บทที่ 1
บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นเศรษฐกิจเสรีไร้พรมแดน มีการติดต่อเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ ที่แต่ละประเทศสามารถถ่ายเท ทรัพยากรระหว่างกันได้ จึงทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างประเทศ ความได้เปรียบเสียเปรียบดังกล่าวของประเทศต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีส่วนทำให้เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในเอเชียอย่างรุนแรง ในปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยก็ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน การที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตินี้ทำให้เราต้องเร่งปรับตัวทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นระบบการเมือง การบริหารภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้กลับคืนมาโดยเร็ว

ในส่วนของระบบราชการ แม้จะไม่มีวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น แต่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ระบบราชการเป็นระบบที่มีขอบเขตภารกิจกว้างขวางและผูกพันกับวิถีชีวิตของประชาชนในทุกสาขาอาชีพ การขอรับบริการสาธารณะต่างๆ ล้วนแต่ต้องอาศัยบริการจากหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นภาครัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบบริหารภาครัฐทั้งระบบให้เป็นพลังและอาวุธสำคัญ ในการนำชัยชนะมาสู่ประเทศเพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้พัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืนบนเวทีโลก

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการปรับองค์กรภาครัฐในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 โดยในระยะสั้นทุกหน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติงานเพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์หลักในการปรับองค์กรภาครัฐดังนี้ คือ

1. การทบทวนบทบาท ภารกิจ และการลด ตัดทอน ยกเลิกภารกิจที่จำเป็นและไม่มีความจำเป็นที่องค์กรภาครัฐต้องดำเนินการเอง หรือที่เห็นควรให้ภาคเอกชน องค์กรเอกชน หน่วยงานหรือองค์กรส่วนท้องถิ่น รับไปดำเนินการ

2. การปรับปรุงรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการทำงานที่มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐ โดยกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดผลงานในด้านต่างๆ อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม
3. การลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐที่เป็นผลมาจากข้อ 1-2 โดยแสดงถึงจำนวนเงินงบประมาณที่ประหยัดได้ และที่จะลดลงทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

มาตรการดังกล่าว มีเจตนารมย์ที่จะทำให้ระบบภาครัฐเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐในการสร้างความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน และการเป็นประเทศที่มีระดับความสามารถในการแข่งขันสูงทั้งระดับภูมิภาคและเวทีโลก ซึ่งผลที่คาดว่าจะได้รับจากมาตรการดังกล่าว คือ

1. **มีผลงานที่เป็นรูปธรรม** – ทุกหน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนดพันธกิจที่ชัดเจน กำหนดแผนกลยุทธ์ เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์จากการทำงานที่สอดคล้องกับพันธกิจ และมีการบริหารทรัพยากรให้บรรลุเป้าหมายพันธกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมายจะต้องสามารถวัดได้ ประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรมและแจ้งให้ประชาชนรับทราบ ตลอดจนมีการทบทวนปรับปรุงกฎระเบียบทางราชการให้ทันสมัยและสนับสนุนการทำงานที่มีประสิทธิภาพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยผู้ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้น
2. **คุ้มค่าเงินภาษีประชาชน** – หน่วยงานภาครัฐจะมีระบบบัญชีที่โปร่งใสตรวจสอบได้ และไม่เสียค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการให้ค่าตอบแทนต่อผู้ปฏิบัติงานสูงเกินกว่าที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ตามปกติวิสัย โครงการที่ภาครัฐดำเนินการเองจะต้องสามารถแสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิตได้ เพื่อใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน และใช้ประกอบการพิจารณาถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแทน นอกจากนี้หน่วยงานตรวจสอบภายในที่รับผิดชอบต้องเน้นการตรวจสอบว่า การใช้จ่ายดังกล่าวปราศจากการฉ้อฉล ทุจริต

และมีค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผลควบคู่ไปกับการตรวจสอบว่าทำถูกต้องตามระเบียบหรือขั้นตอนหรือไม่

สำหรับในระยะยาว รัฐบาลจำเป็นต้องมีการปฏิรูปในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐไปสู่ **"รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่"** ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม ให้ความรับผิดชอบต่อผู้ทำงานแทนการควบคุมปัจจัยนำเข้าอย่างละเอียด ซึ่งจะเปลี่ยนภาครัฐไปสู่การมีผลลัพธ์ คือ การทำงานเพื่อประชาชน วัดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ วิธีการทำงานมีความรวดเร็วและคล่องตัวเพื่อสนองความต้องการของประชาชน เป็นระบบที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 โดยแนวทางดังกล่าวจะครอบคลุมใน 5 ด้าน คือ

1. **แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ**
2. **แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ**
3. **แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล**
4. **แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย**
5. **แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม**

การดำเนินการตามแผน 5 แผนดังกล่าว องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องทบทวนบทบาทหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรของรัฐเพื่อกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานให้เหลือน้อยลงแต่ชัดเจน เพื่อกระตุ้นส่งเสริมและเกื้อหนุนให้เอกชนและประชาชนได้มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาฟื้นฟูประเทศ บทบาทที่ลดลงจะส่งผลให้ขนาดของภาครัฐโดยรวมแล้วเล็กลง แต่จะต้องสร้างความคล่องตัวในการทำงานให้สูงขึ้นและมีความยืดหยุ่นอย่างเพียงพอที่จะปรับเปลี่ยนได้อย่างทันเหตุการณ์ตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมกันนี้ภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based management) โดยให้ประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการปฏิรูป กล่าวคือ

- ประชาชนได้รับบริการของภาครัฐที่มีคุณภาพ มีความสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม

- ประชาชนได้รับการดูแล คุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ สามารถพึ่งภาครัฐได้
- ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และเสนอความคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไข
- ประชาชนได้รับความช่วยเหลือในการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม
- ประชาชนได้สิทธิในการตรวจสอบและชี้แจงจากการทำงานของภาครัฐ

ซึ่งกลไกที่สำคัญในการปฏิรูป ไม่ว่าจะเป็นระบบงาน ระบบคน ตลอดจนระบบการรู้คิดของคน ให้บังเกิดผลลัพธ์ ก็คือระบบเงินหรือแผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรภาครัฐ แต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ผู้เขียนในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมการเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณดังกล่าว จึงได้พยายามศึกษาค้นคว้าเอกสาร สิ่งพิมพ์ และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องนำมาจัดทำเป็นเอกสารผลงานทางวิชาการ เพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องได้นำไปใช้ประโยชน์และเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างงบประมาณประเภทต่างๆ

2.2 เพื่อศึกษาพัฒนาการปฏิรูประบบงบประมาณในต่างประเทศ และกระบวนการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงานของประเทศไทย

2.3 เพื่อเสนอแนวทางในการเตรียมการเพื่อรองรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

3. ขอบเขตเนื้อหา

ในการจัดทำเอกสารผลงานฉบับนี้ มีเนื้อหาสรุปได้ดังนี้

บทที่ 1 ประกอบด้วย สรุปความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษา และขอบเขตเนื้อหา

บทที่ 2 ประกอบด้วย ความหมาย ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ และประเภทงบประมาณ

บทที่ 3 ประกอบด้วย พัฒนาการของระบบงบประมาณในต่างประเทศแต่ละประเภท แนวคิด ข้อดีและข้อจำกัด และบทเรียนการปฏิรูประบบงบประมาณในต่างประเทศ

บทที่ 4 ประกอบด้วย ความเป็นมาและความหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แนวทางการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ จุดเน้นระบบงบประมาณแบบใหม่ และกลยุทธ์ในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

บทที่ 5 ประกอบด้วย ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะในการจัดทำระบบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

บทที่ 2
ความรู้ทั่วไป

1. ความหมาย

ก่อนที่จะศึกษาถึงการจัดทำระบบงานประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น เราควรจะต้องทราบถึงความหมายของคำว่า "งบประมาณ" ก่อนว่ามีความหมายมากน้อยและกว้างขวางอย่างไร เนื่องจากคำว่า "งบประมาณ" นั้น มีความหมายได้หลายอย่าง แตกต่างกันไป แล้วแต่ผู้ใช้ว่าจะใช้ในลักษณะอย่างไร ดังเช่น นักเศรษฐศาสตร์จะมองงบประมาณในลักษณะของมุ่งใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้ได้อรรถประโยชน์สูงสุด นักบริหารจะมองงบประมาณในลักษณะของกระบวนการ หรือการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยบรรลุเป้าหมายของแผนงานที่วางไว้ นักการเมืองจะมองในลักษณะของการมุ่งให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล ฯลฯ

1.1 ความหมายดั้งเดิม : งบประมาณมาจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า Bougetle ในประเทศอังกฤษแต่เดิมนั้นคำว่า Budget หมายถึงกระเป๋าหนังสือใบใหญ่ ซึ่งเสนาบดีคลังของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่และต่อๆ มา ความหมายของคำว่า Budget ก็ค่อยๆ เปลี่ยนไป

1.2 ความหมายของนักบัญชี : นักการบัญชีจะให้ความหมายงบประมาณในลักษณะว่า งบประมาณคือ เอกสารอย่างหนึ่งประกอบด้วยข้อความและตัวเลขซึ่งเสนอขอรายจ่ายเพื่อรายการและวัตถุประสงค์ต่างๆ ข้อความจะพรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย ฯลฯ) หรือ วัตถุประสงค์ (เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ) และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการ หรือทุกวัตถุประสงค์

1.3 ความหมายของนักปกครอง : นักปกครองจะให้คำจำกัดความงบประมาณว่างบประมาณ คือ แผนสำหรับการใช้จ่ายเงินในวิสาหกิจหรือรัฐบาลในชั่วระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน ซึ่งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดเตรียม และนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการตามแผนนั้น

1.4 ความหมายของนักบริหาร : นักบริหารได้ให้คำจำกัดความงบประมาณไว้ดังนี้ งบประมาณ หมายถึง แผนที่แสดงออกมาในรูปของตัวเงินสำหรับระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอนเกี่ยวกับโครงการดำเนินงานของรัฐบาล

จากคำนิยามของงบประมาณในแง่มุมต่างๆ ข้างต้น ทุกๆ ความหมายก็มีส่วนถูกต้องอยู่ด้วยกันทั้งนั้น และในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจในความหมายของงบประมาณในหลายๆ แง่มุม จะเป็นประโยชน์ทำให้มองเห็นภาพในทรรศนะที่กว้าง เข้าใจงบประมาณได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะพิจารณาความหมายของงบประมาณจากลักษณะใดก็ตาม อาจสรุปได้ว่า **"งบประมาณ หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาล หรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงินและโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่งๆ โดยที่รัฐบาลได้สัญญาต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน"**

2. ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ

งบประมาณ มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอยู่หลายประการ รัฐบาลสามารถนำเอางบประมาณแผ่นดินมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้า และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนดังต่อไปนี้

1) **ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ** รัฐบาลสามารถจัดงานต่างๆ ทุกงานที่รัฐบาลประสงค์จะดำเนินการไว้ในงบประมาณ ตามที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและตามกำลังเงินที่มีอยู่ และให้ทุกส่วนราชการดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณนั้นๆ โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้ เพื่อป้องกันการรั่วไหลและการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

2) **ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ** งบประมาณเป็นรายจ่ายจำนวนมหาศาล การใช้จ่ายของรัฐบาล หากใช้จ่ายให้ดีและถูกต้องจะสามารถพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน และเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมหาศาล โดยรัฐบาลต้องพยายามใช้จ่าย และจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลและไปสู่โครงการที่จำเป็น และเป็นโครงการในด้านการลงทุน เพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

3) **เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพ** โดยมีการวางแผนในการจะใช้จัดสรรทรัพยากรเงินงบประมาณไปในแต่ละด้าน ว่าจะจัดสรรไปด้านใดเท่าไร และนานเท่าไร และมีการวางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นด้วย

4) **เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชนที่เป็นธรรม** โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณไปสู่จุดที่ช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้น เช่น จัดสรรงบประมาณให้มีการสร้างสาธารณูปโภค ไปสู่ประชาชนที่ยากจนในชนบทมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น

5) **เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ** โดยรัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ เช่น ในขณะนี้เศรษฐกิจของประเทศมีภาวะเงินฝืดอยู่ รัฐบาลก็สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยจัดเงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายให้มีการใช้จ่ายที่สูง และให้สูงกว่างบประมาณรายรับที่รัฐบาลเก็บเข้ามา จากการเก็บภาษีอากร และรายได้อื่นๆ ของรัฐบาล

6) **เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานที่รัฐบาลจะดำเนินการ** ให้แก่ประชาชน และประเทศชาติ เนื่องจากงบประมาณเป็นที่รวมทั้งหมดของงานและแผนงานที่รัฐบาลจะดำเนินการในแต่ละปี ด้านสังคม ด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตร ฯลฯ ดังนั้น รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณ หรือเอกสารงบประมาณที่แสดงถึงงานต่างๆ ที่รัฐบาลจะทำ ให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เพื่อประชาชนจะได้ทราบว่าเงินภาษีอากรต่างๆ ที่ประชาชนได้เสียให้แก่รัฐนั้น รัฐได้นำมาทำประโยชน์อะไรให้แก่ประชาชนบ้าง ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศร่วมกับรัฐบาล ด้วยการเสียภาษีอากรด้วยความเต็มใจและศรัทธาในผลงานของรัฐบาลต่อไป

3. ประเภทงบประมาณ

งบประมาณที่ประเทศต่างๆ ใช้กันอยู่ในขณะนี้มีมากมายหลายประเภท แต่ที่สำคัญๆ และที่รู้จักกันโดยทั่วไปมีอยู่ประมาณ 5-6 ประเภทด้วยกัน ซึ่งแต่ละประเภทจะมีลักษณะการใช้และการดำเนินการต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไป และมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไปอีกด้วย แต่ละประเภทจะเหมาะสมกับประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น คงจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้านด้วยกันไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านบริหาร ความรู้ความสามารถ ปัจจัยทางด้านการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และปัจจัยอื่นๆ เช่น ปัจจัยทางด้านสังคม ฯลฯ

ดังนั้นแต่ละประเทศจึงใช้งบประมาณในลักษณะรูปแบบที่ไม่เหมือนกัน แต่จะแตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ สำหรับประเทศไทยเราใช้งบประมาณในรูปแบบของ งบประมาณแบบแผนงาน (Programming Budget) ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของงบประมาณแบบ PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) เท่านั้น สำหรับงบประมาณในแต่ละแบบรูปนั้นมีรายละเอียดอย่างสรุปๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1) **งบประมาณแบบแสดงรายการ** (Line Item Budget) งบประมาณแบบนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม มีรายการต่างๆ มากมาย และกำหนดเอาไว้ตายตัวจะพลิกแพลงจ่ายเป็นรายการอย่างอื่นผิดจากที่กำหนดไว้ไม่ได้ และถึงแม้จะจ่ายตามรายการที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่จะจ่ายเกินวงเงินที่กำหนดไว้ไม่ได้ ถ้าจะผันแปรหรือจ่ายเกินงบเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณหรือกระทรวงการคลัง และหาเงินรายจ่ายมาเพิ่มให้พอจะจ่ายเสียก่อน งบประมาณแบบนี้มิได้เพ่งเล็งกิจการ วางแผน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายตลอดจนถึงประสิทธิภาพของการบริหารงานเท่าใดนัก ทำให้ขาดการยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานทำงานไม่คล่องตัวเพราะเมื่อมีเหตุการณ์ผันแปรไปอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกระทบกระเทือน ไม่อาจทำงานให้เป็นไปตามรายการที่กำหนดไว้อย่างละเอียดตายตัวได้ งบประมาณแบบแสดงรายการจะกำหนดงบประมาณในลักษณะตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1

งบประมาณแบบแสดงรายการ

รายการงบประมาณหรือหมวดรายจ่าย / งาน	เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	ค่าจ้างชั่วคราว	ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	ค่าสาธารณูปโภค	ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น	รวม
งานที่ 1	8,663.4	1,265.7	4,256.1	288.6	22,408.3	626.6	8,841.3	46,350.0
งานที่ 2	516.0	21.7	217.2	38.3	317.2	43.3	486.5	1,640.2
งานที่ 3	2,530.2	57.5	555.2	36.7	23,704.8	1,721.8	2,666.5	31,322.5
งานที่ 4	561.6	14.0	377.1	50.4	168.8	1,253.3	3,190.3	5,675.5
งานที่ 5	394.4	33.1	201.6	38.9	2,323.3	917.8	2,669.5	6,578.6
งานที่ 6	54,877.8	91.1	7,385.2	1,088.4	15,765.7	6,370.8	786.5	86,365.5
งานที่ 7	11,503.2	42.7	5,177.9	578.0	5,691.4	3,956.5	9.8	26,959.5
งานที่ 8	-	-	-	-	-	-	58,797.3	58,797.3
รวมทั้งสิ้น	**122,026.2**	**2,322.8**	**46,709.4**	**5,128.5**	**97,497.5**	**20,503.6**	**166,212.1**	**460,400.0**

ที่มา : สำนักงบประมาณ

2) **งบประมาณแบบแสดงผลงาน** (Performance Budget) เป็นงบประมาณที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงาน ให้ได้ผลตามความมุ่งหมายที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ โดยมีการติดตามและประเมินผลของโครงการต่างๆ อย่างใกล้ชิด และมีการวัดผลงานในลักษณะวัดประสิทธิภาพในการทำงาน ว่างานที่ได้แต่ละหน่วยนั้นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเท่าไร ถูกหรือแพงประการใด อาทิ ถนน 1 กิโลเมตร เสียค่าใช้จ่ายในการสร้างเท่าใร คนใช้เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาเท่าไรต่อคน นักเรียนเสียค่าใช้จ่ายในการให้การศึกษาเท่าไรต่อหัว เป็นต้น โดยงบประมาณแบบนี้จะกำหนดงานเป็นลักษณะ ดังนี้

2.1) ลักษณะของงานที่จะทำ (Classification by Function) เน้นหนักไปในทิศทางที่ว่าจะทำงานอะไรบ้างเป็นข้อสำคัญ

2.2) แผนของการดำเนินงานต่างๆ (Classification by work Program) แผนที่แสดงให้เห็นว่าทำอย่างไร จึงจะทำให้กิจกรรมต่างๆ แล้วเสร็จ พร้อมด้วยคุณภาพของงาน

2.3) วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน (Classification by Object of Expenditure) เน้นหนักไปในทิศทางที่ว่าจะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ให้ลุล่วงไปตามเจตนาที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการนั้นๆ ไว้

ตารางที่ 2

งบประมาณแบบแสดงผลงาน

ผลงาน ด้านต่างๆ	1	2	3	4	5	6	7	**รวม**
- ด้านการเกษตร	8,633.4	1,265.7	4,256.1	288.6	22,408.3	626.6	8,841.3	46,350.0
- ด้านการอุตสาหกรรม และเหมืองแร่	516.0	21.7	217.2	38.3	317.2	43.3	486.5	1,640.2
- การคมนาคม ขนส่ง และสื่อสาร	2,530.2	57.3	555.2	86.7	23,704.8	1,721.8	2,666.5	31,322.5
- การพาณิชย์และ ท่องเที่ยว	561.6	74.0	377.1	50.4	168.8	1,253.3	3,190.3	5,675.5
- การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	394.4	33.1	201.6	38.9	2,323.3	917.8	2,669.5	6,578.6
- การศึกษา	54,877.8	91.1	7,385.2	1,088.4	15,765.7	6,370.8	786.5	86,365.5
- การสาธารณสุข	11,503.2	42.7	5,177.9	578.0	5,691.4	3,956.5	9.8	26,959.5
- การบริการสังคม	3,022.4	135.3	1,383.8	105.8	15,816.4	4,096.9	13,047.2	37,607.8
- การรักษาความมั่นคง แห่งชาติ	23,588.6	426.4	16,908.8	1,729.2	3,600.0	1,051.2	30,592.1	77,896.3
- การรักษาความสงบ เรียบร้อยภายใน	9,701.4	4.0	5,001.9	671.3	3,721.7	40.9	587.2	19,719.4
- การบริหารงานทั่วไป ของรัฐ	6,667.2	171.5	5,244.6	452.8	3,988.9	424.5	44,537.9	61,487.4
- การชำระหนี้เงินกู้	-	-	-	-	-	-	58,797.3	58,797.3
รวมทั้งสิ้น	122,026.2	2,322.8	46,709.4	5,128.4	97,497.50	20,503.6	166,212.1	460,400.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ

3) **งบประมาณแบบแสดงแผนงาน** (Planning or Programming Budget) มีลักษณะดังนี้

3.1) เลิกการควบคุมรายละเอียดทั้งหมด

3.2) ให้กระทรวง ทบวง กรม กำหนดแผนงาน

3.3) สำนักงบประมาณจะอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้แต่ละแผนงานโดยอิสระ

3.4) สำนักงบประมาณจะควบคุมโดยการตรวจสอบ และประเมินผลของงานแต่ละแผนงานว่า ได้บรรลุเป้าหมายตามแผนงานเพียงใด

งบประมาณแบบนี้ ประเทศไทยกำลังใช้อยู่ โดยเริ่มใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา มีรูปแบบตามตารางที่ 3 โดยมีสาระสำคัญที่จะให้มีการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพและประหยัด ซึ่งจะประกอบด้วยกระบวนการดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

(1) ให้มีการจัดแผนงาน งาน หรือโครงการเป็นระบบขึ้นมา โดยจัดเป็นโครงสร้างแผนงาน งานหรือโครงการขึ้นมา

(2) ให้มีการระบุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของแผนงาน งานให้ชัดเจน

(3) ให้แสดงค่าใช้จ่ายทั้งหมดของแผนงาน งานหรือโครงการ

(4) ให้แสดงถึงผลที่ได้รับจากแผนงาน งานหรือโครงการเมื่อสำเร็จเสร็จเรียบร้อยลง

(5) ให้มีการวิเคราะห์เลือกแผนงาน งานหรือโครงการใดว่าจะมีความเหมาะสมที่จะดำเนินการก่อนหลังกันอย่างไร

หากดำเนินการตามกระบวนการข้างต้นแล้ว จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรงบประมาณที่มีอยู่จำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด ทั้งนี้เนื่องจาก

(1) มีการกำหนดและเลือกแผนงาน งานหรือโครงการที่เหมาะสมที่สุด และมีการกำหนดเป้าหมายต่างๆ ไว้ด้วยว่า จะไปแก้ปัญหาด้านไหนอย่างไร ทำให้มีการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณไปในทางที่ดีที่สุด ที่จะให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด

(2) สามารถที่จะวิเคราะห์แผนงาน งานหรือโครงการได้สะดวกเพราะจัดเป็นระบบขึ้นมา ทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบว่าแผนงาน งานหรือโครงการใดที่ดำเนินการอยู่ ไม่มีความเหมาะสมที่จะดำเนินการต่อไป ควรยุบลง

(3) ทำให้สามารถมองการใช้จ่ายงบประมาณว่า ได้ดำเนินการหนักทางด้านใดอย่างไร ควรโยกย้ายหรือสับเปลี่ยนอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ สถานการณ์ และนโยบายของรัฐบาลได้รวดเร็วขึ้น

(4) ทำให้ส่วนราชการต่างๆ นำเงินงบประมาณไปใช้ได้คล่องตัวกว่า เพราะสำนักงบประมาณจะพิจารณาในลักษณะผลงานมากกว่าการจัดซื้อ จัดหา

รูปแบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Budget) นี้ อาจจะพิจารณาได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นหรือส่วนหนึ่งของงบประมาณแบบ PPBS (Planning Programming Budgeting System) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ทั้งนี้เพราะรูปแบบงบประมาณแบบ PPBS นั้นจะต้องประกอบด้วยสิ่งต่างๆ อีกหลายสิ่ง อาทิ ต้องมีระบบกลไก (System) ต้องมีระบบ

ประเมินผล (Evaluation) ต้องมีทางเลือก (Alternatives) ที่เห็นชัดเจนต้องมีระบบข้อมูล (Information System) ต้องมีระบบต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) ต่างๆ เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยยังขาดสิ่งเหล่านี้อยู่

ตารางที่ 3

งบประมาณแบบแสดงแผนงาน

แผนงานต่างๆ	เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	ค่าจ้างชั่วคราว	ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	ค่าสาธารณูปโภค	ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น	รวม
แผนงานการเกษตร	8,633.4	1,265.7	4,256.1	288.6	22,408.3	626.6	8,841.3	46,350.0
แผนงานการอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	516.0	21.7	217.2	38.3	317.2	43.3	486.5	1,640.2
แผนงานคมนาคม ขนส่งและสื่อสาร	2,530.2	57.3	555.2	86.7	23,704.8	1,721.8	2,666.5	31,322.5
แผนงานการพาณิชย์และท่องเที่ยว	561.6	74.0	377.1	50.4	168.8	1,253.3	3,190.3	5,675.5
แผนงานการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม	394.4	33.1	201.6	38.9	2,323.3	917.8	2,669.5	6,578.6
แผนงานการศึกษา	54,877.8	91.1	7,385.2	1,088.4	15,765.7	6,370.8	786.5	86,365.5
แผนงานการสาธารณสุข	11,503.2	42.7	5,177.9	578.0	5,691.4	3,956.5	9.8	26,959.5
แผนงานการบริการสังคม	3,022.4	135.3	1,383.8	105.8	15,816.4	4,096.9	13,047.2	37,607.8
แผนงานการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	23,588.6	426.4	16,908.8	1,729.2	3,600.0	1,051.2	30,592.1	77,896.3
แผนงานการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	9,701.4	4.0	5,001.9	671.3	3,721.7	40.9	587.2	19,719.4
แผนงานการบริหารงานทั่วไปของรัฐ	6,667.2	171.5	5,244.6	452.8	3,988.9	424.5	44,537.9	61,487.4
แผนงานการชำระหนี้เงินกู้	-	-	-	-	-	-	58,797.3	58,797.3
รวมทั้งสิ้น	122,026.2	2,322.8	46,709.4	5,128.4	97,497.50	20,503.6	166,212.1	460,400.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ

4) **งบประมาณแบบแสดงผลการวางแผน การกำหนดโครงการ และระบบงบประมาณ** (Planning, Programming and Budgeting System) ระบบนี้เป็นการแสดงตัวเลขค่าใช้จ่ายระยะยาวของโครงการที่ได้มีการวางแผนไว้เรียบร้อยแล้ว บวกกับมีข้อมูลที่ถูกต้องในการสนับสนุนโครงการนั้น ส่วนประกอบของระบบ PPBS นี้ไม่มีอะไรใหม่เลยก็ว่าได้ เพราะเป็นการรวมเอาแนวความคิดของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Program Budgeting) แนวความคิดในการวิเคราะห์ค่าหน่วยสุดท้ายทางเศรษฐศาสตร์ (Marginal Analysis) และการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับผลอันพึงจะได้รับค่าใช้จ่ายในการนั้นๆ (Cost-Benefit Analysis) หรือ (Cost-Effectionness Analysis) นำมารวมกันเข้ากับการวิเคราะห์อย่างมีระบบ โดยคำนึงถึงเวลาหลายปีข้างหน้า

ลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของระบบ PPBS พอจะกล่าวได้ คือ

4.1) มุ่งความสนใจในเรื่องการกำหนดโครงการ (Program) ตามวัตถุประสงค์อันเป็นพื้นฐานของรัฐบาล โครงการอาจจะได้การดำเนินงานจากส่วนราชการต่างๆ ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ

4.2) พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในอนาคต

4.3) พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายทุกชนิด ทั้งค่าใช้จ่ายโดยตรง ค่าใช้จ่ายประเภททุน และที่ไม่ใช่ประเภททุน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

4.4) การวิเคราะห์อย่างมีระบบ เพื่อจะหาทางเลือกที่จะดำเนินงาน ลักษณะข้อนี้เป็นสาระสำคัญของระบบ PPBS ซึ่งเกี่ยวกับเรื่อง

- การแสดงวัตถุประสงค์หรือเจตจำนงค์ของรัฐบาล
- การแสดงทางเลือกดำเนินการต่างๆ ที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน และอย่างเป็นธรรม
- ประมาณค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ของทางเลือกดำเนินการแต่ละอัน
- ประมาณผลอันพึงจะได้รับจากทางเลือกดำเนินการนั้นๆ
- การเสนอค่าใช้จ่ายและผลอันพึงจะได้รับ เพื่อเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกดำเนินการนั้นๆ พร้อมด้วยสมมุติฐาน

สาระสำคัญของระบบ PPBS ได้แก่ การวิเคราะห์อย่างมีระบบ ซึ่งจะใช้ประโยชน์ในการเสนองบประมาณของส่วนราชการอย่างเหมาะสม ส่วนประกอบของการวิเคราะห์ได้แก่เรื่องใหญ่ๆ 5 เรื่อง คือ

1. วัตถุประสงค์ (Objectives)
2. ทางเลือกดำเนินงาน (Alternatives)
3. ค่าใช้จ่าย (Costs)
4. แบบอย่างหรือวิธีการ (Model และ Methods)
5. เกณฑ์ประกอบการพิจารณา (Criteria)

(1) วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น จะถูกวางลงในรูป Program Structure ประเภทต่างๆ ของ Program ควรจะเป็นตัวแทนของวัตถุประสงค์ของราชการนั้น ส่วนประกอบรองลงมา ได้แก่ Program Element ได้แก่ กลุ่มกิจกรรมซึ่งจะส่งผลสำเร็จไปสู่วัตถุประสงค์ใหญ่ เทคนิคต่างๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับเศรษฐกิจของระบบ PPBS (จะกล่าวถึงต่อไป) ถูกเปลี่ยนมาใช้ System Analysis

(2) ในการวิเคราะห์โครงการขั้นสำคัญ ได้แก่ การกำหนดทางเลือกปฏิบัติทางเลือกนี้จะถูกนำมาใช้พิจารณาในกิจกรรมแต่ละอย่าง (Activity) หรือกลุ่มของกิจกรรมก็ได้ ขอเพียงให้บรรลุวัตถุประสงค์

(3) ค่าใช้จ่ายที่นำมาวิเคราะห์ ขึ้นอยู่กับทางเลือกดำเนินงานที่นำมาพิจารณา ค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันระหว่างทางเลือกดำเนินงานจะต้องพิจารณาด้วย อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายที่ใช้นี้จะต้องเป็นค่าใช้จ่ายระยะยาว ไม่ใช่แต่ละปี

(4) Models ที่นำมาใช้ส่วนมาก ได้แก่ เรื่อง Operations Research และเทคนิคต่างที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์มาก

(5) เกณฑ์ประกอบการพิจารณา ได้แก่ กฎระเบียบต่างๆ และมาตรฐาน ซึ่งจะช่วยในการให้ลำดับความสำคัญของทางเลือกดำเนินงานต่างๆ และช่วยในการชั่งน้ำหนักระหว่างค่าใช้จ่ายกับผลอันพึงจะได้รับ

5) งบประมาณแบบฐานศูนย์ (ZERO BASE)

งบประมาณแบบฐานศูนย์ ในลักษณะกว้างๆ เป็นระบบงบประมาณที่จะพิจารณางบประมาณทุกปีอย่างละเอียดทุกรายการ โดยไม่คำนึงถึงว่ารายการหรือแผนงานนั้นจะเป็นรายการหรือแผนงานเดิมหรือไม่ ถึงแม้รายการหรือแผนงานเดิมที่เคยถูกพิจารณา

และได้รับงบประมาณในงบประมาณปีที่แล้วก็จะถูกพิจารณาอีกครั้ง และอาจเป็นไปได้ว่าในปีนี้อาจจะถูกตัดงบประมาณลงก็ได้ เช่น แผนงานแผนงานหนึ่ง ปีที่แล้วได้รับงบประมาณรวม 1,000 ล้านบาท เพราะถูกตัดไว้ว่ามีความจำเป็นและสำคัญ ลำดับ 1 พอมาปีงบประมาณใหม่อาจจะได้รับงบประมาณ 500 ล้านบาท ไม่ถึง 1,000 ล้านบาทเดิมก็ได้ ทั้งนี้เพราะเป็นแผนงานที่จำเป็นและสำคัญสำหรับปีที่แล้ว แต่พอมาปีนี้แผนงานนั้นๆ อาจจะไม่จำเป็น หรือสำคัญเป็นอันดับที่ 1 ต่อไปก็ได้ ไม่จำเป็นต้องได้รับงบประมาณเท่าเดิมต่อไปก็ได้ และในทางตรงกันข้ามแผนงานอีกแผนงานหนึ่งปีที่แล้วถูกจัดอันดับความสำคัญไว้ที่ 3 แต่พอมาปีนี้อาจจะจัดอันดับความสำคัญเป็นที่ 1 และได้รับงบประมาณมากกว่าเดิมปีที่แล้ว เพิ่มขึ้นอีกร้อยเปอร์เซนต์ก็ได้

การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในรายละเอียด เป็นขบวนการวางแผนปฏิบัติงานและงบประมาณที่จะต้องแสดงการเสนอตั้งงบประมาณในรายละเอียดของกิจกรรมที่จะกระทำ ต้องมีการแสดงกิจกรรมของงานที่จะกระทำในรูปของ "ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ" (Decision Package) ซึ่งชุดงานเหล่านี้จะถูกประเมินผลด้วยการวิเคราะห์อย่างมีระบบและจัดอันดับชุดงานเหล่านี้ตามความสำคัญก่อนหลัง (Ranking)

5.1) สาระที่สำคัญของงบประมาณฐานศูนย์ คือ

(1) การจัดทำงบประมาณประมาณฐานศูนย์แบ่งเบาภาระของการพิจารณางบประมาณจากฝ่ายบริหารระดับสูงลงไปให้หัวหน้าแต่ละระดับเป็นผู้พิจารณากลั่นกรอง และวิเคราะห์งบประมาณที่เสนอตั้งอย่างมีระบบเสียก่อน

(2) กิจกรรมต่างๆ ตามหน้าที่งาน จะถูกแสดงในรูปของชุดงาน เพื่อการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นงานประจำของเดิมหรือโครงการใหม่

(3) ชุดงานเพื่อการตัดสินใจต่างๆ จะถูกประเมินด้วยการวิเคราะห์อย่างมีระบบ

(4) ชุดงานเพื่อการตัดสินใจต่างๆ จะต้องนำมาจัดอันดับความสำคัญก่อนหลัง

5.2) ลักษณะทั่วไปของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์

ในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ จะมีขั้นตอนที่สำคัญอยู่ 2 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

(1) การจัดทำชุดงานเพื่อการตัดสินใจ

(2) การจัดอันดับความสำคัญก่อนหลังของชุดงานเพื่อการตัดสินใจ

1) การจัดทำชุดงานเพื่อการตัดสินใจ

ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ ได้แก่ เอกสารที่แสดงและบรรยายถึงกิจกรรมที่ระบุไว้โดยเฉพาะ ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถประเมินค่าของกิจกรรม และให้อันดับความสำคัญของกิจกรรมนั้น เมื่อเทียบกับกิจกรรมอื่นๆ และเอกสารนี้ช่วยให้ฝ่ายบริหารตัดสินใจได้ว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ด้วยเหตุนี้ข้อมูลที่แสดงในชุดงานเพื่อการตัดสินใจแต่ละชุดจะต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมดแก่ฝ่ายบริหารในการตัดสินใจ

2) การจัดอันดับความสำคัญก่อนหลังของชุดงานเพื่อการตัดสินใจ

วิธีการจัดอันดับความสำคัญของชุดงานเพื่อการตัดสินใจ เป็นขั้นตอนที่ 2 ของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ การจัดอันดับชุดงานนี้เพื่อจะช่วยให้ฝ่ายบริหารจัดสรรทรัพยากร และค่าใช้จ่ายที่มีอยู่จำกัดให้ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยพิจารณาว่าควรจะจ่ายให้มากน้อยเท่าใด

ในการจัดอันดับความสำคัญของชุดงาน เพื่อการตัดสินใจนั้น กระทำทุกระดับของสายการบังคับบัญชา ผู้จัดอันดับอาจจะเป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะกรรมการสำหรับเกณฑ์ที่จะใช้ในการจัดอันดับความสำคัญของชุดงาน เช่น

- ความเป็นไปได้ของเทคนิคที่นำมาปฏิบัติ
- ความเป็นไปได้ของการดำเนินงาน
- สภาพภาวะเศรษฐกิจ
- ความเสี่ยงอันอาจเกิดจากการไม่ดำเนินการ
- นโยบาย
- แผนงานปฏิบัติงานประจำปี และแผนระยะยาว ฯลฯ

การจัดอันดับความสำคัญของชุดงานเพื่อการตัดสินใจ หัวหน้างานระดับต่ำสุดจะพิจารณาจัดอันดับชุดงานทั้งหมดของตน เมื่อเสนอขึ้นไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป จำนวนชุดงานเพื่อการตัดสินใจจะมีจำนวนมากเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพื่อที่จะแบ่งเบาภาระของหัวหน้างานมีสิทธิในการตัดสินใจภายในขอบเขตที่กำหนดให้ จึงได้มี

การกำหนดจุดแบ่งแยกงบประมาณที่เสนอตั้ง ซึ่งจุดแบ่งแยกนี้จะอิงกับงบประมาณปัจจุบันเป็นหลัก เช่น

- จุดแบ่งแยกงบประมาณระดับหัวหน้างานต่ำสุด = 60% ของงบประมาณปีปัจจุบัน
- จุดแบ่งแยกงบประมาณ ระดับหัวหน้างานที่สูงขึ้นมา = 80% ของงบประมาณปีปัจจุบัน
- จุดแบ่งแยกงบประมาณ ระดับหัวหน้างานที่สูงอีกขั้นหนึ่ง = 100% ของงบประมาณปีปัจจุบัน

6. **งบประมาณแบบสะสม** (Incremental Budget)

การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีเป็นภาระหนัก เนื่องจากต้องใช้ข้อมูลมากในการพิจารณา และต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงานด้วยกัน ดังนั้นต้องใช้เวลามากในการจัดทำงบประมาณเพื่อให้ทันกับเวลาที่มีอยู่ และเพื่อให้งบประมาณได้พิจารณาให้เสร็จทันและสามารถนำงบประมาณมาใช้จ่ายได้ จึงได้มีการพิจารณางบประมาณเฉพาะส่วนเงินงบประมาณที่เพิ่มใหม่ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาจากปีที่แล้วนั้น แต่เงินงบประมาณในปีที่แล้วที่ได้เคยพิจารณาไปครั้งหนึ่งแล้ว จะไม่มีการพิจารณาอีกครั้ง เพียงแต่ยกยอดเงินมาตั้งเป็นงบประมาณใหม่ได้เลย เพราะถือได้ว่ามีการพิจารณาไปแล้วครั้งหนึ่งคงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง ตัวอย่างเช่น เมื่อปีที่แล้ว ปีงบประมาณ 2544 งบประมาณกรม ๆ หนึ่งในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้งบประมาณไปรวม 500 ล้านบาท สำหรับใช้จ่ายในงานต่าง ๆ ของกรมนั้น ๆ พอขึ้นปีงบประมาณ 2545 ในการพิจารณางบประมาณปี 2545 สำหรับกรมนั้นซึ่งของบประมาณเป็น 550 ล้านบาท ก็จะพิจารณางบประมาณเฉพาะส่วนที่เพิ่มเติม 500 ล้านบาท คือ 50 ล้านบาทเท่านั้น สำหรับส่วนงบประมาณ 500 ล้านบาท ที่เคยได้รับเมื่อปีที่แล้วและปีนี้ (งบประมาณปี 2545) ขอมาอีก คือ 500 ล้านบาท ไม่จำเป็นต้องพิจารณาอีกครั้ง สามารถตั้งงบประมาณให้ไปเลย

อย่างไรก็ตาม งบประมาณแต่ละรูปแบบนั้นย่อมมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไป ประเทศใดจะใช้งบประมาณในรูปแบบใดก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และปัจจัยอื่น ๆ ทางกฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ ฯลฯ ของแต่ละประเทศ ซึ่งไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศไทยปัจจุบันตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา สำนักงบประมาณได้ปรับปรุง

งบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน โดยนำมาใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องให้สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่แผนงาน งาน/โครงการกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นได้

งบประมาณแต่ละรูปแบบ จะเน้นวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ไม่เหมือนกัน วัตถุประสงค์ของการใช้โดยปกติแล้วมี 3 ประการ คือ (ก) เพื่อการควบคุม (ข) เพื่อการจัดการ (ค) เพื่อการวางแผน ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4

ลักษณะ	หน้าที่หลักของระบบงบประมาณ		
	การควบคุม	**การจัดการ**	**การวางแผน**
1. จุดมุ่งหมาย/ลักษณะ	- การใช้จ่ายเป็นไปตามที่อนุมัติ - การตรวจสอบตามระเบียบ	- ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผนงานโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	- ความสอดคล้องของงบประมาณและนโยบายและแผน - พิจารณาทางเลือกในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ
2. ระบบงบประมาณ	- แบบแสดงรายการ (Line – item Budgeting)	- แบบผลงาน (Performance Budgeting)	- แบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting System-PPBS) - แบบฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting)
3. บทบาทของหน่วยงานดูแลด้านงบประมาณ	- ควบคุม	-กำกับดูแลหน่วยงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ(Efficiency)	-ทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย
4. ขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการงบประมาณ	-การบริหารงบประมาณ (Execution)	-การจัดเตรียมงบประมาณ (Preparation)	-ก่อนการจัดเตรียมงบประมาณ (Pre-preparation)
5.ทักษะของเจ้าหน้าที่	-บัญชี	-การบริหารจัดการ	-เศรษฐศาสตร์
6. ข้อมูลสารสนเทศที่ใช้	-รายละเอียดการใช้จ่ายตามรายการ	-การบริหารจัดการกิจกรรม (Activities)	-วัตถุประสงค์ (Purposed)

(ก) งบประมาณเพื่อการควบคุม

หากจะใช้งบประมาณเพื่อการควบคุมแล้ว รูปแบบที่ควรใช้ คืองบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budget) ทั้งนี้เพราะงบประมาณแบบนี้จะแสดงรายละเอียดของหน่วยงาน และรายละเอียดของรายการต่าง ๆ ที่ต้องการงบประมาณจัดหามาสะดวกต่อการควบคุม

(ข) งบประมาณเพื่อการจัดการ

หากจะใช้งบประมาณเพื่อการจัดการแล้ว รูปแบบงบประมาณที่ควรใช้คือ งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) ทั้งนี้เพราะงบประมาณในรูปแบบนี้ได้แสดงเงินงบประมาณที่จะใช้ในรูปแบบของงานหรือกิจกรรมที่จะทำ แทนที่จะแยกออกเป็นหน่วยงานและมีการแสดงค่าใช้จ่าย สำหรับงานหรือกิจกรรมที่จะทำ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมนั้น ๆ ออกมาในรูปของค่าใช้จ่ายต่อหน่วย เช่น ถ้าใช้งบประมาณสร้างถนน ถนนกิโลเมตรละเท่าไร ถ้าใช้งบประมาณการศึกษา ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนเท่าไร เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลหรือประชาชนวินิจฉัยได้ว่ารัฐบาลได้ใช้จ่ายงบประมาณไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือเหมาะสมเพียงใดหรือไม่

(ค) งบประมาณเพื่อการวางแผน

หากจะใช้งบประมาณเพื่อแก้ปัญหาบางประการ โดยมีแผนการต่าง ๆ จัดเรียงไว้อย่างดี มีระบบ และมีความสำคัญย้อนหลัง เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ เราควรจะต้องใช้งบประมาณแบบแสดงแผนงาน ทั้งนี้เพราะงบประมาณแบบนี้ได้มีการตั้งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ และได้มีการวางแผนงานไว้เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยได้วิเคราะห์จัดเรียงแผนงานไว้ตามความจำเป็นและความสำคัญก่อนหลังไว้เรียบร้อย และได้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงอนาคต โดยใช้กลไก (System) เศรษฐศาสตร์ (Economic) และกระบวนการบริหารและวางแผน (Planning) เข้าช่วย

ในทางปฏิบัติ หน้าที่ของระบบงบประมาณเหล่านี้ไม่ได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด งบประมาณแต่ละประเภทจะทำหน้าที่ทั้งสามข้อ (Schick , 1972 , p.26-52 อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ , 2543 , น.19) เพียงแต่จะให้น้ำหนักของหน้าที่ในแต่ละข้อไม่เท่ากัน เนื่องจากงบประมาณมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกลาง ลักษณะการบริหาร กระบวนการทำงาน ตลอดจนคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่และข้อมูลที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (โปรดดู ตารางที่ 4) ดังนั้นการปฏิรูป

บทที่ 3
พัฒนาการของการปฏิรูประบบงบประมาณในต่างประเทศ

การปฏิรูประบบงบประมาณในต่างประเทศได้เริ่มประมาณทศวรรษที่ 1920-1930 โดยมีการนำระบบงบประมาณแบบเน้นหน้าที่ในการควบคุม หรือระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมาใช้ หลังจากนั้นในราวทศวรรษที่ 1950 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการมาเป็นระบบงบประมาณแบบผลงาน และต่อมาได้เปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นแบบแผนงาน และแบบฐานศูนย์ในทศวรรษที่ 1960 และ 1970 ตามลำดับ ระบบงบประมาณแต่ละประเภทมีพัฒนาการ แนวคิดข้อดีและข้อจำกัดสรุปได้ดังนี้

พัฒนาการระบบงบประมาณแต่ละประเภท

1. ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการหรือระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม (Line-item Budgeting or Traditional Budgeting System)

ก่อนทศวรรษที่ 1950 ประเทศส่วนใหญ่ใช้ระบบงบประมาณแบบรายการหรือระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากร การจัดเตรียมงบประมาณเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากร การจัดเตรียมงบประมาณแบบแสดงรายการมีลักษณะที่ค่อนข้างละเอียด โดยมีการแสดงค่าใช้จ่ายจำแนกตามหน่วยงานและตามหมวดค่าใช้จ่ายเป็นรายการ (เช่น หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น)

1.1 แนวคิดและหลักการ

ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการเป็นระบบที่เน้นปัจจัยนำเข้า เป็นการควบคุมการใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ก่อนการเบิกจ่าย (exante controls) และการจัดสรรมีลักษณะค่อนข้างเข้มงวด เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินที่มากเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติ หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายในรายการอื่นไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายจะต้องทำความตกลงกับหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ดูแลงบประมาณ

อย่างไรก็ตามงบประมาณแบบแสดงรายการอาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละประเทศ การจัดทำงบประมาณแบบนี้ในหลายประเทศมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันไม่ให้มีการโอนย้ายงบประมาณหมวดเงินเดือนไปยังหมวดอื่น และบางประเทศมีการจำแนกงบประมาณตามรายการเพียงเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลเท่านั้น

1.2 ข้อดีของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

1) เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดี

2) มีการแสดงรายละเอียดในการใช้จ่ายค่อนข้างชัดเจน ใช้เปรียบเทียบการใช้จ่ายระหว่างปีได้ง่าย

3) ง่ายต่อการปฏิบัติและการทำความเข้าใจกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริการ ฝ่ายการเมือง และประชาชน

4) การต่อรองหรือตกลงในการปรับเพิ่มหรือลดรายการลงไปจะทำได้ง่ายกว่าและไม่ค่อยก่อให้เกิดความขัดแย้งมากนักเมื่อเทียบการพิจารณาเปรียบเทียบความคุ้มค่าของแผนงานต่าง ๆ

1.3 ข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

1) ไม่มีการให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ของรัฐบาล ทำให้การประเมินผลงานทำได้ยาก

2) ไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างงบประมาณที่จัดสรรไปกับบริการของรัฐ หรือขาดความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) และ ผลผลิต (output)

ดังนั้นในต้นทศวรรษที่ 1950 การปฏิรูประบบงบประมาณจึงได้เริ่มขึ้นทั้งในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา โดยมีการนำระบบงบประมาณแบบผลงาน (Performance Budgeting) มาใช้โดยมุ่งหวังที่จะแก้ข้อบกพร่องของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

2 ระบบงบประมาณแบบผลงาน (Performance Budgeting)

ประสบการณ์ในการทำงบประมาณแบบผลงานครั้งแรกเริ่มในปี 1949 ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาโดยคำแนะนำของคณะกรรมการฮูเวอร์ (Hoover commission) ในการดำเนินการครั้งนั้นได้มีการเน้นในเรื่องการวัดต้นทุน การประเมินผลงาน และการคิดต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) ในปี 1956 รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ประมาณ 20 ประเทศได้มีการนำระบบงบประมาณแบบผลงานมาใช้ โดยยกเลิกการจัดทำรายละเอียดและมีการเสนองบประมาณในรูปของเงินก้อน (block) ที่ใช้ดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการ

2.1 **แนวคิดและหลักการ**

ระบบงบประมาณแบบผลงานเป็นระบบเน้นหน้าที่ในการจัดการ ซึ่งช่วยผู้บริหารในการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงาน ตามแนวคิดของระบบงบประมาณแบบผลงานวัตถุสิ่งของที่รัฐบาลซื้อมาเป็นเพียงเครื่องมือหรือวิธีการ (means) ที่ช่วยให้กิจกรรมที่ทำลุล่วงไปได้ดังนั้นงบประมาณแบบแสดงผลงานจึงมีการแจกแจงงบประมาณตามลักษณะงานและหน่วยงาน โดยเน้นกิจกรรมที่รับทำ และมีการคิดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของกิจกรรม

2.2 **การดำเนินการภายใต้ระบบงบประมาณแบบผลงาน**

งบประมาณแบบผลงานจะแสดงจุดมุ่งหมายของค่าใช้จ่าย ต้นทุนของแผนงานซึ่งหน่วยงานดำเนินการเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายนั้น รวมทั้งการวัดผลจากการดำเนินงานในแต่ละแผนงาน ดังนั้นระบบงบประมาณแบบผลงานจึงประกอบด้วย

1) กิจกรรมหรืองานของรัฐบาลที่ดำเนินการอยู่ โดยอาจแบ่งเป็นลักษณะงาน (function) แผนงาน (program) และกิจกรรม (activities)

2) ตัวชี้วัดผลงานและต้นทุน

2.3 **ข้อดีของระบบงบประมาณแบบผลงาน**

1) ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ

2) ใช้ในการตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงาน

3) มีมาตรฐานในการวัดผลงาน

4) มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากกว่าระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

2.4 **ข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบผลงาน**

1) ระบบงบประมาณแบบผลงานเน้นเฉพาะกิจกรรมที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการ ดังนั้น การให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงกับแผนจึงมีน้อย

2) ยอมรับภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่มีการตั้งคำถามว่ารัฐจำเป็นจะต้องทำกิจกรรมนั้น ๆ หรือไม่

3) ให้ความสำคัญกับเกณฑ์เรื่องประสิทธิภาพมากเกินไป จนทำให้ไม่มีความสนใจในเกณฑ์ด้านประสิทธิผลเท่าที่ควร

4) ระยะเวลาการจัดทำยังเป็นระยะเวลาเพียง 1 ปีเท่านั้น

การจัดทำระบบงบประมาณแบบผลงานได้ประสบความล้มเหลว และประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยกเลิกการใช้งบประมาณแบบนี้ เนื่องจากสาเหตุที่สำคัญ คือ ประการแรก แนวความคิดของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานในขณะนั้นเป็นเรื่องใหญ่มาก และหน่วยงานของรัฐยังขาดความเข้าใจที่แท้จริงในเรื่องดังกล่าว และประการที่สอง การปฏิรูปในครั้งนั้นเป็นภาระที่หนักมาก สำหรับหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะเมื่อระบบบัญชีและระบบการวัดผลงานยังล้าสมัยอยู่มากเมื่อเทียบกับมาตรฐานปัจจุบัน

3 ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning, Programming Budgeting System-PPBS)

ในปี 1965 ได้มีการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ เพื่อให้มีการเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์และเป้าหมาย แผนงานและกิจกรรม

3.1 แนวคิดและหลักการ

ระบบงบประมาณแบบแผนงานเป็นระบบที่สนับสนุนการวางแผน โดยผสมผสานการวางแผนและการงบประมาณเข้าเป็นกระบวนการเดียวกัน มีการแสดงความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานและวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีการจัดทำแผนงานระยะยาว (แทนที่จะเป็นปีเดียวกับการจัดทำงบประมาณในแบบอื่น) ซึ่งทำให้เป็นภาพค่าใช้จ่ายของแผนงาน/โครงการในช่วงระยะเวลาหลายปี เพื่อให้ตระหนักถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดของแผนงาน/โครงการนั้น รวมทั้งระบบงบประมาณแบบแผนงานเน้นการใช้เทคนิคในการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ซึ่งเอื้อต่อการจัดทำงบประมาณและการประเมินผลสำเร็จของงาน

นอกจากนี้ยังมีพัฒนาการที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งมีอิทธิพลต่อระบบงบประมาณแบบแผนงาน คือ การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค กล่าวคือในระดับมหภาค เป็นการประสานกันระหว่างนโยบายงบประมาณและนโยบายการคลัง เพื่อให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน ส่วนในระดับจุลภาค เป็นการพิจารณาถึงวิธีการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งใช้ปัจจัยนำเข้าเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3.2 การดำเนินการภายใต้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ขั้นตอนที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบนี้มี 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก คือ การวางแผน (Planning) จะมีการนำการวิเคราะห์ในเชิงระบบมาใช้เพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงาน มีการวิเคราะห์แผนงานหรือโครงการที่มีความเหมาะสมตามลำดับก่อนหลังเพื่อทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนที่สอง คือ การจัดทำแผนงาน (Programming) คือ การทบทวนและเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นในขั้นตอนการวางแผนโดยใช้โครงสร้างแผนงาน (Program Structure) เป็นเครื่องมือแสดงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุในรอบปีงบประมาณหนึ่ง ๆ กับกิจกรรมที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ เพื่อจะใช้เป็นกรอบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณในขั้นต่อไป และกิจกรรมจะได้รับการจัดกลุ่มรวมกันเป็นลักษณะแผนงานหลายปี (multi-year programs)

ขั้นตอนที่สาม คือ การจัดสรรงบประมาณ (Budgeting) เป็นการแปรแผนให้เป็นงบประมาณประจำปี โดยนำเทคนิคการวิเคราะห์งานโครงการ เพื่อประกอบในการจัดทำงบประมาณและประเมินผลงาน เช่น การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-benefit analysis) หรือการวิเคราะห์ประสิทธิผลของต้นทุน (Cost-effectiveness anslysis)

3.3 ข้อดีของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

1) การเชื่อมโยงวิธีการ/กิจกรรม (means) กับวัตถุประสงค์อย่างมีลักษณะครอบคลุม (comprehensiveness)

2) มีหลักการวิเคราะห์เพื่อวิเคราะห์ ทางเลือกต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ซึ่งทำให้การจัดทำงบประมาณและการประเมินผลงานมีความกระชับ และเอื้ออำนวยต่อการเปรียบเทียบประสิทธิผลของโครงการด้วย

3) มีการนำเทคนิคการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค

4) มีการวางแผนงบประมาณในระยะยาว ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ยังไม่ได้รับการนำมาใช้ในการปฏิรูประบบงบประมาณในสมัยปัจจุบันด้วย

3.4 ข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ด้านแนวคิด

1) โครงสร้างแผนงานตามระบบงบประมาณแบบแผนยังมีลักษณะไม่สอดคล้องกับโครงสร้างองค์การในระบบราชการ กล่าวคือ ตามโครงสร้างแผนงานจะมีการจำแนกตามแผนงานมากกว่าการให้ความสำคัญกับหน่วยงาน ซึ่งการจำแนกในลักษณะดังกล่าวแม้ว่าจะมีข้อดีในแง่ที่ทำให้เห็นภาพความเชื่อมโยงของโครงการ/งานภายใต้แผนงานเดียวกัน แต่จะมีข้อจำกัดซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของระบบงบประมาณแบบแผนงานคือการจำแนกตามแผนงานอาจส่งผลให้ขาดความรู้สึกที่เป็นเจ้าของ (ownership) และขาดการรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability) เนื่องจากแต่ละแผนงานอาจจะมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน

2) ความเข้าใจของฝ่ายการเมืองในรัฐสภาต่อระบบงบประมาณแบบแผนงานยังมีจำกัดทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไม่สอดคล้องกับหลักการของงบประมาณแบบแผนงาน

3) ระบบงบประมาณแบบแผนงานต้องการนักวิเคราะห์ที่ได้ผ่านการอบรมมาแล้วเป็นอย่างดีในเรื่องเทคนิคการวิเคราะห์แบบต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติจำนวนนักวิเคราะห์ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวมีจำนวนน้อยมาก

4) เทคนิคการวิเคราะห์ด้านต้นทุนและผลประโยชน์ต้องอาศัยข้อมูลจำนวนมาก ต้องมีการเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ มีการปรับข้อมูลให้ถูกต้องและทันเวลา แม้ว่าเทคโนโลยีสมัยใหม่อาจจะช่วยให้การจัดการกับข้อมูลที่มีปริมาณมากได้แต่หลายประเทศก็ยังประสบปัญหาการบริหารจัดการกับข้อมูล โดยเฉพาะถ้าแหล่งข้อมูลต้องมาจากหลายหน่วยงาน

ในปลายทศวรรษที่ 1960 และ 1970 ได้มีความพยายามในการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ แต่โดยทั่วไปจะใช้ได้ไม่นานและต้องยกเลิกไปในทศวรรษที่ 1980 หลังจากนั้นประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศก็ได้นำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในเวลาต่อมา แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่าประเทศใดประสบความสำเร็จในการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้แต่อย่างใด

4 **ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์** (Zero-based Budgeting)

ในปลายทศวรรษที่ 1970 ได้มีการทดลองนำระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์มาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบบงบประมาณแบบเพิ่มเติม (Incremental Budgeting)

4.1 แนวคิดและหลักการ

ในระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์เป็นแนวคิดที่มีการผสมผสานการวางแผนและการงบประมาณเข้าไปในกระบวนการจัดการ เช่นเดียวกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน เพื่อช่วยในการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Pattilo, 1997 , อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ , 2543 , น. 24) การจัดทำงบประมาณจะไม่ให้ความสำคัญแก่รายการหรือแผนงานที่เคยได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาแล้ว แต่จะพิจารณาแผนงานทุกแผนงานที่ของบประมาณทั้งหมดอย่างละเอียดเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำงบประมาณทุกปี นอกจากนี้จะมีการจัดลำดับความสำคัญโดยใช้ "ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ" (Decision Package)

4.2 การดำเนินการภายใต้ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์

ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์จะเกี่ยวข้องกับผู้บริหารในทุกระดับ และการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์จะต้องมีการเตรียมรายละเอียดการใช้จ่ายของแต่ละแผนงานในระดับต่าง ๆ ที่เรียกว่า "ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ" มีการประเมินและจัดลำดับความสำคัญของชุดงานเหล่านี้เพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณ โดยที่ชุดงานแต่ละชุดจะมีข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการหรือกิจกรรม พร้อมทั้งแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่าย หรือทรัพยากรที่ใช้ในแต่ละโครงการหรือกิจกรรม

4.3 ข้อดีของระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์

1) ช่วยทำให้การวางแผนและการควบคุมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะทุกกิจกรรมจะได้รับการกำหนดให้ชัดเจน มีการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรม

2) การวางแผนและการจัดสรรงบประมาณมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน

3) การจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ จะเป็นไปอย่างมีระบบ มีการพิจารณารายละเอียดของโครงการหรือกิจกรรมทุกปี ซึ่งเป็นหลักประกันในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี

4) ช่วยในการพัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ และผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ด้วย เพราะจะมีการประชุมหารือกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในการจัดลำดับความสำคัญและเลือกชุดงานเพื่อการตัดสินใจ

5) การพิจารณาเปรียบเทียบชุดงานเพื่อการตัดสินใจทำให้ทราบความซ้ำซ้อนของงาน

4.4 ข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์

1) ใช้เวลามากในการจัดทำและรักษาระบบตามแนวคิดของระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์

2) สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดทำงบประมาณมาก

3) ใช้เอกสารจำนวนมหาศาลและเอกสารก็มีความซ้ำซ้อนมากเกินไป ในทางปฏิบัติจึงเป็นไปไม่ได้เลยที่จะนำระบบงบประมาณแบบนี้มาใช้ในการจัดเตรียมงบประมาณใหม่ทุกปี ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์จะได้รับการนำมาเสริมในการใช้วิเคราะห์กับแผนงานเพียงไม่กี่แผนเท่านั้น ดังนั้นรัฐบาลอเมริกาก็ต้องยกเลิกระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ในที่สุด

การปฏิรูประบบงบประมาณในกลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (กลุ่มประเทศ OECD)[1]

ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะการปฏิรูประบบงบประมาณของกลุ่มประเทศ OECD เนื่องจากเป็นกลุ่มประเทศที่ระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นการปรับปรุงผลงานในภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยในขณะนี้ โดยจะกล่าวถึงพัฒนาการล่าสุดในการปฏิรูประบบงบประมาณของกลุ่มประเทศ OECD

การปฏิรูประบบงบประมาณของกลุ่มประเทศ OECD ในปัจจุบันเป็นความพยายามอย่างต่อเนื่องและอาศัยผลจากการปฏิรูปที่ผ่านมา การปฏิรูประบบงบประมาณในปัจจุบันจึงไม่ใช่การยกเลิกหรือการปรับรื้อผลการปฏิรูปครั้งก่อน ๆ แต่ได้มีการพัฒนาแนวคิดและวิธีการขึ้นมาเป็นลำดับ

---

[1] กลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) เป็นหน่วยงานระหว่างชาติซึ่งประกอบด้วยประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของโลก ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1961 มุ่งส่งเสริมการเติบโตและความมั่งคงทางเศรษฐกิจของชาติสมาชิก และช่วยประเทศด้อยพัฒนาให้ขยายตัวทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังใช้เป็นเวทีในการเจรจาหารือ ปัญหาทางเศรษฐกิจของโลก ประเทศสมาชิกมีทั้งหมด 29 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยี่ยม แคนาดา สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลี ลักเซมเบิร์ก เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอรเวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ ตุรกี อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

1. **วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบงบประมาณ**

การปฏิรูประบบงบประมาณของกลุ่มประเทศ OECD มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1.1 วัตถุประสงค์ในระดับมหภาค

คือ การกำหนดเป้าหมายด้านการคลังในการลดการขาดดุลงบประมาณและจำกัดปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกในกลุ่มประเทศ OECD ส่วนใหญ่ประสบปัญหาการขาดดุลงบประมาณซึ่งมีจำนวนมาก และมีภาระหนี้สาธารณะที่ค่อนข้างสูง

1.2 วัตถุประสงค์ในระดับจุลภาค

คือ การปรับปรุงกระบวนการจัดสรรทรัพยากรและผลงานในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และมีคุณภาพในการให้บริการ

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในกลุ่มประเทศ OECD ในปี 1993 การขาดดุลของรัฐบาลโดยเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD มีประมาณร้อยละ 4.5 ของ GDP อย่างไรก็ตามจากผลของการดำเนินงานของรัฐบาลในระยะต่อมาและการที่เศรษฐกิจฟื้นตัว ทำให้ฐานะการคลังของกลุ่มประเทศ OECD ดีขึ้น ในปี 1995 การขาดดุลโดยเฉลี่ยเหลือร้อยละ 3.4 ของ GDP และลดลงเหลือร้อยละ 2.9 ในปี 1996 และมีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อย ๆ ในปี 1996 ประเทศนิวซีแลนด์และนอรเวย์มีงบประมาณเกินดุลหรือสมดุล

ฐานะการคลังของประเทศอิตาลี เบลเยี่ยมและกรีซได้รับผลกระทบจากการที่ประเทศต้องจ่ายดอกเบี้ยเพื่อชำระหนี้ สมาชิกในกลุ่มประเทศ OECD ส่วนใหญ่มีหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 56.3 ของ FDP ในปี 1989 เป็นร้อยละ 72.6 ในปี 1997 กลุ่มประเทศ OECD ได้พยายามใช้วิธีการทำให้งบประมาณเกินดุล หรือใช้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อจะลดปริมาณหนี้สาธารณะจำนวนมหาศาลนี้

ด้วยเหตุนี้ ประเทศในกลุ่มประเทศ OECD จึงได้พยายามให้มีการปฏิรูปที่ครอบคลุมโดยมีการเน้นวัตถุประสงค์ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ในกลุ่มประเทศ OECD ระบบงบประมาณแบบดั้งเดิมถือได้ว่าไม่มีความเหมาะสมกับประเทศเหล่านี้อีกต่อไป เพราะการเน้นการควบคุมที่ปัจจัยนำเข้าสร้างสภาพแวดล้อม ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในระดับจุลภาคที่ต้องการปรับปรุงการดำเนินงานของภาครัฐ

2. แนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณ

กลุ่มประเทศ OECD ได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณในช่วงทศวรรษ 1980 มาจนถึงปัจจุบันใช้แนวทางของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Oriented) โดยการผสมผสานลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบต่าง ๆ ไว้ด้วยกัน การปฏิรูประบบงบประมาณของกลุ่มประเทศ OECD มีแนวทางที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

2.1 การรักษาเป้าหมายการคลังในระดับมหภาค

ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่ม OECD ได้พยายามใช้กลยุทธ์ทางการคลังแบบใหม่ เพื่อเพิ่มความเชื่อถือได้ของการดำเนินงานของรัฐบาล โดยมีการกำหนดกรอบการคลังให้อิงกับกฎหมายหรือการให้ความสำคัญทางการเมือง ซึ่งจะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์และกลไกเพื่อควบคุมรัฐบาลไม่ให้เบี่ยงเบนออกจากความรับผิดชอบทางการคลัง กรอบทางการคลังแบบใหม่ที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ได้แก่

1) การกำหนดเป้าหมายงบประมาณระยะปานกลาง

2) การรายงานทางการเงินที่ตรงเวลาและโปร่งใส

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ได้มีการกำหนดเป้าหมายทางการคลังโดยรวมไว้ในรัฐธรรมนูญและเมื่อเป้าหมายที่ตั้งไว้ไม่บรรลุผลจะมีกระบวนการในการควบคุมอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณ โดยเน้นพิจารณาที่ความจำเป็นเร่งด่วนทางการเงิน

ประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการกำหนดเป้าหมายทางการคลังโดยรวมเช่นเดียวกัน โดยการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง พ.ศ. 2537 กฎหมายฉบับนี้ระบุถึงความรับผิดชอบในการจัดการทางการคลังและความโปร่งใสของตัวชี้วัดด้านงบประมาณที่สำคัญ รวมถึงการเสนอรายงานภาพรวมทางการคลัง รัฐบาลจะต้องให้เหตุผลเชิงนโยบายการอธิบายถึงตัวชี้วัดทางการคลังที่สำคัญ หากรัฐบาลดำเนินการที่แตกต่างไปจากนโยบายที่แถลงไว้ รัฐบาลจะต้องให้เหตุผลอย่างชัดเจนด้วย

ประเทศออสเตรเลียได้ออกกฎหมาย Australian Charter of Budget Honesty เพื่อความโปร่งใสในการแก้ปัญหานโยบายการคลังและผลลัพธ์ทางการคลัง กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้พิมพ์ข้อมูลการคลังล่าสุดก่อนการเลือกตั้งทุกระดับเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลปกปิดข้อมูลทางการคลังที่แท้จริง

2.2 การวางแผนงบประมาณแบบหลายปี (Multi-year budget planning)

กลุ่มประเทศ OECD เดิมมีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นรายปี และการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรจะมีลักษณะเป็นการพิจารณางานหรือโครงการเฉพาะหน้าและเป็นรายโครงการมากกว่าการพิจารณาในระยะยาว การจัดทำงบประมาณในลักษณะนี้ไม่สร้างแรงจูงใจให้ผู้บริการของหน่วยงานประหยัดงบประมาณในแต่ละปีหรือวางแผนการใช้จ่ายที่มุ่งเน้นผลงาน ด้วยเหตุนี้จึงมีการนำการวางแผนงบประมาณแบบหลายปีมาใช้ในกระบวนการงบประมาณ

การวางแผนงบประมาณแบบหลายปี สามารถเพิ่มวินัยทางการคลังได้ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายทางการคลังโดยรวมซึ่งแสดงต้นทุนที่ต่ำที่สุดในการดำเนินงานตามนโยบายที่มีอยู่โดยการใช้การประมาณการค่าใช้จ่ายพื้นฐาน (baseline projections) และการแสดงนัยของการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของปีงบประมาณต่อไป

ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (European –EU) ได้กำหนดลักษณะการรายงานระยะปานกลางไว้ในสนธิสัญญามาสทริชท์ (Maastrich Treaty) และสัญญาว่าด้วยเสถียรภาพและการเจริญเติบโต (Stability and Growth Pact) ในทุกปีประเทศสมาชิก EMU จะต้องส่งแผนงานเพื่อสร้างเสถียรภาพ (Stability program) ซึ่งประกอบด้วยการประมาณการขาดดุลงบประมาณ การก่อหนี้ระยะปานกลาง และสมมติฐานหลัก (main assumptions) รวมทั้งมาตรการงบประมาณที่ใช้ โดยจะต้องมีการประเมินผลมาตรการงบประมาณดังกล่าวด้วย รวมทั้งการวิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงในสมมติฐานหลักจนส่งผลต่องบประมาณและฐานการคลังอย่างไร แผนงานเพื่อสร้างเสถียรภาพเป็นสัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นให้ประเทศสมาชิกเพื่อหาทางแก้ไขเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้มีการเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ของงบประมาณในระยะปานกลาง

2.3 การกำหนดวงเงินงบประมาณจากเบื้องบน (Top-down spending ceilings)

การกำหนดวงเงินงบประมาณจากเบื้องบนเป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยในการประสานให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของรัฐ และแผนงานที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการ การกำหนดวงเงินงบประมาณจากเบื้องบนอาจมีได้หลายรูปแบบ เช่น

1) การพิจารณางบประมาณโดยรวม (budget aggregates) ซึ่งใช้สำหรับการกำหนดวงเงินการใช้จ่ายในภาครัฐตามช่วงเวลาที่ได้วางแผนไว้ งบประมาณโดยรวมจะใช้สำหรับการจัดเตรียมกรอบเศรษฐกิจมหภาค

2) การกำหนดวงเงินงบประมาณรวมในระดับด้าน (sectoral aggregates) ซึ่งจะกำหนดให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญของรัฐบาล และแจ้งให้กระทรวงต่าง ๆ ทราบกรอบของการใช้จ่ายระดับด้านนั้น เช่น ด้านการศึกษา

3) การกำหนดวงเงินในระดับแผนงาน (program allocation) แผนงานต่าง ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันจะได้รับการจัดให้อยู่ในด้านเดียวกัน การกำหนดวงเงินในระดับแผนงานจะทำให้ทราบถึงค่าใช้จ่ายของแต่ละแผนงานในแต่ละด้าน

4) การกำหนดวงเงินในระดับกระทรวง (ministerial ceiling) เพื่อให้กระทรวงมีความยืดหยุ่นในการจัดสรรทรัพยากรภายใต้กรอบวงเงินที่ได้รับ และในขณะเดียวกันกระทรวงจะต้องมีวิธีการบริหารจัดการงบประมาณที่ดี โดยอาจจะต้องลดหรือยกเลิกแผนงานที่ไม่จำเป็นลง เพื่อใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ประเทศเดนมาร์คจะใช้วิธีการแบบนี้ ในขณะที่ประเทศไอซ์แลนด์และนอรเวย์ใช้วิธีผสมผสานระหว่างการกำหนดงบประมาณระดับกระทรวงและการปรับลดงบประมาณในภาพรวมและการกำหนดวงเงินในระดับแผนงาน

2.4 การผ่อนคลายการควบคุมงบประมาณ (Relaxation of input controls)

หลายประเทศในกลุ่ม OECD ได้ให้อิสระแก่หน่วยงานในการตัดสินใจระดับปฏิบัติการมากขึ้น เช่น ประเทสออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สวีเดน และอังกฤษ มอบอำนาจการตัดสินใจแทบทั้งหมดให้กับหน่วยงานในการใช้งบประจำภายในขอบเขตที่กำหนด หน่วยงานต่าง ๆ ได้รับอนุญาตให้โอนงบประมาณ (ที่ยังไม่ได้ใช้) ข้ามปี และในบางกรณีมีการอนุญาตให้นำงบประมาณของปีถัดไปบางส่วนมาใช้ก่อนได้ (prespend)

นอกจากนี้ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ระดับของการจัดสรรงบประมาณในอนาคตจะไม่ถูกปรับลดหากการใช้จ่ายงบประมาณของปีก่อนไม่หมดไปตามวงเงินที่ได้รับอนุมัติ วิธีการนี้ช่วยแก้ปัญหาการเร่งใช้จ่ายเงินของหน่วยงานเมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณ หลายประเทศยังอนุญาตให้หน่วยงานได้รับดอกเบี้ยจากเงินงบประมาณที่โอนย้ายข้ามปี และคิดดอกเบี้ยเงินงบประมาณที่ถูกนำมาใช้ล่วงหน้า และในบางประเทศมีการทดลองใช้ "การจัดสรรงบประมาณสุทธิ" (net appropriation) โดยการอนุญาตให้หน่วยงานสามารถนำรายได้จากการให้บริการบางส่วนหรือทั้งหมดมาใช้ได้ แม้ว่า

สถานการณ์ของงบประมาณจะมีความตึงเครียดก็ตามวิธีการเหล่านี้เป็นการให้รางวัลหรือสร้างจูงใจให้แก่หน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการจัดเก็บรายได้

2.5 ความรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for results)

การเพิ่มความรับผิดชอบต่อผลงานเป็นสิ่งที่ควบคู่ไปกับการผ่อนคลายการควบคุมปัจจัยนำเข้า (input) ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นการพัฒนาตัวชี้วัดผลงาน และมีการระบุข้อมูลผลงานรูปแบบต่าง ๆ ไว้ในเอกสารงบประมาณและรายงานประจำปี นอกจากนี้ในหลายประเทศได้มีการทำสัญญาผลการดำเนินงาน (performance contract) โดยการระบุผลผลิตหรือผลลัพธ์ซึ่งหน่วยงานหรือผู้บริหารสัญญาว่าจะผลิตให้ได้โดยใช้ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรตามที่ตกลงกันไว้ สัญญานี้จะมีอายุประมาณ 1 ปีหรือมากกว่านั้น และในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการติดตามผลงานเพื่อให้แน่ใจว่าสัญญาจะเป็นไปตามที่ระบุไว้ เช่น ออสเตรเลียมีการทำข้อตกลงทรัพยากร (resource agreement) ระหว่างกระทรวงการคลังและหน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับงบประจำ และบางกรณีเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายแผนงาน (Program expenditure) ทั้งนี้มักจะมีการระบุถึงขนาดของเงินทุน (funding levels) เงินส่วนเพิ่มเพื่อการลงทุนรายได้จากการให้บริการที่สามารถเก็บไว้ใช้ได้ และผลผลิตหรือผลลัพธ์

2.6 การปรับปรุงการจัดการเงินสดและสินทรัพย์

ประเทศในกลุ่ม OECD หลายประเทศได้มีการนำแนวคิดในการจัดการใหม่ ๆ รวมทั้งแนวการจัดการในภาคเอกชนมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้จ่ายเงิน เช่น การบริหารการจัดการเงินสด (การจัดตามเก็บหนี้ค้างชำระให้รวดเร็วขึ้น) การบริหารสินทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ให้ได้ประโยชน์คุ้มค่าที่สุด ตลอดจนการนำระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย (accural accounting) มาใช้โดยปรับปรุงระบบบัญชีเพื่อให้แสดงข้อมูลต้นทุนทั้งหมด (full cost) รวมทั้งค่าเสื่อมราคา หรือหนี้สินที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ประชาชนทราบถึงต้นทุนที่แท้จริงในการให้บริการของภาครัฐ

บทเรียนจากการปฏิรูประบบงบประมาณในต่างประเทศ

การปฏิรูประบบงบประมาณในต่างประเทศในช่วง 8 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบต่าง ๆ รวมทั้งบทเรียนในการนำระบบงบประมาณมาใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งควรจะมีการนำมาพิจารณาประกอบในการปฏิรูปงบประมาณในประเทศ บทเรียนดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

1.ระบบงบประมาณ เป็นเพียงระบบย่อยของระบบการบริหารจัดการภายในองค์การและสถาบัน การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจึงต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์กับระบบย่อยอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น โครงสร้างของสถาบัน กลไกต่าง ๆ ของสถาบัน (กฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ) ดังนั้นการปฏิรูประบบงบประมาณที่จะเกิดผลสำเร็จได้ต้องมีการปฏิรูปด้านสถาบันและกลไกต่าง ๆ เพื่อรองรับด้วย ในกลุ่มประเทศ OECD การปฏิรูประบบประมาณจะดำเนินควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบราชการในในทางทิศทางเดียวกัน

2. การปฏิรูประบบงบประมาณที่อาศัยการพิจารณามิติด้านเศรษฐศาสตร์ หรือด้านเทคนิคเพียงด้านเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงมิติด้านอื่น ๆ เช่น มิติด้านการเมือง หรือวัฒนธรรมย่อมจะนำไปสู่ความสำเร็จได้ยาก ดังเช่นความล้มเหลวของระบบงบประมาณแบบแผนงานในประเทศต่าง ๆ

3. ลักษณะวิธีการของระบบงบประมาณในแต่ละประเทศจะมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้นระบบงบประมาณควรจะมีการออกแบบ เพื่อรองรับกับสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศมากกว่าการนำระบบงบประมาณที่ทันสมัยของประเทศอื่น มาใช้แบบสูตรสำเร็จ

4. การปฏิรูประบบงบประมาณที่ได้ผลควรอยู่บนฐานขีดความสามารถของหน่วยงานระบบงาน และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เช่น การนำระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่ายอาจจะไม่สามารถปรับปรุงได้ทันที เพราะว่าจะต้องอาศัยข้อมูลต้นทุนทั้งหมด รวมทั้งเจ้าหน้าที่จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องนี้พอสมควร

5. การปฏิรูประบบงบประมาณจะได้ผลสำเร็จหากได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองและผู้บริหารในทุกระดับ มิฉะนั้นอาจเกิดปรากฏการณ์ของความขัดแย้งในกระบวนการงบประมาณ เช่นขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน แต่ในการอนุมัติงบประมาณในรัฐสภาเป็นการพิจารณาตามระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม ซึ่งจะทำให้การปฏิรูประบบงบประมาณไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้

6. การปฏิรูประบบงบประมาณที่ได้ผลควรจะต้องมีการสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงาน และผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเกิดความร่วมมืออย่างกว้างขวางอันจะเป็นแรงผลักดันให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จด้วย

7. ระบบงบประมาณที่ดีจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญอื่นซึ่งเป็นระบบพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณ เช่น ระบบบัญชี ระบบงบประมาณ การงบประมาณล่วงหน้า ระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบการวัดผลงาน ระบบการบริหารจัดการ และระบบการติดตามประเมินผล

8. การนำระบบงบประมาณที่มีความสลับซับซ้อนทางด้านแนวคิดและวิธีการปฏิบัติจะต้องอาศัยกลยุทธ์ที่มีความยืดหยุ่น เพื่อให้หน่วยงานเกิดการเรียนรู้และปรับตัวตลอดจนให้มีการพัฒนาและการอบรมแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

บทที่ 4
ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงบประมาณได้มีการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเรื่อยมา ซึ่งแต่เดิมนั้นวิธีการจัดทำงบประมาณใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) แต่ละรายการ โดยแสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในการบริหารงานนั้นจะจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าสั่งของ ค่าบริการ อย่างละเท่าใด โดยที่ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ และควบคุมรายละเอียดของการใช้เงินมาก ทำให้ผู้บริหารไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานเท่าที่ควร เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวสำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยนำแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน Programme Budgeting) มาใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ตั้งแต่ปี 2525 จนถึงปัจจุบัน

1. ความเป็นมาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

แม้ว่างบประมาณแบบแผนงาน จะเป็นระบบที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างมีแผน มีการวิเคราะห์การใช้ทรัพยากรอันจำกัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและประหยัด ซึ่งผ่านกระบวนการวิเคราะห์และการตัดสินใจที่เป็นขั้นตอนอย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็มีข้อจำกัดและเงื่อนไขซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการด้วยกัน คือ

1.1 เทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ ปฏิบัติได้ไม่ง่ายนัก เช่น เทคนิคเกี่ยวกับการจัดทำโครงสร้างแผนงาน การวิเคราะห์หาผลตอบแทนต่อทุน (Benefit-cost analysis) การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายต่อประสิทธิผล (Cost effectiveness anslysis) ตลอดจนเทคนิคการประเมินผล เป็นต้น

1.2 ข้อมูลข่าวสารที่ช่วยในการตัดสินใจ ต้องใช้เวลาในการเก็บรวบรวมมาก

1.3 การจัดทำงบประมาณ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งมีปัจจัยทางด้านนโยบายของพรรคการเมือง และรัฐบาลแต่ละชุดเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งบางครั้งอาจต้องใช้วิธีประนีประนอมกัน

1.4 ทักษะของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการนำระบบงบประมาณมาใช้อย่างได้ผล หากไม่เข้าใจแนวความคิดและกระบวนการของระบบที่อาศัยการวิเคราะห์เชิงระบบ (Systems analysis) แล้วก็จะเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่ง

1.5 การวัดผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจสำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงาน จะต้องมีการวางมาตรฐานการวัดงานในด้านต่าง ๆ (Work measurement) กำหนดตัวชี้วัด (Indicator) ความสำเร็จของงานในแต่ละด้าน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง

จากปัญหาข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน จึงไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากเน้นการควบคุมมากเกินไป ขาดการเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ สำนักงบประมาณจึงได้มีความพยายามปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณอีกหลายครั้ง เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว แต่เนื่องจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งการด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะวิกฤติการทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงกฎหมายฉบับสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ และ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 ในเรื่องความโปร่งใส และการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร ระบบงบประมาณของประเทศไทยที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นระบบที่มีการรวมอำนาจไว้ค่อนข้างมาก จึงไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขาดความยืดหยุ่นและมีข้อจำกัดในด้านระบบและวิธีการงบประมาณ

ดังนั้น จึงมีแรงผลักดันที่ต้องการให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยอย่างจริงจัง เพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและเอื้อต่อการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้ง เพื่อเสริมสร้างให้มีกลยุทธ์ในการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมมีการจัดลำดับความสำคัญ สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนให้มีการจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ความหมาย

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (performance Based Budgeting) คือ ระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กร เป้าหมายและวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการอย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน โดยเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้

สำหรับคุณลักษณะของการจัดทำงบประมาณระบบเดิมและการจัดทำงบประมาณระบบใหม่ในเชิงเปรียบเทียบปรากฏดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบคุณลักษณะของการจัดทำงบประมาณระบบเดิม (แบบแผนงาน) และระบบใหม่ (แบบมุ่งเน้นผลงาน)

คุณลักษณะ	การจัดทำงบประมาณระบบเดิม	การจัดทำงบประมาณระบบใหม่
1. จุดมุ่งหมาย/ลักษณะ	- การใช้จ่ายเป็นไปตามรายการที่อนุมัติ	- จัดสรรงบประมาณแบบเป็นก้อน (Block grant)
	- การเชื่อมโยงผลผลิตของแผนงานเข้ากับวัตถุประสงค์ยังไม่ชัดเจนมากนัก	- ปรับปรุงโครงสร้างแผนงานโดยคำนึงถึงการจัดกลุ่มผลผลิตให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน
	- องค์กรภาครัฐส่วนใหญ่มีแผนกลยุทธ์แต่ไม่สมบูรณ์	- กำหนดให้ทุกองค์กรภาครัฐมีแผนกลยุทธ์ที่สมบูรณ์และทันสมัย
	- กำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณล่วงหน้าปีต่อปี	- กำหนดทิศทางและจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (3 ปี)
	- คำของบประมาณแสดงเฉพาะรายจ่ายประจำปี	- คำของบประมาณแสดงรายจ่ายรายได้ทั้งหมดและหนี้สาธารณะ
	- เน้นทรัพยากรที่ใช้ไป (Inputs)	- เน้นผลผลิต และผลลัพธ์ (Outputs and outcomes) - เน้นความรับผิดชอบ ความโปร่งใส - มีการจัดทำตัวชี้วัดสำหรับประเมินผลงานของผลผลิต/ผลลัพธ์

คุณลักษณะ	การจัดทำงบประมาณระบบเดิม	การจัดทำงบประมาณระบบใหม่
	- มีการคำนวณต้นทุนมาตรฐานของงาน/กิจกรรมบางประเภท เช่น ขุดสระ สร้างถนน ฯลฯ	- มีการคำนวณต้นทุนผลผลิต (Output-based costing)
	- องค์กรภาครัฐได้รับการจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างแผนงาน งาน/โครงการ จำแนกประเภทรายจ่ายเป็น 7 หมวด 1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ 2. ค่าจ้างชั่วคราว 3. ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ 4. ค่าสาธารณูปโภค 5. ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 6. เงินอุดหนุน 7. รายจ่ายอื่น	- องค์กรภาครัฐได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานแบบวงเงินรวมแบ่งเป็น 4 งบ ได้แก่ 1. งบบุคลากร 2. งบดำเนินการ 3. งบลงทุน 4. งบอุดหนุน
	- กำหนดให้มีเงินประจำงวด งวดละ 4 เดือน	- กำหนดให้มีเงินประจำงวด 4 งวด งวดละ 3 เดือน - ให้ความสำคัญกับแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินสด
	- มีรายงานการใช้จ่ายเงินในรูปกระแสเงินสดโดยองค์กรภาครัฐ - มีรายงานสถานะการใช้จ่ายเงินของประเทศ จัดทำโดยกรมบัญชีกลาง	- องค์กรภาครัฐรายงานทางการเงินในรูปงบดุล งบกระแสเงินสด และงบกำไรขาดทุน

คุณลักษณะ	การจัดทำงบประมาณระบบเดิม	การจัดทำงบประมาณระบบใหม่
	- รายงานผลการดำเนินงานแสดงผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณเบิกจ่ายจริง โดยองค์กรภาครัฐใช้แบบฟอร์มสำนักงบประมาณ - รายงานผลการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	- รายงานผลการดำเนินงานประกอบด้วยผลผลิต/ผลลัพธ์ที่คาดหวังเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดผลผลิต/ผลลัพธ์จริง
2. บทบาทของสำนักงบประมาณ	- ควบคุม	- กำกับดูแล
3. ขั้นตอนสำคัญในกระบวนการงบประมาณ	- การบริหารงบประมาณ	- การวางแผนและการติดตามประเมินผล
4. เครื่องมือ	- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 - กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	- มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles 1. การวางแผนงบประมาณ 2. การคำนวณต้นทุนผลผลิต 3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง 4. การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ 5. การบริหารสินทรัพย์ 6. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน 7. การตรวจสอบภายใน

คุณลักษณะ	การจัดทำงบประมาณระบบเดิม	การจัดทำงบประมาณระบบใหม่
	- ระบบการอนุมัติเงินประจำงวด - ราคามาตรฐาน	- การมอบอำนาจและกระจายอำนาจการจัดทำงบประมาณและบริหารงบประมาณ
5. ข้อมูลสารสนเทศ	- วัตถุประสงค์ - รายละเอียดการใช้จ่ายตามรายการ	- วัตถุประสงค์ - ผลลัพธ์ - ผลผลิต - กิจกรรม - ผู้รับผิดชอบ

3. แนวทางการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ

ในการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงในประเด็นสำคัญดังนี้

3.1 การจัดทำนโยบายของหน่วยงาน โดยการกำหนดพันธกิจของหน่วยงาน

พันธกิจ หมายถึง ข้อความที่แสดงจุดมุ่งหมายหลักของหน่วยงานในปัจจุบันและอนาคต ที่แสดงให้เห็นสิ่งที่หน่วยงานทำหรือควรจะทำ และทำเพื่อใคร

ลักษณะของพันธกิจ

- มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน
- มีกำหนดบริการและลำดับความสำคัญของบริการ
- กำหนดประโยชน์ หรือกลุ่มผู้รับบริการ

ตัวอย่างพันธกิจของกระทรวงสาธารณสุข คือการป้องกัน รักษาและส่งเสริมสุขภาพของประชาชน

3.2 กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

เป้าหมาย (Goal) หมายถึง ข้อความกว้าง ๆ ที่อธิบายถึงผลลัพธ์ที่ต้องการของหน่วยงานหรือแผนงาน

ลักษณะของเป้าหมาย

- เป็นข้อความกว้าง ๆ สามารถปฏิบัติได้ และเข้าใจง่าย
- สามารถระบุกลุ่มผู้รับบริการ มีประเด็น และมีผลลัพธ์
- มีความสอดคล้องกับพันธกิจของหน่วยงานและแสดงลำดับความสำคัญ
- แสดงให้เห็นผลลัพธ์ของแผนงานที่ต้องการ
- ต้องสามารถพัฒนา/นำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์และการวัดผลสำเร็จ
- แต่ละหน่วยงานควรมีเป้าหมายหลักไม่มากนัก และแต่ละแผนงานควรมีเป้าหมายอย่างน้อย 1 เป้าหมาย

ตัวอย่าง

เพื่อให้ลูกจ้างทำงานในสถานที่ปลอดภัยและมีสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะโดยการป้องกันอุบัติภัยและโรคภัยไข้เจ็บ

เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศมีน้ำดื่มที่มีคุณภาพ โดยจัดทำระบบประปา

วัตถุประสงค์ หมายถึง ข้อความที่สามารถวัดถึงผลสำเร็จของบริการหรือแผนงานที่คาดหวังในระยะเวลาที่กำหนด

ลักษณะของวัตถุประสงค์

- จะต้องสัมพันธ์กับเป้าหมาย
- มีความชัดเจนวัดได้ และมีระยะเวลาแน่นอน
- มีความเป็นไปได้และสามารถดำเนินการให้บรรลุได้
- จะต้องสัมพันธ์กับผลลัพธ์ที่ต้องการ หรือเป้าหมายของการดำเนินงาน

ตัวอย่าง

- ลดผู้ป่วย TB ให้เหลือ 3 คน (หรือน้อยกว่า) ต่อประชากร 100,000 คน ในปี 2545
- ในปี 2544 ร้อยละ 80 ของถนนจะมีสภาพดี

3.3 การกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน และกิจกรรมของกรมที่จะต้องทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

3.4 การกำหนดผลผลิต และผลลัพธ์ที่มุ่งหวัง

ผลผลิต (outputs) หมายถึง สิ่งของหรือบริการที่หน่วยงานจัดทำขึ้นหรือให้บริการเพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ เช่น จำนวนคนไข้ที่ได้รับการรักษา

ผลลัพธ์ (outcomes) หมายถึง ผลที่ได้จากผลผลิต ผลที่ตามมา หรือผลกระทบที่มีต่อชุมชน จากการใช้ประโยชน์จากสิ่งของหรือบริการที่หน่วยงานผลิตขึ้นมา เช่น ร้อยละของการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว

3.5 กำหนดการวัดผลการดำเนินงาน

เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยการผลิต ผลผลิต ผลลัพธ์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ จะต้องมีการวัดผลการดำเนินงาน ดังนี้

1) การวัด input เพื่อดูจำนวนทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการ ซึ่ง input อาจหมายความรวมถึงจำนวนบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้

2) การวัดผลผลิต จะวัดจำนวนงานที่ทำหรือบริการที่ให้หรือจำนวนประชาชนที่ได้รับบริการจากหน่วยงาน โดยเปรียบเทียบกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น ทั้งนี้อาจวัดในเรื่องราคา คุณภาพ ปริมาณ/จำนวน

3) การวัดผลลัพธ์ เป็นการวัดบริการที่รัฐให้แก่ประชาชนในแง่ของการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของแผนงาน

4) การวัดประสิทธิภาพ เป็นการวัดต้นทุนเพื่อดูทรัพยากรที่หน่วยงานใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ เป็นการดูความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตหรือผลลัพธ์ กับทรัพยากรที่ใช้ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อราย จำนวนชั่วโมงที่ใช้ต่อการบริการลูกค้า

5) การวัดประสิทธิผล เป็นการวัดความสำเร็จของผลลัพธ์ โดยพิจารณาจากความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ รวมทั้งพิจารณาผลกระทบ ผลที่ตามมา คุณภาพ ความถูกต้อง และการประหยัดเวลา

ทั้งนี้ ในการวัดผลการดำเนินงานจะต้องมีการจัดทำดัชนีชี้วัด หรือตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สามารถเชื่อมโยงถึงวัตถุประสงค์ และควรเลือกจัดเฉพาะกิจกรรมสำคัญเท่านั้น

การวัดผลการดำเนินงานดังกล่าวจะช่วยในกระบวนการงบประมาณที่จะตอบคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพของแผนงาน ในเรื่องผลผลิตและผลลัพธ์ที่ได้มีต้นทุนต่ำสุดหรือไม่ และสามารถปรับให้ดีขึ้นด้วยค่าใช้จ่ายเท่าเดิมได้หรือไม่ และจะกำหนดแนวทางการใช้ทรัพยากรเพื่อดำเนินการตามแผนงานไให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการได้อย่างไร นอกจากนั้น

ยังช่วยในการพิจารณาประสิทธิภาพของแผนงาน เพื่อดูผลกระทบ (คุณภาพ, เวลาที่ใช้) ของบริการที่ให้กับผู้รับบริการ

ประโยชน์ของข้อมูลผลการดำเนินงาน

1. เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ การวัดผลการดำเนินงานจะช่วยในการปรับปรุงกระบวนการให้บริการ โดยดูผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย

2. เป็นเครื่องมือการกำหนดเป้าหมาย โดยจะช่วยในการจัดลำดับความสำคัญและติดตามความก้าวหน้า

3. เป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ปฏิบัติและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อให้สามารถเรียกร้องทรัพยากรที่ใช้กับต้นทุน คุณภาพ และบริการ

4. เป็นเครื่องมือของการงบประมาณ เพื่อให้จัดทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม

3.6 วิเคราะห์ทรัพยากรที่ต้องการ

มีการคิดต้นทุนต่อหน่วยของกิจกรรม และประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

3.7 **เสนองบประมาณ** และแสดงผลการดำเนินงานต่อสำนักงบประมาณเพื่อให้สำนักงบประมาณพิจารณาประกอบในการจัดทำงบประมาณ เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่อไป

4. จุดเน้นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

4.1 ผลผลิตและผลลัพธ์ (Outputs และ Outcomes)

4.2 ความรับผิดชอบ (Accountability) และการรายงาน

4.3 จัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework หรือ MTEF)

4.4 การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ (Expending Budget Coverage)

4.1 ผลผลิตและผลลัพธ์

ตามระบบงบประมาณแบบใหม่จะเปลี่ยนจุดเน้นจาก Input oriented ไปสู่ output oriented โดยจะมอบอำนาจในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับหน่วยปฏิบัติมากขึ้น เพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพในการให้บริการของหน่วยปฏิบัติ ในระบบดังกล่าวหน่วยปฏิบัติจะมีความคล่องตัวและสามารถตัดสินใจในการจัดการงบประมาณเพื่อให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ที่คาดหวัง

4.2. ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการรายงาน

กรอบด้านความรับผิดชอบ (Accountability) สามารถพิจารณาได้ 2 ลักษณะ

- ด้านทรัพยากร : - มีการใช้ทรัพยากรอย่างสุจริต โดยใช้สำหรับจุดมุ่งหมายที่ตั้งใจไว้
  - มีการใช้จ่ายไม่เกินเงินที่ได้รับอนุมัติ
  - ใช้เงินของรัฐอย่างมีประสิทธิผล
  - มีการรายงานการใช้ทรัพยากร
- ด้านผลการดำเนินงาน : สามารถจัดทำผลผลิตที่คาดหวังได้ โดยคำนึงถึงค่าของเงิน

สำหรับเรื่องของความรับผิดชอบ (Accountability) นั้น Prof.Allen Shick (Shick อ้างถึงใน มัณฑณี จันทรศร , 2542 , น.6) ได้ชี้ให้เห็นว่าจะมีวิวัฒนาการของระบบความรับผิดชอบ ดังนี้

- การควบคุมจากภายนอกหน่วยงาน (External Control)
- การควบคุมภายในหน่วยงาน (Internal control)
- ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการของหน่วยงาน (Managerial Accountality) ซึ่งผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติจะเป็นผู้ควบคุมผลผลิตและต้นทุนโดยจะมีความรับผิดชอบต่อผลผลิต และต้นทุน

สิ่งสำคัญของระบบงบประมาณใหม่ คือ ต้องการให้หน่วยงานมีความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของการดำเนินงาน และจะต้องมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการรายงานทางการเงินด้วย

4.3 กรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

กรอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า คือการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี ของฐานงบประมาณของแผนงาน งาน/โครงการ ปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจเพิ่ม/ลดงบประมาณในแต่ละปีที่สอดคล้องกับเป้าหมายระยะปานกลาง และสัดส่วนค่าใช้จ่ายในอนาคต ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้านของแผนฯ

การวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าเป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินการต่อเนื่อง เพื่อนำไปใช้สำหรับจัดสรรสำหรับอนาคตโดยมีสมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยน

แปลงนโยบายสำหรับแผนงานเหล่านั้น และจะต้องมีการปรับปรุงตัวเลขรายจ่ายให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปและนโยบายใหม่และแผนงานใหม่ที่ได้รับการอนุมัติแล้ว รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายอันเนื่องมากจากผลการดำเนินงาน/โครงการในปัจจุบัน

4.4 การเพิ่มขอบเขตความครอบคุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยในปัจจุบันมีขอบเขตจำกัดอยู่เฉพาะการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลกลางเท่านั้น ส่วนกิจกรรมที่อยู่นอกระบบงบประมาณ เช่นเงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ยังมิได้รวมเข้ากับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น หากรวมกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยแล้ว จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ และสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้อง เหมาะสมยิ่งขึ้น

5. กลยุทธ์ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในมาตรการดังกล่าว ได้กำหนดกลยุทธ์ในการนำแผนไปปฏิบัติไว้ดังนี้

5.1 **โครงการนำร่อง** (pilot Project)

สำนักงบประมาณมีกลยุทธ์ในการดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณโดยเริ่มจากการดำเนินโครงการนำร่อง (Pilot Project) ซึ่งการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณในครั้งนี้จะแตกต่างจากกลยุทธ์ที่ใช้ในการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบแสดงรายการไปเป็นงบประมาณแบบแผนงานในปี พ.ศ. 2525 เนื่องจากในครั้งนั้นสำนักงบประมาณใช้เวลา 2-3 ปี ในการคิดออกแบบระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าจนถึงปัจจุบันระบบงบประมาณยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบงบประมาณแบบแผนงานได้อย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและแนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณได้ ดังนั้น การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณในปี พ.ศ. 2542 จึงเลือกกลยุทธ์ที่จะดำเนินโครงการนำร่อง ซึ่งมีข้อดี ดังนี้คือ

(1) เป็นแนวทางที่มีความเสี่ยงน้อยกว่าการเริ่มดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียว

(2) เป็นการคัดเลือกดำเนินการกับหน่วยงานนำร่องที่คาดว่าจะประสบผลสำเร็จโดยเร็วก่อนจะขยายผลและนำไปปฏิบัติในองค์กรภาครัฐทั้งหมดต่อไป

(3) สามารถใช้หน่วยงานนำร่องที่ประสบผลสำเร็จแล้วแสดงหรือสาธิตเป็นตัวอย่างแก่องค์กรภาครัฐอื่นที่ยังไม่ได้เข้าร่วมโครงการ และสามารถศึกษาขั้นตอนตลอดจนปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติของหน่วยงานนำร่อง เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขและขยายผลไปสู่องค์กรภาครัฐอื่นอย่างมีสัมฤทธิ์ผล

ในการเริ่มดำเนินการกับโครงการนำร่อง สำนักงบประมาณมีเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยงานนำร่องดังต่อไปนี้

(1) ความสมัครใจของหน่วยงานและผู้นำที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง

(2) หน่วยงานมีข้อมูลทางการเงินและผลการดำเนินงานที่มากเพียงพอและสามารถวัดผลได้ รวมทั้งสามารถปรับปรุงระบบดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิมได้

(3) ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ ที่จะเข้ารับการฝึกอบรม

(4) ความพร้อมในการใช้เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน

(5) ความคล่องตัวในการจัดสรรงบประมาณในหน่วยงาน

(6) ศักยภาพของหน่วยงานในการแสดงผลสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่การขยายผลอย่างกว้างขวาง

5.2 **การใช้วิธีแบบมีเงื่อนไข** (Hurdle Approach)

หลังจากสำนักงบประมาณได้คัดเลือกหน่วยงานนำร่องตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแล้ว กลยุทธ์ต่อไปที่สำนักงบประมาณจะดำเนินการกับหน่วยงานนำร่อง คือ การกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานนำร่องดำเนินการก่อนที่หน่วยงานนำร่องจะได้รับความคล่องตัวทางการเงิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีประสิทธิผล เงื่อนไขดังกล่าวคือการลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงบประมาณและหน่วยงานนำร่องเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดการทางการเงิน และข้อตกลงการใช้ทรัพยากร

5.2.1 **การลงนามบันทึกความเข้าใจ** (Memorandum of understanding : MOU)

สำนักงบประมาณและหน่วยงานนำร่องร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อแสดงเจตจำนงอย่างเป็นทางการ ในการร่วมดำเนินโครงการนำร่องตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ โดยในบันทึกความเข้าใจดังกล่าวประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ หน่วยงานนำร่องจะดำเนินการปรับปรุงความพร้อมทางด้านระบบการจัดการทางการเงินตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles กล่าวคือ

(1) การวางแผนงบประมาณ (Budget planning) ส่วนราชการจะต้องมีการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) และวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium-term expenditure framework หรือ MTEF)

(2) การคำนวณต้นทุนผลผลิต (Output costing) ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลผลิตและต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิต

(3) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement management) โดยจัดระบบและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ รัดกุมและโปร่งใส

(4) การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial management and fund control) โดยจะต้องมีมาตรฐานการควบคุมงบประมาณ และการกำหนดความรับผิดชอบเรื่องการบัญชีและการเงิน

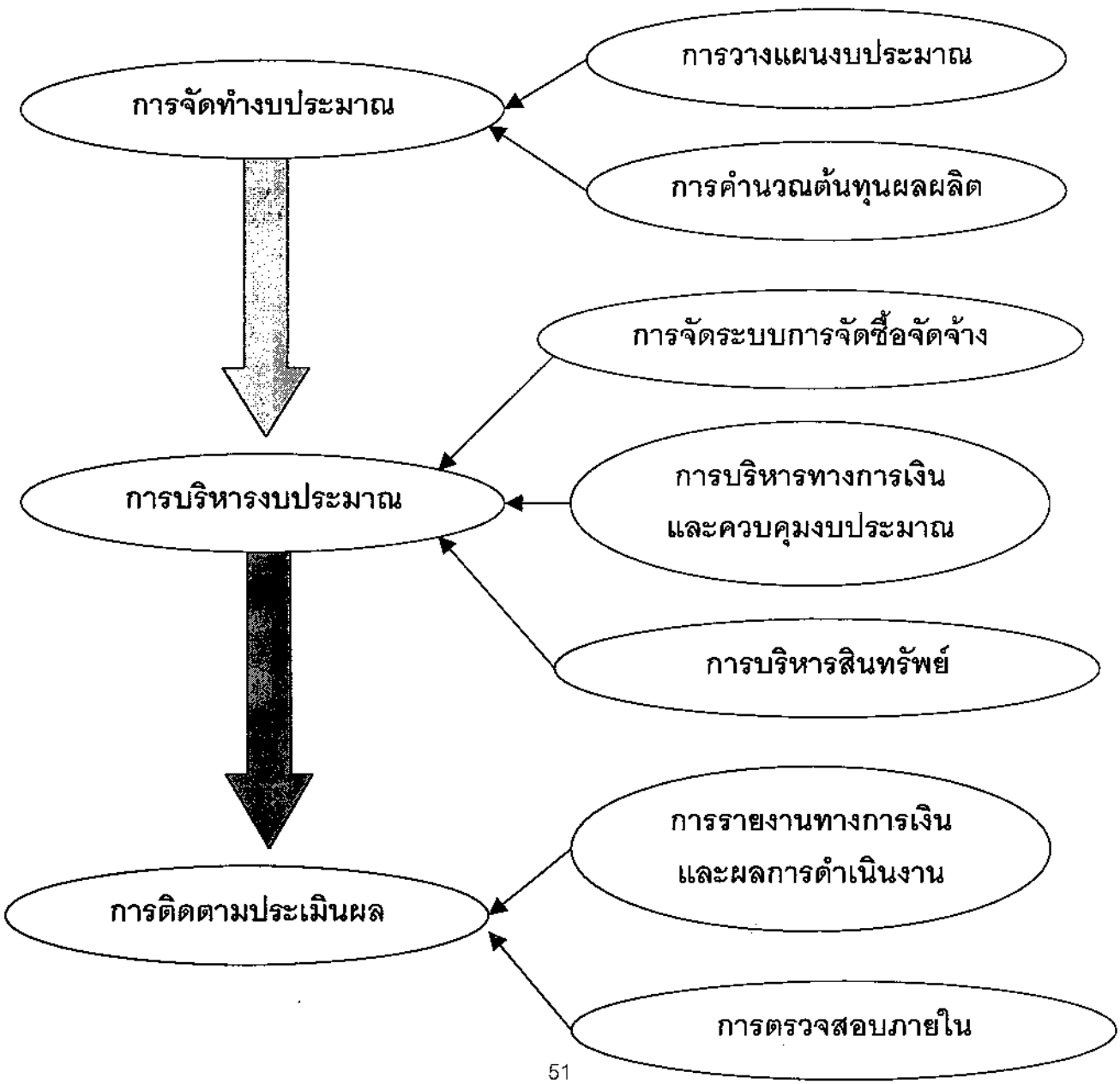
(5) การบริหารสินทรัพย์ (Asset management) เพื่อให้ใช้สินทรัพย์ที่มีอยู่ให้คุ้มค่ามากที่สุด

(6) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and performance reporting) เพื่อแสดงความโปร่งใส ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้งบประมาณ

(7) การตรวจสอบภายใน (Internal audit) เพื่อควบคุมการใช้งบประมาณและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการที่องค์กรภาครัฐจะนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผล ทั้งนี้เนื่องจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบที่ต้องการกระจายอำนาจในการจัดการระบบงบประมาณไปสู่หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งหากจะนำมาเชื่อมโยงกับกระบวนการงบประมาณแล้ว สามารถแสดงให้เห็นได้ดังรูปที่ 1

รูปที่ 1 ความเชื่อมโยงกระบวนการงบประมาณกับมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles



5.2.2 **การลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร** (Resource Agreement **หรือ** output Agreement)

เมื่อหน่วยงานนำร่องได้ดำเนินการปรับปรุงขีดความสามารถมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles แล้ว สำนักงบประมาณจะร่วมลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร เพื่อให้งบประมาณเป็นวงเงินรวมหรือเป็นก้อน (Block grant) แก่หน่วยงานนำร่อง ซึ่งประกอบไปด้วยสาระสำคัญ คือ

ในส่วนของสำนักงบประมาณจะดำเนินการดังนี้

(1) จัดทำรูปแบบการมอบความเป็นอิสระทางการเงินแก่ส่วนราชการ

(2) จัดทำแผนประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี

ในส่วนของกระทรวงต้นสังกัดและส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานนำร่องจะดำเนินการดังนี้

(1) จัดทำรายงานทางการเงินและรายงานผลการดำเนินงานโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ต่อสำนักงบประมาณ

(2) ร่วมจัดทำแผนประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี กับสำนักงบประมาณ

(3) พัฒนากลไกการตรวจสอบการจัดการทางการเงินและผลการดำเนินงานของหน่วยงาน

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำนักงบประมาณได้นำแผนการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ซึ่งลักษณะที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพื่อเป็นระบบที่มุ่งเน้นผลผลิต (outputs) มากกว่าทรัพยากรที่ใช้ (Inputs) กำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมระยะเวลามากกว่า 1 ปีงบประมาณ สนับสนุนการกระจายอำนาจจากหน่วยงานกลางสู่หน่วยงานปฏิบัติ และให้ความสำคัญกับการวัดผลการดำเนินงาน

หน่วยงานที่ปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณจะต้องวางรากฐานให้เกิดความชัดเจนในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ และทรัพยากรที่ต้องการ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนงบประมาณ และการวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงาน จากนั้นจะต้องปรับปรุงความพร้อมด้านระบบการจัดการทางการเงินตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles ตามแนวทางที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณ ก็จะได้รับการมอบอำนาจมากขึ้นในการบริหารงบประมาณ ทั้งในการโอนและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ได้เริ่มจัดทำงบประมาณระบบใหม่ตามขั้นตอนที่สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งในขณะนี้จำเป็นต้องใช้นโยบายการบริหารมาใช้ควบคู่กันไปในการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากอยู่ระหว่างการปรับปรุง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ได้มีการเตรียมการเพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในเบื้องต้น ดังนี้

(1) พิจารณาทบทวนบทบาทและภารกิจที่ดำเนินงานอยู่เดิม โดยนำเป้าหมายการให้บริการและผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมาและปีปัจจุบันมาพิจารณาประกอบ โดยยึดนโยบายเร่งด่วน และนโยบายสำคัญของรัฐบาลเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อให้มีการใช้จ่ายงบประมาณเฉพาะรายการที่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าและมีประโยชน์สูงสุด

(2) จัดทำแผนกลยุทธ์ทั้งระดับกระทรวง และระดับหน่วยงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามนโยบายรัฐบาล พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญและเตรียมการเพื่อจัดทำงบประมาณให้สอดรับการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการตามภารกิจใหม่ โดยแสดง

ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และตัวชี้วัดผลสำเร็จ(Indicators) สำหรับงาน/โครงการตามนโยบายเร่งด่วนและนโยบายสำคัญของรัฐบาล

(3) พิจารณาการกระจายงบประมาณเข้าสู่โครงสร้างแผนงานใหม่ ซึ่งในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ปรับลดจาก 2 แผนงาน 6 งาน 1 โครงการ เหลือเพียง 2 แผนงาน 2 งาน 1 โครงการ ดังนี้

ก. แผนงานนโยบายและแผน

- งานบริหารจัดการแรงงานและสวัสดิการสังคม (อาจเปลี่ยนแปลงชื่องานได้)
- โครงการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศฯ

ข. แผนงานส่งเสริมการมีงานทำ

- งานดำเนินภารกิจในต่างประเทศ

พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนหมวดรายจ่ายจาก 7 หมวดรายจ่าย เหลือ 5 ประเภทงบรายจ่าย ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น

เนื่องจากเป็นปีแรกของการเริ่มต้นจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายให้ส่วนราชการเร่งดำเนินการ สำนักงานปลัดกระทรวงฯ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานการจัดทำงบประมาณขึ้นเพื่อเตรียมการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสำนักงานปลัดกระทรวงฯ *(ภาคผนวก ก: คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 275/2544 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2544)*ให้ทันตามกำหนดเวลาและสอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2546 *(ภาคผนวก ข : หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว238 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2544)*

นอกจากนี้สำนักงานปลัดกระทรวงฯ ได้จัดทำ โครงการพัฒนาระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management :RBM) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้น ช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงมีเครื่องมือวัดความก้าวหน้าของการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นกระบวนการหนึ่งในการเตรียมการรองรับ ก่อนที่จะเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาเรื่องการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาพัฒนาการของการปฏิรูประบบงบประมาณในต่างประเทศ ไม่ว่าจะ

เป็นการพัฒนาแนวคิด หรือวิธีการ รวมทั้งการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณของประเทศไทย ที่แสดงถึงแนวทางและกลยุทธ์ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณ มีข้อสังเกตที่ควรจะนำมาพิจารณาประกอบการเตรียมการเพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ดังต่อไปนี้

5.1 ข้อสังเกตในการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

1) เนื่องจากขณะนี้สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอยู่ในระหว่างปรับโครงสร้างองค์กร ดังนั้นการจัดทำแผนกลยุทธ์ ผลผลิต ผลลัพธ์และตัวชี้วัดผลสำเร็จ อาจจะยังไม่สามารถกำหนดได้แน่นอนตายตัวส่งผลให้ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณคลาดเคลื่อน ล่าช้าได้

2) การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีความสลับซับซ้อนทั้งด้านแนวคิด และวิธีการปฏิบัติ การจัดทำระบบงบประมาณดังกล่าวในระยะแรก ควรได้รับการให้คำปรึกษา แนะนำอย่างใกล้ชิดจากแกนหลัก ได้แก่สำนักงบประมาณ

3) การที่สำนักงบประมาณใช้กลยุทธ์ ดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณโดยใช้หน่วยงานนำร่องก่อนขยายผลไปยังหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 และคาดหวังว่าทุกหน่วยงานภาครัฐจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2547 นั้น อาจจะไม่สามารถสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากจำนวนหน่วยงานนำร่องมีจำนวนน้อย ไม่สามารถสาธิตเป็นตัวอย่างให้แก่หน่วยงานได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งศักยภาพ และบุคลากรของหน่วยงานแกนหลักมีไม่เพียงพอ

4) หน่วยงานที่จัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นเป็นผลงาน จะต้องดำเนินการปรับปรุงความพร้อมทางด้านระบบการจัดการทางการเงินตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน หรือหน่วยปฏิบัติ ยังขาดประสบการณ์ และความรู้เรื่องดังกล่าว อาจทำให้การจัดทำงบประมาณขาดทิศทาง ขาดประสิทธิภาพ ฯลฯ

5) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 สำนักงานปลัดกระทรวงฯ จะต้องดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2546 ควบคู่ไปกับการเตรียมการจัดทำระบบงบประมาณแบบใหม่ ทั้งในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ในขณะที่อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณมีจำกัด ทำให้การทำงานขาดความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

6) สำนักงานปลัดกระทรวงฯ จะต้องให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณ เช่น ข้อมูลต้นทุนผลผลิตในแต่ละกิจกรรม ถึงแม้ว่าปัจจุบันสำนักงบประมาณได้กำหนดให้หน่วยงานจัดทำแผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินประจำปี (แบบ สงป. 1-3) โดยจำแนกงบประมาณตามกิจกรรม แต่ในความเป็นจริงก็ยังไม่สามารถระบุ ต้นทุนผลผลิตแต่ละกิจกรรมได้อย่างแท้จริง บางกิจกรรมใช้วิธีการถัวเฉลี่ยงบประมาณเพื่อรายงานต่อสำนักงบประมาณ นอกจากนี้สำนักงานปลัดกระทรวงฯ ยังขาดการประมวลข้อมูล แผน/ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด ทำให้ขั้นตอนการวัดผลการดำเนินงานขาดความสมบูรณ์

7) การดำเนินการปรับปรุง ความพร้อมทางด้านระบบการจัดการทางการเงินตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles เรื่องการวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลผลิต การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงิน และผลการดำเนินงาน ฯลฯ หน่วยงานด้านนโยบายและแผน กับหน่วยงานคลังควรจะต้องมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี เพื่อสามารถบริหารงบประมาณและปรับปรุงการดำเนินงานได้ทันสถานการณ์เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสังเกตที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจส่งผลให้การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ประสบความยุ่งยาก เพื่อเป็นการเตรียมการรองรับปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะดังนี้

1) การดำเนินการปรับโครงสร้างองค์กรของสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ควรคำนึงถึงกระบวนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ โดยควรจะมีการประสานความคืบหน้าอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการจัดทำด้านโครงสร้างองค์กร (กองการเจ้าหน้าที่) กับหน่วยงานที่จัดทำระบบงบประมาณแบบใหม่ (สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคมและกองคลัง) นอกจากนี้ในการปรับโครงสร้างองค์กรควรเชิญสำนักงบประมาณซึ่งเป็นแกนหลักที่จะช่วยหน่วยงานวิเคราะห์และประเมินงาน เข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือด้วย

2) สำนักงบประมาณในฐานะแกนหลักในการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานจัดทำระบบงบประมาณแบบใหม่ นอกจากนี้ควรจัดอบรมสัมมนาการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้แก่เจ้าหน้าที่งบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ทุกแห่งอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งจัดทำเอกสารคู่มือการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่มีเนื้อหาสั้นกระชับและเข้าใจง่าย เผยแพร่แก่หน่วยงานเพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้บุคลากรของหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานเข้าใจพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบใหม่

3) สำนักงบประมาณควรกำหนดให้มีหน่วยงานนำร่องในทุกกระทรวง เพื่อให้แต่ละกระทรวงสามารถดำเนินงานโดยใช้ตัวอย่างจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงได้ เนื่องจากการประสานงานและความคืบหน้าจะกระทำได้รวดเร็วกว่าการดำเนินงานกับหน่วยงานต่างกระทรวง

4) การเตรียมการเพื่อจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ในระยะแรกจะมีขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณเพิ่มขึ้นอีกมาก อาทิ การจัดทำงบประมาณในระดับกระทรวงจะต้องขยายตัวขึ้น และจัดตั้งกฎเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณเพิ่มขึ้นอีกมาก เพื่อสามารถเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่งบประมาณในระดับกระทรวงมากขึ้น นอกจากนี้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการทำงานในรูปคณะทำงานเพื่อให้การจัดทำงบประมาณระบบใหม่สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

5) ควรมีการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวกับงบประมาณในเรื่องผลการดำเนินงาน ผลการเบิกจ่ายงบประมาณ กฎเกณฑ์ ระดับมาตรฐาน ระบบบัญชี ฯลฯ ไว้ในศูนย์แห่งเดียวที่จะสามารถบริการข้อมูลสถิติและอื่น ๆ ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องกับงานงบประมาณที่ต้องการทราบและเผยแพร่ให้เป็นระบบและทั่วถึง

6) การจัดอบรมสัมมนาเรื่องการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไม่ว่าจะเป็นการจัดโดยสำนักงบประมาณ หรือหน่วยงานจัดขึ้นเองรวมทั้งการจัดตั้งคณะทำงานควรมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ด้านนโยบายและแผน และหน่วยงานคลังเข้าไปมีส่วนร่วมควบคู่กันไป เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตามการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นเรื่องที่ใช้เวลาและความมุ่งมั่นเป็นอย่างมาก บางประเทศใช้เวลายาวนานถึง 30 ปี จึงจะประสบความสำเร็จ นอกจากการสร้างระบบและกลไกเพื่อรองรับการปรับปรุงระบบงบประมาณให้มีความยั่งยืนและต่อเนื่องแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง คือ ความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีปณิธานสูงสุดคือประเทศชาติและประชาชน เพื่อช่วยผลักดันให้การปรับปรุงระบบงบประมาณบรรลุผลในที่สุด

บรรณานุกรม

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles กับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่. สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

ณรงค์ สัจพันโรจน์. การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์ , 2538.

ณรงค์ สัจพันโรจน์. ระบบงบประมาณสองปี : ทางเลือกในการปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณของรัฐ. กรุงเทพฯ : บริษัทคอมแพคท์พริ้นท์ จำกัด , 2540.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. " การปฏิรูประบบงบประมาณ : บทเรียนจากต่างประเทศ " วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 40 (มีนาคม 2543) : 17 – 29

มัณฑณี จันทรศร. การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ. เอกสารอัดสำเนา , 2542.

สำนักงบประมาณ. การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ. กรุงเทพฯ : สำนักงบประมาณ , 2542

สำนักงาน ก.พ. เอกสารเผยแพร่ : การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ กองกลาง สำนักงาน ก.พ. , ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์