

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา วิจัย เรื่อง ความพร้อมของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ต่อระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ผู้วิจัยได้เลือกแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบในการวิจัย ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

2.2 ระบบงบประมาณแบบแสดงการวางแผน การกำหนดโครงการ

(Planning Programming and Budgeting System)

2.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – Based Budgeting System)

2.4 เปรียบเทียบความแตกต่างของงบประมาณแบบแสดงการวางแผน การกำหนดโครงการกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

2.5 ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ GFMIS

2.6 การจัดทำแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

2.7 ระบบงบประมาณ Beyond Budgeting

2.8 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

2.1.1 ความเป็นมาและความหมาย

การงบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกชนิด ทุกหน่วยงานและทุกองค์การ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐหรือเอกชน ฝ่ายที่มุ่งการกุศลหรือฝ่ายธุรกิจ ทุกหน่วยงานและทุกองค์การจะต้องจัดทำงบประมาณ ที่มุ่งหวังประสิทธิภาพ เพื่อสามารถใช้งบประมาณที่มีอยู่ อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์ สูงสุด รวมทั้งเป็นการ คาดการณ์ผลไว้ล่วงหน้าถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเงินที่จะเพิ่มหรือลดในอนาคต เพื่อที่หน่วยงานจะได้ วางแผนแก้ปัญหาได้ทันการณ์และไม่เป็นเหตุให้การดำเนินงานต้องหยุดชะงักได้ ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นสิ่งที่บ่งชี้ถึงแนวความคิดในการบริหารจัดการ ตลอดจนวิธีการดำเนินงาน งบประมาณจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ นโยบาย วิธีดำเนินงานและโครงสร้างของหน่วยงาน งบประมาณในรูปแบบที่เหมาะสม มีเหตุผลจะเป็นการช่วยส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่กำหนดไว้

1) ความเป็นมา

งบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานเป็นงบประมาณแบบใหม่ที่มีการนำมาใช้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 21 มีชื่อที่ใช้เรียกกันอยู่หลายคำในภาษาอังกฤษ เช่น Mission Budgeting, Entrepreneurial Budgeting, Performance

Budgeting, Performance-Based Budgeting, Results Budgeting หรือ Budgeting for Results (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548, หน้า 178)

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หมายถึง งบประมาณที่มีการเชื่อมโยงงบประมาณเข้ากับตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (results budgeting) ที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาในขณะนี้ แท้ที่จริงก็เป็นการนำงบประมาณแบบ Performance Budgeting เดิมที่เคยมีการใช้อยู่ในช่วงทศวรรษที่ 1950 กลับมาปรับใช้ใหม่นั้นเอง

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน นักวิชาการในประเทศไทยบางท่านก็เรียกว่า งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จ และได้วางหลักเกณฑ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐว่าเป็นการมุ่งผลสำเร็จ 3 ประการ คือ การรักษาวินัยการคลัง การส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร และการมุ่งผลประโยชน์สูงสุดของพลเมือง (จรัส สุวรรณมาลา, 2546, หน้า 27)

สำนักงานงบประมาณได้นำเอาแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาปรับใช้กับงบประมาณของประเทศไทย ซึ่งระยะต่อมาในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้เปลี่ยนมาเรียกการงบประมาณแบบปัจจุบันของประเทศไทยว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance-Based Budgeting--SPBB) โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และแนวคิดการกระจายอำนาจความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและการบริหารงบประมาณแก่กระทรวง กรม ซึ่งระบุโครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง กรม และหัวหน้าส่วนราชการต่อเป้าหมาย/ผลผลิต/ผลลัพธ์ของหน่วยงาน (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548, หน้า 181-183)

หลักการและองค์ประกอบสำคัญของการงบประมาณประเทศไทยในปัจจุบันประกอบด้วยสาระสำคัญโดยสรุป ดังต่อไปนี้ (สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2550)

มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นมหาวิทยาลัยที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านงบประมาณมาโดยตลอด เนื่องจากได้รับยกฐานะขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย เต็มรูปแบบดังนั้นระบบการบริหารจัดการในระบบต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยเฉพาะในด้านงบประมาณสามารถออกนโยบายด้านบริหารจัดการงบประมาณเป็นของแต่ละมหาวิทยาลัยเองได้เลยแต่ต้องอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐและระเบียบด้านการเงินการคลัง และในล่าสุดรัฐบาลได้มีนโยบายให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเข้ามาใช้ จึงทำให้หน่วยงานราชการ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏ เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายในเรื่องงบประมาณ ทำให้ระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการระบบงบประมาณของมหาวิทยาลัยราชภัฏแทนระบบงบประมาณแบบเดิม ดังนั้น จึงส่งผลทำให้ความพร้อมในเรื่องของการบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนาให้สามารถรองรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีความพร้อมที่จะสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลได้ต่อไป

2) ความหมาย

ความหมายของงบประมาณจะแตกต่างกันออกไปบ้าง ตามกาลเวลา และลักษณะการให้ ความหมายของนักวิชาการในแต่ละด้าน ซึ่งมองงบประมาณในแต่ละด้านที่ไม่เหมือนกัน นัก เศรษฐศาสตร์จะมองงบประมาณในลักษณะการมุ่งใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้ได้รรถประโยชน์สูงสุด นัก บริหารจะมองงบประมาณในลักษณะของกระบวนการหรือการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพ สูงสุด โดยให้บรรลุเป้าหมายของแผนงานที่วางไว้ นักการเมืองจะมองในลักษณะของการมุ่งให้รัฐสภาใช้ อำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล เป็นต้น

ความหมายดั้งเดิม: งบประมาณมาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า Bougette ในประเทศอังกฤษ แต่เดิมนั้น คำว่า Budget หมายถึง กระเป๋าหนังสือใบใหญ่ ซึ่งเสนาบดีของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึง ความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่ในแถลงต่อรัฐสภาและต่อมา ความหมายของคำว่า Budget ก็ ค่อย ๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋านั้นเองมาหมายถึงเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น

ความหมายของนักบัญชี: นักบัญชีจะให้ความหมายของงบประมาณในลักษณะว่า งบประมาณ คือ เอกสารอย่างหนึ่งประกอบด้วยข้อความและตัวเลข ซึ่งเสนอขอ รายจ่ายเพื่อรายการและวัตถุประสงค์ ต่าง ๆ ข้อความจะพรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย ฯลฯ) หรือวัตถุประสงค์ (เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ) และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการ หรือทุกวัตถุประสงค์

ความหมายของนักปกครอง: นักปกครองจะให้คำจำกัดความงบประมาณว่า งบประมาณ คือ แผน สำหรับการใช้จ่ายเงินในวิสาหกิจหรือรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน ซึ่งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ จัดเตรียม และนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการแผนนั้น

ความหมายของนักบริหาร ได้ให้คำจำกัดความงบประมาณว่า งบประมาณหมายถึง แผนທີ່ที่ แสดงออกในรูปของตัวเงินสำหรับระยะเวลาหนึ่ง อันแน่นอนเกี่ยวกับโครงการดำเนินงานของรัฐบาล

งบประมาณซึ่งหน่วยงานบริหาร กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยื่นเสนอต่อสำนักงบประมาณนั้น จะ สะท้อนถึงความคาดหมายของหน่วยงาน กล่าวคือ เป็นจำนวนซึ่งหน่วยงานคาดหมายที่จะได้เห็นในร่าง กฎหมายงบประมาณรายจ่าย และที่จะได้ใช้จ่ายจริง ๆ แต่ก็เป็นไปได้เหมือนกันที่จำนวนเงินงบประมาณ รายจ่ายสะท้อนถึงความทะเยอทะยานของหน่วยงาน กล่าวคือ เป็นจำนวนซึ่งคาดหมายว่าจะได้รับและใช้ จ่ายในโครงการต่าง ๆ หากสถานการณ์อำนวย ทั้งนี้ เพื่อจะได้รับความสนับสนุนทางการเมือง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากจำนวนงบประมาณที่ขอย่อมจะมีผลต่อจำนวนงบประมาณที่จะได้รับ ดังนั้น การเสนอขอ งบประมาณจึงมักเป็นกลยุทธ์ จำนวนเงิน งบประมาณของแต่ละหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุน ผู้ที่มีส่วน ในการทำงบประมาณแต่ละคนจะกำหนดงบประมาณขึ้นจากข้อมูล และข่าวสารต่าง ๆ ที่เขาได้รับเกี่ยวกับ คำนิยมของคนอื่น ๆ และแสดงภาพปรารถนาของตนออกมาจากสิ่งที่เขาเลือก ดังนั้น งบประมาณ จึง เกิดขึ้นเสมือนเป็นข่าวการติดต่อ ซึ่งมีการถ่ายทอดข่าวสารกันไปมา เมื่องบประมาณได้รับการประกาศใช้ เป็นกฎหมายแล้ว งบประมาณ ก็กลายเป็นสิ่งซึ่งอยู่ข้างหน้า กล่าวคือ อะไรก็ตามที่ได้เคยทำมาแล้ว ก็มี

โอกาสอย่างมากที่จะได้ทำต่อไปอีก เนื่องจากจะมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ก็แต่เฉพาะโครงการที่เปลี่ยนแปลงไป จากปีเดิมอย่างมากเท่านั้น รายการซึ่งไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลง จึงมักได้ทำต่อไปอีก เพราะฉะนั้น เราจึงสามารถกล่าวได้ว่า งบประมาณของหน่วยงานคือ การคาดหวัง ความทะเยอทะยาน กลยุทธ์ฝ่าย การติดต่อหรือ สิ่งซึ่งอยู่ข้างหน้า

มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของคำว่างบประมาณไว้ในลักษณะต่าง ๆ กัน ดังนี้ คือ เกร็กเกียรีตี พิตต์สันเสิร์ชธรรม (2543, 404) ได้ให้ความหมายของงบประมาณถึงแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์ (2528) ให้ความหมายของงบประมาณว่าเป็นแผนการเงินที่ใช้เป็นรูปแบบสำหรับการปฏิบัติการในอนาคต และเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติการ อันเป็นการคาดคะเนรายรับและค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้นงบประมาณจึงเป็นแผนที่เป็นกิจจะลักษณะแสดงถึงการใช้ทรัพยากรแรงงาน วัสดุและอื่น ๆ

บุญชนะ อัดตถากร (2526, 13) ให้ความหมายว่า งบประมาณ คือการเงินซึ่งแต่ละสถาบันกำหนดขึ้นตามแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่กำหนดให้หน่วยงานใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานได้รับงบประมาณ จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น นโยบายของประเทศซึ่งรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปในด้านใดมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับความสำคัญของแต่ละสถาบันที่มีบทบาทในการพัฒนาประเทศแตกต่างกัน

เชอร์วูด (Sherwood, 1954; อ้างถึงใน เชาว์ อรรถมานะ, 2544 , 1) ให้ความหมายของคำว่า งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามแผน ซึ่งจะประกอบด้วยการดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ

กล่าวโดยสรุปงบประมาณ หมายถึง แผนการเงิน หรือแผนการใช้จ่ายเงิน หรือแผนการปฏิบัติงานที่แสดงในรูปตัวเงิน ซึ่งแสดงถึงรูปแบบของค่าใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ ตามที่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจเสนอต่อรัฐบาล

2.1.2 ความสำคัญของงบประมาณ

1) เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ รัฐบาลสามารถจัดงานต่าง ๆ ทุกงานที่รัฐบาลประสงค์จะดำเนินการไว้ในงบประมาณตามที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและตามกำลังเงินที่มีอยู่

2) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ งบประมาณเป็นรายจ่ายจำนวน

มหาศาลการใช้ของรัฐบาล หากใช้จ่ายให้ดีและถูกต้อง จะสามารถพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน และเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมหาศาล

3) เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรหรือค่าใช้จ่ายทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการวางแผนในการจะใช้จ่ายจัดสรรทรัพยากรเงินงบประมาณไปในแต่ละด้านว่า จะจัดสรรไปด้านใด และนานเท่าไร และมีการวางแผนการปฏิบัติงานในการใช้ทรัพยากรนั้นด้วย เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาที่เร็วที่สุด และใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

4) เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ของประชาชาติที่เป็นธรรม งบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของประชาชน โดยรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณ ไปสู่จุดที่ช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้ สูงขึ้น

5) เป็นเครื่องมือ ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินการคลังของประเทศ โดยรัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจของประเทศ

6) เป็นเครื่องประชาสัมพันธ์งานและผลงานที่รัฐบาลจะดำเนินการให้แก่ประชาชน และในแต่ละปี ทางด้านสังคม ด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตร ฯลฯ มีงานอะไรบ้างที่รัฐบาลจะดำเนินงานแต่ละด้านอย่างไร ดังนั้นรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณที่แสดงถึงงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะทำให้แก่ประชาชน และประเทศชาติ เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เพื่อประชาชนจะได้ทราบว่าเงินภาษีอากรต่าง ๆ ที่ประชาชนได้เสียให้แก่รัฐนั้น รัฐได้นำมาทำประโยชน์อะไร ให้แก่ประชาชนบ้าง ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศร่วมกับรัฐบาล

ไกรยุทธ ชีรตยาภินันท์ (2527, 13-14) ได้กล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณไว้ว่าในด้านความสำคัญของงบประมานนั้น โดยเฉพาะงบประมานของมหาวิทยาลัย กระบวนการของงบประมานควรครอบคลุมในสิ่งต่อไปนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมายต่างๆ ที่องค์การต้องการให้บรรลุไปสู่เป้าหมาย นำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลสูงสุดในแผนที่ได้วางไว้

2. การกำหนดความสำคัญมากน้อยของวัตถุประสงค์ และเป้าหมายต่าง ๆ ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงวัตถุประสงค์เหล่านี้ ว่ามีส่วนสนับสนุนมากหรือน้อยในการที่จะนำองค์การไปสู่สถานะการณ์ที่ต้องการค้นหาและพิจารณาแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่ต้องการดำเนินการสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

3. การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายแต่ละแผนงานโครงการ ตลอดจนเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่ได้รับจากแผนงานและโครงการนั้น ๆ

4. การติดตามการตรวจสอบผลงาน ความก้าวหน้าในแผนงานและโครงการต่างๆ เมื่อปฏิบัติไประยะหนึ่ง ของงบประมาณว่าเป็นไปตามลักษณะของงานตามที่ได้กำหนดไว้หรือไม่เพียงไร

5. การประเมินคุณค่าผลตอบแทนประโยชน์ที่เกิดจากแผนงาน โครงการเมื่อสิ้นสุดช่วงเวลาของงบประมาณ

เชาว์ อรรถมานะ (2544, 1-3) กล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณ ไว้ 3 ด้าน คือ

1. ด้านเศรษฐกิจ การใช้จ่ายของรัฐในรูปงบประมาณส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ รัฐบาลจึงใช้จ่ายของรัฐในรูปงบประมาณส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งแสดงได้ในเรื่องนโยบายการคลังที่จะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลจะดำเนินการ ดังนี้

1.1 การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพราะงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้แผนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลสอดคล้องสัมพันธ์กับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ การเงินการคลังของประเทศ

1.2 การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะการใช้จ่ายงบประมาณมุ่งจะให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและการเพิ่มรายได้ของประชาชน

1.3 การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม เนื่องจากรัฐบาลสามารถที่จะใช้งบประมาณไปในงาน/โครงการที่มีลักษณะสนับสนุนให้มีการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม เช่น การสร้างงานหรือพัฒนาชน การพัฒนาอาชีพสำหรับผู้มีรายได้น้อย

1.4 การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา

1.5 งบประมาณเป็นสื่อกระตุ้นภาคเอกชนให้ลงทุนหรือดำเนินการ เช่น การลงทุนสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่ตามมากับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

2. ด้านการบริหาร เนื่องจากงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งทางการบริหารเพราะเป็นเงินทุนที่รัฐบาลจะใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งการกล่าวกันว่างบประมาณเป็นเครื่องมือเอกประสงค์ในการบริหารงานของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จาก

2.1 งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินการของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนแม่บททางการคลังที่แสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาลหรือสนองนโยบายของรัฐบาลในฐานะเป็นกลไกในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ

2.2 งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงาน ทั้งนี้เนื่องจากการจะใช้จ่ายงบประมาณจะต้องมีการจัดทำแผนงาน งาน/โครงการ และกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายในกิจกรรมหรืองาน/โครงการ ให้ชัดเจน การประเมินผลงาน และการใช้จ่ายงบประมาณโดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์จะให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค เพื่อที่จะแก้ไขหรือปรับปรุงต่อไป

2.3 งบประมาณเป็นเครื่องมือในการประสานงาน จะทำหน้าที่ในการประสานแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลให้มีความสอดคล้อง โดยสามารถใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดมิให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกัน และการใช้เม็ดเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. ด้านการเมือง งบประมาณมีความสำคัญและสัมพันธ์กับการเมืองอย่างใกล้ชิด โดย

3.1 งบประมาณเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล เพราะฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นฝ่ายที่อนุมัติงบประมาณ และตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล ตามที่ได้ขออนุมัติงบประมาณไว้

3.2 เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล งบประมาณถือได้ว่าเป็นปัจจัยเชื่อมโยงความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยเฉพาะประชาชนจะทราบจากเอกสารงบประมาณ หรือ ผลจากการพิจารณาของรัฐสภาว่ามีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในงาน/โครงการหรือกิจกรรมที่สำคัญอะไรบ้าง

3.3 งบประมาณจะแสดงถึงกลุ่มหรือหน่วยงานที่มีอิทธิพลต่อการเมือง เอกสารงบประมาณไม่เพียงพอแต่จะแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐบาลว่าจะดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือผลิตบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ เท่านั้น แต่จะแสดงถึงประชาชนกลุ่มใดหรือผู้ใดได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลด้วย

2.1.3 หลักการสำคัญของงบประมาณ

ความคิดหลักการงบประมาณของ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ยังถือเป็นดัชนีใช้ “ชี้วัด” เพื่อการตรวจสอบได้ดีถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะ หลักการงบประมาณแผ่นดิน 6 ประการ ถือได้ว่าเป็น “แก่นแท้ หัวใจและจิตวิญญาณ” อันแท้จริงของคนที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบทำหน้าที่นี้ ในฐานะที่สำคัญคล้ายกับ “บทบาทของคนที่เป็นแม่บ้าน” ซึ่งเมื่อโยงมาถึงยุคกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างซับซ้อนและรวดเร็ว หลักการงบประมาณแผ่นดิน ตามความคิดของดร. ป๋วย 6 ประการ มีดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2542, 135-137)

1. หลักการคาดการณ์ไกล (Foresight) เปรียบเทียบสมัยนี้ คงหมายถึง วิสัยทัศน์ หรือ การสามารถวางทิศทางเป็นจุดหมายที่ไกลออกไปในอนาคต โดยมีการคาดการณ์เปลี่ยนแปลง ที่จะเกิดขึ้น
2. หลักการประชาธิปไตย (Democracy) สิ่งนี้อาจเรียกว่าเป็นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีเหตุผล และชี้แจงให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียทราบ และยอมรับได้
3. หลักดุลยภาพ (Balance) เป็นสิ่งที่ต้องระมัดระวัง และป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย คือการรักษาดุลยภาพหารายได้กับการใช้จ่ายเงินหรือที่เรียกว่า สภาพคล่อง (Liquidity)
4. หลักการอรรถประโยชน์ (Utility) คือ ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่าแก่กลุ่มลูกค้าเป้าหมายที่พึงต้องได้รับผลที่ดีจากการใช้จ่ายเงินมากที่สุด
5. หลักยุติธรรม (Equity) หมายถึง ศีลธรรมและความชอบธรรม ในความหมายที่ กว้าง มิใช่คิดกันตื้น ๆ ว่าเป็นการเฉลี่ยกันให้ได้เท่ากันเท่านั้น
6. หลักสมรรถภาพ (Efficiency) คือ วิธีการควบคุมรายได้และรายจ่ายให้ถูกต้อง ซึ่ง

รวมหมายถึง การต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารงานงบประมาณ ตลอดจนทั้งกระบวนการงบประมาณทั้งหมด ทั้งเงินเข้าและเงินออก ที่จะไม่ตกหล่น เบี่ยงเบนหรือสิ้นเปลืองและสูญเปล่า

2.1.4 วิธีการงบประมาณหรือวงจรงบประมาณ

การทำความเข้าใจกับงบประมาณ ควรจะมีความเข้าใจเกี่ยวกับวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณรายรับ การจัดตั้งงบประมาณรายจ่าย การอนุมัติและบริหารงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ เมื่อสิ้นสุดการใช้จ่ายเงินงบประมาณในปีนั้น ๆ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงาน ทุกแผนงาน งาน/โครงการ วิธีการงบประมาณหรือวงจร งบประมาณ มี 3 ขั้นตอน ดังนี้

- การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)
- การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
- การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดเตรียมงบประมาณ หมายถึง การจัดเตรียมงบประมาณจะมีการจัดเตรียมงบประมาณ ทั้ง 2 ด้าน คือ วงเงินงบประมาณรายรับ และวงเงินงบประมาณรายจ่าย สำหรับงบประมาณรายรับจะเป็นตัวกำหนดงบประมาณรายจ่ายต่อไป จะถูกกำหนดขึ้นโดย 4 หน่วยงานราชการร่วมกัน คือ สำนักงานงบประมาณกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยวิเคราะห์และคำนึงถึงความสามารถของรายได้ประชาชาติ ภาวะเศรษฐกิจ สังคม แหล่งเงินกู้ ในขณะนั้น และนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณรายรับ เพื่อสำนักงานงบประมาณจะได้จัดเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดและแยกเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับแต่ละกระทรวงเป็นรายกระทรวง (Budget ceiling) เมื่อได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นรายกระทรวง จากคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะจัดตั้งเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่าย แต่ละกระทรวงจะพิจารณาจัดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้แก่แต่ละกรม ภายในกระทรวงของตน ตามความเหมาะสม และให้กรมจัดรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายภายในวงเงินงบประมาณรายจ่าย ตามที่กระทรวงจัด และแจ้งให้แต่ละกรมทราบ เมื่อแต่ละกรมจัดทำรายละเอียดงบประมาณภายในวงเงินแล้ว จะส่งให้กระทรวงพิจารณาและรวบรวมส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณา และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขปรับปรุงตามที่เห็นสมควร ก็จะนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติออกมาเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ ต่อไป ซึ่งในการจัดเตรียมงบประมาณจะมีขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. งบประมาณประจำปี

งบประมาณประจำปีนั้นปกติจะกำหนดไว้ 1 ปี สำหรับให้ส่วนราชการต่าง ๆ จะนำ

เงินงบประมาณไปใช้จ่ายและดำเนินงานของตนได้ ซึ่งประเทศไทยจะเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคมไปจนถึง 30 กันยายน ของปีถัดไป แต่ในบางประเทศได้กำหนดระยะงบประมาณไว้เป็น 2 หรือ 3 ปีก็มี และมีระยะเวลาเริ่มต้นปีงบประมาณที่ไม่เหมือนกันด้วย เช่น อิหร่าน เป็นต้น

2. ประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย

ในการจัดทำงบประมาณประจำปีนั้น ต้องมีการประมาณการรายรับไว้ว่าจะสามารถจัดการรายรับเพื่อใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนเงินเท่าใด ซึ่งการกำหนดรายรับนั้นจะมีการปรึกษารวบรวมกันระหว่าง 4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานงบประมาณ (สงป.) กระทรวงการคลัง (กค.) สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ว่ารายรับนั้นควรจะมาจากทางใดบ้าง และเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมต่อประเทศชาติในขณะนั้น

3. สศช. และ สงป. เสนอแนะนโยบายงบประมาณ

เมื่อได้มีการประมาณการรายรับและรายจ่ายแล้ว ทาง สศช. และ สงป. จะเสนอแนวนโยบาย ซึ่งจะได้จากการประมาณการรายรับและรายจ่ายมาว่าจะดำเนินการอย่างไร จึงจะสามารถจัดเก็บรายรับให้ได้มา และจะจ่ายในลักษณะอย่างไร ทั้งรายรับและรายจ่ายจึงจะไปตามที่ประมาณการเสนอให้ทางคณะรัฐมนตรีพิจารณาพร้อมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

4. คณะรัฐมนตรีกำหนดแนวนโยบายงบประมาณ

คณะรัฐมนตรีจะพิจารณานโยบายที่ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และ สำนักงานงบประมาณ (สงป.) เสนอขึ้น โดยพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากงบประมาณที่จะตั้งต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศพร้อมทั้งความสอดคล้องที่จะมีต่อนโยบายของรัฐบาลและปัจจัยการเมืองในขณะนั้นว่า แนวนโยบายของงบประมาณจะเป็นอย่างไร

5. สำนักงานงบประมาณกำหนดวงเงินรายกระทรวง

เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีด้านแนวนโยบายงบประมาณ พร้อมทั้งวงเงินงบประมาณแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะพิจารณารายละเอียดกำหนดวงเงินของกระทรวงต่าง ๆ เป็นรายกระทรวงว่า จะได้รับงบประมาณกระทรวงละเท่าใดเป็นวงเงินยอดรวมทั้งหมดของกระทรวงนั้น ๆ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

6. คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรายกระทรวง

คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาวงเงินรายกระทรวงอีกครั้ง ตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอขึ้นมาว่าสมควรจะแก้ไขหรือปรับปรุงอย่างไร หรือไม่ ตามความจำเป็นของงบประมาณในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านความมั่นคง ด้านเกษตร ด้านการศึกษา ฯลฯ

7. สำนักงานงบประมาณแจ้งกระทรวง

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบายและวงเงินงบประมาณแล้ว สำนักงานงบประมาณ

จะแจ้งให้กระทรวงต่าง ๆ ได้ทราบถึงสิ่งที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติลงมา คือ 1) วงเงินงบประมาณของกระทรวงนั้น ๆ และ 2) แนวนโยบายงบประมาณเพื่อให้กระทรวงต่าง ๆ ได้ไปดำเนินการในรายละเอียดการจัดของงบประมาณประจำปีต่อไป

8. กระทรวงจัดสรรปรับยอดวงเงินของกรม

กระทรวงแต่ละกระทรวง เมื่อได้รับทราบยอดวงเงินของงบประมาณที่กระทรวงจะได้รับเป็นยอดรวมแล้ว พร้อมทั้งแนวนโยบายงบประมาณของรัฐบาลด้วย กระทรวงก็จะดำเนินการพิจารณาจัดสรรหรือกำหนดวงเงินให้แก่แต่ละกรมในสังกัดว่า กรมควรจะได้รับวงเงินงบประมาณเท่าใด เมื่อกำหนดวงเงินงบประมาณของกรมเรียบร้อยแล้ว ก็จะแจ้งให้กรมในสังกัดทราบถึง 1) วงเงินงบประมาณของกรม 2) แนวนโยบายงบประมาณของรัฐบาล 3) แนวนโยบายงบประมาณของกระทรวง และให้กรมจัดซื้อรายละเอียดเป็นคำของบประมาณ ตามวงเงินตามนโยบายงบประมาณของรัฐบาลและตามนโยบายงบประมาณของกระทรวงด้วย

9. กรมจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ

เมื่อกรมทราบวงเงินประมาณของตนเองจากกระทรวงแล้ว กรมก็จะดำเนินการวางแผนและกำหนดแนวการปฏิบัติงานในรูปของคำของบประมาณในปีนั้น ๆ โดยยึดแนวนโยบาย ที่กระทรวงแจ้ง ตามแบบฟอร์มที่สำนักงานประมาณกำหนดถือปฏิบัติ

10. สำนักงานประมาณพิจารณาอนุมัติงบประมาณของกรม

เมื่อกรมได้ทำคำของบประมาณ พร้อมทั้งรายละเอียดงบประมาณตามแผนงาน ฯลฯ มายังกระทรวง กระทรวงจะดำเนินการพิจารณาแก้ไขตามที่กระทรวงเห็นสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง ของรัฐบาล และของประเทศชาติ และนำเสนอต่อสำนักงานประมาณต่อไป

11. สำนักงานประมาณพิจารณารายละเอียดงบประมาณ

สำนักงานประมาณจะพิจารณารายละเอียดงบประมาณ ที่กระทรวงเสนอมา โดยพิจารณาในด้านความเหมาะสมต่าง ๆ อาทิ ความสอดคล้องต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจต่อนโยบายของรัฐบาล ความพร้อมของกระทรวงหรือกรมที่จะปฏิบัติงานนั้น ๆ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือกรมนั้น ๆ โดยสำนักงานประมาณจะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณให้เหมาะสมที่สุด เพื่อจัดส่งรายละเอียดพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไปอีกครั้งหนึ่ง

12. คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพ.ร.บ.งบประมาณ พร้อมทั้งรายละเอียด แผนงาน และงานต่าง ๆ ที่กรมจะปฏิบัติในงบประมาณที่ขอมา โดยพิจารณาถึงแผนงานโครงการต่าง ๆ ว่าเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ พร้อมทั้งแก้ไขก่อนที่รัฐบาลจะเสนอต่อรัฐสภา

การอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ที่จะพิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและเสนอขอขึ้นมา โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะวิเคราะห์ตัดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมาได้ แต่จะต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่เสนอขอขึ้นมา ซึ่งการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติมีรายละเอียดตามขั้นตอนและวาระการพิจารณาดังต่อไปนี้

1. รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ

รัฐสภาจะพิจารณาร่างพ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีทีคณะรัฐมนตรี หรือรัฐบาลเสนอมา พิจารณาถึงผลกระทบต่าง ๆ และมีวิธีการพิจารณาแตกต่างกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ อยู่หลายประการ คือ

1.1) กฎหมายงบประมาณต้องพิจารณาที่ละวาระ รวม 3 วาระ จะพิจารณา 3 วาระรวมในครั้งเดียวกันไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกฎหมายอื่นอาจพิจารณารวดเดียวก็ได้ ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็น พ.ร.บ. ที่มีความสำคัญควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ

1.2) การพิจารณางบประมาณมีข้อจำกัดในเรื่องการแปรญัตติ แตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ คือ

- สมาชิกผู้แปรญัตติต้องมีผู้รับรอง 10 คน แต่กฎหมายอื่นมีผู้รับรองเพียง 5 คน
- จะแปรญัตติลดจำนวนที่ขอตั้งจ่ายเป็นเงินกู้ หรือจำนวนที่มีข้อผูกพันตามกฎหมาย ไม่ได้
- จะแปรญัตติเพิ่มรายจ่ายไม่ได้ ส่วนกฎหมายอื่นจะแปรญัตติ แก้ไขข้อความอย่างไรก็ได้ไม่มีข้อจำกัด

1.3) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่เสนอต่อสภานั้น กฎหมายกำหนดว่า จะต้องเสนอเอกสารประกอบด้วย และจะต้องชี้แจงรายรับ รายจ่าย อีกประการการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนี้ กฎหมายกำหนดให้เสนอก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ 2 เดือน กรณีนี้เพื่อให้สภาได้มีโอกาสพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และเมื่อสภาพิจารณาและผ่านทั้ง 3 วาระแล้ว จึงประกาศเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี จะมีรายละเอียดที่แนบไปด้วย ซึ่งส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามทั้งทางด้านแผนงาน การใช้จ่ายเงินตามหมวดต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในรายละเอียดที่แนบ

การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ให้เป็นไปตามรายการและแผนงานหรืองานที่ฝ่ายบริหารได้รับอนุมัติงบประมาณมาใช้จ่ายจากรัฐสภา เพื่อป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินรวม ตลอดจน การรายงานผลงานต่าง ๆ ที่ได้ใช้งบประมาณเพื่องานนั้น ๆ ซึ่งมีรายละเอียดตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1) ส่วนราชการเสนอขอเงินประจำงวด

เงินประจำงวด หมายความว่า ส่วนหนึ่งของเงินงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณจัดสรรให้ส่วนราชการจ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ ตามปกติแล้ว การจัดตั้งงบประมาณก็จัดตั้งงบประมาณให้เต็มปี แต่เมื่อมาขอเงินประจำงวดนั้น สำนักงานงบประมาณจะจัดสรรให้ใช้จ่ายเป็นงวด ๆ ซึ่งตามปกติก็เป็นระยะเวลา 3 หรือ 4 เดือนต่องวด แล้วแต่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะกำหนด

เงินประจำงวดนี้ ให้ประโยชน์ในการควบคุมอยู่หลายประการ คือ

- 1.1 ทำให้การจ่ายเงินในระยะหนึ่งเหมาะสมกับกำลังเงินที่รัฐบาลจะได้รับ
- 1.2 ทำให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่าง ๆ คอยพิจารณากิจการในหน้าที่ของตนอยู่

เสมอ ทุกระยะงวดเงิน

1.3 ทำให้มีการรายงานผลในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อน เพื่อสอบทานการปฏิบัติงานหากงานนั้น ไม่ได้ผลดีพอสมควรก็จะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเงินงบประมาณที่ตั้งไว้หมดความจำเป็นที่จะต้องจ่าย เนื่องจากสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงก็จะได้นำเงินนั้นไปใช้ในกิจการด้านอื่น

- 1.4 ทำให้ส่วนราชการมีเงินใช้ได้ตลอดปี

- 2) สำนักงานงบประมาณพิจารณาอนุมัติวงเงินประจำงวด

สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาเงินประจำงวด ที่ส่วนราชการขอเข้ามา โดยพิจารณาในรายละเอียดต่าง ๆ ตามลักษณะแผนงานหมวดเงินและแบบรูปรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นระเบียบและมาตรฐานในการพิจารณางบประมาณ เมื่อพิจารณาแล้วก็จะอนุมัติประจำงวดไปตามเหตุผลและระเบียบที่กำหนดไว้

- 3) การวางฎีกา

เมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานงบประมาณแล้ว ส่วนราชการก็จะวางฎีกาขอเบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง หรือคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี (ถ้าอยู่ในส่วนกลาง) กรมจะวางฎีกาที่กรมบัญชีกลาง ถ้าเป็นส่วนภูมิภาคก็ไปวางฎีกาเบิกเงินที่คลังจังหวัด

- 4) กรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัด

เมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานงบประมาณแล้วส่วนราชการจะต้องเสนอประกอบการพิจารณา ตามระเบียบที่กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้ว กรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัดก็จะอนุมัติฎีกานั้น ๆ

- 5) การเบิกจ่ายเงินประจำงวด

ส่วนราชการเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ก็จะไปเบิกเงินประจำงวดไปใช้จ่ายตามที่ส่วนราชการต้องการได้ ซึ่งจะจ่ายไปตามลักษณะแผนงาน งานและหมวดเงินงบประมาณ อาทิ เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และอื่น ๆ ตามรายการที่กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณและที่ได้อนุมัติมา

- 6) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อเบิกและจ่ายเงินไปแล้ว ก็ต้องมีการตรวจสอบว่าได้ใช้จ่ายเงินไปตามจริงที่เบิกไป

หรือไม่และได้จ่ายไปในงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ นั้นการตรวจเงินแผ่นดิน จึงนับว่าเป็นวิธีการอันสำคัญที่จะควบคุมการบริหารด้านการเงินนี้ ให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปได้ ไม่รั่วไหล และให้ปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบทางการเงิน อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น

7) รายงานต่าง ๆ

เป็นวิธีการอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งกำหนดขึ้น เพื่อให้มีการรายงานผลงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้วตามปกติก็เป็นการรายงานตามระยะเวลาของเงินประจำงวด เพื่อสามารถทราบผลการปฏิบัติงานตามแผนการบริหารที่กำหนดไว้ว่า มีผลคืบหน้าไปประการใด สำหรับจะได้พิจารณาเงินประจำงวดในงวดต่อไป และจะใช้เป็นผลในการตั้งงบประมาณในปีต่อไปด้วย

2.2 ประเภทและการจำแนกระบบงบประมาณ (ณรงค์ สักพันโรจน์, 2537, 21 – 65)

ระบบงบประมาณของประเทศต่าง ๆ ที่ใช้กันอยู่ในขณะนี้ มีหลายประเภท ซึ่งแต่ละประเภทจะมีลักษณะการใช้และการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป ระบบงบประมาณจะเป็นแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของบทบาทหรือหน้าที่ของงบประมาณ จะมีลักษณะที่เน้นย้ำในประเด็นใดซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ด้วยกัน คือ ประเภทที่เน้นย้ำในเรื่องการควบคุม ประเภทที่เน้นย้ำในเรื่องของการจัดการ และประเภทที่เน้นย้ำในเรื่องการวางแผน ซึ่งอาจจำแนกระบบงบประมาณออกเป็น 6 ประเภทหลักได้แก่

- 1) งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line – tem Budget)
- 2) งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget)
- 3) งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning Budget)
- 4) งบประมาณแบบแสดงการวางแผน การกำหนดโครงการ และระบบงบประมาณ
(Planning, Programming and Budgeting System)
- 5) งบประมาณฐานศูนย์ (Conventional Budget)
- 6) งบประมาณแบบสะสม (Incremental Budget)

ในที่นี้จะได้กล่าวเฉพาะระบบงบประมาณแบบแสดงการวางแผนการกำหนด

โครงการ และระบบงบประมาณ (Planning, Programming and Budgeting System) ที่ประเทศไทยได้ใช้อยู่ในปัจจุบันและระบบงบประมาณแบบ งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) ที่มุ่งผลผลิตและผลลัพธ์เป็นสำคัญ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบแสดงการวางแผน การกำหนดโครงการ

(Planning, Programming and Budgeting System)

ระบบงบประมาณแบบแสดงการวางแผน กำหนดโครงการ และระบบงบประมาณ (Planning, Programming and Budgeting System) เป็นระบบงบประมาณที่เป็นการแสดงตัวเลขค่าใช้จ่ายระยะยาวของโครงการ ที่ได้มีการวางแผนไว้เรียบร้อยแล้วรวมกับข้อมูลที่ต้องการสนับสนุนใน

โครงการ ส่วนประกอบของระบบ PPBS เป็นการรวมเอาแนวคิดของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting) แนวคิดในการวิเคราะห์หาค่าหน่วยสุดท้ายทางเศรษฐศาสตร์ (Marginal Analysis) และการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับผลอันพึงจะได้รับค่าใช้จ่ายในการนั้น ๆ (Cost Benefit Analysis) หรือ (Cost – Effectiveness Analysis) นำมารวมกันเข้ากับการวิเคราะห์อย่างมีระบบ โดยคำนึงถึงเวลาหลายปีข้างหน้า ลักษณะสำคัญของระบบ PPBS พอสรุปได้ ดังนี้

การมุ่งให้ความสนใจในเรื่องการกำหนดโครงการ (Program) ตามวัตถุประสงค์อันเป็นพื้นฐานของรัฐบาลโครงการอาจจะดำเนินงานจากส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ โดยมีการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในอนาคต
2. พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายทุกชนิด ทั้งค่าใช้จ่ายโดยตรง ค่าใช้จ่ายประเภททุน และที่ไม่ใช่ประเภททุนรวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง
3. การวิเคราะห์อย่างมีระบบ เพื่อหาทางเลือกที่จะดำเนินงาน ลักษณะข้อนี้เป็นสาระสำคัญของระบบ PPBS ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องการแสดงวัตถุประสงค์หรือเจตจำนงของรัฐบาล การแสดงทางเลือกดำเนินการต่าง ๆ ที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนและอย่างเป็นธรรม ประมาณค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ของทางเลือกดำเนินการแต่ละอัน ประมาณผลอันพึงจะได้รับจากทางเลือกดำเนินการนั้น ๆ การเสนอค่าใช้จ่ายและผลอันพึงจะได้รับ เพื่อเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกดำเนินการนั้น ๆ พร้อมด้วยสมมุติฐาน

สาระสำคัญของระบบ PPBS ได้แก่การวิเคราะห์อย่างมีระเบียบจะใช้ประโยชน์ในการเสนองบประมาณของส่วนราชการอย่างเหมาะสม ส่วนประกอบการวิเคราะห์ได้แก่เรื่องใหญ่ ๆ 5 เรื่อง คือ

- วัตถุประสงค์ (Objectives)
- ทางเลือกดำเนินการ (Alternatives)
- ค่าใช้จ่าย (Costs)
- แบบอย่างหรือวิธีการ (Model และ Methods)
- เกณฑ์ประกอบการพิจารณา (Criteria)

4. ข้อจำกัดของระบบงบประมาณ แบบแสดงการวางแผน การกำหนดโครงการ (Planning, Programming and Budgeting System)

1) การวางแผนงบประมาณไม่สมบูรณ์ เนื่องจาก

- ขาดความเชื่อมโยงในการวางแผน
- ขาดกรอบวงเงินที่แสดงถึงค่าใช้จ่ายในอนาคต
- ขาดความครบถ้วนและครอบคลุมของงบประมาณที่แสดงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทั้งสิ้นของรัฐบาล

2) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานไม่เอื้อต่อการตรวจสอบ และการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน เนื่องจาก ขาดความเป็นสากล และขาดการแสดงผลข้อมูลเพื่อการจัดการภายในเวลาอันสมควร

3) การจำแนกรายละเอียดการงบประมาณ ทำให้หน่วยงานขาดความคล่องตัว

4) เป็นระบบที่มีการรวมอำนาจไว้ค่อนข้างมาก จึงไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5) การวางแผนงบประมาณไม่สมบูรณ์ เนื่องจาก

- ขาดความเชื่อมโยงในการวางแผน
- ขาดกรอบวงเงินที่แสดงถึงค่าใช้จ่ายในอนาคต
- ขาดความครบถ้วนและครอบคลุมของงบประมาณที่แสดงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทั้งสิ้นของรัฐบาล

6) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานไม่เอื้อต่อการตรวจสอบ และการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน เนื่องจาก

- ขาดความเป็นสากล
- ขาดการแสดงผลข้อมูลเพื่อการจัดการภายในเวลาอันสมควร

7) การจำแนกรายละเอียดการงบประมาณ ทำให้หน่วยงานขาดความคล่องตัว

8) เป็นระบบที่มีการรวมอำนาจไว้ค่อนข้างมาก จึงไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – Based Budgeting System)

การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) เป็นระบบงบประมาณที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ได้ใช้ไปกับผลงานที่เกิดขึ้นว่ามีความเชื่อมโยง สัมพันธ์กัน อย่างไร คุ่มค่าน้อยเพียงไร นอกจากนี้ PBB ยังเป็นระบบการงานที่ผสมผสานระหว่างการวางแผนการจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ทบทวนผลงาน ดังนั้นหัวใจของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจึงเป็น การเชื่อมโยงทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้และผลงานที่เกิดขึ้นโดยมีระบบการประเมินทบทวน ตรวจสอบผลงานที่เป็นระบบเป็นรูปธรรม และที่สำคัญหน่วยงานต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลงานที่ได้สร้างขึ้นมา สำหรับผลงานในความหมายของ PBB หมายถึงผลลัพธ์และผลผลิต

1. ผลลัพธ์และผลผลิต

ผลลัพธ์ เป็นผลงาน ผลกระทบที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม (ลูกค้าเป้าหมาย) จากการได้ใช้ประโยชน์จากสินค้าและบริการและบริหาร (ผลผลิต) ที่เกิดจากการดำเนินงาน โดยหน่วยงานของรัฐ ผลลัพธ์จะตอบคำถามว่า ทำไมจึงมีการดำเนินการผลิตหรือให้บริการนั้น เช่น การมีงานทำหรือการเรียนต่อ

ของผู้สำเร็จ การศึกษาความสามารถในการพัฒนาตนเองเพื่อการเรียนรู้ของผู้ศึกษาภายหลังที่จบการศึกษาไปแล้ว

การกำหนดผลลัพธ์ (OUTCOMES) เป็นการบ่งบอกผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการนำผลผลิตไปใช้หรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากผลผลิตเป็นการตอบคำถามว่า “จะนำเอาผลผลิตไปใช้ประโยชน์อย่างไร” ในการกำหนดผลลัพธ์ระดับประเทศเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งมีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณเป็นผู้แทนคณะรัฐมนตรี ในการจัดทำนโยบายงบประมาณ หรือที่เรียกว่า เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic delivery target) ทำหน้าที่กลั่นกรอง การจัดสรรทรัพยากรสู่เป้าหมาย เชิงยุทธศาสตร์ โดยจัดทำข้อตกลง ร่วมกันระหว่างกระทรวงกับคณะกรรมการนโยบายเพื่อเป็นพันธะความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง เรียกว่า Public service agreement หรือ PSA เพื่อให้รัฐบาล สามารถรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic delivery target) และกลั่นกรองการจัดสรรทรัพยากรสู่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ สำหรับแนวการนำไปสู่การปฏิบัติหน่วยงานระดับกระทรวง และกรมต้องแปลงผลลัพธ์ที่ได้ให้เป็นผลผลิตที่สอดคล้องกับผลลัพธ์นั้น ในต่างประเทศออสเตรเลียและอเมริกาได้กำหนดผลลัพธ์ทางการศึกษาไว้ดังนี้

หลังจากจบการศึกษาจากระบบการเรียนรู้ผู้ที่จบการศึกษาแต่ละคนจะมีทักษะและมีผลการเรียนรู้ที่พึงประสงค์ สามารถนำไปใช้ในการประกอบอาชีพและดำรงชีวิตประจำวันได้ ผู้เรียนบรรลุความเป็นเลิศ ด้วยมาตรฐานการศึกษาสูงขึ้น

ผลผลิต (Outputs) หรือผลผลิตหลัก คือ สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ที่ทำหรือผลิต โดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ ผลผลิตคือการตอบคำถามที่ว่า อะไรที่ได้รับจากการดำเนินงานผลิต หรือให้บริการ หรือจัดซื้อสำหรับผลผลิตของสถานศึกษานั้น ก่อน ประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งสถานศึกษาต้องผลิตหรือสร้างสรรค์ ผลผลิตเหล่านี้เพื่อส่งต่อให้บุคคลภายนอก ได้แก่ พ่อแม่ ผู้ปกครอง ชุมชน สังคม เป็นต้น

ทำไมต้องมีการกำหนดผลผลิต ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตช่วยให้รัฐบาลตัดสินใจได้ว่า ผลผลิตหรือการให้บริการใดที่ควรจะให้สังคมชุมชน เพื่อให้บังเกิดผลลัพธ์สูงสุดตามที่ได้ตั้งเจตนารมณ์ไว้ ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องแปลงผลลัพธ์ซึ่งเป็นสิ่งที่คาดหวังเชิงนามธรรมให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นในรูปของผลผลิต ปัจจุบันผลงานทางการศึกษาที่เป็นภาพรวมระดับประเทศ ถึงแม้ที่มีอยู่ก็เป็นผลงานที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยนำเข้าเป็นส่วนใหญ่ เช่น จำนวนนักเรียน งบประมาณที่ได้รับ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามผลผลิตหลักทางการศึกษา คือ จัดการบริการการศึกษาให้นักเรียนทุกระดับยังไม่มีการวัดอย่างครอบคลุมทำให้ไม่ทราบว่า งบประมาณที่ได้รับได้ลงทุนนั้น คุ่มค่าหรือไม่เพียงใด

ความเชื่อมโยงระหว่างผลผลิตและผลลัพธ์ หน่วยงานที่เสนอของงบประมาณ ควรอธิบายความเชื่อมโยงให้เห็นว่า ผลผลิตนั้นจะนำไปสู่ผลลัพธ์ได้อย่างไร เพราะผลลัพธ์นั้นเป็นสิ่งที่คาดหวังสูงสุดของรัฐบาลที่จะปฏิบัติต่อสังคมชุมชนยังเป็นสิ่งที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม ดังนั้นรัฐจึงให้หน่วยงานสร้างผลผลิตที่

จะต้องเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ที่ต้องการนอกจากการกำหนดผลผลิตที่จะต้องเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ของรัฐบาลแล้ว ผลผลิตควรระบุต้นทุน ราคา และผลงานของเป้าหมายผลผลิต ควบคู่ไปด้วย ซึ่งทำให้การกำกับติดตามและรายงานผลเกิดความชัดเจนมากขึ้น อันจะเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล เมื่อหน่วยงานนำเสนอผลผลิตในการวัดผลผลิตว่ามีผลผลิตใดบ้างที่ทำให้เกิดผลลัพธ์นั้นจึงเป็นเรื่องที่ยุ้งยากและซับซ้อนเพราะมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในระยะแรกของการนำระบบงบประมาณการวัดผลผลิตให้ชัดเจนก่อน

2. มาตรฐานที่จัดการทางการเงิน

ในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่ความสำเร็จได้นั้น หน่วยงาน หรือสถานศึกษาจำเป็นต้องพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงินให้มีมาตรฐานทั้ง 7 ด้าน หรือเรียกว่า 7

Hurdles

ประกอบด้วย

- 2.1 การวางแผนงบประมาณ
- 2.2 การกำหนดผลผลิต และการคำนวณต้นทุน
- 2.3 การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง
- 2.4 การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ
- 2.5 การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน
- 2.6 การบริหารทรัพย์สิน
- 2.7 การตรวจสอบภายใน

1. การวางแผนงบประมาณ (Budgeting Planning) การวางแผนงบประมาณเริ่มต้นจากการทำแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิต กลยุทธ์ โครงสร้างแผนงานและ ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของผลงาน ข้อมูลที่ได้จากแผนกลยุทธ์ นำมาจัดทำกรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง 3 ปี (Medium Term Expenditure Framework) ซึ่งจะเป็นการบ่งบอกถึงงบประมาณที่ใช้ในอนาคต การวางแผนงบประมาณมีประสิทธิภาพได้มาตรฐานหรือไม่นั้นพิจารณาได้จาก

- 1.1 ข้อมูลงบประมาณที่ครอบคลุม
- 1.2 แผนงบประมาณระยะปานกลาง
- 1.3 การจัดสรรงบประมาณมีความเหมาะสม
- 1.4 มีการจัดทำงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน
- 1.5 การจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม
- 1.6 ข้อมูลที่ใช้ในการควบคุมมีความเพียงพอ
- 1.7 มีการเปรียบเทียบแผนและผลการดำเนินงาน
- 1.8 ความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ

1.9 การบริหารจัดการเชิงรุก

2. การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน (Output Specification and Costing) ในขั้นนี้ เป็นการคิดคำนวณต้นทุนในแต่ละผลผลิต ที่ได้กำหนดแล้วว่าจะใช้ต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตเท่าไร ซึ่งมีการคิดต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อม สำหรับผลผลิตหลักของสถานศึกษานั้นต้องกำหนดให้ชัดเจนทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพเวลาและต้นทุน ซึ่งจะเป็นข้อมูลนำไปสู่การคิดค่าใช้จ่ายเพื่อการวางแผนงบประมาณ สิ่งสำคัญในการกำหนดผลผลิต คือ ต้องได้รับการยอมรับจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายงบประมาณ และที่สำคัญ ผลผลิตต้องนำเสนอบุคลากรหรือหน่วยงานภายนอก

3. การจัดการระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)

การพัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เน้นกระบวนการเชิงกลยุทธ์มากขึ้น คือ ความคุ้มค่าของการใช้จ่าย โดยมีหลักปฏิบัติ ดังนี้

- มีพันธกิจและหน้าที่ชัดเจน
- บุคลากรมีคุณภาพสูง
- เน้นการผูกพันและการให้คำมั่น
- การดำเนินงานเป็นทีมเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันเพื่อมุ่งสู่พันธกิจ
- ผู้ซื้อ มีอำนาจมากขึ้น
- มีวิธีการที่ได้รับการวางแผนอย่างดีเพื่อเข้าสู่ตลาด
- เน้นความประพฤติดีที่มีจริยธรรม
- การทำสัญญาที่ปลอดภัย
- มีข้อมูลที่ถูกต้องและทันต่อเวลา
- มีผลการดำเนินงานที่สามารถวัดได้

4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management /Fund Control)

หน่วยงานจำเป็นต้องกำหนดรายการและโครงสร้างทางบัญชี เอกสารหลักฐานที่จำเป็นมีระบบการควบคุมการเบิกจ่าย และบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพมีการกำหนดความรับผิดชอบในการลงบันทึกรายการทางบัญชี แยกความรับผิดชอบในการอนุมัติ สั่งจ่ายเบิกจ่ายและการรายงานทางการเงินมีการแยกหน้าที่ด้านการบัญชีการคลังและการตรวจสอบแยกความรับผิดชอบในการดูแลและการลงบัญชีแยกประเภททั่วไปและบัญชีย่อยแยกประเภทมีระบบการอนุมัติ ตรวจสอบ กระทบยอดและบันทึกเพื่อควบคุม การเบิกจ่ายงบประมาณ มีการแบ่งระดับขั้นการเข้าถึงข้อมูลทางการเงินและบัญชี สำหรับสิ่งที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างชัดเจน ของการบริหารการเงิน คือการปรับระบบบัญชีจากระบบบัญชีเกณฑ์เงินสดไปสู่ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างทำให้รัฐบาลทราบประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อการตัดสินใจและสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารและจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมและชัดเจนมากขึ้น เงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารจัดการและควบคุมทางการเงิน คือการบริหารจัดการภายในองค์กรมี

กลไกในการควบคุมภายในที่ดีในการบริหารการเงิน ในส่วนของระบบบัญชีมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ ระบบบัญชีเกณฑ์พึงรับ – พึงจ่าย (Accrual Basis) เป็นการบันทึกการรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงเข้าเป็นรายได้และรายจ่ายของหน่วยงาน รวมทั้งมีการปรับปรุงค่าใช้จ่าย ค่าจ่ายค่าใช้จ่ายล่วงหน้า รายได้ค้างรับ รายได้รับล่วงหน้า การตัดจำหน่าย ค่าใช้จ่ายรอตัด และการบันทึกตัดค่าเสื่อมราคาในมูลค่าทรัพย์สินถาวรให้ถูกต้องตามรอบระยะเวลาบัญชีที่เสนอในงบการเงินนั้น ๆ วิธีนี้จะทำให้ทราบถึงรายได้และค่าใช้จ่ายที่แท้จริงของสถานศึกษาหรือหน่วยงาน ส่วนการควบคุมงบประมาณเป็นกลไกที่จำเป็นสำหรับการประกันว่า ความคล่องตัวของงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับ (จากการกระจายอำนาจและผ่อนคลาย การควบคุม) จากหน่วยงานกลางจะนำไปสู่การกระจายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นในส่วนราชการแต่ละระดับต้องมีมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณรวมถึง การกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชีและการเงิน

5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินการ (Financial and Performance Reporting) ในกระบวนการรายงานต้องมีการกำหนด ดัชนีชี้วัดกรอบโครงสร้างกระประเมิน และ รายงานผลที่ชัดเจน มีระยะเวลาในการ ตรวจสอบที่แน่นอนและที่สำคัญ คือ ข้อมูลที่รายงานต้องแสดงความสัมพันธ์ระหว่าง งบประมาณ หรือทรัพยากรที่จัดสรรกับผลงานที่เกิดขึ้น ตลอดจนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นข้อมูลเพื่อการวางแผนในขั้นต่อไป ดังนั้นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปจากระบบการรายงาน ปัจจุบัน คือ มีการรายงานทั้งปัจจัยปละผลผลิตควบคู่กัน ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ผู้บริหารเกิดความตื่นตัวที่จะบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. การบริหารทรัพย์สิน (Asset Management) หน่วยงานมีระบบบริหารสินทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงการบริหารสินทรัพย์ เช่น จัดทำคู่มือการดำเนินงานบริหารทรัพย์สิน การจัดทำทะเบียนสินทรัพย์ การประเมินราคาสินทรัพย์ที่คุ้มค่า

7. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) หน่วยงานต้องมีฝ่ายที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายในที่มีอิสระใน การดำเนินงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีโครงสร้างหน่วยงานตรวจสอบภายในที่เหมาะสมกับขนาดของหน่วยงาน มีการจัดทำมาตรฐานการตรวจสอบภายในที่โปร่งใสและ ตรวจสอบได้ ครอบคลุมทั้งด้านการเงิน และผลการดำเนินงาน

จากมาตรฐานการเงินทั้ง 7 ด้าน จะเห็นได้ว่า การพัฒนาการจัดการทางการเงินต้องดำเนินการควบคู่กันไปในทุก ๆ ด้าน และต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ดังนั้น 7 Hurdles จะเป็นเข็มทิศที่นำพาให้การปฏิรูประบบงบประมาณในครั้งนี้สำเร็จ

การวางแผนงบประมาณ หน่วยงานต้องพัฒนา มาตรฐานการวางแผนงบประมาณ ทั้ง 9 ด้าน ประกอบด้วย

1) ความครอบคลุมของข้อมูลงบประมาณ การวางแผนงบประมาณจำเป็นต้องมีข้อมูลสารสนเทศ ครอบคลุมถูกต้องทั้งงบประมาณภายนอกและงบประมาณปกติ เพื่อให้หน่วยงานสามารถบริหารควบคุม

บริหารงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับข้อมูลที่ผู้บริหารสถานศึกษาต้องทราบและใช้ในการ

วางแผนงบประมาณประกอบด้วยรายได้และรายจ่ายจากทุกแหล่ง (เงินนอกและในงบประมาณ) ทรัพย์สิน และหนี้สินที่มีอยู่ทั้งในรูปเงินสดและมีใช้เงินสด กระแสเงินสดต้นทุนผลผลิต และแผนกลยุทธ์ โดยแผนกลยุทธ์จะให้ภาพที่เชื่อมโยงในสิ่งที่หน่วยงานต้องทำให้เกิดผลสำเร็จ วิธีการทำงานในขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์จะต้องระบุผลผลิตและตัวชี้วัดให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการวัดผลนั้นว่าส่งไปถึงผลลัพธ์มากน้อยเพียงไร ดังนั้นความครอบคลุมของข้อมูล จะเป็นสิ่งที่บ่งบอกประสิทธิภาพของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งในด้านผลงานและสถานภาพทางการเงิน

2) การวางแผนงบประมาณระยะปานกลาง หน่วยงานจำเป็นต้องมีการวางแผนงบประมาณระยะปานกลาง หรือการกำหนดกรอบวงเงินล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) โดยกำหนดในปีงบประมาณที่ขอตั้งและล่วงหน้าอีก 3 ปี รวมทั้งสิ้น 4 ปี สำหรับข้อดีของการวางแผนงบประมาณระยะปานกลาง คือ หน่วยงานเห็นภาพรวมของงบประมาณ ทั้งหมดที่จำเป็นต้องใช้ในอนาคตที่เกิดจากนโยบายในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน โดยเฉพาะเมื่อมีการวางแผนกลยุทธ์ซึ่งเป็นแผนระยะยาวที่ต้องใช้เวลาและทรัพยากรมากในส่วนของการจัดทำกำหนดกรอบวงเงินล่วงหน้าระยะปานกลางจำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงทุกปีเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ สภาพแวดล้อมและนโยบายที่เปลี่ยนไปในแต่ละปี

3) การจัดสรรงบประมาณมีความเหมาะสม หน่วยงานต้องมีกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานภายในสังกัดที่ชัดเจน และเหมาะสม กล่าวคือการจัดสรรงบประมาณต้องเชื่อมโยงไปสู่ผลผลิตและสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์มีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการติดตามทบทวนผลงาน กระบวนการจัดสรรงบประมาณทุกปี ในการพิจารณาว่าหน่วยงานนั้นมีระบบการจัดสรรงบประมาณได้เหมาะสมมากน้อยเพียงไร พิจารณาได้จากการจัดสรรงบประมาณโดยมีเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างแผนกลยุทธ์และข้อมูลเกี่ยวกับผลงานเป็นฐาน มีการเชื่อมโยงให้เป็นความสัมพันธ์การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในกรอบวงเงินล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) และที่สำคัญการจัดสรรงบประมาณต้องสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ของรัฐบาล

4) ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน การบวนการจัดทำงบประมาณควรสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในการบริหารงบประมาณที่เน้นผลผลิต มีการวัดความสำเร็จผลงานพร้อมทั้งเชื่อมโยง ความสัมพันธ์ระหว่างผลงานและการทรัพยากรที่ใช้ นอกจากนี้ มาตรฐานด้านผลผลิตที่เกิดจากหน่วยงานที่ส่งมอบไปยังผู้ได้รับผลประโยชน์ ต้องครอบคลุมทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ ต้นทุน และเวลา ตัวบ่งชี้ที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์มีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์ ดังนั้นจุดเด่นของการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือการจัดสรรทรัพยากรใดสอดคล้องกับผลงานหรือผลผลิต โดยยึดหลักการพื้นฐานว่า “งบประมาณควรจัดสรรตามผลผลิต”

5) การจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรม การที่จะจัดสรรงบประมาณที่มีความเป็นธรรมได้นั้นหน่วยงานต้องใช้เกณฑ์มาตรฐานหรือวิธีการเดียวกันในการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของกลุ่มเป้าหมาย โครงสร้างของหน่วยงาน หรือสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน เช่น ถ้ารัฐบาลได้กำหนดผลลัพธ์ว่าการศึกษาระดับประถมศึกษาต้องมุ่งเน้นให้เด็กทุกคน ตั้งแต่อายุ 6 – 12 ปี ได้เข้าเรียน ดังนั้นเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรต้องยึดตามจำนวนเด็กที่มีอายุดังกล่าวทุกจังหวัด แต่ขณะเดียวกันค่าใช้จ่ายที่ได้รับจัดสรรจะแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของจังหวัด

6) มีรายละเอียดเพียงพอต่อการควบคุม ในเอกสารงบประมาณควรระบุเนื้อรายละเอียดเพื่อใช้ในการกำกับติดตาม ควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เช่น รายงานเกี่ยวกับระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างผลผลิต ผลลัพธ์ รายงานทางการเงิน ต้นทุนผลผลิตเป็นต้น ข้อมูลดังกล่าวทำให้ทราบว่า งบประมาณที่ได้ลงทุนไปกับผลผลิต การที่ต้องมีรายละเอียดมากเพราะที่ผ่านมางบประมาณที่ได้รับเป็นวงเงินก้อนใหญ่ ไม่มีความชัดเจนว่าใช้จ่ายงบประมาณแล้วผลิตผลงานได้ในระดับใด ดังนั้นการมีรายละเอียดงบประมาณ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการวัดผลงาน

7) การเปรียบเทียบผลงานที่ปรากฏในแผนและสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ความสามารถในการเปรียบเทียบผลงานที่ปรากฏ ในแผนและผลงานที่เกิดขึ้นจริง ที่จะบ่งบอกถึงความรับผิดชอบและความสามารถในการบริหาร การจะทราบได้นั้นต้องมีการวัดผลงานทั้งผลงานและการเงิน แต่สิ่งสำคัญในการเปรียบเทียบผลงานได้นั้นผู้วัดต้องใช้ฐานข้อมูลสารสนเทศและช่วงเวลาเดียวกัน สำหรับช่วงเวลาที่รายงานผลนั้นมีรูปแบบการรายงานผลได้ 4 ช่วงเวลา คือ

7.1) การรายงานระยะปานกลาง คือ รายงานผล 4 ปี คือ ปีงบประมาณที่ผ่านมาและ 3 ปีย้อนหลัง

7.2) การรายงานผลรายปี เป็นการรายงานผลตามปีงบประมาณ

7.3) การรายงานผลเป็นช่วงระยะเวลา 4 ครั้ง ครั้งละ 3 เดือน

7.4) การรายงานผลประจำเดือน

การรายงานผลทางการเงิน ควรมีการรายงานทั้ง 4 ช่วงเวลาในส่วนราชการรายงาน ผลงานงาน เฉพาะช่วงเวลางบประมาณระยะปานกลาง และการรายงานประจำปีงบประมาณ และประเมินผลรายงาน ได้แก่ ปริมาณ คุณภาพ เวลา ต้นทุน และการเชื่อมโยงสู่ผลลัพธ์

8) ความรับผิดชอบต่องบประมาณ ผู้บริหารควรจะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในด้านการวางแผนและบริหารงบประมาณ การส่งมอบผลผลิต การกำกับติดตามผลงาน ดังนั้นความรับผิดชอบต่อผู้บริหารคือการกำกับติดตามผลงานงบประมาณที่ได้รับซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้ามาบริหารจัดการให้เกิดผลงานตามที่ได้วางแผนกลยุทธ์ไว้ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์และผลผลิตที่ต้องการ นอกจากผู้บริหารต้องกระจายความรับผิดชอบต่อผลงานให้ผู้ช่วยได้มี บทบาทร่วมวางแผนงบประมาณ ร่วมรับผิดชอบต่อผลงานและทรัพยากรที่ใช้ในการสร้างผลงาน

9) การบริหารเชิงรุก หน่วยงานควรจะมีรูปแบบการบริหารเชิงรุก โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้แน่ใจว่าใช้ต้นทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การบริหารเน้นการพัฒนางานในอนาคต เพื่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ โดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุดการบริหารเชิงรุกต้องมีมุมมองที่ไกลและลงมือปฏิบัติให้เกิดผลหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงของผลผลิต ผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง ดังนั้นสิ่งที่ผู้บริหารควรคำนึงถึง คือ

9.1) ความชัดเจนในความคาดหวังของหน่วยงานของตนเองว่าผลผลิตคืออะไร ซึ่งแต่เดิมรู้เพียงแต่ว่า งบประมาณจะต้องจ่ายไปเท่าไร นอกจากนี้ยังต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายของผลผลิต ด้วยว่าคือใคร มีจำนวนเท่าไร

9.2) ศักยภาพในการบริหารทรัพยากรและผลผลิต ผู้บริหารควรมีศักยภาพในการวางแผนและบริหารจัดการงบประมาณ เชิงกลยุทธ์ ความสามารถในการคิดต้นทุนโครงการที่เชื่อมโยงกับผลผลิต มีความรู้เกี่ยวกับการรายงานทางการเงินและงบประมาณ การบริหารทีมงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ความรู้ในเชิงเทคนิคในการพัฒนาผลผลิต และทักษะในการบริหารทรัพยากร มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน มีภาวะผู้นำมีความสามารถในการปรับเวลาการทำงานให้เข้ากับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง

9.3) ผู้บริหารต้องมีสารสนเทศเพื่อใช้ในการบริหารตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างสรรค์ผลงาน เช่น ปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุนของผลผลิตค่าใช้จ่าย ทรัพยากร หนี้สิน เป็นต้น ซึ่งข้อมูลดังกล่าวต้องจัดเป็นหมวดหมู่ และที่สำคัญผู้บริหารต้องรู้ด้วยว่าข้อมูลต่าง ๆ จะส่งผลผลิตและผลลัพธ์อย่างไร

2.4 เปรียบเทียบความแตกต่างของงบประมาณแบบแสดงการวางแผน การกำหนดโครงการกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ความแตกต่างของระบบงบประมาณแบบแสดงการวางแผน การกำหนดโครงการ (Planning, Programming and Budgeting System) กับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting System) สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 1 ความแตกต่างของระบบงบประมาณแบบแสดงการวางแผน การกำหนดโครงการ กับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ระบบงบประมาณแบบแสดงการวางแผน	ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
ก. การมุ่งเน้น 1. การใช้ทรัพยากร ควบคุมปัจจัยนำเข้า(Inputs) 2. ควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด 3. เครื่องจักรการเบิกจ่ายงบประมาณ	ก. การมุ่งเน้น 1. ผลผลิตและผลลัพธ์ (Outputs and Outcomes) 2. ความรับผิดชอบ (Accountability) ความโปร่งใส (Accountability) และการรายงาน (Reporting) 3. การมอบหมายอำนาจและการกระจายอำนาจการจัดทำ

ระบบงบประมาณแบบแสดงการวางแผน	ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
ข. ข้อจำกัดในการดำเนินงาน 1. การวางแผนงบประมาณไม่สมบูรณ์ เนื่องจาก -ขาดความเชื่อมโยงในการวางแผน -ขาดกรอบวงเงินที่แสดงถึงค่าใช้จ่ายในอนาคต -ขาดความครบถ้วนและครอบคลุมของงบประมาณที่แสดงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งสิ้นของรัฐบาล 2. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานไม่เอื้อต่อการตรวจสอบ และการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน เนื่องจาก -ขาดความเป็นมาตรฐานสากล -ขาดการแสดงข้อมูลเพื่อการจัดการภายในเวลาอันควร 3. การจำแนกรายละเอียดรายการงบประมาณทำให้หน่วยงานขาดความคล่องตัว 4. เป็นระบบที่มีการรวมอำนาจไว้ค่อนข้างมาก จึงไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้โดยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร	และการบริหารงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติ (Budget Devolution) 4. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ (Expanding Budget Coverage) 5. การจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) ข. แนวทางใหม่ของการจัดทำงบประมาณ 1. นำยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ คำนึงสอดคล้องตามความต้องการของประชาชน 2. เพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ 3. ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องชี้นำ ในการกำหนดเป้าหมายของนโยบายและรวมเป้าหมายเข้าไว้กับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 4. กำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ที่ครอบคลุมเวลามากกว่า 1 ปีงบประมาณ 5. กำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะ 3-5 ปี เป็นการแสดงภาพรวมของภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ปัจจุบัน ที่มีลักษณะเป็น Rolling Plan สามารถทบทวนเปลี่ยนแปลงได้ 6. กำหนดผลผลิต ตัวชี้วัด ในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา ต้นทุน/ค่าใช้จ่าย 7. การอนุมัติงบประมาณ ให้ความสำคัญตามแผนงาน งาน/โครงการ ทำให้สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่หน่วยงาน/โครงการหนึ่ง ๆ กับวัตถุประสงค์ของงาน โครงการ 8. กำหนดรูปแบบการประเมิน ด้วยระบบการติดตาม

ระบบงบประมาณแบบแสดงการวางแผน	ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
	และประเมินผล (Monitoring and Evaluation) โดยวิเคราะห์จากตัวชี้วัด ที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ชัดเจน มีหน่วยนับค่า/เกณฑ์การวัดใช้ได้จริงและเหมาะสมกับเวลา 9. นำข้อมูลสารสนเทศการประเมินผล มานำเสนอทดสอบความเชื่อมโยงของสิ่งที่ดำเนินการผลิตหรือให้บริการ หรือจัดซื้อ โดยเปรียบเทียบกับสิ่งที่ควรจะได้

2.5 ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ GFMS : Government Fiscal Management Information System

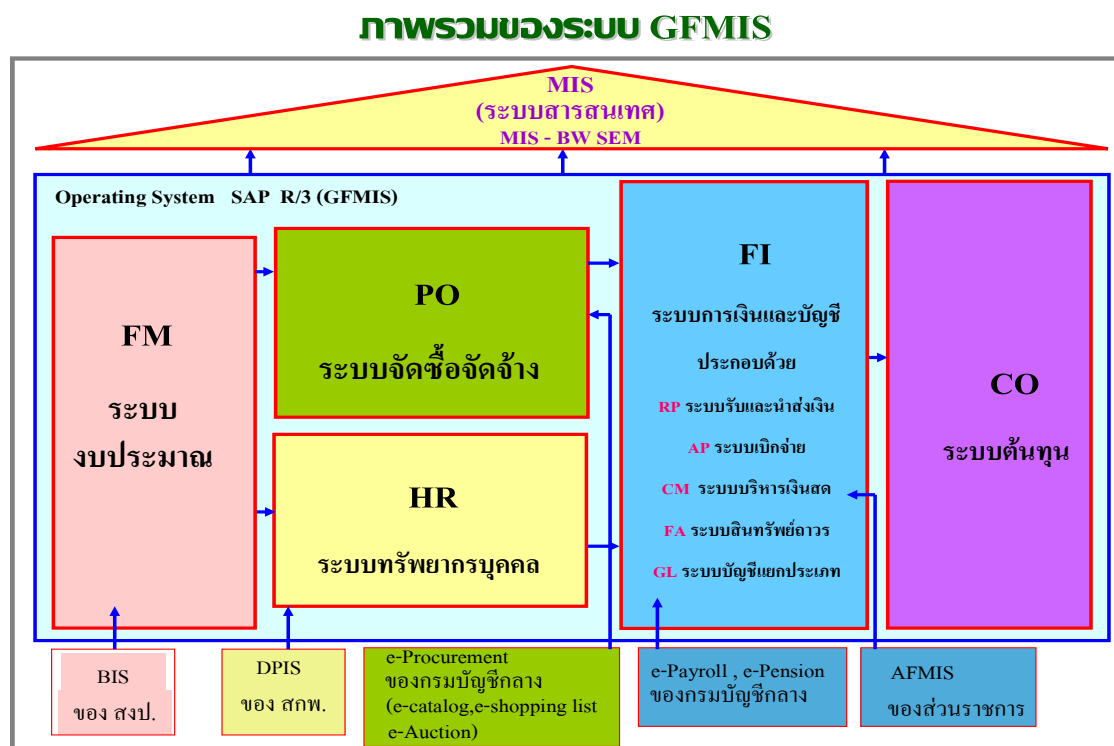
โครงการเปลี่ยนระบบการบริหารงานการเงิน การคลังภาครัฐ ให้มีความทันสมัย และมีประสิทธิภาพ โดยนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศทันสมัย มาประยุกต์ใช้ เพื่อปรับกระบวนการดำเนินงาน และการจัดการภาครัฐ ด้านการงบประมาณ การบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณ และการบริหารทรัพยากรบุคคล ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันนโยบายการปฏิรูประบบราชการที่ เน้นประสิทธิภาพ และความคล่องตัวในการดำเนินงาน ทำให้การใช้ทรัพยากรภายในองค์กรเป็นไปอย่างคุ้มค่า พร้อมกับการได้ข้อมูลสถานภาพการคลังของรัฐที่ถูกต้อง รวดเร็ว และทันสมัย เพื่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

ลักษณะสำคัญของระบบ GFMS

- มีระดับความน่าเชื่อถือและความปลอดภัยสูง
- เป็นเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุด
- เชื่อมโยงรวบรวมกระบวนการด้านการจัดการด้านงบประมาณ การดำเนินการทางบัญชี รวมทั้งการจัดการทางการเงินให้เป็นระบบกระบวนการจัดการเดียวกัน
- เป็นระบบที่ใช้ในการเข้าถึงข้อมูลจากหน่วยงานที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ในการใช้งานระบบเครือข่ายเพื่อดำเนินการทางด้านงบประมาณและสถานะของหน่วยงานได้อย่างเหมาะสม
- สามารถทำรายงานเพื่อการติดตามประเมินและวางแผน

ดังนั้นการใช้ระบบ GFMS เป็นเครื่องมือหนึ่งในการทำให้รัฐเป็นรัฐธรรมาภิบาลในการควบคุมปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจนและป้องกันการเข้ามา กุมอำนาจเหนือรัฐบาลไทยของทุนไร้พรมแดนในการแข่งขันภายในกฎเกณฑ์ที่แน่นอน โดยไม่ต้องพึ่งระบบพรรคพวกมิเช่นนั้น รัฐบาลไทยจะกลายเป็นเพียงระบบกลไก ในการบริการและจัดการเท่านั้น หรือเกิดกระบวนการพัฒนารูปแบบการคอร์รัปชันเป็นความชอบธรรมในธุรกิจการเมือง ซึ่งระบบการเบิกจ่ายเงินได้

เปลี่ยนแปลงขั้นตอนเดิมจากการวางฎีกาเพื่อเบิกเงินที่คลังจังหวัดเป็นการบันทึกการเบิกจ่ายในระบบ GFMIS แทน โดยในอนาคตระบบ GFMIS อาจจะมีการพัฒนาให้เกิดความคล่องตัวแก่หน่วยงานราชการมากยิ่งขึ้น



ภาพที่ 2 ภาพรวมของระบบ GFMIS

กระบวนการบริหารงบประมาณ เริ่มต้นขึ้นหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ผ่านขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณและมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ข้อมูลตัวเลขงบประมาณรายจ่าย ประจำปีจากระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนและจัดทำงบประมาณ(BIS) ของสำนักงานงบประมาณ จะถูกส่งผ่านไป ยังระบบ GFMIS เพื่อเป็นข้อมูลตั้งต้นในการดำเนินการบริหารงบประมาณกระบวนการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วยกระบวนการย่อย คือกระบวนการจัดทำแผนความต้องการ ารและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ กระบวนการจัดสรรงบประมาณ(ออกเงินงวด) และกระบวนการโอน/เปลี่ยนแปลงงบประมาณ กระบวนการ งบประมาณจะเชื่อมโยงกับกระบวนการงานของระบบงานอื่นๆ ในระบบGFMIS ได้แก่ กระบวนการจัดซื้อ/จัดจ้าง กระบวนการเบิกจ่าย กระบวนการจัดการสินทรัพย์ถาวร กระบวนการปันส่วนต้นทุนกิจกรรม และ กระบวนการในระบบบัญชีแยกประเภททั่วไปกระบวนการจัดทำปรับปรุงแผนความต้องการและแผนการ ใช้จ่ายงบประมาณ ส่วนราชการจะสามารถบันทึกข้อมูลแผนการ ใช้จ่ายงบประมาณ เข้าสู่ระบบ GFMIS ได้ ทันทีหลังจากนั้น สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนง งบประมาณ แล้วจึงจัดสรร งบประมาณให้ ส่วนราชการในระบบ GFMIS ซึ่งหมายถึง ส่วนราชการจะสามารถทำขั้นตอนเบิกจ่าย งบประมาณผ่านระบบเบิกจ่ายของ GFMIS ได้ทันที และเมื่อส่วนราชการ ต้องการโอนเปลี่ยนแปลงสามารถ

โอน/เปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในระบบ GFMS ได้ทันทีตามอำนาจที่ได้รับมอบจากสำนักงบประมาณ หรือกรณีที่อยู่ในอำนาจของสำนักงบประมาณ ส่วนราชการ ต้องสอดคล้องกับสำนักงบประมาณในระบบ GFMS ซึ่งหมายถึงสำนักงบประมาณต้องเข้าไปอนุมัติคำขอการโอน / เปลี่ยนแปลงค่านั้นในระบบ หลังจากนั้นส่วนราชการจึงสามารถเบิกจ่ายงบประมาณกับกรมบัญชีกลางได้ต่อไปสิ่งที่เกิดขึ้นคือ ใน 3 กระบวนการดังกล่าวสำนักงบประมาณจะใช้ฐานข้อมูลร่วมกันทำให้กระบวนการบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วการปรับปรุงข้อมูลใดๆ ส่วนราชการหน่วยงานกลาง ได้แก่ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลางและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถเรียกดูข้อมูล / รายงานในระบบ GFMS ได้อย่าง On-line Real Time เป็นการช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานประจำวัน ส่วนราชการที่ทำรายการเบิกจ่ายงบประมาณจากระบบ GFMS ไม่จำเป็นต้องจัดทำ รายงานเข้าส่วนกลาง ทำให้สามารถเพิ่มเวลาให้กับการบริหารงบประมาณได้มากขึ้นระบบGFMS ยังจะช่วยสนับสนุนการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ โดยสามารถโอน/จัดสรรงบประมาณที่ได้รับลงสู่หน่วยงานระดับย่อยกว่า เป็นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานนั้นมีความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อสนับสนุนนโยบายภาพรวมของส่วนราชการต่อไปหน่วยงานราชการที่ใช้ระบบGFMS ยังช่วยในการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนงานในสังกัดทั่วประเทศผ่านระบบฐานข้อมูลเดียวกันได้อย่าง On-line Real Time ไม่ว่าหน่วยงานย่อยจะตั้งอยู่ที่ใดในประเทศ เพราะเมื่อหน่วยงานย่อยทำเรื่องเบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง จะต้องผ่านระบบ GFMS ข้อมูลก็จะเข้าสู่ระบบบริหารงบประมาณทำให้ส่วนกลางติดตามการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้โอน / จัดสรรให้หน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนอกจากนี้ระบบ GFMS ยังช่วยในการติดตามสถานการณ์เบิกจ่ายงบประมาณได้ทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณและการโอนเงินให้ผู้ขาย หากหน่วยงานย่อยไม่สามารถใช้งบประมาณนั้นส่วนกลางก็จะติดตามและโยกย้ายงบประมาณนั้นได้ตามความเหมาะสมและอำนาจที่มี เพื่อกลับมาใช้ประโยชน์ด้านอื่นได้ทันที และในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณ ระบบ GFMS ทำให้มั่นใจได้ว่าจะไม่มีการเบิกจ่ายงบประมาณเกินวงเงินที่ได้รับ

2.6 การจัดทำแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นแนวทางที่ครบวงจรตั้งแต่การวางแผนการจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นโดยที่ผลผลิตคือสิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์หมายถึงผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบทั้งเชิงบวก และ/หรือ เชิงลบ) ที่มีต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงเป็นระบบที่จะทำให้รัฐบาลมั่นใจได้ว่า

- (1) ผลผลิตที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและเป้าหมายในระดับชาติหรือของรัฐบาล
- (2) ผลผลิตที่ต้องการ มีปริมาณ ราคาและคุณภาพเหมาะสมสอดคล้องกัน
- (3) ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนด

การเชื่อมโยงระหว่างนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์หลัก ผลงานหลักหรือผลลัพธ์ที่ต้องการของรัฐบาลให้เข้ากับแผนกลยุทธ์และแผนดำเนินงานของหน่วยงาน จะช่วยทำให้เกิดการบูรณาการของกระบวนการ การบริหารราชการแผ่นดิน สามารถถ่ายทอดนโยบายสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง การจัดสรรงบประมาณและการใช้ทรัพยากรต่างๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับลำดับความสำคัญและเจตนารมณ์ เกิดพันธะเงื่อนไขผูกพันและความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบและถูกตรวจสอบผลงาน

นอกจากนี้ตามนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการและแนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้มีความครอบคลุมในเชิงบูรณาการ 3 มิติ ได้แก่ มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function) มิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) และมิติงานตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda)

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีการกำหนดความเชื่อมโยงข้อมูลงบประมาณแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน โดยสำนักงานงบประมาณได้กำหนดรูปแบบของการจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ไว้

2.7 ระบบงบประมาณ Beyond Budgeting (ทศพร ศิริสัมพันธ์ เลขาธิการ ก.พ.ร)

เป็นการจัดทำงบประมาณที่มากกว่าการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นการก้าวข้ามระบบงบประมาณแบบเดิม การบริหารจัดการสมัยใหม่ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กรนั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของทุนทางการเงิน (financial capital) และการจัดการการเงิน (financial management) เท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมถึงเรื่องของ ทุนทางปัญญา (intellectual capital) อันได้แก่ผู้บริหารที่มีขีดความสามารถ (competent manager) ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้และทักษะ (skilled knowledge worker) ระบบงานที่มีประสิทธิผล ลูกค้าผู้มีความจงรักภักดี รวมถึงตราผลิตภัณฑ์ที่มีความเข้มแข็ง และการจัดการความรู้ (knowledge management) โดยสรุป Beyond Budgeting มีลักษณะเป็นรูปแบบการเปลี่ยนแปลงแบบขนานใหญ่ (radical approach) การนำไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการยอมรับ และระบบการสนับสนุน รวมทั้งจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและอย่างจริงจังของผู้บริหารทุกระดับในองค์กร รวมทั้ง ต้องมีทีมงาน

เปลี่ยนแปลงที่มีความสามารถและค่อนข้างทำงานเชิงรุก ซึ่งหมายความว่า ไม่ใช่ทุกองค์การที่สามารถทำให้บรรลุผลดังกล่าวได้

การขับเคลื่อนองค์การไปสู่ Beyond Budgeting นั้น บางครั้งเราอาจจำเป็นต้องอาศัยวิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือรูปแบบวิวัฒนาการ (evolutionary approach) ก็ได้ เช่น การวางขั้นตอนสำหรับระยะการเปลี่ยนผ่าน (interim step) เพื่อให้มั่นใจว่าองค์การทั้งหมด มีความคุ้นเคยหรือปรับเข้ามาอยู่ในเส้นทางที่ถูกต้องเหมาะสมเสียก่อน กล่าวคือ

- ปรับลดระดับของรายละเอียดในการวางแผนลง หรือ ทำให้ระดับรายละเอียดของการวางแผนแปรผันไปตามสถานการณ์และ/หรือขอบเขตภารกิจงาน
- นำวิธีการ rolling forecasting เข้ามาทดแทนการวางแผนประจำปี
- ปรับปรุงกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ให้มีลักษณะในแบบหมุนไป (rolling) และสามารถนำไปสู่การปรับแผนยุทธศาสตร์กลางปีได้ หากพบว่ามีความจำเป็น
- ให้การวัดผลงานในมิติที่ไม่ใช่การเงิน (non-financial performance measures) ถูกปรับเข้าไปในกระบวนการงบประมาณหรือการวางแผนดำเนินงาน อันจะช่วยนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายเชิงสัมพัทธ์ (relative targets) กับภายนอกต่อไป
- ยังคงให้มีการวางแผนเป้าหมายแบบบนลงล่าง (top-down) แต่กระจายอำนาจในส่วนของการวางแผนปฏิบัติการลงไป
- นำโปรแกรมประยุกต์เกี่ยวกับการวางแผนและวัดผลการดำเนินงานเข้ามาใช้

หากสามารถดำเนินการดังกล่าวจนบรรลุผล จะช่วยให้ขีดความสามารถในการปรับตัวขององค์การโดยรวมดีขึ้น และ ทำให้กระบวนการวางแผน ตลอดจนการ งบประมาณหรือการวางแผนดำเนินงาน ประจำปี เป็นไปอย่างยืดหยุ่นคล่องตัวและ รวดเร็วขึ้น เพื่อรอเวลาของการก้าวข้ามผ่าน ให้พ้นระบบการงบประมาณแบบเดิมอย่าง แท้จริงในโอกาสต่อไป

การเตรียมความพร้อมในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ปัจจัยสนับสนุนที่ช่วยให้การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นไปตามเป้าวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณ โดยมีปัจจัยประกอบที่สำคัญ 4 องค์ประกอบ

1. การพัฒนาบุคลากร เพื่อเตรียมความพร้อมทางด้านความรู้ ทักษะและประสบการณ์ในการทำงานที่เหมาะสมกับระบบงานที่เข้ามาในองค์กร
2. การเตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์เสริม เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อมูลเอกสาร ประกอบการทำงาน หรือการจัดทำเอกสารเผยแพร่ความรู้ในเรื่องของการจัดทำงบประมาณแนวใหม่เพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้และเข้าใจถึงระบบงบประมาณที่นำเข้ามาช่วย
3. ความพร้อมทางด้านผู้บริหาร ผู้บริหารจำเป็นต้องทำความเข้าใจและอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานทางด้านงบประมาณเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เช่น การเตรียมความรู้ความเข้าใจสำหรับผู้บริหาร สร้าง

ทัศนคติที่ดีสำหรับผู้บริหารให้รู้ให้เข้าใจถึงประโยชน์ที่แท้จริงสำหรับการนำไปใช้ในการตัดสินใจของผู้บริหาร และจำเป็นต้องกำหนดนโยบายของผู้บริหารที่มีต่อการจัดทำงบประมาณ

4. การเตรียมระบบบริหาร ที่เกี่ยวข้องเช่น แรงจูงใจในการทำงาน การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อการแก้ไขปรับปรุงอย่างเป็นระยะ ซึ่งจะทำให้งานดำเนินการไปได้ด้วยดี

2.8 งานวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จิตติมา พิจิตรากุล (2540) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์และศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะงาน ผลการศึกษาพบว่า งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานในด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริการชุมชนและสังคม และด้านการเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตรงข้ามกับลักษณะงานด้านอื่น ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงกันข้ามกับลักษณะงานทั้ง 3 ด้านดังกล่าว และมีแนวโน้มลดลง นอกจากนี้ยังได้ข้อสังเกตว่า การที่งบประมาณรายจ่ายในแต่ละด้านจะเพิ่มมากขึ้นน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมจากทั้งในและนอกประเทศและจากการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ผลของสมการได้พิสูจน์ว่า การประมาณการรายรับส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมากที่สุด โดยมีผลเรียงจากมากไปหาน้อยดังนี้ ลักษณะงาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านการบริการชุมชนและสังคม ด้านการบริหารทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายรวมผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศส่งผลต่องบประมาณรายจ่ายรวมเพียงเล็กน้อย ส่วนจำนวนประชากร ส่งผลต่อขนาดงบประมาณรายจ่ายด้านอื่น และส่งผลต่อขนาดงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจในทิศทางตรงกันข้าม

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย รัฐบาลนอกเหนือจากการพิจารณาจากตัวเลขการประมาณการรายรับแล้ว ผู้จัดทำควรพิจารณาถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและจำนวนประชากรด้วย

นาฏชุตา อรัญนารถ (2542) ได้ศึกษาเรื่อง สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารวิธีการงบประมาณแผ่นดิน : กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารวิธีงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น มีดังนี้

1. ปัญหาด้านงบประมาณ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การวางแผนระบบข้อมูล และเครื่องมือ ปัญหาที่พบว่ามีอยู่มาก คือระบบข้อมูล ซึ่งต้องเกี่ยวข้องตั้งแต่การจัดทำคำขอ งบประมาณ การอนุมัติงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยไม่มีฐานข้อมูลรวม ขาดการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ขาดผู้พัฒนาระบบอย่างต่อเนื่อง ผู้ปฏิบัติขาดความชำนาญ และผู้บริหารยังไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินงาน

2. ปัญหาด้านองค์กรงบประมาณ พบว่า เกิดโครงสร้างขององค์กรที่มีหน่วยงานจำนวนมาก เกิดความซ้ำซ้อน มีสายการบังคับบัญชายาว ระเบียบข้อบังคับขั้นตอนมาก ทำให้งานล่าช้าขาดความคล่องตัวเกี่ยวกับอำนาจการบริหารงาน วิสัยทัศน์ผู้บริหาร และการได้มาของผู้บริหารทุกระดับ

3. ปัญหาด้านบุคลากร พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ ศักยภาพ ทักษะ และการประสานงานเป็นปัญหารวมด้านบุคลากรทุกระดับ ซึ่งยังขาดระบบการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง การกำหนดตำแหน่งตามสายงานทำให้ยากต่อการจัดคนให้เหมาะสมกับงาน รวมทั้งระบบตอบแทนที่ไม่เป็นแรงกระตุ้น สำหรับผู้ตั้งใจปฏิบัติงาน

4. ข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงการบริหารวิสัยงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น มีดังนี้

- 1) ด้านบุคลากร มหาวิทยาลัยขอนแก่นควรจัดให้มีแผนและหลักสูตรการพัฒนาศักยภาพบุคลากรทุกระดับอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการ สำหรับผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งบริหารควรเป็นผู้ผ่านการอบรม ซึ่งให้ความรู้เรื่องนโยบาย แผนงบประมาณ และการบริหารการเงิน ปรับโครงสร้างการทำงานให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานแทนกันได้ ระบบค่าตอบแทนควรมีความชัดเจน และยุติธรรม รวมทั้งวิธีการได้ซึ่งผู้บริหาร
- 2) ด้านระบบฐานข้อมูล มหาวิทยาลัยขอนแก่นควรวางแผนจัดทำระบบฐานข้อมูล จัดและพัฒนาระบบเครือข่ายให้เป็นระบบเชื่อมโยงทั้งหมด โดยให้ศูนย์กลางคอมพิวเตอร์เป็นศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางสารสนเทศเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้การพัฒนาการบริหารงานและการตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง
- 3) ด้านโครงสร้าง การปรับรูปแบบการทำงานโดยรวมฝ่ายบริหารและฝ่ายนโยบาย เพื่อให้การวางแผนและการบริหารงบประมาณมีความคล่องตัวและรวดเร็ว ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน รัฐบาลควรกระจายอำนาจการบริหารลงมาให้มากที่สุด จัดวางระบบการคลังให้เป็นระบบเดียวกันทั้งมหาวิทยาลัย จัดคู่มือปฏิบัติงานให้เป็นบรรทัดฐานและปรับระบบการตรวจสอบภายในให้เป็นการตรวจสอบโดยประเมินผลงาน เมื่องบประมาณประกาศใช้ แล้วอนุมัติเงินประจำงวดให้มหาวิทยาลัยโดยตรง เพื่อดำเนินการต่อไป
- 4) โดยไม่ต้องจัดทำคำของบประมาณไปอีก และไม่ต้องผ่านคลังจังหวัด ซึ่งจะลดขั้นตอน เวลา
- 5) และบุคลากรในการปฏิบัติงานได้อย่างมาก

มนัสสวัสดิ์ เกษบุญชู (2542) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการปฏิบัติงานในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ตามทัศนะของผู้บริหารระดับกลาง และเจ้าหน้าที่การเงินและงบประมาณ ผลการศึกษาพบว่า

1. ผู้บริหารระดับกลางและเจ้าหน้าที่การเงินและงบประมาณ มีทัศนคติต่อปัญหา การปฏิบัติงานในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ โดยรวม และในแต่ละด้านในระดับปานกลาง

2. ผู้บริหารระดับกลางและเจ้าหน้าที่การเงินและงบประมาณ มีทัศนคติต่อปัญหา การปฏิบัติงานในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ โดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นด้าน พบว่า ด้านการจัดการงบประมาณ และด้านการอนุมัติงบประมาณแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

3. ผู้บริหารระดับกลางที่มีประสบการณ์ทำงานต่ำกว่า 5 ปี, 5-10 ปี และ 10 ปี ขึ้นไปมีทัศนคติต่อปัญหาการปฏิบัติงานในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินโดยรวม และในแต่ละด้านไม่แตกต่างกัน

4. เจ้าหน้าที่การเงินและงบประมาณ ที่มีประสบการณ์ทำงานต่ำกว่า 5 ปี, 5-10 ปี และ 10 ปีขึ้นไป มีทัศนคติต่อปัญหาการปฏิบัติงานในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินโดยรวม และในแต่ละด้านไม่แตกต่างกัน

พลุทรัพย์ ปิยะอนันต์ (2543) ได้อภิปรายเรื่องแนวทางการปฏิรูปการเงินและการระดับทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สรุปได้ดังนี้ การปฏิรูประบบงบประมาณต้องมี Performance based budgeting มีการกำหนดผลผลิต (set output) ที่ชัดเจนมีข้อตกลงเรื่องผลผลิต (output agreement) บวกด้วยข้อตกลงด้านทรัพยากร (resource agreement) ถ้าได้ผลผลิต (output) ค่าใช้จ่าย (unit cost) ซึ่งการควบคุมจะผ่อนคลายเป็นอย่างมาก ในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะของรัฐ แนวคิดสำนักงบประมาณจะเน้นในเรื่องคุณภาพมากกว่าปริมาณ เพราะตามกฎหมายปฏิรูปการศึกษาให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้นจึงต้องไม่เพิ่มจำนวนนักศึกษาของรัฐบาลมากนัก แต่ไปเน้นเรื่องการศึกษาในระดับปริญญาโท เอมากขึ้นและให้ภาคเอกชนรับปริญญาตรีมากขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระ เพื่อจะได้สร้างมหาวิทยาลัยของไทยให้เป็นมหาวิทยาลัยที่มีคุณภาพ

นิพนธ์ พัวพงศธร (2543) ได้อภิปรายเรื่อง แนวทางการปฏิรูปการเงินและการระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2543 ได้กล่าวถึงความจำเป็นของการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษาว่า

1. การปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษาเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เนื่องจากภาวะวิกฤตในอีก 4-5 ปี ข้างหน้า งบประมาณรายจ่ายของประเทศจะต้องใช้จ่ายเพื่อชำระหนี้จะเพิ่มขึ้น นั่นก็คือ รัฐต้องตัดงบประมาณด้านอื่น ๆ ลง หากไม่มีการปฏิรูประบบรายจ่ายทางการศึกษา โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษาแล้ว จะเกิดวิกฤตการณ์ทางการคลังอย่างมาก สถาบันการศึกษาของรัฐจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบ Financial ให้มีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันในการจัดการศึกษากับเอกชนได้เพราะต่อไปบทบาทของเอกชนจะต้องเพิ่มมากขึ้น สถาบันการศึกษาของรัฐจะต้องปรับตัวให้สามารถที่จะแข่งขันได้

1. กลไกการจัดสรรงบประมาณ (Funding mechanism) มี 4 ระบบ

- 1) ระบบการเจรจาต่อรองกับสำนักงานประมาณเป็นระบบปัจจุบัน ซึ่งประเทศไทยใช้ระบบนี้ อยู่
- 2) ระบบ quality – based mechanism เป็นระบบที่ใช้บ่อยมากมีประเทศใช้เพียงประเทศเดียว ที่ใช้ระบบนี้
- 3) ระบบ input – based mechanism เป็นระบบที่ใช้กันมากโดยผูกกับจำนวนนักศึกษา
- 4) ระบบ output – based mechanism เป็นระบบซึ่งยังมีประเทศที่ยังใช้กันมา

แต่เริ่มเป็นที่นิยมกันมากขึ้น คือ เป็นระบบที่ผูกพันกับจำนวนวิธีการอุดหนุนนั้น คือ ผูกพันกับจำนวนบัณฑิตจำนวนนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษา ซึ่งระบบนี้สำนักงานประมาณต้องการให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารดำเนินงาน แต่รัฐควบคุมเรื่องเงินงบประมาณเพื่อให้แต่ละมหาวิทยาลัยมีแรงจูงใจ ที่จะทำตามเป้าหมายของรัฐที่กำหนด เป็น performance – based budgeting โดยรัฐจะจัดสรรทรัพยากรตามจำนวนบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษา ใช้วิธีการสนับสนุน incentive ว่า ถ้าหากสำเร็จการศึกษาในเวลาก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณตามจำนวนผู้สำเร็จถ้าไม่สำเร็จการศึกษาในเวลาก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนที่ลดลง มีการลงโทษมหาวิทยาลัยที่มีการทดสอบตกสูง แต่ขณะเดียวกันมีแรงจูงใจให้มหาวิทยาลัยนั้น คัดนักศึกษาที่เรียนไม่ดี หรือพยายามคัดนักศึกษาที่เรียนดีตั้งแต่ต้น โดยให้ทุนการศึกษา โดยกำหนดช่วงการให้ทุนให้สั้น เพื่อที่จะให้นักศึกษาจบ ข้อดีคืออัตรานักศึกษาตกต่ำลง แต่วิธีนี้ก็มีปัญหา คือ จะเพิ่มคุณภาพของนักศึกษาได้อย่างไร

รชนีพร ชัยพิพัฒน์ (2544) ได้ศึกษาการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ศึกษาเฉพาะกรณีกรมทะเบียนการค้า ผลการวิจัยพบว่า กรมทะเบียนการค้ามี ขั้นตอนและกระบวนการเตรียมความพร้อมที่สรุปรวบรวมได้ 8 ขั้นตอน ซึ่งขณะนี้กรมทะเบียนการค้าดำเนินการได้ 5 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรก การประเมินขีดความสามารถของกรมทะเบียนการค้าตามหลักเกณฑ์การพิจารณาภายใต้มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ประการและต้องปรับปรุงใน 3 มาตรการแรก คือ การตรวจสอบภายใน การบริหารการจัดซื้อและการคำนวณต้นทุนผลผลิต พบปัญหาการคำนวณต้นทุนผลผลิตมีความซับซ้อนและต้องใช้เวลาเพราะบุคลากรยังขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่เคยทำมาก่อนและไม่มีต้นแบบ ขั้นที่สอง การลงนามบันทึกความเข้าใจเป็นข้อตกลงเบื้องต้นที่จะปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกรมทะเบียนการค้ากับสำนักงานประมาณ ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติบางข้อดำเนินการไม่ได้เพราะข้อตกลงบางข้อไม่มีความชัดเจน ขั้นตอนที่สาม การทบทวนการดำเนินงานและเตรียมความพร้อมเป็นการวางแผน การปฏิบัติงานและพัฒนามาตรการการจัดการทางการเงินทั้ง 7 ประการ ซึ่งกรมทะเบียนการค้าดำเนินการได้ 2 มาตรการคือการวางแผนงบประมาณและการคำนวณต้นทุนผลผลิต ปัญหาที่ เช่นเดียวกับขั้นตอนแรก ขั้นตอนที่สี่ การลงนามข้อตกลงการใช้ทรัพยากรเป็นข้อตกลง

การจัดสรรงบประมาณลงสู่ผลิตผลและการบริหารจัดการงบประมาณ ปัญหาในทางปฏิบัติต้นทุนผลิตยังมีความคลาดเคลื่อนเพราะการคำนวณต้นทุนที่ได้ยังมีค่าที่แท้จริงของผลิต ขั้นตอนที่ทำ กรมทะเบียนการค้าพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงินอีก 5 มาตรการคือ การตรวจสอบภายใน มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในและจัดหาบุคลากรให้เพียงพอ การจัดซื้อจัดจ้างมีการสำรวจและจัดทำสถานะภาพครุภัณฑ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว สำหรับอีก 3 มาตรฐานคือการบริหารสินทรัพย์ การควบคุมงบประมาณ และการรายงานทางการเงิน จะพัฒนาเสร็จสมบูรณ์ได้เมื่อมีการติดตั้งระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้างและระบบคอมพิวเตอร์เรียบร้อยแล้วซึ่งอยู่ระหว่างการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาดำเนินการ ขั้นตอนนี้ยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูลมานำเสนอได้ รวมทั้งขั้นตอนที่หก การลงนามข้อตกลงผลิต ขั้นตอนนี้เจ็ด กรมทะเบียนการค้าบริหารงบประมาณตามข้อตกลงผลิต และขั้นตอนสุดท้าย การติดตามและประเมินผลโครงการขยายผลซึ่งกรมทะเบียนการค้ายังไม่ได้นำดำเนินการ อนึ่งการที่กรมทะเบียนการค้าได้ดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มาแล้วได้ช่วยให้กรมทะเบียนการค้ามีความพร้อมที่จะนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปประยุกต์ใช้ได้มากขึ้น ส่วนราชการที่จะปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้ประสบความสำเร็จจะต้องผ่านการปรับปรุงระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จาก ก.พ. เสียก่อนดังเช่นกรมทะเบียนการค้าที่ดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณได้ตามแผนการดำเนินงานที่กำหนด การวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอแนะให้ส่วนราชการที่จะปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานต้องทบทวน ปรับปรุงกลยุทธ์ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการที่กฎหมายกำหนด ประการสำคัญที่สุดคือบุคลากรระดับผู้บริหารต้องมีความรู้ ความสามารถ มีความรับผิดชอบที่จะบริหารจัดการ มีหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่โปร่งใส เป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้ ระดับผู้ปฏิบัติต้องมีความพร้อมทั้งทางด้านความรู้ ความเข้าใจ และมีจิตใจทุ่มเทให้การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณและมีระบบการจัดเก็บเอกสารที่ถูกต้อง ในส่วนของสำนักงานนั้น ควรนำบทเรียนและแนวทางที่ได้จากกรมทะเบียนการค้ามาจัดทำคู่มือปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพื่อนำไปขยายผลได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

จุฑามาศ สุโรจน์รัตน์ (2544) ได้ศึกษาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานกรณีศึกษา สำนักงานศิลปากร ผลการศึกษาพบว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในมาตรการที่ 1 การวางแผนงบประมาณ มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์การดำเนินงาน ตัวชี้วัดผลงานเรียบร้อยแล้วและอยู่ระหว่างการจัดทำงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางและเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณภายใน ให้แก่หน่วยงานย่อยจะเสร็จสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2545 และระบบฐานข้อมูลสำหรับการติดตามประเมินผลงานตามตัวชี้วัดจะเสร็จสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2546 มาตรการที่ 2 การคำนวณต้นทุนกิจกรรม ยังไม่มีการดำเนินการเนื่องจากเป็นองค์กรที่ดัดขึ้นใหม่อยู่ระหว่างการจัดทำระเบียบ แนวทางการปฏิบัติและตัวชี้วัดที่

ชัดเจน เพื่อให้ได้มาถึงต้นทุนของกิจกรรมคาดว่าจะเสร็จสิ้นสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2546 มาตรการที่ 3 การบริหารจัดการจัดซื้อ มีการสำรวจสถานภาพ วัสดุ ครุภัณฑ์และประวัติการซ่อมบำรุงไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และการจัดซื้อจัดจ้างและการเช่าของสำนักงานศาลปกครองตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการปกครองว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2543 และกิจกรรมด้านอื่น ๆ คาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2546 และระบบคอมพิวเตอร์จะเสร็จสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2547 มาตรการที่ 4 การบริหารการเงินและการควบคุมงบประมาณ ได้มีการดำเนินการจัดทำระบบบัญชีแบบคงค้างตั้งแต่เริ่มจัดตั้งสำนักงานศาลปกครอง เพื่อประโยชน์ในเชิงของการจัดการประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินและอยู่ระหว่างการดำเนินการจัดวางระบบคอมพิวเตอร์คาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ภายในต้นปี พ.ศ. 2546 มาตรการที่ 5 การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเป็นการรายงานเหมือนส่วนราชการทั่ว ๆ ไปคือรายงานการใช้งบประมาณแต่ยังไม่ได้มีการรายงานทางการเงินตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและอยู่ระหว่างการวางระบบคอมพิวเตอร์เพื่อออกแบบระบบการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน คาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2546 มาตรการที่ 6 บริหารสินทรัพย์ มีการวางแผนกำหนดความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ และจัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินเรียบร้อยแล้วและอยู่ระหว่างการพัฒนาระบบการจัดการสินทรัพย์และระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ คาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2546 มาตรการที่ 7 การตรวจสอบภายใน มีการจัดตั้งผู้ตรวจสอบภายในเป็นที่เรียบร้อยแล้วและอยู่ระหว่างการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในคาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2546 และจะมีการเริ่มประเมินตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยบุคคลภายนอกและในปี พ.ศ. 2547 การวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอแนะให้สำนักงานศาลปกครองต้องมีการจัดระบบการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบขั้นตอน มีระเบียบข้อบังคับและมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจที่ตั้งเป้าหมายไว้ในระยะ 5 ปีและต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติ ให้มีความรู้ มีทักษะและมีความเข้าใจถึงเป้าหมายวัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินงานตามระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เนื่องจากการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีความยุ่งยาก ซับซ้อนทางด้านแนวคิดและวิธีปฏิบัติ ดังนั้นจึงต้องมีการพัฒนาเพิ่มทักษะและมีการฝึกอบรมแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

นิภาเพ็ญ เสมรสุต (2544) ได้ศึกษาการประเมินผลการวางแผนงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน: กรณีศึกษากรมทะเบียนการค้าและสำนักงานข้าราชการพลเรือน จากการศึกษาพบว่า ในแต่ละขั้นตอนของการวางแผนงบประมาณของหน่วยงานราชการยังต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ ดังนี้ 1) หน่วยงานราชการยังไม่สามารถมีการวางแผนกลยุทธ์ที่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการเนื่องจากเจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ที่เพียงพอและหลักเกณฑ์การวางแผนกลยุทธ์บางส่วนนั้นไม่สามารถนำมาใช้ได้จริงกับหน่วยงานในราชการของไทย 2) การจัดโครงสร้างแผนงาน งาน โครงการของหน่วยงาน

ราชการบางส่วนยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการจัดโครงสร้างแผนงานทำให้ยังมีปัญหาซ้ำซ้อนความแตกแยกของโครงสร้างแผนงานและยังทำให้แผนงานยังไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการจัดสรร ควบคุม และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานได้อย่างสมบูรณ์ 3) ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางนั้นสืบเนื่องมาจากการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานราชการที่มีจำนวนมาก มีความซ้ำซ้อนและบางส่วนไม่มีลักษณะเป็นผลผลิตที่ดีส่งผลให้การประมาณการรายจ่ายตามผลผลิตที่มีความล่าช้าและยังไม่มีควมสมบูรณ์มากนัก

2.3 ผลดีที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้แก่อาจก่อให้เกิดความประหยัด เกิดความคล่องตัวใน

การบริหาร มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษามากขึ้น ชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบและตรวจสอบ ก่อให้เกิดความโปร่งใส บุคลากรมีขวัญกำลังใจในการทำงานและก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและผลเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้แก่ อาจมีผู้มีอิทธิพลใช้อำนาจในการบริหารขาดความเสมอภาคในการเข้าเรียนของนักเรียน เกิดการทุจริตในการบริหาร อาจเกิดความไม่คุ้มค่าของการบริหารงบประมาณ

2.4 แนวทางการเตรียมความพร้อม ควรพัฒนาบุคลากรและผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้

ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา โรงเรียนและชุมชนกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกัน จัดระบบข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาผู้บริหารให้เป็นผู้บริหารมืออาชีพ ปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้แก่นักเรียน และประชาสัมพันธ์รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาให้ชุมชนได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

นพคุณธิ์ อนันนภิบุตร (2544) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎร วัตถุประสงค์ของการศึกษา เป็นการมุ่งนำเสนอทวิเคราะห์กระบวนการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่เป็นที่รู้จักกันแพร่หลายทั่วไปนัก โดยอาศัยระบบการวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองของสำนักเศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) และแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) โดยเน้นศึกษาการอนุมัติงบประมาณในฐานะที่เป็นตลาดการเมือง (Political Market) ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติขายสิทธิในการเบิกเงินจากบัญชีเงินคลังให้แก่ฝ่ายบริหารพร้อมกับการศึกษาถึง “สถาบัน” ที่ดำรงอยู่ภายในกระบวนการนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบพฤติกรรมการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลการศึกษาพบว่า ตลาดการอนุมัติงบประมาณเป็นตลาดซึ่งเกิดจากปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่าง ตัวละครทางการเมืองต่าง ๆ โดยมีกรรมสิทธิ์งบประมาณเป็นผู้เล่นที่สำคัญ ซึ่งกรรมสิทธิ์ ๗ จะทำการแลกเปลี่ยนตัวละครอื่น ๆ เพื่อปกป้องและผันงบประมาณลงไปยังเขตเลือกตั้งของตนเอง โดยที่การอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรแทบจะมิได้ยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของมิติทางวิชาการ หลักการ หรือเทคนิคในเรื่องงบประมาณใด ๆ เลย หากแต่เป็นกระบวนการที่วางอยู่บนพื้นฐานของการต่อรอง และประสานผลประโยชน์ระหว่างตัวบุคคลและกลุ่มบุคคลต่างๆ เป็นสำคัญ ลักษณะดังกล่าวมิใช่ออกปรองเพ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการอนุมัติงบประมาณเพียงด้านเดียว แต่เป็นผลสืบเนื่องจากความบกพร่องหละหลวมของ

กระบวนการงบประมาณไทย ทั้งนี้ในขั้นตอนการจัดทำ และการบริหารงบประมาณประกอบกับกรอบทางสถาบัน (Institutional Framework) ซึ่งในตลาด การอนุมัติงบประมาณไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธรรมเนียมปฏิบัติที่ส่งเสริมให้เกิดไว้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) อันถือเป็นลักษณะเด่นของการตลาดการอนุมัติ งบประมาณไทยโดยมีความไว้สมมาตรที่สำคัญมี 2 ระดับ คือ ระดับแรก ฝ่ายบริหารผูกขาดสารสนเทศไว้ในระบบราชการ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจได้เพียงเล็กน้อย ระดับที่สอง ฝ่ายนิติบัญญัติก็อดกันมิให้ประชาชนเข้ามา รับทราบถึงการใช้ดุลยพินิจ ของคณะกรรมการฯ ได้ ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถมีพฤติกรรม เบี่ยงเบนไป ในส่วนของสถาบันที่เป็นทางการได้มีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานานในทิศทางการ เปลี่ยนแปลงงบประมาณได้มากนัก อันมีเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังมาจากความไม่ไว้วางใจในพฤติกรรมของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จึงมีสถาบันที่เป็นทางการมากมาย เกิดกระบวนการรัฐธรรมนูญวัตร (Constitutionalization) เพราะเกรงว่า ส.ส.จะแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ในทางที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง

จักรวดี อนุโยธา (2544) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการ งบประมาณแผ่นดิน : กรณีศึกษา การอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดทำและพิจารณางบประมาณให้ความสำคัญกับงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ.2502 กำหนดเพียงให้มีการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย โดยไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่าย นิติบัญญัติอนุมัติการจัดเก็บภาษีในคราวเดียวกัน รวมถึงการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจบางประการ เกี่ยวกับการใช้เงินแผ่นดิน ทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายประจำปีที่อนุมัติโดยรัฐสภาในตอนต้นไม่ สอดคล้องกับการบริหารงบประมาณแผ่นดินในระหว่างปี งบประมาณก่อให้เกิดปัญหารัฐสภาไม่มีโอกาส ควบคุมดุลยภาพของงบประมาณอย่างแท้จริง และไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมการใช้เงินแผ่นดินได้อย่างมี ประสิทธิภาพ กับการขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายในงบประมาณและรายจ่ายนอกงบประมาณ ผู้เขียน ได้เสนอแนวทางแก้ไขหลายกรณี นับตั้งแต่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณ รวมทั้งปรับปรุง กลไกและวิธีการที่ใช้ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

เจนรักษา ชัยบุญธรรม (2544) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณที่มีต่อ ระบบการติดตามและประเมินผล ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณมีความคิดเห็นต่อระบบติดตามและประเมินผลภายใต้ระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานอยู่ในระดับดีมาก เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นตามปัจจัยส่วนบุคคลด้าน อายุ สาขาวิชาที่จบ การศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน พบว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณมีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้นปัจจัยเพศ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่งและสายงานรับผิดชอบ ส่วน ปัจจัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความคิดเห็น ของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ

เสน่ห์ เหล่าเสนา (2545) ได้ศึกษาความพร้อมและความคาดหวังต่อการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดชัยภูมิ ผลการวิจัยพบว่า

1. ความพร้อมต่อการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณโดยภาพรวมและรายด้านมีความพร้อมอยู่ในระดับ “มาก” เรียงตามลำดับคือ พฤติกรรมผู้นำ พฤติกรรมการปฏิบัติงานของครู ความสัมพันธ์กับชุมชนและบรรยากาศองค์การในโรงเรียน

2. ความคาดหวังต่อการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ

2.1 การจัดสรรงบประมาณควรจัดในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป โดยพิจารณาจากจำนวนรายหัวของผู้เรียนและพิจารณาเพิ่มพิเศษให้กับสถานศึกษาที่มีผลงานดีเด่นหรืออยู่ในเขตกันดาร หรือมีนักเรียนพิการ การบริหารงบประมาณให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมพิจารณาตรวจสอบและติดตาม โดยผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจเต็มในการอนุมัติเบิกจ่าย

2.2 ปัญหา อุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้แก่ การจัดสรรงบประมาณอาจเกิดความไม่เป็นธรรม อาจเกิดการต่อต้านจากผู้สูญเสียอำนาจ โรงเรียนบางแห่งไม่มีความพร้อมและอาจเกิดความข้อขัดแย้งในการบริหาร

อุทุมพร จารมรمان และคณะ (2545) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผลการศึกษาพบว่า การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยจากมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การบริหารมหาวิทยาลัยในอนาคตจำเป็นต้องยอมรับความหลากหลาย ในวัตถุประสงค์ เป้าหมายของการดำเนินงาน และความแตกต่างในความต้องการเจ้าของแหล่งเงินแต่ละประเภท เป็นของจำกัดเบื้องต้นของการพัฒนาระบบทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ และระบบที่พัฒนาขึ้นต้องมีความอ่อนตัวเพียงพอที่จะปรับเปลี่ยนตามเงื่อนไขของแหล่งเงินทุน มหาวิทยาลัยต้องปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแผ่นดิน จากระบบจำแนกรายการ และรายหมวด มาเป็นงบประมาณเงินอุดหนุน โดยมีการกำหนด

1) การกำหนดขอยอดวงเงินงบประมาณ มีการวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) ซึ่งเป็นการวางแผนระยะยาว ทั้งในส่วนข้อตกลง กิจกรรมและประมาณการรายรับ/รายจ่าย ที่หน่วยงานต้องจัดทำเพื่อเสนอทำความเข้าใจกับรัฐบาล ในหลักการสำนักงบประมาณ จะเข้ามามีบทบาทในส่วนนี้มากขึ้นกว่าเดิมที่ผ่านมา ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามสิ่งที่กำหนดในส่วนของแผนการปฏิบัติ ระบบการทำงานของภาครัฐ และในส่วนที่เป็นแนวปฏิบัติของสำนักงบประมาณที่ต้องการให้มีการเสนอแผนเงิน และแผนงานเป็นเวลาล่วงหน้า 1-3 ปี

2) การเสนอขอตั้งงบประมาณ มหาวิทยาลัยจะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในลักษณะ หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ในขั้นตอนระบบวิธีการงบประมาณทุกมหาวิทยาลัย ยังคงต้องจัดทำและนำเสนอเอกสารเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยแสดงเป้าหมายการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณปัจจุบัน

และขอวงเงินงบประมาณที่ต้องการรับการสนับสนุนจากรัฐบาลตามแบบเอกสารและระยะเวลาที่สำนักงานงบประมาณกำหนด ทั้งนี้ เป้าหมายภาระงานและขอวงเงินงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ที่ได้ทำความตกลงและได้รับอนุมัติในหลักการจากสำนักงานงบประมาณ

3) การบริหารงบประมาณ ภายหลัการอนุมัติขอวงงบประมาณรายจ่ายสำรราชบัญญัติงบประมาณประกาศใช้เป็นกฎหมาย มหาวิทยาลัยต้องปรับรายละเอียดในการบริหาร จัดการงบประมาณโดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย เพื่อประกันว่า ตามขอเงินที่ได้รับการจัดสรรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตกลงเป็นหลักการไว้กับรัฐ รายละเอียดการบริหารและจัดการทั้งหมด จะใช้เป็นเกณฑ์และบรรทัดฐานสำหรับการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เมื่อสิ้นปีงบประมาณ

4) การวางแผนการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน การรายงานและตรวจสอบผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายภาระงานที่ทำความตกลงไว้ในหลักการ และการใช้จ่ายเงินภายในงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ จะถูกปรับมาเป็นกลไกสำคัญที่สุด ในการบริหาร/จัดการงบประมาณ และการเงินของมหาวิทยาลัยในอนาคต เป็นประเด็นการเปลี่ยนแปลงหลักที่กระทบต่อวัฒนธรรมองค์กรขึ้นใหม่โดยตรง จนถึงขั้นมีความจำเป็นต้องสร้างวิถีชีวิตใหม่ในการทำงานของบุคลากร การตรวจสอบและการประเมินผลงานตลอดจนวิธีการทำงาน จะกำหนดเป็นวัฒนธรรมใหม่ที่ต้องยอมรับ และถือปฏิบัติให้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนางานมากกว่าเพื่อใช้การลงโทษทางวินัยและการทำผิด

จิตรา เติมย์ (2545) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การนำเสนอรูปแบบงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ” ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐควรมีหลักการดังนี้

- 1) รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการการศึกษา อุดมศึกษา ในฐานะบริการสาธารณะของรัฐ Public Goods ต่อประชาชน
- 2) รัฐบาล สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาพึงมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่เป็นธรรม
- 3) การสนับสนุนงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความคล่องตัวในการบริหารงานด้วยการกระจายอำนาจทางการบริการ
- 4) สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณได้โดยสมบูรณ์ภายใต้ความรับผิดชอบในการตรวจสอบได้ (Accountability)

สรรชนา คำชู (2545) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงบประมาณองค์กรในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่: กรณีศึกษาการหารายได้ ผลการศึกษาพบว่า วงจรงบประมาณ และการดำเนินงานขององค์กรในกำกับ สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เนื่องจากถูกกำหนดกรอบโครงสร้างโดยสภามหาวิทยาลัย นอกจากนั้นองค์กรในกำกับมหาวิทยาลัย แม้จะมีระเบียบการบริหารภายในเป็นของตนเองได้ ทั้งระเบียบบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ระเบียบว่าด้วยการบัญชี ระเบียบว่าด้วยการพัสดุเงินรายได้ แต่ฝ่ายบริหารองค์กรเมื่อจัดทำร่างระเบียบและเสนอคณะกรรมการอำนวยการแล้ว ต้องนำเสนออธิการบดีลง

นาม และประกาศให้เป็นระเบียบต่อไป จำเป็นต้องสอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย เนื่องจากถูกกำหนดกรอบโครงสร้าง ให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้อนุมัติงบประมาณประจำปีขององค์กร อย่างไรก็ตามก็พบว่าการบริหารงบประมาณภายในองค์กรทั้ง 14 องค์กร เกิดความสับสน และคล่องตัวในการบริหารพอสมควร เนื่องจากระเบียบเหล่านี้ได้เปิดกว้าง ให้ผู้อำนวยการองค์กรในกำกับได้ใช้อำนาจในการบริหารงบประมาณในองค์กรวินิจฉัย สิ่งการในการบริหารงานภายในหน่วยงานของตนค่อนข้างมาก และหารายได้ด้วยตนเองในการบริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อให้องค์กรสามารถเลี้ยงตนเองได้

สมหวัง ขอเอื้อกลาง (2546) ได้ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและแนวทางในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนและครูโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัยพบว่า

1. ผลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โรงเรียนได้ดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางโดยดำเนินการในการบริหารจัดการอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านศักยภาพบุคคล ด้านทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตอื่นและด้านงบประมาณสนับสนุนอยู่ในระดับปานกลางและเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างปรากฏว่ามีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 เฉพาะด้านตำแหน่ง ส่วนด้านอื่น ๆ ได้แก่ วัสดุการศึกษาสูงสุด ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และขนาดโรงเรียนที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานเป็นส่วนใหญ่

2. ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โรงเรียนประสบปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานทั้งโดยภาพรวมและรายด้านซึ่งได้แก่ด้านศักยภาพบุคคล ด้านงบประมาณสนับสนุน ด้านการบริหารจัดการและด้านทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตอื่นอยู่ในระดับปานกลางและเมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นปรากฏว่าผู้บริหารโรงเรียนและครูโรงเรียนมัศึกษามีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ทั้งในด้านตำแหน่ง ด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ด้านวัสดุการศึกษาสูงสุดและขนาดโรงเรียนที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

3. แนวทางในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ผู้บริหารโรงเรียนและครูโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์มีความคิดเห็นว่าการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานควรจะดีขึ้นเมื่อใช้แนวทางในการปฏิบัติตามที่เสนออยู่ในระดับมาก เช่นการให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม การได้ไปศึกษาดูงานที่อื่น การมอบหมายงาน การติดตามงานอย่างเป็นระบบ ฯลฯ และเมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นปรากฏว่าผู้บริหารโรงเรียนและครูโรงเรียนมัศึกษามีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ทุกประการ

งานวิจัยในต่างประเทศ

เบนท์ อี โรเบิร์ต (Roberts ,Brian E. 1998) ได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในสหรัฐอเมริกา ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายบ่งชี้ให้เห็นถึงวัฒนธรรมในแต่ละรัฐซึ่งจะให้ความสำคัญกับสังคมที่ดี การปฏิบัติของหน่วยงานที่ดีและให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งหมดนี้นำมาใช้ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ผลการวิจัยยังพบอีกว่าในแต่ละรัฐมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพที่นำมาใช้ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและสุดท้ายจากข้อมูลบ่งชี้ว่าในแต่ละรัฐเริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานแต่รูปแบบยังไม่ชัดเจน

ทิมโบทรี ดักลาส บรูคเกอร์ (Brooker , Timothy Douglas 1998) ได้ทำการวิเคราะห์นโยบายงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในการศึกษาระดับสูงของออคานซอล ผลการวิจัยพบว่า จากการศึกษาในเชิงลึกจากข้อมูลที่ได้แสดงถึงว่าคณะกรรมการเห็นด้วยกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในการศึกษาระดับสูงของออคานซอล อย่างไรก็ตามในรายงานได้พบข้อบกพร่องในระบบ เป็นข้อบกพร่องที่มองเห็นในรอบ ๆ ระบบที่ซับซ้อนและบุคลากรขาดความรู้สึกร่วมในพันธกิจขององค์กร ข้อมูลยังบ่งชี้อีกว่าในส่วนนโยบายล้มเหลวมากที่สุด มองเห็นข้อบกพร่องมากที่สุดในระบบ การเพิ่มขนาดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติในเงินกองทุนบนพื้นฐานของทฤษฎีที่ได้จากการศึกษา การวิเคราะห์นโยบายสนับสนุนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้เป็นที่ยอมรับในการศึกษาระดับสูงของออคานซอลประกอบไปด้วยการนำข้อปรับปรุงแก้ไขมาเป็นข้อมูลในการวางระบบเริ่มแรก ในประการต่อมาควรมีการกำหนดการวัดผลการดำเนินการในจำนวนน้อยข้อและบุคลากรในหน่วยงานแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของพันธกิจของหน่วยงาน

มาร์ค อลีน พอยเซล (Poisel , Mark Allen 1998) ได้ทำการประเมินระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของวิทยาลัยชุมชนใน ฟลอริดา ผลการวิจัยพบว่า จากข้อมูลที่ได้รับการยืนยันจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับนโยบายตามรูปแบบการทดสอบที่กำหนดตามที่จริงในสภาพปัจจุบันและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการทดสอบและจากการสัมภาษณ์ 4 ผู้บริหารวิทยาลัยชุมชนพบว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการใหม่ตามกฎหมายโดยใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานพบความเปลี่ยนแปลงประกอบไปด้วยการเพิ่มขึ้นของตำแหน่งอาจารย์ในคณะ วิชาการแลโครงการที่สนับสนุนเพิ่มขึ้นและการปรับปรุงระบบการบริการนักเรียน ผลการวิจัยยังบ่งชี้อีกว่าต้องส่งเสริมให้มีการระดมทุนให้เป็นรูปธรรมตามเจตนาของกฎหมาย อย่างไรก็ตามในโครงการนี้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจและจุดมุ่งหมายในผลลัพธ์ของการระดมทุน การวิจัยนี้จะช่วยจุดประกายให้คณะกรรมการการศึกษาระดับสูงและสถานิติบัญญัติได้พิจารณาเจตนาของกฎหมายต่อไปในอนาคต

เจอรอนโด เอ็มมานูเอล ฟลาวเวอร์ (Flowers, Geraldo Emmanuel 1999) ได้ศึกษาการประเมินหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในฟลอริดา ผลการวิจัยพบว่า นโยบายและภาวะผู้นำของหน่วยงานที่ดีจะทำให้หน่วยงานประสบความสำเร็จ บรรลุบนพื้นฐานของข้อมูลที่ดีหรือการตัดสินใจบนฐานแห่งความจริงเป็นสภาพเงื่อนไขที่เหมาะสมที่สุดสำหรับหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จ นอกจากนั้นยังบ่งชี้ถึงแนวคิดในการ

วิเคราะห์นโยบายของงบประมาณจะต้องประกอบไปด้วยตัวแปรทั้งสภาพแวดล้อมและระดับขององค์กร นอกจากนั้นผู้นำของหน่วยงานจะต้องมีความชัดเจนใน 3 ปัจจัยของการบริหาร งบประมาณให้ประสบความสำเร็จคือ

1. ต้องมีความชัดเจนในผลสำเร็จ โดยประสานระหว่างความพึงพอใจของชุมชนกับพันธกิจของหน่วยงาน
2. ต้องมีการจัดการกับปัจจัยภายนอกที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ และนโยบาย
3. ต้องมีการจัดการกับปัจจัยภายในให้ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมในการบริหารและอำนาจในการรับรู้เน้นการตัดสินใจบนฐานแห่งความจริง