

1. ระบบงบประมาณ

ความเป็นมาของระบบงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันได้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 16-17 ซึ่งเป็นสมัยที่สภาผู้แทนราษฎรได้ประสบความสำเร็จในการสงวนอำนาจที่จะอนุมัติรายได้ และรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันมีความสัมพันธ์กับวิวัฒนาการการปกครอง ต่อมาได้มีการนำแบบอย่างมาจัดทำงบประมาณขึ้นในหลายประเทศ สำหรับประเทศไทย การจัดทำงบประมาณนั้น รัฐบาลได้เริ่มทำขึ้นก่อน และต่อมาได้ขยายขอบเขตไปถึงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และหน่วยงานอื่นๆ ทั้งของรัฐบาลและเอกชน

1.1 ความหมายของงบประมาณ

ความหมายของงบประมาณจะแตกต่างกันออกไปตามกาลเวลาและลักษณะการให้ความหมายของนักวิชาการแต่ละด้าน ซึ่งมองงบประมาณแต่ละด้านไม่เหมือนกัน เช่น นักเศรษฐศาสตร์ มองงบประมาณในลักษณะของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด นักบริหารจะมองงบประมาณในลักษณะของกระบวนการหรือการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยบรรลุเป้าหมายของแผนงานที่วางไว้ นักการเมืองจะมองงบประมาณในลักษณะของการมุ่งให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล

ความหมายดั้งเดิม งบประมาณ หรือ Budget ในความหมายภาษาอังกฤษแต่เดิม หมายถึง กระเป๋าใบใหญ่ที่เสนาบดีคลังใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่ในการแถลงต่อรัฐสภา ต่อมาความหมายของ Budget ก็ค่อยๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋าเอกสารต่างๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น

สรุปความหมายของงบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะหนึ่ง รวมถึงการประมาณการบริหารกิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน การดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ ย่อมประกอบด้วยการทำงาน 3 ขั้นตอน คือ

- 1.1.1 การจัดเตรียม
- 1.1.2 การอนุมัติ
- 1.1.3 การบริหาร

1.2 ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการบริหาร หน่วยงานสามารถนำเองงบประมาณมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารหน่วยงานให้เจริญก้าวหน้า ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณมีดังนี้

1.2.1 ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารหน่วยงาน ตามแผนงานและกำลังเงินที่มีอยู่โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้ เพื่อป้องกันการรั่วไหล และการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

1.2.2 ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาหน่วยงาน ถ้าหน่วยงานจัดงบประมาณการใช้จ่ายอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ จะสามารถพัฒนาให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่หน่วยงานและสังคม โดยหน่วยงานต้องพยายามใช้จ่าย และจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลไปสู่โครงการที่จำเป็น เป็นโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าของหน่วยงาน

1.2.3 เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรหรืองบประมาณของหน่วยงานมีจำกัด ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร หรือใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการวางแผนในการใช้ และจัดสรรเงินงบประมาณไปในแต่ละด้าน ปล่อยให้มีการวางแผนปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นๆ ด้วย เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาที่เร็วที่สุด และใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

1.2.4 เป็นเครื่องมือกระจายทรัพยากร และเงินงบประมาณที่เป็นธรรม งบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรมไปสู่จุดที่มีความจำเป็น และทั่วถึงที่จะทำให้หน่วยงานนั้นสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.5 เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์ งาน และผลงานของหน่วยงาน เนื่องจากงบประมาณเป็นทั้งรวมทั้งหมดของแผนงาน และงานที่จะดำเนินการในแต่ละปีพร้อมทั้งผลที่เกิดขึ้น ดังนั้นหน่วยงานสามารถใช้งบประมาณหรือเอกสารที่แสดงถึงงานต่างๆ ที่ทำเพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

1.3 ลักษณะของงบประมาณที่ดี

งบประมาณที่ดี เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน ควรจะต้องมีลักษณะดังนี้

1.3.1 เป็นศูนย์รวมของเงินงบประมาณทั้งหมด ปกติการใช้จ่ายเงินงบประมาณควรจะใช้จ่าย และพิจารณาจากศูนย์ หรือแหล่งเดียวกันทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อจะได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบการใช้จ่ายในแต่ละรายการ หรือทุกโครงการว่ารายการใดมีความสำคัญจำเป็นมากน้อยกว่ากัน หากรายการใดมีความสำคัญและจำเป็นมาก ก็ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมาก ทั้งนี้เพื่อความยุติธรรมในการจัดสรรเงินงบประมาณทุกโครงการ ควรมีสิทธิเท่าๆ กันในการเสนอเข้ารับพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณพร้อมกัน เพื่อจะได้มีการประสานงาน และโครงการเข้าด้วยกัน ป้องกันมิให้มีการทำงาน หรือโครงการซ้ำซ้อน อันจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ ดังนั้นจึงไม่ควรแยกการพิจารณางบประมาณไว้ในหลายๆ จุด หรือหลายครั้ง ซึ่งจะก่อให้เกิดการพิจารณาที่ต่างกัน และไม่ยุติธรรม

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางโอกาสก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องแยกตั้งเงินไว้ต่างหากเป็นงบพิเศษ นอกเหนือจากงบประมาณ เช่น งบกลาง งบราชการลับ ซึ่งถ้ามีจำนวนไม่มากเกินไปก็มัก

จะไม่เป็นภัย ทั้งยังช่วยให้เกิดความสะดวกบางอย่างด้วย แต่ถ้การตั้งงบประมาณพิเศษมีมากเกินไปจะเกิดผลเสียต่อการบริหารงบประมาณ เพื่อจะทำให้เกิดการ คือ โอกาสแยกเงินมาใช้จ่ายได้ง่ายขึ้น และยังทำให้การบริหารงบประมาณเป็นไปแบบไม่มีแบบแผน และเป้าหมายที่ชัดเจน

1.3.2 มีลักษณะของการพัฒนาเป็นหลัก งบประมาณที่ดีควรจะดำเนินการจัดสรรโดยยึดหลักการเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงควรมีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามหลักการพัฒนาที่ดีว่าด้านไหนควรมาก่อนหลัง ตามสถานการณ์และความจำเป็น

1.3.3 การกำหนดเงินต้องสอดคล้องกับปัจจัยในการทำงาน การจัดงบประมาณในแผนงานต้องมีความเหมาะสมให้งานนั้นๆ สามารถจัดทำกิจกรรมได้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การกำหนดเป้าหมายหรือผลที่จะได้รับต้องสอดคล้องกับงบประมาณ และความเป็นไปได้

1.3.4 มีลักษณะที่สามารถตรวจสอบได้ หรือเป็นเครื่องมือที่จะใช้ตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยงานได้ การจัดงบประมาณในแผนงานต่างควรมีรายละเอียดของกิจกรรมต่างๆ อย่างพอเพียง และเกิดผลเป็นรูปธรรม

1.3.5 มีระยะเวลาดำเนินงานที่เหมาะสม ตามปกติงบประมาณที่ดีควรมีระยะเวลาเหมาะสมตามสถานการณ์ ไม่สั้น ไม่ยาวเกินไป โดยทั่วไปจะใช้ระยะเวลา ประมาณ 1 ปี การเริ่มต้นซึ่งงบประมาณจะเริ่มในเดือนใด ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน เช่น งบประมาณแผ่นดิน เริ่มเดือนกันยายน ถึงเดือนกันยายน ของปีต่อไป งบประมาณเงินรายได้ของสถานศึกษาใช้ตามปีการศึกษา เป็นต้น

1.3.6 มีลักษณะช่วยให้เกิดการประหยัด ในการทำงานงบประมาณ ควรพยายามให้การใช้จ่ายเงินต่างโครงการต่างๆ ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยพยายามไม่ให้มีการใช้จ่ายเกินความจำเป็นฟุ่มเฟือย หรือเป็นการใช้จ่ายที่สูญเปล่า ไม่เกิดประโยชน์คุ้มค่า

1.3.7 มีลักษณะชัดเจน งบประมาณที่ดีควรมีความชัดเจน เข้าใจง่าย เน้นถึงความสำคัญแต่ละโครงการได้ดี ไม่คลุมเครือ ง่ายต่อการพิจารณาวิเคราะห์ และเป็นประโยชน์ต่อผู้นำไปปฏิบัติด้วย

1.3.8 มีความถูกต้อง และเชื่อถือได้ งบประมาณที่ดีจะต้องเป็นงบประมาณที่มีความถูกต้องทั้งในรายละเอียดทั้งในด้านตัวเลข และรายละเอียดของโครงการต่างๆ หากงบประมาณมีข้อบกพร่องในด้านความถูกต้อง ซึ่งอาจจะเกิดความผิดพลาดหรือความไม่รอบคอบก็ตามอาจจะเกิดผลเสียหายขึ้นได้ และต่อไปงบประมาณอาจไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ

1.3.9 จะต้องเปิดเผยได้ งบประมาณที่ดีจะต้องมีลักษณะที่สามารถจะเปิดเผยแก่สาธารณะ หรือผู้เกี่ยวข้องทราบได้ ไม่ถือเป็นการลับ เพราะการเปิดเผยเป็นการแสดงถึงความบริสุทธิ์ และโปร่งใสในการบริหารหน่วยงาน

1.3.10 มีความยืดหยุ่น งบประมาณที่ดีควรมีความยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น หากจัดวางงบประมาณไว้อย่างเคร่งครัดจนขยับไม่ได้ อาจจะทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการทำงาน เพราะลักษณะของการทำงบประมาณเป็นการวางแผนการทำงานในอนาคต ซึ่งอาจมีปัจจัยอื่นมากระทบทำให้การบริหารงบประมาณผิดพลาด และอย่างไรก็ตาม ถ้ามีความยืดหยุ่นก็อาจจะเกิดปัญหาการใช้งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ

1.3.11 มีความเชื่อถือได้ในแง่ความบริสุทธิ์ งบประมาณที่ดีต้องสามารถตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันการทุจริต ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเชื่อถือได้ ประหยัด และตรงตามวัตถุประสงค์

1.4 ข้อจำกัดของงบประมาณ

เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนงานแสดงออกถึงความต้องการของหน่วยงานในอนาคตในการใช้จ่ายเงินเพื่อการดำเนินงานต่าง ๆ และงบประมาณเป็นการประมาณการรายรับ และรายจ่าย ที่ได้มา และจ่ายไปในอนาคต ดังนั้นงบประมาณจึงยังไม่สมบูรณ์แน่นอนว่าจะจะเป็นไปตามนั้น การดำเนินงานในเรื่องงบประมาณอาจต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นตามที่วางแผนไว้ การบริหารงานของหน่วยงานในเรื่องงบประมาณนั้นมีความสำคัญ และเป็นตัวการที่มากำหนดการบริหารงบประมาณว่าจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว หากผู้บริหารและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีความรอบรู้ เข้าใจถึงระบบ และกลไกงบประมาณดีแล้ว การจัดทำและการบริหารงบประมาณเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้จะทำสำเร็จ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

ในการบริหารงบประมาณ มีองค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ องค์กร และบุคลากรที่เกี่ยวข้องมีบทบาทดังต่อไปนี้

1.5 บทบาทของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

1.5.1 ผู้บริหารจะต้องตระหนัก และเห็นความสำคัญของงบประมาณว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

1.5.2 ผู้บริหารจะต้องจัดองค์กร และวางแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับงบประมาณที่เป็นอยู่ และให้มีการประสานงานกันในระหว่างหน่วยงานในองค์กร โดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นหน่วยข้อมูลกลางในการบริหารงบประมาณขององค์กร

1.5.3 ผู้บริหารจะต้องจัดบุคลากรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานงบประมาณที่ต่อเนื่อง และมีข้อมูลในด้านต่าง ๆ ไว้พร้อม

1.5.4 ผู้บริหารจะต้องจัดเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริหารงานงบประมาณไว้ครบถ้วน เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

1.6 บทบาทของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

1.6.1 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณต้องรู้จัก เข้าใจบทบาท และอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี และมีเหตุผล

1.6.2 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณต้องจัดระบบบริหารงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด เพื่อเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

1.7 บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

1.7.1 จัดระบบงาน และองค์กรให้มีสายการบังคับบัญชาในองค์กรที่แน่นอน พร้อมทั้งมอบอำนาจ และความรับผิดชอบให้ไว้เพื่อให้งานงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.7.2 จัดให้มีการประสานงานกับหน่วยงานขององค์กร ในการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะงานงบประมาณ และงานบัญชีการเงิน

1.7.3 จัดให้มีองค์กรกลางเป็นศูนย์กลางข้อมูลงบประมาณขององค์กร เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผน การบริหารงบประมาณ งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันในด้านข้อมูลที่ใช้ (สำนักวางแผนและพัฒนา สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม, 2546)

2. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเห็นผลงาน

2.1 ความเป็นมาของการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเห็นผลงาน

ตามที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน รวมถึงการดำรงชีวิตของประชาชนชาวไทยอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งจำเป็นต้องปรับตัวให้สนองตอบต่อปัญหา และการเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ไขปัญหาของชาติอย่างจริงจัง เนื่องจากทรัพยากรและงบประมาณของประเทศมีจำนวนจำกัด หน่วยงานภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดการบริหาร และการปฏิบัติกันใหม่ เพื่อพลิกฟื้นปัญหาให้เป็นโอกาสที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและคุณค่างานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐให้เป็น "รูปแบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่" (New Public Management) ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์ และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม เป็นการทำงานเพื่อประชาชน มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามแนวทางดังกล่าว ครอบคลุม 5 ด้าน ดังนี้

2.1.1 ปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริการงานของภาครัฐ

2.1.2 ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงบประมาณ การเงิน และพัสดุ

2.1.3 ปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล

2.1.4 ปรับเปลี่ยนกฎหมาย

2.1.4 ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยม

จากนโยบายของรัฐบาลในการปฏิรูปงบประมาณตามข้อ 2.1.2 สำนักงานประมาณจึงได้มอบหมายให้บริษัทที่ปรึกษา KPMG BARENTS ทำการศึกษากระบวนการจัดการระบบงบประมาณ และได้มีข้อเสนอแนะให้จัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base Budgeting) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบงานบริหารภาครัฐ ซึ่งการปรับระบบงบประมาณให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลงานก็เป็นส่วนหนึ่งของแผนดังกล่าวด้วย

2.2 ลักษณะของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

2.2.1 มุ่งเน้นผลงานและผลผลิต

การจัดทำงบประมาณในตอนแรกต้องจัดทำแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ซึ่งเน้นการควบคุมทรัพยากรมากกว่าผลสำเร็จในการผลิตผลผลิต ดังนั้น จึงควรปรับระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base Budgeting) เป็นระบบการจัดการที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการใช้งบประมาณในการพัฒนาประเทศ ผ่านองค์กรของรัฐบาลต่าง ๆ โดยมอบ และกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณให้กับผู้ใช้งบประมาณโดยอิสระ แต่ในขณะเดียวกันผู้ใช้งบประมาณจะต้องมีความรับผิดชอบจากการใช้งบประมาณของประเทศด้วย

2.2.2 ความโปร่งใสและการรายงาน

โครงสร้างการรายงานผลทางการเงินในปัจจุบันไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ยืนยันสถานะทางการเงินของส่วนราชการ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดพื้นฐานการรายงานไว้เพียงเล็กน้อยที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินผล เช่น การรายงานผลประจำปี จึงควรมีการกำหนดกรอบการรายงานผลประจำปี และรายงานผลทางการเงินที่สอดคล้องกับการกระจายความรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้ควรทำควบคู่กับการกระจายความรับผิดชอบ

2.2.3 กระจายความรับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณแก่หน่วยราชการ

การบวกรวมงบประมาณปัจจุบันเป็นแบบรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานกลาง ทำให้หน่วยงานราชการขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วมในความสำเร็จ ดังนั้น จึงควรมีการปฏิรูปกระบวนการจัดทำงบประมาณโดยให้หน่วยงานราชการเป็นผู้จัดเตรียมรายละเอียดงบประมาณให้อยู่ในกรอบเป้าหมายที่กำหนดจากหน่วยงานกลาง

2.3 กรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง

เนื่องจากกระบวนการวางแผนงบประมาณในปัจจุบันเป็นการวางแผนแบบปีต่อปี ซึ่งไม่มีการคำนึงถึงการวางแผนระยะปานกลาง ทางที่ปรึกษาจึงเสนอให้มีการทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง MTEF (Medium Term Expenditure Framework) ซึ่งจะมีการวางแผน

แผนการใช้จ่ายเงิน 4 ปี (งบประมาณปีที่ขอตั้ง + ประมาณการรายจ่ายปีถัดไปอีก 3 ปี) ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ

2.3.1 ความครอบคลุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณปัจจุบันนี้ไม่ได้สะท้อนถึงรายจ่าย และรายรับทั้งหมดของหน่วยงานภาครัฐอย่างแท้จริง ตัวอย่างทางด้านรายจ่าย เช่น ภาษีเงินช่วยเหลือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในการค้าประกันการกักขังเงิน การค้าประกันความเสี่ยงที่เกิดจากการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนทางด้านรายรับ เช่น รายได้ที่เกิดจากการอุดหนุนของภาคเอกชนท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรมีการขยายความครอบคลุมของงบประมาณให้รวมไปถึงรายรับนอกเหนือจากการกักขังเงิน และใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทั้งหมดนี้ควรแสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณเพื่อสะท้อนถึงการใช้จ่ายที่แท้จริงของภาครัฐ (สำนักปลัดบัญชาทหารอากาศ กองทัพอากาศ, 2546)

2.4 มาตรฐานการจัดการทางการเงิน

ในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น สำนักงบประมาณได้กำหนดมาตรการขึ้นเพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการที่หน่วยงานภาครัฐจําแนงงบประมาณไปใช้โดยไม่มีประสิทธิภาพ ปลายประสิทธิผล ทั้งนี้เพราะงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบที่ต้องการกระจายอำนาจในการจัดการงบประมาณไปสู่หน่วยปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยปฏิบัติงานมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งมาตรการที่กำหนดขึ้นนี้ เรียกว่า “มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ประการ” (7 Hurdles) ซึ่งประกอบด้วย

2.4.1 การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

ส่วนราชการจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ โดยพิจารณาบทบาทบทบาทภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อกำหนดโครงสร้างแผนงาน งาน/โครงการอันสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งต้องมีการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) ด้วย โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.4.1.1 จัดทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งประกอบด้วย วิเคราะห์สภาพแวดล้อม พันธกิจ ผลลัพธ์ ผลผลิต (เครื่องมือการดำเนินงานของรัฐบาล) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ปัจจัยการผลิต และกระบวนการผลิต

2.4.1.2 กำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด โดยพิจารณาว่าอะไรคือผลผลิต วิเคราะห์การดำเนินงานปัจจุบัน แหล่งเงิน ผู้รับบริการ การดำเนินงาน กระบวนการ และทบทวนว่าผลผลิตนั้นนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่

2.4.1.3 แปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนดำเนินงาน

2.4.1.3.1 นำแผนดำเนินงานมาจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (1+3 ปี) และแผนประจำปี

2.4.1.3.2 การคำนวณต้นทุนผลผลิต (Output-based Costing)

การกำหนดค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการผลิต เพื่อให้ได้ผลผลิตอย่างมีคุณภาพตามที่กำหนด อันจะสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลผลิต และต้นทุนของผลผลิต มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- (ก) กำหนดกระบวนการที่ก่อให้เกิดผลผลิต
- (ข) จำแนกต้นทุนตามกระบวนการ
- (ค) กระจายต้นทุนที่เกิดขึ้นตามกระบวนการเข้าสู่ผลผลิต
- (ง) คำนวณต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตตามเกณฑ์เงินสด คงค้าง

2.4.1.4 การบริหารการจัดหา (Procurement Management)

การบริหารการจัดหาให้มีประสิทธิภาพ รัดกุม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2.4.1.4.1 การบริหารทางการเงิน และการควบคุมงบประมาณ (Financial Management/Fund Control)

เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารทางการเงิน และงบประมาณ ให้มีมาตรฐานเดียวกันผ่านระบบการเงิน และบัญชี ที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับการควบคุมงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (ผลผลิต และผลลัพธ์) โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน

2.4.1.4.2 การบริหารงบประมาณ เป็นการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงิน และกำหนดพัฒนามาตรฐานการบริหารการเงิน และการควบคุมภายในที่โปร่งใส เป็นธรรม

2.4.1.4.3 พัฒนาระบบบัญชี และระบบสารสนเทศทางการเงิน (FMIS) โดยระบบบัญชีในปัจจุบันเป็นระบบบัญชีเงินสด (Cash Basis) บันทึกเงินสดรับ-จ่าย ในแต่ละปี ใช้ในการติดตามผลการจัดเก็บรายได้ ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ เปรียบเทียบกับแผนการจัดหารายได้ และวงเงินงบประมาณของส่วนราชการ แต่ทั้งนี้ไม่ได้แสดงผลการดำเนินงาน และฐานะทางการเงิน เพื่อวัดความสำเร็จ และประสิทธิภาพการบริหาร ไม่ได้แสดงหนี้สิน และภาระผูกพันทั้งระยะสั้น และระยะยาว ไม่ได้แสดงมูลค่าทรัพย์สินในครองครอง จึงต้องมีการปรับปรุงดังนี้

(ก) จัดทำระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ซึ่งจะแสดงผลรวมของทรัพย์สิน ทรัพยากร หรือภาระผูกพันตามแผนงาน โครงการ ที่ส่วนราชการมีอยู่ทั้งหมด แสดงผลการดำเนินงานของส่วนราชการในรูปการเปรียบเทียบรายได้

(ข) รายจ่ายที่แท้จริงในแต่ละงวดบัญชี เหมือนกับการวัดผลการดำเนินงานทางธุรกิจ เพื่อสะท้อนประสิทธิภาพการดำเนินงาน เพื่อใช้วางแผน และจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสม

(ค) พัฒนาระบบ FMIS เพื่อให้การบริหาร และควบคุมงบประมาณบรรลุเป้าหมาย มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถรายงานผลการบริหารงบประมาณได้อย่างรวดเร็ว

2.4.1.4.4 การควบคุมงบประมาณ หน่วยงานกลางจะกระจายอำนาจในการบริหารงานให้แก่หน่วยปฏิบัติ โดยเน้นการติดตามผลการดำเนินงาน (Performance) ทว่าการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Input) หน่วยงานปฏิบัติจะเพิ่มความรับผิดชอบมากขึ้นในการบริหารงานทั้งในการบริหารปัจจัยนำเข้า การดูแลบริหารงบประมาณที่ได้รับ โดยคำนึงถึงผลผลิต ผลลัพธ์ที่ต้องดำเนินการ

2.4.1.5 การรายงานทางการเงิน และผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)

การรายงานทางการเงิน และผลการดำเนินงาน เป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงานจากการใช้งบประมาณที่มุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส ทั้งนี้ประกอบด้วย

2.4.1.5.1 การรายงานทางการเงิน (Financial Reporting) แบ่งเป็นการรายงานทางการเงินเพื่อการบริหารจัดการภายในกับรายงานทางการเงินสำหรับหน่วยงานภายนอก การรายงานทางการเงินเพื่อการบริหารจัดการภายในจะรายงาน งบแสดงผลการดำเนินงาน (Operation Statement) งบกระแสเงินสด และรายงานแสดงค่าใช้จ่ายที่สัมพันธ์กับผลผลิตและกิจกรรม ในส่วนของการรายงานทางการเงินสำหรับหน่วยงานภายนอก ได้แก่ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จะมีรายละเอียด งบแสดงผลการดำเนินงาน (Operating Statement) งบกระแสเงินสด (Cash Flow Statement) งบดุล (Balance Sheet) รายงานที่แสดงค่าใช้จ่ายที่สัมพันธ์กับผลผลิต และกิจกรรม รายงานภาระผูกพัน และภาระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Commitment and Contingent Liabilities)

2.4.1.5.2 การรายงานผลการดำเนินงาน (Performance Report) รายงานผลการดำเนินงานภายในหน่วยงานสำหรับการจัดสรรงบประมาณ การติดตามควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในหน่วยงาน และรายงานผลการดำเนินงานต่อภายนอก โดยแสดงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเทียบกับเป้าหมาย เพื่อแสดงถึงผลสำเร็จในการดำเนินงานของหน่วยงาน

2.4.1.6 การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)

จุดประสงค์ของการบริหารสินทรัพย์นั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้สินทรัพย์ที่มีอยู่ โดยการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย โดยการรวมการสำรวจสถานะของทรัพย์สินที่มีอยู่ และการลดความต้องการของทรัพย์สินใหม่ที่ไม่จำเป็นผ่านระบบการวางแผนที่เป็นระบบ โดยต้องมีการจัดทำข้อมูลสินทรัพย์ของหน่วยงาน วางแผนการบริหารสินทรัพย์ และจัดทำระเบียบและขั้นตอนในหน่วยงานที่สนับสนุนให้เกิดการใช้สินทรัพย์อย่างคุ้มค่า

2.4.1.7 การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

เป็นการควบคุมการใช้งบประมาณ และปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลโดยหน่วยตรวจสอบภายในของส่วนราชการ ควรมีการพัฒนาโครงสร้างการบริหารจัดการ และระบบตรวจสอบภายในใหม่ มีการวางแผนการตรวจสอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด โดยสามารถแบ่งการตรวจสอบเป็น 3 ประเภท คือ

2.4.1.7.1 การตรวจสอบผลการดำเนินงาน

2.4.1.7.2 การตรวจสอบการบริหารจัดการทางการเงิน

2.4.1.7.3 การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

(จตุสารงบประมาณ สำนักงบประมาณ, 2543)

2.5 ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีดังนี้

2.5.1 การจัดทำนโยบายงบประมาณในระดับกระทรวง และกรม โดยจะระบุพันธกิจ (Mission) และจุดมุ่งหมายในปัจจุบัน และอนาคต กำหนดกลุ่มผู้รับผลประโยชน์จากบริการ และประโยชน์ที่ได้รับ

2.5.2 ระบุเป้าหมายเชิงนโยบาย และวัตถุประสงค์ของกระทรวง กรม ที่พยายามจะบรรลุผลในระยะยาว และในปีงบประมาณนี้ และความสัมพันธ์ระหว่างพันธกิจของกรมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และพันธกิจของกระทรวง

2.5.3 การกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ที่มุ่งหวัง และการวัดผลการดำเนินงานเพื่อเชื่อมโยงทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลผลิต เชื่อมโยงผลผลิตเข้ากับผลลัพธ์ และเชื่อมโยงผลลัพธ์เข้ากับวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย

2.5.4 การนำเสนอขอทรัพยากร (งบประมาณ และบุคลากร) และการควบคุมการใช้ทรัพยากร (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2545)

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่ครบวงจรตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น โดยที่ผลผลิตคือสิ่งของ หรือบริการที่เป็นรูปธรรม หรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิต และผลกระทบ (ทั้งเชิงลบ และเชิงบวก) (กรมการเงินทหารเรือ กองทัพเรือ, 2546)

3. ระบบงานงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาตามระบบบัญชีลักษณะ 3 มิติ

ระบบงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาตามระบบบัญชีลักษณะ 3 มิติ มีแนวทางในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

3.1 งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา สามารถจำแนกเป็น 3 ประเภทหลัก ได้ดังนี้

3.1.1 งบดำเนินการ (Operating Budget) เป็นแผนงานที่แสดงกิจกรรมของสถาบันอุดมศึกษาโดยแสดงเป็นตัวเลขทั้งทางด้านรายได้และรายจ่าย

3.1.2 งบประมาณรายได้ เป็นการประมาณการรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาของทุกแหล่งรายได้ เช่น รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้จากการจัดการศึกษา และอื่นๆ

3.1.3 งบประมาณรายจ่าย เป็นการประมาณการรายจ่ายของสถาบันอุดมศึกษา เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ และอื่นๆ

3.1.4 งบลงทุน (Capital Budget) เป็นแผนงานที่แสดงกิจกรรมของสถาบันอุดมศึกษา โดยแสดงเป็นตัวเลขทางด้านรายจ่ายเพื่อประโยชน์ต่อสถาบันอุดมศึกษาทั้งปีปัจจุบันและอนาคต

3.1.5 งบกระแสเงินสด (Cash Budget) เป็นแผนงานที่แสดงกิจกรรมของสถาบันอุดมศึกษา โดยแสดงเป็นตัวเลขเกี่ยวกับการหมุนเวียนของเงินสด ซึ่งรวมถึงการรับและการจ่ายเงิน

3.2 การจัดทำ พิจารณา และอนุมัติงบประมาณ

การจัดทำ พิจารณา และอนุมัติงบประมาณประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

3.2.1 การจัดทำงบประมาณ

3.2.1.1 สภาสถาบันอุดมศึกษา เป็นผู้วางนโยบาย และเป้าหมายของงบประมาณประจำปีเพื่อเป็นแนวทาง และเป้าหมายในการกำหนดแผนปฏิบัติงาน

3.2.1.2 หน่วยงานแผนงานในส่วนงานการวางแผนแจ้งนโยบาย และเป้าหมายของงบประมาณประจำปีให้หน่วยงานต่างๆ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณประจำปี เพื่อส่งให้หน่วยงานแผนงาน

3.2.1.3 หน่วยงานต่างๆ จัดทำงบประมาณตามนโยบาย และเป้าหมายของงบประมาณประจำปี

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานต่างๆ ควรดำเนินการ ดังนี้

3.2.1.3.1 จัดทำประมาณการงบดำเนินการ

การจัดทำงบดำเนินการ ประกอบด้วย

ประมาณการรายได้ ซึ่งจะประกอบด้วยรายได้จากแหล่งต่างๆ ดังนี้

- รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- รายได้เงินอุดหนุนจากแหล่งอื่น
- รายได้จากการจัดการศึกษา
- รายได้จากการให้บริการวิชาการ
- รายได้จากการบริหารสินทรัพย์

- รายได้จากการรับบริจาค
- รายได้จากรัฐวิสาหกิจ
- ดอกเบี้ยรับและรายได้จากการลงทุน
- รายได้อื่น

ประมาณการรายจ่าย ซึ่งจะประกอบด้วยหมวดรายจ่าย ดังนี้

- เงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- ค่าจ้างชั่วคราว
- ค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ
- ค่าสาธารณูปโภค
- ค่าใช้จ่ายอื่น

3.2.1.3.2 จัดทำงบประมาณลงทุน

การใช้จ่ายลงทุนมีผลระยะยาวต่อสถาบัน อุดมศึกษา ผู้บริหารจึงควรทำการวิเคราะห์การลงทุนให้ละเอียด และรอบคอบ โดยทั่วไป การวิเคราะห์การลงทุนมีปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกัน ดังนี้

- จำนวนเงินลงทุน
- จำนวนเงินของผลประโยชน์จากการลงทุน
- อัตราผลตอบแทนต่อการลงทุน
- กำหนดเวลาของการลงทุน และผลประโยชน์จากการลงทุน

หลักสำคัญในการตัดสินใจลงทุนมีอยู่ว่า การลงทุนจะต้องมีผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนการลงทุน นอกจากนี้การลงทุนอาจพิจารณาว่า จะลงทุนด้วยการทำเองหรือซื้อ (Make or Buy) จะซื้อหรือเช่า (Buy or Lease)

3.2.1.3.3 ประมาณการกระแสเงินสด

ประมาณการกระแสเงินสด เป็นการคาดคะเนเกี่ยวกับการรับและจ่ายเงินสด โดยแยกกิจกรรมเป็น

- กิจกรรมดำเนินงาน
- กิจกรรมลงทุน
- กิจกรรมจัดเงิน

3.2.1.4 หน่วยงานต่างๆ จัดส่งงบประมาณประจำปี ให้หน่วยงานแผนงาน

3.2.1.5 หน่วยงานแผนงานสรุปงบประมาณตามที่หน่วยงานต่างๆ เสนอ โดยแยกลักษณะเป็น แผนงาน หน่วยงาน และกองทุน

3.2.1.6 การพิจารณางบประมาณ

3.2.1.6.1 คณะกรรมการพิจารณางบประมาณประจำปี กลั่นกรอง และปรับปรุงประมาณการงบดำเนินการ งบลงทุน และงบกระแสเงินสด จากหน่วยงานต่างๆ และสรุปเป็นงบประมาณประจำปี

3.2.1.6.2 งบประมาณประจำปีผ่านการพิจารณาเห็นชอบ โดยคณะผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา

3.2.1.6.3 ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา (อธิการบดี) เสนองบประมาณประจำปีที่ผ่านการเห็นชอบจากคณะผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาแล้วต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา

3.2.1.6.4 สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณากลับกรองงบประมาณประจำปี

3.2.1.7 การอนุมัติงบประมาณ

3.2.1.7.1 สภาสถาบันอุดมศึกษาอนุมัติงบประมาณประจำปี

3.2.1.7.2 ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาสื่อสารงบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทราบล่วงหน้าว่า ตนเองมีส่วนรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามแผนงานอะไร งบประมาณแค่ไหน และเบิกจ่ายเงินจากกองทุนอะไร

3.3 การควบคุมงบประมาณ

3.3.1 การควบคุมรายรับงบประมาณ

การควบคุมรายรับ ให้เป็นไปตามงบประมาณรายรับของสถาบันอุดมศึกษานั้นมีหลักเกณฑ์ว่า เงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทจะต้องนำมาลงในสมุดทะเบียนคุมงบประมาณรายรับ และทุกสิ้นเดือนจะต้องรายงานงบประมาณรายรับให้ทราบว่ามียอดรายรับประจำเดือน และยอดคงเหลือที่จะต้องเก็บให้ได้ตามงบประมาณอนุมัติอยู่เท่าไร

3.3.2 การควบคุมรายจ่ายงบประมาณ

การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ให้เป็นไปตามระเบียบของสภาสถาบันอุดมศึกษา การเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

3.3.2.1 การบันทึกงบประมาณ

3.3.2.2 การจัดทำทะเบียนคุมรายจ่ายงบประมาณ โดยแยกตามแผนงาน โดยในแต่ละแผนงานจะมีทะเบียนคุมชุดละ 3 แผ่นเพื่อแสดง ยอดคงเหลือก่อนผู้พัน, ยอดคงเหลือหลังผู้พัน และยอดคงเหลือหลังจ่ายแล้ว โดยการบันทึกตั้งยอดงบประมาณ บันทึกเมื่องบประมาณได้รับอนุมัติ

3.3.2.3 การตรวจสอบภายในหน่วยงานของผู้ใช้งบประมาณ

3.3.2.4 การตัดยอดงบประมาณก่อนผูกพัน โดยบันทึกเมื่อมีการเสนอซื้อ/เสนอจ้าง

3.3.2.5 การตัดยอดงบประมาณหลังผูกพัน โดยบันทึกเมื่อมีการจัดซื้อ/จัดจ้าง และทำการตรวจรับ

3.3.2.6 การตัดยอดงบประมาณหลังจ่ายเงินแล้ว (เกิดขึ้นจริง) โดยบันทึกเมื่อมีการจ่าย

3.3.2.7 การจัดทำรายงานยอดคงเหลืองบประมาณรายจ่ายทุกสิ้นเดือน โดยผู้ควบคุมงบประมาณจัดทำรายงานยอดคงเหลือ

3.3.3 การขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย

งบประมาณที่ได้รับจัดสรร และอนุมัติสำหรับแผนงาน/โครงการใด ให้ใช้สำหรับแผนงาน/โครงการนั้นเท่านั้น การโอนย้าย หรือปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณสำหรับแผนงาน/โครงการจะทำให้เฉพาะกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่ง และโดยได้รับอนุมัติจากสภาสถาบันอุดมศึกษา การเปลี่ยนแปลงงบประมาณนี้ใช้ใบโอนงบประมาณ

3.3.4 การขออนุมัติและเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ในกรณีที่หน่วยงานต่างๆ มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายซึ่งมิได้ตั้งไว้ หรือตั้งไว้ไม่พอ ให้ทำข้อเสนอพร้อมด้วยเหตุผลความจำเป็น และเสนอต่ออธิการบดีซึ่งเป็นผู้ที่ต้องใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบก่อนนำเสนอต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณระหว่างปี

3.3.5 การกัณงบประมาณเหลืออมปี

การกัณเงินเหลืออมปีควรใช้ในกรณีจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณใดให้เบิกจ่ายจากงบประมาณภายในปีงบประมาณนั้น

3.3.6 กรณีการกัณเงินเหลืออมปีงบประมาณภายในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อสถาบันอุดมศึกษาได้รับงบประมาณเป็นก้อนเงินประเภทอุดหนุนทั่วไปแล้ว การกัณเงินเหลืออมปีจะเป็นกิจกรรมภายในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีข้อควรปฏิบัติ ดังนี้

3.3.6.1 หน่วยงานภายในสถาบันอุดมศึกษาจัดทำใบกัณงบประมาณเหลืออมปี

3.3.6.2 งานบัญชีซึ่งงบประมาณรวบรวมหลักฐานการขอกัณเงินตามความต้องการของหน่วยงานต่างๆ ที่ได้ทำนิติกรรมไว้แล้วแต่ยังตรวจรับไม่เสร็จสิ้น

3.3.6.3 จำแนกรายการขอเงิน ตามแผนงาน-งาน/โครงการ-หมวดรายจ่าย-รายการ-วงเงิน

3.3.6.4 วิเคราะห์และตรวจสอบรายการ หากพบข้อบกพร่อง/ข้อผิดพลาดแจ้งหน่วยงานเจ้าของรายการแก้ไข

3.3.6.4.1 ตรวจสอบรายการ ตามแผนงาน-งาน/โครงการ-หมวดรายจ่าย-รายการ-วงเงิน

- 3.3.6.4.2 ตรวจสอบเอกสาร/หลักฐานประกอบรายการตามข้อกำหนด/เงื่อนไข/ระเบียบ
- 3.3.6.5 ตรวจสอบความถูกต้อง และแก้ไขให้สมบูรณ์
- 3.3.6.6 แนบเอกสาร/หลักฐานประกอบรายการกันเงิน
- 3.3.6.7 ออกเลขที่ใบกันเงิน จัดทำทะเบียนคุมใบกันเงินงบประมาณเหลือมปี
- 3.3.6.8 เสนอผู้มีอำนาจพิจารณาและลงนาม
- 3.3.6.9 รับและจำแนกรายการใบกันงบประมาณเหลือมปีที่ได้รับการพิจารณาและอนุมัติ
- 3.3.6.10 บันทึกวันที่รับ/อนุมัติ และลงทะเบียนคุมใบกันงบประมาณเหลือมปี
- 3.3.6.11 จัดทำสำเนาส่งหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการขอเบิกจ่ายเงิน (รายการกันเงิน)
- 3.3.6.12 จัดเก็บใบกันเงินเข้าแฟ้ม เพื่อการตรวจสอบและอ้างอิง
- 3.3.7 ขั้นตอนการกันเงินเหลือมปีงบประมาณงบประมาณกับกรมบัญชีกลาง
ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินการกันเงินเหลือมปีงบประมาณกับกรมบัญชีกลาง
ควรปฏิบัติดังนี้
- 3.3.7.1 กองคลัง กองกลาง รวบรวมเอกสารและหลักฐานการขอกันเงินตามความต้องการของหน่วยงานต่างๆ
- 3.3.7.2 จำแนกรายการขอกันเงิน ตามแผนงาน-งาน/โครงการ-หมวดรายจ่าย-รายการ-วงเงิน
- 3.3.7.3 วิเคราะห์และตรวจสอบรายการ หากพบข้อบกพร่อง/ข้อผิดพลาดแจ้งหน่วยงานเจ้าของรายการแก้ไข
- 3.3.7.3.1 ตรวจสอบรายการ ตามแผนงาน งาน โครงการหมวดรายจ่าย รายการ วงเงิน
- 3.3.7.3.2 ตรวจสอบเอกสาร/หลักฐานประกอบรายการตามข้อกำหนด/เงื่อนไข/ระเบียบกระทรวงการคลัง และอื่นๆ
- 3.3.7.4 จัดทำร่างใบกันเงิน ส่งพนักงานพิมพ์จัดพิมพ์ตามแบบฟอร์มใบกันเงิน 1 ชุด (4 ฉบับ)
- 3.3.7.5 ตรวจสอบความถูกต้อง และแก้ไขให้สมบูรณ์
- 3.3.7.6 แนบเอกสาร/หลักฐานประกอบรายการกันเงิน
- 3.3.7.7 ออกเลขที่ใบกันเงิน และจัดทำทะเบียนคุมใบกันเงิน
- 3.3.7.8 เสนอผู้มีอำนาจลงนามและพิจารณา

- 3.3.7.9 ส่งงานธุรการ เพื่อวางใบกันเงิน ณ กรมบัญชีกลาง
- 3.3.7.10 รอกกรมบัญชีกลางพิจารณา และอนุมัติ
- 3.3.7.11 รับและจำแนกรายการใบกันเงินที่ได้รับการพิจารณาและอนุมัติ
- 3.3.7.12 บันทึกวันที่รับ/อนุมัติ และลงทะเบียนคุมใบกันเงิน
- 3.3.7.13 จัดทำสำเนาส่งหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการขอเบิกจ่ายเงิน (รายการกันเงิน)
- 3.3.7.14 จัดเก็บใบกันเงินเข้าแฟ้ม เพื่อตรวจสอบและอ้างอิง

3.4 การประเมินผลงบประมาณ

การประเมินผลงบประมาณเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากของระบบงบประมาณ เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการบริหารคณะและสถาบันอุดมศึกษา

การประเมินผลงบประมาณ ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

3.4.1 การติดตามผล

การติดตามผล เป็นการกำกับงาน หรือตรวจสอบการปฏิบัติงาน ว่าได้ทำงานบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในระดับใด แคไหน รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลในการปฏิบัติงานตามช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาตามที่กำหนดไว้ เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าในการดำเนินงานว่ามีผลความก้าวหน้าเป็นประการใด มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร เพื่อจะได้ดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติงานให้ถูกต้อง และสอดคล้องกับความเป็นจริง หรือสภาพปัจจุบันยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้แผนงาน หรือโครงการสามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ตามเวลาและงบประมาณที่กำหนดไว้ โดยแต่ละแผนจะต้องมีรายงานผลการติดตามเป็นระยะ ซึ่งอาจจะเป็นทุกๆ 1 เดือน หรือ 3 เดือน หรือ 6 เดือน หรือ 1 ปี

3.4.2 การประเมินผล

การประเมินผลเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการติดตามผล และนำมาเปรียบเทียบกับนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และแผนงาน เพื่อที่จะได้ทราบว่า มีปริมาณ คุณภาพของงานในระดับใด และมีจุดอ่อนข้อบกพร่อง สาเหตุของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นใดบ้างที่จ้องปรับปรุงแก้ไขแผนงาน หรือการดำเนินงานต่อไป

หลังจากนั้น หน่วยประเมินผลของสถาบันอุดมศึกษา จะนำผลที่ได้จากการติดตามและประเมินผลมาจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป