

# ระบบงบประมาณปฏิบัติการ

โดย วีระ วิมลนิติ

เนื่องด้วยมีนักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์และข้าราชการที่สนใจหลายท่านมาสอบถามอยู่เสมอว่า งบประมาณปฏิบัติการ (Performance Budget) ที่ได้ยินได้ฟังอยู่เสมอคืออะไร อาจนำมาใช้กับการบริหารราชการแผ่นดินได้ดีเพียงใด ? ในต่างประเทศเคยทดลองใช้ให้เกิดประโยชน์แล้วหรือไม่ ? และหากนำมาใช้กับเมืองไทยแล้วอาจเกิดผลดีหรือผลเสียอย่างไรบ้าง ?

เพื่อสนองความต้องการของท่านผู้สนใจดังกล่าว ข้าพเจ้าจึงได้เรียบเรียงเรื่องนี้ขึ้น ทั้งนี้ โดยอาศัยข้อมูลส่วนใหญ่จาก Symposium ในวารสาร Public Administration Review.<sup>1</sup> โดยจะได้พิจารณาถึงหัวข้อต่าง ๆ ต่อไปนี้ตามเค้าโครงดังนี้: ความหมายของคำว่า “งบประมาณ” ข้อแตกต่างเบื้องต้นระหว่างงบประมาณรายการ (Line-Item Budget) และงบประมาณปฏิบัติการ (Performance Budget) ส่วนดีของงบประมาณปฏิบัติการ ตลอดจนความเป็นมาของงบประมาณปฏิบัติการ นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงประสบการณ์งบประมาณปฏิบัติการในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะกรณีของ ประสบการณ์ของเทศบาล Los Angeles ประสบการณ์ของมลรัฐ New York ประสบการณ์ของกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกาและประสบการณ์ของเทศบาล Cincinnati ในตอนสุดท้ายจะได้แสดงข้อคิดเห็นและผลสรุปจากการศึกษาเรื่องนี้มาประกอบการพิจารณาด้วย

## 1. ความหมายของคำว่า “งบประมาณ”

คำว่า “งบประมาณ” ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Budget นั้น หมายถึงแผนหรือการประมาณรายรับและรายจ่ายสำหรับระยะใดระยะหนึ่ง คำว่างบประมาณนี้ ยังมีแนวความคิดที่น่าสนใจอีกมาก เช่น ถ้าพิจารณาจากแง่ของการเตรียมงบประมาณ งบประมาณหมายถึงแผนการรับจ่ายเงินในอนาคต และถ้ามองจากแง่ของการปฏิบัติการตามงบประมาณ งบประมาณย่อมเป็นแผนการรับจ่ายเงินซึ่งเตรียมไว้ในอดีตเพื่อควบคุมและเป็นแนวทางสำหรับการรับจ่ายเงินในปัจจุบัน ส่วนระยะเวลาของงบประมาณนั้นย่อมแล้วแต่ความนิยมของแต่ละประเทศ แต่โดยปรกติมักมีระยะเวลาดำเนิน

## 2. ข้อแตกต่างเบื้องต้นระหว่างงบประมาณรายการและงบประมาณปฏิบัติการ

งบประมาณแบบรายการหรือที่เรียกว่า Line-Item Budget นั้น เป็นงบประมาณที่แสดงรายจ่ายในลักษณะเป็นรายการ ตัวอย่างเช่นตามงบประมาณรัฐบาลไทยสำหรับรายจ่าย

<sup>1</sup> “Performance Budgeting: Has the Theory Worked? a Symposium,” *Public Administration Review*, Vol. xx, No. 2, 1960.

ของแต่ละกระทรวงเคยแสดงเป็นรายการสำคัญ ๆ ส่วนรายการคือ เงินเดือน ค่าใช้สอย และ  
 การจร เป็นต้น ส่วนรายการในงบประมาณรายจ่ายวิสามัญไม่ลงทุนนั้น เคยแสดงเป็น  
 งบประมาณปฏิบัติการในความหมายที่แท้จริง แม้จะได้แสดงว่ามีโครงการต่าง ๆ ที่จะต้อง  
 ปฏิบัติ <sup>๒๕</sup> ทั้งนี้ เพราะนอกจากแสดงรายการเป็นเงินเดือนค่าจ้าง ค่าใช้สอย ฯลฯ แล้ว  
 ยังแสดงเป็นโครงการอีกด้วย ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปว่า เป็นงบประมาณแบบที่แสดง  
 ทั้งโครงการและรายการด้วยคู่กันไปและใจ ความสับสนใหญ่ที่จะรักษางบประมาณแบบ  
 รายการของเรานั้นยังไม่เปลี่ยนแปลง จึงอาจสรุปได้ว่างบประมาณของรัฐบาลไทยเท่าที่  
 แสดงถึงปัจจุบันเป็นงบประมาณแบบรายการ (Line-Item budget) <sup>๒๕</sup> ทั้งนี้

ส่วนงบประมาณแบบปฏิบัติการนั้น เป็นงบประมาณที่แสดงแผนการ จ่ายเงิน  
 ในลักษณะโครงการหรือปฏิบัติการโดยไม่แสดงเป็นรายการเช่นเงินเดือนค่าจ้าง ค่าใช้สอย  
 ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ฯลฯ ดังที่แสดงในงบประมาณในระยะสามปี<sup>๒๕</sup> ในแง่ของหลักการ  
 งบประมาณปฏิบัติการย่อมแสดงถึง จุดมุ่งหมายของโครงการที่จะต้องปฏิบัติ ปริมาณงาน  
 ที่จะต้องปฏิบัติ ตลอดจนต้นทุนต่อหน่วยของงานที่จะต้องปฏิบัติด้วย ฯลฯ

กล่าวโดยสรุปของงบประมาณแบบรายการนั้น เป็นงบประมาณที่แสดงแผนการจ่าย  
 เงินโดยละเอียดกล่าวคือแยกเป็นรายการจ่ายเงินโดยแสดงว่าใช้จ่ายอะไรบ้าง โดยมีได้แสดง  
 เป็นโครงการหรือเป็นกิจกรรมว่าในแต่ละโครงการหรือกิจกรรมนั้นใช้จ่ายเพียงไร และต้นทุน  
 ต่อหน่วยเป็นเท่าใด ส่วนงบประมาณปฏิบัติการใช้จ่ายเป็นโครงการและยอมแสดงจำนวน  
 ต้นทุนคงที่ ต้นทุนเปลี่ยนแปลง ต้นทุนต่อหน่วยและจำนวนหน่วยงานของกิจกรรมด้วย  
 เช่นการสร้างถนนสามารถคำนวณค่าใช้จ่ายเป็นตารางเมตรได้

3. ส่วนดีของงบประมาณปฏิบัติการ

เท่าที่ศึกษามา <sup>๒๕</sup> งบประมาณปฏิบัติการได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการเป็น  
 ส่วนใหญ่ <sup>๒๕</sup> ทั้งนี้เนื่องจากว่างบประมาณแบบนมชดต่าง ๆ ที่เห็นอกว่างบประมาณแบบ  
 รายการซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

<sup>๒๕</sup>ดูพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2502, 2503 และ 2504 ราชกิจจานุเบกษา  
 ฉบับพิเศษตอนที่ 55 หน้า 1-64, ตอนที่ 109 หน้า 1-53

1. มีส่วนช่วยในการเชื่อมโยงฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

2. มีส่วนช่วยให้ฝ่ายบริหารกระจายอำนาจให้กว้างขวางกว่าเดิม โดยการควบคุมการปฏิบัติให้ได้ผลมากขึ้น

3. มีส่วนช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถให้ดุลพินิจในการกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการได้ดีขึ้นเพราะเป็นการพิจารณาเรียงลำดับตามโครงการ

4. มีส่วนช่วยให้มองเห็นต้นทุนแห่งการบริหาร และแสดงให้เห็นความไร้สมรรถภาพได้ชัดเจนโดยการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือวัดการปฏิบัติงาน

5. มีส่วนช่วยให้ฝ่ายบริหารเลือกทางที่ต้นทุนเปิดของน้อยที่สุดเพื่อบรรลุเป้าหมายของตน เนื่องจากคำนวณเป็นต้นทุนแต่ละหน่วย

เท่าที่แสดงมาข้างต้นจะเห็นได้ว่างบประมาณปฏิบัติการนั้นมีส่วนต่าง ๆ และส่วนที่สำคัญที่สุดได้แก่ทั้งงบประมาณแบบนั้น สามารถวัดผลแห่งความมีประสิทธิภาพและความไร้ประสิทธิภาพได้ นอกจากนั้นแล้ว นักวิชาการบางท่านยังได้กล่าวถึงส่วนอื่น ๆ อีก เช่น

1. เป็นงบประมาณทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย

2. เป็นงบประมาณที่มีการควบคุมการใช้จ่ายดีกว่า

3. เป็นงบประมาณที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจมากกว่า และ

4. ระยะเวลาเตรียมทำงบประมาณสั้นกว่า เป็นต้น

ข้อสังเกตมีอยู่ว่า ข้อดีเหล่านี้ต่าง ๆ คงได้พรรณนามาแล้วนั้น ยังมีบางข้อที่มิได้มีการรับรองว่าถูกต้องเสมอไป เช่นเทศบาลดอธเองเจตส์ เห็นว่าการใช้งบประมาณปฏิบัติการนั้นมีได้มีส่วนในการกระจายอำนาจแต่กลับช่วยให้เกิดการรวมอำนาจอันเป็นผลตรงกันข้าม เป็นต้น

สำหรับเรื่องราวละเอียดโปรดพิจารณาจากงบประมาณเรื่องเทศบาลดอธเองเจตส์ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ส่วนเหตุผลที่มีส่วนช่วยให้มีการรวมอำนาจเพิ่มขึ้นนั้น อาจกล่าวได้ว่า โครงร่างเดิมของเทศบาลนครแห่งนั้น มีลักษณะเอกภาพและมีการประสานงานน้อย ครั้น

เมื่อใช้วิธีการงบประมาณแบบปฏิบัติการแล้ว ทำให้ต้องมีระบบรายงานอันเป็นลักษณะ  
บังคับให้มีการประสานงานเพิ่มขึ้น และเป็นการรวมอำนาจขึ้นด้วย

ผู้เขียนใคร่จะกล่าวไว้ด้วยว่า งบประมาณแบบปฏิบัติการนั้นคงจะปราศจากข้อเสีย  
เดยก็หาไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงบประมาณแบบปฏิบัติการนั้นมักจะประสบปัญหา  
ต่าง ๆ เช่นปัญหาการประเมินผล ปัญหาการแยกแยะรายจ่าย และปัญหาอื่น ๆ ดังจะได้กล่าว  
ในเรื่องประสิทธิภาพของงบประมาณปฏิบัติการในสหรัฐอเมริกาต่อไป

#### 4. ความเป็นมาของงบประมาณปฏิบัติการ

คำว่า Performance Budget ซึ่งจะขอแปลว่า “งบประมาณปฏิบัติการ” นั้น  
ได้มีการนำมาใช้เป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกาโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการฮูเวอร์  
(Hoover Commission) ในปี 1949 คณะกรรมการนี้ได้ใช้คำว่า Performance Budget  
ในรายงานการงบประมาณและการบัญชีที่เสนอต่อสภาของเกรตว่า

“เราใคร่จะแนะนำให้รัฐบาลกลางปรับปรุงแนวความคิดเกี่ยวกับการงบประมาณ  
เสียใหม่ทั้งหมด โดยการจัดทำงบประมาณที่แสดงถึงหน้าที่ กิจกรรมและโครงการเป็น  
มูลฐาน และเราใคร่ที่จะขอแนะนำว่า ‘งบประมาณปฏิบัติการ’”

โดยที่งบประมาณปฏิบัติการนี้ ผู้เสนอได้กล่าวถึงคุณลักษณะที่เด่นชัดหลายประการ  
ดังที่ได้แสดงมาแต่แต่ต้น จึงขอยอมรับไม่เป็นที่สงสัยว่า คณะกรรมการฮูเวอร์ ภายหลังจากที่ได้  
ศึกษาการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ได้ตระหนักถึงข้อบกพร่องหรือข้อบกพร่องของความไม่  
สมบูรณ์ของวิธีการงบประมาณแบบรายการ<sup>3</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในข้อที่ไม่อาจแสดงให้  
ทราบว่าฝ่ายบริหารได้จ่ายเงินซึ่งแยกออกเป็นรายการต่าง ๆ นั้นเป็นการใช้จ่ายเพื่อโครงการ  
อะไรบ้าง และได้บรรลุถึงเป้าประสงค์หรือไม่เพียงใด ด้วยเหตุดังกล่าว วิธีการงบประมาณ  
แบบรายการนั้นไม่ได้ช่วยให้ความสะดอกแก่ผู้ตรวจสอบการบริหารในการวัดประสิทธิภาพ  
ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการฮูเวอร์จึงได้เสนอของงบประมาณแบบที่เรียกว่างบประมาณปฏิบัติ  
การขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวัดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน ทั้ง

<sup>3</sup> Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budgeting and Accounting, Report to Congress* (U.S. Washington D.C.: Government Printing Office, 1949), p.8. แปลโดยผู้เขียน

พยายามลดค่าใช้จ่ายและความสิ้นเปลืองให้หยกที่สุดด้วย นอกจากนี้แฉงยังทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้สะดวกยิ่งขึ้นโดยไม่จำต้องกังวลกับรายจ่ายตามรายการ และอาจทุ่มเทเวลาให้กับรายจ่ายตามโครงการได้ และสำหรับในการประเมินผลก็สามารถทราบได้ว่าโครงการเหล่านั้นบรรลุถึงเป้าประสงค์ไปเพียงใด

ข้อสังเกตที่กล่าวมานี้ย่อมแสดงให้เห็นความเฉียดฉูดและความคิตรีเริ่มของคณะกรรมการผู้เฒ่าในความพยายามที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้สะดวก ด้วยการใช้งบประมาณปฏิบัติการเป็นเครื่องวัดสมรรถภาพและเป็นจุดเริ่มต้นของงบประมาณปฏิบัติการ

แต่ก่อนที่จะวินิจฉัยว่าเราสามารถนำงบประมาณปฏิบัติการมาใช้ได้ดีเพียงใดนั้น ควรจะได้ทราบถึงประสัผลการณ์ของการใช้งบประมาณแบบนี้ในสหรัฐอเมริกาไว้เป็นแนวทางสำหรับประกอบการพิจารณาดังต่อไปนี้

### 5. ประสัผลการณ์งบประมาณปฏิบัติการในสหรัฐอเมริกา

ประสัผลการณ์ที่จะเสนอต่อไปนี้เป็นประสัผลการณ์งบประมาณปฏิบัติการ ซึ่งขณะนั้กำลังอยู่ในขั้นทดลองใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา หน่วยงานที่จะนำมากล่าวมัตงนั้

- ก. ประสัผลการณ์ของเทศบาลนครลอสแอนเจลิส
- ข. ประสัผลการณ์ของมลรัฐนิวยอร์ก
- ค. ประสัผลการณ์ของกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา
- ง. ประสัผลการณ์ของเทศบาลนครซินซินนาคี

#### ก. ประสัผลการณ์ของเทศบาลลอสแอนเจลิส

จากประสัผลการณ์ของเทศบาลลอสแอนเจลิส จากปี 1952-1958 ภายใต้การนำของ Samuel Leask, Jr., ผู้ดำรงตำแหน่ง City Administrative Officer ผลปรากฏว่าเป็นที่น่าพึงพอใจเป็นอย่างยิ่งดังจะได้แยกอธิบายเป็นข้อ ๆ ดังนั้

1. ในด้านารวางแผนและการควบคุม เทศบาลลอสแอนเจลิสมีการบริหารแบบ Weak Mayor System อำนาจบริหารอยู่กับคณะกรรมการซึ่งประชาชนเลือกตงนั้

กรรมการเหล่านี้ทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของผู้จัดการส่วน (Department Managers) อีกหนึ่ง ผู้จัดการส่วนคนหนึ่ง ๆ ย่อมรับผิดชอบการบริหารงานของตน นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี 1951 เป็นต้นมาทางเทศบาลดอดจ์เองจัดได้มีตำแหน่ง City Administrative Officer ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า CAO CAO มีหน้าที่รายงานต่อสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี CAO ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา การแต่งตั้งและการออกจากตำแหน่งของ CAO เป็นไปตามข้อเสนองานของนายกเทศมนตรีและโดยอนุมัติของสภาเทศบาล นอกจากนี้ CAO อาจถูกให้ออกจากตำแหน่งได้อีกโดยคะแนนเสียงสอง ในสามของสภาเทศบาลอีกด้วย โดยที่ได้อ้างมาตอนต้นว่า CAO ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา อย่างไรก็ตามโดยอาศัยอำนาจของนายกเทศมนตรี ทำให้ CAO มีอำนาจเตรียมทำงบประมาณและบริหารงบประมาณด้วย นอกจากนี้ ตามธรรมนูญเทศบาล ยังมีอำนาจตรวจดูการบริหารงานของเทศบาลเพื่อทำข้อเสนอแนะต่อนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล เพื่อปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นับแต่ได้แต่งตั้ง Mr. Leask ในตำแหน่ง CAO ในปี 1951 อันเป็นที่ตั้งตำแหน่ง CAO อัน CAO ก็สามารถรวมอำนาจการบริหารงานที่มึความสับสนซับซ้อนได้ ทั้งได้ปรับปรุงการวางแผนงานเสริมสร้างการประสานงานระหว่างส่วนงาน และเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นด้วย

อาจกล่าวได้ว่า ผลสำเร็จดังกล่าวมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากความสามารถเฉพาะตัวของ CAO และของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน แต่สิ่งที่มีค่าสำคัญมากก็คือการนำวิธีการงบประมาณปฏิบัติการเข้าไปใช้ในทุกส่วนงานของเทศบาลโดยการริเริ่มของ CAO

2. ในด้านการวินิจฉัยงบประมาณ ตามข้อเสนองานของกรรมการผู้ว่าราชการนงบประมาณปฏิบัติการมีส่วนช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติวินิจฉัยงบประมาณได้ชัดเจน ชัดเจนเป็นจริงในเทศบาลดอดจ์เองจัด เพราะฝ่ายนิติบัญญัติยอมรับว่าการอนุมัติหรือไม่อนุมัติจะเป็นการกระทบกระเทือนฝ่ายบริหารเพียงใด

เท่าที่ปฏิบัติงานงบประมาณปฏิบัติการอยู่ 5 ปี ปรากฏว่า การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติรวดเร็วกว่าเดิมมาก เพราะไม่ต้องเสียเวลาในการพิจารณาเป็นรายการ

3. ในด้านการกระจายอำนาจ เป็นที่เข้าใจว่างบประมาณแบบใหม่นี้ย่อมช่วยให้มีการกระจายอำนาจพร้อมด้วยความรับผิดชอบและทำให้มีการร่วมมือส่งเสริมการทำงาน

ในระดับหัวหน้างานมากยิ่งขึ้น แต่ตามประสบการณ์ของเทศบาลตอด้แอ่งเจ็ดมีผลในทางตรงกันข้าม คือเกิดการรวมอำนาจขึ้นอย่างมากโดยรวมหน่วยงานซึ่งแตกแยกจากกันเข้ามาอยู่ภายใต้การดูแลของ CAO ตามที่กล่าวมาทำให้เกิดปัญหาว่าจะมีการกระจายอำนาจที่แท้จริงได้หรือไม่ ซึ่งนับเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง

4. ในด้านกรรงาน ข้อสังเกตประการหนึ่งสำหรับการบริหารงบประมาณของตอด้แอ่งเจ็ดก็คือ งบประมาณปฏิบัติการมิได้อาศัยข้อมูลทางฝ่ายบัญชีเพื่อประกอบการเขียนรายงาน ทั้งนี้เพราะว่า CAO ไม่ต้องการรับผิดชอบในการทำบัญชีของเทศบาลแต่ไม่สามารถเรียกข้อมูลจากฝ่ายบัญชีด้วย

ระบบรายงานของ CAO นั้นมุ่งในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีความสำคัญที่สุด เช่นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือเรื่องบุคคลซึ่งรายงานบางครั้งก็เรียกกันว่าวิธี "manhour approach" โดยรวบรวมข้อมูลที่สำคัญ 2 ประการ คือ (ก) จำนวนหน่วยของงานที่กระทำ (ข) จำนวน manhour (คน-ชม.) ซึ่งใช้ในการทำงานหน่วยต่าง ๆ และเท่าที่ปฏิบัติตามระบบรายงานแผนใหม่ สามารถช่วยให้ CAO ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ในด้านกรวิเคราะหงาน แนวความคิดงบประมาณแผนใหม่อยู่ที่การกำหนดจำนวนหน่วยงานและการกำหนดต้นทุนต่อหน่วย ตามประสบการณ์ของตอด้แอ่งเจ็ดมีค่าใช้จ่ายประมาณ 85% ของบางหน่วยงานที่สามารถคำนวณเป็นต้นทุนต่อหน่วยได้

นอกจากปัญหาการแยกแยะรายจ่ายเพื่อคำนวณต้นทุนแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการแสดงคุณภาพและปริมาณของงานด้วย ตัวอย่างเช่นการที่จำนวนผู้ยืมหนังสือลดน้อยลงยังไม่อาจวินิจฉัยว่า ประสิทธิภาพของการทำงานตกต่ำ

โดยสรุป การใช้งบประมาณปฏิบัติการในครตอด้แอ่งเจ็ด ยังอยู่ในขั้นทดลอง ประสิทธิภาพที่ใครบยังไม่เพียงพอที่จะกำหนดมาตรฐานหน่วยงานที่แน่นอนเพื่อการประเมินผล เท่าที่ปฏิบัติไปแล้วยังขึ้นอยู่กับข้อตกลงทางใจของผู้ประเมินเป็นส่วนใหญ่ ในด้านคนหม เช่น ในด้านการวางแผนงาน การควบคุมงานและการวินิจฉัยงานเป็นต้น อย่างไรก็ตามข้อบกพร่องก็มี เช่นผู้เห็นว่า งบประมาณแบบนเป็นการลดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและเพิ่มอำนาจของฝ่ายบริหาร ตลอดจนปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาการประเมินผลเป็นต้น



จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ทั้งสองกรณีเหมือนกัน ทั้งการวางกติกางบใช้ค่าตอบแทน คือ ค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลงทั้งหมด ก็ย่อมเท่ากับผลคูณของค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลงต่อหนึ่งหน่วย กับปริมาณงานนั่นเอง

ส่วนคำว่าค่าใช้จ่ายทั้งหมดและปริมาณรายจ่ายตามแผนการก็มีความหมายที่แน่นอนเดียวกัน เพราะการประมาณกับรายจ่ายจริงนั้นจะต่างกันหรือจะเหมือนกันก็แต่ความสามารถในการกะประมาณของเจ้าหน้าที่อยู่

ในเวลาเดียวกันจำเป็นต้องศึกษาทุกหน่วยงานเพื่อกำหนด cost center โดยปกติแล้วงานแต่ละส่วนอาจมีหน่วยคำนวณต้นทุน (cost center) หลายแห่งก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่จำนวนโครงการที่สำนักงานนั้นจัดทำหรือรับผิดชอบ

สำหรับต้นทุนคงที่นั้นไม่ต้องแสดงรายละเอียด แต่ให้แสดงเป็นยอดจำนวนเต็มในการกะงบประมาณ การใช้จ่ายนั้น ให้ถือหลักว่ามีการใช้โรงพยาบาล 100% ฉะนั้นแม้จะเป็นค่าใช้จ่ายคงที่ ก็อาจต้องมีการปรับปรุงที่หลัง เช่นเมื่อจำนวนคนไข้ลดน้อยลงอาจต้องมีการปิดตัวบางตัวก็ได้ ในการกำหนดปริมาณงานนั้นอาจถือสถิติของปีที่ผ่านมาแล้วเป็นเกณฑ์พิจารณาด้วย

ก่อนหน้าจะตั้งงบประมาณ โรงพยาบาลจะต้องเสนองบประมาณของตนไปยังกองงบประมาณของกรมสาธารณสุข ภายหลังที่กองงบประมาณอนุมัติแล้ว ก็ขอเป็นโครงการที่จะต้องปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติทางโรงพยาบาลยอมใช้จ่ายตามความจำเป็นซึ่งอาจผิดไปจากที่เสนอไว้ก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทางโรงพยาบาลอาจเสนองบประมาณฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่ได้เป็นรายสามเดือน

ในด้านการควบคุม ก็มีการทำรายงาน และการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ชั้นบังคับบัญชาและจากฝ่ายงบประมาณด้วย แต่ลักษณะการควบคุมตรวจสอบนั้นหนักไปในด้านการตรวจสอบการใช้จ่ายตามโครงการแทนการตรวจสอบเป็นรายการ ปรากฏว่าเมื่อได้ใช้งบประมาณแบบใหม่แล้วก็อาจเลิกการบันทึกการลงเสียได้

ผลที่ได้จากการใช้ระบบงบประมาณแบบปฏิบัติการ คือ

1. เป็นการประหยัดเวลา
2. ทำให้การทำงานงบประมาณเสร็จสิ้นได้ภายในระยะเวลาอันสั้น

3. เป็นกรกระจ่ายอำนาจในตัว เพราะทุกหน่วยงานเพิ่มภาระในการวินิจฉัยการใช้  
จ่ายในหน่วยงานของตน

4. สามารถมองเห็นต้นทุนของบริการเป็นตัวเลขได้

✗ อย่างไรก็ตามงบประมาณแบบปฏิบัติการยังคงประสบปัญหาต่างๆ เช่น ค่ายา  
และเวชภัณฑ์ซึ่งอาจมีราคาแพงแต่ถูกที่สุดจนถึงแพงที่สุด ปัญหาเรื่องคนไข้ซึ่งจะต้องปฏิบัติ  
เป็นพิเศษตามกรณี ปัญหาเรื่องความยากง่ายในการผ่าตัด ปัญหาคนไข้ที่จะต้องมีการ  
พยาบาลเป็นพิเศษ ฯลฯ การวางแผนงบประมาณตลอดจนการประมาณการใช้จ่ายและการ  
ประเมินผลด้วย ข้อมูลเท่าที่ปรากฏแสดงว่า การรักษาและพยาบาลพิเศษมักจะมีคนไข้  
คนไข้ที่ต้องรับการผ่าตัดเสมอ

งบประมาณปฏิบัติการที่ใช้กันอยู่ในชั้นวิวัฒนาการมีข้อน่าสังเกตว่า ตามสถิติ  
จำนวนคนไข้ลดน้อยลงอันมีสาเหตุเนื่องมาจากความเจริญทางการแพทย์และการเฝ้าระวังคัดออก  
จากความเจริญทางสุขภาพอีกด้วย ข้อนี้จำเป็นต้องนำไปพิจารณาในการประเมินผลเพื่อกัน  
ความเข้าใจผิดว่า ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานลดน้อยลง

เท่าที่ปฏิบัติมา มตรัฐนิวยอร์กเห็นว่าแม้งบประมาณปฏิบัติการมีต้นทุนอยู่หลายด้าน  
ก็ตาม แต่ยังมีเรื่องที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่อีก

#### ค. ประสบการณ์ของกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา

สำหรับกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกานั้น มีข้อที่น่าสนใจอยู่ด้วยว่าได้ดำเนินการ  
ใช้งบประมาณแบบโครงการ (Project) มาแล้วก่อนที่จะเกิดมีค่าว่างงบประมาณปฏิบัติการ  
เดี่ยวอีก

กระทรวงนี้ได้เริ่มใช้ระบบ Uniform Project System ตั้งแต่ปี 1930 ตาม Uniform  
Project System นี้ มีการแบ่งโครงการย่อยลงไปอีกคือ Financial Project ซึ่งแยกออก  
เป็นส่วน ๆ เป็นรายการในงบประมาณเพื่อควบคุมทางการเงินและการบัญชี (ซึ่งเท่ากับ  
แยกตาม "กิจการ") Work Projects เป็นงานที่ทำในชายของ "Financial Project" และ  
Line Projects เป็นส่วนหนึ่งของ Work Projects ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์และเวลาตามลำดับ

ในปี 1935 กระทรวงสามารถจัดทำข้อมุดและตารางออกมาเผยแพร่เป็นครั้งแรก และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาจนทุกวันนี้

ประสบการณ์ของกระทรวงเกษตรแสดงว่า ระบบมาตรฐานแบบน (Uniform Project System) มีส่วนคือ

1. ทำให้การบริหารงานสะดวกขึ้นทั้งในด้านการวางแผนและการวินิจฉัยงาน
2. ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ นั่นคือทุกหน่วยงานมีหน้าที่จะต้องกระแผน

งบประมาณการใช้จ่ายของตน

3. ช่วยถ่ายโอนมติบัญญัติวินิจฉัยงานให้ชัดเจน

อย่างไรก็ดี กระทรวงเกษตรเองยังไม่แน่ใจว่าหากนำระบบงบประมาณปฏิบัติการเข้ามาใช้จะได้ผลเพียงใด ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือ การแยกรายการใหม่ออกเป็นเรื่องที่ยุกยากมาก ทั้งจะต้องวางแบบงบประมาณใหม่ซึ่งก็ยากเย็นไม่น้อย นอกจากนี้ในแง่การวินิจฉัยงาน ระบบมาตรฐานแบบที่ใช้ชุกชุมมาก เจ้าหน้าที่ส่วนมากเห็นว่าหากนำงบประมาณปฏิบัติการเข้ามาใช้ อาจทำให้การแยกแยะงบประมาณไม่ละเอียดพอได้ด้วยซ้ำ

อาจกล่าวได้ว่า ระบบมาตรฐานแบบปฏิบัติการนั้นดีจริง แต่ทงนยงต้องชนอยู่กับสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยความเห็นของเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรแล้ว งบประมาณปฏิบัติการไม่แน่ว่าจะประหยัดกว่างบประมาณแบบ Uniform Project System เพราะงบประมาณที่ใช้ชุกชุมมากแล้ว ทงได้มีการปรับปรุงให้ชัดเจนอยู่แล้ว

### ง. ประสบการณ์ของเทศบาลซินซินนาติ

ในเทศบาลซินซินนาติ ได้มีการใช้งบประมาณปฏิบัติการตั้งแตปี 1954 เป็นต้นมา และเกิดผลเป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่าย ทั้งงบประมาณแบบปฏิบัติการนี้ ได้มีส่วนก่อให้เกิดความรับผิดชอบและความสำนึกในหน้าที่

งบประมาณปฏิบัติการของ ซินซินนาติ เน้นหนักในแง่โครงการและบริการจึงเป็นการมองเห็นเป้าประสงค์ขององค์การได้เด่นชัด ผู้ปฏิบัติงานไม่รู้สึกว่าตนได้ถูกผูกมัดให้ปฏิบัติตามงบประมาณ แต่กลับเห็นว่างบประมาณแบบนี้เป็นสิ่งจำเป็นในการบริหาร ทงยังสามารถทำให้ประชาชนเข้าใจการบริหารของเทศบาลขงชนด้วย

อย่างไรก็ตามงบประมาณปฏิบัติการในเทศบาลยังต้องได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ปัญหาส่วนใหญ่ได้แก่ปัญหาการวัดงาน (Work Measurement) และปัญหาเรื่องบุคคลคนหนึ่งจะต้องทำงานหลายโครงการรวมทั้งปัญหารายงานไม่ตรงตามข้อเท็จจริงด้วย

ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ งบประมาณของเทศบาลนั้นได้พัฒนาการไปมาก มีระบบงบประมาณสองส่วน (The Two-Part Budget) ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณปกติ (Basic Budget) และงบประมาณขยายงาน (Supplemental Budget) งบประมาณปกตินี้หมายความถึงรายจ่ายปกติ เพื่อรักษาสภาพของกิจการให้ดำเนินต่อไปในทางบริหารตามปกติของหน่วยงานต่างๆ ส่วนงบประมาณขยายงานเพิ่มเติมหมายถึงรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมสำหรับปีงบประมาณใหม่เพื่อที่จะปรับปรุงหรือขยายงานออกไปจากปกติ ซึ่งเป็นส่วนที่ทางฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษ การแยกงบประมาณเป็นสองส่วนเป็นการแยกงบประมาณส่วนที่จะต้องมีการอภิปรายคืองบประมาณขยายงาน กับส่วนที่ไม่จำเป็นต้องมีการอภิปรายคืองบประมาณปกติออกจากกันเป็นการประหยัดเวลาไม่ใช่น้อย

จึงอาจกล่าวได้ว่า เทศบาลเทศบาลนคร มีความเห็นว่างบประมาณปฏิบัติการมีประโยชน์แม้ยังมีปัญหาในด้านเทคนิคที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกันอีกก็ตาม

## 6. สรุปผล

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า หน่วยงานต่างๆ ในสหรัฐต่างเห็นด้วยกับหลักการของงบประมาณปฏิบัติการ ทงนายกเทศมนตรีของรัฐเท็กซัสเห็นว่ายังไม่พร้อมที่จะนำวิธีการงบประมาณปฏิบัติการเข้ามาใช้ ทั้งนี้เพราะกระทรองเทศรัฐมีวิธีการงบประมาณแบบ Uniform Project System ซึ่งใช้ได้ผลดีมาอยู่แล้ว นอกจากการทำงานงบประมาณปฏิบัติการอาจมีลักษณะพิเศษก็ได้ เช่นงบประมาณของเทศบาลเทศบาลนคร ซึ่งมีวิธีการงบประมาณสองส่วน (The Two-Part Budget) ของตนโดยเฉพาะ

ต่อไปขอได้พิจารณาปัญหาที่ว่าเราอาจนำวิธีการงบประมาณปฏิบัติการเข้ามาใช้กับเมืองไทยได้แค่ไหน ในที่นี้ผู้เขียนใคร่จะกล่าวสั้นๆ ว่า ในด้านหลักการผู้เขียนเห็นว่าควรจะนำวิธีการงบประมาณปฏิบัติการเข้ามาใช้ เพราะอย่างน้อยที่สุดเป็นการทำงานให้ง่ายขึ้น ฝ่ายบริหารสามารถใช้ได้ผลดีมากจน และเป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนสามารถเข้าใจฝ่ายบริหารได้มากขึ้น แต่ผู้เขียนใคร่จะขอตั้งข้อสังเกตดังนี้

1. งบประมาณปฏิบัติการขณะยังอยู่ในขั้นตอนการในสหรัฐอเมริกาและยังไม่ถึงขั้นสมบูรณ์ การนำมาใช้จึงต้องใช้ความพึงพิเคราะห์และพิจารณาเป็นพิเศษ

2. โดยที่วิธีการงบประมาณแบบหนึ่งอยู่ในขั้นตอนของในสหรัฐ ในการนำมาใช้กับเมืองไทยจึงต้องเป็นลักษณะทดลองใช้ไปก่อน

3. การนำงบประมาณแบบใหม่มาใช้จำเป็นต้องคิดถึงสภาพแวดล้อมและความจำเป็น ตลอดจนความเหมาะสมในด้านเวลา ทั้งนี้จะเห็นได้จากตัวอย่างเรื่องประสบการณ์กระทรวงเกษตรสหรัฐที่เห็นว่าวิธีการนำงบประมาณแบบใหม่เข้ามาใช้ อาจไม่ดีกว่างบประมาณแบบเดิมเสมอไป

4. การปรับเทคนิคใหม่ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ และพึงตระหนักว่าเป็นเรื่องยากเย็นด้วย เช่นปัญหาเรื่องการกำหนดหน่วยคำนวณต้นทุน (Cost Center) การแยกแยะค่าใช้จ่ายเพื่อเข้าโครงการ ปัญหาเรื่องการวัดงาน (Work Measurement) ตลอดจนปัญหาการประเมินผลด้วย

เรื่องสภาพแวดล้อมเป็นดังสำคัญ เพราะดังที่ใช้ได้เหมาะสำหรับสิ่งแวดล้อมหนึ่ง อาจไม่เหมาะสำหรับอีกสิ่งแวดล้อมหนึ่งก็ได้

5. นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องความสามารถของคนเป็นเรื่องสำคัญ จากประสบการณ์ของเทศบาลนครสงขลา การที่ความสามารถนำงบประมาณแบบปฏิบัติการเข้ามาใช้ได้ดี การที่การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพดี ส่วนหนึ่งมาจากความสามารถของผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

6. นอกเหนือจากความสามารถแล้ว ความซื่อสัตย์สุจริตและความดำนึกในหน้าที่ก็มีความสำคัญยิ่งยวดไม่ด้อยกว่าข้ออื่น ๆ ข้อนี้เป็นเรื่องสำคัญ การนำเทคนิคใดๆ เข้ามาใช้ก็เป็นเสมือนหนึ่งดาบสองคม หากใช้ไม่เป็นหรือใช้ในทางที่ไม่ดีก็อาจเกิดผลเสียขึ้นได้

สุดท้ายนี้เขียนใคร่สรุปเพื่อตอบคำถามที่คงได้แต่แรกว่างบประมาณปฏิบัติการนั้น ย่อมนำมาใช้กับเมืองไทยได้ เพราะมีประสิทธิภาพเหนือกว่า ดังประสบการณ์เท่าที่เห็นมาแล้วในสหรัฐ แต่ยังมีปัญหาในด้านเทคนิคที่ยังจะต้องแก้ไขกันอีก และในการนำมาใช้กับเมืองไทยแล้วย่อมเกิดผลดีกับเมืองไทยได้ หากว่าเรามีบุคคลที่มีความสามารถ เข้าใจในเทคนิคของการใช้พอ และต้องประกอบด้วยคุณสมบัติสุจริต ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการอีกด้วย.

## SUMMARY

### Performance Budget

by Wira Wimoniti

Performance budgeting, a new phase in financial administration has become an interesting topic of discussion in many countries including Thailand. In order to give a clear picture and to bring about the basic understanding of this outstanding financial instrument, the author has written this article of descriptive type in a simplified manner. The purpose of this article is to present the writer's points of view on various aspects as a guide to indicate whether or not performance budgeting is suitable to practice in the present circumstances in Thailand.

The information used in writing this article mostly comes from the symposium published in Public Administration Review. The content of the article can be divided into the following items—the meaning of budgeting, basic differences between line-item budget and performance budget, advantages of performance budget, development of performance budget, and the past experience of performance budget in the United States of America especially the cases of Los Angeles Municipality, New York State, Agricultural Department and Cincinnati Municipality. The final part is devoted to the author's own opinions as a conclusion of the study of the mentioned topic.

---

---