

การบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษา : แนวคิดทฤษฎี*

BUDGET MANAGEMENT IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS : THEORETICAL CONCEPTS

พนาวัลย์ คำศรีทวีวัฒน์¹, พระมหาพิสิฐ วิสิษฐบุญโญ², พระฮอนด้า วาตสโท³,
เอกราช โฆษิตพิมานเวช⁴ และ ศิวกร อินภูษา⁵

Panawan Khamrithaveewat¹, Phra Maha Phisit Wisitthapanyo², Phra Honda Vatsatho³,
Ekkarat Kositpimanwet⁴ and Siwakorn Inphusa⁵

¹⁻⁵มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น

¹⁻⁵Mahachulalongkorn rajavidyalay University, Thailand

Corresponding author E-mail: siwakornin@gmail.com

บทคัดย่อ

สถานศึกษาเป็นองค์กรทางการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อผลิตนักเรียน นักศึกษาให้มีคุณภาพตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ที่มุ่งพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่ มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ เป็นคนดี มีปัญญา มีความสุข และมีความเป็นไทย มีศักยภาพในการศึกษาต่อ และประกอบอาชีพ โดยอาศัย ทรัพยากรที่สถานศึกษามีอยู่หรือจัดหาเพิ่มเติมตามศักยภาพและบริบทของสถานศึกษานั้น ๆ การศึกษาการบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษา ความหมาย หลักการ แนวคิดทฤษฎี องค์ประกอบงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการบูรณาการ มาใช้กับหน่วยงานของผู้ศึกษา สรุปเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้าเพื่อนำไป ปรับใช้ โดยผู้ศึกษาได้ให้ความสนใจศึกษาในประเด็นการบริหารงานงบประมาณของ สถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีการจัดหา ผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากงานบริการมาใช้ในการ จัดการในสถานศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ทางการศึกษา และส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีต่อผู้เรียน

* Received 7 April 2024; Revised 19 April 2024; Accepted 20 April 2024

เป็นสำคัญ โดยสถานศึกษามีข้อข่ายภารกิจของการบริหารงานงบประมาณดังนี้ การจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารบัญชี การบริหารพัสดุ และสินทรัพย์

คำสำคัญ: การบริหารงานงบประมาณ, ในสถานศึกษา, บริหารงบประมาณ

Abstract

The educational institution is an educational organization whose main purpose is to produce students to have the quality of the basic education curriculum, B.E. 2544, aimed at developing Thai people who are healthy both physically and mentally, good, intelligent, happy and Thai, with the potential to continue studying and pursue a career. Based on the resources available or provided by the institution according to its potential and context, the study's objective is to study the meaning, principles, theories, related research elements, and integration with student agencies. The summary is a new body of knowledge generated from the study for application. Students were interested in educational budget management, focusing on independence, transparency and transparency in management, achievement, and performance-oriented budget management, as well as income from services for educational purposes. This has resulted in good quality for students. The school has the following areas of budget management: budget preparation and proposal, budget allocation, audit, monitoring, evaluation and reporting, resource and investment mobilization for education, financial management, accounting, inventory management and asset management.

Keywords: Budget management, School, Budget management

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพในการศึกษาของปวงชนชาวไทยไว้ในมาตรา 54 ว่า “บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มาตรา 75-87 บัญญัติไว้ว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาตรา 83 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรมและหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการประกอบกิจกรรมอย่างเป็นธรรมรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุน การพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย (เอกราช โฆษิตพิมานเวช, 2560)

การบริหารจัดการด้านงบประมาณ (Public Budget) มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะประชาชนสามารถใช้สิทธิในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลและรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารงานโดยการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานงานและโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลต้องการจะทำ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้กับประชาชนรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐให้ดำเนินงานเป็นไปตามความต้องการ สามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด พัฒนาเศรษฐกิจให้มีการเจริญเติบโต กระจายรายได้ให้กับประชาชนเพื่อลดช่องว่างระหว่างคนจนกับ คนรวย รวมถึงใช้เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ และวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐบาลได้ นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐก็สามารถใช้งบประมาณเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการองค์กรในหลาย ๆ ด้าน ตามลักษณะของงานของแต่ละองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ใช้ในการควบคุมต้นทุนการดำเนินงานตั้งแต่ระดับแผนงาน โครงการ กำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมายในการดำเนินงานของหน่วยงาน ติดตามผลการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานและประชาสัมพันธ์ผลงานของหน่วยงานได้ งบประมาณที่ดีจะต้องเป็นศูนย์รวมของเงินงบประมาณทั้งหมดโดยต้องมีการพิจารณาเปรียบเทียบการใช้จ่ายในแต่ละรายการหรือทุกโครงการว่ารายการใดมีความสำคัญจำเป็นมากกว่ากันมีลักษณะของการนำไปพัฒนาเป็น

หลักการกำหนดวงเงินที่สอดคล้องกับปัจจัยในการทำงานเพื่อให้สามารถจัดกิจกรรมได้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ รายละเอียดของกิจกรรมต่าง ๆ มีความพอเพียงและเกิดผลเป็นรูปธรรมสามารถตรวจสอบได้ มีระยะเวลาการดำเนินงานที่เหมาะสมช่วยให้เกิดความประหยัดคุ้มค่า และใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่ใช้จ่ายเกินความจำเป็นจนฟุ่มเฟือยหรือสูญเปล่ามีความชัดเจนเข้าใจง่ายเน้นความสำคัญของแต่ละโครงการชัดเจนไม่คลุมเครือ ง่ายต่อการพิจารณาวิเคราะห์และเป็นประโยชน์ต่อผู้นำไปปฏิบัติ มีความถูกต้องน่าเชื่อถือ มีความยืดหยุ่นตามความจำเป็น รวมถึงสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ (จริยดา จันทรังษี, 2558) โดยหลักการสำคัญของระบบงบประมาณเน้นการใช้ยุทธศาสตร์ระดับชาติและนโยบายของรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ้มค่าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน รวมถึงการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลที่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับที่ ชัดเจน มีระบบติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมอบอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณให้แก่กระทรวงและหน่วยงานเป็นผู้กำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ จากความสำคัญของงบประมาณและหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลถือเป็นอีกหนึ่งภารกิจที่หน่วยงานจะต้องให้ความสำคัญ โดยควบคุมบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้มีการใช้จ่ายที่เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานหรือโครงการนั้น ๆ ภายใต้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติและการให้บริการของกระทรวงอย่างมีประสิทธิภาพโปร่งใส ประหยัด คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงาน ประเทศชาติและประชาชน (วรณัฐ สาเกผล, 2562)

การศึกษาเรื่องการบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษา จึงมุ่งศึกษาเพื่อเป็นการเพิ่มความเข้าใจในกระบวนการบริหารงบประมาณในสถานศึกษา การพัฒนาทักษะในการวางแผนและจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และการเสริมสร้างความรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรทางการเงินของสถานศึกษา มีความคาดหวังในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณเพื่อสร้างผลลัพธ์ที่ดีต่อการเรียนรู้ของนักเรียน การลดความขัดแย้งในการจัดการ

งบประมาณและเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ เป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการเงินของสถานศึกษา การสร้างสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่ดีขึ้นสำหรับนักเรียน การเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นองค์กรที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ การนำแนวคิดและแนวทางที่ได้จากการศึกษาเรื่องการบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษายังสามารถนำไปปรับใช้ในสังคมช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรทางการเงินของหลาย ๆ องค์กร และสร้างผลลัพธ์ที่ดีต่อสังคมและชุมชนในด้านการศึกษาและพัฒนาองค์กรให้มีความยั่งยืน

ความหมายของการบริหารงบประมาณ

งบประมาณเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนองค์กรให้สามารถพัฒนาสู่ความสำเร็จได้โดยเร็ว งบประมาณหมายถึง จำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับ รายจ่าย ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า "Budget" หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า งบประมาณ หมายถึง แผนงานทางการเงินของรัฐบาลที่แสดงเป็นเอกสาร โดยการประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายในรูปของจำนวนเงินที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่ง มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารงบประมาณไว้ดังนี้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) กล่าวถึงการบริหารงบประมาณว่า การบริหารงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใสตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้กำหนดขอบข่ายภารกิจของการบริหารงบประมาณ ไว้ดังนี้ 1) การจัดทำและเสนอของบประมาณ 2) การจัดสรรงบประมาณ 3) การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน 4) การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา 5) การบริหารการเงิน 6) การบริหารบัญชี และ 7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

อำนาจ ทองโปร่ง และ ศิริพงษ์ เสาภายน (2547) ได้ให้ความหมายการบริหารงบประมาณว่า หมายถึงแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภา ในช่วงระยะเวลาหนึ่งกล่าวคือรัฐบาลจะเสนองบประมาณในรูปของร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เพื่อขออนุมัติดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งในแต่ละประเทศจะมีกฎหมายกำหนดไว้ว่ารัฐบาลจะต้องทำหรือเสนองบประมาณอย่างไร

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2549) การบริหารงบประมาณหมายถึง การคิดหาวิธีการใช้ทรัพยากรและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามภาระหน้าที่ตามแผนงานโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยใช้งบประมาณให้น้อยที่สุดก่อให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่ามากที่สุด

สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณ หมายถึง แผนการดำเนินงาน ตลอดจนวิธีการที่ผู้บริหารหรือหน่วยงานองค์กร ได้มีการจัดเตรียมวางแผนอย่างเป็นระบบ ระเบียบ ในการใช้ทรัพยากร เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแผนงานและโครงการที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพโปร่งใส ประหยัด คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงาน

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

การปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องแต่ยังไม่มี ความชัดเจนเป็นรูปธรรม จนกระทั่งปี พ.ศ.2539 สำนักงบประมาณได้จัดทำแผนปรับปรุง ระบบงบประมาณ เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรภาครัฐ โดยการกำหนด เป้าประสงค์พันธกิจและวิสัยทัศน์ของกระบวนการงบประมาณ บทบาทภารกิจและวิธี บริหารงานในแต่ละขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน นับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของระบบ งบประมาณไทย กระแสการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ มีความเด่นชัดมากขึ้นเมื่อ คณะรัฐมนตรี มีมติให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ พ.ศ. 2540- 2544 โดยปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ ระบบงบประมาณการเงิน และพัสดุ ระบบการบริหารบุคคล กฎหมายและวัฒนธรรมการทำงานและค่านิยม โดยนำหลัก ธรรมาภิบาล (Good governance) ประกอบด้วยหลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความ โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาใช้ในการปรับปรุง ระบบงบประมาณได้มีมาตรการให้สำนักงบประมาณศึกษาการใช้จ่ายทรัพยากร การลงทุน ภาครัฐและการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณโดยจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาการใช้ ทรัพยากรภาครัฐที่ผ่านมาและปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยมุ่งเน้นให้การจัดสรรทรัพยากร ภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นจึงขอกล่าวถึงรายละเอียดของหลักธรรมาภิบาลดังนี้

ปัญญา ฉายะจินตาวงศ์ และ รัชณี ภูตะระกุล (2544) ได้กล่าวถึง ความหมายของหลัก ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนา ประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาค ประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน อย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์

ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืนและมีเสถียรภาพโดยยึดหลักการบริหารจัดการ 6 หลัก ดังนี้ 1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมายกฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล 2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริตใจ ขยัน อดทนมีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ 3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ 4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะการประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ 5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน และ 6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จากหลักการบริหารจัดการทั้ง 6 หลักนี้ นำมาใช้ในการปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานดังนี้ 1) จัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยดำเนินการในรอบของการบริหารจัดการสมัยใหม่บนพื้นฐานของการบริหารที่มีความรับผิดชอบ ผลดำเนินงานโดยหน่วยปฏิบัติที่ได้รับทรัพยากรจากรัฐบาลเพราะที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าระบบงบประมาณของประเทศจะมีประสิทธิภาพสูง สร้างความพึงพอใจด้านการบริหารการคลังแต่เป็นลักษณะรวมอำนาจควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด ประกอบกับมีข้อมูลไม่เพียงพอเกี่ยวกับความสำเร็จของแผนงาน ดังนั้นวัตถุประสงค์ หลักของการปฏิรูประบบงบประมาณจึงเป็นการ

เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากรสาธารณะ (Public resource) โดยมิได้ลดประสิทธิภาพของการควบคุมทางการเงิน 2) มีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารจัดการและรับผิดชอบในผลงาน และ 3) แสดงความโปร่งใสทางการคลัง มีระบบบัญชีที่เป็นมาตรฐานสากลมีการรายงานทางการเงินและรายงานผลการดำเนินงานที่ชัดเจนเข้าใจง่าย หลักการทั้ง 3 ข้อมีความเป็นไปได้ตามแนวยุทธศาสตร์ หลักธรรมาภิบาล หรือธรรมรัฐ (Good governance) คือ ความรับผิดชอบ นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า

เนตร์พัฒนา ยาวีราข (2546) ได้กล่าวถึงแนวคิดของแมคคินเซ (McKinscy7s Model) ซึ่งได้รับการเผยแพร่เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1980 โดย โรเบิร์ต และ ฟิลลิป (Robert Waterman Tom Peters and Julien Philips) แนวคิดนี้ต้องการนำเสนอว่าประสิทธิภาพขององค์กรธุรกิจเกิดจากความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ 7 ประการ จึงต้องมีการวิเคราะห์ปัจจัยทั้ง 7 ประการของธุรกิจว่ามีลักษณะและมีสถานภาพอย่างไร ดังมีรายละเอียดดังนี้ 1) กลยุทธ์ หมายถึง การวางแผนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมการพิจารณาจุดแข็งจุดอ่อนขององค์กร 2) โครงสร้าง หมายถึง เป็นโครงสร้างขององค์กรที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงขนาดของการควบคุม การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของผู้บริหาร การแบ่งโครงสร้างงานตามหน้าที่ ตามผลิตภัณฑ์ ตามลูกค้า ตามภูมิภาคได้อย่างเหมาะสม 3) ระบบ หมายถึง กระบวนการและลำดับขั้นการปฏิบัติงานทุกอย่างที่เป็นระบบที่มีความต่อเนื่องสอดคล้องประสานกันทุกระดับ 4) รูปแบบ หมายถึง การจัดการที่มีรูปแบบที่เหมาะสมกับลักษณะองค์กร เช่น การสั่งการ การควบคุม การจูงใจ สะท้อนถึงวัฒนธรรมองค์กร 5) การจัดบุคคลเข้าทำงาน หมายถึง การคัดเลือกบุคลากรที่มีความสามารถพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง 6) ทักษะ หมายถึง ความเชี่ยวชาญในการผลิต การขาย การให้บริการ และ 7) ค่านิยมร่วม หมายถึง ค่านิยมร่วมกันระหว่างคนในองค์กร ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แบบจำลองนี้เป็นการพิจารณา และวางแผนการกำหนดกลยุทธ์ในองค์กรโดยการประสานองค์ประกอบทั้ง 7 ตัว ให้สอดคล้องกัน ตัวแปรแต่ละตัวมีความสำคัญต่อการบริหารองค์กรเริ่มตั้งแต่การกำหนดกลยุทธ์องค์กรเกี่ยวกับการพิจารณาโครงสร้างองค์กร เป้าหมายขององค์กร ระบบการดำเนินงาน ทักษะที่ใช้ในการทำงาน บุคลากร รูปแบบพฤติกรรมของพนักงานและเป้าหมายที่ต้องการ

สรุปได้ว่า ในการบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องคำนึงถึงหลัก 7 ประการ ได้แก่ กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบ รูปแบบ การจัดบุคคลเข้าทำงานทักษะและค่านิยมร่วมโดยทุก

ส่วนต้องประสาน สอดคล้องไปด้วยกันอย่างดี ในส่วนของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถานศึกษาเองก็สามารถประยุกต์หลักการที่กล่าวมานี้ ไปใช้ในการบริหารงานได้เช่นกัน กล่าวคือ การวางแผนงบประมาณ การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน โดยผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนสำคัญในการวางแผนกลยุทธ์ กำหนดโครงสร้าง ออกแบบระบบการทำงาน จากนั้นก็จัดหาบุคลากรเข้ามาทำงานให้เหมาะสม โดยมีการพัฒนาทักษะความสามารถในการทำงานอย่างต่อเนื่องในรูปแบบต่าง ๆ ภายใต้ค่านิยมร่วมที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นมา

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2545) ได้ให้ความหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) หมายถึง ระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของการดำเนินงาน โดยมอบอำนาจและกระจายอำนาจ การจัดทำและการบริหารงบประมาณ (Budget devolution) และความรับผิดชอบ (Accountability) ให้แก่หน่วยปฏิบัติให้ได้ใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า โปร่งใส (Transparency) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) เป็นระบบงบประมาณที่กำหนดให้มีการดำเนินงานครบวงจรตั้งแต่การวางแผน และการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่กำหนดให้หน่วยปฏิบัติคือสถานศึกษาจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic plan)

มานพ พรหมณโชติ และคณะ (2545) ได้ให้ความหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หมายถึง ระบบงบประมาณที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลงานที่เกิดขึ้นว่ามีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างไร คุ้มค่ามากน้อยเพียงใดเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับพันธกิจขององค์กร การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน โครงการมีการติดตามและประเมินผล อย่างสม่ำเสมอเพื่อวัดความสำเร็จของงาน

ชัยสิทธิ์ เถลิ้มมีประสิทธิ์ (2546) ได้ให้ความหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หมายถึง ระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงานงาน/โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอเพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงิน และพัสดุที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง

ๆ ขององค์กรหรือของรัฐบาลภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและทำให้ประเทศชาติมั่นคง มั่งคั่ง และพึ่งตนเองได้

สนธิรัตน์ อุณใจ (2547) ได้ให้ความหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) หมายถึง ระบบงบประมาณที่แสดงถึงความเชื่อมโยงทรัพยากรที่ใช้ (ผลผลิต) กับผลงานที่เกิดขึ้น (ผลลัพธ์ มีความสัมพันธ์และคุ้มค่า เพียงใดให้ความสำคัญกับการวางแผนการดำเนินงานซึ่งประกอบด้วย การกำหนดพันธกิจ องค์กร เป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ ตัวชี้วัดความสำเร็จและการ จัดสรรงบประมาณให้หน่วยปฏิบัติสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล การดำเนินงาน มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดคุ้มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้

สรุปได้ว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หมายถึง ระบบงบประมาณที่คำนึงถึง ผลผลิตและผลลัพธ์ ของงานให้เป็นไปตามพันธกิจขององค์กร หน่วยงาน ซึ่งแสดงถึงความ เชื่อมโยงของทรัพยากรที่ใช้กับงานที่เกิดขึ้นว่ามีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด โดยมีการติดตาม ประเมินผลอย่างสม่ำเสมอเพื่อวัดระดับความสำเร็จของงาน การวางแผนงบประมาณ (Budget planning) การจัดสรรงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) จะจัดสรรไป ยังหน่วยปฏิบัติที่รับผิดชอบต่อผลงานโดยเป็นการจัดสรรงบประมาณแบบวงเงินรวม (Block grant) ตามพันธะสัญญาว่าจะดำเนินงานตามภารกิจต่าง ๆ ในความรับผิดชอบให้เกิดผลผลิต และผลลัพธ์ตามที่ได้ตกลงกันไว้ ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบงบประมาณ จะต้องแสดง ให้รัฐบาลเห็นถึงศักยภาพของแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิต และ ผลลัพธ์ รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนในการดำเนินงานนอกจากนั้นผู้รับงบประมาณ จะต้องได้รับความเห็นในตัวหลักเกณฑ์การกระจายงบประมาณไปสู่หน่วยงานที่ปฏิบัติในความ รับผิดชอบอย่างเหมาะสม โดยหลักเกณฑ์การกระจายงบประมาณนี้ควรเป็นไปตามหลักการ ของความเป็นธรรม การเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าของการลงทุน การ วางแผนงบประมาณจึงเป็นการสร้างระบบซึ่งให้ความมั่นใจในความครอบคลุมของกระบวนการ จัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมสำคัญอย่างครบถ้วน มีการวางแผนงบประมาณล่วงหน้าตาม กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง มีเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการใช้ในการ จัดสรรงบประมาณ มีรายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณที่มีเหตุผล มีระบบการจัดลำดับ ความสำคัญ มีการจัดสรรงบประมาณลงถึงหน่วยปฏิบัติอย่างมีหลักเกณฑ์ และสอดคล้องกับ แผนการดำเนินงาน มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับการควบคุม มีการจัดทำข้อมูลงบประมาณ ภายในที่สอดคล้องกับระบบบัญชี มีเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงแผนงบประมาณเพื่อเพิ่ม

ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ฯลฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่าพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้นตั้งอยู่บนระบบการวางแผนที่ดี ในกระบวนการวางแผนงบประมาณนั้นหน่วยงานภาครัฐมีประเด็นที่จะต้องดำเนินการ คือ 1) จัดทำแผนกลยุทธ์ และแปลงแผนกลยุทธ์ เป็นแผนดำเนินงาน ซึ่งในกระบวนการดังกล่าว จำเป็นต้องกำหนดวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน พันธกิจ ผลลัพธ์และตัวชี้วัดให้ชัดเจน 2) จัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง และ 3) มีเกณฑ์จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่ปฏิบัติอย่างโปร่งใส เป็นธรรมาภิบาล และตรวจสอบได้

หลักการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีหลักการที่สำคัญดังนี้ 1) ลดการควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลาง ส่งเสริมให้เกิดการบริหารที่คล่องตัวตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณ 2) ลดขั้นตอนในการขออนุมัติเบิกจ่าย 3) ให้ความสำคัญกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์กระตุ้นเรื่องประสิทธิผลของหน่วยงานให้เป็นไปตามผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ 4) กระตุ้นเรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานบรรลุผลลัพธ์โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด หรือ ปรับปรุงผลลัพธ์ให้สูงขึ้นโดยเสียค่าใช้จ่ายเท่าเดิม 5) ปรับเปลี่ยนงบประมาณจากแผนงานที่ไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ไปสู่แผนงานที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ 6) เน้นผลผลิตมากกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป 7) ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นตัวชี้เป้าหมายของนโยบายของหน่วยงาน 8) กำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์มากกว่า 1 ปีงบประมาณ โดยทั่วไปนิยมใช้ 3 ปีงบประมาณ 9) เลือกกระบวนการผลิตที่ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ 10) เน้นผลผลิต ผลลัพธ์ของการดำเนินงานความพอใจของผู้รับบริการ การเร็วทันเวลาต้นทุนต่อหน่วย และประสิทธิผล 11) การจำกัดรายจ่ายภายในวงเงินที่จำกัด การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า 12) เปลี่ยนวัฒนธรรมจากการทำงานตามข้อบังคับเป็นการทำงานตามพันธกิจของหน่วยงาน และ 13) ลดกระบวนการทำงานเพื่อให้คล่องตัวในการบริหารงบประมาณ แต่เพิ่มความรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน สำนักงบประมาณได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยงานนำร่องตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ พ.ศ.2543 ซึ่งขั้นตอนสำคัญของการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน มีดังนี้ 1) จัดทำนโยบายระดับกระทรวงและกรม โดยระบุวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดหมายใน ปัจจุบัน และอนาคตของหน่วยงาน โดยต้องตอบคำถามให้ได้ว่า เหตุผลที่ต้องมีหน่วยงานนี้ขึ้น ถ้าไม่มี

หน่วยงานนี้ได้หรือไม่ หน่วยงาน บริการที่ให้นั้นสัมพันธ์กับพันธกิจของหน่วยงานอย่างไรบ้าง และประโยชน์ที่ได้รับคืออะไร 2) ระบุเป้าหมายเชิงนโยบายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ทั้งระยะสั้นและระยะยาวการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพันธกิจของหน่วยงานกับพันธกิจ ของกระทรวง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 3) กำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ ดัชนีชี้วัด วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรกับผลผลิต ผลผลิตกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์กับ วัตถุประสงค์เชิงนโยบาย 4) เสนอของงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block grants) โดยก่อนเริ่ม ปีงบประมาณ ไม่น้อยกว่า 15 วัน ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดส่งแผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายเงิน และแผนการจัดสรรงบประมาณ ให้สำนักงบประมาณ 3 ชุด โดยแสดง ผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน/โครงการแต่ละแผนงานในแต่ละงวดตามระยะเวลาของเงินประจำ งวดประจำปีงบประมาณ เพื่อขอรับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณในการเสนอขอ งบประมาณตามระบบการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานนั้น ในระยะแรกเป็นการขอ งบประมาณสำหรับหน่วยงานาร้องซึ่งสำนักงบประมาณได้กำหนดให้มีงบประมาณเป็นวงเงิน รวม 4 ด้าน คือ งบบุคลากร งบดำเนินการ งบลงทุน และงบอุดหนุน ซึ่งงบประมาณแต่ละด้าน มีขอบเขตดังนี้ งบบุคลากร หมายถึง งบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายเพื่อการบริหารงาน บุคคลภาครัฐ ได้แก่ รายจ่ายที่กำหนดให้เบิกจ่ายจากหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำหมวด ค่าจ้างชั่วคราวและหมายความรวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้เบิกจ่ายจากหมวดรายจ่ายใดใน ลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราว งบดำเนินงาน หมายถึง งบประมาณ รายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำได้แก่ การใช้จ่ายที่กำหนดให้เบิกจ่ายจาก หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุหมวด ค่าสาธารณูปโภคและให้หมายความรวมถึงรายจ่ายที่ กำหนดให้เบิกจ่ายจากหมวดรายจ่ายอื่นใด ในลักษณะค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่า สาธารณูปโภค งบลงทุน หมายถึงงบประมาณรายจ่ายที่มีวัตถุประสงค์ให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่กำหนดให้เบิกจ่ายจากหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และให้ หมายความรวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้เบิกจ่ายจากหมวดรายจ่ายอื่นใดในลักษณะค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง งบเงินอุดหนุน หมายถึง งบประมาณรายจ่ายที่มีวัตถุประสงค์ให้จ่ายเพื่อ การอุดหนุนอุดหนุนภาคเอกชน ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่ กฎหมายกำหนดให้ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ได้แก่ รายจ่ายที่กำหนดให้เบิกจ่ายจากเงินหมวด เงินอุดหนุน 5) อนุมัติเงินประจำงวด เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเป็นชอบแผนการ ปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินและแผนการจัดสรรงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณจะ อนุมัติเงินประจำงวดให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ต้นปีงบประมาณตามวงเงินที่

กำหนดไว้ในแต่ละแผนงาน งาน/โครงการและประเภทงบรายจ่ายโดยส่วนราชการไม่ต้องและรัฐวิสาหกิจไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวด เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ให้จัดสรรเงินประจำงวดในแต่ละประเภทไปซึ่งหน่วยงานปฏิบัติตามแผนการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณแล้ว ยกเว้นรายจ่ายงบบุคลากร โดยให้ระบุสำนักเบิกกรมบัญชีกลางหรือสำนักคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี 6) ควบคุมการใช้งบประมาณ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจรายงานผลการดำเนินงานผลการใช้จ่ายงบประมาณและรายงานทางการเงิน เมื่อสิ้นระยะเวลาของเงินประจำงวดแต่ละงวดและเมื่อสิ้นปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ให้รายงานสรุปผลต่อสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในรายการผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายเงินนี้ต้องแสดงรายละเอียดของผลผลิต ผลลัพธ์ของงาน/โครงการในแต่ละแผนงานเกณฑ์ที่ใช้วัดผลการดำเนินงานในการประเมินผลการดำเนินงานนั้นมักนิยมเกณฑ์เพื่อใช้สำหรับการประเมินความสำเร็จดังนี้ ปริมาณของผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานคุณภาพของผลผลิตและผลลัพธ์ที่ขึ้นเกิดจากการดำเนินงาน ต้นทุน ได้แก่ ต้นทุนที่เป็นจริง ต้นทุนที่คาดหวังต้นทุนเฉลี่ย (Average costs) ต้นทุนรวมส่วนเพิ่ม (Marginal costs) เวลา ผลผลิต และผลลัพธ์ต้องเสร็จทันตามเวลาที่กำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นผลที่ได้จะไม่เกิดประโยชน์

ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่ง พูลทรัพย์ ปิยะอนันต์ (2544) ระบุไว้ดังนี้ 1) เป็นระบบที่มุ่งผลผลิต (Outputs) มากกว่าทรัพยากรที่ใช้ (Inputs) และสามารถเชื่อมโยงผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นและสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล 2) เป็นการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมระยะเวลามากกว่าปีงบประมาณ 3) สนับสนุนการกระจายอำนาจจากหน่วยงานกลางสู่หน่วยงานปฏิบัติและส่งเสริมระบบการตรวจสอบภายใน (Internal control) และความรับผิดชอบ (Accountability) ของผู้บริหารโดยการสร้างระบบการรายงานผลการดำเนินงาน (Performance reporting) เพื่อประโยชน์ในการวางแผน จัดสรรทรัพยากร และการควบคุมการปฏิบัติงานแทนกฎระเบียบต่าง ๆ และ 4) การวัดผลการดำเนินงาน (Performance measures) มีการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงาน มีหน่วยนับที่ชัดเจน การวัดผลการดำเนินงานถูกต้อง สมบูรณ์ ชัดเจน สามารถนำไปใช้ได้จริงและเหมาะสมกับเวลา

นอกจากนี้ พิมพา พิงบุญพานิชย์ (2544) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ไว้ดังนี้ มีการจัดสรรงบประมาณแบบยอดเงินรวม ผลผลิตของ

แผนงานชัดเจนตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์กร กำหนดให้หน่วยงานย่อยขององค์กรมีแผนกลยุทธ์ที่สมบูรณ์และทันสมัย มีการจัดสรรงบประมาณล่วงหน้าทั้งระยะสั้นและระยะปานกลางระยะ ๆ ค่าของอนุมัติงบประมาณแสดงทั้งรายรับและรายจ่ายประจำปี เน้นผลงานและผลตอบแทนที่ได้รับ มีการกำหนดผู้รับผิดชอบและเน้นความโปร่งใส โดยให้มีการรายงานการปฏิบัติงานเป็นปัจจุบัน มีการจัดทำตัวชี้วัดสำหรับประเมินผลงานและผลลัพธ์ที่ได้ มีการคำนวณต้นทุนการผลิตหลัก (Outputs based costing) กำหนดให้มีรอบระยะเวลาบัญชี 4 งวด งวดละ 3 เดือน โดยให้ความสำคัญกับแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายเงิน มีการจัดทำบัญชีตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (Accrual Basis) และมีการรายงานทางการเงิน โดยมีหมายเหตุประกอบงบการเงินชี้แจงวิธีการบัญชีเรื่องต่าง ๆ มีการเปรียบเทียบผลงานและผลลัพธ์ที่คาดหวังกับตัวชี้วัดผลงานและผลลัพธ์ มีการวางแผน มีการดำเนินงานตามแผนและติดตามประเมินผลการดำเนินงาน มีมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 อย่างคือ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลงานหรือผลผลิต การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุมการดำเนินงาน การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ การตรวจสอบภายใน ให้ฝ่ายปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณและบริหารงบประมาณ การจัดทำข้อมูลสารสนเทศให้แสดงวัตถุประสงค์ ผลผลิตหรือผลงาน ผลตอบแทนที่ได้รับ กิจกรรมและ โครงการต่าง ๆ และผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ลักษณะสำคัญของ PBB

สำนักงานงบประมาณ (2562) ระบุไว้ดังนี้ คือ ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ซึ่งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐ ใช้การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นเครื่องมือในการกำหนด Outputs และ Outcomes และงบประมาณ การกระจายอำนาจ (Devolution) ในการตัดสินใจให้กับผู้บริหารของหน่วยงาน จัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Blockge) ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้ คำนวณค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณจากผลผลิตหรือกิจกรรม กำหนดวงเงินงบประมาณล่วงหน้า (Medium term expenditure framework) หรือ MTEF ใช้ระบบบัญชีพึงรับพึงจ่าย (Accrual basis) เน้นการควบคุมภายใน การรายงานผลเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินงานกับการปรับเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณจากระบบเดิมเป็นระบบใหม่

ประโยชน์ของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานก่อให้เกิดประโยชน์ดังที่ อมรา รัตตากร และคณะ (2545) ระบุไว้ดังนี้ เอื้อต่อการจัดสรรทรัพยากรอันจำกัดให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ช่วยให้เห็นภาพรวมของแผนงานและ

สัดส่วนของงบประมาณแต่ละด้าน เอื้อต่อการประเมินผลสำเร็จของงาน ช่วยให้การบริหารงานคล่องตัวขึ้น สามารถยุบหรือชะลอการดำเนินงานบางกิจกรรมที่ไม่ได้ผล การประมาณค่าใช้จ่ายตลอดอายุโครงการทำให้ทราบภาระผูกพันงบประมาณงบประมาณ

สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นเน้นการจัดทำงบประมาณที่ให้ผลลัพธ์และผลผลิตที่ดีขึ้นโดยลดการควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลาง ลดขั้นตอนในการขออนุมัติเบิกจ่าย ให้ความสำคัญกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์ เน้นผลผลิตมากกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป และปรับเปลี่ยนงบประมาณเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นการจำกัดรายจ่าย การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า และเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานเพื่อให้คล่องตัวในการบริหารงบประมาณ โดยเพิ่มความรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานมีขั้นตอนสำคัญ เช่น จัดทำนโยบายระดับกระทรวงและกรม ระบุเป้าหมายเชิงนโยบายและวัตถุประสงค์ กำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ อนุมัติเงินประจำงวด และควบคุมการใช้งบประมาณ เพื่อให้มีผลลัพธ์และผลผลิตที่ดีขึ้น

การบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษามีองค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญได้แก่ 1) การเข้าใจกระบวนการบริหารงบประมาณ การทราบถึงกระบวนการการจัดทำและจัดการงบประมาณในสถานศึกษา การเรียนรู้เกี่ยวกับวิธีการตรวจสอบและประเมินผลการใช้เงินและการดำเนินงาน 2) การวางแผนและจัดการงบประมาณ การศึกษาวิธีการวางแผนและจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ การเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา 3) การเสริมสร้างความรับผิดชอบ การเรียนรู้เกี่ยวกับความสำคัญของการรับผิดชอบต่อจัดการทรัพยากรทางการเงิน การเพิ่มความเข้าใจในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และ 4) การสร้างคุณค่าและประโยชน์ การเรียนรู้เกี่ยวกับวิธีการใช้ทรัพยากรทางการเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สถานศึกษา การเพิ่มความเข้าใจในการจัดการทรัพยากรทางการเงินเพื่อสร้างคุณค่าและประโยชน์ต่อสถานศึกษาและชุมชน การนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาไปปรับใช้ในทางปฏิบัติจะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจและความสามารถในการจัดการทรัพยากรทางการเงินในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

สรุป

การบริหารงบประมาณ เป็นกระบวนการและขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการงบประมาณเนื่องจากช่วยควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามแผนงาน งานและโครงการที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ควบคุมการดำเนินการทุกอย่างให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส คุ่มค่า ประหยัด คำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับ ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการดำเนินงานเป็นสำคัญซึ่งผลที่ได้รับจากการบริหารงบประมาณที่ดีมีประสิทธิภาพจะเป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มโอกาสให้หน่วยงานได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้นในปีงบประมาณถัดไป ดังนั้น หากหน่วยงานนำแนวทางการบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง 10 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) หลักประสิทธิภาพ 2) หลักประสิทธิภาพ 3) หลักการตอบสนอง 4) หลักการรับผิดชอบ 5) หลักความโปร่งใส 6) หลักการมีส่วนร่วม 7) หลักการกระจายอำนาจ 8) หลักนิติธรรม 9) หลักความเสมอภาค และ 10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ มาใช้ในการบริหารงบประมาณก็จะทำให้หน่วยงานสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างถูกต้อง ทันเวลา และเป็นระบบ สามารถใช้จ่ายงบประมาณและบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับจัดสรรได้อย่างประหยัด คุ่มค่า มีประสิทธิภาพโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีโอกาสได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป รวมถึงนำไปสู่การเป็นหน่วยงานที่มีการกำกับดูแลองค์การตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) ด้านการบริหารงบประมาณอย่างยั่งยืนด้วยเช่นเดียวกัน การบริหารงานงบประมาณในสถานศึกษามีองค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญได้แก่ 1) การเข้าใจกระบวนการบริหารงบประมาณ 2) การวางแผนและจัดการงบประมาณ 3) การเสริมสร้างความรับผิดชอบ และ 4) การสร้างคุณค่าและประโยชน์ การนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาไปปรับใช้ในทางปฏิบัติจะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจและความสามารถในการจัดการทรัพยากรทางการเงินในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงศึกษาธิการ. (2546). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546. กรุงเทพมหานคร: องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์.

- จริยะดา จันทรังษี. (2558). เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง การจัดทำงบประมาณ. (ม.ป.ท.).
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. (2544). มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles กับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่. กรุงเทพมหานคร: ซีระฟิล์มแอนิเมชันเท็กซ์.
- เนตร์พัฒนา ยาวีราช. (2546). การจัดการสมัยใหม่ : Modern management. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส.
- ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และ รัชนี ภูตระกูล. (2544). ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย. วารสารนักบริหาร, 2(1), 28-31.
- พิมพา พึงบุญพานิชย์. (2544). งบประมาณระบบใหม่กับการวางแผนและควบคุม. วารสารมหาวิทยาลัยคริสเตียน, 7(2), 19-24.
- พูลทรัพย์ ปิยะอนันต์. (2544). การเตรียมความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายการกระจายอำนาจ. นิตยสารท้องถิ่น, 41(6), 39-47.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2549). เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ (หน่วยที่ 9-15). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- มานพ พรหมณโชติ และคณะ. (2545). หลักการบริหารงบประมาณและการเงินโรงเรียน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- วรณัฐ สาเกษ. (2562). กลยุทธ์การพัฒนาการจัดการความรู้ของ สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา (สคบศ.) เพื่อรองรับสู่ประชาคมอาเซียน. วารสารวิทยบริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 25(1), 1-12.
- สนธิรัตน์ อุ่นใจ. (2547). การศึกษาแนวทางการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2. ใน วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- สำนักงานงบประมาณ. (2562). ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานงบประมาณ.
- เสาวนิตย์ ชัยมุสิก. (2545). การจัดทแผนยุทธศาสตร์ระดับสถานศึกษา. กรุงเทพมหานคร: บุ๊คพอทย์.



- อมรา รัตตากร และคณะ. (2545). การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสถาบันราชภัฏจันทรเกษม. ใน รายงานการวิจัย. สถาบันราชภัฏจันทรเกษม.
- อำนวย ทองโปร่ง และ ศิริพงษ์ เสาภายน. (2547). หลักการบริหารงบประมาณและการเงินโรงเรียน. กรุงเทพมหานคร: คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เอกราช โฆษิตพิมานเวช. (2560). รูปแบบการบริหารโรงเรียนเอกชนที่มีประสิทธิผล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต 1. ใน ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา. มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.