

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานของแต่ละหน่วยงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น ต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนให้นำไปสู่วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายในการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆ งบประมาณจึงถือได้ว่าเป็นปัจจัยหลักในการเป็นตัวขับเคลื่อนที่จะมุ่งให้เกิดผลสำเร็จ และมีประสิทธิภาพตามภารกิจด้านต่างๆ ของหน่วยงาน โดยทั่วไปลักษณะพื้นฐานและโครงสร้างของแต่ละหน่วยงานจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับภารกิจ/งาน/โครงการ การพิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงขึ้นอยู่กับภารกิจงานหรือโครงการของแต่ละสถาบันรวมถึงองค์ประกอบอื่นๆ การจัดสรรงบประมาณที่ใช้สนับสนุนด้านการเรียนการสอนไม่ได้มีกฎเกณฑ์มาตรฐานที่แน่นอนตายตัว การจัดสรรงบประมาณจะใช้รูปแบบการดูฐานรายจ่ายที่มีอยู่ในปีงบประมาณมาเป็นฐาน หรือพิจารณาตามนโยบายที่กำหนดในแต่ละปี หรือพิจารณาตามเหตุผลความจำเป็น ฯลฯ โดยทั่วไประบบการบริหารจัดการการเรียนการสอนหรือพื้นฐาน โครงสร้างการบริหารแต่ละหน่วยงานในสถาบันอุดมศึกษามีความแตกต่างกัน ทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรและรายจ่ายของแต่ละหน่วยงานไม่เท่ากัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้กรอบทิศทางการพัฒนาประเทศระยะกลาง ที่สอดคล้องวิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ในด้านแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกระดับ อันจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืนที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง

สถาบันอุดมศึกษา เป็นหน่วยงานที่เป็นแหล่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ที่จะพัฒนาคนให้มีคุณภาพ คิดเป็น ทำเป็น มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้สอดคล้องหรือตอบสนองต่อนโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการผลิตบัณฑิตทางด้านวิศวกรรมศาสตร์เป็นภารกิจหลัก นอกเหนือจากนั้น คณะฯ ยังต้องดำเนินงานตามภารกิจด้านอื่นๆ ตามนโยบายของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ คือ การวิจัย การให้บริการวิชาการแก่สังคม รวมถึงการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การดำเนินงานตามภารกิจ

ต่างๆ จะมีประสิทธิภาพหรือสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ต้องอาศัยปัจจัยหลายๆ ชนิดมาเป็นตัวขับเคลื่อนในการดำเนินงาน ปัจจัยหลักที่สำคัญสำหรับการดำเนินงาน คือ งบประมาณสำหรับใช้สนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจต่างๆ ซึ่งแหล่งงบประมาณหลักของคณะฯ คือ งบประมาณแผ่นดิน

ตลอดระยะเวลาในการดำเนินงานตามภารกิจหลักและภารกิจอื่นๆ คณะฯ ได้มีการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านการเรียนการสอนมีการขยายการรับนักศึกษาทั้งในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา เพื่อให้ทันต่อเทคโนโลยีของการเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบัน รวมถึงกิจกรรมอื่นๆ ที่คณะฯ มุ่งเน้นส่งเสริมตามนโยบายของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ การดำเนินงานทุกภารกิจจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินงาน งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลมีวงเงินค่อนข้างจำกัดจึงไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานที่จะให้ครอบคลุมทุกภารกิจ อันจะทำให้งานหรือโครงการสำเร็จลุล่วงไปได้หรือมีประสิทธิภาพ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จึงจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณจากแหล่งอื่นมาสนับสนุนอีกทางหนึ่ง

หลายปีที่ผ่านมางบประมาณรายจ่ายในการสนับสนุนกิจกรรมของคณะฯ มียอดสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สืบเนื่องจากการที่คณะฯ ได้มีการขยายภาระงาน เพื่อมุ่งเน้นการดำเนินให้ไปสู่วิสัยทัศน์และพันธกิจที่ได้กำหนดไว้ งบประมาณรายจ่ายที่สูงขึ้นในแต่ละปีทำให้คณะฯ มีแนวโน้มที่จะควบคุมค่าใช้จ่ายได้ยาก หรือการกำหนดทิศทางของการใช้จ่ายงบประมาณที่จะเน้นไปด้านใดด้านหนึ่ง หรือการประเมินว่าการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นอยู่มีความเหมาะสมต่อการบริหารจัดการหรือไม่อย่างไร รวมทั้งยังขาดการวิเคราะห์งบประมาณที่ชัดเจน

ในอดีตการบริหารงบประมาณของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มีการกำหนดแผนการดำเนินงานการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การนำเสนอรายงานรับ – จ่ายงบประมาณต่อที่ประชุมคณะกรรมการประจำคณะฯ ตามรอบไตรมาสหรือปีงบประมาณ เป็นการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณแต่ไม่มีการวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณอย่างจริงจัง และในอนาคตอันใกล้ งบประมาณแผ่นดินที่คณะฯ ได้รับจัดสรรมีแนวโน้มลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับภาระงานของคณะฯ อันเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนระบบการจัดสรรงบประมาณที่จะสนับสนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรือเกี่ยวกับสถานะทางด้านการคลังของรัฐบาล เมื่องบประมาณหลักคือ งบประมาณแผ่นดิน ที่คณะฯ ใช้สนับสนุนการดำเนินงานด้านการเรียนการสอนอาจมีแนวโน้มที่จะได้รับจัดสรรลดลง คณะฯ จำเป็นต้องอาศัยแหล่งงบประมาณอื่นมาช่วยสนับสนุนกิจกรรมการดำเนินงานของคณะฯ ซึ่งได้แก่ งบประมาณเงินรายได้ของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ผลลัพธ์จากการไม่วิเคราะห์การบริหารงบประมาณอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถประเมินผลการบริหารงบประมาณ การวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อหาข้อดีข้อเสีย หรือปัญหาอุปสรรคด้านการบริหารงบประมาณ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ต้องทำการศึกษา การวิเคราะห์การบริหารงบประมาณของคณะวิศวกรรมศาสตร์ สำหรับการวิจัยครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารงบประมาณ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยเป็นการรวบรวมสถิติที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นหมวดหมู่ เป็นระบบ นำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุและปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานการใช้จ่ายงบประมาณของงานและโครงการต่างๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการและการบริหารงานของคณะวิศวกรรมศาสตร์ รวมถึงใช้ในการศึกษาวิเคราะห์และการวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ โดยคาดว่าคณะฯ จะได้รับประโยชน์จากงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาการใช้จ่ายงบประมาณของคณะวิศวกรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2549

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบการใช้จ่ายงบประมาณของคณะวิศวกรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2549

1.2.3 เพื่อศึกษาการใช้งานครุภัณฑ์ที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2549

1.2.4 เพื่อเสนอแนวทางในการบริหารงบประมาณและการใช้งานครุภัณฑ์ของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

1.3 นิยามศัพท์เฉพาะ

งบประมาณ หมายถึง แผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลข จำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือ การแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลข จำนวนเงิน

งบประมาณเงินรายได้ หมายถึง เงินหรือทรัพย์สินที่คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้รับนอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดินตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2522

ปีงบประมาณ หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้น เป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

1.4 ข้อจำกัดของการวิจัย

1.4.1 รายจ่ายที่เกิดขึ้นทั้งจากงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณเงินรายได้ จะนำเสนอข้อมูลรายจ่ายจริงเป็นรายปี จะไม่นำเสนอข้อมูลรายจ่ายจริงเป็นรายไตรมาสเนื่องจากข้อมูลบางหมวด/ประเภทรายจ่ายไม่ได้สะท้อนถึงการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีผลต่อการบริหารงบประมาณมากนัก จึงจะขอเสนอข้อมูลเป็นรายจ่ายจริงในภาพรวมทั้งปีงบประมาณ

1.4.2 สำหรับรายจ่ายจริงงบประมาณเงินรายได้ของคณะวิศวกรรมศาสตร์ จะไม่นำรายจ่ายจากการให้บริการวิชาการเพื่อหารายได้ ตามระเบียบมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ว่าด้วยการให้บริการวิชาการ พ.ศ. 2536 มาวิเคราะห์ในโครงการวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากเป็นโครงการเฉพาะกิจที่ไม่แน่นอน ไม่สามารถคาดหมายปริมาณโครงการ/ขนาดโครงการได้ และไม่สามารถทำนายผลตอบแทนที่จะได้รับในแต่ละปีอย่างเป็นระบบได้

1.4.3 นอกจากจะมีการศึกษารายจ่ายจริงของงบประมาณแผ่นดิน และงบประมาณเงินรายได้แล้ว จะมีการศึกษาการใช้งานครุภัณฑ์ที่จัดซื้อจัดจ้างจากงบประมาณแผ่นดิน ตามแบบสอบถามที่ได้กำหนดขึ้น เพื่อแสดงถึงความคุ้มค่าในการใช้งาน ซึ่งแบบสำรวจข้อมูลจะเป็นรายการครุภัณฑ์ที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาจากข้อมูลด้านเอกสาร (ข้อมูลทุติยภูมิ) ได้แก่ ข้อมูลรายจ่ายจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2549 จากเอกสารรายงานการรับ-จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2549 และเอกสารรายงานรับ-จ่ายงบประมาณเงินรายได้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2549 ของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยอาศัยข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ดังนี้

1. เอกสารประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2549 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
2. เอกสารงบประมาณเงินรายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2549 คณะวิศวกรรมศาสตร์
3. เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ได้ผลการบริหารงบประมาณของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2549
- 1.6.2 ได้ผลการเปรียบเทียบการใช้จ่ายงบประมาณของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2549
- 1.6.3 ได้ทราบผลการใช้งานครุภัณฑ์ที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2549
- 1.6.4 ได้แนวทางในการบริหารงบประมาณของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในอนาคต
- 1.6.5 เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหารงบประมาณของผู้บริหาร

1.7 ข้อตกลงเบื้องต้น

1.7.1 การศึกษาประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการใช้งานครุภัณฑ์จะศึกษาเฉพาะรายการครุภัณฑ์ที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2549 โดยจะไม่รวมรายการครุภัณฑ์ที่จัดซื้อจัดจ้างจากงบประมาณ โครงการเร่งรัดผลิตบัณฑิตสาขาขาดแคลน และรายการครุภัณฑ์ที่จัดซื้อจัดจ้างจากงบประมาณเงินรายได้คณะวิศวกรรมศาสตร์ เนื่องจากรายการครุภัณฑ์ส่วนใหญ่เป็นครุภัณฑ์ประจำอาคาร ครุภัณฑ์สำนักงานที่ใช้ทั่วไป หรืออุปกรณ์โสตทัศนศึกษาที่ใช้ในห้องเรียน

1.7.2 จะไม่รวมงบประมาณแผ่นดินของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่แฝงอยู่ในแผนงานบริหารการศึกษาที่รวมไว้ที่ส่วนกลางของมหาวิทยาลัย

1.7.3 การศึกษาค่าใช้จ่ายต่อนักศึกษาเต็มเวลา จะศึกษาเฉพาะจากรายจ่ายในการผลิตบัณฑิตที่เกิดขึ้นทางตรงของคณะวิศวกรรมศาสตร์ โดยไม่รวมค่าใช้จ่ายทางอ้อม เช่น งบประมาณแผ่นดิน จะไม่รวมรายจ่ายจากงานบริการวิชาการแก่ชุมชน งานวิจัย และงบประมาณเงินรายได้จะไม่รวมรายจ่ายจากงานสนับสนุนการวิจัย งานบริการวิชาการเพื่อสังคม งานบริการวิชาการเพื่อหารายได้ และอื่นๆ (เงินสมทบมหาวิทยาลัย)

1.7.4 รายจ่ายของภาควิชาต่างๆ ที่เบิกจ่ายในหมวดเงินอุดหนุนจากงบประมาณเงินรายได้ได้จำแนกรายจ่ายบางประเภทออกมา เช่น รายจ่ายค่าจ้างชั่วคราวได้นำไปจัดอยู่ในหมวดค่าจ้างชั่วคราว รายจ่ายค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ ไปจัดอยู่ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ทั้งนี้เพื่อความถูกต้องในการจำแนกประเภทรายจ่าย และสามารถสะท้อนรายจ่ายจริงของแต่ละหมวดรายจ่ายได้ดียิ่งขึ้น

1.7.5 จำนวนนักศึกษาเต็มเวลาของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จะไม่นับรวมจำนวนนักศึกษาเต็มเวลาในหลักสูตรภาคสมทบ

1.7.6 อื่นๆ (เงินสมทบมหาวิทยาลัย) หมายถึง รายจ่ายที่เกิดจากการที่คณะวิศวกรรมศาสตร์มีรายรับจากค่าธรรมเนียมการศึกษา เงินผลประโยชน์ และรายรับอื่นๆ ซึ่งรายรับเหล่านี้จะต้องนำส่งเข้าเป็นเงินรายได้ของคณะวิศวกรรมศาสตร์ และตามระเบียบว่าด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จะมีการหักค่าธรรมเนียมของรายรับต่างๆ ตามสัดส่วนของรายรับแต่ละประเภท เข้าเป็นเงินสมทบมหาวิทยาลัย ซึ่งรายจ่ายที่เกิดจากการหักเงินค่าธรรมเนียมของรายรับประเภทต่างๆ ในงานวิจัยชิ้นนี้ถือเป็นรายจ่ายของคณะวิศวกรรมศาสตร์ อีกด้วย

1.8 กรอบแนวคิดการวิจัย

