

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาแนวทางการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียนประถมศึกษา ผู้วิจัยได้ศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี หลักการปฏิบัติ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นฐาน และนำมาสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยแยกสาระสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี หลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผน
  - 1.1 ความหมายของการวางแผน
  - 1.2 ความสำคัญของการวางแผน
  - 1.3 กระบวนการวางแผน
  - 1.4 คุณลักษณะของการวางแผน
  - 1.5 ประเภทของแผน
2. แนวคิด ทฤษฎี หลักการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ
  - 2.1 ความหมายของงบประมาณ
  - 2.2 ความสำคัญของงบประมาณ
  - 2.3 กระบวนการงบประมาณ
  - 2.4 ประเภทของงบประมาณ
3. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนงบประมาณ
4. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
  - 4.1 ความหมายของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
  - 4.2 องค์ประกอบของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
5. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
  - 5.1 ความหมายของการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
  - 5.2 องค์ประกอบของการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
    - 5.2.1 การวางแผนกลยุทธ์
    - 5.2.2 การวางแผนกลยุทธ์ระดับสถานศึกษา
    - 5.2.3 การวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง
      - 5.2.3.1 ความหมายของการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า

ระยะปานกลาง

- 5.2.3.2 ประโยชน์ของการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า  
ระยะปานกลาง
- 5.2.3.3 กระบวนการจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง
- 5.2.3.4 การดำเนินงานเพื่อจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง
- 5.2.3.5 การวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง
  - 5.2.3.5.1 การประมาณการรายได้จากเงินงบประมาณ
  - 5.2.3.5.2 การประมาณการรายได้จากเงินนอกงบประมาณ
  - 5.2.3.5.3 การคำนวณกรอบงบประมาณรายจ่าย
- 5.2.4 การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
  - 5.2.4.1 ความหมายของการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
  - 5.2.4.2 องค์ประกอบของการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
  - 5.2.4.3 กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี
  - 5.2.4.4 ความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ
- 6. โครงการ “การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)” และสรุปผลการประเมินโครงการ
  - 6.1 โครงการ “การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)” ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
  - 6.2 สรุปผลการประเมินโครงการ “การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)” ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 7.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

## 1. แนวคิด ทฤษฎี หลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผน

### 1.1 ความหมายของการวางแผน

จากการศึกษา ความหมายของการวางแผนพบว่า มีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

แกริสัน เรย์ เอช, โนรีน อีริค. (ray H. Gassison, Esic W. Noreen. 2002 : 2) กล่าวว่า การวางแผนคือการกำหนดทางเลือกเพื่อนำไปสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์และองค์กร โดยการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด และการวางแผนขององค์กร จะอยู่ในรูปของงบประมาณ

สตีเวน พี โรบบินส์ (Robbins. 1994 : 187) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการสร้างกลยุทธ์เพื่อให้เป้าหมายสำเร็จและพัฒนาแผนโดยการรวมกิจกรรม และประสานกิจกรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งที่จะทำ และทำอย่างไร

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 2) ให้ความหมายว่า การวางแผนเป็นกระบวนการซึ่งบุคคลหรือองค์กรทำการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับงานบางอย่างที่กระทำในอนาคต กระบวนการดังกล่าวจะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นชุดกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันซึ่งบางตอนอาจเป็นเรื่องที่ต้องทำทันทีเพื่อที่จะให้ได้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2545 : 4) ให้ความหมายว่า การวางแผน หมายถึง กิจกรรมหรืองานในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และวิธีการที่ดีที่สุดไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางสำหรับดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันอาจแยกเป็นองค์ประกอบได้ 3 ประการ คือ จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคต จะต้องเป็นการกระทำ และจะต้องเป็นการกระทำที่ติดต่อกันจนสำเร็จตามเป้าหมาย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 5) กล่าวว่า แผน หรือ Plan หมายถึง เอกสารสำเร็จรูปอย่างหนึ่งเป็นเอกสารหรือเป็น Document ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นรูปเล่ม เช่นหนังสือหรือปรากฏในรูปเอกสารรวมเล่ม รวมแผ่น เป็นแฟ้มเอกสารหรืออาจปรากฏในลักษณะที่เป็นแผ่นแบบแผ่นพิมพ์เขียว (Blueprint) ก็ได้ หรืออาจเป็นเอกสารในลักษณะอื่นใดก็ตาม แต่ในเอกสารดังกล่าวจะมีรายละเอียดที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดไว้แสดงสิ่งที่ประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายที่ต้องการแสดงวัตถุประสงค์ แสดงถึงเนื้อหา งาน ชิ้นงานหรือผลงานที่ต้องการให้ปรากฏ แสดงเป้าหมายการทำงาน หรือ การดำเนินงานในช่วงระยะต่าง ๆ แสดงวิธีการดำเนินงาน แสดงลำดับขั้นตอนกิจกรรมและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงานตามแผนนั้น

มัลลิกา ต้นสอน (2544 : 64) กล่าวว่า การวางแผน (Planning) เป็นกระบวนการกำหนดเป้าหมาย(Goals)ขององค์กรและวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ รวมทั้งแนวทางในการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรเข้าด้วยกัน ทำให้การดำเนินการด้านต่าง ๆ ขององค์กรเป็นไปอย่างราบรื่น และเข้าถึงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีแผน(Pan) หมายถึงวิธีการเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อพยายามบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมายหรือแผนที่ชัดเจนจะช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรมีทิศทาง และบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล (2542 : 75) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการวางแผนหมายถึง การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในอนาคตให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ของแต่ละหน่วยงาน โดยมีประ โยชน์และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากความหมายที่นำเสนอมาแล้ว สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการพิจารณา ตัดสินใจเลือกและกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน โดยการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการไว้ล่วงหน้าและคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพสูงสุด

## 1.2 ความสำคัญของการวางแผน

จากการศึกษาความสำคัญของการวางแผน พบว่ามีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2545 : 4) กล่าวว่า การวางแผนมีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อหน่วยงาน ด้วยเหตุผล ดังนี้

1. หน่วยงานสามารถเตรียมรับสถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะสังคมปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และ มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น

2. เป็นแนวทางและแนวปฏิบัติในการตัดสินใจและการปฏิบัติงานสำหรับผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติ ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. การใช้ทรัพยากรของหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการวางแผน ช่วยให้ทุกคนรู้หน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองและของทุกคนอย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดการประสานงานที่ดีลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน และการสูญเสียทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์

4. เป็นพื้นฐานของการควบคุม ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานสู่เป้าหมาย

มัลลิกา ดันสอน (2544 : 66) กล่าวถึง ความสำคัญของการวางแผนว่า

1. การวางแผนช่วยกำหนดทิศทางขององค์กร (Set organization direction) ทำให้ทราบถึงความต้องการขององค์กร สามารถปฏิบัติหน้าที่และกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

2. การวางแผนช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง (Reduce impacts of change) ที่เกิดจากภาวะแวดล้อม การวางแผนช่วยให้ผู้จัดการต้องศึกษาวิเคราะห์ และคาดการณ์ถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้สามารถกำหนดมาตรการในการปฏิบัติเพื่อรองรับผลกระทบ และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

3. การวางแผนช่วยลดความสูญเสีย และความซ้ำซ้อนในการทำงาน (Minimize waste and redundancy) การวางแผนช่วยให้องค์กรมีเป้าหมายที่ชัดเจน พนักงานสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและขอบข่ายแน่ชัด องค์กรสามารถดำเนินงานอย่างเป็นเอกภาพ ทำให้ลดความสูญเสีย ความซ้ำซ้อน และจำกัดความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานได้

4. การวางแผนช่วยในการกำหนดมาตรฐานสำหรับการประเมินและควบคุม (Sei standard in evaluation and controlling) การวางแผนต้องมีการกำหนดเกณฑ์ และมาตรฐานในการวัดผล เพื่อที่จะสามารถนำผลการดำเนินงานไปเปรียบเทียบในการประเมินการทำงาน ดังนั้นเมื่อเกิดความแตกต่างขึ้น ผู้บริหารสามารถวิเคราะห์สาเหตุเพื่อแก้ไขและปรับปรุงการทำงานให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ได้

สรุปได้ว่า การวางแผนมีความสำคัญเป็นแนวทางในการดำเนินงานสำหรับผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย มีประสิทธิภาพและส่งผลสัมฤทธิ์ต่อองค์กร

### 1.3 กระบวนการวางแผน

จากการศึกษากระบวนการวางแผนพบว่า มีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 3) กล่าวว่า กระบวนการวางแผนเป็นการตัดสินใจแบ่งสรรทรัพยากรในปัจจุบัน เพื่อที่จะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในอนาคตมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

1. การพิจารณากำหนดข้อสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต โดยพิจารณาจากปัจจัยอิทธิพลที่มาจากทั้งภายนอกและภายใน ประกอบกับการคาดการณ์แนวโน้มของเรื่องที่เกี่ยวข้อง และที่จะกระทบต่อองค์กร
2. การพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาว ซึ่งเป็นการระบุถึงจุดมุ่งหมายทั่วไปขององค์กร
3. พหุเป้าหมายที่ดีที่สุดที่จะช่วยให้องค์กร สามารถดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้ โดยการใช้ประโยชน์จากปัจจัยภายนอกและภายในอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
4. จัดทำเป้าหมายระยะปานกลาง ซึ่งได้มีการระบุถึงผลสำเร็จขององค์กรที่ประสงค์จะทำให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด
5. กำหนดแผนดำเนินงานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องทำเพื่อจะสามารถจัดสรรทรัพยากรที่พอเพียงเพื่อการทำงานที่จะบรรลุเป้าหมายได้ในที่สุด ประกอบด้วย

5.1 การปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้

5.2 ดำเนินการให้มีการสรุปผล และรวบรวมข้อมูลย้อนกลับ ทั้งนี้เพื่อสามารถนำผลงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้วมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่ได้ระบุไว้ตั้งแต่เริ่มแรก

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 14-15) กล่าวว่า ौरวางแผนทางการศึกษาที่มีความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนเชิงระบบ และการวางแผนเชิงครอบคลุมที่สอดคล้องกับภาคเศรษฐกิจและอื่น ๆ ของประเทศมีวงจรร และขั้นตอนการวางแผน ประกอบด้วย การวิเคราะห์ก่อนการวางแผน การจัดลำดับความสำคัญ การวางกรอบแผนงาน การกำหนดโครงการ



การปฏิบัติงานตามแผน การติดตามและประเมินผลระบบของการวางแผนและการบริหารประกอบ  
ด้วย

1. การเตรียมการสำหรับการวางแผน (Preplan หรือ Plan for planning)
2. การจัดทำแผน (Plan formulation หรือ Plan development)
3. การจัดทำแผนเพื่อปฏิบัติการ (Operation หรือ Operational planning)
4. การจัดทำแผนการติดตาม ควบคุมกำกับ และประเมินผล (Monitoring, Control and Evaluation plan หรือ M-C-E. Planning)

5. การทบทวนปรับแผน หรือการจัดทำแผนใหม่ (Planning Revision/ Re - plan)  
รังสรรค์ มณีเล็ก (2545 : 8-9) กล่าวว่า บทบาทของการวางแผน เมื่อพิจารณาถึง  
กระบวนการบริหารไม่ว่าจะเป็นกระบวนการบริหารในหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม การ  
วางแผนนับเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการบริหาร การวางแผนเป็นกระบวนการคิดก่อนลงมือ  
ปฏิบัติ และกล่าวกันอยู่เสมอว่าในการดำเนินงานใด ๆ นั้นหากวางแผนดีแล้วก็เปรียบเหมือนการ  
ดำเนินงานได้สำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง

จากการศึกษากระบวนการวางแผน สรุปได้ว่า กระบวนการวางแผน ประกอบด้วย การ  
เตรียมการสำหรับการวางแผน โดยการศึกษารวบรวมข้อมูลที่ชัดเจน วิเคราะห์สถานการณ์ภายนอก  
และภายในองค์กร สรุปประเด็นปัญหาและศักยภาพขององค์กร การกำหนดทางเลือกหรือทิศทางองค์กร  
การกำหนดแผนและนำแผนไปปฏิบัติ

#### 1.4 คุณลักษณะของการวางแผน

จากการศึกษาคุณลักษณะของการวางแผนพบว่า มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้  
เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2545 : 5) กล่าวว่า การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ควรมีคุณลักษณะ  
ดังนี้

1. มีความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการจัดทำแผนควรมีลักษณะของความยืดหยุ่นสูง  
เพื่อปรับแต่งให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
2. มีความครอบคลุม (Comprchensiveness) ควรมีลักษณะเป็นภาพของการบูรณาการ  
กิจกรรม/งานที่เกิดจาก แนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่าย รวมทั้งมีการกำหนดวิธีการที่จะ  
ดำเนินการกิจกรรม/งานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างสัมพันธกัน
3. มีความชัดเจน (Specificity) ควรเป็นแผนที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะทำอะไร เมื่อ  
ไร ที่ไหน อย่างไร และใครเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำแผน เป็นต้น
4. มีการกำหนดระยะเวลาของแผน (Time plan) มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของแผน  
ที่แน่นอน คือ ควรกำหนดวันเริ่มต้น และวันสิ้นสุดของแผนไว้อย่างชัดเจน

5. มีรูปแบบ (Formality) ที่มีขั้นตอนเป็นระบบ คือ มีการจัดทำแผนโดยผ่านขั้นตอนต่าง ๆ เช่น การศึกษาวิเคราะห์การจัดเตรียมแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และการควบคุมให้เป็นไปตามแผน

6. มีเหตุมีผล (Rationality) แผนที่จัดทำควรกำหนดขึ้นอย่างมีเหตุมีผล และเป็นไปในแนวทางที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

7. มีการมุ่งสู่อนาคต (Future oriented) เป็นการวางแผนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนาคต โดยเฉพาะแผนระยะ 5 ปี

8. มีความสอดคล้อง (Relevance) แผนที่จัดทำขึ้นควรอยู่ในกรอบของวัตถุประสงค์ และ เป้าหมายที่กำหนดไว้

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2535 : 19) ได้กล่าวถึงลักษณะของแผนที่ดี ดังนี้

1. มีวัตถุประสงค์แน่นอน ชัดเจน เข้าใจง่าย
2. มีความสอดคล้องกับแผนในระดับอื่น ๆ
3. มีการนำทรัพยากรที่มีอยู่ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
4. มีความยืดหยุ่น นำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้
5. มีการกำหนด นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการดำเนินการ ควรจะให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยละเอียดอย่างถึงประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

6. มีการกำหนดบทบาท หน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ของการวางแผน

7. มีการใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในทุกขั้นตอนของแผน

8. มีการควบคุมแผน เพื่อการปรับปรุง และควบคุมคุณภาพ

สรุปได้ว่า แผนที่มีประสิทธิภาพประกอบด้วย มีวัตถุประสงค์ เป้าหมายชัดเจน มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับแผนในระดับต่าง ๆ มีรูปแบบที่มีขั้นตอนเป็นระบบ มีการกำหนดระยะเวลาของแผน และมีการนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

### 1.5 ประเภทของแผน

จากการศึกษาประเภทของการวางแผนพบว่า มีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

วรารัตน์ เขียวไพร (พันทิพา มาลา, 2546 : 26 ; อ้างอิงจาก วรารัตน์ เขียวไพร, 2542.

องค์การและการจัดการ, หน้า, 74) กล่าวถึง การจำแนกประเภทของแผนไว้ดังนี้

1. จำแนกตามระยะเวลาของแผน ได้แก่ แผนระยะสั้น แผนระยะกลาง และแผนระยะยาว ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดไม่มีเกณฑ์แน่นอน แต่จากการวิเคราะห์พบว่าแผนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดคือแผนระยะกลาง

2. จำแนกตามระดับของแผน ได้แก่ ระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น และระดับโรงเรียน
3. จำแนกตามลักษณะของกิจกรรม เช่น แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
4. จำแนกตามลักษณะของแผน แผนร่งคว่ำ และแผนลักษณะอื่นๆ
5. จำแนกตามลักษณะของการวางแผน คือ แผนที่วางเพื่อขจัดข้อบกพร่องอันเกิดจากการตัดสินใจผิดพลาดที่ผ่านมา กับแผนที่วางเพื่อกำหนดอนาคตที่ต้องการ

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2545 : 7) กล่าวว่า การจัดประเภทของแผน มีมากมายหลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ผู้วางแผนนำมาใช้ในการพิจารณา เช่น แผนระยะสั้น (Short-range plan) แผนระยะปานกลาง (Medium-range plan) และแผนระยะยาว (Long-range plan)

1. แผนระยะสั้น เป็นแผนที่ขอบข่ายไม่ใหญ่โต สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ในระยะเวลาสั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่หน่วยงานกำหนดอาจเป็น 1 สัปดาห์ 1 เดือน 1 ปี
2. แผนระยะปานกลาง เป็นแผนที่มีระยะเวลาน้อยกว่าแผนระยะยาว แต่มากกว่าแผนระยะสั้น มีความแน่นอนและความเฉพาะเจาะจงมากขึ้นกว่าแผนระยะยาว
3. แผนระยะยาว เป็นแผนที่มีความยืดหยุ่นสูง มีความจำเพาะเจาะจงน้อย ช่วงระยะเวลาอาจจะเป็น 5 ปี หรือมากกว่า

ประเภทของแผนที่ใช้ในการดำเนินการของหน่วยงาน ส่วนใหญ่จะประกอบด้วยแผนระยะยาว แผนระยะปานกลาง และแผนระยะสั้นหรือเรียกว่าแผนปฏิบัติการประจำปี

สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นเครื่องมือของการบริหารซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือ ทิศทางขององค์กร เป็นการกำหนดวิธีการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ โดยมีการวางแผนระยะยาว แผนระยะปานกลาง และแผนระยะสั้น ในระดับของโครงสร้างการบริหารมีการวางแผนในระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น ลักษณะของการวางแผนประกอบด้วย การวางแผนกลยุทธ์เป็นแผนแม่บท และแผนปฏิบัติซึ่งเป็นแผนสำหรับการนำไปปฏิบัติ มีคุณลักษณะ ที่ดีประกอบด้วย กำหนดมาจากข้อมูลจริงตรงตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันของแผนทุกระดับ เข้าใจง่าย สามารถนำไปปฏิบัติได้ ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่น สามารถตรวจสอบและควบคุมประเมินผลได้

## 2. แนวคิด ทฤษฎี หลักการปฏิบัติ เกี่ยวกับงบประมาณ

### 2.1 ความหมายของงบประมาณ

จากการศึกษาความหมายของงบประมาณพบว่า มีผู้กล่าวไว้ดังนี้

สุภาพร (หะยะมิน) พรนภา (2540 : 178) กล่าวว่า “งบประมาณ” คือแผนสรุปเชิง



ปริมาณในการใช้ทรัพยากรของธุรกิจในช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่งมี 3 ลักษณะ คือ

1. แบบสรุปเชิงปริมาณ (Quantitative) เพราะแผนงาน โครงการ หรืองบประมาณนั้น วัดจากปริมาณในรูปของหน่วยเงินตรา หรือหน่วยการผลิต หรือหน่วยการจำหน่าย
2. แผนธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งโดยเฉพาะ (Budget entity) หรือแผนของหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของธุรกิจนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างเช่น การจัดทำงบประมาณของแผนก จะต้องระบุว่าเป็นของแผนกใด และบริษัทใดโดยเฉพาะ
3. แผนที่มีการกำหนดระยะเวลาแน่นอนในอนาคต (Future time period) เช่น งบประมาณเป็นไตรมาส เป็นรายเดือน หรือรายปี หรือครึ่งปี และเริ่มตั้งแต่เมื่อไร สิ้นสุดเมื่อไร และต้องเป็นเวลาในอนาคต บางครั้งในการวางแผนระยะยาวเวลาของงบประมาณอาจจะเป็น 3-5 ปี หรือ มากกว่านั้นก็ได้

ณรงค์ สัจพันโรจน์ (สุเวช พลพิลา. 2540 : 7 ; อ้างอิงจาก ณรงค์ สัจพันโรจน์. 2537. งบประมาณแผ่นดิน.) อธิบายว่า ความหมายของนักบัญชีงบประมาณ คือ เอกสารอย่างหนึ่ง ประกอบด้วยข้อความ และตัวเลข ซึ่งเสนอขอรายจ่าย เพื่อรายการและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ข้อความ จะพรรณาดังรายการค่าใช้จ่าย และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการหรือทุกวัตถุประสงค์

สุเวช พลพิลา (2540 : 7) ให้ความหมายของงบประมาณว่า งบประมาณจะมีความ สอดคล้องกันอยู่คือ ประมาณการรายรับ - จ่าย เงินล่วงหน้า หรือ เป็นตัวเลขในบัญชีที่แสดง จำนวนเงินรับ-จ่าย เท่านั้น

จิรพัฒน์ เภาประเสริฐวงศ์ (2543 : 45) ให้ความหมาย “งบประมาณ” คือ แผนการ ดำเนินการ โดยละเอียดในการจัดหา การใช้ทรัพยากร สำหรับการผลิตช่วงหนึ่ง งบประมาณเป็น แผนงานที่วางไว้สำหรับอนาคตโดยแสดงค่าต่าง ๆ ด้วยตัวเลข ฝ่ายจัดการใช้งบประมาณเป็น เครื่องมือในการ ควบคุมการทำงาน และประเมินผลการทำงาน

เบอร์กเฮด (Burkhead. 1965 : 83) กล่าวว่า งบประมาณ คือ แนวทางพิจารณาช่วงเวลาของ งบประมาณซึ่งแสดงให้เห็นถึงรูปแบบ ความรับผิดชอบที่ชี้ให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ของอำนาจ ทางการเมือง

ชีวูด (Sherwood. 1964 : 18) กล่าวว่า งบประมาณ คือ แผนสำเร็จที่แสดงเป็นตัวเลขเงิน มีโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการประมาณการบริการ กิจกรรม โครงการและการใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุ เป้าหมาย ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติและการบริหารงบประมาณ

อารีลักษณ์ พงษ์โสภา (2545 : 56) งบประมาณ หมายถึง แผนที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือ ที่แสดงถึงนโยบายของผู้บริหารในการดำเนินงาน และควบคุมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 66) กล่าวถึง งบประมาณในความหมายกว้าง ๆ หมายถึง รูปแบบที่แสดงแผนการใช้จ่ายเงินในอนาคต รวมทั้งเป็นเครื่องมือควบคุมหรือกำกับการปฏิบัติงานในอนาคต โดยมีการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับจากแหล่งต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณ และการคาดประมาณการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น

สรุปได้ว่า งบประมาณหมายถึง แผนที่แสดงให้เห็นถึงรายรับรายจ่ายของรัฐบาล โดยมีการประมาณการรายรับและรายจ่ายในอนาคต โดยการจัดทำกิจกรรมโครงการตลอดจนการใช้ทรัพยากร สำหรับการดำเนินงาน โครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.2 ความสำคัญของงบประมาณ

จากการศึกษาความสำคัญของงบประมาณพบว่า มีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

อรรวรรณ กิ่งปราชญ์ (2540 : 184) กล่าวว่า งบประมาณมีความสำคัญในการวางแผนกิจการที่นำระบบงบประมาณมาใช้จะต้องมีการวางแผน หรือตั้งเป้าหมายการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน และเป็นเครื่องมือในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการประสานงานในการดำเนินงาน การทำงบประมาณทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้เป้าหมายในการทำงาน ด้านการควบคุม งบประมาณเป็นเครื่องมือในการประเมินผล การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบผลงานที่เพิ่มขึ้นจริงกับงบประมาณที่วางไว้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 66) กล่าวว่า งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญในลักษณะที่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารงานขององค์กรทุกฝ่าย ด้วยวัตถุประสงค์หลายประการ การงบประมาณเป็นสิ่งที่แสดงถึงรายได้ ทั้งโดยรวมและรายการเฉพาะ และรายจ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรภายในช่วงระยะปีงบประมาณที่กำหนดไว้ในการจัดทำ งบประมาณนั้น จะต้องมีการใช้เกณฑ์มาตรฐาน สำหรับวัดกำหนดค่าใช้จ่าย ที่เป็นจริงสำหรับรายการที่ต้องปฏิบัติ และดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งจะช่วยให้มีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานที่ค่อนข้างแน่นอน ช่วยผู้บริหารในการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงาน หรือองค์กรนั้นให้สามารถทำงานให้สำเร็จภายในวงเงินที่ได้รับ หรือตามจำนวนงบประมาณที่กำหนด

นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ (2544 : 17) กล่าวว่า ความสำคัญของงบประมาณมีอยู่อย่างกว้างขวาง เช่น ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์จะสนใจในแง่ที่ว่า งบประมาณแผ่นดิน เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ และการคลังที่สำคัญอย่างหนึ่งในแนวทางการคลัง (Fiscal approach) แต่นักรัฐ

ประศาสนศาสตร์จะสนใจในแง่ที่เป็นเครื่องมือที่จำเป็น และสำคัญในการวางแผนบริหารงาน การประสานงาน ตลอดจนการควบคุมงานและการประเมินผลงาน ซึ่งเป็นการศึกษาในแนวทางการบริหาร (Management approach)

สรุปได้ว่า ความสำคัญของงบประมาณในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ 1) เป็นเครื่องมือในการบริหาร โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนที่วางไว้ เพื่อป้องกันการรั่วไหลและปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง 2) เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด 3) เป็นเครื่องมือก่อให้เกิดการพัฒนาขององค์กร 4) เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งาน และผลงานที่รัฐบาลดำเนินการให้แก่ผู้ใช้บริการเข้าใจถึงกระบวนการและความก้าวหน้าของการดำเนินงาน

### 2.3 กระบวนการงบประมาณ

จากการศึกษากระบวนการงบประมาณพบว่า มีผู้กล่าวไว้ดังนี้

จิรพัฒน์ เงามประเสริฐวงศ์ (2543 : 470) กล่าวว่า การจัดทำงบประมาณโดยเนื้อหาหลักอยู่ที่ระดับความร่วมมือในการจัดเตรียมงบประมาณหลักที่ฝ่ายจัดการระดับสูงเต็มใจที่จะมอบหมายให้แก่ผู้จัดการระดับกลางและระดับล่างลงมา ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมาเรื่องหนึ่งในกระบวนการจัดทำงบประมาณทั้งนี้เนื่องจาก งบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้วจะเป็นข้อตกลงร่วมของทุกคนในองค์กร

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 72-74) กล่าวว่า ในระบบงบประมาณนั้น งบประมาณประจำปีจะกำหนดไว้ 1 ปี ในการที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะนำไปใช้จ่ายและดำเนินการของตน ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม ไปจนถึง 30 กันยายนของปีถัดไป แต่อย่างไรก็ตามในบางประเทศกำหนดงบประมาณไว้ 2 หรือ 3 ปี โดยมีวงจรของงบประมาณแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ การจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ

1. การจัดทำงบประมาณ หมายถึง การจัดเตรียมงบประมาณ การพิจารณางบประมาณในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและการเสนอร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา เพื่อออกมาบังคับใช้ในการจ่ายและจัดเก็บงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล

2. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดการดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เป้าหมายที่ตั้งไว้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนหรือเหตุการณ์

ปนัดดา อินทร์พรหม (2539 : 14) กล่าวถึง กระบวนการจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย 1) การวิเคราะห์ทรัพยากรที่สามารถจัดหามาได้ 2) การคาดคะเนสภาวะการณ์ในอนาคตที่จะมีผลต่อกิจการ 3) การพัฒนาแผนกลยุทธ์ 4) การพัฒนาแผนงานเฉพาะเจาะจง 5) การทบทวน และประเมินแผนงานขั้นสุดท้าย 6) การจัดทำงบประมาณ

สรุปได้ว่า กระบวนการงบประมาณประกอบด้วย การจัดตั้งงบประมาณของหน่วยงาน การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลการบริหารงบประมาณ โดยปีงบประมาณเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป

## 2.4 ประเภทของงบประมาณ

จากการศึกษาประเภทของงบประมาณพบว่า มีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 66) กล่าวว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีการแบ่งประเภทตามลักษณะใหญ่ ๆ อยู่ 2 วิธี คือ

1. การแบ่งตามนโยบายงบประมาณ (Budget policy)
2. การแบ่งตามบทบาทของงบประมาณ (Budget roles)

### 1. การจัดทำงบประมาณตามนโยบายงบประมาณ มี 3 ประเภท คือ

1.1 งบประมาณสมดุล (Balanced budget) เป็นการจัดทำงบประมาณที่มีงบประมาณรายรับเท่ากับงบประมาณที่ต้องจ่ายออกไปใช้ในขณะทีภาวะเศรษฐกิจกำลังมีเสถียรภาพ ไม่มีปัญหาเงินเฟ้อ

1.2 งบประมาณเกินดุล (Surplus budget) เป็นการจัดทำงบประมาณที่มีงบประมาณรายรับมากกว่างบประมาณที่ต้องจ่าย ซึ่งจะมีผลให้มีเงินเหลือ(เงินคลัง)ใช้ในกรณีเกิดภาวะเงินเฟ้อ

1.3 งบประมาณขาดดุล(Deficit budget) เป็นการจัดทำงบประมาณรายรับน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายเป็นเหตุให้ปริมาณเงินในท้องตลาดมากขึ้น ใช้ในขณะทีภาวะเศรษฐกิจ ตกต่ำ ภาวะเงินฝืด

### 2. การแบ่งตามบทบาทของงบประมาณ (Budget roles) แบ่งได้เป็น 5 ประเภท คือ

2.1 งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item budgeting system) เป็นระบบงบประมาณที่เก่าแก่ที่สุดและใช้กันอย่างแพร่หลาย ระบบงบประมาณแบบนี้เน้นการแสดงถึงค่าใช้จ่ายของสิ่งที่จะต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานอย่างชัดเจน โดยการจำแนกค่าใช้จ่ายเป็นหมวดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าวัสดุและหมวดค่าครุภัณฑ์ เป็นต้น

2.2 งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance budgeting system) เป็นระบบที่นำมาใช้เพื่อที่จะแก้ไข จุดอ่อนของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ คือเป็นการจัดทำงบประมาณในแบบที่เน้นให้แสดงผลงานที่คาดว่าจะได้จากการดำเนินงานด้านต่าง ๆ แทนที่จะเน้นการแสดงรายการใช้จ่ายในรายละเอียดเป็นหมวดต่าง ๆ ตามแบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

2.3 งบประมาณแบบแสดงแผนงานโครงการ PPBS (Planning program budgeting system) เป็นระบบที่นำมาใช้เพื่อที่จะแก้ไขจุดอ่อนของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ และ

แบบแสดงผลงาน คือ มีความเชื่อมโยงงบประมาณประจำปี เข้ากับวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนระยะยาว ซึ่งคามปกติมักจะเป็นแผนพัฒนา (แผนระยะ 5 ปี) งบประมาณประจำปีจะผูกกับแผนระยะ 5 ปี และถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา หรือให้เป็นไปตามแผนพัฒนา

2.4 งบประมาณแบบฐานศูนย์ ZBB (Zero-based budgeting system) เป็นระบบงบประมาณที่มีแนวคิดในการจัดทำงบประมาณ โดยไม่ให้ความสำคัญแก่รายการหรือแผนงานที่เคยได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาแล้ว แต่จะพิจารณาแผนงานทุกแผนงานที่ของงบประมาณอย่างละเอียด เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดงบประมาณ แผนงานที่เคยได้รับงบประมาณมาแล้วอาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอีก ถ้าหากแผนงานนั้นมีความเหมาะสมสู้แผนงานอื่นไม่ได้ การจัดงบประมาณในแนวคิดดังกล่าวจะช่วยให้สำนักงบประมาณหรือฝ่ายจัดงบประมาณ ไม่ต้องเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เคยได้รับงบประมาณมาแล้วทุกปี

2.5 การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน PBB (Performance-based budgeting system) เป็นระบบงบประมาณที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลงานที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากร ความฉันทันในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน : PBB พิจารณาได้จากผลงานที่เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบผลงานที่เกิดขึ้น

สรุปได้ว่า ประเภทของงบประมาณประกอบด้วย การแบ่งตามนโยบายงบประมาณ มี 3 ประเภท คือ 1) แบบงบประมาณสมดุล 2) แบบงบประมาณเกินดุล 3) แบบงบประมาณขาดดุล และแบ่งตามบทบาทของงบประมาณมี 5 ประเภท คือ 1) งบประมาณแบบแสดงรายการ 2) งบประมาณแบบแสดงผลงาน 3) งบประมาณแบบแสดงแผนงานโครงการ 4) งบประมาณแบบฐานศูนย์ 5) งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนงบประมาณ

จากการศึกษากระบวนการวางแผนงบประมาณ พบว่า มีผู้ให้ความสัมพันธ์ของการวางแผนกับงบประมาณ ไว้ดังนี้

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543 : 299 ) กล่าวว่า การวางแผนกับการงบประมาณเป็นสิ่งที่ต้องไปด้วยกัน ดังที่ แกนต์ (Gant) ได้กล่าวไว้ว่า “เป็นสิ่งจำเป็นที่แผนและนโยบายทางการเงินจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนแผนพัฒนาของรัฐ” เพื่อให้เป็นไปตามเหตุผลดังกล่าว หน่วยงานวางแผน



กับหน่วยงานทางงบประมาณจะต้องประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด และเป็นการป้องกันปัญหาในทางปฏิบัติมักจะมีข้อกำหนดไว้ว่า แผนงานหรือโครงการใดก็ตามที่มีได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาที่ได้รับการอนุมัติจะเสนอขอเงินไม่ได้ เหตุผลและข้อกำหนดดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้ฝ่ายวางแผนกับฝ่ายจัดหางบประมาณได้ร่วมมือกันในการวางแผน โดยฝ่ายวางแผนพัฒนาซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายใช้เงินกับฝ่ายงบประมาณซึ่งมีหน้าที่หาเงินจะต้องเข้าใจและผูกพันกันว่า ในอนาคตทั้งระยะสั้นและระยะยาวจะต้องมีความต้องการใช้เงินเท่าใด จะมีความเป็นไปได้เพียงใดที่จะหาเงินมาให้ใช้ได้เพียงพอเพียงทันตามเวลาที่ต้องการจะใช้ นั่นหมายความว่าฝ่ายงบประมาณจะต้องมีแผนในการหาเงินมาให้ใช้ได้ตามแผนของฝ่ายใช้เงินด้วย ยิ่งกว่านั้นยังเป็นที่ยอมรับว่าการวางแผนโดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนระดับปฏิบัติการ จะมีส่วนทำให้การกำหนดงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องแม่นยำขึ้น

เพ็ญแข สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2543 : 1) กล่าวว่า การงบประมาณ (Budgeting) มีความหมายครอบคลุมถึงการจัดหางบประมาณ (Budget preparation) และการควบคุมโดยงบประมาณ (Budgetary control) การจัดทำหรือการวางแผนงบประมาณ คือ การจัดทำแผนการดำเนินงานอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง สำหรับระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในภายหน้า แผนงบประมาณนี้อาจจะเป็นแผนระยะยาวซึ่งครอบคลุมระยะเวลา 3 หรือ 5 หรือ 10 ปี ข้างหน้า หรืออาจเป็นแผนระยะสั้น ซึ่งโดยปกติจะเป็นแผนการดำเนินงานสำหรับระยะเวลา 1 ปี หรือ 6 เดือน ข้างหน้า

ปนัดดา อินทร์พรหม (2539 : 19) กล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดหางบประมาณและกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ว่า งบประมาณ (การพยากรณ์กำไรประจำปี) จะนำมาใช้ในปีแรกของแผนงาน ในขณะที่แผนงานจะกลายเป็นงบประมาณในปีถัดไป

เสนาะ ดิเชาว์ (2538 : 180) กล่าวว่า เจ้าหน้าที่แต่ละคนในกิจการต่างก็มีส่วนในการวางแผน และจัดหางบประมาณด้วยกันทั้งสิ้น ต่างประมาณงานส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนว่าสามารถทำอะไรได้แค่ไหนเพียงใด สามารถก่อให้เกิดรายได้ให้แก่กิจการเท่าไรและจะต้องเสียค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง แผนงานหรืองบประมาณที่แต่ละคนจัดทำขึ้นภายในหน่วยงานเดียวกันนำมารวมเข้าด้วยกันเป็นงบประมาณของหน่วยงานย่อย และรวมกันเป็นงบประมาณของหน่วยงานใหญ่ รวมกันขึ้นไปตามสายงาน จนกระทั่งเป็นงบประมาณรวมของกิจการทั้งหมด

อรวรรณ กิจปราชญ์ (2540 : 183) กล่าวว่า การจัดทำงบประมาณที่ดีนั้น เจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงาน ควรมีส่วนร่วมในการวางแผนจัดหางบประมาณ โดยให้แต่ละหน่วยงานย่อย วางแผนและจัดหางบประมาณในส่วนความรับผิดชอบของตนเอง งบประมาณของหน่วยงานย่อยเมื่อนำมารวมเข้าด้วยกันจะกลายเป็นงบประมาณของทั้งองค์กร

สรุปได้ว่า กระบวนการวางแผนงบประมาณประกอบด้วย การจัดเตรียมงบประมาณ การจัดตั้งงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณและการบริหารงบประมาณ โดยการวิเคราะห์ภารกิจ ทรัพยากร คาดคะเนผลที่จะเกิดต่อกิจการ พัฒนากลยุทธ์ พัฒนาแผน ประเมินแผน และจัดสรรงบประมาณ

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

##### 4.1 ความหมายของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

จากการศึกษาแนวนโยบายรัฐบาลในการปฏิรูประบบราชการ โดยให้ทุกหน่วยงาน ภาคราชการบริหารจัดการโดยใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานซึ่งเป็นระบบงบประมาณแบบใหม่ พบว่า มีผู้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

สำนักงานประมาณ (2542 : 36) ให้ความหมาย ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting : PBB) คือ การจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน เป็นแนวทางที่ครบวงจร ตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เป็นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น โดยผลผลิตคือสิ่งของหรือบริการเป็นรูปธรรม หรือรับรู้ที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ ในขณะที่ผลลัพธ์ หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จาก ผลผลิตและผลกระทบที่มีต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อม สิ่งสำคัญในการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานคือการวัดการดำเนินงาน (Performance Measure) ที่เป็นการกำหนด หน่วยงานในการตรวจวัด และประเมินผลการดำเนินงาน การวัดผลการดำเนินงานนี้ต้องชัดเจนสมบูรณ์ สามารถนำมาใช้ได้จริง และเหมาะสมกับเวลา โดยทั่วไปหน่วยงานในการตรวจวัดจะต้องครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ ค่าใช้จ่าย มีประสิทธิผลและทันเวลาตามต้องการ และหน่วยงานจะต้องแสดงให้เห็นรัฐบาลมั่นใจได้ว่า

1. ผลผลิตที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายรัฐบาล
2. ผลผลิตที่ต้องการมีปริมาณ ราคาและคุณภาพเหมาะสมสอดคล้องกัน
3. กลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสม เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากผลผลิตนั้นภายในเวลาที่ต้องการ

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (2544 : 6-19) ให้ความหมายของการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไว้ว่า การจัดสรรงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) จะจัดสรรไปยังหน่วยปฏิบัติที่รับผิดชอบต่อผลงาน โดยจัดสรรงบประมาณแบบวงเงินรวม (Block grant) ตามพันธะสัญญาว่าจะดำเนินการตามภารกิจต่าง ๆ ในความรับผิดชอบให้เกิดผลผลิตและ

ผลลัพธ์ตามที่ได้ตกลงกัน ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับงบประมาณ จะต้องแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตและผลลัพธ์ รวมถึงกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนในการดำเนินงาน นอกจากนี้ผู้รับงบประมาณจะต้องได้รับความเห็นชอบในหลักเกณฑ์การกระจายงบประมาณนี้ควรเป็นไปตามหลักของความเป็นธรรม การเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่าของการลงทุน

ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประสิทธิ์ (2544 : 10) ให้ความหมาย ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting) งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบงบประมาณที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลงานที่เกิดขึ้นว่า มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างไร คู่้มค่ามากน้อยเพียงไร นอกจากนี้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานยังเป็นระบบการทำงานที่ผสมผสานระหว่างการวางแผน การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบติดตาม ทบทวนผลงานที่เกิดขึ้นโดยมีระบบการประเมิน ทบทวน ตรวจสอบผลงาน ที่เน้นระบบเป็นรูปธรรม และที่สำคัญหน่วยงานต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลงานที่ได้สร้างสรรค์ขึ้นมา

สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา (2545 : 336) ให้ความหมายระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานว่าเป็นระบบงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลตอบแทนที่จะได้รับ ความสำเร็จของงานจะออกมาในรูปของผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ผลผลิตที่เกิดจากการดำเนินงานของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล กระทรวง กรม หน่วยงานระดับจังหวัด โดยการให้อำนาจผู้บริหารของหน่วยงานตัดสินใจและมีความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณมากขึ้น การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะมุ่งเน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงานเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไป การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องได้ผลผลิตที่มากที่สุด โดยใช้ทรัพยากรที่น้อยที่สุด ส่วนประสิทธิผลนั้นมุ่งเน้นว่าจะได้ผลตามที่ต้องการซึ่งกำหนดไว้ในนโยบายและจุดหมายของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและจุดมุ่งหมายของหน่วยเหนือตามที่กล่าวมาแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 12) กล่าวถึง ขั้นตอนการเสนอขออนุมัติงบประมาณในส่วนสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไว้ว่ามี 4 ระยะ คือ

1. ระยะกำหนดผลผลิต โดยการทบทวนบทบาทภารกิจ และเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อกำหนดผลผลิตของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่จะนำไปทำข้อตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเสนอของบประมาณตามผลผลิตที่ได้กำหนดไว้

2. ระยะต่อรอง/สัญญาผลผลิต เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำข้อตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ก็จะแจ้งผลผลิตที่ต้องการให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทราบ เพื่อให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจัดทำผลผลิตให้สอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3. ระยะการจัดสรรงบประมาณ เป็นการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานดำเนินการ เพื่อให้ได้ผลผลิตตามที่ตกลงไว้

4. ระยะการนำส่งผลผลิต เมื่อหน่วยงานได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ก็จะปฏิบัติตามพันธกิจและกลยุทธ์ และเมื่อสิ้นสุดกิจกรรมแล้วก็จะนำส่งผลผลิตหรือผลงานตามที่ได้ตกลงไว้ โดยจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานการเงิน

สรุปได้ว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงผลงานเป็นตัวตั้ง หน่วยปฏิบัติจะต้องเชื่อมโยงให้เห็นว่าผลงานที่เกิดขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์ และสอดคล้องกันอย่างไรกับทรัพยากรที่ได้รับ หน่วยปฏิบัติจะเป็นผู้รับผิดชอบผลงานที่เกิดขึ้นนั้น บทบาทที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหาร จำเป็นต้องมีความตระหนักในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งทรัพยากรที่เป็นบุคคลและงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลตามที่ได้กำหนดไว้และมีความสอดคล้องประสานกับนโยบายเป้าหมายการศึกษาในระดับชาติ

#### 4.2 องค์ประกอบของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

จากการที่รัฐบาลปรับปรุงระบบงบประมาณจากเดิมเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานโดยมอบให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการงบประมาณของประเทศนั้น สำนักงบประมาณได้กำหนดมาตรฐานทางการเงิน 7 ด้าน ที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget planning)
2. การกำหนดผลผลิต และการคำนวณต้นทุน (Output specification and costing)
3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement management)
4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial management /fund control)
5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and performance reporting)
6. การบริหารสินทรัพย์ (Asset management)
7. การตรวจสอบภายใน (Internal audit)



ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประสิทธิ์ (2544 : 10) กล่าวว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการอย่างเป็นระบบ มีการติดตาม และประเมินผลสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงิน และพัสดุที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์กร หรือของรัฐบาลได้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและทำให้ประเทศชาติมั่นคง มั่งคั่ง และพึ่งตนเองได้

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2545 : 18) กล่าวว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของการดำเนินงาน โดยมอบอำนาจและกระจายอำนาจ การจัดทำและบริหารงบประมาณ (Budget devolution) และความรับผิดชอบ (Accountability) ให้แก่หน่วยปฏิบัติให้ได้ใช้งบประมาณอย่าง คุ่มค่าโปร่งใส (Transparency) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) เป็นระบบงบประมาณที่กำหนดให้มีการดำเนินงานครบวงจรตั้งแต่การวางแผน และการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานกำหนดให้หน่วยปฏิบัติคือ สถานศึกษาจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic plan)

สรุปได้ว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting : PBB) เป็นระบบงบประมาณที่แสดงถึงความเชื่อมโยงทรัพยากรที่ใช้(ผลผลิต) กับผลงานที่เกิดขึ้น (ผลลัพธ์) มีความสัมพันธ์และคุ้มค่าเพียงใด ให้ความสำคัญกับการวางแผนการดำเนินงานซึ่งประกอบด้วย การกำหนดพันธกิจขององค์กร เป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการตัวชี้วัดความสำเร็จและการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยปฏิบัติ สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด คุ่มค่าโปร่งใส ตรวจสอบได้

## 5. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

### 5.1 ความหมายของการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

การวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นขั้นตอนลำดับแรกของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งหน่วยงานจะต้องจัดทำเพื่อแสดงพันธะสัญญาในการขออนุมัติงบประมาณ จากการศึกษากระบวนการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานพบว่า มีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

สมนึก พิมลเสถียร (2544 : 8) กล่าวว่า การวางแผนงบประมาณโดยส่วนราชการ (Budget planning by the department) ประกอบด้วย

1. การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic planning) เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่มุ่งเน้นผลสำเร็จ ซึ่งประกอบด้วย



- 1.1 การพิจารณาบททวน บทบาทและภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ
  - 1.2 การกำหนดพันธกิจที่กระชับ/ชัดเจน และกำหนดกลุ่มผู้รับบริการ
  - 1.3 การวิเคราะห์สถานการณ์ทั้งสิ่งแวดล้อมภายนอกและภายใน(SWOT)
  - 1.4 การกำหนดจุดมุ่งหมาย(Goals)
  - 1.5 การกำหนดวัตถุประสงค์(Objectives) และเป้าหมาย(Targets)
  - 1.6 การกำหนดผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และวัดผลการดำเนินงาน (Performance measures)
  - 1.7 การกำหนดโครงสร้างแผนงาน งาน/โครงการ
  - 1.8 กำหนดกลยุทธ์ (Strategy) เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งการจัดลำดับความสำคัญ
  - 1.9 ประเมินการทรัพยากรที่จำเป็น ประกอบด้วย การวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการลงทุน
2. การวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าน้ำระยะปานกลาง (MTEF) เป็นการเชื่อมโยงกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณระยะกลางและช่วยให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความสอดคล้องกับเป้าหมายทางการคลังระยะกลางได้
- สรุปได้ว่า การวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นการวางแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ของหน่วยงานเพื่อนำเสนอขออนุมัติงบประมาณ โดยมีพันธะสัญญาว่า จะดำเนินการเพื่อให้บังเกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามภารกิจที่รับผิดชอบโดยการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าน้ำระยะปานกลาง และการจัดทำแผนรายจ่ายประจำปี (แผนปฏิบัติการประจำปี) สอดคล้องกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และ เป้าหมายของรัฐบาล

## 5.2 องค์ประกอบของการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

จากการศึกษาแนวคิด หลักการปฏิบัติของหน่วยงานและนักวิชาการต่าง ๆ นำมาสังเคราะห์แล้วพบว่า องค์ประกอบของการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีผู้กล่าวไว้ดังนี้

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (2544 : 3) กล่าวว่า ในกระบวนการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานหน่วยงานภาครัฐมีประเด็นที่ต้องดำเนินการ คือ

1. การจัดทำแผนกลยุทธ์
2. การแปลงกลยุทธ์เป็นแผนดำเนินการ
3. การวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าน้ำระยะปานกลาง

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 3) กล่าวว่า สารสำคัญของ การวางแผนงบประมาณประกอบด้วย การวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่าย ล่วงหน้าระยะปานกลางและการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของการ วางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่ต้องเชื่อมโยงสอดคล้องประสานกัน กล่าวคือ ข้อมูลสารสนเทศ ที่ได้จากการวางแผนกลยุทธ์จะใช้เป็นฐานในการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะ ปานกลาง และแผนปฏิบัติการประจำปี

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่สำคัญได้

3 ด้าน คือ

1. ด้านการวางแผนกลยุทธ์ระดับสถานศึกษา
2. ด้านการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง
3. ด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

ในการวิจัยครั้งนี้ เมื่อได้กรอบแนวคิด 3 ด้านแล้วผู้วิจัยได้ศึกษารายละเอียดของแต่ละ ด้านจากสำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และแนวคิดของนักวิชาการ ดังต่อไปนี้

#### 5.2.1 การวางแผนกลยุทธ์

จากการศึกษาการวางแผนกลยุทธ์หรือการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) พบว่า มีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

พวงรัตน์ เกษรแพทย (2543 : 92) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์ เป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการตั้งวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งมีการเลือกวิธีการที่เหมาะสมที่สุดเพื่อที่จะให้บรรลุ วัตถุประสงค์นั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพก่อนที่จะมีการดำเนินการเกิดขึ้น

การวางแผนกลยุทธ์ เป็นเรื่องของการบูรณาการรูปแบบต่าง ๆ ของการตัดสินใจ เพื่อให้ ได้มาซึ่งวิธีการที่เป็นเหตุเป็นผลและสามารถปฏิบัติได้เป็นเรื่องของการทำความเข้าใจจุดมุ่งหมาย ขององค์กรในระยะยาว รวมทั้งแผนการปฏิบัติและการจัดสรรทรัพยากร นอกจากนี้การวางแผน กลยุทธ์ยังต้องการความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อน รวมทั้งโอกาส และอุปสรรคด้านต่าง ๆ ที่องค์กรกำลังเผชิญอยู่ เพื่อให้สามารถเข้าใจทิศทางการพัฒนางานองค์กร ให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความจำเป็น

รังสรรค์ มณีเล็ก (2545 : 13) กล่าวว่า การวางแผนเชิงกลยุทธ์ เป็นองค์ประกอบหนึ่ง ของกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนซึ่งประกอบด้วยการวิเคราะห์สภาพ แวดล้อม (Environment scanning) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategies formulation) การนำกลยุทธ์ ไปใช้ (Strategies implement) และการประเมินและควบคุมกลยุทธ์ (Evaluation and control)

ชนากร เอกเผ่าพันธ์ (2543 : 24) แผนกลยุทธ์เป็นแผนที่มีความสำคัญต่อกิจกรรมมากที่สุดซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารสูงสุด เนื่องจากเป็นแผนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกใช้ทรัพยากรของกิจกรรมในระยะยาว และเกี่ยวข้องกับทางเลือกวัตถุประสงค์ในระยะยาว โดยต้องอาศัยกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะจัดขึ้นเป็นการเสริมให้กิจการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

สุพานี สฤกษ์วานิช (2544 : 17-18) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์ (Strategy formulation หรือ Strategic planning) เพื่อให้ได้มาซึ่งแผนกลยุทธ์ขององค์กร โดยจะมีขั้นตอนย่อย 3 ขั้นตอนคือ

1. กำหนดภารกิจขององค์กร (Corporate mission) การกำหนดวัตถุประสงค์หลัก (Corporate objectives) หรือ (Strategic objectives) เพื่อให้ทราบภาระงาน ทิศทางและเป้าหมายที่องค์กรต้องการ

2. การตรวจสอบ และวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร (Situational audit หรือ SWOT Analysis) เพื่อให้ทราบสถานะต่างๆขององค์กรจึงสามารถลดความเสี่ยงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากสภาพการณ์ภายในองค์กรเอง (Internal risks) และทราบถึงสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ทำให้สามารถปรับตัวและรับมือกับเหตุการณ์ และความเสี่ยงต่าง ๆ จากสภาพแวดล้อม ภายนอกองค์กรได้ (Eytternal risks)

3. การกำหนดกลยุทธ์หลักขององค์กร (Corporate strategy) เพื่อให้มีแนวทางที่จะทำให้องค์กรบรรลุถึงภารกิจ และวัตถุประสงค์หลักขององค์กรที่ตั้งไว้

หัวใจสำคัญที่จะทำให้กระบวนการวางแผนกลยุทธ์ประสบความสำเร็จ คือ

1. ต้องอยู่บนรากฐานของข้อมูล ข้อเท็จจริง (Fact-based) และมีการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านั้นให้เกิดประโยชน์ ผู้บริหารจะต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสมและเพียงพอ และให้ความสำคัญกับข้อมูลเหล่านั้นโดยต้องติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล วิเคราะห์ และใช้ข้อมูลเพื่อการคาดการณ์หรือพยากรณ์ โดยใช้ประโยชน์จากข้อมูลต่าง ๆ เหล่านั้น ในการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่เหมาะสม

2. ต้องมุ่งเน้นการนำไปปฏิบัติ (Implementation-oriented) และเป็นเอกฉันท์ (Consensus - oriented) ด้วยในขั้นตอนของการวางแผนกลยุทธ์ ต้องคิดเลขไปถึงขั้นของการนำไปปฏิบัติด้วยว่า แผนดังกล่าวนี้จะมีปัญหาและอุปสรรคอะไร จะสามารถปฏิบัติได้หรือไม่ และทำอย่างไรจึงจะก่อให้เกิดความร่วมมือและการยอมรับในแผนดังกล่าวได้ ดังนั้นในการวางแผนกลยุทธ์ จึงต้องให้ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน นอกจากจะทำให้ได้รับข้อมูล และความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนแล้ว ยังทำให้เกิดความเข้าใจและเห็นพ้องต้องกัน ตลอดจนยอมรับในแผนดังกล่าว

ชัยสิทธิ์ เจริญมีประสิทธิ์ (2544 : 1-7) กล่าวถึงการวางแผนกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนงบประมาณ (Budget planning) ว่าจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ โดยการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความทันสมัย เช่นเดียวกับการบริหารจัดการภาคเอกชน กล่าวคือ รัฐบาลและคณะรัฐมนตรีจะต้องให้พันธะสัญญาต่อสาธารณชน และกำหนดเป้าหมายปลายทางที่ชัดเจนสามารถตรวจสอบและวัดผลสัมฤทธิ์ได้ ในทำนองเดียวกับผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานภาครัฐ จะต้องวางแผนกลยุทธ์ (Strategic plan) และแผนดำเนินงานโดยจะต้องระบุตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจนและวัดผลได้เป็นรูปธรรม เพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์หลักด้านต่าง ๆ และผลงานหลักหรือผลลัพธ์ที่ต้องการของรัฐบาล และของคณะรัฐมนตรี

สรุปได้ว่า การวางแผนกลยุทธ์หรือการวางแผนเชิงกลยุทธ์ เป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย ประกอบด้วย การกำหนดภารกิจองค์กร การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดกลยุทธ์หลักขององค์กร การแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ โดยมีข้อมูลที่ชัดเจนและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

#### 5.2.2 การวางแผนกลยุทธ์ระดับสถานศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ องค์กรคือสถานศึกษา ดังนั้นผู้วิจัยจึงศึกษาในด้านของกลยุทธ์ของสถานศึกษามาประกอบกับการวางแผนกลยุทธ์จากแนวคิดต่าง ๆ ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 38) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์เพื่อประกอบการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีขั้นตอน คล้ายกับการวางแผนกลยุทธ์โดยทั่วไป แต่ได้เพิ่มการกำหนดผลลัพธ์และผลผลิตหลักเป็นขั้นตอนหนึ่งของการวางแผน เพราะผลผลิตหลักและผลลัพธ์ถือเป็นผลงานขององค์กร ดังนั้นการวางแผนกลยุทธ์สถานศึกษาจึงประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ คือ การศึกษาสภาพสถานศึกษา การกำหนดทิศทางสถานศึกษา การกำหนดกลยุทธ์สถานศึกษา รายละเอียด ดังนี้

##### 1. การศึกษาสภาพสถานศึกษา

การศึกษาสภาพสถานศึกษา เป็นการวิเคราะห์ภารกิจและผลผลิตหลักของสถานศึกษา ด้วยการศึกษาคความหมายและกระบวนการวิเคราะห์ภารกิจและผลผลิตหลัก รวมทั้งการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน ตลอดจนการประเมินสภาพสถานศึกษาด้วยการวิเคราะห์ สภาพปัจจุบันของสถานศึกษา ดังรายละเอียดต่อไปนี้



## 1.1 การวิเคราะห์ภารกิจและผลผลิตหลัก

สถานศึกษาจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจที่กำหนดไว้ (Assigned mission) คือ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ผู้สำเร็จการศึกษาก็คือ คนดี คนเก่ง และอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลงานหลักของสถานศึกษาเพื่อให้ได้ผลงานหลักมีคุณภาพ สถานศึกษาต้องตระหนักในภารกิจ โดยมุ่งกำหนดเป้าหมาย วางแผนและดำเนินการสู่ความสำเร็จ อย่างไรก็ตามการกำหนดเป้าหมาย วางแผนและกิจกรรมดำเนินงานต้องคำนึงถึงกฎหมาย นโยบาย และความคาดหวังของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แนวนโยบายเชิง กลยุทธ์ของรัฐบาล พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาและวัฒนธรรม นโยบายรัฐบาล นโยบายทางการศึกษา มาตรฐานการศึกษาชาติ ผลผลิตของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ความคิดเห็นและความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง สังคม รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ดังรายละเอียดเพิ่มเติม ต่อไปนี้

### 1.1.1 ผลผลิตหลัก (Outputs)

ผลผลิตหลัก (Outputs) คือ สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ การวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้มีความสำคัญกับผลิตที่เกิดขึ้น ในส่วนของผลผลิตของส่วนราชการต้องส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งกำหนดจากความต้องการของประชาชนและสังคม สำหรับผลผลิตหลักของสถานศึกษาในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คือ การจัดบริการการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้กับเด็ก ในวัยเรียน 4 กลุ่ม คือ เด็กวัยเรียน (เด็กปกติ) เด็กที่มีความสามารถพิเศษ เด็กพิการ และเด็กด้อยโอกาส ซึ่งจัดได้ว่าเด็กทั้ง 4 กลุ่ม เป็นกลุ่มเป้าหมายของผลผลิตหลักและตัวชี้วัดความสำเร็จของการจัดการศึกษา

### 1.1.2 กระบวนการวิเคราะห์ภารกิจและผลผลิตหลัก

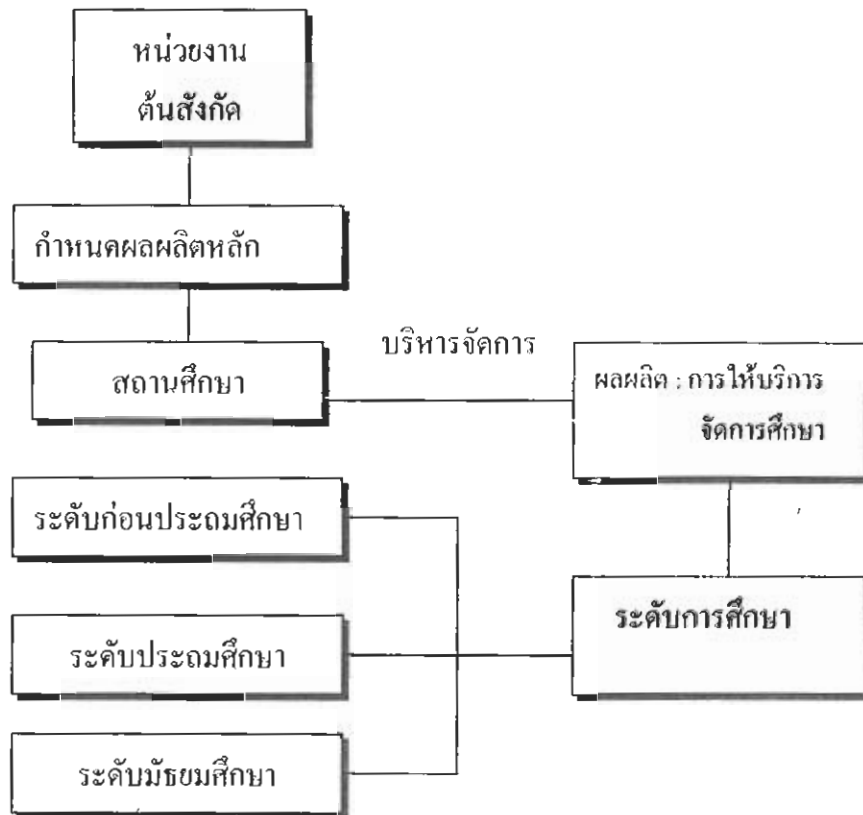
1.1.2.1 ประชุมคณะวางแผนเพื่อศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับภารกิจสถานศึกษา จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษาและนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด

1.1.2.2 ระดมความคิดกำหนดรายการและเรียงลำดับความสำคัญภารกิจที่สถานศึกษาจะต้องปฏิบัติ จัดหมวดหมู่สิ่งที่สถานศึกษาต้องปฏิบัติ เช่น ภารกิจด้านการจัดการเรียนการสอน การพัฒนาบุคลากร



1.1.2.3 วิเคราะห์เป้าหมาย ผลผลิตหลักของสถานศึกษาหรือนักเรียนว่ามี กลุ่มใดบ้าง ซึ่งสถานศึกษาในแต่ละแห่งมีกลุ่มเป้าหมายผลผลิตหลักต่างกัน เช่น นักเรียนปกติ นักเรียนด้อยโอกาส นักเรียนพิการ และนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ

1.1.2.4 วิเคราะห์ผลการดำเนินงานเกี่ยวกับผลผลิตหลักของสถานศึกษาในด้านปริมาณและคุณภาพในรอบปีที่ผ่านมา ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 ผลผลิตหลักของสถานศึกษา

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 23)

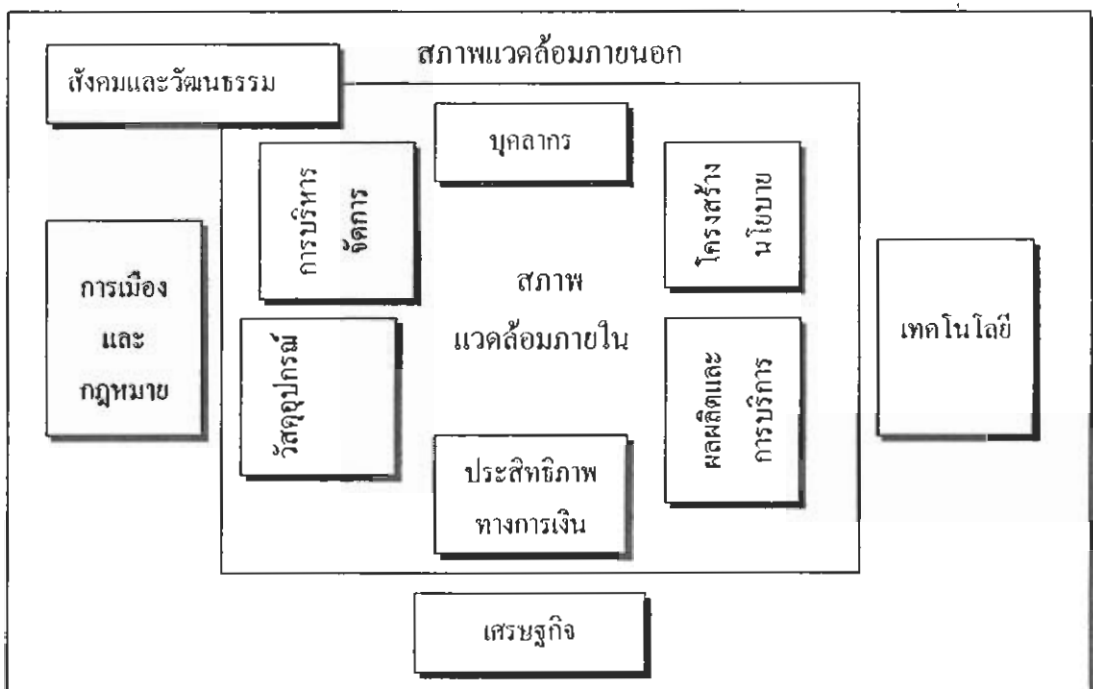
1.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ได้แก่ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน รายละเอียดได้มีผู้กล่าวไว้คือ

วิลเลน โทมัส และ เดวิด ฮังเกอร์ (Thomas L. Wheelen, J. David Hunger. 1999 : 107) กล่าวไว้ว่า กฎเกณฑ์กลยุทธ์ที่ใช้กันส่วนมากในการวางแผนยุทธศาสตร์ หรือการวางแผนระยะยาว และเป็นการร่วมกันพัฒนาภารกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และนโยบายของคณะผู้บริหาร เริ่มด้วย

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม : กระบวนการค้นหากลยุทธ์ที่เหมาะสมระหว่างโอกาสภายนอก และ จุดแข็งภายใน อุปสรรคภายนอกและจุดอ่อนภายใน โดยใช้อักษรย่อ SWOT มาจาก Strengths (จุดแข็ง) weaknesses (จุดอ่อน) Opportunities (โอกาส) และ Threats (อุปสรรค)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 26) กล่าวว่า การวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมเป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานของสถานศึกษาทั้งในเชิงบวก และเชิงลบ ข้อมูลสภาพแวดล้อมเป็นข้อมูลในการประเมินสภาพของสถานศึกษาว่าเป็นอย่างไร และพัฒนาไปในทิศทางใด สภาพแวดล้อมที่มีบทบาทต่อการทำงานของสถานศึกษาแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือสภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายใน ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม โดยพิจารณา “โอกาสและอุปสรรค” จากสภาพแวดล้อมภายนอกและ “จุดแข็งและจุดอ่อน” จากสภาพแวดล้อมภายในสถานศึกษา

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2545 : 28-29) กล่าวว่า การสำรวจสภาพสถานศึกษาผู้ดำเนินการ มักจะนิยมใช้วิธี SWOT Analysis. ซึ่งเป็นคำย่อมาจาก Strengths (จุดแข็ง) Weakness (จุดอ่อน) Opportunities (โอกาส) และ Threats (อุปสรรค) เป็นการวิเคราะห์เพื่อกำหนดข้อดี ข้อด้อย ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จ รวมทั้งข้อจำกัด หรืออุปสรรคของความสำเร็จองค์กร ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 สภาพแวดล้อมของสถานศึกษา

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 27)

### 1.2.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก

สภาพแวดล้อมภายนอก เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของสถานศึกษา แต่สถานศึกษาไม่สามารถควบคุมได้ หรือควบคุมได้ในระยะสั้น ๆ ประกอบด้วยปัจจัยในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. ด้านสังคมและวัฒนธรรม (Socio-cultural factors) จำนวนประชากร ระบบการศึกษา ค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณี แนวโน้มทางสังคม การคมนาคม การสื่อสาร อาชีพและปัญหาสังคม ฯลฯ
2. ด้านเทคโนโลยี (Technological factors) ได้แก่ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การผลิตเครื่องจักรกลต่าง ๆ เทคโนโลยีสารสนเทศ และภูมิปัญญาชาวบ้าน ฯลฯ
3. ด้านเศรษฐกิจ (Economic factors) ได้แก่ รายได้ของผู้ปกครอง ภาวะทาง การเงิน การว่างงาน อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ย การลงทุนต่าง ๆ
4. ด้านการเมืองและกฎหมาย (Political and legal factors) ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษา หลักสูตร นโยบายรัฐบาล นโยบายหน่วยงานต้นสังกัด กฎหมายระเบียบต่าง ๆ การแทรกแซงทางการเมือง ฯลฯ

### 1.2.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน

เป็นการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของสถานศึกษาและสถานศึกษาสามารถควบคุมปัจจัยเหล่านี้ได้ ประกอบด้วย

1. โครงสร้างและนโยบายของสถานศึกษา (Structure) ได้แก่ โครงสร้างนโยบาย ระบบงานของสถานศึกษา
2. ผลผลิตและการบริการ (Products and sService) ได้แก่ ประสิทธิภาพและคุณภาพของการให้บริการของการศึกษา และคุณภาพของนักเรียน
3. บุคลากร (Man) ได้แก่ งบประมาณและคุณภาพของบุคลากรในสถานศึกษา
4. ประสิทธิภาพทางการเงิน (Money) ได้แก่ ความเพียงพอ ความคล่องตัวในการเบิกจ่ายเงิน ประสิทธิภาพของการใช้เงินที่เน้นผลผลิต การระดมทรัพยากร และการใช้ทรัพยากรของสถานศึกษา
5. วัสดุทรัพยากร (Material) ได้แก่ ความเพียงพอและคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ในสถานศึกษา
6. การบริหารจัดการ (Management) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของบุคลากรในสถานศึกษา การมอบอำนาจ การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการของสถานศึกษา การประชาสัมพันธ์

### 1.3 การประเมินสถานภาพสถานศึกษา

การประเมินสถานภาพสถานศึกษา จะทำให้เราทราบว่าปัจจุบันสถานศึกษาเป็นอย่างไร มีปัจจัยจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นโอกาส และอุปสรรค มีปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อนในด้านใดบ้าง เพื่อที่จะเป็นข้อมูลในการจัดวางทิศทางสถานศึกษา

#### 2. การกำหนดทิศทางสถานศึกษา

การกำหนดทิศทางของสถานศึกษา ช่วยให้การดำเนินงานของสถานศึกษา มีความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งสถานศึกษาต้องรู้สถานภาพของตนเองว่าอยู่ในสถานภาพที่ต้องปรับขยาย แก้ไข หรือ พัฒนาอะไรบ้าง ในการกำหนดทิศทางสถานศึกษา ประกอบด้วย กำหนดวิสัยทัศน์ กำหนดพันธกิจ กำหนดเป้าประสงค์ กำหนดเป้าหมายผลผลิตหลัก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### 2.1 กำหนดวิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์ (vision) เป็นภาพความสำเร็จของนักเรียนหรือสถานศึกษาในอนาคตที่อยากเห็นหรืออยากให้คนอื่นพูดถึงสถานศึกษาว่าเป็นอย่างไร วิสัยทัศน์ที่ดีนั้น ต้องระบุภาพในอนาคตให้ชัดเจน สร้างแรงจูงใจหรือกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาเกิดแรงบันดาลใจอยากปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ และที่สำคัญวิสัยทัศน์ต้องเกิดจากการกำหนดร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปัญหาของการนำวิสัยทัศน์สู่การปฏิบัติ มักจะเกิดจากการที่ผู้บริหารไม่สามารถสื่อสารข้อความวิสัยทัศน์ให้เข้าถึงจิตใจผู้ร่วมงานได้ นอกจากนี้วิสัยทัศน์ยังขาดการทบทวนอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการใช้วิสัยทัศน์ของคนใดคนหนึ่งมากกว่าวิสัยทัศน์ของสถานศึกษา แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญกว่าข้อความวิสัยทัศน์ คือกระบวนการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันของทุกฝ่าย

กระบวนการสร้างวิสัยทัศน์ กระบวนการสร้างหรือกำหนดวิสัยทัศน์ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

1. ย้อนอดีต เป็นการทบทวนพันธกิจของสถานศึกษาแล้วเขียนเป็นสภาพปัญหา อุปสรรคหรือผลสำเร็จที่ผ่านมาโดยอาศัยจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ทั้งสภาพแวดล้อมภายนอก และภายในที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว
2. มองปัจจุบัน โดยวิเคราะห์บทบาทสถานศึกษาปัจจุบันและนำผลการประเมินสภาพของสถานศึกษาที่ได้ผ่านมาแล้วเขียนเป็นข้อความหรือรูปภาพ
3. วาดฝันอนาคต โดยกำหนดสถานศึกษาในฝันซึ่งมีความเป็นไปได้โดยพิจารณาจากข้อมูลย้อนอดีต และมองปัจจุบันทั้งสภาพแวดล้อมภายนอก และภายใน
4. กำหนดวิสัยทัศน์ โดยนำข้อความของแต่ละคน แต่ละกลุ่มมาเขียนเป็นข้อความวิสัยทัศน์ซึ่งเป็นข้อความสั้นกระชับแต่กระตุ้นให้ทุกคนอยากจะทำเป็นวิสัยทัศน์ร่วม

## 2.2 กำหนดพันธกิจ

พันธกิจ (Mission) เป็นบทบาทหน้าที่ที่สถานศึกษาต้องดำเนินการหรือกล่าวได้ว่าพันธกิจเป็นการนำวิสัยทัศน์ซึ่งเป็นภาพฝันมาจัดกระทำให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น มีแนวปฏิบัติ และบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาที่ต้องทำเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องยึดถือแนวปฏิบัติตามหน่วยงานต้นสังกัด ที่ได้กำหนดบทบาทไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้พันธกิจยังมีความเชื่อมโยงกับเป้าประสงค์หรือความคาดหวังที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์

## 2.3 กำหนดเป้าประสงค์ (ผลลัพธ์)

การกำหนดเป้าประสงค์หรือผลลัพธ์จากการดำเนินงานของสถานศึกษา เป็นการแปลหรือเปลี่ยนพันธกิจ และทิศทางของสถานศึกษาให้เป็นผลการดำเนินงานที่แท้จริงสามารถวัดได้ เป้าประสงค์เป็นสิ่งที่ผู้บริหารแต่ละระดับขององค์กรให้ความคาดหวังหรือให้สัญญาว่าจะสามารถดำเนินการได้ผลลัพธ์ตามระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพันธกิจของแต่ละองค์กรไม่ได้มีการแปลความหมายให้กลายเป็นเป้าประสงค์ แล้วการจัดทำพันธกิจขององค์กรก็เป็นเพียงแต่ข้อความที่เขียนไว้เท่านั้น ดังนั้นกล่าวได้ว่าเป้าประสงค์เป็นการนำพันธกิจมาปรับให้เป็นผลงานที่เด่นชัดมากขึ้น นอกจากนี้ เป้าหมายยังเป็นผลงานที่สถานศึกษาคาดหวังว่าจะเกิดขึ้นต่อเนื่องจากการที่สถานศึกษาจัดบริการการศึกษาทั้ง 3 ระดับ ดังนั้นในการกำหนดหรือเขียนเป้าประสงค์ของแผนกลยุทธ์ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จึงเขียนในลักษณะผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นมากกว่าที่เขียนเป็นความคาดหวัง

## 2.4 กำหนดเป้าหมายผลผลิตหลัก

ผลผลิตหลักของสถานศึกษา (Outputs) หมายถึง การจัดบริการการศึกษาให้กับเด็กในวัยเรียน สถานศึกษามีภารกิจหลักจัดการศึกษา 3 ระดับชั้นให้กับนักเรียนจำนวน 4 กลุ่มได้แก่ นักเรียนปกติ นักเรียนด้อยโอกาส นักเรียนพิการและนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ ซึ่งนักเรียนทั้ง 4 กลุ่มนี้เป็นเป้าหมายผลผลิตหลักที่สถานศึกษาต้องกำหนด เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนดไว้ และสถานศึกษาต้องกำหนดเป้าหมายผลผลิตหลัก ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และให้ครอบคลุมตัวชี้วัดทั้ง 4 ด้าน คือปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุน

## 3. การกำหนดกลยุทธ์สถานศึกษา

การกำหนดกลยุทธ์สถานศึกษา เป็นการเลือกวิธีการทำงานอย่างมีทิศทางที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ประสบความสำเร็จ สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงการกำหนดกลยุทธ์สามารถกำหนดได้หลายวิธี เช่น การระดมความคิด



จากผู้มีส่วนได้เสีย การวิจัยเชิงพัฒนาการระดมสมองจากผู้เชี่ยวชาญ และผลการประเมินสถานภาพของสภาพแวดล้อมภายนอกระหว่างโอกาสและอุปสรรค โดยกำหนดสถานภาพของสภาพแวดล้อมภายในระหว่างจุดแข็งและจุดอ่อน ว่ามีสภาพโน้มเอียงไปในทิศทางแข็งหรืออ่อนและกำหนดสถานภาพของสภาพแวดล้อมภายนอกระหว่างโอกาสและอุปสรรคว่ามีสถานภาพ โน้มเอียงไปในทางโอกาสหรืออุปสรรค ซึ่งทำให้การกำหนดกลยุทธ์มีความเป็นเหตุเป็นผล และมีความชัดเจนมากขึ้น ลักษณะกลยุทธ์ที่จะกำหนดโดยทั่วไปมี 4 ประเภท คือ

1. กลยุทธ์สร้างความเติบโต เป็นกลยุทธ์ที่เอื้อและแข็งโดยขยายกิจการหรือดำเนินงานเพิ่มเติมขึ้น
2. กลยุทธ์ความถนัด เป็นกลยุทธ์ที่เอื้อแต่อ่อน โดยเลือกดำเนินงานเฉพาะที่มีความรู้ ความชำนาญ
3. กลยุทธ์รักษาเสถียรภาพ เป็นกลยุทธ์ที่ไม่เอื้อแต่แข็งโดยเลือกดำเนินงานที่กำลังดำเนินอยู่ไม่ขยายไปดำเนินงานอื่น
4. กลยุทธ์การตัดทอน เป็นการกลยุทธ์ที่ไม่เอื้อและอ่อน โดยการทบทวนภารกิจในส่วนที่ทำประโยชน์ได้ อาจต้องถ่ายโอนให้คนอื่นดำเนินการแทน

สรุปได้ว่า การวางแผนกลยุทธ์เป็นขั้นตอนหนึ่งของการวางแผนงบประมาณ และเป็นขั้นแรกของการพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงินของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จากการศึกษาการวางแผนงบประมาณ พบว่า มีทั้งส่วนที่สอดคล้องและแตกต่างจากการวางแผนงบประมาณโดยทั่วไป กล่าวคือ มีการศึกษาสถานภาพขององค์กร กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และการกำหนดกลยุทธ์ สำหรับสิ่งที่แตกต่างหรือเพิ่มเข้ามา คือ การกำหนด ผลลัพธ์ และผลผลิต ทั้งในระดับองค์กรหรือสถานศึกษาและโครงการ การวางแผนกลยุทธ์ที่มีองค์ประกอบในด้านผลลัพธ์และผลผลิตเป็นเอกลักษณ์ เฉพาะอย่างยิ่งของการวางแผนกลยุทธ์ตามแบบฉบับของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ดังนั้นกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ จึงประกอบด้วย

1. การศึกษาสถานภาพสถานศึกษา เป็นกิจกรรมที่มีเป้าหมายหลัก คือ ต้องการทราบว่าสถานศึกษาปัจจุบันมีสถานภาพเป็นอย่างไร มีโอกาส อุปสรรค จุดแข็งและจุดอ่อนอย่างไร โดยการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและภายใน และประเมินสรุปสถานภาพสถานศึกษา
2. การกำหนดทิศทางของสถานศึกษา เป็นกิจกรรมที่มีเป้าหมายหลัก ที่ต้องการทราบความคาดหวังของสถานศึกษาว่าจะเป็นอย่างไรในอนาคตพร้อมทั้ง กำหนดบทบาทภารกิจ และผลงานที่จะต้องสร้างสรรค์ เพื่อที่จะต้องไปถึงความหวังนั้น ๆ โดยผ่านกระบวนการ กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ (ผลลัพธ์) เป้าหมายผลผลิตหลัก

3. การกำหนดกลยุทธ์สถานศึกษา เป็นกิจกรรมในการคิดหาวิธีการในการนำเสนอแนวทางหรือวิธีการที่ดีและเหมาะสมที่สุด ที่สถานศึกษาลើกขึ้นมาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามต้องการ

### 5.2.3 การวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

#### 5.2.3.1 ความหมายการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

จากการศึกษาความหมายของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง พบว่ามีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

สำนักงานประมาณ (2544 : 103) กล่าวว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นเสมือนแผนการดำเนินงานเพื่อบริหารงบประมาณของหน่วยงาน ซึ่งสำนักงานประมาณได้กำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางไว้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า หากมีการตัดสินใจเพิ่มงบประมาณหรือลดงบประมาณในแต่ละปี การตัดสินใจดังกล่าวยังคงสอดคล้องกับ เป้าหมาย นโยบายการคลัง ระยะปานกลาง และสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

5.2.3.2 ประโยชน์การวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง การวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง มีประโยชน์ 3 ประการ คือ

1. วินัยการคลังโดยรวมที่จะควบคุมการเติบโตของรายจ่ายในอนาคตของรัฐบาล
2. สัดส่วนของรายจ่ายดีขึ้น
3. การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพขึ้น หมายถึง การยอมรับให้ส่วนราชการได้วางแผนงานของตนและมั่นใจว่าจะได้รับงบประมาณในอนาคต

ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประสิทธิ์ (2544 : 70-76) กล่าวว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในระยะ 2-3 ปีข้างหน้า ซึ่งจะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ระบบการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง มิใช่เป็นเพียงการพยากรณ์ค่าใช้จ่ายในอนาคตเท่านั้น แต่จะเป็นกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญในวงจรของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

#### 5.2.3.3 กระบวนการจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

จากการศึกษากระบวนการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง พบว่ามีผู้กล่าวไว้ดังนี้

ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประสิทธิ์ (2544 : 70-76) กล่าวว่า ลักษณะของกรอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนของแต่ละประเทศ รวมทั้งความแตกต่างในเรื่องสภาพแวดล้อมทางการเมือง อย่างไรก็ตาม แผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. การวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการกำหนดกรอบโครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic framework) เพื่อใช้ในการพยากรณ์ตัวแปรหลักทางเศรษฐกิจและจะเป็นพื้นฐานในการพยากรณ์ตัวแปรต่าง ๆ ทางการค้าคลังให้หน่วยงานภาครัฐได้ใช้ประโยชน์ในการวางแผนจัดทำงบประมาณ รายจ่ายทั้งในระยะสั้นและระยะกลางต่อไป

2. การวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จะต้องมึระบบการรายงานข้อมูลทางการคลังและงบประมาณเพื่อใช้ในการติดตามและเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับแผนที่กำหนดไว้

3. การวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไปตลอดทั้งปีงบประมาณ โดยการปรับตัวเลขรายจ่ายและทบทวนแผนการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังที่เปลี่ยนแปลงไป โดยทั่วไปแล้วการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะจัดทำขึ้นในลักษณะเหลื่อมปี (Rolling basis) ซึ่งก็จะสอดคล้องกับการประมาณการโดยใช้ราคาปัจจุบัน (Present price) อาทิ ค่าตัวเลขต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่อาจไม่เท่ากันในแต่ละปี ฯลฯ เป็นฐานในการคำนวณ

ในการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางนั้น จะต้องพิจารณาทั้งทางด้านเทคนิค วิธีการ และประเด็นทางด้านนโยบาย ซึ่งในเรื่องดังกล่าว เจค ไดมอนด์ (Jack dicmond) ได้เสนอกกรอบการพิจารณาไว้ใน “Thailand : Implementing Medium-Term Expenditure Plan” ดังต่อไปนี้

1. กรอบโครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาค

ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางประสบความสำเร็จคือ ความแม่นยำในการประมาณการรายรับของรัฐบาล ได้แก่ รายได้ตามปกติและการกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งการประมาณการรายได้ของรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับดัชนีทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น ตัวเลขดุลการชำระเงิน อัตราเงินเฟ้อ และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ฯลฯ โดยจะต้องมีการปรับปรุงตัวเลข ความภาวะการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้ง การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล

## 2. ขอบเขตการครอบคลุม

ถึงแม้ว่าการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จะมุ่งเน้นในด้านงบประมาณรายจ่ายมากกว่ารายได้ แต่จากข้อเท็จจริงการตัดสินใจด้านรายจ่ายจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการตัดสินใจว่าจำนวนเงินที่จะนำมาใช้จ่ายนั้นจะได้มาอย่างไร นั่นคือเมื่อต้องการที่จะใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ก็ควรคำนึงถึงผลกระทบทางการเงินการคลังที่จะตามมาด้วย ดังนั้นนโยบายการหารายได้และการใช้จ่ายจะต้องได้รับการพิจารณาไปด้วยกัน แต่เนื่องจากการจัดเก็บรายได้และการกู้เงินของรัฐบาลอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณมีส่วนรับผิดชอบด้านรายจ่ายเท่านั้น ดังนั้นหน่วยงานทั้งสองจึงควรต้องประสานงานกันอย่างใกล้ชิด จึงจะทำให้การวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

นอกจากนี้ ขอบเขตการครอบคลุมการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางก็ยังมี ความแตกต่างกันไปตามเป้าหมายขั้นสุดท้ายของกระบวนการวางแผนกล่าวคือ ในความหมายกว้างการวางแผนงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางจะหมายถึง การจัดทำแผนการเงินโดยรวมของรัฐบาลซึ่งประกอบด้วย รัฐบาลกลาง ท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ แต่ที่กำลังดำเนินการในขณะนี้ เป็นกรณีความหมายแคบซึ่ง หมายถึง การประมาณการล่วงหน้เฉพาะงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลเท่านั้น

## 3. ระยะเวลา

การเลือกระยะเวลา สำหรับการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้ ในประเทศต่าง ๆ จะมีระยะเวลาประมาณ 2-3 ปี เพราะหากเกิน 3 ปีแล้ว จะทำให้แผนการใช้จ่ายไม่น่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้จัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้ 3 ปี ไม่ได้หมายความว่า การวางแผนการใช้จ่ายทุกประเภทต้องสอดคล้องกับระยะเวลา 3 ปีทั้งหมด หากมีภาระผูกพันงบประมาณก็จะต้องแสดงตัวเลขจนถึงสิ้นสุดการดำเนินงาน หรือการประมาณการภาระหนี้ก็ควรเป็นไปตามอายุของหนี้

## 4. ภาวะเงินเฟ้อ

วิธีการที่เหมาะสมกับการจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้ระยะปานกลาง คือการใช้ราคาปัจจุบัน (Present price) โดยประมาณค่าของงบประมาณปัจจัยการผลิตที่ต้องการจะใช้ในแต่ละงาน/โครงการ และประมาณราคาของปัจจัยการผลิตแต่ละชนิด รวมทั้งจะต้องจัดเตรียมเงินสำรองจ่ายไว้เมื่อราคาปัจจัยการผลิตเปลี่ยนแปลงไปในระยะเวลาของการดำเนินการเพื่อให้สามารถรักษาระดับปริมาณผลผลิตเดิมไว้ได้ อย่างไรก็ตามการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้ระยะปานกลางที่ใช้หลักของราคาคงที่ (Fixed price) เช่น ประมาณการโดยใช้ค่า ตัวเลข

ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตเท่ากันทุกปีนั้นมีข้อดีคือทำให้สามารถเปรียบเทียบรายจ่ายระหว่างปีต่าง ๆ ได้โดยง่าย

5.2.3.4 การดำเนินงานเพื่อจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าที่ระยะปานกลาง

กรอบการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าที่ระยะปานกลางประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า

ข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำงบประมาณประกอบด้วย 1) หน่วยปฏิบัติ : กระทรวง ทบวง กรม 2) คำอธิบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย 3) แผนงาน/งาน/โครงการ 4) ระยะเวลาและวิธีการดำเนินงาน 5) จำนวนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร 6) ค่าใช้จ่ายจำแนกตามหมวดรายจ่าย 7) เงินนอกงบประมาณ และ 8) ค่าใช้จ่ายที่จะผูกพันในอนาคต

ส่วนที่ 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าที่ระยะปานกลางประกอบด้วย

1. หน่วยงานภาครัฐ/ผู้ปฏิบัติ

หน่วยงานภาครัฐ / ผู้ปฏิบัติจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าที่ระยะปานกลาง โดยในการจัดทำจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายการดำเนินงานในปีต่อไปและขึ้นอยู่กับพื้นฐานของค่าใช้จ่ายที่ประหยัด อีกทั้งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมทั้งหมด

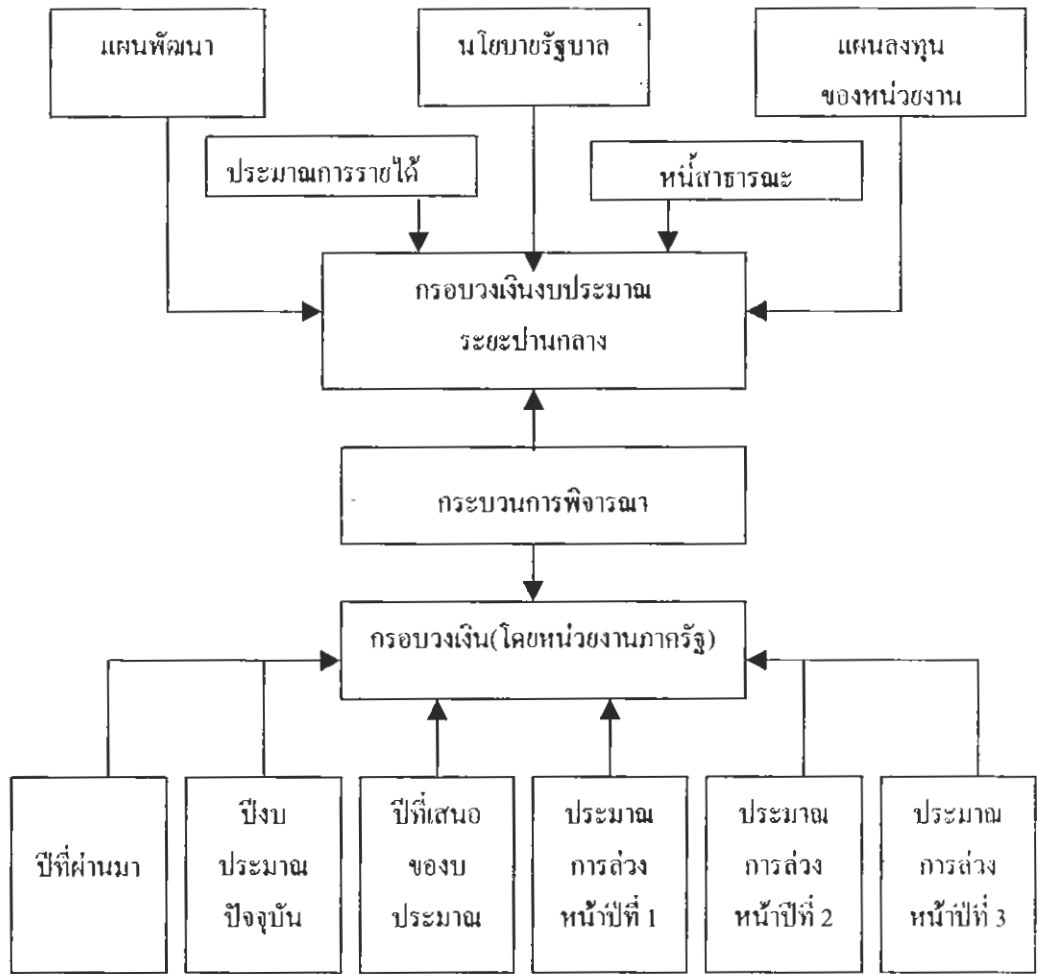
2. หน่วยงานกลาง

สำนักงานประมาณจะต้องประสานงานกับหน่วยงานกลาง ซึ่งรับผิดชอบในการวางแผนเศรษฐกิจส่วนรวม เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจำเป็นสำหรับการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า

3. ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติควรได้รับความรู้และความเข้าใจถึงลักษณะของการจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าที่ระยะปานกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องได้รับคำอธิบายอย่างละเอียดเกี่ยวกับการประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าที่ระยะปานกลาง วิธีการดังกล่าวจะช่วยให้การพิจารณาปรับปรุงงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังภาพประกอบ 4





ภาพประกอบ 4 กรอบการจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

ที่มา : ชัยสิทธิ์ เถлимมีประสิทธิ์ (2544 : 1-76 ; อ้างอิงจาก สำนักงบประมาณ. 2543. โครงสร้างแผนงานที่ปรับปรุงใหม่)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 20) การกำหนดกรอบงบประมาณระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) เป็นการกำหนดค่าใช้จ่ายล่วงหน้า 3 ปี กรอบค่าใช้จ่ายระยะปานกลางหรือ กรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางหรือ MTEF ถือได้ว่าเป็นแผนงบประมาณของสถานศึกษา ที่สถานศึกษาจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา แผนงบประมาณมีความสำคัญ ดังนี้

1. เชื่อมโยงผลผลิตหลักของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ กับงบประมาณที่จะใช้เพื่อบริหารจัดการให้เกิดผลผลิตหลัก

2. มีการประมาณการรายได้ของสถานศึกษาจากทุกแหล่งทั้งเงินงบประมาณและนอกงบประมาณเพื่อนำมากำหนดเป็นเป้าหมายกรอบวงเงินรายจ่ายของสถานศึกษา รวมทั้งเป็นการประมาณการรายจ่ายตามกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับกรอบวงเงินที่ประมาณการไว้

3. แสดงรายละเอียดของงบประมาณที่ผ่านมางบประมาณปีปัจจุบัน และงบประมาณปีที่ย่อตั้งด้วย ดังนั้นแผนงบประมาณของสถานศึกษาจะแสดงค่าใช้จ่ายในช่วง 5 ปี

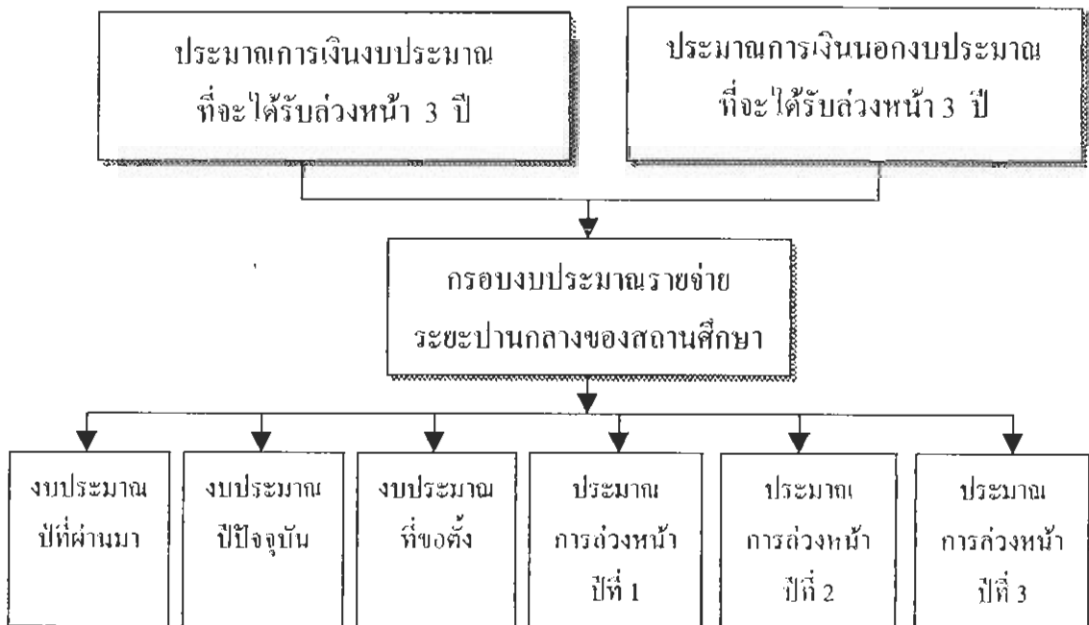
4. นำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนการระดมทรัพยากร เพื่อการศึกษาและการควบคุมค่าใช้จ่ายของสถานศึกษา

#### 5.2.3.5 การวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

จากการศึกษาการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง หลักการปฏิบัติของสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย

1. การประมาณการรายได้จากเงินงบประมาณ
2. การประมาณการรายได้จากเงินนอกงบประมาณ
3. การคำนวณกรอบงบประมาณรายจ่าย

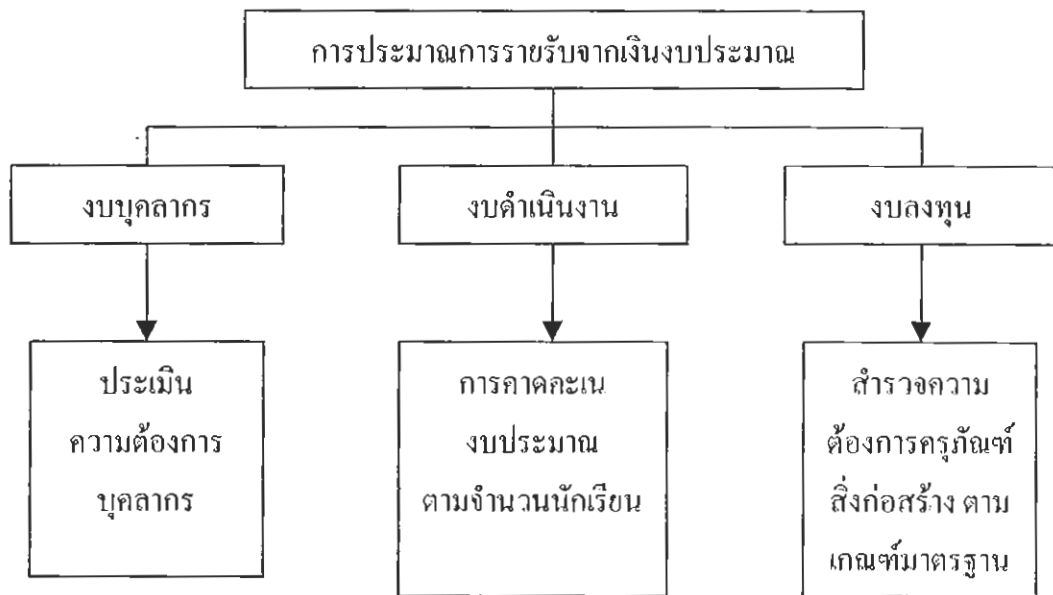
ดังภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 การกำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี

### 5.2.3.5.1 การประมาณการรายได้จากเงินงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 82) กล่าวถึงกระบวนการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษา จะได้รับงบประมาณในรูปวงเงินรวมประกอบไปด้วยเงินงบประมาณ 3 ประเภท คือ งบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุน ดังแสดงในภาพประกอบ 6



ภาพประกอบ 6 การประมาณการรายรับจากเงินงบประมาณจำแนกตามประเภทรายจ่าย

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 83)

จากการที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กล่าวถึงกระบวนการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางของสถานศึกษา โดยสถานศึกษาจะต้องจัดทำประมาณการรายรับจากเงินงบประมาณประเภทต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1. การประมาณการงบบุคลากร

งบบุคลากร เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้แก่รายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำหมวดค่าจ้างชั่วคราว และหมายรวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้เบิกจ่ายจากหมวดรายจ่ายอื่นในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ หรือค่าจ้างชั่วคราว

การคำนวณงบบุคลากร เป็นการประมาณการความต้องการค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราวเพื่อใช้จ้างครู ผู้บริหาร บุคลากรทางการศึกษาและลูกจ้างของโรงเรียน

การคำนวณ งบประมาณ มีขั้นตอน ดังนี้

1.1 ศึกษาวิเคราะห์ความต้องการ อัตรากำลังของสถานศึกษาตามมาตรฐาน อัตรา กำลังที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนด เพื่อการสรรหาหรือตัดทอนให้เหมาะสมกับปริมาณ งาน

1.2 อัตราเงินเดือนและค่าจ้างที่บุคลากรได้รับอยู่ตามกฎหมายระเบียบ จำนวนเงินที่ ใช้ในการปรับเพิ่มในกรณีต่าง ๆ ตามสิทธิของบุคลากร เช่น การปรับวุฒิ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือเพิ่มค่าจ้างประจำปี เป็นต้น

1.3 เงินที่คำนวณได้เป็นวงเงินประมาณการค่าใช้จ่ายของบุคลากรแต่ละปี ใช้ในการ ขอตั้งงบประมาณต่อไป

## 2. การประมาณการงบดำเนินงาน

งบดำเนินงาน เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและ วัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค และหมายรวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้เบิกจ่ายจากหมวดรายจ่ายอื่นใด เพื่อการบริหารงานประจำ มิใช่รายจ่ายในงบบุคลากร มลละงบลงทุน

การจัดสรรงบดำเนินงาน สถานศึกษาอาจได้รับจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน รวมทั้งงบบัณฑิตงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดให้เป็นพิเศษเพื่อดำเนินการตามนโยบายที่ กำหนดในระยะแรกของการใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน อาจจะยังไม่สามารถ จัดสรรเป็น รายหัวได้เนื่องจากระบบข้อมูลยังไม่สามารถแยกค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียนแต่ละประเภทได้ อย่างไรก็ตามสถานศึกษาอาจคำนวณโดยใช้ข้อมูลงบประมาณ ที่ได้รับในปัจจุบันว่าได้รับจัดสรร งบประมาณต่อหัวของเด็กแต่ละประเภทเท่าไรไปก่อน ดังนั้นสถานศึกษาจึงต้องคาดคะเนจำนวน นักเรียนล่วงหน้าโดยดำเนินการดังนี้

2.1 สำรวจสภาพนักเรียนปัจจุบันโดยจำแนกออกเป็นนักเรียนในเขตบริการ นักเรียน นอกเขตบริการมาเข้าเรียน และนักเรียนต่างสัญชาติ นักเรียนที่มีชื่อในทะเบียนราษฎร (ต้องรับไว้ เข้าเรียนตามกฎหมายระเบียบมติดคณะรัฐมนตรีหรือ ตามนโยบาย)

2.2 วิเคราะห์แนวโน้มการจัดการศึกษาของสถานศึกษาว่าจะต้องขยายระดับการ ศึกษาเพิ่มขึ้น หรือลดลงหรือไม่ จะต้องจัดการศึกษารูปแบบพิเศษสำหรับนักเรียนที่มีความต้องการ พิเศษเด็กพิการเด็กด้อยโอกาสหรือต้องจัดการศึกษานอกระบบของโรงเรียนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานเจ้าของต้นสังกัดในการขยายหรือลดการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการ สนับสนุนทรัพยากร และกลวิธีดำเนินการ

2.3 สำรวจผู้อยู่ในเกณฑ์เข้าเรียนตามทะเบียนราษฎร (ทร.14) และหาข้อมูลเพื่อการ จัดกลุ่มประเภทผู้เรียน

2.4 ศึกษาวิเคราะห์เพื่อคาดคะเนจำนวนนักเรียน โดยแยกผู้เรียน ตามประเภท และระดับการศึกษาการคาดคะเนจำนวนนักเรียนแต่ละชั้นให้จำแนกเป็น 4 ประเภท คือเด็กปกติ เด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ เด็กความสามารถพิเศษ

### 3. การประมาณการงบประมาณ

งบประมาณ เป็นค่าใช้จ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมายรวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้เบิกจ่ายจากหมวดรายจ่ายอื่นในลักษณะค่าครุภัณฑ์ หรือค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

การประมาณการงบประมาณ เป็นการประมาณการความต้องการครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งเป็นข้อมูลความขาดแคลนและความต้องการจำเป็นของโรงเรียนเมื่อเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้างที่หน่วยงานกำหนดไว้ ดังนั้นขั้นตอนของการคำนวณงบประมาณจึงมีดังนี้

3.1 ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลความขาดแคลน และความต้องการจำเป็น เทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดภายในช่วงระยะเวลา 3 ปี

3.2 เมื่อได้ข้อมูลความขาดแคลน และความต้องการครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างแล้วแยกเป็นความต้องการจำเป็นเป็นรายปี

3.3 นำข้อมูลครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างแต่ละปีมาคำนวณราคากลางตามมาตรฐานที่สำนักงบประมาณกำหนด หากเป็นรายการที่ไม่มีราคากลางให้สืบราคาท้องตลาดพร้อมกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ (Specification) ที่เหมาะสม เงินที่คำนวณได้เป็นวงเงินงบประมาณที่ใช้ในการขอตั้งงบประมาณงบลงทุนต่อไป

#### 5.2.3.5.2 การประมาณการรายได้จากเงินนอกงบประมาณ

ระบบงบประมาณปัจจุบันเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษา มิได้นำมารวมเป็นรายได้ของสถานศึกษาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการตามแผนแต่ในระบบใหม่ สถานศึกษาจะมีช่องทางการได้เงินนอกงบประมาณมากยิ่งขึ้นทั้งนี้มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมทั้งมีบทบาทการระดมทุนได้ตามกฎหมายดังกล่าวด้วย และโดยระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานสถานศึกษาจะต้องนำเงินนอกงบประมาณ มารวมกับเงินงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาล เพื่อคำนวณเป็นรายได้ของสถานศึกษานำไปใช้จ่ายตามแผน กลยุทธ์ทั้งสิ้น เงินนอกงบประมาณของสถานศึกษามีดังนี้

1. เงินค่าธรรมเนียมพิเศษ ได้แก่ เงินที่เรียกเก็บจากผู้เรียน ในกิจกรรมการเรียนการสอน ที่จัดให้เกินกว่ามาตรฐาน หลักสูตรกำหนด เช่น ค่าเรียนว่ายน้ำ ค่าเรียนคอมพิวเตอร์ ค่าเล่าเรียนหลักสูตรสองภาษา เป็นต้น



2. รายได้จากการให้บริการ เป็นรายได้ที่สถานศึกษาจัดบริการทางการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษารวมถึงค่าบริการเสริมที่สถานศึกษาจัดให้แก่ผู้เรียน เช่น บริการ Internet บริการรับผลิตสินค้าและบริการ เป็นต้น

3. เงินผลประโยชน์จากทรัพย์สิน เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากที่ราชพัสดุ และจากทรัพย์สินอื่น ๆ

4. เบี้ยปรับจากการลาศึกษาของข้าราชการ และลูกจ้างของสถานศึกษา

5. เบี้ยปรับจากการผิดสัญญา ซื้อทรัพย์สิน สิ่งของและสัญญาเช่าที่สถานศึกษาจัดซื้อจ้างหรือเช่า ไม่ว่าจะจากเงินงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ

6. เงินบริจาคโดยมีวัตถุประสงค์

7. เงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. ดอกเบี้ย

9. รายได้อื่น

#### 5.2.3.5.3 การคำนวณกรอบงบประมาณรายจ่าย

เมื่อได้มีการวางแผนกลยุทธ์แล้ว จะมีการจัดทำแผนงาน โครงการ และได้คำนวณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานไว้ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการประมาณการรายจ่ายของสถานศึกษาให้เหมาะสมกับประมาณการรายได้ มีขั้นตอนในการคำนวณค่าใช้จ่ายตามแผนกลยุทธ์ ดังนี้

1. กำหนดกรอบวงเงินค่าใช้จ่ายแต่ละปี โดยพิจารณาจากรายได้ที่เป็นเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ

2. ปรับกลยุทธ์ เป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรม และคำนวณค่าใช้จ่าย

3. หากค่าใช้จ่ายตามกลยุทธ์ มีมากกว่าประมาณการรายได้ ควรพิจารณา ดังนี้

3.1 ทบทวนกลยุทธ์ ปรับกลยุทธ์ ปรับลดเป้าหมายปรับกิจกรรม

3.2 หากจำเป็นต้องดำเนินการตามกลยุทธ์แผนงาน งาน/โครงการ ควรกำหนดแผนการระดมทุนและทรัพยากรเพื่อจัดหาเงินนอกงบประมาณ เพิ่มเติมให้เกิดความสมดุลระหว่างประมาณการรายได้และรายจ่าย

4. ประมาณการรายจ่ายนี้มีไว้เพื่อใช้ในการควบคุมค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนงานงบประมาณ

สรุปได้ว่า การจัดทำงบประมาณระยะปานกลางเป็นการคำนวณค่าใช้จ่ายล่วงหน้า 3 ปี โดยเชื่อมโยงผลผลิตหลักที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ เป็นการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า อาศัยข้อมูลปีที่ผ่านมา ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณ ประกอบด้วย การประมาณการรายได้จากเงิน

งบประมาณการประมาณการรายได้จากเงินนอกงบประมาณ และการคำนวณงบประมาณรายจ่าย

#### 5.2.4 การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

5.2.4.1 ความหมายของการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี จากการศึกษา รายละเอียดการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี พบว่า มีผู้กล่าวไว้ดังนี้

สมฤดี บุญदानนท์ และ เบญจมาศ อัมพันธ์ (2542 : 64-68) กล่าวว่า การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Operational plan) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการทำแผนธุรกิจ ที่จะต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ ก่อนหน้านี้อย่างเป็นลำดับ แผนปฏิบัติการนี้จะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานผู้ปฏิบัติในระดับ “ฝ่าย” ลงมาโดยสามารถกำหนดไว้เป็น 2 วิธี คือ

1. ตามแนวดิ่ง หมายถึง ตามโครงสร้างการบริหารขององค์กร
2. ตามแนวนอน หมายถึง ลักษณะเป็นทีมงานผสม จากหลาย ๆ หน่วยงาน (Cross – functional team) หรือเป็นทีมงานบริหารผลิตภัณฑ์ (Product-management) หรือเป็นหน่วยธุรกิจ (Strategic business unit)

ทั้งนี้หน่วยงานหรือทีมงาน ผู้รับผิดชอบจะต้องรับมอบรายละเอียดจากแผนกลยุทธ์ (Strategic plan) ทั้งหมดมากำหนดเป็นกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการ โดยจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และรายละเอียดของกลยุทธ์ระดับหน่วยงานที่จำเป็นต้องใช้ในงานปฏิบัติการในรูปแบบของโครงการต่าง ๆ ซึ่งโดยรวมแล้วก็จะเรียกได้ว่าเป็นแผนปฏิบัติการ

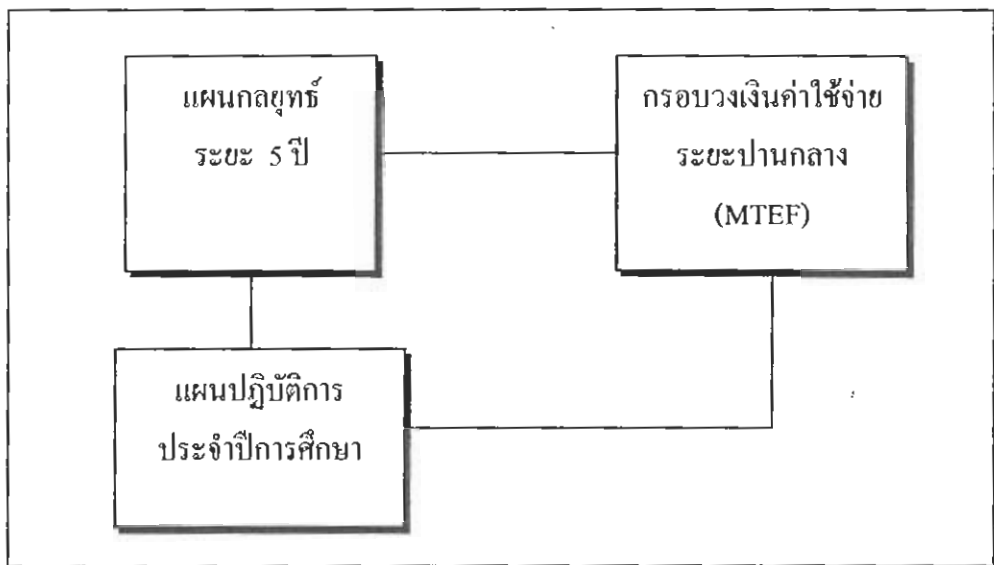
#### 5.2.4.2 องค์ประกอบของการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

องค์ประกอบของการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ประกอบด้วย

1. การวิเคราะห์สถานะแวดล้อมภายในองค์กรในระดับฝ่ายเพื่อให้ได้จุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weakness) ในระดับปฏิบัติการ
2. การวิเคราะห์สถานะแวดล้อมภายนอกองค์กรในระดับฝ่ายเพื่อให้ได้ข้อ โอกาส (Opportunities) และข้ออุปสรรค (Threat) ในระดับปฏิบัติการ
3. การนำรายละเอียด จากแผนกลยุทธ์มากำหนดเป็นกิจกรรมหรือโครงการ ซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ กิจกรรมหลัก ๆ ของโครงการ และเป้าหมายประจำฝ่าย
4. การนำรายละเอียดผลการวิเคราะห์สถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก มาทำการวิเคราะห์กลยุทธ์ประจำฝ่าย และกิจกรรมโครงการพร้อมทั้งเป้าหมาย รวมถึงกำหนดผู้รับผิดชอบ
5. การนำกิจกรรมหรือโครงการ พร้อมทั้งนำกลยุทธ์ประจำฝ่าย และกิจกรรม โครงการ พร้อมทั้งเป้าหมายมาสรุปเป็นแผนปฏิบัติการประจำฝ่าย ซึ่งแต่ละโครงการจะต้องระบุตัว กิจกรรม

(หรือโครงการ) กลยุทธ์ประจำฝ่าย เป้าหมาย งบประมาณ ตลอดจนกำหนดแล้วเสร็จ และ ผู้รับผิดชอบ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 96) กล่าวว่า การจัดทำแผนปฏิบัติการเป็นการแปลงแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติจริง โดยมีค่าใช้จ่ายภายในกรอบเงินที่กำหนด (MTEF) จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการรายปีหลังจากที่ได้รับแจ้ง จัดสรรกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากหน่วยงานต้นสังกัด แต่อย่างไรก็ตามแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษาควรจัดทำให้แล้วเสร็จก่อนเริ่มปีการศึกษา ดังภาพประกอบ 7



ภาพประกอบ 7 : ความเชื่อมโยงระหว่างแผนกลยุทธ์กรอบวงเงินค่าใช้จ่าย ระยะปานกลางและแผนปฏิบัติการ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 97)

#### 2.5.4.3 กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

การจัดทำแผนปฏิบัติการตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นการศึกษากรอบเงื่อนไขประจำปีจากหน่วยงานต้นสังกัด ได้แก่ กรอบนโยบาย กรอบเป้าหมายของผลผลิตหลักที่ต้องการ และ กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร
2. ขั้นการแปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนปฏิบัติการประจำปี ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ดังนี้

- 2.1 ทบทวนสาระสำคัญของแผนกลยุทธ์เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์
  - 2.2 กำหนดเป้าหมายและผลผลิตหลักประจำปีของหน่วยงาน
  - 2.3 จัดทำรายละเอียด แผนงาน งาน/โครงการ กิจกรรมให้เชื่อมโยงกับกลยุทธ์ทั้ง 3 ระดับ
  - 2.4 จัดสรรงบประมาณตามแผนงานและโครงการและกำหนดผู้รับผิดชอบโครงการ
  - 2.5 จัดทำแผนกำกับติดตาม ประเมินผล และรายงาน
- ดั่งภาพประกอบ 8



ภาพประกอบ 8 ขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

#### 5.2.4.4 ความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ มีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

เคอร์ (Donna H. Kerr. 1976 : 351-363) กล่าวไว้โดยสรุปว่า การพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแผนประกอบด้วย ดูจากขั้นการนำไปปฏิบัติ ดูจากตัวแผนเองว่าสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้หรือไม่ และดูจากการตัดสินใจคุณค่าหรือจริยธรรมของสังคม

เบอร์แมน และคณะ (กล้า ทองขาว. 2544 : 89 ; อ้างอิงจาก Berman and others. 1973. *Federal Programs Supporting Educational Change, Vol. VII : Factors Affecting Implementation and Continuation.*) ได้กำหนดกรอบการพิจารณาความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ โดยการพิจารณาจาก องค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. ร้อยละที่โครงการบรรลุเป้าหมาย เป็นการเปรียบเทียบผลที่กำหนดไว้ในแผนกับผลที่เกิดขึ้นจริง ภายหลังกการนำแผนสู่การปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้ว
2. ผลรวมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามแผนเป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณและคุณภาพ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับประโยชน์จากแผนงานหรือโครงการ
3. ความต่อเนื่องของกิจกรรม เมื่อรัฐบาลเลิกสนับสนุน โครงการ เป็นการพิจารณาความคงอยู่หรือความต่อเนื่องของกิจกรรมเมื่อมีการถอนการสนับสนุนออกไป

กล้า ทองขาว (2544 : 51-54) ทำการสำรวจวรรณกรรมการวัดความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ แล้วนำมากำหนดเป็นองค์ประกอบของการวัดผลความสำเร็จของแผนได้ 4 ระดับ คือ

1. ระดับบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ของแผนในระยะเวลาที่กำหนด เป็นการพิจารณาที่ผลผลิต (Outputs) ของแผน
2. การได้รับประโยชน์โดยตรงของกลุ่มเป้าหมาย เป็นการพิจารณาที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของแผน
3. ความต่อเนื่องของการปฏิบัติภายหลังแผนสิ้นสุด เป็นการพิจารณาความคงอยู่ของกิจกรรมที่กลายเป็นงานประจำ
4. การนำวิธีการดำเนินงานที่เคยใช้ไปใช้ในที่อื่น ๆ เป็นการพิจารณาความสามารถ ในการนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ หรือสังคมอื่น

ผู้วิจัยจึงสรุปความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย ต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนของบุคคล และองค์กรที่รับผิดชอบทำแผนสู่การปฏิบัติ



มีการกำหนดและมอบหมายภารกิจ การบริหารแผนมีความชัดเจน มีระบบ การกำกับ ตรวจสอบ และการประเมินผลภายในองค์กร และมีการเสริมแรงผู้ปฏิบัติในเชิงสร้างสรรค์ มีความเข้มแข็งทั้ง ศักยภาพ ความสามารถและความพร้อม มีการสนับสนุนและมีความผูกพันของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งระดับ ชาติและท้องถิ่นทางด้านการเมือง การเงิน และด้านวิชาการ

## 6. โครงการ “การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)” และ การประเมินโครงการ

### 6.1 โครงการ “การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)” ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (2545 : 50-54)

จากการศึกษารายละเอียดของโครงการ “การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)” ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สรุปได้ ดังนี้

โครงการ “การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)” เป็นโครงการหนึ่งในแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ 2545 ของสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แผนบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้รับผิดชอบโครงการคือฝ่าย แผนงาน และงบประมาณ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีระยะเวลาดำเนินการ ระหว่างวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2545 ถึงวันที่ 5 เมษายน 2545 ประกอบด้วย

1. หลักการและเหตุผลโดยสรุปว่า การบริหารและจัดการศึกษาผลงานสำคัญ คือ คุณภาพของผู้เรียนที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็น ระบบที่จะต้องแสดงผลผลิต ตามภารกิจเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่สังคมและประเทศชาติมุ่งหวัง โดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ดังนั้นเพื่อการพัฒนาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด พระนครศรีอยุธยาให้เป็นระบบการทำงานที่มุ่งเน้นผลสำเร็จของงาน จึงได้จัดอบรมให้ความรู้และ แนวปฏิบัติของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานขึ้น

2. วัตถุประสงค์ เพื่อให้หน่วยงานซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการจากสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ข้าราชการครูในโรงเรียน ประถมศึกษา (ผู้บริหารสถานศึกษาและครูการเงินของโรงเรียน) ได้มีความรู้และสามารถจัดทำ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้

3. เป้าหมาย บุคลากรจากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอและโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 834 คน แบ่งเป็น 5 รุ่น ๆ ละ 14 วัน

4. งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการอบรมทั้งสิ้น 671,870 บาท

6.2 สรุปผลการประเมินโครงการ “การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)” ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (2545 : 32-37)

จากการดำเนินการอบรมตามโครงการ “การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)” ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ได้สรุปผลการประเมินโครงการ ดังนี้

1. ด้านสภาวะแวดล้อม ผู้เข้ารับการอบรมให้ความเห็นว่า ระยะเวลาในการอบรมสถานที่ในการอบรม เอกสาร อาหาร มีความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก
2. ด้านปัจจัยนำเข้า ผู้เข้ารับการอบรมให้ความเห็นว่า มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการอบรมด้านวิทยากรผู้ให้ความรู้ ด้านผู้ประสานงานและผู้เข้ารับการอบรมมีความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก
3. ด้านกระบวนการ ผู้เข้ารับการอบรมให้ความเห็นว่ากระบวนการ กิจกรรมดำเนินงาน และเนื้อหาในการอบรมมีความเหมาะสมในระดับปานกลาง
4. ด้านผลผลิต ผู้เข้ารับการอบรมให้ความเห็นว่า ความพึงพอใจในการอบรม ความสามารถในการจัดทำแผนกลยุทธ์ ความตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ และประโยชน์ที่ได้รับจากการอบรม อยู่ในระดับมาก

สรุปได้ว่า การประเมินโครงการ “การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)” ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ด้านกระบวนการ กิจกรรมดำเนินงานและเนื้อหาวิชาการ ยังต้องปรับปรุงและพัฒนาในด้านความรู้ความเข้าใจเพื่อสามารถจัดทำ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้เข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวทางที่มีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้ ของการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนประถมศึกษา ต่อไป

## 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 7.1 งานวิจัยในประเทศ

เนื่องจาก การวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นเรื่องใหม่ ในวงการทางการประถมศึกษาจึงยังไม่ปรากฏผลงานวิจัยที่ชัดเจน แต่ด้วยขั้นตอนวิธีและกระบวนการดำเนินงานของการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีส่วนใกล้เคียงกับการวางแผนงบประมาณ ผู้วิจัยจึงขอเสนอผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผู้วิจัยทำไว้ ดังนี้

อารีลักษณ์ พงษ์โสภณ (2545 : 119-123) ได้ทำการวิจัยเรื่อง กระบวนการงบประมาณที่มีความสัมพันธ์ กับสัมฤทธิ์ผลของการบริหารงบประมาณกรณีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ ผลการวิจัยเฉพาะส่วนของการวางแผนงบประมาณ พบว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิมีการศึกษารอบนโยบายน เป้าหมายกิจกรรม และวงเงินงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นฐานในการวางแผนงบประมาณ มีการดำเนินงานวางแผนงบประมาณเป็นขั้นตอน ส่วนการจัดสรรงบประมาณมีการจัดทำแผนปฏิบัติการสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ โดยยึดนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นแนวทางในการวางแผนงบประมาณเป็นอันดับแรก และด้านปัญหาการวางแผนงบประมาณ พบว่าไม่มีการนำผลการประเมินการดำเนินงานตามแผนงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อปรับปรุงแก้ไข แนวทางในการวางแผนงบประมาณ ด้านปัญหาของการจัดสรรงบประมาณพบว่า บางกรณีไม่มี ข้อมูลมาประกอบ การพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ ผู้ตอบแบบสอบถามเสนอให้จัดระบบข้อมูลที่ทันสมัยและถูกต้อง

วโรภาส ศรีพันธ์ (วิมล ศรีสุวะ. 2541 : 48 ; อ้างอิงจาก วโรภาส ศรีพันธ์. 2532. การวางแผนปฏิบัติการในวิทยาลัยเทคนิค สังกัดกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. หน้า. 107-114) ได้ศึกษาเรื่องการวางแผนปฏิบัติการในวิทยาลัยเทคนิค สังกัดกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้สรุปว่า ผู้บริหารสถานศึกษาได้มีการปฏิบัติกิจกรรมตามกระบวนการวางแผนในขั้นเตรียมการวางแผน ขั้นวางแผน ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก และเห็นว่าการติดตาม การควบคุม และประเมินผล ได้มีการปฏิบัติกิจกรรมตามกระบวนการวางแผนในขั้นเตรียมการวางแผน ขั้นวางแผน ขั้นนำแผนไปปฏิบัติอยู่ในระดับมากและเห็นว่าการติดตามการควบคุมและการประเมินผล ได้มีการปฏิบัติอยู่ในระดับ ปานกลาง

สุเวช พลพิลา (2540 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอในจังหวัดขอนแก่น เสนอแนวทางการปรับปรุงการจัดทำงบประมาณ 5 อันดับแรก ได้แก่ (1) การจัดทำแผนจัดตั้งงบประมาณแผนปฏิบัติการประจำปี และแผนควบคุมกำกับติดตามการใช้งบประมาณ (2) ควรเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ และตรวจสอบข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ (3) ควรแต่งตั้งคณะทำงานในการจัดทำงบประมาณ โดยพิจารณาผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในเรื่องงบประมาณ (4) ควรจัดสรรงบประมาณให้ตามวงเงินที่ขอเป็นก้อนให้หน่วยงานสามารถจัดสรรตามความต้องการจำเป็นอย่างอิสระ (5) ต้องชี้แจงให้ผู้รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณเข้าใจขั้นตอน และวิธีการในการจัดทำงบประมาณอย่างชัดเจน

สุพจน์ น้อยจินดา (จุฬามาศ รอดภัย. 2545 : 57 ; อ้างอิงจาก สุพจน์ น้อยจินดา. 2530. การวางแผนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพาะกระณีจังหวัดนนทบุรี. บทคัดย่อ) ได้ศึกษากระบวนการวางแผนในโรงเรียนประถมศึกษาสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนนทบุรีผลการวิจัยสรุปในด้านปัญหาพบว่า เรื่องที่เป็นปัญหาค่อนข้างมาก ได้แก่ การขาดงบประมาณ บุคลากรในโรงเรียนมีงานอื่นอยู่มากแล้ว บุคลากรของโรงเรียนขาดความรู้เรื่องการวางแผน ทราบผลการ จัดสรรงบประมาณล่าช้า และนโยบายของหน่วยเหนือไม่สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนโดยตรง

จุฬามาศ รอดภัย (2545 : บทคัดย่อ) วิจัยเรื่องการศึกษาการบริหารตามธรรมนูญโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพบว่า มีปัญหาการบริหารตามธรรมนูญโรงเรียน 3 ด้าน คือ ด้านแผนงานงบประมาณของโรงเรียนมีปัญหามากที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการจัดสรร และการใช้งบประมาณตามแผน รองลงมาคือ ด้านบทบาทหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา และด้านบทบาทและหน้าที่ของนักเรียน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษา และนักเรียนได้แสดง บทบาทหน้าที่ตามที่กำหนด

จากผลงานวิจัย สรุปได้ว่า โรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่สามารถวางแผนจัดทำงบประมาณให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อผู้เรียนได้เท่าที่ควร และปัญหาของโรงเรียนคือการวางแผน และการปฏิบัติตามแผน จึงเห็นควรที่จะต้องศึกษาหาแนวทางที่มีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้ในการวางแผนงบประมาณในโรงเรียนประถมศึกษา เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงาน วางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนประถมศึกษาต่อไป

## 7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบงบประมาณแบบใหม่ งานวิจัยต่างประเทศจึงยังไม่ปรากฏแพร่หลาย นอกจากเป็นกรณีการศึกษาในมุมมองด้านต่าง ๆ ของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544 : 40-41) ดังนี้

### 1. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้อย่างจริงจังตั้งแต่ปี 1994 ถึงปัจจุบัน โดยออกกฎหมายให้ทุกมลรัฐในอเมริกา มีการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สำหรับมลรัฐที่รัฐบาลกลางสหรัฐถือว่าเป็นรัฐชั้นนำในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปใช้อย่างเต็มรูปแบบตามหลักการของ PBB คือ

1.1 รัฐฟลอริดา ผลจากการปฏิรูประบบงบประมาณทำให้รัฐฟลอริดา ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น มีความรับผิดชอบในการจัดทำโปรแกรมหรือแผนงานมากขึ้น เป็นการนำ



ไปสู่การให้บริการที่ดี ลดต้นทุนการผลิต ทุกฝ่ายมีความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับแผนงานที่ปฏิบัติ รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะให้ เป้าหมายนั้นเกิด สัมฤทธิ์ผล มีการพัฒนาระบบการวัดผล ประโยชน์ที่ได้รับจากแผนงานนั้น มีการประยุกต์ใช้ระบบและเทคนิควิธีการในเชิงธุรกิจ เพื่อตรวจสอบและจัดการทำงานที่ด้อยประสิทธิภาพ พัฒนาระบบบัญชีมากขึ้น ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นคือ ระบบบัญชีที่ยังไม่ชัดเจน สารสนเทศที่จะนำมาใช้ในการคิดต้นทุนกิจกรรมมีไม่มากพอ การรายงานผลขาดความสอดคล้องกันในหน่วยงานแต่ละระดับ ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจได้

1.2 รัฐเท็กซัส มีโครงสร้างระบบงบประมาณเปลี่ยนไปจากเดิมโดยกำหนดงบประมาณจากเป้าหมายและแผนยุทธศาสตร์ของรัฐ ดังนั้นงบประมาณจึงขึ้นอยู่กับแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานนั้น ๆ ในส่วนของการวัดผล จะพิจารณาทั้งทางด้านความถูกต้อง ความสม่ำเสมอของเครื่องมือ และยังสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลย้อนหลังทางด้านการเงิน เพื่อการรายงานและการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป

1.3 รัฐไอโอวา ได้จัดทำงบประมาณโดย พิจารณาจากผลงานที่เกิดขึ้น (Result) ในการจัดทำงบประมาณเริ่มจากการลำดับความสำคัญของแต่ละพื้นที่ สาธารณชนเป็นผู้ตัดสินใจ โดยอาศัยปัจจัยป้อน (Input) ซึ่งในเขตพื้นที่ต้องมีตัวบ่งชี้และเครื่องมือวัดผลที่ชัดเจน ตัวแทนเขตพื้นที่จะต้องแสดงผลงานที่พึงปรารถนาโดยยึดตามตัวบ่งชี้ และเป้าหมาย นโยบายของรัฐ พร้อมทั้งนำเสนองบประมาณ และวิธีวัดผลอันจะนำไปสู่ผลงานที่ต้องการ และปัญหาสำคัญที่พบคือ การวัดผลที่ขาดข้อมูล ผู้วัดผลไม่ทราบสิ่งที่จะวัดและวิธีการวัดผล อย่างไรก็ตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นคือ วัฒนธรรมการคิดในองค์กรได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยคิดวางแผนระยะสั้น คิดในกรอบเปลี่ยนเป็นคิดกว้างมองไกลมากขึ้น

## 2. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมากกว่า 12 ปี โดยให้ความสำคัญกับผลได้อย่างชัดเจนจนไม่ปรากฏแผนงานโครงการ แต่ใช้เป็นข้อมูลเพื่อคำนวณต้นทุนการผลิต กรอบแนวคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในประเทศออสเตรเลีย ได้นำมาประยุกต์ใช้ในการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ ของประเทศไทยค่อนข้างมาก โดยมีสาระหลักซึ่งเป็นแกนสำคัญ คือ แนวคิดว่าด้วยเรื่องผลผลิตและความเป็นเจ้าของ

2.1 ผลผลิต แนวคิดนี้ถือว่า ผลผลิตนั้นเป็นสินค้าหรือการให้บริการ ซึ่งแหล่งผลิตจะต้องผลิตให้ได้ตามมาตรฐานทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ และต้นทุน ในส่วนของสถานศึกษาผลผลิตคือนักเรียน

2.2 ความเป็นเจ้าของ แนวคิดนี้ถือว่า หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการผลิต เพื่อให้เกิดผลผลิตที่มีคุณภาพ การควบคุมมีทั้งต้นทุน งบประมาณและคุณภาพ ตลอดจน



การลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ดังนั้นผู้ที่เป็นเจ้าของต้องมีแผนงบประมาณที่แสดงถึงเงินสุทธิ  
งบประมาณ สิ่งของ และอาคารสถานที่

2.3 ผู้ซื้อ แนวคิดนี้ถือว่า รัฐบาลจะเป็นผู้ซื้อผลผลิตจากเอกชน หรือภาครัฐบาลด้วย  
กัน โดยผู้ซื้อหรือรัฐบาลเป็นผู้ระบุคุณลักษณะผลผลิตเอง แล้วกำหนดวงเงินให้ผู้ผลิต หรือผู้จัดหา  
(Provider) ดำเนินการผลิตจัดหาผลผลิตเพื่อนำส่งให้รัฐบาลตามคุณลักษณะที่ได้ตกลงกันได้  
ดังนั้นสถานศึกษาจึงเป็นหน่วยผลผลิตหลัก ซึ่งต้องสร้างสรรค์ผลผลิต เช่น นักเรียนที่จบการศึกษา  
ให้มีคุณภาพตามที่รัฐบาลกำหนด จากวงเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้

จากการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า สิ่งที่จะทำให้องค์กรดำเนินงานได้  
ตามเป้าหมาย บรรลุผลสำเร็จเป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นก็คือ จะต้องมีการวางแผนในการปฏิบัติ  
งานและสิ่งสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐประสบผลสำเร็จคือ การใช้งบประมาณของ  
ประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการบริหารจัดการด้วยระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดย  
เฉพาะโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งมีภารกิจในการจัดการศึกษาให้เกิดผลผลิตได้แก่นักเรียน และให้มี  
คุณภาพ คือผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานของโรงเรียนสามารถดำเนินการได้  
ตามภารกิจที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนด ผู้วิจัยจึงได้บูรณาการความรู้ที่ได้จากการศึกษาแนวคิด  
ทฤษฎี เอกสาร และหลักการปฏิบัติ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ของหน่วยงานและแนวคิดของนักวิชาการ  
ต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย  
เพื่อนำเสนอแนวทางที่มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในการวางแผนงบประมาณแบบมุ่ง  
เน้นผลงานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1  
และ เขต 2 มี 3 ด้าน 67 รายการ ดังนี้

1. การสังเคราะห์แนวทางการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียน  
ประถมศึกษา ด้านการวางแผนกลยุทธ์ในระดับสถานศึกษา ดังแสดงในตาราง 1
2. การสังเคราะห์แนวทางการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียน  
ประถมศึกษา ด้านการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหนัาระยะปานกลาง ดังแสดง  
ในตาราง 2
3. การสังเคราะห์แนวทางการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียน  
ประถมศึกษา ด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ดังแสดงในตาราง 3



ตาราง 1 (ต่อ)

การวางแผนกลยุทธ์ ในระดับสถานศึกษา	หน่วยงาน/นักวิชาการ											
	สำนักงบประมาณ	สำนักงาน ก.พ.	ส.ป.ช.	ชัยสิทธิ์	ธงชัย	ธนากร	รังสรรค์	สมนึก	เสาวนิตย์	สุพจน์	ศานนิจิตร	รวม
2. วิเคราะห์ด้านเทคโนโลยี ได้แก่ ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การผลิต เครื่องจักรต่าง ๆ และภูมิปัญญาท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
3. วิเคราะห์ด้านการเมือง และกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ หลักสูตร นโยบายรัฐบาลและหน่วยงานต้นสังกัด กฎหมาย ระเบียบ ต่าง ๆ การแทรกแซงทางการเมือง	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
4. นำประเด็นที่วิเคราะห์แล้วมาจัดเรียงแยกเป็นด้านโอกาส และอุปสรรคในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา		✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	10
<b>การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน</b>												
1. วิเคราะห์โครงสร้างสถานศึกษา ผลผลิต และการบริการทางการศึกษา ด้านประสิทธิภาพ และคุณภาพในการให้บริการทางการศึกษา และคุณภาพของนักเรียน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
2. วิเคราะห์ด้านบุคลากร ได้แก่ ปริมาณ และคุณภาพของบุคลากรในสถานศึกษา		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓		7
3. วิเคราะห์ประสิทธิภาพทางการเงิน ได้แก่ ความเพียงพอความคล่องตัวในการเบิกจ่ายเงิน การระดมทรัพยากร การใช้จ่ายทรัพยากรของสถานศึกษา		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	9
4. วิเคราะห์ด้านวัสดุ อุปกรณ์ ได้แก่ ความเพียงพอ และคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	9
5. วิเคราะห์ด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ การมีส่วนร่วม ของบุคลากรในสถานศึกษา การมอบอำนาจ การกระจายอำนาจ ในการบริหารจัดการ ของสถานศึกษาและการประชาสัมพันธ์		✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓		7
6. ระดมความคิดเรียงลำดับประเด็นแยกเป็น จุดอ่อน จุดแข็ง ของสถานศึกษา		✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	7

ตาราง 1 (ต่อ)

การวางแผนกลยุทธ์ ในระดับสถานศึกษา	หน่วยงาน/นักวิชาการ											
	กำกับงบประมาณ	สำนักงาน ก.พ.	กปช.	ชัยสิทธิ์	ธงชัย	ธนากร	รังสรรค์	สมนึก	เสาวนิตย์	สุพานี	สมานจิตร	รวม
<b>การประเมินสถานภาพสถานศึกษา</b>												
1. นำผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกมากำหนดเป็นภาพของสถานศึกษาในปัจจุบันว่ามีจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรค ในการดำเนินการจัดการศึกษาอย่างไร	✓	✓	✓				✓		✓	✓	✓	7
2. ประเมินภาพอนาคต(Scenarios) ของสภาวะแวดล้อม ที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานศึกษา	✓	✓	✓				✓		✓	✓	✓	7
3. วิเคราะห์และทบทวน การกิจอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาว่ามีความเหมาะสม และสอดคล้องกับบริบท และสภาวะแวดล้อมอนาคตเพียงใด	✓	✓	✓				✓		✓	✓		6
4. จัดเรียงลำดับความสำคัญของภารกิจ ที่ได้ตรวจสอบแล้วเพื่อแสดงให้เห็นงานหลักด้านต่าง ๆ	✓	✓	✓				✓		✓		✓	6
<b>การกำหนดทิศทางการศึกษา</b>												
1. วิเคราะห์บทบาทภารกิจหลัก อำนาจหน้าที่ในปัจจุบันของสถานศึกษาแล้วกำหนดภารกิจที่คาดหวังไว้สำหรับอนาคต	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓			7
2. จัดกลุ่มภารกิจหลักของสถานศึกษา วิเคราะห์ความเชื่อมโยงประสานระหว่างกลุ่มภารกิจต่าง ๆ และความสัมพันธ์ในรูปแบบโครงสร้างสถานศึกษา	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓			7
3. กำหนดภาพในอนาคตของสถานศึกษาที่ ต้องการ ซึ่งมีความเป็นไปได้ โดยพิจารณาจากข้อมูลข้อคิดและมองปัจจุบันทั้งสภาพแวดล้อมภายนอก และภายใน	✓	✓	✓	✓			✓		✓			6
4. ระบุภาพในอนาคตให้ชัดเจน แล้วเขียนเป็นวิสัยทัศน์ของ สถานศึกษา โดยใช้ข้อความในการสร้างแรงจูงใจ หรือกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาเกิดแรงบันดาลใจ ออกปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์	✓	✓	✓				✓		✓	✓	✓	7





ตาราง 1 (ต่อ)

หน่วยงาน/นักวิชาการ	สำนักงานประมาณ	สำนักงาน ก.พ.	ส.ป.ช.	ชัยสิทธิ์	ธงชัย	ธนากร	รังสรรค์	สมนึก	เสาวนิตย์	สุพณี	สมานจิตกร	รวม
2. กำหนดแนวทางในการดำเนินงาน โดยกา พิจารณาจากผลการวิเคราะห์สถานภาพของ องค์กร หากสิ่งใดเป็นจุดอ่อน หรืออุปสรรค กำหนดกลยุทธ์แก้ไข สิ่งใดเป็นจุดแข็งหรือ โอกาส กำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
3. กำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะ และกำหนดตัว ชี้วัดความสำเร็จที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ นั้นๆ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
4. ระบุภาพความสำเริงที่ต้องการ ซึ่งเป็นทาง เลือกที่ถูกเลือกในลักษณะของการประมา การที่คาดว่าจะต้องเกิดขึ้นในอนาคต 3-5 ปี ข้างหน้า	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
5. วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของทางเลือกแต่ละ ทาง แล้วเปรียบเทียบทางเลือก ตัดสินใจเลือก ทางเลือก ที่ผู้มีส่วนร่วมเห็นว่าดีที่สุดกำหนด เป็นกลยุทธ์ของสถานศึกษา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
6. ระบุแผนงานโครงการ/กิจกรรม ผลที่จะได้รับ และ การปฏิบัติที่ต้องเกิดขึ้นตามกลยุทธ์ เพื่อ สร้างแรงผลักดัน กลยุทธ์ให้สถานศึกษาบรรลุ วิสัยทัศน์	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10

จากตาราง 1 ผู้วิจัยจึงสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยการศึกษาแนวทางการวางแผน  
งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานใน โรงเรียนประถมศึกษา ด้านการวางแผนกลยุทธ์ในระดับ  
สถานศึกษามี 39 รายการ

ตาราง 2 แสดงการสังเคราะห์แนวทางการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียน  
ประถมศึกษา ด้านการวางแผนจัดหางบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าที่ระยะปานกลาง

การวางแผนจัดหางบประมาณ รายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง	หน่วยงานหลักวิชาการ							รวม
	สำนักงานประมาณ	สำนักงาน ก.ศ.	ศปช.	จัดซื้อจัดจ้าง	บัญชี	สนับสนุน	เทคโนโลยี	
<b>การประมาณการรายได้จากเงินงบประมาณ</b>								
<b>งบผูกพัน</b>								
1. ระดมความคิดศึกษาวิเคราะห์ ความต้องการอัตรากำลัง ของสถานศึกษา ตามมาตรฐานอัตรากำลังที่องค์กรกลางบริหาร งานบุคคลกำหนด เพื่อสรรหาหรือตัดทอนให้เหมาะสมกับ ปริมาณงาน	✓	✓	✓	✓		✓	✓	6
2. ศึกษาวิเคราะห์อัตราเงินเดือน และค่าจ้างที่บุคลากรได้รับอยู่ความ ถูกต้องเหมาะสม ยืนยันวงเงินที่ใช้ในการปรับเพิ่มในกรณีต่าง ๆ ตามสิทธิของบุคลากร เช่น ปรับวุฒิ ค่าเปลี่ยนตำแหน่ง การ เลื่อนขั้นเงินเดือน หรือเพิ่มค่าจ้างประจำปี		✓	✓					2
3. นำเงินที่คำนวณได้เป็นวงเงินประมาณการ ค่าใช้จ่าย งบผูกพัน แต่ละปี เพื่อใช้ในการขอตั้งงบประมาณปีต่อไป		✓	✓					2
<b>งบดำเนินงาน</b>								
1. สำรวจและจัดทำข้อมูลนักเรียนใน ขณะนอกเขตบริการนักเรียน ต่างสัญชาติ นักเรียนที่มีชื่อและ ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรที่อยู่ใน ในโรงเรียน			✓					1
2. สำรวจข้อมูลผู้ปกครองนักเรียนตามทะเบียนราษฎร (ทร.14) ท ข้อมูลเพื่อจัดกลุ่มผู้เรียน			✓					1
3. วิเคราะห์แนวโน้ม ของการจัดการศึกษาของสถานศึกษาว่าจะ ต้องขยายระดับการศึกษานี้เพิ่มขึ้นหรือลดลง			✓	✓				2
<b>งบลงทุน</b>								
1. ศึกษาวิเคราะห์ ข้อมูลความขาดแคลนและความต้องการจำ เป็น มาตรฐานครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เกี่ยวกับเกณฑ์ หรือมาตรฐานที่กำหนดในช่วง 3 ปี			✓	✓				2
2. นำข้อมูลความขาดแคลนและต้องการรายการครุภัณฑ์ที่ดินและ สิ่งก่อสร้างแต่ละปี มาคำนวณราคาต่อกลางมาตรฐาน ที่สำนัก งบประมาณที่กำหนด			✓	✓				2
3. นำจำนวนเงินที่คำนวณได้เป็นวงเงินลงทุนที่ใช้ในการขอตั้ง งบประมาณในส่วนของงบลงทุนปีต่อไป			✓	✓				2

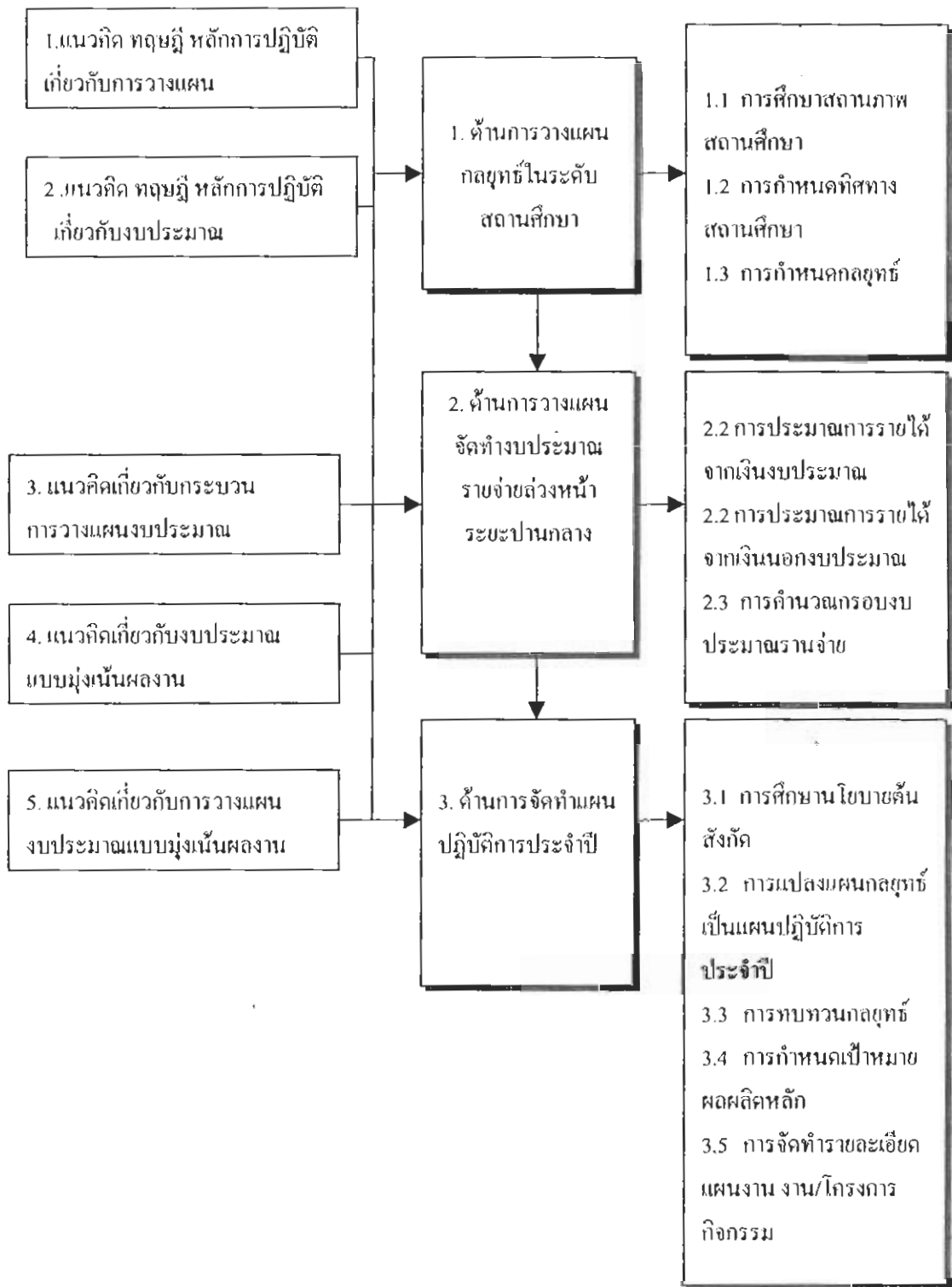
ตาราง 2 (ต่อ)

การวางแผนจัดทำงานประมาณ รายจ่ายส่วนหน้าระยะปานกลาง	หน่วยงาน/นักวิชาการ							รวม
	สำนักงานประมาณ	สำนักงาน ก.พ.	ส.บ.ร.	ชัยสิทธิ์	สงชัย	สมนึก	เสาวมิตต์	
การประมาณการรายได้จากเงินนอกงบประมาณ								
1. นำประเภทของงบประมาณภายนอก มาจัดทำตารางประมาณการปีที่รับจริง ปีปัจจุบัน และประมาณการล่วงหน้าอีก 3 ปี	✓	✓	✓	✓		✓		5
2. นำเงินนอกงบประมาณ มารวมกับเงินงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาล เพื่อคำนวณเป็นรายได้ของสถานศึกษาแล้วนำไปวางแผนงบประมาณตามกลยุทธ์	✓		✓	✓		✓	✓	5
3. จัดทำตารางแผนงบประมาณระยะปานกลาง ให้เชื่อมโยง กับแผนกลยุทธ์ แล้วคำนวณงบประมาณกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีให้ครบถ้วนตามภารกิจ และครอบคลุมกิจกรรม			✓	✓		✓	✓	4
การคำนวณกรอบงบประมาณรายจ่าย								
1. กำหนดกรอบวงเงินค่าใช้จ่ายแต่ละปีโดยพิจารณาจากเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ			✓	✓		✓	✓	4
2. ปรับกลยุทธ์ เป็นแผนงานโครงการ กิจกรรม และกำหนดค่าใช้จ่ายตามกลยุทธ์	✓		✓	✓		✓	✓	5
3. การคำนวณกรอบงบประมาณรายจ่าย คำนึงถึง ประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้	✓		✓	✓		✓		4

จากตาราง 2 ผู้วิจัยจึงสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย การศึกษาแนวทางการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียนประถมศึกษา ด้านการวางแผนจัดทำงานประมาณรายจ่าย กว้างหน้าระยะปานกลางมี 15 รายการ

ตาราง 3 แสดงการสังเคราะห์แนวทางการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียน  
ประถมศึกษา ด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

การจัดทำแผนปฏิบัติการ ประจำปี	หน่วยงาน/นักวิชาการ									รวม	
	ค้ำถัดงาน	ค้ำถัดงาน ก.พ.	ศ.ป.ช.	ก.ส.อ.	จิรพัฒน์	ชัยสิทธิ์	ธงชัย	สมฤดี	สมนึก		เสาวนิตย์
1. ระดมความคิดของทีมงานในการพิจารณาโครงสร้างของสถานศึกษาที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนทิศทางการกลยุทธ์			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
2. กำหนดเป้าหมาย ผลผลิตของหน่วยงานให้สอดคล้องกับผลลัพธ์และผลผลิตหลักที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนด	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
3. กำหนดเป้าหมาย ผลผลิตของหน่วยงานให้สอดคล้องกับผลลัพธ์และผลผลิตหลักที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนด	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
4. ศึกษากรอบเงื่อนไขประจำปี จากหน่วยงานต้นสังกัดได้แก่กรอบนโยบาย กรอบเป้าหมายของผลผลิตหลักที่โครงการรวมทั้งกรอบวงเงินที่ได้รับจัดสรร		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
5. ทบทวนสาระสำคัญของแผนกลยุทธ์ เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	7
6. รวบรวมทบทวน และบูรณาการแผนระดับปฏิบัติ โดยผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
7. วิเคราะห์ปรับงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ				✓	✓	✓		✓	✓	✓	6
8. สร้างแผนปฏิบัติการเพื่อสื่อสารและเสริมแรงกลยุทธ์กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
9. ระบุสิ่งที่จำเป็นต้องปรับในระบบการบริหาร การควบคุม เพื่อสนับสนุนแผนกลยุทธ์	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
10. ระบุสิ่งที่จำเป็นต้องปรับในระบบข้อมูล เพื่อสนับสนุนแผนกลยุทธ์	✓	✓			✓	✓		✓		✓	6
11. ระบุการฝึกอบรมและเครื่องมือที่จำเป็นเพื่อให้บุคลากรสามารถดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ได้			✓		✓	✓		✓		✓	5
12. นำแผนกลยุทธ์มาแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีค่าใช้จ่ายภายในกรอบวงเงินที่กำหนด(MTEF)แล้วจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี	✓	✓	✓		✓	✓		✓		✓	7



ภาพประกอบ 9 แนวความคิดและหลักการที่นำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา  
แนวทางการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียนประถมศึกษา



จากการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงได้ร่างแนวทางการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียนประถมศึกษา เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. ด้านการวางแผนกลยุทธ์ในระดับสถานศึกษา ประกอบด้วย
  - 1.1 การศึกษาสถานภาพสถานศึกษา
    - 1.1.1 การเตรียมการวางแผน
    - 1.1.2 การวิเคราะห์ภารกิจและผลผลิตหลัก
    - 1.1.3 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม(ภายนอก/ภายใน)
    - 1.1.4 การประเมินสถานภาพสถานศึกษา
  - 1.2 การกำหนดทิศทางสถานศึกษา
    - 1.2.1 การกำหนดวิสัยทัศน์
    - 1.2.2 การกำหนดพันธกิจ
    - 1.2.3 การกำหนดเป้าหมายผลผลิตหลัก
  - 1.3 การกำหนดกลยุทธ์
    - 1.3.1 การมีส่วนร่วม และการระดมความคิด
    - 1.3.2 การวิเคราะห์สถานภาพองค์กร(SWOT)
    - 1.3.3 การกำหนดกลยุทธ์
2. ด้านการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (3-5 ปี) ประกอบด้วย
  - 2.1 การประมาณการรายได้จากเงินงบประมาณ
    - 2.1.1 การประมาณการรายได้งบบุคลากร
    - 2.1.2 การประมาณการรายได้งบดำเนินงาน
    - 2.1.3 การประมาณการรายได้งบลงทุน
  - 2.2 การประมาณการรายได้จากเงินนอกงบประมาณ
    - 2.2.1 การคิดคำนวณรายได้
    - 2.2.2 การประมาณการรายได้ล่วงหน้า
    - 2.2.3 ทำแผนงบประมาณเชื่อมโยงกลยุทธ์
  - 2.3 การคำนวณกรอบงบประมาณรายจ่าย
    - 2.3.1 การคำนวณตามขั้นตอนกิจกรรมกลยุทธ์
3. ด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ประกอบด้วย
  - 3.1 การศึกษานโยบายต้นสังกัด

- 3.2 การแปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนปฏิบัติการประจำปี
- 3.3 ทบทวนกลยุทธ์
- 3.4 กำหนดเป้าหมายและผลผลิตหลัก
- 3.5 จัดทำรายละเอียด แผนงาน งาน/โครงการ กิจกรรม เชื่อมโยงกลยุทธ์ และ

งบประมาณ