บทที่ 2

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณ บทบาทของสำนักงบประมาณ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การงบประมาณของรัฐบาลหรือการงบประมาณแผ่นดิน (government budgeting) นั้นเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพราะงบประมาณแผ่นดินหรือพระราชบัญญัติงบประมาณในแต่ละปีก็คือ เอกสารที่เป็นทางการหรือกฎหมายที่แสดงว่ารัฐบาลจะกระทำสิ่งใดหรือมีบทบาทการดำเนินงานในด้านต่างๆ โดยในบทนี้จะเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณ แนวคิดการวางแผนกลยุทธ์ ระบบงบประมาณงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท บทบาทของสำนักงบประมาณ แนวคิดหลักการอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณ

ความหมายของงบประมาณ

คำว่างบประมาณตรงกับภาษาอังกฤษว่า “budget” ซึ่งมาจากคำว่า “budget” ภาษาอังกฤษในสมัยกลางซึ่งหมายถึง กระเป๋าของพระมหากษัตริย์ที่ใส่เงินที่จำเป็นสำหรับการใช้จ่ายสาธารณะ (Schiavo-Campo & Tommasi,1999 อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546, น. 55) สำหรับคำว่างบประมาณ มีผู้ให้ความหมายต่างๆ กัน ดังเช่น

งบประมาณ (budget) เป็นแผนที่ครอบคลุมทุกๆ ขั้นตอน(phases) และลักษณะของการปฏิบัติงานสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดแน่นอนลงไป ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นการแสดงออกอย่างเป็นทางการถึงนโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ที่ได้กำหนดไว้แล้วล่วงหน้าโดยผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์การ (หน่วยงาน/รัฐบาล) รวมกันเข้าเป็นภาพรวมยอดของงบประมาณทั้งหมด เมื่อพิจารณาเป็นกระบวนการแล้ว กล่าวได้ว่า โดยพื้นฐานแล้วการงบประมาณ(budgeting) ก็เป็นกระบวนการจัดการนั้นเอง (ไกรยุทธ์ ธีรตยาคีนันท์, 2528, น. 7)

งบประมาณแผ่นดินเป็นแผนการใช้จ่ายและการหาเงินเพื่อการใช้จ่ายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ซึ่งตามปกติเป็นระยะเวลา 1 ปี) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น (รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, 2520 อ้างถึงใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, 2535 , น. 16)

งบประมาณ ในทัศนะของ Frank P. Sherwood คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกมาในรูปของตัวเงินแสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนที่ว่านี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามแผนนี้ ซึ่งประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ (นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, 2535, น. 16)

งบประมาณในทัศนะของลี และจอห์นสัน (Lee and Johnson) กล่าวถึง งบประมาณว่า “งบประมาณเป็นเอกสารหรือที่รวมของเอกสาร ซึ่งแสดงถึงฐานะทางการคลังขององค์การ รวมถึงข่าวสารเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย กิจกรรม และเป้าประสงค์หรือเป้าหมาย” (Lee, Robert D. Jr. 1977 : 11) นอกจากนี้ ลี และจอห์นสัน ยังได้อธิบายรายละเอียดของงบประมาณในฐานะเป็นเอกสารว่า “เอกสารงบประมาณเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายในขั้นจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งเอกสารจะประกอบด้วยการตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ ….งบประมาณอาจประกอบด้วยเอกสาร 1 ชิ้น หรือมากกว่า 1 ชิ้นก็ได้” (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2541, น. 10-4 ถึง น.10-5)

อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 กำหนดความหมายไว้ว่า งบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ดังนั้น จึงพอสรุปความหมายของงบประมาณได้ว่า หมายถึง แผนที่มีจำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายตามแผนงาน งานหรือโครงการที่รัฐบาลมีแผนการใช้จ่ายงบประมาณในรอบระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ โดยแสดงให้รัฐสภาทราบด้วยว่ารัฐบาลมีรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรม มีรายรับอย่างไรเพื่อรัฐสภาจักได้มีข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

บทบาทของงบประมาณ

งบประมาณเป็นเครื่องมืออเนกประสงค์ (multi-purpose tool) ของรัฐบาลในการบริหารงาน การขนานนามว่าเป็น “เครื่องมืออเนกประสงค์”(multi-purpose tool) จึงมีประโยชน์นานัปการ อาทิ (อรัญ ธรรมโน, 2548, น. 50-51)

1. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนอย่างเหมาะสมและควบคุมให้การใช้จ่ายภาครัฐมีประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. เป็นการใช้เครื่องมือทางการคลังทุกด้านเพื่อการพัฒนาประเทศ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ขจัดความยากจน แก้ไขความบกพร่อง และความอ่อนแอทางสังคมและการเมือง

3. เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนรวมให้เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ

4. ประชาชนจะได้รับทราบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ หรือที่ให้สัญญากับประชาชนไว้เพียงใดหรือไม่

โดยที่บทบาทของงบประมาณมีความสำคัญอย่างมากทั้งในทางการเมืองและการบริหาร จึงได้รับการขนานนามว่าเป็นเครื่องมือเครื่องอเนกประสงค์ (multi-purpose tool) ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

หลักการงบประมาณแผ่นดินที่ดี (ป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2522, น. 13-15))

หลักการงบประมาณแผ่นดินที่ดีควรมีหลักการ 6 ประการ คือ

1. หลักคาดการณ์ไกล (Foresight) หมายความว่า คิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไรจะใช้เงินในปีใดเท่าใดต้องวางแผนไว้ล่วงหน้า

2. หลักประชาธิปไตย (Democracy) คือ ต้องให้ราษฎรผู้เสียภาษีได้รับรู้เห็นและให้เห็นชอบด้วยทั้งด้านรายได้และด้านรายจ่าย

3. หลักดุลยภาพ (Balance) คือ งบประมาณจะต้องสมดุล แต่ไม่ได้หมายความว่าเงินรายได้ รายจ่ายจะต้องสมดุลย์หรือเท่ากันทุกปี อาจจะขาดดุลบ้าง แต่ก็ต้องพยายามให้มีเกินดุลบ้าง มิฉะนั้นจะมีหนี้สินล้นมากเกินกว่ากำลังของตัว

4. หลักสารัตถประโยชน์ (Utility) คือ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ปัจจุบันและอนาคต จึงต้องให้มีรายจ่ายเพื่อการลงทุนไว้ให้มากพอเป็นสัดส่วนเหมาะสมกับรายจ่ายประจำ

5. หลักยุติธรรม(Equity) คือ ความชอบธรรมและความยุติธรรมทั้งในด้านรายจ่ายและรายได้

6. หลักสมรรถภาพ (Efficiency) คือ หลักนี้เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณรายได้และรายจ่ายที่ส่วนราชการผู้มีหน้าที่จะต้องระวังสอดส่องให้เกิดประสิทธิภาพขึ้น

หน้าที่ของงบประมาณ

ระบบงบประมาณทุกระบบจะทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ (ทิพย์วรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546, น. 68-69)

1. การควบคุม (Control) หน้าที่ของระบบงบประมาณในการควบค่าใช่จ่ายเงินของรัฐมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การใช้จ่ายต่างๆ เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ

2. การจัดการ (Management) หน้าที่ของระบบงบประมาณในการจัดการ ได้แก่ การแปลงวัตถุประสงค์ให้เป็นแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งกระบวนการในการดูแลว่าทรัพยากรของแผนงานโครงการและกิจกรรมเหล่านั้นได้ใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. การวางแผน (Planning) หน้าที่ของระบบงบประมาณในการวางแผนเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการและการเลือกแผนงานเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมทั้งการวางแผนในการจัดสรรทรัพยากรในอนาคต

ในทางปฏิบัติหน้าที่ของระบบงบประมาณเหล่านี้ไม่ได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด ระบบงบประมาณแต่ละประเภทจะทำหน้าที่ทั้งสามข้อ เพียงแต่จะให้น้ำหนักของหน้าที่ในแต่ละข้อไม่เท่ากัน เนื่องจากระบบงบประมาณมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างและของเจ้าหน้าที่และข้อมูลที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

ระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณในต่างประเทศเริ่มประมาณทศวรรษที่ 1920-1930 โดยมีการนำระบบงบประมาณแบบเน้นหน้าที่การควบคุม หรือระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมาใช้ หลังจากนั้นในราวทศวรรษที่ 1960 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบงบประมาณจากแบบรายการมาเป็นระบบงบประมาณแบบผลงาน และต่อมาพัฒนาเป็นระบบงบประมาณเป็นแบบแผนงาน และแบบฐานศูนย์ในทศวรรษที่ 1960 และ 1970 ตามลำดับ ระบบงบประมาณมีการพัฒนาให้เหมาะสมและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงนั้นๆ ระบบงบประมาณแต่ละแบบมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไป โดยสามารถจำแนกได้ ดังนี้ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546, น. 70-82)

1. ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการหรือระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม (Line-Item Budgeting) ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ มีแนวคิดและหลักการที่เน้นปัจจัยนำเข้า(Input) แต่ละรายการเพื่อการควบคุมการใช้ทรัพยากรมีการแสดงรายการและค่าใช้จ่ายอย่างค่อนข้างละเอียด เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าวัสดุการเกษตร เป็นต้น เป็นการจัดสรรและควบคุมการใช้

จ่ายอย่างเข็มงวดเพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติ อย่างไรก็ตามระบบงบประมาณแบบแสดงรายการอาจจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

2. ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) มีแนวคิดและหลักการ ที่เน้นการจัดการ มีการแจกแจงงบประมาณตามลักษณะงานและหน่วยงาน โดยเน้นที่กิจกรรมที่รัฐทำ และมีการคิดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของกิจกรรม การดำเนินงานจะแสดงจุดมุ่งหมายของค่าใช่จ่ายต้นทุนของแผนงาน ซึ่งหน่วยงานดำเนินการเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายนั้น มีการวัดผลจากการดำเนินงานในแต่ละแผนงาน ระบบนี้จึงประกอบด้วย กิจกรรมหรืองานของรัฐ โดยอาจแบ่งเป็นลักษณะงาน(function) แผนงาน (Program) และกิจกรรม (activities) และตัวชี้วัดผลงาน และ

3. ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning-Programming-Budgeting System:PPBS) แนวคิดและหลักการเป็นระบบที่สนับสนุนการวางแผน โดยผสมผสานระหว่างแผนงานและวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีการจัดทำแผนระยะยาว เน้นการใช้เทคนิคในการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ซึ่งเอื้อต่อการจัดทำงบประมาณและการประเมินผลสำเร็จของงาน การดำเนินการภายใต้ระบบงบประมาณแบบแผนงานมี 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง คือ การวางแผน (Planning) การวิเคราะห์ในเชิงระบบ เพื่อช่วยกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงาน วิเคราะห์ความเหมาะสมตามลำดับก่อนหลัง เพื่อทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนที่สอง คือ การจัดทำแผนงาน (Programming) คือ การทบทวนและเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ ที่กำหนดขึ้นในขั้นตอนการวางแผน โดยใช้โครงสร้างแผนงาน (Program Structure) เป็นเครื่องมือแสดงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุ กับกิจกรรมที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ เพื่อจะใช้เป็นกรอบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณขั้นต่อไป และกิจกรรมจะได้รับการจัดกลุ่มรวมกันเป็นลักษณะแผนงานหลายปี (Multi-year Programs)

ขั้นตอนที่สาม คือ การจัดสรรงบประมาณ (Budgeting) เป็นการแปรแผนให้เป็นงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณและประเมินผลงานมีการวิเคราะห์ต้นทุน–ผลประโยชน์(Cost – benefit analysis) หรือ การวิเคราะห์ประสิทธิผลของต้นทุน (Cost – effectiveness analysis)

4. ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero – based Budgeting) เป็นแนวคิดที่มีการผสมผสานการวางแผนและการงบประมาณเข้าไปในกระบวนการจัดการ เช่นเดียวกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน แต่การจัดทำงบประมาณจะไม่ให้ความสำคัญแก่รายการหรือแผนงานที่

เคยได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาแล้ว แต่จะพิจารณาแผนงานทุกแผนงานที่ของบประมาณทั้งหมดอย่างละเอียดเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำงบประมาณทุกปี นอกจากนี้จะมีการจัดลำดับความสำคัญโดยใช้ “ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ” (Decision Package)

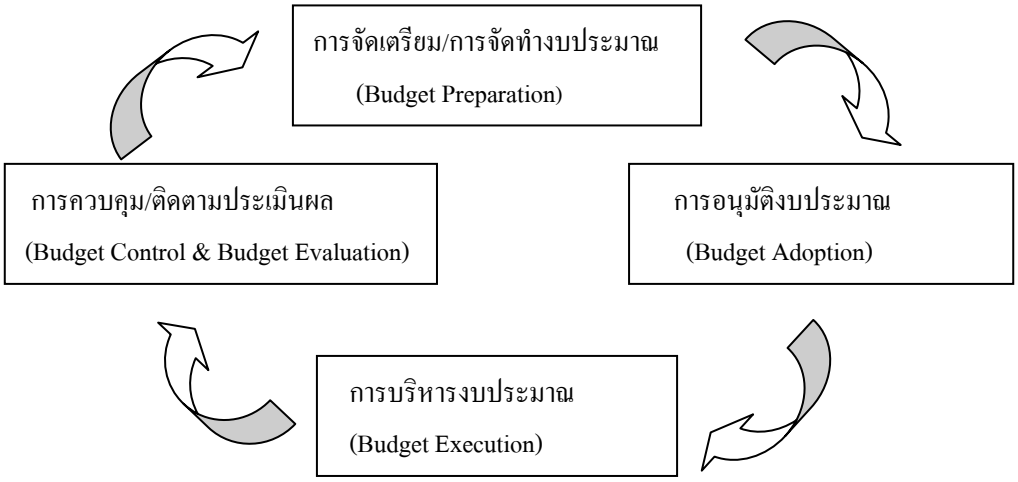
5. ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงาน (Result-Based Budgeting) เป็นแนวทางที่ครบวงจรตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นโดยที่ผลผลิต คือ สิ่งของหรือบริการเป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ ในขณะที่ผลลัพธ์ หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่สำคัญ คือ การวัดผลการดำเนินงาน (performance Measures) ที่เป็นการกำหนดหน่วยนับในการตรวจวัดและประเมินผลการดำเนินงาน การวัดผลการดำเนินงานจะต้องชัดเจน สมบูรณ์ สามารถนำมาใช้ได้จริงและเหมาะสมกับเวลา ที่ครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ ค่าใช้จ่าย มีประสิทธิผลและทันเวลาตามที่กำหนด
(สำนักงบประมาณ, 2544, น. 32)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

คำว่า กระบวนการงบประมาณ (Budget Process) มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า วิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) และวงจรงบประมาณ (budget cycle) ทั้ง 3 คำที่กล่าวนี้มีความหมายเช่นเดียวกัน ประกอบด้วยลำดับขั้นตอนหลักที่สำคัญ คือ การจัดเตรียมหรือจัดทำงบประมาณ เสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติตราเป็นพระราชบัญญัติ บริหารงบประมาณและการควบคุมงบประมาณซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็มีกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับต่างๆเกี่ยวกับวิธีการหรือกระบวนการงบประมาณแผ่นดินแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปประกอบด้วยหลักใหญ่ๆ ที่คล้ายคลึงกันซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนหลักที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1. การจัดเตรียมและการจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)
2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)
4. การควบคุมและติดตามงบประมาณ (Budget Control & Budget Evaluation)



ซึ่งรายละเอียดแต่ละขั้นตอนพอสรุปได้โดยสังเขป ดังนี้

1. การจัดเตรียมและการจัดทำงบประมาณ (budget Preparation)

การจัดเตรียมหรือจัดทำงบประมาณเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ และเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร(executive) คือ รัฐมนตรีหรือรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติผู้ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณจะได้แก่หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณและหน่วยงานงบประมาณกลาง สำหรับประเทศที่มีการปกครองในแบบรัฐสภา (Parliamentary government) เช่น ประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมงบประมาณ สำหรับ ประเทศที่มีการปกครองโดยประธานาธิบดี (presidential government) เช่น สหรัฐอเมริกา ผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดเตรียมงบประมาณ คือ หัวหน้ารัฐบาล ซึ่งได้แก่ประธานาธิบดีโดยจะมอบหมายให้สำนักงบประมาณทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการจัดเตรียม (ไพศาล ชัยมงคล, 2517, น. 54)

การจัดเตรียมงบประมาณมักจะเริ่มกระทำกันล่วงหน้าก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่ และโดยทั่วไปจะกระทำเป็นขั้นๆ ดังนี้

1.1 หน่วยงานต่างๆ จัดทำแผนดำเนินงานพร้อมทั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อหน่วยงานกลางของรัฐบาลที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานกลางดังกล่าวจะแตกต่างไปตามรูปของการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยรัฐสภา เช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส หน่วยงานกลางมีหน้าที่เกี่ยวกับกับงบประมาณ คือ กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) แต่ประเทศที่ปกครองโดยประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา คือ สำนักงบประมาณ (Bureau of the Budget) สังกัดกับประธานาธิบดีโดยตรง คณะรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดีกำหนดกรอบวงเงินและนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.2 หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณเป็นผู้พิจารณาวิเคราะห์งบประมาณของหน่วยงานที่เสนอคำขอ และจัดทำร่างงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (สำหรับประเทศที่ปกครองโดยรัฐสภา) หรือประธานาธิบดี(สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยประธานาธิบดี) เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

1.3 คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีเสนองบประมาณต่อรัฐสภา

2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติและเอกสารงบประมาณเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ส่วนหลักการและแนวทางการพิจารณาอาจขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละประเทศ

การอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากขึ้นตอนหนึ่งในกระบวนการงบประมาณ ในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภา การพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นเรื่องที่สำคัญ คือ หากรัฐสภาไม่อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ รัฐบาลมีทางออก 2 ทาง คือ รัฐบาลลาออก หรือ ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ อำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณมีขอบเขตที่แตกต่างกันไม่สมดุลกันสุดแต่การปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศที่มีการปกครองแบบประธานาธิบดี ซึ่งแบ่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติกันอย่างเด็ดขาด เช่น สหรัฐอเมริกา รัฐสภามีอำนาจพิจารณางบประมาณได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ มีอำนาจตัดรายจ่ายหรือลดรายจ่ายหรือลดรายได้ที่รัฐบาลเสนอได้อย่างเต็มที่ แต่ในประเทศที่ปกครองแบบรัฐสภา เช่น สหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส การอนุมัติงบประมาณเป็นการให้อำนาจรัฐบาลที่จะเพิ่ม/ลดภาษีอากรในปีหนึ่งๆไปในตัวด้วย

สำหรับการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศต่างๆ โดยทั่วไปใช้คณะกรรมาธิการสามัญ เช่น ของสหรัฐอเมริกา เรียกว่า คณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา (House Appropriations Committee) เป็นชุดถาวรและพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณต่อเนื่องกันไปทุกปีจนเกิดความชำนาญในการพิจารณา นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานที่ปรึกษา (Consulting Staff) คอยช่วยเหลือค้นคว้า วิจัย และสืบเสาะแสวงหาข้อมูลต่างๆ ให้คณะกรรมาธิการ ดังนั้น การดำเนินการของคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณของประเทศนี้จึงน่าเชื่อถือ รวมทั้งแนวทางการตัดทอนงบประมาณของฝ่ายบริหารจะมีมากกว่าที่จะให้คงยอดเดิมไว้หรือเพิ่มขึ้น ส่วนของไทยนั้นตัดทอนลงแล้วก็กลับนำไปเพิ่มให้ในรายการอื่นๆ รวมกันแล้วจะเท่ากับยอดที่ตัดทอนได้เพื่อคงวงเงินยอดรวมทั้งหมดไว้

3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว การบริหารงบประมาณจะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่กำกับดูแลให้การบริหารรายรับ ได้แก่ การจัดเก็บภาษีและรายได้ต่างๆ รวมทั้งการกู้เงินมาใช้จ่าย และการบริหารรายจ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา โดยการดำเนินการใช้จ่ายเป็นไปตามกฎมายและระเบียบการงบประมาณ

4. การควบคุมงบประมาณ (Budget Control)

การควบคุมงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยงาน และการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการตั้งงบประมาณในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารงบประมาณประจำปี กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการควบคุม ได้แก่ ส่วนราชการผู้ใช้งบประมาณ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณในต่างประเทศ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548, น. 5-9 ถึง 5-19)

ระบบงบประมาณของประเทศออสเตรเลีย

ระบบงบประมาณของประเทศออสเตรเลีย ในปัจจุบันเป็นระบบงบประมาณแบบผลผลิตคงค้าง มีลักษณะสำคัญ คือ เน้นการจัดทำงบประมาณในรูปผลผลิตโดยสามารถเชื่อมโยงกับกรอบผลผลิต-ผลลัพธ์ มีคณะกรรมการทบทวนค่าใช้จ่ายและการทบทวนประมาณการงบประมาณ เน้นความพร้อมรับผิดชอบตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน วางกลไกงบประมาณบนพื้นฐานตลาดภายในหรือผู้ซื้อบริการ/ผู้ให้บริการ รวมทั้งเน้นการมอบอำนาจความรับผิดชอบในการจัดการทางการเงินไปยังหน่วยงาน การจัดทำงบประมาณมีรัฐบาลเป็นองค์การที่มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณเพื่อเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีกระทรวงการคลัง (The Treasury) ทำงานเพื่อบรรลุผลลัพธ์ คือ การจัดเตรียมภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาล การจัดการสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาคและการจัดการให้ตลาดทำหน้าที่เป็นไปด้วยดี มีกระทรวงการคลังและการบริหาร (Department of Finance and Administration) ทำงานเพื่อบรรลุผลลัพธ์ คือ การคลังของรัฐบาลที่ยั่งยืน การปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล และการสนับสนุนรัฐสภาในการทำหน้าที่

สำหรับเนื้อหาของงบประมาณ ประกอบด้วย

1. เอกสารงบประมาณ (Budget Paper) ซึ่งมีเอกสารงบประมาณหมายเลขหนึ่งที่เน้น

ยุทธศาสตร์งบประมาณของรัฐบาล เอกสารงบประมาณหมายเลขสองที่มีมาตรวัดงบประมาณ เอกสารหมายเลขสามที่เน้นความสัมพันธ์ทางการคลังของสหพันธ์ เอกสารงบประมาณหมายเลขสี่ที่เป็นทรัพยากรของหน่วยงาน

2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (The Appropriation Bills) มีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหมายเลข 1 และ 3 เป็นรายจ่ายสำหรับบริการตามปกติของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหมายเลข 2 และ 4 ครอบคลุมนโยบายใหม่ รายจ่ายลงทุนใหม่และการจ่ายเงินงบประมาณไปยังรัฐต่างๆ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา หมายเลข 1 และ 2 เป็นรายจ่ายของรัฐสภา

3. ถ้อยแถลงงบประมาณของรัฐมนตรี (Portfolio Budget Statement-PBSs) ให้ข้อมูลในการอธิบายและตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อสร้างความเข้าใจร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

กระบวนการอนุมัติงบประมาณ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะต้องเสนอรายงานทางการเงินประจำปีงบประมาณของรัฐบาล และถ้อยแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาของวุฒิสภา การพิจารณาอนุมัติงบประมาณมีการกระทำ 3 วาระ เหมือนกันทั้ง 2 สภา

ระบบงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส

ระบบงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส มีลักษณะสำคัญ คือ มีการกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจระยะสั้น มีการกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจในระยะปานกลาง (5 ปี) แสดงให้เห็นถึงลำดับความเร่งด่วนของเป้าหมายของรัฐบาลที่ต้องการจะปฏิบัติ การจัดทำงบประมาณ เป็นการจัดเตรียมร่างกฎหมายการเงินการคลังเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงเตรียมร่างกฎหมายการเงินการคลังที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี บทบาทของรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลังมักจะมอบให้กระทรวงการคลังดูแลเรื่องการเงินการคลัง และเครื่องมือที่กำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อันได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักวิเคราะห์งบประมาณ และสำนักสถิติและการศึกษาทางเศรษฐกิจแห่งชาติ นอกจากนี้นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจในการกำหนดแนวทางและยุติข้อขัดแย้ง

สำหรับเนื้อหาของงบประมาณ ประกอบด้วย

1. เนื้อหาของร่างกฎหมายการเงินการคลัง เอกสาร 2 ส่วนแยกออกจากกัน ได้แก่ การอนุมัติให้จัดเก็บรายรับและแนวทางวิธีการดำเนินการให้เกิดความสมดุลทางการคลัง และร่างกฎหมายการเงินการคลังประจำปี ประกอบด้วยงบประมาณทั่วไปมีถึง 80% ของรายรับและรายจ่าย

ทั้งหมดของรัฐ จำแนกเป็นรายจ่ายธรรมดาและรายจ่ายเพื่อลงทุน งบประมาณผนวกเป็นการดำเนินการทางการเงินการคลังของหน่วยงานรัฐที่มิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกิจกรรมที่เป็นการผลิตสิ่งของหรือให้บริการอันทำให้เกิดการชำระค่าตอบแทน บัญชีพิเศษของคลังเป็นรายจ่ายที่มีลักษณะชั่วคราวเพื่อการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

2. เอกสารประกอบร่างกฎหมายการเงินการคลัง ประกอบด้วย รายงานแสดงความสมดุลทางเศรษฐกิจและการคลังผนวกเอกสารอธิบายข้อมูลและผนวกทั่วไป

3. ผนวกข้อมูลข่าวสารเป็นเอกสารที่จัดเตรียมโดยรัฐบาลตามการร้องขอของรัฐสภาเพื่อรับทราบข้อมูลเพิ่มเติม

การอนุมัติงบประมาณ กำหนดเวลาการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรอย่างช้าวันอังคารแรกของเดือนตุลาคมของปีก่อนปีงบประมาณที่จะใช้บังคับ และให้จัดส่งร่างรัฐบัญญัติงบประมาณต่อคณะกรรมาธิการทันทีเพื่อตรวจพิจารณาต่อไป สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในกำหนด 70 วัน บทบาทสำคัญอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร การอภิปราย 3 วาระ เหมือนกันทั้ง 2 สภา กล่าวคือ การอภิปรายทั่วไป การอภิปรายและการลงมติเรียงมาตรา และการลงมติครั้งสุดท้าย

ระบบงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา (เดชาภิวัฒน์ ณ. สงขลา, 2548, น. 41)

ระบบงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะผสมผสานกันระหว่างระบบงบประมาณแบบแผนงาน(PPBS) และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน(SPBS) โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน/โครงการ มีสำนักงบประมาณ (Office of Management and Budget : OMB) มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและบริหารจัดการงบประมาณเพื่อรองรับนโยบายรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารจัดการด้านการงบประมาณและการเงินการคลังของประธานาธิบดี วิเคราะห์ด้านการงบประมาณแก่ส่วนราชการต่างๆ และประเมินผล แผนงานและการทำงานของส่วนราชการด้วยเครื่องมือ Program Assessment Rating Tool (PART) ภารกิจหลักของสำนักงบประมาณ (OMB) คือ จัดทำงบประมาณประจำปีของประเทศและจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติมี 10-15 ฉบับ จำแนกเป็นด้านต่างๆ อาทิ สาธารณสุข ประกันสังคม (Social Security) มั่นคง มหาดไทย (Homeland Security) เป็นต้น

โครงสร้างองค์กรของสำนักงบประมาณ (OMB) ค่อนข้างแบบ (Flat Organization) มีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ (Budget examiners) เจ้าหน้าที่ต้องพร้อมจะทำงานเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์สำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปตามภาระเศรษฐกิจของประเทศและของโลก

วาระการบริหารประเทศของประธานาธิบดี (President's Management Agenda) ในปี ค.ศ. 2002 ประธานาธิบดี จอร์จดับเบิลยู บุช ได้จัดทำวาระการบริหารประเทศ
ของประธานาธิบดี ประกอบด้วย 5 รายการ ดังนี้

1. วาระแห่งชาติรัฐบาลมุ่งเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยภาครัฐ รัฐบาลกลาง (Federal Government มี 5 มิติ ดังนี้

1.1 การบริหารกลยุทธ์เพื่อพัฒนาบุคลากรภาครัฐ

1.2 การแบ่งงานภาครัฐให้เอกชนดำเนินการ (Competitive Sourcing)

1.3 การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการเงิน

1.4 การใช้ E-Government

1.5 การบูรณาการงบประมาณและผลการดำเนินงาน

2. การแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) ประธานเจ้าหน้าที่บริหารด้านการดำเนินงาน (Chief Operating Officer : COO) เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการปฏิรูปการทำงานของหน่วยงานโดยทั่วไปผู้รับผิดชอบ คือ รองปลัดกระทรวง

3. การจัดทำเป้าหมายที่ชัดเจนและมีมาตรฐาน

4. ความเป็นเจ้าของของหน่วยงาน (Agency Ownership) หน่วยงานต้องกำหนดการพัฒนางาน/โครงการและการบริหารจัดการของหน่วยงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางแผนไว้

5. ความโปร่งใส (Transparency) หน่วยงานต้องมีการประเมินผลความโปร่งใสกับสำนักงบประมาณ (OMB) ทุกไตรมาส และหน่วยงานต้องจัดทำรายงานทุกครั้งปีเพื่อเผยแพร่ให้รัฐสภา (Congress) และสาธารณะทราบ

หลักการและแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (รายงานประจำปี 2547, สำนักงบประมาณ, น. 37-40)

ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการงบประมาณใหม่ไว้ ดังนี้

"เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ

และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส”

จากนโยบายดังกล่าว สำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) โดยมีหลักการ กรอบแนวคิด และองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

หลักการและกรอบแนวคิด

ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ้มค่า และสอดคล้องกันตามความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณ และคำนึงถึงความโปร่งในใสตรวจสอบได้

องค์ประกอบสำคัญ

1. มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีผู้รับผิดชอบแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

1.1 เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศโดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายในช่วงวาระการบริหารประเทศของแต่ละรัฐบาล

1.2 เป้าหมายเป็นรายปี โดยมีสำนักงบประมาณกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกันถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีและแปลงเป็นยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.3 เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ที่เชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือต้องร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

1.4 เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงโดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงาน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

2. เน้นหลักการธรรมาภิบาล

ระบบงบประมาณแบบใหม่เป็นระบบที่เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

2.1 การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับได้ชัดเจน เริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศสู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

2.2 ระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงาน เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่าได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน และมีรูปแบบการรายงานผลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานด้านการเงิน ซึ่งต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

3. การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติและส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงาน มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ยังผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ ให้กระทรวงและหน่วยงาน มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

4. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้นการนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันกับงบประมาณจะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

5. การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF)

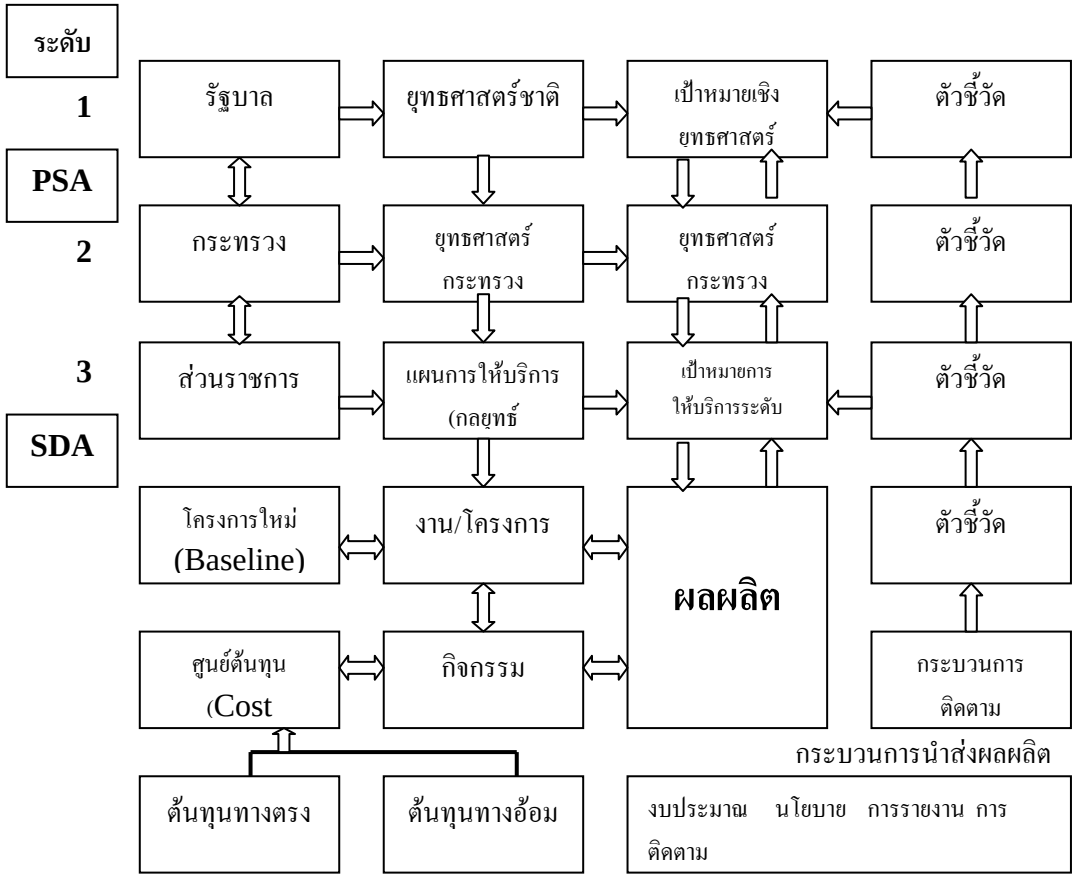
เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมุติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของ

ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้น สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะดำเนินการทั้งแบบ Top Down และ Bottom Up โดยการประมาณการแบบ Top Down จะเป็นการประมาณการจากสมมติฐานทางเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนการประมาณการแบบ Bottom Up จเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงานภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะ 1 + 3 ปี ซึ่ง MTEF ทั้ง 2 แบบทำให้รัฐบาลทราบถึงตัวเลขพื้นฐานในแต่ละปี ซึ่งอาจจะมีนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงตัวเลขได้ โดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของส่วนราชการมาช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลัง

6. โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้กำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ 3 ระดับ คือ รัฐบาล กระทรวง และส่วนราชการ ดังแสดงไว้ตามรูปที่ 1

รูปที่ 1 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน



ที่มา: สำนักงบประมาณ

ระดับชาติหรือระดับรัฐบาล รับผิดชอบต่อความสำเร็จของ เป้าหมายยุทธ์ศาสตร์ (Strategic Delivery Target)

ระดับกระทรวง หรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธ์ศาสตร์ของกระทรวง โดยมีเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่าเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Public Service Target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement : PSA)

ระดับกรม หรือหน่วยปฏิบัติ เป็นความสำเร็จตามผลผลิต (Outputs) จากการดำเนินงาน โดยใช้ระบบถ่วงดุลความรับผิดชอบที่ว่า รัฐสภา/สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเจ้าของประเทศ ซึ่งรัฐบาลผู้บริหารประเทศมีรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตรวจสอบและส่วนราชการมีรัฐบาลผู้บริหารประเทศเป็นผู้ตรวจสอบ

แนวคิดและความหมายการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)

การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

การวางแผนกลยุทธ์ เป็นการวางแผนที่มีการเชื่อมโยงองค์ประกอบในด้านต่างๆ ให้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เป็นการเชื่อมโยงเพื่อบรรลุสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ การวางแผนกลยุทธ์จึงมีลักษณะในการกำหนดองค์รวม โดยแต่ละส่วนจะกลายเป็นองค์ประกอบในองค์รวมเดียวกัน (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2542, น. 4-5)

การวางกลยุทธ์ (Strategy) เป็นการกำหนดแนวทางหรือวิธีการ (means) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (ปรกรณ์ ปรียากร, 1998, น. 10)

การวางแผนกลยุทธ์ เป็นกระบวนการคิดก่อนทำ ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักจากทุกฝ่ายจะมีส่วนร่วมในการวางแผน กระบวนการดังกล่าวทำให้บุคลากรในองค์กร(หรือในภาคี) เกิดความเข้าใจร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ (ลูกค้า) และยอมรับซึ่งกันและกันในการกำหนดเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาที่สนองความต้องการของสาธารณะได้มากกว่า กล่าวได้ว่า การวางแผนกลยุทธ์เป็นการวางแผนอย่างมีระบบเชื่อมโยงให้องค์ประกอบในด้านต่างๆ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างสอดรับกับสภาวะแวดล้อมขององค์กรให้ได้แนวทางช่วยชี้นำการปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (อุทิศ ขาวเธียร, 2549, น. 18-24)

วงจรการวางแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Budgeting Planning Loop) เป็นการเริ่มต้นที่การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ ปัจจัยสู่ความสำเร็จ และตัวชี้วัด เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติภารกิจและตัวขับเคลื่อนการดำเนินภารกิจ กำหนดแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และจัดทำประมาณการทางการเงิน(Financial Projection)

เพื่อทราบถึงงบประมาณและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานตามแผนเชิงยุทธศาสตร์ และจัดทำงบประมาณเพื่อจัดสรรทรัพยากรสู่แผนปฏิบัติการ สุดท้าย คือ การติดตามและประเมินผลเพื่อส่งกลับข้อมูลสัมฤทธิผลในการดำเนินยุทธศาสตร์ และนำปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์หรือการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, น. 34)

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท (Role Model)

คำว่า “บทบาท” มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างกว้างขวางแตกต่างกันไป โดยพอจะสรุปได้ดังนี้

ยังและแม็ก (Young & Mack) ได้ให้ความหมายว่า บทบาท คือ หน้าที่ของฐานะตำแหน่งเมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งที่ตามมากับตำแหน่งก็คือการที่จะต้องมีการปะทะสัมพันธ์ (Interaction) กับตำแหน่งอื่นๆ ภายในกลุ่มทั้งสูงกว่าและต่ำกว่า สิ่งที่ตามมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะตำแหน่งนั้น เรียกว่า บทบาท

เดวิด เค เบอร์โล (David K. Berlo) ได้อธิบายถึงผลของการศึกษาบทบาทในพฤติกรรม โดยจำแนกบทบาทออก ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนดไว้ (role prescriptions) ได้แก่ บทบาที่กำหนดไว้ในระเบียบชัดแจ้งว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะมีหน้าที่จะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (role descriptions) ได้แก่ บทบาทที่บุคคลได้กระทำอยู่จริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้นๆ
3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectations) ได้แก่ บทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ ควรกระทำอะไร

รุดด็อก (Ruddock) ได้ให้ความหมายคำว่าบทบาท หมายถึงการแสดงพฤติกรรมและการปฏิบัติงานตามสิทธิและหน้าที่ให้สอดคล้องกับตำแหน่งที่ได้รับมอบหมาย โดยประกอบไปด้วยกิจกรรม ตำแหน่งหน้าที่ที่ผูกมัดให้คนกระทำ

กรีน (Green) อธิบายว่า สถานภาพคือ ตำแหน่ง และบทบาทคือคุณลักษณะซึ่งถูกคาดคะเนว่าจะต้องมีอยู่ในตำแหน่งนั้นๆ กล่าวคือ บทบาทเป็นสิ่งที่กลุ่มคาดหวังว่าบุคคลจะต้องกระทำเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ

แนวคิดและหลักการการอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อฝ่ายบริหารได้จัดเตรียมงบประมาณเรียบร้อยแล้วก็จะส่งต่อไปยังฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อขออนุมัติ การอนุมัติ (ภายในกำหนดของเงื่อนไขเวลา) ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการให้อำนาจและสิทธิแก่ฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างถูกต้องตามกฎหมายในวงเงินที่ได้ผ่านการอนุมัติ อย่างไรก็ดีบทบาทที่แท้จริงของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องการอนุมัติงบประมาณ จะมีมากน้อยประการใดนั้น สุดแล้วแต่ปัจจัยต่อไปนี้ (ไกรยุทธ์ ธีรตยาคีนันท์, 2528, น. 45)

1. ลักษณะการแบ่งอำนาจและสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
2. การจัดระบบงานภายในรัฐสภา ซึ่งจะกำหนดความสำคัญที่รัฐสภาให้แก่เรื่องของงบประมาณเปรียบเทียบกับงานนิติบัญญัติอื่นๆ
3. ความสนใจของสมาชิกรัฐสภาเองที่มีต่อเรื่องของการงบประมาณ ซึ่งขึ้นอยู่กับความสับสนของระบบงบประมาณและความสามารถในเรื่องการคลังของตัวสมาชิกรัฐสภา

การจัดเตรียมงบประมาณของฝ่ายบริหารจะเอื้อการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการแสดงรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายในลักษณะที่เหมาะสม ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถเข้าใจสาระสำคัญของแผนงานต่างๆ จะทำได้ดียิ่งและมีโอกาสได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้น

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พลังจิต โกศัลวัฒน์ (2547, น. 70-80) ศึกษาแนวทางการพัฒนาจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสำนักงานก.พ. พบว่าระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นเรื่องใหม่ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงแนวทางกระบวนการจัดทำระบบงบประมาณที่เน้นความชัดเจนเกี่ยวกับการจัดทำผลผลิต ผลลัพธ์ ตัวชี้วัด กิจกรรม และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวัดผลการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกับการจัดสรรการใช้ทรัพยากรและต้นทุนค่าใช้จ่าย การจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง(MTEF) ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนงบประมาณให้มีความเหมาะสมทุกๆ ปี ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและรูปแบบการจัดทำแผนงบประมาณรวมทั้งการกำหนดรูปแบบและวิธีการดำเนินการวางแผนงบประมาณรูปแบบใหม่และต้องใช้ความรู้ความเข้าใจในแนวคิดเทคนิคทางการบริหารหลายๆ เทคนิคประกอบกัน เช่น แนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) การคิดต้นทุนกิจกรรม การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นต้น เหล่านี้เป็นเรื่องใหม่ที่เปลี่ยนแปลงแนวทางกระบวนการจัดทำระบบงบประมาณ และยังไม่มีรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน

ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2543, น. 185) วิจัยเรื่องประสิทธิภาพของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พบว่าการปฏิบัติงานขององค์การต่างๆ ขาดการชี้แจงงบประมาณอย่างเป็นระบบและขาดการนำเสนอแนวทางที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจถึงภารกิจของส่วนราชการ ตลอดจนแผนงานต่างๆ ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและขาดการจัดเตรียมข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในการชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมาธิการ

โดยศึกษาปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมาธิการฯ พบว่า

1. ปัญหาลักษณะคณะกรรมาธิการวิสามัญหรือชั่วคราวจึงทำให้การพิจารณาไม่ต่อเนื่อง ไม่มีระบบ ข้อมูลการพิจารณาในรายละเอียดต่างๆ กระจัดกระจายไม่มีผู้รวบรวมไว้ แต่ในต่างประเทศ อาทิ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมัน ออสเตรเลีย เป็นต้น จะใช้คณะกรรมาธิการงบประมาณเป็นลักษณะสามัญหรือถาวรเพื่อให้การปฏิบัติงานที่ต่อเนื่องและมีระบบให้ได้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาอย่างต่อเนื่องด้วย

2. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่มีการให้สำนักงบประมาณหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงถึงระบบโครงสร้างของงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Programming Budget) และระบบโครงสร้างของงบประมาณที่เน้นผลงาน (Performance Based Budget) ที่ใช้อยู่ให้แก่คณะกรรมาธิการหรือกรรมาธิการบางท่านที่ยังใหม่ต่อระบบงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวให้เข้าใจและสามารถนำไปปฏิบัติให้ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างจริงจัง

3. มีกรรมาธิการวิสามัญฯ บางส่วนยังขาดการศึกษาและทำความเข้าใจกับงบประมาณในลักษณะแผนงาน (Programming Budget) และงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based budget) ที่ประเทศไทยนำมาใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงมิได้มีการซักถามในลักษณะทั้ง 2 แบบอย่างสิ้นเชิง

4. กรรมาธิการวิสามัญฯที่ได้รับการแต่งตั้งหลายสมัย หลายท่านมีส่วนช่วยในการพิจารณาให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นได้หลายส่วน แต่ยังมีบางท่านมักจะตั้งคำถามในลักษณะต้องการให้งบประมาณรายจ่ายลงสู่จังหวัดของตน โดยไม่พิจารณาในภาพรวมของประเทศ รวมทั้งยังขาดการนำดัชนีชี้วัดผลงาน(Performance Indicator) ของส่วนราชการมาประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ยังขาดการนำการประเมินผลงานของปีที่ล่วงมาของส่วนราชการมาประกอบการพิจารณาอนุมัติ

กัลยา ทองศรี (2546, น. 94) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีประเด็นที่น่าสนใจคือ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Ad hoc Committee) ที่แต่งตั้งคณะบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว การปฏิบัติงานของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการวิสามัญชุดนี้จึงไม่ต่อเนื่องทำให้การพิจารณาภายใต้ระบบรัฐสภาขาดบุคคลกรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

วิลาศ จันทร์พิทักษ์ (2540, น. 51) ศึกษากระบวนการงบประมาณแผ่นดินไทย:ศึกษาเฉพาะกรณีประสิทธิภาพของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา ได้พบประเด็นที่น่าสนใจ คือ ความรู้ความชำนาญและทักษะในการการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการเป็นผู้ที่มีพื้นฐานแตกต่างกันทั้งในด้านการศึกษา ประสบการณ์ สถานภาพในด้านต่างๆ ของพื้นที่ที่ตนเป็นผู้แทนราษฎร และส่วนใหญ่จะไม่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดและสภาพปัญหาของหน่วยงานระดับย่อยต่างๆ ที่ของบประมาณ ประกอบกับงบประมาณบางเรื่องบางอย่างเป็นเรื่องของเทคนิค การซักถามหรือพิจารณายังมีกรรมาธิการบางท่านขาดประสบการณ์ก็จะทำการพิจารณาในรายละเอียดมากเกินไป ส่งผลให้ไม่อาจที่จะพิจารณาหรือวิเคราะห์งบประมาณประกอบการพิจารณาตัดทอนได้อย่างเต็มที่ การวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการดำเนินงานเพื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์จึงเป็นไปได้ยาก