

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ โดยศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณสถานศึกษา
 - 1.1 ความหมายของงบประมาณสถานศึกษา
 - 1.2 ความสำคัญของงบประมาณสถานศึกษา
 - 1.3 การบริหารงบประมาณสถานศึกษา
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้น
 - 2.1 ความหมายของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
 - 2.2 ความสำคัญของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
 - 2.3 ความเป็นมาของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
 - 2.4 การปฏิรูปการจัดการงบประมาณ
 - 2.5 ลักษณะของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
 - 2.6 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
 - 3.1 การพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
 - 3.2 องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
 - 3.3 การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
 - 3.4 มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน
4. บริบทการบริหารงบประมาณสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 5.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 5.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณสถานศึกษา

1.1 ความหมายของงบประมาณสถานศึกษา

ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า งบประมาณ มีหลายทรรศนะแล้วแต่งบประมาณ จะมีความหมายในเรื่องใด เช่น หากงบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐ ในลักษณะเดียวกัน กับที่โรงเรียนเป็นหน่วยงานของรัฐ และบริหารสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ รัฐจึงจัด งบประมาณให้โดยอาจพิจารณาความหมายของงบประมาณต่อไปนี้ (ปรีชา คัมภีร์ปกรณ์ และคณะ, 2545, หน้า 551)

เทอร์นบูล (อ้างถึงใน ปรีชา คัมภีร์ปกรณ์ และคณะ, 2545, หน้า 551) ให้ความหมายของ งบประมาณไว้อย่างกว้างๆ ว่า “งบประมาณเป็นแผนการเงินขององค์กรที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ขององค์กร” ซึ่งเทอร์นบูล อธิบายเพิ่มเติมว่า งบประมาณจะต้องเป็นเรื่องเดียวกัน

1. การเงินโดยเฉพาะ
2. เป็นการวางแผนล่วงหน้าสำหรับการใช้จ่ายเงิน
3. การบอกให้ทราบว่าจะวางแผนใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด
4. การกำหนดเวลาใช้จ่ายเงินเมื่อไร
5. การบอกให้ทราบว่าการใช้จ่ายเงินเพื่ออะไร
6. การอ้างอิงถึงองค์การ ซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณ

โคห์เลอร์ (อ้างถึงใน ปรีชา คัมภีร์ปกรณ์ และคณะ, 2545, หน้า 551) กล่าวถึงความหมาย งบประมาณโดยทั่วไป หมายถึง “แผนการคลังที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติการ และ จะต้องมีการประมาณต้นทุนในอนาคต” โคห์เลอร์ยังกล่าวถึงแผนการคลังนั้นต้องมีลักษณะ “เป็น ระบบเพื่อต้องการให้การใช้จ่ายกำลังคนวัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรอื่นๆ เกิดอรรถประโยชน์”

โดยทั่วไปสถานศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือบริหารกิจการภายใต้การควบคุมดูแล ของรัฐ ดังนั้นการพิจารณางบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐหรือ หน่วยงาน น่าจะมีความหมายที่เกี่ยวพัน โดยตรงกับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา มี นักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

ลี และ จอห์นสัน (อ้างถึงใน ปรีชา คัมภีร์ปกรณ์ และคณะ, 2545, หน้า 552) กล่าวถึง งบประมาณว่า “งบประมาณเป็นเอกสารหรือที่รวมของเอกสาร ซึ่งแสดงถึงฐานะทางการคลังของ องค์กรรวมถึงข่าวสารเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย กิจกรรม และเป้าประสงค์หรือเป้าหมาย” นอกจากนี้ ลี และ จอห์นสัน ได้อธิบายรายละเอียดของงบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารว่า “เอกสาร งบประมาณเป็นผลผลิตขั้นสุดท้าย ในการจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งเอกสารจะประกอบด้วย การ ตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ งบประมาณอาจประกอบด้วยเอกสาร 1 ชิ้น หรือมากกว่า 1 ชิ้นก็ได้”

ปรีชา คัมภีรปกรณ์ และคณะ (2545, หน้า 12) กล่าวว่า งบประมาณสถานศึกษาคือ แผนงานที่สถานศึกษาจัดทำขึ้น เพื่อประมาณการตัวเลขรายรับและรายจ่าย ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสถานศึกษา เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในช่วงเวลาที่กำหนด ประกอบไปด้วยลักษณะงานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การประมาณการรายรับรายจ่ายไว้ล่วงหน้าในการรับหรือจ่ายจริง อาจไม่เป็นไปตามจำนวนที่กำหนดไว้ก็ได้
2. การกำหนดงานหรือโครงการที่จะจัดทำทั้งหมด ภายในสถานศึกษาที่ต้องการจะให้บรรลุตามความประสงค์
3. การระบุช่วงเวลาชัดเจนว่าวงเงินที่ประมาณการไว้ในข้อ 1 เพื่อดำเนินงานตามข้อ 2 จะใช้เวลาเท่าไร เช่น ครึ่งปี หนึ่งปี หรือห้าปี เป็นต้น

งบประมาณของสถานศึกษา หากพิจารณาในเชิงภาระหน้าที่ทางการบริหารแล้ว การบริหารงบประมาณก็คือ การจัดการด้านการเงินในเงื่อนไขและข้อจำกัดทางการจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านต่างๆ ซึ่งโดยทั่วไปการบริหารงบประมาณในแต่ละปีเป็นไปตามระบบปีงบประมาณซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป

แต่ในสถานศึกษา การดำเนินการจะเริ่มตามปีการศึกษา คือ ตั้งแต่ต้นเดือนพฤษภาคมจนถึงสิ้นเดือนเมษายนของปีถัดไป ซึ่งไม่ตรงกับปีงบประมาณ หากเป็นสถานศึกษาของรัฐการใช้จ่ายเงินงบประมาณแต่ละปีการศึกษา จำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณทั้งสองปีงบประมาณ คือ ตั้งแต่เปิดภาคเรียนจนถึงสิ้นเดือนกันยายนเป็นของปีงบประมาณหนึ่ง และตั้งแต่เดือนตุลาคมจนปิดภาคเรียนเป็นของอีกปีงบประมาณหนึ่ง สถานศึกษาจำเป็นต้องกำหนดแผนงาน งานหรือโครงการให้สอดคล้องกับงบประมาณในปีนั้นๆ แต่หากเป็นสถานศึกษาของเอกชนไม่จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดิน ก็อาจกำหนดงบประมาณการใช้จ่ายเงินให้สอดคล้องกับปีการศึกษาได้

1.2 ความสำคัญของงบประมาณสถานศึกษา

สถานศึกษาเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อผลิตนักเรียนให้มีคุณภาพที่ดีเป็นที่พึงประสงค์ของสังคม และประเทศชาติ โดยอาศัยทรัพยากรต่างๆ ที่สถานศึกษานั้นมีอยู่หรือแสวงหาเพิ่มเติม งบประมาณในฐานะที่เป็นแผนการใช้จ่ายทรัพยากรของหน่วยงานจึงน่าจะมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการสนับสนุนให้การดำเนินการขององค์กรเป็นไปโดยราบรื่น

ความสำคัญของงบประมาณในสถานศึกษาตามทรรศนะของปรีชา คัมภีรปกรณ์ และคณะ (2545, หน้า 14) กล่าวไว้ดังนี้

1. ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารสถานศึกษา สถานศึกษาแต่ละแห่งมีภารกิจที่ต้องดำเนินการมากมาย งานดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยเงินอันเป็นทรัพยากรหลักเพื่อสนับสนุนให้ผู้ที่

เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อช่วยให้งานด้านต่างๆ บรรลุผล งบประมาณ จึงเป็นปัจจัยให้ผู้บริหารปฏิบัติภารกิจให้สอดคล้องตามขอบข่ายงานที่กำหนด และในขณะเดียวกัน จะได้ป้องกันการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของสถานศึกษาให้ลดน้อยลงอีกด้วย

2. ช่วยให้ผู้สามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจาก ทรัพยากรในสถานศึกษามีอยู่จำกัด วิธีการของงบประมาณจะเป็นเครื่องมือในการใช้จ่ายหรือ จัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการวางแผนการใช้จ่ายทรัพยากรโดยเฉพาะเงินให้ สอดคล้องกับรายได้ เพื่อจะจัดให้ดำเนินการในด้านใด เท่าไร มีการจัดลำดับความสำคัญของงาน หรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาเกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ภาวะทรัพยากร ซึ่งมีจำกัด

3. เป็นประโยชน์ในการตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงาน เนื่องจากงบประมาณได้ระบุการ ใช้จ่ายเงินแต่ละงานหรือโครงการไว้ชัดเจน จึงสามารถตรวจสอบติดตามการดำเนินการในแต่ละ เรื่องได้ว่า ผลของงานที่ได้รับกับเงินที่ใช้จ่ายไปนั้นสอดคล้องกันมากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะ ความสัมพันธ์ของเงินกับวัตถุประสงค์ นอกจากนั้นผู้บริหารยังสามารถอาศัยงบประมาณเป็น เครื่องมือในการประสานแผนงานหรือโครงการต่างๆ เพื่อให้สามารถช่วยกันทำงานสนองนโยบาย หรือวัตถุประสงค์หลักร่วมกัน ไม่ขัดแย้งหรือต่างฝ่ายต่างทำไปพร้อมกับการติดตาม ควบคุม และ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานภายในองค์กร

นอกจากความสำคัญดังกล่าวทั้งสามประการแล้ว สถานศึกษายังอาจใช้งบประมาณเป็น เครื่องมือในการปรับปรุงงานภายใน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับระบบงานและลักษณะงาน ให้ดำเนินการ ไปโดยราบรื่นในโอกาสต่อไป หรืออาจใช้งบประมาณเป็นมาตรการในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ของงานให้ผู้เกี่ยวข้องช่วยกันจัดทำเพื่อพัฒนาการดำเนินงานภายในสถานศึกษาให้เจริญก้าวหน้า ยิ่งๆ ขึ้น อันเป็นวิธีการที่จะส่งเสริมความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของบุคลากรในหน่วยงานให้คิดหา รูปแบบ และวิธีดำเนินการได้ให้ผลผลิตมากขึ้น ในขณะที่อาศัยปัจจัยการผลิตเท่าเดิม

1.3 การบริหารงบประมาณสถานศึกษา

การบริหารงบประมาณตามความหมายทั่วไปคือ การดำเนินการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ ได้รับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ตั้งไว้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยถูกต้องตาม ระเบียบ ทันต่อเวลาหรือเหตุการณ์

1. ขอบข่ายการบริหารงบประมาณสถานศึกษา การบริหารงบประมาณของสถานศึกษา ถ้าเป็นสถานศึกษาของรัฐ ก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดระยะเวลา ของปีงบประมาณแต่สถานศึกษาเอกชนอาจกำหนดรายละเอียดการบริหารงบประมาณให้แตกต่าง

ไปได้ตามความเหมาะสม ระเบียบ วิธีการในการปฏิบัติบางอย่าง อาจนำแบบอย่างของทางราชการ มาใช้ได้ ถ้าเห็นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดในการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามโครงการที่ตั้งไว้

การดำเนินการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา น่าจะต้องครอบคลุมถึงภารกิจที่ต้องดูแลเรื่องการเงินตามที่ได้รับงบประมาณมาแล้ว ในประเด็นต่อไปนี้

2. การใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับหรือกำหนดขึ้นโดยปกติแล้ว ก็ต้องการให้สถานศึกษาได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตามกำหนดในงานหรือโครงการของสถานศึกษานั้นๆ เช่น เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน พัฒนาบุคลากร ปรับปรุง อาคารสถานที่ สนับสนุนงานกิจการนักเรียน เป็นต้น หน้าที่ของผู้บริหารงบประมาณของสถานศึกษา จะต้องวางแผนกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินให้บรรลุวัตถุประสงค์ ไม่นำเงินไปใช้จ่ายเพื่อภารกิจอย่างอื่นที่แตกต่างออกไป

3. การใช้จ่ายตรงตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของหน่วยงานต้นสังกัดหรือไม่ การใช้จ่ายบางประเภท หน่วยงานต้นสังกัดจะกำหนดกรอบเป็นหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเอาไว้ให้สถานศึกษาในสังกัดถือปฏิบัติ ผู้เป็นหัวหน้าจะต้องตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับสอดคล้องตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ผู้จัดสรรงบประมาณระบุไว้หรือไม่

4. การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามกำหนดเวลาหรือไม่ เงินงบประมาณจะมีช่วงเวลาในการใช้จ่ายเงินแน่นอน ถ้าเป็นงบประมาณของทางราชการเงินที่ให้หน่วยงานต่างๆ ใช้จ่าย จะเป็นไปตามปีงบประมาณของปีถัดไป โครงการต่างๆ ที่กำหนดให้ปฏิบัติในแต่ละปีงบประมาณ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องรีบดำเนินการเพื่อใช้จ่ายเงินให้เสร็จทัน ภายในช่วงเวลาของปีงบประมาณ นั้นๆ ถ้าเป็นโครงการต่อเนื่องที่จะต้องปฏิบัติมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณ แต่ละปีก็จะมีภาระที่จะต้องทำกิจกรรมใดแค่ไหน ภายในวงเงินที่กำหนด ผู้บริหารงบประมาณก็ต้องควบคุมดูแลให้การดำเนินงานได้เสร็จทันเวลาในแต่ละช่วงเวลา และกิจกรรมที่ระบุไว้โดยปกติถ้าเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน หากใช้จ่ายไม่ทันในปีงบประมาณเงินจำนวนนั้นต้องพับไป จะนำไปใช้จ่ายในปีต่อไปอีกไม่ได้ ยกเว้นจะได้รับการกันเงินไว้ใช้จ่ายเหลืออมปี หรือขยายเวลาการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบและวิธีการงบประมาณ เงินจำนวนนั้นต้องควบคุมดูแลให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามกำหนดเวลาเป็นเรื่องสำคัญมาก ผู้บริหารจะต้องมีการวางแผน และตรวจสอบการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนให้รอบคอบ ยิ่งใช้จ่ายเงินบางประเภทที่ต้องเกี่ยวข้องในการขออนุมัติจากหน่วยงานอื่นด้วย ยิ่งต้องมีการกำหนดขั้นตอนการทำงานที่รัดกุมหากปล่อยปละละเลยในส่วนนี้ เงินงบประมาณที่ได้รับอาจใช้จ่ายไม่ทัน ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในส่วนอื่นของสถานศึกษาอีกด้วย

5. การใช้จ่ายงบประมาณถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ ระเบียบในการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีไว้เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ เพื่อต้องการให้เงินงบประมาณที่ได้รับได้ใช้จ่ายอย่าง

บริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่รั่วไหล หรือตกเป็นของใครคนใดคนหนึ่ง ที่ไม่เกี่ยวกับการจัดบริหารตามที่ระบุในงบประมาณนั้นๆ รวมทั้งเพื่อต้องการให้หน่วยงาน หรือสถานศึกษาเจ้าของงบประมาณจะได้รับบริการที่ถูกต้อง และเป็นประโยชน์สูงสุดในการจ่ายเงินงบประมาณแต่ละหมวด ถ้าเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน ผู้ใช้งบประมาณจะต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินในหมวดนั้นๆ เช่น ในการจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ การก่อสร้างอาคารเรียน อาคารประกอบ ก็จะต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของกระทรวงการคลัง

การบริหารงบประมาณ นับเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเสนอขอจัดตั้งงบประมาณ เพราะกิจกรรมในส่วนนี้เป็นการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถบรรลุถึงสิ่งที่กำหนดไว้แล้วในโครงการที่ได้รับงบประมาณ โดยอาศัยเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ช่วยกันปฏิบัติภารกิจ โดยไม่ขัดต่อเงื่อนไข หลักเกณฑ์ที่เจ้าของงบประมาณกำหนด งานดำเนินการไปตามขั้นตอนภายในช่วงเวลาของปีงบประมาณและสอดคล้องตามระเบียบในการใช้จ่ายตามหมวดนั้นๆ การดำเนินงานดังกล่าวผู้บริหารจะต้องตระหนักถึงความสำคัญในทุกเรื่อง เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปโดยราบรื่น สามารถแก้ปัญหา หรือพัฒนางานในหน่วยงานที่ต้องการได้

2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

2.1 ความหมายของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544, หน้า 7) ระบุไว้ในเอกสารประกอบการอบรมสัมมนาตามโครงการนำร่องของปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เกี่ยวกับความหมายของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานคือ

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-base budgeting : PBB) เป็นระบบงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ได้ใช้กับผลงานที่เกิดขึ้นว่ามีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างไร คຸ້ມคຳມากນ້ອຍเพียงไรเป็นระบบการทำงานที่ผสมผสานระหว่างการวางแผนการจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบติดตาม ทบทวนผลงาน การนำระบบงบประมาณไปใช้ให้ประสบผลสำเร็จ หน่วยงานจะต้องพัฒนาการจัดการทางการเงินให้มีมาตรฐาน 7 ด้านคือ

1. การวางแผนงบประมาณ
2. การคำนวณต้นทุนการผลิต
3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง
4. การบริหารทางการเงินและผลการดำเนินงาน
5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน

6. การบริหารสินทรัพย์

7. การตรวจสอบภายใน

กรมสามัญศึกษา (2544, หน้า 41) ได้ให้ความหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานว่า เป็นงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผล (Results) ที่จะได้รับจากโครงการและมีลักษณะที่สำคัญ คือ

1. ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล
2. ใช้การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นเครื่องมือในการกำหนดผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และงบประมาณ
3. การกระจายอำนาจ (Devolution) การตัดสินใจให้กับผู้บริหารของหน่วยงาน
4. การจัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block grant) ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ
5. คำนวณค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณจากผลผลิตหรือกิจกรรม
6. กำหนดวงเงินงบประมาณล่วงหน้า (Medium term expenditure framework : MTEF)
7. ใช้ระบบบัญชีพึงรับพึงจ่าย (Accrual basic)
8. เน้นการควบคุมภายใน
9. การรายงานผลจะเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินการกับนโยบายของหน่วยงานและรัฐบาล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544, หน้า 7) ได้ให้ความหมายว่า งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ ระบบงบประมาณที่เชื่อมโยงระหว่างทรัพยากร (Resource) ที่ใช้กับผลงาน (Result) ที่เกิดขึ้นการบริหารงบประมาณให้อิสระแก่ผู้บริหารในการบริหารจัดการ และต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จของงาน ความสำเร็จในการการจัดทำงบประมาณแบบ PBB พิจารณาได้จากผลงานที่เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome)

ผลผลิต (Output) เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากกิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินการ หรือจัดกิจกรรม เช่น จำนวนหนังสือที่จัดซื้อ จำนวนครูที่เข้ารับการอบรม เป็นต้น ผลผลิตอาจจะเป็นสิ่งของหรือการให้บริการที่ปรากฏชัดเจน และที่สำคัญกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการจัดกิจกรรมจะเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์จากผลผลิตโดยตรง

ผลลัพธ์ (Outcome) เป็นผลที่เกิดจากการนำผลผลิตที่ได้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์จนเกิดผลตามเป้าหมายหรือนโยบายที่ได้กำหนดไว้ เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน การมีงานทำ

ของบัณฑิตที่จบการศึกษา สภาพสังคมที่เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ เป็นต้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นดังกล่าว จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและจุดหมายของหน่วยงานหรือสถานศึกษาที่ได้กำหนดไว้

2.2 ความสำคัญของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544, หน้า 34) ได้กล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สรุปความสำคัญได้ดังนี้

1. การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน นอกจากเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานแล้วยังกระตุ้นให้บุคลากรได้พัฒนากระบวนการคิดให้คิดกว้าง คิดไกลมากขึ้น โดยมีผลงานของหน่วยงานเป็นตัวตั้ง

2. การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มิได้เป็นเพียงการนำนวัตกรรมด้านงบประมาณใหม่มาใช้ในการลดค่าใช้จ่ายในภาครัฐเท่านั้น ยังเป็นการเพิ่มวินัยในการจัดการงบประมาณให้คุ้มค่า และเป็นการกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการดำเนินการของแผนงาน

3. ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางความคิดขององค์กรที่ต้องคิดกว้าง คิดไกลมากขึ้น นำไปสู่การคิดและการตัดสินใจระยะยาวเพื่อผลงานในอนาคต

4. ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับได้คิดวิเคราะห์ ถัดสรรกลยุทธ์ และการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลอย่างมีระบบเข้มข้นมากขึ้น

5. เป็นการสร้างจิตสำนึกในการใช้ทรัพยากรของชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กรมสามัญศึกษา (2544, หน้า 43) ระบุว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานทำให้รัฐบาลมั่นใจว่า

1. ผลผลิตที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบาย

2. ผลผลิตที่ต้องการมีการประมาณ ราคา และคุณภาพที่เหมาะสมสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบาย

3. กลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสม เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากผลผลิตนั้นภายในเวลาที่ต้องการ

2.3 ความเป็นมาของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สืบเนื่องจากแนวคิดในการบริหารงานที่เน้นผลสัมฤทธิ์ หรือที่เรียกว่า RBM (Result-based management) ซึ่งภาครัฐได้นำมาปรับปรุง ปรับเปลี่ยนภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ ตามแผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ ในส่วนของการปฏิรูประบบงบประมาณ ซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อน RBM ให้สัมฤทธิ์ผล รัฐบาลได้เลือกใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นแกนหลักในการปฏิรูปครั้งนี้ โดยระบบบริหารงบประมาณแบบ

มุ่งเน้นผลงาน หรือ PBB จะกระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณให้หน่วยงานอิสระ คล่องตัวในการใช้งบประมาณเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน

ชัยสิทธิ์ เถลิ้มมีประเสริฐ (2544, หน้า 13) ได้กล่าวถึง ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงาน เริ่มจากการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งสำนักงานงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบ ในส่วนนี้ได้ศึกษาการใช้จ่ายทรัพยากรการลงทุนภาครัฐ และการศึกษาปรับปรุงระบบการจัด งบประมาณโดยจ้างที่ปรึกษา 2 คณะ คือ บริษัทโมโกคร รับผิดชอบศึกษาการใช้ทรัพยากรภาครัฐที่ ผ่านมา และบริษัทเคพีเอ็มจีบาร์เรนต์ ร่วมกับสำนักงานงบประมาณ ศึกษาปรับปรุงระบบงบประมาณ มุ่งเน้นให้การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาในเรื่องดังกล่าวได้ เน้นวิธีการในการดำเนินงานพอสรุปได้ ดังนี้

1. พัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์สำหรับหน่วยงานนำร่อง จัดทำ แผนการปรับเปลี่ยนขั้นต้น เพื่อไปสู่ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ซึ่งจะเชื่อมโยง กบกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ของภาครัฐ โดยจะเริ่มจากหน่วยงานทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ มีความพร้อมก่อน

2. พัฒนาระบบการรายงานผลทั้งทางด้านการเงินและผลกาดำเนินงานที่โปร่งใส สำหรับหน่วยงานนำร่อง เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบความรับผิดชอบต่อสังคมและสนับสนุน ให้มีโอกาสตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

3. พัฒนาระบบการกระจายอำนาจการจัการระบบงบประมาณสำหรับหน่วยงานนำ ร่อง โดยครอบคลุมถึงการเสริมสร้างความสามารถในการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานนำร่อง ระบบรายงานผลที่เปรียบเทียบกับแผนงาน และการที่สำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลางจะให้ ความยืดหยุ่นในการจัดการงบประมาณแก่หน่วยงานมากน้อยเพียงใดนั้นจะขึ้นอยู่กับลักษณะและ ความเข้มของมาตรฐานการควบคุมทางการเงินและระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานของ หน่วยงานนั้นๆ ข้อกำหนดดังกล่าวจะถูกระบุไว้ในข้อตกลงการใช้ทรัพยากรระหว่างหน่วยงานและ สำนักงานงบประมาณ

4. เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ เป็นการดำเนินการจัดระบบรายงาน ค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของภาครัฐแนวใหม่ ให้แสดงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งสิ้นของรัฐบาล ทั้งนี้กิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่ได้รับการสนับสนุนจากเงินกู้ และเงินช่วยเหลือทั้งหมด จะต้องรายงานไว้ในแผนการเงินของภาครัฐด้วย โดยเริ่มแสดงข้อมูล เบื้องต้นเป็๓๓ตัวอย่างภายในปีงบประมาณ 2543

5. พัฒนาระบบบัญชีการเงินภาครัฐที่เทียบเท่ากับมาตรฐานนานาชาติที่กำหนด (International federation of accountants : IFAC) ทั้งนี้ระบบดังกล่าวจะรวมค่าใช้จ่ายซึ่งจะเป็นภาระของรัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ในเอกสารงบประมาณด้วย

6. พัฒนาระบบการจัดทำงบประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าสำหรับหน่วยงานนำร่อง ซึ่งเป็นการพัฒนาประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าที่สามารถแสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายในอนาคตภายใต้แผนงานหรือโครงการต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจในปัจจุบัน การพัฒนาประมาณการรายจ่ายล่วงหน้านี้จะเชื่อมโยงเข้ากับแผนการคลังระยะปานกลางที่จัดทำโดยสำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

7. กระจายอำนาจงบประมาณและการบริหารงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการออกแบบวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบใหม่ รวมทั้งการกำหนดมาตรการที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

8. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการจัดการทางการเงินในระดับมหภาค ตลอดจนพัฒนาระบบบริหารการเงินในระดับหน่วยงานเพื่อสร้างความโปร่งใสให้แก่การจัดสรรงบประมาณ โดยพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงข้อมูลทางการจัดการและทางการเงินเข้าด้วยกัน เพื่อให้การตัดสินใจของหน่วยงานอยู่บนฐานข้อมูลที่ทันสมัยสมบูรณ์ ครบถ้วน และเชื่อถือได้

9. ทบทวน ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ รายงานทางการเงินและการคลัง

10. ปรับปรุงระบบการบริหารงานพัสดุ โดยพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านพัสดุและเน้นให้หน่วยงานภาครัฐมีระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ในราคาที่เหมาะสมและทันเวลาที่จะใช้ รวมทั้งให้มีการดูแลบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดีและใช้งานได้อย่างคุ้มค่า

11. ขยายผลการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุต่อจากโครงการนำร่องให้ครอบคลุมทั่วทั้งภาครัฐ

สำนักงานประมาณมีกลยุทธ์ในการดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ โดยเริ่มจากการดำเนินโครงการนำร่อง ในส่วนราชการที่มีความพร้อมโดยคัดเลือกจากความสมัครใจของหน่วยงานและผู้นำที่มีความตั้งใจ หลังจากสำนักงานประมาณได้คัดเลือกหน่วยงานนำร่องตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแล้ว กลยุทธ์ต่อไป คือ การใช้วิธีแบบมีเงื่อนไข (Hurdle approach) คือ การกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานนำร่องดำเนินการ ก่อนที่หน่วยงานนำร่องจะได้รับความคล่องตัวทางการเงิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการนำ

งบประมาณไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่มีประสิทธิผลเงื่อนงำดังกล่าวคือ การลงนามบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of understanding : MOU) ระหว่างสำนักงบประมาณหน่วยงานนำร่องเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดการทางการเงินและการลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร (Resource agreement หรือ Output agreement) โดยในปี พ.ศ. 2542 สำนักงบประมาณได้คัดเลือกสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน) เป็นหน่วยงานนำร่องในการปรับปรุงระบบงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ และได้ร่วมลงนามความเข้าใจ การปรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) โดยมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันในการเตรียมความพร้อมทางด้านการเงิน การบริหาร และการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี บนกรอบพื้นฐานการพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน ประกอบไปด้วย การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนการผลิต การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารการเงินและการควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ การตรวจสอบภายใน โดยได้เริ่มโครงการในปีงบประมาณ 2545 และได้ร่วมมือกับสถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการทำแผนกลยุทธ์ของสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2549

2.4 การปฏิรูปการจัดการงบประมาณ

จากการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2540 จำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวมเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารภาครัฐให้ไปสู่ รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพท์อย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสและมอบความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติ และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามแนวดังกล่าวครอบคลุม 5 ด้าน คือ

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ
2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและพัสดุ
3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล
4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย
5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

จากแผนการปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นผลงานระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting) ซึ่งมุ่งเน้นผลสำเร็จของผลผลิตและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ โดยมีความ

ยึดหยุ่นในกระบวนการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมแบบรายละเอียดในการเบิกจ่ายแบบเดิม

สำนักงบประมาณวางแนวทางในการดำเนินงานเพื่อปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลตามแนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐโดยใช้กลยุทธ์ ดังนี้

1. กำหนดให้มีการจัดทำโครงการนำร่อง เพื่อลดความเสี่ยงที่จะดำเนินการพร้อมกันทุกส่วนราชการ เนื่องจากความพร้อมของแต่ละส่วนราชการมีไม่เท่ากัน และสามารถศึกษาจากหน่วยงานนำร่องว่ามีข้อผิดพลาดหรือมีปัญหาอุปสรรคประการใดจะได้แก้ไขได้ทันทั่วถึง โดยดำเนินการในหน่วยงานนำร่อง 7 หน่วยงานก่อน หากดำเนินงานได้ผลดีก็จะนำไปขยายผลให้หน่วยงานอื่นๆ ต่อไป

2. กำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานนำร่องพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงินรวม 7 ประการ คือ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลผลิต การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานและการตรวจสอบภายใน เพื่อให้หน่วยงานนำร่องสามารถบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนที่จะได้รับการผ่อนคลายการควบคุมงบประมาณ (สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, ม.ป.ป., หน้า 133)

2.5 ลักษณะของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ชัยสิทธิ์ เถติมมีประเสริฐ (2544, หน้า 36) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของ PBB คือ มีการเปลี่ยนแนวทางการบริหาร ไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นระบบงบประมาณที่กำหนดให้มีการดำเนินงานจัดสรรงบประมาณและการจัดการที่เน้นผลผลิต และผลลัพธ์ ที่เกิดขึ้น โดยผลผลิตคือ สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ ซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ ในขณะที่ผลลัพธ์หมายถึงผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตที่เกิดขึ้นอันมีผลต่อชุมชนและสังคม จากหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สามารถสรุปลักษณะที่สำคัญของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. มุ่งเน้นผลงานและผลผลิต การจัดทำงบประมาณในตอนแรกจัดทำแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) ซึ่งเน้นการควบคุมทรัพยากรมากกว่าผลสำเร็จในการผลิตผลผลิต ดังนั้นจึงปรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบการจัดการที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการใช้งบประมาณในการพัฒนาประเทศ ผ่านองค์กรของรัฐบาลต่างๆ โดยมอบและกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณให้กับผู้ที่ใช้งบประมาณ โดยอิสระ แต่ในขณะเดียวกันผู้ใช้งบประมาณจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้งานงบประมาณของประเทศด้วย

2. ความโปร่งใสและการรายงาน โครงสร้างการรายงานผลทางการเงินในปัจจุบันไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ยืนยันสถานะทางการเงินของส่วนราชการนอกจากนี้ยังมีการกำหนดพื้นฐานการรายงานไว้เพียงเล็กน้อยที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินผล เช่น การรายงานผลประจำปี จึงควรมีการกำหนดกรอบการรายงานผลประจำปี และการรายงานผลทางการเงินที่สอดคล้องกับการกระจายความรับผิดชอบในการจัดทำที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินผล เช่น การรายงานผลประจำปี จึงควรมีการกำหนดกรอบการรายงานผลประจำปี และการรายงานผลทางการเงินที่สอดคล้องกับการกระจายความรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้ควรทำควบคู่กับการกระจายความรับผิดชอบ

3. การกระจายความรับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณแก่หน่วยงานราชการ กระบวนงบประมาณปัจจุบันเป็นแบบรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานกลางทำให้หน่วยงานราชการขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในความสำเร็จ ดังนั้น จึงควรมีการปฏิรูปกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยให้หน่วยงานราชการเป็นผู้จัดเตรียมรายละเอียดงบประมาณให้อยู่ในกรอบเป้าหมายที่กำหนดจากหน่วยงานกลาง

4. กรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง (MTEF) เนื่องจากกระบวนการวางแผนงบประมาณในปัจจุบันเป็นการวางแผนแบบปีต่อปี ซึ่งไม่มีการคำนึงถึงการวางแผนระยะปานกลางทางที่ปรึกษาจึงเสนอให้มีการทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium term expenditure framework) หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า MTEF ซึ่งจะมีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน 4 ปี (งบประมาณปีที่ขอตั้ง+ประมาณการรายจ่ายปีถัดไปอีก 3 ปี) ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการจัดการงบประมาณ

5. ความครอบคลุมของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณปัจจุบันนี้ไม่ได้สะท้อนถึงรายจ่ายและรายรับทั้งหมดของหน่วยงานภาครัฐอย่างแท้จริง ตัวอย่างทางด้านรายจ่าย เช่น การใช้เงินช่วยเหลือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในการค้าประกันการกู้ยืมเงิน การค้าประกันความเสี่ยงที่เกิดจากการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ทางด้านรายรับ เช่น รายได้ที่เกิดจากการอุดหนุนของภาคเอกชนท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรมีการขยายความครอบคลุมงบประมาณให้รวมถึงรายรับนอกเหนือจากการกู้ยืมเงินและใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทั้งหมดนี้ควรแสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณเพื่อสะท้อนถึงการใช้จ่ายที่แท้จริงของภาครัฐ

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นงบประมาณที่ย้ำในด้านประสิทธิภาพการบริหาร ได้รับแนวคิดมาจากการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management) โดยมีแนวคิดว่า “การบริหารต้องทำโดยมีหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดจากการศึกษาวิเคราะห์อย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้วิธีที่ดี

ที่สุดในด้านที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้น” ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเริ่มครั้งแรกในประเทศสหรัฐในปี ค.ศ.1949 ลักษณะของงบประมาณระบบนี้ คือ

1. จำแนกงบประมาณตามลักษณะงาน (Functional classification) หรือวัตถุประสงค์ของงาน (Objective classification) เช่น การจำแนกงบประมาณเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น
2. มีการวัดประสิทธิภาพของการดำเนินงาน เพื่อหาวิถีทางที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน ซึ่งผลสุดท้ายจะเป็นตัวชี้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
3. กำหนดมาตรฐานในการวัดงาน (Work measurement) และมีระบบบัญชีแสดงรายการต่อหน่วย (Cost accounting system) สำหรับคำนวณค่าใช้จ่ายของงานต่างๆ

2.6 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น สำนักงบประมาณได้กำหนดมาตรการเพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากการที่หน่วยงานภาครัฐจะนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทั้งนี้เพราะงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบที่ต้องการการกระจายอำนาจในการจัดการระบบงบประมาณ ไปสู่หน่วยผู้ปฏิบัติเพื่อให้หน่วยผู้ปฏิบัติงานมีความคล่องตัว ในการดำเนินงาน ซึ่งมาตรการที่กำหนดขึ้นนี้เรียกว่า “มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ประการ” (7 Hurdles) ซึ่งประกอบด้วย (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 58)

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget planning)

ส่วนราชการจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์โดยพิจารณาบทบาท บทบาทภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อกำหนดโครงสร้างแผนงาน งาน/โครงการ อันสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งต้องมีการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF)

1.1 จัดทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งประกอบด้วย วิเคราะห์สภาพแวดล้อม พันธกิจ ผลลัพธ์ ผลผลิต (เครื่องมือดำเนินงานของรัฐบาล) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานปัจจัยการผลิตและกระบวนการผลิต

1.2 กำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด โดยพิจารณาว่าอะไรคือผลผลิต วิเคราะห์การดำเนินงานปัจจุบัน แหล่งเงิน ผู้รับบริการ การดำเนินงาน กระบวนการ และทบทวนว่าผลผลิตนั้นนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่

1.3 แปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนดำเนินงาน

1.4 นำแผนดำเนินงานมาจัดทำงบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (1+3 ปี) และแผนประจำปี

2. การคำนวณต้นทุนผลผลิต (Outputs costing)

การกำหนดค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการผลิต เพื่อให้ได้ผลผลิตอย่างมีคุณภาพตามที่กำหนด อันจะสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลผลิตและต้นทุนของผลผลิตมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

2.1 กำหนดกระบวนการที่ก่อให้เกิดผลผลิต

2.2 จำแนกต้นทุนตามกระบวนการ

2.3 กระจายต้นทุนที่เกิดขึ้นตามกระบวนการเข้าสู่ผลผลิต

2.4 กำหนดต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตตามเกณฑ์เงินสด/คงค้าง

3. การจักระบบจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารการจัดการจัดหา (Procurement management)

การบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ รัศคุม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial management/fund control)

เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารทางการเงินและงบประมาณให้มีมาตรฐานเดียวกันผ่านระบบการเงินและบัญชีที่สอดคล้อง และเชื่อมโยงกับการควบคุมงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (ผลผลิต และผลลัพธ์) โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน

4.1 การบริหารงบประมาณ เป็นการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงิน และกำหนดพัฒนา มาตรฐานการบริหารการเงิน และการควบคุมภายในที่โปร่งใสและเป็นธรรม

4.2 พัฒนาระบบบัญชีและระบบข้อมูลสารสนเทศทางการเงิน (FMIS) โดยระบบบัญชีในปัจจุบันเป็นระบบบัญชีเงินสด (Cash basis) บันทึกเงินสดรับ-จ่าย ในแต่ละปีให้ในการติดตามผลการจัดเก็บรายได้ ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ เปรียบเทียบกับแผนการจาดหารายได้ และวงเงินงบประมาณของส่วนราชการ แต่ทั้งนี้ไม่ได้แสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงิน เพื่อวัดความสำเร็จและประสิทธิภาพการบริหาร ไม่ได้แสดงหนี้สินและภาระผูกพันทั้งระยะสั้นๆ และระยะยาวไม่ได้แสดงมูลค่าทรัพย์สินในครอบครอง

4.2.1 จัดทำระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual basis) ซึ่งจะแสดงภาพรวมของทรัพย์สิน/ทรัพยากร หรือภาระผูกพันตามแผนงาน/โครงการที่ส่วนราชการมีอยู่ทั้งหมด แสดงผลการดำเนินงานของส่วนราชการในรูปการเปรียบเทียบรายได้

4.2.2 รายจ่ายที่แท้จริงในแต่ละงวดบัญชี เหมือนกับการวัดผล การดำเนินงานทางธุรกิจ เพื่อสะท้อนประสิทธิภาพการดำเนินงาน และเพื่อใช้การวางแผนและจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสม

4.2.3 พัฒนาระบบ FMIS เพื่อให้การบริหารและควบคุมงบประมาณบรรลุเป้าหมายมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถรายงานผลการบริหารงบประมาณได้อย่างรวดเร็ว

4.3 การควบคุมงบประมาณ หน่วยงานกลางจะกระจายอำนาจในการบริหารงานให้แก่หน่วยปฏิบัติ โดยเน้นการติดตามผลการดำเนินงาน (Performance) แทนการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Input) หน่วยงานปฏิบัติจะเพิ่มความรับผิดชอบมากขึ้นในการบริหารงานทั้งในการบริหารปัจจัยนำเข้า การบริหารดูแลงบประมาณที่ได้รับ โดยคำนึงถึงผลผลิต ผลลัพธ์ที่ต้องดำเนินการ

5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and performance reporting)

การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เป็นการแสดงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติจากการใช้งบประมาณที่มุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความโปร่งใส ทั้งนี้ประกอบด้วย

5.1 การรายงานทางการเงิน (Financial reporting) แบ่งเป็น การรายงานทางการเงินเพื่อการบริหารจัดการภายในกับรายงานทางการเงินสำหรับหน่วยงานภายนอก การรายงานทางการเงินเพื่อการบริหารจัดการภายใน จะรายงานงบแสดงผลการดำเนินงาน (Operation statement) งบกระแสเงินสด และรายงานแสดงค่าใช้จ่ายที่สัมพันธ์กับผลผลิตและกิจกรรมในส่วนของรายงานทางการเงินสำหรับหน่วยงานภายนอก ได้แก่ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะมีรายละเอียด งบแสดงผลการดำเนินงาน งบกระแสเงินสด งบดุล รายงานที่แสดงค่าใช้จ่ายที่สัมพันธ์กับผลผลิตและกิจกรรม รายงานภาระผูกพันและภาระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Commitment and liabilities)

5.2 การรายงานผลการดำเนินงาน (Performance report) รายงานผลการดำเนินงานภายในหน่วยงานสำหรับการจัดสรรงบประมาณ การติดตามควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในหน่วยงาน และรายงานผลการดำเนินงานต่อภายนอก โดยแสดงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเทียบกับเป้าหมาย เพื่อแสดงถึงผลสำเร็จในการดำเนินงานของหน่วยงาน

6. การบริหารสินทรัพย์ (Asset management)

การบริหารสินทรัพย์ นั้นมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้สินทรัพย์ที่มีอยู่ โดยการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยรวม การสำรวจสถานะของสินทรัพย์ที่มีอยู่ และการลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็นผ่านระบบการวางแผนที่เป็นระบบโดยต้องมีการจัดทำข้อมูลสินทรัพย์ของหน่วยงาน วางแผนการบริหารสินทรัพย์ และจัดทำระเบียบ ขั้นตอนภายในหน่วยงานที่สนับสนุนให้เกิดการให้เกิดการใช้สินทรัพย์อย่างคุ้มค่า

7. การตรวจสอบภายใน (Internal audit)

การตรวจสอบภายใน เป็นการควบคุมการใช้งบประมาณ และปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยหน่วยตรวจสอบภายในของส่วนราชการควรมีการพัฒนาโครงสร้างการบริหารจัดการ และระบบตรวจสอบภายในใหม่ มีการวางแผนการตรวจสอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด โดยสามารถแบ่งการตรวจสอบเป็น 3 ประเภท คือ ตรวจสอบผลการดำเนินการ ตรวจสอบการบริหารจัดการทางการเงินและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

สำนักงานประมาณได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยงานนำร่องตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ พ.ศ. 2543 ซึ่งขั้นตอนสำคัญของการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน มีดังนี้ (สำนักงานการคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 4)

1. จัดทำนโยบายระดับกระทรวงและกรม โดยระบุวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดหมาย ในปัจจุบันและอนาคตของหน่วยงาน
2. ระบุเป้าหมายเชิงนโยบาย และวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว
3. กำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ คัดชี้ชีวิต วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรกับผลผลิต ผลผลิตกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์กับวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย
4. เสนอของงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block grants) เพื่อขอรับความเห็นชอบจากสำนักงานประมาณ
5. ในระยะแรกเป็นการของงบประมาณสำหรับหน่วยงานนำร่อง สำนักงานประมาณได้กำหนดให้มีงบประมาณเป็นวงเงินรวม 4 ด้าน คือ งบบุคลากร งบดำเนินการ งบลงทุน และงบอุดหนุน
6. อนุมัติเงินประจำงวด เมื่อสำนักงานประมาณพิจารณาพิจารณาให้ความเห็นชอบ สำนักงานประมาณ จะอนุมัติเงินประจำงวดให้แก่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ ตามวงเงินที่กำหนดไว้ในแต่ละแผนงาน / โครงการ และประเภทงบรายจ่ายโดยส่วนราชการไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวด
7. ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจรายงานผลการดำเนินงาน ผลการใช้จ่ายงบประมาณ และรายงานทางการเงิน

กรมสามัญศึกษา (2545, หน้า 47) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานดังนี้

1. การจัดทำนโยบายระดับกระทรวง/กรม โดยมีประเด็นในการพิจารณาเพื่อระบุพันธกิจ (Mission) ของส่วนราชการคือ

1.1 ทำไมจึงมีกระทรวงนี้ / กรมนี้

1.2 จุดหมาย (Objective) ของกระทรวงและกรมคืออะไร

1.3 กระทรวง/กรม ให้บริการอะไรแก่ประชาชนและบริการที่ให้สัมพันธ์อย่างไรกับพันธกิจของกระทรวง/กรม

1.4 ใครคือผู้ได้รับประโยชน์ของบริการที่กระทรวง/กรมจัดให้

1.5 ประโยชน์ที่ผู้ใช้ได้รับ คืออะไร

2. การพิจารณาระบุเป้าหมาย (Goal) ด้านนโยบายและวัตถุประสงค์ (Objective) ของส่วนราชการ มีประเด็นในการพิจารณาคือ

2.1 อะไรคือเป้าหมายด้านนโยบายและวัตถุประสงค์ที่กระทรวง/กรมพยายามจะบรรลุผลในระยะยาวและในปิงบประมาณนี้

2.2 พันธกิจของกรม สัมพันธ์อย่างไรกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และพันธกิจของกระทรวง

3. การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่มุ่งหวัง มีขั้นตอนดังนี้

3.1 ระบุจำนวนผลิต (ระดับการให้บริการ) ในแต่ละแผนงาน

3.2 กำหนดการให้บริการและสิ่งที่จะจัดทำ (ผลผลิต) สำหรับแต่ละหน่วย

3.3 กำหนดผลลัพธ์ที่มุ่งหวัง

4. กำหนดวิธีการและผลการดำเนินงาน

กำหนดหน่วยวัดในเชิงปริมาณ เพื่อประเมินผลผลิต และเพื่อเป็นตัวชี้วัดผลการบรรลุวัตถุประสงค์ หน่วยงานที่ใช้ตรวจวัดจะต้องกำหนดว่าจะวัดความสำเร็จของแต่ละผลงานอย่างไร และเพื่อควมมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่ใช้ตรวจวัดจะต้องครอบคลุมเรื่อง ปริมาณ คุณภาพ ความทันเวลา และต้นทุน

5. การเสนอขอทรัพยากร (งบประมาณและบุคลากร)

ส่วนราชการนำเสนอข้อมูลแสดงผลการดำเนินงานต่อสำนักงบประมาณ เพื่อให้สำนักงบประมาณใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ

ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่ใช้สำหรับโรงเรียนในโครงการนำร่องการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คือ

1. การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของโรงเรียน

2. การกำหนดค่าใช้จ่ายระยะปานกลาง หรือ MTEF
3. การกำหนดแผนติดตาม กำกับ ประเมินและรายงานผล
4. การรายงานผลการดำเนินงาน
5. การรายงานทางการเงิน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic performance base budgeting : SPBB) เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล กลุ่มค่าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณ และคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (รญาพร เฟ็งขำ, 2550, หน้า 1)

การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น มีการพัฒนาการจัดทำระบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพก้าวมาสู่ระบบ e-Budgeting คือ การจัดทำระบบงบประมาณโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการสนับสนุน การวางแผนงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผล ซึ่งทำให้สามารถพัฒนาปรับปรุงระบบข้อมูลเกี่ยวกับส่วนราชการผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ให้ได้ข้อมูลครบถ้วนทั้ง 3 มิติ (Function/agenda/area) โดยมีการเชื่อมโยงข้อมูลเข้ากับโครงการของรัฐบาลที่เรียกว่า “ระบบบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government fiscal management information system : GFMS)” ให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน/โครงการอย่างมีระบบ มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับหน่วยงาน (อำนาจทอง โปร่ง, 2553, หน้า 210)

3.1 การพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน สำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยนำแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบแผน (Programmed budgeting) มาใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item budgeting) และได้นำมาใช้ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ตามนโยบายรัฐบาลตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 จนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548, หน้า 9)

1. เพื่อให้การจัดทำและการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล

2. เพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการตัดสินใจและวินิจฉัย สั่งการ เกี่ยวกับการดำเนินตามแผนงาน/งาน/โครงการ รวมทั้งให้มีการแบ่งมอบความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณมากขึ้น

3. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเป็นงบประมาณให้ สอดคล้องกับแนวความคิดของระบบงบประมาณแผนงานและสามารถปฏิบัติได้ กล่าวคือในด้านการจัดทำงบประมาณ ได้มีการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณแบบกำหนด สัดส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละด้าน และแต่ละกระทรวง ในลักษณะของการวางแผน มหาภาค ผสมผสานกับการวิเคราะห์รายละเอียด ค่าของตั้งงบประมาณของส่วนราชการ (Bottom-up process) โดยให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ (Top-down process) ในด้านการบริหารงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงระบบการอนุมัติเงิน ประจำงวดให้มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยการรวบรวมกระบวนการจัดสรรเงิน ไปตั้งจ่ายในส่วน ภูมิภาค พร้อมกับการอนุมัติเงินประจำงวด นอกจากนี้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ ได้รับมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณมากขึ้น และสามารถมอบอำนาจการสั่งซื้อสิ่งจ้างที่ต้อง ปฏิบัติตามระเบียบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนได้

จากแนวคิดดังกล่าว ได้นำไปสู่การออกแบบระบบ และวิธีการงบประมาณที่มุ่งเน้น ผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มี การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการ และบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ โดยสามารถแสดงความรับผิดชอบของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ระดับชาติ หรือระดับรัฐบาล แสดงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายเชิง ยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ โดย ข้อมูลดังกล่าวมีการเปิดเผยต่อรัฐสภา/สาธารณชนเพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงาน ของรัฐบาล

2. ระดับกระทรวง หรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมี รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการ สาธารณะซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตกลงการให้บริการสาธารณะที่จัดทำระหว่างคณะกรรมการ นโยบายงบประมาณ กับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

3. ระดับกรมหรือระดับหน่วยปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต ที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ

จากกลไกการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นี้ ต้องการให้เกิดการใช้ระบบถ่วงดุลความรับผิดชอบ กล่าวคือ รัฐสภาโดยฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนของประชาชนเจ้าของประเทศ มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบติดตามความสำเร็จ/ล้มเหลวของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหารประเทศ) รับผิดชอบ ในขณะที่เดียวกันส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ให้บริการประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล จะมีรัฐบาล (ผ่านรัฐมนตรีที่กำกับดูแล) เป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงาน ทั้งนี้การที่จะบรรลุผลสำเร็จตามหลักการดังกล่าว ระบบและวิธีการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ที่จะช่วยให้กรอบหลักการดังกล่าวประสบผลสำเร็จ

3.2 องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ (ม.ป.ป., หน้า 134) กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีหลักการและองค์ประกอบสำคัญ คือ

1. มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

1.1 เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาลและสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้

1.2 เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและต้องคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

1.3 เป้าหมายของการให้บริการของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นบริการหรือสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชนและมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

2. เน้นหลักธรรมาภิบาล

2.1 มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับได้ชัดเจนเริ่มตั้งแต่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ระดับกระทรวงหรือ

รัฐมนตรีรับผิดชอบผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงาน หรือหัวหน้างานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

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

3. การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ เน้นให้กระทรวงและหน่วยงาน รับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยง และสอดคล้องกัน ในแต่ละระดับ เพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้ กระทรวง/หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ยังผ่อนคลายนโยบายต่างๆ ให้ กระทรวง และหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

4. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน ดังนั้น การนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

5. การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่า ไม่มี การเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่สำหรับแผนงานต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะดำเนินการทั้งแบบ Top down และ Bottom up โดยการประมาณการแบบ Top down จะเป็นการประมาณการรายจ่ายระดับนโยบาย โดยพิจารณาจากสมมติฐานทางเศรษฐกิจ และนโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนการประมาณการแบบ Bottom Up จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงานภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1 – 3 ปี ซึ่ง MTEF ทั้ง 2 แบบ ทำให้สำนักงานงบประมาณ และรัฐบาลทราบ

ถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งรัฐบาลอาจจะมีนโยบายที่เปลี่ยนแปลงตัวเลขดังกล่าวได้โดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของส่วนราชการมาช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลัง

สำนักงบประมาณ (2546, หน้า 52) กล่าวว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ คือ 1) มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ 2) เน้นหลักธรรมาภิบาล 3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ 4) การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ 5) การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง โดยมีรายละเอียดขององค์ประกอบแต่ละประการ ดังนี้

1. มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

1.1 เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลเป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาล และสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้ สำนักงบประมาณจึงมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาล ให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีและแปลงเป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.2 เป้าหมายการให้บริการกระทรวง หรือที่เรียกว่าเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service delivery target) เป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public service agreement : PSA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการ โดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือต้องดำเนินการ โดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการเพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

1.3 เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน เป็นการกำหนดความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต (Outputs) ของหน่วยงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service delivery agreement : SDA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับ

ดูแลกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ โดยหัวหน้าหน่วยปฏิบัติต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิตที่กำหนดและการกำหนดเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานนั้น จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงซึ่งอาจเป็นการบริการหรือสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลาและค่าใช้จ่าย

2. เน้นหลักธรรมาภิบาล ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบงบประมาณที่เน้นหลัก ธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

2.1 มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละระดับไว้ชัดเจน การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับเริ่มตั้งแต่ระดับรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศ ผู้ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมาย การให้บริการของกระทรวงและสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

2.2 มีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใสการติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่าได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลาและค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจนเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหารตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน รูปแบบของการรายงานผลแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ รายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานด้านการเงิน ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

3. การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบ กำหนดนโยบายการให้บริการและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติและส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ยังผ่อนคลายนโยบายต่างๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้นเพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชน ได้อย่างเป็นรูปธรรม

4. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ให้ความสำคัญกับกิจกรรมที่อยู่นอกระบบงบประมาณ (Extra budgetary) ที่รวมถึงเงินนอกงบประมาณที่หน่วยงานได้รับมาจากแหล่งอื่นๆ เช่น เงินกู้ช่วยเหลือจากต่างประเทศ และเงินรายได้ของหน่วยงานซึ่งการนำเงินนอกระบบงบประมาณดังกล่าวมาพิจารณา ร่วมกับการ

จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ และรัฐบาลสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้อย่างถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

5. การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จัดทำในลักษณะกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium terms expenditure framework : MTEF) ซึ่งหมายถึง การจัดทำกรอบประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะ 3-5 ปี ซึ่งจะแสดงภาพรวมของภาระงานงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จะมีลักษณะเป็น Rolling plan ที่จะต้องมีการปรับประมาณรายจ่ายล่วงหน้าทุกปี เมื่อเริ่มจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีถัดไป เนื่องจากอาจมีการเปลี่ยนแปลงในปีจายต่างๆ เช่น นโยบาย/ยุทธศาสตร์ใหม่ที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีนั้นๆ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ผลการดำเนินงานของส่วนราชการ เป็นต้น ความสำคัญและประโยชน์ของการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางนี้ เพื่อรักษาวินัยทางการคลังในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเนื่องจากรัฐบาลจะทราบภาระของงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้การดำเนินงานตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ที่ดำเนินการในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลังด้วย ในการประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จะดำเนินการทั้งแบบ Top down คือ การประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบายโดยพิจารณาจากสมมติฐานทางการเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล และมีการดำเนินการแบบ Bottom up คือ การประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงาน

ยาเป็น เรื่องจรรยาบรรณ (2552, หน้า 23) กล่าวว่า องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ คือ

1. การมอบอำนาจจัดการงบประมาณ เน้นให้กระทรวงมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อบรรลุผลสำเร็จมากกว่าเน้นกฎระเบียบ
2. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมงบประมาณ
3. การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF)
4. เน้นหลักธรรมาภิบาล
 - 4.1 การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับ
 - 4.2 มีระบบการติดตามและการรายงานผลการดำเนินการ
5. มุ่งเน้นผลสำเร็จของงานตามผลผลิต ผลลัพธ์
 - 5.1 เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ
 - 5.2 เป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง
 - 5.3 ผลผลิตและตัวชี้วัด

อำนาจ ทองโปร่ง (2553, หน้า 214) กล่าวว่า การบริหารจัดการในระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นี้ มีเงื่อนไขที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เน้นการบริหารจัดการแบบปรับตัวได้ (Adaptive management) มีความยืดหยุ่น คล่องตัว กระจายอำนาจ และทันเหตุการณ์
2. ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) เป็นการบริหารงานที่มี ประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส และตรวจสอบได้

สรุปได้ว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการคือ

1. การมุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์
2. การเน้นหลักธรรมาภิบาล
3. การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ
4. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมงบประมาณ
5. การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

ในการรองรับการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ ได้มีการร่างพระราชบัญญัติการงบประมาณฉบับใหม่ เพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยสำนักงานงบประมาณ ศึกษารวบรวมระบบการบริหารจัดการคลัง ของประเทศต่างๆ นำมาเปรียบเทียบและประยุกต์ให้เหมาะสมกับประเทศไทยมีการกำหนด มาตรการและเครื่องมือทางเทคนิคใหม่ๆ มาใช้เพิ่มขึ้น ที่สำคัญได้แก่

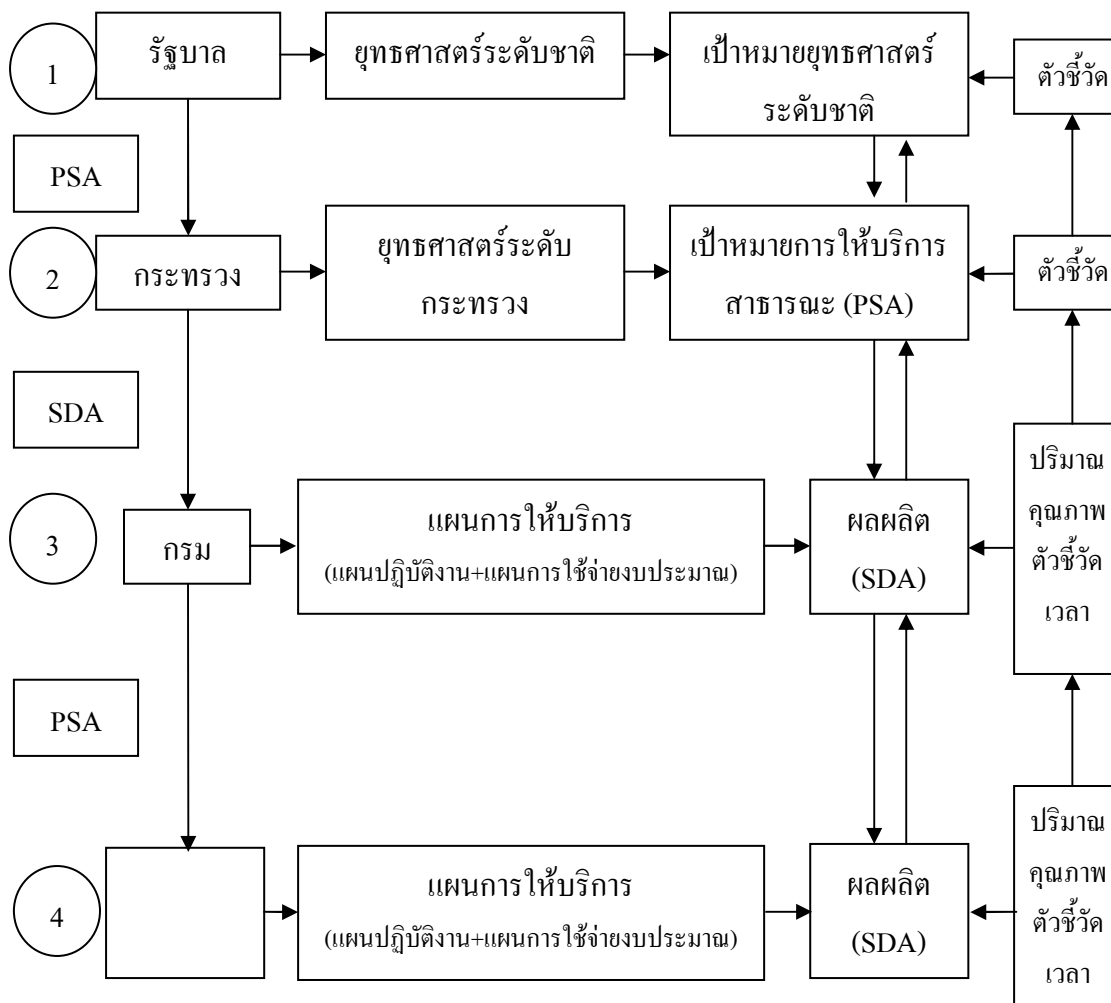
1. คณะกรรมการนโยบายงบประมาณ เป็นผู้แทนของคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีคัดเลือก โดยให้สำนักงานงบประมาณเป็นสำนักงานเลขานุการ ของคณะกรรมการมีหน้าที่ในการพิจารณากำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และกำหนด หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณของประเทศ ฯลฯ

2. ข้อตกลงการให้บริการ (Public service agreement : PSA) การจัดทำข้อตกลงการ ให้บริการ (PSA) ระหว่างกระทรวงโดยรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรี มอบหมาย ซึ่งเป็นข้อตกลงการให้บริการสาธารณะของกระทรวง ที่ระบุความรับผิดชอบของ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวงเชื่อมโยงกับ เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาล พร้อมแสดงตัวชี้วัดและเงินงบประมาณที่ต้องใช้

3. ข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service delivery agreement : SDA) มีการจัดทำข้อตกลง ระหว่างรัฐมนตรีกับอธิบดีผู้รับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการและผลผลิตของหน่วยงาน ที่ระบุ

ถึงความรับผิดชอบเป้าหมายและผลผลิตของหน่วยงานที่เชื่อมโยงสู่เป้าหมายการให้บริการของ
กระทรวง แผนงบประมาณ จำนวน และคุณภาพผลผลิตและระยะเวลาตามที่กำหนด

โครงสร้างของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ หรือ SPBB แสดง
ได้ดังภาพประกอบ 2



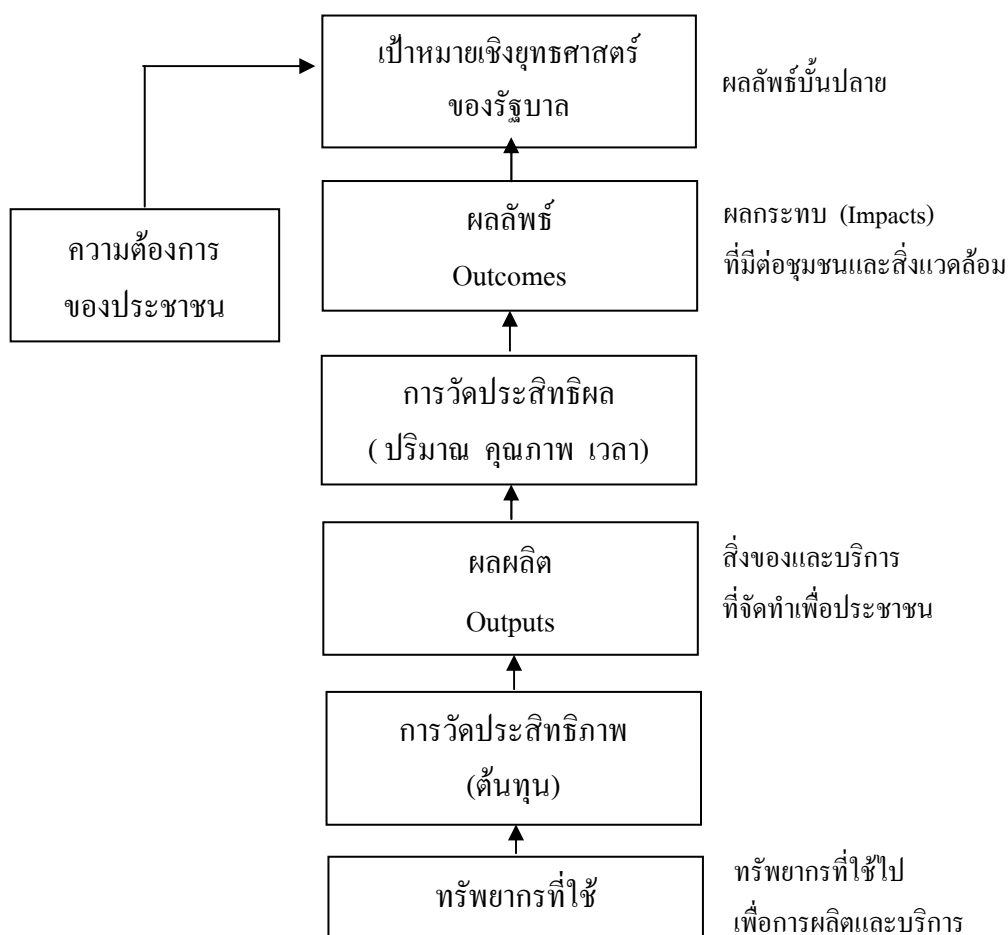
ภาพประกอบ 2 ผังโครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB)

ที่มา : กรมสามัญศึกษา, 2544, หน้า 18

3.3 การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นการจัดทำงบประมาณโดยใช้ผลงาน ตามพันธกิจของหน่วยงานเป็นตัวตั้งในการคิดงบประมาณ ดังนั้น หัวใจของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงเป็นการเชื่อมโยงทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้หรือลงทุนไปกับผลงานอย่างชัดเจน เป็นการใช้ทรัพยากรในการสร้างผลงานที่แท้จริงของหน่วยงาน ระบบงบประมาณระบบนี้จะก่อให้เกิดความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด

ผลงานในความหมายของ SPBB พิจารณาจากผลงานที่เป็นผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามพันธกิจของหน่วยงาน ดังนั้น ผลงาน ก็คือ ผลผลิตและผลลัพธ์ ดังแสดงในภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ให้อิสระแก่ผู้บริหารในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยได้รับจัดสรรในลักษณะเงินก้อน ตามแผนงบประมาณระยะ 3 ปี และหากมีเงินเหลือจ่ายถือเป็นความสามารถของผู้บริหารที่จะนำไปจ่ายในการจัดทำกิจกรรม เพิ่มเติมของโครงการได้โดยไม่ต้องส่งคืน แต่ทั้งนี้มิได้ลดประสิทธิภาพของการควบคุมทางการเงินที่จะได้ส่งผลกระทบต่อผลงาน ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบสูงต่อการใช้จ่ายงบประมาณ และความสำเร็จหรือความล้มเหลวของผลงานที่เกิดขึ้น สิ่งสำคัญในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ คือ การวัดผลดำเนินงาน โดยการกำหนดหน่วยวัดและประเมินผลการดำเนินงานที่ชัดเจน สมบูรณ์ สามารถนำมาใช้ได้จริงและเหมาะสมกับเวลา โดยทั่วไปหน่วยในการวัดจะต้องครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ ประหยัดค่าใช้จ่าย มีประสิทธิผลและทันเวลาที่ต้องการ

ดังนั้น การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จึงเป็นระบบที่จะทำให้รัฐบาลมั่นใจได้ว่า

1. ผลผลิตที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และเป้าหมายในระดับชาติ หรือรัฐบาล
2. ผลผลิตที่ต้องการมีปริมาณ ราคา และคุณภาพเหมาะสมสอดคล้องกัน
3. ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนด

การเชื่อมโยงระหว่างนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์หลัก ผลงานหลักหรือผลลัพธ์ที่ต้องการของรัฐบาลให้เข้ากับแผนกลยุทธ์และแผนดำเนินงานของหน่วยงาน จะช่วยทำให้เกิดบูรณาการของกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถถ่ายทอดนโยบายสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง การจัดสรรงบประมาณและการใช้ทรัพยากรต่างๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับลำดับความสำคัญและเจตนารมณ์ เกิดพันธะเงื่อนไขผูกพัน และความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบและถูกตรวจสอบผลงาน กล่าวคือ เป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงและยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานยังสามารถนำมาใช้เป็นองค์ประกอบหลักของสัญญาว่าจ้างผู้บริหารระดับสูงและเพื่อเป็นพันธะความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ซึ่งเรียกว่า ข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ ตามขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 24)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีหลักการที่สำคัญ คือ

1. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นการเปลี่ยนแนวทางจากการจัดสรรงบประมาณที่เน้นการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานมาเป็นการมุ่งเน้นการดำเนินงานและผลสำเร็จของผลผลิต ผลลัพธ์ โดยมีการวัดผลสำเร็จ (Performance measures) ของผลงานดังกล่าว ด้วยหน่วยนับการวัดและประเมินผลหรือตัวชี้วัดที่ชัดเจน สมบูรณ์ ใช้ได้จริงและ

เหมาะสมกับเวลา รวมทั้งต้องครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2. มีการปรับปรุงคุณภาพของข้อมูลด้านผลการดำเนินงาน
3. มีการประเมินผลสำเร็จอย่างสม่ำเสมอ
4. ให้ความสำคัญในเรื่อง
 - 4.1 เชิงยุทธศาสตร์ชาติและเป้าหมายการให้บริการ
 - 4.2 ผลผลิต ผลลัพธ์
 - 4.3 ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการรายงาน
 - 4.4 การมอบอำนาจการจัดทำและบริหารงบประมาณ
 - 4.5 การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ
 - 4.6 การจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

3.4 มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน

มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (Hurdles) เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานภาครัฐจะนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีประสิทธิผล ทั้งนี้ เนื่องจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่ต้องการกระจายอำนาจในการจัดการระบบงบประมาณไปสู่หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้านมีองค์ประกอบ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548, หน้า 32)

1. การวางแผนงบประมาณ (Budgeting planning)

การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในชาตินั้น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการในสิ่งที่เป็พันธกิจหลักของหน่วยงาน เพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายขององค์กรและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นสิ่งที่จำเป็นต้องทำคือ กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) ซึ่งประเด็นที่จะต้องดำเนินการคือ

1.1 การบริหารเชิงกลยุทธ์ กระบวนการหลัก 3 ขั้นตอน คือ

1.1.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เริ่มจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร (SWOT Analysis) เพื่อกำหนดกลยุทธ์เมื่อได้กลยุทธ์นำมาสู่กระบวนการ ทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร ผู้บริหารระดับสูงจะต้อง กำหนดนโยบายขององค์กร และมอบหมายให้ระดับหน่วยปฏิบัตินำไปดำเนินการต่อไป

1.1.2 การนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic implementation) จากแผนกลยุทธ์ที่กำหนดไว้จะแปลงออกเป็นแผนปฏิบัติการ ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมที่ต้องทำเวลาผู้ปฏิบัติ

รับผิดชอบ งบประมาณ ตัวชี้วัด องค์ประกอบที่จะทำให้เกิดความสำเร็จในการที่จะนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ นักบริหารต้องมีทักษะ 4 ด้าน คือ 1) ทักษะการสร้างปฏิสัมพันธ์ 2) ทักษะการแบ่งปันการจัดสรรทรัพยากร 3) ทักษะการกำกับดูแล และ 4) ทักษะการจัดองค์กร

1.1.3 การควบคุมและประเมินแผนกลยุทธ์ (Strategic control and evaluation) เป็นการติดตาม ควบคุม ดูแล กำกับความก้าวหน้าตลอดจนประเมินผลเป็นระยะซึ่งประเมินผลด้วยการวัดที่เชื่อถือได้ มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ

1.2 การวัดผลการดำเนินงาน ผู้จัดทำโครงการหรือผู้ประเมินจะต้องกำหนดกิจกรรมวัตถุประสงค์ ผลผลิต และผลลัพธ์ของกิจกรรม ซึ่งจะใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงาน

1.2.1 การวัดผลผลิต ผลผลิตคือสิ่งของ หรือ บริการที่เป็นรูปธรรม รับรู้ได้ ซึ่งการวัดผลผลิตจะวัดได้ 4 ลักษณะ คือ 1) ปริมาณงานที่ทำสำเร็จ 2) คุณภาพของผลผลิต 3) เวลาที่ดำเนินการ และ 4) งบประมาณที่ใช้

1.2.2 การวัดผลลัพธ์ ผลลัพธ์คือผลประโยชน์จากสิ่งของ หรือบริการที่ได้จากผลผลิตที่มีต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม โดยอาจมีผลกระทบต่อเนื่องทั้งทางบวกและทางลบ

1.3 การวัดความสำเร็จของหน่วยงานภาครัฐเป็นการวัดผลการดำเนินงานทั้งระบบอย่างสมบูรณ์ที่จะมีตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key performance indicators : KPI)

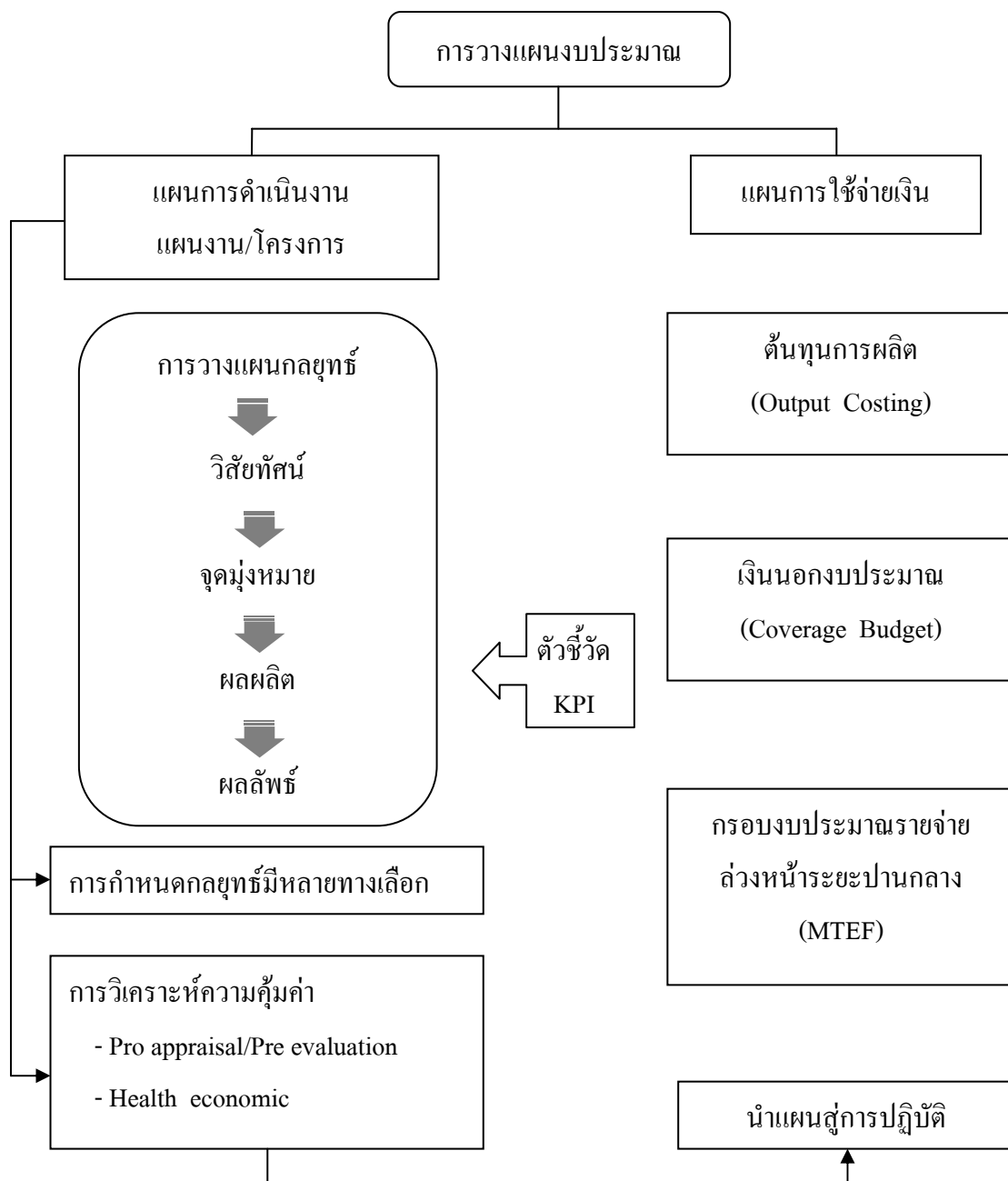
1.4 การจัดทำงบประมาณ ในระบบ SPBB มีการผ่อนคลายข้อจำกัดทางงบประมาณเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ และความรับผิดชอบให้แก่ผู้บริหารของหน่วยงานโดยลดหมวดเงินจัดสรรเหลือ 4 งบ คือ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน และงบอุดหนุน

1.5 การเพิ่มขอบเขตความคลอบคลุมงบประมาณ SPBBจะครอบคลุมจากภายนอก รัฐสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

1.6 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้า เพื่อเชื่อมการตัดสินใจการทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ เข้ากับกลยุทธ์การจัดสรรทรัพยากรระยะปานกลางให้สอดคล้องกับเป้าหมายนโยบายการคลัง และเป้าหมายการพัฒนาประเทศ

การนำกลยุทธ์ไปใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ และหน่วยงานจะต้องบอกว่าผลผลิตและผลลัพธ์จากการดำเนินงานคืออะไร จะใช้สิ่งใดเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน หลังจากทำแผนกลยุทธ์แล้ว จะต้องนำมาแปลงสู่แผนการดำเนินงานหรือกลยุทธ์ระดับปฏิบัติงานพร้อมทั้งจัดทำงบประมาณรายจ่ายค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการและประเภทค่าใช้จ่ายที่กำหนดโดยตรงครอบคลุมทุกแหล่งเงินงบประมาณ รวมถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้า 3 ปี เพื่อเป็นการประกันว่าหากสถานการณ์ไม่มีการเปลี่ยนแปลง หน่วยงาน

จะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง และทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดไว้ โดยสามารถสรุปกระบวนการวางแผนงบประมาณ ดังแสดงภาพประกอบ 4



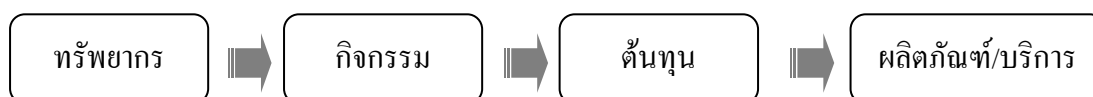
ภาพประกอบ 4 กระบวนการวางแผนงบประมาณ

2. การคำนวณต้นทุนการผลิต (Output costing)

ต้นทุนการผลิตหรือบริการเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการจัดทำและการบริหารงบประมาณเพราะต้นทุนเป็นตัวเลขที่แสดงถึงราคาของผลผลิตหรือบริการที่รัฐบาลจะต้องซื้อจากหน่วยงานภาครัฐ นับได้ว่าเป็นตัวชี้วัดอย่างหนึ่งในการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นประโยชน์ในการพิจารณาทบทวนและลำดับความสำคัญในการดำเนินงานของหน่วยงานว่างาน/โครงการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันยังจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปหรือหยุดดำเนินการ ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องวางระบบในการผลิต ต้นทุนการผลิตที่เหมาะสมและสามารถแสดงผลได้อย่างรวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการดำเนินงาน และติดตามตรวจสอบ นอกจากนี้จะต้องมีระบบการบริหารต้นทุนที่จะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548, หน้า 36)

การคิดต้นทุนกิจกรรม (Activity-based costing : ABC) เป็นระบบการบริหารต้นทุนที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถเข้าถึงพฤติกรรมของต้นทุนที่เกิดขึ้นภายในองค์กร ซึ่งระบบ ABC นี้ จะเน้นการบริหารต้นทุน โดยแบ่งการดำเนินการขององค์กรออกเป็นกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนเวลาที่ใช้ไปในแต่ละกิจกรรม รวมทั้งผลที่ได้จากการประกอบกิจกรรมเหล่านั้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548, หน้า 36)

กิจกรรม หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการที่ทำให้เกิดการปฏิบัติงานขึ้นในองค์กร กิจกรรมถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของระบบการวัดผลการปฏิบัติงานเพราะกิจกรรมเป็นตัวเชื่อมโยงการวางแผนเข้ากับการปฏิบัติงาน กิจกรรมจะช่วยชี้ให้เห็นถึงสาเหตุการเกิดต้นทุนได้อย่างชัดเจน เพราะกิจกรรมเป็นตัวใช้ทรัพยากรต่างๆ และทำหน้าที่เปลี่ยนทรัพยากรต่างๆ ออกมาเป็นผลผลิตหรือบริการกิจกรรมจึงถือเป็นรายละเอียดการปฏิบัติงานที่จะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อระบบการรายงานผลการปฏิบัติงาน และการพัฒนากระบวนการต่างๆ ขององค์กรอย่างเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ดังแสดงภาพประกอบ 5 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548, หน้า 37)



ภาพประกอบ 5 ความสัมพันธ์ของทรัพยากร กิจกรรม ต้นทุน และผลิตภัณฑ์/บริการ

กระบวนการ ABC ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548, หน้า 37)

2.1 การกำหนดตัวผลิตและบริการขององค์กร

2.2 วิเคราะห์กิจกรรมเพื่อที่จะกำหนดชุดของกิจกรรมที่จะเป็นต้องใช้เพื่อให้เกิดตัวผลผลิตหรือบริการ

2.3 กำหนดตัวหลักคั่นต้นทุน ซึ่งเป็นตัวกำหนดต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการประกอบกิจกรรมในระดับนั้นๆ

2.4 ระบุต้นทุนทางตรงและปันส่วนต้นทุนทางอ้อมเข้าสู่กิจกรรมต่างๆ โดยพิจารณาจากปริมาณการใช้ตัวหลักคั่นกิจกรรมของแต่ละผลผลิตหรือบริการ

2.5 เชื่อมโยงกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับตัวผลผลิตหรือบริการที่เกี่ยวข้องและปันส่วนต้นทุนทรัพยากรที่ใช้ในกิจกรรมต่างๆ เข้าสู่ตัวผลผลิตหรือบริการนั้นๆ

2.6 กำหนดเป้าหมายระยะสั้นและระยะยาวตลอดจนปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ

2.7 การบริการและควบคุมกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงานที่เป็นตัวก่อให้เกิดตัวผลผลิตหรือบริการนั้นๆ ตลอดจนประเมินความมีประสิทธิภาพของกิจกรรมทั้งหมดที่เกิดขึ้น

3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดซื้อจัดจ้างมีความสำคัญต่อองค์กรเป็นอย่างยิ่ง การมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีและการบริหารจัดการพัสดุ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างอย่างมืออาชีพต้องอยู่ภายใต้การวางแผนที่ดี และมีระเบียบวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วย กิจกรรมต่างๆ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548, หน้า 38)

1. การวางแผนการจัดซื้อจัดจ้าง เริ่มต้นจากคาดคะเนความต้องการซึ่งพิจารณาจากแผนงาน/โครงการสถิติการใช้พัสดุนั้นๆ รวมทั้งใบคำขอใช้พัสดุจากหน่วยงานภายใน ทั้งนี้การคาดคะเนความต้องการของผู้ใช้พัสดุนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานจริง ผลจากการคาดคะเนดังกล่าว จะทำให้การจัดซื้อพัสดุในแต่ละครั้งสอดคล้องกับการใช้งานจริง รวมทั้งต้องทำการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุนั้นๆ ซึ่งเกี่ยวกับปริมาณคุณภาพ ราคาที่ต้องการและคุณลักษณะการใช้งาน

2. การเลือกแหล่งขาย เกณฑ์ในการเลือกแหล่งขาย อาจทำได้จากการเลือกแหล่งขายที่ได้รับอนุมัติให้จัดซื้อไว้แล้ว และมีการจัดซื้อมาแล้วในอดีตอย่างต่อเนื่อง หรือเลือกแหล่งขายอื่น โดยทำการศึกษาแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น แฟ้มรายการสินค้าของผู้ขายนิตยสารทางการค้า หรือข้อเสนอแนะจากผู้ใช้พัสดุนั้นๆ

3. การสืบราคาสินค้า วิธีการสืบราคาสินค้าอาจทำได้โดยการพิจารณาจากฐานข้อมูลการจัดซื้อที่สั่งซื้อมาในอดีต ใบเสนอราคาหรือรายการสินค้าของพัสดุนั้นๆ รายการแจ้งราคาและตารางส่วนลดของผู้ประกอบการต่างๆ ฝ่ายจัดซื้อจำเป็นต้องรวบรวมและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้นหากเป็นการจัดซื้อพัสดุที่มีการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะและมีการจัดซื้อจำนวนมาก วิธีการต่อรองกับผู้ขายก็จะทำให้ได้ราคาที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

4. การออกคำสั่งซื้อ การออกคำสั่งซื้อทุกครั้งควรเป็นลายลักษณ์อักษร และโดยปกติผู้มีอำนาจลงนามใบคำสั่งซื้อ เพื่อผูกพันเงินค่าสินค้านี้ระหว่างองค์กรกับผู้ขายจะเป็นบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าองค์กรสำหรับรูปแบบใบสั่งซื้อผู้ซื้อจะเป็นฝ่ายกำหนด ส่วนในภาคราชการรูปแบบใบสั่งซื้อจะเป็นลักษณะการทำสัญญา

5. การติดตามการสั่งซื้อและเร่งรัด ความรับผิดชอบในการติดตามโดยปกติตกอยู่กับผู้ซื้อซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งซื้อ การติดตามผลเป็นการทำให้ผู้ขายทำตามสัญญาที่ให้ไว้ในการส่งมอบของ ดังนั้นจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ขายอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะมีการส่งมอบของตามวันและเวลาที่กำหนด

6. การตรวจสอบใบส่งของและการตรวจรับพัสดุ โดยทั่วไปแล้วควรตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เพื่อตรวจรับพัสดุและตรวจสอบความถูกต้องทั้งตัวพัสดุและเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ทั้งนี้เพราะการตรวจสอบใบส่งของ และตรวจรับพัสดุมิใช่ตรวจเพียงยอดรวมเท่านั้น แต่จะต้องตรวจสอบความสอดคล้องกับรายละเอียดและคุณลักษณะตามที่กำหนดในใบสั่งซื้อด้วย

7. การบันทึกและการเก็บเอกสาร งานเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อเป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่ง การเก็บเอกสารจะต้องมีการเก็บเอกสารเป็นระบบ และมีการหยิบใช้สะดวก เพราะหากมีปัญหาการจัดซื้อครั้งต่อไป อาจต้องใช้เอกสารดังกล่าวเป็นแนวทางในการเจรจาซื้อและต่อรองกับผู้ขาย นอกจากนั้นยังมีความสำคัญต่อการเลือกแหล่งซื้ออีกด้วย

8. การรักษาความสัมพันธ์กับผู้ขาย การรักษาความสัมพันธ์กับผู้ขายเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระทำให้เกิดขึ้น ความสัมพันธ์เกิดจากความไว้วางใจซึ่งกันและกันตลอดจนมีความมั่นใจต่อกันแลกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรในการจัดซื้อต่อไปในวันข้างหน้า ทั้งในด้านราคาจัดซื้อที่ต่ำกว่า ความสะดวกในการเจรจาต่อรอง และประหยัดเวลาในการซื้อ

วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง โดยทั่วไปสามารถจัดซื้อได้ 4 วิธี ดังนี้

1. การประกาศประกวดราคา วิธีนี้ทำให้เกิดการแข่งขันอย่างกว้างขวาง ทำให้ราคาถูกลงและเป็นการให้ความยุติธรรมกับผู้ขายวัสดุทั่วไป อย่างไรก็ตาม การจัดหาโดยวิธีนี้อาจเป็นวิธีที่ทางการ และใช้เวลาในการเตรียมการมาก เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดหาวิธีอื่น

2. การจัดซื้อโดยวิธีการเจรจาตกลง การจัดหาโดยวิธีนี้เป็นการจัดหาโดยให้มีการแข่งขันกันอย่างไม่เป็นทางการ เป็นการเจรจาตกลงกันระหว่างผู้ซื้อ และผู้ขาย ดังนั้นหากหน่วยงานสามารถนำวิธีการนี้ไปใช้อย่างถูกต้อง ก็สามารถจัดซื้อพัสดุได้ในราคาที่เหมาะสมและมีคุณภาพเช่นเดียวกัน

3. การจัดซื้อโดยทำคำสั่งแบบถาวร คำสั่งซื้อชนิดนี้จะไม่มีการกำหนดจำนวนไว้แน่นอนตายตัว แต่จะมีการกำหนดระยะเวลาการจัดซื้อและสิ้นสุดการจัดส่งพัสดุไว้ในสัญญา

4. การจัดซื้อโดยไม่เก็บรักษาพัสดुकงคลัง วิธีนี้ผู้ซื้อจะไม่มีภาระความรับผิดชอบทางการเงินสำหรับพัสดुकงคลังของสินค้าที่ทำการซื้อ เนื่องจากตัวพัสดुकงคลังอาจอยู่ที่โรงงานของผู้ขายซึ่งระบบนี้ผู้ซื้อและผู้ขายต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด สะดวกในการใช้งานและขนส่ง ราคาที่ตกลงกันอาจสูงกว่าวิธีอื่นๆ

การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial management and budget control)

การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ หมายถึง การจัดการระบบการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หากเป็นภาคเอกชน คือการทำให้เจ้าของกิจการมีความมั่นคงมากที่สุด แต่ในแง่ของการบริหารภาครัฐ หมายถึง การบริหารเงินงบประมาณให้สัมฤทธิ์ผลสูงสุด โดยประเด็นที่สำคัญในการบริหารการเงินและการควบคุมงบประมาณคือ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548, หน้า 42)

1. ระบบบัญชีและการควบคุมทางบัญชี การจัดทำบัญชีของหน่วยงานราชการแต่เดิมได้บันทึกบัญชีตามเกณฑ์เงินสด และจัดทำการบันทึกบัญชีเมื่อมีการรับและจ่ายเงินจริงเท่านั้น แต่เมื่อมีการปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้ใช้ระบบบัญชีตามเกณฑ์สิทธิ์หรือเกณฑ์ฟังรับฟังจ่าย เป็นการบันทึกการรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงเข้าเป็นรายได้ค้างรับ รายได้ล่วงหน้าด้วย รวมทั้งมีการปรับปรุงค่าใช้จ่ายค้างจ่าย ค่าใช้จ่ายล่วงหน้า รายได้ค้างรับ รายได้ล่วงหน้า การตัดจำหน่ายค่าใช้จ่ายบันทึก ตัดค่าเสื่อมราคาในมูลค่าทรัพย์สินถาวรให้ถูกต้องตามรอบระยะเวลาบัญชีเสนอ ในงบการเงินนั้นๆ วิธีการนี้จะทำให้กิจการทราบถึงรายได้และค่าใช้จ่ายที่แท้จริงขององค์กร

2. การควบคุมงบประมาณ หลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา ส่วนราชการได้จัดทำแผนปฏิบัติและแผนการใช้จ่ายเงินตามรูปแบบที่สำนักงานงบประมาณกำหนด และจัดส่งให้สำนักงานงบประมาณภายในเดือนตุลาคมของปีงบประมาณนั้น เพื่อสำนักงานงบประมาณจะได้นำมาพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานของส่วนราชการ สำหรับการใช้จ่ายเงินหลังจากที่ได้รับเงินงบประมาณประจำงวดแล้ว

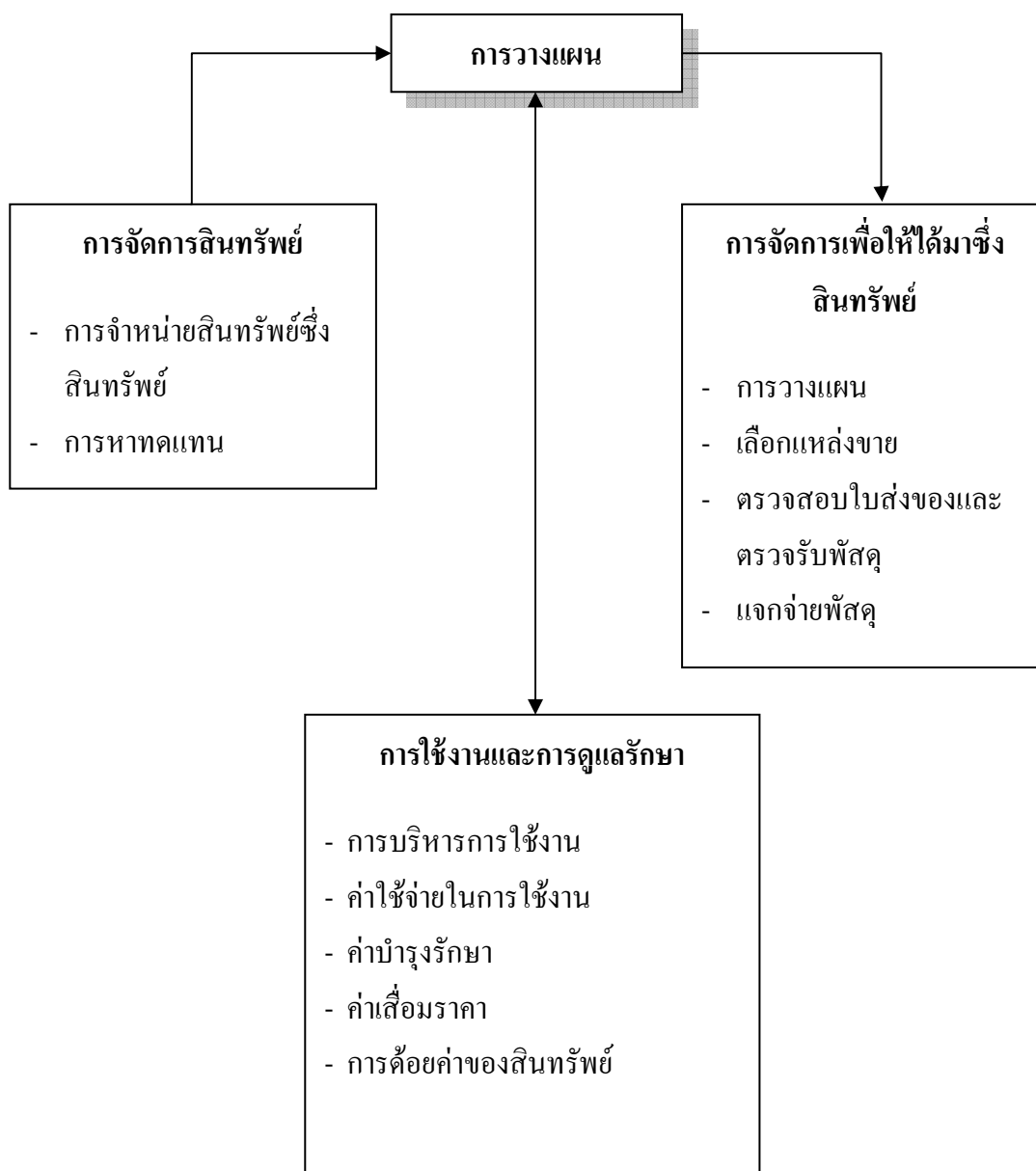
ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด และเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการปฏิบัติงานให้ถือตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณฉบับปรับปรุงการจัดการงบประมาณ พ.ศ. 2543 ส่วนการจัดสรรงบประมาณภายในองค์กรหลังจากที่ส่วนราชการได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว จำเป็นต้องกระจายงบประมาณสู่หน่วยปฏิบัตินั้นจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ต้องดำเนินการในแต่ละหน่วย มีความยุติธรรม ชัดเจน โปร่งใสและตรวจสอบได้ การดำเนินการดังกล่าวอาจจัดตั้งอยู่ในรูปคณะกรรมการภายในองค์กรขึ้นมาดูแลเฉพาะเรื่อง และในการดำเนินงานจะต้องมีผู้รับผิดชอบตามดูแลอย่างต่อเนื่องหากมีปัญหาในการดำเนินงานจะได้หาทางแก้ไขได้รวดเร็ว

การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)

สินทรัพย์ หมายถึง ทรัพยากรที่อยู่ในความควบคุมของหน่วยงาน ซึ่งเป็นผลมาจากเหตุการณ์ในอดีต และคาดว่าจะทำให้เกิดประโยชน์เชิงเศรษฐกิจในอนาคตของหน่วยงานการบริหารสินทรัพย์ จึงเป็นกระบวนการที่กำหนดแนวทางในการได้มาและการใช้สินทรัพย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดจนกระทั่งหมดความต้องการใช้สินทรัพย์นั้นแล้ว เพื่อสร้างผลผลิตให้มากที่สุดจากสินทรัพย์ที่มี โดยการจัดการความเสี่ยง และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตลอดอายุสินทรัพย์เหล่านั้น ซึ่งมีรายละเอียดต่างๆ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548, หน้า 43)

1. สินทรัพย์หมุนเวียน หมายถึง สินทรัพย์ที่มีอายุการใช้งานภายใน 1 ปี
2. สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน หมายถึง สินทรัพย์ที่มีอายุการใช้งานมากกว่า 1 ปี ประกอบด้วย สินทรัพย์ที่จับต้องได้ เช่น ครุภัณฑ์ ที่ดิน อาคารสิ่งก่อสร้างและสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร ซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ วงจรการบริหารสินทรัพย์

ในกระบวนการบริหารสินทรัพย์ จะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน คือ การวางแผน และการกำหนดความต้องการใช้สินทรัพย์ การจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งสินทรัพย์ การใช้งาน และการดูแลรักษาสินทรัพย์ตลอดจนการกำจัดสินทรัพย์เมื่อหมดความจำเป็น ซึ่งแสดงดังแสดงภาพประกอบ 6



ภาพประกอบ 6 วงจรการบริหารสินทรัพย์

การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and performance reporting)

การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน ในกระบวนการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนสำคัญในการดำเนินงานเริ่มตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และขั้นตอนสุดท้ายคือการติดตามและประเมินผล เพื่อวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติงานในแผนงาน/โครงการของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ซึ่งภายใต้ระบบงานงบประมาณแบบ

มุ่งเน้นผลงานนี้ ได้จัดระบบการติดตามและประเมินผลที่สำคัญไว้ 2 วิธี ได้แก่ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548, หน้า 45)

1. การรายงานทางการเงิน เป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงินเพื่อแสดงและการดำเนินงานขององค์กรให้แก่บุคลากรภายนอกที่เกี่ยวข้องกับองค์กร ได้ทราบผลการดำเนินงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ซึ่งในรายงานทางการเงินนั้น ประกอบด้วย

1.1 งานแสดงฐานะทางการเงิน เป็นงบที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสินทรัพย์ หนี้สินและส่วนต้นทุนหรือสินทรัพย์สุทธิ ตั้งแต่วันที่เริ่มดำเนินการจนถึงวันที่ระบุในรายงานฐานะการเงินนั้น ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นได้จากสมการทางบัญชี คือ $\text{สินทรัพย์} = \text{หนี้} + \text{ต้นทุน}$

1.2 งบแสดงผลการดำเนินงาน เป็นรายงานที่แสดงผลกำไรหรือขาดทุนในรอบระยะเวลาบัญชีที่ผ่านมา ซึ่งจะต้องแสดงรายได้ ค่าใช้จ่ายและรายการพิเศษต่างๆ เพื่อวัดค่าการลงทุน วัดสถานะสินเชื่อ และความสำเร็จของการทำกำไร

1.3 งบกระแสเงินสด เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญและใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินการเปลี่ยนแปลงในสินทรัพย์สุทธิของหน่วยงาน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเงิน รวมถึงสภาพคล่องและความสามารถในการชำระหนี้ งบกระแสเงินสด จึงเป็นรายงานทางการเงินที่ทุกหน่วยงานต้องนำเสนอในแต่ละรอบระยะเวลาบัญชีโดยแสดงแหล่งที่มาและใช้ไปของเงินสดรวมทั้งเงินสดสุทธิที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของหน่วยงานในรอบระยะเวลาบัญชีนั้น

1.4 หมายเหตุประกอบการเงิน ในการจัดรายงานทางการเงินไม่ว่าจะเป็นงบแสดงฐานะทางการเงินหรืองบกระแสเงินสด จะมีบางรายการที่ไม่สามารถระบุรายละเอียดได้ครบถ้วน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีหมายเหตุประกอบงบการเงิน หน่วยงานจะต้องแสดงประเภทค่าใช้จ่ายตามลักษณะการใช้จ่ายหรือตามหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงาน

2. การรายงานผลการดำเนินการ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

2.1 การรายงานติดตามผลงบประมาณ โดยทั่วไปเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หน่วยงานภาครัฐจะจัดทำแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตามแบบที่สำนักงบประมาณกำหนดให้แล้วเสร็จ และรวบรวมส่งสำนักงบประมาณ ภายในเดือนตุลาคมเพื่อให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต่อไป จากนั้นหน่วยงานภาครัฐดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้และรายงานผลให้สำนักงบประมาณทราบครบทุก 3 เดือน

2.2 การประเมินผลแผนงาน/โครงการ หน่วยงานภาครัฐโดยทั่วไปนำระบบประเมินผลที่เรียกว่า CIPP Model มาเป็นแนวทางการประเมินแผนงานซึ่งประกอบไปด้วย 4 องค์ประกอบ คือ

2.2.1 การประเมินผลบริบท หรือการประเมินสภาวะแวดล้อม เป็นการประเมินในภาพกว้างเพื่อนำข้อมูลมาเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของโครงการโดยพิจารณาร่วมกับบริบทที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการบริหารเทคโนโลยี ระบบนิเวศ

2.2.2 การประเมินผลวิจัยเบื้องต้น เป็นการประเมินผลเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า ได้แก่ คน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ วิธีการ เวลา ฯลฯ ว่ามีเพียงพอหรือไม่เพื่อการตัดสินใจว่าควรปรับปรุงวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติการอย่างไร

2.2.3 การประเมินผลโครงการ เป็นการประเมินเพื่อหาจุดแข็งและจุดอ่อนของการดำเนินโครงการ หาแนวทางปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้แผนงานบรรลุผลสำเร็จสูงสุด

2.2.4 การประเมินผลผลิต มีจุดหมายเพื่อวัดความสำเร็จของแผนงานโดยทั่วไปจะเปรียบเทียบผลงานที่ทำได้ ในแง่ปริมาณ คุณภาพ ต้นทุน และเวลากับเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในแผนงาน ถ้าได้สูงกว่าหรือเทียบเท่ากับเกณฑ์แสดงว่าประสบผลสำเร็จ

การตรวจสอบภายใน (Internal audit)

การตรวจสอบภายใน คือ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญประการหนึ่งคือ การสอบบทบาท และอำนาจของหน่วยงานกลางในการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ และให้ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน การดำเนินงานดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้มีการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวและยังคงให้หน่วยงานภาครัฐมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน จำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่รัฐบาลและประชาชนว่าไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย ในการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานภาครัฐกล่าวไว้ว่า การตรวจสอบภายในก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548, หน้า 47)

1. ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการบริหารจัดการที่ดี และความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน
2. ส่งเสริมให้เกิดการบันทึกบัญชีและรายงานหน้าที่ความรับผิดชอบ
3. ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน
4. เป็นมาตรการถ่วงดุลแห่งอำนาจ ซึ่งส่งเสริมให้มีการจัดสรรและใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างเหมาะสมตามลำดับความสำคัญ
5. ให้สัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าของการประทุมิชอบในองค์กรทำให้ลดโอกาสความเสียหายที่ร้ายแรงและความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น

ประเภทของการตรวจสอบภายใน แบ่งได้ 6 ประเภท คือ

1. การตรวจสอบทางการเงิน หมายถึง การตรวจสอบความถูกต้องเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการเงิน โดยครอบคลุมถึงการดูแลป้องกันทรัพย์สินและประเมินความพอเพียงของระบบการควบคุมภายใน และความประหยัด
2. การตรวจสอบการปฏิบัติการ หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานระบบงบประมาณ ตลอดจนวิธีปฏิบัติในแต่ละกิจกรรม โดยมุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความประหยัด
3. การตรวจสอบการบริหาร หมายถึง การตรวจสอบระบบการควบคุมด้านการบริหาร รวมทั้งการตรวจสอบประสิทธิภาพของการบริหารงานด้านต่างๆ การกำกับดูแลและการสอบทาน
4. การตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ขององค์กรให้เป็นไปตามข้อกำหนดทั้งจากภายในและภายนอก เช่น กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ มาตรฐาน นโยบาย และวิธีการที่กำหนด
5. การตรวจสอบระบบงานสารสนเทศ หมายถึง การตรวจสอบงานที่ใช้เทคโนโลยีในการดำเนินงาน เพื่อให้ทราบถึงความเชื่อถือของระบบข้อมูลและความปลอดภัยของระบบงานสารสนเทศ
6. การตรวจสอบพิเศษ เป็นการตรวจสอบในกรณีที่ได้รับมอบหมายหรือกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่ส่งไปทางทุจริตผิดกฎหมาย เพื่อค้นหาสาเหตุข้อเท็จจริง ผลเสียหายและผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการป้องกัน

4. บริบทการบริหารงบประมาณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยนาท

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยนาทได้ดำเนินการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 1 เขต ตามโครงสร้างการบริหารจัดการ ประกอบด้วย

1. อำเภอเมืองชัยนาท
2. อำเภอมโนรมย์
3. อำเภอสรรพยา
4. อำเภอสรรคบุรี
5. อำเภอหันคา
6. อำเภอวัดสิงห์
7. อำเภอหนองมะโมง และ
8. อำเภอเนินขาม

และมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาชัชนาท ออกเป็นศูนย์ประสานงานทางการศึกษาจำนวน 13 ศูนย์ ประกอบด้วย

1. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษาเมือง 1
2. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษาเมือง 2
3. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษามโนรมย์ 1
4. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษามโนรมย์ 2
5. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษาสรรพยา 1
6. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษาสรรพยา 2
7. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษาสรรคบุรี 1
8. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษาสรรคบุรี 2
9. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษาหันคา 1
10. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษาหันคา 2
11. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษาวัดสิงห์
12. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษาหนองมะโมง
13. ศูนย์ประสานงานทางการศึกษาเนินขาม

ปี พ.ศ. 2542 ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of understanding : MOU) ระหว่างสำนักงบประมาณ กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อดำเนินการตาม โครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณด้านการศึกษาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงาน โดยมีวัตถุประสงค์ คือ ให้มีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลตอบแทน ในการใช้จ่าย เพิ่มบทบาทและการกระจายอำนาจไปยังผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษาและ สถานศึกษา ให้สามารถรับผิดชอบในการจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพซึ่งได้นำร่อง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 จำแนกเป็นสังกัดกรมสามัญศึกษาจำนวน 35 แห่ง และสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 37 แห่ง รวม 72 แห่ง และปรับปรุงจากระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ซึ่งขยาย ผลให้ทุกสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินตามระบบ งบประมาณดังกล่าวในปีงบประมาณ 2547

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัชนาทได้ดำเนินการปรับปรุงระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลตอบแทนในการใช้จ่าย งบประมาณที่ได้รับ เพิ่มบทบาทและการกระจายอำนาจให้กับผู้บริหารสถานศึกษา พัฒนารูปแบบ การจัดการงบประมาณที่เหมาะสม โดยแจ้งแนวทางการดำเนินการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้น

ผลงานตามยุทธศาสตร์ให้สถานศึกษาในสังกัดถือเป็นแนวปฏิบัติ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาชัยนาท, 2547, หน้า 5) ดังนี้

1. ให้สถานศึกษาจัดทำแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสำนักคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดไว้

2. รายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี

การจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา ดำเนินในลักษณะที่มีการจัดเงินอุดหนุนต่อหัวตามจำนวนผู้เรียนผ่านสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เงินอุดหนุนที่สถานศึกษาได้รับจะแบ่งสองช่วงเวลาคือ ได้รับในสัดส่วนร้อยละ 70 ในไตรมาสแรก ของปีงบประมาณ และปรับเพิ่มหรือลดตามจำนวนนักเรียนจริงแล้วที่เหลือจ่ายร้อยละ 30 สถานศึกษาจะต้องเริ่มจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายในอนาคตที่คาดการณ์ไว้ 3 ปี

ซึ่งสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยนาท ได้ดำเนินการตามแนวปฏิบัติดังกล่าว พบว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ตามรายงานการตรวจสอบติดตามของหน่วยตรวจสอบภายในประจำปีงบประมาณ 2556 พบว่า ยังมีปัญหาในการดำเนินงานของหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบดังนี้ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยนาท, 2556, หน้า 30)

1. การบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี พบว่า สถานศึกษามีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนาการศึกษา

2. ความถูกต้องรัดกุมของการควบคุมด้านการเงิน การบัญชีที่เกี่ยวข้อง พบว่า สถานศึกษามีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีการปฏิบัติในเรื่องการเก็บรักษาเงิน มีวงเงินการเก็บรักษาไม่เกินอำนาจ และสถานศึกษาสามารถปฏิบัติเป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3. ด้านการควบคุมและการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ของสถานศึกษา พบว่า มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีการควบคุมและการใช้ประโยชน์สินทรัพย์ของสถานศึกษามีความเพียงพอและเหมาะสม สถานศึกษามีระบบการควบคุมภายในและการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินคุ้มค่า แต่มีบางสถานศึกษาที่บันทึกมูลค่าทรัพย์สินไม่ครบถ้วน

สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยนาท เป็นไปตามการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ แต่การบริหารงบประมาณดังกล่าว สถานศึกษายังมีปัญหากจากการดำเนินงาน ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดและมีการนิเทศ ติดตามอย่างต่อเนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 งานวิจัยในประเทศ

กัณฑ์ช บุตรคำ (2549, หน้า 108) ได้ทำการวิจัยเรื่อง สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 พบว่า 1) สภาพการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เพื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ทุกด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก ส่วนปัญหาการบริหารงบประมาณโดยรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับน้อย 2) เปรียบเทียบสภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 จำแนกตามตำแหน่งและขนาดโรงเรียน โดยรวมรายด้านไม่แตกต่างกัน ยกเว้นด้านการรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จันทร์จิรา เป้นบัว (2550, หน้า 60) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนที่มีต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ พบว่า 1) ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนที่มีต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ ในภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วย ส่วนรายด้าน ด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการจัดระบบจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และด้านการตรวจสอบภายใน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง และด้านการคำนวณต้นทุนการผลิต ด้านการบริหารสินทรัพย์ มีระดับความคิดเห็นระดับเห็นด้วย 2) ผู้บริหารโรงเรียนที่มีเพศต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงบประมาณตามยุทธศาสตร์ โดยรวมแตกต่างกัน ผู้บริหารโรงเรียนที่เป็นเพศหญิงมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นสูงกว่าเพศชาย 3) ผู้บริหารโรงเรียนที่ประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไม่แตกต่างกัน

นิยม โพธิ์ทอง (2550, หน้า 120) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมาเขต 2 พบว่า 1) การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 2 ด้านการวางแผนงบประมาณ มีจำนวนสถานศึกษาที่ดำเนินงานครบถ้วนตามตัวชี้วัดความสำเร็จ ร้อยละ 30.30 ด้าน

การคำนวณต้นทุนผลผลิต มีจำนวนสถานศึกษาที่ดำเนินงานครบถ้วนตามตัวชี้วัดความสำเร็จ ร้อยละ 40.90 ด้านการจัดระบบจัดซื้อจัดจ้าง มีจำนวนสถานศึกษาที่ดำเนินงานครบถ้วนตามตัวชี้วัดความสำเร็จ ร้อยละ 29.55 ด้านการบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ มีจำนวนสถานศึกษาที่ดำเนินงานครบถ้วนตามตัวชี้วัดความสำเร็จ ร้อยละ 29.55 ด้านการบริหารสินทรัพย์ มีจำนวนสถานศึกษาที่ดำเนินงานครบถ้วนตามตัวชี้วัดความสำเร็จ ร้อยละ 21.97 ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน มีจำนวนสถานศึกษาที่ดำเนินงานครบถ้วนตามตัวชี้วัดความสำเร็จ ร้อยละ 26.51 ด้านการตรวจสอบภายใน มีจำนวนสถานศึกษาที่ดำเนินงานครบถ้วนตามตัวชี้วัดความสำเร็จ ร้อยละ 43.94

สาคร เสียงเย็น (2553, หน้า 90) ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี พบว่า 1) การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนโรงเรียนมัธยมศึกษาอยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนกับครูผู้สอน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 เกือบทุกด้านยกเว้นด้านการบริหารสินทรัพย์มีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 2) การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่และขนาดใหญ่พิเศษ อยู่ในระดับมากทั้ง 4 ขนาดโรงเรียน เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 4 ขนาด โรงเรียนมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน 3) การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ตามความคิดเห็นของครูผู้สอนโรงเรียนมัธยมศึกษา ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ อยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของครูผู้สอนทั้ง 4 ขนาดโรงเรียน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

เกริกฤทธิ์ พวงสมจิตร (2555, หน้า 94) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพ ปัญหา และแนวทางการแก้ไขการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 พบว่า 1) ผู้บริหารสถานศึกษามีสภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยภาพรวมมีการดำเนินการอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าทุกด้านมีสภาพการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก โดยเรียงค่าคะแนนเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง รองลงมาคือด้านการบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ และด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน ตามลำดับ สำหรับด้านที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ ด้านการคำนวณต้นทุนผลผลิต 2) ผู้บริหารสถานศึกษามีปัญหาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยภาพรวมมีปัญหาคาดดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงค่าคะแนนเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการวางแผนงบประมาณรองลงมาคือด้านการ

ตรวจสอบภายใน และด้านการจัดระบบจัดซื้อจัดจ้างตามลำดับ สำหรับด้านที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยน้อยสุดคือด้านการบริหารสินทรัพย์ 3) ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ การจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ และพัฒนาความรู้ให้แก่ครูและบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการเงิน บัญชี และงบประมาณ ควรมีการติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลการปฏิบัติงานแต่ละด้านอย่างเป็นขั้นบันไดตามระบบงบประมาณ ตลอดจนประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการระดมทรัพยากรและการรายงานผลการดำเนินงาน

ญาดา แก้วตา (2556, หน้า 132) ทำการวิจัยเรื่อง สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอุดรดิตถ์ พบว่า 1) สภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุดรดิตถ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากเป็นอันดับแรก ได้แก่ ด้านการวางแผนการใช้งบประมาณ รองลงมาได้แก่ ด้านการใช้งบประมาณ ด้านการรายงานผลการใช้งบประมาณ และด้านการตรวจสอบและควบคุมการใช้งบประมาณ ตามลำดับ 2) ปัญหาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอุดรดิตถ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากเป็นอันดับแรก ได้แก่ ด้านการวางแผนการใช้งบประมาณ รองลงมาได้แก่ ด้านการรายงานผลการใช้งบประมาณ ด้านการใช้งบประมาณ และด้านการตรวจสอบและควบคุมการใช้งบประมาณ ตามลำดับ

3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

วิงแฮม (Whingham, 2000, Abstract) ได้ทำการวิจัยเรื่องตัวชี้วัดทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันอนุปริญา การพัฒนาไปแบบการเพิ่มมูลค่า สำหรับการทำงานงบประมาณที่ยุติธรรม สถาบันระดับอุดมศึกษาได้ใช้การจัดทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพิ่มมากขึ้นซึ่งทำให้สามารถเชื่อมโยงงบประมาณสู่การปฏิบัติงานสถาบัน มีเกณฑ์ของปริมาณหรือคุณภาพที่ประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ การเลือกตัวชี้วัด การปฏิบัติงานที่เที่ยงตรง และการใช้ตัวชี้วัดเหล่านี้สำหรับการเปรียบเทียบของสถาบันและการจัดทำงานงบประมาณ การดำเนินงานของสถาบัน ซึ่งถูกกำหนดให้อยู่ในส่วนของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ได้วางอยู่บนอัตราการเปลี่ยนถ่ายและอัตราการจบการศึกษาของสถาบันที่มีต่อการจัดการอย่างง่าย ปัญหาการระบบของการจัดทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งวางอยู่บนตัวชี้วัดการปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้นคือ ความล้มเหลวต่อการประสานความหลากหลายด้านความสนใจของผู้เรียน ตลอดจนความสามารถเป้าหมายและความรับผิดชอบภายนอก

โอโรอาร์ค (O’Roark, 2001, p. 137) ได้วิจัยการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในการดำเนินงานด้านงบประมาณของรัฐและสหพันธรัฐ: การวิเคราะห์เชิงประจักษ์ การวิจัยครั้งนี้เป็นการจัดหาเชิงประจักษ์ต่อผลกระทบของการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในกระบวนการงบประมาณของรัฐ และสหพันธรัฐ แนวคิดของการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานคือ เพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่สูญเปล่าโดยให้ความรับผิดชอบในการดำเนินงาน เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายแห่งนโยบายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ก่อนหน้านั้นไม่ได้มีการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในการตรวจสอบว่าการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ การวิจัยนี้ได้นำเสนอการอภิปรายโดยการวิเคราะห์ โดยได้ทำการศึกษาความแพร่หลายของการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ เพื่อค้นหาสาเหตุของการขยายตัวครั้งนี้ และได้ศึกษาวิธีการที่แตกต่างของการใช้ในระดับรัฐ เพื่อตรวจสอบถึงรูปแบบของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่ประสบความสำเร็จที่ปรากฏอยู่ และการวิจัยครั้งนี้ได้ข้อสรุปที่ว่า งบประมาณเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพในการลดค่าใช้จ่ายของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามการประยุกต์ในระดับสหพันธรัฐนั้นมีความชัดเจนน้อยมาก

โคลเวอร์ (Clover, 2002, Abstract) ได้ศึกษาเรื่องการเงินของโรงเรียนของรัฐในนิวเจอร์ซีย์ การศึกษาในครั้งนี้ได้ทำการสำรวจใน 3 ประเด็น คือ ความเป็นธรรมของผู้เสียภาษี ความเป็นธรรมของเด็กที่รับการศึกษาและความเป็นกลางทางทรัพย์สิน ผลการศึกษาได้แสดงรูปแบบที่ผสมผสานในด้านต่างๆ มาตรการบางประการที่ใช้วัดแสดงให้เห็นว่ามีการปรับปรุงมาตรการบางประการชี้ให้เห็นว่ามีการปรับปรุงน้อยหรือไม่มีการปรับปรุง ในการเปรียบเทียบก่อนและหลังการปฏิรูปในด้านความเป็นธรรมไม่ได้มีความก้าวหน้ามาก

สเตลบริงค์ (Stalebrink, 2002, Abstract) ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงการรายงานการเงินการบัญชีของภาครัฐ การศึกษาการจรรยาได้ภายใต้การใช้โครงสร้างแบบเพิ่มพูนผลประโยชน์และมั่นคงพบว่าการจัดการรายได้ของภาคเอกชน การรายงานการใช้โครงสร้างแบบเพิ่มพูนผลประโยชน์และมั่นคงยังพบอีกว่าเป็นเรื่องสำคัญที่รู้ว่ามีเหตุผลหลายอย่างที่พวกเขาได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความสำเร็จที่เกิดจากการทำบัญชีในแบบ โครงสร้างแบบเพิ่มพูนผลประโยชน์และมั่นคงของเอกชน ได้สรุปย่อภาพรวมของคุณภาพที่ได้และข้อมูลที่รายงานเพื่อแสดงถึงความสำเร็จที่เกิดขึ้นพบว่ามีผลสำคัญอย่างมากในวันข้างหน้าจะต้องใช้ข้อมูลของการเงินและการบัญชีเป็นเครื่องมือที่ใช้ปรับปรุงและจัดการในชุมชนต่อไป

มิลเคอร์ และ มาร์เตอร์ (Melkers & Mhater, 2003, Abstract) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้และผลสะท้อนการวัดผลการปฏิบัติงานสำหรับการบริหารงบประมาณและการรายงาน กรณีเฉพาะมลรัฐวิสคอนซิน ผลการวิจัยพบว่า ในการศึกษาเฉพาะกรณีเป็นฐานในการสนทนาเกี่ยวกับหัวใจ

สำคัญแต่ละตัวในมลรัฐวิสคอนซิน อย่างไรก็ตาม การพิจารณาอยู่ในประเด็นของการจัดทำเอกสาร โดยรัฐ ความรู้ที่ได้จากการรวบรวมมีอยู่ 3 ข้อ ซึ่งเตรียมกำหนดเป็นเกณฑ์สำหรับความเข้าใจการ วัดผลปฏิบัติในมลรัฐวิสคอนซิน คือ 1) ประชาชนและบทบาท 2) การใช้และผลสะท้อนของการ วัดผลการปฏิบัติงาน 3) การสนับสนุนส่งเสริมการใช้การวัดผลการปฏิบัติงานมลรัฐวิสคอนซิน มี รายงานความรู้เบื้องต้นในสถานที่ที่มีผลสำเร็จในหลายรัฐที่เป็นตัวแทนมีการใช้การวัดผลการ ปฏิบัติงานภายในและกระบวนการนำร่องมีการนำเอกสารรวบรวมระเบียบการวัดผลการดำเนินงาน มาใช้ในกระบวนการงบประมาณ การวางแผนกลยุทธ์มีการใช้อย่างกว้างขวาง ดังตัวอย่างตัวแทน ได้กำหนดให้มีการพัฒนาการวางแผนกลยุทธ์โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นอันดับแรกเพราะว่า มีความสนใจในเทคโนโลยีสารสนเทศเพิ่มขึ้นมาในภายหลังประจวบกับความจำเป็นในการ พัฒนาการวางแผนกลยุทธ์เพื่อเตรียมการวางรากฐานที่เน้นสำหรับการวางแผนเทคโนโลยี

ทูลเลย์ และ กุทรี (Tolley & Guthrie, 2007, Abstract) ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดทำ งบประมาณโรงเรียนมัธยมในนิวซีแลนด์ โดยศึกษาผลการใช้ระบบบริหารงบประมาณการเงินแบบ ใหม่ที่เรียกว่า “The new public financial management” ซึ่งเป็นระบบบริหารงบประมาณที่มุ่งเน้น โรงเรียนเป็นฐานและใช้เทคโนโลยีทางด้านบัญชี และกระบวนการที่ทันสมัยเป็นอิสระมาใช้ โดยมี การเริ่มนำมาใช้บริหารงานในระบบการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ นับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบ การบริหารงานของรัฐ ในช่วงปี ค.ศ.1989 ทั้งนี้การวิจัยครั้งนี้ ทำการศึกษาในหน่วยงานด้านการ จัดการงบประมาณของโรงเรียน จำนวน 4 แห่ง เป็นกรณีศึกษาและทำการเก็บข้อมูลในช่วงปี ค.ศ. 1997 - 1999 ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ระบบการบัญชีและเทคโนโลยีในการบริหารดังกล่าวมี จุดมุ่งหมายเชิงการปกครองและก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงของการนำเอาเทคโนโลยีไปใช้ปฏิบัติ มากกว่าจะได้รับการยอมรับในเชิงเป็นบรรทัดฐานในการบริหารจัดการโรงเรียน ซึ่งสิ่งที่ปรากฏทำ ให้เกิดข้อคำถามเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารตามความแนวคิด (New public management)ว่าจะ เกิดศักยภาพและมีประโยชน์จริงหรือไม่

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นการ ดำเนินงานและผลสำเร็จของผลผลิต ผลลัพธ์โดยมีการวัดผลสำเร็จของผลงานดังกล่าว ด้วยหน่วย นับ การวัดและประเมินผลหรือตัวชี้วัดที่ชัดเจน รวมทั้งต้องครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามองค์ประกอบสำคัญ 5 ด้าน ได้แก่ การมุ่งเน้น ผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ การเน้นหลักธรรมาภิบาล การมอบอำนาจการบริหารจัดการ งบประมาณ การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ การประมาณการงบประมาณรายจ่าย ล่วงหน้าระยะปานกลาง ซึ่งการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นี้เป็นสิ่งที่

สถานศึกษาจำเป็นต้องดำเนินการ ซึ่งในแต่ละสถานศึกษาจะมีการดำเนินงานอยู่ในระดับใด และมี ปัญหาจากการปฏิบัติตามระบบงบประมาณดังกล่าวมาน้อยเพียงใดนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นประโยชน์ ต่อการศึกษา จึงได้นำมาเป็นประเด็นสำคัญในการวิจัยครั้งนี้