



บทที่ 2

วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของงบประมาณ

ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า "งบประมาณ" ไว้ในลักษณะต่าง ๆ กัน ดังนี้ คือ

Adams (1989 : 104) ได้ให้ความหมายของคำว่างบประมาณแผ่นดิน (budget) ว่า แท้เดิมหมายถึงกระเป๋าใส่เงินใบใหญ่ (money bag) หรือกระเป๋าเงินของประชาชน (public) ที่แสดงให้เห็นถึงรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ส่วนในประเทศอังกฤษ คำว่างบประมาณหมายถึงกระเป๋าเงินใบใหญ่ ที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะใช้งบประมาณของรัฐบาล แต่ต่อมา ความหมายของคำว่างบประมาณแผ่นดินได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ หมายถึงเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุไว้ในกระเป๋า เช่น แผนงานทางการคลังที่รัฐบาลใช้ในการ เสนอขออนุมัติใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

Sherwood (1954 : 10-11) ได้ให้ความหมายของคำว่างบประมาณแผ่นดิน ว่าเป็นแผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปของตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน

เอนก เขียวถาวร (2517 : 22) ให้ความหมายของคำว่างบประมาณว่าเป็นแผนการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้น เพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายของโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำในระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด และจะหาเงินจากทางใด เพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น ๆ

ไพศาล ชัยมงคล (2517 ก : 20) ให้ความหมายของคำว่างบประมาณว่าเป็นเอกสารอย่างหนึ่ง ประกอบด้วยข้อความและตัวเลขซึ่งเสนอขอรายจ่าย หารายการและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ข้อความจะพรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย) หรือวัตถุประสงค์ (เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการ หรือทุกวัตถุประสงค์)

กล่าวโดยสรุป งบประมาณ หมายถึงแผนที่แสดงให้เห็นถึงรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล โดยเป็นการกะประมาณการ กิจกรรม โครงการ ตลอดจนค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนด

ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดิน เป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดกิจกรรมหนึ่งของรัฐบาล เพราะงบประมาณสามารถสนองวัตถุประสงค์หรือความต้องการหลาย ๆ อย่างได้ในขณะเดียวกัน จนได้รับการขนานนามว่า เป็น "เครื่องมืออเนกประสงค์" กล่าวคืองบประมาณเป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพราะแสดงให้เห็นนโยบายการคลังของรัฐบาล หมายความว่าในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินนั้นรัฐบาลจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าการเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาลจะมีผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างไรในประการที่สองงบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินการของรัฐ ประการที่สามงบประมาณเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากว่ารัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอเสียก่อน รัฐบาลจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินตามรายการในงบประมาณนั้นได้ ประการที่สี่งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหารและการประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ประการที่ห้างบประมาณเป็นมาตรการที่นักบริหารในระดับสูงจะใช้ในการประสานงาน และประการสุดท้ายงบประมาณเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลจะใช้ในการตัดสินใจวางนโยบายต่าง ๆ ดังนั้นจะเห็นได้ว่างบประมาณแผ่นดินเป็นแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลในรอบปีหนึ่ง มีความสำคัญต่อทุก ๆ คน

ในประเทศ แผนใช้จ่ายของรัฐ เพื่อให้การบริหารในต่าง ๆ ต่อประชาชน และในขณะเดียวกันก็แสดงแผนการหาเงินมาใช้จ่ายตามแผนการต่าง ๆ ที่ตั้งไว้ด้วย (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, อัครสำเนา)

อาจกล่าวได้ว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล เป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการบริหารงานของผู้บริหารในทุกระดับและด้วยเหตุที่ว่า งบประมาณเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการวางแผนการควบคุม การตัดสินใจในการวางแผนนโยบายและจัดสรรงบประมาณของผู้บริหารว่าจะสอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาประเทศหรือไม่ เพียงใดนั้น ระบบงบประมาณที่ได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมกับการบริหารประเทศ ย่อมจะส่งผลให้การดำเนินงานในต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและบรรลุจุดหมายที่แท้จริง

ระบบงบประมาณ

งบประมาณเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบริหารงาน ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องกำหนดจุดมุ่งหมายในการใช้งบประมาณเพื่อการบริหารงานให้เด่นชัด เพื่อให้งบประมาณสามารถตอบสนองจุดมุ่งหมายได้อย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดจุดมุ่งหมายของการใช้ระบบงบประมาณเพื่อบริหารงานควรมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ โดยอาจจำแนกหน้าที่ของระบบงบประมาณตามวิวัฒนาการได้ดังนี้ (ไพศาล ชัยมงคล 2517 ก : 38-41)

1. ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการควบคุม (Control Orientation) เป็นระบบที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในการใช้จ่ายเงิน ซึ่งงบประมาณแบบนี้สนใจในเรื่องการควบคุมงบประมาณรายจ่ายให้อยู่ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติ การจำแนกงบประมาณรายจ่ายกระทำตามหน่วยงาน (Organization Classification) ตามลักษณะของการใช้จ่าย (Objects-of-Expenditure Classification) เป็นหมวดรายจ่ายในแต่ละหมวดแยกออกเป็นประเภทและรายการ จึงเรียกระบบงบประมาณชนิดนี้ว่า งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budget) หรือ งบประมาณแบบเก่า (Conventional

Budget) หรือ งบประมาณแบบประเพณี (Traditional Budget) โดยงบประมาณแบบแสดงรายการนี้เน้นในเรื่อง "input" ที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการ และมีได้เน้นถึง "output" ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายนั้นเลย

2. ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการจัดการ (Management Orientation) เป็นระบบที่เน้นในเรื่องการจัดการใช้ทรัพยากร เพื่อให้บรรลุประโยชน์ต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด งบประมาณระบบนี้มีชื่อเรียกว่า งบประมาณแบบลักษณะงาน (Functional Budget) ค่อยมาได้เปลี่ยนมาเป็นงบประมาณแบบปฏิบัติการ (Performance Budget) ในการนำงบประมาณชนิดนี้มาใช้ จำเป็นต้องมีมาตรการในการวัดงาน (work measurement) ที่ดี และมีระบบบัญชีที่แสดงราคาต้นทุน (cost accounting system) ที่ถูกต้องและแน่นอน

3. ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการวางแผน (Planning Orientation) เป็นระบบที่เน้นการวางแผนในระดับที่กว้างขวางที่สุด เช่น เป้าหมายและนโยบายระยะยาวของรัฐบาล หลักเกณฑ์ในการพิจารณาค่าของงบประมาณเป็นการเน้น "output" ของงานและโครงการมากกว่า "input" ระบบงบประมาณชนิดนี้มักนิยมเรียกว่า ระบบการวางแผน-การวางโครงการ-การท่างบประมาณ (FPB System หรือ FPBS.) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budget)

ระบบงบประมาณประเภทที่ 3 นี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลผลิตของพัฒนาการทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทั้งนี้หมายความว่า บทบาทหรือหน้าที่ของงบประมาณภายใต้ระบบ FPB นี้ จะรวมเอาหน้าที่ทั้ง 3 ประการ คือ การควบคุม การจัดการ และการวางแผนเข้าไว้ด้วยกันทั้งหมด แต่เน้นในเรื่องการวางแผนมากกว่าอย่างอื่น (ไพศาล ชัยมงคล 2517 ข : 27)

สำหรับวิวัฒนาการของระบบงบประมาณแผ่นดินของไทย อาจแบ่งออกเป็น 2 ระยะคือ ระยะก่อนปีงบประมาณ 2525 และช่วงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา

ในช่วงก่อนปีงบประมาณ 2525 ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย เป็นระบบงบประมาณที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยรัฐบาล เป็นอย่างมากที่เรียกกันว่า เป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ส่วนราชการจำเป็นจะต้องจัดทำงบประมาณกันโดยละเอียด โดยงบประมาณจะถูกแบ่งออกเป็น 11 หมวด แต่ละหมวดจะแจกแจงรายการที่จะใช้จ่ายในแต่ละปีงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณจะถูกควบคุมและตรวจสอบโดยหน่วยงานที่ได้รับนิคมชอบในค่าน้อย่างใกล้ชิด จุดประสงค์ก็เพียงต้องการควบคุมการใช้จ่ายเงินเท่านั้น มิได้ให้ความสนใจในเรื่องผลที่จะได้รับจากการใช้จ่ายเงินนั้น ๆ มากเท่าที่ควร เทคนิคในการวิเคราะห์งบประมาณก็กระทำกันอย่างง่าย ๆ และใช้เวลาสั้น ซึ่งสรุปได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ (ชงชัย ลันคิวงษ์ 2525 : 100-102)

1. ขั้นตอนแรกได้แก่การพิจารณาการระดับค่าใช้จ่ายในปีที่ผ่านมา เพื่อใช้ประกอบในการประมาณการค่าใช้จ่ายในปีต่อไปว่าแนวโน้มควรจะเป็นเท่าใด
2. ขั้นตอนที่สอง คือ การประมาณการระดับงบประมาณค่าใช้จ่ายของปีต่อไปว่า งบประมาณสำหรับค่าจ้าง เงินเดือน หรือต้นทุนการผลิต ควรจะเพิ่มขึ้นเท่าใด
3. ขั้นตอนที่สาม จะพิจารณาถึงความสามารถในการที่จะนำงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนั้น มาดำเนินการสำหรับแผนงานและโครงการใหม่ที่เพิ่มขึ้นโดยพิจารณาจากอัตราส่วนของผลงานที่เพิ่มขึ้นต่อค่าใช้จ่ายที่คงเพิ่มไว้ โดยมักจะระบุเป็นการย่อละ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนี้ก็คือ แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา และมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 5 เป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศก็ตาม การบริหารงบประมาณก็ยังไม่เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาประเทศเท่าที่ควร การวิเคราะห์จัดสรรงบประมาณกระทำกันโดยใช้วิธีพิจารณาส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อน (Incremental Budget) โดยมิได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกันอย่างจริงจัง งบประมาณที่จัด

สรรให้ส่วนราชการ ในแต่ละปีจึงสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา ทั้งที่ในบางงาน/โครงการ สามารถลดค่าใช้จ่ายลง หรือยกเลิกงาน/โครงการนั้น ๆ ลงได้ อีกประการหนึ่งก็คือ การบริหารงานของภาครัฐบาลได้ทวีความซับซ้อนมากขึ้น และได้ขยายงานจากโครงการประเภทพื้นฐานไปสู่โครงการที่มุ่งค้า เศรษฐกิจ ในขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น ซึ่งทำให้การจัดสรรงบประมาณจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาให้ลึกซึ้ง

ปัญหาคั่งกล่าวข้างต้น ทำให้รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบงบประมาณของประเทศให้สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณจึงได้ประกาศ เปลี่ยนระบบงบประมาณที่ใช้อยู่เดิมเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานในปีงบประมาณ 2525 โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจุดที่จะเชื่อมโยงระหว่างแผนแม่บทและแผนการเงินก็คือ โครงสร้างแผนงาน ซึ่งได้มีการจัดทำและนำมาใช้ครบทุกส่วนราชการในปีงบประมาณ 2528 นี้เอง

ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

ก่อนที่จะกล่าวถึงส่วนอื่น ๆ ของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน จะขอกล่าวถึงคำว่า "ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน" ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้ คือ

ไกรบุษย์ ชีรศยาคีนันท์ (2526 : 1-2) ได้ให้ความหมายของคำว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานว่า หมายถึง ระบบงบประมาณเพื่อการวางแผน โดยเน้นระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการ งาน หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ และวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ปรารถนาจะบรรลุผลโดยผ่านโครงการ/งาน หรือกิจกรรมเหล่านั้น

สุธี สิงห์เสนห์ (2525 : 1-2) ได้สรุปความหมายของคำว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานไว้ว่า เป็นระบบงบประมาณที่เน้นหนักให้การจัดสรร

งบประมาณเป็นไปอย่างประสานกลมกลืนกับการวางแผนระยะปานกลางหรือระยะยาว

Cutt (1972 : 295) กล่าวว่าระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน เป็นระบบงบประมาณที่ผสมผสานระหว่างการวางแผนและการแปลงเป้าหมายของแผนเข้าสู่วิเคราะห์โครงการกับการทำงานงบประมาณ

อีกความหมายหนึ่ง เอนก เขียวถาวร (2517 : 25) ได้อธิบายไว้ว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานเป็นแนวคิดที่สร้างขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการจัดทำปรับปรุง แก้ไข และเปลี่ยนแปลงในค่านางงาน และงบประมาณเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจสำหรับผู้บริหารระดับสูง และเป็นระบบที่ช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ

จากความหมายคำว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานที่ได้ยกมากล่าวข้างต้นนี้ พอสรุปแนวคิดได้ว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานเป็นระบบงบประมาณที่ผู้บริหารจะสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาประเทศได้

ดังนั้น การศึกษาระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานจึงแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (วีระวัฒน์ กาญจนกุล ม.ป.ป. : 1)

1. ลักษณะที่เป็นแนวคิด
2. ลักษณะที่เป็นระบบการตัดสินใจ
3. ลักษณะที่เป็นเครื่องมือ

ในลักษณะที่เป็นแนวคิดนั้น เป็นการศึกษาถึงแนวทางการตัดสินใจของทางราชการในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อนำมาใช้ในโครงการต่าง ๆ ที่มีมากกว่าทรัพยากรที่มีอยู่ ในลักษณะที่เป็นระบบการตัดสินใจจะศึกษาการวิเคราะห์ระบบและงบประมาณแบบแสดงแผนงาน ส่วนในลักษณะที่เป็นเครื่องมือ เป็นการศึกษาโครงสร้างของแผนงาน และแผนระยะยาว 5 ปี

ถ้าจะพิจารณาจากความหมายและแนวการศึกษาทั้ง 3 ลักษณะของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานแล้ว จะเห็นได้ว่าระบบงบประมาณดังกล่าว เน้นและให้ความสำคัญกับแผนระยะยาว 5 ปี การตัดสินใจ และการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนอย่างเห็นได้ชัด และในการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ในประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 3 ประการ คือ (ลาร์รี่ จี ยิง 2524 : 9-16)

1. เชื่อมโยงการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณประจำปี (ค่าใช้จ่ายและเป้าหมายผลผลิต) เข้ากับวัตถุประสงค์ที่ทั้งไว้ในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

2. เป็นเครื่องมือในการบริหารให้แก่นักบริหารระดับสูงในการวินิจฉัยสั่งการ เกี่ยวกับผลงานและความก้าวหน้าของแผนงานและโครงการในแต่ละปีงบประมาณ

3. เพื่อให้เกิดการควบคุมทางด้านบัญชีที่รัดกุมรอบคอบ โดยควบคุมการใช้จ่ายอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปก็คือ การนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้นั้นก็เพื่อจะให้การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณให้ทั้งงานและโครงการในภาครัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งการที่จะบรรลุถึงหัวใจของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานดังกล่าว จำเป็นจะต้องอาศัยองค์ประกอบหลายประการด้วยกันดังจะกล่าวต่อไปนี้

องค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

การพิจารณาองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานอาจกระทำได้หลายแนวความคิด ซึ่งพอจะรวบรวมและสรุปเป็นแนวทางหลักได้ดังนี้คือ

สุธี สิงห์เสนห์ (2525 : 1-2) ได้กล่าวไว้ว่า ในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีการวางแผนเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นแผนระยะยาวนั้นจำเป็นต้องมีการ เชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับการวางแผน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลบรรลุจุดหมายโดยส่วนรวมของแผนการที่จะเชื่อมโยงดังกล่าวนั้น จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบดังนี้คือ

1. การวางแผน (Planning) จะต้องกำหนดจุดหมายโดยส่วนรวม (Overall Objective) ที่ต้องการทำให้สำเร็จในระยะเวลาของแผนให้แน่ชัด และกำหนดแนวทางต่าง ๆ ในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุจุดหมายดังกล่าว ตลอดจนกำหนดประมาณการทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินงาน

2. เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาลมีส่วนสนับสนุนการบรรลุจุดหมายโดยส่วนรวมของแผนอย่างมากที่สุด จะต้องมีการแปลความต้องการที่กำหนดไว้ในแผนออกมาให้แน่ชัด เพื่อดำเนินการไปสู่การจัดทำแผนการปฏิบัติงานประจำปีแต่ละปีในช่วงระยะเวลาของแผน และกำหนดทรัพยากรในรายละเอียดที่จะใช้ในการดำเนินงานแต่ละปี การถ่ายทอดแผนดังกล่าวเรียกในภาษาอังกฤษว่า "Programming"

3. เพื่อให้การดำเนินงานจริงของหน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนช่วยให้บรรลุจุดหมายโดยส่วนรวมของแผนมากที่สุด การจัดสรรทรัพยากรให้แก่กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลในแต่ละปี (Resource Allocation) จะต้องกระทำให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานประจำปี ซึ่งถอดมาจากแผนดังกล่าวในข้อ 2

นอกจากนี้ ระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้น จะนำมาใช้ให้ได้อผลดี จะต้องนำแนวคิดและเทคนิคและวิธีการอื่น ๆ มาใช้ด้วย เช่น แนวคิดเกี่ยวกับผลงาน (Performance Concept) ระบบติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) และระบบข่าวสารเพื่อการบริหาร (Information Management System) เป็นต้น

ธงชัย สันติวงษ์ (2525 : 183-184) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงานไว้ 3 ประการ คือ

1. โครงสร้าง (Structure) หมายถึงโครงสร้างแผนงานต่าง ๆ ที่ประกอบกันเข้า และทุกแผนงานต่างมุ่งไปสู่เป้าหมายผลสำเร็จ ซึ่งต่างก็ต้องใช้ทรัพยากรควย
2. การวิเคราะห์ (Analysis) หมายถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคที่ต้องมีการนำมาใช้วิเคราะห์ นั่นคือ เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้ (Cost-Benefit Analysis) ซึ่งจะมีการเทียบผลผลิต ผลสำเร็จที่ได้รับกับทรัพยากรที่ใช้ของแต่ละแผนงานและแต่ละงาน
3. ข้อมูล (Information) หมายถึงข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งจะมี ความสำคัญเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการกำหนดเป้าหมาย และเพื่อสำหรับการกำหนดขอบเขตงานตามแผน เพื่อพัฒนามาตรฐานผลงาน และเพื่อวัดผลและประเมินผลสำเร็จ

จากหนังสือชื่อ คู่มืองบประมาณแบบแสดงแผนงานและผลงาน แปลจาก

A manual for Programme and Performance Budgeting ของ Department of Economic and Social Affairs, United Nation, New York (2524 :

1) โดยคณะทำงานกองจัดวางระบบงาน สำนักงบประมาณ ได้กล่าวถึงการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ จะประกอบด้วย 3 องค์ประกอบใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ แผนงาน กิจกรรมของงานแต่ละด้าน
2. การวางระบบบัญชีและการบริหารงานการเงิน เพื่อให้สามารถสนับสนุนระบบงบประมาณแบบใหม่
3. การกำหนดมาตรการการวัดผลงานของแต่ละแผนงาน

จากแนวความคิดทั้ง 3 ที่กล่าวมาแล้วนั้น อาจสรุปองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้เป็น 5 องค์ประกอบใหญ่ ๆ คือ

1. การวางแผน

สำหรับความหมายของการวางแผน Kast และ Rosenzweig (1970 : 345-346) ได้อธิบายไว้ว่า การวางแผน คือกระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ และวิธีปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

Simon (Simon, Smithburg and Thompson 1961 : 423)

ได้ให้ความหมายของการวางแผนว่า คือ กิจกรรมที่เกี่ยวกับข้อเสนอในอนาคตเกี่ยวกับการประเมินข้อเสนอต่าง ๆ ที่มีให้เลือกและเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อความสำเร็จตามข้อเสนอ นั้น การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุผล ให้สามารถปรับปรุงใช้ได้ในอนาคต และใจใกล้กับเรื่องต่าง ๆ ที่ผู้วางแผนหรือหน่วยงานกระทำอยู่ ทั้งมีการคุมการดำเนินงานนั้น ๆ ด้วย

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523 : 16) กล่าวถึงการวางแผนว่า เป็นกิจกรรมหรืองานในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางสำหรับดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากความหมายที่ยกมากล่าวข้างต้นนี้ การวางแผนก็คือ กระบวนการในการตัดสินใจกำหนด นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

ประเภทของแผนที่นิยมแบ่งกันโดยทั่วไป แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. แผนระยะยาว (Long-Range Plan) หมายถึงแผนงานในกิจกรรมขนาดใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกับกิจการงานสาขาอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่นหลายหน่วยงาน แผนประเภทนี้มักมีระยะเวลาระหว่าง 3-5 ปี (สมพงษ์ เกษมสิน 2517 : 131-132)

สมยศ นาวิการ ได้เรียกแผนประเภทนี้ว่า แผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) ซึ่งเป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวที่มีขอบเขตกว้างขวาง มีผลกระทบต่อองค์การสูง การวางแผนกลยุทธ์มีจุดสนใจอยู่ที่องค์การจะพยายามปรับให้สามารถเลือกวัตถุประสงค์ และกลยุทธ์ในการดำเนินการที่กว้างขวางและเหมาะสมกับปัจจัยในสภาพแวดล้อมภายนอกต่าง ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ (สมยศ นาวิการ 2522 : 75)

สำหรับประเทศไทย แผนประเภทนี้ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น

2. แผนระยะสั้น (Short-Range Plan) หมายถึงแผนงานในกิจกรรมเฉพาะอย่างที่มีหวังว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตแห่งระยะเวลาอันสั้น และอาจมีความสอดคล้องกับแผนงานระยะยาว กระบวนการในการดำเนินงานไม่ยืดเยื้อและยุ่งยาก แผนงานประเภทนี้โดยทั่วไปมักมีกำหนดระหว่าง 1-2 ปี (สมพงษ์ เกษมสิน 2517 : 131-132)

แผนประเภทนี้ อาจเรียกว่าเป็นแผนดำเนินงาน (Operation Plans) คือ แผนที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้ทราบว่าทำอย่างไรจึงจะได้ทรัพยากรต่าง ๆ ไปโดยได้ผลสูงสุดตามกลยุทธ์ที่เลือกไว้ และสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูง ภายในขอบเขตของเป้าหมายที่กำหนด แผนดำเนินงานแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (สมยศ นาวิการ 2522 : 75)

2.1 แผนใช้ประจำ เป็นแผนดำเนินการที่ปฏิบัติเป็นประจำ สำหรับดำเนินงานที่ปฏิบัติการ แก้ปัญหาหรือพัฒนาต่อเนื่องเป็นประจำ ซึ่งประกอบด้วยนโยบายระเบียบวิธีปฏิบัติงาน กฎ วิชา และมาตรฐาน แผนนี้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติงานตามปกติ

2.2 แผนใช้เฉพาะครั้ง คือแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานใดงานหนึ่งโดยเฉพาะเป็นครั้งคราว ซึ่งไม่ซ้ำกับงานประจำตามปกติให้เสร็จสิ้นไปในวาระหนึ่ง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ประกอบด้วย แผนงาน โครงการ งบประมาณและตารางเวลาทำงาน

การจัดทำแผนประเภทนี้ มักจะกระทำโดยการแปลวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายของแผนกลยุทธ์ ลงมาให้เป็นแผนปฏิบัติงานประจำปีของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายนี้จะมีลักษณะ เป็นมาตรฐานอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้เห็นว่า การตัดสินใจต่าง ๆ และการกระทำต่าง ๆ ของหน่วยงานควรจะสอดคล้องคล่องอยู่ในแนวทางเดียวกัน เพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายผลสำเร็จในส่วนรวมของหน่วยงานได้ และกำหนดโครงสร้างแผนงานเพื่อใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี

การวางแผนจึง เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายรวมของหน่วยงานและของประเทศได้ โดยเฉพาะการตัดสินใจในเรื่องการกำหนดและจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ คำว่า แผนปฏิบัติงานประจำปี และแผนการใช้จ่ายเงิน จะมีความหมายตามที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ในความหมายของคำในบทที่ 1

2. โครงสร้างแผนงาน

เป็นวิธีการหนึ่งในการถ่ายทอดความต้องการของแผนระยะยาวลงมาสู่การจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี โดยกำหนดรายละเอียดการดำเนินงานในแต่ละปี รวมทั้งระยะเวลาและทรัพยากร

สุทธิ สิงห์เสนห์ (2525 : 3) ได้ให้ความหมายของโครงสร้างแผนงานไว้ว่า เป็นการจิกกลุ่มกิจกรรมของรัฐบาล โดยรวมกิจกรรมต่าง ๆ ที่สนับสนุน รุกหมายโดยส่วนรวมอันเดียวกัน ในลักษณะที่จะชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงของกิจกรรมต่าง ๆ กับจุดหมายหมายนั้น ๆ

ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์ (2526 : 28-29) ได้กล่าวถึงโครงสร้างแผนงานว่าเป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่ส่วนราชการนั้น ๆ พิจารณาจะบรรลุในรอบปีงบประมาณหนึ่ง พร้อมกับแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เหล่านั้น

สนใจ ชีวทยา คีนันท์ (อัครสำเนา : 4) กล่าวว่าโครงสร้างแผนงาน เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน เพราะการกำหนด โครงสร้างแผนงานเป็นการถอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบาย ของรัฐบาล ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนแล้วในแต่ละระดับ ลงในแผนงานแต่ละสาขา อันจะช่วยให้การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เพื่อ ใช้ในการพัฒนาประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งเป็นจุดหมายปลายทาง ของ รัฐบาล

ตามความหมายของโครงสร้างแผนงานทั้งหมดนี้ สรุปได้ว่าโครงสร้าง แผนงาน คือ กลุ่มของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์กับจุดหมายและแนวนโยบายของแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจจัดสรร ทรัพยากรให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศ

โครงสร้างแผนงานที่ดีจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานและ กิจกรรมของแต่ละงาน/โครงการไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารใน การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ

3. การวิเคราะห์

เทคนิคในการวิเคราะห์เพื่อจัดสรรงบประมาณนี้ พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์ ได้แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ (พงค์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์ 2525 : 54)

1. การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (System Analysis)
2. การวิเคราะห์ในเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis)
3. การวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis)

วิธีที่ 2 และ 3 เป็นการนำเอาวิชาเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (Applied Economics) มาช่วยในการตัดสินใจเลือกโครงการ เพื่อให้เกิดความประหยัด (Economy) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการจัดสรรทรัพยากรที่มี อยู่จำกัดนั้น

ไพศาล ชัยมงคล (2517ก : 48-49) ได้เน้นถึงการนำเอาวิชา เศรษฐศาสตร์ประยุกต์มาใช้ในการวิเคราะห์โครงการ เพื่อจัดสรรงบประมาณเป็นอย่างมาก โดยแบ่งเทคนิคการวิเคราะห์ออกเป็น 3 หลักการใหญ่ ๆ คือ

1. การใช้วิชาเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (Applied Economics)
2. การใช้เหตุผลในเชิงปริมาณ (Quantitative Reasoning)
3. การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายกับผลที่ได้รับ (Cost Effectiveness Analysis)
4. การวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ (Quality Analysis)

ดังนั้น หลักการวิเคราะห์งาน/โครงการ จะแบ่งออกได้เป็น 2 วิธีใหญ่ ๆ คือ

1. การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (System Analysis) หมายถึง การวิเคราะห์ทั้งระบบอย่างครบถ้วน ตั้งแต่การจำแนกนโยบาย เป้าหมายของนโยบาย และการจัดท้าวัตถุประสงค์ของเป้าหมายในแต่ละด้าน การวิเคราะห์จะมุ่งเน้นการหาความสัมพันธ์ระหว่างผลงานกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และความถูกต้องของการจำแนกรายละเอียดดังกล่าว การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบนี้จะทำให้เราทราบว่า ผลงานที่เกิดขึ้นนั้นสนองต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายหลักเพียงไร ซึ่งจำเป็นต้องวิเคราะห์ตั้งแต่ระดับโครงการย่อย (Program Element) อันจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานจริง เพื่อใช้ในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากร การวิเคราะห์ดังกล่าว อาจใช้เทคนิคการวิเคราะห์งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Base Budget Analysis) มาประกอบด้วยได้

2. การวิเคราะห์โดยใช้หลักเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (Applied economics) เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดผลคุ้มค่ามากที่สุด



หลักการของ เศรษฐศาสตร์ประยุกต์ที่นำมาใช้มากในระบบงบประมาณแบบ
แสดงแผนงาน คือ

2.1 การวิเคราะห์เชิงปริมาณ เป็นการวิเคราะห์ในด้านตัวเลข หรือ
ปริมาณค่าใช้จ่าย และความเป็นไปได้ของผลที่จะได้รับจากโครงการโดยอาศัยวิชา
สถิติ คณิตศาสตร์ และแนวความคิดทาง เศรษฐศาสตร์มากมาย เช่น การวิเคราะห์ค่า
ใช้จ่ายกับผลที่ได้รับ กฎการผลิตที่มีกำไรคุ้มทุน กฎของการลดน้อยถอยลงของผลตอบ
แทนที่ได้รับ เป็นต้น

2.2 การวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ เป็นการประเมินค่าผลที่ได้รับทั้งที่
เป็นวัตถุและไม่เป็นวัตถุ ซึ่งจะวัดได้เป็นตัวเลขหรือไม่เป็นก็ได้ โดยใช้การวิเคราะห์
เชิงปริมาณมาเป็นเครื่องมือใช้ประกอบในการพิจารณา

ถ้าจะพิจารณาดังวิธีการวิเคราะห์งบประมาณในระบบงบประมาณแบบแสดง
แผนงานทั้งสองลักษณะนี้ จะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์อย่าง เป็นระบบและการวิเคราะห์
แบบจากฐานศูนย์เป็นหลักนั้น เป็นโครงสร้างการวิเคราะห์งบประมาณโดยใช้หลัก
เศรษฐศาสตร์ประยุกต์ ส่วนการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ จัดเป็นเครื่อง
มือที่จะนำมาใช้ช่วยวิเคราะห์โครงสร้าง เพื่อศึกษาและกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ใน
การดำเนินงานของโครงการ (พงษ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ 2525 : 57) และช่วยใน
การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของผู้บริหารด้วย

4. ระบบข้อมูล

ข้อมูล เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการตัดสินใจและการบริหารงานของ
หน่วยงาน เนื่องจากข้อมูลจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้บริหารสามารถวางแผน ตัดสินใจ และ
ควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบข้อมูลที่ใช้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร หมายถึงระบบที่มีการจัดระเบียบ และรวบรวม
ข้อมูลที่ถูกส่งจากแหล่งภายในและภายนอกองค์การ โดยอาศัยบุคคล เครื่องจักร
และระเบียบวิธีต่าง ๆ ในการดำเนินการจัดระบบ ซึ่งระบบข้อมูลนี้จะมีประโยชน์ช่วย

ในการวางแผน ควบคุม และดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ อีกทั้งจะเป็นเครื่องช่วยผู้บริหารในการตัดสินใจด้วย (Smith, Brien and Stafford 1968 : 7)

2. ระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ คือ การพิจารณาองค์การในความหมายที่ค้องมีการอาศัยข้อมูลมาแปลง เป็นการกระทำโดยอาศัยกระบวนการตัดสินใจ ผลงานต่าง ๆ ของการบริหารงานจะดีมากขึ้นน้อยเพียงใดมักต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมและทันเวลาของข้อมูลที่ผ่านมาไปยังระดับต่าง ๆ ขององค์การ (ธงชัย สันติวงษ์ 2523 : 470)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระบบข้อมูลเพื่อการบริหารนั้นก็คือ การเก็บรวบรวมและประมวลผลข้อมูลให้เป็นระเบียบอย่างถูกต้อง และเพียงพอเพื่อเป็นฐานสำหรับผู้บริหารในการตัดสินใจวางแผนและควบคุมการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นจะต้องคำนึงถึงชนิดของข้อมูลที่มีก็จะแตกต่างกันไปตามระดับและวัตถุประสงค์ของการใช้ข้อมูลนั้น ๆ ด้วย

ชนิดของข้อมูลแบ่งออกได้เป็น 3 ชนิด คือ (ธงชัย สันติวงษ์ 2523 : 471-472)

1. ข้อมูลการวางแผน (Planning information) ข้อมูลชนิดนี้จะเกี่ยวข้องกับงานของฝ่ายจัดการระดับสูงที่จะต้องพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ให้สำเร็จตามเป้าหมาย รวมทั้งนโยบายที่จะใช้กับการทำงานต่าง ๆ ข้อมูลเหล่านี้มักจะมาจากแหล่งภายนอก

2. ข้อมูลการควบคุม (Control information) ข้อมูลชนิดนี้จะมีส่วนสำคัญในการช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ เพื่อกำกับให้งานต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเพื่อให้แน่ใจว่าการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลที่ใช้ควบคุมนี้จะช่วยให้ผู้บริหารระดับกลางได้ทราบว่าผลงานที่ทำได้จริงต่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด ข้อมูลส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลที่มีอยู่ภายใน

3. ข้อมูลสำหรับการดำเนินงาน (Operation information) ข้อมูลชนิดนี้จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมประจำวันขององค์การ ข้อมูลส่วนมากจะเป็นข้อมูลที่มีความจำเป็นตามปกติที่ต้องมีอยู่เสมอ ข้อมูลเหล่านี้ผลิตออกมาจากรูขุมของงานแต่ละงานที่ทำ

ข้อมูลทั้ง 3 ชนิดนี้ จะมาจากแหล่งข้อมูล 2 แหล่ง คือ ข้อมูลจากภายนอก (external information flow) และข้อมูลภายในองค์การ (intra-organization flow) ซึ่งจะอยู่ในรูปของข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยประเภทแรกจะใช้วิธีการเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์อย่างง่าย ๆ ส่วนประเภทที่สอง จำเป็นต้องใช้วิธีวิจัยสถาบัน (Institutional Research) หรืออาจนำข้อมูลจากประเภทแรกมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อให้เป็นข้อมูลคุณภาพ และสื่อความหมายได้มากขึ้น (วิจิตร ศรีสอาน ม.ป.ป. : 7-9)

นอกจากนี้ ข้อมูลที่สำคัญที่ควรกล่าวถึงก็คือข้อมูลทางการเงินซึ่งได้มาจากระบบบัญชี ข้อมูลนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกในการ ของงบประมาณและส่งเสริมการควบคุมในชั้นตอนการบริหารงบประมาณ ตลอดจนทำให้สามารถคำนวณ วิเคราะห์ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นของโครงการ ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิต วิเคราะห์ค่าใช้จ่ายกับผลที่ได้รับได้

ข้อมูลที่ได้จากระบบข้อมูล จำเป็นจะต้องจำแนกตามลักษณะงานและกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะต้องแน่นอน และทันต่อเวลาและควรอยู่ในลักษณะที่จะช่วยส่งเสริมการควบคุมด้านการเงินและการปฏิบัติงาน รวมทั้งผลความก้าวหน้าของงานเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ด้วย การปรับปรุงระบบจัดเก็บข้อมูลและระบบบัญชี จึงจำเป็นต้องกระทำให้สอดคล้องระบบงบประมาณและลักษณะของข้อมูลที่ต้องการ

5. การประเมินผล

การวัดผลงาน เป็นสิ่งที่จะช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหารทุกระดับชั้น วัตถุประสงค์ขั้นต้นก็คือ เพื่อหาวิธีวัดผลการปฏิบัติงานที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ใช้และผลงานที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำมาใช้เป็นข้อมูล การวางแผนครั้งต่อไป

ในการวัดผลงาน (output) เป็นการวัดผลงานในเชิงปริมาณและวัดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม โดยจะต้องกำหนดมาตรฐานซึ่งอาจจะได้มาจากประสบการณ์ในการทำงาน และการหาค่าเฉลี่ย หรืออัตราเฉลี่ยเพื่อกำหนดเป็นเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งมีเงื่อนไขอยู่ว่า จะต้อง เป็นเกณฑ์ที่เป็นไปได้และมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ

การใช้ข้อมูลวัดผลงาน อาจจะทำได้ใน 4 ประเด็นสำคัญดังนี้ คือ (คิพาร์ทเมนท์ ออฟ เอกอนอมิก แอนด์ โซเชียล แอฟแฟร์ 2524 : 24)

1. วัดอัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่ได้รับ (Cost-Benefit ratio) ใช้เปรียบเทียบผลงานในเวลาต่างกัน หรือเปรียบเทียบประสิทธิภาพของหน่วยงานต่าง ๆ

2. วัดอัตราส่วนผลผลิต (Productivity Ratio) ใช้สำหรับผู้บริหารระดับสูง โดยแสดงผลผลิตและแนวการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการ เปรียบเทียบกัน

3. วัดผลการปฏิบัติงานและเงินที่ใช้ (Measures of Work Performed and Funds used for Individual Programmes and Activities) ซึ่งแสดงถึงค่าใช้จ่ายขั้นค่าที่โครงการในแต่ละแผนงานและกิจกรรม ใช้ในการพิจารณาค่าของงบประมาณ ติดตามความก้าวหน้าของงาน

4. วัดงานและอัตราต้นทุนต่อหน่วย (Work Measurement and Unit Cost Ratio) ใช้วัดอัตราการใช้แรงงาน และอัตราส่วนผลการปฏิบัติงาน

จากการวัดผลงานดังกล่าวจะช่วยให้ผู้บริหารได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาถึงความสำเร็จของงานที่สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายที่ลงทุนไป เพื่อใช้ในการตัดสินใจในการวางแผนและจัดสรรงบประมาณสำหรับงาน / โครงการนั้น ๆ

จากองค์ประกอบใหญ่ ๆ 5 ประการที่กล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นส่วนที่ช่วยและเสริมให้ผู้บริหารตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณและกำหนดแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของประเทศได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้

ขั้นตอนในการดำเนินงานของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

ในการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ในประเทศไทยโดยการนำแนวคิดหลักการสำคัญ ตลอดจนส่วนประกอบต่าง ๆ ของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้แล้วนั้น สิ่งหนึ่งที่น่าจะใ้ศึกษาคือขั้นตอนการดำเนินงานของระบบงบประมาณชนิดนี้ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการที่จะทำให้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

Schultze (อ้างถึงใน ไชยาล ชัยมงคล 2517ก : 46-47) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการดำเนินงานของระบบ PFB ไว้หลายประการ พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ความต้องการขั้นแรกของระบบ PFB ก็คือจะต้องกำหนดและวิเคราะห์วัตถุประสงค์สำคัญของโครงการ (basic program objectives) ของกิจกรรมที่สำคัญของรัฐบาลในทุก ๆ สาขาอย่างละเอียดรอบคอบ การกระทำดังกล่าวนี้เป็นการบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลต้องหันกลับไปพิจารณาว่าโครงการต่าง ๆ ที่ตนกำลังปฏิบัติอยู่นั้นมีวัตถุประสงค์อะไร หรืออะไรคือสิ่งที่ตนกำลังพยายามปฏิบัติให้สำเร็จผล อย่างไรก็ตามในขณะที่เราต้องการพิจารณาวัตถุประสงค์อย่างกว้างขวางมากเกินไปเพราะถ้าทำเช่นนั้นแล้ว เราจะได้ประโยชน์อะไรจากการกำหนดวัตถุประสงค์เลย

2. ขั้นที่ 2 ของระบบ PFB ก็คือ การวิเคราะห์ผลลัพธ์ (output) ของโครงการอันในอันหนึ่งโดยเทียบเคียงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้วในข้อ 1 ข้างต้น การวิเคราะห์นี้จะต้องกระทำให้ละเอียดลึกซึ้งให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้

3. ขั้นที่ 3 ได้แก่การวัดค่าใช้จ่ายทั้งหมด (total costs) ของโครงการ ซึ่งการวัดหรือคิดคำนวณค่าใช้จ่ายนี้ไม่ได้คิดเพียงปีเดียวเท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายของโครงการนี้ในอีกหลาย ๆ ปีข้างหน้าด้วย

4. ชั้นที่ 4 ซึ่งเป็นชั้นที่สำคัญมาก ก็คือ การวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ (alternatives) กล่าวคือ พิจารณาหาวิถีทางใดที่จะเป็นวิถีทางที่มีประสิทธิผลสูงสุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือ วิถีทางที่บรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

กระบวนการในการวิเคราะห์ทางเลือกนี้ เป็นที่หวังว่าจะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลเล็งเห็นว่าโครงการใดโครงการหนึ่ง เป็นจุดมุ่งหมายโดยตัวของมันเอง เราต้องการที่จะให้หน่วยงานต่าง ๆ หันมาถือว่าโครงการเหล่านั้นเป็นเพียงวิถีทางที่จะนำไปสู่จุดหมายหรือวัตถุประสงค์เท่านั้น ดังนั้น จึงควร เปรียบเทียบโครงการนั้นกับโครงการอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นโครงการที่มีประสิทธิผลสูงกว่า หรือประหยัดกว่าก็ได้

5. ชั้นที่ 5 ซึ่งเป็นชั้นสุดท้าย ก็คือ การกำหนดให้วิธีการและเครื่องมือในการวิเคราะห์ต่าง ๆ ดังกล่าวมาในข้อ 1-4 ข้างต้นนี้ได้รับการถือปฏิบัติในวงจรรัฐบาลอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อที่ว่า การตัดสินใจ เรื่องงบประมาณจะได้กระทำไปบนพื้นฐานของการวิเคราะห์อย่างจริงจัง ๆ จัง ๆ นั่นเอง

การตัดสินใจของผู้บริหาร

ถ้าจะพิจารณาถึงองค์ประกอบและแนวคิดในการดำเนินงานของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน ประกอบกับวัตถุประสงค์หลักของการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานนี้จะช่วยผู้บริหารทุกระดับในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณในหน่วยงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ Gane (1964 : 77) ได้ให้ความหมายของการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) ไว้ว่า หมายถึงการตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติซึ่งมีอยู่หลายทาง เพื่อนำไปสู่เป้าหมาย โดยจะต้องจัดทำเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน เรียกว่า กระบวนการตัดสินใจในองค์การ ซึ่ง Smithies (อ้างใน ไกรบุทธิ ชีรยาศินันท์ 2527 : 10-12) ได้กล่าวว่าประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Determination of Objectives)

หมายรวมถึงการกำหนดจุดหมายและกิจกรรมขององค์การให้ชัดเจน การจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของการบรรลุวัตถุประสงค์แต่ละข้อขององค์การ

2. การวางแผน (Planning)

เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยการคัดเลือกและการผสมผสานแผนต่าง ๆ ให้เหมาะสมต่อการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมและวัตถุประสงค์ ซึ่งมีความแตกต่างกัน

3. การกำหนดแผนงาน (Programming)

เป็นการแจกแจงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะทำตามแผน คัดเลือกแผนที่เหมาะสมที่จะนำไปสู่จุดหมายที่วางไว้ได้ ซึ่งแผนแต่ละแผนอาจประกอบด้วย งาน/โครงการหลาย ๆ งาน/โครงการได้ โดยไม่คำนึงถึงปัญหาทางการเงิน

4. การกำหนดงบประมาณ (Budget Formulation)

เป็นการกำหนดตัวเงินทั้งหมดของแต่ละงาน/โครงการ เพื่อเปรียบเทียบความเหมาะสมของแต่ละงาน/โครงการ ของแต่ละแผนงาน โดยพิจารณาถึงปัญหาทางการเงินประกอบไปด้วย

5. การดำเนินงานใช้งบประมาณ (Budget Execution)

เป็นการดำเนินงานตามกิจกรรมที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ การบริหารการใช้งบประมาณ อาจมีการปรับงบประมาณ เปลี่ยนวัตถุประสงค์ของกิจกรรมหรือองค์การ เพื่อการดำเนินงานนั้นเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. การประเมินผลการใช้งบประมาณ (Budget Review and Evaluation)

เป็นการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงาน เพื่อ

ตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายเงินและผลของการปฏิบัติงานว่าไ้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่

จากกระบวนการทั้ง 6 ขั้นตอนนี้ แม้ว่าการงบประมาณ (budgeting) จะจัดเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจเท่านั้น แต่ถ้าวิจารณากันให้ลึกซึ้งแล้ว จะเห็นได้ว่า การงบประมาณในระดับอุดมการณ์ก็คือ กระบวนการตัดสินใจทั้งหมด ทั้งในกรณีที่การตัดสินใจพัวพันกับการใช้จ่ายเงินและทรัพยากรอื่น เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการประเมินผลงานซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยงบประมาณในรอบปีต่อไปกระทำได้ดียิ่งขึ้น (ไกรบุษย์ ชีรยาศินันท์ 2527 : 12-13)

การนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ เป็นวิธีการหนึ่งที่มีขั้นตอนและวิธีการที่สอดคล้องและเอื้ออำนวยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจดำเนินงานงบประมาณในหน่วยงานของตนได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกระบวนการดังกล่าวจะช่วยผู้บริหารคัดเลือกแผนงาน และวิถีทางในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีเหตุผลและติดตามประเมินผลงาน ตลอดจนแก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนการดำเนินงานได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

การนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ในประเทศไทย

ในการที่รัฐบาลไทยได้เล็งเห็นประโยชน์ของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน และได้นำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงบประมาณของไทยแล้วนั้น โปศาล ชัยมงคล ได้ให้ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ในประเทศไทย ดังนี้คือ (โปศาล ชัยมงคล 2517ก : 53)

1. จะต้องตระหนักว่าระบบ PFB เป็นเพียงเครื่องมือที่ช่วยให้การวินิจฉัยมีเหตุผลประกอบหนักแน่นมากขึ้นเท่านั้น กล่าวคือระบบนี้จะ "ช่วยเหลือ" ในการพิจารณา แต่มิได้ "ใช้แทน" การพิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นใหญ่ ๆ ที่เกี่ยวกับการวินิจฉัย ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ เช่น ประเด็นในเรื่องที่ว่า

ควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการ เศรษฐกิจ เท่าใด การศึกษาเท่าใด การป้องกัน ประเทศเท่าใด การสาธารณสุขโลกเท่าใด เป็นต้น

2. จะต้องคำนึงถึงความพร้อมในการที่จะนำระบบ PPB มาใช้ ในข้อนี้ จะเห็นประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับความไม่พร้อม (Prematurity) เป็น บทเรียนที่ดีของเรา กล่าวคือเราจะต้องจัดให้มีขึ้นซึ่งสิ่งต่าง ๆ ทั้งที่เป็น "Prerequisites" และ "Requisites" ที่จำเป็นแก่ระบบ PPB ยิ่งเรามีเวลาเตรียมตัวมากขึ้นเพียงใดอุปสรรคที่จะบังเกิดขึ้นก็จะน้อยลงเพียงนั้น และปัจจัยที่สำคัญที่สุดในเรื่องนี้ ก็คือความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้ ปฏิบัติงานดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณเอง

3. การนำระบบนี้มาใช้ควรจะให้มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่านำมาใช้ โดยทันที นอกจากนั้นก็ไม่มีควมจำเป็นอย่างไรที่จะต้องนำมาใช้กับโครงการ ของทุก หน่วยราชการ เราอาจจะเลือกใช้ในกรณีที่มีลักษณะของงานหรือโครงการ เหมาะสมกับ การวิเคราะห์ค่าระบบ

4. เตรียมหาวิธีแก้ไขปัญหาค่าตอบแทนใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำ ระบบ PPB มาใช้ เพราะโดยปกติการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ (ไม่ว่าจะเป็น ไปในทางที่ดีขึ้น หรือเลวลงก็ตาม) ในการบริหารราชการนั้นย่อมจะต้องประสบกับ การต่อต้านจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะต้องเสียประโยชน์ และสถานะเดิมลงไปอยู่ เสมอไม่มากก็น้อย คำว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนี้รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานของรัฐบาล เอง สมาชิกนิคมบัญชี ธุรกิจเอกชน และประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริหารของ รัฐบาล ซึ่งจุดประสงค์และเป้าหมายของส่วนรวมไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความ ประสงค์และเป้าหมายของบุคคลแต่ละคนที่ประกอบกันขึ้นเป็นส่วนรวมนั้น เสมอไป

ระบบงบประมาณเป็นเสมือนตัวบ่งชี้ว่า ผู้บริหารต้องการให้งบประมาณเป็น เครื่องมือในการบริหารในตำแหน่งใด เช่น ต้องการเน้นในเรื่องการควบคุม ระบบ งบประมาณก็จะเน้นแบบแสดงรายการ ถ้าจะเน้นในเรื่องการวางแผนก็จะเน้นแบบ แสดงแผนงาน เป็นต้น นอกจากระบบงบประมาณแล้ว ในการจัดสรรงบประมาณใน

แต่ละปีก็ยังคงประกอบด้วยขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งเรียกว่า วิธีการงบประมาณ หรือ วงจรงบประมาณ ขั้นตอนดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยรัฐบาล โดยจะแทรกหลักการของระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ไว้ในแต่ละขั้นตอนด้วย ดังนั้นการที่จะนำระบบงบประมาณแบบใดก็ตามมาใช้ ก็จำเป็นต้องกำหนดให้วิธีการงบประมาณมีขั้นตอนและหลักการสอดคล้องกับระบบนั้น ๆ ด้วย ในตอนต่อไปนี้จะกล่าวถึงวิธีการงบประมาณของประเทศไทย เพื่อพิจารณาว่าขั้นตอนที่กำหนดไว้เอื้ออำนวยต่อระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมากน้อยเพียงใด

วงจรงบประมาณ (Budget Cycle)

Sherwood (1954 : 10-11) ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการดำเนินงานงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณว่า โดยทั่วไปจะประกอบด้วยขบวนการ 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนเตรียม (Preperation)
2. ขั้นตอนอนุมัติ (Adoption)
3. ขั้นตอนบริหาร (Execution)

ขั้นตอนทั้ง 3 นี้นิยมเรียกกันว่า วงจรงบประมาณ (Budget Cycle)

(ไกรบุษย์ ศิริศยามัท 2526 : 9) หรือขบวนการงบประมาณ (Budget Procedure) สำหรับประเทศไทยวงจรงบประมาณจะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นเช่นกัน และในแต่ละขั้นตอนจะประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ (พงษ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ 2525 : 68-81)

1. ขั้นตอนเตรียม อาจแยกได้เป็น 2 ขั้นตอน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ คือ
 - 1.1 ขั้นตอนกำหนดยอดเงินงบประมาณ จะประกอบด้วยขั้นตอนที่

สำคัญ คือ

1.1.1 สำนักงานงบประมาณกำหนดปฏิทินงบประมาณ (budget calender) เพื่อแจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบถึงกำหนดระยะเวลาและขั้นตอน

ต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติ

1. 1. 2 ขั้นการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณของประเทศจะกระทำได้โดย 4 หน่วยงานหลัก คือ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้ ส่วนราชการต่าง ๆ จะจัดทำคำของบประมาณมายังสำนักงานงบประมาณ เพื่อวิเคราะห์กำหนดวงเงินงบประมาณ โดยในขั้นนี้จะทำการวิเคราะห์คัดกรองกันโดยคณะกรรมการของสำนักงานงบประมาณ

1. 1. 3 สำนักงานงบประมาณเสนอขอวงเงินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี

1. 1. 4 สำนักงานงบประมาณแจ้งยอดเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบเพื่อจัดทำรายละเอียด

1. 2 ขั้นการจัดทำรายละเอียดงบประมาณ จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ คือ

1. 2. 1 เจ้าหน้าที่สำนักงานพิจารณาวิเคราะห์งบประมาณร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลังจากที่ส่วนราชการจัดทำรายละเอียดคำขอของงบประมาณ ความวงเงินงบประมาณที่ได้รับมายังสำนักงานแล้ว เพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1. 2. 2 สำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมเอกสารงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี

1. 2. 3 นายกรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมด้วยเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภา อย่างน้อย 90 วัน ก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่

ถ้าจะพิจารณาดังขั้นตอนทั้งสอง ของการจัดเตรียมงบประมาณ อาจกล่าวได้ว่า ในขั้นตอนของการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณมีลักษณะที่เน้นในด้านการวางแผนและประสิทธิภาพของการบริหารมากกว่าการควบคุม ในขณะที่ขั้นตอนการจัดทำ

รายละเอียดงบประมาณจะเน้นการควบคุมการจัดทำรายละเอียดให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ และระเบียบการจำแนกประเภทรายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน

2. ชั้นการอนุมัติ

ในชั้นการอนุมัติงบประมาณหมายถึง ขบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยผ่านนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา คือทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของรัฐสภา

3. ชั้นการบริหาร

การควบคุมงบประมาณโดยผ่านบริหาร คือ สำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นการควบคุมตรวจตราก่อนการใช้ (pre-audit) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบบัญชีหลังการใช้จ่าย (post-audit)

จากขั้นตอนทั้งหมดในวงจรมงบประมาณที่ได้สรุปมาข้างต้นแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการบริหารงบประมาณของประเทศไทย ยังคงเป็นระบบที่เน้นทั้งการควบคุมและการวางแผน กล่าวคือ การจัดทำงบประมาณยังคงแบ่งออกเป็นหมวดรายจ่าย แม้ว่าจะลดลงจาก 11 หมวด มาเหลือเพียง 7 หมวดแล้วก็ตาม ในบางหมวดรายจ่ายก็ยังแบ่งออกเป็นรายการ ดังที่เห็นได้จากหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งส่วนราชการจำเป็นต้องแจกแจงเป็นรายการโดยละเอียด เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาจัดสรร อนุมัติ และควบคุมงบประมาณให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบ สิ่งเหล่านี้ อาจเนื่องมาจากระบบการวางแผนและการวิเคราะห์ในระบบราชการไทยยังไม่มีประสิทธิภาพดีเพียงพอ และอีกประการหนึ่ง คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานนี้ เพิ่งเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐบาล การวางระบบและโครงสร้างงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบยังกระทำไม่ได้ไม่สมบูรณ์ จำเป็นต้องใช้เวลาในการพัฒนาทั้งในด้านกำลังคน ทรัพยากร เทคโนโลยี องค์กร การบริหาร และอื่น ๆ อีกมาก การเปลี่ยนแปลงจึงต้องกระทำกันอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้ระบบงบประมาณดังกล่าวได้รับการพัฒนาไปอย่างถูกต้องสมบูรณ์ มิใช่จะใช้ระบบ PPB เป็นเสมือนคราท์ประทับไว้ โดยมีได้ศึกษากันอย่างตงแท้