

## การบริหารงบประมาณ

นำเสนอเมื่อ : 10 ต.ค. 2552

การบริหารงบประมาณ ความเป็นมา การจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันได้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย  
ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 16-17

ซึ่งเป็นสมัยที่สภาผู้แทนราษฎรได้ประสบความสำเร็จในการสงวนอำนาจที่จะอนุมัติรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล  
ซึ่งจะเป็นต้นตอการจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันนี้มีความสัมพันธ์กับวิวัฒนาการของการปกครองในระบบประชาธิปไตย  
เพราะในการปกครองระบอบนี้ประชาชนต้องการควบคุมการรับและจ่ายเงินของรัฐบาล กล่าวคือ  
ต้องการทราบวาระรัฐบาลจะเก็บภาษีอะไร เท่าไร  
และจะนำเงินภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนนั้นไปใช้จ่ายในเรื่องอะไรเท่าไร คุ่มค่าเพียงไรหรือไม่

### การบริหารงบประมาณ

#### ความเป็นมา

การจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันได้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 16-17

ซึ่งเป็นสมัยที่สภาผู้แทนราษฎรได้ประสบความสำเร็จในการสงวนอำนาจที่จะอนุมัติรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล  
ซึ่งจะเป็นต้นตอการจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันนี้มีความสัมพันธ์กับวิวัฒนาการของการปกครองในระบบประชาธิปไตย  
เพราะในการปกครองระบอบนี้ประชาชนต้องการควบคุมการรับและจ่ายเงินของรัฐบาล กล่าวคือ  
ต้องการทราบว่ารัฐบาลจะเก็บภาษีอะไร เท่าไร  
และจะนำเงินภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนนั้นไปใช้จ่ายในเรื่องอะไรเท่าไร คุ่มค่าเพียงไรหรือไม่

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 18 จึงได้มีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินขึ้นในประเทศต่าง ๆ นาคพื้นยุโรป  
ในปัจจุบันนี้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างก็มีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินกันทั้งนั้น

การบริหารงบประมาณนั้น  
รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดทำขึ้นก่อนและต่อมาจึงได้ขยายขอบเขตไปถึงรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานธุรกิจใหญ่ ๆ ของเอกชน

แรกเริ่มนั้นการจัดทำงบประมาณแผ่นดินมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองและการคลังเท่านั้น กล่าวคือ  
เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งงบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล  
และเพื่อจัดระเบียบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล  
แต่ในปัจจุบันนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันว่านอกจากวัตถุประสงค์ทางการเมืองและการคลังแล้ว  
การจัดทำงบประมาณแผ่นดินยังมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย

รัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของชาติ  
รวมถึงการปรับเปลี่ยนการบริหารงานราชการและการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ  
ให้เกิดประสิทธิภาพ คุณภาพ และมาตรฐาน เกิดความคุ้มค่าเป็นรูปธรรมและได้รับการยอมรับจากสาธารณชน  
สร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถที่จะแข่งขันกับนานาชาติในสังคมโลกได้

การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐด้านหนึ่ง คือ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินและพัสดุ

ซึ่งรัฐบาลได้ถือเป็นเรื่องสำคัญได้บรรจุเป็นนโยบายคณะรัฐมนตรี และแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 มีใจความโดยสรุปว่า

“  
เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส”

การปฏิรูปปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและการพัสดุดังกล่าว รัฐบาลได้เลือกใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ในการขับเคลื่อน เป็นการชี้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) อย่างชัดเจน มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณให้กับหน่วยงานได้นำไปบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่น ความคล่องตัว และความคุ้มค่าในการบริหาร

ในการที่ รัฐบาลได้ มีแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยมียุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน รื้อปรับระบบการเงินและกำรงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร มีความยืดหยุ่น คล่องตัวสูง สอดรับกับนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลมากขึ้น ด้วยการโอนถ่ายอำนาจการตัดสินใจและความคล่องตัวให้แก่อนายกรัฐมนตรี ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างภาระความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จึงได้มีการปรับเปลี่ยนการจัดการงบประมาณไปเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) โดยการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยปฏิบัติ เพื่อจัดสรรลงในพื้นที่ปฏิบัติการให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า รวมทั้งสามารถนำวาระแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการตลอดจนสามารถติดตามและประเมินผลความสำเร็จของการใช้จ่ายงบประมาณให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่าสามารถตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะได้และนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ไปสู่ความสำเร็จ

## ความหมาย

ความหมายของงบประมาณจะแตกต่างกันออกไปบ้างตามกาลเวลาและลักษณะการให้ความหมายของนักวิชาการในแต่ละด้าน ซึ่งมองงบประมาณในแต่ละด้านที่ไม่เหมือนกัน นักเศรษฐศาสตร์จะมองงบประมาณในลักษณะของการมุ่งใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยบรรลุเป้าหมายของแผนงานที่วางไว้ นักการเมืองจะมองในลักษณะของการมุ่งให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล ฯลฯ

### 1. ความหมายดั้งเดิม

งบประมาณมาจากคำว่าภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า Bougette ในประเทศอังกฤษแต่เดิมนั้นคำว่า Budget หมายถึง กระเป๋าหนังสือใบใหญ่ซึ่งเสนาบดีคลังกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และต่อ ๆ มา ความหมายของคำว่า Budget ก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋านั้นมาเป็นเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋า

### 2. ความหมายของนักการบัญชี

นักการบัญชีจะให้ความหมายงบประมาณในลักษณะว่างบประมาณ คือ เอกสารอย่างหนึ่งประกอบด้วยข้อความและตัวเลขซึ่งเสนอขอรายจ่ายเพื่อรายการและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ

ข้อความจะพรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้จ่าย ฯลฯ หรือวัตถุประสงค์ เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการหรือทุกวัตถุประสงค์

### 3. ความหมายของนักปกครอง

นักปกครองจะให้คำจำกัดความงบประมาณว่า งบประมาณ คือ แผนสำหรับการใช้จ่ายเงินในวิสาหกิจหรือรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน ซึ่งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดเตรียมและนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการตามแผนนั้น

### 4. ความหมายของนักบริหาร

นักบริหารได้จำกัดความงบประมาณไว้ ดังนี้ งบประมาณ หมายถึง แผนที่แสดงออกในรูปของตัวเงินสำหรับระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอนเกี่ยวกับโครงการดำเนินงานของรัฐบาล

### 5. คำจำกัดความที่น่าสนใจสำหรับนักบริหาร

คือ คำจำกัดความที่ศาสตราจารย์ Frank P.Sherwood แห่งมหาวิทยาลัย Southern California ให้ไว้ว่า “งบประมาณ” คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ 1) การจัดเตรียม 2) การอนุมัติ 3) การบริหาร

ศาสตราจารย์ Frank P.Sherwood ได้ให้คำจำกัดความในมุมมองทางด้านการบริหารเป็นสำคัญดังนี้

งบประมาณ ซึ่งหน่วยงานบริหาร กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยื่นเสนอต่อสำนักงบประมาณนั้น จะสะท้อนถึงความคาดหมายของหน่วยงาน กล่าวคือ เป็นจำนวนซึ่งหน่วยงานคาดหมายที่จะได้เห็นในร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายและที่จะได้ใช้จริง ๆ แต่ก็เป็นไปได้เหมือนกันที่จำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายสะท้อนถึงความทะเยอทะยานของหน่วยงาน กล่าวคือ เป็นจำนวนซึ่งหน่วยงานคาดหมายว่าจะได้รับและใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ หากสถานการณ์อำนวย ทั้งนี้ เพื่อจะได้รับความสนับสนุนทางการเงิน อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ตามเนื่องจากจำนวนงบประมาณที่ขอยอมจะมีผลต่อจำนวนงบประมาณที่จะได้รับ ดังนั้นการเสนอของงบประมาณจึงมักจะเป็นกลยุทธ์ จำนวนเงินงบประมาณรวมของแต่ละหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุน ผู้ที่มีส่วนในการทำงบประมาณแต่ละคนจะกำหนดงบประมาณขึ้นจากข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ ที่ได้รับเกี่ยวกับความนิยมของคนอื่น ๆ และแสดงความปรารถนาของตนออกมา

### ความสำคัญและเหตุผลความจำเป็น

กระบวนการงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณการบริหารงบประมาณ การติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ นับได้ว่าขั้นตอนการบริหารงบประมาณเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลาและระเบียบที่เกี่ยวข้องมาทุกฝ่าย การบริหารงบประมาณประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติงานของส่วนราชการ การขออนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน การโอนเปลี่ยนแปลงรายการ การกอบหนี้ผูกพัน ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ขั้นตอนต่าง ๆ กันกล่าว มีความยุ่งยาก ไม่คล่องตัว มีการควบคุมจากหน่วยงานกลางมากเกินไปและไม่สะท้อนให้เห็นว่าส่วนราชการปฏิบัติงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่

แนวคิดในการปรับปรุงระเบียบและวิธีการบริหารงบประมาณ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยสำนักงบประมาณได้มอบอำนาจให้ส่วนราชการ อย่างไรก็ตามเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่เศรษฐกิจของโลกและประเทศไทยประสบภาวะชะงักในปี พ.ศ. 2540

รัฐบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการกำหนดยุทธศาสตร์การฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมทั้งใช้งบประมาณเป็นกลไกในการพยุลงสภาวะทางเศรษฐกิจในยามที่ภาคธุรกิจและเอกชนประสบสภาวะขาดทุน และล้มละลายด้วยการจัดสรรงบประมาณในโครงการลงทุนต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นการบริโภค การจ้างงาน เป็นต้น

ดังนั้นสำนักงานงบประมาณจึงได้เสนอแนวทางปรับเปลี่ยนวิธีการในการจัดสรรงบประมาณค่าคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ สำนักงานงบประมาณจึงได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2548 เป็นต้นไป แต่เนื่องจากระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบใหม่ เนื้อหาสาระในรายละเอียดมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อการจัดทำ จัดสรร โอนเปลี่ยนแปลงรายการ ติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ และการบริหารงบประมาณรายจ่ายหลายประการ เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อให้เกิดความรู้อย่างเข้าใจในทิศทางเดียวและได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้ถูกต้อง จึงจำเป็นต้องจัดทำแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบฯ นี้ขึ้น

การจัดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานทุกระดับต้องมีกลไกขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ถูกต้อง โดยอาศัยแนวทางการพัฒนาตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน หรือที่เรียกว่า “ 7 Hurdles ” ดังนี้

### 1. การวางแผนงบประมาณ( Budgeting Planing )

ในขั้นนี้เริ่มต้นจากการทำแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิต กลยุทธ์โครงสร้างแผนงาน และตัวบ่งชี้ความสำเร็จของผลงาน ข้อมูลที่ได้จากแผนกลยุทธ์จะนำมาจัดทำแผนงบประมาณระยะปานกลาง 3 ปี( Medium Term Expenditure Framework ) ซึ่งจะเชื่อมโยงกับงบประมาณที่ไซและผลงานที่ได้รับ ในกระบวนการวางแผนงบประมาณนั้น หน่วยงานภาครัฐมีประเด็นที่จะต้องดำเนินการคือ

- จัดทำแผนกลยุทธ์ และแปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนดำเนินงาน ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดให้ชัดเจน

- จัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

- มีเกณฑ์จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานปฏิบัติอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้

การวางแผนงบประมาณที่ดี และสอดคล้องกับแนวทางการจัดหางบประมาณแบบใหม่ ควรจะมีรูปแบบและลักษณะที่สำคัญ ( Standards ) 9 ประการ ดังนี้

มาตรฐานที่ 1 ข้อมูลงบประมาณมีความครอบคลุมครบถ้วน( Comprehensiveness )

มาตรฐานที่ 2 การวางแผนระยะปานกลาง( Medium Term Plan )

มาตรฐานที่ 3 กระบวนการจัดสรรงบประมาณภายในส่วนราชการ

มาตรฐานที่ 4 การจัดหางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน( Performance Based )

มาตรฐานที่ 5 การจัดสรรงบประมาณภายในส่วนราชการมีความคงเส้นคงวา( Consistent )

มาตรฐานที่ 6 งบประมาณมีรายละเอียดเพียงพอต่อการควบคุม( Sufficient Detail )

มาตรฐานที่ 7 ข้อมูลแผนและผล สามารถเปรียบเทียบกันได้( Comparable )

มาตรฐานที่ 8 การกำหนดความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ( Responsibility )

มาตรฐานที่ 9 การบริหารจัดการเชิงรุก( Pro – Active Management )

โดยในประเด็นดังกล่าวจะต้องศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### 1.1 การวางแผนกลยุทธ์ ได้แก่

1.1.1 การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ( Vision & Mission & Goal )

1.1.2 โอกาสและภัยคุกคาม ( Opportunity & Threat ) ของการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

1.1.3 จุดแข็งและจุดอ่อน ( Strength & Weakness ) ขององค์กร

1.1.4

กลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงานที่องค์กรไปสู่ทิศทางที่ต้องการหรือบรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

### 1.2 การแปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนดำเนินงาน องค์กรประกอบพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่

1.2.1 ชื่อแผนงาน ซึ่งอาจได้แก่ชื่อของประเด็นกลยุทธ์แต่ละประเด็นที่กำหนดไว้

1.2.2 วัตถุประสงค์ หรือเป้าประสงค์ของแผนงาน ซึ่งจะเขียนในรูปของตัวชี้วัดความสำเร็จ

( Key success factor ) หรืออื่นใดที่สามารถใช้ในการตรวจวัดความสำเร็จ หรือติดตาม

ความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนได้

1.2.3 ชื่อ งาน/โครงการ หรือกิจกรรมหลักที่จะดำเนินการภายใต้แผนงานนั้นๆ

1.2.4 เป้าหมายของงาน/โครงการ หรือกิจกรรมหลักที่จะดำเนินการ

โดยเขียนในรูปของตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน โครงการ กิจกรรมนั้น ๆ

1.2.5 ระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการ

1.2.6 ผู้รับผิดชอบโครงการ

1.2.7 งบประมาณและปัจจัยนำเข้าที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการ

### 1.3 การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ลักษณะตัวชี้วัดที่ดี มีดังนี้

1.3.1 ความสอดคล้องหรือตรงประเด็น พิจารณาได้จาก ความเที่ยงตรง และเชื่อถือได้

1.3.2 ความเป็นรูปธรรม ( Objective and Reproducible )

1.3.3 ความไว ( Sensitivity ) ต้องชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลง

1.3.4 ความยอมรับ ( Acceptance ) จากผู้ใช้ผลการประเมินตัวชี้วัด

### 1.4 การจัดเตรียมงบประมาณ แบ่งเป็น 4 ประเภท คือ

1.4.1 ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว

1.4.2 ค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงาน ได้แก่ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค

1.4.3 ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1.4.4 ค่าใช้จ่ายในลักษณะเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุน

### 1.5 การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมงบประมาณ

กิจกรรมและข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวมเข้ากับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่

1.5.1 เงินกู้ยืมจากภายนอก

1.5.2 กิจกรรมกึ่งการเงิน( Quasi – fiscal activities ) ของธนาคารแห่งประเทศไทย

1.5.3 ค่าใช้จ่ายทางภาษีอากร( Tax expenditures )

1.5.4 ภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้น( Contingent liabilities )

1.6 การจัดทำงบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

เป็นการขยายภาพของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กว้างขวางขึ้น

โดยนำเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในระยะ 2 – 3 ปีข้างหน้า ซึ่งจะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.7 การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรภายใน หน่วยงานของรัฐต้องให้ความมั่นใจได้ว่า กระบวนการจัดสรรงบประมาณภายในหน่วยงานไปสู่หน่วยปฏิบัติ จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของแรงจูงใจ ความเป็นธรรมความต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดดุลยภาพในองค์กร นั่นคือ ต้องกำหนดแนวทางในการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจนและสัมพันธ์กับปริมาณงานที่จะต้องดำเนินการ รวมถึงระบบตัวชี้วัดชี้วัดผลสำเร็จในด้าน ปริมาณ คุณภาพเวลา และต้นทุน

## 2. การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน ( Output Specification and Costing )

ในขั้นนี้เป็นการคิดคำนวณต้นทุนในแต่ละผลผลิตที่ได้กำหนดมาแล้วว่า จะใช้ต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตเท่าไร ซึ่งมีการคิดทั้งต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อม สำหรับผลผลิตหลักของสถานศึกษานั้น คือ

นักเรียนที่จบการศึกษาใน 3 ระดับคือ นักเรียนก่อนประถมศึกษา นักเรียนประถมศึกษา

และนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น ผลผลิตหลักดังกล่าวกำหนดให้ชัดเจนทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ เวลาและต้นทุน ซึ่งจะเป็นข้อมูลนำไปสู่การคิดค่าใช้จ่ายเพื่อการวางแผน งบประมาณ สิ่งสำคัญในการกำหนดผลผลิตคือ ต้องได้รับยอมรับจากสวนกลาง ซึ่งเป็นผู้กำหนด

นโยบายการคำนวณผลผลิตต้องคำนวณค่าใช้จ่ายของนักเรียนแต่ละประเภท

## 3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ( Procurement Management )

เป็นการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ การจัดซื้อจัดจ้างตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เน้นกระบวนการที่เน้นกลยุทธ์มากขึ้น คือ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินโดยมีหลักปฏิบัติ ดังนี้

3.1 มีพันธกิจและหน้าที่ชัดเจน

3.2 เน้นการผูกพันและการให้คำมั่นร่วมกันเพื่อมุ่งสู่พันธกิจ

3.3 ผู้ซื้อมืออาชีพมากขึ้น

3.4 เน้นความประพฤติที่มีจริยธรรม

3.5 มีข้อมูลที่ถูกต้องและทันต่อเวลา

3.6 บุคลากรมีคุณภาพสูง

3.7 การดำเนินงานเป็นทีมเพื่อแก้ปัญหา

3.8 มีวิธีการที่ได้รับการวางแผนอย่างดีเพื่อเข้าสู่ตลาด

3.9 การทำสัญญาที่ปลอดภัย

3.10 มีผลการดำเนินงานที่สามารถวัดได้

#### 4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ ( Financial Management / Fund Control )

- 4.1 กรอบการบริหารจัดการทางการเงิน
- 4.2 ระบบงบประมาณและบัญชีเกณฑ์คงค้าง
- 4.3 รูปแบบและการนำเสนอรายงานที่เกี่ยวข้อง
- 4.4 แนวคิด( Purchaser / Provider / Ownership Model )
- 4.5 ประเภทของการจัดสรรงบประมาณ( Types of appropriation )
- 4.6 การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ( Budget Variations )
- 4.7 การกั้นเงินหลัอมปี( Encumbrance )
- 4.8 การประมาณการฐานะเงินสด( Cash Flow Forecasts )

#### 5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน ( Financial and Performance Reporting )

- 5.1 การจัดทำรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน
- 5.2 การวัดผลและการจัดทำตัวชี้วัด
- 5.3 รายงานทางการเงิน
- 5.4 การรายงานผลการดำเนินงาน( Performance Report )

#### 6. การบริหารสินทรัพย์( Asset Management )

**7. การตรวจสอบภายใน( Internal Audit )** หน่วยงานต้องมีฝ่ายที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายใน มีอิสระในการดำเนินงาน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีโครงสร้างหน่วยตรวจสอบภายในที่เหมาะสมกับขนาดของหน่วยงาน มีการจัดทำมาตรฐานการตรวจสอบภายในที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ ครอบคลุมทั้งด้านการเงินและผลการดำเนินงาน

จากมาตรฐานการเงินทั้ง 7 ด้าน จะเห็นได้ว่า การพัฒนาการจัดการทางการเงินต้องดำเนินควบคู่กันไปในทุก ๆ ด้าน และต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ดังนั้น 7 Hurdles จะเป็นเข็มทิศที่นำพาให้การปฏิรูประบบงบประมาณได้สำเร็จ

#### การปรับกระบวนการทัศน์ตามระบบงบประมาณมิติใหม่

การปฏิรูประบบราชการสู่การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การปรับโครงสร้างกระทรวง มีการจัดบทบาทภารกิจโดยอยู่บนพื้นฐานหลักการทางวิชาการให้มีหน่วยงานอยู่ในกลุ่มที่เหมาะสมและมีการปรับปรุงระบบการทำงานและการให้บริการที่มีความยืดหยุ่น เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้นกว่าในอดีตการปฏิรูประบบราชการ เพื่อยกระดับขีดความสามารถโดยรวมของส่วนราชการให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ ในขณะเดียวกันปรับหน่วยงานราชการให้แสดงบทบาทเชิงรุก โดยเน้นที่การแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่ก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

## ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ( พ.ศ. 2546 – 2550 )

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณ
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 การทบทวนระบบบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ
- ยุทธศาสตร์ที่ 6 การเสริมสร้างความทันสมัย ( รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ )
- ยุทธศาสตร์ที่ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

## วัตถุประสงค์ของระบบงบประมาณใหม่

1. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ
2. ให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาท/ อำนาจตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรมากขึ้น
3. เป็นระบบควบคุม ตรวจสอบ ที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

## องค์ประกอบที่สำคัญ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

1. การมอบอำนาจจัดการบริหารงบประมาณ
  - เน้นให้กระทรวงมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จมากกว่าเน้นกฎระเบียบ
2. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ
3. การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ( MTEF )
4. เน้นหลักธรรมาภิบาล
  - การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับ
  - มีระบบการติดตามและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้
5. มุ่งเน้นผลสำเร็จของงานตามผลผลิต ผลลัพธ์
  - เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ
  - เป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง
  - ผลผลิตและตัวชี้วัด



## การนำ Balanced Scorecard มาปรับใช้ในองค์กรภาครัฐ

### องค์ประกอบภายในองค์กร

การบริหารจัดการในองค์กร

กระบวนการทำงานในองค์กร

### ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร

ลูกค้า ( Clients )

ประชาชน / ผู้รับบริการ

### ธรรมาภิบาล (Governance)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์

โครงสร้างองค์กร / ทีมงาน

ผู้มีส่วนได้เสีย ( Stakeholders )

สังคม / ชุมชน

### การเงิน

ประสิทธิผล ( Effectiveness )

ประสิทธิภาพ ( Efficiency )

ผลิตภาพ ( Productivity )

ความโปร่งใส

### นวัตกรรม

ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

( Creative Thinking )

ความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลง