

บทที่ 3

การปฏิรูประบบงบประมาณในภาครัฐบาลไทยในระยะปีงบประมาณ 2525-2529

ในการศึกษาถึงการนำแนวความคิดของระบบงบประมาณแบบแผนงานที่นำมาประยุกต์ในภาครัฐบาลไทยนั้น ส่วนแรกจะ เป็นการศึกษาถึงแนวความคิดหลักของระบบงบประมาณแบบแผนงานซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน และส่วนหลังจะ เป็นการศึกษาถึงการปฏิรูประบบงบประมาณในภาครัฐบาลไทยในระยะปีงบประมาณ 2525-2529 ซึ่งจะเป็นส่วนที่กล่าวถึงในบทนี้และประกอบด้วยหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

- งบประมาณแบบแสดงรายการ
- งบประมาณแบบแสดงผลงาน
- ความเป็นมาของการปฏิรูประบบงบประมาณ
- สาเหตุของการปฏิรูประบบงบประมาณ
- สาระสำคัญของ การปฏิรูประบบงบประมาณ

การงบประมาณแบบแสดงรายการ

การงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting or Traditional Budgeting or Conventional Budgeting) เป็นวิธีการงบประมาณแบบเดิมที่ใช้ก่อนการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยวิธีการงบประมาณแบบแสดงรายการนี้เป็นแนวความคิดการงบประมาณที่เคยเป็นที่นิยมถือปฏิบัติในภาครัฐบาลของสหรัฐอเมริกาในช่วงประมาณปี ค.ศ.1921-1949 ลักษณะเด่นที่ชัดเจนของการงบประมาณแบบแสดงรายการ คือ การเน้นการควบคุม (Control Orientation) (Allen Schick 1982 : 51-54) โดยเฉพาะการควบคุมการใช้จ่ายเงินในภาครัฐบาล และมีกลไกสำคัญในการควบคุมคือ การจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกตามหน่วยงาน (Organization Units) และตามลักษณะของการใช้จ่ายอย่างละเอียด (Objective Expenditures) ซึ่งเป็นรายการตามลักษณะรายจ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น รายจ่ายค่าเงินเดือน ค่าวัสดุ ค่าตอบแทน ค่าครุภัณฑ์ เป็นต้น ดังนั้นมาตรการที่ใช้ควบคุมรายการงบประมาณจึงเข้มงวดมาก โดยเน้นหนักด้วยการควบคุมทางกฎหมายและระเบียบความถูกต้องของการก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงิน ตลอดจนการควบคุมทางการบัญชี เพื่อป้องกันการทุจริตหรือความผิดพลาดในการใช้จ่ายเงิน (อิสระ นิตินันท์ประเทศ 2527:20) นัยสำคัญจึงเน้นเฉพาะรายการสิ่ง

ของและบริการที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ในภาครัฐบาลเท่านั้น โดยไม่ค้ำยค้ำยถึงประโยชน์ที่เป็นผลผลิตหรือผลลัพธ์ (Output) จากการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณนั้น ซึ่งมีตัวอย่างของแนวความคิดของการงบประมาณแบบแสดงรายการที่ปรากฏในภาครัฐบาลไทย ได้แก่ การจำแนกหมวดรายจ่ายงบประมาณ การควบคุมรายการอย่างเข้มงวดของแต่ละหมวดรายจ่ายโดยสำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลาง การตรวจสอบและทักท้วงรายจ่าย (Post Audit) โดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน เป็นต้น

การงบประมาณแบบแสดงผลงาน

การงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting or Functional Budgeting or Activity Budgeting) เป็นวิธีการงบประมาณที่นำเข้ามาใช้ในภาครัฐบาลไทยเพื่อเสริมและแก้ไขจุดอ่อนของการงบประมาณแบบแสดงรายการ ซึ่งการงบประมาณแบบแสดงผลงานนั้น เป็นวิธีการงบประมาณที่เคยใช้ในภาครัฐบาลสหรัฐอเมริกาในช่วงประมาณปี ค.ศ.1949-1960 โดยในปี ค.ศ.1949 คณะกรรมาธิการด้านการจัดองค์การของฝ่ายบริหารของรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งอดีตประธานาธิบดี Herbert Hoover เป็นประธาน (Hoover Commission) ได้เสนอแนะให้รัฐบาลกลาง (Federal Government) นำวิธีการงบประมาณแบบแสดงผลงานมาใช้แทนวิธีการงบประมาณแบบแสดงรายการ ซึ่งการงบประมาณแบบแสดงผลงานนี้มีลักษณะสำคัญที่เน้นการจัดการ (Management Orientation) (Allen Schick 1982 : 54-59) โดยหลักการของแนวความคิดนี้ตั้งอยู่บนรากฐานของผลงานตามลักษณะงาน (Function) กิจกรรม (Activities) และโครงการ (Projects) แนวความคิดของการงบประมาณนี้จึงมุ่งต่อความสำคัญของผลงานที่จะกระทำ (Outputs) จากการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และมีกลไกสำคัญในการแสดงผลงาน คือ การกำหนดเป้าหมายของงาน (Targets) วัล่วงหน้า การกำหนดมาตรฐานในการวัดงาน (Work Measurement) และต้นทุนมาตรฐานต่อหน่วยตามระบบบัญชีต้นทุน (Standard Cost)

การงบประมาณแบบแสดงผลงานนี้จะมีการจำแนกงานอันเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล (Functions) ออกเป็นแผนงานต่าง ๆ (Programmes) และแต่ละแผนงานจะจำแนกออกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ (Activities) แผนงานนี้จะใช้เป็นการรอบของความรับผิดชอบของหน่วยงานในระดับสูงคือ กระทรวงและกรมซึ่งเป็นหน่วยงานที่อาจรับผิดชอบแผนงานหนึ่งหรือหลายแผนงานก็ได้ ส่วนกิจกรรมนั้นเป็นการรอบความรับผิดชอบของหน่วยงาน

รองจากกระทรวงซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จของงาน (Performance Achievement) โดยในการวิเคราะห์งบประมาณจะมีการจำแนกผลสำเร็จของงาน การจัดระบบข้อมูลและรายงานผลสำเร็จของงาน และการกำหนดหน่วยผลสำเร็จของงานหรือผลผลิตสุดท้ายของงาน (Performance Units or End Products) เช่น จำนวนกิโลเมตรของถนนที่จะบำรุงรักษา จำนวนนักศึกษาที่จะสำเร็จหลักสูตร เป็นต้น และในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายนั้น จะมีการแสดงค่าใช้จ่าย (Cost) ของกิจกรรมแต่ละกิจกรรมและผลผลิตสุดท้ายประกอบกัน (อิสสระ นิตินัทธ์ประกาศ 2527:21) โดยมีตัวอย่างของแนวความคิดของการงบประมาณแบบแสดงผลงานที่ปรากฏในภาครัฐบาลไทย ได้แก่ การจำแนกแผนงานและกิจกรรมตามหน่วยงาน การกำหนดลักษณะมาตรฐานและราคามาตรฐานของครุภัณฑ์มาตรฐานโดยสำนักงานงบประมาณ และการกำหนดอัตราส่วนงานชั่วโมงการสอนของอาจารย์สำหรับการขอตั้งอัตราอาจารย์บรรจุใหม่ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามตลอดเวลาที่ผ่านมานี้ ซึ่งมีการใช้แนวความคิดของการงบประมาณแบบแสดงผลงานประกอบกับการงบประมาณแบบแสดงรายการ ในภาครัฐบาลไทยนั้น แนวความคิดของการงบประมาณแบบแสดงรายการ ก็ยังคงมีอิทธิพลความเด่นชัดที่สำคัญปรากฏอยู่ ซึ่งต่อมาก็ได้กลายเป็นจุดอ่อนและข้อบกพร่องของวิธีการงบประมาณแบบเดิมที่นำไปสู่การปฏิรูประบบงบประมาณในภาครัฐบาลไทยระหว่างปีงบประมาณ 2525-2529 ต่อไป (ลารี จี.ยง, วลัยรัตน์ ศรีอรุณ แปล 2525:1)

ความเป็นมาของการปฏิรูประบบงบประมาณในภาครัฐบาลไทยในระยะปีงบประมาณ 2525-2529

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มจัดทำงบประมาณแผ่นดินครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2433 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพการบ้านเมืองหลายครั้ง (สุธี สิงห์เสนห์ 2527:11) จนกระทั่งสำนักงานงบประมาณได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 นั้น สำนักงานงบประมาณก็ได้มีการปรับปรุงวิธีการงบประมาณตลอดมาเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้เพื่อให้วิธีการงบประมาณมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการ เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ (บดี จุลฉานนท์ 2527:1) โดยมีการแก้ไขและปรับปรุงระบบงบประมาณแบบดั้งเดิมให้เหมาะสมยิ่งขึ้นหลายครั้ง ดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณมาแล้วหลายฉบับ แม้แต่ฉบับสุดท้าย

คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ซึ่งถือว่าเป็นแม่บทของวิธีการงบประมาณ ในปัจจุบันก็มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว 8 ครั้ง นอกจากนี้ก็ยังมี การปรับปรุงแก้ไข รูปแบบของงบประมาณและวิธปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการออกกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายและการปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่ได้กำหนดขึ้นภายใต้ข้อบังคับของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 จนถึงขณะนี้ก็มีการปรับปรุงแก้ไขประมาณ 15 ครั้งแล้ว (ธงชัย ลำดับวงศ์ 2527:2) โดยในช่วงปลายของระยะแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 ก็ได้มีการร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์ระบบงบประมาณในภาครัฐบาลไทยโดยมีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ จากสำนักงานงบประมาณ สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง และผู้เชี่ยวชาญรัฐประศาสนศาสตร์บริการ (Public Administration Service : PAS) จากความช่วยเหลือของรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ผลการศึกษาที่นำไปสู่การเริ่มดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณครั้งใหญ่ที่เริ่มต้นในปีงบประมาณ 2525 โดยมีเป้าหมายที่จะปฏิรูประบบงบประมาณแบบเดิมที่ใช้มานานประมาณ 23 ปี (ระหว่างปี พ.ศ.2502-2524) ซึ่งเป็นวิธีการงบประมาณแบบแสดงรายการกับวิธีการแบบแสดงผลงานให้เป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน และการปฏิรูปในช่วงนี้ได้เริ่มดำเนินการต่าง ๆ เสร็จสิ้นแล้วในหลายขั้นตอน แต่ก็ยังมีอีกหลายขั้นตอนที่จะต้องได้รับการปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

สาเหตุของการปฏิรูประบบงบประมาณในภาครัฐบาลไทยในระยะปีงบประมาณ 2525-2529

สาเหตุของการปฏิรูประบบงบประมาณฯ นั้นมาจากจุดอ่อนและข้อบกพร่องของระบบงบประมาณแบบเดิม ซึ่งสามารถศึกษาได้จากข้อสรุปของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การงบประมาณ และการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ ดังนี้

1. ในทัศนะของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบงบประมาณแบบเดิมหรือที่เรียกว่าระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนั้นแม้จะมีข้อดีและเหมาะสมในระยะเวลาที่ผ่านมา (พ.ศ.2502-2524) แต่เมื่อสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเปลี่ยนแปลงไป ระบบงบประมาณแบบเดิมก็เริ่มล้าสมัยและไม่เหมาะสมต่อไป โดยมีจุดอ่อนที่สำคัญสรุปได้ดังนี้ คือ (เสนาะ อุณากร 2527:50)

1.1 ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการที่ใช้ยู่ เดิมนั้น เป็นแบบที่มุ่ง เน้น การจัดสรรงบประมาณตามหมวดรายจ่ายต่าง ๆ เป็นสำคัญ เช่น หมวดรายจ่ายค่าเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน และค่าวัสดุ เป็นต้น แทนที่จะ เน้นการจัดสรรงบประมาณตาม วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนงานตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้ การจัดสรรงบประมาณและการวางแผนขาดการ เชื่อมโยง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

1.2 ปัจจุบันจำนวนเงินงบประมาณและกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลมี จำนวนมากกว่าแต่ก่อนมาก ระบบ เศรษฐกิจและสังคมก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นด้วย การจัดสรรงบประมาณแบบแสดงรายการนั้น แม้จะใช้ความละเอียดรอบคอบอย่างไรก็ ยากที่จะประสานการทำงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้ เป็นไปในทิศทาง ที่แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดขึ้นได้ เพราะเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ งบประมาณไม่สามารถมองเห็นภาพรวมของโครงการต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ ตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน

1.3 แนวความคิดขั้นพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนั้น มุ่งเน้นด้านการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้ เป็นไปอย่างประหยัดมากกว่าผลสำเร็จของงาน ทำให้มีการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในชั้นรายละเอียด อย่างเข้มงวดเป็นเหตุให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร งานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของคนให้ เป็นไปตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานอีกด้วย

2. บททัศนะของสำนักงานงบประมาณได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของระบบงบประมาณ แบบเดิมในเรื่องต่าง ๆ โดยสรุป ดังนี้คือ (สุธี สิงห์เสนห์ 2527:13)

2.1 เนื่องจากโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายยังเป็นโครงสร้างของ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปจะให้ความสำคัญในการใช้จ่ายเงินตามหมวดรายจ่ายมากกว่าผลสำเร็จของงาน/โครงการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2 การที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่จำเป็นต้องยึดถือแผนงาน/โครงการ เป็นกรอบในการบริหารงบประมาณ ทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ของงาน/โครงการ เป็นไปได้ยาก

2.3 การที่โครงสร้างของงบประมาณในระบบ เดิม เป็นโครงสร้างแบบ แสดงรายการ ทำให้การควบคุมการบริหารงบประมาณ เป็นไปอย่าง เข้มงวด โดยมีการควบคุมรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินมากเกินไป เป็นเหตุให้ผู้บริหารงานไม่มีความคล่องตัว ในการบริหารงานเท่าที่ควร

2.4 การที่สำนักงานงบประมาณมิได้อนุมัติเงินประจำงวดตามแผนงาน งาน/โครงการ ทำให้มองไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรให้กับงาน/โครงการ หนึ่งกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น (Output) และทำให้ เป็นอุปสรรคในการประเมินผลสำเร็จ ของงาน/โครงการต่าง ๆ ด้วย

3. ในทัศนะของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ชี้ เห็นถึงจุดอ่อนอัน เป็นข้อบกพร่องของระบบงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนความ จำเป็นและประโยชน์ในการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในภาคราชการไทยว่า (ฝ่าย เลขาธิการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2525: 1-3) ตามที่สำนักงานงบประมาณได้ดำเนินการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ มาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้น เนื่องจากสำนักงานงบประมาณได้เห็นว่าปัจจุบัน งบประมาณรายจ่ายของประเทศมีจำนวนเงินมหาศาลและจะสูงเพิ่มขึ้นทุกปี ระบบ- งบประมาณแบบ เก่าซึ่ง เป็นแบบผสมผสานระหว่างระบบงบประมาณแบบแสดงรายการและ ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานซึ่งจัดสรรตามลักษณะงาน (Functional Approach) มีลักษณะที่เป็นจุด เค้นคือ ระบบงบประมาณแบบ เดิมที่แสดงรายการรายละเอียดค่าใช้จ่าย ตามหมวดรายจ่ายโดยคำนึงถึงหน่วยงานของผู้ของงบประมาณ เป็นหลักนั้น เป็นเหตุให้การ ปฏิบัติงานในระดับส่วนราชการของผู้ของงบประมาณและระดับสำนักงานงบประมาณไม่คล่องตัว ดังนั้น การนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในประเทศไทยก็ เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ เน้นหนักในการกำหนด เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของงาน/โครงการต่าง ๆ ให้แน่ชัดแทนการ แสดงรายละเอียดในค่าของงบประมาณรายจ่าย โดยความจำเป็นและประโยชน์ในการนำ ระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้จะ เห็นได้ชัด เมื่อได้พิจารณาถึงความแตกต่างระหว่าง งบประมาณแบบแสดงรายการ และระบบงบประมาณแบบแผนงาน ดังนี้

3.1 ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมีลักษณะดังนี้

3.1.1 เป็นระบบงบประมาณแบบ เดิมที่มุ่งควบคุมการใช้จ่ายเงิน ให้ถูกต้องตามหมวดรายจ่ายโดย เน้นตามหน่วยงานผู้ปฏิบัติงานมากกว่าจะ เน้นถึงงานที่จะทำ

หรือวัตถุประสงค์และเป้าหมายของงาน ดังนั้นจึงมีรายละเอียดของค่าใช้จ่ายต่าง ๆ มากเกินไป โดยสรุปรวมเป็นหมวดรายจ่ายใหญ่ ๆ และประเภทรายจ่ายย่อย ระบบบัญชีก็จำแนกรายจ่ายออกเป็นหมวดและประเภทต่าง ๆ เพียงเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นมาตรฐานเดียวกันเท่านั้น

3.1.2 เป็นระบบงบประมาณที่แสดงแผนการใช้จ่ายเงินที่มุ่งแสดง ชนิด จำนวน ราคาสิ่งของและบริการที่จะจัดซื้อจัดจ้าง โดยไม่สามารถจะชี้แจงชัดเจนได้ว่าเมื่อมีการใช้จ่ายเงินลุล่วงไปแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์ใดบ้าง

3.1.3 การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตามระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนั้นมีโอกาสที่จะเกิดความซ้ำซ้อนได้ง่าย* ซึ่งเมื่อเกิดความซ้ำซ้อนกันแล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่จะบอกได้ว่า ซ้ำซ้อนกันในลักษณะใด และจะแก้ปัญหาอย่างไร ทำให้เสียเวลาและไม่ประหยัด กล่าวคือระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนั้นไม่เหมาะสมสำหรับการ

* จากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 หน้า 329 บทที่ 6 การปรับปรุงระบบบริหารและการพัฒนาองค์กร ได้บ่งชี้ว่า มีองค์กรที่ปฏิบัติงานในเรื่องเดียวกันอยู่หลายองค์กร และกระจายอยู่ในหลาย ๆ หน่วยงาน แต่องค์กรเหล่านั้นขาดการจัดทำขั้นตอน และระบบการประสานงานร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่าง

1. งานด้านประชากร มีหน่วยงานของรัฐทำในด้านข้อมูลและวิจัย 13 หน่วยงาน และหน่วยงานปฏิบัติเกี่ยวกับประชากรมี 10 หน่วยงาน
2. งานด้านสิ่งแวดล้อม มีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐรับผิดชอบ 21 หน่วยงาน
3. งานด้านวัฒนธรรม มีหน่วยงานของรัฐ 27 หน่วยงาน
4. งานด้านการศึกษาออกโรงเรียน มีหน่วยงานของรัฐ 50 หน่วยงาน
5. งานด้านอาหารและโภชนาการ มีหน่วยงานของรัฐ 21 หน่วยงาน
6. งานด้านความปลอดภัยและทรัพย์สิน มีหน่วยงานรับผิดชอบถึง 14 หน่วยงาน
7. งานด้านงานเสพติด มีหน่วยงานของรัฐถึง 26 หน่วยงาน

เชื่อมโยงให้เห็นภาพรวมของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ตัวอย่างเช่น ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ชุดหาแหล่งน้ำใน เขตชนบทหลายหน่วยงาน คือ

- | | |
|------------------------------|-----------------------------|
| (1) กรมทรัพยากรธรณี | กระทรวงอุตสาหกรรม |
| (2) กรมอนามัย | กระทรวงสาธารณสุข |
| (3) กรมชลประทาน | กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| (4) กรมการปกครอง | กระทรวงมหาดไทย |
| (5) กรมโยธาธิการ | กระทรวงมหาดไทย |
| (6) สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท | กระทรวงมหาดไทย |
| (7) การประปาส่วนภูมิภาค | รัฐวิสาหกิจในกระทรวงมหาดไทย |

3.1.4 ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการไม่อำนวยความสะดวกให้เกิดข้อมูลที่จะนำมาเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายได้ ดังตัวอย่างการปฏิบัติงานของหน่วยงาน 7 หน่วยงานข้างต้น ซึ่งไม่มีผู้ใดบอกได้ว่าหน่วยงานใดปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลที่สุด แต่ถ้าหากสามารถเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายนี้ได้ ก็จะช่วยให้สำนักงานงบประมาณมีข้อมูลที่ชัดเจนที่จะสนับสนุนการตัดสินใจได้ว่าหน่วยงานใดควรจะได้รับผิดชอบในการดำเนินงานนั้น ๆ ต่อไป

3.1.5 การประเมินผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณในระบบเดิมนั้น เป็นไปในเชิงรายงานและติดตามผลการปฏิบัติงานเท่านั้น ซึ่งไม่มีการประเมินผล โดยการวัดผลสำเร็จของงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ กล่าวคือ การประเมินผลเป็นไปในเชิงวัดปริมาณงานมากกว่าการวัดประสิทธิภาพของงาน

3.2 ระบบงบประมาณแบบแผนงานมีลักษณะดังนี้

3.2.1 เป็นระบบงบประมาณซึ่งเน้นว่าแผนงานที่แสดงนั้นจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและเป็นระบบงบประมาณที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผลงานที่หน่วยงานจะปฏิบัติให้สำเร็จนั้น มีชี้แจงแสดงให้เห็นในเชิงปริมาณของเป้าหมายผลผลิต (Target Output) เท่านั้น แต่จะต้องบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงานของแต่ละหน่วยงานด้วย และจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ด้วย ทั้งนี้ เพื่อที่จะเป็นแนวทางนำไปสู่เป้าหมายรวมของประเทศชาติในที่สุด

3.2.2 ระบบงานประมาณแผนงานนี้ เมื่อบรรลุถึงขั้นที่สมบูรณ์แบบแล้วจะสามารถเชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐให้มีความสัมพันธ์ซึ่งและกัน โดยจะสามารถจัดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้ คือ การจัดทำแผนงานซึ่งจะเป็นส่วนเชื่อมโยงแผนระยะ 5 ปี กับงบประมาณประจำปีนั้นจะช่วยเชื่อมโยงการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ในแผนงานเดียวกัน ซึ่งเป็นการดีกว่าที่จะให้หน่วยงานเหล่านั้นต่างดำเนินการไปโดยขาดการประสานเชื่อมโยงกัน เช่น ด้านการเกษตรซึ่งเป็นด้านหนึ่งใน 8 ด้านของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 แผนงานด้านการเกษตรจะไม่จำกัดอยู่เฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น แต่จะครอบคลุมไปถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของอีกหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้องกัน ดังนั้นเมื่อกิจกรรมต่าง ๆ ในด้านการเกษตรถูกกำหนดและรวบรวมจัดทำเป็นแผนงานด้านการเกษตรซึ่งมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนแล้ว การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะสามารถกระทำได้อย่างมีหลักการที่เหมาะสม ช่วยให้เห็นภาพรวมของการปฏิบัติงานด้านการเกษตรว่ามีหน่วยงานใดรับผิดชอบในเรื่องใดบ้าง มีใช้แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการไปโดยลำพัง

3.2.3 ความระบอบงบประมาณแบบแผนงานนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายจะต้องจำแนกกิจกรรมตามแผนงาน งาน/โครงการ ให้ชัดเจนซึ่งจะช่วยให้สามารถพัฒนาการคิดคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายของแต่ละงาน/โครงการได้ เป็นผลให้สามารถจัดทำต้นทุนมาตรฐานต่อไปได้ และจะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณนั้นตรงกับความเป็นจริง ประหยัดและรวดเร็วยิ่งขึ้น

3.2.4 การประเมินผลตามระบบงานงบประมาณแผนงานจะสามารถประเมินได้ในแง่ประสิทธิผลและประสิทธิภาพของงาน/โครงการด้วย ซึ่งดีกว่าการติดตามผลงานหรือการวัดผลสำเร็จของงานในรูปปริมาณแต่อย่างเดียว

3.2.5 ระบบงบประมาณแบบแผนงานจะช่วยให้มีการควบคุมทางด้านบัญชีอย่างเหมาะสมกว่า โดยสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพด้วย

สาระสำคัญของการปฏิรูประบบงบประมาณในภาครัฐบาลไทยในระยะปีงบประมาณ 2525-2529

ตามที่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ได้กำหนดให้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในระดับชาติ ซึ่งส่วนหนึ่งคือการปฏิรูประบบงบประมาณของรัฐจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการให้เป็นระบบงบประมาณแบบแผนงานให้ได้อย่างเต็มรูปแบบภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 โดยเริ่มปรับทิศทางของระบบงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นไปนั้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525:15,41) สำนักงบประมาณจึงดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณโดยมีหลักการดังนี้ (สุธี สิงห์เสนห์ 2525:13-16)

1. ดำเนินการเปลี่ยนระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ เดิมซึ่งมีลักษณะ เป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการให้เป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน ซึ่งเป็นระบบงบประมาณแบบใหม่ที่อาจนำมาใช้ในภาครัฐบาลไทยได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ ระบบที่จะนำมาใช้นั้นจะต้องไม่ใช่ระบบที่สร้างขึ้นตามทฤษฎีล้วน ๆ หรือลอกแบบมาจากประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่จะต้องเป็นระบบที่สร้างขึ้นจากทฤษฎีที่ปรับเข้ากับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้อย่างดี ดังนั้นสำนักงบประมาณจึงมิได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญบริหารรัฐประศาสนศาสตร์บริการ (Public Administration: PAS) ทั้งหมด ข้อเสนอแนะใดที่เห็นว่านำมาใช้ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทยก็ได้รับมาดำเนินการ ข้อเสนอแนะใดที่ยังไม่เข้ากับสภาพการณ์ท้องถิ่นก็จะได้ปรับปรุงให้เหมาะสมต่อไป

2. การปฏิรูประบบงบประมาณดังกล่าวจะต้องกระทำเป็นขั้นตอน ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นจะต้องสามารถนำมาปฏิบัติได้โดยไม่มีปัญหา

สำหรับสาระสำคัญของการปฏิรูประบบงบประมาณมีโดยสังเขป ดังนี้

1. การปรับปรุงด้านการจัดหางบประมาณ

1.1 ดำเนินการปรับปรุงกระบวนการจัดหางบประมาณแบบกำหนดสัดส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละด้านจากแนวนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาการ-

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นกระบวนการจัดงบประมาณแบบจากเบื้องบนสู่ล่าง (Top-Down Process) โดยประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 8 ประการ คือ (ลารี จี ยัง, ผู้เชี่ยวชาญ PAS แปลโดย วลัยรัตน์ ศรีอรุณ 2525:3-4)

1.1.1 การกำหนดประมาณการด้านทรัพยากรการเงินที่มีอยู่สำหรับปีงบประมาณหนึ่ง ๆ จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย

1.1.2 การพัฒนาแนวนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีจะรวมแผนงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

1.1.3 คณะรัฐมนตรีพิจารณาและกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี

1.1.4 สำนักงานประมาณรับนโยบายงบประมาณประจำปีมากำหนดวงเงินงบประมาณของแต่ละกระทรวง (Ministry Ceiling)

1.1.5 สำนักงานประมาณแจ้งวงเงินรายกระทรวงไปยังกระทรวงเจ้าของงบประมาณรวมทั้งแจ้งนโยบายงบประมาณด้วย

1.1.6 การจัดสรรวงเงินของแต่ละกรม (Department Ceiling) ในสังกัดของแต่ละกระทรวงจะมีคติดอนโยบายงบประมาณประจำปีของคณะรัฐมนตรีและแนวนโยบายงบประมาณประจำปีของสำนักงานประมาณเป็นหลัก

1.1.7 การพิจารณาที่กำหนดวงเงินของแต่ละงาน/โครงการของแต่ละส่วนราชการจะคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลและแนวนโยบายงบประมาณประจำปี รวมทั้งแนวนโยบายของกระทรวงเจ้าสังกัด

1.1.8 การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายงบประมาณประจำปีโดยสำนักงานประมาณจะคำนึงถึงนโยบายของรัฐ แนวนโยบายงบประมาณประจำปี ตลอดจนกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.2 ค่าเป็นการปรับปรุงโครงสร้างงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเดิมซึ่งโครงสร้างงบประมาณแสดงรายการตามหมวดรายจ่ายเป็นโครงสร้างงบประมาณที่แสดงแผนงานของส่วนราชการต่าง ๆ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีทีเสนอต่อรัฐสภา และไม่ระบุมวดยจ่ายไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

ตัวอย่าง จากส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2524 ซึ่งเป็นโครงสร้างงบประมาณที่แสดงรายการตามหมวดรายจ่าย (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 97 ตอนที่ 157 ฉบับพิเศษ 9 ตุลาคม 2523:58-59)

มาตรา 18 งบประมาณรายจ่ายของทบวงมหาวิทยาลัย ให้ตั้งเป็นจำนวน 3,989,474,800 บาท จำแนกดังนี้

ก. สำนักงานปลัดทบวง	รวม 56,911,500 บาท คือ
เงินเดือน	11,819,800 บาท
ค่าจ้างประจำ	1,514,600 บาท
ค่าจ้างชั่วคราว	153,500 บาท
ค่าตอบแทน	1,827,400 บาท
ค่าใช้สอย	927,200 บาท
ค่าสาธารณูปโภค	1,335,800 บาท
ค่าวัสดุ	1,739,500 บาท
ค่าครุภัณฑ์	1,091,309 บาท
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	35,000 บาท
เงินอุดหนุน	11,467,400 บาท
รายจ่ายอื่น	25,000,000 บาท
ข. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	รวม 701,318,900 บาท คือ
เงินเดือน	216,584,700 บาท
ค่าจ้างประจำ	30,363,100 บาท
ค่าจ้างชั่วคราว	6,719,100 บาท
ค่าตอบแทน	12,083,600 บาท
ค่าใช้สอย	11,087,800 บาท
ค่าสาธารณูปโภค	18,609,900 บาท
ค่าวัสดุ	30,385,600 บาท
ค่าครุภัณฑ์	54,383,500 บาท

ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	95,421,500 บาท
เงินอุดหนุน	225,680,100 บาท
รายจ่ายอื่น	100,000 บาท

ตัวอย่าง จากส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2529 ซึ่งเป็นโครงสร้างงบประมาณที่แสดงแผนงานของส่วนราชการต่าง ๆ (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 102 ตอนที่ 136 ฉบับพิเศษ 30 กันยายน 2528: 36-37)

มาตรา 18 งบประมาณรายจ่ายของทบวงมหาวิทยาลัย ให้ตั้งเป็นจำนวน 5,373,673,500 บาท

ก. สำนักงานปลัดทบวง	รวม 73,825,200 บาท คือ
1. แผนงานบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา	42,744,200 บาท
2. แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา	6,542,000 บาท
3. แผนงานกิจการนิสิตนักศึกษา	24,539,000 บาท
ข. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	รวม 982,327,200 บาท คือ
1. แผนงานบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา	121,955,500 บาท
2. แผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา	377,326,300 บาท
3. แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา	49,873,300 บาท
4. แผนงานวิจัยระดับอุดมศึกษา	23,078,800 บาท
5. แผนงานบริการวิชาการแก่สังคม	405,207,100 บาท
6. แผนงานกิจการนิสิตนักศึกษา	4,886,200 บาท

1.3 ค่าเนิการปรับปรุงรูปแบบและเนื้อหาของเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เหมาะสมกับระบบงบประมาณแบบแผนงานยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานจากการดำเนินกิจกรรมตามงาน/โครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ด้วย

1.4 ค่าเนิการจัดวางระบบข้อมูลข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์งบประมาณ โดยขั้นแรกได้กำหนดแบบรายงานข้อมูลพื้นฐานของงาน/โครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงาน/โครงการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แบบ ง.251 ง.252 ง.253 และ ง.254) และให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจรายงาน

ข้อมูลดังกล่าวต่อสำนักงบประมาณ ซึ่งรายงานนี้จะแสดงข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์งบประมาณ เช่น วัตถุประสงค์และเป้าหมายของงาน/โครงการ พื้นที่ปฏิบัติงานซึ่งอาจสามารถจำแนกรายละเอียดตามภาค จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน กิจกรรมของงาน/โครงการ ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นของงาน/โครงการ ข้อมูลพันทางการเงิน เป็นต้น

1.5 ค่าเงินการนำระบบงบประมาณ (Capital Budget System) มาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลได้รับทราบข้อมูลการเงินเกี่ยวกับผูกพันระยะยาว ซึ่งระบบงบประมาณนี้มีลักษณะที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1.5.1 มีการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ซึ่งรวมถึง

- (1) สถานที่ดำเนินการ
- (2) คำอธิบายเกี่ยวกับโครงการ
- (3) การคาดหมายประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

ของโครงการ

- (4) วัตถุประสงค์และเป้าหมาย
- (5) ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นของโครงการจากแหล่งต่าง ๆ

เช่น เงินงบประมาณ เงินบาทสมทบ เงินกู้ เงินช่วยเหลือและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้น โดยแจกแจงเป็นค่าใช้จ่ายในอดีต และประมาณการค่าใช้จ่ายในอนาคต

1.5.2 มีการประมาณวงเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายและเป้าหมายของผลผลิตที่วัดได้สำหรับแต่ละงวด* ตามระยะเวลาของเงินประจำงวด

1.5.3 ข้อมูลทางการเงินจะจำแนกกิจกรรมของงาน/โครงการ และมีการแสดงรายการตามหมวดรายจ่ายประกอบด้วย

* บัญชีประมาณเริ่ม 1 คค. สิ้นสุด 30 กย.ปีถัดไป โดยแบ่งระยะเวลาการจัดสรรเงินประจำงวดเป็น 3 งวด ๆ ละ 4 เดือน งวดที่หนึ่ง: 1 คค.-31 มค.ปีถัดไป งวดที่สอง: 1 กพ.-31 พค. และงวดที่ 3: 1 มิย.-30 กย.

1.6 ค่าเนนการจัดทำโครงสร้างแผนงาน (Program Structure)

การกำหนดโครงสร้างของแผนงาน คือการกำหนดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ ซึ่งเป็นการรวบรวมกิจกรรมต่าง ๆ ที่สนับสนุนวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันในลักษณะที่จะชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงของวัตถุประสงค์ของกิจกรรมต่าง ๆ กับวัตถุประสงค์ในระดับต่าง ๆ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่ากิจกรรมหนึ่ง ๆ จะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากว่าการจัดทำโครงสร้างแผนงานเป็นไปอย่างสมเหตุผลแล้ว โครงสร้างแผนงานจะให้ข้อมูลที่ เป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารในการตัดสินใจวางแผน การจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำ การจัดสรรงบประมาณประจำปีและการประเมินผล ซึ่งในการจัดทำงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2527 สำนักงบประมาณได้จัดทำเอกสารงบประมาณชั้นใหม่อีกฉบับหนึ่ง เรียกว่า เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน ซึ่งจะแสดงงบประมาณรายจ่ายตามโครงสร้างแผนงาน 5 ระดับ คือ ด้าน (Sector) สาขา (Sub-Sector) แผนงาน (Program) แผนงานรอง (Sub-Program) และงาน/โครงการ (Activities/Projects) พร้อมทั้งแสดงวัตถุประสงค์ของกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งจะชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงของกิจกรรมต่าง ๆ กับวัตถุประสงค์เหล่านั้น

2. การปรับปรุงด้านการบริหารงบประมาณ

2.1 ค่าเนนการปรับปรุงระบบการอนุมัติเงิน โดยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขอเงินประจำงวดโดยยึดแผนงาน งาน/โครงการเป็นกรอบ และในการอนุมัติเงินประจำงวดนั้น สำนักงบประมาณจะอนุมัติโดยกำหนดจำนวนเงินประจำงวดที่อนุญาตให้จ่ายสำหรับแผนงาน งาน/โครงการหนึ่ง อย่างไรก็ตามก็ตีในการอนุมัติเงินประจำงวดนั้น สำนักงบประมาณก็ยังคงกำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายเงินงบประมาณตามหมวดรายจ่ายด้วย ทั้งนี้เนื่องจากยังมีความจำเป็นในการควบคุมรายจ่ายตามหมวดรายจ่ายในระยะหัวเลี้ยวหัวตอดังกล่าวของการเปลี่ยนระบบ การเปลี่ยนแปลงระบบการอนุมัติเงินประจำงวดดังกล่าวทำให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องยึดถือแผนงาน งาน/โครงการเป็นกรอบของการบริหารงบประมาณต่อไป

2.2 รวมกระบวนการอนุมัติเงินประจำงวดและการจัดสรรเงินประจำงวดไปเบิกจ่ายในส่วนภูมิภาคไว้ด้วยกัน กล่าวคือ แต่เดิมในการอนุมัติเงินประจำงวดนั้น สำนักงบประมาณไม่ได้ระบุจำนวนเงินประจำงวดที่จะเบิกกับสำนักคลังจังหวัด สำนักงานคลังอำเภอแต่ละแห่งไว้ด้วย ดังนั้นหากส่วนราชการใดมีความประสงค์จะเบิกเงินประจำงวดกับสำนักงานจังหวัด สำนักงานคลังอำเภอ จะต้องยื่นคำขอต่อกรมบัญชีกลางให้โอนเงินประจำงวดที่ได้รับไปตั้งยังสำนักคลังจังหวัด สำนักคลังอำเภอตามที่ต้องการ ซึ่งทำให้มีขั้นตอนในการเบิกจ่ายมากเกินไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดตามที่สำนักงบประมาณเสนอ โดยสาระสำคัญของระเบียบดังกล่าว คือ ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณมอบอำนาจการสั่งซื้อสิ่งจ้างที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้เห็นชอบในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณจังหวัด ความมุ่งหมายของการกำหนดระเบียบดังกล่าวก็เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อการประสานแผนปฏิบัติงานในระดับจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และช่วยให้มีการเบิกจ่ายเงินของรัฐบาลไปยังจังหวัดต่าง ๆ มากขึ้น อีกทั้งเป็นการริเริ่มกระจายอำนาจให้จังหวัด ในการนี้สำนักงบประมาณเห็นว่าเมื่อได้มีการอนุมัติเงินประจำงวดโดยระบุจำนวนเงินที่ให้ เบิกกับสำนักคลังจังหวัด สำนักคลังอำเภอแต่ละแห่งแล้ว ก็สมควรจะยกเลิกวิธีการจัดสรรเงินประจำงวดไป เบิกจ่ายยังส่วนภูมิภาคได้ จึงได้ร่วมกันพิจารณาเรื่องนี้กับกรมบัญชีกลาง ซึ่งกรมบัญชีกลางก็เห็นชอบด้วย ดังนั้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา จึงได้ยกเลิกวิธีการจัดสรรเงินไปตั้งจ่ายในส่วนภูมิภาค อันเป็นผลให้มีการรวบรวมกระบวนการอนุมัติเงินประจำงวดและกระบวนการจัดสรรเงินไปตั้งจ่ายในส่วนภูมิภาค เข้าด้วยกัน

2.3 แม้ว่าในระบบใหม่นี้สำนักงบประมาณจะยังคงควบคุมรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามหมวดรายจ่ายดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ได้มีการผ่อนคลายนการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณลงพอสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมากขึ้น การผ่อนคลายนการควบคุมการใช้จ่ายที่นับว่าสำคัญได้แก่ การรวมหมวดรายจ่ายบางหมวดเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมหมวดรายจ่ายค่าตอบแทน หมวดรายจ่ายค่าใช้สอย และหมวดรายจ่ายค่าวัสดุเป็นหมวดรายจ่ายค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุอันเป็นรายจ่ายในหมวดรายจ่ายประจำที่สำนัก

งบประมาณให้ตัวจ่ายกันได้ภายในหมวดเดียวกัน* ซึ่งช่วยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมากยิ่งขึ้น และการผ่อนคลายที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง คือ การให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพิ่มวงเงินประจำวงรายการ ค่าครุภัณฑ์และรายการค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินประจำวงที่ได้รับโดยใช้เงินประจำวงที่เหลือจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างปรับเพิ่มได้ แต่ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่ารายการค่าครุภัณฑ์ที่จะเพิ่มได้นั้นจะต้องเป็นรายการที่ได้รับอนุมัติเงิน ประจำวงรายการละไม่เกิน 50,000 บาท ส่วนรายการค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่จะ เพิ่มวงเงินประจำวงได้นั้นต้องเป็นรายการที่ได้รับอนุมัติเงินประจำวงไว้แล้วรายการละ ไม่เกิน 300,000 บาท**

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
ข้อ 54 (3)

** ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
ข้อ 63