



สำนักงานงบประมาณกับความสำเเร็จ ของระบบงบประมาณใหม่

■ ดร. จลองภพ สุสังกร์กาญจน์

ผมขอร่วมแสดงความยินดีกับสำนักงานงบประมาณในวาระครบ 44 ปีของการก่อตั้ง ที่จริงแล้วปีที่ 44 ไม่น่าจะมีความสำคัญเป็นพิเศษมากนัก ไม่เหมือนกับปีที่ 40 หรือ 48 อย่างไรก็ตาม ปีนี้น่าจะเป็นปีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับสำนักงานงบประมาณ เนื่องจากปีนี้เป็นปีสุดท้ายที่สำนักงานงบประมาณจะยังปฏิบัติภารกิจอยู่ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 คาดว่าร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาภายในปีนี้ และการทำงานของสำนักงานงบประมาณก็จะอยู่ภายใต้กรอบเนื้อหาของกฎหมายใหม่ในปีหน้า และเนื่องจากแนวคิดและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นอย่างมาก บทบาทและวิธีการทำงานของสำนักงานงบประมาณก็จะเปลี่ยนแปลงจากที่เคยทำมาพอสมควร ในฐานะที่ผมเคยมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวคิดและกรอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่¹ และในเวลาเดียวกันก็ได้ร่วมงานต่าง ๆ กับสำนักงานงบประมาณมาหลายปี ผมจึงขอเสนอแนวคิดบางประการเกี่ยวกับระบบงบประมาณใหม่ และบทบาทของสำนักงานงบประมาณในการที่จะทำให้ระบบงบประมาณใหม่ประสบผลสำเร็จ

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้มีการแก้ไขมาหลายครั้ง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด (ครั้งที่ 6) ได้ทำเมื่อปี 2543 แต่สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนักจากสาระของพระราชบัญญัติเดิม อำนาจในการจัดทำงานงบประมาณและออกกฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำงานงบประมาณและการอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณอยู่ที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ² และเนื้อหาของกฎหมายโดยส่วนใหญ่จะครอบคลุมรายละเอียดของกระบวนการในการจัดทำ เปลี่ยนแปลง ใช้จ่าย และเบิกจ่ายงบประมาณ โดยส่วนที่เกี่ยวกับสาระของเป้าหมายในการ ใช้จ่ายงบประมาณและผลสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณเกือบจะไม่มีเลย

แนวคิดที่จะให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณอย่างจริงจังได้เกิดขึ้นมาหลายปีแล้ว และคงเป็นผลสืบเนื่องมาจาก สิ่งต่าง ๆ ที่หลายฝ่ายมองว่าเป็นปัญหาของระบบงบประมาณ เช่น

- (1) การจัดสรรงบประมาณยังขาดกระบวนการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน โดยเฉพาะความเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณกับการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลยังไม่ชัดเจน
- (2) ระบบงบประมาณยังไม่ได้เน้นผลของการใช้จ่ายงบประมาณเท่าที่ควร ทำให้มีการใช้จ่ายและการลงทุนในสิ่งที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงอยู่มาก
- (3) ปัญหาการทุจริต ทำให้มีการซื้อของหรือลงทุนในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดเป็นอย่างมาก
- (4) การขาดกลไกในการประเมินความคุ้มค่าและการสัมฤทธิ์ผลของการใช้จ่ายงบประมาณ และขาดการกำหนดความรับผิดชอบผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อผลของการใช้จ่ายงบประมาณอย่างชัดเจน

¹ เมื่อเดือนสิงหาคม 2544 ผมได้รับมอบหมายให้เป็นประธานคณะทำงานปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ภายใต้คณะอนุกรรมการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและการเงิน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งคณะทำงานได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. เสร็จสิ้นและได้มอบให้คณะอนุกรรมการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและการเงิน และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเมื่อต้นปี 2545

² พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงบประมาณโดยกรมบัญชีกลางด้วย ซึ่งอำนาจในส่วนนี้จะอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง



- (5) ปัญหาของหน่วยงานที่รับงบประมาณ ที่มองว่าขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ โดยระบบงบประมาณมักจะเน้นการกำกับค่าใช้จ่ายงบประมาณโดยระเบียบมากกว่าการตรวจสอบความสัมฤทธิ์ผลจากการใช้จ่ายงบประมาณ

ในส่วน of รัฐบาลปัจจุบัน ได้มีการกำหนดนโยบายไว้หลายด้านที่มีความชัดเจนว่าจะให้อะไรต่อประชาชน เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นมิติที่มีความโดดเด่นและแตกต่างจากรัฐบาลในอดีตเป็นอย่างมาก โดยที่นโยบายของรัฐบาลต่างๆ ในอดีตมักจะเป็นนโยบายกว้างๆ ซึ่งยังขาดการเชื่อมโยงไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐบาลปัจจุบันได้ชูนโยบายที่ชัดเจนไว้หลายด้าน ดังนั้น จึงได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับปัญหาที่ (1) ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น และต้องการที่จะปรับปรุง ระบบงบประมาณไปสู่ระบบที่มีนโยบายของรัฐบาลเป็นต้นนำ และระบบในการจัดสรรงบประมาณต้องสามารถสนองตอบลำดับความสำคัญของนโยบายของรัฐบาลได้

จากปัญหาต่างๆ และจุดเน้นของรัฐบาลปัจจุบัน การพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ในครั้งนี้จึงได้มีการปรับเปลี่ยนสาระและวิธีการที่สำคัญของระบบงบประมาณในหลายด้าน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ และเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงจะได้กล่าวถึงต่อไป³

(1) **การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ** เป็นคณะกรรมการทางการเมือง มีองค์ประกอบจากผู้ที่เป็นรัฐมนตรีโดยส่วนใหญ่ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ หรือผู้เสนอแนะนโยบายในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติในชั้นสุดท้าย ส่วนนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการจัดทำงบประมาณจากที่เป็นอำนาจของผู้ดำเนินการสำนักงานงบประมาณภายใต้กฎหมายเดิมมาเป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง

การเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้อาจจะดูว่าเป็นการลดอำนาจและบทบาทของผู้ดำเนินการสำนักงานงบประมาณและสำนักงานงบประมาณ แต่ในความเป็นจริง คงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติในภาวะสังคมการเมืองของประเทศในปัจจุบันที่ฝ่ายข้าราชการประจำจะมีอำนาจในทางนโยบายเหนือทางฝ่ายการเมือง และถึงแม้กฎหมายปัจจุบันได้ให้อำนาจในการจัดทำงบประมาณแก่ผู้ดำเนินการสำนักงานงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติผู้ดำเนินการสำนักงานงบประมาณ ก็ต้องรับนโยบายมาจากรัฐบาลอยู่ดี เพราะรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดให้มีคณะกรรมการฝ่ายการเมืองทางด้านงบประมาณก็จะทำให้มีความชัดเจนในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรงบประมาณกับนโยบายของรัฐบาลด้วย

(2) **ให้มีการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศสำหรับการใช้งบประมาณรายจ่าย** ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนมากขึ้นว่าเป้าหมายสำหรับการใช้จ่ายงบประมาณโดยรวมคืออะไร ซึ่งเป้าหมายต่างๆ จะสะท้อนนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และน่าจะทำให้มีภาพที่ชัดเจนขึ้นว่าสิ่งที่รัฐบาลจะให้กับประชาชนจากการใช้จ่ายงบประมาณคืออะไร และเป้าหมายในระดับชาตินี้จะเป็นสิ่งที่ใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิง

³ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ยังไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เนื้อหาของกฎหมายอาจจะเปลี่ยนแปลงจากร่างของคณะทำงานปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พอสสมควร ในส่วนที่จะกล่าวถึงจะเน้นเนื้อหาที่คาดว่าจะยังคงมีอยู่ในกฎหมายใหม่หลังจากที่ได้ผ่านกระบวนการต่างๆ แล้ว



ยุทธศาสตร์ในการใช้งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นสิ่งที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อสนองตอบเป้าหมายในระดับประเทศ

สำหรับรัฐบาลชุดนี้ ซึ่งมีเป้าหมายในเชิงนโยบายที่ชัดเจนอยู่แล้วหลายด้าน การกำหนดให้มีการระบุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์สำหรับการทำงานงบประมาณรายจ่ายก็คงไม่เป็นประเด็นสำคัญอะไร เพราะอย่างไรรัฐบาลก็มีการกำหนดเป้าหมายเหล่านั้นอยู่แล้ว แต่การระบุให้มีการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์สำหรับการทำงานงบประมาณรายจ่ายนั้นก็จะช่วยวางกรอบไว้สำหรับรัฐบาลอื่น ๆ ในอนาคตด้วย

(3) ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำแนวนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศมาเป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และมีการกำหนดเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนผลผลิตและผลลัพธ์ของหน่วยงาน และให้มีการทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายงบประมาณหรือในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

ส่วนนี้จะทำให้ระบบงบประมาณมีความชัดเจนมากขึ้นในหลายด้าน ในประการแรก การกำหนดเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนผลผลิตและผลลัพธ์ จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญต่อผู้รับบริการหรือรับประโยชน์จากหน่วยงานนั้น ๆ มากขึ้น เป็นการช่วยทำให้เกิดการมองกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการของหน่วยงานเป็นศูนย์กลาง แทนที่จะมองหน่วยงานของรัฐเป็นศูนย์กลาง

ในประการที่สอง จะทำให้เห็นการโยงกันระหว่างเป้าหมายต่าง ๆ ของหน่วยงานกับเป้าหมายในระดับประเทศ ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องนำเอาเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศมาเป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน สำหรับรัฐบาลในระดับบน ก็จะเริ่มเห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นว่าหน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนช่วยให้บรรลุเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในระดับชาติตรงไหน อย่างไร และอาจจะทำให้เห็นช่องว่างสำหรับการบรรลุยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ ในบางจุด หรือความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในบางเรื่อง ซึ่งสิ่งนี้จะช่วยทำให้การจัดสรรงบประมาณสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศได้มากขึ้น

ในประการที่สามการที่มีข้อตกลงการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานกับนายกรัฐมนตรี จะทำให้มีผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน คือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ดังนั้น รัฐมนตรีจะต้องมีความเข้าใจในงานต่าง ๆ ของหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาอย่างดี และเนื่องจาก รัฐมนตรีจะรับผิดชอบต่อเป้าหมายของหน่วยงานต่าง ๆ โดยรวม เป้าหมายการให้บริการสาธารณะก็จะเป็นเป้าหมายโดยรวมของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด เช่นเป็นเป้าหมายรวมของกระทรวงอย่างเป็นบูรณาการ และไม่ใช่ว่าเป็นเพียงเป้าหมายของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงมารวมกัน ดังนั้น การบริหารงานของกระทรวงก็น่าจะมีความเป็นบูรณาการมากขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งมักจะเป็นการทำงานของกรมต่าง ๆ แยกกัน

(4) การจัดทำงบประมาณโดยมีกรอบในระยะปานกลางแทนที่จะทำปีต่อปีดังเช่นในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงนี้ จะทำให้มีความชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับแนวโน้มการใช้จ่ายงบประมาณในระยะปานกลาง และสอดคล้องกับการตั้งเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ และเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งไม่ควรเป็นการตั้งเป้าหมายต่าง ๆ ขึ้นมาปีต่อปี แต่ควรจะมีกรอบของเป้าหมายในระยะปานกลาง โดยเป้าหมายในแต่ละปี ก็เพื่อทำให้สามารถดำเนินไปสู่เป้าหมายในระยะปานกลางได้



(5) หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณจะสามารถใช้จ่ายงบประมาณโดยมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เนื่องจากระบบงบประมาณใหม่เป็นระบบที่เน้นผลงาน ดังนั้น การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ จะเป็นการตรวจสอบผลสำเร็จของงานมากกว่าการตรวจสอบโดยใช้ระเบียบควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ⁴

(6) มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ อย่างต่อเนื่องและมีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเป้าหมายในการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นการใช้จ่ายสำหรับสิ่งที่จะเกิดผลได้อย่างจริงจัง เป้าหมายบางส่วนอาจจะมีความยืดหยุ่นทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตั้งไว้ได้ ดังนั้น ก็ควรมีความยืดหยุ่นที่จะปรับเปลี่ยนงบประมาณได้ในระดับหนึ่งเพื่อนำไปใช้ในเป้าหมายอื่นที่น่าจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ดีกว่า ในเวลาเดียวกันการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะก็จะมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานในอนาคตด้วย ถ้าหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ไม่สามารถดำเนินงานให้ได้ผลตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในอดีต ก็คงเริ่มมีกระแสแห่งการทำงานของหน่วยงานนั้น และโอกาสที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณดังเช่นในอดีตก็น่าจะลดน้อยลง

สิ่งที่สังเกตได้จากลักษณะของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณใหม่ที่ได้กล่าวถึงข้างต้นคือการเน้นการตั้งเป้าหมายสำหรับการใช้จ่ายงบประมาณ ให้มีความสอดคล้องกับนโยบาย และมีความชัดเจนว่าประชาชนและประเทศชาติจะได้อะไรจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ มีผู้รับผิดชอบต่อเป้าหมายต่างๆ อย่างชัดเจน และมีการติดตามประเมินผลเพื่อปรับปรุงให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นประโยชน์อย่างจริงจัง และให้การจัดสรรงบประมาณในอนาคต สะท้อนผลงานของหน่วยงานต่างๆ ในอดีตมากขึ้น ทั้งหมดนี้น่าจะทำให้ระบบในการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นกว่าเดิม

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ากรอบของกฎหมายใหม่น่าจะทำให้ระบบในการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณดีขึ้นกว่าเดิม แต่สิ่งที่ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นได้โดยอัตโนมัติ แต่จะขึ้นอยู่กับรายละเอียดในการนำเอาระบบนี้ไปใช้ โดยเฉพาะบทบาทของสำนักงานงบประมาณเองในระบบใหม่นี้ ซึ่งในส่วนที่เหลือของบทความนี้จะเสนอแนะสิ่งที่สำนักงานงบประมาณควรที่จะต้องเน้นในการที่จะทำให้ระบบงบประมาณใหม่ประสบผลสำเร็จ

โดยรวมสำนักงานงบประมาณจะเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ เป็นเสมือนหน่วยงานสนับสนุนทางเทคนิคหรือทางวิชาการในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายสำนักงานงบประมาณจะมีบทบาทสำคัญมากในช่วงสองสามปีแรกของการเริ่มใช้ระบบงบประมาณใหม่ซึ่งสำนักงานงบประมาณจะต้องสนับสนุนคณะกรรมการนโยบายงบประมาณในการวางแผนและออกกฎระเบียบต่างๆ ในการปฏิบัติงานในรายละเอียดของระบบงบประมาณใหม่หลายด้าน ตลอดจนการติดตามการดำเนินงานและปรับปรุงให้ระบบมีประสิทธิภาพมากที่สุด ส่วนที่ผมคิดว่าคงต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษมีอยู่สามเรื่อง ดังนี้ 1) การพัฒนาระบบการชี้วัดเป้าหมายและผลงาน 2) การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณภายใต้วงเงินงบประมาณที่จำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้เป้าหมายยุทธศาสตร์รวมของประเทศและการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานต่างๆ และ 3) การพัฒนาระบบในการติดตามประเมินผล และการให้คุณให้โทษสำหรับผลการดำเนินการตามเป้าหมายของหน่วยงานต่างๆ

1. การพัฒนาระบบการชี้วัดเป้าหมายและผลงาน

ในภาพกว้าง ระบบงบประมาณใหม่นี้เป็นระบบที่เน้นการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการสาธารณะที่มีความชัดเจนและเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ โดยเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารการใช้จ่าย

⁴ กฎ ระเบียบในการใช้จ่ายงบประมาณก็ยังคงต้องมีอยู่ในระดับหนึ่งเพื่อป้องกันการรั่วไหลและการทุจริต



งบประมาณให้กับหน่วยงานต่างๆ ด้วยความคิดที่ว่าความคล่องตัวในการบริหารการใช้จ่ายจะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานไปสู่เป้าที่ได้ตั้งไว้ และการประเมินผลงานจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ จะทำโดยพิจารณาจากผลสำเร็จของเป้าหมายต่างๆ

ในส่วนนี้ จะเห็นได้ว่าความชัดเจนและความเหมาะสมของเป้าหมายการดำเนินงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเป้าหมายในระดับประเทศหรือเป้าหมายในระดับหน่วยงานเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมาก ถ้าเป้าหมายไม่มีความชัดเจนไม่สามารถวัดได้ ตรวจสอบไม่ได้ หรือไม่สะท้อนประโยชน์ของประชาชนอย่างจริงจัง ก็ยากที่จะประเมินได้ว่าการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ นั้นเกิดประโยชน์หรือไม่ คุ่มค่าหรือไม่ และเนื่องจากจะมีการเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆ มากขึ้น ก็อาจจะยังทำให้เกิดการรั่วไหลและการใช้งบประมาณ ในโครงการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม

การพัฒนาตัวชี้วัดเป้าหมายและผลงานของหน่วยงานต่างๆ ในช่วงแรกคงไม่สามารถทำได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ใหม่สำหรับหน่วยงานส่วนใหญ่ และระบบข้อมูลที่มีอยู่ยังต้องพัฒนาอีกมาก อย่างไรก็ตามควรมีการวางกรอบที่ถูกต้องไว้ตั้งแต่ต้นเพื่อเป็นกรอบสำหรับการพัฒนาทางด้านนี้ให้มีความสมบูรณ์สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระบบงบประมาณใหม่ต่อไป

กรอบในการพัฒนาตัวชี้วัดเป้าหมายและผลงานนั้น ควรจะต้องเน้นสองสามเรื่อง

เรื่องแรก คือให้เกิดความเข้าใจตรงกันถึงความหมายของการให้ “บริการสาธารณะ” (Public Service) เพราะข้อตกลงการให้บริการสาธารณะจะเป็นสิ่งที่หน่วยงานต่างๆ ระบุว่าจะทำให้เกิดขึ้นจากการนำเอาเงินงบประมาณไปใช้ ที่ต้องเข้าใจตรงกันก็คือการให้บริการสาธารณะเป็นการให้บริการที่สะท้อนชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการจากหน่วยงานนั้นๆ โดยตรง ดังนั้น การระบุตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการสาธารณะจึงจะต้องยึดแนวคิดที่ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางอยู่ตลอดเวลา ซึ่งในอดีต หน่วยงานของรัฐมักจะมีมุมมองว่าตนเองเป็นศูนย์กลาง และผลผลิตของหน่วยงานก็จะเป็นผลผลิตที่คิดว่าประชาชน “ควร” ที่จะต้องการ ดังนั้น จึงมีการใช้งบประมาณ มากมายไปทำโครงการที่ไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

แนวคิดหลักในการจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานต่างๆ คือการทำให้เกิดความชัดเจน ว่าหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไปนั้น จะดำเนินงานให้เกิดผลต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างไร เป็นเสมือนสัญญาที่ให้ต่อประชาชน ในฐานะผู้ที่ต้องจ่ายเงินภาษีอากรเพื่อมาให้นายงานของรัฐใช้จ่าย ว่าประชาชนจะได้อะไรตอบแทนจากการที่หน่วยงานของรัฐเองงบประมาณไปใช้ ถ้าการกำหนดเป้าหมายการให้บริการสาธารณะมีความชัดเจนและโยงกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงก็จะมีส่วนช่วยให้ระบบงบประมาณใหม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณมากขึ้นเนื่องจากประชาชนจะเริ่มเห็นความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ กับผลงานที่ออกมาสู่ประชาชนในทางตรงและในทางอ้อม จะทำให้เกิดความตื่นตัวและความสนใจในวงกว้างเกี่ยวกับผลงานของหน่วยงานต่างๆ ว่าสามารถบรรลุผลสำเร็จได้มากน้อยเพียงไร และจะเป็นสิ่งที่ช่วยกระตุ้นให้การทำงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐสะท้อนความต้องการของประชาชนมากขึ้น

ในเวลาเดียวกัน เมื่อเป้าหมายการให้บริการของแต่ละหน่วยงานมีความชัดเจนขึ้น ก็จะช่วยให้เกิดการตื่นตัวในการดำเนินงานอย่างคุ้มค่า เพราะจะเริ่มมีภาพที่ชัดเจนขึ้นว่าแต่ละหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไปนั้น สามารถใช้เงินให้เกิดผลผลิต และผลลัพธ์มากน้อยเพียงไร มีคุณภาพแค่ไหน ภาพของต้นทุนในการให้บริการแต่ละด้านจะมีความชัดเจนขึ้น



และประเด็นเกี่ยวกับความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณก็จะเป็นประเด็นที่จะได้รับความสนใจและการติดตามกันในวงกว้าง ซึ่งจะช่วยทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเน้นเรื่องของความคุ้มค่ามากขึ้น และเรื่องความคุ้มค่าก็เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องเน้นในระบบงบประมาณใหม่ เนื่องจากในระบบงบประมาณใหม่จะเน้นการให้ความยืดหยุ่นต่อหน่วยงานต่างๆ ในการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณและความยืดหยุ่นนี้จะต้องแลกกันกับความชัดเจนในผลงาน และความคุ้มค่าในการดำเนินงาน

เรื่องที่สอง คือการเจรจาต่อรองระหว่างสำนักงบประมาณกับหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับตัวชี้วัดเป้าหมาย การให้บริการสาธารณะและระดับของตัวชี้วัดที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินงาน เนื่องจากข้อตกลงการให้บริการสาธารณะเป็นสิ่งที่จะนำมวัดผลงานและความสำเร็จของการทำงานของหน่วยงานต่างๆ โดยธรรมชาติแล้ว หน่วยงานที่ถูกวัดผลงานก็อยากจะมิตัวชี้วัดรวมทั้งระดับของการชี้วัดที่จะสามารถบรรลุผลได้โดยไม่ยากนัก ในส่วนของสำนักงบประมาณจะต้องเล่นบทบาทเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนผู้ที่ต้องเสียภาษีอากรมาให้หน่วยราชการต่างๆ ใช้ จะต้องพยายามให้หน่วยงานต่างๆ เลือกตัวชี้วัดที่สะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ และต่อรองให้ระดับของผลงานอยู่ในระดับที่ดีพอสมควรสอดคล้องและคุ้มค่าเมื่อเทียบกับวงเงินที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานนั้นๆ

สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือตัวชี้วัดผลงานส่วนใหญ่ของแต่ละหน่วยงานควรจะสะท้อนงานภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานโดยตรง เพื่อให้มีความชัดเจนว่าเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานนั้นโดยส่วนใหญ่ มิฉะนั้น ถ้าตัวชี้วัดส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดรวมๆ ซึ่งเป็นผลงานร่วมกันของหลายๆ กระทรวง ก็จะทำให้ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลงานอย่างชัดเจน และก็จะไม่สามารถวัดผลจากการใช้จ่ายงบประมาณกับผลงานที่ออกมาได้ ถ้าผลไม่ได้ตามเป้า หน่วยงานต่างๆ ก็จะสามารถผลักความรับผิดชอบไปที่อื่นได้ง่าย

สำหรับในช่วงแรกของการนำเอาระบบงบประมาณใหม่มาใช้นั้น คงต้องมีความอะลุ่มอล่วยอยู่ในระดับหนึ่ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อมูลสำหรับการทำตัวชี้วัดต่างๆ ยังไม่สมบูรณ์ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ (Benchmark) ก็ไม่ได้เคยเก็บกันมาก่อน ที่สำคัญคือในช่วงแรกของการนำระบบใหม่มาใช้ หลายฝ่ายอาจจะกลัวว่าจะไม่สามารถทำได้ตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะกระทบภาพพจน์และคะแนนนิยม ดังนั้น ก็จะพยายามเลือกตัวชี้วัดที่ง่าย หรือที่มีผู้ร่วมรับผิดชอบหลายฝ่ายเพื่อที่จะสามารถวัดความรับผิดชอบได้ ในกรณีที่ไม่สามารถทำได้ตามเป้า ดังนั้น ถึงแม้ว่าสำนักงบประมาณจะต้องต่อรองให้หน่วยงานนำเอาตัวชี้วัดที่มีความหมายต่อประชาชนและสะท้อนงานของแต่ละหน่วยงานโดยตรง แต่การตั้งเป้าสำหรับระดับของผลงานที่คาดหวัง สำหรับตัวชี้วัดเหล่านั้นก็อาจจะอยู่ในระดับที่หน่วยงานต่างๆ พอจะมีความมั่นใจว่าสามารถทำได้ ทั้งนี้เพื่อให้ระบบเริ่มทำงานตั้งแต่ต้นส่วนในปีต่อไป ก็จะสามารถปรับปรุงเกณฑ์ชี้วัดให้มีความเข้มข้นมากขึ้นได้

เรื่องที่สามที่มีความสำคัญคือการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลที่จะเป็นตัวชี้วัดผลงานของหน่วยงานต่างๆ เรื่องนี้ควรที่จะต้องมีการเริ่มวางกรอบไว้สำหรับการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลให้มีความสมบูรณ์ในช่วงสองสามปีข้างหน้า ปัญหาคือยังขาดข้อมูลที่จำเป็นอยู่มากเนื่องจากระบบใหม่นี้เพิ่งจะเริ่มนำมาใช้ โดยเฉพาะข้อมูลที่สะท้อนผลลัพธ์ของงานของหน่วยราชการ หรือที่สะท้อนคุณภาพของการให้บริการต่างๆ เช่นบางหน่วยงานอาจจะให้การฝึกอบรมแก่ประชาชนบางกลุ่ม ก็จะมีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรมและปริมาณการฝึกอบรม แต่มักจะมีข้อมูลน้อยมากหรือไม่มีเลยเกี่ยวกับผลต่อผู้ที่ได้รับการฝึกอบรม ว่าสามารถทำงานได้ดีขึ้นหรือไม่ มีรายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ ซึ่งผลต่อผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมคือผลลัพธ์ของการฝึกอบรมที่สะท้อนไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างแท้จริง หรือการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่นการสร้างถนน ก็จะมีข้อมูลว่าสร้างไปมากน้อยเพียงไร แต่ข้อมูลเกี่ยวกับผลต่อการจราจรจะมีน้อย เพราะขาดระบบในจัดเก็บข้อมูลทางด้านนี้อย่างมีคุณภาพและต่อเนื่อง



ข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการตรวจวัดผลงานของหน่วยงานต่าง ๆ ควรที่จะต้องมีความแม่นยำ ทันกาล และตรวจสอบได้ และเนื่องจากข้อมูลเหล่านี้จะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ การจัดเก็บข้อมูลต้องมีความเป็นกลางพอสมควรถ้าจะให้หน่วยงานที่ถูกวัดผลเป็นผู้ที่เก็บข้อมูลเพื่อวัดผลงานตนเองก็แน่ว่าผลคงจะออกมาค่อนข้างดี ดังนั้น คงต้องมีการออกแบบระบบในการเก็บข้อมูลสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งวิธีการที่จะทำให้มั่นใจในความเป็นกลางของการเก็บข้อมูล และอาจจะต้องมีการตั้งงบประมาณไว้สำหรับการจัดเก็บข้อมูลวัดผลงานของหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย

2. การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณภายใต้วงเงินงบประมาณที่จำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้เป้าหมายยุทธศาสตร์รวมของประเทศและการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ

ปัญหาหลักของการจัดสรรงบประมาณคือทำอย่างไรที่จะจัดสรรงบประมาณที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน ในระบบงบประมาณใหม่นี้ มีองค์ประกอบหลายส่วนที่น่าจะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณสามารถบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ **ส่วนแรก** คือการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ ซึ่งเนื่องจากว่าเป็นการกำหนดโดยรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกให้เข้ามาบริหารประเทศ ก็สามารถมองได้ว่าเป็นสิ่งที่ชี้วัดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนจากการใช้จ่ายงบประมาณ **ส่วนที่สอง** คือการกำหนดเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งการโยกย้ายงานในระดับกระทรวงเข้ากับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ ดังนั้น เป้าหมายการดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ สามารถมองได้ว่าเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ หรือสิ่งที่ชี้วัดประโยชน์สำหรับประเทศชาติและประชาชน การจัดสรรงบประมาณก็คือการจัดสรรเงินไปสู่เครื่องมือต่าง ๆ ที่จะทำประโยชน์สำหรับประเทศชาติและประชาชนสูงสุด

สิ่งที่ได้กล่าวมานี้เป็นการแสดงให้เห็นการเชื่อมโยงกันระหว่างสิ่งที่หน่วยงานต่าง ๆ ทำในระดับล่างกับเป้าหมายในระดับบนของประเทศ อย่างไรก็ตาม การที่มีการโยกย้ายกันระหว่างเครื่องมือในระดับล่างกับเป้าหมายในระดับบนยังไม่พอที่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดในระดับบนได้ ยังต้องมีองค์ประกอบอื่นๆ อีกมาก และที่จริงแล้วแม้กระทั่งในระบบงบประมาณเดิมก็มีการโยกย้ายกันอยู่บ้างระหว่างการทำงานในระดับล่างกับเป้าหมายในระดับบนของประเทศ

ในอดีต แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละแผน ก็จะมีการเน้นเป้าหมายในบางด้านสำหรับประเทศ ในช่วงห้าปีของแผน ซึ่งส่วนนี้ก็น่าจะเป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ เพราะนอกจากการที่ได้ระดมความคิดเห็นอย่างหลากหลายจากฝ่ายต่างๆ แล้ว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและต้องนำเสนอขึ้นสู่เกล้าฯ ด้วย นอกจากนั้น รัฐบาลต่างๆ ก็มีการแถลงนโยบาย และคณะรัฐมนตรีก็มีมติต่างๆ ออกมาทุกอาทิตย์ ดังนั้น ทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีหลายเรื่องก็สามารถมองได้ว่าเป็นการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ นอกจากนั้น ก็มีการระบุแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายในระดับประเทศได้ เพราะฉะนั้น ก็มีการโยกย้ายกันระหว่างงานในระดับล่างกับเป้าหมายในระดับบน อย่างไรก็ตาม การที่มีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศและแนวทางการดำเนินงานในระดับล่างเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในระดับบนในอดีตไม่ได้ช่วยให้ การจัดสรรงบประมาณนำไปสู่การทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับประเทศได้มากนัก

ทุกปี เมื่อถึงเวลาที่หน่วยงานต่างๆ จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็จะมีการของบประมาณสำหรับงานต่างๆ โดยอ้างว่าสอดคล้องกับสิ่งที่ปรากฏในแผนชาติ หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล ปัญหาคือ เมื่อรวมความต้องการของหน่วยงานทั้งหมด จะมากกว่ายอดรายจ่ายรวมในงบประมาณ 2 - 3 เท่า และการจัดสรรก็จะขึ้นอยู่กับต่อรองระหว่างหน่วยงานต่างๆ กับสำนักงบประมาณ ซึ่งผลรวมของการต่อรองมักจะ



เป็นการเฉลี่ยความต้องการของหน่วยงานต่างๆ และอาจจะแตกต่างจากสิ่งที่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศพยายามที่จะเน้น

ในระบบงบประมาณใหม่ ปัญหาเช่นนี้ก็คงไม่หมดไป จากการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ เช่นเรื่องการแก้ไขปัญหาความยากจน หรือการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่กว้าง มีมิติหลากหลาย และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก หน่วยงานต่างๆ ก็จะเสนอแผนการดำเนินงานในระดับล่างที่จะโยงไปสู่เป้าหมายในระดับบนเพื่อของงบประมาณอย่างมากมาย ซึ่งความต้องการงบประมาณของหน่วยงานทั้งหมดก็คงมากกว่างบประมาณที่มีอยู่มาก และก็เป็นปัญหาสำหรับการจัดสรรเหมือนในระบบเดิม

ระบบใหม่อาจจะดีขึ้นกว่าเดิมตรงที่เป้าหมายในระดับบนน่าจะมีการจัดลำดับความสำคัญที่มีความชัดเจนกว่าที่เคยทำในอดีต ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่างๆ ยังขาดการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่างๆ ในระดับที่ชัดเจนพอที่จะชี้้นำการจัดสรรทรัพยากรของรัฐในทางปฏิบัติได้ และแม้แต่มติคณะรัฐมนตรีต่างๆ ก็มักจะผ่านกันออกมาอย่างมากมายโดยที่ไม่มีการดูภาพรวมของมติทั้งหมดหรือการจัดลำดับความสำคัญของมติต่างๆ

ในระบบใหม่ และโดยเฉพาะสำหรับรัฐบาลปัจจุบันที่บริหารประเทศอย่างรวมศูนย์ การกำหนดลำดับความสำคัญของเป้าหมายยุทธศาสตร์ในระดับบนน่าจะมีความชัดเจนกว่าเดิมมาก และสิ่งนี้จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณนำไปสู่ประโยชน์ในระดับบนมากขึ้นได้ในระดับหนึ่ง ในเวลาเดียวกัน ความชัดเจนของงานในระดับล่าง และการโยงกันระหว่างงานในระดับล่างกับเป้าหมายในระดับบนก็มีความสำคัญเช่นกัน และการทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะก็น่าที่จะสร้างความชัดเจนให้แก่งานในระดับล่างและการโยงจากระดับล่างขึ้นมาสู่ระดับบนมากขึ้น

ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ ได้มีการระบุไว้ด้วยว่าในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ จะต้องมีการวิเคราะห์ความสอดคล้องและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณที่สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของหน่วยงาน (และเป้าหมายในระดับบน) ด้วย ดังนั้น ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่ของบประมาณจะต้องแสดงให้เห็นว่างานที่จะทำโยงกับเป้าหมายต่างๆ อย่างไร โดยมีรายละเอียดในเชิงการวิเคราะห์พอสมควร นอกจากนั้นจะต้องมีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายหรือการทำโครงการต่างๆ ด้วย สำหรับรายละเอียดในทางปฏิบัตินั้น จะต้องออกมาเป็นระเบียบของคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ

การออกระเบียบในส่วนนี้ ถ้ามีการนำเอาหลักของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของงาน เปรียบเทียบประโยชน์กับต้นทุน หรือการประเมินโครงการมาใช้อย่างถูกต้องและจริงจัง (ซึ่งอาจจะใช้กับโครงการบางประเภทเท่านั้น เช่นโครงการลงทุนที่มีวงเงินรวมเกินจำนวนใดจำนวนหนึ่ง) ก็จะเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณไปสู่งานและโครงการต่างๆ นำไปสู่ประโยชน์รวมสูงสุดได้มากขึ้น เพราะการประเมินความคุ้มค่าของโครงการเป็นวิธีที่จะเปรียบเทียบประโยชน์ของโครงการต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้สามารถเลือกโครงการที่ให้ประโยชน์รวมสูงสุดได้ภายใต้ทรัพยากรที่มีจำกัด โดยอิงการวิเคราะห์ทางเทคนิคบนพื้นฐานของหลักวิชาการ และวิธีการในการประเมินโครงการสามารถนำมาปรับใช้กับโครงการหลายประเภท ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และสามารถคำนึงถึงการให้น้ำหนักที่แตกต่างกันของเป้าหมายทางด้านต่างๆ ด้วย เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน หรือการกระจายรายได้

ระบบที่ให้มีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของงานและโครงการต่างๆ จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณนำไปสู่ผลประโยชน์รวมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณก็ต้องมีความเชี่ยวชาญ



ทางด้านเทคนิคและในเนื้อหาของงานของหน่วยงานต่างๆ พอสมควร ถึงจะมีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ หน่วยงานที่อยากจะทำโครงการก็มักจะวิเคราะห์โครงการโดยใช้ข้อสมมติฐานที่ทำให้ผลการวิเคราะห์ออกมาดี (โดยเฉพาะข้อสมมติฐานเกี่ยวกับประโยชน์ที่จะได้จากโครงการ) ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณจะต้องรอบรู้พอที่จะตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการและข้อสมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้ ในส่วนนี้สำนักงบประมาณคงต้องวางแผนการดำเนินงาน เพื่อที่จะนำเอาระบบการวิเคราะห์ความคุ้มค่านี้มาใช้อย่างจริงจัง โดยพัฒนามาตรฐานต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการในการวิเคราะห์ ตลอดจนเตรียมความพร้อมของบุคลากรที่จะมีบทบาททางด้านนี้ ทั้งในส่วนของสำนักงบประมาณ และของหน่วยงานที่เป็นผู้รับงบประมาณ

ในความเป็นจริง การเตรียมการทางด้านนี้ก็ได้มีการทำมาอยู่บ้างเป็นเวลาหลายปีแล้ว สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยก็ได้ร่วมงานกับสำนักงบประมาณเพื่อพัฒนาเครื่องมือทางด้านนี้และมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จากทั้งภายในสำนักงบประมาณและจากกระทรวงต่างๆ มาระยะหนึ่งแล้ว แต่เนื่องจากยังไม่มีการวางมาตรฐานและระเบียบอย่างเป็นทางการ เครื่องมือเหล่านี้จึงยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์เท่าที่ควร ดังนั้น ก็จะเป็นโอกาสดีถ้าเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจังภายใต้ระบบงบประมาณใหม่นี้

3. การพัฒนาระบบในการติดตามประเมินผล และการให้คุณให้โทษสำหรับผลการดำเนินการตามเป้าหมายของหน่วยงานต่าง ๆ

เมื่อมีการตั้งเป้าหมายและตัวชี้วัดสำหรับการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งในระดับประเทศและในระดับหน่วยงานแล้ว คำถามที่ตามมาก็คือถ้าหน่วยงานสามารถทำได้ตามเป้าหมายหรือดีกว่าเป้าหมาย จะมีรางวัลอย่างไร หรือในทางตรงกันข้าม ถ้าไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมาย จะมีบทลงโทษหรือไม่อย่างไร

ในทางปฏิบัติ การที่จะสามารถทำได้ตามเป้าหมายหรือทำไม่ได้ตามเป้าหมายจะมีผลอยู่พอสมควร เนื่องจากเป้าหมายการให้บริการสาธารณะเป็นเป้าหมายที่สะท้อนไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เมื่อมีการกำหนดเป้าหมายเหล่านี้ออกมา ก็จะเป็นที่สนใจของประชาชนกลุ่มต่างๆ เพราะจะมีความชัดเจนมากขึ้นว่าประชาชนจะได้อะไรจากการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ดังนั้น เมื่อมีการระบุเป้าหมายการให้บริการสาธารณะออกมาสู่สาธารณชน ก็จะทำให้ประชาชนให้ความสนใจในการทำงาน และการใช้งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น และจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบผลงานของหน่วยงานต่างๆ

ความสนใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบผลงานของรัฐจะเป็นสิ่งที่ทำให้การบรรลุผลหรือไม่บรรลุผลตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะมีความหมาย ถ้าหน่วยงานใดทำได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเป้าหมายด้านปริมาณ หรือคุณภาพของงาน โดยไม่สามารถอธิบายได้โดยเหตุผลที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับผู้ที่รับผิดชอบหน่วยงานนั้นก็จะถูกโจมตีพอสมควร (รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อการให้บริการสาธารณะ) ในทางตรงกันข้าม หน่วยงานที่ทำได้ตามเป้าหมายหรือดีกว่าเป้า (ซึ่งต้องสมมติว่าเป้าหมายนั้น ได้เลือกมาอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับงานและงบประมาณของหน่วยงานนั้น) ก็จะเป็นที่ชื่นชม และรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานนั้นก็จะได้ประโยชน์ทางการเมืองตามไปด้วย การพิจารณาให้คุณให้โทษในระดับนี้ก็คงเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและผลการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีต่างๆ ก็น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับนายกรัฐมนตรีที่จะปรับปรุงตำแหน่งและกระบวนการทำงานของคณะรัฐมนตรีให้เหมาะสมมากขึ้น



ในส่วนของการข้าราชการที่สังกัดหน่วยงานต่างๆ ก็ต้องคิดถึงการพัฒนาระบบให้คุณให้โทษตามผลของงานในส่วนนี้มีทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ก.พ. ในฐานะที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารบุคคล และสำนักงานประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ ตรงนี้คงต้องมีการประสานกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ระบบของแต่ละหน่วยงานจะนำมาใช้มีความประสานสอดคล้องกัน แนวคิดที่สามารถมีการให้โบนัสแก่ข้าราชการได้ ก็อาจจะเป็นส่วนหนึ่งสำหรับการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานต่างๆ โดยดูผลงานในอดีตก็เป็นอีกวิธีหนึ่ง

ในส่วนของการร่างพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณฉบับใหม่ ก็ได้ระบุให้มีการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะในอดีตในการทำคำขอตั้งงบประมาณไว้ด้วย ซึ่งก็หมายความว่าผลงานในอดีตน่าจะมีผลต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ส่วนจะมีผลอย่างไรนั้นก็คงเป็นสิ่งที่ต้องพัฒนากันในรายละเอียดในอนาคต การดำเนินการทางด้านนี้จะมีผลต่อการจัดทำตัวชี้วัดและการประเมินผลตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะด้วย ในระบบการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดต่างๆ รวมทั้งระดับของตัวชี้วัดเป็นห้าระดับ ตั้งแต่สูงมาก ลงมาถึงต่ำมาก และมีการกำหนดน้ำหนักของตัวชี้วัดต่างๆ เพื่อที่จะรวมผลของตัวชี้วัดทั้งหมดมาเป็นผลหรือคะแนนรวมขององค์กร และการประเมินในแต่ละปีก็มีผลถึงโบนัสที่หน่วยงานต่างๆ จะได้รับ

ในส่วนของการหน่วยงานราชการ ซึ่งมีมิติของงานมากกว่ารัฐวิสาหกิจ ก็อาจจะไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการประเมินที่เหมือนกันทั้งหมดกับที่ใช้สำหรับรัฐวิสาหกิจ แต่ในที่สุดก็ต้องมีการพิจารณาถึงระดับความสามารถในการบรรลุผลงานตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ เพราะผลงานของแต่ละหน่วยงานคงไม่ใช่มีเพียงว่าทำได้ตามเป้า หรือทำไม่ได้ตามเป้า แต่ระดับของการทำได้ตามเป้าหรือทำไม่ได้ตามเปื่อก็คงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญด้วย การพัฒนารายละเอียดในเรื่องนี้ ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจโดยโยงผลงานในอดีตกับการจัดสรรงบประมาณ เป็นสิ่งที่สำนักงานประมาณคงต้องพัฒนาขึ้นในรายละเอียดต่อไปในอนาคต

สามเรื่องที่ได้กล่าวถึงนี้ เป็นเรื่องที่ผมคิดว่าสำนักงานประมาณคงต้องให้ความสำคัญ และมีการศึกษาและพัฒนาเพื่อกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติต่อไประบบงบประมาณใหม่น่าจะให้ผลที่ดีขึ้นกว่าระบบเดิมอย่างไรก็ตามการออกกฎหมายใหม่คงไม่สามารถทำให้ระบบดีขึ้นในตัวของมันเองผลสำเร็จของระบบใหม่จะขึ้นอยู่กับรายละเอียดในการนำเอาสาระของกฎหมายมาปฏิบัติ และสามเรื่องนี้น่าจะเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่จะทำให้กระบวนการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณใหม่มีประสิทธิภาพและก่อประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม