



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยศึกษาสภาพ ปัญหา และแนวทางการแก้ไขการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 สรุปได้ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
2. การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
 - 2.1 ความเป็นมาของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
 - 2.2 ความหมายของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
 - 2.3 ลักษณะสำคัญของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
 - 2.4 ความสำคัญของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
3. กระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานกับมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน
4. การบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
5. การบริหารจัดการงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 6.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1.1 การบริหาร

มีนักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายและกล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารไว้ ดังนี้

1.1.1 ความหมายของการบริหาร

ศิริอร ชันธหัตถ์ (2541 : 19) กล่าวว่า การบริหาร เป็นกิจกรรมที่บุคคลดำเนินการร่วมมือกับผู้อื่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 21) กล่าวว่า การบริหารใด ๆ ขององค์การที่ไม่ต้องการกำไร โดยผู้บริหารจะต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะทำให้เป้าหมายขององค์การที่วางไว้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

11

บรรลุผลสำเร็จ โดยมีได้คำนึงถึงผลตอบแทนที่จะได้รับ คำว่า การบริหารจัดการ (Administration) จึงมักใช้ในองค์กรรัฐบาล หรือหน่วยงานสาธารณะที่ไม่หวังผลกำไร

เสนาะ ดิเยาว์ (2544 : 17) กล่าวว่า การบริหารเป็นกิจกรรมในการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

จากความหมายต่าง ๆ สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการปฏิบัติกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ทำงานร่วมกัน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.2 องค์ประกอบทางการบริหาร

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2539 : 24) กล่าวถึง ทรัพยากรหรือองค์ประกอบทางการบริหาร ประกอบไปด้วย 4Ms คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) และการจัดการ (Management) ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการบริหาร

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 28) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบทางการบริหารที่เป็นข้อมูลพื้นฐานที่ผู้บริหารทุกคนจะต้องหันมาให้ความสนใจงานด้านการบริหาร เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือของหน่วยงานที่ตั้งไว้ ซึ่งประกอบด้วย คน เครื่องจักร เงิน วัสดุ สิ่งของ และนอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงปัจจัยทางการบริหารอีกกลุ่มหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จงานในองค์กรอันประกอบไปด้วย เรื่องการตลาด วิธีการปฏิบัติ การจูงใจในการปฏิบัติ และวิธีการบริหารจัดการ

กรองแก้ว โคตรภูเวียง (2543 : 31) กล่าวถึง องค์ประกอบทางการบริหารว่า ควรจะประกอบไปด้วยสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริหารจัดการ

จากความหมายต่าง ๆ สรุปได้ว่า องค์ประกอบทางการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการบริหาร

1.2 การบริหารงบประมาณ

1.2.1 ความหมายของการบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ประเทศหรือองค์กรสามารถดำเนินกิจการภายใต้ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจได้ ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณมีส่วนช่วยประกอบการตัดสินใจของแต่ละองค์กร ให้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดหรือส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารงานของประเทศหรือองค์กรบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้เพียงใดขึ้นอยู่กับส่วนราชการของผู้ขอใช้และผู้ใช้เป็นสำคัญ ถ้ามีการขอใช้อย่างไม่ประหยัดก็จะทำให้ขาด



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

12

ประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ ดังนั้นการบริหารงบประมาณจึงเป็นหัวใจสำคัญต่อการบริหารงานทั้งในระดับชาติและระดับองค์กร สำหรับความหมายของการบริหารงบประมาณ (Budget) ที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ทั้งในด้านการเป็นเครื่องมือการบริหาร และในด้านการเป็นเครื่องมือทางการเมือง ดังต่อไปนี้

นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ (2544 : 16 - 17) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารงบประมาณไว้ว่า เป็นการวางแผนการบริหารของรัฐบาล แสดงกิจกรรม หรือโครงการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะปฏิบัติจัดทำ เป็นการประมาณการค่าใช้จ่าย และที่มาของรายได้เพื่อใช้จ่ายนั้น ๆ เป็นการมีระยะเวลาที่แน่นอน เรียกว่า ปีงบประมาณ (Fiscal year) ซึ่งหมายถึงในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ที่แน่นอน โดยทั่วไปมักเป็น 1 ปี แต่อาจจะมากหรือน้อยกว่า 1 ปี ก็ได้ เป็นแผนบริหารที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้น เพื่อเสนอขออนุมัติจากรัฐสภา

อำนาจ ทองโปร่ง (2547 : 1) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารงบประมาณไว้ว่า เป็นการที่จะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณผ่านการอนุมัติของรัฐสภาและประกาศให้เป็นกฎหมาย

เซอร์วูด (Sherwood. 1964 : 18) กล่าวว่า การบริหารงบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่งแผนนี้จะรวมถึงการประมาณการงบประมาณ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน

วิลดาฟสกี (Wildavsky. 1964 : 4) กล่าวว่า การบริหารงบประมาณเป็นเรื่องของการเมือง ที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร และอำนาจให้แก่กลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งถือว่าการเมือง คือ การขัดแย้งกันระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบ ปราบกฏในงบประมาณนั่นเอง การบริหารงบประมาณ จึงเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง

ลินช์ (Lynch. 1979 : 3) กล่าวว่า การบริหารงบประมาณเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อ โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น มีการประมาณทรัพยากรที่มีค่าและต้องการที่จะนำมาใช้ และมีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีตและความต้องการที่จะทำในอนาคต

ในที่นี้อาจสรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณ เป็นแผนการเงินที่จัดทำขึ้นโดยการกำหนดรายรับและรายจ่ายของงาน/โครงการต่างๆ ที่จะดำเนินการไว้ล่วงหน้า เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.2 ประเภทของการบริหารงบประมาณ

จากการศึกษาประเภทของงบประมาณมีผู้กล่าวไว้ ดังนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

13

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 66) กล่าวว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีการแบ่งประเภทตามลักษณะใหญ่ ๆ อยู่ 2 วิธี คือ

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

การแบ่งตามนโยบายงบประมาณ (Budget policy) มี 3 ประเภท คือ

1. งบประมาณสมดุล (Balanced budget) เป็นการจัดทำงบประมาณที่มีงบประมาณรายรับเท่ากับงบประมาณที่ต้องจ่ายออกไปใช้ในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจกำลังมีเสถียรภาพ ไม่มีปัญหาเงินเฟ้อ

2. งบประมาณเกินดุล (Surplus budget) เป็นการจัดทำงบประมาณที่มีงบประมาณรายรับมากกว่างบประมาณที่ต้องจ่าย ซึ่งจะมีผลให้มีเงินเหลือ (เงินคลัง) ใช้ในกรณีเกิดภาวะเงินเฟ้อ

3. งบประมาณขาดดุล (Deficit budget) เป็นการจัดทำงบประมาณรายรับน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายเป็นเหตุให้ประมาณเงินในท้องตลาดมากขึ้น ใช้ในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำภาวะเงินฝืด

การแบ่งตามบทบาทของงบประมาณ (Budget roles)

ระบบงบประมาณที่นำมาใช้ตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำงบประมาณจนถึงปัจจุบัน อาจจำแนกได้เป็น 5 ประเภท คือ งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance budgeting) งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning-programming budgeting : PPB) งบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero-based budgeting : ZBB) และงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting : PBB) (ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ, 2544 : 8-10 ; สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 66)

เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับประเภทตามบทบาทการบริหารงบประมาณ ผู้วิจัยจึงสรุปและแบ่งแยกการบริหารออกเป็น 2 ระบบ คือ การบริหารงบประมาณระบบเดิม กับการบริหารงบประมาณระบบใหม่ ดังนี้

การบริหารงบประมาณระบบเดิม ประกอบด้วย

1. ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting)

งบประมาณแบบนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงิน มิให้มีการจ่ายเกินไปจากที่กำหนด หรือแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ ลักษณะของงบประมาณระบบนี้ คือ

- 1.1 มุ่งเน้นในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบปัจจัยนำเข้า (Input) ให้เป็นไปตามที่กำหนด (Control orientation)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

14

1.2 จำแนกค่าใช้จ่ายตามหมวดค่าใช้จ่ายและรายการใช้จ่ายในการ ของงบประมาณ ตามรายการที่กำหนดไว้ จะใช้งบประมาณผิดหมวดหรือต่างไปจากรายการที่กำหนดไว้ได้

1.3 ระบบงบประมาณนี้ จะเป็นความสำเร็จหรือล้มเหลวของงบประมาณจาก ความสามารถที่จะใช้งบประมาณที่ได้รับให้หมดไป ไม่ได้ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการ บริหารและผลงานที่เกิดจากการใช้งบประมาณ

2. ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance budgeting)

เป็นระบบงบประมาณ ที่มุ่งเน้นด้านประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยได้รับอิทธิพล ทางแนวความคิดมาจากการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management) ซึ่งมีแนวคิดว่า “การ บริหารงานต้องทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดขึ้นจากการศึกษาวิเคราะห์โดยรอบคอบ เพื่อให้มีวิธี ที่ดีที่สุด (The one best way) ในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้น” ระบบ งบประมาณแบบนี้ ริเริ่มขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1949 ลักษณะของ งบประมาณระบบนี้ คือ

2.1 จำแนกงบประมาณตามลักษณะงาน (Functional classification) หรือวัตถุประสงค์ ของงาน (Objective classification) เช่น จำแนกงบประมาณเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษาด้าน สาธารณสุข ฯลฯ

2.2 มีการวัดประสิทธิภาพของการดำเนินงาน เปรียบเทียบปัจจัยภายนอก (Output) กับปัจจัยภายใน (Input) เพื่อหาวิถีทางที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน ปัจจัยภายนอกจะเป็นตัวชี้ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

2.3 กำหนดมาตรการในการวัดงาน (Work measurement) และมีระบบบัญชีแสดง ราคาต่อหน่วย (Cost accounting system) สำหรับคำนวณค่าใช้จ่ายของงานต่าง ๆ

3. ระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ (Planning-Programming Budgeting System : PPBS)

ระบบงบประมาณแบบนี้บางที่เรียกว่า งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting) เริ่มใช้ครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.1964 มีจุดเริ่มต้นการพัฒนาจากบริษัท เจเนรอล มอเตอร์ (General Motors) ในปี ค.ศ. 1924 การวางโครงการ และการทำงบประมาณมี ลักษณะสำคัญ คือ

3.1 ระบบงบประมาณแบบการวางแผน นำเอาการวางแผนระยะยาว (3-5 ปี) มาใช้ ในการกำหนดวงเงินงบประมาณ การวางแผนจะเชื่อมโยงกับนโยบาย เป้าหมายของรัฐบาลและเห็น ภาพการดำเนินงานที่ต่อเนื่องไปในอนาคต



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

3.2 จัดทำแผนงานแยกตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละด้าน เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจ การศึกษา ฯลฯ

3.3 จำแนกแผนงานเป็นแผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการหลัก โครงการรองและกิจกรรม และจำแนกงบประมาณตามแผนงาน โครงการ

3.4 จะต้องกำหนดและวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของโครงการ ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นของโครงการ

3.5 วิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ เพื่อเลือกวิถีทางที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

3.6 พิจารณาค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ

3.7 ระบบงบประมาณแบบการวางแผน จะเน้นการวิเคราะห์ ซึ่งมีเทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ได้แก่ การวิเคราะห์ระบบ (System analysis) ศูนย์การวิเคราะห์งบประมาณฐาน (Zero base budget analysis) การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative analysis) การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative analysis) การวิเคราะห์ต้นทุน (Marginal analysis) และการลดค่าใช้จ่าย (Cost effectiveness) หรือการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-benefit analysis) การเสนองบประมาณต้องจัดทำเอกสาร 3 ชุด คือ โครงการบันทึกข้อตกลง (Program memorandum : PM) เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นโครงสร้างของสายงานความสัมพันธ์ของแผนงาน โครงการวัตถุประสงค์ ผลงาน และผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ โปรแกรมวางแผนทางการเงิน (Program Financial Plan : PEP) เป็นแผนการใช้จ่ายของโครงการที่ต้องการเงินงบประมาณในระยะยาว เพื่อเป็นหลักประกันว่าโครงการจะดำเนินต่อไปได้ในปีต่อ ๆ ไป การศึกษาพิเศษ (Special Study : SS) เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงการวิเคราะห์โครงการและทางเลือกโครงการต่าง ๆ

4. ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero-based budgeting system : ZBB)

เป็นระบบงบประมาณที่มีแนวคิดในการจัดตั้งงบประมาณ โดยไม่ให้ความสำคัญแก่รายการหรือแผนงานที่เคยได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาแล้ว แต่จะพิจารณาแผนงานที่ของงบประมาณอย่างละเอียด เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดงบประมาณ แผนงานที่เคยได้รับงบประมาณแล้ว อาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอีก ถ้าหากแผนงานนั้นมีความเหมาะสมผู้แผนงานอื่นไม่ได้ การจัดงบประมาณในแนวคิดดังกล่าว จะช่วยให้สำนักงบประมาณหรือฝ่ายจัดงบประมาณ ไม่ต้องเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เคยได้รับงบประมาณมาแล้วทุกปี

การบริหารงบประมาณระบบใหม่

งบประมาณระบบใหม่ คือ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting : PBB) ซึ่งหมายถึงระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

16

ขององค์กร จุดหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตาม และประเมินผลสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการ ทรัพยากร การเงิน และพัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์กร หรือของรัฐภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance) เพื่อ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและทำให้ประเทศชาติมั่นคง และพึ่งตนเองได้

อนึ่ง ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยง ระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับ ผล (Results) ที่จะได้รับจาก โครงการ ลักษณะสำคัญของ PBB คือ

1. ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งต้องสอดคล้องกับ เป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล
2. ใช้การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นเครื่องมือในการกำหนดผลผลิตและ ผลลัพธ์และงบประมาณ
3. การกระจายอำนาจ (Devolution) ในการตัดสินใจให้กับผู้บริหารของหน่วยงาน
4. จัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block grant) ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้ งบประมาณ
5. คำนวณค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณจากผลผลิตหรือกิจกรรม
6. กำหนดวงเงินงบประมาณล่วงหน้า (Medium term expenditure framework : TEF)
7. ใช้ระบบบัญชีรับจ่าย (Accrual basis)
8. เน้นการควบคุมภายใน
9. การรายงานผลจะเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินงานกับการปรับเปลี่ยนการจัดทำ งบประมาณจากระบบเดิมเป็นระบบใหม่ จึงเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการจัดทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป (Inputs) ควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด และมีความ เกร็งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณ มาเป็นระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting) การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นแนวทางที่ครบวงจร ตั้งแต่การวางแผนการจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นโดยมีผลผลิต คือ สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้จากการ ดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์ หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและ ผลกระทบ (ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ) ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

สรุปได้ว่า ประเภทของงบประมาณประกอบด้วย การแบ่งตามนโยบายงบประมาณ มี 3 ประเภท คือ 1) แบบงบประมาณสมดุล 2) แบบงบประมาณเกินดุล 3) แบบงบประมาณขาดดุล และ แบ่งตามบทบาทของงบประมาณมี 5 ประเภท คือ 1) งบประมาณแบบแสดงรายการ 2) งบประมาณ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

17

แบบแสดงผลงาน 3) งบประมาณแบบแสดงแผนงาน โครงการ 4) งบประมาณแบบฐานศูนย์
5) งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ตาราง 1 เปรียบเทียบคุณลักษณะของการบริหารงบประมาณระบบเดิมกับระบบใหม่
(ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน)

คุณลักษณะ	การบริหารงบประมาณระบบเดิม	การบริหารงบประมาณระบบใหม่
1. จุดมุ่งหมาย/ลักษณะ	<ul style="list-style-type: none">- การใช้จ่ายเป็นไปตามรายการที่อนุมัติ- การเชื่อมโยงผลผลิตของแผนงานเข้ากับวัตถุประสงค์ยังไม่ชัดเจนมากนัก- หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีแผนกลยุทธ์แต่ไม่สมบูรณ์- กำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณล่วงหน้าปีต่อไป- ค่าของงบประมาณแสดงเฉพาะรายจ่ายประจำปี- เน้นทรัพยากรที่ใช้ไป (Inputs)	<ul style="list-style-type: none">- จัดสรรงบประมาณแบบเป็นก้อน (Block Gant) หรือวงเงินรวม- ปรับปรุงโครงสร้างแผนงานโดยคำนึงถึงการจัดกลุ่มผลผลิตให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน- กำหนดให้ทุกหน่วยงานภาครัฐมีแผนกลยุทธ์สมบูรณ์และทันสมัย- กำหนดทิศทางและจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (3 ปี)- ค่าของงบประมาณแสดงรายจ่ายรายได้ทั้งหมดและหนี้สาธารณะ- เน้นผลผลิต และผลลัพธ์ (Outputs and outcomes)- เน้นความรับผิดชอบ ความโปร่งใส- มีการจัดทำตัวชี้วัดสำหรับประเมินผลงานของผลผลิต/ผลลัพธ์



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ตาราง 1 (ต่อ)

คุณลักษณะ	การบริหารงบประมาณระบบเดิม	การบริหารงบประมาณระบบใหม่
	<ul style="list-style-type: none"> - มีการคำนวณต้นทุนมาตรฐานของงาน/กิจกรรมประเภท เช่น บุคลากร สร้างถนน ฯลฯ - หน่วยงานภาครัฐได้รับการจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้าง แผนงาน/โครงการ จำแนกประเภทรายจ่ายเป็น 7 หมวด ได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> 1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ 2. ค่าจ้างชั่วคราว 3. ค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ 4. ค่าสาธารณูปโภค 5. ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 6. เงินอุดหนุน 7. รายจ่ายอื่น - กำหนดให้มีเงินประจำงวด 3 งวด งวดละ 4 เดือน - มีรายงานการใช้จ่ายเงินในรูปแบบกระแสเงินสดตามเกณฑ์เงินสด (Cash basis) - มีรายงานสถานการณ์ใช้จ่ายเงินของประเทศจัดทำโดยกรมบัญชีกลาง 	<ul style="list-style-type: none"> - มีการคำนวณต้นทุนผลผลิตหลัก (Output-based costing) - หน่วยงานภาครัฐได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานแบบวงเงินรวมแบ่งเป็น 5 งบ ได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> 1. งบบุคลากร 2. งบดำเนินงาน 3. งบลงทุน 4. งบเงินอุดหนุน 5. งบรายจ่ายอื่น - กำหนดให้มีเงินประจำงวด 4 งวด งวดละ 3 เดือน - ให้ความสำคัญกับแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายเงินสด - หน่วยงานภาครัฐรายงานทางการเงินในรูปแบบงบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงาน งบกระแสเงินสด และหมายเหตุประกอบการเงิน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

19

ตาราง 1 (ต่อ)

คุณลักษณะ	การบริหารงบประมาณระบบเดิม	การบริหารงบประมาณระบบใหม่
	<ul style="list-style-type: none">- รายงานผลการดำเนินงาน แสดงผลการใช้จ่ายเงิน งบประมาณเบิกจ่ายจริง โดย หน่วยงานภาครัฐใช้แบบฟอร์ม สำนักงบประมาณ- รายงานผลการดำเนินงานของ หน่วยงานภาครัฐต่อสำนักงาน ตรวจสอบแผ่นดิน	<ul style="list-style-type: none">- ใช้การบัญชีตามเกณฑ์สิทธิหรือ เกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (Accrual basis)- รายงานผลการดำเนินงาน ประกอบด้วยผลผลิต/ ผลลัพธ์ ที่คาดหวังเปรียบเทียบกับ ตัวชี้วัดผลผลิต/ผลลัพธ์จริง
2. บทบาทของสำนัก งบประมาณ	<ul style="list-style-type: none">- ควบคุมการจัดสรรงบประมาณ อย่างเข้มงวด	<ul style="list-style-type: none">- กำกับ ดูแลให้มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และมีการรายงาน ประเมินผล
3. ขั้นตอนสำคัญใน กระบวนการ งบประมาณ	<ul style="list-style-type: none">- การบริหารงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none">- การวางแผนและการติดตาม ประเมินผล
4. เครื่องมือ		<ul style="list-style-type: none">- มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน ประกอบด้วย<ol style="list-style-type: none">1. การวางแผนงบประมาณ2. การคำนวณต้นทุนผลผลิต3. การจัดระบบการจัดซื้อ จัดจ้าง4. การบริหารทางการเงินและ ควบคุมงบประมาณ5. การบริหารสินทรัพย์6. การรายงานทางการเงินและ ผลการดำเนินงาน7. การตรวจสอบภายใน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ตาราง 1 (ต่อ)

คุณลักษณะ	การบริหารงบประมาณระบบเดิม	การบริหารงบประมาณระบบใหม่
	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบการอนุมัติเงินประจำงวด มีความเคร่งครัด - อิงราคามาตรฐาน 	<ul style="list-style-type: none"> - การมอบอำนาจและกระจายอำนาจการจัดทำงบประมาณ และบริหารงบประมาณให้หน่วยปฏิบัติ
5. ข้อมูลสารสนเทศ	<ul style="list-style-type: none"> - วัตถุประสงค์ - รายละเอียดการใช้จ่ายตามรายการ 	<ul style="list-style-type: none"> - วัตถุประสงค์ - ผลลัพธ์ - ผลผลิต - กิจกรรม - ผู้รับผิดชอบ

ตาราง 2 สรุปความแตกต่างระหว่างระบบงบประมาณเดิม-ใหม่

ระบบงบประมาณ	มุ่งเน้น	ควบคุม	เครื่องมือบริหารงบประมาณ
แบบเดิม	Input & Process	การใช้จ่าย การดำเนินงาน	เงินประจำงวด
แบบใหม่ (แบบมุ่งเน้นผลงาน)	Outputs & Outcomes	ผลสำเร็จ ผลลัพธ์	แบบรายงาน ผลการประเมิน

2. การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

2.1 ความเป็นมาของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สืบเนื่องจากแนวคิดในการบริหารงานที่เน้นผลสัมฤทธิ์ หรือที่เรียกว่า RBM (Result-based management) ซึ่งภาครัฐได้นำมาใช้ปรับปรุง ปรับเปลี่ยน การกิจ และวิธีการบริหารงานของ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

21

ภาครัฐ ตามแผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐในส่วนของ การปฏิรูประบบงบประมาณ ซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อน RBM ให้สัมฤทธิ์ผล รัฐบาลได้เลือกใช้ระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting : PBB) เป็นแกนหลักในการปฏิรูป ครั้งนี้ โดยระบบบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หรือ PBB จะกระจายอำนาจการบริหาร งบประมาณให้หน่วยงานมีอิสระ คล่องตัวในการใช้งบประมาณให้คุ้มค่า แต่ต้องรับผิดชอบผลงาน ตามภารกิจ โดยกำหนดให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน

สำนักงบประมาณมีกลยุทธ์ในการดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ โดย เริ่มจากการดำเนินโครงการนำร่อง (Pilot project) ในส่วนราชการที่มีความพร้อมโดยคัดเลือกจาก ความสมัครใจของหน่วยงานและมีผู้นำที่มีความตั้งใจ หลังจากสำนักงบประมาณได้คัดเลือก หน่วยงานนำร่องตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแล้ว กลยุทธ์ต่อไป คือการใช้ วิธีแบบมีเงื่อนไข (Hurdle approach) คือ การกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานนำร่องดำเนินการ ก่อนที่ หน่วยงานนำร่องจะได้รับความคล่องตัวทางการเงิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันความเสี่ยงที่อาจ เกิดขึ้นจากการนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีประสิทธิผล เงื่อนไข ดังกล่าวคือ การลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างสำนักงบประมาณและหน่วยงานนำร่อง เกี่ยวกับมาตรฐานการจัดการทางการเงินและการลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร (Resource agreement หรือ output agreement) โดยในปี 2542 สำนักงบประมาณได้คัดเลือกสำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน) เป็นหน่วยงานนำร่องในการปรับปรุงระบบงบประมาณของ กระทรวงศึกษาธิการ และได้ร่วมลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) การปรับระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงาน (PBB) โดยได้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันในการเตรียมความพร้อมทางด้านการเงิน การบริหาร และการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี บนกรอบพื้นฐานการพัฒนา มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน ประกอบไปด้วย การวางแผนงบประมาณ การคำนวณ ต้นทุนผลผลิต การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน โดย เริ่มโครงการในปีงบประมาณ 2545 และได้ร่วมมือกับสถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ จัดทำ แผนกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (โครงการต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2543) เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2549

2.2 ความหมายของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 8-9) ได้กล่าวถึงความหมาย ของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting : PBB) ไว้ว่าเป็น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

22

ระบบงบประมาณที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลงาน ที่เกิดขึ้นว่ามีความเชื่อมโยงกันอย่างไร คุ่มค่ามากน้อยเพียงไร นอกจากนี้การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) ยังเป็นระบบการทำงานที่ผสมผสานระหว่างการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผล ดังนั้น ความสำเร็จของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) พิจารณาได้จากผลงานที่เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณต้องรับผิดชอบผลงานที่เกิดขึ้น ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ ผลผลิต และผลลัพธ์ สำหรับผลผลิตในหน่วยงานภาครัฐมี 2 ประเภท คือ ผลผลิตหลักและผลผลิตภายใน ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน

กรมสามัญศึกษา (2545 : 2) กล่าวถึงความหมายของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) ว่าเป็นระบบงบประมาณที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรหรืองบประมาณที่ใช้ไปกับผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น โดยมีเงื่อนไขในการบริหารจัดการที่จะทำให้ผู้บริหาร ครู-อาจารย์ และบุคลากรในสถานศึกษา ตลอดจนการสร้างความร่วมมือกับชุมชน องค์กรส่วนท้องถิ่น ในการร่วมคิด ร่วมทำและรับผิดชอบต่องาน ให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพจะเน้นการดำเนินงานที่ได้ผลผลิตมากที่สุด โดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด การดำเนินงานให้มีประสิทธิผลมุ่งเน้นให้เกิดผลตามที่กำหนดไว้ในนโยบายและเป้าหมายของสถานศึกษา ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาลเป็นสำคัญ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) จึงเป็นระบบ การบริหาร งบประมาณ โดยเน้นสถานศึกษา มีการบริหารงานเชิงระบบ โดยการร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ ร่วมทำ มีการกำหนดเป้าหมายแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) การประเมินผลของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ และสามารถตรวจสอบได้ โดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายใน และภายนอกสถานศึกษา ในการกำหนดภารกิจและผลผลิตการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า 3-5 ปี เพื่อเป็นเงื่อนไขในการใช้จ่ายงบประมาณแบบเงินก้อน (Block grant)

จากความหมายของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) จึงพอสรุปได้ว่าการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นการบริหารที่เน้นผลงานที่เกิดขึ้นเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในหน่วยงานนั้น ๆ และเป็นโอกาสให้บุคคลภายนอก ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เข้ามามีส่วนในการบริหารด้วย

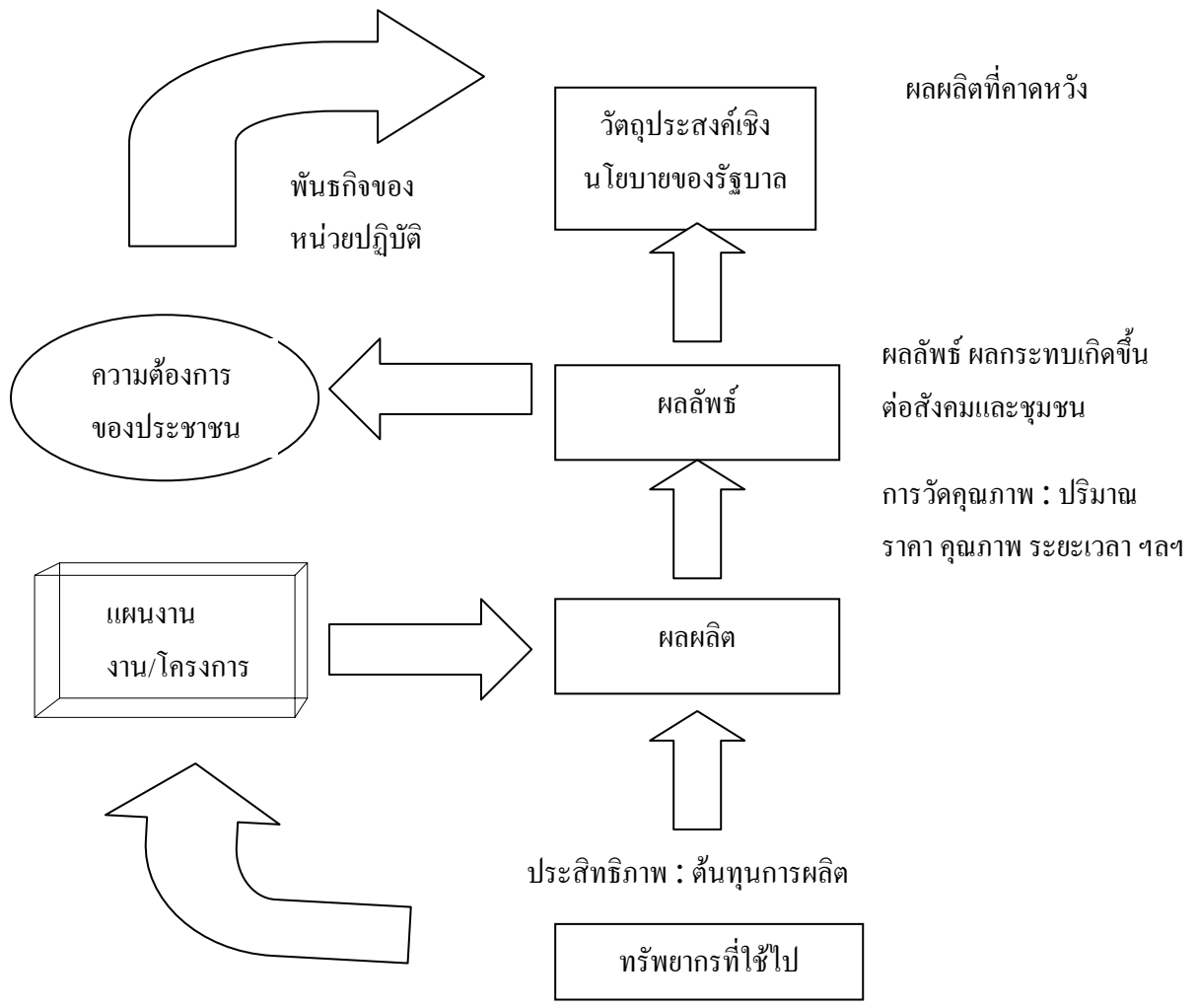
2.3 ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบในการระบุพันธกิจขององค์กร เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ และมีการประเมินผลสำเร็จอย่างสม่ำเสมอ โดยการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกันกับเป้าหมายวัตถุประสงค์ พันธกิจ และ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่มีการบริหารจัดการทรัพยากร การเงิน และการพัสดุสะท้อนให้เห็นผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์กรหรือของรัฐภายใต้การระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและทำให้ประเทศชาติ มั่นคง และพึ่งตนเองได้ โดยสิ่งสำคัญในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ การวัดผลการดำเนินงาน โดยกำหนดหน่วยนับในการตรวจวัดและประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งการวัดผลการดำเนินงานนี้จะต้องชัดเจน สมบูรณ์ สามารถนำไปใช้ได้จริงและเหมาะสมกับเวลา สำหรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีลักษณะ โครงสร้างที่มา แสดงได้ตามภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 แสดงโครงสร้างงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

24

ลักษณะของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่สำคัญ ดังนี้

1. มุ่งเน้นผลสำเร็จของงานตามผลผลิต และผลลัพธ์

1.1 เป้าหมายเชิงกลยุทธ์ระดับชาติ เป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาลและสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้

1.2 เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและต้องคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายกลยุทธ์ระดับชาติ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

1.3 เป้าหมายของการให้บริการของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงโดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดความสำเร็จที่แสดงในหลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

2. เน้นหลักการธรรมาภิบาล

2.1 มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับได้ชัดเจนเริ่มตั้งแต่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ระดับชาติ ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีรับผิดชอบผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงาน หรือหัวหน้างานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

2.2 มีระบบการติดตาม ประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน มีรูปแบบของการรายงานผลการปฏิบัติงาน และรายงานด้านการเงิน ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

3. การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ

เน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมาย และกลยุทธ์ ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยง และสอดคล้องกันในแต่ละระดับ เพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง/หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ยังผ่อนคลายนโยบายต่างๆ ให้กระทรวง และหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่าง เป็นรูปธรรม

4. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายยากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงิน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

25

ช่วยเหลือ และรายได้ของหน่วยงาน ดังนั้นการนำเงินงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

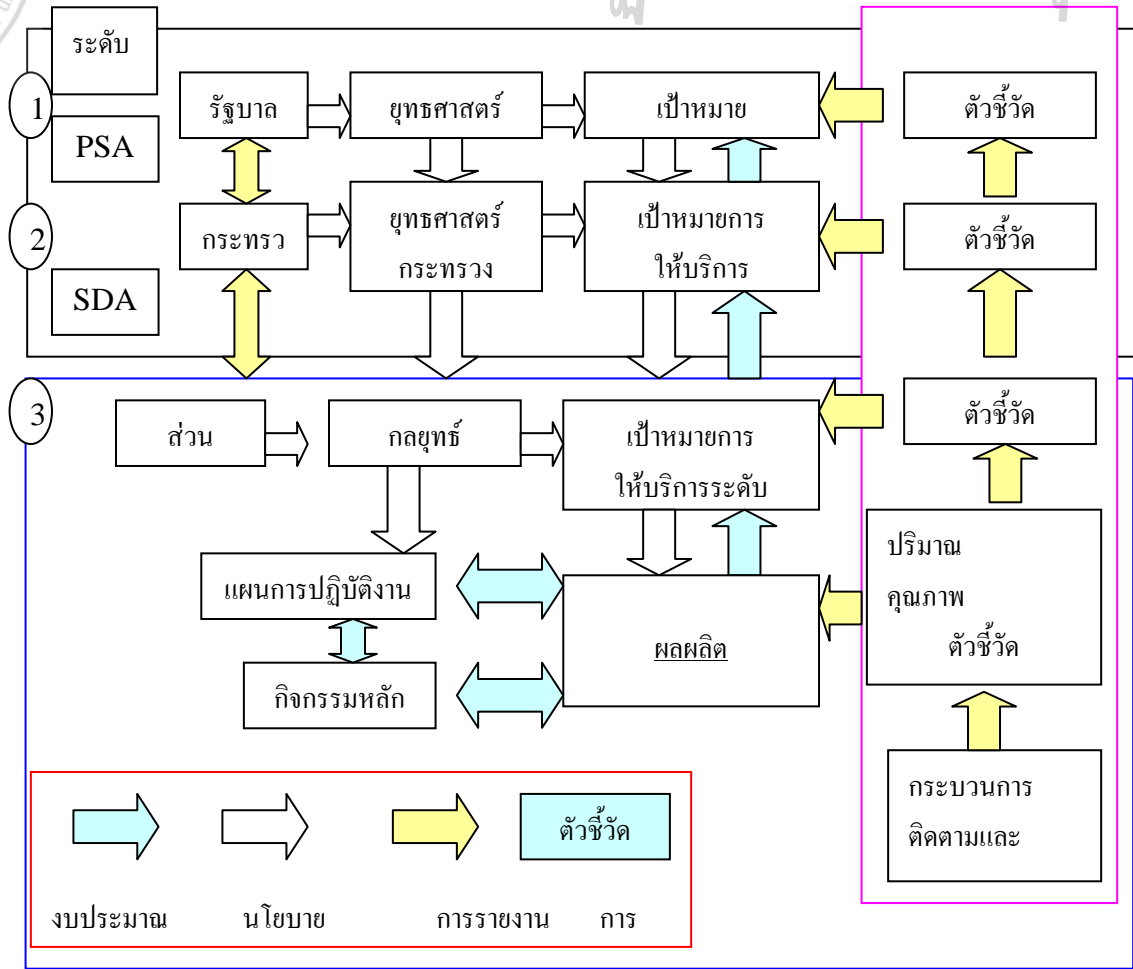
5. การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้นซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะดำเนินการทั้งแบบ ขึ้น-ลง และแบบ ลง – ขึ้น โดยการประมาณการ แบบ ขึ้น-ลง จะเป็นการประมาณการรายจ่ายระดับนโยบาย โดยพิจารณาจากสมมติฐานทางเศรษฐกิจ และนโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนการประมาณการแบบ ลง – ขึ้นจะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงานภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1-3 ปี ซึ่งทั้ง 2 แบบ ทำให้สำนักงานงบประมาณและรัฐบาลทราบถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งรัฐบาลจะมีนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงตัวเลขดังกล่าวได้โดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของส่วนราชการมาช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลัง (สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ. 2545 : 134-136)

สรุปได้ว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBBS) เป็นระบบงบประมาณที่กำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ 3 ระดับ คือ รัฐบาล กระทรวง และส่วนราชการ โดยใช้เป้าหมาย และกลยุทธ์เป็นตัวนำไปสู่ความสำเร็จที่ต้องการ กระบวนการทำงานจะมีความเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติงานภายใต้กระทรวง ซึ่งรับนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ และมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแต่ละระดับจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ซึ่งรัฐบาลกำหนดระยะเวลาการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ ไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBBS) ที่สมบูรณ์ในปีงบประมาณ 2549 โดยจะแสดงภาพให้เห็นถึงความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของแต่ละระดับ ตามภาพประกอบ 3



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา



ภาพประกอบ 3 ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของแต่ละระดับ

ที่มา : กรมสามัญศึกษา. 2545 : 18

1. ระดับชาติ หรือระดับรัฐบาล แสดงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic delivery target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวจะมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล

2. ระดับกระทรวง หรือเรียกว่าระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเข้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่าเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service delivery target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public service agreement : PSA) ที่จัดทำระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง



3. ระดับส่วนราชการหรือระดับหน่วยปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต (Outputs) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service delivery agreement : SDA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกับหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยปฏิบัติ

2.4 ความสำคัญของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 34 - 35) ได้กล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สรุปความสำคัญได้ดังนี้

1. การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน นอกจากเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานแล้วยังกระตุ้นให้บุคลากร ได้พัฒนากระบวนการคิดให้คิดกว้าง คิดไกลมากขึ้น โดยมีผลงานของหน่วยงานเป็นตัวตั้ง

2. การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มิได้เป็นเพียงการนำนวัตกรรมด้านงบประมาณใหม่มาใช้ในการลดค่าใช้จ่ายในภาครัฐเท่านั้น ยังเป็นการเพิ่มวินัยในการจัดการงบประมาณให้คุ้มค่า และเป็นการกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการดำเนินการของแผนงาน

3. ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางความคิดขององค์กรที่ต้องคิดกว้าง คิดไกลมากขึ้น นำไปสู่การคิดและการตัดสินใจระยะยาวเพื่อผลงานในอนาคต

4. ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับได้คิดวิเคราะห์ คัดสรรกลยุทธ์ และการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลอย่างมีระบบเข้มข้นมากขึ้น

5. เป็นการสร้างจิตสำนึกในการใช้ทรัพยากรของชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. กระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานกับมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน

กระบวนการงบประมาณปัจจุบันเป็นแบบรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานกลาง ทำให้หน่วยงานราชการขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในความสำเร็จ ดังนั้นจึงควรมีการปฏิรูปกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยให้หน่วยราชการเป็นผู้จัดเตรียมรายละเอียดงบประมาณ โดยให้อยู่ในกรอบเป้าหมายที่กำหนดจากหน่วยงานกลาง

สำนักงานงบประมาณได้ริเริ่มการปรับปรุงระบบงบประมาณ (สำนักงานงบประมาณ. 2544 : 4 - 9) โดยคณะกรรมการร่างแผนแม่บทด้านการงบประมาณได้จัดทำร่างข้อเสนอแผนแม่บทด้านการงบประมาณ พ.ศ. 2540-2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า โปร่งใส และเป็นธรรม โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนคล่องตัว



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

28

สามารถตรวจสอบได้ และเพิ่มบทบาทความรับผิดชอบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ต่อมาได้ มอบให้บริษัทที่ปรึกษา KPMG ทำการศึกษาระบบการจัดการงบประมาณ และมีข้อเสนอแนะให้มีการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงบประมาณได้นำข้อเสนอดังกล่าวมาพิจารณา เพื่อปรับปรุงระบบงบประมาณของประเทศ และต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งการปรับระบบงบประมาณให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นส่วนหนึ่งของแผนดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลผลิต

การจัดทำงบประมาณในตอนแรกจัดทำแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) และมุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากรมากกว่าผลสำเร็จในการผลิตผลผลิต ดังนั้นจึงควรปรับระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบการจัดการที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้งบประมาณในการพัฒนาประเทศ ผ่านองค์กรของรัฐบาลต่างๆ โดยมอบและกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณให้กับผู้ที่จะใช้งบประมาณโดยอิสระแต่ในขณะเดียวกันผู้ใช้งบประมาณจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้งานงบประมาณของประเทศด้วย

2. ความโปร่งใสและการรายงาน

โครงสร้างการรายงานผลทางการเงินในปัจจุบันไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ยืนยันสถานะทางการเงินของส่วนราชการ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดพื้นฐานการรายงานไว้เพียงเล็กน้อยที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินผล เช่น การรายงานผลประจำปี จึงควรมีการกำหนดกรอบการรายงานผลประจำปีและการรายงานผลทางการเงินที่สอดคล้องกับการกระจายความรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้ควรทำความเข้าใจกับการกระจายความรับผิดชอบ

3. กระจายความรับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณแก่หน่วยราชการ

4. กรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง (MTEF)

เนื่องจากกระบวนการวางแผนงบประมาณในปัจจุบันเป็นการวางแผนแบบปีต่อปี ซึ่งยังไม่มีการคำนึงถึงการวางแผนระยะปานกลางทางที่ปรึกษาจึงเสนอให้มีการทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง หรือที่เรียกกันสั้นๆว่า MTEF ซึ่งจะมีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน 4 ปี (งบประมาณประจำปี+ประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้า) ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ

5. ความครอบคลุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณปัจจุบันนี้ไม่ได้สะท้อนถึงรายจ่ายและรายรับทั้งหมดของหน่วยงานภาครัฐอย่างแท้จริง ตัวอย่างทางด้านรายจ่าย เช่น การให้เงินช่วยเหลือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในการ



คำประกันการกู้ยืมเงิน การคำประกันความเสี่ยงที่เกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนทางด้านรายรับ เช่น รายได้ที่เกิดขึ้นจากการอุดหนุนของภาคเอกชนท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรมีการขยายความ ครอบคลุมของงบประมาณให้รวมไปถึงรายรับนอกเหนือการกู้ยืมเงินและใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทั้งหมดนี้ควรแสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณเพื่อสะท้อนถึงการใช้จ่ายที่แท้จริงของภาครัฐ

ในการดำเนินการตามระบบนี้ สำนักงบประมาณได้จัดทำโครงการนำร่องและเห็นว่าการกระจายอำนาจทางการเงิน หน่วยงานจะต้องมีความพร้อมในการบริหารจัดการทางการเงิน จึงได้มีการศึกษาและพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงิน ซึ่งมีแนวคิดดังต่อไปนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget planning)

ส่วนราชการจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ โดยพิจารณาบทบาทภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อกำหนดโครงสร้างแผนงาน งาน/โครงการ อันสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งต้องมีการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) ด้วย โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

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

1.2 กำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด โดยพิจารณาว่าอะไรคือผลผลิต วิเคราะห์การดำเนินงานปัจจุบัน แหล่งเงิน ผู้รับบริการ การดำเนินงาน กระบวนการ และทบทวนว่าผลผลิตนั้น นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่

1.3 แปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนดำเนินงาน

1.4 นำแผนดำเนินงานมาจัดทำงบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (1+3 ปี) และแผนประจำปี

2. การคำนวณต้นทุนผลผลิต (Outputs costing)

การกำหนดค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการผลิต เพื่อให้ได้ผลผลิตอย่างมีคุณภาพตามที่กำหนดอันจะสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลผลิตและต้นทุนของผลผลิต มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

2.1 กำหนดกระบวนการที่ก่อให้เกิดผลผลิต

2.2 จำแนกต้นทุนตามกระบวนการ

2.3 กระจายต้นทุนที่เกิดขึ้นตามกระบวนการเข้าสู่ผลผลิต

2.4 คำนวณต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตตามเกณฑ์เงินสด/คงค้าง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

30

3. การบริหารจัดการ (Procurement management)

การบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ รัดกุม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial management/fund control)

เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารทางการเงินและงบประมาณให้มีความมาตรฐานเดียวกันผ่านระบบการเงินและบัญชี ที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับการควบคุมงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน

4.1 การบริหารงบประมาณ เป็นการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและกำหนดพัฒนา มาตรฐานการบริหารการเงิน และการควบคุมภายในที่โปร่งใสเป็นธรรม

4.2 พัฒนาระบบบัญชีและระบบข้อมูลสารสนเทศทางการเงิน (FMIS) โดยระบบบัญชีในปัจจุบันเป็นระบบบัญชีเงินสด (Cash basis) บันทึกเงินสดรับ - จ่าย ในแต่ละปี ใช้ในการติดตามผลการจัดเก็บรายได้ ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ เปรียบเทียบกับแผนการจัดหารายได้ และวงเงินงบประมาณของส่วนราชการ แต่ทั้งนี้ ไม่ได้แสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงิน เพื่อวัดความสำเร็จ และประสิทธิภาพการบริหาร ไม่ได้แสดงหนี้สินและภาระผูกพันทั้งระยะสั้น และระยะยาว ไม่ได้แสดงมูลค่าทรัพย์สินในครอบครอง จึงต้องมีการปรับปรุงดังนี้

4.2.1 จัดทำระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual basis) ซึ่งจะแสดงผลภาพรวมของทรัพย์สิน/ทรัพยากร หรือภาระผูกพันตามแผนงาน/โครงการที่ส่วนราชการ มีอยู่ทั้งหมด แสดงผลการดำเนินงานของส่วนราชการในรูปการเปรียบเทียบรายได้ - รายจ่ายที่แท้จริงในแต่ละงวดบัญชี เหมือนกับการวัดผลการดำเนินงานทางธุรกิจ เพื่อสะท้อนประสิทธิภาพการดำเนินงาน และเพื่อใช้วิเคราะห์วางแผน และจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสม

4.2.2 พัฒนาระบบ FMIS เพื่อให้การบริหารและควบคุมงบประมาณ บรรลุเป้าหมาย มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถรายงานผลการบริหารงบประมาณได้อย่างรวดเร็ว

4.3 การควบคุมงบประมาณ หน่วยงานกลางจะกระจายอำนาจในการบริหารงาน ให้แก่หน่วยปฏิบัติ โดยเน้นการติดตามผลการดำเนินงาน (Performance) แทนการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Input) หน่วยงานปฏิบัติจะเพิ่มความรับผิดชอบมากขึ้นในการบริหารงานทั้งในการบริหาร ปัจจัยนำเข้า การบริหารดูแลงบประมาณที่ได้รับ โดยคำนึงถึงผลผลิต ผลลัพธ์ที่ต้องดำเนินการ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

31

5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and performance reporting)

การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเป็นการแสดงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานจากการใช้งบประมาณที่มุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและความโปร่งใสนี้ประกอบด้วย

5.1 การรายงานทางการเงิน (Financial reporting) แบ่งเป็น การรายงานทางการเงินเพื่อการบริหารจัดการภายในกับรายงานทางการเงินสำหรับหน่วยงานภายนอก การรายงานทางการเงินเพื่อการบริหารจัดการภายในจะรายงาน งบแสดงผลการดำเนินงาน (Operation statement) งบกระแสเงินสด และรายงานแสดงค่าใช้จ่ายที่สัมพันธ์กับผลผลิตและกิจกรรม ในส่วนของกรรายงานทางการเงินสำหรับหน่วยงานภายนอก ได้แก่ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะมีรายละเอียด งบแสดงผลการดำเนินงาน (Operating statement) งบกระแสเงินสด (Cash flow statement) งบดุล (Balance sheet) รายงานที่แสดงค่าใช้จ่ายที่สัมพันธ์กับผลผลิตและกิจกรรม รายงานภาระผูกพันและภาระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Commitments and contingent liabilities)

5.2 การรายงานผลการดำเนินงาน (Performance Report) รายงานผลการดำเนินงานภายในหน่วยงานสำหรับการจัดสรรงบประมาณ การติดตามควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในหน่วยงาน และรายงาน ผลการดำเนินงานต่อภายนอก โดยแสดงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเทียบกับเป้าหมาย เพื่อแสดงถึงผลสำเร็จในการดำเนินงานของหน่วยงาน

6. การบริหารสินทรัพย์ (Asset management)

จุดประสงค์ของการบริหารสินทรัพย์นั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้สินทรัพย์ที่มีอยู่ โดยการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยรวม การสำรวจสถานะของสินทรัพย์ที่มีอยู่และการลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่ จำเป็นผ่านระบบการวางแผนที่เป็นระบบ โดยต้องมีการจัดทำข้อมูลสินทรัพย์ของหน่วยงาน วางแผนการบริหารสินทรัพย์ และจัดทำระเบียบและขั้นตอนภายในหน่วยงานที่สนับสนุนให้เกิดการใช้สินทรัพย์อย่างคุ้มค่า

7. การตรวจสอบภายใน (Internal audit)

เป็นการควบคุมการใช้งบประมาณและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยหน่วยตรวจสอบภายในของส่วนราชการ ควรมีการพัฒนาโครงสร้างการบริหารจัดการและระบบตรวจสอบภายในใหม่ มีการวางแผนการตรวจสอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด โดยสามารถแบ่งการตรวจสอบเป็น 3 ประเภท คือ ตรวจสอบผลการดำเนินงาน ตรวจสอบการบริหารจัดการทางการเงิน และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

32

ในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น สำนักงานประมาณได้กำหนดมาตรการ เพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานภาครัฐจะนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มี ประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผล ทั้งนี้ เนื่องจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบ ที่ต้องการกระจายอำนาจในการจัดการระบบงบประมาณไปสู่หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงาน ผู้ปฏิบัติมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ประกอบกับมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย (ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ. 2544 : 28)

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget planning) หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการวางแผน กลยุทธ์ (Strategic planning) และวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium-term expenditure framework : MTEF)

2. การคำนวณต้นทุนผลผลิต (Output costing) ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณ ที่เน้นผลผลิต และต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิต

3. การจัดการระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement management) โดยจัดระบบและขั้นตอน การจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ รัดกุมและโปร่งใส

4. การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial management and fund control) โดยจะต้องมีมาตรฐานการควบคุมงบประมาณ และการกำหนดความรับผิดชอบเรื่อง การบัญชีและการเงิน

5. การบริหารสินทรัพย์ (Asset management) เพื่อให้ใช้สินทรัพย์ที่มีอยู่ ให้คุ้มค่าที่สุด

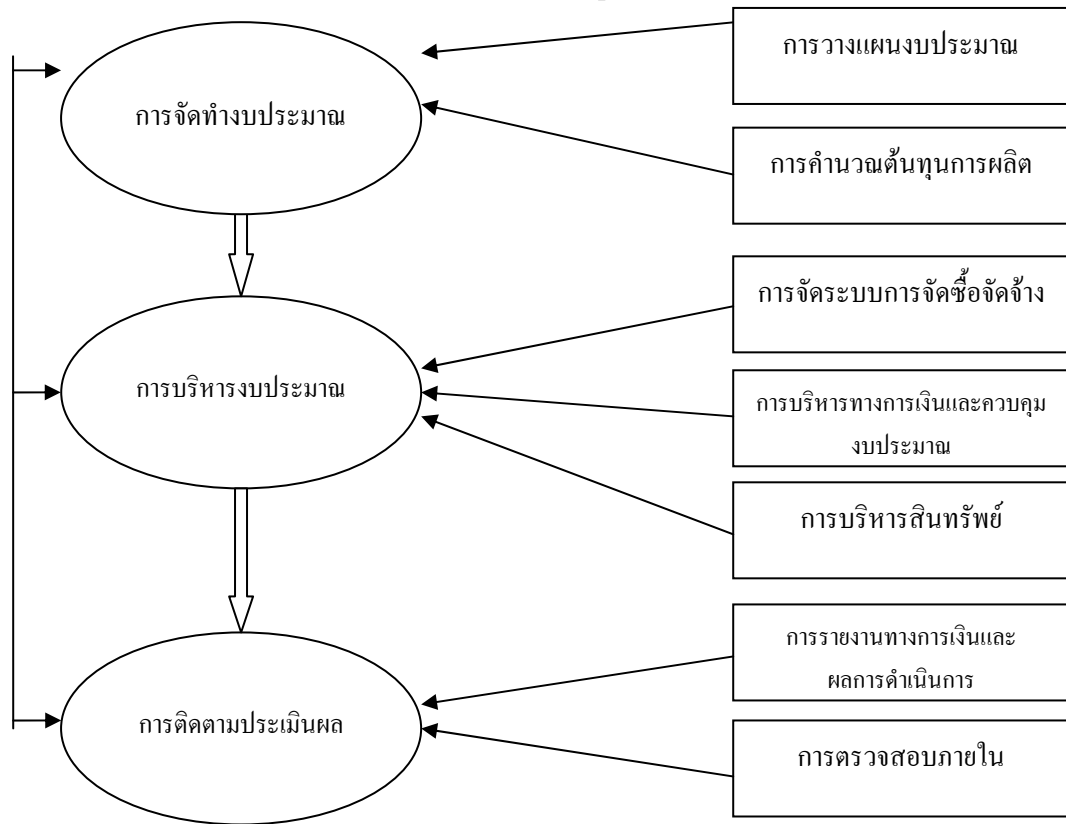
6. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and performance reporting) เพื่อแสดงความโปร่งใส ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้งบประมาณ

7. การควบคุมและตรวจสอบภายใน (Internal audit and control) เพื่อควบคุมการใช้งบประมาณและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

สำหรับความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการงบประมาณ 3 ขั้นตอนหลัก คือ การจัดทำ งบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผล กับมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน แสดงได้ดังภาพประกอบ 4 (ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ. 2544 : 16)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา



ภาพประกอบ 4 แสดงความเชื่อมโยงกระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานกับมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน

ที่มา : ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ. 2544 : 16

การจัดทำงบประมาณและมาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง 7 ด้าน เป็นมาตรฐานที่กำหนดขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณ เริ่มตั้งแต่การวางแผนการจัดทำงบประมาณจะต้องดำเนินงานตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินลำดับที่ 1 และลำดับที่ 2 ในขณะเดียวกันต้องวางแผนการบริหารงบประมาณซึ่งเป็นการดำเนินงานตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน ลำดับที่ 3 ลำดับที่ 4 และลำดับที่ 5 พร้อมกับวางแผนในด้านการติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินลำดับที่ 6 และ ลำดับที่ 7 ดังนั้น หน่วยงานเมื่อมีการวางแผนในการดำเนินงานต้องดำเนินการจัดทำงบประมาณและมาตรฐานการเงินทั้ง 7 ด้าน พร้อมกัน จึงจะทำให้การวางแผนนั้นเสร็จสมบูรณ์ สามารถติดตามประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างที่หน่วยงานต้องการซึ่งประกอบด้วย (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ. 2544 : 58-67)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

34

1. การวางแผนงบประมาณ

การวางแผนงบประมาณ หมายถึง การเตรียมการอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการบริหารจัดการสรรพทรัพยากรที่เป็นตัวเงินที่เกี่ยวข้องกับงานในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในด้านปริมาณงาน เวลา คุณภาพและต้นทุน สอดคล้อง บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย (อมรรัตตากร และคณะ. 2545 : 10)

การวางแผนงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดภารกิจหลักของหน่วยงาน กำหนดภารกิจย่อย ๆ ของแผนกต่าง ๆ รวมทั้งผลผลิต และผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตในด้านปริมาณ เวลา คุณภาพ และต้นทุน ดังนั้น องค์กรจะต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยต้องกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ใด

เมื่อใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ จากกลยุทธ์แล้ว จะต้องดำเนินการประมาณการรายได้ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปีหน้า รวมถึงควรจัดทำงบประมาณระยะกลางไว้ด้วยเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าองค์กรจะดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่องและบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

เนื่องจากระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานมีการจัดสรรเงินแบบยอดเงินรวมดังนั้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ชัดเจน ยุติธรรม และเป็นที่ยืนยันว่ามีการดำเนินงานตามที่ได้ตกลงกันไว้ องค์กรจะต้องจัดระบบการจัดสรรงบประมาณสู่หน่วยผลิตหรือหน่วยบริการที่ชัดเจน ยุติธรรมภายใต้ข้อตกลงของผลผลิต และผลลัพธ์ที่หน่วยงานนั้น ๆ ต้องการส่งมอบโดยมีรายละเอียดมากพอสำหรับการกำกับติดตามการปฏิบัติงาน

การวางแผนงบประมาณจะมีประสิทธิภาพได้มาตรฐานหรือไม่พิจารณาจาก (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 13)

1. ข้อมูลงบประมาณที่ครอบคลุม
2. แผนงบประมาณระยะกลาง
3. มีการจัดทำงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน
4. การจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม
5. ข้อมูลที่ใช้ในการควบคุมมีความเพียงพอ
6. มีการเปรียบเทียบแผนและผลการดำเนินงาน
7. ความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ
8. การบริหารจัดการเชิงรุก



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

35

2. การคำนวณต้นทุนผลงาน/ผลผลิต

ต้นทุน หมายถึง ทรัพยากร หรือปัจจัยนำเข้า ซึ่งได้แก่ ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ใช้ในกระบวนการ ประกอบกิจกรรม เพื่อให้เกิดผลผลิต สำนักงบประมาณได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการคำนวณต้นทุนผลผลิต เพื่อใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณ ให้กับส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงาน เพื่อใช้สำหรับการกำหนดมาตรฐานต้นทุน และเพื่อใช้กำหนดราคาค่าบริการของรัฐ (อมรา รัตตากร และคณะ. 2545 : 14)

2.1 ต้นทุนผลงานหรือต้นทุนผลผลิต เป็นตัวเลขที่สำคัญที่ใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

2.1.1 คำนวณหาผลตอบแทนจากการลงทุน

2.1.2 นำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำโครงการใหม่ๆ

2.1.3 ใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจว่าจะเลือกผลิตเองหรือส่งต่อให้ผู้ผลิตรายอื่น

2.1.4 ใช้เป็นข้อมูลในการเปลี่ยนแปลงผลผลิต กระบวนการผลิตหรือการลดการผลิต

2.1.5 ใช้เป็นข้อมูลการคิดต้นทุนของโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการวิเคราะห์งบประมาณและการจัดสรรค่าใช้จ่ายประจำหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ให้กับผลผลิตหรือผลลัพธ์

2.2 การคำนวณต้นทุนผลผลิตว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับผลผลิต และผลลัพธ์จากการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงงบประมาณที่ได้รับจัดสรร กับข้อผูกพันที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการผลิตซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณ จำเป็นต้องอาศัยต้นทุนต่อหน่วยผลิตเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนี้ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ตัวชี้วัด ประสิทธิภาพการดำเนินงานที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต และต้นทุนการผลิตจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะจะเกี่ยวข้องกัน (ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ. 2544 : 1-2)

2.2.1 การพิจารณาทางเลือกในการจัดการผลผลิตหรือผู้จัดทำผลผลิตรายอื่น

2.2.2 การประหยัดเงินที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงผลผลิต กระบวนการผลิตหรือการงดไม่ดำเนินการผลิต

2.2.3 การคำนวณเงินที่ต้องการใช้ในการจัดทำโครงการใหม่

2.2.4 การคิดราคาของผลผลิตเพื่อคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน



2.2.5 การคิดต้นทุนของโครงการหรือกิจกรรม เพื่อการวิเคราะห์งบประมาณ และการจัดสรรรายจ่ายประจำหรือรายจ่ายอื่น ๆ ให้กับผลผลิตหรือผลลัพธ์

จากความสำเร็จดังกล่าวข้างต้น องค์กรจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งในการจัดวางระบบการคำนวณ ต้นทุนผลงาน/ผลผลิตให้เหมาะสมถูกต้องและรวดเร็ว เพื่อใช้ประโยชน์ในการใช้งาน การควบคุม การดำเนินงานและการติดตามตรวจสอบ

3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

3.1 มีวัตถุประสงค์หลักของการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนี้

3.1.1 เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยมีพัสดุและบริการใช้อย่างต่อเนื่อง

3.1.2 เพื่อให้องค์กรมีพัสดุหรือบริการที่มีคุณภาพและต้นทุนต่ำสุด

3.1.3 เพื่อรักษาคุณภาพของพัสดุในคลังเก็บให้มีมาตรฐานที่ดีสำหรับการใช้งาน

3.1.4 เพื่อลดความสูญเสียพัสดุชำรุดและการล่าช้าอันเกิดจากการลงทุนในพัสดุ

3.1.5 เพื่อสำรองแหล่งพัสดุที่เชื่อถือได้ในการจัดซื้อครั้งต่อ ๆ ไป

3.1.6 เพื่อแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ ภายในองค์กรซึ่งจะทำให้ทราบวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการใช้พัสดุแต่ละประเภทและสามารถจัดซื้อพัสดุได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

3.1.7 เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ต่ำสุด ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรประสบความสำเร็จในการแข่งขันทางธุรกิจ

3.2 กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง มีขั้นตอนในการดำเนินงานต่อไปนี้ (อมรา รัตตากร และคณะ. 2545 : 21-22)

3.2.1 การวางแผนการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement plan) เริ่มต้นที่มีการรับรู้ปัญหาว่ามีความต้องการสิ่งหนึ่งสิ่งใดเกิดขึ้น หรือคาดคะเนความต้องการ โดยพิจารณาวางแผนงาน/โครงการ ว่ามีความต้องการวัสดุ ครุภัณฑ์อะไรบ้าง ต่อมาคือการพิจารณาวิธีการจัดซื้อว่าจะเป็นการตกลงราคา สอบราคา ประกวดราคา วิธีพิเศษ ฯลฯ โดยต้องอิงระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

3.2.2 การเลือกแหล่งขาย (Selection of source) กระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้าง อาจดำเนินการประกวดราคาหรือสอบราคา ซึ่งแต่ละวิธีจะต้องมีการเลือกแหล่งขายจากการประเมินผู้ขายโดยการสืบหาประวัติ ด้านความสามารถในการดำเนินการจัดหา ความมั่นคงทางการเงิน คุณภาพของสินค้าการบริการหลังการขายและราคาของสินค้า



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

37

3.2.3 การออกคำสั่งซื้อ (Placing the order) เป็นงานหลักของฝ่ายจัดซื้อ คำสั่งซื้อทุกครั้งเป็นลายลักษณ์อักษรและมีผู้มีอำนาจลงนามออกใบสั่งซื้อเพื่อผูกพันระดับของสินค้า ณ ช่วงเวลาที่สั่งซื้อ

3.2.4 การตรวจสอบใบส่งของและตรวจรับพัสดุ (Checking invoice and supplies) มีการตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เพื่อทำการตรวจสอบใบส่งของในขั้นต้น หากเกิดข้อผิดพลาดเป็นหน้าที่ของฝ่ายจัดซื้อที่จะต้องติดต่อกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง การตรวจสอบ ใบส่งของ ต้องตรวจสอบความสอดคล้องกับรายละเอียด และคุณลักษณะเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในใบสั่งซื้อ ว่ามีปริมาณ คุณภาพ ตามที่กำหนดหรือไม่ และต้องมีการบันทึก และการเก็บรักษาเอกสาร

3.2.5 การแจกจ่ายพัสดุ (Distribution of supplies) เมื่อตรวจรับพัสดุแล้วฝ่ายจัดซื้อดำเนินการคัดแยกประเภทพัสดุ จัดเก็บรักษาพัสดุ บรรจุหีบห่อ และแจกจ่ายส่งไปให้หน่วยงานผู้ใช้พัสดุต่อไป

3.2.6 การติดตามและประเมินผล (Monitoring and evaluation) ดำเนินการติดตามและประเมินผลผู้ขาย ด้านการขนส่งปริมาณ คุณภาพ การบริการหลังการขาย รวมทั้งการรักษาความสัมพันธ์กับผู้ขาย ฯลฯ และติดตามและประเมินผลผู้ซื้อ ด้านการเบิกจ่าย ความพอใจของผู้ใช้งาน การติดตามและประเมินผลตามระยะเวลาที่เหมาะสม

3.3 ความรับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง สถานศึกษามุ่งองค์กรย่อยหลายแห่งที่สามารถใช้รูปแบบความรับผิดชอบ ในการจัดซื้อจัดจ้างได้ดังนี้

3.3.1 การรวมอำนาจจัดซื้อจัดจ้าง (Centralized procurement) หน้าที่การจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด อยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลคนเดียวหรือหน่วยงานเดียว ประโยชน์ของการรวมอำนาจจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ ลดภาระงานที่ซ้ำซ้อนและลดค่าใช้จ่ายจากการจัดซื้อพัสดุประเภทเดียวกัน สร้างข้อได้เปรียบทางการแข่งขันเพราะการจัดซื้อในปริมาณที่มากจะได้รับส่วนลดและมีอำนาจต่อรองสูงนอกจากนี้การรวมอำนาจการจัดซื้อจะทำให้ผู้จัดซื้อมีความเชี่ยวชาญในการจัดซื้อและไม่สูญเสียเวลาในการปฏิบัติงาน

3.3.2 การกระจายอำนาจการจัดซื้อ (Decentralized procurement) หน้าที่การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสถานศึกษาที่ได้รับมอบอำนาจจากสถาบัน เพื่อให้หน่วยงานนั้น ๆ กำหนดว่าประเภทของพัสดุที่หน่วยงานผู้ใช้สามารถจัดซื้อได้เอง ประโยชน์ของการกระจายอำนาจการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้รวดเร็ว ใช้เวลาในการจัดซื้อได้น้อย แต่การกระจายอำนาจการจัดซื้อก็มีข้อเสียในด้านอำนาจการต่อรองราคาซึ่งอาจจะมีผลต่อราคาของพัสดุ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

3.4 กลยุทธ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดซื้อจัดจ้างในเชิงกลยุทธ์ เป็นการพัฒนาวิธีการต่าง ๆ เพื่อใช้เข้าสู่ตลาดผู้ขายพัสดุโดยคำนึงถึงสถานการณ์ปัจจุบันและการคาดการณ์อนาคต ทั้งนี้เนื่องจากผู้ซื้อสามารถกำหนดและเปลี่ยนแปลงตลาดของผู้ขายพัสดุได้ ผู้จัดซื้อจัดจ้างควรมุ่งการมีส่วนร่วมภายในขอบเขตของการตรวจสอบ การจัดหน่วยงานภายในฝ่ายจัดซื้อจัดจ้าง และการบรรจุบุคลากรและการฝึกอบรมแผนปฏิบัติการเชิงกลยุทธ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วยการปรับแบบแผนการจัดซื้อจัดจ้างให้ทันสมัยอยู่เสมอ สร้างแหล่งจัดส่งพัสดุนั้นมาใหม่ทั้งในและ/หรือต่างประเทศ ทบทวนให้เข้าพัสดุมากกว่าการจัดซื้อ การจัดเก็บพัสดुकงคลังสำรองไว้เองหรือจัดหาพัสดุนั้นมาใช้แทน หลังจากได้กำหนดแผนปฏิบัติการเชิงกลยุทธ์แล้ว สิ่งที่จะต้องดำเนินการหรือการประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อพิจารณาผลการดำเนินงานว่าควรมี การปรับแผน ทบทวนหรือขยายแผนงานต่อไปอย่างไร

3.5 ระบบการบริหารการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545–2549 และนโยบายรัฐบาลที่มุ่งเน้นในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน โดยในส่วนของภาครัฐจะเน้นในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน โดยในส่วนของภาครัฐจะเน้นในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยสนับสนุนการทำงานในภาครัฐให้มีความรวดเร็ว โปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้ง การบริหารการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 และ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง การดำเนินการจัดซื้อในรูปแบบ การประมูลผ่านอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตโดยกำหนดนโยบายให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจทุกแห่งเริ่มดำเนินการจัดซื้อพัสดุ และครุภัณฑ์ในรูปแบบการประมูลผ่านอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ในส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องมีเว็บไซต์ของหน่วยงาน และมีการจัดซื้อผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-auction) อย่างน้อย 1 รายการภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2545 และรายงานความก้าวหน้าในระบบดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทุก 3 เดือนตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป รวมทั้งให้สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับกระทรวงการคลัง (ซึ่งภายหลังปฏิรูประบบราชการได้รวมเป็นหน่วยงานเดียวกันแล้ว) รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อใช้ในการจัดหาพัสดุในรูปแบบการประมูลดังกล่าว และเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติในหลักการให้มีการจัดหาพัสดุในรูปแบบการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (E-procurement) เป็นระบบสารสนเทศที่สนับสนุนการให้บริการที่เกี่ยวข้อง ในกิจกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เช่น การตกลงราคา



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

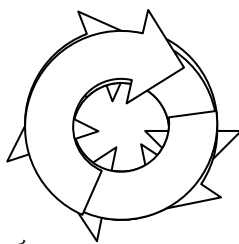
การสอบราคา การประกวดราคา และการจัดซื้อแบบออนไลน์ รวมทั้งการลงทะเบียนบริษัท ผู้ค้าการทำรายการสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ (E-catalog) และการทำงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องการจัดซื้อเพื่อให้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ใช้ระยะเวลาจัดหาพัสดุน้อยลงได้ พัส্তুที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม รวมทั้งเพิ่มความโปร่งใสของกระบวนการจัดหาและสามารถติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงานได้

1. ขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ประกอบด้วย ดังภาพประกอบ 5
 - 1.1 ค้นหาสินค้าหรือบริการที่จะซื้อผ่านรายการสินค้าอิเล็กทรอนิกส์
 - 1.2 เลือกหมวดสินค้าที่จะต้องซื้อผ่านการจ่ายสินค้าอิเล็กทรอนิกส์
 - 1.3 จัดการเชิญชวนอะไร ใคร ผ่านเว็บไซต์
 - 1.4 ผู้ขายเสนอคุณสมบัติของสินค้าในระบบการเสนอคุณลักษณะสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ (Request for proposal)
 - 1.5 ผู้ซื้อตรวจสอบราคากลางในระบบตรวจสอบราคากลางสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ (Request for quotation) และ track record ของผู้ขาย
 - 1.6 ประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-auction)
 - 1.7 ประกาศผลผู้ชนะและส่งมอบ/ตรวจรับพัสดุ
 - 1.8 จ่ายเงินตรงด้วยระบบการจ่ายเงินตรงผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

1. ค้นหาสินค้า/บริการที่ซื้อผ่าน E-catalog

8.จ่ายเงินตรงด้วยระบบ E-payment

7. ประกาศผลผู้ชนะและส่งมอบ/ตรวจรับพัสดุ



6. ประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-auction)

2. เลือกหมวดสินค้าที่ต้องการจะซื้อผ่าน E-shopping list

3. จัดการเชิญชวนผ่าน Web-site

4. ผู้ขายเสนอคุณสมบัติของสินค้าทางอินเทอร์เน็ต (E-rfp)

5. ผู้ซื้อตรวจสอบราคากลาง (e-RFQ) และ track record ของผู้ขาย

ภาพประกอบ 5 แสดงการนำระบบ E-procurement มาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

40

2. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์มีดังนี้

- 2.1 เพิ่มโอกาสให้ผู้ค้ารายใหม่สามารถเข้าร่วมประมูลงานของภาครัฐ
- 2.2 มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบความเคลื่อนไหวของราคาได้ตลอดการประมูล
- 2.3 เป็นเครื่องมือในการต่อรองราคาที่มีประสิทธิภาพ
- 2.4 กระบวนการสรุปผลราคาทีชนะเลิศการประมูล ดำเนินการด้วยความรวดเร็ว
- 2.5 พัฒนาธุรกิจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce) ให้มีความแพร่หลายในประเทศยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้มีการพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในภาพรวม

3. การพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเน้นกระบวนการเชิงกลยุทธ์มากขึ้น คือความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน มีหลักปฏิบัติ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 14)

- 3.1 มีพันธกิจและหน้าที่ชัดเจน
- 3.2 เน้นการผูกพันและการให้คำมั่นสัญญาร่วมกันเพื่อสู่พันธกิจ
- 3.3 ผู้ซื้อใช้อำนาจมากขึ้น
- 3.4 เน้นความประพฤติกที่มีจริยธรรม
- 3.5 มีข้อมูลที่ถูกต้องทันเวลา
- 3.6 บุคลากรมีคุณภาพสูง
- 3.7 การดำเนินงานเป็นทีมเพื่อแก้ปัญหา
- 3.8 มีวิธีการที่ได้รับการวางแผนอย่างดีเพื่อเข้าสู่ตลาด
- 3.9 การทำสัญญาที่ปลอดภัย
- 3.10 มีผลการดำเนินงานที่สามารถวัดได้

ระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี จะก่อให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณและจะส่งผลโดยตรงต่อต้นทุนของผลผลิตหรือบริการ ดังนั้นระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีควรมีแผนดำเนินงานที่ชัดเจนว่าจะซื้อเวลาใด จะจัดซื้ออย่างไรและจะจัดซื้อพัสดุชนิดไหน เป็นต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีปริมาณ คุณภาพ ราคาเหมาะสมและทันเวลาใช้งาน

4. การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ

การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ หมายถึง การบริหารงานทางการเงินที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนจากการลงทุนมากที่สุดให้แก่เจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้นของกิจการ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

4.1 แนวทางในการบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ ผู้บริหารจะสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารการเงิน และควบคุมงบประมาณ ได้ต้องมีข้อมูลเพียงพอ ต้องจัดวางแนวทางในการบริหารการเงิน และควบคุมงบประมาณ ดังนี้ (อมรา รัตตากร และคณะ.2545:26-27)

4.1.1 วางระบบบัญชี หมายถึง บรรดากำหนดกฎเกณฑ์ที่วางไว้เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานทางบัญชีซึ่งเริ่มจากแบบเอกสารประเภทสมุดบัญชีและทะเบียน วิธีบันทึกรายการ การสรุปผล การจัดทำรายงาน ที่ลักษณะของการควบคุมภายในที่เหมาะสม และให้สามารถแสดงให้เห็นผล การดำเนินงาน และฐานะการเงินได้ตามความต้องการของผู้บริหารและผู้สนใจภายนอก ในการวางระบบบัญชีเป็นการวางแผนทางเดินข้อมูลทางบัญชี ตั้งแต่การออกแบบเอกสารเพื่อใช้ในการดำเนินงานเพื่อเป็นหลักฐานในการเกิดขึ้นของรายการทางการเงิน การออกแบบสมุดรายวัน ขึ้นต้น สมุดรายวันขึ้นปลาย ทั้งนี้เอกสารต่าง ๆ ต้องสามารถตรวจสอบการดำเนินงานซึ่งกันและกันได้ จึงแน่ใจได้ว่าข้อมูลที่ได้จากการบันทึกบัญชีมีความถูกต้องน่าเชื่อถือ

4.1.2 การควบคุมภายในระบบบัญชีที่มีการควบคุมภายในทำให้หน่วยงานที่มีระบบการควบคุมงบประมาณ สามารถทำให้เกิดการตรวจสอบซึ่งกันและกันการทำงานมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ช่วยป้องกันการทุจริตและข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นทั้งที่ตั้งใจ และไม่ตั้งใจช่วยควบคุมให้มีประสิทธิภาพ วิธีการที่ใช้ในการควบคุมภายใน ได้แก่ 1) คู่มือ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ 2) สำเนาเอกสารแบบพิมพ์ 3) งบประมาณ 4) การบัญชี 5) บัญชีคุมยอดและบัญชีย่อย 6) บัตรคุมพัสดุและบัตรคุมเวลาทำงาน 7) การรายงาน 8) การคัดเลือกบุคคล 9) การฝึกอบรมหรือการสัมมนา 10) การสับเปลี่ยนหน้าที่ 11) วันหยุดพักผ่อนประจำปี 13) การค้าประกัน และ 14) การตรวจสอบภายใน

4.1.3 การบันทึกบัญชีเกณฑ์ถึงรับฟังจ่าย (Accrual basis) เป็นการบันทึกรายการทางการเงินตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง จึงมีการบันทึกสินทรัพย์ หนี้สิน ทุน รายได้และค่าใช้จ่าย นอกจากนั้นยังมีรายการปรับปรุงเพื่อให้จัดทำงบการเงินได้ถูกต้อง ณ วันจัดทำงบการเงิน ทั้งนี้ การบันทึกรายการบัญชีตามเกณฑ์คงค้างต้องมีหลักการและนโยบายบัญชีของสมาคมนักบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทย และมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ (International accounting standards : IAS) เพื่อบันทึกบัญชีให้ถูกต้องตามเกณฑ์ทั่วไปและเหมือนกันทุกหน่วยงาน

การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างหลักประกันว่าหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรจะได้รับงบประมาณที่ถูกต้องเหมาะสม เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลรวมถึงองค์กรนั้น ๆ จะต้องมีมาตรฐานในการควบคุมทางการเงินและควบคุมงบประมาณจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

42

5. การบริหารสินทรัพย์

สินทรัพย์ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานองค์กร หากองค์กรมีการใช้สินทรัพย์ที่ไม่ถูกต้อง ไม่มีประสิทธิภาพจะส่งผลให้องค์กรมีต้นทุนในการดำเนินงานสูงซึ่งเป็นอุปสรรคในการแข่งขันทางการค้า การใช้สินทรัพย์อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การมีสินทรัพย์ไว้มากเกินความจำเป็นในการใช้งาน หรือมีสินทรัพย์ที่มีศักยภาพในการทำงานสูงเกินไป แต่มีการใช้งานไม่เต็มศักยภาพของสินทรัพย์นั้น หรือมีการใช้งานสินทรัพย์เกินศักยภาพทำให้สินทรัพย์นั้นเสื่อมเร็วกว่าเวลาที่กำหนดไว้ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลให้ต้นทุนในการดำเนินงานของกิจการ สูงมาก ดังนั้นองค์กรจึงต้องมีการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ในเกิดประโยชน์สูงสุด โดยเริ่มจากการวางแผนการจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งสินทรัพย์นั้น ๆ การใช้งานและการบำรุงรักษาสินทรัพย์ ตลอดจนการจำหน่ายสินทรัพย์และการทดแทนสินทรัพย์เท่าที่หมดสภาพการใช้งาน

5.1 ประเภทสินทรัพย์ ประเภทของสินทรัพย์ตามหลักเกณฑ์และนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐฉบับที่ 1 ของกรมบัญชีกลาง (เมษายน พ.ศ. 2544) ระบุไว้ดังนี้ (อมรารัตตากร และคณะ. 2545 : 27-29)

5.1.1 สินทรัพย์หมุนเวียน ได้แก่ 1) เงินสด-เงินฝากธนาคารแห่งประเทศไทย-เงินฝากธนาคารพาณิชย์ 2) งบตรองราชการ เป็นเงินที่หน่วยงานได้รับจากรัฐบาล เพื่อทรองจ่ายตามวงเงินที่ได้รับอนุมัติการใช้จ่ายเงินตรองราชการ รวบรวมมาชดใช้เงินตรองราชการ 3) เงินฝากคลัง 4) ลูกหนี้ เป็นจำนวนที่มีสิทธิได้รับชำระจากบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่นรวมทั้งจำนวนเงินที่หน่วยงานจ่ายให้ยืมแก่บุคคลภายในหน่วยงานเพื่อไปใช้ในการดำเนินงาน 5) สินค้าคงเหลือ หมายถึงสินทรัพย์ที่มีไว้เพื่อขายในการดำเนินงานตามปกติอยู่ในระหว่างการผลิตตามกระบวนการผลิตสินค้า มีไว้เพื่อใช้ไปในกระบวนการผลิตสินค้าหรือให้บริการ วัสดุดิบ งานระหว่างทำและสินค้าสำเร็จรูป ราคาทุนของสินค้านวมถึงต้นทุนในการจัดซื้อ ต้นทุนแปลงสภาพ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อทำให้สินค้าอยู่ในสภาพและสถานที่ ที่พร้อมจะจำหน่ายหรือนำไปใช้ได้ ต้นทุนในการจัดซื้อ รวมถึง ค่าใช้จ่ายจัดการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการจัดซื้อโดยตรง หักด้วยส่วนลดและเงินที่จะได้รับคืน 6) วัสดุคงเหลือ เป็นวัสดุเพื่อการผลิต ซึ่งรวมถึงเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ในการผลิตรวมถึงสินทรัพย์ที่มีไว้เพื่อใช้ในการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงานมูลค่าไม่สูงและไม่มีความคงทนถาวร ได้แก่ วัสดุสำนักงาน วัสดุคงเหลือในราคาทุน 7) ค่าใช้จ่ายล่วงหน้าจ่ายเพื่อซื้อสินทรัพย์หรือบริการไปแล้วและจะได้รับประโยชน์ตอบแทนในอนาคต ซึ่งคาดว่าจะใช้หมดไปในระยะสั้น และ 8) รายได้ค้างรับ เป็นรายได้อื่นนอกจากรายได้จากการขายสินค้าและบริการแต่ยังไม่ได้ชำระเงิน

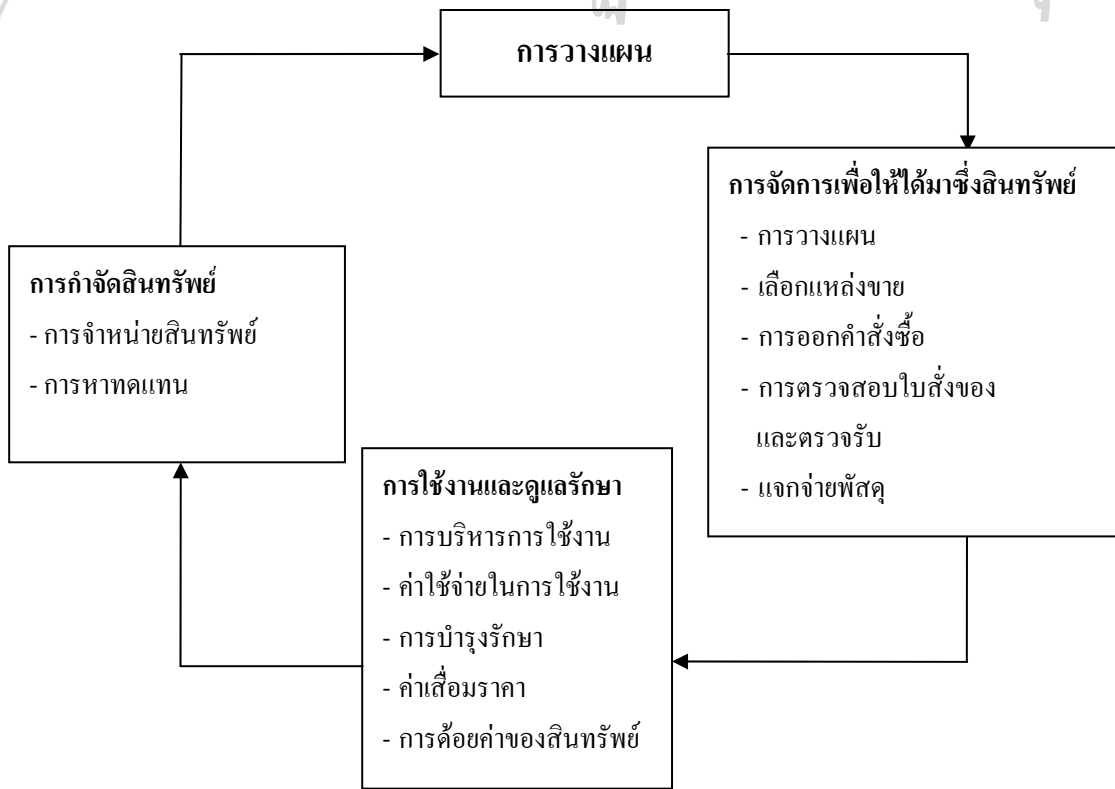


มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

43

5.1.2 สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน ได้แก่ 1) ที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานมีไว้ใช้ประโยชน์ในการดำเนินงานหน่วยงานจะรับรู้ที่ดินตามราคาทุน เฉพาะที่ดินที่หน่วยงานมีกรรมสิทธิ์อาคารและสิ่งปลูกสร้างประเภทต่าง ๆ รวมทั้งส่วนปรับปรุงอาคาร ค่าเสื่อมราคาสะสมให้เป็นตามหลักเกณฑ์ 2) ครุภัณฑ์ เป็นครุภัณฑ์ประเภทต่าง ๆ บันทึกตามราคาทุน และบันทึกค่าเสื่อมราคาสะสม เพื่อนำไปใช้หักออกจากราคาทุนของสินทรัพย์เพื่อให้ได้มูลค่าสุทธิตามบัญชี 3) โปรแกรมคอมพิวเตอร์รวมถึงชุดคำสั่งงานคอมพิวเตอร์ต่าง ๆ ทั้งที่หน่วยงานพัฒนาขึ้นหรือจ้างผู้พัฒนาระบบภายนอกให้พัฒนาขึ้น และ โปรแกรมที่หน่วยงานได้รับสิทธิในการใช้งานจากเจ้าของ โดยจ่ายค่าตอบแทนให้รับรู้ตามราคาทุน และบันทึกค่าตัดจำหน่ายสะสม ไปหักออกจากราคาทุนของสินทรัพย์ เพื่อให้ได้มูลค่าสุทธิตามบัญชี กรณีจำเป็นต้องติดตั้งลงในอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ หรือในกรณีของโปรแกรมควบคุมการทำงานของเครื่องมือหรืออุปกรณ์บางอย่างที่ใช้เทคโนโลยีสูง ต้นทุนของโปรแกรมลักษณะนี้ควรถือรวมเป็นส่วนหนึ่งของอุปกรณ์

5.2 ขั้นตอนการบริหารสินทรัพย์ การบริหารสินทรัพย์ มีวงจรการบริหารสินทรัพย์ ได้แก่ การวางแผน การจัดการ เพื่อให้ได้มาซึ่งสินทรัพย์ การใช้งานและการดูแลรักษา และการกำจัดสินทรัพย์ ซึ่งทุกขั้นตอนมีความเชื่อมโยงกัน ดังภาพประกอบ 6



ภาพประกอบ 6 แสดงขั้นตอนการบริหารสินทรัพย์

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 17

หน่วยงานที่มีระบบการบริหารสินทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ จะมีกรอบในการพิจารณาในการบริหารสินทรัพย์ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 19)

1. ผู้บริหารระดับสูงต้องตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารสินทรัพย์
2. มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบต่อทรัพย์สินอย่างชัดเจน
3. มีการลงทะเบียนควบคุมสินทรัพย์อย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน
4. มีการคิดค่าบริหารที่เกิดจากการใช้สินทรัพย์อย่างเหมาะสม
5. มีระเบียบและแนวปฏิบัติที่สนับสนุนให้เกิดการใช้สินทรัพย์อย่างคุ้มค่าในทุนพื้นที่ของหน่วยงาน
6. คำนึงถึงทางเลือกในการเช่าสินทรัพย์แทนการซื้อสินทรัพย์
7. มีการวางแผนล่วงหน้าในการจัดหาสินทรัพย์และการทดแทนสินทรัพย์เดิมโดย

คำนึงถึงกรอบการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

45

6. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร โดยแบ่งการรายงานเป็น 2 ชนิด คือ

6.1 การรายงานทางการเงิน เป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงิน เพื่อแสดงฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ให้แก่บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องทราบถึงผลการดำเนินงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินให้เกิดประสิทธิผลอย่างไร ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีความหมายต่อการตัดสินใจของผู้ใช้รายงานทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ดังนั้น รายงานทางการเงินจะเป็นตัวชี้วัดถึงความสามารถนำพาหน่วยงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ นอกจากนี้การรายงานทางการเงินยังเป็นการแสดงถึงผลการบริหารของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับความไว้วางใจให้ดูแลทรัพยากร รายงานการเงิน จึงควรให้ข้อมูลทางบัญชี ซึ่งได้แก่ สินทรัพย์ หนี้สิน ส่วนของเจ้าของ รายได้ และค่าใช้จ่าย รวมถึงรายงานกำไรและรายงานขาดทุน และกระแสเงินสด เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 18)

6.2 การรายงานผลการดำเนินงาน เป็นการเปรียบเทียบผลผลิตที่แล้วเสร็จกับเป้าหมายผลผลิตและผลการดำเนินงาน ซึ่งต้องรายงานทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุน การรายงานควรจัดทำและนำเสนอในรูปแบบของรายงานประจำปี โดยเสนอภาพรวมของหน่วยงานนั้น ตั้งแต่การปฏิบัติตามภารกิจ ภารกิจการเงิน ผลสำเร็จของการดำเนินงาน เพื่อให้ผู้ใช้รายงานสามารถประเมินอย่างมีเหตุผล ถึงการบรรลุนโยบายรัฐบาลและมีสำเร็จที่ต้องการจากการดำเนินงานของส่วนราชการนั้น ซึ่งการรายงานทั้ง 2 ชนิดนี้ จะแสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ และมีประสิทธิผลอย่างไรบ้าง ซึ่งจะให้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจว่าจะดำเนินกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ต่อไปอีกหรือไม่

7. การตรวจสอบภายใน

การตรวจสอบภายใน หมายถึง การตรวจสอบและควบคุมด้านการบริหารงาน รวมถึงการตรวจสอบและควบคุมทางบัญชีและการเงิน

วัตถุประสงค์หลักของการตรวจสอบภายใน คือ 1) ช่วยผู้ปฏิบัติงานในองค์กรให้ทำงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละคนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล 2) ส่งเสริมให้มีการควบคุมอย่างมีมาตรฐาน ภายใต้ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม และ 3) เป็นหลักประกันความมั่นใจให้กับผู้เป็นเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้นว่า ได้มีการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใสและเน้นผลงาน

อมรา รัตตากร และคณะ (2545 : 37) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบภายในไว้ว่า



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

46

1. เพื่อช่วยให้บุคลากรในองค์กรปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
2. เพื่อเป็นการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผู้ปฏิบัติงาน
3. เพื่อเป็นการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงาน เพื่อให้ทราบถึงจุดอ่อนของระบบในการปฏิบัติงาน เพื่อนำมาปรับปรุงให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร
4. เพื่อเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานภายใต้ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
5. เพื่อประเมินผลและเสนอแนะการควบคุมภายในที่ดีต่อฝ่ายบริหาร
6. เพื่อเป็นการสอบทานการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบายต่าง ๆ

ความสำคัญและประโยชน์ของการตรวจสอบภายใน จะช่วยส่งเสริมการปฏิบัติงานในองค์กร ให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร โดยการเสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมเพิ่มมูลค่าขององค์กร เพื่อให้องค์กรได้รับผลตอบแทนสูงสุด ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวการตรวจสอบภายในมีประโยชน์ต่อการดำเนินงานของส่วนต่อไปนี (ชัยสิทธิ์ เถลิ้มมีประเสริฐ.2544 : 7-4)

1. ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการการบริหารจัดการที่ดี (Good corporate governance) และ โปร่งใสในการปฏิบัติงาน (Transparency)
2. ส่งเสริมให้เกิดการบันทึกบัญชีและรายงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (Accountability and responsibility) บนพื้นฐานของหลักความโปร่งใส และความสามารถตรวจสอบได้
3. ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและสิทธิผลของการปฏิบัติงาน (Efficiency and effectiveness of performance) และเป็นเสมือนสื่อกลางระหว่างผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในการลด ปัญหาความไม่เข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย
4. เป็นการถ่วงดุลแห่งอำนาจ (Check and balance) ซึ่งจะส่งเสริมให้การจัดสรรและการ ใช้ทรัพยากรขององค์กรเป็นไปอย่างเหมาะสมตามลำดับความสำคัญ เพื่อให้ได้ผลงานที่เป็น ประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร
5. ให้สัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (Warning signals) ของการประพุดติ มีขอบในองค์กร จึงมีโอกาสดความเสียหายร้ายแรง และความเลื่องต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

ประเภทของการตรวจสอบภายใน โดยทั่วไปการตรวจสอบภายในสามารถ แบ่งประเภทออกเป็น 6 ประเภท คือ (ชัยสิทธิ์ เถลิ้มมีประเสริฐ. 2544 : 7-4)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

47

1. การตรวจสอบทางการเงิน (Financial auditing) เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง เชื่อถือได้ของข้อมูลทางการเงิน ซึ่งครอบคลุมถึงการดูแลป้องกันทรัพย์สิน เพื่อสร้างความมั่นใจว่า ข้อมูลที่บันทึกในบัญชี รายงาน ทะเบียนเอกสารต่าง ๆ มีความถูกต้องตรวจสอบได้
2. การตรวจสอบการปฏิบัติการ (Operational auditing) เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงาน โดยมุ่งเน้นด้านความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) การปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากร ความประหยัด การใช้ทรัพยากรด้วยความระมัดระวัง ที่ทำให้องค์กรสามารถ ดำเนินการได้ตามเป้าหมาย และมีประสิทธิผลในการจัดระบบการปฏิบัติงานขอให้เป็นไปตาม เป้าหมายขององค์กร
3. การตรวจสอบการบริหาร (Management auditing) เป็นการตรวจสอบระบบการ ควบคุมด้านการบริหาร การตรวจสอบ ประสิทธิภาพของการบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่นการ วางแผน การบริหารงบประมาณ การกำกับดูแล และการสอบทานเพื่อควบคุมงานฝ่ายบริหารทุก ระดับชั้น
4. การตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด (Compliance auditing) เป็นการตรวจสอบ การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรว่าเป็นไปตามข้อกำหนดทั้งภายใน และภายนอกองค์กร ซึ่ง ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ นโยบายแผนงาน และวิธีการที่กำหนดไว้
5. การตรวจสอบระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information technology system auditing) เป็นการตรวจสอบงานที่ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินงานวัตถุประสงค์ที่ สำคัญของการตรวจสอบระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ทราบถึงความน่าเชื่อถือของระบบ ข้อมูล และความปลอดภัยของระบบ
6. การตรวจสอบพิเศษ (Special auditing) เป็นการตรวจสอบในกรณีที่ได้รับมอบหมาย จากฝ่ายบริหาร หรือกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตผิดกฎหมายการดำเนินการตรวจสอบ เพื่อค้นหาสาเหตุ ข้อเท็จจริง ผลเสียหายและผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการป้องกัน
7. ขอบเขตของงานตรวจสอบภายใน ขอบเขตของการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบ ภายใน มีดังนี้ (ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ, 2544 : 7-8)
 - 7.1 การสอบทานความเชื่อถือได้และความสมบูรณ์ของข้อมูลด้านการบัญชีการเงิน ด้านการดำเนินงาน ตลอดจนวิธีการที่ใช้ในการวัดผล การจัดประเภทและจัดทำรายงาน ฯลฯ
 - 7.2 การสอบทานเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าระบบงานที่ใช้ในการดำเนินงานได้มีการ ปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับนโยบาย แผนงาน ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแสดงผลกระทบที่ เกิดขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

48

7.3 การสอบทานความเหมาะสมของการเก็บรักษาสินทรัพย์และสามารถพิสูจน์ความมืออยู่จริงของสินทรัพย์เหล่านั้น

7.4 การสอบทานว่าการใช้ทรัพยากรขององค์กรเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

7.5 การสอบทานการดำเนินงาน เพื่อให้แน่ใจว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผนงานที่กำหนดไว้ และมีวิธีการปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนดไว้

7.6 ขอบเขตของการตรวจสอบภายในดังกล่าวข้างต้นนับว่าสอดคล้องกับขอบเขตหน้าที่ และความรับผิดชอบของสำนักงานการตรวจสอบภายใน ซึ่งเป็นของเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ ดังนี้

7.7 ตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลด้วยเทคนิคหรือวิธีการตรวจสอบที่ยอมรับทั่วไป และเหมาะสมกับการตรวจสอบภายใน

7.8 ตรวจสอบการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของทางราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี และนโยบาย

7.9 ตรวจสอบการดูแลรักษาทรัพย์สินการใช้ทรัพยากรทุกประเภทในด้านประสิทธิภาพประสิทธิผล และความประหยัด

7.10 สอบทานระบบและติดตามผลการปฏิบัติงาน การบริหารงานภายในให้เป็นไปตามนโยบายของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

7.11 ประเมินผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ด้านต่าง ๆ

7.12 พัฒนาระบบการปฏิบัติงานและการควบคุมภายใน

7.13 เสนอแนะวิธีการป้องกันและมาตรการในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม

7.14 ให้คำปรึกษาด้านระเบียบของราชการ ระบบ และการปฏิบัติงานและการควบคุมภายในสำหรับการปฏิบัติงาน และการควบคุมภายในสำหรับการบริหารงานทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน

7.15 ปฏิบัติงานอื่นหรือร่วมปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

การตรวจสอบภายในเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการควบคุมการใช้งบประมาณให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด



4. การบริหารงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

งบประมาณของสถานศึกษาประกอบด้วยเงินงบประมาณและรายได้อื่นใดซึ่งสถานศึกษาได้มาตามระเบียบหรือมีผู้บริจาคให้ สถานศึกษาควรจัดให้มีการบริหารการเงินอย่างมีระบบ มีการควบคุมการดำเนินงานทางการเงินให้มีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานการเงิน เพื่อให้มีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานการเงิน เพื่อให้เกิดการบริหารทรัพยากรของสถานศึกษาอย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สามารถบรรลุเป้าหมายและภารกิจของหน่วยงานดังนี้

4.1 กลุ่มงานในสถานศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการได้แบ่งขอบข่ายและภารกิจการบริหารและการจัดการสถานศึกษาไว้

4 ด้าน คือ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 32)

1. ด้านการบริหารงานวิชาการ
2. ด้านการบริหารงบประมาณ
3. ด้านการบริหารงานบุคคล
4. ด้านการบริหารทั่วไป

4.2 หลักการและแนวคิดการบริหารงานแผนและงบประมาณ

คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 185-189) ได้กำหนดหลักการและแนวคิดไว้ ดังนี้

1. ยึดหลักความเท่าเทียมกันและความเสมอภาคทางโอกาสการศึกษาของผู้เรียนในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลสำหรับผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน และจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่ผู้เรียนที่มีลักษณะพิเศษตามความจำเป็น

2. มุ่งเน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการจัดการงบประมาณ โดยให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มีความคล่องตัว ควบคู่กับความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้จากผลสำเร็จของงาน และทรัพยากรที่ใช้

3. ยึดหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณโดยจัดสรรงบประมาณให้เป็นวงเงินรวมแก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

4. มุ่งพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง 7 ด้าน คือ 1) การวางแผนงบประมาณ 2) การคำนวณต้นทุนการผลิต 3) การ



จัดระบบการจัดหาพัสดุ 4) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ 5) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน 6) การบริหารสินทรัพย์ และ 7) การตรวจสอบภายใน

5. มุ่งส่งเสริมการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินจากทุกส่วนของสังคมมาใช้ เพื่อการจัดและพัฒนาศึกษา

4.3 ขอบข่าย/ภารกิจการบริหารแผนงานและงบประมาณในสถานศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 39) ได้จัดทำกรอบการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาไว้ว่า “การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการ เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน” โดยมีขอบข่ายงาน ดังนี้

1. การจัดทำและเสนอของงบประมาณ ได้แก่ การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา และการวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของงบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา การเบิกจ่าย และการอนุมัติงบประมาณ และการโอนเงินงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงิน และผลการดำเนินงาน ได้แก่ การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
4. การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา ได้แก่ การจัดการทรัพยากร การระดมทรัพยากร การจัดหารายได้และผลประโยชน์ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
5. การบริหารการเงิน ได้แก่ การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน การนำส่งเงิน และการกันเงินได้เบิกเหลือในปี
6. การบริหารบัญชี ได้แก่ การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน และการจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน
7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ ได้แก่ การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา การจัดหาพัสดุ การกำหนดแบบรูปราคาหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง และการควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ



5. การบริหารจัดการงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2

การบริหารงบประมาณของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 บริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน โดยแจ้งแนวทางการดำเนินการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลให้สถานศึกษาในสังกัดถือเป็นแนวปฏิบัติ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2. 2547 : 2) ดังนี้

1. ให้สถานศึกษาจัดทำแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และแผนพัฒนาการศึกษา ที่กำหนดไว้ พึงปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน

2. รายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อรองรับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ซึ่งสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 ได้ดำเนินการตามแนวปฏิบัติดังกล่าว พบว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ตามรายงานสรุปผลการติดตามการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษาตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน(สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 2. 2551 : 6-7) โดยสรุปเป็นรายด้าน ดังนี้

1. ด้านการวางแผนงบประมาณ ได้แก่

1.1 ไม่มีการจัดทำแผนการบริหารงบประมาณ หรือมีแต่เป็นการคัดลอกจากสถานศึกษาอื่นมาใช้

1.2 การดำเนินงานไม่สอดคล้องกับแผนการบริหารงบประมาณที่จัดทำขึ้น

2. ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต ได้แก่

2.1 หลายสถานศึกษา ยังไม่ได้ปรับระบบบัญชีให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงานงาน

2.2 การดำเนินการคำนวณต้นทุนผลผลิตยังไม่เป็นระบบ เป็นรูปธรรม

3. ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่

3.1 ไม่ได้จัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง

3.2 การบันทึกบัญชีวัสดุ ทะเบียนคุมครุภัณฑ์ไม่เป็นปัจจุบัน

3.3 สถานศึกษาบางแห่งปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เช่น การไม่ลงทะเบียนครุภัณฑ์ การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้อง เอกสารหลักฐานเกี่ยวกับงานพัสดุไม่ถูกต้องครบถ้วน และไม่เป็นปัจจุบัน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

52

3.4 จัดซื้อจัดจ้างวงเงินเกิน 10,000 บาท ไม่มีใบสั่งซื้อสั่งจ้าง

4. ด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ ได้แก่

4.1 การปฏิบัติเกี่ยวกับยืมเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบการเงิน เช่น การใช้เงินยืมไม่เป็นไปตามเวลาที่กำหนดตามระเบียบ การยืมเงินแล้วนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

4.2 การปฏิบัติเกี่ยวกับเงินปัจจัยพื้นฐานไม่ถูกต้องตามระเบียบ เช่น การนำเงินปัจจัยพื้นฐานของสถานศึกษาไม่ใช้ในราชการอื่น บางสถานศึกษานำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

4.3 การปฏิบัติเกี่ยวกับเงินบำรุงการศึกษาไม่ถูกต้องตามระเบียบ เช่น นำเงินบำรุงการศึกษาใช้เป็นเงินสวัสดิการ

4.4 บางแห่งขาดการควบคุม กำกับ ติดตามการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการการเงินเงิน ทำให้เกิดข้อบกพร่องในด้านเอกสาร/หลักฐานทางราชการ

5. ด้านการบริหารสินทรัพย์ ได้แก่

5.1 การนำรถยนต์ของสถานศึกษาไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว โดยเบิกค่าน้ำมันจากทางราชการ

5.2 ไม่ได้จัดทำทะเบียนคุมการจัดครุเข้าอาศัยอยู่ในบ้านพักตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด

5.3 มีการบันทึกรายการจ่ายพัสดุในบัญชีเงินสด แต่ไม่มีใบเบิกพัสดุ

5.4 ไม่มีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พัสดุ

5.5 ไม่จัดทำหลักฐานการรับบริจาคครุภัณฑ์

5.6 ไม่ได้ลงจ่ายพัสดุออกจากทะเบียน เมื่อได้ดำเนินการจ่ายพัสดุแล้ว

5.7 ดำเนินการตรวจสอบพัสดุประจำปี ไม่แล้วเสร็จตามระเบียบ

6. ด้านการรายงานทางการเงินและผลดำเนินงาน ได้แก่

6.1 ไม่ได้จัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวัน

6.2 จัดทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน

7. ด้านการตรวจสอบภายใน ได้แก่

7.1 หลายสถานศึกษายังไม่ได้กำหนดแนวทาง และดำเนินการตามแนวทางการตรวจสอบภายใน

7.2 ไม่จัดทำระเบียบรองรับในการดำเนินงาน

ประกอบกับการบริหารจัดการงบประมาณการเงินในสถานศึกษา จากการตรวจสอบติดตามของหน่วยตรวจสอบภายในของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

53

เขต 2 ประจำปีงบประมาณ 2551 พบว่ายังมีปัญหาในการดำเนินงานของหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบ ดังนี้ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2. 2551 : 8-9)

1. การบริหารการเงินตามแผนปฏิบัติการประจำปี พบว่า กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ส่วนมากไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษา งบประมาณตามโครงการ/กิจกรรมในแผนไม่ครอบคลุมทุกแหล่งเงินการใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามโครงการ / กิจกรรมในแผนปฏิบัติการประจำปี ไม่มีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ขาดระบบติดตามผลการดำเนินงาน และรายงานผลการปฏิบัติงาน และบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

2. ความถูกต้องรัดกุมของการควบคุมทางการเงิน การบัญชี พบว่า ระบบการจัดทำบัญชีไม่ถูกต้อง และไม่ปัจจุบัน ไม่มีการตรวจสอบ การรับ-จ่ายเงินประจำวัน สถานศึกษาเก็บรักษาเงินเกินอำนาจ ไม่จัดทำรายงานทางการเงิน และขาดการกำกับ ติดตาม

3. ความถูกต้องของการควบคุมและความคุ้มค่าการใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน พบว่า การจัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินและบันทึกข้อมูลช่องรายการที่เป็นสาระสำคัญไม่ครบถ้วนถูกต้อง สาเหตุเนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจในการคิดค่าเสื่อมราคา มูลค่าสุทธิของทรัพย์สิน ไม่มีการจัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สิน ไม่มีการตรวจสอบพัสดุประจำปี และขาดการกำกับติดตามจากผู้บังคับบัญชา

สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน แต่จากการบริหารงบประมาณดังกล่าว สถานศึกษายังมีปัญหาซึ่งเกิดจากการดำเนินการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนด และมีการกำกับ ติดตาม อย่างต่อเนื่อง

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 งานวิจัยในประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545 : 74-76) ได้จัดทำรายงานการประเมินตนเอง ตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน พบว่า หน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นระดับกรม ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ หรือ ระดับโรงเรียนก็ตามส่วนใหญ่แล้วยังไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคิดต้นทุนกิจกรรม และการวางแผนกลยุทธ์ ระบบบัญชีที่รับฟังจ่ายซึ่งเป็นเรื่องใหม่และไม่เคยมีปรากฏในระบบงบประมาณแบบเดิมที่ใช้อยู่ โดยมีผลการอภิปรายจำแนกได้ดังนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

54

1. ด้านการวางแผนงบประมาณ ปัจจุบันการวางแผนงบประมาณดำเนินการแบบปีต่อปี ไม่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรกับผลผลิต ผลลัพธ์ การกำหนดกิจกรรมในการดำเนินงาน ยังไม่มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ กฎเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณยังไม่ค่อยเหมาะสม
2. ด้านการคิดต้นทุนกิจกรรม เรื่องการคิดต้นทุนกิจกรรมนับเป็นเรื่องใหม่สำหรับการศึกษา ตามปกติจะใช้มากในวงการธุรกิจ ผลของการคิดต้นทุนกิจกรรมจะนำไปสู่การเปรียบเทียบต้นทุนระหว่างกิจกรรมเดียวกันในบริบทเดียวกัน และทำให้สามารถลดต้นทุนที่สูงหรือตัดกิจกรรมที่ไม่จำเป็นหรือไม่เกิดคุณค่าออกไปได้ ปัจจุบันหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ยังไม่ได้มีการคิดต้นทุนกิจกรรม จึงทำได้แต่เพียงคิดต้นทุนแบบรวม ๆ ต่อเด็ก ต่อครู 1 คน ดังนั้นเมื่อต้องการจะลดต้นทุนจึงไม่สามารถทำได้ง่ายนัก เมื่อจะคิดต้นทุนกิจกรรมในปัจจุบัน ปรากฏว่าระบบบัญชียังไม่เอื้ออำนวย การเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมกับผลผลิตและผลลัพธ์ยังไม่ได้ดำเนินการ
3. ด้านระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ในปัจจุบันได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งค่อนข้างรัดกุม จึงทำให้มีขั้นตอนมาก ไม่ค่อยสะดวกต่อการปฏิบัติ
4. ด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ โครงสร้างทางบัญชีในปัจจุบัน ยังไม่สะท้อนกิจกรรมทั้งหมดขององค์กร ดังนั้น จึงทำให้ไม่เอื้อต่อการคิดต้นทุนกิจกรรม นอกจากนั้นในระดับโรงเรียนยังมีปัญหาในเรื่องทักษะการทำบัญชี และจำนวนบุคลากรที่จะมาทำบัญชี
5. ด้านการบริหารสินทรัพย์ การบริหารสินทรัพย์ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบ
6. การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สินทรัพย์ทั้งหลายยังไม่ถูกนำมาใช้อย่างคุ้มค่า ยังไม่มีการหารายได้จากสินทรัพย์ที่มีอยู่ ยังไม่มีการคิดค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์
7. ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การรายงานที่ดำเนินการทุกวันนี้ ส่วนใหญ่ดัชนีวัดความสำเร็จของการดำเนินงานยังทำไม่ได้ไม่ครอบคลุม ยังไม่มีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าอย่างจริงจัง
8. ด้านการตรวจสอบภายใน การตรวจสอบภายในเป็นด้านเดียวที่มีการประเมินอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจมาก ส่วนใหญ่เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน เช่น มีหน่วยงานและบุคลากรอยู่ในระดับพอเหมาะ มีการกิจชัดเจน มีความเป็นอิสระ อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบภายในที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นการตรวจสอบเฉพาะด้านการเงินเป็นส่วนใหญ่ ส่วนผลการตรวจสอบการดำเนินงานยังไม่ค่อยได้ดำเนินการเท่าที่ควร



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

55

ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ระดับชาติโดยศึกษาความพร้อมโดยภาครวมของหน่วยงานในภาครัฐ ในการบริหารจัดการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานทางยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐจากองค์ความรู้และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งได้กำหนดกรอบการศึกษา เป็น 2 มิติ คือ การจัดการตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 มาตรฐานและความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ 7 ด้าน ผลการศึกษา พบว่า

หน่วยงานภาครัฐมีระดับความพร้อมหรือการปฏิบัติในด้านการวางแผนงบประมาณสูงสุด ในขณะที่ความพร้อมด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิตอยู่ในระดับต่ำ และด้านการบริหารทรัพย์สินอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน เมื่อวิเคราะห์แต่ละประเด็นศึกษา พบว่ามี 7 คำถามที่ค่าเฉลี่ยต่ำกว่า 3.00 คือประเด็นหน่วยงานมีการจัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติในการดำเนินงานตาม SPBB น้อยที่สุด และประเด็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบ (เช่น สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลางสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) ให้การปรึกษาและให้สนับสนุนหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานตามระบบ SPBB ก่อนข้างน้อย และอีก 5 ประเด็นที่ค่าเฉลี่ยต่ำกว่า 3.00 คือ ประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่มีความพร้อมหรือการปฏิบัติน้อยในการจัดสรรอัตรากำลัง / การเตรียมบุคลากรที่มีความรู้ ทักษะในการถ่ายทอดความรู้ ตลอดจนการกระตุ้นให้บุคลากรทั่วทั้งองค์กรได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามระบบ SPBB

จากการวิเคราะห์ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ 960 คน อภิปรายได้ว่า ผลการศึกษาสอดคล้องกับผลวิจัย 4 หน่วยงานภาครัฐ คือ กรมควบคุมโรค กรมการแพทย์ กรมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และสำนักนโยบายและแผนพลังงาน ทั้งนี้เพราะว่าการวางแผนงบประมาณฯ นั้นหน่วยงานภาครัฐก่อนข้างมีประสบการณ์จัดทำมายาวนาน เพราะต้องนำไปจัดทำคำขอประมาณการประจำปีทุกปี จึงมีความพร้อมในการบริหารจัดการสูง ส่วนการคำนวณต้นทุนผลผลิตและบริการสินทรัพย์นั้นเป็นเรื่องใหม่ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐไม่มีระบบฐานข้อมูลที่สำคัญเพียงพอ และระบบบัญชียังเป็นเกณฑ์เงินสด มิใช่เกณฑ์คงค้างฯฯ หน่วยงานภาครัฐจึงมีความพร้อม (หรือการปฏิบัติ) อยู่ในระดับก่อนข้างน้อย ซึ่งหน่วยงานกลางต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขโดย 1) จัดทำคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานแต่ละมาตรฐาน ส่งเสริมให้หน่วยงานได้มีการเรียนรู้ พัฒนาการเรียนเพื่อให้มีขีดความสามารถในการจัดทำและบริหารจัดการระบบ SPBB ตลอดจนการให้คำปรึกษา และให้การสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานตามระบบ SPBB อย่างสม่ำเสมอ 2) ผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ จัดสรรหรือจัดเตรียมอัตรากำลัง โดยเฉพาะบุคลากรหลักที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานแต่ละมาตรฐาน และสามารถเป็นวิทยากรแกนนำ ถ่ายทอดและให้คำปรึกษาแนะนำแก่บุคลากรของ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

56

หน่วยงานภายในด้วย และ 3) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดทำรายงานข้อมูล และใช้โปรแกรมสำเร็จรูปช่วยในการเก็บข้อมูล เชื่อมโยงรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณกับผลผลิตเพื่อประโยชน์ในการจัดทำ และบริหารจัดการระบบ SPBB อย่างต่อเนื่อง

กมลพรรณ สุขสวัสดิ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่การเงิน โรงเรียนประถมศึกษา เขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 1 มีความรู้ความเข้าใจระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการวางแผนงบประมาณ และด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณอยู่ในระดับสูง ส่วนด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต ด้านการบริหารสินทรัพย์ และด้านการรายงานทางการเงิน และผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับเจ้าหน้าที่การเงิน มีความรู้ความเข้าใจระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการวางแผนงบประมาณ ส่วนด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน ด้านการบริหารสินทรัพย์ ด้านการตรวจสอบภายใน และด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิตอยู่ในระดับต่ำ

ฐศักดิ์ น้อยทา และคณะ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความรู้ความเข้าใจและความต้องการในการพัฒนาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ พบว่า ผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจทางการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ และแนวโน้มของการกระจายค่อนข้างมาก นอกจากนี้ผู้บริหารมีความต้องการในการพัฒนาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยต้องการพัฒนาด้านความรู้ความเข้าใจมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านทักษะพื้นฐานทางการบริหารงบประมาณและน้อยที่สุด คือ ด้านศักยภาพในการบริหารงบประมาณ และยังพบว่าผู้บริหารสถานศึกษาที่มีเพศ วุฒิการศึกษา การอบรมและขนาดโรงเรียนที่ต่างกัน มีความรู้ความเข้าใจในการบริหาร และความต้องการในการพัฒนาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไม่แตกต่างกัน

วาทีณี ดันดีวีระวงศ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความรู้และการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของผู้บริหารและครู โรงเรียนในโครงการนำร่องการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ พบว่าผู้บริหารและครูมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานอยู่ในระดับปานกลางในภาพรวมทุกด้านและเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า มีความรู้ระดับปานกลางในด้านการวางแผนกลยุทธ์ระดับสถานศึกษาและการวางแผน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

57

งบประมาณระยะกลาง ส่วนด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการมีความรู้่น้อย เมื่อเปรียบเทียบความรู้การวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของผู้บริหารและครู จำแนกตามตำแหน่งวุฒิการศึกษามีความรู้ไม่แตกต่างกัน

สุมาลัย วิภาทานัง (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานใน โรงเรียนมัธยมศึกษา นำร่อง สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดนครราชสีมา พบว่า

1. การวางแผนงบประมาณ โรงเรียนได้วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อใช้ในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมายปัญหาที่พบ คือ เวลาในการวิเคราะห์มีจำกัด ผู้เกี่ยวข้องมีภาระสอนมากและชุมชนมีส่วนร่วมน้อยข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา คือ กำหนดผู้รับผิดชอบให้ชัดเจนมีการนิเทศติดตามของผู้บริหารและให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมมากขึ้น

2. การคำนวณต้นทุนการผลิตมีการคำนวณต้นทุนด้านผู้เรียน ครูผู้สอนสถานที่และชุมชนปัญหาที่พบ คือ งบประมาณที่คาดว่าจะได้รับไม่สอดคล้องกับความจำเป็นในการดำเนินงานและบุคลากรบางส่วนขาดความเข้าใจ ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา คือควรเน้นย้ำการตรวจสอบข้อมูลพื้นฐานให้ถูกต้องไม่ควรแยกระดับชั้นในการคำนวณและควรจัดทำคู่มือการคำนวณขึ้นไป

3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง โรงเรียนดำเนินการหาข้อมูลจากผู้ใช้พัสดุนำมา กำหนดคุณลักษณะเฉพาะให้ตรงตามความต้องการ ปัญหาที่พบ คือการได้มาซึ่งงบประมาณล่าช้าไม่เพียงพอ ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาคือ ควรหางบประมาณเพิ่มเติมจากแหล่งอื่น กรมควรให้ความช่วยเหลือเรื่องนี้เร่งด่วน และควรซ่อมพัสดุในรายการที่ชำรุด

4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ โรงเรียนได้ปรับบัญชีเป็นการบันทึกบัญชีรับรู้อยู่ได้และค่าใช้จ่ายของหน่วยงานยังไม่เกิดขึ้นจริง และใช้การควบคุมงบประมาณเป็นกลไกสำหรับประกันความคล่องตัวของงบประมาณปัญหาคือบุคลากรขาดความเข้าใจที่ชัดเจนมีการกิจสอนมาก และระบบการจัดทำบัญชีมีความซ้ำซ้อน ข้อเสนอแนะในการแก้ไข คือจัดให้ความรู้แก่บุคลากรอย่างต่อเนื่อง ลดการปรับเปลี่ยนงานบ่อย ๆ และคัดเลือกบุคลากรควรเน้นความสามารถเฉพาะด้านมากขึ้น

5. การบริหารการเงินและผลการดำเนินงานโรงเรียนได้ดำเนินงานเป็น 2 ส่วน คือ การรายงานติดตามผลงบประมาณที่โรงเรียนได้ทำแผนไว้ และการประเมินงานตามแผน ปัญหาที่พบ คือ การรายงานมีความล่าช้าในบางงาน ข้อเสนอแนะในการแก้ไขคือ ควรให้ความรู้แก่บุคลากรอย่างต่อเนื่อง แยกงานให้ชัดเจนระหว่างครูปฏิบัติการสอนและครูฝ่ายจัดระบบข้อมูลสินทรัพย์

6. การบริหารสินทรัพย์ โรงเรียนได้จัดหาและใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และป้องกันการสูญหายด้วยระบบควบคุมที่ดี ปัญหาที่พบ คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติขาดความเข้าใจในการตีราคา



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

58

สินทรัพย์ บางแห่งไม่ได้แต่งตั้งผู้รับผิดชอบ ข้อเสนอแนะ คือ จัดให้ความรู้แก่ผู้รับผิดชอบ และแต่งตั้งให้มีผู้รับผิดชอบควบคุมสินทรัพย์

7. การตรวจสอบภายใน โรงเรียนดำเนินการตรวจสอบความสำเร็จของผลการดำเนินงาน ความสามารถในการผลิตหรือประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและต้นทุนการดำเนินงาน หรือความประหยัดในการใช้ทรัพยากร ปัญหาที่พบคือ บางครั้งการจัดทำรายงานไม่เป็นปัจจุบัน และไม่สมบูรณ์ ขาดการติดตามตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกอย่างต่อเนื่องข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา คือ ควรปรับรายงานในบางโครงการให้มีความสมบูรณ์และควรประสานงานขอความอนุเคราะห์หน่วยงานภายนอกในการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง

เชาว์ วินิจฉัย (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาความคิดเห็นต่อระบบการบริหารงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของผู้บริหารและครูอาจารย์ ที่มีต่อระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาพรวมและรายด้านเห็นว่าเหมาะสมอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับจากน้อยไปมากดังนี้ ด้านบริหารการเงินและการควบคุมงบประมาณ ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการรายงานทางการเงิน และผลการดำเนินการต้นทุนการผลิต

2. ความคิดเห็นของผู้บริหารและครูอาจารย์ จำแนกตามตำแหน่งภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้นด้านการบริหารสินทรัพย์ไม่แตกต่างกัน

3. ความคิดเห็นของผู้บริหารและครูอาจารย์ จำแนกตามประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ภาพรวมไม่แตกต่างกัน ยกเว้นด้านการบริหารงานทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ

4. ความเห็นของผู้บริหารและครูอาจารย์ จำแนกตามขนาดสถานศึกษาภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

คำถามปลายเปิด พบว่า ครูอาจารย์ร้อยละ 20 ระบุว่าขาดความรู้เรื่องการวางแผนงบประมาณ ข้อเสนอแนะควรจัดอบรมให้ความรู้แก่ครูอาจารย์ เรื่องการวางแผนงบประมาณ

สมหวัง ขอเอื้อนกลาง (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง สภาพปัจจุบัน ปัญหาและแนวทางในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนและครูโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัยพบว่า

1. ผลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โรงเรียนได้ดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยดำเนินการในด้านการบริหารจัดการอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านศักยภาพบุคคล ด้านทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตอื่นและด้านงบประมาณสนับสนุนอยู่ในระดับปานกลางและเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่ม



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

59

ตัวอย่างปรากฏว่ามีความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างปรากฏว่ามีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 เฉพาะด้านตำแหน่ง ส่วนด้านอื่น ๆ ได้แก่ วุฒิการศึกษาสูงสุด ประสบการณ์การปฏิบัติงาน และขนาดโรงเรียนที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานเป็นส่วนใหญ่

2. ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โรงเรียนประสบปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานทั้งโดยภาพรวมและรายด้านซึ่งได้แก่ ด้านศักยภาพบุคคล ด้านงบประมาณสนับสนุน ด้านการบริหารจัดการและด้านทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตอื่นอยู่ในระดับปานกลางและเมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นปรากฏว่าผู้บริหาร โรงเรียนและครู โรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งในด้านตำแหน่ง ด้านประสบการณ์การปฏิบัติงาน ด้านวุฒิการศึกษาสูงสุดและขนาดโรงเรียนที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

3. แนวทางในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ผู้บริหาร โรงเรียนและครู โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์มีความคิดเห็นว่าการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานควรจะดีขึ้นเมื่อใช้แนวทางในการปฏิบัติตามที่เสนออยู่ในระดับมาก เช่น การให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม การได้ไปศึกษาดูงานที่อื่น การมอบหมายงาน การติดตามงานอย่างเป็นระบบ ฯลฯ และเมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นปรากฏว่า ผู้บริหาร โรงเรียนและครู โรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ทุกประการ

พวงทิพย์ ศรีไพรวรรณ (2547 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเกี่ยวกับเรื่อง การศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่าบุคลากรมหาวิทยาลัย โดยรวมผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากทั้ง 7 ด้าน และผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยรวมและเป็นรายด้าน 6 ด้านไม่แตกต่างกัน แต่ผู้บริหารมีความคิดเห็นในด้านการรายงานและผลการดำเนินงานมากกว่าผู้ปฏิบัติงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ชัยยุทธ ศิริสุทธิ (2547 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า รูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของมหาวิทยาลัยมหาสารคามที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ประกอบด้วย 191 ข้อ คือ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

60

1. หลักการสำคัญที่ยึดเป็นหลักในการกำหนดรูปแบบงบประมาณจำนวน 9 ข้อ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระ หลักการมีส่วนร่วม หลักสารัตถประโยชน์ หลักการคาดการณ์ไกล หลักคุณธรรม หลักประสิทธิภาพ หลักความคุ้มค่า หลักประสิทธิผล และ หลักเสถียรภาพ
2. โครงสร้างงบประมาณ ประกอบด้วย รายได้และที่มาของรายได้ รายจ่าย และการจำแนกประเภทรายจ่าย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ จำนวน 61 ข้อ
3. กระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วย การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลงบประมาณ รวม 121 ข้อ

จากการศึกษาผลการวิจัยการดำเนินงานการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สรุปได้ว่า ปัจจัยที่เอื้อให้การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานประสบความสำเร็จ คือ การสนับสนุนจากส่วนบน (การสนับสนุนภาวะผู้นำในการปฏิบัติงาน) ควบคู่ไปกับวัฒนธรรมการทำงาน และภาวะผู้นำที่มีลักษณะการบริหารงาน 3 ประการ คือ 1) ผู้นำที่ต้องการจะบูรณาการด้านค่านิยมร่วมในการปฏิบัติงาน 2) ผู้นำที่ต้องการจัดการกับหลักการนโยบาย 3) ผู้นำที่ต้องการพัฒนาความสามารถและวัฒนธรรมในการทำงานจะเป็นประเด็นที่จะทำให้การปฏิรูประบบงบประมาณประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้ยังพบว่างบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพสามารถลดค่าใช้จ่ายของรัฐลงได้

ศิริพร ไชยชมภู (2547 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่องการศึกษาการบริหารการเงินของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 พบว่าการบริหารการเงินของผู้บริหารสถานศึกษาในภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก การบริหารการเงินของผู้บริหารสถานศึกษาในภาพรวมรายด้านอยู่ในระดับมาก การเปรียบเทียบการบริหารการเงินระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาประเภทที่จัดการศึกษา 2 ระดับ กับผู้บริหารสถานศึกษาประเภทจัดการศึกษา 3 ระดับ มีการบริหารการเงินในภาพรวมทุกด้านไม่แตกต่างกัน และการเปรียบเทียบการบริหารการเงินระหว่าง ผู้บริหารสถานศึกษาประเภทจัดการศึกษา 2 ระดับ กับผู้บริหารสถานศึกษาประเภทจัดการศึกษา 3 ระดับ มีการบริหารการเงินในภาพรวมรายด้านไม่แตกต่างกัน

6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

สมอล (Small. 1980 : Abstract) ได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในด้านงบประมาณของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา และความพึงพอใจในการทำงาน โดยมีเป้าหมาย เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในด้านงบประมาณกับความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา รวมทั้งศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างบทบาทในปัจจุบัน และ บทบาทที่คาดหวังของผู้บริหารเกี่ยวกับเรื่องการเงินที่สัมพันธ์กับความพอใจในการ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

61

ทำงาน กลุ่มประชากรที่ทำการศึกษาคั้งนี้ ประกอบด้วยหัวหน้าสถานศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาในเมืองคุก (Cook country) รัฐอิลลินอยส์ จำนวน 120 คน ผลของการศึกษาพบว่า

1. หัวหน้าสถานศึกษาที่มีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณมีความพึงพอใจในการทำงานมากกว่าผู้ที่ได้ไม่มีส่วนร่วมในเรื่องงบประมาณ
2. หัวหน้าสถานศึกษาที่มีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมในการจัดงบประมาณมีความพึงพอใจในการทำงานและความต้องการในการจัดงบประมาณที่แตกต่าง

จากผลการวิจัยในต่างประเทศดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการบริหารงานด้านธุรการการเงินและพัสดุมากขึ้นขึ้นอยู่กับการศึกษา และจำนวนงบประมาณในการจัดซื้อจัดหาผู้บริหารสถานศึกษาจะเป็นผู้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่วนครูเกี่ยวกับการพัสดุจะมีบทบาทเป็นเพียงผู้เสนอรายการ

ฟลาวเวอร์ (Flowers. 1999 : Abstract) ได้วิจัยการประเมินผลกระทบด้านสภาพการดำเนินงานที่มีต่อการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของรัฐฟลอริดา งานวิจัยนี้ได้พัฒนากิจกรรมการทำงานแบบละเอียด (ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรในระดับองค์กรและตัวแปรด้านบริบทต่าง ๆ) เพื่อการวิเคราะห์การดำเนินงานของการจัดหางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและได้ทดสอบประสิทธิผลของกรอบนี้โดยการนำไปใช้ในการวิเคราะห์ความสำเร็จของการดำเนินงาน

งานวิจัยนี้ได้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบของ 12 ตัวแปรพยากรณ์ ที่เชื่อมโยงกับบริบทการดำเนินงานและการกำหนดขององค์กรต่อการใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานซึ่งรวมทั้งตัวแปรพยากรณ์ในระดับใหญ่ (องค์ประกอบด้านบริบท เช่น การสนับสนุนด้านนโยบายการดำเนินงานและผลกระทบของกลุ่มผู้สนใจและผู้ได้เสียต่าง ๆ) และตัวแปรพยากรณ์ในระดับเล็ก (องค์ประกอบในระดับองค์กรเป็นความสัมพันธ์ด้านการดำเนินงานและขอบเขตความชัดเจน ด้านเป้าหมาย)

ผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ว่า การพัฒนา และการให้ประโยชน์ด้านการวัดผลผลิต (ตัวชี้วัดด้านผลประโยชน์ส่วนรวม) ในการตัดสินใจทางการบริหารเป็นการทดสอบด้านความสำเร็จของการดำเนินงาน การจัดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การวัดผลผลิตเป็นตัวชี้วัดของผลที่เกิดขึ้นจริง หรือผลประโยชน์ส่วนรวมของการจัดหางบประมาณ งานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาความสำเร็จด้านการดำเนินงาน (ตัวแปรด้านเกณฑ์) ที่เป็นการพัฒนาและใช้การวัดผลผลิตในกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินงาน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ ข้อตกลงของการดำเนินงาน การประเมินโครงการ และการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จากนั้นได้พัฒนาดัชนีด้านความสำเร็จของการดำเนินงานและเชื่อมโยงกับตัวแปรด้านองค์กรและบริบทเพื่อคำอธิบายสำหรับความแปรผันในความสำเร็จของการปฏิบัติงาน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

62

ผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าการสนับสนุนจากส่วนบน (การสนับสนุนภาวะผู้นำในการปฏิบัติงาน) ควบคู่ไปกับวัฒนธรรมการทำงานเป็นเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ต่อความสำเร็จของการดำเนินงานการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน นอกจากนี้ผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นอีกว่ากรอบการทำงานแบบละเอียด สำหรับการวิเคราะห์การดำเนินงานด้านนโยบายการงบประมาณควร จะรวมไปถึงตัวแปรในระดับองค์กรและระดับบริบท ผลการวิจัยบ่งชี้ให้เห็นอีกว่าผู้นำในการดำเนินงานต้องการที่จะระบุอย่างชัดเจนถึงหน้าที่ทางการบริหาร 3 อย่าง เพื่อการปฏิบัติงานที่ ประสบผลสำเร็จในความพยายามที่จะปฏิรูประบบงบประมาณ นั่นคือ 1) ผู้นำต้องการที่จะบูรณาการด้าน ค่านิยมร่วมในการปฏิบัติงาน 2) ผู้นำต้องการที่จะจัดการต่อหลักการและนโยบาย 3) ผู้นำต้องการที่ จะจัดการกับมุมมองในการพัฒนาความสามารถและวัฒนธรรมในการบริหาร โดยการเน้นเฉพาะลง ไปที่การตัดสินใจบนฐานของความเป็นจริงของการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงาน

วิงแฮม (Whingham, 2000 : Abstract) ได้ทำการวิจัยเรื่องตัวชี้วัดทางงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานของสถาบันอนุปริญา การพัฒนาไปแบบการเพิ่มมูลค่า สำหรับการทางงบประมาณที่ ยุติธรรม สถาบันระดับอุดมศึกษาได้ใช้การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพิ่มมากขึ้นซึ่งทำ ให้สามารถเชื่อมโยงงบประมาณสู่การปฏิบัติงานของสถาบัน มีเกณฑ์ของปริมาณและหรือคุณภาพ ที่ประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ การเลือกตัวชี้วัด การปฏิบัติงานที่เที่ยงตรง และการใช้ตัวชี้วัดเหล่านี้ สำหรับการเปรียบเทียบของสถาบันและการจัดทำงบประมาณ การดำเนินงานของสถาบัน ซึ่งถูก กำหนดให้อยู่ในส่วนของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ได้วางอยู่บนอัตราการเปลี่ยนถ่ายและ อัตราการจบการศึกษาของสถาบันที่มีต่อการจัดอย่างง่าย ปัญหาการระบบของการจัดทำงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งวางอยู่บนตัวชี้วัดการปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้นคือ ความล้มเหลวต่อการ ประสานความหลากหลายด้านความสนใจของผู้เรียน ตลอดจนความสามารถเป้าหมายและความ รับผิดชอบต่อภายนอก

งานวิจัยนี้ได้ศึกษารูปแบบการเพิ่มมูลค่า ซึ่งสะดวกที่จะจัดหาวิธีที่มีประสิทธิภาพด้าน ต้นทุน เพื่อที่จะจัดหาและตอบสนองต่ออัตราการขยายตัวและเป้าหมายของผู้เรียนในขณะที่ยังคง จัดทำงบประมาณขึ้นอยู่กับผลผลิต ที่จะแสดงออกมาด้วยการแทนที่ความน่าเชื่อถือต่อตัวชี้วัดการ ดำเนินงานของสถาบัน เช่น อัตราการเปลี่ยนแปลงและในการตอบการศึกษา แนวคิดการเพิ่มมูลค่า ได้สร้างแบบแผนที่น่าพึงพอใจต่อความสนใจและภูมิหลังที่หลากหลายของผู้เรียน

การวิเคราะห์การถดถอยที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ได้แสดงในรูปแบบซึ่งประกอบด้วย 2 ตัวแปร พยากรณ์อิสระสำหรับตัวแปรด้านผลผลิต คือ การเปลี่ยนแปลงและการให้การศึกษารูปแบบดังกล่าวได้พยากรณ์อัตราการเปลี่ยนแปลงหรือการจบการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างด้วย



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

63

ความถูกต้องประมาณร้อยละ 62 ดังนั้นรูปแบบที่เที่ยงตรงมากกว่าจึงควรได้รับการพัฒนาก่อนที่จะถูกนำมาใช้สำหรับวัตถุประสงค์ ด้านการจัดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

โอโรอาร์ค (O'Roark, 2001 : 137) ได้วิจัยการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในการดำเนินงานด้านงบประมาณของรัฐและสหพันธรัฐ : การวิเคราะห์เชิงประจักษ์การวิจัยครั้งนี้เป็นการจัดหาเชิงประจักษ์ต่อผลกระทบของการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในกระบวนการงบประมาณของรัฐ และสหพันธรัฐ แนวคิดของการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานคือเพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่สูญเปล่าโดยให้ความรับผิดชอบในการดำเนินงาน เพื่อการบรรลุถึงเป้าหมายแห่งนโยบายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

ก่อนหน้านี้ไม่ได้มีการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในการตรวจสอบว่าการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ การวิจัยนี้ได้นำเสนอการอภิปรายโดยการวิเคราะห์ โดยได้ทำการศึกษาว่าความแพร่หลายของการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ เพื่อค้นหาสาเหตุของการขยายตัวนี้ และได้ศึกษาวิธีการที่แตกต่างของการใช้ในระดับรัฐ เพื่อตรวจสอบถึงรูปแบบของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่ประสบความสำเร็จที่ปรากฏอยู่ และการวิจัยครั้งนี้ได้ข้อสรุปที่ว่างบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพในการลดค่าใช้จ่ายของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามการประยุกต์ในระดับสหพันธรัฐนั้นมีความชัดเจนน้อยมาก

จากการศึกษาผลการวิจัยการดำเนินงานการบริหารระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานสรุปได้ว่า ปัจจัยที่เอื้อให้การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานประสบความสำเร็จ คือ การสนับสนุนจากส่วนบน (การสนับสนุนภาวะผู้นำในการปฏิบัติงาน) ควบคู่ไปกับวัฒนธรรมการทำงาน และภาวะผู้นำที่มีลักษณะการบริหารงาน 3 ประการ คือ 1) ผู้นำที่ต้องการจะบูรณาการ ด้านค่านิยมร่วมในการปฏิบัติงาน 2) ผู้นำที่ต้องการจัดการกับหลักการและนโยบาย 3) ผู้นำที่ต้องการพัฒนาความสามารถและวัฒนธรรมในการทำงาน จะเป็นประเด็นที่จะทำให้การปฏิรูประบบงบประมาณประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้ยังพบว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นผลสำเร็จ ของผลงานด้วยตัวชี้วัด ซึ่งครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย ให้มีประสิทธิภาพสามารถลดค่าใช้จ่ายของรัฐลงได้

สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานใช้ตามกระบวนการมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต ด้านการจัดทำระบบจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ ด้านการบริหารสินทรัพย์ ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และด้านการตรวจสอบภายใน