

การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) มาใช้ในกรุงเทพมหานคร*

ศิกานต์ อิศระชัยยศ**

Received: 7 July 2025

Revised: 2 September 2025

Accepted: 8 September 2025

บทคัดย่อ

ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) เป็นระบบงบประมาณที่ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2566 เนื่องจากเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในการหาเสียงทั้งในระดับชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกรุงเทพมหานคร ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานมีการวางแผนการจัดทำงบประมาณโดยไม่คำนึงถึงหรือไม่มีการนำงบประมาณในปีก่อนหน้าหรือปีงบประมาณปัจจุบันมาเป็นฐานในการจัดทำงบประมาณในปีถัดไป หรือที่เรียกว่า “ฐานศูนย์” จุดประสงค์หลักของระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์คือการมุ่งเน้นให้หน่วยงานมีการ “คิดใหม่” และ “คิดทบทวน” รวมทั้งสามารถแจกแจงเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำโครงการ/กิจกรรมได้ พร้อมทั้งสามารถจัดลำดับความสำคัญของโครงการเหล่านั้นได้ ZBB ในทางทฤษฎีช่วยส่งเสริมให้องค์กรการบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting: ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร” (2568) สนับสนุนโดยทุนอุดหนุนการวิจัยจากกองทุนวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมล: sissarachaiyos@gmail.com

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ที่ผู้เขียนให้ความสนใจศึกษาประสิทธิภาพการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB ภายใต้การบริหารโดยรองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคในเบื้องต้นของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร งานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึกกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured in-depth interview) กับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการนำ ZBB มาใช้ในกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า กรุงเทพมหานครนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการแบบผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance-based budgeting: PBB) ที่ใช้อยู่เป็นหลัก และนำ ZBB มาใช้ในการจัดทำงบประมาณในหมวดของ “งบรายจ่ายอื่น” เท่านั้น โดยมีการยกเลิกหลักเกณฑ์ 27 รายการ เพื่อให้จัดทำงบประมาณฐานศูนย์ได้ และช่วยให้กรุงเทพมหานครสามารถประหยัดงบประมาณได้ 240.9 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ของกรุงเทพมหานครในปีแรก พบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ (1) ปัญหาในเชิงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร, (2) ปัญหาความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการปรับตัวของบุคลากร, (3) ปัญหาการสื่อสารภายในหน่วยงาน, (4) ปัญหาทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม, (5) ปัญหาด้านภาระงานเอกสารที่เพิ่มมากขึ้นและข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ

คำสำคัญ: ระบบงบประมาณฐานศูนย์, ZBB, กรุงเทพมหานคร, ชัชชาติ สิทธิพันธุ์

Implementation of Zero-Based Budgeting (ZBB) in Bangkok Metropolitan Administration

Sikarn Issarachaiyos***

Abstract

Zero-Based Budgeting (ZBB) received significant attention in 2023, emerging as a key policy campaigned for at both national and local government levels, including the Bangkok Metropolitan Administration (BMA). ZBB is a budgeting system that requires agencies to plan their budgets without referencing prior or current year allocations, establishing a “zero base,” to the next year’s budget plan. The primary objectives of ZBB are to encourage agencies to “rethink” and “re-evaluate” their projects or activities, to be able to provide a clear justification for every project/activity, as well as to prioritize them. Theoretically, ZBB promotes more efficient and effective budget management within organizations.

This is a descriptive research that aims to explore the initial experiences of implementing ZBB in the Bangkok Metropolitan Administration, which is the first public agency in Thailand to apply this budget format under the leadership of Associate Professor Dr. Chadchart

*** Faculty of Political Science Thammasat University; E-mail: sissarachaiyos@gmail.com

Sittipunt, the Governor of Bangkok. Additionally, the study examines some initial challenges and obstacles encountered the BMA during its ZBB implementation. This research utilized qualitative research methods, including documentary research and semi-structured in-depth interviews with key administrators and practitioners involved in the application of ZBB within the BMA. The study finds that the BMA has adopted ZBB in a hybrid model, integrating it with the existing performance-based budgeting (PBB) system. Besides, ZBB was applied specifically to the “Other Expenditures” category, and 27 budgeting criteria were removed to enable the adoption of ZBB. This utilization of ZBB helped the BMA save approximately 240.9 million baht from its budget. Nonetheless, several issues were identified during the first year of ZBB implementation. This includes (1) legal and regulatory constraints related to BMA’s budgeting framework, (2) limited understanding and adaptability among personnel, (3) internal communication challenges, (4) technological and innovation-related limitations, and (5) increased administrative workload and tight timelines in the budgeting process.

Keywords: Zero-Based Budgeting, ZBB, Bangkok Metropolitan Administration, Chadchart Sittipunt

1. บทนำ

ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting: ZBB) เป็นระบบงบประมาณที่จัดอยู่ภายใต้ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นการวางแผน (Planning Orientation) มีแนวคิดแตกต่างอย่างชัดเจนจากแนวปฏิบัติดั้งเดิมของการจัดทำงบประมาณแบบเพิ่มทีละน้อย (Incremental budgeting) กล่าวคือเป็นการจัดทำงบประมาณที่จะไม่มีการนำงบประมาณในปีก่อนหน้าหรือปีงบประมาณปัจจุบันมาเป็นฐานในการจัดทำงบประมาณในปีถัดไป (No base or Zero base) เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) คือ การส่งเสริมให้หน่วยงานมีการนำงบประมาณนั้นไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น¹ ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ได้รับการเผยแพร่โดย Peter A. Pyhrr ในช่วงทศวรรษ 1970 เพื่อเป็นกลไกปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการเชื่อมโยงการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร² ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ตัวอย่างของข้อดี เช่น ช่วยส่งเสริมให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือแผนมากยิ่งขึ้น การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามความจำเป็นและลำดับความสำคัญของโครงการ โครงการหรือกิจกรรมที่ไม่จำเป็นและ/หรือไม่มีประสิทธิผลจะได้รับงบประมาณลดลง ทำให้สามารถจัดสรรเงินให้แก่โครงการ/กิจกรรมที่มีความสำคัญหรือความจำเป็นมากกว่าได้³

¹ ศิกันต์ อิศระชัยยศ, *หลักงบประมาณและการคลังสาธารณะ*, (ปฐมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566), 104.

² Peter A. Pyhrr, *Zero-Based Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses* (New York: Wiley, 1977), 3.

³ Deloitte, "Zero-Based Budgeting: Turning the Page on Traditional Budgeting Approaches," *Deloitte Insights*, 2015, <https://www2.deloitte.com/insights/us/en/topics/strategy/zero-based-budgeting.html> (accessed 6 เมษายน 2567).; Sudipto Moulick and Matt Taylor, "Reimagining Zero-Based Budgeting," *McKinsey & Company*,

ในส่วนของการเสียหลักนั้น พบว่า การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์มีความซับซ้อน ต้องใช้ระยะเวลาในการจัดทำนาน และเพิ่มภาระในด้านเอกสาร เนื่องจากการทำระบบงบประมาณฐานศูนย์ ทุกโครงการและ/หรือกิจกรรมในระบบงบประมาณเดิมจะถูกนำมาประเมินและตัดสินใจใหม่ทั้งหมด⁴

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบัน รองศาสตราจารย์ ดร.ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ มีการกำหนดนโยบายทั้งหมด 216 ข้อ แบ่งออกเป็น 9 ด้านในชื่อของ “9 ด้าน 9 ดี - เพื่อเมืองที่น่าอยู่สำหรับทุกคน” ประกอบไปด้วย 1) ปลอดภัยดี 2) โปร่งใสดี 3) เศรษฐกิจดี 4) เดินทางดี 5) สิ่งแวดล้อมดี 6) สุขภาพดี 7) สังคมดี 8) เรียนดี และ 9) บริหารจัดการดี⁵ หนึ่งใน 216 นโยบายของกรุงเทพมหานครนั้นคือ “การจัดทำงบประมาณแบบเริ่มจากศูนย์ (Zero-based budgetin: ZBB)” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในด้านบริหารจัดการดี โดยมีการตั้งเป้าหมายว่าจะนำเอาระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้แทนที่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance-based budgeting: PBB) ที่กรุงเทพมหานครใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเล็งเห็นว่า แม้กรุงเทพมหานครจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นในแต่ละปี หากแต่การนำงบประมาณไปใช้จ่ายยังประสบปัญหาในเรื่องของความคุ้มค่า และความไม่มีประสิทธิภาพ

2017.; Migliana Sicilia and Ileana Steccolini, “Public Budgeting and Innovation: How Zero-Based Budgeting Interacts with Performance Frameworks,” *Public Management Review*, Vol.19, No.2 (2017), 175-193.

⁴ Ibid.; Christoph Demmke, “The Agenda of Public Administration Reform in Europe,” *European Institute of Public Administration*, 2017.; Patrick Fagan et al., “How ZBB Enables Modern Cost Reduction,” *Accenture*, 2017.; Imane Hijal-Moghrabi, “Zero-Based Budgeting in American Local Governments: Beyond the Rhetoric,” *Public Budgeting & Finance*, Vol.37, No.4 (2017), 72-93.; Kevin Rwigi et al., “Zero-Based Budgeting and Performance of County Governments in Kenya,” *Journal of Public Administration and Governance*, Vol.10, No.4 (2020), 34-48.

⁵ ชัชชาติ สิทธิพันธุ์, สุนทรพจน์ในพิธีแถลงนโยบาย, 12 กรกฎาคม 2566.

และประสิทธิผลเท่าที่ควร โดยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการจัดสรรงบประมาณที่ซ้ำซ้อน ไม่ถูกต้อง ไม่ตรงตามสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในกรุงเทพมหานคร และจัดสรรโดยอ้างอิงจากงบประมาณปีก่อนหน้ามากเกินไป อีกทั้งยังขาดการประเมินผลที่เป็นระบบ และผลิตโครงการซ้ำเดิม⁶ ในปี พ.ศ. 2565 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองศาสตราจารย์ ดร.ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ และคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครชุดปัจจุบัน จึงมีการริเริ่มการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาประยุกต์ใช้ในกรุงเทพมหานคร ด้วยมุ่งหวังว่าจะสามารถตัดหรือลดงบประมาณในส่วนที่ไม่จำเป็นออกไป และนำเสนอโครงการใหม่ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

วัตถุประสงค์การศึกษา: งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทย ที่นำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารราชการ รวมทั้งเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในช่วงปีแรกที่กรุงเทพมหานครได้นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ตลอดจนเพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้ในกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีวิจัย: งานวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research methods) ประกอบด้วย⁷

(1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง บทความวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงาน

⁶ ทวีดา กมลเวชช, Thai PBS, <https://www.thaipbs.or.th/news> (สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2567).

⁷ งานวิจัยฉบับนี้ได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติด้านจริยธรรมการวิจัยในคนโดยอนุมัติ ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2567.

งบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร เอกสารงบประมาณ กฎหมายและระเบียบของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้อง ราชกิจจานุเบกษา รายงานการประชุมบันทึกข้อความ เป็นต้น

(2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured in-depth interview) โดยผู้วิจัยจะมีการจัดเตรียมคำถามสัมภาษณ์ไว้ส่วนหนึ่ง อีกทั้งผู้วิจัยจะซักถามเพิ่มเติมในบางประเด็นที่สนใจหรือต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน และตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยในการสุ่มตัวอย่างเพื่อสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบไม่ทราบค่าความน่าจะเป็น (Non-probability sampling) ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ มีภารกิจ ความรับผิดชอบ และ/หรืออำนาจหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมงบประมาณของกรุงเทพมหานคร รวมถึงใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball sampling) นั่นคือ กลุ่มตัวอย่างที่ได้รับการแนะนำจากกลุ่มตัวอย่างในกลุ่มที่ 1 โดยสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 9 คน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร 1 คน ผู้แทนจากสำนักงานคลัง 3 คน ผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณ 1 คน ผู้แทนจากสำนักยุทธศาสตร์และการประเมินผล 2 คน และผู้แทนจากสำนักการศึกษา 2 คน

2. ผลการศึกษาวิจัย

2.1 ประสบการณ์ในการนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

จุดเริ่มต้นของการนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการกรุงเทพมหานคร (กทม.) มาจากนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คนปัจจุบัน (รองศาสตราจารย์ ดร.ชัชชาติ สิทธิพันธุ์) ซึ่งต้องการปฏิรูประบบ

การบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น จากการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีนโยบายหลัก 216 ข้อ ซึ่งการจะทำให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผลได้นั้นจำเป็นต้องมีการจัดสรรทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณอย่างมีกลยุทธ์ ดังนั้น ระบบงบประมาณแบบเดิมที่มักอิงกับฐานงบประมาณของปีก่อนหน้า (Incremental Budgeting) จึงอาจไม่สามารถตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในลักษณะนี้ได้ ระบบงบประมาณฐานศูนย์จึงถูกมองว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เกิดการคิดใหม่ (Re-think) และทำใหม่ (Re-engineer) ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญของนโยบายและผลลัพธ์ที่คาดหวัง แทนที่จะยึดติดกับกรอบงบประมาณเดิม กรุงเทพมหานครมีความตั้งใจที่จะนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลา กล่าวคือ ในช่วงที่ผู้บริหารชุดใหม่เข้ารับตำแหน่งนั้น กระบวนการจัดทำงบประมาณปี พ.ศ. 2566 ได้ดำเนินการไปมากแล้ว ทำให้การปรับเปลี่ยนกระบวนการทั้งหมดเป็นระบบงบประมาณฐานศูนย์ในทันทีเป็นไปได้ยาก ตลอดจนความไม่พร้อมของหน่วยงาน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการเริ่มทดลองใช้ระบบงบประมาณแบบ ZBB ดังนั้น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จึงถูกใช้เป็นระยะเวลาสำหรับการ “เตรียมการและฝึกฝน” นั่นคือ เป็นช่วงของการเตรียมความพร้อม การสร้างความตระหนักรู้ และการฝึกเจ้าหน้าที่ให้คิด เพื่อปรับกระบวนการทัศน์ในการจัดทำงบประมาณไปสู่แนวทางใหม่⁸

ก่อนที่จะมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาประยุกต์ใช้ในกรุงเทพมหานครนั้น กรุงเทพมหานครใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance-based budgeting: PBB) เป็นหลัก (และมีการผสมผสานการใช้ระบบงบประมาณดั้งเดิม หรือ Line-item budgeting ด้วย)

⁸ วิตา กมลเวชช, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 28 มิถุนายน 2567.

ส่วนระบบงบประมาณฐานศูนย์ที่นำมาใช้ในปัจจุบันมีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทรัพยากร โดยมีได้เป็นการแทนที่ระบบเดิมทั้งหมดในทันที⁹ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการ “ขับเคลื่อนการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้อย่างจริงจัง” ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ซึ่งในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์นี้ กรุงเทพมหานครได้มีการดำเนินการ 3 เรื่องหลัก ได้แก่

2.1.1 การ “ปลดล็อก” หลักเกณฑ์ ในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการ “ปลดล็อก” หลักเกณฑ์ หรือ “ยกเลิก” หลักเกณฑ์ 27 รายการ¹⁰ ในหมวด “งบรายจ่ายอื่น” ที่อาจทำให้เกิดข้อจำกัดแก่หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานกลางหรือสำนักงานเขตในการ “คิดใหม่” หรือ “คิดทบทวน” ซึ่งการ “ปลดล็อก” หลักเกณฑ์ ดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญของการผลักดันการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ของกรุงเทพมหานคร ในระยะเริ่มต้น การยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมที่ผูกพันงบประมาณจำนวน 27 รายการ ในหมวดงบรายจ่ายอื่นนี้ เดิมทีรายการเหล่านี้เป็นโครงการหรือค่าใช้จ่ายที่สำนักเจ้าของยุทธศาสตร์ 7 สำนักหลัก¹¹ กำหนดให้สำนักงานเขต ทั้ง 50 แห่ง ต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือ สำนักเจ้าของ

⁹ ผู้แทนสำนักงบประมาณ, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 5 กรกฎาคม 2567.

¹⁰ การปรับหลักเกณฑ์ 27 รายการ (จากการดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายการในเล่มหลักเกณฑ์รวม 39 รายการ) ในหมวดงบรายจ่ายอื่น ประกอบด้วย รายการที่นำออกจากหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จำนวน 25 รายการ (ตัวอย่างของรายการที่ถูกถอดออกจากหลักเกณฑ์ เช่น ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ค่าใช้จ่ายในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการเกษตรทฤษฎีใหม่ ฯลฯ) และรายการที่ให้ยกเลิกการดำเนินการ จำนวน 2 รายการ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการแปรรูปมูลฝอยอินทรีย์เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ และค่าใช้จ่ายศูนย์ประสานงานธนาคารสมองของกรุงเทพมหานคร

¹¹ หน่วยงานเจ้าของยุทธศาสตร์ 7 สำนักหลัก ประกอบด้วย สำนักการศึกษา สำนักอนามัย สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว สำนักพัฒนาสังคม และสำนักงานปกครองและทะเบียน

ยุทธศาสตร์จะเป็นผู้กำหนดงบประมาณและจัดสรรให้ 50 สำนักงานเขตดำเนินการตามกรอบที่วางไว้¹²

การยกเลิกหลักเกณฑ์หรือถอดรายการเหล่านี้ออกจากเล่มหลักเกณฑ์มีนัยสำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจและความรับผิดชอบในการคิดโครงการและเสนอของบประมาณใน 27 รายการนี้กลับไปยัง 50 สำนักงานเขตและหน่วยงานระดับปฏิบัติการอื่นๆ โดยตรง ทำให้งบประมาณที่เคยถูก "ล็อก" ไว้สำหรับโครงการเฉพาะเหล่านี้ ถูกปลดปล่อยให้สำนักงานเขตสามารถนำไปใช้จัดทำโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้มากขึ้น ส่งเสริมให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถ "คิดนอกกรอบเดิม" และนำไปสู่การออกแบบโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและบริบทของพื้นที่ตนเองได้ดียิ่งขึ้น ภายใต้แนวคิดของระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (ZBB) หน่วยงานต่างๆ ต้องจัดทำข้อเสนอโครงการใหม่ โดยเริ่มจากศูนย์ชี้แจงความจำเป็น ลำดับความสำคัญ และผลลัพธ์ที่คาดหวัง สำนักงานงบประมาณเองจะมีบทบาทสำคัญในการให้คำแนะนำหรือเป็นพี่เลี้ยงให้กับหน่วยงานต่างๆ ในการปรับตัวเข้ากับระบบใหม่นี้ อีกทั้งมีการจัดทำ “แบบประเมิน” หรือแบบฟอร์มการเสนอของบประมาณตามแนวทางระบบงบประมาณฐานศูนย์ขึ้นใหม่ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ใช้ในการนำเสนอโครงการ โดยแบบฟอร์มนี้จะมุ่งเน้นให้หน่วยงานระบุวัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ที่คาดหวัง ตัวชี้วัดความสำเร็จ และความเชื่อมโยงกับนโยบายหลักของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และยุทธศาสตร์ของ กทม. อย่างชัดเจน

2.1.2 การ “ทดลองใช้” ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) กับงบรายจ่ายอื่น กรุงเทพมหานครมีการเริ่ม “ทดลองใช้” ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) กับงบประมาณรายจ่ายในหมวดหมู่ของ “งบรายจ่ายอื่น” ก่อน ซึ่งเป็นงบประมาณ 1 ใน 5 ประเภทของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร งบรายจ่ายอื่น (Other expenditures) นี้ จัดเป็นงบที่ใช้จ่าย

¹² ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 5 กรกฎาคม 2567.

ด้านอื่นๆ ที่มีได้จัดอยู่หรือสามารถจำแนกเป็นงบประมาณในหมวดหลัก (หมวดรายจ่ายหลักอีก 4 หมวด ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน และงบเงินอุดหนุน) ทั้งนี้ การเริ่มทดลองใช้ ZBB กับงบรายจ่ายอื่นนี้ถือเป็นการเริ่มต้นจากรายจ่ายในหมวดหมู่ที่ค่อนข้างมีความยืดหยุ่นมากที่สุด นั่นคือ เป็นหมวดรายจ่ายที่มีความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการจัดทำงานงบประมาณ และเป็นหมวดรายจ่ายที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานตามปกติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากนัก ซึ่งการนำแนวคิดแบบการจัดทำงานงบประมาณฐานศูนย์มาใช้นี้ จะส่งเสริมให้หน่วยงานเกิดการพิจารณาจากความเป็นจริงอย่างแท้จริงและมีการจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ของโครงการและ/หรือกิจกรรมโดยไม่ยึดติดกับฐานงบประมาณเดิม ตลอดจนส่งเสริมให้หน่วยงานริเริ่มโครงการใหม่ๆ ที่สามารถสร้างผลกระทบได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสำหรับการคลังจะเข้ามามีบทบาทในการประเมินความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานและ/หรือโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอมา โดยเฉพาะโครงการที่อยู่ในหมวด “งบรายจ่ายอื่น” ที่ถือเป็นงบประมาณกลุ่มแรกที่น่า่องจัดทำงานงบประมาณโดยใช้แนวคิดแบบฐานศูนย์¹³

2.1.3 การจัดทำ OKR และการออกแบบระบบติดตามผล ในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการขับเคลื่อนกรุงเทพมหานครไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องอาศัยกลไกหรือระบบบริหารจัดการที่จะช่วยผลักดันองค์กรไปสู่ความสำเร็จ นั่นคือระบบการตั้งเป้าหมายและการติดตามผลลัพธ์ในสิ่งที่สำคัญ (Objectives and Key Results: OKR) โดย OKR นี้เน้นการกำหนดเป้าหมาย (Objectives) ที่ท้าทาย ชัดเจน และสามารถสร้างแรงจูงใจภายในหน่วยงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นได้ ในขณะที่ผลลัพธ์หลัก (Key results) จะเป็นสิ่งที่บ่งชี้ถึงการบรรลุ

¹³ ผู้แทนสำนักการคลัง, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 12 กรกฎาคม 2567

จุดมุ่งหมาย ซึ่งสามารถวัดผลได้ในกรอบเวลาที่กำหนด¹⁴ การออกแบบระบบติดตามผลมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในส่วนของการจัดทำ OKR นั้น รองผู้ว่าฯ ทวีดา ได้กล่าวถึงการเชื่อมโยงระบบงบประมาณฐานศูนย์เข้ากับนโยบาย “9 ด้าน ของผู้ว่าฯ” และ “7 ยุทธศาสตร์หลัก” (ซึ่งต่อมาปรับเป็น 9 ด้านเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทปัจจุบันมากขึ้น) ของกรุงเทพมหานคร โดยโครงการที่เสนอขออนุมัติภายใต้ระบบงบประมาณฐานศูนย์จะต้องแสดงให้เห็นว่าสอดคล้องและสนับสนุนการบรรลุ OKR เหล่านี้อย่างไร¹⁵

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล (สยป.) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนารอบ OKR เหล่านี้ และจัดทำ “แผนที่นโยบาย” (Policy Mapping) เพื่อเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงโครงการต่างๆ กับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของเมือง สยป. ได้ระบุว่ามียุทธศาสตร์ใน “การจัดทำ *policy map* ของผู้บริหาร โดยคิดว่าทุกนโยบายมีอะไรบ้าง แล้ว สยป. จะมีการกำหนดค่าเป้าหมาย เช่น 3 ปี หรือ 4 ปี ให้ผู้บริหาร”¹⁶ และ สยป. จะมีการกำหนดตัวชี้วัดให้ชัดเจน รวมทั้ง “มีการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานของ กทม. ในปี 2567 ทุกหน่วยงานจึงถูกทบทวนว่า Objectives และ Key Results ที่กำหนดไว้นั้นสอดคล้องกับภารกิจที่จะขับเคลื่อนต่อไปในปี 2569-2568 หรือไม่ ทั้งนี้ ประเด็นการพัฒนาได้ถูกบรรจุอยู่ในแต่ละยุทธศาสตร์เพื่อให้การติดตามผลเชื่อมโยงโดยตรงกับเป้าหมายเชิงนโยบายของเมือง”¹⁷ การกำหนด OKR ที่ชัดเจนนี้จะช่วยให้หน่วยงานต่างๆ สามารถจัดลำดับความสำคัญของโครงการและทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนั้น สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล (สยป.) ได้พัฒนาและดูแล “แพลตฟอร์มติดตาม

¹⁴ Christina Wodtke, *Radical Focus: Achieving Your Most Important Goals with Objectives and Key Results*, 2nd ed. (OKR Institute, 2016).

¹⁵ ทวีดา กมลเวชช, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 28 มิถุนายน 2567.

¹⁶ ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 23 กรกฎาคม 2567.

¹⁷ ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 23 กรกฎาคม 2567.

นโยบาย” (BMA Policy Tracking) ซึ่งเป็นระบบดิจิทัลที่ใช้ในการติดตามความก้าวหน้าของนโยบายและโครงการต่างๆ ของ กทม. รวมถึงโครงการที่ดำเนินการภายใต้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ แพลตฟอร์มนี้มีเป้าหมายเพื่อให้ผู้บริหารและสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและติดตามผลการดำเนินงานได้อย่างโปร่งใส รายละเอียดของผลลัพธ์หลัก (Key Results: KRs) และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Indicators: KPIs) ที่เกี่ยวข้องกับ “โครงการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting)” ได้แก่

- (1) OKR 9.1.07 ซึ่งวัดจำนวนรายการ/โครงการที่ผ่านการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์โดยตั้งค่าเป้าหมายไว้ที่ 40 รายการ/โครงการ และ
- (2) OKR 9.1.08 ตั้งเป้าหมายการลดงบประมาณรายจ่ายลง 250 ล้านบาท

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กรุงเทพมหานครมีการวางแผนและจัดทำกระบวนการที่จำเป็นสำหรับการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ โดยมีการกำหนด OKR ที่เชื่อมโยงกับนโยบายหลัก และออกแบบระบบติดตามผลที่มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน รวมถึงการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน

2.2 ตัวอย่างโครงการที่นำแนวคิดของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาปรับใช้

สำหรับตัวอย่างโครงการที่สะท้อนให้เห็นถึงการนำแนวคิดและหลักการของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรมในบริบทของกรุงเทพมหานคร คือ โครงการ “ว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้)” ดำเนินงานโดยสำนักงานการศึกษา นับเป็นหนึ่งในโครงการสำคัญซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการนำแนวคิดและหลักการของระบบงบประมาณฐานศูนย์มาปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงการนี้ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการปรับปรุงเนื้อหาและ

ขอบเขตของโครงการเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อโจทย์ความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง โครงการนี้ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบเดิมไปสู่การพิจารณาตามบริบทจริงของแต่ละเขต เพราะแต่เดิม โครงการนี้มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่สำนักงานเขตโดยอิงตามจำนวนของนักเรียนในพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งวิธีการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบดังกล่าวมีข้อจำกัด คือ ไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมและบริบทที่แตกต่างกันของโรงเรียนในแต่ละเขตพื้นที่ กระทั่งมีการปรับเปลี่ยนด้วยการนำแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาประยุกต์ใช้ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยให้สำนักงานเขต “คิดทบทวน” ถึงบริบทแวดล้อมของตนเองในแง่ต่างๆ อาทิ ความพร้อมทางกายภาพของสถานที่ (เช่น โรงเรียนในเขตมีสระว่ายน้ำหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด) ระยะเวลาในการเรียน ตลอดจนความพร้อมของบุคลากรในพื้นที่ และให้สำนักงานเขตเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำและเสนอขอของบประมาณตามความต้องการที่แท้จริง¹⁸ ซึ่งการให้อำนาจสำนักงานเขตเป็นผู้ตั้งงบประมาณเองสำหรับโครงการนี้ และอาจรวมถึงโครงการอื่นๆ ในอนาคตที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน จะส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

นอกจากโครงการ “ว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้)” แล้ว อีกหนึ่งกิจกรรมที่ได้ประยุกต์แนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ได้แก่ การเสริมทักษะการเรียนรู้ในการช่วยชีวิต (CPR) ดังที่ผู้แทนจากสำนักการศึกษาเล่าว่า “ทางผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ได้มองเห็นถึงความสำคัญของทักษะการเอาชีวิตรอดและการช่วยเหลือชีวิต ซึ่งสัมพันธ์กันกับการเรียนว่ายน้ำ...จึงได้เสริมทักษะการช่วยชีวิตแบบซีฟิอาร์ให้กับเด็ก ป.6 ด้วย”¹⁹ การเปลี่ยนแปลง

¹⁸ ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 21 สิงหาคม 2567.

¹⁹ ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 21 สิงหาคม 2567.

เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการ “คิดใหม่” (Re-think) เพื่อให้โครงการสามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่นักเรียน

ทั้งนี้ จากการดำเนินการในโครงการข้างต้น ผู้แทนจากสำนักการศึกษา ได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการประเมินผลและการจัดตั้งงบประมาณในอนาคตว่า การให้อำนาจสำนักงานเขตเป็นผู้ตั้งงบประมาณเองสำหรับโครงการนี้ และรวมถึงโครงการอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน (เช่น โครงการจ้างเหมา ยามรักษาความปลอดภัย) จะส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการได้ดียิ่งขึ้น พร้อมยกตัวอย่างโดยกล่าวว่า “เรื่องแนวทางการหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนควรออกจากสำนักการศึกษาเพื่อที่จะให้เป็นแนวทางเดียวกัน...แต่วิธีการในการบริหารจัดการ จะเรียนเทอมหนึ่ง เทอมสอง เรียนเสาร์อาทิตย์ เรียนปิดภาคเรียน อันนี้ควรขึ้นอยู่กับบริบทของเขต”²⁰ เพื่อให้การจัดการมีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับพื้นที่ ตลอดจนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

2.3 ผลของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกที่มีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ หรือ Zero-based budgeting (ZBB) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารเมือง แม้ว่าจะยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้น และยังมีได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบโดยครอบคลุมทุกประเภทงบประมาณก็ตาม แต่การนำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้ในช่วงระยะเวลาดังนี้ (ประมาณ 1 ปีงบประมาณ) ก็ได้ส่งผลกระทบในเชิงบวกด้านการบริหารจัดการที่น่าสนใจในหลายๆ ด้าน ดังต่อไปนี้

²⁰ ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 21 สิงหาคม 2567.

2.3.1 ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ช่วยลดงบประมาณที่ซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ การยกเลิกหรือถอดรายการออกจากเล่มหลักเกณฑ์จำนวน 27 รายการ ในหมวด “รายจ่ายอื่น” ทำให้กรุงเทพมหานครสามารถประหยัดงบประมาณได้ถึง 240.9 ล้านบาท²¹ ทั้งนี้ รองผู้ว่าฯ ทวีดา ได้ยกตัวอย่างการ “คิดใหม่” ซึ่งช่วยลดค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ อันได้แก่ การติดตั้งประปาหัวแดง ว่า “เราเจรจากับการประปา โดยตกลงจะออกเงินกันคนละครึ่ง ส่วนค่าแรงการประปาไม่คิดแล้วใช้จ่ายในหมวดเงินอุดหนุน จาก 47,000,000 บาท เหลือ 13,400,000 บาท”²² นอกจากนี้ยังมีโครงการว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้) ที่มีการกำหนดให้สำนักการศึกษา รวมทั้งสำนักงานเขตไป “คิดทบทวน” ถึงการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินโครงการของตนเองใหม่ด้วย

จากผลนี้สะท้อนให้เห็นว่า ในปีแรกของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ กรุงเทพมหานครสามารถสร้างผลประหยัดงบประมาณรายจ่ายได้ใกล้เคียงกับ OKR 9.1.08 ที่ตั้งเป้าลดงบประมาณรายจ่ายไว้ที่ 250 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ในเชิงของการลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณถือว่า การทดลองใช้ ZBB ของกรุงเทพมหานครในครั้งนี้บรรลุผลสัมฤทธิ์ หากแต่ถ้ามองในมุมของสัดส่วนในการประหยัดงบประมาณแล้ว ถือเป็นเพียงสัดส่วนอันน้อยนิดนั่นคือการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในปี พ.ศ. 2567 ของกรุงเทพมหานครสามารถช่วยประหยัดงบประมาณได้เพียงร้อยละ 0.268 ของงบประมาณทั้งหมดเท่านั้น²³

²¹ ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 23 กรกฎาคม 2567.

²² ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 23 กรกฎาคม 2567.

²³ งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2567 ของกรุงเทพมหานคร คิดเป็นจำนวน 89,780.661 ล้านบาท บาท (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 140 ตอนพิเศษ 240 ง, 28 กันยายน 2566, 1.).

นอกจากบรรลุผลสัมฤทธิ์ตาม OKR ที่กำหนดไว้แล้ว กรุงเทพมหานคร ยังสามารถดำเนินการได้ตามตัวชี้วัดสนับสนุนอื่นๆ เช่น KPI 7.4.8.2 ซึ่งประเมินการทบทวนหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามแนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ มีค่าเป้าหมายที่ 1.00 ฉบับ และมีผลการดำเนินงานจริงที่ 1.00 ฉบับ คิดเป็นความสำเร็จที่ร้อยละ 100 และ J สงม. (1.3.1) ซึ่งวัดระดับความสำเร็จในการจัดทำงบประมาณแบบ ฐานศูนย์ มีค่าเป้าหมายที่ระดับ 5.00 และมีผลการดำเนินงานจริงที่ระดับ 5.00 คิดเป็นความสำเร็จที่ร้อยละ 100²⁴ ซึ่งการที่ KPI 7.4.8.2 และ J สงม. (1.3.1) บรรลุเป้าหมายที่ร้อยละ 100 สะท้อนว่า กรุงเทพมหานครประสบความสำเร็จ ในการจัดตั้งองค์ประกอบพื้นฐานและกระบวนการที่จำเป็นสำหรับระบบ งบประมาณฐานศูนย์ในปี พ.ศ. 2567

2.3.2 ระบบงบประมาณฐานศูนย์ส่งเสริมให้เกิดการคิดวิเคราะห์ และจัดลำดับความสำคัญของโครงการอย่างเป็นระบบมากขึ้น ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานถูกกระตุ้นให้ตั้งคำถามถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าของ ทุกกิจกรรม แทนที่จะยึดติดกับกรอบงบประมาณเดิม ตลอดจนโครงการเดิมๆ ระบบงบประมาณฐานศูนย์มุ่งเน้นให้เกิดผลลัพธ์ตามจุดมุ่งหมายและมีการใช้ จ่ายทรัพยากรที่คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างการปรับเปลี่ยนโครงการ ว่ายนํ้าให้ครอบคลุมและต่อเนื่องมากขึ้นว่าเป็นผลมาจากแนวคิดระบบ งบประมาณฐานศูนย์ “สมมติว่าถ้าไม่มี ZBB มาให้คิดใหม่ทำใหม่ ปี 67 ก็แค่ ให้เด็ก ป.3 เรียนว่ายนํ้า เรียนจบก็จบไปว่ายนํ้าไม่เป็นก็ช่างเขา...แต่พอมีตรงนี้ ทางผู้บริหารบอกว่า ต้องทำให้ครอบคลุมโดยไม่ต้องมาคิดจากอันเดิมเลย จึงทำให้เด็กได้เรียนอย่างต่อเนื่อง และได้เรียนรู้ในสิ่งที่ควรที่จะเรียนรู้”²⁵

²⁴ สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร (เว็บไซต์), ข้อมูลโครงการ: โครงการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting), (ม.ป.ป.), <https://policy.bangkok.go.th/tracking/frontend/web/index.php?r=site/projectview&ID=6118> (สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2568).

²⁵ ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 21 สิงหาคม 2567.

ยิ่งไปกว่านั้น ระบบงบประมาณฐานศูนย์ยังช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณในการนำเสนอโครงการ โดยเฉพาะโครงการที่อยู่ในงบรายจ่ายอื่น หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องคิดวิเคราะห์ พิจารณาความสำคัญของโครงการ และให้เหตุผลประกอบอย่างละเอียด มีการกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์หลักที่ชัดเจน (OKRs) ซึ่งจะช่วยให้การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

2.3.3 ระบบงบประมาณฐานศูนย์กระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมและการคิดริเริ่มโครงการใหม่ๆ ที่ตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการของเมืองได้ดีขึ้น รองผู้ว่าฯ ทวีดา กมลเวช ได้ยกตัวอย่างโครงการ Bangkok City Lab (ศูนย์การทดลองเมืองกรุงเทพมหานคร) ซึ่งเกิดจากการคิดใหม่ทำใหม่ เป็นเสมือนห้องปฏิบัติการเชิงทดลองขนาดย่อมหรือโมเดลทดลองเมืองแบบใหม่ของกรุงเทพมหานครที่มุ่งแก้ไขปัญหาเมืองอย่างยั่งยืน โดยการเปิดรับปัญหาจากประชาชน และใช้การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) จากนั้นเริ่มการทดลองจาก “จุดเล็กๆ” ด้วยเครื่องมือสมัยใหม่ และการมีส่วนร่วมของผู้ใช้จริงก่อนนำไปพัฒนาในวงกว้าง เช่น บ้ายรถเมล์อัจฉริยะ และจุดจอดวินสัญญาณไฟทางม้าลายเพิ่มแสงเตือน เป็นต้น²⁶ รวมทั้งโครงการ Motorlance ที่ “เปลี่ยนยานพาหนะเป็นมอเตอร์ไซด์” เพื่อเข้าถึงผู้ป่วยฉุกเฉินได้เร็วขึ้น จะเห็นได้ว่า การ “คิดใหม่ ทำใหม่” และ “คิดทบทวน” ตามแบบ ZBB ส่งผลให้เกิดโครงการใหม่หรือโครงการเดิมในรูปแบบใหม่ที่ดียิ่งขึ้น ซึ่งจากผลดังกล่าวนี้ กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตาม OKR 9.1.07 ที่ตั้งเป้าให้มีอย่างน้อย 40 โครงการผ่านกระบวนการคิดแบบฐานศูนย์ (ZBB) แต่ผลการดำเนินงานจริงกลับสูงถึง 2,509 รายการ/โครงการ²⁷ หรือ คิดเป็น

²⁶ The Active Thai PBS, <https://theactive.thaipbs.or.th/news/urban-20240621> (สืบค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2568).

²⁷ สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร (เว็บไซต์), ข้อมูลโครงการ: โครงการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting), อ้างแล้ว.

ร้อยละ 6,272.5 ของเป้าหมาย (BMA, 2024) อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบรายละเอียดพบว่าจำนวน 2,509 รายการนี้ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 เพื่อเตรียมการสำหรับ “ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568”²⁸ ซึ่งหมายความว่า กรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการทบทวนโครงการตามแนวทาง ZBB อย่างกว้างขวางเพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณปี พ.ศ. 2568

3. ปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

3.1 ปัญหาในเชิงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

สืบเนื่องจากข้อจำกัดในด้านทรัพยากรของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนข้อบังคับในเรื่องของการจัดทำงบประมาณที่ต้องดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (Balanced Budget) นั่นคือ งบประมาณรายจ่ายเท่ากับประมาณการรายรับ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ การจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ต้องเป็นไปอย่างชัดเจนและรอบคอบ ดังที่ผู้บริหารสำนักการคลังของกรุงเทพมหานคร กล่าวว่า “เรามีเงินก้อนเดียว ถ้าคนหนึ่งไม่ใช้ คนที่จำเป็นถึงจะได้เพิ่ม แต่ก็ไม่สามารถเกินวงเงินที่มีได้” ซึ่งหมายความว่าหากหน่วยงานใดวิเคราะห์ว่าไม่จำเป็นต้องใช้เงิน ส่วนงบประมาณนี้จะถูกจัดสรรให้กับหน่วยที่จำเป็นกว่า แต่หน่วยงานไม่สามารถ “ขอเกิน” งบจากรายได้รวมได้²⁹ ประกอบกับด้วยระบบราชการมีข้อจำกัดด้าน

²⁸ เพิ่งอ้าง.

²⁹ ผู้แทนสำนักการคลัง, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 12 กรกฎาคม 2567.

งบบุคลากร และข้อกฎหมาย โดยเฉพาะรายการงบบุคลากรและค่าใช้จ่ายบุคลากรคิดเป็นสัดส่วนงบประมาณถึงร้อยละ 60 ตลอดจนบางรายการไม่สามารถเข้าสู่ระบบงบประมาณฐานศูนย์ได้ เนื่องจากเป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยยังมีค่าใช้จ่ายที่จะต้องเอาไปจ่ายอยู่ อีกทั้งกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในฐานะหน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่ภาคเอกชนที่จะสามารถไปกู้ยืมเงินมาทำอะไรก็ได้³⁰ หากจะดำเนินการกู้ยืมเงินใดๆ และการจัดสรรงบประมาณต่างๆ จะต้องนำเสนอเพื่อให้สภากรุงเทพมหานครเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และบางครั้งสมาชิกสภาฯ ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ อาจมีมุมมองที่แตกต่างออกไป หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่มีอยู่เดิม ได้กลายเป็นข้อจำกัดในการนำแนวคิดแบบระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการ “คิดใหม่ ทำใหม่” และไม่เอื้อต่อความพยายามในการพิจารณาความจำเป็นและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมดังที่ระบบงบประมาณฐานศูนย์ต้องการ ตัวอย่างเช่น หลักเกณฑ์บางอย่างจำกัดการใช้งบประมาณของเขต หรือสร้างความล่าช้าในการบริการประชาชน เป็นต้น³¹

ข้อจำกัดในเชิงกฎหมายนี้สอดคล้องกับกรณีตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการมลรัฐเท็กซัสตั้งใจจะนำเอาระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในทุกหน่วยงานของมลรัฐเท็กซัส ซึ่งทำให้โรงเรียนและมหาวิทยาลัยที่รัฐบาลเป็นเจ้าของต้องเผชิญกับปัญหาในเรื่องข้อกำหนดทางกฎหมายสำหรับการจัดทำงานงบประมาณและการจัดหาเงินทุนของหน่วยงาน กล่าวคือ องค์กรเหล่านี้ไม่อาจนำแนวคิดแบบ ZBB ไปประยุกต์ใช้ได้ เพราะติดปัญหาเรื่องระเบียบและกฎหมายนั่นเอง³²

³⁰ ผู้แทนสำนักงบประมาณ, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 5 กรกฎาคม 2567.

³¹ ทวีดา กมลเวชช, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 28 มิถุนายน 2567.

³² William L. Boyd, “Zero-Based Budgeting: The Texas Experience,” *Journal of Higher Education* 53, No. 4 (1982), 429-438.

3.2 ปัญหาในด้านความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการปรับตัวของบุคลากร

จากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับกลาง และเจ้าหน้าที่บางสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณประจำปีของ กรุงเทพมหานคร ต่างระบุไปในทิศทางเดียวกันถึงความไม่รู้และยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) และบุคลากรจำนวนมากยังไม่สามารถที่จะปรับตัวได้ ในช่วงปีแรกของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ เข้ามาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร พบว่า บุคลากรหลายคนยังไม่ค่อยเข้าใจวิธีการคิดว่าเป็นอย่างไร ทำให้ตอนช่วงดำเนินการใหม่ๆ มีความยุ่งยาก เพราะทุกคนยังไม่เข้าใจว่าต้องคิดอะไรใหม่ และโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติที่ยังขาดความรู้ และความเข้าใจ รวมไปถึงแม้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเองยังไม่เข้าใจแนวคิดดังกล่าวเท่าที่ควร ทำให้โครงการที่เสนอเพื่อให้สภาพิจารณาอาจจะถูกตัดงบประมาณได้ เนื่องจากยังไม่เข้าใจหลักการ วัตถุประสงค์ของแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์³³ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รศ. ดร.ทวิดา กมลเวชช ได้กล่าวถึงความท้าทายในการปรับตัวของบุคลากรเมื่อต้องมีการเปลี่ยนกรอบความคิดเดิม ว่า “มันเป็นเรื่องยากที่จะให้เขาคิดใหม่ คือ เขาไม่เคยทำ พอเขาไม่เคยทำ เขาคิดนอกกรอบไม่ได้อยู่แล้ว”³⁴

ยิ่งไปกว่านั้น ด้วยระบบงบประมาณฐานศูนย์ถือเป็นเรื่องใหม่ ทฤษฎีที่ระบุไว้ไม่ได้เขียนอะไรไว้ที่ตายตัว ทำให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเกิดปัญหาและเป็นเรื่องยากสำหรับบุคลากรที่อยู่ในระบบราชการ เพราะบุคลากรยังไม่เข้าใจแนวคิด/ทฤษฎีหรือรูปแบบงบประมาณดังกล่าวอย่างแท้จริง

³³ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 5 กรกฎาคม 2567; ผู้แทนสำนักการคลัง, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 12 กรกฎาคม 2567.

³⁴ ทวิดา กมลเวชช, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 28 มิถุนายน 2567.

จึงต้องเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรมีความรู้และความเข้าใจมากขึ้น³⁵ ประกอบกับการสื่อสารที่ยังมีจุดบกพร่องทำให้บุคลากรต่างคนต่างเข้าใจกันไปคนละทิศคนละทาง โดยไม่ได้เข้าใจแนวคิด หลักการ และวิธีการของระบบงบประมาณฐานศูนย์อย่างละเอียด ดังที่ผู้แทนสำนักงานการศึกษาได้ให้ข้อมูลในเชิงสะท้อนปัญหาว่า “อยากทราบถึงความชัดเจน อยากได้แนวทางหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่มันเป็นมาตรฐานสำหรับการใช้ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์...เพราะต่างคนต่างเข้าใจคนละแบบ และต่างคนต่างนำไปปฏิบัติไม่เหมือนกัน บางคนเห็นว่าเป็นภาระมากกว่าประโยชน์ เสียด้วยซ้ำ”³⁶ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่มีความเข้าใจ ต่างคนต่างต้องศึกษาตัวทฤษฎีเองแล้วนำมาปรับกันเอง และขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงานราชการ ด้วยว่าเมื่อรับมอบนโยบายมาแล้วจะนำมาปรับใช้หรือถ่ายทอดอย่างไร ปัญหาดังกล่าวนี้นำส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้ในกรุงเทพมหานครด้วย

3.3 ปัญหาด้านการสื่อสารภายในองค์กร

ด้วยความที่แนวคิดของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในหน่วยงานราชการไทยอย่างกรุงเทพมหานครถือเป็นเรื่องใหม่ ทำให้หน่วยงานต่างๆ ภายในกรุงเทพมหานคร เช่น สำนักงานการศึกษา ได้รับนโยบายทางอ้อม โดยไม่ได้มีการสื่อสารที่ชัดเจนกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้แทนสำนักงานการศึกษาระบุว่า “ยอมรับว่าการสื่อสารระหว่างสำนักงานงบประมาณ-สำนักงานการศึกษา-สำนักงานเขต ยังไม่ชัดเจน โดยสำนักงานเขตบางแห่งไม่ทราบว่าแนวทางการขอตั้งงบใหม่นั้นสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (ZBB) เพราะไม่ได้ทราบแบบชัดเจนว่าการจัดทำ

³⁵ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 5 กรกฎาคม 2567; ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 23 กรกฎาคม 2567.

³⁶ ผู้แทนสำนักงานการศึกษาคนที่ 1, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 8 สิงหาคม 2567.

งบประมาณแบบนี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบงบประมาณแบบ Zero-Based Budgeting เนื่องจากไม่ได้มีการสื่อสารโดยตรง”³⁷ ทั้งนี้จากการศึกษา พบว่า กรุงเทพมหานครเน้นการสื่อสารในลักษณะการถ่ายทอดนโยบายและสื่อสารจากบนลงล่าง นั่นคือ จากระดับผู้บริหารลงมายังระดับล่างที่เป็นสำนักต่างๆ ที่รับนโยบาย ซึ่งปัญหาในเรื่องการสื่อสารนี้มีมุมมองสะท้อนออกมาจากผู้บริหารโดยรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ระบุว่า “มีความจำเป็นที่ผู้บริหารระดับสูงต้องมีส่วนร่วมโดยตรงและมีการสื่อสารที่ชัดเจน ซึ่งในการประชุมและการสื่อสารต้องละเอียดและเข้มข้น และไม่สามารถใช้แนวคิด “ประชุมสั้นเพื่อประสิทธิภาพ” แบบภาคเอกชนได้”³⁸

3.4 ปัญหาทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม

ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังไม่มีระบบฐานข้อมูล หรือ Big Data ที่แม่นยำและเป็นระบบ ทำให้ยากต่อการวิเคราะห์และคำนวณต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งเป็นการวิเคราะห์งบประมาณตามแนวทางระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ประกอบกับระบบราชการยังไม่กล้าทำ Big Data อย่างจริงจัง เพราะเมื่อมีข้อมูลที่จำเป็นจะต้องใช้งบประมาณให้ตรงกับข้อมูล ดังที่รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นว่า “ไม่แน่ใจว่าระบบราชการไทยกล้าทำ Big Data จริงจังหรือไม่” ซึ่งการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) จะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าไม่มี data”³⁹ อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องความซับซ้อนทางโครงสร้างและข้อมูล (data) ของกรุงเทพมหานครที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงและใช้ข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงข้อมูล หรือ Data Integration ระหว่างหน่วยงาน เพราะผู้บริหารบางสำนักยังไม่รู้เลยว่าข้อมูลที่ต้องการอยู่ที่หน่วยไหน จึงเสนอและพยายามผลักดันให้มีเรื่องของการเปิดเผยข้อมูล (Open Data)⁴⁰

³⁷ ผู้แทนสำนักการศึกษาคนที่ 2, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 21 สิงหาคม 2567.

³⁸ ทวีดา กมลเวชช, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 28 มิถุนายน 2567.

³⁹ ทวีดา กมลเวชช, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 28 มิถุนายน 2567.

⁴⁰ ผู้แทนสำนักการคลัง, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 12 กรกฎาคม 2567; ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 23 กรกฎาคม 2567.

อาจกล่าวได้ว่าการที่กรุงเทพมหานครไม่มีเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่จะจัดทำหรือจัดการฐานข้อมูลอย่างจริงจังอาจส่งผลให้การนำระบบงบประมาณแบบ ZBB มาใช้ไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเต็มที่ กล่าวคือ เมื่อมีข้อมูลไม่ครบถ้วน ไม่เพียงพอ และ/หรือไม่เชื่อมโยงกัน การพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ตลอดจนการคำนวณต้นทุนที่แท้จริงก็อาจเกิดความผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน การคิดใหม่หรือคิดทบทวนอาจไม่นำไปสู่ทางเลือกที่ดี คุ่มค่า หรือมีประสิทธิผลมากที่สุด ดังนั้น การขาดข้อมูลที่มีคุณภาพ เป็นระบบ และทันสมัย เป็นข้อจำกัดสำคัญที่ส่งผลต่อการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง

3.5 ปัญหาด้านการระงานเอกสารที่เพิ่มมากขึ้นและข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ

การมุ่งเน้นการตรวจสอบและวิเคราะห์งบประมาณโดยละเอียด ทำให้บุคลากรที่ดูแลเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครต้องเผชิญกับปัญหาภาระงานเอกสารที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เพราะต้องนำเอาเอกสารข้อมูล สถิติต่างๆ มาตรวจสอบ เปรียบเทียบ เพื่อประเมินดูความคุ้มค่าของงบประมาณว่างงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายใดที่จำเป็น และ/หรือรายการใดไม่จำเป็นต้องตัดออก⁴¹ ทั้งนี้ บุคลากรในสำนักหลายคนสะท้อนมุมมองต่อการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ในด้านที่เป็นข้อเสีย กล่าวคือ ทำให้มีเอกสารเพิ่มมากขึ้น เป็นการสร้างภาระงานให้มากขึ้นกว่าเดิมที่มีอยู่ และเสนอให้ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (PBB) เพียงระบบเดียวเช่นเดิม⁴² และเนื่องด้วยปริมาณข้อมูลจำนวนมาก งานเอกสารในการจัดทำงบประมาณเพิ่มขึ้น ตลอดจนต้องมีการคิดวิเคราะห์งบประมาณทุกรายการใหม่ ทำให้บุคลากรในแต่ละหน่วยงานของกรุงเทพมหานครมีขั้นตอนในการทำงานที่ซับซ้อนมากขึ้น ต้องใช้

⁴¹ ผู้แทนสำนักการคลัง, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 12 กรกฎาคม 2567.

⁴² ผู้แทนสำนักงบประมาณ, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 5 กรกฎาคม 2567.

ระยะเวลาในการทำงานมากขึ้น แต่กรอบระยะเวลาในการจัดทำงานงบประมาณยังคงเท่าเดิม จึงอาจส่งผลให้กระบวนการงบประมาณเกิดความล่าช้าได้

4. อภิปรายผลการวิจัย

จากข้อค้นพบผลการวิจัย ผู้วิจัยได้นำประเด็นสำคัญๆ มาอภิปรายเพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนเพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ข้อมูลสำหรับจัดทำข้อเสนอแนะในลำดับต่อไป

4.1 แนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ในฐานะเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการ “คิดใหม่”

จากผลการวิจัยสะท้อนภาพประการหนึ่งที่ได้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานครไม่ได้มองระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เป็นเพียงเครื่องมือในการตัดลดงบประมาณเพียงมิติเดียว แต่ยังให้ความสำคัญในฐานะ “กลไกเชิงยุทธศาสตร์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการ ‘คิดใหม่’ และการสร้างนวัตกรรม” ยกตัวอย่างเช่น โครงการ Motorlance ที่ “เปลี่ยนยานพาหนะเป็นมอเตอร์ไซด์” เพื่อให้สามารถเข้าถึงผู้ป่วยฉุกเฉินได้เร็วขึ้น หรือแม้แต่โครงการว่ายน้ำเป็น เล่นน้ำปลอดภัย (เล่นน้ำได้) ที่ทำให้งานงานเขตสามารถใช้งบประมาณในการทำกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งผลของการคิดใหม่หรือคิดทบทวนเหล่านี้นำไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางที่เป็นภารกิจสำคัญของกรุงเทพมหานคร นั่นคือ การให้บริการประชาชนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น นอกจากนี้ จากข้อเท็จจริงที่ว่า การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการจัดทำงานงบประมาณในหมวดรายจ่ายอื่นของกรุงเทพมหานครในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 นี้ ช่วยทำให้ กทม. ประหยัดงบประมาณได้จำนวน 240.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.268 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่เล็กน้อยมาก ซึ่งไม่ต่างจากผลของการจัดทำงานงบประมาณฐานศูนย์ในกรณีศึกษาของมลรัฐจอร์เจียที่นำระบบงบประมาณ

ฐานศูนย์กลับมาใช้ใหม่และสามารถประหยัดงบประมาณในปี ค.ศ. 2013 ได้เพียงน้อยนิดเช่นกัน คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.05 ของรายจ่ายทั้งหมด แน่นอนว่า ข้อมูลข้างต้นอาจทำให้เราไม่สามารถปฏิเสธความเข้าใจดั้งเดิมที่มักผูกโยงการปฏิรูประบบงบประมาณเข้ากับการลดรายจ่ายแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่การริเริ่มการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในประเทศไทยในครั้งนี้ อาจชี้ให้เห็นในอีกมุมมองหนึ่งว่า หากต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด องค์การอาจจำเป็นต้อง “คิดใหม่” และ “คิดต่าง” โดยให้ความสำคัญกับการ “ลงทุนเพื่อผลลัพธ์ที่ดีกว่า” แทนการ “ประหยัดเพื่อลดต้นทุน” เท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า การจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ไม่ควรมุ่งเน้นที่การลดรายจ่ายหรือประหยัดเท่านั้น หากแต่ควรให้ความสำคัญกับผลลัพธ์หรือประสิทธิผลของโครงการหรือกิจกรรม ตลอดจนคุณภาพของผลลัพธ์มากกว่า ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณที่แท้จริง

4.2 ความท้าทายในการนำไปปฏิบัติ: ช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์เชิงนโยบายและสถานการณ์การปฏิบัติงานจริง

แม้ผู้บริหารกรุงเทพมหานครจะยังคงมีทิศทางในการกำหนดนโยบายที่ต้องการจะผลักดันการจัดทำงบประมาณแบบผสมผสาน ได้แก่ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (PBB) และระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ที่ชัดเจน แต่ผลการวิจัยที่สะท้อนจากมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะจากสำนักงบประมาณและสำนักการศึกษา กลับบ่งชี้ให้เห็นถึง ช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์เชิงนโยบายกับสถานการณ์การปฏิบัติงานจริง กล่าวคือ แน่นอนว่าผู้บริหารยังคงเล็งเห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของระบบงบประมาณฐานศูนย์โดยสามารถอ้างอิงได้จากผลการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีมากขึ้น ผลจากการประหยัดงบประมาณรายจ่าย และการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และยังคงต้องการนำ

ระบบงบประมาณรูปแบบดังกล่าวมาใช้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งอาจมีแนวคิดให้มีการขยายการประยุกต์ใช้ไปในรายจ่ายหมวดอื่นๆ ของงบประมาณด้วย หากแต่ในสถานการณ์ของการปฏิบัติงานจริงของเจ้าหน้าที่นั้น ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) สร้างภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินงาน อาจส่งผลให้บุคลากรบางส่วนในระดับปฏิบัติไม่เห็นด้วยและไม่อยากตอบรับกับการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างต่อเนื่องเท่าที่ควร เนื่องจากไม่อยากทำให้ตนเองมีภาระงานที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น ผู้บริหารหน่วยงานอาจต้องหาความสมดุลหรือความเหมาะสมในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารกรุงเทพมหานคร เช่น อาจยังคงไว้ซึ่งการใช้ ZBB ในงบรายจ่ายอื่นเท่านั้น หรืออาจขยายไปอีกเพียง 1 หมวดหมู่รายจ่าย หรืออาจจะนำมาใช้เป็นครั้งคราวเมื่อมีวิกฤตการณ์ทางการเงินหรืองบประมาณ⁴³ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันในต่างประเทศมีรูปแบบของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้อย่างหลากหลาย หากแต่โดยทั่วไปไม่ใช้การนำ ZBB ตามตำรามาใช้อย่างเคร่งครัด ดังนั้น กรุงเทพมหานครอาจต้องพิจารณาถึงเป้าหมาย ข้อดี และข้อเสียของการนำ ZBB มาใช้ให้ถี่ถ้วน รวมถึงประเมินศักยภาพของหน่วยงานเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินต่อไปในทิศทางที่มุ่งหวังได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลและไม่สร้างภาระมากเกินไปให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน

4.3 การประยุกต์ใช้ ZBB ในรูปแบบของการ “ผสมผสาน”

จากกรณีศึกษาในต่างประเทศหลายแห่ง อาทิ ในมลรัฐจอร์เจียและมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา และในมลฑลหุบเปย์ สาธารณรัฐประชาชนจีน พบว่า การนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบหรือกับงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทนั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากงบรายจ่าย

⁴³ กรณีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในช่วงวิกฤตงบประมาณเกิดขึ้นในมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีการรื้อฟื้นระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในทศวรรษที่ 2000 ในช่วงวิกฤตงบประมาณของสหรัฐเท็กซัส ปี ค.ศ. 2003 หลังจากที่เคยนำ ZBB มาใช้เป็นครั้งแรกในทศวรรษที่ 1970

ประจำบางรายการ เช่น งบประมาณโครงการงบประมาณ รวมถึงการลงทุนในลักษณะที่เป็นบงกชพัน ไม่สามารถประยุกต์ใช้แนวคิดแบบฐานศูนย์ได้ ยิ่งไปกว่านั้น การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีมักไม่เคยล้ากระดานใหม่ทั้งหมดหรือมักไม่ได้เริ่มต้นจากศูนย์อย่างแท้จริง รัฐบาลส่วนใหญ่ที่นำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้มักเลือกใช้แนวทางแบบผสมผสาน โดยนำองค์ประกอบบางส่วนของระบบงบประมาณฐานศูนย์ หรือ ZBB มาใช้ร่วมกับระบบงบประมาณในรูปแบบเดิมที่รัฐของตนใช้อยู่ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครที่เลือกใช้แนวทางแบบผสมผสานหรือบูรณาการระบบงบประมาณ โดยยังคงรักษาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) ไว้ และนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) เข้ามาเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งนับเป็นแนวทางการดำเนินงานที่มีความรอบคอบและเหมาะสมกับบริบทขององค์กรภาครัฐขนาดใหญ่ที่เปิดรับการเปลี่ยนแปลงและพยายามปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ส่วนการที่กรุงเทพมหานครจะใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์อย่างต่อเนื่องหรือไม่นั้น กรุงเทพมหานครอาจต้องพิจารณาถึงจุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์ของการนำมาใช้ รวมทั้งผลลัพธ์ที่ได้ เปรียบเทียบกับผลกระทบในทางลบของการจัดทำงบประมาณแบบ ZBB ไม่ว่าจะเป็นความยุ่งยากซับซ้อนในการจัดทำ จำนวนเอกสารมากมายที่เกี่ยวข้อง และการจัดทำที่อาจต้องใช้ระยะเวลา หากจุดมุ่งหมายของการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์นั้นคือเพื่อกระตุ้นให้เกิดการคิดใหม่และนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงานและให้บริการของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) อาจมีความเหมาะสมและช่วยตอบโจทย์ดังกล่าวได้ดี ในทางตรงข้าม หากต้องการใช้งบประมาณฐานศูนย์เพียงเพื่อจะสามารถประหยัดงบประมาณโดยรวมขององค์กรได้มากขึ้น ZBB อาจจะไม่ใช่วิธีการที่ดีในกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบงบประมาณแบบผสมผสานนี้ ต้องมีการสื่อสารให้บุคลากรในองค์กร

ทราบอย่างชัดเจนและทั่วถึง รวมทั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณแต่ละรูปแบบอย่างชัดเจนและครอบคลุม เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่บุคลากรในการปฏิบัติงาน

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้การพัฒนา ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ของกรุงเทพมหานครดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้น ดังนี้

5.1 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัญหา/อุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณของ กรุงเทพมหานคร เนื่องด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ และบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานครของมีหลากหลายฉบับ จึงควรเริ่มแก้ไขจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) เช่น ในเรื่องของการจัดทำแผนงาน/กิจกรรมที่ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับผลสัมฤทธิ์ หรือสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินโครงการโดยเริ่มต้นจากแนวคิด “ฐานศูนย์” และระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงควรแก้ไขให้มีการเปิดช่อง ให้องค์กรภายในสามารถเริ่มต้นคำขอในการจัดทำโครงการใหม่ ภายใต้ “การตั้งงบประมาณจากฐานศูนย์” โดยไม่ผูกติดกับปีงบประมาณที่ผ่านมา พร้อมทั้งระบุขั้นตอนการจัดลำดับความสำคัญของโครงการตามผลสัมฤทธิ์ และการประเมินทางเลือก (Decision packages) และมีแนวทางการจัดทำ งบประมาณที่ยืดหยุ่นมากขึ้นตามบริบทของพื้นที่หรือปัญหาเฉพาะทาง

5.2 ข้อเสนอแนะด้านการสื่อสารวิสัยทัศน์และแนวคิดของระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) กรุงเทพมหานครควรสื่อสารวิสัยทัศน์ที่มองระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ให้เป็นเครื่องมือในการ “คิดใหม่” (Re-think) และ “ทำใหม่” (Re-engineer) ให้มีความชัดเจนและต่อเนื่องไปยังบุคลากรทุกหน่วยงานและทุกระดับ เพื่อให้ทุกคนเข้าใจและเกิดทำงานอย่างมีเอกภาพ โดยอาจจัดทำตัวอย่างกรณีศึกษาของโครงการที่ประสบความสำเร็จ (Success Stories) มานำเสนอ (Show cases) เพื่อสร้างแรงบันดาลใจและเปลี่ยนกรอบความคิด (Mindset) ของบุคลากรให้มองว่าระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) คือ โอกาสในการสร้างสรรค์โครงการใหม่ๆ ที่ตอบโจทย์เมืองท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงได้ในทุกสถานการณ์ และตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและทั่วถึง พร้อมกับงบประมาณที่ใช้จ่ายเป็นไปอย่างคุ้มค่า สมเหตุผลผล สอดรับกับเป้าหมายและผลลัพธ์ตามยุทธศาสตร์ (OKRs) ที่กำหนดไว้

5.3 ข้อเสนอแนะการสร้างแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและมุ่งเป้า กรุงเทพมหานครควรมีการกำหนดขอบเขตและแนวทางการใช้ระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ให้ชัดเจน โดยอาจใช้แนวทางแบบมุ่งเป้า (Targeted Approach) ในการจัดทำงบประมาณ เช่น การมุ่งเน้นไปที่งบลงทุนใหม่ งบรายจ่ายอื่น หรือโครงการที่ต้องการการบูรณาการข้ามสายงาน ควบคู่ไปกับการจัดทำ “คู่มือการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) ฉบับปฏิบัติการ” ที่อ่านแล้วสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย ไม่ซับซ้อน มีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม (Case-based Guideline) และเป็นขั้นตอนที่จับต้องได้ เพื่อลดความสับสนและสร้างมาตรฐานการทำงานร่วมกัน

5.4 ข้อเสนอแนะการส่งเสริมและพัฒนาระบบฐานข้อมูล ข้อเสนอแนะนี้มีความสำคัญสูงสุด กรุงเทพมหานครต้องลงทุนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูล (Data Infrastructure) พัฒนามาตรฐานข้อมูล (Data Standard) และยกระดับขีดความสามารถด้านข้อมูลของบุคลากร (Data

Literacy) ให้เป็นวาระเร่งด่วนขององค์กร เพราะความสำเร็จในระยะยาวของการบริหารจัดการเมืองสมัยใหม่ (Modern City) ไม่ว่าจะด้วยระบบงบประมาณรูปแบบใดก็ตาม ล้วนขึ้นอยู่กับความสามารถในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเป็นสำคัญ ดังนั้น การมีข้อมูลที่เปิดเผยและเชื่อมโยงข้อมูลเข้าหาระหว่างกันอย่างเป็นระบบ จะช่วยให้การดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาเมืองในมิติต่างๆ ประสบผลสำเร็จ และสอดคล้องกับแนวคิดระบบงบประมาณฐานศูนย์ที่มุ่งเน้นการใช้ข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ต้นทุนและความจำเป็นของโครงการ และการตัดสินใจ

สุดท้ายนี้ งานวิจัยฉบับนี้มีได้มุ่งเน้นการศึกษาหรือเก็บข้อมูลเพื่อการประเมินประสิทธิภาพและ/หรือประสิทธิผลของระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร หากแต่เป็นงานวิจัยเชิงพรรณนาที่มุ่งเน้นการศึกษาประสบการณ์และพลวัตของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์ (ZBB) มาใช้ในบริบทเฉพาะของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น การนำเสนอข้อค้นพบจึงเป็นการสะท้อนภาพปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่าน และมีข้อจำกัดบางประการ อาทิ ผลการศึกษาอาจยังไม่สะท้อนและครอบคลุมทุกบริบทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ตลอดจนงานวิจัยนี้ศึกษาประสบการณ์ ปัญหาและอุปสรรคของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในช่วงระยะเริ่มต้น (1 ปีงบประมาณ) จึงอาจไม่สามารถคาดการณ์ผลลัพธ์และผลกระทบในระยะยาวได้ ดังนั้นในการวิจัยในอนาคตอาจมีการขยายกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น ทั้งกลุ่มตัวอย่างในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลระยะยาวของการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ในการบริหารกรุงเทพมหานคร

บรรณานุกรม

หนังสือ

ศีกานต์ อัสสระชัยยศ, หลักงบประมาณและการคลังสาธารณะ, (ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566), 104.

Peter A. Pyhrr, *Zero-Based Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses*, (New York: Wiley, 1977), 3.

Sudipto Moulick and Matt Taylor, "Reimagining Zero-Based Budgeting," McKinsey & Company, 2017

Christina Wodtke, *Radical Focus: Achieving Your Most Important Goals with Objectives and Key Results*, 2nd ed., (OKR Institute, 2016).

บทความ

Deloitte, "Zero-Based Budgeting: Turning the Page on Traditional Budgeting Approaches," Deloitte Insights, 2015, <https://www2.deloitte.com/insights/us/en/topics/strategy/zero-based-budgeting.html> (accessed 6 April 2567).

Migliana Sicilia and Ileana Steccolini, "Public Budgeting and Innovation: How Zero-Based Budgeting Interacts with Performance Frameworks," *Public Management Review*, Vol.19, No.2 (2017), 175-193.

Christoph Demmke, "The Agenda of Public Administration Reform in Europe," *European Institute of Public Administration*, 2017.

Patrick Fagan et al., “How ZBB Enables Modern Cost Reduction,” *Accenture*, 2017.

Imane Hijal-Moghrabi, “Zero-Based Budgeting in American Local Governments: Beyond the Rhetoric,” *Public Budgeting & Finance*, Vol.37, No.4 (2017), 72-93.

Kevin Rwigi et al., “Zero-Based Budgeting and Performance of County Governments in Kenya,” *Journal of Public Administration and Governance*, Vol.10, No.4 (2020), 34-48.

William L. Boyd, “Zero-Based Budgeting: The Texas Experience,” *Journal of Higher Education*, Vol.53, No.4 (1982), 429-438.

อิเล็กทรอนิกส์

ทวิดา กมลเวชช, Thai PBS, <https://www.thaipbs.or.th/news> (สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2567).

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร (เว็บไซต์), ข้อมูลโครงการ: โครงการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting), (ม.ป.ป.), <https://policy.bangkok.go.th/tracking/frontend/web/index.php?r=site/projectview&ID=6118> (สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2568).

The Active Thai PBS, <https://theactive.thaipbs.or.th/news/urban-20240621> (สืบค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2568).

สัมภาษณ์

ทวิดา กมลเวชช, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 28 มิถุนายน 2567.

ผู้แทนสำนักงบประมาณ, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 5 กรกฎาคม 2567.

ผู้แทนสำนักการคลัง, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 12 กรกฎาคม 2567.

ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 23 กรกฎาคม 2567.

ผู้แทนสำนักการศึกษา, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 21 สิงหาคม 2567.