

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบงบประมาณและการบริหารจัดการรัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะในเรื่องของการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินและพัสดุให้เป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น ประเทศไทยมีวิวัฒนาการการจัดทำระบบงบประมาณแบบเดิมดังนี้

1. งบประมาณแบบแสดงรายการ (line – item budgeting) สำนักงานงบประมาณตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2502 ก่อนปี พ.ศ. 2525 สำนักงานงบประมาณใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการคือ งบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการ เป็นระบบที่เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า (input) แต่ละรายการเช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ฯลฯ เป็นอย่างละเท่าใด ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ เพราะการอนุมัติเงินประจำงวดอนุมัติตามหมวดรายจ่าย มิได้อนุมัติตามแผนงาน โครงการ/กิจกรรม จึงไม่สามารถเห็นความเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรทรัพยากรที่ให้กับผลที่เกิดขึ้น ตามวัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการ/กิจกรรมนั้นๆ จึงเป็นปัญหาในการประเมินผลสำเร็จของแผนงาน โครงการ/กิจกรรม นอกจากนี้โครงสร้างของงบประมาณแสดงรายการจะเน้น หมวดรายจ่ายเป็นสำคัญ มีการควบคุมรายละเอียดการใช้จ่ายเงินมาก ส่งผลให้ผู้บริหารไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานและไม่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้

2. ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (performance budget) แต่เดิมก่อนที่จะนำมาใช้ปฏิบัติจริงๆ มีชื่อเรียกกันว่า งบประมาณแบบลักษณะงาน (functional budget) หรืองบประมาณแบบกิจกรรม (activity budget) เพราะการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามระบบ นี้จะมีการแยกออกตามลักษณะงาน (functional classification) หรือกิจกรรม (activity classification) ต่อมา The first Hoover Commission (ค.ศ. 1949) ได้เรียกชื่องบประมาณแบบนี้ว่า งบประมาณแบบปฏิบัติการ หรือแบบแสดงผลงาน (performance budget) แนวคิดของระบบงบประมาณแบบนี้จะมุ่งให้ความสนใจต่อลักษณะทั่วไปและความสำคัญของงานที่จะกระทำมากกว่าสิ่งที่จะซื้อ มา เช่น วัสดุครุภัณฑ์ เป็นต้น เพราะว่าสิ่งเหล่านี้เป็นเพียงวิถีทางที่จะนำไปสู่จุดหมายเท่านั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดในการงบประมาณก็คืองานหรือบริการที่จะกระทำให้สำเร็จไปและค่าใช้จ่ายทั้งหมดของงานหรือบริการนั้น งบประมาณแบบนี้จะวางเป้าหมายไว้ล่วงหน้า ซึ่งทำให้สามารถวัดผลงานแต่ละระยะของหน่วยงานต่างๆ ได้ งบประมาณที่เน้นการจัดการนี้เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานมากกว่าที่จะเกี่ยวข้องกับระบบข้อบังคับในการใช้จ่ายลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของงบประมาณแบบแสดงผลงานมีอยู่ 3 ประการ คือ 1) การจำแนกพันธกิจ 2) กิจกรรมการวัดผลงาน 3) การรายงานผลงาน การที่จะนำเองงบประมาณแบบนี้มาใช้ให้ได้ผลอย่างเต็มที่นั้นจำเป็นต้องมีมาตรการในการวัด

งานที่ดีและมีระบบบัญชีที่แสดงราคาต่อหน่วยสำหรับคำนวณค่าใช้จ่ายของงานต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและแน่นอนด้วย

3. ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (program budgeting) เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 สำนักงบประมาณได้ปรับปรุงเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงานโดยผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ กล่าวถึงมีการกำหนดแนวทางหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณตามสัดส่วนรายจ่ายแต่ละด้าน แต่ต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีการเปลี่ยนแปลงการอนุมัติเงินประจำปีให้มีความคล่องตัวมากขึ้นโดยกระจายไปสู่ภูมิภาคให้หัวหน้าหน่วยงานของภาครัฐได้รับมอบอำนาจมากขึ้นในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้แก้ผู้ว่าราชการจังหวัดแทน แต่อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการเช่น

3.1 การจัดทำงบประมาณเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลพรรคการเมืองแต่ละชุดบ่อยครั้งมีการประนีประนอมประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

3.2 ทักษะของเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญถ้าไม่เข้าใจก็เกิดปัญหาในการจัดสรรงบประมาณ

3.3 เน้นระบบการใช้จ่ายมากกว่ามุ่งความสำเร็จของงาน (ผลผลิต ผลลัพธ์)

3.4 ขาดการวางแผนการเงินล่วงหน้า

3.5 ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ

3.6 ไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริการสินทรัพย์

ดังนั้นจึงเป็นแรงผลักดันปรับปรุงระบบงบประมาณแบบใหม่คือ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยยึดผลผลิตและผลลัพธ์เป็นหลัก

4. การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – Based Budgeting) หมายถึงระบบที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน โครงการ อย่างเป็นระบบมีการติดตาม ประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป (input) มาเป็นการเน้นที่ผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (out come) ที่เกิดขึ้น โดยผลผลิตคือ สิ่งของหลังบริการที่เป็นรูปธรรม ผลลัพธ์ (out come) หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากการผลิตและผลกระทบที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมสิ่งสำคัญในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานคือ การวัดผลการดำเนินงานโดยกำหนดหน่วยวัดและประเมินผลการดำเนินงานที่ชัดเจน ครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพประหยัดค่าใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลาที่ต้องการ ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้รัฐบาล

มั่นใจได้ว่าผลผลิตที่เกิดขึ้น เชื่อมโยงกับผลลัพธ์และผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบาย ผลผลิตมีปริมาณ คุณภาพ ราคาที่เหมาะสมและประชาชนได้รับประโยชน์ในเวลาที่กำหนด ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงได้มีการกำหนดกลยุทธ์ในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ไปใช้ โดยจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานการเงิน 7 ด้าน กล่าวคือ

- 1 การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)
- 2 การคำนวณต้นทุนของกิจกรรม (Activity Based Costing)
- 3 การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)
- 4 การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial Management/ Fund Control)
- 5 การรายงานทางการเงินและผลดำเนินการ (Financial and Performance Reporting)
- 6 การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)
- 7 การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

มหาวิทยาลัยราชภัฏ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ ด้วยมีบริบท ที่เอื้อ ให้มีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่น และสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น เนื่องด้วยทำเล ที่ตั้งที่มีความใกล้ชิดและกระจายในทุกภูมิภาคทั่วประเทศและเป็นแหล่งใหญ่ในการผลิตกำลังคน ระดับอุดมศึกษา ที่ให้โอกาสทางการศึกษากับคนส่วนใหญ่ สิ่งแต่ละมหาวิทยาลัยราชภัฏ จะต้อง ดำเนินการใน ด้านงบประมาณ ในแต่ละปีนั้นจะเป็นการพัฒนาและ ปรับปรุงระบบการจัดทำและ ระบบการบริหารงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ

1. จัดทำแผนปฏิบัติการและจัดสรรงบประมาณทุกรายการ ที่มุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์เป็น สำคัญ
2. พัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานให้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
3. จัดตั้งทีมงานพัฒนาระบบ (Performance – Based Budgeting) ในหน่วยงานภายใน องค์การ ทุกระดับโดยให้มีการกำหนดความรับผิดชอบในรูป ของทีมงานหรือในรูปแบบ คณะกรรมการ
4. ให้องค์กรจัดทำแผนกลยุทธ์ระดับองค์กร/ หน่วยงานย่อยทุกระดับ
5. การส่งเสริมให้หน่วยงานในองค์กรมีการนิเทศติดตามผลและรายงานผลการดำเนินงาน ในช่วงของการพัฒนาหรือในช่วง หัวเลี้ยวหัวต่อของ มหาวิทยาลัย ที่จะต้องดำเนินการบริหาร งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งเป็นระบบที่ แตกต่างไปจากระบบเดิม ซึ่ง ในขณะเดียวกันการ บริหารมหาวิทยาลัยโดยใช้มหาวิทยาลัยเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยน อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละ หน่วยงานย่อย โดยให้คณะกรรมการ

หน่วยงานย่อย ซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าหน่วยงานย่อยและตัวแทนบุคลากรภายในคณะ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร วิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของคณะกรรมการหน่วยงานย่อย หลักการที่สำคัญของการบริหารหน่วยงานย่อย มีอยู่ 5 ประการ ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ
2. หลักการมีส่วนร่วมในการทำงาน
3. หลักการคืนอำนาจให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหาร
4. หลักการบริหารจัดการตนเอง (คิดเองเป็น)
5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลในระดับต่าง ๆ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

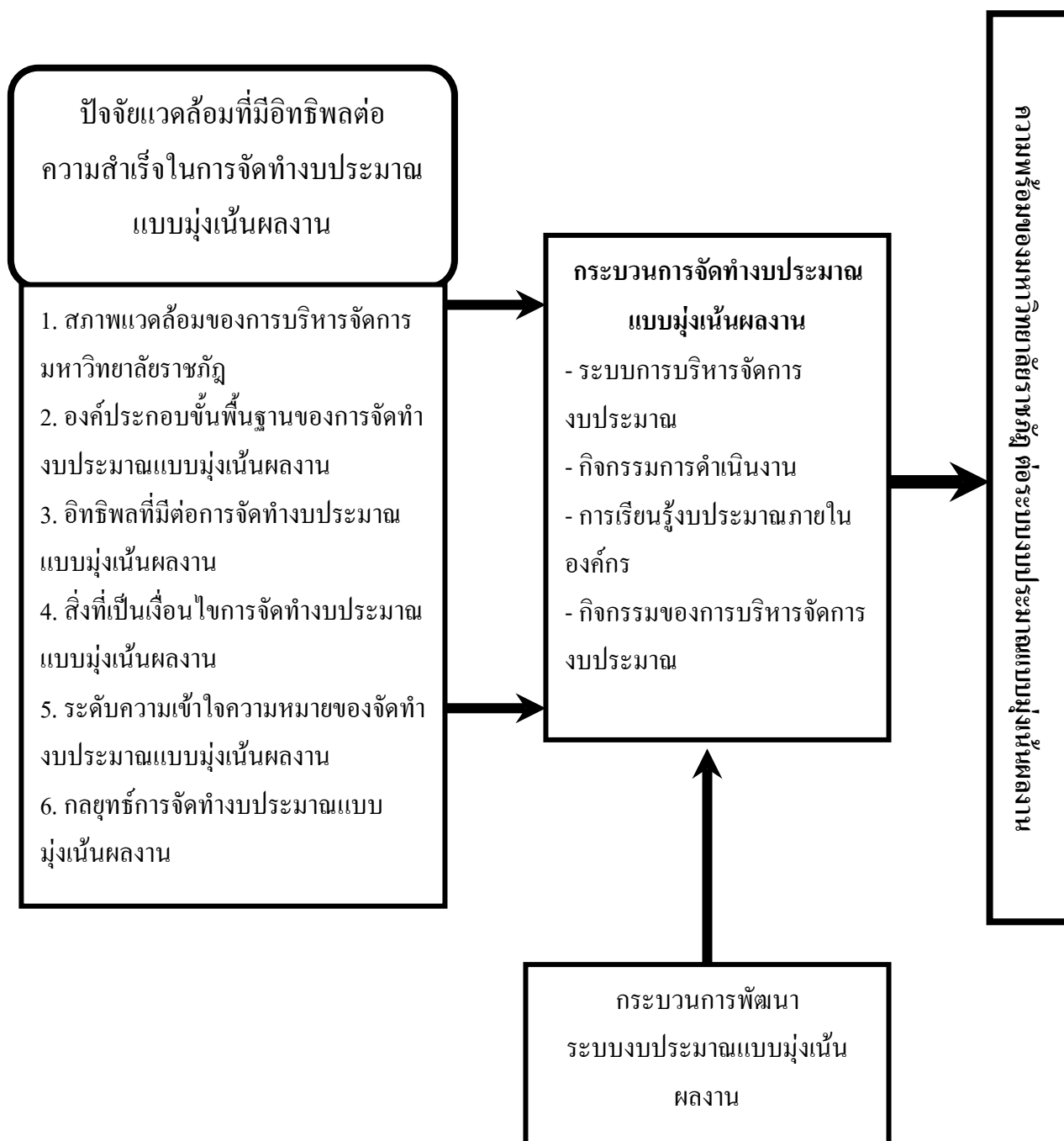
การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน กับระบบงบประมาณในปัจจุบัน ของมหาวิทยาลัยราชภัฏ
2. เพื่อศึกษาความพร้อมของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ต่อระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
3. เพื่อเสนอแนวทางพัฒนาความพร้อมของมหาวิทยาลัยราชภัฏต่อระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานการนำระบบ GFMIS เข้ามาช่วยในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษความพร้อมของระบบบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) นั้นผู้วิจัยได้นำเอาทฤษฎีเชิงระบบของแคทซ์และคาห์น (Daniel Katz and Robert L. Khan) ซึ่งมององค์การว่าเป็นระบบเปิดระบบหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วย 1. ปัจจัยนำเข้า (inputs) 2. กระบวนการ (process) 3. ผลผลิต (outputs) โดยมีสภาพแวดล้อม (context) และข้อมูลย้อนกลับ (feedback) ซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน โดยที่องค์ประกอบตัวปัจจัย (inputs) ประกอบด้วย ความประสงค์ทางการศึกษา บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ซึ่งจะดำเนินการผ่านกระบวนการ (process) ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการบริหารจัดการ การเรียนการสอน การติดตาม เพื่อผลผลิตที่ได้ (outputs) คุณภาพการให้บริการทางการศึกษาที่จะส่งผลต่อความพร้อมที่มีต่อระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏ ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 6 แห่ง (เนื่องจากมีสภาพแวดล้อมทางด้านการบริหารที่ใกล้เคียงกัน) โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 87 คน (โดยวิธี yamane) มาจาก กลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 110 คน โดยแบ่งเป็น มรภ. พระนคร 35 คน มรภ. จันทเกษม 15 คน มรภ. สวนดุสิต 18 คน มรภ. สวนสุนันทา 14 คน มรภ. บ้านสมเด็จเจ้าพระยา 11 คน มรภ. ธนบุรี 17 คน

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงความพร้อมของมหาวิทยาลัยราชภัฏที่มีต่อระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่มีขอบเขตการศึกษาอยู่ 3 ด้าน ประกอบไปด้วย

1. ความสามารถของบุคลากร (ability)
 - 1.1 ความรู้ (knowledge)
 - 1.2 ความเข้าใจ (understanding)
 - 1.3 ทักษะ (skill)
 - 1.4 ประสบการณ์ (experience)
2. การเตรียมความพร้อมในระบบการทำงาน
 - 2.1 การพัฒนาบุคลากร
 - 2.2 การจัดเตรียมวัสดุ / อุปกรณ์
 - 2.3 การสนับสนุนของผู้บริหาร
 - 2.4 เตรียมระบบบริหารรองรับ
3. ด้านเทคโนโลยี

มาประกอบกับการบริหารงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – Based Budgeting) ซึ่งมีมาตรฐานด้านการเงิน 7 ด้าน หรือที่เรียกว่า 7 Hurdles ประกอบด้วย

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)
2. การคำนวณต้นทุนของกิจกรรม (Activity Based Costing)
3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)
4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management

Fund Control)

5. การรายงานทางการเงินและผลดำเนินการ (Financial and Performance Reporting)

6. การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)

7. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

มาตรฐาน 7 ด้านนี้เป็นเครื่องมือนำทางไปสู่การจัดการทางการเงินที่ชัดเจน

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อความเข้าใจในความหมายของคำศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ตรงกับผู้วิจัย เข้าใจ จึงได้นิยามคำศัพท์เฉพาะที่เป็นคำหลักๆไว้ดังนี้

1. ความพร้อม หมายถึง ความสามารถของบุคลากร การเตรียมความพร้อมในระบบงาน และ การใช้เทคโนโลยีในการทำงานของบุคลากรประกอบด้วยการพัฒนาบุคลากร การจัดเตรียม วัสดุ/อุปกรณ์ การสนับสนุนของผู้บริหาร เตรียมระบบบริหารรองรับกระบวนการทำงานหรือทำ กิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนี้

1.1 ความสามารถ หรือ ความพร้อมในด้านการทำงานคือความสามารถทำงานหรือทำ กิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จโดยอาศัยความรู้ ความเข้าใจ ทักษะและประสบการณ์ ซึ่งถือว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นเป็นผู้มีความสามารถในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จ

1.2 ความเต็มใจ หรือความพร้อมในด้านจิตวิทยา คือความเต็มใจหรือแรงจูงใจที่จะทำงาน ให้สำเร็จ โดยอาศัย ความมุ่งมั่น ความมั่นใจ แรงจูงใจในความสำเร็จและความมั่นคง ถ้าบุคคลหรือ กลุ่มบุคคลนั้นมีเจตคติที่ดีในการทำงาน งานนั้นก็สามารถสำเร็จได้

2. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance- Based Budgeting System : PBB) หมายถึง ระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดภารกิจ (Mission) ขององค์กร วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตาม และประเมินผลงาน สม่าเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงินและ พัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงาน หรือภารกิจต่าง ๆ ขององค์กร หรือของรัฐภายใต้หลัก ธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับมหาวิทยาลัยราชภัฏและ สอดคล้องกับนโยบายและจุดมุ่งหมายของรัฐบาลโดยต้องดำเนินการตามมาตรฐานทางการเงิน 7 ด้าน ได้แก่ 1. การวางแผนงบประมาณ 2. การคำนวณต้นทุนของกิจการ 3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง 4. การบริหารทางการเงินและการควบคุม งบประมาณ 5. การรายงานผลทางการเงินและผล ดำเนินการ 6. การบริหารสินทรัพย์ 7. การตรวจสอบภายใน เพื่อป้องกันความเสี่ยงในการใช้ งบประมาณที่ได้รับเป็นเงินรวม (Block Grant)

3. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ด้านการบริหารจัดการใน มหาวิทยาลัยราชภัฏ ตั้งแต่ระดับ ผู้อำนวยการกอง ถึง อธิการบดี

4. ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ โดยเฉพาะ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ โดยทางตรงและ โดยทางอ้อม