

บทที่ 2

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการทบทวนแนวคิดงานวิจัยที่เกี่ยวกับงบประมาณจากนักวิชาการหลายท่านเพื่อสามารถนำแนวคิดในเรื่องของการจัดทำงานงบประมาณมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาการจัดทำงานงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดที่สำคัญของงานวิจัยดังนี้ คือ

1. แนวคิดเรื่องการจัดงบประมาณที่ดี
2. แนวคิดเรื่องการจัดสรรงบประมาณ
3. กระบวนการงบประมาณ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของงบประมาณและแนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณที่ดี

ความหมายของงบประมาณ

ความหมายของงบประมาณมีผู้กล่าวถึงไว้ในหลายแห่งไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหาร รัฐศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งแต่ละด้านมองงบประมาณแตกต่างกัน ในการศึกษาครั้งนี้ได้รวบรวมความหมายของงบประมาณจากนักวิชาการต่าง ๆ ดังนี้ คือ

กวี วงศ์พุ่ม¹ อธิบายความหมายของงบประมาณว่า คือ รายละเอียดของแผนการดำเนินการในการจัดหาและใช้จ่ายเงินและทรัพยากรอื่น ๆ สำหรับชั่วระยะเวลาหนึ่ง งบประมาณเป็นแผนงานในอนาคตที่แสดงเป็นตัวเลข กิจกรรมใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงาน เรียกว่า การควบคุมโดยงบประมาณ ซึ่งงบประมาณอาจเป็นทั้งจำนวนหน่วยหรือจำนวนเงิน

¹ กวี วงศ์พุ่ม การวางแผนและควบคุมโดยงบประมาณ (กรุงเทพฯ : ศูนย์ตำรา อ.นิมิตร จิวะสันติการ, 2540), น.2

ไพรัช ตระการศิรินนท์² สรุปความหมายของงบประมาณว่างงบประมาณหมายถึงเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนงานทางการเงินและโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ โดยรัฐบาลได้สัตยาบันต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะใช้เงินในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ โดยรัฐบาลได้สัตยาบันต่อรัฐสภาและประชาชนจะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขที่ได้ตกลงกันแล้ว

Aaron Wildavsky³ ให้ความหมายของงบประมาณว่าง งบประมาณเป็นเรื่องการเมืองที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจให้แก่กลุ่มการเมืองต่าง ๆ หากถือว่าการเมือง คือการขัดแย้งกันระหว่างผู้ที่ต้องการสิ่งที่ตนเองชอบ ผลของการขัดแย้งหรือต่อสู้กันนั้น ก็ปรากฏเป็นงบประมาณนั่นเอง งบประมาณเป็นหัวใจทางการเมืองในแง่สัญญาทางการเมือง งบประมาณเป็นสัญญาระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

Frank P. Sherwood⁴ กล่าวถึงความหมายของงบประมาณว่าง คือแผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้รวมถึงการประมาณการบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยภาระกระทำ 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ 1. การจัดเตรียม 2. การอนุมัติ 3. การบริหาร

² ไพรัช ตระการศิรินนท์, การคลังภาครัฐ (กรุงเทพฯ : คະนิงกิจการพิมพ์, 2548), น.154

³ Aaron Wildavsky อ้างใน ไพรัช ตระการศิรินนท์ งบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : หจก. ธนุชนพรัตน์ โรงพิมพ์ดาว, 2544), น.3

⁴ Frank P> Sherwood อ้างใน ณรงค์ สัจพจน์โรจน์ การจัดทำ อนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2536), น.2

แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณที่ดี

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อธิบายถึง หลักการงบประมาณที่ดี 6 ประการ ซึ่งได้นำไปใช้เป็นแนวทาง ในการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย ซึ่งได้แก่⁵

1. **หลักคาดการณ์ไกล (Foresight)** คือ การวางแผนการใช้จ่ายเงิน ในแต่ละปีว่าจะทำอะไร จะใช้เงินเท่าใดในปีใด และจะสามารถหางบประมาณมาได้อย่างไร

2. **หลักประชาธิปไตย (Democracy)** ต้องให้ผู้เสียภาษีได้มีส่วนร่วมรู้เห็นเกี่ยวกับงบประมาณทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย

3. **หลักดุลยภาพ (Balance)** งบประมาณต้องมีความสมดุลกัน แต่ไม่ได้หมายความว่ารายได้และรายจ่ายจะต้องเท่ากันทุกปี บางปีอาจขาดดุลบ้าง แต่ต้องพยายามให้มีการเกินดุลบ้าง

4. **หลักสวัสดิประโยชน์ (Utility)** ต้องคำนึงถึงประโยชน์ในปัจจุบันและอนาคต ให้มีรายจ่ายเพื่อการลงทุนให้มาก พอเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับรายจ่ายประจำ

5. **หลักยุติธรรม (Equity)** คือ การใช้งบประมาณที่มีความยุติธรรม ทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย เช่น กรณีเงินรายได้จากการเก็บภาษี ต้องให้ยุติธรรมที่สุด คนมีเงินมากต้องเสียภาษีมากกว่าคนจน เป็นต้น

6. **หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)** หลักการนี้เกี่ยวข้องกับการควบคุมงบประมาณรายจ่าย และรายได้ ที่ส่วนราชการผู้มีหน้าที่ จะต้องระมัดระวังสอดส่อง ให้เกิดประสิทธิภาพ กล่าวคือต้องทำให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าปราศจากการรั่วไหล

อำพล ทิมसार ได้ขยายความคำกล่าวของ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เกี่ยวกับหลักงบประมาณที่ดีไว้ดังนี้ คือ⁶

1. **หลักการคาดการณ์ไกล** เป็นหลักเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งต้องศึกษาให้รอบคอบว่างบประมาณที่จะเสนอขอขึ้นนั้น จะก่อให้เกิดผลอย่างไร

⁵ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, การปฏิรูประบบงบประมาณในประเทศไทย กรณีศึกษาเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 (กรุงเทพฯ : แชนโพร พรินติ้ง จำกัด, 2546), น.62

⁶ อำพล ทิมसार, เอกสารทางวิชาการที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์งบประมาณ เรื่อง หลักการและวิธีการงบประมาณทั่วไป มีนาคม 2538 น.4-5

แก่หน่วยงาน และประเทศอันเป็นส่วนรวมในอนาคต หรืออาจจะกล่าวได้ว่าการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีแบบแผนเพื่อสามารถใช้จ่ายให้บรรลุสิ่งซึ่งต้องการในอนาคต หรือเป้าหมายที่กำหนดได้โดยมีประสิทธิภาพ

2. **หลักประชาธิปไตย** หมายถึงผู้เสียภาษีอากรสมควรได้รับรู้เกี่ยวกับการใช้งบประมาณนั้น เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการเกี่ยวข้องการใช้จ่ายเงินที่ได้จากภาษีอากรของประชาชน

3. **หลักสมดุล** เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะต้องศึกษาและพิจารณาให้รอบคอบถึงวงเงินที่จะใช้จ่ายว่าอยู่ในวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ พิจารณาวางงบประมาณที่จะใช้นั้นสอดคล้องกับงบประมาณรายรับเพียงใด

4. **หลักยุทธธรรม** เป็นหลักการเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่ปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับขีดความสามารถและลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในด้านการใช้จ่าย

5. **หลักสารัตถประโยชน์** เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่ายทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

6. **หลักประสิทธิภาพ** เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่ายเพื่อให้ผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นเป็นไปโดยสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนด

อุทาร์ ชวเมธี อธิบายถึงระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพว่า โดยหลักการแล้วระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพต้องเป็นระบบงบประมาณที่ท้องถิ่นสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาวใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายและตรวจสอบผลการดำเนินงานได้อย่างน่าเชื่อถือ มีความโปร่งใส มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่น่าเชื่อถือได้ และมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนอย่างกว้างขวาง ระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพมีคุณลักษณะดังนี้ คือ⁷

1. พิจารณาถึงทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว
2. ระดมทรัพยากรจากองค์กรภายนอกมาสนับสนุนพัฒนาท้องถิ่น

⁷ อุทาร์ ชวเมธี การงบประมาณของ อบต.: ระบบงบประมาณที่เหมาะสม (ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539) น.55

3. สามารถประมาณการรายได้ประจำปีได้อย่างถูกต้อง กล่าวคือ สามารถทราบล่วงหน้าว่าปีที่จะมาถึงมีรายได้จากแหล่งใดในจำนวนเท่าใด

4. จัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้อย่างคล่องตัว มีข้อจำกัดจากภายนอกน้อยที่สุด

5. สามารถทราบและควบคุมต้นทุนการดำเนินกิจกรรมแต่ละด้าน เพื่อปรับปรุงระบบการจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. จัดทำงบประมาณประจำปีละ 1 ครั้ง เพราะการจัดทำงบประมาณหลายครั้งจะแสดงถึงความสามารถในการควบคุมงบประมาณของตนเองได้

7. มีระบบการควบคุมภายในที่น่าเชื่อถือ คือ มีการตรวจทางการเงิน มีการกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจอนุมัติจ่าย มีการทำบัญชีรายงานทางการเงินอย่างถูกต้อง บุคลากรมีความรู้เรื่องการเงิน การบัญชีมีการดำเนินการตามระเบียบที่เคร่งครัด

8. มีระบบการควบคุมจากภายนอกที่น่าเชื่อถือ คือ มีการตรวจสอบทางการเงินจากหน่วยตรวจสอบบัญชีที่มีความรู้ความสามารถ น่าเชื่อถือได้ มีการเปิดเผยข้อมูล รายงานต่อประชาชนเมื่อสิ้นปีงบประมาณอย่างกว้างขวาง

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ได้เสนอหลักการงบประมาณที่ดี 9 ประการ⁸ คือ

1. เป็นศูนย์รวมของเงินแผ่นดิน

งบประมาณที่ดีจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายและมีการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องใช้ทักษะการมองภาพรวม เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมด เพื่อให้มั่นใจว่ารัฐสามารถควบคุมและประเมินผลกระทบอันเกิดจากงบประมาณต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง งบประมาณควรมีลักษณะครอบคลุมและสมบูรณ์โดยมีเหตุผลมีสำคัญ 2 ประการ คือ

1. หากงบประมาณไม่ได้มีการรวมรายจ่ายที่สำคัญมาไว้ด้วยกันจะไม่มีหลักประกันว่าทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้รับการจัดสรรไปยังแผนงาน/โครงการตามลำดับความสำคัญ โดยผ่านการควบคุมของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และให้มีการควบคุมของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และให้มีการตรวจสอบได้

⁸ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ การปฏิรูประบบงบประมาณในประเทศไทย กรณีศึกษาเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2546 น.64-67

2. รายจ่ายไม่ได้รวมในงบประมาณ มักจะมีความไม่แน่นอนและไม่โปร่งใส ซึ่งทำให้แผนด้านเศรษฐกิจมหภาคบรรลุผลได้ยากและเพิ่มความเสี่ยงต่อการคอร์รัปชันและสิ้นเปลือง ดังนั้น งบประมาณควรรวมรายจ่ายของรัฐบาลกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศ เงินบริจาค เงินทุนหมุนเวียน เป็นเงินที่บริหารโดยหน่วยงานที่ริเริ่มเงินทุนหมุนเวียนขึ้นมา เพื่อความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงิน กิจกรรมกึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย ระบบเงินประกันสังคมและบำนาญ รวมทั้งเงินนอกงบประมาณอื่น ๆ

2. การรักษาวินัยทางการคลัง

การรักษาวินัยทางการคลังโดยรวม คือ การควบคุมรายจ่ายทั้งหมด เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายทางการคลังในระยะปานกลาง การรักษาวินัยทางการคลังเป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเกินความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากนี้วินัยทางการคลังยังครอบคลุมถึงการใช้งบประมาณที่จัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพและอยู่ในกรอบของวินัย การยึดถือปฏิบัติตามขั้นตอนวงจรงบประมาณ และข้อจำกัดในการใช้จ่ายเงินของรัฐที่กำหนดไว้โดยธนาคารกลางสำหรับใช้หนี้ผูกพันต่าง ๆ

3. หลักการพัฒนาประเทศ

โดยทั่วไปประเทศต่าง ๆ มักใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นระยะเวลา 5 ปี เป็นกรอบสำหรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องตามทิศทางที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นหากหน่วยงานต่าง ๆ กำหนดกลยุทธ์ของตนขึ้นมาให้เกิดความสัมพันธ์กับแผนพัฒนาฯ ของประเทศย่อมเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งว่าการดำเนินงานของหน่วยงานจะมีความสอดคล้องกับหลักการข้อนี้

4. หลักในการจัดสรรทรัพยากรเชิงกลยุทธ์

คือ ความสามารถในการจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณหรือความสามารถในการโอนทรัพยากรจากงานที่มีลำดับความสำคัญน้อยไปสู่งานที่มีความสำคัญในลำดับที่สูงกว่า จากงานที่ให้ผลผลิตน้อยไปสู่งานที่มีผลผลิตมากกว่า และงานที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐบาล เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือนโยบายของรัฐบาลจะบอกเพียงที่ประสงค์จะทำแต่ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญนี้ ดังนั้นจึงควรมีระบบที่จะช่วยในการจัดลำดับ เพื่อให้ทรัพยากรที่มีผู้ได้รับนำไปใช้ประโยชน์สูงสุด

5. หลักประสิทธิและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร

ประสิทธิภาพ คือ ความสามารถในการลดต้นทุนในการผลิตสินค้า/บริการภายใต้ทรัพยากรที่ได้รับ หรือคือการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดความคุ้มค่า โดยมีต้นทุนน้อยที่สุด ส่วนประสิทธิผล คือ การนำทรัพยากรไปใช้และบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

6. หลักความเป็นธรรม

เพื่อให้งบประมาณได้รับการจัดสรรอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มคนที่ยากจนในสังคม โดยหลักการข้อนี้จะคล้ายคลึงกับหลักยุติธรรมของ ปว้ย อึ้งภากรณ์

7. หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ความโปร่งใส คือ มีการตัดสินใจที่มีที่มาและมีการแสดงผลของการตัดสินใจที่มีความชัดเจนและเปิดกว้างต่อสาธารณะ

การตรวจสอบที่มีประสิทธิผล หมายถึง ความสามารถในการชี้แจงหรือการให้เหตุผลเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับการตรวจสอบ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจในการบริหารอย่างเพียงพอ

8. หลักความชอบธรรม

คือ ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในเชิงนโยบายต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ และหลักการที่จะให้หน่วยงานปฏิบัติตัดสินใจในการใช้ปัจจัยนำเข้าของตนเองให้ดีที่สุด รวมทั้งการให้เอกชนและชุมชนร่วมตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวของหน่วยงาน

9. มีระยะเวลาดำเนินการที่เหมาะสม

งบประมาณโดยปกติมักมีช่วงระยะเวลา 1 ปี ในเกือบทุกประเทศโดยส่วนใหญ่มักอิงกับปฏิทิน หลายประเทศเริ่มปีงบประมาณในวันที่ 1 กรกฎาคม ในขณะที่บางประเทศใช้เริ่ม 1 ตุลาคม เช่น สหรัฐอเมริกาและ ประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดทำงบประมาณแบบปีเดียวมีข้อจำกัดในเรื่องความต่อเนื่องของนโยบายและการวางแผนระดับมหภาค จึงมีการกำหนดงบประมาณยาวมากขึ้น เช่น 2-5 ปี

ไพรัช ตระการศิรินนท์ ได้กล่าวถึง ลักษณะของงบประมาณที่ดีต้องประกอบด้วย คุณลักษณะที่สำคัญ คือ⁹

1. เป็นศูนย์รวมของเงินงบประมาณทั้งหมดของแผ่นดิน

คือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศควรเป็นการใช้จ่ายจากศูนย์หรือแหล่งรวมแห่งเดียวเพื่อประโยชน์สามารถพิจารณาเปรียบเทียบรายจ่ายต่าง ๆ ทั้งหมดให้เห็นถึงลำดับความสำคัญมาก-น้อย ก่อน-หลัง เพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ และเพื่อเป็นการประสานระหว่างแผนงาน-งาน/โครงการต่าง ๆ เข้าด้วยกันและเพื่อเป็นการป้องกันการซ้ำซ้อน

2. มีลักษณะยึดการพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ

งบประมาณที่ดีต้องยึดหลักการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้านทั้งในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง ทำให้เกิดความก้าวหน้ามีเสถียรภาพและประสานสอดคล้องกัน การที่งบประมาณมีจำกัด ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกอย่าง จึงควรมีการพิจารณาจัดสรรตามหลักเกณฑ์ให้เกิดการพัฒนาประเทศ

งบประมาณที่ดีควรประกอบด้วยแผนงาน-งาน/โครงการต่าง ๆ ซึ่งรวมเป็นแผนการดำเนินงานของรัฐ งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลต้องไม่เป็นการแย่งงานภาคเอกชน แต่สามารถเสริมสร้างให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

งบประมาณที่ดีนอกจากเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้วยังอาจใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงินของระบบเศรษฐกิจ

3. มีลักษณะช่วยกำหนดวงเงินของรัฐบาลให้สอดคล้องกับปัจจัยในการทำงานต่าง ๆ

การใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยและควบคุมมาตรการต่าง ๆ ย่อมทำให้การกำหนดนโยบายการคลังในระยะต่อ ๆ ไปขึ้น และนโยบายการคลังมีเป้าหมายที่กำหนดได้ แน่นอนดีพอ แผนย่อมใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารให้ได้ผลตามนโยบายทางการคลังได้ดีขึ้น

การใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยงาน จะต้องมียุทธศาสตร์และทรัพยากรอื่น ๆ ก่อนที่จะจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ผลและไม่สิ้นเปลือง

⁹ไพรัช ตระการศิรินนท์, งบประมาณแผ่นดิน, น. 8-10

4. มีลักษณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและประชาชนในการสอดส่องดูแลการบริหารของฝ่ายบริหาร

โดยการพิจารณาจากแผนงบประมาณประจำปีที่ยกให้เห็นว่ามีรายละเอียดของงานสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาล พร้อมด้วยการนำเงินของแผ่นดินไปใช้จ่ายตามรายการต่าง ๆ ที่ได้สรุปไว้ในแผนงานงบประมาณ ในกรณีประเทศที่ประชาชนยังไม่คุ้นเคยกับการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง แล้ว งบประมาณอาจเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการที่จะแสดงให้รัฐสภาทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและสนใจที่จะช่วยดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมและเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเป็นหน้าที่ที่ทุกคนต้องกระทำ

5. มีลักษณะเป็นงบประมาณที่มีระยะการดำเนินการที่เหมาะสม

งบประมาณควรมีระยะเวลาของงบประมาณ คือรอบปีงบประมาณที่เหมาะสมกับสถานการณ์แต่ละประเทศ โดยคำนึงถึงดุลการผลัด การหมุนเวียน และผลทางด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ เช่น ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี มีระยะเวลางบประมาณ หรือรอบปีงบประมาณ 1 ปี เป็นต้น

6. มีลักษณะที่ช่วยให้เกิดการประหยัด

คือ การมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน/ในโครงการต่าง ๆ ที่ได้ผลเต็มที่ ไม่ฟุ่มเฟือย และไม่เกินความจำเป็น ทั้งด้านรายรับและรายจ่าย

7. มีลักษณะชัดเจน

ความชัดเจน เข้าใจง่าย เน้นความสำคัญของแต่ละโครงการได้ดี ง่ายต่อการพิจารณาวิเคราะห์ และเป็นประโยชน์ต่อผู้นำโครงการไปปฏิบัติด้วย

8. มีความถูกต้องและเชื่อถือได้

มีความถูกต้องในรายละเอียดทั้งในด้านตัวเลขและรายละเอียดโครงการ

9. เปิดเผยได้

งบประมาณประจำปีต้องมีลักษณะที่สามารถเปิดเผยให้แก่สาธารณชนและผู้เกี่ยวข้อง การหารายได้ต้องไม่เป็นความลับ

10. มีความยืดหยุ่น

ความยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น เพราะงบประมาณมีลักษณะเป็นแผนการทำงานในอนาคต การจัดเตรียมและศึกษาข้อมูลจึงอาจมีความคลาดเคลื่อนได้ ดังนั้น เมื่อสถานการณ์หรือปัจจัยสำคัญที่ใช้ประกอบการตัดสินใจพิจารณาจัดทำงบประมาณเปลี่ยนแปลงไป งบประมาณก็ควรเปลี่ยนแปลงได้ด้วย

11. ความเชื่อถือได้ในแง่ของความสามารถ เชิงธรรม

งบประมาณที่ดีจะต้องไม่มีการทุจริต ต้องมีความซื่อสัตย์และตรงตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการจัดทำงบประมาณ

12. ไม่มีเรื่องอื่นที่ไม่ใช่เรื่องงบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้อง

งบประมาณที่ดีจะต้องมีคุณลักษณะสอดคล้องกับองค์ประกอบของงบประมาณที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเป็นเรื่องของการเงินโดยเฉพาะ

ไพรัช ตระการศิรินนท์ ได้กล่าวถึงหลักการที่ดีในการใช้จ่ายสาธารณะ ไว้ใน 4 หลักการ¹⁰ คือ

1. **หลักการประหยัด** ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดการใช้จ่ายต้องประหยัดหรือใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยไม่ให้เกิดการสูญเปล่าโดยพิจารณาผลประโยชน์ที่ได้รับด้วยมิใช่ค่าใช้จ่ายต่ำเพียงอย่างเดียว การสูญเปล่าหรือการไม่ประหยัดที่เกิดจากการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจเกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ เช่น การทำโครงการผิดพลาดไม่คุ้มประโยชน์ ค่าซ้ำ รั่วไหล เป็นต้น

2. **หลักของผลประโยชน์** คือ การพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ของโครงการนั้น ๆ และต้องคำนึงผลประโยชน์ที่ประเมินออกมาได้ในรูปของตัวเงินด้วย พิจารณาทั้งสังคม การเมือง การบริหาร เช่น การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ของสังคม คำนึงผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมด้วย โดยพิจารณาถึงผลต่อการบรรลุเป้าหมายของรัฐบาล

3. **หลักของการกลั่นกรอง** การใช้จ่ายสาธารณะจะเป็นประโยชน์ ต่อสังคมมากที่สุดเมื่อการใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองในระดับต่าง ๆ อย่างรอบคอบ โดยรัฐบาลและสภาเมื่อสภาอนุมัติต้องมีการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายด้วย

4. **หลักการสร้างส่วนเกิน** การใช้จ่ายของภาครัฐบางครั้ง อาจมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ ซึ่งรัฐบาลไม่ควรให้เกิดสภาพขาดดุลในระยะเวลายาวนาน เพราะอาจเกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ เกิดภาวะเงินเฟ้อและเป็นภาระต่อรัฐบาลในอนาคต ดังนั้นเพื่อให้รัฐบาลเกิดความระมัดระวังในการใช้จ่ายและพยายามหารายได้เพิ่มขึ้น รัฐจึงควรยึดหลักในการก่อให้เกิดการสร้างส่วนเกิน ที่สะสมไว้ใช้ประโยชน์ในระยะยาว หรือภาวะที่มีเหตุจำเป็น

¹⁰ ไพรัช ตระการศิรินนท์, การคลังภาครัฐ น. 136-137

ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ กล่าวถึง มาตรฐานการจัดการทางการเงินกับ กระบวนการทางการเงินเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งมาตรการจัดการทางการเงิน มีองค์ประกอบ 7 ประการ ดังนี้¹¹

1. **การวางแผนงบประมาณ** (Budgeting planning) หน่วยงานภาครัฐต้องมีการวางแผนกลยุทธ์ และการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าปานกลาง
2. **การคำนวณต้นทุนผลผลิต** (Output costing) ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลผลิตและ ต้นทุนหน่วยการลงทุนของผลผลิต
3. **การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง** (Procurement management) โดยจัดระบบและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ รัดกุมและโปร่งใส
4. **การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ** (Financial management and fund control) ต้องมีมาตรฐานการควบคุมงบประมาณ และการกำหนดความรับผิดชอบเรื่องการบัญชีและการเงิน
5. **การบริหารสินทรัพย์** (Asset management) เพื่อให้ใช้สินทรัพย์ที่มีอยู่ให้คุ้มค่ามากที่สุด
6. **การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน** (Financial and performance reporting) เพื่อแสดงความโปร่งใส ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้งบประมาณ
7. **การควบคุมและตรวจสอบภายใน** (Internal audit and control) เพื่อควบคุมการใช้งบประมาณและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด

วีระศักดิ์ เครือเทพ กล่าวถึงการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายสาธารณะ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยแนวคิดการบริหารรายจ่ายสาธารณะ 2 ประการ คือ ¹²

¹¹ ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ, ความพร้อมของหน่วยงานในการบริหารจัดการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์ชาติ (Strategic Performance Base Budgeting SPBB) และกรณีศึกษากรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, (กรุงเทพฯ : บริษัทธนรัชการพิมพ์ จำกัด, 2546), น.28

¹² วีระศักดิ์ เทพเครือ ข้อเสนอแนะเพื่อศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น (นานาชาติคณะว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์ รวมบทความด้านบริหารงานคลังสาธารณะและการเมืองการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นเกียรติ แต่ ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา), 2548 น.42-49

1. การจ้างเหมาองค์กรภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณะ

การจ้างเหมาองค์กรภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดการบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการสาธารณะ และเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้อีกประการหนึ่ง วิธีการนี้เป็นการเปิดโอกาสให้การจัดการบริการสาธารณะบางด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดย หน่วยงานภาคเอกชนภายใต้ข้อตกลงหรือเงื่อนไขสัญญาจ้างที่จัดทำขึ้นอย่างชัดเจน มีการกำหนดผลสำเร็จของงานทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับการเสนอตัวเข้าดำเนินงานของภาคเอกชน การตรวจสอบควบคุมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการยกเลิกสัญญา เป็นต้น

2. การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานได้เช่นกัน การดำเนินการในลักษณะนี้ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนเป็นผู้ดำเนินการกิจบางด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเงื่อนไขที่กำหนดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ฯลฯ เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องลงทุนจัดการเอง หากแต่ทำหน้าที่กำกับดูแล รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และการตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง ผลดีของการดำเนินการด้วยวิธีการนี้ คือ ช่วยให้การบริหารโครงการและการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างเปิดเผยและโปร่งใสต่อสาธารณชนเพิ่มมากขึ้น

จากการศึกษาเรื่องงบประมาณที่ดีข้างต้น ผู้ศึกษาขอสรุปลักษณะของงบประมาณที่ดีโดยใช้หลักการของ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นตัวตั้งและขยายความความหมายของหลักการแต่ละข้อด้วยการรวบรวมข้อมูลของนักวิชาการท่านอื่น ๆ ดังนี้ คือ

งบประมาณที่ดีมีหลักการที่สำคัญคือ

1. **หลักคาดการณ์ไกล** ซึ่งหมายถึง หลักการวางแผนในการใช้จ่ายเงินล่วงหน้า และมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่า จะมีการใช้จ่ายเงินไปในแผนงานหรือโครงการใดบ้าง โดยในการวางแผนจะต้องมีการรวมศูนย์ไว้ทีเดียว หมายถึงต้องมีการรวมศูนย์ทั้งรายจ่ายและรายรับเพื่อให้มองเห็นภาพที่ชัดเจน สามารถวางแผนและจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายได้อย่างถูกต้อง

ในการวางแผนด้านงบประมาณจะต้องมีความสอดคล้องกับกลยุทธ์และทิศทางในการพัฒนาประเทศด้วย

2. หลักประชาธิปไตย คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนในการรับรู้การใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยการจัดสรรงบประมาณจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งในการตรวจสอบจะทำได้ทั้งหน่วยงานภายในและภายนอก ต้องผ่านการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ โดยมีการทำรายงานทางการเงินอย่างถูกต้อง มีมาตรฐานควบคุมทางการเงิน การพิจารณางบประมาณต้องผ่านการติดตามและตรวจสอบจากรัฐสภา หน่วยงานภายนอก และรายงานการใช้จ่ายงบประมาณต่อประชาชนด้วย

3. หลักดุลยภาพ หมายถึง การใช้งบประมาณที่ไม่ขาดดุลยาวนานต่อเนื่อง การใช้จ่ายควรมีความสมดุล การใช้จ่ายต้องมีการสอดคล้องกับรายรับ ไม่ใช่จ่ายเงินเกินความสามารถทางเศรษฐกิจ

4. หลักสารัตถประโยชน์ หมายถึง การใช้จ่ายเงินงบประมาณต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ต้องมีการกำหนดรายจ่ายไว้เพื่อการลงทุนซึ่งจะเกิดประโยชน์ในระยะยาว และเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่าย

5. หลักความยุติธรรม หมายถึง การใช้จ่ายเงินงบประมาณต้องก่อให้เกิดความยุติธรรม โดยใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสด้วย อีกนัยหนึ่งคือการใช้งบประมาณไปกับสิ่งโครงการที่จำเป็นเร่งด่วนกว่า การจัดสรรงบประมาณต้องสอดคล้องกับลำดับความสำคัญ

6. หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้เงินงบประมาณให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า ปราศจากการรั่วไหลสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น สอดคล้องกับเป้าหมายกำหนด มีความคล่องตัวในการใช้จ่าย สามารถทราบต้นทุนในการดำเนินการแต่ละด้านเพื่อการวางแผน โดยการดำเนินการใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องมีการคำนวณต้นทุนผลผลิต ต้องมีการใช้ทางเลือกในการดำเนินการเพื่อให้การใช้จ่ายต่ำที่สุดโดยได้ผลลัพธ์สูงสุด

แนวคิดเรื่องการจัดสรรงบประมาณ

แนวคิดการจัดสรรงบประมาณ

1. แนวคิด งบประมาณส่วนเพิ่ม (Incremental Budgeting)

นางลักษณ สุทธิวัฒนพันธ์¹³ อธิบายเกี่ยวกับ การพิจารณางบประมาณส่วนเพิ่มว่า คำว่า Incremental หมายถึง ส่วนหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นโดยทั่วไปเป็นการเพิ่มเพียงเล็กน้อยจากจำนวนเดิมที่มีอยู่ ในแง่ของงบประมาณจะมีการพิจารณาเฉพาะส่วนเพิ่ม หรือให้ความสนใจตรงส่วนที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือส่วนที่ขอ วิเคราะห์เฉพาะส่วนเพิ่มเท่านั้น ลักษณะการพิจารณากระบวนการงบประมาณแบบนี้เท่ากับเป็นการยอมรับฐานงบประมาณที่อยู่ในปัจจุบันแล้ว จึงพิจารณารายละเอียดเฉพาะส่วนเพิ่ม ซึ่งเป็นการขยายโครงการที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันเพื่อดำเนินการต่อไปในอนาคต การนำระบบงบประมาณส่วนเพิ่มมาใช้จะเกิดความง่ายแก่ผู้จัดสรรงบประมาณมากกว่าการพิจารณารายจ่ายทั้งหมด การวิเคราะห์งบประมาณเฉพาะส่วนเพิ่มเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ โดยคำนึงถึงเหตุผลทางการเมือง ก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ประกอบกับการไม่สามารถคาดคะเนผลทางสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการพิจารณาดำเนินโครงการใหม่นั้น ๆ ดังนั้นการพิจารณาส่วนเพิ่มงบประมาณแบบนี้ไม่สามารถชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายกับผลที่ได้รับจากการใช้จ่าย และยากต่อการควบคุมการดำเนินการใช้จ่าย ตลอดจนผลการปฏิบัติงานอันเกิดจากการใช้จ่ายนั้น ๆ

จุดเด่นของงบประมาณส่วนเพิ่มทำให้เกิดความสะดวกในแง่ของการจัดทำงบประมาณในแง่ต่าง ๆ เช่น ผู้พิจารณาจะพิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้นจากนโยบายเดิมเท่านั้น วิเคราะห์เฉพาะแง่มุมต่าง ๆ ของทางเลือกที่แตกต่างไปจากเดิมที่มีอยู่ จะทำความเข้าใจเฉพาะทางเลือกที่ได้ทำการเลือกแล้วเท่านั้น คำนึงเฉพาะค่านิยมที่เกี่ยวกับทางเลือกนั้น จะใช้หลักเกณฑ์ในการประมาณมากกว่าอาศัยประสบการณ์ในการตัดสินใจ การพิจารณางบประมาณเฉพาะส่วนเพิ่ม

¹³ นางลักษณ สุทธิวัฒนพันธ์ หลัก ทฤษฎีและแนววิเคราะห์ เชิงปฏิบัติ พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2544), น.110

เป็นลักษณะที่ยึดแนวทางเดิมที่เคยปฏิบัติ เพราะเชื่อว่าฝ่ายบริหารมีขีดความสามารถที่จำกัดที่จะคาดคะเนผลทางเศรษฐกิจและสังคม จากการดำเนินโครงการที่เลือกใหม่

พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล¹⁴ อธิบายถึงการพิจารณางบประมาณแบบเพิ่มยอดเงินว่าเป็นระบบงบประมาณที่อาศัยงบประมาณและรายจ่ายจริงก่อนเป็นเกณฑ์ในการขอและการพิจารณางบประมาณเพิ่ม เช่น ปีนี้ได้รับงบประมาณเท่าไร ควรจะของบประมาณเพิ่มปีหน้าเพิ่มเท่าไร หรือปีนี้ให้งบประมาณเท่าไร รายจ่ายจริงปีก่อนเท่าไร ปีหน้ามีเป้าหมายการปฏิบัติงานเพิ่มเท่าใด สมควรได้รับงบประมาณเพิ่มเท่าไร โดยสรุป ทั้งในด้านการขอและการจัดสรรงบประมาณจะพิจารณาแต่ในด้านเพิ่มงบประมาณโดยอาศัยปีที่แล้วเป็นเกณฑ์

งบประมาณระบบนี้จัดทำได้ง่าย แต่มีจุดอ่อนที่สำคัญ คือเป็นเหตุให้วงเงินงบประมาณที่ขอและได้รับจัดสรรมีแนวโน้มสูงขึ้นเกินสมควร เพราะขาดการพิจารณาโดยถ่วงน้ำหนักว่างบประมาณที่เคยได้รับนั้นมากหรือน้อยเกินไปสำหรับการปฏิบัติงาน การดำเนินงานที่แล้วมา มีผลดีหรือไม่ สมควรสนับสนุนงบประมาณมากขึ้นหรือลดลงจากปีก่อน นอกจากนี้ จุดอ่อนที่สำคัญคือ ไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรในการพิจารณาตัดงาน/โครงการที่ไม่ได้ผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือหมดความจำเป็นที่ต้องดำเนินงานต่อไปแล้ว ทำให้งาน/โครงการต่าง ๆ จำนวนมาก ที่สมควรจะยุบเลิกไปแล้วแต่ยังกลับยังได้รับงบประมาณดำเนินงานต่อไปเรื่อย ๆ จึงเป็นระบบงบประมาณที่ไม่นิยมนำมาใช้อย่างแพร่หลาย

ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ¹⁵ กล่าวถึงหลักการวิเคราะห์งบประมาณส่วนเพิ่ม เป็นการวางแผนและวิเคราะห์งบประมาณในระยะยาวที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอน ซึ่งจะซ่อนความไร้ประสิทธิภาพในการพิจารณางบประมาณพร้อม ๆ กับการทับถมทวิการซ้ำซ้อนของการใช้ทรัพยากรไว้อีกด้วย

¹⁴ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณ และการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช จำกัด, 2547), น.16

¹⁵ ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ, ระบบงบประมาณกับการควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ การสัมมนาการควบคุมค่าใช้จ่ายสาธารณะในระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดิชเนามัน) น.11

2. แนวคิด งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Base Budgeting)

นางลักษณ สุทธิวัฒนพันธ์¹⁶ อธิบายถึงการพิจารณางบประมาณแบบฐานศูนย์ว่าเป็นการจัดทำงบประมาณโดยพิจารณาการใช้จ่ายที่มีอยู่และและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นของโครงการใหม่ โดยจะมีการตรวจสอบโครงการในทุกโครงการซึ่งอย่างน้อยต้องมีการพิจารณาอย่างกว้าง ๆ สักครั้งหนึ่ง ซึ่งการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณถูกต้องสมเหตุสมผลยิ่งขึ้น ในการจัดทำงบประมาณ หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณจะต้องประเมินและวิเคราะห์โครงการและกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันและโครงการใหม่อย่างเป็นระบบ การวิเคราะห์จะกระทำทั้งในด้านผลงาน และค่าใช้จ่าย การตัดสินใจกำหนดโครงการดำเนินงาน รวมทั้งงบประมาณที่จะใช้หลักเกณฑ์พื้นฐาน มีอยู่ 4 ประการคือ

1. การกำหนดหน่วยที่ตัดสินใจหรือหน่วยที่จัดทำงบประมาณ
2. การวิเคราะห์หน่วยที่ตัดสินใจทุกหน่วยในลักษณะ
3. ทำการประเมินจัดลำดับเพื่อจัดทำค่าของงบประมาณ
4. จัดเตรียมรายละเอียดของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเพื่อเสนอของงบประมาณ

พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล¹⁷ อธิบายถึงแนวคิดและหลักของงบประมาณแบบฐานศูนย์ว่าระบบงบประมาณฐานศูนย์เป็นแนวคิดผสมผสานระหว่างแผนงานและการงบประมาณเข้าไปในกระบวนการจัดการ เพื่อช่วยให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งจะพิจารณาแผนงานทุกแผนงานที่ของงบประมาณอย่างละเอียดเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำงบประมาณของทุกปี งบประมาณฐานศูนย์สอดคล้องกับแนวทางในการบริหารตามวัตถุประสงค์และมีประโยชน์อย่างมากในการตัดสินใจและกิจกรรมที่หมดความจำเป็นแล้ว หรือไม่คุ้มค่าที่จะทำ ซึ่งจะแก้จุดอ่อนของระบบงบประมาณแบบเพิ่มยอดเงินได้ อย่างไรก็ตาม การทำงบประมาณฐานศูนย์นี้ ต้องใช้เวลาของเจ้าหน้าที่อย่างมาก ตั้งแต่ระดับล่างไปจนถึงระดับสูง ทั้งในการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ และการพิจารณาดัดสินใจ ซึ่งยากกว่าการทำงบประมาณแบบเพิ่มยอดเงินมาก ฉะนั้น หากไม่สามารถทำงบประมาณฐานศูนย์ได้ทั้งองค์การ

¹⁶ นางลักษณ สุทธิวัฒนพันธ์, หลัก ทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ น.115

¹⁷ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณ และการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย น.16-17

ก็ควรใช้หลักการนี้ในการวิเคราะห์งานหรือกิจกรรมซึ่งไม่แน่ใจในความจำเป็น ความคุ้มค่า และความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อตัดสิ่งที่ไม่เหมาะสมซึ่งปรากฏอยู่ในงบประมาณของปีก่อน ๆ ออกไป

ข้อดีของงบประมาณแบบฐานศูนย์ คือ ระบบงบประมาณฐานศูนย์ช่วยให้การวางแผนและการควบคุมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะทุกกิจกรรมจะได้รับการกำหนดอย่างชัดเจน มีการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมซึ่งทำให้การจัดสรรงบประมาณ เป็นไปอย่างมีระบบรวมทั้งช่วยในการพัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ด้วย

ข้อจำกัดของงบประมาณแบบฐานศูนย์ คือ เวลาที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ ตามแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ไม่น่าจะคุ้มกับประโยชน์ที่ได้รับนอกจากนี้ยังใช้เอกสารจำนวนมากและเอกสารมีความซับซ้อน ในทางปฏิบัติเป็นไปได้เลยที่จะนำระบบงบประมาณแบบนี้มาใช้ในการจัดเตรียมงบประมาณใหม่ทุกปี

ไพรัช ตระการศิรินนท์¹⁸ อธิบายถึงงบประมาณฐานศูนย์ว่า เป็นรูปแบบงบประมาณที่ไม่นำงบประมาณรายจ่ายในรอบปีก่อนมาใช้เป็นฐานในการตัดสินใจหรือมาเป็นข้อผูกมัดการจัดสรรงบประมาณ เป็นการจัดทำงบประมาณโดยใช้หลักเหตุผลและเริ่มคิดใหม่หมดจากฐานศูนย์ ส่วนประกอบสำคัญของงบประมาณฐานศูนย์ คือ เป้าหมายของงานหรือโครงการ รายละเอียดการดำเนินงานหรือโครงการ ผลที่คาดว่าจะได้รับและค่าใช้จ่ายของงานและโครงการ ภาระงาน และการวัดผลงาน ทางเลือกเพื่อบรรลุเป้าหมายงานและโครงการมีการระบุเป้าหมายชัดเจนและมีการจัดลำดับความสำคัญในการตัดสินใจ บทบาทของระบบงบประมาณฐานศูนย์ คือ เป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณอย่างสมเหตุสมผล ทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่าย หรือใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดได้คุ้มค่าแต่จะมีปัญหาในเรื่องการระบุเป้าหมาย การจัดลำดับการตัดสินใจ และการกำหนดค่าใช้จ่ายต่ำสุด

¹⁸ ไพรัช ตระการศิรินนท์, การคลังภาครัฐ น. 27-28

ข้อดีของงบประมาณฐานศูนย์ คือ

1. สามารถจัดสรรงบประมาณในขณะที่มีปัญหาข้อจำกัดทางทรัพยากรได้เหมาะสมกว่า
2. สามารถรวมการวางแผนกับการงบประมาณเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ภายใต้งบเงินข้อจำกัดทางทรัพยากร
3. ช่วยจัดสรรงบประมาณในรอบปีใหม่ได้ดีกว่า
4. มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

ข้อจำกัดของงบประมาณฐานศูนย์ คือ

1. ปัญหาในการระบุเป้าหมาย
2. ปัญหาในการจัดลำดับชุดในการตัดสินใจ
3. ปัญหาการกำหนดค่าใช้จ่าย

สรุป การพิจารณางบประมาณส่วนเพิ่มจะพิจารณาส่วนที่เพิ่มโดยไม่คำนึงถึงงบประมาณเดิมซึ่งง่ายในการพิจารณาแต่จะไม่มี ความชัดเจนในความคุ้มค่าของการจัดสรรงบประมาณ ส่วนงบประมาณฐานศูนย์จะพิจารณางบประมาณเดิมและงบประมาณส่วนเพิ่ม

กระบวนการงบประมาณ

งบประมาณเป็นการวางแผนการบริหารของรัฐบาลที่แสดงออกมาในรูปของตัวเงินและ กิจกรรมที่รัฐบาลทำ เพื่อจะบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ในกระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนที่สำคัญได้แก่

1. ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ

ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ หมายถึงการจัดเตรียมงบประมาณทั้ง 2 ด้าน คือ วงเงินงบประมาณรายรับและวงเงินงบประมาณรายจ่าย สำหรับวงเงินงบประมาณรายรับจะเป็น

ตัวกำหนดงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะแยกเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่อไป
การจัดเตรียมงบประมาณมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ¹⁹ คือ

1. เพื่อให้งบประมาณมีความสอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ มหภาคและเป้าหมายทางการคลัง โดยจะต้องมีการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ เพื่อกำหนดขนาดรายจ่าย ในเกณฑ์ที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของงาน
2. เพื่อจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและทิศทางการพัฒนาของประเทศ
3. เพื่อเป็นหลักประกันเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

แนวทางการจัดเตรียมงบประมาณ มี 2 แนวทาง คือ

1. การจัดทำงบประมาณจากบนลงล่าง (Top-down) ซึ่งได้แก่ การกำหนดวงเงินรวมของภาครัฐตามระยะเวลาที่กำหนด และ การกำหนดวงเงินระดับด้านด้วย ซึ่งสอดคล้องกับการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการและทำให้กระทรวงต่าง ๆ ทราบถึงข้อจำกัดในการใช้จ่ายของรัฐ
2. การจัดทำงบประมาณจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งประกอบด้วย การจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ และนำเสนอสู่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาจัดสรรที่มีเหตุผลสอดคล้อง กับแนวนโยบาย กิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมงบประมาณประกอบด้วย การจัดเตรียมกรอบเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งควรทำเป็นครั้งแรกในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ โดยกรอบเศรษฐกิจมหภาคจะแสดงถึงเป้าหมายทางการคลัง การจัดลำดับความสำคัญของงานการจัดเตรียมวงเงินงบประมาณระดับด้าน การจัดเตรียมงบประมาณของกระทรวง และการเจรจาตกลงระหว่างส่วนราชการและสำนักงานงบประมาณ ร่วมทั้งวางแผนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

¹⁹ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, การปฏิรูประบบงบประมาณในประเทศไทย กรณีศึกษาเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณ พ.ศ. 2546, น. 82-91

การจัดเตรียมงบประมาณ เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ผู้มีบทบาทในการจัดเตรียมงบประมาณมากที่สุด คือ หัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่ผู้ที่ทำหน้าที่ในการจัดเตรียม คือระดับส่วนราชการต่าง ๆ โดยเริ่มจัดเตรียมก่อนปีงบประมาณใหม่ เมื่อส่วนราชการจัดเตรียมงบประมาณแล้ว จะเสนอไปสู่หน่วยงานกลาง ที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ และเสนอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพื่อนำเสนอต่อสภาในการอนุมัติ ซึ่งโดยสรุป ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้²⁰

1. หน่วยราชการต่าง ๆ จัดทำแผนดำเนินงานสำหรับปีงบประมาณถัดไป พร้อมทั้งประมาณการรายจ่ายเสนอต่อหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ซึ่งอาจจะเป็นกระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณ

2. หน่วยงานกลางมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ จะรวบรวมคำของบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ และทำการวิเคราะห์การใช้จ่าย ของส่วนราชการเหล่านั้น แล้วจัดทำร่างงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หรือ ประธานาธิบดีแล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

3. คณะรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดี พิจารณาตัดทอนหรือเพิ่มเติม รายจ่ายรายได้ของรัฐบาล โดยคำนึงถึงนโยบายรัฐบาลเป็นหลัก

4. คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีเสนองบต่อรัฐสภา

2. ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐบาลจะพิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและเสนอขอขึ้นมา โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐบาลจะพิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอขอขึ้นมา ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้วิเคราะห์แก้ไขเปลี่ยนแปลงและตัดทอนงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมา

การอนุมัติงบประมาณมีจุดมุ่งหมาย คือ

1. เพื่อให้ตัวแทนของประชาชนได้รับทราบการพิจารณาอนุมัติด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลตามหลักประชาธิปไตย

²⁰ นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, หลัก ทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ น. 173-179

2. เพื่อให้ตัวแทนของประชาชนได้ตรวจสอบและควบคุมการบริหารของรัฐบาล ซึ่งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติงบประมาณ คือ การนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการและรายละเอียดของงบประมาณ และเพื่อรัฐสภาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วจึงประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ในการอนุมัติงบประมาณนั้นเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยรัฐสภาอาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมาซึ่งอำนาจในการอนุมัติจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ในการพิจารณางบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ขึ้นอยู่กับจังหวะเวลาของการเสนอของงบประมาณต่อรัฐสภาในโครงการใดโครงการหนึ่ง ขึ้นอยู่กับลักษณะความสัมพันธ์กับสภากับหน่วยงานที่เสนอของงบประมาณ หรืออาจขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนรวมของสมาชิกสภา ตลอดจนความรู้ความสามารถของสมาชิกเกี่ยวกับการเงินการคลังนอกจากนี้การงบประมาณข้อมูลที่ชัดเจน ง่ายแก่การเข้าใจก็มีผลให้ได้รับการพิจารณาที่ดีด้วย

3. ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณหมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงาน หรืองานที่ฝ่ายบริหารได้รับการอนุมัติงบประมาณมาใช้จ่าย และเพื่อป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดินจะมีการควบคุมโดยการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน รวมถึงการรายงานผลต่าง ๆ ที่ได้ใช้งบประมาณเพื่องานนั้น ๆ นอกจากนี้ขั้นตอนการบริหารจะหมายถึงการบริหารการใช้จ่ายแล้ว ยังหมายถึงการควบคุมค่าใช้จ่ายตามงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ

ขั้นตอนการบริหารงบประมาณมีจุดมุ่งหมาย คือ

1. เพื่อเป็นหลักประกันว่างบประมาณจะได้รับการนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุมัติ ได้แก่ ทั้งด้านการเงินและนโยบาย
2. เพื่อปรับการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ
3. เพื่อแก้ปัญหาในการดำเนินการ
4. เพื่อการจัดซื้อและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจะประกอบด้วย การจัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยงานต่าง ๆ การทำพันธสัญญาในการจ่ายเงิน การให้มีสินค้าและบริการได้รับการจัดส่งตามสัญญา โดยมีการตรวจสอบ และการจ่ายเงิน

ในขั้นตอนบริหาร เมื่องบประมาณได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว จะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะกำกับดูแลในการบริหารด้านรายรับ อันได้จากการจัดเก็บภาษีและรายได้ต่าง ๆ รวมทั้งการกู้เงินมาใช้จ่าย และการก่อหนี้ผูกพันเพื่อให้เป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากสภา โดยให้การดำเนินการใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบการงบประมาณที่มีอยู่ โดยการบริหารงบประมาณเริ่มจากหน่วยงานของรัฐบาลจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี แผนการใช้จ่ายเงิน และขออนุมัติงบประมาณประจำปีงวดให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ขอใช้งบประมาณเข้ามา

4. ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณเป็นการพิจารณา ติดตามและประเมินผลการใช้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่าสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา และกำหนดไว้ในพ.ร.บ. รายจ่ายประจำปี หรือตรวจสอบว่ารัฐบาลไม่สามารถดำเนินการได้ตามนโยบายหรือเป้าหมายใด ซึ่งขั้นตอนการควบคุมงบประมาณเป็นกระบวนการสุดท้ายของกระบวนการงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณ มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ

1. เพื่อเป็นการรับประกันการนำนโยบายงบประมาณและนโยบายอื่น ๆ ไปปฏิบัติ
2. เพื่อการป้องกัน การใช้จ่ายเงินในทางที่ไม่เหมาะสม และตรวจสอบการใช้จ่ายทางการเงินที่ไม่ถูกต้อง
3. เพื่อประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินงานและเป็นแนวทางการปรับปรุงการดำเนินการ
4. เพื่อรายงานที่เชื่อถือได้ด้านการเงินและข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ
5. เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของแผนงานเพื่อให้ปรับปรุงนโยบายในอนาคต

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล คือ

1. การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน เป็นการทำให้เกิดความแน่ใจว่าการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีวิธีหลายประการ เช่น การทำรายการทางบัญชีและการเงิน การติดตามผลการดำเนินงาน การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การควบคุมทางกระบวนการรวมถึงการควบคุมความเสี่ยงและการเลือกนโยบายเพื่อควบคุมความเสี่ยงด้วยต้นทุนที่เหมาะสม
2. การตรวจสอบภายนอก คือการให้ความไว้วางใจหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาลมาช่วยตรวจสอบด้านการเงินและระเบียบต่าง ๆ รวมถึงประสิทธิภาพของรัฐบาล
3. การประเมินผล การระบุและวัดผลของนโยบายและแผนงานของรัฐบาล

ในกระบวนการการควบคุม หรือพิจารณาตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล ประกอบด้วย สารสำคัญ 3 เรื่อง คือ

1. การติดตามประเมินผลการนำเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปใช้ในการปฏิบัติงานโดยการวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน แต่ละเดือนและแต่ละไตรมาส ตลอดจนการรายงานผลการใช้เงิน
2. การประเมินผลของงานและโครงการต่อเนื่องเมื่อกระทำเสร็จ เพื่อพิจารณาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน และประสิทธิผลในการบรรลุนโยบายและเป้าหมายที่ต้องการ
3. การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนข้อกำหนดต่าง ๆ ตามระเบียบวิธีงบประมาณ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการจัดการบริหารเมืองภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง และชุมชนให้น่าอยู่ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน สิ่งแวดล้อมที่น่าอยู่ควรมีลักษณะ เช่น มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ พื้นที่สีเขียว มีที่ว่างโล่งอย่างเพียงพอ มีระบบกำจัดน้ำเสีย กำจัดขยะอย่างเหมาะสม สามารถควบคุมมลภาวะทางน้ำ อากาศ ดิน และความดังของเสียง เป็นต้น

กรุงเทพมหานครมีนโยบายพัฒนาให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองน่าอยู่จึงมีหน้าที่สำคัญในการจัดการกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและพัฒนาพื้นที่ให้สิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครที่ดีขึ้น กรุงเทพมหานครต้องเผชิญกับอุปสรรคและข้อจำกัดมากมายในการแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงปัญหาด้านการจัดการของกรุงเทพมหานครเองด้วย

ในด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมกรุงเทพมหานครประสบกับปัญหาปริมาณขยะที่มีจำนวนมากขึ้นทุกปี คุณภาพอากาศที่มลพิษจากฝุ่นละอองที่เกินมาตรฐานจากการจราจร และสภาพแวดล้อมที่ไม่ดีในบางเขตพื้นที่ที่มีการจราจรติดขัดและมีผู้คนหนาแน่น ซึ่งแสดงให้เห็นจากงานวิจัยของ

สมพงษ์ เลิศพุดมิตุทธิ์ ศึกษาเรื่องการกระจายตัวของฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 และ 10 ไมครอน บริเวณสถานีรถไฟฟ้ากรุงเทพมหานคร²¹ โดยได้เก็บตัวอย่างของฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM10 และ PM2.5 บริเวณสถานีรถไฟฟ้าพญาไท พระโขนง และช่องนนทรี พบว่าบริเวณรถไฟฟ้ามีความเข้มข้นของฝุ่นละอองสัมพันธ์กับการจราจรที่ผ่านได้สถานี ความดันอากาศ อุณหภูมิและโครงสร้างของสถานีรถไฟฟ้าทำให้ระบบอากาศไม่ดีจึงควรมีการทำระบบระบายอากาศที่มีประสิทธิภาพบริเวณรถไฟฟ้า และเพิ่มเครื่องตรวจความเข้มข้น

สรารุณ รัตนยานนท์ เรื่องความคิดเห็นของผู้ประกอบการที่มีต่อสภาพแวดล้อมภายในเขตจตุจักร โดยทำการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ 400 รายในเรื่องความคิดเห็นต่อสภาพแวดล้อมภายในเขตจตุจักร โดยในการศึกษาพบผู้ประกอบการมีความเห็นต่อการจัดการสภาพแวดล้อมในระดับปานกลาง และมีข้อเสนอแนะว่าควรริบดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการจัดการสภาพแวดล้อมอย่างเร่งด่วน และยังพบปัญหาที่ว่าผู้รับผิดชอบในการบริหารยังขาดการวางแผนที่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ที่ดูแลควรให้ความสำคัญกับการดูแลตลาดและผู้ประกอบการยังขาดจิตสำนึกในการดูแลรักษาความสะอาด

²¹ สมพงษ์ เลิศพุดมิตุทธิ์ “การกระจายตัวของฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 และ 10 ไมครอน บริเวณสถานีรถไฟฟ้ากรุงเทพมหานคร” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาสิ่งแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) บทคัดย่อ

นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับเรื่องข้อจำกัดในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม หลายประการ จากการสำรวจของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในเรื่องความต้องการของประชาชนโดยสำรวจ ประชากร 960 คน พบว่า ร้อยละ 91% ของประชาชนที่สำรวจต้องการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในอนาคต กทม.จึงได้มีการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่สีเขียว ภายใต้แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548-พ.ศ.2551 โดยกำหนดเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในรูปแบบสวนสาธารณะโดยสัดส่วนพื้นที่สีเขียวต่อประชาชนต้องไม่ต่ำกว่า 3.00 ตารางเมตรต่อคน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเมืองหลวงของประเทศอื่นก็ยังมีสัดส่วนที่น้อยกว่า เช่น ปักกิ่ง 6.00 ตารางเมตรต่อคน นิวยอร์ก 10.90 ตารางเมตร ต่อคน เป็นต้น ซึ่งจากแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมพ.ศ.2548-พ.ศ.2552 ระบุว่า พ.ศ. 2545 กรุงเทพมหานครมีพื้นที่สวนสาธารณะเท่ากับ 2.14 ตารางเมตรต่อประชากร หรือ 7,722 ไร่ หรือ ร้อยละ 0.79 ของพื้นที่ ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานสำหรับในระดับภูมิภาคอยู่มาก (16 ตารางเมตรต่อประชากร) นโยบายหรือความคิดในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวเริ่มได้รับการตอบสนองจากทุกภาคส่วน แต่จากการรวบรวมและวิเคราะห์สถานการณ์ภาพรวมของประเทศยังมีอุปสรรคในการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียว ตั้งแต่กระบวนการได้มาของพื้นที่ การเพิ่มพื้นที่และการบำรุงรักษา เป็นต้น ในประเด็นในการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวในเขตกรุงเทพมหานคร โสภารัตน์ จารุสมบัติ ได้ศึกษาเกี่ยวกับผังเมืองกับการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวในกรุงเทพและปริมณฑล²² จากการศึกษาพบว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีปัญหาในการใช้วิธีการผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เนื่องจากความไม่ชัดเจนในด้านนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย มีการรุกล้ำของพื้นที่เมืองไปยังพื้นที่สีเขียวเกษตรกรรมชานเมือง ความไม่สมบูรณ์ของ พรบ.บัญญัติการผังเมือง 2518 และกฎกระทรวงในการบังคับใช้ผังเมืองรวม ข้อจำกัดด้านบุคคลที่รับผิดชอบด้านผังเมือง การขาดมาตรการจูงใจในการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ซึ่งเป็นผลทำให้การเพิ่มจำนวนพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายแม้ว่าจะมีความพยายามในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวก็ตาม ซึ่งทำให้เขตต่าง ๆ มีศักยภาพให้บริการในส่วนของการบริการสวนสาธารณะได้ไม่เท่าเทียมกันจากการศึกษาเรื่องศักยภาพทางพื้นที่ของการให้บริการ

²² โสภารัตน์ จารุสมบัติ, ผังเมืองกับการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวในกรุงเทพและปริมณฑล (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542) บทคัดย่อ

สวนสาธารณะระดับเขตของ กรุงเทพมหานคร²³ ของ สมบัติ ต่อวัฒนชัย โดยการศึกษา ดำเนินการในพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ระดับเขต 5 แห่ง คือ สวนลุมพินี สวนวชิรเบญจทัศ สวนจตุจักร สวนสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ และสวนเสรีไทย การประเมิน ศักยภาพทางพื้นที่ของสวนสาธารณะโดยศึกษา แรงดึงดูดของ ที่ตั้งโดยใช้แบบจำลอง ศักยภาพ ทางประชากร ในด้านศักยภาพของพื้นที่ วัดสมรรถนะของพื้นที่สันหนากการ การขยายพื้นที่ รองรับ ประชากร ซึ่งผลการศึกษาพบว่าที่ตั้งของสวนสาธารณะสามารถดึงดูดการมาใช้บริการของ ประชาชนถึง 200,000 คน ผู้รับบริการอยู่ระยะเฉลี่ย 3.78 กิโลเมตร สวนลุมพินี มีศักยภาพทาง พื้นที่ ในด้านพื้นที่น้อยที่สุด และสวนสาธารณะอื่น มีศักยภาพในการพื้นที่ในการให้บริการสูง ซึ่ง แสดงถึงปัญหาในเรื่องการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในแต่ละเขตให้ได้มาตรฐานเท่าเทียมกัน นอกจากนี้การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครยังมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพใน การจัดการ จากงานวิจัยของ อูษา รุ่งรัตนไพบูลย์ ในเรื่องประสิทธิภาพการจัดเก็บขยะมูลฝอยใน เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร²⁴ โดยวิธีการกำหนดเชิงเส้น เนื่องด้วยในเขตดินแดงเป็นเขตที่มี ปริมาณการจราจรหนาแน่น เมื่อเปรียบเทียบการจัดเก็บขยะระหว่างเก็บตามสถานที่ที่แท้จริงจะมี ต้นทุนรวม 24,683.59 บาทต่อวัน ซึ่งต่ำกว่าการเก็บตามความสามารถของรถ ซึ่งมีต้นทุนโดยรวม 39,676.95 บาทต่อวัน โดยการไ้รถคอนเทนเนอร์ 1.5 ตันเก็บขยะไม่ต่ำกว่า 20 เที่ยวต่อวัน และ รถอัดขนาด 5 ตัน เก็บขยะไม่ต่ำกว่า 11 เที่ยวต่อวัน ถ้าใช้รถประเภทอื่นจะมีต้นทุนสูงขึ้น ปัจจุบัน การเก็บขยะของเขตดินแดงยังไม่มีประสิทธิภาพ จะต้องมีการแก้ปัญหาโดยการนำรถเก็บขยะมา ใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่ซึ่งรถที่มีอยู่เดิมอาจจะนำมาแลกกับเขตอื่นที่สามารถนำไปใช้เก็บขยะได้ เหมาะสมกว่า

การแก้ปัญหาและจัดการสิ่งแวดล้อมที่กล่าวข้างต้นให้ดีขึ้นต้องอาศัยองค์ประกอบใน การบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการด้านงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินการในการ แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ

²³ สมบัติ ต่อวัฒนชัย, “ศักยภาพทางพื้นที่ของการให้บริการสวนสาธารณะระดับเขตของ กรุงเทพมหานคร” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546), บทคัดย่อ

²⁴ อูษา รุ่งรัตนไพบูลย์, “ประสิทธิภาพการจัดเก็บขยะมูลฝอยในเขตดินแดง กทม. โดยวิธีการ กำหนดเชิงเส้น” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546), บทคัดย่อ

จากการวิเคราะห์ศักยภาพของกรุงเทพมหานครในเรื่องการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเรื่องด้านการเงินหรืองบประมาณ²⁵ วิเคราะห์ว่า กทม.มีจุดแข็งและโอกาส ในด้านงบประมาณ คือ จากการที่กรุงเทพมหานครมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีความอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณจึงเอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ กรุงเทพมหานครได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากงบประมาณของกรุงเทพมหานครเอง ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยที่กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวงได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐบาลในเรื่องที่มีนโยบายตรงกัน ทำให้มีโอกาสในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้นและครอบคลุมปัญหาหรือพื้นที่ได้มากขึ้น ส่วนจุดอ่อนและอุปสรรคของ กทม.ในด้านการงบประมาณในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม คือ ระบบในการจัดสรรงบประมาณด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไปยังสำนักงานเขตพบว่ายังไม่สัมพันธ์กับความต้องการของสำนักงานเขต อีกทั้งการจัดสรรงบประมาณยังถูกกำหนดเป็นตัวตั้งในการจัดทำแผนต่าง ๆ ทำให้เกิดกรอบ หรือข้อจำกัดในการจัดทำแผนเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่ต่อเนื่อง ส่วนอุปสรรคภายนอกในการจัดการสิ่งแวดล้อมคือ ภาวะความเจริญทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบให้มูลค่าที่ดินมีราคาแพงทำให้เป็นปัญหาหลักต่อการที่จะได้ที่ดินมาเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมที่ดี เช่น พื้นที่การเกษตรถูกทำลายรุกล้ำคูคลอง เกิดความแออัดของชุมชน รถติด ควันพิษ เป็นต้น

นอกจากนี้ กทม.ยังมีปัญหาในเรื่องการจัดทำงบประมาณ จากงานวิจัยเรื่องปัญหาและ อุปสรรคในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ของ เอนก หุตังคบดี²⁶ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณที่เกิดขึ้นจาก โครงสร้างการบริหารของ กรุงเทพมหานคร ที่เป็นเหตุให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ในการจัดสรรงบประมาณผ่าน

²⁵ รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ กทม. โครงการการศึกษาวิจัยปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และการประเมินผล กทม.

มิถุนายน 2549 น. 8-1 - 8-4

²⁶ เอนก หุตังคบดี “งานวิจัย เรื่อง ปัญหาและ อุปสรรคในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณของกรุงเทพมหานคร” ใน การบริหารเมือง : กรุงเทพมหานคร โดย พัชรี สีโรส และ อรทัย กักพล (โครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น.67

ตัวแทนระดับท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาเขต ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 2. ปัญหาอุปสรรคเกิดจาก หน่วยงานที่ขอใช้งบประมาณไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่สำนักงานประมาณได้กำหนดไว้ เป็นผลให้การจัดทำงบประมาณในหมวดรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ขาดซึ่งประสิทธิภาพและ ก่อให้เกิดความล่าช้าในการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ซึ่งอาจส่งผลโดยภาพรวมต่อกระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร และจากการศึกษาการจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานคร และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของ สิรินทร อินทรสวาท²⁷ พบว่าตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครมากที่สุด คือ งบประมาณรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ในปีก่อน เนื่องจากแบบแผนในการจัดทำงบประมาณยังยึดหลักงบประมาณในปีที่แล้วเป็นหลัก จากการศึกษาโครงสร้างงบประมาณพบว่างบประมาณของ กทม. มีสัดส่วนที่ห้ามมิให้ตั้งงบประมาณมากกว่ารายรับ ทำให้ลักษณะงบประมาณยังคงผูกพันกับงบประมาณปีก่อน ๆ กทม. มีแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ตอบสนองต่อขนาดความหนาแน่นของประชากร และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายยังไม่ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณในปีก่อนในระดับสูง

จากงานวิจัยที่กล่าวถึงข้างต้นมีบางส่วนที่สอดคล้องกับ รายงานวิจัยของสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลของกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณใน 3 ปีแรกตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2545-พ.ศ.2549) สรุปว่า²⁸ ในด้านประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ ของกรุงเทพมหานครพบว่า

²⁷ สิรินทร อินทรสวาท, “การจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานครและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), บทคัดย่อ

²⁸ โครงการศึกษาแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนากกรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์ กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ : บริษัทเอ็นเน็คซ์พับลิเคชั่น จำกัด, 2549) น.128-130

1. การจัดสรรงบประมาณไม่มีความสอดคล้องระหว่างงบประมาณกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น
2. ค่าใช้จ่ายงบประมาณกับผลงานไม่สอดคล้องกันเมื่อเปรียบเทียบระหว่างผลงานเชิงปริมาณกับค่าใช้จ่ายในแต่ละด้านของสำนักงานเขต
3. มีความสอดคล้องระหว่างค่าใช้จ่ายกับผลงานที่ปรับปรุงคุณภาพของสำนักงานเขต โดยการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายต่อผลงาน เชิงปริมาณ และระดับความพึงพอใจ

นอกจากนี้ยังพบปัญหาคือ ภาวะผู้นำของผู้บริหารอุปสรรคต่อการจัดสรรงบประมาณ หน่วยงานได้รับงบประมาณน้อยกว่าที่ขอค่าสาธารณูปโภคและค่าวัสดุที่ได้รับการจัดสรรไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน งบประมาณที่เหลือจ่ายบางหมวดไม่สามารถนำมาเฉลี่ยให้หมวดอื่นที่ไม่พอเพียงได้ กฎเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าเช่าอาคารเช่าบริการของเอกชนแตกต่างกันระหว่างหน่วยงาน บุคลากรขาดความชำนาญและแรงจูงใจในการทำงาน และบุคลากรส่วนหนึ่งไม่มีคุณภาพ เลี่ยงงาน ส่วนปัจจัยส่งเสริมภายนอก คือ การมี ส.ก และ ส.ข ที่เข้าใจการทำงานของหน่วยงาน ปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรค คือ งบประมาณของ ส.ก.และ ส.ข เพิ่มภาระการทำงาน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสร้างปัญหาต่อการดำเนินการ ในบางพื้นที่ไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการดำเนินนโยบายที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับกำลังคนที่มีอยู่

ส่วนด้านแนวทางในการปรับปรุงจัดสรรงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ พบว่าควรจัดการปัญหาภายในหน่วยงานซึ่งได้แก่ การขออนุมัติ เงินประจำงวดที่มีความยุ่งยากและมีเอกสารประกอบเพิ่มขึ้น การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่สำนักงานกรุงเทพมหานคร ทำให้มีการปฏิบัติกับสำนักงานเขตแตกต่างกัน โดยเฉพาะเรื่องการขอเอกสารเพื่อวิเคราะห์งบประมาณ พื้นที่รอบนอกควรมีโอกาสในการพัฒนาเหมือนกับพื้นที่รอบใน เนื่องจากต้องปรับปรุงซ่อมแซมการมองเห็นคุณภาพของผลงานโดย เกิดจากการให้ความเห็นของบุคลากรโดยที่ประชาชนไม่ได้รับบริการ

จากรายงานการวิจัยต่าง ๆ สรุปได้ว่า กทม.ยังคงมีปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมที่จะต้องเร่งแก้ไขและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัจจัยในการจัดการที่จำเป็นคือการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพ กทม.ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องของการบริหารด้านงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณให้กับพื้นที่ต่าง ๆ ตลอดจนกระบวนการจัดทำงบประมาณที่จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพ

ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้นเพื่อให้ประสบความสำเร็จต่อความคาดหวังที่ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมใน
กทม.จะดีขึ้นในอนาคต จะต้องให้ความสำคัญในเรื่องการบริหารงบประมาณที่เหมาะสมด้วย