

บทที่ 1

ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณ (Theories and Concepts of Budgeting)

งบประมาณเป็นหนึ่งใน “เครื่องมืออำนาจของรัฐ” ที่ทรงพลังที่สุด เพราะทุกนโยบาย ทุกโครงการ และทุกแผนพัฒนาของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างโรงพยาบาล สนับสนุนการศึกษา แก้ปัญหา น้ำท่วม หรือพัฒนาระบบสาธารณสุข ล้วนต้องอาศัยงบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อนทั้งสิ้น หากไม่มีงบประมาณ นโยบายก็เป็นได้เพียงแนวคิดบนกระดาษ ไม่สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติจริงได้ การเรียนรู้เรื่อง การงบประมาณ จึงไม่ใช่เพียงการเข้าใจตัวเลขรายรับ-รายจ่ายของรัฐ แต่เป็นการทำความเข้าใจ “กระบวนการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ” ที่สะท้อนความคิด ความเชื่อ และลำดับความสำคัญของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย

ในบทแรกนี้ เราจะเริ่มต้นจากพื้นฐานที่สุด คือ ความหมาย พัฒนาการ และทฤษฎีเบื้องต้นของงบประมาณ ซึ่งช่วยให้เราเข้าใจว่าทำไมงบประมาณจึงมีความเกี่ยวข้องกับทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดินอย่างลึกซึ้ง นักศึกษาจะได้เห็นว่าระบบงบประมาณไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ แต่พัฒนาผ่านแนวคิดและปรัชญาการบริหารรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย จนนำมาสู่บทบาทสำคัญในฐานะเครื่องมือวางแผน จัดสรร ควบคุม และประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญก่อนจะก้าวไปสู่หัวข้ออื่น ๆ ในรายวิชาการงบประมาณต่อไป

1.1 ความหมายและพัฒนาการของการงบประมาณ (Definition and Evolution of Budgeting)

การทำทำความเข้าใจ “ความหมายและพัฒนาการของการงบประมาณ” ถือเป็นพื้นฐานสำคัญก่อนเข้าสู่เรื่องอื่น ๆ ในรายวิชานี้ เพราะงบประมาณไม่ใช่เพียงตัวเลขหรือเอกสารทางการเงินของรัฐ แต่เป็นเครื่องมือบริหารที่สะท้อนวิสัยทัศน์ นโยบาย และแนวทางการปกครองของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ดังนั้น การศึกษาความหมายจากหลากหลายมุมมองทางวิชาการ รวมถึงการพัฒนาระบบงบประมาณตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จะช่วยให้นักศึกษาเข้าใจว่าทำไมงบประมาณจึงเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทการเมือง

เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน และเพราะเหตุใดงบประมาณจึงถือเป็นหัวใจของการจัดสรรทรัพยากรของประเทศในโลกสมัยใหม่

ความหมายของการงบประมาณ

งบประมาณเป็นแผนทางการเงินที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อกำหนดรายรับ รายจ่าย และกรอบการใช้ทรัพยากรของรัฐในช่วงเวลาหนึ่ง โดยมุ่งให้เกิดความเป็นระเบียบในการบริหารงาน การควบคุมค่าใช้จ่าย การวางแผนพัฒนาภาครัฐ และการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ นักวิชาการด้านการศึกษาและการบริหารรัฐกิจมองว่างบประมาณเป็นส่วนสำคัญของกิจกรรมภาครัฐ เนื่องจากใช้กำหนดภารกิจของรัฐ กำหนดลำดับความสำคัญของนโยบาย และกำกับบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายและวิธีการบริหารราชการที่กำหนดไว้ (Mikesell, 2017)

Wildavsky (1986) ให้ความหมายของงบประมาณในเชิงการเมือง โดยอธิบายว่าการจัดทำงบประมาณเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจด้านนโยบายและการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม จึงเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การเจรจา และการกำหนดความสำคัญในแต่ละปีงบประมาณ ส่วน Sherwood (1964) มองงบประมาณในมุมของการจัดการ โดยมองว่าเป็นเครื่องมือของผู้บริหารภาครัฐที่ใช้กำหนดเป้าหมาย วางแผน ดำเนินงาน และประเมินผลของโครงการสาธารณะ ทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับรัฐบาลกลาง

ตำราด้านระบบงบประมาณของ Lee, Johnson และ Joyce (2013) ให้นิยามว่างบประมาณเป็นแผนที่ครอบคลุมรายรับ รายจ่าย และนโยบายทางการเงินของรัฐ โดยกำหนดว่าเงินของรัฐควรใช้ไปในด้านใด เพื่อวัตถุประสงค์ใด และใช้ผ่านหน่วยงานใด ตำราการศึกษาสมัยใหม่ยังมองว่างบประมาณเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการจัดการเศรษฐกิจ การลงทุน การจัดบริการสาธารณะ และการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ร่วมกันของสังคม (Rosen & Gayer, 2014)

องค์การระหว่างประเทศ เช่น OECD และ IMF กำหนดหลักการด้านความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความมีวินัยทางการคลัง เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการจัดทำงบประมาณและติดตามผลการใช้จ่ายของรัฐบาล แนวทางเหล่านี้มุ่งให้รัฐบาลมีข้อมูลเพียงพอสำหรับการตัดสินใจ และมีระบบจัดทำงบประมาณที่เป็นระเบียบ เข้าใจง่าย และตรวจสอบได้ (OECD, 2015; IMF, 2014)

โดยสรุป งบประมาณมีความหมายทั้งในฐานะเอกสารทางการเงิน เครื่องมือบริหาร และกระบวนการตัดสินใจของรัฐ การทำความเข้าใจความหมายของงบประมาณจึงเป็นพื้นฐานสำหรับ

การศึกษาพัฒนาการของระบบงบประมาณ กระบวนการจัดทำงบประมาณ และบทบาทของงบประมาณต่อการบริหารภาครัฐในภาพรวม

พัฒนาการสำคัญของระบบงบประมาณ

การพัฒนากระบบงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาแนวคิดการบริหารภาครัฐและการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุค การเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณเกิดขึ้นตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความเป็นระเบียบ และการควบคุมที่เหมาะสมในการใช้ทรัพยากรของรัฐ แนวคิดเรื่องพัฒนาการงบประมาณมีความเกี่ยวข้องกับนิยามนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ Anderson (2020), Dye (2017) และวีระ สมบูรณ์ (2563) ที่อธิบายนโยบายสาธารณะว่าเป็นสิ่งที่รัฐเลือกทำและมีผลต่อประชาชน โดยระบบงบประมาณเป็นเครื่องมือที่ทำให้การดำเนินนโยบายเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

1. Line-Item Budgeting (ยุคเริ่มต้น)

ระบบ Line-Item Budgeting เป็นระบบงบประมาณยุคแรกที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศที่ใช้ระบบราชการแบบรวมศูนย์ จุดเด่นของระบบนี้คือการควบคุมค่าใช้จ่ายของรัฐผ่านการกำหนดรายการรายจ่ายอย่างละเอียด เช่น ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายบุคลากร รายการค่าใช้จ่ายต่างๆ จะถูกแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ชัดเจนเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบและอนุมัติรายจ่ายได้ง่าย

ข้อดีของระบบนี้คือช่วยลดความคลุมเครือในการใช้จ่าย แต่มีข้อจำกัดคือไม่สามารถประเมินความคุ้มค่าของโครงการรัฐได้ เนื่องจากระบบเน้นข้อมูลด้านรายการค่าใช้จ่าย มากกว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ในช่วงแรก ระบบนี้ได้รับการยอมรับเนื่องจากช่วยให้รัฐบาลควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานได้เป็นระเบียบ (Mikesell, 2017)

2. Performance Budgeting

Performance Budgeting เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นเพื่อแก้ปัญหาของระบบ Line-Item โดยมุ่งเน้นการจัดทำงบประมาณตามผลงานของหน่วยงาน มากกว่ารายการรายจ่าย ระบบนี้ให้ความสำคัญกับผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ของภารกิจภาครัฐ

ระบบนี้ได้รับการนำไปใช้มากในประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากช่วยให้รัฐบาลสามารถประเมินคุณภาพของการใช้จ่ายได้อย่างเป็นระบบ และกำหนดระดับผลงานที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากทรัพยากรที่ใช้ ระบบนี้ต้องอาศัยตัวชี้วัดที่เที่ยงตรงและข้อมูลทางสถิติที่มีความน่าเชื่อถือ (Lee, Johnson, & Joyce, 2013)

3. PPBS (Planning–Programming–Budgeting System)

ระบบ PPBS เกิดขึ้นจากความพยายามผสมผสานการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เข้ากับงบประมาณ โดยมีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง แผนงาน (planning) โปรแกรมหรือชุดกิจกรรม (programming) และงบประมาณ (budgeting)

ระบบนี้เน้นการวิเคราะห์ข้อมูลและการจัดสรรทรัพยากรตามเป้าหมายที่วางไว้ล่วงหน้า โดยมีการใช้ข้อมูลเชิงประเมินและข้อมูลเชิงเศรษฐศาสตร์มาประกอบการตัดสินใจ จุดแข็งของระบบนี้คือ ช่วยให้รัฐบาลกำหนดเป้าหมายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ แต่ข้อจำกัดคือมีความซับซ้อนสูง และต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญ (Wildavsky, 1986)

4. Zero-Based Budgeting (ZBB)

Zero-Based Budgeting พัฒนาขึ้นเพื่อแก้ปัญหา “งบประมาณต่อยอด” ที่เกิดขึ้นในระบบราชการแบบเดิม ระบบนี้มีหลักการให้ทุกโครงการเริ่มต้นการวิเคราะห์งบประมาณจากศูนย์ (zero base) ผู้เสนอเอกสารงบประมาณต้องให้เหตุผลต่อความจำเป็นของรายการใช้จ่ายทุกส่วน โดยไม่ยึดตามงบประมาณปีที่ผ่านมา

ZBB ช่วยให้รัฐบาลทบทวนความจำเป็นของโครงการอย่างละเอียด แต่ในทางปฏิบัติ การวิเคราะห์โครงการตั้งแต่ต้นทุกปีต้องใช้เวลาและกำลังคนจำนวนมาก จึงทำให้หลายประเทศเลือกใช้เพียงบางส่วนของระบบนี้ เช่น ใช้กับโครงการเฉพาะด้านหรือหน่วยงานที่ต้องการการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง (Mikesell, 2017)

5. Performance-Based Budgeting & Digital Budgeting

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance-Based Budgeting: PBB) ได้พัฒนามาจากแนวคิด Performance Budgeting และสอดคล้องกับกระแสการบริหารรัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ระบบนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเชื่อมโยงงบประมาณกับผลลัพธ์ที่ต้องการ เช่น ระดับคุณภาพบริการประชาชน อัตราการเข้าเรียนของนักเรียน หรืออัตราการเข้าถึงบริการสุขภาพ

ต่อมา การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีทำให้เกิดระบบ Digital Budgeting หรือ Evidence-Based Budgeting ซึ่งอาศัยฐานข้อมูลดิจิทัล ระบบข้อมูลแบบเรียลไทม์ และเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมาก เพื่อช่วยให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้ง่ายขึ้น โดยหน่วยงานวิจัยด้านการบริหารการคลัง เช่น OECD ได้เสนอแนวทางที่มุ่งให้รัฐใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบการจัดสรรงบประมาณ (OECD, 2015)

1.2 ความสำคัญของการงบประมาณภาครัฐ (Importance of Public Budgeting)

การทำความเข้าใจความสำคัญของการงบประมาณภาครัฐเป็นพื้นฐานสำคัญของวิชาการงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้กำหนดทิศทางการพัฒนา การตัดสินใจด้านนโยบาย และการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐ งบประมาณยังมีความเชื่อมโยงกับระบบการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้สามารถมองบทบาทของงบประมาณได้ทั้งในฐานะกลไกทางการเมือง เครื่องมือทางเศรษฐกิจ และกรอบการบริหารงานของหน่วยงานรัฐ การศึกษาหัวข้อนี้จึงช่วยให้เข้าใจว่าเหตุใดงบประมาณจึงเป็นรากฐานของการดำเนินงานของรัฐบาลในทุกระดับ

ความสำคัญของการงบประมาณภาครัฐสามารถอธิบายได้อย่างเป็นระบบใน 3 มิติหลัก ได้แก่ มิติทางการเมือง มิติทางเศรษฐกิจ และมิติการบริหารภาครัฐ ซึ่งช่วยให้เห็นบทบาทของงบประมาณในกระบวนการกำกับดูแลและการดำเนินงานของรัฐในแต่ละระดับ โดยมีมิติทั้งสามมีรายละเอียดดังนี้

1) มิติทางการเมือง (Political Function)

งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการกำหนดทิศทางการประเทศ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีสะท้อนลำดับความสำคัญของรัฐบาลว่าให้ความสำคัญกับประเด็นใดมากที่สุด เช่น การศึกษา สาธารณสุข ความมั่นคง หรือโครงสร้างพื้นฐาน การจัดทำงบประมาณจึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องร่วมกันพิจารณาและอนุมัติ งบประมาณยังใช้สร้างฐานสนับสนุนทางการเมืองของรัฐบาล เนื่องจากการจัดสรรงบให้กลุ่มหรือพื้นที่ต่าง ๆ อาจมีผลต่อความนิยมทางการเมือง (Wildavsky, 1986) การพิจารณางบประมาณจึงเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

2) มิติทางเศรษฐกิจ (Economic Function)

งบประมาณรัฐมีบทบาทสำคัญในการกำกับทิศทางการเศรษฐกิจของประเทศ ผ่านรายจ่ายภาครัฐ การลงทุนของรัฐ และมาตรการทางการคลัง การใช้จ่ายของรัฐบาลสามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ เพิ่มการจ้างงาน และสนับสนุนภาคเอกชนในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว ตามแนวคิดการคลังสาธารณะรัฐสามารถใช้งบประมาณเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและกระจายรายได้ให้เหมาะสม (Rosen & Gayer, 2014) นอกจากนี้ งบประมาณยังใช้เป็นเครื่องมือรับมือเหตุการณ์ไม่ปกติ เช่น ภาวะโรคระบาดหรือภัยพิบัติ โดยรัฐบาลสามารถออกมาตรการเยียวยาหรือสนับสนุนภาคเศรษฐกิจผ่านกลไกงบประมาณ

3) มิติด้านการบริหารภาครัฐ (Administrative Function)

ในด้านการบริหารภาครัฐ งบประมาณทำหน้าที่กำหนดกรอบภารกิจและบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ โดยกำหนดว่าแต่ละหน่วยงานจะได้รับทรัพยากรจำนวนเท่าใด และต้องดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายใด การจัดทำงบประมาณจึงเป็นส่วนหนึ่งของวงจรการบริหารงานรัฐ ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติงาน ไปจนถึงการประเมินผล (Lee, Johnson, & Joyce, 2013) งบประมาณยังช่วยให้สามารถติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยงานว่ามีความคุ้มค่าและเป็นไปตามกฎหมาย ส่งผลให้เกิดระบบควบคุมภายในและการจัดการที่เป็นระเบียบมากขึ้น

ในภาพรวม งบประมาณภาครัฐจึงมีความสำคัญต่อการตัดสินใจด้านนโยบาย การขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และการจัดระบบบริหารงานภาครัฐ รัฐบาลในทุกยุคต้องอาศัยงบประมาณเป็นกลไกหลักในการดำเนินงานและพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้

1.3 ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการงบประมาณ (Fundamental Budgeting Theories)

ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการงบประมาณเป็นกรอบคิดสำคัญที่ช่วยอธิบายว่ารัฐบาลและหน่วยงานราชการตัดสินใจด้านงบประมาณอย่างไร เหตุใดงบประมาณจึงเปลี่ยนแปลงในลักษณะต่างกันในแต่ละช่วงเวลา และปัจจัยใดมีผลต่อพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการงบประมาณ แนวคิดเหล่านี้ถูกพัฒนาขึ้นตามบริบทการบริหารรัฐและเศรษฐกิจในแต่ละยุค ทำให้สามารถใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณทั้งในระดับรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะในระบบราชการที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยข้อมูลที่รอบคอบในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ

1) Incrementalism (Wildavsky)

แนวคิด Incrementalism อธิบายว่าการจัดทำงบประมาณของรัฐมักปรับเพิ่มจากงบประมาณปีที่ผ่านมาในสัดส่วนที่ไม่มาก โดยทั่วไปจะใช้วิธี “งบปีที่แล้ว + เพิ่มเล็กน้อย” ซึ่งเป็นรูปแบบที่พบมากในระบบราชการขนาดใหญ่ เนื่องจากช่วยลดภาระการวิเคราะห์งบประมาณใหม่ทั้งหมดในทุกปี Wildavsky (1986) ระบุว่าหน่วยงานรัฐสามารถดำเนินงานต่อเนื่องได้โดยไม่ต้องจัดทำข้อมูลวิเคราะห์จำนวนมาก และช่วยลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกับฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม ระบบนี้อาจทำให้หน่วยงานขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงผลงานหรือทบทวนความจำเป็นของรายจ่าย

2) Rational Comprehensive Theory

ทฤษฎี Rational Comprehensive มุ่งเน้นการตัดสินใจด้านงบประมาณโดยวิเคราะห์ทุกทางเลือกอย่างรอบด้าน ก่อนเลือกวิธีที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ทฤษฎีนี้ใกล้เคียงกับหลักการของ PPBS ที่ต้องอาศัยข้อมูลด้านเศรษฐศาสตร์ การบริหาร และสถิติในระดับสูง รวมทั้งบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ การนำทฤษฎีนี้ไปใช้จะทำให้หน่วยงานสามารถเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ แต่ข้อจำกัดคือใช้เวลามากและต้องใช้ข้อมูลจำนวนมาก ซึ่งไม่เหมาะกับสภาพการทำงานของระบบราชการ ในหลายประเทศที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร (Lee, Johnson, & Joyce, 2013)

3) Public Choice Theory

ทฤษฎี Public Choice มองการจัดทำงบประมาณเป็นผลจากพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย ซึ่งต่างมีแรงจูงใจของตนเอง เช่น นักการเมืองต้องการฐานเสียง ข้าราชการต้องการงบประมาณเพิ่มเพื่อขยายงาน และประชาชนต้องการบริการที่ดีขึ้น แนวคิดนี้ทำให้เห็นว่ากระบวนการงบประมาณเกี่ยวข้องกับการต่อรองผลประโยชน์หลายฝ่าย จึงอาจทำให้เกิดการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ได้ยึดตามประสิทธิภาพหรือความจำเป็นเป็นหลัก แต่เป็นผลจากแรงจูงใจทางการเมืองและสังคม (Dye, 2017)

4) Principal-Agent Theory

ทฤษฎี Principal-Agent ใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (ผู้มอบอำนาจ) และข้าราชการหรือหน่วยงานรัฐ (ผู้รับมอบอำนาจ) ในกระบวนการใช้งบประมาณ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายอาจมีเป้าหมายต่างกัน รัฐบาลต้องออกแบบระบบงบประมาณให้มีความโปร่งใส การตรวจสอบ และกลไกควบคุมที่เหมาะสมเพื่อลดปัญหาไม่ร่วมมือหรือการดำเนินงานที่ไม่ตรงตามนโยบาย เช่น การกำหนดตัวชี้วัดผลงานหรือการจัดสรรงบประมาณตามผลงาน เพื่อให้หน่วยงานปฏิบัติงานสอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐบาล (Rosen & Gayer, 2014)

5) Performance Theory

ทฤษฎี Performance Theory สนับสนุนการใช้งบประมาณโดยยึดผลผลิตและผลลัพธ์เป็นตัวตั้ง เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับการบริหารรัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และผลลัพธ์ของบริการสาธารณะ การจัดทำงบประมาณตามแนวคิดนี้ต้องกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ระบบติดตามผลที่มีความเป็นระบบ และข้อมูลด้านผลงานที่เชื่อถือได้ แนวคิดนี้ถูกนำไปใช้ในหลายประเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพบริการภาครัฐและเพิ่มความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (OECD, 2015)

1.4 บทบาทและหน้าที่ของงบประมาณภาครัฐ (Roles and Functions of Public Budget)

บทบาทและหน้าที่ของงบประมาณภาครัฐเป็นหัวข้อสำคัญในการศึกษาการงบประมาณ เพราะงบประมาณทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ขับเคลื่อนภารกิจของรัฐทั้งด้านการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร การกำกับดูแล และการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ การทำความเข้าใจบทบาทของงบประมาณจึงช่วยให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณกับระบบบริหารงานภาครัฐ และช่วยให้สามารถวิเคราะห์การใช้งบประมาณของรัฐบาลได้อย่างมีหลักการ โดยเฉพาะในยุคที่รัฐต้องเผชิญกับความท้าทายด้านเศรษฐกิจ สังคม และความโปร่งใสในการบริหารงาน

งบประมาณภาครัฐมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงานของรัฐบาลและการจัดการทรัพยากรของประเทศ บทบาทเหล่านี้สามารถแบ่งได้เป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ การวางแผน การจัดสรรทรัพยากร การบริหาร และการประเมินผล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานรัฐสมัยใหม่และถูกใช้เป็นกรอบแนวทางในการกำหนดนโยบายและจัดลำดับความสำคัญของภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ

1) เครื่องมือวางแผน (Planning Tool)

งบประมาณทำหน้าที่เป็นกรอบวางแผนในระดับชาติ โดยช่วยกำหนดทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนาในระยะสั้นและระยะยาว รัฐสามารถใช้ข้อมูลจากงบประมาณในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ งบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ทำให้แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ มีความสอดคล้องและเป็นระบบมากขึ้น (Lee, Johnson, & Joyce, 2013)

2) เครื่องมือจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation Tool)

งบประมาณเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ตัดสินว่าโครงการหรือภารกิจใดควรได้รับทรัพยากรในระดับมากหรือน้อย การจัดสรรทรัพยากรมักพิจารณาตามความจำเป็นและความสำคัญของภารกิจ เช่น การใช้จ่ายด้านสาธารณสุข การศึกษา หรือโครงสร้างพื้นฐาน การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรต้องใช้ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม และนโยบายประกอบ ภารกิจบางด้านอาจเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐต้องสนับสนุนในทุกปี ในขณะที่บางโครงการต้องได้รับการจัดลำดับความสำคัญใหม่ตามสถานการณ์ของประเทศ (Wildavsky, 1986)

3) เครื่องมือบริหาร (Management Tool)

งบประมาณทำหน้าที่เป็นกรอบควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ โดยกำหนดวิธีใช้จ่ายและขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติ ตลอดจนเป็นกลไกตรวจสอบว่าหน่วยงานดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด

หรือไม่ งบประมาณจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารงานรัฐสมัยใหม่ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ การควบคุม และการประเมินผล การมีงบประมาณเป็นกรอบบริหารช่วยให้องค์กรต่าง ๆ สามารถจัดสรรทรัพยากรได้เหมาะสมและปฏิบัติงานได้ตามแผนงานที่กำหนดไว้ (Mikesell, 2017)

4) เครื่องมือประเมินผล (Evaluation Tool)

งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินผลว่านโยบายหรือโครงการของรัฐประสบความสำเร็จหรือไม่ โดยใช้ข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิต ผลลัพธ์ และการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานมาวิเคราะห์ร่วมกัน การประเมินผลจากงบประมาณช่วยให้รัฐบาลพิจารณาปรับปรุงนโยบายและการจัดสรรงบประมาณในปีถัดไป เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาในระยะยาว การประเมินผลเชิงงบประมาณยังช่วยให้สามารถตรวจสอบความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐและสร้างความเป็นระบบในการดำเนินงาน (OECD, 2015)

1.5 งบประมาณกับการบริหารภาครัฐ (Budgeting and Public Administration)

ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณกับการบริหารภาครัฐเป็นประเด็นสำคัญที่ช่วยให้เข้าใจว่าเหตุใดงบประมาณจึงถูกมองว่าเป็นกลไกหลักของรัฐในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การดำเนินนโยบาย และการควบคุมภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ งบประมาณไม่ได้เป็นเพียงตัวเลขรายรับ-รายจ่าย แต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานรัฐในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การจัดทำโครงการ ไปจนถึงการประเมินผลการดำเนินงาน การศึกษาหัวข้อนี้จึงช่วยให้เห็นบทบาทของงบประมาณในฐานะเครื่องมือบริหารที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างและกระบวนการทำงานของรัฐทั้งระบบ

งบประมาณมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการบริหารภาครัฐในหลายด้าน เนื่องจากเป็นกรอบการจัดการทรัพยากรที่รัฐใช้วางแผน ดำเนินงาน และประเมินผลนโยบายต่าง ๆ การจัดทำงบประมาณจึงเป็นส่วนหนึ่งของวงจรการบริหารที่ช่วยให้หน่วยงานสามารถกำหนดทิศทางการทำงาน และใช้ทรัพยากรได้อย่างสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล บทบาทของงบประมาณในมิตินี้สามารถอธิบายได้ 3 ด้านหลัก ดังนี้

1) งบประมาณกับการวางแผน (Planning)

งบประมาณเป็นองค์ประกอบสำคัญในการวางแผนของภาครัฐ เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ต้องอาศัยทรัพยากรที่เหมาะสม แผนพัฒนาในระดับชาติ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ต้องมีงบประมาณรองรับ

เพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายได้จริง หน่วยงานต้องจัดทำเอกสารชี้แจงความต้องการงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนงาน การวางแผนและงบประมาณจึงเป็นกระบวนการที่ต้องทำควบคู่กัน (Lee, Johnson, & Joyce, 2013)

2) งบประมาณกับการบริหารโครงการ (Project Management)

การบริหารโครงการของภาครัฐต้องอาศัยงบประมาณเป็นทรัพยากรหลักในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน โรงพยาบาล ระบบชลประทาน หรือโครงการด้านการศึกษาและสาธารณสุข การมีงบประมาณในระดับที่เพียงพอและสอดคล้องกับขอบเขตงานช่วยให้หน่วยงานสามารถดำเนินโครงการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ กระบวนการจัดทำงบประมาณจึงเกี่ยวข้องกับการประเมินค่าใช้จ่าย การจัดลำดับความสำคัญ และการกำหนดกิจกรรมที่จำเป็นของโครงการ (Mikesell, 2017)

3) งบประมาณกับการประเมินผล (Evaluation)

งบประมาณเป็นเครื่องมือประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้ข้อมูลด้านการใช้จ่ายและผลสัมฤทธิ์ของงานมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ การประเมินผลจากงบประมาณช่วยให้รัฐบาลตรวจสอบคุณภาพของการดำเนินงาน และกำหนดการปรับปรุงงบประมาณในรอบปีถัดไป การประเมินผลยังช่วยสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการภาครัฐ โดยเป็นส่วนหนึ่งของระบบติดตามและควบคุมงานในภาครัฐตามหลักการบริหารรัฐสมัยใหม่ (OECD, 2015)

สรุป

บทนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาการงบประมาณภาครัฐ โดยชี้ให้เห็นว่างบประมาณเป็นเครื่องมือหลักของรัฐบาลในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของประเทศ งบประมาณไม่ใช่เพียงรายการตัวเลขรายรับ-รายจ่าย แต่เป็นกลไกที่รัฐใช้ในการจัดสรรทรัพยากร กำหนดลำดับความสำคัญ และควบคุมภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ระบบงบประมาณในแต่ละยุคถูกกำหนดและพัฒนาตามแนวคิดการบริหารรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างงบประมาณกับปรัชญาการบริหารและโครงสร้างการจัดการของรัฐ

ความสำคัญของงบประมาณปรากฏอย่างชัดเจนทั้งในมิติการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหาร หน่วยงานรัฐต้องใช้กรอบงบประมาณเป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการดำเนินงาน และกำกับการใช้ทรัพยากรที่ได้รับมอบหมาย ทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกังบประมาณช่วยให้สามารถทำ

ความเข้าใจพฤติกรรมและแรงจูงใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจด้านงบประมาณได้ดีขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นแนวคิด Incrementalism Rationalism Public Choice หรือ Performance Theory

ในท้ายที่สุด การบริหารภาครัฐทุกชั้นตอนไม่สามารถดำเนินการได้หากไม่มีงบประมาณรองรับ ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดทำโครงการ หรือการประเมินผล การทำความเข้าใจพื้นฐานของ งบประมาณจึงเป็นรากฐานสำคัญของการศึกษาระบบบริหารงานภาครัฐในภาพรวม และเป็นจุดเริ่มต้น ของการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณในบทต่อไปของรายวิชา

คำถามทบทวนท้ายบท

1. งบประมาณภาครัฐหมายถึงอะไร และประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญใดบ้างตามมุมมองทางวิชาการ?
2. ระบบ Line-Item Budgeting มีจุดเด่นและข้อจำกัดอย่างไร และเหตุใดจึงถูกใช้เป็นระบบ งบประมาณยุคแรกๆของหลายประเทศ?
3. ระบบ Performance Budgeting แตกต่างจาก Line-Item Budgeting อย่างไรในด้านการ จัดสรรทรัพยากรของภาครัฐ?
4. อธิบายความเชื่อมโยงของระบบ PPBS กับการวางแผนยุทธศาสตร์ของรัฐ พร้อมยกตัวอย่าง กรณีที่ระบบนี้เหมาะสมในการนำไปใช้
5. หลักการของ Zero-Based Budgeting (ZBB) คืออะไร และเหตุใดหลายประเทศจึงไม่ นำไปใช้แบบเต็มรูปแบบ?
6. งบประมาณมีความสำคัญอย่างไรในมิติด้านการเมือง และเหตุใดการจัดทำงบประมาณจึง เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมือง?
7. ในมิติด้านเศรษฐกิจ การใช้จ่ายของรัฐบาลสามารถมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและการ จ้างงานได้อย่างไร?
8. ทฤษฎี Incrementalism อธิบายพฤติกรรมการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานรัฐอย่างไร และทฤษฎีนี้เหมาะสมกับบริบทประเภทใด?
9. อธิบายความสัมพันธ์ตามทฤษฎี Principal-Agent ในการจัดทำงบประมาณ และปัญหาใด ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายนโยบายกับฝ่ายปฏิบัติ?
10. งบประมาณมีบทบาทอย่างไรในฐานะเครื่องมือประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ และข้อมูลประเภทใดที่จำเป็นต่อการประเมินผลดังกล่าว?

ธงคำตอบ

1. ความหมายและองค์ประกอบของงบประมาณภาครัฐ

งบประมาณคือแผนการเงินของรัฐที่กำหนดรายรับ-รายจ่ายในช่วงเวลาหนึ่ง ประกอบด้วยรายได้ รายจ่าย วัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย และกรอบนโยบายการคลังของรัฐบาล

2. จุดเด่น-ข้อจำกัดของ Line-Item Budgeting

จุดเด่น: ควบคุมรายจ่ายได้ดี ตรวจสอบง่าย ชัดเจน

ข้อจำกัด: ไม่เน้นผลลัพธ์ ไม่แสดงประสิทธิภาพของงาน ไม่กระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงงาน

3. ความแตกต่างระหว่าง Performance Budgeting กับ Line-Item

Performance Budgeting เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน

Line-Item เน้นรายการค่าใช้จ่าย

Performance ทำให้การจัดสรรทรัพยากรสอดคล้องกับผลงานมากกว่า

4. ความเชื่อมโยงของ PPBS กับแผนยุทธศาสตร์

PPBS ผสาน “แผน-โปรแกรม-งบประมาณ” ช่วยจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาว เหมาะกับงานที่ต้องการวิเคราะห์หลายทางเลือก เช่น โครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

5. หลักการของ Zero-Based Budgeting และเหตุที่ไม่ใช้เต็มรูปแบบ

หลักการ: ทบทวนงบใหม่จากศูนย์ทุกปี ต้องชี้แจงทุกรายจ่าย

ข้อจำกัด: ใช้เวลามาก ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก จึงมักใช้บางส่วนเท่านั้น

6. ความสำคัญของงบประมาณด้านการเมือง

งบประมาณเป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางประเทศ เชื่อมโยงกับการตัดสินใจทางการเมือง ใช้สร้างความชอบธรรม และเกี่ยวข้องกับการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ

7. บทบาทด้านเศรษฐกิจของงบประมาณ

การใช้จ่ายรัฐกระตุ้นเศรษฐกิจ เพิ่มการจ้างงาน สนับสนุนภาคเอกชน ลดความเหลื่อมล้ำ ใช้งบมือภาวะวิกฤตได้

8. แนวคิดของ Incrementalism

ใช้ “งบปีที่แล้ว + เพิ่มเล็กน้อย” เหมาะกับระบบราชการขนาดใหญ่ที่ต้องการความต่อเนื่อง ลดภาระการวิเคราะห์ใหม่ทุกปี

9. หลักการ Principal-Agent ในงานงบประมาณ

รัฐบาล (Principal) มอบหมายให้หน่วยงานดำเนินงาน (Agent) แต่มีเป้าหมายต่างกัน จึงเกิดปัญหาข้อมูลไม่สมมาตร ต้องมีระบบควบคุม ตัวชี้วัด และการติดตามผล

10. บทบาทงบประมาณในการประเมินผล

ใช้ข้อมูลผลผลิต ผลลัพธ์ และการใช้ทรัพยากรประเมินความสำเร็จของงาน ใช้ปรับงบประมาณ ข้อมูลที่จำเป็น ได้แก่ ค่าใช้จ่ายจริง ผลการดำเนินงาน ตัวชี้วัดผลลัพธ์

เอกสารอ้างอิง

- วีระ สมบูรณ์. (2563). นโยบายสาธารณะ: แนวคิด ทฤษฎี และการวิเคราะห์เชิงประยุกต์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Allen, R., & Tommasi, D. (Eds.). (2001). Managing public expenditure: A reference book for transition countries. Paris, France: OECD Publishing.
- Anderson, J. E. (2020). Public policymaking (8th ed.). Boston, MA: Cengage Learning.
- Dye, T. R. (2017). Understanding public policy (15th ed.). New York, NY: Pearson.
- International Monetary Fund. (2014). Government finance statistics manual. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Lee, R. D., Johnson, R. W., & Joyce, P. G. (2013). Public budgeting systems (9th ed.). Burlington, MA: Jones & Bartlett Learning.
- Mikesell, J. L. (2017). Fiscal administration: Analysis and applications for the public sector (10th ed.). Boston, MA: Cengage Learning.

- OECD. (2015). Budgeting practices and procedures in OECD countries. Paris, France: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/budget-2015-en>
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2014). Public finance (10th ed.). New York, NY: McGraw-Hill Education.
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123–131. Washington, DC: World Bank Publications. <https://doi.org/10.1093/wbro/13.1.123>
- Sherwood, F. P. (1964). The management approach to budgeting. Brussels, Belgium: International Institute of Administrative Sciences.
- Wildavsky, A. (1986). The politics of the budgetary process (4th ed.). Boston, MA: Little, Brown and Company.