

1977-01-01

การงขระมวลแบขพลงาน

ไกรยุทธ จิตยาศินันท์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss>



Part of the [Social and Behavioral Sciences Commons](#)

Recommended Citation

จิตยาศินันท์, ไกรยุทธ (1977) "การงขระมวลแบขพลงาน," *Journal of Social Sciences*: Vol. 14: Iss. 2, Article 3.
Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss/vol14/iss2/3>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Social Sciences by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

การงบประมาณแบบผลงาน

ไกรยุทธ อรรถยาสินนท์

อารัมภบท

ปัญหาหนึ่งในวงวิชาการของไทยปัจจุบันนี้ก็คือ นักวิชาการทั้งในวงการศึกษาและนอกวงการใช้ศัพท์ หรือสังกะย (concept) ที่เขียนสะกดแบบเดียวกัน แต่มีความหมายแตกต่างกันมาก นำความสับสนมายังผู้ฟังผู้อ่านเอกสารบทความเหล่านั้น เพราะไม่แน่ใจว่า จะยึดความหมายใดจึงถูกต้อง ครั้นนำไปใช้ต่อๆ กันไป ความสับสนก็เพิ่มขึ้นด้วย อันที่จริงแล้ว ปัญหาเช่นว่านี้ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องใหญ่นัก เมื่อตระหนักว่า ในการพัฒนาแนวความคิดหรือทฤษฎีใหม่ๆ นั้น ผู้เชี่ยวชาญหลายคนต่างคนต่างความคิดต่างความเข้าใจ การแสดงออกมาซึ่งแนวความคิดหรือทฤษฎีนั้นในรูปใดๆ ก็ตาม ก็เพื่อที่จะได้มีการแลกเปลี่ยนความคิด และขจัดความเข้าใจที่แตกต่างกัน นำไปสู่ consensus ของความคิดในเรื่องนั้นๆ ภาวะเช่นนี้ปรากฏขึ้นเสมอในวงวิชาการในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร สำหรับนักศึกษาศาสนาวิชาเศรษฐศาสตร์ ก็คงคุ้นเคยกับภาวะการณที่เกิดขึ้นกับ ความหมายของ “การออมเท่ากับการลงทุน” ความหมายของ “ผลภายนอก” (externalities) ความหมายของ “การวิเคราะห์เชิงระบบ” (systems analysis) การวิเคราะห์เชิงผลดี-ผลเสีย (Benefit - Cost Analysis) การวิเคราะห์เชิงค่าใช้จ่าย ประสิทธิภาพ (Cost - effectiveness Analysis), การวิเคราะห์เชิงค่าใช้จ่ายอรรถประโยชน์ (cost - utility

analysis) ฯลฯ อย่างไรก็ดี สำหรับประเทศไทยนั้นการมีภาวะการณืเช่นนี้เกิดขึ้นกับทฤษฎีหรือสังกัปที่ได้มีการถกเถียงกันมานานและมากมายแล้วในประเทศผู้นำทางวิชาการ และนักวิชาการไทยเองก็เพียงแต่จำคำบอกของครูอาจารย์ตอนเรียนหรืออบรมในต่างประเทศมาแปล หรือเรียบเรียงความหมายของทฤษฎีหรือสังกัปเหล่านั้นในภาคภาษาไทย ก็ต้องจัดว่าเป็นภาวะการณืที่ไม่ถูกสุขลักษณะเลย ในการพัฒนาพื้นฐานความรู้ในประเทศไทยและความเข้าใจของนักเรียนนักศึกษาว่าที่นักวิชาการที่มีหน้าที่แพร่ความรู้ วิชาการที่พัฒนาแล้วในต่างประเทศจะได้ตระหนักถึงภาวะการณืที่ไม่ถูกสุขลักษณะนี้ ช่วยกันแก้ไขโดยพยายามใช้ความหมายของศัพท์ สังกัป หรือทฤษฎีที่เป็นที่ยอมรับกันมากที่สุด โดยการค้นคว้าบทความหนังสือชั้นนำหลาย ๆ แหล่งในภาษาต่างประเทศ^๑ วิธีการนี้จะช่วยสร้างความเข้าใจในความหมายของศัพท์ สังกัปและทฤษฎีแก่ผู้สนใจในสิ่งเหล่านี้ และเป็นประโยชน์ในการจะพัฒนาของใหม่ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น แทนที่จะมีแต่ความสับสนความไม่แน่ใจในความถูกต้อง

ด้วยเจตนารมณืดังกล่าวนี้ บทความนี้เขียนขึ้นมาเพื่อขจัดความสับสนของสังกัปหนึ่งๆ เรียกว่า “การงบประมาณผลงาน” (performance budgeting) ซึ่งถูกนำมาใช้สับสนกับสังกัปอีกคำหนึ่ง ที่เขียนว่า “การงบประมาณแผนงาน” (program budgeting) ซึ่งสังกัปหลังนี้ ก็ใช้ในลักษณะที่มีความหมายตรงกับ “ระบบการงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน” (planning – programming – budgeting system หรือย่อ PPBS หรือระบบ PPB) ตอนท้ายของบทความนี้จะวิเคราะห์ว่า งบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยปัจจุบันนี้มีลักษณะเป็นการงบประมาณผลงาน (performance budgeting) หรือไม่^๒

๒. การงบประมาณผลงาน

๒.๑ ภาวะสับสนที่เกิดขึ้น

การงบประมาณแผ่นดินนั้นมีการพัฒนาอย่างกว้างขวางมากที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกา นักวิชาการ (ไม่ว่าจะศึกษาในสาขารัฐประศาสนศาสตร์หรือสาขาเศรษฐศาสตร์) ทั้งที่

๑ กรณีนี้ไม่ได้รวมถึงการสอนในระดับสูงเช่นระดับบัณฑิตวิทยาลัย ซึ่งโดยปกติก็เป็นการสำรวจภาวะของวิชาการ

๒. สำหรับท่านที่สนใจในสาระของระบบ PPB และการนำระบบ PPB มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ตลอดจนตัวอย่างการแสดงวิธีการสร้างโครงสร้างแผนงาน อันเป็นส่วนหนึ่งของงานในระบบ PPB โปรดอ่านไกรยทธ ธีรทยานันท์ (๒๕๑๘ ก), ไกรยทธ ธีรทยานันท์ (๒๕๑๘ ข), ไกรยทธ ธีรทยานันท์ (๒๕๑๘ ค)

อยู่ในวงการราชการและนอกวงการก็มักจะได้รับการศึกษาอบรมระดับสูงในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น จึงสมควรนำข้อความบางตอนของบทความงบประมาณแผ่นดินที่มีชื่อเสียงที่ระบุภาวะสับสนในเรื่องของสิ่งที่เกิดขึ้น

“In 1949 the Hoover Commission . . . recommended that the whole budgetary concept of the Federal Government should be refashioned by the adoption of a budget based upon functions, activities, and projects. To create a sense of novelty, the Commission gave a new label—performance budgeting—to what had long known as functional or activity budgeting. Because its task force had used still another term -- program budgeting -- there were two new terms to denote the budget innovations of that period. Among writers there was no uniformity in usage, some preferring the ‘program budgeting label,’ others ‘performance budgeting,’ to describe the same things. The level of confusion has been increased recently by the association of the term ‘program budgeting’ (also the title of the RAND publication edited by David Novick [เป็นหนังสือเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณแบบ PPB ที่มีชื่อเสียงมาก Dr. Novick เป็นผู้ริเริ่มคนหนึ่งในการสร้างสังกัดกับ การงบประมาณระบบ PPB] with the PPB movement.”^๑

ในลักษณะเช่นนี้ จึงไม่น่าประหลาดใจอย่างไรที่เกิดความสับสนขึ้นมาในหมู่ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ศึกษางบประมาณในสหรัฐอเมริกา หลังจากบทความนี้ได้ตีพิมพ์แล้ว การใช้คำศัพท์เหล่านี้ก็ชัดเจนขึ้น เพราะศาสตราจารย์ Schick ก็เขียนไว้ว่า

“..for purposes of clarity... ..performance budgeting as it was generally – understood and applied must be distinguished from the emergent PPB idea. The term ‘performance budgeting’ is hereafter used in

๑. Allen Schick (๑๙๖๖), pp. ๕๓๒-๕๓๓ ประเด็นในลักษณะเดียวกันนี้ก็ปรากฏใน Burkhead (๑๙๕๑) “there has been a tendency to make program budget and performance budget synonymous terms, and this has contributed a good deal to the terminological confusion.” หน้า ๑๓๘

reference to reforms set in motion by the Hoover Commission and the term 'program budgeting' is used in conjunction with PPB"^๑

อย่างไรก็ตาม ในเมืองไทยเรา^๒ รายงานเกี่ยวกับการงบประมาณฉบับ^๓ ก็กล่าวถึง program budgeting ในความหมายของ performance budgeting มีข้อความที่แสดงว่า program budgeting ไม่ใช่ระบบ PPB (ทั้ง ๆ ที่หนังสือ David Novick ที่ใช้ชื่อ program budgeting ก็เป็นหนังสือสำคัญที่พูดถึงระบบ PPB ทั้งเล่ม) บางครั้งก็กล่าวในทำนองว่า การงบประมาณแผ่นดินของไทยนั้นยังอยู่ในขั้น program budgeting แต่ยังไม่พัฒนาดังขั้น PPB ในกรณีอื่น ก็กล่าวว่า program budgeting นั้น แตกต่างกับระบบ PPB โดยเห็นว่า program budgeting เป็นเพียงระบบขั้นต้นของระบบ PPB เท่านั้น ดังได้กล่าวแล้ว ความสับสนเช่นนี้ไม่น่าเกิดขึ้น และเป็นผลเสียโดยเฉพาะในวงการราชการที่ใช้รายงานเหล่านี้

๒.๒ ลักษณะของ performance budgeting

อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีนิยามกระตจักรที่เหมาะสมสำหรับสังกัดกับ performance budgeting^๒ โดยประเพณีปฏิบัตินิยมที่จะกล่าวถึงสังกัดนี้ โดยการอธิบายลักษณะของมันแทน ในกรอบกว้าง ๆ แล้ว performance budgeting เป็นกระบวนการงบประมาณที่ พัวพันกับการจำแนกรายละเอียดในงบประมาณรายจ่ายที่แสดงถึงกิจกรรมหรืองานของรัฐบาล ที่กระทำอยู่ (ในรอบปีงบประมาณ) แทนที่จะจำแนกรายละเอียดในงบประมาณรายจ่ายที่แสดงวัตถุประสงค์ของต่าง ๆ ที่รัฐ (จะต้อง) ชื้อหามาใช้ (ในรอบปีงบประมาณ) ซึ่งปรากฏเป็นลักษณะของการงบประมาณแบบรายการ (line-item budgeting หรือ objects- of- expenditure budgeting) โดยที่ performance budgeting แสดงออกซึ่งกิจกรรม หรืองาน (หรือโดยนัยหนึ่งหน้าที่) ของรัฐบาลนั่นเอง บางครั้งจึงมีการใช้ศัพท์ activity budgeting หรือ functional budgeting^๓ แทน โดยลักษณะดังกล่าวนี้ performance budgeting จึงเป็นการงบประมาณที่ย้าในสิ่งหรือกิจกรรมที่รัฐบาลทำ ไม่ได้เน้นในสิ่งหรือของที่รัฐบาลซื้อหา

๑ Schick (1966), หน้า 533 จัดเส้นใต้มีอยู่เดิม

๒ Burkhead (1957), หน้า 139

๓ หรือ activity classification และ functional classification สำหรับผู้พูด (ผู้เขียน) ต้องการอ้างถึงรูปแบบการจำแนกมากกว่าที่จะเน้นถึงกระบวนการงบประมาณ ผู้ที่คุ้นเคยกับเรื่องงบประมาณจะไม่พิถีพิถันกับการใช้คำว่า budgeting หรือ classification ในขณะที่กำลังอธิบายเรื่องงบประมาณ ทั้งนี้เพราะว่า การงบประมาณประเภทใดก็ตามต้องมีระบบเอกสารบัญชีแสดงกระบวนการที่เกิดขึ้นเสมอ และเป็นเอกลักษณ์ ของกระบวนการงบประมาณนั้นๆ หากกล่าวถึงระบบเอกสารบัญชีก็ช่วยให้ถึงกระบวนการงบประมาณไปด้วย แม้ว่าในการปฏิบัติจริงงานที่เกิดขึ้นในกระบวนการงบประมาณจะขาดตกบกพร่องไปมาก หรือน้อยก็ตาม

มาใช้ เจตนารมณ์ของการประยุกต์ใช้งบประมาณลักษณะนี้ก็คือ ต้องการย้ำว่า วัตถุประสงค์หรือสิ่งของที่รัฐบาลซื้อมาใช้นั้น ไม่มีความสำคัญอะไรในตัวเอง มันเป็นเพียงเครื่องมือ หรือปัจจัยสื่อกลาง (means) ที่ใช้เพื่อทำให้กิจกรรมที่ทำหรืองานที่ปฏิบัติได้สำเร็จลุล่วงไปได้ซึ่งเป็นจุดหมายปลายทาง (ends) ของการทำงาน เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลนั้น ไม่ได้อยู่ที่การอนุมัติรายการสิ่งของวัตถุที่ต้องการซื้อ แต่อยู่ที่การพิจารณาว่างานหรือโครงการที่ทำนั้น (และผลสำเร็จที่คาดว่าจะได้รับ หรือที่ได้รับแล้ว) เป็นงานที่ปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด พิจารณาจากปัจจัย (means) ที่ต้องใช้สำหรับงานหรือโครงการนั้น*

การเน้นงานหรือกิจกรรมที่หน่วยราชการทำนั้น มีแนวความคิดอยู่ที่การทำงานหรือกิจกรรมให้สำเร็จลุล่วงไปโดยดี ความสำเร็จ (accomplishment) ของงานหรือของกิจกรรมเอง จึงเป็นเป้าหมายปลายทางของการทำงบประมาณประเภทนี้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐดำเนินการนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่มีหน่วยปฏิบัติการ การย้ายกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐดำเนินการจึงเสมือนหนึ่งการย้ายผลงานการปฏิบัติการของหน่วยราชการด้วย กิจกรรมจึงเป็นตัวเชื่อมแสดงออกซึ่งงาน หรือหน้าที่ของหน่วยราชการ งบประมาณรายจ่ายจึงจัดตามรูปจำแนกตามหน่วยราชการ และจำแนกตามกิจกรรมของหน่วยราชการนั้นๆ วิธีการจัดระบบจำแนกนี้เอง ทำให้เห็นภาพได้ชัดเจนว่า งานนั้นกิจกรรมนั้นต้องเสียงบประมาณรายจ่ายสูงต่ำเท่าใด นี่เป็นผลผลิตของแนวความคิดของการงบประมาณแบบผลงาน

โดยลักษณะการเน้นกิจกรรมและหน่วยปฏิบัติการนั่นเอง การงบประมาณแบบผลงานนี้ ก็เป็นการงบประมาณที่ยึดหลักการจัดการในการปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะว่า การที่ผู้บริหารของหน่วยงานตระหนักถึงระดับรายจ่ายของงานที่กระทำ เปรียบเทียบกับปริมาณงานที่ทำ หรือผลสำเร็จของงานที่ได้กระทำ ย่อมสามารถใช้สัมพันธภาพดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือวัดประสิทธิภาพของงานที่ได้ทำไปแล้ว ดังนั้นที่อาศัยความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ก็จะมาอยู่ในรูปค่าใช้จ่าย หรือต้นทุนต่อหน่วยของงานที่ปฏิบัติ ยิ่งงานที่ปฏิบัติประสบความสำเร็จมาก กล่าวคือผลผลิตของงานที่ทำนั้นอยู่ในระดับสูง ต้นทุนต่อหน่วยก็จะต่ำ หากงานชิ้นนั้นทำแล้วไม่ได้ผลผลิตจำนวนมาก ต้นทุนต่อหน่วย

* โปรดสังเกตว่า การพิจารณาประเด็นหลังนี้ไม่มีนัยพ่วงลงไปทั้ง ความน่าจะทำ หรือความสมควรทำของงาน หรือโครงการนั้น จะอธิบายความสำคัญของคุณสมบัติของ Performance budget อีก

สำหรับงานหนักสูง แทนที่จะใช้ดัชนีในรูปค่าใช้จ่าย ก็อาจจะใช้ดัชนีในรูปผลงานต่อกำลังคนในกรณีที่ต้องการประสิทธิภาพของพนักงานของหน่วยงานนั้น ลักษณะของความสำเร็จของงาน หรือความล้มเหลวของงานก็สามารถที่จะประเมินได้จากผลงานต่อกำลังคน ข้อมูลเหล่านี้ ตลอดจนรายละเอียดของค่าใช้จ่ายก็จะเอื้ออำนวยงานการจัดการของผู้บริหารของหน่วยงานนั้น สามารถที่จะวิเคราะห์การจักระบบงานในลักษณะต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของงานได้เป็นอย่างดี เป็นการเพิ่มความรับผิดชอบของผู้บริหารในเชิงการจัดการ

๒.๓ การกิจของการงบประมาณผลงาน

๒.๓.๑ การพรรณนาปริมาณงาน

อย่างไรก็ดี สมควรจะได้กล่าวถึงกระบวนการ หรือภารกิจที่เกิดขึ้นในงานงบประมาณ เมื่อใช้ระบบนี้ด้วย เพื่อเป็นฐานสำหรับการพิจารณาลักษณะของการงบประมาณไทย ที่ขึ้นอยู่กับปัจจุบันในตอนต่อไป และเพื่อเป็นการแสดงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในการใช้การงบประมาณผลงาน ในการจัดจำแนกงบประมาณรายจ่าย ตามลักษณะงาน หรือกิจกรรม และตามหน่วยงานนั้น จะต้องมีการศึกษาหรือกิจกรรมของหน่วยงานหนึ่ง ๆ เพื่อที่จะสามารถจำแนกได้ หากจำเป็นว่ากิจกรรมของหน่วยงานมีอะไรบ้าง ด้วยเหตุนี้เอง เอกสารงบประมาณที่ควบคู่กับการงบประมาณผลงาน จึงมีข้อความบรรยายลักษณะของงานที่ค่อนข้างจะละเอียดมาก ดังตัวอย่างต่อไปนี้ งานบริหารทั่วไป ของกรมอัยการ มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อทำหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน และให้คำปรึกษาหารือในข้อกฎหมาย หรือข้อเท็จจริงในทางอรรถคดีของกระทรวงกรมโดยทั่วไป ส่วนงานที่จะทำในปี ๒๕๑๘ มีดังต่อไปนี้

เป็นทนายแผ่นดินดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่ง ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ หรือตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่า เป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการประมาณ ๕๖๐,๕๒๖ คดี

ให้คำปรึกษาหารือในข้อกฎหมาย หรือข้อเท็จจริงในทางอรรถคดีแก่กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจทั้งปวง ประมาณ ๑,๕๐๐ เรื่อง

สร้างบ้านพักให้พนักงานอัยการในภูมิภาค ๘ หลัง*

ส่วนงานบริหารทั่วไป ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท มีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ

ดำเนินการเกี่ยวกับธุรการงานสารบรรณ และงานบริหารบุคคล

ดำเนินการเกี่ยวกับการคลัง การเงิน การบัญชี การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดซื้อ และเก็บรักษาสัญญารัฐธรรมนูญต่างๆ

ดำเนินงานจัดสรรเงินงบประมาณ และควบคุมตรวจสอบการเงิน ทั้งเงินงบประมาณ และเงินสมทบ ตลอดจนการจัดสรรเงินให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ ในเขต รพช.

เร่งรัดงานต่างๆ ที่จังหวัดได้ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายโครงการ พร้อมทั้งรายงาน ผลอุปสรรคที่ขัดข้องในการปฏิบัติงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

จัดซื้ออะไหล่ เครื่องจักรกล และยานพาหนะด้วยวิธี Open – end Contract ส่วนงานที่จะทำในปี ๒๕๑๘ ก็คือ

ปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบทและอนุกรรมการอื่น

จัดอัตรากำลังข้าราชการ ลูกจ้างต่างๆ ให้เหมาะสมกับงาน

ให้บริการอะไหล่ เครื่องจักรกล และยานพาหนะแก่จังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท ๓๔ จังหวัด หน่วยงานสนาม ๕ แห่ง

งานของกรมโยธาธิการงานหนึ่งคือ “งานบำรุงรักษาสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดังนี้ : เพื่อบำรุงรักษาซ่อมแซมสะพานพระพุทธรยอดฟ้า สะพานกรุงเทพ สะพานกรุงธนฯ และสะพานพระปิ่นเกล้า ตลอดจนเชิงลาดรับสะพานให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยมั่นคง สะดวกแก่การคมนาคม ส่วนงานที่จะทำในปี ๒๕๑๘ ก็คือ

– จัดระบบเปิด-ปิดสะพานพระพุทธรยอดฟ้า และสะพานกรุงธนให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยใช้การได้ดี

– ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องจักรกลไฟฟ้าในการเปิด – ปิดสะพาน

– บูรณะถนนเชิงลาดรับสะพานทั้ง ๓ สะพาน ให้ถาวรและปลอดภัย แก่การคมนาคม โดยจัดเสริมระดับให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ

— ซ้อมทาสีโครงเหล็กสะพานกรุงธนให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อย^๑

งานส่วนนี้ของการงบประมาณจัดว่า เป็นงานที่ไม่ยากที่จะกระทำเท่าไรนัก และไม่ประสบปัญหาอะไร เมื่อเปรียบเทียบกับงานส่วนอื่นๆ ที่ต้องกระทำ

๒.๓.๒ การวัดระดับผลสัมฤทธิ์ของงาน

เมื่อจำแนกประเภทของงานที่หน่วยราชการรับผิดชอบ ซึ่งอาจมีอยู่หลายชนิดแล้ว การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของหน่วยราชการนั้น ที่เป็นค่าใช้จ่ายของการปฏิบัติงานแต่ละชนิดก็ทำได้ไม่ยากเย็นอะไร แต่ตัวเลขระดับรายจ่ายสำหรับกิจกรรมแต่ละประเภทงานแต่ละชนิดนั้น ไม่ได้สื่อความหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการของผู้บริหารมากนัก นอกจากข้อมูลที่ว่า งานนั้นกิจกรรมนี้เสียค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติเป็นงบจำนวนมาก หรือจำนวนน้อย หากจะพิจารณาแต่เฉพาะจำนวนเงินรายจ่ายแล้ว ข่าวสารที่ได้รับจะสื่อความหมายที่ผิดสำหรับงานนั้นๆ ได้ง่ายเหลือเกิน กิจกรรมที่ทำด้วยค่าใช้จ่ายจำนวนน้อยนั้นอาจเป็นกิจกรรมที่ขาดประสิทธิภาพ ในทำนองกลับกันงานที่กระทำด้วยรายจ่ายเป็นจำนวนเงินสูงๆ นั้น อาจเป็นงานที่ปฏิบัติด้วยประสิทธิภาพที่สูงก็ได้ การที่จะสามารถให้ข้อยุติที่แน่นอนได้ก็ต่อเมื่อสามารถคำนวณหาค่าใช้จ่ายของงานนั้นในรูปค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของงานที่ได้กระทำ และจุดนี้คือแหล่งปัญหาของการงบประมาณผลงานในระดับประยุกต์ปฏิบัติ

การคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยของงาน จะทำได้ก็ต่อเมื่อสามารถระบุผลลัพธ์ หรือผลิตผลของกิจกรรมได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกิดขึ้น เพราะว่ากิจกรรมที่หน่วยราชการปฏิบัติมีผลลัพธ์ที่ปรากฏเป็นหน่วย สังเกตได้ง่ายก็มี และที่มีผลลัพธ์ที่ไม่ปรากฏเป็นหน่วยเลยก็มีมาก ยิ่งไปกว่านั้น ผลลัพธ์หรือผลผลิตที่เกิดจากงานหนึ่งๆ นั้น แม้จะวัดเป็นหน่วยๆ ได้ แต่คุณภาพของงานแต่ละชิ้นๆ แตกต่างกันไป ตัวอย่างต่อไปนี้จะทำให้ประเด็นที่กล่าวถึงนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น

งานของกรมป่าไม้ประเภทหนึ่ง คืองานปลูกต้นไม้ในป่าไม้ของรัฐ งานประเภทนี้ก็มีผลลัพธ์หรือผลผลิตที่เห็นได้ชัดเจน ลักษณะเดียว กล่าวคือ จำนวนต้นไม้ที่ปลูกใหม่ในรอบปีหนึ่ง (หรือหน่วยเวลาอื่นที่เห็นสมควรใช้) ในกรณีนี้ การคำนวณหาค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของงาน

๑. เอกสารบบฯ เล่มที่ ๕, ๒๑๖ โปรดสังเกตด้วยว่า สำหรับการงบประมาณแผ่นดินไทยนั้น การบรรยายรายละเอียดของงานนั้นมาในรูปของการกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของงาน และงานที่จะทำในรอบปีงบประมาณนั้นๆ จึงต้องศึกษาควบคู่กันไปจึงได้ภาพพจน์ที่ชัดเจน อนึ่ง วัตถุประสงค์ที่ปรากฏนี้เป็นวัตถุประสงค์ประเภทพรรณนาถึงลักษณะของกิจกรรม มากกว่าการพรรณนาถึงจุดหมายปลายทางที่กิจกรรมเหล่านั้นช่วยจรรโลงให้เกิดขึ้น

ที่ทำก็ไม่ยากอะไร เมื่อกำหนดงบประมาณรายจ่ายแล้ว ต้นทุนต่อหน่วยจะต่ำลงๆ เมื่อผลผลิตของงานสูงขึ้นๆ คือเมื่อจำนวนต้นไม้ที่ปลูกใหม่ทำได้ในจำนวนมากขึ้นๆ ระวังงานที่ทำได้สำเร็จย่อมทำให้ต้นทุนต่อหน่วยของงานที่ทำต่ำ แสดงออกซึ่งความมีประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม แม้ในกรณีนี้ก็จะใช้ว่าจะปราศจากปัญหาเลย หากพิจารณาให้ละเอียดเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า การปลูกต้นไม้ใหม่นั้นยากง่ายต่างกันสุดแล้วแต่ว่าปลูกใหม่ในสถานที่ใดบ้าง การปลูกต้นไม้ใหม่ตามแถบเชิงเขา ย่อมยากกว่า (คือใช้ค่าใช้จ่ายสูงกว่า) การปลูกต้นไม้ใหม่ในแถบป่าที่ราบ หากการประเมินประสิทธิภาพของงานกระทำในรอบของเวลาปีงบประมาณปีเดียว ความแตกต่างในคุณสมบัติของงานต้นไม้จากแง่ของสถานที่ที่ไม่สร้างปัญหาอะไร แต่การประเมินประสิทธิภาพนั้นมักจะเปรียบเทียบกับการทำงานในอดีต และเปรียบเทียบกับงานลักษณะอื่น สัดส่วนของต้นไม้ที่ปลูกใหม่ในแถบเชิงเขา และในสถานที่ราบที่แตกต่างกันในปีหนึ่งๆ ย่อมกระทบกระเทือนต้นทุนต่อหน่วยของงาน เช่น ต้นทุนต่อหน่วยของงานสำหรับปีงบประมาณที่ปลูกต้นไม้ใหญ่ตามเชิงเขาสูงมาก และปลูกต้นไม้ใหม่ตามที่ราบน้อย ย่อมสูงกว่าต้นทุนต่อหน่วยของงานสำหรับปีงบประมาณที่ปลูกต้นไม้ตามเชิงเขาน้อย และปลูกต้นไม้ใหม่ตามที่ราบสูงมาก ในกรณีนี้ เมื่อไม่จำแนกในละเอียด แต่รวมงานที่ทำในที่ราบกับที่ทำในเชิงเขาเข้าด้วยกันแล้ว การที่ต้นทุนต่อหน่วยของงานสูงขึ้นกว่าเดิมนั้น ไม่ใช่เครื่องชี้บ่งว่า การทำงานของหน่วยงานนี้หย่อนประสิทธิภาพกว่าที่เคยทำมา

ปัญหาในลักษณะนี้เกิดขึ้นกับงานอื่นๆ เช่น งานกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นงานที่มีผลลัพธ์วัดเป็นหน่วย (ตันหรือกิโลกรัม) ได้ แต่การกำจัดขยะมูลฝอยตามบ้านพัก กับกำจัดขยะมูลฝอยตามโรงงานอุตสาหกรรมก็เป็นลักษณะงานที่มีความยากง่ายที่แตกต่างกันมาก การแปลความหมายของต้นทุนต่อหน่วยของงานที่ทำหากไม่แยกประเภทของงานให้ละเอียดออกไปอีก ก็ต้องกระทำกันอย่างรอบคอบ

ในกรณีอื่น อย่างเช่นงานของกรมแรงงานที่เกี่ยวกับกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ ผลลัพธ์ของงานอาจเห็นได้ชัดเจน แต่มาในรูปต่างๆ และมีคุณภาพที่แตกต่างกันมาก การคำนวณหาค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของงานที่ทำก็ไม่ให้ภาพอะไรเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการทำงาน ผลลัพธ์ของกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์นั้น อาจวัดในรูปของจำนวนเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานเข้าใกล้เกลียด ขั้ว

พิพาทแรงงานถึงขั้นนัดหยุดงานให้สิ้นสุดลงได้ โดยถือว่ายิ่งไกลเกลี่ยได้สำเร็จมากมาย ก็เป็นระดับผลสำเร็จของงานที่ได้รับมอบหมาย ตันทุนต่อหน่วยของงานที่ทำก็ยังมีค่าต่ำลง แต่ปัญหามีอยู่ว่า ความลำบากของการไกลเกลี่ยของแต่ละรายนั้นแตกต่างกันมากเหลือเกินในกรณีของแรงงานสัมพันธ์ งานไกลเกลี่ยที่ไม่ประสบความสำเร็จได้ข้อยุติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว อาจเป็นงานที่ใช้ความพยายามทักษะของกรมแรงงานเป็นพิเศษ นอกจากนั้นแล้วจำนวนการไกลเกลี่ยที่ทำได้สำเร็จนั้น แม้จะสูงแต่ก็ใช้หมายถึงความสำเร็จของกรมแรงงานไม่ หากปรากฏว่า ในปีงบประมาณนั้น การพิพาทแรงงานเกิดขึ้นมากมายหลายร้อยราย งานที่ไกลเกลี่ยให้การพิพาทสิ้นสุดลงนั้น อาจเป็นอัตราส่วนที่ต่ำมากก็ได้ อนึ่ง จำนวนกรณีพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น ก็แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสาเหตุอื่นๆ มากมาย จำนวนงานไกลเกลี่ยจึงเอาแน่นอนไม่ได้

แต่ผลลัพธ์ของกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์นี้อาจมาในรูปอื่นคือ การไม่มีข้อพิพาทแรงงานในรอบปีงบประมาณนั้น (วัดในรูปจำนวนการพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น ยิ่งน้อยเท่าไร ก็ยิ่งดีเท่านั้น) นัยของผลลัพธ์ในรูปนี้ก็คือ การที่ไม่มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นนั้น แสดงถึงความสำเร็จของเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน กล่าวคือ ทันทีที่มีข่าวว่า อาจมีปัญหาแรงงานสัมพันธ์ที่โรงงานหนึ่ง เจ้าหน้าที่กรมแรงงานที่เข้าไปศึกษาสถานการณ์และแนะแนวแก้ไขแก่ฝ่ายนายจ้างและ/หรือฝ่ายลูกจ้าง ทำให้ไม่เกิดข้อพิพาทถึงกับนัดหยุดงานกัน หากเจ้าหน้าที่ประสบความสำเร็จในรูปนี้ในระดับสูงแล้ว ก็ย่อมหมายความว่า กรณีพิพาทแรงงานขั้นนัดหยุดงานจะไม่ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์เลย หากเราวัดผลงานของกรมแรงงานในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในรูปของจำนวนครั้งที่ไกลเกลี่ยข้อพิพาทแรงงานขั้นนัดหยุดงานได้สำเร็จนั้น ก็เป็นการบิดเบือนความพยายามทำงานของกรมแรงงานอย่างมาก

หากยอมรับประเด็นหลังนี้แล้ว และยอมรับผลลัพธ์ของงานในรูปหลัง การคำนวณตันทุนต่อหน่วยของงานที่ทำจะอย่างไร ปัญหาของคุณภาพของงานก็เกิดขึ้นอีกเช่นกัน หากจะผสมรูปต่างๆ ของผลลัพธ์ที่มีอยู่หลายรูป ปัญหาของน้ำหนักความสำคัญของผลลัพธ์แต่ละรูปตลอดจนคุณภาพที่ต้องพิจารณาก็เกิดขึ้น ความละเอียดอ่อนของการวินิจฉัยเป็นสิ่งที่จำเป็นในกรณีนี้

งานของกรมตำรวจ (หรือในกรอบที่กว้างขึ้น งานรักษาความสงบภายในประเทศ) นั้น ก็สร้างปัญหาลักษณะเดียวกับตัวอย่างกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ข้างต้น อาทิผลลัพธ์ของงาน การรักษากฎหมายหรืองานกรมตำรวจนี้ อาจวัดได้ในรูปลักษณะต่อไปนี้:

- ก. จำนวนการกระทำผิดในรอบปี จำแนกตามประเภทอาชญากรรม
- ข. อัตราอาชญากรรมที่เกิดขึ้นต่อพลเมือง ๑,๐๐๐ คน
- ค. มูลค่าของทรัพย์สินที่เสียหายอันสืบเนื่องมาจากการเกิดอาชญากรรม
- ง. คັชนี้ (ถั่วเจลีย์ หรือไม้ถั่วเจลีย์ตามน้ำหนัก) การลดลงของสิ่งๆที่เรียกว่า
“อัตราอาชญากรรม”

จ. ฯลฯ

การจะเลือกคັชนี้ที่เหมาะสมในกรณีนั้นๆ ความหมายของความสัมฤทธิ์ผลก็ยังคงตัดสินด้วย กล่าวคือประสิทธิผลของการรักษากฎหมาย เน้นไปที่จำนวนการกระทำผิดที่จับกุมได้หรือที่รายงาน ประเภทของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นที่แตกต่างกันมาก ซึ่งมีนัยต่างกันในเรื่องของคุณภาพงาน จะให้น้ำหนักความแตกต่างนี้อย่างไร เนื่องจากการรักษากฎหมายนั้น มีความปลอดภัยของประชาชนเป็นวัตถุประสงค์ ยิ่งมีการกระทำผิด หรืออาชญากรรมที่เกิดขึ้น หรือทรัพย์สินที่เสียหายน้อยเท่าไร ก็แสดงโดยนัยว่า ความปลอดภัยมีมากขึ้น โดยปริยายแล้วประสิทธิผลของงานกรมตำรวจดีขึ้น แต่เมื่อคำนวณหาต้นทุนเฉลี่ยของงานตำรวจแล้ว โดยอิงคັชนี้หนึ่งข้างต้น ค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยจะสูงขึ้นเมื่อคັชนี้มีค่าน้อยลง แต่ค่าต้นทุนเฉลี่ยที่สูงขึ้นนี้ย่อมไม่ใช่เครื่องชี้บ่งการขาดประสิทธิภาพของการทำงาน แต่อย่างใด

ดังที่ได้กล่าวแล้ว กิจกรรมบางอย่างของหน่วยราชการนี้ก็ไม่ปรากฏออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ หรือผลลัพธ์ที่สังเกตได้หรือวัดหน่วยได้ เช่น งานบริหารค้ำบุคลาการของหน่วยราชการ แม้จะเป็นกิจกรรมที่ทำอยู่เป็นประจำ แต่งานนี้ไม่ได้ผลิตผลงานในรูปที่วัดได้เป็นหน่วยๆ ความสำเร็จและการมีประสิทธิภาพของงานบริหารค้ำบุคลาการนี้ขึ้นอยู่กับการจัดบุคลาการของหน่วยราชการในลักษณะที่เหมาะสมที่กำหนดให้บุคลาการทำหน้าที่สอดคล้องกับความสามารถความถนัด ตลอดจนการให้รางวัลตอบแทนในลักษณะที่ยุติธรรมสร้างภาวะความเป็นธรรมชาติความกระตือรือร้นที่จะทำงาน ในกรณีเช่นนั้น จะวัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานบริหารระดับบุคลาการอย่างไรแน่นอนทีเดียว หากไม่สามารถระบุผลลัพธ์ของงานได้แล้ว การพิจารณาประสิทธิภาพของงานที่ทำ ทั้งนี้เพราะว่า ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของงานนี้กระเปาะเพียงแต่ว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นเงิน จำนวนมากหรือจำนวนน้อยของงานทั้งงาน หาใช่เป็นเครื่องชี้บ่งประสิทธิภาพไม่

ปัญหาหลักเช่นเดียวกันนี้ก็เกิดขึ้นกับงานกระทรวงกลาโหมในด้านการปกป้องเอกราชของประเทศ งานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม งานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ฯลฯ

ในตัวอย่างเกี่ยวกับงานบุคลากร ผู้อ่านบางท่านอาจทักว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานบริหารด้านบุคลากรนั้น อาจวัดผลการปฏิบัติงานด้วยจำนวนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ จำนวนการสอบคัดเลือกรับเจ้าหน้าที่เข้าทำงาน จำนวนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการ ฯลฯ แต่การวัดสิ่งเหล่านี้ หาได้วัดผลงานของหน่วยงานนั้นไม่ ทั้งนี้เพราะว่าดัชนีที่วัดได้เหล่านั้น ไม่ใช่ผลงานของหน่วยงานนั่นเอง สิ่งทั่วๆ กันนั้นเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานด้านบุคลากรเท่านั้น และสำหรับกรณีนี้ กิจกรรมที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานหาใช่สิ่งเดียวกับผลลัพธ์ หรือผลิตผลของงานที่ทำไม่ ระดับผลลัพธ์หรือผลิตผลของงานที่ทำนั้นสามารถใช้เป็นสื่อหรือเครื่องชี้บ่ง (คือมีนัยเกี่ยวกับ) ความสำเร็จของงานที่ทำได้ (measure of accomplishment) ตรงกันข้ามระดับกิจกรรมที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานดังในตัวอย่างข้างต้นนี้ เป็นสื่อหรือเครื่องชี้บ่งจำนวนงานที่ทำของหน่วยงานนั้น (measure of work performed) เท่านั้น กล่าวเช่นนี้ช่วยให้เห็นความแตกต่างระหว่างการวัดงานที่ทำกับการวัดความสัมฤทธิ์ผลของงาน ความสับสนที่เกิดขึ้นหรือการไม่เห็นความแตกต่างระหว่างการวัดทั้งสองลักษณะนี้ เนื่องจากว่า ในบางกรณี งานที่ทำก็คือผลลัพธ์ของงานด้วย (เช่น กรณีปลูกต้นไม้ใหม่) การวัดงานที่ทำก็คือ การวัดผลงานที่ทำพร้อมๆ กันไป เมื่อพิจารณาหาสัมพันธภาพกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นนี้เกี่ยวกับประสิทธิภาพของงานความสัมฤทธิ์ผลของงานก็แสดงออกด้วย

ที่เขียนมาแล้วนี้ คงเพียงพอที่จะเป็นอุทธาหรณ์สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการนิยามลักษณะงาน ผลลัพธ์หรือผลิตผลของกิจกรรม และการกำหนดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของงานที่กระทำ เพื่อเป็นข้อมูลที่สำคัญสำหรับการประเมินระดับความสำเร็จของงาน และภาวะประสิทธิภาพของกิจกรรมที่ได้ทำไป จะได้ใช้เป็นฐานในการจัดระบบทำงานของหน่วยงาน

๒.๒.๓ ลักษณะของ performance budgeting : สรุป

ก่อนที่จะเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง performance budgeting กับ PPBS สมควรจะสรุปลักษณะของ performance budgeting ดังนี้

- (๑) เป็นขบวนการงบประมาณที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการ
- (๒) งบประมาณรายจ่ายนั้นจำแนกตามลักษณะของงาน และหน่วยราชการที่รับผิดชอบ
- (๓) จะมีข้อความพรรณนาถึงลักษณะของงานที่ทำเพื่อเอื้ออำนวยความเข้าใจที่มีต่องานหรือโครงการที่หน่วยราชการปฏิบัติอยู่

(๔) พร้อมกันนี้ จะมีการกล่าวถึงผลงาน และ/หรือภารกิจที่จะปฏิบัติในงบประมาณนั้น และเพื่อเป็นการเปรียบเทียบ อาจอ้างอิงถึงระดับผลงาน และ/หรือภารกิจที่ได้ทำไปแล้วในปีงบประมาณก่อนหน้านั้น

(๕) จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับต้นทุนต่อหน่วยของงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว ในรอบปีงบประมาณก่อนหน้านั้น (สำหรับต้นทุนต่อหน่วยของงานที่จะปฏิบัติในปีงบประมาณที่ข้อนั้น เป็นข้อมูลที่ไม่มีความจำเป็น เพราะไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานที่เกิดขึ้นจริง เพราะปีงบประมาณนั้นกำลังจะปฏิบัติ ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นแล้วสิ้นสุดไปแล้ว ดังนั้นข้อมูลในลักษณะดังกล่าวจะไม่สะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพในการปฏิบัติจริงแต่ประการใด การคำนวณที่ทำนั้นก็เพียงเครื่องชี้บ่งถึงภาวะที่อาจเกิดขึ้น) และเท่าที่ได้ปฏิบัติกันในประเทศ ก็จะมีการคำนวณต้นทุนที่แยกปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ๆ ออกจากกัน เช่น ค่าใช้จ่ายเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับแรงงาน ก็จะถูกคำนวณเพื่อหาต้นทุน (แรงงาน) ต่อหน่วยของงาน เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน ในกรณีที่งบประมาณรายจ่ายผิดไปจากเดิมที่เคยได้รับ ก็จะมีการคำนวณแยกการคำนวณต้นทุนระหว่างงานที่ทำไปแล้วและจะทำอีก ซึ่งสูงกว่าปริมาณที่เคยทำแล้ว *

๓. Performance Budgeting และ PPBS

๓.๑. งบประมาณสองระบบเปรียบเทียบ

ประวัติการพัฒนา performance budgeting นั้น มีการใช้คำศัพท์ในลักษณะที่ทำให้เกิดความเข้าใจที่สับสนในปัจจุบันว่า performance budgeting มีลักษณะเหมือนกับ PPBS^๑ สำหรับผู้ที่เข้าใจว่าต่างกันอยู่แล้ว บ้างก็มีความเห็นว่า performance budgeting เป็นขั้นตอนถัดไป ของ PPBS^๒ ข้อเท็จจริงนั้นก็คือ การงบประมาณทั้งสองระบบนี้แตกต่างกันมาก ในสาระที่สำคัญ แม้ว่าคู่มือ ๆ จะคล้ายกันก็ตาม^๓

ประการแรก เจตนารมณ์ของการใช้งบประมาณทั้งสองระบบแตกต่างกัน performance budgeting สนใจในประสิทธิภาพภายในกรอบที่แคบกว่าระบบ PPB ผู้ใช้ performance budgeting ตั้งคำถามว่า กิจกรรมที่ทำนั้น ทำดีแล้วหรือ ทำอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และมีวิธีการอื่นที่จะทำกิจกรรมนั้นได้ดีมีประสิทธิภาพสูงกว่า (หรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า) หรือไม่ เจ้าหน้าที่งบประมาณในระบบนี้ไม่ได้ถามว่ากิจกรรมดังกล่าวสมควรหรือเหมาะสมที่จะทำหรือไม่ ตรงกันข้ามในระบบ PPB นั้น คำถามที่ถามก็คือ รัฐบาล (หรือหน่วยราชการที่ถูกพิจารณา) มีวัตถุประสงค์

๑ Schick (๑๙๖๕), ๕๓๖

๒ สำหรับประวัติของ performance budgeting นั้น โปรดศึกษา Burkhead (๑๙๖๖) หน้า ๑๓๒-๔๑ และ Schick (๑๙๖๕) หน้า ๕๓๐-๖๓

๓ ระบบ PPB นั้น ในที่นี้ จะถือว่า เหมือนกับ program budgeting ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Schick (๑๙๖๕) เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนในการใช้ศัพท์ เราจะไม่ใช้คำว่า program budgeting เลย หากผู้อ่านที่คิดว่า program budgeting แตกต่างจากระบบ PPB โปรดศึกษา David Novich (๑๙๖๕)

ประสงค์เป้าหมายอะไร กิจกรรมดังกล่าวที่ท่านนั้นสอดคล้องต้องกับวัตถุประสงค์หรือไม่ มีกิจกรรมอื่น ๆ ที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้ดี มีประสิทธิภาพกว่าหรือไม่* กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเจ้าหน้าที่งบประมาณในระบบ PPB ถามว่า กิจกรรมดังกล่าวสมควรที่จะทำแล้วหรือ นั้นเอง การถามหาวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการ หรือของรัฐบาลนั้น ก็เท่ากับการถามหาแนวนโยบายของหน่วยราชการหรือของรัฐบาล อนึ่ง หากเป็นหน่วยราชการซึ่งเล็กกว่าคณะรัฐบาล การถามหาวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการนั้นจะครอบคลุมไปถึงการเพิกถอนวัตถุประสงค์ของรัฐบาลด้วย

ประการที่สอง เนื่องจากเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันเอง การจำแนกงานหรือกิจกรรมของรัฐบาล (หรือของหน่วยราชการ) จึงแตกต่างกันมาก แม้ว่าการจำแนกจะอิงกิจกรรมที่ทำก็ตาม ความแตกต่างนี้จะเห็นได้ชัดเจนโดยการเปรียบเทียบ ตารางที่ ๑ และตารางที่ ๒ ตารางที่หนึ่งนั้นเป็นการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานเกี่ยวกับการศึกษาและหน่วยงาน (กระทรวงศึกษาธิการและกรมในสังกัด) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงานที่ปรากฏในระบบ performance budgeting โปรดสังเกตว่าการจัดระบบแผนงานต่างๆ ในตารางนี้ อิงลักษณะของงานที่ทำ ส่วนในตารางที่ ๒ นั้น เป็นการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานเกี่ยวกับการศึกษา ตามแนวความคิดของ PPBS การจัดระบบแผนงานต่างๆ ในตารางนี้ อิงวัตถุประสงค์ของงานที่ทำตลอด*

ตารางที่ ๑ : โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ (๒๕๑๘) - จำแนกตามกลุ่มและลักษณะกิจกรรม

๑. สำนักงานปลัดกระทรวง

ก. แผนงานบริหารทั่วไป

๑. แผนงานบริหารทั่วไป

๒. งานบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค

ข. แผนงานปรับปรุงการศึกษา

๑. งานพัฒนาการศึกษา

๒. งานให้ความร่วมมือกับองค์การนานาชาติ

๓. งานวางแผนการศึกษา

๔. งานสำนักงานโครงการรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก

๕. โครงการปรับปรุงโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม

๑ รายละเอียดของ PPBS นั้นโปรดอ่าน ไกรยุทธ ธีรตยาภินันท์ (๒๕๑๘ ก)

๒ สำหรับข้อดีข้อเสียเปรียบเทียบของการจัดระบบงาน ตามที่ปรากฏในตารางที่ ๑ และตารางที่ ๒ นั้น ผู้สนใจโปรดอ่าน ไกรยุทธ ธีรตยาภินันท์ (๒๕๑๘ ข)

๒. กรมการฝึกหัดครู

ก. แผนงานบริหารทั่วไป

๑. แผนงานบริหารทั่วไป
๒. งานนิเทศการศึกษาและวางแผนงาน

ข. แผนงานผลิตครู

๑. งานผลิตครูประกาศนียบัตร

ค. แผนงานส่งเสริมวิทยฐานะครู

๑. งานส่งเสริมวิทยฐานะครู

๓. กรมการศาสนา

ก. แผนงานบริหารทั่วไป

๑. งานบริหารทั่วไป

ข. แผนงานบำรุงส่งเสริมการศาสนา

๑. งานบริหารของมหาเถรสมาคม
๒. งานบริหารของสังฆาธิการ
๓. งานส่งเสริมเผยแพร่พระพุทธศาสนา
๔. งานส่งเสริมพระราชกุศล
๕. งานอุปถัมภ์ศาสนา

ค. แผนงานบำรุงส่งเสริมเผยแพร่วัฒนธรรม

๑. งานวัฒนธรรม

๔. กรมพลศึกษา

ก. แผนงานบริหารทั่วไป

๑. งานบริหารทั่วไป
๒. งานสารวัตรนักเรียน

ข. แผนงานผลิตครูพลศึกษา

๑. งานผลิตครูพลศึกษาระดับปริญญา
๒. งานผลิตครูพลศึกษาระดับ ปกศ.

ค. แผนงานส่งเสริมพลศึกษา

๑. งานส่งเสริมพลศึกษา และสุขภาพนักเรียน
๒. งานส่งเสริมกีฬาโรงเรียนและกีฬาประชาชน

ง. แผนงานลูกเสือและอนุชาด

๑. งานดำเนินกิจการลูกเสือ
๒. งานดำเนินกิจการอนุชาด

จ. แผนงานดำเนินกิจการกรีฑาสถานแห่งชาติ

๑. งานดำเนินกิจการกรีฑาสถานแห่งชาติ

๕. กรมวิชาการ

ก. แผนงานบริหารทั่วไป

๑. งานบริหารทั่วไป

ข. แผนงานด้านวิชาการ

๑. งานส่งเสริมหลักสูตร
๒. งานผลิต และส่งเสริมการผลิตแบบเรียน
๓. งานสำรวจและวิจัยทางการศึกษา
๔. งานศาลาวันเด็ก
๕. งานท้องฟ้าจำลองและหอดูดาว
๖. งานศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา
๗. งานสอบไล่และประกาศนียบัตร
๘. งานแนะแนวการศึกษาและอาชีพ

๖. กรมศิลปากร

ก. แผนงานบริหารทั่วไป

๑. งานบริหารทั่วไป

ข. แผนงานวรรณคดี และประวัติศาสตร์

๑. งานค้นคว้าเรียบเรียงตำราและประวัติศาสตร์ไทย

ค. แผนงานหอสมุดและจดหมายเหตุแห่งชาติ

๑. งานหอสมุดแห่งชาติ

๒. งานหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

ง. แผนงานโบราณคดี

๑. งานพิพิธภัณฑ์สถานและโบราณคดี

จ. แผนงานช่างศิลป์

๑. งานสถาปัตยกรรม

๒. งานช่างศิลป์ไทย

ฉ. แผนงานศิลปศึกษา

๑. งานศึกษาศุริยวงศ์นาฏศิลป์ส่วนกลาง

๒. งานศึกษาช่างศิลป์

๓. งานการศึกษาศุริยวงศ์นาฏศิลป์เชียงใหม่

ช. แผนงานการสังคีต

๑. งานผดุงรักษาและเผยแพร่ศุริยวงศ์นาฏศิลป์

๗. กรมสามัญศึกษา

ก. แผนงานบริหารทั่วไป

๑. งานบริหารทั่วไป

ข. แผนงานบริหารประถมศึกษา

๑. งานดำเนินการศึกษาอนุบาล

๒. งานดำเนินการศึกษาประถมศึกษา

๓. งานดำเนินการศึกษาสงเคราะห์

ค. แผนงานบริหารมัธยมศึกษา

๑. งานดำเนินการมัธยมศึกษาและเตรียมอุดม
๒. โครงการพัฒนาโรงเรียนมัธยมส่วนภูมิภาค (ค.ม.ภ.)

ง. แผนงานบริหารการศึกษาผู้ใหญ่

๑. งานดำเนินการศึกษาผู้ใหญ่ และฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่

จ. แผนงานด้านวิชาการ

๑. งานนิเทศและอบรม
๒. งานควบคุมค้นคว้าและส่งเสริมการสามัญศึกษา

๔. กรมอาชีวศึกษา

ก. แผนงานบริหารทั่วไป

๑. งานบริหารทั่วไป

ข. แผนงานบริหารโรงเรียน

๑. งานโรงเรียนการช่าง อุตสาหกรรม และ ร.ร.อาชีวศึกษา และหลักสูตรพิเศษ
๒. งานโรงเรียนธุรกิจ และพาณิชยกรรม
๓. งานโรงเรียนเกษตร

ค. แผนงานบริหารวิทยาลัย

๑. งานวิทยาลัยเทคนิค และช่างอุตสาหกรรม
๒. งานวิทยาลัยบริหารธุรกิจ และพาณิชยกรรม
๓. งานวิทยาลัยเกษตรกรรม
๔. งานวิทยาลัยคหกรรมและศิลปกรรม

ง. แผนงานสนับสนุนส่งเสริมอาชีวศึกษา

๑. งานบริการเครื่องจักรกล
๒. งานนิเทศการศึกษา และอบรมครู
๓. งานพัฒนาอาชีวศึกษา
๔. งานศูนย์ฝึกอบรมวิศวกรรมเกษตร

จ. แผนงานการออกแบบ

๑. งานออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง

ฉ. แผนงานฝึกอบรมช่างตามโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท

๑. งานฝึกอบรมช่างตามโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท

๙. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

ก. แผนงานบริหารทั่วไป

๑. งานบริหารทั่วไป

ข. แผนงานบริหารการศึกษาเอกชน

๑. งานบริหารสถานศึกษาเอกชน

๒. งานทะเบียนและสถิติ

ค. แผนงานควบคุมและส่งเสริมสถานศึกษาเอกชน

๑. งานควบคุมและติดตามการปฏิบัติงาน

๒. งานอุดหนุนสถานศึกษาเอกชน

ตารางที่ ๒ : การศึกษา : โครงร่างแผนงาน (ตัวอย่าง) — จำแนกตามวัตถุประสงค์และลักษณะกิจกรรม

๑. การพัฒนาความรู้ทักษะระดับประถม

๑.๑ การสอนนักเรียนประถม

- ๑.๑.๑ ดำเนินการประถมศึกษาตอนต้น

- ๑.๑.๒ ดำเนินการประถมศึกษาตอนปลาย

- ๑.๑.๓ ดำเนินการศึกษานูบาล

- ๑.๑.๔ ดำเนินการศึกษางานโครงงาน

๑.๒ การผดุงมาตรฐาน และยกระดับคุณภาพของการศึกษาระดับประถม

- ๑.๒.๑ นิเทศและอบรม

- ๑.๒.๒ ส่งเสริมหลักสูตร

- ๑.๒.๓ ผลิตและส่งเสริมการผลิตแบบเรียน
- ๑.๒.๔ ควบคุม คั่นคว้าและส่งเสริมการประถมศึกษา
- ๑.๒.๕ แนะแนวการศึกษาและอาชีพ

๑.๓ การธำรงมาตรฐาน และคุณภาพประถมศึกษาเอกชน

- ๑.๓.๑ บริหารสถานศึกษาเอกชน
- ๑.๓.๒ ควบคุม และติดตามการปฏิบัติงาน
- ๑.๓.๓ อุดหนุนสถานศึกษาเอกชน

๒. การพัฒนาความรู้ทักษะระดับมัธยม

๒.๑ การสอนมัธยมศึกษาสายสามัญ

- ๒.๑.๑ ดำเนินการมัธยมศึกษาตอนต้น
- ๒.๑.๒ ดำเนินการเตรียมอุดมศึกษา
- ๒.๑.๓ การสอนศิลปศึกษา

๒.๒ การสอนมัธยมศึกษาสายอาชีพ

- ๒.๒.๑ โรงเรียนการช่าง อุตสาหกรรม และโรงเรียนอาชีวศึกษา และ
หลักสูตรพิเศษ
- ๒.๒.๒ โรงเรียนธุรกิจ และพาณิชย์กรรม
- ๒.๒.๓ โรงเรียนเกษตร

๒.๓ การผดุงมาตรฐาน และยกระดับคุณภาพมัธยมศึกษา

- ๒.๓.๑ นิเทศการศึกษา และอบรมครู
- ๒.๓.๒ ส่งเสริมหลักสูตร
- ๒.๓.๓ ผลิตและส่งเสริมการผลิตแบบเรียน
- ๒.๓.๔ ควบคุม คั่นคว้า และส่งเสริมการมัธยมศึกษา
- ๒.๓.๕ ท้องฟ้าจำลองและหอดูดาว
- ๒.๓.๖ บริการเครื่องจักรกล
- ๒.๓.๗ ศูนย์ฝึกอบรมวิศวกรรมเกษตร
- ๒.๓.๘ สารวัตรนักเรียน

๒.๔ การธำรงมาตรฐาน และคุณภาพมัธยมศึกษาเอกชน

- ๒.๔.๑ บริหารสถานศึกษาเอกชน
- ๒.๔.๒ ควบคุม และติดตามการปฏิบัติงาน
- ๒.๔.๓ อุดหนุนสถานศึกษาเอกชน

๓. การพัฒนาความรู้ทักษะระดับอุดม

๓.๑ การให้ความรู้ในระดับวิทยาลัย

- ๓.๑.๑ ครู
- ๓.๑.๒ อาจารย์

๓.๒ การประกาศความรู้ในระดับมหาวิทยาลัย

- ๓.๒.๑ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ๓.๒.๒ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- ๓.๒.๓ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- ๓.๒.๔ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ๓.๒.๕ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ๓.๒.๖ มหาวิทยาลัยมหิดล
- ๓.๒.๗ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ๓.๒.๘ มหาวิทยาลัยศิลปากร
- ๓.๒.๙ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- ๓.๒.๑๐ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ๓.๒.๑๑ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า
- ๓.๒.๑๒ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

๓.๓ การผดุงมาตรฐาน และยกระดับคุณภาพอุดมศึกษา

- ๓.๓.๑ นิเทศการศึกษา และอบรม
- ๓.๓.๒ ส่งเสริมหลักสูตร
- ๓.๓.๓ ผลิตและส่งเสริมการผลิตตำราเรียน

๓.๓.๔ ควบคุม คั่นคว้า และส่งเสริมการอุดมศึกษา

๓.๓.๕ บริการเครื่องจักรกล

๓.๓.๖ แนะนำแนวการศึกษาและอาชีพ

๓.๔ การสร้างมาตรฐาน และคุณภาพวิทยาลัยเอกชน

๓.๔.๑ บริหารสถานศึกษาเอกชน

๓.๔.๒ ควบคุม และติดตามการปฏิบัติงาน

๓.๔.๓ ออกหนังสือสถานศึกษาเอกชน

๔. การพัฒนาความรู้ และทักษะผู้ใหญ่

๔.๑ การให้ความรู้การศึกษาผู้ใหญ่

๔.๑.๑ ดำเนินการศึกษาผู้ใหญ่

๔.๑.๒ ฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่

๔.๑.๓ ฝึกฝนอบรมช่วง ตามโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท

๔.๑.๔ โรงเรียนหลักสูตรพิเศษ

๔.๒ การรักษามาตรฐาน และยกระดับคุณภาพการศึกษาผู้ใหญ่

๔.๒.๑ นิเทศการศึกษาและอบรม

๔.๒.๒ ส่งเสริมหลักสูตร

๔.๒.๓ ส่งเสริมการศึกษาผู้ใหญ่

๕. การเฝ้าอันวยการแสวงหาความรู้ด้วยบริการห้องสมุด

๕.๑ การรักษาและอันวยการใช้หนังสือ และเอกสารระดับชาติ

๕.๑.๑ หอสมุดแห่งชาติ

๕.๑.๒ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

๕.๒ การส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง

๕.๒.๑ ห้องสมุดประจำท้องถิ่น

๕.๓ การปลูกฝังให้นิยมอ่าน และใช้เวลาให้เป็นประโยชน์

๕.๓.๑ ห้องอ่านหนังสือชุมชน

๕.๓.๒ ศาลาวันเด็ก

๕.๔ การส่งเสริมการศึกษาด้วยสื่อมวลชน

๕.๔.๑ ศูนย์เทคโนโลยีการศึกษา

๖. การวิจัยเพื่อพัฒนาและแพร่ความรู้

๖.๑. การวิจัย

๖.๑.๑ ประสานงานและติดตามผลงานวิจัย

๖.๑.๒ ส่งเสริมการวิจัย

๖.๑.๓ เผยแพร่ผลงานวิจัย

๖.๑.๔ ศูนย์วิจัย...

๖.๑.๕ สถาบันวิจัย...

๖.๒ การพัฒนาและการวางแผน การศึกษา

๖.๒.๑ วางแผนการศึกษา

๖.๒.๒ สำรวจและวิจัยทางการศึกษา

๖.๒.๓ พัฒนาอาชีพศึกษา

๖.๒.๔ พัฒนาโรงเรียนมัธยมส่วนภูมิภาค

๗. การพัฒนาความเป็นบุคคลสมบูรณ์แบบ

๗.๑ การสร้างความเข้าใจในการศาสนา

๗.๑.๑ ส่งเสริมเผยแพร่พุทธศาสนา

๗.๑.๒ อุปถัมภ์ศาสนาอื่น

๗.๑.๓ สังฆการ

๗.๒ การส่งเสริมความเข้าใจในวัฒนธรรมไทย

๗.๒.๑ บำรุงส่งเสริมเผยแพร่วัฒนธรรมไทย

๗.๒.๒ พิพิธภัณฑ์สถานและโบราณคดี

๗.๒.๓ ผดุงรักษาและเผยแพร่ตุริยางค์นาฏศิลป์

๗.๒.๔ ช่างศิลป์ไทย

๗.๓ การพัฒนาความสมบูรณ์ด้านกายภาพและจิตภาพ

- ๗.๓.๑ ส่งเสริมพลศึกษา และสุขภาพนักเรียน
- ๗.๓.๒ ส่งเสริมกีฬาโรงเรียนและกีฬาประชาชน
- ๗.๓.๓ ดำเนินกิจการกรีฑาสถานแห่งชาติ

๗.๔ การพัฒนาบุคลิกภาพ

- ๗.๔.๑ ดำเนินกิจการลูกเสือ
- ๗.๔.๒ ดำเนินกิจการอนุรักษ

๘. การพัฒนาความรู้ทักษะในต่างประเทศ

๘.๑ การศึกษาเพื่อปริญญาบัตร

- ๘.๑.๑ รัฐสนับสนุน

๘.๒ การฝึกอบรมครูงาน

- ๘.๒.๑ รัฐสนับสนุน

๘.๓ การประกันประโยชน์สูงสุดจากการศึกษาในต่างประเทศ

- ๘.๓.๑ การแนะแนวการแสวงหาความรู้ในต่างประเทศ
- ๘.๓.๒ การดูแลนักศึกษาไทยในต่างประเทศ

๘.๔ การประสานงานศึกษาระหว่างประเทศ

- ๘.๔.๑ ให้ความร่วมมือกับองค์การนานาชาติ
- ๘.๔.๒ การรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก

ประการที่สาม เจ้าหน้าที่งบประมาณในระบบ performance budgeting สนใจในประสิทธิภาพของงานที่ทำในรอบปีงบประมาณหนึ่ง ๆ โดยศึกษารายละเอียดของต้นทุนต่อหน่วยของงานดังกล่าวในอดีตเป็นฐานสำหรับการวินิจฉัย ตรงกันข้าม ประสิทธิภาพที่น่าสนใจสำหรับเจ้าหน้าที่งบประมาณในระบบ PPB ไม่ได้จำกัด แต่เฉพาะในรอบปีหนึ่งเท่านั้น แต่ขยายช่วงเวลาออกไปอีกหลายปี เพื่อจะสามารถวินิจฉัยประสิทธิภาพของการดำเนินงานชั้นนั้น ตามกำลังทรัพยากรที่มีให้ในปีต่าง ๆ และตามนโยบายวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งนี้ เพราะระบบ PPB ย้ำในการวางแผนเพื่อปฏิบัติให้ได้ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายนโยบายของรัฐบาลมากที่สุด

ความแตกต่างที่ได้กล่าวข้างต้นนี้จำกัดแต่เฉพาะส่วนที่สำคัญที่สามารถชี้บ่งว่า งบประมาณทั้งสองระบบนี้ไม่เหมือนกัน^๑ อย่างไรก็ดี ประเด็นยังคงมีอยู่ว่างบประมาณทั้งสองระบบนี้ มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ว่า ระบบใดระบบหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอีกระบบหนึ่งหรือไม่

หากพิจารณาในแง่เวลาของการพัฒนาระบบแล้ว ระบบ PPB นั้น เป็นระบบที่คิดค้นได้ล่าสุดย่อมกล่าวได้ว่าเป็นผลงานที่ได้อาศัยประสบการณ์จากการใช้งบประมาณระบบอื่น ๆ ที่พัฒนาก่อนหน้านั้น ดังนั้นหากพิจารณาตรรกศาสตร์ของระบบ PPB แล้ว อาจกล่าวได้ว่าระบบ PPB ได้นำส่วนดีของระบบ performance budgeting เข้าไปประยุกต์ใช้ด้วย กล่าวคือระบบ PPB ไม่แต่จะเน้นประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรของรัฐบาล ในเชิงที่ว่าสอดคล้องกับความต้องการ (วัตถุประสงค์และเป้าหมาย) ของสังคม กิจกรรมที่รัฐทำไปนั้น เป็นกิจกรรมที่ถ่วงดุลมาแล้วว่าเป็นกิจกรรมที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาลของหน่วยราชการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด และระบอบงบประมาณที่จัดสรรให้สำหรับกิจกรรมนั้น ก็สอดคล้องพร้อมกับความเร่งด่วนของวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่รัฐบาล และหน่วยราชการต้องการ

แน่นอนทีเดียว นัยปริยายของการจัดสรรงบประมาณในลักษณะที่พรรณานี้ย่อมรวมไปถึงความสนใจในประสิทธิภาพ และในผลสัมฤทธิ์ของงานหรือกิจกรรมที่ได้เลือกสรรแล้วด้วย หากกิจกรรมที่ได้เลือกสรรแล้วไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด และไม่สัมฤทธิ์ผลตามที่ได้ออกประมาณไว้ ย่อมหมายความว่าเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ไม่มีโอกาสจะบรรลุได้ หรือบรรลุได้ในระดับที่ต่ำกว่าที่ต้องการ โดยกระบวนการคัดเลือกกิจกรรมที่ต้องทำ เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ให้แล้ว และด้วยเหตุผลที่เพิ่งกล่าวถึง ย่อมสรุปได้ว่าระบบ PPB นั้นครอบคลุมงานที่จะต้องทำในระบบ performance budgeting ด้วย เพราะฉะนั้น การกล่าวระบบ performance budgeting เป็นการพัฒนางบประมาณขั้นต่อจาก หรือขยายจากระบบ PPB โดยการเพิ่มภารกิจของงบประมาณอีกประเภทหนึ่ง ในรูป การวัดผลงาน (work measurement) หรือในรูป ต้นทุนต่อหน่วยของงาน (unit cost) นั้น จึงเป็นการกล่าวที่ไม่ถูกต้อง^๒

๑ สำหรับผู้อ่านที่สนใจในรายละเอียดของความแตกต่างของงบประมาณทั้งสองระบบนี้ โปรดอ่าน Schick (๑๙๖๕) โดยเฉพาะหน้า ๕๓๓-๕๓๕ ซึ่งสมควรกล่าวด้วยว่า ความแตกต่างบางประการที่ Schick กล่าวถึงนั้นไม่ใช่ความแตกต่างที่สำคัญ หรือแตกต่างกันเพียงผิวเผินเท่านั้น

๒ Schick ก็วิจารณ์ข้อความที่อ้างถึงนี้ และให้ข้อยุติในลักษณะเดียวกัน แต่ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกับผู้เขียนบทความนี้ ดู Schick (๑๙๖๕), หน้า ๕๓๕

๓.๒ จะใช้ระบบ performance budgeting หรือ PPBS

จากการเปรียบเทียบในตอนที่แล้ว หากต้องเลือกระบบงบประมาณไว้ใช้ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินแล้ว คำตอบก็ต้องเป็นระบบ PPB ประเด็นที่น่าสนใจที่พึงกล่าวถึงในที่นี้ก็คือ หากการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยยังไม่ได้พัฒนาถึงขั้น performance budgeting การเลือกใช้ระบบ PPB เลยจะเหมาะสมหรือ ข้อเจตนาในกรณีนี้ก็คือ สมควรที่จะเลือกระบบ PPB เลย ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้^๑

ระบบงบประมาณทั้งสองประเภทประสบปัญหาพื้นฐานที่เหมือนกัน กล่าวคือ การนิยามผลลัพธ์หรือผลิตผลของงานที่รัฐบาลหน่วยราชการทำอยู่ในปัจจุบัน และที่จะเลือกทำในอนาคต จะเลือกระบบงบประมาณใด ก็ต้องเพียรพยายามขจัดปัญหาพื้นฐานนี้ การเพิกถอนวัตถุประสงค์ของรัฐบาล และของหน่วยราชการนั้น ตลอดจนการจัดระบบวัตถุประสงค์และการคัดเลือกกิจกรรมสำหรับวัตถุประสงค์แต่ละวัตถุประสงค์ในระบบ PPB นั้น เป็นภารกิจที่หนักและยากลำบากก็จริงอยู่ แต่การใช้ระบบ performance Budgeting นั้น ก็ต้องศึกษาลักษณะงานและพรรณนาเจตนาจำนงค์ของงานที่ทำ ตลอดจนเพิกถอนวิธีการที่จะทำงานนั้นให้มีประสิทธิภาพที่สุด ดังนั้น ภารกิจในระบบ PPB ก็เพิ่มจากภารกิจในระบบ performance budgeting ไม่มากนักเกินไปนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาในกรอบข้อเท็จจริงที่ว่า วัตถุประสงค์ของการบริหารประเทศ นโยบายของรัฐบาล ในลักษณะกว้าง ๆ นั้น ก็มีอยู่แล้วในระบบสังคม แม้จะไม่ชัดเจนหรือถูกระบุไว้ในเอกสารราชการต่าง ๆ ก็ตาม ภารกิจส่วนที่เพิ่มขึ้นในระบบ PPB จะให้ประโยชน์ (เพิ่ม) ในระดับที่สูงคุ้มกับการใช้ระบบ PPB หากว่าทางออกของการไม่เลือกใช้ระบบ PPB คือการใช้ระบบ performance budgeting

๔. งบประมาณแผ่นดินไทย เป็นงบประมาณผลงาน ?

จากตัวอย่างบางส่วนที่ได้มาจากเอกสารงบประมาณแผ่นดินของไทย ที่เราได้ใช้แสดงคุณลักษณะบางประการของ performance budgeting (ดูหน้า ๕-๖ และหน้า ๑๑-๑๔) อาจชวนให้นึกคิดว่างบประมาณแผ่นดินไทยนั้นเป็นงบประมาณผลงาน ในระดับทั่ว ๆ ไปแล้ว กล่าวได้ว่างบประมาณแผ่นดินไทยนั้นอิงกระบวนการงบประมาณผลงาน และกระบวนการงบประมาณแบบรายการ ดังที่จะวิเคราะห์ให้เห็นข้างล่างนี้

ที่อ้าง performance budgeting นั้น ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า รูปแบบลักษณะของงบประมาณมีส่วนคล้ายคลึงกับที่ได้พรรณนาแล้วว่าด้วย performance budgeting แต่ก็มีข้อด้อย

๑ สำหรับเหตุผลเกี่ยวกับช่วงเวลาที่เหมาะสมนำระบบ PPB มาใช้ และวิธีการที่จะทำให้การนำระบบ PPB มาใช้ได้อย่างราบรื่น โดยเฉพาะในกรอบของสภาพของประเทศไทย โปรดอ่าน ไกรยุทธ ธีรตยาภรณ์ (๒๕๑๘ ข)

ประกอบบางอย่างที่เป็นส่วนสำคัญของ performance budgeting ข้อยุติ^๑จะเห็นได้ชัดเจนในตัวอย่างที่ได้จากเอกสารงบประมาณแผ่นดินไทย

ในการแสดงงบประมาณรายจ่ายก็จำแนกตามแผนงาน งบประมาณรายจ่ายของกระทรวง-ศึกษาธิการก็จำแนกตามแผนงาน งานและโครงการที่ทำในรอบปีงบประมาณ และจำนวนตามกรมที่สังกัดในกระทรวงศึกษาธิการ (โปรดดู ตารางที่ ๑ หน้า ๑๑-๑๔) เมื่อศึกษารายละเอียดในระบับกรมแล้ว ก็มีการแสดงงบประมาณรายจ่ายนั้น โดยจำแนกตามแผนงาน งานและโครงการ และจำแนกตามหมวดรายจ่ายดังที่ปรากฏในตารางที่ ๓ (หน้าถัดไป) ภาพกว้าง ๆ ที่ได้แสดงแล้วนี้ ก็สมทบด้วยรายละเอียดของงานและโครงการแต่ละชั้นที่จะทำในปีงบประมาณที่เสนอตั้งรายจ่ายนั้น ดังที่ปรากฏในตารางที่ ๔ (หน้า ๒๔-๒๖) ที่แสดงในตารางที่ ๔ นั้น เป็นรายละเอียดส่วนหนึ่งของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เท่านั้น^๑ โปรดสังเกตว่า รายละเอียดทั้งหมดนี้เป็นรายการพรรณนาลักษณะงานที่ทำ (โดยศึกษาวัตถุประสงค์ประกอบกับงานที่จะทำ) และปริมาณงานที่จะทำในปีงบประมาณนั้น ๆ สิ่งที่ขาดไปก็คือ ส่วนของการวิเคราะห์กล่าวคือ ไม่มีการแสดงความสัมพันธ์ของงานที่ทำกับผลลัพธ์หรือผลิตผลของงานหรือโครงการที่ทำเลย การที่จะสมมุติว่า ผลลัพธ์หรือผลิตผลของงานและโครงการนั้น ปรากฏโดยนัยในเอกสารแล้วนั้น เป็นการสมมุติที่ผิดพลาด ดังที่ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ภารกิจหรืองานที่ทำนั้น ไม่จำเป็นที่ต้องเป็นสิ่งเดียวกับผลลัพธ์ของงานนั้น ๆ และผลลัพธ์หรือผลิตผลของงานนั้น อาจมีหลายรูปหลายแบบ ซึ่งอาจต้องตัดสินใจเลือกใช้ผลลัพธ์ใดผลลัพธ์หนึ่ง เป็นดัชนี หรือศึกษาค้นหาดัชนีใหม่โดยผสมผสานให้น้ำหนักแก่ผลลัพธ์ต่าง ๆ ของงาน (ดูหน้า ๖-๙ ข้างต้น) ยิ่งไปกว่านั้น ไม่มีการคำนวณแสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของงานที่ทำ หรือค่าอื่น ๆ ที่มีนัยแสดงถึงประสิทธิภาพของงานที่ทำหรือของปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยเฉพาะ รายละเอียดการคำนวณส่วนนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของ performance budgeting เมื่อลักษณะของงบประมาณเป็นเช่นนี้ จึงสรุปได้ว่า งบประมาณแผ่นดินไทยนั้นอิงกระบวนการงบประมาณผลงาน แต่ยังมิใช่งบประมาณผลงาน (คือไม่ใช่

๑ ผู้สนใจในรายละเอียดของกรมวิชาการมากกว่านี้ ตลอดจนกรมอื่น ๆ ของกระทรวงต่าง ๆ ของประเทศไทยแล้ว โปรดศึกษาได้จาก “งบประมาณรายจ่าย งบประมาณประจำปี เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๑” ซึ่งมีรายละเอียดของทุก ๆ หน่วยงานของประเทศไทย

ตารางที่ 3 : งบประมาณรายจ่าย ของกรมวิชาการ, กระทรวงศึกษาธิการ 2518
 จำนวนตามแผนงาน-งาน-โครงการ

๘๐

แผนงาน-งาน-โครงการ	เงินเดือน	ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้างชั่วคราว	ค่าตอบแทน	ค่าใช้สอย	ค่าวัสดุ	ค่าครุภัณฑ์	ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น	รวม
ก. แผนงานบริหารทั่วไป											
1. งานบริหารทั่วไป	1,034,400	250,800		75,000	160,000	116,400	-	-	-		1,636,600
ข. แผนงานด้านวิชาการ											
1. งานส่งเสริมหลักสูตร	483,200	-		22,000	75,000	45,000				20,379,100	21,054,300
2. งานผลิตและส่งเสริม											
การผลิตแบบเรียน	794,000	-		110,000	550,000	2,640,000	-	-			4,094,000
3. งานสำรวจและวิจัย											
ทางการศึกษา	325,800	-		11,700	110,000	300,000					747,500
4. งานกาลวันเด็ก	432,600	92,100		15,000	75,000	70,000	14,900	75,000			774,600
5. งานท้องฟ้าจำลองและ											
หอดูดาว	491,900	128,900		60,000	170,000	170,000	97,400	10,000,000	-		11,118,200
6. งานศูนย์เทคโนโลยี											
ทางการศึกษา	1,964,000	413,600	-	280,000	1,250,000	1,000,000	130,000	-	-	369,000	5,406,600
7. งานสอบไล่และ											
ประกาศนียบัตร	1,857,000	97,400		6,000,000	700,000	2,200,000				-	10,854,400
8. งานแนะแนวการศึกษา											
และอาชีพ	649,000	21,500	-	16,500	33,000	55,000	35,800	-	-		810,800
รวมทั้งสิ้น-บาท	8,031,900	1,004,300	-	6,590,200	3,123,000	6,646,400	278,100	10,075,000	-	20,748,100	56,497,000

ที่มา : งบประมาณรายจ่าย งบประมาณประจำปี 2518 เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3, เล่มที่ 6, หน้า 228-229

performance budgeting proper) หรือกล่าวในลักษณะที่รุนแรงน้อยลงยังมีใช้งบประมาณผลงาน สมบูรณ์แบบ^๑

ที่ว่าเป็นงบประมาณแสดงรายการนั้นก็เพราะว่า แม้จะจัดงบประมาณที่อิง performance budgeting ก็ตาม แต่การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่เสนอดังนั้น ยังคงดำเนินไปตามรายการรายจ่ายมากกว่าตามลักษณะของงาน หรือโครงการ ยกเว้นในกรณีโครงการใหม่ ซึ่งโดยปกติก็เป็นโครงการพัฒนาที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว แม้ในกรณีหลังนี้ในขั้นสุดท้าย ก็เป็นการอนุมัติตามรายการรายจ่ายที่เสนอมากับโครงการนั้น ๆ ความจำเป็นที่ต้องอนุมัติงบประมาณตามลักษณะนี้

ตารางที่ ๔ : งบประมาณรายจ่ายของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๑๘

จำแนกตามแผนงาน, งาน, โครงการ, และรายการรายจ่าย

ก. แผนงานบริหารทั่วไป

๑. งานบริหารทั่วไป

วัตถุประสงค์

เพื่อดำเนินงานธุรการทั่วไป

งานที่จะทำในปี ๒๕๑๘

ดำเนินงานธุรการทั่วไปตามปกติ

รายละเอียดรายจ่าย	รวม	๑,๖๓๖,๖๐๐ บาท
๑. เงินเดือน		๑,๐๓๔,๔๐๐ บาท
อัตราเดิม ๒๘ อัตรา		๑,๐๐๙,๕๖๐ บาท
เงินปรับวุฒิ		๒๔,๘๐๐ บาท

๑. อันที่จริงผู้เขียนบทความนี้ มีความเห็นที่รุนแรงกว่านี้ กล่าวคือ งบประมาณแผ่นดินไทย นั้น อิงรูปของงบประมาณผลงาน เท่านั้น เป็นลักษณะแบบฉบับของไทยที่ชอบลอกแต่รูปหาได้สนใจที่จะลอกสาระการกิจที่มากับรูปแบบนั้นๆ ไม่ จนมีการกล่าวอยู่เสมอว่าประเทศไทยพัฒนาแต่รูปในแง่ที่ว่า สังคมไทยมีระบบงาน มีการจัดองค์การมีการแต่งกาย ฯลฯ เหมือนประเทศในภาคตะวันตกของโลกที่เจริญแล้วแต่ไม่เคยพัฒนาแก่นสารของสังคมเลย การริเริ่มใช้กระบวนการงบประมาณแผนงานนั้นเกิดขึ้นในปี ๒๕๐๒ จนกระทั่งปัจจุบัน เราก็มียังมีรูปของ performance budgeting แต่ขาดการกิจสาระที่แท้จริงของงบประมาณระบบนี้

๒. ค่าจ้างประจำ	๒๕๐,๘๐๐ บาท
อัตราเดิม ๑๘ อัตรา	๒๓๔,๐๒๐ บาท
เงินเพิ่มค่าจ้างประจำปี	๑๖,๗๐๐ บาท
๓. ค่าตอบแทน	๗๕,๐๐๐ บาท
๓.๑ ค่าเช่าบ้าน	๗๐,๐๐๐ บาท
๓.๒ ค่าล่วงเวลา	๕,๐๐๐ บาท
๔. ค่าใช้สอย	๑๖๐,๐๐๐ บาท
ส่วนใหญ่เป็นค่าไฟฟ้า น้ำประปา ค่าบำรุงรักษาซ่อมแซมครุภัณฑ์ ยานพาหนะ และค่าพาหนะ เบี่ยงเลี้ยงเดินทาง	
๖. ค่าวัสดุ	๑๑๖,๔๐๐ บาท
๖.๑ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าน้ำมันหล่อลื่นสำหรับยานพาหนะ	๕๐,๐๐๐ บาท
๖.๒ นอกนั้นส่วนใหญ่เป็นค่าวัสดุสำนักงาน ค่าจ้างพิมพ์รายการประจำปี	

บ. แผนงานด้านวิชาการ

๑. งานส่งเสริมหลักสูตร

วัตถุประสงค์

เพื่อค้นคว้าปรับปรุง ทดลอง และประเมินผลหลักสูตรของทุกระดับชั้นเรียน ทั้งสายสามัญ และอาชีพ และดำเนินงานเกี่ยวกับการประกาศใช้หลักสูตร การพิจารณาหลักสูตร และการเทียบความรู้

— จัดทำเอกสารหลักสูตรทุกระดับชั้นที่ต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ

งานที่จะทำในปี ๒๕๑๔

- ทดลองหลักสูตรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนคณิตศาสตร์
- พิมพ์เอกสารทางวิชาการประมาณ ๓ อันฉบับ อันฉบับละ ๑,๐๐๐ ฉบับ เอกสารเกี่ยวกับหลักสูตร ๔ เล่ม เล่มละ ๑,๐๐๐ ฉบับ เอกสารชุดแบบสอนอ่านคู่มือครู และสมุดภาพสำหรับเด็กเริ่มเรียน ๓ เล่มชุด

- เทียบความรู้ระดับการศึกษาต่าง ๆ ๕๐๐ ราย
- ดำเนินการสร้างอาคารศูนย์พัฒนาหลักสูตรและดำเนินงานตามแผนพัฒนาหลักสูตร

รายละเอียดรายจ่าย

รวม ๒๑,๐๕๔,๓๐๐ บาท

๑. เงินเดือน ๔๘๓,๒๐๐ บาท
อัตราเดิม ๑๖ อัตรา ๔๘๓,๑๒๐ บาท
๒. ค่าตอบแทน ๒๒,๐๐๐ บาท
๒.๑ ค่าล่วงเวลา ๒๒,๐๐๐ บาท
๓. ค่าใช้สอย ๗๕,๐๐๐ บาท
ส่วนใหญ่เป็นค่าเบี้ยเลี้ยงยานพาหนะ ค่าส่งหนังสือ และค่าเครื่องการสัมมนา
๔. ค่าวัสดุ ๗๕,๐๐๐ บาท
ส่วนใหญ่เป็นค่าพิมพ์อนุสาร ค่าซื้อหนังสือค้นคว้า และค่าพิมพ์เอกสารประกอบการสัมมนา
๕. รายจ่ายอื่น ๒๐,๓๗๙,๑๐๐ บาท
(๑) ค่าใช้จ่ายเงินสมทบโครงการพัฒนาหลักสูตร ๒๐,๓๗๙,๑๐๐ บาท

๒. งานผลิตและส่งเสริมการผลิตแบบเรียน

วัตถุประสงค์

- เพื่อผลิตหนังสือตำราเรียน หนังสือประกอบการเรียน หนังสืออ้างอิง หนังสืออ่านเพิ่มเติม และหนังสือส่งเสริมการอ่านสำหรับเด็ก
- เพื่อผลิตอุปกรณ์การเรียนการสอนระดับชั้นต่าง ๆ แจกโรงเรียนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
- เพื่อให้มีหนังสือสำหรับห้องสมุดโรงเรียนมากขึ้น

งานที่จะทำในปี ๒๕๑๔

๑. จัดพิมพ์หนังสืออ่านเพิ่มเติม

ก. ชุดสังคมศึกษา	จำนวน ๓๙๘,๐๐๐ เล่ม
ข. ชุดวิทยาศาสตร์	,, ๑๘,๐๐๐ ,,
ค. ชุดพละนันทนัย	,, ๑๘๐,๐๐๐ ,,
ง. ชุดห้องสมุด	,, ๒,๐๐๐ ,,

๒. จัดพิมพ์หนังสือส่งเสริมการอ่าน

ก. ภาษาไทย เล่าเรื่องวรรณคดีไทย	จำนวน ๒๗๘,๐๐๐ เล่ม
ข. เรื่องแปล	,, ๑๒,๐๐๐ ,,

๓. จัดทำอุปกรณ์การเรียนการสอน

ก. ทำแผนที่แมคมิลแลน เป็นภาษาไทย	จำนวน ๓๐,๐๐๐ เล่ม
ข. หนังสือภาพประกอบคำบรรยายเรื่องพิชิต ป. ต้น	,, ๓๐,๐๐๐ ,,
ค. หนังสือภาพประกอบคำบรรยายเรื่องสัตว์ป่าของเรา	,, ๓๐,๐๐๐ ,,

รายละเอียดรายจ่าย

รวม ๔,๐๙๔,๐๐๐ บาท

๑. เงินเดือน

๗๙๔,๐๐๐ บาท

อัตราเดิม ๓๓ อัตรา

๙๙๓,๙๒๐ บาท

๒. ค่าตอบแทน

๑๑๐,๐๐๐ บาท

ส่วนใหญ่เป็นค่ารางวัล ผู้แต่งและตรวจหนังสือ ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ

๓. ค่าใช้สอย

๕๕๐,๐๐๐ บาท

ส่วนใหญ่เป็นค่าบรรจุห่อและส่งหนังสือ ค่าไฟฟ้า น้ำประปา
และค่าตรวจปริ้นต์คำรา และแบบเรียน

๔. ค่าวัสดุ

๒,๖๔๐,๐๐๐ บาท

ส่วนใหญ่เป็นค่าจ้างพิมพ์หนังสือ และค่าจ้างทำแผนที่

๓. งานสำรวจและวิจัยทางการศึกษา

,,

,,

,,

๔. งานศาลาวันเด็ก

,,

,,

,,

ที่มา : งบประมาณรายจ่าย, งบประมาณประจำปี ๒๕๑๘ เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓, เล่มที่ ๖, หน้า ๒๓๑-๒๓๔

แม้ว่าจะมีการใช้การเสนอทั้งงบประมาณรายจ่ายแบบผลงานก็ตาม ก็ไม่ใช่สิ่งที่น่าประหลาดใจแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะยังไม่มีการศึกษาวิเคราะห์งาน (ยกเว้นโครงการพัฒนา) เป็นหน่วย, (as a unit) หรือทั้งหมด (as a whole) เพื่อได้มาซึ่งภาพพจน์ว่า งานของหน่วยราชการที่ทำนั้น มีลักษณะและภารกิจที่ต้องทำอะไรบ้าง ผลผลิตหรือผลลัพธ์ของงาน เป็นสิ่งเดียวกับภารกิจที่ทำหรือไม่ ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลิตผลของงานสูงต่ำเพียงใด และมีวิธีการทำงานวิธีอื่นที่จะลดต้นทุนต่อหน่วยของงานนี้หรือไม่ เมื่อขาดข้อมูลรายละเอียดเช่นนี้ การประกันประสิทธิภาพของการทำงานหรือความรับผิดชอบต่อผลงานที่ทำตามลักษณะงานเป็นหน่วยๆ ย่อมทำได้ ทางออกที่เหมาะสมที่สุดก็คือการประกันความรับผิดชอบต่องานที่ทำตามรายการรายจ่าย

๕. สัมพันธภาพ ระหว่างงบประมาณรายจ่าย จำแนกประเภทตามลักษณะงานและเศรษฐกิจ (Economic Functional Classification) และการงบประมาณผลงาน (Performance Budgeting)

ก่อนที่จะยุติบทความนี้ สมควรที่จะได้กล่าวถึงลักษณะหนึ่งของงบประมาณแผ่นดินไทย ซึ่งตามคำศัพท์ที่ใช้อาจสื่อความหมายว่าเป็นส่วนหนึ่งของ Performance budgeting ก็ได้ ในเอกสารงบประมาณ^๑ มีตารางแสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน ซึ่งแยกประเภทของงานออกเป็น ๙ ประเภทใหญ่ๆ (ดูตารางที่ ๕ หน้าถัดไป) อาทิ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น^๒ และมีตารางอีกตารางหนึ่ง แสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามด้านเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดเพิ่มเติมจากตารางที่อ้างถึงก่อนนี้ โดยเพิ่มการจำแนกงบประมาณรายจ่ายประเภทพัฒนาและงบลงทุน (ดูตาราง ๖ หน้า ๔๗) ตารางเหล่านี้ หาใช่เป็นส่วนหนึ่งของ performance budgeting แม้จะเน้นงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานหรือลักษณะกิจกรรมก็ตาม แต่เป็นตารางที่แสดงออกซึ่งข่าวสารอื่นที่มีประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์หรือการทำนายผลกระทบที่จะเกิดจากงบประมาณแผ่นดินในรอบปีงบประมาณนั้นๆ ในระบบเศรษฐกิจ อันเป็นข้อมูลเพื่อใช้กำหนดนโยบายการคลัง และนโยบายการพัฒนาประเทศ (จากแง่ของรัฐบาล) ตลอดจนการวางแผนนโยบายการผลิตการลงทุน (จากแง่ของบริษัทเอกชน)

๑. งบประมาณรายจ่าย เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๔

๒. บางที่ตารางหรือหัวเรื่องที่กล่าวถึงตารางนี้ ก็เรียกกันในนาม งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน และเศรษฐกิจด้วย ดูเช่น Thailand's Budget in Brief, Fiscal Year 1971, P. 25

เนื่องจากถูกนำมาใช้ในลักษณะนี้เอง จึงไม่จำเป็นจะต้องจำแนกตามหน่วยราชการที่รับผิดชอบปฏิบัติงานนั้น ๆ (ซึ่งก็จำแนกในระดับที่กว้างมาก) ตรงกันข้าม งบประมาณผลงานนั้น เน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารจากแง่ของการจัดการเพื่อให้งานที่อยู่ในความดูแลสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นงบประมาณเพื่อสื่อสารข่าวสารสำหรับประเมินความมีประสิทธิภาพของหน่วยปฏิบัติงาน ดังนั้น งบประมาณผลงานนั้นจึงจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามหน่วยปฏิบัติงาน และตามประเภทของงานโครงการที่ทำ การจำแนกงบประมาณรายจ่ายที่ไม่อิงหน่วยปฏิบัติงาน จึงไม่ใช่ลักษณะหนึ่งของ performance budgeting แน่นนอนทีเดียว การกล่าวว่ากระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เป็นการงบประมาณประเภทใดประเภทหนึ่งนั้น จะต้องศึกษารายละเอียดของภารกิจที่เกิดขึ้นในการทำงานงบประมาณด้วย การพิจารณาที่รูปแบบของเอกสารงบประมาณอย่างเดียว อาจนำไปสู่ข้อยุติที่ผิดพลาดได้

ตารางที่ ๕ : งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๑๔ จำแนกตามลักษณะงาน

ลักษณะงาน	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละ
ด้านเศรษฐกิจ	๑๐,๒๗๖.๙	๒๑.๔
ด้านการศึกษา	๙,๘๘๙.๕	๒๐.๖
ด้านสาธารณสุข	๑,๔๖๘.๒	๓.๑
ด้านสาธารณูปการ	๓,๗๐๓.๐	๗.๗
ด้านการป้องกันประเทศ	๘,๒๒๔.๑	๑๗.๑
ด้านการรักษาความสงบภายใน	๒,๗๕๗.๖	๕.๗
ด้านบริหารทั่วไป	๑,๗๕๙.๖	๓.๗
ด้านชำระหนี้เงินกู้	๖,๗๖๔.๑	๑๔.๑
ด้านอื่น ๆ	๓,๑๕๖.๗	๖.๖
รวม	๔๘,๐๐๐.๐	๑๐๐.๐

ที่มา : งบประมาณรายจ่าย งบประมาณประจำปี ๒๕๑๔ เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๔, หน้า ๑๔

ตารางที่ 6 : งบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518 จำแนกประเภทตามด้านเศรษฐกิจและสังคม
ต่าง ๆ

ด้าน	ก.		ข.		ค. (ล้านบาท)	
	ยอดรวม		งบพัฒนา		งบลงทุน	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละของ	จำนวน	ร้อยละของ
	ของ งบม.			ด้าน ก.		ด้าน ข.
1. ด้านเศรษฐกิจ	10,276.9	21.4	6,579.6	64.0	6,139.1	59.7
1.1 - - -						
1.2 - - -						
2. ด้านการศึกษา	9,889.5	20.6	9,649.5	97.5	2,697.7	27.3
2.1 - - -						
2.2 - - -						
3. ด้านสาธารณสุข	1,468.2	3.1	1,269.4	86.5	275.6	18.8
4. ด้านสาธารณูปการ	3,703.0	7.7	1,505.5	40.7	996.5	26.9
4.1 -						
4.2 - - -						
5. ด้านการบริหารทั่วไป	1,749.6	3.7	104.1	5.9	295.4	16.8
6. ด้านป้องกันประเทศ	8,224.1	17.1			0.4	
7. ด้านรักษาความสงบ						
ภายใน	2,757.9	5.7			128.6	4.7
8. ด้านชำระหนี้เงินกู้	6,764.1	14.1				-
9. ด้านรายจ่ายอื่น	3,156.7	6.6	35.2	1.1	0.2	-
ยอดรวมทั้งสิ้น	48,000.0	100.0	19,143.3	99.9	10,533.4	21.9

ที่มา : งบประมาณรายจ่าย งบประมาณประจำปี 2518 เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4,

๖. สรุป

บทความนี้วิเคราะห์ลักษณะสาระของ performance budgeting เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องและเพื่อใช้เป็นฐานวิเคราะห์ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินไทย ผลของการวิเคราะห์ปรากฏว่า ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินไทยนั้นอิงรูปแบบของ performance budgeting ในแง่ที่ว่า การเสนอดังงบประมาณรายจ่ายของหน่วยราชการต่าง ๆ ของไทยนั้นก็เสนอดังในรูปของแผนงาน, งานและโครงการที่หน่วยราชการนั้น ๆ จะปฏิบัติในปีงบประมาณที่กำลังพิจารณาอยู่ พร้อมกับระบุลักษณะของงาน และโครงการที่ทำโดยผ่านการพรรณนาวัตถุประสงค์ และภารกิจที่จะกระทำในปีงบประมาณดังกล่าว ดังที่ปรากฏแสดงในเอกสารงบประมาณแผ่นดินไทย คุณสมบัติที่แสดงนี้ เป็นลักษณะส่วนหนึ่งของ performance budgeting

อย่างไรก็ตาม performance budgeting ที่สมบูรณ์แบบนั้น เป็นงบประมาณที่ปรารถนาจะเอื้ออำนวยงานการจัดการของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน โดยการศึกษาวิเคราะห์ระดับประสิทธิภาพของผลงานที่ได้กระทำและที่จะกระทำต่อไป จึงมีองค์ประกอบที่สำคัญที่ขาดเสียมิได้ อีกส่วนหนึ่งคือ รายละเอียดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของงานที่กระทำ (ทั้งที่เน้นความสำคัญของปัจจัยทุก ๆ ประเภทที่ใช้/ หรือเน้นความสำคัญของค่าใช้จ่ายของปัจจัยหนึ่งโดยเฉพาะ) ซึ่งเป็นส่วนที่ไม่ปรากฏในงบประมาณแผ่นดินไทย การกำหนดหารายละเอียดของต้นทุนต่อหน่วย หรือของปริมาณผลงานที่ทำต่อแรงงานนั้น จะทำได้ก็ต่อเมื่อวิเคราะห์ผลิตผลหรือผลลัพธ์ของงานที่ทำเป็นส่วนของงานในกระบวนการงบประมาณผลงานที่จัดว่ายากที่สุด และเป็นปัญหามากที่สุด

หนังสืออ้างอิง

๑. Jesse Burkhead (1956), *Government Budgeting*, Wiley, New York.
๒. J. Burkhead and J. Miner (1971), *Public Expenditure*, Aldine, Chicago.
๓. Allen Schick (1966), "The Road to PPB. : The Stages of Budget Reform," *Public Administration Review*, 26 (December 1966) หน้า 243-258
ซึ่งพิมพ์ใหม่ใน Robert T. Golembiewski (ed), *Public Budgeting and Finance*, F.E. Peacock Publishers, Itasca, Ill. 1968.
๔. "ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ (๒๕๑๘ ก), "ระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน"
(โรเนียว)
๕. "ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ (๒๕๑๘ ข), "ระบบ PPB กับการงบประมาณแผ่นดิน
ของไทย" (โรเนียว)
๖. "ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ (๒๕๑๘ ค), "งบประมาณการศึกษาในระบบ PPB
(โรเนียว)
๗. สำนักงบประมาณ, งบประมาณรายจ่าย งบประมาณประจำปี ๒๕๑๘ : เอกสาร
งบประมาณ (ฉบับต่างๆ)