

การเปรียบเทียบระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามเชิง ยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) กับระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero Based Budgeting : ZBB)

A comparison between Strategic Performance-Based Budgeting (SPBB) and Zero-Based Budgeting (ZBB)

วรพจน์ อัสวชัยพร¹

Worapod Asawachaipond

เลขที่ 601 ม.กฤษदानนคร 20 หมู่ 11 ซอยนพรัตน์ 19/4 แขวงศาลาธรรมสพน์ เขตทวีวัฒนา
กรุงเทพฯ 10170

House NO. 601 Krisadanakorn 20 village, Moo 11, Nopharat 19/4 alley,
Salathamasop sub-district, Thaveewatana district, Bangkok 10170

* Corresponding author E-mail: worry.as@gmail.com

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล

ภัทร์ พลอยแหวน²

Phut Ploywan

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Mahidol University: Faculty of Social Sciences and Humanities

* Corresponding author E-mail: phut.plo@mahidol.edu

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาเปรียบเทียบระบบงบประมาณ 2 รูปแบบหลัก คือ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) และระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero Based Budgeting : ZBB) เพื่อวิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย และผลสัมฤทธิ์ที่อาจเกิดขึ้นหากนำมาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2569

งบประมาณแผ่นดินในฐานะเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ การพัฒนาประเทศ และการจัดสรรทรัพยากรอย่างจำกัดบริบทของปัญหาชี้ให้เห็นถึงความท้าทายในการจัดทำงบประมาณในปัจจุบัน เช่น การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายประจำ การขาดดุลอย่างต่อเนื่อง และความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายภาครัฐ

ระบบงบประมาณ SPBB เป็นระบบงบประมาณที่เชื่อมโยงการจัดสรรทรัพยากร (งบประมาณ) เข้ากับผลสัมฤทธิ์และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของ

² รองศาสตราจารย์ ดร. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ประเทศ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแบบ SPBB ตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ชาติ การแปลงเป็นเป้าหมายระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานย่อย การจัดทำแผนงาน/โครงการ และการกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Output) และผลสัมฤทธิ์ (Outcome) ที่ชัดเจน

ทั้งระบบงบประมาณ SPBB และ ZBB ต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อน แต่เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ พ.ศ. 2569 การใช้ SPBB เป็นกรอบหลักจะมีความเหมาะสมมากกว่า เนื่องจากสอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูปการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน ดังนั้น จึงควรเสนอให้รัฐบาลและสำนักงานงบประมาณใช้หลักการของ SPBB ในการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและวัดผลได้ และเสนอให้มีการนำหลักการของ ZBB มาเป็นเครื่องมือในการทบทวนและตัดลดงบประมาณที่ไม่จำเป็น โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นงบประมาณประจำ ตลอดจนเสนอให้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับหน่วยงานภาครัฐในเรื่องการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เน้นความสำคัญของการติดตามและประเมินผลหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้แน่ใจว่าได้ผลลัพธ์ตามที่ตั้งเป้าไว้

คำสำคัญ: ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ; ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ ; ผลสัมฤทธิ์

Abstract

This academic article aims to conduct a comparative study of two principal budgeting systems: Strategic Performance-Based Budgeting (SPBB) and Zero-Based Budgeting (ZBB). The objective is to analyze the advantages, disadvantages, and potential outcomes of

adopting these systems as frameworks for the consideration of the Draft Annual Budget Appropriation Act for the fiscal year 2026.

The national budget serves as a vital instrument for the government in driving public policy, national development, and the allocation of limited resources. The current budgetary context presents several challenges, including the rising share of fixed expenditures, persistent fiscal deficits, and the pressing need to enhance the efficiency of public spending.

SPBB is a budgeting system that links resource allocation (budgeting) to strategic national goals and performance outcomes. The SPBB process begins with the formulation of national vision and strategy, which are then translated into goals at the ministry, department, and agency levels. This is followed by the development of programs/projects and the establishment of clear indicators for outputs and outcomes.

Both SPBB and ZBB have their respective strengths and weaknesses. However, when considered in conjunction with the Draft Budget Act for 2026, SPBB is deemed more appropriate as the primary framework due to its alignment with the current direction of public sector reform. Therefore, it is recommended that the government and the Bureau of the Budget adopt SPBB principles to define clear and measurable strategic objectives. Additionally, ZBB principles should

be employed as a tool for reviewing and eliminating unnecessary budget items, particularly within fixed expenditures. It is also proposed that efforts be made to build understanding among public agencies regarding performance-based budgeting, emphasizing the importance of post-expenditure monitoring and evaluation to ensure that intended outcomes are achieved.

Keywords: Strategic Performance-Based Budgeting (SPBB) ; Zero-Based Budgeting (ZBB) ; Outcome

บทนำ

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะและจัดสรรทรัพยากรของประเทศที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ อย่างไรก็ตาม ในบริบทปัจจุบันที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การบริหารจัดการงบประมาณแบบเดิม ๆ อาจไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของประชาชนได้ การปฏิรูปการจัดทำงบประมาณจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของระบบงบประมาณ 2 รูปแบบที่สำคัญในเชิงนโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ (Public Policy and Public Management) ได้แก่ Strategic Performance Based Budgeting (SPBB) หรือระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม

ยุทธศาสตร์ (ภัทร์ พลอยแหวน : 2568) และ Zero Based Budgeting (ZBB) หรือระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ เพื่อวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของแต่ละระบบ รวมถึงเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการพิจารณาใช้กับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569, 2568)

เนื้อหา

การวิเคราะห์เชิงทฤษฎีของระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณ (นันทินิตย์ นวลมณี, 2560) หมายถึง กระบวนการวางแผนเกี่ยวกับตัวเลขทางการเงินอย่างมีระเบียบในระยะหนึ่ง โดยจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้องค์กรได้รับผลตอบแทนกลับคืนตามเป้าหมายที่กำหนด สำหรับรูปแบบการจำแนกงบประมาณภาครัฐที่ใช้งานจากอดีตถึงปัจจุบัน 5 ประเภท ได้แก่

1. ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budgeting)

เป็นระบบงบประมาณที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายตามหมวดรายจ่ายและรายการที่กำหนดไว้

วัตถุประสงค์ ควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐอย่างเข้มงวด ป้องกันการใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากที่กำหนด

ข้อจำกัด ไม่ได้มุ่งเน้นเรื่องผลลัพธ์หรือประสิทธิภาพในการทำงาน แต่ให้ความสำคัญกับรายละเอียดค่าใช้จ่ายแต่ละรายการ

ปีที่ใช้ พ.ศ. 2502

2. ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting)

เป็นงบประมาณที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานและเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผน ก่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณอย่างสมเหตุสมผล

วัตถุประสงค์ จำแนกงบประมาณตามลักษณะงานหรือวัตถุประสงค์

ลักษณะ กำหนดงบประมาณตามแผนงานและกิจกรรม แทนที่จะแยกตามหมวดรายจ่ายเหมือนระบบเดิม

ปีที่ใช้ พ.ศ. 2525

3. ระบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการและการทำ

งบประมาณ (Planning Programming and Budgeting System: PPBS)

เป็นระบบที่ประสานระหว่างการวางแผนระยะยาว การกำหนดแผนงาน และการจัดทำงบประมาณเข้าด้วยกัน เน้นการวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคต่าง ๆ เช่น Zero based budgeting analysis และ System analysis เป็นต้น

วัตถุประสงค์ สร้างความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายกับงบประมาณที่ชัดเจนขึ้น โดยมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อจำกัด การนำมาใช้มีความซับซ้อน และจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ

ปีที่ใช้ เริ่มใช้ครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2507

4. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based

Budgeting: PBB) เน้นการวัดผลงานและประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละหน่วยงาน

วัตถุประสงค์ จัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

ข้อจำกัด อาจมีปัญหาในการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจนและครอบคลุม

ปีที่ใช้ พ.ศ. 2541

5. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Performance-based Budgeting: SPBB) เป็นระบบที่ใช้ในปัจจุบัน โดยต่อยอดจาก PBB เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาล โดยมีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิม ที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรมาเป็นระบบที่มุ่งเน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

วัตถุประสงค์ จัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและสอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ

ลักษณะ เน้นการเชื่อมโยงงบประมาณเข้ากับยุทธศาสตร์ระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับหน่วยงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ปีที่ใช้ พ.ศ. 2546 ถึงปัจจุบัน

แนวคิดหลักของระบบงบประมาณแบบ SPBB (ภัทร์ พลอยแหวน, 2568)

- 1) Purchaser รัฐบาลเป็นผู้ซื้อบริการ โดยสำนักงานงบประมาณเป็นผู้ช่วยรัฐบาลในการพิจารณาตัดสินใจ
- 2) Provider ส่วนราชการเป็นผู้ผลิต
- 3) People ผู้รับบริการ



ภาพที่ 1 : โครงสร้างลำดับขั้นของระบบงบประมาณ SPBB

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ (2568)



ภาพที่ 2 : ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระดับชาติ กระทรวงและจังหวัด

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ (2568)

ที่สำคัญยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Oriented) มุ่งเน้นประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ มุ่งเน้นผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ

การจัดทำคำของบประมาณตามระบบ SPBB หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ
2. การระบุเป้าหมายและผลลัพธ์ที่ชัดเจน
3. การใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า
4. การคำนึงถึงภารกิจของหน่วยงานอื่น

ซึ่งสอดคล้องกับ ข้อ 5.3 พระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2561 (รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย, 2568) มาตรา 10 ข้อ (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568)

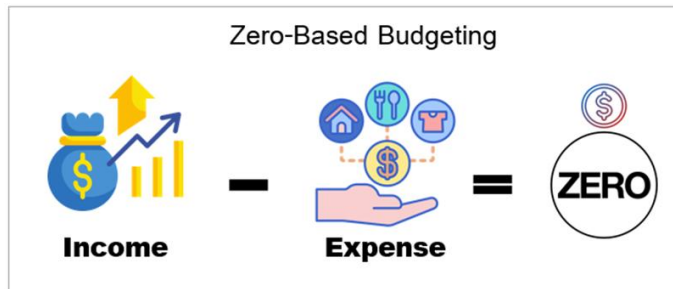
หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	งบประมาณ	
	จำนวน	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	3,752,700.0	100.0
1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	403,868.0	10.8
2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน	362,199.9	9.7
3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์	582,704.1	15.5
4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม	926,266.8	24.7
5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	136,851.3	3.6
6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ	645,499.5	17.2
7. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ	695,310.4	18.5

ภาพที่ 3 : ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ (2568)

นอกจากนี้ยังมีระบบงบประมาณอีกประเภท คือ งบประมาณฐานศูนย์ หรือ Zero-Based Budgeting (ZBB) (งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) กับการจัดระเบียบทางการเงินของภาครัฐ และภาคเอกชน, 2568) ซึ่งเป็นระบบการจัดทำงบประมาณที่ถูกพัฒนาโดย ปีเตอร์ เพียร์ (Peter Pyhrr) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) จนประสบความสำเร็จ งบประมาณฐานศูนย์เป็นการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงความจำเป็น และความเหมาะสมของสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น โดยไม่คำนึงถึงงบประมาณที่เคยได้จากปีก่อน โดยระบบนี้ จะตั้งคำถาม 3 เรื่อง คือ 1) ความจำเป็นของโครงการ ในปีงบประมาณต่อไป ยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ 2) งบประมาณที่เขียนขอมา สูงเกินความจริงหรือไม่ และ 3) ผลลัพธ์ที่ผ่านมาของโครงการเป็นอย่างไร สำเร็จมากน้อยขนาดไหน



ภาพที่ 4 : Zero – Based Budgeting

ที่มา: บริษัท เอส พี ซี เอส จำกัด (2566)

การจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ (ZBB) คือเทคนิคการจัดทำงบประมาณที่ค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะต้องมีการชี้แจงสำหรับช่วงเวลาหรือปีใหม่ที่เริ่มจากศูนย์ แทนที่จะเริ่มจากงบประมาณเดิมและปรับเปลี่ยนตามความจำเป็น ZBB เป็นเครื่องมือวางแผนธุรกิจที่มีประสิทธิภาพสูงในการช่วยให้บริษัทระบุและกำจัดการลงทุนที่ไม่จำเป็น ควบคุมการใช้จ่าย และมุ่งเน้นไปที่แผนริเริ่มที่มีกำไรสูง การจัดทำงบประมาณ รวมถึง ZBB คือการนำแผนกลยุทธ์ของบริษัทไปปฏิบัติอย่างมีกลยุทธ์ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายทางการเงินและการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์องค์กรจำเป็นต้องแปลงแผนระยะยาวให้เป็นชุดรายละเอียดรายได้และรายจ่ายที่คาดการณ์ไว้ ซึ่งสามารถวัดผลเพื่อติดตามผลการดำเนินงานได้ งบประมาณเหล่านี้สามารถปรับปรุงและปรับเปลี่ยนได้ตามแผน เพื่อให้บริษัทสามารถบรรลุเป้าหมายและบรรลุผลลัพธ์ทางธุรกิจที่ต้องการเหนือสิ่งอื่นใด งบประมาณช่วยบังคับใช้ความเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบ เพื่อให้การตัดสินใจทางการเงินเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล งบประมาณช่วยให้บริษัทต่าง ๆ คาดการณ์ผลกำไร

ระบุปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และระบุโอกาสใหม่ๆ เพื่อให้ผู้นำทางการเงินสามารถปรับเปลี่ยนตามความจำเป็นได้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์กับการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิม

การจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิม	การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB)
อ้างอิงจากงบประมาณปีที่แล้ว	เริ่มต้นจากศูนย์ (ฐานศูนย์)
ตามระดับค่าใช้จ่ายก่อนหน้านี้	ต้องมีคำอธิบายประกอบการใช้จ่ายใหม่
เน้นการบัญชีต้นทุน	มุ่งเน้นการตัดสินใจ
โดยทั่วไปไม่จำเป็นต้องให้เหตุผล	ต้องมีการระบุเหตุผลด้านต้นทุนและผลประโยชน์
ฝ่ายบริหารตัดสินใจเรื่องรายจ่าย	สายงานบริหารธุรกิจเสนอค่าใช้จ่าย
ความชัดเจนและการตอบสนองน้อยลง	ความชัดเจนและการตอบสนองที่มากขึ้น
ซ้ำ	ชวนคิด

ที่มา : Oracle. (n.d.).

กระบวนการจัดทำงบประมาณโดยทั่วไป คือ การแปลงกลยุทธ์ระยะยาวให้เป็นแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งจะถูกผลักดันลงไปสู่การเงิน สายธุรกิจ และการดำเนินงาน กระบวนการนี้จะสื่อสารเป้าหมายทางการเงินให้ครอบคลุมทั่วทั้งองค์กรในทุกสายธุรกิจ เป้าหมายสามารถสอดคล้องกันทั้งในด้านการเงินและการดำเนินงาน ตัวอย่างเช่น งบประมาณรายรับและรายจ่าย ต้นทุนการวิจัยและพัฒนา ค่าใช้จ่ายด้านการตลาด ต้นทุนและรายได้ของโครงการ และรายจ่ายด้านทุน กระบวนการจัดทำงบประมาณต้องมีการวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลการ

ดำเนินการทางการเงินที่เกิดขึ้นจริงกับที่คาดหวัง เพื่อกำหนดว่าจะจัดสรรรายจ่ายให้กับองค์กรอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายงบประมาณที่กำหนดไว้ สำหรับการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิม กระบวนการคาดการณ์รายได้และค่าใช้จ่ายของธุรกิจในปีหน้ามักจะอ้างอิงจากงบประมาณเดิม ซึ่งใช้ในการคาดการณ์ วิเคราะห์ และติดตามรายได้ ค่าใช้จ่าย กำไร และกระแสเงินสด การจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิมกำหนดให้มีการเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากงบประมาณเดิม เช่น การใช้จ่ายเพิ่มขึ้น 2% ต่างจากการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ที่ต้องใช้ทั้งค่าใช้จ่ายเดิมและค่าใช้จ่ายใหม่ การจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิมจะวิเคราะห์เฉพาะค่าใช้จ่ายใหม่เท่านั้น ในขณะที่ ZBB เริ่มจากศูนย์และกำหนดให้มีการชี้แจงค่าใช้จ่ายเดิมที่เกิดขึ้นประจำ ควบคู่ไปกับค่าใช้จ่ายใหม่

ความท้าทายในการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์

แม้ว่า ZBB จะเป็นกลยุทธ์การจัดทำงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ แต่การนำไปปฏิบัติจริงก็ค่อนข้างท้าทาย เนื่องจากงบประมาณถูกสร้างขึ้นตั้งแต่ต้น จึงใช้เวลามากกว่าการจัดทำงบประมาณแบบเดิมมาก ผลที่ตามมาโดยไม่ได้ตั้งใจของ ZBB คือสามารถส่งเสริมการประหยัดต้นทุนในระยะสั้นมากกว่าผลประโยชน์ในระยะยาว ในการพยายามลดต้นทุน ค่าใช้จ่ายสำคัญบางอย่าง เช่น การวิจัยและพัฒนา หรือโครงการเชิงกลยุทธ์ระยะยาว อาจถูกมองข้ามไป

แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ใช้แนวทางเชิงกลยุทธ์

ZBB ไม่ได้เป็นเพียงการลดต้นทุนเท่านั้น แต่ยังเป็นขั้นตอนสำคัญในการปลดปล่อยทรัพยากรและเงินทุนที่จำเป็นสำหรับการริเริ่มการเติบโต การทำงาน

ร่วมกับผู้นำธุรกิจจะช่วยให้คุณระบุการใช้ภัยเกินตัวและจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้นใหม่เพื่อนำไปใช้อย่างมีกลยุทธ์มากขึ้น

เลือกแพลตฟอร์มการวางแผนที่เหมาะสม

เพื่อใช้ประโยชน์จากการจัดทำงานงบประมาณแบบ Zero-Based จำเป็นต้องมีซอฟต์แวร์วางแผนและจัดทำงานงบประมาณที่ทันสมัย โซลูชันการวางแผนบนคลาวด์ที่ใช้ AI และ Machine Learning ช่วยให้ผู้จัดการสามารถตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลเพื่อแนะนำแนวทางที่ดีที่สุด โซลูชันการวางแผนและจัดทำงานงบประมาณไม่ควรเป็นเพียงพื้นที่ว่างสำหรับการสร้างแบบจำลองเท่านั้น แต่ยังมีระบบอัจฉริยะในการวางแผนและความสามารถที่สร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับการวางแผนเชิงคาดการณ์ การจัดทำงานงบประมาณตามปัจจัยขับเคลื่อน การสร้างแบบจำลองสถานการณ์สมมติแบบ “What-if” ที่แข็งแกร่ง การแฮนด์บ็อกซ์ การจัดทำงานงบประมาณแบบ Top-down และ Bottom-up รวมถึงการอนุมัติและเวิร์กโฟลว์ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดที่พร้อมใช้งาน

ยอมรับการวางแผนที่เชื่อมโยง

การวางแผนธุรกิจแบบแยกส่วนอาจเพียงพอแล้ว แต่ปัจจุบัน สิ่งสำคัญคือการมุ่งเน้นการวางแผนที่เชื่อมโยงและต่อเนื่องทั่วทั้งองค์กร การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกลายเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และแผนงานต่าง ๆ ได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อปรับเปลี่ยน ปรับปรุง และปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง CFO ที่ประสบความสำเร็จ ต่างร่วมมือกับฝ่ายขาย ฝ่ายการตลาด ฝ่ายทรัพยากรบุคคล และฝ่ายปฏิบัติการ เพื่อตัดสินใจได้เร็วขึ้นโดยใช้ข้อมูลที่เชื่อมโยง แม่นยำ และทันท่วงที ในโลกยุคใหม่นี้ การวางแผนธุรกิจแบบเชื่อมโยงไม่เพียงแต่เป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดเท่านั้น แต่ยังเป็นสิ่งจำเป็นอีกด้วย

ประโยชน์ทางธุรกิจของ ZBB

การจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์สามารถผลักดันการประหยัดและประสิทธิภาพได้อย่างมีนัยสำคัญ แต่ ZBB ไม่ใช่แค่การสร้างงบประมาณจากศูนย์เพียงอย่างเดียว ZBB มุ่งเน้นการสร้างและส่งเสริมวัฒนธรรมการบริหารต้นทุนและความรับผิดชอบ ด้วยความสามารถในการทำกำไรและการบริหารต้นทุนการรายงานเชิงบรรยายและการสร้างแบบจำลองสถานการณ์ ZBB ช่วยให้บริษัทของคุณพิจารณาถึงสิ่งที่มีความสำคัญสูงสุด แทนที่จะเป็นสิ่งที่เคยทำมาในอดีต ด้วยการประหยัดต้นทุนที่ค้นพบ ผู้นำธุรกิจจึงสามารถมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นเพื่อให้ทันกับความต้องการของลูกค้า คู่แข่งรายใหม่ และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เหลือสิ่งอื่นใด ZBB ช่วยให้ธุรกิจสามารถระบุการประหยัดต้นทุน จัดสรรการประหยัดเหล่านั้นใหม่เพื่อใช้ในเชิงกลยุทธ์มากขึ้น และส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืน

ศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของระบบงบประมาณ SPBB กับ ZBB

1. Strategic Performance Based Budgeting (SPBB) เป็นแนวคิดการจัดทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนตามยุทธศาสตร์ขององค์กรหรือประเทศ หัวใจสำคัญของระบบนี้ คือ การกำหนดตัวชี้วัด (Performance Indicators) ที่สามารถวัดผลลัพธ์ (Output) และผลสัมฤทธิ์ (Outcome) ของแต่ละโครงการได้อย่างเป็นรูปธรรม

ข้อดีของ SPBB

- 1) การมุ่งเน้นผลลัพธ์: ทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและสามารถวัดผลได้จริง ส่งผลให้การทำงานมีทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล
- 2) ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ: การมีตัวชี้วัดที่เปิดเผยต่อสาธารณะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณได้ง่ายขึ้น
- 3) การปรับปรุงประสิทธิภาพ: การประเมินผลอย่างสม่ำเสมอจะช่วยให้หน่วยงานสามารถระบุจุดอ่อนและปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายได้

ข้อเสียของ SPBB

- 1) ความซับซ้อนในการกำหนดตัวชี้วัด: การกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับทุกโครงการเป็นเรื่องที่ท้าทาย โดยเฉพาะโครงการที่มีลักษณะเชิงนามธรรม เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือการส่งเสริมวัฒนธรรม
- 2) ความเสี่ยงจากการวัดผลผิดพลาด: หน่วยงานอาจมุ่งเน้นการทำตามตัวชี้วัดเชิงปริมาณ (เช่น จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ) มากกว่าการบรรลุผลลัพธ์เชิงคุณภาพที่แท้จริง
- 3) ความยืดหยุ่นต่ำ: การจัดสรรงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ล่วงหน้าอาจทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด

2. Zero Based Budgeting (ZBB) เป็นระบบที่กำหนดให้หน่วยงานเริ่มต้นการพิจารณางบประมาณจาก "ศูนย์" ทุกรอบปีงบประมาณ โดยไม่นำ

งบประมาณที่เคยได้รับในปีก่อนหน้ามาเป็นฐานในการจัดสรร ด้วยเหตุดังกล่าว งบประมาณทุกรายการจะต้องถูกพิจารณาอย่างละเอียดและให้เหตุผลถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายใหม่ทั้งหมด

ข้อดีของ ZBB

1) ประสิทธิภาพการใช้จ่ายสูงสุด การบังคับให้ทุกหน่วยงานต้องให้เหตุผลความจำเป็นของทุกรายการใช้จ่ายใหม่ทั้งหมดจะช่วยลดทอนรายการที่ซ้ำซ้อน ล้าสมัย หรือไม่มีความจำเป็นลงได้

2) ความคล่องตัวในการจัดสรรทรัพยากร ช่วยให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณไปยังโครงการที่มีความสำคัญสูงสุดในปัจจุบันได้อย่างเต็มที่ โดยไม่มีข้อจำกัดจากฐานงบประมาณเดิม

3) การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการทำงาน กระบวนการจัดทำ ZBB ทำให้ผู้บริหารต้องทบทวนวัตถุประสงค์และประสิทธิภาพของทุกกิจกรรม ซึ่งอาจนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดีขึ้น

ข้อเสียของ ZBB

1) ใช้ทรัพยากรและเวลาสูง: การวิเคราะห์และจัดทำเอกสารประกอบงบประมาณสำหรับทุกรายการเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและบุคลากรจำนวนมาก

2) สร้างความไม่แน่นอน: หน่วยงานอาจไม่สามารถคาดการณ์งบประมาณที่จะได้รับในแต่ละปีได้ ทำให้การวางแผนโครงการระยะยาวทำได้ยาก

3) อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง: การที่ทุกหน่วยงานต้องแย่งชิงงบประมาณกันจากศูนย์ อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งและความตึงเครียดภายในองค์กรได้

การเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบระบบ SPBB และ ZBB ตามประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น

ประเด็น	SPBB	ZBB
การเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์	สูง	ต่ำ
ความยืดหยุ่นในการจัดทำ	ปานกลาง	ต่ำ
การควบคุมงบประมาณ	ปานกลาง	สูง
การเน้นผลลัพธ์	สูง	ปานกลาง
ความต่อเนื่องของโครงการ	สูง	ต่ำ
ความซับซ้อนในการจัดทำ	สูง	สูง

โดยสรุป ระบบ SPBB เหมาะกับการบริหารงบประมาณในยุคที่เน้นผลสัมฤทธิ์และการตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติ ขณะที่ระบบ ZBB เหมาะกับการควบคุมงบประมาณในภาวะที่ต้องการความรัดกุม อย่างไรก็ตาม การเลือกใช้ระบบใดควรพิจารณาตามบริบทของหน่วยงานและเป้าหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2569 ในมุมมองของระบบ SPBB และ ZBB

ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 มีวงเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้น 3,780,600,000,000 บาท และได้มีการจัดสรรงบประมาณเป็นรายจ่ายตามที่ระบุในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการจัดทำงบประมาณโดยนำหลักการแนวคิดของ SPBB มาเป็นกรอบ

ในการวิเคราะห์ สามารถแบ่งงบประมาณออกเป็น "แผนงาน" ที่เชื่อมโยงกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ ยกตัวอย่างเช่น

1) แผนงานพื้นฐานด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เช่น งบประมาณของสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

2) แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ เช่น งบประมาณของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมการปกครอง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3) แผนงานยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนนโยบายซอฟต์แวร์ เช่น งบประมาณของกรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน) และสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา

การจัดทำงบประมาณในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลที่จะใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีทิศทางและมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายเชิงนโยบายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบ SPBB เพียงอย่างเดียวอาจทำให้เกิดคำถามถึงความคุ้มค่าของการใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรมได้ หากไม่มีการนำหลักการของ ZBB มาเป็นเครื่องมือเสริมในการพิจารณาอย่างครอบคลุมรอบด้าน

ดังนั้น ผู้จัดทำมีความเห็นว่า รัฐบาลและสำนักงบประมาณควรพิจารณานำหลักการของระบบ ZBB มาประยุกต์ใช้ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณสำหรับโครงการเดิม ๆ ที่มีการตั้งงบประมาณอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี เช่นในกรณีงบประมาณค่าใช้จ่ายดำเนินการ ส่วนหลักการของระบบ SPBB จะเหมาะสมกับโครงการลงทุนที่ตอบสนองยุทธศาสตร์ขององค์กรหรือเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของประเทศมากกว่า เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการเหล่านั้นยังคงมีความ

จำเป็นและมีประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องรัดเข็มขัดและจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด อีกประการสำคัญรัฐบาลควรคำนึงถึงการจัดสรรงบประมาณให้กระจายไปสู่สังคมในด้านการคลังเพื่อสังคม (Finance for Society) เพื่อปิดช่องว่างที่หายไป (สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์, 2568) ดังนี้

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2553 ก: V-VIII) ได้ให้ความหมายของ การคลังเพื่อสังคม (Finance for Society) ไว้ว่า หมายถึง การปรับปรุงระบบการเงินการคลังของไทย เพื่อจะ “ปิดช่องว่างที่หายไป” อาทิ การออมที่ไม่เพียงพอและกองทุนเพื่อดูแลคนชรา สินเชื่อเพื่อการศึกษา ภาษีสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมกับลดบทบาทการทำงานของราชการส่วนกลาง

ตัวอย่างสมมติแนวทางการประยุกต์ใช้ระบบ SPBB เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า

1. การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจนในแต่ละแผนงาน ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายฯ พ.ศ. 2569 ได้จำแนกงบประมาณของแต่ละกระทรวงและหน่วยงานออกเป็น “แผนงาน” ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของแนวคิด SPBB แต่ละแผนงานควรมีการกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณและคุณภาพที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถวัดผลการดำเนินงานได้

ตัวอย่าง: งบประมาณของกรมประชาสัมพันธ์ ได้รับการจัดสรรใน "แผนงานยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนนโยบายซอฟต์แวร์ไทย" เป็นจำนวน 142,225,900 บาท การประยุกต์ใช้ SPBB จะต้องกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน เช่น

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: จำนวนกิจกรรมหรือโครงการที่จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมซอฟต์แวร์ไทย

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ: การประเมินผลกระทบของกิจกรรมเหล่านั้นต่อการรับรู้ของประชาชนและชาวต่างชาติเกี่ยวกับซอฟต์แวร์ของไทย

2. การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ ในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปีถัดไป (พ.ศ. 2570) ควรมีการนำผลการประเมินจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 มาใช้ในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ หน่วยงานใดที่สามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ด้วยงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ควรได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น หรือคงไว้ ส่วนหน่วยงานที่ไม่สามารถแสดงผลสัมฤทธิ์ได้อย่างชัดเจน ควรมีการทบทวนและปรับลดงบประมาณในส่วนนั้นๆ

ตัวอย่าง: หากสมมติว่า กรมการแพทย์ ได้รับงบประมาณใน "แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างให้คนมีสุขภาพที่ดี" จำนวน 3,107,036,600 บาท และสามารถแสดงผลการดำเนินงานที่ชัดเจน เช่น อัตราการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ที่เพิ่มขึ้น หรือคุณภาพชีวิตของผู้ป่วยดีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม การจัดสรรงบประมาณในปีถัดไปก็ควรพิจารณาจากผลลัพธ์ดังกล่าว ในทางกลับกัน หากผลสัมฤทธิ์ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ก็จะถูกปรับลดงบประมาณลง

3. การปรับปรุงกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ได้มีการเชื่อมโยงงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ เข้ากับแผนงานยุทธศาสตร์ การประยุกต์ใช้ SPBB อย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยให้งบประมาณถูกนำไปใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างแท้จริง

ตัวอย่าง: งบประมาณของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่จัดสรรใน "แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต" ควรมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน

ที่ชัดเจน เช่น การผลิตบัณฑิตให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน หรือการพัฒนาทักษะใหม่ ๆ ให้กับบุคลากรในอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ การจัดสรรงบประมาณจะมุ่งเน้นไปที่มหาวิทยาลัยที่สามารถแสดงผลลัพธ์เหล่านี้ได้ดีกว่ามหาวิทยาลัยที่ไม่ได้สร้างผลสัมฤทธิ์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ

การประยุกต์ใช้แนวทาง SPBB ในการดำเนินการกับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2569 จึงไม่ได้เป็นเพียงแค่การจัดทำเอกสารงบประมาณในรูปแบบใหม่เท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างกลไกที่ผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงของการทำงาน และทำให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความคุ้มค่าและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างยั่งยืน

สรุปผลการวิเคราะห์จากรูปแบบการจำแนกระบบงบประมาณภาครัฐ ทั้งในอดีตถึงปัจจุบันทั้ง 5 รูปแบบ คือ ระบบงบประมาณ (1) แบบแสดงรายการ (Line-item Budgeting) (2) แบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) (3) แบบวางแผน การวางแผนโครงการ และการทำงบประมาณ (Planning Programming and Budgeting System : PPBS) (4) แบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) และ (5) แบบมุ่งเน้นผลงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) โดยแบบที่ 5 คือ ระบบงบประมาณที่ใช้ในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงกับการปฏิบัติให้เข้ากับยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่าและสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันยังมีระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero Based Budgeting : ZBB) มาช่วยจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมด การประหยัดต้นทุน และการจัดการทางเศรษฐกิจตามสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม

องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่ของการจัดทำงบประมาณที่ผู้จัดทำได้รับจากการศึกษา คือ ระบบ SPBB สามารถช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้ โดยสะท้อนจากการวัดผลจากการติดตามผลลัพธ์ที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ ว่า สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม มีความคุ้มค่า และไม่สูญเปล่า ดังเช่นโครงการในอดีตที่ขาดการวิเคราะห์ วิจัย และการวางแผนเชิงกลยุทธ์ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดีจนทำให้เกิดความสูญเสียมหาศาล เช่น โครงการโฮปเวลล์และโครงการรถไฟฟ้าลาวาลิน ที่ต้องยกเลิกไปและสร้างไม่สำเร็จ เป็นต้น ซึ่งควรนำมาเป็นบทเรียนที่จะไม่ให้มึงงบประมาณโครงการที่ขาดการวิจัย วิเคราะห์ และการวางแผนตลอดจนการกำกับและบริหารจัดการที่ดี เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียงบประมาณดังกล่าวเกิดขึ้นอีกในอนาคต

บทสรุป

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า ทั้งระบบงบประมาณแบบ SPBB และ ZBB ต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อนที่แตกต่างกัน การเลือกใช้ระบบใดระบบหนึ่งเพียงอย่างเดียว อาจไม่สามารถตอบโจทย์การบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างสมบูรณ์ การจัดทำร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ที่มีการจัดสรรงบประมาณตาม "แผนงาน" สะท้อนให้เห็นถึงการนำหลักการของ SPBB มาใช้อย่างเป็นระบบแล้ว

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ใช้ SPBB เป็นกรอบยุทธศาสตร์หลัก และใช้ ZBB เป็นเครื่องมือเสริมให้คณะกรรมการจัดทำงานงบประมาณตามแผนงานยุทธศาสตร์เพื่อรักษาทิศทางการพัฒนาประเทศที่ชัดเจน แต่ควรกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องทบทวนโครงการและกิจกรรมเดิมทั้งหมด โดยใช้หลักการของ ZBB ในการชี้แจงเหตุผลความจำเป็นและต้นทุน-ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับใหม่ทั้งหมด

2. พัฒนาเครื่องมือและบุคลากร: สำคัญงบประมาณควรพัฒนาระบบและเครื่องมือที่ทันสมัย (Application) ตลอดจนใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) เพื่อช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล ประเมินผล และตรวจสอบโครงการได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น รวมถึงการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจทั้งในระบบ SPBB และ ZBB เพื่อให้สามารถประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำงานงบประมาณมากขึ้น ซึ่งจะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้อย่างยั่งยืน

การผสมผสานจุดแข็งของทั้งสองระบบเข้าด้วยกันอย่างชาญฉลาด จะช่วยให้รัฐบาลสามารถจัดทำร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ พร้อมทั้งสร้างความคุ้มค่า โปร่งใส และความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนได้อย่างแท้จริง จากข้อมูลในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2569 สามารถนำแนวทาง

Strategic Performance Based Budgeting (SPBB) มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าได้ โดยการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับผลลัพธ์และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะต้องใช้เครื่องมืออย่างเช่น โปรแกรมแอปพลิเคชัน และปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาสนับสนุนตลอดจนช่วยให้เกิดการกระจายงบประมาณไปสู่สังคมอย่างทั่วถึงเพื่อปิดช่องว่างทางสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ว่า งบประมาณนั้นได้ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าอย่างแท้จริง

สำหรับประเด็นในการวิจัยครั้งต่อไปควรทำวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับ

1. ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบผสมผสานระหว่าง SPBB และ ZBB ในหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย เพื่อประเมินผลลัพธ์เชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในเชิงเปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบเดิม

2. ควรมีการวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทของเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ในการสนับสนุนการบริหารงบประมาณภาครัฐ โดยเฉพาะในประเด็นการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ การติดตามผลลัพธ์เชิงนโยบาย และการเพิ่มความโปร่งใส เพื่อรองรับการพัฒนากระบวนงบประมาณภาครัฐในอนาคตอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

นันทินันท์ นวลมณี. (2560). เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณ. สำนักงานกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2568 จาก https://old.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20171122093446.pdf

บริษัท เอสบีซีเอส (ประเทศไทย) จำกัด. (ม.ป.ป.). งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) กับการจัดระเบียบทางการเงินของภาครัฐ และภาคเอกชน. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2568 จาก <https://www.sbcs.co.th/th/articles/?p=268>

ภัทร์ พลอยแหวน. (2568). ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB). เอกสารประกอบการสอน. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์. (2568). การคลังเพื่อสังคมกับการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม. เอกสารประกอบการสอน. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2568). งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2568 จาก <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=17707&mid=544&catID=1511>

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2569). ร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน
2 5 6 8 จ า ก [https://www.bb.go.th/topic-
detail.php?id=17703&mid=544&catID=0](https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=17703&mid=544&catID=0)

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). รายงานการวิเคราะห์
ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2568 จาก
[https://prt.parliament.go.th/server/api/core/bitstreams/2cb7caa7-eebf-
4214-90a8-480db696ff51/content](https://prt.parliament.go.th/server/api/core/bitstreams/2cb7caa7-eebf-4214-90a8-480db696ff51/content)

สำนักงานงบประมาณ. (2568). เอกสารประกอบการสอนระบบ
งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์. สืบค้น 12 พฤศจิกายน 2568,
จาก <https://www.bb.go.th/>

Oracle. (ม.ป.ป.). งบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) คืออะไร? สืบค้นเมื่อ 12
พฤศจิกายน 2568 จาก [https://www.oracle.com/performance-
management/planning/zero-based-budgeting/](https://www.oracle.com/performance-management/planning/zero-based-budgeting/)