมาณในแต่ละงาน/โครงการ ไม่สอดคล้องกับการใช้จ่ายจริง ซึ่งมีผลทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องขออนุมัติโอนเงิน เมื่อถึงขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายในบางส่วนที่ไม่สามารถจำแนกตามงาน/โครงการที่ชัดเจนได้

3. การวิเคราะห์

ในการวิจัยครั้งนี้พบว่า ปัญหาในการวิเคราะห์งาน/โครงการนี้ เป็นปัญหาเดียวกับปัญหาการวางแผนจัดทำค่าของงบประมาณ คือ การขาดแผนปฏิบัติงานประจำปีที่กำหนดแนวนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนที่หน่วยงานจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์งาน/โครงการ เนื่องจากการยึดแนวทางของแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่กว้างขวาง ครอบคลุมการดำเนินงานของทุกมหาวิทยาลัยมาใช้ในการวิเคราะห์งาน/โครงการของหน่วยงานในมหาวิทยาลัยนั้น เป็นการกระทำที่ยาก และผลที่ได้รับย่อมไม่สามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การขาดข้อมูลที่จะใช้ประกอบการพิจารณาก็เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง อันเนื่องมาจากหน่วยงานยังไม่ได้มีการเก็บรวบรวมและจัดระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ทำให้การวิเคราะห์งาน/โครงการไม่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์ และปัญหาในค่านความจำกัดของงบประมาณก็ยังไม่ได้นำมาพิจารณากันอย่างจริงจัง ทำให้ค่าใช้จ่ายของแต่ละงาน/โครงการถูกละเลยไม่ได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลงานที่จะได้รับจากการดำเนินงาน และไม่สามารถบอกได้ว่า การดำเนินงานของงาน/

โครงการที่ไ้เสนอมานั้นเป็นวิธีการที่ดีที่สุดและมีประสิทธิภาพคุ้มค่าการลงทุนที่สุด
 ภัย นอกจากปัญหาที่กล่าวแล้ว บุคคลที่ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์งาน/โครงการก็
 มีความสำคัญ การที่ผู้วิเคราะห์ได้แก่ผู้บริหารในแต่ละระดับไม่มีความรู้ความเข้าใจ
 ลักษณะงานแต่ละสาขาอย่างลึกซึ้ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดแนวคิดที่จะมองและ
 วิเคราะห์อย่างเป็นระบบแล้ว จะส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจของผู้บริหารในการ
 ดำเนินการใด ๆ ของงาน/โครงการนั้น ๆ ภัย จากปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ นี้
 อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลการวิเคราะห์นั้นยังไม่ได้นำไปใช้อย่างจริงจังได้

4. ระบบข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้พบว่า หน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดระบบข้อมูลเพื่อใช้
 ในการบริหารและการตัดสินใจในหน่วยงาน เนื่องมาจากการจัดระบบข้อมูลจำเป็น
 ต้องใช้บุคคลจำนวนมาก เครื่องจักรและระเบียบวิธีต่าง ๆ ที่จะช่วยในการจัดทำขอ
 มูลให้ถูกต้องและสมบูรณ์ และหน่วยงานก็ยังขาดบุคลากรและเครื่องจักรที่จะมาช่วย
 ในการจัดระบบข้อมูลที่มีอยู่ภายในหน่วยงาน เพื่อที่จะนำไปใช้ในการวางแผน การ
 ดำเนินงาน การควบคุม ตลอดจนการตัดสินใจทั้งในระดับหน่วยงานและระดับมหา
 วิทยาลัย การขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรับผิดชอบการจัดระบบข้อมูล
 โดยตรงเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากในระดับหน่วยงานมีบุคลากรไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติ
 งานประจำอยู่แล้ว การที่จะจัดบุคลากรมาเพื่อจัดระบบข้อมูลโดยเฉพาะจึงกระทำไ้
 ยาก และบุคลากรที่มีอยู่ไม่มีความชำนาญและคุ้นเคยกับการปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูล
 เพียงพอ และอีกประการหนึ่ง ข้อมูลที่มีอยู่หลายท่านนี้มีจำนวนมาก และจำเป็นต้อง
 ได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ การขาดเครื่องคอมพิวเตอร์มาช่วยในการเก็บ
 รวบรวมและจัดระบบข้อมูลก็เป็นปัญหาที่ทำให้ข้อมูลผิดพลาดและต้องใช้เวลามากใน
 การวิเคราะห์และการนำข้อมูลมาใช้

ก็จะเห็นได้ว่า การขาดข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์และทันสมัยย่อมทำให้อ
 เกิดปัญหาในการดำเนินงานงบประมาณในหลายขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นการจัดทำค่าของบ
 ประมาณ การใช้โครงสร้างแผนงาน และการวิเคราะห์ ระบบข้อมูลในระดับหน่วย
 งานก็มีความสำคัญต่อระบบข้อมูลของมหาวิทยาลัย เนื่องจากระบบข้อมูลของมหาวิทยาลัย

จะสมบูรณ์ไปไม่ได้ ถ้าระบบข้อมูลในระดัมนำงานยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ข้อมูลที่นำ
รวบรวมในระดัมหวิทยาลัยไม่ถูกต้องสมบูรณ์

5. การประเมินผล

ในการวิจัยครั้งนี้พบว่า มหาวิทยาลัยยังไม่ได้วางระบบการประเมินผล
ที่จะให้หน่วยงานนำไปใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลในหน่วยงานได้ เนื่องจาก
มหาวิทยาลัยยังไม่ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่จะใช้ในการประเมินผลที่เหมาะสมในการ
ที่จะใช้ประเมินผลผลิตทางการศึกษา ซึ่งการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวกระทำโดยยาก โดยเฉพาะ
เฉพาะในกรณีที่เป็นการประเมินผลในก้านคุณภาพของผลผลิต นอกจากนี้มหาวิทยาลัย
ยังขาดบุคลากรที่เหมาะสมที่จะรับผิดชอบในการดำเนินการประเมินผล ซึ่งจำเป็นต้อง
ใช้บุคลากรที่มีความสามารถ ความชำนาญ และประสบการณ์ในการประเมินผลสูง
เพื่อให้ผลของการประเมินถูกต้องและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปด้วย

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. มหาวิทยาลัยควรจัดให้มีการแปลแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา
มาเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปีที่หน่วยงานสามารถจะนำแนวนโยบาย วัตถุประสงค์
และเป้าหมายตลอดจนวงเงินงบประมาณที่ได้มีการปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ใน
ปัจจุบันแล้วมาใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณ และยังเป็นการทำให้หน่วยงานเห็น
ความสำคัญของแผน และนำแผนมาใช้พิจารณาความสอดคล้องของแผนกับการดำเนินงาน
และเป้าหมายของหน่วยงานเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการใช้
ทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงานที่สอดคล้องและบรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนเป้าหมาย
ในส่วนรวมของทั้งหน่วยงานและมหาวิทยาลัย ซึ่งจะมีผลทำให้การจัดทำค่าของ
งบประมาณของแต่ละหน่วยงานนั้น เป็นไปในแนวทางเดียวกัน การพิจารณาเอกสารค่าของ
งบประมาณของผู้บริหารมหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณก็จะกระทำได
อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีแนวนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายในแผนปฏิบัติ
งานประจำปีเป็นมาตรฐานที่ใช้ในการตัดสินใจอยู่แล้ว

2. มหาวิทยาลัยควรกำหนดให้หน่วยงานวางแผนการใช้จ่ายเงินประจำปีให้สอดคล้องกับการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามวงเงินที่ได้รับจัดสรรและกำหนดเวลา ตลอดจนสนองความต้องการและความจำเป็นที่แท้จริงของหน่วยงาน นอกจากนี้ควรจัดให้มีระบบการติดตามผลการใช้จ่ายเงินเป็นระยะ ๆ ด้วย

3. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้โครงสร้างแผนงาน ควรจะได้พิจารณานำโครงสร้างแผนงานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นมาใช้ ซึ่งเป็นโครงสร้างแผนงานที่ครอบคลุมการดำเนินงานทั้งหมดของมหาวิทยาลัยและหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะทำให้สามารถมองเห็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาว่าสอดคล้องกันมากน้อยเพียงใด และนำไปใช้ช่วยในการตัดสินใจจัดสรรและบริหารงบประมาณให้ เป็นไปอย่างถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการนำโครงสร้างแผนงานดังกล่าวมาใช้ นี้ ควรจะได้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารงบประมาณให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารงบประมาณตามระบบนี้ คือ ควรกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้มหาวิทยาลัยมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณตามโครงสร้างแผนงานมากขึ้น

4. มหาวิทยาลัยควรปรับปรุงแนวทางการวิเคราะห์ค่าของงบประมาณงาน/โครงการ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ คือ เน้นในด้านการวิเคราะห์เพื่อหาความสอดคล้องระหว่างเป้าหมายผลผลิตและวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน สำหรับการวิเคราะห์ในด้านการใช้จ่ายของงาน/โครงการ ควรใช้หลักเศรษฐศาสตร์ประยุกต์มาใช้ เพื่อวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของงาน/โครงการ เปรียบเทียบเป้าหมายผลผลิตที่คาดว่าจะกระทำได้ ซึ่งจะทำให้สามารถประมาณการระดับความสัมฤทธิ์ผลของงาน/โครงการนั้น ๆ ได้ ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ดังกล่าวจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถมองเห็นทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะดำเนินการงาน/โครงการและช่วยให้การตัดสินใจถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. สำหรับค่านระบบข้อมูล มหาวิทยาลัยควรที่จะพัฒนาระบบข้อมูลของมหาวิทยาลัยให้สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของการใช้อย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการวางแผน การควบคุม การดำเนินงาน การบริหารงาน และการตัดสินใจ และเป็นศูนย์กลางในการรวบรวม ประสานงานและให้ความช่วยเหลือหน่วยงานในการจัดระบบข้อมูลภายในให้สอดคล้องกับระบบข้อมูลของมหาวิทยาลัย และเน้นให้หน่วยงานใช้ข้อมูลในการจัดทำค่าของงบประมาณให้มากขึ้น เพื่อผู้บริหารจะใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจจัดสรรและบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยได้ตรงต่อสถานการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น และควรเพิ่มบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพื่อใช้ในการจัดระบบข้อมูลทั้งในระดับหน่วยงานและมหาวิทยาลัย

6. มหาวิทยาลัยควรกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพิจารณากำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ในการประเมินผลสำหรับหน่วยงานที่จะนำไปใช้ และจัดให้มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบการติดตามประเมินผลดังกล่าว และสรุปรวบรวมข้อมูลเสนอคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการดำเนินงานกันอย่างจริงจังต่อไป

7. มหาวิทยาลัยควรจัดให้มีการอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณของหน่วยงานและมหาวิทยาลัยในทุกระดับ โดยเน้นให้มีความรู้และความเข้าใจในเรื่องของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน วัตถุประสงค์และประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้ระบบงบประมาณชนิดนี้ ตลอดจนองค์ประกอบที่จะมีส่วนช่วยเสริมให้การใช้งบประมาณแบบแสดงแผนงานบรรลุวัตถุประสงค์และเอื้อประโยชน์ต่อการบริหารงานของหน่วยงานและมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรเน้นให้ทุกฝ่ายได้เห็นความสำคัญในการที่จะช่วยพัฒนาองค์ประกอบต่าง ๆ ในหน่วยงานและมหาวิทยาลัยให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการวิจัยในชั้นต่อไป

1. ควรจะจัดทำการศึกษาเฉพาะในแต่ละองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน โดยศึกษาอย่างลึกซึ้งถึงการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในแต่ละหน่วยงาน

2. ควรจะได้ทำการวิจัยเปรียบเทียบการดำเนินงานการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยอื่น ๆ เพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มของการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ในอนาคต

3. ควรจะได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย