

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากสภาวะการเปลี่ยนแปลงที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ จวบจนกระทั่งกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ซึ่งกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่สำคัญ ทั้งในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ได้แก่ การปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น การเคารพสิทธิมนุษยชน และคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียมกัน การส่งเสริมการค้าเสรี การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการใช้ข้อมูลข่าวสารแบบเครือข่าย รวมทั้งภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจภายในประเทศที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในทุกระดับ

ภาครัฐจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงตนเอง ให้สอดคล้องต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลงใหม่ของไทยและของโลกดังกล่าว โดยต้องปรับให้สามารถทำหน้าที่ใหม่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพได้บทบาทใหม่ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 - 2544 ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลง ระบบบริหารภาครัฐไปสู่ “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่” ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์ ค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญของผู้ทำงาน แทนการควบคุมปัจจัยอย่างละเอียดซึ่งจะเปลี่ยนภาครัฐไปสู่การมีผลลัพธ์การทำงานเพื่อประชาชน วัดผลอย่างเป็นรูปธรรมมีความโปร่งใส ในการตัดสินใจ วิธีการทำงานมีความรวดเร็ว คล่องตัว เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม เป็นระบบที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ จะครอบคลุมใน 5 ด้าน ดังนี้

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ

ภาครัฐจำเป็นต้องจำกัดบทบาทและภารกิจของตนให้เลือกเฉพาะเท่าที่จำเป็น เพื่อกระตุ้น ส่งเสริม และเกื้อหนุนให้เอกชน และประชาชนได้มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศ บทบาทที่ลดลงจะส่งผลให้ขนาดของภาครัฐโดยรวมเล็กลง แต่จะต้องสร้างความคล่องตัวในการทำงานให้สูงขึ้นและมีความยืดหยุ่นอย่างพอเพียงที่จะปรับเปลี่ยนได้อย่างทันการณ์ตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกันนี้ภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์

กำหนดตัววัดผลการดำเนินงานขององค์กรอย่างเป็นระบบทั้งในแง่ของประสิทธิผลและคุณภาพ โดยมีดัชนีวัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อเปิดเผยผลการดำเนินการของภาครัฐให้แก่สาธารณชน เป็นการยืนยันความรับผิดชอบและความโปร่งใสในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ

2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล

เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ กุญแจสำคัญต่อผลสำเร็จและล้มเหลวของงานภาครัฐ จะต้องปฏิรูปเพื่อเลิกทัศนคติ แบบยศชั้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ที่จะมาประกอบอาชีพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าด้านการเมืองหรือประจำจะต้องทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสังคม มิใช่เพื่อได้ยศถาบรรดาศักดิ์ หรือเพื่อเป็นเจ้าคนนายคน ดังนั้นกลไกการบริหารบุคคลทุกเรื่องตั้งแต่กระบวนการสรรหา รักษาไว้ จนถึงให้ออกจากงานต้องทำให้ภาครัฐมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มุ่งมั่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผล และมีอุดมการณ์ที่จะทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต รักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติมีการปรับปรุงเงื่อนไขการจ้างให้มีความหลากหลายและคล่องตัว เลิกระบบยศชั้น โดยยึดหลักความสามารถและผลงานเป็นหลัก การแต่งตั้งเป็นระบบเปิดตามหลักคุณธรรม จัดระบบผู้บริหารระดับสูงไว้เป็นการเฉพาะโดยมีสัญญาการทำงานเป็นวาระ และสร้างผู้นำที่มีความสามารถสูงและมีคุณธรรม สร้างความชัดเจนในบทบาทของข้าราชการเมืองและฝ่ายประจำปรับระบบเงินเดือนค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน และปรับระบบวินัยให้เข้มงวด รวดเร็ว

3. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย

ภาครัฐจะเร่งให้มีการปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และให้มีการสำรวจความเห็นของประชาชนเป็นประจำในเรื่องกฎ ระเบียบ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ หรือการติดต่อราชการของประชาชน เพื่อการปรับปรุงระบบกฎหมายให้ดีขึ้น ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นสากลเอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ

4. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

ภาครัฐจะกำหนดค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจรรยาบรรณ ส่งเสริม สนับสนุน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนประพฤติตามคุณค่าใหม่และจรรยาบรรณ โดยมีทัศนคติการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่มีทัศนคติของความเป็นเจ้าคนนายคน เชื่อและเคารพในสิทธิมนุษยชน มีความสุจริต ขยันอดทน รับผิดชอบ เป็นธรรม มีความมุ่งมั่นที่จะทำให้งานบรรลุผล รู้จักทำงานร่วมกับประชาชนอย่างเป็นมิตร ทั้งนี้จะต้องปฏิรูปกลไกบริหารบุคคลให้คนดีได้รับรางวัลและการยอมรับจากสังคมให้มากยิ่งขึ้น โดยคนไม่ดีต้องออกจากระบบได้ง่าย เพื่อไม่เป็นภาระของสังคม

5. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์

รัฐจะปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน ซึ่งเป็นการเสริมระบบการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์มีการกำหนดเป้าหมายงานต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมมีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงานและสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ การใช้จ่ายงบประมาณเน้นที่เป้าหมายเพื่อประชาชนเป็นหลัก โดยมีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้ และเน้นความรับผิดชอบต่อผู้บริหารแทนการควบคุมแบบรายละเอียดในการเบิกจ่ายแบบปัจจุบันรวมทั้งการเปลี่ยนระบบการเงินและการพัสดุให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วย

1.2 หลักการและเหตุผล

รูปแบบการจัดการงบประมาณแนวใหม่ เน้นการทำงานโดยยึดผลผลิตและผลลัพธ์ของงานเป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์ค่าใช้จ่ายอย่างเป็นธรรม ให้ความสำคัญรับผิดชอบต่อผู้ทำงานแทนการควบคุมปัจจัยอย่างละเอียด มีการกำหนดเป้าหมายงานต่างๆ เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงานและสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้

ในการวัดผลการดำเนินงานจะต้องมีรายละเอียด ครอบคลุมสาระสำคัญในด้าน

การวัดผลการดำเนินงานเกี่ยวกับเกณฑ์การตรวจวัด รูปแบบของการตรวจวัด ประเด็นในการตรวจวัด ซึ่งเกณฑ์การตรวจวัดผลสำเร็จของการทำงานจะมีเกณฑ์ในการวัดครอบคลุม 4 ด้านด้วยกัน และหนึ่งในสี่ด้านนั้นคือ การวัดต้นทุน

ดังนั้นเพื่อให้ทราบข้อมูลรายละเอียด ถึงความสำคัญของต้นทุนในระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงได้นำเสนอผลงาน “ความสัมพันธ์ของระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์และการคำนวณต้นทุนภาครัฐ”

1.3 วัดอุปสงค์

1. เพื่อให้ผู้ที่มีความสนใจและผู้ปฏิบัติงานในด้านนี้ได้ศึกษา ค้นคว้าใช้เป็นข้อมูลแนวทางประกอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงบประมาณในปัจจุบัน
2. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการคำนวณและวัดผลการดำเนินงานในด้านต้นทุน

1.4 ขอบเขตการจัดทำ

ในการจัดทำผลงานครั้งนี้ส่วนใหญ่ข้าพเจ้าอาศัยความรู้ที่ได้จากประสบการณ์การทำงาน รวมทั้งค้นคว้าเอกสารข้อมูลต่างๆ จากสำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลางเป็นหลักในการเขียนผลงาน

1.5 ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ

ข้าพเจ้ามุ่งหวังว่าผลงานฉบับนี้สามารถให้ผู้ที่สนใจหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในด้านนี้ นำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณและการคำนวณต้นทุน สำหรับการวัดผลการดำเนินงานของส่วนราชการในการให้บริการสาธารณะ

บทที่ 2

ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ

2.1 ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ

กรมบัญชีกลาง กำหนดความหมายของงบประมาณว่า เป็นแผนการใช้จ่ายเงินใน อนาคตโดยมีการประมาณค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่างๆและงบประมาณรายรับที่คาดว่าจะ ได้รับเป็นแผนแสดงการใช้ทรัพยากรของกิจกรรมต่างๆ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งโดย กำหนดให้มีนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย

งบประมาณมีส่วนสำคัญต่อการบริการงานของรัฐบาลทั้งในทางเศรษฐกิจ และ ทางการเมือง โดยสรุปได้ดังนี้

ประการแรก รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ กล่าวคือนโยบายและสิ่งต่างๆ ที่รัฐบาลตั้งใจที่จะทำ เพื่อพัฒนาหรือแก้ปัญหาของประเทศจะถูกกำหนดเป็นแผนงานและโครงการต่างๆ ใน แผนการใช้จ่ายของรัฐบาล และรัฐบาลก็สามารถใช้แผนงานหรือโครงการเหล่านั้น ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐบาล เพื่อที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานต่างๆ สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยแค่ไหน และมีประสิทธิภาพในการทำงาน อย่างไร

ประการที่สอง ในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณทั้งในด้านการ หารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาลทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางเศรษฐกิจของรัฐ บาล เช่น ในเรื่องการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทาง เศรษฐกิจ การแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคม หรือการกระจายความเจริญสู่ภูมิ ภาค เป็นต้น

ประการที่สาม ในทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้งบ ประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ตั้งแต่ในขั้นของ การอนุมัติงบประมาณ การแปรญัตติ และการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยทั่ว ไปประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญต่อกฎหมายงบ ประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภามาก กล่าวคือถ้าร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดิน

คืนที่รัฐบาลเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เท่ากับรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ รัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐบาลจะต้องลาออกหรือทำการยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าสิ่งที่รัฐบาลทำหรืองบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภานั้นถูกต้องหรือไม่ ถ้าประชาชนเห็นว่ารัฐบาลทำในสิ่งที่ถูกต้อง ประชาชนก็จะเลือกพรรครัฐบาลกลับเข้ามาบริหารประเทศอีก

2.2 ประเภทของงบประมาณ

งบประมาณได้มีการจัดทำเป็นระยะเวลาที่ยาวนานหลายร้อยปี โดยมีรูปแบบวิธีการจัดทำหลายรูปแบบวิวัฒนาการขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งอาจสามารถสรุปจำแนกรูปแบบประเภทของงบประมาณที่สำคัญต่างๆไป ดังนี้

1. งบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero-Base Budgeting)

งบประมาณแบบฐานศูนย์เป็นแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณ โดยไม่ให้ความสำคัญแก่รายการหรือแผนงานที่เคยได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาแล้ว แต่จะพิจารณาแผนงานทุกแผนงานที่ของงบประมาณอย่างละเอียดเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดงบประมาณ แผนงานที่เคยได้รับงบประมาณแล้วอาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอีก ถ้าหากแผนงานนั้นมีความเหมาะสมสู้แผนงานอื่นไม่ได้ การจัดสรรงบประมาณในแนวคิดดังกล่าวจะช่วยให้สำนักงบประมาณหรือฝ่ายจัดงบประมาณไม่ต้องเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เคยได้รับงบประมาณมาแล้วทุกปี

2. งบประมาณแบบการวางแผนการและการกำหนดโครงการ (PPBS)

(Planning Programming Budgeting System)

รูปแบบของงบประมาณ โดยทั่วไปมักจะจัดทำในรูปแบบของแสดงรายการที่จะแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานแต่ละหน่วยได้รับเงินงบประมาณเป็นจำนวนเท่าใด และใช้จ่ายในรายการใดบ้างซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมและการลงบัญชี อย่างไรก็ตามในด้านของการบริหารและการวางแผนจะไม่ค่อยได้รับประโยชน์เท่าใดนัก

3. งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting)

รูปแบบงบประมาณแบบแสดงรายการเป็นแบบที่ได้มีการใช้มาเป็นเวลาช้านาน โดยจะแสดงรายการใช้จ่ายต่างๆ เป็นรายการและจำนวนเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ เป็นรูปแบบที่ใช้ควบคุมรายการใช้จ่ายตามที่ได้กำหนดไว้ หน่วยงานที่ได้รับงบ

ประมาณจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในรายการอื่นไม่ได้ ในกรณีที่จะเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายจะต้องทำความตกลงกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมหรือสำนักงบประมาณ

งบประมาณแบบแสดงรายการจะเน้นในด้านของการควบคุมรายการใช้จ่าย แต่จะขาดความยืดหยุ่นและไม่ได้เน้นในเรื่องของประสิทธิภาพการบริหารงาน หรือการทำงานตามแผนงานมากนัก ตัวอย่างของรูปแบบงบประมาณแบบแสดงรายการนั้น จะพิจารณาได้จากการแสดงรายการในหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าตอบแทน และค่าสาธารณูปโภค ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี

4.งบประมาณแบบแสดงแผนงาน(Planning Budgeting)

งบประมาณแบบแสดงแผนงานเป็นรูปแบบงบประมาณที่เน้นความสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรหรือเงินงบประมาณแผ่นดิน เป็นรูปแบบงบประมาณที่ประเทศไทยใช้ก่อนการปฏิรูประบบราชการ

การจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยหน่วยงานที่ของงบประมาณจะจัดโครงสร้างของแผนงาน หรืองานหรือโครงการขึ้นมาในแต่ละแผนงานหรือโครงการจะแสดงค่าใช้จ่ายและผลที่จะได้รับจากแผนงานหรือโครงการดังกล่าวไว้ด้วย

ในการจัดสรรงบประมาณจะมีการวิเคราะห์การเลือกแผนงานหรือโครงการที่มีความเหมาะสมตามลำดับก่อนหลัง ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5.งบประมาณแบบแสดงผลงาน(Proformance Budgeting)

เป็นงบประมาณที่ได้พัฒนารูปแบบจากงบประมาณแบบแสดงรายการ รูปแบบงบประมาณแบบแสดงผลงานนั้นจะแสดงแผนงานของการใช้จ่ายต่าง ๆ ว่าจะทำอะไร มีแผนการทำอะไร โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายการใช้จ่ายของแต่ละแผนงานหรือโครงการ

รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณว่าทำงานได้ผลหรือไม่ และประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างไร เช่น การสร้างถนนขนาดสี่ช่องทางจราจรจะต้องเสียค่าใช้จ่ายต่อกิโลเมตรเท่าใด เป็นต้น

2.3 หลักการจัดสรรงบประมาณและการเงินที่ดี (Principles of Sound Budgeting and Financial Management) โดยทั่วไปอาจสรุปได้ดังนี้

1. **ความครอบคลุมและความมีระเบียบวินัย (Comprehensiveness and discipline)** เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรก เพราะว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีเป็นเพียงกลไกเดียว ที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่มีวินัยได้ การสร้างความครอบคลุมจะต้องอาศัยวิธีการวิเคราะห์ปัญหาในภาพรวม ซึ่งต้องมีความเข้าใจถึงการเชื่อมโยง ความสัมพันธ์ทั้งหมดและการประเมินผลถึงอุปสรรคของสถาบันในการสร้างผลงาน จากนั้นค่อยหาวิธีแก้ปัญหาที่เหมาะสมอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อจะขยายให้เกิดความครอบคลุมยิ่งขึ้นในที่สุด

2. **ความชอบธรรม (Legitimacy)** หมายถึง การที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและยอมรับต่อการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มแรก ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจที่ทำไปอย่างอิสระ หรือการตัดสินใจในระหว่างกระบวนการงบประมาณ ความชอบธรรมยังหมายถึง การตัดสินใจระหว่างกระบวนการงบประมาณ ซึ่งจะเน้นนโยบาย สิ่งที่มีความสัมพันธ์กับความชอบธรรม คือหลักการที่จะให้หน่วยงานปฏิบัติ ตัดสินใจในการใช้ปัจจัยนำเข้าให้ดีที่สุด และให้ชุมชน และภาคเอกชน ตัดสินใจว่าการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว ของหน่วยงานปฏิบัติเป็นเรื่องที่ดีที่สุดหรือไม่

3. **ความยืดหยุ่น (Flexibility)** เป็นการเชื่อมโยงกับแนวคิดในการผลักดันให้มีการตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติ ผู้บริหารควรมีอำนาจในการตัดสินใจทางการบริหาร ส่วนในระดับแผนงาน รัฐมนตรีควรจะได้รับอำนาจที่เพียงพอในการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องมีความโปร่งใส และความรับผิดชอบตรวจสอบได้ควบคู่ไป พร้อมกับมีกลยุทธ์ที่รัดกุมเนื่องจากในภาครัฐนั้น แม้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะมีความรัดกุม แต่ทางด้านกลยุทธ์กลับมีความหละหลวม

4. **การคาดการณ์ได้ (Predictability)** เป็นสิ่งสำคัญต่อการนำนโยบายและแผนงานไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาครัฐจะดำเนินการได้ดีขึ้นถ้าหากมีเสถียรภาพในนโยบายระดับมหภาคและระดับกลยุทธ์ และมีเงินทุนที่ใช้ดำเนินการตามนโยบายนั้น การคาดการณ์ได้นั้น ต้องการความใส่ใจที่จะทำให้เกิดดุลยภาพ

ระหว่างนโยบายระยะสั้นระยะยาวนโยบายการคลัง ต้องพิจารณาถึงการจัดสรรเงินให้
แก่แผนงานและโครงการให้ทันเวลา ซึ่งต้องใช้แนวทางระยะปานกลาง เพื่อปรับปรุง
ความไม่สมดุลของงบประมาณ รวมถึงเพื่อการพัฒนาและประเมินผลแผนงานด้วย

5. **ความซื่อสัตย์ (Honesty)** เป็นเรื่องของการทิ้งประมาณได้รับการประมาณ
การโดยปราศจากอคติที่เกิดทั้งจากการประมาณการด้านรายได้และรายจ่าย อคติอาจเกิด
ขึ้นได้จากทั้งทางการเมืองและทางเทคนิค การประมาณการในแง่ดีเกินไปจะทำให้เงื่อน
ไขของงบประมาณมีความหละหลวมไม่ใส่ใจต่อการกำหนดลำดับความสำคัญในการนำ
ไปปฏิบัติ

6. **ข้อมูลข่าวสาร (Information)** เป็นพื้นฐานของความซื่อสัตย์และการตัดสินใจ
ใจที่ดี ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับต้นทุน ผลผลิต และผลลัพธ์ที่ถูกต้องและทันเวลา เป็นสิ่ง
ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

7. **ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (Transparency and accountability)**
ต้องการการตัดสินใจซึ่งมีที่มาและการแสดงผลของการตัดสินใจมีความชัดเจนและเปิด
กว้างต่อสาธารณะ การจะมีความโปร่งใส ผู้ตัดสินใจจะต้องรู้ข้อมูลและประเด็นที่เกี่ยวข้อง
ข้อทั้งหมดก่อนทำการตัดสินใจด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญก่อนที่จะให้ความเป็น
อิสระในการบริหารมากขึ้น และยังทำให้ต้องมีการใช้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและทัน
เวลามากขึ้นด้วย

2.4 การก้าวสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

จากที่กล่าวมาในเบื้องต้น ก่อนประเทศไทยจะมีการปฏิรูประบบราชการ
รูปแบบการจัดทำงบประมาณเป็นแบบแสดงแผนงาน ((**Planning Budgeting**)) แม้ว่า
ระบบงานประมาณแบบแผนงาน จะเป็นระบบที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างมีแผน
และมีการวิเคราะห์การใช้ทรัพยากรอันจำกัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล
และประหยัด ซึ่งต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์และการตัดสินใจที่เป็นขั้นตอน อย่าง
ไรก็ตามในทางปฏิบัติก็มีข้อจำกัดและเงื่อนไขซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคอยู่หลาย
ประการด้วยกัน คือ

1. เทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ ปฏิบัติได้ไม่ถนัดนักเช่น เทคนิคเกี่ยวกับการ
การจัดทำโครงสร้างแผนงาน การวิเคราะห์หาผลตอบแทนต่อทุน (Benefit – cost

Analysis) การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายต่อประสิทธิผล(Cost Effectiveness Analysis) ตลอดจนเทคนิคการประเมินผล เป็นต้น

2. ข้อมูลข่าวสารที่ช่วยในการตัดสินใจ ต้องใช้เวลาในการเก็บรวบรวมมาก

3. การจัดทำงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งปัจจัยทางด้านนโยบายของพรรคการเมือง และรัฐบาลแต่ละชุดเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งบางครั้งอาจต้องใช้วิธีประนีประนอมกัน

4. ทักษะของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการนำระบบงบประมาณมาใช้ให้ได้ผล หากไม่เข้าใจแนวความคิดและกระบวนการของระบบที่อาศัยการวิเคราะห์เชิงระบบ (Systems Analysis) แล้วก็จะ เป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่ง

5. การวัดผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจสำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงานจะต้องมีการวางมาตรฐานการวัดงานในด้านต่างๆ (Work Measurement) กำหนดตัวชี้วัด (Indicator) ความสำเร็จของงานในแต่ละด้าน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากปัญหาข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน ยังไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากการควบคุมมากเกินไปขาดการเน้นผลผลิตและผลลัพธ์

ดังนั้นเพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและเอื้อต่อการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อเสริมสร้างให้มีกลยุทธ์ในการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตลอดจนให้มีการจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับรัฐบาลมีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐไปสู่ “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่” โดยมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบกับแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งครอบคลุม 5 ด้าน หนึ่งในด้านนั้นคือ “การเปลี่ยนระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์” สำนักงานงบประมาณจึงมีการปฏิรูประบบงบประมาณสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวว่า “เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอด

คล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และ โปร่งใส”

สำนักงานประมาณจึงมีการพัฒนากระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดการงบประมาณ คือการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการทางการเงินที่ทันสมัย(Modern Financial Management) ที่มุ่งสู่ e-Budgeting โดยเน้นให้ผู้บริหารของประเทศและผู้บริหารทุกระดับสามารถตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิดแก้ไขปัญหาได้ทันเหตุการณ์และเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ กำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ

วัตถุประสงค์ (Objective) เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากรที่สามารถวัดผลสำเร็จของงาน สามารถเชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากรที่ผ่านกระบวนการที่มีประสิทธิภาพสะท้อนให้เห็นความสำเร็จของการบริการจัดการทรัพยากรต่อภารกิจของรัฐภายใต้ระบบบริหารจัดการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้

3.2 หลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

1. มุ่งเน้นผลสำเร็จของงาน ผลผลิต ผลลัพธ์ ตามเป้าหมายที่วางไว้

- เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ
- เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ
- เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน
- ผลผลิตและตัวชี้วัด

2. การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ โดยเน้นให้กระทรวงมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จมากกว่าเน้นการควบคุม

3. ใช้หลักธรรมาภิบาล(Good Governance) โดยมีการกระจายอำนาจแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละระดับตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement/PSA) โดยนำระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานการดำเนินงานมาใช้

4. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมงบประมาณ

5. การประมาณการงบประมาณรายจ่าย ล่วงหน้าระยะปานกลาง(MTEF)

3.3 องค์ประกอบหลักของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลทางการเงินและการจัดการที่บ่งบอกถึงผลผลิต (Outputs - สิ่งของและบริการ) ที่จัดทำโดยส่วนงานนั้นๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งผลผลิตนั้น และความเชื่อมโยงของผลผลิตกับผลลัพธ์ (Outcomes - ผลที่ตามมา ผลกระทบและผลสำเร็จ) ที่รัฐบาลต้องการ โดยแนวทางนี้การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร จึงอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลด้านผลผลิตและผลลัพธ์ที่จะสอดคล้องกันกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย

องค์ประกอบหลักที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

1. ผลลัพธ์ (Outcomes) หมายความว่าผลข้างเคียง ผลกระทบ ผลลัพธ์ มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม (ลูก้าเป้าหมาย) จากการที่ได้ใช้ประโยชน์จากสินค้าและบริการ (ผลผลิต - Outputs) ที่จัดทำขึ้นมาโดยหน่วยงานของรัฐ ผลลัพธ์คือคำตอบว่าทำไมจึงมีการดำเนินการผลิตหรือให้บริการ/จัดซื้อผลผลิตนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลมีวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย (Policy Objectives – Expected Outcomes) ที่จะปรับปรุงหรือรักษาสถานะภาพของทางหลวง ให้สามารถใช้ได้ ดังนั้นผลผลิตของกรมทางหลวงต้องสามารถเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย

2. ผลผลิต (Outputs) คือสิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ที่ทำโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ผลผลิต (Outputs) คือคำถามว่า “อะไร” ที่ได้รับการดำเนินการผลิตหรือให้บริการเองหรือจัดซื้อ ในขณะที่ผลลัพธ์ (Outcomes) คือ คำถามว่า “ทำไม” จึงต้องมีสิ่งที่จะต้องดำเนินการผลิตหรือให้บริการเอง / จัดซื้อ ผลผลิตสามารถอธิบายในแง่ของสิ่งที่จะต้องผลิตหรือซื้อผลผลิตอาจจะหมายถึงสิ่งที่เห็นได้เป็นรูปธรรมเช่น จำนวนนักเรียนที่กำลังศึกษาหรือบริการที่ให้แก่ผู้ป่วยแต่ในบางโอกาสผลผลิตอาจหมายถึงสิ่งที่ไม่สามารถเห็นเป็นรูปธรรมได้ เช่น ค่าเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีต่อรัฐมนตรี นอกจากนี้ผลผลิตยังสามารถระบุขีดและตรวจวัดได้ในแง่ของผลผลิตสำหรับ “ผู้ใช้บริการ” ดังนั้น เพื่อที่จะให้เห็นถึงต้นทุนที่แท้จริงของผลผลิตเพื่อผู้ใช้บริการ จึงควรที่จะคิดหรือจัดสรร (Allocate) ค่าใช้จ่ายในการที่จะได้มาซึ่งกิจกรรมนั้น ๆ (เช่นการให้บริการของส่วนราชการ) แก่ผลผลิตสำหรับผู้ใช้บริการ

3. การวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measures) คือหน่วยในการตรวจวัดที่สามารถนับได้ในการประเมินผลงาน เป็นการกำหนดการตรวจวัดความสำเร็จของผลผลิต หน่วยในการวัดตรวจวัดนี้จะต้องชัดเจน สมบูรณ์แบบ สามารถนำมาใช้ได้และเหมาะสมกับเวลาโดยทั่วไป หน่วยในการตรวจวัดที่จะเป็นที่ยอมรับจะต้องครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ ค่าใช้จ่ายเวลาที่ใช้การดำเนินการและประสิทธิผล

4. ตัวชี้วัดประสิทธิภาพหรือต้นทุน (Cost or Efficiency Indicators) คือการสร้างผลผลิต / ให้บริการภายในต้นทุนต่ำที่สุดที่สามารถทำได้ ซึ่งมักจะนำเสนอใน

รูปของต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต เช่น ค่าใช้จ่ายต่อครั้งในการตรวจรับ ค่าใช้จ่ายของนักเรียนต่อคนต่อปี ค่าใช้จ่ายของนักโทษต่อคนต่อปี

5. ประสิทธิภาพ คือรายงานที่แสดงว่า ผลผลิตที่เกิดขึ้นให้เกิดผลลัพธ์อย่างไร และหน่วยงานของรัฐ เสนอแนะวิธีการใดในการวัดประสิทธิภาพของผลผลิตในการทำให้เกิดผลลัพธ์ การวัดประสิทธิภาพคือสิ่งที่สำคัญที่สุดในการที่จะตัดสินใจว่าแผนงานหรือโครงการใดสมควรจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่าใด แต่เป็นการยากที่จะวัดประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นในการวัดประสิทธิภาพโดยส่วนใหญ่จะเป็นการวัดในเชิงคุณภาพ

3.4 กรอบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อส่วนราชการต่างๆ โดยจะได้รับข้อมูลทางการเงินและการจัดการที่บ่งบอกถึงผลผลิต (สิ่งของและบริการ) รวมถึงค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งผลผลิตที่ต้องการนั้น ๆ นอกจากนี้ จะเห็นความเชื่อมโยงระหว่างผลผลิตกับผลลัพธ์ตามเป้าหมายของรัฐบาลที่ต้องการ ในแนวทางนี้การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรจึงอยู่บนพื้นฐานข้อมูลด้านผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งสามารถกำหนดกรอบในการปฏิบัติโดยสามารถเชื่อมโยง เกี่ยวข้องกับ

1. การใช้แนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องชี้้นำในการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย และนำวัตถุประสงค์ดังกล่าว รวมเข้าไว้กับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. การกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมเวลา มากกว่า 1 ปีงบประมาณ
3. การกำหนดทางเลือกและจำนวนหรือปริมาณของผลผลิต โดยเฉพาะด้านการบริการประชาชน จะต้องมีการติดตามประเมินผล และผลผลิต/บริการเหล่านี้จะต้องตรงกับความต้องการของประชาชน

4. การวัดผลการดำเนินงานของผลผลิตในเชิงปริมาณและคุณภาพ จะต้องประกอบด้วยความพอใจของประชาชน ความเหมาะสมของเวลา ต้นทุนต่อหน่วยและความมีประสิทธิภาพ

5. ความสามารถในการจำกัดรายจ่ายของรัฐ ให้อยู่ในระดับที่กำหนดหรือภายในวงเงินงบประมาณ

6. ความสามารถในการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการเร่งด่วน และการให้บริการที่พิจารณาแล้วว่าดีกว่า

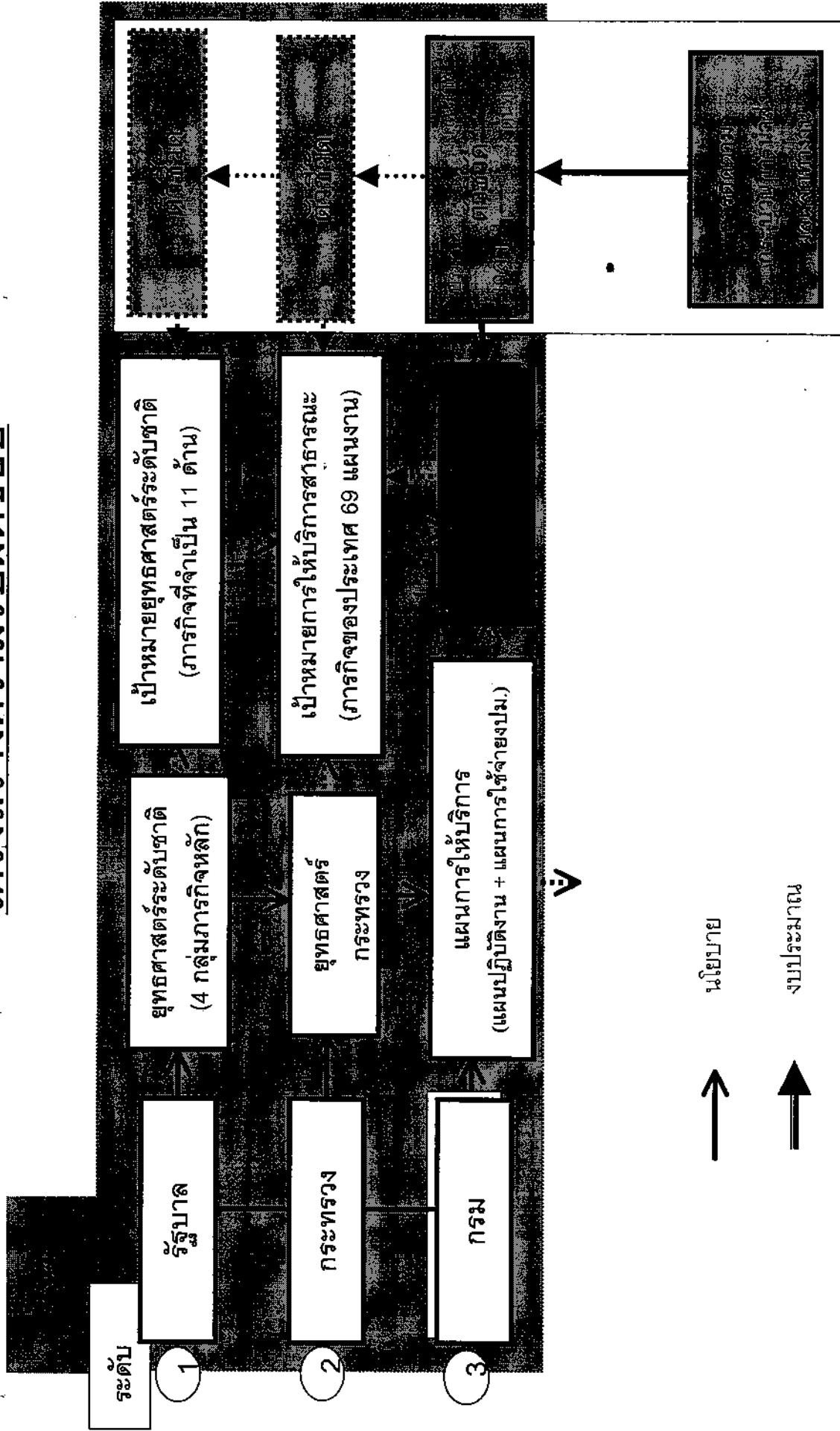
7. การเปลี่ยนแปลงการทำงานของส่วนราชการจากการทำงานตามกฎหมายข้อบังคับมาเป็นการทำงานเพื่อความสำเร็จตามพันธกิจขององค์กร

8. การลดกระบวนการในการควบคุมให้น้อยลง เพื่อให้ผู้บริหารของหน่วยงานปฏิบัติมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เพิ่มความรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์ให้มากขึ้นด้วย

3.5 ความรับผิดชอบตามระบบงบประมาณ มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับดังนี้

1. รัฐบาล รับผิดชอบความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Delivery Target) หรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ
2. กระทรวง รับผิดชอบความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการ (Service Delivery Target)
3. กรม รับผิดชอบความสำเร็จของการดำเนินงานตามผลผลิต (Outputs)

โครงสร้างความรู้รับผิดชอบ



3.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และแนวทางในการจัดทำ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- รัฐสภา

- สามารถอนุมัติ งบประมาณตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น
- สามารถตรวจสอบรัฐบาลได้ตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์
- สามารถตรวจสอบหน่วยปฏิบัติได้ตามเป้าหมายการให้บริการ

- รัฐบาล

- บริหารนโยบายได้ตามเป้าหมายที่สัญญากับประชาชนและที่แถลงต่อรัฐสภา
- มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้
- ใช้ทรัพยากรของประเทศอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

- ส่วนราชการ

- สามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพตลอดจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

- ประชาชน

- ได้รับบริการและการแก้ไขปัญหาที่ดีขึ้น
- มีคุณภาพชีวิตที่ดี

แนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

1. สะท้อนนโยบายรัฐบาลในรูปเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

- วิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติและจัดทำให้มีเป้าหมายเชิงปริมาณและระยะเวลา
- วิเคราะห์ยุทธศาสตร์กระทรวงและจัดทำเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ มีปริมาณและระยะเวลา
- วิเคราะห์เชิงกลยุทธ์หน่วยงาน โดยจัดทำผลผลิตตัวชี้วัดเชิงปริมาณ เวลาและต้นทุนการผลิต

- วิเคราะห์รายละเอียดค่าใช้จ่าย(ค่าใช้จ่ายผลิต ความครอบคลุม ทุกแหล่งเงิน)
- 2. เน้นการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง(MTEF)
- 3. การจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะของกระทรวงเป็นการเพิ่มบทบาทของรัฐมนตรีในการบริหารงบประมาณ
- 4. ติดตามผลการดำเนินงานและประเมินผลการจัดสรรงบประมาณรวมทั้งการดำเนินงานของหน่วยงาน

3.7 การติดตามผลการดำเนินงาน

ตามแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ต้องมีการติดตามผลการดำเนินงานและประเมินผลการจัดสรรงบประมาณสำหรับการวัดผลการดำเนินงาน ต้องสัมพันธ์กับพันธกิจ และงาน และควรมีการวัดอย่างเป็นระบบสม่ำเสมอ ไม่ควรเป็นการตรวจวัดเพียงครั้งเดียว ในการตรวจวัดผลการดำเนินงาน หน่วยที่ใช้ตรวจวัดจะต้องแสดงปริมาณของผลลัพธ์ ผลิต ประสิทธิภาพ หรือประสิทธิผล

การวัดผลการดำเนินงานควรคำนึงถึงองค์ประกอบ 5 ประการ คือ

1. มีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของหน่วยงาน
2. ตรวจวัดสิ่งเดียวกันตลอดช่วงระยะเวลา
3. ใช้ข้อมูลที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดการตรวจวัด
4. สามารถแสดงความเปลี่ยนแปลง หรือความแตกต่างของแต่ละกิจกรรมที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน
5. ใช้ถ้อยคำที่ง่ายและชัดเจน

การวัดผลการดำเนินงานจะต้องมีรายละเอียดครอบคลุมสาระสำคัญเกี่ยวกับ

- เกณฑ์การตรวจวัด
- รูปแบบของการตรวจวัด
- ประเด็นในการตรวจวัด

เกณฑ์การตรวจวัดผลการดำเนินงาน

การกำหนดผลความสำเร็จของการดำเนินงาน จะมีเกณฑ์ในการวัดครอบคลุมประเด็นต่างๆ ทั้ง 4 ด้าน คือ

1. การวัดด้านปริมาณ

ในการกำหนดหน่วยของผลผลิต ควรมีการกำหนดปริมาณที่ตรวจนับได้ของผลผลิตทุกอย่าง และจะต้องมีการตรวจวัดในทุกผลผลิตที่ตรวจนับได้ ในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดได้ควรมีการระบุข้อมูลประมาณการ

2. การวัดด้านคุณภาพ

การวัดผลผลิตในแง่ความมีคุณภาพ ผลผลิตที่ต่างกันย่อมมีคุณภาพที่ต่างกัน แต่วิธีการวัดและมาตรฐานของคุณภาพ จะต้องสามารถระบุได้อย่างแน่นอนในเรื่องของการประเมินและการรายงานคุณภาพ หากเป็นไปได้ต้องสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความพึงพอใจของผู้ใช้สิ่งของ/บริการ และให้ความสำคัญแก่ความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยทั่วไปมาตรฐานในการวัดคุณภาพควรครอบคลุมถึงสิ่งเหล่านี้

1. ความถูกต้องแม่นยำ
2. ความสมบูรณ์ทุกรูปแบบ
3. ความสามารถในการเข้าถึงบริการ
4. การคุ้มครองความเสี่ยง
5. การปฏิบัติตามกฎหมาย
6. ความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมาย

3. การวัดด้านต้นทุน

ต้นทุนที่คาดหวัง และต้นทุนจริงเป็นส่วนที่สำคัญมากในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ในการเสนอของบประมาณ ส่วนราชการจะต้องรายงานต้นทุนพึงพอใจในการจัดทำผลผลิตหลัก โดยจะต้องมีระบบบัญชีรับฟังจ่าย หรือเกณฑ์คงค้าง (Accrual Accounting Systems) ของผลผลิตหรือกิจกรรมที่จะประมาณการได้ถูกต้องตลอดจนการตรวจวัด การติดตามผล และการรายงานอย่างละเอียดของต้นทุนพึงจ่ายของแต่ละผลงาน นอกจากนี้ ส่วนราชการต้องสามารถคำนวณต้นทุนเฉลี่ย (Average Costs) และต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Costs) ของผลงาน

การคิดต้นทุนของผลิตผลผลิตนั้น ต้นทุนรวมเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เพราะต้นทุนรวมจะครอบคลุมทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ไปในกระบวนการจัดทำ ซึ่งสามารถจะนำไปใช้ประโยชน์ในการวัดประสิทธิภาพ ตลอดจนการคิดราคาของผลิตผลได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ ดังนั้น ในการคิดต้นทุนของผลิตผลต้องคำนึงว่า ได้ครอบคลุมต้นทุนทั้งที่เป็นตัวเงินและมีใช้ตัวเงิน (ค่าใช้จ่ายลงทุนและค่าใช้จ่ายประจำ ต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อม ค่าใช้จ่ายในการถือครองสินทรัพย์ และค่าเสียโอกาสของเงินลงทุน) อย่างครบถ้วนแล้ว และควรมีการเปรียบเทียบต้นทุนทางอ้อม (เช่น การจัดสรรค่าใช้จ่ายประจำ) กับมาตรฐานที่ดีที่สุดของหน่วยงานอื่น และได้คำนวณต้นทุนต่อหน่วยของผลิตผล เพื่อการคิดราคาหรือการกำหนดราคากลางสำหรับผู้ให้บริการ และควรมีการจัดทำรายจ่ายและตัวเงินที่จะประหยัดได้จากการลดหรือการเลิกทำผลิตผล

ต้นทุนรวมเป็นสิ่งที่สำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับผลิตผล เพราะเกี่ยวข้องกับ การพิจารณาทางเลือกในการจัดทำผลิตผล หรือการคัดเลือกผู้จัดทำผลิตผลรายอื่น การคำนวณวงเงินที่สามารถประหยัดได้จากการเปลี่ยนแปลงผลิตผล หรือการงดไม่จัดทำผลิตผล การคำนวณเงินที่เหลือสำหรับจัดทำโครงการใหม่ การคิดราคาของผลิตผลเพื่อการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน การคิดต้นทุนของโครงการหรือกิจกรรม เพื่อการวิเคราะห์งบประมาณและการจัดสรรรายจ่ายประจำให้กับผลิตผล โครงการหรือผลลัพธ์

4. การวัดด้านเวลา

การตรวจสอบการนำส่งผลงานหรือการให้บริการในเวลาที่กำหนดไว้หรือภายในเวลาที่เหมาะสม เป็นคุณูแจสำคัญอีกอย่างหนึ่งในการวัดผลการดำเนินงาน การที่ส่วนราชการ ไม่สามารถนำส่งผลงานภายในเวลาที่กำหนด (โดยมิได้นำเรื่องคุณภาพมาพิจารณา) ย่อมจะได้รับผลการประเมินที่ไม่เป็นที่พอใจจากทั้งรัฐบาล และผู้ใช้สิ่งของ/บริการ

รูปแบบของการวัดผลการดำเนินงาน

การวัดผลการดำเนินงานสามารถแยกวัดได้เป็น 4 ส่วน ได้แก่ การวัดผลผลิต การวัดผลลัพธ์ การวัดประสิทธิภาพของต้นทุน และการวัดประสิทธิผลของต้นทุน

● การวัดด้านผลผลิต

การวัดด้านผลผลิต เป็นหน่วยการตรวจวัดที่แสดงปริมาณงานที่ทำ จำนวนบริการที่ให้ หรือจำนวน ประชาชนที่ได้รับบริการจากส่วนราชการ การตรวจวัดผลผลิตเป็นการตรวจวัดผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง โดยเปรียบเทียบกับผลที่ต้องการให้เกิดหรือมาตรฐานของผลผลิตที่ส่วนราชการกำหนดไว้ เช่น มาตรฐานหรือจำนวนผลผลิตที่กำหนดล่วงหน้าในส่วนของการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนราชการควรกำหนดการตรวจวัดผลผลิตและมาตรฐานของงานที่จะมีการส่งมอบ ในการวัดผลผลิตควรมีการวัดทั้งในระหว่างปีงบประมาณ และเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณจะต้องสามารถประเมินผลผลิตจริงโดยเปรียบเทียบกับผลผลิตตามเป้าหมาย ตัวอย่างการวัดผลผลิต เช่น จำนวนครั้งที่ให้บริการสาธารณสุขแก่ผู้สูงอายุที่บ้าน จำนวนระยะทางเป็นกิโลเมตรของถนนที่ได้รับการปรับปรุง

นอกจากการวัดผลผลิตตามหลักการทั่วไปแล้ว ยังมีรูปแบบอื่นๆ ของการวัดผลผลิตซึ่งไม่สามารถเห็นเป็นรูปธรรมได้ เช่น การวัดผลผลิตการให้คำแนะนำเชิงนโยบายบางประเภท ได้แก่ โครงการประเภทที่ปรึกษา คำเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีต่อรัฐมนตรีว่าการวัดผลผลิตอาจวัดโดยตรวจสอบคุณภาพของแต่ละรายงานภายในกรอบของเวลาที่กำหนดและการตรวจวัดปริมาณขอบเขตของงานนโยบายที่ทำเสร็จ

● การวัดผลลัพธ์

เป็นการวัดประสิทธิผล หรือการวัดผลกระทบที่ตามมา โดยการวัดบริการที่รัฐให้แก่ประชาชนในเรื่องการบรรลุตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของรัฐบาล หรือการตอบสนองความต้องการของประชาชน ผลลัพธ์เป็นผลที่ตามมา ภายหลังจากที่เกิดผลผลิตแล้วหรืออีกนัยหนึ่งก็คือผลที่ได้รับจากการดำเนินงานของรัฐบาลซึ่งอาจเกิดโดยตั้งใจหรือมิได้ตั้งใจหรือเป็นปัญหาด้านใดด้านหนึ่ง

การประเมินผลลัพธ์จากผลผลิตของส่วนราชการเป็นสิ่งที่ทำได้ยากลำบากกว่าการตรวจวัดผลงาน จึงต้องกระทำในช่วงเวลาที่ยาวนาน โดยนำนโยบาย ตลอดจนกระบวนการประเมินผลอื่น ๆ เช่น การประเมินโครงการ การประเมินผลลัพธ์ของผลผลิตมาพิจารณาร่วมด้วย ดังนั้นการประเมินผลลัพธ์จึงควรแสดงให้เห็นประสิทธิผลของผลผลิตของส่วนราชการนั้น ในการบรรลุถึงนโยบายของรัฐบาล และหากสามารถแสดงผลออกมาเป็นตัวเลขเชิงปริมาณก็必将มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การตรวจวัดผลลัพธ์ จะต้องสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย

- การวัดประสิทธิภาพของต้นทุน

การวัดประสิทธิภาพของต้นทุน หรือการวัดต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหมายถึง การวัดจำนวนทรัพยากรที่ใช้ไปต่อหน่วยของผลผลิต ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นว่าบริการที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนใช้ค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดหรือไม่ แต่การวัดนี้ไม่สามารถบอกได้ว่าบริการที่ให้นั้นมีคุณภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือไม่ การวัดลักษณะนี้จำเป็นต้องวัดแบบต่อเนื่องและเป็นระยะ เพื่อแสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของต้นทุนต่อหน่วยและประสิทธิภาพของการให้บริการ

- การวัดประสิทธิผลของต้นทุน

การวัดประสิทธิผลของต้นทุน หรือการวัดต้นทุนต่อหน่วยของผลลัพธ์หรือความคุ้มค่า เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจที่ดีของผู้บริหาร ในการประเมินและเปรียบเทียบทางเลือกของการให้บริการ หรือทางเลือกในการแก้ปัญหาต่างๆ เป็นการให้พื้นฐานในการประเมินว่า มีวิธีอื่นหรือไม่ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของงานที่มีประสิทธิผลเท่ากัน แต่มีต้นทุนต่ำกว่า หรือประสิทธิผลสูงกว่า แต่มีต้นทุนเท่ากัน

จากที่กล่าวมาแล้วในขั้นต้นว่าแนวทางการจัดทำงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การติดตามผลการดำเนินงานและการประเมินผลการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งการวัดผลการดำเนินงานและเกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานนั้นมีอยู่หลายด้าน หลายมิติ และหลายรูปแบบด้วยกัน แต่ในส่วนนี้ข้าพเจ้าจะขอเสนอข้อมูลเกี่ยวกับเกณฑ์การวัดผลการดำเนินในด้านต้นทุน ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

บทที่ 4

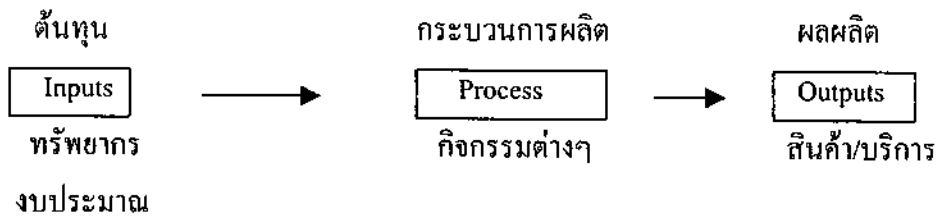
ต้นทุนการผลิต

ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบงบประมาณที่ทำให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลผลิต(Output) โดยผลผลิตดังกล่าวจะผ่านกระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์กระทรวง สอดรับกับแผนการให้บริการสาธารณะ การที่จะสร้างผลผลิตออกมาได้นั้นต้องมีปัจจัยนำเข้ ดังนั้นในการจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อให้เกิดผลผลิตต้องครอบคลุมต้นทุนทั้งหมดที่ใช้ไป และเป็นต้นทุนต่ำสุดที่สามารถก่อให้เกิดผลผลิต ตามเป้าหมายที่ตกลงไว้ เนื่องจากในอนาคตจะนำต้นทุนเหล่านี้มาทำการเปรียบเทียบในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานเพื่อการวิเคราะห์และปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานและเพื่อก่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ดังที่กล่าวมาแล้ว จะพบว่าการคำนวณต้นทุนมีความสัมพันธ์มากต่อระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ด้วยเหตุนี้ข้าพเจ้าจึงทำการรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับ “ต้นทุนการผลิต” เพื่อให้ผู้สนใจใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบในการปฏิบัติงาน

1.4 ความหมายของต้นทุน

สมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทยได้ให้ความหมายของต้นทุนไว้ว่า “ต้นทุน” (Costs) หมายถึง รายจ่ายที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ซึ่งอาจจ่ายเป็นเงินสด สินทรัพย์อื่น หนี้สิน หรือการให้บริการ หรือการก่อหนี้ ทั้งนี้รวมถึงผลขาดทุนที่วัดค่าเป็นต้นทุนได้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ

สำหรับในส่วนราชการอาจกล่าวได้ว่า “ต้นทุน” หมายถึงทรัพยากร หรืองบประมาณ (Inputs) ซึ่งได้แก่ ค่าใช้จ่ายทั้งหมด (Expenses) ที่ใช้ในกระบวนการ กิจกรรมต่างๆ(Process) เพื่อก่อให้เกิดผลผลิต



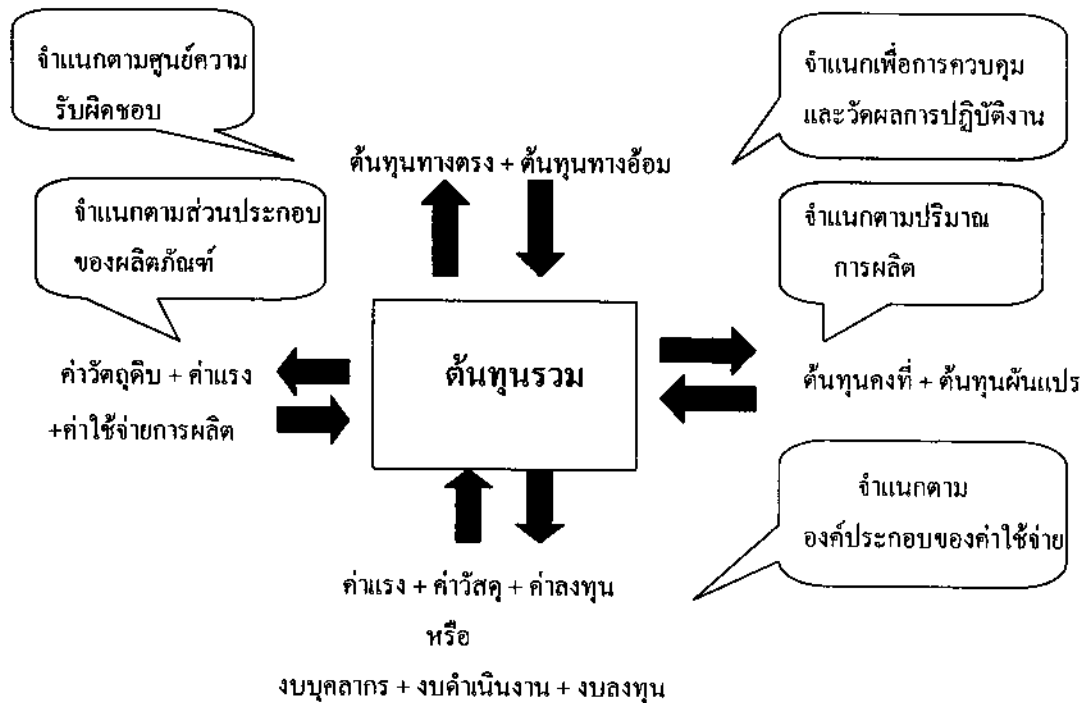
4.2 วัตถุประสงค์และประโยชน์ของต้นทุน

สำหรับในส่วนราชการการคำนวณต้นทุนเพื่อให้ได้ข้อมูลต้นทุนงานของแต่ละส่วนงาน ซึ่งสามารถเชื่อมโยงไปสู่ผลผลิต (Outputs) โดยผ่านกิจกรรม(Activities) ที่แต่ละส่วนงานมีส่วนร่วมเพื่อใช้ในการวัดผลการดำเนินงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ต้นทุนต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงโดยการรวบรวมต้นทุนทั้งหมด (Total Cost) ที่เกิดขึ้นจากการผลิตไว้ในสินค้าและบริการที่ผลิตได้ โดยครอบคลุมทุกแหล่งเงินทั้งใน ส่วนที่เป็นต้นทุนเงินสด(Cash Cost) และไม่ใช่ต้นทุนเงินสด (Non-Cash Cost) สามารถคำนวณเป็นต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตได้ (Unit Cost)

ประโยชน์จากข้อมูลต้นทุนผลผลิต

1. ช่วยปรับปรุงข้อมูลทางการเงินของภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในเรื่องการนำส่งผลผลิตที่มีคุณภาพเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางนโยบายและผลลัพธ์ของชาติ
2. สำหรับผู้บริหารใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการในด้านต้นทุนการให้บริการสาธารณะ
3. การมีระบบการคำนวณต้นทุนที่ดีมีผลต่อระบบงบประมาณช่วยให้สามารถติดตามค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นหรือต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่กำหนดให้
4. หน่วยงานสามารถใช้รายงานผลเกี่ยวกับต้นทุนในการจัดทำผลผลิตต่อหน่วยงาน เสนอต้นสังกัดตามลำดับ
5. สามารถใช้ต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง จัดทำต้นทุนประมาณการเป็นรายจ่ายล่วงหน้า สำหรับจัดเตรียมงบประมาณได้ตรงตามความต้องการของหน่วยงาน และหน่วยงานสามารถใช้เป็นข้อมูลสำหรับการจัดสรรงบประมาณภายในองค์กร
6. ใช้เป็นข้อมูลในการเปรียบเทียบ(Benchmarking) ในผลผลิตที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน และนำมาใช้ปรับปรุง พัฒนาประสิทธิภาพองค์กร

3. ลักษณะของต้นทุน(จำแนกตามมิติต่างๆ)



3.1 จำแนกเพื่อการควบคุมและวัดผลการปฏิบัติงาน

- ต้นทุนทางตรง(Direct Cost) หมายถึงต้นทุนที่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าเป็นของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น เงินเดือน และค่าแรง ค่าวัสดุสิ้นเปลือง
- ต้นทุนทางอ้อม (Indirect Cost) หมายถึง ต้นทุนที่ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าเป็นของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ หรือเป็นต้นทุนที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน เช่น เงินเดือนผู้บริหาร ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น

3.2 จำแนกตามปริมาณการผลิต

- ต้นทุนผันแปร(Variable Cost) หมายถึง ต้นทุนซึ่งจำนวนรวมเปลี่ยนแปลงตามปริมาณการผลิต ขณะที่ต้นทุนผันแปรต่อหน่วยจะคงที่

- ต้นทุนคงที่ (Fixed Cost) หมายถึงต้นทุนซึ่งจำนวนรวมไม่เปลี่ยนแปลงตามปริมาณการผลิต ขณะที่ต้นทุนคงที่ต่อหน่วยจะเปลี่ยนแปลงตามปริมาณการผลิต

3.3 จำแนกตามองค์ประกอบของค่าใช้จ่าย

- ต้นทุนค่าแรง (Labor Cost) หรือต้นทุนงบบุคลากร (Personnel Cost)
- ต้นทุนค่าวัสดุ (Material Cost) หรือต้นทุนงบบำเหน็จงาน (Operating Cost)
- ต้นทุนค่าลงทุน (Capital Cost) หรือต้นทุนงบลงทุน

4.แนวทางการคำนวณต้นทุน/ค่าใช้จ่าย ผลผลิตของหน่วยงานตามระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ข้อกำหนดในการคิดต้นทุน

1.คำนวณต้นทุนแยกตามสำนัก กอง ศูนย์ หรือย่อยลงไปถึงระดับโครงการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการสร้างผลผลิตของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารและนำไปปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานได้

2.ผลผลิต(Output) ได้แก่ ผลผลิต/บริการที่ต้องใช้ทรัพยากรในการผลิต ในการกำหนดผลผลิตต้องกำหนดให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการและเป้าหมายยุทธศาสตร์

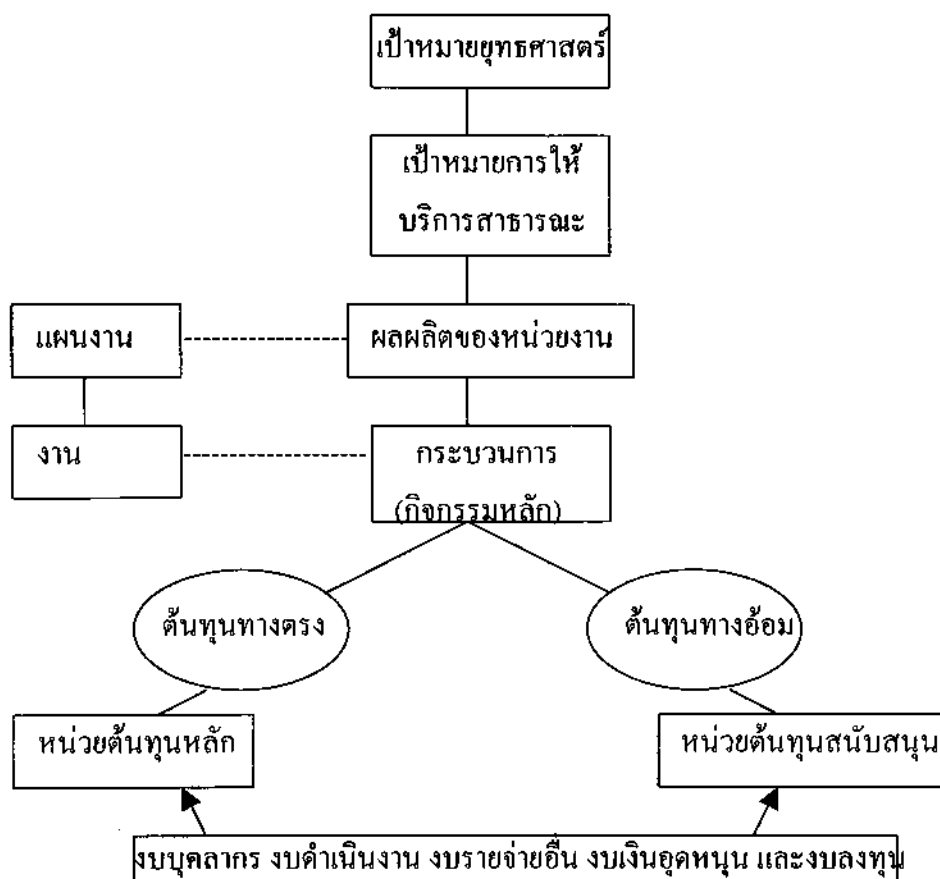
3.ต้นทุนผลผลิตจากต้นทุนรวม (Full Cost) ซึ่งเป็นผลรวมของต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นในการผลิตผลผลิตของหน่วยงานโดยไม่ต้องคำนึงถึงแหล่งเงินทุน จึงครอบคลุมทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ และเป็นการคำนวณจากตัวเลขค่าใช้จ่ายที่บันทึกบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง

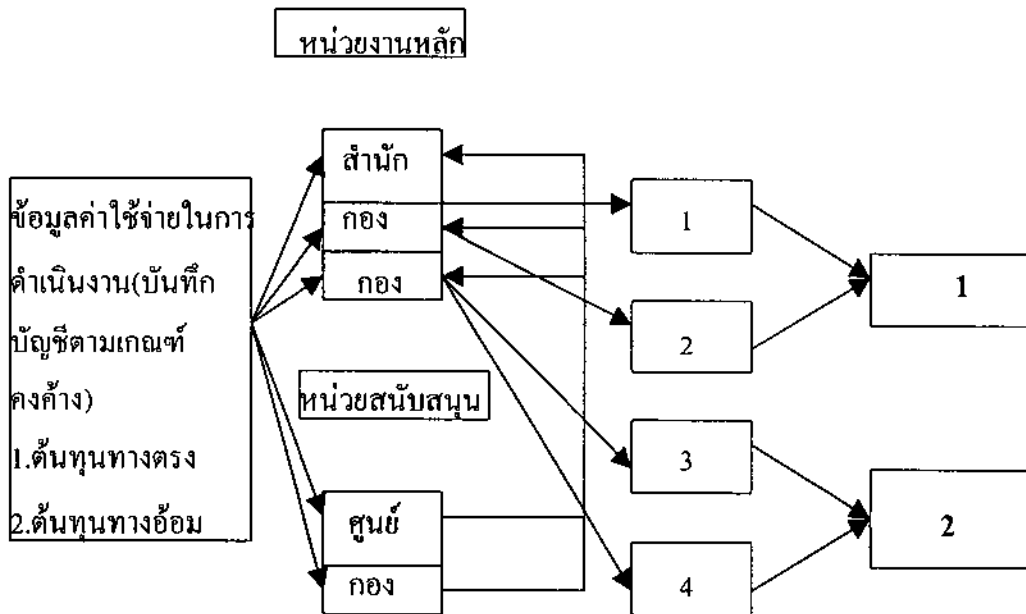
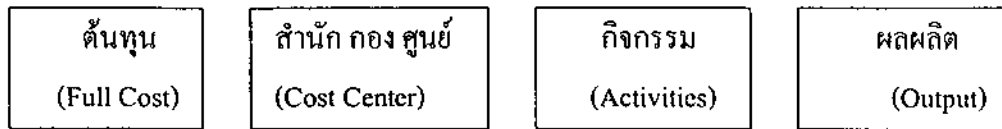
4.วิธีการคิดต้นทุนรวม คือ การคิดต้นทุนที่รวมต้นทุนบุคลากรทั้งหมด ค่าวัสดุ ค่าเครื่องมือ อุปกรณ์ในการทำงาน และรวมทั้งต้นทุนของงานสนับสนุนที่มีส่วนร่วมในการผลิตผลผลิต

5. ต้นทุนทางตรง (Direct Cost) ได้แก่ ต้นทุนทรัพยากรที่ระบุได้ว่าถูกบริโภคโดยกิจกรรมใดเพื่อสร้างผลผลิตใด ต้นทุนทางตรงแบ่งเข้าสู่กิจกรรมต่างๆ ได้โดยการระบุตรงถึงจำนวนหน่วยของทรัพยากรที่ใช้ในแต่ละกิจกรรม หรือได้แก่ต้นทุนที่ระบุได้อย่างเจาะจงว่าใช้ไปเท่าใดในการผลิตผลผลิตรายการใด ตัวอย่างเช่น เงินเดือนและสิทธิประโยชน์สวัสดิการของบุคลากรที่ทำงานตรงในการสร้างผลผลิต วัสดุสำนักงาน เครื่องมืออุปกรณ์ ค่าสาธารณูปโภคที่ระบุตรงได้ว่าใช้ไปในกิจกรรมการผลิตผลผลิตนั้น

6. ต้นทุนทางอ้อม (Indirect Cost) คือต้นทุนที่ไม่สามารถเจาะจงหรือระบุตรงได้ว่าใช้ไปในกิจกรรมใดเพื่อสร้างผลผลิตใด

7. ต้นทุนของงานสนับสนุน (Support Cost) ได้แก่ต้นทุนของกิจกรรมต่างๆ ที่ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลผลิต ตัวอย่างเช่น งานพิมพ์ งานติดต่อสื่อสาร งานส่งไปรษณีย์ กระบวนการทางวิศวกรรม และงานจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น





หลักเกณฑ์วิธีการคิดต้นทุนผลผลิต

- ขั้นตอนที่ 1

- ระบุผลผลิตของหน่วยงาน โดยกำหนดให้เป็นผลผลิตที่มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กระทรวง และเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ

- ขั้นตอนที่ 2

- ระบุกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับแต่ละผลผลิตที่กำหนด

- ขั้นตอนที่ 3

- ระบุสำนัก กอง ศูนย์ ที่มีหน้าที่โดยตรงในการสร้างผลผลิต หรือมีส่วนร่วมในการสร้างผลผลิตของหน่วยงาน ถือว่าเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการสร้างผลผลิต (Functional Cost Center)

- ระบุหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการกับหน่วยงานหลัก หรือทำงานสนับสนุน เรียกว่า หน่วยงานสนับสนุน (Support Cost Center)

- ขั้นตอนที่ 4

- ระบุต้นทุนรวมของทั้งหน่วยงาน แยกตามประเภทค่าใช้จ่าย เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนใช้สอย วัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าสาธารณูปโภค ฯลฯ

- แยกต้นทุนรวมออกเป็นกลุ่มต้นทุนทางตรงและกลุ่มต้นทุนทางอ้อม

ต้นทุนทางตรง ได้แก่ค่าใช้จ่ายที่สามารถระบุเข้าสำนัก กอง ศูนย์ที่เป็นผู้ผลิตผลผลิตได้โดยตรง และเป็นผู้ใช้ทรัพยากรหรือค่าใช้จ่ายนั้นแต่ผู้เดียวในการผลิต เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น

ต้นทุนทางอ้อม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่หลายสำนัก กอง ศูนย์ ใช้ร่วมกันในการผลิตผลผลิต ไม่เป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะของสำนัก กอง ศูนย์ใดเพียงแห่งเดียว เช่น ค่าสาธารณูปโภค ค่ายารักษาความปลอดภัย ค่าทำความสะอาด ซึ่งต้องใช้เกณฑ์การปันส่วนที่เหมาะสม เพื่อปันส่วนต้นทุนทางอ้อมเข้าสู่สำนัก กอง ศูนย์

- ทำการแตกต้นทุนรวมเข้าสำนัก กอง ศูนย์ (Cost Center) ทุกแห่ง ซึ่งในขั้นนี้จะได้ต้นทุนแยกตามแต่ละสำนัก กอง ศูนย์

- ขั้นตอนที่ 5

- กำหนดเกณฑ์ปันส่วนค่าใช้จ่ายของหน่วยสนับสนุนให้แก่หน่วยงานหลัก และทำการกระจายต้นทุนของหน่วยงานสนับสนุนเข้าหน่วยงานหลัก

- ขั้นตอนที่ 6

- รวมต้นทุนของทุกหน่วยงานหลัก ก็จะได้ข้อมูลต้นทุนรวมที่เชื่อมโยงไปสู่แต่ละกิจกรรมและกระจายค่าใช้จ่ายของแต่ละกิจกรรมเข้าสู่ผลผลิตที่หน่วยงานหลักเป็นผู้ผลิต หรือมีส่วนร่วมในการผลิต เรียกว่าต้นทุนผลผลิต และเมื่อนำต้นทุนผลผลิตหารด้วยจำนวนผลผลิต ก็จะได้ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต

เกณฑ์ที่ใช้ในการปันส่วนต้นทุน

- ในการปันส่วนต้นทุนทางอ้อม หรือค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นของหน่วยงานใดโดยตรง ส่วนมากจะเป็นค่าใช้จ่ายที่แต่ละสำนัก กอง ศูนย์ใช้ร่วมกัน รวมทั้งการปันส่วนต้นทุนของหน่วยงานสนับสนุนเข้าหน่วยงานหลัก ทั้งนี้หน่วยงานอาจพิจารณาเลือกเกณฑ์ในการปันส่วนนี้ หรือหากหน่วยงานมีฐานข้อมูลอื่นที่สามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการปันส่วนค่าใช้จ่ายประเภทนั้นๆ ก็สามารถปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม

- เมื่อได้ต้นทุนรวมของแต่ละหน่วยงานหลัก จะเชื่อมโยงเข้าสู่กิจกรรมหลัก โดยใช้หลักความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานดำเนินงานกับกิจกรรม และผลผลิตว่าแต่ละ

หน่วยดำเนินงานมีส่วนในการใช้ต้นทุนเพื่อทำกิจกรรมนั้นในการสร้างผลผลิตมากน้อยเท่าใด(สัดส่วนภาระงาน)

ตัวอย่าง เกณฑ์การปันส่วนต้นทุนทางอ้อม

ตารางที่ 1

รายการค่าใช้จ่าย	เกณฑ์การปันส่วน
1.ค่าซ่อมบำรุง/ ค่าเช่า ตึกอาคาร	พื้นที่การทำงาน(ตารางเมตร)
2.ค่ารักษาความปลอดภัย	พื้นที่การทำงาน(ตารางเมตร)
3.ค่าสาธารณูปโภค 3.1ค่าโทรศัพท์ (1)มีใบเสร็จตามหมายเลข (2)เบอร์กลาง (3)โทรศัพท์มือถือ (4)ค่าโทรศัพท์ทางไกล	ใช้ข้อมูลจริงตามหมายเลข ใช้สัดส่วนการใช้งานจริง ตามข้อมูล 3.1(1) ใช้ข้อมูลจริงตามหมายเลข ใช้ข้อมูลจริงตามหมายเลข
3.2 ค่าส่งไปรษณีย์โทรเลข	จำนวนหน่วยงาน(สำนัก กอง ศูนย์)หรือ สัดส่วนค่าใช้จ่ายจริงตามสถิติข้อมูลค่าใช้จ่าย
3.3ค่าไฟฟ้า	จำนวนหน่วยไฟฟ้าของเครื่องใช้ไฟฟ้าหลัก เช่น จำนวนหน่วย BTU ของเครื่องปรับอากาศ กับจำนวนกิโลวัตต์ของเครื่องคอมพิวเตอร์
3.4ค่าน้ำประปา	พื้นที่การทำงาน(ตารางเมตร)หรือ จำนวนผู้ปฏิบัติงาน
3.5ค่าบริการซื้อโดเมน 3.6ค่าเช่าคู่สาย 3.7ค่าบริการเคเบิลทีวี 3.8ค่าเช่า Internet	หากทุกสำนัก กอง ศูนย์ ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์และบริการ Internet โดยเฉลี่ยอย่างเท่าเทียมกันอาจ ใช้เกณฑ์ปันส่วนตามจำนวนหน่วยงาน(สำนัก กอง ศูนย์)
4.ค่าจ้างเหมาทำความสะอาด	พื้นที่การทำงาน(ตารางเมตร)
5.ค่าน้ำมันในการใช้ยานพาหนะ	ระยะทางในการใช้บริการยานพาหนะหรือเวลาในการใช้บริการยานพาหนะ

ตามมาตรา 21 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

กรมบัญชีกลางได้จัดทำหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการคำนวณต้นทุนผลผลิตให้ส่วนราชการได้รับทราบเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2547 ทั้งนี้โครงการเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS)ซึ่งได้ประสานการทำงานควบคู่กับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง โดยมีระบบของบัญชีต้นทุนรองรับซึ่งจะเริ่มใช้ วันที่ 1 ตุลาคม 2547 ดังนั้นจึงคาดการณ์ได้ว่าการคำนวณต้นทุนผลผลิตของกรมบัญชีกลางคงจะเริ่มใช้ประมาณปีงบประมาณ 2548 ทั้งนี้ในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวง

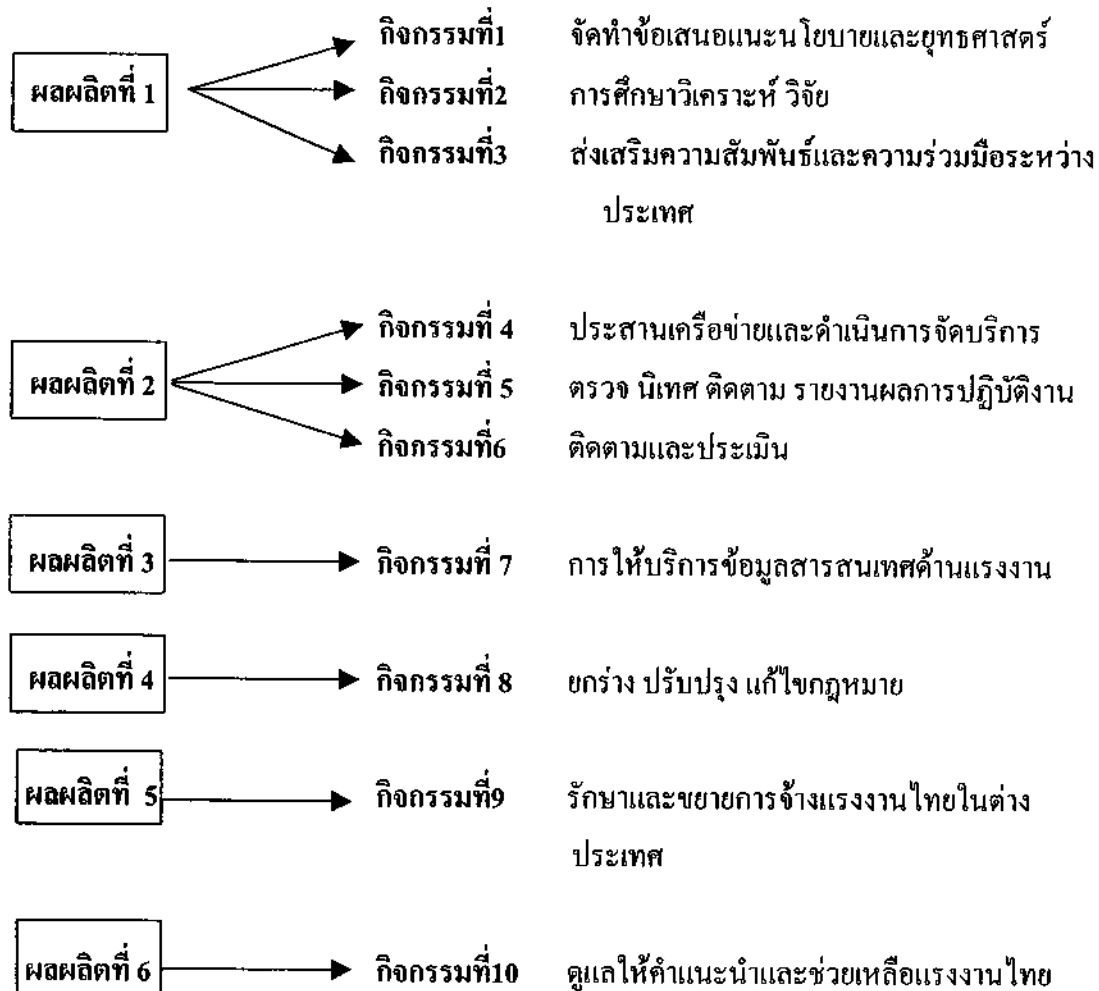
แรงงานในเบื้องต้นในปีงบประมาณ 2547 ทางสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ได้มีการ ทดลองการกำหนดหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน รวมทั้งจัดทำเกณฑ์ปันส่วน และสัดส่วนภาระงานไว้ในเบื้องต้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงหลักการคำนวณได้ อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ข้าพเจ้าจึงขอยกตัวอย่างประกอบโดยนำเอาหลักเกณฑ์ต่างๆที่ทาง สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ได้กำหนดขึ้นมาใช้ประกอบกับข้อมูลงบประมาณปี2547 นำมาคำนวณต้นทุนตามที่กรมบัญชีกลางกำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้

หลักเกณฑ์วิธีการคิดต้นทุน

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดผลผลิตของหน่วยงาน ให้ใช้ผลผลิตที่หน่วยงาน ได้กำหนดและตกลงไว้กับ สำนักงบประมาณ ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ ปี 2547 เช่น หน่วยงานมี 6 ผลผลิต ได้แก่

- | | |
|-------------|---|
| ผลผลิตที่ 1 | การจัดทำนโยบาย แผนและยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน |
| ผลผลิตที่ 2 | การบริหารการให้บริการด้านแรงงาน |
| ผลผลิตที่ 3 | การบริการข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ |
| ผลผลิตที่ 4 | การพัฒนากฎหมาย ข้อบังคับ ด้านแรงงาน |
| ผลผลิตที่ 5 | การส่งเสริม รักษาและขยายตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ |
| ผลผลิตที่ 6 | การคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงานไทยในต่างประเทศ |

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับแต่ละผลผลิตที่กำหนด ให้ใช้กิจกรรมที่หน่วยงาน ได้กำหนดและตกลงไว้กับสำนักงบประมาณประกอบด้วย 10 กิจกรรม ได้แก่



ขั้นตอนที่ 3 กำหนดหน่วยงานภายในกรมฯ ระดับ สำนัก กอง ศูนย์ ให้เป็นหน่วยดำเนินงานหรือศูนย์ต้นทุน (Cost Center) โดยแยกเป็นหน่วยงานหลัก (Functional Cost Center) ซึ่งหมายถึง กลุ่มหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ปฏิบัติการกิจหลักของกรม และส่งผลโดยตรงในการสร้างผลผลิตและหน่วยงานสนับสนุน (Support Cost Center) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลืองานหลักให้ดำเนินงานได้อย่างราบรื่น เช่น งานบริหารต่างๆ ทั้งนี้ ตามกรณีหน่วยงานตัวอย่างได้แบ่ง Cost Center ของหน่วยงาน ออกเป็นหน่วยงานหลัก 14 หน่วยงาน และหน่วยงานสนับสนุน 7 หน่วยงาน ดังปรากฏในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 หน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน

หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
1.กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์ (พย.)	1.กลุ่มงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานสารบรรณ (ขส.)
2.กลุ่มแผนงานและงบประมาณ (ผง.)	2.กลุ่มงานพัฒนาองค์กรและระบบงาน (พอ.)
3.กลุ่มงานวิจัย (วจ.)	3.กลุ่มงานคลังและพัสดุ (คพ.)
4.กลุ่มงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาแรงงาน(ลส)	4.กลุ่มงานเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ (ผป.)
5.กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ(คจ)	5.สำนักงานรัฐมนตรี(สร.)
6.กลุ่มงานตรวจราชการ (ตร.)	6.กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (กพบ.)
7.กลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล(วป.)	7.กลุ่มงานตรวจสอบภายในระดับกระทรวง (ตสก.)
8.กลุ่มงานสนับสนุนเครือข่ายและประสานภูมิภาค(สภ)	
9.สำนักงานแรงงานจังหวัด (สรจ.)	
10.กลุ่มงานกฎหมาย (กม.)	
11.กลุ่มงานบริหารและบริการสารสนเทศ(บส.)	
12.กลสมงานวิเทศสัมพันธ์ (วท.)	
13.กลุ่มงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ(ปร.)	
14.สำนักแรงงานไทยในต่างประเทศ(สนร.)	

ขั้นตอนที่ 4 ระบุต้นทุนรวมของทั้งหน่วยงานแยกตามประเภทค่าใช้จ่าย ข้อมูลค่าใช้จ่ายที่จะนำมาคิดต้นทุนใช้ข้อมูลค่าใช้จ่ายจริงที่บันทึกบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง (ครอบคลุมทั้งเงินในงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ) โดยให้หน่วยงานนำค่าใช้จ่ายจริงมาหักรายการที่ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานออก ตัวอย่างเช่น รายการเบิกจ่ายแทนหน่วยงานอื่นที่เป็นเจ้าของผลผลิต และรายการต่างๆ ที่หน่วยงานไม่ได้ควบคุมแต่เป็นงบประมาณที่ได้รับจัดสรร เพื่อส่งผ่านไปให้หน่วยงานอื่น และให้หน่วยงานแยกค่าใช้จ่ายดังกล่าวเข้าสู่ Cost Center (สำนัก กอง ศูนย์) ทุกแห่ง แล้วจึงปรับปรุงเพิ่มค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์เข้าสู่ Cost Center ต่างๆ

ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกทำความเข้าใจ ถึงขั้นตอนการคำนวณต้นทุนผู้เขียนขอยกตัวอย่างประกอบ โดยใช้ข้อมูลที่ได้จัดสรรค่าใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2547 ให้หน่วยงานถือเป็นค่าใช้จ่ายจริงตามบัญชีเกณฑ์คงค้าง ถือเป็นต้นทุนทางตรงและค่าใช้จ่ายส่วนกลางเป็นค่าใช้จ่ายทางอ้อม และนำข้อมูลดังกล่าวกระจายเข้าสำนัก กอง ศูนย์ ตามเกณฑ์ปีในส่วนในตารางที่ 3 เมื่อดำเนินการแล้ว จะได้ผลการคำนวณ แยกตาม

สำนัก กอง ศูนย์ทุกแห่ง ทั้งที่เป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน จากนั้นจึงทำการปรับปรุงบวกค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์(ทั้งนี้ผู้เขียนขอยกตัวอย่างตัวเลขค่าเสื่อมเป็นตัวเลขที่สมมุติขึ้นประมาณ 10 ล้านบาท)เข้าสู่ Cost Center ทุกแห่ง จะทำให้ได้ต้นทุนรวมของหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน ดังที่ได้เสนอไว้ในตารางที่ 4 และ 5

ตารางที่ 3 เกณฑ์การปันส่วนรายการค่าใช้จ่าย

รายการค่าใช้จ่าย	เกณฑ์การปันส่วน
1.งบบุคลากร	ข้อมูลจริงตามรายคน
2.ค่าใช้จ่ายประจำส่วนกลาง	จำนวนหน่วยงาน (สำนัก กอง ศูนย์)
3.ค่าสาธารณูปโภคส่วนกลาง	งบบุคลากรส่วนกลาง

ขั้นตอนที่ 4

ต้นทุนดำเนินงานแยกตาม สำนัก กอง ศูนย์

ตารางที่ 4

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยงาน	ต้นทุนทางตรง		ต้นทุนทางอ้อม		ยอดรวมต้นทุน ก่อนรวมค่าเสื่อมราคา
	งบบุคลากร	ค่าใช้จ่ายตาม เกณฑ์คงค้าง	ค่าใช้จ่าย ส่วนรวม ส่วนกลาง	ค่าสาธารณ ูปโภค ส่วนกลาง	
หน่วยงานหลัก					
1.กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์ (พย.)	6,179,668	3,028,560	1,520,000	1,071,674	11,799,902
2.กลุ่มแผนงานและงบประมาณ (ผง.)	5,298,908	833,700	1,520,000	918,933	8,571,541
3.กลุ่มงานวิจัย (วจ.)	2,781,594	1,054,600	1,520,000	482,382	5,838,576
4.กลุ่มงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาแรงงาน(ลส)	1,932,874	409,260	1,520,000	335,198	4,197,332
5.กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ(คจ)	2,353,424	2,746,100	1,520,000	408,129	7,027,653
6.กลุ่มงานตรวจราชการ (ตร.)	5,726,908	2,400,000	1,520,000	993,156	10,640,064
7.กลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล(วป.)	5,109,404	1,933,200	1,520,000	886,069	9,448,673
8.กลุ่มงานสนับสนุนเครือข่ายและประสานภูมิภาค(สภ)	3,272,184	612,200	1,520,000	567,460	5,971,844
9.สำนักงานแรงงานจังหวัด (สรจ.)	104,668,552	41,582,000			146,250,552
10.กลุ่มงานกฎหมาย (กม.)	3,749,900	886,200	1,520,000	650,305	6,806,405
11.กลุ่มงานบริหารและบริการสารสนเทศ(บส.)	2,514,900	3,096,400	1,520,000	436,132	7,567,432
12.กล่มงานวิเทศสัมพันธ์ (วท.)	3,051,094	640,040	1,520,000	529,119	5,740,253
13.กลุ่มงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ(ปร.)	5,770,652	470,070	1,520,000	1,000,742	8,761,464
14.สำนักแรงงานไทยในต่างประเทศ(สนร.)	105,410,800	54,312,050			159,722,850
หน่วยงานสนับสนุน					
15. กลุ่มงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานสารบรรณ (ชส.)	6,424,444	2,340,000	1,520,000	1,114,122	11,398,566
16.กลุ่มงานพัฒนาองค์กรและระบบงาน (ทอ.)	9,250,024	6,306,440	1,520,000	1,604,132	18,680,596
17. กลุ่มงานคลังและพัสดุ (คพ.)	11,400,614	600,000	1,520,000	1,977,086	15,497,700
18.กลุ่มงานเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ (ผป.)	3,424,144	29,058,200	1,520,000	593,813	34,596,157
19.สำนักงานรัฐมนตรี(สร.)	4,039,104	3,001,000	1,520,000	700,458	9,260,562
20.กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (กพบ.)	1,879,264	462,200	1,520,000	325,901	4,187,365
21.กลุ่มงานตรวจสอบภายในระดับกระทรวง (คตภ.)	2,975,384	701,100	1,520,000	515,989	5,712,473
ยอดรวม	297,213,840	156,473,320	28,880,000	15,110,800	497,677,960

ขั้นตอนที่ 4 ต้นทุนรวมแยกตาม สำนัก ศูนย์ กอง

ตารางที่ 5

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยงาน	ยอดรวมต้นทุน ก่อนรวมค่าเสื่อมราคา สินทรัพย์	ค่าเสื่อมราคา สินทรัพย์	ยอดต้นทุนรวม ของหน่วยงาน
หน่วยงานหลัก			
1.กลุ่มพัฒนาอุตสาหกรรม (พช.)	11,799,902	237,099	12,037,001
2.กลุ่มแผนงานและงบประมาณ (ผง.)	8,571,541	172,231	8,743,772
3.กลุ่มงานวิจัย (วจ.)	5,838,576	117,316	5,955,892
4.กลุ่มงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาแรงงาน(ลส)	4,197,332	84,338	4,281,670
5.กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ(คจ)	7,027,653	141,209	7,168,862
6.กลุ่มงานตรวจราชการ (ตร.)	10,640,064	213,794	10,853,858
7.กลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล(วป.)	9,448,673	189,855	9,638,528
8.กลุ่มงานสนับสนุนเครือข่ายและประสานภูมิภาค(สภ)	5,971,844	119,994	6,091,838
9.สำนักงานแรงงานจังหวัด (สรจ.)	146,250,552	2,938,658	149,189,210
10.กลุ่มงานกฎหมาย (กม.)	6,806,405	136,763	6,943,168
11.กลุ่มงานบริหารและบริหารสารสนเทศ(บส.)	7,567,432	152,055	7,719,487
12.กลุ่มงานวิเทศสัมพันธ์ (วท.)	5,740,253	115,341	5,855,594
13.กลุ่มงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ(ปร.)	8,761,464	176,047	8,937,511
14.สำนักแรงงานไทยในต่างประเทศ(สนร.)	159,722,850	3,209,362	162,932,212
หน่วยงานสนับสนุน	-	-	-
15. กลุ่มงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานสารบรรณ (ขส.)	11,398,566	229,035	11,627,601
16.กลุ่มงานพัฒนาองค์กรและระบบงาน (พอ.)	18,680,596	375,355	19,055,951
17. กลุ่มงานคลังและพัสดุ (คท.)	15,497,700	311,400	15,809,100
18.กลุ่มงานเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ (ผป.)	34,596,157	695,151	35,291,308
19.สำนักงานรัฐมนตรี(สร.)	9,260,562	186,075	9,446,637
20.กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (กทบ.)	4,187,365	84,138	4,271,503
21.กลุ่มงานตรวจสอบภายในระดับกระทรวง (ตสภ.)	5,712,473	114,783	5,827,256
ยอดรวม	497,677,960	-	507,677,960

ขั้นตอนที่ 5 กระจายต้นทุนของหน่วยงานสนับสนุนเข้าหน่วยงานหลัก

ในการกระจายต้นทุนของหน่วยงานสนับสนุนเข้าหน่วยงานหลักนั้นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการปันส่วนค่าใช้จ่ายของหน่วยงานสนับสนุนให้แก่หน่วยงานหลักและทำการกระจายต้นทุนของหน่วยงานสนับสนุนเข้าหน่วยงานหลักซึ่งในที่นี้ผู้เขียนขอยกตัวอย่างประกอบเพื่อง่ายต่อการทำความเข้าใจโดยยกตัวอย่างการกำหนดเกณฑ์ปันส่วนดังนี้

5.1 กระจายต้นทุนของกลุ่มงานพัฒนาองค์กรและระบบงานและกลุ่มพัฒนาระบบบริหารเข้าสู่หน่วยงานหลักตามสัดส่วนของงบบุคลากร

5.2 กระจายต้นทุนของหน่วยงานสนับสนุนอื่นๆเข้าสู่หน่วยงานหลักโดยใช้หลักเกณฑ์ยอดรวมต้นทุนก่อนรวมค่าเสื่อมราคาสะสม

เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่ 5 เสร็จแล้ว หน่วยงานสนับสนุนจะไม่มีต้นทุนดำเนินงานคงเหลืออยู่แต่จะกระจายไปเป็นต้นทุนของหน่วยงานหลักทั้ง 14 หน่วยงาน ต้นทุนรวมของหน่วยงานหลัก และการปันส่วนต้นทุนของหน่วยงานสนับสนุนเข้าหน่วยงานหลัก แสดงไว้ในตารางที่ 6 และ 7

การปันส่วนต้นทุนสนับสนุนเข้าหน่วยงานหลัก

ตารางที่ 6

หน่วยงานสนับสนุน	ชส	พอ	คท	คป	สร	กพบ	คตก
ต้นทุนหน่วยงานสนับสนุน	11,627,601	19,055,951	15,809,100	35,291,308	9,446,638	4,271,503	5,827,255
หน่วยงานหลัก							
1.กลุ่มพัฒนาบุคลากร (พอ.)	-344,437	-456,749	-468,303	-1,045,412	-279,832	-102,383	-172,617
2.กลุ่มแผนงานและงบประมาณ (ตง.)	-250,202	-391,651	-340,179	-759,395	-203,272	-87,791	-125,390
3.กลุ่มงานวิจัย (วจ.)	-170,427	-205,592	-231,716	-517,268	-138,460	-46,085	-85,411
4.กลุ่มงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาแรงงาน(ลส)	-122,519	-142,862	-166,580	-371,862	-99,539	-32,023	-61,401
5.กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ(คจ)	-205,136	-173,945	-278,906	-622,614	-166,659	-38,991	-102,805
6.กลุ่มงานตรวจราชการ (ตร.)	-310,581	-423,285	-422,272	-942,656	-252,326	-94,882	-155,650
7.กลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล(วป.)	-275,805	-377,644	-374,989	-837,105	-224,073	-84,651	-138,222
8.กลุ่มงานสนับสนุนเครือข่ายและประสานภูมิภาค(สท)	-174,317	-241,852	-237,005	-529,075	-141,620	-54,213	-87,360
9.สำนักงานแรงงานจังหวัด (สรจ.)	-4,269,026	-7,736,220	-5,804,246	-12,957,058	-3,468,294	-1,734,119	-2,139,453
10.กลุ่มงานกฎหมาย (กม.)	-198,678	-277,161	-270,126	-603,013	-161,412	-62,127	-99,570
11.กลุ่มงานบริหารและบริการสารสนเทศ(บค.)	-220,892	-185,880	-300,329	-670,436	-179,460	-41,666	-110,702
12.กลุ่มงานวิเทศสัมพันธ์ (วท.)	-167,557	-225,510	-227,813	-508,557	-136,129	-50,550	-83,972
13.กลุ่มงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ(ปร.)	-255,745	-426,518	-347,716	-776,221	-207,776	-95,607	-128,169
14.สำนักแรงงาน ไทยในต่างประเทศ(สนร.)	-4,662,279	-7,791,081	-6,338,921	-14,150,635	-3,787,786	-1,746,416	-2,336,535
ยอดรวม	11,627,601.00	19,055,951	15,809,100.00	35,291,308.00	9,446,637	4,271,503.00	5,827,256

ต้นทุนรวมของหน่วยงานหลัก

ตารางที่ 7

หน่วยงานต้นแบบ	ต้นทุนที่ป้อนมาจากหน่วยงานสนับสนุน								ต้นทุนของหน่วยงานหลัก	ต้นทุนรวมหน่วยงานหลัก
	ชส	พอ	คพ	คป	สร	กพป	ตตค			
หน่วยงานหลัก										
1. กลุ่มพัฒนาอุตสาหกรรม (พช.)	344,437	456,749	468,303	1,045,412	279,832	102,383	172,617	12,037,001	14,906,733	
2. กลุ่มแผนงานและงบประมาณ (สง.)	250,202	391,651	340,179	759,395	203,272	87,791	125,390	8,743,772	10,901,651	
3. กลุ่มงานวิจัย (วจ.)	170,427	205,592	231,716	517,268	138,460	46,085	85,411	5,955,892	7,350,850	
4. กลุ่มงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาแรงงาน(เลส)	122,519	142,862	166,580	371,862	99,539	32,023	61,401	4,281,670	5,278,456	
5. กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ(คจ.)	205,136	173,945	278,906	622,614	166,659	38,991	102,805	7,168,862	8,757,919	
6. กลุ่มงานตรวจราชการ (จร.)	310,581	423,285	422,272	942,656	252,326	94,882	155,650	10,853,858	13,455,511	
7. กลุ่มงานนิติกรและประเมินผล(วป.)	275,805	377,644	374,989	837,105	224,073	84,651	138,222	9,638,528	11,951,017	
8. กลุ่มงานสนับสนุนเครือข่ายและประสานภูมิภาค(เสถ)	174,317	241,852	237,005	529,075	141,620	54,213	87,360	6,091,838	7,557,280	
9. สำนักงานแรงงานจังหวัด (สรจ.)	4,269,026	7,736,220	5,804,246	12,957,058	3,468,294	1,734,119	2,139,453	149,189,210	187,297,625	
10. กลุ่มงานกฎหมาย (กม.)	198,678	277,161	270,126	603,013	161,412	62,127	99,570	6,943,168	8,615,255	
11. กลุ่มงานบริหารและบริหารสารสนเทศ(บต.)	220,892	185,880	300,329	670,436	179,460	41,666	110,702	7,719,487	9,428,851	
12. กลุ่มงานวิเทศสัมพันธ์ (วท.)	167,557	225,510	227,813	508,557	136,129	50,550	83,972	5,855,594	7,255,682	
13. กลุ่มงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ(ปร.)	255,745	426,518	347,716	776,221	207,776	95,607	128,169	8,937,512	11,175,264	
14. สำนักแรงงานไทยในต่างประเทศ(สนร.)	4,662,279	7,791,081	6,338,921	14,150,635	3,787,786	1,746,416	2,336,535	162,932,212	203,745,865	
ยอดรวม	11,627,601	19,055,951	15,809,100	35,291,308	9,446,637	4,271,503	5,827,256	406,348,604	507,677,960	

ขั้นตอนที่ 6 คำนวณหาต้นทุนกิจกรรมและต้นทุนผลผลิต ในตัวอย่างที่กำหนดขึ้นนี้มีทั้งหมด 6 ผลผลิต และ 10 กิจกรรมตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ปี 2547 ในขั้นตอนนี้ จึงเป็นการนำข้อมูลต้นทุนรวมของแต่ละหน่วยงานหลักเชื่อมโยงเข้าสู่กิจกรรม โดยใช้หลักความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยดำเนินงานกับกิจกรรมและผลผลิต ว่าแต่ละหน่วยดำเนินงานมีส่วนในการใช้ต้นทุนเพื่อทำกิจกรรมนั้นในการสร้างผลผลิตเป็นจำนวนเท่าไร

เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่ 6 แล้ว ทำให้ทราบต้นทุนของแต่ละกิจกรรมและสามารถเชื่อมโยงไปสู่ต้นทุนของแต่ละผลผลิตด้วย ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 8 และสรุปผลเป็นต้นทุนกิจกรรมและต้นทุนผลผลิต ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 9

ในการคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต สามารถทำได้โดยนำต้นทุนผลผลิตที่คำนวณได้จากตารางที่ 9 มาหารด้วยจำนวนผลผลิตที่ผลิตได้จริง จะทำให้ได้ผลการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 10

ขั้นตอนที่ 6 การคิดต้นทุนกิจกรรมโดยกระจายต้นทุนจริงของหน่วยงานหลักเข้าสู่กิจกรรม

ตารางที่ 8

หน่วยงาน	ต้นทุนของ หน่วยงาน หลัก	กิจกรรมที่													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
1.กลุ่มพัฒนาอุตสาหกรรม (พอ.)	14,906,733														
2.กลุ่มแผนงานและงบประมาณ (ผง.)	7,008,205		3,893,446												
3.กลุ่มงานวิจัย (วอ.)	7,350,850														
4.กลุ่มงานแผนงานการศกษาที่ปรึกษาแรงงาน(ตส)	5,278,456														
5.กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ(ตจ)	8,757,919		2,189,480												
6.กลุ่มงานตรวจราชการ (จร.)	13,455,511					13,455,511									
7.กลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล(วป.)	11,951,017						11,951,017								
8.กลุ่มงานสนับสนุนเครื่องถ่ายและประสานภูมิภาค	7,557,280				7,557,280										
9.สำนักงานแรงงานจังหวัด (สรจ.)	187,297,625				187,297,625										
10.กลุ่มงานกฎหมาย (กม.)	8,615,255								8,615,255						
11.กลุ่มงานบริหารและบริหารสารสนเทศ(บส.)	9,428,851									9,428,851					
12.กลุ่มงานวิเทศสัมพันธ์ (วท.)	7,255,682			7,255,682											
13.กลุ่มงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ	11,175,264													117,529	11,057,735
14.สำนักแรงงานไทยในต่างประเทศ(สนร.)	203,745,865													87,180,711	116,565,154
	507,677,960	33,761,833	9,540,330	11,149,128	194,854,905	13,455,511	11,951,017	9,428,851	8,615,255	87,298,240	117,529	11,057,735	87,180,711	116,565,154	127,622,889

ตารางที่ 9 ต้นทุนกิจกรรมและต้นทุนผลผลิต

กิจกรรม	ต้นทุนกิจกรรม	ผลผลิต	ต้นทุนผลผลิต
1 จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและยุทธศาสตร์	33,761,833	1. การจัดทำนโยบาย แผนและยุทธศาสตร์ ด้านแรงงาน	54,451,291
2 การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย	9,540,330		
3 ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศ	11,149,128	2. การบริหารการให้บริการด้านแรงงาน	220,261,433
4 ประสานเครือข่ายและดำเนินการจัดบริการ	194,854,905		
5 ตรวจ นิเทศ ติดตาม รายงานผลการปฏิบัติงาน	13,455,511		
6 ติดตามประเมินผล	11,951,017	3. การบริการข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานด้วย ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ	9,428,851
7 การให้บริการข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงาน	9,428,851		
8 ยกย่อง ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย	8,615,255	4. การพัฒนากฎหมาย ข้อมบังคับ ด้านแรงงาน	8,615,254
9 รักษาและขยายการจ้างแรงงานไทยในต่างประเทศ	87,298,240	5. การส่งเสริมรักษาและขยายตลาดแรงงาน ไทยในต่างประเทศ	87,298,240
10 ดูแลให้คำแนะนำและช่วยเหลือแรงงานไทย	127,622,889	6. การคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงานไทยใน ต่างประเทศ	127,622,889

ตารางที่ 10 การคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต

ผลผลิต	ต้นทุนผลผลิต (บาท)	จำนวนผลผลิต ที่ทำได้	ต้นทุนต่อ 1 หน่วยผลผลิต(บาท)
1. การจัดทำนโยบาย แผนและยุทธศาสตร์	54,451,291	97 เรื่อง	561,354
ด้านแรงงาน			
2. การบริหารการให้บริการด้านแรงงาน	220,261,433	87 เรื่อง	2,531,741
3. การบริการข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานด้วย ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ	9,428,851	155300 ราย	61
4. การพัฒนากฎหมาย ข้อบังคับ ด้านแรงงาน	8,615,254	100 ฉบับ	86,153
5. การส่งเสริมรักษาและขยายตลาดแรงงาน ไทยในต่างประเทศ	87,298,240	286000 ราย	305
6. การคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงานไทยใน ต่างประเทศ	127,622,889	353000 ราย	362

หมายเหตุ : ในที่นี้ผลงานที่ทำได้ขอยกตัวอย่างประกอบโดยนำเอาเป้าหมายผลผลิตตามเอกสารงบประมาณ
ปี 2547 เป็นผลงานที่ทำได้ในปีงบประมาณ 2547

บทที่ 5

บทสรุป ข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

ภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในหลายๆ ด้านประกอบกับผลกระทบจากการแข่งขันในตลาดโลกและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีการค้าเสรีทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนตนเองเพื่อให้สามารถอยู่ได้ในกระแสการปรับเปลี่ยนนั้นจึงนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงานใหม่จากระบบงบประมาณไทย เอกสารผลงานที่จัดทำขึ้นนี้เพื่อเป็นส่วนหนึ่งสำหรับให้ผู้สนใจ และผู้ปฏิบัติงานได้ศึกษาถึงการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและการนำไปสู่การติดตามประเมินผลในด้านต้นทุนจริง ซึ่งจะเริ่มใช้แนวทางในปีงบประมาณ 2548 โดยอาจสรุปเนื้อหาของผลงานฉบับนี้ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 จะกล่าวถึงความรู้ทั่วไปของระบบงบประมาณ ได้แก่ ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ การจำแนกประเภทงบประมาณและงบประมาณที่ประเทศไทยใช้ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการซึ่งได้เขียนรายละเอียดอยู่ในบทที่ 2 เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบถึงวิธีการงบประมาณในรูปแบบต่างๆ และข้อเสียของงบประมาณที่ใช้อยู่จนเป็นสาเหตุที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนงบประมาณให้สามารถสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงได้ดีที่สุดอันนำไปสู่ “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์”

ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงรายละเอียดของงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ซึ่งได้เขียนอยู่ในบทที่ 3 โดยจะแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบ หลักสำคัญ และกรอบในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบถึงรายละเอียดต่างๆ อันเป็นสาระสำคัญของการจัดทำงบประมาณในรูปแบบใหม่นี้ โดยองค์ประกอบหลักที่สำคัญประการหนึ่งของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์คือการวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measures) โดยครอบคลุม 4 ด้านด้วยกันคือ ด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุนที่ใช้ไป ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าต้นทุนมีความสัมพันธ์ต่อระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ค่อนข้าง

สูง จะเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพตัวหนึ่งต่อการให้บริหารสาธารณะภายในต้นทุนต่ำที่สุดที่สามารถทำได้ ต้นทุนจะเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาทางเลือกของผู้บริหารที่จะทำการผลิตหรือคัดเลือกผู้ผลิตรายใหม่อันนำไปสู่แนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการทำงานต่อไป

ส่วนที่ 3 จากที่กล่าวมาแล้วว่าต้นทุนมีความสัมพันธ์ค่อนข้างสูงในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ดังนั้นในส่วนนี้จะกล่าวถึงต้นทุนผลผลิตของภาครัฐตามแนวกรมบัญชีกลาง ซึ่งอยู่ในบทที่ 4 โดยจะกล่าวถึงความรู้ทั่วไปของต้นทุนและหลักเกณฑ์แนวทางการคำนวณต้นทุนของภาครัฐ เพื่อให้ผู้อ่านและผู้สนใจได้ใช้แนวทางในการปฏิบัติงาน วิธีการคำนวณของผลผลิตที่ส่วนราชการจัดทำขึ้น

ในการจัดทำต้นทุนผลผลิตนั้นจะสามารถนำข้อมูลมาทำการเปรียบเทียบ (Bench marking) กับผลผลิตที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน อันนำไปสู่การวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานซึ่งผู้บริหารสามารถใช้วัดผลการดำเนินงานทุกระดับและนำมาทำการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานในลำดับต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นการคำนวณต้นทุนผลผลิตจะมีการเปรียบเทียบต้นทุนในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงาน (Benchmarking) เพื่อการวิเคราะห์และปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงาน จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดทำงบประมาณทั้งกลุ่มแผนงานและงบประมาณและกลุ่มงานคลังและพัสดุของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานควรมีการชี้แจงรายละเอียดถึงที่มาและสาเหตุในการคำนวณต้นทุนผลผลิตของหน่วยงานรวมทั้งความสำคัญของต้นทุนให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับของหน่วยงานเข้าใจอย่างชัดเจน โดยเฉพาะเป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งในการวัดประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงาน

2. ในการคำนวณตัวเกณฑ์ปันส่วนค่าใช้จ่ายของหน่วยงานค่าใช้จ่ายที่มีลักษณะเดียวกันในหลายๆ หน่วยงาน หน่วยงานกลาง เช่น กรมบัญชีกลางควรมีเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้เหมือนกันทุกหน่วยงานเพื่อมาตรฐานในการคำนวณต้นทุน รวมทั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปันส่วนค่าใช้จ่ายส่วนรวมที่ปันเข้าหน่วยงานควรมีการกำหนด

ที่ชัดเจนภายในหน่วยงานและนำมาใช้ปฏิบัติเป็นมาตรฐานเหมือนกันทุกปีเพื่อประโยชน์ในการคิดต้นทุนแต่ละปีที่มาจากรฐานเดียวกัน

3. สำหรับในปีงบประมาณ 2548 ได้มีนโยบายในการนำระบบต้นทุนของหน่วยงานมาใช้ในการคำนวณต้นทุนจริงติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นหน่วยงานควรมีการติดตามต้นทุนในการจัดทำผลผลิตกับผลการดำเนินงานเป็นระยะอย่างใกล้ชิดเพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการแก้ไขหรือปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน

4. ในการระบุผลผลิตของหน่วยงานโดยให้มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและกระทรวงและระบุกิจกรรมหลักของแต่ละผลผลิต รวมทั้งหน่วยงานหลักนั้นเห็นควรให้มีความใกล้เคียงกันในแต่ละปีงบประมาณให้มากที่สุด เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงกับต้นทุนประมาณการในอนาคตของแต่ละผลผลิตและเพื่อทำการเปรียบเทียบถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นในแต่ละปีของผลผลิต

5. ในการคำนวณคิดต้นทุนผลผลิตนั้นมีวิธีคิดอยู่ด้วยกันหลายวิธีแล้วแต่หน่วยงานจะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการคิดคำนวณในส่วนนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการติดตามด้านต้นทุนของผลผลิตทั้งสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางควรทำความเข้าใจความตกลงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณต้นทุนให้ชัดเจนก่อนแล้วค่อยแจ้งให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำเพื่อลดความซ้ำซ้อนและขั้นตอนการปฏิบัติงาน