

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องรูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ
ผู้วิจัยได้นำเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

1. สภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ
2. แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการงบประมาณ
 - 2.1 ความหมายของงบประมาณ
 - 2.2 ความสำคัญของงบประมาณ
 - 2.3 หลักการงบประมาณ
 - 2.4 ระบบงบประมาณ
 - 2.5 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
 - 2.6 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
 - 2.7 มาตรฐานการจัดการทางการเงินตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
 - 2.8 กระบวนการงบประมาณ
3. รูปแบบและการพัฒนารูปแบบ
 - 3.1 ความหมายของรูปแบบ
 - 3.2 ประเภทของรูปแบบ
 - 3.3 องค์ประกอบของรูปแบบ
 - 3.4 การพัฒนารูปแบบ
4. เทคนิคเดลฟาย
5. เทคนิคการสนทนากลุ่ม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 6.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

สภาพการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ

การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการ
มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหาร
งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากสินทรัพย์ของสถานศึกษา รวมทั้ง

จัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้น
ต่อผู้เรียน โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านงบประมาณมีความเป็นอิสระ คล่องตัว โปร่งใส
ตรวจสอบได้
2. เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์เป็นไปตามข้อตกลงการให้บริการ
3. เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้อย่างเพียงพอและมี
ประสิทธิภาพ

ในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐกำหนด
ขอบข่ายภารกิจดังนี้

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ
 - 1.1 การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา
 - 1.2 การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา
 - 1.3 การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
 - 2.1 การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา
 - 2.2 การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ
 - 2.3 การโอนเงินงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
 - 3.1 การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
 - 3.2 การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
4. การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา
 - 4.1 การจัดการทรัพยากร
 - 4.2 การระดมทรัพยากร
 - 4.3 การจัดหารายได้และผลประโยชน์
 - 4.4 กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
 - 4.5 กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
5. การบริหารการเงิน
 - 5.1 การเบิกเงินจากคลัง
 - 5.2 การรับเงิน
 - 5.3 การเก็บรักษาเงิน

- 5.4 การจ่ายเงิน
- 5.5 การนำส่งเงิน
- 5.6 การกักเงินไว้เบิกเหลือในปี
- 6. การบริหารบัญชี
 - 6.1 การจัดทำบัญชีการเงิน
 - 6.2 การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
 - 6.3 การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน
- 7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์
 - 7.1 การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา
 - 7.2 การจัดหาพัสดุ
 - 7.3 การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง
 - 7.4 การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

รายละเอียดของขอบข่ายการดำเนินงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 39-50)

การจัดทำและเสนอของงบประมาณ

1. การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา

1.1 แนวทางการปฏิบัติงาน

1.1.1 วิเคราะห์ทิศทางและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเหนือสถานศึกษา ได้แก่ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนปฏิบัติการของกระทรวงศึกษาธิการ และแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1.2 ศึกษาข้อตกลงผลการปฏิบัติงานและเป้าหมายการให้บริการสาธารณะทุกระดับ ได้แก่ เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement: PSA) ข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement: SDA) ข้อตกลงผลการปฏิบัติงานของเขตพื้นที่และผลการดำเนินงานของสถานศึกษาที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่สถานศึกษาทำกับเขตพื้นที่การศึกษา

1.1.3 ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยการจัดและพัฒนาศึกษาของสถานศึกษาตามกรอบทิศทางของเขตพื้นที่การศึกษาและตามความต้องการของสถานศึกษา

1.1.4 วิเคราะห์ผลการดำเนินงานของสถานศึกษาตามข้อตกลงที่ทำกับเขตพื้นที่ การศึกษาด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา ตลอดจนต้นทุน ซึ่งต้องคำนวณต้นทุนผลผลิตขององค์กร และผลผลิตงาน/ โครงการ

1.1.5 จัดทำข้อมูลสารสนเทศผลการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อใช้ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

1.1.6 เผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้เขตพื้นที่การศึกษาและสาธารณชนรับทราบ

1.2 กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.2.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

1.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

1.2.3 หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544

2. การจัดทำแผนกลยุทธ์ หรือแผนพัฒนาการศึกษา

2.1 แนวทางการปฏิบัติ ครุ บุคลากรทางการศึกษา นักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชนมีส่วนร่วมดำเนินการดังนี้

2.1.1 ทบทวนภารกิจจัดการศึกษาของสถานศึกษา และศึกษารายงานข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

2.1.2 วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสถานศึกษาที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษา (SWOT) และประเมินสถานภาพของสถานศึกษา

2.1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) และเป้าประสงค์ (Corporate Objective) ของสถานศึกษา

2.1.4 กำหนดกลยุทธ์ของสถานศึกษา

2.1.5 กำหนดผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPIs) โดยจัดทำเป็นข้อมูลสารสนเทศ

2.1.6 กำหนดเป้าหมายระยะปานกลางของผลผลิตในเชิงปริมาณ คุณภาพ และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษาที่จะทำร่างข้อตกลงกับเขตพื้นที่การศึกษา

2.1.7 จัดทำรายละเอียด โครงสร้าง แผนงาน งาน/ โครงการ และกิจกรรมหลัก

2.1.8 จัดให้รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงและนำเสนอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษา

2.1.9 เผยแพร่ประกาศต่อสาธารณชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง

2.2 กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

2.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

3. การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของงบประมาณ

3.1 แนวทางการปฏิบัติ

3.1.1 จัดทำรายละเอียดแผนงบประมาณ แผนงาน งาน โครงการ ให้มี

ความเชื่อมโยงกับผลผลิตและผลลัพธ์ ตัวชี้วัดความสำเร็จของสถานศึกษา พร้อมกับวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน งาน โครงการ เมื่อเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการจัดตั้งงบประมาณให้สถานศึกษาดำเนินการ

3.1.2 จัดทำกรอบประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง (Medium Term

Expenditure Framework: MTEF) โดยวิเคราะห์นโยบายหน่วยเหนือที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม วิเคราะห์ผลการดำเนินงานปีงบประมาณที่ผ่านมาของสถานศึกษา เพื่อปรับเป้าหมายผลผลิตที่ต้องการดำเนินการใน 3 ปีข้างหน้า พร้อมกับปรับแผนงาน งาน โครงการ และกิจกรรมหลัก ให้สอดคล้องกับประมาณรายได้ของสถานศึกษาทั้งจากเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ

3.1.3 จัดทำคำขอรับงบประมาณของสถานศึกษาและกรอบประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง (MTEF) เสนอต่อเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อพิจารณาความเหมาะสมสอดคล้องเชิงนโยบาย

3.1.4 จัดทำร่างข้อตกลงบริการผลผลิต (ร่างข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน)

ของสถานศึกษาที่ต้องทำกับเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อได้รับงบประมาณ โดยมีเป้าหมายการให้บริการที่สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

3.2 กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

3.2.1 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545

3.2.2 ชุดปฏิบัติการจัดทำแผนกลยุทธ์และกรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า
ระยะปานกลาง: กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา

การจัดสรรงบประมาณ

1. การจัดสรรงบประมาณภายในสถานศึกษา

1.1 แนวทางการปฏิบัติ

1.1.1 จัดทำข้อตกลงบริการผลผลิตของสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อได้รับงบประมาณ

1.1.2 ศึกษาข้อมูลการจัดสรรงบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแจ้งผ่านเขตพื้นที่การศึกษา แจ้งให้สถานศึกษาทราบในเรื่องนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการจัดสรรงบประมาณ

1.1.3 ตรวจสอบกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจากหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรที่เขตพื้นที่การศึกษาแจ้ง ตลอดจนตรวจสอบวงเงินนอกงบประมาณที่ได้จากแผนการระดมทรัพยากร

1.1.4 วิเคราะห์กิจกรรมตามภารกิจงานที่จะต้องดำเนินการตามมาตรฐาน โครงสร้าง สายงาน และตามแผนงาน งาน โครงการของสถานศึกษา เพื่อจัดลำดับความสำคัญ และ กำหนดงบประมาณ ทรัพยากรของแต่ละสายงาน งาน โครงการ ให้เป็นไปตามกรอบวงเงิน งบประมาณที่ได้รับและวงเงินนอกงบประมาณตามแผนระดมทรัพยากร

1.1.5 ปรับปรุงกรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง (MTEF) ให้สอดคล้อง กับกรอบวงเงินที่ได้รับ

1.1.6 จัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ ซึ่งระบุแผนงาน งาน โครงการที่สอดคล้องวงเงินงบประมาณ ที่ได้รับและวงเงินนอกงบประมาณที่ได้ตามแผนระดม ทรัพยากร

1.1.7 จัดทำข้อร่างตกลงผลผลิตของหน่วยงานภายในสถานศึกษา และกำหนด ผู้รับผิดชอบ

1.1.8 นำเสนอแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และร่างข้อตกลงผลผลิต ขอความเห็นชอบคณะกรรมการสถานศึกษา

1.1.9 จัดสรรวงเงินและจัดทำข้อตกลงผลผลิตให้หน่วยงานภายในสถานศึกษา รับไปดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ

1.2 กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545

2. การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ

2.1 แนวทางการปฏิบัติ

2.1.1 จัดทำแผนการใช้งบประมาณรายไตรมาสโดยกำหนดปฏิทินปฏิบัติงาน รายเดือนให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณแล้วสรุปแยกเป็นรายไตรมาส เป็นงบบุคลากร งบอุดหนุน งบลงทุน (แยกเป็นค่าครุภัณฑ์ และค่าก่อสร้าง) และงบดำเนินการ (ตามนโยบายพิเศษ)

2.1.2 เสนอแผนการใช้งบประมาณวงเงินรวมเพื่อขออนุมัติเงินประจำงวดเป็น รายไตรมาสผ่านเขตพื้นที่การศึกษาไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานรวบรวมเสนอต่อ สำนักงบประมาณ

2.1.3 เบิกจ่ายงบประมาณประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปี และอนุมัติการใช้งบประมาณของสถานศึกษาตามประเภทและรายการตามที่ได้รับงบประมาณ

2.2 กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2545

3. การโอนเงินงบประมาณ

3.1 แนวทางการปฏิบัติ

- การโอนเงิน ให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

1. การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

1.1 แนวทางการปฏิบัติ

1.1.1 จัดทำแผนการตรวจสอบ ติดตามการใช้เงินทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และแผนการใช้งบประมาณรายไตรมาส

1.1.2 จัดทำแผนการตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงานตามข้อตกลงการให้บริการผลิตของสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และแผนการใช้งบประมาณรายไตรมาส

1.1.3 จัดทำแผนการกำกับตรวจสอบติดตามและป้องกันความเสี่ยงสำหรับโครงการ ที่มีความเสี่ยงสูง

1.1.4 ประสานแผนและดำเนินการตรวจสอบ ติดตามและนิเทศให้เป็นไปตามแผนการตรวจสอบ ติดตามของสถานศึกษา โดยเฉพาะ โครงการที่มีความเสี่ยงสูง

1.1.5 จัดทำข้อสรุปผลการตรวจสอบ ติดตาม และนิเทศ พร้อมทั้งเสนอข้อปัญหาที่อาจทำการดำเนินงาน ไม่ประสบผลสำเร็จ เพื่อให้สถานศึกษาเร่งแก้ปัญหาได้ทันสถานการณ์

1.1.6 รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1.7 สรุปข้อมูลสารสนเทศที่ได้และจัดรายงานข้อมูลการใช้งบประมาณผลการดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นรายไตรมาสต่อเขตพื้นที่การศึกษา

2. การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน

2.1 แนวทางการปฏิบัติ

2.1.1 กำหนดปัจจัยหลักความสำเร็จ และตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPIs) ของสถานศึกษา

2.1.2 จัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จของผลิตที่กำหนดตามข้อตกลงการให้บริการผลิตของสถานศึกษา

2.1.3 สร้างเครื่องมือเพื่อการประเมินผล ผลผลิตตามตัวชี้วัดความสำเร็จที่กำหนดไว้ตามข้อตกลงการให้บริการผลิตของสถานศึกษา

2.1.4 ประเมินแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา และจัดทำรายงานประจำปี

2.1.5 รายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและเขตพื้นที่การศึกษา

การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

1. การจัดการทรัพยากร

1.1 แนวทางการปฏิบัติ

1.1.1 ประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานภายในสถานศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทราบรายการสินทรัพย์ของสถานศึกษาเพื่อให้ทรัพยากรร่วมกัน

1.1.2 วางระบบการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพร่วมกับบุคคลและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

1.1.3 สนับสนุนให้บุคลากร และสถานศึกษาร่วมมือกันใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา

2. การระดมทรัพยากร

2.1 แนวทางการปฏิบัติ

2.1.1 ศึกษา วิเคราะห์กิจกรรมและภารกิจ งาน/ โครงการ ตามกรอบประมาณการระยะปานกลาง (MTEF) และแผนปฏิบัติการประจำปีที่มีความจำเป็นต้องใช้วงเงินเพิ่มเติมจากประมาณการรายได้งบประมาณไว้ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมให้เป็นไปตามความเร่งด่วนและช่วงเวลา

2.1.2 ดำรวจข้อมูลนักเรียนที่มีความต้องการได้รับการสนับสนุนทุนการศึกษา ตามเกณฑ์การรับทุนทุกประเภท ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกนักเรียนได้รับทุนการศึกษา โดยตรวจสอบข้อมูลเชิงลึกพร้อมๆ กับการจัดทำข้อมูลสารสนเทศให้เป็นปัจจุบัน

2.1.3 ศึกษา วิเคราะห์แหล่งทรัพยากร บุคคล หน่วยงาน องค์กร และท้องถิ่นที่มีศักยภาพให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา ตลอดจนติดต่อประสานความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรม

2.1.4 จัดทำแผนการระดมทรัพยากรทางการศึกษาและทุนการศึกษา โดยกำหนดวิธีการ แหล่งการสนับสนุน เป้าหมาย เวลาดำเนินงาน และผู้รับผิดชอบ

2.1.5 เสนอแผนการระดมทรัพยากรทางการศึกษาและทุนการศึกษาต่อคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อขอความเห็นชอบและดำเนินการในรูปคณะกรรมการ

2.1.6 เก็บรักษาเงินและเบิกจ่ายไปใช้ตามแผนปฏิบัติการประจำปีที่ต้องใช้วงเงินเพิ่มเติมให้เป็นไปตามระเบียบของทุนการศึกษาและระเบียบว่าด้วยเงินนอกงบประมาณทั้งตามวัตถุประสงค์และไม่กำหนดวัตถุประสงค์

2.2 กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2545

3. การจัดการรายได้และผลประโยชน์

3.1 แนวทางการปฏิบัติ

3.1.1 วิเคราะห์ศักยภาพของสถานศึกษาที่ดำเนินการจัดการรายได้ และสินทรัพย์ในส่วนที่จะนำมาซึ่งรายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษา เพื่อจัดทำทะเบียนข้อมูล

3.1.2 จัดทำแนวปฏิบัติ หรือระเบียบของสถานศึกษาเพื่อจัดการรายได้ และบริหารรายได้และผลประโยชน์ตามแต่ละสภาพของสถานศึกษาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3.1.3 จัดหารายได้และผลประโยชน์และจัดทำทะเบียนคุม เก็บรักษาเงินและเบิกจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3.2 กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

4. กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา

4.1 แนวทางการปฏิบัติ

4.1.1 สำรวจประเภทกองทุน และจัดทำข้อมูลยอดวงเงินและหลักเกณฑ์ของแต่ละกองทุน

4.1.2 สำรวจความต้องการของนักเรียนและคัดเลือกเสนอให้กู้ยืมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

4.1.3 ประสานการกู้ยืมกับหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

4.1.4 สร้างความตระหนักแก่ผู้กู้ยืม

4.1.5 ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงาน

5. กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา

5.1 แนวทางการปฏิบัติ

5.1.1 จัดระบบสวัสดิการเพื่อการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายทั้งการจัดหาและการใช้สวัสดิการเพื่อการศึกษา

5.1.2 วางระเบียบการใช้เงินสวัสดิการ

5.1.3 ดำเนินการจัดสวัสดิการให้เป็นไปตามระเบียบ

5.1.4 กำกับ ติดตาม ตรวจสอบให้เป็นไปตามระเบียบ

การบริหารการเงิน

การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน การนำส่งเงิน การโอนเงิน การกักเงินไว้เบิกเหลื่อมปี ให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

การบริหารการบัญชี

1. การจัดทำบัญชีการเงิน

1.1 แนวทางการปฏิบัติ

1.1.1 ตั้งยอดบัญชีระหว่างปีงบประมาณทั้งการตั้งยอดภายหลังการปิดบัญชีงบประมาณปีก่อน และการตั้งยอดก่อนปิดบัญชีปีงบประมาณปีก่อน

1.1.2 จัดทำกระด้างทำการโดยปรับปรุงบัญชีเงินงบประมาณ โอนปิดบัญชีเงินนอกงบประมาณเข้าบัญชีทุน และบัญชีเงินรับฝากและเงินประกัน ตั้งยอดบัญชีสินทรัพย์ที่เป็นบัญชีวัสดุหรือ (บัญชีสินค้าคงเหลือ) และบัญชีสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน พร้อมทั้งจัดทำใบสำคัญการลงบัญชีทั่วไปโดยใช้จำนวนเงินตามรายการหลังการปรับปรุง

1.1.3 บันทึกเปิดบัญชีคงค้าง (พึงรับพึงจ่าย: Accrual Basis) โดยบันทึกรายการด้านเดบิตในบัญชีแยกประเภท (สินทรัพย์และค่าใช้จ่าย) และบันทึกรายการด้านเครดิตในบัญชีแยกประเภท (หนี้สิน ทุน รายได้)

1.1.4 บันทึกบัญชีประจำวัน ให้ครอบคลุมการรับเงินงบประมาณ การรับรายได้จากการขายสินค้าหรือการให้บริการ การรับเงินรายได้ การจ่ายเงินงบประมาณ การจ่ายเงินมัดจำ และค่าปรับ รายได้จากเงินกู้ของรัฐ สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน การรับเงินบริจาค การรับเงินรายได้แผ่นดิน การถอนเงินรายได้แผ่นดิน การเบิกเงินงบประมาณแทนกัน การจ่ายเงินให้หน่วยงานที่ปฏิบัติตามระบบควบคุมการเงิน การรับเงินความรับผิดชอบละเมิด

1.1.5 สรุปรายการบันทึกบัญชีทุกวันทำการสรุปรายการรับหรือจ่ายเงินผ่านไปบัญชีแยกประเภทเงินสด เงินฝากธนาคาร และเงินฝากคลัง สำหรับรายการอื่นและรายการในสมุดรายวันทั่วไปให้ผ่านรายการเข้าบัญชีแยกประเภท ณ วันทำการสุดท้ายของเดือน

1.1.6 ปรับปรุงบัญชี เมื่อสิ้นปีงบประมาณ โดยปรับรายการบัญชีรายได้จากงบประมาณค้างรับ ค่าใช้จ่ายค้างจ่ายรายรับที่ได้รับล่วงหน้า ค่าใช้จ่ายล่วงหน้า/ รายได้ค้างรับ วัสดุหรือสินค้าที่ใช้ไประหว่างงวดบัญชี ค่าเสื่อมราคา/ ค่าตัดจำหน่าย ค่าเผื่อนี้สงสัยจะสูญและหนี้สูญ

1.1.7 ปิคบัญชีรายได้และค่าใช้จ่ายเพื่อบันทึกบัญชีรายได้สูงกว่า (ต่ำกว่า) ค่าใช้จ่ายในงวดบัญชี และปิดรายการรายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายงวดบัญชี เข้าบัญชีรายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายสะสม แล้วให้ออนบัญชีรายได้แผ่นดินนำส่งคลังเข้าบัญชีรายได้แผ่นดิน หากมี ยอดคงเหลือให้ออนเข้าบัญชีรายได้แผ่นดินรอนำส่งคลัง

1.1.8 ตรวจสอบความถูกต้องของตัวเงินสดและเงินฝากธนาคารตามรายงาน คงเหลือประจำวัน และงบพิสูจน์ยอดฝากธนาคาร ตลอดจนตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแยก ประเภททั่วไปและการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีย่อยและทะเบียน

1.1.9 แก้ไขข้อผิดพลาดจากการบันทึกการผิดบัญชี จากการเขียนข้อความผิด หรือตัวเลขผิด จากการบันทึกตัวเลขผิดของบัญชีย่อยแต่ยอดรวมถูก โดยการชี้แจงข้อความหรือ ตัวเลขผิดลงลายมือชื่ออย่างกับพร้อมวันเดือนปีแล้วเขียนข้อความหรือตัวเลขที่ถูกต้อง

1.2 กฎหมาย ระเบียบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.2.1 หลักการนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 2

1.2.2 คู่มือแนวทางการปรับเปลี่ยนระบบบัญชีส่วนราชการจากเกณฑ์เงินสดเข้าสู่
เกณฑ์คงค้าง

2. การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน

2.1 แนวทางการปฏิบัติ

2.1.1 จัดทำรายงานประจำเดือนส่งหน่วยงานต้นสังกัดสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกรมบัญชีกลางภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป โดยจัดทำรายงานรายได้แผ่นดิน รายงานรายได้ และค่าใช้จ่าย รายงานเงินประจำงวด

2.1.2 จัดทำรายงานประจำปี โดยจัดทำงบแสดงฐานะการเงิน จัดทำงบแสดงผล การดำเนินงานทางการเงิน งบกระแสเงินสดจัดทำโดยวิธีตรง จัดทำหมายเหตุประกอบงบการเงิน และจัดส่งรายงานประจำปีให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานผ่านเขตพื้นที่การศึกษา และจัดส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและกรมบัญชีกลางตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนด

2.2 กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- หลักการนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 2

3. การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

3.1 แนวทางการปฏิบัติ

- จัดทำและจัดหาแบบพิมพ์ขึ้นใช้เองเว้นแต่เป็นแบบพิมพ์กลางที่เขตพื้นที่ การศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัดหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำขึ้นเพื่อจำหน่ายแจก

3.2 กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- หลักการนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 2

การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

1. การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา

1.1 แนวทางการปฏิบัติ

1.1.1 ตั้งคณะกรรมการหรือบุคลากรขึ้นสำรวจวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน อาคาร และสิ่งก่อสร้างทั้งหมดเพื่อทราบสภาพการใช้งาน

1.1.2 จำหน่าย บริจาค หรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามระเบียบในกรณีที่หมดสภาพหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์

1.1.3 จัดทำทะเบียนคุมสินทรัพย์ที่เป็นวัสดุ ครุภัณฑ์ให้เป็นปัจจุบัน ทั้งที่ซื้อหรือจัดหาจากเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ตลอดจนที่ได้จากการบริจาคที่ยังไม่ได้บันทึกมูลค่าไว้โดยบันทึกทะเบียนคุมราคา วันเวลาที่ได้รับสินทรัพย์

1.1.4 จัดทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุสำหรับที่ดิน อาคาร และสิ่งก่อสร้างในกรณีที่ยังได้ดำเนินการ และที่ยังไม่สมบูรณ์ให้ประสานกับกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์จังหวัดเพื่อดำเนินการให้เป็นปัจจุบัน และให้จัดทำทะเบียนคุมในส่วนของสถานศึกษาให้เป็นปัจจุบัน

1.1.5 จัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา ซึ่งอาจใช้โปรแกรมระบบทะเบียนคุมสินทรัพย์ก็ได้ ถ้าสถานศึกษามีความพร้อม

1.1.6 จัดทำระเบียบการใช้สินทรัพย์ที่เกิดจากการจัดหาของสถานศึกษา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2 กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2. การจัดหาพัสดุ

2.1 แนวทางการปฏิบัติ

2.1.1 วิเคราะห์แผนงาน งาน/ โครงการ ที่จัดทำกรอบรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางเพื่อตรวจดูกิจกรรมที่ต้องใช้พัสดุที่ยังไม่มีตามทะเบียนคุมสินทรัพย์ และเป็นไปตามเกณฑ์ความขาดที่กำหนดตามมาตรฐานกลาง

2.1.2 จัดทำแผนระยะปานกลางและจัดหาพัสดุทั้งในส่วนที่สถานศึกษาจัดหาเอง และที่ร่วมมือกับสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นจัดหา

2.2 กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3. การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง

3.1 แนวทางการปฏิบัติ

3.1.1 จัดทำเอกสารแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์
สิ่งก่อสร้างในกรณีที่เป็นแบบมาตรฐาน

3.1.2 ตั้งคณะกรรมการขึ้นกำหนดคุณลักษณะเฉพาะหรือแบบรูปรายการในกรณี
ที่ไม่เป็นแบบมาตรฐานโดยดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ

3.1.3 จัดซื้อจัดจ้าง โดยตรวจสอบงบประมาณ รายละเอียด เกณฑ์ คุณลักษณะ
เฉพาะประกาศ จำ/ขายแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ พิจารณาซองโดยคณะกรรมการ
จัดทำสัญญาและเมื่อตรวจรับงานให้มอบเรื่องแก่เจ้าหน้าที่การเงินวางฎีกาเบิกเงินเพื่อจ่ายแก่ผู้ขาย/
ผู้จ้าง

3.2 กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4. การควบคุม บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

4.1 แนวทางการปฏิบัติ

4.1.1 จัดทำทะเบียนคุมสินทรัพย์ให้เป็นปัจจุบัน

4.1.2 กำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สินทรัพย์

4.1.3 กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บควบคุม และเบิกจ่ายให้เป็นไปตาม
ระบบและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปีอย่างสม่ำเสมอทุกปี

4.1.4 ตรวจสอบสภาพและบำรุงรักษาและซ่อมแซมทั้งก่อนและหลังการใช้งาน
สำหรับสินทรัพย์ที่มีสภาพไม่สามารถใช้งานได้ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาและทำจำหน่าย
หรือขอรับถอนกรณีเป็นสิ่งปลูกสร้าง

4.2 กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

4.2.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.2.2 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

กระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติ ได้ลงนามร่วมกับสำนักงานงบประมาณเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 ในการกำหนดข้อตกลง
เพื่อดำเนินงานตามโครงการปรับปรุงระบบบริหารงบประมาณด้านการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1. ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลตอบแทนในการใช้จ่าย
2. เพิ่มบทบาทและการกระจายอำนาจไปยังผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษาและ
สถานศึกษา เพื่อให้สามารถรับผิดชอบในการจัดบริการการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

3. พัฒนารูปแบบในการจัดงบประมาณด้านการศึกษาที่เหมาะสม โดยมุ่งเน้นในเรื่อง ประสิทธิภาพในการใช้จ่าย ให้ตรวจสอบต่อวัตถุประสงค์ของรัฐบาล โดยจัดตั้งศูนย์ประสานงานปรับระบบงบประมาณ กรมสามัญศึกษา (ศูนย์ PBB) ตั้งอยู่ที่กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา มีหน้าที่ติดตาม ประสานงานการปฏิบัติงาน ของกอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดประชุมปรึกษาหารือ แก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานการปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยมอบหมายความรับผิดชอบการดำเนินงานในแต่ละมาตรฐานการเงิน ดังนี้

- 3.1 การวางแผนงบประมาณ และการคำนวณต้นทุนกิจกรรม มอบกองแผนงาน
- 3.2 การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง มอบกองพัสดุและอุปกรณ์การศึกษา
- 3.3 การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ มอบกองคลัง
- 3.4 การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน มอบกองคลัง และกองแผนงาน
- 3.5 การบริหารสินทรัพย์ มอบกองพัสดุและอุปกรณ์การศึกษา
- 3.6 การตรวจสอบภายใน มอบหน่วยตรวจสอบภายใน

ในการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย จะต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจ และแนวปฏิบัติที่ถูกต้องให้แก่ครู อาจารย์ และบุคลากรในสถานศึกษา ทั้งนี้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและขับเคลื่อนการบริหารสถานศึกษาไปสู่เป้าหมาย กรมสามัญศึกษาจึงเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการใช้งบประมาณ ในการบริหารจัดการตามมาตรฐานทางการเงิน 7 ด้าน คือ

- ด้านที่ 1 การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)
- ด้านที่ 2 การคำนวณต้นทุนกิจกรรม (Activity-Based Costing)
- ด้านที่ 3 การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)
- ด้านที่ 4 การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control)
- ด้านที่ 5 การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)
- ด้านที่ 6 การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)
- ด้านที่ 7 การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารในระดับสถานศึกษา มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

1. การรับรู้ควรให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะกระบวนการในการจัดทำแผนกลยุทธ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

2. การมีส่วนร่วม ควรให้บุคลากรในสถานศึกษา และชุมชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์สถานภาพของสถานศึกษาในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ที่จะทำให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ของสถานศึกษา

3. การดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เมื่อสถานศึกษาได้จัดทำ แผนปฏิบัติการเชิงกลยุทธ์ชัดเจน และจัดทำกรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและ ดำเนินการตามภารกิจทั้ง 7 ด้าน สถานศึกษาควรมีการแต่งตั้งและกำหนดภาระหน้าที่ของบุคลากร ในแต่ละด้านในการดำเนินการที่ชัดเจนและตรวจสอบได้

4. การนิเทศ ติดตามการดำเนินงาน ในการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงาน ควรมีการนิเทศติดตามผลการดำเนินงานของสถานศึกษาทั้งในส่วนของกรมสามัญศึกษา สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดและสถานศึกษา ตลอดจนมีการจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้เพิ่มเติม สำหรับบุคลากรในระดับกรม สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดและสถานศึกษา

5. การรายงาน ควรมีการรายงานผลการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานทั้งในส่วนของภาพรวมของจังหวัด/ สถานศึกษา เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงาน ของแต่ละฝ่าย

การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting: PBB)

บุคลากรในสถานศึกษาทุกคนต้องมีความเข้าใจในระบบบริหารงบประมาณ และที่สำคัญคือ การวิเคราะห์ภาระงาน และกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาสถานศึกษา เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน อันเป็น กลไกในการขับเคลื่อนสถานศึกษาสู่เป้าหมายตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาล ได้อย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการงบประมาณ

การดำเนินงานของรัฐ องค์การธุรกิจเอกชนหรือหน่วยงานใด ๆ ก็ตาม การงบประมาณ ถือว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่ง และมีความเกี่ยวเนื่องกับการบริหารทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ การวิเคราะห์ การวางแผน การจัดดำเนินงาน ตลอดจนถึงการดำเนินควบคุมเพื่อให้งานดำเนิน ได้ โดยเรียบร้อยตามแผนและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ งบประมาณจะเป็นสิ่งซึ่งบ่งแนวความคิดใน การบริหารงาน ตลอดจนวิธีการดำเนินงาน งบประมาณจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ นโยบาย วิธีดำเนินงาน และ โครงการของหน่วยงาน งบประมาณในรูปแบบที่เหมาะสมมีเหตุผลจะ เป็นการช่วยส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

ความหมายของงบประมาณ

คำว่า งบประมาณหรืองบประมาณแผ่นดิน ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Budget นั้นมีผู้กล่าวว่ามีที่มาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณเรียกว่า Bougette ในประเทศอังกฤษแต่เดิมนั้น คำว่า Budget หมายถึง กระเป๋านักบวชใหญ่ซึ่งเสนาบดีคลัง (ต่อมาคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่ไปแสดงต่อรัฐสภา และต่อ ๆ มาความหมายของคำว่า Budget ก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋ามาหมายถึงเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น (ไพศาล ชัยมงคล, 2526, หน้า 19) สำหรับความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อธิบายเพียงคำว่า งบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ซึ่งหมายถึงจำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, 2502) เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2537, หน้า 382) ได้ให้ความหมายว่า งบประมาณ หมายถึง แผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงเวลาหนึ่ง นอกจากนี้แล้วยังมีผู้ให้ คำจำกัดความไว้อีกมากมาย อย่างไรก็ตามคำจำกัดความที่น่าจะเหมาะสมที่สุดได้แก่ คำจำกัดความของศาสตราจารย์ Frank P. Sherwood แห่ง University California ซึ่งกล่าวว่า งบประมาณ คือ แผนเปิดเตี๊ยะซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงงบประมาณ บริการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงานที่ให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วย การกระทำ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ 1) การจัดเตรียม 2) การอนุมัติ และ 3) การบริหาร (ไพศาล ชัยมงคล, 2526, หน้า 20)

ฉะนั้นอาจสรุปได้ว่างบประมาณ หมายถึง แผนการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานในช่วงระยะเวลาหนึ่งใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยแสดงถึงแหล่งที่มาของรายได้หรือทรัพยากรที่จะนำมาใช้จ่ายตามแผนที่กำหนด

ความสำคัญของงบประมาณ

ถ้าหากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว การงบประมาณ (Budgeting) จัดเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจเท่านั้นไม่ว่าขั้นตอนจะชัดเจนหรือไม่ก็ตาม ในการปฏิบัติพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วการงบประมาณในระดับอุดมการณ์ คือกระบวนการตัดสินใจทั้งหมด ทั้งในกรณีที่ตัดสินใจทั้งหมดนั้น พัวพันกับการใช้จ่ายเงินและในกรณีที่พัวพันกับการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ การงบประมาณในระดับแนวความคิด (และในภาพอุดมการณ์) จะครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (ไกรยุทธ ธีรธาศินันท์, 2526, หน้า 13-14)

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายต่าง ๆ ที่องค์กรต้องบรรลุเพื่อนำไปสู่ระดับสัมฤทธิ์ผลสูงสุดตามที่วางแผนไว้
 2. การกำหนดความสำคัญมากน้อยของวัตถุประสงค์และเป้าหมายต่าง ๆ ดังกล่าว
 3. การวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าวัตถุประสงค์เหล่านี้มีส่วนสนับสนุนมากน้อยเพียงใดในการนำองค์กรไปสู่สภาวะการณ์ที่ต้องการ
 4. การค้นหาและพิจารณาแผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่ต้องการดำเนินการเพื่อสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้
 5. การวิเคราะห์ระดับค่าใช้จ่ายของแผนงานและ โครงการเหล่านี้ ตลอดจนเปรียบเทียบระดับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากแผนและ โครงการดังกล่าว
 6. การวินิจฉัยเลือกเป้าหมายที่อยู่ในวิสัยกำลังทรัพยากรขององค์กรจะสามารถบรรลุได้ ควรเลือกสรรแผนงานและ โครงการต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพที่สูงสุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วินิจฉัยเลือกแล้ว
 7. การติดตามตรวจสอบผลงานความก้าวหน้าของแผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่ได้รับนำไปปฏิบัติในช่วงระยะของประมานนั้นเพื่อให้เป็นไปตามลักษณะที่ได้กำหนดไว้แล้ว
 8. การประเมินคุณค่าและผลประโยชน์ที่เกิดจากแผนงานและ โครงการเหล่านั้นเมื่อสิ้นสุดช่วงเวลาของบประมาณนั้น
- หากองค์กรใดมีงบประมาณตามนัยข้างต้น ความสำเร็จและความเจริญรุ่งเรืองขององค์กรย่อมจะเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน ซึ่งนั่นก็คือ องค์กรจะได้รับประโยชน์จากกระบวนการงบประมาณดังต่อไปนี้
1. นำไปสู่การพิจารณาล่วงหน้านโยบายพื้นฐานขององค์กร
 2. ชี้ให้เห็นความเหมาะสมและความถูกต้องของระบบการทำงาน (ในการจัดสรรความรับผิดชอบและหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร)
 3. ย้ำถึงความจำเป็นที่ผู้บริหารขององค์กรทุกระดับ ต้องมีส่วนร่วมสร้างสรรค์ และกำหนดเป้าหมายขององค์กร
 4. บังคับให้ผู้บริหารหน่วยงานย่อยดำเนินงานในลักษณะที่สอดคล้องกันและเอื้อให้องค์กรและหน่วยงานย่อยอื่น ๆ บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้
 5. บังคับให้วิเคราะห์และกำหนดค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่จะได้รับให้เห็นอย่างชัดเจน
 6. บังคับให้มีการรวบรวมและเก็บรักษารายละเอียดของการปฏิบัติงานขององค์กร (ทุกลักษณะตัวเลข) ที่ทำแล้วในอดีต

7. บังคับให้ผู้บริหารเลือกสรรการบรรลุเป้าหมายและนโยบายที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด (คือมีประสิทธิภาพมากที่สุด)

8. บังคับให้ผู้บริหารพิจารณารายละเอียดขององค์ประกอบต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจ

9. จัดความไม่แน่นอนต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในองค์การเกี่ยวกับความปรารถนาที่แท้จริงขององค์การ

10. แสดงให้เห็นความมีประสิทธิภาพหรือการขาดประสิทธิภาพขององค์การ

11. ส่งเสริมความเข้าใจระหว่างผู้บริหารทั้งหลายที่มีส่วนองค์การนั้น ๆ

12. บังคับให้ผู้บริหารสำรวจสถานการณ์แวดล้อมเพื่อการวางแผนงาน

13. บังคับให้ผู้บริหารประเมินผลงานของตนเองเป็นระยะ ๆ

14. ชี้ให้เห็นอัตราความก้าวหน้าหรือความล้มเหลวขององค์การ

สำหรับความสำคัญของงบประมาณที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาลในปัจจุบันนี้ มีอยู่มากเพราะรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสนองวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังนี้ (ณรงค์ สักพันโรจน์, 2538, หน้า 22)

1. รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ
2. ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
3. ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติให้ดีขึ้น
4. เป็นเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ
5. ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์

โดยเหตุที่บทบาทของงบประมาณมีความสำคัญอย่างมากดังกล่าวนี้อย่าง งบประมาณจึงได้รับการเรียกชื่อว่าเป็น “เครื่องมืออเนกประสงค์” (Multi-Purpose Tool)

หลักการงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดิน เป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งในส่วนดีและส่วนเสียทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการจัดงบประมาณ เป้าหมายและนโยบายในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ หากการจัดทำงบประมาณขาดหลักสำคัญในการจัดสรรงบประมาณแล้ว การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีจากราษฎรก็ย่อมเป็นไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ตรงกับความต้องการของประชาชน ทั้งยังทำให้การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เต็มที่เท่าที่ควร จึงน่าที่จะได้พิจารณาว่า หลักสำคัญของการงบประมาณซึ่งผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณจะได้ใช้ยึดถือเป็นแนวทางในการพิจารณานั้นมีอะไรบ้าง ตามทัศนะของศาสตราจารย์ ดร.ปิวย อึ้งภากรณ์ (2539, หน้า 13-17) อดีตผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณได้ให้หลักสำคัญไว้ 6 ประการ พอสรุปได้ดังนี้

1. หลักการคาดการณ์ไกล (Foresight) การจะทำอะไรจะใช้เวลาในปีใดเท่าใดต้องมีการวางแผนไว้ มิฉะนั้นจะทำก็ทำ ต้องการใช้เงินอย่างไรก็เพียงหาเงินจากที่โน้นบ้างที่นี่บ้างโดยไม่คำนึงถึงว่ามีอนาคตไว้ในงบประมาณหรือไม่

2. หลักประชาธิปไตย (Democracy) ต้องให้ราษฎรผู้เสียภาษีมีส่วนรู้เห็น และให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายรับและรายจ่าย ในประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยพอสมควร รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบธรรมก็เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาและอนุมัติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีอากรและการจ่ายเงิน

3. หลักดุลภาพ (Balance) งบประมาณควรสมดุลกัน ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าต้องสมดุลทุกปีบางปีอาจจะขาดดุล บางปีก็อาจเกิดดุล ก็ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามเมื่อนำงบประมาณหลาย ๆ ปีมารวมกันแล้วจะสมดุล ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ประเทศเกิดหนี้สินล้นพ้นตัว

4. หลักสวัสดิการประโยชน์ (Etility) การจัดทำงบประมาณต้องนึกถึงประโยชน์ที่จะได้รับทั้งในปัจจุบันและอนาคตเป็นหลัก ควรจะมีการจ่ายลงทุนไว้ให้มากพอเป็นสัดส่วนเหมาะสมกับรายจ่าย

5. หลักยุติธรรม (Equity) คือให้มีความยุติธรรม (มีศีลธรรมและความชอบธรรม) ทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย เช่น กรณีเงินรายได้จากการเก็บภาษี ต้องให้ยุติธรรมที่สุด คนมีรายได้มากก็ควรจะถูกภาษีมากกว่าคนจน เป็นต้น

6. หลักสมรรถภาพ (Efficiency) หลักนี้เกี่ยวกับวิธีการควบคุมงบประมาณ ทั้งรายได้และรายจ่ายให้ถูกต้อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการทุกแห่งที่ทั้งมีหน้าที่เก็บเงินและจ่ายเงิน กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ดูแลและส่งเสริมให้เกิดสมรรถภาพขึ้น

ส่วน อ่ำพล ทิมาสาร (2538) ได้กล่าวถึงหลักการหรือลักษณะที่ดีของงบประมาณซึ่งโดยทั่วไปจะประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. จะต้องเป็นเงินศูนย์รวมเงินแผ่นดินหรือที่เรียกว่ามีความครบถ้วน ซึ่งหมายความว่า เป็นการรวมเงินแผ่นดินเข้าไว้ในแห่งเดียวกัน แล้วกำหนดแนวทางการใช้จ่ายในรูปแบบของแผนเพื่อให้รัฐบาลสามารถพิจารณางาน โครงการตามลำดับความสำคัญได้ถูกต้องกับเศรษฐกิจ สภาพ และความต้องการอันแท้จริง

2. จะต้องถือหลักพัฒนา ซึ่งหมายความว่าพยายามให้งบประมาณแผ่นดิน เป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลจะดำเนินการบริหาร การใช้งบประมาณดังกล่าวเพื่อให้เกิดผลงอกเงยมากที่สุด ซึ่งอาจจะต้องระมัดระวังให้มีการใช้จ่ายงบประมาณที่เรียกว่างบประมาณการลงทุนเพื่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศมากที่สุด

3. จะต้องถือหลักประหยัด ซึ่งหมายความว่า จะต้องพยายามให้คนใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย และไม่ใช้จ่ายไปในทางที่ฟุ่มเฟือย เพื่อให้ผลงานที่เกิดขึ้นเป็นไปโดยประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ สำหรับหลักประหยัดนี้จะต้องเป็นไปทั้งงบประมาณรายจ่ายและรายรับ เพื่อให้ผู้ใช้จ่ายบังเกิดความรู้สึกเสียค่าเหมือนกับการใช้จ่ายเงินของตัวเองและจะเป็นผลให้ การดำเนินงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพขึ้น

4. จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสม ซึ่งหมายความว่า จะต้องเหมาะสมกับระยะเวลาการดำเนินงาน โดยปกติมักจะกำหนดไว้เป็นปีงบประมาณ เริ่มตั้งแต่ตุลาคม และสิ้นสุดในเดือนกันยายนของปีถัดไป

นอกจากหลักการดังกล่าวแล้ว อำพล ทิมามสาร (2538, หน้า 4) ยังได้เสนอหลักการงบประมาณที่นักวิชาการหลาย ๆ ท่าน ได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า งบประมาณที่ดีนั้นจะประกอบด้วยคุณลักษณะดังนี้

1. จะต้องมีความชัดเจน
2. จะต้องมีความถูกต้องและเชื่อถือได้
3. จะต้องเปิดเผย
4. จะต้องมีพื้นฐานอยู่บนความสุจริตใจ
5. จะต้องมีความยืดหยุ่น
6. จะต้องปรากฏเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับเงินหรืองบประมาณเท่านั้น และไม่รวมตัวบทกฎหมายหรือรายละเอียดอื่นใดที่ไม่เกี่ยวกับงบประมาณ

ฮิลล์ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543, หน้า 7-10 อ้างอิงจาก Hill, 2000) ได้กล่าวถึง หลักการของระบบงบประมาณโดยรวมของสถานศึกษาในรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการศึกษา ประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

1. หลักการทางการศึกษา องค์ประกอบของระบบงบประมาณโดยรวมของสถานศึกษาและการให้คำแนะนำของแต่ละองค์ประกอบจะต้องขึ้นอยู่กับเหตุผลและหลักการทางการศึกษาเป็นสำคัญ โดยจะต้องกำจัดความแตกต่างที่เกิดจากประวัติศาสตร์และการเมือง ซึ่งไม่สอดคล้องกับเหตุผลและหลักการทางการศึกษาในปัจจุบันและอนาคต
2. หลักประสิทธิผล การจัดสรรทรัพยากรในระบบงบประมาณโดยรวมของสถานศึกษาควรจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงความรู้เกี่ยวกับวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุประสิทธิผลในระดับสถานศึกษาและชั้นเรียน สถานศึกษาควรดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยทำการวิเคราะห์ประสิทธิผลเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายของวิธีการทางเลือกต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เหมือนกัน เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรเงิน โดยใช้วิธีการหรือทางเลือกที่จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

3. หลักความเป็นธรรม สถานศึกษาที่มีความต้องการและความจำเป็นเหมือนกันควรได้รับงบประมาณเท่าเทียมกัน การได้รับข้อมูลที่ครอบคลุมและถูกต้องเกี่ยวกับความต้องการของผู้เรียน และใช้ข้อมูลดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ จะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีความเป็นธรรม

4. หลักความโปร่งใส ระบบงบประมาณโดยรวมของสถานศึกษาจะต้องโปร่งใส เปิดเผยต่อสาธารณะ ชัดเจนและเข้าใจง่าย สิ่งเหล่านี้เป็นหลักสำคัญ แต่มักจะพลิกผันไปในทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากความซับซ้อน และมีหลายองค์ประกอบที่ต้องนำมาพิจารณาในการจัดสรรเงิน จนทำให้เกิดความโปร่งใสในที่สุด

5. หลักการคาดการณ์หรือการทำนายได้ การกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรควรจะทำโดยส่วนกลางเฉพาะ ในกรณีที่ไม่สามารถตัดสินใจได้ในระดับท้องถิ่นการกำหนดรายการค่าใช้จ่ายควรแยกออกจากวิธีการงบประมาณ โดยรวมของสถานศึกษา เฉพาะในส่วนที่ไม่ได้ควบคุมค่าใช้จ่ายนั้น หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่มีการผันผวนแตกต่างกันมาก หรือไม่สามารถคาดการณ์หรือระบุได้

6. ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ สถานศึกษาที่ได้รับงบประมาณควรมีความรับผิดชอบในการจัดโปรแกรมการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของผู้เรียน มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะจัดสรรทรัพยากรอย่างไร และมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ในการใช้ทรัพยากร เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน

7. หลักความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ รูปแบบที่สนับสนุนระบบงบประมาณโดยรวมของสถานศึกษาและการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานภายหลังควรจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี เพื่อหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมากเกินไปในการจัดสรรเงินแต่ละปี

ทั้งนี้โดยหลักการงบประมาณในทางปฏิบัติ หากวิธีการจัดสรรเงินรูปแบบใหม่ทำให้บางสถานศึกษาได้รับงบประมาณน้อยกว่าเดิม ก็จะเป็นที่ควรทำให้สถานศึกษานั้นได้รับเงินในจำนวนเท่ากับที่เคยได้รับมาก่อนและจัดสรรเงินให้สถานศึกษาอื่นเพิ่มขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงแรงต่อต้านทางการเมือง

ระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณที่ประเทศไทยนำมาใช้ตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำงบประมาณอย่างเต็มระบบจนถึงปัจจุบัน พอสรุปรูปแบบที่สำคัญได้ ดังนี้ คือ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2537, หน้า 384-392; ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, 2528, หน้า 103-112)

1. ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting)

งบประมาณแบบนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงินมิให้มีการใช้จ่ายเงินไปจากที่กำหนดหรือแตกต่างจากที่กำหนดไว้ ลักษณะของงบประมาณระบบนี้คือ

1.1 มุ่งเน้นในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบปัจจัยนำเข้า (Input) ให้เป็นไปตามที่กำหนด (Control Orientation)

1.2 จำแนกค่าใช้จ่ายตามหมวดค่าใช้จ่ายและรายการใช้จ่ายในการของงบประมาณตามรายการที่กำหนดไว้ จะใช้งบประมาณผิดหมวดหรือต่างไปจากรายการที่กำหนดไม่ได้

1.3 ระบบงบประมาณนี้ จะเป็นความสำเร็จหรือล้มเหลวของงบประมาณจากความสามารถที่จะใช้งบประมาณที่ได้รับให้หมดไป ไม่ได้ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการบริหารและผลงาที่เกิดจากการใช้งบประมาณ

2. ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting)

เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นด้านประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดมาจากการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ซึ่งมีแนวคิดว่าการบริหารงานต้องทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดขึ้นจากการศึกษาวิเคราะห์โดยรอบคอบ เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุด (The One Best Way) ในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้น" ระบบงบประมาณแบบนี้เริ่มขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1949 ลักษณะของงบประมาณระบบนี้ คือ

2.1 จำแนกงบประมาณตามลักษณะงาน (Functional Classification) หรือวัตถุประสงค์ของงาน (Objective Classification) เช่น จำแนกงบประมาณเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ฯลฯ

2.2 มีการวัดประสิทธิภาพของการดำเนินงาน (เปรียบเทียบ Output กับ Input) เพื่อหาวิธีทางที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน (Output) จะเป็นตัวชี้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

2.3 กำหนดมาตรการในการวัดงาน (Work Measurement) และมีระบบบัญชีแสดงราคาต่อหน่วย (Cost Accounting System) สำหรับคำนวณค่าใช้จ่ายของงานต่าง ๆ

3. ระบบงบประมาณแบบการวางแผนการวางแผนโครงการและการทำงบประมาณ (Planning-Programming Budgeting System: PPBS)

ระบบงบประมาณแบบนี้บางที่เรียกว่า งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting) เริ่มใช้ครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1964 มีจุดเริ่มต้นการพัฒนาจากบริษัท General Motors ในปี 1924 PPB หรือ PPBS มีลักษณะสำคัญ คือ

3.1 PPBS นำเอาการวางแผนระยะยาว (3-5 ปี) มาใช้ในการกำหนดวงเงินงบประมาณ การวางแผนจะเชื่อมโยงกับนโยบาย เป้าหมายของรัฐบาลและเห็นภาพการดำเนินงานที่ต่อเนื่องไปในอนาคต

3.2 จัดทำแผนงานแยกตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละด้าน เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจ การศึกษา ฯลฯ

3.3 จำแนกแผนงานเป็นแผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการหลัก โครงการรอง และกิจกรรม และจำแนกงบประมาณตามแผนงาน โครงการ

3.4 จะต้องกำหนดและวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของโครงการ ผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นของโครงการ

3.5 วิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ เพื่อเลือกวิถีทางที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

3.6 พิจารณาค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ

PPBS จะเน้นการวิเคราะห์ ซึ่งมีเทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ ได้แก่

System Analysis, Zero-Based Budget Analysis, Quantitative Analysis, Qualitative Analysis, Marginal Analysis, และ Cost Effectiveness หรือ Cost-Benefit Analysis การเสนอของงบประมาณต้องจัดทำเอกสาร 3 ชุด คือ Program Memorandum (PM) เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นโครงสร้างของสายงาน ความสัมพันธ์ของแผนงาน โครงการ วัตถุประสงค์ ผลงาน และผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ Program Financial Plan (PFP) เป็นแผนการใช้จ่ายของโครงการที่ต้องการเงินงบประมาณในระยะยาว เพื่อเป็นหลักประกันว่าโครงการจะดำเนินต่อไปได้ในปีต่อ ๆ ไป Special Study (SS) เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงการวิเคราะห์โครงการและทางเลือกโครงการต่าง ๆ

4. ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning Budgeting)

งบประมาณแบบแสดงแผนงานเป็นรูปแบบงบประมาณที่เน้นความสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรหรือเงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยใช้ตั้งแต่ปีประมาณ 2525 ถึงปีงบประมาณ 2546 การจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยหน่วยงานที่ของงบประมาณจะจัดโครงสร้างแผนงาน หรืองานหรือโครงการขึ้นมาในแต่ละแผนงานหรือโครงการจะแสดงค่าใช้จ่ายและผลที่จะได้รับจากแผนงานหรือโครงการดังกล่าวไว้ด้วย

ในการจัดการทำงานประมาณนั้น จะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้กำหนดแผนงานสำนักงานจะไม่ควบคุมรายละเอียด แต่จะเป็นผู้อนุมัติเงินงบประมาณให้แก่แผนงาน หรือโครงการที่เลือก และจะควบคุมตรวจสอบและประเมินผลงานของแต่ละแผนงานหรือโครงการว่าสามารถทำงานบรรลุเป้าหมายของแผนงานหรือโครงการ

5. งบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting)

งบประมาณฐานศูนย์เป็นแนวคิดในการจัดทำงบประมาณ โดยไม่ให้ความสำคัญแก่รายการหรือแผนงานที่เคยได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาแล้ว แต่จะพิจารณาแผนงานทุกแผนงานที่ของงบประมาณอย่างละเอียดเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดงบประมาณ แผนงานที่เคยได้รับงบประมาณแล้วอาจจะไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณอีก ถ้าหากแผนงานนั้นมีความเหมาะสมสู่แผนงานอื่นไม่ได้ การจัดงบประมาณในแนวคิดดังกล่าวจะช่วยให้สำนักงานงบประมาณหรือฝ่ายจัดงบประมาณไม่ต้องเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เคยได้งบประมาณมาแล้วทุกปี

โดยทั่วไปการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ จะต้องมีกรเตรียมรายละเอียดการใช้จ่ายของแต่ละแผนงานในระดับต่าง ๆ ที่ช่วยให้ทำการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณที่เรียก “Decision Packages” หรือ “ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ” ชุดงานเพื่อการตัดสินใจดังกล่าวจะถูกใช้เป็นตัวเลือกในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง โดยชุดงานเพื่อการตัดสินใจแต่ละชุดจะมีข้อมูลมากมายเกี่ยวกับผลที่คาดว่าจะได้รับของโครงการ พร้อมทั้งแสดงรายละเอียดของค่าใช้จ่ายหรือทรัพยากรที่ต้องใช้ในแต่ละโครงการ

ระบบงบประมาณที่ประเทศไทยนำมาใช้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น มีข้อดี และข้อจำกัดแตกต่างกันไป เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 จึงมีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบเดิมมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting: PBB) เป็นระบบงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผล (Results) ที่จะได้รับจากโครงการ ลักษณะสำคัญของ PBB คือ (ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ, 2544, หน้า 8-17; สำนักงานงบประมาณ, 2542, หน้า 7; กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 3)

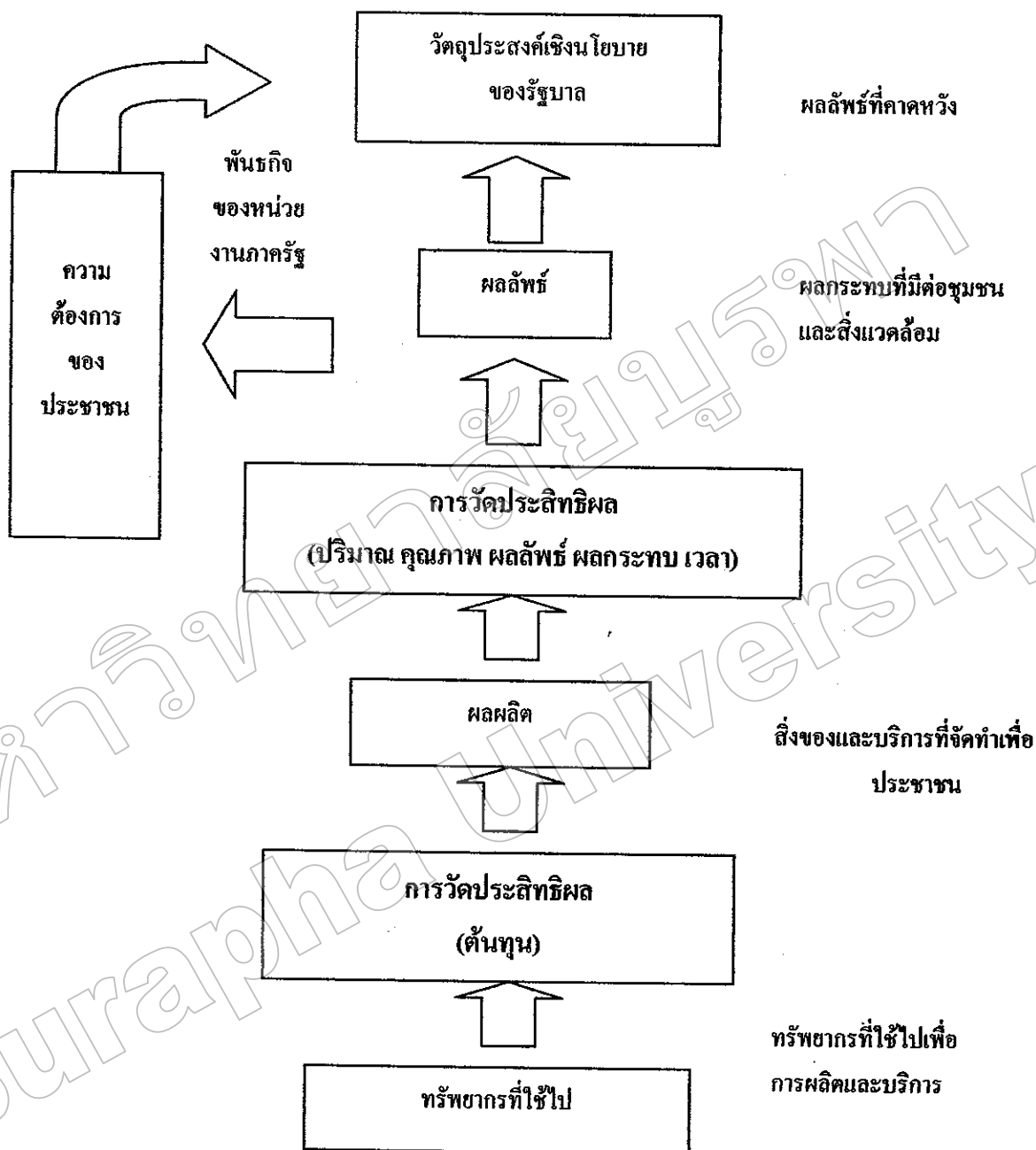
1. ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล
2. ใช้การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นเครื่องมือในการกำหนด Output และ Outcome และงบประมาณ
3. กระจายอำนาจ (Devolution) ในการตัดสินใจให้กับผู้บริหารของหน่วยงาน
4. จัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block Grant) ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ
5. คำนวณค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณจากผลผลิตหรือกิจกรรม
6. กำหนดวงเงินงบประมาณล่วงหน้า (Medium Term Expenditure Framework: (MTEF))

7. ใช้ระบบบัญชีที่รับฟังจ่าย (Accrual Basis)

8. เน้นการควบคุมภายใน

9. การรายงานผลจะเชื่อมโยงระหว่างการทำงานกับการปรับเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณจากระบบเดิมเป็นระบบใหม่ จึงเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการจัดทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป (Input) ควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวดและมีความเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณ มาเป็นระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting)

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นแนวทางที่ครบวงจรตั้งแต่การวางแผนการจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นโดยมีผลผลิต คือ สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์ หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ดังภาพที่ 1 (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 17)



ภาพที่ 1 ระบบการจัดทำงานประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 17)

ขั้นตอนการจัดทำงานประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน มีวิธีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การจัดทำนโยบายระดับกระทรวงและกรม ประเด็นในการพิจารณาเพื่อระบุพันธกิจ (Mission) ของส่วนราชการ มีดังนี้ (สำนักงานประมาณ, 2542, หน้า 9-11; กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 4)

- 1.1 ทำไมจึงมีกระทรวงนี้ และกรมนี้
- 1.2 จุดมุ่งหมาย (Objectives) ของกระทรวงและกรมคืออะไร
- 1.3 กระทรวงและกรม ให้บริการอะไรแก่ประชาชน และบริการที่ให้สัมพันธ์อย่างไรกับพันธกิจของกระทรวงและกรม

1.4 ใครคือผู้ได้รับประโยชน์ของบริการที่กระทรวงและกรมจัดให้

1.5 ประโยชน์ที่ผู้ใช้ได้รับคืออะไร

2. ในการพิจารณาระบบเป้าหมาย (Goal) ด้านนโยบายและวัตถุประสงค์ (Objective) ของส่วนราชการ

2.1 อะไรคือเป้าหมายด้านนโยบายและวัตถุประสงค์ที่กระทรวงและกรมพยายามจะบรรลุผลในระยะยาวและในปีงบประมาณนี้

2.2 พันธกิจของกรม สัมพันธ์อย่างไรกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและพันธกิจของกระทรวง

การพิจารณากำหนดเป้าหมายของส่วนราชการนั้น นับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการรายงานผลการดำเนินงานเป้าหมายจะชี้ทิศทางในอนาคตของส่วนราชการ และชี้วัดกิจกรรมและบริการของส่วนราชการในการที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เป้าหมายเป็นข้อความที่เปิดกว้างและมุ่งเน้นประเด็นที่สะท้อนให้เห็นลำดับความสำคัญที่เป็นจริงของส่วนราชการ ควรจะมุ่งเน้นกลุ่มชนที่จะให้บริการและประชาชนเข้าใจง่าย ถึงแม้ไม่มีข้อจำกัดด้านจำนวนเป้าหมายของส่วนราชการ ควรมีจำนวนที่พอประมาณ เพื่อให้สามารถกำหนดทิศทางและจุดหมายของแผนงานและกิจกรรม เป้าหมายควรจะสอดคล้องกับพันธกิจของหน่วยงานปฏิบัติและลำดับความสำคัญ กำหนดทิศทางที่ชัดเจนของหน่วยงานปฏิบัติ มุ่งเน้นผลลัพธ์และเปิดกว้างในด้านเวลาในการบรรลุผลสำเร็จ

3. กำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่มุ่งหวัง

3.1 ระบุนับจำนวนผลผลิต (ระดับการให้บริการ) ในแต่ละแผนงาน

3.2 กำหนดการให้บริการและสิ่งที่จะจัดทำ (ผลผลิต) สำหรับแต่ละหน่วยงาน

3.3 กำหนดผลลัพธ์ที่มุ่งหวัง

4. การกำหนดวิธีการผลการดำเนินงาน

4.1 กำหนดหน่วยการวัดในเชิงปริมาณเมื่อประเมินผลผลิตเป็นตัวชี้วัดผลการบรรลุวัตถุประสงค์

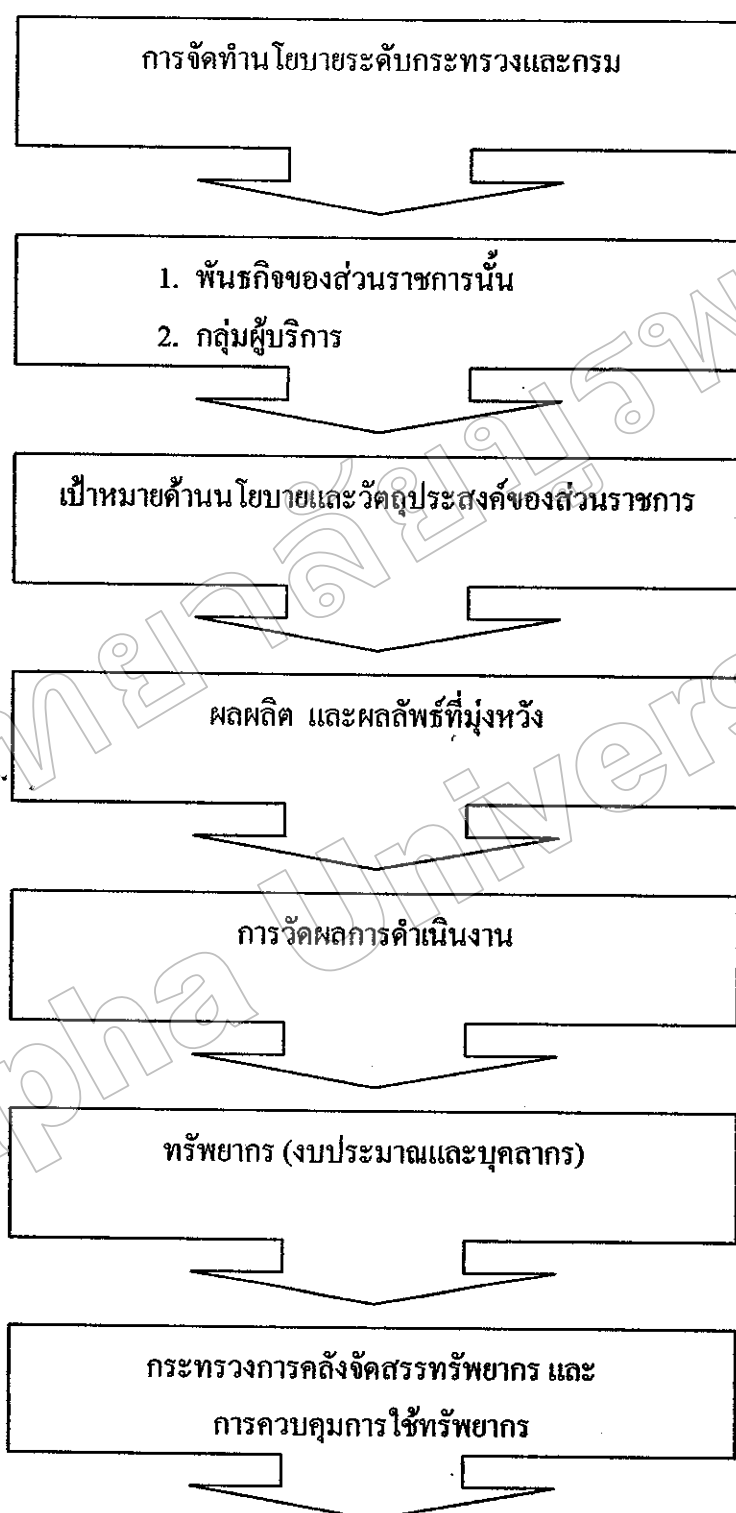
4.2 หน่วยงานที่ใช้ตรวจวัดจะต้องกำหนดว่าจะวัดความสำเร็จของแต่ละผลงานอย่างไร และเพื่อควมมีประสิทธิภาพ หน่วยที่ใช้ตรวจวัดจะต้องครอบคลุมเรื่อง: ปริมาณ คุณภาพ ความทันเวลา ที่ตั้ง และต้นทุน

5. การเสนอขอทรัพยากร

การเสนอของบประมาณบุคลากร ส่วนราชการนำเสนอข้อมูลแสดงผลการดำเนินงานต่อสำนักงานประมาณ เพื่อให้สำนักงานประมาณใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณในการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ สิ่งสำคัญ คือ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและการรายงานแนวทางในการกระจายอำนาจบริหารงบประมาณและการยินยอมให้หน่วยงานปฏิบัติมีความคล่องตัวในการทำงาน จำเป็นต้องมีการรายงานเพื่อแสดงความรับผิดชอบ และ โปร่งใสของการดำเนินงาน

การรายงานผลลัพธ์จะมีวิธีการดำเนินงาน แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การเปรียบเทียบผลผลิตที่ทำแล้วเสร็จกับเป้าหมายของผลผลิตและผลดำเนินงาน
2. การรายงานทางการเงินเกี่ยวกับการมอบความรับผิดชอบการใช้งบประมาณ และ ประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณการดำเนินการแต่ละขั้นตอนดังปรากฏในภาพที่ 2 (สำนักงานประมาณ, 2542, หน้า 15)



ภาพที่ 2 ขั้นตอนแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (สำนักงานงบประมาณ, 2542, หน้า 15)

การจัดทำระบบงบประมาณแบบเดิมและระบบใหม่ (แบบมุ่งเน้นผลงาน) สามารถเปรียบเทียบคุณลักษณะที่แตกต่างกัน ดังปรากฏในตารางที่ 1 (ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ, 2544, หน้า 13-15)

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบคุณลักษณะของการจัดทำงบประมาณระบบเดิมและระบบใหม่

คุณลักษณะ	การจัดทำงบประมาณระบบเดิม	การจัดทำงบประมาณระบบใหม่
1. จุดมุ่งหมายและลักษณะ	- การใช้จ่ายเป็นไปตามรายการที่อนุมัติ	- จัดสรรงบประมาณแบบเป็นก้อน (Block Grant) หรือวงเงินรวม
	- การเชื่อมโยงผลผลิตของแผนงานเข้ากับวัตถุประสงค์ยังไม่ชัดเจนมากนัก	- ปรับปรุงโครงสร้างแผนงานโดยคำนึงถึงการจับกลุ่มผลผลิตให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน
	- หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีแผนกลยุทธ์แต่ไม่สมบูรณ์	- กำหนดให้ทุกหน่วยงานภาครัฐมีแผนกลยุทธ์ที่สมบูรณ์และทันสมัย
	- กำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณล่วงหน้าปีต่อปี	- กำหนดทิศทางและจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (3 ปี)
	- ค่าของงบประมาณแสดงเฉพาะรายจ่ายประจำปี	- ค่าของงบประมาณแสดงรายจ่ายรายได้ทั้งหมดและหนี้สาธารณะ
	- เน้นทรัพยากรที่ใช้ไป (Input)	- เน้นผลผลิต และผลลัพธ์ (Outputs and Outcomes) - เน้นความรับผิดชอบ ความโปร่งใส - มีการจัดทำตัวชี้วัดสำหรับประเมินผลงานของผลผลิตและผลลัพธ์

ตารางที่ 1 (ต่อ)

คุณลักษณะ	การจัดทำงบประมาณระบบเดิม	การจัดทำงบประมาณระบบใหม่
	- มีการคำนวณต้นทุนมาตรฐานของงานหรือกิจกรรมบางประเภท เช่น ขุดสระ สร้างถนน ฯลฯ	- มีการคำนวณต้นทุนกิจกรรมหลัก (Activity-Based Costing)
	- หน่วยงานภาครัฐได้รับการจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างแผนงาน งาน หรือโครงการ จำแนกประเภทรายจ่ายเป็น 7 หมวด ได้แก่ 1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ 2. ค่าจ้างชั่วคราว 3. ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ 4. ค่าสาธารณูปโภค 5. ค่าภักดิ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 6. เงินอุดหนุน 7. รายจ่ายอื่น	- หน่วยงานภาครัฐได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานแบบวงเงินรวม แบ่งเป็น 5 งบ ได้แก่ 1. งบบุคลากร 2. งบดำเนินการ 3. งบลงทุน 4. งบอุดหนุน 5. รายจ่ายอื่น
	- กำหนดให้มีเงินประจำงวด 3 งวด งวดละ 4 เดือน	- กำหนดให้มีเงินประจำงวด 4 งวด งวดละ 3 เดือน - ให้ความสำคัญกับแผนการใช้จ่ายเงินสด

ตารางที่ 1 (ต่อ)

คุณลักษณะ	การจัดทำงบประมาณระบบเดิม	การจัดทำงบประมาณระบบใหม่
	- มีรายงานการใช้จ่ายเงินในรูปกระแสเงินสดตามเกณฑ์เงินสด (Cash Basis) - มีรายงานสถานการณ์ใช้จ่ายเงินของประเทศ จัดทำโดยกรมบัญชีกลาง	- หน่วยงานภาครัฐรายงานทางการเงินในรูปแบบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงาน งบกระแสเงินสด และหมายเหตุประกอบการเงิน - ใช้การบัญชีตามเกณฑ์สิทธิหรือเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (Accrual Basis)
	- รายงานผลการดำเนินงานแสดงผลการใช้จ่ายเงิน งบประมาณเบิกจ่ายจริง โดยหน่วยงานภาครัฐใช้แบบฟอร์มสำนักงานประมาณ	- รายงานผลการดำเนินงานประกอบด้วยผลผลิตและผลลัพธ์ที่คาดหวังเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์จริง
	- รายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	
2. บทบาทของสำนักงานประมาณ	- ควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด	- กำกับดูแลให้มีความโปร่งใสรับผิดชอบและมีการรายงาน
3. ขั้นตอนสำคัญในกระบวนการงบประมาณ	- การบริหารงบประมาณ	- การวางแผนและการติดตามประเมินผล

ตารางที่ 1 (ต่อ)

คุณลักษณะ	การจัดทำงบประมาณระบบเดิม	การจัดทำงบประมาณระบบใหม่
4. เครื่องมือ	- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 - กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	- มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน 1. การวางแผนงบประมาณ 2. การคำนวณต้นทุนกิจกรรม 3. การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง 4. การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ 5. การบริหารสินทรัพย์ 6. การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน 7. การตรวจสอบภายใน
	- ระบบอนุมัติเงินประจำงวดมีความเคร่งครัด - อิงราคามาตรฐาน	- การมอบอำนาจและกระจายอำนาจการจัดทำงบประมาณและบริหารงบประมาณให้หน่วยงานปฏิบัติ
5. ข้อมูลสารสนเทศ	- วัตถุประสงค์ - รายละเอียดการใช้จ่ายตามรายการ	- วัตถุประสงค์ - ผลลัพธ์ - ผลผลิต - กิจกรรม - ผู้รับผิดชอบ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จึงเป็นระบบการบริหารงบประมาณโดยเน้นให้สถานศึกษามีการบริหารงานเชิงระบบ โดยการร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ ร่วมทำ มีการกำหนดเป้าหมาย แผนกลยุทธ์ การประเมินผลสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ และสามารถตรวจสอบได้

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance-Based Budgeting: SPBB) ในระยะเริ่มแรกของการจัดทำงบประมาณนั้น สำนักงานงบประมาณได้ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) จนกระทั่งปีงบประมาณ 2525 ได้นำระบบงบประมาณแบบผลงาน (Performance Budgeting) มาใช้ โดยที่ไม่ได้นำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ แต่ได้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ เพื่อให้เป็นระบบงบประมาณที่เหมาะสมที่สุดในขณะนั้น โดยมีสาระสำคัญคือ การพิจารณากำหนดสัดส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละด้าน แต่ละกระทรวงในลักษณะของการวางแผนมหภาค ผสมผสานกับการวิเคราะห์รายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณของส่วนราชการ (Bottom up Process) เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Top down Process) โดยระบบงบประมาณแบบนี้ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการ คือเน้นการใช้จ่ายมากกว่ามุ่งความสำเร็จของงาน กำหนดกฎระเบียบควบคุมไว้ค่อนข้างเคร่งครัดทำให้ส่วนราชการขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณ และการวางแผนและจัดทำงบประมาณแบบปีต่อปี จึงทำให้ขาดการวางแผนงบประมาณล่วงหน้า ด้วยข้อจำกัดข้างต้น สำนักงานงบประมาณจึงดำเนินการพัฒนาระบบงบประมาณจากรูปแบบเดิม มาเป็นรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จนกระทั่งรัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายให้ดำเนินการปรับปรุงระบบงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance-Based Budgeting “SPBB”) โดยมีแนวคิดและหลักการสำคัญ 3 เรื่อง คือ (สำนักงานงบประมาณ, 2546, หน้า 17-18)

1. การปรับปรุงให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจากรัฐบาล
 2. การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
 3. การมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ (Devolution) ในขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติจะต้องแสดงถึงความรับผิดชอบ (Accountability) จากการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็ว ทันสมัย
- จากแนวคิดดังกล่าวได้นำไปสู่การออกแบบระบบและวิธีการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติมี

การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยสามารถแสดงความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. ระดับชาติ หรือระดับรัฐบาล แสดงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic Delivery Target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวจะมีการเปิดเผยต่อรัฐสภา/สาธารณชนเพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล
2. ระดับกระทรวงหรือเรียกว่าระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement-PSA) ที่จัดทำระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ “คณะกรรมการ” กับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง
3. ระดับกรมหรือระดับปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต (Outputs) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement-SDA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติจากกลไกการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว จะเห็นการใช้ระบบถ่วงดุลความรับผิดชอบ กล่าวคือ รัฐสภาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะตัวแทนประชาชนเจ้าของประเทศ มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบติดตามความสำเร็จ/ล้มเหลวของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหารประเทศ) รับผิดชอบในขณะเดียวกัน ส่วนราชการ/ รัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ให้บริการประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลก็จะมีรัฐบาล (ผ่านการกำกับดูแล) เป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงาน ทั้งนี้การที่จะบรรลุผลสำเร็จตามหลักการดังกล่าวระบบและวิธีการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่จะช่วยให้กรอบหลักการดังกล่าวประสบความสำเร็จ

แนวคิดและหลักการการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) นั้น ในการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณตาม โครงการปฏิรูประบบบริหารราชการตามนโยบายรัฐบาล และได้มีการกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณฉบับปรับปรุง ซึ่งเป็นการปรับปรุงจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนั้น เพื่อให้

ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นภาครัฐ ได้เตรียมความพร้อมในการวางแผนการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางให้มีการพัฒนาจากที่เริ่มดำเนินการเบื้องต้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 สำนักงานงบประมาณจึงได้จัดทำกรอบแนวคิด หลักการการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เพื่อชักชวนความเข้าใจ และใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (สำนักงานงบประมาณ, 2546, หน้า 68-73)

1. คำนิยามและลักษณะสำคัญ

1.1 คำนิยาม การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework) หมายถึง การจัดทำกรอบประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะ 3-5 ปี ซึ่งจะแสดงภาพรวมของภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

1.2 ระยะเวลาของ MTEF จะประกอบด้วย งบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า โดยหลักสากลทั่วไปจะให้ระยะเวลาของแผนระยะปานกลางประมาณ 3-5 ปี (ตามร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ ฉบับปรับปรุง จะกำหนดช่วงระยะเวลาของระยะปานกลางประมาณ 4 ปี)

1.3 มีลักษณะเป็น Rolling Plan ซึ่งจะต้องมีการปรับประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าทุกปี เมื่อเริ่มต้นจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีถัดไป เนื่องจากอาจมีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันต่าง ๆ เช่น นโยบายใหม่ที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีนั้น ๆ สภาพการทางเศรษฐกิจและสังคม ผลการดำเนินงานของส่วนราชการ เป็นต้น

1.4 การอนุมัติงบประมาณ รัฐสภาจะอนุมัติงบประมาณปีเดียวกับที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ส่วนตัวเลขประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าจะเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นภาพของภาระงบประมาณที่เกิดขึ้นจากนโยบายปัจจุบันของรัฐบาล

2. ความสำคัญและประโยชน์ของการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

2.1 เพื่อรักษาวินัยทางการคลังในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่าย เนื่องจากรัฐบาลจะทราบภาระของงบประมาณรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้การดำเนินงานตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ที่ดำเนินการในปัจจุบัน ซึ่งทำให้รัฐบาลเห็นความเป็นไปได้ของการดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ (Bottom-up MTEF) ภายใต้งบประมาณที่ถูกจำกัดตามกรอบการคลังมหภาคของประเทศ (Top-down MTEF)

2.2 เพื่อให้รัฐบาลมีกรอบในการวางแผนและตัดสินใจในการกำหนดทางเลือกของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

นโยบายการคลังระยะปานกลาง และเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น รัฐบาลสามารถตัดสินใจเพิ่มหรือลดวงเงินงบประมาณในแต่ละปีให้สอดคล้องกับเป้าหมายนโยบายการคลังระยะปานกลาง

2.3 เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการให้บรรลุ แต่เนื่องจากผลผลิต และผลลัพธ์หลาย ๆ ประเภท ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้ภายในระยะเวลา 1 ปี ดังนั้น การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าจะทำให้เห็นความสอดคล้องของงบประมาณที่หน่วยงานจำเป็นต้องใช้เพื่อดำเนินการให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดเป้าหมายการให้บริการ (สาธารณะ) และทำให้รัฐบาลสามารถนำมาใช้ในการพิจารณาตัดสินใจและจัดลำดับความสำคัญเพื่อจัดสรรงบประมาณให้แก่ผลผลิตต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่รัฐบาลต้องการต่อไป

2.4 เพื่อเป็นพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี โดยนำแผนที่กำหนดไว้เดิมมาพิจารณาต่อเนื่อง กล่าวคือ ประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าของปีที่ 1 จะนำมาใช้เป็นฐานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีต่อไป ซึ่งจะช่วยลดภาระการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีต่อไป ซึ่งจะช่วยลดภาระการพิจารณาของงบประมาณในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหน่วยงาน รัฐมนตรีที่กำกับดูแล และระดับหน่วยงานกลางในการพิจารณาภาพรวม โดยจะใช้เวลาในการมุ่งพิจารณารายละเอียดเฉพาะค่าของงบประมาณที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย การทบทวนแผน/ ผลการดำเนินงาน และค่าของงบประมาณตามนโยบายใหม่

2.5 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากส่วนราชการได้มีการวางแผนของตนเองภายใต้เป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศ และการจัดลำดับความสำคัญซึ่งจะช่วยลดการขอเพิ่มงบประมาณที่เกินความจำเป็นในแต่ละปีได้

3. ระดับของการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง มี 2 ระดับ ได้แก่

3.1 กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางระดับประเทศ (Top-down MTEF)

การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางระดับประเทศเป็นการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศระยะเวลา 4 ปี ซึ่งพิจารณาจากกรอบเศรษฐกิจและการคลังมหภาค ดังต่อไปนี้

3.1.1 ประมาณการภาวะเศรษฐกิจ 4 ปี ประกอบด้วย ข้อมูลการส่งออกสินค้า บริการ การนำเข้าสินค้าและบริการ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และอัตราเงินเฟ้อ

3.1.2 ประมาณการรายได้ 4 ปี

3.1.3 ประมาณการภาระหนี้ 4 ปี

3.1.4 นโยบายงบประมาณ (สมดุล/ ขาดดุล/ เกินดุล) 4 ปี

3.1.5 นโยบายรัฐบาล/ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ/ ทิศทางการจัดสรรงบประมาณ 4 ปี

ทั้งนี้ การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้นระหว่างปีกลางดังกล่าวเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานกลาง 4 แห่ง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการแผนการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย

3.2 กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้นระหว่างปีกลางระดับกระทรวง/ หน่วยงาน (Bottom-up MTEF)

การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้นระหว่างปีกลางในระดับกระทรวง/ หน่วยงาน เป็นการจัดทำวงเงินงบประมาณในระดับกระทรวง และหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงระยะเวลา 4 ปี โดยในการดำเนินการจะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เป้าหมายการให้บริการ เป้าหมายผลผลิต ผลลัพธ์ และค่าใช้จ่ายผลผลิต เพื่อเป็นกรอบในการประมาณการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. หลักการในการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้นระหว่างปีกลางในระดับกระทรวง/ หน่วยงาน

4.1 การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี ซึ่งจะแสดงเฉพาะภาพรวมของภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จากการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดของปีที่จัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ งาน/ โครงการและผลผลิตตามนโยบายต่อเนื่อง และงาน/ โครงการและผลผลิตตามนโยบายใหม่ หากกล่าวในเชิงของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะหมายถึง การแสดงเป้าหมายผลผลิต และค่าใช้จ่ายผลผลิตในระยะ 3 ปีล่วงหน้าภายใต้แผนงาน/ งาน/ โครงการตามนโยบายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลในปีงบประมาณนั้น

4.2 การวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้นระหว่างปีกลาง เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไป (Rolling Plan) ประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าของปีที่ 1 จะนำมาใช้เป็นฐานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีต่อไป ดังนั้นการประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าของหน่วยงานจะต้องอาศัยหลักการวิเคราะห์ และประมาณการบนพื้นฐานของความเป็นไปได้ในการดำเนินงานด้วยความระมัดระวังเช่นเดียวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อจะนำมาใช้เป็นฐานสำหรับการจัดทำงบประมาณปีต่อไป

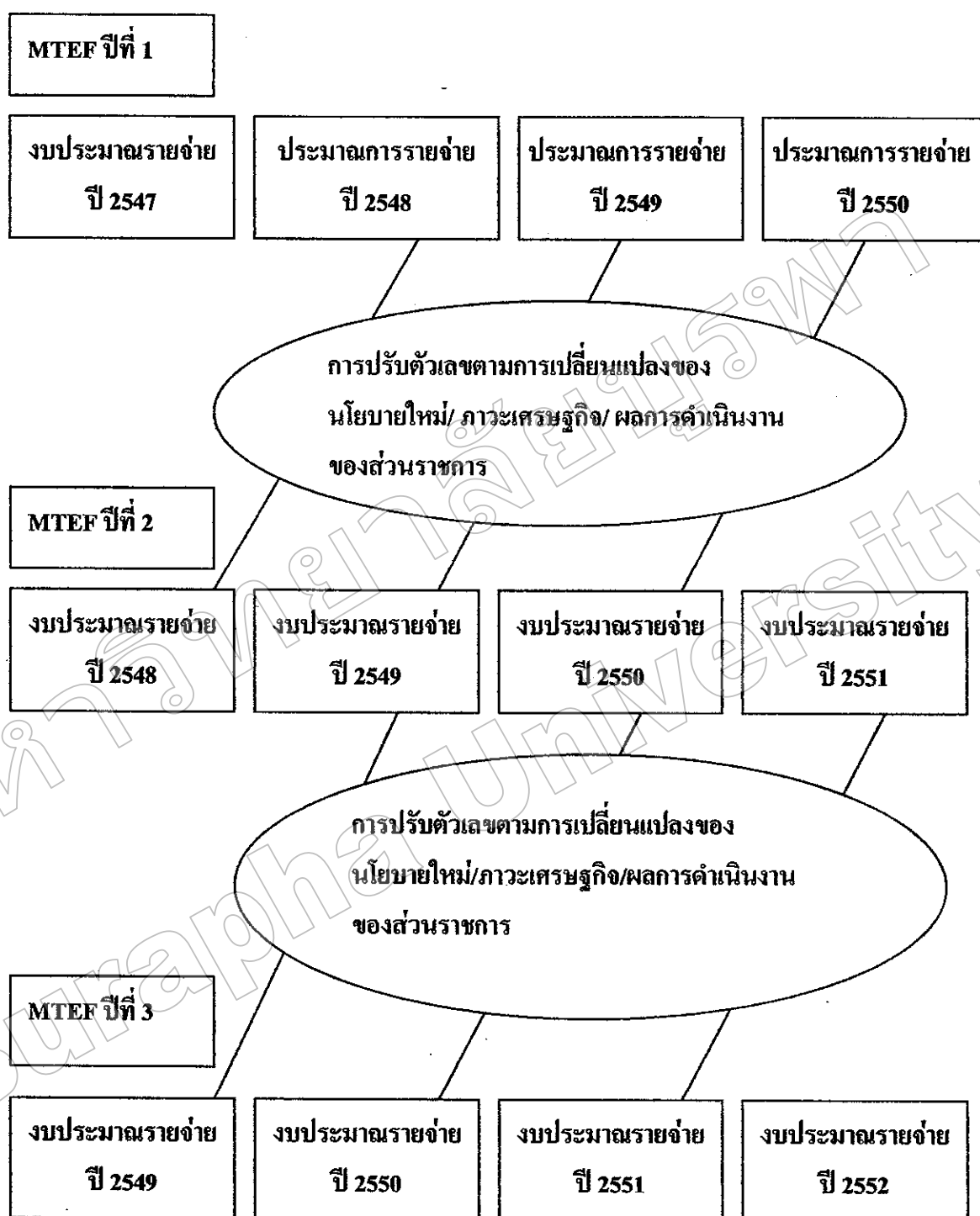
4.3 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้นระหว่างปีกลางในปีถัดไปหรือปีที่ 2 อาจจะต้องมีการทบทวนปรับตัวเลขประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า (Rolling Plan) โดยประเด็นการทบทวนหลัก ๆ ได้แก่

4.3.1 ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศตลอดจนระดับราคาที่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ต้องใช้ตัวเลขที่หน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานประมาณประภาสใช้

4.3.2 ยุทธศาสตร์หรือนโยบายใหม่ของรัฐบาล

4.3.3 ผลการดำเนินงานและรายงานการเงินของส่วนราชการ

องค์ประกอบและการทบทวนหรือปรับประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง
ดงภาพที่ 3 (สำนักงานประมาณ, 2546, หน้า 73)



ภาพที่ 3 แผนภูมิองค์ประกอบและการทบทวนหรือปรับงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (สำนักงบประมาณ, 2546, หน้า 73)

มาตรฐานการจัดการทางการเงินตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ในการดำเนินงานจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้นหน่วยงานทุกระดับต้องมีความพร้อม โดยเฉพาะการพัฒนากระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์ ตามที่ได้กำหนดเอาไว้แล้ว หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และกำกับดูแล จะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจ และแนวปฏิบัติที่ถูกต้องให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา ครู อาจารย์ และบุคลากรในสถานศึกษาที่ชัดเจน เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จะต้องมีการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ถูกต้อง โดยอาศัยแนวทางการพัฒนาตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน หรือที่เรียกว่า “7 Hurdle” ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (Budgeting Planning)

การวางแผน คือ กระบวนการในการคิดล่วงหน้าเพื่อควบคุมการกระทำหรือการดำเนินงานให้เป็นไปตามสิ่งต่าง ๆ ที่คิดไว้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2545, หน้า 1) ซึ่งการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดทำงบประมาณและกระบวนการวางแผน กลยุทธ์ (ปนัดดา อินทร์พรหม, 2539, หน้า 19) การวางแผนงบประมาณเป็นการสร้างระบบที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจว่าทรัพยากรที่จัดสรรให้กับกิจกรรมที่สำคัญ มีความครอบคลุมและครบถ้วน มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าโดยปกติเป็นระยะ 3 ปี มีเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมีกระบวนการที่เป็นระบบ มีรายละเอียดค่าของงบประมาณที่มีเหตุผล มีระบบจัดลำดับความสำคัญ มีการจัดสรรลงถึงหน่วยปฏิบัติอย่างมีหลักเกณฑ์และสอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับการควบคุม มีการจัดทำข้อมูลงบประมาณภายในให้สอดคล้องกับระบบบัญชี มีเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงแผนงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผล ซึ่งจะเห็นได้ว่ารากฐานของการจัดทำงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สิ่งสำคัญคือ ต้องตั้งอยู่บนระบบของการวางแผนที่ดี (กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 11) ซึ่งระบบการวางแผนที่ดี จะหมายถึงกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดพันธกิจ ภารกิจหลักของหน่วยงาน และผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะให้เกิดขึ้นจากผลผลิตที่ได้วางแผนไว้ทั้งในแง่ปริมาณงาน เวลา คุณภาพ และต้นทุน พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนในขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์เพื่อจะเป็นกรอบในการกำหนดพันธสัญญาระหว่างหน่วยปฏิบัติ (ผู้ใช้จ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งผลงาน) และหน่วยงานผู้ดูแลทรัพยากรของชาติ (แทนประชาชน) นอกจากนี้ในระบบการวางแผนที่ดีต้องมีกระบวนการจัดลำดับความสำคัญในแต่ละระดับ ตั้งแต่กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ กิจกรรม ผลผลิตและ

ผลลัพธ์ เพราะข้อมูลเหล่านี้จะช่วยในการตัดสินใจในการบริหารงานและการจัดสรรทรัพยากร (ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ, 2544, หน้า 1-3)

ดังนั้น ในการวางแผนงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จึงมีองค์ประกอบดังนี้ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2545, หน้า 9-10)

1. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Panning) เป็นการวางแผนที่คำนึงถึงศักยภาพและผลกระทบของสภาพแวดล้อมภายในที่มีต่อหน่วยงานและสถานศึกษา โดยการวิเคราะห์ว่า จุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) คืออะไร และภายใต้สภาพแวดล้อมภายนอกมีสิ่งใดที่เป็นโอกาส (Opportunity) สิ่งใดที่เป็นภาวะคุกคาม หรืออุปสรรค (Treats) ซึ่งเรียกการวิเคราะห์นี้ว่า เป็นการวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ โดยพิจารณาสถานะของการดำเนินงานในระดับของการอยู่รอดขององค์กร ไม่ใช่การวิเคราะห์เพื่อการตัดสินใจโดยทั่วไป โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเรียกการวิเคราะห์นี้ว่า SWOT Analysis โดยนำผลการวิเคราะห์มาเป็นกรอบความคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) เป้าประสงค์ กลยุทธ์ รวมทั้งผลผลิต (Output) และ ผลลัพธ์ (Outcome) ของหน่วยงานและสถานศึกษา และมีการกำหนดตัวชี้วัดผลความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicator)

2. การจัดทำงบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) เป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายของงาน โครงการ ที่คาดว่าจะดำเนินการต่อเนื่องจากปีที่ขอตั้งงบประมาณล่วงหน้าไปอีก 3 ปี จากปีที่ขอตั้งงบประมาณ เพื่อนำมาบรรจุไว้ในแผนกลยุทธ์ที่หน่วยงานและสถานศึกษาจัดทำเสนอ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ

3. การจัดทำแผนการปฏิบัติการประจำปี (Operational Planning) หลังจากทีหน่วยงานและสถานศึกษาได้รับแจ้งจำนวนงบประมาณที่จะได้รับซึ่งสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ที่เสนอแล้ว หน่วยงานและสถานศึกษาจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งเป็นการแปลงแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติจริง

ดังนั้น ในการวางแผนงบประมาณ สิ่งที่จะต้องดำเนินการเป็นสิ่งแรกก็คือการจัดทำแผนกลยุทธ์ เพื่อนำกลยุทธ์ไปใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ และจะต้องบอกได้ว่าผลผลิตและผลลัพธ์จากการดำเนินงานคืออะไร จะใช้สิ่งใดเป็นตัวชี้วัดผลของการดำเนินงาน กลยุทธ์ที่ได้จากการจัดทำแผนกลยุทธ์ดังกล่าว จะต้องนำมาแปลงสู่แผนงาน งาน/โครงการ ตามประเภทค่าใช้จ่ายที่กำหนดและครอบคลุมทุกแหล่งเงินงบประมาณ รวมถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้าสำหรับการดำเนินงานอีก 3 ปีงบประมาณ เพื่อเป็นการประกันได้ว่าหากสถานการณ์ไม่มีการเปลี่ยนแปลง หน่วยงานจะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง และทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ได้กำหนดไว้

2. การคำนวณต้นทุนกิจกรรม (Activity-Based Costing)

ระบบการคิดต้นทุนกิจกรรม หรือ ABC เป็นระบบการบริหารต้นทุนที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจถึงพฤติกรรมของต้นทุนที่เกิดขึ้นภายในองค์กร ซึ่งระบบดังกล่าวจะเน้นการบริหารต้นทุน โดยการแบ่งการดำเนินงานขององค์กรออกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ การระบุกิจกรรมจะช่วยให้ทราบว่าการดำเนินงานขององค์กรประกอบด้วยกิจกรรมอะไรบ้าง ตลอดจนเวลาที่ใช้ไปในแต่ละกิจกรรม รวมทั้งผลที่ได้จากการประกอบกิจกรรมเหล่านั้น ขั้นตอนง่าย ๆ ของระบบ ABC จึงประกอบไปด้วยการกำหนดกิจกรรม การคิดต้นทุนกิจกรรม และการวัดผลการปฏิบัติงาน (ทั้งในรูปของเวลา และคุณภาพ) (กรมสามัญศึกษา, 2545, หน้า 41-44; ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ, 2544, หน้า 1-5)

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จะช่วยให้การคำนวณต้นทุนกิจกรรมได้ใกล้เคียงความเป็นจริงที่สุด คือ หน่วยงานต้องปรับเปลี่ยนระบบบัญชี จากระบบบัญชีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง หรือระบบบัญชีตามเกณฑ์พึงรับ – พึงจ่าย (Accrual Basis) คือ บันทึกข้อมูลงบประมาณที่ได้รับ (รายรับ) และหักค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการจัดกิจกรรมทุกกิจกรรม รวมทั้งค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์

การคำนวณต้นทุนกิจกรรมแบบมุ่งเน้นผลงานในการเสนอของบประมาณ หน่วยงานจะต้องมีระบบบัญชีพึงรับ – พึงจ่าย ของผลผลิตหรือกิจกรรมที่ถูกต้อง เพื่อหน่วยงานจะสามารถหาค่าใช้จ่ายหรือทุนได้ถูกต้อง ครอบคลุมทรัพยากรที่ใช้ไปในกระบวนการผลิต หรือการดำเนินงานให้บริการ ปัจจุบันระบบบัญชีที่ใช้อยู่เป็นระบบบัญชีเงินสด (Cash Basis) คือ ได้รับและเบิกจ่ายงบประมาณเท่าไรก็ลงบัญชีรับและเบิกจ่ายเต็มจำนวน โดยไม่คำนึงว่ารายจ่ายนั้นใช้ไปเพื่อกิจกรรมที่ดำเนินการเพื่อให้เกิดผลผลิตที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือรายจ่ายรายการนั้นเป็นรายจ่ายระยะยาว แต่นำมาลงบัญชีเป็นค่าใช้จ่ายในปีที่เบิกจ่ายเพียงปีเดียว เช่น ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ซึ่งสิ่งก่อสร้างนั้นจะมีอายุการใช้งานนานหลายปี แต่ใช้วิธีลงบัญชีเป็นค่าใช้จ่ายครั้งเดียวในปีที่เบิกจ่ายเงิน เมื่อนำข้อมูลค่าใช้จ่ายจากระบบบัญชีไปคำนวณเป็นต้นทุนในการดำเนินงานในปีนั้น ตัวเลขค่าใช้จ่ายจะสูง ไม่ใช่ต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งปัญหานี้แก้ไขได้โดยการปรับมาใช้ระบบบัญชีพึงรับ – พึงจ่ายตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ดังนั้น การคำนวณต้นทุนกิจกรรม จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งสำหรับการจัดทำและบริหารงบประมาณ โดยต้นทุนกิจกรรม จะเป็นต้นทุน หรือค่าใช้จ่าย หรือรายจ่ายที่เกิดขึ้นจาก การจ่ายเงินหรือทรัพยากร เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ และต้นทุนกิจกรรมจะเป็นตัวที่แสดงถึงราคาของผลผลิตหรือบริการ และนับเป็นตัวชี้วัดอย่างหนึ่งในการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมถึงเป็นประโยชน์ในการพิจารณาทบทวนการดำเนินงานของสถานศึกษา ว่างาน/ โครงการ จะดำเนินการ

ต่อไป หรือหยุดดำเนินการ หากการดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้นทุนกิจกรรมแบบมุ่งเน้นผลงานจึงเป็นการคำนวณค่าใช้จ่ายจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลผลิตนั้น ๆ

3. การบริหารจัดการซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และจะมีผลกระทบโดยตรงต่อต้นทุนของผลผลิตหรือบริการ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีการแข่งขันโดยเสรี โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ จะช่วยลดการสูญเสียเงินงบประมาณได้อย่างมาก ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดวางระบบจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีแผนในการจัดซื้อที่จะบ่งบอกว่าจะจัดซื้อพัสดุชนิดไหน จำนวนเท่าไร ในเวลาใด และมีราคาที่เหมาะสม ในทำนองเดียวกันจะต้องมีแผนในการจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด (กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 17)

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อองค์กร การมีการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่ดีและการบริหารจัดการใช้พัสดุ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการบริหารของทุกองค์กร (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า ก-1; สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2545, หน้า 1-3) และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างยังเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และจะมีผลกระทบโดยตรงต่อต้นทุนของการผลิต กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ จะช่วยลดการสูญเสียงบประมาณ ดังนั้น ส่วนราชการจะต้องจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีแผนในการจัดซื้อจัดจ้างที่จะบ่งบอกว่าจะจัดซื้อหรือจ้างทำพัสดุชนิดไหน จำนวนเท่าไร ในเวลาใด และจะจัดซื้อจัดจ้างอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานได้ทันเวลา มีปริมาณ คุณภาพ มีราคาที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์ในการใช้งาน (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2545, หน้า 5-6)

วิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างจำเป็นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในด้านการใช้งาน เหมาะสมด้านราคา และความโปร่งใส สิ่งสำคัญจะทำให้เกิดสิ่งเหล่านี้ คือ การมีข้อมูลสารสนเทศที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างคล่องตัวครอบคลุมทั้งการมีขั้นตอนและกระบวนการที่มีสะดวกและคล่องตัว จะทำให้ประสิทธิภาพของงานที่เกิดขึ้นเป็นไปตามเป้าประสงค์ขององค์กร

การเตรียมความพร้อมในการจัดซื้อจัดจ้าง สถานศึกษาควรจัดทำประวัติ แหล่งขาย ราคาขาย เป็นสารสนเทศของโรงเรียน โดยอาจศึกษาจากใบเสนอราคา ใบสั่งซื้อในอดีต ปัจจุบัน เทคโนโลยีมีความก้าวหน้าการเสนอราคาสินค้าทางอินเทอร์เน็ต (Internet) ก็เป็นข้อมูลหนึ่งที่เป็น

ความสะดวก สิ่งสำคัญที่ต้องเตรียม คือ ต้องจัดทำเอกสารรวบรวมเป็น Web Site ไว้เพื่อสะดวกในการค้นหาข้อมูล (กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 20)

ดังนั้น ในการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานหรือสถานศึกษาจำเป็นต้องพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ ซึ่งต้องครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญของการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ความจำเป็นของการจัดซื้อจัดจ้าง การขออนุมัติ การตรวจสอบสินค้าคงเหลือ วิธีการคัดเลือกและขั้นตอนการคัดเลือกผู้ผลิต การจัดทำสัญญา ขั้นตอนการจ่ายเงิน เป็นต้น มีขั้นตอนที่รัดกุม มีการกำหนดมาตรฐานของการซื้อสินค้า มีความรับผิดชอบในขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และในการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานและสถานศึกษาจะต้องดำเนินการวางแผนการจัดการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การพัฒนาบุคลากรให้เข้าใจระเบียบ ขั้นตอนการดำเนินงาน การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดซื้อจัดจ้าง และการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ

4. การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control)

การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ หมายถึง การจัดการระบบการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หากเป็นภาคเอกชนก็คือ การทำให้เจ้าของกิจการมีความมั่งคั่งมากที่สุด แต่ในแง่ของการบริหารภาครัฐ หมายถึง การบริหารเงินงบประมาณให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุด (ชัยสิทธิ เกลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 4-1)

ในการจัดทำ บริหารงบประมาณระดับสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดภารกิจในเรื่องงบประมาณไว้ในหมวด 8 ดังนี้ คือ

1. ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินจากทุกส่วนของสังคมมาใช้
2. ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนรายบุคคลให้แก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน และจัดสรรเงินเพิ่มเติมแก่ผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ
3. ให้มีการจัดสรรงบดำเนินการและงบลงทุนให้แก่สถานศึกษาของรัฐ โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษา
4. ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาควบคู่กับระบบการบริหารการเงินและบัญชี ระบบตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายเพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้

การควบคุมงบประมาณ จำเป็นต้องมีการบันทึกบัญชีตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (Accrual Basis) แทนเกณฑ์เงินสด (Cash Accounting System) โดยการกำหนดรายการและ โครงสร้างทางบัญชี เอกสาร หลักฐานที่จำเป็น มีระบบควบคุมการเบิกจ่ายและบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานต้องมีการกำหนดความรับผิดชอบในการลงบันทึกรายการทางบัญชี มีการแยกความรับผิดชอบในการอนุมัติสั่งจ่าย การเบิกจ่ายและรายการทางการเงิน มีการแยกหน้าที่ด้านบัญชี การคลังและการตรวจสอบ แยกความรับผิดชอบในการดูแล และการลงบัญชีแยกประเภททั่วไปและบัญชีย่อย บัญชีแยกประเภทมีระบบการอนุมัติ ตรวจสอบ กระทบยอดและบันทึกเพื่อควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ มีการแบ่งระดับชั้นการเข้าถึงข้อมูลทางการเงินและบัญชี (ศิริธัญญา แก้วเงินลาด, 2546, หน้า 23-24)

การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีความจำเป็นที่ต้องทราบต้นทุนกิจกรรม ต้นทุนผลผลิต ดังนั้น ระบบบัญชีจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ บัญชีเกณฑ์พึงรับ – พึงจ่าย (Accrual Basis) จึงเป็นการบันทึกการรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่ยังไม่เกิดขึ้นจริง เข้าเป็นรายได้และรายจ่ายของหน่วยงานเสมอ รวมทั้งมีการปรับปรุงค่าใช้จ่ายค้างจ่าย ค่าใช้จ่ายล่วงหน้า รายได้ค้างรับ รายได้รับล่วงหน้า การตัดจำนวนค่าใช้จ่ายรอตัดและการบันทึกตัดค่าเสื่อมราคาในมูลค่าทรัพย์สินถาวร ให้ถูกต้องตามรอบระยะเวลาบัญชีที่เสนอในงบการเงินนั้น ๆ วิธีนี้จะทำให้ทราบถึงรายได้และค่าใช้จ่ายที่แท้จริงขององค์กร (กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 22) การพัฒนาระบบการเงินการบัญชี ภาครัฐจะต้องได้รับการพัฒนาระบบงบประมาณ โดยการพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ ไปสู่การมุ่งเน้นผลงาน โดยกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณ ไปให้ส่วนราชการผู้ใช้จ่ายเงิน และติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิด โดยมีตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจน ตามแนวทางที่ดำเนินการตามแผนการปฏิรูประบบงบประมาณ ในขณะนี้เป็นการพัฒนาในลักษณะของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบบริหารการคลังของประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบไปยังระบบอื่นที่เกี่ยวข้องทุกระบบ เช่น ระบบการวางแผน แผนการใช้จ่ายเงิน ระบบบริหารเงินสด ระบบรายงานและระบบการติดตามประเมินผล ตลอดจนระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นตัวผลักดันให้เกิดผลสำเร็จของงานอย่างแท้จริงรวมอยู่ด้วย (กรมบัญชีกลาง, 2544, หน้า 12)

การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณ จึงเป็นเสมือนกลไกที่จำเป็นสำหรับการประกันว่า ความคล่องตัวทางการงบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐได้รับนั้น จะไม่นำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน ซึ่งผู้บริหารหน่วยงานและสถานศึกษาจะต้องจัดระบบการบริหารคุณภาพทางการเงินของหน่วยงานและสถานศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณจะเป็นเครื่องมือในการบริหาร

งบประมาณของสถานศึกษาที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ จะต้องมีความมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชีและการเงิน โดยสถานศึกษาจะต้องมีการดำเนินงานทางด้านระบบบัญชี ต้องแสดงถึงรายการและโครงสร้างทางบัญชีที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงมีระบบการอนุมัติตรวจสอบและการบันทึกเพื่อใช้จ่ายงบประมาณ

5. การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)

สินทรัพย์นับเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงานของทุกองค์กร หากองค์กรมีการใช้สินทรัพย์ที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นผลให้ต้นทุนในการดำเนินการสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งสาเหตุทั่วไปของความล้มเหลวในการใช้งบประมาณ คือ การบริหารสินทรัพย์อย่างไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจาก

5.1 ไม่มีการบำรุงรักษาสินทรัพย์

5.2 ความเสียหายที่เกิดกับสินทรัพย์ ไม่ว่าโดยอุบัติเหตุหรือถูกโจรกรรม

5.3 มีการซื้อสินทรัพย์ใหม่ในขณะที่สินทรัพย์เดิมยังสามารถใช้งานได้

5.4 การขาดความชัดเจนของกฎระเบียบในการขายสินทรัพย์เดิมที่ไม่ก่อให้เกิด

ผลผลิตที่เหมาะสม

5.5 ขาดการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด โดยพิจารณาอายุใช้งานที่แท้จริงของสินทรัพย์

สาเหตุดังกล่าวข้างต้น ทำให้หน่วยงานต้องซื้อสินทรัพย์มาทดแทนเร็วกว่ากำหนดหรือทำให้ต้องซื้อสินทรัพย์เกินความจำเป็น และทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเพิ่มขึ้น ดังนั้นองค์กรภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดสัมฤทธิ์ผล และมีการจัดซื้อสินทรัพย์ใหม่เท่าที่จำเป็นอย่างแท้จริง

ตามหลักการบัญชี (Accounting Principles) สินทรัพย์ขององค์กร หมายถึง เงินสดและสินทรัพย์อื่นที่องค์กรมีไว้เพื่อเปลี่ยนเป็นเงินสด เพื่อขายหรือเพื่อใช้ประกอบการขององค์กร ซึ่งอาจจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 5-1)

1. สินทรัพย์หมุนเวียน (Current Assets)
2. สินทรัพย์ถาวร (Fixed Assets)
3. สินทรัพย์อื่น ๆ (Other Assets)

สินทรัพย์นับเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงานของสถานศึกษา หากสถานศึกษาใช้สินทรัพย์ไม่คุ้มค่าหรือไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นผลให้ต้นทุนในการดำเนินการสูงกว่าที่ควรจะเป็นสาเหตุทั่วไปของการล้มเหลวงบประมาณอันเนื่องมาจากการใช้สินทรัพย์ ได้แก่ ไม่มีการ

บำรุงรักษาสินทรัพย์ ความสูญหาย การจัดซื้อสินทรัพย์ใหม่ขณะที่สินทรัพย์เดิมยังสามารถใช้งานได้ การขาดความชัดเจนในกฎระเบียบในการขายสินทรัพย์เดิมที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต รวมถึงการขาดการบริหารสินทรัพย์ที่อยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด (กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 25)

สถานศึกษาจึงต้องมีการบริหารจัดการสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ มีการจัดหาและใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเงินสด และทรัพย์สินที่สถานศึกษามีไว้เพื่อเปลี่ยนเป็นเงินสดหรือขายเพื่อใช้ประกอบการขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและมีการใช้งานอย่างคุ้มค่า เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการสูญเสียบประมาณ ไปโดยเปล่าประโยชน์

วัตถุประสงค์ของการบริหารสินทรัพย์ คือ การจัดหาและใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์อย่างคุ้มค่า รวมทั้งการป้องกันมิให้สูญหาย เสียหาย ล้าสมัย หมดยุติไปโดยไร้ประโยชน์ ใช้ผิดวิธี หรือขาดการบำรุงรักษาที่เหมาะสม โดยการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน มีการดูแล การใช้งาน การป้องกันและจัดเก็บอย่างปลอดภัยและถูกวิธี รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์แต่ละประเภท เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนของสินทรัพย์ (ราคาซื้อ ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ได้ซึ่งสินทรัพย์ เช่น ค่าติดตั้ง ค่าขนส่ง เป็นต้น) ข้อมูลอายุการใช้งาน และค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาตลอดอายุการใช้งานของสินทรัพย์นั้น ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารสินทรัพย์ของหน่วยงาน ทั้งในด้านการวางแผนการจัดซื้อ การวางแผนบำรุงรักษา และการติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ เพียงใด (กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 26)

การมีระบบบริหารสินทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบในการบริหารสินทรัพย์ โดยสามารถพิจารณาได้ในประเด็นดังนี้ (ศิริญา แก้วเงินลาด, 2546, หน้า 25)

1. ผู้บริหารระดับสูงต้องตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารสินทรัพย์
2. มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบต่อสินทรัพย์อย่างชัดเจน
3. มีการลงทะเบียนควบคุมสินทรัพย์อย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน
4. มีการติดตามบริการที่เกิดจากการใช้สินทรัพย์อย่างเหมาะสม
5. มีระเบียบและแนวปฏิบัติที่สนับสนุนให้เกิดการใช้สินทรัพย์อย่างคุ้มค่าในทุกพื้นที่ของหน่วยงาน
6. ดำเนินถึงทางเลือกของในการเช่าสินทรัพย์แทนการซื้อสินทรัพย์
7. มีการวางแผนล่วงหน้าในการจัดหาสินทรัพย์และการทดแทนสินทรัพย์เดิม โดยคำนึงถึงกรอบการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า

ในการเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารสินทรัพย์ กระทรวงการคลังได้แจ้งให้ส่วนราชการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับข้อมูลสินทรัพย์ของทางราชการ เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยน

ระบบงบประมาณจากระบบปัจจุบันเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามหนังสือ กระทรวงการคลัง ที่ กค. 0528.2/ ว 91 ลงวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2543 ดังนี้

1. สินทรัพย์ถาวรที่เป็นครุภัณฑ์ ให้ดำเนินการถาวร ทั้งที่สำรวจและจัดทำทะเบียนคุมสินทรัพย์ถาวร ทั้งที่หาซื้อหรือจัดหาโดยใช้เงินงบประมาณและเงินบอกรับงบประมาณ ตลอดจนสินทรัพย์ที่ได้จากการบริจาคที่ยังไม่ได้บันทึกควบคุมไว้ในทะเบียนครุภัณฑ์ ให้มีข้อมูลครบถ้วนถูกต้องทุกรายการ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับราคาและวันที่ได้รับสินทรัพย์ เพื่อประโยชน์ในการตีราคาสินทรัพย์เพื่อบันทึกบัญชีตามเกณฑ์พึงรับ-พึงจ่ายที่จะต้องปรับเปลี่ยนตามแผนดังกล่าวข้างต้น ครุภัณฑ์รายการใดที่ไม่สามารถค้นหาหรือระบุราคาซื้อหรือได้มา ก็ให้บันทึกควบคุมด้วยสินทรัพย์ไว้ในทะเบียนให้ครบถ้วน เพื่อประโยชน์ในการตีราคาตามสภาพของตัวสินทรัพย์ต่อไป ซึ่งในการตีราคาสินทรัพย์อาจจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญและต้องมีค่าใช้จ่ายในการตีราคา จึงควรค้นหาข้อมูลที่ยังไม่สมบูรณ์ให้ได้มากที่สุดก่อน

2. ครุภัณฑ์ประเภทอาคารและสิ่งก่อสร้าง โดยปกติจะต้องจดทะเบียนเป็นราชพัสดุ หากส่วนราชการมิได้จดทะเบียนไว้หรือมีข้อมูลที่สมบูรณ์ ก็อาจประสานกับกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์จังหวัด เพื่อขอข้อมูลจากระบบทะเบียนที่ราชพัสดุได้

ดังนั้น การบริหารสินทรัพย์จึงเป็นการบริหารจัดการสินทรัพย์ต่าง ๆ ขององค์กร ทั้งที่เป็นเงินสดและสินทรัพย์อื่น ๆ ที่องค์กรมีไว้เพื่อเปลี่ยนเป็นเงินสด อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์อย่างคุ้มค่า เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมทั้งการป้องกันมิให้สินทรัพย์สูญหาย เสียหาย ถูกลักขโมย หักเคลื่อนไปโดยไม่ได้รับอนุญาต ใช้ผิดวิธี หรือการบำรุงรักษาสินทรัพย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

6. การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)

การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการดำเนินงานทุกองค์กร เพราะจะแสดงถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติงานในแผนงาน/ งาน/ โครงการ ขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งการรายงานผลจะยิ่งมีความสำคัญขึ้นไปอีก การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นการมอบอำนาจไปให้องค์กรต่าง ๆ ดำเนินการโดยมุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ดังนั้นการที่จะรู้ว่าผลการดำเนินงานจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ จึงอาศัยการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2545, หน้า 101)

การรายงานในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ประกอบด้วย 1) การรายงานการเงิน เป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงินเพื่อแสดงฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของ

องค์กร ว่าบรรลุลัพธ์ประสงค์หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินขององค์กรให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ 2) การรายงานผลการดำเนินงาน เป็นการนำเสนอผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงานทั้งส่วนที่เป็นผลผลิต และผลลัพธ์ของแผนงาน/ โครงการ หรือภารกิจไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้า

การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการติดตามและประเมินผล เป็นการแสดงถึงความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของสถานศึกษา เพื่อจะบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินในแต่ละช่วงเวลา สถานศึกษาต้องทำรายงานการเงินและผลการดำเนินงานเพื่อยืนยันผลสำเร็จของงานและผลการดำเนินงาน (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 8-4)

6.1 การรายงานการเงิน

เป็นการดำเนินการจัดทำบัญชีหน่วยงาน โดยจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงาน และงบกระแสเงินสด เพื่อแสดงฐานะทางการเงินให้แก่บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับองค์กร ทราบถึงผลการดำเนินงานขององค์กรว่าบรรลุลัพธ์ประสงค์หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ใช้รายงานการเงินจะเป็นตัวชี้วัดถึงความสามารถในการบริหารการเงินของผู้บริหาร (กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 22-23)

6.2 การรายงานผลการดำเนินงาน

เป็นการวัดผลการดำเนินงานทั้งในส่วนที่เป็นกิจกรรม และผลลัพธ์ การวัดกิจกรรม มีประเด็นสำคัญที่ครอบคลุมใน 4 มิติ คือ ปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุน ส่วนการวัดผลลัพธ์ เป็นการวัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากกิจกรรม เช่น ผลลัพธ์จากการดำเนินงานของหน่วยงาน และสถานศึกษา

การรายงานผลการดำเนินงานเป็นภารกิจและความตระหนักที่ หน่วยงานและสถานศึกษา ได้จัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานกับหน่วยงานระดับที่เหนือขึ้นไปเกี่ยวกับงบประมาณและเป้าหมายที่จะดำเนินการในแต่ละปี เมื่อได้รับงบประมาณดังกล่าว จะต้องรายงานผลการดำเนินงานเป็นรายไตรมาส เพื่อนำผลดังกล่าวมาพิจารณาวิเคราะห์ความคุ้มค่า การพิจารณาจัดสรรงบประมาณภายในส่วนราชการ และพิจารณาต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตของแผนงาน ซึ่งขั้นตอนการรายงานผลการดำเนินงานมีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2545, หน้า 102)

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาแบบรายงานผลการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลตามแบบรายงานผลการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 3 การสรุปรายงานผลการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 4 การเผยแพร่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบ

ดังนั้น การรายงานการเงินและผลการดำเนินงาน จึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการติดตามและประเมินผล ซึ่งสถานศึกษาจะต้องทำรายงานเพื่อยืนยันผลสำเร็จของงาน โดยมีการกำหนดดัชนีชี้วัดกรอบและ โครงสร้างการประเมินและรายงานผลที่ชัดเจน รวมถึงมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบที่แน่นอน ซึ่งเป็นการแสดงความโปร่งใสของการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือที่ใช้กำกับการดำเนินงานขององค์กร เพื่อจะบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงเป็นข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ การตัดสินใจของรัฐบาลว่าควรจะดำเนินกิจกรรมหรือมีหน่วยงานนั้นต่อไปหรือไม่อย่างไร

7. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

การตรวจสอบภายใน เป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานการจัดการทางการเงินที่หน่วยงาน จะต้องกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐาน ก่อนที่จะได้รับการกระจายอำนาจทางการเงิน โดยการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณซึ่งจะลดบทบาทและอำนาจของหน่วยงานกลางในการควบคุมการดำเนินงานของส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม การจัดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะทำให้เกิดอิสระในการบริหารงบประมาณมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้เกิดช่องโหว่ในการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้ (กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 28)

ดังนั้น ในการที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการผ่อนปรนทางการเงิน โดยที่การตรวจสอบภายในถือเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมการใช้งบประมาณในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะถูกรตรวจสอบได้โดยระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานตนเอง การตรวจสอบภายในที่ส่วนราชการดำเนินการตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 28-31; สำนักงบประมาณ, 2542, หน้า 32-33)

1. การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) เป็นการตรวจสอบในลักษณะของการประเมินผลจากข้อมูลต่าง ๆ ในอดีตเพื่อทดสอบและให้แน่ใจว่าข้อมูลทางการเงินที่องค์กรจัดทำขึ้นมีความถูกต้อง ครบถ้วน ตรงต่อเหตุการณ์หรือรายงานที่เกิดขึ้นและมีความน่าเชื่อถือได้เพียงใดปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติของทางราชการหรือไม่ ทั้งนี้ การตรวจสอบยังเป็นการกระทำเพื่อป้องกันสินทรัพย์ ตลอดจนการควบคุมภายในองค์กรที่มีอยู่ โดยปกติการตรวจสอบลักษณะนี้เป็นการกระทำอย่างมีแบบแผนเป็นทางการและเป็นระบบ ทั้งนี้ ข้อมูลทางการเงินก็เป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลเพื่อการจัดการและการบริหาร โดยเฉพาะ เป็นข้อมูลสำหรับที่ฝ่ายบริหารใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผน ตัดสินใจ ควบคุมและติดตามผลการดำเนินงาน

2. การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Auditing) เป็นการสอบทานประเมินผล การดำเนินงานขององค์กร โดยรวม และหรือผลการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม การตรวจสอบ ประเมินผลดังกล่าวจะต้องกระทำอย่างอิสระและเป็นระบบด้วยวิธีการตรวจสอบอันควร และ เหมาะสมกับกรณีที่ตรวจสอบประเมินผลนั้น ทั้งนี้ ผู้ตรวจสอบจะให้สำคัญต่อผลการดำเนินงานที่ กำลังกระทำและผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากกรณีที่ปรากฏความเบี่ยงเบนในผลการดำเนินงานนั้น เพื่อการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงหรือพัฒนาการดำเนินงานให้บังเกิดประสิทธิภาพและบรรลุผลตาม เป้าหมายที่ฝ่ายบริหารกำหนด

การตรวจสอบกิจการในลักษณะที่กล่าว เป็นการสอบทานและประเมินการดำเนินงาน ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความสำเร็จของผลการดำเนินงาน หรือประสิทธิผล (Effectiveness) ความสามารถในการผลิตหรือประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร (Efficiency) และต้นทุน การดำเนินการหรือความประหยัดในการใช้ทรัพยากร (Economy)

หน่วยงานจะต้องกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ และมีกลไก ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผนที่กำหนด มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายในที่มีขนาดเหมาะสม มีอิสระในการดำเนินงาน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในที่มี ประสิทธิภาพ มีตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นไปได้ โดยผู้ตรวจสอบภายในจะ ทำหน้าที่สอบทาน วิเคราะห์ ประเมินผล ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และให้ข้อมูล เพื่อเป็นการ สนับสนุนแก่ผู้ปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งขอบเขต การตรวจสอบไม่ได้จำกัดเฉพาะ การตรวจสอบด้านการเงินเท่านั้น แต่ยังขยายขอบเขตไปถึงการตรวจสอบการดำเนินงาน ซึ่งเป็น กระบวนการที่นำมาใช้ในการประเมินหรือวัดผลการดำเนินงานหรือการใช้ทรัพยากรของหน่วยงาน แผนงาน งาน โครงการ หรือ กิจกรรมว่าเป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ คุ่มค่าหรือไม่ เพียงใด รวมถึงการควบคุมการเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น โดยการประเมินประสิทธิภาพการ ควบคุมภายใน (ศิริบุญญา แก้วเกิดลาด, 2546, หน้า 25)

ในการตรวจสอบภายใน สถานศึกษาควรให้มีการตรวจสอบภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของ การบริหารจัดการ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายใน เพื่อตรวจสอบ ให้คำปรึกษา และรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบเดิม ไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะมีการลดบทบาทของหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษา และ มีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันอาจจะส่งผลให้มีการใช้

งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น การตรวจสอบภายในจึงถือเป็นกลไกที่สำคัญ ในการควบคุมการใช้งบประมาณให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องและมีประสิทธิผลสูงสุด

ดังนั้น การจัดระบบการตรวจสอบภายในสถานศึกษา จึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการของสถานศึกษา ซึ่งสถานศึกษาจะต้องมีการตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุมการบริหาร การดำเนินงาน กิจกรรม และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของโรงเรียน การตรวจสอบภายใน จะเป็นการตรวจสอบและประเมินการดำเนินงานของหน่วยงาน รวมถึงความสำเร็จของผลการดำเนินงานประสิทธิผล ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและต้นทุนของการดำเนินงานตามกิจกรรม เพื่อการวิเคราะห์ ประเมินผล ข้อเสนอแนะ สาเหตุ และแนวทางปรับปรุงแก้ไข เพื่อนำเสนอความเห็น ข้อเสนอแนะ ต่อฝ่ายบริหารขององค์กร

การจัดการทางการเงิน 7 ด้าน เป็นมาตรฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผล ทั้งนี้เนื่องจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบที่ต้องการกระจายอำนาจในระบบงบประมาณไปสู่หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งหากจะนำมาเชื่อมโยงกับกระบวนการงบประมาณที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันแล้ว สามารถแสดงให้เห็นได้ ดังภาพที่ 4 (กรมสามัญศึกษา, 2544 ก, หน้า 10; ชัยสิทธิ์ เณลิมมีประเสริฐ, 2544, หน้า 11)