

# ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการที่มีประสิทธิผลต่อการจัดสรรงบประมาณ: สาระและแนวการพัฒนา\*

ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์\*\*

## 1. กล่าวนำ

การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผลเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาตินั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ประการ ปัจจัยหนึ่งซึ่งมักไม่ได้รับการกล่าวถึงกันเลย แต่ในทัศนะของผู้เขียนแล้วเป็นปัจจัยที่สำคัญมากหรืออาจเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดก็ว่าได้ นั่นคือความสัมพันธ์ที่ถูกต้องระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งที่มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการจัดสรรงบประมาณและที่มีหน้าที่ใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการจัดสรร ความสัมพันธ์นี้ต่างหากที่เป็นฐานรองรับการประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์และหลักการงบประมาณแผ่นดินที่ได้ผล หากความสัมพันธ์นี้มีความถูกต้องในด้านต่าง ๆ แล้ว หลักเกณฑ์และหลักการงบประมาณที่ได้มีการพัฒนากันขึ้น ก็จะได้รับการประยุกต์ใช้อย่างถูกต้อง หากความสัมพันธ์เช่นนี้มีความขัดแย้งกันและหรือไม่เหมาะสมแล้วการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินก็ยากจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และหลักการงบประมาณแผ่นดินที่ดีที่ได้มีการพัฒนากัน

ด้วยความเชื่อข้างต้นและโดยที่ความสัมพันธ์เช่นที่กล่าวถึงนี้ ยังไม่มีการตระหนักกันหรือมีการอภิปรายกันอย่างเป็นกิจจะลักษณะ บทความนี้จึงประสงค์ที่จะหยิบยกประเด็นนี้มาอภิปรายเพื่อเพิ่มความเข้าใจในความสัมพันธ์เช่นที่กล่าวถึงในย่อหน้าแรก และเพื่อจะได้มีการสานต่อข้ออภิปรายที่น่าเสนอในบทความนี้ ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังในกระบวนการจัดสรรและจัดการงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทย

## 2. กรอบของการวิเคราะห์

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น มีหลายลักษณะด้วยกัน ขึ้นอยู่กับประเภทของหน่วยราชการเป็นสำคัญ จึงสมควรจำแนกความสัมพันธ์เหล่านี้ให้กระจ่างเสียก่อน เพื่อช่วยให้เห็นข่ายงานความสัมพันธ์ประการหนึ่ง และเพื่อช่วยกำหนดขอบข่ายของการวิเคราะห์ที่น่าเสนอ บทความนี้อีกประการหนึ่ง

\* งานชิ้นนี้เป็นผลผลิตพลอยได้ชิ้นหนึ่งจากการทำวิจัยเรื่อง "การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของสำนักงานงบประมาณ ที่ทำให้แก่ สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) เมื่อประมาณสองปีที่แล้ว และของภาควิชาจากประสบการณ์ที่เป็นกรรมการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นเวลาหลาย ๆ ปี

\*\* ศาสตราจารย์, คณะเศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อพิจารณาจากกรอบของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการประกอบด้วย

(1) ความสัมพันธ์ในเชิงนโยบาย หรือกรอบในการกำหนดวงเงินงบประมาณ ตลอดจนทิศทางของการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่าง สำนักงบประมาณ (สงป) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค) และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท)

(2) ความสัมพันธ์ในเชิงการขอและการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่าง สำนักงบประมาณ และส่วนราชการทุกหน่วยที่ต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

(3) ความสัมพันธ์ในเชิงการใช้และการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะเกี่ยวพันกับปฏิสัมพันธ์ระหว่าง สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง (บชก) และส่วนราชการทุกหน่วยที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ และ

(4) ความสัมพันธ์ในเชิงการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะเกี่ยวพันกับปฏิสัมพันธ์สำนักงบประมาณ และสำนักตรวจเงินแผ่นดิน (สตง) และส่วนราชการทุกหน่วยที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณที่เน้นทั้งความมีประสิทธิภาพ (efficiency) และความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) ของการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ หากจะทำให้ถูกต้องแล้ว ต้องครอบคลุมความสัมพันธ์ทั้งสี่ลักษณะดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ที่ครอบคลุมเช่นนี้เป็นภารกิจที่ต้องใช้เวลาในการวิจัยเพิ่มเติม ซึ่งเห็นอิวสัยที่ผู้เขียนเพียงคนเดียวจะกระทำได้ในที่นี้จะเสนอการวิเคราะห์ที่เน้นความสัมพันธ์เฉพาะลักษณะที่ (2) ซึ่งผู้เขียนได้สรุปแล้วว่าเป็นความสัมพันธ์ที่สำคัญที่สุดในปัจจุบัน และเป็นความสัมพันธ์ที่ควรให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และหากกระทำได้แล้ว (ตามแนวทางที่จะเสนอแนะข้างล่างนี้) จะทำให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยราชการที่มีขอบข่ายงานที่สร้างสรรค์ประโยชน์ให้แก่ประเทศและแก่หน่วยราชการได้อย่างแท้จริงและได้มากที่สุดพร้อม ๆ กัน

### 3. ทศนพิสัยของผู้ของงบประมาณกับผู้อนุมัติงบประมาณ

ในการทำงานของแต่ละหน่วยงาน ไม่ว่าหน่วยงานนั้นจะอยู่ในภาครัฐหรืออยู่ในภาคเอกชน จำกต้องมีปรัชญาหรือแนวความคิด กำกับการทำงานของหน่วยงานนั้น ทั้ง ๆ ที่ปรัชญาหรือแนวความคิดดังกล่าวไม่ได้ปรากฏในลายลักษณ์อักษรก็ตาม ปรัชญาหรือหลักคิดเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานนั้น ซึมซับโดยไม่รู้ตัวหรือได้รับการบอกกล่าวจากผู้ที่มาก่อนหรือผู้ที่เป็นหัวหน้าในระดับใดระดับหนึ่ง หลักคิดหรือแนวความคิดนี้ได้รับการถ่ายทอดผ่านกระบวนการสังคมประภิต (socialization) หลักคิดนี้

มีทั้งที่เป็นลักษณะรวม ครอบคลุมภารกิจของหน่วยงานนั้นทั้งหมด (มหภาค) การเรียนรู้ลักษณะเฉพาะ ครอบคลุมภารกิจบางอย่างของหน่วยงานนั้น ๆ (จุลภาค) การเรียนรู้หรือการรับทราบแนวความคิด ในลักษณะจุลภาคนั้น จะเกิดขึ้นทุก ๆ ครั้งที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งได้มีโอกาสสัมผัสภารกิจใหม่ ๆ ของ หน่วยงาน ซึ่งอาจใช้เวลาพอสมควรที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งจะคุ้นเคยกับหลักคิดในระดับจุลภาคครบทุก ภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ เจ้าหน้าที่บางคนอาจจะคุ้นเคยเพียงบางส่วนเท่านั้น หากไม่ได้มีโอกาส โยกย้ายไปปฏิบัติภารกิจทุกประเภทของหน่วยงานนั้น ๆ ส่วนปรัชญาในลักษณะมหภาคนั้น จะได้ รับรู้หรือเรียนรู้ในช่วงแรก ๆ ของการใช้ชีวิตทำงานกับหน่วยงานนั้น ๆ

สิ่งที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ มุ่งเฉพาะปรัชญาหรือแนวความคิดในลักษณะจุลภาคและที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเรื่องที่ยืดความนี้ให้ความสนใจ นั่นคือ การงบประมาณ

### 3.1 แนวความคิดของหน่วยราชการที่ขอใช้งบประมาณแผ่นดิน : สาธารณะและปัญหา

หน่วยราชการมีภารกิจต้องของงบประมาณแผ่นดิน มิฉะนั้น ก็จะไม่มียุทธการการเงิน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการขอตั้งงบประมาณก็ตระหนักเช่นกันว่า งบประมาณ รายจ่ายที่ขอตั้งนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณในขั้นแรก ซึ่งเป็น ขั้นตอนที่สำคัญที่สุด (โดยเปรียบเทียบกับพิจารณาในชั้นรัฐสภา เท่าที่เป็นมาแล้วและเป็นอยู่ใน ปัจจุบัน) จากประวัติศาสตร์ของการขอตั้งงบประมาณ (ทั้งไทยและเทศ) ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดเช่นกันว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณจะตั้งงบประมาณที่ขอตั้งอย่างแน่นอนจำนวนหนึ่ง แนวความคิดของ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ของงบประมาณแผ่นดิน ก็คือ สำนักงานงบประมาณ มีหน้าที่ “ตัด” งบประมาณที่ขอตั้ง ดังนั้น เพื่อปกป้องหน่วยงานของตนเองไม่ให้ถูกตัดมากจนปฏิบัติงาน (ที่ปรารถนา) ไม่ได้ ก็ต้องขอตั้งงบประมาณให้มากที่สุด สำหรับหน่วยราชการที่เกิดมาแล้วหลายปี การขอตั้งงบประมาณ รายจ่ายมากที่สุดนี้ ก็ต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสมโดยศึกษาจากปีอดีตที่เคยได้รับ (เปรียบเทียบกับ ระดับที่ขอตั้ง) แล้วกำหนดระดับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งซึ่งเผื่อไว้ให้ตัดแล้ว บางหน่วยราชการ อาจเลือกใช้กลยุทธ์แบบขอตั้งให้มากที่สุดเท่าที่สามารถคิดหาโครงการและเหตุผลมาสนับสนุนได้ แล้วไปรอฟังผลปลายทาง ซึ่งก็รู้แน่ใจแล้วว่าจะถูกตัดงบประมาณที่ขอตั้งไว้จำนวนหนึ่งแน่นอน

การปฏิบัติตัวของหน่วยราชการในลักษณะข้างต้นนั้น มีสาเหตุหลายประการซึ่งมีความ สำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับของการนำเสนอข้างล่างนี้

สาเหตุประการแรก อันเป็นสาเหตุที่ได้อ้างไว้ในย่อหน้าข้างต้นแล้ว คือ ปรัชญาการณ ของการตั้งงบประมาณที่ขอตั้งโดยสำนักงานงบประมาณ ปรัชญาการณนี้เกิดขึ้นทุกปีในอดีตและเป็นสิ่งที่ ห้ามไม่ให้อยู่ในห้วงความคิดของเจ้าหน้าที่ส่วนราชการที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่ได้ ในสภาพ เช่นนี้ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายมากไว้ก่อนดีกว่าน้อยไว้ก่อน ระดับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ของหน่วยราชการจะต่ำลงไปได้แน่นอนถ้าไม่ใช้กลวิธีของการขอตั้งงบประมาณแบบ “เพื่อเหนียว”

ประการที่สอง คือ หน่วยราชการโดยทั่วไปแล้ว เป็นหน่วยราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีแต่ต้องใช้ทรัพยากรการเงินเพื่อให้เกิดบริการเหล่านั้น โดยที่ตนเองไม่ได้มีหน้าที่หาเงินมาเพื่อการใช้จ่ายดังกล่าว ข้อจำกัดของการหาเงินมาได้หรือหาเงินมาเพียงพอ จึงไม่ปรากฏอยู่ในแนวความคิดของเจ้าหน้าที่ที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย เมื่อเป็นเช่นนี้เมื่อหน่วยราชการสรุปว่าตนเองต้องให้บริการที่ประชาชนมากขึ้น (อันเป็นนัยของการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายที่สูงขึ้น แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการนั้นอาจไม่เคยตระหนักถึง “ประชาชน” ที่ตนเองต้องให้บริการเลยก็ได้ โดยมุ่งแต่จะถามว่า ตัวเองต้องการครุภัณฑ์อะไรมากขึ้น ต้องการสถานที่ทำงานมากขึ้นหรือไม่ ค่าวัสดุจะเพิ่มขึ้นเท่าไร และแน่นอนเงินเดือนก็ต้องปรับขึ้นตามขั้นที่ได้เพิ่มขึ้น) ก็ต้องขอตั้งงบประมาณรายจ่ายที่สูงขึ้นเช่นกัน งบประมาณรายจ่ายที่ขอมากขึ้นนี้จะไปสร้างปัญหาให้แก่ สำนักงานงบประมาณหรือแก่รัฐบาลมากน้อยเพียงใดนั้นไม่ใช่ธุระของหน่วยราชการผู้ขอ สภาพเช่นนี้แตกต่างไปจากหน่วยธุรกิจ หน่วยธุรกิจไม่สามารถตั้งรายจ่ายที่สูงกว่ารายได้ (ที่คาดว่าจะได้รับ) การตั้งรายจ่ายสูงขึ้นไปจะต้องสมเหตุสมผลกับการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น มิฉะนั้นรายจ่ายจะสูงขึ้นจากเดิมไม่ได้แน่นอน การคาดคะเนผิดพลาดกันได้ แต่ความผิดพลาดเช่นนี้ จะเกิดขึ้นบ่อยไม่ได้ถ้าหน่วยธุรกิจนั้นยังต้องการดำรงอยู่ในวงการธุรกิจ ดังนั้นความระมัดระวังในการตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยย่อยขององค์การธุรกิจหนึ่ง ๆ จึงมีวินัยการหารายได้กำกับอยู่เสมอ จริงอยู่ หน่วยราชการไทยบางหน่วยก็มีหน้าที่ที่เก็บรายได้ให้แก่รัฐบาล แต่การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่ได้สัมพันธ์กับระดับของรายได้ที่เก็บได้จริงแต่อย่างใด แม้ว่าระดับรายได้ที่จัดเก็บนี้จะเป็นผลงานของหน่วยราชการเหล่านี้ก็ตาม (เทียบเคียงกับระดับบริการที่ประชาชนได้รับจากหน่วยราชการประเภทแรกที่กล่าวถึงข้างต้น) การประมาณการรายได้ที่จัดเก็บอาจสูงขึ้น (เพราะภาวะเศรษฐกิจที่รุ่งเรือง) ก็ไม่ได้หมายความว่า อัตรากำลังกิติ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรกิติ จะได้เพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการประเภทจัดเก็บรายได้จะพยายามขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นก็ตาม (พฤติกรรมของการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่แตกต่างไปจากหน่วยราชการประเภทอื่นแต่อย่างใด)

รายได้ของหน่วยธุรกิจเอกชนนั้น แท้ที่จริงแล้วก็ป็นมูลค่าของผลงานที่เกิดขึ้นของหน่วยธุรกิจนั้น ๆ แม้หน่วยราชการไม่ได้มีรายได้ ก็น่าจะดูได้จากระดับผลงานที่สร้างขึ้นมาก ในแง่นี้ ระดับผลงานที่สร้างขึ้นก็น่าที่จะเป็นปัจจัยกำหนดเพดานหรือวินัยการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ นั่นคือถ้าปริมาณผลงานไม่เพิ่มขึ้นการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นก็ไม่ถูกต้อง และถ้าการตรวจสอบเช่นนี้กระทำได้ง่าย (เหมือนเช่นกรณีของหน่วยธุรกิจเอกชน) เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการนั้น ก็คงละอายแก่ใจที่จะขอตั้งงบประมาณรายจ่ายที่สูงขึ้น แต่โดยธรรมชาติแล้วผลงานของรัฐบาลโดยทั่วไป (โดยผ่านการให้บริการของหน่วยราชการต่าง ๆ) เป็นสิ่งที่วิเคราะห์ได้ยากมาก และในปัจจุบันก็ยังไม่มีความวิธียุติที่จะกำหนดลักษณะผลงานของหน่วยราชการหนึ่ง ๆ ได้อย่างชัดเจน (ไกรยุทธ 2531) แม้ในกรณีของหน่วยราชการที่ทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ให้แก่รัฐ การประเมินสิ่งที่เรียกว่า “ผลงาน” ของ

หน่วยราชการนั้น ๆ ก็ไม่อาจกำหนดได้อย่างสมบูรณ์

สภาพของผลงานของหน่วยราชการเช่นที่กล่าวถึงข้างต้นเสริมสภาพของการที่หน่วยราชการที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ไม่ต้องมีหน้าที่หารายได้ให้แก่รัฐค้ำกับรายจ่ายของหน่วยราชการนั้น ๆ

สาเหตุประการที่สาม คือ หน่วยราชการไม่เคยรับรู้หรือเรียนรู้หลักการและหลักเกณฑ์ของการขอตั้งงบประมาณที่ถูกต้อง เพื่อให้การใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริง จริงอยู่หน่วยราชการที่ขอตั้งงบประมาณจะรู้ว่า เมื่อไรจะต้องคิดถึงรายละเอียดของงบประมาณที่ต้องการ และจะต้องลงรายละเอียดของงบประมาณที่ขอตั้งอะไรบ้าง อย่างไรและในแบบฟอร์มอะไรบ้าง งบประมาณประเภทไหนจะเพิ่มได้หรือไม่ได้อย่างไรแค่นั้น จะต้องส่งคำขอตั้งงบประมาณถึงสำนักงบประมาณเมื่อไร แต่ข่าวสารที่รับรู้เหล่านี้แม้จำเป็นก็ไม่ได้ช่วยการขอตั้งงบประมาณที่เหมาะสมและถูกต้องแต่อย่างใด ทั้งนี้จะดูได้จากคำอธิบายที่สนับสนุนการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายที่ต้องการซึ่งมีลักษณะแบบกำปั้นทุบดิน ที่พิจารณาหาความสัมพันธ์ไม่ได้ระหว่างสิ่งที่ต้องการขอ (และงบประมาณที่เพิ่มขึ้น) กับผลิตภัณฑ์ที่ต้องการได้รับ และผลงานที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนความสำคัญของสิ่งนั้นในสภาพการทำงานรวมของหน่วยราชการ

หากยอมรับ “ความไม่รู้” ในวิธีการขอตั้งงบประมาณที่ถูกต้องของหน่วยราชการแล้ว ก็แสดงว่า การของงบประมาณรายจ่ายที่ผิดพลาดมาเรื่อย ๆ นั้น ไม่ใช่ความจงใจที่จะใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มากที่สุดของหน่วยราชการ ในสภาพจริง เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการก็มีความตั้งใจที่จะใช้จ่ายงบประมาณเท่าที่จำเป็นและให้บังเกิดผล แต่โดยไม่รู้วิธีการที่ถูกต้อง เลยทำให้ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงเกินความเหมาะสม

เมื่อผนวกสามสาเหตุเข้าด้วยกันแล้ว ผลก็คือ หน่วยราชการเกิดความมืดมัวอยู่เสมอ งบประมาณที่ขอตั้งจ่ายไม่เคยได้รับการสนองตอบตามที่ขอไว้เลย ความรู้สึกไม่พอใจมีความรุนแรงแตกต่างกันไปสุดแล้วแต่ระดับงบประมาณที่ถูกตัด และชนิดของงบประมาณที่ถูกตัด ยิ่งเป็นงานที่จำเป็นของหน่วยราชการและต้องการงบประมาณไว้ใช้ แต่กลับถูกตัด ทำให้ทำงานนั้นไม่ได้หรือทำได้ไม่ดี ความรู้สึกไม่ดีต่อสำนักงบประมาณผู้มีหน้าที่ตัด ก็ย่อมมีมากกว่าในกรณีที่งบประมาณที่ถูกตัดกระทบงาน (หรือรายการ) ที่ไม่จำเป็นหรือไม่สำคัญ ความรู้สึกทำนองนี้ก็จะเสริมพลังแนวความคิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการนั้น ๆ แต่ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการเหล่านี้ก็ไม่ซบเซาซึ่งเอาเลยเถิดว่า สำนักงบประมาณนั้นไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากการตัดทอนงบประมาณที่หน่วยราชการขอตั้งจ่าย

### 3.2 แนวความคิดของสำนักงบประมาณ : ลักษณะและปัญหา

สำนักงบประมาณโดยหน้าที่ตามกฎหมาย จึงต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ ให้อยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว (โดยอาศัยกระบวนการ

อีกส่วนหนึ่งซึ่งไม่ใช่ประเด็นหลักในบทความนี้) ไม่ว่าจะวงเงินที่มีอยู่จำนวนนี้จะเป็นมูลค่ามากน้อยเท่าใด (ซึ่งก็เพิ่มสูงขึ้นทุกปี) แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏอยู่เป็นประจำทุกปีว่า วงเงินจำนวนนี้จะน้อยกว่างบประมาณที่หน่วยราชการต่าง ๆ ขอตั้งจ่ายเสมอ ความจำเป็นที่จะต้องตัดทอนงบประมาณที่ขอตั้งจ่ายจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อต้องจัดสรรให้อยู่ในวงเงินที่กำหนดให้แล้ว สภาพเช่นว่านี้เกิดขึ้นเป็นประจำ จนทำให้เกิดแนวความคิดในหมู่เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณว่า การตัดงบประมาณที่หน่วยราชการขอตั้งจ่ายเป็นภาระกิจที่ต้องทำ

สภาพแนวความคิดเช่นที่ว่าข้างต้นนี้ ได้รับการตอกย้ำด้วยสาเหตุต่อไปนี้

(1) สำนักงานงบประมาณตระหนักดีว่า หน่วยราชการจะขอตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้สูงกว่าที่ต้องการใช้จ่ายจริงไว้ก่อนเสมอ การตั้งงบประมาณ “เผื่อเหนียว” ของหน่วยราชการนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่รับทราบกันทั่วไป และเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ จนมีการกล่าวไว้ในตำรางบประมาณแผ่นดินทุกเล่ม ความมั่นใจในพฤติกรรมเช่นนี้จึงมีอยู่สูงมากโดยไม่พึงต้องกังวลกับความผิดพลาดของแนวความคิดลักษณะนี้ในบางโอกาส

(2) สำนักงานงบประมาณมีความเชื่อว่า หน่วยราชการจะขอตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงกว่าที่มีความจำเป็นเสมอ เนื่องจากเป็นธรรมชาติของผู้ปฏิบัติงานโดยทั่วไปที่ต้องการความสะดวกสบายและเมื่องบประมาณไม่ต้องหามาด้วยตนเอง ความโน้มเอียงที่จะใช้จ่ายอย่างไม่ประหยัดก็เพิ่มสูงขึ้น ความเชื่อเช่นนี้พิสูจน์ได้จากการสังเกตุดูลักษณะของผู้เยาว์ที่ขอเงินจากผู้ปกครอง หรือแม้กระทั่งจากการถามใจตนเอง ไม่มีใครที่อยากทำงานด้วยงบประมาณที่น้อยที่สุด

(3) ลักษณะของการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยราชการ และคำอธิบายการของบประมาณ ก็เสริมความเข้าใจของสำนักงานงบประมาณที่ว่า หน่วยราชการเองก็ไม่ได้ใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ การที่เจ้าหน้าที่หน่วยราชการไม่สามารถตอบข้อซักถามหรือข้อสังเกตส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่วิเคราะห์งบประมาณได้อย่างเป็นที่พอใจ ช่วยย้ำว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งนั้น เป็นงบประมาณที่ไม่จำเป็น มีลักษณะของความฟุ่มเฟือยแฝงอยู่เสมอ การขจัดงบประมาณส่วนนี้ออกไปได้ให้มากที่สุดจึงเป็นความดีความชอบที่สร้างให้แก่ประเทศชาตินั้นคือ ช่วยให้รัฐบาลประหยัดรายจ่ายที่เกินความจำเป็นไปได้

เมื่อพิจารณาสเหตุทั้งสามประการรวมกันแล้ว แนวความคิดของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณก็เป็นสิ่งที่เข้าใจได้ แนวความคิดเช่นนี้ก็คงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในเมื่อการมีงบประมาณแผ่นดินในจำนวนไม่จำกัด เพื่อแจกจ่ายให้ส่วนราชการเป็นสภาพที่เกิดขึ้นไม่ได้ เมื่อสิ่งที่ปรากฏในระดับพฤติกรรม คือ การตัดงบประมาณที่หน่วยราชการขอตั้งจ่าย ไม่ใช่ตัวสาเหตุต่าง ๆ เองที่เป็นสาเหตุผลของพฤติกรรมนั้น ๆ (ซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการสนใจที่จะศึกษาอยู่แล้ว) ความรู้สึกที่ว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณตัดงบประมาณที่ขอตั้งจ่ายโดยคอยจับผิดรายละเอียดในคำขอของงบประมาณ จึงเป็นภาพลักษณ์หรือภาพพจน์ที่ปรากฏแก่สายตาของเจ้าหน้าที่ส่วนราชการต่าง ๆ

นักการเมือง ตลอดจนประชาชนทั่วไป และในหลาย ๆ กรณี นักการเมืองที่อยู่ในวงการบริหาร และในรัฐสภา รวมทั้งประชาชน ก็มีความรู้สึกที่ว่า สำนักงบประมาณควรจะตัดงบประมาณที่ขอ ตั้งจ่ายให้มากกว่าที่ได้ทำไปแล้ว

#### 4. การประสานทัศนพิสัยที่ขัดแย้งกัน : การพัฒนาหลักการและหลักเกณฑ์งบประมาณที่ใช้ร่วมกัน

ทัศนพิสัยที่ขัดแย้งกันในลักษณะที่พรรณนาข้างต้น เป็นสิ่งที่ไม่ควรบังเกิดขึ้นในเมื่อทุก ๆ ฝ่าย (นั่นคือ ทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการและของสำนักงบประมาณ) ต่างก็ต้องการใช้งบประมาณแผ่นดินให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ปรารถนาหรือหลักคิดที่ตรงกันข้ามเช่นนี้ ทำให้เสียทรัพยากร การเงิน สมอบ และเวลาของทั้งสองฝ่าย เนื่องจากต้องเสียไปในการคิดและการพิมพ์ค่าของงบประมาณ ที่เกินความจำเป็นอยู่จำนวนหนึ่งเสมอ (จากฝ่ายที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย) และในการวิเคราะห์ รายละเอียดของงบประมาณที่ขอตั้งจ่าย (จากฝ่ายที่อนุมัติงบประมาณ) ทรัพยากรที่ออมได้โดยการงดพฤติกรรมที่ไม่ถูกสุขลักษณะที่กล่าวถึงข้างต้น น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้แก่ประเทศชาติ

ประเด็นจึงมีอยู่ว่า การขจัดแนวความคิดที่ขัดแย้งกันนี้ กระทำได้จริงหรือ และกระทำได้อย่างไร

##### 4.1 ความจำเป็นของการมีหลักการและหลักเกณฑ์งบประมาณ

โดยสภาพของแนวความคิด ความตรงกันข้ามที่บังเกิดขึ้นน่าจะเป็นสิ่งที่ขจัดได้ยากเพราะ สภาพพื้นฐานของการงบประมาณแผ่นดิน ก็คือ งบประมาณแผ่นดินมีอยู่ในจำนวนจำกัดเสมอ ในขณะที่กิจกรรมที่อยากทำและจะต้องใช้งบประมาณนั้นก็สามารถคิดขึ้นได้เสมอ ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้น และจะเป็นจำนวนเงินที่เกินวงเงินงบประมาณที่มีอยู่เสมอ เช่นกัน แม้จะยอมรับสภาพพื้นฐานเช่นนี้ เราก็ยังสามารถทำให้การจัดสรรงบประมาณมีส่วนลดระดับความขัดแย้งกันของแนวความคิดให้เหลือน้อยที่สุด โดยการพัฒนาความเข้าใจร่วมกันและตรงกันในวิธีการจัดสรรงบประมาณ

ความจำเป็นที่จะต้องเริ่มด้วยการพัฒนาความเข้าใจที่ตรงกันในวิธีการจัดงบประมาณแผ่นดินนั้น สามารถวิเคราะห์จากการศึกษาสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาหรือหลักคิดของหน่วยราชการที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย สาเหตุที่สำคัญที่สุด คือ การไม่รู้หลักการและหลักเกณฑ์ที่ต้องการในการขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ถ้าหน่วยราชการรู้หลักการและหลักเกณฑ์ที่ต้องการแล้ว ย่อมมีส่วนช่วยให้การของงบประมาณมีหลักมีเกณฑ์ยิ่งขึ้น สอดคล้องกับความต้องการของสำนักงบประมาณ การถูกตัดงบประมาณที่ขอตั้งจ่ายย่อมไม่เกิดขึ้น หรือนหากเกิดขึ้น ก็มีหลักการที่อธิบายได้อย่างเป็นที่พอใจ (ประเด็นนี้จะพิสูจนต่อไปข้างล่างนี้) สาเหตุประการแรกก็จะหมดบทบาทไป ส่วนสาเหตุประการ

ที่สองก็จะถูกแก้ไขด้วยวิธีการงบประมาณที่ถูกต้องไปด้วย โดยที่หลักการและหลักเกณฑ์งบประมาณที่ถูกต้องนั้น เป็นผลผลิตของสำนักงบประมาณซึ่งเมื่อถ่ายทอดให้แก่หน่วยราชการที่สามารถปฏิบัติตามด้วยแล้ว ความเชื่อต่าง ๆ ที่สำนักงบประมาณมีอยู่ต่อหน่วยราชการ ซึ่งเป็นสาเหตุที่เป็นแรงกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณต้องคอยติดงบประมาณของหน่วยราชการ ก็จะเลือนหายไปได้ โดยสัมพันธ์เป็นสัดส่วนกับความมั่นใจของสำนักงบประมาณที่มีต่อหน่วยราชการในการปฏิบัติตามหลักการและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

นัยของการอธิบายข้างต้น ก็คือ ปัญหาพื้นฐานที่เกิดแนวความคิดที่ขัดแย้งกันระหว่างหน่วยราชการและสำนักงบประมาณนั้น แท้ที่จริงแล้ว ไม่ได้อยู่ที่ความจำกัดของงบประมาณแผ่นดินโดยตรง แต่อยู่ที่สำนักงบประมาณไม่ได้ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ในด้านการพัฒนาหลักการและหลักเกณฑ์งบประมาณ ตลอดจนการฝึกอบรมให้เกิดความเข้าใจหลักการและหลักเกณฑ์งบประมาณดังกล่าวบังเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณของส่วนราชการนั่นเอง

ข้อยุติเช่นนี้ จะกระจ่างขึ้นเมื่อพิจารณารายละเอียดที่จะได้นำเสนอในหน้าถัด ๆ ไป

#### 4.2 “หลักการงบประมาณ”

“หลักการงบประมาณ” คืออะไร<sup>1</sup> ประกอบด้วยแนวความคิดอะไรบ้าง ไม่ใช่สิ่งใด ๆ ก็รู้ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณในประเทศไทย หรือแม้กระทั่งในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา<sup>2</sup> และถ้าผู้ที่มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณแผ่นดินเองยังไม่รู้หรือยังไม่มั่นใจในสิ่งที่ตนเองรู้แล้ว เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการซึ่งรับผิดชอบเรื่องงบประมาณอันมักเป็นงานฝากและหรืองานที่ทำเป็นครั้งคราวจะมีโอกาสได้เรียนรู้หลักการงบประมาณได้อย่างไร

การหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาอธิบาย มิใช่ว่าผู้เขียนรู้ซึ่งในหลักการงบประมาณในรายละเอียดแต่อย่างใด แม้ในสหรัฐ ปรมาจารย์ในเรื่องงบประมาณแผ่นดินก็ยังถกเถียงกันอยู่ โปรแกรมการศึกษา “การงบประมาณแผ่นดิน” ที่ประสาทปริญญาโทและปริญญาเอกก็ยังมีเนื้อหาที่กำลังปรับเปลี่ยนกันอยู่ในปัจจุบัน (Caiden 1987) การหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาเนื่องจากหลีกเลี่ยงไม่ได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ก็ต้องการย้ำว่า เป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณเองซึ่งมีบุคลากรที่มีความสามารถอยู่มาก จะได้พัฒนาขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบที่เจ้าหน้าที่หน่วยราชการต่าง ๆ จะได้รับรู้และเรียนรู้ เพื่อประโยชน์ในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายที่มีประสิทธิภาพ

อนึ่ง การหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาอภิปราย ก็ไม่ใช่เพื่อให้คำตอบว่า หลักการงบประมาณคืออะไรกันแน่ ทั้งนี้เนื่องจากคำตอบที่ถูกต้องในบริบทของประเทศไทยยังรอการค้นพบและการพัฒนาอยู่ แต่เพื่อชี้ให้เห็นความสำคัญของการต้องมี “หลักการงบประมาณแผ่นดิน” ในขั้นนี้ใคร่เสนอสาระของหลักการงบประมาณเพียงบางส่วนสำหรับเป็นเชื้อเพื่อพัฒนากันไป

สมมุติว่า หลักการงบประมาณแผ่นดิน คือ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ (ในรอบหนึ่งปี) การจัดสรรงบประมาณ



ที่ถูกต้องก็ต้องมุ่งไปที่การวิเคราะห์ประโยชน์ที่เกิดขึ้น แต่การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินคงจะเกิดประโยชน์ (ไม่มากก็น้อย) แต่ประโยชน์ที่ว่านี้อาจไม่ใช่ประเภทที่ต้องการก็ได้ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจึงต้องเป็นประโยชน์ที่ชาติต้องการด้วย ประโยชน์ประเภทใดลักษณะใดที่ชาติต้องการจึงเป็นประเด็นของการวิเคราะห์เบื้องต้นที่สุด ก่อนที่จะวิเคราะห์ด้วงงบประมาณที่ขอตั้งจ่ายของหน่วยราชการต่างๆ เสียอีก ประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องวิเคราะห์ก็จะตามมาโดยตรรก (ซึ่งจะไม่อภิปรายในขั้นนี้) เมื่อหลักการงบประมาณแผ่นดินเป็นเช่นว่าแล้ว บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณก็คือ จะต้องช่วยให้หน่วยราชการได้ใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์ที่ชาติต้องการ อะไรที่หน่วยราชการทำแล้วจะทำให้เกิดประโยชน์แก่ชาติจริง ก็จะสนับสนุนให้ทำ แต่แน่นอน อะไรที่ทำแล้วไม่เกิดประโยชน์หรือเกิดประโยชน์แต่น้อยก็จะไม่จัดสรรงบประมาณให้

แต่ถ้าสมมุติว่า หลักการงบประมาณแผ่นดิน คือ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่ส่วนราชการได้รับไปให้ถูกต้องด้วยเจตนารมณ์ที่ได้รับไว้ จุดมุ่งของการวิเคราะห์งบประมาณจะหันไปที่ความถูกต้องของงบประมาณตามแนวคิดที่กำหนด รวมทั้งความสามารถที่จะติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่ได้ผ่านการอนุมัติไปแล้ว ประเด็นหลักของแนวความคิดเช่นนี้ก็ คือ การศึกษาและการพัฒนาการศึกษาต่าง ๆ ที่จะเอื้อให้การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพแน่นอน ยังมีประเด็นรอง ๆ ที่ติดตามมาด้วยตามนัยเชิงตรรก ภายในกรอบของหลักการเช่นว่านี้ บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ คือ การอนุมัติงบประมาณที่หน่วยราชการขอตั้งจ่าย ที่อยู่ในรูปแบบตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว ซึ่งก็จะเป็นการใช้จ่ายที่อยู่ในสภาพที่ติดตามได้อย่างสะดวก

หรือถ้าสมมุติว่า หลักการงบประมาณแผ่นดิน คือ การจัดการให้มีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่หน่วยราชการได้รับไปอย่างประหยัดที่สุดและมีประสิทธิภาพ การวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินเพื่อการจัดสรรจะมุ่งเพิ่มไปยังการใช้จ่ายที่มีลักษณะประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย และมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ ประเด็นหลักของการวิเคราะห์งบประมาณในลักษณะนี้ คือ การตรวจสอบผลงาน (ยังสามารถวัดในเชิงปริมาณได้ ก็ยิ่งดีเท่านั้น) ที่เกิดขึ้นว่า ประหยัดที่สุดแล้วหรือไม่ และประหยัดเพิ่มขึ้นจากที่เคยดำเนินการมาแล้วในอดีตหรือไม่ จะมีวิธีการทำงาน/โครงการที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ดียิ่งขึ้นกว่าที่เสนอไว้หรือไม่อย่างไร ประเด็นรอง ๆ มากก็จะเกี่ยวพันกับการกำหนดวิธีการวิเคราะห์ผลงานเพื่อประโยชน์ในการกำหนดประสิทธิภาพของการทำงาน วิธีกำหนดทางเลือกอื่นในการทำงาน/โครงการนั้น ๆ ตลอดจนวิธีวิเคราะห์รายการที่อยู่ในสภาพฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น ฯลฯ ภายในกรอบของหลักการงบประมาณเช่นที่สมมุตินี้ บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณคือ การวิเคราะห์งบประมาณที่ช่วยให้หน่วยราชการใช้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยสามารถติดตามและตรวจสอบผลงานได้

ประเด็นที่ต้องการอภิปรายต่อก็คือ หลักการหนึ่ง ๆ มีนัยต่อกิจกรรมที่สำนักงานประมาณ จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามหลักการนั้น ๆ แต่ละหลักการก็สื่อกิจกรรมชุดหนึ่ง ซึ่งจะแตกต่างกันเสมอ (แม้ว่าจะมีบางส่วนเหลื่อมกันก็ตาม) การไม่ตระหนักถึงหลักการที่กำกับกระบวนการงบประมาณที่ประยุกต์ใช้อยู่ ทำให้ไม่ได้ประโยชน์สูงสุดจากกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำในนามของกระบวนการงบประมาณไม่สอดคล้องและเสริมหนุนกันและกัน อาทิ ถ้าต้องการใช้หลักการงบประมาณที่เน้นการจัดการแต่มีกิจกรรมต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับหลักการงบประมาณที่เน้นการควบคุม ผลลัพธ์ที่ได้ย่อมไม่ดี เท่ากับการมีกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการงบประมาณที่สอดคล้องกับหลักการงบประมาณที่เน้นการจัดการเป็นแน่ การจะเลือกใช้หลักการงบประมาณอะไรนั้นเป็นเรื่องของนโยบาย แน่นนอน นโยบายของผู้บริหารสำนักงานประมาณ (หรือรัฐบาล) อาจมาในรูปของการใช้หลักการงบประมาณแผ่นดินที่เน้นหลาย ๆ ด้าน (การจัดการ การควบคุม การวางแผน ฯลฯ) ก็ได้ แต่นโยบายที่เลือกนี้มีบทบาทสำคัญที่กำกับรายละเอียดของกิจกรรม ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณ และเจ้าหน้าที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามเพื่อให้สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายของหลักการงบประมาณที่ได้เลือกใช้ (ตัวอย่างของกิจกรรมทำนองนี้ จะได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 5)

### 4.3 “หลักเกณฑ์งบประมาณ”

กิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการงบประมาณที่ได้กล่าวถึงในย่อหน้าที่ผ่านมา ๆ มา เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น (ตามทฤษฎี) โดยนัยของหลักการงบประมาณแผ่นดินที่สำนักงานประมาณ (รัฐบาลไทย) ได้เลือกใช้ กิจกรรมส่วนใหญ่ในกระบวนการงบประมาณมักจะเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้ดุลพินิจเพื่อวินิจฉัย (เช่น) ว่า งบประมาณรายจ่ายสำหรับงาน/โครงการหนึ่ง ๆ นั้น สมควรได้รับอนุมัติหรือไม่สมควรได้รับอนุมัติในวงเงินเท่าไร มีรายการรายจ่ายใดที่ไม่สมควรอนุมัติ ผลลัพธ์ของงาน/โครงการนั้น เป็นสิ่งที่รัฐบาลสนับสนุนให้เกิดขึ้นหรือไม่ ฯลฯ การวินิจฉัยหาข้อยุติในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้หากจะทำให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และอยู่ในสภาพที่คงเส้นคงวา ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ระหว่างงาน/โครงการ ระหว่างแผนงาน ระหว่างหน่วยราชการ มีเอกภาพของการประยุกต์ใช้แล้ว จะต้องเป็นหลักเกณฑ์เพื่อช่วยการตัดสินใจ มิฉะนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณต่างก็จะใช้หลักเกณฑ์หรือดุลพินิจเฉพาะตัว ซึ่งไม่ตรงกันระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณด้วยกันก็ได้ สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก ในเมื่อวิธีการคิดกิติ ทักษะของการวิเคราะห์กิติ ไม่เสมอเหมือนกันอย่างแนบเนียนระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณระดับเดียวกัน และระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณต่างระดับกัน ความยุ่งยากสลับซับซ้อนของหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในทำนองข้างต้น ก็คือ งาน/โครงการ/แผนงานของ รัฐนั้นมีมากชนิด และธรรมชาติของแต่ละชนิดก็แตกต่างกันไป หลักเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันอาจต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์จำนวนมาก ที่เหมาะกับการประยุกต์ใช้เฉพาะงาน/โครงการ/แผนงานหนึ่ง ๆ เท่านั้น ในปัจจุบันไม่มีการตระหนักและหรือยอมรับความสำคัญของหลักเกณฑ์เหล่านี้ในประเทศไทย

(ทั้งฝ่ายที่ขอตั้งงบประมาณและฝ่ายที่อนุมัติงบประมาณ) หรือมีการตระหนักและยอมรับกันในระดับที่น้อยไป แท้ที่จริงแล้ว ถ้ากระบวนการงบประมาณไทยมีหลักเกณฑ์เหล่านี้จำนวนมากและเป็นที่ยอมรับกันและใช้กันอย่างกว้างขวางแล้ว การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายก็ดี การวิเคราะห์งบประมาณเพื่อการอนุมัติก็ดี จะสะดวกยิ่งขึ้นและจะลดเวลาอันมีค่าของข้าราชการที่เกี่ยวข้อง แน่จน การพัฒนาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้เพื่อการวิเคราะห์งบประมาณและเพื่อนำไปใช้ในการกำหนดงบประมาณที่หน่วยราชการขอตั้งจ่าย เป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่ประเภทหนึ่ง

#### 4.4 แนวการดำเนินงานภายในกรอบหลักการและหลักเกณฑ์ร่วมกัน

เพื่อสะดวกในการอธิบายลักษณะของการร่วมมือระหว่างสำนักงานงบประมาณกับหน่วยราชการในด้านการงบประมาณ และเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงภารกิจของสำนักงานงบประมาณ และของหน่วยราชการในส่วนที่เกี่ยวกับงานงบประมาณ สมควรกำหนดแนวการดำเนินงานในกรอบของหลักการและหลักเกณฑ์ร่วมกันที่เจาะจงยิ่งขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ จะขอเสนอเพื่อให้เป็นที่ยอมรับกันตั้งแต่เบื้องต้นว่า หลักการงบประมาณแผ่นดินที่สมควรนำมาใช้ในบริบทของประเทศไทย คือ “การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ ตามที่ประชาชนคนไทยต้องการในรอบเวลาหนึ่งปีงบประมาณ” หลักการนี้จะถือเป็นหลักการสูงสุด แม้ว่าในรอบปีหนึ่ง ๆ อาจมีหลักการรองในลักษณะใดลักษณะหนึ่งก็ได้ ซึ่งในที่นี้จะยึดหลักการรองที่ว่า “การใช้จ่ายงบประมาณที่จัดสรรให้ นั้น ยึดหลักประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย”<sup>3</sup> หลักการหลักและหลักการรองนี้ จะประกาศให้เป็นที่ทราบกันทั่วไป ทั้งในหมู่เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณและข้าราชการของทุกส่วนราชการ

หลักการที่ได้กำหนดข้างต้นมีนัยในเชิงปฏิบัติหรือกิจกรรมที่ต้องทำในกระบวนการงบประมาณอะไรบางอย่างนั้น จักได้อธิบายรายละเอียดโดยอาศัยกรอบของวงจรงบประมาณเป็นสำคัญ และเน้นเฉพาะขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ (budget preparation)

ในช่วงของการจัดเตรียมงบประมาณ นอกจากสำนักงานงบประมาณ จะมีบันทึกให้หน่วยราชการดำเนินการประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่ต้องการขอตั้งส่งไปให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งมาในรูปที่มักรู้จักกันในชื่อ “บันทึกปฏิบัติการงบประมาณ” สำนักงานงบประมาณจะต้องแจกแจงให้หน่วยราชการรับทราบด้วยว่า การใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะใด จึงจะเป็นประโยชน์สูงสุดในรอบปีงบประมาณที่กำลังจัดเตรียม นั่นคือ จะทุ่มเทใช้จ่ายในกิจกรรมอะไรบางอย่างที่รัฐบาลได้วินิจฉัยและมีมติแล้วว่า จะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนคนไทยในรอบปีงบประมาณนั้น นั่นคือการกำหนดรายละเอียดของ “นโยบายงบประมาณประจำปี” นั่นเอง รายละเอียดของนโยบายงบประมาณประจำปีนี้ จะต้องมีส่วนที่ทำให้ความกระจ่างแก่หน่วยราชการชนิดที่สามารถพิจารณาปรับเปลี่ยนภารกิจหลัก ๆ ของหน่วยราชการเพื่อสนองนโยบายรัฐบาลได้ ไม่ใช่ “ประโยชน์นโยบาย” เพียงประโยคเดียวหรือสองสามประโยคเท่านั้น และมีใช่เพียงการย้ำว่า ให้หน่วยราชการดำเนินการ

ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยที่ความหมาย สาระ และรายละเอียดเกี่ยวกับ “นโยบายงบประมาณประจำปี” มีเสนอแล้วในผลงานอีกชิ้นหนึ่งของผู้เขียน (ไกรยุทธ 2531 ข) จะไม่ขอเสนอรายละเอียดในที่นี้อีก

สิ่งที่ต้องการย้ำ ณ ที่นี้ คือ การวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลในกรอบของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินประจำปี และการกำหนดกิจกรรม (ในรูปของแผนงาน/งาน/โครงการ) ที่สมควรทำตามนัยแห่งนโยบายรัฐบาลชุดดังกล่าว เป็นภารกิจสำคัญที่สุดของสำนักงานงบประมาณในช่วงการจัดเตรียมงบประมาณ แม้จะต้องลงทุนทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรเวลามากในภารกิจนี้ก็จริง แต่การทำภารกิจนี้ได้เยี่ยมแล้ว จะช่วยลดภารกิจที่ต้องทำของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ ในชั้นการวิเคราะห์งบประมาณเพื่อความเห็นชอบในขั้นต่อไป การทำงานที่ดีในขั้นนี้จึงเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในระดับของสำนักงานงบประมาณ และในระดับประเทศโดยส่วนรวม<sup>4</sup>

เมื่อรับทราบนโยบายงบประมาณประจำปีพร้อมรายละเอียดของกิจกรรมที่อยู่ในข่ายควรแก่การดำเนินการแล้ว หน่วยราชการก็อยู่ในสภาพที่วิเคราะห์ภารกิจของตนเองว่า สนองนโยบายรัฐบาลได้อย่างไร ได้มากน้อยแค่ไหน และจะสามารถปรับเปลี่ยนกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่อย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนตามแนวนโยบายของรัฐบาล การวิเคราะห์ลักษณะ (ทุกปีงบประมาณ) จะช่วยให้เกิดภาวะพลวัตของการดำเนินการกิจของส่วนราชการ ไม่ใช่ทำทุกอย่างเหมือนเดิมปีแล้วปีเล่า เป็นการบังคับให้ข้าราชการในสังกัดต้องร่วมกันพัฒนาอย่างจริงจัง ภารกิจของหน่วยงานให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนตามแนวนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะว่าการไม่มีกิจกรรมที่สนองนโยบายงบประมาณก็เท่ากับการตัดสิทธิ์ในการมีโอกาสได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินประจำปีนั่นเอง

พึงตั้งข้อสังเกต ณ จุดนี้ด้วยว่า ภายในกรอบของนโยบายงบประมาณประจำปี ใ้ชื่อว่า ทุก ๆ หน่วยราชการจะสามารถสนองนโยบายรัฐบาลได้เท่า ๆ กันทุกหน่วย การสนองได้มากน้อยอย่างไรก็สุดแล้วแต่ธรรมชาติของภารกิจของหน่วยราชการนั้น ๆ และแม้ในบางกรณีที่ได้พยายามอย่างที่สุดแล้ว หน่วยราชการก็ยังไม่อาจค้นหากิจกรรมที่สนองต่อนโยบายรัฐบาลได้ สภาพเช่นนี้ก็ไม่น่าวิตกแต่ประการใด ในกรณีสุดกู่นี้ ถ้าหน่วยราชการไม่สามารถปรับเปลี่ยนภารกิจของตนได้โดยตามแนวนโยบายที่รัฐบาลต้องการให้ปฏิบัติตาม โดยนัยแล้วหน่วยราชการนี้ก็ไม่สมควรดำรงอยู่ต่อไป แต่ในสภาพปกติ หน่วยราชการจะต้องมีภารกิจที่เปิดโอกาสให้หน่วยราชการได้มีส่วนสนองนโยบายของรัฐบาลมากบ้างน้อยบ้างสุดแล้วแต่ปีงบประมาณ ถ้าปีงบประมาณใดหน่วยราชการสามารถสนองนโยบายรัฐบาลได้มาก (โดยมีกิจกรรมที่ทำเพื่อรองรับการตอบสนองนโยบายดังกล่าว) หน่วยราชการนั้นก็จะได้งบประมาณไปมาก แต่ถ้ามีปีใด ความสามารถในการสนองต่อนโยบายรัฐบาลมีอยู่น้อยหน่วยราชการก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายน้อยเป็นสัดส่วนกัน สภาพเช่นนี้สมควรถือว่าเป็นปรากฏการณ์ธรรมดา ทั้งนี้เพราะเมื่อประเทศมีปัญหาในปีงบประมาณที่ดำเนินการแตกต่างกัน

ไปจากปีงบประมาณในอดีต และจุดเน้น/วิธีการในการแก้ปัญหาดังกล่าวก็ย่อมแตกต่างกันออกไป หน่วยราชการหนึ่งที่เคยสนองต่อนโยบายรัฐบาลในปีงบประมาณหนึ่งได้มาก ก็อาจตอบสนองนโยบายรัฐบาลได้น้อยในอีกปีงบประมาณหนึ่ง<sup>5</sup>

การที่หน่วยราชการจะต้องพยายามสนองต่อนโยบายงบประมาณประจำปีให้ได้ดีที่สุด เพื่อให้ให้เห็นประโยชน์ของการดำรงอยู่ของหน่วยราชการนั้น ๆ สื่อนัยว่า หน่วยราชการนั้น จะต้องวิเคราะห์กิจกรรมที่ทำอยู่ว่า ได้ให้ประโยชน์ในรูปของผลผลิตและผลลัพธ์ในลักษณะใด (ไกรยุทธ 2531 ก) และผลลัพธ์ดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์อย่างไรกับนโยบายงบประมาณประจำปี ถ้าผลลัพธ์ดังกล่าวสอดคล้องกับผลลัพธ์ที่ต้องการบรรลุโดยนโยบายงบประมาณประจำปีแล้ว ก็ย่อมแสดงว่าการดำเนินกิจกรรมนั้นต่อไปและในปริมาณที่สูงขึ้น จะสนองต่อนโยบายงบประมาณประจำปีของรัฐบาลได้ดี และได้ดียิ่งขึ้นไปอีก แน่่อนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการนั้น ๆ เพื่อให้ทำกิจกรรมดังกล่าว ก็จะเป็นการจัดสรรงบประมาณที่บังเกิดประโยชน์ต่อประชาชนคนไทย ยิ่งจัดสรรให้มากเท่าไร (ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดและความสำคัญสัมพัทธ์ของนโยบายงบประมาณนั้น ๆ ในภาพรวม) ประโยชน์ที่บังเกิดขึ้นกับประเทศชาติก็มีมากเท่านั้นเป็นสัดส่วนกัน (สมมุติว่า) ถ้าการวิเคราะห์ของหน่วยราชการได้ข้อยุติว่า ผลลัพธ์ที่กิจกรรมที่เคยทำอยู่นั้นไม่มีความสัมพันธ์กับนโยบายงบประมาณประจำปีของรัฐบาล การยังคงเสนอทำกิจกรรมนั้นเหมือนเช่นเดิมก็เท่ากับไม่ได้สร้างประโยชน์อะไร เนื่องจากเป็นผลลัพธ์ที่ไม่ต้องการอยู่แล้ว ดังนั้น หน่วยราชการนั้นก็สมควรได้รับงบประมาณที่ขอตั้งจ่ายแต่อย่างใด การจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการนั้น (ตามแนวที่กำลังสมมุติอยู่นี้) ก็เป็นการจัดสรรงบประมาณที่ผิดหลักการอย่างที่สุด! การปรับเปลี่ยนกิจกรรมเสียใหม่ (ภายในกรอบของอาณัติที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยราชการนั้น ๆ) เพื่อความอยู่รอดของตนเองของหน่วยราชการนั้น ก็เป็นสิ่งที่สมควรอย่างยิ่ง

ภาวะที่หน่วยราชการจะต้องวิเคราะห์ผลผลิต และผลลัพธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ที่หน่วยราชการดำเนินการอยู่ หรือที่ปรารถนาจะดำเนินการ (อันเป็นนัยของการขอตั้งงบประมาณรายจ่าย) เพื่อเชื่อมโยงให้เข้ากับผลลัพธ์ที่ต้องการตามนัยของนโยบายงบประมาณประจำปี ย่อมทำให้เกิดสารสนเทศต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์กิจกรรม ความน่าทำของกิจกรรม โอกาสที่ผลผลิต/ผลลัพธ์ที่คาดหวังจะบังเกิดขึ้น ช่วงเวลาที่จะบังเกิดผล ย่อมเป็นฐานข้อมูลในการกำหนดกิจกรรมที่หน่วยราชการต้องการของงบประมาณสนับสนุน หน่วยราชการก็จะเลือกสรรทำแต่กิจกรรมที่เชื่อ (ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว) ว่าจะมีโอกาสสนองนโยบายงบประมาณของรัฐบาลได้มากที่สุด สารสนเทศเหล่านี้ก็ยังสามารถเป็นฐานในการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งอีกด้วย ทำให้ภารกิจการวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณง่ายยิ่งขึ้น

การวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณ ก็เพื่อหาข้อยุติว่า ข้ออ้างหรือเหตุผลของหน่วยราชการที่สนับสนุนการขอตั้งงบประมาณจำนวนที่ต้องการสำหรับกิจกรรมหนึ่ง ๆ นั้น มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ (ในเชิงเหตุและผล) จากลักษณะการใช้จ่ายการผลิต (input) ไปสู่ลักษณะของผลผลิตและผลลัพธ์ (output, outcome) มากน้อยเพียงใด ประการหนึ่ง และผลลัพธ์ที่อ้างนั้นสามารถสนองความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายงบประมาณประจำปีนั้น ๆ หรือไม่เพียงใด อีกประการหนึ่ง และในประการที่สาม (เมื่อผ่านการวิเคราะห์สองขั้นแรกแล้ว) ระดับงบประมาณรายจ่ายที่ต้องการนั้น เหมาะสมแค่ไหน และอยู่ในขอบข่ายการสนับสนุนของนโยบายงบประมาณหรือไม่ พิจารณาในเชิงกว้างแล้ว กล่าวได้ว่า การวิเคราะห์ในสองประการแรกเน้นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยใส่เข้าและผลที่บังเกิดขึ้น และระหว่างผลลัพธ์ของกิจกรรมที่ทำกับผลลัพธ์ของนโยบายงบประมาณประจำปีนั้น ส่วนการวิเคราะห์ในประการที่สาม เน้นการกำหนดค่าใช้จ่าย (costing) และความคุ้มค่าของค่าใช้จ่ายดังกล่าวกับระดับของผลผลิตและผลลัพธ์ที่ได้ การวิเคราะห์ในประการแรกและประการที่สองนั้น ก็เป็นโอกาสของการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน/เทคนิคการผลิตเพื่อสร้างหรือให้ความมั่นใจว่า ผลผลิตและผลลัพธ์ที่คาดหวังนั้นจะบังเกิดขึ้นจริงและหรือบังเกิดขึ้นในระดับที่ปรารถนา การวิเคราะห์ในลักษณะที่สามสามารถทำได้สะดวกขึ้นด้วยกันพัฒนากฎเกณฑ์การคำนวณต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะตัวเฉพาะกิจกรรม (เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหนึ่งตารางเมตรของการก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายต่อหัวในการผลิตนักศึกษาปริญญาเอก ฯลฯ)<sup>๑</sup> ซึ่งเมื่อวิจัยและพัฒนาได้เป็นมาตรฐานที่ยอมรับและใช้กันอย่างกว้างขวาง (ทั้งหน่วยราชการและสำนักงานประมาณ) แล้ว ก็จะเอื้อให้การกำหนดค่าใช้จ่ายเป็นงานปฏิบัติแบบกิจวัตร (routine) ไป ที่มีองค์ประกอบของการใช้ดุลพินิจส่วนตัวน้อยมาก เมื่อมาถึงจุดนี้แล้ว ภารกิจหลักของงบประมาณสำหรับหน่วยราชการอยู่ที่การสร้างสรรคักิจกรรมที่จะเป็นประโยชน์ สามารถสนองนโยบายงบประมาณประจำปีได้มากที่สุด และสำหรับสำนักงานประมาณแล้ว ภารกิจหลัก ก็คือ การทำความเข้าใจในสาระของนโยบายงบประมาณประจำปี ที่สะท้อนถึงความต้องการของรัฐบาล และการแปลความนโยบายงบประมาณดังกล่าวให้เป็นแนวทางในรูปของกิจกรรม (กรอบคิดและสัญญาณ) ที่หน่วยราชการต่าง ๆ จะพึงดำเนินการ ความขาดซึ่งในส่วนนี้ของสำนักงานประมาณ จะปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในบันทึกงบประมาณที่เสนอให้หน่วยราชการรับทราบในช่วงต้นของการจัดเตรียมงบประมาณ และความขาดซึ่งนี้ได้ใช้เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์งบประมาณของหน่วยราชการเพื่อให้เห็นขอบ รายละเอียดของการกำหนดค่าใช้จ่าย ก็เป็นเรื่องของการประยุกต์หลักเกณฑ์/สูตรเท่านั้น

ภายในกรอบของการจัดเตรียมงบประมาณระดับฝ่ายบริหารแล้ว กิจกรรมในกระบวนการงบประมาณที่พรรณนาข้างต้นในส่วนของสำนักงานประมาณ ก็เป็นการใช้กรอบการจัดสรรงบประมาณที่มีเอกภาพทั้งในระดับภาพรวมและในระดับสาขา เนื่องจากเป็นกรอบที่เกิดจากผลการวิเคราะห์นโยบายงบประมาณประจำปีของรัฐบาล การจัดสรรงบประมาณไม่ได้มุ่งเพื่อพิจารณาหาข้อยุติว่า

หน่วยราชการหน่วยใดจะได้มากน้อยเท่าไร แต่มุ่งไปที่ประเด็นว่า กิจกรรมที่จะจัดสรรงบประมาณให้ นั้นมีส่วนส่งผลให้ (contribute to) นโยบายงบประมาณประจำปีของรัฐบาลได้บรรลุสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ และได้มากเพียงใด ในส่วนของหน่วยราชการก็เป็นการรับรู้ตั้งแต่ก่อนเริ่มพิจารณารายละเอียดของกิจกรรมที่ต้องการทำว่าสำนักงบประมาณ (ในนามของรัฐบาล) ต้องการให้มีกิจกรรมในลักษณะใดบ้างที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าจะให้ประโยชน์แก่ประเทศชาติสูงสุด ส่วนการกำหนดค่าใช้จ่ายก็เป็นการอาศัยหลักเกณฑ์/สูตรการคิดที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของทั้งสองฝ่ายแล้ว

อนึ่ง แนวการจัดเตรียมงบประมาณในระดับฝ่ายบริหารที่มากในลักษณะที่กล่าวสรุปในย่อหน้าข้างต้นนั้น ยังเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระดับฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย คุณภาพของการอนุมัติงบประมาณจะทวีขึ้นมาก เพราะข้อเสนotedต่าง ๆ มีปรากฏชัดเจนอยู่แล้วในระดับฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถวิเคราะห์ความถูกต้องของแนวการวิเคราะห์ของฝ่ายบริหารประการหนึ่ง และความสอดคล้องของนโยบายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหารกับนโยบายงบประมาณประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติเองที่ต้องการให้รัฐบาลดำเนินการ (ซึ่งจะสะท้อนถึงวิธีการมองและการสรุปประเด็นปัญหาและค่านิยมของฝ่ายนิติบัญญัติ) การวิเคราะห์ประเด็นเหล่านี้ต่างหาก (และนัยของการอนุมัติ/ไม่อนุมัติงบประมาณ) ที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินแบบมีความหมายอย่างแท้จริง (นั่นคือ ทำให้การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นประโยชน์ต่อประชาชนคนไทยที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตัวแทน) ไม่ใช่การวิเคราะห์รายละเอียดของรายการครุภัณฑ์หรือการจัดงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าใช้จ่าย หรือในหมวดเงินเดือนดังที่นิยมปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน

## 5. ความร่วมมือกันระหว่างสำนักงบประมาณกับส่วนราชการ

ความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการด้วยกันนั้น เป็นปรากฏการณ์ปกติ ไม่น่าจะเป็นประเด็นที่ต้องหยิบยกขึ้นมาเรียกร้องกันเป็นพิเศษ ความร่วมมือที่กำลังอภิปรายนี้ ไม่ใช่ความร่วมมือในลักษณะทั่ว ๆ ไป ที่พบเห็นกันอยู่ เช่น เมื่อหน่วยงานหนึ่งต้องการข้อมูลบางอย่าง สถานที่ในการจัดประชุม ฯลฯ เป็นครั้งคราว อีกหน่วยงานหนึ่งก็ให้ความร่วมมือเอื้อเฟื้อให้ในสิ่งที่ต้องการ การร่วมมือในลักษณะนี้ไม่สร้างปัญหาเป็นพิเศษ เพราะการเกื้อกูลกันเป็นครั้งคราว ไม่ต้องเสียทรัพยากรมากมายนัก และไม่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา แต่การร่วมมือที่มากในรูปของการประสานแนวความคิดเพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์ให้บังเกิดขึ้นแก่นโยบาย แผนงาน/งาน/โครงการ ทั้งที่เป็นครั้งคราวและตลอดเวลา ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นด้วยความราบรื่นแต่อย่างใด โอกาสของการขัดแย้งในเชิงความคิดเกิดขึ้นได้ง่าย และก็เป็นต้นเหตุของการขาดความร่วมมือกันอย่างจริงจัง การร่วมมือในลักษณะนี้จึงเป็นสิ่งที่ต้องผลักดันให้เกิดขึ้นด้วยการสร้างสภาพแวดล้อม และกลไกที่จะเกื้อกูลให้ความร่วมมือดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อทุก ๆ ฝ่าย และเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยส่วนรวม ความร่วมมือระหว่างสำนัก

งบประมาณ และส่วนราชการเป็นความร่วมมือในลักษณะเช่นว่านี้

### 5.1 ความร่วมมือด้านข่าวสารข้อมูล

พื้นฐานหนึ่งของการร่วมมือที่มีประสิทธิผล คือ การแลกเปลี่ยนข้อสนเทศทุกชนิดที่จะเกื้อกูลการจัดสรรงบประมาณ ความร่วมมือกันในลักษณะนี้ในประเทศไทยระหว่างหน่วยราชการเป็นปัญหามาก โดยเฉพาะในด้านการเงินและด้านการปฏิบัติงาน ทุกอย่างดูจะเป็นความลับกันไปหมดฐานะการเงิน โดยเฉพาะเงินที่หน่วยราชการหามาได้เอง (ซึ่งโดยนัยอยู่นอกวงจรงบประมาณ) เป็นความลับเสมอ วิธีการที่ได้มาซึ่งการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของการบริหารงานของหน่วยราชการ ก็เป็นความลับอีกประการหนึ่ง รายงานการประชุมต่าง ๆ ก็เป็นความลับของราชการ ฯลฯ ลักษณะเช่นนี้ คือ การขาดความโปร่งใส (transparency) ของหน่วยราชการนั่นเอง การขาดความโปร่งใสเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการค้นคว้าหาแนวทางใหม่ ๆ เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพรวมของการปฏิบัติงานในวงราชการปัจจุบัน เมื่อไม่มีข้อมูลที่ถูกต้อง ข้อเสนอแนะก็มีโอกาสผิดพลาดเป็นของธรรมดา และแม้จะเป็นข้อเสนอแนะที่ถูกต้อง (เพราะโชคดีสอดคล้องกับสภาพของปัญหาของหน่วยราชการ) แต่ผู้บริหารหน่วยราชการอาจไม่ยอมรับสภาพปัญหาของหน่วยราชการซึ่งก็ไม่มีทางพิสูจน์ได้เนื่องจากการขาดความโปร่งใสของวิธีการตัดสินใจและระบบงานที่ใช้จริง

การขาดความโปร่งใสที่อภิปรายนี้ ไม่ได้จำกัดอยู่ที่ “ความลับ” ของสารสนเทศเกี่ยวกับหน่วยงาน แต่ยังครอบคลุมถึง ความคลุมเครือของสารสนเทศและวิธีการดำเนินงาน (หลักการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ) การขาดความโปร่งใสมีปรากฏทุกระดับ ทั้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานเดียวกัน ระหว่างหน่วยราชการด้วยกัน และระหว่างหน่วยราชการกับประชาชน

ภายในกรอบของบทความนี้ การสร้างความโปร่งใสระหว่างสำนักงบประมาณ กับหน่วยราชการ ก็คือ ทุกอย่างที่สำคัญงบประมาณใช้ในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ จะต้องเผยแพร่เป็นที่ทราบกันทั่วไปของหน่วยราชการอย่างเป็นทางการ อาทิ สำนักงบประมาณมีนโยบายงบประมาณประจำปีอะไรบ้าง (โดยได้รับมอบหมายจากมติจากรัฐบาล) โดยแจกแจงความกระจ่างให้มากที่สุดเพื่อเอื้อการปฏิสัมพันธ์ของหน่วยราชการในเรื่องต่าง ๆ (ครอบคลุมไปถึงรายจ่ายประเภทใดบ้างที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากหรือน้อย แผนงานอะไรที่จะไม่ได้รับการสนับสนุน หรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณน้อย) สำนักงบประมาณมีแนวการวินิจฉัยและหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจอย่างไร ใช้มาตรฐานอะไรบ้างในการอนุมัติ เป็นสิ่งที่ต้องเปิดเผยโดยไม่ต้องมีการร้องขอ ฯลฯ ในส่วนของหน่วยราชการ การสร้างความโปร่งใสก็ต้องมีลักษณะเดียวกับที่เรียกร่องจากสำนักงบประมาณ หน่วยราชการมีนโยบายอะไรในการตัดสินใจเรื่อง/กิจกรรมหนึ่ง ๆ อาศัยข้อมูลหลักเกณฑ์มาตรฐานอะไรในการตัดสินใจดำเนินการ ค่าใช้จ่ายที่แท้จริงคืออะไร และที่ประมาณการนั้นอาศัยวิธีอะไร การปฏิบัติงานจริงทำกันอย่างไร ฯลฯ รายละเอียดที่ถูกต้องเหล่านี้จะต้องเปิดเผยแก่สำนักงบประมาณ



การสร้างความปลอดภัยในลักษณะนี้ เป็นสิ่งที่ต้องค่อย ๆ ทำค่อย ๆ รวบรวม การเสียเวลานี้เป็นผลของการต้องสร้างความเข้าใจอย่างแท้จริง ในประเด็นต่าง ๆ ของภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการและสำนักงานประมาณ ความเข้าใจในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อมีความพยายามและมีความตั้งใจที่จะสร้างขึ้นมา คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่า การตัดสินใจในหลาย ๆ เรื่องในราชการ (และในภาคเอกชน) กระทำไปโดยไม่มีความเข้าใจในเรื่องที่ตัดสินใจโดยไม่มีหลักการหรือหลักเกณฑ์อ้างอิงและหรือโดยไม่มีสารสนเทศที่เพียงพอ

## 5.2 ความร่วมมือในด้านวิธีการงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณจะบังเกิดประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายที่เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและฝ่ายที่วิเคราะห์เพื่อให้ความเห็นชอบ ต่างก็อาศัยหลักการงบประมาณและหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ที่ตรงกัน ความแตกต่างกันจะเหลือเพียงส่วนที่เกี่ยวกับทัศนะของการจับประเด็นปัญหา การประเมินค่าของปัญหานี้ต้องการแก้ไข กิจกรรมที่จะใช้แก้ปัญหา ความแตกต่างลักษณะหลังนี้ บางอย่างหาข้อยุติได้โดยอาศัยแนวนโยบายของรัฐบาล (ซึ่งหน่วยราชการไม่มีอำนาจที่จะขัดแย้ง) และบางอย่างแก้ไขได้โดยการปรึกษาหารือและความโปร่งใสของข้อเสนอ ซึ่งจะสามารถลดความขัดแย้งที่เกิดจากความแตกต่างที่มีอยู่ได้ โดยเฉพาะเมื่อทุกฝ่ายมีความตั้งใจที่จะกระทำเช่นนั้น

การสร้างความร่วมมือในหลักการและหลักเกณฑ์งบประมาณ เพื่อทุกฝ่ายมีความเข้าใจในสิ่งเดียวกันในเรื่องนี้ สำนักงานประมาณจะมีบทบาทที่สำคัญที่สุดเพราะ สำนักงานประมาณเป็นผู้กำหนดหลักการและหลักเกณฑ์งบประมาณที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตาม ถ้าส่วนราชการรู้เพียงคร่าว ๆ ว่าสำนักงานประมาณใช้หลักการและหลักเกณฑ์งบประมาณอะไรโดยไม่ซาบซึ้งในรายละเอียด ย่อมปฏิบัติตัวให้ถูกต้องได้ยาก แม้มีความปรารถนาดีที่จะทำอย่างถูกต้องก็ตาม การที่หน่วยราชการขาดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในหลักการและหลักเกณฑ์ของกระบวนการงบประมาณ นำสะท้อนถึงความไม่สนใจ (ในระดับที่สมควร) ของสำนักงานประมาณที่จะให้ความรู้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เป็นสำคัญและการที่จะให้ความรู้ในเรื่องทำนองนี้ และสามารถให้ประโยชน์อย่างกว้างขวางในระดับปฏิบัตินั้น ไม่ได้อยู่ที่การพิมพ์เอกสารย่อ ๆ แจกจ่ายเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในหมู่เจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณในเรื่องต่าง ๆ ของการงบประมาณ (ระบบที่กำลังใช้อยู่) จนสามารถที่จะถ่ายทอดความเข้าใจที่ลึกซึ้งนั้น ๆ ให้เกิดความเข้าใจในหมู่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่ตนเองมีโอกาสปฎิบัติด้วย รวมทั้งมีเอกสารที่ถกที่อภิปรายไขความเข้าใจทั้งในเรื่องหลักการและหลักเกณฑ์ของกระบวนการงบประมาณอย่างละเอียด การให้ความรู้ในวิธีการปฏิบัติงานของสำนักงานประมาณ (ตามนัยแห่งระบบงบประมาณที่กำลังใช้อยู่ในช่วงนั้น ๆ) ที่มีในหลายรูปแบบ เป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของสำนักงานประมาณ และเมื่อสำนักงานประมาณพร้อมเสมอที่จะให้ความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวกับหลักการและหลักการของการงบประมาณ เจ้าหน้าที่หน่วยราชการที่

รับผิดชอบในด้านการงบประมาณ และผู้ที่ต้องรับผิดชอบทำกิจกรรมสนองนโยบายของรัฐบาล ก็อยู่ในภาวะที่จะเรียนรู้สิ่งเหล่านี้ได้ตลอดเวลา เนื่องจากความรู้ดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่เอื้อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและได้รับการจัดสรรงบประมาณง่ายขึ้นและในหลาย ๆ กรณีก็อยู่ในภาวะที่จะร่วมมือกันพัฒนาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการนั้น ๆ หลักเกณฑ์ลักษณะนี้มีส่วนสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการขอตั้งงบประมาณรายจ่าย และการวิเคราะห์ให้เห็นชอบ

นอกจากหลักเกณฑ์ที่จะร่วมมือกันพัฒนาแล้ว เมื่อความเข้าใจในหลักการงบประมาณตรงกัน รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่จะใช้ทั้งในแง่ของการค้นหากิจกรรมที่สมควรทำเพื่อสนองนโยบายรัฐบาล การร่วมมือกันพัฒนาแบบฟอร์มที่จะแสดงความสัมพันธ์ระหว่างจุดหมายและวัตถุประสงค์กับผลผลิตและผลลัพธ์ และระหว่างผลผลิตกับปัจจัยการผลิต และระหว่างนโยบายงบประมาณประจำปีกับผลผลิตและผลลัพธ์ของกิจกรรมที่ดำเนินการ ภายในกรอบภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยราชการนั้น ๆ<sup>7</sup> ย่อมมีส่วนทำให้ผู้ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับกิจกรรมหนึ่ง ๆ ต้องสร้างความเข้าใจเป็นอย่างดีในแง่มุมต่าง ๆ ของกิจกรรมที่เสนอทำ ความไม่เข้าใจหรือความบกพร่องของผู้เสนอทำกิจกรรมจะปรากฏชัดเจนมากในแบบฟอร์ม (ที่ออกแบบมาดีแล้ว)<sup>8</sup> ความไม่เข้าใจท่วงของตัวกิจกรรมเองก็ปรากฏชัดเจนเช่นกัน ดังนั้น แบบฟอร์มที่ดีนี้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณสามารถวิเคราะห์ลักษณะของกิจกรรม และความน่าทำของกิจกรรม ตลอดจนความเป็นไปได้ของผลผลิตผลลัพธ์ของกิจกรรมนั้น ๆ ได้อย่างรวดเร็ว

แบบฟอร์มที่ดีนี้ต้องการข่าวสารที่กระชับและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจอนุมัติให้ทำงานและให้ความเห็นชอบต่องบประมาณที่ขอตั้งจ่าย การมีข้อสนเทศที่ไม่จำเป็นในการตัดสินใจ นอกจากจะทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการได้สารสนเทศเหล่านั้นแล้ว ยังทำให้เสียเวลาในการวิเคราะห์และเบี่ยงเบนจุดมุ่ง (focus) ของการวิเคราะห์อีกด้วย โดยที่สำนักงานงบประมาณั้รู้ว่าประเด็นข่าวสารที่ต้องการเพื่อการวินิจฉัยในกรอบการงบประมาณ และส่วนราชการคุ้นเคยกับธรรมชาติของกิจกรรมที่ดำเนินการ การสร้างแบบฟอร์มเพื่อการงบประมาณนี้จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างสำนักงานงบประมาณและหน่วยราชการผู้ปฏิบัติงาน

### 5.3 การมีทัศนคติในด้านการงบประมาณร่วมกัน

ความร่วมมือทั้งสองลักษณะที่กล่าวถึงข้างต้น จะบังเกิดผลที่มีประโยชน์สูงสุดได้เมื่อทุกฝ่ายต่างมีทัศนคติร่วมในเรื่องหลักการและหลักเกณฑ์ (และสิ่งอื่น ๆ) ที่ร่วมมือกันพัฒนา เมื่อต่างฝ่ายต่างก็อยากให้อะไรที่ต่างทำนั้นเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและต่อประเทศด้วยความจริงใจและจริงจังแล้ว ความพยายามที่จะพัฒนาองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุผลดังที่ตั้งความหวังไว้ย่อมมีอยู่ในวิญญานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีเฉพาะหน้านี้ ทัศนคติที่ควรมีร่วมกัน

ก็จำกัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการงบประมาณแผ่นดินเป็นสำคัญ ทศนคติที่กล่าวถึงนี้ก็มี อาทิ  
งบประมาณแผ่นดินไม่ใช่มีไว้ใช้เพื่อสร้างสำนักงานและความสะดวกสบายของข้าราชการ  
แต่เพื่อให้บริการและสร้างสวัสดิการให้แก่ประชาชนคนไทย

การใช้งบประมาณแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ คือการทำกิจกรรมที่สนองตอบนโยบาย  
งบประมาณ

นโยบายงบประมาณประจำปีต้องสะท้อนถึง นโยบายของรัฐที่ปกครองประเทศอยู่ใน  
ช่วงนั้น ๆ และสัมพันธ์กับปัญหาพื้นฐานที่ดำรงอยู่ในประเทศ

การใช้งบประมาณแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ คือการใช้จ่ายอย่างประหยัดที่อยู่ในวิสัย  
กระทำได้ โดยสามารถทำงานที่รวดเร็วและได้ผลผลิตที่ต้องการมากที่สุด

การมีหลักเกณฑ์ที่เห็นพ้องต้องกันเป็นวิธีการที่จะช่วยให้ประมาณการรายจ่ายที่มี  
ประสิทธิภาพ

การช่วยกันพัฒนาหลักเกณฑ์งบประมาณที่สำคัญเป็นวิธีเดียวที่ให้ผลตามต้องการ  
การร่วมมือกันทำงานจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความโปร่งใสในกระบวนการ  
ทำงาน

การพัฒนาคุณภาพของข้าราชการด้านการงบประมาณเป็นสิ่งที่สำคัญ

งบประมาณแผ่นดินนั้น ไม่ว่าจะสูงมากเพียงใด ก็ไม่มีทางจะสนองความต้องการ  
ใช้จ่ายของทุก ๆ หน่วยงาน ของทุก ๆ แผนงาน/งาน/โครงการ จะต้องมีหน่วยงานหลาย ๆ หน่วย  
และกิจกรรมที่อยากทำหลาย ๆ กิจกรรม ที่ผิดหวังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามที่ต้องการ และ  
การได้งบประมาณที่ขอตั้งมากในปีปัจจุบันไม่ได้ประกันว่างบประมาณปีถัดไป ต้องสูง  
กว่าระดับปีก่อน อาจจะทำปีต่อปีได้ดี สุดแล้วแต่นโยบายงบประมาณประจำปีนั้น ๆ ฯลฯ

ทศนคติในแต่ละประเด็นที่หยิบยกเป็นตัวอย่างนี้ มีนัยในเชิงกิจกรรมที่ควรทำ เมื่อ  
ทุกฝ่ายมีทศนคติที่ตรงกันแล้ว การดำเนินการให้เกิดกิจกรรมที่จำเป็นย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย และประสบ  
ความสำเร็จได้ในที่สุด

## 6. การพัฒนาสำนักงบประมาณในเชิงกระบวนการงบประมาณ

ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงบประมาณ และหน่วยราชการ ในลักษณะข้างต้นคือพฤติกรรม  
ที่สมควรปรากฏในหมู่เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณและหน่วยราชการ และมีนัยในรูปกิจกรรมต่าง ๆ  
ที่สำนักงบประมาณและหน่วยราชการสมควรดำเนินการให้บังเกิดขึ้น เพื่อให้ความสัมพันธ์ที่ดีมี  
ประสิทธิภาพนั้นเป็นผลขึ้นอย่างจริงจัง แต่พฤติกรรมและกิจกรรمدังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นไม่ได้ถ้า  
สำนักงบประมาณและส่วนราชการมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ซึ่งดำรงอยู่ในปัจจุบัน ประเด็นที่จะอภิปราย  
ข้างล่างนี้ มุ่งเสนอแนะสิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงในลักษณะกว้าง ๆ ในสำนักงบประมาณเพื่อผลลัพธ์

จะได้เกิดขึ้นตามแนวความสัมพันธ์ข้างต้น<sup>9</sup> ส่วนสิ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลงในส่วนราชการเพื่อจุดมุ่งหมายเดียวกัน จะอภิปรายในหัวข้อที่ 7

### 6.1 การพัฒนาด้านวิชาการงบประมาณ

การที่สำนักงบประมาณ จะทำให้องค์กรราชการต่าง ๆ สามารถดำเนินกิจกรรมที่ควรทำ และใช้จ่ายงบประมาณให้บังเกิดผลประโยชน์สูงสุดได้นั้น สำนักงบประมาณจะต้องให้ความรู้ความเข้าใจในหลักการและหลักเกณฑ์งบประมาณแก่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ นายของข้อยุตินี้ คือ สำนักงบประมาณจะต้องพัฒนาองค์ความรู้ในเรื่องกระบวนการงบประมาณที่ประเทศไทยกำลังใช้อยู่ (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบของโลกตะวันตกหรือของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นรูปแบบที่สำนักงบประมาณได้พัฒนาขึ้นมาและสามารถใช้ในบริบทของประเทศไทยอย่างได้ผลมากที่สุด) การพัฒนาองค์ความรู้ไม่ใช่ความรู้พื้นฐานที่มาในรูปข้อสรุปย่อ ๆ แต่หมายรวมถึงองค์ความรู้ที่มีความละเอียดในทุกแง่มุมของกระบวนการงบประมาณ ทั้งที่เป็นข้อสรุปที่ยุติแล้วหรือข้อสรุปที่ยังวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่ ลักษณะรายละเอียดของหลักการและหลักเกณฑ์งบประมาณ มีอะไรบ้างเป็นภารกิจของการวิจัยซึ่งไม่เหมาะจะนำเสนอในบทความนี้ ในช่วงนี้จะเป็นการยกตัวอย่างเพิ่มเติมจากข้างต้นเพื่อชี้ให้เห็นว่าประเด็นสำคัญ ๆ ของหลักวิชาการงบประมาณแผ่นดินนั้นยังมีอยู่มากที่คนไทยไม่รู้ อาทิเช่น :

หลักการงบประมาณที่สมควรนำมาใช้กันอย่างจริงจังและเป็นระบบ คืออะไร ระบบงบประมาณที่มีองค์ประกอบหลักการงบประมาณที่ได้เลือกแล้ว ควรจะมีลักษณะอย่างไร และมีกระบวนการในเชิงกิจกรรมการงบประมาณอะไรบ้าง ทั้งในขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ จะต้องมีส่วนหลักเกณฑ์อะไรบ้าง เพื่อเอื้อการกำหนดกิจกรรมเหล่านั้น ตลอดจนการตัดสินใจ (ในแง่ต่าง ๆ) สำหรับกิจกรรมนั้น ๆ

เพื่อให้การใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมา สามารถประยุกต์ใช้ได้ และเพื่อให้การตัดสินใจดำเนินไปด้วยดี จะต้องมีการเสนอเหตุผลอะไรบ้าง จะรวบรวมข้อเสนอที่ตรงความต้องการดังกล่าวอย่างไร และใครจะเป็นผู้รับผิดชอบรวบรวมเสนอเหตุผลดังกล่าว

โดยที่หลักเกณฑ์การงบประมาณนั้น มีทั้งระดับรวม (มหภาค) และในระดับย่อย (จุลภาค) และแต่ละภารกิจในภาครัฐบาลก็จะแตกต่างกัน ทำให้ต้องมีหลักเกณฑ์ชุดต่าง ๆ ที่ไม่ตรงกัน การพัฒนาสร้างหลักเกณฑ์เหล่านี้ จะทำอย่างไร อะไรควรทำให้ได้ก่อน อะไรสำคัญรองลงมา

การควบคุมการใช้งบประมาณจะทำอย่างไรจึงมีประสิทธิภาพที่สุด โดยการประเมินประណอมความจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น กับความจำเป็นต้องมีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

การประเมินผลการใช้งบประมาณแผ่นดิน และการประเมินผลการตอบสนองนโยบายงบประมาณประจำปี มีวิธีการและขั้นตอนอย่างไร จึงจะช่วยให้คำตอบที่เป็นประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณรอบต่อไป ขอบเขตการประเมินผลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ สำนักงบประมาณ

ควรกว้างขวางมากน้อยเพียงใด ควรประเมินผลกิจกรรมประเภทใดและของหน่วยราชการใดและใคร ควรเป็นผู้ดำเนินการประเมินผล

## 6.2 การพัฒนาด้านบุคลากร

ที่ยกย่องเป็นตัวอย่างข้างต้นนั้น เน้นเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับวิชาการงบประมาณ ยังไม่ได้ครอบคลุมภารกิจต่าง ๆ ที่สำนักงานงบประมาณควรดำเนินการ แต่ก็เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า หน่วยราชการเอกเช่นสำนักงานงบประมาณนั้น จะต้องมีส่วนวิชาการที่เข้มแข็งและลึกทางวิชาการ โดยที่ขุมความรู้ทางด้านวิชาการงบประมาณจะหาที่ใดไม่ได้นอกจากที่สำนักงานงบประมาณ เพื่อความเป็นผู้นำทางด้านนี้และเพื่อสามารถร่วมมือกับหน่วยราชการพัฒนาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ การพัฒนาบุคลากรในด้านนี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีการพัฒนากันอย่างต่อเนื่องสืบทอดต่อ ๆ กันไป ทั้งนี้เพื่อติดตามและไล่ทันวิวัฒนาการหลักหรือทฤษฎีการงบประมาณที่มีการนำมาใช้ในประเทศต่าง ๆ ในโลก และเพื่อปรับปรุงกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย

เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณที่มีส่วนสร้างสรรค์ขุมความรู้ด้านการงบประมาณ จะมาจากสายงานต่าง ๆ ของสำนักงานงบประมาณที่มีประสบการณ์ทั้งด้านปฏิบัติและด้านทฤษฎี สลับสับเปลี่ยนกันไป มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานไปสู่ตำแหน่งสูงสุดของสำนักงานได้ (ในลักษณะเดียวกันกับที่ปฏิบัติกันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นแหล่งที่มีนักวิชาการระดับนำจำนวนมาก) ทั้งในตำแหน่งสายปฏิบัติการ (ที่มีอยู่แล้ว) และตำแหน่งสายวิชาการ (ที่จะได้มีการจัดสรรใหม่) แทนการปฏิบัติที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในส่วนราชการต่าง ๆ ที่นักวิชาการเป็นพลเมืองชั้นสอง แท้จริงแล้วเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ ที่มีความสามารถทั้งในด้านวิชาการและในด้านปฏิบัติ ควรต้องมีโอกาสก้าวหน้าทางราชการได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ ที่สั่งตัดเพียงด้านเดียว แนวปฏิบัติเช่นนี้เท่านั้นที่จะเป็นแรงหนุนให้เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณสนใจที่จะช่วย สำนักงานงบประมาณและหน่วยราชการพัฒนาขุมความรู้ทางด้านงบประมาณ อีกวิธีหนึ่งก็คือ การสร้างโอกาสให้เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณได้เดินทางไปต่างประเทศดูงานทางด้านงบประมาณเป็นประจำ มีเงินทุนสนับสนุนการวิจัยในประเทศต่าง ๆ ที่สำนักงานงบประมาณ ถือว่าสำคัญในการพัฒนาขุมความรู้และในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ และมีการเผยแพร่ผลงานวิชาการของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณให้กว้างขวางที่สุด ทั้งภายในหน่วยงานและทั่ววงการราชการไทย

เมื่อพิจารณาในกรอบของความสัมพันธ์ระหว่าง สำนักงานงบประมาณกับหน่วยราชการ คุณภาพการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณกับเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ ในการขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ควรเป็นปัจจัยหนึ่งของการประเมินผลการทำงาน การประเมินผลการทำงาน ของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ ที่ทำการวิเคราะห์งบประมาณที่หน่วยราชการตั้งจ่ายสมควรมุ่งไปที่ประเด็นว่า งบประมาณที่ขอตั้งจ่ายของหน่วยราชการ ถูกตัดมากหรือน้อยในขั้นคณะกรรมการ

งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ หน่วยราชการใช้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ได้สมบูรณ์มากน้อยแค่ไหน และหน่วยราชการบรรลุผลผลิตและผลลัพธ์ (ที่คาดหวังจากการใช้งบประมาณที่ขอตั้งจ่ายและได้รับอนุมัติไปแล้ว) ได้ในระดับใด ความสามารถของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณที่ช่วยให้หน่วยราชการขอตั้งงบประมาณ เฉพาะที่สามารถสนองนโยบายของรัฐบาลได้มากที่สุดที่ช่วยให้หน่วยราชการใช้งบประมาณได้ตามแผนงานที่กำหนดไว้ได้สูงสุด และที่ช่วยให้ส่วนราชการเลือกทำแต่กิจกรรมที่มีโอกาสบรรลุผลผลิต/ผลลัพธ์ได้สูงสุด (และได้เกิดขึ้นจริง) เป็นความสามารถที่สมควรได้รับรางวัลและเป็นเงื่อนไขของความก้าวหน้าทางราชการในสำนักงานงบประมาณ ความสามารถเช่นนี้คือการทำงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณที่ไม่ใช่คอยจับผิดเพื่อตัดงบประมาณที่หน่วยราชการขอตั้งจ่าย แต่คอยเกื้อกูลและชี้แนะให้ทำเฉพาะกิจกรรมที่ตอบสนองนโยบายงบประมาณประจำปี ด้วยหลักการประหยัด และการอยู่ในวิสัยทำให้เกิดผลได้ตามศักยภาพของหน่วยราชการ ทำให้งบประมาณที่ขอตั้งได้รับอนุมัติในจำนวนที่ขอตั้ง และทำงานได้ความสำเร็จตามที่มั่นหมายไว้

### 6.3 การพัฒนาทางด้านองค์การ

การพัฒนาองค์การเป็นปรากฏการณ์ปกติของทุกหน่วยงาน เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ทำเปลี่ยน กิจกรรมที่ควรทำเพื่อความสำเร็จของภารกิจขยายตัวหรือเปลี่ยนลักษณะ องค์การก็ย่อมต้องปรับเปลี่ยนไปด้วย ในบริบทของบทความนี้ การจัดองค์การของสำนักงานงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ย่อมไม่เหมาะสมอีกต่อไป ในที่นี้จะไม่ระบุนรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลง แต่สำนักงานงบประมาณจะต้องจัดองค์การด้านวิชาการเสียใหม่ เพื่อเพิ่มโอกาสของการพัฒนาขุมความรู้ทางวิชาการงบประมาณ และจะต้องปรับเปลี่ยนความสำคัญก่อนหลังของจุดมุ่งและประเด็นของการงบประมาณจากลักษณะที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

โดยนัยของข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร การพัฒนาองค์การจึงต้องครอบคลุมถึงวิธีการบริหารองค์การเพื่อสามารถพัฒนาและใช้ศักยภาพของเจ้าหน้าที่สำนักงานให้ได้มากที่สุด รวมทั้งการพัฒนากลไกที่จะเปิดโอกาสให้มีการร่วมมือทำวิจัยในด้านการงบประมาณระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณและเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ ซึ่งกระทำได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ และการพัฒนากลไกที่ทำให้การจ้างเหมา (contracting out) งานวิจัยของสำนักงาน และการมีส่วนร่วมในการวิจัยของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณในบริบทนี้ จะกระทำได้ในสภาพที่จัดเป็นงานกิจวัตรปกติ

## 7. การพัฒนาส่วนราชการในเชิงการงบประมาณ

### 7.1 การพัฒนาด้านวิชาการงบประมาณและการวางแผน

การที่หน่วยราชการจะสามารถใช้งบประมาณแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและต่อประชาชนนั้น หน่วยราชการจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของวิชาการงบประมาณ และ

การวางแผน<sup>10</sup> ทั้งในแง่หลักการและหลักเกณฑ์ปฏิบัติที่มีลักษณะทั่วไปและในบริบทของภารกิจของหน่วยราชการ รวมทั้งความสำคัญของการพัฒนาภูมิความรู้ในด้านนี้ ที่สามารถทำให้กระบวนการวางแผนและงบประมาณของหน่วยราชการมีประสิทธิภาพและการวินิจฉัยกิจกรรมที่สมควรทำมีคุณภาพสูงสุด การไม่ให้ความสำคัญและการไม่พัฒนาความเข้าใจในเรื่องนี้ แต่กลับสนใจแต่เฉพาะการพัฒนาหลักวิชาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยราชการ เป็นแนวคิดที่ผิดพลาด การพัฒนาความรู้ในด้านที่เสนอ หมายถึงการมีบุคลากรของหน่วยราชการที่มีความเข้าใจในเรื่องการวางแผนและการงบประมาณ และพร้อมที่จะนำความรู้ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เพื่อให้ได้งบประมาณที่สอดคล้องรวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ดังกล่าวให้แก่เพื่อนร่วมงาน

การพัฒนาความรู้ในด้านนี้ สามารถขอความร่วมมือได้จากสำนักงานงบประมาณ ยิ่งสำนักงานงบประมาณสร้างชุมชนความรู้ในด้านนี้มากเท่าไร สิ่งที่เราเรียนรู้จากสำนักงานย่อมมีความลึกซึ้งยิ่งขึ้นและสามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดกิจกรรมที่ควรทำและงบประมาณที่ควรขอตั้งจ่าย ในขณะที่เดียวกัน หน่วยงานก็สามารถพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับลักษณะของภารกิจที่หน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งมีส่วนช่วยให้การคิดและการตัดสินใจเลือกกิจกรรมที่ดำเนินการ กระทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตลอดจนการกำหนดค่าใช้จ่ายของกิจกรรม อันเป็นการเพิ่มคุณภาพของการพิจารณาของตั้งงบประมาณในส่วนของหน่วยราชการ ความรู้ลักษณะนี้ก็สามารถร่วมมือกับเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณเพื่อช่วยกันพัฒนาให้เกิดขึ้น

## 7.2 การพัฒนาด้านบุคลากร

สาระเกี่ยวกับการพัฒนาด้านบุคลากรในส่วนของหน่วยราชการนั้น มีแกนความคิดที่ไม่แตกต่างไปจากข้อคิดที่ปรากฏในหัวข้อ 6.2 นั่นคือ ส่วนราชการต้องพัฒนาทักษะของบุคลากรในด้านวิชาการงบประมาณและการวางแผนด้วย เพราะความรู้นี้มีส่วนทำให้หน่วยราชการประสบความสำเร็จในการจัดเตรียมงบประมาณและการทำกิจกรรมที่ให้ประโยชน์แก่ประชาชน เพื่อมุ่งใจบุคลากรพัฒนาความรู้ในด้านนี้ ส่วนราชการจะต้องสร้างโอกาสให้บุคลากรที่สนใจพัฒนาทักษะทางด้านนี้ และยังมีควมก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เช่นเดียวกับบุคลากรที่อยู่สายปฏิบัติการ เพิ่มโอกาสของการดูงานด้านกรงบประมาณและการวางแผนที่สัมพันธ์กับภารกิจของหน่วยราชการนั้น ๆ และการให้ทุนเพื่อการวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ของกรงบประมาณและการวางแผนเพื่อเป็นประโยชน์ต่อหน่วยราชการ

## 7.3 การพัฒนาด้านองค์การ

ส่วนราชการไทยไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านกรงบประมาณ แม้จะมีตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นี้ แต่ก็เป็นตำแหน่งที่อยู่ในระดับต่ำ ส่วนผู้บริหารระดับสูงที่ดูแลงานกรงบประมาณและการวางแผน ก็ไม่ใช่ผู้ที่ให้ความสำคัญและความสนใจในเรื่องการวางแผนกรงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องแนวกรปฏิบัติ (ซึ่งมีพิธีกรและกฎระเบียบเฉพาะ)

หรือเรื่องหลักวิชาการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการงบประมาณการวางแผนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกิจของหน่วยราชการนั้น ๆ จึงมีช่องโหว่ในปัจจุบัน โดยโครงสร้างของการจัดองค์การปัจจุบัน ผู้ที่ให้ความสนใจในด้านนี้และสามารถพัฒนาความรู้ในด้านนี้ ก็มีโอกาสดำเนินงานน้อยหากอาศัยทักษะด้านนี้แต่เพียงอย่างเดียว

แม้ในปัจจุบัน จะมีการยอมรับความสำคัญของการวางแผนตามหน่วยราชการ แต่การบริหารบุคลากรก็ไม่เอื้อให้ข้าราชการทุ่มเทความสนใจให้แก่การงานการวางแผน เพื่อช่วยพัฒนาหน่วยราชการแต่อย่างใด และแม้ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ความสำคัญของการงบประมาณก็ยังมีน้อย เพราะมีความคิดที่ยึดติดกันว่า การงบประมาณคือการบวกเลข การบัญชี การทำฎีกา เบิกจ่าย การพัฒนาความรู้และบุคลากรที่กล่าวถึงข้างต้นจึงเกิดขึ้นได้ยากเมื่อการจัดองค์การเองไม่ยอมรับความสำคัญของการงบประมาณ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาทั้งสองด้านข้างต้นบังเกิดขึ้นได้ การจัดองค์การจะต้องเปลี่ยนแปลงด้วย โดยให้มีตำแหน่ง “เจ้าหน้าที่งบประมาณหลัก” (principal budget officer) ในฐานะผู้บริหารระดับสูง (โดยเป็นถึงระดับรองอธิบดีหรือเทียบเท่า และแยกออกจากรองอธิบดีด้านวิชาการที่มีอยู่ในปัจจุบัน) โดยทำหน้าที่รับผิดชอบทั้งด้านการงบประมาณและการวางแผน (รวมทั้งภารกิจอื่น ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของการประกันการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล) ความสามารถของสายงานนี้ร่วมกับความสามารถของการตัดสินใจของอธิบดีและคณะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการ จะทำให้หน่วยราชการมีโอกาสได้ใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่สนองนโยบายรัฐบาลและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนคนไทย

## 8. สรุป

บทความนี้ มีลักษณะเป็น “บททดลองเสนอ” กล่าวคือ รายละเอียดของเนื้อหายังไม่ละเอียดพอที่จะนำไปประยุกต์ใช้ทันที โดยต้องมีการวิจัยค้นคว้าที่ลึกลงไปอีกหลังจากมีการยอมรับแกนความคิด (theme) ที่นำเสนอในที่นี้ในหมู่ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ

แกนความคิดของบทความนี้ คือ ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะถูกต้องด้านการงบประมาณระหว่างส่วนราชการและสำนักงานงบประมาณเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพื่อประกันว่า การจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจะยังประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ โดยมีเงื่อนไขว่าหลักการและหลักเกณฑ์งบประมาณตลอดจนกิจกรรมที่พึงต้องกระทำนั้น ได้รับการพัฒนาขึ้นมา (และปรับปรุงให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ) ทั้งโดยสำนักงานงบประมาณตามลำพังและด้วยความร่วมมือของ “รัฐบาล” และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสาระของ “นโยบายงบประมาณ” และโดยความร่วมมือระหว่างสำนักงานงบประมาณกับส่วนราชการ

หลักการ หลักเกณฑ์ และกิจกรรมต่าง ๆ ด้านการงบประมาณ ที่จะต้องเกิดขึ้นหรือพัฒนาให้ดีขึ้นนั้น ได้อธิบายแล้วในบทความ เพื่อแสดงให้เห็นภาพของแกนความคิดข้างต้น ภารกิจต่าง ๆ



ที่สมควรพัฒนาขึ้น เป็นสิ่งที่ทำได้ดียาก แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่ทำไม่ได้ ขอเพียงแต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญ ให้ความสำคัญ และเริ่มต้นดำเนินการตั้งแต่ปัจจุบัน พัฒนาการก็เป็นชุด ๆ ไปตามลำดับความสำคัญก่อนหลังและความยากง่าย ภารกิจที่ต้องทำก็จะทำได้ดีขึ้นเป็นลำดับ ไม่ยากนัก ในเมื่อบุคลากรในภาครัฐบาลก็มีคุณภาพสูงผลที่จะทำเช่นนี้ได้ ถ้าได้รับการสนับสนุนในรูปแบบที่ถูกต้อง นั่นคือ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสัมพันธ์ที่กำลังอภิปรายอยู่นี้และผู้บริหารระดับสูงของวงการสนองตอบทั้งในระดับหลักการและในระดับปฏิบัติ

จริงอยู่ ความสัมพันธ์อื่น ๆ ก็มีความสำคัญและสมควรได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นเช่นกัน แต่ภายในบริบทของประเทศไทยปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานประมาณและหน่วยราชการเป็นความสัมพันธ์ที่ต้องได้รับการพัฒนาให้ดีสมบูรณ์ที่สุดเป็นเบื้องต้น

การพัฒนาราชการของส่วนราชการ ตามแนวคิดที่เสนอในที่นี้ จะมีส่วนสำคัญในการทำให้คุณภาพการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินสูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการใช้จ่ายงบประมาณจะสนองนโยบายรัฐบาลอย่างมีความหมายและสร้างสรรค์ประโยชน์ต่อประชาชนคนไทย ในขณะที่เดียวกันการพัฒนาราชการของสำนักงานประมาณตามแนวคิดที่นำเสนอ ก็จะทำให้สำนักงานประมาณเป็นส่วนราชการที่มีความสมบูรณ์ในทุก ๆ ด้าน สมกับที่สำนักงานประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบการบริหารแผ่นดิน

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup> อาจมีการทักแถมในขั้นนี้ว่า การใช้คำ “หลักการ” (การงบประมาณ) คงไม่ถูกต้อง ที่เคยเรียนรู้กันมาจะเป็นการกล่าวถึง “ทฤษฎี” (การงบประมาณ) บ้างก็อาจแย้งขึ้นว่า สิ่งที่ได้ยินได้ฟังเมื่ออภิปรายเรื่องของการงบประมาณ คือ “วัตถุประสงค์” (objective) ของการงบประมาณ ผู้อ่านอาจใช้คำหนึ่งคำใดในที่นี้ก็ได้สุดแล้วแต่ความถนัดและความคุ้นเคยในวิชาการด้านนี้ คงไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวในกรณีนี้ว่า สิ่งที่จะได้อภิปรายต่อไปนี้ คือ อะไรกันแน่ แต่สิ่งหนึ่งที่คงตกลงกันได้หลังจากได้อ่านหัวข้อเรื่องนี้แล้ว ก็คือ ความสำคัญของสิ่งที่อธิบาย ต่อการกำหนด “แนวความคิด” หรือ “ปรัชญา” ในเรื่องการงบประมาณแผ่นดิน

<sup>2</sup> ถ้าผู้อ่านที่บังเอิญเป็นเจ้าของที่สำนักงานประมาณได้ทำงานกับสำนักงานประมาณมานานพอสมควรแล้ว ลองถามตัวเองและตอบโดยไม่ต้องเปิดตำราว่า หลักการงบประมาณแผ่นดินคืออะไร เมื่อนั้นผู้อ่านก็จะเริ่มเห็นด้วยกับผู้เขียนว่า คำถามเช่นนี้ยากทีเดียว

<sup>3</sup> ในปัจจุบัน การอภิปรายหลักการงบประมาณแผ่นดินนั้น นิยมกระทำผ่านสิ่งที่เรียกว่า “ระบบงบประมาณ” รายละเอียดของประเภทระบบงบประมาณโดยเฉพาะระบบงบประมาณที่เรียกว่า ระบบพีพีบี มีเสนอใน ไกรยุทธ 2526 ไกรยุทธ 2527 และเอกสารที่อ้างอิงในผลงานทั้งสอง

<sup>4</sup> การเริ่มต้นของวงจรงบประมาณจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เมื่อนโยบายงบประมาณประจำปีในลักษณะข้างต้น มีบทบาทตามที่เสนอแนะ ดูตัวอย่างข้อเสนอแนะในส่วนนี้ได้ใน ไกรยุทธ 2531 ข

<sup>5</sup> การใช้หลักการจับประเด็นปัญหาเพื่อเป็นแนวทางการกำหนดกลยุทธ์ของการวางแผนเพื่อพัฒนาประเทศ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณประจำปี มีเสนอใน ไกรยุทธ 2529

<sup>6</sup> การสร้างหลักเกณฑ์/สูตร เพื่อกำหนดค่าใช้จ่ายเป็นภารกิจที่ยาก และต้องใช้เวลาในการค้นคว้า การกำหนดค่าใช้จ่ายของกิจกรรมงบประมาณ ซึ่งดูเิน ๗ แล้ว ก็ไม่ยากนักแต่แท้จริงแล้ว หลักเกณฑ์/สูตรที่ต้องการยังไม่มีการหาคำตอบที่ยอมรับกันทั่วไปไม่ได้ ดูการอภิปรายประเด็นนี้ และตัวอย่าง ใน ไกรยุทธ และคณะ 2528

<sup>7</sup> ตัวอย่างแบบฟอร์มทำนองนี้ ผู้เขียนและเพื่อนได้ทดลองนำเสนอในรายงาน ไกรยุทธและเพื่อน 2528 และใน ไกรยุทธ 2529

<sup>8</sup> ความสำคัญของแบบฟอร์มในแง่ของทฤษฎีสารสนเทศ (information theory) ดูได้ใน ไกรยุทธและเพื่อน 2528

<sup>9</sup> รายละเอียดส่วนนี้เป็นสาระที่เหมาะสมสำหรับเป็น “หัวข้อวิจัย” เพราะต้องมีการค้นคว้าอย่างกว้างขวาง และต้องการการวิเคราะห์ที่รอบคอบ การเสนอแนะในที่นี้เป็นเพียงการชี้แนวทางเพื่อการศึกษาเพิ่มเติมในอนาคต เมื่อมีโอกาส

<sup>10</sup> ในการอภิปรายการพัฒนาสำนักงานงบประมาณ ผู้เขียนไม่ได้ย้ำเรื่องการวางแผน ทั้งนี้เพราะว่า วิชาการงบประมาณโดยไม่มีส่วนการวางแผน และวิชาการวางแผนโดยไม่รู้เรื่องการงบประมาณ เป็นสภาพที่ไม่มีนักวิชาการทางด้านนี้ยอมรับกัน ที่ผู้เขียนไม่ได้อภิปรายในรายละเอียดส่วนของการวางแผนในระดับสำนักงานงบประมาณ นั้น ไม่ได้หมายความว่าสำนักงานงบประมาณไม่ควรรู้เรื่องวิชาการด้านการวางแผน แท้จริงแล้วโดยนัยของระบบงบประมาณแบบพีพีพี การวางแผนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ แต่ก็ได้รับการกำหนดบทบาทการพัฒนาหลักการวางแผนในกรณีของประเทศไทยให้แก่ (สชช) แล้ว ซึ่งไม่ใช่เรื่องราวที่ผู้เขียนสนใจเสนอในบทความนี้

## เอกสารอ้างอิง

- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2526 ระบบงบประมาณแบบพีพีบีเอส คัดดีโสภาการพิมพ์ กรุงเทพฯ
- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2527 ระบบงบประมาณแบบพีพีบีเอส สำนักงานงบประมาณ และประสิทธิผล  
การใช้จ่ายของรัฐบาลไทย” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ธันวาคม
- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2529 “การวางแผนและการงบประมาณ : สู่ระบบการจัดการทรัพยากร  
ใหม่ในภาครัฐ” รายงานวิจัยโครงการการศึกษาเพื่อจัดระบบโครงการที่ใช้ทรัพยากรภายใน  
ประเทศ ฉบับที่ 5 เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
โดย สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา กันยายน
- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2531 ก “ผลผลิต ผลลัพธ์ และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน” เศรษฐ  
ศาสตร์ปริทัศน์ (ปีที่ 9 ฉบับ มกราคม-มิถุนายน)

ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ 2531 ข “สำนักงบประมาณกับการกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี”  
 ใน *เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม* เล่มที่ 2 หนังสือที่ระลึก ศาสตราจารย์  
 ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อายุครบ 72 ปี รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร บรรณาธิการ  
 คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ

ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์, วิรัช อภิเมธีธารง และวิไลวรรณ พิธิยานุวัฒน์ 2528 “ระบบหลักเกณฑ์  
 สำหรับการจัดสรรงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณแบบพีพีบีเอส” รายงาน  
 วิจัย เสนอต่อ รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีนาคม

Caiden 1985, Naomi “The Boundaries of Public Budgeting : Issues for Education in Tumultuous  
 Times : *Public Administration Review*, July/August