

**บทบาทของสภากรุงเทพมหานครในการพิจารณา
อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี**
**The Roles of the Bangkok Metropolitan
Administration Council in Budget Approval**

พลภัทร บุราคม¹

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาถึงบทบาทของสภากรุงเทพมหานครในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมักมีแนวโน้มมุ่งเน้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณไปที่ความถูกต้องเหมาะสมของรายการใช้จ่ายย่อยๆ เป็นหลัก เช่น ความถูกต้องเหมาะสมของวัสดุอุปกรณ์ที่จัดซื้อ มากกว่าเป็นการพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน ว่าแผนงานโครงการต่างๆ ที่ของงบประมาณมานั้น จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานครได้อย่างไร ตลอดจนถ้าได้รับการจัดสรรงบประมาณไปแล้วจะได้ผลงานที่เป็นรูปธรรมอะไรเกิดขึ้นบ้าง การขาดประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครดังกล่าว น่าจะเป็นผลมาจากปัจจัยต่างๆ หลายประการ คือ (1) รูปแบบของเอกสารงบประมาณที่ยังขาดความเหมาะสม (2) ข้อจำกัดด้านข้อมูลข่าวสารของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ (3)ทัศนคติของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ และ (4) การขาดการเปิดโอกาสให้ประชาชน

¹ พลภัทร บุราคม รัฐศาสตรบัณฑิตจาก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหบัณฑิต และดุษฎบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการปกครอง จากมหาวิทยาลัยนอร์ธ

แสดงความพึงพอใจในการให้บริการของกรุงเทพมหานคร จากข้อค้นพบดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร ได้แก่ การปรับปรุงรูปแบบของเอกสารงบประมาณ การจัดตั้งหน่วยงานด้านงบประมาณถาวรที่ขึ้นตรงต่อสภากรุงเทพมหานคร และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความพึงพอใจต่อโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ของกรุงเทพมหานครโดยตรงให้มากขึ้น

คำสำคัญ: การงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ

Abstract

The focus of this research paper is on the roles of the Bangkok Metropolitan Administration Council in budget approval. During the budget approval process, members of the Council tend to focus their attention more on line item details. This over-attention on line item information fosters micro management questions over details from the Council. Information such as rationales for budget priorities, the development and impacts of budget priorities, and the performance of work plans and projects is mainly absent during the budget approval. This inefficiency in budget approval process is a result of many factors, such as inappropriate budget documents, limited information, and low public participation in the budgetary process. These findings pose a challenge to policymakers, and the paper therefore explores their policy implications.

Keywords: Local government budgeting, budget approval, public expenditure allocation

ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้นั้น อาจกล่าวได้ว่างบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญ การที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลทำให้ท้องถิ่นต่างๆ จำเป็นต้องมีการจัดสรรเงินงบประมาณ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่างๆ มากขึ้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่งที่ท้องถิ่นต่างๆ จะต้องมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด

ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น สภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทสำคัญ ในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ สภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนจะต้องมีบทบาทในการพิจารณาอนุมัติและควบคุมการใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร โดยนำความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ ไปสู่ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้มีหลักประกันได้ว่าโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ของฝ่ายบริหารสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ภายใต้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด ดังนั้น บทบาทของสภาที่มีประสิทธิภาพ จึงช่วยให้เราแน่ใจได้มากขึ้นว่าภาษีของประชาชน จะถูกนำมาใช้จ่ายอย่างถูกต้องเหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการของสังคม และเพื่อให้สภามีบทบาทที่เหมาะสมในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณดังกล่าว นักวิชาการหลายท่านเช่น Lupia (2003), De Renzio (2006), Krafchick & Wehner (1999) และ Schick (1999) มีความเห็นว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาจะต้องให้ความสำคัญกับหลักการของประสิทธิภาพในการจัดสรร (allocative efficiency) กล่าวคือ งบประมาณจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของสังคม ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย

Allen Schick (1999: 89) ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ (allocative efficiency) ว่าหมายถึง การพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่มีการกำหนดเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมไว้ และมีการพิจารณาหรือประเมินการใช้จ่ายงบประมาณในแผนงานโครงการ

ต่างๆ ว่ามีความเชื่อมโยงกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ดังกล่าวหรือไม่ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในลักษณะดังกล่าวนี้จะส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และตอบสนองความต้องการของสังคมได้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงนั้น การพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่ดีนั้น ยังต้องคำนึงถึงหลักการอื่นๆ นอกจากหลักการด้านประสิทธิภาพในการจัดสรรอีกด้วย เช่น หลักการประหยัด (economy) หลักการด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (transparency) ตลอดจนหลักของการมีส่วนร่วม (participation) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามงานวิจัยชิ้นนี้มีขอบเขตการศึกษาที่เน้นในประเด็นด้านประสิทธิภาพในการจัดสรรเป็นหลัก

งานวิจัยชิ้นนี้ จึงต้องการศึกษาถึงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดรูปแบบหนึ่งของประเทศไทย ประกอบกับในแต่ละปีสภากรุงเทพมหานครต้องพิจารณาเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงเป็นที่น่าสนใจว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณนั้นมีลักษณะเช่นใด และการพิจารณาอนุมัติงบประมาณดังกล่าวสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการศึกษาศึกษาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้

1. เพื่อศึกษาลักษณะสำคัญของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้ทราบว่า การพิจารณาอนุมัติงบประมาณดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (allocative efficiency) มากน้อยเพียงใด

2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อเป้าหมายขององค์กรและความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบของระบบงบประมาณ

Allen Schick (1990: 26) ได้จำแนกประเภทของระบบงบประมาณออกเป็น 3 ระบบตามหน้าที่หลักของระบบงบประมาณนั้นๆ คือ

ก. ระบบงบประมาณแบบเน้นการควบคุม (Control-orientation budget)

ระบบงบประมาณแบบเน้นการควบคุมนี้ เป็นระบบงบประมาณที่ถูกจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุม เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเป็นไปได้อย่างตัวอย่างของระบบงบประมาณแบบนี้ก็ได้แก่ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line - item budget)

ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบนี้ ก็คือ การเน้นแจกแจงงบประมาณอย่างละเอียดตามลักษณะของปัจจัยนำเข้า (input classification) กล่าวคือ จะมีการแจกแจงงบประมาณออกเป็นหมวดและรายการการใช้จ่ายอย่างละเอียด เช่น หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง หมวดครุภัณฑ์ หมวดค่าบริการ และหมวดอาคารที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น และในแต่ละหมวดก็แยกย่อยออกเป็นรายการการใช้จ่ายในรายละเอียด เพื่อควบคุมการใช้จ่ายให้ถูกต้องเป็นไปตามหมวดและรายการต่างๆ ที่กำหนดไว้

ข้อดีของระบบงบประมาณแบบเน้นการควบคุมก็คือ ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินได้ง่าย งบประมาณที่ได้รับการอนุมัติในแต่ละหมวดและรายการ จะต้องใช้จ่ายไปในหมวดและรายการนั้นๆ ทำให้การตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเป็นไปโดยง่าย นอกจากนั้นระบบงบประมาณแบบนี้ ยังมีการแสดงรายละเอียดของการใช้จ่ายอย่างชัดเจน ทำให้ผู้พิจารณางบประมาณสามารถทราบรายละเอียดของการใช้จ่ายและสามารถเปรียบเทียบการใช้จ่ายระหว่างปีได้ง่าย

แต่อย่างไรก็ตามข้อเสียของระบบงบประมาณแบบนี้ก็คือ เป็นระบบ

ประมาณที่ไม่ช่วยแสดงให้เห็นถึงงานหรือกิจกรรมต่างๆ ที่หน่วยงานนั้นๆ ดำเนินการว่ามีอะไรบ้าง ตลอดจนไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆ โดยทราบแต่เพียงว่ามีค่าใช้จ่ายเงินในหมวดและรายการต่างๆ มากน้อยเพียงใด นอกจากนั้นระบบงบประมาณแบบนี้ยังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างงบประมาณที่จัดสรรไปในหมวดและรายการต่างๆ กับผลงานของหน่วยงานที่ได้รับ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือขาดความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) และผลผลิต (output) ทำให้การประเมินผลงานของหน่วยงานทำได้ยาก

ข. ระบบงบประมาณแบบเน้นการจัดการ (Management-orientation budget)

เป็นระบบงบประมาณที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการบริหาร โดยชี้ให้เห็นถึงแผนงานและกิจกรรมต่างๆ ที่หน่วยงานนั้นๆ ดำเนินการ ทำให้ทราบว่าหน่วยงานนั้นๆ มีงานกิจกรรมและผลงานอะไรบ้าง ตัวอย่างของระบบงบประมาณแบบนี้ ได้แก่ ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (performance budget)

ระบบงบประมาณแบบนี้มีแนวความคิดตามหลักที่ว่า วัตถุประสงค์ของที่หน่วยงานจัดซื้อมาเป็นเพียงเครื่องมือหรือวิธีการ (means) ที่จะช่วยให้กิจกรรมที่ทำลุล่วงไปได้เท่านั้น ดังนั้นงบประมาณแบบนี้จึงเน้นการแจกแจงงบประมาณออกตามลักษณะงานหรือกิจกรรมที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบ (activity หรือ functional classification) ตลอดจนมีการจัดทำตัวชี้วัดผลงาน (performance indicators) และมีการวัดต้นทุนต่อหน่วยของกิจกรรม (unit cost) อีกด้วย เพื่อให้ทราบว่ากรดำเนินการต่างๆ ตามงบประมาณนั้นได้ผลงานอะไรบ้าง และมีต้นทุนสูงต่ำเพียงใด

ข้อดีของระบบงบประมาณแบบเน้นการจัดการก็คือ เป็นระบบงบประมาณที่แสดงให้เห็นถึงกิจกรรมและผลงานต่างๆ ที่หน่วยงานนั้นดำเนินการ ทำให้เกิดความเชื่อมโยงกันระหว่างงบประมาณที่ใช้กับผลงานที่ได้รับ ซึ่งช่วยให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณสามารถประเมินประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณได้ แต่อย่างไรก็ตามข้อเสียของระบบงบประมาณแบบนี้ก็คือ เป็นระบบงบประมาณที่ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนได้ ทั้งนี้เนื่องจากขาดการกำหนดเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของการจัด

ทำงานประมาณ ตลอดจนขนาดการกำหนดแผนงานโครงการหรือกิจกรรมที่จะต้องมีย่าง สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์เหล่านั้น ระบบงบประมาณแบบนี้ จึงเป็นระบบงบประมาณที่เน้นแสดงให้เห็นถึงผลงานเฉพาะของแต่ละแผนงานหรือ กิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินการ การให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงระหว่างแผนงานจึง มีน้อย เช่น ไม่อาจจะพูดได้ว่า แผนงานแต่ละแผนงานมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ขององค์กรหรือไม่

ค. ระบบงบประมาณแบบเน้นการวางแผน (Planning orientation budget)

เป็นระบบงบประมาณที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการวางแผน โดยมี การกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ขององค์กร พร้อมทั้งแผนงานโครงการหรือกิจกรรม ต่างๆ ที่สอดคล้องเชื่อมโยงกันกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ขององค์กรดังกล่าว เพื่อ ให้งบประมาณสามารถเป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของ หน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างของระบบงบประมาณแบบนี้ก็ได้แก่ ระบบ งบประมาณแบบแผนงาน (program budget) และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผล งาน (performance – based budget)

ระบบงบประมาณแบบเน้นการวางแผนนี้เป็นการผสมผสานการวางแผน และการงบประมาณเข้าเป็นกระบวนการเดียวกัน ดังนั้นระบบงบประมาณแบบเน้นการ วางแผนจึงเน้นการแจกแจงงบประมาณออกตามยุทธศาสตร์หรือเป้าหมายขององค์กร และแผนงานโครงการต่างๆ (objective and program classification) นอกจากนั้น ระบบงบประมาณแบบนี้ยังเน้นการแสดงให้เห็นถึงผลงานที่จะได้รับว่าถ้าได้รับจัดสรร งบประมาณตามยุทธศาสตร์และแผนงานโครงการต่างๆ แล้ว จะได้รับผลงานอะไรบ้าง โดยผลงานที่ได้รับอาจแสดงออกมาในรูปผลผลิต (output) การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) หรืออาจแสดงออกมาในรูปการวิเคราะห์ผลตอบแทน (cost benefit analysis) เป็นต้น

ข้อดีของระบบงบประมาณแบบเน้นการวางแผนก็คือ เป็นระบบงบประมาณ ที่ทำให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณสามารถทราบถึงเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของ หน่วยงาน ตลอดจนทราบถึงแผนงานโครงการต่างๆ ว่ามีความเชื่อมโยงกันเพื่อบรรลุ

เป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานหรือไม่ นอกจากนั้นยังทราบถึงผลงานที่จะได้รับจากการใช้จ่ายเงินตามแผนงานโครงการเหล่านั้นด้วย ซึ่งน่าจะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสนองตอบต่อเป้าหมายขององค์กร ตลอดจนตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามระบบงบประมาณแบบนี้ก็เป็นระบบงบประมาณที่ต้องอาศัยเวลาในการจัดทำมากและต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการจัดทำด้วย นอกจากนั้นความรู้ความเข้าใจของฝ่ายการเมืองในสภา(ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น) ต่อระบบงบประมาณแบบนี้มักมีจำกัด ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภา อาจไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบงบประมาณแบบนี้และประการสุดท้าย การวิเคราะห์ผลงานเช่น ต้นทุนและผลตอบแทนในระบบงบประมาณแบบนี้ อาจทำได้ยาก โดยเฉพาะในการใช้จ่ายของภาครัฐ ทั้งนี้ก็เนื่องจากกิจกรรมหรือการดำเนินงานเป็นจำนวนมากในภาครัฐ มักไม่ได้มุ่งเน้นการแสวงหารายได้แบบธุรกิจ ทำให้ไม่สามารถวัดให้เห็นผลงานได้อย่างชัดเจน (Mikesell, 1999: 189)

ในกรณีของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น เป็นรูปแบบของงบประมาณที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดด้านการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result – based management) ซึ่งเชื่อว่าเป้าหมายของการบริหารงานและงบประมาณของหน่วยงานนั้น ควรมุ่งเน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์ (result) หรือผลลัพธ์ (outcome) ของงานมากกว่าที่จะเน้นไปที่ปัจจัยนำเข้า (input) เช่น ใช้เงินไปในรายการต่างๆ มากน้อยเพียงใด ถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ อย่างไรก็ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนี้จริงๆ แล้วไม่ใช่เป็นระบบงบประมาณใหม่หรือแตกต่างไปจากระบบงบประมาณเดิมโดยสิ้นเชิง แต่มักเป็นการผสมผสานแนวความคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเข้ากับระบบงบประมาณที่ใช้อยู่เดิม เช่น ในกรณีของกลุ่มประเทศ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) ซึ่งได้พยายามนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาประยุกต์ใช้ ก็จะอาศัยระบบงบประมาณแบบแผนงานซึ่งทำอยู่เดิม และได้นำหลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานโดยเฉพาะการวัดผลงานโดยเน้นถึงผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ ผนวกเข้าไปกับระบบงบประมาณที่ใช้

อยู่เดิม (Schick, 2006: 20)

ในกรณีของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน สำนักงานประมาณได้พยายามผลักดันให้ประเทศไทยหันมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แต่ก็มิได้หมายความว่า จะเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ทั้งหมด การนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้มีลักษณะเป็นการปรับปรุงระบบงบประมาณเดิม โดยผสมผสานแนวความคิดด้านการวางแผน (budget planning) และการวัดผลงาน (output costing และ performance reporting) เข้ากับระบบงบประมาณแบบแผนงานที่ทำอยู่เดิม (Bureau of the Budget, 1999: 6)

สำหรับลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น Mikesell (1999: 204-205) ได้จำแนกออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1. เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นการบรรลุยุทธศาสตร์ (strategic – based budget หรือ planning orientation budget) กล่าวคือจะต้องมีการเชื่อมโยงกระบวนการวางแผนกับกระบวนการงบประมาณเข้าด้วยกัน โดยจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานตลอดจนการกำหนดแผนงานโครงการหรือกิจกรรมที่จำเป็นต้องมี เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์นั้นๆ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสามารถเป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์เหล่านั้นได้

2. เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (performance – based budget) กล่าวคือ จะต้องมีการจัดทำตัวชี้วัดผลงาน (performance indicators) ว่าถ้าได้รับการจัดสรรงบประมาณให้แล้ว จะมีผลงานอะไรบ้าง

3. การใช้จ่ายเงินงบประมาณควรมีความคล่องตัว (flexible execution) กล่าวคือในระบบงบประมาณแบบนี้ การโอนเงินระหว่างรายการหรือกิจกรรมการใช้จ่ายต่างๆ ควรทำได้ง่าย ความรับผิดชอบของหน่วยงานควรเน้นไปที่ผลงานมากกว่ารายการการใช้จ่าย

4. การจัดทำรายงานผลงาน (reporting) โดยหน่วยงานต่างๆ จะต้องมีการทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นระยะๆ การรายงานผลดังกล่าวจะต้องเน้นรายงานไปที่ผลงานที่ทำสำเร็จหรือไม่สำเร็จ (performance reporting) โดยไม่เน้นตรวจ

สอบแค่การใช้จ่ายเงินว่าใช้จ่ายไปมากน้อยเพียงใด หรือจัดซื้ออะไรบ้างเท่านั้น

โดยสรุประบบงบประมาณในปัจจุบัน มักเน้นการเป็นเครื่องมือในการวางแผน (strategic – based หรือ planning orientation budget) กล่าวคือเป็นระบบงบประมาณที่ชี้ให้เห็นถึง เป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ตลอดจนแผนงานโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่จำเป็นต้องมีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์เหล่านั้น การเน้นไปที่การเป็นเครื่องมือในการวางแผนช่วยให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยทำให้การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมากขึ้น

นอกจากนี้ระบบงบประมาณในปัจจุบัน ยังเน้นการเป็นงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (performance – based budget) อีกด้วย กล่าวคือจะเน้นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงผลงานที่ได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งผลทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

ในขณะที่งบประมาณในระบบดั้งเดิม เช่น ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line – item budget) เป็นระบบงบประมาณที่จำแนกรายจ่ายออกตามปัจจัยนำเข้าหรือวัตถุดิบของที่จัดซื้อ ระบบงบประมาณแบบนี้ จึงทำให้ผู้พิจารณานุมัติงบประมาณไม่อาจทราบได้ว่าหน่วยงานมีผลงานอะไรบ้าง ส่งผลให้การพิจารณานุมัติงบประมาณขาดประสิทธิภาพ มุ่งเน้นแต่การพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยของรายการใช้จ่าย หรือความถูกต้องของวัตถุดิบของที่จัดซื้อ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีนัก

นอกจากนี้ระบบงบประมาณแบบดั้งเดิยังมีขาดลักษณะของการเป็นเครื่องมือในการวางแผน ผู้พิจารณางบประมาณไม่สามารถทราบได้ว่าเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ขององค์กรคืออะไร และแผนงานโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่หน่วยงานเสนอขอขงบประมาณมานั้น มีความสอดคล้องกันเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ขององค์กรหรือไม่ ส่งผลให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณขาดประสิทธิภาพ

สมมติฐานที่ 1

รูปแบบของเอกสารงบประมาณมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

- รูปแบบของเอกสารงบประมาณที่เน้นเป็นเครื่องมือในการวางแผนและมุ่งเน้นผลงานจะทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการพิจารณาไปที่การตรวจสอบความสอดคล้องของแผนงานโครงการกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ตลอดจนพิจารณาถึงความคุ้มค่าของผลงานที่ได้รับ ทำให้การจัดสรรงบประมาณตอบสนองเป้าหมายขององค์กรและความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

- รูปแบบของเอกสารงบประมาณแบบเน้นแสดงปัจจัยนำเข้าหรือแสดงรายการค่าใช้จ่ายเป็นหลัก จะทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณขาดประสิทธิภาพ โดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะสามารถพิจารณาเพียงรายการค่าใช้จ่ายเท่านั้น ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณมักมุ่งเน้นการพิจารณาไปที่รายละเอียดปลีกย่อยของรายการใช้จ่ายหรือปัจจัยนำเข้า ทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและบรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ขององค์กรได้ดีนัก

2. แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ

รูปแบบของเอกสารงบประมาณที่ดีแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจให้หลักประกันได้ว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ในความเป็นจริงแล้วประสิทธิภาพของการจัดสรรงบประมาณยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ อีกด้วย เช่น ปัจจัยด้านความพร้อมของเวลาและข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ในปัจจุบันได้มีทฤษฎีหรือแนวความคิดที่พยายามอธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ทฤษฎีหรือ แนวความคิดหลักคือ (1) ทฤษฎี Incrementalism และ (2) ทฤษฎีผลได้ของสังคมสูงสุด

ก. ทฤษฎี Incrementalism

Incrementalism เป็นแนวความคิดที่ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเกิดจากปัญหาด้านความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารและความพยายามในการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง ตลอดจนการพยายามรักษาสถานะคงเดิมของผู้พิจารณางบประมาณ (Lindblom, 1959; Wildavsky and Naomi, 1997)

กระบวนการจัดสรรงบประมาณนั้น เป็นกระบวนการในการตัดสินใจ กล่าวคือในแต่ละปีส่วนราชการต่างๆ ก็จะต้องตัดสินใจว่าจะของบประมาณเป็นจำนวนเท่าใดมากขึ้น เท่าเดิมหรือน้อยกว่าเดิม และจะมีการใช้จ่ายในแผนงานใดบ้าง ฝ่ายรัฐสภาเองซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณก็ต้องตัดสินใจว่าจะอนุมัติงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารเสนอมานหรือไม่ จะตัดงบประมาณมากน้อยเพียงใดและในแผนงานใดบ้าง แต่อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงนั้น กระบวนการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล โดยการวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ ทั้งหมดและเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด มักเกิดได้ยาก ทั้งนี้ก็เพราะว่าในความเป็นจริงนั้น ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมีข้อมูลข่าวสารจำกัดจึงมักไม่ทราบว่ามีทางเลือกต่างๆ อะไรบ้าง การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ เพื่อให้สามารถเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดนั้น ก็มักไม่สามารถทำได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและทรัพยากร นอกจากนี้การมีข้อมูลข่าวสารจำกัดก็ยังส่งผลให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมักมีทัศนคติในการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงและต้องการรักษาสถานะคงเดิมไว้ ซึ่งทำให้การตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผลไม่เกิดขึ้น จากข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้การตัดสินใจที่เกิดขึ้นจริงมักมีลักษณะเป็นแบบ Incrementalism มากกว่า กล่าวคือ

ประการแรก เนื่องจากการมีข้อมูลข่าวสารในการตัดสินใจจำกัดทางเลือกที่ถูกละเลือกอาจไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุดหรือให้ผลตอบแทนสูงสุด แต่มักจะเป็นทางเลือกที่ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณเห็นว่าพอทำได้หรือเป็นทางเลือกที่ใกล้เคียงกับที่เคยทำมาก่อน

ประการที่สอง ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมักไม่พยายามตัดสินใจเลือกทางเลือกใหม่ๆ ที่แตกต่างไปจากของเดิมทั้งหมด หรือถ้ามีการนำทางเลือกใหม่มาใช้ ทางเลือกใหม่ดังกล่าวก็มักจะไม่แตกต่างไปจากทางเลือกเดิมมากนัก ทั้งนี้ก็เพราะว่าการละทิ้ง

แบบแผนที่เคยปฏิบัติอยู่ก่อนทั้งหมด จะส่งผลทำให้เกิดความผิดพลาดได้ง่าย ดังนั้น ผู้พิจารณางบประมาณจึงมีทัศนคติแบบหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (risk avoidance) โดยเน้นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป

ประการสุดท้าย การตัดสินใจนั้นมักเป็นผลมาจากประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงแบบหน้ามือเป็นหลังมือ ก็อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ และทำให้เกิดความขัดแย้งและการต่อต้านขึ้นได้ ดังนั้น ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณจึงมักมีทัศนคติในการพยายามรักษาสถานะคงเดิม (status quo) เอาไว้ โดยไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงการใช้จ่ายไปจากเดิมมากนัก

จากปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร ความพยายามหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในการตัดสินใจ และการรักษาสถานภาพคงเดิม จึงส่งผลให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมักยึดถือโครงการการใช้จ่ายที่ส่วนราชการต่างๆ ทำอยู่เดิมว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมอยู่แล้วในระดับหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทั้งหมด การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ จึงเป็นเพียงการพิจารณาปรับเปลี่ยนข้อผิดพลาดเล็กน้อยๆ จากของเดิมเท่านั้น Incrementalism จึงส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ เพราะโครงการการใช้จ่ายที่แม้จะขาดความเหมาะสมต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน ก็ยังอาจดำเนินงานต่อไปได้เรื่อยๆ

สมมติฐานที่ 2

ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

- ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมักมีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลประโยชน์และผลเสียของโครงการใช้จ่ายต่างๆ ของรัฐบาลจำกัด เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและทรัพยากร การพยายามแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมักทำได้น้อย เนื่องจากการกระทำดังกล่าวต้องเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพ

สมมติฐานที่ 3

ทัศนคติในด้านการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง และการรักษาสถานภาพคงเดิมของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

- เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ผู้พิจารณามีทัศนคติแบบหลีกเลี่ยงความเสี่ยง และการพยายามรักษาสถานภาพคงเดิมไว้ ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณขาดประสิทธิภาพ

ข. ทฤษฎีผลได้ของสังคมสูงสุด (Maximum social gain theory)

ทฤษฎีผลได้ของสังคมสูงสุด เป็นแนวความคิดในเชิงปทัสสถาน (normative theory) ที่ชี้ให้เห็นว่าลักษณะของการจัดสรรงบประมาณที่ดีนั้น ควรเป็นเช่นใด (Haveman, 1994: 41) ซึ่งมีหลักการสำคัญคือในการจัดสรรงบประมาณเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการใดก็ตาม รัฐบาลควรเลือกดำเนินการผลิตเฉพาะในกิจกรรมที่นำประโยชน์มาสู่สังคมมากกว่าผลเสียที่กิจกรรมนั้นสร้างให้แก่สังคม

กล่าวคือ เมื่อรัฐจัดผลิตสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่ง โดยนำทรัพยากรจำนวนหนึ่งของสังคมมาใช้ สมาชิกในสังคมก็ได้ผลประโยชน์จากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นๆ ส่วนผลเสียก็คือ ค่าเสียโอกาสที่เสียไปจากการที่ทรัพยากรจำนวนนั้นไม่ได้ถูกนำมาใช้ในภาคเอกชน ดังนั้นการผลิตสินค้าหรือบริการของรัฐจะถือว่าสร้างผลได้ให้แก่สังคมสูงสุด ก็ต่อเมื่อผลได้สูงกว่าผลเสียที่เกิดขึ้นจากการที่ทรัพยากรจำนวนนั้นไม่ได้ถูกใช้ในภาคเอกชน ผลเสียประเภทหลังนี้มีกวดในรูปของจำนวนภาษีที่บุคคลยอมเสียให้กับรัฐเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าบริการดังกล่าว

อย่างไรก็ตามทฤษฎีผลได้ของสังคมสูงสุดดังกล่าว เป็นเพียงหลักการกว้างๆ ในเชิงปทัสสถาน แต่ในทางเป็นจริงแล้วเราจะพบว่าเมื่ออุปสรรคหลายประการที่ทำให้เราไม่สามารถบรรลุจุดการจัดสรรการใช้จ่ายที่สังคมได้รับประโยชน์สูงสุดได้ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่จะทำให้สังคมได้รับผลประโยชน์สูงสุดตามทฤษฎีผลได้ของสังคมสูงสุด จะเป็นไปได้จริงก็ต่อเมื่อผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณสามารถวัดความพึงพอใจ (utility) ของบุคคล ตลอดจนสามารถเปรียบเทียบ utility gain และ utility lost ระหว่างบุคคลได้ ซึ่งในทางปฏิบัติเราไม่สามารถวัดความพึงพอใจที่ประชาชนได้รับจาก

โครงการการใช้จ่ายของรัฐบาลได้อย่างถูกต้องและในทำนองเดียวกัน เราก็ไม่สามารถวัดความไม่พึงพอใจที่ประชาชนต้องเสียภาษีได้อย่างถูกต้องแน่นอน และการเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจเหล่านี้ระหว่างบุคคลก็ทำได้ยาก ดังนั้น เราจึงไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าการจัดสรรการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ทำให้สังคมได้รับความพึงพอใจสูงสุดนั้นอยู่ในระดับใดกันแน่ นอกจากการใช้การคาดคะเน ซึ่งเป็นเรื่องของวิจารณญาณ (value judgment) ของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ (Haveman, 1994: 67)

อย่างไรก็ตามปัญหาการวัดความพึงพอใจของบุคคลในการได้รับบริการจากรัฐตลอดจนปัญหาการวัดความไม่พึงพอใจในการเสียภาษีจะลดลงได้มาก หากสังคมนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถแสดงความพึงพอใจในการรับบริการจากรัฐ ตลอดจนการเสียภาษีอย่างเต็มที่ ในสังคมที่เปิดโอกาสดังกล่าว โอกาสที่ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณจะสามารถจัดสรรงบประมาณในจุดที่ทำให้สังคมได้รับประโยชน์สูงสุดก็มีความเป็นไปได้มากขึ้น ดังนั้นในแง่หนึ่งทฤษฎีผลได้ของสังคมสูงสุด จึงเป็นแนวความคิดที่ชี้ให้เห็นว่า การพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความพึงพอใจในกิจการต่างๆ ของรัฐอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เช่น การจัดให้มีการสำรวจประชามติ และการทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการการใช้จ่ายของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง เป็นต้น (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 2545: 56-59)

สมมติฐานที่ 4

การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความพึงพอใจและไม่พึงพอใจในการให้บริการของรัฐอย่างกว้างขวางมีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

- การพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือทำให้สังคมได้รับประโยชน์สูงสุดก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ที่สังคมได้รับสูงกว่าผลเสียที่ตกแก่สังคม ซึ่งจะทำให้เกิดเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณสามารถวัดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจที่ประชาชนได้รับจากโครงการการใช้จ่ายของรัฐได้

- ในสังคมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความพึงพอใจและไม่พึงพอใจในการได้รับบริการจากรัฐอย่างกว้างขวาง โอกาสที่ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณจัดสรรงบประมาณในระดับที่ทำให้สังคมได้รับประโยชน์สูงสุดก็มีความเป็นไปได้มากขึ้น
- ในทางตรงกันข้ามสังคมที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความพึงพอใจในการได้รับบริการจากรัฐ ผู้พิจารณางบประมาณก็ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพได้

กรอบแนวความคิดและระเบียบวิธีการศึกษา

1. กรอบแนวความคิดของการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาชั้นนี้ต้องการศึกษาลักษณะสำคัญของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อทราบว่ามีประสิทธิภาพหรือสามารถตอบสนองต่อยุทธศาสตร์หรือเป้าหมายขององค์กรได้มากน้อยเพียงใด ตลอดจนการศึกษาด้วยว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร ดังนั้น จึงมีการกำหนดตัวแปรอิสระ (independent variable) และตัวแปรตาม (dependent variable) ในการศึกษาดังนี้

ก. **ตัวแปรตาม** ได้แก่ ตัวแปรที่ถูกละเอิน ซึ่งก็คือการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งในส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงลักษณะสำคัญและหลักการในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้ทราบว่า การพิจารณาอนุมัติดังกล่าวมีประสิทธิภาพโดยสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ขององค์กร และความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด

Allen Schick (1999: 89) ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ (allocative efficiency) ว่าหมายถึง การจัดสรรงบประมาณที่มีการกำหนดเป้าหมาย หรือยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับความต้องการของสังคมของการใช้จ่ายงบประมาณไว้และมีการประเมินผลงานการใช้จ่ายในแผนงานและโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ว่ามีความเชื่อมโยงกันเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานหรือไม่ ส่วนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในแบบ Incrementalism โดยการพิจารณาปรับ

เปลี่ยนรายการการใช้จ่ายเล็กๆ น้อยๆ จากของเดิมนั้น ถือว่าเป็นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะแผนงานโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ ก็ยังคงดำเนินงานต่อไปได้เรื่อยๆ (Schick, 1999: 91)

จากความหมายดังกล่าว การประเมินประสิทธิภาพของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ของสภากรุงเทพมหานคร จะประเมินในประเด็นดังต่อไปนี้ (ดูรูปที่ 1)

- มีการพิจารณาถึงความเหมาะสมของเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณว่ามีความเหมาะสม ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและสภาพแวดล้อมต่างๆ หรือไม่

- มีการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างแผนงานหลัก แผนงานรอง และกิจกรรมย่อยต่างๆ ว่ามีความสอดคล้องกันเพื่อสามารถบรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานครหรือไม่

- มีการพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ของแผนงานโครงการใช้จ่ายต่างๆ ว่าก่อให้เกิดผลลัพธ์เช่นใดบ้าง สอดคล้องกับเป้าหมายของกรุงเทพมหานครและความต้องการของสังคมหรือไม่

ข. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ตัวแปรอธิบายซึ่งก็คือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าน่าจะมีตัวแปรอิสระที่อธิบายประสิทธิภาพของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด 4 ตัวแปร คือ (ดูรูปที่ 1)

- **รูปแบบของเอกสารงบประมาณ**

เอกสารงบประมาณในระบบงบประมาณสมัยใหม่มักเป็นเอกสารงบประมาณที่มีลักษณะที่เน้นการเป็นเครื่องมือในการวางแผน (strategic – based budget) และมุ่งเน้นผลงาน (performance – based budget) ซึ่งทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการพิจารณาไปที่การตรวจสอบความสอดคล้องของแผนงานโครงการกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ตลอดจนมุ่งเน้นการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของงานได้ดีขึ้น

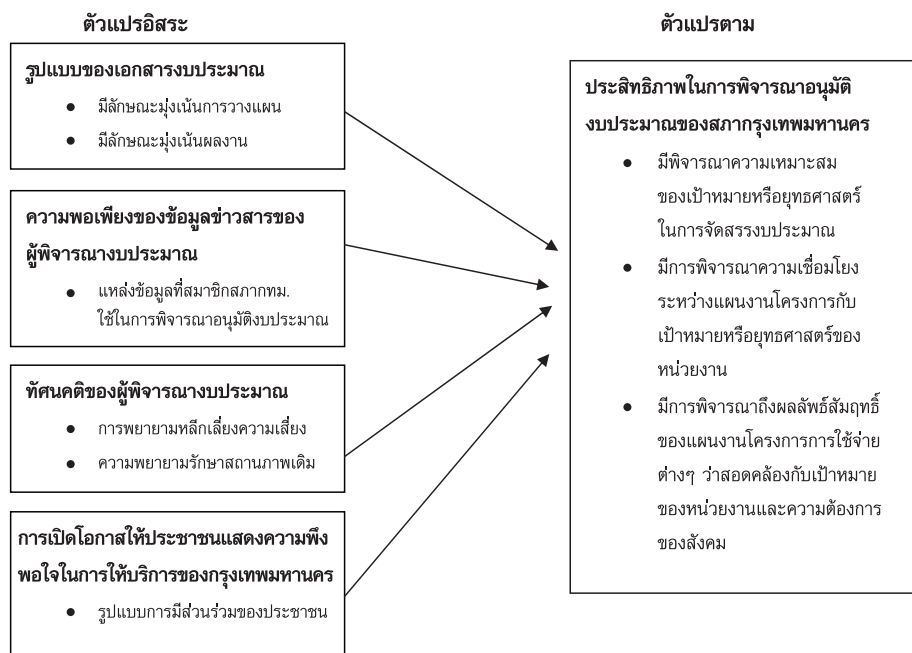
ในขณะที่เอกสารงบประมาณในระบบงบประมาณแบบเดิมมักเน้นแสดง

ปัจจัยนำเข้าหรือแสดงรายการการใช้จ่ายเป็นหลัก ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณขาดประสิทธิภาพ โดยมักมุ่งเน้นการพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยของรายการการใช้จ่ายหรือปัจจัยนำเข้าเท่านั้น โดยไม่สามารถพิจารณาถึงความสอดคล้องของแผนงานโครงการ ตลอดจนผลงานกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ขององค์กรได้

• **ความไม่เพียงพอของข้อมูลข่าวสารของผู้พิจารณางบประมาณ**

ความไม่เพียงพอของข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับผลประโยชน์และผลเสียของโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ส่งผลให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณขาดศักยภาพในการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของแผนงานและโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ว่าสอดคล้องกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานหรือไม่ ตลอดจนไม่สามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

รูปที่ 1: กรอบแนวความคิดในการศึกษา



- **ทัศนคติของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ**

ความไม่พอเพียงของข้อมูลข่าวสารยังมักส่งผลให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมีทัศนคติที่ต้องการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (risk avoidance) และการพยายามรักษาสถานภาพคงเดิม (status quo) ไว้ ทัศนคติดังกล่าวส่งผลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ กล่าวคือมักส่งผลให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณยึดถือแผนงานโครงการที่ทำอยู่เดิมว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมอยู่แล้ว การพิจารณางบประมาณจึงมักเน้นไปที่การพิจารณาปรับเปลี่ยนรายการการใช้จ่ายเล็กๆ น้อยๆ มากกว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแผนงานการใช้จ่ายทั้งหมด แม้แผนงานดังกล่าวอาจหมดความเหมาะสมไปแล้วก็ตาม

- **การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความพึงพอใจในการให้บริการของกรุงเทพมหานคร**

การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการการใช้จ่ายต่างๆ จะส่งผลให้ผู้พิจารณางบประมาณมีข้อมูลเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของแผนงานโครงการการใช้จ่ายในด้านต่างๆ ดีขึ้น ส่งผลให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณสามารถตรวจสอบความเหมาะสมของเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนตรวจสอบความเหมาะสมของแผนงานโครงการและผลงานจากการใช้จ่ายในแผนงานโครงการต่างๆ ได้ดีขึ้น ในทางตรงกันข้ามการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็จะทำให้การพิจารณางบประมาณขาดประสิทธิภาพ

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data collection)

การศึกษาชิ้นนี้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ลักษณะดังนี้

ก. การเก็บข้อมูลจากเอกสาร

ข้อมูลจากเอกสารที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นข้อมูลจากเอกสารทางราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่

- กฎหมายและระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

- เอกสารคำขอของประมาณของส่วนราชการต่างๆในสังกัดกรุงเทพมหานคร
- รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554 ในวาระที่ 1, 2 และ 3
- รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554
- รายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2554

ข. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม

ผู้วิจัยได้ออกแบบสอบถามเพื่อสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับหลักการในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและแหล่งที่มาของข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยใช้แบบสอบถาม 61 ชุด ส่งให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ทั้งที่เป็นคณะกรรมการพิจารณางบประมาณและไม่ได้เป็น โดยให้ผู้ช่วยวิจัยรอเก็บแบบสอบถามคืน ในจำนวนนี้ได้รับแบบสอบถามคืนทั้งหมด 60 ชุด โดยเป็นการเก็บข้อมูลในช่วงเดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2553

3. การวิเคราะห์ข้อมูล (Data analysis)

ข้อมูลที่รวบรวมได้จะนำมาวิเคราะห์ในรูปของสถิติพรรณนา (descriptive statistics) เช่น ตารางแจกแจงความถี่ และร้อยละ โดยจะเป็นการวิเคราะห์ในรูปสถิติพรรณนาทั้งในส่วนของตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม นอกจากนี้ยังอาศัยการวิเคราะห์เชิงตรรก โดยอาศัยเหตุผลและความน่าจะเป็นเพื่อวิเคราะห์เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม

ผลการศึกษาด้านประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร

1. กระบวนการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

กระบวนการในการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร แบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณและขั้น

ตอนการบริหารและควบคุมงบประมาณ

ก. ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ

การจัดเตรียมงบประมานนั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานครฝ่ายต่างๆ ที่จะต้องรับผิดชอบเสนองบประมานมายังสำนักงานงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เพื่อที่จะทำการวิเคราะห์ทั้งงบประมานที่แต่ละหน่วยงานเสนอขึ้นมาในรูปแผนงานโครงการต่างๆ และจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณเพื่อเสนอฝ่ายสภากรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

ข. ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

การพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครนั้นจะพิจารณาแบ่งเป็น 3 วาระ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในระดับรัฐบาลกลาง การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของสภากรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 3 วาระคือ

วาระที่ 1 เป็นขั้นการรับหลักการ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องแถลงถึงนโยบายความจำเป็น ตลอดจนเป้าหมายที่สำคัญต่างๆ ของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่เสนอหรือไม่

โดยหลักการแล้วการพิจารณาในวาระนี้สภาฯ จะเน้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบในส่วนของวัตถุประสงค์แนวนโยบายหลักๆ และยุทธศาสตร์ของการจัดทำงบประมาณนั้นๆ ตลอดจนแผนงานโครงการต่างๆ ที่จะต้องมีเพื่อบรรลุเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของการจัดทำงบประมาณนั้นๆ

ถ้าสภาฯ พิจารณาแล้วไม่รับหลักการ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณก็จะเป็นอันตกไป แต่ถ้ารับหลักการสภาฯ ก็จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณารายละเอียดของโครงสร้างแผนงานและโครงการต่างๆ โดยคณะกรรมการวิสามัญจะพิจารณาถึงความเหมาะสมถูกต้องของแผนงานหลัก แผนงานรอง และกิจกรรมต่างๆ ในรายละเอียด ตลอดจนตรวจสอบความเหมาะสมของจำนวนเงินงบประมาณด้วย

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาแก้ไข ลดหรือตัดทอนงบประมาณแล้วในคณะกรรมการวิสามัญ สภากรุงเทพมหานคร จะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยมีการอภิปราย แปรบัญญัติให้ความเห็นชอบในแผนงานหลัก แผนงานรอง กิจกรรม ตลอดจนวงเงินตามแผนงานต่างๆ ตามลำดับ เมื่อพิจารณาเสร็จก็จะนำไปสู่การพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

วาระที่ 3 เป็นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ค. ขั้นการบริหารและควบคุมงบประมาณ

เมื่องบประมาณมีผลบังคับใช้แล้ว ก็เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่จะต้องบริหารการใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติ โดยจะต้องมีการบริหารการจัดเก็บรายได้ การเบิกจ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงานพัสดุ การบันทึกระบบบัญชี ตลอดจนมีการควบคุมตรวจสอบทางการเงินและการประเมินผลงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดด้วย

2. การพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554 ของสภากรุงเทพมหานคร²

ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภากรุงเทพมหานครนี้ จะได้นำเอาการพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณปี 2554 มาเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงลักษณะสำคัญตลอดจนข้อดีข้อเสียของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร

ในการประชุมสภากรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2554 ในวาระที่ 1 ได้ดำเนินการเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2553 และได้มีการประชุมพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณในวาระที่ 2 และ 3 ในวันที่ 11 กันยายน 2553 ตามลำดับ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของการพิจารณาอนุมัติร่างข้อ

² ข้อมูลการวิเคราะห์ในหัวข้อนี้ได้มาจากรายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 3 ประจำปี พ.ศ. 2553 และรายงานการประชุมของกรรมการวิสามัญและอนุกรรมการต่างๆ

บัญญัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร ในวาระต่างๆ ตามลำดับดังนี้

2.1 การพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2554 ในวาระที่ 1: ขั้นการรับหลักการ

ในการประชุมของสภากรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เริ่มต้นด้วยการที่ประธานสภากรุงเทพมหานครกล่าวเปิดประชุมและได้เชิญผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงถึงหลักการและนโยบายสำคัญๆ ของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีสาระสำคัญดังนี้ (1) วงเงินงบประมาณทั้งหมด (2) ประมาณการรายรับ และ (3) สาระสำคัญของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบไปด้วยนโยบายงบประมาณและวงเงินรายจ่ายในด้านต่างๆ

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นถึงนโยบายงบประมาณที่สำคัญในด้านต่างๆ ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แถลงต่อสภากรุงเทพมหานคร ในการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณในปี 2554 ในวาระที่ 1

จากตารางที่ 1 จะพบว่า นโยบายงบประมาณที่สำคัญจะถูกกำหนดออกตามลักษณะของปัญหาที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร โดยแบ่งออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านความปลอดภัย ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ และด้านการจราจร โดยในแต่ละด้านก็จะมีกำหนดนโยบายหรือเป้าหมายในการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าในขั้นต้นของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครนั้น ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครได้มีการกำหนดเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของการจัดทำงบประมาณในปีนั้นๆ ไว้ได้อย่างครอบคลุมและมีความชัดเจนพอสมควร

ตารางที่ 1 นโยบายงบประมาณที่สำคัญที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงต่อสภา
กรุงเทพมหานคร ในการพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี 2554 ในวาระที่ 1

ลักษณะปัญหา	นโยบายงบประมาณที่สำคัญ
1. ด้านเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของทุกหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร ฟื้นฟูการท่องเที่ยวโครงการพัฒนากรุงเทพฯ ให้เป็นมหานครแห่งการท่องเที่ยว พัฒนาย่านการค้าและย่านธุรกิจ
2. ด้านความปลอดภัย	<ul style="list-style-type: none"> ติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างเพิ่ม (ประมาณ 20,000 จุด) จากที่ดำเนินการไปแล้ว ติดตั้งกล้องวงจรปิด (ประมาณ 10,000 ตัว) พร้อมศูนย์ควบคุมที่ทันสมัย เชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชนทั้งทางน้ำและทางบกให้ทั่วถึง
3. ด้านสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> เพิ่มพื้นที่สีเขียวอีก 5,000 ไร่ โดยการจัดหาพื้นที่ว่างทั้งของรัฐและเอกชนโดยเน้นปลูกต้นไม้ขนาดใหญ่รวมถึงการขอความร่วมมือจากภาคเอกชนในการปลูกต้นไม้เพื่อประหยัดงบประมาณของ กทม. จัดทำถังขยะให้พอเพียงทุกพื้นที่ จัดตั้งธนาคาร Recycle แปลงขยะเป็นพลังงานไฟฟ้า จัดระบบระบายน้ำให้ใช้ได้ทั่วถึงเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาหน้าท่วม ฟื้นฟูแม่น้ำเจ้าพระยา คูคลอง ส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือกและพลังงานทดแทน
4. ด้านการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> ยกระดับมาตรฐานการเรียนของโรงเรียนในสังกัด กทม. อย่างต่อเนื่อง เสริมทักษะการเรียนรู้ภาษาจีนและภาษาอังกฤษในโรงเรียน 436 แห่งทั้ง กทม. ส่งเสริมการเรียนรู้นอกห้องเรียน โดยการจัดทำบ้านหนังสือ ห้องสมุด และโรงเรียนดนตรี เพิ่มพื้นที่ให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์
5. ด้านสุขภาพ	<ul style="list-style-type: none"> ยกระดับมาตรฐานของโรงพยาบาลในสังกัด กทม. อย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มความสามารถในการรองรับผู้ป่วย พัฒนาศูนย์สาธารณสุข 56 แห่ง จัดตั้งหน่วยการแพทย์ฉุกเฉินโทร. 199 โดยการบริหารรับส่งผู้ป่วยฉุกเฉิน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

6. ด้านการจราจร	<ul style="list-style-type: none"> ● สร้างโครงข่ายรถไฟฟ้า BTS ให้ครอบคลุม โดยเปิดให้บริการด้านฝั่งธนบุรี (สายสาทร-ตากสิน) และเปิดให้บริการสายอ่อนนุช (สายอ่อนนุช-แบริ่ง) โดยเน้นประสานกับรัฐบาลในการดำเนินการส่วนต่อขยายตามที่มีแผนไว้แล้ว เพื่อให้ประชาชนได้ใช้บริการรวดเร็ว ● การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนอื่นๆ เช่น รถไฟฟ้าของ ขสมก. ● ปรับปรุงดูแลบาทวิถีให้อยู่ในสภาพดี สร้างอาสาสมัครจราจร อำนวยความสะดวกในการเดินทาง
-----------------	--

ที่มา: รวบรวมจากรายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญสมัยที่ 3 ประจำปี พ.ศ. 2553

เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้แถลงหลักการและนโยบายงบประมาณสำคัญของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจบแล้ว ประธานสภากรุงเทพมหานครได้เชิญให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครอภิปรายแสดงความคิดเห็น และลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 ต่อไป

ในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้น ได้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด 20 คน อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในการพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปี 2554 จากตารางจะพบว่าการอภิปรายของสมาชิก สภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ดังนี้

ก. การจัดสรรงบประมาณในกิจกรรมหรือโครงการย่อยต่างๆ ดำเนินไปประเด็นนี้มีการอภิปรายกันถึง 13 ครั้ง โดยเป็นประเด็นที่มีการอภิปรายมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง เช่นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า มีการจัดสรรงบประมาณด้านการจัดทำสวนหย่อมและสวนสาธารณะ งบประมาณศูนย์บริการสาธารณสุข งบประมาณสวัสดิการสังคมและงบด้านการต่างประเทศเป็นต้น มีน้อยเกินไป

ตารางที่ 2 ประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในการพิจารณา
อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปี 2554 วาระที่ 1

ประเด็นการอภิปราย	จำนวนครั้งในการอภิปราย
1. ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า	3
2. การตั้งงบประมาณในกิจกรรมหรือโครงการย่อยต่างๆ ต่ำเกินไป	13
3. ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขาดความโปร่งใส	7
4. ปัญหาด้านกฎระเบียบที่มากเกินไปทำให้การดำเนินงานล่าช้า	2
5. ปัญหาการจัดเก็บรายได้ไม่ทั่วถึง	9
6. การเสนอแนวทางการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติม	5
7. ปัญหาการใช้งบประมาณในกิจกรรมหรือโครงการย่อยต่างๆ ขาดประสิทธิภาพ	7
8. ความไม่โปร่งใสในการจัดจ้างบริษัทเอกชน	4
9. งบประมาณของกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนสูง ทำให้งบลงทุนและพัฒนามีน้อย	5
10. การตั้งทีมที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีมากเกินไป	1
11. รูปแบบการจัดทำงบประมาณไม่เหมาะสม	1
12. การขาดแนวทางการใช้ประโยชน์จากเงินสะสม	3

ที่มา: สรุปจากรายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญสมัยที่ 3
ประจำปี พ.ศ. 2553

ข. ปัญหาการจัดเก็บรายได้ไม่ทั่วถึง ประเด็นนี้มีการอภิปรายรวมกันถึง 9 ครั้ง โดยส่วนใหญ่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่เป็นผู้อภิปรายมีความเห็นว่า มีการจัดเก็บรายได้ไม่ทั่วถึง เช่น จากภาษีป้ายและจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ กทม.

ค. ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขาดความโปร่งใส ประเด็นนี้มีการอภิปรายถึง 7 ครั้ง โดยส่วนใหญ่ ผู้อภิปรายจะเน้นปัญหาการจัดซื้อครุภัณฑ์ที่ไม่โปร่งใส มีราคาแพงเกินไป และไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ตรงกับงาน เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนของโรงเรียนต่างๆ การจัดซื้อเครื่องมือทางการแพทย์ที่มีราคาสูงมาก

ง. ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณในกิจกรรมหรือโครงการย่อยต่างๆ ขาดประสิทธิภาพ ประเด็นนี้มีการอภิปรายรวมกันถึง 7 ครั้ง โดยผู้อภิปรายเห็นว่า ในหลายโครงการหรือกิจกรรมมีการใช้จ่ายอย่างขาดประสิทธิภาพ เช่น การออกแบบประตูระบายน้ำที่ไม่เหมาะสม การขาดประสิทธิภาพของระบบจำกัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

จ. ประเด็นปัญหาด้านอื่นๆ นอกจากประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเน้นไปที่ประเด็นข้างต้นแล้ว ยังมีการอภิปรายถึงเรื่องอื่นๆ อีกเช่น ปัญหาภาวะเบียดที่มากเกินไปทำให้การทำงานล่าช้า ปัญหาการเบิกจ่ายเงินล่าช้า การมีงบประมาณที่สูงเกินไป ปัญหาความโปร่งใสในการจัดจ้างบริษัทเอกชนและปัญหาการขาดแนวทางในการใช้ประโยชน์จากเงินสะสม เป็นต้น

จากการอภิปรายของสมาชิกกรุงเทพมหานครในวาระที่ 1 ในขั้นการรับหลักการ จะเห็นได้ว่าการพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณของสภาชิกสภาจะเน้นการพิจารณาไปที่ประเด็นรายละเอียดปลีกย่อยของรายการการใช้จ่ายหรือประเด็นความถูกต้องของวัสดุสิ่งของที่จัดซื้อเสียมากกว่าที่จะอภิปรายเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการหรือแผนงานสำคัญๆ

โดยหลักการที่ถูกต้องแล้วการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในวาระที่ 1 ซึ่งเป็นวาระรับหลักการนั้น ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณควรจะต้องเน้นพิจารณาให้ความเห็นชอบถึงเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์และแนวนโยบายงบประมาณของกรุงเทพมหานครว่ามีความเหมาะสม สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด และมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ตลอดจนให้ความสำคัญกับการพิจารณาความสอดคล้องของแผนงานโครงการต่างๆ ที่จำเป็นต้องมีเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือนโยบายของกรุงเทพมหานคร โดยพิจารณาว่าแผนงานโครงการเหล่านั้น จะช่วยให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายงบประมาณของกรุงเทพมหานครได้จริงหรือไม่

แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาการอภิปรายของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณในวาระที่ 1 จะพบว่าแทบจะไม่มี การพิจารณาขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงในหลักการ ยุทธศาสตร์หรือนโยบายงบประมาณ ตลอดจนแผนงานสำคัญๆ ของงบประมาณเลย แต่ส่วนใหญ่กลับเป็นเพียงการตรวจสอบข้อ

ผิดพลาดในรายการการใช้จ่ายเล็กๆ น้อยๆ เช่น การจัดสรรงบประมาณให้ในบางรายการน้อยเกินไป หรือปัญหาด้านการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ขาดความโปร่งใสและปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เป็นต้น

การขาดการพิจารณาถึงความถูกต้องเหมาะสมของเป้าหมาย และนโยบายงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร ตลอดจนการขาดการพิจารณาถึงแผนงานโครงการต่างๆ ว่ามีความสอดคล้องกับเป้าหมาย หรือนโยบายของกรุงเทพมหานครหรือไม่ ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณในวาระที่ 1 นี้ ขาดประสิทธิภาพในการจัดสรร

2.2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2554 ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ

หลังจากที่ได้มีการลงมติรับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 1 แล้ว ก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในรายละเอียดต่อไป โดยทั่วไปคณะกรรมการวิสามัญจะมีสมาชิกทั้งหมดประมาณ 42-44 คน

การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญนั้น เป็นการพิจารณาเรียงลำดับหัวข้อ โดยเริ่มจากประมาณการรายรับ แล้วจึงพิจารณารายจ่ายตามลำดับหน่วยงานจนจบ โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องร่วมชี้แจงรายละเอียด เหตุผลและความจำเป็นของหน่วยงาน รวมถึงตอบข้อซักถามต่างๆ ที่คณะกรรมการฯ สงสัย นอกจากนั้นเพื่อให้การพิจารณางบประมาณได้ดำเนินการโดยรวดเร็ว คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจำนวน 22 คณะ เพื่อไปพิจารณารายละเอียดในเรื่องของหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งของงบประมาณมา

การพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณในชั้นคณะกรรมการวิสามัญนี้ โดยหลักการที่ถูกต้องแล้ว คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาความเหมาะสมถูกต้องและผลงานทั้งของแผนงานหลัก แผนงานรอง ตลอดจนความถูกต้องเหมาะสมและผลงานของโครงการและกิจกรรมย่อยต่างๆ และจำนวนเงินงบประมาณที่ขอ แต่อย่างไรก็ตาม

จากการศึกษาเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ และรายงานการประชุมของคณะกรรมการต่างๆ แล้วพบว่า การพิจารณาร่างงบประมาณของคณะกรรมการฯ แทบมิได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานหลัก แผนงานรอง ตลอดจนโครงการและกิจกรรมย่อยต่างๆ ว่ามีความสอดคล้องกับแผนงานหลักต่างๆ หรือไม่ นอกจากนั้นยังขาดการพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ของแผนงานโครงการต่างๆ อีกด้วย ว่าถ้าแผนงานโครงการต่างๆ ได้รับอนุมัติแล้ว จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมเช่นใด ประชาชนได้รับประโยชน์เช่นใดบ้าง

ในทางตรงกันข้าม การพิจารณาของคณะกรรมการฯ มักมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการพิจารณาความถูกต้องของการใช้จ่ายเงินในรายการย่อยๆ ในระดับล่างมากกว่าที่จะเป็นการพิจารณาความถูกต้องของแผนงานทั้งหมด โดยคณะกรรมการฯ จะให้ความสนใจกับรายการการใช้จ่ายในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ และการใช้จ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างเป็นอย่างมาก โดยจะเน้นพิจารณาการใช้จ่ายในหมวดเหล่านี้อย่างละเอียดว่ามีความถูกต้องโปร่งใสหรือไม่ มีการใช้จ่ายเงินอย่างประหยัดหรือไม่ และมักจะขอตัดลดงบประมาณในหมวดนี้ลง โดยเฉพาะในกรณีที่มีการดำเนินการมีความล่าช้าหรือการจัดซื้อจัดจ้างมีความล่าช้า ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1

การพิจารณางบประมาณของสำนักงานเขตสวนหลวง³ สำนักงานเขตสวนหลวง แบ่งงานออกเป็น 7 ด้าน คือ

1. งานด้านการบริหารทั่วไป
2. งานด้านรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย
3. งานด้านการโยธาและระบบจราจร
4. งานด้านระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย
5. งานด้านการพัฒนาและบริการสังคม

³ สรุปรายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณา ร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2554 ครั้งที่ 6 วันที่ 11 สิงหาคม 2553

6. งานด้านการสาธารณสุข

7. งานด้านการศึกษา

ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้พิจารณางานด้านต่างๆ ของสำนักงานเขตสวนหลวงเรียงตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาของคณะกรรมการมักเน้นการพิจารณาไปในเรื่องของความถูกต้องของรายการการใช้จ่ายเล็กๆ น้อยๆ โดยเฉพาะการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ มากกว่าที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมแผนงานหลัก แผนงานรอง และความสอดคล้องแผนงานโครงการต่างๆ ของสำนักเขตกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์และนโยบายของกรุงเทพมหานคร หรือแม้แต่ผลงานและประสิทธิภาพ ประสิทธิผลที่น่าจะได้รับจากงานด้านต่างๆ ของสำนักงานเขต ว่าถ้าได้รับอนุมัติงบประมาณแล้วจะเกิดผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมเช่นใดบ้าง ก็แทบจะไม่ได้มีการพิจารณากันอย่างจริงจังนัก ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างเหล่านี้

งานด้านรักษาความสะอาด

ประเด็นที่มีการพิจารณาในคณะกรรมการฯ มักจะเน้นไปในด้านค่าครุภัณฑ์ ตัวอย่างเช่น

- การจัดซื้อรถจักรยานยนต์ ขนาด 100 ซีซี 2 คัน 78,000 บาท
- การจัดซื้อรถเข็น 2 ล้อ 100 คัน 60,000 บาท
- รถบรรทุก(ดีเซล) ขนาด 1 ตัน 1 คัน 349,000 บาท

กรรมการฯ	สอบถามว่า 3 รายการเป็นครุภัณฑ์ที่ขอใหม่หรือทดแทน
ผอ.เขต	ชี้แจงว่า ทดแทนของเดิมที่จำหน่าย
ประธานฯ	สอบถามว่า รถเข็น 2 ล้อ จำหน่ายพร้อมกัน 100 คันใช่หรือไม่
ผอ.เขต	ชี้แจงว่าของเดิมที่มีอยู่ชำรุดจึงจำหน่ายทั้งหมด
ประธานฯ	สอบถามว่ารถจักรยานยนต์ขนาด100 ซีซี 2 คัน ขอมาใช้ในกิจการใด
ผอ.เขต	ชี้แจงว่าให้หัวหน้าของฝ่ายรักษาความสะอาดตรวจงานกวาด
ประธานฯ	สอบถามว่ารถบรรทุก(ดีเซล) นำมาใช้ประโยชน์อะไร

- ผอ.เขต** ชี้แจงว่าให้หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานตรวจงานและเป็นการทดแทนของเดิมที่จำหน่าย
- กรรมการฯ** สอบถามว่ารถเซ็น 2 ล้อ ของเดิมมีอยู่จำนวนเท่าใด
- ผอ.เขต** ชี้แจงว่าได้ขอจำหน่ายไป 100 คัน จึงขอทดแทนของเดิมทั้งหมดเป็นรถที่ให้คนงานกวาด-เก็บขยะมาใช้

งานบริหารและบังคับการเทศกิจ

ประเด็นที่มีการพิจารณาในคณะกรรมการฯ โดยส่วนใหญ่จะได้แก่ค่าครุภัณฑ์ ตัวอย่างเช่น

- การจัดซื้อรถโดยสารขนาด 12 ที่นั่ง(เบนซิน) 1 คัน 710,000 บาท

ประธานฯ สอบถามว่าเป็นรายการที่ขอใหม่หรือทดแทนของเดิม

ผอ.เขต ชี้แจงว่าทดแทนของเดิมเพื่อนำไปใช้ตรวจ จับ ปรับ ผู้ทิ้งขยะตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ประธานฯ สอบถามว่าเพราะเหตุใดจึงไม่ขอรถปีค้อฟ

ผอ.เขต ชี้แจงว่ารถกระบะจะไม่สามารถเป็นรถโม่บាយได้ เพราะต้องมีอุปกรณ์สื่อสาร ซึ่งต้องป้องกันไม่ให้ถูกฝน จึงให้เป็นรถตู้

งานบริหารการศึกษา

ประเด็นที่มีการพิจารณาในคณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่ก็ยังคงเกี่ยวข้องกับรายการการใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ตัวอย่างเช่น

- การปรับปรุงโรงเรียนวัดปากท่อ 710,000 บาท

ผอ.เขต กล่าวว่าขอทำลาน ค.ส.ล. ซึ่งเดิมเป็นลานดิน เพราะมีปัญหาหน้าแล้งฝุ่นฟุ้งเข้าไปในโรงเรียน เวลารถเข้าออก

- การปรับปรุงโรงเรียนวัดใต้ 437,000 บาท

ผอ.เขต กล่าวว่าขอทำลาน ค.ส.ล. เพื่อใช้เป็นสถานที่จัดกิจกรรมของโรงเรียน

ประธานฯ สอบถามว่าก่อนที่สำนักเขตจะทำการของงบประมาณได้หรือกับ ส.ช. และ ส.ก. ในพื้นที่หรือไม่

ผอ.เขต กล่าวว่าในปีนี้เป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นแต่ในปีหน้าจะจัดประชุมให้ได้รูปแบบ

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า การพิจารณางบประมาณของสำนักงานเขตนั้น คณะกรรมการฯ มักให้ความสำคัญกับรายการการใช้จ่ายย่อยๆ ต่างๆ โดยเฉพาะในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โดยสอบถามถึงความถูกต้องและความเป็นไปได้ ในการดำเนินการเป็นหลัก ส่วนการพิจารณาถึงเป้าหมายการดำเนินงานและผลงาน ของเขตในแผนงานหลักแผนงานรองต่างๆว่าจะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใดและความคุ้มค่าของงบประมาณหรือไม่ กลับแทบไม่ได้มีการพิจารณาอย่างจริงจังนัก

ตารางที่ 3 สรุปให้เห็นถึงการพิจารณาตัดลดร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2554 ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ จากตารางจะเห็นได้ว่า การพิจารณางบประมาณ ส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการพิจารณาตัดลดงบประมาณในหมวดรายจ่ายบางหมวด มากกว่า เป็นการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของทั้งแผนงานหรือทั้งโครงการ/งาน

2.3 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2554 ในวาระที่ 2 และวาระที่ 3

หลังจากการพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณในชั้นคณะกรรมการวิสามัญได้ ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว กรุงเทพมหานครได้กำหนดให้มีการประชุมสภากรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณในวาระที่ 2 และ 3 ตามลำดับต่อไป

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณในวาระที่ 2 นั้น ประธานสภา กรุงเทพมหานครได้เชิญประธานคณะกรรมการวิสามัญ แดงผลการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณต่อที่ประชุมสภา ซึ่งโดยทั่วไปประธานคณะกรรมการวิสามัญก็จะ รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ โดยกล่าวถึงหลักการในการพิจารณาร่าง งบประมาณของคณะกรรมการฯ เช่น การยึดหลักความประหยัดและความเหมาะสม ทางสภาภาวการณ์ในปัจจุบัน และการได้เชิญเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณและของ

หน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจงอย่างละเอียด ตลอดจนรายงานถึงจำนวนงบประมาณทั้งหมดที่คณะกรรมการฯ ขอตัดลด

จากนั้นประธานสภาได้ขอให้เลขาธิการสภากรุงเทพมหานครอ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว เรียงลำดับหัวข้อ

ตารางที่ 3 การพิจารณาตัดลดงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่าย

หน่วยงาน	ตัดลดงบประมาณทั้งแผนงาน	ตัดงบประมาณทั้งโครงการ/งาน ¹	ตัดลดงบประมาณในหมวดรายจ่ายบางหมวด	จำนวนเงินที่ถูกตัด (ล้านบาท)
1. งบกลาง	-	2		64.7
2. สำนักงานเลขาธิการ กทม	-	-	ตัดลดให้หมวดค่าครุภัณฑ์	0.6
3. สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร	-	-	ตัดลดในหมวดค่าตอบแทนค่าใช้สอยและหมวดครุภัณฑ์	51.3
4. สำนักการโยธา	-	1	ตัดลดในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	77.4
5. สำนักการจราจรและขนส่ง	-	-	ตัดลดในหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	116.2
6. สำนักระบายน้ำ	-	-	ตัดลดในหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ และในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	135.2
7. สำนักรักษาความสะอาด	-	-	ตัดลดในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	141.2
8. สำนักเทศกิจ	-	-	ตัดลดในหมวดค่าครุภัณฑ์	50.0
9. สำนักการศึกษา	-	-	ตัดลดในหมวดค่าจ้างชั่วคราวและในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	22.9
10. สำนักสวัสดิการสังคม	-	-	ตัดลดในหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุและในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	116.0
11. สำนักการแพทย์	-	-	ตัดลดในหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	110.2

หน่วยงาน	ตัดลดงบประมาณทั้งแผนงาน	ตัดงบประมาณทั้งโครงการ/งาน ¹	ตัดลดงบประมาณในหมวดรายจ่ายบางหมวด	จำนวนเงินที่ถูกต้อง (ล้านบาท)
12.สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์	-	-	ตัดลดในหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	0.3
13.สำนักงานเขตสวนหลวง	-	-	ตัดลดในหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	0.19
14.สำนักงานเขตพระโขนง	-	-	ตัดลดในหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	6.4

ที่มา: ประมวลสรุปจากรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2554

หมายเหตุ: ¹เป็นการตัดงบประมาณทั้งโครงการ/งานเนื่องจากไม่สามารถเริ่มดำเนินการได้ เช่น ไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ให้ดำเนินการได้

เนื่องจากปัญหาการรื้อย้ายชุมชน ฯลฯ และหน่วยงาน และเมื่อเลขานุการฯ อ่านถึงหัวข้อหรือหน่วยงานใดที่มีสมาชิกสภาฯ ได้ยื่นขอแปรญัตติไว้ ก็ให้มีการอภิปรายในหัวข้อหรือหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่การขอแปรญัตติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับการขอตัดและเพิ่มงบประมาณในรายการการใช้จ่ายย่อยๆ เพียงบางส่วนเท่านั้น เช่น การแปรญัตติตัดงบกลางหรือตัดรายการการใช้จ่ายบางรายการ เพื่อนำไปแปรเพิ่มในรายการใช้จ่ายด้านอื่นๆ เป็นต้น จากนั้นประธานสภาฯ จะขอมติที่ประชุมว่า เห็นควรตัดลดงบประมาณหรือจะยืนยันตามข้อเสนอของคณะกรรมการฯ

หลังจากที่เลขานุการสภากรุงเทพมหานครได้อ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณตามที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณามาที่ไม่มีการยื่นขอแปรญัตติอีกแล้ว จนครบทุกหน่วยงานตามลำดับแล้ว ประธานสภาฯ ก็ได้ขอให้ที่ประชุมพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณในวาระที่ 3 ต่อเลย โดยสอบถามมติจากที่ประชุมว่าจะเห็นชอบให้ประกาศเป็นข้อบัญญัติได้หรือไม่ และเมื่อผ่านการเห็นชอบก็จะส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามต่อไป

จากการศึกษาการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายในวาระที่ 2 พบว่าประเด็นการขอแปรญัตติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมดมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับการขอตัดและเพิ่มงบประมาณในรายการใช้จ่ายย่อยๆ เพียงบางส่วนเท่านั้น ไม่มีการแปรญัตติที่เกี่ยวข้องกับหลักการความถูกต้องและประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของแผนงานหรือโครงการทั้งหมด ดังนั้น การแปรญัตติในวาระที่ 2 จึงแทบจะไม่มีอิทธิพลที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรได้มากนักจากสิ่งที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณามาให้ส่วนการพิจารณาในวาระที่ 3 ก็เป็นเพียงการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น

โดยสรุปจากการศึกษาการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554 ดังกล่าว จะพบว่าการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครยังไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรนัก โดยลักษณะการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร จะมุ่งเน้นการพิจารณาไปที่ปัจจัยนำเข้า (input) ซึ่งได้แก่การเน้นพิจารณาไปที่ความถูกต้องเหมาะสมของวัสดุอุปกรณ์ที่จัดซื้อมากกว่าจะเป็นการพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน ว่าแผนงานโครงการต่างๆ ที่ของงบประมาณมานั้น จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานครได้อย่างไร ตลอดจนถ้าได้รับจัดสรรงบประมาณให้แล้ว จะได้ผลงานอะไรเกิดขึ้นบ้าง

การเน้นพิจารณางบประมาณไปที่ความถูกต้องของรายการการใช้จ่ายย่อยๆ นี้ ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครขาดประสิทธิภาพในการจัดสรร กล่าวคือ

1. ขาดการพิจารณาถึงความเหมาะสมของเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณว่ามีความเหมาะสม ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมหรือไม่
2. ขาดการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงระหว่างแผนงานหลัก แผนงานรองและกิจกรรมย่อยต่างๆ ว่ามีความสอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานหรือไม่
3. ขาดการพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ของแผนงานโครงการการใช้จ่ายว่าก่อให้เกิดผลลัพธ์เช่นใดบ้าง สอดคล้องกับเป้าหมายของกรุงเทพมหานครและความต้องการของสังคมหรือไม่

ผลการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาพบว่าการขาดประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร น่าจะเกิดจากปัจจัยหลัก 4 ด้าน คือ (1) รูปแบบของเอกสารงบประมาณที่ขาดความเหมาะสม (2) ข้อจำกัดด้านข้อมูลข่าวสารของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ (3) ทักษะของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ และ (4) การขาดการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความพึงพอใจต่อการให้บริการกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ

1. รูปแบบของเอกสารงบประมาณ (Budget format)

ถึงแม้กรุงเทพมหานครจะพยายามปรับปรุงรูปแบบของเอกสารงบประมาณที่ใช้ให้มีความทันสมัยในรูปของระบบงบประมาณแบบแผนงานและแบบมุ่งเน้นผลงานมากขึ้นก็ตาม แต่ในความเป็นจริงตัวเอกสารงบประมาณที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครนั้น ยังมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบงบประมาณแบบเดิม คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line-item budget) อยู่มากส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณขาดประสิทธิภาพไปด้วย

ในการวิเคราะห์รูปแบบของเอกสารงบประมาณที่กรุงเทพมหานครจัดทำนี้ได้นำเอาเอกสารงบประมาณของสำนักงานเขตบางเขนมาเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์ (ซึ่งทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร จะมีโครงสร้างรูปแบบของเอกสารงบประมาณเหมือนกัน)

ตารางที่ 4 แสดงให้เห็นถึงรูปแบบของเอกสารงบประมาณที่กรุงเทพมหานครจัดทำ โดยยกตัวอย่างของสำนักงานเขตบางเขน จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่างบประมาณของกรุงเทพมหานครจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกจะเป็นภาพรวมการใช้จ่ายในแผนงานต่างๆ ส่วนที่สองจะเป็นการพรรณนาการใช้จ่ายในรายละเอียดของแต่ละแผนงานว่ามีวัตถุประสงค์เช่นใด มีงานที่จะทำอะไรบ้าง

ตารางที่ 4 เอกสารงบประมาณ ของสำนักงานเขตบางเขน
(โดยย่อ)

สำนักงานเขตบางเขน (ส่วนแรก)

งบประมาณรายจ่าย

		xxx,xxx,xxx บาท
ก. ด้านการบริหารทั่วไป	xx,xxx,xxx บาท	
1. แผนงานบริหารงานปกครองและทะเบียน	xx,xxx,xxx บาท	
1.1 งานปกครอง		x,xxx,xxx บาท
1.2 งานทะเบียน		
2. แผนงานบริหารการคลัง	x,xxx,xxx บาท	
2.1 งานบริหารการคลัง		x,xxx,xxx บาท
2.2 งานบริหารและจัดเก็บรายได้		
ข. ด้านการรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย	xx,xxx,xxx บาท	
1. แผนงานรักษาความสะอาด	xx,xxx,xxx บาท	
งานรักษาความสะอาด		x,xxx,xxx บาท
2. แผนงานรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย	x,xxx,xxx บาท	
งานบริหารและบังคับการเทศกิจ		xx,xxx,xxx บาท
ค. ด้านการโยธาและระบบจราจร	xx,xxx,xxx บาท	
แผนงานการโยธา	xx,xxx,xxx บาท	
งานโยธา		x,xxx,xxx บาท
ง. ด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย	x,xxx,xxx บาท	
แผนงานจัดการระบายน้ำและ แก้ไขปัญหาหน้าท่วม	x,xxx,xxx บาท	
งานระบายน้ำและแก้ไขปัญหาหน้าท่วม		x,xxx,xxx บาท
จ. ด้านการพัฒนาและบริการสังคม	xx,xxx,xxx บาท	
1. แผนงานพัฒนาสภาวะสิ่งแวดล้อม	xx,xxx,xxx บาท	
งานปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้		xx,xxx,xxx บาท
2. แผนพัฒนาชุมชน	xx,xxx,xxx บาท	
งานพัฒนาชุมชน		x,xxx,xxx บาท

50 รัฐประศาสนศาสตร์

ฉ. ด้านการสาธารณสุข	xxx,xxx บาท	
แผนงานอนามัยสิ่งแวดล้อม	xxx,xxx บาท	
งานควบคุมอนามัย		x,xxx,xxx บาท
ข. ด้านการศึกษา	xx,xxx,xxx บาท	
แผนงานบริหารการศึกษา	xx,xxx,xxx บาท	
งานบริหารการศึกษา		xx,xxx,xxx บาท

สำนักงานเขตบางเขน (ส่วนที่สอง)

งบประมาณรายจ่าย		xxx,xxx,xxx บาท
ด้านการพัฒนาและบริการสังคม	xx,xxx,xxx บาท	
1. แผนงานพัฒนาชุมชน		xx,xxx,xxx บาท
1.1 งานพัฒนาชุมชน		

วัตถุประสงค์

- เพื่อส่งเสริมและให้ความรู้แก่เกษตรกร
- เพื่อสนับสนุนผลผลิตออกสู่ตลาด
- เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
- เพื่อดำเนินการด้านพัฒนาชุมชน

งานที่จะทำ

	2552	2553	2554 (เป้าหมาย)
- งานจัดทำแปลงสาธิตแบบผสมผสาน เพื่อพัฒนาความรู้ของเกษตรกรและเยาวชนในโรงเรียน	xx แห่ง	xx แห่ง	xx แห่ง
- งานส่งเสริมและสาธิตการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	ผู้เข้าร่วมโครงการ xx ราย	ผู้เข้าร่วมโครงการ xx ราย	ผู้เข้าร่วมโครงการ xx ราย
- งานฝึกอบรมของชุมชน	ผู้เข้าฝึกอบรม xx คน	ผู้เข้าฝึกอบรม xx คน	ผู้เข้าฝึกอบรม xx คน
- งานฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และอาสาสมัคร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการชุมชน	xx คน	xx คน	xx คน
- ฯลฯ			

รายละเอียดรายจ่าย

1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	x,xxx,xxx บาท	
1.1 เงินเดือน	x,xxx,xxx บาท	
อัตราเดิม 18 อัตรา		x,xxx,xxx บาท
เงินเลื่อนขั้น		xx,xxx บาท
เงินประจำตำแหน่ง		xx,xxx บาท
1.2 ค่าจ้างประจำ	x,xxx,xxx บาท	
อัตราเดิม 18 อัตรา		x,xxx,xxx บาท
เงินเพิ่มค่าจ้างประจำ		xx,xxx บาท
2. ค่าจ้างชั่วคราว		
ค่าจ้างชั่วคราว 3 ตำแหน่ง	xxx,xxx บาท	
3. ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ		
3.1 ค่าตอบแทน		xxx,xxx บาท
ค่าอาหารทำการนอกเวลา		
ค่าตอบแทนอาสาสมัคร		
3.2 ค่าใช้สอย	xx,xxx บาท	
ค่าเบี้ยเลี้ยงและพาหนะ		
เงินสมทบกองทุนประกันสังคม		
3.3 ค่าวัสดุ	xxx,xxx บาท	
ค่าเครื่องแต่งกาย		
ค่าวัสดุประชาสัมพันธ์		
ค่าวัสดุถ่ายภาพ		
ค่าวัสดุการเรียนการสอน		
4. ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	xxx,xxx บาท	
ค่าครุภัณฑ์	xxx,xxx บาท	
(1) เครื่องไมโครคอมพิวเตอร์ พร้อมอุปกรณ์		
ประกอบตามแบบ MHD3 1 ชุด		xx,xxx บาท
(2) ชุดสนามเด็กเล่น 10 ชุด		xx,xxx บาท
(3) เครื่องเสียงพร้อมมิกเซอร์ 1 ชุด		xx,xxx บาท

52 วัตถุประสงค์และค่าจ้าง

ด้านสาธารณสุข

xx,xxx,xxx บาท

1. แผนงานอนามัยสิ่งแวดล้อม

x,xxx,xxx บาท

1.1 งานควบคุมอนามัย

วัตถุประสงค์

- เพื่อควบคุมด้านการสุขาภิบาลและจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญ

งานที่จะทำ

	2552	2553	2554 (เป้าหมาย)
- งานควบคุมการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจหรือเป็นอันตรายแก่สุขภาพ	xxx ประเภท	xxx ประเภท	xxx ประเภท
- โครงการผู้ประกอบการร่วมใจรักษาสิ่งแวดล้อม	ผู้เข้าร่วมโครงการ xx ราย	ผู้เข้าร่วมโครงการ xx ราย	ผู้เข้าร่วมโครงการ xx ราย
- งานควบคุมและตรวจสอบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ตกค้างในผักสดในตลาดสด	ทั้งหมด x แห่ง	ทั้งหมด x แห่ง	ทั้งหมด x แห่ง
- งานรณรงค์ด้านภัยเอตส์ในสถานศึกษา	xx สถานศึกษา	xx สถานศึกษา	xx สถานศึกษา
- ฯลฯ			

รายละเอียดค่าใช้จ่าย

1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ

x,xxx,xxx บาท

1.1 เงินเดือน

x,xxx,xxx บาท

อัตราเดิม 19 อัตรา

x,xxx,xxx บาท

เงินเลื่อนขั้น

xx,xxx บาท

1.2 ค่าจ้างประจำ

xxx,xxx บาท

อัตราเดิม 1 อัตรา

xxx,xxx บาท

เงินค่าเพิ่มค่าจ้างประจำ

- บาท

2. ค่าจ้างชั่วคราว

xxx,xxx บาท

ค่าจ้างชั่วคราว 4 อัตรา

3. ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

xxx,xxx บาท

3.1 ค่าตอบแทน

xxx,xxx บาท

ค่าอาหารทำการนอกเวลา

ค่าเบี้ยประชุม

3.2 ค่าใช้สอย	xx,xxx บาท
เงินสมทบกองทุนประกันสังคม	
3.3 ค่าวัสดุ	x,xxx บาท
ค่าเครื่องแต่งกาย	

(และตามด้วยงานด้านอื่นๆ ต่อไปจนครบหมดทุกด้าน)

และรายการการใช้จ่ายต่างๆ โดยจำแนกออกตามปัจจัยนำเข้าหรือวัสดุอุปกรณ์ที่จัดซื้อ (input classification) จากตารางจะเห็นได้ว่ารูปแบบของเอกสารงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ยังไม่มีลักษณะที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณสมัยใหม่ ดังจะเห็นได้จาก

ก. การขาดลักษณะการเป็นเครื่องมือในการวางแผน (Strategic – based หรือ Planning orientation budget)

กล่าวคือ เอกสารงบประมาณที่ดีต้องเริ่มจากการชี้ให้เห็นถึงยุทธศาสตร์เป้าหมายหลักของหน่วยงานก่อน จากตารางที่ 4 จะพบว่าเอกสารงบประมาณของสำนักงานเขตไม่ได้มีการระบุถึงเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์หลักของสำนักงานเขตไว้แต่อย่างใด ถึงแม้ในเอกสารงบประมาณจะมีการระบุวัตถุประสงค์ของแผนงานต่างๆ ไว้ในส่วนของเอกสารงบประมาณส่วนที่สอง แต่อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์เหล่านี้เป็นเพียงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแต่ละแผนงานในระดับล่างเท่านั้น มิใช่เป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานในระดับบน การขาดกำหนดเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานในระดับบนอย่างชัดเจนนี้ ส่งผลทำให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมีอาจทราบได้ว่าแผนงานและกิจกรรมต่างๆ ที่เสนอของงบประมาณมานั้น มีความจำเป็นและเชื่อมโยงกันเพื่อบรรลุเป้าหมายนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานครหรือไม่ เอกสารงบประมาณในลักษณะดังกล่าวนี้ จึงไม่ช่วยให้เกิดการประสานกันระหว่างกระบวนการวางแผนและกระบวนการงบประมาณนัก

ข. การขาดลักษณะของการเป็นงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance – based budget)

นอกจากรูปแบบของเอกสารงบประมาณที่กรุงเทพมหานครจัดทำจะไม่มี

ลักษณะของงบประมาณแบบเน้นการวางแผนแล้ว งบประมาณของกรุงเทพมหานคร ยังขาดลักษณะของการเป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานอีกด้วย จากตารางที่ 4 จะพบว่าเอกสารงบประมาณของกรุงเทพมหานครไม่ได้มีการระบุถึงตัวชี้วัดผลงานของแต่ละแผนงานโครงการไว้แต่อย่างใด ว่าถ้าได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว จะมีผลงานที่เป็นรูปธรรมเช่นใดบ้าง จะมีเพียงการระบุถึงปริมาณงานที่จะทำเบื้องต้นเท่านั้น เช่น ปริมาณงานที่จะดำเนินการทั้งหมดมีกี่แห่ง แต่ไม่ได้มีการระบุถึงผลสัมฤทธิ์ (output) และ ผลลัพธ์ (outcome) ของงานการใช้จ่ายเหล่านั้น ตลอดจนต้นทุนต่อหน่วยของกิจกรรม (unit cost) ตามแบบของงบประมาณแบบแผนงานและแบบมุ่งเน้นผลงาน (ดูตัวอย่างใน Mikesell, 1999: 197) ทำให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ ไม่อาจทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายได้ ในความเป็นจริงนั้นรูปแบบของเอกสารงบประมาณที่กรุงเทพมหานครจัดทำกลับมีลักษณะใกล้เคียงไปทางระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม คือ แบบแสดงรายการ (line-item budget) มากกว่า กล่าวคือมีการเน้นแจกแจงรายการการใช้จ่ายออกตามบัญชีนำเข้าอย่างชัดเจน เช่น ในหมวดเงินเดือนค่าจ้าง หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าสาธารณูปโภค และหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งเป็นบัญชีนำเข้าทั้งสิ้น

เอกสารงบประมาณในลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ผู้พิจารณางบประมาณมีอาจทราบได้ว่าผลงานของหน่วยงานนั้นมีอะไรบ้าง คู่กับค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายไปหรือไม่ ทำให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปด้วยความลำบากยิ่ง ซึ่งท้ายที่สุดผู้พิจารณางบประมาณก็ไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากต้องหันมาพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยของรายการการใช้จ่ายต่างๆ เท่านั้น ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณขาดประสิทธิภาพในการจัดสรร

2. ข้อจำกัดด้านข้อมูลข่าวสารของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นกิจกรรมที่มีความสลับซับซ้อนสูง ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ จำเป็นที่จะต้องต้องมีข้อมูลเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับแผนงานโครงการการใช้จ่ายในด้านต่างๆ เพื่อสามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามในความจริงนั้นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมักขาดข้อมูลเกี่ยวกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานตลอดจนของแผนงานโครงการต่างๆ ที่ตนจะต้องพิจารณาอนุมัติ ตลอดจนขาดข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ที่จะสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานนั้นๆ ได้ ส่งผลให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณไม่สามารถพิจารณาเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดหรือให้ประโยชน์สูงสุดได้

ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นแหล่งข้อมูลที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครใช้ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อมูลที่สมาชิกกรุงเทพมหานครใช้ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลที่สามารหามาได้ง่ายและไม่ต้องลงทุนด้านเวลาและทรัพยากรมากนัก จากตารางจะพบว่าข้อมูลที่สมาชิกสภาใช้มากที่สุดคือ ข้อมูลจากการออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชน ข้อมูลจากการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ของประชาชน และข้อมูลจากการชี้แจงของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ส่วนแหล่งข้อมูลอื่นๆ เช่น จากการติดตามประเมินผลจากส่วนราชการเจ้าของเรื่องและส่วนราชการอื่นๆ นั้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้นำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณไม่มากนัก นอกจากนั้นข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ เช่น ผลงานวิจัยของนักวิชาการต่างๆ ตลอดจนข้อมูลจากการสำรวจประชามติ การทำประชาพิจารณ์ และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับแผนงานโครงการต่างๆ ก็มีการใช้ประโยชน์น้อยมาก

การที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับแผนงานโครงการการใช้จ่ายของกรุงเทพมหานครอย่างจำกัด โดยอาศัยข้อมูลเพียงการออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนและข้อมูลจากการร้องทุกข์ของประชาชน ส่งผลให้การประเมินผลงานประสิทธิผล เป้าหมายและความสอดคล้องเชื่อมโยงของแผนงานโครงการต่างๆ อย่างเป็นระบบเป็นไปด้วยความลำบาก เพราะไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะทำให้วิเคราะห์ได้ผลสุดท้ายก็คือสมาชิกสภาต้องหันมาเน้นการพิจารณารายการการใช้จ่ายปลีกย่อยต่างๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งไม่ต้องอาศัยข้อมูลในการวิเคราะห์มากนัก เพียงอาศัยข้อมูลจากประสบการณ์ที่ผ่านๆ มา ก็พอวิพากษ์วิจารณ์ได้

ตารางที่ 5 แหล่งข้อมูลที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครใช้ในการพิจารณานุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แหล่งข้อมูล	ระดับการใช้ประโยชน์			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
1. ข้อมูลจากการออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนในพื้นที่	17	30	13	
2. ข้อมูลจากการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ของประชาชนในพื้นที่	6	40	14	
3. ข้อมูลจากประสบการณ์ที่ผ่านๆ มาจากการเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร	5	34	21	1
4. ข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์	5	27	27	
5. ข้อมูลจากการชี้แจงจากส่วนราชการในสังกัด กทม.	6	36	18	
6. ข้อมูลจากการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการของส่วนราชการในสังกัด กทม.	3	28	29	
7. ข้อมูลจากการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานประมาณ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น	3	24	33	2
8. ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ เช่น ผลงานวิจัยของนักวิชาการในสถาบันการศึกษาหรือศูนย์วิจัยต่างๆ		25	33	2
9. ข้อมูลจากการสำรวจประชามติ การจัดทำประชาพิจารณ์ และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตามแผนงานโครงการต่างๆ		24	34	

ที่มา จากแบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

3. ทักษะของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ

จากการที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับแผนงานโครงการการใช้จ่ายอย่างจำกัด ส่งผลให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมักมีทัศนคติที่ต้องการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (risk avoidance) และการพยายามรักษาสถานภาพคงเดิม (status quo) ไว้ โดยผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมักพยายามยึดแผนงานโครงการการใช้จ่ายที่เคยทำอยู่เดิมว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมอยู่แล้วในระดับหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ทั้งหมด ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณขาดประสิทธิภาพ แผนงานโครงการการใช้จ่ายที่ขาดความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันก็ยังคงดำเนินงานต่อไปได้เรื่อยๆ

ตารางที่ 6 แสดงให้เห็นถึงทัศนคติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยการสอบถามสมาชิกสภากรุงเทพมหานครว่า “ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ท่านคิดว่าควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาในประเด็นใดมากที่สุด” ผลจากแบบการสำรวจพบว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมามากที่สุด ถ้าผลการดำเนินงานที่ผ่านมาดีก็ควรสนับสนุนงบประมาณ นอกจากนี้ก็ยังให้ความสำคัญกับการประหยัดเงินงบประมาณ และความถูกต้องเหมาะสมของรายการการใช้จ่ายย่อยๆ ต่างๆ เช่น ในหมวดครุภัณฑ์ ค่าก่อสร้างและค่าใช้สอย เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงทัศนคติที่ต้องการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง และการรักษาสถานภาพคงเดิมของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณอย่างชัดเจน ทัศนคติดังกล่าวนี้ มักส่งผลให้การพิจารณางบประมาณขาดประสิทธิภาพ โดยมักเน้นเพียงการพิจารณารายการการใช้จ่ายเล็กๆ น้อยๆ และมักเน้นอนุมัติรายการการใช้จ่ายที่เป็นการทดแทนของเดิมเป็นหลักดังจะเห็นได้จากในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญตั้งได้กล่าวมาแล้ว ส่วนการพิจารณาเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ หรือการยุบเลิกแผนงานโครงการเก่าทั้งหมดที่อาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันอีกต่อไปมักเกิดขึ้นได้ยากและช้า

ตารางที่ 6 ทัศนคติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แหล่งข้อมูล	ระดับการใช้ประโยชน์			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
1. ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการในช่วงที่ผ่านมา เช่น หน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดีได้รับการสนับสนุนงบประมาณ	15	27	18	
2. การประหยัดเงินงบประมาณ	12	32	16	
3. ความถูกต้องเหมาะสมของงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และวัสดุ	9	37	12	2
4. ความถูกต้องเหมาะสมของงบประมาณในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	11	33	15	1
5. ความสอดคล้องเหมาะสมของแผนงานโครงการกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม	2	43	15	
6. ความสอดคล้องเหมาะสมของแผนงานย่อย โครงการ และกิจกรรมในระดับสังกัดกับเป้าหมายหลักของหน่วยงาน	1	37	22	
7. ความสอดคล้องเหมาะสมของตัวชี้วัดผลงาน		25	30	5

ที่มา จากแบบสอบถาม สํารวจความคิดเห็นของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

4. การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความพึงพอใจในการให้บริการของ กรุงเทพมหานคร

ตามหลักการทฤษฎีผลได้ของสังคมสูงสุดนั้น การผลิตสินค้าหรือบริการใดก็ตามที่รัฐบาลควรเลือกดำเนินการผลิตเฉพาะในกิจกรรมที่นำประโยชน์มาสู่สังคมมากกว่าผลเสียที่กิจกรรมนั้นๆ สร้างให้แก่สังคม แต่การที่ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณจะสามารถทราบได้ว่าโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ของรัฐบาลก่อให้เกิดผลดีและผลเสียกับสังคมมากน้อยแค่ไหนนั้น ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาแสดงความพึงพอใจ และไม่พึงพอใจจากการให้บริการจากรัฐอย่างกว้างขวาง เช่น โดยการทำการสำรวจประชามติ การทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง การกระทำดังกล่าวย่อมส่งผลทำให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณสามารถพิจารณาจัดสรรโครงการการใช้จ่ายที่สังคมได้รับประโยชน์สูงสุดได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 7 แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความพึงพอใจต่อแผนงานโครงการการใช้จ่ายของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจากแบบสำรวจข้อมูลพบว่า กรุงเทพมหานครยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความพึงพอใจและไม่พึงพอใจต่อโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ของกรุงเทพมหานครน้อย รูปแบบการฟังเสียงจากประชาชนส่วนใหญ่มักเป็นเพียงการออกเยี่ยมเยียนพบประชาชนในพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็น หรือการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น ส่วนการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง โดยการออกเสียงประชามติ และการทำประชาพิจารณ์โครงการการใช้จ่ายเป็นการเฉพาะเจาะจงยังมีในระดับต่ำ

ตารางที่ 7 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการให้บริการของกรุงเทพมหานคร

รูปแบบของการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นที่กรุงเทพมหานครดำเนินการ	ลำดับของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
1. การจัดทำการสำรวจความคิดเห็นเพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในแผนงานโครงการต่างๆ ของ กทม.		17	39	4
2. การจัดประชาพิจารณ์เพื่อทราบความต้องการของประชาชนในแผนงานโครงการที่สำคัญของ กทม.		15	34	11
3. การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน	4	35	20	1
4. การเยี่ยมเยียนพบปะประชาชนในพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็น	10	35	15	

ที่มา จากแบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

การที่กรุงเทพมหานครไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการแสดงความพึงพอใจและไม่พึงพอใจต่อโครงการการใช้จ่ายของกรุงเทพมหานครนี้ ย่อมส่งผลให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณไม่อาจประเมินได้อย่างถูกต้องนักว่าแผนงานโครงการการใช้จ่ายได้มีผลได้และผลเสียเช่นใดบ้าง ดังนั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครจึงมักเป็นเรื่องของการใช้วิจารณ์งาน ตลอดจนการคาดคะเนส่วนตัวของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นหลัก ดังนั้นการอภิปรายของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณ จึงมักเน้นการอภิปรายตามประสบการณ์ของตนที่ผ่านมา ส่วนการพิจารณาตัดลดงบประมาณก็มักให้ความสำคัญไปที่รายการการใช้จ่ายย่อยๆต่างๆ ซึ่งไม่ต้องอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการหรือผลได้ผลเสียอะไรมากมายนัก ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาและการจัดสรรงบประมาณ

สรุปและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษากระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร โดยพบว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครยังไม่มีประสิทธิภาพในด้านการจัดสรร (allocative efficiency) นัก ซึ่งน่าจะเกิดจากปัจจัยสาเหตุ 4 ด้าน คือ (1) รูปแบบของเอกสารงบประมาณที่กรุงเทพมหานครจัดทำยังขาดความเหมาะสม (2) ปัญหาด้านความไม่พอเพียงของข้อมูลข่าวสารของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ (3) ทักษะของผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ และ (4) การขาดการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการแสดงความพึงพอใจต่อการให้บริการของกรุงเทพมหานคร

เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น กรุงเทพมหานครควรมีการปรับปรุงในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การปรับปรุงรูปแบบของเอกสารงบประมาณ

รูปแบบของเอกสารงบประมาณที่กรุงเทพมหานครใช้อยู่ในปัจจุบันยังคงมี

ลักษณะใกล้เคียงไปทางระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line – item budget) การที่กรุงเทพมหานครยังคงใช้รูปแบบของระบบงบประมาณแบบเก่านี้ ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณขาดประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงแผนงานโครงการได้ ตลอดจนไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงบประมาณได้

ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงควรมีการปรับปรุงเอกสารงบประมาณเสียใหม่ โดยให้มีลักษณะสำคัญ 2 ประการคือ (ก) มีลักษณะเป็นงบประมาณที่มุ่งเน้นการวางแผนหรือเน้นยุทธศาสตร์ (strategic – based budget) โดยมีการแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ไว้ในเอกสารงบประมาณ ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงความจำเป็น และความเชื่อมโยงกันของแผนงาน งานและโครงการต่างๆ กับยุทธศาสตร์หรือเป้าหมายเหล่านั้น (ข) มีลักษณะเป็นงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (performance – based budget) โดยมีการจัดทำตัวชี้วัดผลงานในรูปของผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ตลอดจนมีการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วย ของกิจกรรมในแผนงานต่างๆ ไว้ในเอกสารงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม ว่าถ้าได้รับจัดสรรงบประมาณในแผนงานเหล่านั้นแล้ว ผลงานที่ได้น่าจะมีอะไรบ้าง ต้นทุนค่าใช้จ่ายเป็นเช่นใด เพื่อให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณสามารถตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณได้

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันกรุงเทพมหานครเองจะมีการจัดทำยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดผลงานไว้ในกระบวนการวางแผนอื่นๆ อยู่บ้าง แต่การที่ได้มีการนำเอายุทธศาสตร์เป้าหมายและตัวชี้วัดเหล่านั้น เข้ามาอยู่ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยวิเคราะห์ที่อยู่ในเอกสารงบประมาณด้วย ส่งผลเกิดการแยกกันระหว่างกระบวนการวางแผนกับกระบวนการงบประมาณ ส่งผลให้การจัดทำงบประมาณขาดประสิทธิภาพ

2. การจัดตั้งหน่วยงานด้านงบประมาณที่ขึ้นตรงกับสภากรุงเทพมหานคร

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ จำเป็นที่ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับผลได้และผลเสียของโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ของกรุงเทพมหานครอย่างรอบด้าน แต่ในทางปฏิบัตินั้นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มักมีข้อมูลเกี่ยวกับผลได้และผลเสียตลอดจนทางเลือกต่างๆ ของการใช้จ่าย

ของกรุงเทพมหานครจำกัด เนื่องจากการแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับผลได้และผลเสียของแผนงานโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ย่อมต้องใช้ทั้งเวลาและทรัพยากรเป็นจำนวนมาก จากข้อจำกัดด้านข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครขาดประสิทธิภาพ

ทางออกของปัญหาดังกล่าวก็คือ กรุงเทพมหานครควรมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านงบประมาณที่เป็นหน่วยงานถาวรขึ้นตรงต่อสภากรุงเทพมหานครขึ้น โดยหน่วยงานดังกล่าวจะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณให้สภากรุงเทพมหานครทราบ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาข้อจำกัดด้านเวลาและทรัพยากรในการแสวงหาข้อมูลของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความพึงพอใจในการให้บริการของกรุงเทพมหานครให้มากขึ้น

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือทำให้สังคมได้รับประโยชน์สูงสุด ก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ที่สังคมได้รับสูงกว่าผลเสียที่ตกกับสังคม ซึ่งจะเป็นเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณสามารถวัดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจที่ประชาชนได้รับจากโครงการการใช้จ่ายของกรุงเทพมหานครได้อย่างถูกต้อง ในสังคมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความพึงพอใจและไม่พึงพอใจในการได้รับบริการจากรัฐอย่างกว้างขวาง เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานโครงการการใช้จ่ายของรัฐหรือการมีการสำรวจประชามติความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐอย่างกว้างขวาง โอกาสที่ผู้จัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณ จะจัดสรรงบประมาณในระดับที่ทำให้สังคมได้รับประโยชน์สูงสุดก็มีความเป็นไปได้มากขึ้น

ดังนั้น กรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครจึงควรจัดทำการศึกษาวิจัยประชามติ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการทำประชาพิจารณ์อย่างเป็นระบบในแผนงานโครงการต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความพึงพอใจและไม่พึงพอใจต่อแผนงานโครงการการใช้จ่ายของกรุงเทพมหานคร

ให้กว้างขวางมากขึ้น นอกจากจะสอดคล้องกับหลักการของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยแล้ว ยังช่วยทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กรุงเทพมหานคร. (2553). *ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 (ฉบับที่ 2)*. กรุงเทพฯ: ไม่ระบุสถานที่พิมพ์.
- กรุงเทพมหานคร. (2553). *เอกสารงบประมาณฉบับต่างๆ*. กรุงเทพฯ: ไม่ระบุสถานที่พิมพ์.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. (2545). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะกรรมการวิสามัญ. (2553). *รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554*. เอกสารของกรุงเทพมหานคร.
- คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ. (2553). *รายงานผลการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2554*. เอกสารของกรุงเทพมหานคร.
- พลภัทร บุราคม. (2541). *การวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอสแอนดีจีกราฟฟิค
- สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร(2546). *ประมวลกฎหมายระเบียบคำสั่งและหนังสือเวียนเกี่ยวกับงบประมาณ*. กรุงเทพฯ: สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร.
- สำนักเลขาธิการกรุงเทพมหานคร. (2553). *รายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 3 ประจำปี 2553 เพื่อพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 1, 2 และ 3*. เอกสารของกรุงเทพมหานคร.

- สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร. (2553). *งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2554*. กรุงเทพฯ: สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร.
- Bureau of the Budget. (1999). *Budget Modernization Project*. Bangkok: Thailand.
- Danziger, James N. (1978). *Making Budget: Public Resource Allocation*. Beverly Hill: Sage.
- De Renzio, Paolo. (2006). Budgets and Accountability: A Survey Article. *Development Policy Review*, 24 (November), 627 – 645.
- Haveman, Robert H. (1994). *The Economics of Public Sector*. New York: John Wiley & Son.
- Haveman, Robert H. & Julia Magolis. (1983). *Public Expenditure and Policy Analysis*. Boston: Houghton Mifflin.
- Krafchick, Warren & Wehner, Joachim. (1999). *The Role of Parliament in the Budget Process*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 2, p.79.
- Lupia, Arthur. (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Mikesell, John. (1999). *Fiscal Administration: Analysis and Application for the Public Sector*. New York: Hareourt Brace.
- Novick, David. (1969). *Program Budgeting*. New York: Grow Press.
- Osborne, David & Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government*. Mass: Addison Wesley.
- Romer, Thomas. (1988) On James Buchanan's Contribution to Public Economics. *Journal of Economic Perspectives*, 2, 165 – 179.

Schick, Allen. (1990). *The Capacity to Budget*. Washington D.C.: Urban Institute Press.

Schick, Allen. (2006). Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules and Analytical Tools? *paper presented at Asian OECD Senior Budgeting Officials Meeting (December 14-15, 2006)*. Bangkok: Thailand.

Schick, Allen. (1999). *A Contemporary approach to Public Expenditure Management*. New York: World Bank.

Wildavsky, Aaron. (1986). *Politics of Budgetary Process*. Boston: Little Brown.

Wildavsky, Aaron & Naomi Caiden. (1997). *The New Politics of Budgetary Process*. New York: Longman.