การบริหารการเงินของวัดในประเทศไทย: ความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล*

*ณดา จันทร์สม***

บทคัดย่อ

วัดเป็นนิติบุคคลประเภทองค์การไม่แสวงหากำไร มีบทบาทสำคัญกับสังคมไทยมานาน การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ วิธีการและวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็ง ปัญหาและอุปสรรคของรูปแบบการบริหารการเงินของวัดไทยที่เป็นอยู่ การวางกรอบการบริหารการเงินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการวัด จะช่วยให้การกำกับดูแลวัดมีกรอบแนวทางที่ชัดเจนและใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของวัดจากสาธารณชนนำไปสู่ความยั่งยืนในการพัฒนาของวัดและพุทธศาสนาในระยะยาวได้

ผลจากการศึกษา พบว่า กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่เพื่อการบริหารวัดไม่เพียงพอที่จะทำให้วัดมีแนวปฏิบัติในการบริหารที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล เห็นได้จากโดยส่วนมากยังไม่มีโครงสร้างในการบริหารการเงินของวัดที่เป็นระบบ การจัดทำรายงานทางการเงินของวัดไม่เป็นไปตามหลักมาตรฐานบัญชีที่รับรองกันโดยทั่วไป รวมถึงยังไม่มีการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาต การเผยแพร่ข้อมูลทางการเงินของวัดให้สาธารณะรับทราบยังอยู่ในวงจำกัด หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารการเงินของวัดยังขาดการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

---

* บทความนี้เป็นส่วนนี้ของรายงานวิจัย เรื่อง “การบริหารการเงินของวัดในประเทศไทย” เสนอต่อสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบคุณสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่สนับสนุนเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินปี 2553-2554 ในการดำเนินการวิจัย และขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินผลงานวิจัยสำหรับคำแนะนำในการปรับปรุงผลงาน และขอขอบคุณนางสาวอัมาริสา ถิรโสภณ และนางสาวปราณี เกียรติประทุม ผู้ช่วยวิจัยที่เข้มแข็งทำให้งานวิจัยลุล่วงด้วยดี และนายมนตรี เกิดมีมูล นักวิจัยภาคสนามร่วมโครงการที่ช่วยเหลือในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240
E-mail: nada@nida.ac.th

ยังขาดบทบาทในการกำหนดกรอบในการกำกับดูแลให้การบริหารจัดการทางการเงินของวัดสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล อีกทั้งบุคลากรยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี และหลักการบริหารการเงินของผู้มีอำนาจหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการภายในวัด

คำสำคัญ: *ธรรมาภิบาล วัด บริหารการเงิน องค์การไม่แสวงหากำไร*

Buddhist Thai Temples' Financial Management: The Congruence of Good Governance Principles

*Nada Chunsom**

Abstract

Buddhist Thai Temples in Thailand are identified as non-profit organizations. They have played very important role for the community and society for long time. This paper aims to study how Buddhist Thai temples manage financially and analyze the strengths and weaknesses of their current financial management pattern. By placing the financial management framework to meet the organizations' objectives, it ensures to have clear financial management guidelines to comply with the principles of good governance. For the Buddhist temples in Thailand as non-profit organizations, the congruence of financial management with the good governance principles are crucial in order to build trusts and confidence from the public and stakeholders, leading to the sustainable development of the temples and Buddhism in the long term.

The results of the study showed that existing laws and regulations for the management of the temple is not enough to make the practices of management in accordance with the principles of good governance. Most temples had no management structure of the financial system. The preparation of the financial report was not in accordance with generally accepted accounting standards, as well as no evidence of financial report auditing processes.

* Graduate School of Development Economics, National Institute of Development Administration (NIDA) 118 Sereethai Road, Khlong Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND. E-mail: nada@nida.ac.th

Dissemination of financial information to the public awareness was somewhat limited. Government agency which should be responsible for overseeing the temples' financial management, particularly the Office of National Buddhism, was lack of systematic data collection and had no obvious role in settling regulatory framework for the temples' financial management in accordance with the principles of good governance. Moreover, the lack of personnel who were knowledgeable about good management for the temples was also concerned as serious matter.

Keywords: *Governance, Buddhist Temple, Financial Management, Non-profit Organizations*

1. ความสำคัญและวัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัดไทยในพระพุทธศาสนามีฐานะเป็นนิติบุคคล[1] มีสิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และถือว่าเป็นองค์กรทางศาสนาที่มีบทบาทสำคัญทางด้านสังคมของไทยนับแต่อดีตยาวนาน ความสัมพันธ์ของวัดของบุคคลตั้งแต่ช่วงวัยแรกและช่วงสุดท้ายของชีวิต กิจกรรมภายในวัดมีความหลากหลาย ตั้งแต่เป็นสถานที่พำนักของพระภิกษุสงฆ์ เป็นสถานที่ให้พุทธศาสนิกชนทำบุญและประกอบศาสนกิจต่าง ๆ จนถึงการเป็นแหล่งท่องเที่ยว แหล่งนันทนาการ ศูนย์กลางการเรียนรู้ การพัฒนา การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน โดยกิจกรรมที่มีการดำเนินการในวัดได้แก่ การทำบุญ ทำทาน ในรูปแบบต่าง ๆ การประกอบพิธีกรรมทางศาสนา งานศพ งานบวช งานแต่งงาน งานวันเกิด ฯลฯ การเช่าหาวัตถุมงคล การจัดงานนันทนาการในรูปแบบต่าง ๆ (งานวัด) เป็นต้น โดยวัดจะมีความผูกพันกับคนในชุมชนและเป็นที่พึ่งทางจิตใจพุทธศาสนิกชน และมีส่วนช่วยเหลือเกื้อกูลชุมชนใกล้เคียงอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการทำพิธีกรรมทางศาสนา การศึกษาเล่าเรียน รวมถึงการทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับประชาชนในชุมชน พุทธศาสนิกชนก็มีส่วนช่วยในการทำนุบำรุงวัดด้วยการบริจาคทั้งในรูปที่เป็นเงิน สิ่งของ และเวลาในการทำงานอาสาต่าง ๆ ร่วมกับวัด โดยที่กิจกรรมที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับการได้มาและการใช้ไปของเงินที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาความสำคัญทางเศรษฐกิจ วัดเป็นองค์กรทางศาสนาที่ถือเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มิใช่ระบบตลาด หรือตามระบบบัญชีประชาชาติ ค.ศ. 1993 เรียกว่า สถาบันไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน (Non-Profit Institution Serving Households: NPISHs) หมายถึง "*องค์กรที่ดำเนินงานโดยไม่หวังผลกำไร โดยผลิตสินค้าและบริการให้กับประชาชนหรือสังคมโดยไม่คิดราคาหรือแบบให้เปล่า หรือจำหน่ายในราคาที่ไม่คุ้มทุนหรือในราคาที่ไม่มีนัยสำคัญทางเศรษฐกิจ ในที่นี้ ครอบคลุมองค์กรประเภทมูลนิธิ สมาคม องค์กรทางศาสนา และพรรคการเมือง เป็นต้น*" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553, หน้า 4)

---

[1] เดิมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 (2) บัญญัติให้วัดวาอารามเป็นนิติบุคคล และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 31 กำหนดประเภทของวัดไว้ 2 ประเภท คือ วัดที่ได้รับ พระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ ผู้มีอำนาจกระทำแทนวัดทั้งสองประเภทนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ในมาตรา 36 ว่า ให้เจ้าอาวาส เป็นผู้ทำการแทน ปัจจุบันการแต่งตั้ง เจ้าอาวาส มีกฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2506) ข้อที่ 23 กำหนดข้อระเบียบวิธีปฏิบัติไว้ และปัจจุบันนี้ มีกฎมหาเถรสมาคมฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2506) ว่าด้วยการแต่งตั้ง ผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ในกรณีไม่มีเจ้าอาวาส หรือเจ้าอาวาส ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้
ต่อมามีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 72 (2) เดิมศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา ฎีกาที่ 7490/2542 ระหว่างวัดโนนสูง และนายสมร บุญคน กับพวก จำเลยว่า วัดที่ได้รับอนุญาตให้สร้างเป็นวัดได้ แต่ยังไม่ดำเนินการ จัดตั้งเป็นวัด เป็นเพียงสำนักสงฆ์ ไม่มีอำนาจฟ้องคดี จึงถือว่ายังไม่เป็นนิติบุคคล

องค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทย ตามฐานข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2549 มีจำนวนทั้งสิ้น 65,457 แห่ง จำแนกออกเป็น 7 ประเภท คือ บริการสังคมสงเคราะห์ สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ สมาคมการค้า หอการค้า สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน องค์กรศาสนา พรรคการเมือง และองค์กรเอกชนต่างประเทศ โดยมีสัดส่วนขององค์กรศาสนาสูงสุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 63.2 ของจำนวนองค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2544 ร้อยละ 1.8 (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1: จำนวนองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทย

ประเภทองค์กร	จำนวนองค์กร (แห่ง)		สัดส่วนองค์กร (ร้อยละ)	
	พ.ศ. 2544	พ.ศ. 2549	พ.ศ. 2544	พ.ศ. 2549
บริการสังคมสงเคราะห์	15,761	16,768	28.2	25.6
สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์	3,411	3,762	6.1	5.8
สมาคมการค้า หอการค้า	758	1,051	1.4	1.6
สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน	1,537	2,374	2.8	3.6
องค์กรศาสนา	34,254	41,371	61.4	63.2
พรรคการเมือง	32	42	0.1	0.1
องค์กรเอกชนต่างประเทศ	52	89	0.1	0.1
รวมทั้งสิ้น	**55,805**	**65,457**	**100.0**	**100.0**

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2553, หน้า 17)

ข้อมูลจากการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2553) พบว่า รายรับขององค์กรไม่แสวงหากำไรรวมทั้งหมดในปี 2551 มีจำนวนประมาณ 306,363 ล้านบาท และมีรายจ่ายประมาณ 234,790 ล้านบาท การผลิตโดยรวมขององค์กรไม่แสวงหากำไร คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.8 ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งไม่สูงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศอื่น ๆ อีก 11 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา อิสราเอล โมซัมบิก อเมริกา เบลเยี่ยม ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ นอรเวย์ สาธารณรัฐเชค ในช่วง พ.ศ. 2540-2551 พบว่า เฉลี่ยอยู่ระหว่าง ร้อยละ 0.9-6.6 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553: 29)

ปัจจัยหนึ่งที่มูลค่าทางเศรษฐกิจขององค์กรไม่แสวงหากำไรหรือการผลิตโดยรวมขององค์กรไม่แสวงหากำไรค่อนข้างต่ำโดยเปรียบเทียบ ส่วนหนึ่งมาจากองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มองค์กรที่ดำเนินงานอยู่ในประเภทกิจกรรมขององค์กรสมาชิก ซึ่งประกอบด้วยองค์กรหลัก คือ องค์กรด้านศาสนา และสมาคม สโมสรต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรขนาดเล็ก มีกิจกรรม

ทางเศรษฐกิจไม่มากนัก และบางส่วนดำเนินงานโดยอาสาสมัคร ประกอบกับการขาดข้อมูลทางการเงินที่ยังไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบรวบรวมหรือจัดเก็บข้อมูลทางการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรอย่างเป็นระบบ ทำให้การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อสะท้อนมูลค่าทางเศรษฐกิจอาจทำได้ไม่ดีนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลทางการเงินของวัดซึ่งเป็นองค์กรศาสนามีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัจจุบันมีวัดที่มีพระภิกษุสงฆ์รวมทั้งสิ้น จำนวน 37,075 วัด (ตารางที่ 2) แต่การจัดเก็บข้อมูลทางการเงินของวัดยังทำได้ไม่ดีนัก เนื่องจากหน่วยงานที่ควรจะมีบทบาทในการเก็บรวบรวมข้อมูลทางการเงินโดยเฉพาะสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการให้วัดนำส่งรายงานทางการเงินตามมาตรฐานทางบัญชีที่กำหนดให้แก่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด เพื่อทำการรวบรวมเป็นข้อมูลสำหรับการรายงานผลในภาพรวมได้เท่าที่ควร[2]

จากการที่วัดเป็นนิติบุคคลประเภทองค์การไม่แสวงหากำไร โดยได้รับเงินบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธาเลื่อมใสเป็นรายได้หลักการศึกษาทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับเรื่องการบริหารการเงินของวัดที่ผ่านมา พบว่า มีงานศึกษาในเรื่องนี้ในประเทศไทยไม่มากนัก (อาทิ อุทิศ จึงนิพนธ์สกุล, 2525; วไลลัคน์ เวชนุเคราะห์, 2534; เรืองฤทธิ์ ประสันรักษ์, 2540; รพ วงศ์อมร, 2541; สมเกียรติ มีธรรม, 2544; ประทีป ฉายลี, 2546; ศิรพร เตชะอุดมเดช, 2546) และยังไม่มีงานศึกษาชิ้นใดที่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการวัดที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล จากความจำเป็นที่วัดซึ่งเป็นองค์การที่มีการระดมทุนผ่านการบริจาค มีความจำเป็นที่วัดควรจะต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) และตรวจสอบได้ (Accountability) รวมถึงมีการจัดทำรายงานทางการเงินที่ถูกต้อง เปิดเผยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับรู้และตรวจสอบ จึงเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาถึงการบริหารการเงินของวัดไทยว่า มีรูปแบบ วิธีการ และกระบวนการอย่างไร มีการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และมีทางเลือกการลงทุนในทรัพยากรต่าง ๆ ของวัดอย่างไร โดยหากจะพิจารณาให้ดีแล้ว การบริหารการเงินที่ดีย่อมมีส่วนทำให้วัดมีความโปร่งใสในการบริหารการเงิน สร้างความน่าเชื่อถือและเชื่อมั่นในการเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการเป็นศูนย์กลางทางจิตใจของคนในชุมชน และนำไปสู่ความมั่นคงทางด้านการเงินให้แก่วัดในระยะยาวได้

การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษารูปแบบและวิธีการปัจจุบันของการบริหารการเงินของวัดไทย (2) วิเคราะห์ความสอดคล้องของการบริหารการเงินของวัดไทยกับหลัก

---

[2] จากข้อมูลตัวชี้วัด (KPI) ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 พบว่า มีการรายงานข้อมูลวัดที่มีการรายงานทางการเงินตามมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งหมายถึง การดำเนินการของวัดที่ได้มีการรายงานทางการเงินตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกำหนดและส่งให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดจำนวนเพียง 1,321 วัด ในปีงบประมาณ 2552 (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2554: 1-12)

ธรรมาภิบาล และ (3) เสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการกำกับดูแลการบริหารการเงินของวัดเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

2. ขอบเขตและวิธีการศึกษา

ปัจจุบันวัดในประเทศไทย มีจำนวน 37,075 วัด แบ่งออกเป็น วัดในมหานิกาย ธรรมยุต จีนนิกาย และอนัมนิกาย (ตารางที่ 2) การศึกษานี้กำหนดขอบเขตในการศึกษาเฉพาะวัดไทยในพุทธศาสนา เฉพาะมหานิกาย และธรรมยุต ไม่รวมวัดจีนนิกาย อนัมนิกาย และวัดในศาสนาอื่น โดยการศึกษาจะครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทางด้านการเงินในปัจจุบันของวัดไทย ตามกรอบการบริหารการเงินขององค์กรทั่วไปและองค์การไม่แสวงกำไรตามหลักสากล[3] ได้แก่

1) การศึกษาโครงสร้างการบริหารการเงินขององค์กร
2) การจัดทำรายงานทางการเงินตามมาตรฐานบัญชีที่ยอมรับกันโดยทั่วไป
3) การตรวจสอบรายงานทางการเงินจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาต
4) การวางแผนการลงทุน
5) การบริหารจัดการรายได้และรายจ่าย
6) การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 2: รายละเอียดวัดในประเทศไทย

วัดมีพระสงฆ์ทั่วประเทศ			37,075	วัด
มหานิกาย	34,379	วัด		
ธรรมยุต	2,666	วัด		
จีนนิกาย	14	วัด		
อนัมนิกาย	16	วัด		
พระอารามหลวง			290	วัด
มหานิกาย	232	วัด		
ธรรมยุต	58	วัด		
วัดราษฎร์			36,785	วัด
มหานิกาย	34,147	วัด		
ธรรมยุต	2,608	วัด		
จีนนิกาย	14	วัด		
อนัมนิกาย	16	วัด		

[3] ศึกษาหลักการบริหารการเงินที่เป็นสากลได้จาก Brighan and Gapenski, 2005; Damodaran, A., 2004; McNamara, C., 2008; Pinches, G.E., 2004 เป็นต้น

ตารางที่ 2: รายละเอียดวัดในประเทศไทย (ต่อ)

วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา	22,084	วัด
วัดที่ไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา	14,991	วัด
วัดร้าง	5,924	วัด

ที่มา: กองพุทธศาสนสถาน, สำนักงานศาสนสมบัติ ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2553

การศึกษานี้จะมีวิธีการดำเนินงาน ได้แก่

1) ศึกษาทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมแนวทางปฏิบัติในการบริหารการเงินของวัด ตามที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ทั้งในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ต่าง ๆ

2) วิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการการเงินของวัด เพื่อวางกรอบแนวทางในการพัฒนาให้การบริหารการเงินของวัดมีความโปร่งใส และตรวจสอบได้

3) การศึกษาใช้วิธีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

3.1) การสำรวจด้วยแบบสอบถาม โดยทำการสำรวจวัดทั่วประเทศ แบ่งเป็น 5 ภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยคัดเลือกวัดในแต่ละพื้นที่ให้กระจายตัวในจังหวัดต่าง ๆ ของแต่ละภาค รวมจำนวนวัดที่เก็บข้อมูลรวม 490 วัด และสัมภาษณ์เจ้าอาวาส กรรมการวัด หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ วัดละอย่างน้อย 2 คน จำนวนผู้ให้ข้อมูลรวมทั้งสิ้น 1,306 หน่วยตัวอย่าง เพื่อศึกษาสถานการณ์การบริหารจัดการทางด้านการเงินของวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3: จำนวนหน่วยตัวอย่าง และพื้นที่ในการสำรวจ

พื้นที่สำรวจ	**จังหวัด**	**จำนวน (คน)**	**ร้อยละ**
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	อุดรธานี อุบลราชธานี นครราชสีมา	247	19.0
ภาคกลาง	พระนครศรีอยุธยา กาญจนบุรี ชลบุรี	265	20.0
ภาคเหนือ	เชียงใหม่ สุโขทัย อุตรดิตถ์	256	20.0
ภาคใต้	สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต ชุมพร	256	20.0
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร นครปฐม	282	21.0
	รวม	**1,306**	**100.0**

การดำเนินงานเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามได้ดำเนินการในช่วงระหว่างเดือนตุลาคม 2553 ถึงเดือนมีนาคม 2554 ได้ดำเนินการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่สำรวจ 5 ภาค จำนวน 15 จังหวัด แบ่งเป็นภาคต่าง ๆ รวมจำนวนวัดที่สำรวจ 490 วัด และเป็นหน่วยตัวอย่างที่ให้ข้อมูลรวม 1,306 หน่วยตัวอย่าง ประกอบด้วย กรรมการวัด 439 คน (ร้อยละ 33.6) ไวยาวัจกร 413 คน (ร้อยละ 31.6) เจ้าอาวาส 332 รูป (ร้อยละ 25.4) พระภิกษุที่จำพรรษาในวัด 89 รูป (ร้อยละ 6.8) และอื่น ๆ อาทิ เลขานุการเจ้าอาวาส ผู้ทรงคุณวุฒิของวัด เจ้าหน้าที่วัด รักษาการแทนเจ้าอาวาส ฯลฯ จำนวน 33 คน (ร้อยละ 2.5)

3.2) การสัมภาษณ์ การศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ 2 กลุ่มสำคัญ ได้แก่

ก) ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของการบริหารจัดการทางด้านการเงินของวัด และความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการทางด้านการเงินของวัดให้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล รวมจำนวน 14 จังหวัดในพื้นที่เดียวกับการสำรวจด้วยแบบสอบถาม ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

ข) การสัมภาษณ์เจ้าอาวาส หรือพระที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าอาวาส วัดที่มีรูปแบบการบริหารจัดการทางด้านการเงินในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารการเงินของวัดไทย โดยการคัดเลือกวัดที่จะเข้าไปสัมภาษณ์พิจารณาจากความหลากหลายของรูปแบบในการบริหารการเงินเป็นหลัก มิได้เลือกจากการเป็นวัดตัวอย่างหรือมีแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารการเงิน เนื่องจากไม่มีข้อมูลในลักษณะดังกล่าวเก็บรวบรวมไว้สำหรับประโยชน์ในการคัดเลือกวัดมาก่อน

3.3) การประชุมสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group) ได้มีการดำเนินการในช่วงเดือนธันวาคม 2554 จำนวน 1 ครั้ง เพื่อระดมความคิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการทางด้านการเงินของวัดในประเทศไทย และรับฟังความเห็นต่อข้อเสนอรูปแบบการบริหารจัดการด้านการเงินของวัดไทย เพื่อให้วัดมีการบริหารการเงินที่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล ผู้เข้าร่วมประชุมระดมสมองประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีบทบาทสำคัญต่อการดูแลกิจการพระพุทธศาสนา ได้แก่ กรมการศาสนา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่าง ๆ

3. กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลและการบริหารการเงินของวัด

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) เข้ามาในประเทศไทยและเริ่มแพร่หลายนับจากเหตุการณ์วิกฤติการณ์ทางการเงิน พ.ศ. 2540 โดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ใช้คำว่าระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good

Governance) และได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเน้นธรรมาภิบาลที่ให้ความหมายไปในทางบริหารราชการ หมายถึง "ระบบโครงสร้าง กระบวนการต่าง ๆ ที่ได้วางแนวปฏิบัติหรือวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพื่อให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรม" (วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552: 42-46) จากคำนิยามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของการปกครอง และบริหารจัดการเพื่อกำกับสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาธรรมาภิบาลในองค์การธุรกิจ องค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ได้ให้ความหมายของการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance) หรือบรรษัทภิบาลว่าหมายถึง "ระบบกำกับและควบคุมกิจการ โดยการแบ่งสิทธิ และหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการบริษัท ผู้บริหาร ผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ซึ่งจะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อใช้ในการตัดสินใจเหตุการณ์ต่าง ๆ ในองค์การธุรกิจ โดยคำนึงถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การนั้นเป็นหลัก" (OECD อ้างใน ศิลปพร ศรีจั่นเพชร, 2552)

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นกลไกภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน ต่างก็เป็นองค์กรรวมในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง หรือแม้แต่วัด ซึ่งเป็นสถานที่ประกอบกิจกรรมทางศาสนา ซึ่งมีศาสนิกชนเป็นผู้รับประโยชน์ การยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับการดูแลและรักษาผลประโยชน์เป็นอย่างดี

UNESCAP (2013)[4] ได้กำหนดหลักการบริหารจัดการที่ดีประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วม 2) หลักนิติธรรม 3) ความโปร่งใส 4) การสนองตอบรับ 5) มุ่งเน้นฉันทามติ 6) หลักความเสมอภาค 7) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ 8) หลักความรับผิดรับชอบ (ภาพที่ 1)

[4] UNESCAP (2013) "What is Good Governance?" retrieved from http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp. date accessed 15 July 2013.

ภาพที่ 1: องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ที่มา: ดัดแปลงจาก UNESCAP (2013) "What is Good Governance?"

1) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นเพื่อในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์การ

2) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์การ ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชน เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4) การสนองตอบรับ (Responsiveness) หมายถึง การตอบสนองต่อความต้องการหรือความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ภายใต้กรอบเวลาได้อย่างเหมาะสม

5) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-oriented) หมายถึง การบริหารจัดการโดยเน้นการหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

6) หลักความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) หมายถึง การให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเสมอภาค ทุกส่วนไม่มีความรู้สึกถูกกีดกันออกจากสังคม การคำนึงถึง

ประโยชน์และผลกระทบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างรอบด้าน และให้ความสำคัญกับคนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาสด้วย

7) หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) หมายถึง การคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นความคุ้มค่า เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปด้วย

8) หลักความรับผิดรับชอบและตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง องค์ประกอบหลักที่สำคัญของธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี ไม่เพียงแต่องค์การภาครัฐเท่านั้นที่ต้องมีความรับผิดรับชอบต่อสังคมและตรวจสอบได้ แต่องค์การภาคเอกชน และองค์การที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและสังคมโดยทั่วไปต้องมีความรับผิดรับชอบต่อสังคมและสามารถตรวจสอบได้เช่นกัน ทั้งนี้การที่จะมีความรับผิดรับชอบและตรวจสอบได้ จำเป็นต้องควบคู่กับความโปร่งใส และการปฏิบัติตามกฎหมาย (UNESCAP, 2013)

สำหรับการกำกับดูแลทางด้านธรรมาภิบาลในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552) ได้จัดทำคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ดีขึ้น และกำหนดองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ดีไว้ 10 องค์ประกอบ ประกอบด้วย 1) หลักประสิทธิผล 2) หลักประสิทธิภาพ 3) หลักการตอบสนอง 4) หลักภาระรับผิดชอบ (Accountability) 5) หลักความโปร่งใส 6) หลักการมีส่วนร่วม 7) หลักการกระจายอำนาจ 8) หลักนิติธรรม 9) หลักความเสมอภาค และ 10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 8-9)

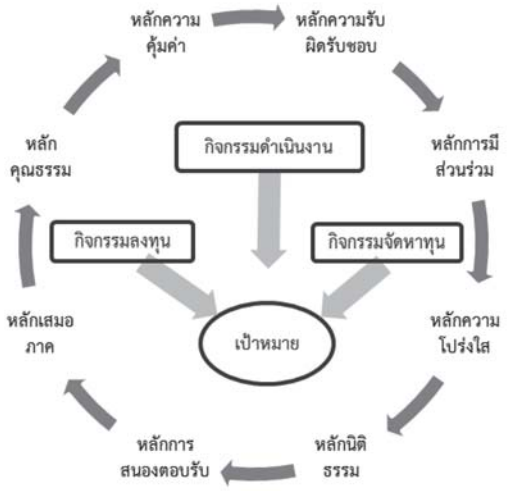
นอกจากนั้น สำนักงบประมาณได้จัดทำคู่มือการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของแผนงาน/โครงการของหน่วยงานภาครัฐสำหรับหน่วยงานที่จัดทำคำของบประมาณประจำปีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 เป็นต้นมา ได้กำหนดองค์ประกอบสำหรับการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลไว้ 8 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ความรับผิดรับชอบ 2) การมีส่วนร่วม 3) ความโปร่งใส 4) หลักนิติธรรม 5) การสนองตอบรับ 6) หลักคุณธรรม 7) หลักความเสมอภาค และ 8) หลักความคุ้มค่า (สำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ 2555: 51-52)

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีตามคำนิยามและความหมายของแต่ละองค์กรจะมีความแตกต่างกัน แต่หลักสำคัญจะมีองค์ประกอบเหมือนกัน กล่าวคือ ทั้งหมดจะให้ความสำคัญกับความรับผิดรับชอบ การมีส่วนร่วม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดหลักนิติธรรมในการบริหารจัดการ

การบริหารการเงินเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรายได้ ควบคุมค่าใช้จ่าย จัดหาหรือลงทุนในสินทรัพย์ การระดมทุน เพื่อให้องค์การมีแหล่งทุนเพื่อการดำเนินงานและสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่จำเป็นสำหรับองค์การที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหา

กำไร การบริหารการเงินที่ดี หมายถึง การดำเนินกิจกรรมทางการเงินที่ทำให้องค์การมีการบริหารรายรับและใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ มีการลงทุนที่สะท้อนความคุ้มค่าไม่เกิดการลงทุนที่สูญเปล่า และมีการระดมทุนจากทางเลือกการลงทุนที่เหมาะสมกับความต้องการใช้เงินทุน และการยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารการเงินย่อมหมายถึงการบริหารเงินที่สะท้อนถึงความรับผิดรับชอบของผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจลงทุนในกิจกรรมต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง มีความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้ามาตรวจสอบได้

การศึกษานี้จะใช้กรอบธรรมาภิบาลตามที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ 8 องค์ประกอบ เพื่อศึกษาความสอดคล้องของการกำกับดูแลด้านการบริหารการเงินของวัดไทยว่ามีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและการบริหารกิจการที่ดีหรือไม่ โดยพิจารณาโครงสร้างตามการตัดสินใจใน 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ กิจกรรมดำเนินงาน กิจกรรมลงทุน และกิจกรรมระดมทุน (ภาพที่ 2)



ภาพที่ 2: กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารการเงิน
ที่มา: ณดา จันทร์สม, 2555: 49

การบริหารการเงินที่ดีสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลขององค์กรไม่ว่าองค์กรที่แสวงหากำไรหรือไม่แสวงหากำไรจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในกิจกรรมหลัก 3 กิจกรรม คือ กิจกรรมลงทุน กิจกรรมจัดหาเงิน และกิจกรรมดำเนินงาน ซึ่งหลักในการบริหารการเงินอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ควรมีรูปแบบและวิธีการดำเนินงาน ดังนี้

การมีโครงสร้างการบริหารการเงินขององค์การ เพื่อทำหน้าที่ดูแลจัดการทางด้านการวางแผน และการบริหารจัดการทางการเงินขององค์การอย่างเป็นระบบ

1) มีการรายงานข้อมูลทางการเงินที่ได้มาตรฐานตามหลักการบัญชีที่รับรองกันโดยทั่วไป เพื่อให้เจ้าของกิจการ นักลงทุน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นสามารถเข้าใจและทราบถึงผลการดำเนินงานของกิจการได้

2) มีการวางแผนการลงทุนในสินทรัพย์ ที่ต้องเน้นความคุ้มค่าของการจัดหาสินทรัพย์ โดยเฉพาะสินทรัพย์ระยะยาวตามหลักงบประมาณการจ่ายทุน (Capital Budgeting) และการบริหารสินทรัพย์ระยะสั้น ที่มิให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสและถือครองสินทรัพย์ที่มีผลตอบแทนต่ำมากจนเกินไป ตามหลักการบริหารจัดการทุนหมุนเวียน (Working Capital Management)

3) การจัดหาแหล่งเงินทุน ที่ต้องตัดสินใจแหล่งที่มาของเงินซึ่งมีต้นทุนทางการเงินที่แตกต่างกัน จึงต้องบริหารจัดการให้สอดคล้องกับต้นทุนเงินทุนของกิจการ เป็นการตัดสินใจตามการวางโครงสร้างของเงินทุน (Capital Structure Decision) แต่เนื่องจากการที่วัดเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร จึงมิต้องคำนึงถึงต้นทุนของเงินทุนนัก แต่ประเด็นสำคัญจะอยู่ที่การบริหารเงินทุนให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้ทุนหรือผู้บริจาค และเน้นการดำเนินงานที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้เป็นหลัก

5) การบริหารรายได้ที่เกี่ยวข้องการเติบโตของกิจการอย่างต่อเนื่อง ควรต้องมีวิเคราะห์การเติบโตว่าอยู่ในระดับที่เหมาะสมหรือไม่ และการควบคุมค่าใช้จ่าย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินและนำไปสู่ผลกำไรที่เพิ่มสูงขึ้น

4. การบริหารจัดการทางการเงินของวัดไทยในปัจจุบัน

การกำกับดูแลการบริหารจัดการทางด้านการเงินของวัดไทย นอกเหนือจากพระธรรมวินัย ซึ่งเปรียบเสมือนกฎข้อบังคับในการดูแลวินัยของสงฆ์แล้ว มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหลายระดับตั้งแต่ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง กฎมหาเถรสมาคม ระเบียบกรมการศาสนา ระเบียบสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ระเบียบมหาเถรสมาคม และมติมหาเถรสมาคม ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการวัดประกอบด้วย

- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งมีการกำหนดโครงสร้างในการปกครองคณะสงฆ์ อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม การปกครองคณะสงฆ์ ประเภทของวัด ฐานะนิติบุคคลของวัด และบทบาทของเจ้าอาวาสที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด หน้าที่และอำนาจของเจ้าอาวาส ประเภทของศาสนสมบัติ การดูแลรักษาและการจัดการศาสนสมบัติกลางและของวัด

- กฎกระทรวงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2511 ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ว่าด้วยการกันที่ดินซึ่งเป็นที่วัดให้เป็นที่จัดประโยชน์ การให้เช่าที่ดินหรืออาคารและที่ธรณีสงฆ์ การเก็บรักษาเงินของวัด เป็นต้น

- กฎกระทรวง ว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 หน้าที่ ภารกิจ ลักษณะและการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

- กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนไวยาวัจกร ระบุถึง ความหมาย ลักษณะของคุณสมบัติ การแต่งตั้ง การพ้นจากหน้าที่และการถอดถอนไวยาวัจกรออกจากหน้าที่ไวยาวัจกร[5]

- ระเบียบกรมการศาสนา การจ่ายเงินผลประโยชน์ของวัด พ.ศ. 2498 กำหนดความหมาย ประเภท ขอบเขต วิธีการเบิกจ่ายเงินผลประโยชน์ของวัด

- ระเบียบกรมการศาสนา ว่าด้วยการขอและจัดสรรเงินอุดหนุนบูรณะวัด พ.ศ. 2513 หลักเกณฑ์การพิจารณา ลักษณะและหนังสือรายงานการขอเงินอุดหนุนบูรณะวัด

- ระเบียบกรมการศาสนา ว่าด้วยการจัดประโยชน์แทนวัด พ.ศ. 2514 ระบุขั้นตอน วิธีการ หลักเกณฑ์และการถอนคืนการจัดประโยชน์แทนวัด

- ระเบียบกรมการศาสนา ว่าด้วยการนำสิทธิ์การเช่าอาคารศาสนสมบัติไปทำสัญญาผูกพันเงินกู้กับธนาคาร พ.ศ. 2526 ขั้นตอน วิธีการด้วยการนำสิทธิ์การเช่าอาคารศาสนสมบัติไปทำสัญญาผูกพันเงินกู้กับธนาคาร

- ระเบียบกรมการศาสนา ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ของวัดอันมีผู้เช่า พ.ศ. 2537 ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ของวัดอันมีผู้เช่า

- ระเบียบสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ว่าด้วยการเบิกจ่ายนิตยภัต พ.ศ. 2551 ความหมายนิตยภัต พระภิกษุ การจัดทำบัญชีงดจ่าย บัญชีตกเบิกและการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนอุปถัมถ์นิตยภัต

- ระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วยการจัดงานวัด พ.ศ. 2537 ความหมาย ขอบเขต ข้อห้าม ข้อพึงปฏิบัติในการจัดงานวัด

- มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ 14/2521 เกี่ยวกับการให้เช่าที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์ การกำหนดวิธีปฏิบัติในการนำที่ธรณีสงฆ์ให้เช่าเพื่อสร้างอาคารพาณิชย์ และ

- มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ 26/2543 ว่าด้วยหลักเกณฑ์การฝากและสั่งจ่ายเงินผาติกรรม หลักเกณฑ์ในการฝากและสั่งจ่ายเงินค่าผาติกรรม

---

[5] ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของไวยาวัจกรได้จาก สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักงานพระพุทธศาสนา (2554). คู่มือไวยาวัจกร, พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

ซึ่งในส่วนนี้จะนำเสนอผลการศึกษาจากการสำรวจ และวิเคราะห์กฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของการกำกับดูแลการบริหารการเงินของวัดไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันดังกล่าวในประเด็นว่า กฎระเบียบเหล่านี้จะมีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการทางด้านการเงินของวัดในประเทศไทยมีการดำเนินการสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ ตามประเด็นของการบริหารจัดการทางการเงินดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ได้แก่ 1) การมีโครงสร้างเพื่อการบริหารการเงินขององค์การ 2) การจัดทำรายงานทางการเงินที่สามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) การบริหารจัดการทรัพย์สินของวัด เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเน้นการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ 4) การบริหารแหล่งเงินทุน และ 5) การบริหารรายได้และค่าใช้จ่าย และ 6) การกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.1 การมีโครงสร้างเพื่อการบริหารการเงินขององค์การ

วัดมีโครงสร้างการปกครองตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ตามลำดับการบังคับบัญชาที่ชัดเจน โดยมีเจ้าอาวาสเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งมีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ให้เป็นผู้บริหารจัดการภายในวัด นอกจากนั้น ยังมีกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงฆ์ พ.ศ. 2505 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการของวัด ได้แก่ (1) การได้ทรัพย์สินมาเป็นศาสนสมบัติ (2) การกันที่ดินซึ่งเป็นที่วัดให้เป็นที่จัดประโยชน์ (3) การให้เช่าที่ดินหรืออาคาร (4) การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กัลปนา หรือที่ดินที่วัดกันไว้เป็นประโยชน์ (5) การเก็บรักษาเงินของวัด (6) ให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัด ซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้งทำบัญชีรับจ่ายเงินของวัด (7) กรณีที่วัด เจ้าอาวาส ไวยาวัจกร หรือผู้จัดประโยชน์วัดถูกฟ้องหรือถูกหมายเรียกเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด และ (8) ให้กรมการศาสนากำหนดแบบทะเบียนบัญชี แบบสัญญาเกี่ยวกับการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด

อย่างไรก็ดี ผู้ให้ข้อมูลจากการสำรวจส่วนใหญ่ (ร้อยละ 91.7) ระบุว่า วัดมีคณะกรรมการวัด และส่วนมากเป็นฆราวาส โดยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 51.2) ระบุว่าเจ้าอาวาสเป็นผู้คัดเลือก รองลงมาคือ ผู้นำชุมชนร่วมกับเจ้าอาวาสเป็นผู้คัดเลือก ผู้นำชุมชนเสนอชื่อให้เจ้าอาวาสคัดเลือกตามลำดับ (ตารางที่ 4)

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารวัด ส่วนใหญ่ระบุว่าดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ภายในวัด เช่น การจัดงานต่าง ๆ การเป็นผู้ดำเนินงานและเชิญชวนให้มาเที่ยวงานบุญ การดูแลปรับปรุงและพัฒนาวัด การเป็นที่ปรึกษาและปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าอาวาส และการดูแลเรื่องเงินของวัด เช่น รายรับ-รายจ่าย การทำบัญชี การตรวจสอบผลประโยชน์ของวัด ฯลฯ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4: การแต่งตั้ง การคัดเลือก ไวยาวัจกร และคณะกรรมการวัด

คณะกรรมการวัดและไวยาวัจกร	ร้อยละ	(คน)
การแต่งตั้งไวยาวัจกร		
ไม่มี	7.6	(99)
มี	92.4	(1,201)
วิธีการคัดเลือกผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นไวยาวัจกร		
เจ้าอาวาสคัดเลือกและแต่งตั้ง	68.8	(818)
กรรมการวัดคัดเลือกและเสนอเจ้าอาวาสแต่งตั้ง	17.1	(203)
อื่น ๆ เช่น ได้รับคัดเลือกจากชาวบ้าน เจ้าอาวาส และชาวบ้านร่วมกันคัดเลือก ฯลฯ	14.1	(168)
มีคณะกรรมการวัด		
ไม่มี	8.3	(103)
มี	91.7	(1,137)
วิธีการคัดเลือกกรรมการวัด		
เจ้าอาวาสเป็นผู้คัดเลือก	51.2	(585)
ผู้นำชุมชนร่วมกับเจ้าอาวาสเป็นผู้คัดเลือก	20.7	(236)
ผู้นำชุมชนเสนอชื่อให้เจ้าอาวาสคัดเลือก	9.7	(111)
อื่น ๆ เช่น ได้รับคัดเลือกจากชาวบ้าน ชาวบ้านพร้อมเจ้าอาวาสประชุมพระในวัดและชาวบ้าน ฯลฯ	18.4	(210)
อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารวัด		
ดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ภายในวัด เช่น การจัดงานประจำปี งานบุญต่าง ๆ การเป็นผู้ดำเนินงานและเชิญชวนในการมาเที่ยวงานบุญ เป็นต้น	28.4	(332)
ดูแลปรับปรุงและพัฒนาวัด เช่น การบูรณะและปฏิสังขรณ์วัด การสร้างและซ่อมแซม เป็นต้น	19.9	(232)
เป็นที่ปรึกษาและปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าอาวาส	13.2	(154)
ดูแลเรื่องการเงินของวัด เช่น รายรับ-รายจ่าย การทำบัญชี การตรวจสอบและผลประโยชน์ของวัด เป็นต้น	11.7	(137)
บริหารกิจการภายในวัดต่าง ๆ เช่น การเข้าค่ายเพื่อมาปฏิบัติธรรมในวัด การพิมพ์หรือแจกเอกสารให้แก่พุทธศาสนิกชน เป็นต้น	7.7	(90)
ดูแลความปลอดภัย สถานที่ และความสงบเรียบร้อยภายในวัด	6.3	(73)
ดูแลทรัพย์สินของวัด ได้แก่ โบราณสถาน-โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ครุภัณฑ์ เป็นต้น	5.8	(68)
ดูแลพฤติกรรมและกิจที่พระสงฆ์ไม่สามารถกระทำได้	4.2	(49)
ประชุม ชี้แจง ประชาสัมพันธ์ และออกความคิดเห็นเกี่ยวกับวัด	2.4	(28)
อื่น ๆ เช่น ระงับอธิกรณ์ในวัด แจกฎีกา เป็นต้น	0.3	(4)

ที่มา: จากการสำรวจ

ภาพรวมของโครงสร้างการบริหารการเงินของวัด แม้ว่าการบริหารวัดส่วนมากจะมีไวยาวัจกร และ/หรือคณะกรรมการวัดเป็นผู้ช่วยเจ้าอาวาสในการบริหารจัดการวัดด้านต่าง ๆ แต่ทั้งนี้การบริหารทางด้านการเงินคณะกรรมการวัดและไวยาวัจกรอาจจะมีบทบาทไม่มากนัก หรือไม่มีการกำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ผลการศึกษาจากการสำรวจระบุว่า อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการวัดในเรื่องการดูแลการเงินของวัด เช่น รายรับ-รายจ่าย การทำบัญชี การตรวจสอบและผลประโยชน์ของวัด เป็นต้น มีระบุเพียงร้อยละ 11.7 ประกอบกับที่ไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบข้อบังคับที่กำหนดให้มีคณะกรรมการวัด รวมถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการวัดไว้อย่างชัดเจน แต่มีกฎหมายระบุถึงการให้มีการแต่งตั้งไวยาวัจกร ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่มีการระบุถึงการแต่งตั้งและถอดถอนไวยาวัจกรไว้ในข้อ 23 และ ข้อ 45 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้ระบุการได้มาและหน้าที่ของไวยาวัจกรไว้ในข้อ 6 และข้อ 7

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า วัดไทยโดยส่วนมากยังไม่มีโครงสร้างในการบริหารการเงินของวัดไว้อย่างเป็นระบบ

4.2 การจัดทำรายงานทางการเงินที่สามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ข้อมูลสำคัญที่สุดในการบริหารการเงิน คือ การจัดทำรายงานทางการเงินที่ได้มาตรฐานบัญชีตามที่รับรองกันโดยทั่วไป เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงและเข้าใจฐานะทางการเงินของวัดได้ ผลการศึกษาจากการสำรวจผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการวัดจำนวน 1,306 หน่วยตัวอย่างจาก 490 วัดที่กระจายตัวไปตามภาคต่าง ๆ พบว่า โดยส่วนมากจะระบุว่ามีการบันทึกรายรับ-รายจ่ายเป็นประจำทุกวัน ร้อยละ 74.3 มีบางส่วนที่ระบุว่าไม่ได้มีการดำเนินการร้อยละ 22.5 สำหรับการรายงานทางการเงินของวัดส่วนมากจะระบุว่ามีการดำเนินการทุกปี ร้อยละ 59.3 และที่ระบุว่ามีการจัดทำทุกเดือนสัดส่วนร้อยละ 25.6 แต่การตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีมีการระบุว่ามีการตรวจสอบร้อยละ 59.8 และที่ระบุว่าไม่มีการตรวจสอบสัดส่วนร้อยละ 40.2 ตามลำดับ สำหรับการเปิดเผยรายงานทางการเงินของวัดให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ ส่วนมากจะระบุว่าเปิดเผยร้อยละ 91.6 โดยรูปแบบที่ใช้ในการเปิดเผยมากที่สุด คือ การปิดประกาศในที่สาธารณะ (ร้อยละ 47.2) หรือรูปแบบอื่น ๆ เช่น การใช้เสียงตามสาย จัดทำเอกสารแจก แจ้งที่ประชุมกรรมการวัด เป็นต้น (ร้อยละ 49.4) มีเพียงส่วนน้อยที่ระบุว่าเปิดเผยบนเว็บไซต์ (ร้อยละ 3.4) (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5: การจัดทำบัญชีการเงินเป็นประจำ

การจัดทำบัญชีการเงินเป็นประจำ	อัตราร้อยละ	(คน)
มีการบันทึกรายรับ-รายจ่ายของวัด		
ดำเนินการทุกวัน	74.3	(946)
ไม่ได้ดำเนินการ	22.5	(287)
ไม่ทราบ	3.2	(41)
มีการรายงานการเงินของวัด		
ทุกปี	59.3	(771)
ทุกครึ่งปี	4.5	(58)
ทุก 3 เดือน (รายไตรมาส)	3.2	(41)
ทุกเดือน	25.6	(333)
ไม่ได้ดำเนินการ	7.5	(98)
มีการตรวจสอบบัญชีจากผู้สอบบัญชี		
มีการตรวจสอบ	59.8	(774)
ไม่มีการตรวจสอบ	40.2	(520)
มีการเปิดเผยรายงานทางการเงินของวัดให้แก่สาธารณชน		
มีการดำเนินการให้มีการเปิดเผย	91.6	(1,183)
ไม่มีการดำเนินการให้มีการเปิดเผย	8.4	(108)
วิธีการดำเนินการ		
ปิดประกาศในที่สาธารณะ	47.2	(557)
เผยแพร่บนเว็บไซต์	3.4	(40)
อื่น ๆ เช่น เสียงตามสาย จัดทำเอกสารการใช้จ่ายเงินของวัด แจกประชาชนในหมู่บ้านได้ทราบ แจ้งที่ประชุมกรรมการวัด เป็นต้น	49.4	(583)

ที่มา: จากการสำรวจ

สำหรับการรับ-จ่ายเงินของวัด ส่วนมาก (ร้อยละ 84.6) จะระบุว่า มีการกำหนดรูปแบบการดำเนินการที่ชัดเจน วิธีดำเนินการ คือ การจัดทำบัญชีรับ-จ่ายเป็นลายลักษณ์อักษร (ร้อยละ 61.4) นอกจากนั้น จะเป็นการร่วมกันระหว่างเจ้าอาวาส กรรมการวัด และไวยาวัจกร โดยการเก็บรักษาเงิน ส่วนมาก (ร้อยละ 90.3) ระบุว่าเก็บไว้ที่ธนาคาร/สถาบันการเงิน โดยกำหนดการลงนามในการเบิกถอนมากกว่า 1 คน ส่วนมากจะระบุว่าเจ้าอาวาสลงนามร่วมกับไวยาวัจกรหรือกรรมการ และการเบิกจ่ายต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 และการเก็บรักษาสมุดบัญชีส่วนมากจะระบุว่าเจ้าอาวาสเป็นผู้ดูแล (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6: การรับ-การจ่ายเงินของวัด

การรับ-การจ่ายเงินของวัด	อัตราร้อยละ	(คน)
การรับ-จ่ายเงินของวัด		
ไม่มีรูปแบบการดำเนินการที่ชัดเจน	15.4	(199)
มีรูปแบบการดำเนินการที่ชัดเจน	84.6	(1,093)
วิธีดำเนินการ		
จัดทำบัญชีรับ-จ่ายเป็นลายลักษณ์อักษร	61.4	(569)
การดูแลร่วมกันของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร หรือกรรมการวัด	38.6	(357)
การเก็บรักษาเงิน		
เก็บไว้ที่ธนาคาร/สถาบันการเงิน โดยเจ้าอาวาส และกรรมการหรือไวยาวัจกรวัด 1-2 คน ร่วมลงนามในการเบิกจ่าย	90.3	(1,163)
เก็บไว้ที่ธนาคาร/สถาบันการเงิน และเจ้าอาวาสเบิกได้เพียงผู้เดียว	4.7	(61)
เจ้าอาวาสเป็นผู้ดูแล	3.0	(39)
คณะกรรมการวัดเป็นผู้ดูแล	1.9	(25)
การเก็บรักษาสมุดเงินฝาก		
เจ้าอาวาสเป็นผู้ดูแล	70.0	(860)
ไวยาจักรเป็นผู้ดูแล	13.8	(170)
กรรมการวัดเป็นผู้ดูแล	11.0	(135)
อื่น ๆ เช่น เจ้าอาวาสและกรรมการวัด ประธานสภาตำบล ผู้นำหมู่บ้าน พระภิกษุในวัด เป็นต้น	5.1	(63)

ที่มา: จากการสำรวจ

ภาพรวมการจัดการเงินของวัดในปัจจุบันอาจมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลได้ระดับหนึ่ง แต่จากสำรวจ พบว่า การจัดทำรายงานทางการเงินของวัด ยังเป็นรูปแบบการจัดทำบันทึกรายรับ-รายจ่ายตามแบบรายงานที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกำหนดไว้ ยังไม่ได้เป็นการจัดทำรายงานทางการเงินที่สอดคล้องกับหลักบัญชีที่รับรองกันโดยทั่วไป และไม่มีความชัดเจนของรูปแบบการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะเข้าถึงและตรวจสอบได้ยังเป็นการเปิดเผยที่จำกัดในวงแคบ เช่น การรายงานผ่านเสียงตามสาย หรือปิดประกาศในที่สาธารณะ เป็นต้น จึงทำให้การตรวจสอบจากภายนอกยังเข้าไม่ถึงเท่าที่ควร

นอกจากนั้น จากการศึกษากฎระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง กฎกระทรวงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2511 ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จะระบุไว้ใน “*ข้อ 6 ให้เจ้าอาวาสให้ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัดซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้งทำบัญชีรับจ่ายเงินของวัด และเมื่อสิ้นปี*

ปฏิทินให้ทำบัญชีเงินรับจ่ายและคงเหลือ ทั้งนี้ ให้เจ้าอาวาสตรวจตราดูแลให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้อง" แต่จะเห็นได้ว่ายังมิได้มีกฎหมายที่ระบุให้มีการเปิดเผย หรือนำส่งข้อมูลทางการเงินให้แก่หน่วยงานอื่นใดนอกเหนือจากเจ้าอาวาสได้พิจารณาและตรวจสอบได้

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดทำรายงานทางการเงินตามมาตรฐานบัญชีของวัดยังไม่มีหลักฐานเด่นชัดว่า วัดมีการดำเนินการได้อย่างถูกต้อง โดยแม้ว่าวัดจะมีการบันทึกรายรับ-รายจ่ายและจัดทำบัญชีเป็นประจำ แต่อาจเป็นบัญชีที่จัดทำขึ้นอย่างง่ายหรือตามความเข้าใจของผู้จัดทำเท่านั้น ยังไม่สอดคล้องกับหลักมาตรฐานบัญชีที่รับรองกันโดยทั่วไป หรือตามที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกำหนดขึ้น รวมถึงยังไม่มีการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีด้วย และยังขาดการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบโดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลวัด เพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีบทบาทในการตรวจสอบได้อีกทางหนึ่ง

4.3 การบริหารจัดการทรัพย์สินของวัด เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเน้นการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ให้ข้อมูลส่วนมากจะระบุวัดมีและไม่มีการดำเนินการในส่วนของการจัดทำทะเบียนครุภัณฑ์ของวัดในสัดส่วนใกล้เคียงกันประมาณร้อยละ 50 โดยส่วนที่ระบุว่าดำเนินการ จะมีการมอบหมายให้พระในวัดเป็นผู้ดูแลและมีการจัดทำทะเบียนและบัญชีไว้เป็นหมวดหมู่ สำหรับการจัดทำแผนผังเขตจัดประโยชน์ ส่วนมาก (ร้อยละ 64.0) จะระบุว่าวัดไม่มีการดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์สินของวัด โดยส่วนที่ระบุว่ามีการใช้ประโยชน์จะอยู่ในรูปแบบ เช่น ชาวบ้านเช่าที่ดินของวัดสร้างที่อยู่อาศัยโดยวัดไม่คิดค่าเช่า ชาวบ้านเช่าที่ดินทำนา ทำสวน เช่น ปลูกต้นปาล์มเป็นต้น และมีการเช่าที่ทำตลาดนัด ตลาดสดเทศบาล หรือเช่าใช้ประโยชน์ในทางธุรกิจ ฯลฯ (ตารางที่ 7)

สำหรับการดูแลรักษาโบราณสถาน-โบราณวัตถุของวัด การสำรวจผู้ให้ข้อมูล พบว่าส่วนมากไม่มีโบราณสถาน-โบราณวัตถุ หากมีโบราณสถาน-โบราณวัตถุของวัดมักจะจัดทำพิพิธภัณฑ์ภายในวัด และดูแลกันเองโดยพระสงฆ์ของวัด (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7: การจัดการทรัพย์สินภายในวัด

การจัดการทรัพย์สินภายในวัด	ร้อยละ	(คน)
การจัดทำทะเบียนครุภัณฑ์		
ไม่มีการดำเนินการ	50.3	(653)
มีการดำเนินการ	49.7	(644)
วิธีดำเนินการ		
มอบหมายให้พระในวัด ได้แก่ พระเลขา สามเณร รองเจ้าอาวาส ฯลฯ เป็นผู้ดำเนินการ	37.0	(226)
จัดทำทะเบียนและการทำบัญชีเป็นหมวดหมู่	36.9	(225)
คณะกรรมการวัดเป็นผู้ดูแล	9.2	(56)
เจ้าอาวาสเป็นผู้ดูแล	7.7	(47)
สำนักงานพระพุทธศาสนาเป็นผู้ดูแล	2.1	(13)
ไวยาวัจกรเป็นผู้ดูแล	2.0	(12)
กรมการศาสนาเป็นผู้ดูแล	0.3	(2)
อื่น ๆ เช่น ให้แม่ชีเป็นผู้ดูแล ให้ภิกษุและไวยาวัจกร เป็นต้น	4.8	(29)
การจัดทำแผนผังเขตจัดประโยชน์		
ไม่มีการดำเนินการ	64.0	(826)
มีการดำเนินการ	36.0	(464)
วิธีดำเนินการ		
ชาวบ้านใช้ประโยชน์ในการสร้างที่อยู่อาศัย โดยวัดไม่ได้จัดเก็บค่าเช่า	35.6	(156)
ชาวบ้านเช่าที่ดินทำนา ทำสวน เช่น ปลูกต้นปาล์ม เป็นต้น	17.1	(75)
เช่าที่ทำตลาดนัด ตลาดสดเทศบาล โดยชาวบ้านไม่ต้องเสียค่าเช่าแต่	14.2	(62)
ชาวบ้านจะช่วยจ่ายเงินค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ของวัดแทน ทำประโยชน์เพื่อสังคม เช่น เพื่อการศึกษา สร้างโรงเรียน สายตรวจของตำบล ประปาหมู่บ้าน จัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน ตั้งอนามัย ฯลฯ	13.5	(59)
เช่าที่ดินของวัดทำธุรกิจ เช่น สร้างตึกแถว ห้องแถว โรงแรม รีสอร์ท	5.5	(24)
อื่น ๆ	14.2	(62)
การดูแลรักษาโบราณสถาน-โบราณวัตถุ		
ไม่มีโบราณสถาน-โบราณวัตถุ	63.8	(816)
กรณีมีประเภทของโบราณสถาน-โบราณวัตถุ		
โบราณสถาน เช่น หอพระไตรปิฎก มณฑป กระโจมแต พระอุโบสถ ฯลฯ	43.0	(128)
โบราณวัตถุ เช่น พระเกศาธาตุ พระพุทธรูป พระไตรปิฎก เป็นต้น	32.9	(98)
วิธีดำเนินการ		
การจัดพิพิธภัณฑ์ในวัด	46.2	(247)
มีแต่ไม่ได้จัดตั้งเป็นพิพิธภัณฑ์	6.0	(32)
ขึ้นกับกรมศิลปากร	3.0	(16)
อื่น ๆ เช่น ดูแลรักษากันเองโดยพระสงฆ์ของวัด เป็นต้น	44.9	(240)

ที่มา: จากการสำรวจ

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพย์สินของวัด จะพบว่า ยังไม่มีกฎหมายที่จะระบุถึงการดำเนินงานในเรื่องของการบริหารจัดการสินทรัพย์ของวัดที่สอดคล้องกับหลักการบริหารการเงินที่ดี กล่าวคือ ให้มีการตัดสินใจในกิจกรรมลงทุนโดยคำนึงความคุ้มค่า หรือการบริหารจัดการสินทรัพย์ของวัดอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีระเบียบกรมการศาสนาว่าด้วยการจัดประโยชน์แทนวัด พ.ศ. 2514 ซึ่งมีการระบุขั้นตอน วิธีการ หลักเกณฑ์ และการถอนคืนการจัดประโยชน์แทนวัด ระเบียบกรมการศาสนา ว่าด้วยการนำสิทธิการเช่าอาคารศาสนสมบัติไปทำสัญญาผูกพันเงินกู้กับธนาคาร พ.ศ. 2526 ระบุขั้นตอน วิธีการด้วยการนำสิทธิการเช่าอาคารศาสนสมบัติไปทำสัญญาผูกพันเงินกู้กับธนาคาร และ ระเบียบกรมการศาสนา ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ของวัดอันมีผู้เช่า พ.ศ. 2537 ที่มีการระบุขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ของวัดอันมีผู้เช่า แต่อย่างไรก็ดี การบริหารทรัพย์สินของวัดยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับตัดสินใจลงทุนในสินทรัพย์ การบริหารจัดการทรัพย์สินของวัดเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงวางแผนการลงทุนเพื่อจัดหาสินทรัพย์ระยะยาวในอนาคต และผลการสำรวจสะท้อนว่าวัดส่วนมากยังไม่มีการจัดทำบัญชีทรัพย์สินของวัดทั้งอสังหาริมทรัพย์และครุภัณฑ์ หรือการจัดทำผังเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินของวัด เป็นต้น

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า วัดยังไม่กระบวนการตัดสินใจการลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากศาสนสมบัติของวัดที่มีการจัดทำเขตจัดประโยชน์อย่างเป็นระบบ

4.4 การบริหารแหล่งเงินทุน

จากผลการสำรวจวัด 490 วัดในพื้นที่ครอบคลุม 5 ภาคของประเทศไทย พบว่า รายรับรวมโดยเฉลี่ยของวัดเฉลี่ยเท่ากับ 3,235,692 บาทต่อปี ส่วนมากจะมาจากเงินบริจาคเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน เช่น งานซ่อมแซม โบสถ์ หรือศาสนสถานอื่น ๆ เฉลี่ยเท่ากับ 2,022,501 บาทต่อปี รองลงมา คือ รายรับจากการสร้างเครื่องบูชาเฉลี่ยเท่ากับ 1,460,907 บาทต่อปี และเงินบริจาคในโอกาสพิเศษ เช่น ทอดกฐิน ผ้าป่า งานบวช พิธีฝังลูกนิมิต ฯลฯ เฉลี่ยจะเท่ากับ 1,054,324 บาทต่อปี (ตารางที่ 8)

สำหรับด้านรายจ่ายการสำรวจ พบว่า รายจ่ายรวมเฉลี่ยของวัดเท่ากับ 2,770,927 บาทต่อปี ส่วนมากเป็นค่าก่อสร้างและซ่อมแซมอาคารสถานที่ในวัดเฉลี่ยเท่ากับ 2,384,146 บาทต่อปี รองลงมาเป็นค่าซ่อมบำรุงรักษาสถานที่และอุปกรณ์เฉลี่ย 451,832 บาทต่อปี (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 8: รายรับ-รายจ่ายของวัด (ต่อปี)

ประเภท	รวมทั้งสิ้น (บาท)	เฉลี่ย (บาท)
รายรับ		
1. เงินบริจาคของอุบาสกอุบาสิกาที่มาไหว้พระ	181,508,449	530,726
2. เงินบริจาคเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน เช่น งานซ่อมแซมโบสถ์ หรือ ศาสนสถานอื่น ๆ	414,612,646	2,022,501
3. การเรี่ยไรเงินด้วยการบอกบุญไปตามที่ต่าง ๆ	21,777,532	226,849
4. เงินบริจาคที่ได้รับจากงานศพ	24,331,755	99,313
5. เงินบริจาคในโอกาสพิเศษ เช่น ทอดกฐิน ผ้าป่า งานบวช พิธีฝังลูกนิมิต ฯลฯ	421,729,522	1,054,324
6. เงินบริจาคเป็นกรณีพิเศษเฉพาะบุคคลที่มีมูลค่าสูง	75,424,548	931,167
7. รายได้จากทรัพย์สินของวัด เช่น ค่าเช่าที่ดิน อาคาร	38,447,401	323,087
8. รายได้จากการจัดกิจกรรม เช่น ในเทศกาลงานวัด	170,620,853	907,558
9. รายได้จากการสร้างเครื่องบูชา เช่น พระพุทธรูป พระเครื่อง วัตถุบูชา ฯลฯ	115,411,643	1,460,907
10. รายได้จากการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการ	39,613,991	324,705
11. รายได้อื่น ๆ เช่น มูลนิธิของวัด การขายของของวัด เปิดค่ายธรรมะ สำนักงานพระพุทธศาสนาจัดให้ ฯลฯ	9,783,592	514,926
รวมรายรับ	**1,388,111,774**	**3,235,692**
รายจ่าย		
1. ค่าก่อสร้างและซ่อมแซมอาคารสถานที่ในวัด	996,572,974	2,384,146
2. ค่าซ่อมบำรุงรักษาสถานที่และอุปกรณ์	103,017,784	451,832
3. ค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ไฟฟ้า โทรศัพท์	83,407,873	175,966
4. ค่าน้ำมัน ยานพาหนะ	15,311,955	85,542
5. ค่าจ้างคนที่ทำงานประจำให้กับวัด	34,810,032	316,455
6. ค่าใช้จ่ายด้านอาหาร ปัจจัย 4 และอัฐบริขารอื่น ๆ	12,981,612	133,831
7. ค่าใช้จ่ายสำหรับพระ-เณร เรียนหนังสือ	24,041,045	175,482
8. ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าสร้างวัตถุมงคล ค่ายารักษาโรค ค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กที่มาเรียน เบ็ดเตล็ด เป็นต้น	10,485,140	499,292
รวมรายจ่าย	**1,327,274,263**	**2,770,927**

ที่มา: จากการสำรวจ

เมื่อพิจารณารูปแบบการกระจายรายรับและรายจ่ายของวัดที่เป็นหน่วยตัวอย่าง 490 วัด พบว่า ส่วนมากจะมีรายรับอยู่ระหว่าง 500,001-1,000,00 บาท จำนวน 107 วัด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.8 และโดยส่วนมากแต่ละวัดจะมีรายจ่ายอยู่ที่ 200,001-500,000 บาท จำนวน 100 วัด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20.41 มีข้อสังเกตว่ามีวัดที่มีรายได้และรายจ่ายมากกว่า 20 ล้านบาทต่อปีขึ้นไป จำนวนประมาณ 9-10 วัด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2 (ตารางที่ 9)

ตารางที่ 9: การกระจายของรายรับและรายจ่ายของวัด

หน่วย: จำนวนวัด

รายรับและรายจ่ายของวัด	รายรับ	สัดส่วน	รายจ่าย	สัดส่วน
น้อยกว่า 100,000	15	3.06%	32	6.53%
100,001-200,000	20	4.08%	39	7.96%
200,001-500,000	89	18.16%	100	20.41%
500,001-1,000,000	107	21.84%	89	18.16%
1,000,001-2,000,000	84	17.14%	72	14.69%
2,000,001-5,000,000	61	12.45%	85	17.35%
5,000,001-10,000,000	27	5.51%	39	7.96%
10,000,001-20,000,000	16	3.27%	14	2.86%
20,000,001-50,000,000	5	1.02%	4	0.82%
มากกว่า 50,000,000	5	1.02%	5	1.02%
ไม่ระบุ	61	12.45%	11	2.24%
รวม	**490**	**100.00%**	**490**	**100.00%**

ที่มา: จากการสำรวจ

การที่แหล่งเงินทุนของวัดส่วนมากจะมาจากเงินสะสมที่เกิดจากเงินรายได้จากบริจาค การบริหารจัดการให้การใช้แหล่งเงินทุนให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของเงินบริจาคจึงมีความสำคัญที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่เน้นความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ แม้ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2511 ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จะระบุไว้ใน "*ข้อ 5 การเก็บรักษาเงินของวัดในส่วนที่เกินสามพันบาทขึ้นไปให้เก็บรักษา โดยฝากกรมการศาสนา จังหวัด อำเภอ หรือธนาคาร หรือนิติบุคคลที่กรมการศาสนาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ให้ฝากในนามของวัด การดูแลรักษาและจัดการเงินการกุศลที่มีผู้บริจาค ให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้บริจาค*" แต่ยังมิได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนว่าควรมีรูปแบบและโครงสร้างในการบริหารแหล่งเงินทุนเหล่านี้อย่างไร จึงมีนัยยะว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าอาวาสในการดำเนินการเป็นหลัก ซึ่งหาก

เป็นเช่นนั้นจึงควรต้องมีการกำหนดแนวปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ เหล่านั้นจะถูกนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้จริง เพื่อมิให้เกิดข้อครหานำพาความเสื่อมเสียมาสู่เจ้าอาวาส วัด และพระพุทธศาสนาในภาพรวม รวมถึงทำให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของวัดได้

4.5 การบริหารรายได้และค่าใช้จ่าย เนื่องจากวัดเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรจึงไม่มีความจำเป็นมากนักที่จะมุ่งเน้นการหารายได้เป็นหลัก แต่ประเด็นเรื่องการควบคุมค่าใช้จ่ายจะมีความสำคัญกว่ามาก การเบิกจ่ายเงินของวัดควรต้องมีกระบวนการที่จะสะท้อนถึงการบริหารจัดการที่ดี หากกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าอาวาสเพียงผู้เดียว หรืออยู่ที่ไวยาวัจกรที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าอาวาส อาจทำให้เกิดข้อครหาและความกังขาในบางกรณี ดังนั้น หากมีการกำหนดในรูปของคณะกรรมการวัดที่มีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ผู้นำชุมชน ชาวบ้าน ฯลฯ ย่อมจะทำให้การดำเนินงานเกิดความโปร่งใสและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมากกว่า แต่ทั้งนี้ ยังไม่มีกฎหมายใดที่ระบุอย่างชัดเจนกำหนดให้วัดมีการบริหารจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการ แม้ว่าจะมีกฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนไวยาวัจกร ระบุถึง ความหมาย ลักษณะของคุณสมบัติ การแต่งตั้ง การพ้นจากหน้าที่และการถอดถอนไวยาวัจกรออกจากหน้าที่ไวยาวัจกร แต่ก็มิได้กล่าวถึงการมีคณะกรรมการวัดไว้โดยตรง ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติวัดส่วนมากจะมีการตั้งคณะกรรมการวัด แต่มิได้มีกฎระเบียบใด ๆ ที่กำหนดถึงลักษณะของคุณสมบัติ การคัดเลือก การพ้นจากหน้าที่และการถอดถอน รวมถึงหน้าที่ของคณะกรรมการวัดไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้น ในภาพรวมจากรายได้และรายจ่ายของวัดในแต่ละปีอาจประมาณการเงินหมุนเวียนในรูปของรายได้และรายจ่ายของวัดทั้งระบบอยู่ประมาณ 100,000-120,000 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่การจัดทำบัญชีและตรวจสอบยังไม่มีระบบที่ชัดเจนนัก รวมถึงกระบวนการบริหารจัดการยังขาดแนวทางที่จะสะท้อนถึงธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่จะนำไปสู่ความโปร่งใสและตรวจสอบได้อย่างเพียงพอที่จะขจัดความเสี่ยงอันจะนำไปสู่เกิดเหตุการณ์มิชอบในการดำเนินงานได้

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหาและอุปสรรคของรูปแบบการบริหารการเงินของวัดไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

จุดอ่อน

จุดอ่อนสำคัญในการบริหารการเงินของวัดไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือ

(1) การไม่มีการรายงานทางการเงินที่เป็นไปตามหลักการบัญชีที่รับรองกันโดยทั่วไป ทำให้ไม่มีข้อมูลทางการเงินที่จะสะท้อนภาพรวมของวัด

(2) หน่วยงานที่ควรจะมีบทบาทในการรวบรวมข้อมูลทางการเงินของวัด โดยเฉพาะสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูลการเงินของวัดไทยได้อย่างเป็นระบบ

(3) การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของวัดยังอยู่ในวงจำกัด ส่วนมากวัดจะจัดทำรายงานทางการเงินและจัดเก็บไว้เองที่วัด มิได้มีการเผยแพร่ที่ให้สาธารณชนได้รับทราบ หรือหากมีการเผยแพร่จะเป็นรูปแบบในวงจำกัด เช่น ปิดประกาศในที่สาธารณะ เสียงตามสาย เป็นต้น

(4) ขาดการวางระบบการบริหารจัดการทรัพย์สินของวัดเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) ขาดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับการบริหารเงินทุนของวัดเพื่อให้มีการใช้จ่ายได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้ทุน

(6) วัดไทยจำนวนมากที่ยังขาดการวางระบบและกลไกในการเบิกจ่ายเงิน และบริหารการเงินของวัด โดยเน้นหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

(7) ขาดกลไกในการกำกับดูแลที่จะให้มีการบริหารการเงินที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการ

จุดแข็ง

(1) วัดเป็นองค์กรทางศาสนามีความศรัทธาของพุทธศาสนิกชนเป็นฐานสำคัญของการพัฒนา ทำให้วัดสามารถที่จะระดมทุนจากเงินบริจาคตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้ จึงไม่ต้องเน้นในเรื่องการจัดหารายได้เป็นหลัก ซึ่งแตกต่างกับองค์กรไม่แสวงหากำไรในรูปแบบอื่น ในส่วนนี้ หากวัดสามารถดำรงความเชื่อมั่นและศรัทธาของพุทธศาสนิกชนให้คงอยู่ได้อย่างยาวนาน ย่อมจะเป็นจุดแข็งสำคัญต่อการพัฒนา

(2) วัดส่วนมากจะมีความใกล้ชิดกับชุมชน ทำให้การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการวัดโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งชุมชน ชาวบ้าน ฯลฯ สามารถทำได้ง่าย ซึ่งหากมีการวางระบบและกลไกในการบริหารจัดการทางการเงินของวัดที่ชัดเจนแล้ว หากต้องการความร่วมมือจากชุมชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ย่อมทำได้ไม่ยากนัก

ปัญหาและอุปสรรค

บุคลากรที่อยู่ในวัด ทั้งเจ้าอาวาส พระสงฆ์ กรรมการวัด ไวยาวัจกร รวมถึงชุมชนใกล้เคียง วัดส่วนมากจะขาดความรู้ความสามารถในการบริหารการเงิน ต้องมีกระบวนการในการพัฒนาให้บุคลากรเหล่านี้ได้มีความรู้ ความเข้าใจ เพื่อจะได้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากจะพัฒนาบุคลากรในกลุ่มนี้จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันนี้หน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนาบุคลากรในกลุ่มนี้ไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทั้งหมด จึงจำเป็นที่จะต้องใช้กลวิธีในการที่สร้างกระบวนการเรียนรู้ในเรื่องการบริหารการเงินให้เกิดขึ้นในกลุ่มบุคลากรเหล่านี้อย่างจริงจัง โดยอาจใช้การมีส่วนร่วมจากชุมชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น มีความร่วมมือหรือเครือข่าย

ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในชุมชน และเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือได้

นอกจากนั้น ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มเฉพาะ และการสัมมนาเห็นว่า การบริหารจัดการทางด้านการเงินของวัดควรยึดหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการที่ดีในการบริหารจัดการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติควรต้องมีบทบาทในการกำหนดกรอบในการกำกับดูแลให้การบริหารจัดการทางการเงินของวัดสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล โดยองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับการดำเนินกิจการของวัด ได้แก่ ***ความรับผิดรับชอบ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส หลักนิติธรรม และหลักคุณธรรม*** ในขณะที่ องค์ประกอบอย่างหลักความเสมอภาค หลักสนองตอบรับ และหลักความคุ้มค่า อาจจะมีน้ำหนักไม่มากนักสำหรับการบริหารจัดการของวัด

การศึกษาความสอดคล้องของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ พบว่า ยังมีกรอบในการกำกับดูแลที่ขาดแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้ผู้บริหารวัดสามารถที่จะดำเนินการได้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล รวมถึงปัญหาอุปสรรคสำคัญของการบริหารจัดการทางด้านการเงินให้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล คือ การขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี และหลักการบริหารการเงินของผู้มีอำนาจหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการภายในวัด

5. การวิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินของวัดกับหลักธรรมาภิบาล

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินของวัดดังกล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการวางกรอบกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินของวัดในระดับหนึ่ง ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาความสอดคล้องของการกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ว่าจะสามารถเป็นกลไกในการกำกับดูแลการบริหารการเงินของวัดให้มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล 8 องค์ประกอบในระดับใด ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องต่อไปได้

เมื่อพิจารณากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทางด้านการเงินของวัด ๆ เพื่อใช้ในการกำกับดูแลการดำเนินงานวัดของวัด จะพบว่า กฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่ ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้การบริหารการจัดการวัดสะท้อนถึงการบริหารจัดการกิจการที่ดีหรือสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทุกมิติได้ จะเห็นได้จากรายละเอียดการวิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้

5.1 หลักความรับผิดรับชอบ ตามคำนิยามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น หมายถึง การกำหนดความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจและผู้ปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน และพร้อมต่อการตรวจสอบได้ ในส่วนนี้

มีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มหาเถรสมาคม เจ้าคณะ เจ้าอาวาส รวมถึงกำหนดโครงสร้างในการปกครองคณะสงฆ์ไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนั้น ยังมีกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดหน้าที่ ภารกิจ ลักษณะและการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานพระพุทธ-ศาสนาแห่งชาติไว้ด้วย รวมถึง กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนไวยาวัจกรที่ระบุถึงความหมาย ลักษณะของคุณสมบัติ การแต่งตั้ง การพ้นจากหน้าที่และการถอดถอนไวยาวัจกรออกจากหน้าที่

แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และกฎมหาเถรสมาคมที่มีอยู่ยังมิได้ระบุถึงกระบวนการในการตรวจสอบการดำเนินงานของผู้มีอำนาจและผู้ปฏิบัติงานในวัด เพื่อนำไปสู่การรับผิดรับชอบของผู้ปฏิบัติงานได้

5.2 หลักการมีส่วนร่วม ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ได้รับรู้และร่วมตัดสินใจในกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้น กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนไวยาวัจกรได้ระบุถึงการมีส่วนร่วมของคฤหัสถ์ได้การที่จะเข้ามารับการแต่งตั้งเป็นไวยาวัจกร เพื่อทำหน้าที่แทนสงฆ์ตามที่เจ้าอาวาสมอบหมาย นอกจากนั้น กฎมหาเถรสมาคมฉบับดังกล่าวยังได้ระบุว่า ในการแต่งตั้งไวยาวัจกรของวัดใด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสวัดนั้น ปรึกษาสงฆ์ในวัดพิจารณาคัดเลือกคฤหัสถ์ผู้มีคุณสมบัติ โดยการอนุมัติของเจ้าคณะอำเภอ ประเด็นเหล่านี้สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของพุทธศาสนิกชน และการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ในวัดต่อการบริหารจัดการวัดได้ในระดับหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้องวัดได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการวัดเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักกลุ่มหนึ่ง คือ ชาวบ้านและชุมชนใกล้เคียงที่วัดตั้งอยู่ แต่ยังไม่มีกฎหมายที่ระบุถึงแนวทางหรือแนวปฏิบัติที่จะกำหนดให้ชาวบ้านและชุมชนใกล้เคียงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการวัดได้มากขึ้น อำนาจในการมอบหมายภารกิจหน้าที่ให้แก่คฤหัสถ์หรือบรรพชิตที่อยู่ในวัดให้ทำงานภายในวัดเป็นของเจ้าอาวาสตาม พรบ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 38 (3) แต่ทั้งนี้ไม่มีการระบุถึงแนวทางในการที่จะคัดเลือกผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ภายในวัด ว่าควรจะได้มาจากคนกลุ่มใด และมีส่วนร่วมจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มอย่างไร หรือแม้แต่การให้มีคณะกรรมการวัดเพื่อช่วยเจ้าอาวาสในปฏิบัติภารกิจภายในวัด ก็มิได้มีการกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสไว้อย่างชัดเจน

5.3 หลักคุณธรรม การบริหารจัดการวัดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักคุณธรรมตามหลักธรรมาภิบาลค่อนข้างมีความชัดเจนมากกว่าหลักธรรมาภิบาลองค์ประกอบอื่น ๆ จากการที่มีพระธรรมวินัยเป็นประมวลกฎข้อบังคับเกี่ยวกับความประพฤติของเหล่าพระสงฆ์ทั้งศีล 227 ข้อ กฎข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการเกี่ยวแก่ภิกษุสงฆ์ ได้แก่ มหาขันธกะ อุโบสถขันธกะ วัสสูปนายิกาขันธกะ ปวารณาขันธกะ จัมมขันธกะ เภสัชขขันธกะ กฐินขันะกะ จีวรขันธกะ จัมเปยยขันธกะ และโกสัมพิขันธกะ และ 12 ขันธกะ เกี่ยวกับระเบียบความเป็นอยู่ของภิกษุ เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับแนวทางการประพฤติของพระสงฆ์ที่สอดคล้องกับหลักคุณธรรมอย่างแน่นอน

แต่อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการที่ดีของวัดควรต้องมาจากการยึดหลักคุณธรรมของเหล่าผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะแม้ว่าพระภิกษุจะมีพระธรรมวินัยหลักยึดแนวทางการประพฤติปฏิบัติตนอย่างเหมาะสมแล้ว แต่หากคฤหัสถ์ที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินกิจการแทนทั้งในบทบาทของไวยาวัจกร หรือ คณะกรรมการวัดไม่ยึดหลักคุณธรรมในการบริหารกิจการแล้ว ย่อมทำให้เกิดความเสื่อมเสียได้

5.4 หลักนิติธรรม ตามคำนิยามที่กล่าวไว้ข้างต้น หมายถึง การดำเนินงานที่อยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบ ยึดกรอบของกฎหมายเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ลำเอียง รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบ ตามลำดับชั้นบังคับบัญชาทางการปกครอง ให้สามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องเหมาะสม กฎหมายสำคัญที่ใช้ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการวัด ได้แก่ พรบ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 กฎกระทรวง กฎมหาเถรสมาคมระเบียบสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ระเบียบกรมการศาสนา เป็นต้น โดยกฎหมายเหล่านี้ถูกตราขึ้นเพื่อให้มีแนวทางในการบริหารจัดการวัดในประเทศไทย

แต่อย่างไรก็ดี บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ยังต้องมีการดำเนินการให้เกิดผลอย่างจริงจังมากขึ้น

5.5 หลักความโปร่งใส หลักการสนองตอบรับ หลักความเสมอภาค และหลักความคุ้มค่า ในส่วนของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 4 องค์ประกอบนี้ ยังไม่สามารถระบุกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับใดที่เกี่ยวข้องจะสามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติที่สะท้อนถึงหลักธรรมาภิบาลตามองค์ประกอบเหล่านี้ได้อย่างชัดเจน

6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาแนวทางในการบริหารจัดการทางด้านการเงินของวัดให้มีความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล ในฐานะที่วัดเป็นนิติบุคคลประเภทองค์การไม่แสวงหากำไร ดังนี้

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรกำหนดให้วัดได้มีการจัดทำรายงานทางการเงินเป็นประจำทุกปี และนำส่งให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเป็นผู้รวบรวม โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตเป็นประจำ โดยอาจดำเนินการในลักษณะสุ่มตรวจในระยะแรก และเพิ่มระดับการตรวจสอบให้มากขึ้นจนถึงการตรวจสอบเป็นประจำของวัดทั้งหมด พร้อมทั้งมีจัดทำรายงานข้อมูลทางการเงินของวัดอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้ในภาพรวมระดับประเทศ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบัญชีรายได้ประชาติขององค์การไม่แสวงหากำไร และสะท้อนถึงความโปร่งใสของระบบวัดในประเทศไทยได้ ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดเป็นกฎระเบียบข้อบังคับให้ชัดเจน

2) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรมีการเสนอให้มีการออกกฎมหาเถรสมาคม เพื่อกำหนดถึงการมีและแต่งตั้งคณะกรรมการวัด ที่มีองค์ประกอบที่สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับวัด รวมถึงควรมีการกำหนดแนวทางในการได้มาของคณะกรรมการวัด เพื่อให้คณะกรรมการวัดมีบทบาทที่จะสามารถช่วยในการพัฒนาวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับการบริหารจัดการที่ดี

3) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งช่วยกันพัฒนาบุคลากรที่จะมีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการทางด้านการเงินให้แก่วัดให้มีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การจัดอบรมไวยาวัจกร และกรรมการวัดอย่างสม่ำเสมอ และเพิ่มแรงจูงใจและมาตรการเพื่อกระตุ้นให้บุคลากรเหล่านั้นได้เข้ารับการอบรม เช่น การให้โล่เกียรติบัตร หรือกำหนดมาตรการคุณสมบัติของผู้ที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวให้สามารถที่จะสนองตอบความต้องการในการพัฒนาการบริหารจัดการวัดให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลได้

4) ประชาชน และชุมชนในฐานะพุทธศาสนิกชนควรต้องมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการวัดมากขึ้น การกระตุ้นให้มีจิตอาสาทำงานเพื่อชุมชนและสังคมต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม เป็นต้น

7. ข้อจำกัดในการศึกษาและข้อเสนอแนะสำหรับงานศึกษาต่อไป

การศึกษานี้มีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ การเข้าถึงข้อมูลโดยการสัมภาษณ์บุคลากรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทางด้านการเงินของวัด เนื่องจากวัดหลายแห่งไม่ประสงค์จะให้ข้อมูล รวมถึงข้อจำกัดเรื่องความรู้ความเข้าใจของท่านเจ้าอาวาสเกี่ยวกับประเด็นทางการด้านการจัดการทางการเงิน จึงทำให้มีข้อมูลหลายส่วนที่ต้องตีความถึงความเข้าใจที่ตรงกันหรือไม่ระหว่างผู้ให้ข้อมูลและผู้เก็บข้อมูล เช่น การตรวจสอบบัญชีจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ผู้ให้ข้อมูลอาจไม่เข้าใจถึงการ

ตรวจสอบบัญชีจากผู้สอบบัญชี ไม่ใช่การตรวจสอบจากผู้ที่มีอำนาจภายในวัด จึงอาจเป็นการให้ข้อมูลผิดพลาดว่ามีการตรวจสอบได้ รวมถึงการจัดทำรายงานทางการเงิน อาจมีความเข้าใจไม่ตรงกันว่าหมายถึง การจัดทำรายงานทางการเงินที่มีมาตรฐานตามหลักบัญชีที่รับรองกันโดยทั่วไป โดยผู้ให้ข้อมูลอาจหมายถึง การจัดบัญชีโดยปกติที่ดำเนินการอยู่อย่างง่ายหรือตามการใช้งานของผู้จัดทำและผู้ใช้ข้อมูลภายในวัด เป็นต้น ดังนั้น ในการศึกษาครั้งต่อไป จึงต้องหาวิธีการที่จะเก็บข้อมูลในส่วนนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อสะท้อนถึงการพัฒนาของการบริหารกิจการที่ดีภายในวัดได้

เอกสารอ้างอิง

กองการเจ้าหน้าที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2552). สาระสำคัญเกี่ยวกับธรรมาภิบาล. *วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง.* ฉบับที่ 28/2552. หน้า 27-35.

ณดา จันทร์สม. (2555). *การบริหารการเงินของวัดในประเทศไทย.* สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประทีป ฉายลี. (2546). *เศรษฐกิจวัด: วิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์และกรณีศึกษาในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่.* ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

รพ วงศ์อมร. (2541). พุทธพาณิชย์และเศรษฐกิจวัด. *มติชน.* 18 กรกฎาคม. หน้า 6.

เรืองฤทธิ์ ประสันรักษ์. (2540). รายรับรายจ่ายของวัดในกรุงเทพมหานคร. *วารสารพุทธศาสน์ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.* ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม.

วไลลัคน์ เวชนุเคราะห์. (2534). *ระบบการเงินของสงฆ์.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิริพร เตชะอุดมเดช. (2546). *การบริหารจัดการที่ศาสนสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิลปะพร ศรีจั่นเพชร. (2552). เปิดมุมมองบรรษัทภิบาลไทย. *วารสารบริหารธุรกิจ.* ปีที่ 32 ฉบับที่ 124 (ตุลาคม-ธันวาคม) หน้า 1-4.

สมเกียรติ มีธรรม. (2544). เศรษฐกิจวัด. *มติชน.* 18 กรกฎาคม. หน้า 6.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2553). *บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย พ.ศ. 2549-2551.* ธันวาคม.

สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. (2554). *ข้อมูลพื้นฐานพระพุทธศาสนา ประจำปี 2554.* นครปฐม: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการที่ดี.* กรุงเทพฯ: พรีเมียร์ โปร.

สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักงานพระพุทธศาสนา. (2554). *คู่มือไวยาวัจกร*, พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. 2554.

สำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ. (2555). *คู่มือการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล.* ดาวน์โหลดได้จาก http://203.155.122.39/riskeval54/

อุทิศ จึงนิพนธ์สกุล. (2525). *เศรษฐกิจวัดในกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2325-2453).* วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Brigham, E.F. and Gapenski, L.G. (2005). *Financial Management: Theory and Practice.* Dryden Press.

Damodaran, A. (2004). *Corporate Finance: Theory and Practice.* Wiley.

McNamara, C. (2008). *Basic Guide to Non-Profit Financial Management.* http://www.managementhelp.org/finance/np_fnce/np_fnce.htm

Pinches, G.E. (2004). *Financial Management.* Harper Collins.

UNESCAP. (2013). *What is a good governance?* from http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp. date accessed 15 July 2013.

Translated Thai References

Chailee, Prateep. (2003). *The Buddhist Temples' Economy: Historical Analysis and The Case Study in Chiang Mai Municipality.* Term Paper, School of Development Economics, National Institute of Development Administration. (in Thai).

Chungniponsakul, Utit. (1982). *Temples' Economy in Bangkok (B.E 2325-2453).* Master's Thesis. History Department, Graduate School, Chulalongkorn University. (in Thai).

Chunsom, Nada. (2012). *Buddhist Temples' Financial Management in Thailand.* A research report submitted to The Research Center, National Institute of Development Administration. (in Thai).

Ecclesiastical Property Office, Office of National Buddhism. (2011). *A Manual of Buddhist Attendant.* 8th edition. Bangkok: Office of National Buddhism Press. (in Thai).

Office of Evalution, Bureau of the Budget. (2012). *A Manual of Governance Risk Analysis.* Download from http://203.155.122.39/riskeval54/ (in Thai).

Office of National Buddhism. (2011). *Basic data on Buddhism in Thailand 2011.* Nakornprathom: Information and Technology Center, Office of National Buddhism. (in Thai).

Office of the National Economic and Social Development Board. (2010). *Non Profit Institutions Satellite Account of Thailand 2006-2008 Edition.* December. (in Thai).

Office of the Pubic Sector Development Commission. (2009). *A Guide for Government Agency Regulation to the Good Governance*. Bangkok: Premier Pro. (in Thai).

Personnel Services Division, Department of Public Works and Town & Country Planning. (2009). The Essence of Governance. *The Journal of Department of Public Works and Town & Country Planning.* issue 28/2009. page 27-35. (in Thai).

Prasanrak, Ruengrit. (1997). Revenues and Expenses of Buddhist Temples in Bangkok. *Journal of Buddhist Studies, Chulalongkorn University.* No. 2 (May-August). (in Thai).

Somkiat Meetham. (2001). The Temple Economy. *Matichon.* 18 July. Page 6. (in Thai).

Srijanpetch, Silpapron. (2009). The Overview of Corporate Governance in Thailand. *Journal of Business Administration.* Vol. 32, No. 124 (October-December). page 1-4. (in Thai).

Techaudomdech, Siriporn. (2003). The Management of Religious property by Sangha Law. Master's Thesis. Faculty of Law, Thammasat University. (in Thai).

Vejanukor, Walailuk. (1991). *The Monks' Financial System.* Master's Thesis, Faculty of Social Administration, Thammasat University. (in Thai).

Wongamorn, Rop. (1998). Buddhist Commercials and Temples' Economy. *Matichon.* 18 July, page 6. accessed 15 July 2013.