

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับการวิเคราะห์การบริหารงบประมาณของ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้นำเสนอเรียงตามลำดับ ดังนี้

2.1 ความหมายของงบประมาณ

คำว่า งบประมาณ (Budget) เป็นคำที่มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า Bougette หมายถึง ถุง หรือ กระเป๋าสตางค์ จากรากศัพท์ Latin ว่า Bulga หมายถึง กระเป๋าใส่เงิน หมายถึง ถุง หรือ ย่าม ที่บรรจุ เอกสารรายรับรายจ่ายที่รัฐมนตรีคลังของอังกฤษในราวศตวรรษที่ 17-18 จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

งบประมาณ หมายถึง กระบวนการวางแผนเกี่ยวกับตัวเลขทางการเงินอย่างมีระเบียบ ซึ่งจะต้องประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ และต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้กิจการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนมาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

งบประมาณ หมายถึง แผนงานอันเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในมาตรา 4 ได้ให้ความหมายงบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 ตอนที่ 98 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2502 : 1)

ศาสตราจารย์ แฟรงค์ พี. เซอร์วูด (Frank P. Sherwood. 1964 : 18) ได้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ว่า คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณ บริการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนแผนนั้น

ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์ (2528 : 7 - 8) งบประมาณเป็นแผนที่ครอบคลุมทุกขั้นตอน (phases) และลักษณะของการปฏิบัติงานสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดแน่นอนลงไป ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นการแสดงออกอย่างเป็นทางการถึงนโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์กร (หน่วยงาน/รัฐบาล) เนื่องจากนโยบาย แผน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายเหล่านี้ครอบคลุมทั้งระดับที่ใช้สำหรับองค์การทั้งองค์การและ

หน่วยงานย่อยๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบขององค์กรนั้นๆ งบประมาณองค์กรจึงประกอบด้วย งบประมาณย่อยๆ ของหน่วยงานย่อยอื่นๆ รวมกันเข้าเป็นภาพรวมของงบประมาณทั้งหมด

อัจฉรา มานะอริยกุล (2548 : 32) งบประมาณ หมายถึง แผนงานแสดงการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตจำกัดของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนด และฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ แผนการใช้จ่ายดังกล่าวประกอบด้วย ขั้นตอน 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารการควบคุมงบประมาณ

แอนด์รู ซี สเต็ดทรายส์ (Andrew C. Stedry อ้างจากไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, 2528 : 8) งบประมาณ เป็นแผนการเงินที่ใช้เป็นรูปแบบสำหรับการปฏิบัติการในอนาคตและเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติการเหล่านี้ อันเป็นการคาดคะเนค่าใช้จ่าย และรายรับที่จะเกิดขึ้นในกาลข้างหน้า ดังนั้น งบประมาณแผ่นดินจึงเป็นแผนที่เป็นกิจจะลักษณะแสดงถึงการให้ทรัพยากร แรงงาน วัสดุ และอื่นๆ

2.2 การงบประมาณ

2.2.1 ความหมาย

การงบประมาณ เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวางแผนและควบคุมทางการเงินขององค์กร

การงบประมาณ เป็นเครื่องมือในการวางแผน เป็นการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับทรัพยากรทางการเงินอันเกี่ยวข้องกับเรื่องของรายได้ และค่าใช้จ่ายที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต

การงบประมาณ เป็นเครื่องมือในการควบคุม การนำผลการปฏิบัติงานจริงมาเปรียบเทียบกับงบประมาณที่กำหนดไว้เพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปในทิศทางใด

การงบประมาณ (Budgeting) มีความหมายครอบคลุมถึงการจัดทำงบประมาณ (Budget preparation) และการควบคุมโดยงบประมาณ (Budgetary control)

การจัดทำงบประมาณ หรือการวางแผนงบประมาณ คือ การจัดทำแผนการดำเนินงานอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง สำหรับระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งในภายหน้า แผนงบประมาณนี้อาจจะเป็นแผนระยะยาว ครอบคลุมระยะเวลา 3 หรือ 5 หรือ 10 ปีข้างหน้า หรืออาจเป็นแผนระยะสั้น ปกติจะเป็นแผนการดำเนินงานสำหรับระยะเวลา 1 ปีหรือ 6 เดือนข้างหน้า

ส่วนการควบคุมงบประมาณ โดยงบประมาณ หมายถึง การติดตามเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับแผนงบประมาณที่วางไว้ เพื่อดูว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่

วางไว้หรือไม่ แตกต่างจากแผนมากนักน้อยเพียงไร ด้วยเหตุใดเพื่อจะได้หาทางแก้ไขให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้ (เพ็ญแข สนธิทวงศ์ ณ อยุธยา (2539 : 1)

2.2.2 ลักษณะของงบประมาณที่ดี

งบประมาณที่ดีจะต้องยึดหลักการ ดังต่อไปนี้

1. หลักคาดการณ์ไกล (Foresight) หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องทำงานอย่างไร และต้องการใช้เงินเพื่อการนั้นๆ เท่าใดในปีใด จะต้องมีการวางแผนทางการเงินปัจจุบัน และล่วงหน้าอย่างชัดเจน มิใช่ว่านี่จะทำอะไรก็ทำขึ้นมา โดยมีได้คำนึงว่าได้มีรายการนั้นๆ อยู่ในงบประมาณหรือไม่ แต่จะมีบางกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้น เช่น เกิดอุทกภัย หรือ วิกฤตฯ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือ ฉะนั้นงบประมาณแผ่นดินต้องมีเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินไว้พอสมควร ถ้าเบิกจ่ายจากงบสำรองอยู่ตลอดเวลา งบสำรองที่มีอยู่ก็จะหมดและไม่สามารถนำไปแก้ไขในเหตุการณ์ที่จำเป็นได้

2. หลักประชาธิปไตย (Democracy) เงินรายได้ของรัฐบาลทั้งหมดเกิดจากเงินของราษฎร ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรที่ราษฎรจะต้องรู้เห็นและให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายได้และรายจ่าย ในประเทศที่มีระบบประชาธิปไตย รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยชอบธรรม เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาและอนุมัติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีอากร และการจ่ายเงิน ดังนั้น การคลังและการงบประมาณจึงจำเป็นที่จะต้องเปิดเผยแพร่หลายให้ประชาชนได้รู้เห็น โดยทั่วไป เพื่อที่ประชาชนจะได้ทราบว่าภาษีที่ถูกจัดเก็บไปนั้น รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง

3. หลักดุลยภาพ (Balance) ไม่ได้หมายความว่า รายได้กับรายจ่ายของรัฐบาลจะต้องสมดุลหรือเท่ากันทุกปี แต่หมายความว่า ในบางปีรายจ่ายอาจมากกว่ารายได้ ที่เรียกว่า งบประมาณขาดดุล และบางปีที่รายจ่ายน้อยกว่ารายได้ ซึ่งเรียกว่า งบประมาณเกินดุล เมื่อเอา งบประมาณหลายๆ ปี มารวมกันก็จะสมดุลพอดี คือ รายรับ = รายจ่าย

ในความเป็นจริงงบประมาณประเทศต่างๆ มักจะมีลักษณะขาดดุล โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในช่วงกำลังพัฒนา รัฐบาลจะมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนในขนาดใหญ่ๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งในทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข ทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ในลักษณะนี้รัฐบาลต้องหาเงินมาชดเชยส่วนที่ขาดดุล โดยการก่อหนี้หรือการพิมพ์ธนบัตร ซึ่งอาจจะส่งผลให้รัฐบาลมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือเกิดภาวะเงินเฟ้อได้ แต่หากว่ารัฐบาลเห็นประโยชน์ที่ได้รับจากการพัฒนาประเทศที่จะเกิดขึ้นในภายหน้ามากกว่าผลทางหนี้สินหรือเงินเฟ้อ การใช้งบประมาณแบบขาดดุลก็ไม่ใช่ว่าเรื่องเสียหาย เพราะรัฐบาลคาดหวังว่าการใช้งบประมาณขาดดุล อาจนำมาซึ่งงบประมาณเกินดุลในอนาคต

4. หลักประหยัด (Economy) หมายความว่า รัฐบาลควรจะใช้จ่ายเงินไปในโครงการหรืองานต่างๆ ที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด และไม่ควรมีการจ่ายเงินเกินกว่าความจำเป็นซึ่งจะก่อให้เกิดความฟุ่มเฟือยได้ การประหยัดจะต้องเป็นไปทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย กล่าวคือ การจัดการรายรับพยายามให้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บน้อยที่สุด ทางด้านรายจ่ายจะต้องป้องกันมิให้เกิดการรั่วไหลขึ้นได้ เช่น มีการควบคุมมิให้ข้าราชการเบียดบังเอางบประมาณเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น

5. หลักอรรถประโยชน์ (Utility) ในด้านรายจ่ายรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงว่าจะจ่ายอย่างไรจึงจะเป็นประโยชน์จริงแก่ประเทศชาติ

6. หลักยุติธรรม (Equity) หมายความว่า ความยุติธรรมควรมีทั้งในด้านรายจ่ายและรายได้ ในด้านรายจ่ายรัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณในลักษณะที่ยุติธรรมต่อรายจ่ายทุกด้าน ไม่ควรเน้นงบประมาณรายจ่ายในด้านใดด้านหนึ่งมากกว่ากัน

7. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) เกี่ยวกับวิธีการควบคุมงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายให้ถูกต้อง ข้อนี้เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการทุกแห่งพร้อมทั้งหน้าที่เก็บเงินและจ่ายเงิน ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวังสอดส่องการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ให้เกิดการรั่วไหลขึ้นได้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541 : 43 – 45)

2.2.3 การงบประมาณกับกระบวนการตัดสินใจ

ไกรยุทธ ธีรดาสินันท์ (2528 : 10 – 13) กล่าวว่า iva ความเข้าใจในบทบาทของการงบประมาณและรายละเอียดของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานงบประมาณแผ่นดินจะชัดเจนยิ่งขึ้น หากทำความเข้าใจในเรื่องของกระบวนการตัดสินใจ (decision – making process) ในภาครัฐเสียก่อน เพราะการตัดสินใจในภาครัฐบาลมีนัยต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างกิจกรรมต่างๆ ทั้งในแง่ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในรัฐบาล

กระบวนการตัดสินใจประกอบด้วยขั้นตอนของงาน 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย (determination of policy objectives)
2. การวางแผน (planning)
3. การจัดแผนงาน (programming)
4. การกำหนดงบประมาณ (budget formulation)
5. การดำเนินงานตามงบประมาณ (budget execution)
6. การประเมินผลการใช้งบประมาณ

- การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยทั่วไป การที่รัฐบาลจะตัดสินใจทำกิจกรรมอะไรนั้น ย่อมมีเจตจำนงบางประการซึ่งอาจขัดแย้งในตัวผู้ตัดสินใจหรือไม่ก็ได้ขัดแย้งก็ได้ การวินิจฉัยเกี่ยวกับกิจกรรมที่ต้องทำและทรัพยากรที่ต้องใช้นั้น ต้องเริ่มต้นที่การกำหนดนโยบายของรัฐบาลและวัตถุประสงค์ของนโยบายเหล่านั้น

ความสำคัญที่จะต้องเริ่มต้นด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น เพราะว่า การเลือกวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งนั้น มีนัยบ่งถึงความสำคัญและความรีบด่วนของการบรรลุวัตถุประสงค์นั้น และการจะนำไปสู่การกำหนดระดับผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการบรรลุวัตถุประสงค์นั้นด้วย

- การวางแผน เมื่อได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายแล้ว งานในลำดับต่อไป คือ การจัดเตรียมและวางแผนซึ่งจะช่วยให้อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้ว ซึ่งอาจเป็นการวางแผนเพื่อวัตถุประสงค์เดียว หรือหลายๆ วัตถุประสงค์ก็ได้แล้วแต่กรณี แผนที่คิดค้นนี้มีแผนต่างๆ ซึ่งบรรลุวัตถุประสงค์ในระดับที่แตกต่างกัน และมีโอกาสดำเนินการได้ (feasible) ในลักษณะที่ไม่เหมือนกัน เพื่อที่จะวินิจฉัยว่าแผนงานต่างๆ เหล่านี้มีแผนใดบ้างที่เหมาะสมที่สุด หรือจะต้องมีการผสมผสานแผนต่างๆ เหล่านี้เสียใหม่ ทำให้มีงานที่ต้องทำในขั้นตอนต่อไป

- การจัดแผนงาน การจัดแผนงานเป็นงานขั้นต่อจากการวางแผนเป็นการแจกแจงรายละเอียดของกิจกรรมที่ต้องทำตามแผนงานต่างๆ ที่ได้คิดค้นขึ้น การทำกิจกรรมในรายละเอียดนี้จะเปิดโอกาสได้รับข่าวสารเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของโครงการและงานต่างๆ อันเกี่ยวพันกับแผนที่ได้มาในขั้นวางแผน/และในขั้นนี้เอง ภารกิจที่อาจเกี่ยวพันกับการเลือกแผนงานหนึ่งจากแผนงานทั้งหลายที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางหนึ่ง หรือการเลือกส่วนประกอบต่างๆ ของหลายๆ แผนงาน เพื่อผสานองค์ประกอบเหล่านี้ให้เป็นแผนงานที่น่าจะทำ การยอมรับเอาแผนงานใดแผนงานหนึ่ง (ซึ่งอาจจะประกอบด้วยโครงการและงานต่างๆ หลายชุดก็ได้) มีนัยว่ารัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยอมรับว่า แผนงานดังกล่าวนี้เป็นแผนงานที่สมควรจะทำและเป็นแผนงานที่ทำให้เกิดขึ้นได้ แม้ว่าลักษณะและขนาดของแผนงานนี้จะมีอิทธิพลต่อระดับงบประมาณที่จะได้รับสำหรับแผนงานนั้น แต่การคิดค้นและวิเคราะห์แผนงานในระดับนี้จะกระทำไปโดยไม่คำนึงถึงปัญหาด้านการเงินแต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นเพราะรูปแบบของการจัดการองค์การภายในหน่วยงาน ซึ่งมักจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ในเรื่องเหล่านี้ และทัศนพิสัย (perspective) ของการจัดแผนงานเพื่อให้สอดคล้องกับการวางแผน ซึ่งมักจะเป็นช่วงเวลาที่ยาวกว่าช่วงเวลาที่ใช้สำหรับการกำหนดงบประมาณ

- การกำหนดงบประมาณ เป็นงานขั้นที่ถัดจากการจัดวางแผนงาน ในขั้นนี้โครงการและงานต่างๆ ซึ่งอยู่ในกรอบครอบคลุมของแผนงานต่างๆ นั้นจะแสดงออกในรูปของตัว

เงินทั้งหมดเพื่อช่วยให้เปรียบเทียบความเหมาะสมสัมพัทธ์ของแต่ละโครงการและแผนงานได้ ความกระชับของการวินิจฉัยนี้จะเพิ่มขึ้น เพราะเมื่อแผนงานแสดงออกมาในรูปของค่าใช้จ่ายปัญหาของการหาเงินมาเพื่อจุนเจือค่าใช้จ่ายเหล่านั้นก็จะได้รับการพิจารณาด้วย การกิจดังกล่าวนี้ย่อมทำได้เมื่อกระบวนการตัดสินใจยังไม่ได้ดำเนินมาถึงขั้นนี้ และเมื่อมาถึงการกำหนดงบประมาณแล้ว การเข้าใจและตระหนักถึงความเหมาะสมและโอกาสของการนำไปปฏิบัติได้ (feasibility) จะเด่นชัดมากขึ้น

- การดำเนินการตามงบประมาณหรือตามแผนงาน เมื่อผ่านขั้นการกำหนดงบประมาณแล้ว ในขั้นต่อไปก็เป็นเรื่องของการดำเนินกิจกรรมที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ หรืออีกนัยหนึ่งคือการใช้เงินงบประมาณที่ระบุไว้ในแผนงานต่างๆ แต่ภารกิจขั้นนี้มีใช้เพียงแต่ใช้เงินงบประมาณตามที่อนุมัติเท่านั้น หากแต่กินความกว้างโดยครอบคลุมถึงการบริหารการใช้เงินงบประมาณด้วย ทั้งนี้เพราะการวางแผนงานที่ดี การกำหนดแผนงานก็ตีรวมถึงการกำหนดงบประมาณที่ดี เป็นงานที่ต้องทำล่วงหน้าก่อนการดำเนินกิจกรรมตามที่ระบุไว้ในการกำหนดงบประมาณ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่ใช้ในการวางแผนและกำหนดแผนงานนั้นก็ย่อมเกิดขึ้นได้ ความจำเป็นที่จะต้องปรับงบประมาณบ้าง ตลอดจนเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของนโยบายย่อมเกิดขึ้นได้

- การประเมินผลการใช้งบประมาณ (หรือของแผนงาน) งานขั้นสุดท้ายของกระบวนการตัดสินใจ คือ การปริทัศน์การใช้เงินงบประมาณและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการใช้เงิน และผลของการปฏิบัติงานว่าได้บรรลุตามเจตนารมณ์และเป้าหมายของแผนงานและของนโยบายหรือไม่ ซึ่งนอกจากจะช่วยในการประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังเป็นการช่วยให้ข่าวสารสัมฤทธิ์ผลของการตัดสินใจในอดีต เพื่อชี้แนวทางสำหรับกระบวนการตัดสินใจที่จะเกิดขึ้นใหม่ ในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ ตลอดจนการทำงานงบประมาณดียิ่งขึ้น

2.2.4 ผลประโยชน์จากการงบประมาณ

ถ้าการงบประมาณเป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ สามารถแจ้งประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการงบประมาณสำหรับองค์การ

1. ทำให้มีการพิจารณานโยบายพื้นฐานขององค์การล่วงหน้า
2. ชี้นำให้เห็นความเหมาะสมและความถูกต้องของระบบการทำงาน (ในการจัดสรรความรับผิดชอบและหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ)
3. ย้ำถึงความจำเป็นที่ผู้บริหารขององค์การทุกระดับต้องมีส่วนร่วมสร้างสรรค์และ

กำหนดเป้าหมายขององค์การ

4. บังคับให้ผู้บริหารหน่วยงานย่อยดำเนินงานในลักษณะที่สอดคล้องกัน และสนับสนุนให้องค์กรและหน่วยงานย่อยอื่นๆ บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

5. บังคับให้วิเคราะห์และกำหนดค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่ได้รับให้เห็นอย่างชัดเจน

6. บังคับให้มีการรวบรวมและเก็บรักษารายละเอียดของการปฏิบัติงานขององค์กร

7. บังคับให้ผู้บริหารเลือกสรรวิธีการบรรลุเป้าหมายและนโยบายที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

8. บังคับให้ผู้บริหารพิจารณารายละเอียดขององค์ประกอบต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจ

9. ขจัดความไม่แน่นอนต่างๆ ที่อาจมีขึ้นในองค์กรเกี่ยวกับความปรารถนาที่แท้จริงขององค์กร

10. แสดงให้เห็นความมีประสิทธิภาพหรือการขาดประสิทธิภาพขององค์กร

11. ส่งเสริมความเข้าใจระหว่างผู้บริหารที่มีส่วนบริหารองค์กรนั้นๆ

12. บังคับให้ผู้บริหารสำรวจสถานการณ์แวดล้อมเพื่อการวางแผน

13. บังคับให้ผู้บริหารประเมินผลงานของตัวเองเป็นระยะ

14. ชี้ให้เห็นอัตราความก้าวหน้า หรือความล้มเหลวขององค์กร

2.2.5 ประโยชน์ของการงบประมาณต่อการบริหาร

เพ็ญแข สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2539 : 5 – 10) กล่าวว่า การงบประมาณมีความสำคัญต่อหน้าที่ในการบริหาร 3 ประการ คือ

1. ประโยชน์ของการงบประมาณในการวางแผน

การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินการของกิจการว่ามุ่งไปในทางใด ต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์เช่นใดหรือเป้าหมายใดระยะเวลาใด การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าว โดยระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในแผนงานงบประมาณมีผลดีที่ว่าทำให้นุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้นได้ทราบโดยทั่วกันว่าวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจการเป็นเช่นใด การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานอันเป็นส่วนประกอบขององค์กรนั้นจะได้มีเป้าหมายร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ขององค์กรเป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น นอกจากนั้นการจัดสรรทรัพยากรล่วงหน้า เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนก็จะดำเนินไปอย่างราบรื่น จะก่อให้เกิดผลดีต่อกิจการไม่ว่าจะเป็นการจัดหาทุนทรัพย์ที่จำเป็น การจัดหาบุคลากรและปัจจัยอื่นๆ ในการดำเนินงาน

2. ประโยชน์ของการงบประมาณในการประสานงาน

เมื่อได้กำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานตลอดจนนโยบายในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ จะต้องมาวางแผนการดำเนินงานสำหรับหน่วยงานของตนเองโดยละเอียด แผนของแต่ละหน่วยงานนี้ก็คือ แผนงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ แต่ก่อนที่จะถือว่าเป็นแผนงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ จะต้องมีการนำแผนงบประมาณของหน่วยงานทั้งหลายมาพิจารณาร่วมกันเสียก่อนว่าแผนของหน่วยงานเหล่านั้นเป็นไปตามนโยบายของกิจการหรือไม่ขัดแย้งซึ่งกันและกันหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามนโยบายของกิจการที่ได้กำหนดไว้ หรือขัดแย้งซึ่งกันและกันจะต้องได้รับการพิจารณาวินิจฉัยเสียก่อน แผนงบประมาณที่จะนำมาใช้ภายในกิจการจะต้องเป็นแผนงานที่ไม่ขัดแย้งกับนโยบายของฝ่ายบริหาร นอกเสียจากจะได้รับการวินิจฉัยและอนุมัติแล้ว และจะต้องเป็นแผนที่การดำเนินงานของส่วนงานต่างๆ ไม่ขัดแย้งกัน

การวางแผนงบประมาณ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ได้มีการสำรวจประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่เริ่มแรกในการวางแผน หากมีที่ติดขัดในหน่วยงานใดจะได้รับการวินิจฉัยเสียแต่ในขั้นต้น แผนงบประมาณที่ผ่านการอนุมัติในขั้นสุดท้ายจึงเป็นแผนที่ทำให้วางใจได้ว่าหากสถานการณ์เป็นไปตามที่คาดคะเนแล้ว งานของแต่ละหน่วยงานจะดำเนินไปอย่างสอดคล้องกัน

3. ประโยชน์ของการงบประมาณในการควบคุมการดำเนินงาน

นอกจากประโยชน์ที่จะได้รับจากการงบประมาณในการวางแผนล่วงหน้าและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ฝ่ายบริหารยังสามารถใช้แผนงบประมาณเป็นเครื่องมือติดตามควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่ แตกต่างเพียงใด เนื่องด้วยเหตุใด การควบคุมติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ หากได้เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับแผนที่กำหนดไว้ในงบประมาณ จะทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานทำได้ดีขึ้นว่างานกำลังดำเนินไปตามเป้าหมายหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามเป้าหมายเป็นเพราะเหตุใด จะแก้ไขเช่นใด การที่การปฏิบัติงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่เป็นไปตามเป้าหมาย อาจมีผลกระทบถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นได้ ผลกระทบเช่นนั้นมิเช่นใด การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในหน่วยงานหนึ่งก็อาจส่งผลกระทบไปยังหน่วยงานอื่นเช่นกัน ดังนั้น การติดตามผลโดยใกล้ชิดว่างานของแต่ละหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่และกระทบถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นเช่นใดบ้าง จึงทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นไปด้วยดี ขจัดผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นแก่กิจการได้มากหากไม่มีการติดตามผล และต่างฝ่ายต่างดำเนินงานไปโดยไม่ทราบว่าจะแต่ละหน่วยงานกำลังดำเนินงานไปอย่างไร

2.2.6 ปัจจัยที่ช่วยให้การงบประมาณได้ผล

เพ็ญแข สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2539 : 27 – 33) การงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหาร มีปัจจัยบางประการที่สมควรจะได้รับการเอาใจใส่ ส่งเสริมและแก้ไขเพื่อให้การงบประมาณได้ผล ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

1. การงบประมาณต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร

แผนงบประมาณที่ดีควรจะเป็นแผนการดำเนินงานที่ได้คัดเลือกกว่าเป็นแผนที่สามารถจะนำมาใช้เป็นแนวดำเนินงานอย่างได้ผลในสภาวะการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น การสำรวจสภาวะแวดล้อมของกิจการ ประเมินผลที่ปัจจัยต่างๆ ในสภาวะแวดล้อมจะมีต่อกิจการ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินงานตลอดจนนโยบายในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายเหล่านั้น จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องทำการประเมินคาดการณ์และแจ้งให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาตามสายงานทราบ เพื่อจะได้นำไปใช้เป็นข้อมูลขั้นพื้นฐานหรือข้อสมมุติฐานในการวางแผนสำหรับหน่วยงาน

2. การงบประมาณต้องสอดคล้องกับการจัดสายงาน

เมื่อการงบประมาณจะได้ผลก็ต่อเมื่อได้รับการร่วมมือจากหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ทั้งในด้านการให้ข้อมูลที่จำเป็นในการวางแผน เพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าเขามีส่วนร่วมในการวางแผนและเกิดความรับผิดชอบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน รายงาน การติดตามผลการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบว่างานกำลังดำเนินการไปอย่างไร เป็นไปตามแผนหรือไม่ก็เป็นสิ่งจำเป็นในการใช้งบประมาณให้ได้ผล แผนงบประมาณควรจะสอดคล้องกับผังการจัด สายงาน หัวหน้าหน่วยงานแต่ละหน่วยงานผู้มีหน้าที่บังคับบัญชาการดำเนินงานภายในหน่วยงานของตนจะได้อยู่ในฐานะที่รู้จักการดำเนินงานในหน่วยงานนั้นๆ เป็นอย่างดี สามารถวางแผน การดำเนินงานสำหรับหน่วยงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การงบประมาณและระบบบัญชีต้องสอดคล้อง

ระบบบัญชีเป็นระบบที่ใช้บันทึกข้อมูลที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาประมวลผลในการดำเนินงานประจำงวด และการงบประมาณเป็นการวางแผนการดำเนินงานในอนาคต การใช้งบประมาณให้ได้ผลจำเป็นต้องมีการติดตามเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับแผนงบประมาณเพื่อดูว่างานกำลังดำเนินไปตามแผนหรือไม่ แตกต่าง ณ ที่ใด เพียงใด ด้วยเหตุใด รายงานการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับแผนงบประมาณเช่นนี้จะทำได้สะดวก เมื่องบประมาณที่จัดทำขึ้นกับระบบบัญชีที่ใช้อยู่กันสอดคล้องกัน การงบประมาณจะได้ผลเมื่อการงบประมานนั้นสอดคล้องกับผังการจัดสายงาน เพราะเป็นการแยกความรับผิดชอบของหัวหน้า

หน่วยงานต่างๆ ทั้งในด้านการให้ข้อมูลเพื่อการจัดงบประมาณ การวางแผนงบประมาณ และการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนสำหรับแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน

4. ความเข้าใจในหลักการและประโยชน์ของการงบประมาณ

การบริหารงานจะสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความร่วมมือของบุคคลผู้มีหน้าที่ต่างๆ ในองค์กร ในการใช้การงบประมาณเป็นเครื่องมือของการบริหารก็เช่นกัน การงบประมาณเป็นการวางแผนการดำเนินงานขององค์กรที่คาดว่าจะสามารถทำได้ในวงงบประมาณนั้นๆ ผู้มีส่วนร่วมในการวางแผน ก็คือ หัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ข้อมูลที่เสาะหามานั้นคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ย่อมหมายถึงว่าพื้นฐานในการประมาณการนั้นเป็นพื้นฐานที่ใช้ไม่ได้ แผนงานที่วางไว้บนพื้นฐานเช่นว่านี้ย่อมคลาดเคลื่อนจากแผนปฏิบัติงานที่น่าจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ จึงควรจะได้รับการศึกษาให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการงบประมาณและประโยชน์ที่การงบประมาณจะมีผลต่อการบริหารเพื่อว่าแผนงานที่หัวหน้าแต่ละหน่วยงานจัดเสนอขึ้นมาจะ เป็นแผนการดำเนินงานที่ดีที่สุดของกิจการและใช้ทรัพยากรของกิจการในทุกๆ หน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

5. การปรับงบประมาณให้เข้ากับสภาวการณ์

การงบประมาณเป็นการวางแผนการดำเนินงานในอนาคตโดยการประเมินสภาวการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น หากสภาวการณ์ที่เกิดขึ้นจริงแตกต่างจากที่คาดคะเนไว้ อันมีผลกระทบต่อแผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้ กิจการก็ควรจะได้ทบทวนแผนการดำเนินงานนั้นเสียใหม่ เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบปัจจัยซึ่งตนไม่สามารถจะควบคุมหรือแก้ไขได้ แผนงบประมาณที่วางไว้จึงควรมีการติดตามผลและมีการประเมินข้อสมมติฐานที่วางไว้ในการเริ่มจัดทำแผนงบประมาณอยู่เสมอว่าข้อสมมติฐานหรือปัจจัยต่างๆ อันมีผลต่อการดำเนินงานของกิจการได้เปลี่ยนไปจากที่คาดคะเนไว้แต่เดิมหรือไม่ เปลี่ยนไปเช่นใด ผลกระทบต่อกิจการเป็นเช่นใด ควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงแผนงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปนั้นหรือไม่ อย่างไร โดยปกติถ้าการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานนั้นเกิดขึ้นในตอนต้นปีงบประมาณ ก็ควรจะได้มีการแก้ไขงบประมาณนั้นเสียใหม่ หากเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์นั้นเกิดขึ้นในตอนปลายปีงบประมาณหรือผลกระทบมีไม่สู้มากก็อาจจะไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขงบประมาณ

การงบประมาณจะใช้ได้ผลเมื่อแผนงบประมาณเป็นแผนที่จะสามารถดำเนินไปได้โดยการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กร แผนงานที่กำหนดเป้าหมายที่ยากที่จะทำได้สำเร็จหรือสามารถทำได้ง่ายโดยไม่ต้องใช้ความพยายามแต่เพียงอย่างเดียว ในทั้งสองกรณีนี้แผนงานนั้นจะไม่มีประโยชน์อย่างใดต่อกิจการ เพราะในกรณีแรกแผนนั้นจะไม่ได้รับความสนใจจาก

บุคคลที่เกี่ยวข้องผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแผนและในกรณีหลังจะก่อให้เกิดความสูญเปล่าในทรัพยากรของกิจการเพราะผลงานที่ควรจะได้รับควรจะสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผนงานงบประมาณนั้น

2.3 การบริหารงบประมาณ

2.3.1 ความหมาย

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงาน งาน และ โครงการที่ได้รับอนุมัติ เพื่อป้องกันการรั่วไหล โดยการควบคุมการเบิกจ่าย การตรวจสอบ ตามระเบียบที่หน่วยงานกำหนด (<http://plan.prsu.ac.th/data/knownow.pdf> . มิถุนายน 2550)

ธนกร เอกเผ่าพันธุ์ (2541 : 35) การบริหารงบประมาณ หมายถึง การใช้จ่ายงบประมาณในการบริหารงานส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และวิธีการที่กำหนด

2.3.2 แนวคิดในการบริหารงบประมาณ

นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ (2538 : 182 – 183) ความเป็นมาของแนวคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารงบประมาณในระยะแรกเริ่มนั้นเป็นแต่เพียงตั้งจุดมุ่งหมายให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามที่ได้อนุมัติจากสภานิติบัญญัติเป็นสำคัญ และเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารไม่ให้เกิดความทุจริตผิดพลาดในการใช้จ่าย

ลักษณะการควบคุมการใช้จ่ายเพื่อสนองจุดมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณแห่งมลรัฐนิวยอร์กได้ให้ความเห็นว่า ความพยายามที่จะใช้พระราชบัญญัติงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารเพียงประการเดียวนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เพราะการจัดทำงบประมาณเป็นเพียงการคาดคะเนล่วงหน้า ถึงค่าใช้จ่ายของงาน/โครงการที่ส่วนรวมควรจะทำปฏิบัติ

ดังนั้น หากไม่มีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณก็จะเป็นเรื่องบังคับ หรือเป็นคำสั่งที่ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตามนั้นทุกประการ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงควรยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจบางประการ ในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ให้เป็นไปตามสภาพความเป็นจริงในช่วงระยะเวลาต่างๆ ได้บ้างตามความจำเป็นและเหมาะสม

การเน้นการควบคุมในการบริหารงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งที่จริงแล้วการควบคุมควรเริ่มตั้งแต่ในขั้นการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทรัพยากร และ

เมื่อมาถึงขั้นการบริหารงบประมาณจึงมุ่งป้องกันการสร้างภาระผูกพันในการใช้จ่ายของส่วนราชการ มิให้เกินไปกว่างบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ

การจัดสรรและการบริหารงบประมาณอาจด้อยประสิทธิภาพได้ เนื่องจากสาเหตุสำคัญ ดังนี้

1. เกิดจากการที่ส่วนราชการงานแผนปฏิบัติงานผิดพลาด
2. หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณ มิได้พิจารณาวิเคราะห์อย่างถูกต้อง
3. ฝ่ายนิติบัญญัติมุ่งมองประโยชน์ระยะสั้นในทางการเมือง หรือขาดความเข้าใจ

ในสถานะเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลานั้นๆ อย่างเพียงพอ

4. สาเหตุอาจเกิดจากสถานะแวดล้อมที่อยู่นอกเหนือการควบคุม

2.3.3 การบริหารงบประมาณ : หลักการ

ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์ (2528 : 52 – 58) ได้ให้หลักการของการบริหารงบประมาณตามข้อต่างๆ ดังนี้

2.3.3.1 วัตถุประสงค์ของการบริหารงบประมาณ

วัตถุประสงค์ของการบริหารงบประมาณ มีดังนี้

ประการแรก การธำรงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประการที่สอง การปฏิบัติงานตามเงื่อนไขทางด้านการเงินตามที่ได้รับอนุมัติ

ประการที่สาม การรักษาไว้ซึ่งความยืดหยุ่นของงบประมาณ

ประการแรก : การธำรงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ มีปัญหาอยู่ว่าเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติมีอะไรบ้าง จะดูได้จากที่ใด โดยปกติแล้ว เจตนารมณ์นี้จะสะท้อนออกมาในระดับของงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติ สำหรับแผนงานและสภาพของแผนงานที่ได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ในกรณีที่เจตนารมณ์มาในลักษณะกว้างๆ เช่นนี้ การบริหารงบประมาณเพื่อรักษาไว้ซึ่งความปรารถนาของรัฐสภาที่ไม่มีปัญหาอะไร ในกรณีที่รัฐสภามีสิทธิที่จะกำหนดเป็นพิเศษ ข้อคิดและแนวปฏิบัติต่างๆ ที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามแล้ว การบริหารงบประมาณก็อยู่ในกรอบที่จำกัดมากขึ้นกว่าในกรณีแรก ปัญหาของการธำรงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติอีกปัญหาหนึ่งคือ งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภานั้นอาจสูงกว่าหรือต่ำกว่าที่เสนอขอไป ในกรณีเช่นนี้ถ้าการตัดหรือเพิ่มงบประมาณที่ได้ถูกกำหนดไว้อย่างเจาะจง การบริหารงบประมาณตามเจตนารมณ์ก็ทำได้ง่ายยิ่งขึ้น เมื่อเทียบกับการตัดทอนหรือเพิ่มเติม

ฝ่ายหอสมุด

คุณหญิงเพลง อรรถกระวีสุนทร

งบประมาณของแผนงานอย่างรวมๆ ในกรณีหลังนี้ อาจต้องมีการสอบถามว่ารัฐสภามีเจตนาอนุมัติที่จะตัด (หรือเพิ่ม) รายจ่ายอะไรเท่าไร เพื่อไม่ให้ความเข้าใจผิดเกิดขึ้น

ประการที่สอง : การปฏิบัติตามเงื่อนไขทางการเงินตามที่ได้รับอนุมัติ

เป็นผลผลิตของความต้องการที่จะควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล หากมีการอนุโลมให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณตามอำเภอใจแล้ว การอนุมัติงบประมาณก็ไม่มี ความหมายอะไร แต่ความพยายามที่จะควบคุมระดับเงินที่ฝ่ายบริหารจะใช้นั้น หากทำเกินขอบเขตไป จะมีปัญหาเกิดขึ้นเพราะว่า งบประมาณรายจ่ายนั้นจัดเตรียมขึ้นมาโดยการคาดคะเนสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นจริงล่วงหน้าหลายเดือนหรือแรมปี โอกาสผิดพลาดก็มีมาก งบประมาณรายจ่ายที่อนุมัติอาจไม่เหมาะสมสำหรับสถานการณ์ใหม่ก็ได้ ดังนั้น การบริหารงบประมาณในทัศนพิสัยนี้คือ การตรวจสอบว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีเจตนาอนุมัติที่จะเน้นการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติให้เท่านั้น เพื่อป้องกันความฟุ่มเฟือยและความหย่อนประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติมีเจตนาอนุมัติที่จะเน้นความสำคัญของการบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานหรืองาน และโครงการที่ฝ่ายนิติบัญญัติยอมรับและอนุมัติ

ตามหลักปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง ฝ่ายนิติบัญญัติควรเน้นที่ความสัมฤทธิ์ของแผนงาน หากฝ่ายบริหารจะต้องใช้งบประมาณรายจ่ายเกินกว่าจำนวนที่ได้รับอนุมัติ ก็ทำได้โดยมีระเบียบการที่เอื้อให้ทำได้ เช่น ให้ใช้เงินเกินได้เนื่องจากภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น หรือวัตถุประสงค์บางชนิดที่ต้องใช้มีราคาสูงขึ้นกว่าเดิม ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นนี้คือ ระเบียบการดังกล่าวอาจถูกนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายบริหารที่ผิดเจตนาอนุมัติได้ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารอาจเสนอขอ งบประมาณรายจ่ายต่างๆ โดยเจตนาบิดเบือนค่าใช้จ่ายที่แท้จริง เพื่อจูงใจให้อนุมัติให้จ่าย แล้วใช้สถานการณ์แวดล้อมต่อมาบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติเพิ่มงบประมาณรายจ่าย ซึ่งอาจจะไม่ได้รับอนุมัติ ถ้าหากขออนุมัติตั้งแต่ต้น

ประการที่สาม : การรักษาไว้ซึ่งความยืดหยุ่นของงบประมาณ

วัตถุประสงค์ของการบริหารงบประมาณมีความคาบเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่พึงอธิบายนไป พื้นฐานของวัตถุประสงค์ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่ว่า สถานการณ์แวดล้อมในระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ไม่คาดหมายไว้ก่อน ถ้าต้องการให้งบประมาณของชาติเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ขนาดของงบประมาณควรเปลี่ยนแปลงได้ในขณะที่ใช้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เวลาใช้เตรียมงบประมาณนั้นเป็นช่วงเวลา (time span) ที่ยาวนานก่อนวันใช้จริง ช่วงระยะเวลาสั้นๆ ที่ใช้เตรียมงบประมาณก็ไม่ได้ลดความจำเป็นของการมีความยืดหยุ่น

เลข ทรายใดที่มีการยอมรับว่าสถานการณ์ในอนาคตเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ดังนั้น การรักษาไว้ซึ่งความยืดหยุ่นของงบประมาณ จึงเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการบริหารงบประมาณ

2.3.3.2 เทคนิคของการบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณเน้นการควบคุมการใช้งบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงบประมาณเป็นส่วนใหญ่ เทคนิคที่จะใช้เพื่อการนี้อาจแบ่งได้เป็นสองจำพวกด้วยกัน คือ เทคนิคด้านการเงินการบัญชี และเทคนิคด้านการบริหาร เทคนิคด้านการเงินการบัญชียุทธศาสตร์เป็นระเบียบทางการเงินและการบัญชีที่หน่วยงานต่างๆ จะต้องปฏิบัติตามในการเบิกใช้งบประมาณรายจ่าย พร้อมกับระบบบัญชีสำหรับการบันทึก การเบิกจ่ายและเอกสารหลักฐานต่างๆ ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นไปตามระเบียบของหน่วยงานด้านการบัญชีของรัฐบาล ส่วนเทคนิคด้านการบริหารเป็นระเบียบการด้านบริหารที่หน่วยงานจะต้องปฏิบัติ และได้รับอนุมัติจากหน่วยงานที่รับผิดชอบก่อนที่จะมีสิทธิในการเบิกจ่ายที่อนุมัติโดยรัฐสภา รายละเอียดของเทคนิคทั้งสองประเภทนี้แตกต่างกันไปสุดแล้วแต่การเลือกใช้

การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา เป็นการอนุมัติให้ใช้ ไม่ใช่การบังคับให้ใช้ ทั้งนี้เพื่อประกันความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ เมื่อฝ่ายบริหารและหรือหน่วยงานปฏิบัติงานสามารถที่จะประหยัดรายจ่ายรายการใดรายการหนึ่ง หรือแผนงานหนึ่ง ได้ก็จะได้ใช้สิทธิไม่ใช้งบประมาณจำนวนนั้น สุดแล้วแต่ประเทศ การอนุมัตินี้อาจเป็นการอนุมัติให้สิทธิการใช้งบประมาณแก่หน่วยงานปฏิบัติการโดยตรง หรืออาจเป็นการอนุมัติแบบรวมๆ ให้แก่รัฐบาล ในกรณีแรก หมายความว่าสิทธิในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของแผนงาน เช่น การโยกย้ายหมวดของงบประมาณภายในแผนงานหนึ่ง หรือการโยกย้ายงบประมาณรายจ่ายระหว่างแผนงานต่างๆ เป็นของหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อแผนงานเหล่านั้น โดยตรง ส่วนในกรณีหลังสิทธิการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดบางประการเกี่ยวกับงบประมาณของแผนงานนั้น เป็นของสำนักงบประมาณหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ แต่ทั้งสองกรณีจะมีระเบียบการด้านบริหารบางขั้นตอนที่ตรงกัน กล่าวคือ การอนุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ให้สิทธิในการใช้จ่าย หรือผูกพันงบประมาณรายจ่ายทันทีแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานปฏิบัติการได้ทำหนังสือขอสิทธิดังกล่าวต่อสำนักงบประมาณในรูปของการอนุมัติเบิกจ่ายประจำงวด หรือที่เรียกว่าเงินประจำงวด (apportionment)

นอกจากการกำหนดเงินประจำงวดแล้ว สำนักงบประมาณของประเทศก็มีสิทธิที่จะกั้นงบประมาณจำนวนหนึ่งเป็นทุนสำรองจากงบประมาณรายจ่ายที่หน่วยงานนั้นได้รับอนุมัติ ทุนสำรองนี้อาจเป็นการควบคุมทางอ้อมให้หน่วยงานใช้งบประมาณรายจ่ายน้อยกว่าระดับที่ได้รับอนุมัติ การควบคุมเช่นนี้ หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานแล้วทำได้ยากมาก แต่ถ้า

เป็นความเห็นชอบของทั้งสองฝ่าย การใช้เครื่องมือนี้ก็ได้ผลในการประหยัดรายจ่ายของรัฐบาล เครื่องมือนี้อาจใช้เป็นเครื่องมือกั้นเงินจำนวนหนึ่งไว้ใช้ในเวลาที่สำนักงานประมาณเห็นสมควร ซึ่งเป็นการใช้ในลักษณะเดียวกับการใช้เงินประจำงวด

ประเด็นที่เป็นปัญหาในการบริหารงบประมาณเพื่อให้เกิดความคล่องตัวของงบประมาณ คือ ฝ่ายบริหารควรมีสติที่จะโยกย้ายงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติแล้ว ระหว่างหมวดรายจ่ายต่างๆ ของแผนงานหนึ่ง ระหว่างแผนงานหลายแผนงานและระหว่างหน่วยงานต่างๆ ได้มากน้อยแค่ไหน สติของฝ่ายบริหารจะมีมากหรือน้อยสุดแล้วแต่กฎหมายงบประมาณที่อนุมัติโดยรัฐสภา การไม่มีเสถียรภาพจำกัดความคล่องตัว หากมีมากไปอาจเปิดโอกาสให้ละเมิดเจตนารมณ์ของการอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนใหญ่แล้วสติของฝ่ายบริหารในการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย จะจำกัดอยู่กับสติในการกำหนดอัตราการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานตามที่สำนักงานประมาณจะเห็นสมควรตามภาวะเศรษฐกิจโดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่กำหนดเงื่อนไขในประเด็นนี้เลย การจัดเก็บภาษีก็เช่นเดียวกัน ฝ่ายบริหารได้รับสิทธิในการเปลี่ยนแปลงอัตราการเร่งรัด (หรือผ่อนผัน) ในการจัดเก็บโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติราบใดที่การเปลี่ยนแปลงไม่เกี่ยวข้องกับอัตราภาษีหรือฐานภาษี อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารได้รับสิทธิในการเปลี่ยนแปลงระหว่างหมวดรายจ่ายของแผนงานหนึ่งๆ หรือของหน่วยงานหนึ่งๆ เท่านั้น

ประเด็นเกี่ยวกับความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณสำคัญมากในกรอบของภาวะเศรษฐกิจและสังคมในโลปัจจุบัน เหตุการณ์ที่สุวิสัยเกิดขึ้นได้เสมอ อัตราภาวะเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นในอัตราที่ทำนายได้ยากขึ้น เมื่อกำหนดลักษณะงานและคุณสมบัติของข้าราชการที่เตรียมงบประมาณในช่วงเวลาล่วงหน้าหนึ่งปีแล้ว รายการงบประมาณที่เกี่ยวกับครุภัณฑ์มากมายจะไม่มีโอกาสใช้ได้เลย หากผู้บริหารหน่วยงานไม่มีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ

2.3.3.3 การตรวจสอบการใช้งบประมาณ

การควบคุมการใช้งบประมาณทางด้านการเงินการบัญชี รวมหน้าที่ของการตรวจสอบ (auditing) การใช้งบประมาณด้วย เพราะว่าการเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติโดยรัฐสภาและโดยสำนักงานประมาณแล้ว หน่วยงานจะต้องมีเอกสารแสดงการใช้จ่ายเพื่อการเบิกจ่ายซึ่งจะผ่านการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่ามีสิทธิจะใช้จ่ายในลักษณะและรายการนั้นๆ หรือไม่ การลงบันทึกในรูปของบัญชีและการเก็บเอกสารเกี่ยวกับรายจ่ายและการเบิกจ่ายนี้ตลอดจนรายรับต่างๆ ก็เพื่อการตรวจสอบการใช้งบประมาณนั่นเอง ปัญหาของการตรวจสอบการใช้งบประมาณ (รวมตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับด้านรายได้ของหน่วยงานด้วย) อยู่ที่ว่า รัฐบาลจะเลือกใช้ระบบบัญชีและการบันทึกในลักษณะใดจึงมีประสิทธิภาพในการสื่อความ

รับผิดชอบของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเงินประการหนึ่ง และขอบข่ายของการตรวจสอบก่อนจ่าย (preauditing) ก็กับการตรวจสอบหลังจ่าย (post – auditing) ในการบริหารงบประมาณอีกประการหนึ่ง

การตรวจสอบก่อนจ่าย เป็นการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายงบประมาณของการเบิกใช้เงินงบประมาณ การตรวจสอบการจ่ายนี้อาจทำได้กว้างๆ หรือกระทำกันอย่างละเอียดถี่ถ้วน การตรวจสอบแบบกว้างๆ ก็เสียเวลาและแรงงานของเจ้าหน้าที่น้อยกว่า การตรวจสอบแบบละเอียด จะเลือกการตรวจสอบขอบข่ายใดต้องคำนึงถึงเวลาและแรงงานที่ต้องเสียเมื่อเปรียบเทียบกับระดับรายจ่ายที่เกี่ยวข้อง แม้จะเป็นเรื่องการเสียเวลาและเจ้าหน้าที่ตลอดจนความล่าช้าที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานของหน่วยงานก็ตาม แต่ถ้าไม่มีการตรวจสอบก่อนจ่ายเลย ความหละหลวมและความผิดพลาดของการใช้จ่ายงบประมาณจะเกิดได้ง่าย และเปิดโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันมากขึ้นด้วย ประเด็นที่สำคัญของการตรวจสอบก่อนจ่ายคือ จะตรวจกันแค่ไหน ควรจะตรวจกันเป็นการภายในของหน่วยงานหรือตรวจสอบโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ทางด้านบัญชี โดยเฉพาะ หรือให้ตรวจสอบกันทั้งสองลักษณะ

หากพิจารณาเป็นเครื่องมือควบคุมจากภายนอก การตรวจสอบก่อนจ่ายควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ด้านนี้เป็นการเฉพาะ การตรวจสอบก่อนจ่ายนี้ยิ่งละเอียดมากเท่าไร ก็เป็นการสร้างความล่าช้าในการใช้จ่ายงบประมาณอันมีผลทำให้ขาดประสิทธิภาพได้ ยิ่งเป็นการตรวจสอบก่อนจ่ายจากหน่วยงานภายนอก ความล่าช้าและการขาดประสิทธิภาพจะเพิ่มขึ้น มีข้อเสนอแนะว่า เพื่อขจัดภาวะที่ไม่ดีเช่นนี้ แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงควรมีการตรวจสอบก่อนจ่าย ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานนั้นจะต้องตรวจสอบความถูกต้องก่อนการใช้จ่าย

การตรวจสอบหลังจ่าย เป็นการตรวจสอบเพื่อความเรียบร้อยและความถูกต้องของการใช้งบประมาณความจำเป็นของการตรวจสอบหลังจ่ายนี้มีมากขึ้นถ้าหากไม่มีการตรวจสอบก่อนจ่าย หรือมีการตรวจสอบก่อนจ่ายแบบกว้างๆ เท่านั้น การตรวจสอบหลังจ่ายนี้อาจทำกันอย่างละเอียดถี่ถ้วนเกี่ยวกับการเบิกจ่ายและการบัญชีของทุกลักษณะของหน่วยงาน หรือทำกันเพียงช่วงใดช่วงหนึ่งของกระบวนการจ่ายเท่านั้นก็ได้ การตรวจสอบหลังจ่ายเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งแยกต่างหากจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการตรวจสอบก่อนจ่าย หน่วยงานนี้มักเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะรัฐบาล หรือในบางประเทศ หน่วยงานตรวจสอบหลังจ่ายนี้เป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

การตรวจสอบข้างต้นเป็นการตรวจสอบในเชิงบัญชี สิ่งที่ควรกระทำด้วย ซึ่งจัดเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบและประเมินผลการใช้งบประมาณ คือ การทำรายงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายในรายละเอียดเปรียบเทียบกับผลงานของหน่วยงานที่ได้ผลิตออกมาในช่วงเวลา

เดียวกัน หากทำได้เป็นไตรมาสโอกาสที่จะแก้ไขข้อบกพร่องในระหว่างการบริหารงบประมาณในช่วงปีงบประมาณนั้นก็มากขึ้น เป็นการบรรลุเจตนารมณ์ของการบริหารงบประมาณอีกด้วย

2.3.4 ปัญหาการบริหารงบประมาณของไทย

นางลักขณ์ สุทธิวัฒนพันธ์ (2538 : 254 – 257) การบริหารงบประมาณเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่ง เพราะเป็นขั้นตอนที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณต้องปฏิบัติตามแผนงานหรืองานที่ได้รับอนุมัติตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในขั้นการบริหารงบประมาณนั้น นับตั้งแต่ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติงาน การขอเงินประจำงวด การก่อกั้นผูกพัน การเบิกจ่าย การตรวจสอบ และการรายงานผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ แต่ในขั้นตอนย่อยๆ ของการบริหารงบประมาณของไทย นั้น ได้มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเป็นหลักในการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ อยู่แล้ว เช่น

- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ระบุถึงในขั้นการบริหารงบประมาณเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การควบคุมงบประมาณ การก่อกั้นผูกพัน ฯลฯ เป็นต้น

- ระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 (และแก้ไขเพิ่มเติม) ได้ระบุวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณหมวดต่างๆ ซึ่งมีระเบียบปฏิบัติที่แตกต่างกัน

- พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ระบุถึงอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนการรายงานการตรวจสอบ การรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และผลการปฏิบัติราชการพร้อมด้วยความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอสภา

ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะเงินประจำงวด (Allotment) ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือการบริหารงบประมาณที่สำคัญ เพราะการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับนั้น ตามปกติส่วนราชการจะไม่ใช้ครั้งเดียวหมดจำนวน แต่จะแบ่งเป็น 3 งวด ตามความจำเป็นและระยะเวลาที่ต้องใช้ ส่วนที่แบ่งออกมานี้เรียกว่า เงินประจำงวด และการที่นำระบบเงินประจำงวดนี้มาใช้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

1. เพื่อทราบปริมาณเงินภาครัฐบาลที่จะใช้จ่ายในแต่ละงวดว่ามีปริมาณเท่าใด เพราะถ้าน้อยกว่ารายได้ที่จัดเก็บก็ต้องกู้เงินมาเพิ่ม หากไม่ทราบปริมาณเงินที่จะใช้ในแต่ละงวดก็ยากต่อการจัดหาเงินให้ได้เพียงพอกับการใช้จ่ายแต่ละงวด

2. เงินประจำงวดจะทำให้สามารถจำแนกการใช้จ่ายของรัฐบาลได้ ว่าในแต่ละงวดใช้จ่ายลงทุนเท่าใด ประเภทประจำเท่าใด

3. ใช้เป็นเครื่องมือปรับระดับปริมาณเงินหมุนเวียนในตลาด

4. ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า ก่อนที่ส่วนราชการจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายในเรื่องใดนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการตั้งงบประมาณไว้ และสอดคล้องกับแผนปฏิบัติงาน และปริมาณที่จะดำเนินในแต่ละช่วงเวลาที่กำหนดไว้

5. เพื่อกระตุ้นให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและระยะเวลา

6. เพื่อระงับหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ หากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับงานหรือโครงการต่างๆ ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติงบประมาณบางส่วนไปแล้ว

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นงานวิจัยที่มีการวิจัยหรือศึกษาการวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณแตกต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้ศึกษาเป็นแนวทางสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ รายละเอียดมีดังนี้

อาภรณ์ แก้วสลัตรี (2547) ได้ทำการศึกษา วิเคราะห์การบริหารงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 มหาวิทยาลัยทักษิณ เปรียบเทียบกับแผนการใช้จ่ายเงินและเป้าหมายการเบิกจ่ายเงินของรัฐบาลในแต่ละไตรมาส ทำการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ และการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย พบว่า

1. มหาวิทยาลัยทักษิณเบิกจ่ายจริงร้อยละ 66.69 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ประเภทของงบประมาณที่สามารถเบิกจ่ายได้มากที่สุด คือ งบดำเนินงาน รองลงมา คือ งบบุคลากรและงบเงินอุดหนุน สำหรับงบประมาณที่น้อยที่สุดคือ งบลงทุน สำหรับงาน/โครงการที่สามารถเบิกจ่ายได้มากที่สุด คือ งานจัดการศึกษาสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ รองลงมา คือ งานจัดการศึกษาสาขาวิทยาศาสตร์ และน้อยที่สุด คือ โครงการพัฒนามหาวิทยาลัยทักษิณในพื้นที่จังหวัดพัทลุง

2. เปรียบเทียบรายจ่ายจริงกับแผนการใช้จ่าย พบว่า ประเภทงบประมาณที่มีผลรวมค่าร้อยละที่คลาดเคลื่อนจากแผนการใช้จ่ายรวม 4 ไตรมาส จากน้อยไปหามาก คือ งบบุคลากร งบลงทุน งบดำเนินงาน และงบเงินอุดหนุน สำหรับงาน/โครงการ พบว่า งานวิจัย พัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีมีการเบิกจ่ายเป็นไปตามแผน งาน/โครงการที่มีผลรวมค่าร้อยละที่คลาดเคลื่อนจากแผนการใช้จ่ายรองลงมาตามลำดับ คือ งานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และงานจัดการศึกษาสาขาวิทยาศาสตร์ มากที่สุด คือ งานบริการวิชาการแก่ชุมชน

3. เปรียบเทียบรายจ่ายจริงกับเป้าหมายการเบิกจ่ายของรัฐบาล พบว่า ประเภทงบประมาณที่มีผลรวมค่าร้อยละที่คลาดเคลื่อนจากเป้าหมายการเบิกจ่ายของรัฐบาลรวมทั้ง 4 ไตรมาส จากน้อยไปหามาก คือ งบบุคลากร งบลงทุน งบดำเนินงาน และงบเงินอุดหนุน สำหรับงาน/โครงการ พบว่า งาน/โครงการที่มีผลรวมค่าร้อยละที่คลาดเคลื่อนจากเป้าหมายการเบิกจ่ายของรัฐบาลน้อยที่สุด 3 อันดับแรก คือ งานจัดการศึกษาสาขาวิทยาศาสตร์ งานจัดการศึกษาสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ งานจัดการศึกษาสาขาศึกษาศาสตร์ และมากที่สุดคือ งานวิจัยพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี

4. มหาวิทยาลัยทักษิณมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณแผ่นดิน ร้อยละ 1.55 งบประมาณไว้เบิกจ่ายเหลือในปี ร้อยละ 32.98 และมีงบประมาณคงเหลือ ร้อยละ 0.33 จากงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

5. จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ของผู้บริหารระดับสูง ส่วนใหญ่ประสบปัญหาการดำเนินการในส่วนของสิ่งก่อสร้างไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากมหาวิทยาลัยขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกายภาพ

เรื่องชัย จรุงศิริวัฒน์ (2545) ได้ทำการวิจัยเรื่อง รายงานการวิเคราะห์งบประมาณ 2545 มหาวิทยาลัย/สถาบัน ในทบวงมหาวิทยาลัย พบว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 ทบวงมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในสังกัด ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณทั้งสิ้น 32,031.5 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ที่ผ่านมาร้อยละ 0.76

มหาวิทยาลัย/สถาบันที่เป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จำนวน 18 แห่ง (ไม่รวมสำนักงานปลัดทบวงฯ และมหาวิทยาลัยในกำกับ 4 แห่ง, มหาวิทยาลัยเปิด 2 แห่ง) พบว่า มหาวิทยาลัยมหิดลได้รับจัดสรรมากที่สุดเป็นอันดับแรก จำนวน 5,035,365,400 บาท รองลงมาเป็น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวน 3,721,853,800 บาท โดยมีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้รับจัดสรรน้อยที่สุด จำนวน 220,937,600 บาท และมี 5 มหาวิทยาลัยได้รับจัดสรรงบประมาณมากกว่า 2 พันล้านบาท เรียงตามลำดับ ดังนี้

- | | |
|---------------------------|-------------------|
| 1. มหาวิทยาลัยมหิดล | 5,035,365,400 บาท |
| 2. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย | 3,721,853,800 บาท |
| 3. มหาวิทยาลัยขอนแก่น | 2,408,951,200 บาท |
| 4. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ | 2,237,208,900 บาท |
| 5. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ | 2,082,741,100 บาท |

มหาวิทยาลัย/สถาบันที่มีงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น หรือเฉพาะส่วนที่เป็นงบดำเนินการ มหาวิทยาลัยที่ได้รับจัดสรรสูงสุด 3 อันดับแรกยังคงเป็น มหาวิทยาลัยมหิดล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตามลำดับและมหาวิทยาลัยที่ได้รับจัดสรรน้อยที่สุด 3 อันดับท้าย คือ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งก็เป็นมหาวิทยาลัยที่เพิ่งจัดตั้งใหม่ หรือแยกตัวออกจากเป็นวิทยาเขต ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒเดิม และทั้ง 3 มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค มีเพียงสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกรุงเทพฯ เพียงแห่งเดียวที่จัดอยู่ในกลุ่มมหาวิทยาลัย/สถาบัน ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณกลุ่มน้อยที่สุด 3 อันดับท้าย

พิธิษฐ์ ชัยดิเรก (2542) ได้ทำการวิจัย แนวทางในการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณรายจ่าย จากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2539 เป็นการวิจัยเพื่อศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินการกับความคิดเห็น และแนวทางของผู้บริหารมหาวิทยาลัยฯ ระดับต่างๆ เกี่ยวกับการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2539 ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ตามองค์ประกอบ 6 ด้าน คือ 1. การกำหนดวัตถุประสงค์ 2. การวางแผน 3. การจัดทำแผนงาน 4. การกำหนดงบประมาณ 5. การดำเนินงานตามงบประมาณ และ 6. การประเมินผลการใช้งบประมาณ โดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary Data) และข้อมูลจากแบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาข้อมูล คือ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในระดับต่างๆ ที่ดำรงตำแหน่งระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2539 ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. สภาพภูมิหลังที่แตกต่างกันของผู้บริหารมหาวิทยาลัยฯ ทำให้มีความคิดเห็นและแนวทางในการจัดเตรียมและบริหารงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ปี พ.ศ. 2535 – 2539 ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้นภูมิหลังที่แตกต่างกันด้านการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารมหาวิทยาลัยฯ ทำให้มีความคิดเห็นและแนวทางในการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2539 ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

2. ผู้บริหารมหาวิทยาลัยฯ ในระดับต่างๆ ได้เสนอแนวทางในการจัดเตรียมและบริหารงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2539 ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ตาม องค์ประกอบ 6 ด้าน ดังนี้

2.1 การกำหนดวัตถุประสงค์ มหาวิทยาลัยฯ ควรมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ให้มากขึ้น และควรเพิ่มรายได้หรือรายรับให้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในแต่ละปี

2.2 การวางแผน มหาวิทยาลัยฯ และหน่วยงานต่างๆ ควรเก็บข้อมูลพื้นฐานให้เป็นระบบที่ถูกต้องและทันสมัย

2.3 การจัดทำแผนงาน มหาวิทยาลัยฯ ควรจัดทำปฏิทินแผนงานให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

2.4 การกำหนดงบประมาณ มหาวิทยาลัยฯ และหน่วยงานต่างๆ ควรมีข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัยสำหรับผู้บริหาร มหาวิทยาลัยฯ พิจารณา และวิเคราะห์ประกอบการตัดสินใจ

2.5 การดำเนินการตามงบประมาณ มหาวิทยาลัยฯ และหน่วยงานต่างๆ ควรให้บุคลากรที่ดูแลรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณติดตามและเร่งรัดการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัยฯ

2.6 การประเมินผลการใช้งบประมาณ มหาวิทยาลัยฯ และหน่วยงานต่างๆ ควรมีการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากมหาวิทยาลัยฯ พร้อมการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ

เพลินพิศ ไกรกิจราษฎร์ (2542) ได้ทำการศึกษา การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายหมวดค่าวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์ ปีการศึกษา 2540 ของคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่าในปีการศึกษา 2540 คณะศึกษาศาสตร์ ได้จัดซื้อในหมวดค่าวัสดุ ทั้งหมด 13 รายการ เป็นเงินจำนวน 2,139,165.95 บาท โดยมีการจัดซื้อในหมวดวัสดุสำนักงานในภาพรวมมากที่สุด จำนวนเงิน 808,617.30 บาท คิดเป็นร้อยละ 37.80 รองลงมา คือ หมวดค่าวัสดุก่อสร้างในภาพรวมจำนวนเงิน 299,118.10 บาท คิดเป็นร้อยละ 13.98 ส่วนหมวดค่าวัสดุเครื่องแต่งกาย มีการจัดซื้อน้อยที่สุดในภาพรวม จำนวนเงิน 1,800.00 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.08

สำหรับการจัดซื้อในหมวดครุภัณฑ์ ทั้งหมด 5 รายการ เป็นเงินจำนวน 1,186,328 บาท มีการจัดซื้อวัสดุคอมพิวเตอร์ ในภาพรวมมากที่สุด จำนวน 840,283.00 บาท คิดเป็นร้อยละ 70.83 รองลงมาคือ ครุภัณฑ์สำนักงาน จำนวนเงิน 148,215.00 บาท คิดเป็นร้อยละ 12.49 สำหรับครุภัณฑ์งานบ้านงานครัว มีการจัดซื้อในหมวดนี้น้อยที่สุด จำนวนเงิน 9,100.00 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.77

อุทัยวรรณ จันทร์โชติ (2540) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์การใช้งบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ภาคใต้ ระหว่างปีงบประมาณ 2537 – 2548 สรุปดังนี้

1. การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ แผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระหว่างปีงบประมาณ 2537 – 2538

1.1 การขอตั้งและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

1.1.1 การขอตั้งงบประมาณแผ่นดินจำแนกตามประเภทรายจ่าย ผลจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ โดยส่วนใหญ่ได้ขอตั้งงบประมาณประเภทค่า

วัสดุสำนักงาน วัสดุการศึกษาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ยกเว้นบางภาควิชาที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ภาควิชาศิลปะ ตั้งค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่ ภาควิชาดุริยางคศาสตร์ ตั้งค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์ ภาควิชาบริหารธุรกิจ ตั้งค่าตอบแทนเป็นค่าสอนพิเศษ ภาควิชาคหกรรมศาสตร์ ตั้งค่าวัสดุงานบ้านงานครัว และงานจัดการศึกษาสาขาวิทยาศาสตร์ ได้ตั้งค่าวัสดุวิทยาศาสตร์และการแพทย์ ส่วนราชการอื่นๆ ได้ขอตั้งตามความจำเป็น

1.1.2 การอนุมัติงบประมาณจำแนกตามแผนงาน/งาน/ภาควิชา การอนุมัติงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ แผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นการอนุมัติตามความจำเป็นและตามภาระงาน ปีงบประมาณ 2537-2538 ประกอบด้วยภาควิชา จำนวน 26 ภาควิชา ปีงบประมาณ 2537- ภาควิชาคณิตศาสตร์ได้รับการจัดสรรสูงสุด ภาควิชาภาษาศาสตร์ได้รับการจัดสรรต่ำสุด ปีงบประมาณ 2538 ภาควิชาคณิตศาสตร์ ได้รับการจัดสรรสูงสุด ภาควิชาดุริยางคศาสตร์ได้รับการจัดสรรต่ำสุด

1.2 ประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณแผ่นดิน

1.2.1 ประเภทของการเบิกจ่ายในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ส่วนใหญ่ เบิกจ่ายค่าสอนพิเศษ ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ค่าตรวจกระดาษคำตอบ ค่าตอบแทนวิทยากร ค่าเข้าปกเย็บเล่มหนังสือและวารสาร ค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์ ค่าระวางบรรทุกสัมภาระ ค่าจ้างเหมาบริการ รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดอื่นๆ ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บ ค่าวัสดุสำนักงาน ค่าวัสดุการศึกษา ค่าวัสดุไฟฟ้า ค่าวัสดุงานบ้านงานครัว ค่าวัสดุก่อสร้าง ค่าวัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น ค่าวัสดุวิทยาศาสตร์และการแพทย์ ค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่ ค่าวัสดุการเกษตร ค่าวัสดุการกีฬา ค่าวัสดุอื่นๆ

โดยได้เบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการสูงสุด รองลงมา ได้แก่ค่าวัสดุสำนักงาน ค่าสอนพิเศษ และค่าวัสดุวิทยาศาสตร์และการแพทย์

1.2.2 การแบ่งใช้ในแต่ละงวดในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ช่วงเวลาของการเบิกจ่ายมากที่สุดในงวดที่ 3 รองลงมาในงวดที่ 2 และน้อยที่สุดในงวดที่ 1

1.2.3 เปรียบเทียบการขอตั้งและการเบิกจ่ายในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ส่วนใหญ่เบิกจ่ายไม่สอดคล้องกับที่ขอตั้ง

2. การใช้งบประมาณแผ่นดิน หมวดค่าครุภัณฑ์ แผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระหว่างปีงบประมาณ 2537 - 2538

2.1 การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน การขอตั้งงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ พบว่า การขอตั้งงบประมาณ ได้พิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็นของครุภัณฑ์แต่ละรายการ การอนุมัติงบประมาณมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อเป็นอุปกรณ์การเรียนการสอนและฝึกทักษะนิสิต

2.2 ประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณแผ่นดิน แผนการจัดซื้อจัดหา และผลการจัดซื้อจัดหา พบว่า การจัดทำแผนไม่ได้คำนึงถึงความเป็นไปได้และผลของการจัดซื้อจัดหาโดยส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามแผน

รสนิน วงศ์ไชย และคณะ (2539) ได้ทำการวิจัย “การวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ : กรณีศึกษาการวิเคราะห์ค่าสอนพิเศษและค่าเดินทางไปราชการ ปีงบประมาณ 2536 – 2538” ผลการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการวิจัย ดังนี้

ค่าสอนพิเศษจากการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมีการเบิกจ่ายเฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ. 2536 – 2538 เป็นจำนวนเงิน 47,520 บาท/ปี มีผู้สอนปีละ 26 คน รายละประมาณ 1,828 บาท และการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความต้องการเฉพาะสาขามาช่วยสอน ส่วนค่าสอนพิเศษจากการสอนเกินเวลามีผู้เบิกจำนวน 6 รายจากภาควิชาเดียว มีค่าเฉลี่ยประมาณปีละ 28,750 บาท

ค่าเดินทางไปราชการมีอัตราการเบิกจ่ายเพิ่มขึ้นในปี 2537 จำนวน 11% และในปี 2538 จำนวน 39% มีสัดส่วนการใช้แผนการจัดการฯ 82.5% แผนบริหารฯ 15.2% และแผนปรับปรุงฯ 2.3% และหากแยกเป็นประเภทการไปราชการพบว่าเป็นการไปประชุมฯ 62.1% ออกฝึกภาคสนาม 19% และค่าเดินทางอื่นๆ 18.9% โดยมีการเบิกจ่ายที่ภาควิชาชีววิทยาสถาปัตยกรรมศาสตร์ 27.20% รองลงมา ได้แก่ ภาควิชาธรณีวิทยา 18.58% และภาควิชาเคมี 18.42%

เกรียงศักดิ์ อารีย์พงษ์ (2534) ได้ทำการศึกษาการวิเคราะห์งบประมาณหมวดสาธารณูปโภคของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล จำนวน 31 โรงเรียน ปีงบประมาณ 2531 – 2533 พบว่า

ปีงบประมาณ 2531 ค่าไฟฟ้าสูงสุด ร้อยละ 45.94 ค่าโทรศัพท์และค่าไปรษณีย์โทรเลขต่ำสุดร้อยละ 13.27

ปีงบประมาณ 2532 ค่าไฟฟ้าสูงสุด ร้อยละ 45.22 ค่าโทรศัพท์และค่าไปรษณีย์โทรเลขต่ำสุดร้อยละ 13.21

ปีงบประมาณ 2533 ค่าไฟฟ้าสูงสุด ร้อยละ 46.99 ค่าโทรศัพท์และค่าไปรษณีย์โทรเลขต่ำสุดร้อยละ 18.62

ดัชนีค่าใช้จ่ายงบประมาณหมวดสาธารณูปโภค ปีงบประมาณ 2531 – 2533 ค่าน้ำประปาสูงสุด 16,820.29 บาท 20,309.57 บาท และ 13,976.17 บาท ตามลำดับ ส่วนค่าโทรศัพท์และไปรษณีย์โทรเลขต่ำ 6,382.17 บาท 5,649.56 บาท และ 7,563.94 บาท ตามลำดับ

อัตราการเพิ่มลดดัชนีค่าใช้จ่ายงบประมาณหมวดสาธารณูปโภคของปีงบประมาณ 2531 – 2533 กับ 2532 – 2533 พบว่าโรงเรียนในเขตสุขาภิบาล ใช้จ่ายของสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้นส่วน

โรงเรียนในเขตเทศบาล และโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ ขนาดใหญ่มาก ใช้จ่ายค่าสาธารณูปโภคลดลง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลการใช้จ่ายหมวดสาธารณูปโภคของโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ปีงบประมาณ 2531 – 2533 ปรากฏว่า

1. การใช้จ่ายงบประมาณหมวดสาธารณูปโภค พบว่า ค่าไฟฟ้ามีการใช้จ่ายสูงสุด ที่เป็นดังนี้ อาจเป็นเพราะไฟฟ้าเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องใช้ด้านแสงสว่าง การอำนวยความสะดวกแก่โรงเรียนต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน เช่น เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ สไลด์ เครื่องขยายเสียง การจัดกิจกรรมพิเศษที่ต้องใช้ไฟฟ้า ตลอดจนเครื่องอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของครู อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ ทำให้ค่าไฟฟ้ามีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ประกอบกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้สนองนโยบายของรัฐบาลในการขยายเขตระบบจำหน่ายให้กว้างขวางขึ้น โดยการขยายบริการพลังงานไฟฟ้าให้หมู่บ้านชนบทที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ให้มีกระแสไฟฟ้าใช้โดยทั่วถึง

2. ค่าใช้จ่ายหมวดสาธารณูปโภคเกี่ยวกับสถานที่ตั้งของโรงเรียน พบว่าโรงเรียนที่ตั้งในเขตเทศบาลมีค่าใช้จ่ายด้านค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา และค่าโทรศัพท์และไปรษณีย์สูงกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตสุขาภิบาล ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะโรงเรียนในเขตเทศบาลเป็นโรงเรียนที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านไฟฟ้ามากขึ้น ค่าน้ำประปามีการใช้ทุกโรงเรียนเพราะส่วนมากเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่และใหญ่มากจึงมีการใช้จ่ายสูง ค่าโทรศัพท์ก็มีการใช้ทุกโรงเรียนซึ่งจำเป็นที่ใช้ในการติดต่อประสานงานได้รวดเร็ว จึงทำให้ค่าใช้จ่ายมากกว่าโรงเรียนในเขตสุขาภิบาล

3. ค่าใช้จ่ายหมวดสาธารณูปโภคเกี่ยวกับขนาดของโรงเรียน พบว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ มีการใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์และไปรษณีย์โทรเลขสูงสุด ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดเล็กมีการใช้จ่ายรองลงมาตามลำดับ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะโรงเรียนขนาดใหญ่มาก มีจำนวนอาคารเรียน จำนวนห้องเรียน จำนวนนักเรียนและอุปกรณ์ที่ใช้เกี่ยวกับการเรียนการสอนมีมาก ทำให้มีการใช้จ่ายค่าสาธารณูปโภคสูง โรงเรียนขนาดใหญ่มีการใช้น้ำประปา ไฟฟ้าและโทรศัพท์อย่างทั้งถึงและมากกว่าโรงเรียนขนาดอื่นๆ

ฉรินทร์ ยาสุมร (2534) ได้ทำการศึกษา การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตพิษณุโลก ปี พ.ศ. 2528 – 2532 พบว่า

จากการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณเงินรายได้ ปีงบประมาณ 2528 – 2532 ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตพิษณุโลก ปรากฏว่า

1. หน่วยงานระดับคณะ พบว่า ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปีงบประมาณ โดยเพิ่มสูงสุด ในคณะศึกษาศาสตร์ และต่ำสุดคณะพลศึกษา เมื่อจำแนกหมวดรายจ่าย พบว่าหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เพียงหมวดเดียวที่มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี หมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ หมวดครุภัณฑ์ มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามปีงบประมาณ

2. หน่วยงานระดับภาควิชา พบว่า ภาควิชาส่วนใหญ่มีแนวโน้มได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น และได้รับเพิ่มสูงสุดในภาควิชาภาษาตะวันตก นอกนั้นเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามปีงบประมาณ ในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ พบว่ามีแนวโน้มการได้รับเพิ่มขึ้นทุกปีงบประมาณ และเพิ่มสูงสุดในภาควิชาภาษาตะวันตก ต่ำสุดในภาควิชาศิลปะและวัฒนธรรม หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ เพิ่มสูงสุดในภาควิชาภาษาตะวันตก ต่ำสุดในภาควิชาสุศึกษา หมวดครุภัณฑ์ เพิ่มสูงสุดในภาควิชาเคมี และไม่ได้รับจัดสรรในหมวดนี้เลย 18 ภาควิชา

3. หน่วยงานระดับกองธุรกิจการวิทยาเขต พบว่า การจัดสรรงบประมาณมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในงานสารบรรณ การเงินและบัญชี การเจ้าหน้าที่ งานวางแผนและพัฒนา และงานห้องสมุด นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามปีงบประมาณและเพิ่มสูงขึ้นในงานห้องสมุด ต่ำสุดในงานบริการอนามัย

4. งบประมาณเงินรายได้ ปีงบประมาณ 2528 - 2532 จำแนกตามหน่วยงานระดับคณะ พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามปีงบประมาณ ทั้งนี้นโยบายของการบริหารงานภายในของมหาวิทยาลัยมีส่วนในการจัดสรรงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย คณะศึกษาศาสตร์เป็นคณะที่ได้รับงบประมาณเพิ่มสูงสุดและต่ำสุด ในช่วง 5 ปีงบประมาณ ในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เพิ่มสูงสุดในคณะมนุษยศาสตร์ หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ เพิ่มสูงสุดในคณะวิทยาศาสตร์ และหมวดครุภัณฑ์ เพิ่มสูงสุดในคณะศึกษาศาสตร์ นอกนั้นได้รับเพิ่มและลดลงถึงไม่ได้รับการจัดสรรเลยในบางปีงบประมาณ

5. หน่วยงานระดับภาควิชา พบว่า การจัดสรรงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามปีงบประมาณเป็นส่วนใหญ่ และเพิ่มสูงสุดในภาควิชาคณิตศาสตร์ และภาควิชาหลักสูตรและการสอน หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เพิ่มสูงสุดในภาควิชาศิลปะและวัฒนธรรม หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ภาควิชาส่วนใหญ่ได้รับจัดสรรทุกภาควิชาและเพิ่มสูงสุดในภาควิชาชีววิทยา หมวดครุภัณฑ์ เพิ่มสูงสุดในภาควิชาคณิตศาสตร์ นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามปีงบประมาณ

6. หน่วยงานระดับกองธุรกิจการวิทยาเขต พบว่า การจัดสรรงบประมาณเงินรายได้ในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ งานที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามปีงบประมาณ คือ งานการเงินและบัญชี งานวิชาการ งานทะเบียนและสถิติ งานห้องสมุด และงานบริการอนามัย โดยเพิ่มสูงสุดในงาน

ห้องสมุด หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามปีงบประมาณ และเพิ่มสูงสุดในงานเอกสารและการพิมพ์ นอกนั้นเพิ่มลดตามปีงบประมาณ หมวดครุภัณฑ์ เพิ่มสูงสุดในงานทะเบียนและสถิติ นอกนั้นส่วนใหญ่ได้รับจัดสรรเพียงบางปีงบประมาณ

7. เปรียบเทียบความเสมอภาคการได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2528 – 2532 ในระดับคณะ พบว่าในปี 2530 มีการจัดสรรงบประมาณเสมอภาคกันมากที่สุดเมื่อรวมหมวดรายจ่าย หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ และหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ส่วนหมวดครุภัณฑ์ เสมอภาคสูงขึ้นในปี 2529

8. หน่วยงานระดับภาควิชามีความเสมอภาคมากที่สุดในปี 2531 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำและหมวดครุภัณฑ์ในปี 2529 ส่วนหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุในปี 2532

9. หน่วยงานระดับกองธุรการวิทยาเขต มีความเสมอภาคมากที่สุดในปี 2532 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำในปี 2529 หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุในปี 2532 และหมวดครุภัณฑ์ในปี 2530

10. เปรียบเทียบความเสมอภาคการได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2528 – 2532 จำแนกตามหน่วยงานระดับคณะ พบว่า มีความเสมอภาคกันมากที่สุด เมื่อรวมทุกหมวดรายจ่ายในปี 2531 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำและหมวดครุภัณฑ์ในปี 2532 และหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุในปี 2529

11. หน่วยงานระดับภาควิชา มีความเสมอภาคกันมากที่สุด เมื่อรวมทุกหมวดรายจ่ายในปี 2531 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ และหมวดครุภัณฑ์ในปี 2532

12. หน่วยงานระดับกองธุรการวิทยาเขต มีความเสมอภาคกันมากที่สุดเมื่อรวมกันทุกหมวดรายจ่ายในปี 2530 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดครุภัณฑ์ในปี 2531 หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุในปี 2532

จากการวิจัยในครั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่รัฐจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ เป็นงบดำเนินการในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ส่วนรายจ่ายอื่นๆ จะพิจารณาให้ตามเหตุผลความจำเป็น โดยในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ และหมวดครุภัณฑ์ ควรจะได้รับให้เพียงพอและเหมาะสมต่อการดำเนินงานในหน่วยงานนั้นๆ

งบประมาณเงินรายได้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นไปด้วยดี มหาวิทยาลัยควรคำนึงถึงการสรรหางบประมาณรายได้เพื่อใช้จ่ายสนับสนุนงบประมาณของรัฐที่จัดสรรให้ ซึ่งมีแนวโน้มลดน้อยลงไปตามนโยบายที่รัฐจะให้มหาวิทยาลัยช่วยเหลือตนเองให้มากที่สุด

สุปราณี บัวงามดี (2533) ได้ทำการวิจัย การวิเคราะห์งบประมาณแผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตพิษณุโลก ระหว่างปีงบประมาณ 2528 – 2532 ผลการวิจัยพบว่า

1. งบประมาณแผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา เมื่อรวมทุกหมวดรายจ่ายแล้วได้รับเพิ่มขึ้นทุกปีงบประมาณ เมื่อแยกรายจ่ายแล้วพบว่า หมวดเงินเดือนและค่าจ้างเป็นหมวดเดียวที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี หมวดค่าครุภัณฑ์ และหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ ได้รับงบประมาณเพิ่มบ้างลดบ้างไม่แน่นอน เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายละเอียดพบว่า งบประมาณแผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง เป็นหมวดที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปีเช่นกัน รองลงมาคือ หมวดค่าครุภัณฑ์ และหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ เป็นหมวดที่ได้รับงบประมาณน้อยที่สุด

2. การหาอัตราส่วนของงบประมาณแผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษากับจำนวนนิสิตเต็มเวลา จากการหาอัตราส่วนของงบประมาณแผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษากับจำนวนนิสิตเต็มเวลา พบว่า หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เป็นหมวดที่มีอัตราส่วนมากที่สุด

3. การวิเคราะห์ความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณในแผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตพิษณุโลก แยกตามคณะและภาควิชาต่างๆ ระหว่างปีงบประมาณ 2528 – 2532 โดยใช้สัมประสิทธิ์แห่งความแปรผัน จากค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรผันแห่งงบประมาณแผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามีค่าเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ปี ซึ่งแสดงว่ามีความเสมอภาคกันมากในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ แต่ในหมวดค่าครุภัณฑ์ ไม่มีความเสมอภาคกันเลย ซึ่งเป็นเพราะธรรมชาติของสาขาวิชาแตกต่างกันและการได้มาซึ่งงบประมาณของแต่ละหน่วยงานมิได้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นไปตามวงเงินที่ขอต้ง แต่ขึ้นอยู่กับอำนาจการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี และในการของบประมาณ ไม่มีข้อมูลและรายละเอียดพอ

จากผลการศึกษา ได้มีข้อเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ รัฐจึงควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณหมวดอื่นๆ ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ เช่น หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ จำนวนนิสิตนักศึกษาเต็มเวลาของแต่ละคณะและแต่ละภาควิชามีความแตกต่างกันมาก จึงควรพิจารณาอัตรากำลังของแต่ละคณะและภาควิชาให้เหมาะสม สำหรับการได้ครุภัณฑ์ของแต่ละคณะและภาควิชาแตกต่างกันมาก ควรพิจารณาตามความจำเป็นเพื่อให้เกิดความเสมอภาค

สมศักดิ์ เอี่ยมคงสี (2532) ได้ทำการศึกษา การวิเคราะห์การบริหารงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตบางแสน การศึกษาการวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งเป็น 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณเงินรายได้

ศึกษาจากจำนวนเงินงบประมาณเงินรายได้ของ 9 หน่วยงานของมหาวิทยาลัยศรีนครินทร-
วิโรฒ วิทยาเขตบางแสน ในปีงบประมาณ 2527 – 2531 ได้ทำการศึกษา จำนวนเงินงบประมาณที่
ได้รับเปรียบเทียบกับการจัดสรรงบประมาณระหว่างงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนกับ
งบประมาณเพื่อการบริหารทั่วไป การศึกษาจำนวนรายจ่ายจริงเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริง
งบดำเนินการ และงบลงทุน การศึกษาเงินรายได้ของแต่ละหน่วยงานจ่ายจริงในแต่ละงวด

ผลการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณเงินรายได้เพื่อการบริหารทั่วไปสูงกว่า
งบประมาณเพื่อการเรียนการสอนถึง 4 เท่า เมื่อแยกพิจารณาเป็นงบดำเนินการและงบลงทุนพบว่า
การจัดสรรงบประมาณเงินรายได้เพื่อการบริหารทั่วไปสูงกว่าเพื่อการเรียนการสอนเช่นกัน เมื่อ
พิจารณาเป็นรายปี พบว่า งบลงทุนเพื่อการเรียนการสอนเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย แต่เพื่อการบริหาร
ทั่วไปโดยเฉลี่ยสูงขึ้น 2 ถึง 4 เท่า ของงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน

เปรียบเทียบรายจ่ายจริง งบดำเนินการและงบลงทุนจากงบประมาณเงินรายได้ ระหว่าง
งบประมาณเพื่อการเรียนการสอนกับงบประมาณเพื่อการบริหารทั่วไป พบว่ารายจ่ายจริงของ
งบประมาณเพื่อการบริหารทั่วไปสูงกว่าเพื่อการเรียนการสอนถึง 4 เท่าเช่นกัน เมื่อพิจารณาเป็น
งบดำเนินการและงบลงทุนเป็นรายปี พบว่า รายจ่ายจริงสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรร
แต่ละปี คือ เพื่อการบริหารทั่วไปสูงกว่าเพื่อการเรียนการสอน เปรียบเทียบจำนวนงบประมาณ
เงินรายได้เพื่อการเรียนการสอนกับงบประมาณเพื่อการบริหารทั่วไปที่จ่ายจริงในแต่ละงวด พบว่า
รายจ่ายจริงรวม 2 งวดของงบประมาณเพื่อการบริหารทั่วไปสูงกว่ารายจ่ายจริง เพื่อการเรียน
การสอนเป็น 4 เท่า เมื่อพิจารณาเป็นรายงวดของงบประมาณเพื่อการบริหารทั่วไปและงบประมาณ
เพื่อการเรียนการสอน พบว่า รายจ่ายจริงในงวดที่ 3 มากที่สุด รองลงมาในงวดที่ 2 และน้อยที่สุดใน
งวดที่ 1

ตอนที่ 2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตบางแสน
จำนวน 40 คน เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณเงินรายได้ รวม 5 ด้าน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์
การวางแผน การกำหนดงบประมาณ การดำเนินการตามงบประมาณ และการประเมินผลการใช้
งบประมาณ รวมทั้งปัญหาและแนวทางแก้ไข โดยใช้แบบสัมภาษณ์

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ ส่วนใหญ่จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดทำและ
การบริหารงบประมาณ การกำหนดวัตถุประสงค์ที่มีความถี่สูงสุด คือ การพิจารณาภารกิจของ
มหาวิทยาลัย ได้แก่ การผลิตบัณฑิต วิจัย การบริการวิชาการและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

การวางแผน มีการวางแผนทั้งการใช้แผนพัฒนามหาวิทยาลัยเป็นหลักในการวางแผนการจัดทำค่าของงบประมาณ วางแผนการใช้จ่ายเงิน

2. การกำหนดงบประมาณ ส่วนใหญ่จะมีการกำหนดงบประมาณ จะมีอยู่ส่วนน้อยที่ยังไม่กำหนดงบประมาณ การกำหนดงบประมาณของหน่วยงานย่อยสามารถกำหนดได้เอง แต่ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณ มหาวิทยาลัยจึงเป็นผู้กำหนดให้

3. การดำเนินงานตามงบประมาณ จากการศึกษาพบว่า คณะต่างๆ จะใช้จ่ายงบประมาณตามวงเงินที่ได้รับจัดสรร และหากมีความจำเป็นเร่งด่วนโดยจะขาดงบประมาณอยู่เพียงเล็กน้อย มหาวิทยาลัยฯ จะให้การสนับสนุนตามเหตุผลความจำเป็นสำหรับการโอนหรือการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เกิดจาก 2 กรณี คือ เงินที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ จะโอนหมวดรายจ่ายที่สามารถถัวจ่ายกันได้ คือ หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ และอีกกรณีเกิดจากเงินเหลือจ่าย เนื่องจากถูกลดงบประมาณ จึงขอเปลี่ยนแปลงรายการหรือโอนงบประมาณเพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ ส่วนใหญ่ซื้อครุภัณฑ์เพื่ออำนวยความสะดวกมากกว่าครุภัณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการเรียนการสอน

4. การประเมินผลการใช้งบประมาณ ส่วนใหญ่ยังไม่มีขั้นตอนในการประเมินผล การใช้งบประมาณในหน่วยงาน มีส่วนน้อยที่ได้มีการประเมินผลการใช้งบประมาณ 4 ลักษณะ โดยมีความถี่ใกล้เคียงกัน คือ มีเจ้าหน้าที่บันทึกรายจ่ายจริงงบประมาณเงินรายได้ที่ได้รับแต่ละปี และสรุปผลการวิเคราะห์รายจ่ายจริงในแต่ละหมวดรายจ่ายแต่ละงวดและตามแผนที่ได้ปฏิบัติจริง รองลงมาได้แก่การนำข้อมูลที่ได้จากทุกแผนงานของทุกหน่วยงานมาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบผลการดำเนินการที่ได้รับกับรายจ่ายที่ใช้ทั้งหมดในแต่ละปีงบประมาณ

การประเมินผลการใช้งบประมาณ ยังไม่สามารถดำเนินการอย่างเป็นไปตามระบบหลักวิชาการ เนื่องจากผู้บริหารยังไม่มึนนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ นอกจากนั้น ยังขาดหน่วยงานและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการประเมินผล