



รายงานวิจัย

การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZERO-BASED BUDGETING: ZBB)

มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร

IMPLEMENTATION OF ZERO-BASED BUDGETING (ZBB) IN THAI PUBLIC SECTOR:

THE CASE STUDY OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION



เสนอโดย

รองศาสตราจารย์ ดร. ศิกานต์ อัสสระชัยยศ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนวิจัย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประจำปีงบประมาณ 2567

การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB)
มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร

(Implementation of Zero-Based Budgeting (ZBB) in Thai Public
Sector: The Case Study of Bangkok Metropolitan
Administration)



รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับทุนสนับสนุนจาก
กองทุนวิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ประจำปีงบประมาณ 2567

บทคัดย่อ

ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) เป็นระบบงบประมาณที่ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2566 เนื่องจากเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในการหาเสียงทั้งในระดับชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกรุงเทพมหานคร ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานมีการวางแผนการจัดทำงบประมาณโดยไม่คำนึงถึงหรือไม่มีการนำงบประมาณในปีก่อนหน้าหรือปีงบประมาณปัจจุบันมาเป็นฐานในการจัดทำงบประมาณในปีถัดไป หรือที่เรียกว่า “ฐานศูนย์” จุดประสงค์หลักของระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์คือการมุ่งเน้นให้หน่วยงานมีการ “คิดใหม่” และ “คิดทบทวน” รวมทั้งสามารถแจกแจงเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำโครงการ/กิจกรรมได้ พร้อมทั้งสามารถจัดลำดับความสำคัญของโครงการเหล่านั้นได้ ZBB ในทางทฤษฎีช่วยส่งเสริมให้องค์กรสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ที่ผู้เขียนให้ความสนใจศึกษาประสบการณ์การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ภายใต้การบริหารโดยรองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคในเบื้องต้นของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยงานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research methods) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึกกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured in-depth interview) กับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานครในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 มีได้นำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ หากแต่เป็นการใช้ในรูปแบบผสมผสาน กล่าวคือยังคงมีการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance-based budgeting: PBB) ที่กรุงเทพมหานครใช้อยู่เป็นหลัก และใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ในการจัดทำงบประมาณเฉพาะหมวดของ “งบรายจ่ายอื่น” เท่านั้น ในส่วนของกระบวนการจัดทำงบประมาณมีการ “ยกเลิกหลักเกณฑ์” จำนวน 27 รายการ ในหมวดงบรายจ่ายอื่นที่อาจทำให้เกิดข้อจำกัดแก่หน่วยงานในการ “คิดใหม่” (Re-think) และ “ทำใหม่ (Re-engineer)”

ในการทดลองใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ของกรุงเทพมหานคร พบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ (1) ปัญหาในเชิงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร, (2) ปัญหาความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการปรับตัวของบุคลากร, (3) ปัญหาการสื่อสารภายใน

หน่วยงาน, (4) ปัญหาทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม, (5) ปัญหาในเชิงข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ และ (6) ปัญหาภาระงานเอกสารที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่อาจช่วยลดหรือแก้ไขปัญหาและอุปสรรคข้างต้น อาทิ การปรับวิธีการสื่อสารจากระดับบนลงสู่ระดับปฏิบัติให้ชัดเจนและทั่วถึง การจัดทำหลักเกณฑ์ในการจัดทำระบบงบประมาณฐานศูนย์ให้ชัดเจน การจัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรและจัดทำคู่มือการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ฉบับปฏิบัติการให้แก่บุคลากรทุกคนอย่างทั่วถึง รวมถึงการส่งเสริมนวัตกรรมและพัฒนาระบบข้อมูลอย่างเป็นระบบ



Abstract

Zero-Based Budgeting (ZBB) received significant attention in 2023, emerging as a key policy campaigned for at both national and local government levels, including the Bangkok Metropolitan Administration (BMA). ZBB is a budgeting system that requires agencies to plan their budgets without referencing prior or current year allocations, establishing a "zero base," to the next year's budget plan. The primary objectives of ZBB are to encourage agencies to "rethink" and "re-evaluate" their projects or activities, to be able to provide a clear justification for every project/activity, as well as to prioritize them. Theoretically, ZBB promotes more efficient and effective budget management within organizations.

This is a descriptive research that aims to investigate the BMA's experience in implementing ZBB under the administration of Governor Chadchart Sittipunt. It also examines some initial challenges and obstacles encountered the BMA during its ZBB implementation. The study utilized qualitative research methods, including documentary research and semi-structured in-depth interviews with key administrators and practitioners involved in the application of ZBB within the BMA. The research finds that ZBB was not fully implemented in the 2024 fiscal year. Instead, the BMA has used a hybrid model integrating ZBB with the existing performance-based budgeting (PBB) system. Additionally, the BMA has applied ZBB exclusively to the "Other Expenditures" category. Through the implementation of ZBB, the BMA revealed and eliminated 27 specific budgeting criteria within the "Other Expenditures" category that might limit the process of "re-thinking" and "re-engineering" of agencies.

The implementation of ZBB in the BMA has encountered several challenges, including (1) issues related to laws and regulations pertaining the BMA's budgeting system, (2) problems relating to knowledge, understanding, and adaptability of public officers, (3) internal communication difficulties, (4) technological and innovation challenges, (5) time constraints in budget preparation, and (6) an increased burden on analyzing and compiling documents. Lastly, the researcher proposes some policy recommendations to mitigate or resolve the abovementioned issues, such as improving clear and comprehensive top-down communication, establishing explicit ZBB guidelines and criteria, providing training to enhance staff knowledge and capabilities, distributing practical ZBB manuals to all personnel, and promoting systematic innovation and data system development.

คำนำ

งบประมาณถือเป็นเครื่องมือสำคัญของภาครัฐเพื่อใช้บริหารงานและโครงการต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์และ/หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ระบบงบประมาณมีหลากหลายรูปแบบ รวมทั้งมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป การเลือกใช้ระบบงบประมาณรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมาปรับใช้ในการบริหารราชการย่อมขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ มุมมอง และจุดมุ่งหมายในการบริหารจัดการของผู้บริหาร ตลอดจนลักษณะโครงสร้างและสภาวะแวดล้อมขององค์การ ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) เป็นระบบงบประมาณรูปแบบหนึ่งซึ่งภาคเอกชนในสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นนำมาใช้ในช่วงทศวรรษที่ 1970 และขยายไปสู่ภาครัฐในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกา (มลรัฐจอร์เจีย) เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1973 ตลอดจนในระดับประเทศในปี ค.ศ. 1976 การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มีลักษณะสำคัญ คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีถัดไปจะไม่อิงกับงบประมาณในปีก่อนหน้า การจัดทำงบประมาณเสมือนไม่มีฐานหรือฐานศูนย์นั่นเอง เพื่อให้หน่วยงานที่จัดทำงบประมาณมีโอกาสในการ “คิดใหม่” หรือ “คิดทบทวน” และนำไปสู่การจัดทำโครงการใหม่ ๆ หรือในลักษณะใหม่ที่เป็นประโยชน์และใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ จากกรณีศึกษาในต่างประเทศ พบว่า งบประมาณฐานศูนย์ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณได้ และมีการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นจากการที่รัฐสามารถใช้ข้อมูลเพื่อพิจารณาความจำเป็นของโครงการ รวมถึงสามารถจัดอันดับความสำคัญของโครงการได้

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยสนใจศึกษาประสบการณ์การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ภายใต้การนำของรองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารงานในกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (และหน่วยงานของรัฐ) แห่งแรกในประเทศไทยที่นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาทดลองใช้ในการบริหารงานราชการ ซึ่งประสบการณ์ของกรุงเทพมหานครในครั้งนี้จะนำมาสู่การเรียนรู้และอาจจะขยายผลการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้ในหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐต่อไป

ท้ายสุดนี้ งานวิจัยนี้จะสำเร็จลุล่วงไม่ได้หากไม่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากกองทุนวิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และความช่วยเหลือจากผู้ช่วยวิจัย นายภูมิภัทร์ ส่งแสง และ นายวรเทพ พูลสวัสดิ์ ในการช่วยสืบค้นข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยนี้

รศ.ดร.ศิกานต์ อีสสระชัยยศ

หัวหน้าโครงการ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	I
Abstract	III
คำนำ	IV
สารบัญ	V
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามวิจัย	4
1.3 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.5 แผนการดำเนินงานวิจัย	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
1.7 นิยามคำศัพท์	6
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 ความสำคัญของงบประมาณ	8
2.1.1 มิติด้านเศรษฐกิจและการคลัง	8
2.1.2 มิติด้านการบริหารองค์การ	9
2.1.3 มิติด้านการเมือง	11
2.2 วิวัฒนาการระบบงบประมาณ	12
2.2.1 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการควบคุม (Control Orientation)	12
2.2.2 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการจัดการ (Management Orientation)	15
2.2.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการวางแผน (Planning Orientation)	18
2.3 ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB)	24
2.3.1 กรณีศึกษาการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ของภาครัฐในต่างประเทศ	26

2.4 ข้อมูลพื้นฐานของกรุงเทพมหานคร	48
2.4.1 ระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร	49
2.4.2 นโยบายในการพัฒนากรุงเทพมหานครภายใต้ผู้ว่าฯ ชัชชาติ สิทธิพันธุ์.....	57
บทที่ 3 กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีวิจัย	60
3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Analytical framework).....	60
3.2 ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology).....	62
3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล (Data analysis)	63
บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย	65
4.1 ประสบการณ์ในการนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของ กรุงเทพมหานคร.....	65
4.1.1 จุดเริ่มต้นของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในกรุงเทพมหานคร	65
4.1.2 การกำหนดกรอบแนวทางและการปรับหลักเกณฑ์งบประมาณ	68
4.1.3 การเตรียมการและการขับเคลื่อนอย่างจริงจังในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567.....	72
4.1.4 บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์.....	75
4.1.5 การจัดทำ OKR และการออกแบบระบบติดตามผล.....	79
4.2 ผลของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารกรุงเทพมหานคร.....	82
4.3 ปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของ กรุงเทพมหานคร.....	84
4.3.1 ปัญหาในเชิงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร	84
4.3.2 ปัญหาในด้านความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการปรับตัวของบุคลากร	85
4.3.3 ปัญหาด้านการสื่อสารภายในองค์กร	86
4.3.4 ปัญหาทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม	87
4.3.5 ปัญหาด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	88
บทที่ 5 สรุปและอภิปรายผลการวิจัย.....	90
5.1 สรุปผลการวิจัย: พลวัตของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานคร	90

5.2 อภิปรายผลการวิจัย	95
5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	99
5.4 ข้อจำกัดของงานวิจัย.....	101
5.5 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต.....	102
บรรณานุกรม.....	104
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง.....	114
ภาคผนวก ข เอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบการวิจัย.....	123



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

งบประมาณเป็นตัวเลขทางการเงินที่แสดงให้เห็นรายรับ รายจ่ายและจำนวนเงินที่หน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ สามารถใช้ประโยชน์ได้ในแต่ละปีงบประมาณ งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของหน่วยงานภาครัฐที่ใช้ในการบริหารงานและโครงการต่าง ๆ ซึ่งทำให้หน่วยงานภาครัฐนั้นสามารถทำงานและบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ ในแต่ละหน่วยงาน ก็จะมีการจัดทำงบประมาณในหลากหลายระบบที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร โครงสร้างและสถานะขององค์กร ระบบงบประมาณนั้นมีหลากหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance-based budgeting) หรือระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting) ซึ่งแต่ละระบบงบประมาณนั้นก็จะมีหลักการ แนวคิดและวิธีการแจกแจง การใช้งานที่แตกต่างกันออกไป ฉะนั้นการเลือกสรรระบบงบประมาณให้เหมาะสมกับหน่วยงานนั้น ๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญในช่วงที่ผ่านมาระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting) ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากในการบริหารราชการ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีถัดไป ซึ่งหนึ่งในนั้นคือกรุงเทพมหานครในการบริหารงานนำโดยนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบัน

ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting: ZBB) เป็นระบบงบประมาณที่มีแนวคิดตรงกันข้ามกับการจัดทำงบประมาณแบบเพิ่มทีละน้อย (Incremental budgeting) กล่าวคือ เป็นการจัดทำงบประมาณที่จะไม่มีการนำงบประมาณในปีก่อนหน้าหรือปีงบประมาณปัจจุบันมาเป็นฐานในการจัดทำงบประมาณในปีถัดไป (No base or Zero base) โดยจุดประสงค์หลักของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) คือ การส่งเสริมให้หน่วยงานมีการนำงบประมาณนั้นไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น (ศีกานต์ อิศสระชัยยศ, 2566, น.104) ระบบงบประมาณฐานศูนย์เกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงปี ค.ศ. 1960 ในประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นในภาคเอกชนเมื่อ Peter Pyhrr นักบัญชีของบริษัท Texas Instruments ได้เป็นผู้ริเริ่มและนำระบบงบประมาณนี้มาใช้ในหน่วยงานเอกชนที่ Pyhrr สังกัดอยู่ การนำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้นี้ ส่งผลให้บริษัทสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1973 Jimmy Carter ผู้ว่าการรัฐจอร์เจียได้มีการทาบทาม Peter Pyhrr ให้ช่วยดำเนินการปรับเปลี่ยนรูปแบบงบประมาณ โดยมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในมลรัฐจอร์เจีย (Pyhrr, 1977a; Pyhrr, 1977b) เป็นครั้งแรก และประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี

มากในการบริหารงานในระดับรัฐ ซึ่งในปี ค.ศ. 1976 เมื่อ Carter ได้รับเลือกให้เข้ารับดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา Jimmy Carter จึงได้ริเริ่มนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารราชการของประเทศ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1981 หลังจากที่ Ronald Regan ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ได้มีการยกเลิกการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ในระดับชาติ และได้ทำการนำระบบงบประมาณรูปแบบอื่นเข้ามาแทนที่ (ศีกานต์ อิศระชัยศ, 2566, น.103) อย่างไรก็ตาม จากการสืบค้นพบว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีบางมลรัฐและ/หรือท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนภาคเอกชนในหลากหลายประเทศที่ยังคงใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ในการบริหารงานของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง

ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันออกไป ในส่วนของข้อดีในระบบงบประมาณแบบ ZBB คือ ช่วยส่งเสริมให้การจัดสรรงบประมาณในปีนั้น ๆ สามารถดำเนินการได้อย่างตรงจุด ตรงวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือแผนแม่บทในปีนั้น ๆ ได้ดียิ่งขึ้น โครงการหรือกิจกรรมที่ไม่จำเป็นหรือมีความสำคัญน้อยก็จะถูกลดงบประมาณ ทำให้สามารถนำงบประมาณดังกล่าวไปจัดสรรให้แก่โครงการหรือกิจกรรมที่มีความสำคัญหรือความจำเป็นมากกว่าได้ (Deloitte, 2015; Moulick & Taylor, 2017; Sicilia & Steccolini, 2017) ในส่วนของข้อเสียหลักของระบบงบประมาณฐานศูนย์นั้น ได้แก่ การใช้เวลาในการจัดทำระบบประมาณใหม่ค่อนข้างนาน และสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งเงิน คน และเวลาในการจัดทำงบประมาณใหม่ดังกล่าว เนื่องจากการทำระบบงบประมาณฐานศูนย์ ทุกโครงการและ/หรือกิจกรรมในระบบงบประมาณเดิมจะถูกนำมาประเมินและตัดสินใจใหม่ทั้งหมด (Deloitte, 2015; Demmke, 2017; Fagan, Ljungdahl, & Vartak, 2017; Hijal-Moghrabi 2017; Rwigy, Mung'atu, & Bosire, 2020) รวมไปถึงโครงการหรือนโยบายสาธารณะที่เป็นนโยบายระยะยาว อาจได้รับผลกระทบ และสามารถส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของนโยบายและผลลัพธ์ของโครงการหรือนโยบายนั้นได้ (Deloitte, 2015)

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครนั้นมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้นำของฝ่ายบริหาร มีอำนาจเป็นผู้ออกแบบและกำหนดนโยบายและการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 49 ของ พ.ร.บ. บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งนโยบายของกรุงเทพมหานครต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ฉบับล่าสุดของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบัน รองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ มีนโยบายทั้งหมด 216 ข้อ แบ่งออกเป็น 9 ด้านในชื่อ

ของ “9 ด้าน 9 ดี – เพื่อเมืองที่น่าอยู่สำหรับทุกคน” ประกอบไปด้วย 1) ปลอดภัยดี 2) โปร่งใสดี 3) เศรษฐกิจดี 4) เดินทางดี 5) สิ่งแวดล้อมดี 6) สุขภาพดี 7) สังคมดี 8) เรียนดี และ 9) บริหารจัดการดี (ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, 2566) หนึ่งใน 216 นโยบายของกรุงเทพมหานครนั้นคือ “การจัดทำงบประมาณแบบเริ่มจากศูนย์ (Zero-based budgeting)” หรือการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ ซึ่งอยู่ในนโยบายด้านบริหารจัดการดี โดยมีการตั้งเป้าหมายว่าจะนำเอาระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้แทนที่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance-based budgeting: PBB) ที่กรุงเทพมหานครใช้อยู่ในปัจจุบัน (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566)

ระบบงบประมาณเดิมที่กรุงเทพมหานครใช้อยู่ นั้น ได้แก่ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting: PBB) โดยระบบงบประมาณแบบแสดงรายการเป็นระบบงบประมาณที่เน้นการควบคุมรายการใช้จ่ายของหน่วยงานอย่างเคร่งครัด มีการแสดงรายการของการใช้จ่ายโดยละเอียดและแบ่งออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ อย่างชัดเจน ในขณะที่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์และความสำเร็จของงาน มีการวางแผนงาน กำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ผลผลิตและผลลัพธ์ รวมทั้งตัวชี้วัดอย่างชัดเจนเพื่อประเมินผลของการใช้จ่ายงบประมาณ ด้วยระบบงบประมาณสองระบบนี้ แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นในแต่ละปี หากแต่การนำงบประมาณไปใช้จ่ายยังประสบปัญหาในเรื่องของความคุ้มค่า และความไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร โดยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการจัดสรรงบประมาณที่ซ้ำซ้อน ไม่ถูกจุด ไม่ตรงตามสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในกรุงเทพมหานครและจัดสรรโดยอ้างอิงจากงบประมาณปีก่อนหน้ามากเกินไป อีกทั้งยังขาดการประเมินผลที่เป็นระบบ และผลิตโครงการซ้ำเดิม (ทวิดา กมลเวชช, 2565) ในปี พ.ศ. 2565 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ และคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครชุดปัจจุบัน มีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ โดยมีการริเริ่มการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาประยุกต์ใช้ในกรุงเทพมหานคร ด้วยมุ่งหวังว่าจะสามารถตัดหรือลดงบประมาณในส่วนที่ไม่จำเป็นออกไป และนำเสนอโครงการใหม่ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในกรุงเทพมหานครนั้นมีจุดประสงค์หลักเพื่อเพิ่ม “ประสิทธิภาพและการตอบสนองสูงสุด รวมถึงการทบทวนและปรับลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร” ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณที่กรุงเทพมหานครนั้นกำลังเผชิญอยู่ โดยผู้ว่าชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ได้กล่าวถึงการนำนโยบายระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ในการประชุมคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 12/2566 วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 ว่า “กรุงเทพมหานครได้นำโครงการเก่ามาดูและพิจารณาว่าคุ้มหรือไม่ ถ้าไม่คุ้มหรือไม่จำเป็นก็จะไม่นำโครงการเดิมมาทำ หากจำเป็นจริง ๆ หรือเป็นโครงการที่มีประโยชน์ก็ค่อยใส่เข้ามา ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งที่ทำให้

เราใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้จะต้องนำเข้าสู่สภากรุงเทพมหานครอีกครั้ง” ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครจะเริ่มนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 โดยมีผู้เชี่ยวชาญ ศาสตราจารย์ ดร. เกษรา ธีัญลักษณ์ภาคย์ หัวหน้าทีมที่ปรึกษายุทธศาสตร์ของผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ผลักดันหลัก โดย ผศ.ดร.เกษรา ธีัญลักษณ์ภาคย์ ได้กล่าวเพิ่มเติมถึงการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานครว่า “งบประมาณ กทม.ปี 2567 ถือเป็นปีแรกที่มีการ “รื้อสร้าง” ภายใต้นโยบาย ZBB หรือระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ ด้วยการปรับทุกอย่างให้เป็นศูนย์ก่อน จากนั้น กทม.นำโครงการเก่า มาพิจารณาว่าคุ้มหรือไม่ที่จะไปต่อ ถ้าไม่คุ้มหรือไม่จำเป็นก็จะไม่นำโครงการเดิมมาทำนั่นเอง ทำให้ ZBB เริ่มใช้กับบางโครงการในงบประมาณปี 2567 และปี 2568 จะเป็น ZBB ให้ครอบคลุมทั้งหมดควบคู่กับการใช้ OKRs”

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยให้ความสนใจและต้องการศึกษาถึงประสบการณ์ของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือเป็นหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทยที่นำระบบงบประมาณรูปแบบนี้มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ยังรวมถึงการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในช่วงปีแรกที่กรุงเทพมหานครได้นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ โดยมีคำถามวิจัย ดังต่อไปนี้

1.2 คำถามวิจัย

- 1) กรุงเทพมหานครมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างไร
- 2) กรุงเทพมหานครมีปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาประสบการณ์การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้ในกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานคร โดยเริ่มต้นตั้งแต่ปีงบประมาณพ.ศ.2565 ซึ่งเป็นช่วงที่นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ เริ่มต้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจนถึงปีงบประมาณพ.ศ. 2567 ซึ่งเป็นปีงบประมาณแรกที่มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานคร โดยเป็นการศึกษาวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีหรือหลักการทางงบประมาณและการคลังสาธารณะ รวมทั้งหลักการบริหารงานภาครัฐในการอธิบายการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานคร ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบงบประมาณดังกล่าวไปใช้

1.5 แผนการดำเนินงานวิจัย

ลักษณะงาน	ระยะเวลา		เดือนที่											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
1. ศึกษาข้อมูลเบื้องต้น	■													
2. สร้างเครื่องมือเก็บข้อมูล (ถ้ามี)		■												
3. เก็บรวบรวมข้อมูล			■	■	■	■	■							
4. วิเคราะห์ข้อมูล				■	■	■	■	■	■	■				
5. เขียนรายงานการวิจัย											■			
6. ส่งร่างรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ จำนวน 1 ชุด พร้อมสำเนาไฟล์ 1 ชุด												■		
7. ปรับปรุง/แก้ไข และส่งรายงานการวิจัย ฉบับสมบูรณ์ จำนวน 3 ชุด พร้อมสำเนา ไฟล์ 1 ชุด													■	
8. สำหรับทุนประเภทที่ 2 และ 3 ส่ง บทความวิจัย จำนวน 1 ชุดและสำเนาไฟล์ 1 ชุด พร้อมหลักฐานจากบรรณาธิการให้ ได้รับการตีพิมพ์บทความวิจัยในวารสาร วิชาการ													■	

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการพัฒนาหรือการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงานราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

- 2) เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณของ
ไทยในหน่วยงานราชการ ให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของโครงสร้างทางการเมือง
เศรษฐกิจ และสังคม และเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิด
ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น
- 3) เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้เป็นข้อมูลหรือแนวทางในการปฏิรูประบบงบประมาณของ
กรุงเทพมหานคร หน่วยงานราชการอื่น ๆ และประเทศไทยในอนาคต

1.7 นิยามคำศัพท์

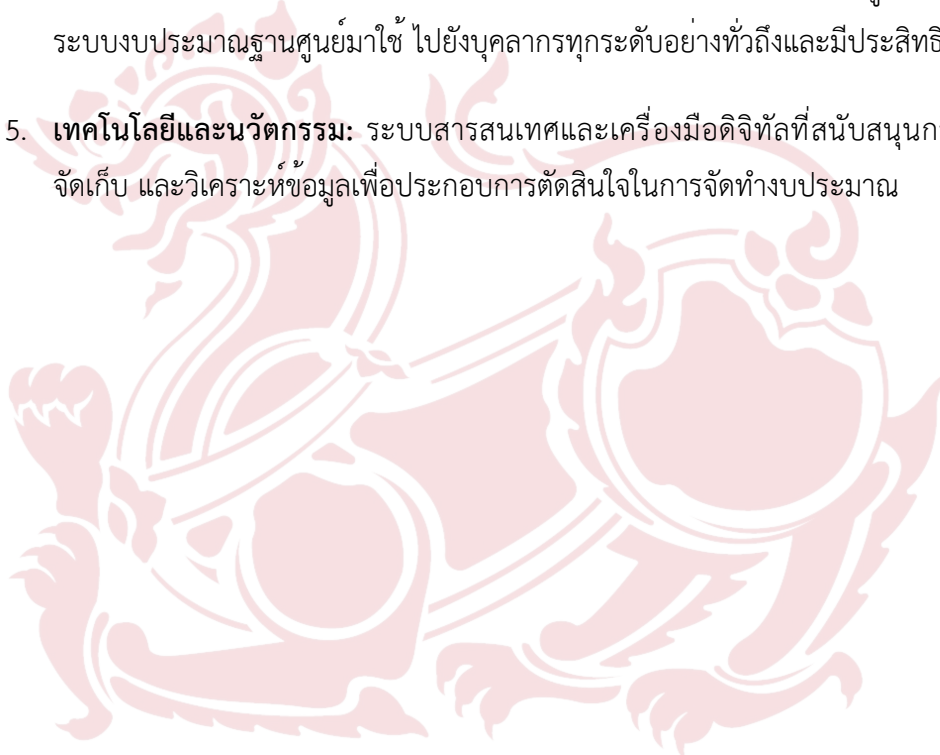
1.7.1 งบประมาณ (Budget) หมายถึง งบประมาณที่รัฐมนตรีคลังใช้นำหยิบออกมาเพื่อใช้สำหรับ
วางแผนการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งโดยทั่วไปกรอบระยะเวลาการใช้งบประมาณของ
รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐจะอยู่ที่เพียง 1 ปี หรือที่เรียกว่าปีงบประมาณ แล้วต้องจัดทำแผนงบประมาณ
รายจ่ายในแต่ละรอบปีให้สอดคล้องกับกลยุทธ์และนโยบายของรัฐบาล/หน่วยงานภาครัฐที่ได้มีการกำหนดไว้
รวมถึงสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในเวลานั้นด้วย

1.7.2 ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) หมายถึง ระบบการจัดทำ
งบประมาณที่ไม่มีการนำงบประมาณของปีก่อนหน้ามาเป็นฐานในการจัดทำงบประมาณในปีปัจจุบัน หรือที่
เรียกว่า “ฐานศูนย์” แต่จะกำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องนำเสนอแผนงาน/โครงการ และชี้แจงเหตุผลความ
จำเป็นของทุกรายการค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นใหม่ทั้งหมด เพื่อให้เกิดการจัดลำดับความสำคัญและจัดสรร
ทรัพยากร (งบประมาณ) ไปยังกิจกรรมที่สร้างคุณค่าและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์กร
มากที่สุด

1.7.3 กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan) หมายถึง เมืองหลวงของประเทศไทยที่ได้รับการ
สถาปนาเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2325 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โดย
กรุงเทพมหานครมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในฐานะหน่วยงานราชการแห่งหนึ่ง
ที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากรัฐบาลให้คอยทำหน้าที่บริหารงานและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนภายใน
เขตพื้นที่การปกครองของกรุงเทพมหานคร ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

1.7.4 ปัจจัยด้านองค์กร (Organizational Factors) หมายถึง คุณลักษณะและสภาพแวดล้อม
ภายในของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีอิทธิพลต่อการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาประยุกต์ใช้ให้เกิดผลสำเร็จ
ตามเป้าหมาย ในงานวิจัยนี้ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

1. **กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง:** ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติที่ควบคุมกระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานคร
2. **ผู้นำองค์กร:** ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางของกรุงเทพมหานครที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทาง นโยบาย และให้การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ
3. **ความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการปรับตัวของบุคลากร:** ศักยภาพและความพร้อมของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการเรียนรู้หลักการและปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณฐานศูนย์
4. **การสื่อสารภายในองค์กร:** กระบวนการสร้างความเข้าใจและถ่ายทอดข้อมูลเกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ไปยังบุคลากรทุกระดับอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ
5. **เทคโนโลยีและนวัตกรรม:** ระบบสารสนเทศและเครื่องมือดิจิทัลที่สนับสนุนการรวบรวม จัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณ



บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร” ได้มีการทบทวนวรรณกรรม เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ศึกษา อันประกอบด้วยหัวข้อหลัก ๆ 4 หัวข้อ ได้แก่ (1) ความสำคัญของงบประมาณ, (2) วิวัฒนาการระบบงบประมาณ, (3) ระบบงบประมาณฐานศูนย์ ทั้งคุณลักษณะ ข้อดีและข้อเสีย และกรณีศึกษาจากต่างประเทศเกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานราชการต่าง ๆ และ (4) ข้อมูลพื้นฐาน รวมทั้งระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร โดยมีรายละเอียดของแต่ละหัวข้อดังต่อไปนี้

2.1 ความสำคัญของงบประมาณ

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “งบประมาณ” (Budget) หรือ “งบประมาณแผ่นดิน” (Public budget) อันมีฐานมาจากภาษาฝรั่งเศสคำว่า “Bougette” หมายถึง กระเป๋าเงินที่รัฐมนตรีคลังใช้นำหยิบออกมาเพื่อใช้ในการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งคำดังกล่าวนี้ถูกนำไปใช้สื่อความหมายถึงการจัดทำแผนทางการเงินของรัฐบาลดังเช่นในปัจจุบันเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1733 ที่รัฐสภาอังกฤษ และนับตั้งแต่นั้นมา คำว่า Budget จึงถูกนำไปใช้เพื่อสื่อความหมายถึงการจัดทำแผนการเงินหรือรายงานรายรับและรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล (Sapru, 2021, p. 78) ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่างบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับรัฐบาลในการบริหารประเทศ โดยงบประมาณจะมีบทบาทหรือความเกี่ยวข้องในหลากหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเศรษฐกิจและการคลัง การบริหารองค์การ หรือแม้แต่การเมือง (ศีกานต์ อิศสระชัยศ, 2566, น. 33-36) ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดความสำคัญของงบประมาณในมิติต่าง ๆ ได้ดังนี้

2.1.1 มิติด้านเศรษฐกิจและการคลัง

จากที่กล่าวไปข้างต้นว่างบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลที่ต้องใช้ในการบริหารประเทศในฐานะแผนการใช้จ่ายว่ารัฐบาลจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายหรือดำเนินการในเรื่องใดบ้าง โดยเฉพาะการนำงบประมาณไปใช้ในการผลักดันหรือดำเนินนโยบาย โครงการ รวมถึงการให้บริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ แก่ประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลยังต้องใช้งบประมาณซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ รายรับและรายจ่าย เพื่อดำเนินนโยบายทางการคลังของประเทศ กล่าวคือ งบประมาณแผ่นดินเปรียบเสมือนเป็น “แผนแม่บททางการคลังของประเทศ” (Government Master Financial Plan) ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการพัฒนา

ประเทศในระดับต่าง ๆ รวมถึงช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หากรัฐมีการวางแผนทางการเงินที่ดี ก็จะช่วยรักษาสถานภาพทางการคลังของรัฐบาลไม่ให้เกิดการสั่นคลอนได้ง่าย จนนำไปสู่ความไม่มั่นคงต่อสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การบริหารงบประมาณของรัฐจึงควรเป็นไปตามบริบทที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของโลกและของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น งบประมาณยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนให้รัฐสามารถดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนแผนพัฒนาประเทศในระดับอื่น ๆ ได้ โดยรัฐบาลถือเป็นตัวแสดงหลักที่มีการใช้จ่ายงบประมาณมากที่สุดทั้งการนำงบประมาณไปใช้ในการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศผ่านการให้เงินสนับสนุนช่วยเหลือแก่ภาคครัวเรือน กลุ่มคนที่มีรายได้น้อย และกลุ่มคนเปราะบาง การนำงบประมาณไปลงทุนจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่จำเป็น ซึ่งนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดออกมามักจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ ยังมีผลต่อภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ/ภาคเอกชน หรือแม้แต่ภาครัฐเอง ทั้งในแง่ของการจ้างงาน ความต้องการในการบริโภคสินค้าและเข้ารับบริการต่าง ๆ ตลอดจนการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในตลาดที่เกิดขึ้น จึงสรุปได้ว่า การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลย่อมมีผลสำคัญต่อการทำให้เศรษฐกิจของประเทศเกิดการหดตัวหรือขยายตัว ขณะเดียวกันงบประมาณแผ่นดินยังเป็นเครื่องมือ/กลไกของภาครัฐในการช่วยส่งเสริมการกระจายรายได้ สร้างความเป็นธรรมในสังคม ผ่านการดำเนินนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลต้องคำนึงถึงรายรับของรัฐบาลเอง กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของรัฐบาลมากหรือน้อยเพียงใด การจัดเก็บรายได้มีความเพียงพอ เป็นธรรม และโปร่งใสหรือไม่ ในขณะเดียวกันในด้านรายจ่าย รัฐบาลควรมีการจัดลำดับความสำคัญในการใช้จ่าย และใช้จ่ายอย่างรอบคอบ โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ทั้งนี้ การวางแผนงบประมาณแผ่นดินจึงจำเป็นต้องวางแผนด้วยความรอบคอบ รัดกุม และคำนึงถึงประชาชนทุกกลุ่มอย่างกว้างขวาง เนื่องจากประชาชนและทุกภาคส่วนต่างเป็นหน่วยขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สำคัญนั่นเอง

2.1.2 มิติด้านการบริหารองค์การ

องค์กรหรือหน่วยงานใดก็ตามจะคงอยู่และขับเคลื่อนโดยปราศจากทรัพยากรทางการเงินมิได้ ประโยชน์ข้างต้นนี้ถือเป็นคำกล่าวที่ไม่เกินจริง “เงิน” ถือเป็นทรัพยากรและเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารองค์การ ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม/หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ในการบริหารประเทศ รัฐบาลต้องอาศัยงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลเคยประกาศไว้ในช่วงของการหาเสียง เพื่อให้

บรรลุลักษณะวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือสำหรับวางแผนการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เปรียบเสมือนแผนแม่บททางการคลังที่แสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาล ซึ่งหน่วยงานราชการในแต่ละระดับที่อยู่ภายใต้รัฐบาลต่างต้องวางแผนงานให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐบาลกลาง รวมทั้งใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและอนุมัติจากรัฐบาลไปบริหารและใช้จ่ายให้เป็นไปตามเป้าหมายและแผนที่ได้กำหนดไว้ นอกจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานตามพันธกิจและภารกิจของหน่วยงานแล้ว หน่วยงานราชการทั้งหลายต่างได้รับงบประมาณที่จะนำไปใช้ในการบริหารจัดการภายในหน่วยงานราชการเอง ซึ่งหากปราศจากงบประมาณหรืองบประมาณมีไม่เพียงพอ หน่วยงานราชการอาจไม่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของรัฐบาลได้ดีเท่าที่ควร ดังนั้น ในการบริหารจัดการงบประมาณทั้งรัฐบาลและหน่วยงานราชการต่างต้องบูรณาการประสานการทำงานให้งานและการใช้จ่ายงบประมาณมีความสอดคล้องตรงกัน เพื่อให้งบประมาณถูกนำไปใช้จ่ายอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ ในการดำเนินงานขององค์การ นอกจากผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายหรือโครงการที่เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ยังมักจะมีการแสดงผลของการใช้จ่ายออกมาในรูปแบบของรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ แผนงาน หรือรายงานประจำปี ซึ่งในรายงานมักจะมีการระบุถึงตัวชี้วัดการประเมินผลงานกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ผ่านการนำงบประมาณไปใช้จ่าย และถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งของรัฐบาลที่จะสามารถเข้าไปติดตามตรวจสอบหรือประเมินดูว่างบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรลงไปยังหน่วยงานราชการนั้นมีการนำงบประมาณไปใช้จ่ายตามนโยบาย/แผนงาน/วัตถุประสงค์ของรัฐบาลไว้มากน้อยเพียงใด และเป็นไปตามเป้าหมายทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณหรือไม่ และหากมีข้อบกพร่องหรือเกิดปัญหา เช่น หน่วยงานไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ หรือหน่วยงานราชการนำงบประมาณไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง จะมีวิธีในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือป้องกันความเสี่ยงตรงส่วนนี้ได้อย่างไร เพราะถึงแม้รัฐบาลจะมีอำนาจในการบริหารประเทศ เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้าง และเป็นตัวแสดงที่มีการใช้จ่ายงบประมาณมากที่สุดในประเทศ และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิต การบริโภค การลงทุน และการกระจายรายได้ แต่คงไม่สามารถที่จะใช้จ่ายเงินภาษีที่จัดเก็บมาได้โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นในทุก ๆ ปี รัฐบาลต้องนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติ เมื่อได้รับการอนุมัติแล้วรัฐบาลจึงจะสามารถใช้จ่ายตามรายการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ ได้ หรือกล่าวสั้น ๆ คือ การบริหารงบประมาณต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่กำหนดขึ้นนั่นเอง

2.1.3 มิติด้านการเมือง

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญและมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างยิ่งกับบริบททางการเมือง อันเนื่องด้วยในการดำเนินนโยบายสาธารณะหรือจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องนำงบประมาณแผ่นดินในฐานะทรัพยากรหนึ่งที่มีอยู่อย่างจำกัดไปจัดสรรให้กับหน่วยงานหรือองค์การของรัฐในแต่ละระดับ เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นนำงบประมาณที่ได้รับไปดำเนินการใช้จ่ายและขับเคลื่อนนโยบายของรัฐและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งคือ งบประมาณเป็นเรื่องของการจัดสรรปันส่วน หากเปรียบงบประมาณเป็นเค้กก้อนหนึ่ง การตัดแบ่งเค้กอาจมีทั้งชิ้นขนาดใหญ่ ชิ้นขนาดกลาง และชิ้นขนาดเล็ก ซึ่งเปรียบเสมือนการที่แต่ละหน่วยงานต่างได้รับงบประมาณที่ไม่เท่ากันนั่นเอง ในมิติทางการเมือง งบประมาณเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มบุคคลหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล หน่วยงานราชการ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน ด้วยเหตุนี้ งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือที่สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจหรืออิทธิพลในทางการเมืองขององค์การ บุคคล หรือกลุ่มบุคคล นอกเหนือจากภารกิจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่เป็นตัวกำหนดงบประมาณที่จะได้รับแล้ว ในมุมมองด้านการเมือง หน่วยงานใดได้รับงบประมาณมากก็สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจหรือความสำคัญที่มากไปด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การมีทักษะของการเจรจาต่อรองย่อมเป็นตัวกำหนดที่สำคัญต่อสัดส่วนของงบประมาณที่หน่วยงานจะได้รับด้วยเช่นกัน ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาและจัดสรรงบประมาณจัดว่าเป็นกลยุทธ์และเรื่องของการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการประสานผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในรัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ นั่นเอง

ยิ่งไปกว่านั้น การที่รัฐบาลจะนำงบประมาณแผ่นดินไปใช้ได้ในแต่ละปีนั้น งบประมาณดังกล่าวต้องผ่านกระบวนการทางการเมือง อันได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) รวมทั้งการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วย นอกจากนี้ งบประมาณยังเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารเองก็สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อบอกกล่าวหรือแจ้งให้ประชาชนรับทราบว่า รัฐบาลมีการจัดสรรทรัพยากรหรือใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนอย่างไร จากการดำเนินนโยบายโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลผลักดัน/ขับเคลื่อน จึงทำให้งบประมาณเสมือนเป็นตัวกลางในการสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนและรัฐบาล กล่าวโดยสรุปคือ งบประมาณและการเมืองเป็นสิ่งที่แยกจากกันมิได้ ไม่ว่าจะเป็นในมิติที่เป็นทางการ เช่น การพิจารณาจ่ายประจำปีผ่านกระบวนการงบประมาณ หรือในมิติที่ไม่เป็นทางการ เช่น อำนาจที่สะท้อนออกมาจากทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรนั่นเอง

2.2 วิวัฒนาการระบบงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินเป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการจัดการรายรับให้เพียงพอกับการใช้จ่ายดังกล่าวในรอบระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปมักจะมีระยะเวลา 1 ปี การจัดทำงบประมาณแผ่นดินเกิดขึ้นเมื่อใดนั้นอาจไม่มีการบันทึกไว้อย่างเป็นทางการ หากแต่การนำงบประมาณมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินครั้งแรกนั้นมีการบันทึกไว้ว่าเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ในรัชสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 1 (ครองราชย์ช่วงปีค.ศ. 1100 ถึง ค.ศ. 1135) โดยมีจุดประสงค์เพื่อจำกัดอำนาจการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารและควบคุมการใช้จ่ายของประเทศ (Flescher and Flescher, 1997, p. 12) จากจุดเริ่มต้นในประเทศอังกฤษ การนำงบประมาณมาใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐและการบริหารการคลังสาธารณะได้แพร่หลายไปในประเทศอื่น ๆ ซึ่งการจัดทำงบประมาณในแต่ละประเทศได้มีพัฒนาการแตกต่างกันไปตามบริบทของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น ๆ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งในงานวิจัยนี้จะจำแนกประเภทหรือพัฒนาการของระบบงบประมาณโดยอ้างอิงจากงานเขียนของ Allen Schick ในบทความเรื่อง The Road to PPB: The Stages of Budget Reform (1996) ซึ่งกล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบงบประมาณในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งพัฒนาการของระบบงบประมาณตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันออกเป็น 3 ช่วงหลักตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนตัวอย่างของระบบงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ พัฒนาการของระบบงบประมาณดังกล่าวสามารถนำมาใช้เพื่อทำความเข้าใจถึงวิวัฒนาการของระบบงบประมาณในประเทศอื่น ๆ ได้ รายละเอียดโดยสังเขปของวิวัฒนาการระบบงบประมาณมีดังต่อไปนี้

2.2.1 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการควบคุม (Control Orientation)

สหรัฐอเมริการิเริ่มการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการควบคุมมาใช้ในช่วงปี ค.ศ. 1900 โดยมีการผลักดันครั้งแรกในสมัยของประธานาธิบดีวิลเลียม แมกคินลีย์ (William McKinley) ผ่านการดำเนินงานของ Taft Commission ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่รับผิดชอบดูแลอาณานิคมฟิลิปปินส์ และต่อมาได้นำระบบงบประมาณดังกล่าวมาใช้อย่างแพร่หลายในสมัยของประธานาธิบดีวิลเลียม ฮาวเวิร์ด แทฟต์ (William Howard Taft) (Schick, 1996, p. 246)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการควบคุมมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างกลไกการกำกับดูแลและให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้จ่ายเพื่อให้เป็นไปตามกรอบวงเงินที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงการบังคับใช้หลักความเหมาะสมในการใช้จ่าย พร้อมทั้งมีการกำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับแต่ละรายการอย่างชัดเจน เป็นระบบและโปร่งใส เพื่อให้การบริหารงบประมาณเกิดประสิทธิภาพสูงสุด (Schick, 1996, p.

245) ตัวอย่างเช่น รายจ่ายด้านบุคลากร รายจ่ายด้านสาธารณูปโภค และรายจ่ายด้านวัสดุและอุปกรณ์ของหน่วยงาน เป็นต้น

ตัวอย่างของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการควบคุม ได้แก่ งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budget) ซึ่งจะมีการกำหนดหมวดหมู่และรายละเอียดค่าใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงานไว้อย่างชัดเจนในรูปแบบรายการ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นการควบคุมรายจ่ายของหน่วยงานนั่นเอง (Schick, 1996, p. 246) ทั้งนี้ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมีคุณลักษณะสำคัญ ตลอดจนข้อดีและข้อจำกัด ดังต่อไปนี้

2.2.1.1 ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting)

ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) เป็นระบบงบประมาณที่มีแนวทางหรือวิธีการจัดทำงบประมาณที่เก่าแก่และแพร่หลายที่สุดเพื่อใช้ในการบริหารการเงินทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยการจัดทำงบประมาณระบบนี้จะจัดประเภทค่าใช้จ่ายเป็นหมวดหมู่และตามรายการเฉพาะ อาทิ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร อันประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าล่วงเวลา. ค่าวัสดุสำนักงาน ประกอบด้วย ค่าอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ เครื่องพิมพ์ หมึกพิมพ์ กระดาษถ่ายเอกสาร เครื่องเขียนต่าง ๆ รวมทั้งค่าสาธารณูปโภค อันได้แก่ ค่าน้ำ ค่าไฟ เป็นต้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเบิกจ่าย ช่วยควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ และก่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้เงิน ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในหน่วยงานราชการ สถานประกอบการหรือธุรกิจภาคเอกชน ตลอดจนองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร เนื่องจากมีลักษณะที่เข้าใจง่ายและสามารถตรวจสอบได้อย่างสะดวก อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อวิพากษ์ในประเด็นความไม่ยืดหยุ่นและการขาดทิศทางเชิงกลยุทธ์ของระบบงบประมาณดังกล่าว

ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ เริ่มมีการนำมาใช้ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบทางการคลังภายในหน่วยงานของรัฐ (Schick, 1971, p. 23) ระบบงบประมาณดังกล่าวให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณโดยอิงจากหมวดหมู่ค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อให้สามารถควบคุมและตรวจสอบรายจ่ายแต่ละรายการได้อย่างชัดเจนและเป็นระบบ Premchand (2000, p. 47) กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการไว้ว่า วัตถุประสงค์หลักของงบประมาณแบบแสดงรายการ คือ การธำรงวินัยทางการเงินและป้องกันการใช้จ่ายเกินวงเงิน โดยการกำหนดงบประมาณคงที่ให้แก่หมวดหมู่ของการใช้จ่าย

ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมีลักษณะเฉพาะประการหนึ่งที่สำคัญ กล่าวคือ การจัดทำงบประมาณใช้ระบบหรือแนวทางแบบเพิ่มที่ละน้อย นั่นคือ การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีมักยึดตามงบประมาณของปีก่อนหน้าโดยมีการปรับตัวเลขงบประมาณเพียงเล็กน้อยตามความเหมาะสมของ

สถานการณ์ (Wildavsky & Caiden, 2004, p. 88) อีกนัยหนึ่งอาจเรียกได้ว่า เป็นระบบงบประมาณแบบเพิ่มทีละน้อย (Incremental Budgeting) ซึ่งการจัดทำงบประมาณในลักษณะนี้แม้จะช่วยให้เกิดความมั่นคงในการวางแผนทางการเงินเนื่องจากการจัดทำงบประมาณในรูปแบบที่คาดเดาได้ แต่ก็อาจก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณในอดีตอาจไม่สอดคล้องกับบริบทความต้องการในปัจจุบัน

ข้อดีของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

งานวิจัยจำนวนมากได้กล่าวถึงข้อดีของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยเฉพาะในบริบทของภาครัฐ ประการแรก ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการช่วยส่งเสริม การควบคุมทางการคลัง โดยให้ภาพรวมที่ชัดเจนของการใช้จ่ายในแต่ละหมวดหมู่ ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงของการใช้งบประมาณโดยมิชอบ (Lee, Johnson, & Joyce, 2013, p. 101) ประการที่สอง ความเรียบง่ายของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการเอื้อต่อการใช้งานในองค์กรที่ขาดความเชี่ยวชาญด้านการเงิน (Mikesell, 2017, p. 55) และประการที่สาม ความสามารถในการตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายโดยละเอียดช่วยส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการเงิน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ตรวจสอบและผู้กำหนดนโยบาย (Rubin, 2019, p. 134)

ยิ่งไปกว่านั้น ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการยังช่วยลดปัญหาการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสม โดยรับรองว่าทุกหมวดหมู่ค่าใช้จ่ายได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอ (Moynihan & Beazley, 2016, p. 76) ซึ่งเหมาะสมอย่างยิ่งกับหน่วยงานที่ต้องการวินัยทางการเงินอย่างเข้มงวด เช่น องค์กรภาครัฐและองค์กรสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ

ข้อจำกัดและคำวิพากษ์ของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

แม้จะมีข้อดีในหลายด้าน แต่ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการก็ประสบกับข้อจำกัดที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความไม่ยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร หนึ่งในข้อวิจารณ์หลัก คือ ระบบงบประมาณดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณมักอ้างอิงจากรายจ่ายในอดีตมากกว่าการประเมินเป้าหมายในอนาคต (Wildavsky & Caiden, 2004, p. 102) ตลอดจนอาจขาดการพิจารณาถึงสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างฉับพลัน งบประมาณจึงขาดความยืดหยุ่นและไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการยังเน้นที่การควบคุมค่าใช้จ่ายมากกว่าผลลัพธ์เชิงประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์ขององค์กร (Schick, 1998, p. 44) ด้วยเหตุที่งบประมาณถูกกำหนดแบบตายตัวในแต่ละหมวดหมู่ บุคลากรจึงอาจขาดแรงจูงใจในการปรับปรุง

ประสิทธิภาพหรือคิดค้นกลยุทธ์ใหม่ทางการคลังเพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาการบริหารจัดการเงินขององค์กร (Mikesell, 2017, p. 89) ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดสำคัญโดยเฉพาะในองค์กรที่มีสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ นักวิชาการยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า ลักษณะการเพิ่มทีละน้อย (Incremental change) ของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนี้ อาจก่อให้เกิดพฤติกรรม "ใช้ให้หมดเพื่อไม่ถูกตัดงบในอนาคต" ส่งผลให้หน่วยงาน “พยายาม” ใช้งบประมาณทั้งหมดโดยไม่จำเป็น เพื่อรักษาระดับงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรรในปีถัดไป มากกว่าที่จะมุ่งเน้นการประหยัดและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Lee & Johnson, 2013, น. 172)

ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญในงานบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะในภาครัฐและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ด้วยจุดแข็งในด้านความเรียบง่าย ความโปร่งใส และการควบคุมทางการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการอาจช่วยลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นหรือสิ้นเปลืองได้เนื่องจากการกำหนดหมวดหมู่และรายการใช้จ่ายอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญกับการควบคุมงบประมาณมากเกินไปก่อให้เกิดข้อจำกัดด้านความไม่ยืดหยุ่นในการจัดทำงบประมาณและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Schick, 1996, p. 248) ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และขาดมุมมองเชิงกลยุทธ์ในการเชื่อมโยงแผนงานและแผนเงินขององค์กร จากข้อจำกัดดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาและปรับเปลี่ยนรูปแบบของระบบงบประมาณ จากการมุ่งเน้นการควบคุมรายจ่าย สู่การให้ความสำคัญในเรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรหรืองบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดนั่นเอง (Schick, 1996, p. 248)

2.2.2 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการจัดการ (Management Orientation)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการจัดการเริ่มนำใช้ในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกในช่วงปี ค.ศ. 1930 ในสมัยประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี. โรสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) ระหว่างการดำเนินนโยบาย “New Deal” เพื่อแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจจาก “ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่” (The Great Depression) เมื่อปี ค.ศ. 1929 (Schick, 1996, p. 249) ระบบงบประมาณรูปแบบนี้เน้นการจัดระเบียบและการจัดสรรบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุเป้าหมายและภารกิจที่กำหนดไว้ (Schick, 1996, p. 245) ซึ่งความเชื่อมโยงกับเรื่องเงินนั้นเห็นได้จากการที่ต้นทุนด้านบุคลากร (เช่น เงินเดือนและสวัสดิการ) ถือเป็นรายการรายจ่ายหลักในงบประมาณของภาครัฐ ดังนั้น การจัดสรรบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพจึงหมายถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ทำให้งบประมาณไม่ได้เป็นเพียงบัญชีรายการสิ่งของที่ต้องจัดซื้อ (Inputs) อีกต่อไป แต่ได้กลายเป็นแผนการทำงาน (Work plan) ที่เชื่อมโยงทรัพยากรทางการเงินเข้ากับกิจกรรมและปริมาณงานที่ต้องทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ โดยเปลี่ยนการให้ความสำคัญในการควบคุม 'ปัจจัยนำเข้า' หรือ

‘รายจ่ายในการจัดซื้อปัจจัยนำเข้า’ มาสู่การวัด ‘ต้นทุนของกิจกรรมหรือโครงการ’ แทน (Rubin, 2019, p. 112) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการจัดการมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพของหน่วยงานและกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ผ่านโครงการที่ได้รับการออกแบบและกำหนดอย่างเป็นระบบโดยรัฐบาล (Schick, 1996, p. 250) และมีการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการยกระดับการบริหารจัดการ ตัวอย่างของระบบงบประมาณลักษณะนี้ ได้แก่ ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Traditional Performance Budget)

2.2.2.1 ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Traditional Performance Budgeting)

ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Traditional Performance Budgeting) เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นการเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรทางการคลังกับผลผลิตและ/หรือผลลัพธ์ของโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถวัดผลได้อย่างชัดเจน โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และประสิทธิภาพในการบริหารภาครัฐ (Robinson, 2007, p. 2) ระบบงบประมาณดังกล่าวมีความแตกต่างจากการจัดทำงานงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ซึ่งเน้นเฉพาะรายละเอียดของค่าใช้จ่าย โดยปราศจากการพิจารณาผลผลิตและ/หรือผลลัพธ์เชิงนโยบายของโครงการหรือกิจกรรม

การจัดทำงานงบประมาณแบบแสดงผลงานมีจุดกำเนิดในสหรัฐอเมริกาในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยถูกนำเสนอเป็นเครื่องมือในการปฏิรูประบบราชการที่มีลักษณะไร้ประสิทธิภาพ และส่งเสริมการบริหารงานภาครัฐที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงประจักษ์มากขึ้น (Schick, 1966, p. 244) องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ แผนปฏิบัติงาน และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Premchand, 1989, pp. 104–106) โดยตัวชี้วัดดังกล่าวมักเป็นตัวชี้วัดในเชิงปริมาณที่วัดค่าได้อย่างชัดเจน อีกนัยหนึ่งหมายถึง ผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ได้จากกิจกรรมหรือโครงการต้องสามารถประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบ นอกจากนี้ ในการจัดทำงานงบประมาณต้องมีการแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (Cost per unit) ในการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ หรืออาจกล่าวได้ว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานมุ่งเน้นงานหรือกิจกรรมมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลจัดซื้อ และมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของงานภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด (ศีกานต์ อีสระะชัยยศ, 2566, น. 90)

ข้อดีของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน

จากการศึกษาพบว่า การจัดทำงานงบประมาณแบบแสดงผลงานสามารถส่งเสริมการวางแผนเชิงกลยุทธ์และความโปร่งใสในการบริหารงาน (Moynihan, 2006, p. 78) โดยเป็นเครื่องมือสำคัญที่

ช่วยเสริมสร้างความรับผิดชอบและการจัดการที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ ซึ่งนับเป็นพัฒนาการที่มีนัยสำคัญในด้านการบริหารงานภาครัฐ นอกจากนี้ ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานมีการแสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงของงานและค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณอย่างชัดเจน ซึ่งต่างจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการที่มุ่งเน้นเฉพาะการใช้จ่ายโดยไม่ได้เชื่อมโยงกับงานหรือกิจกรรมใด ๆ เพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงิน ประกอบกับมีการคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (หรือค่าใช้จ่ายต่อหน่วย) ในการดำเนินงาน ทำให้สามารถเปรียบเทียบประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณระหว่างกิจกรรมและ/หรือหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น

ข้อจำกัดและคำวิพากษ์ของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน

การจัดทำระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานยังเผชิญข้อจำกัดและข้อวิพากษ์วิจารณ์ในหลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมในบริบทของภารกิจภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะไม่สามารถวัดผลเชิงปริมาณได้ง่ายและอาจไม่เหมาะสม เช่น ในภาคบริการสาธารณะ ซึ่งการวัดผลเชิงคุณภาพอาจมีความเหมาะสมและจำเป็นมากกว่า นอกจากนี้ ความน่าเชื่อถือของข้อมูลผลการดำเนินงานยังต้องอาศัยศักยภาพและความสามารถในการดำเนินงานของสถาบันและบุคลากรที่เข้มแข็งรวมทั้งเทคโนโลยีและระบบการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความสม่ำเสมอและน่าเชื่อถือได้ ซึ่งมักจะเป็นความท้าทายหรือข้อจำกัดในประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ แห่ง (OECD, 2007, pp. 14–17) ยิ่งไปกว่านั้น ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานนี้อาจไม่มีความเหมาะสมในการนำมาใช้ในการวางแผนงบประมาณระยะยาว (มากกว่า 1 ปีขึ้นไป) เนื่องจากมุ่งเน้นการจัดการทรัพยากรที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและผลงานในการดำเนินงานในระยะเวลาด้านสั้น นั่นคือ ตามระยะเวลาของกิจกรรม งาน หรือโครงการ จึงมักขาดมุมมองที่กว้างขวางหรือการคำนึงถึงการดำเนินงานระยะยาวที่จำเป็น ตลอดจนการวางแผนงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในระยะยาว (Schick, 1996, pp. 251–253)

ในส่วน of คำวิพากษ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน พบว่า มีข้อกังวลว่าระบบงบประมาณดังกล่าวอาจลดทอนความซับซ้อนของการดำเนินงานภาครัฐให้อยู่ในรูปแบบของตัวเลข นั่นคือ การวัดผลการดำเนินงานของภาครัฐในเชิงปริมาณและให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าหรือรายจ่ายต่อหน่วยเป็นหลัก ซึ่งอาจบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชน การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ประชาชน และการจัดบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงประชาชนเป็นสำคัญ (Behn, 2003, p. 590) และในสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น ภาวะวิกฤตหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานอาจขาดความยืดหยุ่นในการ

ตอบสนองต่อบริบทใหม่ ส่งผลให้ข้อมูลเชิงผลลัพธ์ถูกใช้ในลักษณะเชิงสัญลักษณ์มากกว่าจะเป็นฐานในการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Robinson & Brumby, 2005, p. 14)

กล่าวโดยสรุปคือ แม้ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานจะถูกออกแบบมาอย่างดี แต่ความสำเร็จของการนำระบบดังกล่าวมาใช้ในยังคงขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านภาวะผู้นำทางการเมืองและความมุ่งมั่นของผู้บริหารอย่างมีนัยสำคัญ (Moynihan, 2006, p. 78) และมีข้อค้นพบว่าแม้หน่วยงานรัฐจำนวนมากจะมีการจัดเก็บข้อมูลผลการดำเนินงานของหน่วยงาน แต่กลับไม่สามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประกอบการตัดสินใจทางงบประมาณได้อย่างแท้จริง (Jordan & Hackbart, 2005, pp. 477-479)

2.2.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการวางแผน (Planning Orientation)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการวางแผนเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1960 เป็นผลมาจากการพัฒนา “ระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการและการทำงบประมาณ: PPBS (Planning-programming-budgeting system)” (Schick, 1996, p. 256) ระบบงบประมาณลักษณะนี้มุ่งเน้นการวางแผนเชิงกลยุทธ์และการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังมีการวัดและประเมินผลลัพธ์ในระยะสั้นควบคู่กันไปด้วย (Schick, 1996, p. 254) ทั้งนี้ ในปัจจุบันหลายประเทศได้ประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการวางแผนในการจัดทำงบประมาณของประเทศ ซึ่งในแต่ละประเทศต่างมีรูปแบบของงบประมาณที่ใช้แตกต่างกันไป ตัวอย่างของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการวางแผน เช่น ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program budgeting) ระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการและการทำงบประมาณ (Planning-Programming-Budgeting System: PPBS) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting: PBB) และระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting)

2.2.3.1 ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting) เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการวางแผนจัดการทรัพยากรเชิงกลยุทธ์ที่จัดสรรงบประมาณของภาครัฐตามโครงการหรือวัตถุประสงค์เฉพาะ ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานเน้นความสำเร็จของงาน และผลประโยชน์ที่ได้ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนงานหรือโครงการ นั่นคือการวางแผนงานและแผนเงินให้มีความเชื่อมโยงกัน โดยแผนงาน/โครงการหนึ่ง ๆ อาจมีระยะเวลาในการดำเนินงานมากกว่า 1 ปี (ศิกานต์ อิศระชัยยศ, 2566, น. 95-96) หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมุ่งเน้นให้การจัดสรรทรัพยากรสอดคล้องกับผลลัพธ์เชิงนโยบายนั่นเอง (Schick, 1966, p. 243) ทั้งนี้ ระบบงบประมาณ

ดังกล่าวนี้แตกต่างจากระบบงบประมาณแบบดั้งเดิมหรือแบบแสดงรายการที่เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) หรือค่าใช้จ่ายตามรายการ จึงทำให้รัฐบาลสามารถประเมินประสิทธิผลของการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสมมากขึ้น (Robinson, 2007, p. 2)

ข้อดีของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมีข้อดีหลายประการ ประการแรกคือช่วยส่งเสริมการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ดีขึ้น โดยมีการเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินการ ทำให้สามารถประเมินผลของการปฏิบัติงานหรือการให้บริการสาธารณะได้ (Shah & Shen, 2007, p. 5) นอกจากนี้ ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานยังช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถกำหนดลำดับความสำคัญในการใช้จ่าย และประเมินการแลกเปลี่ยนระหว่างทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างโปร่งใสยิ่งขึ้น (Allen & Tommasi, 2001, p. 96) ในมิติของธรรมาภิบาล ระบบนี้ช่วยส่งเสริมความรับผิดชอบต่อประชาชน เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายต้องชี้แจงให้ชัดเจนว่าแต่ละการใช้จ่ายมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงนโยบายอย่างไร (Andrews & Shah, 2005, p. 185) ข้อดีเหล่านี้ทำให้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานน่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับรัฐบาลที่ต้องการยกระดับการให้บริการและวินัยทางการเงิน

ข้อจำกัดและคำวิพากษ์ของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

ในการปฏิบัติจริง ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมักเผชิญกับข้อจำกัดหลายด้าน ทั้งในเชิงเทคนิคและการเมือง โดย Diamond (2003) ชี้ให้เห็นถึงความยากในการกำหนดและรักษาไว้ซึ่งโครงสร้างของแผนงานหรือโครงการที่สอดคล้องกันในระบบราชการที่มีความซับซ้อน (p. 4) โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ความสามารถด้านการบริหารจัดการที่จำกัด ข้อจำกัดด้านข้อมูล และความไม่ยืดหยุ่นของระบบราชการ ซึ่งมักเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการดำเนินงาน (Holmes & Evans, 2003, p. 11) อีกทั้งการขาดตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานที่เหมาะสม ทำให้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานไม่สามารถขับเคลื่อนความรับผิดชอบได้อย่างแท้จริง (Robinson & Brumby, 2005, p. 13) ยิ่งไปกว่านั้น ความสำเร็จของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานยังขึ้นอยู่กับปฏิรูประบบธรรมาภิบาลและการจัดการการเงินสาธารณะในภาพรวม (Campos & Pradhan, 1996, p. 9) ซึ่งหากปราศจากภาวะผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็งและการพัฒนาขีดความสามารถของระบบราชการและบุคลากร ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานนี้อาจไม่สามารถบรรลุศักยภาพสูงสุดได้

2.2.3.2 ระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ (Planning-Programming-Budgeting System: PPBS) เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960 โดยเป็นการปฏิรูประบบงบประมาณที่เกิดจากการผสมผสานระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program budgeting) แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยสวัสดิการสังคม (Welfare economics) และแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-benefit analysis) เพื่อนำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณ (ศีกานต์ อีสสระชัยยศ, 2566, น. 98) โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเหตุผลในกระบวนการจัดทำงบประมาณภาครัฐ ระบบนี้เริ่มต้นนำมาใช้ในกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของรัฐมนตรี Robert McNamara โดยมีหลักการสำคัญคือการบูรณาการการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ระยะยาว การกำหนดโครงการ และการจัดสรรงบประมาณเข้าด้วยกัน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรทางการเงินสอดคล้องกับเป้าหมายนโยบาย (Schick, 1966, p. 244) ระบบนี้ทำทลายแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบเพิ่มพูนทีละน้อย (Incremental budgeting) แบบเดิม โดยกำหนดให้หน่วยงานต้องตั้งเป้าหมายอย่างชัดเจน ประเมินทางเลือกของโครงการต่าง ๆ และวิเคราะห์ความคุ้มค่าของแต่ละโครงการ (Schick, 1966, pp. 245–246)

ทั้งนี้ ระบบงบประมาณแบบ PPBS ได้เสนอแนวคิดการวางแผนเชิงเหตุผลในกระบวนการจัดทำงบประมาณภาครัฐอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรก แม้จะประสบปัญหาหรือข้อจำกัดในการนำมาใช้จริงจากปัจจัยทางการเมืองและระบบราชการ แต่อิทธิพลของระบบนี้ยังคงปรากฏในกระบวนการปฏิรูประบบงบประมาณสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ

ข้อดีของระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ (PPBS) มีข้อดีหลายประการ อาทิ เป็นระบบงบประมาณที่มีการจัดทำอย่างเป็นระบบและมีเหตุมีผล รวมทั้งมีการนำแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดทำงบประมาณ ส่งผลดีต่อการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณที่จะมีความชัดเจนและสามารถเปรียบเทียบระหว่างโครงการต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูลโดยละเอียดจากการจัดทำงบประมาณแบบ PPBS นี้ ยังช่วยสนับสนุนให้การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการมีความละเอียดรอบคอบมากขึ้นด้วย (ศีกานต์ อีสสระชัยยศ, 2566, น. 101)

การนำระบบงบประมาณแบบ PPBS มาใช้ถือเป็นการวางรากฐานทางความคิดและอิทธิพลที่ยั่งยืนต่อการปฏิรูประบบงบประมาณในยุคต่อมา Kelly และ Rivenbark (2014) ชี้ว่า แม้การใช้ระบบงบประมาณแบบ PPBS อย่างเต็มรูปแบบจะยังพบไม่บ่อย แต่หลักการสำคัญของระบบงบประมาณในรูปแบบนี้มีอิทธิพลต่อระบบงบประมาณในแนวทางใหม่ เช่น ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting: PBB) (p. 17) โดย Robinson (2007) ระบุว่า PPBS ถือเป็นรากฐานแนวคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) ผ่านการเน้นย้ำความเชื่อมโยงระหว่างรายจ่ายกับผลลัพธ์ (pp. 5–6) ดังนั้น อิทธิพลของระบบงบประมาณแบบ PPBS จึงยังคงปรากฏในกระบวนการปฏิรูประบบงบประมาณสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ

ข้อจำกัดและคำวิพากษ์ของระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ

ข้อเสียหลักของระบบงบประมาณแบบ PPBS เกิดจากข้อจำกัดในการนำไปปฏิบัติจริง ทั้งในมิติทางการเมืองและระบบราชการ Wildavsky (1978) วิเคราะห์ว่า ระบบงบประมาณแบบ PPBS มีลักษณะเชิงเหตุผลเกินไป โดยมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างแยกไม่ออกและยากต่อการวางแผนอย่างเป็นระบบ (p. 132) Wildavsky ยังชี้ให้เห็นว่า ในทางปฏิบัติ หน่วยงานต่าง ๆ มักกลับไปใช้วิธีแบบเพิ่มพูนที่ละน้อย หรือ Incremental budgeting เนื่องจากมีความกังวลใจถึงความยากลำบากในการคาดการณ์และประเมินผลจากการใช้จ่ายงบประมาณในระยะยาว ในทำนองเดียวกัน Caiden (1994) ระบุว่าแม้ระบบงบประมาณแบบ PPBS จะเป็นแบบจำลองในอุดมคติ แต่การนำมาใช้จริงยังถูกจำกัดด้วยแรงเฉื่อยของระบบราชการ การขาดความเชี่ยวชาญทางเทคนิค และสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่กระจัดกระจาย (pp. 88–89) นอกจากนี้ Rubin (2006) ยังเตือนถึงอันตรายจากการพึ่งพาแนวคิดเชิงเทคนิคมากเกินไป ซึ่งอาจมองข้ามความขัดแย้งด้านคุณค่าและกระบวนการเจรจาต่อรองซึ่งเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย (p. 104) จากข้อจำกัดเหล่านี้ Khan และ Hildreth (2002) จึงได้เสนอแนวทางแบบผสมผสาน ที่ผสมผสานความเป็นเหตุเป็นผลของ PPBS เข้ากับลักษณะการมีส่วนร่วมของระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ระบบงบประมาณมีการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (pp. 210–211)

2.2.3.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting: PBB) ถือเป็นนวัตกรรมสำคัญในการบริหารการเงินการคลังภาครัฐที่มุ่งเสริมสร้างประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความ

รับผิดชอบในการใช้จ่ายของรัฐบาล PBB เป็นระบบงบประมาณที่ผสมผสานและประยุกต์ใช้ข้อดีของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance budgeting) และระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program budgeting) โดยให้ความสำคัญกับผลงาน (Results) ซึ่งครอบคลุมถึงผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) มีพื้นฐานมาจากหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) โดยระบบงบประมาณแบบ PBB ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดสรรงบประมาณจากรูปแบบดั้งเดิมซึ่งเน้นรายการรายจ่าย (Line-item budgeting) ไปสู่การให้ความสำคัญกับผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของโครงการสาธารณะ (Robinson, 2007, p. 1) กล่าวคือ แทนที่จะประเมินเพียงวิธีการใช้จ่ายงบประมาณ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) เน้นการวิเคราะห์หว่างงบประมาณนั้นก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ใดบ้าง โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างวัฒนธรรมการบริหารภาครัฐที่ขับเคลื่อนด้วยผลลัพธ์ (Shah, 2005, p. 9) ในทางปฏิบัติ การดำเนินงานของระบบงบประมาณแบบ PBB ประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน การพัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ตลอดจนการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับผลลัพธ์ที่สามารถวัดได้ (OECD, 2007, pp. 12–14)

ข้อดีของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ระบบงบประมาณแบบ PBB เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการบริหารและตัดสินใจเชิงนโยบายของหน่วยงาน เนื่องจากเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นภารกิจและการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ตลอดจนมีการกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถติดตามและประเมินผลได้ หากสามารถบูรณาการ PBB เข้ากับกระบวนการบริหารภาครัฐได้อย่างเหมาะสม จะช่วยส่งเสริมการวางแผนเชิงกลยุทธ์และการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีพื้นฐานจากผลลัพธ์ที่สามารถตรวจสอบและประเมินได้ ตัวอย่างเช่น ประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาเริ่มนำแนวทาง PBB ไปใช้ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 เพื่อยกระดับความรับผิดชอบทางการคลังและประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ (Joyce, 2011, p. 359) นอกจากนี้ ยังมีกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการ PBB สามารถประสบความสำเร็จได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน การส่งเสริมวัฒนธรรมความรับผิดชอบต่อระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ (Curristine, Lonti, & Joumard, 2007, pp. 13–16)

ข้อจำกัดและคำวิพากษ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ข้อวิพากษ์ต่อ PBB มักเน้นไปที่ข้อจำกัดด้านการประยุกต์ใช้จริง โดยอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือความยุ่งยากในการพิสูจน์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างทรัพยากรที่ใช้ (Inputs) กับผลลัพธ์ที่ปรากฏ ซึ่งอาจได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ (Moynihan, 2006, p. 80) นอกจากนี้ การออกแบบตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ หากตัวชี้วัดมีความเฉพาะเจาะจงมากเกินไปอาจ

ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ระยะสั้นที่ไม่ยั่งยืนได้ แทนที่จะเป็นผลลัพธ์เชิงโครงสร้างในระยะยาว (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015, p. 142)

ยิ่งไปกว่านั้น หากผู้นำหรือข้าราชการการเมืองปราศจากความมุ่งมั่นและตั้งใจจริงในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้แล้ว ระบบงบประมาณแบบ PBB อาจกลายเป็นเพียงกลไกด้านการบริหารที่มุ่งตอบสนองต่อข้อกำหนดเชิงระบบ แทนที่จะเป็นเครื่องมือสำหรับการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ (Robinson & Last, 2009, p. 6) โดยเฉพาะในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาได้ ซึ่งการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบ PBB ยังอาจมีข้อจำกัดเพิ่มเติมจากปัญหาด้านโครงสร้างสถาบันที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน และความไม่น่าเชื่อถือของข้อมูลผลการดำเนินงานได้ (Campos & Pradhan, 1996, p. 23)

2.2.3.4 ระบบงบประมาณฐานศูนย์

ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นการวางแผนที่มีลักษณะแตกต่างอย่างชัดเจนจากแนวปฏิบัติดั้งเดิมของการจัดทำงบประมาณแบบเพิ่มทีละน้อย (Incremental Budgeting) โดยวิธีการนี้กำหนดให้กระบวนการจัดทำงบประมาณในแต่ละรอบงบประมาณเริ่มต้นจาก “ฐานศูนย์” กล่าวคือ ทุกค่าใช้จ่ายต้องได้รับการพิจารณาและให้เหตุผลเสมือนเป็นค่าใช้จ่ายใหม่ทั้งหมด โดยไม่ยึดโยงกับงบประมาณในปีที่ผ่านมา (Peter & Waterman, 1982, p. 128) มีการพิจารณาความจำเป็น และจัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการหรือกิจกรรมโดยอาศัยข้อมูลอย่างละเอียด ซึ่งข้อมูลนี้เรียกว่า “ชุดการตัดสินใจ (Decision packages)” ประกอบด้วยข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ข้อมูลหรือรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ/กิจกรรม แผนงบประมาณ การประเมินผลและตัวชี้วัดผลของโครงการ แผนสำรองในการดำเนินโครงการ เพื่อให้การตัดสินใจของรัฐเกิดความคุ้มค่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ระบบงบประมาณแบบ ZBB นี้ได้รับการเผยแพร่โดย Peter A. Pyhrr ในช่วงทศวรรษ 1970 เพื่อเป็นกลไกปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการเชื่อมโยงการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร (Pyhrr, 1977a, p. 3) ระบบงบประมาณฐานศูนย์จัดอยู่ภายใต้ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นการวางแผน (Planning Orientation) เนื่องจากกำหนดให้ผู้จัดทำงบประมาณต้องมีการจัดทำงบประมาณทั้งหมดอย่างละเอียดโดยเริ่มจากศูนย์ ทำให้เกิดการวิเคราะห์และวางแผนอย่างเป็นระบบในแต่ละปีงบประมาณ และยังเน้นย้ำถึงความรับผิดชอบด้านการจัดการและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ข้อดีของระบบงบประมาณฐานศูนย์

ในภาครัฐ ระบบงบประมาณแบบ ZBB ถูกนำมาใช้เพื่อรับมือกับปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ และเสริมสร้างวินัยทางการคลัง โดยมีส่วนช่วยเพิ่มความโปร่งใสและ

ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ผ่านการบังคับให้มีการประเมินหรือทบทวนค่าใช้จ่ายทั้งหมดอย่างรอบด้าน (Giacomino & Akers, 1998, p. 28) อีกทั้งยังส่งเสริมให้เกิดการจัดทำงบประมาณแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) หรือแบบมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ระบบงบประมาณฐานศูนย์ยังช่วยกระตุ้นหรือส่งเสริมให้หัวหน้าหน่วยงานต้องมีบทบาทในการให้เหตุผลเชิงรายละเอียด โดยเฉพาะในแง่ของความจำเป็นหรือความสำคัญของโครงการ ที่ต้องสอดคล้องกับคำร้องขอจัดสรรงบประมาณของหน่วยงาน (Rivenbark & Roenigk, 2011, p. 454)

สำหรับภาคเอกชน ระบบงบประมาณฐานศูนย์ หรือ ZBB ได้รับความนิยมาจากองค์กรที่ต้องการควบคุมต้นทุนและปรับโครงสร้างทางการเงิน โดยมีผลการศึกษาชี้ว่า องค์กรที่นำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้สามารถลดค่าใช้จ่ายได้ทันทีในช่วงปีแรกของการดำเนินงาน คิดเป็นร้อยละ 10–25 ของต้นทุนทั้งหมด (McKinsey & Company, 2018, p. 4)

ข้อจำกัดและคำวิพากษ์ของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน

ระบบงบประมาณฐานศูนย์มีข้อเสียที่สำคัญ คือ เป็นระบบงบประมาณที่ต้องใช้ข้อมูลและทรัพยากรด้านเวลาและกำลังคนเป็นอย่างมาก และมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นด้านความยุ่งยากที่ใช้ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากต้องใช้เวลาในการค้นหา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมาก โดยภาระงานด้านการบริหารที่เกิดจากการนำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้ในองค์กรขนาดใหญ่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน (Pollitt, 2006, p. 30) นอกจากนี้ ยังมีข้อกังวลว่าการมุ่งเน้นผลประหยัดในระยะสั้น อาจทำให้ละเลยการสร้างคุณค่าในระยะยาวและการพัฒนานวัตกรรมภายในองค์กร (Anessi-Pessina et al., 2016, p. 495)

2.3 ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB)

ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) เป็นระบบงบประมาณที่มีแนวคิดสำคัญว่า “การออกแบบหรือจัดทำงบประมาณโดยถือเสมือนว่าไม่มีฐานงบประมาณของปีก่อนหน้า หรือการจัดทำงบประมาณจะเริ่มต้นใหม่จากศูนย์ (No base or Zero base) ” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะไม่มีการใช้งบประมาณในปีก่อนหน้าหรือปีงบประมาณปัจจุบันมาเป็นฐานในการจัดทำงบประมาณในปีถัดไป โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การวางแผนหรือการจัดทำงบประมาณสาธารณะเกิดการทบทวนและ/หรือคิดใหม่อย่างเหมาะสม ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายเงินมากยิ่งขึ้น (ศีกานต์ อีสสระชัยศ, 2566, น. 104)

ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) นั้นมีการคิดค้นโดย Peter Pyhrr ในปี ค.ศ. 1969 และได้มีการนำมาใช้ครั้งแรกในบริษัท Texas Instrument ในมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นบริษัทที่ Pyhrr ทำงานอยู่ (Pyhrr, 1977a, p. 1) จากการที่ Pyhrr นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในบริษัทนั้นทำให้บริษัทประสบความสำเร็จและสร้างกำไรได้เป็นอย่างมาก และได้กลายมาเป็นระบบงบประมาณต้นแบบที่หลาย ๆ บริษัทในสหรัฐอเมริกานำไปปรับใช้ โดยในปี ค.ศ. 1977 มีบริษัทมากกว่า 100 บริษัท ที่ได้นำระบบงบประมาณแบบ ZBB นี้มาใช้ในหน่วยงาน (Dean & Cowen, 1982, p. 55) นอกเหนือจากความนิยมในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วนั้น ระบบงบประมาณฐานศูนย์นี้ก็ยังคงได้รับความนิยมและถูกนำไปประยุกต์ใช้ในบริษัทต่าง ๆ ทั่วโลก ตัวอย่างเช่นในปี ค.ศ. 1978 ระบบงบประมาณฐานศูนย์ได้ถูกนำไปปรับใช้ในหลายบริษัทในภูมิภาคยุโรปและตะวันออกกลาง ตลอดจนในประเทศญี่ปุ่น (Dean & Cowen, 1982, p. 56) โดยระบบงบประมาณฐานศูนย์ได้รับความนิยมสูงสุดในช่วงปี ค.ศ. 2008 เนื่องจากหลายองค์กรได้รับงบประมาณที่น้อยลงสืบเนื่องจากวิกฤตการณ์การเงินโลก ทำให้หลายหน่วยงาน/องค์กรต้องมีการตัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นออกไป ซึ่งผู้จัดทำงบประมาณในบริษัทหรือหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้นต่างมีความเห็นว่า ระบบงบประมาณฐานศูนย์หรือ ZBB นี้จะช่วยทำให้บริษัทสามารถลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นได้ รวมทั้งอาจช่วยเพิ่มผลประกอบการของบริษัทมากยิ่งขึ้นด้วย (Deloitte, 2015, p. 2) ทั้งนี้ จากข้อมูลของสมาคมเจ้าหน้าที่การเงินภาครัฐของสหรัฐอเมริกา (Government Finance Officers Association) พบว่า มากกว่าร้อยละ 20 ขององค์กรต่าง ๆ นำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งตัวเลขนี้เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 50 เมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปี ค.ศ. 2008 (Deloitte, 2015, p. 2)

จากความนิยมและความสำเร็จของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้ในบริษัทและองค์กรต่าง ๆ ในภาคเอกชน ภาครัฐจึงได้มีการริเริ่มนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยมีการนำระบบงบประมาณ ZBB ดังกล่าวมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1972 โดยใช้สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ค.ศ. 1973 ของมลรัฐจอร์เจีย (Pyhrr, 1977a, p. 1) การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ครั้งนี้ นำโดยจิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) ผู้ว่าการรัฐจอร์เจีย ณ เวลานั้น ซึ่งในเวลาต่อมาจิมมี คาร์เตอร์ ก็ได้้นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาเป็นหนึ่งในนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงในช่วงของการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1976 และหลังจากที่คาร์เตอร์ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งดังกล่าว จิมมี คาร์เตอร์ ก็ได้นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการวางแผนการจัดทำงบประมาณและบริหารราชการในระดับประเทศด้วย (Pyhrr, 1977a, p. 1)

อย่างไรก็ตาม การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานด้านงบประมาณของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในช่วงสมัยของประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ นั้นประสบกับปัญหาและอุปสรรคมากมายในการนำระบบงบประมาณดังกล่าวมาใช้ โดยปัญหาหลักเกิดจากขบวนการและขั้นตอนในระบบงบประมาณ

ศูนย์ที่ซับซ้อนและต้องใช้เวลามากในการศึกษาหรือทบทวน ตลอดจนจัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการงบประมาณได้ (Pyhr, 1977a, p. 8; Dean & Cowen, 1982, pp. 58-59) ดังนั้น หลังจากสิ้นสุดสมัยของประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ในปี ค.ศ. 1981 ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ได้มีการยกเลิกการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสหรัฐอเมริกา (Deloitte, 2015, p. 2) แม้กระนั้นยังมีรัฐบาลในหลากหลายระดับและในบางประเทศที่ยังคงนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารการคลังภาครัฐ หากแต่ลักษณะที่นำมาใช้นั้นอาจจะแตกต่างกันไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละประเทศ

2.3.1 กรณีศึกษาการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ของภาครัฐในต่างประเทศ

ตั้งแต่การริเริ่มระบบงบประมาณฐานศูนย์ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ระบบงบประมาณฐานศูนย์นั้นได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย ไม่ว่าจะเป็นระดับเมือง มลรัฐ และระดับชาติ ในส่วนของบททบทวนวรรณกรรมกรณีศึกษา ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนกรณีศึกษาของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในภาครัฐ โดยแบ่งกรณีศึกษาเป็น 4 กรณีหลัก ได้แก่ 1) กรณีศึกษาของมลรัฐจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา 2) กรณีศึกษาของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา 3) กรณีศึกษาของมณฑลหุบเปย์ สาธารณรัฐประชาชนจีน และ 4) กรณีศึกษาของสาธารณรัฐอินเดีย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1.1 กรณีศึกษาของมลรัฐจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา

มลรัฐจอร์เจียมีบทบาทสำคัญในประวัติศาสตร์ของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) โดยเป็นรัฐแรกที่นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้ทั่วทั้งมลรัฐในสมัยผู้ว่าการจิมมี คาร์เตอร์ ในช่วงทศวรรษ 1970 และได้นำระบบงบประมาณดังกล่าวกลับมาใช้อีกครั้งในทศวรรษ 2010

การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้เป็นครั้งแรกในมลรัฐจอร์เจีย (ทศวรรษ 1970)

แนวคิดงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) ถูกนำมาใช้ในภาครัฐเป็นครั้งแรกโดยรัฐบาลมลรัฐจอร์เจีย ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1973 ภายใต้การบริหารของผู้ว่าการมลรัฐจอร์เจีย จิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) ในขณะนั้น โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ (Lauth & Rieck, 1979) การจัดทำงบประมาณแบบ ZBB ในยุคของคาร์เตอร์มีความซับซ้อนและเปี่ยมด้วยความมุ่งมั่น โดยหน่วยงานต่าง ๆ ต้องจัดทำชุดงานเพื่อการตัดสินใจสำหรับแต่ละโครงการในหลายระดับเงินทุน (เช่น ตั้งแต่ร้อยละ 80 ถึงร้อยละ 100 ของเงินทุนปัจจุบัน) และจัดลำดับความสำคัญของชุดงานเหล่านี้ (Lauth, 1978) การจัดทำงบประมาณในรูปแบบของ ZBB กำหนดให้ทุก

หน่วยงานต้องให้เหตุผลประกอบคำขอของงบประมาณของตนตั้งแต่ต้น เพื่อให้มั่นใจว่าทุกค่าใช้จ่ายสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ของรัฐ (Center for State and Local Finance, 2014) ในทางทฤษฎี การทำเช่นนี้จะช่วยให้ผู้นำของรัฐสามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่กิจกรรมที่จำเป็นหรือมีประสิทธิภาพสูงสุด และตัดทอนหรือลดรายจ่ายที่มีความสำคัญรองลงมาได้ (Lauth, 1978; Shelby, 2013)

การนำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้ในมลรัฐจอร์เจียได้รับความสนใจในระดับประเทศ โดยเฉพาะในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งของคาร์เตอร์ในปี ค.ศ. 1976 (Lauth, 1978) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบงบประมาณแบบ ZBB จะได้รับการยอมรับในทางทฤษฎีว่ามีศักยภาพในการเพิ่มความโปร่งใสและควบคุมงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ามีต้นทุนสูงและใช้เวลานาน (Osgden, 1978) กระบวนการนี้ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ พยายามปกป้องโครงการเดิมของตน และการตรวจสอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดไม่ได้ดำเนินไปอย่างเต็มที่ตามที่คาดหวัง (U.S. Department of Justice, 1979) ยิ่งไปกว่านั้น ความพยายามในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ของคาร์เตอร์ก่อให้เกิดเอกสารและข้อมูลจำนวนมาก โดยในปีแรกมีการเสนอชุดงานเพื่อการตัดสินใจเข้ามาถึงประมาณ 10,000 ชุด ซึ่ง “มากกว่าที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะสามารถตรวจสอบได้อย่างมีนัยสำคัญ” (Shelby, 2013, p. 17) การมีข้อมูลมากเกินไปนี้ทำให้เจ้าหน้าที่งบประมาณส่วนกลาง (และสำนักงานผู้ว่าการฯ) ไม่สามารถวิเคราะห์ทุกข้อเสนอได้อย่างถี่ถ้วน ในความเป็นจริง รัฐต้องปรับกระบวนการให้ง่ายขึ้นโดยใช้เกณฑ์การตัดงบประมาณเป็นร้อยละมาเป็นตัวแทนของ “ฐานศูนย์” ตัวอย่างเช่น งบประมาณของหลายหน่วยงานถูกวิเคราะห์เพียงแค่อัตราร้อยละ 80 ของงบประมาณปีก่อนหน้า แทนที่จะเริ่มต้นจากศูนย์อย่างแท้จริง (Anthony, 1977, อ้างถึงใน Government Accountability Office: GAO, 1977; Shelby, 2013) ซึ่งเท่ากับว่าภายในรอบงบประมาณแรกของระบบงบประมาณฐานศูนย์ จอร์เจียได้แทนที่ฐานศูนย์ด้วยเกณฑ์มาตรฐานร้อยละ 80 และมุ่งเน้นการพิจารณาของผู้บริหารไปที่ช่วงการลดงบประมาณส่วนเพิ่มอีกร้อยละ 20 ด้วยเหตุนี้ การดำเนินงานดังกล่าวจึงเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการวิเคราะห์งบประมาณส่วนเพิ่ม (Marginal analysis) มากกว่าการทบทวนจากฐานศูนย์อย่างแท้จริง (Anthony, 1977)

ผลการประเมินเชิงประจักษ์ของการทดลองใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB ในมลรัฐจอร์เจียช่วงทศวรรษ 1970 พบว่ามีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณของรัฐเพียงเล็กน้อย งานศึกษาชิ้นหนึ่งสรุปว่า มีเพียงร้อยละ 8.6 โดยประมาณของการตัดสินใจด้านงบประมาณในช่วงนั้นที่ไม่ใช่การจัดสรรงบประมาณแบบเพิ่มยอด (Non-incremental) ซึ่งหมายความว่า กว่าร้อยละ 90 ของการตัดสินใจยังคงเป็นไปตามรูปแบบดั้งเดิม (Lauth, 1978, p. 427) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แม้จะมีความพยายามอย่างมาก แต่ผลลัพธ์ด้านงบประมาณส่วนใหญ่กลับสะท้อนภาพของงบประมาณปีก่อนหน้าโดยมีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นข้อค้นพบที่ตอกย้ำถึงแนวปฏิบัติการจัดทำงบประมาณแบบเพิ่มทีละน้อย (Incremental budgeting)

นอกจากนี้ การปฏิรูปดังกล่าวไม่สามารถลดรายจ่ายโดยรวมลงได้อย่างมีนัยสำคัญ และไม่ได้ทำให้ขนาดของงบประมาณลดลงอย่างมีสาระสำคัญด้วย (Lauth, 1978; Broadnax, 1977)

อย่างไรก็ดี นักวิจัยตั้งข้อสังเกตว่าระบบงบประมาณฐานศูนย์ก่อให้เกิดประโยชน์บางประการในด้านการปรับปรุงข้อมูลและการจัดลำดับความสำคัญ ตัวอย่างเช่น การทบทวนโครงการและงบประมาณในรูปแบบของ ZBB ของมลรัฐจอร์เจียช่วยให้รัฐสามารถระบุโครงการที่ซ้ำซ้อนกันได้ (เช่น การทบทวนครั้งหนึ่งพบว่ามากถึง 7 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้การศึกษาแก่เด็กหูหนวก ซึ่งนำไปสู่ข้อเรียกร้องให้มีการควมรวมการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว) จากข้อมูลของ Lauth (1978) แม้ว่าระบบงบประมาณแบบ ZBB ของจอร์เจียจะไม่ได้ลดค่าใช้จ่ายลงอย่างมาก แต่ก็ได้มีการโอนย้ายงบประมาณไปยังส่วนที่มีความจำเป็นเร่งด่วนกว่า และทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการและเลือกจัดสรรงบประมาณระหว่างโครงการต่าง ๆ (Trade-offs) ซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับต้นทุนและประโยชน์ของบริการภาครัฐ นักวิเคราะห์งบประมาณของรัฐหลายคนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบ ZBB รู้สึกว่า ZBB มีคุณค่า โดยผลสำรวจติดตามในปี ค.ศ. 1975 พบว่าร้อยละ 84 ของเจ้าหน้าที่งบประมาณของรัฐจอร์เจียยังคงสนับสนุนการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์อีกครั้งถึงแม้จะมีความยุ่งยากก็ตาม (Minmier & Hermanson, 1976, อ้างถึงใน Shelby, 2013)

ในช่วงกลางทศวรรษ 1980 มลรัฐจอร์เจีย (เช่นเดียวกับรัฐส่วนใหญ่) ได้ยกเลิกการจัดทำงบประมาณแบบ ZBB เต็มรูปแบบเนื่องจาก "ใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายสูงเกินไป" ที่จะทำเป็นประจำทุกปี (Shelby, 2013, p. 1) ความพยายามและปริมาณเอกสารที่ต้องใช้ในการจัดเตรียมและวิเคราะห์ชุดงานเพื่อการตัดสินใจหลายหมื่นชุดในแต่ละปีนั้นมีมากเกินไป และประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้รับก็ดูเหมือนจะไม่คุ้มค่ากับต้นทุนที่สูงมาก นักวิชาการยังชี้ให้เห็นว่า การตรวจสอบจากฐานศูนย์อย่างแท้จริงในทุกกรอบงบประมาณนั้นไม่สามารถทำได้จริงและไม่จำเป็น นักวิจารณ์ร่วมสมัยท่านหนึ่งถึงกับเรียกการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ว่าเป็น "การหลอกลวง" ในนาม เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ย่อมต้องใช้รายจ่ายในปีก่อนหน้าเป็นจุดอ้างอิงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (และเนื่องจากการทบทวนทุกโครงการจากฐานศูนย์ทุกปีเป็นสิ่งที่เป็นไปได้) (Anthony, 1977) อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การทดลองใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB ครั้งแรกของมลรัฐจอร์เจียในทศวรรษ 1970 ประสบความสำเร็จในการปรับปรุงการบริหารจัดการบางส่วน (เช่น การจัดทำเอกสารโครงการที่ดีขึ้นและการจัดสรรงบประมาณใหม่ตามลำดับความสำคัญ) แต่กลับล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายที่จะปฏิวัติกระบวนการจัดทำงบประมาณอย่างสิ้นเชิง ประสบการณ์ครั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อผิดพลาดที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาข้อมูลที่มากเกินไปและแนวโน้มที่งบประมาณฐานศูนย์จะกลายเป็นการปรับแก้งบประมาณในรูปแบบเดิม (แบบที่ละน้อย หรือ Incremental budgeting) ซึ่งได้กลายเป็นบทเรียนสำหรับความพยายามในการปฏิรูประบบงบประมาณในอนาคต

การรื้อฟื้นระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ในมลรัฐจอร์เจีย (ปี ค.ศ. 2012-2020)

หลังจากการยกเลิกการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ในมลรัฐจอร์เจียในช่วงหลังทศวรรษที่ 1970 เนื่องจากข้อจำกัดด้านต้นทุนและความยุ่งยากของกระบวนการ (Ogden, 1978) มลรัฐจอร์เจียได้นำระบบงบประมาณแบบ ZBB กลับมาใช้อีกครั้งในปี ค.ศ. 2012 โดยมุ่งเน้นไปที่การควบคุมค่าใช้จ่ายทางการคลังและลดขนาดภาครัฐมากกว่าการเสริมสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ (Lauth, 2014) ทั้งหมดนี้อาจเป็นผลพวงจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยครั้งใหญ่ (Great Recession) ทำให้รัฐต่าง ๆ ต้องเผชิญกับแรงกดดันทางการคลัง ความสนใจในระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) จึงฟื้นคืนกลับมาในฐานะยุทธศาสตร์เพื่อควบคุมรายจ่ายของรัฐบาลอีกครั้ง (Shelby, 2013) การรื้อฟื้นระบบงบประมาณแบบ ZBB ของมลรัฐจอร์เจียส่วนหนึ่งขับเคลื่อนโดยลำดับความสำคัญทางการเมือง กล่าวคือ ผู้ว่าการมลรัฐฯ นาธาน ดีล (Nathan Deal) และสภานิติบัญญัติ ซึ่งเน้นย้ำเรื่องการบริหารการคลังอย่างรอบคอบตามแนวทางอนุรักษ์นิยม ได้สนับสนุนให้นำระบบงบประมาณฐานศูนย์กลับมาใช้เพื่อตรวจสอบงบประมาณของหน่วยงานและขจัดความสิ้นเปลือง (Lauth, 2014) สมัชชาใหญ่แห่งจอร์เจีย (Georgia General Assembly) ได้ผ่านรัฐบัญญัติการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในปี ค.ศ. 2012 (SB 33, Act 716) ซึ่งผู้ว่าการฯ ดีลได้ลงนามบังคับใช้เป็นกฎหมายในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2012 กฎหมายฉบับนี้ (ประมวลกฎหมาย O.C.G.A. §45-12-75.1) ได้กำหนดให้ในแต่ละปีต้องมีโครงการของรัฐจำนวนหนึ่งเข้ารับการวิเคราะห์งบประมาณแบบฐานศูนย์ แทนที่จะดำเนินการกับงบประมาณทั้งหมดทุกปี ที่น่าสังเกตคือ กฎหมายฉบับนี้มีบทเฉพาะกาลว่าด้วยการสิ้นสุดของกฎหมาย (Sunset Clause) ซึ่งกำหนดให้ข้อบังคับระบบงบประมาณแบบ ZBB จะถูกยกเลิกโดยอัตโนมัติในปี ค.ศ. 2020 เว้นแต่จะมีการต่ออายุ ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นถึงความระมัดระวังในการทดลองใช้ระบบการจัดทำงบประมาณแบบ ZBB อีกครั้ง

นอกจากนี้ รูปแบบของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ที่นำกลับมาใช้ได้รับการปรับเปลี่ยนให้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting : PBB) มากขึ้น (Lauth, 2014; Office of IBA, 2016) ดังที่ Lauth (2014) อธิบายว่า "ZBB รูปแบบใหม่นี้อาศัยขั้นตอนการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานที่มีอยู่เดิมเป็นส่วนใหญ่" แทนที่จะกำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องสร้างงบประมาณขึ้นมาใหม่ทั้งหมด (Lauth, 2014, p. 3) โดยกระบวนการดำเนินงานเน้นไปที่การตรวจสอบและประเมินโครงการที่ได้รับการคัดเลือกในแต่ละปี โดยพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เช่น ภาระหน้าที่ตามกฎหมาย วัตถุประสงค์โครงการ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของโครงการ และผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการและกิจกรรม (Georgia's Office of Planning and Budget,

2018) อาจกล่าวได้ว่า ZBB ในรูปแบบใหม่เป็นเรื่องของการ "เจาะลึกเข้าไปในฐานงบประมาณส่วนหนึ่ง (ประมาณหนึ่งในเจ็ดของงบประมาณในแต่ละปี) และการทบทวนกิจกรรมของแต่ละโครงการอย่างเป็นระบบ" เพื่อค้นหาการเพิ่มประสิทธิภาพที่อาจเป็นไปได้ มากกว่าการสร้างงบประมาณใหม่จากศูนย์ (Lauth, 2014, p. 3) อย่างไรก็ตาม พบว่า ข้อบังคับของมลรัฐในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2020 ตามกำหนด มีการยุติข้อกำหนดอย่างเป็นทางการหลังบังคับใช้มาเป็นเวลา 8 ปี (Georgia General Assembly, 2012; O.C.G.A. § 45-12-75.1, 2020)

การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ของมลรัฐจอร์เจียในปี ค.ศ. 2012 เป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานวางแผนและงบประมาณของมลรัฐจอร์เจีย (Georgia's Office of Planning and Budget: OPB) และฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดรายการโครงการที่จะได้รับการทบทวนในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์งบประมาณอย่างเป็นระบบ การจัดทำรายงานกิจกรรม, ผลการดำเนินงาน และรายจ่ายของโครงการในเอกสารงบประมาณของมลรัฐ การพัฒนามาตรวัดผลการดำเนินงาน และการสรุปผลเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจด้านงบประมาณ (Georgia OPB, 2018) ทั้งนี้ เอกสารงบประมาณแบบฐานศูนย์จะถูกจัดทำและวิเคราะห์โดยสำนักงานวางแผนและงบประมาณของมลรัฐจอร์เจีย ซึ่งเอกสารงบประมาณดังกล่าวประกอบด้วยข้อมูลสำคัญ 4 ส่วน ได้แก่ (1) สรุปข้อมูลพื้นฐานและผลการดำเนินงานของแต่ละโครงการที่นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ตลอดจนข้อเสนอแนะสำหรับการทบทวนหรือปรับปรุงโครงการทั้งในด้านงบประมาณและการดำเนินการในอนาคต (2) กิจกรรมหลักของโครงการรวมทั้งภาพรวมของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร (3) สรุปงบประมาณรายจ่ายของโครงการโดยครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี (2 ปี ก่อนหน้าและปีงบประมาณปัจจุบัน) และ (4) หลักเกณฑ์และตัวชี้วัดในการประเมินผลโครงการ (Georgia's Office of Planning and Budget, n.d.)

นอกจากนั้น ในส่วนกระบวนการวิเคราะห์งบประมาณตามแบบ ZBB ของมลรัฐจอร์เจียสามารถอธิบายได้เป็น 4 ขั้นตอนหลัก ตามที่บันทึกไว้โดย OPB (Georgia OPB, n.d.) และกรณีศึกษาต่าง ๆ (Office of IBA, 2016):

1. ระบุและจำแนกกิจกรรมของโครงการ: สำหรับหน่วยงาน/โครงการเป้าหมาย จะมีการกำหนดและอธิบายกิจกรรมหลักและหน้าที่ย่อยต่าง ๆ (ให้บริการอะไร แก่ใคร ภายใต้อำนาจใด เป็นต้น)
2. พัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน: กำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (ตัวชี้วัดผลผลิต ประสิทธิภาพ และผลลัพธ์) สำหรับแต่ละกิจกรรมเพื่อวัดประสิทธิผลและผลกระทบ
3. วิเคราะห์ต้นทุนและรายจ่ายในอดีต: รายจ่ายของโครงการ (โดยทั่วไปคือค่าใช้จ่ายจริงในสองปีที่ผ่านมาและงบประมาณปัจจุบัน) จะถูกวิเคราะห์อย่างละเอียด รวมถึงแหล่งเงินทุน ต้นทุนต่อหน่วย และต้นทุนต่อผลลัพธ์ เพื่อประเมินความคุ้มค่าหรือผลตอบแทนจากการลงทุน

4. สรุปข้อค้นพบและเสนอแนะการดำเนินการด้านงบประมาณ: OPB จะรวบรวม รายงานสรุปผลการวิเคราะห์และโดยทั่วไปจะให้ข้อเสนอแนะ ซึ่งอาจรวมถึงการลดงบประมาณ การจัดสรร ใหม่ การยกเลิกกิจกรรม หรือการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ จากนั้นข้อค้นพบจะ ถูกนำไปพิจารณาในกระบวนการเสนองบประมาณ

ในช่วงแรก ข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์แบบ ZBB ของ OPB จะถูกรวมเข้าไปใน ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา เสนอเพื่อขอการพิจารณาและอนุมัติจากสภานิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้ทำให้สภานิติบัญญัติมีเวลาเพียงน้อยนิดในการตรวจสอบหรือตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่ ซับซ้อนโดยการคิดแบบฐานศูนย์ ดังนั้น ในระยะหลังกระบวนการจึงถูกปรับเปลี่ยน โดย OPB เริ่มเผยแพร่ ผลการวิเคราะห์ตามระบบงบประมาณฐานศูนย์ในรายงานที่แยกต่างหาก ซึ่งจะเผยแพร่พร้อมกับงบประมาณ ของผู้ว่าการฯ (เริ่มประมาณปีงบประมาณ ค.ศ. 2015) การเปลี่ยนแปลงนี้ช่วยให้คณะกรรมการธิการของสภานิติ บัญญัติสามารถตรวจสอบข้อค้นพบของ ZBB และมีส่วนร่วมในการพิจารณาว่าควรนำข้อเสนอแนะใดไปใช้ ทั้งนี้ การดำเนินการตัดงบประมาณหรือการปฏิรูปในรูปแบบที่งบประมาณฐานศูนย์เสนอแนะอาจถูกเลื่อน ออกไปเป็นงบประมาณของปีถัดไป เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมีเวลาในการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน (Office of IBA, 2016) การปรับเปลี่ยนเชิงความร่วมมือนี้เป็นหนึ่งในบทเรียนที่ได้เรียนรู้เพื่อบูรณาการระบบ งบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เข้ากับกระบวนการงบประมาณปกติได้ดียิ่งขึ้น และสร้างการยอมรับจากสมาชิก ใหญ่

ผลลัพธ์จากการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (หลังปี ค.ศ. 2012)

ในช่วง 8 ปีของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์กลับมาใช้ในมลรัฐจอร์เจีย (งบประมาณปี ค.ศ. 2013-2020) พบว่า รัฐจอร์เจียได้สร้างการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณที่เป็นรูปธรรม จำนวนหนึ่งและระบุประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นได้ แม้ว่าขนาดของเงินที่ประหยัดได้จะอยู่ในระดับที่พอประมาณ เมื่อเทียบกับงบประมาณโดยรวมของรัฐ ในรอบการทบทวนโครงการตามแนวคิดแบบ ZBB ครั้งแรก ใน ปีงบประมาณ ค.ศ. 2013 มีโครงการของรัฐประมาณร้อยละ 10 ที่ถูกนำมาวิเคราะห์ภายใต้แนวคิดแบบฐาน ศูนย์ใหม่ ผลลัพธ์คือข้อเสนอแนะที่ทำให้สามารถประหยัดงบประมาณได้ประมาณ 8.9 ล้านดอลลาร์สำหรับ ปีงบประมาณ ค.ศ. 2013 ซึ่งเป็นเงินที่ประหยัดได้จากการตัดทอนหรือกำจัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นในโครงการ เหล่านั้น (Office of IBA, 2016) โดยการประหยัดดังกล่าว คิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 0.05 ของรายจ่าย ทั้งหมด ในแต่ละปีต่อมา ก็จะมีหน่วยงานกลุ่มใหม่ที่ผ่านการทบทวนงบประมาณโดยใช้แนวคิดแบบ ZBB และ สามารถระบุผลการประหยัดงบประมาณได้ในระดับใกล้เคียงกันเป็นประจำทุกปี ดังที่สำนักงาน OPB ของรัฐ จอร์เจียรายงานอย่างสม่ำเสมอว่า การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์กลับมาใช้นั้นสามารถประหยัด

งบประมาณได้เพียงไม่กี่ล้านดอลลาร์ต่อปีผ่าน ZBB ซึ่งเป็นข้อบ่งชี้ได้ว่าแม้ระบบงบประมาณแบบ ZBB จะช่วยให้ค้นพบความไร้ประสิทธิภาพได้ แต่ไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางการเงินอย่างมหาศาล (Essig, 2012) ข้อค้นพบเหล่านี้สอดคล้องกับการสังเกตการณ์ของผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณที่ว่าประโยชน์ของ ZBB มักจะแสดงให้เห็นได้ในการปรับปรุงต้นทุนแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการตัดงบประมาณจำนวนมาก (Lauth, 2014)

แม้ว่าการนำ ZBB กลับมาใช้ใหม่จะช่วยปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของมลรัฐ หากแต่ยังคงเผชิญกับความท้าทายหลายประการ งานวิจัยของ Ermasova (2013) ระบุว่า มลรัฐจอร์เจียประสบปัญหาในการปรับโครงสร้างงบประมาณให้สอดคล้องกับแนวทางของ ZBB ส่งผลให้หลายรัฐรวมถึงจอร์เจีย เลือกใช้แนวทางแบบผสมผสาน โดยนำองค์ประกอบบางส่วนของระบบงบประมาณฐานศูนย์หรือ ZBB มาใช้ร่วมกับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) แทนที่จะใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB ในรูปแบบดั้งเดิม (National Association of State Budget Officers, 2014)

ผลกระทบของ ZBB ไม่ได้จำกัดอยู่แค่ด้านงบประมาณ แต่ยังสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงอุดมการณ์ทางการคลังของมลรัฐจอร์เจีย โดยในปี ค.ศ. 2012 ระบบงบประมาณฐานศูนย์ถูกนำมาใช้เพื่อส่งเสริมแนวคิดอนุรักษ์นิยมทางการคลัง ซึ่งเน้นการลดงบประมาณและจำกัดขนาดของภาครัฐมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการจัดทำงบประมาณ (Lauth, 2014) งานวิจัยของ Coyte, Messner และ Zhou (2021) เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบ ZBB ในภาคธุรกิจ พบว่า แม้กระบวนการนี้จะช่วยส่งเสริมวินัยทางการเงิน แต่ประสิทธิภาพในการลดต้นทุนในระยะยาวยังคงเป็นประเด็นที่ถูกถกเถียงและหาข้อสรุปไม่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับกรณีของมลรัฐจอร์เจียที่พบว่า การลดงบประมาณจากการประยุกต์ใช้ ZBB มักเกิดขึ้นเฉพาะในระดับหน่วยงาน มากกว่าการสร้างความประหยัดหรือความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณในระดับรัฐโดยรวม (Coyte et al., 2021)

อาจกล่าวได้ว่า จากประสบการณ์ของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในมลรัฐจอร์เจีย พบว่า ZBB ของจอร์เจียมักไม่ได้เริ่มต้นจากศูนย์อย่างแท้จริง แม้แต่ในทศวรรษ 1970 รัฐก็ไม่เคยล้างกระดานใหม่ทั้งหมดในแต่ละปี แต่กลับใช้เกณฑ์การตัดลดเป็นเปอร์เซ็นต์ เช่น 80% ของค่าใช้จ่ายปีที่แล้วเป็นฐานโดยนัย ส่วนในการนำไปปฏิบัติช่วงปี ค.ศ. 2012–2020 บางครั้งหน่วยงานต่าง ๆ ถูกขอให้เสนอสถานการณ์สมมติของเงินทุนที่ 95%, 100%, 105% เพื่อระบุการตัดลดหรือเพิ่มเติมที่เป็นไปได้ นอกจากนี้ การนำ ZBB กลับมาใช้ในปี ค.ศ. 2012 ยังสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงอุดมการณ์ทางการคลังของรัฐ ที่มุ่งเน้นการลดงบประมาณและจำกัดขนาดภาครัฐ มากกว่าการเสริมสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการจัดทำงบประมาณ (Lauth, 2014) ในส่วนของข้อดีของระบบงบประมาณแบบ ZBB แม้ระบบงบประมาณฐานศูนย์จะช่วยลดรายจ่ายหรืองบประมาณที่ไม่จำเป็นบางส่วน รวมทั้งเพิ่มวินัยทางการคลังและความโปร่งใสในการ

บริหารงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติ ZBB ยังคงเผชิญกับอุปสรรคและความซับซ้อนหลายประการ การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) แบบเต็มรูปแบบในทางปฏิบัตินั้นทำได้ยาก ดังนั้น การวิจัยในอนาคตควรมุ่งเน้นไปที่การสำรวจว่า ZBB ในรูปแบบที่ปรับเปลี่ยนสามารถนำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพทางการเงินในระยะยาวได้หรือไม่ หรือเป็นเพียงกลไกเชิงสัญลักษณ์ของนโยบายทางการคลังที่ขับเคลื่อนด้วยอุดมการณ์ทางการเมือง

2.3.1.2 กรณีศึกษาของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา

การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้เป็นครั้งแรกในมลรัฐเท็กซัส (ทศวรรษ 1970-1980)

หลังจากที่ Peter Pyhrr พนักงานบริษัทเอกชนที่ชื่อ บริษัทเท็กซัส อินสตรูเมนต์ (Texas Instruments, Inc.) ได้ริเริ่มการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในบริษัทของตนและประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ระบบงบประมาณแบบ ZBB จึงเริ่มได้รับความนิยมมากขึ้น หน่วยงานต่าง ๆ ของเอกชน รวมถึงรัฐบาลในระดับต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาจึงเริ่มนำระบบดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กันอย่างแพร่หลาย ในส่วนของภาครัฐของอเมริกานั้น กระทรวงต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา ได้มีความพยายามที่จะผลักดันการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ. 1960 ต่อเนื่องไปถึงช่วงปี ค.ศ. 1970 และหนึ่งในตัวอย่างสำคัญของความพยายามดังกล่าว คือ กรณีศึกษาของมลรัฐเท็กซัส กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1973 Dolph Briscoe ผู้ว่าการมลรัฐเท็กซัสในขณะนั้น ได้มีการประกาศนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในทุกหน่วยงานของมลรัฐเท็กซัส (Boyd, 1982) โดยมีรองผู้ว่าการมลรัฐเท็กซัส นาย William Hobby ได้ให้คำอธิบายเพิ่มเติมจากคำประกาศของผู้ว่าการมลรัฐเท็กซัสว่า กระบวนการจัดทำระบบงบประมาณฐานศูนย์จะเกี่ยวข้องกับการจัดการในทุกระดับขององค์กร และมุ่งเน้นไปที่การจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายต่าง ๆ (ในที่นี้ คือ นโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ) โดยการจัดสรรทรัพยากรไปยังโครงการ/นโยบายที่มีลำดับความสำคัญสูงสุดของรัฐ ซึ่งจะช่วยในการจัดการทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด (Boyd, 1982) ทั้งนี้ มลรัฐเท็กซัสถือเป็นหนึ่งในรัฐแรก ๆ ที่บังคับใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ทั่วทั้งรัฐ ในช่วงปี ค.ศ. 1975-1976 หน่วยงานที่ได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐเท็กซัสทั้งหมดประมาณ 150 แห่ง ซึ่งรวมถึงวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้รับคำสั่งให้ประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB การบังคับใช้ทั่วทั้งรัฐนี้เป็นผลจากความสนใจที่เพิ่มขึ้นต่อ ZBB ในฐานะเครื่องมือปฏิรูปเพื่อปรับปรุงวินัยทางการคลัง ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณครั้งนี้ในแต่ละหน่วยงานจะต้องมีการจัดทำ “ชุดข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ: Decision Package” โดยชุดข้อมูลสำหรับการตัดสินใจมีจุดประสงค์เพื่อที่จะรวมข้อมูลและเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ มีการระบุปริมาณงานและการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดทำ

นโยบาย ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวประกอบไปด้วย อัตราส่วนความคุ้มค่า (Cost-effectiveness ratio) และการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วย (Cost per unit analysis) (Boyd, 1982) หลังจากนั้น ชุดข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ (Decision package) นี้จะถูกรวบรวมเป็นโครงการ และเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่าง ๆ ซึ่งจะถูกจัดอันดับตามความสำคัญต่อไป (Boyd, 1982) ยิ่งไปกว่านั้น รัฐเท็กซัสยังได้ผนวกแนวคิดแบบ ZBB เข้ากับกระบวนการ “ทบทวนเพื่อยุติการดำเนินงาน” (Sunset Review) ที่ริเริ่มขึ้นใหม่ในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในวงกว้างที่จะตรวจสอบและพิสูจน์ความจำเป็นของโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐเป็นระยะ (Nicholson, 1975, อ้างถึงใน GAO, 1977)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณนั้นหลายหน่วยงานได้ประสบปัญหาและเผชิญกับความยากลำบากในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ตัวอย่างเช่น โรงเรียนและมหาวิทยาลัยที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ โดยหน่วยงานเหล่านี้มีข้อกำหนดทางกฎหมาย โดยเฉพาะสำหรับการจัดหางบประมาณและการจัดหาเงินทุนของหน่วยงาน (Boyd, 1982) ซึ่งปัญหานี้ไม่สามารถแก้ไขหรือถูกแทนที่ด้วยการจัดทำระบบงบประมาณฐานศูนย์ได้ ปัญหานี้ทำให้เกิดแนวทางการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ที่แตกต่างไปอย่างมากจากความตั้งใจและความต้องการของรองผู้ว่าการมลรัฐเท็กซัสที่ตั้งใจนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหลาย ๆ หน่วยงาน (Boyd, 1982) นอกจากนี้ การประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB ในระยะแรกส่งผลให้ปริมาณการวิเคราะห์และเอกสารประกอบการจัดหางบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล ทุกโครงการถูกจำแนกออกเป็นหน่วยการตัดสินใจ (Decision units) พร้อมทั้งเลือกด้านเงินทุนที่หลากหลาย ซึ่งเพิ่มภาระงานด้านงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ การประเมินในช่วงแรกชี้ว่า ZBB ช่วยปรับปรุงความโปร่งใสและการตรวจสอบรายจ่ายได้จริง โดยบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องกำหนดเป้าหมายและต้นทุนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น รายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (General Accounting Office: GAO) ระบุว่าในรัฐต่าง ๆ รวมถึงเท็กซัส ระบบงบประมาณแบบ ZBB ช่วยให้เกิดความเข้าใจในโครงการของรัฐบาลได้ดีขึ้นและเอื้อต่อการจัดลำดับความสำคัญ อย่างไรก็ตาม ระบบดังกล่าวต้องเผชิญกับแรงต้านและอุปสรรคในการเริ่มต้นอย่างมาก ความท้าทายที่พบบ่อย ได้แก่ การต่อต้านจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน การขาดความเข้าใจในระบบใหม่ ตลอดจนเวลาและการฝึกอบรมจำนวนมากที่จำเป็นสำหรับการจัดทำชุดการตัดสินใจโดยละเอียด Boyd (1982) ตั้งข้อสังเกตว่าในภาคอุดมศึกษา ZBB จำเป็นต้องได้รับการปรับใช้อย่างระมัดระวังเพื่อพิจารณาถึงคุณภาพการศึกษา ไม่ใช่เพียงประสิทธิภาพด้านต้นทุน ซึ่งสะท้อนความกังวลว่าการมุ่งเน้นที่ต้นทุนมากเกินไปอาจบั่นทอนคุณภาพของโครงการหรือการศึกษาได้

การใช้ ZBB ของมลรัฐเท็กซัสในรอบแรก ๆ ไม่ได้ส่งผลให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรระหว่างโครงการต่าง ๆ ในรูปแบบใหม่อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ หลังจากผ่านกระบวนการให้เหตุผลถึงความจำเป็น

และการคงอยู่ของโครงการ พบว่า โครงการส่วนใหญ่ที่มีอยู่เดิมยังคงได้รับเงินทุนต่อไป แม้อาจมีการปรับเปลี่ยนระดับงบประมาณบ้าง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาในรัฐอื่น ๆ (เช่น รัฐจอร์เจียและรัฐบาลกลาง) ที่พบว่าระบบงบประมาณฐานศูนย์ไม่ค่อยนำไปสู่การยกเลิกโครงการในวงกว้าง แต่เป็นการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยเสียมากกว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อบังคับทางการเมืองและกฎหมายได้จำกัดขอบเขตของสิ่งที่สามารถตัดลดได้ (Allen & Clifton, 2024) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของรัฐเท็กซัสถือเป็นการทดสอบการประยุกต์ใช้งบประมาณแบบฐานศูนย์ในระดับใหญ่และกว้างขวาง และได้สร้างบรรทัดฐานให้แก่รัฐบาลอื่น ๆ แม้กระนั้น ช่วงต้นทศวรรษ 1980 รัฐเท็กซัสได้ลดการจัดทำงบประมาณแบบ ZBB อย่างเป็นทางการลงและหันไปใช้แนวคิดในการจัดทำงบประมาณแบบเพิ่มทีละน้อยจากปีก่อนหน้า (Incremental budgeting) มากขึ้น โดยประยุกต์ใช้เทคนิคของ ZBB อย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้น คณะกรรมการงบประมาณแห่งสภานิติบัญญัติเท็กซัส (Texas Legislative Budget Board) ระบุว่าสภานิติบัญญัติได้ใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ใน “รูปแบบดัดแปลง” ตลอดช่วงปลายทศวรรษ 1970 และ 1980 แต่ในที่สุดก็กลับไปใช้การจัดทำงบประมาณในรูปแบบดั้งเดิมซึ่งอิงจากฐานงบประมาณปีก่อน (Baseline budgeting) เป็นแนวปฏิบัติหลัก

การรื้อฟื้นระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ในมลรัฐเท็กซัสในทศวรรษ 2000: วิกฤตงบประมาณรัฐเท็กซัส ปี ค.ศ. 2003

ภายหลังทศวรรษ 1970 รัฐบาลแห่งรัฐเท็กซัสได้ยุติการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เป็นแนวทางหลักในการจัดทำงบประมาณเป็นระยะเวลาหลายปี จนกระทั่งต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการคลังครั้งประวัติศาสตร์ในปี ค.ศ. 2003 ในปีนั้น รัฐเท็กซัสเผชิญกับการขาดดุลงบรายได้ประมาณ 1 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ (Legislative Budget Board [LBB], 2003, p. xv) (คิดเป็นประมาณร้อยละ 17 ของรายได้ทั่วไป) (LBB, 2003, p. 2) ในช่วงก่อนการจัดทำงบประมาณรายสองปี ค.ศ. 2004–05 การขาดดุลงบรายได้ซึ่งเป็นช่องว่างทางการคลังที่เลวร้ายที่สุดนับตั้งแต่วิกฤตราคาน้ำมันในทศวรรษ 1980 ได้กระตุ้นให้ผู้นำรัฐฟื้นฟูแนวทางการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ขึ้นมาใหม่ เพื่อตรวจสอบรายจ่ายอย่างละเอียดและจัดทำงบประมาณให้สมดุลโดยไม่ต้องขึ้นภาษีของรัฐ (Texas Comptroller of Public Accounts, 2003) ผู้ว่าการรัฐ ริค เพอร์รี่ (Rick Perry) และผู้ร่างงบประมาณของสภานิติบัญญัติได้ประกาศว่าแต่ละหน่วยงานจะต้องเริ่มต้นงบประมาณจากศูนย์ (Office of the Governor, 2003) โดยระบุและให้เหตุผลเฉพาะสำหรับงบประมาณที่จำเป็นต่อการให้บริการเท่านั้น การริเริ่มการจัดทำระบบงบประมาณฐานศูนย์แบบเฉพาะกิจนี้ในระหว่างการประชุมสภานิติบัญญัติสมัยที่ 78 (ค.ศ. 2003) ถือเป็นการยกเครื่องกระบวนการงบประมาณที่ขับเคลื่อนด้วยวิกฤต ซึ่งสะท้อนปรัชญาจากทศวรรษ 1970 (Office of the Governor, 2003)

ผลลัพธ์ของการดำเนินการ ZBB ในปี 2003 คือ สถานิติบัญญัติของรัฐเท็กซัส ประสบความสำเร็จในการปิดช่องว่างการขาดดุล 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยไม่มีการขึ้นภาษีในวงกว้าง (Legislative Budget Board [LBB], 2003, p. 31) ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่ถือว่าเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ จากเอกสารงบประมาณอย่างเป็นทางการ งบประมาณปี ค.ศ. 2004-05 ที่ได้รับอนุมัติมีรายจ่ายจากรายได้ทั่วไปของรัฐต่ำกว่างบประมาณรายสองปีก่อนหน้า 1.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (LBB, 2003, p. 31) ช่องว่างดังกล่าวถูกเติมเต็มด้วยการผสมผสานระหว่างการตัดลดรายจ่าย มาตรการด้านรายได้ และเงินทุนแบบครั้งเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานิติบัญญัติได้ตัดลดรายจ่ายของรัฐประมาณ 3.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ใช้เงินช่วยเหลือทางการคลังจากรัฐบาลกลางประมาณ 1.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และดึงเงินกว่า 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนสำรองกรณีฉุกเฉิน (Rainy Day Fund) ของรัฐ (LBB, 2003, p. 31) นอกจากนี้ยังมีการขึ้นค่าธรรมเนียม การเลื่อนบันทึกบัญชี และขยายการเก็บภาษีจากกิจการโทรคมนาคม ซึ่งสร้างรายได้เพิ่มเติมให้กับรัฐ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ แม้จะมีการตัดลดงบประมาณในบางหมวดหมู่ หากแต่ผู้นำรัฐกลับให้ความสำคัญกับงบประมาณในด้านเป็นพิเศษ โดยงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (K-12) เพิ่มขึ้นประมาณ 1.8-1.9 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (LBB, 2003, p. 39) และรายจ่ายด้านบริการสุขภาพและสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้นประมาณ 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (LBB, 2003, p. 39) การเพิ่มขึ้นนี้ถูกชดเชยด้วยการตัดลดงบประมาณอย่างหนักในโครงการและบริการอื่น ๆ อีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า การทบทวนงบประมาณตามแนวคิดแบบฐานศูนย์ในปี ค.ศ. 2003 ช่วยให้สมาชิกรัฐสภาสามารถจัดสรรงบประมาณไปยังโครงการที่มีความสำคัญสูง (โรงเรียนและบริการสุขภาพขั้นพื้นฐาน) ได้ ในขณะที่ตัดลดรายจ่ายที่มีความสำคัญต่ำกว่า ซึ่งเป็นประโยชน์ของ ZBB ในทางปฏิบัติที่มักถูกกล่าวถึงบ่อยครั้ง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในปี ค.ศ. 2003 ของมลรัฐเท็กซัสไม่ใช่การนำ ZBB ตามตำรามาใช้อย่างเคร่งครัด แต่ได้รับการขนานนามว่าเป็น “การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์แบบดัดแปลง” (Modified zero-based budgeting) (Texas House Research Organization [HRO], 2003, p. 3) หน่วยงานต่าง ๆ ถูกขอให้ยื่นคำขอของงบประมาณที่สร้างขึ้นใหม่ทั้งหมดภายใต้กรอบวงเงินที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วคือการสร้างงบประมาณจาก “ส่วนประกอบบริการที่จำเป็น” (Essential service building blocks) จนถึงเพดานรายจ่ายตามรายได้ที่มีอยู่ แนวทางนี้บังคับให้หน่วยงานต้องจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมและพิจารณายกเลิกหรือลดขนาดโครงการจำนวนมาก อดีตประธานคณะกรรมการการการจัดสรรงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ทัลเมดจ์ เฮฟลิน (Talmadge Heflin) ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้วางแผนในปี ค.ศ. 2003 กล่าวว่าหน่วยงานต่าง ๆ “ต้องชะลอหรือตัด

ทอนสิ่งที่พวกเขาจะไม่ทำในเวลา” (HeFlin, 2003, p. 15) แต่โดยทั่วไปสามารถปกป้องบริการหลักไว้ได้ ในการวิเคราะห์ย้อนหลัง ผู้สนับสนุนให้เครดิต ZBB ว่าเป็นระบบงบประมาณที่ช่วยปลุกฝังวินัยทางการคลังและช่วยให้เท็กซัสหลีกเลี่ยงการขึ้นภาษีในช่วงวิกฤตปี ค.ศ. 2003 และสร้างบรรทัดฐานสำหรับการจำกัดการเติบโตของรายจ่ายในภายหลังได้ มูลนิธินโยบายสาธารณะเท็กซัส (Texas Public Policy Foundation) ซึ่งเป็นหน่วยงานคลังสมองสายอนุรักษ์นิยม กล่าวเพิ่มเติมว่าการดำเนินการ ZBB ในปี ค.ศ. 2003 “ทำให้เท็กซัสยังคงอยู่ในเส้นทางของการจำกัดรายจ่ายของรัฐบาล” ซึ่งมีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจของรัฐเติบโตในปีต่อ ๆ มา (DeVore, 2012a, p. 7)

อย่างไรก็ตาม หลังจากสถานการณ์ปี ค.ศ. 2003 มลรัฐเท็กซัสได้กลับไปใช้วิธีการจัดหางบประมาณในรูปแบบเดิมตามปกติในการประชุมสภาครั้งต่อ ๆ มา (Texas Legislative Budget Board [LBB], 2004) ซึ่งบ่งชี้ว่า การจัดหางบประมาณฐานศูนย์แบบเข้มข้นนั้นต้องใช้เวลาและแรงงานมากเกินไปและไม่เหมาะสมที่จะนำมาจัดหางบประมาณในทุกกรอบปี (Pyhrr, 1977b; Lee et al., 2013) ดังนั้น กรณีของมลรัฐเท็กซัสในสถานการณ์วิกฤตในปี ค.ศ. 2003 จึงมักถูกอ้างถึงว่าเป็นการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB ที่ประสบความสำเร็จในแง่ของการบรรลุการจัดหางบประมาณที่สมดุลภายใต้แรงกดดัน (Kioko & Straley, 2018; LBB, 2003) หากแต่ยังแสดงให้เห็นถึงข้อแลกเปลี่ยนที่สำคัญ กล่าวคือ การจัดหางบประมาณให้สมดุลผ่านแนวคิดแบบฐานศูนย์อาจต้องแลกมาด้วยการลดบริการลงอย่างมาก และอาจตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ไม่ส่งผลให้เกิดการประหยัดอย่างเต็มที่ในความเป็นจริง (Thurmaier & Willoughby, 2001; Hendrick, 2006)

ความพยายามในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) กลับมาใช้ (ทศวรรษ 2010–2020)

หลังจากปี ค.ศ. 2003 ยังคงมีการอภิปรายอย่างต่อเนื่องและมีความพยายามในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) หรือเทคนิคที่ได้รับแรงบันดาลใจจาก ZBB มาใช้ในภาครัฐของเท็กซัส โดยเฉพาะในระดับรัฐบาลท้องถิ่น ในส่วนของข้อเสนอทางกฎหมาย ผู้นำรัฐเท็กซัสได้เรียกร้องให้มีการใช้ ZBB ในการจัดหางบประมาณของรัฐเป็นระยะ ๆ ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 2011 และ 2013 สมาชิกสภานิติบัญญัติบางคนได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อกำหนดตารางการทบทวนแบบ ZBB สำหรับหน่วยงานของรัฐแบบหมุนเวียน ข้อเสนอเหล่านี้ขับเคลื่อนด้วยความต้องการความโปร่งใสทางการคลังที่มากขึ้น และเพื่อ “ใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เป็นระยะ ๆ” ในการตรวจสอบการเติบโตของภาครัฐ (Burka, 2011, p. 5) อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวไม่ค่อยได้รับการตอบรับเท่าที่ควร แนวทางในการจัดหางบประมาณที่แพร่หลายในระดับรัฐคือการใช้งบประมาณที่มุ่งเน้นผลการดำเนินงาน (Performance-based budgeting) และการทบทวนแบบ

เลือกสรรเป็นหลัก มิใช่การรื้อและสร้างงบประมาณของทุกหน่วยงานใหม่ทั้งหมดในทุก ๆ สองปี เอกสารของคณะกรรมการงบประมาณแห่งสภานิติบัญญัติเท็กซัสในปี ค.ศ. 2007 ได้ยืนยันอีกครั้งว่านอกเหนือจาก “ข้อยกเว้น” ในปี ค.ศ. 2003 แล้ว สภานิติบัญญัติจะปรับงบประมาณของหน่วยงานแบบเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า โดยมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงส่วนเพิ่มและตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (LBB, 2007, p. 5)

นอกจากระดับมลรัฐแล้ว ในระดับท้องถิ่นก็มีรัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งที่มีความพยายามในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ ตัวอย่างกรณีศึกษาที่น่าสนใจ ได้แก่ เมืองฮิวสตัน (City of Houston) ซึ่งมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาประยุกต์ใช้ในปีงบประมาณ ค.ศ. 2021 กรณีศึกษาของเมืองฮิวสตันเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2019 เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นต้องเผชิญกับการขาดดุลที่คาดการณ์ไว้และต้องการความโปร่งใสในการบริหารจัดการที่มากขึ้น สภามืองฮิวสตันได้ผ่านการแก้ไขงบประมาณที่กำหนดให้ทุกหน่วยงานของเมืองใช้วิธีการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ เพื่อตอบสนองต่อข้อกำหนดนี้ ฝ่ายบริหารได้พัฒนาแผนการดำเนินงานโดยใช้แนวคิดแบบ ZBB ที่ครอบคลุม ซึ่งนำเสนอในเดือนพฤศจิกายน 2019 (Houston Finance Department, 2019) แผนดังกล่าวได้วางแนวทางว่าหน่วยงานที่ใช้งบประมาณจากกองทุนทั่วไปทั้ง 23 แห่งของเมืองจะจัดทำงบประมาณปี ค.ศ. 2021 จากศูนย์ได้อย่างไร ฮิวสตันตัดสินใจใช้แนวทาง “การจัดทำงบประมาณรายบรรทัดจากศูนย์” (Zero line-item budgeting) ซึ่งเป็นรูปแบบที่เรียบง่ายของ ZBB โดยเน้นการตรวจสอบความจำเป็นของทุกรายการค่าใช้จ่าย ในขณะที่เดียวกันก็ผสมผสานการจัดลำดับความสำคัญของการบริการสำหรับส่วนงานที่ซับซ้อนมากขึ้น การดำเนินการดังกล่าวครอบคลุมบริการหลักทั้งหมดของเมือง (ตำรวจ,ดับเพลิง, โยธา ฯลฯ) ซึ่งบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานต้องให้เหตุผลประกอบการของบประมาณสำหรับทุกค่าใช้จ่าย ตำแหน่งพนักงาน และโครงการ ผลเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ สามารถระบุโอกาสในการเพิ่มประสิทธิภาพได้หลากหลาย ซึ่งมีส่วนช่วยให้งบประมาณปี ค.ศ. 2021 สมดุลแม้จะมีความท้าทายด้านรายได้ (Turner, 2020) อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าฮิวสตันนำ ZBB มาใช้เพียงปีเดียว โดยมองว่าเป็นการ “เริ่มต้นใหม่” (Deep reset) ก่อนที่จะเปลี่ยนไปสู่แนวทาง “การจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลลัพธ์” (Budgeting for Outcomes: BFO) ในระยะยาว

หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ของเท็กซัสได้ใช้หรือทดลองใช้ ZBB ในระดับที่เล็กกว่า เมืองราวเลตต์ (City of Rowlett) เป็นตัวอย่างของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องในเขตอำนาจขนาดเล็ก เจ้าหน้าที่งบประมาณของราวเลตต์รายงานว่าการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ช่วยส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดีขึ้นภายในหน่วยงาน ทำให้สามารถนำเงินจากกิจกรรมที่มีการใช้น้อยไปใช้ในลำดับความสำคัญที่สูงขึ้นได้โดยไม่ต้องเพิ่มการใช้จ่ายโดยรวม (Srader, 2011) สมาคมเจ้าหน้าที่การเงินภาครัฐ (Government Finance Officers Association: GFOA) ตั้งข้อสังเกตว่าความกระตือรือร้นต่อการนำงบประมาณแบบฐานศูนย์มาใช้มักจะสูงกว่าในรัฐบาลขนาดเล็ก เนื่องจากงบประมาณ

ของพวกเขาว่าและผลประโยชน์ด้านประสิทธิภาพที่อาจเกิดขึ้นมีความหมายมากกว่า นอกจากนี้ยังมีหลักฐานว่าหน่วยงานอื่น ๆ ในที่กซ์สใช้แนวคิดแบบ ZBB ในบางส่วน เช่น เขตการศึกษาหรือวิทยาลัยชุมชนที่ใช้ ZBB กับบางแผนหรือโครงการเพื่อควบคุมต้นทุน เป็นต้น (Barr & McClelland, 2018)

2.3.1.3 กรณีศึกษาของมณฑลหูเป่ย์ ประเทศจีน (Hubei Province, China PR)

การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้เป็นครั้งแรกในมณฑลหูเป่ย์ ประเทศจีน

ในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 1990 รัฐบาลกลางของจีนได้มีแนวคิดที่จะปฏิรูประบบงบประมาณให้มีความทันสมัยมากขึ้น และแนวคิดนี้ได้กลายมาเป็นวาระเร่งด่วนสำหรับรัฐบาล โดยการปฏิรูปครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อที่จะทำให้ระบบงบประมาณนั้นสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ปัจจุบันและพลวัตของเศรษฐกิจโลกได้มากขึ้น (Wang, 2001) ในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลกลางของจีนได้มีการผ่านกฎหมายงบประมาณ (Budget Law) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกเกี่ยวกับงบประมาณในประเทศจีน (Ma, 2006) การผ่านกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นความคืบหน้าด้านงบประมาณของประเทศจีน หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลกลางของจีนได้เริ่มการปฏิรูประบบงบประมาณในเชิงปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเน้นไปที่การปฏิรูประบบงบประมาณในระดับกรมหรือสำนักในหน่วยงานราชการ (Departmental Budget Reforms: DBR) (Ministry of Finance – China PR, 1997) โดยงบประมาณนั้นจะต้องรวบรวมเป็นรายการกรม/สำนัก และทุกกรม/สำนักจะต้องรวมรายรับและรายจ่ายทั้งหมดไว้ในงบประมาณ โดยการปฏิรูประบบงบประมาณในระดับกรมหรือสำนักในหน่วยงานราชการ (Departmental Budget Reforms: DBR) นั้นจะช่วยส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสด้านงบประมาณภายในรัฐบาลมากยิ่งขึ้น โดยมีการนำเสนอข้อมูลงบประมาณโดยละเอียดของแต่ละหน่วยงานนั่นเอง (Lou, 2002)

ทั้งนี้ ในการปฏิรูประบบงบประมาณ หรือ Departmental Budget Reforms (DBR) นี้ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก อันได้แก่ (1) ระบบใหม่ที่จะมีการแจกแจง และรวมขอบเขต หมวดหมู่ และองค์ประกอบของงบประมาณในระดับกรมหรือสำนักใหม่ทั้งหมด (Ma, 2006) โดยงบประมาณรายสำนักนั้นจะประกอบไปด้วย งบประมาณด้านบุคลากร งบดำเนินการ และงบประมาณ (ค่าใช้จ่าย) ในส่วนของการดำเนินนโยบายและโครงการต่าง ๆ (2) ในการปฏิรูประบบงบประมาณครั้งนี้ มีการจัดระเบียบสำนักการคลังใหม่ (Ma, 2006) ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานทางการคลังเพิ่มเติมในสำนักเพื่อที่จะทำการแยกหน้าที่ของการจัดทำงบประมาณและการดำเนินการในด้านงบประมาณ (Ma, 2006) ซึ่งประกอบไปด้วย “Budgeting Office” โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบค่าของงบประมาณของสำนักต่าง ๆ และ “Treasury Office” ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการเงินรายวันและการคลังของสำนักในแต่ละปีงบประมาณ (Ma, 2006) โดยในระบบใหม่ที่ได้มีการปฏิรูปนั้น ค่าของงบประมาณของแต่ละสำนักจะถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานพิเศษเพียงหน่วยงานเดียวภายในสำนักการ

คลัง (Ma, 2006) (3) เน้นหลักการของความครอบคลุมในการจัดทำงานงบประมาณ (Ma, 2006) และ (4) มีการปรับโครงสร้างและมีการวางพื้นฐานในขั้นตอนการจัดทำงานงบประมาณ (Ma, 2006)

ในส่วนของมณฑลหูเป่ย์นั้นถือเป็นหนึ่งในมณฑลแรก ๆ (ร่วมกับมณฑลอื่น ๆ อีกไม่กี่แห่ง) ที่มีการนำร่องการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานรัฐ มณฑลหูเป่ย์ได้เริ่มทดลองการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณใน ค.ศ. 1993 (Ministry of Finance – China PR, 1997) โดยมีการนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบการจัดทำงานงบประมาณแบบดั้งเดิมที่อิงฐานเดิมและเพิ่มขึ้นในแต่ละปี (Incremental or “baseline + growth” budgeting model) ไปสู่ระบบที่เริ่มต้นวงจรงบประมาณใหม่จากศูนย์ โดยกำหนดให้รายจ่ายทุกรายการต้องได้รับการพิจารณาเหตุผลความจำเป็นใหม่ทั้งหมด (Ma, 2006) การปฏิรูปครั้งนี้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในระดับชาติเพื่อพัฒนาระบบการจัดการการคลังให้ทันสมัยในช่วงการปฏิรูปสู่ระบบตลาดหลังปี ค.ศ. 1978 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีวิธีการจัดทำงานงบประมาณแบบเดิมไม่มีประสิทธิภาพอีกต่อไป ทั้งนี้ การนำ ZBB มาใช้ในมณฑลหูเป่ย์มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการปฏิรูปการจัดทำงานงบประมาณระดับกรม (Departmental Budgeting Reform) ของจีน โดยในปี ค.ศ. 2000 มณฑลหูเป่ย์ได้เข้ารับแนวปฏิบัติของรัฐบาลจีนในเรื่องของการปฏิรูประบบงบประมาณ (DBR) และได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณในระดับกรมหรือสำนักในหน่วยงานราชการให้สอดคล้องกับแนวทางนี้ (Ma, 2006) ในส่วนของการเริ่มดำเนินการในช่วงแรกนั้น ประกอบด้วย 4 หน่วยงาน และในปี ค.ศ. 2003 การปฏิรูประบบงบประมาณได้ขยายเพิ่มเติมเป็น 10 หน่วยงาน โดยรายได้และรายจ่ายนอกงบประมาณนั้นจะถูกนับรวมเข้ากับงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งรวมไปถึงในปีงบประมาณ ค.ศ. 2004 อีกด้วย (Ma, 2006) ซึ่งการปฏิรูประบบงบประมาณครั้งนี้ของรัฐบาลกลางจีนนั้นเปิดโอกาสให้มณฑลหูเป่ย์ได้นำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้อย่างเต็มศักยภาพและเป็นระบบมากขึ้น การนำ ZBB มาใช้ในมณฑลส่งผลต่อการตัดสินใจด้านงบประมาณของสำนักต่าง ๆ โดยกำหนดให้ทุกหน่วยงานที่รวมอยู่ใน DBR ต้องนำ ZBB มาใช้ในการจัดทำงานงบประมาณ (Ma, 2006)

ในการปฏิรูประบบงบประมาณในมณฑลหูเป่ย์มีเป้าหมายที่คาดหวังไว้ดังต่อไปนี้ (1) เนื่องจากมณฑลหูเป่ย์ประสบปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณมาโดยตลอด ระบบงบประมาณแบบ ZBB จะช่วยให้สำนักการคลังสามารถตัดสินใจด้านงบประมาณในภาวะความตึงเครียดทางการเงินทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ (2) ZBB จะช่วยจัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นซึ่งยากต่อการขจัดออกภายใต้ระบบงบประมาณรูปแบบเดิม (Ma, 2006) ซึ่งประเด็นดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่จัดการได้ยากในการจัดทำงานงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณแบบเดิมเนื่องจากระบบงบประมาณแบบเดิมนั้นไม่มีแบบแผนอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร รวมทั้งยังมีอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติที่มีความพยายามที่จะผลักดันนโยบายของตัวเองโดยที่ไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลจากภาครัฐและรัฐบาลท้องถิ่น (Ma, 2006) ดังนั้น การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในระยะแรกจึงเต็มไปด้วยความท้าทาย โดยการปฏิรูปในมณฑลหูเป่ย์เผชิญกับการต่อต้าน

อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากความซับซ้อนของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์และการกระทบต่อผลประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้มณฑลหูเป่ย์ต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของตน (Ma, 2006; Bunch & Tang, 2006)

ด้วยโครงสร้างการบริหารราชการที่แตกต่างกันระหว่างมณฑลหูเป่ย์ ประเทศจีนและมลรัฐจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1970 (ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการนำ ZBB มาประยุกต์ใช้) จึงทำให้มีความแตกต่างในด้านรายละเอียดของระบบงบประมาณแบบ ZBB ที่นำมาปรับใช้ (Ma, 2006) ซึ่งการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในระยะแรกของมณฑลหูเป่ย์ (ทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2000) เป็นไปเพียงบางส่วนและให้ผลลัพธ์ที่หลากหลาย ในช่วงเริ่มต้น มีเพียงบางหน่วยงานเท่านั้นที่ใช้กระบวนการที่อิงกับแนวคิดของ ZBB ในขณะที่หน่วยงานอื่น ๆ ยังคงใช้การจัดทำงบประมาณแบบขั้นบันไดต่อไป ส่งผลให้เกิดระบบที่ไม่สอดคล้องกันทั่วทุกหน่วยงานในระดับมณฑล จากการศึกษากรณีของมณฑลหูเป่ย์โดย Jun Ma (2006) พบว่า ผู้ปฏิรูปตั้งใจที่จะสถาปนา ZBB ให้เป็นกรอบการจัดทำงบประมาณที่ครอบคลุม แต่ก็ไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างสมบูรณ์ แต่กลับกลายเป็นว่ามณฑลหูเป่ย์ได้พัฒนาระบบที่เรียกว่า "การจัดทำงบประมาณเป้าหมายในแบบฉบับของจีน (Chinese-style Target-Based Budgeting: TBB)" ขึ้นมาแทน ภายใต้แนวทางที่ปรับปรุงใหม่นี้ หน่วยงานต่าง ๆ ยังคงต้องทบทวนและให้เหตุผลสำหรับรายจ่ายของตน แต่กระบวนการได้ถูกทำให้ง่ายขึ้นโดยการกำหนดเป้าหมายหรือเพดานเงินทุน แทนที่จะต้องสร้างงบประมาณใหม่ทั้งหมดตั้งแต่ต้น โดยพื้นฐานแล้ว รัฐบาลมณฑลหูเป่ย์ได้นำหลักการสำคัญของ ZBB (การให้เหตุผลด้านต้นทุนและการจัดลำดับความสำคัญ) มาผสมผสานในรูปแบบที่สามารถจัดการได้ง่ายขึ้น ดังนั้น Ma (2006) จึงตั้งข้อสังเกตว่า ในที่สุดระบบที่ถูกนำมาใช้จริงคือ TBB ในแบบฉบับของจีนมากกว่า ZBB แบบบริสุทธิ์ แม้อองค์ประกอบของ ZBB จะยังคงถูกนำมาใช้สำหรับรายจ่ายบางประเภทก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักวางแผนงบประมาณได้ใช้การทบทวนแบบฐานศูนย์อย่างเฉพาะเจาะจง เช่น การมุ่งเน้นไปที่ "โครงการพิเศษ" และโครงการที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ ภายในกรอบการทำงานโดยรวมของ TBB รูปแบบลูกผสมนี้เกิดขึ้นจากความจำเป็นในทางปฏิบัติ หลังจากที่เจ้าหน้าที่ตระหนักว่า ZBB แบบดั้งเดิม (การทบทวนทุกรายการในแต่ละปี) นั้นยุ่งยากเกินไปในบริบทของภาครัฐ ดังที่ Bunch และ Tang (2006) ได้ให้ความเห็นต่อประสบการณ์ของมณฑลหูเป่ย์ว่า "ZBB" ของมณฑลนี้ส่วนใหญ่เป็นแนวทางที่ดัดแปลงซึ่งยังคงต้องอ้างอิงฐานเดิมในหลายด้าน ทำให้ระบบดังกล่าวเป็นเพียง "เหล้าเก่าในขวดใหม่" (the same old wine in a new bottle) กล่าวคือ แม้จะใช้ชื่อ ZBB แต่ก็ยังไม่ได้ละทิ้งแนวทางแบบขั้นบันไดโดยสมบูรณ์

ดังนั้น หากจะสรุปผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบงบประมาณของจีนและการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในมณฑลหูเป่ย์นั้น อาจกล่าวได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกเกิดขึ้นนับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบงบประมาณและการนำ ZBB มาใช้ในมณฑลหูเป่ย์ โดยเฉพาะในส่วนของค่าใช้จ่ายรายโครงการหรือรายนโยบายนั้น แต่ละสำนักได้มีการปรับปรุงเชิงบวกโดยการจัดทำชุดข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ (Decision

Package) ซึ่งประกอบด้วยเครื่องมือที่จะใช้ในการดำเนินนโยบายหรือโครงการ รวมทั้งตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน เพื่อใช้ในการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี (Ma, 2006) หน่วยงานจะต้องจัดทำเอกสารประกอบจำนวนมากเพื่อแสดงถึงความจำเป็นและผลการดำเนินงานที่คาดหวัง ตัวอย่างเช่น หน่วยรับงบประมาณต้องยื่นเอกสารเหตุผลเพิ่มเติมสำหรับโครงการ "พิเศษ" หรือโครงการใหม่ใด ๆ ในคำของบประมาณของตน เพื่อให้ผู้พิจารณางบประมาณสามารถตรวจสอบรายการเหล่านั้นได้อย่างเด่นชัด หนังสือเวียนด้านงบประมาณที่ออกโดยกรมการคลังมณฑลหูเป่ย์ยังได้ระบุเกณฑ์มาตรฐานรายจ่าย (เช่น ต้นทุนต่อหน่วยมาตรฐานสำหรับค่าใช้จ่ายสำนักงาน) ไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางในการประเมินแบบฐานศูนย์ ขั้นตอนเหล่านี้แสดงให้เห็นว่ามณฑลหูเป่ย์พยายามที่จะนำการวางแผนอย่างมีเหตุผลของ ZBB มาปรับใช้ในกระบวนการงบประมาณของตน แม้ว่าจะไม่ได้กำจัดการจัดทำงบประมาณฐานเดิมสำหรับทุกรายการออกไปทั้งหมดก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เป็นงบประมาณรายจ่ายรายโครงการ/นโยบาย การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้นั้นยังไม่ประสบความสำเร็จหรือมีการเปลี่ยนแปลงมากตามที่ได้มีการตั้งเป้าหมายไว้ เนื่องจากการตัดสินใจว่าจะจัดสรรงบประมาณเท่าใดในแต่ละนโยบายยังคงขาดเหตุผลรองรับที่ชัดเจน โดยในกระบวนการจัดอันดับความสำคัญในนโยบายไม่มีการเปรียบเทียบหรือการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน (Ma, 2006)

ผลลัพธ์จากการทดลองใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB ในระยะแรกของมณฑลหูเป่ย์

การประเมินเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความพยายามในการใช้ ZBB ในระยะแรกของมณฑลหูเป่ย์แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในระดับหนึ่งควบคู่ไปกับความท้าทายที่สำคัญ ในด้านบวก เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นรายงานว่าแนวคิดแบบ ZBB ได้ช่วยปรับปรุงการบริหารจัดการงบประมาณในบางแง่มุม จากการประเมินของธนาคารโลก (World Bank) เจ้าหน้าที่ของมณฑลหูเป่ย์รู้สึกว่าการนำร่องฐานศูนย์ช่วยให้สามารถควบคุมรายจ่ายโดยรวมและภาระค่าจ้างของภาครัฐได้ดีขึ้น และอำนวยความสะดวกในการโยกย้ายทรัพยากรไปยังส่วนงานที่มีลำดับความสำคัญสูงกว่าได้ อีกทั้งการบังคับให้หน่วยงานต้องให้เหตุผลสำหรับรายจ่ายตั้งแต่เริ่มต้นยังช่วยให้สามารถระบุและตัดทอนโครงการที่ซ้ำซ้อนหรือมีคุณค่าต่ำได้ อันที่จริงแล้ว การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้เกิดขึ้นพร้อมกับการที่มณฑลหูเป่ย์ยุติแนวปฏิบัติในการยกยอดงบประมาณฐานเดิมจากปีก่อนหน้าโดยอัตโนมัติ ซึ่งช่วยลด "แนวคิดที่ว่าตนมีสิทธิ์โดยชอบธรรมในงบประมาณ (Entitlement mentality) ของหน่วยงานได้บางส่วน" (Ma, 2006) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทันทีอีกประการหนึ่ง คือ วินัยทางการคลังที่เพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น เมื่อ ZBB ถูกนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบงบประมาณระดับกรมในปี ค.ศ. 1999 มณฑลหูเป่ย์ไม่สามารถเก็บเงินทุนจำนวนมากไว้นอกบัญชีเพื่อให้หน่วยงานใช้จ่ายตามดุลยพินิจได้อีกต่อไป แต่เงินทุนทั้งหมดจะต้องได้รับการวางแผนและให้เหตุผลประกอบภายในงบประมาณที่เป็นทางการ ซึ่งช่วยปรับปรุงความโปร่งใสและการกำกับดูแลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ Ma (2006) ตั้งข้อสังเกตว่าการทดลองของหูเป่ย์ยังก่อให้เกิดกรอบการจัดทำงบประมาณใหม่ (ระบบ TBB) ซึ่งมีส่วนทำให้

คำขอขงบประมาณมีโครงสร้างที่เป็นระบบมากขึ้นและมีความเชื่อมโยงที่ชัดเจนขึ้นระหว่างเงินทุนกับกิจกรรมเฉพาะ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การนำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้ในมณฑลหุเป่ย์ประสบความสำเร็จบางส่วน โดยเฉพาะในการจัดสรรทรัพยากรใหม่ไปยังลำดับความสำคัญที่สูงขึ้น และเพิ่มการตรวจสอบการเติบโตของรายจ่ายแบบขั้นบันได (Jun & Ni, 2008) ซึ่งถือเป็นความสำเร็จที่ไม่เล็กน้อยในระบบที่ก่อนหน้านี้ขาดการประเมินรายจ่ายฐานเดิมอย่างเข้มงวด

อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมยังเน้นย้ำว่าความสำเร็จของ ZBB ของหุเป่ย์นั้นอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ทั้งการประเมินอย่างเป็นทางการและการวิเคราะห์เชิงวิชาการต่างชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดที่สำคัญ ความท้าทายหลักประการหนึ่ง คือ รายจ่ายภาครัฐส่วนใหญ่ของมณฑลหุเป่ย์ไม่สามารถนำมาทบทวนแบบฐานศูนย์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าใช้จ่ายบุคลากร (เงินเดือนและจำนวนตำแหน่ง) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ใหญ่ที่สุดในงบประมาณของมณฑล ยังคงอยู่นอกขอบเขตการตรวจสอบของ ZBB ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วค่าใช้จ่ายเหล่านี้ถูกกำหนดโดยนโยบายด้านบุคลากรและค่าจ้างของข้าราชการพลเรือนซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ดังนั้น หน่วยงานจึงยังคงได้รับเงินทุนสำหรับตำแหน่งที่ได้รับอนุมัติตามสูตรมาตรฐาน ไม่ใช่จากการวิเคราะห์ฐานศูนย์ (World Bank, 2000) ผลที่ตามมา คือ แม้จะดูเหมือนว่าเริ่มต้นจากศูนย์ แต่ในทางปฏิบัติงบประมาณฐานเดิมจำนวนมากยังคงมีอยู่สำหรับค่าจ้างและรายจ่ายภาคบังคับอื่น ๆ หากค่าใช้จ่ายบุคลากรไม่สามารถทบทวนและปรับเปลี่ยนได้ "กระบวนการงบประมาณจะยังคงได้รับอิทธิพลจากแนวปฏิบัติในอดีตต่อไป" (World Bank, 2000) ซึ่งเป็นความจริงที่ผู้ปฏิรูปของหุเป่ย์ยอมรับ ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบคือ ความซับซ้อนทางเทคนิคและข้อมูลระบบงบประมาณฐานศูนย์ต้องการข้อมูลจำนวนมากเกี่ยวกับโครงการเพื่อใช้ในการให้เหตุผลและจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานด้านงบประมาณของหุเป่ย์ในขณะนั้นไม่สามารถจัดหาให้ได้เพียงพอ กรณีศึกษาของธนาคารโลกตั้งข้อสังเกตว่า เอกสารคำขอขงบประมาณในการทดลองใช้ ZBB ของมณฑลหุเป่ย์นั้นมักจะมีข้อมูลเบาบางเช่นเดียวกับงบประมาณปกติ โดยไม่สามารถระบุผลผลิตหรือผลลัพธ์ของแต่ละโครงการได้ ระบบบัญชีและระบบการจำแนกประเภทในขณะนั้นไม่ได้ให้ข้อมูลต้นทุนต่อหน่วยหรือตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สอดคล้องกับชุดการตัดสินใจ ด้วยเหตุนี้ ผู้พิจารณาขงบประมาณจึงประสบปัญหาในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการตามความคุ้มค่าอย่างแท้จริงตามที่แนวทาง ZBB ที่เข้มงวดต้องการ การขาดระบบจำแนกประเภทงบประมาณที่เป็นเอกภาพและมีรายละเอียดหมายความว่า แม้จะมีการจัดทำงบประมาณแบบ ZBB แต่เจ้าหน้าที่ก็ยังขาดความเข้าใจในโครงสร้างต้นทุนของโครงการ (เช่น ค่าขอของหน่วยงานเป็นค่าใช้จ่ายบุคลากรเทียบกับค่าใช้จ่ายดำเนินงานเท่าใด) สิ่งนี้ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการปฏิรูปอย่างมาก

โดยพื้นฐานแล้ว ZBB ของหุเป่ย์กลายเป็นการดำเนินการเพียงบางส่วน—มีประสิทธิภาพในการกระตุ้นให้เกิดการตรวจสอบรายจ่ายใหม่หรือรายจ่ายตามดุลยพินิจ แต่ไม่สามารถยกเครื่องรายจ่ายที่ฝังรากลึกส่วนใหญ่ได้ (Ma, 2006) นักวิชาการได้ให้ความเห็นว่าในทางปฏิบัติ ระบบดังกล่าวได้กลายสภาพเป็น "เหล้าเก่าใน

ชุดใหม่" ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงวางแผนการใช้จ่ายโดยอิงจากงบประมาณของปีที่แล้วเป็นฐานเดิมในหลายกรณี และทำการปรับเปลี่ยนแบบขั้นบันได แม้จะอยู่ภายใต้หน้ากาของ ZBB ก็ตาม (Zhang & Hu, 2007) อันที่จริง บางหน่วยงานพบวิธีที่จะหาช่องว่างในกระบวนการ โดยยังคงตั้งงบประมาณเกินความจำเป็น แต่ทำในรูปแบบของ ZBB จากผลลัพธ์ที่จำกัดของ ZBB ในระยะแรกของมณฑลหูเป่ย์สะท้อนให้เห็นในข้อสรุปของ Ma (2006) ที่ว่า แม้การปฏิรูปจะนำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ แต่ผลการดำเนินงานโดยรวมประสบความสำเร็จเพียงระดับปานกลาง บทความตอบกลับของ Beverly Bunch และ Christina Tang (2006) ในวารสาร Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management ได้สะท้อนการประเมินนี้ โดยให้เหตุผลว่ากรณีของหูเป่ย์แสดงให้เห็นว่า การจัดทำระบบงบประมาณฐานศูนย์ในภาครัฐสามารถถูกบั่นทอนโดยข้อจำกัดในทางปฏิบัติและสุดท้ายกลับมีลักษณะคล้ายกับระบบขั้นบันไดที่ ZBB พยายามจะเข้ามาแทนที่

การฟื้นฟูการปฏิรูประบบงบประมาณฐานศูนย์ในมณฑลหูเป่ย์ (ทศวรรษ 2010–2020)

หลังจากผลลัพธ์ที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในช่วงต้นทศวรรษ 2000 การอภิปรายอย่างชัดเจนเกี่ยวกับ ZBB ในจีนได้เงียบหายไปช่วงหนึ่ง ท้องถิ่นหลายแห่งรวมถึงหูเป่ย์ได้ค่อย ๆ กลับไปใช้แนวปฏิบัติการจัดทำงบประมาณแบบเดิมในช่วงปลายทศวรรษ 2000 (Zhang, 2014) อย่างไรก็ตาม ในช่วงกลางทศวรรษ 2010 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นทศวรรษ 2020 ระบบงบประมาณฐานศูนย์กลับมาได้รับความสนใจอีกครั้งในฐานะส่วนหนึ่งของการผลักดันทั่วประเทศเพื่อการใช้ทรัพยากรทางการคลังอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปี ค.ศ. 2014 รัฐบาลกลางได้ริเริ่มโครงการนำร่องใหม่สำหรับการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในบางมณฑลที่ได้รับเลือก และแม้ว่าหูเป่ย์จะไม่ได้เป็นหนึ่งในกลุ่มแรก ๆ ในรอบนั้น แต่มณฑลก็ได้เฝ้าสังเกตการณ์การทดลองเหล่านี้อย่างใกล้ชิด ภายในปี ค.ศ. 2021 การจัดทำงบประมาณแบบ ZBB ได้กลับมาอยู่ในวาระการปฏิรูปของเงินในระดับสูงสุดอีกครั้ง แนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการงบประมาณของคณะมนตรีรัฐกิจเรียกร้องให้ "ประยุกต์ใช้แนวคิดว่างบประมาณฐานศูนย์อย่างจริงจังเพื่อหลายรูปแบบของรายจ่ายที่เกิดจากความเคยชิน" (State Council, 2021, อ้างถึงใน Chen, 2025) ในปี ค.ศ. 2022 และ 2023 มณฑลต่าง ๆ จำนวนมาก (เช่น อานฮุย หูหนาน เจียงซู) ได้ประกาศการนำการปฏิรูประบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้สำหรับการจัดทำงบประมาณที่กำลังจะมาถึง ซึ่งมณฑลหูเป่ย์เองก็ได้กลับมาใช้ ZBB อีกครั้ง ทั้งนี้ กรมการคลังของมณฑลหูเป่ย์รายงานว่า ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้ขยายการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ไปยังทุกหน่วยงานและสถาบันของรัฐในระดับมณฑลอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทำให้ ZBB กลายเป็นรากฐานสำคัญของโครงการริเริ่มเพื่อพัฒนาระบบการคลังให้ทันสมัยที่กำลังดำเนินอยู่ การปฏิรูปครั้งใหม่ในหูเป่ย์มีเป้าหมายที่จะ "เริ่มต้นจากศูนย์" ในการรวบรวมงบประมาณ—โดยประเมินความจำเป็นและประสิทธิภาพของทุกโครงการตามความต้องการและผลการดำเนินงานในปัจจุบัน แทนที่จะเพียงแค่อยอดการจัดสรรของปีที่แล้ว

มาใช้ ความพยายามนี้มีจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมานานในระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม เช่น ความตายตัวของรายจ่าย อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณที่ต่ำ และการเร่งใช้จ่ายงบประมาณให้หมดไปในช่วงปลายปี โดยสรุป โครงการริเริ่ม ZBB ครั้งใหม่ของหุเป่ย์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2021 พยายามที่จะ "ตั้งค่าใหม่ (reset)" แนวทางการจัดทำงบประมาณอย่างแท้จริงและเอาชนะความเฉื่อยที่เคยเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในครั้งก่อน

ในการดำเนินการตามแผนที่ได้วางไว้ข้างต้น มณฑลหุเป่ย์ได้ออกมาตรการปฏิรูปที่ครอบคลุมการจัดทำงบประมาณตามที่บันทึกไว้ในรายงานอย่างเป็นทางการของมณฑล (Hubei Provincial Finance Dept., 2025) กล่าวคือ

ประการแรก มณฑลได้ยกเลิกแนวคิดงบประมาณฐานเดิมในการจัดสรรให้แก่หน่วยงาน โดยสิ้นเชิง แต่ละหน่วยงานต้องสร้างงบประมาณของตนจากศูนย์ในทุกปี แทนที่จะเริ่มต้นจากจำนวนฐานเดิมโดยอัตโนมัติ กรมการคลังได้จัดการฝึกอบรมและออกแนวปฏิบัติใหม่เพื่อสั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ ละทิ้งรูปแบบ "งบประมาณฐานเดิมบวกส่วนเพิ่ม" และหันมาให้เหตุผลประกอบกิจกรรมทั้งหมดใหม่ นี่คือการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมครั้งใหญ่ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำลายความคาดหวังตามความเคยชินของหน่วยงานว่าจะได้รับเงินทุนอย่างแน่นอน

ประการที่สอง มณฑลหุเป่ย์ได้นำระบบคลังโครงการ (Project library หรือ 项目库) และขั้นตอนการประเมินโครงการที่เข้มงวดมาใช้ หน่วยงานจะไม่ได้รับเงินทุนจนกว่าโครงการจะผ่านการตรวจสอบและถูกบรรจุเข้าในคลังโครงการ ซึ่งเป็นการตอกย้ำคติที่ว่า "วางแผนงานก่อนจัดสรรเงิน" (先谋事, 后排钱) รายจ่ายที่เสนอทั้งหมดจะถูกจัดประเภทเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน และต้องมีการประเมินผลล่วงหน้า (ex-ante evaluation) รวมถึงการประเมินความเป็นไปได้และผลการดำเนินงานสำหรับคำขอเงินทุนขนาดใหญ่

ประการที่สาม มณฑลได้จัดตั้งระบบมาตรฐานรายจ่ายที่มีรายละเอียด ภายในปี ค.ศ. 2024 หุเป่ย์ได้พัฒนาเกณฑ์มาตรฐานต้นทุนสำหรับรายการใช้จ่ายทั่วไปหลายสิบลรายการ (เช่น การบำรุงรักษาอาคาร สำนักงาน การดำเนินงานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ) ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ต้องใช้ในการประมาณการงบประมาณของตน การสร้างมาตรฐานนี้ช่วยแก้ไขจุดอ่อนประการหนึ่งของความพยายามใช้ ZBB ในครั้งก่อน โดยการให้เกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นในการประเมินต้นทุนที่เสนอ

ประการที่สี่ การปฏิรูป ZBB ของหุเป่ย์เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการบริหารผลการปฏิบัติงาน หน่วยงานต้องกำหนดเป้าหมายผลการดำเนินงานสำหรับแต่ละโครงการในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ และกรมการคลังจะประเมินข้อเสนอโครงการโดยส่วนหนึ่งอิงจากผลลัพธ์ที่คาดหวัง โครงการขนาดใหญ่ (มากกว่า 10 ล้านหยวน) จะต้องผ่านการประเมินผลการดำเนินงานล่วงหน้า และการอนุมัติงบประมาณจะผูกกับผลการประเมินเหล่านี้อย่างชัดเจน การบูรณาการหลักการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลการดำเนินงานนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้แน่ใจว่าการทบทวนแบบฐานศูนย์นั้นมุ่งเน้นผลลัพธ์ ไม่ใช่เพียงแค่การตัดลดต้นทุน

ประการสุดท้าย หูเป่ย์ได้ยกระดับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านงบประมาณเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ โดยได้ผังขั้นตอนการทบทวนแบบฐานศูนย์และมาตรฐานใหม่ไว้ใน "ระบบบริหารจัดการงบประมาณแบบบูรณาการ" ของมณฑล เมื่อพิจารณาารวมกัน มาตรการเหล่านี้บ่งชี้ว่าการปฏิรูป ZBB ของหูเป่ย์ในปัจจุบันมีความเป็นระบบมากกว่าการทดลองในยุคทศวรรษ 1990 อย่างมาก โดยใช้ประโยชน์จากบทเรียนที่ได้รับ (เช่น ความจำเป็นต้องมีข้อมูลและมาตรฐานที่ดีขึ้น) และสอดคล้องกับการเน้นย้ำนโยบายระดับชาติในเรื่องผลการดำเนินงานและประสิทธิภาพของงบประมาณ

จากกรณีศึกษาของมณฑลหูเป่ย์ในข้างต้น อาจสรุปได้ว่า กรณีของมณฑลหูเป่ย์แสดงให้เห็นทั้งศักยภาพและข้อจำกัดของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในภาครัฐ ตลอดระยะเวลาสามทศวรรษ นับตั้งแต่การนำมาใช้ ZBB ในหูเป่ย์ได้เปลี่ยนจากแนวคิดเชิงทดลองมาเป็นองค์ประกอบหลักของการปฏิรูปงบประมาณ แม้จะอยู่ในรูปแบบที่ดัดแปลงก็ตาม ความเห็นพ้องในวรรณกรรมคือ ZBB ในระยะแรกของหูเป่ย์ (ทศวรรษ 1990–2000) มีผลกระทบที่จำกัด สาเหตุหลักมาจากการที่ไม่สามารถหลุดพ้นจากข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมการจัดทำงบประมาณของจีนได้อย่างสมบูรณ์ (Ma, 2006; World Bank, 2000) การนำ ZBB กลับมาใช้ใหม่ในหูเป่ย์ (ทศวรรษ 2020) ดูเหมือนจะให้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากบทเรียนที่ได้รับและการสนับสนุนเชิงสถาบันที่แข็งแกร่งขึ้น แต่ก็ยังคงเผชิญกับอุปสรรคที่พบได้ทั่วไปในการปฏิรูปงบประมาณภาครัฐทั่วโลก ได้แก่ ความต้องการข้อมูลที่น่าเชื่อถือ เจตจำนงทางการเมืองที่ต่อเนื่อง และการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในระบบราชการ ณ ปี ค.ศ. 2025 มณฑลหูเป่ย์ยังคงปรับปรุงแนวทางการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์อย่างต่อเนื่อง สถาปนาประชาชนแห่งมณฑลได้เรียกร้องอย่างเป็นทางการให้ "ปฏิรูป ZBB ให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นต่อไป" เพื่อปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรทางการคลังและประสิทธิภาพให้ดียิ่งขึ้น การประเมินผลอย่างต่อเนื่องจะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการตัดสินว่า ZBB ในหูเป่ย์จะสามารถบรรลุผลตามที่คาดหวังได้ในระยะยาวหรือไม่ กรณีศึกษาและรายงานอย่างเป็นทางการที่ทบทวนมาชี้ให้เห็นถึงการมองโลกในแง่ดีอย่างระมัดระวัง—ZBB สามารถเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายสาธารณะได้ แต่ความสำเร็จในหูเป่ย์นั้นขึ้นอยู่กับการใช้ที่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์จริง (เช่น รูปแบบ TBB และการบูรณาการกับการบริหารผลการดำเนินงาน) และการเอาชนะอุปสรรคเชิงโครงสร้าง (เช่น ความตายตัวของรายจ่ายบุคลากร) ประสบการณ์จากหูเป่ย์นี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์ความรู้ด้านงบประมาณสาธารณะในจีน โดยเป็นตัวอย่างเชิงประจักษ์ว่าแนวคิดการจัดทำงบประมาณของตะวันตกถูกถ่ายทอดและเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในบริบทของจีน (Ma, 2006) งานวิจัยในอนาคตสามารถต่อยอดจากตัวอย่างของหูเป่ย์เพื่อเปรียบเทียบผลลัพธ์ในมณฑลอื่น ๆ และเพื่อประเมินความยั่งยืนของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในขณะทำการปฏิรูปการคลังของจีนยังคงพัฒนาต่อไป

2.3.1.4 กรณีศึกษาของสาธารณรัฐอินเดีย

แนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ถูกนำมาใช้ในประเทศอินเดียช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 โดยภาคเอกชนเป็นภาคส่วนแรกที่น่าระบบงบประมาณรูปแบบนี้เข้ามาใช้ ซึ่งบริษัทอุตสาหกรรมในภาคเอกชนของอินเดียที่ใช้ระบบงบประมาณรูปแบบนี้ เช่น บริษัท Britannia Industries Ltd. และบริษัท Union Carbide ใช้ระบบงบประมาณรูปแบบนี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1977-1978 ก่อนที่รัฐบาลกลางของอินเดียจะมีการนำเอาระบบงบประมาณฐานศูนย์เข้าไปใช้ และหน่วยงานแรกของรัฐบาลกลางอินเดียที่ใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB เป็นครั้งแรก คือ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อปี ค.ศ. 1983 และสาเหตุที่ต้องนำระบบงบประมาณฐานศูนย์เข้ามาใช้ เนื่องด้วยทรัพยากรที่ต้องใช้ตามแผนพัฒนาฉบับที่ 7 เกิดปัญหาขาดแคลนอย่างรุนแรง กระทั่งคณะกรรมการได้มีการวางแผนพร้อมกับให้คำแนะนำขั้นตอนทางเลือกต่าง ๆ แก่รัฐบาลกลางเพื่อลดรายจ่ายสาธารณะที่สิ้นเปลืองและควมไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการตามโครงการของรัฐบาล เพื่อให้การจัดการงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ภาวะงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด กระทั่งในเวลาต่อมา อีกกระทรวงหนึ่งที่น่าระบบงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้ คือ กระทรวงการคลัง โดยนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในทุกแผนกของกระทรวงการคลังเมื่อปี ค.ศ. 1986-1987 เพื่อควบคุมรายจ่ายของรัฐบาลตามแผนพัฒนาฉบับที่ 7 โดยพยายามลดรายจ่ายตามแผนหรือใช้เงินทุนส่วนเกินมากกว่าที่คาดไว้ในเอกสารแผน ดังนั้นรัฐบาลจึงเริ่มดำเนินการขับเคลื่อนเศรษฐกิจครั้งใหญ่ เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1986 โดยให้กระทรวงการคลังดำเนินการออกหนังสือเวียนชี้แจงถึงแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ไปยังกระทรวงทุกแห่ง รัฐบาลของมลรัฐ และหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นการเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB กับแผนงานและโครงการต่าง ๆ ทั้งหมดที่มีค่าใช้จ่ายเกิน 10 ล้านบาทตั้งแต่ปีงบประมาณ ค.ศ. 1987-1988 โดยระบุถึงโครงการที่ซับซ้อนและมีความสำคัญต่ำประมาณ 150 โครงการที่มีค่าใช้จ่ายโดยประมาณมากกว่า 1,000 ล้านบาท ซึ่งทางกระทรวงจะต้องดำเนินการจัดการกับปัญหานี้ อันเป็นการช่วยจัดปัญหาการรายจ่ายที่สิ้นเปลืองและจัดสรรเงินใหม่ให้กับพื้นที่ที่มีความสำคัญสูง (Indira Gandhi National Open University, n.d., p. 38)

ทั้งนี้ ระบบงบประมาณฐานศูนย์ได้ถูกนำไปใช้ในการดำเนินงานระดับมลรัฐด้วย โดยรัฐบาลของรัฐมหาราษฏระได้นำระบบงบประมาณแบบ ZBB ไปปฏิบัติใช้ใน 42 แผนก อิงตามงบประมาณในปี ค.ศ. 1987-1988 และสะท้อนให้เห็นว่าสามารถประหยัดรายจ่ายได้ถึง 500 ล้านบาท ลดแผนงานที่ซับซ้อน และมีความสำคัญต่ำได้หลายแผนด้วยการยกเลิกหรือผนวกรวมเข้าด้วยกัน (Indira Gandhi National Open University, n.d., p. 38)

2.4 ข้อมูลพื้นฐานของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงและมหานครที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศไทย เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเงิน การคมนาคม สังคม วัฒนธรรม การท่องเที่ยว รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดิน โดยก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2325 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช หรือรัชกาลที่ 1 แห่งราชวงศ์จักรี (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2563, น. 5) กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ประมาณ 1,568.74 ตารางกิโลเมตร (สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.) เป็นเมืองที่มีจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรมากที่สุดของประเทศไทย อยู่ที่ประมาณ 5.5 ล้านคน (กรมการปกครอง, 2566, น. 3) แต่หากนับรวมประชากรแฝงด้วยแล้ว กรุงเทพมหานครอาจมีประชากรจำนวนกว่า 10 ล้านคน

โครงสร้างการปกครองของกรุงเทพมหานครมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทั่วประเทศ โดยมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีอำนาจรวมทั้งด้านบริหารและนิติบัญญัติภายในเขตพื้นที่ของตน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558) โครงสร้างองค์กรภายในประกอบด้วยสำนักงานเขตทั้งหมด 50 เขต และ 180 แขวง โดยมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่รายงานตรงต่อสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร ขณะที่ในระดับนิติบัญญัติประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครในระดับเมือง และสภาเขตในระดับพื้นที่ (ชัยวัฒน์, 2561, น. 107)

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครยังมีอำนาจและความเป็นอิสระในการจัดบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเมืองหลวง โดยเฉพาะในด้านการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานในระดับท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2562, น. 14) งบประมาณของกรุงเทพมหานครมีแหล่งที่มาหลากหลาย ได้แก่ รายได้จากภาษีต่าง ๆ (อาทิ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย ภาษีโรงแรม ภาษีรถยนต์ เป็นต้น) ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บและแบ่งให้ (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม) ค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และรายได้จากกิจกรรมหรือบริการที่กรุงเทพมหานครดำเนินการเอง (สุวรรณาภรณ์, 2564, น. 22) โครงสร้างทางการบริหารดังกล่าวทำให้กรุงเทพมหานครมีขีดความสามารถในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและ/หรือพัฒนาเมืองให้สอดคล้องหรือเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงในเชิงเศรษฐกิจและสังคม

2.4.1 ระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

2.4.1.1 กระบวนการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร (กทม.)

การจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน โดยปีงบประมาณจะเริ่มจากวันที่ 1 ตุลาคม—30 กันยายน ของปีถัดไป กระบวนการงบประมาณของ กทม. จะดำเนินการภายใต้ “ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” หรือ “ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม” ที่ต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติโดยสภากรุงเทพมหานครก่อนมีผลบังคับใช้ ทั้งนี้ การใช้เงินนอกเหนือจากข้อบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2528, น. 31)

กระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานครแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

(1) การจัดทำค่าของงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดทำค่าของงบประมาณเริ่มจากการที่หน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนสำนักงานเขตทั้ง 50 เขต เริ่มจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามยุทธศาสตร์ของ กทม. และนโยบายหลักของผู้บริหาร หลังจากนั้นแต่ละหน่วยงานและสำนักงานเขตนำเสนอค่าของงบประมาณให้แก่สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร (สภม.) เพื่อรวบรวมและดำเนินการวิเคราะห์ในเบื้องต้นในประเด็นของความสอดคล้องกับนโยบาย ความจำเป็นและความเป็นไปได้ของโครงการและการดำเนินการต่าง ๆ แล้วจึงนำเสนอค่าขอฯ ดังกล่าวต่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา และสรุปประเด็นสำคัญเพื่อนำเสนอในที่ประชุมผู้บริหารกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ที่ประชุมให้ความเห็นชอบและเสนอปรับปรุงแก้ไขต่อไป (สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร, ม.ป.ป.; ศูนย์สารสนเทศกรุงเทพมหานคร, ม.ป.ป.)

(2) การพิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ (Budget Adoption)

หลังจากผู้บริหารกรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบค่าของงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณ กทม. จะจัดทำร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยยึดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (สภากรุงเทพมหานคร, ม.ป.ป.) แล้วผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนำเสนอต่อสภากรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณา โดยขั้นตอนการพิจารณาประกอบด้วย 3 วาระ ได้แก่ 1) การพิจารณาหลักการของร่างข้อบัญญัติงบประมาณ 2) การพิจารณารายมาตรา และอาจมีการแปรญัตติหรือปรับลด/เพิ่มงบประมาณในส่วนต่าง ๆ โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณของสภา

กรุงเทพมหานคร และ 3) การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ทั้งนี้ เมื่อสภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะถูกส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายงบประมาณประจำปีของ กทม. (Thai PBS, 2565) หรือที่เรียกว่า “ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ...” นั่นเอง

กระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของ กทม. โดยสภากรุงเทพมหานครนั้นต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายใน 45 วัน นับจากวันที่เสนอ หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว จะถือว่าสภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบโดยปริยาย และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามประกาศใช้งบประมาณดังกล่าวได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2528, น. 28) อย่างไรก็ตาม หากสภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบร่างข้อบัญญัติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถเสนอร่างฉบับใหม่ได้อีกครั้ง หลังจากผ่านไป 180 วัน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2528, น. 28)

(3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

หลังจากข้อบัญญัติงบประมาณของกรุงเทพมหานครได้รับการอนุมัติและมีผลบังคับใช้ หน่วยงานต่าง ๆ ของ กทม. จะดำเนินการตามแผนการปฏิบัติงานและเบิกจ่ายงบประมาณตามที่ได้รับการจัดสรร โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง การขออนุมัติเงินประจำงวด รวมทั้งระเบียบและกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.) ทั้งนี้ การใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานจะมีกลไกการควบคุมและติดตามเพื่อให้การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เกิดความโปร่งใส และคุ้มค่า โดยหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ คือ สำนักงบประมาณ และสำนักการคลัง

(4) การตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณและการรายงาน (Budget Audit, Evaluation and Reporting)

เมื่อมีการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับจัดสรรแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งสำนักงานเขตจะต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารและสภากรุงเทพมหานคร เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่จะนำไปสู่การปรับปรุงและวางแผนงบประมาณในปีถัดไป

ในส่วนของการตรวจสอบนั้น การบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบ การรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี และทรัพย์สิน ของกรุงเทพมหานครเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ (สำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา, 2528, น. 32) นอกจากนี้ เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ประกาศรายงานการรับจ่ายเงิน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบด้วย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2528, น. 32)

กล่าวโดยสรุปคือ กระบวนการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีลำดับขั้นตอนชัดเจนและมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน กระบวนการดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและการคลังของกรุงเทพมหานคร และมีการพิจารณาและกำกับดูแลจากสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานคร (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2528, น. 28, 32)

2.4.1.2 กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹

พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นกฎหมายหลักที่วางโครงสร้างและกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (กทม.) กล่าวคือ เป็น พ.ร.บ. ที่จัดตั้งกรุงเทพมหานครให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยสาระสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้กล่าวถึงสถานะที่เป็นนิติบุคคลและโครงสร้างทางการปกครองของกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ที่ กทม. สามารถดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้ เช่น การจัดบริการสาธารณะ การผังเมือง การควบคุมอาคาร การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ฯลฯ ตลอดจนการแบ่งส่วนราชการในกรุงเทพมหานคร โดยมี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และ สภากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และกลไกการกำกับดูแลจากส่วนกลาง เช่น กระทรวงมหาดไทย

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ถือเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้กรุงเทพมหานครสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีอิสระในระดับหนึ่ง และเป็นต้นแบบของการ

¹ ภายหลังการรัฐประหารยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อปี พ.ศ. 2557 ได้มีคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ออกมาหลายฉบับ และหนึ่งในนั้นคือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่ไม่ได้ถูกยกเลิกตามคำสั่ง แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามกฎหมายและคำสั่งของ คสช. เช่น การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ และการยกเลิกสมาชิกสภาเขต (ส.ช.) อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ประเทศอยู่ภายใต้การบริหารโดยรัฐบาล คสช. นั้น ได้มีความพยายามในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายของกรุงเทพมหานครด้วยการจัดทำ (ร่าง) “พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ...” แต่ยังไม่ได้มีการประกาศให้มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด จนกระทั่งในเวลาต่อมา ปี พ.ศ. 2568 กรุงเทพมหานครภายใต้การบริหารของ รศ.ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้เตรียมการปรับแก้ไข พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หลังใช้มานานถึง 40 ปี เพื่อคลี่คลายข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารเมือง และเพื่อให้การบริหารมีทิศทาง สอดรับกับบริบทและสภาพพื้นที่กรุงเทพฯ ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งได้มีการดำเนินการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน และประชาชนทุกคน ทุกกลุ่มในกรุงเทพมหานครให้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมแก้ไขและออกแบบกฎหมาย “พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร” ฉบับใหม่ที่กำลังจะมีขึ้นในอนาคต

กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นทั่วไป มีการจัดระเบียบอำนาจหน้าที่และโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร มีการวางหลักเกณฑ์การทำงานร่วมกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงมีการกำหนดกระบวนการจัดทำงบประมาณ การแต่งตั้งข้าราชการ การใช้ทรัพย์สิน ฯลฯ ทำให้ กทม. สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการเฉพาะของมหานครขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานและการบริการประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2528)

(2) ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร เป็นกฎหมายท้องถิ่นที่ตราขึ้นโดยสภากรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดวงเงินและรายละเอียดการใช้จ่ายเงินของกรุงเทพมหานครในรอบปีงบประมาณหนึ่ง ๆ (โดยทั่วไปคือ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน ของปีถัดไป) ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครถือเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายบริหารที่ใช้ในการบริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามนโยบายและภารกิจที่ได้รับมอบหมายของ กทม. ซึ่งในข้อบัญญัติฯ จะมีการกำหนดกรอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้งบประมาณของ กทม. หรืออาจกล่าวได้ว่า ข้อบัญญัติฯ นี้เป็นเสมือนแผนการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินของ กทม. นั่นเอง และยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารเพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังสะท้อนถึงนโยบายหลักและยุทธศาสตร์การพัฒนาของ กทม. ในแต่ละปี

ทั้งนี้ กระบวนการในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครมี 4 ขั้นตอนดังรายละเอียดใน 2.4.1.1 การจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เป็นกระบวนการที่ดำเนินการตามกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 97 และมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครก่อนบังคับใช้ในแต่ละปีงบประมาณ (สำนักงานงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2567, น. 1)

งบประมาณของกรุงเทพมหานคร ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยตรง โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจกำหนดระเบียบในการใช้จ่ายเงินดังกล่าว (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2528, น. 32) นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาเขตตามความเหมาะสม โดยต้องได้รับการพิจารณาจากสภาเขต เพื่อให้การบริหารงบประมาณสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2528, น. 19)

ในปีงบประมาณ 2566 กรุงเทพมหานครมีงบประมาณรายจ่ายรวม 79,719,012,050 บาท (สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2566, น. 3) ขณะที่ปีงบประมาณ 2567 และ 2568 ได้รับการปรับเพิ่มเป็น 90,570,138,630 บาท และ 90,773,031,580 บาท ตามลำดับ (สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2567, น. 2; สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2568, น. 2) แสดงให้เห็นแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของงบประมาณเพื่อรองรับโครงการพัฒนาเมืองและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน

โครงสร้างงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

งบประมาณของกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น งบกลาง และ งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ

- งบกลาง เป็นงบสำรองสำหรับค่าใช้จ่ายฉุกเฉิน การช่วยเหลือข้าราชการ ค่าติดตั้งโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้าสาธารณะ และภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล โดยในปีงบประมาณ 2566 มีการจัดสรรงบกลางจำนวน 14,162,196,831 บาท (สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2566, น. 4) และเพิ่มขึ้นเป็น 14,219,764,235 บาท และ 17,745,401,001 บาท ในปี 2567 และ 2568 ตามลำดับ (สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2567, น. 2; สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2568, น. 2) โดยเฉพาะปี 2568 มีการจัดสรรงบเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบรรเทาปัญหาน้ำท่วม
- งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ถูกจัดสรรให้หน่วยงานหลักของกรุงเทพมหานคร เช่น สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักการแพทย์ สำนักการศึกษา สำนักการโยธา สำนักการคลัง สำนักการจราจรและขนส่ง และสำนักงานเขต โดยแบ่งเป็น
 - งบภารกิจพื้นฐาน สำหรับรายจ่ายบุคลากรและการบริหารงานทั่วไป
 - งบภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์ สำหรับโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ เช่น การขยายและปรับปรุงโรงพยาบาล การพัฒนาโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร การปรับปรุงโครงข่ายถนน และการบริหารจัดการระบบระบายน้ำ (สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2567, น. 3-6; สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2568, น. 4-6)

หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณสูงสุด

หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณสูงสุด ได้แก่ สำนักการแพทย์ ซึ่งบริหารโรงพยาบาลในสังกัด เช่น โรงพยาบาลกลาง โรงพยาบาลตากสิน และโรงพยาบาลสิรินธร โดยงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี เช่น

- ปี 2566 สำนักการแพทย์ได้รับงบประมาณ 4,258,364,300 บาท (สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2566, น. 6)

- ปี 2567 และ 2568 ได้รับงบประมาณเพิ่มเป็น 5,218,584,410 บาท และ 6,897,150,390 บาท ตามลำดับ (สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2567, น. 6; สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2568, น. 6)

รองลงมาคือ สำนักการศึกษา ซึ่งได้รับงบประมาณเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา โดยในปี 2566 ได้รับงบประมาณ 1,485,432,600 บาท และเพิ่มขึ้นเป็น 2,149,815,300 บาท ในปี 2567 (สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2566, น. 8; สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2567, น. 9)

นอกจากงบประมาณประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ กรุงเทพมหานครยังจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนิน โครงการสำคัญ ตามแผนยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร อาทิ โครงการควบคุมและป้องกันน้ำท่วม การพัฒนาระบบสาธารณสุขและโรงพยาบาล การก่อสร้างและปรับปรุงถนน และการฟื้นฟูพื้นที่สีเขียวเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้แก่ประชาชน (สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2568, น. 10)

ในปี 2568 กรุงเทพมหานครได้เพิ่มงบประมาณเพื่อโครงการพัฒนาเมือง รองรับความต้องการของประชาชนและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น การคาดการณ์งบประมาณของกรุงเทพมหานครพบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วม การพัฒนาระบบขนส่งมวลชน และ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและสาธารณสุข (สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2567, น. 1-2; สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร, 2568, น. 2)

(3) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องเงินอุดหนุน พ.ศ. 2560

ข้อบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่มีภารกิจสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น การให้เงินสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนต้องได้รับการพิจารณาและเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนก่อนการอนุมัติ

การจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับเงินอุดหนุนเป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการสนับสนุนงบประมาณแก่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับภารกิจของกรุงเทพมหานครและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 38) ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครสามารถจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนได้หากโครงการหรือกิจการดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร โดยการจัดสรรดังกล่าวต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา

เงินอุดหนุน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำโดยปลัดกรุงเทพมหานครหรือรองปลัดกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติ รวมถึงกลั่นกรองโครงการที่ยื่นขอรับเงินอุดหนุน ตลอดจนติดตามและประเมินผลการใช้เงินอุดหนุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 39)

กระบวนการขอรับเงินอุดหนุนเริ่มจากหน่วยงานที่ขอรับเงินต้องจัดทำรายละเอียดโครงการและประมาณการค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด พร้อมระบุเหตุผลและความจำเป็น โดยหน่วยงานของกรุงเทพมหานครจะพิจารณาความเหมาะสมของโครงการก่อนนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเพื่ออนุมัติ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 40) เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว กรุงเทพมหานครจะบรรจุเงินอุดหนุนดังกล่าวไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติม หลังจากงบประมาณมีผลบังคับใช้ หน่วยงานของกรุงเทพมหานครต้องทำบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุน โดยกำหนดเงื่อนไขว่าหากมีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนต้องคืนเงินให้แก่กรุงเทพมหานครทั้งหมด (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 41)

ภายหลังการดำเนินโครงการ หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนต้องส่งรายงานผลการดำเนินงาน รวมถึงรายละเอียดการใช้จ่ายเงิน พร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้องภายใน 30 วัน นับจากวันที่โครงการแล้วเสร็จ ทั้งนี้ หากมีเงินเหลือจ่ายต้องคืนให้แก่กรุงเทพมหานคร (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 42) นอกจากนี้ หน่วยงานของกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการใช้เงินอุดหนุนให้เป็นไปตามข้อกำหนด และหากมีความจำเป็นต้องออกระเบียบหรือแนวทางเพิ่มเติม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบังคับเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามข้อบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 43)

(4) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องเงินนอกงบประมาณ พ.ศ. 2566

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องเงินนอกงบประมาณ พ.ศ. 2566 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณของกรุงเทพมหานคร (กทม.) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเป็นไปอย่างโปร่งใส ประหยัด และคุ้มค่า โดยคำนึงถึงเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของกรุงเทพมหานครเป็นสำคัญ (กรุงเทพมหานคร, 2566, น. 36)

เงินนอกงบประมาณหมายถึงเงินที่หน่วยงานของกรุงเทพมหานครได้รับหรือจัดเก็บไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่กำหนดว่าไม่ต้องนำส่งเป็นรายรับของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร, 2566, น. 36) การใช้จ่ายเงินประเภทนี้ต้องดำเนินการภายใต้กรอบ

วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากเงินดังกล่าวได้รับมาเพื่อใช้จ่ายในกิจการเฉพาะ หน่วยงานที่ได้รับต้องใช้จ่ายภายในขอบเขตที่กำหนด และหากมีเงินคงเหลือหลังจากดำเนินการเสร็จสิ้น จะต้องนำส่งเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร, 2566, น. 36)

สำหรับกรณีที่สามารถใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายรับของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ เงินค่าชดเชยความเสียหายของทรัพย์สิน รายได้จากกิจกรรมด้านสวัสดิการ เช่น สถานพยาบาล สถานศึกษา และศูนย์เยาวชน รวมถึงรายได้จากระบบขนส่งมวลชนที่กรุงเทพมหานครรับผิดชอบ นอกจากนี้ รายได้จากผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานของหน่วยงานสามารถนำมาใช้จ่ายได้ภายใต้ระเบียบที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานมีเงินนอกงบประมาณบางประเภทเหลือเกินกว่าจำนวนที่กำหนด ณ สิ้นปีงบประมาณ จะต้องนำส่งเงินส่วนที่เกินเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร, 2566, น. 36-37)

ในการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ข้อบัญญัติกำหนดให้หน่วยงานที่มีเงินนอกงบประมาณต้องจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย รวมถึงเก็บรักษาเอกสารและหลักฐานการใช้จ่ายอย่างครบถ้วน เมื่อสิ้นปีงบประมาณ หน่วยงานต้องจัดทำรายงานการรับและจ่ายเงิน พร้อมสรุปยอดเงินคงเหลือและแผนการใช้จ่ายในปีถัดไป ส่งให้สำนักการคลังและสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร ภายใน 60 วันหลังสิ้นปีงบประมาณ (กรุงเทพมหานคร, 2566, น. 37)

อำนาจในการกำกับดูแลและออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณอยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งสามารถออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งเพิ่มเติมตามข้อบัญญัตินี้ได้ โดยแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป เว้นแต่จะขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องดำเนินการออกระเบียบหรือคำสั่งใหม่ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับจากวันที่ข้อบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ (กรุงเทพมหานคร, 2566, น. 37)

จากการศึกษากฎหมายและข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของกรุงเทพมหานคร พบว่ากฎหมายแม่บท เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นแนวทางสำคัญในการจัดทำงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีข้อบัญญัติงบประมาณรายปีที่กำหนดการใช้จ่ายอย่างละเอียด รวมถึงข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนและเงินนอกงบประมาณ ซึ่งมีบทบาทในการบริหารงบประมาณให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

2.4.1.3 พัฒนาการระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

การบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องตามบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยเฉพาะหลังจากได้รับสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษ

ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเปิดโอกาสให้กรุงเทพฯ มีอำนาจในการบริหารงบประมาณของตนเองมากยิ่งขึ้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560, น. 12)

ในระยะแรก การจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ซึ่งมุ่งเน้นการแจกแจงรายการค่าใช้จ่ายตามหมวดหมู่ต่าง ๆ เช่น ค่าจ้าง ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ แต่ระบบดังกล่าวกลับไม่สามารถสะท้อนผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ของการใช้งบประมาณได้อย่างชัดเจน (กฤษฎา, 2559, น. 47)

เมื่อเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารราชการมีความสลับซับซ้อนและมุ่งเน้นผลลัพธ์ในการดำเนินงานมากขึ้น กรุงเทพมหานครจึงต้องปรับตัวให้ทันกับโลกที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้จ่ายภาครัฐ โดยเริ่มมีการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance-based Budgeting: PBB) (หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน) มาใช้ โดยเฉพาะภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่าขั้นตอนการใช้จ่าย (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2562, น. 6) และยังมีการริเริ่มการใช้แนวทางงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) เพื่อให้ประชาชนในระดับพื้นที่มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณผ่านการเสนอความคิดเห็นและโครงการในเขตพื้นที่ตนเอง (พรชัย, 2561, น. 24)

อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครยังประสบปัญหาการพึ่งพาอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ แม้จะมีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ภาษีป้ายและภาษีโรงเรือน แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นในระดับท้องถิ่น (ภัทรา, 2563, น. 19) งานวิจัยหลายชิ้นชี้ว่าควรมีการเพิ่มอำนาจการคลัง และยกระดับการจัดเก็บรายได้ภายในของกรุงเทพมหานครอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (วรรณ, 2564, น. 68)

2.4.2 นโยบายในการพัฒนากรุงเทพมหานครภายใต้ผู้ว่าฯ ชัชชาติ สิทธิพันธุ์

การพัฒนากรุงเทพมหานครในช่วงของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รศ.ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารจัดการเมืองในหลายมิติ โดยเฉพาะการส่งเสริมความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภายใต้แนวคิด “เมืองที่ดีต้องเป็นเมืองสำหรับทุกคน” (Chadchart, 2565, น. 3) แนวนโยบายของผู้ว่าฯ ชัชชาติสะท้อนถึงการบริหารที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและขับเคลื่อนด้วยข้อมูล (data-driven governance) ผ่านการใช้นวัตกรรมและการบริหารแบบมีส่วนร่วม

หนึ่งในนโยบายสำคัญที่ถูกนำมาใช้คือ “ระบบงบประมาณฐานศูนย์” (Zero-Based Budgeting: ZBB) ซึ่งเป็นแนวทางการวางแผนงบประมาณที่มุ่งเน้นให้ทุกหน่วยงานเริ่มจัดทำงบประมาณจาก

ศูนย์ โดยประเมินความจำเป็นของแต่ละกิจกรรมใหม่ทั้งหมด และต้องนำเสนอแผนงานที่ชัดเจนสอดคล้องกับผลลัพธ์ที่วัดได้ (BMA, 2566) วิธีการนี้ช่วยลดความซ้ำซ้อน และตรวจสอบการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่ามากขึ้น โดยเฉพาะในบริบทของกรุงเทพมหานครที่เผชิญกับปัญหาซับซ้อนและข้อจำกัดด้านทรัพยากร (Niyompanich, 2566, น. 50)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) จะมีศักยภาพในการยกระดับประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ แต่งานวิจัยที่วิเคราะห์ผลกระทบของ ZBB ในบริบทไทยยังมีจำกัด ส่วนใหญ่อยู่ในระดับกรณีศึกษาเบื้องต้น (Wongthes, 2566, น. 81) จึงควรมีการศึกษาเชิงประจักษ์ในระยะยาว เช่น การประเมินความคุ้มค่าและความพึงพอใจของประชาชนภายใต้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรใหม่ นอกจากนี้การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้แล้ว การพัฒนาเมืองในยุคผู้ว่าฯ ชัชชาติ ยังให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการใช้แอปพลิเคชัน “Traffy Fondue” ซึ่งช่วยให้ประชาชนแจ้งปัญหาได้แบบ real-time และสามารถติดตามความคืบหน้าได้อย่างโปร่งใส (Suwannarat, 2566, น. 117; ปิยะนุช, 2566, น. 91) ถือเป็นรูปแบบของ smart governance ที่สอดคล้องกับการบริหารแบบเมืองอัจฉริยะ (Nam & Pardo, 2554, น. 186)

ผู้ว่าฯ ชัชชาติ ยังสนับสนุนแนวคิด “เมือง 15 นาที” โดยมุ่งให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานและพื้นที่สีเขียวภายในรัศมี 15 นาที เช่น โครงการสวนลอยฟ้า “สวนลุมพินี 2” และการปรับปรุงระบบทางเท้าและขนส่งมวลชนให้ปลอดภัยและสะดวกยิ่งขึ้น (Phuengphiphop, 2565, น. 94; ศูนย์ออกแบบเมือง, 2565, น. 22) ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวมีรากฐานจากแนวทางของ Carlos Moreno ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับสากล

ในด้านสิ่งแวดล้อม ท่านผู้ว่าฯ ชัชชาติ ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีในการตรวจวัดคุณภาพอากาศ เช่น ระบบ PM2.5 แบบเรียลไทม์ เพื่อเพิ่มความตระหนักรู้ของประชาชน และขับเคลื่อนนโยบายสร้างเมืองที่มีความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม (Greenpeace Thailand, 2565)

แม้จะมีการริเริ่มนโยบายที่หลากหลายและก้าวหน้า แต่การดำเนินงานยังคงเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง เช่น ระบบราชการที่ซับซ้อน การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ยังไม่เป็นเอกภาพ และปัญหาสำคัญของเมือง เช่น น้ำท่วม ขยะมูลฝอย และความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ชุมชนแออัด (สิริพร, 2566, น. 20; UN-Habitat, 2563, น. 11) นอกจากนี้ “นโยบาย 216 ข้อ” ของผู้ว่าฯ แม้จะครอบคลุมหลายมิติ เช่นขนส่ง พื้นที่สีเขียว การจัดการน้ำ และบริการดิจิทัล แต่การบูรณาการเชิงนโยบายและความต่อเนื่องของการดำเนินงานยังเป็นประเด็นที่ต้องติดตาม (ชัชชาติ, 2565, น. 12)

แนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครภายใต้การนำของผู้ว่าราชการฯ ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ เป็นตัวอย่างของการพัฒนาเมืองที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การใช้ข้อมูลพื้นฐานในการตัดสินใจ และการ

ยกระดับคุณภาพชีวิตในมิติที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ พื้นที่สาธารณะ หรือการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนนโยบายในระดับมหานครจำเป็นต้องอาศัยทั้งการสนับสนุนเชิงโครงสร้าง การวิจัยเชิงประจักษ์ และความร่วมมืออย่างยั่งยืนจากทุกภาคส่วน

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในบทนี้ สามารถสรุปได้ว่า งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานภาครัฐ โดยมีบทบาทในมิติที่หลากหลายทั้งด้านเศรษฐกิจ การคลัง การบริหารจัดการ และการเมือง วิวัฒนาการของระบบงบประมาณได้พัฒนาจากการมุ่งเน้นการควบคุม (Control Orientation) เช่น งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budgeting) ไปสู่การมุ่งเน้นการจัดการ (Management Orientation) และการวางแผน (Planning Orientation) ซึ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของโครงการมากขึ้น อาทิ ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting), ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance-based Budgeting: PBB) และระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB).

ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มีแนวคิดหลักคือการจัดทำงบประมาณโดยเริ่มต้นจาก "ฐานศูนย์" ซึ่งบังคับให้ทุกหน่วยงานต้องทบทวนและให้เหตุผลความจำเป็นของทุกโครงการและกิจกรรมใหม่ในรอบงบประมาณ โดยไม่ยึดโยงกับงบประมาณปีก่อนหน้า แม้ว่า ZBB จะมีข้อดีในการเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการจัดสรรทรัพยากร แต่ก็มีผลกระทบบ้างในทางปฏิบัติ เช่น การใช้ทรัพยากรและเวลาจำนวนมากในการจัดทำ กรณีศึกษาจากต่างประเทศ เช่น มลรัฐจอร์เจีย และเท็กซัส ในสหรัฐอเมริกา, มณฑลหูเป่ย์ในจีน และประเทศอินเดีย แสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่หลากหลาย โดยมักมีการนำไปปรับใช้ในรูปแบบผสมผสานกับระบบงบประมาณเดิม และมักถูกนำมาใช้เพื่อรับมือกับวิกฤตการณ์ทางการคลังหรือผลักดันการปฏิรูป

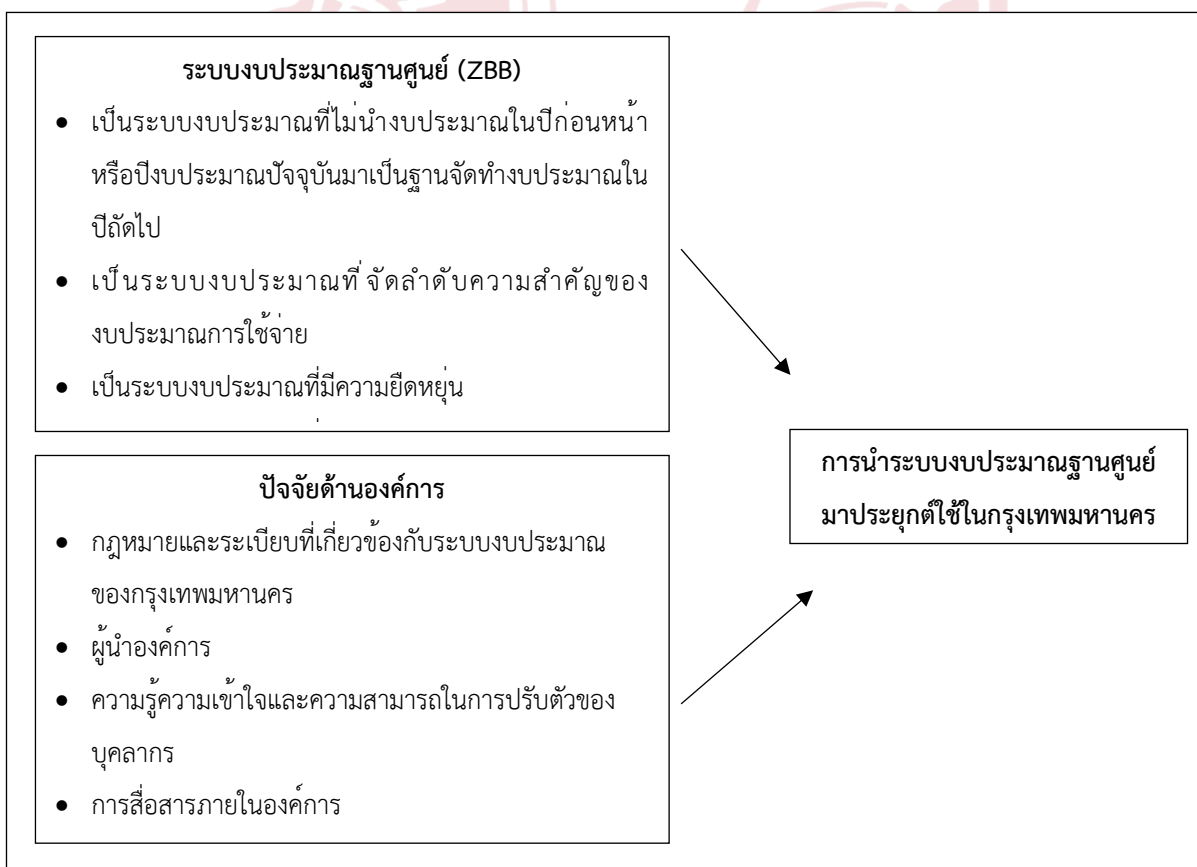
สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เดิมใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (PBB) เป็นหลัก ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าฯ ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ได้มีการนำแนวคิด ZBB เข้ามาประยุกต์ใช้ โดยมีเป้าหมายเพื่อปฏิรูประบบการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อนโยบาย 216 ข้อ องค์ความรู้ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งหมดนี้ จะเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์ประสบการณ์ ปัญหา และอุปสรรคในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานครในบทต่อไป

บทที่ 3

กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยเรื่อง การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research design) ประกอบด้วย (1) การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร เอกสารงบประมาณ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ราชกิจจานุเบกษา รายงานการประชุม เป็นต้น และ (2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยมีกลุ่มตัวอย่างเบื้องต้นที่จะสัมภาษณ์ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร

3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Analytical framework)



รูปที่ 3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Analytical framework)

จากรูปที่ 3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Analytical framework) แสดงถึงตัวแปรที่มีส่วนต่อการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาประยุกต์ใช้ในกรุงเทพมหานคร เริ่มด้วยตัวแปรแรกคือ ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) ซึ่งในงานศึกษาวิจัยของ Ibrahim (2019, 323) ได้ศึกษาถึงการออกแบบระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เพื่อใช้ในหน่วยงานภาครัฐ พร้อมกับให้คำแนะนำขั้นตอนที่ละขั้นแก่ผู้ที่จะออกแบบและนำระบบงบประมาณในรูปแบบดังกล่าวไปปรับใช้ในหน่วยงานภาครัฐ โดยเริ่มที่การอธิบายหลักการ/แนวคิดพื้นฐานของระบบงบประมาณฐานศูนย์ ซึ่งผู้ที่จะนำระบบงบประมาณรูปแบบดังกล่าวไปใช้ต้องเข้าใจในหลักการ/แนวคิดของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เบื้องต้นก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณลักษณะเด่น/ข้อดีที่สำคัญของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ที่ทำให้แตกต่างจากระบบงบประมาณรูปแบบอื่น ๆ เช่น (1) เป็นระบบงบประมาณที่ไม่นำงบประมาณในปีก่อนหน้าหรือปีงบประมาณปัจจุบันมาเป็นฐานจัดทำงบประมาณในปีถัดไป, (2) เป็นระบบงบประมาณที่จัดลำดับความสำคัญของของงบประมาณใช้จ่าย ด้วยการตัดภาระหรืองบค่าใช้จ่ายที่ซ้ำซ้อนหรือไม่จำเป็นออกมา เพื่อให้สามารถนำงบประมาณไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือแผนแม่บท, (3) เป็นระบบงบประมาณที่มีความยืดหยุ่น ด้วยการที่สามารถวิเคราะห์แต่ละรายการค่าใช้จ่ายตามบริบท สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และ (4) เป็นระบบงบประมาณที่จัดงบประมาณแบบ Bottom-Up ที่ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ อย่างผู้ปฏิบัติงานให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ Ibrahim ยังระบุอีกว่าการสำรวจการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานราชการ: กรณีศึกษาในต่างประเทศ จะช่วยให้เกิดการวางแผนและประเมินผลของการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เพื่อสำหรับใช้ดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้นได้

นอกจากคุณลักษณะของงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานหรือองค์กรในนำมาประยุกต์ใช้แล้วนั้น ปัจจัยด้านองค์การเองก็มีส่วนสำคัญและส่งผลต่อหน่วยงานในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาประยุกต์ใช้ในกรุงเทพมหานครให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ปัจจัยด้านองค์การที่สำคัญ ประกอบด้วย (1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เนื่องด้วยการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้ในหน่วยงานอย่างกรุงเทพมหานครต้องศึกษาและพิจารณาถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้เป็นในลักษณะที่สอดคล้องกัน และไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เมื่อบังคับใช้ปฏิบัติ, (2) ผู้นำองค์กร กล่าวคือ ในงานศึกษาร่วมสมัยที่เกี่ยวกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ พบว่า ผู้นำองค์กรมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในฐานะผู้กำหนดทิศทางขององค์กรที่จะให้องค์กรเติบโตหรือเปลี่ยนแปลงเป็นในลักษณะใด องค์กรประกอบต่อมา คือ (3) ความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการปรับตัวของบุคลากร ตลอดจน (4) การสื่อสารภายในองค์กร ซึ่งจากงานศึกษาวิจัยของชัชรินทร์ ทองหม่อนราม (2567, น. 707-

711) ได้ศึกษาวิจัยถึงทฤษฎีของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) แนวปฏิบัติ และบทเรียน ประสบการณ์ที่ผ่านมาจากการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ไปปฏิบัติใช้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน: กรณีศึกษาในต่างประเทศ พบว่า ความรู้ความเข้าใจ ความสามารถในการปรับตัวของบุคลากร และการสื่อสารภายในองค์กรส่งผลต่อการนำระบบงบประมาณรูปแบบใหม่ไปประยุกต์ใช้ในองค์กร ทั้งนี้การปรับเปลี่ยนใด ๆ ก็ตามในหน่วยงานให้ประสบความสำเร็จ บุคลากรในหน่วยงานจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว โดยต้องอาศัยการฝึกอบรม การให้ระยะเวลาในการปรับตัว และการสื่อสารภายในองค์กรที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้ง (5) เทคโนโลยีและนวัตกรรม ซึ่งการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมถือเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการนำระบบงบประมาณรูปแบบใหม่ (ในที่นี่ คือ ระบบงบประมาณฐานศูนย์) มาใช้ในหน่วยงาน โดยเฉพาะการสนับสนุนด้านข้อมูลที่เพียงพอ ครบถ้วน และถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถดึงนำมาใช้ในการขับเคลื่อนการทำงานให้เป็นประโยชน์ได้ตามต้องการ และเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.2 ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้วิธีวิจัย 2 วิธีหลัก ประกอบด้วย (1) วิธีการวิจัยเอกสาร และ (2) วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง บทความวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร เอกสารงบประมาณ กฎหมายและระเบียบของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้อง ราชกิจจานุเบกษา รายงานการประชุม บันทึกข้อความ เป็นต้น

3.2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured in-depth interview) โดยผู้วิจัยจะมีการจัดเตรียมคำถามสัมภาษณ์ไว้ส่วนหนึ่ง อีกทั้งผู้วิจัยจะซักถามเพิ่มเติมในบางประเด็นที่สนใจหรือต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน และตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบไม่ทราบค่าความน่าจะเป็น (Non-probability sampling) ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ มีภารกิจ ความรับผิดชอบ และ/หรืออำนาจหน้าที่ที่ความเกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ บุคลากรของกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ

จัดทำงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร รวมถึงใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball sampling) กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่ได้รับการแนะนำจากกลุ่มตัวอย่างในกลุ่มที่ 1 (หรือกลุ่มตัวอย่างที่สุ่มเลือกแบบเฉพาะเจาะจง) เพื่อเก็บข้อมูลบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการเป็นกลุ่มตัวอย่างเพิ่มเติม โดยกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ในงานวิจัยนี้ ประกอบด้วย

3.2.2.1 กรุงเทพมหานคร

- 1) รองศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวชช (รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร)

3.2.2.2 สำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร

- 1) นางสาวพรรณิณี พันธุ์ประคุณ (ผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง)
- 2) นายโอฬาร อัครพลังกุล (ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง)
- 3) นางสาวสุธาทิพย์ ธีระวงษ์ (ผู้อำนวยการกองบัญชี)

3.2.2.3 สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร

- 1) นางสาวกนกวรรณ เอี่ยมลิ้ม (ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ)

3.2.2.4 สำนักยุทธศาสตร์และการประเมินผล กรุงเทพมหานคร

- 1) นายประสพสุข พิมพ์โกวิท (ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล)
- 2) นางขวัญชนก ธีญญศรีสังข์ (ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง)

3.2.2.5 สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร

- 1) นายวัชรระ สะท้อนดี (นักวิชาการการเงินบัญชีชำนาญการ สำนักงานการศึกษา ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา)
- 2) นายวรศิลป์ คงดี (นักวิชาการศึกษา สำนักงานการศึกษา)

ทั้งนี้ รูปแบบการสัมภาษณ์อาจเป็น Onsite หรือ Online ขึ้นกับความสะดวกของผู้ที่ให้สัมภาษณ์ และในระหว่างการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะแจ้งว่าหากผู้ที่ให้การตอบคำถามสัมภาษณ์รู้สึกอึดอัดหรือไม่สบายใจในการตอบคำถามบางข้อหรือข้อคำถามทั้งหมด ผู้ที่ให้สัมภาษณ์สามารถปฏิเสธหรือถอนตัวจากการเข้าร่วมการวิจัยในครั้งนี้ได้ โดยไม่มีผลกระทบใด ๆ ทั้งสิ้น

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล (Data analysis)

ในการวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นในเชิงคุณภาพ (Qualitative analysis) ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เป็นหลักโดยอาศัย

ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร (Documentary research) และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้อง (In-depth interviews of key informants) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย พร้อมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย (Analytic induction) ที่เป็นการสรุปข้อมูลหรือปรากฏการณ์จากการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาปรับใช้ในกรุงเทพมหานคร เพื่อนำผลที่ได้ไปวิเคราะห์และสังเคราะห์ ตลอดจนนำเสนอเป็นข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ไปประยุกต์ใช้ในกรุงเทพมหานครต่อไป



บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กระบวนการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินการ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ตลอดจนความท้าทายและข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบดังกล่าว โดยอาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาวิจัยสามารถนำเสนอตามกรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

4.1 ประสบการณ์ในการนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางนโยบายและขับเคลื่อนการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานคร สามารถสรุปประเด็นสำคัญเกี่ยวกับที่มา จุดเริ่มต้น กรอบแนวทาง และการขับเคลื่อนระบบงบประมาณฐานศูนย์ได้ดังต่อไปนี้

4.1.1 จุดเริ่มต้นของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในกรุงเทพมหานคร

จุดเริ่มต้นของการนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานคร (กทม.) มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบัน (รองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์) ซึ่งต้องการปฏิรูประบบการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น จากการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีนโยบายหลัก 216 ข้อ ซึ่งการจะทำให้ให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผลได้นั้นจำเป็นต้องมีการจัดสรรทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณอย่างมีกลยุทธ์ ดังนั้น ระบบงบประมาณแบบเดิมที่มักอิงกับฐานงบประมาณของปีก่อนหน้า (Incremental Budgeting) จึงอาจไม่สามารถตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในลักษณะนี้ได้ ระบบงบประมาณฐานศูนย์จึงถูกมองว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เกิดการคิดใหม่ (Re-think) และทำใหม่ (Re-engineer) ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญของนโยบายและผลลัพธ์ที่คาดหวัง แทนที่จะยึดติดกับกรอบงบประมาณเดิม ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (รศ.ดร.ทวิดา กมลเวชช) ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ผลักดันหลักในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารงานของ กทม. ได้ให้ข้อมูลว่า กรุงเทพมหานครมีความตั้งใจที่จะนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาในเรื่องของรอบการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนความ

ไม่พร้อมของหน่วยงาน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการนำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้ ดังที่ รศ.ดร.ทวิตา กมลเวช ได้อธิบายถึงจุดเริ่มต้นและความตั้งใจในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ว่า "จริง ๆ อยากใช้ ตั้งแต่ปี 66 แต่ว่าใช้ไม่ทัน เพราะว่าเข้ารับตำแหน่งในเดือนมิถุนายน เริ่มทำงาน 1 มิถุนายน 65 ร่างข้อบัญญัติ งบประมาณปี 66 ได้ถูกนำเสนอเข้าสภาไปแล้ว" (ทวิตา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567)

นอกจากนั้น รองผู้ว่าฯ ทวิตา ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ในช่วงเข้ารับตำแหน่ง (มิถุนายน 2565) กระบวนการจัดทำงบประมาณปี พ.ศ. 2566 ได้ดำเนินการไปมากแล้ว ทำให้การปรับเปลี่ยนกระบวนการทั้งหมดเป็นระบบงบประมาณฐานศูนย์ในทันทีเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 นั้นถูกใช้เป็นระยะเวลาสำหรับการเตรียมความพร้อม การสร้างความตระหนักรู้ เป็นการ "ฝึกเจ้าหน้าที่ให้คิด" (ทวิตา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567) เพื่อปรับกระบวนการทัศน์ในการจัดทำงบประมาณไปสู่แนวทางใหม่ และได้มีการ "แปรญัตติ" งบประมาณบางส่วนเพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี และแผนปฏิบัติการที่มีอยู่เดิมด้วย ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงบประมาณ ซึ่งได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการนำ ZBB มาใช้ ว่า "ประเด็นที่นำนโยบายงบประมาณฐานศูนย์มาใช้กับ กรุงเทพมหานคร ถ้าเริ่มจริง ๆ ก็ตั้งแต่สมัยท่านชัชชาติเข้ามารับตำแหน่ง ถ้ามองว่า กรุงเทพมหานคร ทำเรื่องงบประมาณมีการคิดใหม่ใหม่ เราก็คิดใหม่อยู่แล้ว แต่สิ่งที่เห็นเป็นรูปธรรม เริ่มทำเมื่อได้รับนโยบายมา ซึ่งในปีงบประมาณ 2566 ไม่สามารถจัดทำทัน แต่ที่ทำได้ก็คือ ในการจัดทำงบประมาณปี 2567" (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567)

ก่อนที่จะมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาประยุกต์ใช้ในกรุงเทพมหานครนั้น เดิมที กรุงเทพมหานครใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance-based budgeting: PBB) เป็นหลัก (และมีการผสมผสานการใช้ระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม หรือ Line-item budgeting ด้วย) ส่วนระบบงบประมาณฐานศูนย์ที่นำมาใช้ในปัจจุบันมีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทรัพยากร โดยมีได้เป็นการแทนที่ระบบเดิมทั้งหมดในทันที ดังที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณได้ให้ทัศนะว่า "ยังกึ่งๆ เพราะระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่ใช้ กทม. ก็ยังเพิ่งเริ่มได้ไม่นาน และมีการนำแนวคิดฐานศูนย์มาใช้อีก ซึ่งก็จะใช้ทั้ง 2 ส่วน โดยยังใช้ระบบแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นหลักอยู่ แต่ว่าในกระบวนการคิดงบประมาณของบางรายจ่าย เราให้หน่วยงานทบทวนใหม่ตามแนวคิดแบบฐานศูนย์" (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567) สอดคล้องกับความเห็นของผู้แทนจากสำนักการคลัง ที่ระบุว่า กทม. ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นหลัก และระบบงบประมาณฐานศูนย์เป็นนโยบายที่นำมาใช้ ประเมินความเป็นไปได้ของบางรายการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 (ผู้แทนสำนักการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567) ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า การขับเคลื่อนการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้

จริงจัง โดยใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณเดิมของกรุงเทพมหานครเกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 นั้นเอง

การนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ได้มีหน่วยงานหลักที่เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว อาทิ สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร สำนักการคลัง ตลอดจนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ มาใช้เป็นเรื่องของนโยบายของผู้บริหารที่ต้องการให้เกิดความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ มากขึ้น โดยผู้แทนสำนักการคลังระบุว่า "เป็นหนึ่งในนโยบายที่ท่านให้มา จึงเอาบางรายการมาประมาณความเป็นไปได้ที่จะทำงบประมาณฐานศูนย์ ในปีงบประมาณ 2567" (ผู้แทนสำนักการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567) และเสริมว่า "จะเรียกว่าทดลองใช้ก็ไม่ใช้ เนื่องจาก กทม. พิจารณาในสิ่งที่ทำแล้วเกิดความคุ้มค่าเกิดประโยชน์ และไม่ใช้การทดลองเพราะสิ่งนี้เป็นนโยบายของผู้บริหาร ในปี 2567 เริ่มต้นอาจจะมีการเรียกว่าทดลองทำในบางรายการ มีการคัดสรรหน่วยงานและคัดสรรรายการที่สามารถมาทบทวนให้เกิดการใช้งบประมาณให้มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด" (ผู้แทนสำนักการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567) ในส่วนของสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล (สยป.) นั้น ได้เข้ามามีบทบาทในการนำ ZBB มาใช้ใน กทม. โดยการช่วยวางกรอบและติดตามการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหาร โดยผู้แทน สยป. ได้กล่าวถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของหน่วยงาน นั่นคือเรื่องของตัวชี้วัด กล่าวคือ "ตัวชี้วัดตั้งแต่แรกมาจากทางผู้บริหาร พอมีนโยบายนี้ ก็มีวิธีการวัด หรือเป็นตัวชี้วัดให้หน่วยงานทำโครงการผ่านการทำ zero based" ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 กรกฎาคม 2567)

กล่าวโดยสรุปคือ ที่มาของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ใน กทม. นั้นมาจากเจตนารมณ์ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (รศ.ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์) ที่ต้องการปฏิรูประบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและตอบโจทย์นโยบายต่าง ๆ โดยมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (รศ.ดร.ทวิดา กมลเวชช) เป็นหนึ่งในผู้ขับเคลื่อนหลัก ซึ่งแม้จะมีความตั้งใจเริ่มจัดทำตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 แต่ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องรอบในการจัดทำงบประมาณ จึงทำให้การดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและเห็นผลชัดเจนเริ่มในปีงบประมาณถัดมาแทน นั่นคือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 โดยเน้นการ "คิดใหม่ ทำใหม่" ตามหลักการของ ZBB รวมทั้งการทบทวนความจำเป็นของโครงการต่าง ๆ เพื่อให้การพิจารณาและจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่าและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานครมากยิ่งขึ้น

4.1.2 การกำหนดกรอบแนวทางและการปรับหลักเกณฑ์งบประมาณ

การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาปรับใช้ในองค์กรขนาดใหญ่อย่างกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีระบบและระเบียบปฏิบัติดั้งเดิมที่เข้มแข็ง จำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบแนวทางและปรับปรุงหลักเกณฑ์งบประมาณให้เหมาะสมก่อนนำ ZBB มาประยุกต์ใช้ เนื่องจากระบบงบประมาณฐานศูนย์มีคุณลักษณะสำคัญในการวางแผนจัดทำงบประมาณ นั่นคือ เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการ “คิดใหม่” และ/หรือ “คิดทบทวน” เพื่อจัดทำงบประมาณโดยไม่อิงกับงบประมาณปีก่อน (เสมือนไม่มีฐานหรือฐานศูนย์) และ/หรือจัดทำงบประมาณโดยต้องมีการทบทวนความจำเป็นและคุณค่าของแผนงานและ/หรือโครงการดังกล่าว จากการเน้นในเรื่องของการ “คิดใหม่” หรือ “คิดทบทวน” นี้ รองผู้ว่าฯ ทวีดา ได้ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายในการ “ปลดล็อก” กรอบความคิดและกระบวนการเดิม ๆ ของหน่วยงานราชการ ซึ่งมักจะคุ้นชินกับการทำงบประมาณแบบเดิมโดยอ้างอิงจากปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงนี้ต้องการความเข้าใจและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน รศ.ดร.ทวีดา กมลเวชช ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปลดล็อกหลักเกณฑ์เดิมว่า *“อะไรที่มันมีหลักเกณฑ์มาก ทำให้คิดอะไรใหม่ได้ยาก ควรถอดออกจากหลักเกณฑ์เลย เพื่อสามารถคิดใหม่ได้ อันนี้สำคัญมากในเชิงการทำ Zero based คือถ้าไม่ทำ อะไรใหม่ ๆ จะเกิดยาก”* (ทวีดา กมลเวชช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567) และยังได้ยกตัวอย่างของปลดล็อกหลักเกณฑ์ อาทิ *“การที่เขตบอกว่าเขียนโครงการเองไม่ได้เพราะเป็นหลักเกณฑ์ งานนี้ต้องสำนักอนามัยเป็นคนทำเพราะเป็นเรื่องยาเสพติด แบบนี้ต้องปลดล็อกออก ไม่ใช่มาบอกว่าสำนักงานกลางเท่านั้นที่ทำได้”* (ทวีดา กมลเวชช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567)

ในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ของกรุงเทพมหานครมีการวางแผนคิดสำคัญ ประกอบด้วย การสนับสนุนให้หน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้อง “เริ่มคิดใหม่/ คิดทบทวนเพื่อหาค่าใช้จ่ายที่แท้จริง” เพื่อให้สามารถวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้เหมาะสม กล่าวคือ ใช้งบประมาณน้อยลง ไม่ใช้งบประมาณ หรืออาจใช้งบประมาณมากขึ้น แต่ได้ผลลัพธ์ที่ดีกว่า โดยเริ่มใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ขอบเขตของการดำเนินงานตามระบบงบประมาณฐานศูนย์ในระยะแรกนี้มีได้ครอบคลุมทุกหน่วยงานหรือทุกประเภทงบประมาณของกรุงเทพมหานคร สำนักงบประมาณ กทม. (สงม.) ได้รับบทบาทนำในการริเริ่มกระบวนการนี้ โดยมุ่งเน้นการทบทวน “เล่มหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณประจำปี” อย่างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “งบรายจ่ายอื่น” ซึ่งถือเป็นงบรายจ่ายประจำ 1 ใน 5 ประเภทของกรุงเทพมหานคร² ซึ่งงบรายจ่ายอื่น คือ งบประมาณที่ใช้สำหรับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่มีได้ระบุไว้ในงบประมาณหมวดหลัก ตัวอย่างของงบ

² งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครแบ่งเป็น 5 ประเภท ประกอบด้วย งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น

รายจ่ายอื่น เช่น ค่าใช้จ่ายทางกฎหมาย (เช่น ค่าปรับจากการแพ้งคดี) ค่าธรรมเนียมทางกฎหมาย เงินช่วยเหลือเฉพาะกิจ ค่าภาษีต่าง ๆ เงินสมทบหรือเงินสนับสนุนกิจการบางประเภท ค่าประกันหรือชดเชยความเสียหาย ฯลฯ ซึ่งงบรายจ่ายอื่นช่วยเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครและต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติของสภากรุงเทพมหานครเช่นเดียวกับงบรายจ่ายในหมวดอื่น ๆ ก่อนนำมาใช้

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเอกสารบันทึกข้อความสำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร ที่ กท. 0408/9604 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2566 เรื่อง “การประเมินความเป็นไปได้รายการที่จัดทำงบประมาณฐานศูนย์” พบว่า ได้มีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายการในเล่มหลักเกณฑ์รวม 39 รายการ ประกอบด้วย

- (1) รายการที่นำออกจากหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จำนวน 25 รายการ
- (2) รายการที่ย้ายจากงบรายจ่ายอื่นไปตั้งไว้ที่งบดำเนินงาน จำนวน 11 รายการ
- (3) รายการที่ย้ายจากงบรายจ่ายอื่นไปตั้งไว้ที่งบบุคลากร จำนวน 1 รายการ และ
- (4) รายการที่หักเลิกการดำเนินการ จำนวน 2 รายการ

การ "นำออกจากหลักเกณฑ์ทั่วไป" หรือ "ถอดออกจากหลักเกณฑ์" จำนวน 25 รายการ ถือเป็นหัวใจสำคัญของการผลักดันการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในระยะเริ่มต้น รายการเหล่านี้เดิมที่เป็นโครงการหรือค่าใช้จ่ายที่สำนักเจ้าของยุทธศาสตร์ 7 สำนัก กำหนดให้สำนักงานเขตทั้ง 50 แห่งต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกันทั้งหมด (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567) การถอดรายการเหล่านี้ออกจากข้อบังคับเดิม ซึ่งเกี่ยวข้องกับวงเงินจำนวนหนึ่ง มีเจตนารมณ์เพื่อให้สำนักงานเขตต่าง ๆ สามารถเสนอของบประมาณตามความจำเป็นที่แท้จริงและสอดคล้องกับบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ได้ แทนที่จะเป็นการรับการจัดสรรงบประมาณตามกรอบเดิมที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง

รายละเอียดของรายการสำคัญที่ถูก "ถอดออกจากหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567" จำนวน 25 รายการ โดยอ้างอิงตามบันทึกข้อความสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร ที่ กท. 0408/9604 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2566 สามารถจำแนกตามหมวดหมู่ได้ดังนี้:

- ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและความมั่นคง รายการที่ถูกถอดออกได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และค่าใช้จ่ายโครงการอาสาสมัคร กรุงเทพมหานคร

- ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาและสารเสพติด ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายที่ต้องการให้แต่ละเขตสามารถประเมินสถานการณ์และออกแบบโครงการแก้ไขปัญหาสารเสพติดได้ตรงจุดมากขึ้น แทนการรับงบประมาณเท่ากันทุกเขตดังเช่นในอดีต ดังที่รองผู้ว่าฯ ทวีดา กมลเวช ได้กล่าวถึงกรณีที่สำคัญอนามัยเคยกำหนดให้ทุกเขตได้รับงบประมาณด้านยาเสพติดเขตละ 200,000 บาทเท่ากันหมดนั้น ท่านได้ตั้งคำถามว่า "ทำไม 200,000 เท่ากันหมด ทั้ง ๆ ที่ตัวเลขผู้เสพยาเสพติดในแต่ละเขตไม่เหมือนกัน ไม่เท่ากัน แล้วปัญหาก็ไม่เหมือนกัน" จึงนำไปสู่การยกเลิกการจัดสรรงบประมาณแบบเท่ากันทุกเขต แต่ให้แต่ละเขตสามารถตั้งเรื่องและเสนอขอใช้งบประมาณเองได้ (ทวีดา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567)

- ด้านการพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน มีหลายรายการที่ถูกถอดออก เช่น ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการทำเกษตรทฤษฎีใหม่, ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร, ค่าใช้จ่ายโครงการเกษตรปลอดสารพิษ และค่าใช้จ่ายในการเปิดโลกกว้างสร้างเส้นทางสู่อาชีพ การเปลี่ยนแปลงนี้เปิดโอกาสให้เขตสามารถพัฒนาโครงการฝึกอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและตลาดแรงงานในพื้นที่ของตนได้อย่างแท้จริง ดังที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณได้ยกตัวอย่างโครงการฝึกอาชีพที่เดิมสำนักพัฒนาสังคมเป็นผู้กำหนดให้ 50 เขตดำเนินการเหมือนกัน (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567) ด้านการส่งเสริมกีฬาและนันทนาการ รายการที่ถูกนำออกจากหลักเกณฑ์ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมกิจกรรมสโมสรกีฬาและลานกีฬา, ค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมการออกกำลังกาย และค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมกีฬานักเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

- ด้านวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว มีการถอดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ออกจากข้อกำหนดเดิม

- ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีการเปลี่ยนแปลงหลายรายการ เช่น ค่าใช้จ่ายโครงการกรุงเทพฯ เมืองอาหารปลอดภัย, ค่าใช้จ่ายโครงการกรุงเทพมหานครเขตปลอดบุหรี่, ค่าใช้จ่ายในการบูรณาการความร่วมมือในการพัฒนาประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาโรคไข้เลือดออกในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริฯ ซึ่งการปรับเปลี่ยนนี้ช่วยให้เขตสามารถจัดสรรทรัพยากรไปสู่โครงการด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ตอบโจทย์ปัญหาเฉพาะของพื้นที่ตนเองได้ดียิ่งขึ้นด้านการศึกษา มีรายการจำนวนมากที่ถูกถอดออกจากหลักเกณฑ์เดิม เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการประชุมครู, ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาคุณภาพการดำเนินงานศูนย์วิชาการเขต, ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมนายหมู่ลูกเสือสามัญ สามัญรุ่นใหญ่และหัวหน้าหน่วยยุวกาชาด, ค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมสัมมนาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร, ค่าใช้จ่ายในการสัมมนาประธานกรรมการเครือข่ายผู้ปกครองเพื่อพัฒนาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร, ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมสนับสนุนให้นักเรียนสร้างสรรค์ผลงานเพื่อการเรียนรู้, ค่าใช้จ่ายใน

การเสริมสร้างศักยภาพของเด็กและเยาวชนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชดำริฯ, ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาคุณภาพเครือข่ายโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร, ค่าใช้จ่ายในพิธีทบทวนคำปฏิญาณและสวนสนามลูกเสือกรุงเทพมหานคร, ค่าใช้จ่ายในพิธีปฏิญาณตนและสวนสนามยุวกาชาดกรุงเทพมหานคร และค่าใช้จ่ายโครงการว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้)

การถอดรายการเหล่านี้ออกจากเล่มหลักเกณฑ์ ทำให้งบประมาณที่เคยถูก "ล็อก" ไว้สำหรับโครงการเฉพาะเหล่านี้ ถูกปลดปล่อยให้สำนักงานเขตสามารถนำไปใช้จัดทำโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้มากขึ้น สอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบบงบประมาณฐานศูนย์ที่ต้องการให้การจัดสรรงบประมาณตั้งอยู่บนฐานของความจำเป็นและประสิทธิภาพสูงสุด โดยเริ่มจากการตั้งคำถามถึงความจำเป็นของทุกรายการค่าใช้จ่าย แทนการยึดโยงกับงบประมาณที่เคยได้รับในปีก่อน ๆ

นอกจากการ "ถอดออกจากหลักเกณฑ์" จำนวน 25 รายการแล้ว ยังมีรายการอื่น ๆ ที่ถูกปรับเปลี่ยนลักษณะการตั้งงบประมาณ เช่น รายการที่ย้ายจากงบรายจ่ายอื่นไปตั้งไว้ที่งบดำเนินงาน จำนวน 11 รายการ และรายการที่ย้ายจากงบรายจ่ายอื่นไปตั้งไว้ที่งบบุคลากร จำนวน 1 รายการ รวมถึงรายการที่ให้ยกเลิกการดำเนินการ จำนวน 2 รายการ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการแปรรูปมูลฝอยอินทรีย์เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ และค่าใช้จ่ายศูนย์ประสานงานธนาคารสมองของกรุงเทพมหานคร การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการจัดระบบงบประมาณให้มีความชัดเจน โปร่งใส และเอื้อต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนการกำหนดกรอบแนวทางและการปรับหลักเกณฑ์งบประมาณนี้ ทำให้หน่วยงานต้องใช้เวลาและความพยายามมากขึ้นในการจัดทำเอกสารและข้อมูลประกอบการของบประมาณ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดจากมุมมองของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติซึ่งได้ให้ความเห็นว่า แนวทางหรือวิธีปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร รวมทั้งไม่ได้มีการสื่อสารที่ชัดเจนจากส่วนกลาง หากแต่เป็นเพียงการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ โดยมอบหมายนโยบายมาและกำหนดให้นำหลักการทางวิชาการมาประยุกต์ใช้ แต่ไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีความเป็นรูปธรรมหรือกระบวนการอะไรที่ชัดเจน (ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 สิงหาคม 2567) ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำระบบงบประมาณฐานศูนย์ของกรุงเทพมหานครเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น สำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักอาจต้องให้ความสำคัญกับการสื่อสารให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ทั้งหน่วยงานกลางและสำนักงานเขต) รับทราบและเกิดความเข้าใจตรงกัน ตลอดจนมีการจัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนด้วย

4.1.3 การเตรียมการและการขับเคลื่อนอย่างจริงจังในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

4.1.3.1 การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของ กรุงเทพมหานคร

การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ใน กทม. เป็นกระบวนการที่ดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากการเตรียมความพร้อมและทดลองใช้ในขอบเขตจำกัด ก่อนที่จะขยายผลสู่การขับเคลื่อนอย่างจริงจัง สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ดังที่กล่าวข้างต้น ถือเป็นช่วง “เตรียมการและฝึกฝน” (Training Year) มากกว่าการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างเต็มรูปแบบในทุกมิติ รองผู้ว่าฯ ทวีดา ได้ระบุว่า แม้จะมีความตั้งใจเริ่มใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2566 แต่ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและความพร้อมของระบบ การเปลี่ยนแปลงจึงยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด รศ.ดร.ทวีดา กมลเวช ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า “ปี 66 เป็นปีที่ฝึกเจ้าหน้าที่ให้คิดว่า ถ้าเป้าของผู้บริหารเปลี่ยนไป จะมีวิธีไหนที่ทำได้บ้าง โดยมีการทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ตอนช่วงแปรงบประมาณ 66 ก็คือช่วงตุลาคม-พฤศจิกายน 65” (ทวีดา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567)

ส่วนปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ถือเป็นปีแห่งการ “ขับเคลื่อนอย่างจริงจัง” ของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาประยุกต์ใช้กับกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ “ยกเลิก” หลักเกณฑ์ 27 รายการ³ ในหมวด “งบรายจ่ายอื่น” ที่อาจทำให้เกิดข้อจำกัดแก่หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานกลางหรือสำนักงานเขตในการ “คิดใหม่” หรือ “คิดทบทวน” ซึ่งการยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมที่ผูกพันงบประมาณจำนวน 27 รายการนี้ เป็นงบประมาณในหมวดงบรายจ่ายอื่น และเคยถูกกำหนดให้ 7 สำนักหลักซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของยุทธศาสตร์ (ได้แก่ สำนักการศึกษา สำนักอนามัย สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว สำนักพัฒนาสังคม และสำนักงานปกครองและทะเบียน) เป็นผู้กำหนดและจัดสรรให้ 50 สำนักงานเขตดำเนินการตามกรอบที่วางไว้ ทั้งนี้ ผู้แทนสำนักงบประมาณกล่าวว่า “รายการเลิกออกจากเล่มหลักเกณฑ์ไปได้ ด้วยวงเงินพันกว่าล้าน รวม 27 รายการ และถ้าหน่วยงานจะของงบประมาณกลับมาใหม่ หน่วยงานต้องขอมาตามความต้องการจริง” (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567) หน่วยงานต่าง ๆ ต้องจัดทำข้อเสนอโครงการใหม่ โดยเริ่มจากศูนย์ ชี้แจงความจำเป็น ลำดับความสำคัญ และผลลัพธ์ที่คาดหวัง สำนักงบประมาณเองจะมีบทบาทสำคัญในการให้คำแนะนำ จัดทำแบบฟอร์ม และเป็นพี่เลี้ยงให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ในการปรับตัวเข้ากับระบบใหม่นี้ ผลจาก

³ การปรับหลักเกณฑ์ 27 รายการ (จากการดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายการในเล่มหลักเกณฑ์รวม 39 รายการ) ประกอบด้วย รายการที่นำออกจากหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จำนวน 25 รายการ และรายการที่ให้ยกเลิกการดำเนินการจำนวน 2 รายการ หรือรายการที่ (1) และ (4) ใน 4.1.2 นั้นเอง

การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้กับ 27 รายการนี้ ทำให้สามารถลดงบประมาณในส่วนดังกล่าวลงได้กว่า 300 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของระบบงบประมาณฐานศูนย์ ในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ (ผู้แทนสำนักการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567) ในขณะเดียวกัน สำนักการคลังได้ให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่า มีการ “ทดลองใช้” ระบบงบประมาณฐานศูนย์ กับ “งบรายจ่ายอื่น” บางส่วน เพื่อประเมินผลและปรับปรุงกระบวนการ ผู้แทนสำนักการคลังกล่าวว่า “ในปี 2567 แรก ๆ อาจจะมีการเรียกว่าทดลองทำในบางรายการ ซึ่งสำนักงบประมาณเองก็มีการคัดสรรหน่วยงาน และมักจะเป็นรายการที่สามารถมาทบทวนได้ให้เกิดการใช้งบประมาณให้มีความคุ้มค่ามีประสิทธิภาพมากที่สุด” (ผู้แทนสำนักการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567)

การยกเลิกหลักเกณฑ์นี้มีนัยสำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจและความรับผิดชอบในการคิดโครงการและเสนอของงบประมาณใน 27 รายการนี้กลับไปยัง 50 สำนักงานเขตและหน่วยงานระดับปฏิบัติการอื่น ๆ โดยตรง เพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถออกแบบโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการและบริบทของพื้นที่ตนเองได้อย่างแท้จริงภายใต้กรอบระบบงบประมาณฐานศูนย์ที่ต้องเริ่มต้นจากฐานศูนย์ และพิสูจน์ความจำเป็นของทุกกิจกรรม ยิ่งไปกว่านั้น การขับเคลื่อนระบบงบประมาณฐานศูนย์ในปี พ.ศ. 2567 ยังรวมถึงการผลักดันให้หน่วยงานเจ้าของยุทธศาสตร์ทั้ง 7 สำนัก (ตามโครงสร้างเดิม ก่อนปรับเป็น 9 ด้าน) เข้ามามีบทบาทในการพิจารณากลับกรองโครงการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของตนเอง ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณเชิงกลยุทธ์มากขึ้นด้วย นอกจากนี้การยกเลิกหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น สำนักงบประมาณได้มีการจัดทำ “แบบประเมิน” หรือแบบฟอร์มการเสนอของงบประมาณตามแนวทางระบบงบประมาณฐานศูนย์ขึ้นใหม่ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ในการนำเสนอโครงการ โดยแบบฟอร์มนี้จะมุ่งเน้นให้หน่วยงานระบุวัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ที่คาดหวัง ตัวชี้วัดความสำเร็จ และความเชื่อมโยงกับนโยบายหลักของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และยุทธศาสตร์ของ กทม. อย่างชัดเจน ในกระบวนการนี้ สำนักงบประมาณทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำ สนับสนุน และตรวจสอบการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการระบบงบประมาณฐานศูนย์ ผู้แทนสำนักงบประมาณได้กล่าวถึงแบบประเมินดังกล่าวว่า “เราจะต้องให้หน่วยงานกลับไปทบทวนก่อน คือในแบบประเมินเราบอกว่า คุณไปทบทวนเลยว่า 3 ปีย้อนหลังที่ทำงานมาได้อะไรขึ้นมาบ้าง แล้วทิศทางที่จะทำใหม่จะทำอะไรเพื่อจะตอบโจทย์ได้มากขึ้น” (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567)

นอกจากการส่งเสริมให้สำนักงานเขต “คิดใหม่” หรือ “คิดทบทวน” แผนงานและ/หรือโครงการของตนเองแล้ว รวมทั้งจัดทำแบบประเมินตามแนวทางการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ที่ได้วางกรอบไว้ สำนักการคลังจะเข้ามามีบทบาทในการประเมินความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานและ/หรือโครงการที่เสนอมา โดยเฉพาะโครงการที่อยู่ในหมวด “งบรายจ่ายอื่น” ซึ่งถือเป็นงบประมาณกลุ่ม

แรกที่น่าร่องจัดทำเข้าสู่กระบวนการระบบงบประมาณฐานศูนย์อย่างเต็มรูปแบบ ดังที่ผู้แทนสำนักงานการคลัง กล่าวว่า "จะมีการพิจารณาแบบฟอร์มการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการที่จะขอ ซึ่งส่วนใหญ่ในแต่ละปีที่เราประเมินจะเป็นโครงในลักษณะของโครงการที่ใช้ในงบรายจ่ายอื่น" (ผู้แทนสำนักงานการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567) ซึ่งการปรับหลักเกณฑ์นี้สอดคล้องกับแนวคิดของระบบงบประมาณฐานศูนย์ที่ต้องการให้เกิดการพิจารณางบประมาณจากความจำเป็นจริงและลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ โดยไม่ยึดติดกับฐานงบประมาณเดิม และยังเป็นส่งเสริมให้เกิดการคิดริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่สามารถสร้างผลกระทบได้ดียิ่งขึ้น

4.1.3.2 ตัวอย่างโครงการ "ว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้)"

โครงการ "ว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้)" ดำเนินงานโดยสำนักงานการศึกษา นับเป็นหนึ่งในโครงการสำคัญซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการนำแนวคิดและหลักการของระบบงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรมในบริบทของกรุงเทพมหานคร การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงการนี้ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการปรับปรุงเนื้อหาและขอบเขตของโครงการ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อโจทย์ความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง

การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเดิมไปสู่การพิจารณาตามบริบทจริงของแต่ละเขต ในอดีต โครงการนี้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับแต่ละสำนักงานเขตโดยอิงตามจำนวนของนักเรียนในพื้นที่เป็นหลัก (ผู้แทนสำนักงานการศึกษาคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 สิงหาคม 2567) อย่างไรก็ตาม วิธีการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบดังกล่าวมีข้อจำกัด คือ ไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมและบริบทที่แตกต่างกันของแต่ละโรงเรียนหรือแต่ละเขต ทั้งนี้ ภายใต้การนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์มาประยุกต์ใช้ (ซึ่งโครงการ "ว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย" เป็นหนึ่งใน 25 รายการที่ถูกถอดออกจากหลักเกณฑ์เดิม) ได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำงานงบประมาณ โดยให้สำนักงานเขต "คิดทบทวน" ถึงบริบทแวดล้อมของตนเองในแง่ต่าง ๆ อาทิ ความพร้อมของสถานที่ (เช่น โรงเรียนในเขตมีสระว่ายน้ำหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด) ระยะเวลาในการเรียน ตลอดจนความพร้อมของบุคลากรในพื้นที่ และให้สำนักงานเขตเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำและเสนอของบประมาณตามความต้องการที่แท้จริง ดังที่ผู้แทนจากสำนักงานการศึกษา กล่าวว่า "ต่อไปงบประมาณจะถูกจัดสรรไปตามเขต เพราะเขตเป็นเจ้าของพื้นที่...เขตจะรู้ถึงข้อจำกัดและข้อมูลของเด็กนักเรียนภายในพื้นที่...ซึ่งก็จะสามารถบริหารจัดการได้ดีกว่าสำนักงานการศึกษาซึ่งเพียงแค่อ้างข้อมูลนักเรียนมารวมกัน" (ผู้แทนสำนักงานการศึกษาคนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 สิงหาคม 2567) ผู้แทนจากสำนักงานการศึกษาอีกท่าน เสริมด้วยว่า "ในปีถัดไป แผนการคืออาจจะให้สำนักงานเขตของบประมาณด้วยตนเอง เพราะจะเป็นผู้

ที่รู้บริบทของตัวเองมากที่สุด" (ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 สิงหาคม 2567) การให้เขตเป็นผู้ของงบประมาณเอง ทำให้สามารถปรับลดหรือเพิ่มงบประมาณให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อม รวมทั้งความจำเป็นเฉพาะจุดได้อย่างเหมาะสม

นอกจากโครงการ "ว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้)" แล้ว อีกหนึ่งกิจกรรมที่ได้ประยุกต์แนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ได้แก่ การเสริมทักษะการเรียนรู้ในการช่วยชีวิต (CPR) ดังที่ผู้แทนจากสำนักการศึกษาเล่าว่า "ทางผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ได้มองเห็นถึงความสำคัญของทักษะการเอาชีวิตรอดและการช่วยเหลือชีวิต ซึ่งสัมพันธ์กันกับการเรียนว่ายน้ำ... จึงได้เสริมทักษะการช่วยชีวิตแบบซีพีอาร์ให้กับเด็ก ป.6 ด้วย" (ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 สิงหาคม 2567) การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการ "คิดใหม่" (Re-think) เพื่อให้โครงการสามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่นักเรียน

ทั้งนี้ จากการดำเนินการในโครงการข้างต้น ผู้แทนจากสำนักการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการประเมินผลและการจัดตั้งงบประมาณในอนาคตว่า การให้อำนาจสำนักงานเขตเป็นผู้ตั้งงบประมาณเองสำหรับโครงการนี้ และรวมถึงโครงการอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน (เช่น โครงการจ้างเหมาयरักษาความปลอดภัย) จะส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการได้ดียิ่งขึ้น พร้อมยกตัวอย่างโดยกล่าวว่า "เรื่องแนวทางการหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนควรออกจากสำนักการศึกษาเพื่อที่จะให้เป็นแนวทางเดียวกัน...แต่วิธีการในการบริหารจัดการ จะเรียนเทอมหนึ่ง เทอมสอง เรียนเสาร์อาทิตย์ เรียนปิดภาคเรียน อันนี้ควรขึ้นอยู่กับบริบทของเขต" (ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 สิงหาคม 2567) เพื่อให้การจัดการมีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับพื้นที่ ตลอดจนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

4.1.4 บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์

การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาประยุกต์ใช้ในกรุงเทพมหานครเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน รวมทั้งการผลักดันและให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนจากผู้บริหารระดับสูง โดยแต่ละหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันไป ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนของบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

ผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการฯ ทวีดา กมลเวช) มีบทบาทเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายและเป็นผู้สนับสนุนหลักในการผลักดันให้เกิดการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานคร นอกจากการเป็นผู้ริเริ่มการนำนโยบายดังกล่าวมาใช้แล้ว หน้าที่สำคัญคือการสร้างความเข้าใจ สื่อสารนโยบายและวิสัยทัศน์ ตลอดจนให้การสนับสนุน

หน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นได้จริง ดังที่ รศ.ดร.ทวิตา กมลเวช กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารว่า "พอฝ่ายบริหารชัดเจนว่าอยากได้อะไร มันก็จะเกิดการวางแผนระหว่าง 9 ด้านของผู้ว่าฯ กับ อีก 7 ยุทธศาสตร์ที่วางไว้" (ทวิตา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567) และยังเน้นย้ำถึงบทบาทของผู้บริหารระดับสูงที่ได้ดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวด้วยตนเอง "เชื่อมั่นว่ารองผู้ว่าฯ ต้องลงไปคุยเองกับทุกหน่วยที่ทำ คือเราไม่สามารถคิดว่าหน่วยยุทธศาสตร์ของเราหรือหน่วยงานประมาณของเราจะพูดเข้าใจ" (ทวิตา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567) ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานครมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มและผลักดันการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาประยุกต์ใช้ในหน่วยงาน โดยมีความมุ่งหวังว่าระบบงบประมาณดังกล่าวจะช่วยให้การใช้จ่ายงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า และเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

สำนักงบประมาณ (สงม.) กรุงเทพมหานคร ถือเป็นหน่วยงานกลางที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในกระบวนการขับเคลื่อนการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานคร โดยสำนักงบประมาณมีหน้าที่หลักในการออกแบบและพัฒนากรอบแนวทาง หลักเกณฑ์ และแบบฟอร์มการเสนอของประมาณตามหลักของระบบงบประมาณฐานศูนย์ รวมถึงให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความรู้หรือฝึกอบรมหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงบประมาณฐานศูนย์ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่กลั่นกรอง ตรวจสอบ และวิเคราะห์ข้อเสนอของประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบงบประมาณฐานศูนย์และนโยบายของกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งจัดทำเอกสารงบประมาณฉบับสมบูรณ์เพื่อเสนอต่อสภา กรุงเทพมหานคร ตลอดจนทำหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการเบิกจ่ายงบประมาณในเชิงปริมาณ ดังที่ ผู้แทนสำนักงบประมาณ กล่าวว่า "ในภาพของสำนักงบประมาณ จะมีการจัดทำหลักเกณฑ์และแจ้งเวียนให้หน่วยรับงบประมาณทราบว่า งบประมาณแต่ละประเภท ตั้งอะไร อย่างไรสำหรับแต่ละผลผลิต ... สำนักงบประมาณเอง จะเริ่มนับหนึ่งจาก งบรายจ่ายอื่นที่ 7 สำนัก ได้จัดทำงบประมาณมา" (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567) จากข้อมูลข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สำนักงบประมาณเป็นผู้ "ขับเคลื่อน" หลักในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานคร โดยเริ่มต้นการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB กับงบรายจ่ายอื่นรวมทั้งสิ้น 27 รายการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 และได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับ 7 สำนักยุทธศาสตร์ และ 50 สำนักงานเขต เพื่อให้การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์เกิดขึ้นได้จริงตามนโยบายหรือเป้าหมายของผู้บริหารระดับสูง

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล (สยป.) เป็นสำนักที่ถึงแม้จะไม่มีบทบาทสำคัญโดยตรงกับการขับเคลื่อนหรือนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ หากแต่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในเรื่องของการติดตาม ประเมินผล และรายงานผลเป็นหลัก กล่าวคือ สยป. มีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะยาวและแผนปฏิบัติการประจำปี ตลอดจนแปลงนโยบายของผู้บริหารไปสู่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

(OKRs) และจัดทำ “แผนที่นโยบาย” (Policy Mapping) เพื่อเชื่อมโยงโครงการและงบประมาณเข้ากับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ รวมถึงพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ จากการสัมภาษณ์ สยป. ได้ชี้แจงว่า บทบาทของ สยป. คือการ “กำกับติดตาม” (Monitoring and Evaluation) ในภาพรวมเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ โดยสนับสนุนให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนและทิศทางที่กำหนดไว้ แต่ไม่ได้บริหารจัดการกระบวนการของงบประมาณ ZBB โดยตรง ตัวแทน สยป. ได้กล่าวถึงประเด็นที่ว่า “สยป. ไม่ได้เอาระบบงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้ แต่ สยป. ทำหน้าที่ในการกำกับติดตามสำนักงบประมาณที่ทำเรื่องงบประมาณฐานศูนย์มากกว่า แล้วก็นำผลมารายงาน” (ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 กรกฎาคม 2567) ดังนั้นหากจะพิจารณาถึงความสำเร็จของระบบงบประมาณแบบ ZBB สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลอาจเป็นผู้ให้ข้อมูลในเรื่องดังกล่าวได้ในเบื้องต้น

สำนักการคลัง มีบทบาทในการตรวจสอบความถูกต้องด้านการเงิน การคลัง และความคุ้มค่าของโครงการ ซึ่งในกรณีของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานคร สำนักการคลังจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้อง รวมถึงประเมินคุณค่าของโครงการที่ใช้งบประมาณจาก “งบรายจ่ายอื่น” ซึ่งเป็นกลุ่มงบประมาณนำร่องที่นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ นอกจากนี้ สำนักการคลังยังทำหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแหล่งเงินและความเป็นไปได้ทางการคลังของโครงการต่าง ๆ ด้วย ตัวแทนจากสำนักการคลังระบุว่า “จากหลักเกณฑ์ที่ให้พิจารณา รวมทั้งแบบฟอร์มประเมินความเป็นไปได้ของโครงการที่หน่วยงานจะของบประมาณ ส่วนใหญ่ในแต่ละปีที่เราจะประเมินโครงการที่ใช้ในงบรายจ่ายอื่น” (ผู้แทนสำนักการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567) และยังคงตัวอย่างถึงบทบาทในการประเมินโครงการฝึกอบรมภายในสำนักว่า “โครงการฝึกอบรมก็จะต้องมีการประเมินความเป็นไปได้ ทำแล้วผลประโยชน์ไปที่ใคร ตัวอย่างเช่น การอบรมเจ้าหน้าที่ภายในของกรุงเทพมหานครในเรื่องของการจัดทำบัญชีทางการเงิน ซึ่งการอบรมเสริมความรู้ส่วนนี้ผลประโยชน์ก็จะเป็นของกรุงเทพมหานครเอง” (ผู้แทนสำนักการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567)

นอกจากนั้น ในส่วนของหน่วยงานเจ้าของยุทธศาสตร์ (7 สำนักหลัก) อันได้แก่ สำนักการศึกษา สำนักอนามัย สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว สำนักพัฒนาสังคม และสำนักงานปกครองและทะเบียน จากการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการจัดทำงานงบประมาณในหมวดของงบรายจ่ายอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 27 รายการนั้น สำนักเหล่านี้มีบทบาทเพิ่มขึ้นในการ “คิดใหม่ ทำใหม่” และพิจารณากลับกรองโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบเชิงยุทธศาสตร์ของตนเองว่ายังคงมีความจำเป็นหรือไม่ อย่างไร ก่อนที่จะรวบรวมส่งให้สำนักงบประมาณ ซึ่งบทบาทดังกล่าวสอดคล้องกับหลักวิชาการของการจัดทำระบบงบประมาณฐานศูนย์ อีกทั้งเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการ

บริหารงบประมาณเชิงกลยุทธ์ด้วย ตัวอย่างของการส่งเสริมการ “คิดใหม่” ในหน่วยงาน อาทิ กรณีโครงการเกี่ยวกับความปลอดภัยทางถนน ซึ่งต้องการพัฒนาหรือปรับปรุงในเรื่องของความเร็วในการตอบสนองต่ออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนท้องถนน รองผู้ว่าฯ ทวีดา กมลเวช กล่าวถึงตัวอย่างการคิดใหม่ว่า “ทำไมไม่เอาเจ้าหน้าที่แพทย์ฉุกเฉินเดินทางด้วยมอเตอร์ไซค์ไปก่อน เพื่อให้ไปช่วย on scene ก่อน....สรุปคือ ทำไมไม่เปลี่ยน vehicle เป็นมอเตอร์ไซค์เพื่อจะได้ตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้เร็วยิ่งขึ้น” (ทวีดา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567)

อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณแบบ ZBB โดยเฉพาะการ “คิดใหม่” มีความท้าทายในการเปลี่ยนกรอบความคิดเดิม ๆ กล่าวคือ “มันเป็นเรื่องยากที่จะให้เขาคิดใหม่ คือ เขาไม่เคยทำ พอเขาไม่เคยทำ เขาคิดนอกกรอบไม่ได้อยู่แล้ว” (ทวีดา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567) ยิ่งไปกว่านั้น การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติยังมีปัญหาและ/หรืออุปสรรคในแง่ของการสื่อสารและแนวทางในการปฏิบัติ ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สำนักการศึกษา ซึ่งเป็นหนึ่งใน 7 สำนักหลัก พบว่า การรับรู้เรื่องระบบงบประมาณฐานศูนย์ในส่วนของหลักคิดและแนวทางมาจากการสื่อสารที่ได้รับจากสำนักงบประมาณเป็นหลัก แม้กระนั้น แนวทางหรือวิธีการปฏิบัติ รวมทั้งการสื่อสารจากส่วนกลางยังคงค่อนข้างขาดความชัดเจน โดยส่วนใหญ่เป็นเพียงการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ มีการมอบหมายนโยบายและกำหนดให้นำหลักการทางวิชาการมาประยุกต์ใช้ หากแต่ไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยจะนำมาปรับใช้อย่างไร นั้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเป็นหลัก (ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 สิงหาคม 2567) ดังนั้น สำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจมีความจำเป็นต้องปรับปรุงการสื่อสาร เพื่อให้การนำนโยบายไปดำเนินการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

สุดท้ายคือในส่วนของหน่วยงานระดับปฏิบัติการ อันได้แก่ สำนักงานเขต 50 แห่ง และหน่วยงานอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการจัดทำข้อเสนอโครงการและงบประมาณตามแนวทางของระบบงบประมาณฐานศูนย์ โดยต้องมีการวิเคราะห์ความจำเป็น การจัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือกิจกรรม และการนำเสนอผลลัพธ์ที่คาดหวังของโครงการในพื้นที่ของตนเอง หน่วยงานเหล่านี้คือผู้ที่ต้องปรับตัวเข้ากับกระบวนการ “คิดใหม่” เช่นกัน และต้องการการสนับสนุนด้านความรู้ความเข้าใจและเครื่องมือจากหน่วยงานส่วนกลาง จากการสัมภาษณ์ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 2 ซึ่งได้สะท้อนมุมมองต่อระบบงบประมาณฐานศูนย์ว่าเป็นแนวคิดที่กระตุ้นให้เกิดการคิดใหม่ทำใหม่ โดยกล่าวไว้ว่า “ใน zero based ก็คือจะไม่ต้องยึดติดของเดิม และสามารถเริ่มใหม่ได้ แต่ให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด” (ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 สิงหาคม 2567) ยิ่งไปกว่านั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยังกล่าวถึงแนวโน้มของนโยบายว่า “ในปีถัดไป แผนการคืออาจจะให้สำนักงานเขตจัดทำค่าของงบประมาณด้วยตนเอง เพราะเป็นผู้ที่รู้บริบทงานของตัวเองมากที่สุด” (ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 สิงหาคม 2567)

4.1.5 การจัดทำ OKR และการออกแบบระบบติดตามผล

ในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการขับเคลื่อนกรุงเทพมหานครไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องอาศัยกลไกหรือระบบบริหารจัดการที่จะช่วยผลักดันองค์กรไปสู่ความสำเร็จ นั่นคือ ระบบการตั้งเป้าหมายและการติดตามผลลัพธ์ในสิ่งที่สำคัญ (Objectives and Key Results: OKR) โดย OKR นี้เน้นการกำหนดเป้าหมาย (Objectives) ที่ท้าทาย ชัดเจน และสามารถสร้างแรงจูงใจภายในหน่วยงานเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นได้ ในขณะที่ผลลัพธ์หลัก (Key results) จะเป็นสิ่งที่บอกถึงการบรรลุจุดมุ่งหมาย ซึ่งสามารถวัดผลได้ในกรอบเวลาที่กำหนด (Wodtke, 2016) การออกแบบระบบติดตามผลมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในส่วนของการจัดทำ OKR นั้น รองผู้ว่าฯ ทวีดา ได้กล่าวถึงการเชื่อมโยงระบบงบประมาณฐานศูนย์เข้ากับนโยบาย “9 ด้าน ของผู้ว่าฯ” และ “7 ยุทธศาสตร์หลัก” (ซึ่งต่อมาปรับเป็น 9 ด้านเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทปัจจุบันมากขึ้น) ของกรุงเทพมหานคร โดยโครงการที่เสนอขออนุมัติภายใต้ระบบงบประมาณฐานศูนย์จะต้องแสดงให้เห็นว่าสอดคล้องและสนับสนุนการบรรลุ OKR เหล่านี้อย่างไร (ทวีดา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567)

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล (สยป.) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากรอบ OKR เหล่านี้ และจัดทำ “แผนที่นโยบาย” (Policy Mapping) เพื่อเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงโครงการต่าง ๆ กับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของเมือง สยป. ได้ระบุว่ามียุทธศาสตร์ใน “การจัดทำ policy map ของผู้บริหาร โดยดูว่าทุกนโยบายมีอะไรบ้าง แล้ว สยป. จะมีการกำหนดค่าเป้าหมาย เช่น 3 ปี หรือ 4 ปี ให้ผู้บริหาร” (ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 กรกฎาคม 2567) และ สยป. จะมีการกำหนดตัวชี้วัดให้ชัดเจน รวมทั้ง “มีการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานของ กทม. ในปี 2567 ทุกหน่วยงานจึงถูกทบทวนว่า Objectives และ Key Results ที่กำหนดไว้นั้นสอดคล้องกับภารกิจที่จะขับเคลื่อนต่อไปในปี 2568-2569 หรือไม่ ทั้งนี้ ประเด็นการพัฒนาได้ถูกบรรจุอยู่ในแต่ละยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดการติดตามผลเชื่อมโยงโดยตรงกับเป้าหมายเชิงนโยบายของเมือง” (ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 กรกฎาคม 2567) การกำหนด OKR ที่ชัดเจนนี้จะช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถจัดลำดับความสำคัญของโครงการและทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในส่วนของการออกแบบระบบติดตามผลนั้น การติดตามผลเป็นส่วนสำคัญเพื่อให้มั่นใจว่าการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง โดยสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร จะติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณในเชิงปริมาณ และตรวจสอบความสอดคล้องของการดำเนินโครงการกับแผนงานที่ได้รับอนุมัติ ผู้แทนสำนักงบประมาณกล่าวว่า “ในภาพของกรุงเทพมหานคร เราจะแบ่งกันระหว่างสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร จะดำเนินการในด้านการวัดผลการเบิกจ่ายเงิน แต่เรื่อง

ของผลลัพธ์สุดท้ายว่า มันจะตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ในด้านใดนั้น จะเป็นสำนักยุทธศาสตร์ฯ ที่จะดูในเรื่องของ เป้าหมายสุดท้ายว่าไปผลัก OKR ตัวไหน ผลักผลลัพธ์ตัวไหน" (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567) ขณะที่ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล (สยป.) ได้พัฒนาและดูแล “แพลตฟอร์มติดตามนโยบาย” (BMA Policy Tracking) ซึ่งเป็นระบบดิจิทัลที่ใช้ในการติดตามความก้าวหน้าของนโยบาย และโครงการต่าง ๆ ของ กทม. รวมถึงโครงการที่ดำเนินการภายใต้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ แพลตฟอร์มนี้มี เป้าหมายเพื่อให้ผู้บริหารและสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและติดตามผลการดำเนินงานได้อย่างโปร่งใส สยป. ยังได้พัฒนา “คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ” เพื่อกำหนดโครงสร้างตัวชี้วัด น้ำหนักคะแนน วิธี คำนวณ และช่องทางอุทธรณ์ผลอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งจัดอบรมให้ 50 สำนักงานเขต ตัวแทน สยป. ได้ อธิบายเพิ่มเติมว่า "เราจะมีระบบที่รายงานทุกนโยบาย ซึ่งก็จะดูได้ว่าครึ่งปีที่ผ่านมา หน่วยงานทำได้เท่าไรแล้ว และสยป.ก็จะทำในเรื่องของการประเมินว่า ตัวชี้วัดนี้ของสำนักงานฯ ดำเนินการถึงไหนแล้ว มีปัญหาอุปสรรค อะไรในปีนี้" ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 กรกฎาคม 2567) กล่าวคือ เป็นการกำกับและติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานนั่นเอง

ทั้งนี้ รายละเอียดของผลลัพธ์หลัก (Key Results: KRs) และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Indicators: KPIs) ที่เกี่ยวข้องกับ "โครงการจัดท่างบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting)" ได้รับการบันทึกและติดตามอย่างเป็นระบบผ่านสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ สำนักยุทธศาสตร์ และประเมินผล กรุงเทพมหานคร (สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, ม.ป.ป.) สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 การกำหนดค่า OKR ที่สำคัญสำหรับระบบ งบประมาณฐานศูนย์⁴ ประกอบด้วย

ประการแรก OKR 9.1.07 ซึ่งวัดจำนวนรายการ/โครงการที่ผ่านการจัดท่างบประมาณแบบฐาน ศูนย์ โดยตั้งค่าเป้าหมายไว้ที่ 40 รายการ/โครงการ แต่ผลการดำเนินงานจริงกลับสูงถึง 2,509 รายการ/โครงการ (สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, ม.ป.ป.) อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบรายละเอียดพบว่าจำนวน 2,509 รายการนี้ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานในช่วง

⁴ จากระบบติดตามนโยบายผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (BMA Policy Dashboard) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ “9 ด้าน 9 ดี 28 ประเด็น พัฒนา” ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้เป็นกรอบติดตามผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567–2568 (Bangkok Metropolitan Administration [BMA], 2024) ในโครงสร้างดังกล่าว นโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) จะอยู่ภายใต้ ด้านที่ 9 “บริหารจัดการดี” และเชื่อมกับ ประเด็นที่ 9.1 “ระบบงาน – เงิน – คน – ระเบียบที่มีประสิทธิภาพ” โดยมีเป้าหมายระดับกระบวนการบริหารภายใน กรุงเทพมหานครให้คล่องตัวและโปร่งใสมากขึ้น (BMA, 2024) ทั้งนี้ ในรายงานนี้มีเนื้อหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ ZBB ได้แก่ Action Plan ที่ 111 “การจัดท่างบประมาณแบบเริ่มจากศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB)” ซึ่งกำหนดให้ทุกหน่วยงานตั้งบรายจ่ายจาก “ศูนย์” เพื่อคัดกรอง รายการที่ไม่จำเป็นและจัดสรรทรัพยากรตามลำดับความสำคัญจริง (BMA, 2024) และมีระบบติดตามกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์ (OKR) 2 ข้อ ได้แก่ OKR 9.1.07 ที่ตั้งเป้าให้มีอย่างน้อย 40 โครงการผ่านกระบวนการคิดแบบฐานศูนย์ (ZBB) และ OKR 9.1.08 ที่ตั้งเป้าลดงบประมาณรายจ่าย 250 ล้านบาท (BMA, 2024)

ปีงบประมาณ 2567 เพื่อเตรียมการสำหรับ "ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568" (สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, ม.ป.ป.) ซึ่งหมายความว่า กทม. ได้ดำเนินการทบทวนโครงการตามแนวทาง ZBB อย่างกว้างขวางเพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณปี พ.ศ. 2568

ประการที่สอง OKR 9.1.08 ตั้งเป้าหมายการลดงบประมาณรายจ่ายลง 250 ล้านบาท จากการสัมภาษณ์ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล พบว่า การยกเลิกหรือถอดรายการออกจากเล่มหลักเกณฑ์จำนวน 27 รายการ ในหมวด "รายจ่ายอื่น" ทำให้ประหยัดงบประมาณได้ถึง 240.9 ล้านบาท (การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 กรกฎาคม 2567) แสดงให้เห็นว่าในปีแรกของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ กทม. สามารถสร้างผลประหยัดงบประมาณรายจ่ายได้ใกล้เคียงกับ OKR 9.1.08 ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ตัวชี้วัดสนับสนุนอื่น ๆ เช่น KPI 7.4.8.2 ซึ่งประเมินการทบทวนหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ มีค่าเป้าหมายที่ 1.00 ฉบับ และมีผลการดำเนินงานจริงที่ 1.00 ฉบับ คิดเป็นความสำเร็จที่ร้อยละ 100 และ J สงม. (1.3.1) ซึ่งวัดระดับความสำเร็จในการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ มีค่าเป้าหมายที่ระดับ 5.00 และมีผลการดำเนินงานจริงที่ระดับ 5.00 คิดเป็นความสำเร็จที่ร้อยละ 100 (สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, ม.ป.ป.) ซึ่งการที่ KPI 7.4.8.2 และ J สงม. (1.3.1) บรรลุเป้าหมายที่ร้อยละ 100 สะท้อนว่า กรุงเทพมหานคร ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งองค์ประกอบพื้นฐานและกระบวนการที่จำเป็นสำหรับระบบงบประมาณฐานศูนย์ในปี พ.ศ. 2567

กล่าวโดยสรุป กรุงเทพมหานครมีการวางแผนและจัดทำกระบวนการที่จำเป็นสำหรับการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ โดยมีการกำหนด OKR ที่เชื่อมโยงกับนโยบายหลัก และออกแบบระบบติดตามผลที่มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน รวมถึงการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน ซึ่งผลการดำเนินงานในปีแรก (2567) แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการเตรียมการและวางระบบ แม้จะยังไม่ปรากฏผลการประหยัดงบประมาณตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่ก็มีกระบวนการทบทวนโครงการจำนวนมากตามแนวทางของระบบงบประมาณแบบ ZBB เพื่อเตรียมการสำหรับปีงบประมาณถัดไป อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์พบว่า แม้จะมีกรอบ OKR และระบบติดตามผลที่วางไว้ แต่การจัดทำฐานข้อมูลและการบูรณาการข้อมูล รวมทั้งการประเมินผลลัพธ์ที่เกิดจากระบบงบประมาณฐานศูนย์อย่างแท้จริงยังคงเป็นความท้าทายและอยู่ในช่วงของการพัฒนา โดยเฉพาะการวัดผลกระทบ (Impacts) ของโครงการที่ต้องใช้เวลาและเครื่องมือที่เหมาะสมต่อไป

4.2 ผลของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกที่มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ หรือ Zero-based budgeting (ZBB) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารเมือง แม้ว่าจะยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้นและยังมิได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบโดยครอบคลุมทุกประเภทงบประมาณก็ตาม แต่การนำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ นี้ (ประมาณ 1 ปีงบประมาณ) ก็ได้ส่งผลกระทบต่อเชิงบวกด้านการบริหารจัดการที่น่าสนใจในหลาย ๆ ด้าน ดังต่อไปนี้

ประการแรกที่เห็นได้ชัด คือ ระบบงบประมาณฐานศูนย์ช่วยลดงบประมาณที่ซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ การยกเลิกหรือถอดรายการออกจากเล่มหลักเกณฑ์จำนวน 27 รายการ ในหมวด "รายจ่ายอื่น" ทำให้ประหยัดงบประมาณได้ถึง 240.9 ล้านบาท (ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 กรกฎาคม 2567) ซึ่งใกล้เคียงกับที่กรุงเทพมหานครได้ตั้งเป้าหมายไว้ตาม OKR 9.1.08 ที่ตั้งเป้าลดงบประมาณรายจ่ายไว้ที่ 250 ล้านบาท ทั้งนี้ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (รศ.ดร.ทวิดา กมลเวชช) ได้ยกตัวอย่างการ "คิดใหม่" ซึ่งช่วยลดค่าใช้จ่ายในจัดบริการสาธารณะ อันได้แก่ การติดตั้งประปาหัวแดง ว่า "เราเจรจากับการประปา โดยตกลงจะออกเงินกันคนละครึ่ง ส่วนค่าแรงการประปาไม่คิด แล้วใช้จ่ายในหมวดเงินอุดหนุน จาก 47,000,000 บาท เหลือ 13,400,000 บาท" (ทวิดา กมลเวชช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567) นอกจากนี้ยังมีโครงการว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้) ที่มีการกำหนดให้สำนักการศึกษา รวมทั้งสำนักงานเขตไป "คิดทบทวน" ถึงการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินโครงการของตนเองใหม่ ซึ่งผู้แทนจากสำนักการศึกษาได้สะท้อนมุมมองต่อระบบงบประมาณฐานศูนย์ว่าเป็นแนวคิดที่กระตุ้นให้เกิดการคิดใหม่ทำใหม่ โดยกล่าวว่า "ที่อาจารย์ชัชชาติพูดมา ถือเป็นเป็นแนวคิดต่างที่เขตควรที่จะรับฟังแล้วนำไปทำ...ใน zero based ก็คือจะไม่ต้องยึดติดของเดิม และสามารถเริ่มใหม่แต่ให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด" (ผู้แทนจากสำนักการศึกษาคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล) ซึ่งทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ระบบงบประมาณฐานศูนย์ส่งเสริมให้เกิดการคิดวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของโครงการอย่างเป็นระบบมากขึ้น ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานถูกกระตุ้นให้ตั้งคำถามถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าของทุกกิจกรรม แทนที่จะยึดติดกับกรอบงบประมาณเดิม ตลอดจนโครงการเดิม ๆ ระบบงบประมาณฐานศูนย์มุ่งเน้นให้เกิดผลลัพธ์ตามจุดมุ่งหมายและมีการใช้จ่ายทรัพยากรที่คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ รองผู้ว่า ทวิดา กมลเวชช กล่าวว่า "ถ้าเจ้าหน้าที่คิดใหม่ทำใหม่แล้วบรรลุเป้าหมายที่ผู้บริหารตั้งไว้ ยากจะตั้งงบประมาณมากกว่าที่เคยใช้ ผู้บริหารก็พิจารณาอนุมัติให้ได้ แต่ขอให้ยืนยันได้ว่าจะได้ผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้" (ทวิดา กมลเวชช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567) ยกตัวอย่างการปรับเปลี่ยนโครงการว่ายน้ำให้

ครอบคลุมและต่อเนื่องมากขึ้นว่าเป็นผลมาจากแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ "สมมติว่าถ้าไม่มี ZBB มาให้คิดใหม่ทำใหม่ ปี 67 ก็แค่ให้เด็ก ป.3 เรียนว่ายน้ำ เรียนจบก็จบไปว่ายน้ำเป็นไม่เป็นก็ช่างเขา...แต่พอมีตรงนี้ทางผู้บริหารบอกว่า ต้องทำให้ครอบคลุมโดยไม่ต้องมาคิดจากอันเดิมเลย จึงทำให้เด็กได้เรียนอย่างต่อเนื่อง และได้เรียนรู้ในสิ่งที่ควรที่จะเรียนรู้" (ผู้แทนจากสำนักงานการศึกษาคนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล) ยิ่งไปกว่านั้นระบบงบประมาณฐานศูนย์ยังช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณ ในการนำเสนอโครงการ โดยเฉพาะโครงการที่อยู่ในงบรายจ่ายอื่น หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องคิดวิเคราะห์พิจารณาความสำคัญของโครงการ และให้เหตุผลประกอบอย่างละเอียด มีการกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์หลักที่ชัดเจน (OKRs) ซึ่งจะช่วยให้การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ประการที่สาม ระบบงบประมาณฐานศูนย์กระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมและการคิดริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่ตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการของเมืองได้ดีขึ้น รองผู้ว่าฯ ทวีดา กมลเวชช ได้ยกตัวอย่างโครงการ Bangkok City Lab (ศูนย์การทดลองเมืองกรุงเทพมหานคร) ซึ่งเกิดจากการคิดใหม่ทำใหม่ เป็นเสมือนห้องปฏิบัติการเชิงทดลองขนาดย่อมหรือโมเดลทดลองเมืองแบบใหม่ของกรุงเทพมหานครที่มุ่งแก้ไขปัญหาเมืองอย่างยั่งยืน โดยการเปิดรับปัญหาจากประชาชน และใช้การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) จากนั้นเริ่มการทดลองจาก "จุดเล็ก ๆ" ด้วยเครื่องมือสมัยใหม่ และการมีส่วนร่วมของผู้ใช้จริงก่อนนำไปพัฒนาในวงกว้าง เช่น บัณฑิตเมลล์อัจฉริยะ และจุดจอดวิน สัญญาณไฟทางม้าลายเพิ่มแสงเตือน เป็นต้น (Thai PBS, 2567) รวมทั้งโครงการ Motorlance ที่ "เปลี่ยนยานพาหนะเป็นมอเตอร์ไซค์" เพื่อเข้าถึงผู้ป่วยฉุกเฉินได้เร็วขึ้น โดยระบุว่า "เราช่วยชีวิตคนได้ 20% พลัส 20% จากโครงการ Motorlance ส่วนที่ช่วยได้ 20% เพิ่มขึ้นเราลงทุนไป 50 คัน คันละ 300,000 บาท" (ทวีดา กมลเวชช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567) จะเห็นได้ว่า การคิดใหม่และคิดทบทวนตามแบบ ZBB ส่งผลให้เกิดโครงการใหม่หรือโครงการเดิมในรูปแบบใหม่ที่ดียิ่งขึ้น จากผลดังกล่าวนี้ กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตาม OKR 9.1.07 ที่ตั้งเป้าหมายให้มีอย่างน้อย 40 โครงการผ่านกระบวนการคิดแบบฐานศูนย์ (ZBB) แต่ปัจจุบันมีโครงการที่ผ่านการคิดแบบ ZBB ถึง 2,509 โครงการ หรือ คิดเป็นร้อยละ 6,272.5 ของเป้าหมาย (BMA, 2024)

อย่างไรก็ตาม การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น และยังคงมีประเด็นที่ต้องพัฒนาต่อไป เช่น การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่บุคลากรทุกระดับ การพัฒนาระบบข้อมูลให้มีคุณภาพ และการปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้อต่อการดำเนินงานตามแนวทางของระบบงบประมาณฐานศูนย์มากขึ้น ดังที่ผู้แทนจากสำนักงานการศึกษา เสนอแนะว่า "จำเป็นต้องมีผู้บริหารเข้ามากำหนดแนวทางที่ชัดเจน เนื่องด้วยวิธีงบประมาณเป็นเรื่องของเงิน และมีเรื่องของวินัยการเงินการคลังเข้ามา ดังนั้น การจัดการควรจะเป็นในรูปแบบของระเบียบออกมาให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม" และ "อยากได้ความชัดเจนในเรื่องแนวทาง

และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นมาตรฐานและเป็นทางการมากกว่านี้” (ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 สิงหาคม 2567)

โดยสรุป การประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ใน กทม. ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกหลายประการ และแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

4.3 ปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

จากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย (1) ผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร (รองศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) และ (2) ผู้บริหารระดับกลางและเจ้าหน้าที่บางสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร ทำให้ได้ข้อค้นพบถึงปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 ปัญหาในเชิงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากข้อกำหนดด้านวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ต้องมีการดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (Balanced Budget) นั่นคือ การตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เท่ากับประมาณการรายรับ ประกอบกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรหรืองบประมาณ ส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีข้อจำกัดในการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารสำนักการคลังของกรุงเทพมหานครที่ระบุว่า “เรามีเงินก้อนเดียว ถ้าคนหนึ่งไม่ใช้ คนที่จำเป็นถึงจะได้เพิ่ม แต่ก็ไม่สามารถเกินวงเงินที่มีได้ ซึ่งหมายความว่าหากหน่วยงานใดวิเคราะห์ว่าไม่จำเป็นต้องใช้เงิน ส่วนงบประมาณนี้จะถูกจัดสรรให้กับหน่วยที่จำเป็นกว่า แต่หน่วยงานไม่สามารถ “ขอเกิน” งบจากรายได้รวมได้” (ผู้แทนสำนักการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567) ประกอบกับด้วยระบบราชการมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ งบประมาณ และข้อกฎหมาย โดยเฉพาะรายการผูกพันและค่าใช้จ่ายบุคลากรคิดเป็นสัดส่วนงบประมาณถึงร้อยละ 60 ตลอดจนบางรายการไม่สามารถเข้าสู่ระบบงบประมาณฐานศูนย์ได้ เนื่องจากเป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยยังมีค่าใช้จ่ายที่จะต้องเอาไปจ่ายอยู่ อีกทั้งกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในฐานะหน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่ภาคเอกชนที่จะสามารถไปกู้ยืมเงินมาทำอะไรก็ได้ (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567) หากจะดำเนินการกู้ยืมเงินใด ๆ และการจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ จะต้องนำเสนอเพื่อให้สภากรุงเทพมหานครเป็น

ผู้พิจารณาอนุมัติ และบางครั้งสมาชิกสภาฯ ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ อาจมีมุมมองแตกต่างทั้งต่อฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง และต่อฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ในบางกรณีได้กลายเป็นข้อจำกัดในการ “คิดใหม่ ทำใหม่” การพิจารณาหรือวิเคราะห์ความจำเป็นและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือกิจกรรม ไม่เอื้อหรือยืดหยุ่นต่อการนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ดังที่รองผู้ว่าฯ ทวีดา ได้ยกตัวอย่างไว้ว่า หลักเกณฑ์บางอย่างจำกัดการใช้งบประมาณของเขต หรือสร้างความล่าช้าในการบริการประชาชน (ทวีดา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567)

ข้อจำกัดในเชิงกฎหมายนี้สอดคล้องกับกรณีตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการมลรัฐเท็กซัสตั้งใจจะนำเอาระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในทุกหน่วยงานของมลรัฐเท็กซัส ซึ่งทำให้โรงเรียนและมหาวิทยาลัยที่รัฐบาลเป็นเจ้าของต้องเผชิญกับปัญหาในเรื่องข้อกำหนดทางกฎหมายสำหรับการจัดหางบประมาณและการจัดหาเงินทุนของหน่วยงาน กล่าวคือ องค์กรเหล่านี้ไม่อาจนำแนวคิดแบบ ZBB ไปประยุกต์ใช้ได้เพราะติดปัญหาเรื่องระเบียบและกฎหมายนั่นเอง (Boyd, 1982)

4.3.2 ปัญหาในด้านความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการปรับตัวของบุคลากร

จากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับกลางและเจ้าหน้าที่บางสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร ต่างระบุไปในทิศทางเดียวกันถึงความไม่รู้และยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) และบุคลากรจำนวนมากยังไม่สามารถที่จะปรับตัวได้ ในช่วงปีแรกของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์เข้ามาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร พบว่าบุคลากรหลายคนยังไม่ค่อยเข้าใจวิธีการคิดว่าเป็นอย่างไร ทำให้ตอนช่วงดำเนินการใหม่ ๆ มีความยุ่งยากเพราะทุกคนยังไม่เข้าใจว่าต้องคิดอะไรใหม่ และโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติที่ยังขาดความรู้ และความเข้าใจ รวมไปถึงแม้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเองยังไม่เข้าใจแนวคิดดังกล่าวเท่าที่ควร ทำให้โครงการที่เสนอเพื่อให้สภาพิจารณาอาจจะถูกตัดงบประมาณได้ เนื่องจากยังไม่เข้าใจหลักการวัตถุประสงค์ของแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์นี้ (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567; ผู้แทนสำนักการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รศ.ดร. ทวีดา กมลเวช ได้กล่าวถึงความท้าทายในการปรับตัวของบุคลากรเมื่อต้องมีการเปลี่ยนกรอบความคิดเดิม ว่า “มันเป็นเรื่องยากที่จะให้เขาคิดใหม่ คือ เขาไม่เคยทำ พอเขาไม่เคยทำ เขาคิดนอกกรอบไม่ได้อยู่แล้ว” (ทวีดา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567)

ยิ่งไปกว่านั้น ด้วยระบบงบประมาณฐานศูนย์ถือเป็นเรื่องใหม่ ทฤษฎีที่ระบุไว้ไม่ได้เขียนอะไรไว้ที่ตายตัว ทำให้กระบวนการจัดหางบประมาณเกิดปัญหาและเป็นเรื่องยากสำหรับบุคลากรที่อยู่ในระบบ

ราชการ เพราะบุคลากรยังไม่เข้าใจแนวคิด/ทฤษฎีหรือรูปแบบงบประมาณดังกล่าวอย่างแท้จริง จึงต้องเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรมีความรู้และความเข้าใจมากขึ้น (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567; ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 กรกฎาคม 2567) ประกอบกับการสื่อสารที่ยังมีจุดบกพร่องทำให้บุคลากรต่างคนต่างเข้าใจกันไปคนละทิศคนละทาง โดยไม่ได้เข้าใจแนวคิด หลักการ และวิธีการของระบบงบประมาณฐานศูนย์อย่างละเอียด ดังที่ผู้แทนสำนักการศึกษาได้ให้ข้อมูลในเชิงสะท้อนปัญหาและข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหานี้ว่า

“อยากทราบถึงความชัดเจน อยากได้แนวทางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มันเป็นมาตรฐานสำหรับการใช้ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ เนื่องจากข้อมูลที่ได้มามากเป็นในรูปแบบเชิงทฤษฎีมากไป จึงค่อนข้างจะนำไปปฏิบัติไม่ได้หรือทำได้ยาก ซึ่งทำให้การทำงานเป็นไปคนละทิศคนละทาง เพราะต่างคนต่างเข้าใจคนละแบบ และต่างคนต่างนำไปปฏิบัติไม่เหมือนกัน บางคนเห็นว่าเป็นภาระมากกว่าประโยชน์เสียด้วยซ้ำ ดังนั้น ควรคิดถึงกระบวนการถ่ายทอดนโยบาย/ข้อมูลมากกว่านี้ ไม่ใช่แค่เรียกผู้บริหารเข้าไปรับมอบนโยบายแล้ว พอกลับมาผู้บริหารก็มาถ่ายทอดให้เจ้าหน้าที่ให้ส่วนราชการแต่ละส่วนราชการนำไปปฏิบัติ ซึ่งมันไม่ได้เป็นไปในแนวทางลักษณะของการถ่ายทอดองค์ความรู้ที่เป็นขั้นเป็นอัน” (ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 สิงหาคม 2567)

ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่มีความเข้าใจ ต่างคนต่างต้องศึกษาตัวทฤษฎีเองแล้วนำมาปรับกันเอง และขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงานราชการด้วยว่าเมื่อรับมอบนโยบายมาแล้วจะนำมาปรับใช้หรือถ่ายทอดอย่างไร ปัญหาดังกล่าวนี้นำส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้ในกรุงเทพมหานครด้วย

4.3.3 ปัญหาด้านการสื่อสารภายในองค์กร

ด้วยความที่แนวคิดของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทยอย่างกรุงเทพมหานครถือเป็นเรื่องใหม่ ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้อำเภอกรุงเทพมหานคร เช่น สำนักการศึกษาได้รับนโยบายทางอ้อม โดยไม่ได้มีการสื่อสารที่ชัดเจนกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักการศึกษาระบุว่า “ยอมรับว่าการสื่อสารระหว่างสำนักงบประมาณ-สำนักการศึกษา-สำนักงานเขต ยังไม่ชัดเจน โดยสำนักงานเขตบางแห่งไม่ทราบว่าแนวทางหรือข้อตั้งใหม่ในส่วนนั้นสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (ZBB) เพราะไม่ได้ทราบแบบชัดเจนว่าการจัดทำงบประมาณแบบนี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบงบประมาณแบบ Zero-Based Budgeting เนื่องจากไม่ได้มีการสื่อสารโดยตรง” (ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่

2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 สิงหาคม 2567) ทั้งนี้จากการศึกษา พบว่า กรุงเทพมหานครเน้นการสื่อสารในลักษณะการถ่ายทอดนโยบายและสื่อสารจากบนลงล่าง นั่นคือ จากระดับผู้บริหารลงมายังระดับล่างที่เป็นสำนักต่าง ๆ ที่รับนโยบาย ซึ่งปัญหาในเรื่องการสื่อสารนี้มีมุมมองสะท้อนออกมาจากผู้บริหารโดยรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ระบุว่า “มีความจำเป็นที่ผู้บริหารระดับสูงต้องมีส่วนร่วมโดยตรงและมีการสื่อสารที่ชัดเจน ซึ่งในการประชุมและการสื่อสารต้องละเอียดและเข้มข้น และไม่สามารถใช้แนวคิด “ประชุมสั้นเพื่อประสิทธิภาพ” แบบภาคเอกชนได้” (ทวิตา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567)

4.3.4 ปัญหาทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม

ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังไม่มีระบบฐานข้อมูล หรือ Big Data ที่แม่นยำและเป็นระบบ ทำให้ยากต่อการวิเคราะห์และคำนวณต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งเป็นการวิเคราะห์งบประมาณตามแนวทาง ระบบงบประมาณฐานศูนย์ ประกอบกับระบบราชการยังไม่กล้าทำ Big Data อย่างจริงจัง เพราะเมื่อมีข้อมูลที่จำเป็นจะต้องใช้งบประมาณให้ตรงกับข้อมูล ดังที่รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นว่า “ไม่แน่ใจว่าระบบราชการไทยกล้าทำ Big Data จริงจังหรือเปล่า ซึ่งการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) จะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าไม่มี data” (ทวิตา กมลเวช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 28 มิถุนายน 2567) อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องความซับซ้อนทางโครงสร้างและข้อมูล (data) ของกรุงเทพมหานครที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงและใช้ข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงข้อมูล หรือ Data Integration ระหว่างหน่วยงาน เพราะผู้บริหารบางสำนักยังไม่รู้เลยว่าข้อมูลที่ต้องการอยู่ที่หน่วยไหน จึงเสนอและพยายามผลักดันให้มีเรื่องของการเปิดเผยข้อมูล (Open Data) (ผู้แทนสำนักการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567; ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 กรกฎาคม 2567)

อาจกล่าวได้ว่าหากที่กรุงเทพมหานครไม่มีเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่จะจัดทำหรือจัดการฐานข้อมูลอย่างจริงจังอาจส่งผลให้การนำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้ไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเต็มที่ กล่าวคือ เมื่อมีข้อมูลไม่ครบถ้วน ไม่เพียงพอ และ/หรือไม่เชื่อมโยงกัน การพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ตลอดจนการคำนวณต้นทุนที่แท้จริงก็อาจเกิดความผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน การคิดใหม่หรือคิดทบทวนอาจไม่นำไปสู่ทางเลือกที่ดี คุ่มค่า หรือมีประสิทธิผลมากที่สุด ดังนั้น การขาดข้อมูลที่มีคุณภาพ เป็นระบบ และทันสมัย เป็นข้อจำกัดสำคัญที่ส่งผลต่อการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง

4.3.5 ปัญหาด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.3.5.1 ข้อจำกัดทางด้านระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ

เนื่องด้วยแต่เดิมกรุงเทพมหานครใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance-based Budgeting: PBB) ในการจัดทำงบประมาณ ภายใต้กรอบระยะเวลาเดิมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จนกระทั่งกรุงเทพมหานครภายใต้การนำของ รองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ และทีมบริหารชุดใหม่ได้มาปรับเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณจากแต่เดิมที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพียงอย่างเดียว มาเป็นการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ควบคู่ไปด้วยกัน ทำให้บุคลากรของ กรุงเทพมหานครมีขั้นตอนในการทำงานที่ซับซ้อนมากขึ้น งานเอกสารในการจัดทำงบประมาณเพิ่มขึ้น ต้องมาทำการคิดวิเคราะห์ใหม่สำหรับงบประมาณทุกรายการ และทำในลักษณะนี้ทุก ๆ ปี เป็นการใช้ระยะเวลาทำงานมากขึ้น แต่กรอบระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณยังคงเท่าเดิม (ผู้แทนสำนักการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567) สอดคล้องกับการให้ข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้บริหารสำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานครที่ระบุขั้นตอนการจัดทำงบประมาณภายใต้กรอบระยะเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัด กล่าวคือ

“ไหมไลน์ปกติจะมีการแจ้งเวียนตามปฏิทินเพื่อให้แต่ละสำนักจัดทำงบประมาณ ซึ่งกว่าสำนักงบประมาณจะขึ้นร่างหลักเกณฑ์เสร็จจะอยู่ช่วงประมาณวันที่ 15 พฤศจิกายน แล้วแจ้งเวียนหลักเกณฑ์ทำหนังสือว่าจะต้องส่งอะไร เมื่อไหร่ โดยยกเว้นเพียงงบลงทุนกับรายจ่ายอื่นที่จะกำหนดให้แต่ละสำนักส่งมาประมาณวันที่ 15 ธันวาคม แล้วพอถึงวันที่ 31 ธันวาคม จะเป็นการส่งงบรายจ่ายอื่นกับงบลงทุน แต่ประเด็นคือว่า กรอบการทำงานของสำนักงบประมาณจะเริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม เป็นต้นไป ซึ่งกว่าที่จะขึ้นร่างการวิเคราะห์ตัวที่ของงบประมาณมาให้เสร็จสิ้นตามกระบวนการ จะต้องดำเนินการให้เสร็จประมาณเดือนพฤษภาคม ถัดมาเดือนมิถุนายน ถึงจะเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ โดยจะยกร่างเป็นเล่มร่างงบประมาณไปสู่สภาเพื่อเข้าสู่กระบวนการประมาณกลางเดือนมิถุนายน จากนั้นจะต้องส่งร่างข้อบัญญัติไปให้สภาประธานสภาเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณา” (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567)

อีกทั้งยังสอดคล้องกับกรณีตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงของรัฐบาล ประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ที่ประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาปฏิบัติ โดยเฉพาะในเรื่องขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลาจำนวนมากในการจัดทำงบประมาณปีต่อไปที่มีการใช้ระบบ

งบประมาณนี้ อาจทำให้เกิดกระบวนการที่ล่าช้าได้ (Pyhr, 1977b, p.8; Dean and Cowen, 1982, p.58-59)

4.3.5.2 ภาระงานเอกสารที่เพิ่มมากขึ้น

ด้วยคุณลักษณะซึ่งถือเป็นข้อดีของระบบงบประมาณฐานศูนย์ที่มุ่งเน้นการตรวจสอบและวิเคราะห์งบประมาณโดยละเอียด ทำให้บุคลากรที่ดูแลเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครต้องเผชิญกับปัญหาภาระงานเอกสารที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เพราะต้องนำเอาเอกสารข้อมูลสถิติต่าง ๆ มาตรวจสอบ เปรียบเทียบ เพื่อประเมินดูความคุ้มค่าของงบประมาณว่างงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายใดที่จำเป็น และ/หรือรายการใดไม่จำเป็นต้องตัดออก (ผู้แทนสำนักงานการคลัง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2567) ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครที่ระบุว่า

“เมื่อจะต้องเปรียบเทียบการได้มาของข้อมูลต่าง ๆ ย่อมส่งผลให้การทำเอกสารเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่งแบบประเมินจะต้องร้อยเรียงมาจากการดูสถิติของเก่าด้วยว่าสิ่งที่เคยทำไปได้อะไรขึ้นมา และที่ทำซ้ำ ๆ อยู่ได้ผลอะไรตอบกลับมาหรือไม่ เพราะฉะนั้นปัญหาหนึ่งคือ เรื่องเอกสารข้อมูลที่แต่เดิมมีเยอะอยู่แล้ว และจะมีเอกสารใหม่เข้ามาด้วยที่จะต้องทำเพิ่มขึ้นและระยะเวลาจะมากขึ้นตามไปด้วย” (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567)

นอกจากนั้น ผู้บริหารสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครยังระบุเพิ่มเติมอีกว่า บุคลากรในสำนักหลายคนสะท้อนมุมมองต่อการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ที่เป็นข้อเสีย กล่าวคือ ทำให้มีเอกสารเพิ่มมากขึ้น เป็นการสร้างภาระงานให้มากขึ้นกว่าเดิมที่มีอยู่ และนำเสนอมุมมองที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของภาระงานและเอกสารที่เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนระบบงบประมาณว่า “ใช้ระบบงบประมาณรูปแบบเดิมคืออยู่แล้ว เพราะบางคนมีงานเดิมอยู่ในมือมากพออยู่แล้ว และยังมีสำนักงานเขตอีก 50 เขตที่ต้องดูแล ภาระงานต้องมากกว่าอยู่แล้ว โดยเฉพาะงานที่ต้องทำและแก้ไขเป็นประจำทุกวัน ดังนั้นการให้มาคิดโครงการภายใต้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ คงไม่อยากทำ” (ผู้แทนสำนักงบประมาณ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 กรกฎาคม 2567)

บทที่ 5

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เกี่ยวกับกระบวนการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นความพยายามในการปฏิรูประบบงบประมาณครั้งสำคัญภายใต้นโยบายของคณะผู้บริหารชุดปัจจุบัน โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และนำเสนอผลการศึกษิตตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะทำการสรุปผลการศึกษาที่ได้จากข้อค้นพบเพื่อตอบคำถามหลักของงานวิจัย จากนั้นจะนำเสนอการอภิปรายผลการวิจัยในประเด็นสำคัญที่ค้นพบ และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย พร้อมทั้งระบุถึงข้อจำกัดของการวิจัยในครั้งนี้และเสนอแนะประเด็นสำหรับงานวิจัยในอนาคตต่อไป

5.1 สรุปผลการวิจัย: พลวัตของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกรุงเทพมหานคร

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (กทม.) เมื่อปี พ.ศ. 2565 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการบริหารงานราชการของกรุงเทพมหานคร เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้ง คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารงานกรุงเทพมหานครเป็นระยะเวลา 4 ปี และนโยบายเรื่องหนึ่งที่สำคัญที่ต้องการจะขับเคลื่อนในทางปฏิบัติ คือ การปฏิรูประบบการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีความคิดริเริ่มต้นของการนำเอาแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานกรุงเทพมหานคร (กทม.) ซึ่งถือเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การขับเคลื่อนการปฏิรูปมาจากเจตจำนงทางการเมืองของผู้บริหารระดับสูง อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปนี้ไม่ได้เป็นการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ทดแทนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting: PBB) และระบบงบประมาณแบบดั้งเดิมหรือแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) ที่กรุงเทพมหานครใช้อยู่แต่เดิมอย่างสิ้นเชิง แต่เป็นการนำเอาหลักการสำคัญของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เข้ามาประยุกต์ใช้ในลักษณะ “ลูกผสม” (Hybrid Model) โดยมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นให้เกิดการคิดใหม่ (Re-think) ทำใหม่ (Re-engineer) และคิดทบทวน (Review) ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญของ

นโยบายและผลลัพธ์ที่คาดหวัง สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (OKRs) แทนที่จะยึดติดกับกรอบงบประมาณเดิมหรืออิงกับฐานงบประมาณของปีก่อนหน้า (Incremental Budgeting)

ในช่วงที่รองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ และคณะผู้บริหารท่านอื่น ๆ เข้ารับตำแหน่งใหม่ ๆ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2565 ด้วยข้อจำกัดด้านกรอบเวลาในการเข้ารับตำแหน่งของผู้บริหารชุดใหม่ ปรากฏว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2566 ได้ดำเนินการไปมากแล้ว ตั้งแต่ช่วงเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม พ.ศ. 2564 (โดยทั่วไปกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณจะเริ่ม 10-11 เดือนล่วงหน้าก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่) ทำให้การปรับเปลี่ยนรูปแบบในการจัดทำงบประมาณ โดยนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาประยุกต์ใช้ในทันทีนั้นเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุนี้ทำให้ในปีแรก พ.ศ. 2565 ที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครชุดใหม่ได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารงาน ซึ่งตรงกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จึงเป็นช่วงระยะเวลาของการ “เตรียมการและฝึกฝน” (Training Year) เพื่อเตรียมความพร้อม สร้างความรู้ความเข้าใจ เป็นการ “ฝึกเจ้าหน้าที่ให้คิด” เพื่อปรับกระบวนการทัศน์ในการจัดทำงบประมาณไปสู่แนวทางใหม่

กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการ “ขับเคลื่อนการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้อย่างจริงจัง” ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ซึ่งในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์นี้ กรุงเทพมหานครได้มีการดำเนินการ 2 เรื่องหลัก ได้แก่

(1) “ปลดล็อกหลักเกณฑ์” หรือ “ยกเลิก” หลักเกณฑ์ 27 รายการ ในหมวด “งบรายจ่ายอื่น” ที่อาจทำให้เกิดข้อจำกัดแก่หน่วยงาน (ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานกลางหรือสำนักงานเขตทั้ง 50 เขต และหน่วยงานระดับปฏิบัติการอื่น) ในการ “คิดใหม่” หรือ “คิดทบทวน” ซึ่งการยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถ “คิดนอกกรอบเดิม” และนำไปสู่การออกแบบโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและบริบทของพื้นที่ตนเองได้ดียิ่งขึ้น ภายใต้แนวคิดของระบบงบประมาณฐานศูนย์ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานวางแผนการจัดทำงบประมาณจากศูนย์ (เสมือนไม่มีฐาน) หรือให้จัดทำงบประมาณโดยไม่อ้างอิงจากงบประมาณในปีที่ผ่านมาตนเอง โดยมีสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำ สนับสนุน และตรวจสอบการจัดทำข้อเสนอของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบงบประมาณฐานศูนย์ และ

(2) มีการเริ่ม “ทดลองใช้” ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) กับงบประมาณรายจ่ายในหมวดหมู่ของ “งบรายจ่ายอื่น” ก่อน ซึ่งเป็นงบประมาณ 1 ใน 5 ประเภทของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร ถือเป็นงบที่ใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ที่มีได้จัดอยู่หรือสามารถจำแนกเป็นงบประมาณในหมวดหลัก (หมวดรายจ่ายหลักอีก 4 หมวด ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน และงบเงินอุดหนุน) ทั้งนี้ การเริ่มทดลองใช้ ZBB กับงบรายจ่ายอื่นนี้ถือเป็นการเริ่มต้นจากรายจ่ายในหมวดหมู่ที่ค่อนข้างมีความยืดหยุ่นมากที่สุด นั่นคือ เป็นหมวดรายจ่ายที่มีความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการจัดทำงบประมาณ และ

เป็นหมวดรายจ่ายที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานตามปกติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากนัก ซึ่งการนำแนวคิดแบบการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ จะส่งเสริมให้หน่วยงานเกิดการพิจารณาจากความเป็นจริงอย่างแท้จริงและมีการจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ของโครงการและ/หรือกิจกรรมโดยไม่ยึดติดกับฐานงบประมาณเดิม ตลอดจนส่งเสริมให้หน่วยงานริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่สามารถสร้างผลกระทบได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสำนักการคลังจะเข้ามามีบทบาทในการประเมินความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานและ/หรือโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอมา โดยเฉพาะโครงการที่อยู่ในหมวด “งบรายจ่ายอื่น” ซึ่งถือเป็นงบประมาณกลุ่มแรกที่นำร่องจัดทำงบประมาณโดยใช้แนวคิดแบบฐานศูนย์

สำหรับตัวอย่างโครงการที่สะท้อนให้เห็นถึงการนำแนวคิดและหลักการของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรมในบริบทของกรุงเทพมหานคร คือ โครงการ “ว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้)” ดำเนินงานโดยสำนักการศึกษา ซึ่งโครงการนี้ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเดิมไปสู่การพิจารณาตามบริบทจริงของแต่ละเขต เพราะแต่เดิมในอดีต โครงการนี้มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่สำนักงานเขตโดยอิงตามจำนวนของนักเรียนในพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งวิธีการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบดังกล่าวมีข้อจำกัด คือ ไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมและบริบทที่แตกต่างกันของโรงเรียนในแต่ละเขตพื้นที่ กระทั่งมีการปรับเปลี่ยนด้วยการนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาประยุกต์ใช้ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยให้สำนักงานเขต “คิดทบทวน” ถึงบริบทแวดล้อมของตนเองในแง่ต่าง ๆ อาทิ ความพร้อมทางกายภาพของสถานที่ (เช่น โรงเรียนในเขตมีสระว่ายน้ำหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด) ระยะเวลาในการเรียน ตลอดจนความพร้อมของบุคลากรในพื้นที่ และให้สำนักงานเขตเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำและเสนอของบประมาณตามความต้องการที่แท้จริง ซึ่งการให้อำนาจสำนักงานเขตเป็นผู้ตั้งงบประมาณเองสำหรับโครงการนี้ และอาจรวมถึงโครงการอื่น ๆ ในอนาคตที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน จะส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

จากตัวอย่างโครงการข้างต้น ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จในระยะแรกเริ่มสำหรับกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกที่น่าเอาระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารกรุงเทพมหานคร และถึงแม้ว่าจะยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้นและยังมิได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบให้ครอบคลุมทุกประเภทงบประมาณ แต่การเริ่มนำมาใช้เพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ (ประมาณ 1 ปีงบประมาณในระยะเวลาที่ผู้วิจัยศึกษา) ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกในการบริหารจัดการ 3 ประการหลัก คือ

- ประการที่หนึ่ง ช่วยลดภาระงบประมาณที่ซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ เพราะการยกเลิกหรือถอดรายการออกจากเล่มหลักเกณฑ์จำนวน 27 รายการในหมวด “รายจ่ายอื่น” ทำให้กรุงเทพมหานครสามารถประหยัดงบประมาณได้ 240.9 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม หากมองผลลัพธ์ในเชิงของการลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณถือว่า การทดลองใช้ ZBB ของกรุงเทพมหานคร

ในครั้งนี้นำบรรลุผลสัมฤทธิ์ หากแต่ถ้ามองในมุมของสัดส่วนในการประหยัดงบประมาณแล้ว การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในปี พ.ศ. 2567 ของกรุงเทพมหานครช่วยประหยัดงบประมาณได้เพียงน้อยนิด คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.268 ของงบประมาณทั้งหมดเท่านั้น⁵

- **ประการที่สอง** ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ช่วยส่งเสริมให้เกิดการคิดวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของโครงการอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยจะพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าของการนำงบประมาณไปใช้ทุกกิจกรรม แทนที่จะยึดติดกับกรอบงบประมาณเดิม และโครงการเดิม ๆ ทำให้ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณในการนำเสนอโครงการ โดยเฉพาะโครงการที่อยู่ในรายการจ่ายอื่น ที่สำคัญระบบงบประมาณฐานศูนย์มุ่งเน้นให้เกิดผลลัพธ์ตามจุดมุ่งหมายและมีการใช้จ่ายทรัพยากรที่คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ เพราะมีการกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์หลักที่ชัดเจน (OKRs) ช่วยให้การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

- **ประการที่สาม** ก่อให้เกิดนวัตกรรมและการคิดริเริ่มโครงการใหม่ ๆ เช่น โครงการ Bangkok City Lab ซึ่งเกิดจากการคิดใหม่ทำใหม่" และโครงการ Motorlance ที่ "เปลี่ยนยานพาหนะเป็นมอเตอร์ไซค์" เพื่อเข้าถึงผู้ป่วยฉุกเฉินได้เร็วขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้การประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ในการบริหารงานกรุงเทพมหานคร ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกหลายประการดังที่ได้นำเสนอไปข้างต้น แต่ด้วยความที่การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาประยุกต์ใช้นั้นยังอยู่ในช่วงของขั้นเริ่มต้นและการเปลี่ยนผ่านย่อมต้องมีปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ สอดรับกับความท้าทายในการปฏิรูประบบราชการโดยทั่วไป โดยสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานกรุงเทพมหานครได้ออย่างน้อย 6 ปัญหาหลัก ดังนี้

1) ปัญหาในเชิงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร
สืบเนื่องจากการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครต้องดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (Balanced Budget) นั่นคือ งบประมาณรายจ่ายเท่ากับประมาณการรายรับ จึงเป็นเหตุให้การจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครไม่ยืดหยุ่นเท่าที่ควร รวมทั้งภายใต้ระบบราชการที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณรายจ่ายบุคลากร และข้อกฎหมาย โดยเฉพาะรายการงบบุคลากรและค่าใช้จ่ายบุคลากรคิดเป็นสัดส่วนงบประมาณถึงร้อยละ 60 ตลอดจนบางรายการ (เช่น งบบุคลากร) ไม่สามารถเข้าสู่ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ได้ เนื่องจากเป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยยังมีค่าใช้จ่ายผูกพันที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และหากต้องกู้ยืมเงินใด ๆ เพื่อนำมาจัดสรรงบประมาณจะต้องเสนอให้สภากรุงเทพมหานครเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ซึ่ง

⁵ งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2567 ของกรุงเทพมหานคร คิดเป็นจำนวน 89,780.661 ล้านบาท (ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567, 2566)

บางครั้งสมาชิกสภา ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ อาจมีมุมมองที่แตกต่างทั้งต่อฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง และต่อฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร จากระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมนี่ส่งผลให้การนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้เป็นไปได้ยากมากขึ้น กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่มีอยู่เดิมไม่เอื้อต่อการคิดใหม่ทำใหม่และความพยายามในการพิจารณาความจำเป็นและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมที่ระบบงบประมาณฐานศูนย์ต้องการ

2) ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจและความสามารถของบุคลากรในการปรับตัวประยุกต์ใช้

บุคลากรจำนวนมากยังไม่รู้และไม่เข้าใจเกี่ยวกับระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ทำให้ไม่สามารถที่จะปรับตัวได้ โดยเฉพาะในช่วงปีแรกที่ต้องมีการดำเนินการจัดทำงบประมาณในรูปแบบใหม่ ซึ่งมีความยุ่งยาก เพราะทุกคนต่างไม่เข้าใจว่าต้องคิดอะไรใหม่ และ “คิดใหม่” ในที่นี้หมายถึงอะไร และโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติที่ยังขาดความรู้ และความเข้าใจ ไม่กล้าคิดนอกกรอบให้ต่างไปจากเดิม รวมไปถึงแม้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเองก็ยังไม่เข้าใจแนวคิดดังกล่าว ทำให้โครงการที่เสนอเพื่อให้สภาพิจารณาอาจจะถูกตัดหรือลดงบประมาณได้ เนื่องจากยังไม่เข้าใจหลักการและวัตถุประสงค์ของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB)

3) ปัญหาด้านการสื่อสารภายในหน่วยงาน

การนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานราชการไทยอย่างกรุงเทพมหานครถือเป็นเรื่องใหม่ การถ่ายทอดนโยบายและการสื่อสารภายใน โดยเฉพาะจากผู้กำหนดนโยบายลงมายังผู้ปฏิบัติงานในระดับสำนักต่าง ๆ ถือเป็นเรื่องสำคัญ ในปีแรกของการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์นี้ การสื่อสารนโยบายจากผู้บริหารและสำนักส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงบประมาณ ไปยังหน่วยงานอื่น ๆ และสำนักงานเขต อาจจะยังไม่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากนัก การสื่อสารข้อมูลไม่มีความเป็นเอกภาพ บุคลากรในหน่วยรับงบประมาณได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ทั่วถึง บางสำนักงานภายใต้กรุงเทพมหานครอย่างสำนักการศึกษาได้รับนโยบายทางอ้อม ไม่ได้มีการสื่อสารที่ชัดเจนกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เช่นเดียวกับสำนักงานเขตที่ไม่ได้รับการสื่อสารอย่างชัดเจน เห็นได้จากการที่ไม่ทราบว่าการคิดทบทวนงบประมาณในโครงการ “ว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้)” เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์

4) ปัญหาการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาปรับใช้

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังไม่มีระบบฐานข้อมูล หรือ Big Data ที่แม่นยำและเป็นระบบ ทำให้ยากต่อการประเมินและจัดลำดับความสำคัญของโครงการ การวิเคราะห์และคำนวณต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งเป็นการวิเคราะห์งบประมาณตามแนวทางระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ทั้งนี้ การขาดข้อมูลหรือมีข้อมูลไม่เพียงพออาจส่งผลให้เกิดความผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนในการพิจารณาโครงการ/ กิจกรรมจนส่งผลต่อการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง

5) ปัญหาในเชิงข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ ก่อนยุคผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกรุงเทพมหานครท่านปัจจุบัน นั่นคือ รองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ กรุงเทพมหานครใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting: PBB) ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการหรือแบบดั้งเดิม (Line item budgeting) ในการจัดทำงบประมาณ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ผสมผสานกับการจัดทำงบประมาณในรูปแบบเดิมนั้น ด้วยคุณลักษณะของระบบงบประมาณฐานศูนย์ที่ต้องการข้อมูลและการวิเคราะห์ในรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการเพื่อประเมินความจำเป็นและคุ้มค่า จึงส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีขั้นตอนการทำงานที่ซับซ้อนมากขึ้น งานเอกสารในการจัดทำงบประมาณเพิ่มขึ้น ต้องมีการคิดวิเคราะห์ใหม่สำหรับงบประมาณทุกรายการในงบประมาณหมวดรายจ่ายอื่น อีกทั้งยังคงต้องจัดทำงบประมาณในหมวดอื่น ๆ ควบคู่กันไปโดยใช้รูปแบบงบประมาณแบบเดิมที่เคยจัดทำมา ดังนั้น การจัดทำงบประมาณแบบ “หลากหลายระบบ” นี้ อาจก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่บุคลากร ส่งผลให้ต้องใช้ระยะเวลาในการทำงานมากขึ้น แต่กรอบระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณยังคงเท่าเดิม

6) ปัญหาภาระงานเอกสารที่เพิ่มมากขึ้น ในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) บุคลากรที่ดูแลเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครต้องเผชิญกับภาระงานเอกสารที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เพราะต้องนำเอาเอกสารข้อมูล สถิติต่าง ๆ มาตรวจสอบ เปรียบเทียบ เพื่อประเมินดูความคุ้มค่าของงบประมาณว่างงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายใดที่จำเป็น และ/หรือรายการใดไม่จำเป็นต้องตัดออก เท่ากับเป็นการสร้างภาระงานให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องมากขึ้นโดยยังคงมีกรอบระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณเท่าเดิม

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากข้อค้นพบผลการวิจัย ผู้วิจัยได้นำประเด็นสำคัญ ๆ มาอภิปรายเพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจน เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ข้อมูลสำหรับจัดทำข้อเสนอแนะในลำดับต่อไป

5.2.1 แนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ในฐานะเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการ “คิดใหม่”

จากผลการวิจัยสะท้อนภาพประการหนึ่งที่ได้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานครไม่ได้มองระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เป็นเพียงเครื่องมือในการตัดลดงบประมาณเพียงมิติเดียว แต่ยังให้ความสำคัญในฐานะ “กลไกเชิงยุทธศาสตร์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการ ‘คิดใหม่’ และการสร้างนวัตกรรม” ยกตัวอย่างเช่น โครงการ Motorlance ที่ “เปลี่ยนยานพาหนะเป็นมอเตอร์ไซค์” เพื่อให้สามารถ

เข้าถึงผู้ช่วยฉุกเฉินได้เร็วขึ้น หรือแม้แต่โครงการว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้) ที่ทำให้สำนักงานเขตสามารถใช้งบประมาณในการทำกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งผลของการคิดใหม่หรือคิดทบทวนเหล่านี้นำไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางที่เป็นภารกิจสำคัญของกรุงเทพมหานคร นั่นคือ การให้บริการประชาชนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น นอกจากนี้ จากข้อเท็จจริงที่ว่า การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการจัดหางบประมาณในหมวดรายจ่ายอื่นของกรุงเทพมหานครในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 นี้ ช่วยทำให้กรม ปรหยัดงบประมาณได้จำนวน 240.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.268 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่เล็กน้อยมาก ซึ่งไม่ต่างจากผลของการจัดหางบประมาณฐานศูนย์ในกรณีศึกษาของมลรัฐจอร์เจียที่นำระบบงบประมาณฐานศูนย์กลับมาใช้ใหม่และสามารถประหยัดงบประมาณได้เพียงน้อยนิดเช่นกัน แน่แน่นอนว่าข้อมูลข้างต้นอาจทำให้เราไม่สามารถปฏิเสธความเข้าใจดั้งเดิมที่มักผูกโยงการปฏิรูประบบงบประมาณเข้ากับการลดรายจ่ายแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่การริเริ่มการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในกรุงเทพมหานครในครั้งนี้ อาจชี้ให้เห็นในอีกมุมมองหนึ่งว่า หากต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด องค์การอาจจำเป็นต้อง “คิดใหม่” และ “คิดต่าง” โดยให้ความสำคัญกับการ “ลงทุนเพื่อผลลัพธ์ที่ดีกว่า” แทนการ “ประหยัดเพื่อลดต้นทุน” เท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า การจัดหางบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ไม่ควรมุ่งเน้นที่การลดรายจ่ายหรือประหยัดงบเท่านั้น หากแต่ควรให้ความสำคัญกับผลลัพธ์หรือประสิทธิผลของโครงการหรือกิจกรรม ตลอดจนคุณภาพของผลลัพธ์มากกว่า ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณที่แท้จริง

5.2.2 ความท้าทายในการนำไปปฏิบัติ: ช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์เชิงนโยบายและสถานการณ์การปฏิบัติงานจริง

แม้ผู้บริหารกรุงเทพมหานครจะยังคงมีทิศทางในการกำหนดนโยบายที่ต้องการจะผลักดันการจัดหางบประมาณแบบผสมผสาน ได้แก่ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (PBB) และระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ที่ชัดเจน แต่ผลการวิจัยที่สะท้อนจากมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะจากสำนักงบประมาณและสำนักการศึกษา กลับบ่งชี้ให้เห็นถึง ช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์เชิงนโยบายกับสถานการณ์การปฏิบัติงานจริง กล่าวคือ แน่แน่นอนว่าผู้บริหารยังคงเล็งเห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของระบบงบประมาณฐานศูนย์ โดยสามารถอ้างอิงได้จากผลการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีมากขึ้น ผลจากการประหยัดงบประมาณรายจ่าย และการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และยังคงต้องการนำระบบงบประมาณรูปแบบดังกล่าวมาใช้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งอาจมีแนวคิดให้มีการขยายการประยุกต์ใช้ไปในรายจ่ายหมวดอื่น ๆ ของงบประมาณด้วย หากแต่ในสถานการณ์ของการปฏิบัติงานจริงของเจ้าหน้าที่นั้น ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) สร้างภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นให้แก่

เจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินงาน อาจส่งผลให้บุคลากรบางส่วนในระดับปฏิบัติไม่เห็นด้วยและไม่อยากตอบรับกับการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างต่อเนื่องเท่าที่ควร เนื่องจากไม่อยากทำให้ตนเองมีภาระงานที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น ผู้บริหารหน่วยงานอาจต้องหาความสมดุลหรือความเหมาะสมในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารกรุงเทพมหานคร เช่น อาจยังคงไว้ซึ่งการใช้ ZBB ในงบรายจ่ายอื่นเท่านั้น หรืออาจขยายไปอีกเพียง 1 หมวดหมู่รายจ่าย หรืออาจจะนำมาใช้เป็นครั้งคราวเมื่อมีวิกฤตการณ์ทางการเงินหรืองบประมาณ (เช่น ที่มลรัฐเท็กซัส) เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันในต่างประเทศมีรูปแบบของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้หลากหลาย กรุงเทพมหานครอาจต้องพิจารณาถึงเป้าหมาย ข้อดี และข้อเสียของการนำ ZBB มาใช้ให้ถี่ถ้วน รวมถึงประเมินศักยภาพของหน่วยงานเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินต่อไปในทิศทางที่มุ่งหวังได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและไม่สร้างภาระมากเกินไปให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน

5.2.3 การประยุกต์ใช้ ZBB ในรูปแบบของการ “ผสมผสาน”

จากกรณีศึกษาในต่างประเทศหลายแห่ง อาทิ ในมลรัฐจอร์เจียและมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา และในมลฑลหุบเป่ย สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น พบว่า การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบหรือกับงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทนั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากงบรายจ่ายประจำบางรายการ เช่น งบบุคลากร งบดำเนินงาน รวมถึงงบลงทุนในลักษณะที่เป็นงบผูกพัน ไม่สามารถประยุกต์ใช้แนวคิดแบบฐานศูนย์ได้ ยิ่งไปกว่านั้น การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีก็ไม่เคยล้างกระดานใหม่ทั้งหมดหรือมักไม่ได้เริ่มต้นจากศูนย์อย่างแท้จริง รัฐบาลส่วนใหญ่ที่นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้มักเลือกใช้แนวทางแบบผสมผสาน โดยนำองค์ประกอบบางส่วนของระบบงบประมาณฐานศูนย์ หรือ ZBB มาใช้ร่วมกับระบบงบประมาณในรูปแบบเดิมที่รัฐของตนใช้อยู่ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครที่เลือกใช้แนวทางแบบผสมผสานหรือบูรณาการระบบงบประมาณ โดยยังคงรักษาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) ไว้ และนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เข้ามาเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งนับเป็นแนวทางการดำเนินงานที่มีความรอบคอบและเหมาะสมกับบริบทขององค์กรภาครัฐขนาดใหญ่ที่เปิดรับการเปลี่ยนแปลงและพยายามปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ส่วนการที่กรุงเทพมหานครจะใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์อย่างต่อเนื่องหรือไม่นั้น กรุงเทพมหานครอาจต้องพิจารณาถึงจุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์ของการนำมาใช้ รวมทั้งผลลัพธ์ที่ได้ เปรียบเทียบกับผลกระทบในทางลบของการจัดทำงบประมาณแบบ ZBB ไม่ว่าจะเป็นความยุ่งยากซับซ้อนในการจัดทำ จำนวนเอกสารมากมายที่เกี่ยวข้อง และการจัดทำที่อาจต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน หากจุดมุ่งหมายของการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์นั้นคือเพื่อกระตุ้นให้เกิดการคิดใหม่และนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการดำเนินงานและให้บริการของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) อาจมีความเหมาะสมและช่วยตอบโจทย์

ดังกล่าวได้ดี ในทางตรงข้าม หากต้องการใช้งบประมาณฐานศูนย์เพียงเพื่อจะสามารถประหยัดงบประมาณโดยรวมขององค์กรได้มากขึ้น ZBB อาจจะไม่ใช่ว่าคำตอบที่ดีในกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบงบประมาณแบบผสมผสานนี้ ต้องมีการสื่อสารให้บุคลากรในองค์กรทราบอย่างชัดเจนและทั่วถึง รวมทั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณแต่ละรูปแบบอย่างชัดเจนและครอบคลุม เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่บุคลากรในการปฏิบัติงาน

โดยสรุปแล้ว ผลการศึกษาวิจัยชี้ให้เห็นว่า การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) มาใช้ในกรุงเทพมหานครนั้นมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีกับการปฏิบัติงานจริง แม้ว่าการริเริ่มนี้จะมาจากเจตจำนงของผู้บริหารระดับสูงที่ต้องการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกลับมีประเด็นที่แตกต่างอย่างชัดเจน ดังนี้

ประการแรก ด้านลักษณะของกระบวนการ แม้กรอบแนวคิดจะระบุว่า ZBB เป็นระบบงบประมาณแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up) แต่ในกรณีของกรุงเทพมหานคร การขับเคลื่อนกลับมีลักษณะเป็นแบบบนลงล่าง (Top-Down) อย่างชัดเจน โดยเป็นเจตจำนงของผู้บริหารที่ต้องการปฏิรูปกระบวนการตัดสินใจและกระตุ้นให้เกิดการ "คิดใหม่ ทำใหม่" ภายในโครงสร้างราชการ

ประการที่สอง ด้านรูปแบบการใช้งาน แทนที่จะเป็นการจัดทำงบประมาณจาก "ฐานศูนย์" อย่างสมบูรณ์ตามทฤษฎี กรุงเทพมหานครมีการประยุกต์ใช้ในรูปแบบผสมผสาน หรือ "ลูกผสม" (Hybrid Model) โดยยังคงใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (PBB) เป็นหลัก และจำกัดการนำร่อง ZBB ไว้เฉพาะหมวด "งบรายจ่ายอื่น" ผ่านการปลดล็อกหลักเกณฑ์จำนวน 27 รายการ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (ZBB) ในรูปแบบผสมผสาน และใช้กับงบประมาณประเภทงบรายจ่ายอื่นเท่านั้นอาจเป็นการลดความเสี่ยงต่าง ๆ ในเชิงการบริหารงานที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการต่อต้านจากบุคลากรในองค์กร ความล่าช้าและ/หรือความผิดพลาดในการจัดทำงบประมาณในรูปแบบใหม่ รวมทั้งความไม่ต่อเนื่องของการจัดสรรงบประมาณให้กับบางโครงการที่มีความสำคัญและจำเป็น

ที่สำคัญที่สุดคือ ปัจจัยด้านองค์การ ซึ่งไม่ได้เป็นเพียงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายเท่านั้น แต่กลับปรากฏชัดในฐานะ "ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ" ที่จำกัดขอบเขตและความสำเร็จของการปฏิรูป ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบ ปัญหาความรู้ความเข้าใจของบุคลากร การสื่อสารภายในที่ขาดความชัดเจน และการขาดระบบข้อมูล (Big Data) ที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์ ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้เองที่บีบให้กรุงเทพมหานครต้องปรับใช้ ZBB ในรูปแบบลูกผสม เพื่อพยายามสร้างสมดุลระหว่างวิสัยทัศน์เชิงปฏิรูปกับข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมจริง

ข้อค้นพบเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์ของนโยบายกับความจริงในการปฏิบัติงาน และจะเป็นที่มาสำคัญของการสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในส่วนถัดไป เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว และส่งเสริมให้การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ไปใช้ในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้การพัฒนาระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ของกรุงเทพมหานครดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้น ดังนี้

5.3.1 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัญหา/อุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เนื่องด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานครของมีหลากหลายฉบับ จึงควรเริ่มแก้ไขจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) เช่น ในเรื่องของการจัดทำแผนงาน/กิจกรรมที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับผลสัมฤทธิ์ หรือสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินโครงการโดยเริ่มต้นจากแนวคิด “ฐานศูนย์” และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงควรแก้ไขให้มีการเปิดช่องให้หน่วยงานภายในสามารถเริ่มต้นคำขอในการจัดทำโครงการใหม่ ภายใต้ “การตั้งงบประมาณจากฐานศูนย์” โดยไม่ผูกติดกับปีงบประมาณที่ผ่านมา พร้อมทั้งระบุขั้นตอนการจัดลำดับความสำคัญของโครงการตามผลสัมฤทธิ์ และการประเมินทางเลือก (Decision packages) และมีแนวทางการจัดทำงบประมาณที่ยืดหยุ่นมากขึ้นตามบริบทของพื้นที่หรือปัญหาเฉพาะทาง

5.3.2 ข้อเสนอแนะด้านการสื่อสารวิสัยทัศน์และแนวคิดของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) กรุงเทพมหานครควรสื่อสารวิสัยทัศน์ที่มองระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ให้เป็นเครื่องมือในการ “คิดใหม่” (Re-think) และ “ทำใหม่” (Re-engineer) ให้มีความชัดเจนและต่อเนื่องไปยังบุคลากรทุกหน่วยงานและทุกระดับ เพื่อให้ทุกคนเข้าใจและเกิดทำงานอย่างมีเอกภาพ โดยอาจจัดทำตัวอย่างกรณีศึกษาของโครงการที่ประสบความสำเร็จ (Success Stories) มานำเสนอ (Show cases) เพื่อสร้างแรงบันดาลใจและเปลี่ยนกรอบความคิด (Mindset) ของบุคลากรให้มองว่าระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) คือ โอกาสในการสร้างสรรค์โครงการใหม่ ๆ ที่ตอบโจทย์เมืองท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงได้ในทุกสถานการณ์ และตรงตามความ

ต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและทั่วถึง พร้อมกับงบประมาณที่ใช้จ่ายเป็นไปอย่างคุ้มค่า สมเหตุสมผล สอดรับกับเป้าหมายและผลลัพธ์ตามยุทธศาสตร์ (OKRs) ที่กำหนดไว้

5.3.3 ข้อเสนอแนะด้านการสร้างแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและมุ่งเป้า กรุงเทพมหานครควรมีการกำหนดขอบเขตและแนวทางการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ให้ชัดเจน โดยอาจใช้แนวทางแบบมุ่งเป้า (Targeted Approach) ในการจัดหางบประมาณ เช่น การมุ่งเน้นไปที่ลงทุนใหม่ งบรายจ่ายอื่น หรือโครงการที่ต้องการการบูรณาการข้ามสายงาน ควบคู่ไปกับการจัดทำ “คู่มือการจัดหางบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ฉบับปฏิบัติการ” ที่อ่านแล้วสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย ไม่ซับซ้อน มีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม (Case-based Guideline) และเป็นขั้นตอนที่จับต้องได้ เพื่อลดความสับสนและสร้างมาตรฐานการทำงานร่วมกัน

5.3.4 ข้อเสนอแนะด้านการลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรและวัฒนธรรมองค์กร ควรมีการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในด้านการจัดหางบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นระบบและต่อเนื่อง โดยเนื้อหาต้องเน้นทักษะที่จำเป็น เช่น การวิเคราะห์ข้อมูล การประเมินความคุ้มค่า และการเขียนเสนอข้อเสนอโครงการเชิงผลลัพธ์ที่กำหนดเป้าหมายและวิธีการวัดประเมินผลเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนด นอกจากนี้ควรส่งเสริมให้เกิด “ชุมชนนักปฏิบัติ” (Community of Practice) เพื่อเป็นเวทีให้หน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้อกรุงเทพมหานคร รวมถึงหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ตลอดจนหน่วยงานจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ (Best practices) ได้เข้ามารวมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB)

5.3.5 ข้อเสนอแนะด้านการส่งเสริมนวัตกรรมและพัฒนาระบบฐานข้อมูล เนื่องจากจุดเด่นของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) คือการสนับสนุนให้ “คิดใหม่” ทั้งนี้อาจนำแนวคิดใหม่ที่ได้มาขยายผลให้เกิดการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืนมากขึ้น โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

5.3.5.1 ขยายผลโมเดล Bangkok City Lab และ Sandbox: ควรสานต่อและทำให้โมเดลนี้เป็นกลไกถาวรในการสร้างนวัตกรรม โดยอาจพิจารณาจัดตั้ง “กองทุนนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาเมือง” (Urban Innovation Fund) ที่มีระเบียบการเบิกจ่ายที่ยืดหยุ่น เพื่อสนับสนุนการทดลองโครงการใหม่ ๆ ที่มีความเสี่ยงแต่มีศักยภาพสูง ซึ่งในอนาคตหากผู้บริหารชุดต่อไปไม่สนใจในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้แล้ว โครงการนวัตกรรมต่าง ๆ ยังสามารถเกิดขึ้นได้และได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง

5.3.5.2 ขับเคลื่อนนโยบาย Big Data และ Open Data อย่างจริงจัง: ข้อเสนอแนะนี้มีความสำคัญสูงสุด กรุงเทพมหานครต้องลงทุนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูล (Data Infrastructure) พัฒนามาตรฐานข้อมูล (Data Standard) และยกระดับขีดความสามารถด้านข้อมูลของบุคลากร (Data

Literacy) ให้เป็นวาระเร่งด่วนขององค์กร เพราะความสำเร็จในระยะยาวของการบริหารจัดการเมืองสมัยใหม่ (Modern City) ไม่ว่าจะด้วยระบบงบประมาณรูปแบบใดก็ตาม ล้วนขึ้นอยู่กับความสามารถในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเป็นสำคัญ ดังนั้น การมีข้อมูลที่เปิดเผยและเชื่อมโยงข้อมูลเข้าหาระหว่างกันอย่างเป็นระบบ จะช่วยให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเมืองในมิติต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จ และสอดคล้องกับแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์มุ่งเน้นการใช้ข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ต้นทุนและความจำเป็นของโครงการ และเพื่อการตัดสินใจ

5.4 ข้อจำกัดของงานวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ไม่ได้มุ่งเน้นการศึกษาหรือเก็บข้อมูลเพื่อการประเมินประสิทธิภาพและ/หรือประสิทธิผลของระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร หากแต่เป็นงานวิจัยเชิงพรรณนาที่มุ่งเน้นการศึกษาประสบการณ์และพลวัตของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในบริบทเฉพาะของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น การนำเสนอข้อค้นพบจึงเป็นการสะท้อนภาพปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่าน และมีข้อจำกัดบางประการ ดังต่อไปนี้

1) งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยถึงการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครที่ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) และอาศัยการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เฉพาะผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลางและบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานครเพียงบางสำนัก โดยไม่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากทุกหน่วยงานและ/ หรือสำนักงานเขตทั้ง 50 แห่ง ตลอดจนฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (สก.) ในฐานะผู้พิจารณางบประมาณ ทำให้ข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครอาจจะยังไม่ครอบคลุมหรือครบถ้วนในทุกบริบทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำระบบงบประมาณดังกล่าวมาใช้

2) งานวิจัยนี้เป็นเพียงการศึกษาถึงการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในช่วงระยะเริ่มต้น เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหา ตลอดจนพัฒนาระบบงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณ จึงไม่สามารถคาดการณ์หรืออธิบายได้ว่าผลลัพธ์และผลกระทบจากการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์จะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานครในระยะยาวอย่างไร การศึกษาในงานวิจัยนี้เพียงสะท้อนให้เห็นถึงภาพในช่วงของการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวเป็นหลักเท่านั้น

3) การเปลี่ยนแปลงผู้นำองค์กรตามวาระการปฏิบัติงานอย่างฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครจะมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ ดังนั้น อาจทำให้ข้อมูล

และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการวิจัยถึงการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารงานของ กรุงเทพมหานคร อาจสามารถนำไปปรับใช้ได้เฉพาะในกรุงเทพมหานคร หรือภายในหน่วยงาน/องค์การได้ เพียงช่วงระยะเวลาที่ผู้นำองค์การนำแนวทางรูปแบบระบบงบประมาณดังกล่าวมาปรับใช้ในช่วงระยะเวลานั้น เท่านั้น

5.5 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

เนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาด้วยวิธีการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก ดังนั้น ในอนาคตหากมีการศึกษาต่อยอดเพิ่มเติมจึงควรดำเนินการในประเด็นต่อไปนี้

1) เนื่องด้วยในงานวิจัยฉบับนี้เก็บข้อมูลเฉพาะจากผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลางและบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานครเพียงบางสำนัก หากต้องการทำให้การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น การศึกษาในอนาคตควรจะต้องเก็บข้อมูลในส่วนของสำนักงานเขตที่เป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินโครงการและ/หรือจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ตลอดจนการเก็บข้อมูลในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (สก.) ในฐานะผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณด้วย เพื่อให้ทางฝ่ายการเมืองได้รับทราบและเข้าใจถึงที่มา ความจำเป็นของการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ ตลอดจนการเสนอโครงการใหม่และงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณฐานศูนย์จากฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองทั้ง 2 ด้าน ทั้งผู้จัดทำและผู้พิจารณาและอนุมัติงบประมาณ และอาจเป็นการเพิ่มโอกาสให้โครงการใหม่ ๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่แต่ละเขตของกรุงเทพมหานครได้รับการอนุมัติจากสภาให้นำไปขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติได้มากขึ้น

2) ในอนาคตควรมีการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบ กล่าวคือ ควรศึกษาวิจัยเชิงปริมาณซึ่งอาจเป็นไปในเชิงของการใช้สถิติเชิงพรรณนาเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลตัวเลขงบประมาณที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างละเอียด และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรทรัพยากรใหม่กับตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย (OKRs) เพื่อให้เห็นถึงผลกระทบของการใช้ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (ZBB) ที่วัดผลได้

3) ในงานวิจัยครั้งต่อไป หากผู้บริหารกรุงเทพมหานครยังคงนโยบายในการให้หน่วยงานมีการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในระยะยาว (เช่น 4-8 ปี) ควรต้องมีการศึกษาวิจัยโดยการติดตามผลระยะยาวเพื่อประเมินผลของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ภายหลังจากที่นำเอาระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เข้ามาผสมผสานหรือปรับใช้ในช่วงระยะเวลาอีก 4-8 ปีข้างหน้า ก่อเกิดพลวัตของการเปลี่ยนแปลงในเชิงของผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ใดบ้าง ช่วยให้การ

จัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพในทางการคลังและประสิทธิผลที่ตอบสนองต่อประชาชนได้มากขึ้นอย่างแท้จริงหรือไม่ ซึ่งการถอดบทเรียนดังกล่าวจะนำมาสู่การแก้ไขและพัฒนาเพื่อยกระดับการปรับใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ในการพัฒนาระบบงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณภายในกรุงเทพมหานคร หน่วยงานราชการอื่น ๆ และประเทศไทยในอนาคต ได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีคุณภาพมากขึ้น



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรุงเทพมหานคร. (2561). *แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ฉบับปรับปรุง*. กรุงเทพมหานคร. <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/619759>
- กรุงเทพมหานคร. (2567). *รายการที่ถูกต้องออก ยกเลิกการเล่มหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณของ กรุงเทพมหานคร ปี 2567* [รายงานภายใน]. กรุงเทพมหานคร.
- กรุงเทพมหานคร. (2569). *แผนปฏิบัติการราชการกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2569* [ประกาศและแผน ยุทธศาสตร์]. กรุงเทพมหานคร.
- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. (2565, 30 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอนพิเศษ 233 ง. หน้า 1-121.
- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 (2566, 28 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 140 ตอนพิเศษ 240 ง. หน้า 1-89.
- จิณณพัฑ ทรัพย์ทวีดิน (2565, 21 มิถุนายน). *งบฯฐานศูนย์' คืออะไร หลังรองผู้ว่าฯ กทม. เผยเตรียมใช้ตาม 214 นโยบายชัชชาติ*. Prachathai. <https://prachatai.com/journal/2022/06/99098>
- ชัชชาติ สิทธิพันธุ์. (2566). *216 นโยบายของผู้ว่าฯ ชัชชาติ สิทธิพันธุ์*. <https://www.chadchart.com/>
- ชัชรินทร์ ทองหมอนราม. (2567). *งบประมาณฐานศูนย์: ทฤษฎี แนวปฏิบัติ และบทเรียนที่ผ่านมา*. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 17(4). 688-715.
- ฐานเศรษฐกิจ. (2566, 25 พฤษภาคม). *"ชัชชาติ" ตั้งงบกทม. ปี 67 แต่ 9 หมื่นล้าน ยึดโมเดล Zero Based Budgeting*. Thansettakij. <https://www.thansettakij.com/business/economy/566279>
- ทรัพย์ทวีดิน, จ. (2022, June 21). *งบฯฐานศูนย์' คืออะไร หลังรองผู้ว่าฯ กทม. เผยเตรียมใช้ตาม 214 นโยบายชัชชาติ*. Prachathai. <https://prachatai.com/journal/2022/06/99098>
- บีบีซี นิวส์ ไทย. (2565, 2 มิถุนายน). *ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ : สักรวจงบ กทม. ไปไหน ท่ามกลางดราม่า “งบเหลือ 94 ล้าน”* <https://www.bbc.com/thai/thailand-61671797>
- ผู้จัดการออนไลน์. (2566, 3 กรกฎาคม). *งบประมาณฐานศูนย์จาก “ดร.ยัย” นำร่องกทม.สู่ระดับชาติ*. MGRonline. <https://mgronline.com/politics/detail/9660000060163>

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. (2528, 31 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 102 ตอนที่ 115. หน้า 1-64.

มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (ม.ป.ป.). *กระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์*. Retrieved from https://www3.ru.ac.th/mpa-abstract/files/2567_1745208501_6614830083.pdf

ศิกานต์ อีสสระชัยยศ. (2565). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านระบบงบประมาณไทย*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิกานต์ อีสสระชัยยศ. (2566). *หลักงบประมาณและการคลังสาธารณะ*. ปทุมธานี, ประเทศไทย: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิริพร ศิริผล (2561). *การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กรณีการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปีของสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร*. โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. http://www3.ru.ac.th/mpa-abstract/files/2561_1566442164_6014832013.pdf

ศูนย์สารสนเทศกรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ป.). *คู่มือการปฏิบัติงาน การขออนุมัติบริหารและการติดตาม และประเมินผลเงินอุดหนุนรัฐบาล (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2564)*. กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ป.). ข้อมูลโครงการ: โครงการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting). <https://policy.bangkok.go.th/tracking/frontend/web/index.php?r=site/projectview&ID=6118>

สถาบันพระปกเกล้า. (ม.ป.ป.). กรุงเทพมหานคร. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง. <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%9E%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B8%A3>

สภากรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ป.). *ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.* <https://bmc.go.th/datacenter/>

สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ป.). *หลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณ*. https://division.bangkok.go.th/budd/main/topic.php?topic_id=2924

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2528). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th>

The Active Thai PBS. (2565, กรกฎาคม 7). ขั้นตอนพิจารณางบประมาณ กทม. ปี 2566.

<https://theactive.thaipbs.or.th/data/bma-budgeting-timeline>

The Active Thai PBS. (2567, มิถุนายน 21). Bangkok City Lab ค้นหาต้นแบบเครื่องมือแก้ปัญหาเมือง เพื่อคนกรุง. <https://theactive.thaipbs.or.th/news/urban-20240621>

ภาษาอังกฤษ

Alain, A. M., & Melegy, M. A. H. (2017). Program and performance budgeting system in public sector organizations: An analytical study in Saudi Arabian context. *International Business Research*, 10(4), 157–166. <https://doi.org/10.5539/ibr.v10n4p157>

Anthony, R. N. (1977, April 27). Zero-base budgeting is a fraud. *The Wall Street Journal*, 23.

Bleyen, P., Lombaert, S., & Bouckaert, G. (2015). Measurement, incorporation and use of performance information in the budget: A methodological survey approach to map performance budgeting practices in local government. *Society and Economy*, 37(3), 331–355. <https://doi.org/10.1556/204.2015.37.3.2>

Boyd, W. L. (1982). Zero-based budgeting: The Texas experience. *Journal of Higher Education*, 53(4), 429–438.

Bunch, B., & Tang, C. (2006). A response to “Zero-based budgeting in China: Experiences of Hubei Province.” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 18(4), 511–515.

Burka, P. (2011, January 13). Zero-based budgeting bill filed in the Texas Legislature. Texas Monthly—Burka Blog. <https://www.texasmonthly.com/politics/zero-based-budgeting-bill-filed-texas-legislature>

Burka, P. (2011, May 20). House panel considers mandatory zero-based budgeting review. Texas Monthly Online. <https://www.texasmonthly.com>

- Center for Public Policy Priorities (CPPP). (2009). *Losing Ground: The 2003 Texas Budget Cuts and Their Consequences*. Austin, TX: CPPP. (Findings summarized in Aguilar, 2010).
- Center for State and Local Finance. (2013). *Zero-base budgeting for the 21st-century public administrator* (FRC Report No. 260). Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. https://cslf.gsu.edu/files/2014/06/zero-base_budgeting_for_the_21st_century_public_administrator.pdf
- Chen, Y. (2025, March 17). 详解零基预算改革：为何要改、效益如何、难点有哪些 [Explained in detail: Why implement zero-based budgeting reform, what are the benefits, and what are the difficulties?]. *First Financial (Yicai)*.
- City of Houston Finance Department. (2019). *Zero-Based Budgeting: City of Houston Implementation Plan for FY2021*. Houston, TX: Author.
- Coyte, R., Messner, M., & Zhou, S. (2022). The revival of zero-based budgeting: Drivers and consequences of firm-level adoptions. *Accounting & Finance*, 62(3), 3147–3188. <https://doi.org/10.1111/acfi.12884>
- Dean, B. V., & Cowen, S. S. (1979). The Use of Zero-Base Budgeting in Industry: Some Observations. *Interfaces*, 9(4), 55–60. <http://www.jstor.org/stable/25059771>
- Deloitte Touche Tohmatsu Limited. (2015). *Zero-Based Budgeting: Zero or Hero?* [Review of *Zero-Based Budgeting: Zero or Hero?*]. 1–6. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/risk/us-risk-zbb.pdf>
- Demmke, C. (2017). *Zero-Based Budgeting (ZBB): A New Trend in Public Administration?* (EIPA Working Paper).
- DeVore, C. W. (2012a). *Budget reform for a prosperous Texas: Zero-based budgeting and other tools for spending discipline* (Policy Perspective No. PP12-202). Texas Public Policy Foundation. <https://www.texaspolicy.com/wp-content/uploads/2018/08/2012-Budget-Reform-Texas-DeVore.pdf>
- DeVore, C. W. (2012b). *Zero-based budgeting: How Texas closed a \$10 billion deficit without raising taxes* (Policy Perspective No. PP31-2012). Texas Public Policy Foundation.

- Fagan, G., Ljungdahl, E., & Vartak, S. (2017). Zero-based budgeting for business growth. *Journal of Finance and Accounting*, 5(1), 1–10.
- Ermasova, N. (2013). The improvement of capital budgeting at the state level in the USA. *Public Administration Research*, 2(2), 92–104. <https://doi.org/10.5539/par.v2n2p92>
- Flesher, Dale, and Tonya Flesher. “Short History of Budgeting.” *Woman CPA*, vol. 41, no. 1, Jan. 1979.
- General Accounting Office. (1977). *Zero-Base Budgeting and Sunset Legislation: A Selective Bibliography (PAD-77-20)*. Washington, DC: U.S. GAO.
- Georgia General Assembly. (2012). Act 716 (S.B. 33), *Zero-Base Budgeting; budget process; application* (codified at O.C.G.A. §45-12-75.1, repealed 2020). Atlanta, GA: Georgia Legislature. <http://www.legis.ga.gov/legislation/20122013/143971.pdf>
- Georgia Governor’s Office of Planning and Budget (OPB). (n.d.). *Zero-Based Budgeting* (budget process description and reports). Retrieved from <https://opb.georgia.gov/budget-information/budget-documents/zero-based-budgeting>
- Georgia Office of Planning and Budget. (2018). *Procedures for zero-based budget analysis: Fiscal year 2018*. Author. <https://opb.georgia.gov/document/zero-based-budgeting/fy-2018-zbb-procedures/download>
- Georgia’s Office of Planning and Budget. (2018). *Zero-based budgeting program analysis manual*. <https://opb.georgia.gov/document/zero-based-budgeting/fy-2018-zbb-procedures/download>
- Government Finance Officers Association (GFOA). (2011). *Zero-Based Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives* (Research Report by S. Kavanagh). Chicago, IL: GFOA.
- Heflin, T. (2003, April 15). *Testimony before the Texas House Committee on Appropriations, 78th Legislature*. Texas House of Representatives archival record.
- Heflin, T. (2003, March 4). *Testimony before the Texas House Appropriations Committee on zero-based budgeting* [Hearing transcript]. Texas Capitol, Austin.

- Hendrick, R. (2006). The role of budgetary incrementalism: Evidence from city budgets. *Public Administration Review*, 66(4), 669–681. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00624.x>
- Hijal-Moghrabi, I. (2017). Zero-Based Budgeting and Its Impact on Public Sector Efficiency and Accountability. *International Journal of Public Administration*, 40(11), 952–962.
- Houston City Council. (2019). Budget Amendment No. 1.02, FY2020 Adopted Budget – Mandating FY2021 Zero-Based Budgeting. (Captured in City of Houston 2019 Implementation Plan). <https://www.nasbo.org/investing-in-results>
- Hubei Provincial Department of Finance. (2025, May 12). 深化零基预算改革, 推动财政管理现代化 [Deepening zero-based budget reform, promoting modernization of financial management]. *China Finance* (republished by PPP Zhihu/Sohu).
- Ibrahim, M. M. (2019). Designing zero-based budgeting for public organizations. *Problems and Perspectives in Management*, 17(2), 323–333. [https://doi.org/10.21511/ppm.17\(2\).2019.25](https://doi.org/10.21511/ppm.17(2).2019.25)
- Indira Gandhi National Open University. (n.d.). *Zero base budgeting (Unit 12)*. In *Financial Administration*. IGNOU.
- Jun, M., & Ni, X. (2008). Toward a clean government in China: Does the budget reform provide a hope? *Journal of Asian Economics*, 19(2), 182–198.
- Kioko, S. N., & Straley, H. (2018). Zero-based budgeting in state and local governments: Lessons from Texas. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 30(3), 285–304. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-06-2017-0057>
- Lalli, W. R. (2012). *Handbook of Budgeting*. In Wiley eBooks. <https://doi.org/10.1002/9781119200871>
- Lauth, T. P. (1978). Zero-base budgeting in Georgia state government: Myth and reality. *Public Administration Review*, 38(5), 420–430. <https://doi.org/10.2307/975500>
- Lauth, T. P. (2014). Reviving zero-based budgeting in Georgia: Motivations, modifications, and early outcomes. *Public Budgeting & Finance*, 34(1), 1-23. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12031>

- Lauth, T. P. (2014). Zero-base budgeting redux in Georgia: Efficiency or ideology? *Public Budgeting & Finance*, 34(1), 1–17. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12032>
- Lee, R. D., Johnson, R. W., & Joyce, P. G. (2013). *Public budgeting systems* (9th ed.). Jones & Bartlett Learning.
- Legislative Budget Board. (2003). *Fiscal size-up 2004–05 biennium* (78th Texas Legislature). State of Texas. https://www.lbb.state.tx.us/Documents/Publications/Fiscal_SizeUp/Fiscal_SizeUp_2004-05.pdf
- Legislative Budget Board. (2004). *Summary of appropriations: 78th Legislature, regular session*. State of Texas. https://www.lbb.texas.gov/Documents/Appropriations_Bills/78/House%20Committee%20Report%20on%20CSHB%201%2004012003.pdf
- Legislative Budget Board. (2007). *Fiscal size-up: 2006–07 biennium*. State of Texas. https://www.lbb.texas.gov/Documents/Publications/Fiscal_SizeUp/Fiscal_SizeUp_2006-07.pdf
- Legislative Budget Board. (2007). *Fiscal size-up: 2008–2009 biennium*. https://www.lbb.texas.gov/Documents/Publications/Fiscal_SizeUp/Fiscal_SizeUp_2008-09.pdf
- Leininger, D. L., & Wong, R. C. (1976). Zero-base budgeting in Garland, Texas. *Management Information Report*, 8(4A), 1–6. (Abstracted in GAO, 1977).
- Ma, J. (2006), "Zero-based budgeting in china: experiences of Hubei province", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 18 No. 4, pp. 480-515. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-18-04-2006-B006>
- Mauro, M., Neglia, G., & Spada, F. (2017). Zero-based budgeting and performance management in local governments: The Italian experience. *International Journal of Public Sector Management*, 30(5), 492–506.

- McDonald, B. D. III, Larson, S., Maher, C. S., Kavanagh, S., Hunter, K., Goodman, C., & Minkowitz, H. (2024). Establishing an agenda for public budgeting and finance research. *Public Finance Journal*, 1(1), 9–28. <https://doi.org/10.59469/pfj.2024.15>
- Moulick, R., & Taylor, B. J. (2017). Zero-Based Budgeting: A Paradigm Shift. *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, 28(4), 100–106.
- National Association of State Budget Officers. (2014). *Investing in results: Using performance data to inform state budgeting—State experiences & lessons learned*.
- Office of Internal Budget and Audit. (2016). *FY 2016 zero-based budgeting program review report*.
https://gov.texas.gov/uploads/files/general/FY_2016_Internal_Audit_Annual_Report.pdf
- Office of the Governor. (2003, January 22). *Budget instructions for the 78th Legislature: Implementing zero-based budgeting* [Executive memorandum].
- Office of the Independent Budget Analyst, City of San Diego. (2016). *Zero-Base Budgeting: Concepts and Examples* (IBA Report No. 16-16, June 23, 2016). San Diego, CA: Author.
<https://www.sandiego.gov/sites/default/files/ibareport16-16.pdf>
- Official Code of Georgia Annotated § 45-12-75.1 (2012 & Supp. 2020).
<https://law.justia.com/codes/georgia/2020/title-45/chapter-12/article-4/section-45-12-75-1>
- Ogden, M. G. (1978). Zero-base budgeting in Georgia state government: Lessons from early implementation. *State Government*, 51(2), 63-70.
- Perry, R. (2003, January 15). *State of the State address*. Office of the Governor.
<https://gov.texas.gov>
- Pyhrr, P. A. (1977a). The Zero-Base Approach to Government Budgeting. *Public Administration Review*, 37(1), 1–8. <https://doi.org/10.2307/974503>
- Pyhrr, P. A. (1977b). *Zero-base budgeting: A practical management tool for evaluating expenses*. John Wiley & Sons.

- Rwigi, M. M., Mung'atu, J., & Bosire, J. (2020). Influence of Zero-based Budgeting on Financial Performance of County Governments in Kenya. *International Journal of Business and Social Science*, 11(1), 57–69.
- Schick, A. (1966). The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. *Public Administration Review*, 26(4), 243–258. <https://doi.org/10.2307/973296>
- Shelby, R. (2013). *Zero-Base Budgeting for the 21st Century Public Administrator* (Fiscal Research Center Report No. 260). Atlanta, GA: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Shelby, T. R. (2013). Zero-based budgeting after the Great Recession: State approaches to fiscal constraint. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 801–818. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut003>
- Shugaa Al-ddin, A. E., & Shah Bin Mohd Dali, N. R. (2021). *The strength and weakness of the zero based budgeting system: Future agenda. Conference: Seminar Antarabangsa Islam Dan Sains 2021 (SAIS 2021)*.
https://www.researchgate.net/publication/354076855_THE_STRENGTHS_AND_WEAKNESSES_OF_THE_ZERO_BASED_BUDGETING_SYSTEM_FUTURE_AGENDA
- Texas Comptroller of Public Accounts. (2003). *Biennial revenue estimate, fiscal 2004–2005*. <https://comptroller.texas.gov/transparency/reports/biennial-revenue-estimate/2004-05.pdf>
- Texas House Research Organization. (2003). *Zero-based budgeting: Background and recent proposals* (Report No. 78-2). Author.
- Texas Legislative Budget Board. (2003). *Government reorganization and cost savings: Selected issues*.
https://lbb.texas.gov/Documents/Publications/Issue_Briefs/Cost_Savings_2003.pdf
- Texas Legislative Budget Board. (2004). *Fiscal size-up: 2004–2005 biennium*.
https://lbb.texas.gov/Documents/Publications/State_Finance/Fiscal_Sizeup_2004-05.pdf

- Texas Legislative Budget Board. (2007). *Writing the State Budget, 80th Legislature Primer*. Austin, TX: LBB.
https://www.lbb.texas.gov/Documents/Publications/Primer/Writing_the_State_Budget-80th_Legislature_Courtesy.pdf
- Texas Tribune (C. O'Rourke). (2010, May 5). *Gov. Rick Perry says in 2003, Texas cut \$10 billion... PolitiFact Texas (Austin American-Statesman)*. Retrieved from <https://www.politifact.com/texas/>
- Texas Tribune (J. Aguilar). (2010, Feb 10). *The Last Time Around*. (Analysis of 2003 budget cuts and 2011 prospects). *The Texas Tribune*. Retrieved from [https://www.texastribune.org/...](https://www.texastribune.org/)
- The Economist. (2009, February 2). Zero-base budgeting. *The Economist*.
<https://www.economist.com/news/2009/01/26/zero-base-budgeting>
- Thurmaier, K., & Willoughby, K. (2001). *Policy and politics in state budgeting*. M. E. Sharpe.
- U.S. General Accounting Office (GAO). (1977). *Zero-Base Budgeting and Sunset Legislation: A Selective Bibliography*. Washington, DC: U.S. GAO. (Includes summary of Robert Anthony's critique and other ZBB evaluations.)
- Windsor, D. (1982). Two Theories of Zero-Base Budgeting. *Interfaces*, 12(4), 128–134.
<http://www.jstor.org/stable/25060300>
- Wodtke, C. (2016). *Radical focus: Achieving your most important goals with objectives and key results (2nd ed.)*. OKR Institute.
- World Bank. (2000). *China: Managing Public Expenditures for Better Results* (Country Economic Memorandum No. 20342-CHA). Washington, DC: World Bank.
- Zhang, X., & Hu, Q. (2007). A critical review of the budget reform in China. *Public Finance Research*, 33(12), 17–23. (In Chinese).



ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง

ตัวแทนผู้บริหารระดับสูงของ กทม.



แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง

โครงการศึกษาวิจัย “การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำชี้แจง : ขอบเขตของประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เป็นเพียงขอบเขตเบื้องต้นของประเด็นคำถาม ทั้งนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขในระหว่างการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงาน/บุคคล

คำถาม

1. ทางกรุงเทพมหานคร มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ครั้งแรกในปีงบประมาณไหน
2. ทางกรุงเทพมหานคร มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างไรกันบ้าง และได้มีการใช้ระบบงบประมาณนี้ในทุกนโยบายหรือทุกหน่วยงานหรือไม่ อีกทั้งกรุงเทพมหานครมีเกณฑ์อย่างไรกันบ้างในการคัดเลือกหน่วยงานหรือนโยบายที่จะนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ไปใช้
3. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ส่งผลอย่างไรต่อการบริหารงานและการดำเนินนโยบายของทีมผู้บริหารกรุงเทพฯ บ้าง (นโยบาย 9 ด้าน 9 ดี 216 นโยบาย)
4. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้งานนั้น มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง และทางคณะผู้บริหาร ได้มีการรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ จากการดำเนินนโยบายนี้หรือไม่

หัวหน้าโครงการวิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อีสสระชัยยศ โทร. ๐๘๕-๑๙๕-๔๖๑๒

ผู้ช่วยโครงการวิจัย : นายภูมิภัทร์ ส่งแสง โทร. ๐๙๗-๐๘๔-๙๗๐๗

หมายเหตุ : ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างจะใช้ประกอบการศึกษาวิจัย ผู้สัมภาษณ์จะไม่มีให้นำข้อมูลที่ได้รับจากท่านไปเปิดเผยต่อสาธารณะใด ๆ ทั้งสิ้น



ตัวแทนผู้เชี่ยวชาญจาก
สำนักงานประมาณ กทม.

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง

โครงการศึกษาวิจัย “การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำชี้แจง : ขอบเขตของประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เป็นเพียงขอบเขตเบื้องต้นของประเด็นคำถาม ทั้งนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขในระหว่างการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงาน/บุคคล

คำถาม

1. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่าน มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ครั้งแรกในปีงบประมาณไหน
2. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่านมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างไรกันบ้าง
3. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานของท่าน ส่งผลอย่างไรกับหน่วยงานของท่านบ้าง ทั้งในเชิงกระบวนการ (Process) และในเชิงผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome)
4. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้งานนั้น มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างในหน่วยงานที่ท่านสังกัดอยู่
5. มีข้อเสนออย่างไรต่อผู้บริหารกทมฯ ต่อนโยบาย (การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกทม.) บ้าง

หัวหน้าโครงการวิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อิศระชัยยศ โทร. ๐๘๕-๑๙๕-๔๖๑๒

ผู้ช่วยโครงการวิจัย : นายภูมิภัทร์ ส่งแสง โทร. ๐๙๗-๐๘๔-๙๗๐๗

หมายเหตุ : ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างจะใช้ประกอบการศึกษาวิจัย ผู้สัมภาษณ์จะไม่มีการนำข้อมูลที่ได้รับจากท่านไปเปิดเผยต่อสาธารณะใด ๆ ทั้งสิ้น



ตัวแทนผู้เชี่ยวชาญจาก
สำนักงานคลัง กทม.

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง
โครงการศึกษาวิจัย “การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำชี้แจง : ขอบเขตของประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เป็นเพียงขอบเขตเบื้องต้นของประเด็นคำถาม
ทั้งนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขในระหว่างการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ เพื่อให้เหมาะสม
กับบริบทของหน่วยงาน/บุคคล

คำถาม

1. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่าน มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ครั้งแรกในปีงบประมาณ
ไหน
2. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่านมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างไรกันบ้าง
3. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานของท่าน ส่งผลอย่างไรกับหน่วยงานของท่านบ้าง
ทั้งในเชิงกระบวนการ (Process) และในเชิงผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome)
4. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้นั้น มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างในหน่วยงานที่ท่าน
สังกัดอยู่
5. มีข้อเสนออะไรต่อผู้บริหาร กทม. ต่อนโยบาย (การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกทม.)
บ้าง

หัวหน้าโครงการวิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อิศสระชัยยศ โทร. ๐๘๕-๑๙๕-๔๖๑๒

ผู้ช่วยโครงการวิจัย : นายภูมิกัทร ส่งแสง โทร. ๐๙๗-๐๘๔-๙๗๐๗

หมายเหตุ : ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างจะใช้ประกอบการศึกษาวิจัย
ผู้สัมภาษณ์จะไม่มีการนำข้อมูลที่ได้รับจากท่านไปเปิดเผยต่อสาธารณะใด ๆ ทั้งสิ้น



ตัวแทนผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงาน
เศรษฐกิจการคลัง
สำนักการคลัง กทม.

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง

โครงการศึกษาวิจัย “การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำชี้แจง : ขอบเขตของประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เป็นเพียงขอบเขตเบื้องต้นของประเด็นคำถาม
ทั้งนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขในระหว่างการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ เพื่อให้เหมาะสม
กับบริบทของหน่วยงาน/บุคคล

คำถาม

1. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่าน มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ครั้งแรกในปีงบประมาณ
ไหน
2. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่านมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างไรกันบ้าง
3. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานของท่าน ส่งผลอย่างไรกับหน่วยงานของท่านบ้าง
ทั้งในเชิงกระบวนการ (Process) และในเชิงผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome)
4. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้นั้น มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างในหน่วยงานที่ท่าน
สังกัดอยู่
5. มีข้อเสนออะไรต่อผู้บริหารกทมฯ ต่อนโยบาย (การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกทม.)
บ้าง

หัวหน้าโครงการวิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อีสสระชัยยศ โทร. ๐๘๕-๑๙๕-๔๖๑๒

ผู้ช่วยโครงการวิจัย : นายภูมิภัทร์ ส่งแสง โทร. ๐๙๗-๐๘๔-๙๗๐๗

หมายเหตุ : ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างจะใช้ประกอบการศึกษาวิจัย
ผู้สัมภาษณ์จะไม่มีการนำข้อมูลที่ได้รับจากท่านไปเปิดเผยต่อสาธารณะใด ๆ ทั้งสิ้น



ตัวแทนผู้เชี่ยวชาญจาก
กองบัญชา
สำนักการคลัง กทม.

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง
โครงการศึกษาวิจัย “การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำชี้แจง : ขอบเขตของประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เป็นเพียงขอบเขตเบื้องต้นของประเด็นคำถาม ทั้งนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขในระหว่างการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงาน/บุคคล

คำถาม

1. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่าน มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ครั้งแรกในปีงบประมาณไหน
2. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่านมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างไรกันบ้าง
3. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานของท่าน ส่งผลอย่างไรกับหน่วยงานของท่านบ้าง ทั้งในเชิงกระบวนการ (Process) และในเชิงผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome)
4. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้งานนั้น มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างในหน่วยงานที่ท่านสังกัดอยู่
5. มีข้อเสนออย่างไรต่อผู้บริหารกทมฯ ต่อนโยบาย (การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกทม.) บ้าง

หัวหน้าโครงการวิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อีสสระชัยยศ โทร. ๐๘๕-๑๙๕-๔๖๑๒

ผู้ช่วยโครงการวิจัย : นายภูมิภัทร์ ส่งแสง โทร. ๐๙๗-๐๘๔-๙๗๐๗

หมายเหตุ : ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างจะใช้ประกอบการศึกษาวิจัย ผู้สัมภาษณ์จะไม่มีให้นำข้อมูลที่ได้รับจากท่านไปเปิดเผยต่อสาธารณะใด ๆ ทั้งสิ้น



ตัวแทนผู้เชี่ยวชาญจาก
สยป. กทม.

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง

โครงการศึกษาวิจัย “การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำชี้แจง : ขอบเขตของประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เป็นเพียงขอบเขตเบื้องต้นของประเด็นคำถาม ทั้งนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขในระหว่างการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงาน/บุคคล

คำถาม

1. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่าน มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ครั้งแรกในปีงบประมาณไหน
2. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่านมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างไรกันบ้าง
3. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานของท่าน ส่งผลอย่างไรกับหน่วยงานของท่านบ้าง ทั้งในเชิงกระบวนการ (Process) และในเชิงผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome)
4. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้งานนั้น มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างในหน่วยงานที่ท่านสังกัดอยู่
5. มีข้อเสนออย่างไรต่อผู้บริหารกทมฯ ต่อนโยบาย (การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกทม.) บ้าง

หัวหน้าโครงการวิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร.ศีกานต์ อีสสระชัยยศ โทร. ๐๘๕-๑๙๕-๔๖๑๒

ผู้ช่วยโครงการวิจัย : นายภูมิภัทร์ ส่งแสง โทร. ๐๙๗-๐๘๔-๙๗๐๗

หมายเหตุ : ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างจะใช้ประกอบการศึกษาวิจัย ผู้สัมภาษณ์จะไม่มีการนำข้อมูลที่ได้รับจากท่านไปเปิดเผยต่อสาธารณะใด ๆ ทั้งสิ้น



ตัวแทนผู้เชี่ยวชาญจาก
กองยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ การเงิน
และการคลัง, สยป. กทม.

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง

โครงการศึกษาวิจัย “การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำชี้แจง : ขอบเขตของประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เป็นเพียงขอบเขตเบื้องต้นของประเด็นคำถาม
ทั้งนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขในระหว่างการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ เพื่อให้เหมาะสม
กับบริบทของหน่วยงาน/บุคคล

คำถาม

1. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่าน มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ครั้งแรกในปีงบประมาณ
ไหน
2. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่านมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างไรกันบ้าง
3. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานของท่าน ส่งผลอย่างไรกับหน่วยงานของท่านบ้าง
ทั้งในเชิงกระบวนการ (Process) และในเชิงผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome)
4. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้งานนั้น มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างในหน่วยงานที่ท่าน
สังกัดอยู่
5. มีข้อเสนออะไรต่อผู้บริหารทบทวนฯ ต่อนโยบาย (การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกทม.)
บ้าง

หัวหน้าโครงการวิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อิศสระชัยยศ โทร. ๐๘๕-๑๙๕-๔๖๑๒

ผู้ช่วยโครงการวิจัย : นายภูมิภัทร์ ส่งแสง โทร. ๐๙๗-๐๘๔-๙๗๐๗

หมายเหตุ : ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างจะใช้ประกอบการศึกษาวิจัย
ผู้สัมภาษณ์จะไม่มีการนำข้อมูลที่ได้รับจากท่านไปเปิดเผยต่อสาธารณะใด ๆ ทั้งสิ้น



ตัวแทนผู้เชี่ยวชาญจาก
สำนักการศึกษา กทม.

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง
โครงการศึกษาวิจัย “การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำชี้แจง : ขอบเขตของประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เป็นเพียงขอบเขตเบื้องต้นของประเด็นคำถาม ทั้งนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขในระหว่างการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงาน/บุคคล

คำถาม

1. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่าน มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ครั้งแรกในปีงบประมาณไหน
2. ทางหน่วยงาน/สำนักงานของท่านมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างไรกันบ้าง
3. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในหน่วยงานของท่าน ส่งผลอย่างไรกับหน่วยงานของท่านบ้าง ทั้งในเชิงกระบวนการ (Process) และในเชิงผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome)
4. การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้งานนั้น มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างในหน่วยงานที่ท่านสังกัดอยู่
5. มีข้อเสนออะไรต่อผู้บริหาร กทม. ต่อนโยบาย (การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในกทม.) บ้าง

หัวหน้าโครงการวิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อิศสระชัยยศ โทร. ๐๘๕-๑๙๕-๔๖๑๒

ผู้ช่วยโครงการวิจัย : นายภูมิภัทร์ ส่งแสง โทร. ๐๙๗-๐๘๔-๙๗๐๗

หมายเหตุ : ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างจะใช้ประกอบการศึกษาวิจัย ผู้สัมภาษณ์จะไม่มีการนำข้อมูลที่ได้รับจากท่านไปเปิดเผยต่อสาธารณะใด ๆ ทั้งสิ้น



ภาคผนวก ข

เอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบการวิจัย



ด่วนที่สุด

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร (สำนักงานระบบงบประมาณ โทร. ๐ ๒๒๒๕ ๐๔๗๙ หรือโทร. ๑๗๒๘ โทรสาร ๐ ๒๒๒๕ ๖๑๗๔)

ที่ กท ๑๙๐๒/ พคท

วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๖

เรื่อง การประเมินความเป็นไปได้รายการที่จัดทำงบประมาณฐานศูนย์

เรียน ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการเขต

ต้นเรื่อง ตามมติที่ประชุมคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๖ ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องสืบเนื่อง ข้อ ๓.๑ เรื่อง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ แบบเริ่มจากฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) มอบสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร นำข้อสังเกตของที่ประชุมไปพิจารณาสื่อสารทำความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ แบบเริ่มจากฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) โดยให้หน่วยงานพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณให้คุ้มค่าโดยคำนึงถึงการขับเคลื่อนนโยบาย ตัวชี้วัด และแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน

ข้อเท็จจริง สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการทบทวนหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณรายจ่าย โดยผ่านกระบวนการวิเคราะห์งบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) จำนวน ๓๙ รายการ ตามรายละเอียดที่แนบ ดังนี้

๑. รายการที่นำออกจากหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ จำนวน ๒๕ รายการ
๒. รายการที่ย้ายจากงบรายจ่ายอื่นไปตั้งไว้ที่งบดำเนินงาน จำนวน ๑๑ รายการ
๓. รายการที่ย้ายจากงบรายจ่ายอื่นไปตั้งไว้ที่งบบุคลากร จำนวน ๑ รายการ
๔. รายการที่ให้ยกเลิกการดำเนินการ จำนวน ๒ รายการ

ข้อพิจารณาและเสนอแนะ สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานครพิจารณาแล้ว เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า และเป็นไปตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ แบบฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร จึงได้จัดทำแบบประเมินความเป็นไปได้รายการที่จัดทำงบประมาณฐานศูนย์ โดยให้หน่วยรับงบประมาณที่เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ในรายการดังกล่าวข้างต้น และรายการ/โครงการที่หน่วยรับงบประมาณเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ เพื่อประเมินความเป็นไปได้ตามแบบประเมินฯ ที่แนบ โดยจัดส่งให้สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร ภายในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๖

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

กม-น.

(นางสาวกนกวรรณ เอี่ยมลิ้ม)
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร

เอกสารแนบ 1

-1-

รายการที่จัดทำงบประมาณฐานศูนย์	
รายการที่นำออกจากหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567	
รายการ	หมายเหตุ
1. ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
2. ค่าใช้จ่ายโครงการอาสาสมัครกรุงเทพมหานครด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาและสารเสพติด	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
3. ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการทำเกษตรทฤษฎีใหม่	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
4. ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมกิจกรรมสโมสกรกีฬาและลานกีฬา	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
5. ค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมการออกกำลังกาย	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
6. ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
7. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
8. ค่าใช้จ่ายโครงการกรุงเทพฯ เมืองอาหารปลอดภัย	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
9. ค่าใช้จ่ายโครงการกรุงเทพมหานครเขตปลอดภัย	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
10. ค่าใช้จ่ายในการบูรณาการความร่วมมือในการพัฒนาประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาระยะใช้เลือดออกในพื้นที่กรุงเทพมหานคร	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
11. ค่าใช้จ่ายในการประชุมครู	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
12. ค่าใช้จ่ายโครงการเกษตรปลอดภัย	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
13. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาคุณภาพการดำเนินงานศูนย์วิชาการเขต	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
14. ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมนายหมู่ลูกเสือสามัญสามัญรุ่นใหญ่และหัวหน้าหน่วยยุวกาชาด	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
15. ค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมสัมมนาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
16. ค่าใช้จ่ายในการสัมมนาประธานกรรมการเครือข่ายผู้ประกอบการเพื่อพัฒนาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
17. ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมสนับสนุนให้นักเรียนสร้างสรรค์ผลงานเพื่อการเรียนรู้	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
18. ค่าใช้จ่ายในการเสริมสร้างศักยภาพของเด็กและเยาวชนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีในพื้นที่กรุงเทพมหานครตามพระราชดำริสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี	ถอดออกจากหลักเกณฑ์

-2-

19. ค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์พันธุ์กรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี สอนองพระราชดำริ โดย กรุงเทพมหานคร ปี 2566	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
20. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาคุณภาพเครือข่ายโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
21. ค่าใช้จ่ายในพิธีทบทวนคำปฏิญาณและสวนสนามลูกเสือกรุงเทพมหานคร	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
22. ค่าใช้จ่ายในพิธีปฏิญาณตนและสวนสนามยุวกาชาดกรุงเทพมหานคร	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
23. ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมกีฬานักเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
24. ค่าใช้จ่ายโครงการว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
25. ค่าใช้จ่ายในการเปิดโลกกว้างสร้างเส้นทางสู่อาชีพ	ถอดออกจากหลักเกณฑ์
รายการที่ย้ายจากงบรายจ่ายอื่นไปตั้งไว้ที่งบดำเนินงาน	
รายการ	หมายเหตุ
26. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	ย้ายไปงบดำเนินงาน 1. รายการ “ค่าตอบแทนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน” รหัส 03-1-16 2. รายการ “ค่าวัสดุอุปกรณ์ สำหรับศูนย์ อปพร.” รหัส 03-6-47
27. ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ปรับปรุงและเพิ่มพื้นที่สีเขียว	1. พื้นที่สีเขียว(เดิม) ย้ายไปงบดำเนินงานร่วมกับรายการ “ค่าวัสดุอุปกรณ์ในการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้”
28. ค่าใช้จ่ายโครงการอาสาสมัครชักลากมูลฝอยในชุมชน	ย้ายไปงบดำเนินงาน 1. รายการ “ค่าตอบแทนอาสาสมัครชักลากมูลฝอยในชุมชน” รหัส 03-1-34 (ค่าตอบแทน + เงินสมทบกองทุนประกันสังคม ให้ตั้งในอัตราร้อยละ 5 ของค่าตอบแทนอาสาสมัคร) 2. ตั้งรวมกับรายการ “วัสดุอุปกรณ์ในการรักษาความสะอาด” รหัส 03-6-04
29. ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมบำรุงรักษาถนน ตรอก ซอย และสิ่งสาธารณประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน	ย้ายไปงบดำเนินงาน ร่วมกับรายการ “ค่าซ่อมแซมถนน ตรอก ซอย สะพานและสิ่งสาธารณประโยชน์” รหัส 03-2-11

-3-

30. ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนเจ้าหน้าที่เพื่อ คำตอบแทนอาสาสมัครปฏิบัติงานด้านเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส	ย้ายไปงบดำเนินงาน รายการ “คำตอบแทนอาสาสมัครปฏิบัติงานด้าน เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส” รหัส 03 - 1 -16 (คำตอบแทน + ประกันสังคม)
31. ค่าใช้จ่ายในการจ้างคำตอบแทนอาสาสมัคร เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านพัฒนาสังคม	ย้ายไปงบดำเนินงาน รายการ “คำตอบแทนอาสาสมัครปฏิบัติงานด้าน พัฒนาสังคม” รหัส 03 - 1 -16 (คำตอบแทน + ประกันสังคม)
32. ค่าใช้จ่ายในการสอนภาษามลายู	ย้ายไปงบดำเนินงาน รายการ “คำตอบแทนบุคคลภายนอกช่วยปฏิบัติ ราชการด้านการสอน” รหัส 03-1-53
33. ค่าใช้จ่ายในการสอนภาษาจีน	ย้ายไปงบดำเนินงาน รายการ “คำตอบแทนบุคคลภายนอกช่วยปฏิบัติ ราชการด้านการสอน ใช้รหัสรายจ่ายย่อย 03-1-53”
34. ค่าใช้จ่ายในการสอนภาษาอาหรับ	ย้ายไปงบดำเนินงาน รายการ “คำตอบแทน บุคคลภายนอกช่วยปฏิบัติราชการด้านการสอน ใช้รหัสรายจ่ายย่อย 03-1-53”
35. ค่าใช้จ่ายในการสอนภาษาญี่ปุ่น	ย้ายไปงบดำเนินงาน รายการ “คำตอบแทน บุคคลภายนอกช่วยปฏิบัติราชการด้านการสอน ใช้รหัสรายจ่ายย่อย 03-1-53”
36. ค่าใช้จ่ายโครงการภาษาอังกฤษเพื่อทักษะชีวิต	ย้ายไปงบดำเนินงาน รายการ “คำตอบแทน บุคคลภายนอกช่วยปฏิบัติราชการด้านการสอน ใช้รหัสรายจ่ายย่อย 03-1-53”
รายการที่ย้ายจากงบรายจ่ายอื่นไปตั้งไว้ที่งบบุคลากร จำนวน 1 รายการ	
รายการ	หมายเหตุ
37. ค่าใช้จ่ายโครงการกรุงเทพฯ เมืองแห่งสุขภาพ สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด ปลอดภัย	ย้ายไปงบบุคลากร รายการ “คำตอบแทนบุคลากรทางการแพทย์และ สาธารณสุข” รหัส 03-1-25
รายการที่ให้ยกเลิกการดำเนินการ	
รายการ	หมายเหตุ
38. ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการแปรรูปมูลฝอยอินทรีย์ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์	ยกเลิกโครงการ
39. ค่าใช้จ่ายศูนย์ประสานงานธนาคารสมอง ของกรุงเทพมหานคร	ยกเลิกโครงการ

ตัวอย่างแบบฟอร์ม 1

แบบประเมินความเป็นไปได้
รายการที่จัดทำงบประมาณฐานศูนย์
ก่อนการเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

หน่วยรับงบประมาณ

งาน

งบรายจ่าย

รายการ

ลักษณะงบประมาณตามโครงสร้างงาน

 งบประมาณภารกิจประจำพื้นฐาน งบประมาณภารกิจตามยุทธศาสตร์ (บรรจุในแผนปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2567)

- ยุทธศาสตร์ที่

- ยุทธศาสตร์ย่อยที่

- วัตถุประสงค์หลัก

- ตัววัดผลหลัก (Key Result : KR)

- กลยุทธ์

ก. ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ (บาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณ	เบิกจ่าย	คงเหลือ	โอน
ปี 2562				
ปี 2563				
ปี 2564				
ปี 2565				

ประเมินผลการดำเนินการรายการตามวัตถุประสงค์

 สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ไม่สำเร็จ เพราะ

ข. ปัญหาอุปสรรค และวิธีการแก้ไขในการดำเนินการรายการ

- ภาพรวมของปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการรายการ

.....

.....

.....

.....

.....

ตัวอย่างแบบฟอร์ม 1

- 2 -

- วิธีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการรายการ

.....

.....

.....

.....

.....

ค. ต้องการดำเนินการต่อในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

 ไม่ดำเนินการต่อ ดำเนินการต่อ (โปรดระบุ วัตถุประสงค์ และรายละเอียดค่าใช้จ่าย)

วัตถุประสงค์

รายละเอียดค่าใช้จ่าย

รายการ	งบประมาณ
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
รวม	

- 3 -

ตัวอย่างแบบฟอร์ม 1

***เฉพาะในกรณีที่หน่วยงานประสงค์จะขอตั้งงบประมาณเพิ่มจากปีที่ผ่านมา
ไปรุดระบุ รายละเอียดค่าใช้จ่ายในส่วนที่ขอตั้งงบประมาณเพิ่มจากปีที่ผ่านมา

รายละเอียดค่าใช้จ่ายในส่วนที่ขอตั้งงบประมาณเพิ่ม

รายการ	งบประมาณ
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
รวม	

ผู้รับรองการประเมินความเป็นไปได้ของรายการ

หัวหน้าหน่วยงาน/หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
<p>ผู้รายงาน</p> <p>(.....)</p> <p>ตำแหน่ง</p> <p>ว/ด/ป โทร.</p>

ตัวอย่างแบบฟอร์ม 2

แบบประเมินความเป็นไปได้รายการ/โครงการที่เสนอขอตั้งงบประมาณแบบฐานศูนย์
ประกอบการเสนอขอของงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567
งบลงทุน

1. ข้อมูลทั่วไป

- หน่วยรับงบประมาณ
- ผลผลิต/งาน
- รายการ/โครงการ.....
- งบประมาณบาท ระยะเวลาดำเนินการ.....วัน
- ลักษณะงบประมาณตามโครงสร้างงาน
- งบประมาณภารกิจประจำพื้นฐาน
- งบประมาณภารกิจตามยุทธศาสตร์ (บรรจุในแผนปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2567)
- ยุทธศาสตร์ที่.....
- ยุทธศาสตร์ย่อยที่.....
- วัตถุประสงค์หลัก.....
- ตัววัดผลหลัก (Key Result : KR).....
- กลยุทธ์

วัตถุประสงค์ของการดำเนินการ

(ระบุ)

2. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของรายการ/โครงการ (คะแนนเต็มรวม 5 ข้อ 40 คะแนน)

ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

2.1 ความเสี่ยงที่ไม่สามารถดำเนินการรายการ/โครงการได้อยู่ในระดับ (คะแนนเต็ม 2 คะแนน)

ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

- มาก (0 คะแนน) ปานกลาง (1 คะแนน) น้อย (2 คะแนน)

เนื่องจาก (ระบุ).....

2.2 วิธีการจัดการความเสี่ยง (คะแนนเต็ม 3 คะแนน) ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

- มี (ระบุ)..... (3 คะแนน)

- ไม่มี (0 คะแนน)

ตั้งแต่ข้อ 2.3 – 2.5 (โปรดเลือกข้อที่ตรงกับข้อเท็จจริง เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)

2.3 ความพร้อมในการเข้าดำเนินการรายการ/โครงการ (คะแนนเต็ม 5 คะแนน) ผลคะแนนที่ได้

..... คะแนน

- มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงิน (แบบ ง.202) (2 คะแนน)

- ไม่มีสาธารณูปโภคที่คิดวาง หรือได้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว

เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง เป็นต้น (1 คะแนน)

- มีการประชาสัมพันธ์แจ้งให้ประชาชนทราบ (1 คะแนน)

- มีการประสานกับสำนักงานตำรวจในพื้นที่ (1 คะแนน)

- ไม่มี (0 คะแนน)

ตัวอย่างแบบฟอร์ม 2

- 2 -

2.4 ผลกระทบหากไม่ได้ดำเนินการรายการ/โครงการ (คะแนนเต็ม 5 คะแนน ตอบ 1 ข้อ ได้ 2 คะแนน
ตอบมากกว่า 1 ข้อ ได้ 5 คะแนน) ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

- ผลกระทบต่อประชาชน (ระบุ).....
(เช่น ประเด็นที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ความปลอดภัย การจราจร พฤติกรรมการดำเนิน
ชีวิตเปลี่ยนไป สุขภาพอนามัย รายได้ครัวเรือน การศึกษา ฯลฯ)
- ผลกระทบด้านสังคม (ระบุ).....
(เช่น โครงสร้างของสังคม วัฒนธรรม ชุมชน เปลี่ยนไป ฯลฯ)
- ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ (ระบุ).....
(เช่น รายได้ครัวเรือน ฯลฯ)
- ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (ระบุ).....
(เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มลภาวะ ฯลฯ)
- ผลกระทบด้านการบริหารจัดการ (ระบุ).....
(เช่น การพัฒนาระบบสารสนเทศ ฯลฯ)
- ไม่มี (0 คะแนน)

2.5 ด้านความคุ้มค่าในการดำเนินรายการ/โครงการกับงบประมาณ เมื่อดำเนินรายการ/โครงการแล้ว
กรุงเทพมหานครและประชาชนได้ประโยชน์อะไร ด้านใดบ้าง (คะแนนเต็ม 5 คะแนน ตอบ 1 ข้อ
ได้ 2 คะแนน ตอบมากกว่า 1 ข้อ ได้ 5 คะแนน) ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

- ด้านความปลอดภัย (ระบุ).....
(เช่น การจราจร ไฟฟ้าส่องสว่าง CCTV การสาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ)
- ด้านสุขภาพอนามัย (ระบุ).....
(เช่น สุขภาพอนามัย ฯลฯ)
- ด้านการศึกษา (ระบุ).....
(เช่น การศึกษา ฯลฯ)
- ด้านสังคม (ระบุ).....
(เช่น โครงสร้างของสังคม วัฒนธรรม ชุมชน ฯลฯ)
- ด้านเศรษฐกิจ (ระบุ).....
(เช่น รายได้ครัวเรือน ฯลฯ)
- ด้านสิ่งแวดล้อม (ระบุ).....
(เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มลภาวะ ฯลฯ)
- ด้านการบริหารจัดการ (ระบุ).....
(เช่น การพัฒนาระบบสารสนเทศ ฯลฯ)
- ไม่มี (0 คะแนน)

3. สภาพพื้นที่ของรายการ/โครงการ (งบลงทุน) (เลือกได้ 1 กรณี คะแนนเต็ม 20 คะแนน)

กรณีปรับปรุง/ก่อสร้างถนน (โปรดเลือกข้อที่ตรงกับข้อเท็จจริง เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)
(คะแนนเต็ม 20 คะแนน) ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

- เป็นจุดอ่อนน้ำท่วม (4 คะแนน)
- มีปัญหาน้ำท่วมขัง (4 คะแนน)
- ผิวจราจรชำรุด (3 คะแนน)
- ผิวจราจรมีระดับต่ำ (2 คะแนน)
- ไม่มีท่อระบายน้ำ (2 คะแนน)

ตัวอย่างแบบฟอร์ม 2

- 3 -

- เป็นทางลัดทางเชื่อมหรือไม่ (เลือกเพียง 1 ข้อ) (1 คะแนน)
- เป็นทางลัดทางเชื่อม (ระบุ)..... จำนวนหลังคาเรือน (ระบุ).....
- เป็นขอยตัน และมีหลังคาเรือนมากกว่า 20 หลังคาเรือนขึ้นไป (ระบุ).....
- ปรับปรุง/ก่อสร้างถนนสูงเกินกว่า 30 ซม. หรือไม่ (เลือกเพียง 1 ข้อ) (1 คะแนน)
- ปรับปรุง/ก่อสร้างถนนสูงไม่เกิน 30 ซม.
- ปรับปรุง/ก่อสร้างถนนสูงเกินกว่า 30 ซม. และมีเอกสารประชาพิจารณ์
- ผ่านการพิจารณาขนาดท่อจากสำนักการระบายน้ำแล้วไม่เกิน 3 ปี (1 คะแนน)
- มีแผนรองรับการจราจรระหว่างดำเนินการก่อสร้างหรือปรับปรุง (1 คะแนน)
- เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ (เลือกเพียง 1 ข้อ) (1 คะแนน)
- เป็นที่สาธารณประโยชน์ และมีหนังสือรับรอง
- เป็นที่เอกชน มีหนังสือยินยอมให้ใช้สอยทรัพย์สินหรือดำเนินการปิดประกาศไม่เกิน 1 ปี
- กรณีขุดลอกคลอง/ก่อสร้างเขื่อน (โปรดเลือกข้อที่ตรงกับข้อเท็จจริง เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)**
(คะแนนเต็ม 20 คะแนน) ผลคะแนนที่ได้ คะแนน
- คลองตันเงิน มีวัชพืช ระบายน้ำได้ไม่ดี (5 คะแนน)
- เส้นทางไหลของน้ำมีจุดเชื่อมต่อกับ (ระบุ)..... (4 คะแนน)
- จัดทำแผนงานขุดลอกไว้ใน ปี พ.ศ. (ระบุ)..... (4 คะแนน)
- คลองไม่มีการรูกล้า (4 คะแนน)
- ขุดลอกคลองครั้งสุดท้าย พ.ศ. (ระบุ)..... (3 คะแนน)
- กรณีปรับปรุง/ก่อสร้าง อาคารและสิ่งปลูกสร้าง/ อื่นๆ (โปรดเลือกข้อที่ตรงกับข้อเท็จจริง เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ) (คะแนนเต็ม 20 คะแนน) ผลคะแนนที่ได้ คะแนน**
- อาคาร/สิ่งปลูกสร้างและส่วนประกอบ / อื่นๆ เช่น สวนสาธารณะ (ระบุ)..... มีสภาพชำรุดเสียหาย และก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้อาคารสถานที่ (5 คะแนน)
- อาคาร/สิ่งปลูกสร้าง และส่วนประกอบ / อื่นๆ เช่น สวนสาธารณะ (ระบุ)..... มีสภาพเก่า ชำรุด ใช้มานาน (4 คะแนน)
- อาคาร/สิ่งปลูกสร้างและส่วนประกอบ / อื่นๆ เช่น สวนสาธารณะ (ระบุ)..... ก่อสร้างใหม่ เพื่อให้เพียงพอกับการใช้งาน (4 คะแนน)
- จำนวนผู้ใช้ประโยชน์.....คน (เช่น จำนวนนักเรียน จำนวนผู้ใช้บริการ เป็นต้น) (4 คะแนน)
- มีการปรับปรุง/ก่อสร้างครั้งสุดท้าย เมื่อปี พ.ศ. (ระบุ)..... (3 คะแนน)

รวมผลคะแนนที่ได้ทั้งสิ้น.....คะแนน

ผู้รับรองการประเมินความเป็นไปได้ของรายการ

หัวหน้าหน่วยงาน/หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร	
ผู้รายงาน	
(.....)	
ตำแหน่ง	
ว/ด/ป	โทร.

ตัวอย่างแบบฟอร์ม 3

แบบประเมินความเป็นไปได้รายการ/โครงการที่เสนอขอตั้งงบประมาณแบบฐานศูนย์
ประกอบการเสนอของงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567
งบรายจ่ายอื่น

1. ข้อมูลทั่วไป

- หน่วยรับงบประมาณ
- ผลผลิต/งาน
- รายการ/โครงการ.....
- งบประมาณบาท ระยะเวลาดำเนินการ.....วัน
- ลักษณะงบประมาณตามโครงสร้างงาน
- งบประมาณภารกิจประจำพื้นฐาน
- งบประมาณภารกิจตามยุทธศาสตร์ (บรรจุในแผนปฏิบัติการกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2567)
- ยุทธศาสตร์ที่.....
- ยุทธศาสตร์ย่อยที่.....
- วัตถุประสงค์หลัก.....
- ตัววัดผลหลัก (Key Result : KR).....
- กลยุทธ์

วัตถุประสงค์ของการดำเนินการ

(ระบุ)

คำเป้าหมาย (ตัวชี้วัด).....

2. การวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของรายการ/โครงการ (คะแนนเต็มรวม 5 ข้อ 20 คะแนน)

ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

2.1 ความเสี่ยงที่ไม่สามารถดำเนินการรายการ/โครงการได้อยู่ในระดับ (คะแนนเต็ม 2 คะแนน)

ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

- มาก (0 คะแนน) ปานกลาง (1 คะแนน) น้อย (2 คะแนน)

เนื่องจาก (ระบุ).....

2.2 วิธีการจัดการความเสี่ยง (คะแนนเต็ม 3 คะแนน) ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

- มี (ระบุ)..... (3 คะแนน)
- ไม่มี (0 คะแนน)

ตั้งแต่ข้อ 2.3 – 2.5 (โปรดเลือกข้อที่ตรงกับข้อเท็จจริง เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)

2.3 ความพร้อมในการดำเนินการรายการ/โครงการ (คะแนนเต็ม 5 คะแนน) ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

- มีการจัดทำแผนการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (2 คะแนน)
- มีรายละเอียดค่าใช้จ่ายโครงการครบถ้วน (2 คะแนน)
- ผ่านการพิจารณาจากสำนักที่เกี่ยวข้องแล้ว เช่น สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล เป็นต้น (เลือกเพียง 1 ข้อ) (1 คะแนน)
- ผ่าน
- ไม่ต้องดำเนินการ
- ไม่ผ่าน (0 คะแนน)

ตัวอย่างแบบฟอร์ม 3

- 2 -

2.4 ผลกระทบหากไม่ได้ดำเนินการรายการ/โครงการ (คะแนนเต็ม 5 คะแนน ตอบ 1 ข้อ ได้ 2 คะแนน
ตอบมากกว่า 1 ข้อ ได้ 5 คะแนน) ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

- ผลกระทบต่อประชาชน (ระบุ).....
(เช่น ประเด็นที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ความปลอดภัย การจราจร พฤติกรรมกรดำเนินการ
ชีวิตเปลี่ยนไป สุขภาพอนามัย รายได้ครัวเรือน การศึกษา ฯลฯ)
- ผลกระทบด้านสังคม (ระบุ).....
(เช่น โครงสร้างของสังคม วัฒนธรรม ชุมชน เปลี่ยนไป ฯลฯ)
- ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ (ระบุ).....
(เช่น รายได้ครัวเรือน ฯลฯ)
- ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (ระบุ).....
(เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มลภาวะ ฯลฯ)
- ผลกระทบด้านการบริหารจัดการ (ระบุ).....
(เช่น การพัฒนาระบบสารสนเทศ ฯลฯ)
- ไม่มี (0 คะแนน)

2.5 ด้านความคุ้มค่าในการดำเนินรายการ/โครงการกับงบประมาณ เมื่อดำเนินรายการ/โครงการแล้ว
กรุงเทพมหานครและประชาชนได้ประโยชน์อะไร ด้านใดบ้าง (คะแนนเต็ม 5 คะแนน ตอบ 1 ข้อ
ได้ 2 คะแนน ตอบมากกว่า 1 ข้อ ได้ 5 คะแนน) ผลคะแนนที่ได้ คะแนน

- ด้านความปลอดภัย (ระบุ).....
(เช่น การจราจร ไฟฟ้าส่องสว่าง CCTV การสาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ)
- ด้านสุขภาพอนามัย (ระบุ).....
(เช่น สุขภาพอนามัย ฯลฯ)
- ด้านการศึกษา (ระบุ).....
(เช่น การศึกษา ฯลฯ)
- ด้านสังคม (ระบุ).....
(เช่น โครงสร้างของสังคม วัฒนธรรม ชุมชน ฯลฯ)
- ด้านเศรษฐกิจ (ระบุ).....
(เช่น รายได้ครัวเรือน ฯลฯ)
- ด้านสิ่งแวดล้อม (ระบุ).....
(เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มลภาวะ ฯลฯ)
- ด้านการบริหารจัดการ (ระบุ).....
(เช่น การพัฒนาระบบสารสนเทศ ฯลฯ)
- ไม่มี (0 คะแนน)

รวมผลคะแนนที่ได้ทั้งสิ้น.....คะแนน

ผู้รับรองการประเมินความเป็นไปได้ของรายการ

หัวหน้าหน่วยงาน/หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร	
ผู้รายงาน	
(.....)	
ตำแหน่ง	
ว/ด/ป	โทร.

แบบประเมินความเป็นไปได้
รายการที่จัดทำงบประมาณฐานศูนย์
ก่อนการเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

1. แบบฟอร์ม 1

สำหรับรายการที่ถูกถอดออกจากหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำงบประมาณ พ.ศ. 2567 ตามเอกสารแนบ 1 รวมถึงรายการงบรายจ่ายอื่นที่ดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณฯ พ.ศ. 2562 – 2565 และมีการของบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 โดยกรอกแบบฟอร์มผ่าน Google Form



<https://shorturl.asia/5DP1a>

2. แบบฟอร์ม 2

สำหรับงบลงทุน (รายการ/โครงการค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) ที่ของบประมาณฯ พ.ศ. 2567 ดาวโหลดแบบฟอร์มได้จากระบบส่งไฟล์ระหว่างหน่วยงาน BIS6098 โดยกรอกแบบฟอร์มผ่าน excel

3. แบบฟอร์ม 3

สำหรับงบรายจ่ายอื่น (รายการ/โครงการผูกพัน) ที่ของบประมาณฯ พ.ศ. 2567 ดาวโหลดแบบฟอร์มได้จากระบบส่งไฟล์ระหว่างหน่วยงาน BIS6098 โดยกรอกแบบฟอร์มผ่าน excel

