

บทที่ 2

เอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอรูปแบบการบริหารงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย โดยแยกเป็นดังนี้

ส่วนที่ 1 การงบประมาณ ซึ่งครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วย ความหมาย ความสำคัญ ลักษณะที่ดี หลักการ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการงบประมาณ กระบวนการ

ส่วนที่ 2 รูปแบบงบประมาณ

ส่วนที่ 3 การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับหน่วยงาน

ส่วนที่ 4 พัฒนาการของระบบงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย

ส่วนที่ 5 รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ

ส่วนที่ 6 การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ส่วนที่ 7 การสร้างรูปแบบ (Model Building)

ส่วนที่หนึ่ง การงบประมาณ

เนื่องจากคำว่า “งบประมาณ” เป็นคำสำคัญในการทำการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงต้องการทำความเข้าใจเกี่ยวกับ ความหมายในลักษณะต่าง ๆ คือ ความหมายตามรากศัพท์ ความหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการบริหารการเมืองและความหมายในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของหน่วยงาน ดังนี้

ความหมายของงบประมาณ

รากศัพท์ของคำว่า “งบประมาณ (Budget)” มาจากคำว่า “Bougette” เป็นภาษาฝรั่งเศส โบราณหมายถึง กระเป๋าหรือถุงเงินของรัฐบาล ซึ่งเสนาบดีคลังของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารที่แสดง

1. ความหมายทั่วไปของงบประมาณ

พจนานุกรมของเว็บสเตอร์ (Webster's Third New International Dictionary, 1981: 290) ได้ให้ความหมายของงบประมาณ (Budget) ไว้ หมายถึง ข้อความที่ระบุถึงสภาพทางการเงินขององค์การหนึ่งซึ่งมีรายละเอียดครอบคลุมถึงประมาณการรายจ่ายที่วางแผนการใช้ภายในช่วงเวลาหนึ่ง หรือแผนการประสานระหว่างการเงินทรัพยากร (ทั้งเงินและกำลังคน) กับรายจ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้

พจนานุกรมของ เว็บสเตอร์ (Webster's Encyclopedia Unabridged Dictionary, 1994: 193) - ได้ให้ความหมายของงบประมาณ (Budget) ไว้ว่าจำนวนรวมของเงินที่จัดไว้เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์เฉพาะ

สโลน และซูร์เซอร์ (Sloan and Surcher ใน A Dictionary of Economic, 1953: 36) ได้ให้ความหมายของการงบประมาณคือวิธีการกำหนด ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นและที่โครงการจะใช้จ่ายในการทำงานภายในระยะเวลาที่แน่นอนโดยต้องพิจารณาถึงรายรับที่คาดว่าจะเกิดขึ้นด้วย

2. ความหมายของงบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหาร

เชอร์วูด (Sherwood, 1954: 10) ได้ให้ความหมายว่างบประมาณคือ แผนเบ็ดเสร็จแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการประมาณการในด้านการบริการ การบริหารกิจกรรมและโครงการ ค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน ในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยการดำเนินการ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ (1) การจัดเตรียม (2) การอนุมัติ และ (3) การบริหาร

เบียร์สไตน์ และ โอฮารา (Berstein and O'Hara, 1979: 280) กล่าวว่า งบประมาณเป็นสิ่งที่สำคัญเนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ทำให้แผนและนโยบายสามารถเกิดขึ้นเป็นการกระทำได้ งบประมาณจึงเป็นเสมือนเชื้อเพลิงของเครื่องยนต์

โคห์เลอร์ (Kohler, 1956: 67) ให้ความหมายงบประมาณว่า เป็นแผนการคลังที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติการและจะต้องมีการประมาณต้นทุนในอนาคต โดยที่แผนการคลังปีนี้จะต้องมีลักษณะที่เป็นระบบเพื่อให้การใช้กำลังคนวัสดุ อุปกรณ์ และทรัพยากรอื่น ๆ เกิดประโยชน์สูงสุด

จะเห็นได้ว่าการงบประมาณเป็นบทบาทสำคัญของรัฐบาลที่ทำให้การบริหารประเทศสามารถบรรลุความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการงบประมาณในฐานะการคลังของประเทศด้วย

3. ความหมายของงบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการเมือง

เบอร์คเฮด (Burkhead, 1959: 59) กล่าวว่างบประมาณคือ แนวทางการพิจารณาของ งบประมาณและเงินเวลา ซึ่งแสดงให้เห็นความสัมพันธ์และความรับผิดชอบในทางการเมือง งบประมาณจึงเป็นมากกว่าเครื่องมือในการบริหารประเทศ เพราะงบประมาณจะแสดงให้เห็นถึง การกระจายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจและทางการเมืองภายในประเทศ

วิลดาฟสกี (Wildavsky, 1964: 4-5) เห็นว่า งบประมาณเป็นเรื่องของการเมืองที่ เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจให้แก่กลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ ความขัดแย้งของกลุ่มการ เมืองในเรื่องของนโยบายประเทศ จะแสดงต่อสาธารณชนในรูปของงบประมาณ งบประมาณยัง แสดงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย

จากความหมายทั้งสองนี้ งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือของกลุ่มทางการเมืองที่จะ ทำให้เกิดผลงานตามนโยบายของกลุ่มการเมืองได้ ไม่ว่าจะพรรคหรือกลุ่มทางการเมืองนั้นจะดำรง ตำแหน่งเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน ยิ่งถ้าหน้าที่เป็นฝ่ายรัฐบาลด้วยแล้วยังต้องใช้อำนาจทางการเมือง บริหารผ่านทางกระบวนการงบประมาณเพื่อสร้างความสำเร็จผลงานต่อประชาชนที่เป็นกลุ่ม เป้าหมายด้วย

4. ความหมายของงบประมาณในฐานะเอกสารแสดงความต้องการของหน่วยงาน

วิลดาฟสกี (Wildavsky, 1964: 1) ได้กล่าวว่างบประมาณเป็นเอกสารที่แสดงการใช้ จ่ายแต่ละรายการและวัตถุประสงค์ต่างๆที่แสดงในรูปของข้อความและตัวเลข

ลี และจอห์นสัน (Lee and Johnson, 1977: 11, 139) เห็นว่า งบประมาณเป็นที่รวม เอกสารที่แสดงถึงฐานะทางการคลังขององค์การ ประกอบด้วย รายรับ รายจ่าย กิจกรรม และ เป้าหมาย เอกสารงบประมาณนี้ถือเป็นผลผลิตจากการจัดเตรียมงบประมาณ อาจเป็นเอกสาร มากกว่า 1 ชิ้น ที่แสดงผลการตัดสินใจของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การนั้น ๆ

แม้ว่าจะมีผู้ให้ความหมายของงบประมาณในแง่ที่เป็นเครื่องมือทางการบริหาร การเมืองและความต้องการของหน่วยงาน แต่ก็เห็นได้ว่าแนวคิดในการให้ความหมายนั้นจะ แสดงให้เห็นว่า งบประมาณเป็นเครื่องมือที่ทำให้ความต้องการของหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นระดับใด พรรคการเมือง หรือระดับรัฐบาล สามารถแปลเปลี่ยนมาสู่ความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ในระดับ รัฐบาลหรือองค์การใดองค์การหนึ่ง งบประมาณจึงหมายถึง เครื่องมือของรัฐบาลหรือองค์การที่ แสดงความต้องการในรูปของแผนทางการเงิน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายขององค์การใน ช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ในอนาคต งบประมาณนี้จึงมักจะแสดงทั้งรายการและสารสนเทศที่เกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย ระยะเวลา เป้าหมาย แผนงาน ภายในช่วงเวลาที่น่านอน ซึ่งเรียกว่า ปีงบประมาณ (Fiscal Year)

ความสำคัญของการงบประมาณแผ่นดิน

องค์การใดองค์การหนึ่งจะต้องมีพันธกิจ (Mission) และนโยบาย (Policy) การจะบรรลุเป้าหมายตามนโยบายขององค์การได้นั้น ต้องมีงบประมาณเข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะทำให้นโยบายปรากฏเป็นรูปธรรม ชงชัย ลำดับวงศ์ (2527: 1) กล่าวว่างบประมาณเป็นสิ่งที่ช่วยแปลงแผนการและวิธีการออกมาให้เห็นถึงความต้องการในเรื่องคน เครื่องมือ เครื่องใช้ และค่าใช้จ่ายว่ามืออยู่อย่างไร งบประมาณจะเป็นเครื่องมือสำหรับประกอบการตัดสินใจว่าควรจะทำสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้หรือไม่ อย่างไรว่าจะเหมาะสมกับความจำเป็นและสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ยังอาจใช้ทรัพยากรเป็นเครื่องมือควบคุม เร่งรัดและติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายอีกด้วย

นอกจากนี้ พัทธการ (2528: 9) มีความเห็นว่า ในระดับประเทศงบประมาณถือเป็นเอกสารเศรษฐกิจที่สำคัญเพราะแสดงให้เห็นนโยบายการคลังของรัฐบาลประการหนึ่ง ประการที่สอง งบประมาณเป็นเครื่องมือในการวางแผนดำเนินงาน ประการที่สาม งบประมาณเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมการบริหารของรัฐบาล ประการที่สี่ งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารและการประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ประการที่ห้า งบประมาณเป็นมาตรการที่นักบริหารในระดับสูงจะใช้ในการประสานงาน และประการสุดท้ายงบประมาณเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลจะใช้ในการตัดสินใจวางนโยบายต่าง ๆ งบประมาณจึงเป็นตัว บ่งชี้ความสำเร็จของรัฐบาลด้วย งบประมาณแผ่นดินจะยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ (1) การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายรัฐบาลซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ (2) การขยายขอบเขตหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผลให้การใช้จ่ายของรัฐบาลขยายต่อไปด้วย (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537: 466)

หากพิจารณาระดับขององค์การ ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินต่อหน่วยงานภาครัฐ ยิ่งเห็นได้เด่นชัด ทั้งนี้เพราะนโยบายแผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่องค์การมีความมุ่งหวังที่จะดำเนินงานให้เป็นไปตามภารกิจขององค์การนั้น จะไม่สามารถสนองตอบได้เลย หากไม่มีงบประมาณแผ่นดินมาเป็นทรัพยากรในการดำเนินงาน

ลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินที่จะเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลหรือองค์การใดได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรมีคุณลักษณะพอสรุปได้ดังนี้ (ไพศาล ชัยมงคล, 2526: 26-30)

1. จะต้องเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน กล่าวคือ หากงบประมาณแผ่นดิน มีลักษณะกระจายกระจายเป็นส่วนต่างๆ หรือบต่าง ๆ โดยไม่นำมารวมกันเพื่อพิจารณาเป็นแผนทางการคลังของชาติแล้ว ย่อมไม่สามารถผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าไปได้เท่าที่ต้องการ การรวมเงินแผ่นดินไว้

เป็นแผนงบประมาณของประเทศ จะทำให้รัฐบาลสามารถพิจารณาลำดับความสำคัญก่อนหลังหรือมากน้อยของงานให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชน นอกจากนี้หากมีการแยกเงินแผ่นดินไว้หลาย ๆ แห่ง โดยมีการพิจารณาการใช้จ่ายแยกกัน ย่อมก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน เพราะไม่มีแหล่งหรือศูนย์กลางที่จะนำโครงการการใช้จ่ายต่าง ๆ มาพิจารณาเปรียบเทียบกัน ได้ผลที่ตามมาก็คือ ความสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากรการบริหาร

2. จะต้องถือหลักพัฒนา กล่าวคือ พยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศในทุกๆ ด้านอย่างเต็มที่โดยในด้านงบประมาณรายจ่ายนั้น จะต้องมีการบริหารและควบคุมให้การใช้จ่ายเป็นไปในลักษณะที่คุ้มประโยชน์ที่สุด โดยต้องระมัดระวังมิให้มีการใช้งบประมาณประจำ (Current Expenditure) พร้อมดำเนินการมากเกินไป ขณะเดียวกันควรจะใช้จ่ายไปในด้านงบประมาณการลงทุน (Capital Expenditure) ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ เพราะการใช้จ่ายสำหรับการลงทุนนั้นจะก่อให้เกิดผลผลิตต่อการพัฒนาประเทศ สำหรับในด้านงบประมาณรายรับ ก็ต้องถือหลักพัฒนาด้วยเช่นกัน

3. จะต้องถือหลักประหยัด ทั้งในด้านงบประมาณรายจ่ายและรายรับ กล่าวคือ ในด้านงบประมาณรายจ่าย จะต้องพยายามให้การใช้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ ในงบประมาณของรัฐบาลเป็นไปตามความจำเป็นและได้ผลเต็มที่ สำหรับในด้านการจัดหารายรับก็ต้องยึดถือหลักประหยัดเช่นเดียวกัน โดยพยายามให้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรายรับให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้

4. จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสม โดยทั่วไประยะเวลาของงบประมาณมักจะมีกำหนด 1 ปี ซึ่งเรียกว่า "ปีการคลัง" หรือ "ปีงบประมาณ" แต่บางประเทศอาจทำงบประมาณปีละ 2 ครั้ง หรือบางประเทศอาจทำงบประมาณครั้งละ 2 ปี ทั้งนี้ย่อมขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละประเทศไป

นอกจากคุณลักษณะที่สำคัญทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีนักวิชาการได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณลักษณะของเอกสารงบประมาณที่ดีควรจะต้องประกอบด้วย คุณลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย เช่น

1. จะต้องมีความชัดเจน (Clarity) ถูกต้องและเชื่อถือได้ (Accuracy and Reliability) ในข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับฐานะขององค์การ
2. จะต้องเปิดเผย (Publicity) ได้ว่าองค์การจะใช้จ่ายอะไร ทำอะไร มีเป้าหมายอะไร
3. จะต้องมีความซื่อสัตย์ (Integrity) ในด้านเหตุผลของการจัดสรรงบประมาณ
4. จะต้องมีความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการบริหารงบประมาณ และ
5. จะต้องปรากฏแต่เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับเงินหรืองบประมาณเท่านั้น (Exclusiveness) ไม่ควรรวมตัวบทกฎหมาย หรือรายละเอียดอื่นใดที่ไม่เกี่ยวกับงบประมาณ

หลักการงบประมาณ

สำหรับหลักการงบประมาณที่ได้ออกมาจากหลักพัฒนาและหลักประหยัดตามคุณสมบัติของงบประมาณที่ดีแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงหลักการอื่น ๆ ด้วย (ปีวย อิงภรณ์, 2522: 13-17 และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2537: 470) ดังนี้

1. **หลักคาดการณ์ไกล (Foresight)** การจะทำอะไรจะใช้เงินในปีใดเท่าใดต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ไม่ใช่ว่าต้องการจะใช้เงินอย่างไร ก็เพียงหาเงินจากแหล่งต่าง ๆ โดยไม่คำนึงว่ามือนุมัติไว้ในงบประมาณหรือไม่

2. **หลักประชาธิปไตย (Democracy)** ต้องให้ราษฎรผู้เสียภาษีมีส่วนร่วมรู้เห็น และให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายได้และรายจ่าย ในประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยพอสมควร รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบธรรมก็เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาและอนุมัติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีอากรและการจ่ายเงิน

3. **หลักดุลยภาพ (Balance)** งบประมาณควรจะสมดุลย์กัน ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าต้องสมดุลย์ทุกปี บางปีอาจจะขาดดุลย์ บางปีอาจจะเกินดุลย์ ซึ่งจะขาดดุลย์หรือเกินดุลย์ก็ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก แต่เมื่อนำงบประมาณหลาย ๆ ปี รวมกันแล้วควรจะสมดุลย์ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ประเทศเกิดหนี้สินล้นพ้นตัว

4. **หลักสวัสดิประโยชน์ (Utility)** การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับทั้งในปัจจุบันและอนาคตเป็นหลัก ควรจะมีการจ่ายลงทุนไว้ให้มากพอเป็นส่วนสัดเหมาะสมกับรายจ่าย

5. **หลักยุติธรรม (Equity)** คือให้มีความยุติธรรม (มีศีลธรรมและความชอบธรรม) ทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย เช่น กรณีเงินรายได้จากการเก็บภาษี ต้องให้ยุติธรรมที่สุด คนมีรายได้มากก็ควรจะเสียภาษีมากกว่าคนจน เป็นต้น

6. **หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)** หลักนี้เกี่ยวกับวิธีการควบคุมงบประมาณ ทั้งรายได้และรายจ่ายให้ถูกต้อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการทุกแห่งทั้งที่มีหน้าที่เก็บเงินและจ่ายเงิน กระทรวง การคลังและสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ดูแลและส่งเสริมให้เกิดสมรรถภาพ ในการกระทำกิจกรรมหนึ่งให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์มากที่สุด (ไกรบุทธิ์ ชีรตยานันท์, 2533: 73)

สมิท บุชชานัน และ ฟลาวเวอร์ (Smith Buchanan and Flowers อ้างใน พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2532: 27) เสนอไว้ว่า การบริหารงบประมาณแผ่นดินที่ดีต้องมีหลักการ ดังนี้

1. มีการวางแผนการบริหารให้เป็น “อันหนึ่งอันเดียวกันกับการงบประมาณ” “executive programming and budgeting are the two side of the same coin”

2. มีความรับผิดชอบต่อนโยบายที่กำหนดไว้ คือ การแปลความจากนโยบาย (Policy Interpretation) ได้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของนโยบายนั้น ไม่ใช่การแปลความเข้าข้างตนเอง หมายถึงหน่วยงานที่ต้องการของงบประมาณเพื่อประโยชน์เฉพาะหน่วยงานโดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม

3. มีการจัดทำรายงาน (Reporting) คือ การรายงานการใช้งบประมาณ รายงานผลการปฏิบัติงานตามการใช้งบประมาณเพื่อที่สามารถตรวจสอบประสิทธิภาพได้

4. มีระบบบริหารงานที่ดีพอที่จะสามารถควบคุม อำนาจการ และมีอำนาจในการตรวจสอบ

5. มีกระบวนการงบประมาณที่หลากหลาย (Multiple Procedure) ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงผลที่จะได้รับมากกว่า

6. การจำแนกงบประมาณตามกิจกรรม จะสร้างความคล่องตัวในการบริหารงานงบประมาณมากกว่าการบริหารงบประมาณแบบรายการที่เคยใช้อยู่ในอดีต

7. มีความยืดหยุ่นของปีงบประมาณ ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดปีงบประมาณไว้แน่นอนแล้ว แต่ก็สามารถพิจารณาปรับได้ตามความเหมาะสม

8. มีการบริหารงบประมาณแบบสองทาง (Two Way Budget Organization) ซึ่งทำให้เกิดการสื่อสารแบบสองทางเกิดขึ้น

จะเห็นว่า คุณลักษณะของงบประมาณ เอกสารงบประมาณและหลักการขององบประมาณมีอยู่หลายประการ ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารและการวางแผนงบประมาณต้องพิจารณาจัดทำงบประมาณให้มีคุณลักษณะที่ดี ในด้านการใช้งบประมาณที่ต้องเป็นการพัฒนาด้วย นอกจากการประหยัดและการรวมศูนย์และมีหลักการที่สำคัญ ในการจัดสรรงบประมาณที่เป็นสารัตถประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดหารายได้เพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณแผ่นดินที่ยุติธรรม ส่วนการใช้จ่ายนั้นต้องคำนึงถึงความสมดุลย์ของงบประมาณ โดยพิจารณาความสมดุลย์ในระยะเวลาไกลได้ จึงจะถือว่าการงบประมาณนั้นมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนในการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน

ก่อนที่เอกสารงบประมาณจะผ่านกระบวนการและได้รับการอนุมัติตามขั้นตอนนั้น ย่อมต้องมีปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อทิศทางของงบประมาณ ซึ่งแรงผลักดันของแต่ละปัจจัยที่มีต่องบประมาณก็ไม่เท่ากัน รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสถานที่ด้วย ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ (ไพศาล ชัยมงคล, 2526: 31-34)

1. ปัจฉัยทางกฎหมาย (Legal Base)

ปัจฉัยทางกฎหมายนี้ ได้แก่ ด้วยกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือกฎใด ๆ ที่ เกี่ยวกับการงบประมาณในแง่ต่าง ๆ รากฐานทางกฎหมายนี้นับว่ามีความสำคัญมากเพราะทุกขั้นตอนของการงบประมาณถูกควบคุมโดยกฎหมาย

2. ปัจฉัยทางการเมือง (Political Base)

จะเห็นได้ว่างบประมาณได้รับการจัดทำขึ้นภายใต้บรรยากาศของการเมือง คั้งนั้นการไม่เข้าใจถึงความสำคัญและความจำเป็นของบทบาทของการเมืองย่อมจะทำให้งบประมาณล้มเหลว อย่างไรก็ตามลักษณะของกระบวนการทางการเมืองที่จะมีผลต่องบประมาณนั้นย่อมจะแตกต่างกันในแต่ละรัฐบาลและแต่ละประเทศ ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองที่ขึ้นมาเป็นผู้นำประเทศย่อมมีแนวนโยบายในการบริหารประเทศที่เด่นชัดต่างกันในแต่ละพรรค นโยบายนี้เองเป็นปัจฉัยที่สำคัญการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน

3. รากฐานทางการบริหาร (Administrative Base)

บทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการจัดทำและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณของประเทศสำหรับประเทศไทยคือ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง ถือเป็นรากฐานทางการบริหารที่สำคัญที่สุด ในระดับหน่วยงาน หมายถึง หน่วยที่ทำหน้าที่วางระบบบัญชี และระบบการบริหารงานบุคคลด้วย

4. รากฐานทางฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Base)

บทบาทโดยทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติในการงบประมาณ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทมากเพราะเป็นฝ่ายควบคุมหรืออนุมัตินโยบายในการบริหารของรัฐบาล โดยเฉพาะการให้ความเห็นชอบต่อรัฐบาลในเรื่องของงบประมาณที่จะนำไปใช้ในการบริหารประเทศ

5. รากฐานทางเศรษฐกิจ (Economic Base)

ในการทำงานงบประมาณนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการประมาณการถึงความต้องการของประเทศชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทราบถึงการรับและการจ่ายเงินของรัฐบาลในแต่ละปีว่าจะมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ระดับราคา การมีงานทำของประชาชน ผลผลิต การหมุนเวียนของปริมาณเงิน ดุลการค้า และดุลการชำระเงิน ฯลฯ นับเป็นเรื่องสำคัญ การทำงานงบประมาณจึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศด้วย

นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงฐานะทางการคลังของรัฐบาล หากไม่พิจารณาข้อนี้แล้ว งบประมาณที่กำหนดนี้อาจไม่สามารถจัดสรรเงินมาใช้ได้ตามต้องการ ทำให้เอกสารงบประมาณหมดความหมายไปในที่สุด (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537: 473)

6. รากฐานทางสังคม (Social Base)

ผู้ทำงานประมาณจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับลักษณะทางสังคมของประเทศ เช่น อัตราการอ่านออกเขียนได้หรือระดับการศึกษา ภาวะเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ฯลฯ เป็นต้น ลักษณะเหล่านี้จะต่อให้เห็นถึงโครงการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในด้านการศึกษา การสาธารณสุข และการสวัสดิการ เป็นต้น ดังนั้นหากผู้ทำงานประมาณไม่เข้าใจสถานการณ์ทางสังคมของประเทศ ตลอดถึงในแต่ละท้องถิ่นเป็นอย่างดีแล้ว การใช้จ่ายเงินงบประมาณก็ย่อมจะไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับความต้องการของสังคม

7. รากฐานทางประวัติศาสตร์ (Historical Base)

การที่มนุษย์เรามีแนวโน้มที่จะชอบรักษา "สถานะคงเดิม" (status quo) ไว้ก็อาจทำให้ปัจจัยทางประวัติศาสตร์เป็นสิ่งที่ผู้ทำงานประมาณคำนึงถึง ด้วยเหตุนี้การลดหรือเพิ่มงบประมาณนั้นขึ้นกับการใช้จ่ายในอดีตไม่น้อย อย่างไรก็ตามผู้ทำงานประมาณก็ต้องพยายามไม่ให้อยู่ในเงื่อนไขนี้ มิเช่นนั้นแล้วจะทำให้ขาดความริเริ่ม ความยืดหยุ่น และความสามารถที่จะปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน

8. รากฐานทางการประมาณการ (Projective Base)

รากฐานนี้ตรงกันข้ามกับรากฐานที่กล่าวในหัวข้อที่แล้ว เพราะเป็นเรื่องของสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในอนาคต หรือเป็นเรื่องของการวางแผนระยะยาวไว้ล่วงหน้า ซึ่งถ้าจะให้ได้รับประโยชน์สูงสุดแล้ว จะต้องนำเอาปัจจัยที่เหมาะสมทุกปัจจัยเข้ามาร่วมพิจารณา

แม้จะเป็นการยากจะมีโช่น้อยในอันที่จะให้ผู้ทำงานประมาณเข้าใจรากฐานหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนในการกำหนดงบประมาณของรัฐบาลได้ทุกประการ แต่ในขณะเดียวกัน หากขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้เพียงพอแล้ว การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลก็ไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้เพราะหลักการทั้ง 8 ประการ จะเกี่ยวข้องอยู่ในทุก กระบวนการงบประมาณ ซึ่งมีส่วนคาบเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังจะเห็นได้จากการดำเนินงานในขั้นตอนการจัดสรรและกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปี แสดงถึงแนวทางซึ่งโครงการต่าง ๆ มีส่วนช่วยให้บรรลุเป้าหมายการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งได้มาจากการใช้รากฐานทางสังคมและเศรษฐกิจในการวางแผน รวมไปถึงรากฐานในการประมาณการด้วย ดังนั้นหากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนไปต้องมีการปรับโครงการงบประมาณใหม่ทันที (สุทธิ สิงห์เสนห์, 2522: 4)

หลักการทั้ง 8 ประการที่กล่าวมานี้ นอกจากการวางแผนงบประมาณแผ่นดินระดับรัฐบาลแล้ว ในระดับหน่วยงานหลักการเหล่านี้ยังคงมีบทบาทที่สำคัญต่อการงบประมาณ รวมทั้งปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการวางแผนนโยบายและทิศทางการสนับสนุนงบประมาณ แบบนโยบาย

การบริหารประเทศยังมีผลต่อบทบาทหน่วยงานในการกำหนดงบประมาณด้วย รวมไปถึงรูปแบบของงบประมาณ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในเรื่องของพัฒนาการของระบบงบประมาณในประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงจัดระบบงบประมาณที่แตกต่างกันไปตามยุคสมัยการปกครอง รวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติเงินกระทั่งมาถึงระเบียบเบิกจ่ายงบประมาณส่วนแล้วแต่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบและกระบวนการงบประมาณที่จะให้มีความควบคุมการงบประมาณที่ยืดหยุ่นหรือควบคุมอย่างเข้มงวด การสร้างกฎระเบียบนี้จะมีผลอย่างไรเห็นได้ชัดในกระบวนการบริหารงบประมาณถึงการตรวจสอบการใช้งบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ

คำว่า “กระบวนการงบประมาณ” มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “วงจรงบประมาณ” หรือ “วิธีการงบประมาณ” ซึ่งหมายถึงลำดับของกิจกรรม ตั้งแต่หน่วยงานเสนอของบประมาณจนกระทั่งได้รับอนุมัติงบประมาณ จะครอบคลุมการกำหนดแผนตามต้องการในเรื่องบุคลากร วัสดุ และเงินที่ใช้ในการดำเนินงานการจัดทำค่าของบประมาณ การพิจารณาค่าของบประมาณ การจัดทำเอกสาร การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การใช้จ่าย การควบคุม ตรวจสอบและรายงานผลการใช้งบประมาณ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537: 530 เตรี สุขสถาพร, 2534: 36 และ Sherwood, 1954: 10-11)

โดยทั่วไปแล้วเมื่อกล่าวถึงขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณจะประกอบด้วย 3 ขั้นตอน (ไพศาล ชัยมงคล, 2526: 52) คือ (1) การจัดทำหรือการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) (2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) (3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) สำหรับในประเทศไทยได้มีพัฒนากระบวนการงบประมาดังกล่าวโดยมีกิจกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยแยกเป็น 4 ขั้นตอน (เตรี สุขสถาพร, 2534: 36-38 และ พนมทินกร ณ อยุธยา, 2532: 10)

1. การจัดเตรียมงบประมาณ

เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป โดยประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญต่อเนื่องกันดังนี้

1.1 การแจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำงบประมาณประจำปี

1.2 การกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง อันได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.3 การจัดทำประมาณการรายรับและค่าของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ

1.4 การพิจารณาค่าของงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้โดยสำนักงบประมาณและการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณประจำปี

1.5 การเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา

2. การอนุมัติงบประมาณ

ในขั้นนี้ จะเป็นการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมทั้งเอกสารงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินจะต้องดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของรัฐสภาซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละสภา เพื่อพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลเสนอ ก่อนที่จะนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

3. การบริหารงบประมาณ

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และวิธีการที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2518 หนังสือกระทรวงการคลังต่าง ๆ

4. การติดตาม ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

สำนักงบประมาณจะทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน งาน/โครงการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรและได้ผลประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่าต่อการลงทุนหรือไม่

ซึ่งในขั้นตอนนี้ พนม ทินกร ณ อยุธยา (2532: 10) เรียกว่า การควบคุมการใช้งบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยใช้การควบคุมโดยระบบบัญชี เช่น บัญชีประมาณการรายได้ บัญชีประมาณการรายจ่าย บัญชีเงินประจำงวด บัญชีเงินสำรอง เป็นต้น

ในระดับหน่วยงานกระบวนการงบประมาณจะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล หากเป็นสถาบันอุดมศึกษา (Durward Long, 1980: 30) หลังจากที่มีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถาบันแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องได้ยกร่างค่าของงบประมาณ เรียกว่า เป็นขั้นเตรียมการจัดทำงบประมาณ ขั้นตอนนี้จะเป็นการเชื่อมโยงแผน

พัฒนามาสู่แผนงบประมาณ ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลจากผลงานวิจัยปฏิบัติการ งานวิจัยสถาบัน มาประกอบการพิจารณา จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประมาณการจำนวนนักศึกษา จากการศึกษา คณะวิชา เสนอการเปิดสอนหลักสูตรโดยแต่ละคณะเป็นผู้สอน เช่นเดียวกับกับกิจกรรมอื่น ๆ แล้วข้อมูลทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านวางแผนกับด้านวิชาการจะถูกนำมาย่อรวมกันเป็นรูปของแผนการขออนุมัติงบประมาณ (Durward Long, 1980: 30) จากสภาสถาบันผ่านกระบวนการวิเคราะห์ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนและงบประมาณก่อนการประกาศใช้เพื่อเข้าสู่การบริหารงบประมาณ โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการและมีการรายงานติดตามผลเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการวางแผนปีต่อไป

ส่วนที่สอง รูปแบบของงบประมาณ

การพิจารณากำหนดรูปแบบของงบประมาณต่างๆ นั้นได้ใช้หลักบทบาทของงบประมาณ ในด้านการบริหารเป็นเครื่องแบ่งรูปแบบงบประมาณซึ่งสามารถแยกได้เป็น 4 ประเภท คือ รูปแบบงบประมาณเพื่อการควบคุม เพื่อการจัดการ เพื่อการวางแผนและเพื่อการจัดสรรทรัพยากร

1. รูปแบบงบประมาณเพื่อการควบคุม (Control Oriented) เป็นรูปแบบงบประมาณที่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารได้อย่างเข้มงวด คือ งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) เป็นงบประมาณแบบประเพณี (Traditional Budget) (Schick, 1970: 245) มีลักษณะที่สำคัญและข้อดีข้อเสีย (ไพศาล ชัยมงคล, 2526: 35-40 และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2537: 512-513) ดังนี้

1.1 บทบาทของงบประมาณแบบแสดงรายการ

1.1.1 เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหาร งบประมาณแบบแสดงรายการทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงานและตามลักษณะการใช้จ่ายอย่างละเอียด อาจกล่าวได้ว่าเป็นงบประมาณที่ให้อำนาจการควบคุมแก่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มากที่สุดในรูปแบบงบประมาณทั้งหมด การควบคุมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริต การใช้งบประมาณในทางที่ไม่ถูกต้อง และป้องกันการใช้จ่ายสิ้นเปลือง

1.1.2 เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ งบประมาณแบบแสดงรายการแสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินในฐานะทรัพยากรการบริหารในด้านต่างๆ ของรัฐ การแจกแจงรายละเอียดแต่ละรายการ การแยกค่าใช้จ่ายตามหมวดหมู่อย่างเป็นระเบียบ ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างเข้มงวดและป้องกันการทุจริต

1.2 ลักษณะสำคัญของงบประมาณแบบแสดงรายการ

1.2.1 การจำแนกหมวดหมู่ของค่าใช้จ่ายอย่างละเอียด งบประมาณแบบแสดงรายการมีการแยกค่าใช้จ่ายออกตามหมวดหมู่ เช่น หมวดค่าจ้างเงินเดือน หมวดที่ดิน สิ่งก่อสร้าง หมวดวัสดุ หมวดครุภัณฑ์ ฯลฯ และแต่ละหมวดก็ยังสามารถเป็นรายละเอียดย่อยอีก เช่น หมวดวัสดุ อาจแบ่งออกเป็นวัสดุสำนักงาน เช่น กระดาษ ขางลบ ที่เย็บกระดาษ วัสดุก่อสร้างเช่น อิฐ ตะปู ไม้ หรือหมวดครุภัณฑ์ ก็ยังสามารถแยกรายละเอียดออกเป็นครุภัณฑ์สำนักงาน ครุภัณฑ์ยานพาหนะ เป็นต้น เรียกว่า จำแนกตามลักษณะของการใช้จ่าย (Objects of Expenditure) และแยกตามรายจ่ายของหน่วยงาน (Organization Classification) โดยแสดงว่าหน่วยงานใดได้งบประมาณจำนวนเท่าใด (Schick, 1970: 245)

1.2.2 การโอนค่าใช้จ่ายระหว่างหมวดหมู่ทำได้ยาก ตามหลักการ ค่าใช้จ่ายของแต่ละหมวดหมู่ที่กำหนดไว้และได้รับอนุมัติแล้ว จะไม่สามารถโอนไปใช้ในหมวดหมู่อื่นได้ และแม้ในหมวดเดียวกันก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายได้เช่นกัน เช่น จะนำเงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายเป็นเงินเดือนผู้อำนวยการ ไปจ้างนักการภารโรงแทนไม่ได้ จะเห็นได้ว่า แม้ประเภทของรายจ่ายจะเป็นประเภทเดียวกัน แต่การใช้จ่ายจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของหรือบุคคลนั้นเท่านั้น ในระยะหลังกฎหมายได้เปิดโอกาสให้เปลี่ยนแปลงรายการการใช้จ่ายได้บ้างในบางกรณีที่สำคัญ แต่ก็ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติตามขั้นตอนก่อนจึงจะเปลี่ยนโอนได้

1.3 ข้อดีและข้อเสียของงบประมาณแบบแสดงรายการ

1.3.1 ข้อดี

1) แสดงถึงรายละเอียดการใช้จ่ายอย่างชัดเจนและเป็นระเบียบ

งบประมาณแบบแสดงรายการมีการระบุการใช้จ่ายอย่างชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า ยังคงเป็นรูปแบบของงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับงานบางประเภทที่ต้องการควบคุมการใช้จ่ายอย่างละเอียดรอบคอบ และถึงแม้แนวคิดของงบประมาณจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นงบประมาณที่เน้นการจัดการงบประมาณที่เน้นการวางแผน หรือการแก้ไขข้อจำกัดทางทรัพยากร แต่งบประมาณแบบแสดงรายการยังคงมีใช้อยู่ และยังคงเป็นประโยชน์ทั้งสำหรับผู้ควบคุมและผูปฏิบัติ รวมทั้งยังสามารถนำมาเปรียบเทียบสถิติค่าใช้จ่ายตามรายการในแต่ละปีและระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ได้ สำหรับประเทศไทยการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามรายการได้แบ่งออกเป็น 7 หมวด คือ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น

2) ง่ายต่อการจัดทำและการทำความเข้าใจ งบประมาณแบบแสดงรายการจัดทำได้ง่ายกว่างบประมาณรูปแบบอื่น สามารถใช้ระบบบัญชีงบประมาณรูปแบบเดียวกันได้ทุกหน่วยงาน นอกจากนั้นยังง่ายกว่าสำหรับการทำความเข้าใจ สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่าหน่วยงานต่าง ๆ จะนำเงินไปใช้จ่ายในเรื่องใดบ้าง เพราะการเปรียบเทียบสถิติ ค่าใช้จ่ายในแต่ละปีระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ได้โดยง่ายขึ้น

1.3.2 ข้อเสีย

1) ขาดความยืดหยุ่น งบประมาณแบบแสดงรายการที่ได้รับอนุมัติแล้ว จะถูกนำไปใช้ได้เฉพาะในรายการที่ระบุ ไม่สามารถนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติเป็นพิเศษ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน เพราะในกรณีฉุกเฉิน การรออนุมัติก่อนจึงจะดำเนินการได้เป็นการสิ้นเปลืองเวลา และเป็นผลเสียต่องานนั้น ๆ ได้

2) ยากต่อการประเมินผลงาน ทั้งนี้เพราะเป้าหมายไม่ชัดเจน งบประมาณแบบแสดงรายการเน้นเฉพาะปัจจัยนำเข้า โดยมีได้กล่าวถึงเป้าหมายในการป้อนปัจจัยนำเข้านั้นว่าป้อนเข้าเพื่อให้ได้ผลงานได้ออกมา ทำให้ประชาชนไม่อาจทราบได้ว่าการใช้จ่ายของรัฐได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมในรูปแบบใดบ้าง ทำให้ดูเหมือนเป็นการใช้จ่ายเงินอย่างไม่มีเป้าหมายแน่นอน

3) ขาดความเชื่อมโยงกับแผนงาน ทั้งนี้เพราะมุ่งเน้นแต่การจัดสรรเป็นสำคัญมิได้มุ่งเป็นที่วัตถุประสงค์ เป้าหมายและแผนงานพัฒนาประเทศโดยรวม ทำให้การจัดสรรงบประมาณและการวางแผนขาดความเชื่อมโยงเป็นอันหน้าอันเดียวกัน

2. รูปแบบงบประมาณเพื่อการจัดการ (Management Oriented) เป็นรูปแบบงบประมาณที่ฝ่ายบริหารสามารถจัดการกับทรัพยากรตามผลงานหรือกิจกรรมซึ่งเรียกกันไปต่าง ๆ เช่น งบประมาณตามหน้าที่ (Functional Budget) งบประมาณตามกิจกรรม (Activity Budget) งบประมาณตามผลการปฏิบัติงาน (Performance Budget) และงบประมาณตามโครงการ (Program Budget) โดยมีแนวความคิดที่ให้ความสำคัญที่งานที่จะทำมากกว่าการจัดหาทรัพยากรมาป้อน งบประมาณแบบนี้จึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ การแยกพันธกิจกิจกรรมและการวัดผลงานและการรายงานผล (Schick, 1970: 44 อ้างใน ชัยยุทธ ศิริสุทธิ, 2529: 19) งบประมาณแบบนี้มีการใช้กว้างขวางในสหรัฐอเมริกา ประมาณ ค.ศ. 1930 สมัยที่แฟรงกลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) เป็นประธานาธิบดี โดยใช้ครั้งแรกที่กระทรวงกลาโหม ส่วนประเทศไทยได้ใช้ งบประมาณแบบนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2502 หลังการปฏิวัติ (พวงมณี ชัยเสรี, 2532: 17) งบประมาณแบบนี้มีลักษณะที่สำคัญและข้อดีข้อเสีย (Burkhead, 1956: 142 อ้างในสุธี สิงห์เสนห์, 2522: 10 และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2537: 515-517) ดังนี้

2.1 บทบาทของงบประมาณแบบเน้นการจัดการ

งบประมาณตามการปฏิบัติงานให้ความสำคัญต่อการประสานงาน การวางแผน และควบคุมให้เป็นไปตามแผนงานหรือเป้าหมาย มีข้อสังเกตอยู่ว่า “การควบคุม” ยังคงมีอยู่ หากมิใช่เป็นลักษณะของการควบคุมเพื่อตรวจตราว่า “ใช้ทรัพยากรเพื่ออะไร” แต่เป็นการตรวจตราว่า “ใช้แล้วได้ผลตามประสงค์หรือไม่” นั่นคือ มุ่งให้การใช้จ่ายเป็นเครื่องมือไปสู่เป้าหมาย มิใช่เป้าหมายในงบประมาณเองดังที่เคยเป็นมา งบประมาณแบบผลงานนี้มุ่งพิจารณาในแง่ผลงาน โดยดูว่าการใช้จ่ายของรัฐมีประสิทธิภาพหรือมีความประหยัดมากน้อยเพียงไร

อาจสรุปบทบาทของงบประมาณแบบแสดงผลงานได้ดังนี้

2.1.1 เป็นเครื่องมือในการจัดการ ในระยะหลังภาระหน้าที่ของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น การจะพิจารณาจัดทำงบประมาณแบบแสดงรายการโดยละเอียดจึงเป็นไปได้ รัฐจึงมุ่งเน้นผลงานที่ได้แทนการแจกแจงรายละเอียดการใช้จ่าย เอกสารงบประมาณชนิดแสดงผลงานหรือผลการปฏิบัติงาน จะสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการจัดการได้ เพราะงบประมาณในรูปแบบนี้จะแสดงให้เห็นถึงแผนงาน กิจกรรม โครงการ ประกอบรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย เวลาและเป้าหมายที่กำหนด ทำให้สามารถประสานแผนหรือกิจกรรมหรือโครงการยังผลให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดสรรทรัพยากรทั้งเงินและคนได้อย่างเหมาะสม

2.1.2 เป็นเครื่องมือแสดงการบรรลุผลงานของงานหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ของรัฐ งบประมาณของรัฐนั้นมีค่าใช้จ่ายเพื่อขออนุมัติค่าใช้จ่ายตามหมวดหมู่ต่าง ๆ เท่านั้น แต่ควรจะสามารถใช้เป็นเครื่องมือแสดงให้เห็นว่าจะใช้จ่ายเงินเหล่านั้นเพื่อบรรลุเป้าหมายใดและโดยวิธีการใดด้วย ซึ่งหมายความว่างบประมาณจะมีได้แสดงให้เห็นแต่เพียงปัจจัยนำเข้า แต่ยังสามารถแสดงได้ด้วยว่าปัจจัยนำเข้าเหล่านั้นจะก่อให้เกิดผลงานหรือปัจจัยนำออกในประการใด รูปแบบงบประมาณแสดงผลการปฏิบัติงานมีความสอดคล้องกับลักษณะการพัฒนางานด้านอื่นของรัฐ โดยเฉพาะในภาคเอกชนซึ่งเน้นการมีประสิทธิภาพในการผลิตจากการเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออกที่ได้เป็นสำคัญ

2.1.3 เป็นเครื่องมือวิเคราะห์และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ รัฐควรจะใช้งบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจได้ โดยคาดการณ์ผลของการดำเนินการตามกิจกรรมตามโครงการนั้น ๆ ได้

2.2 ลักษณะสำคัญของรูปแบบงบประมาณแบบแสดงผลการปฏิบัติงานผลงาน

2.2.1 เน้นงานและเป้าหมายของงาน งบประมาณแบบแสดงผลการปฏิบัติงานจะมีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าโดยจะใช้ระยะเวลา 1 ปีเป็นเกณฑ์ เป้าหมายนี้จะทำให้ประเมินผลการปฏิบัติงานได้ทุกระยะ เป็นการคำนึงถึงผลของงานมากกว่าจะคำนึงถึงทรัพยากรที่

ใช้งบประมาณแบบแสดงรายการมุ่งเน้นค่าใช้จ่ายในแต่ละหมวดหมู่โดยไม่คำนึงถึงเป้าหมาย แต่
 งบประมาณแบบแสดงผลการปฏิบัติงานใช้เป้าหมายเป็นตัววัดและมุ่งชี้ให้เห็นว่า เพื่อให้บรรลุ
 เป้าหมายหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานนั้น ๆ จะต้องใช้เครื่องมือ ซึ่งคือเงินค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด
 และจากการเน้นเป้าหมายเป็นตัวนำนี้เอง การจำแนกงบประมาณจึงจำแนกออกโดยยึดลักษณะงาน
 เป็นหลัก มิได้ให้ความสำคัญแก่หน่วยงานแต่ละหน่วยเช่นที่เคย เช่น จะแยกออกเป็นงานด้านการ
 ศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งแต่ละด้านก็แยกออกเป็นแผนงาน โครงการ และ
 กิจกรรมตามลำดับโดยทุกระดับการดำเนินการจะมุ่งไปสู่เป้าหมายหลักที่ได้มีการกำหนดไว้
 ล่วงหน้าแต่แรก

2.2.2 ระบุค่าใช้จ่ายต่อหน่วยเพื่อการวัดผลงาน การแสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วย
 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถวัดผลการดำเนินงานได้ว่ามีประสิทธิภาพมากมายเพียงไร บรรลุ
 วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ เช่น การคำนวณหาค่าใช้จ่ายในการถ่ายเอกซเรย์ 1 ครั้งของ
 โรงพยาบาลหรือการคำนวณหาค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมถนนด้วยดินลูกรังในระยะทาง 1 กิโลเมตร
 อย่างไรก็ตามต้องมีวิธีการวัดผลการดำเนินงานที่ดีจึงจะสามารถวัดผลของงานได้ การคิดค่าใช้จ่าย
 ต่อหน่วยนี้ใช้วิธีการระบบบัญชีต้นทุนในเชิงปริมาณ (Quantitative Data Measuring)

2.3 ข้อดีและข้อเสียของงบประมาณแบบแสดงผลการปฏิบัติงาน

2.3.1 ข้อดี

1) ในการจัดทำงบประมาณหน่วยงานต่าง ๆ จัดทำได้ง่ายขึ้น เป็นการจัด
 เตรียมการใช้จ่ายอย่างมีแผน และดำเนินการตามเป้าหมายหลักที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว
 นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพราะเป็นการจัดทำงบประมาณตาม
 เป้าหมายหลักเดียวกัน

2) ในการพิจารณางบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาได้ง่ายขึ้น เพราะ
 งบประมาณได้แสดงถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน รวมทั้ง
 แสดงให้เห็นถึงเครื่องมือซึ่งคือค่าใช้จ่ายเพื่อให้เป้าหมายนั้นบรรลุผล

3) ในการอนุมัติงบประมาณสามารถแสดงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่าง
 ผลงานที่ได้รับและค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปสำหรับโครงการ แผนงาน หรือกิจกรรมได้ ซึ่งความสัมพันธ์
 นี้ไม่อาจเห็นได้จากงบประมาณแบบแสดงรายการ

4) ในการบริหารงบประมาณ มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายมากกว่า
 งบประมาณแบบแสดงรายการ เพราะเป็นการควบคุมผลงานหรือสิ่งที่จะได้รับ มิใช่ควบคุมการจัด
 ซื้อของหรือบริการแต่ละรายการและสามารถประเมินผลการดำเนินงานได้ทุกระดับและในทุกระดับ
 งานของรัฐ

2.3.2 ข้อเสีย

1) กิจกรรมหรืองานของรัฐบางอย่างไม่สามารถวัดผลงานต่อหน่วยได้ชัดเจนในเชิงปริมาณ การกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยจึงเป็นไปได้ยาก เช่น การสร้างสวนสาธารณะสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจเพื่อสุขภาพที่ดีขึ้น ไม่สามารถกำหนดหน่วยสุขภาพจิตที่ดีขึ้นนั้นได้ ซึ่งอาจยังผลให้ไม่สามารถวัดผลงาน บางครั้งผลกระทบของงาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้พิจารณาความคุ้มค่าในการลงทุนได้อย่างถูกต้องตรงกับความเป็นจริง

2) การกำหนดมาตรฐานสำหรับวิธีการกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยเป็นสิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วยในการจัดทำงบประมาณแบบแสดงผลการปฏิบัติงาน เพราะหากแต่ละหน่วยงานกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยด้วยวิธีการต่างกัน อาจมีผลให้เกิดการเบี่ยงเบนในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้

3) ระบบบัญชีรัฐบาลจะต้องสอดคล้องกับการนำงบประมาณแบบแสดงผลการปฏิบัติงานมาใช้ด้วย โดยเฉพาะระบบบัญชีที่สามารถคำนวณหาต้นทุนราคาต่อหน่วย และมีมาตรการในการวัดงานที่ได้ด้วย

การนำงบประมาณแบบแสดงผลงานมาใช้ แสดงให้เห็นว่าได้เริ่มมีการเน้นการรวบรวมข้อมูลและการวางแผนงานในการจัดทำงบประมาณ อาจกล่าวได้ว่านี่คือจุดนำไปสู่รูปแบบงบประมาณเพื่อการวางแผน หรือที่เรียกว่า งบประมาณแบบ พืพิบิเอส

3. รูปแบบงบประมาณเพื่อการวางแผน (Planning Oriented)

รูปแบบงบประมาณที่พัฒนาต่อมาจากรูปแบบงบประมาณแบบแสดงผลการปฏิบัติงานและรูปแบบงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยการนำเอาการวางแผนระยะยาวเข้ามาควบคุมผลสำเร็จของงาน เรียกว่า เป็นรูปแบบงบประมาณที่คำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล (อิสระนิติทัศน์ประกาศ, 2527: 24) รูปแบบงบประมาณแบบนี้เรียกว่า รูปแบบงบประมาณแบบวางแผนแผนงาน (Planning Programming Budget) ใช้แนวคิดเชิงระบบในการจัดระบบงบประมาณ (จรัสสุวรรณมาลา, 2528: 7) งบประมาณแบบนี้ใช้เป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1963 ในสมัยประธานาธิบดี ลินคอล์น บี จอห์นสัน (Lincoln B. Johnson) หน่วยงานแรกที่ใช้ก็คือกระทรวงกลาโหม ภายใต้การนำของ นายแมคคานามารา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมขณะนั้น (Wildavsky, 1975: 253) สำหรับประเทศไทยสำนักงานงบประมาณได้นำเอามาใช้ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2525 (ปติ จุณณานนท์, 2527: 2) โดยมีลักษณะสำคัญข้อดีข้อเสีย (ไพศาล ชัยมงคล, 2526: 42 อิสระนิติทัศน์ประกาศ, 2527: 19-29 และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537: 518-522) ดังนี้

3.1 บทบาทของงบประมาณในการวางแผน

3.1.1. แสดงถึงการผสมผสานกันอย่างมีระบบระหว่างการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ งบประมาณแบบเน้นการวางแผนซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า งบประมาณ พีพีบีเอส เป็นรูปแบบของงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานหรือปัจจัยนำออกแล้ว ในขั้นการพิจารณาวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อให้ได้ปัจจัยนำเข้าที่ดีที่สุดสำหรับปัจจัยนำออกพึงประสงค์ที่สอดคล้องกับแผนงานที่กำหนดไว้ เป็นการมองการดำเนินงานในระยะยาวกว่า 1 ปี โดยการกำหนดโครงสร้างแผนงานหลักเพื่อกำกับหรือเป็นแนวทางในการกำหนดงาน/โครงการ/กิจกรรมให้สอดคล้องสืบเนื่องกัน

ลักษณะดังกล่าวข้างต้นของงบประมาณแบบ พีพีบีเอส แสดงให้เห็นถึงว่า ได้มีการเชื่อมโยงกันอย่างมีระบบระหว่างการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณ โดยพิจารณาถึงการวางแผน การแปลแผนและการจัดสรรทรัพยากร งบประมาณระบบนี้ให้ความสำคัญในเรื่องของการวางแผนเพราะการวางแผนที่ดีจะช่วยทำให้การตัดสินใจกับผลที่ตามมามีความเป็นไปได้และการวางแผนยังเป็นเสมือนอำนาจในการควบคุมอนาคตด้วยการกระทำในปัจจุบัน (Wildavsky, 1975: 255) ลักษณะสำคัญของการวางแผนนั้นอาจกล่าวได้ว่าประกอบด้วยส่วนประกอบต่อไปนี้คือ

- 1) ความมีเหตุผลของการเลือกทางเลือก
- 2) เป้าหมายและวัตถุประสงค์
- 3) วิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นั้น
- 4) การมองไปข้างหน้าสู่ออนาคต

เมื่อพิจารณาส่วนประกอบทั้ง 4 ประการของการวางแผน จะเห็นได้ว่างบประมาณแบบพีพีบีเอส ได้นำส่วนประกอบทั้ง 4 มาใช้ในการจัดทำงบประมาณอย่างครบถ้วน มีการกำหนดทางเลือก เน้นความสำคัญของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ รวมตลอดถึงวิเคราะห์หาวิธีการที่ดีที่สุดเพื่อไปสู่เป้าหมายนั้นและเป็นระบบงบประมาณที่เน้นอนาคตเพราะกำหนดให้มีการวางแผนล่วงหน้าในระยะยาวเกินกว่า 1 ปี

นอกจากนั้น พีพีบีเอส ยังแสดงให้เห็นถึงการวางแผนอย่างมีระบบ ด้วยการกำหนดให้มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 องค์ประกอบ (บตี จุณณานนท์, 2527: 4) (1) โครงสร้างแผนงาน ซึ่งประกอบไปด้วยแผนงานหลัก (Program Categories) แผนงานรอง (Program Subcategories) และหน่วยกิจกรรมหรือกิจกรรม (Program Element) มีการจัดลำดับวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการตามโครงสร้างแผนงาน วัตถุประสงค์เหล่านี้สนับสนุนซึ่งกันและกัน ประสานสอดคล้องอย่างเป็นระบบหรืออย่างมีผู้เรียกว่า มีความสำคัญสัมพัทธ์ (Relative Importance) ซึ่งหากมองภาพรวมก็จะเห็นได้ถึงความพยายามในการจัดระบบการดำเนินงานของรัฐให้กิจกรรม

ต่าง ๆ ประสานประโยชน์ ลดความซับซ้อนด้วยการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังและเลือกเฉพาะกิจกรรมเหมาะสมที่สุดที่จะทำให้เป้าหมายหลักบรรลุผล (2) การวิเคราะห์ในเชิงการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผลของทางเลือกต่าง ๆ ที่นำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้ (อิสระนิติบัญญัติประกาศ, 2527: 25) (3) ระบบข้อมูลข่าวสารที่จะเอื้อประโยชน์ในการวิเคราะห์กำหนดเป้าหมายและการติดตามประเมินผลเพื่อพัฒนามาตรฐานผลงานและหรือวัดผลประเมินผลสำเร็จได้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2525: 183-184)

3.1.2 เป็นเครื่องมือช่วยให้ฝ่ายบริหารตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

งบประมาณแบบพีพีบีเอส เน้นความพยายามที่จะนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจให้มากที่สุด อาจกล่าวได้ว่า ได้มีความพยายามนำเอาเทคนิคอย่างน้อยที่สุด 5 วิธีมาใช้ในการจัดทำงบประมาณในรูปแบบนี้ ซึ่งได้แก่ การวิจัยเชิงปฏิบัติการ การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ การศึกษาเชิงระบบ การยึดหลักความเป็นไปได้ และการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้ลักษณะสำคัญที่ตีประการหนึ่งของพีพีบีเอสก็คือ การเน้นการประเมินผลของการดำเนินงาน/โครงการในช่วงการบริหารงบประมาณ เพื่อพิจารณาผลได้ความคุ้มค่า ค่าใช้จ่าย และโอกาสเล็กน้อยของผลที่จะได้รับจากการดำเนินงานนั้นต่อไป ซึ่งขั้นตอนในการตรวจสอบการดำเนินการนี้ก็เอื้ออำนวยให้ฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับงาน/โครงการที่มีความสืบเนื่องได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยใช้ระบบสารสนเทศที่แสดงตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพในเชิงปริมาณและคุณภาพ (จรัส สุวรรณมาลา, 2528: 7-11)

3.2 ลักษณะสำคัญของงบประมาณแบบพีพีบีเอส

ปรัชญาสำคัญของงบประมาณแบบพีพีบีเอสคือ การที่สังคมสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างได้ผลนั้น เป็นผลจากการรู้ว่าสังคมต้องการอะไร นั่นคือวัตถุประสงค์ และจะสัมฤทธิ์ผลต่อกิจกรรมอะไร กิจกรรมใดใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและประหยัด คือปรัชญาสำคัญของงบประมาณแบบนี้ (สำนักงานงบประมาณ, 2530: 2) ที่มีลักษณะสำคัญดังนี้

3.2.1 เน้นการวางแผนล่วงหน้าในระยะยาว งบประมาณแบบพีพีบีเอสเน้น

เป้าหมายในอนาคตที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในช่วงระยะหลายปี ส่วนใหญ่แล้วนิยมใช้ช่วง 5 ปี ซึ่งแตกต่างจากงบประมาณแบบแสดงผลงานหรืองบประมาณแบบเน้นการจัดการซึ่งใช้ช่วงเวลาเพียง 1 ปีเท่านั้น แผนระยะยาวจะเป็นเสมือนการเชื่อมต่ออย่างมีประสิทธิภาพระหว่าง (1) เป้าหมายวัตถุประสงค์ ปัจจุบัน่าออกที่ได้ กับ (2) การใช้ทรัพยากร แผนระยะยาวซึ่งพัฒนาขึ้นจากส่วนประกอบโครงสร้างแผนงานนี้จะทำให้สามารถคาดหมายได้ถึงผลที่ได้จากการใช้ทรัพยากรจำนวนหนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หากปรากฏว่าแผนงานที่ได้รับอนุมัติไปแล้วไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ก็จะมีการปรับปรุงใหม่โดยการนำโครงการนั้น ๆ มาพิจารณาทบทวนได้ตลอด

เวลา ข้อดีประการหนึ่งของการวางแผนระยะยาว ได้แก่ การทำให้มองเห็นภาพสืบเนื่องไปจากงาน/โครงการในปัจจุบันประมาณปัจจุบันสามารถพิจารณาเตรียมการหรือกำหนดแนวทางสำหรับอนาคตไว้ได้ล่วงหน้า

แผนระยะยาวนี้จะรวมไปถึงการคำนวณค่าใช้จ่ายในระยะยาวทั้งหมดของโครงการด้วยซึ่งหมายความถึงการคำนวณค่าใช้จ่ายสำหรับทั้งโครงการตลอด 5 ปี การพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะพิจารณาอนุมัติเป็นรายปี แต่การกำหนดค่าใช้จ่ายล่วงหน้าจะทำให้สามารถพิจารณา ถึงภาระผูกพันที่จะมีมาในอนาคต

3.2.2 เน้นการระบุรายละเอียดของกิจกรรม หมายความว่า การแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรม วัตถุประสงค์ของกิจกรรมและผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากกิจกรรมนั้น ในการนี้หน่วยงานนี้จะต้องกำหนดหน่วยกิจกรรม (Unit of Activity) ขึ้นมา โดยพิจารณาความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ของหน่วยกิจกรรมกับโครงสร้างแผนงานหลัก ประมาณการทรัพยากรที่ใช้ ซึ่งให้เห็นถึงต้นทุนต่อหน่วยที่สามารถคำนวณได้ และประเมินผลได้ที่คาดหมายจากกิจกรรมนั้น

3.2.3 เน้นการวิเคราะห์ผลดีและผลเสียกับการเปรียบเทียบทางเลือก เป้าหมายพื้นฐานของการวิเคราะห์โครงการก็คือ เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายและผลสำเร็จที่คาดว่าจะได้ของโครงการ เพื่อช่วยให้การตัดสินใจของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะที่โครงสร้างแผนงานแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมกับผลสำเร็จที่จะได้รับการวิเคราะห์โครงการจะหมายถึงกระบวนการในการวินิจฉัยเพื่อค้นหาความคุ้มค่าของความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมและค่าใช้จ่ายรวมถึงความเป็นไปได้ของความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมและผลสำเร็จด้วยการวิเคราะห์จะช่วยให้สามารถประเมินค่ากิจกรรม ช่วยการเปรียบเทียบผลได้สุทธิของกิจกรรม/งาน/โครงการต่าง ๆ เพื่อแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะทำให้เป้าหมายสัมฤทธิ์ผล การวิเคราะห์ในประเด็นนี้มีใช้การประเมินผล เพราะการประเมินผลหมายถึงการพิจารณาความมีประสิทธิภาพของกิจกรรมหรืองานที่เป็นอยู่หรือมีอยู่แล้ว ขณะที่การวิเคราะห์หมายความว่า การตรวจสอบเพื่อหาความคุ้มค่าของกิจกรรม/งาน/โครงการที่คาดว่าจะดำเนินการ การวิเคราะห์นี้จะทำทั้งในลักษณะการวิเคราะห์ผลประโยชน์ ค่าใช้จ่าย และการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายประสิทธิผล

3.3 ข้อดีและข้อเสียของงบประมาณแบบพีพีบีเอส

3.3.1 ข้อดี

1) มีความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ด้วยระบบงบประมาณแบบพีพีบีเอส ซึ่งเน้นการวางแผนระยะยาว ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดเป้าหมายและกิจกรรมต่อเนื่องได้

2) ขจัดความซ้ำซ้อนของการดำเนินกิจกรรม ทั้งนี้เพราะเป็นการพิจารณาอย่างเป็นระบบและในแต่ละระดับของโครงสร้างแผนงานก็ได้มีการเลือกสรรแล้วว่า จะดำเนินการเฉพาะกิจกรรมที่ทำให้เป้าหมายสัมฤทธิ์ผลที่สุด กิจกรรมซ้ำซ้อนที่มุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกันจึงถูกตัดตอนลง กิจกรรม/งาน/โครงการต่าง ๆ ทั้งหมดจะมีความเป็นเอกภาพเพราะมุ่งไปสู่เป้าหมายหลักของโครงสร้างแผนงานหลักเดียวกัน เป็นการหลีกเลี่ยงการใช้ทรัพยากรอย่างสูญเปล่า

3) ทำให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างรอบคอบมากขึ้น เพราะมีการวิเคราะห์ด้วยการนำเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ นอกจากนี้การประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลาของการบริหารงบประมาณจะทำให้ปรับปรุง ขุดลึก หรือขยายงานได้ทันต่อเหตุการณ์

3.3.2 ข้อเสีย

1) การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลาง การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย การวางกรอบโครงสร้างแผนงานมาจากเบื้องบน ทำให้งบประมาณแบบพีพีเอส มีลักษณะของการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลาง ยังผลให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่ำลงมาขาดอิสระในการตัดสินใจ นอกจากนี้การรวมอำนาจการตัดสินใจในประเทศที่เน้นการปกครองแบบกระจายอำนาจ ลักษณะงบประมาณแบบรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลางอาจไม่เหมาะสมนัก เพราะอาจทำให้รัฐไม่อาจจัดบริการที่สนองความต้องการแท้จริงของประชาชนได้ ประเด็นปัญหานี้เห็นได้ชัดโดยเฉพาะเมื่อเป็นรัฐบาลต่างระดับเช่นสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะมีโอกาสเข้าใจปัญหาในระดับท้องถิ่นได้น้อยมาก และจึงเกิดปัญหาการสนองความต้องการได้ไม่ตรงจุด โครงสร้างแผนงานที่ดีและสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลางจึงมิได้หมายความว่าถึงผลงานที่มีประสิทธิภาพสมประสงค์หรือต้องตรงตามนโยบายเสมอไป

2) ปัญหาการกำหนดมาตรฐานในการรวบรวมข้อมูล จากพื้นฐาน โครงสร้างแผนงานที่เป็นเสมือนแนวทางในการกำหนดงาน/โครงการของหน่วยงานต่างระดับ จำต้องมีการวางระบบการรวบรวมข้อมูลให้เป็นมาตรฐานเดียวกันด้วยเพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบงาน/โครงการต่าง ๆ เหล่านั้น แม็โรเบิร์ต พี. มาโย (Robert P. Mayo) อดีตผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของสหรัฐฯ (Stanley B. Botner, 1970: 425 อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมาราช, 2537: 521) ก็ยอมรับว่า การหามาตรวัดผลงานเพื่อการเปรียบเทียบนี้มีไข่ง่าย การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์มิใช่สิ่งที่ทำให้ตัดสินใจจัดสรรงบประมาณได้ดีขึ้นเสมอไป ดังนั้นย่อมมิใช่ตัวกำหนดการตัดสินใจดังกล่าว งบประมาณแบบพีพีเอสให้แนวคิดที่ว่า รัฐสามารถพิจารณาแก้ปัญหาสำคัญได้ทุกจุด ถ้าเพียงแต่มีข้อมูลเพียงพอ มีเงินเพียงพอ และมีการประสานสัมพันธ์ที่ดี

เพียงพอระหว่างแผนงาน/โครงการ แต่ตามความเป็นจริงนั้น ยังมีปัจจัยอื่นอีกมากมายที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

นอกจากนี้ การจัดทำโครงสร้างแผนงานยังเป็นสิ่งที่ไม่ง่ายนัก เพราะผู้จัดทำซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นเสมือน “วิศวกรสังคม” จะต้องออกแบบระบบงานที่สามารถสนองความต้องการหรือสอดคล้องกับความต้องการหลากหลายของสังคมได้ ปัญหาคือ ผู้จัดทำโครงสร้างแผนงานเป็นวิศวกรสังคมที่คำนึงถึงความต้องการของสังคมมากนักเพียงใด และมีความสามารถจริงหรือไม่ที่จะประสานความหลากหลายนี้ให้เป็นระบบเดียวกัน

3) ความเชื่อถือได้ของข้อมูลเกี่ยวกับผลงาน การเน้นผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ เน้นการวัดผลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่า ข้อมูลที่ได้จากการรายงานหรือจากการวิเคราะห์ผลงานโครงการเป็นข้อมูลที่เชื่อถือระดับใด โดยเฉพาะเมื่อเป็นผลงานที่วัดเชิงปริมาณได้ยาก การสร้างแผนงานหรือโครงการขึ้นพร้อมกับการกำหนดให้มีการวิเคราะห์แผน/ผลงาน มิใช่หลักประกันการเกิดผลงานตามเป้าหมายเสมอไป ซึ่งอยู่ในการรายงานตามความเป็นจริงทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีเหตุผลเพื่อแผนงาน/โครงการนั้น ๆ จะได้รับงบประมาณอีกในปีถัดไป ฉะนั้นผลที่ได้คือ การตัดสินใจของฝ่ายบริหารระดับสูงที่มิใช่เป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของความเป็นจริง ซึ่งจะส่งผลให้รัฐดำเนินกิจกรรมโดยเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เดิมที่วางไว้ทุกขณะ

4) การสิ้นเปลืองเวลาในการจัดทำกาหนดให้มีแบบฟอร์มต่าง ๆ มากมาย ทั้งในขั้นการวิเคราะห์และการประเมินการกรอกแบบฟอร์มบันทึกสาระโครงการแบบฟอร์มรายละเอียดและแผนการใช้จ่ายเงินในโครงการ (Robert C. Lee Jr. and Ronald W Johnson, 1977: 345 อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537: 522) นอกจากนั้นภารกิจที่ซับซ้อนหลายขั้นตอนนี้ เมื่อผนวกเข้ากับลักษณะงานราชการ ระบบงานที่ล่าช้าเต็มไปด้วยกฎระเบียบ จึงอาจทำให้ดูเหมือนว่ารัฐมิได้มุ่งความสนใจไปที่วัตถุประสงค์หรือการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างจริงจัง หากอยู่ในขั้นการจัดเตรียมเพื่อการดำเนินการตลอดเวลาเท่านั้น

4. รูปแบบงบประมาณเพื่อการแก้ปัญหาข้อจำกัดของทรัพยากร (Resource Oriented) เป็นงบประมาณที่คำนึงถึงความจำเป็นของงานที่จะต่ำกว่าระดับที่ควรจะต้องปฏิบัติของงานนี้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและต้นทุนที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นเมื่อทำงานในระดับนั้น (Jame W. Pattilo, 1977: 1 อ้างใน เพ็ญแข สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2535: 281) คือ งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Base Budget) หมายถึง วิธีการงบประมาณที่ไม่นำค่าใช้จ่ายในปีก่อนมาเป็นข้อผูกพันหรือเป็นฐานในตัดสินใจ หากแต่เป็นการจัดทำงบประมาณโดยเริ่มคิดจากฐานศูนย์ทั้งหมด (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537: 523) งบประมาณฐานศูนย์นี้ได้เริ่มใช้ครั้งแรกที่กระทรวงเกษตรกรรมของสหรัฐ

อเมริกาประมาณปี ค.ศ. 1964 โดยมี นายออร์วิล ฟรีแมน (Orville Freeman) เป็นรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรกรรม ในครั้งนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จนต่อมา นายจิมมี่ คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) เป็นผู้ว่าการมลรัฐจอร์เจีย จึงได้มีการใช้งบประมาณแบบในรัฐจอร์เจีย ตามข้อเสนอของ นายมิเตอร์ เอ ไพเออร์ (Beter A Pyher) เป็นที่ปรึกษา งบประมาณแบบนี้มีลักษณะสำคัญ ข้อดีข้อเสีย ดังนี้

4.1 บทบาทของงบประมาณฐานศูนย์

4.1.1 เป็นเครื่องมือให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลมากขึ้น การพิจารณาจัดสรรงบประมาณแบบอื่นโดยทั่วไปใช้วิธีพิจารณาจัดสรรต่อจากระดับค่าใช้จ่ายของปีที่ผ่านมาแล้วประมาณการว่าจะเพิ่มขึ้นจากที่ผ่านมานั้นเป็นจำนวนเท่าใด ให้ความสนใจเฉพาะปลายเหตุและคิดถึงเพียงเรื่องเฉพาะหน้าประการเดียว ทั้งนี้เพราะเท่ากับสรุปเอาว่าการดำเนินโครงการในปีที่ผ่านมามีประสิทธิภาพหรือได้ผลคืออยู่แล้ว ควรจะจัดสรรงบประมาณให้อีกในปีต่อไป (ธงชัย สันติวงษ์, 2525: 102) ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหาร เพราะผู้บริหารจะไม่มีโอกาสได้ทราบผลการดำเนินงานของโครงการที่ได้อนุมัติงบประมาณให้ในปีก่อน แต่งบประมาณที่จัดทำด้วยวิธีการฐานศูนย์จะช่วยให้ตรวจสอบผลงานได้ เปรียบเทียบความคุ้มค่าของทางเลือกต่าง ๆ ได้ และทำให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลมากขึ้น

4.1.2 เป็นเครื่องมือช่วยให้รัฐสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายหรือใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดได้คุ้มค่า งบประมาณฐานศูนย์ช่วยให้รัฐจัดสรรหรือปรับงบประมาณในรอบปีใหม่ได้ โดยการลดหรือตัดเงินค่าใช้จ่ายของงาน/โครงการที่ได้ผลน้อยกว่ามาเพิ่มให้กับงาน/โครงการที่ได้ผลมากกว่าหรือคุ้มค่าใช้จ่ายกว่า ทำให้รัฐสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดได้คุ้มค่า อาจกล่าวได้ว่า คุณสมบัติข้อนี้เป็นคุณสมบัติเด่นของงบประมาณฐานศูนย์ ซึ่งปรากฏหลักฐานว่า ในการจัดทำงบประมาณของมลรัฐจอร์เจียในสมัยผู้ว่าการจิมมี่ คาร์เตอร์ ได้มีการปรับหรือจัดสรรงบประมาณใหม่โดยพิจารณาเปรียบเทียบผลได้ของงาน/โครงการ ซึ่งยังผลให้งาน/โครงการที่ได้ผลน้อยได้รับงบประมาณลดลง ขณะที่โครงการที่ให้ผลมากกว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนที่มากขึ้น

4.2 ลักษณะสำคัญของงบประมาณฐานศูนย์ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537: 523-527)

4.2.1 มีการระบุเป้าหมายที่ชัดเจน จากแนวปฏิบัติงบประมาณฐานศูนย์กำหนดโดยสำนักงานงบประมาณของสหรัฐฯ เมื่อปี ค.ศ. 1977 เป้าประสงค์หลักของงบประมาณฐานศูนย์ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานสำหรับทุกระดับการบริหารในองค์การที่สามารถระบุผลสำเร็จได้และวัดได้ด้วย

4.2.2 มีการกำหนดหน่วยตัดสินใจและจัดทำชุดการตัดสินใจ หน่วยตัดสินใจ (Decision Units) หรืออาจเรียกได้ว่าหน่วยกิจกรรม หมายถึงกลุ่มงานสำคัญ หรือโครงการสำคัญของหน่วยงาน เป้าหมายของหน่วยตัดสินใจจะต้องมีความสอดคล้องกับเป้าหมายหลักของหน่วยงานนั้น ๆ

ชุดการตัดสินใจ (Decision Package) หมายถึงเอกสารชุดที่จะมีรายละเอียดและข้อมูลแสดงความเหมาะสมในการดำเนินงาน/โครงการ ข้อมูลที่ปรากฏในชุดการตัดสินใจจะประกอบไปด้วย

- 2.1 เป้าหมายของงาน/โครงการหรือหน่วยงาน
- 2.2 รายละเอียดการดำเนินงาน/โครงการ หรือแนวทางในการปฏิบัติงาน
- 2.3 ผลที่จะได้รับและค่าใช้จ่ายของงาน/โครงการ
- 2.4 ภาระงานและการวัดผลงาน
- 2.5 ทางเลือกเพื่อบรรลุเป้าหมายงาน/โครงการ

แต่ละหน่วยตัดสินใจอาจมีชุดการตัดสินใจมากกว่า 1 ชุดก็ได้ เป้าหมายของงาน/โครงการ ในแต่ละชุดการตัดสินใจจะสอดคล้องกับเป้าหมายของหน่วยตัดสินใจ จะต้องมีการระบุค่าใช้จ่ายต่ำสุดของแต่ละชุดการตัดสินใจด้วย และให้เสนอเพิ่มค่าใช้จ่ายจากระดับต่ำสุดนี้ อย่างมีเหตุผล เช่น ชุดการตัดสินใจ 1 ชุด อาจมีการเสนอของบประมาณทั้งสิ้น 4 ระดับ ได้แก่ 10, 15, 30 และ 35 ล้านบาท เป็นต้น ในแต่ละระดับที่ขอเพิ่มจะระบุผลงานที่ประมาณว่าจะได้รับจากการดำเนินการ พร้อมเสนอรายละเอียดการใช้จ่ายและระบุช่วงเวลาที่เป้าหมายสัมฤทธิ์ผลด้วย

4.2.3 มีการจัดลำดับความสำคัญของชุดการตัดสินใจ หลังจากจัดทำชุดการตัดสินใจแล้ว ฝ่ายบริหารของหน่วยงานจะจัดลำดับชุดเหล่านั้น หน่วยตัดสินใจ 1 หน่วย อาจมีชุดการตัดสินใจหลายชุด ซึ่งแต่ละหน่วยก็จะจัดลำดับความสำคัญของชุดการตัดสินใจของตน เมื่อเสนอขึ้นมาถึงฝ่ายบริหารระดับสูง ก็จะมีการจัดลำดับชุดการตัดสินใจนี้เสียใหม่ให้เหลือเพียงชุดการตัดสินใจชุดใหญ่ 1 ชุด ชุดการตัดสินใจที่มีความสำคัญเร่งด่วนจะอยู่ลำดับต้น ขณะที่ชุดการตัดสินใจที่สำคัญน้อยลงมาจะอยู่ในลำดับรอง ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงระดับงบประมาณต่ำสุดของแต่ละชุดการตัดสินใจ อย่างไรก็ตามในแต่ละชุดการตัดสินใจ เอกสารชุดย่อยที่ระบุค่าใช้จ่ายต่ำสุดจะถูกจัดลำดับไว้เหนือกว่าเสมอ

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะพิจารณาจากการจัดลำดับชุดการตัดสินใจโดยยึดข้อมูลการวิเคราะห์อัตราส่วนผลประโยชน์/ค่าใช้จ่าย ผลได้ที่จะได้รับจากงาน/โครงการเป็นเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติจะใช้วิธีขีดเส้นตัด (Cutoff Line) ตามวงเงินสำหรับกิจกรรมหรืองานด้านนั้น ๆ ชุดการตัดสินใจที่อยู่เหนือเส้นจะได้รับอนุมัติงบประมาณ ส่วนชุดการตัดสินใจที่อยู่ใต้เส้น

ตัดจะไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณ เส้นตัดนี้กำหนดโดยสำนักงบประมาณ สรุปได้ว่ามี 2 ขั้นตอนที่สำคัญ (1) แยกกิจกรรมของแต่ละหน่วยออกเป็นชุดการตัดสินใจ และ (2) ประเมินและจัดลำดับความสำคัญของชุดต่าง ๆ (เพ็ญแข สนธิวงศ์ ณ อุรุยา, 2535 : 287)

4.3 ข้อดีและข้อเสียของงบประมาณฐานศูนย์

4.3.1 ข้อดี

1) สามารถจัดสรรงบประมาณในขณะที่มีปัญหาข้อจำกัดทางทรัพยากรได้เหมาะสมกว่าเส้นตัดจะทำหน้าที่ช่วยให้จัดสรรงบประมาณขณะที่ทรัพยากรจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะจะช่วยกำหนดกรอบการใช้จ่ายเงินให้พอเหมาะกับทรัพยากรที่มีอยู่

2) สามารถรวมการวางแผนกับการงบประมาณเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดทางทรัพยากร เพราะชุดการตัดสินใจจะกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน/โครงการให้บรรลุผลหลาย ๆ แนวทาง แล้วจะพิจารณาว่าทางเลือกแต่ละแนวทางมีค่าใช้จ่ายต่างกันเท่าใด ซึ่งทำให้เกิดการรวมเข้าด้วยกันระหว่างแผนงานและงบประมาณการใช้จ่ายอย่างสมเหตุสมผล

3) ช่วยให้ปรับการจัดสรรงบประมาณปีใหม่ได้ดีกว่า ข้อดีอีกประการหนึ่งของงบประมาณฐานศูนย์คือมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพราะสามารถปรับการจัดสรรทรัพยากร (Reallocation of Resources) ใหม่ได้ตามความเหมาะสม กล่าวคืออาจจะตัดโครงการ/งานที่ได้ผลน้อยกว่าออกไปและนำเงินไปจัดสรรเพิ่มให้กับโครงการ/งานที่ได้ผลมากกว่า ซึ่งวิธีการงบประมาณแบบเดิมจะไม่เอื้ออำนวยให้ทำดังนี้ได้

4) มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เป็นการแก้จุดอ่อนของงบประมาณแบบพีบีเอส ซึ่งมีเพียงคนกลุ่มเดียวเป็นผู้ออกแบบระบบ แต่หากนำงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ผู้ปฏิบัติในหน่วยตัดสินใจจะมีส่วนร่วมในการวางแผนออกแบบด้วย โดยจะร่วมปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับกิจกรรม งาน/โครงการ ภายใต้วงเงินงบประมาณที่กำหนดจากเบื้องบน

4.3.2 ข้อเสีย

1) ปัญหาในการระบุเป้าหมาย การกำหนดให้มีการระบุเป้าหมายของหน่วยตัดสินใจอย่างเข้มงวดอาจก่อให้เกิดปัญหาได้เพราะบางครั้งอาจไม่สามารถระบุเป้าหมายได้ตรงกับความต้องการแท้จริงและยังอาจเป็นผลเสียทางการเมืองเพราะเป้าหมายที่เข้มงวดเกินไปอาจทำให้ได้รับความสนับสนุนทางการเมืองน้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น

2) ปัญหาในการจัดลำดับชุดการตัดสินใจ มีผู้กล่าวว่า หัวใจของงบประมาณ นั่นคือการตัดสินใจว่างาน/โครงการใดสำคัญที่สุด มิใช่การเรียงลำดับความสำคัญ ปัญหาหนึ่งของการเรียงลำดับหรือการจัดลำดับความสำคัญที่เห็นได้ชัดคือ จะวัดได้อย่างไรหรือโดย

มาตรวัดใดว่างานใดควรจะถูกจัดไว้ในลำดับที่ 1 หรือ 2 หรือ 3 จะใช้กฎเกณฑ์ใดเป็นเครื่องตัดสินที่สมเหตุสมผล การจัดลำดับจึงเป็นขั้นตอนที่ยากยิ่ง ไม่ว่าจะพิจารณาจากแง่มุมราชการหรือการเมืองก็ตาม

3) ปัญหาการกำหนดค่าใช้จ่ายต่ำสุด ในการจัดหางบประมาณฐานศูนย์ จะต้องมีการกำหนดค่าใช้จ่ายต่ำสุดของชุดการตัดสินใจ อาจเป็นไปได้โดยไม่สมเหตุสมผลหรือปราศจากหลักการ รวมทั้งเป็นการสิ้นเปลืองเวลาและยุ่งยากที่จะพิจารณาหาค่าใช้จ่ายต่ำสุดของทุกชุดการตัดสินใจทุกรอบปีงบประมาณใหม่ ผู้จัดทำจึงอาจกำหนดขึ้นเองโดยพลการ

ส่วนที่สาม การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับหน่วยงาน

ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลจำเป็นต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานระดับท้องถิ่น และองค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลจะต้องจัดสรรเป็นพื้นฐานของหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ปรัชญาในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

ไพศาล ชัยมงคล (2526 : 55-58) ได้สรุปปรัชญาไว้ 3 เรื่อง ดังนี้

1. งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลควรเป็นส่วนเท่าใดของรายได้ประชาชาติ บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาล สภาพแวดล้อมของประเทศ และความจำเป็นในการพัฒนาประเทศในโลกรวม จะเป็นตัวกำหนดสัดส่วนของรายจ่ายภาครัฐกับรายจ่ายภาคเอกชนต่อรายได้ประชาชาติ

2. งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐบาลแต่ละปีควรมีจำนวนเท่าใด ปรัชญาข้อนี้มี 2 กลุ่ม แนวความคิดกลุ่มแรกเห็นว่า รัฐบาลมีรายได้เท่าใดก็กำหนดรายจ่ายตามนั้น กลุ่มนี้จะคำนึงถึงความสามารถในการจัดหาทรัพยากรของรัฐบาล กลุ่มที่สองเห็นว่า รายจ่ายและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นตัวตั้งที่จะกำหนดบทบาทของรัฐบาลในการจัดหาทรัพยากรมาสนับสนุนรายจ่ายที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

3. รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการใดเป็นจำนวนเงินเท่าใด ในสภาพที่งบประมาณมีจำกัดรัฐบาลจึงต้องคิดหาวิธีการที่จะจัดสรรงบประมาณในแต่ละโครงการ วิธีการที่เป็นหลัก ๆ มี 2 กลุ่มความคิด คือ

3.1 การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายกัมลที่ได้รับ (Cost-benefit) ซึ่งเป็นการเน้นเหตุผลทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามมิได้ปฏิเสธวิธีการวินิจฉัยถึงค่านิยมเสียทีเดียว

3.2 การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์และการต่อรอง (Strategy and Bargaining) ซึ่งเป็นการเน้นเหตุผลทางการเมือง

แต่ไม่ว่าจะเป็นวิธีการใด ๆ ก็ตามระบบข้อมูลจะมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการวิเคราะห์สำหรับช่วยในการตัดสินใจของรัฐบาล

จะเห็นได้ว่าปรัชญาสำคัญของการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจะมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้หน่วยงานต่าง ๆ เพราะหน่วยงานมักมีความต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณในปริมาณที่มาเพียงพอต่อความต้องการใช้งบประมาณของหน่วยงานนั้น แต่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องควบคุมรายจ่าย เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองไว้ ดังนั้นในสถานการณ์ที่รัฐบาลมีงบประมาณแผ่นดินที่จำกัด ควบคู่ไปกับความต้องการงบประมาณของหน่วยงานมากขึ้น การบริหารจัดการเพื่อประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณของแต่ละหน่วยงาน จึงทวีความสำคัญ

ทฤษฎีทางด้านการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

แนวความคิดของนักวิชาการ อาจกล่าวได้ว่าเป็นรากฐานทฤษฎีทางการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจะมีจุดเป็นไปต่าง ๆ กัน อาทิ V.C Key, Jr. สรุปความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณอยู่ที่หลักการที่นำมาสร้างเป็นหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์จัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่โครงการ โดยสำคัญมากกว่าวิธีการ ส่วน Joseph P.Harris. เห็นว่าต้องนำเอาทฤษฎีการตัดสินใจมาใช้ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่ Varne B.Lewis ได้นำเอาแนวทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดสรรงบประมาณมาใช้โดยวางหลักการไว้ 3 ประการ คือ (1) หลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินต้องให้ได้รับเงินผลตอบแทนในเชิงประโยชน์ที่คุ้มค่ากับการลงทุน (2) การวิเคราะห์ส่วนเพิ่ม (Incremental analysis) (3) การเปรียบเทียบทางเลือกในเป้าหมายร่วมกัน ต่อมา Anthony Downs, 1957 ได้เสนอทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อประชาธิปไตย โดยถือว่าพรรคการเมืองต่างๆกำหนดนโยบายเพื่อชนะการเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อชนะแล้วจึงต้องใช้งบประมาณไปในทางที่มีชัยชนะในการเลือกซึ่งถ้าต่อไปบทบาทของประชาชนจึงต้องเข้ามาสู่การตรวจสอบรัฐบาลถึงการใช้งบประมาณนั้น ๆ เพื่อการพัฒนาประเทศหรือไม่ แต่ทั้งนี้จะทำได้ต้องมีประสิทธิภาพเมื่อมีข้อมูล เพียงพอที่จะมาตรวจสอบ Charles E.Lindblom และ Aaron Wildavsky (1964) ทั้ง 2 นักคิดนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรงบประมาณในการวิเคราะห์ส่วนนั้นเช่นเดียวกับ Varne B. Lewis ว่าการตัดสินใจนั้นควรมุ่งไปที่นโยบายที่ต่างไปจากสถานะเดิม (Status Quo) ทั้งส่วนที่เพิ่มขึ้นและส่วนที่ลดลง ทำให้ลดปัญหาด้านข้อมูลและค่าใช้จ่ายกับเวลาในการวิเคราะห์เพื่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้ยังเสนอแนวคิดเรื่องการแยกเป็นส่วน ๆ ในการพิจารณางบประมาณ โดยแต่ละส่วนจะ

ต้องมุ่งไปที่เป้าหมายรวมเดียวกัน และต้องทำการวิเคราะห์กันอย่างต่อเนื่องปี งบประมาณอาจจะใช้ไม่ได้ดีเท่ากับการวางแผนระยะยาว 5 ปี ซึ่งแนวความคิดปีนี้จะเป็นที่มาของการจัดงบประมาณแบบแผนงาน โครงการ

ความคิดที่แตกต่างจากกลุ่มนี้เห็นจะมีแต่ Arthur Smithies ที่เห็นว่าการวิเคราะห์เพื่อการจัดสรรงบประมาณควรเป็นแบบครบถ้วน คือต้องวิเคราะห์กันใหม่หมด เป็นแนวคิดของ Smithies นี้เองน่าจะเป็นต้นกำเนิดของรูปแบบงบประมาณแบบฐานศูนย์

หากพิจารณาถึงสาระสำคัญของทฤษฎีการจัดสรรงบประมาณจะเห็นได้ว่าเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมในการพัฒนาประเทศอยู่ 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และปัจจัยทางการเมืองที่มีส่วนกำหนดหลักการแนวคิดในการจัดสรรงบประมาณ อาทิ แนวความคิดของ Vame B.Lewis และ Anthony Downs ทั้งสองได้เสนอวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อการจัดสรรงบประมาณ ในขณะที่ Aaron Wildavsky มองถึงนโยบายของฝ่ายบริหารที่ต้องมีการดำเนินอย่างต่อเนื่องระยะยาวในการวางแผน และต้องมีการใช้กระบวนการตัดสินใจเข้ามาตามแนวความคิดของ Joseph P. Harris บนพื้นฐานของหลักการที่ V.C Key, Jr. เห็นว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากกว่าการกำหนดวิธีการ อาจสรุปได้ว่า การจัดสรรทรัพยากรของประเทศจะต้องถูกผสมผสานทั้งแนวคิดและวิธีการทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในระบบการเมืองของประเทศนั้นได้

ในการพิจารณาว่าทฤษฎีให้มีความเหมาะสมถูกต้องหรือในการนำมาประยุกต์ใช้กับระบบการจัดสรรงบประมาณ Robert Jay Dilger (1989 : 6) ได้เสนอแนวความคิดในการเลือกใช้ทฤษฎีที่เหมาะสมกับงบประมาณของรัฐบาลสหรัฐ ในสหรัฐอเมริกาว่า จะต้องเริ่มจากศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องของเขตการทำงานของรัฐบาลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำให้แน่ใจว่าเรื่องที่จะนำเอาทฤษฎีมาใช้ โดยต้องเข้าใจนำพัฒนาการในอดีต การเปลี่ยนแปลงทางระบบการเมืองที่มีผลกระทบต่อรัฐบาลสหพันธ์ทั้งในด้านการงานและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ขั้นต่อมาคือต้องศึกษาโครงการต่าง ๆ โดยละเอียด รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงการต่าง ๆ ทั้งภายในรัฐบาลสหพันธ์นั้นและระหว่างรัฐต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าการเลือกใช้ทฤษฎีต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงรัฐและความสัมพันธ์และระหว่างรัฐต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าการเลือกใช้ทฤษฎีต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงบริบทของระบบงบประมาณที่จะนำเอาทฤษฎีนั้น ๆ มาประยุกต์ใช้ ความถูกต้องของการใช้ทฤษฎีหนึ่ง อาจไม่เหมาะสมกับบริบทของระบบงบประมาณอื่น ๆ ก็ได้

วิธีการจัดสรรงบประมาณ

รูปแบบของงบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหาร โดยเป็นการควบคุมที่ใช้งบประมาณแบบแสดงรายการที่เน้นการจัดการที่คล่องตัวโดยใช้งบประมาณแบบผลการปฏิบัติงาน

และพัฒนาไปสู่การใช้งบประมาณเมื่อเน้นการวางแผนระยะยาวและสัมพันธ์กับแบบงบประมาณ แผนงาน โครงการกับแนวความคิดที่ใช้งบประมาณแบบเน้นการจัดสรรทรัพยากรแบบฐานศูนย์ นั้น เป็นภาพรวมของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณใช้เป็นวิธีการวิเคราะห์เพื่อการจัดสรรโดยมีพัฒนาการเป็นระยะ ๆ มาโดยตลอดดังที่กล่าวไว้แล้ว

นอกจากรูปแบบงบประมาณที่ได้กล่าวมาแล้ว การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้กับหน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการพัฒนาประเทศ แล้วยังมีหน่วยงานอีก 2 ประเภทที่รัฐบาลต้องทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณไปให้ คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะแบบรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ที่รัฐบาลต้องสนับสนุนเงินลงทุนให้ ยังมีหน่วยงานที่เรียกได้ว่าเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินเพื่อใช้ในการบำรุงท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนี้ มีรูปแบบงบประมาณที่แตกต่างออกไป และเป็นรูปแบบที่น่าจะนำมาศึกษาควบคู่ไปกันกับรูปแบบอื่น ๆ (Nick Devas, 1974 David King, 1984 and Robert Jay Dilger , 1989 ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน โดยการแบ่งหรือจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปให้หน่วยท้องถิ่นเช่นเดียวกันที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นๆ ทั้งที่ผลิตสินค้าแบบสาธารณะ (Public Goods) เช่น การป้องกันประเทศประเภทนี้ฝ่ายการเมืองต้องเข้ามากำหนดค่าใช้จ่ายเพื่อต้องใช้สินค้าแบบกึ่งสาธารณะ (Semi-Public Goods) เช่น สาธารณูปโภคต่าง ๆ รัฐบาลจะเข้ามากำหนดค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการลงทุนเมื่อแบ่งปันภาระด้านค่าใช้จ่ายเพื่อมิให้ประชาชนที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในอัตราที่สูงมาก สำหรับการศึกษาคือสินค้าคุณธรรม (Merit Goods) ซึ่งปัจจุบันในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าในด้านการศึกษานั้นพื้นฐานมีสภาพเป็นสินค้าสาธารณะที่รัฐบาลจัดให้แก่ประชาชนโดยประชาชนจะต้องการหรือไม่ก็ตามก็ต้องได้รับบริการนั้น รัฐบาลจึงต้องเสมือนเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด สำหรับรัฐบาลระดับท้องถิ่น ที่จัดบริการให้กับประชาชนในหลายภารกิจ รูปแบบการสนับสนุนงบประมาณซึ่งมีลักษณะหลากหลาย การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินก็เป็นรูปแบบหนึ่ง

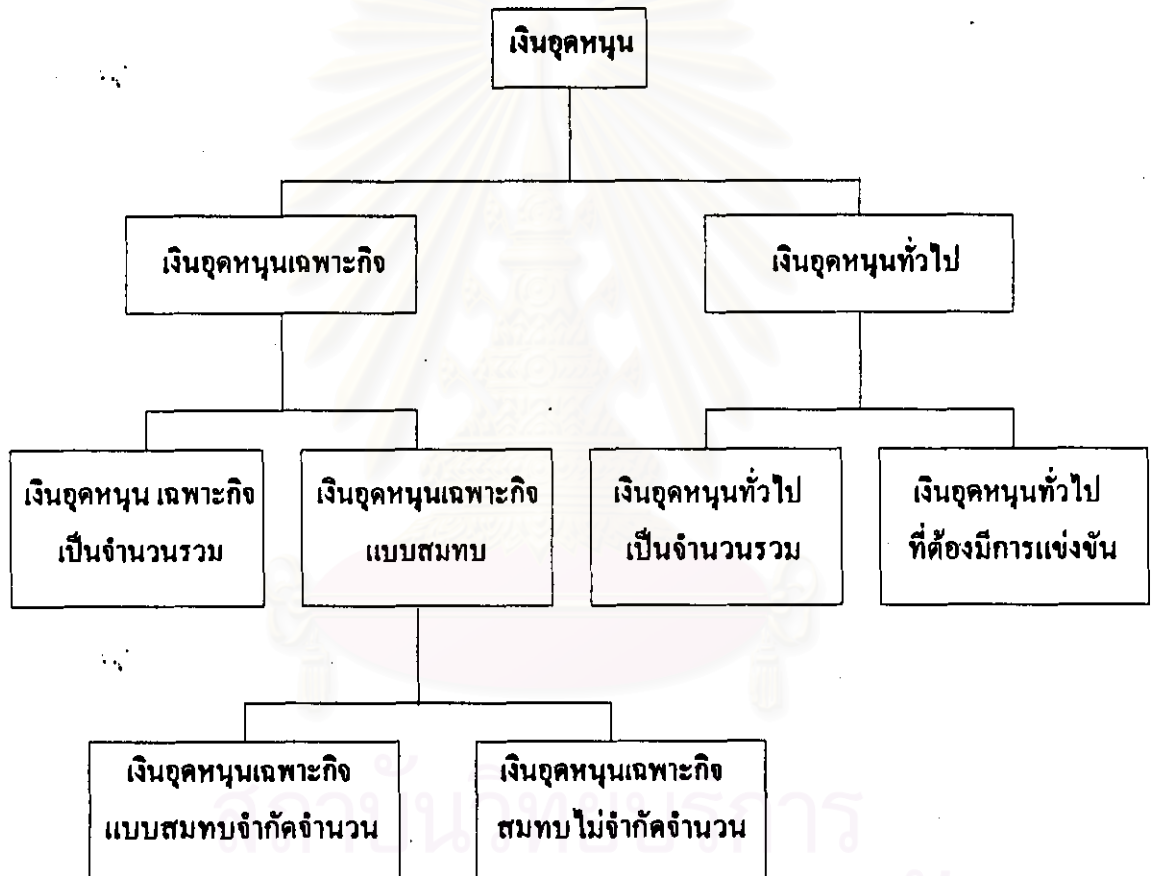
2. เงินลงทุน รัฐบาลจะสนับสนุนเงินลงทุนให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อใช้ในโครงการประเภทสินค้ากึ่งสาธารณะ (Semi-Public Goods) เพื่อกระจายภาระหน้าที่จากรัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นผลิตเอาเพื่อจะได้มีความรวดเร็ว เช่น ประปา ถนน เป็นต้น

3. เงินกู้ เป็นเงินที่รัฐบาลกลางจัดหามาให้รัฐบาลท้องถิ่นกู้เพื่อใช้ลงทุนในโครงการหนึ่งที่มีสัมพันธ์กับกระแสเงินสดของโครงการ

4. การแบ่งสรรรายได้ เป็นการตกลงกันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในเรื่องของการจัดเก็บภาษีว่าจะแบ่งสรรรายได้กันอย่างไร

5. เงินอุดหนุน รัฐบาลกลางจัดเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นโดยไม่ต้องจ่ายคืนคืนกลับให้รัฐบาลกลาง ความเป็นอิสระของการใช้เงินอุดหนุนนี้จะขึ้นอยู่กับประเภทของเงินอุดหนุน บางประเภทอาจมีขอบเขตการใช้จ่ายในวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางเรียกว่า เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grant/Multi-purpose Grant/Block Grant) บางประเภทมีขอบเขตของการใช้ตามเงื่อนไขที่กำหนด เรียกว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grants) (David King, 1984: 87)

แผนภูมิที่ 1 การจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนในเชิงทฤษฎี



ที่มา: David N. King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel*

Government, 1984: p 87-88.



ประเภทของเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามลักษณะการใช้จ่ายดังนี้ (David King, 1984: 87-88)

1. เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดแบบให้เปล่ากับหน่วยงานโดยไม่กำหนดวัตถุประสงค์การใช้ เช่น ค่าใช้จ่ายการศึกษาในโรงเรียน

สามารถแบ่งตามลักษณะการจัดสรรได้ 2 ประเภทย่อย

1.1 แบบจำนวนรวม (Lump-Sum General Grants) เป็นเงินจำนวนหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่งเท่า ๆ กัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

1.2 แบบแข่งขัน (Effort-Related General Grants) เป็นเสมือนเงินตอบแทนความพยายามทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดให้เมื่อสร้างแรงจูงใจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในการแสวงหาจัดการกับรายได้ของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เงินอุดหนุนลักษณะนี้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้รับไม่เท่ากัน

2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) รัฐบาลกลางจะให้ตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบ แยกเป็น

2.1 แบบจำนวนรวม (Lump Sum Specific Grant) เป็นเงินจำนวนที่รัฐบาลให้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานโครงการนั้น ๆ

2.2 แบบชนบท (Matching Specific Grant) รัฐบาลกลางอุดหนุนส่วนหนึ่ง รัฐบาลท้องถิ่นต้องใช้รายได้ของตนเองส่วนหนึ่งในการจัดดำเนินโครงการที่กำหนดนั้น ๆ ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 แบบ คือ

2.2.1 แบบจำกัดจำนวน (Closed - Matching Grant) คือ มีอัตราและวงเงินจ่ายที่แน่นอน เช่น ร้อยละ 50 หากคิดเป็นค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท และจ่ายจำนวนแสนบาท หากค่าใช้จ่ายเป็น 5 แสนหรือเกินกว่า 1 ล้านบาท สรุปง่าย ๆ คือ มีเพดานการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนโครงการ

2.2.2 แบบไม่จำกัดจำนวน (Opened - Matching Grant) คือ มีอัตราจ่ายแต่ไม่มีวงเงินที่แน่นอน เช่น กำหนดว่าสนับสนุนร้อยละ 50 จำนวนเงินก็เป็นสัดส่วนสูงขึ้น ไปแต่ละโครงการ ไม่จำกัดเพดาน

การจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน (Grants)

หลักการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในรูปแบบเงินอุดหนุน รัฐบาลกลางสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหน่วยงานที่ใช้งบประมาณได้อย่างกว้างขวาง โดยอาศัยหลักการการ จัดสรร 7 ประการ (Nick Devas, 1984 : 10-13) ดังนี้

1. ความง่ายต่อการบริหาร (Simplicity) การจัดสรรงบประมาณที่ดีต้องไม่ใช่ข้อมูลสลับซับซ้อนมากจนเข้าใจร่วมกันไม่ได้ ต้องไม่มีค่าใช้จ่ายในการจัดสรรมาก ไม่ว่าจะเป็นการจ้างผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ หลักเกณฑ์ที่วางต้องเข้าใจร่วมกันแต่ผลประโยชน์ที่ได้รับต้องสอดคล้องกับทรัพยากรที่จัดสรรไป

2. ความเพียงพอ (Adequacy) เงินอุดหนุนที่จัดให้ต้องไม่ต่ำเกินไป จนไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ แต่ก็ต้องไม่สูงเกินไปจนทำให้รัฐบาลท้องถิ่นใช้เงินอุดหนุนทดแทนแหล่งรายได้ของท้องถิ่น

3. ความยืดหยุ่น (Elasticity) อัตราการจัดสรรต้องมีความยืดหยุ่นตามจำนวนประชากร อัตราภาษีท้องถิ่นหรือรายได้ รวมทั้งอัตราเงินเฟ้อ

4. ความมีเสถียรภาพและทำนายได้ (Stability and Predictability) หลักการจัดสรรทรัพยากรควรมีความแน่นอน เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถประมาณการทรัพยากรที่จะได้รับการสนับสนุนล่วงหน้าได้

5. ความเที่ยงธรรม (Equity) ในการกระจายอำนาจทางการงบประมาณต้องไปอย่างทั่วถึงประชาชนทุกหมู่เหล่า

6. ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) ระบบการจัดสรรทรัพยากรที่ดีต้องช่วยให้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นดีขึ้น ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างแรงจูงใจให้มีความพยายามที่จะหารายได้ด้วยตนเองอย่างเต็มที่

7. การกระจายอำนาจและความสามารถให้ท้องถิ่นตรวจสอบได้ (Decentralisation and Local Accountability) การจัดสรรทรัพยากรช่วยเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในขณะที่ด้วยกันท้องถิ่นก็ต้องปกครองตนเองและตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นได้

การจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grants) ให้กับสถาบันอุดมศึกษา

เรมอนด์ ซี กิบสัน (Gibson, Raymond C., 1972 : 31-49) ได้นำเสนอระบบการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศกลุ่มสหราชอาณาจักร ว่ารัฐบาลหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาในมหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมารับผิดชอบเรื่องการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนมหาวิทยาลัย ในปี ค.ศ. 1919 เรียกว่า The University Grants Committee (UGC) ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี คณะกรรมการชุดเป็นคณะกรรมการให้การศึกษาที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ ดูแลรับผิดชอบเฉพาะมหาวิทยาลัย ส่วนวิทยาลัยที่ไม่ได้ประกาศปริญญาจะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ

การจัดสรรเงินทุนให้กับมหาวิทยาลัยโดยใช้ฐานเวลา 5 ปี ในรูปของงบประมาณขอดฐานแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grants) สำหรับให้มหาวิทยาลัยไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยทั้งหมด และนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946 คณะกรรมการชุดนี้ยังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่มหาวิทยาลัยในการจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่ามหาวิทยาลัยให้จัดการศึกษาที่ตอบสนองของความต้องการของประเทศ

1. วิธีดำเนินการ

UGC มีนโยบายที่จะออกตรวจเยี่ยมมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในช่วงกลางของระยะ 5 ปี จัดสรรงบประมาณ ใช้เวลาประมาณ 108 วัน นำข้อมูลมาเตรียมการสร้างนโยบายทางการเงิน พอสิ้นปีที่ 4 มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะต้องส่งข้อมูลสถิติ แผนการเปิดสอนและข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นเป็นการคำนวณงบประมาณและใช้เวลาตั้งแต่เดือนมีนาคม-กรกฎาคม ของปีงบประมาณที่ 5 ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแก่มหาวิทยาลัย บทบาทของ UGC จึงเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย

การที่มหาวิทยาลัยมีข้อจำกัดจากจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรนี้ ทำให้มหาวิทยาลัยต้องใช้ความสามารถอย่างมีประสิทธิภาพของคณาจารย์และผู้บริหารในการวางแผนการดำเนินงานในระยะ 5 ปีข้างหน้า ด้วยมหาวิทยาลัยเอง รวมทั้งต้องรับผิดชอบการดำเนินงานนั้น ๆ ด้วยมหาวิทยาลัยเองเช่นกัน

งบประมาณที่ใช้สนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีปริมาณเพิ่มขึ้นมาก ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1939 จำนวน 5,300,000 ดอลลาร์ พอมาถึงปี ค.ศ. 1961-1962 ใช้งบประมาณถึง 210,000,000 ดอลลาร์ โดยจัดเป็นงบดำเนินการ ร้อยละ 70 และร้อยละ 95 เป็นการลงทุนในสิ่งก่อสร้างโดยจำนวนงบประมาณที่เพิ่มขึ้นไม่สัมพันธ์กับจำนวนบัณฑิตที่มหาวิทยาลัยผลิตได้เพิ่มขึ้น ดังนั้นในปี ค.ศ. 1962 การจัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัยจึงได้ลดจำนวนลงโดย

สนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับนักศึกษาที่มีฐานะยากจนครบตามจำนวน แต่สำหรับกลุ่มมาจากครอบครัวที่มีฐานะดีจะได้รับการสนับสนุนบางส่วน

ในปี ค.ศ. 1963 The Robbins Committee Report ได้เสนอข้อคิดเห็นในการปรับปรุงระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยได้มีการทบทวนแผนพัฒนามหาวิทยาลัยทุก ๆ ปี โดยที่ยังคงมีการวางแผนระยะ 4-5 ปีต่อไป

ต่อมา Sir Douglas ได้เสนอแนะประเด็นปัญหาหลัก 3 ประการ ในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนค่าใช้จ่ายของนักศึกษา ดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายครั้งหนึ่งจะต้องเป็นแบบเงินอุดหนุน
2. การสร้างความสมดุลของรายจ่ายมหาวิทยาลัย สามารถทำได้โดยการขึ้นค่าเล่าเรียน
3. การให้ทุนนักศึกษาคงต้องมีจ่ายคืนในลักษณะของภาษีเงินได้

Barbara Burn, Clark Rerr และคณะ ได้แสดงความเห็นว่าปัญหาเรื่องงบประมาณมหาวิทยาลัยที่ UGC รับผิดชอบอยู่นี้จะทวีมากขึ้น หากระบบการจัดสรรงบประมาณยังรวมศูนย์กลางการตัดสินใจเช่นนี้

ข้อสังเกตเกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัย ซึ่ง Mr. Wolfenden ประธานกรรมการ UGC เสนอไว้ว่าควรมีตัวแทนจากบุคคลภายนอกภาครัฐกิจ อุตสาหกรรม นักกฎหมาย ร่วมกับกรรมการด้วย ทั้งนี้เพื่อสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน อีกทั้งยังเป็นการเปิดโลกทัศน์ของมหาวิทยาลัยให้สังคมเข้ามามีบทบาทมากขึ้น

2. การนำระบบ UGC ของสหราชอาณาจักรไปใช้ในประเทศอื่น ๆ

Harold W. Dodds แสดงความเห็นในการที่จะนำเอาระบบของ UGC มาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาว่า ยังเป็นระบบที่ค่อนข้างอนุรักษ์นิยมเหมาะกับการปกครองของอังกฤษ แต่ระบบกฎหมาย การเมืองและการปกครองในสหรัฐอเมริกานั้นแตกต่างซับซ้อนกว่าอังกฤษมากมาย รวมทั้งในหลายประเทศที่ใช้ระบบของ UGC เช่น อินเดีย แคนาดา ออสเตรเลีย Harold W. Dodds มีความเห็นว่ามิใช่ระบบรัฐและสภาพภูมิประเทศที่ใกล้เคียงกับสหรัฐอเมริกามากกว่า ในระบบของสหรัฐอเมริกานั้นบทบาทของการเมืองจะเข้ามามีอิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณมากกว่าการรวมศูนย์อำนาจของสหราชอาณาจักร

หลังจากรายงานของคณะกรรมการรอบบิ้นส์แล้ว UGC ก็เปลี่ยนสถานภาพมาอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงศึกษา ซึ่งทำให้สามารถเชื่อมโยงการศึกษาระดับต่าง ๆ ได้ดีขึ้น มหาวิทยาลัยจะต้องคำนึงถึงระบบโรงเรียนและความต้องการของท้องถิ่นด้วย รวมทั้งการศึกษาระดับอุดมศึกษาในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย เช่น การฝึกหัดครู

UGC ในประเทศอินเดีย

UGC ในประเทศอินเดียตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐสภา (คล้ายกับพระราชบัญญัติของไทย) เมื่อปี 1956

UGC ของอินเดีย

- ประกอบด้วยกรรมการ 9 คน โดยประธานทำงานเต็มเวลา
- กรรมการส่วนใหญ่มาจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้แก่
- Vice-chancellors ของมหาวิทยาลัย 3 คน
- Professors 2 คน
- Director ของสถาบันทางวิทยาศาสตร์ 1 คน
- Secretary of Education
- Secretary of the Ministry of Finance
- Layman

ในอินเดียมีมหาวิทยาลัย 80 แห่ง และมีวิทยาลัยในสังกัดของมหาวิทยาลัยเหล่านี้ 3,000 แห่ง โดยมหาวิทยาลัย 75 แห่งอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ ในอินเดีย ส่วนอีก 5 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งชาติ

หน้าที่หลักของ

UGC India ไม่ได้มีหน้าที่เป็นช่องทางที่จะส่งเงินไปให้แก่มหาวิทยาลัยต่างๆ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในหลาย ๆ ประเทศ แต่จะเน้นเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการพัฒนา ที่จะให้แก่มหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อการปรับปรุงอาคารสถานที่และการปรับปรุงทางด้านวิชาการ แต่มีหน้าที่หลัก 2 ประการ เพื่อก่อให้เกิดนวัตกรรม และส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ก้าวหน้าและมีพลัง หน้าที่ดังกล่าวได้แก่

1. การประสานงาน

- ติดต่อกับกระทรวงการต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ได้รับความช่วยเหลือในรูปของเงินทุน นุคถาวร การแลกเปลี่ยนและให้ทุนแก่อาจารย์และนักศึกษา

2. การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา

- สนับสนุนให้มีการสร้างหอพักนักศึกษาและอาจารย์
- สนับสนุนการปรับปรุงห้องสมุดของมหาวิทยาลัย
- จัดหาทุนให้แก่นักศึกษา

- พัฒนาระบบจัดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่อาจารย์มหาวิทยาลัย

ข้อสังเกต

UGC ของอินเดียจะทำงานไปพร้อม ๆ กับคณะกรรมการวางแผนของอินเดีย ซึ่งจะวางแผนเป็นรอบ 5 ปี

UGC จะได้รับเงินงบประมาณจากรัฐบาลเป็นรายปี และจะจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นรายปีเช่นกัน และแม้ว่า UGC สนับสนุนมหาวิทยาลัยแห่งชาติทั้ง 5 แห่งเต็ม 100 เปอร์เซ็นต์ UGC ก็ไม่มีอำนาจในการควบคุมมหาวิทยาลัยแห่งชาติเหล่านี้ และไม่มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัยในรัฐต่างๆ ด้วยเช่นกัน โดยมหาวิทยาลัยทั้งหมดจะมีอิสระในการดำเนินงาน

UGC จะให้ความเห็นเกี่ยวกับการให้งบประมาณสนับสนุนกิจการมหาวิทยาลัยไปยังรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาของชาติ และในขณะเดียวกันก็จะสามารถติดต่อโดยตรงได้กับรัฐมนตรีการคลัง ในการเจรจาของงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย เหมือนกับว่า UGC มีฐานะเป็นคณะรัฐมนตรี

UGC จะให้เงินอุดหนุนการลงทุนเป็นรอบ 5 ปี และเมื่ออนุมัติให้มีการก่อสร้างอาคารและตึกลงที่จะให้การสนับสนุนทางการเงิน การสนับสนุนดังกล่าวก็จะครอบคลุมทั้ง 100 เปอร์เซ็นต์ของค่าก่อสร้าง

UGC ในประเทศฮ่องกง

มกราคม 1960 รัฐบาลฮ่องกงได้เชิญเลขาธิการ UGC มาให้คำแนะนำการจัดตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยในประเทศฮ่องกง และสามารถจัดตั้ง UGC Hong Kong ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1965 เริ่มดำเนินงานครั้งแรกในปีการศึกษา 1967 โดยใช้ฐานการจัดงบประมาณ 3 ปี เมื่อสิ้นสุดช่วง 3 ปีแรก ได้มีการขยายเวลาการใช้เงินอุดหนุนดำเนินการเป็น 4 ปีโดยใช้เงินงบประมาณการลงทุนในครั้งแรกแทน

UGC ในฮ่องกง ประกอบด้วยคณะกรรมการ 10 ท่าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองประเทศอาณานิคม จำนวน 3 ท่านมาจากฮ่องกง มาจากออสเตรเลีย เป็นศาสตราจารย์ ทางเคมี 1 ท่าน และอีก 6 ท่านมาจากประเทศอังกฤษ ประธานจะเป็นกรรมการที่มาจากฮ่องกง อีก 2 ท่าน ท่านหนึ่งเป็นนักธุรกิจ อีกท่านหนึ่งเป็นนักกฎหมาย สำหรับกรรมการจากอังกฤษจะเป็นศาสตราจารย์ทางสาขาวิชาต่าง ๆ และ 1 ท่านเป็นเลขาธิการ UGC ของอังกฤษ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยมีอำนาจความรับผิดชอบ ดังนี้

1. สนับสนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศฮ่องกง
2. ช่วยเหลือในการวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัย
3. สนับสนุนด้านการเงิน

4. ให้คำปรึกษารัฐบาลในการจัดสรรทุนทางการศึกษา

UGC จะต้องให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ในเรื่องสำคัญ 5 เรื่อง คือ (1) การศึกษาเลือกบุคลากร (2) การคัดเลือกนักศึกษา (3) การควบคุมหลักสูตรและมาตรฐานทางวิชาการ (4) โครงการวิจัย (5) การจัดสรรงบประมาณภายในมหาวิทยาลัย

UGC ในประเทศนิวซีแลนด์

UGC ในนิวซีแลนด์ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย เมื่อปี ค.ศ. 1961 หลังจากที่มีการศึกษาทั่วโลก ในการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการซึ่งรัฐบาลตั้งขึ้น จากประเด็นที่ต้องการ ได้ศึกษา 6 ประเด็นสำคัญ คือ

1. บทบาทของมหาวิทยาลัยต่อประเทศ
2. การตอบสนองความต้องการเข้าศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต้องได้มาตรฐานของ
สัมฤทธิ์ผล
3. การธำรงรักษา การขยายงาน การประสานงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการสนับสนุน
สิ่งอำนวยความสะดวก
4. การสรรหา การบริหารบุคลากร และเงื่อนไขการจ้างงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัย
5. ความต้องการงบประมาณของมหาวิทยาลัยและวิธีการที่จะจัดสรร
6. ประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ

คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้ประกอบด้วย นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยและข้าราชการประจำ ในกระทรวงการศึกษา โดยมีศาสตราจารย์กิติมศักดิ์จากมหาวิทยาลัยลอนดอนเป็นประธานและได้
ข้อเสนอว่าควรจัดตั้ง UGC ขึ้น โดยประธานจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ปกครองประเทศภายใต้การ
ปรึกษาระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงศึกษา อธิการบดี รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ผู้อำนวยการ
วิทยาลัยเกษตรกรรม ประธานจะอยู่ในวาระจนอายุครบ 65 ปี หรือตาย หรือออกจากตำแหน่ง
กรรมการอีก 7 คน จะมาจากอธิการบดี รองอธิการบดีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ผู้อำนวยการวิทยาลัย
เกษตรกรรม กรรมการเหล่านี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี สามารถเป็นต่อในสมัยที่ 2 ได้ แต่หาก
จะเป็นสมัยที่ 3 จะต้องเว้นระยะเวลาไป 1 ปีก่อน

UGC ในนิวซีแลนด์มีความรับผิดชอบดังนี้

1. รวบรวมและพิมพ์สารสนเทศที่เกี่ยวกับการศึกษาและงานวิจัยของมหาวิทยาลัย
2. วิเคราะห์ความต้องการของมหาวิทยาลัยในด้านการศึกษาและการวิจัย

3. ศึกษาความต้องการทางการเงินของมหาวิทยาลัยเพื่อสนับสนุนการศึกษาและงานวิจัย รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

4. พิจารณาจัดทำแผนการพัฒนามหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

5. พิจารณากลับกรองงบประมาณสนับสนุนมหาวิทยาลัยต่อสภาผู้แทนราษฎร

6. ให้คำปรึกษาในฐานะตัวแทนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในการประสานงานกับกระทรวง

ศึกษาธิการ

7. เป็นหน่วยเลขานุการ และบริหารงานให้กับคณะกรรมการจัดการสอบเข้ามหาวิทยาลัย คณะกรรมการวิจัย ที่ประชุมผู้บริหารมหาวิทยาลัย สภาการศึกษากฎหมาย

8. เป็นหน่วยเลขานุการในการจัดประชุม สัมมนาของ UGC

ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ UGC ช้องกงว่า มีความรับผิดชอบคล้ายกับ Board of Trustee ที่ควบคุมมหาวิทยาลัย 2-3 แห่งในอเมริกา ข้อแตกต่างก็คือ UGC เป็นเหมือนสะพานเชื่อมช่องว่างระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจึงไม่ต้องต่อรองการของงบประมาณจากผู้นำทางการเมือง

สำหรับในด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้น เทริกกีวริติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2535: 85) ได้กล่าวถึงหลักการในการจัดเงินอุดหนุนให้กับการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นขึ้นอยู่กับ การจัดประเภทของการศึกษาอุดมศึกษาว่าเป็นสินค้าประเภทใด ผู้ที่เห็นว่าบริการการศึกษาอุดมศึกษาเป็นประโยชน์ที่สังคมจะ ได้รับอย่างมากก็จะสนับสนุนให้รัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่ต่ำ แล้วรัฐบาลได้งบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาดังกล่าวนั้น ในกรณีตรงกันข้ามบางคนอาจจะ เห็นว่าการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นให้ผลประโยชน์แก่ผู้เข้าศึกษาอย่างมาก ดังนั้นรัฐบาลควร เก็บค่าเล่าเรียนในอัตราสูงเพื่อชดเชยการใช้จ่ายของรัฐบาล นอกจากนี้ Shattock and Berdahl (1984) อ้างใน Gareth Williams, 1994) มีความเห็นว่า การใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปนี้ จะช่วยให้ระบบอุดมศึกษาสามารถขยายตัวได้อย่างดี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่สี่ พัฒนาการของระบบงบประมาณในประเทศไทย

พัฒนาการของระบบงบประมาณก่อนมีระบบพีพีบีเอสมาใช้ในประเทศไทย

พัฒนาการของระบบงบประมาณในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลาดังนี้คือ

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 2501

ก่อนการนำงบประมาณแบบแผนงานโครงการเข้ามาใช้ในประเทศไทย

งบประมาณแผ่นดินในยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

การศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของารงบประมาณไทยเริ่มต้นแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อครั้งที่ทรงปรับปรุงการบริหารราชการ โดยการจัดตั้งกรมต่าง ๆ กำหนดภาระหน้าที่เป็นสัดส่วน สำหรับด้านการคลังพระองค์โปรดให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ กำหนดหลักและวิธีการในการรับจ่ายและเก็บรักษา รวมทั้งการตราทางการเงิน ขณะนั้นได้แยกรายได้ของประเทศออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนพระองค์และส่วนของแผ่นดิน การจัดการดูแลทรัพย์สินส่วนพระองค์เป็นหน้าที่ของพระคลังข้างที่ ส่วนของแผ่นดินเป็นหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติ โดยมีระบบการเบิกจ่ายเงินเป็นประจำเดือน เมื่อถึงปลายปี (เดือนมีนาคม) เจ้ากรมก็จะคิดประมาณเงินในกรมที่จะใช้ในปีต่อไป แล้วมาขึ้นที่เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ เพื่อประมาณการเปรียบเทียบกับรายได้แล้วทุกเกล้าฯ ถวายพระเจ้าอยู่หัวกับคณะที่ปรึกษาเป็นรายจ่ายประจำ ส่วนรายจ่ายไม่ประจำ เรียกว่า การจรต้องทำหนังสือขออนุญาตพระเจ้าอยู่หัวให้มีพระบรมราชโองการนำเบิกจ่ายเป็นรายเดือน (ทรงพันธ์ บุนนาค, 2522: 109-110)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2433 รัชกาลที่ 5 ได้ทรงยกฐานะหน่วยราชการที่เป็นกรมบางหน่วยขึ้นเป็นกระทรวงกรมพระคลังมหาสมบัติก็เปลี่ยนเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและได้มีตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญ หน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในปี พ.ศ. 2433 ตามพระราชบัญญัตินี้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่รักษาและจ่ายเงินแผ่นดินและสมบัติพัสดุทั้งปวง ถือบัญชีเงินแผ่นดินและเก็บเงินภาษีอากรเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน กระทรวงนี้แบ่งส่วนราชการเป็นหลายกรม แต่กรมที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณ ได้แก่

กรมพระคลังกลาง มีหน้าที่ทำงบประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดิน มีเวรงบประมาณทำหน้าที่ประมาณการรับจ่ายและชำระบัญชีจ่ายภาษีอากร

กรมสารบัญชี มีหน้าที่รับจ่ายตามรายประมาณทำบัญชีหนี้หลวง ใบนำเงินส่ง ใบบิกเงิน ทั้งสิ้น มีเวรรับเงินและทำบัญชีรายรับ เวรจ่ายสำหรับทำบัญชีจ่ายเงินและรายจ่ายเวรบัญชีรักษา บัญชีรายงบประมาณและใบบิก

กรมตรวจ มีหน้าที่ตรวจเงิน ตรวจราคา ตรวจรายการรับและจ่ายในกระทรวงการคลังฯ และกระทรวงกรมต่าง ๆ ทั้งสิ้น

นอกจากพระราชบัญญัติพระธรรมนูญ หน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดังกล่าวแล้ว ในปี พ.ศ. 2433 ได้มีพระราชบัญญัติกรมต่างเบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา และพระราชบัญญัติกรมต่าง ๆ เรื่องส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ 9 มาตรา

นอกจากพระราชบัญญัติพระธรรมนูญ หน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดังกล่าวแล้ว ในปี พ.ศ. 2433 ได้มีพระราชบัญญัติกรมต่างเบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตรา และพระราชบัญญัติกรมต่าง ๆ เรื่องส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ 9 มาตรา

เมื่อมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการประกาศใช้พระราช บัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 รวม 11 มาตรา ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ แผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตลอดมาจนถึง พ.ศ. 2475 หลักการของพระราชบัญญัตินี้ยังคงเดิมเหมือนพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2433 การเปลี่ยนแปลงมี แต่ปรับปรุงความใหม่เหมาะสมยิ่งขึ้น และมอบอำนาจให้เสนาบดีออกข้อบังคับเพิ่มเติมไว้เป็นข้อ ปฏิบัติได้

ต่อมา พ.ศ. 2458 รัชกาลที่ 6 ได้ทรงรวมกรมตรวจกับกรมสารบัญชีเข้าเป็นกรมเดียวกัน เรียกชื่อว่า กรมบัญชีกลาง เพื่อให้การควบคุมเงินแผ่นดินรัดกุมขึ้น ได้กำหนดหน้าที่ของกรม บัญชีกลางไว้ดังนี้คือ ประการแรก วางรูปบัญชีและแนะนำบัญชีให้แก่เจ้าหน้าที่ทำการรับทำการจ่าย และรักษาเงินในราชการแผ่นดิน ประการที่สอง รวบรวมประมวลบัญชีเงินรายได้ เงินรายจ่าย และ เงินที่รักษาไว้สำหรับแผ่นดิน ประการที่สาม สอบสวนการเบิกจ่ายเงินของแผ่นดินให้มีหลักฐานใน การจ่าย และทำการจ่ายให้เหมาะสม และประการสุดท้าย สอบสวนและดักเตือนเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่มี หน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์รายได้แผ่นดินส่งคลัง นอกจากนี้ได้จัดตั้งกรมบัญชีกลางแล้วยังได้จัดตั้ง หน่วยราชการสำหรับทำการตรวจสอบเงินแผ่นดินขึ้นใหม่ เรียกว่า กรมตรวจเงินแผ่นดิน อยู่ในสังกัด กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

สภาพหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากระบอบการปกครอง สมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์แห่งประชาธิปไตย รัฐบาลคณะราษฎรได้ปรับปรุงระบบงบประมาณทั้งในด้านวิธีการและหน่วยงาน กล่าวคือในด้าน วิธีการ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ขึ้น โดยกำหนดให้

งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดทำขึ้นต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ (ระหว่าง พ.ศ. 2476-2499 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอ แล้วมาเปลี่ยนเป็นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอในปี พ.ศ. 2499 เป็นต้นมา) กิจกรรมงบประมาณของประเทศไทยจึงเริ่มมีแบบอย่างเช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตย นอกจากนี้แล้วยังได้มีการปรับปรุงแบบของงบประมาณให้เหมาะสมกับกาลสมัยยิ่งขึ้น โดยเพิ่มรายละเอียดในเอกสารงบประมาณทั้งในด้านรายจ่ายและรายได้ ซึ่งในด้านรายจ่ายได้มีการจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็น 3 หมวดใหญ่ ๆ คือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมาธิราช, 2537: 485)

1. งบรายจ่ายสามัญ หมายถึง รายจ่ายที่เกี่ยวกับเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ การกู้เงิน (ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) เงินจ่ายค้ำช้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เงินเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ และรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จำแนกเป็นรายกระทรวงและกรมรายจ่ายของแต่ละกรมจำแนกออกเป็น 3 ประเภทคือ เงินเดือน ค่าใช้สอย และการจร ซึ่งให้จ่ายจากเงินรายรับ

2. งบรายจ่ายวิสามัญลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่ไม่เป็นการประจำ และเป็นรายจ่ายที่มีหวังจะได้รับเงินคืนไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เช่น รายจ่ายในโครงการสร้างทาง โครงการชลประทาน เป็นต้น ซึ่งให้จ่ายจากเงินกู้หรือเงินคงคลัง

3. งบรายจ่ายวิสามัญไม่ลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่ไม่ต้องจ่ายทุกปี เมื่อเสร็จเรื่องแล้วก็ไม่มีรายจ่ายนั้นอีก เช่น เงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราวของข้าราชการ การสำรวจแผนที่ เป็นต้น ซึ่งให้จ่ายจากเงินรายรับ

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง จนกระทั่งถึงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2483) แต่ฉบับที่นำมาใช้เป็นแม่บทใหญ่ในการปฏิบัติก็คือฉบับ พ.ศ. 2476 ประกอบกับฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2485) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2483)

ในด้านการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับการดำเนินงานนั้น ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง กองงบประมาณได้ถูกยุบฐานะมาเป็นระดับแผนก ดังเหตุผลที่การทำงานของกองงบประมาณขณะนั้น เป็นเพียงการรวบรวมตัวเลขต่าง ๆ ที่หน่วยงานเสนอมา แต่เมื่องบประมาณของประเทศ จึงได้จัดตั้งเป็นกองอีกด้วยในปีต่อมา โดยมีงานการควบคุมการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานต่างให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติด้วย

ในด้านระบบงบประมาณ ได้มีการจัดปฏิรูประบบงบประมาณส่วนภูมิภาคเป็นคลังจังหวัดและคลังอำเภอ เพื่อกระจายอำนาจการบริหารรายได้และรายจ่ายของแผ่นดินในส่วนภูมิภาค จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2501 กระทรวงการคลังได้ขอความร่วมมือจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (USAID ในปัจจุบัน) จัดส่งผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังมาช่วยปรับปรุง

ระบบการคลัง โดยเฉพาะด้านงบประมาณ โดยมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงทั้งระบบการงบประมาณและการจัดโครงสร้างหน่วยงานรองรับ กองงบประมาณจึงได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม เรียกว่า ส่วนการงบประมาณ ตั้งกติกกรมบัญชีกลาง แยกออกเป็น 2 กอง คือ การวิเคราะห์งบประมาณและกองควบคุมงบประมาณ ส่วนระบบงบประมาณได้เริ่มแสดงการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในรูปของรายจ่ายหมวดต่าง ๆ อาทิ เงินเดือน ค่าใช้จ่าย เป็นต้น เรียกว่า เป็นงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item budget)

งบประมาณแผ่นดินหลังการปฏิวัติถึงก่อนการนำเอาระบบงบประมาณแผนงานมาใช้ในประเทศไทย

หลังจากได้มีการปฏิวัติในวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2501 กองบัญชาการคณะปฏิวัติได้ตระหนักถึงความสำคัญของงบประมาณที่มีต่อการพัฒนาประเทศ จึงได้นำข้อเสนอแนะของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังจากสหรัฐอเมริกา มาพิจารณาแล้วจึงมีการปรับปรุง โดยตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 นั้น มีสำนักงานงบประมาณตั้งกติกสำนักนายกรัฐมนตรี และมีฐานะเทียบเท่ากรม ตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 ด้วยเหตุผลดังนี้ (เลขา มีผดุง และสุรัตน์ ศรีสุวรรณผไท, 2522: 76-77)

1. เพื่อเป็นไปตามแบบธรรมเนียมที่ดีของอารยประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งสำนักงานงบประมาณตั้งกติกอยู่ในสำนักบริหารของประธานาธิบดี สำนักงานงบประมาณของสหรัฐอเมริกานั้น นอกจากจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของรัฐบาลกลางและยังทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดี เพื่อปรับปรุงการบริหารงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทั้งด้านการเงินและการบัญชีด้วย ตลอดจนชี้แจงให้ความกระจ่างแก่หน่วยงานอื่น ๆ ที่มีปัญหาในด้านระเบียบหรือกฎหมาย และดำเนินการประสานงานกับปรับปรุงสถิติต่าง ๆ

2. นายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้น เป็นผู้รับผิดชอบและทราบนโยบายการบริหารประเทศของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้ดีที่สุดในที่สุด จึงเป็นผู้เหมาะสมที่สุดที่จะกำหนดโครงการปฏิบัติงานและโครงการใช้จ่ายเงิน

3. ถ้าให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณางบประมาณแล้วจะไม่เกิดประสิทธิภาพเต็มที่ ทั้งนี้เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีฐานะเท่ากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทั้งหลาย เพราะฉะนั้นอำนาจกระจาย หรือการตัดทอนรายจ่ายที่กระทรวงต่าง ๆ เสนอมา จะไม่เด็ดขาดก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ดี เหมือนกับนายกรัฐมนตรีพิจารณา เพราะฐานะของนายกรัฐมนตรีสูงกว่ารัฐมนตรีทั้งหลาย

4. เป็นการรวมศูนย์งบประมาณของทุกกระทรวงทบวงกรมมาไว้ ณ แห่งเดียว ซึ่งย่อมง่ายและปฏิบัติงานได้โดยมีประสิทธิภาพ

5. ในระบอบการปกครองโดยรัฐสภา นายกรัฐมนตรีไม่เฉพาะแต่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาด้วย ฉะนั้นความคิดหรือการเสนอแนะต่าง ๆ ของนายกรัฐมนตรีจึงมีน้ำหนักมากที่สุด และย่อมจะทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณผ่านรัฐสภาได้ด้วยดี

6. เป็นไปตามหลักของ “Strong Executive” หรือ “Strong Prime Minister” ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หลังการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2501 แล้ว ทั้งนี้คงจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจกว้างขวางมากอย่างไม่เคยมีมาก่อนตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เลย

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งมีฐานะเป็น หน่วยงานที่ปรึกษา (staff agency) ทางการคลังและงบประมาณแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นมืออย่างกว้างขวางมาก ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้คือ (ดูโขทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย, 2537: 489-492)

1. งานเกี่ยวกับนโยบายและแผนการคลัง ในการบริหารการคลังของประเทศนั้น จำต้องมีนโยบายและแผนสำหรับเป็นแนวทางและเครื่องมือทั้งในระยะเวลาอันสั้นและระยะยาว โดยที่การดำเนินการคลังของรัฐบาลย่อมมีอิทธิพลต่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจแทบทุกด้าน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมีนโยบายและแผนการคลังอย่างรอบคอบ ไม่ว่าในการใช้จ่ายเงิน การเก็บภาษีอากรหรือการกู้ยืมเงิน การควบคุมดูแลภาวะเศรษฐกิจและการพัฒนาการเศรษฐกิจโดยอาศัยนโยบายการคลัง อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวความคิดที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ไม่นานมานี้ และทฤษฎีต่าง ๆ ก็ยังเป็นที่ยกเถียงกันทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติ ประกอบกับประเทศไทยยังขาดตัวเลขสถิติและข้อเท็จจริงอีกมากมาย งานอันเป็นหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณด้านนี้จึงนับว่าเป็นงานของผู้บุกเบิกที่จะต้องผจญกับปัญหาต่าง ๆ เป็นอันมาก เนื่องจากเป็นงานที่จะต้องเริ่มใหม่จริง ๆ ในประเทศไทย

2. งานงบประมาณ งานงบประมาณนี้เป็นหน้าที่โดยตรงและสำคัญที่สุดของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งจะต้องดำเนินการทั้งการจัดทำการวิเคราะห์และการควบคุม

งบประมาณนั้นเปรียบเสมือนประหนึ่งหัวใจทางการคลังของประเทศซึ่งทำหน้าที่สูบและฉีดเงินให้ส่วนต่าง ๆ ของรัฐให้ทำงานในหน้าที่ได้ตามเป้าหมาย การจัดทำงบประมาณจะต้องพิจารณาโดยยึดหลักลักษณะของงบประมาณที่ดี นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความรู้ ความรอบคอบ ความถี่ถ้วน ถูกต้อง ความโปร่งใสและอีกหลายประการ งานนี้จึงเป็นภารกิจอันสำคัญยิ่งของสำนักงานงบประมาณ นอกจากนี้สำนักงานงบประมาณยังต้องทำการวิเคราะห์งบประมาณด้วย กล่าวคือ ต้องค้นคว้าแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในอันที่จะปรับปรุงงบประมาณให้มีคุณค่ามากที่สุด ต่อจากนั้นก็ ต้องมีการควบคุมงบประมาณ คือ ติดตามดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้ได้ผลสัมประสงค์ตามงบประมาณที่ตั้งไว้

3. งานปรับปรุงการจัดรูปงานและวิธีปฏิบัติงาน การจัดรูปงานและวิธีปฏิบัติงาน (Organization and Management หรือ O&M) นี้เป็นงานใหม่ แต่เป็นงานที่มีความสำคัญที่จะทำให้การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้เกิดผลในทางมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น งานนี้มีปัจจัยสำคัญ ๆ ที่จะต้องพิจารณาหลายประการ เช่น พิจารณาการจัดรูปงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้สัดส่วนหรือไม่ มีการทำงานซ้ำซ้อนหรือไม่ มีการใช้ทรัพยากรที่ถูกต้อง และเหมาะสมหรือไม่ เป็นต้น

4. งานเกี่ยวกับบทกฎหมายการคลัง การพิจารณาและประสานข้อเสนอของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเกี่ยวกับการเสนอบทกฎหมายทางการคลังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของหน้าที่ในด้านนโยบายการคลังและการงบประมาณของประเทศ เนื่องจากการบริหารการคลังจำเป็นต้องดำเนินการโดยทางนิติบัญญัติ การที่กระทรวง ทบวง กรมใดจะเสนอพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศ คำสั่งหรือระเบียบใดเกี่ยวกับการคลังก็ต้องให้อยู่ในแนวทางของนโยบายและแผนการคลังที่วางไว้ เมื่อสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอนโยบายและแผนการคลังก็จำเป็นต้องมีหน้าที่ต่อไปในอันที่จะคอยปรับให้กลไกในการบริหารการคลังทางด้านนิติบัญญัตินี้ประสานสอดคล้องกัน

5. งานประสานสถิติการคลัง เนื่องจากสถิติเป็นเครื่องมืออย่างสำคัญในการกำหนดนโยบายและแผน ในการพิจารณาปัญหาตลอดจนในการทำนายเหตุการณ์ต่าง ๆ ข้างหน้าในทางเศรษฐกิจและการคลัง สำนักงานงบประมาณจึงได้รับมอบหมายให้เป็นผู้มีหน้าที่ปรับปรุงงานสถิติการคลังของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ของรัฐให้อยู่ในรูปแบบและลักษณะเดียวกัน เมื่อนำมาใช้จะเกิดประโยชน์ตามความมุ่งหมาย

6. งานในฐานะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณ งานด้านนี้มีอยู่ 2 ประการคือ

6.1 รายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานตามงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจว่าได้ผลเพียงใด คู่มีค่ากับเงินงบประมาณหรือไม่ และควรแก้ไขประการใดอย่างไร

6.2 เสนอความเห็น เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ประสานกัน มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัด และให้มีการเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกันน้อยที่สุด

กล่าวได้ว่าหน้าที่ทั้งหกประการเป็นหน้าที่โดยตรงของนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่จะต้องทราบดำเนินงานของหน่วยงานทุกหน่วยงานของรัฐ โดยที่สำนักงานงบประมาณจะต้องเป็นผู้ศึกษาค้นคว้าหาข้อเท็จจริงแล้วรายงานเสนอต่อนายกรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. 2502 นอกจากจะได้มีการปรับปรุงสังกัดของสำนักงานงบประมาณแล้ว ยังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับการนี้

ซึ่งมีอยู่เดิมทั้งหมด การประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการงบประมาณของประเทศที่สำคัญ ๆ คือ (สุทธิ สิงห์เสนห์, 2527: 11-13)

1. ในด้านการจัดท่างบประมาณ การจัดท่างบประมาณนั้นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องขอตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการดำเนินงานตามแผนงาน งาน/โครงการที่กำหนดไว้ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะแสดงจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งสำหรับแผนงาน งาน/โครงการหนึ่ง ๆ พร้อมทั้งจำแนกงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งสำหรับงาน/โครงการนั้น ๆ ออกเป็นหมวดรายจ่ายต่างๆ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ เป็นต้น ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น สำนักงบประมาณจะพิจารณาถึงความจำเป็นในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละงาน/โครงการและวิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินในแต่ละหมวดรายจ่ายควบคู่กันไป หลังจากที่ได้มีการเริ่มทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลางในปี พ.ศ. 2504 แล้ว การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณก็ได้คำนึงถึงเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย ในการนี้เจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณจะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลังของงาน/โครงการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการจัดท่างบประมาณประจำปีแต่ละปีนั้น สำนักงบประมาณจะแสดงงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงาน งาน/โครงการ ของส่วนราชการนั้น ๆ แต่ได้จำแนกงบประมาณรายจ่ายของแต่ละส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจออกเป็นรายจ่ายหมวดต่าง ๆ

2. ในด้านการบริหารงบประมาณ สำนักงบประมาณได้ควบคุมการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การอนุมัติเงินประจำงวด คือ การกำหนดวงเงินงบประมาณที่อนุญาตให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง ในทางทฤษฎีนั้นการอนุมัติเงินประจำงวดมีความมุ่งหมายที่จะให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินตามแผนงาน งาน/โครงการที่กำหนดไว้และเพื่อปรับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยส่วนรวมในขณะใดขณะหนึ่ง ให้สอดคล้องกับรายรับของรัฐบาลแต่ในทางปฏิบัตินั้นในการอนุมัติเงินประจำงวด ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นั้น สำนักงบประมาณเพียงแต่กำหนดวงเงินที่จะก่อหนี้ผูกพันและจ่ายเงินในแต่ละหมวดรายจ่ายเท่านั้น มิได้กำหนดวงเงินประจำงวดสำหรับแผนงาน งาน/โครงการไว้ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงสามารถใช้จ่ายเงินตามงบประมาณได้โดยไม่คำนึงถึงแผนงาน งาน/โครงการ ที่กำหนดไว้ได้ ฉะนั้นในทางปฏิบัติระบบเงินประจำงวดที่ได้นำมาใช้ในการควบคุมงบประมาณจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการ

ควบคุมให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายเงินตามความจำเป็นและประหยัด และเพื่อปรับการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใกล้เคียงกับฐานะการคลังของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง เช่น ในกรณีที่รายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าประมาณการมาก ก็จะมีการระบั้งการใช้จ่ายเงินบางรายการที่เกิดความเสียหาย และการที่สำนักงานประมาณไม่อนุมัติเงินประจำงวดโดยระบุเงินสำหรับแผนงาน/โครงการไว้ด้วย เนื่องจากก่อนการปรับปรุงระบบงบประมาณในปีงบประมาณ 2525 ใช้อยู่วัตถุตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่าย รายจ่ายดังกล่าวแล้วข้างต้น สำนักงานประมาณจึงไม่มีอำนาจอนุมัติเงินประจำงวดตามแผนงาน งาน/โครงการ

ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ คือ แบบแผนงานงาน/โครงการที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณเพื่อให้ได้ผลงานตามที่ต้องการเท่านั้น ส่วนการบริหาร นอกนั้นจะต้องยึดถือหมวดรายจ่ายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ระบบงบประมาณที่ใช้อยู่จึงมีลักษณะผสมระหว่างระบบงบประมาณรายการ (Line-Item Budget) และระบบงบประมาณแบบเน้นผลงาน (Performance)

สภาพการบริหารงบประมาณในยุคที่มีการนำเอาระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (Planning Programming Budgeting System) มาใช้ในประเทศไทย

หลังจากที่ประเทศไทยได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เป็นแนวนโยบายที่จะมีการจัดสรรงบประมาณให้มีการตอบสนองกับวัตถุประสงค์เป้าหมายและนโยบายในการพัฒนาชาติแล้ว ระบบงบประมาณในลักษณะที่แสดงรายการและเป็นผลงานที่ใช้อยู่เดิมนั้นยังไม่สามารถเชื่อมโยงนโยบายของรัฐกับส่วนราชการทั้งแผนระยะปานกลางและระยะยาวได้เป็นหนึ่งเดียวกันทั้งแผนระยะปานกลางและแผนระยะยาว และเห็นว่าจุดที่จะเชื่อมโยงกันระหว่างแผนพัฒนาและแผนการเงินก็คือ โครงสร้างแผนงานระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานที่จะเป็นแบบงบประมาณเพื่อการวางแผน โดยเป็นระบบจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการ งาน หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ และวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ปรารถนาจะบรรลุผลโดยผ่านโครงการ/งานหรือกิจกรรมเหล่านั้น (ไกรบุทธิ์ ชิตยาศินันท์, 2526: 1-2) ดังนั้นระบบงบประมาณแบบนี้จะเน้นหลักที่การจัดสรรงบประมาณไปเป็นไปอย่างกลมกลืนกันกับการวางแผนระยะปานกลางหรือระยะยาว (สุธี สิงห์เสนห์, 2525: 1) เป็นการแปลงเป้าหมายของแผนเข้าสู่การทำงานงบประมาณ (Cutt, James, 1972: 295) ทำการเชื่อมโยงแผนได้ต้องมีองค์ประกอบดังนี้ (สุธี สิงห์เสนห์, 2525: 1-2)

1. การวางแผน (Planning) จะต้องกำหนดจุดมุ่งหมายโดยรวม (Overall Objective) ที่ต้องการทำให้สำเร็จในระยะยาวของแผนให้แน่ชัดและกำหนดแนวทางต่าง ๆ ในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว ตลอดจนกำหนดประมาณการทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินงาน

2. เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาลมีส่วนร่วมสนับสนุนการบรรลุจุดมุ่งหมายโดยรวมของแผนอย่างมากที่สุด จะต้องมีการแปลความต้องการที่กำหนดไว้ในแผนออกมาให้แน่ชัด เพื่อถ่ายทอดไปสู่การจัดทำแผนการปฏิบัติงานประจำปีแต่ละปีในช่วงระยะเวลาของแผนและกำหนดทรัพยากรในรายละเอียดที่จะใช้ในการดำเนินงานแต่ละปี การถ่ายทอดแผนดังกล่าวเรียกในภาษาอังกฤษว่า "Programming"

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

นอกจากนี้ ระบบงบประมาณแผนงานนั้น จะนำมาใช้ให้ได้ผลดีจะต้องนำแนวคิดและเทคนิคและวิธีการอื่น ๆ มาใช้ด้วย เช่น แนวคิดเกี่ยวกับผลงาน (Performance Concept) ระบบติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) และระบบข่าวสารเพื่อการบริหาร (Management Information System) เป็นต้น ในการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ในประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 3 ประการ คือ (ถาวร วี ย์, 2524: 9-16 อ้างใน พิชราวดี แพร่ตฤณ, 2528: 15)

1. เชื่อมโยงการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณประจำปี (ค่าใช้จ่ายและเป้าหมายผลผลิต) เข้ากับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. เป็นเครื่องมือในการบริหารให้แก่นักบริหารระดับสูงในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผลงานและความก้าวหน้าของแผนงานและโครงการในแต่ละปีงบประมาณ
3. เพื่อให้เกิดการควบคุมทางด้านบัญชีที่รัดกุมรอบคอบ โดยการควบคุมการใช้จ่ายอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

ในระบบงบประมาณแบบแผนงานจะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนงาน งาน/โครงการ (Programming) เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนกับการจัดทำงบประมาณประจำปี การถ่ายทอดแผนดังกล่าวมักจะเป็นการเชื่อมโยงของการทำงานของหลายหน่วยงานมากกว่าที่จะเป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานเดียว ยกตัวอย่างเช่น ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือแม้แต่เรื่องการพัฒนาชนบทจะไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ละครอบครัวไปตั้งกิจกรรมต่าง ๆ ของหลายหน่วยงานด้วยกัน ดังนั้น เมื่อได้มีการรวบรวมกิจกรรมซึ่งมีวัตถุประสงค์ชัดเจน

แล้ว การจัดสรรงบประมาณระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะสามารถทำได้โดยง่ายยิ่งขึ้น เนื่องจากทำให้มีการเสนอข้อมูลงบประมาณอย่างเป็นระบบ และแสดงให้เห็นถึงข่ายการดำเนินงานทั้งหมดของรัฐว่ามีอยู่อย่างไร ซึ่งมีประโยชน์ต่อการพิจารณาตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเป็นอันมาก

ขั้นตอนของการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานเข้ามาใช้ประกอบด้วยการดำเนินงาน 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ (ชงชัย ลำดับวงศ์, 2527: 3-6) คือ

ระยะที่ 1 เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการปรับปรุง การจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณประจำปี 2525 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยได้ปรับปรุงการจัดทำและการบริหารงบประมาณประจำปี 2525 ไว้ 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ (1) การใช้กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top-down) แทนแบบเบื้องล่างสู่เบื้องบน (Bottom-up) (2) การเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และ (3) การนำระบบงบประมาณระยะยาว (Multiyear) เข้ามาใช้

สำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top-down process) มีสาระสำคัญ 8 ประการคือ

(1.1) กำหนดของวงเงินงบประมาณชั้นสูงของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

(1.2) พัฒนาแนวนโยบายของด้านต่าง ๆ รวมทั้งแผนงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

(1.3) คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี

(1.4) สำนักงานประธานนโยบายงบประมาณกำหนดวงเงินรายกระทรวง

(1.5) สำนักงานประธานเสนอวงเงินงบประมาณจำแนกรายกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติแล้วแจ้งยอดวงเงิน รวมทั้งแนวนโยบายและหลักเกณฑ์งบประมาณไปยังกระทรวงเจ้าของงบประมาณ

(1.6) การจัดสรรวงเงินของแต่ละกรมในสังกัดของแต่ละกระทรวง โดยยึดถือนโยบายงบประมาณของคณะรัฐมนตรีและแนวนโยบายงบประมาณประจำปีเป็นหลัก

(1.7) การพิจารณากำหนดวงเงินของแต่ละงาน/โครงการของแต่ละส่วนราชการต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลและแนวนโยบายงบประมาณประจำปี รวมทั้งแนวนโยบายของกระทรวงเจ้าสังกัด

(1.8) การวิเคราะห์คำขอและจัดทำรายละเอียดงบประมาณประจำปี โดยสำนักงบประมาณจะคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล แนวนโยบายงบประมาณประจำปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนของกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แสดงรายละเอียดของวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานแผนการแสดงรายละเอียดตามหมวดรายจ่ายดังเช่นที่เคยเป็นมาเพื่อให้มีความสอดคล้องกับระบบและวิธีการงบประมาณที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ส่วนการนำระบบงบประมาณเข้ามาใช้ก็เพื่อให้มีข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับข้อผูกพันระยะยาวของโครงการลงทุนต่าง ๆ ระบบงบประมาณที่นำมาใช้มีลักษณะที่สำคัญพอสรุปได้ คือ

(1) มีการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวกับสถานที่ดำเนินการคำอธิบายเกี่ยวกับโครงการ การคาดประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโครงการ วัตถุประสงค์ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นของโครงการจากแหล่งต่าง ๆ (เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินอื่น ๆ) โดยแจกแจงเป็นค่าใช้จ่ายในอัตรากำลังและประมาณการรายจ่ายในอนาคต

(2) งบประมาณรายจ่ายที่ใช้และเป้าหมายผลผลิต (Target Outputs) ที่วัดได้สำหรับแต่ละงวด (ตามระยะเวลาของเงินงบประมาณประจำงวด)

(3) ข้อมูลทางการเงินจำแนกตามหมวดรายจ่ายของแต่ละกิจกรรมในแต่ละงาน/โครงการ

สำหรับการปรับปรุงการบริหารงบประมาณในขั้นแรกนี้ สำนักงบประมาณได้ประกาศใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2524 (ต่อมาได้ยกเลิกและใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525) ทั้งนี้เพื่อให้หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณมีความสอดคล้องกับหลักการของระบบและวิธีการงบประมาณแบบแผนงานและเพื่อผ่อนคลายควบคุมด้านการบริหารงบประมาณในปีงบประมาณ 2525 การผ่อนคลายการควบคุมที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

(1) ส่วนราชการสามารถที่จะโอนเปลี่ยนแปลงเงินประจำงวดในงาน/โครงการเดียวกันระหว่าง 3 หมวดรายจ่าย (ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุ) ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ

(2) ส่วนราชการสามารถที่จะดำเนินการจัดซื้อว่าจ้างสำหรับค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โดยเพิ่มหรือลดวงเงินจากที่กำหนดไว้ในเงินประจำงวดได้รายการละไม่เกินร้อยละ 10

สำหรับครุภัณฑ์รายการที่ไม่เกิน 50,000 บาท และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างรายการที่ไม่เกิน 250,000 บาท

ระยะที่ 2 เป็นการกำหนดแผนงานบางด้านขึ้นใหม่ โดยไม่ได้ดำเนินการกำหนดแผนงานใหม่สำหรับด้านการเกษตรและด้านการศึกษา เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำงบประมาณประจำปี 2526 การกำหนดแผนงานใหม่นี้ เป็นการดำเนินงานร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ระยะที่ 3 เป็นการกำหนดโครงสร้างแผนงานใหม่ของด้านต่าง ๆ ที่เหลือจากการดำเนินการในระยะที่ 2 ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2526 ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ เมื่อประมาณก่อนกลางปีงบประมาณ 2526 เล็กน้อย โดยสามารถจัดทำโครงสร้างแผนงานครบถ้วน ทุกด้านและจัดทำงบประมาณแบบแผนงานอย่างสมบูรณ์แบบตามที่กำหนดไว้สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2527 ได้ โดยกำหนดแผนงานออกเป็น 12 ด้าน คือ (1) การเกษตร (2) การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ (3) การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร (4) การพาณิชย์และท่องเที่ยว (5) การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม (6) การศึกษา (7) การสาธารณสุข (8) การบริการสังคม (9) การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (10) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน (11) การบริหารงานทั่วไปของรัฐ และ (12) การชำระหนี้เงินกู้ นอกเหนือจากนี้แต่ละด้านดังกล่าวยังได้มีการแบ่งออกเป็นสาขา แผนงาน และงาน/โครงการ ถดถอยลงไปตามลำดับ ซึ่งสามารถศึกษารายละเอียดได้จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5

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

1. โครงสร้าง (Structure) หมายถึงโครงสร้างแผนงานต่าง ๆ ที่ประกอบกันเข้า และทุกแผนงานต่างมุ่งไปสู่เป้าหมายผลสำเร็จ ซึ่งต่างก็ต้องใช้ทรัพยากรด้วย
2. การวิเคราะห์ (Analysis) หมายถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคที่ต้องมีการนำมาใช้วิเคราะห์ นั่นคือเทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้ (Cost-Benefit Analysis) ซึ่งจะมีการเทียบผลผลิต ผลสำเร็จที่ได้รับกับทรัพยากรที่ใช้ของแต่ละแผนงานและแต่ละงาน
3. ข้อมูล (Information) หมายถึงข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งจะมีความสำคัญเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการกำหนดเป้าหมาย และเพื่อสำหรับการกำหนดขอบเขตงานตามแผน เพื่อพัฒนามาตรฐานผลงาน และเพื่อวัดผลและประเมินผลสำเร็จ

การนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ เป็นวิธีการหนึ่งที่มีขั้นตอนและวิธีการที่สอดคล้องและเอื้ออำนวยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจดำเนินงานงบประมาณในหน่วยงานของตนได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกระบวนการดังกล่าวจะช่วยผู้บริหารคัดเลือก

แผนงานและวิถีทางในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีเหตุผลและติดตามประเมินผลงาน ตลอดจนแก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนการดำเนินงานได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น (พัชรวัต แพศิศกุล, 2528: 30)

ในการที่รัฐบาลไทยได้เห็นประโยชน์ของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน และได้นำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงบประมาณของไทยแล้วนั้น ไทศาค ชัยมงคล ได้ให้ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ในประเทศไทย ดังนี้คือ (ไทศาค ชัยมงคล, 2526: 50-51)

1. จะต้องตระหนักว่าระบบ PPBS เป็นเพียงเครื่องมือที่ช่วยให้การวินิจฉัยมีเหตุผล ประกอบหนักแน่นมากขึ้นเท่านั้น กล่าวคือระบบนี้จะ “ช่วยเหลือ” ในการพิจารณา แต่มิได้ “ใช้แทน” การพิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นใหญ่ ๆ ที่เกี่ยวกับการวินิจฉัย คัดสินใจเกี่ยวกับการ จัดสรรงบประมาณ เช่น ประเด็นในเรื่องที่ว่าควรจะจัดสรรงบประมาณเพื่อการเศรษฐกิจเท่าใด การศึกษาเท่าใด การป้องกันประเทศเท่าใด การสาธารณสุขโลกเท่าใด เป็นต้น

2. จะต้องคำนึงถึงความพร้อมในการที่จะนำระบบ PPBS ในข้อนี้ จะเห็นประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับความไม่พร้อม (Prematurely) เป็นบทเรียนที่ดีของเรา กล่าวคือจะต้องจัดให้มีขึ้นซึ่งสิ่งต่าง ๆ ทั้งที่เป็น “Prerequisites” และ “Requisites” ที่จำเป็นแก่ระบบ PPBS ยิ่งเรามีเวลาเตรียมตัวมากขึ้นเพียงใดอุปสรรคที่จะบังเกิดขึ้นก็จะน้อยลงเพียงนั้น และปัจจัยที่สำคัญที่สุดในเรื่องนี้ก็คือความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณเอง

3. การนำระบบนี้มาใช้ควรจะให้มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่านำมาใช้โดยทันที นอกจากนั้นก็ไม่มีควมจำเป็นอย่างไรที่จะต้องนำมาใช้กับโครงการของทุกหน่วยราชการ เราอาจจะเลือกใช้ในกรณีที่ลักษณะของงานหรือโครงการเหมาะสมกับการวิเคราะห์ด้วยระบบ

4. เตรียมหาวิธีแก้ไขปัญหาการต่อต้านใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำระบบ PPBS มาใช้ เพราะโดยปกตินั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ (ไม่ว่าจะเป็นไปในทางที่ดีขึ้น หรือเลวลง ก็ตาม) ในการบริหารราชการนั้นย่อมจะต้องประสบกับการต่อต้านจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะต้องเสียประโยชน์ และสถานะเดิมลงไปอยู่เสมอไม่มากก็น้อย คำว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนี้รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานของรัฐบาลเอง สมาชิกนิติบัญญัติ ธุรกิจเอกชน และประชาชนผู้ได้ประโยชน์จากบริหารของรัฐบาล ซึ่งจุดประสงค์และเป้าหมายของส่วนรวมไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความประสงค์และเป้าหมายของบุคคลแต่ละคนที่ประกอบกันขึ้นเป็นส่วนรวมนั้นเสมอไป

ส่วนที่ห้า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ

งานวิจัยในประเทศ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของรัฐบาล

เสรี สุขสถาพร (2534: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการงบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาล โดยศึกษาบนสภาพความเป็นจริงที่ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและใช้ระบบงบประมาณแบบผสมค้ำสานระหว่างระบบงบประมาณแบบแผนงานและแบบแสดงรายการผลการวิจัยพบว่า

ผลจากการวิจัยพบว่ารัฐบาลไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณอย่างกว้างขวางสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม กำกับ ดูแลหรือควบคุมการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ และการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศนั้นรัฐบาลก็สามารถนำมาใช้ได้หลายวัตถุประสงค์ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งแต่ละวัตถุประสงค์ที่นำไปใช้นั้นก็จะมีวิธีการหรือมาตรการที่แตกต่างกันออกไป รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจในการเลือกใช้มาตรการเหล่านั้นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์จึงจะได้ผลตามที่ต้องการ สำหรับบทบาทหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของรัฐบาลไทยในทางปฏิบัตินั้น ยังมีหลายเรื่องในหลายขั้นตอนที่รัฐบาลยังไม่ได้เข้าไปแสดงบทบาทหรือชี้้นำให้การงบประมาณเป็นไปอย่างสอดคล้อง และสนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากสาเหตุหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ และความสนใจของรัฐบาลที่มีต่อการงบประมาณเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาล การขาดกลไกสนับสนุนด้านข้อมูลและเทคนิคเฉพาะ ตลอดจนบุคลากรเกี่ยวกับการงบประมาณของรัฐบาล ฯลฯ ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนะวิธีการและมาตรการในการแก้ไขปัญหาไว้หลายประการทั้งที่เป็นมาตรการระยะสั้นซึ่งสามารถจะดำเนินการ ได้ทันทีโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลและมาตรการระยะยาวซึ่งจะเป็นข้อเสนอในเชิงการพัฒนาที่คาดว่าจะทำให้การงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่

งานวิจัยในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของสำนักงานงบประมาณและคณะกรรมการการงบประมาณของรัฐสภา

สามารถ พ่วงเกตุรา (2521: 125-126, 228-229) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทของกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี เพื่อศึกษาว่า หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ การดำเนิน

งาน และบทบาทอย่างไรต่อการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี ที่กระทรวง ทบวง กรม ได้เสนอโครงการเข้ามาให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ พบว่าสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุดในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับโครงการที่ส่วนราชการเสนอมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และมีบทบาทอย่างมากในการจัดสรรงบประมาณอันเกี่ยวข้องกับ การดำเนินงานโครงการของทุกส่วนราชการ โดย เสน่ห์ นาคสุตข (อ้างในสำนักงบประมาณ 20 ปี 2525: 45) ได้วิเคราะห์ไว้ว่ายังมีปัญหาอยู่ที่นักวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณ มีคุณภาพที่แตกต่างกันมาก และหลักเกณฑ์หรือแนวการพิจารณาก็แตกต่างกันออกไป แล้วแต่ความถนัดหรือความสนใจของแต่ละคน ซึ่งทำให้งบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ถักถั่น ไม่อยู่ในเกณฑ์เดียวกัน

ไพศาล ชัยมงคล (2526: 328-336) วิเคราะห์ปัญหาการงบประมาณของประเทศไทย อันเกิดจากสำนักงบประมาณ มี 6 รายการ และเกิดจากคณะกรรมการงบประมาณ มี 2 รายการ ตามลำดับ คือ

(1) การขาดความเข้าใจหรือมีทัศนคติที่ติดต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ และส่วนราชการต่าง ๆ เพราะส่วนราชการต่าง ๆ เข้าใจว่า สำนักงบประมาณมุ่งจับผิดการดำเนินงาน เพื่อจะได้ตัดงบประมาณลง จึงลงทำให้พยายามปกปิดการดำเนินงานหรือไม่บอกข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้แก่สำนักงบประมาณ ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง วินิจฉัยเรื่องล่าช้า และต้องมองกันอย่างศัตรูมิใช่เพื่อนข้าราชการที่มุ่งทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จึงเกิดความเสียหายทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายปฏิบัติงาน ย่อมได้รับความกระทบกระเทือนมาก เพราะไม่ได้งบประมาณไปดำเนินการ

(2) การวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณในการตั้งงบประมาณให้ส่วนราชการต่าง ๆ ส่วนใหญ่นิยมใช้วิธีวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental Analysis) คือ ใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายของปีที่แล้วเป็นตัวตั้ง และบวกด้วยค่าใช้จ่ายที่คิดว่าควรจะได้รับเพิ่มขึ้น เช่น ร้อยละ 5 หรือ 10 ของงบประมาณปีที่แล้ว ซึ่งไม่เหมาะสมและควรจะใช้การวิเคราะห์แบบครอบคลุม (Comprehensive Analysis) คือทำการวิเคราะห์ตั้งแต่เริ่มต้นใหม่หมด โดยวิเคราะห์ทั้ง 105 หรือ 110 บาท ไม่ใช่พิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มเพียง 5 บาทหรือ 10 บาท เท่านั้น

(3) วิธีการปฏิบัติในการวิเคราะห์การตั้งงบประมาณของเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณบางคน ยังให้ความสนใจในเรื่องที่แคบ ๆ คือ เน้นพิจารณางบประมาณรายจ่ายเป็นรายหมวด และแต่ละรายการอย่างละเอียดจริงจัง โดยไม่สนใจกับประเด็นใหญ่ ๆ เสียก่อน คือ ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ของโครงการ ความคุ้มค่ากับการลงทุน และมีประโยชน์แก่ใครมากน้อยเพียงใด มี

ความซ้ำซ้อนหรือขัดกับงาน โครงการอื่น ๆ ของรัฐหรือไม่ เพราะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณคนนั้นยังไม่มีความรู้ความสามารถมากนัก ถนัดแต่จะใช้ความจดจำหรือประสบการณ์เท่านั้น

(4) เจ้าหน้าที่กองต่าง ๆ ของสำนักงานประมาณ ยังไม่ได้ประสานงานกันมากเท่าที่ควร คือ กองในฝ่ายวิเคราะห์ ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการบริการของกองในฝ่ายวิชาการ ซึ่งจะช่วยเหลือบริการข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ได้ และกองในฝ่ายวิชาการยังไม่ได้ประสานงานกับฝ่ายวิเคราะห์ ซึ่งต้องติดต่อโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ทำให้ไม่ทราบปัญหาหรือข้อเท็จจริงบางด้านดีเท่าที่ควร

(5) การไม่มีการฝึกอบรมหรือสัมมนาร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ จึงก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงบประมาณ เพราะระเบียบต่าง ๆ ทางงบประมาณเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอและมีเพิ่มใหม่ขึ้นมาก ทำให้เข้าใจไม่ตรงกัน

(6) การอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า ในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างของสำนักงานประมาณ เพราะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณบางคนยังปฏิบัติไม่เหมาะสม โดยจะอนุมัติเงินประจำงวดหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างให้ส่วนราชการต่อเมื่อได้ทราบผลการประกวดราคาหรือผลการสืบราคาแล้ว ซึ่งระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้กำหนดเช่นนั้น แต่จะกำหนดว่าส่วนราชการจะต้องส่งรายละเอียดผลการประกวดราคาหรือสืบราคา ก็แต่เฉพาะการอนุมัติเงินประจำงวดเพิ่มเติม หรือขอเปลี่ยนแปลงรายการ เพราะครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างรายการนั้น ไม่สามารถจัดซื้อหรือดำเนินการได้เนื่องจากราคาเกินวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ หรือด้วยเหตุอื่นก็ตามเท่านั้น

(7) กระบวนการงบประมาณหลายท่านที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังเน้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยวิธีการพิจารณารายละเอียดแบบรายการ (Line-item) อยู่มาก

(8) กระบวนการงบประมาณบางท่าน ไม่คำนึงถึงระยะเวลาที่จำกัด โดยมีการอภิปรายกันมาก เสียเวลานาน และยังอาจเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกรมการงบประมาณด้วย

ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์ (2528: 258-267) ได้วิเคราะห์สภาพการงบประมาณของไทยว่า ยังไม่มีคุณภาพ โดยมีปัญหาที่เกิดจากสำนักงานประมาณ 5 รายการและคณะกรมการงบประมาณ 1 รายการ ตามลำดับดังนี้

(1) สำนักงานประมาณได้จัดทำงบประมาณ โดยขาดการวิเคราะห์งานและโครงการในระดับลึก และขาดหลักการเกณฑ์อนุมัติที่แน่นอน ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ

(2) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ ยังไม่มีความรู้พิเศษเกี่ยวกับลักษณะงาน วัตถุประสงค์ของงาน และปัจจัยที่จะช่วยให้ส่วนราชการทำงานได้สัมฤทธิ์ผล จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณไม่สามารถจะช่วยให้ส่วนราชการได้จัดทำงบประมาณให้มีคุณภาพดีขึ้นได้

(3) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของส่วนราชการที่ของงบประมาณในเรื่องเทคนิคการปฏิบัติ และส่วนราชการไม่ยอมให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล เพราะเกรงว่าจะนำไปสู่การตัดงบประมาณ ทำให้การประสานงานขาดคุณภาพและไม่เป็นประโยชน์ต่อกัน

(4) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณบางท่านสร้างความล่าช้าในการอนุมัติเงินประจำงวดเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น กล่าวคือ ไม่ยอมอนุมัติเงินประจำงวดในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างจนกว่าจะได้การสืบราคา หรือทราบผลของการประกวดราคาเสียก่อน ทั้ง ๆ ที่ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ให้กระทำเช่นนั้น

(5) สำนักงานงบประมาณขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการอนุมัติในเรื่องการโอนงบประมาณ และการขอเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณของส่วนราชการ ทำให้อิทธิพลและความสัมพันธ์ส่วนตัวมีบทบาทสำคัญในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ

(6) รัฐสภา โดยคณะกรรมการงบประมาณ พิจารณาอนุมัติงบประมาณขาดหลักเกณฑ์และล่าช้า

งานวิจัยที่เกี่ยวกับปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) ของประเทศไทย

เทียนฉาย กิระนันท์ (2530: 137-138) วิเคราะห์เรื่องการงบประมาณของไทย พบว่า งบประมาณแผ่นดินของไทยใช้ระบบที่ผสมระหว่างแบบแสดงแผนงานกับแบบแสดงรายการ เพราะที่รัฐสภายังดำเนินการพิจารณาตามระบบงบประมาณแบบเก่า (Line-item) แทนที่จะพิจารณาตามงาน/โครงการและแผนงานและยังขาดระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ต้องประเมินทุก ๆ ระยะเวลาหนึ่ง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับ ปัญหา อุปสรรค ที่พึงแก้ไขหรือปรับปรุงกระบวนการและวิธีทำงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น

ไกรยุทธ ชีรตยาดีนันท์ (2528: 267) ได้วิเคราะห์เรื่องสภาพปัญหาการงบประมาณไทย พบว่า ระบบการบริหารกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยทั้งขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ และขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบแผนงานไม่มีคุณภาพ เนื่องจากมีปัญหาดังนี้

- (1) การขาดการวางแผนและการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน (ส่วนที่ไม่เกี่ยวกับงบประมาณพัฒนาการ)
- (2) การขาดข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการทำงานงบประมาณ
- (3) การขาดแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ทำให้ไม่มีการกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อขออนุมัติเงินประจำงวด
- (4) การขาดระบบการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง
- (5) การขาดการประเมินผลลัพธ์ของงานโครงการ

จรัส สุวรรณมาตา (2528: 155) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน (PPBS) ของสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2528 มีวัตถุประสงค์การวิจัยที่จะศึกษาว่าการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร มีความสอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงาน หรือไม่ อย่างไร และมีปัจจัยใดบ้าง ที่มีผลอย่างสำคัญต่อลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยวิธีการศึกษาตัวแปร 3 ประการ คือ (1) เอกสารงบประมาณ ปี 2528 (2) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและ (3) ทักษะความรู้ ความเข้าใจ ของคณะกรรมการงบประมาณต่อการเสนองบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการ สัมภาษณ์ ใช้แบบสอบถาม ซึ่งมีผลการวิจัยสรุปว่า (1) ลักษณะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของคณะกรรมการงบประมาณมีความสอดคล้องกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานน้อย เพราะมีสาเหตุว่าเอกสารงบประมาณมีโครงสร้างไม่สมบูรณ์ มีการตัดข้อมูลที่แสดงถึงรายการใช้จ่ายในรายละเอียดออกไปเป็นต้น (2) กรรมการงบประมาณ ยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบรายละเอียดของวิธีการทำงาน และรายการใช้จ่ายในหมวดต่าง ๆ มากกว่าประเด็นอื่น ๆ เพราะกรรมการงบประมาณมีทัศนคติความเชื่อว่าส่วนราชการส่วนใหญ่ตั้งงบประมาณไว้สูงเกินความจำเป็นและมุ่งขยายหน่วยงานออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ทำให้เกิดการดำเนินงานซ้ำซ้อนอย่างมากมาเท่านั้น (3) กรรมการงบประมาณมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานน้อย และ (4) กรรมการงบประมาณมีข้อมูล และศักยภาพในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะการทำงานของส่วนราชการน้อยและมีการใช้ข้อมูลจากการวิเคราะห์ประเมินอย่างเป็นระบบน้อย ส่วนใหญ่จะใช้ประสบการณ์ส่วนตัวในการพิจารณา

สุรัฐ ศิลปอนันต์ (1972: 112-116) ได้ศึกษาเพื่อการนำเสนอรูปแบบในการใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานในการวางแผนพัฒนาการศึกษาในประเทศไทยโดยศึกษาจากแนวคิดพื้นฐาน

ของระบบงบประมาณในสหรัฐอเมริกา การศึกษานี้วางกรอบการศึกษารูปแบบงบประมาณ PPBS ดังนี้

1. แนวคิดและองค์ประกอบ (PPBS Concept and Component) ประกอบด้วยสาระสำคัญของแนวคิด หลักการของงบประมาณรูปแบบนี้รวมถึงกิจกรรมที่สำคัญใน 3 ด้านคือ การวางแผน (Planning) การกำหนดแผนงาน (Programming) การงบประมาณ (Budgeting) และการประเมินผล (Evaluating) รวมไปถึงองค์ประกอบที่สำคัญของงบประมาณแบบ PPBS คือ

- องค์ประกอบด้วยโครงสร้าง (Structural Aspect) ซึ่งหมายถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดโครงสร้างแผนงาน

- องค์ประกอบด้านการวิเคราะห์ (Analytical Aspect) ซึ่งหมายถึงการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของค่าใช้จ่าย เพื่อหาทางเลือกที่เหมาะสม

- องค์ประกอบด้านการควบคุม (Control Aspect) ซึ่งหมายถึง การรายงานการใช้งบประมาณ

- องค์ประกอบด้านข้อมูลและสารสนเทศ (Data and Information)

2. ส่วนประกอบ (PPBS Elements) ประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ โครงสร้างของแผนงาน การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของค่าใช้จ่าย สารสนเทศเพื่อการบริหารงบประมาณ การวางแผนระยะยาว เอกสารรวมแผนงาน เกณฑ์การปฏิบัติงานและการประเมินผล

3. วิธีการ (PPBS Procedures) ประกอบด้วย ขั้นตอนในการใช้งบประมาณในรูปแบบ PPBS แสดงเป็นขั้นตอนตั้งแต่เริ่มมีการจัดเตรียมงบประมาณ จนกระทั่งเป็นเอกสารงบประมาณ นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหาที่สำคัญในการนำเอาระบบงบประมาณแบบ PPBS มาใช้ในประเทศไทยมีดังนี้

1. การต่อต้านการวางแผนจากส่วนกลางของผู้บริหารในท้องถิ่น

2. ความสามารถของผู้บริหาร ในการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานเข้ามาเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเดิม

3. การให้โอกาสมีส่วนร่วมในการวางแผนของผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีประสิทธิภาพกว่านี้

4. การวางระบบคณะกรรมการและโครงสร้างของหน่วยราชการที่จะรองรับการใช้งบประมาณที่เปลี่ยนไปเป็นแบบแผนงานที่ไม่ได้เน้นการใช้งบประมาณตามหน่วยงาน

5. การสร้างแบบแผนงานและฐานข้อมูลอย่างต่อเนื่องมีความเชื่อมโยงกันทุกระดับทั้งแนวตั้งและแนวนอน

6. การทำแนวทางหรือคู่มือการจัดทำงบประมาณที่ชัดเจน สื่อสารได้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ รวมทั้งระบบควบคุมที่น่าจะใช้การควบคุมคือระบบ PERT เข้ามาช่วย

ในการนำเสนอรูปแบบการบริหารงบประมาณแบบ PPBS ในระบบการศึกษาในประเทศไทย สุรัฐ ศิลปอนันต์ (เรื่องเดียวกัน: 48-55) ยังได้นำเสนอประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

1. การเตรียมความพร้อมของบุคลากรที่จะต้องมารับผิดชอบกับระบบงบประมาณแบบใหม่ที่ต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง
2. การจัดเวลาในการเตรียมการที่เหมาะสมในการวางโครงสร้างพื้นฐานรองรับการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน
3. กลยุทธ์ในการนำเสนอระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานซึ่งยังเป็นเรื่องใหม่

งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในมหาวิทยาลัย:

ฝ่ายวางแผนและพัฒนามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (2522: 35) ได้ประเมินศักยภาพและสัมฤทธิ์ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒระยะที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ในด้านที่เกี่ยวกับปัญหาด้านการงบประมาณ ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยยังขาดข้อมูลพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับการพิจารณา บางหน่วยงานจึงใช้งบประมาณหมดในขณะที่บางหน่วยงานมีเงินเหลือจ่าย
2. การใช้จ่ายงบประมาณในบางรายการดำเนินไปด้วยความล่าช้าอาจเป็นเพราะระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อ ประกวคราคา และเบิกจ่ายมีขั้นตอนต่าง ๆ หลายประการ รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบงบประมาณมิได้รับเร่งดำเนินการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนด้วย จึงเป็นอุปสรรคทำให้ต้องกันเงินไว้เบิกเหลือมปีอยู่เป็นประจำ

สมบัติ เทศน้อย (2527: 57-59) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานในกองธุรการวิทยาเขตที่สังกัดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการบัญชีของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ดังนี้

1. งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอในการบริหารของหน่วยงาน
2. ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน
3. การเบิกจ่ายเงินตลอดจนวิธีการปฏิบัติและเอกสารเกี่ยวกับการเงินมีมาก มักเปลี่ยนแปลงเสมอ ทำให้ผู้มารับบริการปฏิบัติไม่ถูก
4. หน่วยงานย่อยหรือหัวหน้างานระดับรองมักไม่ทราบสถานการณ์ทางการเงินของหน่วยงานว่าอยู่ในระดับใด มีเงินหมวดใดเหลือพอจ่ายเพียงใด

พัชรราวดี แพร์ตกุล (2528: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พบปัญหาในการดำเนินงานด้านการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ยังขาดความสมบูรณ์ในองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การขาดแผนนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนและขาดการวางแผนและติดตามผลการใช้จ่ายเงินประจำปี ทำให้ไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละปีว่าบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ยังประสบปัญหาในด้านการนำโครงสร้างแผนงานมาใช้ ได้แก่ ปัญหาการขาดข้อมูลที่จะใช้ประกอบในการจัดทำค่าของงบประมาณและการจำแนกรายจ่ายตามโครงสร้างแผนงาน ในด้านการวิเคราะห์งาน/โครงการ มหาวิทยาลัยไม่มีแผนนโยบายวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน ตลอดจนข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจ สำหรับการจัดระบบมหาวิทยาลัยขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพียงพอและขาดเครื่องคอมพิวเตอร์ที่จะนำมาใช้ในการจัดระบบข้อมูล ส่วนการประเมินผลมหาวิทยาลัยประสบปัญหาในด้านการขาดระบบ แนวทาง และเกณฑ์มาตรฐาน ที่จะนำมาใช้ในการประเมินผลที่เหมาะสม

ชัยยุทธ ศิริสุทธิ (2529: 112) ได้ศึกษาสภาพงบประมาณและวิธีการงบประมาณของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พบปัญหาเกี่ยวกับการใช้งบประมาณในด้านที่เป็นการลงทุนว่ารายจ่ายจริงต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรถึงร้อยละ 32.97 สาเหตุเนื่องมาจากการเบิกจ่ายเงินในหมวดที่ดินสิ่งก่อสร้าง เกือบทุกวิทยาเขตไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จในปีงบประมาณ ทำให้ต้องกันเงินไว้เบิกเหลือมปี สาเหตุที่สำคัญคือ การขาดการวางแผนปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าทำให้การขอเงินประจำงวดล่าช้า การประกวดราคาหรือสอบราคาแล้วแต่กรณีล่าช้าตามไปด้วย สำหรับค่าครุภัณฑ์ที่เบิกจ่ายไม่แล้วเสร็จในปีงบประมาณจะมีเฉพาะส่วนที่เป็นครุภัณฑ์จากต่างประเทศที่ต้องใช้เวลาในการขนส่ง บางครั้งครุภัณฑ์ที่ต้องการก็มีราคาแพงกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรร

นอกจากนี้ ชัยยุทธ ศิริสุทธิ (2529: 116-118) ยังได้ค้นพบปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณตามความเห็นของผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่มีประสบการณ์ในการบริหารไม่ถึง 3 ปี พอสรุปได้ดังนี้

1. ช่วงเวลาในการจัดทำงบประมาณมีน้อยทำให้การจัดทำงบประมาณเป็นอย่างรีบร้อน
2. เจ้าหน้าที่ที่ทำด้านการจัดงบประมาณของวิทยาเขตมีน้อยไม่สมดุลกับปริมาณ
3. ตำแหน่งผู้ช่วยรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาในวิทยาเขตต่างๆ เปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้งานด้านการวางแผนและพัฒนาเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง
4. ค่าของงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้คำนึงถึงแผนพัฒนาฯ และนโยบายของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก

5. เจ้าหน้าที่งบประมาณของวิทยาเขตไม่มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอที่จะอธิบายเหตุผลการกรอกแบบฟอร์ม และให้คำแนะนำต่าง ๆ ในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณทำให้ต้องมีการแก้ไขบ่อยครั้ง เสียเวลาดำเนินการ

6. ผู้บริหารและผู้จัดทำงบประมาณส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ

7. หน่วยงานต่างๆ ที่ขอตั้งงบประมาณไม่มีโอกาสชี้แจงก่อนที่จะถูกเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณส่วนกลางตัดงบประมาณ

8. ราคาสินค้าไม่แน่นอน ทำให้การวางแผนงานเกี่ยวกับงบประมาณมีปัญหา

9. ขาดการวางแผนระยะยาวที่ชัดเจนทั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

10. การจัดทำงบประมาณไม่ชัดเจนทำให้มีปัญหาในการบริหารงบประมาณ

11. หน่วยงานต่าง ๆ มักขอตั้งงบประมาณไว้เผื่อตัด

12. ขาดการประสานงานในหน่วยงานย่อยระดับวิทยาเขตและระหว่างวิทยาเขตกับส่วนกลาง

13. การจัดสรรงบประมาณยึดฐานเดิมเป็นหลักแล้วเพิ่มเปอร์เซ็นต์

14. ขาดข้อมูลและเหตุผลที่เพียงพอในคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ

15. ระบบงบประมาณปัจจุบันเป็นแบบแผนแต่ผู้จัดทำงบประมาณเจ้าหน้าที่และ

ผู้บริหาร คำนึงถึงการจัดตั้งงบประมาณแบบเดิม ทำให้มีความสับสนและยุ่งยาก

16. หน่วยงานระดับต้น ไม่เห็นความสำคัญของการขอตั้งงบประมาณ และไม่ทราบว่างบประมาณที่ตั้งไปถูกตัดอย่างไร

17. แบบฟอร์มสำหรับกรอกคำขอตั้งงบประมาณเข้าใจยาก ไม่มีตัวอย่างในการกรอกที่ถูกต้องให้ดูประกอบ

18. ผู้บริหารไม่มีส่วนในการจัดสรรงบประมาณ

19. มหาวิทยาลัยขาดอำนาจต่อรองในการขอตั้งงบประมาณ

สำหรับผู้บริหารระดับรองอธิการบดีและมีประสบการณ์ในการทำงาน 3 ปีขึ้นไปมีความคิดเห็นเพิ่มเติมจากที่กล่าวมาแล้ว ในเรื่องของปัญหาการจัดตั้งงบประมาณประจำปี ดังนี้

1. การดำเนินงานเป็นแบบรายการที่เคร่งครัดทำให้การบริหารงบประมาณไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา

2. หน่วยงานระดับคณะในส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจในการอนุมัติสั่งการเกี่ยวกับเงินงบประมาณ

3. การแยกเป็นหน่วยงานย่อยๆ มากเกินไปทำให้ไม่สามารถทราบยอดงบประมาณที่แท้จริงของแต่ละงานได้

ระเบียบต่าง ๆ ไม่ชัดเจน การควบคุมทางการเงินใช้ระบบวินัยมากกว่าการจูงใจให้เกิดวินัยโดยตรง

ศุชาติ ดันธนะเดชา (Tantanadaecha, Suchart, 1992: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ต้นทุนของมหาวิทยาลัยไทย เป็นกรณีศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาและวิเคราะห์งบประมาณของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของแต่ละยุคสมัย และเพื่อศึกษาว่างบประมาณนั้นตอบสนองการพัฒนานโยบายในอดีตที่ผ่านมาอย่างไร และเพื่อคาดการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างเงินงบประมาณกับแนวโน้มในอนาคต โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) การบรรยายเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Description) 2) รูปแบบของการลงทุน (Cost Model) 3) ประมาณการเชิงสมมติฐานข้อมูลเงินเดือนตามแนวมหาวิทยาลัยอิสระ (Hypothetical Estimation) ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นในบางกรณีว่า งบประมาณที่ผ่านมาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในรอบ 30 ปี สัมพันธ์กับนโยบายในแต่ละยุคสมัย ในช่วงของการขยายตัว (Exporation Period) ของมหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ขยายตัวในการก่อสร้างอาคารออกไปมาก จำนวนนิสิตและคณาจารย์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้งบประมาณต้องนำมาจ่ายเป็นค่าเงินเดือนเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงที่สุดและเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่วนในช่วงของความเป็นปึกแผ่น (Consolidation Period) ของมหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใช้เงินลงทุนในเรื่องของเครื่องมือและอุปกรณ์การสอนมากกว่าสิ่งก่อสร้าง ในยุคนี้จำนวนคณาจารย์และนิสิตเกือบคงที่และอยู่ในระดับเดียวกับช่วงขยายตัว แต่นิสิตสาขาวิทยาศาสตร์เพิ่มขึ้นซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความต้องการแรงงานตอบสนองทางเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว งานวิจัยมีการวิเคราะห์โดยแยกหมวดรายจ่ายของรัฐบาลซึ่งแบ่งออกเป็น 9 หมวด ได้แก่

1. เงินเดือน (Salary)

เป็นรายจ่ายสำหรับอาจารย์และบุคลากรอื่น ๆ เงินเดือนรายเดือนจ่ายเป็น 12 เดือน เนื่องจากว่าอาจารย์เป็นคณกรุ่มใหญ่ ดังนั้นในส่วนนี้จึงแสดงถึง เงินเดือนอาจารย์เป็นหลัก

2. เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าจ้างชั่วคราว (Salary & Wages)

เป็นผลรวมของค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับเงินเดือนและค่าจ้างของบุคลากรทั้งหมด ทั้งที่เป็นอาจารย์และไม่ใช่อาจารย์ เจ้าหน้าที่ รวมทั้งคนงานทุกประเภทในจุฬาฯ ในส่วนนี้เสนอถึงต้นทุนที่เป็นเงินเดือนบุคลากรทั้งหมด สังเกตได้ว่าเงินเดือนเป็นค่าใช้จ่ายที่มากที่สุดและครอบคลุมไปถึงเงินเดือนและค่าจ้างของบุคลากรด้วย

3. ค่าซ่อมบำรุง และบริการ (Maintenance & Services)

เป็นรวมของต้นทุนค่าบริการและค่าซ่อมบำรุง วัสดุ ซึ่งใช้ในด้านการบริหารและงานวิชาการ

4. ต้นทุนการจัดการ (Operation Cost)

เป็นผลรวมของค่าใช้จ่ายในข้อ 1, 2 และ 3 ในส่วนนี้แสดงถึงต้นทุนของบุคลากรและบริการในการดำเนินการทุกวัน

5. ครุภัณฑ์ (Equipment)

เป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องเครื่องมือทางวิชาการ คอมพิวเตอร์ ครุภัณฑ์ ห้องทดลอง เครื่องมือเครื่องใช้สำนักงาน รวมทั้งเฟอร์นิเจอร์ต่าง ๆ ด้วย ซึ่งแสดงถึงการลงทุนในด้านคุณภาพของการศึกษา

6. การก่อสร้างหรือซ่อมแซมตัวอาคาร (Building)

เป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคาร ซึ่งแสดงถึงการขยายตัวของหลักสูตรหรือคณะ

7. ต้นทุนด้านทุนทรัพย์ (Capital Cost)

เป็นผลรวมของการก่อสร้างและครุภัณฑ์ ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายสำหรับเครื่องมือทางการศึกษา ครุภัณฑ์ห้องทดลอง คอมพิวเตอร์ เครื่องมือทางการแพทย์และเฟอร์นิเจอร์สำหรับอาคาร ส่วนนี้แสดงถึงการลงทุนระยะยาวสำหรับการขยายตัวและปรับปรุงคุณภาพของการศึกษา

8. เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous)

เป็นผลรวมของค่าใช้จ่ายสนับสนุนสำหรับโครงการพิเศษ เช่น การวิจัยหรือกิจกรรมการพัฒนาชนบทของนักศึกษา และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งไม่สามารถจัดเข้าหมวดใดหมวดหนึ่งข้างต้นได้

ส่วนตัวแปรที่นำมาศึกษาประกอบด้วย

1. ปี (Yrbc: ปีปฏิทิน) เป็นปีที่ใช้ในรูปแบบ โดยเป็นเพียงตัวแปรเพื่อควบคุมภาวะเงินเฟ้อตัวหนึ่ง ตัวแปรที่ใช้ควบคุมภาวะเงินเฟ้ออื่น ๆ ได้แก่ ดัชนีราคาหรือดัชนีเงินเฟ้อ

2. จำนวนอาจารย์ (Nfac) เป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพื้นฐาน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับต้นทุนทุกอย่างของหลักสูตร ในอนาคตพัฒนาไปสู่ระบบพึ่งตนเองมากขึ้น จะทำให้เงินเดือนอาจารย์มีการแข่งขันกับระบบตลาด เพื่อรักษานักลากรที่มีความรู้ความสามารถไว้ในมหาวิทยาลัย จำนวนอาจารย์จะกลายเป็นตัวแปรที่สำคัญในนโยบายสำหรับผู้ตัดสินใจและผู้กำหนดนโยบาย

3. จำนวนนิสิตระดับปริญญาตรี (Nstud)

การรับนิสิตเข้าศึกษาส่วนใหญ่จะผ่านระบบการสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นระบบที่สอบส่วนกลางและมีการแข่งขันกับสูง และจะเป็นอย่างนี้ต่อไป เป้าหมายของการผลิตบัณฑิต จะเปลี่ยนแปลงทั้งตามเวลาและข้ามหลักสูตร

4. ประเภทของหลักสูตร (Type) สัมพันธ์กับต้นทุนของหลักสูตร โดยขึ้นกับธรรมชาติของสาขาวิชา ว่าเป็นสาขาวิชาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งต้องการครุภัณฑ์ทางห้องทดลองที่มีราคาแพง หรือเป็นสาขาวิชาทางสังคมศาสตร์หรือมนุษยศาสตร์ ซึ่งต้องการอุปกรณ์ทางการศึกษาซึ่งมีราคาถูกกว่า

5. ระยะเวลาของหลักสูตร (Age) สัมพันธ์กับการพัฒนาของหลักสูตรของประสิทธิภาพของการดำเนินการหลักสูตร ต้นทุนของหลักสูตรที่มีการก่อตั้งมานานถูกคาดหวังว่าจะแตกต่างจากหลักสูตรที่เพิ่งก่อตั้ง

6. ต้นทุน ทุนทรัพย์ (Cpocost) เป็นตัวแปรที่ซับซ้อนมากขึ้น ในส่วนที่สัมพันธ์กับต้นทุนของหลักสูตร โดยเฉพาะเงินเดือนและค่าจ้าง สัมพันธ์กับต้นทุนของหลักสูตรในรูปของการขยายตัว (อาจารย์ บุคลากร และนิสิตมากขึ้น) และเป็นการยกระดับคุณภาพของการศึกษา (อาคาร และครุภัณฑ์ใหม่ ๆ)

7. ระดับการศึกษาของอาจารย์ (Phd) วัดโดยอัตราส่วนของอาจารย์ ของหลักสูตร

เทียนฉาย กิระนันท์ (2538: 34-51) ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาของการเงินอุดมศึกษาไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาทางด้านปรัชญาการเงินอุดมศึกษา

1.1 สภาพปัญหาจากความไม่ชัดเจนของปรัชญาการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยจะพบว่ามีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา เช่นเหตุให้การศึกษาระดับนี้มีหลากหลายรูปแบบและไม่มีเอกภาพในการจัดการ ความหลากหลายในการศึกษานับว่าเป็นสิ่งที่ดีในด้านการตอบสนองความต้องการของสังคม แต่เอกภาพทางการบริหารย่อมมีความจำเป็นในระดับหนึ่งที่จะทำให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพ อาทิ เอกภาพในเชิงนโยบาย ส่วนรูปแบบการบริหารเป็นรูปแบบที่สนับสนุน เป็นให้ปฏิบัติการกิจที่หลากหลายได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งอาจไม่ใช่รูปแบบในระบบราชการแบบที่เป็นอยู่ก็ได้

อาจกล่าวโดยสรุปคือ ปัญหาด้านปรัชญาของแบบอุดมศึกษาในประเทศไทยเริ่มจากการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐขึ้นเพียงเพื่อการขยายโอกาสให้ประชาชนเท่านั้น โดยที่สถาบันอุดมศึกษาต้องดิ้นรน เอาตัวรอดจนอยู่ในสภาพแข่งขันเชิงพาณิชย์มากขึ้น แม้กระทั่งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับก็เช่นกัน โดยที่ไม่อาจต้านกระแสความกดดันของตลาดในแบบเสรีนิยมได้ สถาบันอุดมศึกษาต้องออกมาในรูปแบบธุรกิจแข่งขัน ขณะที่ระบบการบริหารงานราชการที่เป็นอยู่ไม่อาจเรียก

ว่าเป็นระบบที่เอื้ออำนวย การเปลี่ยนแปลงสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็ตั้งขึ้นโดยไม่มีมาตรการส่งเสริมที่ชัดเจน

1.2 สภาพปัญหาจากความไม่ชัดเจนในหลักการว่าใครรับภาระอุดมศึกษาในแง่ที่การศึกษาแบบสินค้าบริการสาธารณะ ซึ่งบุคคลและสังคมได้รับประโยชน์จากการอุดมศึกษาทั้งโดยตรงและทางอ้อม การกำหนดสัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่ายในการเรียนซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการได้ค่อนข้างลำบากที่จะให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

1.3 สภาพปัญหาที่สัมพันธ์กันระหว่างรายได้ รายจ่าย และประสิทธิภาพภายในของการจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ความสามารถในการบริหารจัดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด สร้างคุณภาพการศึกษาได้อย่างเต็มที่ อาทิ การใช้พื้นที่การเรียนการสอนที่จำกัดอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง ยังไม่มีการเปิดใช้เต็มที่

2. ปัญหาทางด้านแหล่งที่มาของเงินทุนอุดมศึกษา

2.1 ความไม่เพียงพอและความจำกัดของแหล่งเงินทุน เป็นผลมาจากการขาดการวางแผนทางการเงิน เพื่อบริการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษา และกลไกผลักดันในการแสวงหารายได้ของสถาบันอุดมศึกษาที่รองรับรายได้แหล่งใหม่จากรัฐบาล จากข้อมูลการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐต่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่ระหว่างร้อยละ 20-95 ของแหล่งรายได้ทั้งหมดของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ

2.2 ความไม่สามารถกระจายแหล่งเงินทุนของสถาบันได้ เช่น อัตราค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินบริจาคต่าง ๆ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังดำเนินการอยู่ในวงจำกัด

2.3 ความไม่มีเสถียรภาพทางการเงินระยะยาวของสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีการจัดทำแผนการใช้ทรัพยากรระยะยาว ทำให้สภาพการใช้งบประมาณที่เป็นอยู่ของสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในรูปของการได้มาก็ใช้ไปไม่ได้มาก็ไม่ทำ แนวคิดในการแสวงหาความมั่นคงทางการเงินเมื่อมาใช้ในการวางแผนพัฒนาในระยะยาวซึ่งไม่มี เมื่อเป็นเช่นนี้ผลกระทบจากการเงินต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานยังคงเห็นได้ชัด

3. ปัญหาทางการจัดสรรเงินทุนอุดมศึกษา

3.1 หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินทุนอุดมศึกษาในรูปของการงบประมาณแบบแสดงแผนงานและโครงการ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพของระบบงบประมาณตามความคาดหวังกับการนำไปปฏิบัติจริงในมหาวิทยาลัย ที่จะต้องเชื่อมโยงแผนงานและโครงการให้สัมพันธ์กันทุกระดับทุกหน่วยงานภายในสถาบัน

3.2 ประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดสรร ทั้งภายในและภายนอกสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดจากการคำนึงถึงประโยชน์จากเป้าหมายของงานมากกว่าพิจารณาจากการรักษาประโยชน์ของหน่วยงานเท่านั้น

4. ปัญหาทางด้านการใช้เงินทุนอุดมศึกษา

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้งบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณในด้านการรายงาน การติดตาม กำกับและการประเมินผล ระบบการตรวจสอบภายในด้านการจัดการที่ยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนสามารถวัดประสิทธิภาพการใช้งบประมาณได้

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบราชการที่ทำให้ขั้นตอนการอนุมัติการใช้จ่ายทางด้านพัสดุเป็นผลกระทบให้การเงินล่าช้าย่อหย่อนประสิทธิภาพขาดความยืดหยุ่น

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับรายได้เงินนอกงบประมาณแผ่นดินทำให้ด้านความแน่นอนเกี่ยวกับจำนวนและระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพภายในของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน การพิจารณาถึงความคุ้มค่า (Cost recovery) ที่ชัดเจนยังไม่มี

นอกจากนี้ เทียนฉาย กิระนันท์ ยังได้เสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการเงินและการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ โดยสรุปดังนี้ (เทียนฉาย กิระนันท์, 2538: 52-57)

ระบบการเงินของสถาบันอุดมศึกษา ควรมีสถานะดังต่อไปนี้

1. ระบบการเงินที่จะพัฒนาไปนั้นจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเป็นอิสระทางการเงินมีความคล่องตัวในการจัดหา จัดสรร และใช้ประโยชน์จากเงินทุนของสถาบันรวมทั้ง (สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง วิธีการและหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทุนนั้นด้วยตัว ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเอง

2. การพัฒนาระบบการเงินนั้นจะมีผลให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกระจายความหลากหลายในแหล่งเงินทุน และสามารถเพิ่มขยายวงเงินทุนให้สามารถดำเนินการและพัฒนาทางวิชาการได้เป็นอย่างดี รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถจัดหาประโยชน์จากเงินทุนและการดำเนินกิจการของสถาบันให้มีรายได้และผลประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสามารถลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุนที่ทำให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงขึ้นได้

3. การพัฒนาระบบการเงินนั้นจะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีมาตรการต่าง ๆ เสริมขึ้นเพื่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทางการเงินและของการบริหารจัดการทางวิชาการ โดยในขณะเดียวกันเพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางวิชาการของสถาบันลง และคงมาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการได้

4. ระบบการเงินที่พัฒนานั้นต้องมีกลไกและกระบวนการต่าง ๆ ที่พร้อมสำหรับการตรวจสอบและกำกับการค้าเนินงานโดยสาธารณะอย่างเปิดเผยและโปร่งใส โดยต้องมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบติดตามและกำกับการค้าเนินงานนั้นขึ้นมารองรับด้วย

ส่วนระบบงบประมาณที่จะสัมพันธ์กับระบบการเงินที่จะพัฒนาขึ้น เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และเพื่อพัฒนาศักยภาพของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความพร้อมในการบริหารจัดการเงินและทรัพยากรของตน โดยเฉพาะในส่วนของ การจัดสรรและติดตามกำกับการใช้เงินและทรัพยากรที่มีจำกัดนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดจึงจำเป็นต้องทำการพัฒนาระบบการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาระบบไว้ดังนี้

1. ระบบการงบประมาณที่จะพัฒนาขึ้นนั้นจะต้องเป็นการพัฒนาเต็มรูปทั้งระบบครบวงจร เพื่อให้การจัดสรรและการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะเงินทุนที่มีจำกัดนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และปรับโครงสร้างต้นทุนให้สามารถบริหารจัดการได้โดยมีต้นทุนต่อหน่วยและต้นทุนส่วนสุดท้ายต่ำที่สุด

2. ระบบการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีความเป็นอิสระและเปิดเผย ในสถาบันนั้นเองที่มีสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและรับผิดชอบ โดยให้สามารถติดตามตรวจสอบและกำกับการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ในวงจรงบประมาณของระบบที่จะพัฒนาขึ้นนั้น จะต้องให้สะท้อนพันธกิจและกลยุทธ์การพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระยะยาว

งานวิจัยในต่างประเทศ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์งบประมาณ

บรูส มาแชล แทกการ์ด (Bruce Marshall Taggart, 1994: abstract) ได้ศึกษาตัวแปรต้น 7 ตัว ที่มีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การตัดสินใจทางด้านงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา คือขนาดของสถาบัน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของสถาบันต่อนักศึกษา 1 คน ประเภทของสถาบัน (ของรัฐหรือเอกชน) สถานที่ตั้งของสถาบัน อายุตัวของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ อายุงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ระยะเวลาที่หน่วยงานวิเคราะห์งบประมาณของสถาบันนั้นจัดตั้ง โดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์เกณฑ์การตัดสินใจงบประมาณของ Hartley, Gable & Ferry, 1981. ผลการวิจัยพบว่า เมื่อพิจารณาด้านบทบาทการวางแผน การให้เงินทุนแบบสมทบ (Matching Fund) อิทธิพลทางการเมืองภายนอกสถาบันจะพิจารณาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมากกว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ขณะเดียวกันอิทธิพลทางการเมืองจากภายนอกจะมีผลกระทบมากในการจัดสรรงบประมาณ

สำหรับสถาบันอุดมศึกษาขนาดกลาง การต่อรองด้านการจัดสรรงบประมาณจะมีมากในสถาบัน อุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในทางตะวันออกเฉียงเหนือและทางตอนกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา

Cheit, Earl F. (1991: 20-34) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับสภาพปัญหาทางการเงินที่สถาบัน อุดมศึกษา 41 แห่งในสหรัฐอเมริกาคำถึงประสบปัญหาอยู่โดยแยกเป็นปัญหาการเงิน 3 ระดับ คือ (1) ไม่มีปัญหาทางการเงิน (2) คิดว่ากำลังจะมีปัญหา (3) มีปัญหาทางการเงินอยู่ในปัจจุบัน (เรื่องเดิม: 35) ในการศึกษาครั้งนี้เขาได้ใช้วิธีแยกประเภทของสถาบันอุดมศึกษาออกเป็น 18 ประเภท ทั้งนี้เพราะเห็นว่าประเภทของสถาบันจะมีผลให้เกิดความแตกต่างในการเผชิญหน้ากับ ปัญหาการเงินอุดมศึกษา โดยจัดเรียงลำดับสถาบันชั้นนําดัง ๑ ไร่ 18 ประเภท สามารถสรุปเป็น กลุ่ม ๆ ใหญ่ ได้ดังนี้

1. เน้นการวิจัย (Research University)
2. จัดการศึกษาในระดับปริญญาเอก (Doctoral Granting University)
3. วิทยาลัยสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Colleges)
4. วิทยาลัยศิลปศาสตร์ (Liberal Art Colleges)
5. วิทยาลัยทางศาสนา (Bible Colleges)
6. สาขาทางการแพทย์ (Medical School)
7. สาขาทางเทคโนโลยี (Engineering and Technology)
8. สาขาบริหารธุรกิจ (Business and Management)
9. สาขาทางกฎหมาย (Laws)
10. สาขาทางการศึกษา (Education)
11. วิทยาลัยแบบ 2 ปี (Two Year Colleges)
12. วิทยาลัยเฉพาะทาง (Specialized)

ส่วนที่หก การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

การวิเคราะห์เนื้อหา หรือการวิเคราะห์เนื้อเรื่องมาจากภาษาอังกฤษว่า Content Analysis มีความหมาย (Weber, R.P., 1985 อ้างใน นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2538: 12) ว่าเป็นวิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้ กระบวนการหลายแบบมาสรุปอ้างอิงผลที่ได้จากข้อความ หลักการสำคัญของการวิเคราะห์เนื้อหา คือการจำแนกค่ากลุ่มค่า ประโยคจากข้อความเข้ากลุ่ม จากนั้นจึงจัดกลุ่มนำเสนอข้อค้นพบพร้อมทั้ง แปลความหมาย นอกจากนี้ อุทุมพร จามรมาน (2533: 98) กล่าวว่า การวิเคราะห์เนื้อหาหรือการ วิเคราะห์เนื้อเรื่องนี้เป็นเทคนิคทางการวิจัยอย่างหนึ่งเพราะต้องอาศัยกระบวนการจัดการทำข้อมูล

เพื่อให้ได้มาซึ่งความเชื่อถือได้ สื่อความหมายกันได้อย่างมีระบบก็เป็นตัวเลขได้และมีความเป็นปรนัย

ลักษณะทั่วไปในการวิเคราะห์เนื้อหา (Krippendorff, 1969 อ้างใน อุทุมพร จามรมาน, 2533: 99) มีดังนี้

1. มีข้อมูลให้นักวิเคราะห์และข้อมูลนี้ต้องมีลักษณะที่สื่อความหมาย
2. มีเนื้อหาหรือประเด็นที่จะวิเคราะห์
3. ความรู้ของนักวิเคราะห์ที่จะทำการวิเคราะห์ให้สอดคล้องกับความเป็นมา
4. การอ้างอิงต้องอาศัยสติปัญญาเพราะเป็นงานสมอง
5. ความตรง (Validity) เป็นคุณลักษณะที่สำคัญยิ่ง

ปัญหาที่สำคัญของการวิเคราะห์เนื้อหา (Weber, R.P. 1985: 15) คือ กระบวนการลดขนาดของข้อมูลลงจากข้อมูลจำนวนมาก ๆ ที่ได้มาลดลงมาเป็นเนื้อหาในกลุ่มต่าง ๆ ปัญหาที่ตามในเรื่องนี้คือความสม่ำเสมอและความเชื่อถือได้ของการจัดประเภทของเอกสาร แหล่งข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์เนื้อหา ความเชื่อถือได้ข้อมูลนี้มักจะมาจากการกำหนดคำสำคัญครอบคลุมเนื้อหา

ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งคือความตรง (Validity) แยกเป็น 2 แบบคือ ความตรงภายในกับความตรงภายนอก (Internal and External Validity) และสมาคมจิตวิทยาอเมริกัน (อุทุมพร จามรมาน, 2533: 106) ได้จำแนกหลักความตรงไว้ คือ ความตรงของข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (Data Related Validity) ความตรงทางภาษา (Semantical Validity) ความตรงของการสุ่ม (Sampling Validity) ความตรงของผล (Product Oriented Validity) ความตรงเชิงสัมพันธ์ (Correlational Validity) ความตรงเชิงทำนาย (Predictive Validity) และความตรงเชิงโครงสร้าง (Construct Validity)

ความเชื่อถือได้ (Drippendorff, 1980: 130-154 อ้างใน Weber, R.P., 1985: 16-17) ได้กล่าวถึงความเที่ยง (Reliability) ในการวิเคราะห์เนื้อหา มี 3 แบบคือ

1. ความแน่นอน (Stability) หมายถึง ความตรงที่เกิดจากตัวผู้วิเคราะห์เนื้อหาเอง ในการวิเคราะห์เช่นใช้คำสำคัญในความหมายที่คงที่แน่นอนตลอดการวิเคราะห์
2. ความเที่ยงของผลการวิเคราะห์ในกรณีที่มีการวิเคราะห์หลายคน (Reproducibility หรือ Intercoder reliability) หมายถึง หากมีผู้วิเคราะห์หลายคนใช้คำสำคัญในการวิเคราะห์อย่างเดียวกันต้องได้ผลอย่างเดียวกันหรือต้องเกิดความเข้าใจอย่างเดียวกัน
3. ความถูกต้อง (Accuracy) เป็นความเชื่อถือได้ตามมาตรฐาน

การออกแบบการวิเคราะห์เนื้อหา

1. ขั้นตอนของการออกแบบการวิเคราะห์เนื้อหา มีดังนี้ (Weber, R.P, 1985: 22-24)

1.1 การกำหนดหน่วยในการบันทึก ซึ่งประกอบด้วย 6 แบบ คือ

1.1.1 คำ จะต้องกำหนดความหมายของคำให้ชัดเจน โดยเฉพาะกรณีที่วิเคราะห์ด้วยคอมพิวเตอร์ ซึ่งไม่สามารถแยกความแตกต่างของคำที่มีหลายความหมายได้

1.1.2 ความหมายของคำ ในกรณีคำนั้นมีหลายความหมาย หรือเป็นสำนวนที่ใช้ความหมายต่างจากคำนั้น

1.1.3 ประโยค เพื่อการแยกกลุ่มความหมายการวิเคราะห์ประโยคจะช่วยให้วิเคราะห์ความหมายทางบก ทางลบ คือความหมายเป็นนัยได้

1.1.4 คำโครงสร้าง หมายถึง คำโครงสร้างตลอดทั้งเอกสารที่วิเคราะห์ ซึ่งบางครั้งอาจต้องแยกย่อยออกเป็นกลุ่ม ๆ ก่อน

1.1.5 ย่อหน้า การคิดมาทั้งย่อหน้าเพื่ออธิบายเรื่องที่ต้องการวิเคราะห์นั้น ทำให้เกิดความเที่ยงและความตรงได้ยาก ควรจะแยกได้กลุ่มคำน้อยลงหรือเป็นคำจะดีกว่า

1.1.6 เอกสารทั้งเล่ม ใช้ได้ในกรณีที่เอกสารนั้นเป็นเรื่องสั้น ๆ มีขอบเขตแคบ ๆ เช่น บทบรรณาธิการ การใช้หน่วยวิเคราะห์เป็นเอกสารทั้งเล่ม

1.2 การกำหนดการจัดประเภท ผู้วิเคราะห์ต้องใช้การตัดสินใจ 2 เรื่อง คือ

1.2.1 การกำหนดประเภทต้องแยกจากกัน (exclusive)

1.2.2 การกำหนดขอบเขตของประเภทแต่ละประเภท (narrow or board)

1.3 การทดลองบันทึกเนื้อหา เป็นวิธีการที่ทำให้การจัดประเภทมีความชัดเจน

1.4 การประเมินความถูกต้อง ในที่นี้หมายถึงความถูกต้องการวิเคราะห์

1.5 การทบทวนแนวในการบันทึกข้อมูล ต้องมีการทบทวนหากไม่แน่ใจในความเที่ยงของการบันทึกทุกครั้ง เพราะอาจเกิดจากแนวทางที่กำหนดไว้ไม่ชัดเจน

2.6 การย้อนกลับไปขั้นตอนที่ 3 หลังจากทบทวนแนวทางการบันทึกแล้วต้องเริ่มการทดลองบันทึกอีกครั้ง จนกระทั่งแน่ใจในความเที่ยง

1.7 การบันทึกทั้งหมด เมื่อแน่ใจในความเที่ยง การออกแบบโปรแกรมคำสั่งในคอมพิวเตอร์ และแนวทางในการบันทึกแล้ว

1.8 การประเมินความเที่ยงหรือความถูกต้อง หลังจากทุกขั้นตอนได้ดำเนินการไปแล้ว จะต้องมีการประเมินอีกครั้ง

2. วิธีการต่าง ๆ ในการจัดประเภทเนื้อหา

2.1 การให้ความหมายของคำ โดยจัดทั้งเป็นแบบพจนานุกรมมีการแสดงความหมายคำใกล้เคียงที่อยู่ในมโนทัศน์เดียวกัน การสร้างพจนานุกรมของการวิเคราะห์เนื้อหาจำเป็นต้องประกอบไปด้วย ชื่อประเภท ความหมาย แนวทางในการบันทึกคำและประเภทของกลุ่มคำ โดยสร้างเป็นตารางตัวอย่าง เช่น

คำย่อ	คำเต็ม	และความหมาย
งปม.งบประมาณ	แผนการใช้ทรัพยากรในช่วงเวลาหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เป้าหมายจำนวนและรายการที่ใช้	

การสร้างตารางความหมายของคำที่ใช้ควรจะมีดัชนีคำที่เรียงลำดับตามตัวอักษรให้เพื่อสะดวกในการอ้างอิง

2.2 การให้ลำดับชั้นของคำ ในคำสำคัญที่เลือกวิเคราะห์คำเดียวกันนั้นอาจมีลำดับชั้นของคำ ซึ่งต้องอธิบายไว้ด้วยแผนภูมิ

2.3 การคาดคะเนหรือการอ้างอิงความหมายของคำ ในการกำหนดความหมายนั้นจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเที่ยง ดังนั้นต้องให้ความหมายของคำมีความถูกต้องอ้างอิงได้

2.4 การวิเคราะห์ผลของการวิเคราะห์เนื้อหาอาจจะมีทั้งส่วนที่เป็นแก่นและส่วนเสริม ดังนั้นผู้วิเคราะห์ต้องระบุให้ชัดเจน

2.5 การวิเคราะห์กลุ่มคำเพื่อแสดงผลเดียว เมื่อแยกประเภทของคำและให้ความหมายของคำแล้วจะต้องจัดกลุ่มคำซึ่งอาจอยู่ในเอกสารหลายประเภท เพื่อมาสร้างผลของการวิเคราะห์เดียวกัน

เทคนิคในการวิเคราะห์เนื้อหา

สิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการ ในการวิเคราะห์เนื้อหา คือ

1. การคัดเลือกข้อมูลที่จะศึกษา ไม่ว่าจะเป็นเอกสารและอื่น ๆ จะต้องครอบคลุมและถูกต้อง

2. การจัดการทำฐานข้อมูล

2.1 การกำหนดคำสำคัญในเนื้อหา

2.2 การกำหนดน้ำหนักของคำสำคัญ เช่น ความถี่ของการใช้คำสำคัญนั้น

3. การวิเคราะห์ (อุทุมพร จามรมาน, 2533: 104) มีลำดับขั้นตอน

3.1 การวิเคราะห์ความสำคัญ

3.1.1 การจัดกลุ่ม

3.1.2 การจัดเรียงลำดับ

3.1.3 การจัดวงจร

3.1.4 การจัดเหลี่ยม

3.2 การจัดตามเมตริก

3.2.1 การเรียงลำดับ

3.2.2 การเรียงตามช่อง (Interval)

3.2.3 การเรียงตามอัตราส่วน โดยจุดเริ่มต้นเป็นศูนย์

เมื่อจัดกลุ่มการวิเคราะห์แล้วสามารถนำมาวิเคราะห์ได้ 3 แบบ คือ

1. การสรุปข้อมูลในรูปการบรรยายแจกแจงความถี่
2. การสรุปข้อมูลในรูปแบบความสัมพันธ์
3. การสรุปข้อมูลแบบเปรียบเทียบผล

หลังจากนั้นเป็นการนำเสนอรายงานในรูปแบบของการเสนอรายงานการวิจัย รวมทั้งต้องมีการประเมินผลการวิเคราะห์โดยตรวจสอบกับวัตถุประสงค์ด้วย

ส่วนที่เจ็ด การสร้างรูปแบบ (Model Building)

ความหมาย

คำว่า “Model” ในภาษาไทยแปลปรากฏคำแปลที่ใช้กัน เช่น ตัวแบบ แบบจำลองรูปแบบ หุ่นจำลอง รูปหุ่น แบบตุ๊กตา เป็นต้น แต่บางคนก็เรียกทับศัพท์ว่า โมเดล ซึ่งจากการใช้คำภาษาไทยนั้นอาจใช้ต่างกันไปตามความเหมาะสม

อุทัย บุญประเสริฐ (2516: 31) ให้ความหมายว่า คือสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

สวัสดิ์ สุคนธ์รังสี (2520: 206) ให้ความหมายว่า คือตัวแทนที่สร้างขึ้นเพื่ออธิบายพฤติกรรมของลักษณะบางประการของสิ่งที่เป็นของจริงอย่างหนึ่ง (Reality)

อิงลิช และ อิงลิช (English and English 1985: 326 อ้างถึงใน ศิริชัย กาญจนวาที 2536: 40) กล่าวว่า มีหลายความหมายต่าง ๆ กัน คือ

1. แบบจำลองของจริง
2. ตัวแบบที่ใช้เป็นแบบอย่าง
3. รูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูล สัญลักษณ์และหลักการของระบบ
4. แบบแผนตัวอย่างของการดำเนินงานแสดงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ในระบบ

สไตน์เนอร์ (Steiner 1988: 9) ได้กล่าวถึงความหมายว่า รูปแบบคือสิ่งของสิ่งหนึ่งทีคล้ายคลึงกับสิ่งของอีกสิ่งหนึ่ง และได้จำแนกความหมายโดยเฉพาะของโมเดลเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. โมเดลเชิงกายภาพ (Physical Models) แบ่งออกเป็นดังนี้
 - 1.1 โมเดลของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Model-of) โมเดลหรือแบบจำลองเครื่องบินเอฟ 16 ลำเล็ก ๆ ที่สร้างจำลองมาจากเครื่องบินเอฟ 16 เป็นต้น
 - 1.2 โมเดลเพื่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Model-for) เช่น โมเดลหรือแบบจำลองที่ออกแบบไว้เพื่อใช้เป็นต้นแบบผลิตเครื่องบินเอฟ 16 เราต้องสร้างโมเดลหรือแบบจำลองชนิดนี้ขึ้นมาก่อนเพื่อจะได้นำไปเป็นต้นแบบผลิตเครื่องบินเอฟ 16 แท้จริง เป็นต้น
2. โมเดลเชิงแนวความคิด (Conceptual Models) แบ่งออกเป็นดังนี้
 - 2.1 โมเดลเชิงแนวความคิดของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Conceptual Model-of) คือ โมเดลหรือแบบจำลองที่สร้างขึ้นโดยจำลองมาจากทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว
 - 2.2 โมเดลเชิงแนวความคิดเพื่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Conceptual Model-for) คือ โมเดลหรือแบบจำลองที่สร้างขึ้นเพื่อใช้อธิบายทฤษฎี

โมเดลกับทฤษฎี (Models and Theories)

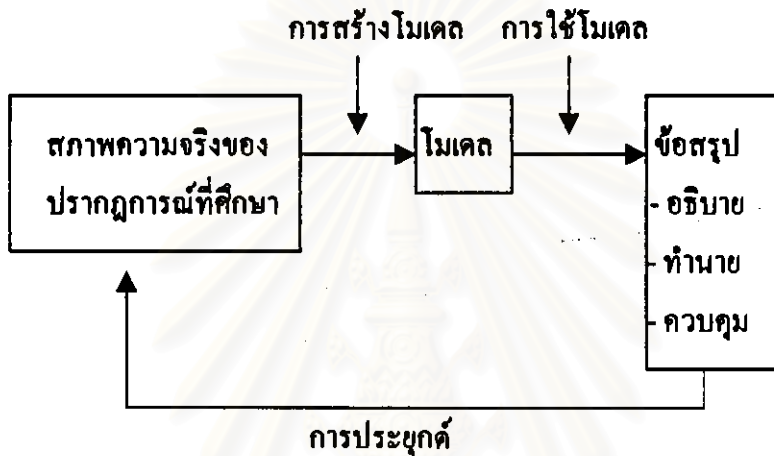
โมเดลกับทฤษฎีไม่ใช่สิ่งเดียวกัน แต่มีความสัมพันธ์กันใน 2 ลักษณะ คือ

1. โมเดลเชิงทฤษฎี (Theoretical Model) คือ รูปแบบหรือโมเดลที่สร้างขึ้นจากประสบการณ์ งานวิจัย หรือทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว เพื่อหาข้อสรุปที่ใช้อธิบาย ทำนายหรือควบคุมปรากฏการณ์ของเรื่องที่ศึกษา เมื่อทดสอบโมเดลกับข้อมูลที่เก็บรวบรวมไว้แล้ว ถ้ามีความสอดคล้องกัน โมเดลนั้นก็น่าเชื่อถือ อันอาจนำไปสู่การสร้างเป็นทฤษฎีในเรื่องนั้น ๆ ต่อไป ดังนั้นการสร้างโมเดลเชิงทฤษฎีจึงอาจเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการสร้างทฤษฎีใหม่ ๆ เท่านั้น
2. โมเดลเชิงปฏิบัติ (Practical Model) คือ รูปแบบหรือโมเดลที่สร้างขึ้นจากทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้เข้าใจทฤษฎีนั้นได้ง่ายยิ่งขึ้น หรือเพื่อนำไปใช้อธิบายทำนายหรือควบคุมปรากฏการณ์ที่ศึกษา ดังนั้นโมเดลลักษณะนี้จึงเป็นเพียงแบบจำลองอย่างหนึ่งที่ได้จากการถ่ายทอดจากทฤษฎีไปสู่การปฏิบัตินั่นเอง

การสร้างโมเดล (Model Building)

การศึกษาปรากฏการณ์ทางธรรมชาติหรือสังคมเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เราอาจไม่ศึกษาปรากฏการณ์เรื่องนั้นโดยตรงก็ได้ แต่เราใช้โมเดลเป็นเครื่องมือในการศึกษาค้นคว้า เพื่อหาข้อสรุปที่สามารถนำไปอธิบาย ทำนาย หรือควบคุมปรากฏการณ์ที่ศึกษา ดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 การศึกษาปรากฏการณ์โดยวิธีการสร้างโมเดล



โมเดลที่ใช้ศึกษาค้นคว้าปรากฏการณ์ทางสังคมต้องมีคุณสมบัติ 2 ประการ คือ มีลักษณะสอดคล้องกับสภาพความจริงของปรากฏการณ์ของเรื่องที่ศึกษา และสามารถนำไปใช้หาข้อสรุปเพื่ออธิบาย ทำนาย หรือควบคุมปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง

คุณสมบัติของ โมเดลทั้ง 2 ประการนี้ มีลักษณะขัดแย้งกันเอง กล่าวคือ ถ้าเราสร้าง โมเดลให้สอดคล้องกับสภาพความจริงของปรากฏการณ์นั้นมากเท่าใด โมเดลก็จะสลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้การนำโมเดลไปใช้มีความยุ่งยาก ในทางตรงกันข้ามถ้าเราเน้นความสะดวกในการนำโมเดลไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ ก็ต้องเขียนโมเดลให้ง่ายเข้าใจ โมเดลก็สอดคล้องกับสภาพความจริงของปรากฏการณ์น้อย ทำให้นำโมเดลนั้นไปใช้อธิบายทำนาย หรือควบคุมปรากฏการณ์ได้อย่างจำกัด ดังนั้นการสร้างโมเดลจึงต้องพยายามสร้างให้ได้ทั้งสอดคล้องกับสภาพความจริงของปรากฏการณ์มากที่สุดและสามารถนำไปใช้หาข้อสรุปเพื่ออธิบาย ทำนาย หรือควบคุม ปรากฏการณ์นั้น ๆ ให้ได้มากที่สุดด้วย โดยเราอาจเลือกศึกษาเฉพาะองค์ประกอบหรือตัวแปรสำคัญ ๆ ของปรากฏการณ์นั้นก็ได้

การสร้างโมเดลก็มีจุดประสงค์เช่นเดียวกับการตั้งสมมติฐานของการวิจัย คือ ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาหรือวิจัยในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้นการเขียนโมเดลจึงต้องแปลแนวความคิดหรือทฤษฎีออกมาในรูปขององค์ประกอบหรือตัวแปรที่เกี่ยวข้อง และเขียนโยงความสัมพันธ์ของ

องค์ประกอบหรือตัวแปรต่าง ๆ ของเรื่องที่เราสนใจศึกษาออกมาในรูปของโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหรือตัวแปร โดยองค์ประกอบหรือตัวแปรเหล่านั้นอาจนำมาจากประสบการณ์ของผู้ศึกษา หรือจากการเทียบเคียงตามหลักการของอุปมาอุปไมยหรือจากผลการศึกษาวิจัยที่ทำไว้หรือจากทฤษฎีที่มีอยู่แล้วก็ได้

โมเดลที่ดีควรมีคุณลักษณะดังนี้

1. โมเดลควรประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างตัวแปรมากกว่าที่จะเน้นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแบบรวม ๆ อย่างไรก็ตามก็คืสหสัมพันธ์และสมการถดถอยที่ใช้หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรก็สามารถนำไปใช้สร้างโมเดลได้
2. โมเดลควรนำไปสู่การทำนายผลที่ตามมาซึ่งสามารถตรวจสอบได้ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยเมื่อทดสอบโมเดลแล้ว ถ้าปรากฏว่าโมเดลไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โมเดลนั้นก็ถูกยกเลิกไป
3. โมเดลควรอธิบายโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของเรื่องที่ศึกษาได้
4. โมเดลควรนำไปสู่การสร้างแนวความคิดใหม่หรือความสัมพันธ์ใหม่ของเรื่องที่ศึกษาได้

ข้อควรระวังของการสร้างโมเดล (The Shortcoming of Models)

การสร้างโมเดลมีข้อที่ควรระมัดระวังอยู่ 2 ประการคือ

1. การทำให้โมเดลชัดเจนหรือง่าย เนื่องจากในการสร้างโมเดลจะต้องทำให้สิ่งที่เป็นามธรรมหรือสลับซับซ้อนมีความชัดเจนหรือง่ายขึ้น เพื่อให้เห็นองค์ประกอบหรือตัวแปรที่เกี่ยวข้องได้ชัดเจน บางครั้งการทำให้โมเดลชัดเจนหรือง่าย ทำให้มีการกำหนดองค์ประกอบหรือตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เกี่ยวข้องมากและเกี่ยวข้องน้อยเข้ามาไว้ในโมเดล จึงอาจทำให้โมเดลขาดความชัดเจนได้ เพราะมีตัวแปรที่เกี่ยวข้องมากมายทำให้โมเดลสลับซับซ้อนเกินไป ไม่สะดวกต่อการทดสอบโมเดล

ดังนั้น การทำให้โมเดลชัดเจนจะต้องกำหนดความเกี่ยวข้องขององค์ประกอบหรือตัวแปรในขอบเขตที่เหมาะสม โดยกำหนดเฉพาะองค์ประกอบหรือตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กันจริง ๆ เท่านั้นเข้าไปในโมเดล เพราะถ้าขอบเขตกว้างเกินไป ความชัดเจนของโมเดลอาจลดลง

2. การเน้นรูปแบบหรือสัญลักษณ์ที่ใช้ในโมเดลมากเกินไป ทำให้ละเลยโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหรือตัวแปรที่สามารถนำไปตรวจสอบได้ จึงทำให้มองไม่เห็นโครงสร้างความสัมพันธ์ที่แท้จริงภายในโมเดล เช่น เรื่องการใช้หลักการเทียบเคียงที่ไม่เหมาะสม การใช้สูตรทางคณิตศาสตร์ไม่ถูกต้อง หรือการสร้างไคอะแกรมไม่เหมาะสม เป็นต้น

การทดสอบโมเดล (Testing the Model)

จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการสร้างโมเดล ก็คือ เพื่อทดสอบหรือตรวจสอบโมเดลนั้นด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยการประมาณค่าพารามิเตอร์ของโมเดล ดังนั้น โมเดลที่สร้างขึ้นจึงควรมีความชัดเจนและเหมาะสมกับวิธีการทดสอบ โดยปกติแล้วการวิจัยทางสังคมศาสตร์ และพฤติกรรมศาสตร์มักจะทดสอบโมเดลด้วยวิธีการทางสถิติ

การสร้างโมเดล การเก็บรวบรวมข้อมูลและการทดสอบโมเดลเป็นกิจกรรมที่ต้องบูรณาการเข้าด้วยกัน เนื่องจากโครงสร้างของโมเดลจะเป็นตัวกำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้จะนำไปใช้ตรวจสอบโมเดลและประมาณค่าพารามิเตอร์ของโมเดล ผลของการทดสอบโมเดลย่อมนำไปสู่การยอมรับหรือปฏิเสธ โมเดลนั้น

การทดสอบโมเดลนับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากของการสร้างโมเดล ถ้าไม่มีการทดสอบโมเดลที่สร้างขึ้น การสร้างโมเดลก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรมากนัก เพราะเป็นเพียงการพิจารณาความสอดคล้องของโมเดลกับสภาพความเป็นจริงของปรากฏการณ์เท่านั้น จึงทำให้ไม่สามารถพัฒนาโมเดลที่สร้างขึ้นให้ไปสู่การสร้างเป็นทฤษฎีได้

ประเภทของโมเดลและตัวอย่าง (Types of Models and Examples)

คีฟส์ (Keeves 1988: 561) ได้แบ่งประเภทของโมเดลโดยยึดแนวทางของแคปแลนและทัตสุโอกะ (Caplan and Tutsuoka) และพัฒนาการของการใช้โมเดลทางการศึกษาได้เป็น 4 ประเภทคือ

1. โมเดลเชิงเทียบเคียง (Analogue Model)

ลักษณะเป็นโมเดลเชิงกายภาพ ส่วนใหญ่ใช้ทางด้านวิทยาศาสตร์ เช่น โมเดลแสดงพัฒนาการของอะตอม เป็นต้น โมเดลประเภทนี้ทางการศึกษาไม่ค่อยนำมาใช้กันสร้างขึ้นโดยใช้หลักการเทียบเคียงโครงสร้างของโมเดลให้สอดคล้องกับลักษณะของสิ่งที่คล้ายคลึงกัน และทำให้โมเดลสอดคล้องกับข้อมูลหรือความรู้ที่มีอยู่ในขณะนั้นด้วย โมเดลที่สร้างขึ้นต้องมีองค์ประกอบที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถนำไปทดสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้ และสามารถนำไปใช้หาข้อสรุปของปรากฏการณ์ได้อย่างกว้างขวาง

โมเดลประเภทนี้ที่ใช้ในวงการศึกษาก็เช่น โมเดลของจำนวนประชากรนักเรียนในโรงเรียน (Model of a School Population) สร้างขึ้นโดยการเทียบเคียงกับลักษณะของแท่งค้ำน้ำที่ประกอบด้วยท่อน้ำเข้าและท่อน้ำออก กล่าวคือจำนวนนักเรียนที่เข้าโรงเรียน ประกอบด้วย อัตราการเกิดของเด็ก อัตราการย้ายเข้าพื้นที่ และอัตราการรับเด็กอายุต่ำกว่าเกณฑ์ ส่วนจำนวนนักเรียนที่

ออกจากโรงเรียน ประกอบด้วยอัตราการศึกษาออกจากพื้นที่ อัตราการออกจากโรงเรียนตามระบบ และอัตราการออกจากโรงเรียนเนื่องจากอายุพ้นเกณฑ์ จุดมุ่งหมายของโมเดลนี้ก็เพื่ออธิบายการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรนักเรียนใน โรงเรียนนั่นเอง

การทดสอบ โมเดลประเภทนี้ทำได้โดยการเปรียบเทียบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เก็บรวบรวมได้ในขณะนั้นตามหลักการการให้เหตุผลทางตรรกะ อย่างไรก็ตามโมเดลประเภทนี้มีจุดอ่อนคือไม่สามารถระบุความสัมพันธ์ของแต่ละองค์ประกอบภายในโมเดลได้อย่างชัดเจน จึงทำให้นำไปใช้ได้อย่างจำกัด

2. โมเดลเชิงข้อความ (Semantic Model)

ลักษณะสำคัญของโมเดลประเภทนี้ ก็คือ การแสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบภายในโมเดลในรูปของข้อความ โมเดลเชิงข้อความใช้หลักการเทียบเคียงเชิงแนวความคิด จึงให้ได้เนื้อหาสาระมากกว่าโมเดลเชิงเทียบเคียงการที่โมเดลประเภทนี้ใช้ข้อความ จึงทำให้อธิบายรายละเอียดของโมเดลได้ดี แต่จุดอ่อนของโมเดลประเภทนี้ก็คือ ขาดความชัดเจน ขาดแก่การทดสอบโครงสร้างของโมเดล อย่างไรก็ตามโมเดลเชิงข้อความก็นำมาใช้กันแพร่หลายทางด้านการศึกษา เพราะสามารถนำไปใช้ศึกษาหรือวิจัยเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางการศึกษาได้ดี เช่น โมเดลการเรียนรู้ในโรงเรียน เป็นต้น

3. โมเดลเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematical Model)

โมเดลเชิงคณิตศาสตร์ได้เริ่มนำมาใช้ในทางการศึกษาในช่วงต้นของทศวรรษที่ 1960 แรก ๆ นำมาใช้ทางด้านการวัดผลการศึกษา ก่อน ต่อมาจึงขยายไปใช้กับการวิจัยทางการศึกษาในสาขาวิชาอื่น ๆ ปัจจุบันมีแนวโน้มว่าจะนำไปใช้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์เพิ่มขึ้น เพราะสามารถทดสอบสมมติฐานได้ ซึ่งจะช่วยให้นำไปสู่การสร้างทฤษฎีในสาขาวิชานั้น

4. โมเดลเชิงสาเหตุ (Causal Model)

4.1. โมเดลระบบเส้นเคี้ยว (Recursive Model) เป็นโมเดลที่แสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรด้วยเส้น โยงที่มีทิศทางของการเป็นสาเหตุไปในทางเดียวกันหรือไม่มีความสัมพันธ์ย้อนกลับ รวมทั้งกรณีความสัมพันธ์ของตัวแปรเดียวกัน แต่วันต่างเวลากัน

4.2. โมเดลเชิงสาเหตุเส้นคู่ (Non-Recursive Model) คือ โมเดลที่แสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปร โดยทิศทางความสัมพันธ์ของตัวแปรภายในโมเดลตัวหนึ่ง อาจเป็นได้ทั้งสาเหตุและผลของตัวแปรภายในโมเดลอีกตัวหนึ่ง หรือมีทิศทางความสัมพันธ์ย้อนกลับนั่นเอง