

**ความสัมพันธ์ของงบประมาณและการใช้จ่ายจริง: การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม
องค์กรสู่การบริหารจัดการงบประมาณของสถาบันการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ**
**The Relationship of Government Budget and Actual Expenditure: The Adjustment
of Corporate Culture Toward to the Effectiveness of Budget Management of
Academic Organization**

เอี่ยมเดือน แก้วสว่าง

งานนโยบายและประกันคุณภาพ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

Auemduen Kaewsawang

Policy and Quality Development Division

บทคัดย่อ

การบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดินขององค์กรการศึกษาต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการ และทิศทางการพัฒนาองค์ความรู้ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ตอบรับความต้องการของสังคมและประเทศชาติ บทความนี้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลได้รับ และรายจ่ายจริง โดยใช้แบบจำลองสามเหลี่ยมการบริหารจัดการองค์กร (Triangular Design: A New Organizational Geometry) เป็นกรอบในการวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการทางด้านงบประมาณ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า สถาบันฯ มีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงกว่างบประมาณที่ได้รับในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านงบประมาณและการใช้จ่ายโดยที่องค์กรไม่สามารถคาดเดาได้ มักเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก (external shocks) ซึ่งต้องการการปรับตัวในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณแบบความร่วมมือของสถาบันฯ ช่วยให้เกิดโครงสร้างการทำงานที่วางอยู่บนความร่วมมือร่วมใจ ความเป็นมิตรร่วมกัน ความเป็นเจ้าของร่วมกัน จึงเป็นโครงสร้างที่สนับสนุนให้องค์กรสามารถปรับวัฒนธรรมองค์กรไปสู่ทางออกของปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : งบประมาณบริหารจัดการงบประมาณสถาบันการศึกษา

Abstract

Academic institutes should well manage their government budget based on the institutional demand and their development of knowledge accumulation. Proper management of budget would benefit to the institution performance and allowed the accumulation of their knowledge that responded to national and social needs. This paper analyzes the long-term relationship between the government budget granted to Institute for Population and Social Research (IPSR), Mahidol University and its real expenditure. The Triangular Design Framework of a New Organization geometry was utilized to analyze the budget management of the institute. Findings showed the IPSR bearded the burden on its expenditures that was larger than their granted budget. The external shocks had essentially influenced to the unexpected shiftment of the budget provision and institutional expenditure. Short-term institutional adjustment had play the major role in searching on the ways out of the past external shocks. Nevertheless, the current phenomenon on expenditure expansion has signaled the persistency of financial problems that could be embodied in the institute. Organizational culture should be adapted to make it fits to the new environment. IPSR culture that heading towards the cooperate coordination effectively supported the formation of teamwork which was based on the harmonization, responsibility, and engagement. Institutional structures geared to coordination enable the adaptable organizational cultures which could guided the institute the exit gate of the problem.

Keyword : budget, budget management, academic institutes

หลักการและเหตุผล

การบริหารงานเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินงานในกิจการต่างๆเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลงานตามที่ต้องการ ซึ่งจะต้องมีหลักของการบริหารงาน 4 ประการเข้ามาเกี่ยวข้อง คือ คน (Men) งบประมาณ (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือเรียกสั้นๆ ว่า 4M's (Katz and Kahn, 1978). และงบประมาณเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานเพราะงบประมาณจะเป็นตัวจักรที่ช่วยในการขับเคลื่อนให้งานในองค์กรได้ผลักดันให้บรรลุสู่เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

ในองค์กรภาครัฐนั้น งบประมาณแผ่นดินถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์และพัฒนาประเทศได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยเฉพาะในองค์กรการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะ ที่สร้างประโยชน์ในองค์กรให้แก่สังคม และประเทศชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Eyring, 2011)เงินงบประมาณแผ่นดินที่องค์กรการศึกษาได้รับ นับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการศึกษา และการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศ (Fletcher, 2005; Harpalani, 2010)

การบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดินขององค์กรการศึกษาต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการ และทิศทางการพัฒนาองค์ความรู้ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ครอบคลุมความต้องการของสังคมและประเทศชาติ และสามารถผลิตองค์ความรู้อันมีความสำคัญต่อการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน

การวิเคราะห์การบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดินขององค์กรการศึกษาและการใช้จ่ายจริง เป็นข้อมูลสำคัญของการวางแผนทางการเงิน มีความเชื่อมโยงต่อความสำเร็จในการดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆ โดยปกติกระบวนการจัดสรรงบประมาณจะเริ่มจากการจัดสรรงบประมาณการศึกษาของประเทศตามวงรอบปีงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยจะดำเนินการต่อในการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้แก่คณะ/สถาบัน/หน่วยงานในมหาวิทยาลัยในสัดส่วนที่หลากหลาย ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่คณะ/สถาบัน/หน่วยงานจะจำแนกประเภทการจัดสรรเป็น (1) งบบุคลากร ซึ่งเป็นงบประมาณที่จัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากรประเภทต่างๆโดยจะครอบคลุมการจ่ายในส่วนของเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราว (2) งบดำเนินงานเป็นค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้เพื่อการบริหารจัดการภายในองค์กร จะครอบคลุมในเรื่องค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค (3) งบลงทุน เป็นรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และ (4) งบเงินอุดหนุนเป็นรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นเงินช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรซึ่งงบเงินอุดหนุนจะมี 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทั้งนี้การวางแผนจัดสรรงบประมาณ คณะ/สถาบัน/หน่วยงานในมหาวิทยาลัย จะประมาณการค่าใช้จ่ายในหมวดดังกล่าวเพื่อยื่นขอตั้งงบประมาณไปยังมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยจะใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการตัดสินใจ โดยตามแนวคิดของการจัดสรรงบประมาณภาครัฐนั้น คณะ/สถาบัน/หน่วยงานควรจะใช้จ่ายเงินให้มีความสอดคล้องกับงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับในส่วนของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว การบริหารจัดการให้การใช้จ่ายเงินจริงสอดคล้องกับ

งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับ นับเป็นประเด็นที่ท้าทายมากสำหรับองค์กรการศึกษา

บทความนี้จึงมีเป้าหมายที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ และรายจ่ายจริงของคณะ/สถาบัน/หน่วยงานในมหาวิทยาลัย เพื่อให้รับทราบถึงสถานะการใช้จ่ายงบประมาณ ระบบการบริหารจัดการ และมุมมองของผู้บริหารและผู้ดำเนินการในองค์กรการศึกษา ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมาได้มาและการใช้จ่ายขององค์กร และทิศทางการบริหารจัดการที่เหมาะสม

การศึกษาความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ และรายจ่ายจริงของคณะ/สถาบัน/หน่วยงานในมหาวิทยาลัย ได้เลือกศึกษาการบริหารจัดการงบประมาณของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งเป็นหน่วยงานขนาดเล็กในมหาวิทยาลัยมหิดล แต่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการผลิตองค์ความรู้ทางด้านประชากรและสังคมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ มาเป็นระยะเวลาหลายทศวรรษ (ยุพิน วรสิริอมร และคณะ 2557) สถาบันฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล ผ่านมหาวิทยาลัยมหิดลอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสถาบันฯ ในปี พ.ศ. 2514 จนถึงปัจจุบัน

ในส่วนของการจัดสรรงบประมาณนั้น มหาวิทยาลัยมหิดลจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล และคณะ/สถาบันต่างๆ ก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากมหาวิทยาลัยต่อไป เช่นเดียวกับสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากมหาวิทยาลัยมหิดลประมาณร้อยละ 0.4 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งค่าใช้จ่ายจริงรายปีมักมียอดรายจ่ายที่สูงกว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาให้

ซึ่งทางสถาบันฯ จะต้องนำเงินรายได้ของส่วนงาน มารองรับค่าใช้จ่ายในส่วนเกิน

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลได้รับ และรายจ่ายจริง เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนภาพการบริหารจัดการงบประมาณในคณะ/สถาบัน/หน่วยงานในมหาวิทยาลัย และระดับความจำเป็นมากหรือน้อยที่องค์กรควรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมาได้มาและการใช้จ่ายขององค์กร เพื่อนำไปสู่ทิศทางการบริหารจัดการที่เหมาะสม

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่สถาบันฯ ได้รับ และรายจ่ายจริง
- 2) เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่ทำให้เงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงาน และการพัฒนาวัฒนธรรมขององค์กร เพื่อให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า

วิธีการศึกษา

การวิเคราะห์งบประมาณของสถาบันฯ มีวิธีการศึกษา 3 รูปแบบ คือ

1. ศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากหนังสือของกองแผนงาน เรื่องการแจ้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ส่วนงานได้รับการอนุมัติประจำปี และทำการวิเคราะห์ข้อมูล จำแนกตามหมวดงายจ่าย
2. ศึกษารวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Research) จากฐานข้อมูลงบประมาณการเบิกจ่ายภายใต้การดูแลของมหาวิทยาลัย โดยได้รับ

การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และทำการวิเคราะห์ข้อมูล

3. ศึกษาวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารสถาบันฯ เลขานุการสถาบันฯ อดีตผู้บริหารอดีตเลขานุการสถาบันฯ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษาขบประมาณ โดยครอบคลุมประเด็นคำถามเรื่องข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ พฤติกรรมการจัดสรรและใช้จ่ายของสถาบันฯ และความต้องการงบประมาณในอนาคต

ประโยชน์ที่ได้รับ

มีแนวทางในการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงบประมาณและวัฒนธรรมองค์กรให้เกิดความคุ้มค่าและประหยัด

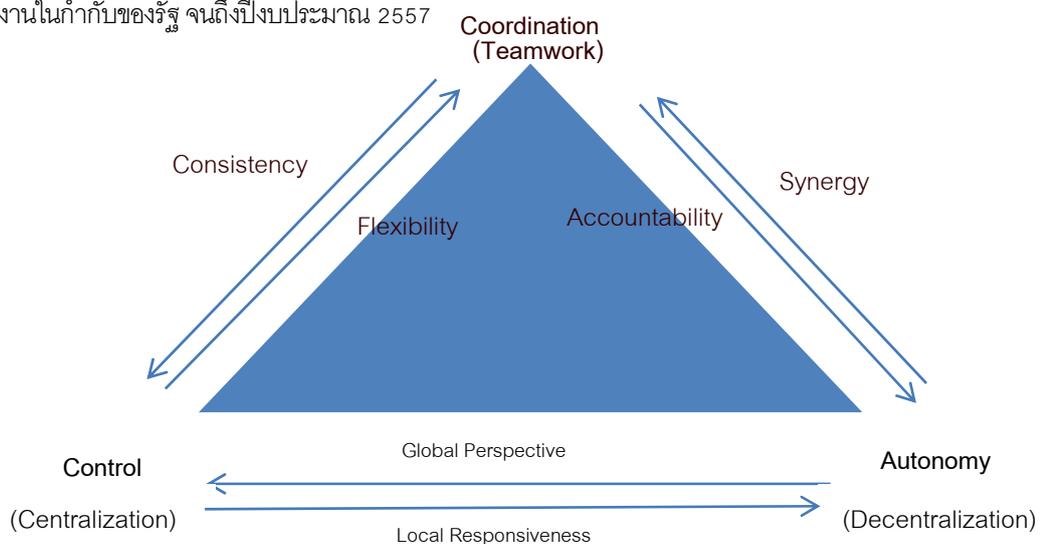
ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เน้นศึกษาเฉพาะในส่วนงบประมาณแผ่นดิน ที่สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล ได้รับการจัดสรรจากสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์ในระยะยาว ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 ซึ่งเป็นปีที่มหาวิทยาลัยมหิดลบริหารจัดการงบประมาณภายใต้การเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จนถึงปีงบประมาณ 2557

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ และรายจ่ายจริงในการศึกษานี้ ได้นำแบบจำลองสามเหลี่ยมการบริหารจัดการองค์กร (Triangular Design: A New Organizational Geometry) ของ Robert W. Keidel (1990) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดหลักในการวิเคราะห์ระบบการบริหารจัดการ และมุมมองของผู้บริหารและผู้ดำเนินการ ที่จะสะท้อนสถานะความเสี่ยง และข้อจำกัดอันเกิดจากกลยุทธ์รูปแบบ และกระบวนการการบริหารจัดการงบประมาณของสถาบันฯ อันจะเชื่อมโยงไปสู่ทิศทางการบริหารจัดการงบประมาณที่เหมาะสม

Keidel ใช้แบบจำลองสามเหลี่ยมการบริหารจัดการองค์กรสะท้อนสิ่งที่จะได้และสิ่งที่จะต้องสูญเสีย (trade-offs) อันเนื่องมาจากรูปแบบการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งถูกแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) แบบรวมศูนย์ (2) แบบความร่วมมือ และ (3) แบบกระจายอำนาจ แบบจำลองชี้ให้เห็นถึงข้อได้เปรียบ และสิ่งที่จะต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรในแต่ละประเภท ดังแสดงไว้ในรูปที่ 1



รูปที่ 1 แบบจำลองสามเหลี่ยมการบริหารจัดการองค์กร (Triangular Design: A New Organizational Geometry)

(1) **แบบรวมศูนย์** เมื่อองค์กรมีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์เพิ่มมากขึ้น จะส่งผลให้การบริหารจัดการดำเนินการไปอย่างเป็นระบบเพิ่มมากขึ้น และการดำเนินงานและกิจกรรมก็จะตอบรับกับมุมมองระดับมหภาคเพิ่มมากขึ้น แต่ความยืดหยุ่นในการดำเนินการจะลดน้อยลง และมีการตอบสนองต่อความต้องการในระดับท้องถิ่นลดน้อยลง

(2) **แบบความร่วมมือ** เมื่อองค์กรมีการบริหารจัดการแบบความร่วมมือเพิ่มมากขึ้น จะส่งผลให้การบริหารจัดการดำเนินการสามารถดึงศักยภาพของการฝึกกำลังในการทำงานได้เพิ่มมากขึ้น และการดำเนินงานมีความยืดหยุ่นเพิ่มมากขึ้น แต่การทำงานอย่างเป็นระบบและระเบียบในการดำเนินการจะลดน้อยลง และความสามารถในการตรวจสอบได้ลดน้อยลง

(3) **แบบกระจายอำนาจ** เมื่อองค์กรมีการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น จะส่งผลให้การบริหารจัดการดำเนินการสามารถตอบสนองต่อความต้องการในระดับท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้น และความสามารถในการตรวจสอบได้เพิ่มมากขึ้น แต่การดำเนินงานและกิจกรรมก็จะตอบรับกับมุมมองระดับมหภาคจะลดน้อยลง และการบริหารจัดการดำเนินการสามารถดึงศักยภาพของการฝึกกำลังในการทำงานได้ลดน้อยลง

แบบจำลองสามเหลี่ยมการบริหารจัดการองค์กรมีประโยชน์ในการวิเคราะห์การบริหารจัดการงบประมาณของสถาบันฯ เนื่องจากแบบจำลองนี้สามารถชี้ให้เห็นถึงสถานะความเสี่ยง และข้อจำกัดอันเกิดจากกลยุทธ์ รูปแบบ และกระบวนการการบริหารจัดการงบประมาณของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม ซึ่งการรับทราบสถานะความเสี่ยงและข้อจำกัดดังกล่าว จะช่วยให้สถาบันฯได้ตระหนักถึงความต้องการที่แท้จริงขององค์กรในการบริหารจัดการงบประมาณ ทั้งนี้แบบจำลองไม่ได้ชี้ชัดถึงความผิด/ถูกในการบริหารจัดการ แต่ชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่

จะได้และสิ่งที่ต้องสูญเสียอันเนื่องมาจากรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรในการบริหารจัดการงบประมาณที่มีอยู่

ผลการศึกษา

1. สถานการณ์การได้รับการจัดสรรงบประมาณ และการใช้จ่าย

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ และรายจ่ายจริงของสถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 ซึ่งเป็นปีที่มหาวิทยาลัยมหิดลบริหารจัดการงบประมาณภายใต้การเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จนถึงปีงบประมาณ 2557 จากฐานข้อมูลงบประมาณการเบิกจ่ายภายใต้การดูแลของมหาวิทยาลัย พบว่างบประมาณที่สถาบันฯได้รับมีความผันผวน และมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ลดต่ำลง (รูปที่ 2) โดยเมื่อเปรียบเทียบดัชนีการเติบโตของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เทียบกับปีฐาน (2550) พบว่า งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีมีค่าผันผวนขึ้นลง ค่าดัชนีฯในปี 2551 2553 2554 และ 2555 มีค่าสูงกว่าปีฐาน แต่ค่าดัชนีฯในปี 2552 2556 และ 2557 มีค่าน้อยกว่าปีฐาน โดยปี 2553 เป็นปีที่ได้รับงบประมาณสูงที่สุดในรอบปีที่ศึกษา ซึ่งมีมูลค่าสูงกว่าปีฐานถึงสี่เท่าตัว สืบเนื่องจากสถาบันฯมีค่าใช้จ่ายในการสร้างอาคารประชาสังคมอุดมพัฒนา ซึ่งเป็นอาคารสร้างใหม่ในช่วงเวลาดังกล่าว และงบประมาณที่ได้รับภายหลังจากปี 2553 ก็มีค่าลดน้อยลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมมีทิศทางที่ลดต่ำลง โดยค่าดัชนีฯในปี 2557 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการสำรวจน้อยกว่าปีฐานถึงร้อยละ 22.5 อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติการในส่วนที่เกี่ยวข้องของสถาบันฯ จะไม่ทราบถึงสาเหตุการปรับตัวขึ้นลงของมูลค่างบประมาณที่ได้รับ

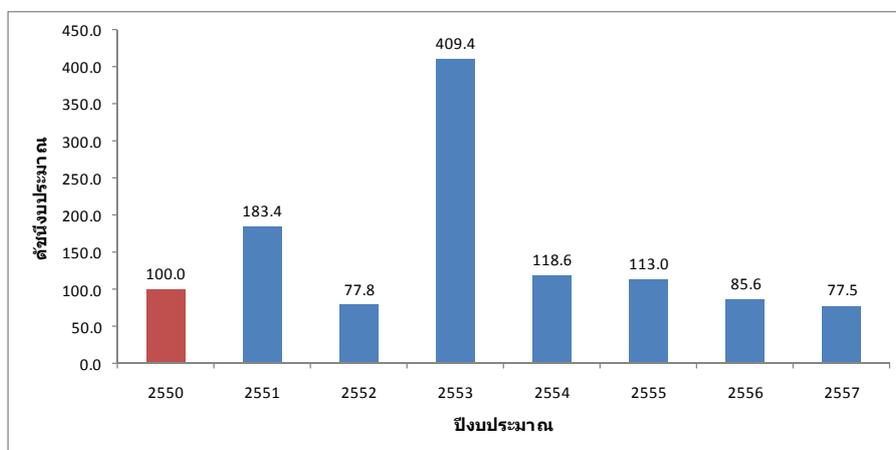
การจัดสรร ส่วนใหญ่งบประมาณที่ได้รับจะขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของผู้บริหารมหาวิทยาลัยมหิดล

“...ก็เข้าใจว่ามหาวิทยาลัยมหิดลมีทั้งหมด 36 คณะ มีทั้งคณะเล็กคณะใหญ่ การจัดสรรก็คงอยู่ในเรื่องของการบริหารสูงสุดของคณะกรรมการ ว่า คณะบริหารสูงสุดเขาจะจัดสรรเงินมาอย่างไร....” (อาจารย์ในอดีตคณะผู้บริหารสถาบันฯ)

“ในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณของ มหาวิทยาลัย ว่าในสัดส่วนอย่างไร ประเด็นนี้ จะไม่ เข้าใจ ไม่ทราบ...เป็นผู้ปฏิบัติ พอเขาจัดสรรมาอย่าง

นี้ เราก็ใช้ตามที่เขาจัดสรร” (ผู้ปฏิบัติงานบริหาร ชำนาญการ สถาบันฯ)

“พอเราออกนอกระบบมันก็เหมือนเป็นเงิน ทั้งก่อน มันมาอยู่ที่มหาวิทยาลัย แล้วที่นี้มหาวิทยาลัย ก็ต้องจัดสรรไปตามคณะต่างๆ ตามเหตุตามผลของเขา มันก็คงต้องเป็นธรรมดาเวลาเราอยู่ในครอบครัว มีเงินมาก่อนนี่ คนที่เขาเป็นพ่อบ้านแม่บ้าน ก็ต้อง จัดการให้ลูกๆ ว่าไปตรงไหนถึงจะเหมาะสม” (ผู้บริหารสถาบันฯ)



หมายเหตุ : กำหนดให้ปีงบประมาณ 2550 เป็นปีฐาน เนื่องจากเป็นปีแรกในการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยมหิดล

รูปที่ 2 ดัชนีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ในปีงบประมาณ 2550 - 2557

สถาบันฯมีการใช้จ่ายจริงที่สูงกว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรในทุกกรอบปีงบประมาณ (รูปที่ 3) สัดส่วนการใช้จ่ายจริงส่วนเกินแปรผันอยู่ในช่วงร้อยละ 11 ถึงร้อยละ 50 ซึ่งหากพิจารณาในภาพรวมพบว่าสัดส่วนการใช้จ่ายส่วนเกินจาก งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรนี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และสัดส่วนการใช้จ่ายจริงส่วนเกินในปีสุดท้ายของการสำรวจสูงถึงร้อยละ 50 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากมหาวิทยาลัยมหิดลทั้งนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมในการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า การใช้จ่ายจริงที่สูงกว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

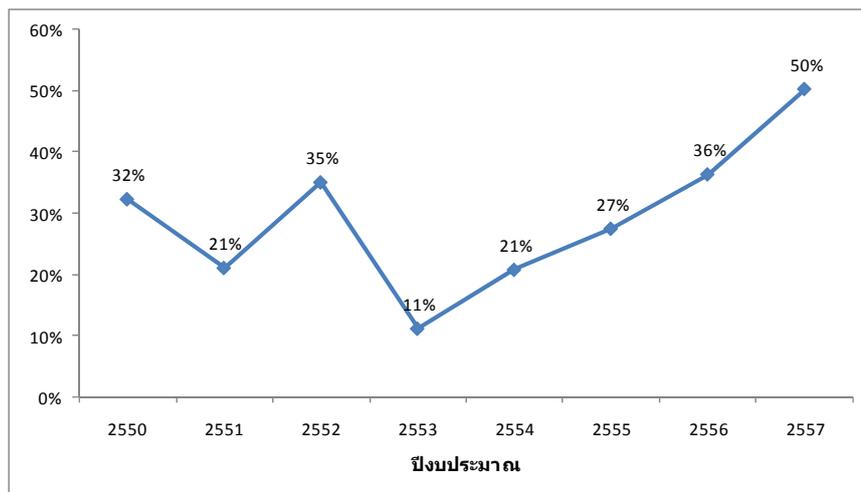
จะเป็นค่าใช้จ่ายในงบดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในค่าสาธารณูปโภค เนื่องจากสถาบันฯ ได้ย้ายที่ทำการใหม่ ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็นหลายเท่าตัว และมี ค่าใช้จ่ายในเรื่องค่าบำรุงรักษาอาคารที่ตามมาอีกด้วย ส่งผลให้การที่จะนำงบประมาณไปดำเนินการ พัฒนาหน่วยงานในด้านอื่นๆ เช่น การพัฒนาบุคลากร ของสถาบันฯ นั้น ดูจะเป็นเรื่องยาก ดังที่มีผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติการในส่วนที่เกี่ยวข้องของสถาบันฯ ให้ เหตุผลสนับสนุนว่า

“งบประมาณที่ได้รับ สามารถที่จะจ่าย ค่าใช้จ่ายพื้นฐาน ... แต่ถามว่าจะเอาเงินตรงนั้นมาใช้

เพื่อที่จะเพิ่มศักยภาพของคนได้อย่างเพียงพอหรือเปล่า ตรงนั้นไม่พอ...” (อาจารย์ในอดีตคณะผู้บริหาร สถาบันฯ)

“ก็คำตอบแบบบ้านๆ เลย ได้น้อยแต่จ่ายเยอะ ตอบแบบบ้านๆ เลยไม่ต้องคิดอะไรเลย คือเราได้น้อย แต่เราจ่ายเยอะ สั้นๆ ได้ใจความเลย...จ่ายเยอะไปในหมวดงบประมาณใด เพราะเราคนเยอะขึ้น

ที่ทำงานเราใหญ่กว่าเดิมก็ร้อยเท่าไม่รู้แหละ แล้วจำนวนคนเราก็มากขึ้น ค่าสาธารณูปโภค ค่าบำรุงรักษา ทุกอย่างเราเพิ่มขึ้นหมด แต่บที่เราได้เพิ่มขึ้นนิดเดียว หรือเรียกได้ว่าเพิ่มขึ้นน้อยลง ถ้าเทียบกับรายจ่าย” (ผู้ปฏิบัติงานบริหารชำนาญการ สถาบันฯ)



หมายเหตุ : ร้อยละของค่าใช้จ่ายส่วนเกินจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร = $\frac{\text{ค่าใช้จ่ายส่วนเกินที่ส่งเงินรายได้ของสถาบันฯ ไปใช้}}{\text{เงินงบประมาณที่ได้รับ}} \times 100$

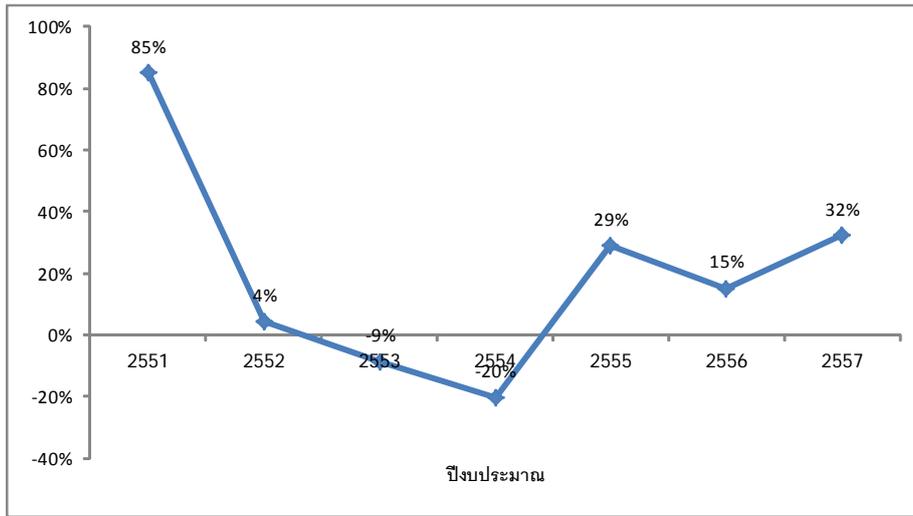
รูปที่ 3 ร้อยละของค่าใช้จ่ายส่วนเกินจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ในปีงบประมาณ 2550 - 2557

อัตราการเติบโต (Growth rate) ของค่าใช้จ่ายส่วนเกินรายปีมักมีมูลค่าบวก (รูปที่ 4) โดยเฉพาะในช่วง 3 ปีสุดท้ายของการสำรวจ (2555-2557) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายส่วนเกินมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุหลักของการเพิ่มสูงขึ้นส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากการย้ายที่ทำการใหม่มายังอาคารประชาสังคมอุดมพัฒน์ ซึ่งเป็นอาคารหลังใหม่ที่มีขนาดพื้นที่ใช้สอยมากกว่าที่ทำการเดิมมาก ส่งผลให้เกิดค่าใช้จ่ายในส่วนค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายค่าจ้างเหมาบริการต่างๆ สูงกว่าช่วงเวลาที่อยู่สถาบันฯทำการณ อาคารเดิม

อย่างเช่นการให้เหตุผลของผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติการในส่วนที่เกี่ยวข้องของสถาบันฯ ที่ระบุว่า

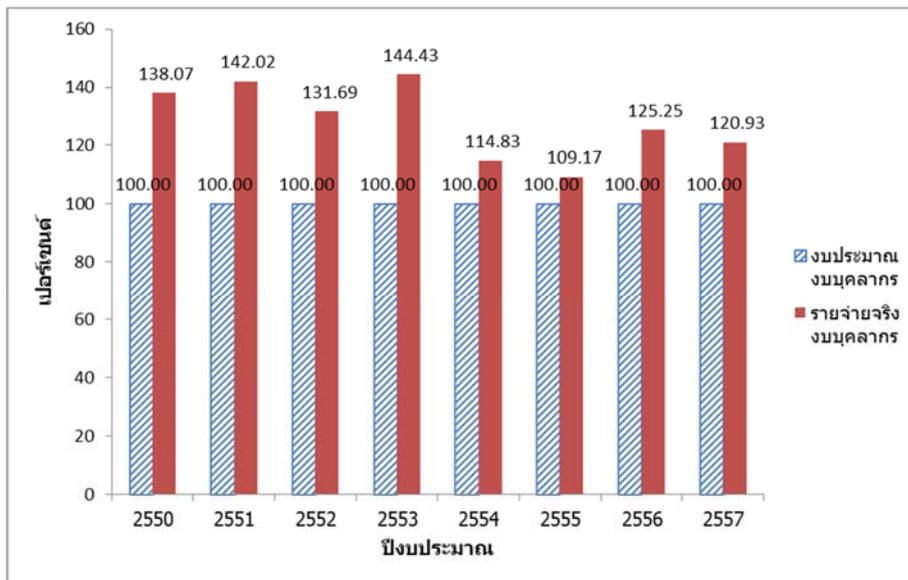
“ถ้าพูดตามหลักการ งบประมาณแผ่นดินที่ให้เราไม่พอหรอก เพราะว่าเราย้ายตึกมาใหม่ เราต้องบริหารจัดการเยอะแยะไปหมดเลย ยกตัวอย่างเช่น การเสริมในด้านความปลอดภัย เสริมในเรื่องการป้องกันเรื่องน้ำสะอาด อะไรต่างๆ นานา” (อาจารย์ในคณะผู้บริหาร สถาบันฯ)

“...ค่าสาธารณูปโภคที่ได้ไม่สอดคล้องกับพื้นที่จริง...” (อาจารย์ในคณะผู้บริหาร สถาบันฯ)



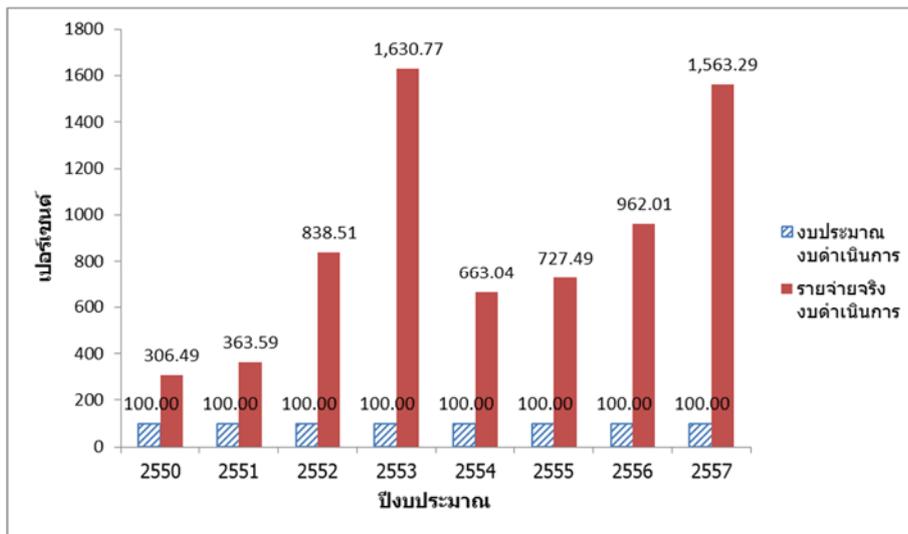
หมายเหตุ : ร้อยละของอัตราการเติบโต (Growth Rate) ของค่าใช้จ่ายส่วนเกินรายปี $\frac{(\text{ค่าใช้จ่ายส่วนเกินปี } t) - (\text{ค่าใช้จ่ายส่วนเกินปี } t-1)}{(\text{ค่าใช้จ่ายส่วนเกินปี } t-1)} \times 100$
 t = ปีที่สำรวจ เช่น ปี 2551, ปี 2552 เป็นต้น

รูปที่ 4 ร้อยละของอัตราการเติบโต (Growth Rate) ของค่าใช้จ่ายส่วนเกินรายปี ในปีงบประมาณ 2550 - 2557



หมายเหตุ : งบบุคลากร ได้แก่ หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ และหมวดค่าจ้างชั่วคราว

รูปที่ 5 ร้อยละของเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร และรายจ่ายจริง ของงบบุคลากร ในปีงบประมาณ 2550 - 2557



หมายเหตุ : งบดำเนินการ ได้แก่ หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค และหมวดเงินอุดหนุน

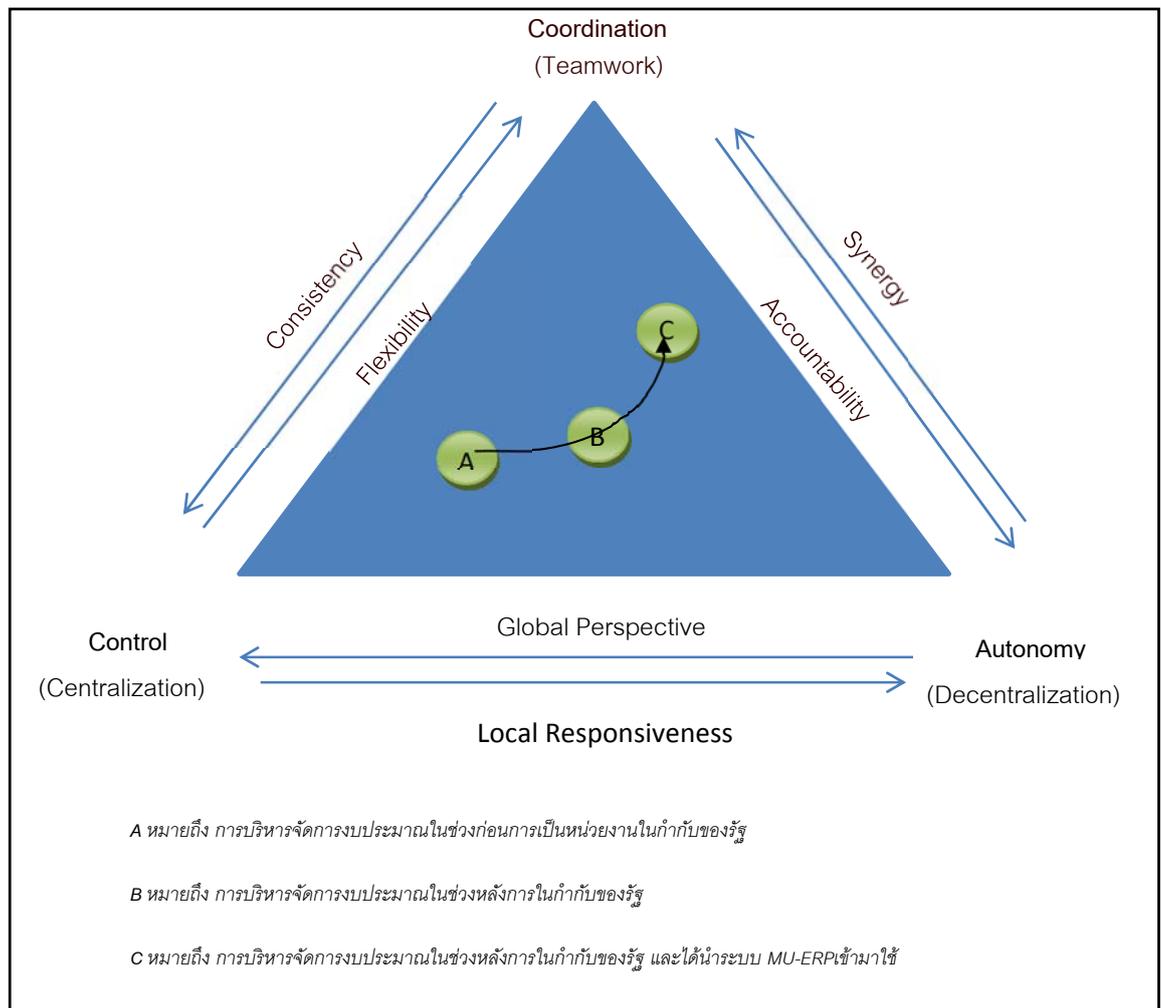
รูปที่ 6 ร้อยละของเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร และรายจ่ายจริง ของงบดำเนินการ ในปีงบประมาณ 2550 - 2557

จากรูปที่ 5 และ 6 เป็นการเปรียบเทียบเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร และรายจ่ายจริงที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 - 2557 ตามงบรายจ่าย ซึ่งจะเห็นได้ว่า รายจ่ายที่เกิดขึ้นสูงกว่าเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรทุกปี และทุกงบรายจ่าย ในงบบุคลากร พบว่า สถาบันฯมีภาระงานในสายสนับสนุนที่เพิ่มมากขึ้น แต่สถาบันฯไม่ได้รับการจัดสรรอัตราพนักงานมหาวิทยาลัยเพิ่มเติมในสายสนับสนุนจากมหาวิทยาลัย ทำให้สถาบันฯต้องใช้เงินรายได้ของสถาบันจ้างพนักงานทดแทน ส่วนงบดำเนินการมีรายจ่ายสูงกว่าเงินงบประมาณที่ได้รับอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากสถาบันฯมีภาระงานเพิ่มขึ้นและมีอาคารใหม่ซึ่งมีเนื้อที่เพิ่มขึ้น ทำให้มีค่าบริหารจัดการในการดูแลรักษาอาคาร และค่าสาธารณูปโภคที่เพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว แต่มหาวิทยาลัยไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้สถาบันฯเพิ่มขึ้นจากอาคารเดิม สถาบันฯจึงต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร เพื่อรองรับการได้รับจัดสรรเงินงบประมาณที่ไม่สมดุลย์กับรายจ่ายของสถาบันฯ

2. รูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณ

การวิเคราะห์ระบบการบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับของสถาบันฯ ตามกรอบการวิเคราะห์ แบบจำลองสามเหลี่ยมการบริหารจัดการองค์กร (Triangular Design: A New Organizational Geometry) พบว่า ระบบการบริหารจัดการงบประมาณของสถาบันฯได้เคลื่อนตัวเข้าหารูปแบบของความร่วมมือเพิ่มมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับอดีตที่ผ่านมา (รูปที่5) โดยการบริหารจัดการงบประมาณของสถาบันฯในช่วงก่อนการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐบาลมหาวิทยาลัยได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดโดยกลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่มาก ในขณะที่คณาจารย์ ผู้บริหาร หรือผู้ที่ไม่ได้มีความรับผิดชอบโดยตรง ให้ความใส่ใจกับกลุ่มผู้ดูแลตัดสินใจและบริหารด้านงบประมาณอย่างคล่องตัว เช่น ผู้รับผิดชอบด้านการเงิน และเลขานุการสถาบันฯ ทำให้รูปแบบการบริหารงบประมาณในช่วงก่อนการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐจึงอยู่ในตำแหน่งระหว่างรูปแบบรวมศูนย์ และรูปแบบความร่วมมือ

ตัวอย่างเช่น ผู้บริหารของสถาบันฯ ทั้งในอดีตและปัจจุบันอธิบายว่า



รูปที่ 7 การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรในการบริหารจัดการงบประมาณ
ของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม บนแบบจำลองสามเหลี่ยมการบริหารจัดการองค์กร
Triangular Design: A New Organizational Geometry

“เรื่องจัดสรรงบประมาณจะต้องคุยกับ (ผู้ดูแลงบประมาณโดยตรง) หรือว่าเลขานุการของสถาบันฯ ทั้งอดีตและปัจจุบัน ไอ้กิจกรรมเราจะต้องให้มันยังไง อันนี้พี่ไม่เคยรู้...” (อาจารย์ในอดีตคณะผู้บริหาร สถาบันฯ) “เราได้งบบมาเท่าไร เราจะเอางบที่... ได้ หลังจากได้มาเป็นหลักที่จะมาบริหารค่าใช้จ่ายใน

สถาบันฯของปีนั้นๆ ในแต่ละหมวด พวกเรา (ผู้ดูแลงบประมาณโดยตรง)อยากให้งบที่ใช้จ่ายมีประโยชน์กับสถาบันฯที่สุดเลย บุคลากรของสถาบันฯทุกคนก็ให้ความร่วมมือ ไม่ว่าจะด้านอาจารย์ ด้านวิชาการ นักวิจัย หรือน้องๆ เจ้าหน้าที่เขาจะเข้าใจ ให้ความร่วมมือ ... เมื่อเราให้ความเข้าใจกัน ทุกคนก็จะเข้าใจ

แล้วก็จะให้ความร่วมมือ...” (อดีตผู้บริหาร สถาบันฯ ช่วงก่อนการหน่วยงานในกำกับของรัฐ)

ภายหลังการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐของมหาวิทยาลัย พบว่า ระบบการบริหารจัดการงบประมาณของสถาบันฯ ได้เคลื่อนตัวเข้าสู่รูปแบบการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้นเล็กน้อย และมีการบริหารจัดการแบบความร่วมมือเพิ่มมากขึ้น มีคณาจารย์ในทีมผู้บริหารและเจ้าหน้าที่การเงินจำนวนมากที่รับรู้ รับทราบ มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ และวางแผนขอจัดสรรงบประมาณในรอบปีถัดไปเพิ่มมากขึ้นมีการกระจายงานตามหน้าที่รับผิดชอบในวงกว้างขึ้น ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณ โดยเฉพาะเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณนั้น ผู้บริหารไม่ได้ลงลึกในขั้นตอนนี้ แต่มอบหมายหน้าที่ให้ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านงบประมาณไปดำเนินการ เช่น งานนโยบายและแผน และเจ้าหน้าที่การเงินควบคุมดูแลเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบ

“เขา(มหาวิทยาลัย)จัดสรรมาให้ ส่วนที่เหลือ ส่วนงานอย่างพวกเราก็ต้องไปจัดการเอาเองช่วยเหลือตัวเอง ...แต่ตัวรายละเอียดในการเบิกจ่ายงบประมาณแบบนี้ที่ไม่ได้รู้เอง เพราะคนที่เกี่ยวข้องก็จะเป็นฝ่ายนโยบายและแผน ส่วนตรงการเงินก็เขาดูแลงบประมาณ...” (คณะผู้บริหาร สถาบันฯ ช่วงหลังการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ)

การนำระบบ MU-ERP (Enterprise Resource Planning System) ของมหาวิทยาลัยมหิดล) มาใช้อย่างเป็นทางการในรูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2554 ส่งผลให้การดำเนินการด้านการจัดสรรเป็นระบบและรวมศูนย์เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การกระจายความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานยังคงเดิม แต่มีปฏิบัติงานร่วมกัน ดำเนินการจัดสรรให้สอดคล้องกัน ดังนั้น เมื่อสถาบันฯ ใช้ระบบ MU-ERP

ส่งผลให้รูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณของสถาบันฯ เคลื่อนตัวสู่รูปแบบความร่วมมือเพิ่มมากขึ้น และในประเด็นนี้ได้ศึกษามิติข้อมูลเพิ่มเติมด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ขั้นตอนการเบิกจ่าย เมื่อมีระบบ MU-ERP ทำให้การปฏิบัติงานรวดเร็ว และไม่ยุ่งยาก ซึ่งจากเดิมนั้นระบบต่างๆ ไม่เชื่อมโยง ทำให้แต่ละระบบจะต้องบันทึกข้อมูลเพิ่มเติม แต่ ณ ปัจจุบันระบบมีความเชื่อมโยงกันตั้งแต่ขั้นงบประมาณจนถึงขั้นเบิกจ่าย ทำให้สามารถลดการบันทึกข้อมูลซ้ำๆ กัน ส่งผลให้การเบิกจ่ายรวดเร็วขึ้น

“ขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เห็นจะยากนิ เข้าไปในระบบ ERP ไม่ใช่หรือ ...ไม่ยุ่งยาก เพราะว่าเราไม่ได้เป็นคนทำนี้ ไม่รู้ว่าการเงินเขายุ่งยากหรือเปล่าละ... ผู้บริหารไม่ได้เป็นคนลงไปทำ แต่กฎเกณฑ์ต่างๆ มันก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงนี่คะ ก่อนที่จะออกนอกกระบบ กับหลังที่จะออกนอกกระบบ...” (อาจารย์ในคณะผู้บริหาร สถาบันฯ ช่วงหลังการใช้ระบบ MU-ERP)

“แต่ก่อน เราใช้ระบบ manual ...เวลาทำขั้นตอนต่างๆ เราเดินเรื่องเอง ถึงตัวเลย เซ็นต์เอง ออกเอง ทำทุกขั้นตอนเอง มันไปได้เลยเร็วมากเลย แต่ที่ขั้นตอนนี้นั้นมันไม่ได้แล้ว ต้องเป็นระบบ ERP เดียวนี้เลยไม่รู้ ไม่ได้เข้าไปทำตรงนั้น” (นักวิชาการพัสดุ สถาบันฯ)

“เราได้ใบเสร็จ เราได้ใบแจ้งหนี้มา เราก็เอาใบแจ้งหนี้ไปตั้งฎีกา ตอนขั้นตอนการตั้งฎีกา สมัยนี้เราจะต้องเข้าไปในระบบ ERP พอตั้งฎีกา แล้วก็เอาฎีกานี้ส่งไปให้ทางมหาวิทยาลัย แล้วทางมหาวิทยาลัยก็จะตรวจดูฎีกาของเรา ถ้าถูกต้องเขาก็จะส่งเงินตามที่เราเบิก” (ผู้ปฏิบัติงานบริหารชำนาญการ สถาบันฯ)

การวิเคราะห์การบริหารจัดการงบประมาณของสถาบันฯ จากแบบจำลองนี้สามารถชี้ให้เห็นถึงสถานะความเสี่ยง และข้อจำกัดอันเกิดจากรูปแบบ

และกระบวนการการบริหารจัดการงบประมาณ ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่ความสามารถในการแก้ปัญหาอันสืบเนื่องมาจากงบประมาณ

3. การจัดการกับปัญหาด้านงบประมาณ

การใช้จ่ายจริงของสถาบันฯ สูงกว่างบประมาณที่ได้รับมาตั้งแต่อดีต ดังนั้นความไม่เพียงพอของงบประมาณจึงเป็นสิ่งที่ถูกคาดการณ์ไว้ อยู่แล้ว ไม่ได้ถูกพิจารณาว่าเป็นปัญหาที่ยิ่งใหญ่ หรือต้องการวาระพิเศษในการบริหารจัดการรายจ่าย อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณมักจะเชื่อมโยงกับความผันผวนในสิ่งแวดล้อมภายนอก หรือปัจจัยภายนอก (external shocks) อันมีผลให้รายจ่ายสูงกว่างบประมาณที่ได้รับโดยไม่ได้คาดการณ์ไว้ก่อน เช่น วิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง วิกฤตราคาลงงาน และการปรับลดงบประมาณบางประเภทจากมหาวิทยาลัยโดยไม่ได้แจ้งล่วงหน้า เป็นต้น ความผันผวนในสิ่งแวดล้อมภายนอกเหล่านี้ ส่งผลให้สถาบันฯ ต้องปรับกลยุทธ์การบริหารจัดการงบประมาณให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

กลยุทธ์การบริหารจัดการงบประมาณเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น มักจะวางอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือร่วมใจกันให้ผ่านพ้นวิกฤตด้านงบประมาณไปได้ ซึ่งสอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กรของสถาบันฯ ที่เน้นความสัมพันธ์แบบญาติ หรือเพื่อนร่วมห้อง มากกว่าความสัมพันธ์แบบระดับชั้นตำแหน่ง (hierarchy system) ผู้บริหารและผู้รับผิดชอบตรง จะสื่อสารแจ้งแก่บุคลากรในสถาบันฯทุกระดับชั้น และระดมความเห็นในการหาทางออกให้สถาบันฯเดินไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งข้อมูลจากการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารทั้งในอดีตและปัจจุบัน พบว่า ความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรของสถาบันฯ ในการประหยัด รวมทั้งการทำงานเพิ่มและการทำงานนั้น บุคลากรไม่ว่าจะอยู่ในสายงานใด ก็สามารถทำงานเชื่อมโยงกันได้อย่าง

ดี ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรที่วางอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือร่วมใจกันนี้ ไม่ได้แปรผันไปตามเวลาที่ผ่านมา แต่อย่างใดการที่สถาบันฯ มีบุคลากรที่ทำงานในตำแหน่งอื่นแต่สามารถช่วยเหลืองานทางด้านกายภาพของอาคารสถาบันฯได้ เช่น เรื่องไฟฟ้า และประปา ทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาบริการในส่วนนี้ได้เป็นอย่างดี

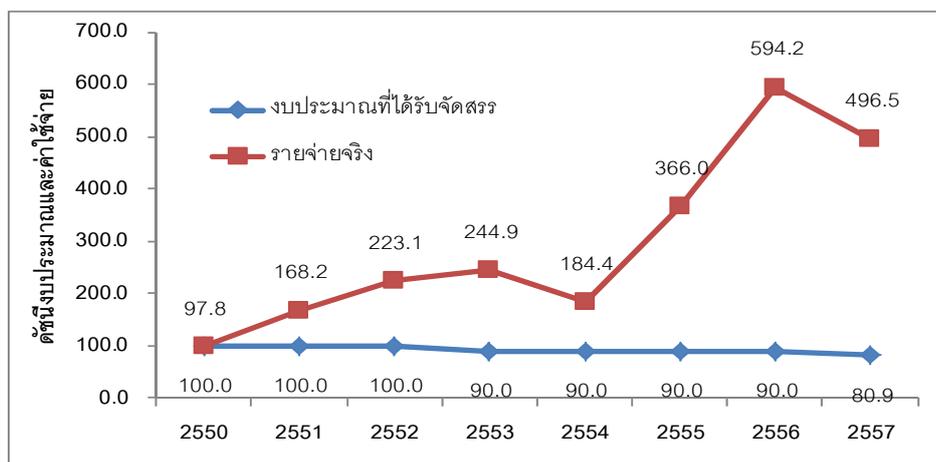
“เมื่อประเทศไทยมีวิกฤตเศรษฐกิจ ตรงนั้นเป็นเรื่องใหญ่มากเลยคะ เพราะฉะนั้นแทนที่งบประมาณมันจะเพิ่มขึ้น แต่มันกลับลดลง ...แต่ว่าสถาบันฯโชคดีที่บุคลากรทุกคนพร้อมที่จะช่วยทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการประหยัด หรือการทำงานหนัก”(อาจารย์ในอดีตคณะผู้บริหาร สถาบันฯ ช่วงก่อนการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ)

“เมื่อมีปัญหา เราจะไม่มีปัญหาเรื่องงบประมาณ เพราะเรามีเจ้าหน้าที่ช่วยกัน ที่ปรับให้งบประมาณที่เราตั้งไว้ให้พอ...โชคดีที่เรามีเจ้าหน้าที่อีกตำแหน่งหนึ่ง แต่สามารถทำงานอีกด้านหนึ่งได้ เช่น นักการภารโรงสามารถเป็นช่างไฟฟ้าได้ พนักงานสำนักงาน ทำประปาได้ ช่วยให้เราไม่ต้องไปเสียเงินจ้างช่างนอก...เป็นหนทางให้เราประหยัดและอยู่ได้”(อดีตผู้บริหาร สถาบันฯ ช่วงก่อนการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ)

“ค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคของเราสูงขึ้นมาก แต่งบประมาณที่ได้รับด้านนี้ไม่ได้สูงขึ้นเลย ถ้าสถาบันฯ เป็นเหมือนลักษณะหน่วยงานทั่วๆ ไป เราก็คงมีปัญหา... ที่นี้สถาบันฯเราอาจจะโชคดีก็ได้ที่ผู้บริหารรุ่นเก่าๆ มาจนถึงปัจจุบัน แล้วก็เพื่อนร่วมงานไม่ว่าอยู่สายไหน เราก็ทำงานเข้าหากันดี แล้วก็ได้ทุนสนับสนุนจากหลายแห่งเรื่องวิจัย มันก็เลยทำให้เราอยู่แบบไม่ค่อยรู้สึกว่างบประมาณไม่พอ... เราโชคดีที่สถาบันฯเราทำงานกันหนักมาตลอดทุกคน...” (อาจารย์ในคณะผู้บริหาร สถาบันฯ ช่วงหลังการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ)

การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกในอดีต ก่อให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณเพียงช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น เมื่อเวลาผ่านไป สถานการณ์มักจะคลี่คลายลง และระดับปัญหาด้านงบประมาณของสถาบันฯ ก็มักจะลดน้อยถอยลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกในช่วงหลังจากปี พ.ศ.2554 ได้ทำให้ระดับราคาพลังงานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก และปัญหาในตลาดหุ้นโลก ซึ่งประจวบเหมาะกับการที่สถาบันฯ ได้ย้ายที่ทำการจากอาคารเดิมที่มีพื้นที่น้อยกว่า มายังอาคารประชาสังคมอุดมพัฒน์ซึ่งมีพื้นที่กว้างใหญ่มาก ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคของสถาบันฯ สูงกว่างบประมาณที่ได้รับอย่างมาก (รูปที่ 6) ปัญหาค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคนี้มีแนวโน้มที่จะคงอยู่กับสถาบันฯต่อไป เนื่องจากอาคารแห่งใหม่นี้จะเป็นที่ทำการถาวรของสถาบันฯ และระดับราคาพลังงานก็มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้นค่าดัชนีค่าใช้จ่ายในส่วนของสาธารณูปโภคของสถาบันฯ จึงเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 184.4 ในปี พ.ศ.2554 ซึ่งเป็นปีแรกของการย้ายเข้าสู่อาคารแห่งใหม่ สูงขึ้นกว่าสองเท่าเป็น 594.2 ในปี พ.ศ.2556 ในขณะที่การได้รับจัดสรรงบประมาณในส่วนสาธารณูปโภคนี้แนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง และไม่ได้ขยายตัวขึ้นไปตามสัดส่วนพื้นที่ของอาคารที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ข้อมูลจากการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้บริหารในอดีตและปัจจุบันให้เหตุผลว่า การรับมือกับปัญหาด้านงบประมาณที่มีการใช้จ่ายที่สูงกว่างบประมาณที่ได้รับนั้น ผู้บริหารจะดูแลบริหารจัดการงบประมาณอย่างไร ในกรณีที่งบประมาณได้รับมีอยู่อย่างจำกัด และค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้สถาบันฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณในค่าสาธารณูปโภคที่สมดุลย์กับอาคาร รวมทั้งต้องบริหารจัดการค่าสาธารณูปโภคในส่วนที่เพิ่มเติม



หมายเหตุ : กำหนดให้ปีงบประมาณ 2550 เป็นปีฐาน เนื่องจากเป็นปีแรกในการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐของมหาวิทยาลัยมหิดล
รูปที่ 8 ดัชนีงบประมาณและค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคของสถาบันฯ ในปีงบประมาณ 2550 – 2557

“.....แต่เราย้ายตึกมาการเพิ่มในการใช้
จ่ายตรงนี้เพิ่มสูงเนื่องจากโครงสร้างมันเปลี่ยนไป
หมด สูงขึ้นมาเยอะมาก” (อาจารย์ในคณะผู้บริหาร
สถาบันฯ ช่วงหลังการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ)
“พอไปได้ พออยู่ได้ อย่างปี 2553 รั้งจ่ายห้า ก็เยอะ
แหละ ปี 2554 รั้งหนึ่งจ่ายสี่แปด ปี 2553 รั้งหนึ่ง
จ่ายสี่เจ็ดเจ็ดเลย นั่นก็คือข้อเท็จจริง ความเป็นจริงที่
เราต้องดูในเรื่องของการบริหารจัดการ ก็ต้องยก
ความสามารถไปให้ผู้บริหารว่าจะสามารถทำอะไร
ให้อยู่ได้ในทรัพยากรที่จำกัด” (อาจารย์ในอดีตคณะ
ผู้บริหารสถาบันฯ)

“เพราะว่าที่ที่จำได้ตอนที่เราสรางตึกเสร็จ
แล้ว เราก็คิดว่ามันจะเป็นเหตุเป็นผลที่ดีเลย ที่เราจะ
ของงบประมาณในส่วนของสาธารณูปโภคเพิ่มมากขึ้น
เพราะสิ่งที่มันเกิดขึ้นเห็นได้ ที่ว่าเราอยู่จากตึกที่เล็กๆ
มาอยู่ตึกใหญ่ ค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคต้องเยอะ ที่
ตอนนั้นทำเรื่องไปคิดว่ายังงี้ก็ต้องได้ แต่ปรากฏว่าไม่
... แต่ที่นี้มันก็เป็นเหมือนกับว่ามันเป็นสิ่งที่เขา
พิจารณาแล้ว แล้วเขาจัดสรรมาให้ ก็เลยคิดว่าไอ้ส่วน
ที่เหลือส่วนงาน คณะ ก็ต้องไปจัดการเอาเอง ช่วยเหลือ
ตัวเอง” (ผู้บริหารสถาบันฯ)

ประเด็นเรื่องภาระค่าใช้จ่ายด้าน
สาธารณูปโภคที่สูงขึ้นนี้เป็นที่รับทราบอย่างทั่วถึงใน
ทุกกลุ่มบุคลากร สืบเนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว
ระบบการบริหารจัดการงบประมาณของสถาบันฯ ได้
เคลื่อนตัวเข้าสู่รูปแบบการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น
และมีการบริหารจัดการแบบความร่วมมือเพิ่มมากขึ้น
คณาจารย์และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ที่รับรู้ รับทราบ
ความเป็นไปของการสถานะงบประมาณของสถาบันฯ
สืบเนื่องมาจากการกระจายงานตามหน้าที่รับผิดชอบ
ด้านงบประมาณในวงกว้างขึ้น ดังนั้นความประหยัด
ในการใช้ทรัพยากรต่างๆ ของสถาบันฯ ทั้งในส่วนของ
ไฟฟ้า น้ำประปา และการใช้วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ จึงถูก
มองเป็นบรรทัดฐาน (norm) อย่างรวดเร็ว เพื่อที่จะให้
สถาบันฯ ก้าวห่างจากปัญหาที่จะเสริมใส่เข้ามาในวิถี

การดำเนินชีวิตประจำวัน มากกว่าการเร่งปฏิบัติใน
ช่วงเวลาสั้นๆ เหมือนอย่างที่เคยเป็นมา ความ
ตระหนักและใส่ใจในปัญหาภาระค่าใช้จ่ายนี้ สะท้อน
ออกมาสู่พฤติกรรมกรรมการดำเนินชีวิตที่มีธำษของ
บุคลากรทุกคน จนกลายเป็นการปรับเปลี่ยน
วัฒนธรรมองค์กรในการทำงาน โดยการปิดแอร์ ปิดไฟ
เมื่อไม่ใช้ การร่วมมือสอดส่องจุดรั่วซึมของเครื่องใช้
สาธารณูปโภค การช่วยกันป้องกันความสิ้นเปลือง
ต่างๆ แม้ว่าการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และการ
เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร เป็นกระบวนการที่ต้อง
อาศัยเวลา แต่พื้นฐานเดิมของสถาบันฯ ที่มุ่งเน้นการ
ทำงานเป็นทีม ส่งผลให้สถาบันฯ มีค่าใช้จ่าย
สาธารณูปโภคลดลงในเวลาเพียง 2 ปี โดยในปี พ.ศ.
2557 ดัชนีค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคลดต่ำลงเหลือ
เพียง 496.5 แม้ว่ากิจกรรม และจำนวนบุคลากรจะ
ไม่ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด

สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

การวิเคราะห์ด้านสถานการณ์งบประมาณ
ในระยะยาว จะช่วยผู้บริหารและบุคลากรภายใน
องค์กรได้ทราบถึงบริบททางด้านการเงินขององค์กรที่
เปลี่ยนแปลงไป และเป็นเครื่องมือที่ช่วยสะท้อน
ปัญหาในการดำเนินงานและความเปลี่ยนแปลงที่
ต้องการในอนาคต ข้อมูลเหล่านี้จึงมีประโยชน์อย่าง
ยิ่งต่อการกำหนดกลยุทธ์ และการดำเนินการด้าน
งบประมาณเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์
ขององค์กรที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งผลการศึกษา
งบประมาณของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล พบว่า สถาบันฯ มีภาระค่าใช้จ่าย
ที่สูงกว่างบประมาณที่ได้รับในช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่ง
เป็นสถานการณ์ที่ไม่ได้แตกต่างไปจากหน่วยงาน
การศึกษาต่างๆ ในระดับมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด

การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก
(external shocks) มักเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงทางด้านงบประมาณและการใช้จ่ายโดยที่องค์กรไม่สามารถคาดเดาได้ ทางออกของปัญหาที่สถาบันฯมักนำมาใช้ คือการประหยัด และการทำงานให้นักขึ้น ซึ่งเป็นหนทางที่ช่วยนำให้สถาบันฯก้าวผ่านจากปัญหาทางการเงินในอดีตได้ อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่สถาบันฯได้ย้ายที่ทำการมายังอาคารแห่งใหม่ที่มีพื้นที่ใช้สอยเพิ่มขึ้น อัตราการเติบโต (Growth rate) ของค่าใช้จ่ายส่วนเกินรายปีของสถาบันฯมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นไปด้วย โดยเฉพาะ ค่าสาธารณูปโภคที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในระยะสั้นขององค์กร ไม่เพียงพอที่จะขจัดปัญหาได้ จำเป็นต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

การบริหารจัดการงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือร่วมใจกันของชาวสถาบันฯ ไม่ได้เป็นเพียงแค่การกระจายภาระหน้าที่ให้ทั่วถึงเท่านั้น แต่นับเป็นรูปแบบการบริหารที่กระจายความรับผิดชอบที่มาพร้อมกับความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ซึ่งสอดคล้องกับแบบจำลองสามเหลี่ยมการบริหารจัดการองค์กร (Triangular Design: A New Organizational Geometry) ประเภทแบบความร่วมมือนั้นคือการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กร โดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือร่วมใจกันของบุคลากรในสถาบันและใช้การบริหารแบบกระจายความรับผิดชอบ เพื่อให้บุคลากรเกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร เกิดความร่วมมือร่วมใจ ความรับผิดชอบ และความเป็นเจ้าของร่วมกัน ส่งผลให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. ผู้บริหารควรพิจารณารายละเอียดของงบประมาณที่แต่ละฝ่ายเสนอมา โดยเรียงลำดับความสำคัญและเร่งด่วนของแต่ละปี และมีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณทุกไตรมาสให้เป็นไป

ตามแผนงบประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

2. สถาบันฯ ควรจะมีมาตรการเชิงรุกในการขออนุมัติจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมจากมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาค่าสาธารณูปโภคที่ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายจริง และการได้รับจัดสรรงบประมาณค่าสาธารณูปโภคที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่จริง

3. พัฒนาวัฒนธรรมองค์กร โดยมีกิจกรรมปลูกจิตสำนึกให้บุคลากรในสถาบันฯ เป็นผู้ที่มีความประหยัดในการใช้วัสดุและอุปกรณ์ที่สิ้นเปลืองต่าง ๆ รวมทั้งประหยัดน้ำและประหยัดไฟฟ้า ซึ่งจะทำให้งบประมาณค่าสาธารณูปโภค และงบดำเนินงานลดลงได้ เช่น การจัดกิจกรรม 5 ส. (สะสาง สะดวก สะอาด สุขลักษณะ และสร้างนิสัย) อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดย

1.1 สร้างแรงจูงใจด้วยการให้

รางวัลบุคคล หรือฝ่ายงานต่างๆ ที่ให้ความร่วมมือ เช่น การแข่งขันการประหยัดพลังงานของฝ่ายงาน

1.2 กำหนดมาตรการให้บรรลุ

เป้าหมายในการประหยัดพลังงาน เพื่อให้ลดค่าใช้จ่ายลง 10% ของค่าใช้จ่ายเดิม เช่น ตั้งเวลาการเปิด - ปิดเครื่องปรับอากาศและตอนพักเที่ยงของทุกวันทำการ รวมทั้งปรับอุณหภูมิของเครื่องปรับอากาศไม่เกิน 25 องศา การเปิด - ปิดไฟตรงโต๊ะของทำงานของแต่ละคน การขึ้นลงบันไดแทนการใช้ลิฟต์เพื่อสุขภาพ รวมทั้งต้องมีการจัดทำรายงานของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพลังงาน เพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานได้รับรู้และรับทราบต่อไป

1.3 ติดตามและประเมินผล

ของทุกกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง โดยการสร้างแบบสำรวจว่ากิจกรรมที่จัดทำมานั้น สามารถนำไปสู่วัฒนธรรมการประหยัดพลังงานได้หรือไม่

เอกสารอ้างอิง

- ยุพิน วรสิริอมร จงจิตต์ ฤทธิรงค์ ศุทธิดา ชนวนัน
พจนานุกรมศัพท์. (2557). การเกิดกับ
ความมั่นคงในประชากรและสังคม.
นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม.
Eyring, H. (2011). Unexploited efficiencies in
higher education. *Education Research*.
(4)7, 1-18.
Fletcher, M. (2005). What happened with education in
the latest national budget? *Technology*
Teacher, 64(7), 3-3.
Harpalani, V. (2010). Maintaining educational
adequacy in times of recession: Judicial
review of state education budget

cuts. *New York University Law Review*,
85.1, 258-288.

Katz, D. and Kahn, R. (1978). "The Social
Psychology of Organizations," New York
:Wiley.

Keidel, R. (1990). "Academy of Management
Executive 4, 24-26.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	เอื้อมเดือน แก้วสว่าง
การศึกษา	ศศ.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหิดล 2545
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
สถานที่ทำงาน	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล