



บทที่ 2

แนวความคิดหลักของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ในบทนี้จะ เป็นการเริ่มต้นที่นำเข้าสู่การศึกษาหลักการของระบบงบประมาณแบบแผนงานซึ่งเป็นแนวความคิดเชิงระบบที่มีแหล่งกำเนิดและวิวัฒนาการแรกเริ่มมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา และต่อมาแนวความคิดหลักของระบบงบประมาณแบบแผนงานนี้ได้เริ่มมีบทบาทเข้ามาเป็นหลักการสำคัญของการงบประมาณในภาครัฐบาลไทยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา ซึ่งประกอบด้วยหัวข้อต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ความเป็นมาของระบบงบประมาณแบบแผนงาน
- คำจำกัดความของระบบงบประมาณแบบแผนงาน
- มิติของระบบงบประมาณแบบแผนงาน
- แนวความคิดพื้นฐานและการออกแบบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน
- องค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ความเป็นมาของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning-Programming-Budgeting System : PPBS) มีกำเนิดแนวความคิดและการพัฒนามาจากภาคเอกชนและรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มต้นจากภาคเอกชนในปี ค.ศ.1920 นักวิเคราะห์ของ Bell Laboratories เป็นผู้เริ่มนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ และแพร่หลายต่อไปเมื่อ Dupont Company เข้าร่วมลงทุนกับ General Motors จึงได้นำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ประโยชน์ในอุตสาหกรรมรถยนต์สำหรับการวางแผนสู่อากาศ การบ่งชี้วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน จากนั้นระบบงบประมาณแบบแผนงานจึงได้แพร่หลายไปสู่บริษัทใหญ่ ๆ อื่นหลายแห่ง เช่น General Electric, John Hancock Insurance ซึ่งได้มีการพิมพ์เผยแพร่ประสบการณ์เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบแผนให้ปรากฏเป็นแนวทางศึกษาและพัฒนาต่อไป

สำหรับภาครัฐบาลในช่วงเวลาก่อนเริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้น การงบประมาณที่ใช้อยู่เดิมเป็นการงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting)

และการงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) คือในระหว่างปี ค.ศ. 1921-1949 การงบประมาณแบบแสดงรายการนั้นมุ่งเน้นการควบคุมรายการของรายจ่ายต่าง ๆ เช่น รายจ่ายค่าเงินเดือน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าครุภัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดของการเชื่อมโยงรายจ่ายกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และผลงาน ต่อมาในระหว่างปี ค.ศ. 1949-1960 การงบประมาณของภาครัฐบาลจึงเปลี่ยนเป็นการงบประมาณแบบแสดงผลงาน โดยในปี ค.ศ. 1949 The Hoover Commission ได้เสนอแนวความคิดของการงบประมาณตามหลักการพื้นฐานของหน้าที่ กิจกรรม และโครงการของหน่วยงาน (Functions, Activities and Projects) ซึ่งมุ่งต่อการวัดต้นทุนของงานและประสิทธิภาพการจัดการ (Work Cost Measurement and Managerial Efficiency) โดยการเปรียบเทียบต้นทุนและเป้าหมายการผลิตกับผลงานจริงที่เกิดขึ้น

ในปี ค.ศ. 1953 Rand Corporation ซึ่งเป็นบริษัทที่ชำนาญในการวางแผนและการวิจัยเกี่ยวกับการทหารได้เสนอให้ระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในกองทัพ-อากาศสำหรับการวางแผนงบประมาณเพื่อการพัฒนาอะไหล่ โดยมีการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่ข้อเสนอนี้ก็ยังไม่มีการปฏิบัติจนกระทั่ง Rand Corporation ได้พิมพ์เผยแพร่ผลการศึกษาเชิงวิชาการ ซึ่งเป็นที่สนใจของสำนักผู้บริหารในสมัยประธานาธิบดี Kennedy โดยในปี ค.ศ. 1961 Robert Mc.Namara รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมจึงเริ่มนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในกระทรวงกลาโหม เพื่อประสานการวางแผนด้านการทหารกับการวางแผนงบประมาณเข้าด้วยกัน แทนที่จะแยกกันสร้างและพัฒนาอะไหล่ตามภาระหน้าที่และกิจกรรมของแต่ละกองทัพเหมือนแต่ก่อน จนถึงปี ค.ศ. 1965 ในสมัยประธานาธิบดี Johnson จึงได้มีการเพิ่มเติมกลยุทธ์และการวางแผนระยะยาว (Strategic and Long Range Planning) เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้แก่หน่วยงานพลเรือนในภาครัฐบาล ซึ่งเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบงบประมาณแบบแผนงานให้เพิ่มมากขึ้น จากนั้นระบบงบประมาณแบบแผนงานจึงได้แพร่หลายอย่างกว้างขวางในภาครัฐบาลนับแต่นั้นมา

สำหรับการพัฒนาระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้นได้เกิดขึ้นในภาคเอกชนและภาครัฐบาล โดยในปี ค.ศ. 1950 ภาคเอกชนและภาครัฐบาลได้ร่วมกันพัฒนาระบบงบประมาณแบบแผนงานให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นด้วยการรวมเอาความก้าวหน้าของการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์มหภาคและรูปแบบจำลอง (Sophistication of Macroeconomic and Modeling) การวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์จุลภาคสำหรับการประเมินโครงการของรัฐ

(The Use of Microeconomic of Appraising Public Projects) การเพิ่มการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์กับการกำหนดนโยบายการคลัง (Government Economic Analysis for Formulating Fiscal Policy) การพัฒนาเทคโนโลยีด้านข่าวสารและคอมพิวเตอร์ (Information and Computer Technology Development) การวิเคราะห์เชิงระบบและการวิจัยปฏิบัติการ (System Analysis and Operation Research) (Iwaskow 1981:703-708)

ระบบงบประมาณแบบแผนงานนี้ได้ใช้ติดต่อกันมาเป็นเวลานานนับจนถึงปี.ศ. 1979 ในสมัยประธานาธิบดี Carter หน่วยงานในส่วนของรัฐบาลกลาง (Federal Government) จึงได้เริ่มเปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero Base Budgeting) (Cleland and King 1983:168) แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้แนวความคิดของระบบงบประมาณแบบแผนงานก็ยังเป็นรากฐานของความเจริญก้าวหน้าของการงบประมาณเชิงระบบที่สำคัญอยู่ โดยมีการศึกษา การพัฒนาและการประยุกต์เพื่อนำไปใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ ตามความเหมาะสมต่อไป

การวิเคราะห์ศัพท์ PPBS

ชื่อเรียกของระบบงบประมาณแบบแผนงานแปลมาจากคำว่า Planning-Programming-Budgeting System (PPBS) ซึ่งนักวิชาการบางท่านก็เรียกว่า Program Budgeting (PB) หรือ Planning-Programming-Budgeting (PPB) ซึ่งล้วนสามารถสื่อความหมายถึงแนวความคิดของระบบงบประมาณที่เหมือนกันทั้งนั้น จากคำศัพท์ 4 คำ คือ Planning-Programming-Budgeting System (PPBS) นั้นสามารถวิเคราะห์เป็นศัพท์ที่มีความหมายอันแสดงลักษณะเด่นของแนวความคิดได้ดังนี้ (Tierney 1982:43-44), (อิสสระ นิตินิตที่ประกาศ 2527:23-24, 27)

Planning หมายถึง การวางแผนซึ่งเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์และทางเลือกต่าง ๆ ของหน่วยงานในการดำเนินงานพร้อมทั้งเป้าหมายที่คาดหมายไว้อย่างกว้าง ๆ สำหรับการดำเนินงานตามแผนงานในระยะเวลาที่กำหนด โดยการวางแผนดังกล่าวมีขั้นตอนโดยสรุปดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงาน
2. กำหนดเป้าหมายของผลที่ต้องการที่เกิดจากการใช้ทรัพยากร (Output Target)
3. กำหนดทางเลือกต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
4. พิจารณาค่าใช้จ่ายและประโยชน์ที่ได้รับจากแผนงานที่เป็นทางเลือก
5. ตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง

อนึ่ง การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดให้ชัดเจน หากวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานไม่แน่ชัดก็ยากที่จะประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพของความสำเร็จของแผนงานได้

Programming หมายถึงการกำหนดแผนงานซึ่งเป็นโครงสร้างของกิจกรรมที่เป็นงานและโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงาน พร้อมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ของรายจ่ายต้นทุนของทรัพยากรต่าง ๆ ที่ต้องการเพื่อการดำเนินงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายเหล่านั้น โดยในการกำหนดแผนงานซึ่งเป็นขั้นตอนของการแปลงแผน (Programming Transformation) ที่เป็นเสมือนสะพานเชื่อมคือ (Link) ระหว่างการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณนั้น มีขั้นตอนโดยสรุปดังนี้

1. กำหนดทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนวัตถุประสงค์ของแผนงาน เช่น กำลังคน วัสดุ ครุภัณฑ์ และเงินทุน เป็นต้น
2. เมื่อกำหนดทรัพยากรที่ต้องการใช้สำหรับแผนงานได้แล้ว จะต้องคำนวณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเป็นต้นทุนของการใช้ทรัพยากรโดยคำนึงถึงเป้าหมายของผลผลิตที่ต้องการในแต่ละปีด้วย (Annual Output)
3. พยากรณ์ผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น (Output) และต้นทุนค่าใช้จ่าย (Cost) ซึ่งจะเกิดขึ้นในแต่ละปีสำหรับช่วงระยะเวลาช่วงหนึ่งในอนาคตข้างหน้า

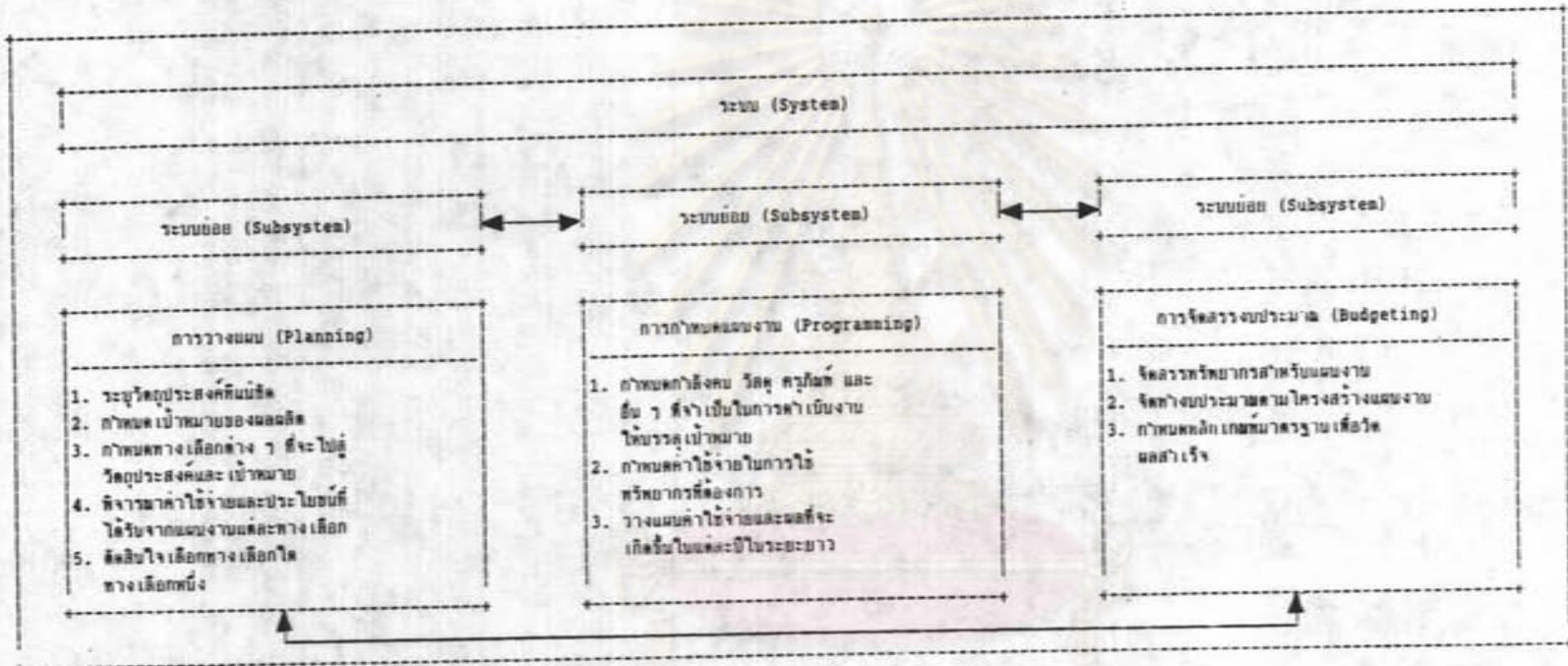
Budgeting หมายถึงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นงานและโครงการตามแผนงานที่กำหนด เมื่องบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรตามแผนงานได้ผ่านการอนุมัติแล้วก็จะเป็นส่วนหนึ่งของแผนดำเนินงาน (Operating Plan) ของหน่วยงานนั้นต่อไป ซึ่งในการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวมีขั้นตอนดำเนินการโดยสรุปดังนี้

1. จัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงานที่เลือกไว้แล้ว โดยคำนึงถึงเป้าหมายของผลผลิตที่ต้องการให้เกิดขึ้น (Targeted Output) และค่าใช้จ่ายที่คำนวณไว้ในขั้นแปลงแผน
2. จัดทำงบประมาณที่จัดสรรแล้วตามโครงสร้างแผนงาน (Program Structure)
3. พัฒนามาตรฐานที่จะใช้วัดผลสำเร็จของงาน (Performance Yardstick)

System หมายถึงแนวความคิดเชิงระบบ (System Approach) (Cleland and King 1985:87, 132-136) เป็นการวิเคราะห์องค์ประกอบและความสัมพันธ์ตามขบวนการวิทยาศาสตร์ที่เป็นระเบียบแบบแผน ซึ่งสามารถอธิบายให้เห็นจุดเด่นของปัจจัยที่สัมพันธ์กับปัญหาได้ดีที่สุด โดยมีเครื่องมือพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์ระบบคือ การจำลองรูปแบบ (Modeling) ซึ่งเป็นโครงสร้างของแนวความคิด (Conceptual Framework) ที่สามารถแสดงและอธิบายถึงองค์ประกอบและความสัมพันธ์ต่าง ๆ ตามหลักเหตุผล (Logic) อย่างเป็นระเบียบ โดยรูปแบบจำลองของแนวความคิด (Model) นั้นอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รูปแบบแผนภาพ (Pictorial Model) ซึ่งใช้แผนภาพแสดงและอธิบายแนวความคิด และรูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematical Model) ซึ่งใช้ตัวแปรค่าคณิตศาสตร์ (Variables) ที่สัมพันธ์กันแสดงและอธิบายแนวความคิด การวิเคราะห์เชิงระบบนั้นมีขั้นตอนโดยสรุปดังนี้

1. ตรวจสอบอย่างมีระบบ โดยพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกที่จะดำเนินการกับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ
2. เปรียบเทียบทางเลือกตามหลักการของต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ (Cost and Benefit) ของแต่ละทางเลือก
3. ขยายการพิจารณาถึงความเสี่ยง (Risk) ซึ่งเป็นความไม่แน่นอนในอนาคตด้วย

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ สามารถสรุปโดยแสดงและอธิบายได้ตามแผนภาพการวิเคราะห์หัตถ์ PPBS (ซึ่งเสนอไว้ในหน้าถัดไป) และยังสามารถสรุปอย่างสั้น ๆ ได้อีกว่า ระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการวางแผน (Planning) การกำหนดแผนงาน (Programming) และการจัดสรรงบประมาณอย่างมีเหตุผล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากร (Resource Inputs) ให้กับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิด



แผนภาพสรุปการวิเคราะห์วิธี PPBS
 ศูนย์วิจัยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลผลิตตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Targeted Outputs) ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับวงระยะเวลา (ปี) ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ (Time Span)

คำจำกัดความของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

หากพิจารณาถึงสาระสำคัญของวิธีการของระบบงบประมาณแบบแผนงานแล้ว (อิสสระ นิตพัทธ์ประภาส 2527:24) ก็อาจให้คำจำกัดความได้ว่า ระบบงบประมาณแบบแผนงานคือ ระบบงบประมาณที่มุ่งดำเนินงานอย่างเป็นระบบในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. มีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลไว้อย่างชัดเจน โดยรวมกิจกรรมที่เป็นงานและโครงการที่สนับสนุนต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกันไว้ในแผนงานเดียวกัน

2. มีการพิจารณากำหนดแนวทางต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นข่าวสารในการตัดสินใจของผู้บริหารในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3. มีการแสดงปริมาณทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินกิจกรรมซึ่งเป็นงานและโครงการต่าง ๆ ของแผนงาน

4. มีการพิจารณาผลสำเร็จของกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นงานและโครงการของแผนงาน ตลอดจนการวัดผลสำเร็จและประโยชน์ที่ได้รับจากแผนงานนั้น

5. มีการพยากรณ์ค่าใช้จ่ายของทรัพยากรที่ใช้ (Inputs) สำหรับแผนงานต่าง ๆ และผลผลิตที่ต้องการให้เกิดขึ้น (Outputs) จากการดำเนินงานตามแผนงานนั้น ๆ ในระยะยาว

6. มีการตรวจสอบและวิเคราะห์ที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง

7. จัดให้มีข้อมูลเพื่อพิจารณาบทสวนผลงานเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง ให้ทันสมัยอยู่เสมอโดยอาศัยระบบข่าวสารเพื่อการบริหาร (Management Information System: MIS)

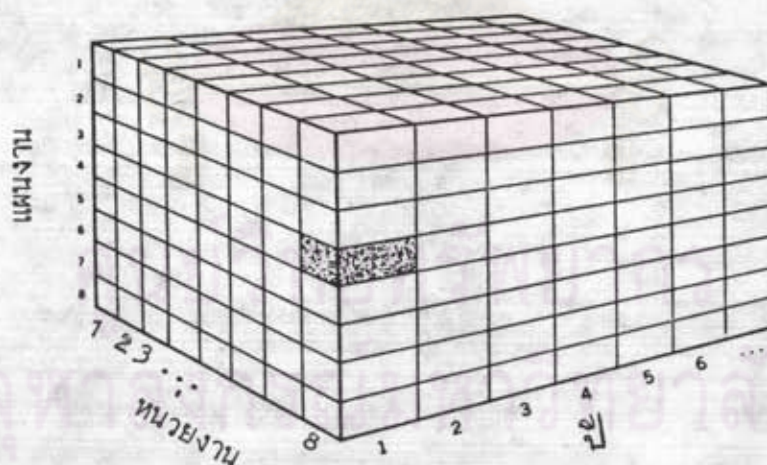
มิติรูปของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

แนวความคิดทั่วไปของระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้น อาจพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์เป็น 3 มิติ ดังนี้ (Cleland and King 1985:171-172)

1. มิติของทรัพยากร (Input Resource Dimension) คือบรรดาทรัพยากรต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยนำเข้าของระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Universal Recognized Resource Inputs) เช่น หน่วยงาน กำลังคน วัสดุคิข อุปกรณ์อำนวยความสะดวกและเงินทุน เป็นต้น

2. มิติของผลผลิต (Output/Program Dimension) คือบรรดาเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนงานต่าง ๆ ที่เป็นผลผลิต (outputs) ของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

3. มิติของเวลา (Time Span Dimension) คือระยะเวลาของการจัดสรรทรัพยากรสำหรับแผนงานต่าง ๆ ซึ่งกำหนดเป็นแผนรายปี และแผนระยะยาว 5 ปี



แผนภาพแสดงมิติรูปของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

จากแผนภาพมิติรูปของระบบงบประมาณแบบแผนงาน ส่วนที่แสดเงาคือแผนงานที่ 4 ของหน่วยงานที่ 8 สำหรับปีงบประมาณที่ 1

แนวความคิดพื้นฐานและการออกแบบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

แนวความคิดพื้นฐานและการออกแบบของระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้น มีสาระสำคัญปรากฏตาม EXECUTIVE OF THE PRESIDENT, BUREAU OF THE BUDGET, WASHINGTON D.C. 20503 BULLETIN No. 66-3 October 12, 1965. paragraph 5 ดังนี้ (Lyden and Miller. Ed. 1969 : 406-408)

1. ระบบงบประมาณแบบแผนงานตั้งอยู่บนพื้นฐาน 3 ประการ คือ

1.1 แต่ละหน่วยงานมีขีดความสามารถในการวิเคราะห์โดยมีกลุ่มเจ้าหน้าที่ประจำที่มีขีดความชำนาญพิเศษสามารถวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของหน่วยงานและแผนงานต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้นได้อย่างลึกซึ้งและต่อเนื่อง

1.2 มีขบวนการกำหนดโครงการและแผนงานระยะยาว ซึ่งสามารถประสานและใช้ระบบข่าวสารที่มีการจำแนกข้อสนเทศตามความหมายและความจำเป็นสำหรับการตัดสินใจที่สำคัญของหน่วยงานและผู้บริหารระดับสูง

1.3 มีขบวนการจัดทางงบประมาณซึ่งสามารถรองรับการตัดสินใจสำหรับแผนงานในระดับหลักการอย่างกว้าง ๆ มาแปลงเป็นรายละเอียดที่กลั่นกรอง แล้วบรรจุในงบประมาณและเสนอ เป็นแผนงานและแผนการเงินที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการของผู้บริหารระดับสูงและรัฐสภา

2. ส่วนสำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงาน คือ

2.1 โครงสร้างแผนงานที่เน้นผลผลิต ผลงาน หรือวัตถุประสงค์ (An output-oriented or Mission-oriented or Objective oriented program structure) ซึ่งควรจะเสนอข้อมูลการปฏิบัติงานและกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของหน่วยงาน โดยมีการจำแนกรายการให้สะท้อนถึงวัตถุประสงค์สุดท้ายของหน่วยงานนั้น ๆ

2.2 การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของทางเลือกที่อาจเป็นไปได้ของหน่วยงานนั้นหลาย ๆ ทาง และการวิเคราะห์แผนงานต่าง ๆ หลายทางตามทางเลือกที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้น ซึ่งการใช้วิธีการวิเคราะห์หลาย ๆ วิธีถือว่าเหมาะสม แต่จุดสำคัญควรอยู่ที่การวิเคราะห์เชิงระบบอย่างกว้างขวางที่จะให้ผลการเปรียบเทียบแผนงานตามทางเลือกต่าง ๆ โดยยึดหลักต้นทุนและประโยชน์ (Cost and Benefit) ที่ได้รับ

2.3 ข่าวนสารที่ผ่านการพิจารณาอย่างดีและข้อเสนอแนะจะต้องจัดทำให้ตามรอบระยะเวลาที่ต้องการ สำหรับการตัดสินใจและการพัฒนาของผู้บริหารระดับสูง ตลอดจนงานระดับปฏิบัติการด้วย

2.4 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ (ตั้งแต่ระดับปฏิบัติงานไปจนถึงหัวหน้าหน่วยงาน) ยอมรับในความรับผิดชอบที่จะต้องก่อตั้งและใช้ระบบให้มีประสิทธิภาพโดยได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการอย่างเหมาะสม

3. ผลผลิตของระบบงบประมาณแบบแผนงานจะรวม

3.1 แผนงานและแผนการเงินระยะยาวที่สมบูรณ์โดยมีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมออย่างมีระบบ

3.2 ผลการวิเคราะห์รวมทั้งบันทึกประกอบแผนงานซึ่งจัดทำเป็นประจำทุกปี และใช้ในการพิจารณาว่างงบประมาณตลอดจนส่วนการศึกษาพิเศษอย่างละเอียด เป็นครั้งคราว และข้อมูลอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อขบวนการจัดเตรียมงบประมาณประจำปี

4. ระบบงบประมาณแบบแผนงานถูกออกแบบให้แต่ละหน่วยงานมีความสามารถ ดังนี้

4.1 ทำให้ผู้บริหารระดับสูงมีข้อมูลที่เป็นรูปแบบอย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น สำหรับการตัดสินใจในหลักการอย่างกว้าง ๆ

4.2 แปลวัตถุประสงค์ของแผนงานของรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

4.3 ให้มีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและเสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานและผู้บริหารสูงสุดพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ความทางเลือกที่เป็นไปได้ ตลอดจนแผนงานซึ่งมีหลายทางเลือก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้น

4.4 มีการประเมินผลอย่างทั่วถึงและเปรียบเทียบประโยชน์และต้นทุนของแผนงาน

4.5 ผลผลิตประมาณการต้นทุน เป็นยอดรวมมากกว่าที่จะแยกแยะออกมาเป็นแต่ละส่วน

4.6 ให้ภาพรวมของต้นทุนและความสำเร็จของแผนงานบนพื้นฐานระยะยาว

4.7 มีการทบทวนวัตถุประสงค์และวิเคราะห์แผนงานอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี แทนที่จะไปเร่งทำในระยะเวลาสั้นๆ ที่กำหนดไว้

5. ระบบโดยส่วนรวมจะต้องดำเนินการภายในขอบเขตของนโยบายอย่างกว้าง ๆ ที่ครอบคลุมทุกส่วน กล่าวคือ นโยบายจากผู้บริหารสูงสุดของประเทศที่ให้กับหัวหน้าหน่วยงาน และจากหัวหน้างานไปสู่เจ้าหน้าที่งบประมาณ เจ้าหน้าที่กำหนดโครงการและวางแผน ตลอดจนฝ่ายปฏิบัติการ ข้อความพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายการคลัง และด้านอื่น ๆ ที่เป็นนโยบายของผู้บริหารสูงสุดจะได้รับจากสำนักงบประมาณ ซึ่งจะสอดคล้องกับแผนงานของผู้บริหารสูงสุดด้วย ส่วนการปรับปรุงแก้ไขนั้นจะมีเป็นครั้งคราวเพื่อสะท้อนถึงเงื่อนไขภายนอกที่เปลี่ยนแปลงตลอดจนผลกระทบจากรัฐสภาและปัจจัยอื่น ๆ

องค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

จากแถลงการณ์ของสำนักงบประมาณสหรัฐอเมริกาทั้ง 3 ฉบับ คือ EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, BUREAU OF THE BUDGET, WASHINGTON D.C. 20503.

1) BULLETIN NO.66-3 October 12, 1965. 2) SUPPLEMENT TO BULLETIN NO.66-3. February 21, 1966. 3) BULLETIN NO.68-2. July 18, 1967 (Lyden and Miller.Ed. 1969:405-443) สามารถสรุปองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงานได้ดังนี้

1. องค์ประกอบของแนวความคิด จะประกอบด้วย
 - 1.1 องค์ประกอบด้านโครงสร้างแผนงาน (Structural Element)
 - 1.2 องค์ประกอบด้านการวิเคราะห์ (Analytical Element)
 - 1.3 องค์ประกอบด้านข่าวสาร (Information Element)



แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของแนวความคิด

2. องค์ประกอบของเอกสารงบประมาณ จะประกอบด้วย

- 2.1 แผนงานและแผนการเงิน (Program and Financial Plan: PFP)
- 2.2 บันทึกคำชี้แจงประกอบแผนงาน (Program Memoranda: PM)
- 2.3 ส่วนการศึกษาพิเศษ (Special Studies: SS)

1.1 องค์ประกอบด้านโครงสร้าง (Structural Element)

โครงสร้างแผนงาน (Program Structure) เป็นแนวความคิดเบื้องต้นที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงานที่มุ่งต่อการจัดกลุ่มผลผลิต (Output-Oriented Categories) ความวัตถุประสงค์ที่สัมพันธ์กัน โดยโครงสร้างแผนงานไม่จำเป็นต้องสะท้อนภาพตามโครงสร้างขององค์การ (Organization Structure) แต่โครงสร้างแผนงานจะจัดกิจกรรมที่เป็นงานและโครงการที่มุ่งสู่วัตถุประสงค์เดียวกันไว้ในกลุ่มแผนงานเดียวกัน และชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างแผนงานกับหน่วยงานตามวงจรระยะเวลาต่าง ๆ (ปี) ที่กำหนดไว้ (Cross-Walk or Cross-Cut) ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน (Horizontal and Vertical Structure) อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนและประสิทธิภาพของแผนงานเชิงระบบ และการจัดการระบบข่าวสารเพื่อการวางแผนและการบริหาร ซึ่งโครงสร้างแผนงานดังกล่าวประกอบด้วย

(1) กลุ่มแผนงานหลัก (Program Categories) ซึ่งเป็นหน่วยรวมหลักของแผนงานต่าง ๆ ที่มีหลักการของวัตถุประสงค์ที่สัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกันอย่างกว้าง ๆ

(2) กลุ่มแผนงานรอง (Program Subcategories) ซึ่งเป็นหน่วยรวมรองจากกลุ่มแผนงานหลัก โดยกลุ่มแผนงานรองจะเป็นส่วนเชื่อมโยงแผนงานต่าง ๆ ของหน่วยงานที่มุ่งสู่วัตถุประสงค์หลักเดียวกัน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มแผนงานหลักหนึ่งกลุ่มจะประกอบด้วยกลุ่มแผนงานรองหลายกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกันและมุ่งสู่วัตถุประสงค์ใหญ่เดียวกัน และในทำนองเดียวกันกลุ่มแผนงานรองหนึ่งกลุ่มก็จะประกอบด้วยแผนงานหลายแผนงานเช่นกัน



(3) แผนงาน (Program Element) ซึ่งเป็นหน่วยรวมของกิจกรรมของแผนงานที่เป็นงานและโครงการที่มุ่งสนับสนุนวัตถุประสงค์ในระดับรายละเอียดตามแผนงานซึ่งจะต้องปฏิบัติให้สำเร็จตามที่กำหนดไว้

ตัวอย่าง วัตถุประสงค์ของประเทศ คือ ความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติ ความสงบเรียบร้อยภายใน และความผาสุกของประชาชน ซึ่งเป็นผลมาจากแนวนโยบายแห่งรัฐตามวัตถุประสงค์หลักของกลุ่มแผนงานหลัก 12 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มแผนงานหลักด้านความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติ 2) กลุ่มแผนงานหลักด้านความสงบเรียบร้อยภายใน 3) กลุ่มแผนงานหลักด้านการศึกษา ... 12) กลุ่มแผนงานหลักด้านการเกษตร

ซึ่ง 3.) กลุ่มแผนงานหลักด้านการศึกษา ประกอบด้วยแผนงานรอง 7 กลุ่ม คือ 3.1) กลุ่มแผนงานรองเพื่อการบริหารการศึกษา 3.2) กลุ่มแผนงานรองเพื่อให้บริการศึกษา 3.3) กลุ่มแผนงานรองเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ...

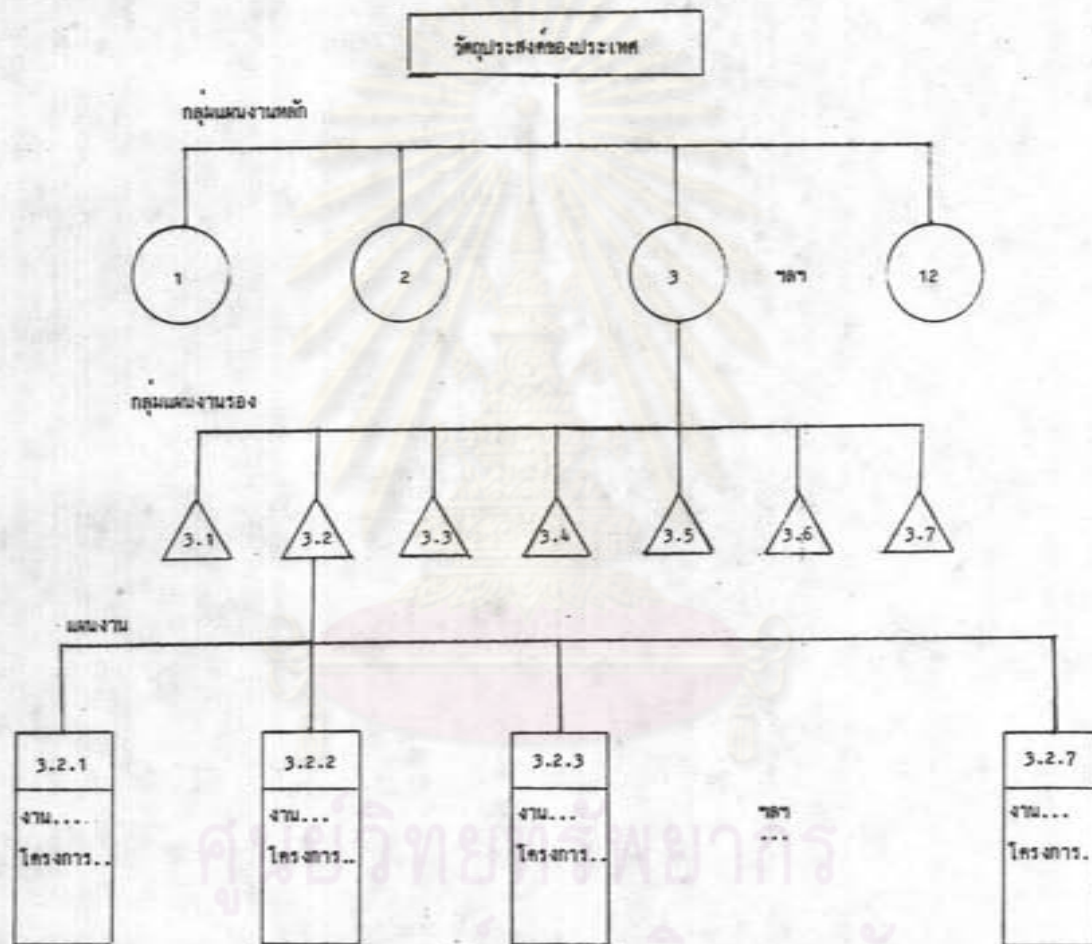
ซึ่ง 3.2) กลุ่มแผนงานรองเพื่อให้บริการศึกษาประกอบด้วย 7 แผนงาน คือ 3.2.1) แผนงานจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา 3.2.2) แผนงานจัดการศึกษาประถมศึกษา 3.2.3) แผนงานจัดการศึกษามัธยมศึกษา ... 3.2.7) แผนงานจัดการศึกษาอุดมศึกษา

ซึ่ง 3.2.7) แผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ประกอบด้วยกิจกรรมของงาน 79 งาน และ 50 โครงการ คือ ... งานจัดการศึกษาสาขาวิศวกรรมโยธา งานจัดการศึกษาสาขาวิชาวิศวกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ งานจัดการศึกษาวิชาวิศวกรรมอุตสาหกรรม ... โครงการก่อสร้างอาคารประลองที่ 10 โครงการจัดหาอุปกรณ์ประลอง โครงการปรับปรุงอาคารประลองที่ 3 ... เป็นต้น

และมีแผนภาพแสดงตัวอย่างโครงสร้างแผนงาน แสดงไว้ในหน้าถัดไป

1.2 องค์ประกอบด้านการวิเคราะห์ (Analytical Element)

การวิเคราะห์เป็นขั้นตอนการพิจารณาและสอบถามเพื่อเสนอทางเลือกสำหรับการตัดสินใจที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของแผนงานและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สำหรับการวางแผน การกำหนดแผนงาน การดำเนินงาน การติดตามและประเมินผล โดยมีระบบข่าวสารที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ เป็นปัจจัยสำคัญประกอบการประยุกต์เทคนิคการวิเคราะห์



แผนภาพแสดงตัวอย่างโครงสร้างแผนงาน

เชิงคุณภาพและเชิงปริมาณตามหลักการของแนวความคิดเชิงระบบทั้งในระดับภาคและจุลภาค เช่น การวิจัยปฏิบัติการ (Operation Research) การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ (Cost and Benefit Analysis) และการวิเคราะห์โอกาสความน่าจะเป็น (Probability Analysis) เป็นต้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการวิเคราะห์เป็นความพยายามที่จะ

- 1) ช่วยนิยามวัตถุประสงค์หลักของหน่วยงาน
- 2) วิเคราะห์และทบทวนหลักเกณฑ์โดยการวัดและพิจารณาผลงานของแผนงาน ตลอดจนการพัฒนาหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ด้วย
- 3) ให้มีการเปรียบเทียบทางเลือกของแผนงานในเชิงประสิทธิผลและต้นทุนทั้งเก่าและใหม่
- 4) ให้มีการพัฒนาการประมาณต้นทุนรวมของทางเลือกทั้งระบบตามความหมายที่เป็นนัยสำคัญของวงจรระยะเวลา
- 5) ให้มีการวิเคราะห์ข้อมูลต้นทุนด้วยความเที่ยงตรง
- 6) ให้มีการบ่งชี้และวิเคราะห์ความไม่แน่นอนของแผนงาน ตลอดจนการทดสอบความอ่อนไหวกับตัวแปรความไม่แน่นอน
- 7) ให้มีการวิเคราะห์เชิงระบบเพื่อพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้อาจสรุปได้ตาม ตารางข้อพิจารณาในการวิเคราะห์ตามขั้นตอนของกระบวนการในระบบงบประมาณแบบแผนงานซึ่งแสดงไว้ในหน้าถัดไป (อิสสระ นิตินัทประภาศ 2527:29)

1.3 องค์ประกอบด้านข่าวสาร (Information Element)

ในระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้น ข้อมูลและข่าวสารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมากในการวิเคราะห์และตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ดังนั้น จึงต้องมีการสร้างและพัฒนาระบบข่าวสารเพื่อการบริหาร (Management Information System : MIS) ซึ่งจะให้ข่าวสารที่เชื่อถือได้อย่างพอเพียงเป็นระบบ การมีระบบข่าวสารที่ถูกต้องและสมบูรณ์นั้นจะช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปในเชิงภววิสัย (Objective) ยิ่งกว่าเชิงอัตวิสัย (Subjective) หลักการอย่างกว้าง ๆ ของระบบข่าวสารนี้จะต้องมีความสอดคล้องกับโครงสร้างแผนงานและการวิเคราะห์ซึ่งจะต้องสามารถ

ตาราง : ข้อพิจารณาในการวิเคราะห์ตามขั้นตอนของกระบวนการในระบอบประชาธิปไตย					
		การวางแผน (Planning)	การจัดสรรงบประมาณ (Budgeting)	การดำเนินงานตามแผน (Implementation)	การประเมินผล (Evaluation)
องค์ประกอบของโครงการ	จุดมุ่งหมาย (Objective)	จุดมุ่งหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นทางเลือก	ความสอดคล้องของค่าของสิ่งงบประมาณกับจุดมุ่งหมาย	เป้าหมายของผลผลิตที่ต้องการให้เกิดขึ้น (Target Output)	ความเหมาะสมของผลสัมฤทธิ์
	แผนงาน (Program)	แผนงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นทางเลือก	การแก้ไขแผนงาน	กำหนดเวลาดำเนินงานเป็นร่าง ๆ (Program Schedule)	ประสิทธิผลของแผน (Program Effectiveness)
	ทรัพยากร (Resource)	ความต้องการทรัพยากรอย่างกว้าง ๆ และทรัพยากรที่จำเป็นไว้ใช้	ความพร้อมของทรัพยากรในรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ	การใช้จ่ายทรัพยากรและการใช้ประโยชน์	ประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากร (Efficiency in Resource Utilization)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนองตอบความต้องการของผู้ใช้ข่าวสารแต่ละระดับตลอดจนวัตถุประสงค์ของการใช้ข่าวสาร สำหรับการวางแผน การจัดทำแผนงาน และการจัดสรรงบประมาณ โดยการจำแนกข้อสนเทศต่าง ๆ ที่สนองต่อวัตถุประสงค์และความต้องการของผู้ใช้ข่าวสารแต่ละระดับนั้นสามารถอธิบายสรุปได้ตาม ตารางแสดงผู้ใช้ข่าวสาร (อีตัสระ นิตินท์ที่ประกาศ 2527:26) และแผนภาพ ปริมาตรของการใช้ข่าวสาร (Davis and Olson 1985:7) ซึ่งแสดงไว้ในหน้าถัดไป

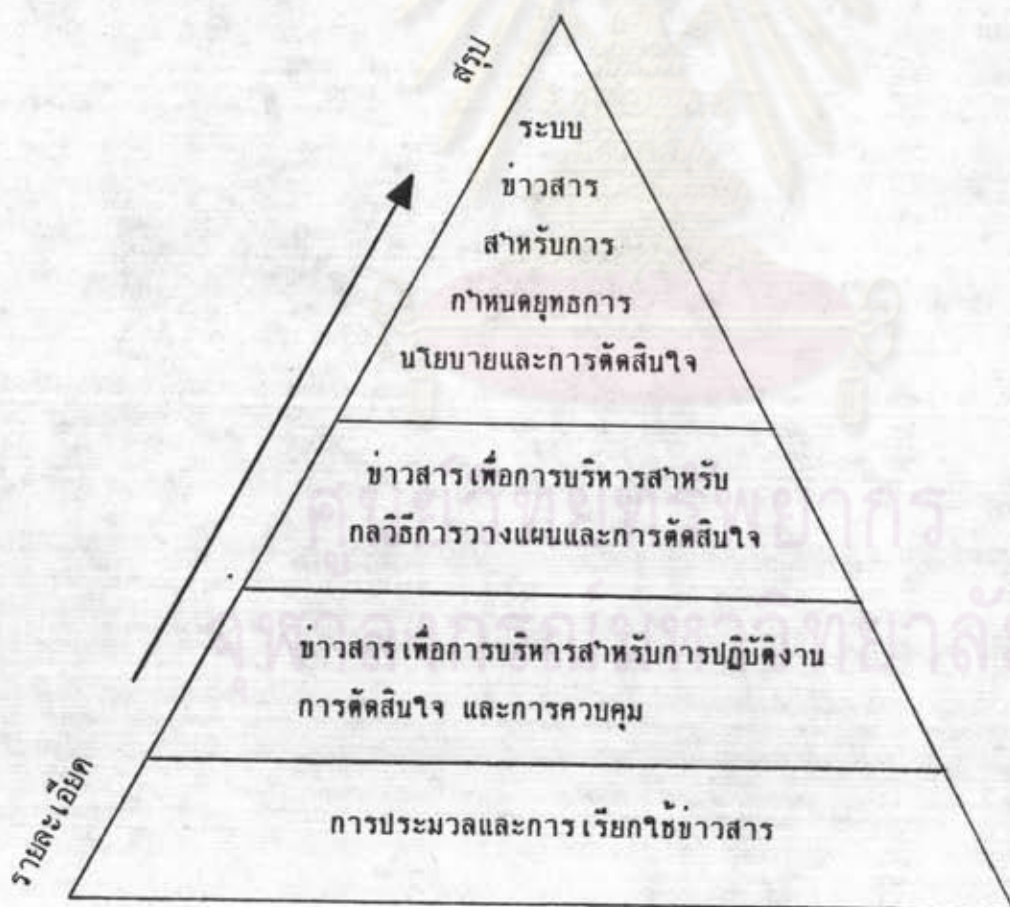
การจัดให้มีระบบข่าวสารเพื่อการบริหารนี้ จำเป็นที่จะต้องมีรายการข้อมูลต่าง ๆ จำนวนมากมายมหาศาล ซึ่งเมื่อเข้าสู่ขบวนการประมวลข้อมูลแล้วจะต้องมีการจำแนกเป็นรายงานข้อสนเทศให้เหมาะสมกับผู้ใช้ข่าวสารแต่ละระดับซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการใช้ข่าวสารและความต้องการข้อมูลในลักษณะที่แตกต่างกัน ระบบข่าวสารเพื่อการบริหารจึงจำเป็นต้องมีวิธีการรวบรวมข้อมูล และประมวลข้อมูลในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยให้สามารถจัดทำรายงานในลักษณะต่าง ๆ ได้หลายรูปแบบ และสามารถแสดงความสัมพันธ์ของข้อมูลในลักษณะต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับลักษณะการวิเคราะห์ปัญหา การประเมินผลทางเลือกต่าง ๆ และการตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ในการนี้จึงจำเป็นต้องอาศัยวิทยาการสมัยใหม่จากองค์ประกอบทางกายภาพของระบบข่าวสารเพื่อการบริหารซึ่งประกอบด้วยคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ชุดคำสั่งในระบบงานคอมพิวเตอร์ ฐานข้อมูล ขบวนการประมวลข้อมูล และบุคลากรที่ปฏิบัติงาน และจะต้องคำนึงถึงแนวความคิดที่มีนัยสำคัญและคำแนะนำเกี่ยวกับระบบข่าวสารนั้นด้วย ซึ่งสามารถอธิบายสรุปได้ตาม ตารางสรุปคำอธิบายองค์ประกอบทางกายภาพของระบบข่าวสารเพื่อการบริหาร และตารางสรุปแนวความคิดที่มีนัยสำคัญและคำแนะนำเกี่ยวกับระบบข่าวสาร และอาจกล่าวได้ว่า "ระบบข่าวสารเพื่อการบริหาร หมายถึงการผสมผสานระบบเครื่องประมวลข้อมูลและผู้ใช้สำหรับการจัดหาข่าวสาร เพื่อสนับสนุนหน้าที่การปฏิบัติงาน การบริหาร และการตัดสินใจขององค์การโดยใช้ประโยชน์ เครื่องคอมพิวเตอร์ ชุดคำสั่งระบบคอมพิวเตอร์ คู่มือประกอบขบวนการปฏิบัติงาน การวิเคราะห์รูปแบบจำลอง การวางแผน การควบคุม การตัดสินใจ และฐานข้อมูล" (Davis and Olson 1985: 6, 21,29)

2.1 แผนงานและแผนการเงิน (Program and Financial Plan)

แผนงานและแผนการเงินเป็นเอกสารงบประมาณที่เสนอข้อมูลตามโครงสร้างแผนงานที่กำหนดไว้สำหรับวงระยะเวลา 5 ปี ซึ่งอาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า แผนงานและแผนการเงินระยะยาว (Multi-year Program and Financial Plan) ซึ่งประกอบด้วยตารางข้อมูลที่สำคัญ ดังนี้

ผู้ใช้ข่าวสาร	ระดับของรายงาน	วัตถุประสงค์ของการใช้ข่าวสาร
องค์กรนิติบัญญัติ	งานภารกิจ (Function)	การกำหนดนโยบาย
องค์กรบริหารและ หน่วยงานกลาง	แผนงาน (Program)	การวางแผนระดมทรัพยากร และการจัดสรรทรัพยากร
หน่วยปฏิบัติงาน	กิจกรรมและโครงการ	การควบคุมการใช้ทรัพยากรเพื่อ ประโยชน์ในการบริหาร

ตารางแสดงผู้ใช้ข่าวสาร



แผนภาพปิรามิดของการใช้ระบบข่าวสาร

องค์ประกอบทางกายภาพ	คำอธิบาย
1. เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ (Hardware)	<p>หมายถึง เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประกอบซึ่งทำหน้าที่</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1 นำข้อมูลเข้าสู่ระบบ 1.2 รายงานข้อมูลและข่าวสาร 1.3 เป็นหน่วยความจำสำหรับเก็บข้อมูลและชุดคำสั่งของระบบงานคอมพิวเตอร์ 1.4 เป็นหน่วยกลางประมวลผล 1.5 เป็นหน่วยสื่อสารของข้อมูล
2. ชุดคำสั่งในระบบงานคอมพิวเตอร์ (Software)	<p>แบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ชุดคำสั่งระบบงาน (System Software) และชุดคำสั่งประยุกต์ (Application Software)</p>
3. ฐานข้อมูล (Data Base)	<p>ฐานข้อมูล เป็นหน่วยข้อมูลร่วมของระบบทั้งหมดที่จะใช้ประโยชน์ด้วยชุดคำสั่งประยุกต์ ซึ่งการเก็บรักษาฐานข้อมูลจะแยกต่างหากออกจากชุดข้อมูลอื่น ๆ</p>
4. วิธีปฏิบัติงาน (Procedures)	<p>กระบวนการของวิธีปฏิบัติงานประมวลผลข้อมูลจำเป็นต้องมี</p> <ol style="list-style-type: none"> 4.1 คำสั่งของผู้ใช้ 4.2 ข้อมูลนำเข้าโดยเจ้าหน้าที่เตรียมข้อมูล 4.3 คำสั่งให้เครื่องคอมพิวเตอร์ปฏิบัติงานโดยเจ้าหน้าที่เครื่องคอมพิวเตอร์
5. บุคลากรที่ปฏิบัติงาน (Operational Personnels)	<p>เจ้าหน้าที่เครื่องคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบ เจ้าหน้าที่ระบบงานคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ผู้บริหารฐานข้อมูล เป็นต้น</p>

ตารางสรุปคำอธิบายองค์ประกอบทางกายภาพของระบบข่าวสารเพื่อการบริหาร

แนวความคิดที่มีนัยสำคัญ	คำแนะนำ
กระบวนการตัดสินใจ	ระบบข่าวสารควรสะท้อนถึง เหตุผลของความเหมาะสมในการตัดสินใจ และทฤษฎีพฤติกรรมกรรมการตัดสินใจขององค์การ
แนวความคิดของข่าวสาร	ข่าวสารคือสิ่งที่นำมาประกอบการ เสนอโดยประโยชน์ของข่าวสารอยู่ที่ อายุและคุณภาพของข่าวสารซึ่งแปร เปลี่ยนไปตามการตัดสินใจ
คนในฐานะผู้ประมวลข่าวสาร	ความสามารถของคนในฐานะผู้ประมวลข่าวสาร เป็นข้อจำกัดของ ระบบ ข่าวสาร และการออกแบบระบบข่าวสาร
แนวความคิดของการวางแผน และควบคุม	กระบวนการข่าวสาร เป็นสิ่งสำคัญส่วนหนึ่งของการวางแผนและ ควบคุม
แนวความคิดของโครงสร้าง องค์การและการบริหาร	ระบบข่าวสารที่เกิดขึ้นในองค์การ เพื่อการบริหารควรออกแบบ เพื่อ สนับสนุนภาระกิจต่าง ๆ ของการบริหาร ซึ่งรูปแบบของโครงสร้าง การจัดการข่าวสารมีความสำคัญต่อการกำหนดระบบข่าวสาร

ตาราง สรุปแนวความคิดที่มีนัยสำคัญและคำแนะนำ เกี่ยวกับระบบข่าวสาร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(1) ตารางผลผลิต ซึ่งเป็นตารางแสดงข้อมูลของผลผลิตของแผนงานที่เป็นหน่วยวัดปริมาณเชิงกายภาพ เช่น จำนวนนักศึกษาที่สำเร็จหลักสูตร ระยะทางของถนนที่สร้าง และจำนวนอาคารที่ก่อสร้าง เป็นต้น ในกรณีที่ผลผลิตของแผนงานไม่อาจแสดงเป็นหน่วยวัดปริมาณเชิงกายภาพได้อย่างชัดเจน ก็อาจแสดงหน่วยผลผลิตเป็นหน่วยวัดเชิงคุณภาพที่เป็นประโยชน์ของแผนงาน เช่น ความมั่นคงปลอดภัยและเสถียรภาพของประเทศตามแผนงานจัดกำลังรบ คุณภาพของรูป รส กลิ่น และสีของผลผลิตทางการเกษตรตามแผนงานวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืช เป็นต้น

(2) ตารางต้นทุนและข้อมูลทางการเงิน ซึ่งเป็นตารางข้อมูลแสดงรายรับและรายจ่ายทางการเงินของแผนงาน โดยมีการพิสูจน์ยอดและจัดประเภทหมวดหมู่ของรายการบัญชีที่เป็นมาตรฐานเดียวกันอย่างเหมาะสม

(3) ตารางพิเศษ ซึ่งเป็นตารางข้อมูลเพื่ออธิบายขยายความรายการพิเศษของแผนงานแต่ละหน่วยงาน เช่น ตารางแสดงแผนการลงทุน และตารางแสดงแหล่งเงินทุน เป็นต้น

2.2 บันทึกคำชี้แจงประกอบแผนงาน (Program Memoranda:PM)

บันทึกคำชี้แจงประกอบแผนงาน เป็นเอกสารงบประมาณที่เป็นส่วนสรุปอย่างมีประสิทธิภาพของนักวิเคราะห์ระบบแผนงานและงบประมาณ ซึ่งได้ทำการวิเคราะห์และเสนอข้อสรุปที่แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ ทางเลือกที่สำคัญและข้อสนับสนุนแผนงานอย่างกว้าง ๆ โดยสรุปประกอบกับแผนงานและแผนการเงินที่ผ่านความเห็นชอบของหัวหน้าหน่วยงานเป็นประจำทุกปี ดังนั้นบันทึกคำชี้แจงประกอบแผนงานจึงควรจะ

(1) มีคำอธิบายชี้แจงแผนงานและแผนการเงินแต่ละแผนประกอบกับความเห็นชอบของหัวหน้าหน่วยงานทุกปี และควรแสดงถึงความจำเป็นของแผนงานที่มีต่อประเทศด้วยทุกแผนงานและวิถีทางที่แตกต่างกันของแผนงานแต่ละแผนงานทั้งในปัจจุบันและอดีตหลายปีที่ผ่านมา

(2) บรรยายถึงวัตถุประสงค์และการประมาณประสิทธิผลความสำเร็จกับต้นทุนที่ชัดเจนสำหรับวงระยะเวลาหลายปีก็คือ เปรียบไปในอนาคตด้วย

(3) บรรยายถึงวัตถุประสงค์เท่าที่จะเป็นไปได้จริงเชิงปริมาณ
กายภาพในระยะยาว

(4) ต้องมีการเปรียบเทียบความสำเร็จและต้นทุนของแผนงานตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของทางเลือกนั้น ในการเปรียบเทียบควรรำถึงถึงประสบการณ์ในอดีต การพิจารณาคุณค่าของทางเลือกที่เชื่อถือได้ ความแตกต่างของข้อเสนอแนะ การประมาณ ต้นทุน และเหตุผลการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

(5) ต้องแสดงข้อสมมติฐานและหลักเกณฑ์สนับสนุนประกอบแผนงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน

(6) ต้องแสดงและวิเคราะห์ประมาณการต้นทุนและประสิทธิผลของแผนงานภายใต้ความไม่แน่นอนตามสมมติฐานที่กำหนด ตลอดจนส่วนที่อ่อนไหวของข้อสนับสนุนของความไม่แน่นอนเหล่านั้น

2.3 ส่วนการศึกษาพิเศษ (Special Studies : SS)

ส่วนการศึกษาพิเศษ เป็นเอกสารงบประมาณที่แสดงถึงการวิเคราะห์ขั้นพื้นฐานไปจนถึงสาระรายละเอียดของแผนงานในแนวหลักตามโครงสร้างแผนงานอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงของการวิเคราะห์เชิงระบบกับระบบงบประมาณแบบแผนงานที่สะท้อนถึงการพิจารณาต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับกับทางเลือกของการตัดสินใจตามแผนงานต่าง ๆ และส่วนการศึกษาพิเศษดังกล่าวที่มีอยู่ 2 แบบ คือ

(1) ส่วนการศึกษาพิเศษแบบรายปี ซึ่งเป็นส่วนการศึกษาวเคราะห์เชิงระบบของส่วนประกอบงบประมาณประจำปี การศึกษาวเคราะห์จะเริ่มขึ้นและเสร็จสิ้นลง ในระหว่างปี และผลการศึกษาวเคราะห์จะนำไปแสดงในบันทึกคำชี้แจงประกอบแผนงานสำหรับการจัดทำงบประมาณของปีอนาคตต่อไป

(2) ส่วนการศึกษาพิเศษแบบต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการศึกษาวเคราะห์เชิงระบบของส่วนประกอบงบประมาณที่ดำเนินการต่อเนื่องหลาย ๆ ปี และผลการศึกษาวเคราะห์จะเป็นหลักของการพัฒนาความเข้าใจแนวความคิดต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปรับปรุงข้อมูล การประเมินวัตถุประสงค์ และการกำหนดหลักเกณฑ์วิเคราะห์ของการตัดสินใจกำหนดสาระสำคัญของแผนงานในอนาคต