บทที่ 2
แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมปริทัศน์

การศึกษาการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาปฏิบัติครั้งนี้ได้ใช้แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการศึกษาดังนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

2.2 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance – Based Budgeting: SPBB)

2.3 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

2.4 การจัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีงบประมาณ 2546 และ 2547

2.5 วรรณกรรมปริทัศน์

2.6 กรอบแนวคิดและตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

2.7 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

2.1.1 ความหมายของงบประมาณ

งบประมาณ (Budget) ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความและความสำคัญมากมายหลายท่านแตกต่างกันออกไป ซึ่งได้แก่คำจำกัดความดังนี้

ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2544: 4) ให้คำนิยามว่า งบประมาณหมายถึงเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงินและโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่งๆ โดยที่รัฐบาลได้สัญญาต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขที่ได้ตกลงกันแล้ว

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2543: 404) ให้ความหมายว่า งบประมาณคือแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลจะเสนองบประมาณในรูปของร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล

Frank P. Sherwood (1954: 7) กล่าวว่า งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการประมาณการบริหาร กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุผลตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

(1) การจัดเตรียม (Preparation)

(2) การอนุมัติ (Adoptation) และ

(3) การบริหาร (Execution)

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปความหมายของงบประมาณได้ว่า งบประมาณหมายถึง แผนที่ประมาณการใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรมหรือโครงการ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งของหน่วยงานหรือรัฐบาล และวิธีการหาเงินมาใช้จ่ายตามกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ ไว้ด้วย

2.1.2. ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ

ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2544: 7-8) กล่าวว่า งบประมาณมีความสำคัญเพราะเป็นสิ่งจำเป็น มีประโยชน์ต่อการบริหารราชการของประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถนำงบประมาณไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายและบริหารประเทศในลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่างๆ เช่น จัดให้งานต่างๆ ที่รัฐบาลประสงค์จะดำเนินการได้รับการกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ดำเนินการตามนโยบาย แผนงานตลอดจนงาน/โครงการต่างๆ ให้เป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับบรรจุไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ป้องกันการรั่วไหลและการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนและไม่จำเป็น

2. ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลถือเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดของประเทศ และมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนได้มากที่สุด รัฐบาลสามารถนำงบประมาณไปใช้ในโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ

3. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการอาศัยกลไกการวางแผนการจัดสรรเงินงบประมาณไปในด้านต่างๆ ที่เหมาะสมสอดคล้องกับแผนพัฒนา วางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาเร็วที่สุด และใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพสูงที่สุด

4. เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น โดยการจัดสรรงบประมาณไปสู่งานที่สามารถช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนที่ยากจนให้สูงขึ้น เช่น โครงการด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ อันได้แก่ การสร้างถนน ไฟฟ้า ประปาและโทรศัพท์ ไปสู่ชนบท เพื่อสนับสนุนการประกอบอาชีพและคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น

5. เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศโดยอาศัยงบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลัง โดยการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับภาวะ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

เศรษฐกิจแต่ละภาวะ เช่น การใช้มาตรการภาษีอากรในภาวะเงินเฟ้อ หรือในภาวะเงินฝืด รัฐบาลอาจใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลัง โดยการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้มากขึ้น และอาจจะมากกว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้จากภาษีอากร เพื่อเป็นการเพิ่มปริมาณเงินในระบบให้มากขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขภาวะเงินฝืด ฯลฯ

6. เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์งาน และผลงานที่รัฐบาลจะดำเนินการให้แก่ประชาชนและประเทศ งบประมาณยังเป็นที่รวมของแผนงานและงานที่รัฐบาลจะดำเนินการในแต่ละปีในด้านต่างๆ ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถใช้งบประมาณโดยเอกสารงบประมาณเป็นการสื่อให้ประชาชนทราบถึงแผนงานและงาน โครงการต่างๆ ที่รัฐบาลจะดำเนินการและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการเสียภาษีอากรให้รัฐบาล

2.1.3 ประเภทของงบประมาณ (Types of Budget)

ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2544: 24-39) กล่าวว่างบประมาณที่ประเทศต่างๆ ใช้กันอยู่ในขณะนี้มีมากมายหลายประเภท แต่ที่สำคัญๆ และที่รู้จักกันโดยทั่วไปมีอยู่ประมาณ 6 ประเภท ดังต่อไปนี้ คือ

1.งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budget) งบประมาณแบบนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม มีรายการต่าง ๆ มากมายและกำหนดเอาไว้ตายตัว จะพลิกแพลงจ่ายเป็นรายการอย่างอื่นผิดจากที่กำหนดไว้ไม่ได้ และถึงแม้จะจ่ายตามรายการที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่จะจ่ายเกินวงเงินที่กำหนดไว้ไม่ได้ ถ้าจะผันแปรหรือจ่ายเกินวงเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณหรือกระทรวงการคลัง และหาเงินรายจ่ายมาเพิ่มให้พอจะจ่าย

2. งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) เป็นงบประมาณที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานให้ได้ผลตามความมุ่งหมายที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ โดยมีการติดตามและประเมินผลของโครงการต่างๆ อย่างใกล้ชิด และมีการวัดผลงานในลักษณะวัดประสิทธิภาพในการทำงาน ว่างานที่ได้แต่ละหน่วยนั้นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสร้างเท่าไร คนใช้เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาเท่าไรต่อคน นักเรียนเสียค่าใช้จ่ายในการให้การศึกษาเท่าไรต่อหัว เป็นต้น

3. งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning or Programming Budget) มีลักษณะเลิกการควบคุมรายละเอียดทั้งหมด ให้กระทรวง ทบวง กรม กำหนดแผนงาน สำนักงบประมาณจะอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้แต่ละแผนงานโดยอิสระ และทำการควบคุมโดยการตรวจสอบและประเมินผลของงานแต่ละแผนงานว่า ได้บรรลุเป้าหมายตามแผนงานเพียงใด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

4. งบประมาณแบบแสดงการวางแผน การกำหนดโครงการและงบประมาณ (Planning Programming and Budgeting) ระบบนี้เป็นการแสดงตัวเลขค่าใช้จ่ายระยะยาวของโครงการที่ได้มีการวางแผนไว้เรียบร้อยแล้ว บวกกับมีข้อมูลที่ถูกต้องในการสนับสนุนโครงการนั้น ส่วนประกอบของระบบ PPBS นำระบบการวิเคราะห์ (System Analysis) มาใช้กับงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting) แนวความคิดในการวิเคราะห์ค่าหน่วยสุดท้ายทางเศรษฐศาสตร์ (Marginal Analysis) และการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับผลอันพึงจะได้รับค่าใช้จ่ายในการนั้นๆ (Cost-Benefit Analysis/Cost-Effectiveness Analysis) นำมารวมเข้ากับการวิเคราะห์อย่างมีระบบ โดยคำนึงถึงเวลาหลายปีข้างหน้า

5. งบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero base) งบประมาณแบบฐานศูนย์ ในลักษณะกว้างๆ เป็นระบบงบประมาณที่จะพิจารณางบประมาณทุกปีอย่างละเอียดทุกรายการ โดยไม่คำนึงถึงว่ารายการหรือหรือแผนงานนั้นจะเป็นรายการหรือแผนงานเดิมหรือไม่ ในรายละเอียดเป็นขบวนการวางแผนปฏิบัติงานและงบประมาณที่จะต้องแสดงการเสนอตั้งงบประมาณในรายละเอียดของกิจกรรมที่จะกระทำ ต้องมีการแสดงกิจกรรมของงานที่จะกระทำในรูปของ “ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ” (Decision Package) ซึ่งชุดงานเหล่านี้จะถูกประเมินผลด้วยการวิเคราะห์อย่างมีระบบและจัดอันดับชุดงานเหล่านี้ตามความสำคัญก่อนหลัง (Ranking)

6. งบประมาณแบบสะสม (Incremental Budget) เป็นระบบที่มีการพิจารณางบประมาณเฉพาะส่วนเงินงบประมาณที่เพิ่มใหม่ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาจากปีที่แล้วนั้น แต่เงินงบประมาณในปีที่แล้วที่ได้เคยพิจารณาไปครั้งหนึ่งแล้วจะไม่มีการพิจารณาอีกครั้ง เพียงแต่ยกยอดเงินมาตั้งเป็นงบประมาณใหม่ได้เลย เพราะถือว่าได้มีการพิจารณาไปแล้วครั้งหนึ่งคงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง

งบประมาณแต่ละรูปแบบ จะเน้นวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ไม่เหมือนกัน วัตถุประสงค์ของการใช้โดยปกติแล้วมี 3 ประการคือ

1.1) งบประมาณเพื่อการควบคุม หากจะใช้งบประมาณเพื่อการควบคุมแล้ว รูปแบบที่ควรใช้คือ งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budget) ทั้งนี้เพราะงบประมาณในรูปแบบนี้จะแสดงรายละเอียดของหน่วยงานและรายละเอียดของรายการต่างๆ ที่ต้องการงบประมาณจัดหามาสะดวกต่อการควบคุม สิ่งสำคัญในการใช้งบประมาณให้ทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ก็คือ การจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกตามหน่วยงาน (Organization Classification) โดยแสดงว่าหน่วยงานใดได้รับงบประมาณเท่าใด และงบประมาณของแต่ละหน่วยงานก็จะได้รับการจำแนกตามลักษณะของการใช้จ่าย (Object of Expenditure Classification) คือ แยกเป็นหมวดเงินเดือน หมวดค่าใช้จ่าย หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์ ฯลฯ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

1.2) งบประมาณเพื่อการจัดการ หากจะใช้งบประมาณเพื่อการจัดการแล้ว รูปแบบงบประมาณที่ควรใช้คือ งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) ทั้งนี้เพราะงบประมาณในรูปแบบนี้ได้แสดงเงินงบประมาณที่จะใช้ในรูปแบบของงานหรือกิจกรรมที่จะทำแทนที่จะแยกออกเป็นหน่วยงาน และมีการแสดงค่าใช้จ่ายสำหรับงานหรือกิจกรรมที่จะทำ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมนั้นๆ ออกมาในรูปของค่าใช้จ่ายต่อหน่วย

1.3) งบประมาณเพื่อการวางแผน หากจะใช้งบประมาณเพื่อแก้ปัญหาบางประการโดยมีแผนการต่างๆ จัดเรียงไว้เป็นอย่างดี มีระบบ และมีความสำคัญก่อนหลัง เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ เพื่อขจัดปัญหาต่างๆ เราควรจะต้องใช้งบประมาณแบบแสดงแผนงาน ทั้งนี้เพราะงบประมาณในรูปแบบนี้ได้มีการตั้งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมต่างๆ ไว้ และได้มีการวางแผนงานไว้เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยได้วิเคราะห์จัดเรียงแผนงานไว้ตามความจำเป็น และความสำคัญก่อนหลังไว้เรียบร้อย และได้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงอนาคต โดยใช้กลไก (System) เศรษฐศาสตร์ (Economics) และกระบวนการบริหารและวางแผน (Planning) เข้าช่วย เหมาะต่อการปฏิบัติงานและใช้งบประมาณในระยะยาวของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง

2.1.5. วิวัฒนาการระบบงบประมาณในประเทศไทย

ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ.2502 จนถึงปีพ.ศ.2525 เป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line – Item Budget) คือ งบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการ เป็นระบบที่เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) แต่ละรายการ อาทิ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ฯลฯ ว่าเป็นอย่างละเท่าใด จึงเป็นระบบงบประมาณที่ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ เพราะการอนุมัติเงินประจำงวดจะอนุมัติตามหมวดรายจ่ายมิได้อนุมัติตามแผนงาน งาน /โครงการ จึงทำให้ไม่สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่แผนงาน งาน /โครงการหนึ่งๆ กับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น ตามวัตถุประสงค์แผนงาน งาน /โครงการนั้นๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการประเมินผลสำเร็จของแผนงาน งาน /โครงการต่างๆ นอกจากนี้โครงสร้างของงบประมาณแบบแสดงรายการซึ่งเน้นหมวดรายจ่ายเป็นสำคัญและมีการควบคุมรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินมาก ส่งผลให้ผู้บริหารทุกระดับไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหาร/ควบคุมการปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ได้ (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544: 3)

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 สำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน/โครงการ (Planning Programming Budgeting System: PPBS) มาใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line – Item Budget) และได้นำมาใช้ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลจนถึงปี พ.ศ. 2543 โดยในด้านการจัดทำงบประมาณได้มีการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณแบบกำหนดสัดส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละด้าน และแต่ละกระทรวงในลักษณะของการวางแผนมหภาค ผสมผสานกับการวิเคราะห์รายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณของส่วนราชการ (Bottom–Up Process) โดยให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Top–Down Process) ในด้านการบริหารงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงระบบการอนุมัติเงินประจำงวดให้มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยการรวมกระบวนการจัดสรรเงินไปตั้งจ่ายในส่วนภูมิภาคพร้อมกับการอนุมัติเงินประจำงวด (สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545: ระบบออนไลน์)

แม้ว่าระบบงบประมาณแบบแผนงาน จะเป็นระบบที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างมีแผนและมีการวิเคราะห์การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็มีข้อจำกัดซึ่งเป็นอุปสรรคอยู่หลายประการ อาทิเช่น (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544: 5)

(1) การจัดทำงบประมาณซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง (นโยบายของพรรคการเมือง และนโยบายรัฐบาลแต่ละชุด) บ่อยครั้งมักจะใช้วิธีการประนีประนอมและประสานผลประโยชน์กันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

(2) ทักษะของเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการนำระบบงบประมาณมาใช้อย่างได้ผล หากไม่เข้าใจในแนวความคิดและกระบวนการวิเคราะห์เชิงระบบ (System Analysis) แล้วก็จะเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณ

(3) เทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ เช่น เทคนิคเกี่ยวกับการจัดทำโครงสร้างแผนงาน การวิเคราะห์หาผลตอบแทนต่อต้นทุน (Benefit – Cost Analysis) การวิเคราะห์ความคุ้มค่าหรือค่าใช้จ่ายต่อประสิทธิผล (Cost Effectiveness Analysis) ตลอดจนเทคนิคการประเมินผลแผนงาน/โครงการ ฯลฯ ซึ่งมักเป็นเทคนิคเชิงปริมาณจึงมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ

(4) การวัดผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจสำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงาน จึงต้องมีการกำหนดมาตรฐานการวัดผลงาน (Work Measurement) คือ การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ของงานในแต่ละด้าน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

รวมทั้งระบบงบประมาณแบบแผนงานมีปัญหาที่สำคัญ คือ

(1) เน้นรายการใช้จ่ายมากกว่ามุ่งความสำเร็จของงาน (ผลผลิต ผลลัพธ์)

(2) ขาดความเชื่อมโยงในการวางแผนทุกระดับ

(3) ขาดความเชื่อมโยงระหว่างแผนปฏิบัติงานกับการจัดสรรงบประมาณ

(4) ขาดการวางแผนการเงินล่วงหน้า

(5) ขาดความครอบคลุมครบถ้วนทุกแหล่งเงิน

(6) ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ

(7) ไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์

ดังนั้น จึงมีแรงผลักดันให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศอย่างจริงจังเพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศน์ ฯลฯ โดยสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลผลิตและผลลัพธ์เป็นหลัก บนพื้นฐานของระบบการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result - Based Management: RBM) (นริศรา หนูเงิน, 2544: 5) ซึ่งตามแผนการปฏิรูประบบ การจัดการภาครัฐดังกล่าวต้องปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – Based Budgeting) เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิผล มีความโปร่งใสและมีความเป็นธรรม (รุจิรา ริมผดี, 2543: 3)

อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณของไทยถูกปรับปรุงอีกครั้งเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) เมื่อนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณใหม่ไว้ ดังนี้

"เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส" (สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2546: 134)

รัฐบาลสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการพัฒนาปรับปรุงระบบงบประมาณสำหรับประเทศขึ้นใหม่ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างสรรค์ให้เกิดกระบวนการจัดสรรงบประมาณมุ่งเน้นยุทธศาสตร์

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ที่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศและส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรมมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น

การใช้ยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลนำการจัดสรรงบประมาณนั้น หลักสำคัญคือ การบูรณาการยุทธศาสตร์ของประเทศให้มีความสอดคล้องกันทั้งในส่วนของนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงภารกิจกระทรวง เพื่อให้การบริหารประเทศและการปฏิบัติราชการแผ่นดินเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องตรงกัน ทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค และการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศที่ได้กำหนดขึ้น เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของประเทศเป็นไปในทิศทางที่จะก่อให้เกิดสัมฤทธิผลในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ให้มากที่สุด

ระบบงบประมาณเดิม การจัดสรรงบประมาณไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากไม่ได้มีการบูรณาการยุทธศาสตร์ของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และภารกิจกระทรวงให้มีความสอดคล้องกัน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่ของกระทรวงจึงมุ่งเน้นไปที่งานประจำของกระทรวง ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ฯ ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็เป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวที่เมื่อกำหนดขึ้นมาแล้วก็ดำเนินการต่อเนื่องตามระยะเวลาของแผน 5 ปีโดยมิได้มีการทบทวนปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและในด้านของรัฐบาลที่ได้รับการคัดเลือกจากประชาชนให้เข้ามาพัฒนาประเทศก็ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชนได้เท่าที่ควร เพราะงบประมาณของประเทศได้ถูกจัดสรรไปที่งานประจำของกระทรวงแล้วเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมิได้ร้อยเรียงยุทธศาสตร์ไว้ร่วมกัน ผลผลิตของแต่ละกระทรวงจึงไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ในภาพรวมของการพัฒนาประเทศและส่งผลให้การพัฒนาประเทศไม่เกิดสัมฤทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม (ประวิช สุขุม, 2545: 29)

ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งระบุโครงสร้างความรับผิดชอบเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมาย/ผลผลิตของหน่วยงาน มีหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2546: 134 – 139)

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.2 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance – Based Budgeting: SPBB)

2.2.1 หลักการและกรอบแนวคิดของระบบงบประมาณแบบ SPBB

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ้มค่า และสอดคล้องกันตามความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณและคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548: 182-196)

1) วัตถุประสงค์ของระบบงบประมาณ

1.1) เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ

1.2) ให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาท/อำนาจตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรมากขึ้น

1.3) เป็นระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

2) องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบ SPBB ประกอบด้วย

2.1) มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

(1) เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่กำหนดทั้งนี้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลเป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาลและสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้ สำนักงบประมาณจึงมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีและแปลงเป็นยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการโดย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

กระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือต้องร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการเพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

(3) เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงโดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานซึ่งอาจเป็นการบริการหรือสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชนและมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

2.2) เน้นหลักการธรรมาภิบาล ระบบงบประมาณแบบใหม่เป็นระบบที่เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

(1) มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับได้ชัดเจน เริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศ สู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

(2) มีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่าได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย ไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน และมีรูปแบบของการรายงานผลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานด้านการเงิน ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

2.3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง/หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ ยังผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.4) การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือและเงินรายได้ของ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

หน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้น การนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

2.5) การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ สำหรับแผนงานต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะดำเนินการทั้งแบบจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง (Top Down) และจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน (Bottom Up) โดยการประมาณการแบบระดับบนลงสู่ระดับล่าง (Top Down)จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบาย โดยพิจารณาจากสมมติฐานทางการเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนการประมาณการแบบระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน (Bottom Up) จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงาน ภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1+3 ปี ซึ่งการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) ทั้ง 2 แบบ ทำให้สำนักงบประมาณและรัฐบาลทราบถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งรัฐบาลอาจจะมีนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงตัวเลขดังกล่าวได้ โดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของส่วนราชการมาช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลัง

2.6) มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 มาตรฐาน ในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่ความสำเร็จได้นั้น หน่วยงานหรือสถานศึกษาจำเป็นต้องพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงินให้มีมาตรฐานทั้ง 7 ด้านหรือที่เรียกว่า 7 Hurdles (ศูนย์การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2544: 9-15) ประกอบด้วย

(1) การวางแผนการงบประมาณ (Budget Planning) เริ่มต้นจากการทำแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิต กลยุทธ์ โครงสร้างแผนงานและตัวบ่งชี้ความสำเร็จของผลงาน ข้อมูลที่ได้จากแผนกลยุทธ์นำมาจัดทำกรอบงบประมาณล่วงหน้า ระยะปานกลาง 3 ปี (Medium Term Expenditure Framework) ซึ่งจะเป็นการบ่งบอกถึงงบประมาณที่ใช้ในอนาคต การวางแผนงบประมาณมีประสิทธิภาพได้ตามมาตรฐานหรือไม่นั้น พิจารณาได้จากข้อมูลงบประมาณที่ครอบคลุม แผนงบประมาณระยะปานกลาง การจัดสรรงบประมาณมีความเหมาะสม มีการจัดทำงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน การจัดสรรงบประมาณ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

อย่างเป็นธรรม ข้อมูลที่ใช้ในการควบคุมมีความเพียงพอ มีการเปรียบเทียบแผนและผลการดำเนินงาน ความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ และการบริหารจัดการเชิงรุก

(2) การกำหนดผลผลิต และการคำนวณต้นทุน (Output Specification and Costing) ในขั้นนี้เป็นการคิดคำนวณต้นทุนในแต่ละผลผลิต ที่ได้กำหนดมาแล้วว่า จะใช้ต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตเท่าไร ซึ่งมีการคิดทั้งต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อม สำหรับผลผลิตหลักของสถานศึกษานั้น ต้องกำหนดให้ชัดเจนทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ เวลาและต้นทุน ซึ่งจะเป็นข้อมูลนำไปสู่การคิดค่าใช้จ่ายเพื่อการวางแผนงบประมาณ สิ่งสำคัญในการกำหนดผลผลิตคือ ต้องได้รับการยอมรับจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายงบประมาณ และที่สำคัญ ผลผลิตต้องนำส่งบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก

(3) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management) การพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เน้นกระบวนการเชิงกลยุทธ์มากขึ้น คือ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน โดยมีหลักปฏิบัติ ดังนี้ มีพันธกิจและหน้าที่ชัดเจน บุคลากรมีคุณภาพสูง เน้นการผูกพันและการให้คำมั่นร่วมกันเพื่อมุ่งสู่พันธกิจ การดำเนินงานเป็นทีมเพื่อแก้ปัญหา ผู้ซื้อมีอำนาจมากขึ้น มีวิธีการที่ได้รับการวางแผนอย่างดี เพื่อเข้าสู่ตลาด เน้นความประพฤติที่มีจริยธรรม การทำสัญญาที่ปลอดภัย มีข้อมูลที่ถูกต้องและทันต่อเวลา และมีผลการดำเนินงานที่สามารถวัดได้

(4) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management / Fund Control) หน่วยงานจำเป็นต้องกำหนดรายการและโครงสร้างทางบัญชี เอกสาร หลักฐานที่จำเป็น มีระบบการควบคุมการเบิกจ่าย และบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีการกำหนดความรับผิดชอบในการลงบันทึกรายการทางบัญชี แยกความรับผิดชอบในการอนุมัติ สั่งจ่าย เบิกจ่ายและการรายงานทางการเงิน มีการแยกหน้าที่ด้านการบัญชี การคลัง และการตรวจสอบแยกความรับผิดชอบในการดูแลการลงบัญชีแยกประเภททั่วไปและบัญชีย่อยแยกประเภทมีระบบการอนุมัติ ตรวจสอบ กระทบยอดและบันทึกเพื่อควบคุม การเบิกจ่ายงบประมาณมีการแบ่งระดับชั้น การเข้าถึงข้อมูลทางการเงินและบัญชี

สำหรับสิ่งที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างเด่นชัดของการบริหารการเงินคือ การปรับระบบบัญชีจากระบบบัญชีเกณฑ์เงินสดไปสู่ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ทำให้รัฐบาลทราบประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อการตัดสินใจและสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารและจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมและชัดเจนมากขึ้น

ในส่วนของระบบบัญชีมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ ระบบบัญชีเกณฑ์พึงรับ-พึงจ่าย (Accrual Basis) เป็นการบันทึกการรับรู้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

รายได้และค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่ยังไม่เกิดขึ้นจริง เข้าเป็นรายได้และรายจ่ายของหน่วยงาน รวมทั้งมีการปรับปรุงค่าใช้จ่ายค้างจ่าย ค่าใช้จ่ายล่วงหน้า รายได้ค้างรับ รายได้รับล่วงหน้า การตัดจำหน่าย ค่าใช้จ่ายรอตัด และการบันทึกตัดค่าเสื่อมราคาในมูลค่าทรัพย์สินถาวรให้ถูกต้องตามรอบระยะเวลาบัญชีที่เสนอในงบการเงินนั้นๆ วิธีนี้จะทำให้ทราบถึงรายได้และค่าใช้จ่ายที่แท้จริงของสถานศึกษาหรือหน่วยงาน

(5) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting) ในกระบวนการรายงานต้องมีการกำหนดดัชนีชี้วัด กรอบและโครงสร้างการประเมินและรายงานผลที่ชัดเจน มีระยะเวลาในการตรวจสอบที่แน่นอน และที่สำคัญคือ ข้อมูลที่รายงานต้องแสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณ หรือทรัพยากรที่จัดสรรกับผลงานที่เกิดขึ้น ตลอดจนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการดำเนินงานซึ่งจะเป็นข้อมูลเพื่อการวางแผนในขั้นต่อไป ดังนั้นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปจากระบบการรายงานปัจจุบัน คือ มีการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานควบคู่กัน ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลให้ผู้บริหารเกิดความตื่นตัวที่จะบริหารงานและงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(6) การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) หน่วยงานมีระบบบริหารสินทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพแสดงให้เห็นถึงการบริหารทรัพย์สิน เช่นจัดทำคู่มือการดำเนินงานบริหารทรัพย์สิน การจัดทำทะเบียน ทรัพย์สิน การประเมินราคาทรัพย์สิน มีการคิดค่าบริการการใช้ทรัพย์สิน มีการวางแผนการใช้ทรัพย์สินที่คุ้มค่าวัตถุประสงค์ ของการบริหารสินทรัพย์คือการจัดหาและใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์อย่างคุ้มค่า การป้องกันมิให้สูญหาย เสียหาย ล้าสมัย หมดเปลืองไปโดยไร้ประโยชน์ การใช้ผิดวิธีหรือขาดการบำรุงรักษาที่เหมาะสมโดยการควบคุมที่ดีต้องมีการบันทึกควบคุมอย่างครบถ้วนถูกต้อง มีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน มีการดูแลการใช้งาน การป้องกันและจัดเก็บอย่างปลอดภัยและถูกวิธี รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์แต่ละประเภท เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนของสินทรัพย์ (ราคาซื้อ ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อให้ได้ซึ่งสินทรัพย์ เช่น ค่าติดตั้ง ค่าขนส่ง เป็นต้น) ข้อมูลอายุการใช้งานและค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา ตลอดอายุการใช้งานของสินทรัพย์นั้นๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารสินทรัพย์ของหน่วยงานทั้งในด้านการวางแผนการจัดซื้อ การวางแผนบำรุงรักษา การวางแผนการใช้เงิน และการติดตามประเมินผลการใช้ ประโยชน์จากสินทรัพย์ว่า มีความคุ้มค่าหรือไม่เพียงใด

(7) การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) หน่วยงานต้องมีฝ่ายที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายใน มีอิสระในการดำเนินงาน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีโครงสร้างหน่วยตรวจสอบภายในที่โปร่งใสและตรวจสอบได้คลอบคลุมทั้งด้านการเงินและผลการ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ดำเนินงาน การตรวจสอบภายในที่ส่วนราชการดำเนินการตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(7.1) การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) เป็นการตรวจสอบในลักษณะของการประเมินผลจากข้อมูลต่างๆ ในอดีตเพื่อทดสอบและให้แน่ใจว่า ข้อมูลทางการเงินที่หน่วยงานจัดทำขึ้นมีความถูกต้องครบถ้วน และมีความน่าเชื่อถือได้เพียงใด ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวปฏิบัติการทางราชการหรือไม่

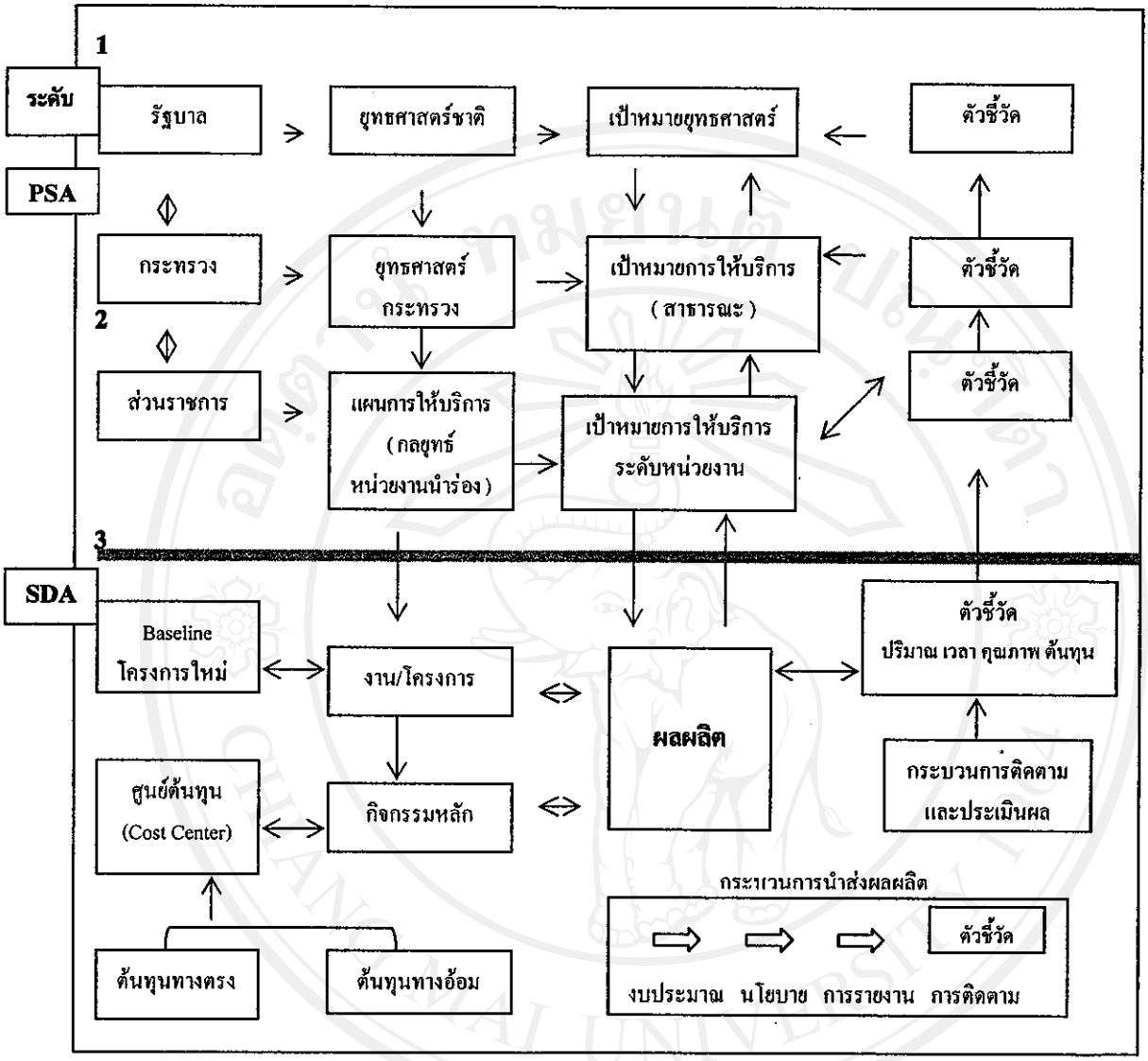
(7.2) การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Auditing) เป็นการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานโดยรวมและผลการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม การตรวจสอบประเมินผลดังกล่าวจะต้องกระทำอย่างอิสระและเป็นระบบ ผู้ตรวจสอบให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานที่กำลังกระทำและผลกระทบอันเกิดขึ้นจากกรณีที่ปรากฏความเบี่ยงเบนในผลการดำเนินงานที่กำลังกระทำและผลกระทบอันเกิดขึ้นจากกรณีที่ปรากฏความเบี่ยงเบนในผลการดำเนินงานนั้น เพื่อการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง พัฒนาการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมายที่ฝ่ายบริหารกำหนด

2.2.2 โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2546: 136)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้กำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ 3 ระดับ คือรัฐบาล กระทรวงและส่วนราชการ โดยใช้เป้าหมายและยุทธศาสตร์เป็นตัวนำไปสู่ความสำเร็จที่ต้องการ กระบวนการทำงานจะมีความเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติงานภายใต้กระทรวงซึ่งรับนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ และมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแต่ละระดับจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ดังแผนภาพที่ 1

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์



แหล่งที่มา : สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2546: 136

2.2.3 การจำแนกประเภทรายจ่าย

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน/โครงการ จำแนกประเภทรายจ่ายออกเป็น 7 กลุ่มหมวดรายจ่าย (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548: 225) ได้แก่

1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว
3) หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ
4) หมวดค่าสาธารณูปโภค
5) หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

6) หมวดเงินอุดหนุน

7) หมวดรายจ่ายอื่น

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ใช้หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณ ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ (หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนมาก ที่ นร. 0403/ว071 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2540, 30 กันยายน 2545)

1) รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หมายถึงรายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ จำแนกออกเป็น 5 ประเภทงบรายจ่าย ได้แก่

1.1 งบบุคลากร หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้แก่ รายจ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าจ้างลูกจ้างสัญญาจ้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

1.2 งบดำเนินงาน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

1.3 งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

1.4 งบเงินอุดหนุน หมายถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมิใช่ราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาตำบล องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ รวมถึงเงินอุดหนุนงบพระมหากษัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้

งบเงินอุดหนุนมี 2 ประเภท ได้แก่

(1) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึงเงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ เช่น ค่าบำรุงสมาชิกองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก ค่าบำรุงสมาชิกสหภาพวิทยุกระจายเสียงแห่งเอเชีย เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติด เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เป็นต้น

(2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึงเงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการและตามรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่นค่าครุภัณฑ์รายการ รถโดยสารขนาด 12 ที่นั่ง (เบนซิน) 1 คัน หรือค่าสิ่งก่อสร้าง รายการค่าก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ (แบบ 203)1 หลัง เป็นต้น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

1.5 งบรายจ่ายอื่น หมายถึงรายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใด งบรายจ่ายหนึ่ง หรือรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้

2) รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปใช้จ่ายตามรายการดังต่อไปนี้

2.1) เงินเบี้ยหวัดบำนาญ หมายถึงรายจ่ายที่ตั้งไว้เพ่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เงินบำเหน็จลูกจ้างประจำ เงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้าง เงินทดแทนข้าราชการวิสามัญ เงินค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ เงินช่วยพิเศษข้าราชการบำนาญเสียชีวิต เงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ

2.2) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ หมายถึงรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินสวัสดิการช่วยเหลือในด้านต่างๆ ให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ได้แก่ เงินช่วยเหลือการศึกษาของบุตร เงินช่วยเหลือบุตร และเงินพิเศษ ในกรณีตายในระหว่างรับราชการ

2.2.4 แนวทางการจัดทำงบแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548: 193)

1) นโยบายการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล

1.1) จัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ

1.2) เพิ่มบทบาทในการตัดสินใจของ กระทรวง ทบวง กรม

1.3) มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

2) แนวทางในการจัดทำงบประมาณ

2.1) กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติตามนโยบายของรัฐบาล

2.2) กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงและเป้าหมายการให้บริการที่เชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระดับชาติ

2.3) กำหนดผลผลิตของส่วนราชการระดับกรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จ

2.4) การมอบอำนาจการบริหารงบประมาณแก่ส่วนราชการ

2.5) เน้นความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง 3 ระดับ

- รัฐบาล รับผิดชอบความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Delivery Target) หรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

- กระทรวง รับผิดชอบความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการ (Service Delivery Target)

- กรม รับผิดชอบความสำเร็จของการดำเนินงานตามผลผลิต (Outputs)

2.2.5 หลักการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548 : 194)

1) ระดับกระทรวง มุ่งเน้นยุทธศาสตร์และเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง
   - อยู่ในขอบเขตการดำเนินงานตามพันธกิจกระทรวง
   - สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล
   - มีหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง
2) ระดับหน่วยงาน มุ่งเน้นผลผลิตของหน่วยงาน
   - อยู่ในขอบเขตการดำเนินงานตามพันธกิจหน่วยงาน
   - สอดคล้องเชื่อมโยงและสนับสนุนเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงอย่างมีนัยสำคัญ
   - กิจกรรมหลัก มีความชัดเจน มีประสิทธิภาพ คุ้มค่าและเป็นไปได้
   - วัดผลสำเร็จได้ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และต้นทุน/ค่าใช้จ่าย
3) ระดับค่าใช้จ่าย มุ่งเน้นผลที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่าย
   - สนับสนุนผลผลิตและกิจกรรมหลักที่เลือกสรรแล้ว
   - คำนึงถึงประสิทธิภาพ และความประหยัด
   - จัดค่าใช้จ่ายตามสิทธิและภาระผูกพันไว้ครบถ้วน
   - พิจารณาครอบคลุมทุกแหล่งเงิน และภาระที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป

2.3 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

2.3.1 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2545

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2545 เป็นต้นไป มีสาระสำคัญที่ใช้ในการศึกษา (สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545: 1-16) ดังนี้

ข้อ 12 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์ โดยสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และตามวงเงินที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ข้อ 14 แผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ และแผนความต้องการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างประจำปีงบประมาณ ให้จัดทำในแต่ละงานหรือโครงการของแต่ละแผนงาน โดยให้ระบุผลผลิต ผลลัพธ์หรือกิจกรรม และวงเงินจำแนกตามประเภทงบรายจ่าย หรือระบุรายละเอียดอื่นใดตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

ข้อ 15 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งรายงานผลการจัดหาครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างประจำปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำหรือวางระบบข้อมูลเพื่อรองรับระบบการรายงานผล และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามผลผลิตและหรือกิจกรรมหลัก พร้อมกับกำหนดค่าหรือเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ หรือที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณ เพื่อใช้ในการรายงานผลการติดตามประเมินผลตามข้อ 38

ข้อ 19 การขอจัดสรรงบประมาณที่มิใช่รายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์ที่มีวงเงินต่อหน่วยตั้งแต่ 1,000,000 บาทขึ้นไป ให้แสดงรายการครุภัณฑ์ จำนวน ประเภท ชนิดและคุณลักษณะเฉพาะโดยสังเขป สำหรับรายการสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหน่วยตั้งแต่ 10,000,000 บาทขึ้นไป ให้แสดงรายการสิ่งก่อสร้าง จำนวน ประเภท แบบรูปหรือรายการก่อสร้างโดยสังเขป และสำหรับรายการที่ดิน ให้แสดงรายกละเอียดจำนวนเนื้อที่ แผนผังที่ตั้งโดยสังเขปของที่ดิน เพื่อให้สำนักงบประมาณพิจารณาความสอดคล้องกับผลผลิตตามที่ได้กำหนดไว้

สำหรับการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะครุภัณฑ์ การออกแบบรูปและรายการก่อสร้างโดยละเอียด และการกำหนดจำนวนเนื้อที่ของที่ดิน สถานที่ตั้งและราคา ตลอดจนการดำเนินการจัดหา ให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจควบคุมดูแล เพื่อให้การจัดหาครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างและที่ดิน เป็นไปตามความเหมาะสม รวมทั้งมีความคุ้มค่าและประหยัด

ในการจัดหาครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ขอให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตลอดจนให้เป็นไปตามมาตรฐานของทางราชการ

ข้อ 20 การจัดหาครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดรายการ การจัดสรรงบประมาณอนุมัติให้แล้ว โดยไม่เพิ่มวงเงิน ให้กระทำได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

ข้อ 26 หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานเดียวกัน ดังนี้

(1)โอนในระหว่างงบบุคลากรและงบดำเนินงาน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

(2)โอนจากงบบุคลากรหรืองบดำเนินงาน ไปตั้งจ่ายในงบลงทุน เพื่อสมทบเป็นค่าจัดหาครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างตามแผนความต้องการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างประจำปีงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณแล้ว หรือเพื่อสมทบวงเงินค่าจัดหาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างตามข้อ 28

(3)โอนจากงบเงินอุดหนุนหรืองบรายจ่ายอื่น ไปตั้งจ่ายงบบุคลากรหรือ งบดำเนินงาน

(4)โอนจากงบเงินอุดหนุน หรืองบรายจ่ายอื่นไปตั้งจ่ายในงบลงทุนตามหลักเกณฑ์ใน (2) โดยอนุโลม

การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไปเพิ่มในงบบุคลากร ตาม (1) และ (3) ต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราตั้งใหม่ และการโอนตาม (1) (2) (3) และ (4) ให้กระทำได้เมื่อมีเงินเหลือจ่ายแล้ว

ข้อ 27 หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรหากมีเงินเหลือจ่ายภายในงบลงทุน งบเงินอุดหนุน หรืองบรายจ่ายอื่นแล้วแต่กรณี เพื่อสมทบรายการตามแผนความต้องการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างประจำปีงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณแล้ว หรือเพื่อสมทบวงเงินค่าจัดหาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างตามข้อ 28

ข้อ 28 ในกรณีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่มิใช่รายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณในงบรายจ่ายของงานหรือโครงการใด แต่ไม่อาจจัดหาได้ด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณเหลือจ่ายในงบรายจ่ายต่างๆ ภายใต้แผนงานเดียวกัน ไปเพิ่มวงเงินรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

นอกจากนี้ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจอาจพิจารณานำเงินนอกงบประมาณ หรือเงินอื่นใดมาใช้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ได้

รายการตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารายการที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบการจัดสรรงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีที่เอกสารดังกล่าว ได้รวมครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหลายหน่วยไว้ในรายการเดียวกัน ให้ถือว่าครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหนึ่งหน่วยเป็นหนึ่งรายการ และคำว่า “หน่วย” หมายความว่า หน่วยที่สามารถนับจำนวนได้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ข้อ 29 ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด มีความจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อให้สามารถใช้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจพิจารณาดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) รายการครุภัณฑ์ให้ดำเนินการปรับปรุงได้ตามความเป็นจริง แต่ต้องไม่เกินวงเงิน 300,000 บาท และไม่เกินร้อยละ 30 ของวงเงินค่าจัดหาในครั้งแรก

(2) รายการสิ่งก่อสร้างให้ดำเนินการปรับปรุงได้ตามความเป็นจริง แต่ต้องไม่เกินวงเงิน 3,000,000 บาท และไม่เกินร้อยละ 30 ของวงเงินค่าจัดหาในครั้งแรก

การกำหนดรายการหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะครุภัณฑ์ในการปรับปรุง หรือการกำหนดแบบรูปหรือรายละเอียดรายการปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง ให้หัวหน้าส่วนราชการ และหัวหน้ารัฐวิสาหกิจพิจารณาดำเนินการได้ โดยในการพิจารณาให้คำนึงถึงความจำเป็น ความเหมาะสมและความคุ้มค่า เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ

สำหรับวงเงินที่จะนำมาใช้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้วมีเงินเหลือจ่ายในงบลงทุนงบเงินอุดหนุนหรืองบรายจ่ายอื่นแล้วแต่กรณี ภายใต้แผนงานเดียวกันทั้งนี้ ในการดำเนินการให้แจ้งสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบโดยเร็ว แต่อย่างช้าต้องไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ได้โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการ

ข้อ 38 ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจรายงานผลการดำเนินงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณ โดยใช้ระบบข้อมูลในการดำเนินงานตามผลผลิต กิจกรรมหลักและค่าหรือเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้หรือที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณ ตามแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เมื่อสิ้นระยะเวลาในแต่ละไตรมาสภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันสิ้นไตรมาส และเมื่อสิ้นปีงบประมาณหนึ่งๆ ขอให้รายงานสรุปผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อสำนักงบประมาณโดยเร็ว แต่อย่างช้าต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

นอกเหนือจากการรายงานข้างต้นนี้ ขอให้หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจ รายการทางการเงินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.3.2 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2547

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 นี้ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป มีสาระสำคัญที่ใช้ในการศึกษา (สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2546: 1-13) ดังนี้

ข้อ 11 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพิจารณาดำเนินการเพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงตามวงเงินที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

ข้อ 12 แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ให้จัดทำตามผลผลิตหรือโครงการที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

ข้อ 13 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งรายงานผลการจัดหาครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างประจำปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำหรือวางระบบข้อมูลเพื่อรองรับระบบการรายงานผลและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามผลผลิตหรือกิจกรรมหลัก พร้อมกับกำหนดค่าหรือเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้ หรือที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณ เพื่อใช้ในการรายงานผลและการติดตามประเมินผลตามข้อ 35

ข้อ 14 แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้เป็นหลักในการใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณ

ในกรณีมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงแผนตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

ข้อ 17 การจัดสรรงบประมาณที่มิใช่รายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์ที่มีวงเงินต่อหน่วยตั้งแต่หนึ่งล้านบาทขึ้นไป รายการที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหน่วยตั้งแต่สิบล้านบาทขึ้นไป จะจัดสรรให้ตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบแล้วตามข้อ 14

สำหรับการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะครุภัณฑ์ การออกแบบรูปและรายการก่อสร้างโดยละเอียด และการกำหนดจำนวนเนื้อที่ของที่ดิน สถานที่ตั้งและราคา ตลอดจนการดำเนินการจัดหา ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจควบคุมดูแล เพื่อให้การจัดหาครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างและที่ดิน เป็นไปตามความเหมาะสม รวมทั้งมีความคุ้มค่าและประหยัด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ในการจัดหาครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ขอให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และเป็นไปตามมาตรฐานของทางราชการ

ข้อ 23 การโอนและหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณตามหมวดนี้ ให้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการ หรือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพหรือคุณภาพการให้บริการ หรือเพื่อการพัฒนาบุคลากรหรือเทคโนโลยี หรือเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยให้คำนึงถึงความประหยัด คุ้มค่า และจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสมได้ ทั้งนี้ต้องไม่ทำให้เป้าหมายผลผลิตตามแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงในสาระสำคัญ และต้องไม่ให้มีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

ข้อ 24 หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานเดียวกัน ดังนี้

(1) โอนในระหว่างบุคลากรและงบดำเนินงาน

(2) โอนจากงบบุคลากร งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน หรืองบรายจ่ายอื่นไปตั้งจ่ายในงบลงทุน เพื่อสมทบเป็นค่าจัดหาครุภัณฑ์ที่มีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท หรือสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าสิบล้านบาท

(3) โอนจากงบเงินอุดหนุนหรืองบรายจ่ายอื่นไปตั้งจ่ายงบบุคลากรหรืองบดำเนินงาน

(4) โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการในระหว่างรายการครุภัณฑ์ที่มีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท และรายการสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าสิบล้านบาท ไม่ว่าจะอยู่ในงบรายจ่ายใด ไปสมทบหรือไปกำหนดเป็นรายการครุภัณฑ์ที่มีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าหนึ่งล้านบาทและรายการสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าสิบล้านบาท

การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไปเพิ่มในงบบุคลากรตาม (1) และ (3) ต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราตั้งใหม่

ข้อ 25 หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณเหลือจ่ายที่ได้ดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิตตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้วไปกำหนดเป็นรายการใดๆ ในแผนงานเดียวกันหรือต่างแผนงานได้ แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดรายการผูกพันข้ามปีงบประมาณ และหากกำหนดเป็นรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างจะต้องมีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท และต่ำกว่าสิบล้าน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

บาทตามลำดับ หรือหากกรณีมีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระให้โอนไปชำระหนี้ค่าสาธารณูปโภคเป็นลำดับแรก

สำนักงบประมาณอาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดการใช้งบประมาณเหลือจ่ายตามวรรคหนึ่งได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

ข้อ 26 ในกรณีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างที่มิใช่รายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณในงบรายจ่ายของงานหรือโครงการใด แต่ไม่อาจจัดหาได้ด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณในงบรายจ่ายต่างๆ ภายใต้แผนงานเดียวกันไปเพิ่มวงเงินรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างได้ไม่เกินร้อยละสิบ ของวงเงินที่ได้รับการจัดสรร

กรณีรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ไม่อาจจัดหาได้นั้น เป็นรายการที่ได้จัดสรรงบประมาณ โดยมีเงินนอกงบประมาณสมทบอยู่แล้ว ให้ใช้เงินนอกงบประมาณไปเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินรายการนั้น แต่หากเงินนอกงบประมาณไปเพิ่มวงเงินรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างนั้นได้ไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

รายการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง หมายความว่า รายการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีที่เอกสารดังกล่าวได้รวมครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหลายหน่วยไว้ในรายการเดียวกัน ให้ถือว่าครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหนึ่งหน่วยเป็นหนึ่งรายการและคำว่า “หน่วย” หมายความว่าหน่วยที่สามารถนับจำนวนได้

ข้อ 35 ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(1) ผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณ ตามเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ หรือที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข ตามแบบที่ สำนักงบประมาณกำหนด ส่งให้สำนักงบประมาณเมื่อสิ้นระยะเวลาในแต่ละไตรมาสภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นไตรมาส

(2) รายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนส่งสำนักงบประมาณภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

นอกเหนือจากการรายงานตามวรรคหนึ่ง ขอให้หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจรายการทางการเงิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

กรณีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไม่จัดส่งรายงานตามระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันควรให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณด้วย

2.4 การจัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีงบประมาณ 2546 และ 2547

2.4.1 การจัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีงบประมาณ 2546

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) ในปีงบประมาณ 2546 ซึ่งเป็นปีแรกของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) ของรัฐบาลนั้น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ เป้าหมายการให้บริการ ผลผลิตของหน่วยงาน และตัวชี้วัดความสำเร็จตามที่ระบุไว้ในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เล่มที่ 6 ทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545: 121-122)

1) วิสัยทัศน์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นมหาวิทยาลัยที่มุ่งเน้นการวิจัย การมีคุณภาพ ความเป็นเลิศทางวิชาการและการพึ่งพาตนเองได้

2) พันธกิจ

2.1) จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาและวิชาชีพชั้นสูง โดยมุ่งเน้นความเป็นเลิศทางวิชาการ และคุณภาพตามมาตรฐานสากล

2.2) ผลิตผลงานวิจัยทั้งระดับพื้นฐานและประยุกต์ในสาขาต่างๆ เพื่อสามารถนำไปแก้ไขปัญหา และพัฒนาสังคมของประเทศ

2.3) ให้บริการวิชาการแก่สังคมเพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศและท้องถิ่น

2.4) ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมเพื่อรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

2.5) ปรับเปลี่ยนการบริหารและจัดการในทุกๆ ด้าน เพื่อรองรับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ หรือการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2.6) มุ่งรายได้ให้เพียงพอกับการพัฒนามหาวิทยาลัยโดยรวม

3) ยุทธศาสตร์

3.1) การผลิตและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ

3.2) การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

3.3) จัดบริการรักษาพยาบาลให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

4) เป้าหมายการให้บริการ

4.1) ขยายการผลิตบัณฑิตสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

4.2) ขยายการผลิตบัณฑิตสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ

4.3) รักษาระดับเป้าหมายเดิมในการผลิตบัณฑิตสาขาสังคมศาสตร์

4.4) เร่งรัดผลิตบัณฑิตสาขาวิชาที่ขาดแคลน

4.5) สนับสนุนการจัดการศึกษาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.6) พัฒนาคุณภาพการศึกษา

4.7) ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยและการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่มีคุณภาพ

4.8) บริการวิชาการเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนและสังคม

4.9) ส่งเสริมและสนับสนุนศิลปวัฒนธรรม

4.10) รักษาสุขภาพให้ประชาชนทั่วไปอย่างมีคุณภาพ

4.11) ป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อโรคเอดส์และให้การรักษาพยาบาลอย่างมีคุณภาพ

5) ผลผลิตของหน่วยงานและตัวชี้วัดความสำเร็จ

ผลผลิต 1 : การผลิตบัณฑิต

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : สาขาวิชาที่ผ่านเกณฑ์ประกันคุณภาพภายใน

ผลผลิต 2 : การสนับสนุนการบริการการเรียนการสอน

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนนิสิต / นักศึกษา

ผลผลิต 3 : การพัฒนาหลักสูตร

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนหลักสูตรที่ได้รับการพัฒนา

ผลผลิต 4 : ผู้เข้ารับการพัฒนา

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนผู้เข้ารับการพัฒนา

ผลผลิต 5 : การวิจัย

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนผลงานวิจัย

ผลผลิต 6 : การให้การบริการวิชาการ

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนผู้เข้ารับการบริการ

ผลผลิต 7 : การสืบทอดศิลปวัฒนธรรม

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนโครงการศิลปวัฒนธรรม

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ผลผลิต 8 : การบริการรักษาพยาบาล

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : - จำนวนผู้ป่วยใน

- จำนวนผู้ป่วยนอก

- จำนวนผู้เข้ารับการฝึกปฏิบัติงาน

ผลผลิต 9 : การบริการรักษาพยาบาล

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนผู้ป่วย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 2.1 ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ชาติ / ยุทธศาสตร์กระทรวง / เป้าหมายการให้บริหารของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

ยุทธศาสตร์ชาติ	ยุทธศาสตร์กระทรวง	เป้าหมายการให้บริการของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่	แผนงาน งานโครงการ	ผลผลิต - กิจกรรม	ตัวชี้วัดผลสำเร็จ		
					เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	ค่าใช้จ่าย (บาท)
การปรับโครงการสร้างของประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืน 1) เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน 1.1) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	1.การผลิตและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ 2.การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	- สนับสนุนการจัดการศึกษาให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพ (เป้าหมายการให้บริการที่ 5)	1.งานสนับสนุนการจัดการศึกษา	<u>ผลผลิต2</u> - การสนับสนุนการบริการการเรียนการสอน <u>กิจกรรมหลัก</u> - จัดการศึกษาและบริการนิสิต/นักศึกษา	-จำนวนนิสิต/นักศึกษาที่รับบริการ 23,717 คน	-	784,423,400
		- การรักษาระดับเป้าหมายเดิมในการผลิตบัณฑิตสาขาสังคมศาสตร์ (เป้าหมายการให้บริการที่ 3)	2.จัดการศึกษาสาขาศึกษาศาสตร์	<u>ผลผลิต 1</u> - การผลิตบัณฑิต <u>กิจกรรมหลัก</u> - จัดการเรียนการสอน จำนวน 2,069 คน	1. จำนวนนักศึกษาทั้งหมด 2,069 คน 2. จำนวนนักศึกษาสำเร็จ 679 คน	-	43,207,600

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 2.1 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์ชาติ	ยุทธศาสตร์กระทรวง	เป้าหมายการให้บริการของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่	แผนงาน งานโครงการ	ผลผลิต - กิจกรรม	ตัวชี้วัดผลสำเร็จ		
					เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	ค่าใช้จ่าย (บาท)
			3.จัดการศึกษาสาขามนุษยศาสตร์	ผลผลิต 1 - การผลิตบัณฑิต กิจกรรมหลัก - จัดการเรียนการสอน จำนวน 1,834 คน	1. จำนวนนักศึกษาทั้งหมด 1,834 คน 2. จำนวนนักศึกษาสำเร็จ 508 คน	-	76,366,600
			4.จัดการศึกษาสาขาวิจิตรศิลป์	ผลผลิต 1 - การผลิตบัณฑิต กิจกรรมหลัก - จัดการเรียนการสอน จำนวน 506 คน	1. จำนวนนักศึกษาทั้งหมด 506 คน 2. จำนวนนักศึกษาสำเร็จ 99 คน	-	9,832,500
			5.จัดการศึกษาสาขาสังคมศาสตร์	ผลผลิต 1 - การผลิตบัณฑิต กิจกรรมหลัก - จัดการเรียนการสอน จำนวน 1,624 คน	1. จำนวนนักศึกษาทั้งหมด 1,624 คน 2. จำนวนนักศึกษาสำเร็จ 429 คน	-	27,553,200

แหล่งที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545: 123-148

หมายเหตุ รายละเอียดเพิ่มเติมดูได้ในภาคผนวก ก ตาราง 1

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.4.2 การจัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีงบประมาณ 2547

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) ในปีงบประมาณ 2546 ซึ่งเป็นปีที่สองของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) ของรัฐบาลนั้น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ผลผลิต ตัวชี้วัดความสำเร็จ และโครงการตามที่ระบุไว้ในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เล่มที่ 8 (1) กระทรวงศึกษาธิการ (1) (สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2546: 237-238)

1) วิสัยทัศน์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นมหาวิทยาลัยที่มุ่งเน้นการวิจัย การมีคุณภาพ ความเป็นเลิศทางวิชาการ และการพึ่งพาตนเอง

2) พันธกิจ

2.1) จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาและวิชาชีพชั้นสูง โดยมุ่งเน้นความเป็นเลิศทางวิชาการ และคุณภาพตามมาตรฐานสากล

2.2) ผลิตผลงานวิจัยทั้งระดับพื้นฐานและประยุกต์ในสาขาต่างๆ เพื่อสามารถนำไปแก้ไขปัญหา และพัฒนาสังคมของประเทศ

2.3) ให้บริการวิชาการแก่สังคมเพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศและท้องถิ่นภาคเหนือ

2.4) ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมเพื่อรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

2.5) ปรับเปลี่ยนการบริหารและจัดการในทุกๆ ด้าน เพื่อรองรับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ หรือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2.6) จัดหารายได้ให้เพียงพอกับการพัฒนามหาวิทยาลัยโดยรวม

3) ผลผลิตของหน่วยงาน และตัวชี้วัดความสำเร็จ

3.1) การผลิตบัณฑิต

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : - จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา 4,335 คน
- จำนวนนิสิต/นักศึกษาที่รับเข้าในแต่ละปี 4,610 คน
- จำนวนนิสิต/นักศึกษาที่คงอยู่ 18,444 คน

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : - นิสิต/นักศึกษาที่ได้ทำงานหรือศึกษาต่อในระยะเวลา 10 เดือน หลังจบการศึกษาร้อยละ 70
- นิสิต/นักศึกษาที่จบการศึกษาตามระยะเวลาที่กำหนดในแต่ละสาขาเทียบกับจำนวนนิสิต/นักศึกษารับเข้ารุ่นเดียวกันไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

3.2) การให้บริการวิชาการ

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : - จำนวนการให้บริการ 14 โครงการ

- จำนวนผู้รับการบริการ 410,857 คน

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : - ผู้รับบริการสามารถนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ได้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80

3.3) การให้บริการทางนิติวิทยาศาสตร์

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนการให้บริการชันสูตรพลิกศพ 872 ศพ

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ความแม่นยำในการวินิจฉัยไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80

3.4) การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : - จำนวนโครงการศิลปวัฒนธรรม 3 โครงการ

- จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ 1,500 คน

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : - ผู้เข้าร่วมโครงการมีความรู้ความเข้าใจในศิลปวัฒนธรรมเพิ่มขึ้น ร้อยละ 70

3.5) การบริการรักษาพยาบาลเพื่อการศึกษาวิจัย

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : - จำนวนผู้เข้ารับการศึกษา/ฝึกปฏิบัติงาน 1,632 คน

- จำนวนผู้ป่วยนอก 802,173 ราย

- จำนวนผู้ป่วยใน 44,973 ราย

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : - ผู้เข้ารับการศึกษา/ฝึกปฏิบัติงานผ่านเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80

3.6) การแก้ไขปัญหาเอดส์

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนผู้ติดเชื้อเอดส์ที่ได้รับการดูแล 2,990 ราย

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : อัตราความพึงพอใจของผู้ติดเชื้อและผู้ป่วยเอดส์ร้อยละ 80

3.7) การวิจัยและพัฒนาเพื่อการแข่งขัน

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : - จำนวนโครงการวิจัยใหม่ 78 โครงการ

- จำนวนโครงการวิจัยที่อยู่ระหว่างดำเนินการ 156 โครงการ

- จำนวนโครงการวิจัยที่แล้วเสร็จ 62 โครงการ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : - จำนวนผลงานวิจัยที่มีการเผยแพร่ในวารสาร
วิชาการระดับชาติและนานาชาติ หรือที่ได้รับ
การนำไปใช้งาน หรืออ้างอิงในระดับชาติและ
นานาชาติ 62 โครงการ

4) โครงการ

4.1) โครงการเร่งรัดผลิตบัณฑิตสาขาวิชาที่ขาดแคลน

4.2) โครงการระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูลใยแก้วนำแสง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 2.2 ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ชาติ / ยุทธศาสตร์กระทรวง / เป้าหมายการให้บริหารของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

ยุทธศาสตร์ชาติ	ยุทธศาสตร์กระทรวง	เป้าหมายการให้บริการของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่	แผนงาน งานโครงการ	ผลผลิต - กิจกรรม	ตัวชี้วัดผลสำเร็จ			
					เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	งบประมาณ	เงินนอกงบประมาณ
1.ยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ - ส่งเสริมการวิจัย พัฒนา และนวัตกรรม เพื่อการแข่งขันของประเทศ	1)เพิ่มการวิจัย พัฒนานวัตกรรม ศักยภาพบุคลากร เพื่อการแข่งขันของประเทศ - งานวิจัยและพัฒนาเพื่อการแข่งขัน	- จัดให้มีการวิจัยเพื่อการแข่งขัน	1.การวิจัยและพัฒนาเพื่อการแข่งขัน	ผลผลิตที่ 7 - การวิจัยและพัฒนาเพื่อการแข่งขัน	- จำนวนโครงการ วิจัยใหม่ 78 โครงการ - จำนวนโครงการวิจัยที่อยู่ระหว่างดำเนินการ 156 โครงการ - จำนวนโครงการ วิจัยที่แล้วเสร็จ 62 โครงการ	- จำนวนงานวิจัยที่มีการเผยแพร่ใน วารสารทางวิชาการระดับชาติและนานาชาติ หรือที่ได้รับการนำไปใช้งานหรืออ้างอิงในระดับชาติและนานาชาติ 62 โครงการ	หน่วย : ล้านบาท 72.628	38.386

แหล่งที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2546: 239-252

หมายเหตุ รายละเอียดเพิ่มเติมดูได้ในภาคผนวก ก ตาราง 3

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.5 วรรณกรรมปริทัศน์

2.5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

การนำระบบงบประมาณแบบใหม่เข้ามาใช้ในประเทศนั้น ยังจำเป็นต้องทำการศึกษาการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณของประเทศต่างๆ ที่มีระบบงบประมาณเหมือนหรือคล้ายคลึงกับระบบที่ประเทศไทยนำมาใช้ เพื่อนำมาเป็นแบบอย่างสำหรับการพัฒนาระบบและการเตรียมการป้องกันหรือเตรียมการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่มีความคล้ายคลึงกับระบบงบประมาณที่ไทยได้นำมาใช้ ซึ่งมีการศึกษาเปรียบเทียบการงบประมาณของแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกาพบว่ามลรัฐที่มีความโดดเด่น ได้แก่ รัฐฟลอริดา ไอโอวา และเท็กซัส เนื่องจากสามารถนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบตามหลักการ มีการใช้สารสนเทศจากผลงาน (Performance Information) เป็นเงื่อนไขในการกำหนดงบประมาณโดยตรง ส่วนมลรัฐที่โดดเด่น รองลงมาคือ มลรัฐมินิโซต้าและนอร์ธคาโรไลนา ที่ได้ใช้สารสนเทศจากผลงานที่เกิดขึ้นเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายของรัฐ แต่ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น คือระบบบัญชีที่ยังไม่ชัดเจน สารสนเทศที่จะนำมาใช้ในการคิดต้นทุนกิจกรรมมีไม่มากพอหรือที่มีแต่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ การวัดผลที่ขาดข้อมูล ผู้วัดผลไม่ทราบสิ่งที่จะวัดและวิธีการวัด และการรายงานผลขาดความสอดคล้องกันในหน่วยงานแต่ละระดับ ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจได้ (Office of Program Policy Analysis and Government Account Ability, 2004)

เมื่อประเทศไทยได้ทำการปฏิรูประบบงบประมาณได้เกิดผลต่างๆ ตามมาทั้งที่เป็นผลดีต่อการดำเนินงาน การพัฒนาหน่วยงาน การจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และที่เป็นปัญหาในการดำเนินงานของหน่วยงาน ดังนั้นการนำระบบใดๆ ก็ตามที่หน่วยงานไม่มีความคุ้นเคยในการปฏิบัติมาใช้จะต้องทำการวิเคราะห์และศึกษาระบบอย่างชัดเจนเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ จึงได้มีการศึกษาโครงร่างของระบบที่จะทำให้ระบบการจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งการวิเคราะห์บ่งชี้ว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบงบประมาณที่บูรณาการมาจากหลักการบริหาร 3 หลักการ ได้แก่การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) การจัดสรรงบประมาณ (Budget Allocation System) และการบริหารสัมฤทธิผล (Performance Management) ซึ่งนำไปประยุกต์ใช้ได้กับทุกหน่วยงานราชการ (ประวิช สุขุม, 2545)

ทั้งนี้ความพร้อมของผู้บริหารในหน่วยงานเป็นกลไกแรกที่ผลักดันให้การเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานประสบความสำเร็จ เช่นเดียวกับการศึกษาความพร้อมของผู้บริหารต่อการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่ง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ผู้บริหารมีความพร้อมในระดับสูง ทราบเป้าหมาย ภารกิจและวิสัยทัศน์ขององค์กรเป็นอย่างดี (นริศรา หนูเงิน, 2546) ผู้บริหารจึงสามารถเป็นแกนนำหลักไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงได้ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในหน่วยงานมักจะเกิดปัญหาในขั้นตอนการเตรียมการและการปฏิบัติจริงในหน่วยงานอยู่เสมอๆ กล่าวคือบุคลากรของกระทรวงขาดทักษะและความรู้ในการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (นริศรา หนูเงิน, 2546)

ในส่วนของกรมทะเบียนการค้าพบปัญหาในขั้นตอนและกระบวนการเตรียมความพร้อม คือ บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจโดยเฉพาะในเรื่องการคำนวณต้นทุนผลผลิตซึ่งมีความซับซ้อนและต้องอาศัยระยะเวลาในการศึกษาและในการดำเนินการค่อนข้างมาก ส่งผลให้การคำนวณต้นทุนผลผลิตเกิดความคลาดเคลื่อน ค่าการคำนวณที่ได้ไม่ใช่ค่าที่แท้จริงของผลผลิต รวมทั้งข้อตกลงในการปฏิบัติงานที่กรมทะเบียนการค้ากับสำนักงบประมาณที่ได้ตกลงร่วมกันในการปรับปรุงระบบงบประมาณของหน่วยงานบางข้อนั้นไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากข้อตกลงไม่มีความชัดเจน (รัชนีพร ชัยพิพัฒน์, 2545)

การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงพยาบาลระดับจังหวัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเกิดข้อจำกัดของการปรับปรุงอยู่ที่ความสามารถในการเตรียมความพร้อมในการพัฒนากระบวนการและระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือสำนักงบประมาณต้องสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานเกิดความร่วมมือและมีแรงผลักดันให้เกิดการปรับปรุง ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณต้องพิจารณาความสัมพันธ์กับระบบย่อยอื่นๆ ประกอบด้วย โครงสร้างขององค์กร กลไกต่างๆ เช่นกฎหมายและระเบียบ ตลอดจนวัฒนธรรมของหน่วยงาน (รุจิรา ริมผดี, 2543)

การบริหารงานคลังของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มักจะพบปัญหาในเรื่องอัตราบุคลากรที่ปฏิบัติงานในด้านงานคลังและพัสดุโดยตำแหน่งมีน้อย ระบบเครือข่ายและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์บางรุ่นไม่รองรับกับโปรแกรมที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัญหาและแนวทางการพัฒนากรบริหารการคลัง ได้แก่ ปัจจัยด้านการบริหารองค์การ ความรู้ความสามารถของบุคลากรจากส่วนกลาง การบริหารสินทรัพย์ การตรวจสอบและควบคุม ความพร้อมและความเหมาะสมของการจัดระบบการควบคุมภายในมหาวิทยาลัยในด้านการติดตามและการประเมินผล (วรีลักษณ์ วรรณวิจิตร, 2546) ในส่วนของการหารายได้และการดำเนินงานของบางหน่วยงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อาทิเช่น องค์กรในกำกับจำนวน 14 องค์กร พบปัญหาในการดำเนินงานและการงบประมาณว่า งบประมาณถูกจำกัดเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ระบบเงินเดือนและสวัสดิการไม่จูงใจ เงินทุนในการดำเนินงานมีจำนวนน้อย การไม่สามารถแยกต้นทุนและผลประโยชน์ให้ชัดเจน บุคคลภายนอกไม่เข้าใจในการบริหารงานขององค์กร

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ไม่ทราบบทบาทที่ชัดเจน องค์กรไม่เป็นนิติบุคคลจึงทำให้มีปัญหาในเรื่องของการทำนิติกรรมสัญญากับหน่วยงานภายนอก การควบคุมการบริการขององค์กรในกำกับยังขาดมาตรฐานสากล และขาดการติดตามผลที่ผู้รับบริการที่มาใช้บริการขององค์กร (สรรชนา ค้ำชู, 2545) ดังนั้น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการแห่งหนึ่งที่ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณนำเอาระบบงบประมาณแบบ SPBB เข้ามาปรับใช้โดยมุ่งหวังจะพัฒนากระบวนการงบประมาณและการดำเนินงานในด้านต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้น

2.5.2 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะนำยุทธศาสตร์ของชาติมาแปลงเป็นแผนเพื่อจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกัน(พรชัย นุชสุวรรณ, 2545:2) ซึ่งจะสามารถตอบคำถามได้ว่าแต่ละกระทรวงที่กำหนดยุทธศาสตร์ของตัวเองขึ้นมานั้นจะนำงบประมาณไปใช้ในเรื่องใดและอย่างไร โดยที่รัฐมนตรีจะต้องชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่ายุทธศาสตร์นั้นๆ มีความก้าวหน้าอย่างไร ทั้งนี้ยุทธศาสตร์จะเป็นตัวชี้วัดถึงประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณของแต่ละกระทรวงได้เป็นอย่างดี (จาตุรนต์ ฉายแสง, 2545: 14)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ต้องการให้เกิดการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงจำนวนงบประมาณที่จะใช้ในระยะ 3–5 ปี โดยต้องจัดทำการประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า (Medium Terms Expenditure Frame Work: MTEF) ซึ่งความครอบคลุมของงบประมาณจะกำหนดแนวทางการใช้เงินนอกงบประมาณ แผนเงินกู้หรือรายได้ส่วนราชการ ทั้งนี้การดำเนินงานจะต้องมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจใช้จ่ายงบประมาณตามยุทธศาสตร์มากขึ้น ตลอดจนการบริหารงบประมาณจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมภิบาลโดยเฉพาะความโปร่งใส ซึ่งจะมีการแบ่งภาระหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในเรื่องงบประมาณพร้อมมีระบบติดตามประเมินผลเพื่อสร้างระบบให้มีประสิทธิภาพ โดยให้หัวหน้าส่วนราชการต้องเซ็นสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณกับรัฐมนตรี (Public Service Agreement หรือ PSA) รับประกันการให้บริการแก่ประชาชน และรายงานความก้าวหน้าเมื่อสิ้นสุดปี (พรชัย นุชสุวรรณ, 2545: 2)

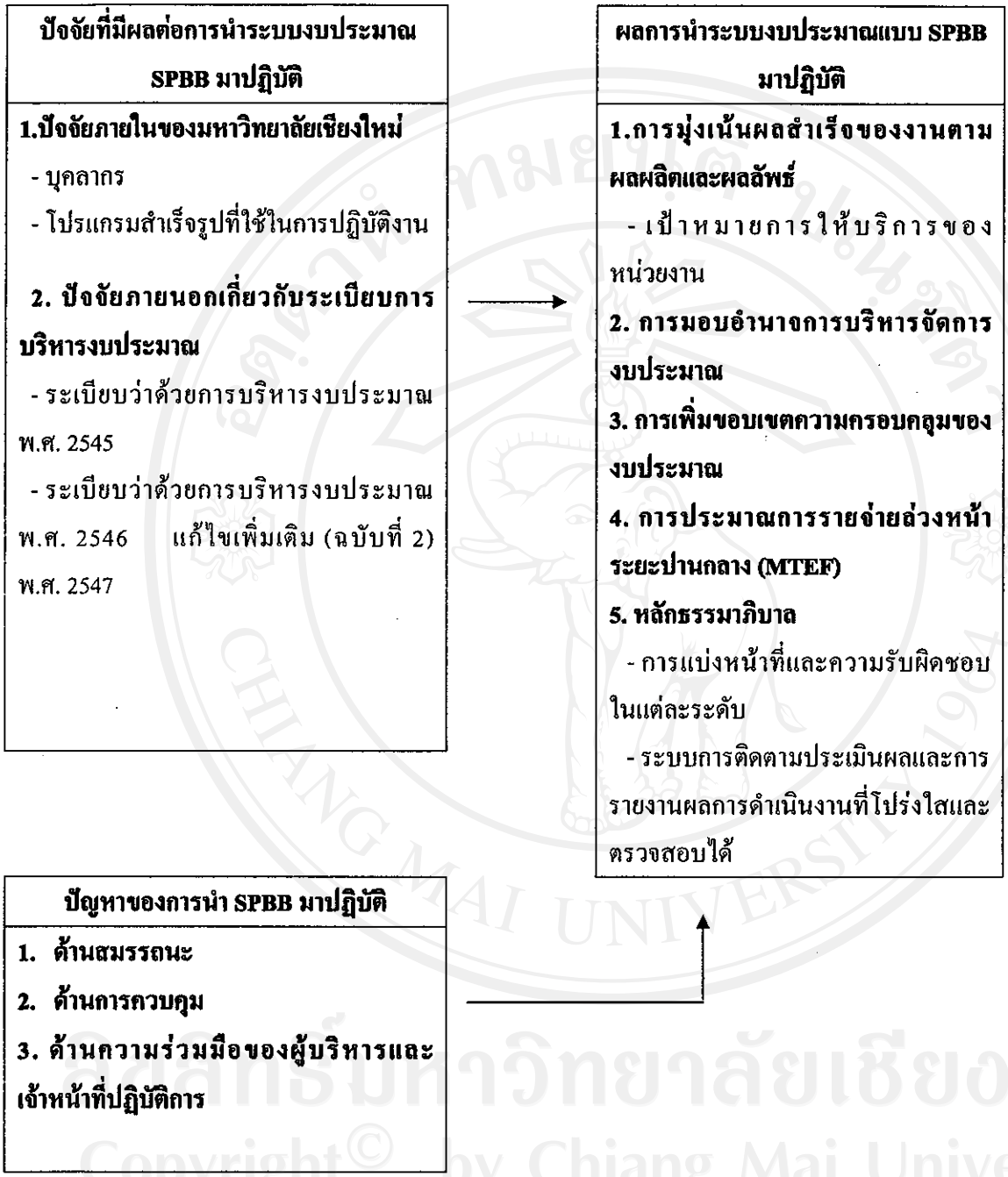
ระบบงบประมาณดังกล่าวมีลักษณะการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ ซึ่งจะส่งผลสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก รัฐบาลสามารถที่จะใช้เม็ดเงินเพื่อโครงการที่รัฐบาลเห็นว่าจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติมากที่สุด ซึ่งรัฐบาลจะไม่ถูกผูกมัดโดยโครงการของปีก่อนๆ จึงทำให้สามารถที่จะใช้งบประมาณเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ประการต่อมา การจัดทำงบประมาณแผ่นดินแบบฐานศูนย์จะมีส่วน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ทำให้การจัดทำงบประมาณแบบกรมคลายความสำคัญลง กล่าวคือ กรมเคยเป็นหน่วยงานหลักที่จัดทำงบประมาณ แต่การจัดทำงบประมาณแผ่นดินแบบฐานศูนย์จะทำให้รัฐบาลมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดว่าควรมีโครงการใดบ้าง และในแง่นี้ก็จะทำให้บทบาทของกรมลดลงหรือควรลดลงในระดับหนึ่งและจะส่งผลให้เกิดการมีกระทรวงอย่างแท้จริง และประการสุดท้าย การจัดทำงบประมาณแผ่นดินแบบฐานศูนย์มองที่เป้าหมายและนโยบายเป็นหลัก การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามสัดส่วนทำให้ง่ายต่อการประเมินผลผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ว่าเป็นไปตามที่คาดหวังก็ถือว่าการจัดทำงบประมาณในส่วนนั้นประสบความสำเร็จและเงินที่ใช้จ่ายก็สมเหตุสมผลและมีความชอบธรรม (ลิขิต ธีรเวคิน, 2545: 9)

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.6 กรอบแนวคิดและตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.7 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

2.7.1) ปัจจัยที่มีผลต่อการนำระบบงบประมาณแบบ SPBB มาปฏิบัติ หมายถึง ปัจจัยภายในของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และปัจจัยภายนอกในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) มาปฏิบัติ ประกอบด้วย

1) ปัจจัยภายในของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หมายถึง การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาปฏิบัติ ประกอบด้วย

1.1) บุคลากร หมายถึง บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อปฏิบัติงานในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

1.2) โปรแกรมสำเร็จรูปที่ใช้ในการปฏิบัติงาน หมายถึง การนำโปรแกรมปฏิบัติงาน ORACLE 11 I มาใช้ในการปฏิบัติงานทางด้านการคลังและพัสดุ

2) ปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับระเบียบการบริหารงบประมาณ หมายถึง การกำหนด กฎระเบียบ และข้อบังคับให้หน่วยงานราชการสามารถปฏิบัติงานสอดคล้องกับระบบงบประมาณอย่างเป็นปัจจุบัน

2.1) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545

2.2) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547

2.6.2 ผลการนำระบบงบประมาณแบบ SPBB มาปฏิบัติ หมายถึง ผลการดำเนินการนำระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) มาปฏิบัติในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ประกอบด้วย

1) การมุ่งเน้นผลสำเร็จของงานตามผลผลิตและผลลัพธ์ หมายถึงเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานหรือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พิจารณาจาก

1.1) สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง

1.2) กำหนดผลผลิตของหน่วยงาน

1.3) มีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดง การวัดผลสำเร็จในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และงบประมาณ

2) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ หมายถึงมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้รับการผ่อนคลายกฎระเบียบให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น พิจารณาจาก

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.1) การเพิ่มความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยยุบรวมประเภทรายจ่ายจาก 7 หมวดรายจ่ายเหลือ 5 งบรายจ่าย

2.2) การเพิ่มความยืดหยุ่นคล่องตัวในการใช้จ่ายงบลงทุนโดยรายการครุภัณฑ์ที่มีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่า 1 ล้านบาท และสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่า 10 ล้านบาท ให้ใช้จ่ายได้ตามความจำเป็นภายในแผนที่กำหนด

3) การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยเพิ่มรายละเอียดกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน

4) การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง หมายถึง การจัดทำประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยอ้างอิงจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน พิจารณาจาก

4.1) วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

4.2) แผนงาน/งาน/โครงการ

4.3) ค่าใช้จ่ายจำแนกตามหมวดรายจ่า

4.4) ค่าใช้จ่ายที่จะผูกพันในอนาคต

4.5) เงินนอกงบประมาณ

5) หลักธรรมาภิบาล พิจารณาจาก

5.1) การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละระดับชัดเจน หมายถึง การกำหนดความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตตามเป้าหมายการให้บริการของมหาวิทยาลัย

5.2) ระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ พิจารณาจาก

(1) การตรวจสอบผลการดำเนินงานว่าได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด

(2) การรายงานผลสำเร็จในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และงบประมาณไว้อย่างชัดเจน

(3) การรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ

(4) เปิดเผยต่อสาธารณะได้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

2.7.3 ปัญหาของการนำ SPBB มาปฏิบัติ ได้แก่

1) ปัญหาด้านสมรรถนะ หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วส่งผลให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี

2) ปัญหาด้านการควบคุม หมายถึง ปัญหาการไม่สามารถวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการได้ เมื่อมีการนำระบบงบประมาณมาปฏิบัติ

3) ปัญหาด้านความร่วมมือของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ หมายถึง ปัญหาที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลงบประมาณไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้านการนำระบบงบประมาณมาปฏิบัติ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved