

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งครอบคลุมหัวข้อต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ความหมายเกี่ยวกับงานคลัง เงินงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณเงินรายได้
2. ข้อมูลสภาพงานคลัง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
3. ลักษณะของงานคลังและการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ
 - 3.1 ลักษณะของงานคลัง
 - 3.2 การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ
 - 3.3 งบประมาณเงินรายได้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
4. หลักการและแนวคิดการพึ่งตนเองของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล
5. การงบประมาณกับการบริหาร
 - 5.1 หลักการบริหารงบประมาณ
 - 5.2 ประโยชน์ของการงบประมาณต่อการบริหาร
 - 5.3 ปัจจัยที่ช่วยให้การงบประมาณได้ผล
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ความหมายเกี่ยวกับงานคลัง เงินงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณเงินรายได้

โดยหลักการของการบริหารแล้ว หน่วยงานหรือองค์กรจะต้องมีปัจจัยสำคัญสำหรับการบริหาร คือ ปัจจัยด้านคน ด้านเงิน ด้านวัสดุและด้านบริหารจัดการ ปัจจัยทั้ง 4 มีความสำคัญไม่แพ้กัน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์จะเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งสร้างองค์ความรู้ ประยุกต์เทคโนโลยี เพื่อชี้นำและพัฒนาสังคมทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและนานาชาติภายในปี

พ.ศ. 2555 ดังวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้จะขาดปัจจัยทั้ง 4 ไม่ได้ โดยเฉพาะปัจจัยด้านคนและด้านเงิน

การบริหารปัจจัยด้านเงินเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานที่จะนำเงินงบประมาณทั้งเงินงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณเงินรายได้มาบริหารจัดการเพื่อให้องค์กรบรรลุถึงพันธกิจของมหาวิทยาลัย และเกิดประโยชน์ มีประสิทธิภาพสูงสุดในกิจกรรมต่าง ๆ

“งานคลัง” หมายถึง การดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินของแผ่นดินหรือที่เรียกกันว่างานคลังเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเงินทองและบัญชีของแผ่นดิน ซึ่งคำว่า งานคลังเป็นคำที่มี

ความหมายค่อนข้างกว้างและมีความชัดเจนอยู่ในตัวของมันเองซึ่งเป็นที่เข้าใจของคนทั่วไปอยู่แล้ว (เชิดชัย มีคำ, ม.ป.ป. : 1)

เชิดชัย มีคำ (ม.ป.ป.:117-118) ได้ให้ความหมายของคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณต่าง ๆ ดังนี้

“งบประมาณ” หมายความว่า จำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับ รายจ่าย ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Budget” หรือ จะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่างบประมาณ หมายถึงแผนงานทางการเงินของรัฐบาลที่แสดงออกเป็นเอกสาร โดยประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายในรูปของจำนวนเงินที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่ง

“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่าย หรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติคำนิยามศัพท์ คำว่า “งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่าย หรือให้ก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

“ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้น เป็นชื่อสำหรับงบประมาณนั้น

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติคำนิยามศัพท์ คำว่า “ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับงบประมาณนั้น

ตามระเบียบมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ว่าด้วยเงินรายได้มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 ได้ให้ความหมายของคำศัพท์เกี่ยวกับงบประมาณเงินรายได้ดังนี้

“เงินรายได้” หมายความว่า เงินหรือทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ได้รับนอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดินตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541

มหาวิทยาลัยและหน่วยงานมีรายได้จากเงินผลประโยชน์จากการให้ใช้ทรัพย์สิน การให้เช่าที่ราชพัสดุและการดำเนินกิจการต่าง ๆ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าบำรุง ตลอดจนค่าปรับต่าง ๆ ตามระเบียบของมหาวิทยาลัย เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้บริจาคให้ ตลอดจนดอกผลที่อาจจะเกิดจากเงินและทรัพย์สินส่วนนี้ ทั้งนี้ไม่ว่ามหาวิทยาลัยหรือผู้บริจาคจะกำหนดเงื่อนไขหรือวัตถุประสงค์แห่งการบริจาคหรือไม่ก็ตาม รายได้อื่น ๆ เช่น เงินดอกผลของเงินรับฝาก ซึ่งเป็นเงินที่มหาวิทยาลัยและหน่วยงานได้รับฝากไว้โดยมีเงื่อนไขที่จะต้องจ่ายคืนเงิน

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่าเงินงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณเงินรายได้ คือ เงินจำนวนหนึ่งที่หน่วยงานกำหนดไว้เป็นรายรับ รายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับงบประมาณนั้น

2. ข้อมูลสภาพงานคลัง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

สภาพงานคลังของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ในช่วงปีงบประมาณ 2547-2551 จากข้อมูลในเอกสารรายงานงบการเงิน ณ วันสิ้นปีงบประมาณในแต่ละปี จะพบว่าสภาพงานคลังของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เช่น ข้อมูลรายรับจัดสรร ข้อมูลรายจ่ายที่ได้ใช้จ่ายไปจริง ทั้งงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณเงินรายได้รวมถึงเงินรายได้สะสม ระหว่างปีงบประมาณ 2542- 2551 ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี สภาพที่เป็นจริงของงานคลังที่ปรากฏตามข้อมูลนี้ แสดงให้เห็นทั้งในภาพรวมของวิทยาเขตและในแต่ละคณะหน่วยงานดังปรากฏในข้อ 2.1-2.10 นอกจากนี้ โดยภาพรวมข้อมูลเงินรายได้สะสมของวิทยาเขตปัตตานีก็มีจำนวนสูงขึ้นในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 69,179,355.56 บาท เพิ่มเป็น 171,984,711.31 บาทในปีงบประมาณ 2551 ดังนั้นภาพรวมสภาพการคลังดังกล่าวจะนำมาวิเคราะห์ในรายละเอียดแต่ละงบว่ามีปัญหาอะไร ทำให้รายได้ที่ได้รับจึงสูงกว่าประมาณการรายรับที่ตั้งไว้ การเบิกจ่ายเงินไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ เป็นต้น การวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวจะปรากฏให้เห็นในบทที่ 4

2.1 ข้อมูลรายรับจัดสรร และรายจ่ายของงบประมาณแผ่นดิน ระหว่างปีงบประมาณ 2547- 2551

ปีงบประมาณ	รายรับจัดสรร (บาท)	รายจ่าย (บาท)
2547	259,773,115.00	256,046,101.08
2548	339,247,276.00	294,041,921.18
2549	375,477,935.00	332,968,259.20
2550	550,150,851.00	355,289,178.21
2551	600,577,336.00	370,136,959.20

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2546 - 2551.

2.2 ข้อมูลรายรับจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ระหว่างปีงบประมาณ 2547- 2551
แบ่งตามหมวด

หมวด	ปีงบประมาณ 2547	ปีงบประมาณ 2548	ปีงบประมาณ 2549	ปีงบประมาณ 2550	ปีงบประมาณ 2551
งบบุคลากร	167,098,100.00	176,569,760.00	199,761,700.00	253,940,500.00	258,985,530.00
งบดำเนินงาน	34,962,368.00	52,265,240.00	46,576,906.00	48,004,087.00	53,559,668.00
งบลงทุน	45,192,150.00	104,432,576.00	98,789,602.00	218,375,444.00	243,878,248.00
งบเงินอุดหนุน	12,520,497.00	5,979,700.00	30,349,727.00	29,830,820.00	44,153,890.00
รวม	259,773,115.00	339,247,276.00	375,477,935.00	550,150,851.00	600,577,336.00

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2546 - 2551.

2.3 ข้อมูลรายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน ระหว่างปีงบประมาณ 2547 - 2551
แบ่งตามหมวด

หมวด	ปีงบประมาณ 2547	ปีงบประมาณ 2548	ปีงบประมาณ 2549	ปีงบประมาณ 2550	ปีงบประมาณ 2551
งบบุคลากร	178,428,455.69	184,679,278.12	207,148,263.85	202,916,526.81	213,114,375.60
งบดำเนินงาน	42,819,194.83	52,962,102.25	46,554,458.95	47,536,681.69	52,670,108.15
งบลงทุน	29,665,930.41	50,886,991.67	49,765,325.90	75,259,991.80	60,935,759.63
งบเงินอุดหนุน	5,132,520.15	5,513,549.34	29,500,210.50	29,575,977.91	43,416,715.80
รวม	256,046,101.08	294,041,921.38	332,968,259.20	355,289,178.21	370,136,959.18

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2546 - 2551.

2.4 ข้อมูลประมาณการรายรับ และประมาณการรายจ่าย ของงบประมาณเงินรายได้
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ระหว่างปีงบประมาณ 2547 - 2551

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายรับ	ประมาณการรายจ่าย
2547	107,483,300.00	99,344,100.00
2548	111,603,100.00	106,676,800.00
2549	123,853,700.00	117,995,500.00
2550	133,724,700.00	139,321,200.00
2551	123,776,100.00	132,787,700.00

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2546 - 2551.

2.5 ข้อมูลรายรับ และรายจ่าย และรายจ่ายจากเงินรายได้สะสมของงบประมาณเงินรายได้
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ระหว่างปีงบประมาณ 2547 - 2551

ปีงบประมาณ	รายรับเงินรายได้	รายจ่ายเงินรายได้	รายจ่ายจากสะสม
2547	119,320,046.31	82,138,052.05	36,013,678.98
2548	131,044,875.62	90,340,303.61	25,136,228.21
2549	154,670,736.87	108,752,937.52	26,099,797.84
2550	142,198,280.48	122,601,452.20	18,701,039.40
2551	166,223,811.06	132,825,670.56	13,946,510.02

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2546 - 2551.

2.6 ข้อมูลรายรับงบประมาณเงินรายได้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
ระหว่างปีงบประมาณ 2547 - 2551 แบ่งตามคณะ/หน่วยงาน

คณะ/หน่วยงาน	ปีงบประมาณ 2547	ปีงบประมาณ 2548	ปีงบประมาณ 2549	ปีงบประมาณ 2550	ปีงบประมาณ 2551
คณะมนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์	12,879,060.60	16,123,268.31	14,236,713.18	13,087,401.97	14,901,278.80
คณะวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี	12,870,742.60	12,869,745.39	12,616,247.10	12,466,701.59	11,602,526.18
คณะศึกษาศาสตร์	24,870,504.75	24,934,096.00	24,652,904.83	25,519,634.72	28,139,727.92
คณะวิทยาการสื่อสาร	1,425,055.00	3,076,890.00	6,060,610.00	7,293,524.00	8,644,814.00
คณะศิลปกรรมศาสตร์	893,610.00	1,052,065.41	1,387,540.00	1,795,910.00	1,264,839.00
คณะรัฐศาสตร์	-	-	2,071,875.00	784,520.00	3,015,826.00
วิทยาลัยอิสลามศึกษา	3,912,752.00	4,481,538.76	5,209,942.00	3,772,556.00	7,110,892.00
สำนักงานอธิการบดี วิทยา เขตปัตตานี	41,963,091.37	44,698,482.01	48,633,482.45	44,825,758.29	55,292,118.90
สำนักวิทยบริการ	6,562,325.97	7,317,328.74	7,916,879.31	7,330,938.41	7,576,399.42
สำนักส่งเสริมและการศึกษา ต่อเนื่อง	13,942,904.02	16,491,461.00	30,352,621.00	23,844,574.50	26,803,886.00
สถาบันวัฒนธรรมศึกษา กัลยาณิวัฒนา	-	-	1,531,922.00	1,476,761.00	1,871,502.84
รวม	119,320,046.31	131,044,875.62	154,670,736.87	142,198,280.48	166,223,811.06

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2546 - 2551.

2.7 ข้อมูลรายจ่ายงบประมาณเงินรายได้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
ระหว่างปีงบประมาณ 2547 - 2551 แบ่งตามคณะ/หน่วยงาน

คณะ/หน่วยงาน	ปีงบประมาณ 2547	ปีงบประมาณ 2548	ปีงบประมาณ 2549	ปีงบประมาณ 2550	ปีงบประมาณ 2551
คณะมนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์	7,241,720.36	7,607,543.71	7,379,120.60	11,367,461.03	11,750,702.55
คณะวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี	7,079,746.74	7,526,101.69	8,159,424.97	9,017,152.67	9,575,940.58
คณะศึกษาศาสตร์	19,578,087.16	22,045,632.78	22,762,524.11	25,642,283.09	28,751,456.22
คณะวิทยาการสื่อสาร	1,037,281.20	762,494.10	3,331,138.14	5,839,965.49	6,467,861.27
คณะศิลปกรรมศาสตร์	849,763.40	789,886.37	721,074.60	891,161.08	641,167.55
คณะรัฐศาสตร์	-	-	764,196.08	849,309.60	2,419,434.59
วิทยาลัยอิสลามศึกษา	3,065,563.76	3,670,152.02	4,612,412.71	4,657,456.46	6,635,436.29
สำนักงานอธิการบดี วิทยา เขตปัตตานี	27,112,422.07	31,630,954.73	34,152,734.56	41,784,097.05	42,767,169.57
สำนักวิทยบริการ	4,747,656.46	5,310,583.89	5,131,816.83	5,245,624.11	6,756,110.19
สำนักส่งเสริมและการศึกษา ต่อเนื่อง	11,425,810.90	10,996,954.32	20,571,517.54	16,008,596.86	15,692,369.13
สถาบันวัฒนธรรมศึกษา กัลยาณิวัฒนา	-	-	1,166,977.38	1,298,344.76	1,368,022.62
รวม	82,138,052.05	90,340,303.61	108,752,937.52	122,601,452.20	132,825,670.56

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2542 - 2551.

2.8 ข้อมูลรายจ่ายงบบุคลากรจากงบประมาณเงินรายได้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
วิทยาเขตปัตตานี ระหว่างปีงบประมาณ 2547 - 2551 แบ่งตามคณะ/หน่วยงาน

คณะหน่วยงาน	งบบุคลากร				
	2547	2548	2549	2550	2551
คณะวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี	1,413,632.52	873,129.74	767,128.00	830,206.00	834,110.33
คณะมนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์	1,713,315.71	1,343,981.48	1,092,697.48	1,158,608.90	1,110,349.39
คณะศึกษาศาสตร์	5,586,299.68	6,537,832.62	6,941,760.58	7,519,611.35	7,887,855.72
คณะวิทยาการสื่อสาร	107,000.00	150,000.00	218,502.00	375,564.00	323,635.00
คณะศิลปกรรมศาสตร์	58,898.00	15,925.16	-	-	-
คณะรัฐศาสตร์	-	-	104,709.00	163,278.00	87,120.00
วิทยาลัยอิสลามศึกษา	226,856.00	279,132.00	376,480.42	504,783.00	764,700.00
สำนักส่งเสริมและ การศึกษาต่อเนื่อง	710,463.36	669,702.49	729,002.37	712,761.19	990,530.14
สำนักวิทยบริการ	791,550.89	870,301.20	983,266.64	1,121,398.61	1,171,628.67
สถาบันวัฒนธรรมศึกษา					
กัลยาณิวัฒนา	-	-	255,010.00	306,884.00	312,330.00
สำนักงานอธิการบดี วิทยา เขตปัตตานี	4,172,900.36	4,142,559.67	4,857,429.76	5,252,286.48	6,172,089.52
รวม	14,780,916.52	14,882,564.36	16,325,986.25	17,945,381.53	19,654,348.77

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2542 - 2551.

2.9 ข้อมูลรายจ่ายงบประมาณจากประมาณเงินรายได้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
วิทยาเขตปัตตานี ระหว่างปีงบประมาณ 2547 - 2551 แบ่งตามคณะ/หน่วยงาน

คณะหน่วยงาน	งบลงทุน				
	2547	2548	2549	2550	2551
คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-	-	-	20,500.00	26,400.00
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์	9,000.00	535,117.90	225,375.00	1,582,399.80	378,748.00
คณะศึกษาศาสตร์	712,749.00	1,002,340.00	478,573.00	777,135.00	271,810.00
คณะวิทยาการสื่อสาร	486,400.00	23,700.00	326,540.00	1,735,850.00	412,300.00
คณะศิลปกรรมศาสตร์	96,850.00	113,000.00	24,980.00	28,450.00	-
คณะรัฐศาสตร์	-	-	99,790.00	72,800.00	-
วิทยาลัยอิสลามศึกษา	356,860.00	671,741.00	1,020,972.00	665,420.00	323,840.00
สำนักส่งเสริมและการศึกษาต่อเนื่อง	117,800.00	21,540.00	10,000.00	612,450.00	390,961.00
สำนักวิทยบริการ	415,061.00	1,159,584.00	775,234.50	1,351,431.50	2,041,578.48
สถาบันวัฒนธรรมศึกษาถ้ำเขา ถ้ำพัฒนา	-	-	59,590.00	46,290.00	78,700.00
สำนักงานอธิการบดี วิทยาเขต ปัตตานี	1,035,450.00	2,374,740.84	3,211,810.00	9,136,048.50	4,967,615.00
รวม	3,230,170.00	5,901,763.74	6,232,864.50	16,028,774.80	8,891,952.48

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2542 - 2551.

2.10 ข้อมูลเงินรายได้สะสมของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
ระหว่าง ปีงบประมาณ 2542 - 2551

ปีงบประมาณ	เงินรายได้สะสม
2542	69,179,355.56
2543	98,825,354.15
2544	115,028,251.21
2545	102,476,413.67
2546	115,137,250.36
2547	116,305,565.64
2548	131,873,909.44
2549	151,691,910.95
2550	152,533,080.83
2551	171,984,711.31

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2542 - 2551.

3. ลักษณะของงานคลังและการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ

3.1 ลักษณะของงานคลัง

งานคลังของส่วนราชการ เป็นการดำเนินงานในเรื่องที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน ลักษณะของงานคลังจึงมีความสัมพันธ์กับกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (เชิดชัย มีคำ, ม.ป.ป. : 15-17)

3.1.1 กิจกรรมด้านการงบประมาณ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการในด้านงบประมาณ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ เพื่อใช้สำหรับเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและเพื่อให้เป็นไปตามแผนงาน งานและโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการ การขออนุมัติเงินประจำงวด การขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดตลอดจนการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ในการควบคุมด้านการงบประมาณ ส่วนราชการจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณระดับจังหวัด

3.1.2 กิจกรรมด้านการเงิน เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการในด้านการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ตลอดจนการนำเงินส่งคลังและการตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินและใบสำคัญรับเงิน

ในการควบคุมด้านการเงิน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ระเบียบเงินทดรองราชการ ตลอดจนกฎหมายและระเบียบที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินได้

3.1.3 กิจกรรมด้านการบัญชี เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีการรับและจ่ายเงิน ตลอดจนการจัดทำรายงานฐานะการเงิน

ในการควบคุมทางบัญชี กระทรวงการคลังได้กำหนดระบบบัญชีให้ส่วนราชการถือปฏิบัติในการบันทึกรายการบัญชี โดยใช้หลักเงินสด (Cash basis) กล่าวคือ เมื่อมีการรับเงินจะบันทึกรายการไว้ทางด้านเดบิต (ด้านรับหรือด้านซ้ายมือ) ของบัญชีเงินสด และเมื่อมีการจ่ายเงินจะบันทึกรายการไว้ทางด้านเครดิต (ด้านจ่ายหรือด้านขวามือ) ของบัญชีเงินสด

3.1.4 กิจกรรมด้านการพัสดุ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุ หรือการบริการที่เกี่ยวกับวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่กำหนดไว้ในหลักการหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งการดำเนินการบริหารจัดการด้านพัสดุ ส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดในระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

3.1.5 กิจกรรมด้านการตรวจสอบ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ในการปฏิบัติงานคลัง ทั้งในด้านการงบประมาณ การเงิน การบัญชี และการพัสดุ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการ

กิจกรรมด้านการตรวจสอบของฝ่ายบริหาร มี 3 ลักษณะ คือ หนึ่งการตรวจสอบภายในเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานภายในของส่วนราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในที่ได้วางวิธีปฏิบัติไว้ สองการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ สามการตรวจสอบของหน่วยงานที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นไว้เป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะกิจ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นต้น

กิจกรรมด้านการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นกิจกรรมที่เป็นการตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ ที่คณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว

3.1.6 กิจกรรมด้านธุรการ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับส่ง และลงทะเบียนเกี่ยวกับเอกสารต่าง ๆ ในการดำเนินการด้านงานคลัง ตลอดจนการพิจารณาร่างโต้ตอบหนังสือเกี่ยวกับงานราชการด้วย

ลักษณะงานคลัง จึงเป็นการดำเนินงานที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องเงินต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรับเงิน การจ่ายเงิน การตรวจสอบการเบิกจ่ายเงิน การควบคุม การบัญชี พัสดุและธุรการต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการ กิจการ และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

3.2 การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยในปัจจุบันได้นำเอาระบบและวิธีการงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา โดยสำนักนายกรัฐมนตรี ได้วางระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ซึ่งระเบียบดังกล่าว ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2536 โดยที่ระบียบดังกล่าว มีหลักการและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง การบริหารงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจและการรายงานผลการดำเนินงานต่อสำนักงบประมาณ

ในการบริหารงบประมาณที่เป็นแบบแผนงานส่วนราชการจะต้องมีการจัดทำแผนงานที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ ก็เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณ การวิเคราะห์งบประมาณตลอดจนยังช่วยวินิจฉัยว่ารายจ่ายประเภทใดรายการใด จะเบิกจ่ายในหมวดรายจ่ายใด ซึ่งในการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณจะช่วยให้การวิเคราะห์งบประมาณอันเป็นประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ให้อำนาจสำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ เพื่อให้ส่วนราชการผู้ใช้งบประมาณถือเป็นหลักในการปฏิบัติราชการ

สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (เชิดชัย มีคำ,ม.ป.ป. : 76-70)

3.2.1 รายจ่ายงบกลาง หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปเบิกจ่าย รายจ่ายงบกลาง ได้แก่ รายการดังต่อไปนี้

เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เงินสมทบโครงการเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ รายการงบกลางอื่น ๆ ซึ่งสำนักงานประมาณอาจตั้งได้ตามความเหมาะสมเป็นปี ๆ ไป เช่น ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาจังหวัด เป็นต้น

3.2.2 รายการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หมายความว่า รายการซึ่งกำหนดไว้สำหรับแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ ซึ่งหมวดรายการของแผนงาน งานหรือโครงการจำแนกออกเป็น 7 หมวด คือ

3.2.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เงินเดือน หมายความว่าเงินที่จ่ายให้แก่ข้าราชการทุกประเภทเป็นรายเดือน โดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอนในบัญชีถือจ่ายเงินเดือนประจำปีที่กรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบยืนยันว่าถูกต้องแล้ว และรวมตลอดถึงเงินที่กระทรวงการคลังกำหนดให้จ่ายในลักษณะเงินเดือนและเงินเพิ่ม อื่น ๆ ที่จ่ายควบเงินเดือน ค่าจ้างประจำ หมายความว่าเงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ โดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอนในบัญชีถือจ่ายค่าจ้างประจำที่กรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบยืนยันขอดว่าถูกต้องแล้ว และรวมตลอดถึงเงินที่กระทรวงการคลังกำหนดให้จ่ายในลักษณะค่าจ้างประจำ และเงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับค่าจ้างประจำ

3.2.2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ

3.2.2.3 หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ

- 1) ค่าตอบแทน หมายความว่า เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้ทางราชการ
- 2) ค่าใช้สอย หมายความว่า รายการเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการใด ๆ (นอกจากบริการสาธารณูปโภค) รายการเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ และรายการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการ ที่ไม่เข้าลักษณะรายการหมวดอื่น ๆ
- 3) ค่าวัสดุ หมายความว่า
 - (1) รายการเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเองหรือกรณีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของดังต่อไปนี้
 - (1.1) สิ่งของซึ่งโดยสภาพเมื่อใช้แล้วย่อมสิ้นเปลือง หมดไปเอง แปรสภาพหรือไม่คงสภาพเดิมอีกต่อไป หรือ

- (1.2) สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร แต่มีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไป หรือ
 - (1.3) สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวรและมีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไป แต่มีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุดหนึ่งไม่เกิน 5,000 บาท ยกเว้นสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์ หรือ
 - (1.4) สิ่งของที่ส่วนราชการซื้อมาใช้ในการบำรุง รักษา หรือซ่อมแซมทรัพย์สินเพื่อให้มีสภาพหรือประสิทธิภาพคงเดิม
- (2) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งต้องชำระพร้อมกับค่าสิ่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกันภัย ค่าติดตั้ง ฯลฯ ให้เบิกจ่ายในรายจ่ายค่าวัสดุ

3.2.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณูปโภค

3.2.2.5 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

- 1) ค่าครุภัณฑ์ หมายความว่า
 - (1) รายจ่ายเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเองหรือ กรณีอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของดังต่อไปนี้
 - (1.1) สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไป และมีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุดหนึ่งเกิน 5,000 บาท หรือ
 - (1.2) สิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์
 - (2) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการประกอบ ดัดแปลงหรือต่อเติมสิ่งของตามข้อ 1 เพื่อให้มีสภาพหรือประสิทธิภาพดีขึ้น ค่าใช้จ่ายตามวรรคแรกให้หมายความรวมถึงค่าสิ่งของที่ส่วนราชการซื้อมาเพื่อดำเนินการเอง
 - (3) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งต้องชำระพร้อมกับค่าสิ่งของ เช่น ค่าขนส่ง ภาษี ค่าประกันภัย ค่าติดตั้ง ฯลฯ ให้เบิกจ่ายในรายจ่ายค่าครุภัณฑ์
- 2) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการปรับปรุงที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง ซึ่งมีใช่เป็นการซ่อมแซมตามปกติ

3.2.2.6 หมวดเงินอุดหนุน “เงินอุดหนุน” หมายความว่า เงินที่จ่ายเพื่อช่วยเหลือสนับสนุน หรือจ่ายเป็นค่าบำรุงแก่องค์กรเอกชน นิติบุคคลหรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ ซึ่งมีใช้ราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เงินอุดหนุน มี 2 ประเภท

- 1) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายความว่า เงินที่กำหนดให้ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ
- 2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายความว่า เงินที่กำหนดให้ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการและตามรายละเอียดที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

3.2.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น หมายความว่า รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดใดหมวดหนึ่งดังกล่าวข้างต้นหรือรายจ่ายที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้เบิกจ่ายในหมวดนี้

3.3 งบประมาณเงินรายได้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ระเบียบมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ว่าด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

ได้วางระเบียบเกี่ยวกับเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ไว้หลายข้อ ในที่นี้ขอนำเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับเงินรายได้ ซึ่งเงินรายได้หมายถึงเงินหรือทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ได้รับนอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยและหน่วยงานมีรายได้จาก

3.3.1 เงินซึ่งมหาวิทยาลัยและหน่วยงานได้จาก

- 3.3.1.1 เงินผลประโยชน์จากการให้ใช้ทรัพย์สิน การให้เช่าที่ราชพัสดุและการดำเนินกิจการต่าง ๆ
- 3.3.1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าบำรุง ตลอดจนค่าปรับต่าง ๆ ตามระเบียบของมหาวิทยาลัย

3.3.2 เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้บริจาคให้ ทั้งนี้ ไม่ว่ามหาวิทยาลัยหรือผู้บริจาคจะกำหนดเงื่อนไขหรือวัตถุประสงค์แห่งการบริจาคหรือไม่ก็ตาม

3.3.3 รายได้อื่น ๆ เช่น เงินดอกผลของเงินรับฝาก ซึ่งเป็นเงินที่มหาวิทยาลัยและหน่วยงานได้รับฝากไว้โดยมีเงื่อนไขที่จะต้องจ่ายคืนเงิน

รายได้ข้างต้นสามารถจัดเป็นหมวดหมู่รายรับได้แก่ ค่าธรรมเนียมการศึกษา เงินผลประโยชน์ เงินรับฝาก ทุนการศึกษา เงินบริจาค และรายรับอื่น ๆ ส่วนรายจ่ายได้แก่รายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุน รายจ่ายประจำคือรายจ่ายในงบรายจ่ายและประเภทรายจ่าย ดังนี้

- (ก) งบบุคลากร ได้แก่ รายจ่ายประเภทค่าจ้าง
- (ข) งบดำเนินงาน ได้แก่ รายจ่ายประเภทค่าตอบแทน วัสดุและ
ประเภทค่าสาธารณูปโภค
- (ค) งบเงินอุดหนุน ได้แก่ รายจ่ายประเภทเงินอุดหนุน
- (ง) งบรายจ่ายอื่น ได้แก่ รายจ่ายประเภทรายจ่ายอื่น

ส่วนรายจ่ายลงทุนคือรายจ่ายในงบลงทุน ได้แก่ รายจ่ายประเภทค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและ
สิ่งก่อสร้าง

จรัส สุวรรณมาลา (2546 :128, 179-182) ได้ศึกษาเรื่อง “ระบบงบประมาณและการจัดการ
แบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่” ได้ให้ความหมายของ
รายจ่ายดำเนินการ (Operating expenditures) และรายจ่ายลงทุน ดังนี้

รายจ่ายดำเนินการ (Operating expenditures) หมายถึงรายจ่ายกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่าง
ต่อเนื่องและเป็นประจำ หากจำแนกรายจ่ายประเภทนี้ตามกลุ่มกิจกรรมก็อาจแบ่งออกได้เป็น 2
ประเภทคือ (1) รายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการของหน่วยปฏิบัติการเรียกว่า “Running costs” และ
(2) รายจ่ายเพื่อการจัดผลิตและส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนพลเมืองโดยตรง หรือเรียกว่า
“Services direct costs” รายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการของหน่วยปฏิบัติการในที่นี้หมายถึงค่าใช้จ่าย
ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการสำนักงานของกระทรวงและหน่วยปฏิบัติการระดับล่าง ซึ่งไม่
เกี่ยวข้องกับการจัดบริการใด ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายด้านธุรการสำนักงาน ค่าสาธารณูปโภค ค่าเช่าหรือ
ค่าเสื่อมราคาอาคารสำนักงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการของผู้บริหารบางส่วน
(ตามสัดส่วนชั่วโมงการทำงานในหน้าที่ผู้บริหารสำนักงาน) สำหรับรายจ่ายในการจัดผลิตและ
ส่งมอบบริการโดยตรง นั้น หมายถึงค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนโดยตรง

รายจ่ายลงทุน หมายถึง รายจ่ายโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาของหน่วยงานปฏิบัติการ
ซึ่งมิได้เกิดเป็นประจำหรือเป็นปกติวิสัย รายจ่ายลงทุนมี 2 ประเภท คือ (1) รายจ่ายลงทุนเพื่อ
พัฒนาศักยภาพของหน่วยงาน(Organizational development costs) และ (2) รายจ่ายลงทุนเพื่อ
พัฒนาระบบบริการ (Services development costs) รายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพของ
หน่วยงาน ในที่นี้หมายถึงรายจ่ายลงทุนเพื่อจัดหาทรัพย์สิน สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการบริหาร
จัดการ และการพัฒนาระบบบริหารจัดการของหน่วยงาน ซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดหรือ
ผลิตบริการของหน่วยงานนั้น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายลงทุนเพื่อปรับปรุงพัฒนาสถานที่ทำงานหรือ
สำนักงาน ค่าใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริหารจัดการ ค่าใช้จ่ายลงทุน
เกี่ยวกับการศึกษาวิจัย/การฝึกอบรมบุคลากรเพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการภายใน ค่าใช้จ่ายลงทุน
เพื่อจัดหายานพาหนะ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับ

การจัดบริการสาธารณะของหน่วยงาน ฯลฯ เป็นต้น สำหรับรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาระบบบริการ นั้น หมายถึงค่าใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาระบบบริการโดยตรง

สรุปได้ว่า การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณแผ่นดินนั้น สามารถจำแนกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยปกติจะแบ่งเป็น 7 หมวด ส่วนเงินรายได้รับจากค่าธรรมเนียม เงินผลประโยชน์ต่าง ๆ ส่วนรายจ่ายมีรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน

4. หลักการและแนวคิดการพึ่งตนเองของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

การบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการนั้น จะต้องดำเนินการทุกอย่างภายใต้กฎเกณฑ์ของราชการ ที่ได้ถือเป็นบรรทัดฐานเดียวกันทุกส่วนราชการ มีระบบการควบคุมตรวจสอบที่ตายตัว มีระบบการจัดสรรและบริหารงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับการใช้จ่ายเงินของราชการ โดยเฉพาะมีระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ

การบริหารงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนั้นมีความคล้ายคลึงกันมาก อำนาจในการบริหารไม่ได้อยู่ภายในสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด ยังคงต้องขออนุมัติการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณจากสำนักงบประมาณ อีกทั้งรูปแบบของการตรวจสอบการบริหารงบประมาณยังเป็นรูปแบบเดิม คือ ตรวจสอบการจ่ายเงินให้ถูกต้องตามกฎระเบียบเป็นหลัก ซึ่งขัดต่อหลักการการเปลี่ยนสภาพของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยรัฐจะจัดสรรงบประมาณให้สถาบันอุดมศึกษาในรูปแบบของ block grant และมอบอำนาจเบ็ดเสร็จให้กับสถาบันอุดมศึกษาในการบริหารงบประมาณ รัฐทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบเท่านั้น ดังนี้ หากรูปแบบในการจัดสรรงบประมาณยังคงเป็นไปในแบบเดิมอยู่ ประสิทธิภาพของการบริหารงบประมาณจึงเป็นไปได้ยาก ส่วนรูปแบบการบริหารงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความคล่องตัวมากกว่า เนื่องจาก อำนาจในการอนุมัติงบประมาณอยู่ที่คณะผู้บริหาร โดยสถาบันอุดมศึกษากำหนดเป้าหมายและดัชนีชี้วัดความสำเร็จ ในการตรวจสอบประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณอย่างชัดเจน ผู้บริหารในระดับคณะหรือสาขามีความระมัดระวังในการบริหารงบประมาณ และใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งยังนำระบบการบริหารการเงินแบบเอกชนเข้ามาช่วยในการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัย ทำให้ผู้บริหารสามารถรับรู้ถึงต้นทุนในการดำเนินงาน รวมถึงภาพรวมของงบประมาณทั้งหมดได้

การปรับปรุงรูปแบบงบประมาณในอนาคต ควรมุ่งเน้นให้เป็นระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้ระบบงบประมาณเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการบริหารงานด้าน

ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเกิดความคล่องตัว คำนี้ถึงผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ มีการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดสรรและการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น การจัดสรรงบประมาณควรจะเป็นไปในลักษณะของการกำหนด กรอบวงเงิน เพื่อเตรียมแผนการดำเนินการ ได้ล่วงหน้า 3-5 ปี หรือเป็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Rolling Budget)

มหาวิทยาลัยสามารถจัดเก็บเงินงบประมาณเหลือจ่ายในปีงบประมาณนั้นได้โดยไม่ต้องนำส่งคืนกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นการส่งเสริม สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อีกทั้งรัฐบาลควรปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนในลักษณะของเงินก้อนให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ และสามารถกำหนดกรอบวงเงินเพื่อเตรียมแผนการดำเนินการ ได้ล่วงหน้า 3-5 ปี ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น การปรับปรุงดังกล่าวต้องมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบการเงินที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อสนับสนุน การจัดสรรและการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพตามที่ได้กล่าวแล้ว เนื่องจากการนำเอารูปแบบการบริหารการเงินแบบเอกชนเพียงอย่างเดียวมาอธิบายระบบราชการ โดยการปรับปรุงระบบงบประมาณ อาจจะเป็นการประยุกต์ใช้รูปแบบการบริหารการเงินแบบเอกชน มาผสมผสานกับรูปแบบของระบบงบประมาณแบบราชการอาจไม่ใช่รูปแบบที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ปัญหาของระบบราชการได้อย่างเบ็ดเสร็จ เพราะพันธกิจของราชการนั้นต่างจากเอกชน ในขณะที่เป้าหมายขององค์กรเอกชนนั้น คือ การแสวงหากำไรให้กับผู้ถือหุ้น แต่หน่วยงานของรัฐนั้นมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน โดยไม่แสวงหากำไร ดังนั้น หากหน่วยงานภาครัฐจะนำรูปแบบดังกล่าวมาใช้ก็จะต้องมีการปรับปรุงให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกิจของหน่วยงานตน (กังวาน ขอดวิศิษฏ์ศักดิ์ และปกรัฐ หังสสูตร, 2546)

ทินพันธ์ นาคะตะ (ม.ป.ป. อ้างถึงใน วรวิทย์ วรณวิจิตร, 2545 : 21) ได้กล่าวทัศนะในประเด็น การหารายได้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่า มีอาจารย์มหาวิทยาลัยหลายคนคิดและพยายามอยู่เสมอว่า อยากออกจากความเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ เพราะเชื่อว่าภายใต้ระบบราชการคงทำอะไรไม่ได้มากนัก เนื่องจากคิดขัดเรื่อง กฎ ระเบียบต่าง ๆ ทำให้มหาวิทยาลัยไม่อาจเจริญก้าวหน้าได้เท่าที่ควร การที่มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้ระบบราชการทำให้อาจารย์มหาวิทยาลัยมุ่งเอาดีทางด้านความก้าวหน้าในราชการมากกว่าความก้าวหน้าในทางวิชาการ

เหตุผลที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่มหาวิทยาลัยของรัฐ ควรจะแยกตัวออกนอกระบบราชการ ก็คือการที่รัฐบาลเห็นว่ามหาวิทยาลัยของรัฐมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้เป็นอย่างดี ประกอบกับในระยะหลังนี้ รัฐบาลมีงบประมาณแผ่นดินจำกัด ต้องจัดสรรให้แก่ภารกิจสำคัญอื่น ๆ มากขึ้น

เนื่องจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ คือการมีรายได้ในฐานะของการหารายได้นั้น
 วรวิทย์ วรณวิจิตร (2545 : 22-23) ได้ศึกษาแหล่งที่มาของรายได้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของ
 รัฐว่ามาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

1. เงินงบประมาณแผ่นดิน ที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นงบบุคลากรทั่วประเทศ
2. รายได้สมทบ มหาวิทยาลัยสามารถหารายได้จาก
 - 1) รายได้จากการเรียนการสอน เช่นค่าบำรุงการศึกษา ค่าหน่วยกิต ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
 - 2) รายได้จากการให้บริการทางวิชาการด้านการเรียนการสอน จากการเปิดสอนภาคค่ำ
ภาคสมทบ
 - 3) รายได้จากการให้บริการทางวิชาการด้านวิจัย ฝึกอบรม สัมมนา บรรยาย คั่นคว้า
สำรวจ วิเคราะห์ ทดสอบ ให้คำปรึกษา เป็นต้น
 - 4) เงินกองทุนต่างๆ
 - 5) เงินผลประโยชน์จากการจัดการทรัพย์สิน โดยการนำกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
หรือสิ่งก่อสร้างไปพัฒนาเพื่อทำประโยชน์
 - 6) เงินกองทุนอุดหนุนการศึกษาของนิสิตนักศึกษาที่รัฐจัดสรรเงินกู้เพื่อการศึกษา
 - 7) รายได้อื่น ๆ

สุพรรณิ ไชยอำพร (2529 : 501-502, อ้างถึงใน อาคม ใจแก้ว, 2542 : 10) ได้เน้นในเชิง
 ทฤษฎีและภายใต้การอ้างผลงานนักวิชาการตะวันตก เช่น Beristaker และ Gultung เป็นต้น มองว่า
 การพึ่งตนเองสามารถพิจารณาได้ 3 ลักษณะ

1. คุณภาพเฉพาะตัว (self-quality) โดยปกติแล้วการพึ่งตนเองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อหน่วย
 สังคมมีอิสรภาพ ความเสมอภาค ความเป็นไท (autonomy) และศักดิ์ศรี (dignity)
2. เป็นการกระทำอย่างต่อเนื่อง (continuing action process) กระบวนการเช่นนี้มี
 กรณีศึกษาจากประเทศซาเนีย ซึ่งสรุปว่า ความพยายามพึ่งตนเองจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ขั้นตอน
 คือ ขั้นปลดปล่อยพันธะ (disengagement) ขั้นสร้าง โครงสร้างใหม่ (restructuring) และ
 ขั้นสร้างความสัมพันธ์ใหม่หรือในกรณีอื่น โคนีเซียก็ได้ข้อสรุปว่าจะมีขั้นตอนเริ่มจากการ
 ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของบุคคลหรือขั้นผลิตเพื่อบริโภค ขั้นพัฒนาสังคม คือ
 พัฒนาให้บุคคลมีจิตสำนึกในการพึ่งตนเอง ขั้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยีที่
 เหมาะสม และขั้นสุดท้ายก็คือ การเพิ่มบทบาทของคนในหมู่บ้านต่อการควบคุม
 สิ่งแวดล้อมหรือขั้นตอนการผลิตเพื่อจำหน่าย

3. ระดับ (level) แบ่งระดับการพึ่งตนเองออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับบุคคล ระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ ซึ่งทำให้มองว่า “self” ในที่นี้คงหมายถึงบุคคลหรือหน่วยสังคมก็ได้

จุฑา เทียนไทย (2550 : 66-74) ได้สรุปถึงปัจจัยการอยู่รอดของมหาวิทยาลัยนอกระบบดังนี้

1. งบประมาณแผ่นดินที่ทางราชการจัดสรรให้ แม้ว่าจะจัดสรรมาอย่างน้อยจำนวนใดก็ตาม มหาวิทยาลัยนอกระบบยังมีส่วนที่จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินในสิ่งที่จำเป็นอยู่ เมื่อมีเงินเหลือจ่ายสามารถนำไปบริหารอย่างอื่นได้โดยไม่ต้องส่งคืน ฉะนั้นผู้บริหารจะต้องบริหารเงินที่ได้รับมาให้เกิดประสิทธิภาพ

2. คุณภาพของการศึกษาและการให้บริการ รวมถึงการสร้างงานให้แก่ผู้มารับบริการจะต้องดีและมีประสิทธิภาพ ต้องพยายามนำเสนอสิ่งที่ดีมีคุณภาพให้แก่ผู้มาติดต่อ ซึ่งก็คือนักศึกษา ผู้ปกครองและอื่น ๆ ซึ่งจะช่วยให้มหาวิทยาลัยอยู่รอด

3. จำนวนนักศึกษา ต้องขยายรับเพิ่มจากแบบเดิม ๆ และแนวคิดผู้บริหารต้องเปลี่ยนจากเดิม จากคัดเลือกแบบเข้มงวดมาเป็นให้ความสำคัญกับการดูแลคุณภาพของบัณฑิต อาจารย์ผู้สอนต้องพัฒนาค้นคว้าอย่างต่อเนื่อง

4. การหารายได้เสริม นอกเหนือจากการเก็บค่าธรรมเนียมแล้ว ต้องหารายได้เสริมเช่นการจัดสัมมนา รับทำวิจัยให้แก่ธุรกิจหรือหน่วยงานอื่น

5. หลักสูตรที่เปิดสอน ต้องพิจารณาหลักสูตรที่เป็นที่ต้องการของสังคม เช่นหลักสูตรใหม่ ๆ ดี ๆ และหายาก เป็นต้น

6. การเก็บค่าหน่วยกิตหรือค่าธรรมเนียมการศึกษา ต้องไม่เดือดร้อนผู้เรียน ฉะนั้นระดับปริญญาตรีต้องไม่สูงเกิน ส่วนระดับปริญญาโทและปริญญาเอกสามารถเก็บแพงได้ เนื่องจากผู้เรียนสามารถรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองได้

การพัฒนาเรื่องการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในส่วนของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ค่อนข้างช้ากว่าที่อื่น เพราะเหตุผลก็คือผู้บริหารมหาวิทยาลัยต้องการความรอบคอบระมัดระวัง

สภาอาจารย์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2551) ได้สัมภาษณ์อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2551 เกี่ยวกับความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ กล่าวว่าในเรื่องการเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบในบริบทของสังคมไทยมีตัวแปรสำคัญ 3 ตัวแปรดังนี้ ตัวแปรที่ 1 คือสังคมไทย ซึ่งพวกเรายังทำ

ความเข้าใจกับสังคมไทยได้ไม่ดี ไม่กว้างขวางพอ ทำให้สังคมเกิดความระแวงว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแล้วจะนำไปสู่การขึ้นค่าเล่าเรียน เนื่องจากสังคมมองการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับเป็น Privatization นอกจากนี้สังคมระแวงว่ามหาวิทยาลัยในกำกับจะมีบทบาทรับใช้ชุมชนและจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการลดลง เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตมหาวิทยาลัยจะเอาตัวรอดประเทศไทยมีองค์กรมหาชนหลายแห่งและมีเงินอุดหนุนและการใช้เงินอย่างอิสระ ทำให้สังคมไม่มั่นใจเรื่องประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยในกำกับ ตัวแปรที่ 2 คือบุคลากรและนักศึกษา แม้ว่าบุคลากรจะได้รับทราบว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแล้ว สถานะของบุคลากรจะคงสภาพจนเกษียณอายุราชการ แต่ก็ยังทำให้เกิดความหวาดระแวง สำหรับนักศึกษาและผู้ปกครองความหวาดระแวงในการขึ้นค่าเล่าเรียนจะเป็นปัญหาโดยเฉพาะสังคมชนบท ซึ่งมีรายได้น้อยอาจทำให้หมดโอกาสในการเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยชั้นนำ ทำให้เกิดการมองหาหลักประกันในการไม่ขึ้นค่าเล่าเรียน ตัวแปรที่ 3 คือรัฐบาล ซึ่งไม่มั่นใจว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจะทำให้ประสิทธิภาพของระบบการศึกษาดีขึ้น ฉะนั้น มหาวิทยาลัยใดพร้อมก็ออกนอกระบบแต่ถ้ายังไม่พร้อมก็ไม่ต้องออก รัฐบาลยังไม่กล้าให้ความชัดเจนว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแล้วงบประมาณที่ได้รับ 80% นั้น จะยังคงเหลือหรือไม่ เพื่อป้องกันการขึ้นค่าเล่าเรียน ใน พรบ. มหาวิทยาลัยในกำกับในภาพรวม รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอแก่มหาวิทยาลัย โดยดูแลสถานภาพของพนักงานต้องมีใน พรบ. ของทุกมหาวิทยาลัย ในการขับเคลื่อนการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจึงต้องการความเชื่อจากรัฐบาลที่แท้จริง เพื่อความช่วยเหลือเมื่อเกิดปัญหาด้วยเหตุ 3 ตัวแปรดังกล่าว ทำให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ชะลอการตัดสินใจในการออกระบบจากแนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวพอจะสรุปได้ว่า การพึ่งพาตนเองของมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องสำคัญ ต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะทีมผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความสามารถรอบด้านและรู้จักจรรยาบรรณที่จะทำให้มหาวิทยาลัยอยู่รอดและพึ่งพาตนเองได้ ปัญหาเรื่องงบประมาณจึงเป็นปัจจัยสำคัญของการพึ่งพาตนเองของมหาวิทยาลัย จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเรื่องนี้อย่างเป็นระบบ

5. การงบประมาณกับการบริหาร

คำว่า “งบประมาณ” หมายความว่า จำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับ รายจ่าย ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Budget” หรือ จะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่างบประมาณ หมายถึงแผนงานทางการเงินของรัฐบาลที่แสดงออกเป็นเอกสาร โดยประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายในรูปของจำนวนเงินที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่งนั้น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

เป็นหน่วยงานสถานศึกษาของทางราชการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ การบริหารงบประมาณต้องอยู่ภายใต้ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การบริหารงานมีคุณภาพและได้มาตรฐาน สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียน และสังคมท้องถิ่นได้ จึงเป็นสิ่งจำเป็น ดังวิสัยทัศน์ มุ่งหวังไว้ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งสร้างองค์ความรู้ ประยุกต์เทคโนโลยี เพื่อชี้นำและพัฒนา สังคมทั้งในระดับท้องถิ่นระดับชาติ และนานาชาติภายในปี พ.ศ. 2555

5.1 หลักการบริหารงบประมาณ

ดารา ชินชัย (2551 : 9) ได้กล่าวว่า การบริหารงบประมาณ ได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณอย่างต่อเนื่อง สำหรับประเทศไทย ในระยะเริ่มแรก สำนักงบประมาณได้ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) ซึ่งเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจที่ยึดการตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นหลักผู้บริหารส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแผนงาน โครงการและจัดสรรงบประมาณ ส่วนหน่วยปฏิบัติตามประเภทรายจ่าย จนกระทั่งปีงบประมาณ 2525 เมื่อมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้หน่วยปฏิบัติได้มีโอกาสตัดสินใจมากขึ้น จึงกำหนดให้มีการวางแผนมาจากหน่วยปฏิบัติ ซึ่งต้องเขียนแผนงาน โครงการเสนอของบประมาณเป็นลักษณะการวางแผนเชิงระบบ โดยส่วนกลางจะจัดสรรงบประมาณไปให้ตามแผนงานของหน่วยปฏิบัติและแผนงานของส่วนกลาง ซึ่งเรียกการจัดทำแผนงบประมาณลักษณะนี้ว่า ระบบงบประมาณแบบแผนงาน โครงการ (Planning Programming Budgeting System : PPBS) ในปัจจุบัน ได้มีการกระจายอำนาจให้หน่วยปฏิบัติได้ตัดสินใจมากขึ้น การวางแผนจึงเป็นลักษณะการวางแผนเชิงกลยุทธ์ต้องอาศัยปัจจัยภายนอกมากขึ้น โดยเฉพาะชุมชนและองค์กรต่าง ๆ จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางของหน่วยงาน ดังนั้น จึงต้องใช้แผนกลยุทธ์ เป็นแม่บทในการวางแผนเพื่อให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมาย ผลงานที่ปรากฏในรายงานต้องแสดงความเชื่อมโยงระหว่างผลงานและทรัพยากรที่ใช้ ซึ่งเรียกว่า การวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting : PBB)

เกศินี บัวน้ำอ้อม (2552 : 14) สรุปหลักการของงบประมาณไว้ ดังนี้

5.1.1 เป็นเครื่องมือที่ใช้รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้แผนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลสอดคล้องสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ ทั้งนี้เพราะงบประมาณคือแผนทางการคลังของประเทศ ซึ่งประกอบด้วยแผนการหารายได้และแผนการค่าใช้จ่าย ดังนั้น ในด้านการจัดทำงบประมาณนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ไม่ว่าทางด้านทางด้านการจัดเก็บภาษีอากร การกู้ยืมเงินและการใช้จ่ายเงินของประเทศ กิจกรรมในแต่ละด้านของรัฐบาลล้วนมีขนาดใหญ่ทั้งสิ้น เพราะรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ที่สุดของประเทศ

5.1.2 เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในการพัฒนาประเทศนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านการลงทุน การขยายสิ่งที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนา ซึ่งได้แก่ การคมนาคม ถนน การชลประทาน และการพลังงาน ฯลฯ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งการพัฒนาในสิ่งพื้นฐานเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อออกมา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น และประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น ดังนั้นงบประมาณจึงเป็นสิ่งสำคัญในการจัดสรรเงินเพื่อการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศและประชาชนโดยรวม

5.1.3 เป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพในการจัดการควบคุมการบริหารงานรัฐบาลนั้น จำเป็นต้องมีการประสานงานเพื่อให้แผนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลมีความสอดคล้องกัน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณที่มีการคำนึงถึงการประสานงานตามแผนและโครงการต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างสอดคล้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับอย่างเต็มที่

5.1.4 เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เนื่องจากรัฐบาลจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณแผ่นดินที่ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลเสนอเสียก่อนจึงสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงอาศัยงบประมาณที่รัฐบาลเสนอเป็นเครื่องมือตรวจสอบการทำงานว่าสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภาหรือไม่ ถ้าไม่สอดคล้องก็จะได้มีการท้วงติงเพื่อให้แก้ไขให้ถูกต้อง นอกจากนี้การตรวจสอบและควบคุมการบริหารของรัฐบาล โดยอาศัยรายงานการคลังและรายงานผลการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนด้วย

5.1.5 เป็นเครื่องมือช่วยปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ งบประมาณสามารถสะท้อนให้เห็นถึงแผนงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อประชาชน งบประมาณจะทำให้ประชาชนได้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ค่าใช้จ่ายและผลที่คิดว่าจะได้รับ อันจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจถึงกระบวนการและความก้าวหน้าของการดำเนินงานของรัฐบาล ทำให้เกิดการสนับสนุนรัฐบาลซึ่งนับว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

5.2 ประโยชน์ของการงบประมาณต่อการบริหาร

เพ็ญแข สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2539 : 5-10, อ้างถึงใน ขวัญฤดี คล้ายแก้ว, 2551: 14-15) ได้กล่าวว่าการงบประมาณมีความสำคัญต่อหน้าที่ในการบริหาร 3 ประการ คือ

5.2.1 ประโยชน์ของการงบประมาณในการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินการของกิจการว่ามุ่งไปในทางใด ต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์เช่นใดหรือ

เป้าหมายใดระยะเวลาใด การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าว โดยระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในแผนงานงบประมาณมีผลดีที่ว่าทำให้บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้นได้ทราบโดยทั่วกันว่าวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจการเป็นเช่นใด การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานอันเป็นส่วนประกอบขององค์กรนั้นจะได้มีเป้าหมายร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรเป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น นอกจากนั้นการจัดสรรทรัพยากรทรัพยากรล่วงหน้า เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผน ก็จะดำเนินไปอย่างราบรื่น จะก่อให้เกิดผลดีต่อกิจการไม่ว่าจะเป็นการจัดหาทุนทรัพย์ที่จำเป็น การจัดหาบุคลากรและปัจจัยอื่น ๆ ในการดำเนินงาน

5.2.2 ประโยชน์ของการงบประมาณในการประสานงาน เมื่อได้กำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานตลอดจนนโยบายในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องมาวางแผนการดำเนินงานสำหรับหน่วยงานของตนเองโดยละเอียด แผนของแต่ละหน่วยงานนี้ก็คือ แผนงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ แต่ก่อนที่จะถือว่าเป็นแผนงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ จะต้องมีการนำแผนงบประมาณของหน่วยงานทั้งหลายมาพิจารณาร่วมกันเสียก่อนว่าแผนของหน่วยงานเหล่านั้นเป็นไปตามนโยบายของกิจการหรือไม่ ขัดแย้งซึ่งกันและกันหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามนโยบายของกิจการที่ได้กำหนดไว้ หรือขัดแย้งซึ่งกันและกันจะต้องได้รับการพิจารณาวินิจฉัยเสียก่อน แผนงบประมาณที่จะนำมาใช้ภายในกิจการจะต้องเป็นแผนงานที่ไม่ขัดแย้งกับนโยบายของฝ่ายบริหาร นอกเสียจากจะได้รับการวินิจฉัยและอนุมัติแล้ว และจะต้องเป็นแผนที่การดำเนินงานของส่วนงานต่าง ๆ ไม่ขัดแย้งกัน การวางแผนงบประมาณ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ได้มีการสำรวจประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มแรกในการวางแผน หากมีที่ติดขัดในหน่วยงานใดจะได้รับการวินิจฉัยเสียแต่ในขั้นต้น แผนงบประมาณที่ผ่านการอนุมัติในขั้นสุดท้ายจึงเป็นแผนที่ทำให้วางใจได้ว่าหากสถานการณ์เป็นไปตามที่คาดคะเนแล้ว งานของแต่ละหน่วยงานจะดำเนินไปอย่างสอดคล้องกัน

5.2.3 ประโยชน์ของการงบประมาณในการควบคุมการดำเนินงาน นอกจากประโยชน์ที่จะได้รับจากการงบประมาณในการวางแผนล่วงหน้าและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ฝ่ายบริหารยังสามารถใช้แผนงบประมาณเป็นเครื่องมือติดตามควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่ แตกต่างเพียงใดเนื่องด้วยเหตุใด การควบคุมติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ หากได้เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับแผนที่กำหนดไว้ในงบประมาณ จะทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานทำได้ดีขึ้นว่างานกำลังดำเนินไปตามเป้าหมายหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามเป้าหมายเป็นเพราะเหตุใด จะแก้ไขเช่นใด การที่การปฏิบัติงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่เป็นไปตามเป้าหมาย อาจมีผลกระทบถึง

การปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นได้ ผลกระทบเช่นนั้นมิเช่นใด การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในหน่วยงานหนึ่งก็อาจส่งผลกระทบไปยังหน่วยงานอื่นเช่นกัน ดังนั้น การติดตามผลโดยใกล้ชิดว่างานของแต่ละหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่และกระทบถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นเช่นใดบ้างจึงทำให้ การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปด้วยดี ขจัดผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นแก่กิจการได้มากหากไม่มีการติดตามผล และต่างฝ่ายต่างดำเนินงานไปโดยไม่ทราบว่าแต่ละหน่วยงานกำลังดำเนินงานไปอย่างไร

5.3 ปัจจัยที่ช่วยให้การงบประมาณได้ผล

เพ็ญแข สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2539 : 27-33, อ้างถึงใน ขวัญฤดี คล้ายแก้ว, 2551: 16-18) การงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหาร มีปัจจัยบางประการที่สมควรจะได้รับการเอาใจใส่ ส่งเสริมและแก้ไขเพื่อให้การงบประมาณได้ผล ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

5.3.1 การงบประมาณต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร แผนงบประมาณที่ดีควรจะเป็นแผนการดำเนินงานที่ได้คัดเลือกกว่าเป็นแผนที่สามารถจะนำมาใช้เป็นแนวดำเนินงานอย่างได้ผลในสภาวะการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น การสำรวจสภาวะแวดล้อมของกิจการ ประเมินผลที่ปัจจัยต่าง ๆ ในสภาวะแวดล้อมจะมีต่อกิจการ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินงานตลอดจนนโยบายในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายเหล่านั้น จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องทำการประเมินคาดการณ์และแจ้งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามสายงานทราบ เพื่อจะได้นำไปใช้เป็นข้อมูลขั้นพื้นฐานหรือข้อสมมุติฐานในการวางแผนสำหรับหน่วยงาน

5.3.2 การงบประมาณต้องสอดคล้องกับการจัดสายงานเมื่อการงบประมาณจะได้ผลก็ต่อเมื่อได้รับการร่วมมือจากหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในด้านการให้ข้อมูลที่จำเป็นในการวางแผน เพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าเขามีส่วนร่วมในการวางแผนและเกิดความรับผิดชอบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน รายงาน การติดตามผลการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบว่าการดำเนินงานกำลังดำเนินการไปอย่างไร เป็นไปตามแผนหรือไม่ก็เป็นสิ่งจำเป็นในการใช้งบประมาณให้ได้ผล แผนงบประมาณควรจะสอดคล้องกับผังการจัด สายงาน หัวหน้าหน่วยงานแต่ละหน่วยงานผู้มีหน้าที่บังคับบัญชาการดำเนินงานภายในหน่วยงานของตนจะได้อยู่ในฐานะที่รู้จักการดำเนินงานในหน่วยงานนั้น ๆ เป็นอย่างดี สามารถวางแผน การดำเนินงานสำหรับหน่วยงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3.3 การงบประมาณและระบบบัญชีต้องสอดคล้อง ระบบบัญชีเป็นระบบที่ใช้บันทึกข้อมูลที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาประมวลผลในการดำเนินงานประจำงวด และการงบประมาณเป็นการวางแผนการดำเนินงานในอนาคต การใช้การงบประมาณให้ได้ผลจำเป็นต้องมีการติดตามเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับแผนงบประมาณเพื่อดูว่างานกำลังดำเนินไปตามแผนหรือไม่ แตกต่าง ณ ที่ใด เพียงใด ด้วยเหตุใดรายงานการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับแผนงบประมาณเช่นนี้จะทำได้สะดวก เมื่องบประมาณที่จัดทำขึ้นกับระบบบัญชีที่ใช้อยู่นั้นสอดคล้องกันการงบประมาณจะได้ผลเมื่อการงบประมาณนั้นสอดคล้องกับผังการจัดสายงาน เพราะเป็นการแยกความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในด้านการให้ข้อมูลเพื่อการจัดทำงบประมาณ การวางแผนงบประมาณ และการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนสำหรับแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน

5.3.4 ความเข้าใจในหลักการและประโยชน์ของการงบประมาณ การบริหารงานจะสำเร็จลุ่ลวงไปได้ด้วยความร่วมมือของบุคคลผู้มีหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์กร ในการใช้การงบประมาณเป็นเครื่องมือของการบริหารก็เช่นกัน การงบประมาณเป็นการวางแผนการดำเนินงานขององค์กรที่คาดว่าจะสามารถทำได้ในงวดงบประมาณนั้น ๆ ผู้มีส่วนร่วมในการวางแผน ก็คือ หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ข้อมูลที่เสาะหามานั้นคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ข้อมหมายถึงว่าพื้นฐานในการประมาณการนั้นเป็นพื้นฐานที่ใช้ไม่ได้ แผนงานที่วางไว้บนพื้นฐานเช่นว่านี้ย่อมคลาดเคลื่อนจากแผนปฏิบัติงานที่น่าจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้นผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ จึงควรจะได้รับภารกิจให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการงบประมาณและประโยชน์ที่การงบประมาณจะมีผลต่อการบริหารเพื่อว่าแผนงานที่หัวหน้าแต่ละหน่วยงานจัดเสนอขึ้นมานั้นจะได้เป็นแผนการดำเนินงานที่ดีที่สุดของกิจการและใช้ทรัพยากรของกิจการในทุก ๆ หน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

5.3.5 การปรับงบประมาณให้เข้ากับสภาพการณ์ การงบประมาณเป็นการวางแผนการดำเนินงานในอนาคตโดยการประเมินสภาพการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น หากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงแตกต่างจากที่คาดคะเนไว้อันมีผลกระทบต่อแผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้ กิจการก็ควรจะได้ทบทวนแผนการดำเนินงานนั้นเสียใหม่ เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบปัจจัยซึ่งตนไม่สามารถจะควบคุมหรือแก้ไขได้ แผนงบประมาณที่วางไว้จึงควรมีการติดตามผลและมีการประเมินข้อสมมติฐานที่วางไว้ในการเริ่มจัดทำแผนงบประมาณอยู่เสมอว่าข้อสมมติฐานหรือปัจจัยต่าง ๆ อันมีผลต่อการดำเนินงานของกิจการได้เปลี่ยนไปจากที่คาดคะเนไว้แต่เดิมหรือไม่ เปลี่ยนไปเช่นใด ผลกระทบต่อกิจการเป็นเช่นใด ควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงแผนงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปนั้นหรือไม่อย่างไร โดยปกติถ้าการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยต่าง ๆ ที่มี

ผลกระทบต่อการดำเนินงานนั้นเกิดขึ้นในตอนต้นปีงบประมาณ ก็ควรจะได้รับการแก้ไขงบประมาณนั้นเสียใหม่ หากเปลี่ยนแปลงในสภาวะการณ์นั้นเกิดขึ้นในตอนปลายปีงบประมาณหรือผลกระทบมีไม่สู้มากก็อาจจะไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขงบประมาณการ งบประมาณจะใช้ได้ผลเมื่อแผนงบประมาณเป็นแผนที่จะสามารถดำเนินไปได้โดยการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การ แผนงานที่กำหนดเป้าหมายที่ยากที่จะทำได้สำเร็จหรือสามารถทำได้ง่ายโดยไม่ต้องใช้ความพยายาม แต่เพียงอย่างเดียว ในทั้งสองกรณีนี้แผนงานนั้นจะไม่มีประโยชน์อย่างใดต่อกิจการ เพราะในกรณีแรกแผนนั้นจะไม่ได้รับความสนใจจากบุคคลที่เกี่ยวข้องผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแผนและในกรณีหลังจะก่อให้เกิดความสูญเปล่าในทรัพยากรของกิจการเพราะผลงานที่ควรจะได้รับการรับรองสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผนงานงบประมาณนั้น

5.4 ลักษณะที่ดีของงบประมาณ

ปิวย อึ้งภากรณ์ (ม.ป.ป.) ได้ให้หลักการงบประมาณที่สำคัญว่า งบประมาณที่ดีนั้น ควรมี 6 ประการ ดังต่อไปนี้

5.4.1 หลักการคาดการณ์ไกล (Foresight) หมายความว่า จะทำอะไรจะใช้เงินในปีใดเท่าใด ก็ต้องคิดวางแผนไว้ ไม่ใช่จะทำอะไรก็ทำ ต้องการจะใช้เงินอย่างไรเท่าใด ก็เพียงหาเงินที่โน่นข้างที่นี้ข้าง โดยไม่คำนึงถึงจะมีการอนุญาตไว้ในงบประมาณหรือไม่

5.4.2 หลักประชาธิปไตย (Democracy) หมายความว่า จะต้องให้ราษฎรเจ้าของเงิน ได้รู้เห็นและให้ความเห็นชอบด้วยทั้งเงินได้และเงินจ่าย

5.4.3 หลักดุลยภาพ (Balance) หมายความว่า งบประมาณจะต้องมีการสมดุลย์กัน แต่ไม่ได้หมายความว่ารายได้รายจ่ายจะต้องเท่ากันทุกปี บางปีหรือใน 2-3 ปีอาจขาดดุลย์บ้าง แต่แล้วก็ต้องพยายามให้มีการเกินดุลย์บ้าง มิฉะนั้นจะมีหนี้สินล้นพ้นตัว

5.4.4 หลักสารัตถประโยชน์ (Utility) หมายความว่า จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ในปัจจุบันและอนาคตจึงต้องมีรายจ่ายลงทุนไว้ให้มากพอเป็นส่วนสัดเหมาะสมกับรายจ่ายประจำ

5.4.5 หลักความยุติธรรม (Equity) หมายความว่า จะต้องพยายามให้มีความยุติธรรม ทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย ถ้าเงินเดือนข้าราชการที่รัฐช่วยดำนากจนยังชีพลำบากแล้วก็ไม่เป็นธรรมต้องพยายามแก้ไขแม้ว่าจะใช้เวลา ส่วนทางรายได้การภาษีทุกอย่างต้องพยายามให้มีความยุติธรรมที่สุด

5.4.6 หลักสมรรถภาพ (Efficiency) หมายความว่า การควบคุมงบประมาณรายได้และรายจ่ายที่ส่วนราชการผู้มีหน้าที่จะต้องระวังสอดส่องให้เกิดสมรรถภาพขึ้น

ฉะนั้น ในปัจจุบันนี้เมื่อมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางแล้ว หน่วยปฏิบัติจึงต้องเขียนแผนงานโครงการเสนอขอของบประมาณเป็นลักษณะการวางแผนเชิงระบบ มีแผนเชิงกลยุทธ์ โดยอาศัยปัจจัยภายนอกมากขึ้น และต้องเข้าหลักการงบประมาณที่สำคัญ 6 ประการดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ต้องอาศัยการประสานงาน การควบคุมการดำเนินงาน การติดตามควบคุมการปฏิบัติงาน เป็นต้น และจะประสบความสำเร็จได้ขึ้นต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหาร และได้รับความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในองค์กร

6. วิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และคณะผู้วิจัยสามารถนำมาเป็นแนวทางในการทำวิจัยมีดังต่อไปนี้

จรัส สุวรรณมาลา (2541 : 105-108) ได้ศึกษาเรื่อง “ ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ” มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินขีดสมรรถนะและโอกาสทางการคลังของ อบต. โดยเน้นหนักในด้านการวางแผน การบริหารรายได้และรายจ่าย เพื่อจะได้ทราบจุดแข็งจุดอ่อนและการพัฒนาหน่วยงานต่อไป

ด้านรายได้และเสถียรภาพทางการคลัง พบว่า แหล่งรายได้หลักของ อบต. ที่นำมาใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2541 ประกอบด้วย 5 แหล่ง คือ 1. ภาษีโรงเรือน 2. ภาษีบำรุงท้องที่ 3. ภาษีป้าย 4. ค่าธรรมเนียมที่ดิน 5. เงินสะสมจ่ายขาด ในปี 2540 ที่ผ่านมานั้น อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่งมีการนำรายได้เหลือจ่ายสะสมมาใช้จ่าย (เงินสะสมจ่ายขาด) ในสัดส่วนที่สูงมาก รายจ่ายจากเงินส่วนนี้มักจะเป็น โครงการพัฒนาต่าง ๆ เป็นที่น่าสังเกตว่า อบต. เขตเมืองและชานเมืองบางแห่งมีโครงสร้างรายได้ที่พึ่งพารายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินสูง

ด้านการประมาณการรายได้ของ อบต. พบว่า ในปีงบประมาณ 2540 อบต. ต่าง ๆ มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายมากกว่า 2 ครั้ง เนื่องจากไม่สามารถประมาณการรายได้ในปีงบประมาณได้อย่างถูกต้อง สาเหตุหลักของการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีนั้น มาจากการที่ อบต. ไม่สามารถคาดการณ์แหล่งรายได้ในรอบปีให้ถูกต้องแม่นยำได้ โดยหลักการจัดทำงบประมาณในปัจจุบันนี้ อบต. จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายได้ภายในวงเงินรายได้ที่คาดว่าจะได้รับเท่านั้น

ด้านการจัดทำงบประมาณ พบว่า การจัดทำงบประมาณของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษามีกระบวนการดำเนินงานแบบเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจาก อบต. ทุกแห่งจะต้องจัดทำและบริหารงบประมาณท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายว่าด้วยการคลังและงบประมาณของ อบต. ที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยหลักการแล้ว อบต. จะต้องจัดทำงบประมาณแบบสมดุล อบต. จะกู้เงิน

มาใช้จ่ายในงบประมาณมิได้ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายนั้น กรมการปกครองกำหนดรูปแบบเอกสารงบประมาณให้เป็นแบบแสดงรายการ อนึ่ง กระบวนการจัดทำงบประมาณและรูปแบบเอกสารดังกล่าวนี้ ไม่ถือถือต่อการนำแผนพัฒนาตำบลมาปฏิบัติ และไม่ส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดการของ อบต. แต่อย่างใด เนื่องจากไม่แสดงข้อมูลต้นทุน และค่าใช้จ่ายตามภารกิจหรือตามหน่วยงานดำเนินการ จึงไม่ช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมองเห็นรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อการบริหารจัดการ

เนื่องจากศักยภาพด้านการคลังของหน่วยงานเป็นปัจจัยสำคัญไม่แพ้ปัจจัยด้านบุคลากร ที่มีผลต่อประสิทธิภาพขององค์กร การศึกษาข้อมูลด้านงบประมาณของหน่วยงานจึงอาจเป็นประโยชน์ในการดำเนินการขององค์กร คณะผู้วิจัยได้ศึกษาโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายรับรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งสามารถแยกได้เป็นงานวิจัยที่ศึกษาศักยภาพการเงินการคลังของหน่วยงานที่ไม่ใช่สถาบันการศึกษาและสถาบันการศึกษาดังนี้

หน่วยงานที่ไม่ใช่สถาบันการศึกษา คือ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (2541:103-141) ได้วิจัยเรื่อง “ การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2562) ” การศึกษาในระยะที่ 1 ได้พิจารณางบประมาณย้อนหลังด้วยการตั้งคำถามที่สำคัญก่อนปี 2542 ว่าในช่วง 5 ปีที่งบประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครหาดใหญ่สูงหรือต่ำกว่ารายได้ที่จัดเก็บจริงหรือไม่อย่างไร มีการจ่ายเกินงบประมาณหรือไม่อย่างไร เพราะเหตุใด ผลการศึกษาพบว่า เมื่อสำรวจสถานภาพทางการคลังของเทศบาลหาดใหญ่ ในระหว่าง ปี 2536-2540 รายรับและรายจ่ายในรอบ 5 ปีของเทศบาลนครหาดใหญ่ ความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายรัฐบาลท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดของการบริหารการคลัง เมื่อพิจารณารายรับรายจ่ายเปรียบเทียบของเทศบาลนครหาดใหญ่ 2536-2540 พบว่า รายจ่ายรวมและรายรับรวมของเทศบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นในช่วงห้าปีระหว่างปี 2536 ถึง 2540 รายรับ รายจ่ายเปรียบเทียบกับเงินสะสมเทศบาลปี 2536-2540 พบว่า เงินสะสมก็สูงขึ้นเช่นเดียวกัน รายรับ รายจ่ายเปรียบเทียบกับเงินสะสมเทศบาล (คาดการณ์ 5 ปีต่อไป) พบว่า รายได้และรายจ่ายของเทศบาลนครหาดใหญ่อาจจะยังคงสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ จนถึงปี 2545 รายรับเทศบาลมีแนวโน้มว่าจะสูงถึงประมาณเกือบ 1,400,000,000 บาท ส่วนรายจ่ายก็จะสูงถึงประมาณเกือบ 1,300,000,000 บาท ที่น่าสนใจก็คือ บนพื้นฐานของการวิเคราะห์และข้อสมมุติฐานดังกล่าว เงินสะสมเทศบาลตามตัวเลขทางบัญชีอาจจะสูงขึ้นถึง 1,600,000,000 บาท เปรียบเทียบรายรับและรายจ่ายกับการประมาณการรายรับและรายจ่าย พบว่า รายรับส่วนใหญ่มากกว่ารายรับที่ได้จริง

มีการศึกษาศักยภาพทางการเงินการคลังของหน่วยงานประเภทโรงพยาบาล โดยมุ่งพิจารณาเพียง 1 ปีงบประมาณ ดังงานวิจัยของสุกัญญา กิติไพศาลนนท์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง “ การวิเคราะห์การบริหารด้านการเงินการคลังของโรงพยาบาล โศภศรีสุพรรณ จังหวัดสกลนคร งบประมาณ 2546” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเงินด้านรายจ่ายและรายรับ ภายใต้การดำเนินการตามนโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในปี 2546 แต่ได้ศึกษาเปรียบเทียบในช่วง 3 ปีงบประมาณ คือ 2544-2546 ผลการวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเงินระหว่างปีงบประมาณ 2544-2546 พบว่า รายรับ-รายจ่ายโดยรวมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาถึงการเงินการคลังของหน่วยงานที่ไม่ใช่สถาบันการศึกษา โดยศึกษาเปรียบเทียบ ย้อนหลังเช่นเดียวกัน

มีการศึกษาศักยภาพการเงินการคลังของหน่วยงานสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานระดับอุดมศึกษา เรื่องแรกคือของรัชนา สานติยานนท์ และคณะ (อ้างถึงใน วรวิทย์ วรณวิจิตร, 2545 : 19) จากรายงานวิจัยเรื่อง รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ตีในมหาวิทยาลัย ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สิน มีส่วนต่อการสนับสนุนหรือกีดขวางการพัฒนา มหาวิทยาลัยอย่างเป็นระบบ การบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สินจะทำให้มหาวิทยาลัยใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความโปร่งใส ชัดเจน อธิบายได้ เป็นที่ไว้วางใจของประชาชนและหน่วยงานที่ให้ความสนับสนุนด้านทรัพยากรทั้งภาครัฐและเอกชน

ส่วนผลการวิจัยของธวัช ประดิษฐ์ศิลป์ โชติ (2535 : บทคัดย่อ, 93-96) ได้ศึกษาเรื่องงบประมาณและการใช้จ่ายของวิทยาลัยครูสุรินทร์ ในระหว่างปี พ.ศ. 2530-2534 ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อมูลทางการเงินยังขาดความสมบูรณ์ในเชิงวิเคราะห์ ขาดการจัดระเบียบข้อมูล ขาดความน่าเชื่อถือ ไม่สามารถนำไปประกอบการตัดสินใจเพื่อการวางแผน จึงศึกษาเรื่องนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งพบว่า เงินบำรุงการศึกษา เงินจัดการศึกษา สำหรับบุคลากรประจำการ และเงินงบประมาณแผ่นดินเหล่านี้ เป็นเงินหลักของวิทยาลัยครูสุรินทร์ ที่จะนำไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ในระหว่างปี พ.ศ. 2530-2534 นั้น มีการเปลี่ยนแปลงในรายรับและรายจ่ายของเงินทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว ซึ่งแสดงแนวโน้มเพิ่มขึ้นถึงแม้ว่าเป็นจำนวนไม่มากนักในแต่ละปี ผลการวิจัยกล่าวว่าในระหว่างปีการศึกษา 2530-2534 นั้น เงินสะสม รายรับ และรายจ่ายของเงินบำรุงการศึกษามีลักษณะเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันเงินสะสม รายรับ และรายจ่ายของเงินจัดการศึกษาสำหรับบุคลากรประจำการก็มีลักษณะสูงขึ้นเช่นกัน ผู้วิจัยยังได้คาดการณ์ถึงแนวโน้มของเงินการบำรุงการศึกษาเงินจัดการศึกษาสำหรับบุคลากรประจำการ และเงินงบประมาณแผ่นดิน ในระหว่างปีการศึกษา 2535 – 3539 คืออีก 5 ปีต่อไปว่าจะมีเพิ่มสูงขึ้น แต่เป็นจำนวนเงินที่ไม่มากนักในแต่ละปี

อรุณศรี กางเพ็ง (2547:บทคัดย่อ) ได้วิเคราะห์เงินรายได้ ปีงบประมาณ 2543-2546 ของ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นเห็นว่า การมีข้อมูลสารสนเทศในด้านงบประมาณรายได้ที่ ถูกต้อง เป็นปัจจุบันและทันสมัยสำหรับการวางแผนและการตัดสินใจสถานการณ์ในอนาคต เป็น สิ่งจำเป็น คณะฯ มีนโยบายให้หน่วยงานพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการ ดำเนินงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนงบประมาณ และการพัฒนาหน่วยงานต่อไป เป็น การวิเคราะห์เงินรายได้ 4 ประเภท ได้แก่ เงินผลประโยชน์ เงินค่าธรรมเนียมการศึกษา เงินทุน การศึกษา เงินทุนวิจัยและเงินบริจาคอื่น ๆ และเงินรับฝาก ผลการศึกษาในภาพรวม พบว่า เงิน รายได้คณะศึกษาศาสตร์เพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงว่าเงินรายได้ของคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มีแนวโน้มสูงขึ้นในปีงบประมาณต่อไป เมื่อพิจารณาในแต่ละประเภท พบว่าเงินรายได้ที่มาจาก ค่าธรรมเนียมการศึกษามากที่สุด และมีแนวโน้มสูงขึ้นในปีงบประมาณต่อไป รองลงมาได้แก่ เงินทุนการศึกษา เงินทุนวิจัยและเงินบริจาคอื่น ๆ และเงินผลประโยชน์

รายงานการวิจัยอีกชิ้นที่น่าสนใจเป็นของศุภจักรีย์ นวกิจไพฑูรย์ (2546 : บทคัดย่อ) คือเรื่อง การวิเคราะห์ระบบการเงิน บัญชี พัสดุ และตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สุราษฎร์ธานี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ระบบการเงิน บัญชี พัสดุ และการตรวจสอบภายใน ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ในช่วงปีการศึกษา 2546-2547 โดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ด้านรายได้ ค่าใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน และวิเคราะห์ข้อมูล เชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้านรายได้ ค่าใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอก งบประมาณแผ่นดิน สรุปได้ว่า

1. รายได้ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ในช่วงปีการศึกษา 2546-2547 มากกว่า ครึ่ง(ร้อยละ 68.01) เป็นเงินนอกงบประมาณ ส่วนงบประมาณแผ่นดินมีร้อยละ 31.99
2. ค่าใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานีในช่วงปีการศึกษา 2546-2547 มากกว่าครึ่ง(ร้อยละ 74.26) เป็นงบบุคลากร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนและ ค่าจ้างประจำ
3. ค่าใช้จ่ายเงินนอกประมาณของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานีในช่วงปีการศึกษา 2546-2547 มากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 56.02) เป็นงบดำเนินงาน
4. งบรายได้และค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานีในช่วงปีการศึกษา 2546-2547 กรณีรายได้ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 68.1) ได้จากเงินนอกประมาณแผ่นดิน ส่วนที่ได้ จากเงินงบประมาณแผ่นดินมีร้อยละ 31.99

เรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยตรงอีกเรื่องเป็นของกัลยา แซ่ลิ้ม (2549 : บทคัดย่อ,45,51) ได้ศึกษา เรื่อง การวิเคราะห์แนวโน้มการจัดการเงินรายได้คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ระหว่างปีงบประมาณ 2543-2547 ผู้วิจัยเห็นว่าคณะฯ ได้จัดทำ รายงานการเงินในลักษณะเป็นการรายงานผลการรับและจ่ายเงินเป็นรายเดือนและรายปี ซึ่งยังขาด ความสมบูรณ์ในเชิงวิเคราะห์และการจัดระเบียบข้อมูล ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อ ประกอบการตัดสินใจในการบริหารจัดการ และเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนและจัดทำ งบประมาณประจำปี ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องตรงกับเป้าหมายของคณะฯ จึงได้ศึกษาขนาด การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของงบประมาณรายรับ-รายจ่าย และรายจ่ายสะสม เปรียบเทียบรายรับ- รายจ่ายจริงและเงินสะสมระหว่างปีงบประมาณ 2543- 2547 ผลการศึกษาพบว่า ระยะเวลาย้อนหลัง 5 ปี รายรับจริงสูงกว่าประมาณการรายรับทุกปี เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยร้อยละของหมวดรายรับ พบว่า ในระยะเวลาย้อนหลัง 5 ปี รายรับหมวดค่าธรรมเนียมการศึกษาสูง หมวดรายรับอื่น ๆ ต่ำสุด เมื่อพิจารณาถึงการเพิ่มขึ้นของเงินรายได้สะสมแล้ว พบว่า เงินรายได้สะสมส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นทุกปี โดยสูงสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 และสูงขึ้นมากทุกปีตลอดมา

ในด้านรายจ่ายนั้น รายจ่ายจริงต่ำกว่าประมาณการรายจ่ายทุกปี โดยสูงสุดในปีงบประมาณ 2546 เมื่อพิจารณารายจ่ายรวมทั้งหมดของคณะฯ พบว่า ระยะเวลาย้อนหลัง 5 ปี รายจ่ายรวมสูงสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และต่ำสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 และพบว่า ปีงบประมาณ 2547 มีรายจ่ายสูง เพราะได้จ่ายเป็นค่าไฟฟ้า และจ่ายสมทบกองทุนวิจัยหน่วยงาน

ในด้านรายได้สะสม พบว่า เงินรายได้สะสมมีทิศทางสูงขึ้นตามลำดับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543-2547 แต่ลักษณะแบบแผนรายจ่ายรวม มีทิศทางเพิ่มขึ้นและลดลงบ้าง ส่วนการวิเคราะห์ แนวโน้มประมาณการรายรับ รายจ่ายและเงินรายได้สะสมของคณะฯ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2552 ผลการศึกษา พบว่า แนวโน้มใน 5 ปีข้างหน้ารายรับเงินรายได้สะสมของคณะฯ ใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นกว่า 30 ล้านบาท ในขณะที่รายจ่ายจะสูงขึ้นกว่า 14 ล้านบาทและรายรับสูงกว่า 18 ล้านบาท

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์อีกเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงเป็นของขวัญฤดี กล้ายแก้ว (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา เรื่อง การวิเคราะห์การบริหารงบประมาณของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2549 ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา เปรียบเทียบและวิเคราะห์รายจ่ายงบประมาณ ทั้งจากงบประมาณแผ่นดินและรายจ่ายจาก งบประมาณเงินรายได้ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2549 ของคณะวิศวกรรมศาสตร์ ซึ่งจะ ทำให้เข้าใจระบบการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณ ได้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจและได้แนวคิด สำหรับการบริหารงบประมาณในอนาคต ผลการศึกษาพบว่า มีรายจ่ายทั้งหมดจากงบประมาณ

แผ่นดินและงบประมาณเงินรายได้ดังนี้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2549 เท่ากับ 137.39 159.30 และ 178.20 ล้านบาท ตามลำดับ มีสัดส่วนโดยเฉลี่ยของเงินงบประมาณแผ่นดิน ร้อยละ 59.75 รายจ่ายทั้งหมดจะเป็นรายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ร้อยละ 45.56 และจากการเปรียบเทียบแผนการใช้จ่ายและรายจ่ายจริงงบประมาณเงินรายได้ พบว่า รายจ่ายจริงในแต่ละปีจะน้อยกว่าแผนการใช้จ่าย

รุ่ง แก้วแดง (2546 : (5)-(20)) ได้ศึกษางานวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่ งานวิจัยนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานวัตกรรมการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศและประเทศไทย วิเคราะห์และเสนอผลการศึกษา เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาและการอุดมศึกษาของประเทศไทย เพื่อเพิ่มคุณภาพ ประสิทธิภาพ และโอกาสทางการศึกษา

ผลการศึกษาในส่วนของปฏิรูปอุดมศึกษาไทย พบว่า พัฒนาการของการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ถูกกำหนดกรอบการดำเนินงาน โดยหน่วยงานของรัฐบาล คือ ทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นกรอบให้สถาบันอุดมศึกษาได้ปรับตนเองไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศและการเตรียมตัวสำหรับอนาคต ด้านการพัฒนา รูปแบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่เริ่มจากการที่รัฐบาลกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบราชการ โดยเชื่อว่าเมื่อมหาวิทยาลัยมีอิสระในการปกครองตนเอง มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพขึ้น

ผลการศึกษาในส่วนของปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่ของไทย พบว่า มีด้วยกัน 4 ประการคือ ด้านนโยบายการอุดมศึกษา เพื่อปวงชน ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรที่จำกัดและการมุ่งเน้นคุณภาพและประสิทธิภาพ ด้านความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบต่าง ๆ และด้านการปกครองตนเอง ซึ่งเกิดจากการที่รัฐมีนโยบายกระจายอำนาจให้สถาบันในการปกครองตนเอง มีการรับผิดชอบต่อผลการดำเนินการ สร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ มีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ และการปรับตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

ผลการศึกษาในส่วนของรูปแบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่ พบว่า แต่ละสถาบันจะมีรูปแบบการบริหารจัดการที่ผสมผสานระหว่างรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปรัชญา ประวัติความเป็นมา วิสัยทัศน์ ของผู้บริหารของสถาบันนั้น ๆ รูปแบบการบริหารจัดการมิได้แยกจากกันโดยเด็ดขาด

ด้านรูปแบบการบริหารจัดการภายในแต่ละสถาบันพบว่า ด้านการบริหารจัดการทั่วไป จะมุ่งเน้นกลยุทธ์การบริหารงานสมัยใหม่(Modern Management) ในด้านการปรับโครงสร้างของ

สถาบัน พบว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบางแห่งได้มีการปฏิรูปตนเองสู่การออกนอกระบบราชการ บางสถาบันมีการคัดเลือกหน่วยงานในสถาบันเพื่อนำร่องสู่การออกนอกระบบราชการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะเน้นการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจและระบบการบริหารงานที่คล่องตัว ด้านการบริหารงานวิชาการจะให้ความสำคัญต่อผู้เรียนมากขึ้น มีการวิเคราะห์ความต้องการของผู้เรียน สาขาวิชาที่เป็นที่ต้องการของตลาด มุ่งเน้นการเปิดหลักสูตรใหม่ ๆ ด้านการบริหารงานวิจัย มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาสู่การเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยชั้นนำของประเทศ ภูมิภาค เอเชีย และนานาชาติ มีการจัดตั้งกองทุนวิจัย ทำโครงการวิจัยร่วมมือกับองค์กรนานาชาติ มุ่งเน้นการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารนานาชาติ ด้านการบริหารการเงิน แต่ละสถาบันมุ่งเน้นการปฏิรูปและปรับปรุงระบบการเงิน และรูปแบบการหารายได้ เพื่อรองรับการออกนอกระบบ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเน้นการบริหารการเงินแบบมุ่งศูนย์กำไร หรือ ศูนย์ต้นทุน ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการคัดเลือก สรรหา และการให้เงินเดือนที่แตกต่างจากระบบราชการ คือจากการเป็นบุคลากรที่เรียกว่า "ข้าราชการ" สู่การเป็น "พนักงานมหาวิทยาลัย"

ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่ในประเทศไทย โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยในสังกัด และมหาวิทยาลัยในกำกับ คือ แหล่งเงินทุน โครงสร้างการบริหารงาน การบริหารจัดการผู้รับบริการ การวิจัย และการใช้เทคโนโลยี ส่วนประเด็นปัญหาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พบว่า การบริหารการเงิน ต้องพึ่งรายได้หลักจากค่าหน่วยกิต ทำให้เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาสร้างสรรค์ส่วนที่เป็นการสนับสนุนการวิจัย การบริการสังคม หรือสาธารณชน ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการขยายตัวเชิงปริมาณที่ไม่จำกัดของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ การแข่งขันทางด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน รัฐบาล และจากต่างประเทศจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น

จากกรณีศึกษาด้านการบริหารการเงินและงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งสามารถสรุปประเด็นด้านการบริหารการเงินและงบประมาณ พบว่า มหาวิทยาลัยมีนวัตกรรมด้านนโยบายที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็น Cost Center และใช้การบริหารการเงินและงบประมาณแบบ Activity Based การคิดต้นทุนดำเนินงาน และมีระบบการประเมินสัมฤทธิ์ผล มีการสร้างหลักสูตรที่ช่วยตนเอง โดยไม่ใช้งบประมาณของรัฐบาล

การลดลงของงบประมาณอุดหนุนจากรัฐทำให้มหาวิทยาลัยต้องแสวงหารายได้จากทางอื่น รูปแบบที่ใช้กันในมหาวิทยาลัยของรัฐ คือ การเปิดคณะ / หน่วยงานใหม่ และบริหารจัดการแบบหารายได้ช่วยตนเองแบบสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือเปิดหลักสูตร โครงการภาคสมทบ / พิเศษ ทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีการบริหารจัดการสองระบบ คือ หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ และหน่วยงานที่ได้รับการอนุมัติให้เปิดดำเนินการจากสภามหาวิทยาลัย

กล่าวโดยสรุปผลงานวิจัยที่สำรวจมาข้างต้นนั้น เป็นการศึกษาถึงศักยภาพทางการคลังของแต่ละหน่วยงานทั้งที่เป็นสถาบันที่เกี่ยวกับการศึกษา และสถาบันที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษา โดยศึกษาในด้านการวางแผน การจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่าย ศึกษารายจ่าย การหารายได้ของหน่วยงาน รายจ่ายจากเงินรายได้สะสม ศึกษารูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะด้านการเงินและทรัพย์สิน การบริหารใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด การวิเคราะห์แนวโน้มการจัดการด้านการเงิน การเปรียบเทียบรายรับ รายจ่ายและเงินรายได้สะสม ทั้งเงินงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณเงินรายได้ ผลการศึกษาดังกล่าว ชี้ให้เห็นในภาพรวมว่าการบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาศักยภาพการบริหารงานงบประมาณและพัฒนาศักยภาพการคลังของมหาวิทยาลัย เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ การศึกษาศักยภาพงานคลัง รายรับรายจ่ายและเงินสะสมจึงเป็นเงื่อนไขที่ช่วยให้มีการพัฒนาศักยภาพการคลังของมหาวิทยาลัยต่อไป เพื่อเป็นการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเตรียมรองรับการสู่กรอบระบบของมหาวิทยาลัยต่อไป

คณะผู้วิจัยจึงได้ใช้แนวทางดังกล่าวในการศึกษาถึงศักยภาพการคลังทั้งงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณเงินรายได้ รวมถึงเงินรายได้สะสมของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ระหว่างปีงบประมาณ 2547 – 2551

Prince of Songkhla University
Pattani Campus