

แผนพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์  
ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ของสำนักงานงบประมาณ

โดย

นายบุญชู ประสพกิจถาวร  
นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ  
สำนักงานงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘

## บทคัดย่อ

เรื่อง แผนพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงานงบประมาณ

ลักษณะวิชาการเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นายบุญชู ประสพกิจถาวร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) เพื่อศึกษาลักษณะการปฏิรูประบบงบประมาณที่ส่งผลการปฏิรูประบบงบประมาณตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒) เพื่อศึกษาการบริหารงบประมาณ กระบวนการติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ๓) เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการวางแผนงบประมาณ และการขออนุมัติและการจัดสรรงบประมาณเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ๔) เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้บริหารระดับหัวหน้า ในสำนักงานงบประมาณ สำนักงานรัฐมนตรี จำนวน ๒๓ คน สภาพัฒนาฯ จำนวน ๑ คน ผู้บริหารงานงบประมาณประจำกระทรวง จำนวน ๒๐ คน และข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง จำนวน ๒๐ คน รวมจำนวน ๖๔ คน ได้มาจากการสุ่มแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ สัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้แนวทางการวิเคราะห์ของ Miles and Huber Man ผลการวิจัยพบว่า ๑. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางที่กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับรัฐบาลในการพัฒนาประเทศโดยกำหนดวัตถุประสงค์ แบบแผน วิธีดำเนินการ และการกำหนดหน่วยปฏิบัติการอย่างเป็นระบบแบบแผนและส่งผลอย่างสำคัญต่อการจัดการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี ๒. ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานงบประมาณมีการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ โดยมีการประเมินและการจัดลำดับความสำคัญของผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ที่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลภายใต้แผนพัฒนาฯ และแผนยุทธศาสตร์ประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความพร้อมและความสามารถในการดำเนินงานของหน่วยงานโดยใช้หลักการ 3R ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมและจำเป็นของค่าของงบประมาณ ๓. แผนการจัดสรรงบประมาณ หรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณได้จัดทำขึ้น สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ และเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยมีการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดรวมทั้งกำหนดแนวทางให้สามารถดำเนินการต่อไปให้บรรลุวัตถุประสงค์ และได้ผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ ข้อเสนอแนะ สำนักงานงบประมาณควรมีเครื่องมือที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใส และเน้นการปฏิรูประบบงบประมาณโดยบูรณาการการพิจารณาพิจารณาผ่าน ๓ มิติ

## คำนำ

เอกสารวิจัยฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาของท่านพันเอกยรรยง แดงบุญเรือง และพลอากาศตรีหญิงศิริภร หิตะศิริ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ให้คำปรึกษา แนะนำให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการทำเอกสารวิจัยฉบับสมบูรณ์ จนกระทั่งสำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งและขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้รวมถึงผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร และผู้ที่ให้สัมภาษณ์ทุกท่านในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการทำเอกสารวิจัย ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นครั้งนี้ ขอขอบคุณเพื่อน ๆ นักศึกษาหลักสูตร วปอ. ทุกท่านตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ของหลักสูตร วปอ. ที่เป็นกำลังใจให้ด้วยดีเสมอมา จนทำให้เอกสารวิจัยฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ สาระประโยชน์ ที่พึงได้รับจากเอกสารวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเพื่อเป็นมุกิตาจิตแต่ บิดา มารดา ผู้ล่วงลับไปแล้ว ตลอดจน คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน

.....  
(นายบุญชู ประสพกิจถาวร)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
<b>บทที่ ๑    บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๕
<b>บทที่ ๒    แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๖</b>
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	๖
แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไทย	๑๑
แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่	๑๖
แนวคิดระบบการบริหารงานงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์	๒๔
แนวคิดกระบวนการจัดสรรงบประมาณ	๒๘
รูปแบบการจัดสรรงบประมาณในต่างประเทศ	๓๔
แนวคิดกระบวนการการจัดสรรงบประมาณในต่างประเทศ	
กรณีศึกษา สหภาพยุโรปและสาธารณรัฐเกาหลี	๓๗
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๔๖
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๔๙

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ ๓</b>	
<b>ตัวแปรแผนพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์</b>	<b>๕๐</b>
<b>ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</b>	
ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กับแผนพัฒนางบประมาณ	๕๐
ฐานข้อมูลสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปงบประมาณ	๑๑๕
วิธีดำเนินการวิจัย	๑๒๑
<b>บทที่ ๔</b>	
<b>ผลการวิจัย</b>	<b>๑๒๕</b>
ตอนที่ ๑ ลักษณะการปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณ	๑๒๕
ตอนที่ ๒ กระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ	๑๒๙
ตอนที่ ๓ กระบวนการขออนุมัติงบประมาณ	๑๔๙
ตอนที่ ๔ กระบวนการบริหารงบประมาณ	๑๕๙
ตอนที่ ๕ กระบวนการติดตามและประเมินผล	๑๖๓
<b>บทที่ ๕</b>	
<b>สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>๑๖๗</b>
สรุป	๑๖๗
ข้อเสนอแนะ	๑๗๕
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๑๗๙</b>
<b>ภาคผนวก</b>	
แบบสอบถาม	๑๘๓
แบบสอบถาม	๑๘๔
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>๑๘๘</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓-๑	แผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์หน่วยงาน จำแนกตามพื้นที่ / ภารกิจ	๖๗
๓-๒	งบประมาณตามยุทธศาสตร์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ปี ๒๕๕๕	๗๐
๓-๓	การจัดทำกรอบการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าปี พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑	๙๒
๔-๑	ภาระผูกพันงบประมาณ	๑๔๑

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒-๑	สรุปแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๑-๑๐	๙
๒-๒	การเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจยุคเก่าสู่เศรษฐกิจยุคใหม่	๑๐
๒-๓	การเชื่อมโยงกลยุทธ์สู่การวัดผลการปฏิบัติงาน	๒๖
๒-๔	กรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการในมุมมองด้าน ๔ ด้าน	๒๘
๒-๕	ขั้นตอนการติดตามประเมินผลงบประมาณ	๓๓
๓-๑	ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์แผนงบประมาณ	๗๙
๓-๒	ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่าย	๘๐
๓-๓	ขั้นตอนการประเมินสัมฤทธิ์ผลของการจัดสรรงบประมาณ	๘๑
๓-๔	ขั้นตอนการกำหนดวงเงินงบประมาณ	๘๒
๓-๕	สรุปหลักการและวิธีการงบประมาณ	๘๓
๓-๖	ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ : องค์ประกอบที่สำคัญ	๘๖
๓-๗	โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	๘๗
๓-๘	โครงสร้างระบบงบประมาณใหม่	๘๘
๓-๙	กระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์	๘๙
๓-๑๐	องค์ประกอบและการทบทวนหรือปรับปรุงประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง	๙๗
๓-๑๑	คำ อธิบายขั้นตอนการคำนวณค่าใช้จ่ายผลผลิตงบประมาณปี ๒๕๔๘	๑๐๓
๓-๑๒	หลักการการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่	๑๐๙
๓-๑๓	แสดงแนวทางการดำเนินงานตามกรอบการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่	๑๑๑
๓-๑๔	วิธีการบรรลุจุดมุ่งหมายของการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่	๑๑๒

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือทางการเงินเครื่องมือหนึ่งที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ ตลอดเวลารัฐบาลได้พัฒนาและปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นเครื่องมือทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ โดยเริ่มต้นในการปรับปรุงตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดสรรงบประมาณโดยเน้นการกำหนดเป้าหมายของการใช้งบประมาณให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและยุทธศาสตร์รวมของประเทศตามที่รัฐบาลสมัยนั้นได้กำหนดขึ้น ต่อมาสำนักงานงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีการประเมินผลงานตามเป้าหมายเป็นระบบการจัดสรรงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line – Item Budgeting) เน้นการจัดทำงบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน เป็นรูปแบบที่ควบคุมรายการการใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้และการติดตามและประเมินความคุ้มค่าและการสัมฤทธิ์ผล ซึ่งการจัดสรรงบประมาณแบบนี้ได้มีการนำมาใช้ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ จนถึง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งที่ผ่านมา แม้ว่าระบบดังกล่าวจะควบคุมการใช้จ่ายได้ดี แต่ยังคงพบว่าการงบประมาณแบบแสดงรายการนั้น ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ อาทิเช่น การจัดสรรงบประมาณแค่แสดงรายการมีลักษณะการจัดสรรงบประมาณตามหมวดรายจ่ายเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจน และยังไม่สะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรไปกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ สำนักงานงบประมาณจึงได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณมาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงานผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน (Planning – Programming – Budgeting System : PPBS) ขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงแผนงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินการเข้ากับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่รัฐบาลต้องการจะบรรลุผลจากแผนงานหรือการดำเนินการนั้น ๆ แม้ระบบงบประมาณดังกล่าวจะให้ความสำคัญแก่ผลผลิตหรือผลลัพธ์มากขึ้น แต่ระบบดังกล่าวก็ยังคงเน้นการควบคุมการใช้จ่ายทรัพยากร (input) ง่ายมากกว่ามุ่งความสำเร็จของงาน (ผลผลิตผลลัพธ์) โดยมีการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณอย่างเคร่งครัด เช่นเดียวกับงบประมาณแบบแสดงรายการ นอกจากนี้แล้วยังพบว่าแผนงานต่าง ๆ ยังขาดความเชื่อมโยงกันและในบางครั้งยังซ้ำซ้อนกัน



ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มี “โครงการนำร่อง” โดยได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) มาทดลองใช้เพื่อที่จะให้หน่วยงานราชการมีความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณและในการปฏิบัติงานมากขึ้น โดยในขั้นแรกได้นำระบบดังกล่าวมาทดลองใช้เฉพาะ ๗ หน่วยงานเท่านั้นที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการ เพื่อที่จะลดความเสี่ยงจากการดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณทั้งระบบ

อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่มีการดำเนินโครงการนำร่องไปนั้นปรากฏว่าเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ อาทิเช่น เป้าหมายบางส่วนยังขาดความชัดเจน ระบบตัวชี้วัดยังขาดความสมบูรณ์ ความไม่พร้อมที่จะพัฒนาระดับความสัมฤทธิ์ผล (achievement criterion) และเกณฑ์ความสำเร็จ (Performance criterion) ประกอบกับยังไม่ได้พัฒนาระบบต้นทุนผลผลิตอย่างเต็มรูปแบบ หน่วยงานนำร่องบางหน่วยงานไม่มีความพร้อมพอสำหรับการดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาดังกล่าวยังไม่สามารถตอบสนองนโยบายและเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศได้เท่าที่ควร ดังนั้นเพื่อให้หน่วยงานมีความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณ ภายใต้ขอบเขตของการรับผิดชอบต่อการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์ตรงความต้องการของประชาชนสำนักงบประมาณจึงได้นำปัญหาต่าง ๆ ในระบบงบประมาณแบบเดิมมาพัฒนาระบบงบประมาณแบบใหม่ขึ้นโดยมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดการงบประมาณ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้งบประมาณสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการกำหนดตัวชี้วัดผลผลิต และการติดตามประเมินผล มีการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยุทธศาสตร์และเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงและระดับกรม ผลผลิต/โครงการ/กิจกรรม และงบประมาณรายจ่าย โดยมีโครงสร้างแผนงานเป็นแกนในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระดับชาติกับยุทธศาสตร์กระทรวง/กรม

อย่างไรก็ตามการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ได้นำมาใช้จนถึงปัจจุบันนั้นจากการศึกษายังพบว่าระบบดังกล่าวยังมีความเชื่อมโยงระดับชั้นหลากหลายและซับซ้อนอย่างมาก ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงในแต่ละระดับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลตัวชี้วัดมาทำการประเมินผลการบรรลุถึงยุทธศาสตร์ระดับชาติได้ โดยเฉพาะการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้ นอกจากนี้แล้วยังพบว่าโครงสร้างเชื่อมโยงยุทธศาสตร์และงบประมาณในปัจจุบันที่ได้มีการกำหนดทั้งรายละเอียดตั้งแต่เป้าหมายการให้บริการยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายทั้งในระดับกระทรวงและระดับหน่วยงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำ ข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement/PSA) แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ในทัศนะของ Denhardt & Denhardt, (๒๐๐๗) ระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด และนายกรัฐมนตรี

และข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Agreement/SDA) ระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมนั้นยังไม่ได้นำระดับข้อตกลงการให้บริการสาธารณะดังกล่าวมาใช้

ยิ่งกว่านั้นแล้วยังพบว่าการจัดทำงบประมาณในปัจจุบันยังให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเฉพาะในมิติหน่วยงานมากกว่ามิติบูรณาการเพื่อบรรลุเป้าหมายในแต่ละยุทธศาสตร์ซึ่งก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณและเกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำข้อมูลและสร้างภาระแก่เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าในระยะปานกลาง (MTEF: Medium Term Expenditure Framework) และระยะยาว (LTEF : Long Term Expenditure Framework) ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจังเท่าที่ควร อีกทั้งการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันให้ความสำคัญกับเฉพาะเงินงบประมาณโดยไม่ครอบคลุมถึงแหล่งเงินอื่น (Budget Coverage) และระบบและรูปแบบการติดตามประเมินผลยังคงให้ความสำคัญเฉพาะผลการเบิกจ่ายงบประมาณมากกว่าการติดตามผลลัพธ์และผลสำเร็จที่ได้จากการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาเบื้องต้นยังพบจุดปัญหาสำคัญว่าการบริหารงบประมาณของส่วนราชการในปัจจุบันยังมีลักษณะแยกส่วนของแต่ละส่วนราชการ และไม่สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารงบประมาณระหว่างส่วนราชการให้มีลักษณะเชิงพลวัตภายใต้การดำเนินงานในยุทธศาสตร์เดียวกันได้ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ประกอบกับรัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายการปฏิรูปงานราชการทุกมิติและต้องการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพและเน้นประสิทธิผลในการบริหารจากเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาแผนพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงบประมาณ เพื่อจะได้นำผลการวิจัยไปใช้ข้อมูลเป็นแนวทางในการปรับปรุงกลไกการปฏิรูประบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของประเทศชาติส่งผลต่อการพัฒนางานราชการเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาลักษณะแผนพัฒนาการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒. เพื่อศึกษาการบริหารงบประมาณ กระบวนการติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ
๓. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แผนพัฒนาการวางแผนงบประมาณ และการขออนุมัติและการจัดสรรงบประมาณเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๔. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเนื้อหาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงานงบประมาณ ได้แก่ ข้อมูล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การปฏิรูประบบราชการไทย การบริการสาธารณะแนวใหม่ ระบบการบริหารงานงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ กระบวนการจัดสรรงบประมาณ รูปแบบการจัดสรรงบประมาณในต่างประเทศ นโยบายปฏิรูปของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การจัดสรรงบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับงบประมาณ ระบบงบประมาณของประเทศไทย กระบวนการการจัดสรรงบประมาณในต่างประเทศ ข้อมูลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

### 2. ขอบเขตประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับหัวหน้า ส่วนในสำนักงานงบประมาณ สำนักรายการรัฐมนตรี จำนวน ๒๓ คน สภาพัฒนาฯ จำนวน ๑ คน และผู้ปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง จำนวน ๒๐ คน และข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง จำนวน ๒๐ คน รวมจำนวนประชากรที่ใช้ในการศึกษา จำนวน ๖๔ คน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ด้วยแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (Structure Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Groups) เพื่อยืนยันการทบทวนข้อมูลที่ได้และนำไปวิเคราะห์เนื้อหาต่อไป

### 3. ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาในช่วงเวลางบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ (ระหว่าง ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึง กันยายน ๒๕๕๘ เท่านั้น)

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์เพื่อวิธีการวิเคราะห์ (Content Analysis) เนื้อหาของข้อมูลที่ได้ศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ รวมทั้งข้อมูลผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องแผนพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงานงบประมาณและเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งเป็นประชากรขนาดเล็ก ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางและสนทนากลุ่มสำหรับผู้ปฏิบัติระดับงานถึงนโยบายการวางแผนการบริหารและการอนุมัติงบประมาณ กระบวนการติดตามและประเมินผล

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ผู้ที่เกี่ยวข้องและสนใจทราบถึงแนวคิดและหลักการของแผนพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงสำนักงานงบประมาณสามารถนำผลการศึกษานี้ไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## คำจำกัดความ

การปฏิรูป หมายถึง การปรับเปลี่ยนรูปร่างหรือทำโครงสร้างให้แตกต่างไป จากเดิมในทิศทางที่ดีขึ้น และเกิดประโยชน์มากกว่าที่ผ่านมา

ข้าราชการสำนักงานงบประมาณ

หมายถึง ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ  
แผนพัฒนาระบบงบประมาณ

หมายถึง แนวทางการพัฒนากระบวนการการวางแผนเกี่ยวกับตัวเลขทางการเงินอย่างมี  
ระเบียบโดยจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้องค์กรได้รับ  
ผลตอบแทนกลับคืนมาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายถึง บันทึกที่เป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐบาลในการที่จะพัฒนาประเทศ โดยกำหนด วัตถุประสงค์ แบบแผนวิธีดำเนินการ และการกำหนดหน่วยปฏิบัติการ อย่างเป็นระบบแบบแผน

#### มุ่งผลสัมฤทธิ์

หมายถึง ผลการปฏิบัติงาน โดยมีการวัดผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

#### ยุทธศาสตร์ระดับชาติ

หมายถึง วิธีทาง หรือแนวทางที่บ่งชี้ทิศทางของประเทศตามแนวทางการพัฒนาประเทศ ของรัฐบาล อันแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายที่รัฐบาลคาดหวังไว้

#### สำนักงบประมาณ

หมายถึง หน่วยงานราชการที่ดูแลนโยบายการวางแผน การบริหารและการอนุมัติ งบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

## บทที่ ๒

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

๑. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไทย
๓. แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่
๔. แนวคิดระบบการบริหารงานงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
๕. แนวคิดกระบวนการจัดสรรงบประมาณ
๖. รูปแบบการจัดสรรงบประมาณในต่างประเทศ
๗. แนวคิดกระบวนการการจัดสรรงบประมาณในต่างประเทศ กรณีศึกษา สหภาพยุโรป และสาธารณรัฐเกาหลี
๘. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๙. กรอบแนวคิดของการวิจัย

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการศึกษาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะพบได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นรากฐานและทิศทางของรัฐบาลทุกสมัยที่พัฒนาประเทศไทยบนเวทีโลก ผู้ศึกษาเสนอประเด็นสำคัญ ๆ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ ๑ จนถึงฉบับที่ ๑๑ ดังต่อไปนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ) ของประเทศไทยเริ่มใช้ใน พ.ศ. ๒๕๐๔ (พ.ศ. ๒๕๐๔ – พ.ศ. ๒๕๐๙) โดยได้รับอิทธิพลตามโลกทัศน์ของนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในขณะนั้นว่า “การพัฒนาคือการพัฒนาเศรษฐกิจ” แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ จึงเป็นแผนวัตถุประสงค์เดี่ยว (Single Objective) คือ เร่งรัดอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว คนไทยมักได้ยินคำโฆษณาที่ว่า “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” เสมอ ๆ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐ - พ.ศ. ๒๕๑๔) เน้นการขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ได้เริ่มกล่าวถึงความสำคัญของการกระจายความเจริญไปสู่

ส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การพัฒนาสังคมถูกมองเพื่อสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีการให้น้ำหนักต่อการวางแผนกำลังคนของประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕ – พ.ศ. ๒๕๓๙) ได้เริ่มในระยะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยไม่ค่อยอำนวยนัก ทั้งฐานะด้านสังคม และการเมืองของไทยต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก ปัญหาวิกฤตอัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินที่ผันผวน ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับนี้ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพทางการเงินมากขึ้น

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับนี้ ยังคงมุ่งไปในทิศทางเดิม คือ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยรักษาอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินตราและระดับราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ ส่งเสริมการส่งออก ปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้า ยกกระตือรือร้นการผลิต อีกทั้งยังเร่งรัดการส่งออกทดแทนสินค้านำเข้า ปรับงบประมาณในโครงการก่อสร้างมาสนับสนุนการลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ และเริ่มมีนโยบายด้านประชากรเป็นครั้งแรก แต่มองเพียงในเชิงปริมาณ มุ่งควบคุมการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ – พ.ศ. ๒๕๒๔) เนื่องจากมีความไม่แน่นอนทางการเมือง แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับนี้ จึงใช้การแก้ไขกว้าง ๆ เพื่อให้บรรลุหลายวัตถุประสงค์มากขึ้น (Multiple Objectives) เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยมุ่งขยายการผลิตสินค้าเกษตร ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก กระจายรายได้และการมีงานทำในภูมิภาค มาตรการกระตุ้นอุตสาหกรรมที่ซบเซา รักษาดุลการชำระเงินและการขาดดุลงบประมาณ เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้และแหล่งแร่เร่งรัด การปฏิรูปที่ดินจัดสรรแหล่งน้ำในประเทศ การสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานในอ่าวไทยและภาคใต้ฝั่งตะวันออก

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ – พ.ศ. ๒๕๒๙) เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษ โดยการเร่งระดมเงินออมสร้างวินัยทางเศรษฐกิจและการเงิน ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น โครงสร้างการเกษตร อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศและบริการ การผลิตและการใช้พลังงาน ฯลฯ ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการให้มีผลทางปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น พื้นที่เพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก ฯลฯ เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทเป็นหลัก การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ เช่น มีระบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ประกาศใช้ พ.ศ. ๒๕๒๗ นอกจากนี้ ยังเน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ – พ.ศ. ๒๕๓๔) เริ่มใช้วิธีการวางแผนในลักษณะแผนงานทั้งหมด ๑๐ แผนงาน เน้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษา

เสถียรภาพการเงินการคลัง โดยเน้นการระดมเงินออมในประเทศ เน้นการใช้จ่ายภาครัฐอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพ และเน้นบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนา โดยเริ่มสนับสนุนการวางแผนจากระดับล่างขึ้นมาข้างบน เริ่มทบทวนบทบาทของรัฐในการบริหารประเทศและปรับปรุงการบริหาร โดยเพิ่มบทบาทองค์กรประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พัฒนาฝีมือแรงงานและคุณภาพชีวิต ปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาดของประเทศให้กระจายตัวมากขึ้น นำบริการพื้นฐานที่มีอยู่แล้วมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เริ่มมีแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ เริ่มแผนหลักการ พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ขยายขอบเขตพัฒนาชนบทครอบคลุมทั่วประเทศ เขตล้าหลัง เขตปานกลาง และเขตก้าวหน้า

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - พ.ศ. ๒๕๓๙) เริ่มมองเห็นความจำเป็นในการกำหนดแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) กำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนา ๓ ประการ เน้นความสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

เน้นการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ โดยดำเนินนโยบายการเงิน การคลังและพัฒนาตลาดทุน พัฒนาการเกษตร เน้นเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและปรับโครงสร้างผลผลิต พัฒนาอุตสาหกรรมการค้าและการลงทุน โดยเน้นการสร้างโอกาสในการแข่งขัน กิจการค้าและการลงทุนไทยในต่างประเทศ พัฒนาโดยนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้จัดหาพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการ พัฒนารุงเทพมหานครและปริมณฑลเชื่อมโยงชายฝั่งทะเลตะวันออก

เน้นการกระจายรายได้และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท ใช้มาตรการด้านภาษีและรายจ่ายของรัฐบาลกระจายอำนาจทางการคลังสู่จังหวัดและท้องถิ่น กระจายการถือครองทรัพย์สิน ด้วยการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน ออกเอกสารสิทธิที่ดินสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และ พ.ร.บ. ชุมชนแออัด ปรับปรุงโครงสร้างการผลิตด้านเกษตรและอุตสาหกรรมและบริการสู่ภูมิภาค พัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคเป็นฐานเศรษฐกิจและการจ้างงาน ยกย่องคุณภาพชีวิตประชาชนชนบท พัฒนาอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตคนยากจนในเมือง

เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม โดยพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุข จิตใจ วัฒนธรรมและสังคม พัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนา พัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจโดยลดการกำกับของรัฐและส่งเสริมบทบาทเอกชน เริ่มพัฒนาระบบราชการให้มีขนาดเล็กและมีคุณภาพ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - พ.ศ. ๒๕๔๔) มีวิสัยทัศน์ว่า “เก่ง ดี มีสุข ครอบครัวยุ่บอุ่น” ปรับแนวความคิดพัฒนาจากเดิมที่เน้นเศรษฐกิจมาเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา โดยวางแผนจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน เปิดโอกาสให้คนไทยทุกสาขาอาชีพและทุกภูมิภาคเข้าร่วมแสดง

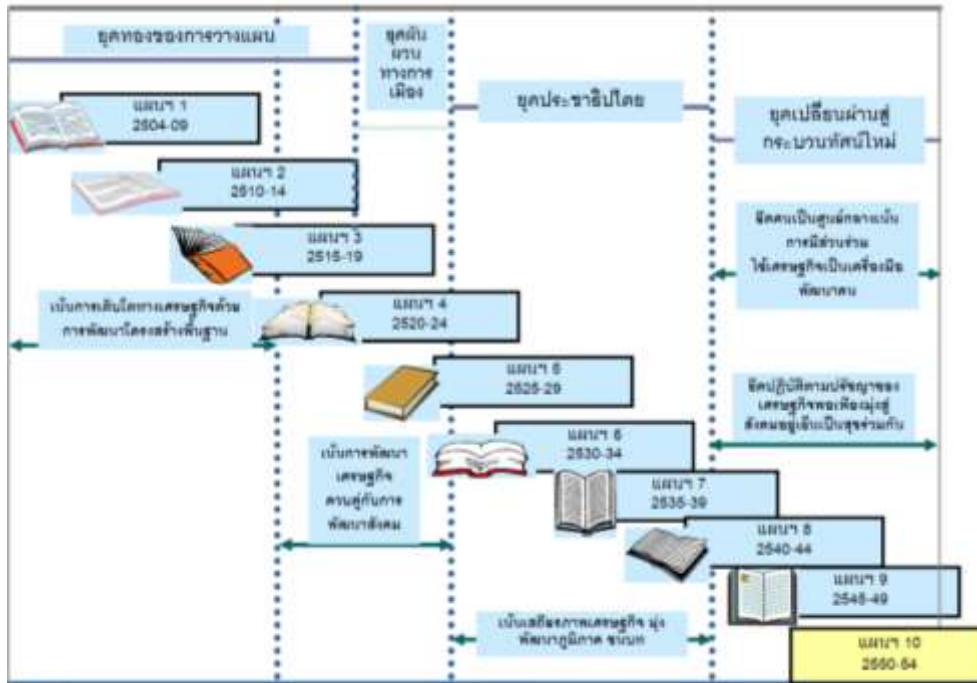


ความคิดเห็นและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่ในช่วงเริ่มจัดทำแผน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีความสมดุลระหว่างด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมทางสังคมเพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาคน การเสริมสร้างศักยภาพ การพัฒนาของภูมิภาค และชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต การจัดหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาประชาธิปไตย เป็นการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะและพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพ และสมรรถนะของคนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการบริหารจัดการ เพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ – พ.ศ. ๒๕๔๙) เป็นแผนที่ได้นำเอาแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศโดยยึดหลักทางสายกลาง แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับนี้ มุ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๘ ซึ่งมุ่งการพัฒนาที่สมดุลทั้งคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม เน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การบริหารจัดการที่ดีเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ลดปัญหาเสียดุล และเพิ่มการกระจายรายได้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ – พ.ศ. ๒๕๕๔) ยึดกระบวนทัศน์ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๘ และ ๙ ปฏิบัติตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสร้างสมดุลและมีความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันโดยแผนประกอบด้วย ๕ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพคน และสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทั้งหมดนี้เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน

แผนภาพที่ ๒-๑ สรุปแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๑-๑๐



โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังอยู่ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – พ.ศ. ๒๕๕๙) โดยยึดแนวทางตามวิสัยทัศน์ ๓ พันธกิจ ๓ วัตถุประสงค์ ๔ เป้าหมายหลัก และ ๗ ยุทธศาสตร์

โดยศึกษาจากบริบทตลอดจนจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคามของประเทศไทย จากเหตุผลดังกล่าวในแผนฯ นี้จะประกอบด้วย วิสัยทัศน์ "ประเทศไทยมีความมั่นคงเป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง" และมี ๓ พันธกิจ ได้แก่ การพัฒนาฐานการผลิตและบริการ การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และสร้างภูมิคุ้มกันจากวิกฤตการณ์ ๓ วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอุดมสมบูรณ์อย่างยั่งยืน คนไทยอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และพร้อมเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นสุข ๔ เป้าหมายหลัก ได้แก่ เศรษฐกิจมีความเข้มแข็ง สมดุล ความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น มีหลักประกันสังคมที่ทั่วถึง และสังคมไทยมีความสุขอย่างมีธรรมภิบาล และ ๗ ยุทธศาสตร์ อันได้แก่ การสร้างฐานการผลิตให้เข้มแข็ง สมดุล อย่างสร้างสรรค์ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการผลิต การค้า การลงทุน การพัฒนาคุณภาพคน ทั้งความรู้ คู่คุณธรรม สังคมมั่นคงเป็นธรรม มีพลังและเอื้ออาทร เน้นการผลิตและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงของพลังงานและอาหาร และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - พ.ศ. ๒๕๕๙) นั้น ประเทศไทยเพียงผ่านวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลก และวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ มาไม่นาน การจัดทำแผนฯ ช่วงนี้จะเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันและเน้นการจัดทำยุทธศาสตร์การตั้งรับมากกว่ายุทธศาสตร์เชิงรุก โดยมีเพียงเป้าหมายในระดับขั้นต่ำเท่านั้น แต่ไม่ได้เน้นเชิงรุกมากเท่าที่ควร โดยมีศึกษาประเด็นการป้องกันปัญหาที่ผ่านมาและคาดคะเนวิกฤตการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเท่านั้น แต่มีข้อสังเกตการดำเนินการแผนฯ ช่วงนี้ยังเป็นช่วงที่จะต้องปรับเป้าหมายต่อไปที่จะให้ประเทศไทยมีความมั่งคั่งอยู่ในชั้นแนวหน้าของอาเซียน ที่จะแข่งขันกับประเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ได้ และตัวอย่างที่ดี ๆ ของประเทศนอกอาเซียนอื่น ๆ เช่น เกาหลี และจีน ในอนาคต

แผนภาพที่ ๒-๒ การเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจยุคเก่าสู่เศรษฐกิจยุคใหม่



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๒

## แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไทย

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตลอดเวลานั้นก็ตาม การพัฒนาระบบราชการเป็นหนทางหนึ่งที่รัฐบาลไทยได้มีการสร้างระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมาตลอด โดยยึดถือวาระบบราชการไทยเป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ผลักดันประเทศชาติให้พัฒนาก้าวหน้ามาจนถึงทุกวันนี้ ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีก็ได้มีการปฏิรูประบบราชการเป็นครั้งแรกคือในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเป็นพระมหากษัตริย์ พระองค์ได้ทรงปฏิรูประบบราชการบริหารบ้านเมืองใหม่ เพื่อสร้างการบริหารของกรุงศรีอยุธยาและประเทศสยามให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พระองค์ทรงแบ่งการปกครองออกเป็นฝ่ายทหาร (กลาโหม) และฝ่ายพลเรือน (จตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา) และประเทศไทยก็ได้ใช้ระบบราชการแบบนี้มาหลายร้อยปี จนถึงยุคสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานีก็ยังคงใช้ระบบราชการแบบเดิมนี้อีก ๑๑๐ ปี จึงได้มีการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินอีกครั้งเป็นครั้งที่ ๒ ตรงกับรัชสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕ นับว่าเป็นความพยายามที่พระองค์ (ร.๕) จะทรงสร้างความทันสมัย โดยทรงให้เปลี่ยนระบบฝ่ายพลเรือนจากระบบจตุสดมภ์เป็นกระทรวงหลักทั้งหมด ๑๒ กระทรวง แบบตะวันตกที่พระองค์เคยเสด็จประพาส ณ ประเทศทวีปยุโรป

สำหรับการปฏิรูประบบบริหารราชการในครั้งนี้เป็นครั้งที่ ๓ ในประวัติศาสตร์ชาติไทย นับว่าเป็นการปฏิรูปหลังจากได้ปฏิรูปครั้งที่ ๒ ผ่านมาได้ ๑๑๐ ปีล่วงมาแล้วนั่นเอง เพราะทั้งนี้ประเทศไทยกำลังเดินมาถึงจุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุด เมื่อนโยบายปฏิรูประบบราชการได้ระบุดูอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๖ พ.ศ. ๒๕๔๐ ด้วยเหตุนี้จึงได้รับการผลักดันอย่างเต็มที่จากรัฐบาลและดำเนินงานอย่างทุ่มเทเต็มกำลังของส่วนราชการและสำนักงาน ก.พ. ซึ่งกำลังมีความสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรม นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงก้าวหน้าครั้งใหญ่ที่สุดในรอบ ๑๑๐ ปี ของระบบราชการไทย

ในปัจจุบันโครงสร้างของหน่วยราชการหลายแห่งมีบทบาทและภารกิจที่ซับซ้อนกันและกันอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่รวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียว จึงทำให้ขาดเอกภาพไร้ประสิทธิภาพและทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินจึงส่งผลกระทบต่อการบริหารบ้านเมืองและการพัฒนาประเทศ ขณะที่โลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่กลไกภาครัฐบาลไทยยังล้าสมัย โดยเฉพาะโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ กฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ของระบบราชการยังล้าหลังไม่ทันสมัยทันเหตุการณ์ จึงไม่สามารถตอบสนองการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงถือว่าสิ่งดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามนโยบายแห่งรัฐ และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งแก่ชุมชน อีกทั้งภาครัฐไม่สามารถสนองตอบการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการได้ทันทั่วทั้ง

แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการได้มีการกล่าวถึงกันมากในช่วง ๑๐-๒๐ ปีมานี้ เนื่องจากต่างก็เห็นว่าโครงสร้างและบทบาท อำนาจหน้าที่ กฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ของระบบราชการไทย ยังล้าสมัยไม่ทันเหตุการณ์ของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ จึงไม่ตอบสนองการพัฒนาของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงได้มีประกาศแผนแม่บท การปฏิรูประบบราชการขึ้นเพื่อเป็นทิศทางในการปฏิบัติราชการโดยเน้นการปฏิรูป ๕ ด้าน คือ ๑. ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ ๒. ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ ๓. ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล ๔. ปรับเปลี่ยนกฎหมายต่าง ๆ ที่ล้าสมัย ๕. ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

โดยมุ่งเน้นในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. การปฏิบัติงานที่คล่องตัว
๒. สร้างและใช้ศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ
๓. คำนึงถึงกระบวนการที่สอดคล้องสัมพันธ์ไม่ซ้ำซ้อนลดสายการบังคับบัญชา
๔. มุ่งเน้นการประหยัดทรัพยากรทุกด้าน
๕. ส่งเสริมประสิทธิภาพทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับมหภาค
๖. รวมกลุ่มกันปฏิบัติงานโดยสนับสนุนและบริหารงานภายใน เกิดการประหยัดและเน้นผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ
๗. มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของคนมากกว่าที่จะบริหารปัจจัยนำเข้า

### ขอบเขตของการปฏิรูประบบราชการมีดังนี้

๑. การปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ ทบทวนบทบาท ภารกิจของภาครัฐและเสนอให้ภาครัฐทำเฉพาะในภารกิจที่จำเป็นและทำได้ดีเท่านั้น นอกจากนี้ยังเน้นการกระจายอำนาจและสร้างความร่วมมือกับประชาชน องค์กรเอกชน ภาคธุรกิจเอกชนต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการของประชาชน

๒. การปรับปรุงแบบและวิธีการบริหารงานใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและแนวทางการบริหารงานราชการที่ทันโลกทันสมัย มีประสิทธิภาพและเป็นระบบที่ใช้ในสากลเมื่อมีการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการแล้วจึงมุ่งปฏิรูประบบบริหารภายในส่วนราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การบริการมีคุณภาพสนองต่อความต้องการของลูกค้ำและประชาชน

๓. การปฏิรูปวิธีการงบประมาณ การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อให้ระบบและวิธีการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารที่สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงและเป็นระบบงบประมาณที่เน้นผลลัพธ์ (Result-

Based Budgeting) ในการปรับระบบงบประมาณนี้ กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

๔. การปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล ให้มีการจัดระบบบริหารงานบุคคลใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการและแนวทางการบริหารงานแนวใหม่เช่น มีระบบการสรรหาและเลือกสรรที่รวดเร็ว และยุติธรรมระบบค่าตอบแทนที่เทียบกับราคาตลาด มีระบบนักบริหารระดับสูง การบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณภาพ เป็นต้น

๕. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจและปรับตัวให้เข้ากับวิธีการทำงานแนวใหม่ที่เน้นระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เน้นการมีจริยธรรม คุณธรรม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้ข้าราชการมีศักดิ์ศรีและเป็นที่เชื่อถือของประชาชน

### วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ

๑. ยกกระดับขีดความสามารถและสร้างประสิทธิภาพของหน่วยราชการ
๒. มีระบบการทำงานบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง
๓. สร้างและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนและสังคมต่อระบบราชการที่ปฏิรูปใหม่
๔. สร้างระบบราชการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
๕. มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
๖. สนับสนุนภาคประชาชนและภาคธุรกิจให้เติบโต มีความเข้มแข็งและเป็นกลไกหลักของการพัฒนาประเทศ

### ยุทธศาสตร์หลักในการปฏิรูประบบราชการ ๔ ประการ คือ

๑. จัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐราชการให้มีขนาดกะทัดรัดคล่องตัวมีผู้รับผิดชอบการบริหารงานและผลงานตามบทบาทภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจน
๒. จัดระบบงบประมาณและวิธีการงบประมาณให้เป็นงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์
๓. สร้างระบบการทำงานที่สั้น รวดเร็วและมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนวัดผลงานได้ โดยให้เงินเดือนค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Based Incentive) สร้างระบบสรรหา แต่งตั้งบุคลากรของราชการให้เป็นระบบเปิด โปร่งใสและเป็นธรรม
๔. ปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยราชการ ให้มีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันกับหน่วยงานประเภทเดียวกันได้ ข้าราชการจะต้องปรับทัศนคติและกรอบความคิดใหม่ให้เป็นผู้ทำงานที่มีมาตรฐานในวิชาชีพ มีคุณธรรม จริยธรรม

## สาเหตุของการปฏิรูประบบราชการ

การล่าหลังและด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการที่พบเห็นกันในหลาย ๆ ประเทศมีความคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การอ่อนแอในการวางแผนนโยบาย การตัดสินใจทำนโยบายและการดำเนินโครงการที่ล่าช้า การทรุดโทรมของสาธารณูปโภคพื้นฐาน คุณภาพบริหารสาธารณะที่ลดลงต้นทุนในการดำเนินการของภาครัฐที่สูงขึ้นและการฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงกว้าง (The World Bank, ๑๙๙๖) ในขณะเดียวกัน ระบบราชการไม่อาจก้าวทันตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี สังคมและวิทยาการสมัยใหม่ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างมากในการดำเนินงานโดยยึดติดกับการปฏิบัติงานด้วยวิธีการเก่า ๆ ที่ขาดความยืดหยุ่น จนในที่สุดผลเสียหายก็ตกมาสู่ประชาชนที่สูญเสียโอกาสในการที่จะได้รับการสนองตอบความต้องการดังที่ควรจะเป็นจากระบบราชการ ประชาชนจึงมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีขึ้นไปจากเดิม

ระบบราชการจึงต้องถูกปฏิรูปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกต่อไป เป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญซึ่งระบุไว้ในการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญซึ่งระบุไว้ในการปฏิรูประบบราชการของหลายประเทศในปัจจุบันคือ การทำให้ระบบราชการสร้างผลลัพธ์ของการทำงานเป็นไปในแนวทางการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยที่ผลลัพธ์ของการทำงานต้องเป็นรูปธรรมที่วัดได้ มีความโปร่งใส รวดเร็ว คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ นั่นคือการใช้ทรัพยากรที่ประหยัดที่สุด ดังนั้นสามารถแยกประเด็นหลัก ๆ ของการปฏิรูปได้ดังนี้

๑. เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่เป็นไปตามยุคตามสมัยและในยุคโลกาภิวัตน์นี้ได้ทำให้หลายสิ่งหลายอย่างพัฒนาและปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและรุนแรง ทำให้หลายประเทศมีการปรับตัวตามต้องประสบกับปัญหามากมาย ประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเช่นกัน

๒. ระบบราชการของไทยก็ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และกระบวนการทางความคิดของโลกเปลี่ยนไปจากเดิม ประกอบกับยุคนี้เป็นยุคที่มีการแข่งขันกันอย่างเต็มที่ แต่ระบบบริหารราชการยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ยังคงใช้วิธีการจัดองค์กรในลักษณะแบ่งงานตามหน้าที่ จึงทำให้เกิดปัญหาด้านการบริหารงานตามมาอย่างมาก

๓. ปัญหาภายในวงราชการไทยที่ผ่านมาก็คือ งานซ้ำซ้อนไม่มีผู้รับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหาขึ้นต่างเกี่ยงกันทำให้งานไม่มีประสิทธิภาพไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ถ้าได้ปรับโครงสร้างกระทรวงใหม่ก็จะแก้ปัญหาตรงจุดนี้ได้ นอกจากนี้ยังต้องบูรณาการในการแก้ปัญหา ต้องให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งภาคราชการและภาคประชาชนอยากเห็นความรวดเร็วในการทำงานด้วยการเสริมศักยภาพด้านเทคโนโลยี ซึ่งงานเหล่านี้ในอดีตก็เคยทำมาแต่ไม่เพียงพอต้องทำเพิ่มขึ้นพร้อมกันนั้นจะต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับข้าราชการระดับล่าง จะทำให้เกิดความฉับไวเพื่อให้เกิดความสนุกเพลิดเพลินและท้าทายกับการทำงาน เมื่อข้าราชการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะเกิดผลดี

ตามมานั้นคือ ทำให้ประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือจีดีพี (GDP) สูงขึ้น ประชาชนอยู่ดีกินดี การปรับเงินเดือนข้าราชการก็ย่อมจะทำให้สะดวกขึ้น นอกจากการปรับโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรมดังกล่าวแล้ว ยังต้องมีระบบการพัฒนาตัวข้าราชการด้วยการจัดส่งอบรมทุกระดับ จำเป็นต้องมีการคัดเลือกข้าราชการดาวรุ่งในระดับอายุ ๓๐-๔๐ ปี ส่งไปอบรมและดูงานยังต่างประเทศ ในสถาบันที่มีชื่อเสียงเพื่อนำความรู้กลับมาพัฒนาองค์กรและต้องนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อเสริมประสิทธิภาพของคนและงาน

๔. เรื่องกำลังคนของภาครัฐเป็นเรื่องสำคัญที่สุด รัฐบาลและสำนักงาน ก.พ. ได้คำนึงถึงจำนวนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ระดับสัดส่วนต้องประมาณที่ต้องใช้จ่ายแต่ละปีที่ผ่านมา ได้มีนโยบายกำหนดสัดส่วนดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งยังไม่เคยทำได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นี่คือการจำเป็นประการหนึ่งที่ต้องปฏิรูประบบราชการ เพราะนอกจากค่าใช้จ่ายจะสร้างภาระในเรื่องของงบประมาณสูงแล้ว ยังเป็นผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการลงทุนภาครัฐของประเทศโดยตรงด้วย

ดังนั้นจึงควรมีการปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการเป็นสิ่งที่คาดหวังว่า จะสามารถทำให้ลดอัตรากำลังคนภาครัฐลงได้ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับปรุงกระบวนการทำงานใหม่ การลดงานซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน การถ่ายโอนงานให้แก่ท้องถิ่นหรือให้เอกชนรับไปดำเนินการรวมไปถึงการยุบเลิกหน่วยงานที่หมดความจำเป็นลง

อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญที่สุดที่รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์กำหนดให้ข้าราชการออกด้วยวิธีการหนึ่งหรือวิธีการใดหากแต่จะปรับเปลี่ยนงานและพัฒนาข้าราชการให้สามารถทำหน้าที่ใหม่ได้ โดยใช้อัตรากำลังคนภาครัฐที่มีอยู่เดิมทั้งหมดให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก้ปัญหาอัตรากำลังส่วนเกินหรือคนล้นงานในส่วนราชการ ในขณะที่เดียวกันการปฏิรูประบบราชการก็จะมีไม่มีการเพิ่มอัตรากำลัง อย่างไรก็ดี

๕. การสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน นับว่าเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ต้องทำความเข้าใจว่า การปฏิรูประบบราชการจะยังประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและประชาชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือจากข้าราชการทั้งระบบ

๖. วัตถุประสงค์สำคัญอีกอย่างหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการคือมุ่งปรับระบบราชการให้เล็กลง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น ลดภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของภาครัฐ ซึ่งแต่ละปีจะมีจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเป็นภาระหนักทางด้านการเงินและการคลังของประเทศ

แม้ว่าการปฏิรูประบบราชการของไทยมีการปรับเปลี่ยนระบบและโครงสร้างได้ระยะหนึ่งและบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ส่วนหนึ่งแล้วก็ตาม การปฏิรูประบบราชการได้คำนึงถึงพฤติกรรมและคุณลักษณะของข้าราชการเพียงเล็กน้อย ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ทำงานในระบบราชการมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูประบบราชการ ไม่ว่าจะระบบราชการจะมีโครงสร้างองค์กรและระบบบริหารงานดีเลิศอย่างไรก็ตาม หากขาดผู้ปฏิบัติงานที่มีทักษะความกระตือรือร้น



คุณวุฒิ ประสบการณ์ ความรับผิดชอบและแรงจูงใจที่เหมาะสมแล้ว ก็ยากที่จะให้ระบบราชการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการปฏิรูประบบราชการได้

### หลักการปฏิรูประบบราชการไทย

การปฏิรูประบบราชการไทย หมายถึง การแก้ไขปัญหาที่สั่งสมในระบบราชการที่มีมาช้านาน ทั้งเรื่องโครงสร้างขององค์กรที่มีขนาดใหญ่มีการซ้ำซ้อนกันของงานประเภทเดียวกันในหลายหน่วยงาน การปฏิบัติงานภายใต้กฎระเบียบมากมาย ขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาสนับสนุนการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลให้การบริหารงานราชการไม่มีความคล่องตัวและขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นการปรับเปลี่ยนระบบราชการ โดยจะเริ่มจากการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหมด นำระบบเทคโนโลยีและการบริหารงานรูปแบบใหม่ ๆ เข้ามาเสริมศักยภาพการทำงาน เพื่อแก้ปัญหาที่ฝังลึกในระบบราชการ รวมไปถึงการพัฒนาการให้บริการของภาครัฐราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันกับชาติต่าง ๆ ในเวทีการค้าโลก ทั้งนี้รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการดำเนินการไว้ โดยต้องการให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมีโครงสร้างที่กระชับเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน มีการปรับปรุงบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและควบคุมมาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก การปรับกระบวนการบริหารราชการโดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น การเร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการให้มีทัศนคติที่ดีต่องานบริการประชาชนและการเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดทำงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ

อีกประการหนึ่งยังมีปัญหาเรื่องระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เหมาะสมกับค่าครองชีพ ซึ่งเป็นเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการรวมถึงเรื่องข้าราชการยังขาดจิตสำนึกต่อการให้บริการประชาชน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อระบบราชการ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบราชการนอกจากจะเป็นการปรับโครงสร้างใหม่ของส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว ยังเสริมระบบบริหารงานรูปแบบใหม่ ๆ และปรับโฉมหน้าระบบราชการใหม่หมด เพื่อให้ทันสมัยมากขึ้นและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่อยู่ในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งจะเป็นการสร้างประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติอีกทางหนึ่งด้วย ราชการยุคใหม่หลังจากการปฏิรูปจะมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

๑. รัฐบาลมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
๒. ขั้นตอนการบังคับบัญชาในภาครัฐราชการจะสั้นลง รวดเร็วมีคุณภาพและประสิทธิภาพสูง

๓. องค์กรมีรูปแบบที่หลากหลายตามลักษณะของงานมีความกะทัดรัด คล่องตัวปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว การทำงานจะทันสมัยโดยใช้เทคโนโลยีร่วมด้วย

๔. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่มีคุณภาพสูง มีความเป็นมืออาชีพมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักซึ่งจะมีกลไกการบริหารงานบุคคลที่ชัดเจน มีความก้าวหน้าในอาชีพรวมทั้งค่าตอบแทนที่เหมาะสม

๕. มีวัฒนธรรมการทำงานแบบมีส่วนร่วมและบริหารจัดการด้วยระบบธรรมาภิบาล คือมีความโปร่งใส และตรวจสอบได้

### ผลดีของการปฏิรูประบบราชการที่มีต่อประเทศชาติ

๑. กระบวนการปฏิรูปทั้งหมดสามารถปฏิรูปได้ตามแผนงานที่วางไว้ก็จะเกิดผลดีที่ประเทศไทยจะมีขีดความสามารถที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านการส่งเสริมการลงทุน การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศและการท่องเที่ยว

๒. การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างระบบราชการใหม่ จะทำให้ระบบราชการมีความกระชับ ชัดเจน และเป็นเอกภาพในการบริหารงานและให้บริการมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ประหยัดและใช้งบประมาณแผ่นดินที่มาจากเงินภาษีอากรของประชาชนได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพในระยะยาว

๓. สามารถแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป

๔. ทำให้ระบบราชการมีความสุจริต โปร่งใส ควบคู่ไปกับการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๕. สร้างความมั่นใจให้ภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อสภาพการลงทุนในประเทศ การส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและการเจรจาในเวทีโลกผลดีที่เกิดขึ้นกับประชาชนเป็นส่วนรวมคือประชาชนก็จะได้รับบริการที่ดี มีคุณภาพสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรมรวมไปถึงได้รับการดูแลคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ดีมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจการประเมินผลการทำงานของภาครัฐมากขึ้น

### แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

#### 1. ความหมายและรากฐานแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (value of democracy) ความเป็นพลเมือง (citizenship) และผลประโยชน์

สาธารณะ (public interest) โดยการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจของแนวคิดนี้ การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องการปรับวิธีการคิดเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการขององค์การด้วยการเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริการของภาครัฐให้เพิ่มมากขึ้น แม้ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่จะไม่ใช่วิธีการวัดผลที่ได้ (immeasurable) แต่ก็ เป็นแนวคิดที่ช่วยเติมเต็มให้เกิดการบริการที่ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา

การบริหารงานภาครัฐไม่ได้ดำเนินงานเหมือนกับการบริหารธุรกิจแต่เป็นการดำเนินงานบนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการจึงไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้าแต่จะส่งมอบประชาธิปไตย (Denhardt & Denhardt, ๒๐๐๗, xi) ให้กับประชาชน นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้องทำหน้าที่ ฟังมากกว่าสั่งและรับใช้หรือให้บริการมากกว่ากำกับหรือควบคุม (Denhardt & Denhardt, ๒๐๐๗, ๓) นักบริหารรัฐกิจไม่ได้จุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานแต่ต้องกระทำเพื่อ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องขับเคลื่อนโดยพื้นฐาน ของผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่การรวบรวม ผลประโยชน์ของแต่ละคนเข้าด้วยกันเท่านั้น โดยข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการเจรจาและหา ข้อตกลงร่วมในผลประโยชน์สาธารณะ

การบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นแนวคิดที่แตกต่างจากแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ผ่าน ๆ มา โดยเป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์ที่มุ่งวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดอื่น ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเป็น แนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำการบริหารรัฐกิจอยู่ในปัจจุบันนั้นได้ส่งผลให้การบริหารภาครัฐเป็น เหมือนกับการบริหารธุรกิจ ซึ่งการใช้วิธีการและเทคนิคการบริหารแบบธุรกิจนั้นทำให้รัฐบาล กลายเป็นเหมือนธุรกิจร้านค้าที่ทำหน้าที่ซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า โดยตอบสนองต่อความต้องการหรือ ผลประโยชน์ระยะสั้นของลูกค้า (customer) การเน้นประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของงานมากจนลด ความเป็นมนุษย์และลดความสำคัญของกฎระเบียบที่ใช้ในการประกันสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของประชาชนผู้รับบริการ การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐไปเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลได้ทำให้เกิด ปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่แทนรัฐ การขับเคลื่อน ภาครัฐโดยเน้นกลไกตลาด (market-oriented) ได้บั่นทอนคุณค่าของพลเมืองและคุณค่าของภาครัฐ ภายใต้อาณัติความเป็นประชาธิปไตย

สำหรับแนวคิดพื้นฐานหรือรากฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่นั้น ประกอบด้วยรากฐาน ๔ ประการหลัก คือ (๑) ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง (theories of democratic citizenship) (๒) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (models of community and civil society) (๓) มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (organizational humanism and the

new public administration) และ (๔) รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ (postmodern public administration) โดยแต่ละแนวคิดมีสาระสำคัญ คือ

**๑.๑ ประชาธิปไตยพลเมือง** ความเป็นพลเมืองเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง โดยมีความตื่นตัวที่จะรวมตัวกันเพื่อขับเคลื่อนระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่บนพื้นฐานของการที่รัฐมีหลักประกันว่าพลเมืองต้องสามารถกำหนดทางเลือกให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองได้โดยผ่านวิธีการต่าง ๆ และสามารถเข้าร่วมในการบริหารปกครอง (governance) ประเทศได้ พลเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (individual interest) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการของรัฐ (public affairs) ตลอดจนมีสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีความผูกพันในเชิงจริยธรรมกับชุมชนและสังคมของตน การที่พลเมืองเห็นถึงผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงจิตวิญญาณสาธารณะ (public spirit) ซึ่งพลเมืองที่มีจิตวิญญาณสาธารณะจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ และภาครัฐก็ต้องให้ความสำคัญหรือมองพลเมืองเป็นพลเมืองไม่ใช่มองเพียงแค่การเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเป็นแค่ลูกค้าที่หวังแต่ผลประโยชน์เฉพาะหน้าหรือผลประโยชน์ระยะสั้น เมื่อภาครัฐมองพลเมืองเป็นพลเมืองอย่างแท้จริงรัฐก็ต้องแบ่งอำนาจและลดการควบคุมพลเมือง พร้อม ๆ กับสร้างความไว้วางใจและความรับผิดชอบร่วมกันในกระบวนการบริหารปกครอง (governance)

**๑.๒ ตัวแบบชุมชนและประชารัฐ** ชุมชนเป็นสิ่งที่มีความอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของพลเมือง โดยชุมชนอยู่บนพื้นฐานของการดูแลซึ่งกันและกัน ความไว้นใจเชื่อใจ ทำงานร่วมกันเป็นทีม ชุมชนย่อมมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งและมีระบบการติดต่อสื่อสารและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีประสิทธิผล ความเป็นชุมชนจึงเป็นหนทางหนึ่งในการทำให้เกิดความสมานฉันท์ การบริหารรัฐกิจต้องเข้ามาช่วยสร้างและสนับสนุนชุมชน โดยส่งเสริมการเกิดและสร้างความเข้มแข็งของสถาบันในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับพลเมือง สถาบันในชุมชนดังกล่าว เช่น ครอบครัว กลุ่มอาสาสมัคร สมาคม กลุ่มอาชีพ ฯลฯ สถาบันในชุมชนที่เกิดขึ้นนี้ล้วนให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของพลเมือง และเมื่อพลเมืองได้มีส่วนร่วมในชุมชนผ่านสถาบันต่าง ๆ แล้วย่อมช่วยสร้างประสบการณ์ให้แก่พลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมืองที่ใหญ่กว่า และเมื่อพลเมืองและสถาบันต่าง ๆ ในชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งย่อมนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า ประชาสังคม (civil society) โดยประชาสังคมเป็นที่ซึ่งพลเมืองมีความผูกพันกันเข้ามาร่วมสนทนาและถกเถียงเพื่อการดำเนินงานและพัฒนาชุมชน ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่การสร้างความเป็นชุมชนเท่านั้นแต่มันคือการสร้างความเป็นประชาธิปไตย

การที่พลเมืองได้รวมตัวในจนเกิดเป็นประชาสังคมและได้ทำประโยชน์เพื่อชุมชนและสาธารณะย่อมนำมาซึ่งความภาคภูมิใจของตนเองในอันที่ได้ช่วยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ในเชิงบวกต่อชุมชนและประเทศชาติ การดำเนินการต่าง ๆ ของภาคประชาสังคมจึงเปรียบเสมือน การเป็นขบวนการหรือการเคลื่อนไหวของพลเมืองรากหญ้า (grass-roots citizen-based movement) ประชาสังคมทำให้เกิดและสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายชุมชนและช่วยก่อให้เกิดทุนทางสังคม (social capital) บทบาทพื้นฐานของนักบริหารรัฐกิจที่จะต้องกระทำก็คือการช่วยเหลือ สนับสนุน และอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคประชาสังคม โดยต้องเข้าใจว่าประชาสังคมและพลเมืองไม่ใช่จะกระทำแต่สิ่งที่พวกเขาต้องการเท่านั้น แต่ยังกระทำในสิ่งที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะโดยสามารถทำงานช่วยเหลือเชื่อมโยงกับการบริหารรัฐกิจได้อีกด้วย

**๑.๓ มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่** มนุษย์นิยมองค์การไม่เห็นด้วยกับตัวแบบเหตุผลและทางเลือกสาธารณะ เพราะมนุษย์มีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล เนื่องจากแต่ละคนมีทักษะในการตระหนักรู้ (skill in self-awareness) ที่แตกต่างกัน มนุษย์ต้องการความอิสระ ต้องการเปลี่ยนแปลงจากผู้ถูกกระทำไปเป็นผู้กระทำ และไม่เสมอไปที่มนุษย์จะตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตนเองได้ประโยชน์สูงสุด ในการปฏิบัติงานตามแนวคิดมนุษย์นิยมจึงต้องไม่เน้นอำนาจหน้าที่และการควบคุม แต่จะเน้นการขยายพื้นที่ความเป็นอิสระให้แก่บุคคลเพิ่มมากขึ้น การดำเนินงานต่าง ๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงองค์การต้องเป็นไปอย่างมีแผน (planned change) สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาองค์การ (organization development) ที่สนับสนุนการเจริญเติบโตขององค์การที่ต้องควบคู่ไปกับความเจริญเติบโตของบุคคล มนุษย์นิยมองค์การจึงเป็นแนวคิดทางการบริหารที่เน้นการดำเนินให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจขององค์การควบคู่กับการพัฒนาความก้าวหน้าให้กับสมาชิกในองค์การ ส่วนรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) ซึ่งจัดเป็นแนวคิดกระแสหลักทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งเน้นการบริหารรัฐที่มุ่งก่อให้เกิด ความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) โดยข้าราชการต้องทำหน้าที่ในพัฒนาและปกป้องความเป็นธรรม ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่พลเมือง (well-being of citizen) การบริหารรัฐกิจต้องไม่เป็นกลางและไม่ตัดสินหรือให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับความเสมอภาค เป็นธรรม และความรับผิดชอบ

**๑.๔ รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่** การบริหารองค์การตามแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมเน้นการควบคุมบังคับบัญชา เหตุผลนิยม และความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค ในการแสวงหาองค์ความรู้ที่ใช้แนวทางเชิงประจักษ์ที่เน้นข้อเท็จจริงมากกว่าค่านิยม (focus on fact rather than value) ซึ่งแนวทางนี้ได้ครอบงำการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาตั้งแต่ตัวแบบเหตุผล (rational model) ของ Simon จนถึงการศึกษาแนวนโยบายศาสตร์ (policy science) แต่อย่างไรก็ตามในทางสังคมศาสตร์ค่านิยมกับข้อเท็จจริงไม่อาจแยกจากกันได้และในหลายกรณีได้พิสูจน์แล้วว่าค่านิยมสำคัญกว่าข้อเท็จจริงในการทำความเข้าใจพฤติกรรมและการกระทำของมนุษย์ เช่น ผลการศึกษาทดลองที่ Hawthorne เมื่อแนวทางเชิงประจักษ์ถูกวิพากษ์วิจารณ์จึงต้องหาแนวทางใหม่ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งแนวทางหนึ่งก็คือการตีความ (interpretive approach)

เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจในความหมายด้วยการวิพากษ์คุณค่า (value critical) และวิเคราะห์วาทกรรม (discourse) แนวทางเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดและอุดมการณ์หลังยุคสมัยใหม่ (postmodern) ที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์วาทกรรมมากกว่าการให้ความสำคัญในเรื่องวัตถุประสงค์ มาตรการหรือการวิเคราะห์เหตุผล รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่เห็นว่าการบริหารปกครอง (governance) ต้องมีการตีความและวิเคราะห์วาทกรรมที่เปิดเผยและจริงจังระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระหว่างพลเมืองกับนักบริหารภาครัฐในลักษณะของการสนทนาและถกเถียงสาธารณะ (public dialogue and deliberation) เพื่อให้การบริหารรัฐกิจเกิดความเข้มแข็งและชอบธรรม

จากรากฐานที่มาของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ทั้ง ๔ ประการข้างต้น จะเห็นว่าแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองและค่านิยมประชาธิปไตย เน้นบทบาทของภาคประชาสังคมในการบริหารภาครัฐ ให้ความสำคัญกับคนที่ปฏิบัติงานในองค์กรมุ่งบริหารให้เกิดความเสมอภาคเป็นธรรมตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และใช้แนวทางการตีความ การวิพากษ์และวิเคราะห์วาทกรรมในการแสวงหาและอธิบายองค์ความรู้ และเมื่อวิเคราะห์จากฐานที่มาของแนวคิดแล้วจะเห็นได้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ก็ไม่ใช่นวัตกรรมใหม่ที่แตกต่างจากแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านมา ๆ มาอย่างชัดเจน โดยยังคงอาศัยแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่น ๆ มาเป็นพื้นฐานในการอธิบายความเป็นมาเป็นไปของการบริการสาธารณะแนวใหม่ และที่สำคัญคือการบริการสาธารณะแนวใหม่ดูเหมือนว่าจะเป็นแนวคิดที่อิงและสัมพันธ์กับรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่อย่างใกล้ชิด โดยมีจุดเน้นและแนวทางการศึกษาที่คล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก

## ๒. สาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่มีนักวิชาการต่าง ๆ ได้เสนอแนะและวิพากษ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามทัศนะของ David Osborne และ Ted Gaebler ในเรื่อง Reinventing Government ที่ประกอบด้วยหลักการหรือสาระสำคัญ ๑๐ ประการ คือ (cited in Denhardt & Denhardt, ๒๐๐๓, pp. ๑๖-๑๘) คือ (๑) รัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับทิศทางมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (catalytic government, steering rather than rowing) (๒) ชุมชนเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกคอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government, empowering rather than serving) (๓) ระบบราชการต้องแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะ (competitive government, injecting competition into service delivery) (๔) ระบบราชการต้องขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (mission - driven government, transforming rule-driven

organization) (๕) ภาครัฐต้องเน้นผลลัพธ์มากกว่าสนใจปัจจัยนำเข้า (results-oriented government, funding outcomes, not inputs) (๖) การบริหารภาครัฐต้องมุ่งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองต่อความต้องการของตัวระบบราชการ (customer-driven government, meeting the needs of the customer, not the bureaucracy) (๗) ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นผู้ประกอบการมุ่งแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (enterprising government, earning rather than spending) (๘) ภาครัฐต้องมีระบบเฝ้าระวังป้องกันปัญหาล่วงหน้ามากกว่าที่จะตามแก้ปัญหา (anticipatory government, prevention rather than cure) (๙) รัฐบาลต้องกระจายอำนาจจากสายการบังคับบัญชาไปสู่การมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม (decentralized government, from hierarchy to participation and team-work) และ (๑๐) รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (market-oriented government, leveraging change through the market)

จากหลักการหรือสาระสำคัญของ Reinventing Government ข้างต้น ประเด็นสำคัญ ๆ ได้ถูกหยิบยกมาทำการวิพากษ์ ตีความ และสรุปออกมาเป็นสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ๗ ประการ คือ

๒.๑ บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers) ผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลมาจากเจรจาการต่อรองและตกลงกันในเรื่องของค่านิยมที่มีอยู่ร่วมกันมากกว่าการที่จะเป็นการนำเอาผลประโยชน์ของแต่ละคนรวมกัน ดังนั้น ข้าราชการไม่ใช่ผู้รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า แต่ต้องเป็นผู้สร้างความสัมพันธ์ที่ดีเพื่อให้เกิดความไว้วางใจและความร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างพลเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับพลเมืองไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับลูกค้า เพราะรัฐบาลไม่เพียงแต่บริการรับใช้ผู้ที่เข้ามาติดต่อหรือขอรับบริการเท่านั้น แต่ยังต้องบริการรับใช้พลเมืองอื่น ๆ ในสังคมที่รอคอยการบริการหรืออาจไม่ได้เข้ามาขอรับบริการโดยตรง เช่น พลเมืองที่ด้อยโอกาสในสังคม พลเมืองที่จะเกิดขึ้นมาในอนาคต นอกจากนี้พลเมืองบางคนของรัฐบาลอาจมีทรัพยากรหรือมีความสามารถมากกว่าคนอื่น ๆ ในการซื้อสินค้าหรือเรียกร้องการบริการ ซึ่งถ้ามองเป็นลูกค้าอย่างภาคเอกชนคนเหล่านั้นก็ย่อมจะได้รับสินค้าที่รวดเร็วและได้รับการบริการที่ดีกว่า แต่หากมองในฐานะพลเมืองที่เหมือน ๆ กันแล้วการให้บริการต่าง ๆ ของรัฐก็ต้องกระทำอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลประโยชน์ระยะยาว ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่ผลประโยชน์ระยะสั้นของลูกค้า ดังนั้น พลเมืองจึงต้องเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวในระยะสั้น ความเป็นพลเมืองเมื่อเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมแล้วก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อ

ชุมชนของตน รัฐบาลจึงต้องสนองต่อความต้องการและผลประโยชน์ของชุมชนและพลเมือง โดยกระตุ้นให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเท่ากับการสร้างความรับผิดชอบให้กับพลเมืองไปในตัวด้วย และเมื่อเปิดให้พลเมืองมีส่วนร่วมแล้วรัฐบาลก็ต้องรับฟังเสียงของพลเมือง

๒.๒ การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest) นักบริหารรัฐกิจจะต้องช่วยทำให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่พลเมืองต้องการร่วมกัน (shared notion of public interest) เป้าหมายของการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เพื่อตอบสนอง ช่วยแก้ปัญหา หรือเป็นทางเลือกของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่การค้นหาผลประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมืองกับนักบริหารรัฐกิจ ดังนั้นการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่การหาทางออกง่าย ๆ โดยการตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ผลประโยชน์ของส่วนรวมต้องเกิดจากการสนทนาพูดคุย ถกแถลงหรือปรึกษาหารือและกำหนดร่วมกัน โดยไม่ใช่สิ่งที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายราชการ การได้มาซึ่งผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเมื่อได้มาแล้วรัฐบาลก็ต้องรับประกันว่าผลประโยชน์ดังกล่าวซึ่งเป็นตามต้องการของพลเมืองนั้นมีความชอบธรรมและก่อให้เกิดความเป็นธรรม ตลอดจนมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวของชุมชนและสังคม

๒.๓ เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship) ผลประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่มีคุณค่าสูงสุดที่ข้าราชการและพลเมืองต้องร่วมกันกำหนดขึ้น และต้องเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่าการนำงบประมาณของรัฐ (พลเมืองเป็นเจ้าของ) ไปให้ผู้ประกอบการดำเนินการเหมือนเป็นเจ้าของงบประมาณ ผลประโยชน์สาธารณะจึงต้องได้รับการตอบสนองโดยข้าราชการและพลเมืองที่เสียสละต่อสังคมมากกว่า โดยผู้ประกอบการที่จะกระทำเหมือนว่างบประมาณแผ่นดินหรือเงินหลวงคือเงินของตนเอง แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สนับสนุนให้ผู้บริหารภาครัฐเป็นผู้ประกอบการเหมือนกับเจ้าของบริษัทในธุรกิจเอกชน เท่ากับว่าผู้บริหารดังกล่าวได้กลายเป็นเจ้าของกิจการภาครัฐ การบริหารและดำเนินงานจึงมีวัตถุประสงค์แบบแคบ ๆ เหมือนกับธุรกิจเอกชนซึ่งก็คือเพื่อเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ให้มากที่สุดและทำให้ลูกค้าพอใจ (customer satisfaction) และผู้ประกอบการก็ต้องบริหารงานโดยมีความกล้าและยอมรับในความเสี่ยง ซึ่งเมื่อมีโอกาสก็ต้องรีบฉกฉวยโอกาสเพื่อสร้างผลิตภาพ

ในส่วนแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) นั้น ให้นิยามว่าพลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาล (government is owned by the citizens) นักบริหารรัฐกิจหรือผู้บริหารภาครัฐจึงไม่ใช่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการ นักบริหารรัฐกิจจึงมีหน้าที่บริการรับใช้พลเมือง (serve citizens) เฝ้ารักษาทรัพยากรหรือสมบัติสาธารณะ (stewards of public resources) ปกป้องรักษาองค์การภาครัฐ (conservators of public organization) อำนวยความสะดวกให้พลเมืองเกิด



การสนทนาพูดคุยกันอย่างเป็นประชาธิปไตย (facilitators of citizenship and democratic dialogue) เป็นผู้จุดประกายให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน (catalysts for community engagement) และเป็นผู้นำในการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดประชาชน (street-level leaders) นักบริหารรัฐกิจจึงเข้าใจบทบาทของตนในกระบวนการบริหารปกครอง (governance process) ว่าเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมที่ต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่การงานและการบริการรับใช้พลเมืองเท่านั้นไม่ใช่ผู้ประกอบการหรือเป็นเจ้าของกิจการ

๒.๔ คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) นโยบายและแผนงานจะตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมได้จะต้องเกิดจากกระบวนการรวมกลุ่มและความร่วมมือร่วมกัน นโยบายและแผนต้องเกิดขึ้นจากการคิดในเชิงกลยุทธ์ที่มีการพิจารณาปัจจัยแวดล้อม และมีวิสัยทัศน์ พันธกิจที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อมีการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่จะให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจน ซึ่งไม่ใช่บทบาทหรือภาระรับผิดชอบของรัฐบาลหรือนักบริหารรัฐกิจแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐบาลต้องเปิดกว้างให้พลเมืองมีส่วนร่วมเพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและบริการรับใช้พลเมือง การให้พลเมืองมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริการสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย เป็นการสร้างโอกาสและความรับผิดชอบต่อพลเมือง ซึ่งย่อมทำให้พลเมืองเกิดความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

๒.๕ การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability Is Not Simple) ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อตลาด (market) ซึ่งก็คือรับผิดชอบต่อลูกค้า ผลิตภัณฑ์ของงาน แต่สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ความรับผิดชอบแค่นั้นไม่เพียงพอ เพราะแท้จริงแล้วข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อสังคม และยังต้องมีการขยายผลแห่งความรับผิดชอบต่ออย่างกว้างขวาง ทั้งความรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน ปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

๒.๖ การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve Rather than Steer) การบริการรับใช้เป็นบทบาทสำคัญของข้าราชการ โดยต้องมีภาวะผู้นำและมีค่านิยมพื้นฐานที่ช่วยสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการพยายามควบคุมหรือกำกับทิศทางของสังคมให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น แต่ต้องเป็นผลจากความผูกพันในประโยชน์สาธารณะของพลเมือง ซึ่งต้องมีการเจรจาต่อรอง พูดคุยสนทนาในผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นที่มาของนโยบายร่วมกัน ข้าราชการต้องช่วยอำนวยความสะดวก คอยไกล่เกลี่ยและประนีประนอม และช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งบทบาทเหล่านี้เป็นบทบาทที่นอกเหนือจากการ

บริการที่ข้าราชการควรกระทำด้วยเช่นกัน ดังนั้น นอกจากทักษะในการบริการที่ดีแล้ว ข้าราชการต้องมีการพัฒนาทักษะที่จำเป็นอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น ภาวะผู้นำ การจัดการความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง การประนีประนอมและการระงับข้อพิพาท

๒.๗ ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity) องค์การภาครัฐและเครือข่ายต้องเน้นการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงผลสำเร็จในระยะยาว การปฏิบัติงานภาครัฐจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับการจัดการผ่านคน (managing through people) โดยนักบริหารรัฐกิจต้องเห็นความสำคัญของค่านิยมและผลประโยชน์ของคนในองค์การ นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้องปฏิบัติงานโดยสร้างความยอมรับนับถือให้เกิดขึ้นกับพลเมือง และผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐก็ต้องยอมรับนับถือในความสามารถของข้าราชการเช่นเดียวกัน การบริหารและปฏิบัติงานภาครัฐจึงต้องเน้นคนด้วยการเสริมสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการมากกว่าการสร้างเพียงแค่ผลิตภาพในการทำงาน

จากสาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ทั้ง ๗ ประการ จะพบว่า แม้จะเป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยเฉพาะการวิพากษ์ Reinventing Government แต่ก็ได้วิพากษ์สาระสำคัญทั้งหมด โดยมีการเลือกประเด็นหลัก ๆ มาทำการวิพากษ์ โดยเฉพาะการมองผู้รับบริการเป็นพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า การให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ ความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าตลาดหรือลูกค้า การให้ความสำคัญกับคนมากกว่าผลิตภาพ และการบริการรับใช้มากกว่าการกำกับทิศทางแล้วปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน และจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ๓ ท่าน นอกเหนือจากการนำความเห็นมาสรุปเป็นสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ข้างต้นแล้ว ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง เห็นว่าสิ่งที่นำเสนอมีลักษณะเป็นวรรณกรรมตามทฤษฎีปทัสถานเหมือนกับการเป็นสุภาษิต (proverb) ไม่ใช่ program ตามที่ Simon เคยวิพากษ์วิจารณ์หลักการบริหารไว้ ความเป็นรูปธรรมและวัดผลได้กระทำได้ยาก แนวคิดดังกล่าวจึงยังมีข้อบกพร่องในการนำไปสู่การปฏิบัติ ทำให้แนวคิด NPM ที่เน้นตัวแบบตลาด ลูกค้า และผลลัพธ์ ซึ่งมีความเป็นรูปธรรมและจับต้องได้มากกว่ายังมีความเหมาะสมในการนำมาใช้สำหรับบริหารภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตาม NPS ยังมีข้อดีในเรื่องการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองและความเป็นประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตามรองศาสตราจารย์ ปภาวดี มนต์รีวัต มีความเห็นว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เป็นเพียงแนวคิด และมีประเด็นที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับ NPS โดยในสวนประเด็นที่ไม่เห็นด้วย คือ การบริการลูกค้ากับพลเมืองไม่ได้แตกต่างกัน เพราะมีเป้าหมายเดียวกัน ดัง

คำกล่าวที่ว่า Serve customers for the sake of the company, serve citizens for the sake of the nation and society. ซึ่งหมายถึงการบริการลูกค้า การสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าก็เพื่อความอยู่รอดของกิจการ ขณะที่การบริการพลเมือง การสร้างความพึงพอใจแก่พลเมืองก็เพื่อความอยู่รอดของสังคมและประเทศชาติ ฉะนั้น เป้าหมายในการบริการจึงเป็นเป้าหมายเดียวกันคือเพื่อความอยู่รอด และในเรื่องความรับผิดชอบได้นั้นจะรับประกันได้อย่างไรว่าจะมีความชอบธรรมและเป็นธรรม และเพื่อประโยชน์ระยะยาวของชุมชนและสังคม ความเป็นธรรมในความเห็นของใครและจะมีพลเมืองกี่คนที่เข้าใจในประโยชน์สาธารณะที่ส่งผลในระยะยาว ความยากจนและความด้อยการศึกษา ทำให้มองเห็นเฉพาะประโยชน์ระยะสั้นที่เป็นธรรมเฉพาะหมู่ตนเท่านั้น ถ้าเพียงมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่แต่ไม่มีจิตสำนึกในการบริการก็คงไม่ส่งผลดีต่อพลเมืองผู้รับบริการเท่าไร ส่วนในประเด็นผู้ประกอบการก็เห็นว่าการที่ผู้ประกอบการประสบความสำเร็จได้ เพราะคุณภาพนำไปสู่ความพอใจของลูกค้าและโอกาสความอยู่รอดของกิจการ การคิดอย่างผู้ประกอบการจึงเป็นการคิดเพื่อสร้างความพึงพอใจและความสุขของลูกค้าและพลเมือง ในการบริการสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติคงไม่อาจหลีกเลี่ยงการกำกับดูแลและการกำหนดทิศทางจากรัฐได้ เพื่อให้การบริการเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง และในขณะที่ประเด็นที่เห็นด้วยกับ NPS คือเรื่องของการให้ความสำคัญกับคุณค่าของคนมากกว่าผลิตภาพ

นอกจากนี้รองศาสตราจารย์ ดร.รสนันท์ รัตนเสริมพงศ์ เห็นว่าในการบริหารภาครัฐและการบริการสาธารณะไม่ควรมองประชาชนว่าลูกค้าในทุก ๆ กรณี และความรับผิดชอบต่อ (accountability) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐเป็นอย่างมาก เพราะต้องรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมมากกว่ารับผิดชอบต่อปัจเจกบุคคล และเห็นว่า NPS ยังอธิบายในวาทกรรมการคิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตยได้ไม่ชัดเจน ว่าการคิดกลยุทธ์นั้นคิดอย่างไร แล้วต้องปฏิบัติแบบประชาธิปไตยอย่างไร

## แนวคิดระบบการบริหารงานงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นกิจกรรมสำคัญของแผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งกำหนดว่าภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทาง การบริหารไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยยึดประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือการบริหารที่มาพร้อมกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ต้องคำนึงถึงประชาชนและผลสัมฤทธิ์ของงาน เพื่อให้การทำงานของภาครัฐมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงานมากกว่าเน้นปัจจัยนำเข้ากระบวนการทำงานและกฎระเบียบที่เคร่งครัด โดยจะมีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์

เป้าหมายที่ชัดเจน และการกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน รวมถึงมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเกิดความคุ้มค่าในการใช้ภาษีของประชาชนและงบประมาณแผ่นดิน

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์หรือผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก โดยมีการวัดผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทำให้ผู้บริหารทราบผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งเป็นการควบคุมทิศทางการดำเนินงานให้มุ่งสู่วิสัยทัศน์ฯ ของหน่วยงาน

ผลสัมฤทธิ์ (Results) = ผลผลิต (Outputs) + ผลลัพธ์ (Outcomes)

ผลผลิต (Outputs) หมายถึง งาน บริการ หรือกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ทำเสร็จสมบูรณ์พร้อมส่งมอบให้ประชาชนผู้รับบริการ ผลผลิตเป็นผลงานที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมโดยตรง

ผลลัพธ์ (Outcomes) หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นตามมา ผลกระทบ หรือเงื่อนไขที่เกิดจากผลผลิต ผลลัพธ์มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนผู้รับบริการ และสาธารณสุข

ดังนั้น ผลสัมฤทธิ์ คือ งาน บริการ หรือกิจกรรมที่เกิดจากการทำงานได้ผลผลิต (Outputs) ตามเป้าหมาย และเกิดผลลัพธ์ (Outcomes) ตรงตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ผลผลิตสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริงหรือเป็นที่พึงพอใจ เช่น ปลูกบ้านได้ ๑ หลัง (Outputs) บ้านหลังดังกล่าวอยู่อาศัย มีอากาศถ่ายเทได้สะดวก (Outcomes) หรือ การซ่อมถนนได้ ๕ กิโลเมตร เป็น ผลผลิต (Outputs) ถนนสายนั้นทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการเดินทางจากการซ่อมแซม เป็น ผลลัพธ์ (Outcomes)

### วัตถุประสงค์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กร ช่วยให้การบริหารการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม มีทิศทางการปฏิบัติงาน มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ ทำให้ทราบผลการปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับแผนหรือเป้าหมาย สามารถรายงานความก้าวหน้าผลการปฏิบัติงานต่อผู้บริหาร และทำให้แก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้ง หากผลการปฏิบัติงานไม่น่าพึงพอใจ ผู้บริหารมีโอกาสรับเปลี่ยนกลยุทธ์ได้ทันที

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เกี่ยวข้องกับทุกกระบวนการของการบริหาร (PDCA) ได้แก่

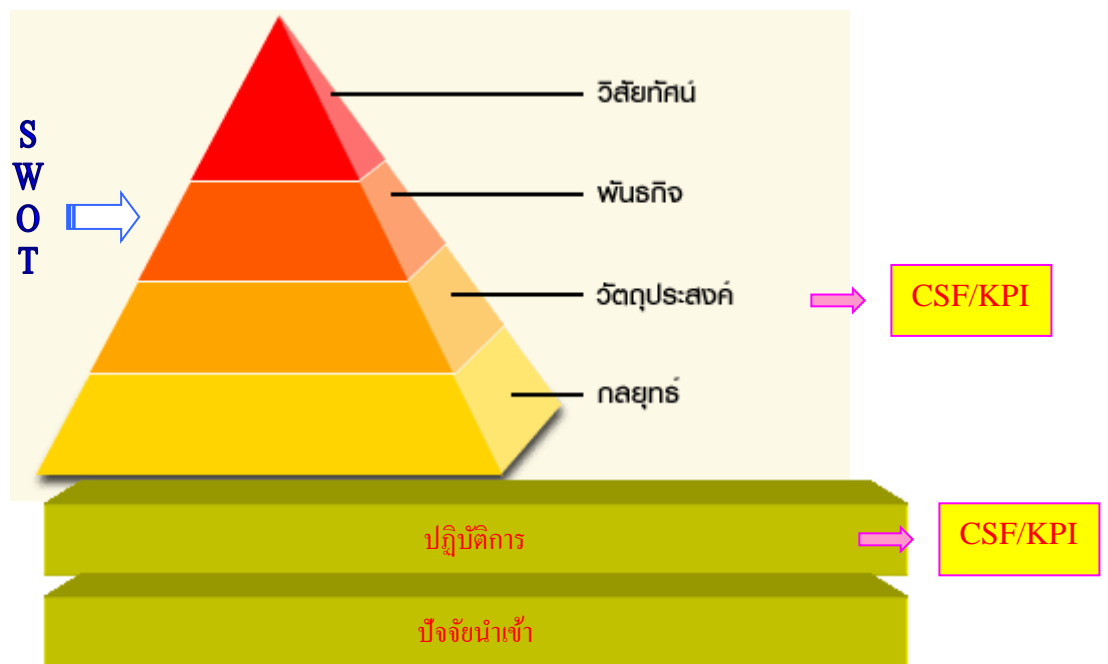
- |       |   |
|-------|---|
| Plan  | มีวัตถุประสงค์ หรือ เป้าหมายที่ชัดเจน (ต้องการทราบว่าผลสัมฤทธิ์คืออะไร) |
| Do    | มีการปฏิบัติงานที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามแผนที่วางไว้หรือไม่           |
| Check | มีการตรวจสอบว่าปฏิบัติได้ผลสัมฤทธิ์ตามที่วางแผนไว้หรือไม่               |

Act ปรับปรุงแก้ไขให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามแผนที่วางไว้

**ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารเชิงกลยุทธ์**

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ องค์กรใช้วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์ซึ่งอยู่ในแผนกลยุทธ์ขององค์กรเป็นกรอบในการกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (CSF) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (KPI) ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือช่วยประเมินความสำเร็จของการดำเนินการตามกลยุทธ์ องค์กรที่มีการบริหารเชิงกลยุทธ์สามารถใช้ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (CSF) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (KPI) ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นกรอบวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรเทียบกับเป้าหมาย เพื่อให้รู้ถึงความก้าวหน้าของการบรรลุวิสัยทัศน์ หากผลงานยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ผู้บริหารองค์กรควรปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ให้เหมาะสม

แผนภาพที่ ๒-๓ การเชื่อมโยงกลยุทธ์สู่การวัดผลการปฏิบัติงาน



ที่มา: สำนักงานสภรณ์จังหวัดภูเก็ต

ปัจจัยที่จำเป็นเบื้องต้นสำหรับส่วนราชการไทยที่จะนำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้  
ได้แก่

๑. องค์กรมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์การปฏิบัติงาน
๒. การให้ความร่วมมือจากผู้บริหารในการกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมของผลการปฏิบัติงาน
๓. การมอบเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ชัดเจน

### กรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการ

Balanced Scorecard เป็นเทคนิคที่พัฒนาขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๒ โดย Robert S. Kaplan David P. Norton จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด มีจุดมุ่งหมายเพื่อวัดผลการปฏิบัติงานระดับองค์กรของภาคเอกชน ใน ๔ ด้าน คือ ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายในองค์กร ด้านองค์กร และด้านการเงิน ต่อมาได้มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหน่วยราชการหลายประเทศ

Balanced หมายถึง ความสมดุลของจำนวนมุมมองที่ใช้ในการพิจารณาองค์กร เวลา กำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (CSF) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (KPI) เพื่อป้องกันความเบี่ยงเบนและช่วยให้มีการพิจารณาองค์กรจากทุกมุมมองอย่างครบถ้วน

Scorecard หมายถึง รายงานสรุปผลสัมฤทธิ์ขององค์กร ซึ่งนำมาอยู่ในรายงานสำหรับผู้บริหาร เพื่อให้ผู้บริหารสามารถติดตามความก้าวหน้าของการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

สำนักงาน ก.พ. ได้นำ Balanced Scorecard มาปรับใช้เป็นกรอบแนวทางกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (CSF) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (KPI) ซึ่งเป็นกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการ โดยการพิจารณาจากมุมมองด้านต่าง ๆ ๔ ด้าน

### กรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการในมุมมองด้าน ๔ ด้าน ดังนี้

๑. ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร (External Perspective)
 

เป็นการพิจารณาองค์กรในมุมมองของประชาชนผู้รับบริการ สาธารณชนทั่วไปที่อยู่ในสถานะแวดล้อมภายนอกองค์กร ผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ต่าง ๆ รัฐบาล หน่วยงานราชการอื่น ๆ รัฐวิสาหกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ฯลฯ
๒. ด้านองค์กรประกอบภายในองค์กร (Internal Perspective)
 

เป็นการพิจารณาย้อนกลับไปทีโครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน ทรัพยากร มนุษย์ ความสามารถหลักขององค์กร วัฒนธรรม และค่านิยม ความรู้ความสามารถของบุคลากร ทักษะ จริยธรรม ขวัญกำลังใจ

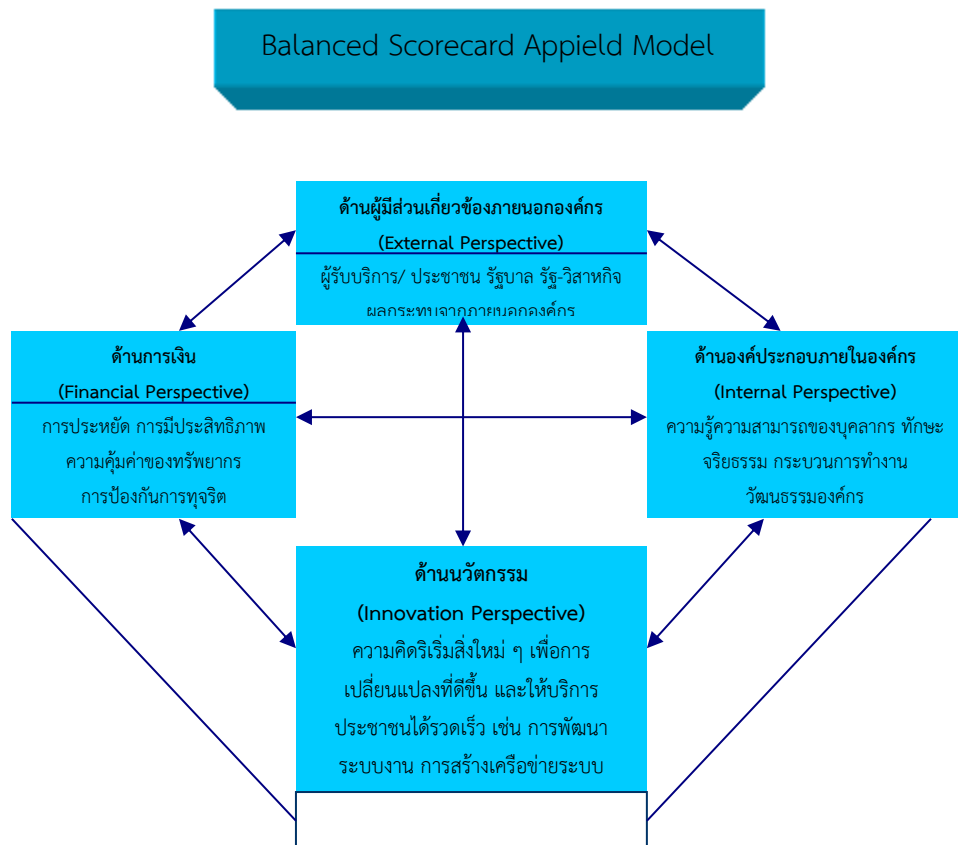
๓. ด้านนวัตกรรม (Innovation Perspective)

เป็นการพิจารณาความสามารถขององค์กรต่อความเปลี่ยนแปลงเป็นการมองไปในอนาคตว่าองค์กรควรริเริ่มสร้างสรรค์อย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่าเดิม เช่น งานวิจัยที่น่าสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง การพัฒนาระบบงาน การสร้างเครือข่าย ระบบการตรวจค้นข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

๔. ด้านการเงิน (Financial Perspective)

ให้ความสำคัญกับการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของเงินงบประมาณที่ใช้ ความสามารถในการให้บริการเทียบกับผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมถึงการป้องกันการทุจริตและประพฤตินิชอบที่ปรากฏ

แผนภาพที่ ๒-๔ กรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการในมุมมองด้าน ๔ ด้าน



ที่มา: สำนักงานสภรณ์จังหวัดภูเก็ต

## แนวคิดกระบวนการจัดสรรงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) หรือวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) หมายถึง กระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่มตั้งแต่การทบทวนผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านการจัดทำกรอบวงเงินในระดับมหภาค การเสนอของบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติและตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศเป็นกฎหมายใช้เป็นกรอบในการบริหารและติดตามประเมินผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระบวนการงบประมาณประกอบด้วยขั้นตอนหลักที่สำคัญดังต่อไปนี้

### ๑. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาลมีหน้าที่ในการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติในทางปฏิบัติผู้มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยตรง ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ใช้งบประมาณ และสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

การจัดเตรียมงบประมาณประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ ๓ ประการ คือ การทบทวนงบประมาณ การวางแผนงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณ

#### ๑.๑ การทบทวนงบประมาณ (Budget Revision)

กระบวนการทบทวนงบประมาณ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อวางกรอบในการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ และแผนดำเนินงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญทางนโยบาย ศักยภาพของหน่วยงาน และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

การทบทวนงบประมาณจะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑.๑ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

๑.๑.๒ ความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ

๑.๑.๓ กฎหมายรองรับและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๑.๔ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

๑.๑.๕ นโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาลใหม่ที่รัฐบาลประกาศในปี

ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน



๑.๑.๖ แนวโน้มและสถิติย้อนหลังของวงเงินที่ได้รับจัดสรร

## ๑.๒ การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

การวางแผนงบประมาณ เป็นการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวม แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการของหน่วยงาน เพื่อกำหนดเป็นนโยบายงบประมาณ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี การวางแผนงบประมาณที่สำคัญ ประกอบด้วย

### ๑.๒.๑ การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังมหภาค

เป็นการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เพื่อจัดทำข้อเสนอทางเศรษฐกิจมหภาค โดยการพิจารณาร่วมกันของ ๔ หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีการดำเนินงาน ดังนี้

๑.๒.๑.๑ การคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจทั่วไป

๑.๒.๑.๒ การกำหนดเครื่องชี้วัดระดับมหภาค เช่น GDP เงินเพื่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงาน

๑.๒.๑.๓ การวิเคราะห์การระงับประมาณอันเนื่องมาจากนโยบายสำคัญ

### ๑.๒.๒ การประมาณการรายได้

กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังจะทำหน้าที่รายงานประมาณการรายได้ต่อที่ประชุม ๔ หน่วยงานหลัก เพื่อให้ความเห็นชอบร่วมกันและนำไปเป็นกรอบในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

#### ๑.๒.๒.๑ การประมาณการหนี้สาธารณะ

เป็นการจัดทำประมาณการภาระหนี้ภาครัฐประจำปี และประมาณการล่องหน้า รวมทั้งการพิจารณาแผนการก่อหนี้ต่างประเทศ

#### ๑.๒.๒.๒ การกำหนดนโยบายงบประมาณ และวงเงิน

### งบประมาณรายจ่ายประจำปี

หน่วยงานหลัก ๔ หน่วยงาน คือ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จะร่วมกันกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งสำนักงานงบประมาณจะจัดทำข้อเสนอวงเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะจัดทำงบประมาณในชั้นรายละเอียด

### ๑.๓ การจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation)

สำนักงบประมาณได้นำเสนอปฏิทินงบประมาณเพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและแจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในส่วนของหน่วยงาน เมื่อกระทรวงได้รับปฏิทินงบประมาณและคู่มือจัดทำคำขอจากสำนักงบประมาณแล้ว กระทรวงจะแจ้งไปยังหน่วยงานในสังกัด เพื่อจัดทำคำของบประมาณส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณา และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและนำเสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อย ๒ เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับเอกสารงบประมาณที่นำเสนอต่อรัฐสภาตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้รัฐบาลเสนอคำแถลงของนายกรัฐมนตรีพร้อมด้วยข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ฐานะการเงินการคลังของประเทศ รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบปีปัจจุบัน ปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและปีที่ล่วงมาแล้ว หนี้ของรัฐบาลที่มีอยู่และที่จะขอกู้ใหม่ เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปจะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมเอกสารประกอบประมาณจำนวน ๑๒ เล่ม และเรียกเอกสารฉบับนี้ว่าเอกสารงบประมาณ (Budget Document)

### ๒. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณซึ่งฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน ๓ วาระ แล้วจึงเสนอวุฒิสภาพิจารณาก่อนนำทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

กระบวนการอนุมัติงบประมาณจะเริ่มขึ้นหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงบประมาณจะเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย ๓ วาระ

วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ และการพิจารณาเต็มสภาเรียงตามมาตรา

วาระที่ ๓ เป็นการพิจารณาอนุมัติ และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

วุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นเดียวกัน และต้องพิจารณาให้ความ “เห็นชอบ” หรือ “ไม่เห็นชอบ” ให้แล้วเสร็จภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น

หากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจํานำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้น ทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

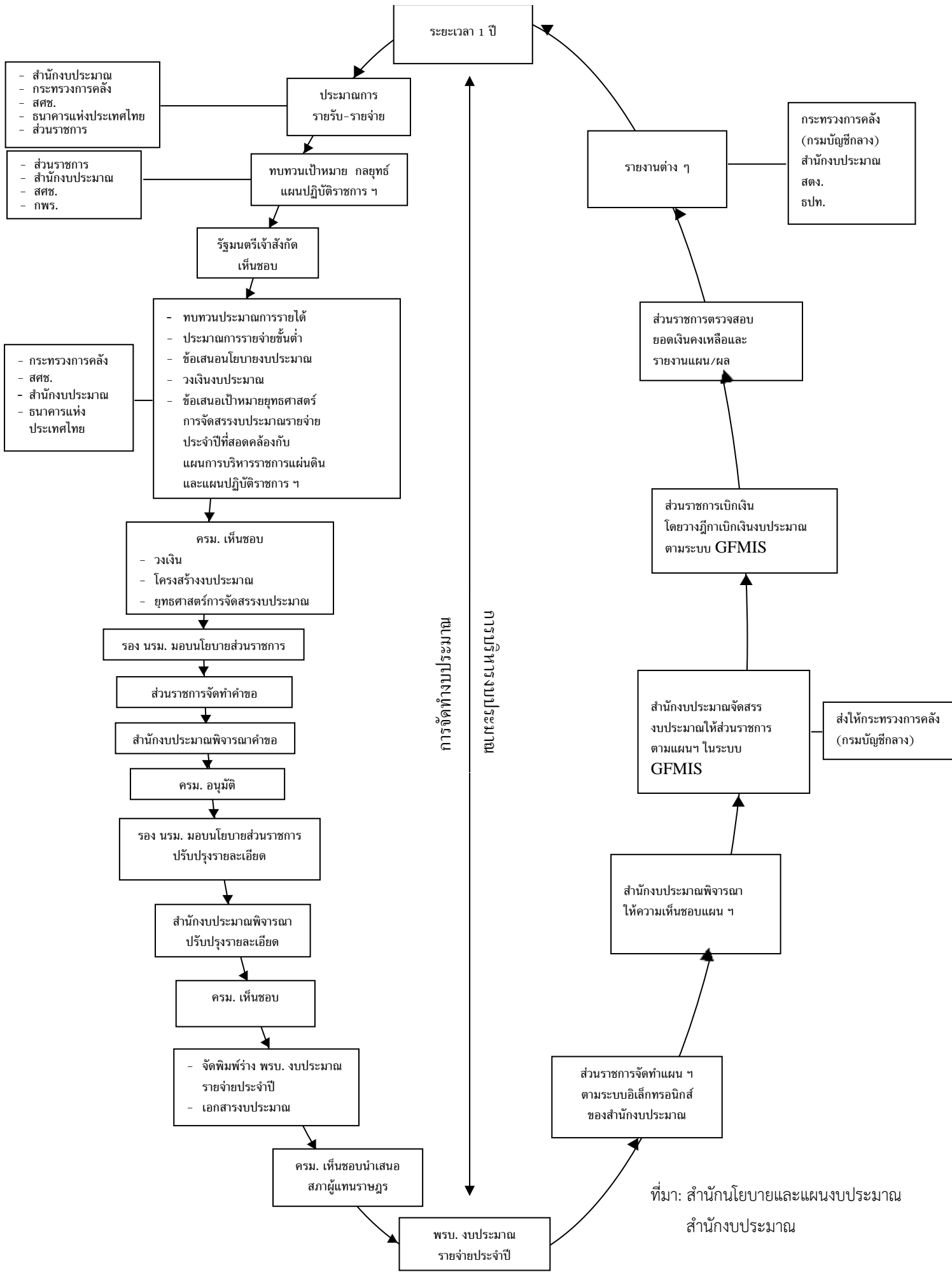
### ๓. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ใช้งบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายจะต้องวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ผลผลิต/โครงการ ตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการอนุมัติจัดสรรงบประมาณ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการ และการกันเงินเหลือมีปี

### ๔. การติดตามประเมินผลงบประมาณ (Budget Monitoring and Evaluation)

การติดตามประเมินผลงบประมาณจะหมายรวมถึง ขั้นตอนการควบคุมติดตามการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ผลผลิต/โครงการ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมทั้งการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา

แผนภาพที่ ๒-๕ ขั้นตอนการติดตามประเมินผลงบประมาณ



## รูปแบบการจัดสรรงบประมาณในต่างประเทศ

ในการศึกษาระบบงบประมาณในต่างประเทศนั้น ผู้ศึกษาขอแสดงรายละเอียดโครงสร้างระบบงบประมาณในต่างประเทศ ดังนี้

### ๑. โครงสร้างระบบงบประมาณของประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนมีการปฏิรูประบบงบประมาณโดยนำกรอบงบประมาณล่วงหน้า (Multi year budget framework) มาใช้ตั้งแต่ปี ๑๙๙๐ โดยจะต้องจัดทำงบประมาณล่วงหน้าเป็นเวลา ๓ ปี การจัดทำงบประมาณของสวีเดนเริ่มจากการจัดทำวัตถุประสงค์เชิงนโยบายการคลังของรัฐ (fiscal policy objective) ในระดับมหภาค ซึ่งเป็นกำหนดทิศทางนโยบายงบประมาณในปีนั้นว่าจะเป็งบประมาณขาดดุล สมดุล หรือเกินดุลและวงเงินงบประมาณเป็กี่เปอร์เซ็นต์ของ GDP โดยกระทรวงการคลัง ในขณะที่เดียวกันรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงจะทำการประเมินและปรับปรุงแผนการใช้จ่ายสาธารณะล่วงหน้าตามความรับผิดชอบของตนไปด้วย หลังจากที่กระทรวงการคลังได้ประเมินและกำหนดรายจ่ายงบประมาณในปีนั้นแล้วรัฐบาลจะกำหนดและจัดลำดับความสำคัญวัตถุประสงค์เชิงนโยบายงบประมาณ (budget policy objective) จากนั้นจึงนำข้อสรุปมาจัดทำ Spring Fiscal Policy Bill ซึ่งเป็นภาพรวมการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและข้อเสนอทิศทางนโยบายงบประมาณในปีนั้นรวมถึงมุมมองในอนาคตด้วย

เมื่อ Spring Fiscal Policy Bill ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้วคณะรัฐมนตรีจะประชุมรวมกันเพื่อจัดสรรงบประมาณกระจาย ๒๗ หมวด (๒๗ expenditure areas) โดยรายจ่าย ๒๗ หมวด (๒๗ expenditure areas) เป็นการจ้ดกลุ่มงบประมาณที่ตั้งไว้ (appropriation) ๕๐๐ รายการเป็ ๒๗ หมวด ซึ่งแต่ละหมวดจะมีกระทรวงต่าง ๆ รับผิดชอบ โดยในบางหมวดอาจมีหลายกระทรวงรับผิดชอบรวมกัน จากนั้นรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่รับผิดชอบหมวดรายจ่ายแต่ละหมวดจะทำการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณแกหน่วยงาน (agency) ต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น ๆ โดยพิจารณาจากผลงานซึ่งเป็ข้อมูลที่อยู่ในรายงานประจำปีของแต่ละหน่วยงาน จากนั้นรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะจัดทำเป็ข้อเสนอ (proposal) เพื่อให้กระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป กระทรวงการคลังจะพิจารณาข้อเสนอและจัดทำร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ (budget bill) ซึ่งประกอบด้วย เพดานรายจ่ายงบประมาณในปีนั้น ข้อเสนอการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ๒๗ หมวด และรายละเอียดของงบประมาณที่ตั้งไว้ (appropriation) ๕๐๐ รายการภายในหมวดต่าง ๆ เสนอแก่รัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

เมื่อร่างพ.ร.บ.งบประมาณผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว งบประมาณจะถูกจัดสรรแกหน่วยงานต่าง ๆ ผ่านทางบัญชีธนาคารโดยจัดสรรงบประมาณเป็รายเดือน หากหน่วยงานใดใช้งบประมาณประหยัต์ หน่วยงานนั้นสามารถได้ดอกเบีย้เป็ผลตอบแทน หากหน่วยงานใดใช้

งบประมาณเกินกำหนดก็ต้องเสียดอกเบี้ยซึ่งสะท้อนต้นทุนของการกู้ยืมของหน่วยงานนั้น นอกจากนั้น เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายยังกำหนดให้หน่วยงานสามารถโยกย้ายงบประมาณคงเหลือข้ามปีได้ด้วย โดยหากเงินคงเหลือไม่เกิน ๓% ของงบประมาณที่ตั้งไว้รายปี (annual appropriation) ของงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของหน่วยงาน หน่วยงานนั้นสามารถโยกย้ายงบประมาณคงเหลือข้ามปีได้ทันที หากมากกว่านั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังเป็นกรณีไป

## ๒. โครงสร้างระบบงบประมาณของประเทศออสเตรเลีย

กระบวนการงบประมาณของประเทศออสเตรเลียใช้กรอบงบประมาณล่วงหน้า (Multi year budget framework) โดยจะต้องจัดทำงบประมาณล่วงหน้าเป็นเวลา ๓ ปีเช่นเดียวกับประเทศสวีเดน การจัดทำงบประมาณของประเทศออสเตรเลียจะเริ่มจากกระบวนการปรับการประมาณการใน ารงระบบการบริหารข้อมูลแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual Information Management System) ซึ่งกำหนดนิยามและวิธีการงบประมาณ การบัญชีและวัตถุประสงค์ของการรายงาน (reporting purposes) ของหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมไปกับกระบวนการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์สำหรับงบประมาณนั้น ๆ โดยมีนายกรัฐมนตรัฐมนตรีกระทรวงงบประมาณ และรัฐมนตรีกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาและจัดทำเป็นรายงานพื้นฐานเพื่อแจกจ่ายแกหน่วยงานต่าง ๆ จากนั้นหน่วยงานต่าง ๆ จะจัดทำเอกสารค่าของงบประมาณ (Portfolio Budget Submission) ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณที่หน่วยงานขอเพื่อผลิตของรัฐบาลข้อเสนอ (submission) ของหน่วยงานในสังกัดจะถูกส่งไปยังรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเพื่อขอความเห็น ข้อเสนอจะถูกจัดส่งไปยังสำนักงานคณะรัฐมนตรี (cabinet office) เพื่อพิจารณาต่อไป จากนั้นคณะกรรมการที่เรียกว่าคณะกรรมการพิจารณาการใช้จ่าย (Expenditure Review Committee) จะกลับกรองข้อเสนอของหน่วยงานทั้งหมดและตัดสินใจว่าข้อเสนอใดควรได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่าใด หลังจากคณะกรรมการทบทวนการใช้จ่ายได้สรุปการจัดสรรงบประมาณแล้ว คณะกรรมการเฉพาะกิจเกี่ยวกับรายรับ (Ad Hoc Revenue Committee) จะตัดสินใจเกี่ยวกับรายรับและวงเงินงบประมาณ จากนั้นจะมีการจัดทำร่างงบประมาณ (pre-budget review) เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างขอเสนอต่าง ๆ กับร่างระบบการบริหารข้อมูลแบบเกณฑ์คงค้าง

กระบวนการจัดทำเอกสารการงบประมาณ (Budget Documentation) จะเริ่มขึ้นเมื่อกระบวนการพิจารณาข้อเสนอของหน่วยงานต่าง ๆ โดยคณะกรรมการทบทวนการใช้จ่ายเสร็จสิ้นแล้วโดยหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องจัดเตรียมเอกสารซึ่งประกอบด้วย

๒.๑ ถ้อยแถลงรวมงบประมาณ (Portfolio Budget Statement) ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณที่หน่วยงานขอเพื่อผลิตของรัฐบาล

๒.๒ ถ้อยแถลงเกี่ยวกับความเสี่ยง (Statement of Risk) ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับ  
 ธุรกรรมต่าง ๆ อาทิเช่น การใช้จ่ายการลงทุน หรือการกู้ยืม ที่เกิดขึ้นนอกอาณาจักร

๒.๓ รายละเอียดการประเมินผลงาน (The measures description)

จากนั้นจึงนำเอกสารการงบประมาณเข้าสู่รัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป หลังจากการ  
 จัดสรรงบประมาณแล้วออสเตรเลียยังมีระบบการติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยรัฐบาลจะ  
 จัดทำรายงานเศรษฐกิจและการคลังหารายครึ่งปี (Mid-Year Economic and Fiscal Outlook) ซึ่ง  
 เปรียบเทียบและประเมินค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงและค่าใช้จ่ายที่ประเมินในเอกสารการงบประมาณ  
 เพื่อใช้ในการปรับปรุงแผนการใช้จ่ายงบประมาณในช่วงเวลาที่เหลือของงบประมาณนั้นต่อไปและ  
 เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่มีการมีผลงานสูงจากการประเมินผลงาน  
 จะได้รับค่าตอบแทนผลงานส่วนบุคคล (Individual Performance Pay) และข้อมูลจากการ  
 ประเมินผลงานของหน่วยงานต่าง ๆ จะเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในครั้ง  
 ต่อไป

### ๓. โครงสร้างระบบงบประมาณของประเทศนิวซีแลนด์

กระบวนการงบประมาณของประเทศนิวซีแลนด์ใช้กรอบงบประมาณล่วงหน้า  
 (Multi year budget framework) เป็นเวลา ๓ ปีเช่นเดียวกัน การจัดทำงบประมาณของประเทศนิว  
 ซีแลนด์เริ่มจากการปรับยุทธศาสตร์สำหรับงบประมาณประจำปีซึ่งประกอบด้วยการจัดลำดับ  
 ความสำคัญของยุทธศาสตร์และการกำหนดเป้าหมายการใช้จ่าย รายรับและวงเงินงบประมาณ และ  
 การกำหนดขอบเขตหนี้สาธารณะโดยรัฐบาลจะจัดทำถ้อยแถลงนโยบายงบประมาณ (Budget  
 Policy Statement) เพื่อส่งให้รัฐสภาพิจารณา

เมื่อถ้อยแถลงนโยบายงบประมาณผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว รัฐมนตรีแต่ละ  
 กระทรวงจะชี้แจงยุทธศาสตร์ที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้วแก่ผู้อำนวยการ (Chief  
 Executives) ของหน่วยงาน (department) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้นๆ เพื่อจัดทำ  
 ข้อเสนองบประมาณ (budget submission) เสนอแก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง โดยข้อเสนองบประมาณ  
 ประกอบด้วย ส่วนที่เป็นข้อเสนองบประมาณพื้นฐาน (Budget Baseline Submission) ซึ่งเป็นการ  
 ปรับปรุงค่าของงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ ภายใต้เงื่อนไขนโยบายงบประมาณปัจจุบัน และส่วนที่  
 เป็นข้อเสนองบประมาณ โครงการใหม่ (Budget Initiative Submission) ซึ่งเป็นรายละเอียด  
 เกี่ยวกับข้อเสนอโครงการใหม่ เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ส่งข้อเสนองบประมาณให้แก่รัฐมนตรีเจ้า  
 กระทรวงแล้ว คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาและปรับปรุงข้อเสนองบประมาณและจัดทำพ.ร.บ.  
 งบประมาณ (Appropriation Bill) ซึ่งประกอบด้วยแถลงการณ์งบประมาณ (Budget Speech),  
 รายงานยุทธศาสตร์การคลัง (Fiscal Strategy report), การปรับการประเมินการทางเศรษฐกิจและ  
 การคลัง (Economic and Fiscal update), ประมาณการงบประมาณที่ตั้งไว้ (Estimates of

Appropriation), และรายงานการคาดการณ์ของหน่วยงานต่าง ๆ (Department Forecast Reports) โดยจะมีคณะกรรมการเฉพาะเพื่อพิจารณารายงานยุทธศาสตร์การคลัง, การปรับการประเมินการทางเศรษฐกิจและการคลังและประมาณการงบประมาณที่ตั้งไว้ เมื่อผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการเฉพาะแล้วจึงนำ Appropriation Bill เขาสู่การพิจารณาต่อรัฐสภาเป็นขั้นตอนสุดท้าย

เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้อำนวยการหน่วยงาน (department chief executive) จะมีสัญญาการจ้างงานเป็นแบบกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน (fixed term) โดยทั่วไปมีระยะเวลา ๓-๕ ปีและมีข้อตกลงผลงาน (performance agreement) ระหว่างรัฐมนตรี เจ้ากระทรวงที่รับผิดชอบหน่วยงานนั้น ๆ และผู้อำนวยการหน่วยงาน ข้อตกลงดังกล่าวจะระบุถึงผลงานหลัก (key result area) ของหน่วยงานที่มีผลกระทบต่อเป้าหมายในระยะเวลาปานกลาง (medium term) ของรัฐบาลโดยข้อตกลงผลงานจะระบุถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานอย่างละเอียด ทั้งนี้ผู้อำนวยการหน่วยงานจะต้องรายงานผลงานตามข้อตกลงการปฏิบัติงานเป็นระยะขึ้นอยู่กับความสนใจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง

#### ๔. โครงสร้างระบบงบประมาณของประเทศเดนมาร์ค

กระบวนการงบประมาณของประเทศเดนมาร์คเป็นกระบวนการที่ใช้กรอบงบประมาณล่วงหน้า (Multi year budget framework) โดยรัฐบาลจะต้องจัดทำงบประมาณล่วงหน้าเป็นเวลา ๓ ปีกระบวนการงบประมาณของประเทศเดนมาร์คเริ่มจากกระทรวงการคลังจัดทำการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณสำหรับทุก ๆ กระทรวง และทุก ๆ หน่วยงาน โดยกรอบการจัดทำงบประมาณล่วงหน้าจะมีการคาดการณ์อัตราเงินเฟ้อเพื่อใช้ในการจัดทำงบประมาณล่วงหน้าด้วย จากนั้นกระทรวงการคลังจะจัดทำข้อเสนอเป้าหมายงบประมาณโดยรวม (overall budget target) ส่งไปยังหน่วยงานของรัฐบาลทุก ๆ หน่วยงานเพื่อให้ทุกหน่วยงานจัดทำค่าของงบประมาณต่อไป

เมื่อกระทรวงการคลังจัดทำประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเรียบร้อยแล้วคณะกรรมการทางเศรษฐกิจ (Cabinets Economic Committee) ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรี ๖ คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานจะทำการกำหนดเพดานขั้นสูงของงบประมาณในงบประมาณนั้น ๆ จากนั้นจึงเป็นการกำหนดเพดานขั้นสูงและการจัดสรรเงินงบประมาณของแต่ละกระทรวง เมื่อแต่ละกระทรวงรับทราบถึงวงเงินงบประมาณของกระทรวงนั้น ๆ แล้วรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะพิจารณาค่าของงบประมาณจากหน่วยงานในสังกัดและจัดทำเป็นร่างขอเสนอของงบประมาณของกระทรวง (draft budget proposal) เพื่อเสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาต่อไป เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำการพิจารณาขอเสนอของงบประมาณ (budget proposal) รวมถึงการปรึกษาและการปรับปรุงขอเสนอของงบประมาณของกระทรวงร่วมกับรัฐมนตรีเจ้าสำนักเรียบ



อยู่แล้ว รัฐมนตรีกระทรวงการท่าจะจัดทำข้อเสนองบประมาณ (Budget Proposal) ประจำปีนั้น ๆ เพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อการพิจารณาต่อไป

เพื่อให้มีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ จะมีการจัดทำ Chief executive Performance Contracts ระหว่างปลัดของแต่ละกระทรวงและผู้อำนวยการ (director) ของหน่วยงาน ซึ่งอาจเทียบเท่ากับอธิบดีกรมในประเทศไทยซึ่งเป็นสัญญาที่ประกอบด้วยเป้าหมายผลงานซึ่งระบุถึงผลผลิตของหน่วยงาน (agency output) นวัตกรรม (innovation) และการจัดการภายใน (Internal management) โดยรายละเอียดของสัญญาจะเป็นการเจรจาตกลงระหว่างปลัดของแต่ละกระทรวงและผู้อำนวยการของหน่วยงานนั้น ๆ นอกจากนี้ยังมีการตกลงในเรื่องค่าตอบแทนตามผลงาน (performance pay) ที่ระบุในสัญญาการปฏิบัติงานของหน่วยงาน (Agency's performance Contract) โดยปลัดของแต่ละกระทรวงเป็นผู้พิจารณาค่าตอบแทนการปฏิบัติงานซึ่งคำนวณจากระดับการบรรลุของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ปรากฏในสัญญาการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

## แนวคิดกระบวนการการจัดสรรงบประมาณในต่างประเทศ กรณีศึกษา สหภาพยุโรปและสาธารณรัฐเกาหลี

ในการศึกษารายละเอียดกระบวนการจัดสรรงบประมาณต่างประเทศนั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาสหภาพยุโรปและประเทศเกาหลี ซึ่งทั้งสองรูปแบบจะมีลักษณะจัดสรรงบประมาณและประสิทธิภาพเหมาะที่จะเป็นรูปแบบกับประเทศไทย ผู้ศึกษาขอแสดงรายละเอียดดังนี้

### ๑. สหภาพยุโรป

ในด้านข้อมูลทั่วไปนั้นตามที่ได้ศึกษาทางสหภาพยุโรปได้มีข้อกำหนดในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม สหภาพยุโรปจะประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ดังนี้

๑.๑ สนธิสัญญาประชาคมยุโรป เช่น สนธิสัญญาจัดตั้งประชาพลงานปรมาณูยุโรป

๑.๒ นโยบายร่วมด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ

๑.๓ ความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรม และกิจการภายในสหภาพยุโรป

ทั้งนี้ ความเกี่ยวข้องที่สำคัญที่สุด (ในด้านการเงินซึ่งเทียบเท่ากับด้านอื่น) ต่อสนธิสัญญาประชาคมยุโรป จะมีความเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการด้านการเงินในหลายด้าน ได้แก่ เกษตรกรรม คมนาคม สังคม การศึกษา และการฝึกอบรม สายอาชีพและเยาวชน วัฒนธรรม สาธารณสุข การคุ้มครองผู้บริโภค เครือข่ายรวมยุโรป (ในด้านคมนาคม พลังงาน และเทคโนโลยี

การสื่อสาร) นโยบายอุตสาหกรรม การประสานงานระหว่างภาคสังคมและเศรษฐกิจการวิจัย และการพัฒนาเทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม ความร่วมมือด้านการพัฒนา

### ๑) หน่วยงานและขั้นตอนการดำเนินการของสหภาพยุโรป

อำนาจนิติบัญญัติ (อาทิ การรับรองโครงการที่มีผลกระทบต่อด้านการเงิน) ขึ้นกับ คณะมนตรี โดยสนธิสัญญา - ประชาคมยุโรป ได้ตั้งบทบัญญัติรองรับขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกันไปในด้านของเสียงส่วนใหญ่ในคณะมนตรีและการมอบอำนาจให้สภายุโรปสามารถรับรองกฎหมายได้

อย่างไรก็ตามจะยกเว้นแต่ในบางกรณีที่ต้องใช้มติเอกฉันท์ในคณะมนตรีเพื่อรองรับกฎหมายภายใต้มาตราที่ ๒๖๙ สนธิสัญญาประชาคมยุโรป (ระบบแหล่งเงินทุนของตนเองเปรียบเทียบกับข้อ ๔ ด้านล่าง) ซึ่งให้ความสำคัญเรื่องการเงินโดยเฉพาะ นอกจากนี้ มาตรา ๒๗๙ (ในด้านระเบียบการเงิน) และมาตรา ๓๐๘ (อาณัติในการดำเนินการของประชาคม เปรียบเทียบกับข้อ

๑) กำหนดให้ใช้มติเอกฉันท์

บทบัญญัติส่วนใหญ่ของสนธิสัญญาประชาคมยุโรป จะตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มาตรการต่าง ๆ มีผลกระทบเกิดขึ้น โดยจะผ่านความเห็นชอบได้ต้องมีเสียงส่วนใหญ่โดยมีเงื่อนไขในคณะมนตรี โดยมาตรา ๒๐๕ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ กำหนดว่า ต้องได้รับคะแนนเสียง ๒๓๒ จาก ๓๒๑ เสียงคะแนนเสียงแบ่งตามประเทศสมาชิก ดังนี้

ออสเตรีย	๑๐
เบลเยียม	๑๒
ไซปรัส	๔
สาธารณรัฐเช็ก	๑๒
เดนมาร์ก	๗
เอสโตเนีย	๔
ฟินแลนด์	๗
ฝรั่งเศส	๒๙
เยอรมนี	๒๙
กรีซ	๑๒
ฮังการี	๑๒
ไอร์แลนด์	๗
อิตาลี	๒๙
ลัตเวีย	๔
ลิทัวเนีย	๗
ลักเซมเบิร์ก	๔

มอลตา	๓
เนเธอร์แลนด์	๑๓
โปแลนด์	๒๗
โปรตุเกส	๑๒
สโลวาเกีย	๗
สโลวีเนีย	๔
สเปน	๒๗
สวีเดน	๑๐
สหราชอาณาจักร	๒๙

สนธิสัญญาประชาคมยุโรปได้กำหนดรูปแบบที่แตกต่างกันไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่ง สภายุโรปสามารถแสดงบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติได้ โดยสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมได้มอบ อำนาจดังกล่าว โดยมีการลดขั้นตอนที่มีอยู่ให้เหลือแค่การประชุมพิจารณา การพิจารณาร่วมและการ ให้ความยินยอม (จัดขึ้นเป็นพิเศษสำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับสหภาพเศรษฐกิจและกองทุนการเงิน)

คณะกรรมการมีหน้าที่ในการดูแลกฎหมายที่จัดทำเป็นสนธิสัญญาในเบื้องต้น และกฎหมายของประชาคมขั้นที่สองที่เกิดขึ้นต่อมา (ผู้พิทักษ์สนธิสัญญา) และในการบังคับใช้ กฎเกณฑ์ที่ประชาคมกำหนดขึ้น (ยกเว้นเมื่อคณะมนตรีใช้สิทธิในการบังคับใช้การตรวจกฎหมายด้วย ตนเอง) อำนาจผูกขาดของคณะกรรมการในเรื่องของสนธิสัญญาเริ่มนั้น มีความสำคัญต่อ กระบวนการปรับนโยบายและพิจารณาในระดับสหภาพยุโรปโดยรวม

## ๒) งบประมาณสหภาพยุโรป

ในส่วนกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีนั้น จะมีการมอบอำนาจให้คณะ มंत्रीและรัฐสภายุโรปในขั้นตอนจัดทำงบประมาณ แยกจ่ายออกเป็น ๒ ประเภท สำหรับรายจ่าย บังคับ หมายถึง “รายจ่ายที่จำเป็นเกิดขึ้นจากสนธิสัญญาหรือจากรัฐกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบที่ สอดคล้องกัน” (มาตรา ๒๗๒ วรรค ๔ แห่งสนธิสัญญาประชาคมยุโรป) คณะมนตรีมีอำนาจตัดสินใจ ขั้นสุดท้าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายจ่ายด้านเกษตรกรรม สำหรับรายจ่ายอื่น (ไม่ถูกบังคับ) รัฐสภา ยุโรปจะเป็นผู้พิจารณา

ในมาตรา ๒๗๒ ของสนธิสัญญาประชาคมนั้นจะกำหนดขั้นตอนจัดทำ งบประมาณ ดังนี้

๒.๑) งบประมาณฉบับร่างของคณะกรรมการนำส่งไปยังคณะมนตรี ภายใน วันที่ ๑ กันยายน (ในทางปฏิบัติ คือกลางเดือนมิถุนายน)

๒.๒) คณะมนตรีโดยเสียงส่วนใหญ่ตั้งงบประมาณและส่งไปยังรัฐสภายุโรป ภายในวันที่ ๕ ตุลาคม (ในทางปฏิบัติคือต้นเดือนกันยายน)

๒.๓) รัฐสภายุโรปให้ความเห็นชอบ (การรับรองงบประมาณขั้นสุดท้าย) หรือภายใน ๔๕ วันให้ความเห็นชอบการแก้ไขรายจ่ายไม่บังคับหรือเสนอให้มีการแก้ไขรายจ่ายบังคับ และส่งต่อร่างกฎหมายที่แก้ไขแล้วไปยังคณะมนตรี (ปลายเดือนตุลาคม)

๒.๔) คณะมนตรีให้ความเห็นชอบ (การรับรองงบประมาณขั้นสุดท้าย) หรือภายใน ๑๕ วัน แก้ไขร่างกฎหมายที่ถูกแก้ไขหรือปฏิเสธ การแก้ไขที่เสนอโดยรัฐสภายุโรป และส่งต่อร่างกฎหมายที่แก้ไขแล้วไปยังรัฐสภายุโรป (ปลายเดือนพฤศจิกายน)

๒.๕) รัฐสภายุโรปให้ความเห็นชอบ (การรับรองงบประมาณขั้นสุดท้าย) หรือภายใน ๑๕ วัน แก้ไขหรือปฏิเสธการแก้ไขในร่างกฎหมายที่คณะมนตรีจัดทำ และรับรองงบประมาณที่เกี่ยวข้อง

เมื่อกระบวนการดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว ประธานรัฐสภายุโรปได้ประกาศว่า งบประมาณจะผ่านการรับรองโดยทั้งนี้ประธานรัฐสภายุโรปลงนามรับรองและคณะกรรมการมาธิการจะดำเนินงานตามขั้นตอนดังกล่าว (มาตรา ๒๗๔ แห่งสนธิสัญญาประชาคมยุโรป) ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบทางการเงินที่ตรงกับมาตรา ๒๗๙ แห่งสนธิสัญญาประชาคมยุโรป ทั้งนี้ มาตรา ๒๗๖ กำหนดว่า การที่คณะมนตรี (ผ่านการลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ที่รับรองแล้ว) ให้คำแนะนำต่อคณะกรรมการมาธิการในการบริหารจัดการงบประมาณ

### ๒.๑) การคาดการณ์วัตถุประสงค์ทางการเงิน

การวางแผนทางการเงิน (“กรอบการเงินประจำปีที่หลากหลาย”) เป็นผลมาจากข้อตกลงระหว่างสถาบันซึ่งมาจากรัฐสภายุโรป คณะมนตรีและคณะกรรมการ โดยตั้งแต่ ๒๕๓๑ ได้มีการรวมเพดานงบประมาณสำหรับงบประมาณที่เพิ่มเข้าไป และสำหรับหัวข้อย่อย โดยกำหนดไว้ตามวาระของสภา กรอบการเงินประจำปีที่หลากหลายที่มีอยู่ในปัจจุบันครอบคลุมถึง ๒๕๕๐ - กรอบการเงินประจำปีของสหภาพยุโรปแตกต่างกันในหลายด้านจากการวางแผนการเงินของรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีดังนี้

๒.๒.๑ ขยายระยะเวลาการจัดทำโครงการในปัจจุบันไป ๗ ปี

๒.๒.๒ กรอบการเงินประจำปีที่หลากหลายเป็นผลของข้อตกลงระหว่างสถาบันระหว่างรัฐสภายุโรป ดังนั้นจึงมีผลผูกมัดกับผู้ร่างงบประมาณ

๒.๒.๓ กรอบการเงินประจำปีอย่างหลากหลายของสหภาพยุโรปไม่ครอบคลุมปีงบประมาณถัดไป

๒.๒.๔ กรอบการเงินประจำปีอย่างหลากหลายแสดงอยู่ในรูปของมูลค่าต่อเนื่อง

๒.๒.๕ ภายใต้ “กองทุนโครงสร้าง” ที่นำร่องกรอบการเงินประจำปีอย่างหลากหลายจัดตั้งเพดานรายจ่าย ซึ่งในเวลาเดียวกันยังจัดตั้งเป้าหมายด้านรายจ่ายอีกด้วย

### ๓) ระบบแหล่งเงินทุนของตนเอง

ลักษณะเฉพาะของระบบการเงินของประเทศยุโรปที่แตกต่างจากระบบขององค์การระหว่างประเทศอื่นๆ อยู่ตรงที่ความอิสระในการบริหารจัดการการเงินที่จำกัด งบประมาณของสหภาพยุโรปไม่ได้มาจากเงินอุดหนุนที่ได้รับมา แต่จะมีพื้นฐานอยู่บนระบบแหล่งเงินทุนของตนเองที่ร่วมกับแหล่งเงินทุนประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ๓.๑) ภาษีศุลกากร และภาษีเกษตรกรรม
- ๓.๒) แหล่งเงินทุนที่มาจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นของตนเอง
- ๓.๓) แหล่งเงินทุนที่มาจากรายได้มวลรวมประชาชาติที่เป็นของตนเอง

#### ๓.๑) แหล่งเงินทุนของสหภาพยุโรปที่เป็นของตนเอง

##### ๓.๑.๑) ภาษีศุลกากรและการจัดเก็บภาษีเกษตรกรรม

มีการจัดเก็บเงินจากการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่สามผ่านทางพรมแดนภายนอกสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งสหภาพศุลกากรภายในสหภาพยุโรป

รายรับจากแหล่งเงินทุนที่เป็นของตนเอง ๒ แบบ เพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติในสหภาพยุโรป อันเนื่องมาจากอำนาจอธิปไตยทางรายรับ (เงินสมทบ) อัตราจ่ายเหมาะสมรวมจำนวนร้อยละ ๒๕ ของรายรับจะนำไปใช้สำหรับอัตราจ่ายเหมาะสมรวม

##### ๓.๑.๒) แหล่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นของตนเอง

มูลค่าของแหล่งเงินทุนจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นของตนเองที่ประเทศสมาชิกต้องชำระจะคำนวณโดยการนำอัตราพิเศษไปรวมกับภาษีมูลค่าเพิ่มตามฐาน และเป็นผลรวมของธุรกรรมทางภาษีทั้งหมด (การจัดหาสินค้า บริการ การนำเข้า) ที่เกิดขึ้นจากผู้บริโภคคนสุดท้าย อัตราพิเศษที่นำเข้าไปรวมกับภาษีมูลค่าเพิ่มตามฐานเป็นรูปแบบเดียวกันในประเทศสมาชิกทุกประเทศ (อัตราสมำเสมอ) และอยู่ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ

##### ๓.๑.๓) แหล่งเงินทุนที่มาจากรายได้มวลรวมประชาชาติที่เป็นของตนเอง

จากการพิจารณาตัดสินใจเรื่องแหล่งเงินทุนของตนเอง ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๑ ได้ขยายพื้นฐานทางการเงินของประชาคมยุโรป โดยเพิ่มรายได้ประเภทที่สี่ที่เรียกว่าแหล่งเงินทุนจากผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (ปัจจุบันเป็นแหล่งเงินทุนที่มาจากรายได้มวลรวมประชาชาติที่เป็นของตนเอง) ประเทศสมาชิกจะจ่ายเงินในอัตราสมำเสมอเฉพาะจากรายได้มวลรวมประชาชาติของตนเองที่หักมาจากงบประมาณแห่งชาติของตนให้แก่ประชาคมยุโรป ความสมดุลระหว่างรายจ่ายของประชาคมยุโรป และรายได้อื่นๆ (ภาษีศุลกากร ภาษีด้านเกษตรกรรม แหล่งเงินทุนจากภาษีมูลค่าเพิ่มของตนเอง และรายรับของตน) อัตราแหล่งเงินทุน รายได้มวลรวม

ประชาชาติของตนจะรวมอยู่ในกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปี อย่างไรก็ตาม มูลค่ารวมของแหล่งเงินทุนที่เป็นของตนเอง (แบบดั้งเดิม แหล่งเงินทุนที่มาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม และแหล่งเงินทุนที่มาจากรายได้มวลรวมประชาชาติของตนเอง) อาจจะไม่เกินเพดานของการจัดสรรเงินค่าใช้จ่ายโดยการพิจารณาตัดสินใจเรื่องแหล่งเงินทุนของตน ซึ่งมีมูลค่าสูงถึงร้อยละ ๑.๒๔ ของรายได้มวลรวมประชาชาติของประชาคมยุโรป (เพดานแหล่งเงินทุนที่เป็นของตนเอง)

### ๓.๒) ระบบแหล่งเงินทุนที่เป็นของตนเองในภาพรวม

ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยรวมของแหล่งเงินทุนที่เป็นของตนเองมีสี่ประเภทดังต่อไปนี้ รายรับจากภาษีศุลกากรและภาษีเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นในสหภาพยุโรปเต็มอัตรา ในขณะที่แหล่งเงินทุนที่มาจากภาษีมูลค่าเพิ่มได้ชำระในอัตราร้อยละเฉพาะของภาษีมูลค่าเพิ่มตามฐานอย่างสม่ำเสมอแหล่งเงินทุนที่มาจากรายได้มวลรวมประชาชาติ อาจเป็นแหล่งเงินทุนที่ทาให้งบประมาณสมดุลเพื่อครอบคลุมรายได้ที่ขาดไปที่จำเป็นในการให้เงินอุดหนุนต่อรายจ่ายที่เกิดขึ้น การให้เงินอุดหนุนของสหภาพยุโรปภายในประเทศเยอรมนีเกิดขึ้นภายใต้ระดับสหพันธรัฐ นอกไปจากการขยายตัวของสิทธิของประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรปในขณะนี้ รัฐจะแบ่งเงินบางส่วนที่ได้จากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและรายได้มวลรวมประชาชาติให้แก่สหภาพยุโรป โดยแยกเงินจากพวนวนดังกล่าวออกจากรายรับที่รัฐได้จากการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นในระดับสหพันธรัฐ

### ๓.๓) การแก้ไขงบประมาณตามคำขอของสหราชอาณาจักรและรายจ่ายที่เป็นเงินชดเชยให้แก่ผู้ช่วยเหลือทางการเงินอื่น ๆ

ลักษณะเฉพาะของระบบแหล่งเงินทุนที่เป็นของตนเอง คือ จากปี ๒๕๒๓ ถึง ๒๕๒๖ สหราชอาณาจักรได้เรียกร้องให้จ่ายเงินชดเชยวิสามัญในรูปแบบของการบริจาคเงินให้แก่ประชาคม เพื่อการลงทุนโดยรัฐซึ่งผ่านการพิจารณาเรื่องแหล่งเงินทุนที่เป็นของตนโดยคณะมนตรีเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ทำให้เกิดการแก้ไขในเรื่องการคืนเงินภาษีของสหราชอาณาจักร ซึ่งคืนเงินให้แก่สหราชอาณาจักรถึงร้อยละ ๖๖ ของความแตกต่างระหว่างการบริจาคเงินจากแหล่งเงินทุนที่ได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีเป็นของตนเองและการให้เงินอุดหนุนที่ได้รับจากสหภาพยุโรป จำนวนเงินที่ได้จากการให้เงินชดเชยของสหราชอาณาจักรถูกแบ่งออกไประหว่างประเทศสมาชิก และส่งผลให้มีการยกเลิกการบริจาคเงินที่ได้มาจากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้ ในกรณีของเยอรมนีมีความแตกต่างไปเนื่องจากเยอรมนีมีรายได้สุทธิจำนวนมหาศาล และเยอรมนีบริจาคเงินให้แก่เงินชดเชยของสหราชอาณาจักรเพียงแค่ ๒ ใน ๓ ของส่วนแบ่งที่แท้จริงของตนเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันยังคงมีการใช้หลักการดังกล่าว แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับระบบการใช้แหล่งเงินทุนของตน และใช้ร่วมกับการปรับปรุงด้านเทคนิค อย่างไรก็ตาม เยอรมนีได้บริจาคเงินลดลงถึง ๑ ใน ๔ ของส่วนแบ่งที่แท้จริงของตน

ทั้งนี้ จะมีการปรับเปลี่ยนข้อตกลงในการให้เงินช่วยเหลือที่มาจากแหล่งเงินทุนของตนตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ซึ่งผ่านความเห็นชอบของประมุขแห่งรัฐและประมุขรัฐบาล

จำนวน ๒๕ คน ในเดือนธันวาคม ๒๕๓๘ เงินชดเชยของสหราชอาณาจักรเกี่ยวกับรายจ่ายของสหภาพยุโรปที่เกิดขึ้นจากประเทศสมาชิกใหม่ลดลงอย่างต่อเนื่อง (ยกเว้นรายจ่ายด้านเกษตรกรรม) โดยตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ เป็นต้นไป สหราชอาณาจักรจะให้เงินอุดหนุนเต็มที่ให้แก่รายจ่ายในการขยายตัวของสหภาพยุโรป แต่ไม่ใช่ด้านเกษตรกรรม

นอกจากนั้น เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ สวีเดนและออสเตรีย จะได้รับประโยชน์จากอัตราการขอเรียกคืนที่ลดลงซึ่งได้มาจากแหล่งเงินทุนที่เก็บจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นของตน ในช่วงปี ๒๕๕๐ – ๒๕๕๖ ทั้งนี้ ประเทศเนเธอร์แลนด์และสวีเดนได้รับเงินคืนอัตราเดียวจากแหล่งเงินทุนที่เก็บจากรายได้มวลรวมประชาชาติที่เป็นของตนเองในช่วงเดียวกัน ซึ่งมาตรการเหล่านี้มุ่งเน้นให้ประเทศสมาชิกเหล่านี้ลดรายจ่ายสุทธิที่เกินมา

## ๒. งบประมาณในมิติพื้นที่ ณ สาธารณรัฐเกาหลี

ในด้านข้อมูลทั่วไปนั้นตามที่ได้ศึกษาทางข้อมูลทั่วไปนั้นของสาธารณรัฐเกาหลี ประกอบด้วยพื้นที่ประมาณ ๙๙,๕๐๐ ตารางกิโลเมตรมีประชากรประมาณ ๔๙,๙๗๙,๐๐๐ คนและประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประมาณร้อยละ ๔๖.๕ ไม่นับถือศาสนา รองลงมาเป็นศาสนาคริสต์ และศาสนาพุทธ ประมาณร้อยละ ๒๙.๒ และ ๒๒.๘ ตามลำดับ สาธารณรัฐเกาหลี มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่เป็นอันดับ ๑๒ ของโลก และอันดับ ๔ ของเอเชีย โดยมี Real GDP (ปี ๒๕๕๖) จำนวน ๑.๑๓ ล้านล้าน USD อีกทั้งยังเป็นประเทศผู้ส่งออกอันดับ ๗ ของโลก มี Market Share ร้อยละ ๓ และเป็นตลาดส่งออกอันดับที่ ๑๕ ของไทย โดยมีมูลค่าการค้าทวิภาคีจำนวน ๑๓,๓๐๓ ล้าน USD เป้าหมายเพิ่มเป็น ๓๐,๐๐๐ ล้าน USD ภายในปี ๒๕๕๙

อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐเกาหลีจะมีหลักการสำคัญว่าด้วยงบประมาณของประเทศมีทั้งการจัดทำงบประมาณแบบ Top – Down และ การจัดทำงบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว

### ๒.๑ เครื่องมือสำคัญในการจัดการงบประมาณ

สาธารณรัฐเกาหลีจะมีเครื่องมือสำคัญในการจัดการงบประมาณโดยยึดองค์ประกอบหลักของ งบประมาณดิจิทัล (Digital Budget & Accounting System – DBAS หรือ dBrain) ซึ่งระบบดังกล่าว มีระบบย่อยทั้งหมด ๒๐ ระบบประกอบด้วย โปรแกรมการจัดการ, งบประมาณ, บัญชี, การวิเคราะห์สถิติ, ฯลฯ และระบบเชื่อมประสานภายนอก โดยจัดสารสนเทศการเงินการคลังให้แก่ประชาชนผ่านโฮมเพจ ได้แก่

๒.๑.๑ ระบบการจัดการงบประมาณ (จัดทำ แผนการจัดการงบประมาณ ๕ ปี ของชาติ / จัดสรร งบประมาณแต่ละกระทรวงตามแผน / ประมวลลงงบประมาณรายปีตาม โปรแกรมซึ่งสะท้อนแผน)

๒.๑.๒ ระบบการจัดการรายได้ (Module แสดงใบเรียกเก็บเงินและชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ EBPP ทำให้สามารถส่งใบเรียกเก็บเงินไปยังผู้เสียภาษีทางอีเมลล์และชำระเงินทาง ATM)

๒.๑.๓ ระบบการจัดการรายจ่าย (การชำระค่าสินค้าหรือบริการซึ่งส่งมายังรัฐบาล จะถูกโอนทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังบัญชีธนาคารของเจ้าหน้าที่)

๒.๑.๔ ระบบการจัดการบัญชี (ธุรกิจด้านการเงินจะลงบัญชีอัตโนมัติ เพื่อเริ่มกระบวนการชำระบัญชี)

๒.๑.๕ ระบบการจัดการโครงการ (จัดการวัฏจักรของโครงการ และการเชื่อมโยงกระบวนการจัดการโครงการ งบประมาณ และบัญชี บนพื้นฐาน Real Time)

๒.๑.๖ ระบบวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ (ให้สารสนเทศการคลังแก่นักวิเคราะห์ผู้ตัดสินใจ และประชาชนทั่วไป ผ่านเครื่องมือการวิเคราะห์ เช่น กระบวนการวิเคราะห์ออนไลน์, ระบบสารสนเทศเพื่อผู้บริหาร, ฯลฯ)

กล่าวได้ว่า dBrain เป็นระบบในการขับเคลื่อนประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการคลังของชาติ

ระบบ dBrain จะใช้กับทุกส่วนราชการในเกาหลี (ทั้งกระทรวง ท้องถิ่น จังหวัด องค์กรอิสระ) ในการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณผ่านระบบนี้ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ

## ๒.๒ ระบบงบประมาณสาธารณรัฐเกาหลี

### ๒.๒.๑ การใช้จ่ายงบประมาณในมิติพื้นที่ ณ สาธารณรัฐเกาหลี

๒.๒.๑.๑ การวางแผนระยะปานกลางและระยะยาว (Medium Term Expenditure Framework and Long-Term Projection) MTEF: สาธารณรัฐเกาหลี มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินในระยะ ๕ ปี ตามวาระการปฏิบัติงาน ๕ ปี ของประธานาธิบดี และมีการออกแบบใช้จ่ายระยะปานกลาง (Medium-Term Expenditure Framework หรือ MTEF) ระยะ ๕ ปี (โดยมอง/วางแผนไปอีก ๔ ปีข้างหน้า และ Rolling ทุกปี) โดยหลักการเน้นว่าไม่ให้เป็นการงบประมาณต่อรัฐบาลชุดต่อไป และ LTP : จากสภาวะการณของประเทศ ที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (มีเด็กเกิดน้อย และผู้สูงอายุมีอายุยืนขึ้น) ทำให้กระทรวงยุทธศาสตร์และการคลัง (Ministry of Strategy and Finance) ผ่าน KIPF มีการวางแผนงบประมาณ โดยเฉพาะงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับเงินบำนาญ/บำนาญ ในระยะยาวถึง ๓๐ ปี

๒.๒.๑.๒ การจัดการงบประมาณ สาธารณรัฐเกาหลีได้เคยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจากต่างประเทศ (เช่น Oracle ฯลฯ) มาใช้ในการบริหารการคลัง (รายรับ-รายจ่าย) ของประเทศ แต่ประสบปัญหาเรื่องข้อจำกัดในการพัฒนาต่อให้ตรงกับความต้องการของประเทศ ดังนั้น สาธารณรัฐเกาหลีจึงได้มีการปฏิรูปการเงินและระบบสารสนเทศการบริหารการคลัง



ขึ้นใหม่เอง เรียกว่า ระบบบัญชีและงบประมาณดิจิทัล (Digital Budget & Accounting System – DBAS หรือ dBrain) โดยมีบริษัท ซัมซุง เป็นผู้ร่วมพัฒนา ซึ่งได้รับการยอมรับจาก World Bank ว่าเป็นระบบที่ดีที่สุดระบบหนึ่งของโลก

๒.๒.๑.๓ วิธีการติดตามและประเมินผล การติดตามและประเมินผล การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของสาธารณรัฐเกาหลี มี ๓ ระดับ ได้แก่

๒.๒.๑.๓.๑ การติดตาม (monitoring) : เป็นการติดตาม แผน-ผลการดำเนินงาน โดยเทียบกับตัวชี้วัดและเป้าหมาย ในระดับโปรแกรมและโปรแกรมย่อย ผ่าน การจัดทำ Annual Performance Plan & Report

๒.๒.๑.๓.๒ ประเมินตามรอบเวลา (periodic review) : เป็นการสุ่มประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงาน โดยให้ส่วนราชการทบทวนผลงาน ตนเองเทียบกับ Check List มาตรฐานที่กำหนดไว้

๒.๒.๑.๓.๓ การประเมินเชิงลึก (in-depth evaluation) : เป็นการประเมิน 10 โครงการเชิงลึก (cross-cutting programs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่บูรณา การระหว่างกระทรวงหรือเป็นโครงการขนาดใหญ่ กระทรวงยุทธศาสตร์และการคลัง โดย KIPF

๒.๒.๑.๓.๓.๑ มีหลักสูตรฝึกอบรมให้กับส่วน ราชการ ในการสร้างความเข้าใจในระบบงบประมาณและการใช้เครื่องมืองบประมาณต่าง ๆ

๒.๒.๑.๓.๓.๒ รัฐมนตรีมีอำนาจในการโอน เปลี่ยนแปลงงบประมาณภายในกระทรวงได้ทุกกรณี

๒.๒.๑.๓.๓.๓ ทั้งนี้ สาธารณรัฐเกาหลีมีระบบ K-PART (Korea PART) ซึ่งเป็นการประเมินผลการดำเนินงานด้วยตนเอง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการ ปรับปรุงการปฏิบัติงานต่อไป

๒.๒.๑.๔ การประเมินผลเชิงลึก ในส่วนการประเมินแบบลักษณะนี้ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลี จะมีกระบวนการประเมินผลเชิงลึกดังต่อไปนี้

๒.๒.๑.๔.๑ กระทรวงยุทธศาสตร์และการคลังจะคัดเลือก โครงการ ๑๐ โครงการ เพื่อประเมินผลในแต่ละปี โดยมีเกณฑ์การคัดเลือก ดังนี้

๒.๒.๑.๔.๑.๑ เป็นโครงการที่บูรณาการหลาย กระทรวง

๒.๒.๑.๔.๑.๒ ดำเนินงานมาแล้วอย่างน้อย ๒-๓ ปี

๒.๒.๑.๔.๑.๓ มีผลจากรายงานประเมินผล ตนเอง (self-assessment) ที่ดีมาก/แย่มาก

- ๒.๒.๑.๔.๑.๔ นโยบายสำคัญของรัฐบาล
- ๒.๒.๑.๔.๑.๕ ผลการสำรวจความต้องการของประชาชน
- ๒๒.๑.๔๒ การประเมินจะร่วมกับสถาบันวิจัยและสถาบันการศึกษาในการดำเนินการ
- ๒.๒.๑.๔.๓ ตัวอย่างของการประเมินเชิงลึก ได้แก่
- ๒.๒.๑.๔.๓.๑ โปรแกรมการช่วยเหลือด้านการจ้างงาน
- ๒.๒.๑.๔.๓.๒ โปรแกรมพัฒนาท้องถิ่น
- ๒.๒.๑.๕ การนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณ
- ในส่วนการประเมินแบบลักษณะนี้ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลี จะมีกระบวนการนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณ ดังต่อไปนี้
- ๒.๒.๑.๕.๑ ทุกกระทรวงมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานประเมินผลตนเอง (self-assessment) โดยประเมินตาม Check List ที่กระทรวงยุทธศาสตร์และการคลังกำหนดรูปแบบไว้ ทั้งนี้ โปรแกรมที่ได้รับการประเมินว่าไม่มีประสิทธิภาพจะถูกกระทรวงยุทธศาสตร์และการคลังให้ความเห็นว่าต้องตัดงบประมาณปีถัดไปลง ๑๐%
- ๒.๒.๑.๕.๒ Annual Performance Plan & Report ที่จัดทำขึ้น จะถูกนำไปใช้ประกอบการเจรจาในกระบวนการจัดสรรงบประมาณปีต่อไป

### ๓. การศึกษาตัวแบบระบบการติดตามและประเมินผลงบประมาณของ Municipal Finance of Seoul Metropolitan Government (SMG) (เป็นรัฐบาลท้องถิ่นเทียบเท่า กทม.)

จากการศึกษาถึงตัวแบบที่คิดว่าเหมาะสมในการติดตามและประเมินผลการใช้งบประมาณนั้นจะพบว่า รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีมีระบบการติดตามและประเมินผลงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการศึกษาผู้ศึกษารัฐบาลท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลี ผู้ศึกษาจึงขอแสดงตัวแบบระบบการติดตามและประเมินผลงบประมาณของ Municipal Finance of Seoul Metropolitan Government (SMG) ซึ่งเป็นรัฐบาลท้องถิ่นเทียบเท่ากับกรุงเทพมหานครของประเทศไทยดังนี้

#### ๓.๑ การติดตามผล

๓.๑.๑ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีจะมีการตั้งผู้รับผิดชอบฝ่ายติดตามและประเมินผล แยกต่างหากจากฝ่ายงบประมาณ ทำให้มีเจ้าหน้าที่เฉพาะในการลงพื้นที่เพื่อติดตามและจัดทำรายงานผลการประเมินได้เต็มที่

๓.๑.๒ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีมีระบบ dBrain ซึ่งเป็นระบบช่วยในการตั้งงบประมาณ, ใช้งบประมาณ, ติดตามงบประมาณ (ตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ-กระบวนการปลายน้ำ)

### ๓.๒ การรายงานผล

ในส่วนการรายงานผลจะให้แต่ละหน่วยงานใน รัฐบาลท้องถิ่น(SMG) จะแยกตามการพัฒนาเมืองในแต่ละด้าน รับผิดชอบในการจัดทำรายงานประเมินผล โดยมีฝ่ายงบประมาณรวบรวมข้อมูล มาจัดทำรายงานในภาพรวม โดยมีเทคนิคดังนี้

๓.๒.๑ หน่วยงานดังกล่าว จะดึงข้อมูลจาก dBrain มาประกอบการประเมินตามตัวชี้วัดและเป้าหมายที่กำหนดไว้

๓.๒.๒ SMG รับผิดชอบจัดทำรายงานผลการดำเนินงานเอง ไม่ต้องเสนอรายงานต่อรัฐบาลกลาง

ข้อเสนอแนะในส่วนที่นำมาใช้กับประเทศไทยนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรนำผลการดำเนินงานระบบการติดตามและประเมินผลงบประมาณปีที่ผ่านมาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไปอย่างจริงจังเหมือน SMG

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอ็ดมพร ตสารริกา และวิโรจน์ อาลี (๒๕๔๘) ทำการศึกษาเรื่อง ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นซึ่งเป็นองค์กรอิสระนอกเหนือจากองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้นภายใต้เป้าประสงค์หลักคือ ผลประโยชน์ชนส่วนรวม หรือ ผลประโยชน์ของประชาชน (Public Interest) อาจกล่าวได้ว่า องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีจุดประสงค์สำคัญ คือ เพื่อควบคุมผู้ที่ใช้อำนาจ เพราะเนื่องจากในความเป็นจริง คงไม่อาจสามารถสรุปได้ว่า เมื่อมีการเลือกตั้งในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและเข้ามาใช้อำนาจจะเป็นผู้ที่ไม่ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (Abuse of Power) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผู้ที่เข้ามาสามารถมีและใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Power) ดังนั้น ภารกิจในการควบคุมผู้ที่ใช้อำนาจจึงถือว่าเป็นภารกิจที่เปราะบางใหญ่ของการจัดตั้งองค์กรอิสระดังกล่าว บัดนี้ได้มีการดำเนินงานรวมระยะเวลาประมาณ ๖ ปีตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ซึ่งพบว่ามีทั้งที่ประสบความสำเร็จ และประสบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน งานวิจัยนี้จึงศึกษาถึงภาพรวมขององค์กรอิสระดังกล่าวและปัญหาในการบริหารงบประมาณให้อย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งยังนำเอาประสบการณ์ในกรณีของต่างประเทศมาพิจารณาประกอบ

สุมาลี ใจกล้า (๒๕๔๕) ทำการศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการกำหนดนโยบายการปฏิรูประบบงบประมาณที่มีต่อประสิทธิภาพในการทำงานในทัศนะของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ : ศึกษาจากความคิดเห็นของข้าราชการสำนักงานขนส่งจังหวัด เขต ๒ ผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่าเมื่อนำนโยบายการปฏิรูประบบงบประมาณมาปฏิบัติ จะมีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ในระดับปานกลาง แต่เมื่อพิจารณารายได้ก็จะพบว่าด้านการให้ทุนให้โทษ จะมีประสิทธิภาพสูงสุด ส่วนด้านที่เหลือจะมีประสิทธิผลในระดับปานกลาง คือ ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติ ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย และด้านการมอบหมายงาน รวมถึงการวัดผล ตามลำดับ มากน้อยผลการศึกษารูปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้น หลังจากการนำงบประมาณระบบใหม่มาใช้ พบว่า ในภาพรวมแล้วจะมีปัญหามาก โดยเฉพาะปัญหาระบบพรรคพวก และประมาณงานมากขึ้น

กัณฑ์ช บุตรคำ (๒๕๔๙) ทำการศึกษาเรื่อง สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๓ ผลการวิจัยพบว่า ๑) สภาพการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๓ โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก ส่วนปัญหาการบริหารงบประมาณ โดยรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับน้อย ๒) เปรียบเทียบสภาพการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๓ จำแนกตามตำแหน่งและขนาดโรงเรียน โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน ยกเว้นด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕

พุทธิมา ตระการวนิช (๒๕๕๔) ทำการศึกษาเรื่อง ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน: กรณีศึกษา นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทย จากการศึกษาวิจัยพบว่าความสำเร็จดังกล่าวมีผลมาจากการที่จังหวัดได้รับข้อมูลที่เพียงพอ และได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสมจากสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานกลางอื่น ๆ ในทางตรงกันข้ามความชัดเจนของนโยบายฯ มีผลทำให้ระดับความสำเร็จในการจัดทำและบริหารงบประมาณฯ ลดลง อีกทั้งความสามารถของจังหวัดในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้มีผลทำให้ระดับความสำเร็จดังกล่าวลดลงด้วย จากการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในจังหวัด และสำนักงานงบประมาณเกี่ยวกับการพัฒนาสู่ความสำเร็จในการจัดทำและบริหารงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปปฏิบัติในหลายประเด็น ได้แก่ การมีข้อมูลและระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่ครบถ้วน การพัฒนาแผนบูรณาการสำหรับยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน การมุ่งเน้นความโปร่งใสและความ

รับผิดชอบในการปฏิบัติงานของจังหวัด การส่งเสริมบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น

ณัฐฤช จันทร์คณา (๒๕๕๕) ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารงบประมาณตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน ๗ ด้าน ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๐ ในจังหวัดสมุทรสาคร ผลการวิจัย พบว่า ๑) การบริหารงบประมาณ ในภาพรวมทุกด้าน ผู้บริหารมีความคิดเห็นว่ามี การปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนครูมีความคิดเห็นว่ามี การปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ๒) การเปรียบเทียบการบริหารงบประมาณตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู พบว่า ผู้บริหารมีความคิดเห็นว่ามี การปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด ๖ ด้าน สำหรับด้านที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากคือการคำนวณต้นทุนกิจกรรม ส่วนครูมีความคิดเห็นว่ามี การปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างผู้บริหารและครู พบว่า ทุกด้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ชัยสิทธิ์ เถลิมีประเสริฐ (๒๕๔๔) ทำการศึกษาเรื่อง มาตรฐานการจัดการทางการเงิน ๗ ด้าน (Hurdles) กับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่ สรุปได้ว่า การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program budgeting) เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-base budgeting) มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้มีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยต้องพัฒนาระบบการบริหารจัดการงบประมาณให้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เพื่อเกื้อหนุนภารกิจของรัฐและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินงาน โดยสรุปดังนี้

๑. เน้นพันธกิจ เป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานภาครัฐ มีการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ รวมถึงตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน

๒. มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานภาครัฐจนถึงหน่วยงานปฏิบัติ

๓. เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

๔. มีการวางแผนงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลางอย่างเป็นระบบ

๕. มีระบบการจัดการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

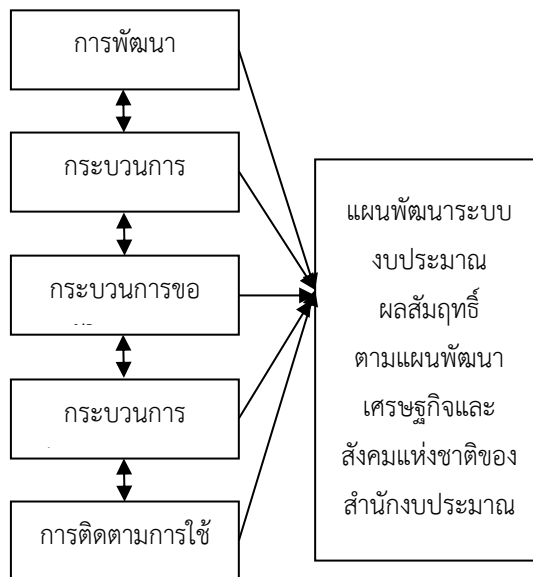
ด้วยเหตุนี้ องค์กรภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบและกระบวนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่ดังกล่าว เพื่อแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถในการสนองตอบต่อภารกิจของภาครัฐภายใต้ระบบบริหารจัดการที่โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ ซึ่งก็เป็นไปตามมาตรฐานทางการเงิน ๗ Hurdles คือ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนการผลิต การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และการตรวจสอบภายใน และในการจัดทำ

ระบบมาตรฐานการจัดการทางการเงินตามที่กล่าวมานี้ องค์กรภาครัฐควรดำเนินการทุก Hurdles ไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้เนื่องจากว่าทุก Hurdles มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน

จรัส สุวรรณมาลา (๒๕๔๖) ได้ศึกษาระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่ ในประเด็นของหลักการพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานสำเร็จ สรุปได้ว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จเป็นแนวคิดกระแสหลักของการพัฒนาระบบงบประมาณภาครัฐในยุคปัจจุบัน ส่วนหนึ่งของแนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจากอดีตนับร้อยปี แนวคิดหลักของระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จอยู่ที่การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง เพื่อให้รัฐบาลบริหารรายจ่ายสาธารณะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรักษาวินัยทางการคลัง มีประสิทธิภาพและมุ่งผลประโยชน์สูงสุดของพลเมืองเป็นสำคัญ

### กรอบความคิดของการวิจัย

จากการศึกษาการปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ผู้วิจัยใช้แนวคิดใน มิติการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน แนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการจัดสรร พร้อมกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดกรอบความคิดในการศึกษาเป็นกรอบความคิดการวิจัยให้เห็นถึง การพัฒนางบประมาณ กระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ กระบวนการขออนุมัติงบประมาณ กระบวนการจัดสรรงบประมาณ การติดตามการใช้งบประมาณและประเมินผลที่สอดคล้องการปฏิรูประบบงบประมาณผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงบประมาณดังภาพข้างล่างดังนี้





## บทที่ ๓

# ตัวแปรแผนพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการศึกษาตัวแปรแผนพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าวดังนี้

### ๑. ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กับแผนพัฒนางบประมาณ

๑.๑ นโยบายปฏิรูปของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

๑.๒ มิติการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน

๑.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการจัดสรรงบประมาณ

๑.๔ แนวทางการพัฒนางบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

### ๒. ฐานข้อมูลสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูประบบงบประมาณ

๒.๑ ข้อมูลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๒ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

### ๓. วิธีดำเนินการวิจัย

๓.๑ การสัมภาษณ์

๓.๒ การสนทนากลุ่ม

๓.๓ การตรวจสอบคุณภาพข้อมูล

๓.๔ การวิเคราะห์ข้อมูล

## ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กับแผนพัฒนาระบบงบประมาณ

### ๑. นโยบายปฏิรูปของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

๑.๑ การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามประเพณีการปกครองของไทย รัฐบาลจึงถือเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งยวดในอันที่จะเชิดชูสถาบันนี้ไว้ด้วยความจงรักภักดีและปกป้องรักษาพระบรมเดชานุภาพ โดยจะใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางสังคมจิตวิทยา และมาตรการทาง



ระบบสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ ในการดำเนินการกับผู้คະนองปาก ย่ามใจหรือประสงค์ร้าย มุ่งสั่นคลอนสถาบันหลักของชาติโดยไม่คำนึงถึงความรู้สำนึกและความผูกพันภักดีของคนอีกเป็น จำนวนมาก ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและเป็นจริงเกี่ยวกับสถาบัน พระมหากษัตริย์และพระราชกรณียกิจเพื่อประชาชน ทั้งจะสนับสนุนโครงการทั้งหลายอัน เนื่องมาจากพระราชดำริ ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่สถานศึกษา ตลอดจนหน่วยงานทั้งหลายของรัฐเรียนรู้ เข้าใจหลักการทรงงาน สามารถนำหลักดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการและการพัฒนา ตลอดจนเร่งขยายผลตามโครงการและแบบอย่างที่ทรงวางรากฐานไว้ให้แพร่หลายเป็นที่ประจักษ์และ เกิดประโยชน์ในวงกว้างอันจะช่วยสร้างความสมบูรณ์พูนสุขแก่ประชาชนในที่สุด

## ๑.๒ การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ

๑.๒.๑ ในระยะเร่งด่วน รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมสู่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในกิจการ ๕ ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการชายแดน การ สร้างความมั่นคงทางทะเล การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การสร้างความไว้วางใจกับประเทศ เพื่อนบ้าน และการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติการทางทหารร่วมกันของอาเซียน โดยเน้นความ ร่วมมือเพื่อป้องกัน แก้ไขข้อพิพาทต่าง ๆ และการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนโดยใช้กลไก ทั้งระดับทวิ ภาคิและพหุภาคิ ทั้งจะจัดระเบียบการพัฒนาตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการบริหาร จัดการพื้นที่ชายแดนทั้งทางบกและทางทะเล รองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน โดยใช้ระบบเฝ้าตรวจที่มีเทคโนโลยีทันสมัย กำหนดให้ปัญหาอาเสพติด การค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ การกระทำอันเป็นโจรสลัด การก่อการร้ายสากลและอาชญากรรมข้ามชาติเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและจัดการปัญหาอื่น ๆ ที่เชื่อมโยง ต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ เช่น ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัด ระเบียบแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

๑.๒.๒ เร่งแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยนำ ยุทธศาสตร์เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนามาใช้ตามแนวทางกัลยาณมิตรแบบสันติวิธี ส่งเสริมการพูดคุย สันติสุขกับผู้มีความคิดเห็นต่างจากรัฐ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นพหุสังคม ขจัดการฉวยโอกาสก่อความรุนแรงแทรกซ้อน เพื่อซ้ำเติมปัญหาไม่ว่าจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง ทั้งจะเพิ่มระดับ ปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศที่อาจช่วยคลี่คลายปัญหาได้

๑.๒.๓ พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของกองทัพและระบบป้องกันประเทศ ให้ทันสมัย มีความพร้อมในการรักษาอธิปไตย และผลประโยชน์ของชาติ ปลอดภัยจากการคุกคามทุก รูปแบบ ส่งเสริมและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการป้องกันประเทศ ตลอดจนการวิจัยและ

พัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อนำไปสู่การพึ่งพาตนเองในการผลิตอาวุธยุทธโปกรณ์ สามารถบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในอุตสาหกรรมป้องกันประเทศได้ พร้อมทั้งนำศักยภาพของกองทัพในยามปกติมาสนับสนุนการพัฒนาประเทศ การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาความมั่นคงภายในโดยมุ่งระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น ภูมิภาค และนานาชาติ โดยเฉพาะอาเซียนและประชาคมโลก ให้สามารถดำเนินงานร่วมกันเป็นเครือข่ายได้

๑.๒.๔ เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับนานาชาติประเทศบนหลักการที่ว่านโยบายการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะในด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม โดยจะนำกลไกทางการทูตแบบบูรณาการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การคุ้มครองดูแลคนไทยและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างแดน การแลกเปลี่ยนทางการศึกษา วัฒนธรรม การค้า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการเปิดโลกทัศน์ให้มีลักษณะสากล เป็นต้น

๑.๓ การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของปัญหาความขัดแย้ง และความเดือดร้อนทั้งหลายของประชาชน จึงมีนโยบายที่จะดำเนินการดังนี้

๑.๓.๑ ในระยะเฉพาะหน้า จะเร่งสร้างโอกาส อาชีพ และการมีรายได้ที่มั่นคงแก่ผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน รวมทั้งสตรี ผู้ด้อยโอกาส และแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพแรงงาน โดยให้แรงงานทั้งระบบมีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในทุกระดับอย่างมีมาตรฐาน ทั้งจะเชื่อมโยงข้อมูลและการดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน เพื่อให้ตรงกับความต้องการของพื้นที่และของประเทศโดยรวม นอกจากนี้จะส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมายมากขึ้น

๑.๓.๒ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองการทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นบริการทางเพศและเด็ก และปัญหาคนขอทานโดยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็นและเพิ่มความเข้มงวดในการระงับตรวจสอบ

๑.๓.๓ ในระยะต่อไป จะพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม ระบบการออม และระบบสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการดูแลให้มีระบบการกู้ยืมที่เป็นธรรมและการสงเคราะห์ผู้ยากไร้ตามอัตภาพ พัฒนาศักยภาพ คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิจัดสวัสดิการช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้สูงอายุ สตรี และเด็ก

๑.๓.๔ เตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีงานหรือกิจกรรมที่เหมาะสม เพื่อสร้างสรรค์และไม่ก่อภาระต่อสังคม ในอนาคต โดยจัดเตรียม

ระบบการดูแลในบ้าน สถานพักฟื้น และโรงพยาบาล ที่เป็นความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว รวมทั้งพัฒนาระบบการเงินการคลังสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ

๑.๓.๕ เตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมที่มีความหลากหลายเนื่องจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยสร้างความเข้มแข็งและความพร้อมแก่แรงงานไทยและร่วมพัฒนาระบบ ความคุ้มครองทางสังคมของแรงงานอาเซียน

๑.๓.๖ จัดระเบียบสังคม สร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไป โดยใช้ค่านิยมหลัก ๑๒ ประการ ตามนโยบายของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศไว้แล้ว

๑.๓.๗ แก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรुक้าเขตป่าสงวน โดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รูก้า และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใจเกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ

๑.๔ การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

รัฐบาลจะนำการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ความภาคภูมิใจในประวัติศาสตร์และความเป็นไทยมาใช้สร้างสังคมให้เข้มแข็งอย่างมีคุณภาพและคุณธรรมควบคู่กันดังนี้

๑.๔.๑ จัดให้มีการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ โดยให้ความสำคัญ ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษาทางเลือกไปพร้อมกัน เพื่อสร้างคุณภาพของคนไทยให้สามารถเรียนรู้พัฒนาตนได้เต็มตามศักยภาพ ประกอบอาชีพและดำรงชีวิตได้โดยมีความใฝ่รู้และทักษะที่เหมาะสมเป็นคนดีมีคุณธรรม สร้างเสริมคุณภาพการเรียนรู้ โดยเน้นการเรียนรู้เพื่อสร้างสัมมาชีพในพื้นที่ ลดความเหลื่อมล้ำ และพัฒนากำลังคนให้เป็นที่ต้องการเหมาะสมกับพื้นที่ ทั้งในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และธุรกิจบริการ

๑.๔.๒ ในระยะเฉพาะหน้า จะปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษาให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้เรียนและลักษณะพื้นที่ของสถานศึกษา และปรับปรุงและบูรณาการระบบการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มโอกาสแก่ผู้ยากจนหรือด้อยโอกาส จัดระบบการสนับสนุนให้เยาวชนและประชาชนทั่วไปมีสิทธิเลือกรับบริการการศึกษา ทั้งในระบบโรงเรียนและนอกโรงเรียน โดยจะพิจารณาจัดให้มีคู่มือการศึกษาเป็นแนวทางหนึ่ง

๑.๔.๓ ให้องค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปมีโอกาสร่วมจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและทั่วถึง และร่วมในการปฏิรูปการศึกษา และการเรียนรู้ กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นตามศักยภาพและความพร้อม โดยให้สถานศึกษาสามารถเป็นนิติบุคคลและบริหารจัดการได้อย่างอิสระและคล่องตัวขึ้น

๑.๔.๔ พัฒนาคอนกช่วงวัยโดยส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้สามารถมีความรู้และทักษะใหม่ที่สามารถประกอบอาชีพได้หลากหลายตามแนวโน้มการจ้างงานในอนาคต ปรับกระบวนการเรียนรู้และหลักสูตรให้เชื่อมโยงกับภูมิสังคม โดยบูรณาการความรู้และคุณธรรมเข้าด้วยกันเพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาผู้เรียนทั้งในด้านความรู้ ทักษะ การใฝ่เรียนรู้ การแก้ปัญหา การรับฟังความเห็นผู้อื่น การมีคุณธรรม จริยธรรม และความเป็นพลเมืองดี โดยเน้นความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องทั้งในและนอกโรงเรียน

๑.๔.๕ ส่งเสริมอาชีวศึกษาและการศึกษาระดับวิทยาลัยชุมชน เพื่อสร้างแรงงานที่มีทักษะโดยเฉพาะในท้องถิ่นที่มีความต้องการแรงงาน และพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาให้เชื่อมโยงกับมาตรฐานวิชาชีพ

๑.๔.๖ พัฒนาระบบการผลิตและพัฒนาครูที่มีคุณภาพและมีจิตวิญญาณของความเป็นครู เน้นครูผู้สอนให้มีวุฒิตรงตามวิชาที่สอน นำเทคโนโลยีสารสนเทศและเครื่องมือที่เหมาะสมมาใช้ในการเรียนการสอนเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยครูหรือเพื่อการเรียนรู้ด้วยตนเอง เช่น การเรียนทางไกล การเรียนโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น รวมทั้งปรับระบบการประเมินสมรรถนะที่สะท้อนประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ

๑.๔.๗ ทะนุบำรุงและอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ สนับสนุนให้องค์กรทางศาสนามีบทบาทสำคัญในการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างสันติสุขและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมไทยอย่างยั่งยืน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมตามความพร้อม

๑.๔.๘ อนุรักษ์ ฟื้นฟู และเผยแพร่มรดกทางวัฒนธรรม ภาษาไทยและภาษาถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งความหลากหลายของศิลปวัฒนธรรมไทย เพื่อการเรียนรู้สร้างความภาคภูมิใจในประวัติศาสตร์และความเป็นไทย นำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์อันดี ในระดับประชาชน ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ ตลอดจนเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ

๑.๔.๙ สนับสนุนการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ วัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้านและวัฒนธรรมสากล และการสร้างสรรค์งานศิลปะและวัฒนธรรมที่เป็นสากล เพื่อเตรียมเข้าสู่สากลวิถีวัฒนธรรมของประชาคมอาเซียนและเพื่อการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก

๑.๔.๑๐ ปลูกฝังค่านิยมและจิตสำนึกที่ดี รวมทั้งสนับสนุนการผลิตสื่อคุณภาพ เพื่อเปิดพื้นที่สาธารณะให้เยาวชนและประชาชนได้มีโอกาสแสดงออกอย่างสร้างสรรค์

๑.๕ การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน รัฐบาลจะวางรากฐาน พัฒนา และเสริมความเข้มแข็งให้แก่การให้บริการด้านสาธารณสุขและสุขภาพของประชาชนโดยเน้นความทั่วถึง ความมีคุณภาพ และประสิทธิภาพ ดังนี้

๑.๕.๑ วางรากฐานให้ระบบหลักประกันสุขภาพครอบคลุมประชากรในทุภาคส่วนอย่างมีคุณภาพโดยไม่มี ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพบริการในแต่ละระบบ และบูรณาการข้อมูลระหว่างทุกระบบหลักประกันสุขภาพเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

๑.๕.๒ พัฒนาระบบบริการสุขภาพ โดยเน้นการป้องกันโรคมามากกว่ารอให้ป่วยแล้วจึงมารักษา สร้างกลไกการจัดการสุขภาพในระดับเขตแทนการกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ปรับระบบการจ้างงาน การกระจายบุคลากรและทรัพยากรสาธารณสุขให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและให้ภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการจ้างบุคลากรเพื่อจัดบริการสาธารณสุขโดย รัฐเป็นผู้กำกับดูแล สนับสนุนความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข โดยส่งเสริมการร่วมลงทุนและการใช้ทรัพยากรและบุคลากรร่วมกันโดยมีข้อตกลงที่รัดกุมและเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

๑.๕.๓ เสริมความเข้มแข็งของระบบเฝ้าระวังโรคระบาด โดยเฉพาะโรคอุบัติใหม่และโรคอุบัติซ้ำ โดยมีเครือข่ายหน่วยเฝ้าระวัง หน่วยตรวจวินิจฉัยโรค และหน่วยที่สามารถตัดสินใจเชิงนโยบายในการสกัดกั้นการแพร่กระจายได้อย่างทันท่วงที

๑.๕.๔ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุในการจราจรอันนำไปสู่การบาดเจ็บและเสียชีวิต โดยการร่วมมือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในการตรวจจับเพื่อป้องกัน การรายงานและการดูแลผู้บาดเจ็บ

๑.๕.๕ ส่งเสริมการกีฬาเพื่อสุขภาพ ใช้กีฬาเป็นสื่อในการพัฒนาลักษณะนิสัยเยาวชนให้มีความรักกีฬา มีวินัย ปฏิบัติตามกฎกติกา มารยาท และมีความสามัคคี อีกทั้งพัฒนา นักกีฬาให้มีศักยภาพสามารถแข่งขันในระดับนานาชาติจนสร้างชื่อเสียงแก่ประเทศชาติ

๑.๕.๖ ประสานการทำงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น และปัญหาด้านการแพทย์และจริยธรรมของการอัมบุน การปลูกถ่ายอวัยวะและสเต็มเซลล์ โดยจัดให้มีมาตรการและกฎหมายที่รัดกุม เหมาะสมกับประเด็นที่เป็นปัญหาใหม่ของสังคม

๑.๕.๗ พัฒนาขีดความสามารถในการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์และสาธารณสุข โดยจัดให้มีบุคลากรและเครื่องมือที่ทันสมัย และให้มีความร่วมมือทั้งระหว่าง หน่วยงานภายในประเทศและหน่วยงานต่างประเทศ โดยเฉพาะในการป้องกันและรักษาโรคที่มีความสำคัญ

๑.๖ การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

ความไม่สงบทางการเมืองที่ผ่านมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๗ นานกว่า ๖ เดือนมีผลให้เศรษฐกิจชะลอตัวลงอย่างมาก แม้คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ดำเนินการกระตุ้นเศรษฐกิจ จนเริ่มฟื้นตัวแล้ว แต่ก็ยังไม่อาจขยายตัวเต็มตามศักยภาพ นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจของไทยยังมีจุดอ่อนที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงหลายเรื่อง เพื่อที่จะสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องและมั่นคง ตั้งแต่การจัดเก็บภาษีซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการบริหารและพัฒนาประเทศอย่างเต็มศักยภาพ ปัญหาหนี้ภาครัฐ การใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย ตลอดจนปัญหาการใช้น้ำในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งขาดแคลนเป็นประจำในฤดูแล้ง ในขณะที่มีน้ำท่วมบ่อยครั้งในฤดูฝน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ รัฐบาลจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็น ๓ ระยะ คือ ระยะเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการทันที ระยะต่อไปที่ต้องแก้ไขปัญหาค้างคาอยู่ และระยะยาวที่ต้องวางรากฐานเพื่อความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

๑.๖.๑ ในระยะเร่งด่วน เร่งจ่ายงบประมาณของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ยังค้างอยู่ก่อนที่จะพ้นกำหนดภายในสิ้นปีนี้ และสานต่อนโยบายงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้จัดทำไว้ โดยติดตามให้มีการเบิกจ่ายอย่างคล่องตัวตั้งแต่ระดับกระทรวงจนถึงระดับท้องถิ่น รวมทั้งจะดูแลไม่ให้มีการใช้จ่ายที่สูญเปล่า เพื่อช่วยสร้างงานและกระตุ้นการบริโภค

๑.๖.๒ สานต่อนโยบายงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้จัดทำไว้ โดยนำหลักการสำคัญของการจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ให้ความสำคัญในการบูรณาการงบประมาณและความพร้อมในการดำเนินงาน รวมทั้งนำแหล่งเงินอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ประหยัด ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพ ทบทวนภารกิจที่มีลักษณะไม่ยั่งยืนหรือสร้างภาระหนี้สาธารณะของประเทศเกินความจำเป็น และแสดงรายการลงทุนในระดับจังหวัดเพื่อแสดงความโปร่งใส เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ ตั้งแต่ระดับกระทรวงจนถึงระดับท้องถิ่น เพื่อช่วยสร้างงานและกระตุ้นการบริโภค โดยจะจัดให้มีระบบและกลไกในการติดตามตรวจสอบไม่ให้มีการใช้จ่ายที่สูญเปล่า

๑.๖.๓ กระตุ้นการลงทุนด้วยการเร่งพิจารณาโครงการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนักลงทุนยื่นขออนุมัติส่งเสริมการลงทุนไว้แล้วให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว และนำโครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานประเภทที่มีผลตอบแทนดี เช่น โครงการขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร มาจัดทำเป็นโครงการลงทุนร่วมกับเอกชน ซึ่งจะช่วยสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดีทั้งในวงการก่อสร้าง วงการอสังหาริมทรัพย์ และตลาดการเงิน

๑.๖.๔ ดูแลเกษตรกรให้มีรายได้ที่เหมาะสมด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การลดต้นทุนการผลิต การช่วยเหลือในเรื่องปัจจัยการผลิตอย่างทั่วถึง การช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย ตลอดจนจนถึงการใช้กลไกตลาดดูแลราคาสินค้าเกษตรประเภทที่ราคาต่ำผิดปกติให้สูงขึ้นตามสมควร

๑.๖.๕ ลดอุปสรรคในการส่งออกเพื่อให้เกิดความคล่องตัว เช่น ปรับปรุงวิธีการตรวจรับรองมาตรฐานสินค้าและมาตรฐานการผลิตระดับไร่นา เป็นต้น ให้สะดวกรวดเร็วขึ้น ตลอดจนลดขั้นตอนของกระบวนการด้านธุรการและเอกสารอื่น ๆ ที่จะช่วยให้ระบบการส่งสินค้าเร็วขึ้น พร้อมทั้งแสวงหาตลาดที่มีศักยภาพเพื่อขยายฐานการส่งออกซึ่งครอบคลุมถึงการค้าชายแดนที่มีความสำคัญมากขึ้น

๑.๖.๗ ชักจูงให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย โดยพิจารณามาตรการลดผลกระทบจากการประกาศใช้กฎอัยการศึกในบางพื้นที่ที่มีต่อการท่องเที่ยวในโอกาสแรกที่จะทำได้ และสร้างสิ่งจูงใจและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกื้อกูลต่อบรรยากาศการท่องเที่ยวส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ครอบคลุมแหล่งท่องเที่ยวอันมีลักษณะโดดเด่นร่วมกันหรือจัดเป็นกลุ่มได้ เช่น กลุ่มธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และสุขภาพ เช่น น้ำพุร้อนธรรมชาติ ทั้งจะให้เชื่อมโยงกับผลิตภัณฑ์ที่พัฒนาจากวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในประเทศทั้งที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเดิมและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ โดยเน้นการให้ความรู้และเพิ่มมาตรฐานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การควบคุมสินค้าและบริการให้มีคุณภาพ ราคาเป็นธรรม ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว

๑.๖.๘ ในระยะต่อไป ประสานนโยบายการเงินและการคลังให้สอดคล้องกัน เพื่อที่จะสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจพร้อมกับการรักษาเสถียรภาพของราคาอย่างเหมาะสม

๑.๖.๙ แก้ปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนทั้งที่ท่วมเป็นบริเวณกว้างและท่วมเฉพาะพื้นที่และปัญหาขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่และบางฤดูกาล ซึ่งน้ำความเสียหายและทุกข์ร้อนมาให้แก่เกษตรกร โดยระดมความคิดเพื่อหาทางป้องกันไม่ให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงดังเช่นเหตุการณ์น้ำท่วม ในปี ๒๕๕๔ และหาวิธีที่จะแก้ปัญหาน้ำท่วมเฉพาะพื้นที่ให้ลดลงโดยเร็ว ไม่กระทบต่อพืชผล ส่วนภาวะภัยแล้งจนเกิดการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรนั้น รัฐบาลจะเร่งดำเนินการจัดสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กให้กระจายครอบคลุมทั่วพื้นที่เพาะปลูกให้มากที่สุด ซึ่งจะสามารถทำได้ในเวลาประมาณ ๑ ปี

๑.๖.๑๐ ปฏิรูปโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงประเภทต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับต้นทุนและให้มีภาวะภาษีที่เหมาะสมระหว่างน้ำมันต่างชนิดและผู้ใช้ต่างประเภท เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้พลังงานของประเทศและให้ผู้บริโภคมีหวังที่จะไม่ใช้อย่างฟุ่มเฟือย รวมถึงดำเนินการให้มีการสำรวจและผลิตก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบรอบใหม่ทั้งในทะเลและบนบก และดำเนินการให้มีการสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐและเอกชน ทั้งจากการใช้ฟอสซิลเป็น

เชื้อเพลิง และจากพลังงานทดแทนทุกชนิด ด้วยวิธีการที่เปิดเผย โปร่งใส เป็นธรรม และเป็นมิตรต่อสถานะแวดล้อม พร้อมกับร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาพลังงาน

๑.๖.๑๑ ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีให้จัดเก็บได้อย่างครบถ้วน โดยปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้คงอัตราภาษีเงินได้ไว้ในระดับปัจจุบัน ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีทางการค้าและขยายฐานการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ซึ่งจะเก็บจากทรัพย์สิน เช่น ภาษีมรดก ภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยให้มีผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยให้น้อยที่สุด รวมทั้งปรับปรุงการลดหย่อนภาษีเงินได้ให้เกิดประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อย และยกเลิกการยกเว้นภาษีประเภทที่เอื้อประโยชน์เฉพาะผู้มีฐานะการเงินดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น

๑.๖.๑๒ บริหารจัดการหนี้ภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลที่ผ่านมา ซึ่งมีจำนวนสูงมากกว่า ๗๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และเป็นภาระงบประมาณใน ๕ ปีข้างหน้า อันจะทำให้เสียงบประมาณเพื่อการลงทุนพัฒนาประเทศน้อยลง โดยประมวลหนี้เหล่านี้ให้ครบถ้วน หาแหล่งเงินระยะยาวมาสะสางหนี้ทั้งหมด และยืดระยะเวลาชำระคืนให้นานที่สุดเพื่อลดภาระของงบประมาณในอนาคต

๑.๖.๑๓ ในระยะยาว พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและคมนาคม ด้านคมนาคมทางบกโดยเริ่มโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและรถไฟฟ้าเชื่อมกรุงเทพมหานครกับเมืองบรีวารเพิ่มเติมเพื่อลดเวลาในการเดินทางของประชาชนและเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อตั้งฐานให้รัฐบาลต่อไปทำต่อได้ทันที ด้านคมนาคมทางอากาศโดยปรับปรุง ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิระยะที่ ๒ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานสากลในภูมิภาค ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานในภูมิภาค เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณการจราจรทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมการบินของประเทศ การซ่อมบำรุงอากาศยาน และการพัฒนาขีดความสามารถในการให้บริการขนส่งทางอากาศให้มีคุณภาพได้มาตรฐานในระดับสากล รวมทั้งการใช้ท่าอากาศยานในภูมิภาคเสริมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมือง เช่น ท่าอากาศยานอุตะเถา เป็นต้น และด้านการคมนาคมทางน้ำโดยพัฒนาการขนส่งสินค้าทางลำน้ำและชายฝั่งทะเล เพื่อลดต้นทุนระบบโลจิสติกส์ของประเทศเริ่มจากการเร่งรัดพัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่งที่ทำเรือแหลมฉบัง ท่าเรือชายฝั่งทะเลอ่าวไทยและอันดามัน ตลอดจนผลักดันให้ท่าเรือในลำน้ำเจ้าพระยาและป่าสักมีการใช้ประโยชน์ในการขนส่งสินค้าภายในประเทศและเชื่อมโยงกับท่าเรือแหลมฉบัง รวมทั้งการขุดลอกร่องน้ำลึก

๑.๖.๑๔ ปรับโครงสร้างการบริหารจัดการในสาขาขนส่งที่มีการแยกบทบาทและภารกิจของหน่วยงานระดับนโยบาย หน่วยงานกำกับดูแล และหน่วยปฏิบัติที่ชัดเจน และจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลระบบราง เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการให้บริการและความปลอดภัย โครงสร้างอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม การลงทุน การบำรุงรักษา และการบริหารจัดการ ซึ่งจะช่วย



สนับสนุนการพัฒนาาระบบรางให้เป็นโครงข่ายหลักของประเทศ รวมทั้งพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสาขาขนส่งและการประกอบกิจการโลจิสติกส์ให้ทันสมัยสอดคล้องกับ สถานการณ์ในปัจจุบัน และมีความชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วน ร่วมในภาคขนส่งเพิ่มขึ้น

๑.๖.๑๕ พัฒนาและปรับปรุงระบบบริหารจัดการของธุรกิจให้มี ประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐวิสาหกิจที่ชัดเจน พร้อม ทั้งกำหนดเป้าหมายและมาตรการที่จะแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาด้าน การเงินและการดำเนินงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ตลอดจนพิจารณาความจำเป็น ในการคงบทบาท การเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือที่มี ประสิทธิภาพของรัฐในการพัฒนาประเทศและพัฒนากลไกการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่เข้มแข็ง เพื่อให้ เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศส่วนรวม คู่แข่งของผู้ให้บริการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และสามารถให้บริการประชาชนได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งมีการบริหารจัดการ หน้าที่ทั้งในส่วนที่รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจรับภาระอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพเพื่อลดภาระ ทางการคลัง

๑.๖.๑๖ ในด้านเกษตรกรรม ดำเนินการใน ๒ เรื่องใหญ่ คือ การปรับ โครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแบ่งเขตเพื่อ ปลูกพืชผลแต่ละชนิด และการสนับสนุนให้สหกรณ์ของกลุ่มเกษตรกรที่ผลิตสินค้าเกษตรเพิ่มบทบาท ในฐานะผู้ซื้อพืชผลจนถึงการแปรรูปและการส่งออกได้ แล้วแต่กรณี เพื่อให้สหกรณ์เป็นผู้ค้าขายสินค้า เกษตรรายใหญ่อีกรายหนึ่ง ซึ่งจะช่วยคานอำนาจของกลุ่มพ่อค้าเอกชนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีความ สมดุลมากขึ้น

๑.๖.๑๗ ในด้านอุตสาหกรรม ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับ ศักยภาพพื้นฐานของประเทศ เช่น ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึง ปลายน้ำ โดยการพัฒนาวัตถุดิบและกระบวนการผลิตให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และเป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่อาหารไทยบนฐานความรู้ ความคิด สร้างสรรค์ และภูมิปัญญา ส่งเสริมการวิจัยเกษตรแปรรูป เพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร และแก้ไข ปัญหาที่สำคัญของประเทศ เป็นต้น ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ ใช้การออกแบบและสร้างสรรค์ และส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องจักรกลเทคโนโลยีขั้นสูง เพื่อปรับ กระบวนการผลิตสู่ระบบอัตโนมัติและกึ่งอัตโนมัติ

๑.๖.๑๘ เพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อมให้เข้มแข็ง สามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเพิ่มองค์ความรู้ในด้านการ ปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการผลิต ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และพัฒนากิจการบริหารจัดการ

ภายในองค์กร ปรับโครงสร้างกลไกการสนับสนุนและการขับเคลื่อนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้เป็นระบบและมีเอกภาพที่ชัดเจนทั้งในด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและบริการทางการเงินและการลงทุนสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการ การตลาดและโอกาสในการลงทุนในต่างประเทศ

๑.๖.๑๙ ส่งเสริมภาคเศรษฐกิจดิจิทัลและวางรากฐานของเศรษฐกิจดิจิทัล ให้เริ่มขับเคลื่อนได้อย่างจริงจัง ซึ่งจะทำให้ทุกภาคเศรษฐกิจก้าวหน้าไปได้ทันโลกและสามารถแข่งขันในโลกสมัยใหม่ได้ ซึ่งหมายรวมถึงการผลิตและการค้าผลิตภัณฑ์ดิจิทัลโดยตรง ทั้งผลิตภัณฑ์ฮาร์ดแวร์ ผลิตภัณฑ์ซอฟต์แวร์ อุปกรณ์สื่อสารดิจิทัล อุปกรณ์โทรคมนาคมดิจิทัล และการใช้ดิจิทัล รองรับบริการให้บริการของภาคธุรกิจการเงินและธุรกิจบริการอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคสื่อสารและบันเทิง ตลอดจนการใช้ดิจิทัลรองรับการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ปรับปรุงบทบาทและภารกิจของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงให้ดูแลและผลักดันงานสำคัญของประเทศชาติในเรื่องนี้ และจะจัดให้มีคณะกรรมการระดับชาติเพื่อขับเคลื่อนเรื่องนี้อย่างจริงจัง

#### ๑.๗ การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน

การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งจะมีผลใช้บังคับอย่างเต็มที่ ณ สิ้นปี ๒๕๕๘ จะเกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก หากประเทศไทยเตรียมการในเรื่องต่าง ๆ ให้พร้อมการเร่งดำเนินการเตรียมความพร้อมทั้งในเรื่องความเชื่อมโยงด้านระบบการขนส่ง และโลจิสติกส์ ด้านกฎระเบียบ การอำนวยความสะดวกทางการค้า การพัฒนาด้านชายแดน และการเตรียมการด้านทรัพยากรมนุษย์ จะส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสของประเทศไทย ในประชาคมอาเซียนให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนชาวไทยร่วมกับประชาชนอาเซียน

๑.๗.๑ เร่งส่งเสริมความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ในภูมิภาคอาเซียนและขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยใช้ประโยชน์จากโครงข่ายคมนาคมขนส่งและโทรคมนาคมที่เชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน ระบบการออกใบรับรอง / ใบอนุญาตผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ร่วมกันในอาเซียน รวมทั้งการสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากความตกลงทางการค้าการลงทุนภายใต้กรอบความร่วมมือ ในระดับทวิภาคีและพหุภาคีที่มีผลใช้บังคับแล้ว เร่งขยายการจัดทำข้อตกลงการยอมรับร่วมกันของสินค้าด้านการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานโดยให้ความสำคัญต่อสินค้าที่ประเทศไทยมีศักยภาพสูงโดยเฉพาะกลุ่มสินค้าอุปโภคและบริโภค รวมถึงการปรับกฎเกณฑ์การค้าและระบบพิธีการศุลกากรให้สะดวก ลดขั้นตอนต่าง ๆ หรือยกเลิกขั้นตอนบางเรื่อง และปรับระบบภาษีและการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เพื่อดึงดูดให้มีการตั้งสำนักงานปฏิบัติการประจำภูมิภาคที่กรุงเทพมหานคร เพื่อพัฒนาให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การลงทุนของภูมิภาคได้ในที่สุด

๑.๗.๒ พัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยทุกระดับ โดยสอดคล้องกับข้อตกลงในการเคลื่อนย้ายในด้านสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ และปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ที่เปิดเสรีมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยให้สามารถแข่งขันได้ รวมทั้งสามารถดำเนินธุรกิจร่วมกับผู้ประกอบการในประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อนำไปสู่ความเชื่อมโยงกับห่วงโซ่อุปทานตลาดโลกได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฐานการผลิตสินค้าหลายชนิดและธุรกิจเกี่ยวเนื่องที่ประเทศไทยได้เข้าไปลงทุนขยายฐานการผลิตในประเทศอื่น ในอาเซียนมาเป็นเวลานานแล้ว ตลอดจนกลุ่มการผลิตที่ผู้ประกอบการของไทยเตรียมที่จะขยายฐานการผลิตเพิ่มเติมอีกหลายชนิด ซึ่งช่วยให้ประเทศไทยมีฐานการผลิตสินค้าคุณภาพหลากหลายเพื่อขายในตลาดต่าง ๆ ได้มากขึ้น ทั้งในอาเซียนและในตลาดโลก และเป็นการช่วยเหลือประเทศ เพื่อนบ้านในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม

๑.๗.๓ พัฒนาแรงงานของภาคอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งแรงงานวิชาชีพ แรงงานมีทักษะ และแรงงานไม่มีทักษะ โดยการเร่งรัดและขยายผลการใช้ระบบคุณวุฒิวิชาชีพให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยคำนึงถึงความเป็นเอกภาพกับระบบมาตรฐาน ฝีมือแรงงานและมาตรฐานวิชาชีพใน ๘ กลุ่มที่มีข้อตกลงการเปิดเสรีในอาเซียนควบคู่ไปกับการวางแผนด้านการผลิตให้เพียงพอ การยกระดับฝีมือแรงงานในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพและอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น การส่งเสริมการพัฒนาระบบการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อใช้ในการประเมินค่าจ้างแรงงาน

๑.๗.๔ เร่งพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายในอนุภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียน โดยเร่งขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ๖ ประเทศ (GMS) แผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) แผนความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) แผนความร่วมมือแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาวิชาการและเศรษฐกิจ (BIMSTEC) และแผนแม่บทความเชื่อมโยงในอาเซียนซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้ความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ในอาเซียนสัมฤทธิ์ผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

๑.๗.๕ ต่อเชื่อมเส้นทางคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์จากฐานการผลิตในชุมชนสู่แหล่งแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าทั้งภายในประเทศและเชื่อมโยงกับอาเซียน เพื่อยกระดับศักยภาพของผู้ประกอบการรายย่อยสู่ตลาดที่กว้างขวางยิ่งขึ้นทั้งในประเทศและระหว่างประเทศและขณะเดียวกันก็ช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจแก่พื้นที่ต่าง ๆ ภายในประเทศด้วย

๑.๗.๖ พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเริ่มจากการพัฒนาด้านการค้าชายแดน และโครงข่ายการคมนาคมขนส่งบริเวณประตูการค้าหลักของประเทศเพื่อรองรับการเชื่อมโยงกระบวนการผลิตและการลงทุนข้ามแดน โดยปรับปรุงโครงข่ายระบบถนน พัฒนาระบบ National

Single Window (NSW) และสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่งสินค้าข้ามแดนอย่างต่อเนื่อง โดยในระยะแรกให้ความสำคัญกับด่านชายแดนที่สำคัญ ๖ ด่าน ได้แก่ ปาดังเบซาร์ สะเตอรรัฐประเทศ แม่สอด บ้านคลองลึก และบ้านคลองใหญ่ ซึ่งจะทำให้ระบบขนส่งและโลจิสติกส์สามารถเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและรองรับปริมาณการเดินทาง และการขนส่งที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

๑.๘ การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม

รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการวิจัย การพัฒนาต่อยอด และการสร้างนวัตกรรมเพื่อนำไปสู่การผลิตและบริการที่ทันสมัยดังนี้

๑.๘.๑ สนับสนุนการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาของประเทศเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑ ของรายได้ประชาชาติและมีสัดส่วนรัฐต่อเอกชน ๓๐ : ๗๐ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศมีความสามารถในการแข่งขันและมีความก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศอื่นที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน และจัดระบบบริหารงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรมให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ โดยให้มีความเชื่อมโยงกับภาคเอกชน

๑.๘.๒ เร่งเสริมสร้างสังคมนวัตกรรม โดยส่งเสริมระบบการเรียนการสอนที่เชื่อมโยงระหว่างวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรมศาสตร์ และคณิตศาสตร์ การผลิตกำลังคนในสาขาที่ขาดแคลน การเชื่อมโยงระหว่างการเรียนรู้กับการทำงาน การให้บุคลากรด้านการศึกษาของภาครัฐสามารถไปทำงานในภาคเอกชน และการให้อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม มีช่องทางได้เทคโนโลยีโดยความร่วมมือจากหน่วยงานและสถานศึกษาภาครัฐ

๑.๘.๓ ปฏิรูประบบการให้สิ่งจูงใจ ระเบียบ และกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการนำงานวิจัยและพัฒนาไปต่อยอดหรือใช้ประโยชน์ รวมทั้งส่งเสริมการจัดทำแผนพัฒนาการวิจัยและพัฒนาในระดับภาคหรือกลุ่มจังหวัด เพื่อให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ผลักดันงานวิจัยและพัฒนาไปสู่การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ โดยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย หน่วยงานวิจัยของรัฐ และภาคเอกชน

๑.๘.๔ ส่งเสริมให้โครงการลงทุนขนาดใหญ่ของประเทศ เช่น ด้านพลังงาน สะอาด ระบบราง ยานยนต์ ไฟฟ้า การจัดการน้ำและขยะ ใช้ประโยชน์จากผลการศึกษารวิจัย และพัฒนา และนวัตกรรมของไทยตามความเหมาะสม ไม่เพียงแต่จะใช้เทคโนโลยีจากต่างประเทศ ส่งเสริมการใช้เครื่องมือ วัสดุ และสินค้าอื่น ๆ ที่เป็นผลจากการวิจัยและพัฒนาภายในประเทศในวงกว้าง โดยจัดให้มีนโยบายจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่เอื้ออำนวย เพื่อสร้างโอกาสการพัฒนาเทคโนโลยี

ของประเทศ ในกรณีที่จะต้องจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์หรือเทคโนโลยีจากต่างประเทศ จะให้มีเงื่อนไขการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ในอนาคตด้วย

๑.๘.๕ ปรับปรุงและจัดเตรียมให้มีโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการวิจัยและพัฒนา และด้านนวัตกรรมซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาที่สำคัญในการต่อยอดสู่การใช้เชิงพาณิชย์ของภาคอุตสาหกรรมให้มีความพร้อม ทันสมัย และกระจายในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การตั้งศูนย์วิเคราะห์ ห้องปฏิบัติการ สถาบัน และศูนย์วิจัย เป็นต้น

๑.๙ การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ในปัจจุบันมีการบุกรุกที่ดินของรัฐและตัดไม้ทำลายป่ามากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพที่เคยอุดมสมบูรณ์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า พันธุ์พืช และแร่ธาตุถูกทำลายหรือนำไปใช้ประโยชน์ทางพาณิชย์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นอันมาก ทั้งปัญหาภาวะมลพิษ โดยเฉพาะขยะประเภทต่าง ๆ ก็รุนแรงยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงมีนโยบายจะรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติโดยสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ดังนี้

๑.๙.๑ ในระยะเฉพาะหน้า เร่งปกป้องและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน เร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐโดยนําระบบสารสนเทศมาใช้เพื่อการบริหารจัดการ ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและสร้างบรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าต้นน้ำและพื้นที่อนุรักษ์ที่มีความสำคัญเชิงนิเวศ กำหนดพื้นที่แนวกันชนและที่ราบเชิงเขาให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การปลูกป่าเพื่อป้องกันภัยพิบัติและป้องกันการบุกรุกป่า ขยายป่าชุมชน และส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจในพื้นที่เอกชนเพื่อลดแรงกดดันในการตัดไม้จากป่าธรรมชาติ รวมทั้งผลักดันแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของระบบนิเวศและการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ เช่น โครงการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศ โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้แบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เป็นต้น

๑.๙.๒ ส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน คำนึงถึงขีดจำกัดและศักยภาพในการฟื้นตัว สร้างโอกาสในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม เพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความมั่นคงทางด้านอาหาร สุขอนามัยสนับสนุนวิถีชีวิตของชุมชน และการพัฒนาเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้การคุ้มครองเพื่อให้เกิดความปลอดภัยทางชีวภาพ

๑.๙.๓ ในระยะต่อไป พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน พื้นที่ใดที่สงวนหรือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด พื้นที่ใดสมควรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ก็จะผ่อนผันให้ตามความจำเป็นโดยใช้มาตรการทางการบริหารจัดการ มาตรการทางสังคมจิตวิทยา และการปลูกป่าทดแทนเข้าดำเนินการ ทั้งจะให้เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้อื่นอันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ต่อเนื่อง เพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงโดยที่ดินยังเป็นของรัฐจะจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐ ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนให้มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านที่ดินในภาพรวม และปรับปรุงกลไกภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นกลไกในการนำทรัพยากรที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๑.๙.๔ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศให้เป็นเอกภาพในทุกมิติทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ จัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศและมีกระบวนการบูรณาการแผนงานและงบประมาณร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดทำแผนงาน โครงการ ไม่เกิดความซ้ำซ้อน มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยจัดตั้งหรือกำหนดกลไกในการบริหารจัดการน้ำพร้อมทั้งมีการนำเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงมาใช้ในระบบของการบริหารจัดการน้ำและการเตือนภัย

๑.๙.๕ เร่งรัดการควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศ ชยะ และน้ำเสีย ที่เกิดจากการผลิตและบริโภค เพื่อสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่ประชาชน โดยให้ความสำคัญในการเร่งรัดแก้ไขปัญหาการจัดการขยะเป็นลำดับแรก ส่งเสริมให้เกิดกลไกการคัดแยกขยะเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ให้มากที่สุด เร่งกำจัดขยะมูลฝอยตกค้างสะสมในสถานที่กำจัดขยะในพื้นที่วิกฤติ ซึ่งจะใช้ที่ดินของรัฐเป็นหลัก ในพื้นที่ใดที่สามารถจัดการขยะมูลฝอยโดยการแปรรูปเป็นพลังงาน ก็จะสนับสนุนให้ดำเนินการ ส่วนขยะอุตสาหกรรมนั้น จะวางระเบียบมาตรการการบริหารจัดการเป็นพิเศษ โดยกำหนดให้ทั้งในบ่อขยะอุตสาหกรรมที่สร้างขึ้นอย่างถูกต้องตามมาตรฐานและให้แยกเป็นสัดส่วนจากบ่อขยะชุมชน สำหรับขยะของเสียอันตราย ขยะอิเล็กทรอนิกส์ และขยะติดเชื้อ จะพัฒนาระบบกำกับติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังไม่ให้มีการลักลอบทิ้ง รวมทั้งจัดการสารเคมี โดยลดความเสี่ยงและอันตรายที่เกิดจากการรั่วไหล และการเกิดอุบัติเหตุ ให้ความสำคัญในการจัดการอย่างครบวงจร และใช้มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาดในระดับพื้นที่ จะเร่งแก้ไขปัญหามลพิษที่มาจากอุตสาหกรรมหลักของประเทศอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งการลดและขจัดมลพิษ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลคุณภาพชีวิตประชาชนที่ได้รับ

ผลกระทบจากอุตสาหกรรม รวมทั้งการพัฒนาปรับปรุงขีดความสามารถโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาสู่เมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ

๑.๑๐ การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

ระบบราชการเป็นระบบที่ใหญ่มาก ประกอบด้วยบุคลากร งบประมาณและอำนาจตามตัวบทกฎหมาย ตลอดจนดุลพินิจอันกว้างขวางของเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถให้คุณให้โทษให้ความสะดวก หรือเป็นอุปสรรคต่อการทำมาหากินและการดำรงชีวิตได้ แต่ในเวลาที่ผ่านมาระบบราชการและเจ้าหน้าที่บางส่วนกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งในสังคม ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเพราะติดขัดที่กฎระเบียบนานาประการซึ่งมีมาแต่อดีตและยังมีได้แก้ไขให้ทันกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลก ทั้งยังไม่อาจใช้เป็นกลไกเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ เช่น เสียค่าใช้จ่ายสูง ใช้เวลามาก มีการขออนุญาตซ้ำซ้อน ใช้ระบบตรวจสอบที่ไม่จำเป็นจนเป็นภาระแก่ประชาชน บางครั้งมีการปล่อยปละละเลยสลับกับการเข้มงวดกวดขัน จัดระเบียบแบบไฟไหม้ฟาง มีการทุจริตคอร์รัปชัน สร้างความไม่เป็นธรรมและเหลื่อมล้ำในสังคม ไม่สนใจให้นักลงทุนเข้ามาประกอบการในประเทศดังที่ปรากฏในผลการสำรวจหรือรายงานประจำปีของหน่วยงานต่างประเทศบางแห่งเกี่ยวกับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือและความสะดวกหรือยากง่ายในการทำธุรกิจในประเทศไทยมาแล้ว รัฐบาลจึงมีนโยบายดังนี้

๑.๑๐.๑ ปรับปรุงระบบราชการในด้านองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น ทบทวนการจัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนหรือล้าล้นกันหรือมีเส้นทางการปฏิบัติงานที่ยืดยาว ปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้ทันสมัย โดยนำเทคโนโลยีมาใช้ แก้ไขกฎระเบียบให้โปร่งใส ชัดเจน สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนจัดระบบอัตราค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐให้เหมาะสมและเป็นธรรม ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ การตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะที่เป็นศูนย์กลาง และการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นวางใจในระบบราชการ ลดต้นทุนดำเนินการของภาคธุรกิจ เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ และการรักษาบุคลากรภาครัฐที่มีประสิทธิภาพไว้ในระบบราชการ โดยจะดำเนินการตั้งแต่ระยะเฉพาะหน้าไปตามลำดับความจำเป็น และตามที่กฎหมายเอื้อให้สามารถดำเนินการได้

๑.๑๐.๒ ในระยะแรก กระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้โดยรวดเร็ว ประหยัด และสะดวก ทั้งจะวางมาตรการทางกฎหมาย กำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ขั้นตอนที่แน่นอน ระยะเวลาดำเนินการที่รวดเร็ว และระบบอุทธรณ์ที่เป็นธรรม โปร่งใส มิให้เจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยง ประวิงเวลา หรือใช้อำนาจโดยมิชอบก่อให้เกิดการทุจริต การสูญเสียโอกาสหรือ

สร้างความเสียหายแก่ประชาชนโดยเฉพาะนักลงทุน ในระยะเฉพาะหน้าจะเน้นการปรับปรุงหน่วยงานให้บริการด้านการทำธุรกิจ การลงทุน และด้านบริการสาธารณะในชีวิตประจำวันเป็นสำคัญ

๑.๑๐.๓ยกระดับสมรรถนะของหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการเชิงรุกทั้งในรูปแบบการเพิ่มศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนในต่างจังหวัดโดยไม่ต้องเดินทางเข้ามาในส่วนกลาง ศูนย์บริการสาธารณะแบบครบวงจรที่ครอบคลุมการให้บริการหลากหลาย ซึ่งจะจัดตั้งตามที่ชุมชนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถเดินทางไปติดต่อขอรับบริการได้โดยสะดวก การให้บริการถึงตัวบุคคลผ่านระบบศูนย์บริการร่วม ณ จุดเดียว (One Stop Service) และระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่สมบูรณ์แบบ พัฒนาหน่วยงานของรัฐให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ มีการสร้างนวัตกรรมในการทำงานอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีระบบบูรณาการ

๑.๑๐.๔ เสริมสร้างระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรภาครัฐ วางมาตรการป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมือง และส่งเสริมให้มีการนำระบบพิทักษ์คุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ

๑.๑๐.๕ ใช้มาตรการทางกฎหมาย การปลูกฝังค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึกในการรักษาคำสัตย์ของความเป็นข้าราชการและความซื่อสัตย์สุจริต ควบคู่กับการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับอย่างเคร่งครัด ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็น สร้างภาระแก่ประชาชนเกินควร หรือเปิดช่องโอกาสการทุจริต เช่น ระเบียบการจัดซื้อ จัดจ้าง การอนุญาต อนุมัติ และการขอรับบริการจากรัฐ ซึ่งมีขั้นตอนยืดเยื้อ ใช้เวลานาน ชำช้า และเสียค่าใช้จ่ายทั้งของภาครัฐและประชาชน

๑.๑๐.๖ ปรับปรุงและจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐทุกระดับ โดยถือว่าเรื่องนี้เป็นวาระสำคัญเร่งด่วนแห่งชาติและเป็นเรื่องที่ต้องแทรกอยู่ในการปฏิรูปทุกด้าน ทั้งจะเร่งรัดการดำเนินการต่อผู้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในด้านวินัยและคดี รวมทั้งให้ผู้ให้บริการมีโอกาสประเมินระดับความน่าเชื่อถือของหน่วยงานของรัฐ และเปิดเผยผลการประเมินต่อประชาชน ทั้งจะนำกรณีศึกษาที่เคยเป็นปัญหา เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การร่วมทุน การใช้จ่ายเงินภาครัฐ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การมีผลประโยชน์ขัดแย้งหรือทับซ้อน ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ เป็นบรรทัดฐานแล้วมาเป็นบทเรียน ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประมวลเป็นกฎระเบียบหรือคู่มือในการปฏิบัติราชการ

๑.๑๐.๗ ส่งเสริมและสนับสนุนภาคีองค์กรภาคเอกชนและเครือข่ายต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสอดส่อง เฝ้าระวัง ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ



ทั้งนี้จะวางมาตรการคุ้มครองพยานและผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ถูกแทรกแซงหรือขัดขวาง

#### ๑.๑๑ การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

ในสังคมที่อารยะ การยึดหลักนิติธรรมคือมีกฎหมายเป็นใหญ่ ไม่ใช่ตัวบุคคล หรืออำเภอใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปกครองย่อมเป็นสาระสำคัญ แต่หลักนิติธรรมจะเป็นที่ยอมรับนับถือได้ มีใช้เพียงสักแต่ว่ามีกฎหมาย หากกฎหมายเหล่านั้นต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงและความต้องการ ของประชาชน เป็นธรรม คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งต้องมีกระบวนการยุติธรรมที่เข้าถึงได้ง่าย มี มาตรฐานตามหลักสากล ทันสมัยและเป็นธรรมด้วย มิฉะนั้นจะกลายเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งและ การโกรธแค้นซึ่งไม่สิ้นสุด รัฐบาลจึงมีนโยบายในเรื่องดังกล่าวดังนี้

๑.๑๑.๑ ในระยะเฉพาะหน้า จะเร่งปรับปรุงประมวลกฎหมายหลักของ ประเทศและกฎหมายอื่น ๆ ที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ เป็น อุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การประกอบธุรกิจหรือไม่เอื้อต่อศักยภาพในการแข่งขันกับ ต่างประเทศโดยจะใช้กลไกของหน่วยงานเดิมที่มีอยู่และระดมผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นคณะกรรมการที่จะ จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจเป็นผู้เร่งดำเนินการ

๑.๑๑.๒ เพิ่มศักยภาพหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายและ จัดทำกฎหมายให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนและ ประชาชน ได้ตามหลักเกณฑ์ที่จะเปิดกว้างขึ้น และให้บุคลากรของหน่วยงานทางกฎหมายมีส่วนให้ ความรู้เสริมศักยภาพในทางกฎหมายมหาชน การดำเนินคดีปกครอง การยกร่างกฎหมาย และการ ตีความกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและถือฤกษ์การปฏิบัติ ราชการเพื่อประชาชน

๑.๑๑.๓ ในระยะต่อไป จะจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ ปราศจากการแทรกแซงของรัฐ

๑.๑๑.๔ นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยและความรู้ทางนิติวิทยาศาสตร์มาใช้เพื่อ เร่งรัดการดำเนินคดีทุกชั้นตอนให้รวดเร็ว เกิดความเป็นธรรม และมีระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน สามารถใช้ติดตามผลและนำไปใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ใน กระบวนการยุติธรรมได้

๑.๑๑.๕ ปรับปรุงระบบการช่วยเหลือทางกฎหมายและค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยให้เข้าถึงความเป็นธรรมได้ง่าย รวดเร็ว ส่งเสริมกองทุนยุติธรรม เพื่อ คุ้มครองช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาส คุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพ และเยียวยาผู้บริสุทธิ์ หรือได้รับผลกระทบจากความไม่เป็นธรรม โดยเน้นความสุจริตและความมีประสิทธิภาพของภาครัฐ

ความเป็นธรรมของผู้ได้รับผลกระทบ และการไม่แอบอ้างฉวยโอกาสโดยทุจริตจากระบบการช่วยเหลือดังกล่าว

๑.๑๑.๖ นำมาตรการทางการเงิน ภาษี และการป้องกันการฟอกเงินมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ แรงงานทาส การก่อการร้ายสากล ยาเสพติด และอาชญากรรมข้ามชาติ

## ๒. มติการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษาในมติดังกล่าว โดยนำหลักการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน ซึ่งเป็นแนวทางที่สำนักงานงบประมาณนำมาเป็นแนวทางดำเนินการตั้งแต่การวางแผนการจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (Outputs) ตลอดจนผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นโดยที่ผลผลิตคือสิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์หมายถึงผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบ (ทั้งเชิงบวก และ/หรือ เชิงลบ) ที่มีต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงเป็นระบบที่จะทำให้ รัฐบาลมั่นใจได้ว่า

๑. ผลผลิตที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและเป้าหมายในระดับชาติหรือของรัฐบาล

๒. ผลผลิตที่ต้องการ มีปริมาณ ราคาและคุณภาพเหมาะสมสอดคล้องกัน

๓. ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนด

การเชื่อมโยงระหว่างนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์หลัก ผลงานหลักหรือผลลัพธ์ที่ต้องการของรัฐบาลให้เข้ากับแผนกลยุทธ์และแผนดำเนินงานของหน่วยงาน จะช่วยทำให้เกิดการบูรณาการของกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถถ่ายทอดนโยบายสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง การจัดสรรงบประมาณและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับลำดับความสำคัญและเจตนารมณ์ เกิดพันธะเงื่อนไขผูกพันและความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบและถูกตรวจสอบผลงาน

นอกจากนี้ตามนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ผ่านมา รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการและแนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้มีความครอบคลุมในเชิงบูรณาการ ๓ มิติ ได้แก่ มิตินโยบายตามยุทธศาสตร์ กระทรวงและหน่วยงาน (Function) มิตินโยบายตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) และมิตินโยบายตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda)

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม

ยุทธศาสตร์ มีการกำหนดความเชื่อมโยงข้อมูลงบประมาณแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน โดยสำนักงบประมาณได้กำหนดรูปแบบของการจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

### **การจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์**

๑. แผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์กระทรวง
๒. แผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์หน่วยงาน

### **การจัดทำงบประมาณระดับจังหวัด**

การจัดทำงบประมาณระดับจังหวัด คือ การจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

### **การจัดทำแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ**

เพื่อให้การนำเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงได้จำแนกภารกิจของหน่วยงานออกเป็น ๒ ส่วน คือ ภารกิจประจำ และภารกิจยุทธศาสตร์ กล่าวคือ

ภารกิจประจำ หมายถึง งานที่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบและสนับสนุนต่อการดำเนินการกิจกรรมยุทธศาสตร์

ภารกิจยุทธศาสตร์ หมายถึง งานที่จำเป็นต้องดำเนินการและผลจากการดำเนินงานมีผลเชื่อมโยงสู่ความสำเร็จของเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่กำหนด ซึ่งจำแนกเป็น ๒ กรณี คือ

๑. ตามแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ

โดยที่ในปีงบประมาณ ๒๕๔๘ ที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ภารกิจยุทธศาสตร์ที่เป็นแผนบูรณาการ จำนวน ๑๐ แผนงาน ได้แก่

- ๑.๑ แผนงบประมาณการสร้างความเป็นเลิศทางกลุ่มสินค้าและบริการ
- ๑.๒ แผนงบประมาณการสร้างศักยภาพเพื่อเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวใน

ภูมิภาค

- ๑.๓ แผนงบประมาณการเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนยากจน
- ๑.๔ แผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด
- ๑.๕ แผนงบประมาณการประกันสุขภาพถ้วนหน้า
- ๑.๖ แผนงบประมาณการปฏิรูปการศึกษาและการเติมปัญญาให้สังคม
- ๑.๗ แผนงบประมาณการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- ๑.๘ แผนงบประมาณการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ
- ๑.๙ แผนงบประมาณการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงในเชิงบูรณาการ
- ๑.๑๐ แผนงบประมาณการจัดการภารกิจในต่างประเทศ

## ๒. นอกแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

ทั้งนี้ในการจัดทำแผนงบประมาณของกระทรวง/หน่วยงานจะต้องแสดงความเชื่อมโยงงบประมาณแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจน ดังตารางที่ ๓.๑

ตารางที่ ๓-๑ แผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์หน่วยงาน จำแนกตามพื้นที่ / ภารกิจ

พื้นที่	ภารกิจ ประจำ	ภารกิจยุทธศาสตร์		รวมทั้งสิ้น
		ตามแผนบูรณาการ	นอกแผนบูรณาการ	
ส่วนกลาง				
ส่วนจังหวัด				
- โครงสร้างตามยุทธศาสตร์				
กลุ่มจังหวัด/จังหวัด				
- ตามยุทธศาสตร์				
หน่วยงาน				
ต่างประเทศ				
รวมทั้งสิ้น				

## ๓. ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการ

## จัดสรรงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณในปัจจุบัน ได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ยุทธศาสตร์สำคัญและแผนแม่บทระดับชาติ รวมทั้งเจตนารมณ์และนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจและฟื้นฟูความเชื่อมั่น ควบคู่ไปกับการสร้างเสถียรภาพในทุกมิติ ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มุ่งเน้นสร้างมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนโดยน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีรายละเอียดการดำเนินงานที่สำคัญและวงเงินงบประมาณในแต่ละยุทธศาสตร์การจัดสรร ดังนี้

## ๑. ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูความเชื่อมั่นและเร่งรัดวางรากฐานที่ดีของประเทศ

ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่น และเร่งรัดการวางรากฐานที่ดีของประเทศให้มีความพร้อมในการดำเนินการตามกรอบประชาคมอาเซียน ปรับปรุงโครงสร้างหนี้

และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย สร้างความเชื่อมั่น และกระตุ้นเศรษฐกิจและการลงทุน ขับเคลื่อนการวางโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อรองรับการพัฒนาสู่อนาคต เร่งรัดการประยุกต์ใช้ งานวิจัยและพัฒนาไปสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญเร่งด่วนของประเทศอย่างยั่งยืน เสริมสร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติ บูรณาการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๘๖,๒๔๐.๗ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๗.๒ ของวงเงินงบประมาณ

## ๒. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งรัฐ

ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ เติบโตและพิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยเสริมสร้างและพัฒนา ระบบป้องกันประเทศให้มีความพร้อมและมีศักยภาพ เสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง ประเทศและประชาคมโลกในการอำนวยความสะดวก เตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย และภัยคุกคามทุกรูปแบบ รวมทั้งส่งเสริมการบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจน เสริมสร้างประสิทธิภาพด้านงานข่าวทั้งในและต่างประเทศ ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒๒๒,๗๖๒.๗ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๖ ของวงเงินงบประมาณ

## ๓. ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อสนับสนุนความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและสร้าง เสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว สร้างฐานการผลิตภาคการเกษตรให้มีความเข้มแข็ง ลดต้นทุน การผลิต ขยายผลความสำเร็จโครงการหลวง ถ่ายทอดความรู้ให้เกษตรกร พัฒนาโครงการเกษตรกร ปราดเปรี๊อง (Smart Farmer) ส่งเสริมสินค้าด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร ขยายตลาด สินค้าอินทรีย์ ผลิตภัณฑ์อาหารฮาลาล และอาหารเชิงสร้างสรรค์ มุ่งสู่อุตสาหกรรมสีเขียว เสริมสร้าง ศักยภาพภาคการท่องเที่ยว พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ ยกระดับความสามารถทางการค้า การตลาด ควบคุม กำกับราคาสินค้าให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเป็นธรรม เจรจายขยายตลาดการค้า และการลงทุน สร้างตลาดใหม่ คุ่มครองสิทธิผู้บริโภค ป้องกันสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา ช่วยเหลือ ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สนับสนุนสินค้าราคาประหยัดเพื่อลดค่าครองชีพ ของประชาชน ส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนที่ใช้ทุนทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น เชื่อมโยงกับ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ ให้บริการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และข้อมูลสารสนเทศด้านการคมนาคมขนส่ง ปรับโครงสร้างราคาและการใช้พลังงานที่เหมาะสมเป็น ธรรมต่อประชาชน มีความปลอดภัย เกิดความคุ้มค่า และประหยัดสูงสุด ส่งเสริมการลงทุนด้าน พลังงานทดแทน ภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร ครอบคลุมทั่วประเทศ ตลอดจนป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด

กฎหมายโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๖๙,๑๑๒.๖ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๖.๖ ของวงเงินงบประมาณ

#### ๔. ยุทธศาสตร์การศึกษา สาธารณสุข คุณธรรม จริยธรรม และคุณภาพชีวิต

ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายสนับสนุนการขยายโอกาสและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย พัฒนาด้านสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการสุขภาพทางการแพทย์และสาธารณสุขที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง พัฒนาระบบประกันสุขภาพให้ได้มาตรฐานเท่าเทียมกันทุกระบบ ดูแลผู้สูงอายุ เด็ก สตรี คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนตลอดทุกช่วงวัยให้ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงาน ส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับทักษะฝีมือและศักยภาพแรงงานไทยทุกระบบ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยเร่งรัดการดำเนินงานให้มีผลอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด อนุรักษ์ ส่งเสริมและพัฒนา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเพื่อปลูกฝังเด็กเยาวชน และประชาชนให้มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม มีค่านิยมที่พึงประสงค์และจิตสำนึกที่ดีงามตามแบบอย่างวัฒนธรรมไทย ส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาและนันทนาการให้เด็ก เยาวชน คนพิการ และประชาชนได้รับการเสริมสร้างสุขภาพ สมรรถภาพทางกายและจิตใจที่ดี ตลอดจนเพิ่มศักยภาพนักกีฬา สู่ความเป็นเลิศและกีฬาอาชีพในระดับสากล ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๙๕๕,๙๒๑ ล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๑ ของวงเงินงบประมาณ

#### ๕. ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดความสมดุลใช้ประโยชน์ในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืน ดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทรัพยากรธรณี ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับมาตรฐาน พื้นฟู ป้องกัน และเยียวยา ความเสียหายจากภัยทางธรรมชาติ ตลอดจนเตรียมความพร้อมรองรับและปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงสถานะภูมิอากาศโลก ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๓๕,๑๒๑.๘ ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ ๕.๒ ของวงเงินงบประมาณ

#### ๖. ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและนวัตกรรม

ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อเสริมสร้างประเทศไทยให้เป็นสังคมที่อยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้ เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและนวัตกรรม สร้างความร่วมมือระหว่างนักวิจัย สถาบันการศึกษา สถาบันวิจัยทั้งในและต่างประเทศ และถ่ายทอดเทคโนโลยีงานวิจัยสู่เชิงพาณิชย์ สร้างกระบวนการวิจัยและพัฒนาที่เป็นระบบโดยบูรณา

การการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง พัฒนาบุคลากรวิจัยที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ เพิ่มขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมทั้งการลงทุนเองหรือเอกชนร่วมกับภาครัฐ ตลอดจนให้บริการแสงซินโครตรอน และบริการข้อมูลดาวเทียมและภูมิสารสนเทศประยุกต์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ที่ดินและการเกษตร ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒๔,๗๔๑.๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑ ของวงเงินงบประมาณ

#### ๗. ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่าย ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีและขยายความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ ส่งเสริมให้ประเทศไทยมีบทบาทที่สร้างสรรค์ในเวทีระหว่างประเทศ และให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มุ่งการให้บริการด้านการต่างประเทศ ตลอดจนดูแลสิทธิแรงงานในต่างประเทศ ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๙,๕๙๔.๙ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๔ ของวงเงินงบประมาณ

#### ๘. ยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อสร้างสมดุลการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความพร้อม มีมาตรฐาน และบุคลากรภาครัฐมีขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน มุ่งเน้นการให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า โปร่งใส ส่งเสริมให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระดับพื้นที่อย่างบูรณาการ และพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสม ปฏิรูปกฎหมายให้เป็นมาตรฐานสากลและพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างเสมอภาค ตลอดจนสนับสนุนการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอิสระของรัฐให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๓๕๔,๔๘๔.๖ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๘ ของวงเงินงบประมาณ

#### ๙. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ

ได้จัดสรรงบประมาณ เพื่อรองรับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมาย สำหรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น การบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการบริหารหนี้ภาครัฐ และรายจ่าย เพื่อชดใช้เงินคงคลัง ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๕๑๗,๐๒๐.๓ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๐.๑ ของวงเงินงบประมาณ

### การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑

ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุด ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท เมื่อจำแนกตามความสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ พบว่า ในปีแรกของแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ ๑๑ ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม ได้รับการจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดสูงที่สุดร้อยละ ๔๐.๔ เป็นการจัดสรรงบประมาณในยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืนร้อยละ ๓๓.๒ และยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคมร้อยละ ๗.๒ รองลงมาเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจร้อยละ ๑๒.๖ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนร้อยละ ๖.๙ ยุทธศาสตร์การสร้าง ความเข้มแข็งภาคการเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงานร้อยละ ๕.๓ และยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมร้อยละ ๐.๓ สำหรับยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนได้รับการจัดสรรร้อยละ ๘.๘

ตารางที่ ๓-๒ งบประมาณตามยุทธศาสตร์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ปี ๒๕๕๕

หน่วย : พันล้านบาท

	ปีงบประมาณ ปี 2555
<b>1. เศรษฐกิจ</b>	<b>299.0 (12.6%)</b>
1.1 ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งภาคการเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน	127.1 (5.3%)
1.2 ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างยั่งยืน	163.7 (6.9%)
1.3 ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม	8.2 (0.3%)
<b>2. สังคม</b>	<b>962.0 (40.4%)</b>
2.1 ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม	171.7 (7.2%)
2.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน	790.3 (33.2%)
<b>3. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</b>	<b>210.4 (8.8%)</b>
3.1 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	210.4 (8.8%)
<b>4. ความมั่นคงแห่งรัฐ</b>	<b>205.4 (8.6%)</b>
<b>5. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น</b>	<b>142.3 (6.0%)</b>
<b>6. รายจ่ายภาครัฐ (รองรับการเบิกเงินหรือจ่ายเงิน การบริหารบุคลากรภาครัฐ การบริหารหนี้ภาครัฐ รายจ่ายเพื่อจัดให้เป็นคนคลัง)</b>	<b>560.9 (23.6%)</b>
<b>งบประมาณรวม</b>	<b>2,380.0 (100%)</b>

ที่มา : เอกสารงบประมาณฉบับที่ ๘ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ: 1. ตัวเลขในวงเล็บแสดงร้อยละ

2. คิดเฉพาะงบกลาง

#### ๔. แนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

งบประมาณ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารจัดการประเทศเพื่อให้ นโยบายของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จ การจัดทำงบประมาณจะเป็นไปตามระบบซึ่งมีความเหมาะสมใน แต่ละยุคสมัย ในอดีตภารกิจและวงเงินงบประมาณของประเทศ ยังมีน้อยอยู่ จึงใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ต่อมาเมื่อภารกิจของประเทศมีมากขึ้น และมีความซับซ้อน จึงได้พัฒนาไปสู่ระบบ งบประมาณแบบแผนงาน จนกระทั่งเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ และเมื่อรัฐบาลที่ผ่านมาในปี ๒๕๕๔ ได้มีการ ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จะเห็นได้ว่า ระบบงบประมาณมีการปรับปรุงเรื่อยมาเป็นระยะ ๆ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบงบประมาณที่ดี แต่เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปก็จำเป็นต้องให้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทันสมัย สำนัก งบประมาณในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดทำ งบประมาณก็ตระหนักถึงเรื่องนี้ และได้



ดำเนินการพัฒนาระบบงบประมาณโดยมุ่งหวังที่จะให้งบประมาณเป็นพลังที่สำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

อย่างไรก็ตามการพัฒนาระบบการจัดการงบประมาณจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวมเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารภาครัฐให้ไปสู่รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเน้นการทำงานโดยการยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสและมอบความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติและยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามแนวทางดังกล่าวครอบคลุม ๕ ด้าน คือ

๑. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ เพื่อปรับบทบาทภาพและโครงสร้างของส่วนราชการให้มีความชัดเจนและลดความซ้ำซ้อน

๒. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ เพื่อปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน ให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเป็นธรรม

๓. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล เพื่อสร้างระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เหมาะสมกับองค์กรที่กะทัดรัด มีความรับผิดชอบที่ชัดเจนและมีระเบียบวินัย

๔. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย เพื่อปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ

๕. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อสร้างค่านิยมและจรรยาบรรณของบุคลากรภาครัฐ ให้มีจิตสำนึกในการบริการประชาชน

สำนักงานงบประมาณได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบแผนงานที่ ๒ ในการปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ซึ่งมุ่งเน้นผลสำเร็จของผลิตและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถวัดประเมินผลการทำงานได้ โดยมีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมแบบรายละเอียดในการเบิกจ่ายแบบปัจจุบัน

สำนักงานงบประมาณได้วางแนวทางในการดำเนินงาน เพื่อปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลตามแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยใช้กลยุทธ์ คือ

๑. กำหนดให้มีการจัดการโครงการนำร่อง เพื่อลดความเสี่ยงที่ดำเนินการพร้อมกันทุกส่วนราชการเนื่องจากความพร้อมของแต่ละส่วนราชการมีไม่เท่ากัน เพื่อศึกษาจากหน่วยงานนำ

ร้องว่ามีข้อผิดพลาดหรือมีปัญหา อุปสรรคประการใดจะได้แก้ไขได้ทันท่วงที โดยดำเนินงานในหน่วยงานนำ ร้อง ๗ หน่วยงานก่อน หากดำเนินงานได้ผลดีก็จะนำไปขยายผลให้หน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป

๒. กำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานนำร้องพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงิน รวม ๗ ประเภท คือ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลิต การควบคุมงบประมาณ การรายงานผลการดำเนินงานและการเงิน การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน เพื่อให้หน่วยงานนำร้องสามารถบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนที่จะได้รับการผ่อนคลายการควบคุมงบประมาณในการดำเนินงานปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณดังกล่าว สำ นักงบประมาณได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

๒.๑ ประเมินความพร้อมของหน่วยงาน เพื่อดูว่าหน่วยงานทั้งหลายมีความพร้อมในเรื่องของมาตรฐานการจัดการทางการเงิน ๗ ประเภทเพียงใด

๒.๒ ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) เพื่อแสดงเจตจำ นงว่าจะร่วมกันทำ งานปรับปรุงระบบงบประมาณให้ประสบความสำเร็จ

๒.๓ พัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงิน เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการหลังจากลงนามใน MOU แล้ว

๒.๔ การลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร (Resource Agreement: RA) เมื่อมีความก้าวหน้าในการพัฒนามาตรฐานที่กำหนดตามสมควรแล้ว

๒.๕ หน่วยงานบริหารงบประมาณตามข้อตกลง RA

๒.๖ การติดตามผลการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ

การปรับเปลี่ยนระบบการจัดการงบประมาณที่เด่นชัดในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลในสมัยนั้นได้ดำเนินการปฏิรูปการจัดการงบประมาณใหม่ไว้โดยให้มีเร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศและส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และโปร่งใสจากนโยบายดังกล่าว สำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance – Based Budgeting “SPBB”) โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ระดับชาติมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและการบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งระบุโครงสร้างความรับผิดชอบและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และ

หัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมาย/ผลผลิตของหน่วยงาน มีหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญ คือ แนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ประเทศไทยได้ดำเนินการปรับระบบงบประมาณครั้งสำคัญในช่วงนั้นภายใต้แนวนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ โดยมีนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นเครื่องชี้นำ มีการเพิ่มบทบาทให้กับส่วนราชการและให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปรับระบบงบประมาณในช่วงนั้นได้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งจะจัดหมวดหมู่ของงานในภาครัฐให้มีหน่วยงานในลักษณะที่เหมาะสม สามารถแสดงความรับผิดชอบต่อผลงานได้ การปรับระบบงบประมาณได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณากำหนดหลักการสำคัญ เพื่อใช้เป็นแกนหลักในการปรับปรุง แล้วจึงพัฒนาวิธีการงบประมาณในรายละเอียดให้สอดคล้องกับหลักการที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ระบบที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสามารถนำไปใช้ได้จริงในเชิงปฏิบัติ

หลักการในการปรับปรุงวิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์กรอบแนวความคิดเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปรับปรุงระบบและวิธีการงบประมาณ ซึ่งจะแสดงให้เห็นหลักการเชิงทฤษฎีที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาด้านงบประมาณ

จากการศึกษาและระดมความคิดจากผู้เชี่ยวชาญ ในเรื่องของแนวทางการปรับปรุงวิธีการงบประมาณ สามารถระดมความคิดและรวมความได้ว่า วิธีการงบประมาณที่พัฒนาขึ้นมาใหม่จะต้องสามารถสะท้อนถึงหลักการสำคัญ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ นโยบาย (Policy) และการบริหารจัดการ (Management) ดังนี้

#### ๑. ด้านนโยบาย (Policy)

- ๑.๑ ใช้นโยบายนำ (Policy driven/Policy based)
- ๑.๒ คำนึงถึงเสถียรภาพทางการคลัง (Fiscal sustainability)
- ๑.๓ เน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People oriented)
- ๑.๔ มีความต่อเนื่อง (Forward looking, Continuity)
- ๑.๕ มีการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน (Clear strategic prioritization)
- ๑.๖ เน้นที่ผลงาน (Performance based)

#### ๒. ด้านการบริหาร (Management)

- ๒.๑ ไม่รวมศูนย์อำนาจ (Deconcentration)
- ๒.๒ ยึดหลักธรรมาภิบาลโดยคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (Good governance, Transparency and Accountability)
- ๒.๓ มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ (Management flexibility)
- ๒.๔ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and effectiveness)

๒.๕ มีความครอบคลุมข้อมูลด้านการเงิน (Complete budget information)

๒.๖ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของรัฐสภาและประชาชน

ในปัจจุบันสำนักงบประมาณได้มีแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณ สามารถชี้แจงรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

๑. การปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ให้มีความทันสมัย ภายใต้กรอบวินัยด้านการคลังและงบประมาณ สำนักงบประมาณ จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีกรอบแนวคิด ดังนี้

๑.๑ การบริหารงานของรัฐบาล สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องในทุกสถานการณ์

๑.๒ รัฐบาลทราบแผนและการใช้จ่ายงบประมาณในระยะยาว โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนและพัฒนาประเทศ

๑.๓ การกระจายอำนาจโดยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัดและท้องถิ่น อย่างเป็นระบบและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

๑.๔ การเกิดความครอบคลุม โปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ (Good Governance)

๒. แนวทางในการดำเนินการ

๒.๑ ในห้วงเวลาที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ไม่ทัน ปีงบประมาณใหม่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ สามารถดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณไปพลางก่อนได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดทำงบประมาณและบริหารงบประมาณสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนภายใต้กรอบ วินัยการคลังและงบประมาณ จึงเห็นสมควรจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหนัาระยะปานกลาง (Medium Terms Expenditure Framework/MTEF) โดยอาจเริ่มจากแนวคิดในการจัดทำงบประมาณสองปี เพื่อให้การวางแผนและการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐมีความต่อเนื่องสามารถเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคง และนโยบายรัฐบาล โดยเน้นการวางแผนที่มีความชัดเจนและลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ในลักษณะบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้มีการปรับปรุงแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณได้เป็นประจำทุกปี เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ

อนึ่ง การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) มาใช้อย่างจริงจัง จะส่งผลให้ทุกภาคส่วนได้รับทราบความชัดเจนของงบประมาณรายจ่ายที่จะเกิดขึ้น ในช่วงระยะเวลา ๓ ปี ซึ่งในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ไม่สามารถประเทศใช้ได้ ส่วนราชการฯ ก็สามารถใช้จ่ายงบประมาณจากกรอบงบประมาณจากกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางได้

๒.๒ การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะยาว (Long Terms Expenditure Framework/LTEF) จะส่งผลให้รัฐบาลทราบภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว และสามารถวางแผนบริหารจัดการรายได้และกรอบงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ เช่น รายจ่ายทางด้านการลงทุน ที่จะใช้เงินงบประมาณสูงในการวางโครงสร้างพื้นฐาน รายจ่ายด้านสาธารณสุข เพื่อรองรับสังคมสูงอายุ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะด้านการศึกษา เป็นต้น โดยในสหรัฐอเมริกา สำนักงานงบประมาณ (Office of Management and Budget/OMB) จะทำการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าในระยะ ๓ ปี ๑๐ ปี และ ๗๕ ปี ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับประชากรเป็นหลัก เช่น การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น

๒.๓ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Participatory Budgeting) และให้ความสำคัญระดับพื้นที่ที่มีผลเป็นที่ประจักษ์ สำนักงานงบประมาณได้จัดตั้งสำนักจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ จำนวน ๑๘ เขต เพื่อให้เข้าไปมีส่วนร่วมให้คำปรึกษากับส่วนราชการในภูมิภาคให้รับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนในเขตพื้นที่ตามกระบวนการงบประมาณ โดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นและความต้องการในโครงการต่าง ๆ กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดทำเป็นแผนพัฒนาระดับจังหวัดและบูรณาการ โดยในการจัดทำแผนสำนักงานงบประมาณเขตพื้นที่จะรวบรวมความเห็นจากส่วนราชการเพื่อจัดทำแผนความต้องการของงบประมาณของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณ ได้จัดตั้งสำนักประเมินผล ๒ เพื่อดำเนินการร่วมกับสำนักจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ในการติดตาม กำกับดูแล และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณในมิติพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงความก้าวหน้าสภาพปัญหาในการดำเนินโครงการต่างๆ ที่ประชาชนเสนอ โดยผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งก่อให้เกิดความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency)

๒.๔ การเพิ่มความครอบคลุมในการพิจารณาจ่ายของรัฐบาล (Budget Coverage) เพื่อให้เห็นภาพรวมของการใช้จ่ายในการดำเนินการของภาครัฐในการขับเคลื่อนประเทศ ให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคง และนโยบายรัฐบาล ตลอดจนส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความเสี่ยงทางการคลัง จึงควรให้สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ในการพิจารณารายจ่ายของภาครัฐที่ครอบคลุมทุก

แหล่งเงิน ได้แก่ เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินรายได้รัฐวิสาหกิจ เงินรายได้ของท้องถิ่น ตลอดจนรายจ่ายที่เกิดจากการใช้เงินนอกงบประมาณเช่นนโยบายกึ่งการคลังผ่านระบบสถาบันการเงินต่างๆ (Quasi Fiscal Activity) รายจ่ายภาษี (Tax Expenditure) เพื่อนำเสนออนุมัติการใช้จ่ายจากทุกแหล่งเงินจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency) และการตรวจสอบภาระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตที่สำนักงานงบประมาณจะต้องจัดตั้งงบประมาณชำระหนี้ต่อไป ทั้งนี้ ในส่วนของการจัดเก็บรายได้ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเงินการคลังต่อไป

### ๓. การดำเนินการของสำนักงานงบประมาณการปฏิรูปจากอดีตสู่ปัจจุบัน

จากการศึกษาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้นสำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงการคลัง ต่อมา คณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณซึ่งได้จัดตั้งโดยคณะปฏิวัติ ในปี พ.ศ.๒๕๐๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดทำงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศของรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำและรับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลให้บรรลุผลสำเร็จ จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยความคล่องตัวอย่างมากในการบริหารงบประมาณ เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น จึงควรแยกการจัดทำงบประมาณออกจากการจัดเก็บรายได้และการเบิกจ่ายเงินตามแบบอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ และได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการงบประมาณของประเทศที่ยกร่างโดยนักวิชาการ โดยในชั้นการพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้น ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยบุคคลและนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถ หลายท่านในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ จึงเป็นเครื่องมือและกลไกที่สำคัญเกี่ยวกับการงบประมาณ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำ ขั้นตอน กระบวนการ และบริหารจัดการงบประมาณที่บังคับใช้กับทุกหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ รวมทั้งสิ้น ๕ ครั้ง ใน พ.ศ.๒๕๐๓ พ.ศ.๒๕๑๑ พ.ศ.๒๕๑๗ พ.ศ.๒๕๓๔ และ พ.ศ. ๒๕๔๓ นอกจากนี้ สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงระบบงบประมาณ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหลายครั้ง จากระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละปี อีกทั้ง ได้มีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการสำนักงานงบประมาณมาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น ๑๑ ครั้ง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ความเหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมและการเมืองของประเทศไทยมาโดยลำดับจากการเริ่มจัดตั้งโดยอำนาจของคณะปฏิวัติมาสู่การจัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็น

กฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนประเทศและบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายด้านความมั่นคง และนโยบายรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง และกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นปีๆ ไป ซึ่งมีมาแล้ว ๕๘ ฉบับ รวมถึงการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมอีก ๑๔ ฉบับ

๓.๑ ปรับปรุงการจัดทำงบประมาณเพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนความมั่นคง และนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล โดยกำหนดด้านที่ชัดเจนหรือ Programs ซึ่งจะสอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนความมั่นคง ในขณะที่นโยบายที่สำคัญของรัฐบาลและนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ จะอยู่ภายใต้ด้านกำหนดเป็นแผน ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามนโยบายในแต่ละช่วงเวลา รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างแผนงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ/แผนความมั่นคง/แผนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน งบประมาณให้มีลักษณะที่เชื่อมโยงแผนระดับชาติ และเกิดการบูรณาการในการบรรลุยุทธศาสตร์เดียวกันและให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณโดยมุ่งเน้นการบรรลุผลสำเร็จของแผนงานในยุทธศาสตร์ระดับชาติและทบทวนการทำความเข้าใจรายละเอียดเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงและหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีความยืดหยุ่นสำหรับฝ่ายบริหารในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ภายใต้พลวัตทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และให้ความสำคัญกับการประเมินผลการทำงานและการใช้จ่ายงบประมาณในการบรรลุยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง รวมทั้งเป็นการเพิ่มการแข่งขันระหว่าง ส่วนราชการในการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

๓.๒ การนำวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบสองปีมาใช้กับประเทศไทย จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติด้วย อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีทีล่วงแล้วไปพลางก่อนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ยังอาจจะมีปัญหาในกรณีที่นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งและต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน และมอบให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ โดยอาจจำกัดขอบเขตการใช้ อำนาจเฉพาะรายจ่ายประเภทบุคลากร ดำเนินงาน รายการผูกพัน และรายจ่ายตามกฎหมายไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณให้ชัดเจน เป็นต้น ซึ่งจะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อไป

๓.๓ การสนับสนุนนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบสองปี จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายโดยเน้นการจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) ที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งมีการจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะยาว (LTEF) สำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านสาธารณสุขและการศึกษา เป็นเป็น เพราะมีข้อมูลเชิงสถิติที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์จัดทำประมาณการรายจ่ายได้

๓.๔ การจัดทำงบประมาณแบบสองขา (งบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่าย) ควรพิจารณาแยกประเด็นให้ชัดเจนระหว่างรายรับกับรายจ่าย โดยอาจแยกเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากหากรวมรายรับและรายจ่ายไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อาจใช้เวลาในการพิจารณาและอนุมัติและมีความยุ่งยากในการพิจารณาร่างกฎหมายพระราชบัญญัติในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาการจัดทำงบประมาณของสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า พระราชบัญญัติประมาณการรายจ่ายประจำปีจะมีเพียงฉบับเดียวไม่มีการแยกเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายรับประจำปีและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทั้งสองประเทศนั้น จะพิจารณาทั้งรายรับและรายจ่ายไปพร้อมกัน ทั้งนี้ ในสหราชอาณาจักรในแต่ละปีงบประมาณ จะมีการออก Finance Bill เพื่อให้อำนาจและแนวทางแก่รัฐบาลในการจัดเก็บภาษีในอัตราที่ระบุไว้ โดยอัตราภาษีอาจมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและเป้าหมายทางการคลัง

สำนักงบประมาณพิจารณาแล้วเห็นว่า ในประเทศไทย การนำเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะมีการนำเสนอรายละเอียดด้านรายรับในเอกสารงบประมาณฉบับที่ ๒ ประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ (เอกสารงบประมาณฉบับชั่วคราว) เป็นเอกสารประกอบการพิจารณา ซึ่งแสดงที่มาของรายรับแล้ว ทั้งนี้ หากสมาชิกวุฒิสภาประสงค์ที่อภิปรายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ภาษีหรือที่มาของรายได้ ควรมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบชี้แจงรายละเอียดในประเด็นดังกล่าว เนื่องจากกระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีตามกฎหมาย อาทิ พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ.๒๕๕๑ พระราชกฤษฎีกา และประมวลกฎหมายรัษฎากรที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้หากในอนาคตมีความจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณแบบสองขา ก็ไม่ควรระบุให้รายรับของรัฐบาลในรายการหนึ่งจะต้องนำไปใช้จ่ายในอีกรายการหนึ่งของหน่วยงานหนึ่ง เนื่องจากอาจทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ เงินคลัง และเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งไม่ได้เป็นการเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารจัดการด้านการคลังแต่อย่างใด

๓.๕ การจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office) จากการศึกษาข้อมูลจากสหรัฐอเมริกาพบว่า สำนักงานงบประมาณของรัฐสภามีหน้าที่ในการ



ให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ การเงินการคลัง และการงบประมาณในเชิงวิชาการ จัดทำประมาณการ เพื่อประเมินสถานการณ์คลัง และประเมินผลกระทบการดำเนินโครงการของรัฐที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ โดยเหตุผลในการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาให้เป็นหน่วยงานอิสระทางวิชาการ คือ เพื่อเป็นหน่วยงานอิสระที่ให้ข้อมูลและผลวิเคราะห์ทางการคลังที่ยึดหลักวิชาการเข้มข้นและเป็นกลางแก่ทุกฝ่ายโดยไม่เลือกข้าง (Nonpartisan) และเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมมากขึ้นในระบบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนผ่านการให้ข้อมูลแก่ประชาชนในลักษณะรายงานผลการวิเคราะห์เชิงวิชาการ โดยไม่มีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ดังนั้น สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา คือ หน่วยงานด้านวิชาการที่จะนำเสนอข้อมูล ความรู้ และบทวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและระบบงบประมาณเท่านั้น ซึ่งจะไม่มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ในเชิงนโยบาย ดังนั้น หน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภา จึงไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศแต่อย่างใด

๓.๖ ปรับปรุงและพัฒนาระบบสารสนเทศการงบประมาณของไทย เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี การวางแผนงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผล ทั้งนี้ ระบบสารสนเทศงบประมาณที่ได้รับการพัฒนาจะทำให้การดำเนินการในประเด็นดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยธนาคารโลกมีความประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่สำนักงานงบประมาณในประเด็นดังกล่าว ทั้งในรูปแบบการเป็นที่ปรึกษาและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ

๓.๗ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงานงบประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะต้องก่อหนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเมื่อเหลือเมื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

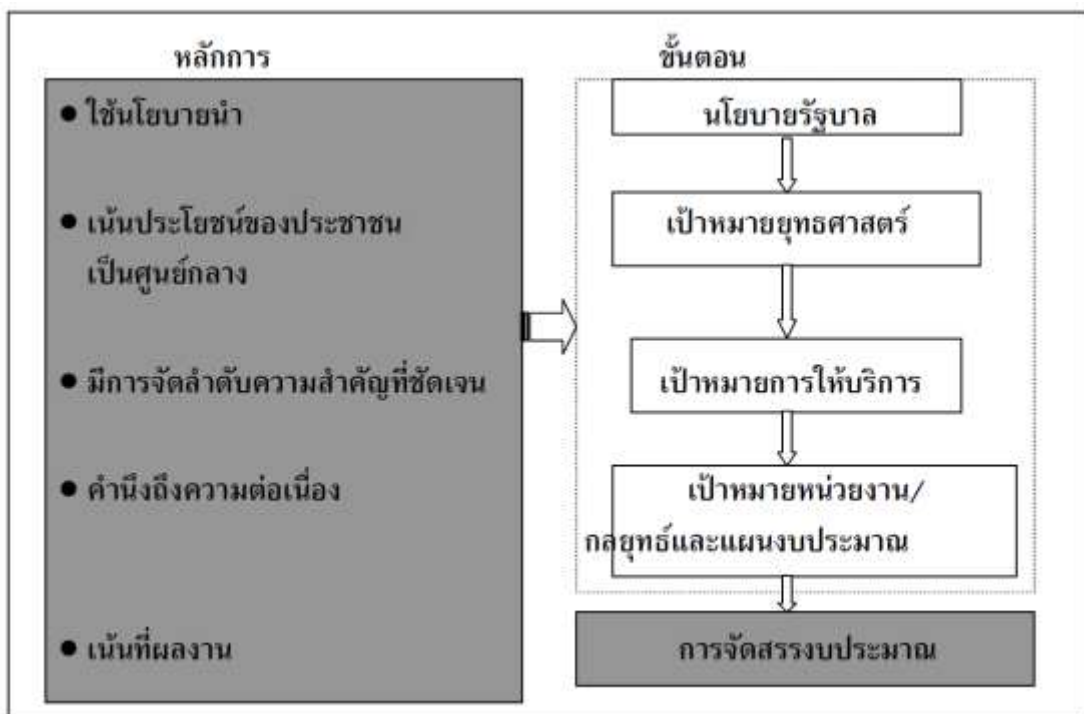
สำนักงานงบประมาณพิจารณาแล้วเห็นว่า การรวบรวมรายการก่อหนี้ผูกพันและวงเงินที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันดังกล่าว อาจมีความซ้ำซ้อนกับการดำเนินการที่มีอยู่แล้ว เนื่องจากในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยรัฐสภาเอกสารงบประมาณที่นำเสนอเพื่อประกอบการพิจารณา จะมีการระบุรายการก่อน

หนี้ผูกพันและวงเงินที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันสำหรับส่วนราชการฯ ต่างๆ แล้ว ดังนั้น ในอนาคต อาจต้องมีการเสนอปรับปรุงกฎหมาย เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ หากรัฐบาลมีความต้องการสถานะข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน สำนักงบประมาณก็สามารถใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อรวบรวมรายงานผลในประเด็นดังกล่าวได้เป็นคราว ๆ ไป

### วิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

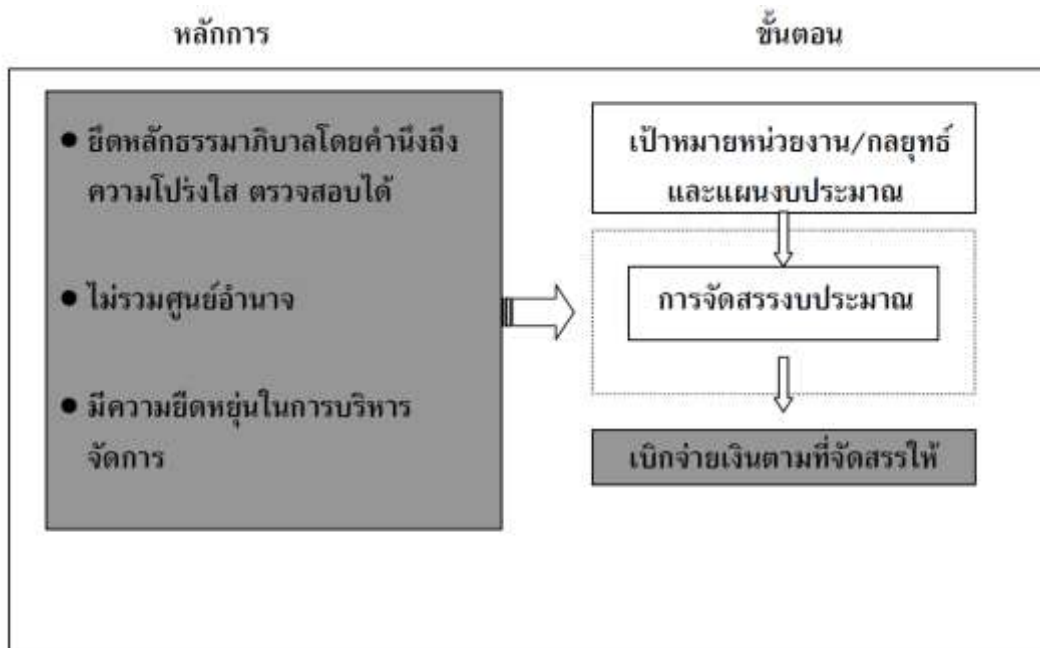
วิธีการงบประมาณที่ได้รับการปรับปรุง มีหลักการสำคัญคือ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติให้มีความชัดเจน สามารถใช้เป็นกรอบหลักในการปฏิบัติงานของส่วนราชการและการจัดสรรงบประมาณให้มีความสอดคล้องและเพียงพอกับการปฏิบัติงาน ตามแนวทางของยุทธศาสตร์ระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเมื่อนำหลักการที่ได้กำหนดไว้ข้างต้นมาวิเคราะห์อย่างละเอียด พบว่าในแต่ละขั้นตอนของวิธีการงบประมาณมีหลักการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับธรรมชาติของแต่ละขั้นตอน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามลำดับสามารถสรุปได้ดังนี้

แผนภาพที่ ๓-๑ ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์แผนงบประมาณ



ขั้นตอนที่ ๑ การกำหนดยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์สู่แผนงบประมาณในกระบวนการจัดสรรงบประมาณมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ เริ่มต้นที่การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ รวมถึง การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกระทรวง จากนั้นจึงเป็นการแปลงยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงสู่แผนการให้บริการกระทรวงซึ่งประกอบไปด้วยกลยุทธ์ระดับส่วนราชการ และผลผลิตหลัก ทำ्यที่สุดจะเป็นการจัดทำแผนงบประมาณที่จะมารองรับการปฏิบัติตามแผนการให้บริการ ทั้งนี้ ในกระบวนการดังกล่าวข้างต้นจะดำเนินการอยู่บนหลักการของการใช้นโยบายเป็นเครื่องชี้นำ ซึ่งนโยบายต่าง ๆ นั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นยุทธศาสตร์และแผนงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างชัดเจน รวมถึงแผนงานที่มีต่อเนื่องในการสร้างประโยชน์ให้กับประชาชน จึงได้รับการจัดลำดับให้อยู่อันดับต้นในการบรรจุไว้ในแผนงบประมาณ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ลำดับความสำคัญของการจัดทำแผนงบประมาณมีได้อยู่ที่จำนวนค่าใช้จ่ายของแต่ละผลผลิตหรือแผนการให้บริการแต่อยู่ที่ผลงานที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนการให้บริการ

แผนภาพที่ ๓-๒ ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่าย

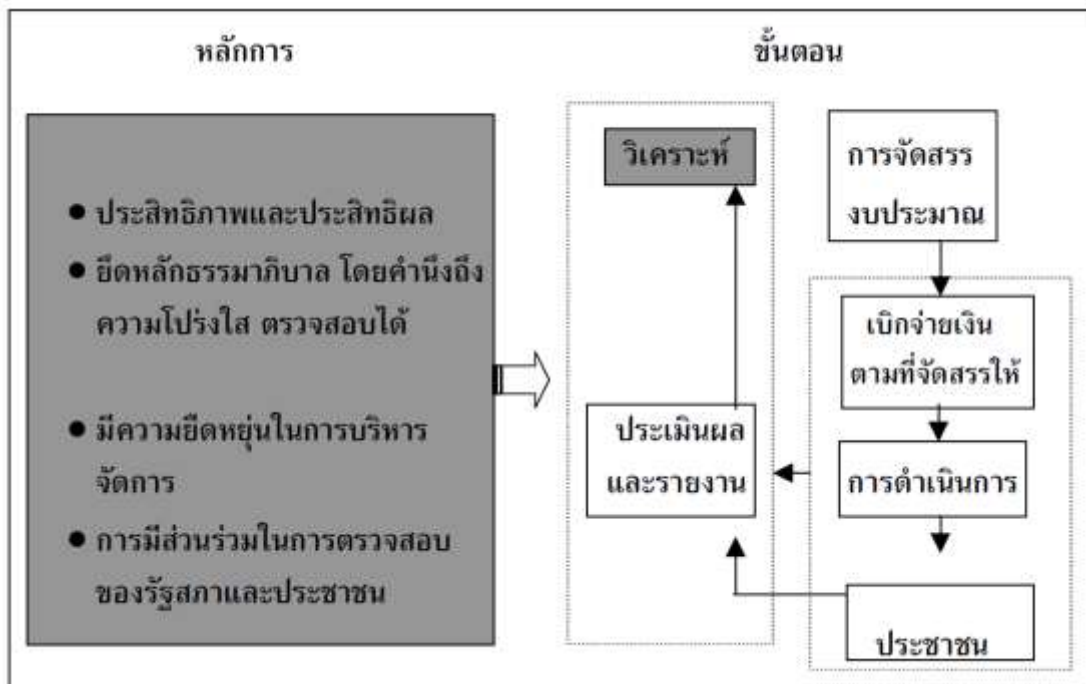


ที่มา: โชติชัย และประวิช, ๒๕๕๖

ขั้นตอนที่ ๒ การจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่ายในขั้นตอนของการจัดสรรงบประมาณ จะต้องจัดสรรงบประมาณสู่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเพียงพอต่อการ

ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้สามารถบรรลุสัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ยิ่งไปกว่านั้นในการจัดสรรและเบิกจ่ายงบประมาณจะต้องดำเนินการอยู่บนหลักธรรมาภิบาล โดยคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งการตัดสินใจให้กับส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการแก่ส่วนราชการ

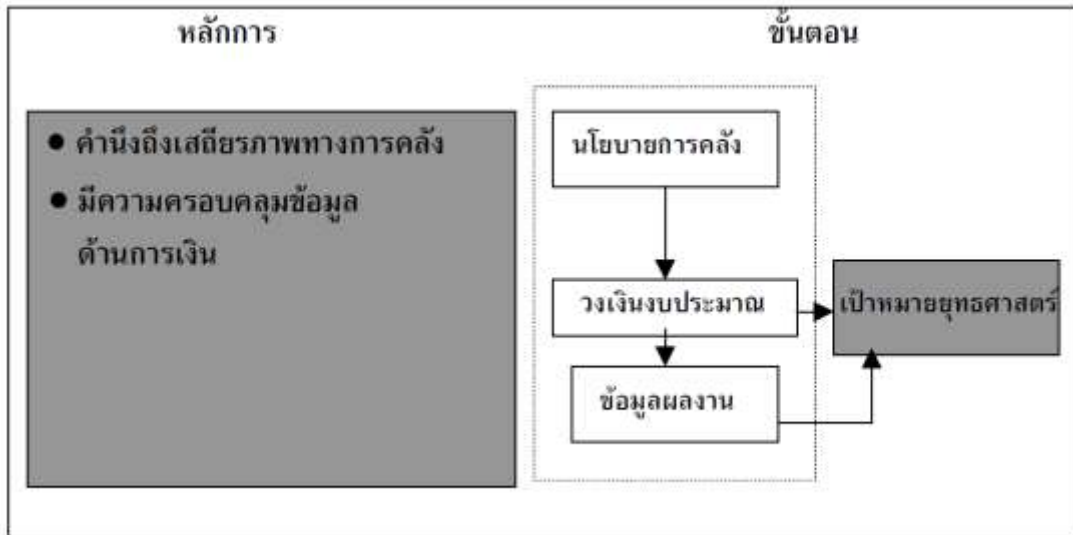
แผนภาพที่ ๓-๓ ขั้นตอนการประเมินสัมฤทธิ์ผลของการจัดสรรงบประมาณ



ที่มา: โชติชัย และประวิช, ๒๕๕๖

ขั้นตอนที่ ๓ การประเมินสัมฤทธิ์ผลของการจัดสรรงบประมาณระบบการจัดสรรงบประมาณมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ ได้ถูกออกแบบให้มีระบบการประเมินสัมฤทธิ์ผลในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ข้อมูลสะท้อนกลับ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณ ซึ่งขณะนี้ระบบดังกล่าวอยู่ในระหว่างการดำเนินการพัฒนา โดยแนวทางในการพัฒนาระบบประเมินผลนี้ได้มุ่งเน้นในเรื่องความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการดำเนินงานของส่วนราชการ รวมไปถึงหลักธรรมาภิบาลที่จะเอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของรัฐสภาและประชาชน

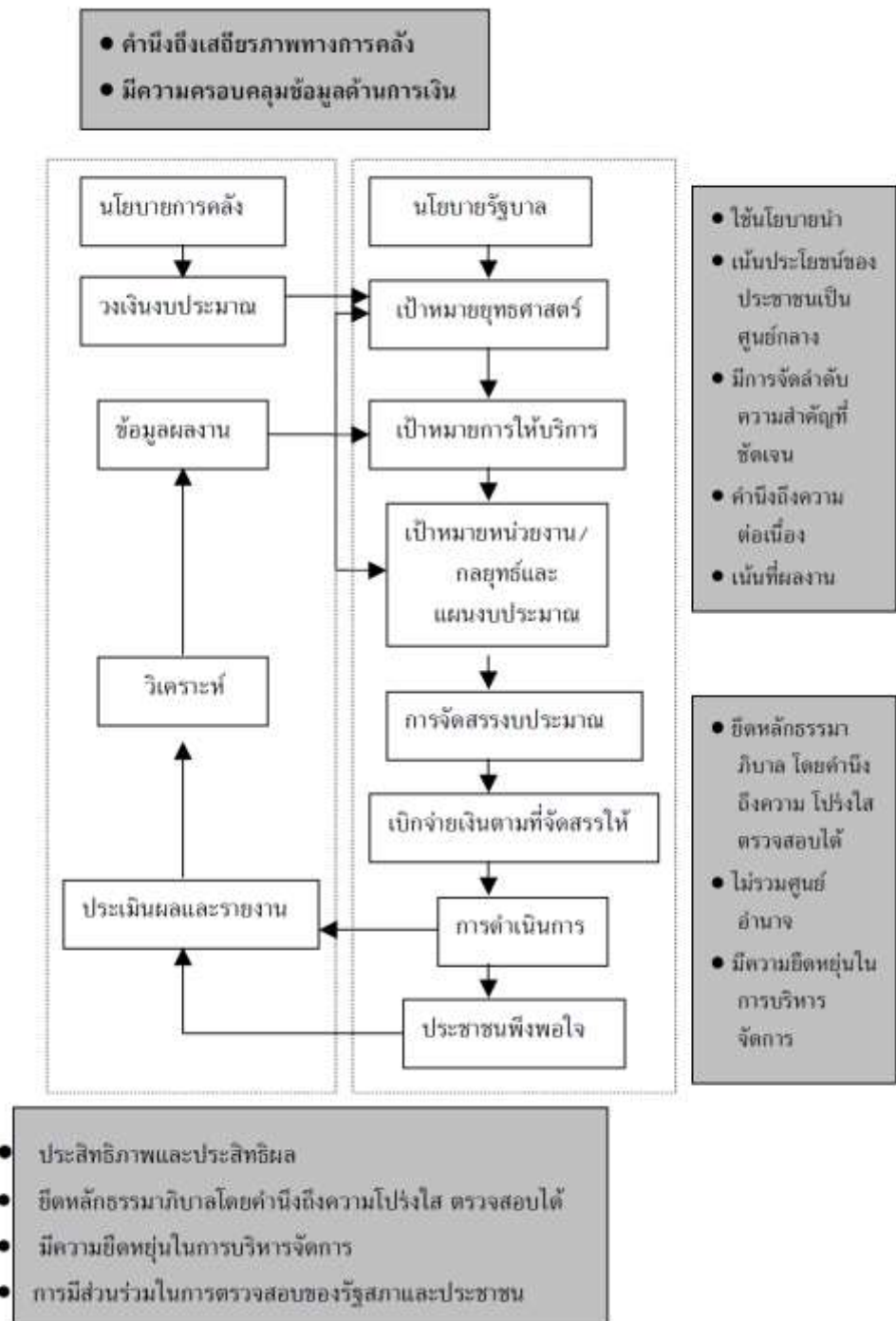
## แผนภาพที่ ๓-๔ ขั้นตอนการกำหนดวงเงินงบประมาณ



ที่มา: โชติชัย และประวิช, ๒๕๔๖

ขั้นตอนที่ ๔ การกำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อให้การกำหนดวงเงินงบประมาณมีความสอดคล้องกับเสถียรภาพทางการคลังจึงจำเป็นต้องนำข้อมูลทางการคลังของประเทศมาประกอบการพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณ ทั้งนี้ข้อมูลจะต้องมีความครอบคลุมทั้งสถานภาพการเงินในปัจจุบัน และข้อมูลผลงานการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมา อันจะทำให้ผู้บริหารทราบถึงศักยภาพทางการเงินที่มีอยู่ และผลสัมฤทธิ์ในการจัดสรรและบริหารงบประมาณในอดีต ซึ่งข้อมูลเพื่อการตัดสินใจดังกล่าวนี้จะช่วยให้การกำหนดวงเงินงบประมาณสามารถทำได้สอดคล้องกับเสถียรภาพทางการคลังของประเทศและมุ่งไปในทิศทางที่เหมาะสม

แผนภาพที่ ๓-๕ สรุปหลักการและวิธีการงบประมาณ



ที่มา: โชติชัย และประวิช, ๒๕๔๖

## องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

๑. มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จะให้ความสำคัญกับความสำคัญตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

๑.๑ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีกรอบนโยบาย เป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่กำหนดทั้งนี้ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาล เป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาล และสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้ สำนักงบประมาณจึงมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี และแปลงเป็นยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๑.๒ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ต้องร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

๑.๓ เป้าหมายให้บริการของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงโดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานซึ่งอาจเป็นบริการหรือสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชนและมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

### ๒. เน้นหลักการธรรมาภิบาล

ระบบงบประมาณแบบใหม่เป็นระบบที่เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดี คือ

๒.๑ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับให้ชัดเจน เริ่มตั้งแต่ระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศสู่ระดับกระทรวง หรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

๒.๒ มีระบบติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่าได้บรรลุผลสำเร็จตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลาและ ค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจนเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงานและมีรูปแบบของการรายงานผล คือ รายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานด้านการเงินซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

### ๓. การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะเน้นให้กระทรวงและ หน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและ สอดคล้องกันในแต่ละระดับ เพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติและส่งเสริมให้ กระทรวง/หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้ อย่างเป็นรูปธรรม

### ๔. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมา มีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงค่าใช้จ่ายของ กิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้น การนำเงินนอกงบประมาณมา พิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความ สมบูรณ์ครอบคลุม และสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้อง เหมาะสมยิ่งขึ้น

### ๕. การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

เป็นการประมาณการรายจ่าย ๓ ปีล่วงหน้า จากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับ อนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมาย การพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จะดำเนินการทั้งแบบ Top Down และ Bottom Up โดยการประมาณการแบบ Top Down จะเป็น การประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบาย โดยพิจารณาจากสมมติฐานทางการเศรษฐกิจและ นโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนการประมาณการแบบ Bottom Up จะเป็นการประมาณการ รายจ่ายจากระดับหน่วยงาน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา ๑-๓ ปี ซึ่งการ ประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ทั้ง ๒ แบบ ทำให้สำนักงบประมาณและ รัฐบาล ทราบถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งรัฐบาลอาจจะมีนโยบายที่จะ

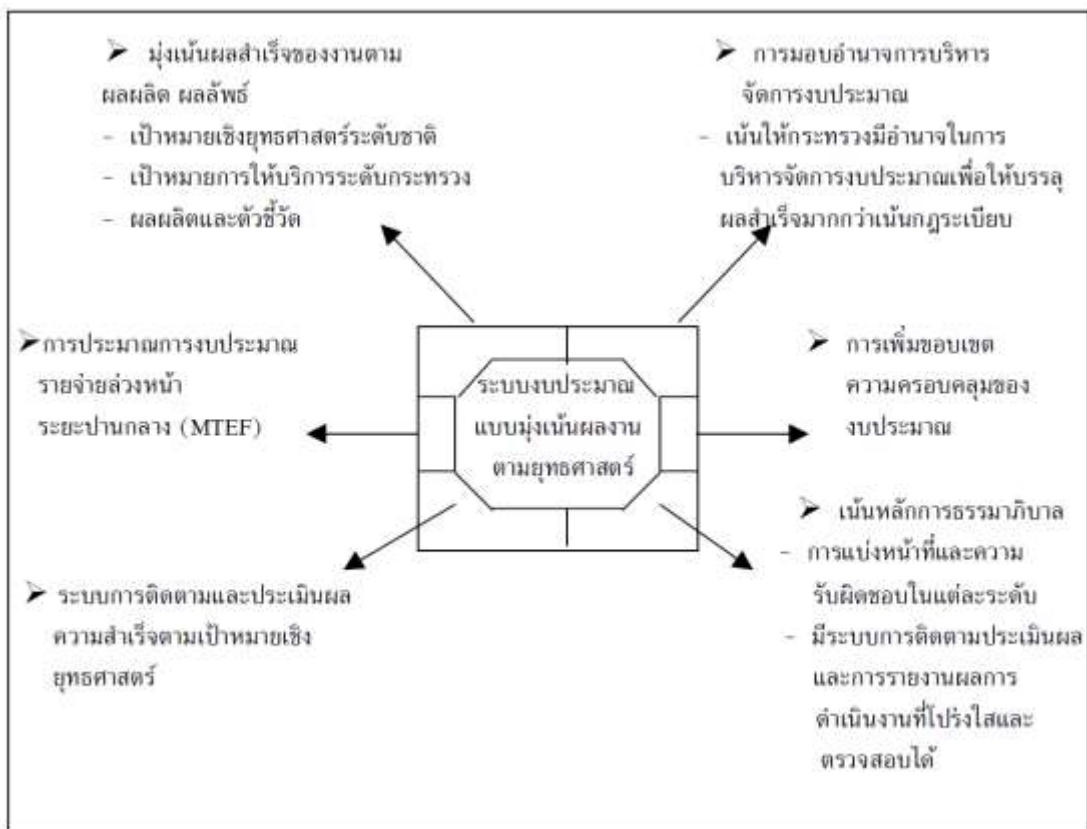


เปลี่ยนแปลงตัวเลขดังกล่าวได้ โดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของส่วนราชการมาช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากร มีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลัง

๖. การติดตามและประเมินผลความสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น จำเป็นต้องมีระบบรูปแบบและกลไกการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจนเป็นมาตรฐาน เพื่อตรวจสอบประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลกระทบในการดำเนินงาน และนำข้อมูลไปใช้ในการจัดสรรงบประมาณ การปรับปรุงประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลในการดำเนินงาน และเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงผลการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างมากขึ้น

แผนภาพที่ ๓-๖ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ : องค์ประกอบที่สำคัญ



ที่มา: สำนักงบประมาณ, ๒๕๔๗

## โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

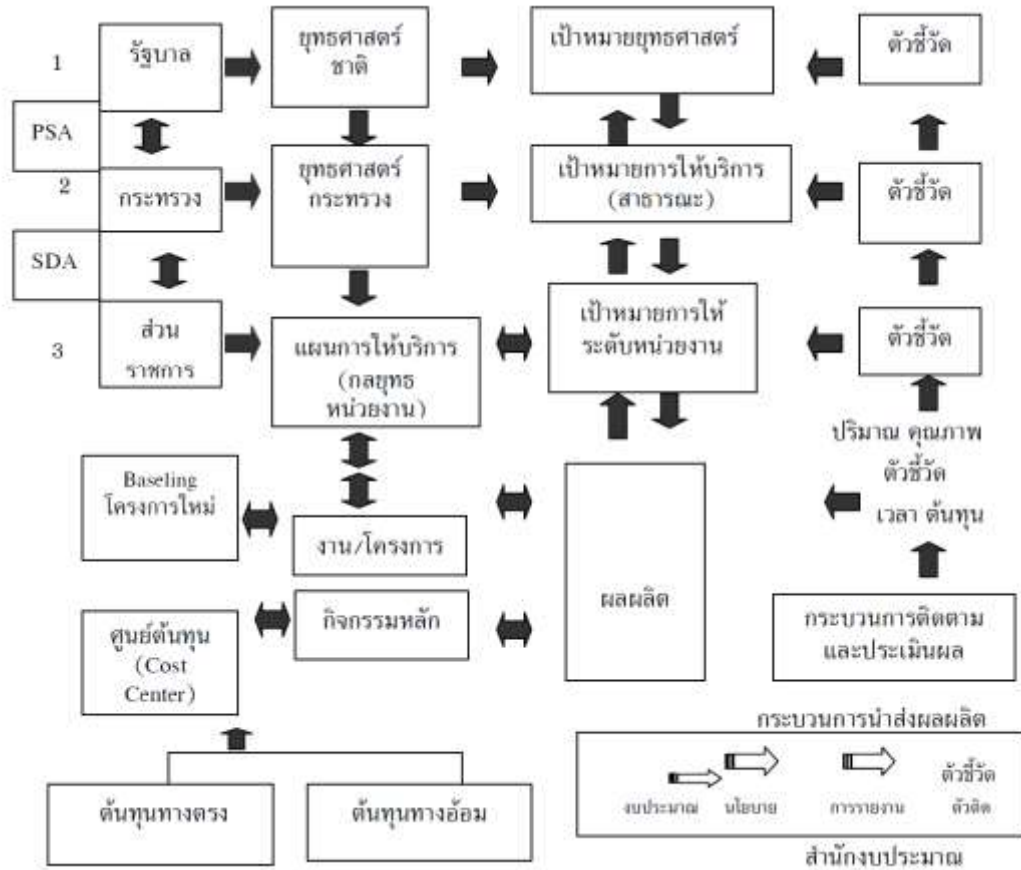
ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้กำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ ๓ ระดับ คือ รัฐบาล กระทรวง และส่วนราชการ โดยใช้เป้าหมายและยุทธศาสตร์เป็นตัวนำ ไปสู่ความสำเร็จที่ต้องการกระบวนการทำงานจะมีความเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติงานภายใต้กระทรวง ซึ่งรับนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ และมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีระบบการติดตามและประเมินผลสำเร็จของแต่ละระดับจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

๑. ระดับชาติหรือระดับรัฐบาล แสดงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic Delivery Target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวจะมีการเปิดเผยต่อรัฐสภา/สาธารณชน เพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล

๒. ระดับกระทรวงหรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement – PSA) ที่จัดทำระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ “คณะกรรมการ” กับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

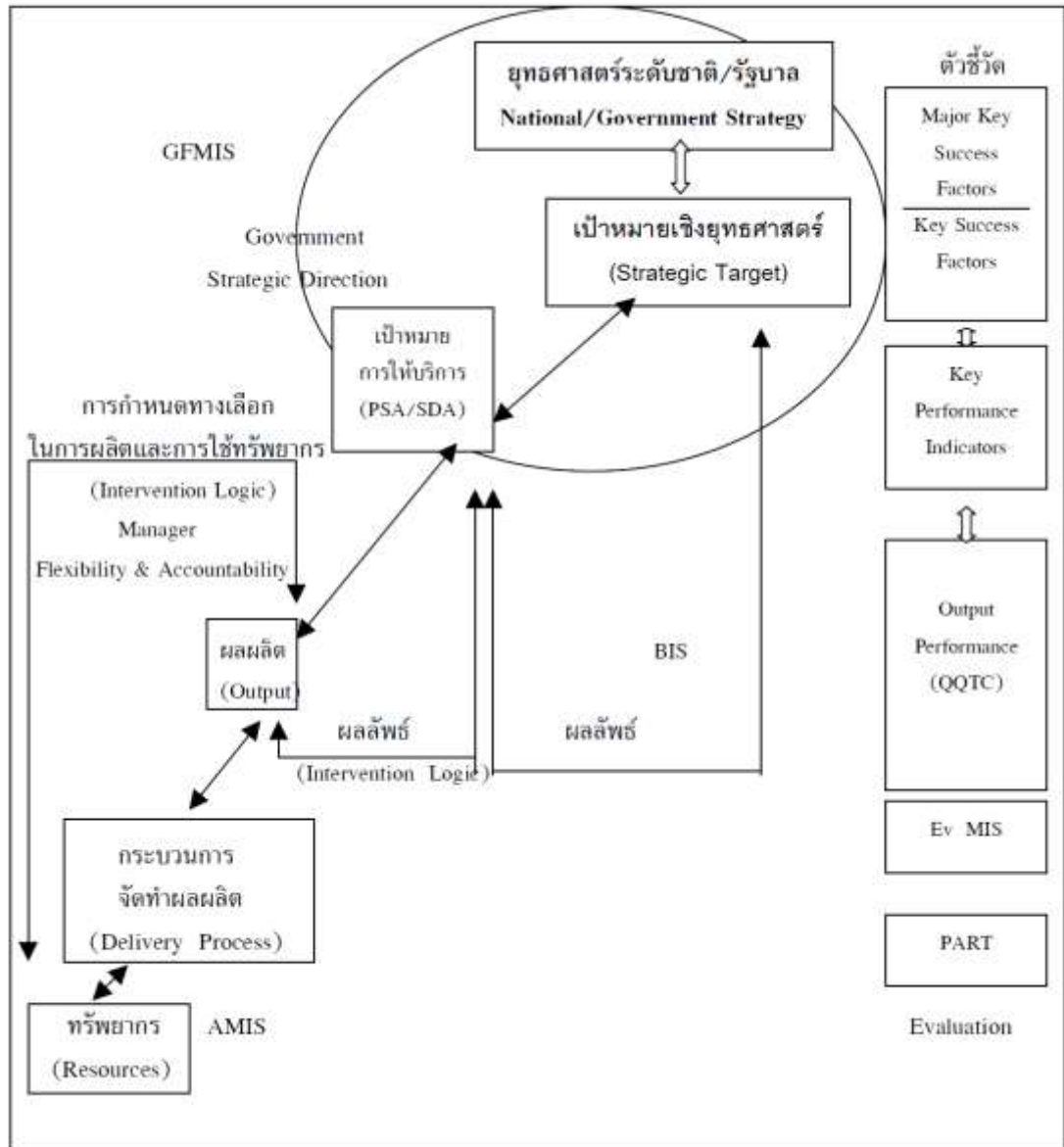
๓. ระดับกรมหรือระดับหน่วยปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต (Outputs) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำ ผลผลิต (Service Delivery Agreement – SDA) ที่จัดทำ ขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ

แผนภาพที่ ๓-๗ โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์



ที่มา: สำนักงบประมาณ, ๒๕๔๗

แผนภาพที่ ๓-๘ โครงสร้างระบบงบประมาณใหม่



ที่มา: สำนักงานงบประมาณ, ๒๕๔๗

### กระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์

สำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์นั้น มีขั้นตอนที่สำคัญ เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่

๑. การกำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย และวงเงินกู้
๒. จัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรและลำดับความสำคัญ

๓. คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและ  
แจ้งให้ส่วนราชการทราบ

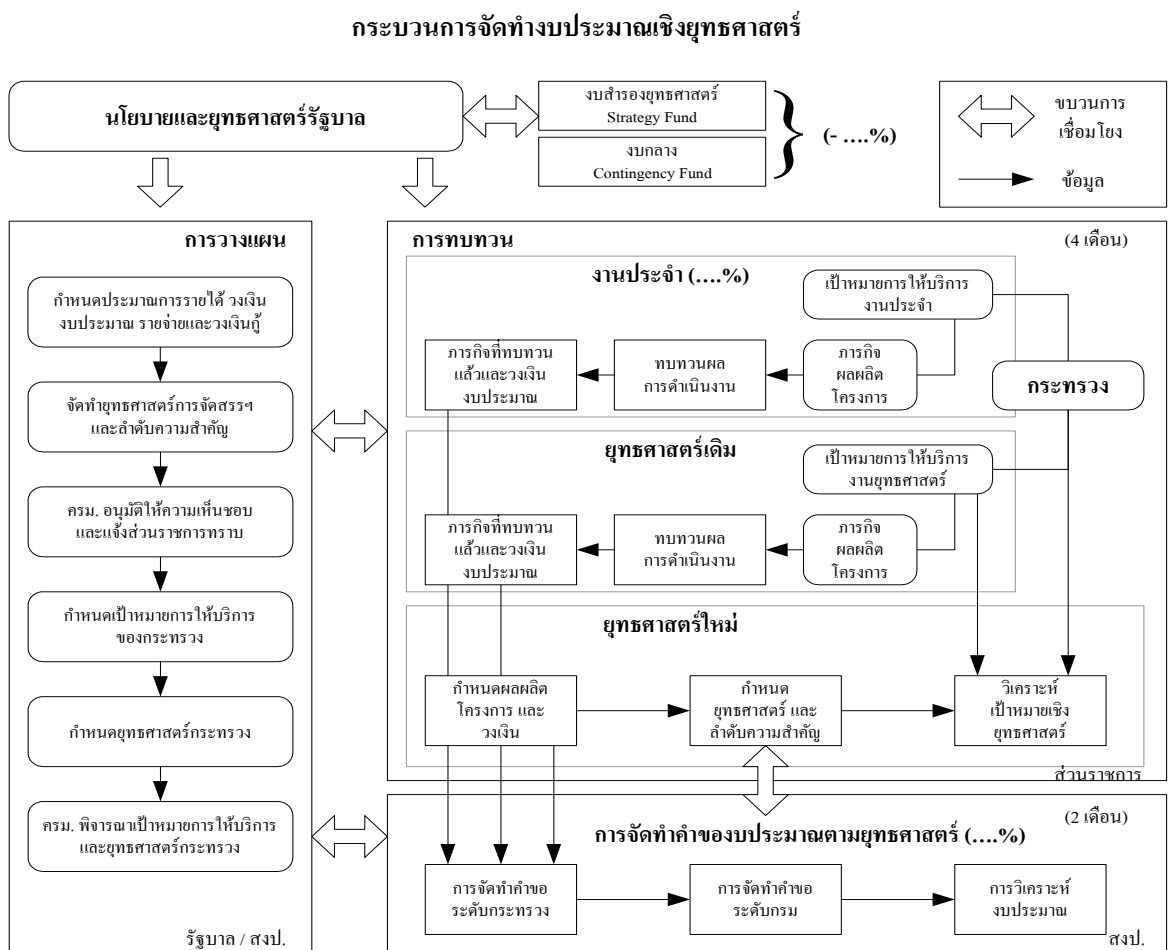
๔. กระทรวงกำหนดเป้าหมายการให้บริการของประชาชน

๕. กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวง

๖. คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป้าหมายการให้บริการและยุทธศาสตร์กระทรวง

และเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป้าหมายการให้บริการและยุทธศาสตร์กระทรวงแล้ว  
กระทรวงและหน่วยงานจะได้จัดทำคำของบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งกระบวนการและ  
ขั้นตอนดังกล่าวสามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ ๓-๙

แผนภาพที่ ๓-๙ กระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์



จะเห็นได้ว่าในกระบวนการของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นการเน้นการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณโดยอิงผลประโยชน์ที่ต้องส่งผลสู่ประชาชน สังคม และประเทศชาติ ในขณะเดียวกันต้องสามารถตอบสนองต่อนโยบาย ยุทธศาสตร์และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาลได้ด้วยในเวลาเดียวกัน ซึ่งกระบวนการของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ สามารถสรุปเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

### ระดับกระทรวง

๑. ทำความเข้าใจต่อภารกิจและวิสัยทัศน์ โดยทำความเข้าใจกับภารกิจกระทรวง และพันธกิจที่กระทรวง ต้องรับผิดชอบ เพื่อให้สามารถกำหนดขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจนของกระทรวง โดยครอบคลุมถึงผู้มีส่วนได้เสียของกระทรวง (Stakeholders)

๒. ศึกษาปัจจัยภายในและภายนอกกระทรวง โดยศึกษาปัจจัยภายในและภายนอกของส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้รับบริการของกระทรวง เพื่อให้กระทรวงนำไปประกอบการกำหนดเป้าหมายการให้บริการและยุทธศาสตร์กระทรวง

๓. ศึกษาเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติและรวบรวมสาระสำคัญของทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยศึกษาเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง และรวบรวมสาระสำคัญของทิศทางการพัฒนาประเทศ เช่น นโยบาย/ยุทธศาสตร์รัฐบาล นโยบายรัฐมนตรี ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฯลฯ เพื่อให้เข้าใจถึงทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างชัดเจน

๔. กำหนดเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยกำหนดเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยเป้าหมายการให้บริการจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติ/ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ หรือมีส่วนสนับสนุนให้บรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติ/ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณได้

๕. กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวง โดยกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของกระทรวง เพื่อให้ได้ผลลัพธ์/บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการกระทรวง และทิศทางการพัฒนาประเทศ

### ระดับหน่วยงาน/กรม

๖. กำหนดเป้าหมายหน่วยงาน/กรม โดยกำหนดเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของกระทรวง เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติ

๗. กำหนดกลยุทธ์หน่วยงาน/กรม โดยกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานของหน่วยงานเพื่อแสดงถึงวิธีการดำเนินงานภายใต้แผนดำเนินงาน/แผนปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์/บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน

๘. กำหนดผลผลิต/โครงการ โดยกำหนดผลผลิต/โครงการ และงบประมาณ ตามแผนการดำเนินงานและแผนปฏิบัติงานภายใต้กลยุทธ์ในการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์/บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของกระทรวง

๙. กำหนดค่าใช้จ่าย โดยกำหนดค่าใช้จ่ายผลผลิต ซึ่งสะท้อนค่าใช้จ่ายที่แท้จริง โดยการรวบรวมค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้น ภายใต้กระบวนการจัดทำผลผลิต โดยครอบคลุมเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ

### การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นการขยายภาพของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กว้างขึ้น โดยนำเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในระยะ ๓-๔ ปี ข้างหน้า ซึ่งจะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ระบบการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง มิใช่เป็นเพียงการพยากรณ์ค่าใช้จ่ายในอนาคตเท่านั้น แต่จะเป็นกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญในวงจรของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย โดยพิจารณาจากฐานค่าใช้จ่ายของงาน/โครงการและผลผลิตที่หน่วยงานได้รับอนุมัติให้ดำเนินการตามแผนการปฏิบัติการ

๑. วัตถุประสงค์ของการจัดทำรอบการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

เนื่องจากภารกิจโดยส่วนใหญ่ของรัฐบาลจะไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในหนึ่งปี ดังนั้นการที่สามารถแสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายในอนาคตของการดำเนินงานตามแผนงาน/งาน/โครงการต่างๆ จะช่วยทำให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ยิ่งกว่านั้น การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณของรัฐบาล กล่าวคือ

๑.๑ ทำให้สามารถประเมินวงเงินงบประมาณที่มีข้อผูกพันแล้วทั้งในส่วนของรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนได้ชัดเจนภายใต้นโยบายรัฐบาลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจผ่านมาตรการด้านการใช้จ่ายภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ การแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายเพื่อการลงทุนกับรายจ่ายประจำที่ต้องใช้ดำเนินงานต่อไปในอนาคตจะช่วยให้การวิเคราะห์ผลกระทบของการลงทุนต้องประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

๑.๓ สามารถวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อแผนการใช้จ่าย เมื่อภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป

๑.๔ ทำให้การเลือกใช้ทรัพยากรต่าง ๆ มีความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยพัฒนาระบบการใช้จ่ายของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งช่วยกำจัดความสูญเสียทรัพยากรที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์

๑.๕ เพื่อเป็นพื้นฐานของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานและรัฐมนตรีที่กำกับดูแล ใช้เวลาในการมุ่งพิจารณารายละเอียดเฉพาะการ เพิ่ม/ลด ค่าใช้จ่ายสำหรับงาน/โครงการที่จะดำเนินการตามนโยบายใหม่

## ๒. การจัดทำกรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า

การจัดทำกรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า สำนักงานประมาณจะพิจารณาเป้าหมายผลผลิตของหน่วยงานกับแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง ตลอดจนลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และได้กำหนดแนวทางการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าของหน่วยงานในปี พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ ไว้ ดังนี้

๒.๑ ให้ส่วนราชการจัดทำประมาณการรายจ่ายของงาน/โครงการ และผลผลิตตามแนวยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่จะต้องดำเนินการต่อเนื่องไปจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑ โดยคำนวณตามเกณฑ์ที่สำนักงานประมาณกำหนด

๒.๒ การประมาณการรายจ่ายจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายของผลผลิตในแต่ละปี และเป้าหมายแต่ละปีไม่จำเป็นต้องเท่ากัน ซึ่งจะขึ้นอยู่กับนโยบายที่กำหนด

สำหรับแนวทางการจัดทำกรอบการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าปี พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ มีแนวทางโดยสรุป ดังนี้



ตารางที่ ๓-๓ การจัดทำรอบการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าปี พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑

งบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๔๘	ประมาณการรายจ่าย ปี พ.ศ. ๒๕๔๙	ประมาณการ รายจ่าย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐	ประมาณการ รายจ่าย ปี พ.ศ. ๒๕๕๑
งาน/โครงการ และ ผลผลิต ตามแนว ยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณ รายจ่าย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘	งาน/โครงการ และ ผลผลิต ตามแนว ยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่จะมีผลต่อเนื่องถึง ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙	งาน/โครงการ และ ผลผลิต ตามแนว ยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่จะ มีผลต่อเนื่องถึงปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐	งาน/โครงการ และ ผลผลิตตามแนว ยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่จะ มีผลต่อเนื่องถึงปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑

### ๓. เกณฑ์การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า

สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑ กล่าวโดยสรุป คือ

๓.๑ งบบุคลากร ให้ตามความจำเป็นอย่างแท้จริง โดยค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ให้ปรับเพิ่มเงินเดือนขั้นร้อยละ ๖ ต่อปี ทั้งนี้ให้ปรับลดอัตราว่างและอัตราเงินเดือนของผู้เกษียณอายุในแต่ละปีงบประมาณ

๓.๒ งบดำเนินงาน ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อให้เกิดผลผลิตตามเป้าหมายที่กำหนด และควรคำนึงถึงเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานด้วย

๓.๓ งบลงทุน ให้ตั้งงบประมาณในลักษณะงบประมาณฐานศูนย์ คือ ตั้งงบประมาณเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการ กล่าวคือ รายการที่ผูกพันตามสัญญาและรายการที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่าเป็นรายการที่ผูกพันข้ามปี ให้ตั้งไว้ให้ครบถ้วน

๓.๔ งบเงินอุดหนุน ให้ใช้เกณฑ์ในการจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าของงบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุน โดยอนุโลม

๓.๕ งบรายจ่ายอื่น ให้ใช้เกณฑ์ในการจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าของงบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุน โดยอนุโลม

การวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้นเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไปตลอดทั้งปีงบประมาณ โดยการปรับตัวเลขรายจ่ายและทบทวนแผนการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังที่เปลี่ยนแปลงไป และโดยทั่วไปแล้วการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้นจะจัดทำขึ้นในลักษณะเลื่อนปี (Rolling basis)

ในการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้น จะต้องพิจารณาทั้งทางด้านเทคนิค วิธีการ และประเด็นทางด้านนโยบาย เนื่องจากปัจจัยสำคัญที่ทำให้การวางแผนงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางประสบความสำเร็จคือ ความแม่นยำในการประมาณการรายรับของกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน

ถึงแม้ว่าการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า จะมุ่งเน้นในด้านงบประมาณรายจ่ายมากกว่ารายได้ แต่จากข้อเท็จจริงการตัดสินใจด้านรายจ่ายจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการตัดสินใจว่าจำนวนเงินที่จะนำมาใช้จ่ายนั้นจะได้มาอย่างไร นั่นคือเมื่อต้องการที่จะใช้จ่ายเพิ่มขึ้นก็ควรคำนึงถึงผลกระทบทางการเงินที่จะตามมาด้วย

วิธีการที่เหมาะสมกับการจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้น คือ การใช้ราคาปัจจุบัน (Present price) โดยประมาณค่าของปริมาณปัจจัยการผลิตที่ต้องการจะใช้ในแต่ละผลผลิต และประมาณราคาของปัจจัยการผลิตแต่ละชนิด รวมทั้งจะต้องจัดเตรียมเงินสำรองจ่ายไว้เมื่อราคา ปัจจัยการผลิตเปลี่ยนแปลงไปในระยะเวลาของการดำเนินการ เพื่อให้สามารถรักษาระดับปริมาณผลผลิตเดิมไว้ได้

### **เครื่องมือในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์**

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การจัดทำงบประมาณ จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือในการดำเนินงานดังนี้ (สำนักงบประมาณ, 2547)

๑. การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้น (Medium – Term Expenditure Framework : MTEF)

#### **๑.๑ หลักการและเหตุผล**

การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณตามโครงการปฏิรูประบบบริหารราชการตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งเป็นการปรับปรุงจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

#### **๑.๒ คำนิยามและลักษณะสำคัญ**

๑.๒.๑ คำนิยาม การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้น (Medium – Term Expenditure Framework) หมายถึง การจัดทำกรอบประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านั้น ๓-๕ ปี ซึ่งจะแสดงภาพรวมของภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

๑.๒.๒ ระยะเวลาของ MTEF จะประกอบด้วย งบประมาณรายจ่ายประจำปีและประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า โดยหลักสากลทั่วไปจะให้ระยะเวลาของแผนระยะปานกลางประมาณ ๓-๕ ปี

๑.๒.๓ มีลักษณะเป็น Rolling Plan ซึ่งจะต้องมีการปรับประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า ทุกปี เมื่อเริ่มต้นจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีถัดไป เนื่องจากอาจมีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันต่าง ๆ เช่น นโยบาย/ยุทธศาสตร์ใหม่ที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีนั้น ๆ สภาพการทางเศรษฐกิจและสังคม ผลการดำเนินงานของส่วนราชการ เป็นต้น

๑.๒.๔ การอนุมัติงบประมาณ รัฐสภาจะอนุมัติงบประมาณปีเดียว เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ส่วนตัวเลขประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าจะเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นภาพของภาระงบประมาณที่เกิดขึ้นจากนโยบายปัจจุบันของรัฐบาล

๑.๓ ความสำคัญและประโยชน์ของการจัดทำ กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

๑.๓.๑ เพื่อรักษาวินัยทางการคลังในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่าย เนื่องจากรัฐบาลจะทราบภาระของงบประมาณรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้การดำเนินงานตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ที่ดำเนินการในปัจจุบัน ซึ่งทำให้รัฐบาลเห็นความเป็นไปได้ของการดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ (Bottom-up Process) ภายใต้งบประมาณที่ถูกจำกัดตามกรอบการคลังมหภาคของประเทศ (Top-down Process)

๑.๓.๒ เพื่อให้รัฐบาลมีกรอบในการวางแผนและตัดสินใจในการกำหนดทางเลือกของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายการคลังระยะปานกลาง และเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น รัฐบาลสามารถตัดสินใจเพิ่มหรือลดวงเงินงบประมาณในแต่ละปีให้สอดคล้องกับเป้าหมายนโยบายการคลังระยะปานกลาง

๑.๓.๓ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานซึ่งจะต้องมีการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการให้บรรลุผล แต่เนื่องจากผลผลิตและผลลัพธ์หลาย ๆ ประเภท ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้ภายในระยะเวลา ๑ ปี ดังนั้น การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าจะทำให้เห็นความสอดคล้องของงบประมาณที่หน่วยงานจำเป็นต้องใช้ เพื่อดำเนินการให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามเป้าหมายภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดเป้าหมายการให้บริการ (สาธารณสุข) และทำให้รัฐบาลสามารถนำมาใช้ในการพิจารณาตัดสินใจและจัดลำดับความสำคัญเพื่อจัดสรรงบประมาณให้แก่ผลผลิตต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่รัฐบาลต้องการต่อไป

๑.๓.๔ เพื่อเป็นพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีโดย นำแผนที่กำหนดไว้เดิมมาพิจารณาต่อเนื่อง กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าของปีที่ ๑ จะนำมาใช้เป็นหลักฐานในการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีต่อไป ซึ่งจะช่วยลดภาระการ พิจารณาค่าของงบประมาณในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหน่วยงาน รัฐมนตรีที่กำกับดูแล และระดับ หน่วยงานกลางในการพิจารณาภาพรวม โดยจะใช้เวลาในการมุ่งพิจารณารายละเอียดเฉพาะค่า ของงบประมาณที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย การทบทวนแผน/ผลการดำเนินงาน และค่า ของงบประมาณตามนโยบายใหม่

๑.๓.๕ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากส่วน ราชการได้มีการวางแผนการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของตนเองภายใต้เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ของประเทศและการจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งจะช่วยลดการขอเพิ่มงบประมาณที่เกินความ จำเป็นในแต่ละปีได้

๑.๔ ระดับของการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง การ จัดทำ กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง มี ๒ ระดับ ได้แก่

๑.๔.๑ กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางระดับประเทศ (Topdown Process) การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางระดับประเทศ เป็นการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศระยะเวลา ๔ ปี ซึ่งพิจารณาจากกรอบ เศรษฐกิจและการคลังมหภาค ดังต่อไปนี้

๑.๔.๑.๑ งบประมาณภาวะเศรษฐกิจ ๔ ปี ประกอบด้วย ข้อมูล การส่งออกสินค้าและบริการการนำเข้าสินค้าและบริการ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และ อัตราเงินเฟ้อ

๑.๔.๑.๒ งบประมาณการรายได้ ๔ ปี

๑.๔.๑.๓ งบประมาณการภาระหนี้ ๔ ปี

๑.๔.๑.๔ นโยบายงบประมาณ ๔ ปี (สมดุล/ขาดดุล/เกินดุล)

๑.๔.๑.๕ นโยบายรัฐบาล/แผนพัฒนาเศรษฐกิจ/ทิศทางการจัดสร งบประมาณ ๔ ปี

ทั้งนี้ การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะ ปานกลางดังกล่าวเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานกลาง ๔ แห่ง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่ง ประเทศไทย

๑.๔.๒ กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางระดับกระทรวง/ หน่วยงาน(Bottom-up Process)

การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในระดับกระทรวง / หน่วยงานเป็นการจัดทำวงเงินงบประมาณในระดับกระทรวงและหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวง ระยะเวลา ๕ ปี โดยในการดำเนินการจะต้องจัดทำเป้าหมายการให้บริการแผนยุทธศาสตร์ ผลผลิต เป้าหมายผลผลิตและค่าใช้จ่ายผลผลิต เพื่อเป็นกรอบในการประมาณการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๑.๕ หลักการในการจัดทำ กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในระดับกระทรวง/หน่วยงาน

๑.๕.๑ การจัดทำ ประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า ๓ ปี ซึ่งจะแสดงเฉพาะภาพรวมของภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จากการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดของปีที่จัดทำ งบประมาณ ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ งาน/โครงการ และผลผลิตตามนโยบายต่อเนื่อง และงาน / โครงการ และผลผลิตตามนโยบายใหม่ หากกล่าวในเชิงของการจัดทำ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะหมายถึงการแสดงผลผลิตและค่าใช้จ่ายผลผลิตในระยะ ๓ ปีล่วงหน้า ภายใต้แผนงาน/งาน/โครงการ/ผลผลิตตามนโยบายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลในปีงบประมาณนั้น

๑.๕.๒ การวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไป (Rolling Plan) ประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าของปีที่ ๑ จะนำมาใช้เป็นฐานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีต่อไป ดังนั้น การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าของหน่วยงานจะต้องอาศัยหลักการวิเคราะห์และประมาณการบนพื้นฐานของความเป็นไปได้ในการดำเนินงานด้วยความระมัดระวัง เช่นเดียวกับการจัดทำคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อจะนำมาใช้เป็นหลักฐานสำหรับการจัดทำงบประมาณปีต่อ ๆ ไป

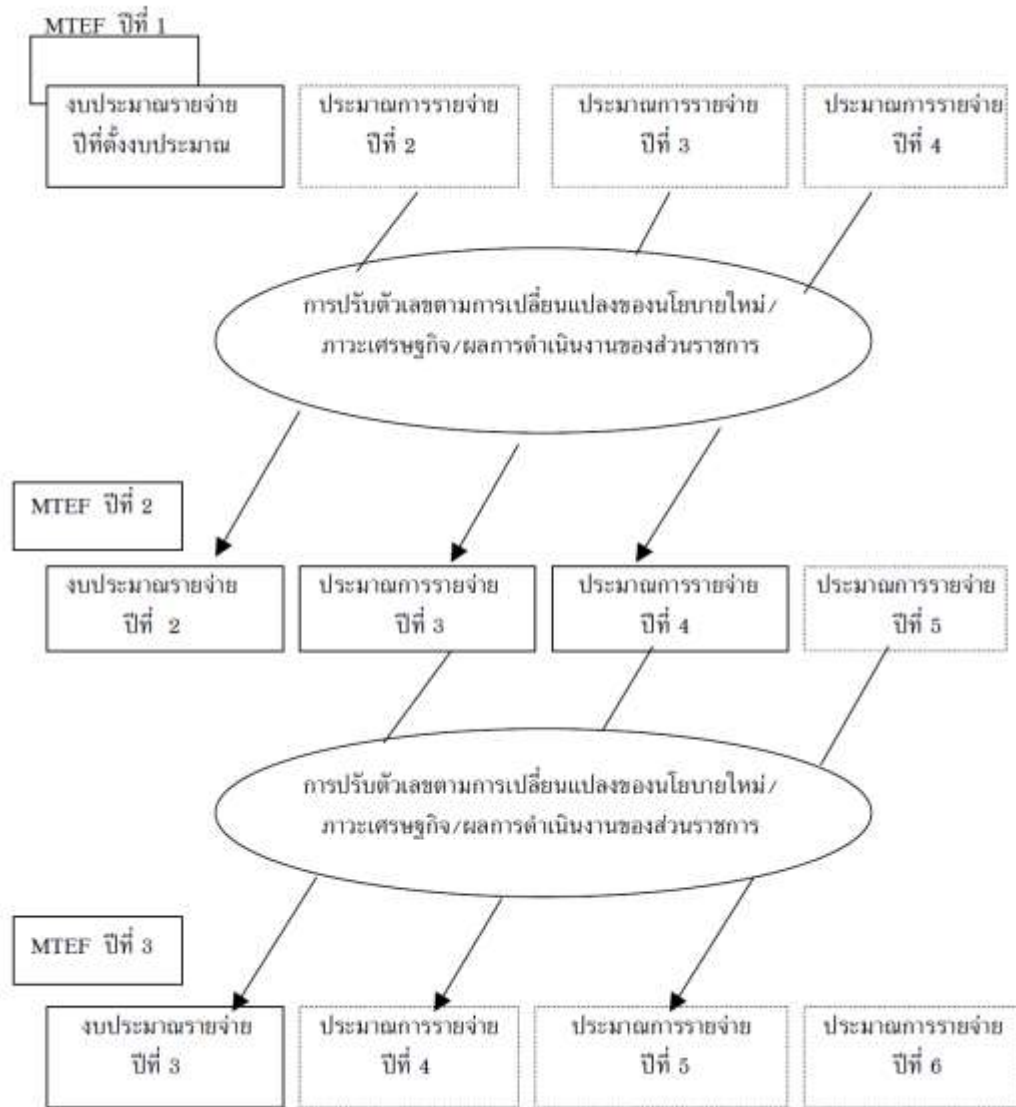
๑.๕.๓ ในการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในปีถัดไปหรือปีที่ ๒ อาจจะต้องมีการทบทวนปรับตัวเลขประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า (Rolling Plan) โดยประเด็นการทบทวนหลัก ๆ ได้แก่

๑.๕.๓.๑ ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ตลอดจนระดับราคาเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ ต้องใช้ตัวเลขที่สำคัญ งบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานกลางกำหนดเป็นเกณฑ์ให้ใช้เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๑.๕.๓.๒ ยุทธศาสตร์หรือนโยบายใหม่ของรัฐบาล

๑.๕.๓.๓ ผลการดำเนินงานและรายงานการเงินของส่วนราชการ

แผนภาพที่ ๓-๑๐ องค์ประกอบและการทบทวนหรือปรับประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง



ที่มา: สำนักงบประมาณ, ๒๕๔๗

## ๒. การกำหนด ผลผลิต ตัวชี้วัด และเกณฑ์การวัด

การกำหนด ผลผลิต ตัวชี้วัด และเกณฑ์การวัด เป็นเครื่องมือหลักในการแสดงความเชื่อมโยงระหว่างเงินงบประมาณที่ใช้ในการจัดทำผลผลิตกับยุทธศาสตร์กระทรวง เป้าหมายการให้บริการและเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างชัดเจน

### ๒.๑ แนวทางการกำหนดผลผลิตผลลัพธ์

ผลผลิต (Output) หมายถึงการให้บริการที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรงหรือโดยการใช้วัสดุสิ่งของ และ/หรือ สิ่งก่อสร้างเพื่อนำ ไปใช้ในการให้บริการแก่ประชาชนองค์กรภายนอกหน่วยงานนั้น โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา รวมทั้งค่าใช้จ่ายตามที่ได้กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

### การกำหนดระดับของผลลัพธ์ (Outcome Hierarchy)



ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การกำหนดผลลัพธ์ (เป้าหมายการให้บริการ) และ ผลผลิตที่ชัดเจนจะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวง/ส่วนราชการมีความถูกต้องสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและส่งผลให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพตามไปด้วย การกำหนดระดับของผลลัพธ์ (เป้าหมายการให้บริการ) นั้น มีหลายระดับด้วยกัน ผลลัพธ์ (เป้าหมายการให้บริการ) อาจมีความหมายกว้าง ๆ ซึ่งเกิดจากผลผลิตของหลาย ๆ ส่วนราชการภายในกระทรวง/ต่างกระทรวง หรืออาจหมายถึงผลที่เกิดจากผลผลิตที่จัดทำโดยส่วนราชการเดียวกันได้ตั้งนั้น การตัดสินใจในการเลือกผลผลิตของแต่ละส่วนราชการนั้นจะขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความเชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและส่งผลสัมฤทธิ์สู่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติต่อไป

ทั้งนี้ การกำหนดเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงนั้น มีข้อควรระวัง กล่าวคือ หากผลลัพธ์ (เป้าหมายการให้บริการ) ถูกกำหนดให้อยู่ในระดับที่สูงเกินไป เช่น คนไทยมีสุขภาพแข็งแรง ซึ่งเป็นผลลัพธ์ระยะยาวหรือ Final outcome ก็จะทำให้การวัดและประเมินผลทำได้ยาก เนื่องจากใช้ระยะเวลานานในการบรรลุผล (มากกว่าวาระของรัฐบาล) และอาจมีหลายกระทรวงร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จดังกล่าว ในทางตรงกันข้ามหากกระทรวงกำหนดผลลัพธ์ (เป้าหมายการให้บริการกระทรวง) ให้อยู่ในระดับที่ต่ำจนเกินไป เช่น ประชาชนตระหนักถึงความร้ายแรงของโรค Aids ซึ่งเป็นผลลัพธ์ระยะสั้น หรือ Immediate outcome ซึ่งมีความใกล้เคียงกับการบรรลุผลสำเร็จของผลผลิตในเชิงคุณภาพของส่วนราชการเท่านั้นก็จะทำให้การวัดและ

ประเมินผลอยู่เพียงระดับของผลผลิตของส่วนราชการเท่านั้น และไม่สะท้อนภาพของสิ่งที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นต่อชุมชนในระยะปานกลาง (๒-๔ ปี) ทำให้ขาดความเชื่อมโยงไปถึงการกำหนดนโยบายการ จัดสรรและการนำไปสู่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ

## ๒.๒ องค์ประกอบของผลผลิต ควรเป็นดังนี้

๒.๒.๑ เป็นสิ่งของหรือบริการที่สะท้อนความต้องการ หรือความคาดหวัง จากลูกค้า โดยผลผลิตของหน่วยงานใดจะเป็นสิ่งของหรือบริการขึ้นอยู่กับบทบาทและลักษณะภารกิจ ของหน่วยงานนั้น ๆ

๒.๒.๒ เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ เช่น ถนน การบริหารจัดการชลประทาน และการให้คำปรึกษา เป็นต้น

๒.๒.๓ เป็นผลที่เกิดจากกระบวนการทำงาน (Delivery System) ของ ส่วนราชการฯ (ไม่ใช่ นำกิจกรรมที่เป็นกระบวนการมากำหนดเป็นผลผลิต)

๒.๒.๔ เป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนหรือ กลุ่มเป้าหมายภายนอกองค์กรเป็นผู้ได้รับประโยชน์ (ไม่ใช่เป็นการสนองต่อกลุ่มเป้าหมายภายใน องค์กรเอง)

๒.๒.๕ หน่วยงานเจ้าของผลผลิตจะต้องสามารถควบคุมความสำเร็จของ การนำส่งผลผลิตนั้น

๒.๒.๖ สามารถระบุหน่วยนับหรือตรวจวัดได้ชัดเจนในเชิงปริมาณ คุณภาพ ต้นทุน และเวลา เช่น แห่ง กิโลเมตร ครั้ง เรือ เป็นต้น

๒.๒.๗ สามารถกำหนดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งผลผลิตนั้น ๆ ได้

๒.๒.๘ ต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับความสำเร็จตามเป้าหมายของกรม และเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง

๒.๓ การกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของผลผลิต การกำหนดตัวชี้วัดที่กำหนดจะต้อง สามารถวัดได้ และวิธีวัดไม่ยุ่งยากมาก มีต้นทุนในการวัดผลสำเร็จไม่สูงจนเป็นภาระงบประมาณ โดย ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ประกอบด้วย

๒.๓.๑ ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ คือ จำนวนผลผลิตที่ต้องนำ ส่งจากการใช้ งบประมาณที่ได้รับจัดสรร การกำหนดตัวชี้วัดด้านปริมาณหรือการกำหนดเป้าหมายในการผลิตด้าน ปริมาณ จะต้องกำหนดในรูปของสิ่งที่สามารถวัดได้ด้วยเชิงปริมาณ (จำนวน) โดยมีองค์ประกอบดังนี้

๒.๓.๑.๑ จะต้องสะท้อนและมีความสัมพันธ์กับผลผลิตที่กำหนด เช่น ผลผลิต คือการจัดการศึกษาเป้าหมายหรือตัวชี้วัด ก็ต้องระบุได้ว่าจะจัดการเรียนการสอน นักเรียนกี่คนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง



๒.๓.๑.๒ จะต้องมีความสัมพันธ์กับงบประมาณที่ขอใช้ คือ สามารถนำเป้าหมายหรือตัวชี้วัดด้านปริมาณ มาคำนวณหางบประมาณหรือค่าใช้จ่ายได้ตาม งาน/โครงการ/กิจกรรมหลัก ภายใต้ผลผลิต

๒.๓.๑.๓ ในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณกับผลผลิตได้ อาจใช้การกำหนดตัวชี้วัดของกิจกรรมหลักแทนได้

๒.๓.๒ การกำหนดตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ หรือการกำหนดเป้าหมายคุณภาพของผลผลิตจะมี ๒ ลักษณะ คือ

๒.๓.๒.๑ คุณภาพของสิ่งที่ให้บริการ หมายถึง คุณภาพของผลผลิตที่ผ่านกระบวนการทำงานและนำเสนอให้กับบุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ การกำหนดเป้าหมายหรือตัวชี้วัดดังกล่าว ต้องพิจารณาผลผลิตที่ต้องการจะวัดก่อนว่าสามารถวัดคุณภาพของผลผลิตได้โดยตรง (Output Indicator) หรือไม่ เช่น คุณภาพของการจดทะเบียนธุรกิจ สามารถวัดได้โดยร้อยละของความถูกต้องของทะเบียนที่รับจด แต่บางผลผลิตอาจไม่สามารถวัดคุณภาพได้ทันทีภายในระยะเวลาที่กำหนด (๑ ปีงบประมาณ) ก็อาจใช้ตัวชี้วัดหรือเป้าหมายด้านกระบวนการ (Process Indicator) ก็ได้ เช่น ถ้าผลผลิตคือ การจัดการเรียนการสอน คุณภาพของการจัดการเรียนการสอนจะสามารถวัดได้ที่คุณภาพของบัณฑิต ซึ่งทางสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (สมศ.) ได้กำหนดให้วัดภายใน ๑ ปี หลังจากจบการศึกษาในด้านการมีอาชีพ (อิสระ/ลูกจ้าง) และการเรียนต่อ ดังนั้น การวัดอาจจะไม่ทันกำหนดระยะเวลาที่ต้องรายงานผลจึงอาจใช้ตัวชี้วัดของกระบวนการได้ เช่น ตัวชี้วัดของกระบวนการจัดการศึกษา (อัตราอาจารย์ต่อนักศึกษา/ความทันสมัยของหลักสูตร ฯลฯ)

๒.๓.๒.๒ คุณภาพของวิธีการให้บริการ คุณภาพของวิธีการให้บริการสามารถวัดได้จากความพึงพอใจของผู้รับบริการ (ลูกค้า) ซึ่งการวัดความพึงพอใจของลูกค้า ส่วนราชการฯ จะต้องสามารถกำหนดได้ว่าลูกค้าของตนเองคือใคร กลุ่มใด ซึ่งอาจมีกลุ่มเดียวหรือหลายกลุ่มก็ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของการบริการ ดังนั้น ความพึงพอใจของลูกค้าในแต่ละกลุ่มอาจมีไม่เหมือนกัน ส่วนราชการฯ จะต้องพยายามหาความต้องการหรือความพึงพอใจให้ได้เพื่อกำหนดเป็นเป้าหมายหรือตัวชี้วัด

๒.๓.๓ การกำหนดตัวชี้วัดเชิงระยะเวลา หมายถึง เป้าหมายในการใช้เวลาในกระบวนการผลิต เพื่อให้ได้ผลผลิตในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดเวลาในการผลิตผลผลิตได้ อาจใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานของกิจกรรมหลักก็ได้

๒.๓.๔ การกำหนดตัวชี้วัดเชิงค่าใช้จ่าย/ต้นทุนในการผลิต/งบประมาณในการผลิต คือ การกำหนดเป้าหมายในการใช้จ่ายในการผลิตผลผลิต ในกรณีที่ไม่สามารถกำหนด

ค่าใช้จ่ายในการผลิตผลผลิตได้ชัดเจน อาจใช้ค่าใช้จ่ายของกิจกรรมหลักก็ได้ แต่ทั้งนี้ หากนำค่าใช้จ่ายของทุกกิจกรรมมารวมกันจะต้องใช้ค่าใช้จ่ายของผลผลิตทั้งผลผลิต

#### ๒.๔ แนวทางในการกำหนดเกณฑ์การวัดความสำเร็จ

##### ๒.๔.๑ ใช้สถิติเดิมขององค์กร

๒.๔.๒ ใช้การปฏิบัติที่ดีจากองค์กรอื่น ๆ ที่ผลิตคล้าย ๆ หรือเหมือนกันทั้งภายในและภายนอกประเทศ (Best Practice)

๒.๔.๓ เป็นไปตามหลักวิชาการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าหรือเกณฑ์การวัด อาจใช้ข้อมูลทั้ง ๓ วิธี มาเป็นฐานในการกำหนดแต่ทั้งนี้ส่วนราชการฯ ต่าง ๆ จะต้องพิจารณาศักยภาพของตัวเองเป็นพื้นฐานในการกำหนดเสมอ นอกจากนี้การกำหนดค่าหรือเกณฑ์การวัดที่ดีต้องมีลักษณะความท้าทาย หรือการแสดงถึงการเพิ่มประสิทธิภาพของการทำ งานจากปีก่อน

๒.๔.๔ การกำหนดเกณฑ์การวัดในมิติระยะเวลาในการผลิต คือ เป้าหมายในการผลิตของผลผลิตว่าจะใช้ระยะเวลาเท่าไร ซึ่งค่าหรือเกณฑ์การวัดอาจอยู่ในรูปของระยะเวลาในการผลิตต่อหน่วยของผลผลิตระยะเวลาเฉลี่ยในการผลิต ซึ่งอาจกำหนดเป็นช่วงของระยะเวลาก็ได้ เช่น ระหว่าง ๑-๓ เดือน เป็นต้น แต่ทั้งนี้หน่วยวัดในมิติระยะเวลาจะต้องเป็นหน่วยที่สื่อด้านเวลา เช่น นาที ชั่วโมง วันอาทิตย์หรือเดือน เป็นต้น นอกจากนี้ในกรณีที่ผลผลิตไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการผลิตได้อย่างชัดเจน อาจใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานของกิจกรรมหลักก็ได้

๒.๔.๕ การกำหนดเกณฑ์การวัดในมิติค่าใช้จ่าย/ต้นทุนนั้น อาจอยู่ในรูปแบบของต้นทุนต่อหน่วย ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยก็ได้ หรือหากไม่สามารถเฉลี่ยได้เนื่องจากหน่วยวัดด้านปริมาณมีหลายหน่วยวัด ก็อาจใช้จำนวนงบประมาณทั้งสิ้นก็ได้ใน

#### ๓. การจัดทำ ต้นทุนผลผลิต

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้หน่วยงานขอตั้งงบประมาณครอบคลุมค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณทั้งสิ้นที่ใช้จัดทำ ผลผลิต โดยผลผลิตดังกล่าว ต้องมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กระทรวง เป้าหมายการให้บริการและเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยการคำนวณค่าใช้จ่ายผลผลิต จะคำนวณจากกิจกรรมหลัก (กระบวนการ) ของการจัดทำ ผลผลิตที่มีกลยุทธ์ซึ่งวิเคราะห์แล้วว่าเป็นองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามความต้องการได้จริง และภายใต้กระบวนการดังกล่าวได้คัดสรรเฉพาะกิจกรรมที่เพิ่มมูลค่า (Value Added) ซึ่งจะมีผลทำให้การจัดทำ ผลผลิตใช้งบประมาณหรือค่าใช้จ่ายต่ำสุด ขณะเดียวกันยังสามารถดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตกลงไว้ได้

แนวทางการคำนวณค่าใช้จ่ายผลผลิตที่จัดทำ ขึ้นโดยสำนักมาตรฐานต้นทุนงบประมาณนี้มีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานใช้เป็นคู่มือเบื้องต้นสำหรับคิดค่าใช้จ่ายในการจัดทำผลผลิต โดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการนำเสนอวิธีคำนวณ

เพียงระดับ“ค่าใช้จ่ายผลผลิต” เท่านั้น ยังมีใช้การคำนวณต้นทุนผลผลิตที่สมบูรณ์ เนื่องจากยังมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะฐานข้อมูลและระบบบัญชีที่ยังคงเป็นระบบบัญชีเกณฑ์เงินสดและหน่วยงานส่วนใหญ่ยังไม่มีระบบบัญชีสินทรัพย์และการคิดค่าเสื่อมราคาอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดวิธีการคำนวณให้ละเอียดยิ่งขึ้นกว่าในปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ได้กำหนดให้หน่วยงานคำนวณโดยใช้วิธีกระจายค่าใช้จ่ายแบบตามลำดับขั้น (Cascading/Step Allocation) และในปีต่อ ๆ ไปหน่วยงานต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการคำนวณเพื่อนำไปสู่การคิดต้นทุนเป้าหมาย (Target Costing) ของผลผลิตที่แท้จริง เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการจัดทำงบประมาณการปรับปรุงข้อมูลทางการเงิน การติดตามผลดำเนินงานงบประมาณและใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร โดยเฉพาะการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของงานบริการที่มีประเภทและคุณภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน

### ๓.๑ หลักการคำนวณค่าใช้จ่ายผลผลิต

การคำนวณค่าใช้จ่ายผลผลิตต้องสะท้อนค่าใช้จ่ายที่แท้จริง โดยการรวบรวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดจากการจัดทำผลผลิตไว้ในสินค้าและหรือบริการที่ผลิตได้ ครอบคลุมเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ข้อกำหนดในการคำนวณค่าใช้จ่ายผลผลิตปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘

๓.๑.๑ จำนวนจากกิจกรรมหลักที่ใช้ในการกระบวนการนำส่งผลผลิตของหน่วยงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการและเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ

๓.๑.๒ จำนวนเฉพาะส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายเงินสด ไม่รวมส่วนที่ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายเงินสด เช่น ค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ เป็นต้น

๓.๑.๓ จำนวนเฉพาะค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินการ และงบอื่น ๆ ที่เบิกจ่ายในลักษณะงบบุคลากรและงบดำเนินงาน ไม่รวมงบลงทุนและงบเงินอุดหนุน รายการ Administered Items

๓.๑.๔ ใช้ข้อมูลรายจ่ายจริงของงบประมาณปี ๒๕๔๖ เป็นฐานในการคำนวณ

๓.๑.๕ จำนวนครอบคลุมทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ

### ๓.๒ วิธีการคำนวณค่าใช้จ่ายผลผลิตงบประมาณปี ๒๕๔๘

การคำนวณค่าใช้จ่ายผลผลิตสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ หน่วยงานคำนวณโดยวิธีกระจายค่าใช้จ่ายแบบตามลำดับขั้น (Cascading / Step Allocation) ซึ่งเป็นการกระจายค่าใช้จ่ายตามลำดับ ดังนี้

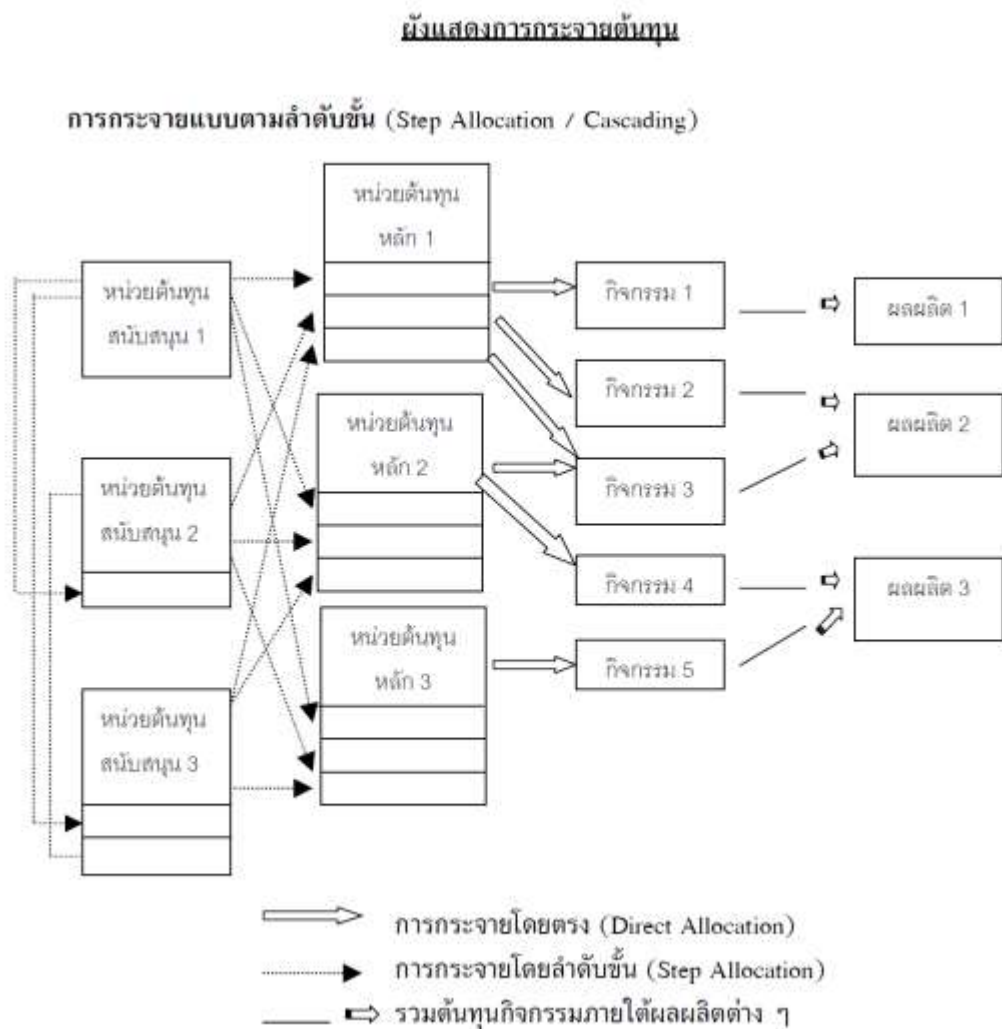
๓.๒.๑ จากหน่วยต้นทุนสนับสนุนที่มีการให้บริการที่มากกว่าไปยังหน่วยสนับสนุนที่มีการให้บริการที่น้อยกว่าตามลำดับโดยคำนวณตามเกณฑ์การปันส่วนต่าง ๆ

๓.๒.๒ จากหน่วยต้นทุนสนับสนุนไปยังหน่วยต้นทุนหลักโดยคำนวณตามเกณฑ์การปันส่วน

๓.๒.๓ จากหน่วยต้นทุนหลักไปยังกิจกรรมภายใต้ผลผลิต โดยคำนวณตามสัดส่วนภาระงานหรือค่าใช้จ่ายจริงที่มีการลงบัญชีไว้

ทั้งนี้ โดยคำนวณเฉพาะค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ไม่รวมงบลงทุน และงบเงินอุดหนุนรายการ Administered Items

แผนภาพที่ ๓-๑๑ คำ อธิบายขั้นตอนการคำนวณค่าใช้จ่ายผลผลิตงบประมาณปี ๒๕๔๘



ที่มา: สำนักงบประมาณ, ๒๕๔๗

### ขั้นตอนที่ ๑ วิเคราะห์การจัดทำ ผลผลิต

๑.๑ ระบุผลผลิตและกิจกรรมหลักของการจัดทำ ผลผลิตที่ต้องการวัด ค่าใช้จ่ายและจำแนกหน่วยจัดทำ ผลผลิตที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักของการจัดทำ ผลผลิตนั้น แยกเป็นหน่วยต้นทุนหลักและหน่วยต้นทุนสนับสนุน

๑.๒ กำหนดสัดส่วนภาระงาน (%) และ/หรือเกณฑ์การปันส่วนเพื่อ กระจายและปันส่วนต้นทุนไปยังหน่วยต้นทุนหรือกิจกรรมภายใต้ผลผลิตต่าง ๆ

### ขั้นตอนที่ ๒ กระจายค่าใช้จ่าย

กระจายเฉพาะค่าใช้จ่ายดำเนินการ (งบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบอื่น ๆ ที่เบิกจ่ายในลักษณะงบบุคลากรและดำเนินงาน) ของแต่ละหน่วยต้นทุนลงสู่ผลผลิต โดยกระจาย ค่าใช้จ่ายของหน่วยต้นทุนสนับสนุนไปยังหน่วยต้นทุนอื่น โดยจะต้องมีการเรียงลำดับการให้บริการ ของหน่วยต้นทุนตามปริมาณการให้บริการจากมากไปน้อยก่อน แล้วจึงเริ่มปันส่วนจากหน่วยต้นทุน สนับสนุนที่ให้บริการแก่ศูนย์ต้นทุนอื่นมากที่สุดเป็นอันดับแรก การปันส่วนจะทำการเป็นลำดับขึ้นไป จนถึงหน่วยต้นทุนสนับสนุนที่ให้บริการหน่วยอื่นน้อยที่สุดเป็นลำดับสุดท้าย ส่วนวิธีการคำนวณ ค่าใช้จ่ายที่ปันส่วนในกรณีที่เป็นหน่วยต้นทุนสนับสนุนให้คิดตามเกณฑ์ปันส่วนที่เสนอแนะไว้ทำนองนี้ และในกรณีที่เป็นหน่วยต้นทุนหลักให้คิดตามสัดส่วนภาระงาน (%) หรือตามค่าใช้จ่ายจริงในกรณีที่มีการลงบัญชีไว้

### ขั้นตอนที่ ๓ รวมต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อมลงสู่ผลผลิต

๓.๑ รวมต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อมจากกิจกรรมหลักของทุก หน่วยต้นทุนหลักลงสู่ผลผลิต จะได้ค่าใช้จ่ายผลผลิตรวมเฉพาะค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

๓.๒ หากหน่วยงานที่มีปริมาณหรือจำนวนผลผลิตที่วัดได้ชัดเจน ให้นำ ค่าใช้จ่ายรวมในข้อ ๓.๑ มาหารค่าใช้จ่ายผลผลิต รวมจะได้ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการ

## ๔. การติดตามและประเมินผล

ตามที่รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ เป็นแบบมุ่งเน้น ผลงานตามยุทธศาสตร์ หรือ Strategic Performance – Based Budgeting (SPBB) และได้เริ่มใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ สำนักงบประมาณโดยสำนักประเมินผลได้มีการพัฒนาระบบและ รูปแบบการติดตามผลและการประเมินผลตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบและรูปแบบที่แปลงจากยุทธศาสตร์ระดับชาติ กระจาย (Cascade) ลงสู่ หน่วยงานระดับล่าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามผลและการประเมินผลการใช้งานงบประมาณของส่วน ราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล

#### ๔.๑ วัตถุประสงค์

๔.๑.๑ เพื่อให้มีระบบการติดตามผลและการประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในด้านกลยุทธ์โดยรวม ด้านงานริเริ่ม (Initiative) และด้านการบริการ โดยพิจารณาจากผลสำเร็จ

๔.๑.๒ เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลสารสนเทศ

๔.๑.๓ เพื่อทราบถึงประเด็นการประเมินผลที่จะต้องศึกษาต่อไปและวิธีพิจารณาประเด็นดังกล่าว

๔.๑.๔ เพื่อเสนอแนะขั้นตอนต่อไปในกระบวนการติดตามผลและการประเมินผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้

๔.๑.๕ เพื่อช่วยส่วนราชการในการจัดเตรียมการจัดการ และการประสานงานทั้งภายในและระหว่างกระทรวงต่าง ๆ

๔.๑.๖ เพื่อทราบความสำเร็จจากการใช้ประโยชน์ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ในการดำเนินงาน นำส่งผลผลิตถึงผู้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่า

๔.๑.๗ เพื่อทราบความสัมพันธ์ระหว่างการใช้งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐกับยุทธศาสตร์ความสำเร็จในระดับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติตามแนวทางการกระจาย (Cascade) ยุทธศาสตร์ชาติลงสู่หน่วยปฏิบัติ

#### ๔.๒ แนวคิดในการติดตามและประเมินผล

๔.๒.๑ เป็นกระบวนการที่ผู้ติดตามและผู้ประเมิน และผู้ถูกติดตามและผู้ถูกประเมิน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมทั้งคำนึงถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๔.๒.๒ การติดตามผลและการประเมินผลควรใช้เครื่องมือหลากหลาย

๔.๒.๓ ผลการติดตามผลและการประเมินผลจะสะท้อนถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

๔.๒.๔ การติดตามผลและการประเมินผลมีความต่อเนื่อง และพัฒนาระบบรูปแบบ รวมทั้งเครื่องมือให้ทันสมัยอยู่เสมอ

๔.๒.๕ รายงานการติดตามผลและการประเมินผล ควรจะเป็นการรายงานผลภายใต้มาตรฐานอย่างเดียวกัน

๔.๒.๖ ส่วนราชการต้องทำการติดตามผลและการประเมินผลการดำเนินงานของตนเองและจัดทำ รายงานการติดตามผลและการประเมินผล

๔.๓ วิธีการจัดวางระบบและรูปแบบการติดตามผลและการประเมินผลที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ระบบและรูปแบบโดยรวม

ประกอบด้วย จุดประสงค์ ขั้นตอนหลัก แหล่งข้อมูลและผลกระทบภายนอก ซึ่งพิจารณาถึงปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อองค์กร การวางระบบและรูปแบบการติดตามผลและการประเมินผลให้สามารถนำไปใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบ โดยทั่วไปจะต้องกำหนดเป้าประสงค์ผลงานในแต่ละช่วง (Milestones) ดังนั้น ควรแบ่งการพัฒนาการติดตามผลและการประเมินผลออกเป็น ๓ ระยะ ได้แก่ ระยะการทดลอง ระยะการนำร่อง และระยะการทบทวนผลลัพธ์จากการดำเนินการ เพื่อดำเนินการจริง โดยแต่ละระยะประกอบด้วย การพิจารณาข้อกำหนด กฎ ระเบียบและกฎหมาย ทั้งที่ใช้ในปัจจุบันและต่อไปในอนาคต นอกจากนี้การวางระบบและรูปแบบการติดตามผลและการประเมินผลต้องคำนึงถึงการวางกระบวนการติดตามผลและการประเมินผลที่เหมาะสมที่สุดในการสนองรับความต้องการตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการและความต้องการของผู้ที่มีส่วนได้เสียในแผนยุทธศาสตร์ (Stakeholders)

๔.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามผลและการประเมินผลที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การติดตามผล (Monitoring) และการประเมินผล (Evaluation) เป็นกระบวนการที่เสริมกันและกัน และจะขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ได้ ระบบการติดตามผลที่ดีจะช่วยส่งผลให้มีการประเมินผลที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ มีประสิทธิภาพและสนับสนุนการบรรลุผลสำเร็จและผลลัพธ์ ตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลอย่างทันท่วงที การติดตามผล (Monitoring) เป็นกระบวนการตรวจสอบประสิทธิผล และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ผลผลิต/โครงการ/กิจกรรมของส่วนราชการ โดยการระบุจุดแข็งและจุดบกพร่องและเสนอแนะมาตรการแก้ไขเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามแผนการดำเนินงานมากที่สุด การประเมินผล (Evaluation) คือการวัดผลงานของส่วนราชการตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยเป็นกระบวนการค้นหาความสัมพันธ์ ประสิทธิภาพ และผลกระทบทั้งที่เจตนา และมีได้เจตนา ของส่วนราชการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ การติดตามผลและการประเมินผลที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การออกแบบมาเพื่อใช้งานได้กับผลผลิต/โครงการ/กิจกรรม และส่วนราชการในระดับกรม และกระทรวง ทั้งภายในกระทรวงและระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ได้ตามที่ต้องการติดตามผลและการประเมินผลจะช่วยสร้างฐานข้อมูลสารสนเทศ เพื่อนำไปใช้ในวงจรมงบประมาณ (Budget Cycle)

๔.๕ การวางระบบและรูปแบบการติดตามผล (Monitoring) และการประเมินผล (Evaluation) ที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การวางระบบและรูปแบบการติดตามผล (Monitoring) ที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป้าหมายสำคัญ คือ การสามารถนำเอาข้อมูลและรายงานจากการติดตามผลมาใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการติดตามผลและการประเมินผลโดยรวมและส่วนราชการอื่น ๆ สามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการปฏิบัติงานได้เช่นเดียวกัน

ฉะนั้น การติดตามผลกระบวนการจัดการงบประมาณ จึงมีการวางแผนทาง โดยอิงประเภทของงบประมาณรายจ่าย การติดตามผลแยกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. การติดตามเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
๒. การติดตามเพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานผลิต/โครงการ/กิจกรรม การวางระบบและรูปแบบการประเมินผล (Evaluation) ที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานตามยุทธศาสตร์ การทำการประเมินผลที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานตามยุทธศาสตร์ให้เต็มรูปแบบ ควรพิจารณาการประเมินผลทั้ง ๔ ประเภท คือ การประเมินผลด้วย ตัวเองของส่วนราชการ (Self Evaluation) การประเมินผลก่อนการดำเนินการ (Pre Evaluation) การประเมินผลระหว่างดําเนินการ (Mid - term Evaluation) และการประเมินผลหลังการ ดำเนินการ (Post Evaluation)

ทั้งนี้ การประเมินผลเป็นการนำเครื่องมือและวิธีการต่าง ๆ มาใช้เพื่อวัด ความคืบหน้าของส่วนราชการในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยจะค้นหาความเกี่ยวเนื่องของ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และผลกระทบตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

๑. ขั้นตอนการประเมินผล ประกอบด้วย ๓ กิจกรรมหลัก คือ การยืนยัน ระดับความสำเร็จของตัวชี้วัด การยืนยันระดับของผลการดําเนินงาน การประเมินผลการดําเนินงาน ของส่วนราชการ โดยใช้ PART : Performance Assessment Rating Tool โดยในการประเมินผล ตามขั้นตอนนี้ให้ได้ผลสมบูรณ์ควรจะต้องมีการพิจารณาการประเมินผลด้วย เช่น มีการอบ เหตุผลและความสัมพันธ์ เป็นต้น

๒. วิธีการประเมินผล แบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ การทดสอบประสิทธิผลและ การทดสอบผลการดําเนินงาน ปัจจัยหลักของความสำเร็จในการวางระบบและรูปแบบ มี ๔ ปัจจัย หลัก คือ

๒.๑ การกำหนดบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒.๒ การพัฒนาเทคนิค กลไกต่าง ๆ ที่มีความทันสมัยและทันต่อ เหตุการณ์

๒.๓ การทบทวน ปรับปรุง ระเบียบ ข้อบังคับของสำ นักงบประมาณ

๒.๔ การสร้างระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

๔.๖ องค์ประกอบหลักของรูปแบบ (Structure) การติดตามผลและการ ประเมินผลที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์



๑. บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่ของสำนักประเมินผลในกระบวนการเช่น การเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมให้ส่วนราชการพัฒนาตนเอง และเคลื่อนตัวไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งระบบ รวมทั้งต้องสามารถเห็นจุดเด่นและจุดด้อยที่ต้องปรับปรุง เป็นต้น

๒. เครื่องมือในการติดตามผลและการประเมินผล

๓. กิจกรรมและตารางเวลา

๔. ตารางเวลาการส่งรายงานและผู้รับรายงาน

๕. การวางแผนทางและวิธีการในการวางแผนการวิเคราะห์ข้อมูล

ระบบและรูปแบบการติดตามผลและการประเมินผลการใช้งบประมาณที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งผู้มีส่วนสำคัญในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจหลักดังกล่าว คือ ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณ รวมทั้งส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะต้องให้ความร่วมมือ โดยเฉพาะในส่วนราชการที่ต้องสนับสนุนการแสดงให้เห็นผลสำเร็จของการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และแสดงถึงแนวโน้มการดำเนินงานของส่วนราชการ อีกทั้งสนับสนุนให้ส่วนราชการเห็นจุดเด่นและจุดที่ควรปรับปรุงเพื่อนำ ไปใช้ในการพัฒนาองค์การให้ดีขึ้น บทบาทใหม่ในการจัดทำ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบงบประมาณที่คำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณ โดยระบุบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน สรุปได้ดังนี้

๑. บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ

๑.๑ ใช้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาเป็นมาตรฐานความสำเร็จระดับนโยบาย

๑.๒ ใช้เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ เป็นกรอบในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับปฏิบัติ

๒. บทบาทของฝ่ายบริหาร

๒.๑ คณะรัฐมนตรีกำหนดกรอบนโยบายและเป้าหมายทางการคลังล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า ๓ ปี

๒.๒ คณะรัฐมนตรีกำหนดทิศทางและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์การจัดการงบประมาณและรับผิดชอบต่อผลสำเร็จ

๒.๓ คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

### ๓. บทบาทของกระทรวง

๓.๑ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบการใช้จ่ายให้เป็นไปตามกรอบเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ

๓.๒ ปลัดกระทรวงสามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณภายใต้กรอบเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ

### ๔. บทบาทของหน่วยงานของรัฐ (ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ)

๔.๑ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐกำหนดแผนการให้บริการที่สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ

๔.๒ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐกำหนดเป้าหมายผลผลิต ตัวชี้วัด ที่สอดคล้องกับแผนการให้บริการ

๔.๓ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจัดทำคำขอและรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณตามเป้าหมายผลผลิต

ประโยชน์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เมื่อนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มาใช้ในการจัดการทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนนั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

#### ๑. ฝ่ายนิติบัญญัติ

๑.๑ รัฐสภาสามารถอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

๑.๒ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลได้ตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนด

๑.๓ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐได้ตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ

#### ๒. รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี

๒.๑ รัฐบาลสามารถบริหารนโยบายได้ตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ได้แถลงต่อรัฐสภาและที่ให้คำ มั่นสัญญาแก่ประชาชน

๒.๒ การดำเนินงานของรัฐบาลที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

๒.๓ การดำเนินงานในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี สามารถจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้เกิดประสิทธิผลและคุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุด

๓. หน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ สามารถบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะที่กำหนดไว้

#### ๔. ประชาชน

๔.๑ ประชาชนจะได้รับการบริการและแก้ไขปัญหาได้ดีขึ้นและรวดเร็ว  
กว่าเดิม

๔.๒ ประชาชนจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากการให้บริการของหน่วยงาน  
ของรัฐ

๔.๓ ประชาชนมีสิทธิที่จะตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐได้

### การจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่

การจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่ (Public Expenditure Management – PEM) ถือได้ว่าเป็นแนวทางที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสำคัญ เพื่อใช้แก้ไขปัญหาการบริหารและจัดการทรัพยากรของภาครัฐที่ประสบปัญหาในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการบริหารและจัดการรายจ่ายของภาครัฐในอดีตที่ผ่านมา (Conventional Budgeting) ซึ่งอาศัยกลไกทางด้านงบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายจากภาครัฐไปสู่ภาคประชาชนนั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ปัญหาสำคัญเกิดขึ้นเนื่องมาจากการดำเนินงานของรัฐ ส่วนใหญ่ขับเคลื่อนโดยภาครัฐราชการประจำ ซึ่งเป็นกลุ่มองค์กรขนาดใหญ่มีสายงานการบังคับบัญชาที่ซับซ้อนและขาดความคล่องตัวประกอบกับต้องทำงานภายใต้ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เคร่งครัด เป็นผลให้ขาดแรงจูงใจในการสร้างสรรค์ผลงานและการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

๑. แนวคิดการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่ (Public Expenditure Management) จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นข้างต้น นำไปสู่ที่มาของแนวคิดการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่ (Public Expenditure Management : PEM) ซึ่งมีเป้าหมายเน้นการให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่ต้องการ โดยมีกรอบหลักการที่สำคัญ ดังแผนภาพที่ ๓-๑๒

แผนภาพที่ ๓-๑๒ หลักการการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่



ที่มา: สำนักงานงบประมาณ, ๒๕๕๖

หลักการดังภาพข้างต้น มีจุดมุ่งหมายขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

๑.๑ การรักษาวินัยทางการคลังของชาติ การจัดทำ ตัวเลขวงเงินรวมมีขั้นตอนที่ชัดเจนโปร่งใส สามารถใช้เป็นกรอบนำ ไปสู่การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ วงเงินดังกล่าวจะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าก่อนการพิจารณาจัดสรรในระดับรองลงไป และจะต้องมีความน่าเชื่อถือและใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาว (Medium – term and beyond)

๑.๒ การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ กรอบการจัดสรรงบประมาณยึดหลักการจัดลำดับความสำคัญตามนโยบายของรัฐบาล และความเหมาะสม ความคุ้มค่าในเชิงประสิทธิภาพของแผนงานที่ได้รับการจัดสรร ระบบงบประมาณจะต้องช่วยทำ หน้าทีผลักดันการถ่ายโอนงบประมาณจากรายการที่มีความสำคัญน้อย และหรือไม่มีประสิทธิภาพไปสู่รายการซึ่งมีความสำคัญและ / หรือมีประสิทธิภาพสูงกว่า

๑.๓ การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต้องมีความสามารถในการดำเนินภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ (ผลผลิต ผลลัพธ์ ที่รัฐบาลต้องการ) ภายใต้การใช้ทรัพยากรที่ได้รับอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต ในปีปัจจุบันมีต้นทุนการดำเนินงานต่ำกว่าปีที่ผ่านมา แต่หน่วยงานยังคงสามารถควบคุมปริมาณคุณภาพของผลผลิตได้ตามที่กำหนด

## ๒. แนวทางการดำเนินการ

จากประสบการณ์ของประเทศที่ได้เริ่มดำเนินงานปรับปรุงการจัดการรายจ่ายภาครัฐไปแล้ว พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่จะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดแนวทางเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนี้

๒.๑ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศของตน เช่น ในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ดำเนินงานปฏิรูปในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Operational Efficiency) ก่อนและตามด้วยการกำหนดวิธีการจัดสรรทรัพยากร ที่เรียกว่า Strategic and Key Result Areas ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรตามลำดับความสำคัญในภายหลัง ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียเลือกที่จะดำเนินการปฏิรูปด้านการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Resource Allocation) ก่อนเรื่องอื่น เป็นต้น

๒.๒ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน จะพบว่าการที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายทั้ง ๓ ประการดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เกี่ยวพันกับการปฏิรูปภาครัฐทั้งระบบ ซึ่งจำเป็นต้องมีงบประมาณสำหรับว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาให้คำปรึกษาชี้แนะในการวางระบบและพัฒนาฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องนอก จากนั้นยังมีค่าใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก

๒.๓ แรงผลักดันและสนับสนุนจากรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง เป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งในการกำหนดทิศทางการปรับปรุงการจัดการรายจ่ายภาครัฐ แม้ว่าจะมีปัจจัยหลายอย่างที่เป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่แต่ละประเทศจะต้องคำนึงถึงแต่จะพบว่าในหลักการเบื้องต้นประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังแผนภาพที่ ๓-๑๓

แผนภาพที่ ๓-๑๓ แสดงแนวทางการดำเนินงานตามกรอบการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่

วินัยทางการคลังระยะยาว (Sustainable Fiscal Discipline)	การจัดการทรัพยากร ที่มีประสิทธิภาพ (Allocative Efficiency)	การบริหารจัดการ ที่มีประสิทธิภาพ (Operational Efficiency)
<ul style="list-style-type: none"> <li>● เป้าหมายทางการคลังต้องถูกรับผิดชอบจากฝ่ายการเมือง</li> <li>● สมมติฐานทางเศรษฐกิจที่ใช้ในการกำหนดเป้าหมายทางการคลังต้องมีความเป็นไปได้</li> <li>● กรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าในระยะปานกลางต้องนำมาใช้กำหนดและควบคุมวินัยทางการคลัง</li> <li>● มีการติดตามทบทวนเป้าหมายทางการคลังอย่างต่อเนื่อง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีการกำหนดแผน/ยุทธศาสตร์ชาติ</li> <li>● มีการจัดลำดับความสำคัญและคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพของแผนงาน</li> <li>● ประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางมีการแยกรายละเอียดระหว่างงบประมาณตามนโยบายเดิมและนโยบายใหม่</li> <li>● ใช้การจัดทำงบประมาณแบบ Top - down</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงาน แทนการควบคุมปัจจัยนำเข้า</li> <li>● โครงสร้างการทำงานของภาครัฐ มีการกระจายอำนาจจากระดับบนอย่างเหมาะสม โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในแต่ละระดับ</li> <li>● มีการติดตามและประเมินผล</li> </ul>

ที่มา: สำนักงานประมาณ, ๒๕๕๖

### ๓. วิธีการในการดำเนินงาน

องค์ประกอบสำคัญในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในการจัดการรายจ่ายภาครัฐ มีดังต่อไปนี้

๓.๑ การทบทวนปรับปรุง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรายจ่ายของภาครัฐ โดยคำนึงถึงจุดมุ่งหมายทั้ง ๓ ข้อ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนหลักคือ

๓.๑.๑ การปรับปรุงแก้ไขที่เป็นทางการ เช่น การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พระราชบัญญัติการเงินการคลังและการบัญชีภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยการสนับสนุนจากคณะรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชน

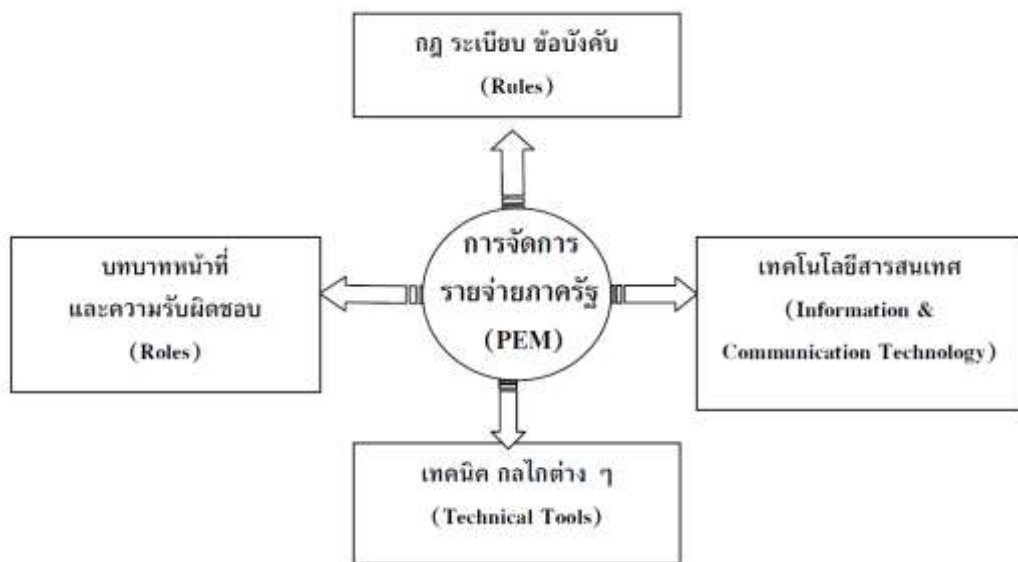
๓.๑.๒ การปรับปรุงแก้ไขที่ไม่เป็นทางการส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติที่กำหนดโดยข้าราชการประจำ ซึ่งไม่อยู่ในรูปของกฎหมาย เช่น หลักเกณฑ์การทบทวนแผนงาน งาน / โครงการ วิธีการจัดทำรายงานและการติดตามประเมินผล เป็นต้น

๓.๒ การกำหนดบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบ ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เช่น บทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องทำ หน้าที่ตรวจสอบฝ่าย บริหาร บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกลางของรัฐ เช่น สำ นักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ฯลฯ บทบาทหน้าที่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงหลักการกระจาย อำนาจความรับผิดชอบที่เหมาะสม

๓.๓ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการรายจ่ายของภาครัฐ (Government Financial Management Information System : GFMS) ต้องมีการพัฒนาฐานข้อมูล ที่เกี่ยวข้องการกำหนดความต้องการเฉพาะ การออกแบบและพัฒนาและติดตั้งโปรแกรม และการ บำรุงรักษาการสร้าง GFMS ควรมีความครอบคลุมรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณในเชิง บูรณาการ เพื่อแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงในการจัดการรายจ่ายภาครัฐทั้งระบบ

๓.๔ เทคนิค กลไก ต่าง ๆ เป็นส่วนที่นำ มาสนับสนุนให้กฎ ระเบียบ และบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบในระบบมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เช่น การนำ กลไกข้อตกลง การให้บริการสาธารณะ มาใช้เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างผู้อนุมัติกับผู้ดำเนินงาน

แผนภาพที่ ๓-๑๔ วิธีการบรรลุจุดมุ่งหมายของการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่



ที่มา: สำนักงานงบประมาณ, ๒๕๔๖

การจัดทำแผนงบประมาณเชิงบูรณาการใน ๓ มิติ

๑. วัตถุประสงค์การจัดทำ แผนงบประมาณเชิงบูรณาการใน ๓ มิติ

เพื่อให้แผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความสอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ของการจัดทำ งบประมาณในมิติต่าง ๆ สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลและติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อนำ ไปสู่ทิศทางการดำเนินงานภายใต้เป้าหมายและการบรรลุจุดมุ่งหมายเดียวกัน

## ๒. หลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ

### ๒.๑ หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกงบประมาณเชิงบูรณาการ

งบประมาณเชิงบูรณาการจะเป็นกลไกที่เอื้อให้กระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ สามารถปฏิบัติการที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์สอดคล้องกับเป้าหมายในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้กระทรวงและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณเกิดความเข้าใจและสามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากงบประมาณเชิงบูรณาการ โดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

#### ๒.๑.๑ เป้าหมายแผนงบประมาณเชิงบูรณาการจะต้อง

๒.๑.๑.๑ ระบุได้ว่าเป็นมิตินงานตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function) มิตินงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ที่สามารถตอบสนองมิตินงานตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda)

๒.๑.๑.๒ เกิดจากการบูรณาการเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงตั้งแต่ ๒ กระทรวงขึ้นไป กล่าวคือเป้าหมายแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการต้องสูงกว่าระดับกระทรวง

๒.๑.๑.๓ มีขอบเขตที่ชัดเจนอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณนั้น และสามารถระบุได้ว่าอยู่ในแนวทางการจัดสรรงบประมาณหลักแนวทางใด โดยไม่ซ้ำซ้อนกับเป้าหมายแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการและแนวทางการจัดสรรงบประมาณอื่น ทั้งนี้ จะต้องไม่เอื้อให้เกิดการตีความที่หลากหลาย

๒.๑.๑.๔ ไม่เป็นเป้าหมายที่สะท้อนการดำเนินงานของกระทรวงและหน่วยงาน ตามกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งชัดเจนอยู่แล้ว

๒.๑.๒ เป็นเป้าหมายในลักษณะบูรณาการที่มีข้อมูลที่สามารถอ้างอิงในเชิงวิชาการ เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปปฏิบัติได้

๒.๑.๓ งบประมาณเชิงบูรณาการจะต้องมีกรอบเวลาในการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยอาจมีระยะเวลาในการดำเนินงาน ๑ ปี (แผนงบประมาณเชิงบูรณาการระยะสั้น – แผนปฏิบัติราชการประจำปี) ๒-๓ ปี (แผนงบประมาณเชิงบูรณาการระยะกลาง) ๔ ปี (แผนงบประมาณเชิงบูรณาการระยะยาว/แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี ของรัฐบาล)



๒.๒ ขั้นตอนการจัดทำ งบประมาณเชิงบูรณาการการจัดทำ งบประมาณเชิงบูรณาการจะต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านเวลาและกระบวนการงบประมาณในภาพรวม ตลอดจนเงื่อนไขเฉพาะและรูปแบบการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงมีการกำหนดขั้นตอนการจัดทำ งบประมาณเชิงบูรณาการ ดังนี้

๒.๒.๑ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดทำ งบประมาณเชิงบูรณาการและการทบทวนงบประมาณเชิงบูรณาการ พร้อมยุทธศาสตร์การจัสสรฯ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๒.๒ คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ กำกับ สั่งการตามงบประมาณเชิงบูรณาการ

๒.๒.๓ รองนายกรัฐมนตรีมอบนโยบาย กำกับ สั่งการ และติดตามการจัดทำ งบประมาณเชิงบูรณาการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีโดย

๒.๒.๓.๑ รองนายกรัฐมนตรี/สำนักงบประมาณ กำหนดร่าง เป้าหมายงบประมาณเชิงบูรณาการ

๒.๒.๓.๒ รองนายกรัฐมนตรี/สำนักงบประมาณ ประเมินศักยภาพ หน่วยงานที่เหมาะสม ดำเนินการตามงบประมาณเชิงบูรณาการ

๒.๒.๓.๓ รองนายกรัฐมนตรี/สำนักงบประมาณ ประสานให้ หน่วยงานที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานดำเนินการตามงบประมาณเชิงบูรณาการ เสนอกิจกรรม/ ผลผลิต/งบประมาณที่เหมาะสม จะดำเนินการในงบประมาณเชิงบูรณาการ

๒.๒.๓.๔ หน่วยงานหลัก (เจ้าภาพ) หน่วยงานสนับสนุน/สำนัก งบประมาณ วิเคราะห์กิจกรรม/ผลผลิต/งบประมาณที่เหมาะสม ดำเนินการงบประมาณเชิงบูรณาการ

๒.๒.๓.๕ หน่วยงานหลัก (เจ้าภาพ) หน่วยงานสนับสนุน/สำนัก งบประมาณ กำหนดเป้าหมายและจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ และสาระสำคัญประกอบ แผนงบประมาณเชิงบูรณาการ

๒.๒.๓.๖ หน่วยงานหลัก (เจ้าภาพ) เสนอแผนงบประมาณในเชิง บูรณาการตามรูปแบบที่สำนักงบประมาณกำหนดต่อรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๒.๒.๔ รองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบแผนงบประมาณเชิงบูรณาการส่ง กระทรวงที่เกี่ยวข้องและสำนักงบประมาณ

๒.๒.๕ กระทรวง/หน่วยงาน บูรณาการและกำหนดแผนงบประมาณเชิง บูรณาการไว้ในแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์

๒.๒.๖ สำนักงานประมาณวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ พร้อมแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ต่อนายกรัฐมนตรี

๒.๒.๗ รองนายกรัฐมนตรีเสนอแผนงบประมาณเชิงบูรณาการพร้อมจุดเน้นยุทธศาสตร์กระทรวงและกรอบวงเงินเบื้องต้น ต่อนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

๒.๒.๘ หน่วยงานหลัก (เจ้าภาพ) แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดคำขอของงบประมาณเชิงบูรณาการ ในคำขอของประมาณรายจ่ายประจำปี ของแต่ละกระทรวง

๒.๒.๙ สำนักงานประมาณพิจารณาและจัดทำ รายละเอียดงบประมาณเชิงบูรณาการ

๒.๒.๑๐ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบรายละเอียดแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ และรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

## ฐานข้อมูลสารสนเทศที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปงบประมาณ

### ๑. ข้อมูลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑.๑ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙)

๑.๑.๑ เน้นการลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infra-structure) ของประเทศ ได้แก่ การสร้างทางหลวงสายประธาน การพัฒนาเส้นทางรถไฟ การปรับปรุงการประปา และการสร้าง เขื่อนเพื่อการชลประทานและการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ เช่น เขื่อนภูมิพล และเขื่อนอุบลรัตน์ เป็นต้น

๑.๑.๒ ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในด้านอุตสาหกรรม และเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม สินค้าสำเร็จรูป

๑.๑.๓ ส่งเสริมการศึกษาขั้นอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาค โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น

๑.๑.๔ ผลที่ได้รับเมื่อสิ้นแผน ประสบความสำเร็จในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๘.๑ ต่อปี มูลค่าสินค้าออกเพิ่มมากขึ้น มีสินค้าออกที่เป็นรายได้ หลักของประเทศเพิ่มขึ้นได้ ได้แก่ ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง นอกเหนือจากข้าว ไม้สัก ยางพารา และดีบุกที่มีอยู่แต่เดิม

๑.๑.๕ ปัญหาและอุปสรรค ขาดแคลนบุคลากรทางด้านเทคนิค วิชาการ และการบริหาร และต้องพึ่งเงินทุนเงินกู้จากต่างประเทศทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานตาม

โครงการ ผลกระทบประการสำคัญคือการกระจายรายได้ยังไม่ยุติธรรม เพราะผลจากการพัฒนาตกอยู่กับผู้มีโอกาสทางเศรษฐกิจ

### ๑.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔)

๑.๒.๑ เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเหมือนกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ เช่น ขยายการชลประทาน เส้นทางคมนาคม และการสาธารณสุขโรคต่างๆ ฯลฯ

๑.๒.๒ ส่งเสริมการพัฒนาการผลิตด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม โดยสนับสนุนการลงทุนของชาวต่างประเทศ

๑.๒.๓ มุ่งพัฒนากำลังคนเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ โดยกระจายการศึกษาและการสาธารณสุขให้ทั่วถึง เริ่มให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทและทรัพยากรธรรมชาติ

๑.๒.๔ ผลที่ได้รับเมื่อสิ้นแผน ในระยะต้นของแผนพัฒนาฯ ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการลงทุนทั้งจากแหล่งเงินทุนภายในและภายนอกประเทศในอัตราที่สูง แต่ระยะปลายแผนภาวะเศรษฐกิจขยายตัวช้าลงเนื่องจากราคาข้าวและยางพาราในตลาดโลกตกต่ำลง

๑.๒.๕ ปัญหาและอุปสรรค การทำงานของรัฐบาลมีลักษณะซ้ำซ้อนและขาดการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ งานบางโครงการไม่ได้รับการติดตามอย่างใกล้ชิด และการกระจายรายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่กับคนส่วนน้อย

### ๑.๓ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙)

๑.๓.๑ เน้นการพัฒนาสังคมมากขึ้น เช่น การปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชน การศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และการจัดบริการทางสังคม

๑.๓.๒ กำหนดเป้าหมายลดอัตราการเพิ่มของประชากรเป็นครั้งแรก ให้เหลือร้อยละ ๒.๕ ต่อปี เมื่อสิ้นแผน

๑.๓.๓ กระจายความเจริญสู่ชนบทให้มากขึ้น และเน้นการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม

๑.๓.๔ ขยายการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐาน เช่น การขยายท่าเรือกรุงเทพฯ และท่าอากาศยาน จังหวัดเชียงใหม่

๑.๓.๕ ยกกระตือรือร้นการผลิตและรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น เน้นการพัฒนาคนและเพิ่มการมีงานทำ

๑.๓.๖ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยรักษาทุนสำรองระหว่างประเทศให้มั่นคง

๑.๓.๗ อุปสรรคและผลที่ได้รับเมื่อสิ้นแผน ผลิตภัณฑ์ประชาชาติภายในประเทศมีอัตราการเพิ่มต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศแปรปรวน (ฝนทิ้งช่วง) ตลอดระยะเวลาของ แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ และความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจโลก เช่น การขึ้นราคาน้ำมันครั้งใหญ่ ค่าเงิน ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาตกต่ำ และการถอนทหารสหรัฐอเมริกาออกจากประเทศไทยเมื่อสิ้นสุดสงครามเวียดนาม เป็นต้น ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนในประเทศซบเซา และมีการว่างงานสูง แต่อัตราการเพิ่มของประชากรใกล้เคียงตามเป้าหมายคือร้อยละ ๒.๖ ต่อปี เมื่อสิ้นแผน

#### ๑.๔ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔)

๑.๔.๑ เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ โดยขยายการผลิต การลงทุน และเพิ่มการจ้างงานให้สูง

๑.๔.๒ เน้นการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยเร่งกระจายรายได้ให้ทั่วถึงและยกฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน และคนยากจน

๑.๔.๓ ปรับปรุงคุณภาพของประชากร โดยลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือเพียงร้อยละ ๒.๑ ต่อปี เมื่อสิ้นแผน

๑.๔.๔ ปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทาง เศรษฐกิจสูงสุด

๑.๔.๕ อุปสรรคและผลที่ได้รับเมื่อสิ้นแผน

๑.๔.๖ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกยังไม่ดีขึ้นและส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ได้แก่ การขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่ม OPEC ทำให้สินค้ามีราคาสูง เกิดภาวะเงินเฟ้อและค่าครองชีพสูง ตลอดจนรายจ่ายภาครัฐบาลสูงขึ้นเป็นผลให้การขาดดุลการค้ากับต่างประเทศสูงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

๑.๔.๗ สถานการณ์ความตึงเครียดบริเวณชายแดนด้านกัมพูชา ทำให้รัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายทางการทหารและความมั่นคงมากขึ้น

๑.๔.๘ ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศกระเตื้องขึ้นกว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ การผลิตโดยส่วนรวมขยายตัวตามเป้าหมาย และการลดอัตราการเพิ่มของประชากรก็อยู่ในเกณฑ์ ที่กำหนดเช่นกัน

#### ๑.๕ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙)

๑.๕.๑ ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการให้มีผลทางปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น พื้นที่ เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก ฯลฯ

๑.๕.๒ เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศ เป็นพิเศษโดยการเร่งระดมเงินออม, สร้างวินัยทางเศรษฐกิจ การเงิน และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ปรับ โครงสร้างการเกษตร ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค, ปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศ และบริการ, ปรับโครงสร้างการผลิต และการใช้พลังงาน ฯลฯ

๑.๕.๓ เน้นความสมดุลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ

๑.๕.๔ เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง กำหนดพื้นที่เป้าหมาย ๒๘๖ อำเภอและกิ่งอำเภอ

๑.๕.๕ เน้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเช่นมีระบบการบริหารการ พัฒนาชนบทแนวใหม่ประกาศใช้ พ.ศ. ๒๕๒๗

๑.๕.๖ เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน

## ๑.๖ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔)

๑.๖.๑ เน้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพของการเงินการคลัง โดยเน้นการระดมเงินออมในประเทศ เน้นการใช้จ่ายภาครัฐอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ และเน้นบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนา

๑.๖.๒ เน้นการพัฒนาฝีมือแรงงานและคุณภาพชีวิต

๑.๖.๓ เน้นการเพิ่มบทบาทองค์กรประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑.๖.๔ เริ่มแผนหลักการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

๑.๖.๕ ทบทวนบทบาทรัฐในการพัฒนาประเทศ

๑.๖.๖ มีแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ

๑.๖.๗ มุ่งปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาดของประเทศให้กระจายตัวมากขึ้น

๑.๖.๘ เน้นการนำบริการพื้นฐานที่มีอยู่แล้วมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

๑.๖.๙ พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

๑.๖.๑๐ ขยายขอบเขตพัฒนาชนบทครอบคลุมทั่วประเทศ เขตล้าหลัง ๕,๗๘๗ หมู่บ้าน เขตปานกลาง ๓๕,๕๑๔ หมู่บ้าน และเขตก้าวหน้า ๑๑,๖๑๒ หมู่บ้าน

### ๑.๗ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙)

๑.๗.๑ เน้นการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ

๑.๗.๒ เน้นการกระจายรายได้ และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท

๑.๗.๓ เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

๑.๗.๔ เน้นการพัฒนากฎหมาย รัฐวิสาหกิจ และระบบราชการ

### ๑.๘ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔)

เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นพร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามในปีแรกของแผนฯ ประเทศไทยต้องประสบวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และส่งผลกระทบต่อคนและสังคมเป็นอย่างมาก จึงต้องเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพมั่นคง และลดผลกระทบจากวิกฤตที่ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานและความยากจนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

๑.๘.๑ การพัฒนาศักยภาพของคน

๑.๘.๒ การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน

๑.๘.๓ การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง

๑.๘.๔ การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนา คนและคุณภาพชีวิต

๑.๘.๕ การจัดหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑.๘.๖ การพัฒนาประชารัฐ เป็นการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะ และพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะ ของคนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

๑.๘.๗ การบริหารจัดการเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาฯไปดำเนินการ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วยแนวทางการแปลงแผนไปสู่การ ปฏิบัติ

## ๑.๙ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ – ๒๕๔๙)

เป็นแผนที่ได้อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ได้อัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับกระบวนการทัศน์การพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ โดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ผลการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ สรุปได้ว่า ประสบความสำเร็จที่น่าพอใจ เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๕.๗ ต่อปี เสถียรภาพทางเศรษฐกิจปรับตัวสู่ความมั่นคง ความยากจนลดลง ขณะเดียวกันระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นมาก อันเนื่องมาจากการดำเนินการเสริมสร้างสุขภาพอนามัยการมีหลักประกันสุขภาพที่ มีการปรับปรุงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยครอบคลุมคนส่วนใหญ่ของประเทศ และการลดลงของปัญหายาเสพติด วัตถุประสงค์

๑.๙.๑ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน

๑.๙.๒ เพื่อวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก

๑.๙.๓ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ

๑.๙.๔ เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง

ลำดับความสำคัญของการพัฒนา

๑. การเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวอย่างรวดเร็วและมีเสถียรภาพ

๒. การสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก

๓. การบรรเทาปัญหาสังคม

๔. การแก้ปัญหาความยากจน

## ๑.๑๐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๔)

ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายบริบท ทั้งที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศ จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้มีภูมิคุ้มกัน พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยยังคงอยู่เชิง “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวปฏิบัติในการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ และให้ความสำคัญต่อการรวมพลังสังคมจากทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมดำเนินการใน ทุกขั้นตอนของแผนฯ พร้อมทั้งสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่อง

### **๑.๑๑ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙)**

ตามวิสัยทัศน์ ๓ พันธกิจ ๓ วัตถุประสงค์ ๔ เป้าหมายหลัก และ ๗ ยุทธศาสตร์ ตามการศึกษาจากบริบทตลอดจนจุดแข็ง จุดอ่อนโอกาสและภัยคุกคามของประเทศไทย วิสัยทัศน์ "ประเทศไทยมีความมั่นคงเป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง"

๓ พันธกิจ ได้แก่ การพัฒนาฐานการผลิตและบริการ การสร้างความเป็นธรรมและ ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และสร้างภูมิคุ้มกันจากวิกฤตการณ์

๓ วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอุดมสมบูรณ์อย่างยั่งยืน คนไทยอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และพร้อมเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นสุข

๔ เป้าหมายหลัก ได้แก่ เศรษฐกิจมีความเข้มแข็งสมดุล ความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น มีหลักประกันสังคมที่ทั่วถึง และสังคมไทยมีความสุขอย่างมีธรรมาภิบาล

๗ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การสร้างฐานการผลิตให้เข้มแข็ง สมดุล อย่างสร้างสรรค์ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการผลิต การค้า การลงทุน การพัฒนาคุณภาพคน ทั้งความรู้ คุณธรรม สังคม มั่นคงเป็นธรรม มีพลังและเอื้ออาทร เน้นการผลิตและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงของพลังงานและอาหาร และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

### **๒. ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.**

#### **๒๕๕๙**

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ -๒๕๕๙) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) และแผนแม่บทอื่น ๆ โดยคำนึงถึงความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ควบคู่กับการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และ “ปรัชญาเศรษฐกิจ



พอเพียง” ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นหลักในการปฏิบัติ เพื่อให้ประเทศมั่นคง ประชาชน มั่งคั่งอย่างยั่งยืน รวมทั้งได้นำหลักการและแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ จำนวน ๑๙ เรื่อง มาประกอบการพิจารณากำหนดประเด็น ยุทธศาสตร์และจุดเน้นของนโยบายการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ในการเร่งรัดวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยการเร่งผลักดันการพัฒนาคงเหลือช่วง ชีวิต การสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคงให้แก่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย การแก้ไขปัญหาสำคัญ เร่งด่วนของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การเร่งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงกลุ่มพื้นที่ที่มีลักษณะ โดดเด่นเพื่อเพิ่มรายได้ให้ประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล การส่งเสริมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การพัฒนาระบบบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการ การส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณา การ การเร่งรัดประยุกต์ใช้งานวิจัยและพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสทางการค้าการลงทุนในประชาคมอาเซียน และ การป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดลำดับความสำคัญของภารกิจ หน่วยงาน และใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นการวางรากฐานเพื่อรองรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ในระยะยาวต่อไป

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาส่วนนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ สามารถอธิบาย รายละเอียดได้โดยใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังต่อไปนี้

### ๑. การสัมภาษณ์ (Interview)

ผู้ศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์ข้อมูลด้วยตนเองจากผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนในสำนัก งบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน ๒๓ คน โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ชัดเจนตรงประเด็น ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับ หัวหน้าส่วนในสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน ๒๒ คน ดังนี้

- ๑.๑ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักอำนวยการ
- ๑.๒ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักกฎหมายและระเบียบ
- ๑.๓ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ
- ๑.๔ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักจัดทำงบประมาณด้านการบริหาร

- ๑.๕ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง ๑
- ๑.๖ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง ๒
- ๑.๗ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ ๑
- ๑.๘ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ ๒
- ๑.๙ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ ๓
- ๑.๑๐ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ ๔
- ๑.๑๑ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม ๑
- ๑.๑๒ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม ๒
- ๑.๑๓ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม ๓
- ๑.๑๔ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักจัดทำงบประมาณองค์การบริหารรูปแบบ

#### พิเศษและรัฐวิสาหกิจ

- ๑.๑๕ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนนโยบายงบประมาณ
- ๑.๑๖ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักประเมินผล
- ๑.๑๗ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักพัฒนาระบบงบประมาณ
- ๑.๑๘ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักมาตรฐานงบประมาณ
- ๑.๑๙ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสำนักยุทธศาสตร์การงบประมาณ
- ๑.๒๐ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนสถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ
- ๑.๒๑ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนกลุ่มการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

#### และการบูรณาการงบประมาณในการบริหารราชการในต่างประเทศ

- ๑.๒๒ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนกลุ่มตรวจสอบภายใน
- ๑.๒๓ ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

## ๒. การสัมภาษณ์ (Interview)

ผู้ศึกษาและผู้ช่วยผู้ศึกษาจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับตัวแทนผู้บริหารสภาพัฒน์ ๑ คน

## ๓. การสัมภาษณ์ (Interview)

ผู้ศึกษาและผู้ช่วยผู้ศึกษาจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารงานงบประมาณประจำกระทรวง จำนวน ๒๐ คนดังนี้

- ๒.๑ ผู้บริหารงบประมาณประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ๒.๒ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง กลาโหม
- ๒.๓ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง การคลัง
- ๒.๔ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง การต่างประเทศ
- ๒.๕ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง การท่องเที่ยวและกีฬา

- ๒.๖ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- ๒.๗ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง เกษตรและสหกรณ์
- ๒.๘ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง คมนาคม
- ๒.๙ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๒.๑๐ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- ๒.๑๑ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง พลังงาน
- ๒.๑๒ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง พาณิชยกรรม
- ๒.๑๓ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง มหาดไทย
- ๒.๑๔ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง ยุติธรรม
- ๒.๑๕ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง แรงงาน
- ๒.๑๖ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง วัฒนธรรม
- ๒.๑๗ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ๒.๑๘ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง ศึกษาธิการ
- ๒.๑๙ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง สาธารณสุข
- ๒.๒๐ ผู้บริหารงบประมาณประจำกระทรวง อุตสาหกรรม

#### ๔. การสนทนากลุ่ม (Focus Groups Interview)

ผู้ศึกษาและผู้ช่วยผู้ศึกษาจะใช้วิธีการสนทนากลุ่มกับข้าราชการระดับปฏิบัติงาน งบประมาณประจำกระทรวง จำนวน ๒๐ คน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเป็นระบบโดยมุ่งเน้นเนื้อหาของการนำหลักบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์สู่การปฏิบัติจากประสบการณ์ตรง ดังนี้

- ๓.๑ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ๓.๒ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง กลาโหม
- ๓.๓ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง การคลัง
- ๓.๔ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง การต่างประเทศ
- ๓.๕ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง การท่องเที่ยวและกีฬา
- ๓.๖ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- ๓.๗ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง เกษตรและสหกรณ์
- ๓.๘ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง คมนาคม
- ๓.๙ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๓.๑๐ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๓.๑๑ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง พลังงาน

๓.๑๒ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง พาณิชยกรรม

๓.๑๓ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง มหาดไทย

๓.๑๔ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง ยุติธรรม

๓.๑๕ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง แรงงาน

๓.๑๖ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง วัฒนธรรม

๓.๑๗ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

เทคโนโลยี

๓.๑๘ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง ศึกษาธิการ

๓.๑๙ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง สาธารณสุข

๓.๒๐ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง อุตสาหกรรม

โดยมีขั้นตอนของการดำเนินการสนทนากลุ่ม ดังนี้ คือ

๑. การพิจารณาการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เพื่อให้ได้ประสบการณ์ตรงจากผู้ปฏิบัติ

๒. ผู้ศึกษาและผู้ช่วยศึกษา เป็นผู้ดำเนินการสนทนากลุ่ม ตามประเด็นเนื้อหาที่กำหนดไว้

๓. ในระหว่างการสนทนากลุ่มจะมีการจดบันทึกข้อมูลในทันที พร้อมทั้งการบันทึกเสียงสนทนากลุ่มไว้เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

๔. ประมวลผลข้อมูลที่ได้รับเฉพาะประเด็นเนื้อหาที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์การวิจัย

#### ๔. การตรวจสอบคุณภาพข้อมูล

ในการตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มผู้ศึกษาจะใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) เพื่อยืนยันข้อมูล (Confirmation) โดยใช้วิธีการต่างๆตามแนวคิดของ สุกงาค์ จันทวานิช, (๒๕๕๔, หน้า ๒๓ - ๒๖) และ ขจรศักดิ์ บั้วระนันท์ (๒๕๕๖, หน้า ๑๔๑) ดังนี้ คือ

๔.๑ การตรวจสอบสามเส้าข้ามแหล่งข้อมูล (Data triangulate) เป็นการตรวจสอบยืนยันข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากกลุ่มบุคคลที่ให้ข้อมูลจากแหล่งพื้นที่ที่แตกต่างกัน

๔.๒ การตรวจสอบสามเส้าข้ามวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Methodological triangulation) เป็นการตรวจสอบยืนยันข้อมูลที่ใช้วิธีการแตกต่างกัน เช่น การสัมภาษณ์เจาะลึก การสนทนากลุ่ม การศึกษาจากเอกสาร เพื่อสรุปประเด็นสำคัญว่า ข้อมูลที่ได้ด้วยวิธีการแตกต่างกันจะนำไปสู่ข้อค้นพบที่อยู่ในแนวทางเดียวหรือไม่

๔.๓ การตรวจสอบสามเส้าข้ามทฤษฎี (Theoretical triangulation) เป็นการตรวจสอบยืนยันข้อมูลที่ได้จากแนวคิด ทฤษฎี ที่ต่างกัน จะสามารถนำข้อมูลที่รับมาทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เพื่อนำผลข้อค้นพบมาตรวจสอบยืนยันซึ่งกันและกันได้หรือไม่

## ๕. การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นขั้นตอนที่ผู้ศึกษาได้กระทำอย่างต่อเนื่องตลอดกระบวนการวิจัย ตั้งแต่การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูล โดยดำเนินการตามองค์ประกอบหลักตามกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลของ Miles and Huber man (๑๙๙๔) และ ชาย โพธิสิตา (๒๕๕๒, หน้า ๓๓๗ – ๓๓๘) แบ่งเป็น ๓ ขั้นตอน คือ

๕.๑ การจัดระเบียบข้อมูล (data organizing) เป็นกระบวนการจัดการด้วยกรรมวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลเป็นระเบียบ ทั้งในทางกายภาพและเนื้อหา พร้อมทั้งจะนำเสนอ

๕.๒ การแสดงข้อมูลหรือลดทอนข้อมูล (data display) เป็นกระบวนการลดทอนข้อมูล หรือนำเสนอข้อมูลซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการพรรณนา อันเป็นผลมาจากการเชื่อมโยงข้อมูล ที่ผ่านการจัดระเบียบข้อมูลแล้วเข้าด้วยกัน ให้ตรงตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อบอกเรื่องราวของสิ่งที่ศึกษาได้

๕.๓ การหาข้อสรุป การตีความ และการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย (Conclusion, interpretation and Verification) เป็นกระบวนการหาข้อสรุปและการตีความหมายของข้อค้นพบที่ศึกษาได้รวมถึงการตรวจสอบว่า ข้อสรุป หรือการตีความนั้นมีความถูกต้อง ตรงประเด็น และมีความน่าเชื่อถือได้

## บทที่ 4

### ผลการวิจัย

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการการวิจัยแบบคุณภาพในการพิจารณาการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เพื่อให้ได้ประสบการณ์ตรงจากผู้ปฏิบัติ ตามประเด็นเนื้อหาที่กำหนดไว้และประมวลผลข้อมูลที่ได้รับเฉพาะประเด็นเนื้อหาที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์การวิจัย ซึ่งผู้ศึกษาได้ใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) เพื่อยืนยันข้อมูล (Confirmation) โดยใช้วิธีการต่าง ๆ ตามแนวคิดของ สุธาพงศ์ จันทรานิชและ ขจรศักดิ์ บั้วระนันท์ การตรวจสอบสามเส้าข้ามแหล่งข้อมูล (Data triangulate) เป็นการตรวจสอบยืนยันข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากกลุ่มบุคคลที่ให้ข้อมูลจากแหล่งพื้นที่ที่แตกต่างกันและการตรวจสอบสามเส้าข้ามวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Methodological triangulation) เป็นการตรวจสอบยืนยันข้อมูลที่ใช้วิธีการแตกต่างกัน เพื่อสรุปประเด็นสำคัญว่า ข้อมูลที่ได้ด้วยวิธีการแตกต่างกันจะนำไปสู่ข้อค้นพบที่อยู่ในแนวทางเดียวหรือไม่ พร้อมกับ การตรวจสอบสามเส้าข้ามทฤษฎี (Theoretical triangulation) เป็นการตรวจสอบยืนยันข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เพื่อนำผลข้อค้นพบมาตรวจสอบยืนยัน

โดยในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายแตกต่างกัน ซึ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้บริหารของสำนักต่าง ๆ ของสำนักงานประมาณ ผู้แทนสภาพัฒน์ฯ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการประจำส่วนราชการต่าง ๆ ในรายละเอียดในลักษณะ การพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ ความเชื่อมโยงการจัดทำงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณในลักษณะการบูรณาการว่าจะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่อย่างไร โดยการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาหลักสำคัญในการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยทั้งกระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ กระบวนการขออนุมัติงบประมาณและ กระบวนการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นสามารถอธิบายได้ดังนี้

#### ตอนที่ ๑ ลักษณะการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณ

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันโครงสร้างของหน่วยราชการหลายแห่งมีบทบาทและภารกิจที่ซับซ้อนกันและกันอยู่อย่างกระจุกกระจายไม่รวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียว จึงทำให้ขาดเอกภาพไร้ประสิทธิภาพและทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินจึงส่งผลกระทบต่อการบริหารบ้านเมืองและการพัฒนาประเทศ ขณะที่โลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่กลไกภาครัฐบาลไทยยังล้าสมัย โดยเฉพาะ

โครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ กฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ของระบบราชการยังล้าหลังไม่ทันสมัยทันเหตุการณ์ จึงไม่สามารถตอบสนองการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงถือว่าสิ่งดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามนโยบายแห่งรัฐ และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน อีกทั้งภาครัฐไม่สามารถสนองตอบการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้ทันท่วงที

อย่างไรก็ตามแนวความคิดของนโยบายปฏิรูปคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้นพบว่า รัฐบาลมีดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็น ๓ ระยะ คือ ระยะเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการทันที ระยะต่อไปที่ต้องแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่ค้างคาอยู่ และระยะยาวที่ต้องวางรากฐานเพื่อความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นระยะเร่งด่วนโดยต้องการเร่งจ่ายงบลงทุนของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ยังค้างอยู่ก่อนที่จะพ้นกำหนดภายในสิ้นปีนี้ และสานต่อนโยบายงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้จัดทำไว้ โดยติดตามให้มีการเบิกจ่ายอย่างคล่องตัวตั้งแต่ระดับกระทรวงจนถึงระดับท้องถิ่น รวมทั้งจะดูแลไม่ให้มีการใช้จ่ายที่สูญเปล่า เพื่อช่วยสร้างงานและกระตุ้นการบริโภคและต้องการสานต่อนโยบายงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้จัดทำไว้ โดยนำหลักการสำคัญของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ให้ความสำคัญในการบูรณาการงบประมาณและความพร้อมในการดำเนินงาน รวมทั้งนำแหล่งเงินอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ประหยัด ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพ ทบทวนภารกิจที่มีลักษณะไม่ยั่งยืนหรือสร้างภาระหนี้สาธารณะของประเทศเกินความจำเป็น และแสดงรายการลงทุนในระดับจังหวัดเพื่อแสดงความโปร่งใส เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ ตั้งแต่ระดับกระทรวงจนถึงระดับท้องถิ่น เพื่อช่วยสร้างงานและกระตุ้นการบริโภค โดยจะจัดให้มีระบบและกลไกในการติดตามตรวจสอบไม่ให้มีการใช้จ่ายที่สูญเปล่า

ซึ่งสำนักงบประมาณได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบแผนงานการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ เพื่อปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน ให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเป็นธรรม โดยได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) มาเป็นมุ่งเน้นผลสำเร็จของผลผลิตและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถวัดประเมินผลการทำงานได้ โดยมีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมแบบรายละเอียดในการเบิกจ่ายแบบปัจจุบัน

สำนักงบประมาณได้วางแนวทางในการดำเนินงาน เพื่อปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลตามแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยกำหนดให้มีการจัดการโครงการนำร่อง เพื่อลดความเสี่ยงที่ดำเนินการพร้อมกับทุกส่วนราชการเนื่องจากความพร้อมของแต่ละส่วนราชการมีไม่เท่ากัน เพื่อศึกษาจากหน่วยงานนำร่องว่ามีข้อผิดพลาดหรือมีปัญหา อุปสรรคประการใดจะได้แก้ไขได้ทันที่ โดยดำเนินงานในหน่วยงานนำร่อง ๗ หน่วยงานก่อน หากดำเนินงานได้ผลดีก็จะนำไปขยายผลให้หน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานนำร่องพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงิน รวม ๗ ประเภท คือ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลิต การควบคุมงบประมาณ การรายงานผลการดำเนินงานและการเงิน การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน เพื่อให้หน่วยงานนำร่องสามารถบริหารการจัดการงบประมาณของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนที่จะได้รับการผ่อนคลายการควบคุมงบประมาณในการดำเนินงานปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณดังกล่าว

ประเทศไทยได้ดำเนินการปรับระบบงบประมาณครั้งสำคัญในช่วงนั้นภายใต้แนวนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ โดยมีนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นเครื่องชี้นำ มีการเพิ่มบทบาทให้กับส่วนราชการและให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปรับระบบงบประมาณในช่วงนั้นได้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งจะจัดหมวดหมู่ของงานในภาครัฐให้หน่วยงานในลักษณะที่เหมาะสม สามารถแสดงความรับผิดชอบต่อผลงานได้ การปรับระบบงบประมาณได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณากำหนดหลักการสำคัญ เพื่อใช้เป็นแกนหลักในการปรับปรุง แล้วจึงพัฒนาวิธีการงบประมาณในรายละเอียดให้สอดคล้องกับหลักการที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ระบบที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสามารถนำไปใช้ได้จริงในเชิงปฏิบัติ

หลักการในการปรับปรุงวิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์กรอบแนวความคิดเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปรับปรุงระบบและวิธีการงบประมาณ ซึ่งจะแสดงให้เห็นหลักการเชิงทฤษฎีที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาด้านงบประมาณ

ประกอบกับผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่าการปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณเป็นสิ่งที่มีการพัฒนามาตลอดอย่างมีนัยยะสำคัญหลายประการ ผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญแต่ควรเริ่มที่ การน้อมนำแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ใน กระบวนการงบประมาณ การปรับปรุงโครงสร้างแผนงานให้มีลักษณะบูรณาการและสามารถตอบโจทย์ของประเทศได้ การบริหารงบประมาณรายจ่ายต้องมองยาวและไกลขึ้นจากงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง ๓ ปี (MTEF) อาจเป็น ๑๐ (LTEF) เพื่อลดภาระงบประมาณ ประกอบกับในปัจจุบันเงินนอกงบประมาณและนโยบายกึ่ง การคลังเริ่มมีบทบาทมากขึ้นภายใต้การบริหารจัดการความเสี่ยงและการ



พิจารณางบประมาณในแง่เงิน ในด้านการกระจายอำนาจต้องผลักดันให้ไปสู่หน่วยปฏิบัติระดับพื้นที่ ซึ่งเผชิญกับปัญหาโดยตรงและใกล้ชิดประชาชน และต้องเพิ่มมูลค่าให้กับเม็ดเงินงบประมาณด้วยการ สับสนุนผลผลิต/โครงการ/กิจกรรม ที่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงและมีความคุ้มค่าที่จะใช้ จ่าย “ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า” ในเบื้องต้นเข้าใจว่า ประเด็นที่ต้องมีการปฏิรูประบบงบประมาณอาจเนื่องมาจากการที่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBBs) อาจไม่สามารถตอบสนองต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ให้เกิด ความพึงพอใจได้ อาทิ งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการพิจารณาจัดสรร อาจไม่เป็นไปตามที่ส่วน ราชการคาดหวัง หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายอาจไม่สามารถก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ และ ผลกระทบต่อประเทศตามที่ประชาชนคาดหวังหรือที่ส่วนราชการวางแผนไว้ได้ ดังนั้น การปฏิรูประบบงบประมาณจึงเป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบงบประมาณ ควรดำเนินการเฉพาะในประเด็นและปัจจัยที่รัฐบาล ส่วน ราชการ และสำนักงบประมาณสามารถกำหนดและควบคุมได้ อาทิ การปรับปรุงรูปแบบการจัดทำ งบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผล เพื่อให้การ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ ประเด็นที่รัฐบาล ส่วนราชการ และสำนัก งบประมาณ ไม่สามารถกำหนดหรือควบคุมได้ จะเกี่ยวข้องกับภาวะเศรษฐกิจมหภาคและการจัดเก็บ รายได้ภาครัฐ ดังนั้นการปฏิรูประบบงบประมาณ จึงไม่ควรมีการนำเสนอการกำหนดอัตราการจัดสรร งบประมาณรายจ่ายเพื่อภารกิจใดภารกิจหนึ่ง ในอัตราส่วนต่อรายได้ภาครัฐที่แน่นอน เนื่องจากจะทำ รัฐบาลและสำนักงบประมาณขาดความยืดหยุ่นในการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่ระบบเศรษฐกิจตกต่ำและผันผวนผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ ความเห็นเพิ่มเติมว่า

แผนพัฒนาโดยการปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและต้องเร่ง ทำให้สอดคล้องรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เรื่องดังกล่าวยังเป็น เรื่องที่ค่อนข้างสร้างความสับสนให้กับนักวิเคราะห์งบประมาณส่วนใหญ่ ด้วยขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดการสร้าง ความเข้าใจร่วมกัน ทั้งนี้เห็นว่าการปฏิรูปที่จะสำเร็จได้นั้น ต้องได้รับความยอมรับจากผู้ ปฏิบัติ จึงควรเร่งสร้างความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ อย่างถ่องแท้ เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมจากหลาย ฝ่าย และการเปิดให้ทำประชาคมติในการแก้ไขผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ ความเห็นเพิ่มเติมว่า

การที่จะปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณนั้น จำเป็นต้องประมวลรวบรวมสิ่งที่ภาคส่วนต่าง ๆ ต้องการเห็น ชอบหรือรับทราบ เพื่อนำมาเปรียบเทียบวิธีการ รูปแบบ การจัดสรรงบประมาณ ที่ใช้ ดำเนินการในปัจจุบัน เพื่อหา จุดอ่อน จุดแข็ง อันจะทำให้สามารถกำหนดแนวทางการปฏิรูป

การจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามภาคส่วนต่าง ๆ ต้องการผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

การปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นเรื่องที่ควรทำอย่างต่อเนื่อง และเนื่องจากการปรับปรุงระบบงานประมาณมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของภาครัฐในวงกว้าง จึงเป็นเรื่องควรทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาระบบงบประมาณให้ทันสมัย (ปรับปรุงอย่างต่อเนื่องน่าจะเหมาะสมกว่าการปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณ)” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“หลักการที่สำคัญของการบริหารงบประมาณ คือ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งในแต่ละรัฐบาลที่ผ่านมาอาจให้ความสำคัญในแต่ละเรื่องแตกต่างกัน และไม่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้เกิดประโยชน์ที่จะเกิดแก่ประชาชน ไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง จึงควรเน้นให้เกิดความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการบริหารงบประมาณของประเทศ มีการสำรวจความต้องการ และการจัดลำดับความสำคัญ รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อจะได้นำมาใช้ประกอบ การพิจารณางบประมาณงบประมาณในปีถัดไปซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความเหมาะสมและจำเป็นได้อย่างแท้จริง และปลูกฝังการสร้างวินัยทางการเงินการคลังตั้งแต่ระดับล่าง (ระดับบุคคล) ไปจนถึงระดับบน (ระดับภาพรวมของประเทศ) เพื่อให้ประเทศสามารถดำเนินงบประมาณแบบสมดุลตามที่เคยตั้งเป้าหมายไว้และให้ประเทศเกิดเสถียร ภาพทางการเงินการคลังได้ในระยะยาว” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “การจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันเป็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีระยะเวลา ๑ ปี จะเห็นว่ามีการใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่า ๑ ปี ถึงจะเห็นผลสำเร็จของโครงการ มีความเห็นว่าควรปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ๒ ปี หรือข้ามปีงบประมาณเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลการดำเนินการของโครงการต่างๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และสามารถขยายกระบวนการงบประมาณให้มีระยะเวลาการจัดทำงบประมาณเพิ่มมากขึ้น มีความรอบคอบเหมาะสมไม่ต้องเร่งรีบเพื่อให้ทันต่อปฏิทินงบประมาณ พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณราย ๒ ปี” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณพร้อมกับต้องเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งดำเนินการโดย ปฏิรูปการเงิน และการคลัง ภาครัฐเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ รวมทั้งการตรวจสอบในการคลังตามหลักธรรมาภิบาลที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบงบประมาณที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย แต่ในปัจจุบันการจัดทำงบประมาณยังมีอีกหลายเรื่องที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่ระบบที่ดีควรจะเป็น การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณจึงเป็นเสมือนการหยอดน้ำมันใส่ในกลไก

ของการงบประมาณของประเทศไทย ที่จำทำให้พี่น้องต่าง ๆ ในระบบหมุนได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีตามมา หากเราเชื่อว่าการจัดสรรและการจัดการงบประมาณที่ดี จะนำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณจะช่วยให้ประเทศไทยมีการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นตบใจหทัยตามความต้องการของประเทศ และสร้างโอกาสในการพัฒนาประเทศได้ต่อไป ทั้งนี้การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณไม่สามารถสำเร็จหรือดำเนินการได้โดยง่าย หากปราศจากความร่วมมือและตั้งใจจริงจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้บริหารประเทศ หน่วยงานต่าง ๆ และสำนักงานงบประมาณเอง”

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารประจำกระทรวงต่าง ๆ และผลการสนทนาของผู้ปฏิบัติงานประจำกรมต่าง ๆ เห็นพ้องว่าการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันของสำนักงานงบประมาณมีระบบและรวดเร็ว ซึ่งผลให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีการดำเนินงานได้อย่างรวดเร็วเช่นกัน

สรุปได้ว่าการปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณต้องเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งดำเนินการโดยปฏิรูปการเงิน และการคลัง ภาครัฐเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ รวมทั้งการตรวจสอบในการคลังตามหลักธรรมาภิบาลที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณจึงเป็นเสมือนการหยอดน้ำมันใส่ในกลไกของการงบประมาณของประเทศไทย ที่จะทำให้พี่น้องต่าง ๆ ในระบบหมุนได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีตามมา ภายใต้ความเชื่อว่าการจัดสรรและการจัดการงบประมาณที่ดี จะนำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้ประเทศไทยมีการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นตบใจหทัยตามความต้องการของประเทศ และสร้างโอกาสในการพัฒนาประเทศได้ต่อไป

## ตอนที่ ๒ กระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

การจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะก่อให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ที่มีการกำหนดความเชื่อมโยงข้อมูลงบประมาณแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน โดยสำนักงานงบประมาณได้กำหนดรูปแบบของการจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้ การจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (จะประกอบด้วยแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์กระทรวงและแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์หน่วยงาน) แผนการจัดทำงบประมาณระดับจังหวัดและแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ (ซึ่งรวมถึง การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกระทรวง) หลังจากนั้นจึงเป็นการแปลงยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงสู่แผนการให้บริการกระทรวงซึ่งประกอบไปด้วยกล

ยุทธระดับส่วนราชการ และผลผลิตหลัก ท้ายที่สุดจะเป็นการจัดทำแผนงบประมาณที่จะมารองรับ การปฏิบัติตามแผนการให้บริการ ทั้งนี้ ในกระบวนการดังกล่าวข้างต้นจะดำเนินการอยู่บนหลักการ ของการใช้นโยบายเป็นเครื่องชี้นำ ซึ่งนโยบายต่าง ๆ นั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน เป็นหลักการจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่ายในขั้นตอนของการจัดสรรงบประมาณ จะต้องจัดสรร งบประมาณสู่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้สามารถบรรลุสัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ยิ่งไปกว่านั้นในการจัดสรรและ เบิกจ่ายงบประมาณจะต้องดำเนินการอยู่บนหลักธรรมาภิบาลการประเมินสัมฤทธิ์ผลของการจัดสรร งบประมาณระบบการจัดสรรงบประมาณมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ ได้ถูกออกแบบให้มีระบบการประเมิน สัมฤทธิ์ผลในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ข้อมูลสะท้อนกลับ อันจะเป็น ประโยชน์ต่อการบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณการกำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อให้การกำหนด วงเงินงบประมาณมีความสอดคล้องกับเสถียรภาพทางการคลังจึงจำเป็นต้องนำข้อมูลทางการคลังของ ประเทศมาประกอบการพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณ

อย่างไรก็ตามผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพถึงการจัดทำแผนพัฒนาฯ ๕ ปี ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่มีผลต่อการอบการจัดสรร งบประมาณและผลต่อการวางแผนงบประมาณการจัดทำงบประมาณจะพบว่า การจัดทำแผนพัฒนาฯ ๕ ปี ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีต่อการอบการ จัดสรรงบประมาณและผลต่อการวางแผนงบประมาณการจัดทำงบประมาณ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางที่กำหนดเป็นสายหลักชนิดอักษรสำหรับรัฐบาลในการพัฒนาประเทศโดย กำหนดวัตถุประสงค์ แบบแผน วิธีดำเนินการ และการกำหนดหน่วยปฏิบัติการอย่างเป็นระบบแบบแผน

ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาฯ ในประเทศไทยแต่ละฉบับจะมีระยะเวลาตามแผน ๕ ปี ปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนฯ ๑๑ โดยวัตถุประสงค์ของแผนฯ เพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติและรายได้ที่ แท้จริงของบุคคลยกระดับมาตรฐานการดำเนินชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น กระจายความเจริญไปสู่ ท้องถิ่นอย่างทั่วถึง กระจายรายได้สู่ประชาชนอย่างยุติธรรม การจ้างงานเพิ่มอัตราสูง ปัญหาการ วางงานลดน้อยลง การมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและที่สำคัญก็คือ ให้มีดุลการค้าและ ดุลการชำระเงินที่อยู่ในสถานะเกินดุลหรือขาดดุลน้อยลง ด้วยเหตุผลสำคัญก็คือ การจัดทำกรอบ งบประมาณต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางของแผนพัฒนาฯ และสุดท้ายย่อมส่งผลไปยังการ วางแผนงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ที่กำหนดไว้ ซึ่งหากสามารถจัดทำงบประมาณตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ ได้ จะส่งผลให้ประเทศไทยมี ภูมิคุ้มกันในประเทศเข้มแข็งขึ้น เตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้ สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม โดยการวางแผนงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาส

เข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ เทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ บนพื้นฐานการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ในการจัดทำแผนพัฒนาพัฒนา ๕ ปี ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) นั้น มีผลต่อการออกแบบการจัดสรรงบประมาณเป็นอย่างมากและเป็นข้อจำกัดในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ ที่มีบริบทการเปลี่ยนแปลงแนวคิดต่อการออกแบบการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากสาระที่นำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมในการพิจารณากรอบการจัดสรรงบประมาณ สศช. จะพิจารณาใช้ข้อมูลเน้นเฉพาะบางด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม เป็นหลัก และกรอบที่สำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ นั้นมุ่งเน้นให้คนเป็นคนที่มีความคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งด้านปัญญา และด้านคุณภาพทางคุณธรรมเป็นหลัก แต่การมองภาพรวมในด้านเศรษฐกิจ และด้านงบประมาณยังไม่ได้มองในทุก ๆ ด้าน ขณะที่ แผนบริหารราชการแผ่นดินเน้นการดำเนินงานแบบแยกส่วน และถือว่าเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดสรรงบประมาณเป็นหลัก ประกอบกับขาดการติดตามและการประเมินผลสำเร็จของงานอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ไม่สามารถไม่ประเมินความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์ได้ครบถ้วน ดังนั้น ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ควรจะดำเนินการบูรณาการร่วมกันในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อการวางแผน และการปฏิบัติจะได้เดินไปในแนวทาง ทิศทางเดียวกัน” จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“การจัดทำแผนพัฒนาฯ ๕ ปี ของ สศช. เป็นเครื่องมือของภาครัฐในการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศว่าจะเน้นเรื่องใดภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ นั้น ๆ แผนพัฒนาฯ เป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ เช่น เป้าหมายในแผนพัฒนาฯ ต้องการเน้นเรื่องใดการจัดทำงบประมาณต้องกำหนดกลยุทธ์การจัดสรรงบประมาณในเรื่องนั้น ซึ่งมีผลต่อการวางแผนงบประมาณ ทำให้ภาครัฐสามารถตัดสินใจลงทุนในโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาฯ ที่กำหนดไว้ในแต่ละปีได้อย่างชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น” จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“แผนพัฒนาฯ ๕ ปี เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วง ๕ ปี ซึ่งจะชี้ทิศทางและยุทธศาสตร์ รวมทั้งประเด็นยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องสัมพันธ์กับกรอบการจัดสรรงบประมาณ ทั้ง MTBF และงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องไปด้วยกัน อย่างไรก็ตามจะต้องวางแผนโดยคำนึงถึงความสอดคล้องนโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมียุทธศาสตร์ กับจัดสรรงบประมาณเป็นกรอบเชื่อมโยงการ

วางแผนและการจัดทำงบประมาณให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม”จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่อาศัยแผนพัฒนาฯ ๕ ปี ของ สศช. เป็นแนวทางในการกำหนดแผนปฏิบัติงานของตน ซึ่งต่อมาได้แปลงมาเป็นคำขอรับจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ แต่เนื่องจากแผนพัฒนาฯ ๕ ปี ไม่ได้มีกำหนดเวลาของการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ทำให้การวางแผนหรือกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณอาจไม่สามารถรองรับการดำเนินการตามความต้องการของหน่วยงานได้ตลอด” จากการสัมภาษณ์ตัวแทนจากสภาพัฒน์ฯ ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“กระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณระยะยาว ถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่ ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มดีไซน์โครงการ เนื่องจากโครงการขนาดใหญ่มีผลกระทบในวงกว้างกับประชาชนทั้งดีและไม่ดี ทำให้หลายโครงการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกเรื่องหนึ่งคือขั้นตอนการประกวดราคา บางหน่วยงานไม่มีความแข็งแกร่งในด้านที่ไออาร์ พอเปิดประมูลก็ถูกร้องจากคนที่เสียประโยชน์ โครงการส่วนใหญ่จะสะดุดตรงขั้นตอนการประกวดราคา ไม่เป็นไปตามเวลาที่กำหนดไว้ อย่างเช่นที่เราผลักดันการพัฒนารถไฟรางคู่ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ แต่ถึงวันนี้ยังไม่สามารถเปิดประมูลได้ เพราะฉะนั้นถ้าจะปฏิรูปการเบิกจ่ายงบประมาณระยะยาวต้องเข้าไปดูระเบียบพัสดุของแต่ละหน่วยงาน เนื่องจากบางหน่วยงานนอกจากระเบียบพัสดุในส่วนกลางแล้ว ยังมีระเบียบพัสดุที่กำหนดใช้กันเองในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

การใช้งบประมาณให้เหมาะสมกับการลงทุนขนาดใหญ่และให้เกิดความโปร่งใส การเบิกจ่ายงบประมาณการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ เราอาจไม่ได้ผลลัพธ์ตามต้องการ 100% แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการขนาดใหญ่ต้องมีความพร้อมด้านการบริหารจัดการ เช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม กระทรวงคมนาคมก็ต้องดูเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรด้วย หรือหน่วยงานบางแห่งมีภารกิจพิเศษต้องใช้งบประมาณพิเศษ อาจจะไม่แน่ใจว่าภารกิจดังกล่าวใช้งบประมาณได้หรือไม่ ก็ต้องประสานงานกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินว่ามีวิธีการใช้งบประมาณดังกล่าวอย่างไรให้มีความโปร่งใส

การอนุมัติงบประมาณของภาครัฐล่าช้าเกินไปหรือเปล่า ไม่ถือว่าล่าช้า หลายปีที่ผ่านมาเรามีการตั้งโครงสร้างงบประมาณปีต่อปี ทุกรัฐวิสาหกิจเตรียมพร้อมตั้งแต่ยังไม่สิ้นสุดงบประมาณเดิมจริง ๆ การอนุมัติงบประมาณทั้งการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ หรืองบประมาณรายจ่ายประจำ ไม่ได้มีกระบวนการซับซ้อนอะไร แต่การที่บางโครงการเบิกจ่ายไม่ได้ตามแผน ส่วนใหญ่เป็นปัญหาทางการปฏิบัติของหน่วยงานนั้น ๆ เช่นเมื่อยังไม่ได้รับการอนุมัติงบประมาณ ก็ยังไม่เตรียมการประกวดราคา พออนุมัติแล้วค่อยมาตั้งคณะทำงาน ทำที่ไออาร์ กว่าจะแล้วเสร็จใช้เวลาอย่างน้อย 3 เดือน ก็เลยทำให้กระบวนการล่าช้า”

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ในการเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีนั้น ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องให้ความสำคัญในการพิจารณาและจัดทำคำขอของงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจของกระทรวง/หน่วยงาน ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงชาติ นโยบายของรัฐบาล และจุดเน้นของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งในส่วนของแผนพัฒนาฯ จะเป็นกรอบแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นแผนยุทธศาสตร์ ที่ใช้กำหนดแนวทางนโยบายในการพัฒนาประเทศระยะกลาง เพื่อมุ่งสู่วิสัยทัศน์ระยะยาว โดยในการพิจารณา จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว เพื่อให้งบประมาณ รายจ่ายประจำปีอันเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลังและการพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ตามแผนพัฒนาฯ ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบันคือ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารประจำกระทรวงต่าง ๆ และผลการสนทนาของผู้ปฏิบัติงานประจำกรมต่าง ๆ เห็นพ้องว่า

สำนักงานงบประมาณควรพิจารณาการจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็นและเร่งด่วน โดยเฉพาะแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน แต่บางครั้งการวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณอาจจะไม่ครอบคลุม ซึ่งระยะเวลาในการวิเคราะห์ค่อนข้างเร่งด่วนและข้อมูลที่ได้รับซึ่งอาจจะส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณไม่ตรงตามความเป็นจริง (จากประสบการณ์ที่ผ่านมางบประมาณที่ได้รับไม่เกิน ๕% ต่อปี)

“สำหรับการวางแผนงบประมาณของผู้บริหารภายหลังการจัดทำแผนพัฒนา ๕ ปีของสคช. ของหน่วยงาน จากกรมต่าง ๆ ได้มีการวางแผนการจัดทำงบประมาณโดยให้จัดข้อมูลมีการเชื่อมโยงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์กระทรวง แผนกลยุทธ์กรม โดยมีการนำผลการดำเนินงานที่ผ่านมา และความต้องการของกลุ่มเป้าหมายโดยนำมาจัดทำแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงาน โดยผ่านคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และมีคณะกรรมการเพื่อกลั่นกรองโครงการก่อนเสนอกรอบคำขอของงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณ” นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่า

“การวางแผนงบประมาณของผู้บริหารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณเห็นควรที่จะพิจารณาจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา และความต้องการของกลุ่มเป้าหมายโดยข้อมูลดังกล่าวจะนำมาจัดทำแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงาน โดยจะต้องผ่านคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และมีคณะกรรมการเพื่อกลั่นกรองโครงการก่อนส่งถึงสำนักงานงบประมาณ”

สรุปได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางที่กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับรัฐบาลในการพัฒนาประเทศโดยกำหนดวัตถุประสงค์ แบบแผน วิธีดำเนินการ และการกำหนดหน่วยปฏิบัติการอย่างเป็นระบบแบบแผนและส่งผลอย่างสำคัญต่อการอบการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีเมื่อการจัดทำกรอบงบประมาณต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางของแผนพัฒนาฯ ย่อมส่งผลไปยังการวางแผนงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ที่กำหนดไว้ หากแผนพัฒนาฯ ต้องการเน้นเรื่องใดการจัดทำงบประมาณต้องกำหนดกลยุทธ์การจัดสรรงบประมาณในเรื่องนั้น ซึ่งมีผลต่อการวางแผนงบประมาณทำให้ภาครัฐสามารถตัดสินใจลงทุนในโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาฯ ที่กำหนดไว้ในแต่ละปีได้อย่างชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากขึ้นหากสามารถจัดทำงบประมาณตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ ได้ จะส่งผลให้ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันในประเทศเข้มแข็งขึ้น เตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

ส่วนด้านโครงสร้างของงบประมาณในปัจจุบันมีนั้นผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่าในการวางแผนงบประมาณในส่วนโครงสร้างของงบประมาณในปัจจุบันมีผลอย่างมากต่อการวางแผนงบประมาณจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นคล้ายกันว่า “โครงสร้างงบประมาณปัจจุบันมีการจำแนกให้สามารถพิจารณาได้ว่าในแต่ละปีมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้หนี้และชดใช้เงินคงคลังเท่าไร ซึ่งทำให้เห็นว่าในภาพรวมของรายจ่ายจะมีรายจ่ายหลัก ๆ ในเรื่องใดบ้าง และในส่วนของรายรับ ก็แสดงให้เห็นว่ารายรับเป็นเท่าไรและหากมีความจำเป็นต้องกู้เงิน จะกู้เงินเป็นจำนวนเท่าไร ข้อมูลที่แสดงให้เห็นในโครงสร้างงบประมาณสามารถเป็นประโยชน์ในการวางแผนงบประมาณอย่างมาก ทำให้เห็นถึงแนวโน้มที่ผ่านมา แต่โครงสร้างงบประมาณแสดงให้เห็นถึงข้อมูลที่ผ่านมาและข้อมูลในปีงบประมาณที่กำลังพิจารณา แต่ไม่ได้แสดงให้เห็นแนวโน้มในอนาคต การจัดทำกรอบรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางไม่ได้ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงในการวางแผนงบประมาณ” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมรายละเอียดว่า

“โครงสร้างงบประมาณจะประกอบด้วย ๔ รายการหลัก ได้แก่ รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน รายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงภาระงบประมาณในแต่ละด้าน ที่รัฐบาลมีภาระผูกพันหรือการดำเนินการ ในขณะที่อีกด้านหนึ่งจะเป็นการสนับสนุนการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ผ่านงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี โดยในส่วนของภาระผูกพัน หรือการดำเนินโครงการในลักษณะต่อเนื่องจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี สามารถลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการใช้งบประมาณในแต่ละด้าน แต่ละรายการได้ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อสัดส่วนการดำเนินงานในแต่ละรายการ เนื่องจากที่ผ่านมาการใช้จ่าย งบประมาณส่วน



ใหญ่จะไปอยู่ในรายการรายจ่ายประจำ ซึ่งเป็นสัดส่วนถึงกว่าร้อยละ ๗๐ ของงบประมาณทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะ การเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้ได้อย่างที่ควรจะเป็น” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“โครงสร้างของงบประมาณในปัจจุบัน หากหมายถึง วงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ประกอบด้วย รายจ่ายประจำ ลงทุน ชดใช้เงินคงคลัง ชำระคืนต้นเงินกู้แล้ว จะมีข้อดีคือ สะท้อนให้เห็นถึงงบลงทุนอันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในระยะยาว และช่วยกระตุ้นการพัฒนาประเทศ/พัฒนาเศรษฐกิจได้ดี รวมทั้งให้ดำเนินการตามกฎหมายให้ถูกต้อง และสะท้อนวินัยทางการคลัง มีข้อเสียคือ งบประจำค่อนข้างสูง แต่งบลงทุนมีจำกัดซึ่งจะส่งผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ”

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “โครงสร้างงบประมาณ ประกอบด้วย รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ โดยในส่วนของประเทศไทยได้จำแนกรายจ่ายเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งรายการ คือ รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ข้อดี คือ เป็นการกำหนดตามหลักสากลสามารถเปรียบเทียบกับนานาชาติได้สามารถเปรียบเทียบกับปีที่ผ่าน ๆ มาได้อย่างชัดเจนเข้าใจง่าย สามารถกำกับการวางแผนให้เป็นไปตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง สำหรับข้อเสียที่สำคัญ คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้าใจนิยามของรายจ่ายดังกล่าวอย่างชัดเจนถูกต้อง เช่น มีความสับสนระหว่างงบลงทุนการรายจ่ายลงทุน รายจ่ายประจำปีซึ่งประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าเนื้องาน ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมเงินกู้ แต่มักจะเข้าใจว่าเป็นค่าใช้จ่ายบุคลากรทั้งหมด เป็นต้น”

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามลักษณะโครงสร้างงบประมาณ นั้นได้จำแนกเป็นดังนี้ งบประมาณรายจ่ายประจำปี = รายจ่ายประจำ + รายจ่ายลงทุน + รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ + รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามโครงสร้างงบประมาณ จำแนกประเภทของรายจ่ายตามลักษณะของผลกระทบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ รายจ่ายประจำ เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการบริโภคที่ใช้แล้วหมดไป อาทิ ค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าสาธารณูปโภค ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ นอกจากนี้ยังรวมถึงภาระดอกเบี้ยหนี้สาธารณะ รายจ่ายลงทุน เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับสินค้านำเข้าที่จ่ายแล้วไม่หมดไป มีอรรถประโยชน์ใช้สอย อาทิ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ซึ่งจะเป็นรายจ่ายที่เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของประเทศในระยะยาว

รายจ่ายเพื่อชำระคืนเงินต้น เป็นรายจ่ายเพื่อชำระคืนเงินต้นของหนี้สาธารณะ ไม่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง เป็นรายจ่ายที่ตั้งขึ้นเพื่อชดเชยการนำเงินคงคลังมาใช้จ่ายในปีงบประมาณก่อนหน้า และเป็นรายจ่ายที่ต้องนำส่งคืนคลัง ไม่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น มีประโยชน์ในการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค เนื่องจากสามารถทราบลักษณะของผลกระทบของงบประมาณที่มีต่อระบบเศรษฐกิจว่า จะเน้นไปที่ผลในระยะสั้นจากการบริโภคผ่านรายจ่ายประจำ หรือให้ความสำคัญกับการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาวผ่านรายจ่ายลงทุน ทั้งนี้ ยังสามารถนำไปวิเคราะห์ร่วมกับกรอบวินัยการเงินการคลัง อาทิ กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ที่กำหนดให้สัดส่วนรายจ่ายประจำต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ต่ำกว่า ร้อยละ ๒๕ ได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตามยังขอควรปรับปรุงด้านความชัดเจนในการกำหนดนิยามของประเภทรายจ่าย โดยรายจ่ายประจำ จะรวมถึงรายจ่ายภาระดอกเบี้ยหนี้สาธารณะ อย่างไรก็ดี รายจ่ายภาระดอกเบี้ยดังกล่าว เป็นการตั้งงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยแก่เจ้าหนี้ที่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสถาบันการเงิน ดังนั้น รายจ่ายภาระดอกเบี้ยในส่วนนี้ จะไม่มีผลทำให้ระดับการบริโภคของระบบเศรษฐกิจสูงขึ้น ดังนั้น จึงควรปรับปรุงนิยามและขอบเขตของรายจ่ายประจำเสียใหม่ เพื่อความชัดเจนในการวิเคราะห์” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“โดยโครงสร้างงบประมานนั้นสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนงบประมาณโดยประการแรก ใช้ประโยชน์ในวางแผนกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่จะส่งผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ (GDP) โดยพิจารณาได้จากสัดส่วนของงบประมาณต่อ GDP ประการที่สอง ใช้ประโยชน์ในวางแผนกำหนดกรอบเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้อยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมาย กำหนด และกรอบวินัยการเงินการคลังและสุดท้ายใช้ประโยชน์ในวางแผนในการควบคุมรายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน รายจ่ายชำระต้นเงินกู้ให้อยู่ในสถานะ ที่เหมาะสมกับการคลัง และการพัฒนาประเทศ

ในส่วนผลดีของโครงสร้างงบประมาณในปัจจุบันนั้นจะสามารถอธิบายวงเงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายของประเทศได้ ในระดับมหภาค ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นภาวะเศรษฐกิจไทยผ่านทาง การคาดการณ์ GDP ที่จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามในส่วนข้อเสียของโครงสร้างงบประมานนั้น จะไม่สะท้อนให้เห็นการใช้จ่ายในระดับจุลภาค เช่น รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน รายจ่ายชำระต้นเงินกู้ ได้ใช้จ่ายในกรณีใดที่สำคัญ ๆ ที่จะส่งผลต่อ GDP ได้อย่างมีนัยสำคัญ” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมถึงข้อดีว่า “ข้อดีของการจัดโครงสร้างงบประมาณดังกล่าวที่เห็นได้ชัดก็คือ สามารถแสดงตัวเลขงบประมาณที่จะจัดสรรลงไปได้อย่างชัดเจน ชี้แจงให้เกิดความเข้าใจ บ่งบอกถึงการให้ความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณในปีนั้น ๆ ได้เด่นชัด อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างดังกล่าวมีข้อเสียในด้านของการเปรียบเทียบงบประมาณระหว่างปีซึ่งสามารถสร้างความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงประเภทของรายจ่ายที่แตกต่างไปจากปีก่อน” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำหรับด้านโครงสร้างของงบประมาณปัจจุบันถือได้ว่ามีข้อดีมากกว่าข้อเสีย และมีประโยชน์สำหรับการวางแผนงบประมาณเป็นอย่างมากและถือว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด เนื่องจากการวางแผนงบประมาณถือว่าเป็นขั้นตอนเบื้องต้นของการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเรื่องงบประมาณ เป็นเรื่องสำคัญในการกำหนดทิศทางของงบประมาณให้อยู่ในที่เป็นไปได้ มีความเหมาะสมและเป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ แผนจะถือว่าเป็นตัวกำหนดทิศทางและแนวทางการปฏิบัติในเรื่องความมุ่งหมาย

สำหรับหน่วยงานให้ผู้ปฏิบัติงานทุกส่วนงานได้รับทราบแผนที่กำหนดไว้ รวมทั้งเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติได้เป็นอย่างดี การวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติสามารถมองทิศทางไปในอนาคตได้ และเห็นโอกาสที่จะแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมและกระทำการตามแนวทางนั้นให้สำเร็จ และสามารถคาดการณ์ถึงสภาพปัญหาอุปสรรคและภัยคุกคาม เพื่อจะได้หาทางป้องกันและลดภาวะความเสี่ยงได้ ซึ่งในการวางแผนสำหรับการบริหารงบประมาณ ก็จะทำให้การใช้เม็ดเงินที่สำนักงานงบประมาณอนุมัติ และที่ตั้งไว้ในมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ประโยชน์มากที่สุด ถ้าไม่มีการวางแผนไว้แล้วก็จะทำให้ใช้เงินทุนอย่างไม่มีทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม กระจุกกระจายไม่เพียงพอรวม ส่งผลให้การตั้งงบประมาณของทั้งหน่วยงานและของสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับข้อมูลจากส่วนราชการ ได้รับข้อมูลที่ส่งมาของตั้งงบประมาณที่ขาดการวางแผน ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และพันธกิจของหน่วยราชการ สุดท้ายก็จะทำให้การอนุมัติงบประมาณเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้”ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมในส่วนโครงสร้างว่า ” โครงสร้างงบประมาณในปัจจุบันมีข้อดีหรือเป็นประโยชน์ในการสร้างวินัยทางการคลังซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญของรัฐบาลในการตัดสินใจดำเนินนโยบายการคลัง การแบ่งสัดส่วนงบประมาณเป็นงบประจำ/งบลงทุนในการวางแผนงบประมาณ ทำให้บางครั้งเรื่องที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นแต่มีลักษณะค่าใช้จ่ายเป็นรายจ่ายประจำก็จะมีปัญหา กลายเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายสำคัญ ” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมในส่วนที่น่าจะเป็นข้อเสียว่า “โครงสร้างงบประมาณเป็นแบบแผนงานมีข้อเสียคือ ทำให้มองภาพไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ดังนั้นควรปรับปรุงให้นำโครงสร้างงบประมาณเป็นด้านต่าง ๆ มาใช้ควบคู่ไปด้วย จะทำให้มองภาพรวมในด้านต่าง ๆ ชัดเจนขึ้น เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ฯลฯ เป็นต้น”

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารประจำกระทรวงต่างๆและผลการสนทนาของผู้ปฏิบัติงานประจำกรมต่าง ๆ เห็นพ้องว่า “โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันมีการจัดทำเป็นระบบ และมีการวิเคราะห์ข้อมูลและสถานการณ์ให้กับส่วนราชการทราบเพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนงานโครงการ” ซึ่งมีข้อดี ทำให้ทราบทิศทางและเป้าหมายในการจัดทำแผนงานโครงการที่ชัดเจนต่อส่วนราชการและมีเป้าหมายในการจัดทำแผนงานโครงการที่ชัดเจนต่อส่วนราชการ แต่น่าจะมีข้อปรับปรุงว่า ถึงแม้ส่วนราชการต่าง ๆ จะทราบทิศทางในการวางแผนการดำเนินงาน แต่การ

จัดสรรงบประมาณก็ยังคงอยู่ในกรอบและวงเงินงบประมาณที่จำกัดและยังอยู่ในกรอบและวงเงินเดิมที่เคยได้รับนอกจากนี้การจัดทำแผนบูรณาการเป็นแนวคิดในการทำงานที่ดีแต่ยังขาดการบูรณาการที่ชัดเจน ซึ่งผลการดำเนินงานยังไม่เห็นผลเป็นรูปธรรม โดยผู้ปฏิบัติงานประจำกรมต่าง ๆ เห็นพ้องกันอย่างยิ่งในประเด็นดังกล่าว

สรุปได้ว่า โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะประกอบด้วย ๔ รายการหลัก ได้แก่ รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน รายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงภาระงบประมาณในแต่ละด้าน ที่รัฐบาลมีภาระผูกพันหรือการดำเนินการ ในขณะที่อีกด้านหนึ่งจะเป็นการสนับสนุนการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมผ่านงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี มีประโยชน์ในการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค เนื่องจากสามารถทราบลักษณะของผลกระทบของงบประมาณที่มีต่อระบบเศรษฐกิจว่า จะเน้นไปที่ผลในระยะสั้นจากการบริโภคผ่านรายจ่ายประจำ หรือให้ความสำคัญกับการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาวผ่านรายจ่ายลงทุน เพราะฉะนั้นโครงสร้างงบประมาณนั้นสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนงบประมาณโดย ประการแรก ใช้ประโยชน์ในวางแผนกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่จะส่งผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ (GDP) โดยพิจารณาได้จากสัดส่วนของงบประมาณต่อ GDP ประการที่สอง ใช้ประโยชน์ในวางแผนกำหนดกรอบเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้อยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมาย กำหนด และกรอบวินัยการเงินการคลัง และสุดท้ายใช้ประโยชน์ในวางแผนในการควบคุมรายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน รายจ่ายชำระคืนเงินกู้ให้อยู่ในสถานะ ที่เหมาะสมกับการคลัง และการพัฒนาประเทศ แต่ยังมีข้อปรับปรุงว่าถึงแม้ส่วนราชการต่าง ๆ จะทราบทิศทางในการวางแผนการดำเนินงาน แต่การจัดสรรงบประมาณก็ยังคงอยู่ในกรอบและวงเงินงบประมาณที่จำกัดและยังอยู่ในกรอบและวงเงินเดิมที่เคยได้รับนอกจากนี้การจัดทำแผนบูรณาการเป็นแนวคิดในการทำงานที่ดีแต่ยังขาดการบูรณาการที่ชัดเจน

ในด้านการพิจารณาแผนการจัดสรรงบประมาณโดยรวมของภาครัฐผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่าในการพิจารณาแผนการจัดสรรงบประมาณโดยรวมของภาครัฐจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า “แผนการจัดสรรงบประมาณหรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ และเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยมีการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดรวมทั้งกำหนดแนวทางให้สามารถดำเนินการต่อไปให้บรรลุวัตถุประสงค์ และได้ผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะเน้นเรื่องใดเป็นเรื่องเร่งด่วนนับว่ามีความเหมาะสม” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“แผนการจัดสรรงบประมาณโดยรวมของภาครัฐ คือ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและโครงสร้างแผนงาน ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีและโครงสร้างแผนงาน ดังกล่าว จะใช้แนวคิด เป้าประสงค์ทางยุทธศาสตร์ จากยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนความมั่นคง และนโยบายรัฐบาล เป็นข้อมูลหลักในการจัดทำ

อย่างไรก็ดี วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในบางรายการ อาทิ เงินเดือน ค่าสาธารณูปโภค ส่วนควบเงินเดือน ค่าตอบแทนต่าง ๆ อาจไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติในระดับต่าง ๆ ดังนั้น ในอนาคตเพื่อความชัดเจนในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายอาจจำแนกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ๑. แผนการจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการภาครัฐ และ ๒. แผนการจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติในระดับต่าง ๆ” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“อย่างไรก็ดีแผนการจัดสรรงบประมาณซึ่งดำเนินการโดยกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณโดยมีเป้าหมายที่ต้องการชัดเจน มีการกำหนดแผนงาน เป้าหมาย ตัวชี้วัดต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยรับการจัดสรรงบประมาณใช้ ดำเนินการส่งความสำเร็จภายใต้ผลผลิต/โครงการ และตัวชี้วัดความสำเร็จ รวมทั้งงบประมาณที่จะใช้จ่าย นั้น สะท้อนให้เห็นถึงแผนการจัดสรรงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

อย่างไรก็ตามผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมถึงปัญหาหลักว่า

“สำหรับการจัดสรรงบประมาณโดยรวมของภาครัฐนั้น ปัญหาหลักเป็นปัญหาใหญ่ ก็คือการที่เม็ดเงินที่หน่วยงานได้รับอนุมัตินั้นไม่เพียงพอต่อความต้องการของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น การพิจารณาแผนการจัดสรรงบประมาณโดยรวมของภาครัฐจะถือว่ามีผลต่อการเจริญเติบโตของประเทศในทุกภาคส่วนเพื่อให้สามารถที่จะพัฒนาประเทศไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ซึ่งถือว่ามีส่วนสำคัญในการพัฒนา ดังนั้นจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่เป็นหลักของการตัดสินใจในทุกเรื่อง”

“แผนการจัดสรรงบประมาณและนโยบายที่มีประสิทธิภาพจะนำไปสู่ผลประโยชน์ต่อสังคมตรงตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ในระยะเวลาที่เหมาะสม แต่เนื่องจากงบประมาณที่รัฐบาลจกสรรให้มีจำกัด ทำให้ไม่สามารถจกสรรงบประมาณให้กับทุกภารกิจของภาครัฐที่ต้องการได้ จำเป็นต้องมีการจัดลำดับความสำคัญทางยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหาสำคัญของประเทศในปัจจุบัน” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“โดยทั่วไปการกำหนดแผนการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสมจนบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในระดับต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการพิจารณาแผนจัดสรรงบประมาณโดยรวมของภาครัฐในปัจจุบัน เน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีเม็ดเงินหมุนเวียนอย่างรวดเร็วหวังพลิกฟื้นเศรษฐกิจให้เต็มโตสามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้ แต่มิได้คำนึงถึงปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ดังกล่าว นั่นก็คือ ด้านศักยภาพของหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ กลไกภายในของหน่วยงาน วัฒนธรรมการทำงานของแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนทรัพยากรบุคคลผู้ดำเนินการซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายที่กำหนด”ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“แผนการจัดสรรงบประมาณโดยภาพรวมของภาครัฐเป็นการดำเนินการโดยยึดนโยบายการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาฯ ๕ ปี แผนความมั่นคง เป็นหลัก ซึ่งในการจัดสรรงบประมาณได้พิจารณาจากความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายในรายการต่าง ๆ ความเหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนความต้องการต่าง ๆ ศักยภาพของหน่วยงานดำเนินการ และที่สำคัญการจัดสรรงบประมาณต้องสามารถสะท้อนต่อความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาประชาชนได้ การพิจารณาการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมา เป็นไปตามแนวทางข้างต้น แต่ทั้งนี้ในข้อเท็จจริงมีหลายปัจจัยที่ไม่สามารถระบุให้เห็นได้ชัดเจนว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นของการจัดสรรงบประมาณในแต่ละรายการมีมากน้อยต่างกันอย่างไร เช่น ความคุ้มค่าของการสร้างถนนเข้าสู่พื้นที่ชุมชนเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการปรับปรุงซ่อมแซมโบราณสถาน หรือความคุ้มค่าของการดูแลสุขภาพเยาวชนกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า การพิจารณาแผนการจัดสรรงบประมาณจึงต้องประกอบไปด้วยหลายปัจจัย ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว แต่ทุกอย่างอยู่บนพื้นฐานเดียวกันคือประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลักใหญ่”

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารประจำกระทรวงต่าง ๆ และผลการสนทนาของผู้ปฏิบัติงานประจำกรมต่าง ๆ เห็นพ้องว่า

ส่วนมากทุกกระทรวงจะมีการทบทวนโครงการโดยผ่านคณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์ของกระทรวง (โดยร่วมกันพิจารณาแผนงานโครงการก่อนนำเสนอขอรับการพิจารณาจากสำนักงบประมาณ) แต่ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากการพิจารณาต้องใช้เวลาในการวิเคราะห์ข้อมูลและประสบการณ์ ทำให้บางครั้งแผนงาน/โครงการอาจจะยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม แต่ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากการพิจารณาต้องใช้เวลาในการวิเคราะห์ข้อมูล

การติดตามประเมินผลของโครงการหน่วยงานมีการติดตามประเมินผลหลายด้าน เช่น การติดตามโดยใช้เครื่องมือ PMQA และการติดตามของเจ้าของโครงการ และนอกจากนี้ ยังมีคณะทำงานในการติดตามผลประจำหน่วยงาน

สรุปได้ว่าแผนการจัดสรรงบประมาณ หรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ และเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยมีการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดรวมทั้งกำหนดแนวทางให้สามารถดำเนินการต่อไปให้บรรลุวัตถุประสงค์ และได้ผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของ

รัฐบาลว่าจะเน้นเรื่องใดเป็นเรื่องเร่งด่วนนั้นว่ามีความเหมาะสม แผนการจัดสรรงบประมาณโดยภาครวมของภาครัฐในปัจจุบันดำเนินการโดยยึดนโยบายการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาฯ ๕ ปี ซึ่งในการจัดสรรงบประมาณได้พิจารณาจากความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายในรายการต่าง ๆ ความเหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนความต้องการต่าง ๆ ศักยภาพของหน่วยงานดำเนินการ เน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีเม็ดเงินหมุนเวียนอย่างรวดเร็วหวังพลิกฟื้นเศรษฐกิจให้เติบโต สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้และที่สำคัญการจัดสรรงบประมาณต้องสามารถสะท้อนต่อความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาประชาชนได้มีเป้าหมายที่ต้องการชัดเจน มีการกำหนดแผนงาน เป้าหมาย ตัวชี้วัดต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยรับการจัดสรรงบประมาณใช้ ดำเนินการส่งความสำเร็จภายใต้ผลผลิต/โครงการ และตัวชี้วัดความสำเร็จ รวมทั้งงบประมาณที่จะใช้จ่าย นั้น สะท้อนให้เห็นถึงแผนการจัดสรรงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพิจารณาการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมาเป็นไปตามแนวทางข้างต้น แต่มีจำกัดหลายปัจจัยที่ไม่สามารถระบุให้เห็นได้ชัดเจนว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นของการจัดสรรงบประมาณในแต่ละรายการมีมากน้อยต่างกันอย่างไร เช่น ความคุ้มค่าของการสร้างถนนเข้าสู่พื้นที่ชุมชนเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการปรับปรุงซ่อมแซมโบราณสถาน หรือความคุ้มค่าของการดูแลสุขภาพเยาวชนกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าการพิจารณาแผนการจัดสรรงบประมาณจึงต้องประกอบไปด้วยหลายปัจจัย ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว แต่ทุกอย่างอยู่บนพื้นฐานเดียวกันคือประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลักใหญ่

ส่วนด้านภาระผูกพันในปัจจุบันและนโยบายใหม่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่ส่งผลกระทบต่อวงเงินงบประมาณ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่าภาระผูกพันในปัจจุบันและนโยบายใหม่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีผลต่อวงเงินงบประมาณ โดยความเห็นส่วนใหญ่ผู้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า ” ปัจจุบันนโยบายต่าง ๆ เป็นการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานในลักษณะ Mega Project ซึ่งใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก รวมถึงมีการผูกพันงบประมาณในแต่ละโครงการต่อเนื่องหลายปีงบประมาณ ซึ่งภายใต้วงเงินงบประมาณที่จำกัดจะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดวงเงินงบประมาณที่จะนำไปใช้จ่ายตามนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถจัดสรรได้อย่างครบถ้วน รวมถึงส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดวงเงินเพื่อภารกิจอื่นของ หน่วยงานภาครัฐในการให้บริการต่อประชาชนได้”

“ภาระผูกพันในปัจจุบันจะเป็นภาระผูกพันที่รวบรวมสะสมมาจนถึงปัจจุบันเป็นจำนวนที่สูงมาก ภาระผูกพันงบประมาณรายการเดิมที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้แล้วจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดรวมทั้งสิ้น ๗๙๖,๔๖๖.๑ ล้านบาท ซึ่งในภาระผูกพันนี้ถือได้ส่งผลให้การพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละปีต้องมีข้อจำกัดเพิ่มขึ้น นั่นคือ ไปกินวงเงินของงบประมาณที่จะใช้จ่ายในแต่ละหน่วยงานส่งผลให้หน่วยงานนั้น ๆ ได้รับงบประมาณที่จะดำเนินการ

โครงการใหม่ ๆ หรือตามนโยบายของรัฐบายน้อยลง หรือบางโครงการก็ไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณ เนื่องจากเม็ดเงินงบประมาณที่มีอย่างจำกัด ดังนั้น สำหรับนโยบายใหม่ของ สศช. ควรจะมีการจัดลำดับความสำคัญและแบ่งระยะเวลา งบประมาณของการลงทุนโครงการใหญ่ ๆ อย่างชัดเจน รวมถึงการไม่ซ้ำซ้อนของภาระงานของหน่วยงานด้วย”ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ภาระผูกพันงบประมาณและนโยบายใหม่ต่าง ๆ ย่อมมีผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณในภาพรวม ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อข้อเสนอทางเศรษฐกิจมหภาค การกำหนดนโยบายงบประมาณ (เกิดดุล สมดุล และขาดดุล) และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี”ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

ภาระผูกพัน และนโยบายโครงการใหม่ ๆ ของรัฐบาล ย่อมมีผลกระทบต่อวงเงินงบประมาณประจำปีนั้น ๆ ในปีต่อไปซึ่งอาจทำให้โครงการที่มีความสำคัญอาจมีผลกระทบในการจัดสรรงบประมาณ การกำหนดวงเงินงบประมาณจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนรายจ่ายลงทุน และภาระผูกพัน ปัจจุบันรายจ่ายภาระผูกพันมีอัตราสูงขึ้น ซึ่งส่งผลต่อโครงการใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้น ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ภาระผูกพันในปัจจุบัน และนโยบายใหม่ของ สศช. มีผลต่อวงเงินงบประมาณที่จะต้องพิจารณากลับกรองรายละเอียดให้มีคุณภาพมากขึ้น เพราะวงเงินงบประมาณจะถูกจำกัดลงมากยิ่งขึ้น ลำดับความสำคัญ ของโครงการฯ และการมองหาแหล่งเงินอื่น ๆ หรือเงินลงทุนของภาคเอกชนจาก PPP. จึงต้องพัฒนาและดำเนินการไปด้วย ในการเงินการคลังภาครัฐสัมพันธ์ และมีประสิทธิภาพ”ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ภาระผูกพันในปัจจุบันเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่รายการนั้น ๆ ยังมีภาระผูกพันมาก ยิ่งส่งผลให้มีวงเงินงบประมาณไปใช้สำหรับดำเนินการในเรื่องอื่นได้น้อยลง เพราะในการพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณแต่ละปี จะต้องจัดสรรให้รายการตามภาระผูกพันก่อนพิจารณารายการอื่นต่อไป สำหรับนโยบายใหม่ของ สศช. หากเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน มีความพร้อม ย่อมเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมให้ แต่ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญคือการเรียงลำดับความสำคัญ หากเรื่องใดที่เป็นนโยบายใหม่ มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศและตอบสนองความต้องการของประชาชนสูงจนได้รับการจัดลำดับความสำคัญจากฝ่ายบริหารในลำดับต้น ๆ การจัดทำวงเงินงบประมาณจำเป็นต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและงบประมาณสำหรับดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ภาระผูกพันในปัจจุบันและนโยบายใหม่ของรัฐบาลมีผลต่อวงเงินงบประมาณอย่างสำคัญเนื่องจากการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายได้ที่จะได้รับ จะต้อง



จัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยก่อกำหนดไม่เกินเพดานที่กำหนด ภาระผูกพันกลายเป็นข้อจำกัดที่สำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณส่งผลต่อการพัฒนาประเทศตามแนวทางที่กำหนดไว้ การกำหนดนโยบายใหม่ของ สศช. แม้ว่าจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม แต่อาจเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ส่งผลต่อฐานะความมั่นคงทางการเงินของประเทศได้ จึงควรที่จะตระหนักถึงข้อกำหนดดังกล่าวก่อนที่จะกำหนดนโยบายใหม่ออกมา”ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“กรณีภาระงบประมาณในปัจจุบัน จากตารางข้างล่างจะพบว่าปัจจุบันภาระผูกพันงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๒๐ - ๓๐ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในแต่ละปีจะมีวงเงินงบประมาณสำหรับภาระผูกพันรายการใหม่ น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ซึ่งจัดว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมากในการพัฒนาประเทศและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

ตารางที่ ๔-๑ ภาระผูกพันงบประมาณ

รายการ	๒๕๕๗		๒๕๕๘	
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
วงเงินงบประมาณ	๒,๕๒๕,๐๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐%	๒,๕๗๕,๐๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐%
ภาระผูกพัน (งปม.+เงินนอก)	๗๑๕,๑๘๘.๕๐	๒๘.๓๒%	๗๙๖,๔๖๖.๑๐	๓๐.๙๓%
ภาระผูกพัน (งปม.)	๖๖๘,๕๒๐.๗๐	๒๖.๔๘%	๗๕๑,๑๘๓.๕๐	๒๙.๑๗%
- ผูกพันเดิม	๕๔๓,๙๐๐.๑๐	๒๑.๕๔%	๖๐๓,๒๐๒.๙๐	๒๓.๔๓%
- ผูกพันใหม่	๑๒๑,๖๑๙.๖๐	๔.๗๘%	๑๘๗,๒๖๓.๒๐	๗.๕๑%

สำหรับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ..... แผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย ฉบับที่..... เป็นต้น ซึ่งแผน/ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้วจะส่งผลต่อการกำหนดวงเงินงบประมาณต่อไป อย่างไรก็ตาม แผน/ยุทธศาสตร์ของ สศช. ส่วนใหญ่เป็นแผนในระดับมหภาค ดังนั้นในการจัดสรรงบประมาณจึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์จัดสรร เพื่อเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี แผน/ยุทธศาสตร์ สศช. บางส่วนอาจส่งผลต่อการลงทุนขนาดใหญ่ เช่น ระบบโครงสร้างพื้นฐาน/โลจิสติกส์ ซึ่งวงเงินงบประมาณที่มีอยู่ในปัจจุบันมีไม่เพียงพอต่อการลงทุน

ดังกล่าว ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้ในการลงทุนดังกล่าว โดยจะส่งผลกระทบต่อวงเงินงบประมาณในการจัดสรรค่าใช้จ่ายสำหรับการชำระหนี้เงินต้น/ดอกเบี้ย ต่อไป” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ภาระผูกพันงบประมาณเป็นหนึ่งในข้อจำกัดในการขับเคลื่อนนโยบายใหม่ของรัฐบาล แต่หากมีการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามภาระผูกพันที่ดี มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและความเป็นไปได้ในแต่ละสถานการณ์ ก็จะสามารถดำเนินการได้และเป็นประโยชน์ในการมองภาพการคลังของประเทศ โดยการพิจารณาภาระผูกพันนั้น ไม่เพียงพิจารณารายจ่ายลงทุนที่เป็นภาระผูกพันข้ามปีหรือรายจ่ายที่เป็นข้อผูกพันตามกฎหมาย แต่ควรพิจารณาภาระผูกพันงบประมาณในการดำเนินนโยบายให้บริการขั้นพื้นฐานของรัฐบาลประกอบการวางแผนทางการคลังด้วย”

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารประจำกระทรวงต่าง ๆ และผลการสนทนาของผู้ปฏิบัติงานประจำกรมต่าง ๆ เห็นพ้องว่า การจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณ พิจารณาจากแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ นโยบายรัฐบาลเป็นสำคัญ แต่มีข้อสังเกตว่าการจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณ ไม่พิจารณาจากแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ นโยบายรัฐบาลเป็นสำคัญเนื่องจากพิจารณาจากข้อมูลของงบประมาณในโครงการเดิมเป็นหลัก

สรุปได้ว่า ภาระผูกพันในปัจจุบันจะเป็นภาระผูกพันที่รวบรวมสะสมมาจนถึงปัจจุบันเป็นจำนวนมาก ภาระผูกพันงบประมาณรายการเดิมที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้แล้วจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดรวมทั้งสิ้น ๗๙๖,๔๖๖.๑ ล้านบาท ซึ่งในภาระผูกพันนี้ถือได้ส่งผลให้การพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละปีต้องมีข้อจำกัดเพิ่มขึ้น โดยภาระผูกพันงบประมาณและนโยบายใหม่ต่าง ๆ ย่อมมีผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณในภาพรวม ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อข้อเสนอทางเศรษฐกิจมหภาค การกำหนดนโยบายงบประมาณ (เกิดดุล สมดุล และขาดดุล) และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งอาจทำให้โครงการที่มีความสำคัญอาจมีผลกระทบในการจัดสรรงบประมาณ การกำหนดวงเงินงบประมาณจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนรายจ่ายลงทุน และภาระผูกพัน ปัจจุบันรายจ่ายภาระผูกพันมีอัตราสูงขึ้น ซึ่งส่งผลต่อโครงการใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะในปัจจุบันเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่รายการนั้น ๆ ยังมีภาระผูกพันมาก ยิ่งส่งผลให้มีวงเงินงบประมาณไปใช้สำหรับดำเนินการในเรื่องอื่นได้น้อยลง เพราะในการพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณแต่ละปีจะต้องจัดสรรให้รายการตามภาระผูกพันก่อนพิจารณารายการอื่นต่อไป สำหรับนโยบายใหม่ของ สศช. หากเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน มีความพร้อม ย่อมเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมให้ แต่ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญคือการเรียงลำดับความสำคัญ หากเรื่องใดที่เป็นนโยบายใหม่ มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศและตอบสนองความต้องการของประชาชนสูงจน

ได้รับการจัดลำดับความสำคัญจากฝ่ายบริหารในลำดับต้น ๆ การจัดทำวงเงินงบประมาณจำเป็นต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและงบประมาณสำหรับดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

ในด้านบทบาทการวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณและมีบุคลากรที่มีผลต่อการปฏิบัติงานผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า “ในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณมีส่วนช่วยในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนความมั่นคง นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการทำให้ลดความซ้ำซ้อนในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้แผนบูรณาการเดียวกัน และมาตรฐานการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในรายการต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน การทำงานของสำนักงานงบประมาณมีลักษณะเป็นฤดูกาล โดยปริมาณงานจะเพิ่มขึ้นสูงในช่วงการจัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ และการจัดสรรอัตรากำลัง จึงมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติการกิจของสำนักงานงบประมาณดังกล่าว”

“บทบาทการวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณในปัจจุบันไม่เพียงแต่การวิเคราะห์เพื่อจัดทำวงเงินเท่านั้น แต่ต้องดำเนินการจัดเก็บข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ นโยบายคณะรัฐมนตรี ที่มีมติเห็นชอบ อย่างต่อเนื่องเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์งบประมาณอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ต้องดำเนินการควบคู่กับการบริหารงบประมาณ ประกอบกับปัจจุบันข้อมูลต่าง ๆ จากหน่วยงานภาครัฐทั้งที่ขอรับ การจัดสรรงบประมาณ และไม่ขอรับการจัดสรรงบประมาณมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้บุคลากรของ สำนักงานงบประมาณด้านต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้รับการเพิ่มอัตรากำลังมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติ งานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานงบประมาณจะกำหนดแนวทาง และ หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ โดยมรการประเมินและการจัดลำดับความสำคัญของผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ที่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลภายใต้แผนพัฒนาฯ และแผนยุทธศาสตร์ ประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความพร้อมและความสามารถในการดำเนินงานของหน่วยงานโดยใช้หลักการ 3R ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมและจำเป็นของค่าของงบประมาณ เพื่อให้งบประมาณที่จัดสรรเกิดประสิทธิภาพ สูงสุด

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการวิเคราะห์งบประมาณอยู่ภายใต้ระยะเวลาที่มีจำกัด ประกอบกับข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ต้องมีรายละเอียดครบถ้วน สมบูรณ์ ในขณะที่ยังมีอัตรารว่างของบุคลากรและโครงสร้างการปฏิบัติงาน ที่ไม่สอดคล้องระหว่างปริมาณงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงเห็นควรให้มีการสอบถามไปยังสำนักจัดหางบ งบประมาณด้านต่าง ๆ เพื่อสำรวจความต้องการบุคลากร

พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการเตรียมความพร้อมและพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญในสายงานเพิ่มขึ้น” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“การวิเคราะห์งบประมาณจะเริ่มด้วยการพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ อย่างครบถ้วน เพื่อสร้างความมั่นใจในความถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง และคุ่มค่าที่จะดำเนินการ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ สามารถระบุข้อมูลที่แสดงความสมเหตุสมผลและความเป็นไปได้ ทั้งในแง่ของศักยภาพความพร้อมของหน่วยงานและความสามารถในการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด อาทิ กลุ่มเป้าหมาย ผลลัพธ์และผลกระทบ ความเหมาะสมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต ความพร้อมของเทคโนโลยี บุคลากร พื้นที่ กระบวนการ ระยะเวลา ทรัพยากร และการบริหารจัดการความเสี่ยง ด้วยปัจจุบันมุ่งเน้นการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการทั้งภายในกระทรวงและระหว่างกระทรวง และกระทรวงกับพื้นที่ ทำให้บุคลากรเริ่มมีความขาดแคลนในระดับหนึ่ง” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงานงบประมาณ มีพันธกิจในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแนะนำในด้านการงบประมาณแก่รัฐบาลและจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่สนองต่อนโยบายรัฐบาล บริหารจัดการงบประมาณ รวมทั้งติดตามประเมินผล ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นบทบาทของสำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณกำหนดโครงสร้างแบ่งส่วนงานไว้ชัดเจน แบ่งเป็นสำนักจัดทำต่าง ๆ บุคลากรแต่ละคนมีหน้าที่รับผิดชอบหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ เจ้าหน้าที่ที่ต้องมีความรู้ความสามารถ และความชำนาญในการวิเคราะห์งบประมาณ ต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ ความทุ่มเทและต้องสั่งสมประสบการณ์ทำงานอย่างมืออาชีพ บางสำนักจัดทำ ปริมาณงานทำให้มีบุคลากรไม่เพียงพอ ภาระงานล้นมือเกินกำลัง สมควรปรับปรุงปริมาณบุคลากรให้สอดคล้องกับปริมาณงานของแต่ละสำนักจัดทำ” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณสามารถทำงานเชิงรุกเท่าที่ควร มีบทบาทในการทำหลักวิชาการมาใช้ในการวิเคราะห์น้อย ต้องใช้เวลาไปกับ E-Budgeting และแบบฟอร์มต่าง ๆ มาก หากมีการปรับโครงการไป สำนักงานในกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ จะทำให้บุคลากรที่จะต้องใช้งานในพื้นที่ไม่เพียงพอ ต้องปรับปรุง/ดำเนินการโดยเร่งด่วน เพื่อวางระบบกับหน่วยงานต่าง ๆ และพัฒนา บุคลากรให้สอดคล้อง” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณในปัจจุบันได้รับความเชื่อถือจากหน่วยงานภายนอก อาจกล่าวได้ว่า มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณด้วยหลักเกณฑ์ที่กำหนดสอดคล้องให้กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจตามที่ได้ประมาณการไว้อย่างรัดกุม เพื่อให้ได้สัดส่วนตามโครงสร้างของงบประมาณที่สามารถสนองต่อนโยบายสำคัญของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และสร้างความสับสนให้กับผู้ปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ด้านงบประมาณ ประกอบกับยังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติส่งผลต่อความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับ” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรที่มีองค์ความรู้ด้านการวางแผน งบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การวิเคราะห์งบประมาณจึงเป็นกลไกสำคัญในการวางแผนและจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ ซึ่งการแบ่งโครงสร้างอัตรากำลังภายในควรสอดคล้องกับภาระงานในแต่ละด้าน และหากปรับปรุงระบบงานและระบบบริหารข้อมูลให้เป็นภาระที่น้อยลง ก็จะสามารถใช้ประโยชน์จากศักยภาพของบุคลากรในการวิเคราะห์งบประมาณมากขึ้นและจะทำให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงบประมาณวิเคราะห์งบประมาณในหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ก็ต้องพิจารณาคำขอรับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนราชการว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมในการดำเนินงานในรายการ/กิจกรรม/โครงการต่าง ๆ อย่างไร หน่วยงานมีศักยภาพในการใช้จ่ายเงินและดำเนินงานตามแผนงานมากน้อยเพียงไร การดำเนินงานในกิจกรรมต่าง ๆ สามารถบูรณาการกับหน่วยงานอื่นและกิจกรรมอื่นได้หรือไม่อย่างไร ในส่วนของการบริหารงบประมาณสำหรับงบประมาณจำเป็นต้องวิเคราะห์ทั้งความเหมาะสมของราคา รวมไปถึงหลักการและเหตุผลในการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เฉพาะในส่วนของเรื่องที่ต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ ตามระเบียบฯ งบประมาณฯ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และในขั้นตอนของการติดตามประเมินผล สำนักงบประมาณจำเป็นต้องวิเคราะห์ว่างบประมาณที่จัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับเป้าหมาย/ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงไร กิจกรรม/โครงการเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนในแง่ของความคุ้มค่าทางการเงิน (value for money) มากน้อยเพียงไร

จากขั้นตอนทั้ง ๓ ขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าสำนักงบประมาณมีความจำเป็นที่ต้องมีบุคลากรที่เป็นนักวิเคราะห์งบประมาณที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีวิจรรย์ญาณที่ดี ในอันที่จะใช้หลักเกณฑ์ เครื่องมือ และความเป็นวิชาชีพของตนให้สามารถวิเคราะห์งบประมาณได้เป็นอย่างดี ประกอบกับกระบวนการในการวิเคราะห์งบประมาณเป็นภาระงานที่ต้องอาศัยเวลาและกำลังคนมาก เนื่องจากมีประมาณมากและเป็นงานชำนาญเฉพาะ ปัญหาด้านบุคลากรของสำนักงบประมาณจึงไม่ใช่แค่เรื่องความเพียงพอของกำลังคนเพียงเท่านั้น ในปัจจุบันนักวิเคราะห์งบประมาณต้องทำงานล่วงเวลาทั้งในวันปกติและวันหยุดอยู่บ่อยครั้ง แต่คุณภาพและมาตรฐานที่ใกล้เคียงกันในการวิเคราะห์งบประมาณก็เป็นเรื่องที่สำคัญไม่แพ้กัน สิ่งที่สำนักงบประมาณควรพิจารณาอย่างเร่งด่วน คือ เตรียมบุคลากรให้พร้อม โดยพร้อมทั้งคุณภาพและปริมาณ รวมทั้งมี

แผนการถ่ายถอดองค์ความรู้ในกรณีที่ผู้ใหญ่ในองค์กรเกษียณอายุหรือลาออกจากราชการไป” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงบประมาณจะเป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมในการทำงานที่เด่นชัด คือ การทำงานอย่างทุ่มเท มีความรับผิดชอบในภาระที่ได้รับมอบหมาย มีความตั้งใจในการทำงาน มีความรักองค์กร แต่เนื่องจากการทำงานในกระบวนการงบประมาณนั้นจะมีระยะเวลาเป็นตัวกำหนดและเป็นที่ยึดเหนี่ยวให้ต้องปฏิบัติให้อยู่ในกรอบเวลานั้น ๆ เนื่องจากเป็นกฎหมายหลักกฎหมายหนึ่งของประเทศ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณจะต้องใช้หลักวิชาการในการทำงานค่อนข้างมากกว่าองค์กรอื่น ๆ เนื่องจากข้อจำกัดของทั้งเวลา และงบประมาณที่จะต้องบริหารจัดการลงสู่หน่วยราชการต่าง ๆ จึงเห็นว่าบุคลากรของสำนักงบประมาณปัจจุบันน้อยกว่าปริมาณงานที่มากขึ้นตลอดเวลา จึงทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละสำนักฯ ทำงานหนัก และทำงานมากเกินไป ขาดการดูแลสุขภาพ เกิดภาวะความเครียดตลอดเวลา ดังนั้นหากมีการปรับโครงสร้างเพื่อกำหนด Career Path ที่ชัดเจนและเพิ่มจำนวนบุคลากร จะทำให้บุคลากรของสำนักงบประมาณมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น และการทำงานจะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ผลงานก็จะดีขึ้นตามมาและมีเวลาที่จะไปติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพิ่มขึ้น จะทำให้การพิจารณาตั้งงบประมาณในปีต่อ ๆ ไป มีความแม่นยำชัดเจนขึ้น”

สรุปได้ว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงบประมาณจะกำหนดแนวทางและ หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ โดยมรการประเมินและการจัดลำดับความสำคัญของผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ที่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ภายใต้แผนพัฒนาฯ และแผนยุทธศาสตร์ ประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความพร้อมและความสามารถในการดำเนินงานของหน่วยงานโดยใช้หลักการ 3R ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมและจำเป็นของคำขอ งบประมาณ เพื่อให้งบประมาณที่จัดสรรเกิดประสิทธิภาพ สูงสุด

บทบาทการวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณในปัจจุบันไม่เพียงแต่การวิเคราะห์เพื่อจัดทำวงเงินเท่านั้น แต่ต้องดำเนินการจัดเก็บข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ นโยบายคณะรัฐมนตรี ที่มีมติเห็นชอบ อย่างต่อเนื่องเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์งบประมาณอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ต้องดำเนินการควบคู่กับการบริหารงบประมาณ ประกอบกับปัจจุบันข้อมูลต่าง ๆ จากหน่วยงานภาครัฐทั้งที่ขอรับ การจัดสรรงบประมาณ และไม่ขอรับการ จัดสรรงบประมาณมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้บุคลากรของ สำนักงบประมาณด้านต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้รับการเพิ่มอัตรากำลังมาเป็นระยะเวลานาน มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติ งานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประกอบกับสำนักงบประมาณจะเป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมในการทำงานที่เด่นชัด คือ การทำงานอย่างทุ่มเท มีความรับผิดชอบในภาระที่ได้รับมอบหมาย มีความตั้งใจในการทำงาน มีความ

ร็องค์กร แต่เนื่องจากการทำงานในกระบวนการงบประมาณนั้นจะมีระยะเวลาเป็นตัวกำหนดและเป็นที่บังคับให้ต้องปฏิบัติให้อยู่ในกรอบเวลานั้น ๆ เนื่องจากเป็นกฎหมายหลักกฎหมายหนึ่งของประเทศ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณจะต้องใช้หลักวิชาการในการทำงานค่อนข้างมากกว่าองค์กรอื่น ๆ เนื่องจากข้อจำกัดของทั้งเวลา และงบประมาณที่จะต้องบริหารจัดการลงสู่หน่วยราชการต่าง ๆ จึงเห็นว่าบุคลากรของสำนักงบประมาณปัจจุบันน้อยกว่าปริมาณงานที่มากขึ้นตลอดเวลา จึงทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละสำนักฯ ทำงานหนัก และทำงานมากเกินไป ขาดการดูแลสุขภาพ เกิดภาวะความเครียดตลอดเวลา ดังนั้นหากมีการปรับโครงสร้างเพื่อกำหนด Career Path ที่ชัดเจนและเพิ่มจำนวนบุคลากร จะทำให้บุคลากรของสำนักงบประมาณมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น และการทำงานจะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ประการสุดท้ายด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงบประมาณในการสนับสนุนกระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณพบว่าระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงบประมาณปัจจุบันสามารถตอบสนองกระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณได้อย่างครอบคลุม สนองต่อการวิเคราะห์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจาก มีระบบการจัด เก็บข้อมูลได้ในทุกมิติ ได้แก่ ระบบ e-Budgeting ทำให้สามารถลดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดเก็บข้อมูล ค้นหาข้อมูลในรูปแบบ Electronic ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า “สำนักงบประมาณใช้ระบบ E-Budget ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยส่วนราชการจะใช้ระบบดังกล่าว ในการป้อนข้อมูลค่าของงบประมาณ รายละเอียดประกอบคำขอ และทำการเชื่อมโยงค่าของงบประมาณกับยุทธศาสตร์การจตุสรงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับโครงสร้างแผนงาน และสำนักงบประมาณใช้ระบบดังกล่าวในการเสนอพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดเอกสารงบประมาณ

ปัจจุบัน กระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณ มีลักษณะการพิจารณาทั้งในมิตินโยบายส่วนราชการ และพื้นที่ ดังนั้นลักษณะการพิจารณาและการเชื่อมโยงข้อมูลจึงต้องอาศัยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถรองรับความซับซ้อนที่มากขึ้นในการดำเนินการดังกล่าวได้ นอกจากนี้ในการนำเสนอข้อมูลการงบประมาณแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจมีประเด็นคำถามต่อการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณในมิติอื่น ๆ อาทิ มิติช่วงอายุและวัยของประชากร มิติพื้นที่ในระดับตำบล ซึ่งบางครั้งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาจไม่สามารถรองรับการวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวได้ ทำให้เป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณและส่วนราชการในการรวบรวมและภาระงานเพิ่มขึ้น” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “สำนักงบประมาณใช้ระบบ e-Budgeting ในการสนับสนุนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ แต่เนื่องจากระบบ e-Budgeting เป็นระบบที่สำนักงบประมาณใช้มาตั้งแต่

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 แม้จะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่ข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีระบบการสนับสนุนข้อมูลอื่น ๆ ที่ช่วยในการทำงานของระบบหลักอยู่หลายระบบ สำนักงานงบประมาณอาจพิจารณาทบทวนระบบข้อมูลสนับสนุนต่าง ๆ ให้ทันสมัย สามารถรองรับกับความต้องการด้านต่าง ๆ ได้มีมากขึ้น เพราะเทคโนโลยีด้านการจัดการข้อมูลมีความทันสมัย สามารถช่วยประหยัดเวลาในการปฏิบัติงาน และส่งผลให้ได้ประสิทธิภาพที่ดีในการทำงาน มีข้อมูลที่เหมาะสมและตรงความต้องการในการตัดสินใจได้ดียิ่งขึ้น” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “ปัจจุบันระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการวางแผนที่แท้จริงยังไม่เกิดขึ้นภายในสำนักงานงบประมาณ มีเพียงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่รองรับขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ อย่างไรก็ตามระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดีควรเป็นเครื่องมือรองรับให้การทำงานมีความสะดวก แม่นยำ ถูกต้อง และรวดเร็ว โดยไม่เป็นข้อจำกัดหรือสร้างภาระให้กับผู้ใช้งานเกินสมควร” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานงบประมาณมีส่วนสำคัญต่อกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณอย่างมากโดยเฉพาะในส่วนของการจัดทำเอกสารงบประมาณ อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ที่มีการนำระบบ e-budgeting มาใช้จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงระบบไปหลายส่วนแล้ว ระบบดังกล่าวมิได้สนับสนุนการทำงานของนักวิเคราะห์งบประมาณอย่างเหมาะสมเป็นภาระงานและความยุ่งยากในการทำงานให้กับนักวิเคราะห์งบประมาณในปัจจุบันอย่างมาก ด้วยโครงสร้างของข้อมูลที่สลับซับซ้อน ต้องรองรับวัตถุประสงค์ของผู้บริหารหลายด้านมากเกินไป ประกอบกับผู้บริหารยังไม่มี ความเข้าใจระบบอย่างลึกซึ้งเหล่านี้จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน และไม่สามารถทำให้ระบบดังกล่าวสนับสนุนการทำงานของนักวิเคราะห์งบประมาณ ควรที่ผู้บริหารจะได้มีการทำความเข้าใจระบบและรับทราบปัญหาของนักวิเคราะห์งบประมาณเพื่อเร่งแก้ไขให้ระบบสามารถสนองตอบความต้องการอย่างแท้จริง และลดขั้นตอนการบันทึกข้อมูลเพื่อให้นักวิเคราะห์งบประมาณใช้ระยะเวลาที่มีอย่างจำกัดในการวิเคราะห์งบประมาณให้มากขึ้น เพื่อให้ประสิทธิภาพของการวางแผนและจัดทำงบประมาณเพิ่มสูงขึ้น” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศช่วยในการสนับสนุนการปฏิบัติงานให้ดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น แต่ปัญหาสำคัญของการใช้งานเนื่องจากการขาดความเข้าใจในระบบงานของผู้ใช้งานทั้งภายในและภายนอกสำนักงานงบประมาณในระดับชำนาญ เพราะเป็นการจัดทำระบบเพียงปีละครั้ง รวมทั้งระบบงานที่หลายระบบที่ก่อให้เกิด ความสับสน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานงบประมาณไม่เพียงพอ ต่อผู้บริการ” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ระบบสารสนเทศโดยทั่วไปแล้ว น่าจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยแบ่งเบาภาระการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้สามารถทำงานได้รวดเร็ว แม่นยำขึ้น ลดระยะเวลาในการทำงาน และการทำงานได้



อย่างมีประสิทธิภาพ โดยช่วยลดกระบวนการทำงานให้สั้นขึ้น แต่ในความจริงแล้วระบบสารสนเทศของสำนักงบประมาณ กลับเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ ที่จะต้องยอมรับการทำงานซ้ำซาก และไม่เอื้อต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของระบบ และตัวเจ้าหน้าที่ของสำนักสารสนเทศ ซึ่งยังต้องอาศัยบริษัทฯ เป็นผู้ดำเนินการ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น และเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นด้วยความจำยอมและบ่อยครั้งเจ้าหน้าที่ต้องทำงานโดยใช้ระบบ Manual เพื่อให้สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาก่อน แล้วจึงค่อยมาลงระบบภายหลัง เป็นการทำงานซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น แทนที่จะเอาเวลาไปทำงานติดตาม ตรวจสอบหน่วยงานว่าใช้จ่ายงบประมาณตรงตามเป้าหมายที่ได้แจ้งไว้” ตัวแทนสภาพัฒนาฯ ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“มุมมองในการจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณ ค่อนข้างดี เนื่องจากระบบไอทีทำให้สำนักงบประมาณรายงานกรมบัญชีกลางได้ตลอดเวลาว่างงบประมาณเบิกจ่ายไปแล้วอย่างน้อยแค่ไหน สามารถประเมินผลสำเร็จได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้การจัดสรรงบประมาณทำได้รวดเร็วขึ้น เช่นการทำงบประมาณปี ๒๕๕๙ ถ้าหน่วยงานไหนไม่มีการรายงานผูกพันภายใน ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ก็จะถูกตัดทำให้หน่วยงานทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้นตัว จะรอไตรมาส ๔ แล้วค่อยขอผูกพันงบประมาณปีหน้าไม่ได้”

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารประจำกระทรวงต่าง ๆ และผลการสนทนาของผู้ปฏิบัติงานประจำกรมต่าง ๆ เห็นพ้องว่า

ถึงแม้ว่าสำนักงบบประมาณมีระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการจัดทำของงบบประมาณ ซึ่งสะดวกต่อการจัดทำงบบประมาณ หากจะให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดทำงบบประมาณทางหน่วยราชการกระทรวงต่าง ๆ ขอให้ออกแบบการโปรแกรมในการจัดทำค่าของงบบประมาณให้สามารถแสดงรายละเอียดให้ส่วนราชการสามารถส่งข้อมูลรายละเอียดค่าชี้แจงได้ละเอียดกว่าปัจจุบัน เพราะส่วนราชการเมื่อบันทึกในระบบ e-budgeting แล้ว ยังต้องทำรายละเอียดย่อยส่งให้เจ้าหน้าที่จัดทำอีก ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับส่วนราชการ และนอกจากนี้ ขอให้เพิ่มเจ้าหน้าที่ที่ดูแลระบบดังกล่าวให้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งถ้าเกิดปัญหาในระบบแล้วติดต่อเจ้าหน้าที่ได้ยากลำบากมาก

ถึงแม้ว่าสำนักงบบประมาณจะนำเครื่องมือในการทำงานในการพิจารณาของงบบประมาณที่มีความหลากหลาย เช่น การใช้ระบบ e - budgeting ระบบ bb - evmis ซึ่งเป็นระบบที่ช่วยในการทำงาน แต่การพิจารณาข้อมูลในเชิงลึกไม่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลให้กับเจ้าหน้าที่จัดทำได้ ซึ่งต้องทำข้อมูลเพิ่มเติมทำให้เพิ่มภาระงานกับส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าจะให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำงบบประมาณขอให้ออกแบบการใช้โปรแกรมในการจัดทำค่าของงบบประมาณให้สามารถแสดงรายละเอียดให้ส่วนราชการสามารถส่งข้อมูลรายละเอียดค่าชี้แจงได้ละเอียดกว่าปัจจุบัน

สรุปได้ว่าสำนักงานงบประมาณใช้ระบบ e-Budgeting ในการสนับสนุนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ แต่เนื่องจากระบบ e-Budgeting เป็นระบบที่สำนักงานงบประมาณใช้มาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ แม้จะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่ข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีระบบการสนับสนุนข้อมูลอื่น ๆ ที่ช่วยในการทำงานของระบบหลักอยู่หลายระบบ สำนักงานงบประมาณอาจพิจารณาทบทวนระบบข้อมูลสนับสนุนต่าง ๆ ให้ทันสมัย สามารถรองรับกับความต้องการด้านต่าง ๆ ได้มีมากขึ้น เพราะเทคโนโลยีด้านการจัดการข้อมูลมีความทันสมัยสามารถช่วยประหยัดเวลาในการปฏิบัติงาน และส่งผลให้ได้ประสิทธิภาพที่ดีในการทำงาน มีข้อมูลที่เหมาะสมและตรงความต้องการในการตัดสินใจได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ที่มีการนำระบบ e-budgeting มาใช้จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงระบบไปหลายส่วนแล้ว ระบบดังกล่าวมิได้สนับสนุนการทำงานของนักวิเคราะห์งบประมาณอย่างเหมาะสม กลับเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ ที่จะต้องยอมรับการทำงานซ้ำซาก และไม่เอื้อต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของระบบ และตัวเจ้าหน้าที่ของสำนักสารสนเทศ ซึ่งยังต้องอาศัยบริษัทฯ เป็นผู้ดำเนินการ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น และเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นด้วยความจำยอมและบ่อยครั้งเจ้าหน้าที่ต้องทำงานโดยใช้ระบบ Manual เพื่อให้สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาก่อน แล้วจึงค่อยมาลงระบบภายหลัง เป็นการทำงานซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น

### ตอนที่ ๓ กระบวนการขออนุมัติงบประมาณ

การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณซึ่งฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลจะเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน ๓ วาระ แล้วจึงเสนอวุฒิสภาพิจารณาก่อนนำทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

กระบวนการอนุมัติงบประมาณจะเริ่มขึ้นหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานงบประมาณจะเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย ๓ วาระประกอบด้วย วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ และการพิจารณาเต็มสภาเรียงตามมาตราและวาระที่ ๓ เป็นการพิจารณาอนุมัติ และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปวุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นเดียวกัน และต้องพิจารณาให้ความ “เห็นชอบ” หรือ “ไม่เห็นชอบ” ให้แล้วเสร็จภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นหากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจําแนกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ในด้านกระบวนการอนุมัติงบประมาณนั้นการทบทวนนโยบายการคลังของรัฐบาลมีส่งผลต่อภาวะเศรษฐกิจและการคลังจะมีผลต่อการอนุมัติงบประมาณ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่าการทบทวนนโยบายการคลังจะกระทบต่อการประมาณการใช้จ่ายที่อยู่ระหว่างการขออนุมัติ ด้วยเพราะงบประมาณที่เข้าสู่การพิจารณาจะใช้ข้อมูลการทบทวนนโยบายการคลังมาประกอบการพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลปัจจุบันได้กระตุ้นเศรษฐกิจผ่านกลไกนโยบายการที่การเร่งรัดเบิกจ่าย งบประมาณ โดยเฉพาะงบฯ ลงทุน เร่งอัดฉีดเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเป้าหมาย เพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจสำหรับในภาพรวมปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ที่มีวงเงิน ๒.๕๗๕ ล้านล้านบาท รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายเบิกจ่ายร้อยละ ๙๖ ของกรอบวงเงินงบประมาณ (รายจ่ายประจำร้อยละ ๙๘ และรายจ่ายลงทุนร้อยละ ๘๗) ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างสูงและทำได้ค่อนข้างยาก และจากการทบทวนนโยบายที่ผ่านมา รัฐจึงเร่งหามาตรการอื่นเพื่อมากระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกับเป้าหมายที่วางไว้” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติม

“สถานะเศรษฐกิจของไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานะเศรษฐกิจโลก และปัจจัยอื่น ๆ ที่เข้ามามีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของไทย การกำหนดนโยบายการคลังในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เป็นเสมือนการวางแผนการเดินทางด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ แต่ในข้อเท็จจริงเมื่อบริบทในสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป ย่อมต้องมีการทบทวนนโยบายการคลังให้เหมาะสม ภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องปรับจัดทำงานงบประมาณแบบสมดุล เพราะสภาพเศรษฐกิจในประเทศยังต้องการให้มีเม็ดเงินจากภาครัฐเพื่อช่วยกระตุ้นการลงทุนและบริโภค หรือนโยบายด้านภาษีอาจต้องพิจารณาให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งนี้เพราะผลกระทบจากนโยบายการคลังที่มีต่อสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีอยู่มาก หากรัฐมีความต้องการใช้จ่ายมาก แต่ไม่สามารถจัดหารายรับได้มากพอ ก็ต้องมีการกู้เงิน หรือต้องเพิ่มระดับการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดินให้เพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การใช้จ่ายภาครัฐที่เหมาะสม คือการใช้จ่ายที่สามารถจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ วางรากฐานในการพัฒนาประเทศ ซึ่งถือเป็นส่งผลดีต่อภาวะทางการคลังของประเทศในระยะยาว เพราะเป็นการใช้จ่ายเพื่อสร้างโอกาสและลดค่าเสียโอกาสของประเทศมากกว่าจะเป็นการใช้จ่ายที่จะเพิ่มภาระให้แก่ประเทศต่อไป” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“เครื่องมือในการดำเนินนโยบายการคลังประกอบด้วย ด้านรายจ่าย ด้านรายได้ และการกู้เงิน ทั้งนี้ในการวางแผนงบประมาณ หน่วยงานทางการเงินภาครัฐ ประกอบด้วยกระทรวงการคลังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงบประมาณ จะประชุมกันเพื่อกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณถัดไป โดยการกำหนดกรอบวงเงินดังกล่าว จะคำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจ ความจำเป็นในการใช้จ่ายประมาณการรายได้ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ และกรอบความยั่งยืนทางการคลัง และนำเสนอกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ดังนั้น การประชุม ๔ หน่วยงานดังกล่าว จึงเป็นการหารือกันในการดำเนินนโยบายการคลังด้านรายจ่าย ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการทบทวนการดำเนินนโยบายการคลังด้านรายจ่ายในปีงบประมาณที่ผ่านมา รวมถึงการดำเนินนโยบายในอนาคต โดยในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจมีแนวโน้มขยายตัวต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้ การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายจะให้ความสำคัญกับการเพิ่มระดับการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และอาจต้องมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีงบประมาณที่ผ่านมา” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“การทบทวนนโยบายการคลังของรัฐบาล เป็นเรื่องสำคัญควรมีการทบทวน แต่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายการเงิน ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ/ประเทศ การวิเคราะห์ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่มีทีมงาน/ระบบที่เข้มแข็ง เพื่อกำหนดนโยบายคลัง /นโยบายงบประมาณไม่เหมาะสมในส่วนของนโยบายการคลังควรมีการจัดทำแผนพัฒนา/การจัดเก็บภาษีที่ชัดเจนเพื่อให้นโยบายงบประมาณแบบสมดุล มีความเป็นจริงในระยะเวลา ผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจการคลังที่ต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยเฉพาะการเตรียมความพร้อม และพัฒนาประเทศเข้าสู่ AEC” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“นโยบายการคลัง นั่นคือ นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดการรายได้ การใช้จ่าย และการบริหารหนี้สาธารณะ รัฐบาลที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม เร่งรัดกระตุ้นความเจริญทางเศรษฐกิจ และระดับการจ้างงานของประเทศให้มีความสมดุล ส่งเสริมให้มีการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม กรณีประมาณการรายได้ไม่ตรงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ รัฐบาลจะกำหนดนโยบายปรับปรุงระบบภาษี เพื่อเพิ่มรายได้ให้สอดคล้องกับ

รายจ่ายของประเทศ ซึ่งมีผลต่อระบบเศรษฐกิจ ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น รัฐบาลเร่งรัดการเบิกจ่ายเงิน เพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจให้มีความสมดุล” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า” นโยบายการคลัง (fiscal policy) หมายถึง นโยบายทางเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลง ระดับการใช้จ่ายของรัฐ และภาษีอากร เพื่อกระตุ้นหรือผ่อนคลายสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ หรืออีกนัยหนึ่ง นโยบายการคลังคือ นโยบายทางด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล ดังนั้น การทบทวนนโยบายการคลัง ย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศ การส่งเสริมการกระจายรายได้และการแก้ไขปัญหาความยากจน”ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“นโยบายการคลังในปัจจุบันมุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้าง และยกฐานะความเป็นอยู่ของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในทุก ระดับกลุ่มประชาชน และส่งผลกระทบต่อประเทศต่อไป เป็นการวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงและยั่งยืนต่อไปในอนาคต จึงส่งผลให้เกิดการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจโดยนโยบายการคลัง ทั้งการระดมลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เร่งรัดการจัด เก็บรายได้ จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้เกิดการลงทุนจากเอกชนโดยภาครัฐสนับสนุนการดำเนินงานและ ผ่อนปรนระเบียบเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการ มีการส่งเสริมแหล่งเงินทุนรูปแบบใหม่เพื่อเพิ่มโอกาสการลงทุน ดังนั้นจึงควรที่จะให้ความสำคัญและระมัดระวังการใช้เครื่องมือทางการคลังในการบริหารประเทศ เพื่อมิให้ การใช้จ่ายภาครัฐซึ่งเป็นงบประมาณขนาดใหญ่ส่งผลด้านลบต่อฐานะทางการเงินของประเทศในระยะยาว ”ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “การดำเนินนโยบายทางการคลัง และมีการทบทวนนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องที่ดี และหากมีการจัดการข้อมูลที่สอดคล้องกับการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณระหว่างปี (อาจเป็นรายไตรมาส) ก็จะเป็นประโยชน์มาก เพื่อรัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายในภาพรวมได้ เช่น รัฐบาลจะทราบว่าในแต่ละเดือน / ไตรมาสจะมีเม็ดเงินเข้าสู่ระบบประเภทไหนเท่าไร เป็นต้น โดยที่ควรให้ความสำคัญกับการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ตรงตามลักษณะ / ภารกิจของแต่ละหน่วยงานเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพมากที่สุด”ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“การทบทวนนโยบายการคลังของรัฐบาลที่ชัดเจน ได้แก่ การยกเลิกใช้นโยบายการคลังในการจัดทำ นโยบาย ประชานิยม โดยเปลี่ยนแปลงเป็นการจัดทำนโยบายที่สนองตอบต่อการวางโครงสร้างพื้นฐานในทุกมิติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศที่สนองตอบต่อความต้องการและความ เป็นอยู่ของประชาชนได้อย่างยั่งยืนโดยมีการกำหนดอย่างชัดเจนถึงแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ รวมทั้ง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเป็นภาระของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผล ให้สามารถ กำหนดนโยบายการบริหารหนี้ สาธารณะได้อย่างชัดเจนทั้งในระยะสั้น และระยะยาว”

สรุปได้ว่าการทบทวนนโยบายการคลังของรัฐบาล เป็นเรื่องสำคัญควรมีการทบทวน แต่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายการเงิน ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ/ประเทศ การวิเคราะห์ข้อมูล ทางเศรษฐกิจที่มีทีมงาน/ระบบที่เข้มแข็ง เพื่อกำหนดนโยบายคลัง /นโยบายงบประมาณไม่เหมาะสม ในส่วนของนโยบายการคลังควรมีการจัดทำแผนพัฒนา/การจัดเก็บภาษีที่ชัดเจนเพื่อให้นโยบายงบประมาณแบบสมดุล มีความเป็นจริงในระยะเวลา ผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจการคลังที่ต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยเฉพาะการเตรียมความพร้อม และพัฒนาประเทศเข้าสู่ AEC สภาวะเศรษฐกิจของไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะเศรษฐกิจโลก และปัจจัยอื่น ๆ ที่เข้ามา มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของไทย การกำหนดนโยบายการคลังในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เป็นเสมือนการวางแผนการเดินทางด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ แต่ในข้อเท็จจริงเมื่อบริบทในสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป ย่อมต้องมีการทบทวนนโยบายการคลังให้เหมาะสม ภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องปรับจัดทางงบประมาณแบบสมดุล เพราะสภาพเศรษฐกิจในประเทศยังต้องการให้มีเม็ดเงินจากภาครัฐเพื่อช่วยกระตุ้นการลงทุนและบริโภค หรือนโยบายด้านภาษีอาจต้องพิจารณาให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งนี้เพราะผลกระทบจากนโยบายการคลังที่มีต่อสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีอยู่มาก หากรัฐมีความต้องการใช้จ่ายมาก แต่ไม่สามารถจัดหารายรับได้มากพอ ก็ต้องมีการกู้เงิน หรือต้องเพิ่มระดับการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดินให้เพิ่มมากขึ้น

ในด้านความเหมาะสมในระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของหน่วยงาน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่าระยะเวลาที่มีผลต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของหน่วยงาน ผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า ” การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ หามองการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในแง่ของขั้นตอนในสภาฯ ซึ่งเป็นในเรื่องการออกกฎหมาย จะพบว่าระยะเวลาส่วนใหญ่อยู่ในขั้นกรรมาธิการ การพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ที่ผ่านมา เป็นการพิจารณาในลักษณะ แยกตามลักษณะรายจ่าย เช่น ด้าน IT ด้านสิ่งก่อสร้าง ฯลฯ และพิจารณาในลักษณะภารกิจ เช่น ท้องถิ่นและจังหวัด การศึกษา ภาคใต้ ฯลฯ ซึ่งทำให้ต้องใช้เวลาในการพิจารณา และมองในประเด็นที่เป็นจุดย่อยเป็นสำคัญ ความเหมาะสมของระยะเวลาควรพิจารณาให้สอดคล้องกับสิ่งที่ได้จากการพิจารณาเป็นสำคัญ หามีการใช้เวลามาก และได้ประเด็นสำคัญ ย่อมเป็นการใช้เวลาที่เหมาะสม

นอกจากนี้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ อาจมองในแง่กระบวนการการทำงานของสำนักงานงบประมาณในการอนุมัติเรื่องที่หน่วยงานส่งเข้ามาขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ ที่ผ่านมาสำนักงานงบประมาณได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาเป็นมาตรฐานกลางไว้ แต่ในข้อเท็จจริงจะพบว่า ความยากง่าย/ ละเอียดซับซ้อนของเรื่องแต่ละเรื่องมีความแตกต่างกัน บางเรื่องสำนักงานงบประมาณสามารถอนุมัติได้เร็ว บางเรื่องอาจต้องใช้เวลาในการพิจารณามากขึ้น ปัญหาของเรื่องที่ใช้

ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติมากกว่าเรื่องอื่น ส่วนหนึ่งมาจากเอกสารประกอบการพิจารณาที่ไม่ครบถ้วนเป็นสำคัญ” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“อาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดเมื่อสำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้เห็นชอบ ละเมื่อเห็นชอบแล้วสำนักงานงบประมาณจะต้องเตรียมเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาและวุฒิสภาให้แล้วเสร็จทั้ง ๓ วาระ ตามเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งในทุกชั้นตอนมีความสำคัญแต่ระยะเวลาค่อนข้างจำกัด ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาอาจจะลดความละเอียด หรือข้ามขั้นตอนบางขั้นตอนไป การพิจารณาก็จะลดความเข้มข้นในการตรวจสอบไปด้วย ซึ่งเห็นว่า หากมีการเพิ่มระยะเวลาให้มากขึ้น จะทำให้ได้ประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเพิ่มมากขึ้น” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ระยะเวลาในการอนุมัติงบประมาณซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งจะมีระยะเวลาในการพิจารณา อนุมัติประมาณ ๑๒๕ วัน เริ่มประมาณเดือนพฤษภาคม จนถึงประมาณเดือนสิงหาคม ในแต่ละปีปฏิทิน เป็นระยะเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากสามารถพิจารณาวงเงินงบประมาณได้อย่างใกล้เคียงกับสถานะการณัจริง ที่จะนำ งบประมาณไปใช้ประมาณเดือนตุลาคม ซึ่งจะส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างสอดคล้องกับ ความต้องการ ในการแก้ไขปัญหา พัฒนาด้านต่าง ๆ ได้ อย่างเหมาะสมกับสภาวะการณัจจุบันที่มี การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณปัจจุบันเห็นว่า เหมาะสมแล้วสำหรับการพิจารณาเนื้อหาของงบประมาณที่จัดทำขึ้น เปิดโอกาสให้มีการซักถามและชี้แจงพอควร แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มาจากด้านนักการเมือง ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์และเล่นเกมการเมืองจนส่งผลกระทบต่อระยะเวลาการพิจารณา ตลอดจนการขาดความรู้ความเข้าใจในระบบงบประมาณซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณางบประมาณ” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณต้องสอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีความเหมาะสมตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้แล้ว” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของโครงการมีความเหมาะสมอยู่แล้ว หากเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ปีเดียว)” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ระยะเวลาในการพิจารณาในชั้นการอนุมัติงบประมาณมีความเหมาะสม แต่หากสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการวางแผนงบประมาณก็จะสามารถลดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติได้” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“หากเป็นไปตามที่กฎหมายเคยกำหนดคือ ๑๒๕ วัน ใน ๒ สภา เห็นว่ามีความเหมาะสมและเพียงพอ ในการพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพ” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“หากไม่มีเหตุการณ์หรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานปกติในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติ งบประมาณ ก็เห็นว่าระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาอนุมัติมีความเหมาะสม และส่งผลให้การประกาศบังคับใช้ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปตามกำหนดเวลาและสอดคล้องกับการเริ่มต้นปีงบประมาณ ถัดไป

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารประจำกระทรวงต่างๆ และผลการสนทนาของผู้ปฏิบัติงานประจำกรมต่าง ๆ เห็นพ้องว่าความเหมาะสมในระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ มีความเหมาะสมกับระยะเวลา เนื่องจากส่วนราชการได้มีการจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่าอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดเมื่อสำนักงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้เห็นชอบ ละเมื่อเห็นชอบแล้วสำนักงบประมาณจะต้องเตรียมเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาและวุฒิสภาให้แล้วเสร็จทั้ง ๓ วาระ ตามเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งในทุกขั้นตอนมีความสำคัญแต่ระยะเวลาค่อนข้างจำกัด ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาอาจจะลดความละเอียดหรือข้ามขั้นตอนบางขั้นตอนไป การพิจารณาก็จะลดความเข้มข้นในการตรวจสอบไปด้วย ซึ่งเห็นว่าการเพิ่มระยะเวลาให้มากขึ้น จะทำให้ได้ประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเพิ่มขึ้น ระยะเวลาในการอนุมัติงบประมาณซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งจะมีระยะเวลาในการพิจารณา อนุมัติประมาณ ๑๒๕ วัน เริ่มประมาณเดือนพฤษภาคม จนถึงประมาณเดือนสิงหาคม ในแต่ละปีปฏิทิน เป็นระยะเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากสามารถพิจารณาวงเงินงบประมาณได้อย่างใกล้เคียงกับสถานะการณ์จริง ที่จะนำ งบประมาณไปใช้ประมาณเดือนตุลาคม ซึ่งจะส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างสอดคล้องกับ ความต้องการ ในการแก้ไขปัญหา พัฒนาด้านต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบันที่มี การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แต่หากสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการวางแผนงบประมาณก็จะสามารถลดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติได้

ส่วนด้านกระบวนการพิจารณางบประมาณในกระบวนการทางรัฐสภา ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยถือเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งของประเทศ เป็นกฎหมายที่มีการจัดทำเป็นรายปี “งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีขั้นตอน/



กระบวนการในการออกกฎหมายจึงไม่แตกต่างกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ คือ ต้องผ่านการพิจารณาทั้ง ๓ วาระจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ความพิเศษของกฎหมายงบประมาณคือขั้นตอนในชั้นกรรมาธิการที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ” ผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า

“กระบวนการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา กฎหมายกำหนดให้นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาเป็น ๓ วาระ วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการลงมติดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการได้ได้ ทั้งนี้ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่สภามีมติ ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่ ๒ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ วาระที่ ๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในวาระที่ ๓ นี้จะไม่มีการอภิปราย และให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกรณีที่สภาลงมติให้ความเห็นชอบ ให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไปในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ วุฒิสภา จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็น ๓ วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐบาลเสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้แก่ สภา การพิจารณางบประมาณของรัฐสภาแบ่งออกเป็น ๓ วาระ คือ วาระที่หนึ่ง พิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ และเมื่อรับหลักการแล้วก็จะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้น วาระที่สอง พิจารณาเต็มสภาฯ โดยพิจารณาเรียงมาตราและวาระที่สาม เป็นวาระลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ในการ

พิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจจะแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย โดยกระบวนการดังกล่าวมีระยะเวลาในการพิจารณาไม่เกิน ๑๐๕ วัน และเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วัน จะเห็นได้ว่า กระบวนการดังกล่าวค่อนข้างให้ความสำคัญกับการพิจารณาจากผู้แทนที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรง ในขณะที่การพิจารณาจากวุฒิสภาเพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ และมีระยะเวลาการพิจารณาสั้นกว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการพิจารณาลดหรือตัดทอนแต่อย่างใด แทบจะไม่มีบทบาทใดต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเลย ในกระบวนการพิจารณาทางรัฐสภาเห็นว่า ควรเพิ่มบทบาทให้วุฒิสภาเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการพิจารณามากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ปัจจุบันระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะอยู่ในช่วงเดือนพฤษภาคม – กันยายน ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาของรัฐสภา รวม ๓ วาระ ประกอบด้วย วาระที่ ๑ รับหลักการ วาระที่ ๒ พิจารณารายละเอียดของคณะอนุกรรมการในด้านต่าง ๆ และวาระที่ ๓ เป็นการพิจารณาอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป

อย่างไรก็ดี ระยะเวลาและกระบวนการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจไม่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budget : SPBB) เนื่องจากระบบงบประมาณแบบ SPBB เป็นการพิจารณางบประมาณที่มุ่งเน้นการพิจารณาความสำเร็จของตัวชี้วัดในระดับต่าง ๆ (Input - Process - Output - Outcome) และความคุ้มค่าของการลงทุน (Value for money) เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การพิจารณาของรัฐสภา ในปัจจุบันกลับเป็นการพิจารณาในแบบแสดงรายการ (Line - Item Budgeting) ที่มุ่งเน้นการพิจารณาในรายละเอียดระดับรายการและผลการเบิกจ่ายมากกว่าการพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผน/ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จึงควรมีการสื่อสารและทำความเข้าใจกับรัฐสภาเพื่อให้เห็นความสำคัญของการพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงานตามเป้าหมายที่กำหนด และให้มีการพัฒนาราคามาตรฐาน/ต้นทุนต่อหน่วยที่เชื่อถือได้ เพื่อสนับสนุนการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาต่อไป ” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“กระบวนการทางรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณ ประกอบด้วย ประการแรก การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วย การพิจารณาในวาระ ๑ ชั้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งเสนอโดยรัฐบาล ชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นการพิจารณาในรายละเอียดต่าง ๆ ว่าเห็นสมควรตัดทอน ปรับลด หรือแปรญัตติใน รายละเอียดของรายการต่าง ๆ ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายใต้กรอบที่ รัฐธรรมนูญกำหนด ขั้นตอนการพิจารณาในวาระที่ ๒ เป็นขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นราย มาตรการ ว่าเห็นควรให้ ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการพิจารณาฯ พิจารณาหรือให้ความเห็นชอบเป็น อย่างอื่น โดยมีการอภิปราย ก่อนลงมติเป็นรายมาตรการ ในขั้นวาระที่ ๓ เป็นการ พิจารณาให้ความ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายทั้งฉบับโดยสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการอภิปราย

ประการที่สองการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นการพิจารณาว่าจะเห็นชอบร่างพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามที่ สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาหรือไม่โดยมีการอภิปราย โดยจะเป็นการ พิจารณาทั้งฉบับวาระเดียว ทั้งนี้วุฒิสภาไม่ สามารถตัดทอน เพิ่มเติมใด ๆ ในร่างดังกล่าวได้ หากให้ ความเห็นชอบให้นำเสนอรัฐบาล เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ประการสุดท้ายในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบด้วยเหตุผลใด ให้ส่งร่างดังกล่าวคืน ต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา อีกครั้ง ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอาจจะพิจารณาแก้ไขหรือยืนยันตามร่าง เดิมแล้วส่งกลับวุฒิสภาพิจารณา ซึ่งหากวุฒิสภายังยืนยันไม่เห็นชอบ ให้ถือว่าพระราชบัญญัตินี้รับ ความเห็นชอบแล้วให้นำเสนอรัฐบาลเพื่อนำขึ้น ทูลเกล้าฯ พระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็น กฎหมาย” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“เมื่อสำนักงบประมาณได้พิจารณาและเสนอขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต่อ คณะรัฐมนตรี กระบวนการต่อมาเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ รัฐสภา ซึ่งตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ยังอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จึงเป็นการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีเพียงสภาเดียว จากเดิมภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ ปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ต้องผ่านการ พิจารณาของ ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อย่างไร ก็ตามขั้นตอนในการพิจารณายังคงรูปแบบเดิม โดยเมื่อสภาฯ รับร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวไว้ พิจารณาแล้ว จะมีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี รวมถึงอนุกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อร่วมกันพิจารณาความเหมาะสม ของร่างกฎหมายดังกล่าว ดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ และเมื่อสภาฯ ได้ผ่านความเห็น ชอบร่าง กฎหมายดังกล่าว จึงเสนอทูลเกล้าฯ เพื่อลงนามและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปผ่านระบบ บริหาร การเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ซึ่งสามารถรับส่งข้อมูลระหว่างสำนัก งบประมาณและกรม บัญชีกลาง ได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว โดยทั้งนี้สำนักงบประมาณและ กรมบัญชีกลางจะร่วมกันกำกับดูแลการ บริหารงบประมาณของภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ข้อบังคับ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” ผู้บริหารสำนัก งบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“รัฐสภาทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล  
เสนอ โดยมี กระบวนการที่สำคัญ (ในกรณีปกติ) ดังนี้ขั้นที่แรกสภาผู้แทนราษฎร : มี ๓ วาระ คือ

วาระที่ ๑: ขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ซึ่งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ” เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ

วาระที่ ๒: ขั้นพิจารณาเป็นรายมาตรา โดยพิจารณาจากรายงานผลของคณะกรรมการวิสามัญฯ

วาระที่ ๓: ขั้นให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ (ทั้งฉบับ)

ขั้นที่สองวุฒิสภา : มีวาระเดียว คือ

การให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความชอบ (ในทางปฏิบัติวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติฯ ควบคู่ไปกับคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎร) ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“การพิจารณางบประมาณในกระบวนการทางรัฐสภาเป็นกระบวนการที่เหมาะสม ซึ่งมีลักษณะเดียวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีความสำคัญอื่น ๆ โดยที่การพิจารณางบประมาณของกรรมาธิการฯ จะสามารถพิจารณาในภาพรวมของรายละเอียดได้ดีกว่าการตั้งคณะอนุกรรมาธิการฯ ด้านต่าง ๆ พิจารณานโยบายสำคัญเป็นเรื่อง ๆ ที่มีผลต่อบประมาณน่าจะเป็นประโยชน์กว่าให้พิจารณารายละเอียดในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้กรรมาธิการฯ สามารถมองเห็นภาพรวมของงบประมาณได้” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“กระบวนการที่น่าจะลดขั้นตอนบางอย่างลงได้ และไปเพิ่มระยะเวลาในบางขั้นตอน เช่น ระยะเวลาในการพิจารณาและตั้งงบประมาณภายในสำนักงบประมาณ เพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบ และได้ข้อมูลที่แท้จริงที่เป็นประโยชน์ต่อการตั้งงบประมาณเพื่อไปลงสู่ประชาชนได้อย่างแท้จริง และตรงตามความต้องการ รวมถึงสามารถขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อสภา” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“การพิจารณางบประมาณ ในกระบวนการทางรัฐสภา ไม่ควรตั้งคณะอนุกรรมาธิการมากเกินไปจนความจำเป็น เนื่องจากต้องดึงบุคลากรไปเป็นอนุกรรมาธิการ จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพ การพิจารณาของกรรมาธิการงบประมาณได้และควรให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ให้นางบประมาณที่ปรับลดได้ไปใช้ตั้งเป็นงบกลางโดยกำหนดรายการและวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เช่น ขดใช้หนี้/เงินคงคลัง และที่มีทางตามกฎหมาย เป็นลำดับแรก

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารประจำกระทรวงต่าง ๆ และผลการสนทนาของผู้ปฏิบัติงานประจำกรมต่าง ๆ เห็นพ้องว่ากระบวนการการพิจารณางบประมาณในกระบวนการทางรัฐสภาส่งผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยการพิจารณาของรัฐสภาชั้น มีผลกระทบต่อ

การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ มาก เพราะเพิ่มภาระงานด้านเอกสารจำนวนมาก และวิธีการปรับลดงบประมาณดูเหมือนไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลย บางโครงการสำคัญและมีความจำเป็นจริง ๆ หรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณากับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงไม่ตรงกับความเป็นจริง นอกจากนี้ระยะเวลาในการพิจารณาของกรรมาธิการก็ไม่ได้เป็นเหมือนกันทุกกรม บางหน่วยงานบางแห่งใช้เวลาในการพิจารณาน้อย บางหน่วยงานใช้เวลาในการพิจารณามาก ซึ่งควรที่จะมีเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายเลขานุการเป็นคนพิจารณากรอบเบื้องต้นก่อน เข้ากรรมาธิการใหญ่ฯ การชี้แจงข้อมูลต่อคณะกรรมการฯ เป็นภาระต่อหน่วยงานมาก ถ้าจะให้ดีกว่านี้ควรมีหน่วยงานคอยพิจารณาเบื้องต้นก่อนเสนอกรรมาธิการเฉพาะประเด็นที่สำคัญเท่านั้น บางครั้งเจ้าหน้าที่มารอเพื่อเข้าชี้แจงเป็นหลาย ๆ ชั่วโมงกลับไม่ได้ชี้แจงตามที่นัดหมายส่งผลกระทบต่อการทำงานประจำของหน่วยงานนอกจากนี้ระยะเวลาในการพิจารณาของกรรมาธิการไม่ได้เป็นไปตามตารางที่กำหนดไว้ ก็บางครั้งเจ้าหน้าที่มารอเพื่อเข้าชี้แจงเป็นหลาย ๆ ชั่วโมงกลับไม่ได้ชี้แจงตามที่นัดหมาย ส่งผลกระทบต่อการทำงานประจำของหน่วยงานเป็นอย่างมาก

สรุปได้ว่า กระบวนการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา กฎหมายกำหนดให้นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาเป็น ๓ วาระ วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการลงมติดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการได้ได้ ทั้งนี้ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่สภามีมติ ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่ ๒ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ วาระที่ ๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในวาระที่ ๓ นี้จะไม่มีอภิปราย และให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกรณีที่สภาลงมติให้ความเห็นชอบ ให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไปในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ วุฒิสภา จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็น ๓ วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม

ตามการพิจารณางบประมาณ ในกระบวนการทางรัฐสภา ไม่ควรตั้งคณะอนุกรรมการมากเกินไปเกินความจำเป็น เนื่องจากต้องดึงบุคลากรไปเป็นอนุกรรมการ จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพ การพิจารณาของกรรมาธิการงบประมาณได้และควรให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ให้นำงบประมาณที่ปรับลดได้ไปใช้ตั้งเป็นงบกลางโดยกำหนดรายการและวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เช่น ขดใช้หนี้/เงินคงคลัง และที่มีทางตามกฎหมาย เป็นลำดับแรก

## ตอนที่ ๔ กระบวนการบริหารงบประมาณ

จากการศึกษาจะพบว่ากระบวนการบริหารงบประมาณจะเริ่มต้นเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว ทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ใช้งบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณรายจ่าย จะต้องวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการ กระทรวง ผลผลิต/โครงการ ตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการอนุมัติจัดสรรงบประมาณ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการ และการกันเงินเหลือมปี

โดยสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลางและหน่วยงานต่าง ๆ จะมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณและกระบวนการทำงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่าสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางมีการบริหารจัดการงบประมาณที่เชื่อมโยงกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือระบบ e-Budgeting จะเป็นต้นน้ำเพื่อเข้าสู่ระบบ GFMS เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นเข้าดำเนินการในระบบการบริหารและติดตามภาครัฐ ผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า

“กระบวนการการทำงานจะเริ่มเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศเป็นกฎหมายใช้ บังคับแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น และหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ จะต้องวางแผนการเบิกจ่ายให้สอดคล้องกับการปฏิบัติต่อไป ซึ่งการบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการจัดทำ แผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย การโอนเปลี่ยนแปลงรายการ การกันเงินเหลือมปี” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลางมีการบริหารจัดการงบประมาณที่เชื่อมโยงกัน โดยกรมบัญชีกลางมีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงินของแผ่นดิน และของหน่วยงานของภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยวางกรอบหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติได้ ให้คำแนะนำปรึกษาด้านการเงินการคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน และสำนักงบประมาณ มีภารกิจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ และจัดทำ

งบประมาณรายจ่ายที่สนองต่อนโยบายรัฐบาล บริหารจัดการงบประมาณ รวมทั้งติดตามประเมินผล ทั้ง ๒ หน่วยงานมีกระบวนการทำงานร่วมกันสอดคล้องและต่อเนื่องกัน เช่น มาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง มีการบริหารจัดการงบประมาณที่เชื่อมโยงกันตามอำนาจหน้าที่ โดยเปลี่ยนแปลงประมาณ ของ สงป. การเบิกจ่ายและการกับเงินงบประมาณ ตาม พรบ. วิธีการงบประมาณ และสัมพันธ์กันโดยใช้ระบบ GfMis เพื่อให้ทราบข้อมูล/ผลการจัดสรร และการเบิกจ่ายงบประมาณ แต่ควรต้องปรับปรุงระบบ GfMis ให้ทันสมัย โปร่งใส” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางมีการบริหารจัดการงบประมาณเชื่อมโยงกันผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ใช้โปรแกรมสำเร็จรูปที่เรียกว่า GFMS โดยกรมบัญชีกลางเป็นผู้ควบคุมการเบิกจ่ายทั้งหมดจะต้องอาศัยข้อมูลงบประมาณในแต่ละปีที่ส่งจากสำนักงบประมาณ ซึ่งจะเริ่มกระบวนการตั้งงบประมาณออกเป็น พรบ. แล้วจะมีการส่งไฟล์ข้อมูลไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อเตรียมความพร้อมในการเริ่มเบิกจ่าย จากนั้นเมื่อสำนักงบประมาณอนุมัติแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายแล้ว ก็จะเริ่มต้นอนุมัติ

งบประมาณตามแผน ซึ่งกรมบัญชีกลางก็จะเตรียมจัดสรรเงินตามแผนฯ ที่ได้รับจากสำนักงบประมาณ กรณีที่หน่วยงานต่าง ๆ มาเบิกจ่ายก็จะสามารถรายงานผลเบิกจ่ายได้ในลักษณะ Real-time ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการโอนเปลี่ยนแปลง เปลี่ยนแปลงรายงานการงบประมาณทั้งที่ต้องขออนุมัติจากสำนักงบประมาณและที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานก็จะเริ่มกระบวนการทำรายการที่สำนักงบประมาณก่อนจะส่งผ่านรายการไปยัง กรมบัญชีกลางเพื่อการเบิกจ่ายรายต่อไป อย่างไรก็ตาม การเบิกจ่ายจากกรมบัญชีกลางโดยใช้ระบบ GFMS นั้นจะปรากฏรายชื่อรายการเป็นตัวเลขรหัสงบประมาณหรือรหัสรายการเท่านั้น ไม่สามารถแสดงชื่อรายการอย่างชัดเจนจึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการอ่านรายงานการเบิกจ่ายของหน่วยงานนั้น ๆ” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงบประมาณมีกระบวนการทำงานเพื่อจัดทำงบประมาณ และบริหารงบประมาณ โดยอนุมัติ จัดสรรงบประมาณตามที่ประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณภายใต้กรอบกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ อนุญาตไว้ โดยการบริหารงบประมาณจะดำเนินการผ่าน GFMS โดยกรมบัญชีกลาง ดำเนินการอนุมัติเงินจากคลังตามการวางฎีกาของหน่วยงานต่าง ๆ ตรวจสอบว่าต้อง เป็นไปตามที่สำนักงบประมาณได้อนุมัติไว้ในระบบ GFMS และต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ มติคณะ รัฐมนตรีต่าง ๆ อนุญาตไว้ แล้วจึงจะอนุมัติเงินจากคลังให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปเบิกจ่ายต่อไป เทียบเท่ากับ กรมบัญชีกลางบริหารเบิกจ่ายงบประมาณโดยการเชื่อมโยงกันระหว่างสำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง มีการบริหารจัดการร่วมกันซึ่งจะ เชื่อมโยงผ่านระบบ

GFMS รวมทั้งเชื่อมโยงผ่านกรอบกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการใน แนวเดียวกัน” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงานงบประมาณมีการทำงานร่วมกับกรมบัญชีกลางโดยเฉพาะการเชื่อมโยงข้อมูล ผ่าน ระบบ E-Budgeting และระบบ GFMS ซึ่งเป็นระบบที่ดี สามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“เมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี มีการประกาศใช้ กระบวนการงบประมาณ จะเข้าสู่ขั้นการบริหารงบประมาณ ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณจะอนุมัติเงินประจำงวดแก่ส่วนราชการ เพื่อทำการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากกรมบัญชีกลางต่อไป โดยการพิจารณาอนุมัติเงิน ประจำงวดดังกล่าว จะใช้ข้อมูลจากแผนการปฏิบัติงานและแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย งบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการเป็นหลัก และเมื่อส่วนราชการเบิกจ่ายงบประมาณจาก กรมบัญชีกลางแล้ว จะนำเอกสารงบประมาณ เพื่อให้บรรลุผลตามแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่ ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ การบริหารงบประมาณในบางครั้ง อาจมีความจำเป็นต้องทำการโอนเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ในการโอนเปลี่ยนแปลงบางรายการตามที่ระบุไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาทิ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ การกำหนดอัตรา ข้าราชการใหม่ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรถยนต์ ส่วนราชการจะต้องขอทำความตกลงโอนเปลี่ยนแปลง เงินงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับรถยนต์ ส่วนราชการจะต้องขอทำความตกลงโอนเปลี่ยนแปลงเงิน งบประมาณรายจ่ายกับสำนักงานงบประมาณ โดยสำนักงานงบประมาณจะทำการแจ้งผลการพิจารณา กับส่วน ราชการ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามขั้นตอนต่อไปนี้ นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางยังเป็นหน่วยงานที่ทำการจัดเก็บข้อมูลการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการ ซึ่ง สำนักงานงบประมาณจะใช้ข้อมูลในส่วนนี้มาประกอบการจัดทำงบประมาณและการติดตามและการ ประเมินผลงบประมาณต่อไป” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่เสนอวงเงินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเมื่อ ผ่านขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณและได้มีการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วนั้น สำนัก งบประมาณจะดำเนินการ จัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ โดยกรมบัญชีกลางจะมีหน้าที่ กำกับดูแลการเบิกจ่ายงบประมาณตามที่ หน่วยงานได้รับอนุมัติ” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ในช่วงสิ้นปีงบประมาณก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ประจำปีได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว หน่วยงานจะทำความตกลง แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณกับสำนักงบประมาณ ซึ่งสำนักงานงบประมาณจะส่ง ข้อมูลของแผนดังกล่าวให้แก่กรมบัญชีกลาง เพื่อที่กรมบัญชีกลางสามารถวางแผนความต้องการ กระแสเงินสดของประเทศได้ จากนั้นเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้



แล้ว สำนักงบประมาณจะจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่หน่วยงานผ่านระบบ GFMS โดยเมื่อมีการเบิกจ่ายงบประมาณ การลงนามในสัญญา หน่วยงานจะบันทึกข้อมูลผ่านระบบ GFMS ส่งผลให้กรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลในระบบติดตามการใช้จ่ายและการดำเนินงานของหน่วยงานได้

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารประจำกระทรวงต่าง ๆ และผลการสนทนาของผู้ปฏิบัติงานประจำกรมต่าง ๆ เห็นพ้องว่าปัจจุบัน สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลางและส่วนราชการต่าง ๆ มีการบริหารงบประมาณเชื่อมโยงกันเป็นระบบและมีประสิทธิภาพตามกรอบการดำเนินงานปกติ แต่มีข้อสังเกตบางกรณีจากงานประจำ อาทิเช่น การปรับโครงสร้างของส่วนราชการ และมีการปรับแผนการทำงาน สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางมักจะให้คำแนะนำไม่เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน เช่น การออกงวดของสำนักงบประมาณเมื่อโอนเข้าระบบ GFMS แล้วสามารถเบิกจ่ายได้เลย แต่กรมบัญชีกลางแจ้งว่าต้องได้รับการอนุมัติงวดจากสำนักงบประมาณก่อนถึงจะสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้เป็นต้น ซึ่งจะเป็นปัญหาและอุปสรรคในการเบิกจ่ายของส่วนราชการ

สรุปได้ว่าสำนักงบประมาณมีกระบวนการทำงานเพื่อจัดทำงบประมาณ และบริหารงบประมาณโดยอนุมัติ จัดสรรงบประมาณตามที่ประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณภายใต้กรอบกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ อนุญาตไว้ โดยการบริหารงบประมาณจะดำเนินการผ่าน GFMS โดยกรมบัญชีกลาง ดำเนินการอนุมัติเงินจากคลังตามการวางฎีกาของหน่วยงานต่าง ๆ ตรวจสอบว่าต้อง เป็นไปตามที่สำนักงบประมาณได้อนุมัติไว้ในระบบ GFMS และต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ มติคณะ รัฐมนตรีต่าง ๆ อนุญาตไว้ แล้วจึงจะอนุมัติเงินจากคลังให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปเบิกจ่ายต่อไป เทียบเท่ากับ กรมบัญชีกลางบริหารเบิกจ่ายงบประมาณโดยการเชื่อมโยงกันระหว่างสำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง มีการบริหารจัดการร่วมกันซึ่งจะ เชื่อมโยงผ่านระบบ GFMS รวมทั้งเชื่อมโยงผ่านกรอบกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการในแนวเดียวกัน จะเห็นได้ว่าสำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลางมีการบริหารจัดการงบประมาณที่เชื่อมโยงกัน โดยกรมบัญชีกลางมีการกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงินของแผ่นดิน และของหน่วยงานของภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยวางกรอบหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติได้ ให้คำแนะนำปรึกษาด้านการเงินการคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน และสำนักงบประมาณ มีภารกิจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ และจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่สนองต่อนโยบายรัฐบาล บริหารจัดการงบประมาณ รวมทั้งติดตามประเมินผล

## ตอนที่ ๕ กระบวนการติดตามและประเมินผล

การติดตามประเมินผลงบประมาณจะรวมถึง ขั้นตอนการควบคุมติดตามการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ผลผลิต/โครงการ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมทั้งการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา

ในด้านกระบวนการติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงานประมาณนั้นผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่า "สำนักงานประมาณได้นำเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน (Performance Assessment Rating Tool : PART) มาใช้ในการประเมินผลงานของหน่วยงานตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา รวมถึงการติดตามผลเบิกจ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงานในรูปแบบการรายงานผล ตามแบบฟอร์ม สป. ๓๐๑-๓๐๒ อย่างไรก็ตาม กระบวนการติดตามและประเมินผลดังกล่าวยังมีอุปสรรคในหลายๆ ด้าน เช่น มิให้ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณอย่างจริงจัง ผลการประเมินล่าช้าไม่ทันสำหรับการนำมาใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ จำนวนบุคลากรในการติดตามประเมินผลมีไม่เพียงพอ ขาดแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ในการใช้ประกอบการติดตามประเมินผล ผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานประมาณ สำนักฯ ส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นไว้

สำนักงานประมาณเห็นควรมีการทบทวนและปรับปรุงการประเมินผลงบประมาณให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดในระดับต่าง ๆ (Input – Process – Output – Outcome) ที่กำหนดไว้ อันจะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณที่มี ประสิทธิภาพต่อไป" ผู้บริหารสำนักงานประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

"สำนักงานประมาณมีกระบวนการในการติดตามและประเมินผล โดยสำนักประเมินผล จะดำเนินการ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ และผลสำเร็จตามเป้าหมายจากแผนการดำเนินงานและ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งการติดตามจะติดตามและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก ๆ ๑๕ วัน เพื่อนำมาซึ่งการกำหนดแนวทาง มาตรการ เพื่อให้การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณเนไป ตามเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณสำนักประเมินผลจะจัดทำ รายงานการดำเนินงานของทุกหน่วยงานที่ได้รับ การจัดสรรงบประมาณ ว่าสามารถดำเนินการ เป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรค ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จกรณีได้ บ้าง รายงานต่อคณะรัฐมนตรี

พร้อมมีการจัดทำรายงานการติดตามประเมินผลเชิงลึก ซึ่งเป็นการจัดทำในรูปแบบการวิจัย สามารถ ประเมินผลได้ถึงระดับผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น แต่ด้วยข้อจำกัดจะดำเนินการเฉพาะนโยบายหรือโครงการสำคัญ เฉพาะบางกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการติดตามและประเมินผลปัจจุบันแตกต่างจากในอดีต ได้แก่ ปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้ในการทำงาน ทำให้สามารถติดตามประเมินผลได้อย่างรวดเร็ว ใช้รูปแบบการติดตามที่ครอบคลุมในทุกเรื่อง ที่เป็นนโยบาย รวมทั้งรัฐบาลได้นำผลการติดตาม/ประเมินผลมาใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานของ หัวหน้าส่วนราชการโดยตรงเป็นการเพิ่มเติมอยู่ในปีงบประมาณปัจจุบัน” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ระบบงบประมาณปัจจุบันเป็นแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีหลักการสำคัญอยู่ที่ความสำเร็จของ การดำเนินงาน และการตรวจก่อนจ่าย โดยส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ที่ได้รับงบประมาณต้องใช้จ่าย งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ดังนั้น การติดตามและประเมินผล จึงเป็นกระบวนการที่จะช่วยให้ระบบการวางแผน และการบริหารงบประมาณบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรูปแบบที่สำคัญ คือ ประการแรก มีการติดตามโดยใช้แบบรายงาน การติดตามผลเฉพาะเรื่อง และการติดตามผลเชิงลึก ประการที่สองมีการประเมินผล โดยการประเมินผลผลิต/โครงการ ผลลัพธ์ (เชิงลึก)และประการสุดท้ายมีการติดตามประมวลผลการปฏิบัติงานสำคัญของรัฐบาล” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงานงบประมาณมีกระบวนการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ โดยมีโครงการระบบสารสนเทศเพื่อการติดตามผลการประเมินผล ใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามผล และประเมินผลสำเร็จการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณจะต้องรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณทุก ๑๕ วัน ต่อสำนักงานงบประมาณตามระบบฐานข้อมูลแผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (BB.EvMis) เพื่อให้สำนักงานงบประมาณใช้เป็นข้อมูลในการประเมินผล ผลผลิต /โครงการที่ได้ดำเนินการแล้ว สามารถบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดและงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับการจัดสรร ระบบดังกล่าวได้พัฒนาปรับปรุงมาจากระบบ EvMis ซึ่งต่างจากในอดีตจะใช้คนเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผล ทำให้ได้ผลลัพธ์ซ้ำไม่สนองตอบต่อโครงการเร่งด่วนหรือสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลต้องการทราบ” ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงานงบประมาณมีการติดตามประเมินผลในหลายขั้นตอน สำนักจัดท่างบประมาณด้านต่าง ๆ ได้ดำเนินการติดตามผลการจัดสรรงบประมาณ สำนักประเมินผลได้ดำเนินการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณโดยเป็นการใช้ข้อมูลจากระบบ GFMS และจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพไม่ว่าจะเป็นการสอบถามและลงพื้นที่ ในปัจจุบันสำนักงานงบประมาณได้เพิ่มความสำคัญในด้าน

การติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณโดยมีสำนักประเมินผล ๒ สำนัก ได้แก่ สำนักประเมินผล ๑ เน้นติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณในมิติหน่วยงานเป็นหลัก และสำนักงานประเมินผล ๒ เน้นติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามนโยบายรัฐบาล ตามประเด็นยุทธศาสตร์ การบูรณาการ และมิติพื้นที่ ซึ่งจะทำให้สามารถติดตามการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเน้นการใช้ข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณต่อไป” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ปัจจุบันสำนักงบประมาณให้ความสำคัญกับกระบวนการติดตามประเมินผลการใช้จ่าย และการตรวจสอบงบประมาณมากกว่าอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากรัฐบาลเน้นการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจให้ปรากฏผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ต้องติดตามอย่างใกล้ชิดและมีการปรับตัวเลขให้ทันสมัยตลอดเวลาเพื่อการปรับแผนการใช้จ่ายโดยการออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการกระตุ้นการเบิกจ่ายหากตัวเลขไม่เข้าเป้า โดยเฉพาะในปีงบประมาณ ๕๘ เป็นที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งประเทศไว้ที่ร้อยละ ๙๖ จึงมีการให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายยิ่งกว่าที่ผ่านมา เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ปรับปรุงการปฏิบัติงาน เร่งรัดการเบิกจ่ายเพื่อให้เป้าหมายรวมของประเทศได้ตามที่กำหนด ทั้งนี้ กระบวนการกาติดตามประเมินผลและการตรวจสอบที่ใช้อยู่จะให้ความสำคัญกับการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสนับสนุนการติดตามผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายที่เรียกว่า ระบบ EVMIS ที่ให้หน่วยงานรายงานผลผ่านระบบดังกล่าว โดยจะเริ่มตั้งต้นที่การจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายประจำปี เมื่อได้รับอนุมัติแผนฯ ดังกล่าวก็จะใช้เป็นแกนหลักในการติดตามการใช้จ่าย แต่เดิมให้หน่วยงานรายงานเป็นรายไตรมาสขณะนี้ให้รายงานทุก ๑๕ วัน นอกจากระบบดังกล่าว มีการรายงานเพิ่มเติมตามสถานะความจำเป็นหรือตามที่รัฐบาลให้ความสำคัญในขณะนั้น สำหรับการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายสำนักประเมินผลจะลงไปตรวจสอบโครงการ/รายการพื้นที่ต่าง ๆ และจัดทำรายงานการประเมินผลพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในงบประมาณต่อ ๆ ไป นอกจากนี้สำนักงบประมาณให้สำนักจัดทำส่งรายงานการประเมินผลโครงการ/รายงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำคัญเพื่อให้สำนักประเมินผลรวบรวมเป็นข้อมูลการติดต่อผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำนักงบประมาณให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ โดยมีการติดตามเปรียบเทียบกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งสามารถตรวจสอบความก้าวหน้าในการทำงานและการเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างใกล้ชิด รวมทั้งมีการประเมินผลโครงการสำคัญอย่างต่อเนื่อง เพียงแต่อาจใช้ประโยชน์จากผลการประเมินได้อย่างไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“สำหรับกระบวนการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากการบริหารงานในอดีตของสำนักงบประมาณเป็นอย่างมาก โดยปัจจุบันสำนักงบประมาณได้ดำเนินการพัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool : PART) เพื่อใช้ในกระบวนการงบประมาณทั้งระบบให้เป็นเครื่องมือของหน่วยงานภาครัฐใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานด้วยตนเอง โดยสำนักงบประมาณจะทำหน้าที่วิเคราะห์ผลการประเมินของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อนำผลจากการประเมินไปใช้ประกอบการตัดสินใจในกระบวนการจัดการงบประมาณ” ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“หน่วยงานจะต้องรายงานการใช้จ่ายงบประมาณผ่านระบบการติดตามประเมินผล (EVMIS) เป็นรายเดือน ซึ่ง ณ ปัจจุบัน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้กำหนดมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่าย งบประมาณเพื่อติดตามและเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนการดำเนินงาน และแผนการใช้จ่ายที่หน่วยงานได้กำหนดไว้ ซึ่งสำนักงบประมาณจะเน้นให้รายงานทุก ๒ สัปดาห์ เพื่อจะสามารถ ติดตามการใช้จ่ายได้อย่างเป็นปัจจุบัน และสามารถเสนอมาตรการเร่งรัดการดำเนินงานและการใช้จ่ายเพิ่มเติม กรณีที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้ากว่าแผนงานที่กำหนด”

ผู้บริหารสำนักงบประมาณ สำนักฯ แห่งหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“กระบวนการติดตามและประเมินผลของสำนักงบประมาณไม่ต่างจากอดีตเท่าใดนัก เพียงแต่เพิ่มการติดตามผลการเบิกจ่าย ก็ขึ้นตามนโยบายของรัฐ มีการติดตามประเมินผลมากขึ้นในเชิงนโยบายเร่งด่วน และแผนบูรณาการต่าง ๆ แต่ยังไม่สามารถติดตามและประเมินผลตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ผลกระทบ ผลผลิต ผลลัพธ์ในระดับต่าง ๆ ของส่วนทางราชการจะบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดต่าง ๆ ได้อย่างไร มีความเชื่อมโยงกันจริงในการผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือไม่

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารประจำกระทรวงต่าง ๆ และผลการสนทนาของผู้ปฏิบัติงานประจำกรมต่าง ๆ เห็นพ้องว่าสำนักงบประมาณมีกระบวนการติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณมีความแตกต่างจากการบริหารอดีตอย่างมากเพราะมีการติดตามและประเมินผลของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีการตั้งคณะทำงานเพื่อติดตามและประเมินผลทุกเดือนโดยผ่านประชุมกรม และนอกจากนี้ยังมีเครื่องมือในการติดตามประเมินผลออนไลน์ที่หน่วยงานออกแบบมาเพื่อใช้ในการติดตามประเมินผล คือ E - performance ของหน่วยงานและมีเครื่องมืออื่น ๆ ที่สำนักงบประมาณให้หน่วยงานใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง นับว่าเป็นเครื่องบ่งชี้การดำเนินงานที่มีการเปลี่ยนแปลงจากอดีตเป็นอย่างมาก

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีเครื่องมือที่หลากหลาย แต่บางครั้งยังเป็นภาระด้านธุรการของหน่วยงาน ส่วนราชการ ถ้าจะให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานและติดตามผลการดำเนินงานให้ประสิทธิภาพ มากขึ้น หน่วยงานกลาง อาทิเช่น สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ กพร. ควรจะมีการบูรณาการติดตามผลการดำเนินงานที่มีเป็นระบบและออกแบบเครื่องมือในการติดตามและประเมินผลให้ลดน้อยลงแต่เห็นผลที่เป็นรูปธรรม เช่น ๑) ระบบ BB-Evmis มีระยะเวลาในการรายงานผลถี่มาก (๒ ครั้ง/เดือน) และความละเอียดของรายการผลต้องใช้ข้อมูลในระดับรายการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบ GFMS ที่ประมวลผลได้เพียงระดับกิจกรรม ส่งผลให้ไม่สามารถรายงานผลได้ทันตามกำหนด ๒) ระบบ PART ต้องใช้ข้อมูลในรายการจำนวนมาก และข้อมูลมีความซ้ำซ้อน ๓) ระบบการรายงานผลมีความล่าช้า

สรุปได้ว่า สำนักงานงบประมาณได้นำเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน (Performance Assessment Rating Tool : PART) มาใช้ในการประเมินผลงานของหน่วยงานตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา รวมถึงการติดตามผลเบิกจ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงานในรูปแบบการรายงานผล

โดยสำนักประเมินผลจะดำเนินการ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ และผลสำเร็จตามเป้าหมายจากแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งการติดตามจะติดตามและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก ๆ ๑๕ วัน เพื่อนำมาซึ่งการกำหนดแนวทาง มาตรการ เพื่อให้การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณเนไปตามเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณสำนักประเมินผลจะจัดทำรายงานการดำเนินงานของทุกหน่วยงานที่ได้รับ การจัดสรรงบประมาณ ว่าสามารถดำเนินการเป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลต่อความสำเร็จกรณีได้บ้าง รายงานต่อคณะรัฐมนตรี

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

ผู้วิจัยศึกษาการพัฒนากระบวนการงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงานงบประมาณ มีจุดมุ่งหมาย ๑ เพื่อศึกษาการพัฒนาการปฏิรูปจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒ เพื่อศึกษาการบริหารงบประมาณและกระบวนการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ๓ เพื่อศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาการวางแผนงบประมาณ และการขออนุมัติและการจัดสรรงบประมาณเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๔ เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อจะได้นำผลการวิจัยไปใช้ข้อมูลเป็นแนวทางในการปรับปรุงกลไกการปฏิรูประบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของประเทศชาติส่งผลต่อการพัฒนางานราชการเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

#### ๑. สรุปผลการวิจัย

ผู้ศึกษาได้ใช้ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับหัวหน้า ส่วนในสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง จำนวน ๒๓ คน ผู้บริหารสภาพัฒน์ฯ ๑ คน และผู้ปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง จำนวน ๒๐ คน และข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง จำนวน ๒๐ คน รวมจำนวนประชากรที่ใช้ในการศึกษา จำนวน ๖๔ คน โดยใช้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) จากสนามการศึกษาดิจิทัล (Field Study) ด้วยเทคนิค (๑) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In depth Interview) (๒) การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Interview) และสนทนากลุ่ม แล้วนำข้อมูลทั้งหมดที่ได้มาวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อนำข้อมูลมาประกอบและสนับสนุนสามารถสรุปได้ดังนี้

#### ๑.๑ ตอนที่ ๑ การพัฒนาการจัดสรรงบประมาณ

สรุปได้ว่าการพัฒนาการจัดสรรงบประมาณต้องเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งดำเนินการโดยปฏิรูปการเงิน และการคลัง ภาครัฐเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ รวมทั้งการตรวจสอบในการ

คลังตามหลักธรรมาภิบาลที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณจึงเป็นเสมือนการหยอดน้ำมันใส่ในกลไกของการงบประมาณของประเทศไทย ที่จะทำให้ฟันเฟืองต่าง ๆ ในระบบหมุนได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีตามมา ภายใต้ความเชื่อว่าการจัดสรรและการจัดการงบประมาณที่ดี จะนำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้ประเทศไทยมีการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นตบโจทย์ตามความต้องการของประเทศ และสร้างโอกาสในการพัฒนาประเทศได้ต่อไป ซึ่งสำนักงบประมาณได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบแผนงานการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ เพื่อปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน ให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเป็นธรรม โดยได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) มาเป็นมุ่งเน้นผลสำเร็จของผลิตผลและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถวัดประเมินผลการดำเนินงานได้ โดยมีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมแบบรายละเอียดในการเบิกจ่ายแบบปัจจุบัน

การดำเนินการในปัจจุบัน สำนักงบประมาณมีการวางแผนทางในการดำเนินงาน เพื่อปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลตามแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยกำหนดให้มีการจัดการโครงการนำร่อง เพื่อลดความเสี่ยงที่ดำเนินการพร้อมกับทุกส่วนราชการ

แนวทางการพัฒนา เนื่องจากความพร้อมของแต่ละส่วนราชการมีไม่เท่ากัน สำนักงบประมาณควรจัดการศึกษาจากหน่วยงานนำร่องว่ามีข้อผิดพลาดหรือมีปัญหา อุปสรรคประการใดจะได้แก้ไขได้ทันที่ โดยดำเนินงานในหน่วยงานนำร่อง ๗ หน่วยงานก่อน หากดำเนินงานได้ผลดีก็จะนำไปขยายผลให้หน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานนำร่องพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงิน รวม ๗ ประเภท คือ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลิต การควบคุมงบประมาณ การรายงานผลการดำเนินงานและการเงิน การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน เพื่อให้หน่วยงานนำร่องสามารถบริหารการจัดการงบประมาณของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนที่จะได้รับการผ่อนคลายการควบคุมงบประมาณในการดำเนินงานปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณดังกล่าว

## ๑.๒ ตอนที่ ๒ กระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

สรุปได้ว่าการจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิด ประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับระบบ



งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ที่มีการกำหนดความเชื่อมโยงข้อมูลงบประมาณแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน โดยสำนักงบประมาณได้กำหนดรูปแบบของการจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้ การจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (จะประกอบด้วยแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์กระทรวงและแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์หน่วยงาน) แผนการจัดทำงบประมาณระดับจังหวัดและแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ (ซึ่งรวมถึง การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกระทรวง) หลังจากนั้นจึงเป็นการแปลงยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงสู่แผนการให้บริการกระทรวงซึ่งประกอบไปด้วยกลยุทธ์ระดับส่วนราชการ และผลผลิตหลัก ท้ายที่สุดจะเป็นการจัดทำแผนงบประมาณที่จะมารองรับการปฏิบัติตามแผนการให้บริการ ทั้งนี้ ในกระบวนการดังกล่าวข้างต้น จะดำเนินการอยู่บนหลักการของการใช้นโยบายเป็นเครื่องชี้นำ ซึ่งนโยบายต่าง ๆ นั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักการจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่ายในขั้นตอนของการจัดสรรงบประมาณ จะต้องจัดสรรงบประมาณสู่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้สามารถบรรลุสัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ กระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณที่ดีจะมีประโยชน์ในการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค

การดำเนินการในปัจจุบัน แผนการจัดสรรงบประมาณ หรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ และเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยมีการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดรวมทั้งกำหนดแนวทางให้สามารถดำเนินการต่อไปให้บรรลุวัตถุประสงค์ และได้ผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะเน้นเรื่องใดเป็นเรื่องเร่งด่วนนั้นว่ามีความเหมาะสม แผนการจัดสรรงบประมาณโดยภาพรวมของภาครัฐในปัจจุบันดำเนินการโดยยึดนโยบายการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาฯ ๕ ปี ซึ่งในการจัดสรรงบประมาณได้พิจารณาจากความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายในรายการต่าง ๆ ความเหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนความต้องการต่าง ๆ ศักยภาพของหน่วยงานดำเนินการ เน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีเม็ดเงินหมุนเวียนอย่างรวดเร็วหวังพลิกฟื้นเศรษฐกิจให้เติบโต สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้และที่สำคัญการจัดสรรงบประมาณต้องสามารถสะท้อนตอบความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาประชาชนได้มีเป้าหมายที่ต้องการชัดเจน มีการกำหนดแผนงาน เป้าหมาย ตัวชี้วัดต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยรับการจัดสรรงบประมาณใช้ ดำเนินการส่งความสำเร็จภายใต้ผลผลิต/โครงการ และตัวชี้วัดความสำเร็จ รวมทั้งงบประมาณที่จะใช้จ่าย นั้น สะท้อนให้เห็นถึงแผนการจัดสรรงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางการพัฒนา สำนักงบประมาณควรมีวิธีดังนี้ ๑) ปรับปรุงการจัดทำ MTEF และ LTEF โดยให้นำ LTEF มาเป็นกรอบและนำ MTEF มาเป็นฐานในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้ทราบภาระงบประมาณในอนาคตที่ชัดเจนและทราบกรอบวงเงินสำหรับโครงการ

ตามยุทธศาสตร์ ๒) พัฒนาระบบการและระบบการจัดทำกรอบงบประมาณเบื้องต้น เพื่อเตรียมความพร้อมของหน่วยงานในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณ ๓) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับประเทศ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน/ติดตามงบประมาณแผ่นดิน ๔) ให้นำหน่วยรับงบประมาณแสดงรายได้/รายจ่ายจากทุกแหล่งเงินได้อย่างถูกต้องครบถ้วน เพื่อประกอบการพิจารณางบประมาณของสำนักงานงบประมาณ (Budget Coverage) ๕) พัฒนาและปรับปรุงบัญชีราคามาตรฐานของสำนักงานงบประมาณ และจัดทำต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) ๖) ปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ให้เป็นระบบที่เอื้อความสะดวกให้กับการทำงานของเจ้าหน้าที่ และสามารถเรียกข้อมูลได้ครบถ้วนถูกต้องในทุกมิติ ๗) ปรับปรุงแนวทางการกำหนดสัดส่วนวงเงิน (ร้อยละ) ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานในเรื่องต่าง ๆ เช่น เงินอุดหนุน อปท. ภาระหนี้ ฯลฯ โดยพิจารณาจัดสรรตามผลการดำเนินงาน รวมทั้งตามความจำเป็นและสมควร ๘) ทบทวนตรวจสอบรายการที่เป็นลักษณะ fixed expenditure

### ๑.๓ ตอนที่ ๓ กระบวนการขออนุมัติงบประมาณ

สรุปได้ว่า กระบวนการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา กฎหมายกำหนดให้นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาเป็น ๓ วาระ วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการลงมติดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการได้ได้ ทั้งนี้ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่สภามีมติ ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่ ๒ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ วาระที่ ๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในวาระที่ ๓ นี้จะไม่มีอภิปราย และให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกรณีที่สภาลงมติให้ความเห็นชอบ ให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไปในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ วุฒิสภา จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็น ๓ วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

แนวทางการพัฒนากระบวนการของงบประมาณ สำนักงานงบประมาณควรมีวิธีการ ดังนี้ ๑) สร้างความเข้าใจให้ฝ่ายนิติบัญญัติต่อการจัดทำงบประมาณภายใต้โครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ ๒) เปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณางบประมาณของกรมการ ๓) กำหนดให้มีการนำวงเงินงบประมาณที่ปรับลดได้ในชั้นกรมการมารวมไว้ในงบกลาง หรือนำไปชำระหนี้สาธารณะ หรือใช้ในรายการตามมติคณะรัฐมนตรี

#### ๑.๔ ตอนที่ ๔ กระบวนการบริหารงบประมาณ

สรุปได้ว่าสำนักงานงบประมาณมีกระบวนการทำงานเพื่อจัดทำงบประมาณ และบริหารงบประมาณโดยอนุมัติ จัดสรรงบประมาณตามที่ประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณภายใต้กรอบกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ อนุญาตไว้ โดยการบริหารงบประมาณจะดำเนินการผ่าน GFMS โดยกรมบัญชีกลาง ดำเนินการอนุมัติเงินจากคลังตามการวางฎีกาของหน่วยงานต่าง ๆ ตรวจสอบว่าต้อง เป็นไปตามที่สำนักงานงบประมาณได้อนุมัติไว้ในระบบ GFMS และต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ มติคณะ รัฐมนตรีต่าง ๆ อนุญาตไว้ แล้วจึงจะอนุมัติเงินจากคลังให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปเบิกจ่ายต่อไป เทียบเท่ากับ กรมบัญชีกลางบริหารเบิกจ่ายงบประมาณโดยการเชื่อมโยงกันระหว่างสำนักงานงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง มีการบริหารจัดการร่วมกันซึ่งจะ เชื่อมโยงผ่านระบบ GFMS รวมทั้งเชื่อมโยงผ่านกรอบกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการในแนวเดียวกัน จะเห็นได้ว่าสำนักงานงบประมาณ และกรมบัญชีกลางมีการบริหารจัดการงบประมาณที่เชื่อมโยงกัน โดยกรมบัญชีกลางมีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงินของแผ่นดิน และของหน่วยงานของภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยวางกรอบหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติได้ ให้คำแนะนำ ปรึกษาด้านการเงินการคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน และสำนักงานงบประมาณ มีภารกิจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ และจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่สนองต่อนโยบายรัฐบาล บริหารจัดการงบประมาณ รวมทั้งติดตามประเมินผล

แนวทางการพัฒนากระบวนการบริหารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณควรมีวิธีการพัฒนา ดังนี้ ๑) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ระดับชาติ ๒) หน่วยงานที่มีวงเงินเหลือจ่าย/เบิกจ่ายล่าช้ากว่าแผนที่กำหนด/มีการปรับปรุงเป้าหมายการดำเนินงาน จะต้องโอนเงินของหน่วยงานเข้าสู่แหล่งเงินในการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดต่อไป

#### ๑.๕ ตอนที่ ๕ กระบวนการติดตามและประเมินผล

สรุปได้ว่าสำนักงานงบประมาณได้นำเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน (Performance Assessment Rating Tool : PART) มาใช้ในการประเมินผลงานของหน่วยงานตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา รวมถึงการติดตามผลเบิกจ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงาน

ในรูปแบบการแสดงผล การดำเนินการในปัจจุบัน สำนักประเมินผลได้ดำเนินการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ และผลสำเร็จตามเป้าหมายจากแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งการติดตามจะติดตามและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก ๆ ๑๕ วัน เพื่อนำมาซึ่งการกำหนดแนวทาง มาตรการ เพื่อให้การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณสำนักประเมินผลจะจัดทำรายงานการดำเนินงานของทุกหน่วยงานที่ได้รับ การจัดสรรงบประมาณ ว่าสามารถดำเนินการเป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรค ที่ส่งผลต่อความสำเร็จกรณีใดบ้าง รายงานต่อคณะรัฐมนตรี

แนวทางการพัฒนาการติดตามและประเมินผล สำนักงบประมาณควรมีการพัฒนา ดังนี้ ๑) จัดให้มีการบูรณาการตัวชี้วัดร่วมกับหน่วยงานอื่น (กพ. และ กพร.) ๒) ทบทวนระบบการรายงานและการประเมินผลที่มีในปัจจุบัน ให้สามารถวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ (Value for Money) ได้อย่างแท้จริง ๓) สนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (JPN) ๔) ให้หน่วยงานแสดงแผน/ผลการปฏิบัติงาน ในทุกแหล่งเงิน

จากบทสรุปการพัฒนากระบวนการงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงบประมาณนั้น ผู้ศึกษาจึงสรุปตามตารางข้างล่าง ดังนี้

กระบวนการ	เครื่องมือที่ต้องดำเนินการปรับปรุง
๑. การวางแผนงบประมาณ	๑. ปรับปรุงการจัดทำ MTEF และ LTEF โดยให้นำ LTEF มาเป็นกรอบและนำ MTEF มาเป็นฐานในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้ทราบภาระงบประมาณในอนาคตที่ชัดเจนและทราบกรอบวงเงินสำหรับโครงการตามยุทธศาสตร์ ๒. พัฒนาระบบการและระบบการจัดทำกรอบงบประมาณเบื้องต้น เพื่อเตรียมความพร้อมของหน่วยงานในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณ ๓. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับประเทศ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน/ติดตามงบประมาณแผ่นดิน
๒. การจัดทำงบประมาณ	๑. ให้หน่วยรับงบประมาณแสดงรายได้/รายจ่ายจากทุกแหล่งเงินได้อย่างถูกต้องครบถ้วน เพื่อประกอบการพิจารณางบประมาณของสำนักงบประมาณ (Budget Coverage) ๒. พัฒนาและปรับปรุงบัญชีราคามาตรฐานของสำนัก

กระบวนการ	เครื่องมือที่ต้องดำเนินการปรับปรุง
	<p>งบประมาณ และจัดทำต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost)</p> <p>๓. ปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ให้เป็นระบบที่เอื้อความสะดวกให้กับการทำงานของเจ้าหน้าที่ และสามารถเรียกข้อมูลได้ครบถ้วนถูกต้องในทุกมิติ</p> <p>๔. ปรับปรุงแนวทางการกำหนดสัดส่วนวงเงิน (ร้อยละ) ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานในเรื่องต่าง ๆ เช่น เงินอุดหนุน อปท. ภาระหนี้ ฯลฯ โดยพิจารณาจัดสรรตามผลการดำเนินงาน รวมทั้งตามความจำเป็นและสมควร</p> <p>๕. ทบทวนตรวจสอบรายการที่เป็นลักษณะ fixed expenditure</p>
๓. การอนุมัติงบประมาณ	<p>๑. สร้างความเข้าใจให้ฝ่ายนิติบัญญัติต่อการจัดทำงบประมาณ ภายใต้โครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์</p> <p>๒. เปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณางบประมาณของกรมการ</p> <p>๓. กำหนดให้มีการนำวงเงินงบประมาณที่ปรับลดได้ในชั้นกรมการ มารวมไว้ในงบกลาง หรือนำไปชำระหนี้สาธารณะ หรือใช้ในรายการตามมติคณะรัฐมนตรี</p>
๔. การบริหารงบประมาณ	<p>๑. ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ระดับชาติ</p> <p>๒. หน่วยงานที่มีวงเงินเหลือจ่าย/เบิกจ่ายล่าช้ากว่าแผนที่กำหนด/มีการปรับปรุงเป้าหมายการดำเนินงาน จะต้องโอนเงินของหน่วยงานเข้าสู่แหล่งเงินในการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดต่อไป</p>
๕. กระบวนการติดตามและประเมินผล	<p>๑. จัดให้มีการบูรณาการตัวชี้วัดร่วมกับหน่วยงานอื่น (กพ. และ กพร.)</p> <p>๒. ทบทวนระบบการรายงานและการประเมินผลที่มีในปัจจุบัน ให้สามารถวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ (Value for Money) ได้อย่างแท้จริง</p> <p>๓. สนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (JPN)</p>

กระบวนการ	เครื่องมือที่ต้องดำเนินการปรับปรุง
	๔. ให้หน่วยงานแสดงแผน/ผลการปฏิบัติงาน ในทุกแหล่งเงิน

## ๒. อภิปรายผล

การดำเนินการศึกษาได้ดำเนินการเรียงลำดับจากข้อค้นพบที่ได้ตามวัตถุประสงค์ทางการศึกษา ซึ่งเป็นผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากเชิงคุณภาพ มีดังนี้

๒.๑ ศึกษาการพัฒนาจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงบประมาณตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากข้อค้นพบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางที่กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับรัฐบาลในการพัฒนาประเทศโดยกำหนดวัตถุประสงค์ แบบแผน วิธีดำเนินการ และการกำหนดหน่วยปฏิบัติการอย่างเป็นระบบแบบแผนและส่งผลอย่างสำคัญต่อการจัดการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีเมื่อการจัดทำกรอบงบประมาณต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางของแผนพัฒนาฯ ย่อมส่งผลไปยังการวางแผนงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ที่กำหนดไว้ หากแผนพัฒนาฯ ต้องการเน้นเรื่องใดการจัดทำงบประมาณต้องกำหนดกลยุทธ์การจัดสรรงบประมาณในเรื่องนั้น ซึ่งมีผลต่อการวางแผนงบประมาณทำให้ภาครัฐสามารถตัดสินใจลงทุนในโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาฯ ที่กำหนดไว้ในแต่ละปีได้อย่างชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากขึ้นหากสามารถจัดทำงบประมาณตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ ได้ จะส่งผลให้ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันในประเทศเข้มแข็งขึ้น เตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับการพัฒนาระบบงบประมาณของประเทศไทยจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับแนวทาง การพัฒนาระบบราชการ ให้มีความทันสมัย ภายใต้กรอบวินัยด้านการคลังและงบประมาณ สำนักงบประมาณ จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ สามารถดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณไปพลางก่อนได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดทำงบประมาณและบริหารงบประมาณที่ผ่านมาให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนภายใต้กรอบ วินัยการคลังและงบประมาณ โดยอาจเริ่มจากแนวคิดในการจัดทำงบประมาณสองปี เพื่อให้การวางแผนและการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐมีความต่อเนื่องสามารถเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคง และนโยบายรัฐบาล โดยเน้นการวางแผนที่มีความชัดเจนและลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ในลักษณะบูรณาการของ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้มีการปรับปรุงแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณได้เป็นประจำทุกปี เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ (สำนักงบประมาณ, ๒๕๕๘) สอดคล้องกับวิธีการงบประมาณที่ได้รับการปรับปรุง มีหลักการสำคัญคือ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติให้มีความชัดเจน สามารถใช้เป็นกรอบหลักในการปฏิบัติงานของส่วนราชการและการจัดสรรงบประมาณให้มีความสอดคล้องและเพียงพอกับการปฏิบัติงาน ตามแนวทางของยุทธศาสตร์ระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งพิจารณาตามลำดับสามารถได้ดังนี้ ขั้นตอนที่ ๑ การกำหนดยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์สู่แผนงบประมาณในกระบวนการจัดสรรงบประมาณมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ เริ่มต้นที่การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ รวมถึง การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกระทรวง ขั้นตอนที่ ๒ การจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่ายในขั้นตอนของการจัดสรรงบประมาณ จะต้องจัดสรรงบประมาณสู่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ขั้นตอนที่ ๓ การประเมินสัมฤทธิ์ผลของการจัดสรรงบประมาณระบบการจัดสรรงบประมาณมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ ได้ถูกออกแบบให้มีระบบการประเมินสัมฤทธิ์ผลในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ข้อมูลสะท้อนกลับ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณและ ขั้นตอนที่ ๔ การกำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อให้การกำหนดวงเงินงบประมาณมีความสอดคล้องกับเสถียรภาพทางการคลังจึงจำเป็นต้องนำข้อมูลทางการคลังของประเทศมาประกอบการพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณ ทั้งนี้ข้อมูลจะต้องมีความครอบคลุมทั้งสถานภาพการเงินในปัจจุบัน และข้อมูลผลงานการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมา (โชติชัยและประวิช, ๒๕๔๖) สอดคล้องผลการวิจัยว่าการปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณต้องเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งดำเนินการโดยปฏิรูปการเงิน และการคลัง ภาครัฐเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ รวมทั้งการตรวจสอบในการคลังตามหลักธรรมาภิบาลที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณจึงเป็นเสมือนการหยอดน้ำมันใส่ในกลไกของการทำงานของประเทศไทย ที่จำทำให้ฟันเฟืองต่าง ๆ ในระบบหมุนได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีตามมา หากเราเชื่อว่าการจัดสรรและการจัดการงบประมาณที่ดี จะนำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณจะช่วยให้ประเทศไทยมีการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นต่อบโงทย์ตามความต้องการของประเทศ และสร้างโอกาสในการพัฒนาประเทศได้ต่อไป

๒.๒ เพื่อศึกษาการบริหารงบประมาณและกระบวนการติดตามและประเมินผล การใช้จ่ายงบประมาณจากการศึกษาพบว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงบประมาณจะกำหนดแนวทางและ หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ โดยมีการประเมินและการ

จัดลำดับความสำคัญของผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ที่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลภายใต้แผนพัฒนาฯ และแผนยุทธศาสตร์ ประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความพร้อมและความสามารถในการดำเนินงานของหน่วยงานโดยใช้หลักการ 3R ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมและจำเป็นของค่าของงบประมาณ เพื่อให้งบประมาณที่จัดสรรเกิดประสิทธิภาพ สูงสุด โดยสำนักงานงบประมาณมีกระบวนการทำงานเพื่อจัดทำงบประมาณ และบริหารงบประมาณโดยอนุมัติจัดสรรงบประมาณตามที่ประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณภายใต้กรอบกฎหมายระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ อนุญาตไว้ โดยการบริหารงบประมาณจะดำเนินการผ่าน GFMS โดยกรมบัญชีกลาง ดำเนินการอนุมัติเงินจากคลังตามการวางฎีกาของหน่วยงานต่าง ๆ ตรวจสอบว่าต้อง เป็นไปตามที่สำนักงานงบประมาณได้อนุมัติไว้ในระบบ GFMS และต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมายระเบียบ มติคณะ รัฐมนตรีต่าง ๆ อนุญาตไว้ แล้วจึงจะอนุมัติเงินจากคลังให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปเบิกจ่ายต่อไป จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาสำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลางมีการบริหารจัดการงบประมาณที่เชื่อมโยงกัน โดยกรมบัญชีกลางมีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงินของแผ่นดิน และของหน่วยงานของภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยวางกรอบหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติได้ ให้คำแนะนำปรึกษาด้านการเงินการคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน และสำนักงานงบประมาณ มีภารกิจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ และจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่สนองต่อนโยบายรัฐบาล บริหารจัดการงบประมาณ รวมทั้งติดตามประเมินผล ซึ่งสำนักงานงบประมาณได้นำเครื่องมือมาใช้ในการประเมินผลงานของหน่วยงาน ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา รวมถึงการติดตามผลเบิกจ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงานในรูปแบบการรายงาน โดยสำนักประเมินผลจะดำเนินการ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ และผลสำเร็จตามเป้าหมายจากแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งการติดตามจะติดตามและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก ๆ ๑๕ วัน สอดคล้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ มีขั้นตอนที่สำคัญ เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่ประการแรกการกำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย และวงเงินกู้ ประการที่สองจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรและลำดับความสำคัญ ประการที่สามคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแจ้งให้ส่วนราชการทราบ ประการที่สี่ กระทรวงกำหนดเป้าหมายการให้บริการของประชาชน ประการที่ห้า กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวง ประการที่หก คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป้าหมายการให้บริการและยุทธศาสตร์กระทรวงและเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป้าหมายการให้บริการและยุทธศาสตร์กระทรวงแล้ว กระทรวงและหน่วยงานจะได้จัดทำค่าของงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป (สมนึก พิมลเสถียร, ๒๕๕๖)

สอดคล้องกับงานวิจัยชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (๒๕๔๔) ทำการศึกษาเรื่องมาตรฐานการจัดการทางการเงิน ๗ ด้าน (Hurdles) กับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่ ผล



การศึกษาพบว่า การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program budgeting) เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting) มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้มีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยต้องพัฒนาระบบการบริหารจัดการงบประมาณให้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เพื่อเกื้อหนุนภารกิจของรัฐและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินงาน เน้นพันธกิจ เป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานภาครัฐ มีการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ รวมถึงตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานภาครัฐจนถึงหน่วยงานปฏิบัติ เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ มีการวางแผนงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลางอย่างเป็นระบบ และมีระบบการจัดการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

๒.๓ เพื่อศึกษาการพัฒนาการวางแผนงบประมาณ การขออนุมัติและการจัดสรรงบประมาณการจัดสรรงบประมาณลักษณะการบูรณาการเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจากการศึกษาจะพบว่าแผนการจัดสรรงบประมาณ หรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ และเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยมีการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดรวมทั้งกำหนดแนวทางให้สามารถดำเนินการต่อไปให้บรรลุวัตถุประสงค์ และได้ผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะเน้นเรื่องใดเป็นเรื่องเร่งด่วนนับว่ามีความเหมาะสม แผนการจัดสรรงบประมาณโดยภาพรวมของภาครัฐในปัจจุบันดำเนินการโดยยึดนโยบายการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาฯ ๕ ปี ซึ่งในการจัดสรรงบประมาณได้พิจารณาจากความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายในรายการต่าง ๆ ความเหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนความต้องการต่าง ๆ ศักยภาพของหน่วยงานดำเนินการ เน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีเม็ดเงินหมุนเวียนอย่างรวดเร็วหวังพลิกฟื้นเศรษฐกิจให้เติบโต สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้และที่สำคัญการจัดสรรงบประมาณต้องสามารถสะท้อนตอบความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาประชาชนได้มีเป้าหมายที่ต้องการชัดเจน มีการกำหนดแผนงาน เป้าหมาย ตัวชี้วัดต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยรับการจัดสรรงบประมาณใช้ ดำเนินการส่งความสำเร็จภายใต้ผลผลิต/โครงการ และตัวชี้วัดความสำเร็จ รวมทั้งงบประมาณที่จะใช้จ่าย นั้น สะท้อนให้เห็นถึงแผนการจัดสรรงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สอดคล้องกับ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท เมื่อจำแนกตามความสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ที่เน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมและได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุดโดยในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมนั้นได้รับการจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดสูงที่สุดร้อยละ ๔๐.๔ เป็นการจัดสรรงบประมาณในยุทธศาสตร์การ

พัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืนร้อยละ ๓๓.๒ และยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคมร้อยละ ๗.๒ รองลงมาเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจร้อยละ ๑๒.๖ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนร้อยละ ๖.๙ ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งภาคการเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงานร้อยละ ๕.๓ และยุทธศาสตร์การสร้างความสำเร็จเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมร้อยละ ๐.๓ สำหรับยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนได้รับการจัดสรรร้อยละ ๘.๘ (สำนักงบประมาณ, ๒๕๕๕) สอดคล้องกับพหุธิมา ตระการวินิช (๒๕๕๔) ทำการศึกษาเรื่อง ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน:กรณีศึกษา นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทย จากการวิจัยพบว่าความสำเร็จของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีผลมาจากการที่จังหวัดได้รับข้อมูลเพียงพอและมีการพัฒนาโดยได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสมจากสำนักงบประมาณและหน่วยงานกลางอื่น ๆ

สอดคล้องกับการเพิ่มความครอบคลุมในการพิจารณารายจ่ายของรัฐบาล (Budget Coverage) เพื่อให้เห็นภาพรวมของการใช้จ่ายในการดำเนินการของภาครัฐในการขับเคลื่อนประเทศให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงและนโยบายรัฐบาล ตลอดจนส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความเสี่ยงทางการคลัง จึงควรให้สำนักงบประมาณมีหน้าที่ในการพิจารณารายจ่ายของภาครัฐที่ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน ได้แก่ เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินรายได้รัฐวิสาหกิจ เงินรายได้ของท้องถิ่น ตลอดจนรายจ่ายที่เกิดจากการใช้เงินนอกงบประมาณเช่นนโยบายกึ่งการคลังผ่านระบบสถาบันการเงินต่าง ๆ (Quasi Fiscal Activity) รายจ่ายภาษี (Tax Expenditure) เพื่อนำเสนออนุมัติการใช้จ่ายจากทุกแหล่งเงินจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency) และการตรวจสอบภาระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตที่สำนักงบประมาณจะต้องจัดตั้งงบประมาณชำระหนี้ต่อไป ทั้งนี้ ในส่วนของการจัดเก็บรายได้ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเงินการคลัง (สำนักงบประมาณ, ๒๕๕๘)

## ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะในการนำผลลัพธ์ที่ได้สำหรับใช้ในการเป็นแนวทางชี้แนะหรือเสนอแนะ ดังนี้

๑.๑ สำนักงบประมาณควรมีเครื่องมือที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใส สำหรับการพิจารณาการจัดทำมาตรฐานในการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปี

ในระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณให้เกิดความรอบคอบในเรื่องของความจำเป็นที่ต้องจัดทำผูกพันงบประมาณข้ามปีในระยะยาวของโครงสร้างพื้นฐาน

๑.๒ สำนักงานประมาณการเน้นการปฏิรูปงบประมาณโดยบูรณาการการพิจารณางบประมาณผ่าน ๓ มิติ ประกอบด้วย การเสนอของงบประมาณ ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน การเสนอของบตามหน้าที่ของส่วนราชการ และการเสนอของบผ่านความต้องการของพื้นที่ หากสอดคล้องทั้ง ๓ ด้านจะได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นอันดับแรก

๑.๓ สำนักงานประมาณการจัดตั้งสำนักงานประมาณเขตพื้นที่ จำนวน ๑๘ เขต เพื่อไปช่วยให้คำปรึกษาในการบริหารงบประมาณ และจัดทำงบประมาณและติดตามเร่งรัดงบประมาณใน ๑๘ เขตกลุ่มจังหวัด เพื่อให้การทำงานในเขตพื้นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม สำนักงานประมาณการเตรียมการให้การพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะการเร่งรัดการสร้างบุคลากรเพื่อรองรับการขยายตัวสู่ท้องถิ่น

๑.๔ เห็นควรมีการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยสำนักงานประมาณ ควรหารือกับกระทรวงการคลัง ในการปฏิรูปการเงินการคลังในการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับ อปท.มีความเป็นอิสระมากขึ้น จึงต้องปฏิรูปการเงิน การคลัง ด้วยการปฏิรูปด้านภาษีเพื่อให้ อปท.สามารถจัดเก็บภาษีสำหรับใช้ในการบริหารงานในท้องถิ่น โดยมีระบบการตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างมีระบบ

๑.๕ สำนักงานประมาณควรมีแผนพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยควรกำหนดแผนการปฏิรูป

## ๒. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

๒.๑ การศึกษาในโอกาสต่อไปผู้วิจัยควรพิจารณาถึงตัวแปรอื่นที่ส่งผลต่อยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงานประมาณ ควรพิจารณาในเชิงทฤษฎีและทำการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณเพิ่มเติมเพื่อให้ได้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น

๒.๒ การศึกษาในโอกาสต่อไปผู้วิจัยควรให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของผู้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณเพราะว่าจากการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่ายังมีข้อสงสัยด้านการสื่อสารความเข้าใจระหว่างสำนักงานประมาณกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

“กระบวนการงบประมาณ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://61.19.241.70/rkj/uploadword/691288.doc>, ๒๕๕๘.

กองทัพ เคลือบพณิชกุล. การปฏิรูประบบราชการไทย เพื่อก้าวเข้าสู่ราชการยุคใหม่. กรุงเทพฯ :  
ปี.เจ.เพลท โปรเวสเซอร์, ๒๕๔๖.

กันตพัช บุตระคำ. “สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน  
ตามยุทธศาสตร์ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๓”.  
วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยราชภัฏราช  
นครินทร์, ๒๕๔๙.

ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์. “แนวทางในการปฏิรูปภาคการคลังของรัฐ”, **ทิศทางการปฏิรูปนโยบาย  
เศรษฐกิจไทยในศตวรรษ ๑๙๙๐**. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. **แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ**. กรุงเทพฯ :  
ฝ่ายโรงพิมพ์ กองกลาง สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๒.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔**. กรุงเทพฯ : เม็ดทรายพินดิ่ง, ๒๕๓๙.

งบประมาณ, สำนัก. **คู่มือปฏิบัติการงบประมาณงบประมาณ**. กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์, ๒๕๓๐.

\_\_\_\_\_. “คณะกรรมการร่างแผนแม่บทด้านการงบประมาณ”, ร่างแผนแม่บทด้าน  
การงบประมาณ ๒๕๔๐-๒๕๔๔. กรุงเทพฯ, ๒๕๓๙.

\_\_\_\_\_. “รวมกฎหมายการปกครอง การงบประมาณ การคลัง”. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๑.

\_\_\_\_\_. “ทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓”. กรุงเทพฯ,  
๒๕๔๒.

\_\_\_\_\_. “ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓”. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๒.

\_\_\_\_\_. “หนังสือด่วนมากที่ นร ๐๔๐๔/๖๑๔๘ เรื่อง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓”. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๒.

\_\_\_\_\_. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการกำกับการดำเนินโครงการปรับปรุงระบบ  
การจัดการงบประมาณ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๒ วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๒. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๒.

- \_\_\_\_\_ . “การจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า”, **จุลสารงบประมาณ**. ๕ (มิถุนายน). ๒๕๔๓. หน้า ๑-๑๐.
- \_\_\_\_\_ . **งบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔**. กรุงเทพฯ : พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, ๒๕๔๓.
- จรัส สุวรรณมาลา. **ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จในภาครัฐ**. กรุงเทพฯ : ธนัช, ๒๕๔๖.
- จันทร์แรมศิริโชค จันทร์ทนต์. “ระบบงบประมาณในอนาคต”, **สำนักงานงบประมาณ 20 ปี**. กรุงเทพฯ : บพิศการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๒๒.
- เฉลิมศักดิ์ จันทร์ทิม. “ทัศนคติของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณที่มีต่อระบบงบประมาณแบบแผนงาน”. วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๒๗.
- ชวน หลีกภัย. **คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔**. กรุงเทพฯ : งานพิมพ์และผลิตเอกสาร กองกลาง สำนักงานงบประมาณ, ๒๕๔๓.
- ชัยยุทธ์ ศิริสุทธิ. “สภาพงบประมาณและวิธีการงบประมาณของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ”. วิทยานิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๒๙.
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. **มาตรฐานการจัดการทางการเงิน ๗ ด้าน (Hurdles) กับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่**. กรุงเทพฯ : ซีระฟิล์มและไซเท็กซ์ จำกัด, ๒๕๔๔.
- ชุมพร สังขปรีชา. **บริหารรัฐกิจใหม่**. กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๒๙.
- ณัฐกฤษ จันท์คณา. “การบริหารงบประมาณตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน ๗ ด้าน ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๐ ในจังหวัดสมุทรสาคร”, **OJED**. ๗ (๑), ๒๕๕๕. หน้า ๒๐๔-๒๑๘.
- เดชา ตีผดุง และสุรัตน์ ศรีสุวรรณไพฑ. “สำนักงานงบประมาณในอดีตและปัจจุบัน”, **สำนักงานงบประมาณ 20 ปี**. กรุงเทพฯ : บพิศการพิมพ์, ๒๕๒๒.
- เดชา ตีผดุง, วิโรจน์ ธิรคุณโกวิท, วินัย อ.ศิวะกุล และปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ. “สำนักงานงบประมาณในอดีตและปัจจุบัน”, **สำนักงานงบประมาณ 25 ปี**. กรุงเทพฯ : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, ๒๕๒๗.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. **หน่วยที่ 6 แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ในเอกสารการสอนชุดวิชาขอขบข่ายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๓.
- นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชัช ชรัญญ์ชัย. **การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๖.

บดี จุณณานนท์. “แนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณของประเทศ”. สำนักงบประมาณ 25 ปี.

กรุงเทพฯ : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, ๒๕๒๗.

พัฒนานโยบายและการจัดการ, สถาบัน, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “การจัดทำแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์”. (โครงการจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และการคำนวณต้นทุนผลผลิตของกรมส่งเสริมสหกรณ์).

พนม ทินกร ณ อยุธยา. **การบริหารคลังรัฐบาล เล่มที่ ๓**. กรุงเทพฯ : ศิลป์สยามการพิมพ์, ๒๕๓๒.

พุทธิมา ตระการวิช. “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานกรณีศึกษา นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศไทย”, **วารสารศรีนครินทร์วิโรฒวิจัยและพัฒนา**

(สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์). ๓ (๕), ๒๕๕๔. หน้า ๖๓-๘๑.

พูลทรัพย์ ปิยะอนันต์. “ความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปและการปฏิรูปที่ผ่านมา”. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๒.

\_\_\_\_\_ . “การปรับปรุงการจัดการงบประมาณ”. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๓.

ไพศาล ชัยมงคล. **งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ**

**หน่วยที่ ๙-๑๕**. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๗.

มานิตย์ นवलลอ. **หลักการบริหารงานคลัง**. กรุงเทพฯ : Text and Journal Group, ๒๕๔๒.

“ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER14/GENERAL/DATA0002/00002937.PDF>, ๒๕๕๘.

“ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http://webhost.cpd.go.th/ewt/develop2/download/RBM\\_%201.doc](http://webhost.cpd.go.th/ewt/develop2/download/RBM_%201.doc), ๒๕๕๘.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐”, **ราชกิจจานุเบกษา**.

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕**. (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., ๒๕๓๐).

วิทยากร เชิงกุล. **พจนานุกรมศัพท์เศรษฐกิจ ธุรกิจ การเงินและการธนาคาร**. กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๒.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ลลิตกาล ศรีวะรมย์, สมชาย หิรัญกิตติ, นุชนาฏ รามสมภพ และวัลย์ลักษณ์ อัครีรวงศ์.

**รู้เพื่อองเรื่องศัพท์การบริหารธุรกิจ**. กรุงเทพฯ : วิสิทธ์พัฒนา, ๒๕๔๐.

สภาผู้แทนราษฎร. **ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐**. กรุงเทพฯ :

กองการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐.

สมชาย สุขสิริเสรีกุล. การปรับตัวของข้าราชการในระบบราชการไทยยุคปฏิรูป. กรุงเทพฯ :

สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕.

สวัสดิกภาพ กันทาธรรม. “โครงสร้างแรงงานเพื่อการจัดสรรงบประมาณ”, รายงานการวิจัย วิทยาลัย

ป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๕ ปีการศึกษา ๒๕๓๕ - ๒๕๓๖. กรุงเทพฯ :

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๕.

\_\_\_\_\_. “การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ”, สำนักงบประมาณ 40 ปี. กรุงเทพฯ :

พี.เอ.ลีฟวิง, ๒๕๔๒.

ส่องแสง สังขพิทักษ์. “กระบวนการที่ใหม่ในการจัดการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม

ยุทธศาสตร์ของสำนักงบประมาณ”. ปริญญา ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์,

บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๘.

สุธี สิงห์เสนห์. “คำปราศรัยของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ”, สำนักงบประมาณ ๒๐ ปี.

กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, ๒๕๒๒.

สุมาลี ใจกล้า. ผลกระทบของการกำหนดนโยบายการปฏิรูประบบงบประมาณที่มีต่อประสิทธิภาพ

ในการทำงานในทัศนะของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ : ศึกษาจากความคิดเห็นของ

ข้าราชการสำนักงานขนส่งจังหวัด เขต ๒. ชลบุรี : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๕.

เสนาะ อุณากุล. “แผนพัฒนาประเทศกับระบบงบประมาณ”, สำนักงบประมาณ ๒๕ ปี. กรุงเทพฯ :

ป.สัมพันธ์พาณิชย์, ๒๕๒๗.

เสรี สุขสถาพร. “การงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาล”, รายงานการวิจัย

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๓ ปีการศึกษา ๒๕๓๓-๒๕๓๔. กรุงเทพฯ :

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๓.

อัมพร ธารงลักษณ์ และคณะ. การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหาร

รัฐกิจในศตวรรษที่ ๒๑. ปทุมธานี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ และ ชานินทร์ ณะเอม. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑-๑๑”.

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [www.nesdb.go.th/Portals/0/news/article/plan1-](http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/article/plan1-11.pdf)

11.pdf, ๒๕๕๔.

อิสสระ นิตินันท์ประภาส. “แนวความคิดและองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน”,

สำนักงบประมาณ ๒๕ ปี. กรุงเทพฯ : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, ๒๕๒๗.

เอี่ยมพร ตสารริกา และวิโรจน์ อาลี. ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า,

๒๕๔๘.

**ภาษาต่างประเทศ**

- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet Vinzant. "The New Public Service : Serving Rather than Steering", **Public Administration Review**. 2000, Vol. 60 (November-December). 2000. P. 6.
- \_\_\_\_\_. **The New Public Service : Serving, Not Steering**. New York : M.E. Sharpe, Inc., 2007.
- \_\_\_\_\_. "The New Public Service : An Approach to Reform", **National Civic Review**. (Online). Available : [www.kapa21.or.kr/data/data\\_download.php?did=1029](http://www.kapa21.or.kr/data/data_download.php?did=1029), 2001).
- Osborne, David & Gaebler, Ted. **Reinventing Government**. Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- World Bank. **World Development Report 1996 : From Plan to Market**. New York : Oxford University Press, 1996.



ภาคผนวก

## แบบสอบถาม

**ชื่อวิจัย** การปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงานงบประมาณ

### คำชี้แจง

1. แบบสอบถามนี้วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงานงบประมาณ โดยมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์ด้านการขยายความรู้ในทางวิชาการและนำผลการวิจัยมาประยุกต์ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ
2. แบบสอบถามนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ ตอนที่ 1 การปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณ ตอนที่ 2 กระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ ตอนที่ 3 กระบวนการขออนุมัติงบประมาณ ตอนที่ 4 กระบวนการบริหารงบประมาณ และตอนที่ 5 กระบวนการติดตามและประเมินผล

**แบบสอบถามเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงานงบประมาณ**

**คำชี้แจง:** โปรดพิจารณาข้อมูลการปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงาน กรุณาตอบแบบสอบถามอย่างละเอียดตรงกับประสบการณ์ของท่านมากที่สุด

**ตอนที่ 1 : การพัฒนาการจัดสรรงบประมาณ**

1. ท่านมีมุมมองเกี่ยวกับการพัฒนาการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

.....

.....

.....

**ตอนที่ 2 : กระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ**

1. การจัดทำแผนพัฒนาฯ 5 ปี ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กับกรอบการจัดสรรงบประมาณและการวางแผนงบประมาณการจัดทำงบประมาณ

.....

.....

.....

2. ประโยชน์ของโครงสร้างของงบประมาณในปัจจุบันกับการวางแผนงบประมาณ

.....  
.....  
.....

3. การพิจารณาแผนการจัดสรรงบประมาณโดยรวมของภาครัฐ

.....  
.....  
.....

4. วงเงินงบประมาณกับภาระผูกพันในปัจจุบันและนโยบายใหม่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

.....  
.....  
.....

5. บทบาทการวิเคราะห์งบประมาณของสำนักและมีบุคลากรในการปฏิบัติงาน

.....  
.....  
.....

6. ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงบประมาณในการสนับสนุนกระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

.....  
.....  
.....

**ตอนที่ 3 : กระบวนการขออนุมัติงบประมาณ**

1. การทบทวนนโยบายการคลังของรัฐบาลและผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและการคลัง

.....  
.....  
.....

2. ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

.....  
.....  
.....  
3. กระบวนการพิจารณางบประมาณ ในกระบวนการทางรัฐสภา  
.....  
.....  
.....

**ตอนที่ 4 : กระบวนการบริหารงบประมาณ**

1. สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางกับเชื่อมโยงกันในการบริหารจัดการงบประมาณ  
.....  
.....  
.....

**ตอนที่ 5 กระบวนการติดตามและประเมินผล**

1. กระบวนการติดตามและประเมินผล การใช้จ่ายงบประมาณและการตรวจสอบของสำนัก  
งบประมาณ  
.....  
.....  
.....

**ตอนที่ 6 : อื่น ๆ**  
.....  
.....  
.....

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายบุญชู ประสพกิจถาวร

วัน เดือน ปีเกิด วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๐๖

### การศึกษา

นิติศาสตร์บัณฑิต	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	พ.ศ. ๒๕๒
พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	พ.ศ. ๒๕๓๑
Strategy Performance Budgeting And Public Expenditure Management	Syracuse University U.S.A.	พ.ศ. ๒๕๔๖

### ประวัติการทำงาน โดยย่อ

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๓	กองกฎหมายและมาตรฐานงบประมาณ	สำนักงานงบประมาณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๓	กองงบประมาณฝ่ายเศรษฐกิจ ๓	สำนักงานงบประมาณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๔	กองงบประมาณฝ่ายเศรษฐกิจ ๓	สำนักงานงบประมาณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๕	สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านเศรษฐกิจ	สำนักงานงบประมาณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๖	สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านเศรษฐกิจ	สำนักงานงบประมาณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๗	สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านเศรษฐกิจ	สำนักงานงบประมาณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๘	สำนักจัดทำงบประมาณด้านโครงสร้าง เศรษฐกิจพื้นฐานและเทคโนโลยี	สำนักงานงบประมาณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๘	สำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม ๑	สำนักงานงบประมาณ
นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ	สำนักจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง ๑	สำนักงานงบประมาณ
ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์การงบประมาณ ส่วนกลาง (นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ)		สำนักงานงบประมาณ

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชาการเศรษฐกิจ

เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติของสำนักงานงบประมาณ

ผู้วิจัย นายบุญชู ประสพกิจถาวร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ตำแหน่งนักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ สำนักงานงบประมาณ

สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือทางการเงินเครื่องมือหนึ่งที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ ตลอดเวลารัฐบาลได้พัฒนาและปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นเครื่องมือทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ ในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มี “โครงการนำร่อง” โดยได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) มาทดลองใช้ ภายหลังจากที่มีการดำเนินโครงการนำร่องไปนั้นปรากฏว่าเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาดังกล่าวยังไม่สามารถตอบสนองนโยบายและเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศได้เท่าที่ควร จึงได้นำปัญหาต่าง ๆ ในระบบงบประมาณแบบเดิมมาพัฒนาระบบงบประมาณแบบใหม่ขึ้น โดยมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดการงบประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ได้นำมาใช้จนถึงปัจจุบันนั้น จากการศึกษาพบว่าระบบดังกล่าวยังมีความเชื่อมโยงระดับชั้นหลากหลายและซับซ้อนอย่างมาก ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงในแต่ละระดับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลตัวชี้วัดมาทำการประเมินผลการบรรลุถึงยุทธศาสตร์ระดับชาติได้ ยิ่งกว่านั้นแล้วยังพบว่าการจัดทำงบประมาณในปัจจุบันยังให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเฉพาะในมิติหน่วยงานมากกว่ามิติบูรณาการเพื่อบรรลุเป้าหมายในแต่ละยุทธศาสตร์ ซึ่งก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณและเกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำข้อมูลและสร้างภาระแก่เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ

ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาการพัฒนากระบวนการงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงานงบประมาณ เพื่อจะได้นำผลการวิจัยไปใช้ข้อมูลเป็นแนวทาง

ในการปรับปรุงกลไกการพัฒนาระบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของประเทศชาติส่งผลต่อการพัฒนางานราชการเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะแผนพัฒนาการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษาการบริหารงบประมาณ กระบวนการติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แผนพัฒนาการวางแผนงบประมาณ และการขออนุมัติและการจัดสรรงบประมาณเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## ขอบเขตของการวิจัย

### ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเนื้อหาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงานงบประมาณ

### ขอบเขตประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับหัวหน้า ในสำนักงานงบประมาณ สำนักงานรัฐมนตรี จำนวน ๒๓ คน สภาพัฒนาฯ จำนวน ๑ คน ผู้บริหารงานงบประมาณประจำกระทรวง จำนวน ๒๐ คน และข้าราชการระดับปฏิบัติงานงบประมาณประจำกระทรวง จำนวน ๒๐ คน รวมจำนวน ๖๔ คน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Groups) เพื่อยืนยันการทบทวนข้อมูลที่ศึกษาได้และนำไปวิเคราะห์เนื้อหา

### ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาในช่วงเวลางบประมาณ พ.ศ. 2558 (ระหว่าง ตุลาคม 2557 ถึง กันยายน 2558 เท่านั้น)



## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ (Content Analysis) เนื้อหาของข้อมูลที่ได้ศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## ผลการวิจัย

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) สามารถสรุปได้ดังนี้

ในการพัฒนาการจักระบบประมาณนั้นพบว่า การพัฒนาการจักระบบประมาณต้องเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งดำเนินการโดยปฏิรูปการเงิน และการคลังภาครัฐเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศรวมทั้งการตรวจสอบในการคลังตามหลักธรรมาภิบาลที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม การปฏิรูปการจักระบบประมาณจึงเป็นเสมือนการหยอดน้ำมันใส่ในกลไกของงบประมาณของประเทศไทยที่จะทำให้ฟันเฟืองต่าง ๆ ในระบบหมุนได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีตามมาภายใต้ความเชื่อว่าการจักระบบและการจัดการงบประมาณที่ดี จะนำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน โดยการดำเนินการในปัจจุบัน มีการกำหนดให้มีการจัดการโครงการนำร่อง เพื่อลดความเสี่ยงที่ดำเนินการพร้อมกับทุกส่วนราชการ ส่วนแนวทางการพัฒนา สำนักงบประมาณควรจัดการศึกษาจากหน่วยงานนำร่องว่ามีข้อผิดพลาดหรือมีปัญหา อุปสรรคประการใดจะได้แก้ไขได้ทันที่ โดยอาจดำเนินงานในหน่วยงานนำร่อง ๗ หน่วยงานก่อน

ส่วนกระบวนการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ จะพบว่าการจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ที่มีการกำหนดความเชื่อมโยงข้อมูลงบประมาณแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน โดยการดำเนินการในปัจจุบัน แผนการจักระบบประมาณ หรือยุทธศาสตร์การจักระบบประมาณได้จัดทำขึ้น มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ และเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยมีการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดรวมทั้งกำหนดแนวทางให้สามารถดำเนินการต่อไปให้บรรลุวัตถุประสงค์ และได้ผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ ส่วนแนวทางการพัฒนา สำนักงบประมาณควรมีวิธีการ คือ ๑) ปรับปรุงการจักระทำ MTEF และ LTEF ๒) พัฒนาระบบการและระบบการจัทำกรอบงบ

ลงทุนเบื้องต้น ๓) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับประเทศ ๔) ให้นำหน่วยรับงบประมาณแสดงรายได้/รายจ่ายจากทุกแหล่งเงินได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ๕) พัฒนาและปรับปรุงบัญชีราคามาตรฐานของสำนักงานงบประมาณ ๖) ปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ให้เป็นระบบที่เอื้อความสะดวก ๗) ปรับปรุงแนวทางการกำหนดสัดส่วนวงเงิน (ร้อยละ) ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานในเรื่องต่าง ๆ ๘) ทบทวนตรวจสอบรายการที่เป็นลักษณะ fixed expenditure

ส่วนกระบวนการขออนุมัติงบประมาณนั้นพบว่า กระบวนการพิจารณาของสภาฯ กฎหมายกำหนดให้นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ดำเนินการโดยมีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาเป็น ๓ วาระ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็น ๓ วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยแนวทางการพัฒนากระบวนการของงบประมาณ สำนักงานงบประมาณควรมีวิธีการ ดังนี้ ๑) สร้างความเข้าใจให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ๒) เปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ๓) กำหนดให้มีการนำวงเงินงบประมาณที่ปรับลดได้ในชั้นกรรมาธิการ มารวมไว้ในงบกลาง หรือนำไปชำระหนี้สาธารณะ หรือใช้ในรายการตามมติคณะรัฐมนตรี

ส่วนกระบวนการบริหารงบประมาณนั้น สำนักงานงบประมาณมีกระบวนการทำงานเพื่อจัดทำงบประมาณ และบริหารงบประมาณโดยอนุมัติ จัดสรรงบประมาณตามที่ประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณภายใต้กรอบกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ อนุญาตไว้ โดยการบริหารงบประมาณจะดำเนินการผ่าน GFMIS โดยกรมบัญชีกลาง ดำเนินการอนุมัติเงินจากคลังตามการวางฎีกาของหน่วยงานต่าง ๆ ตรวจสอบว่าต้องเป็นไปตามที่สำนักงานงบประมาณได้อนุมัติไว้ในระบบ GFMIS และต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ อนุญาตไว้ แล้วจึงจะอนุมัติเงินจากคลังให้ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ นำไปเบิกจ่ายต่อไป โดยควรมีแนวทางการพัฒนากระบวนการบริหารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณควรมีวิธีการพัฒนา ดังนี้ ๑) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ๒) หน่วยงานที่มีวงเงินเหลือจ่าย/เบิกจ่ายล่าช้ากว่าแผนที่กำหนด/มีการปรับปรุงเป้าหมายการดำเนินงาน จะต้องโอนเงินของหน่วยงานเข้าสู่แหล่งเงินในการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดต่อไป

และประเด็นสุดท้ายในกระบวนการติดตามและประเมินผล พบว่า ปัจจุบันสำนักงานงบประมาณได้นำเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน มาใช้ในการประเมินผลงานของหน่วยงานตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา รวมถึงการติดตามผลเบิกจ่ายงบประมาณและผลการ

ดำเนินงานในรูปแบบการรายผล การดำเนินการในปัจจุบัน สำนักประเมินผลได้ดำเนินการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ และผลสำเร็จตามเป้าหมายจากแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งการติดตามจะติดตามและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก ๆ ๑๕ วัน เพื่อนำมาซึ่งการกำหนดแนวทาง มาตรการ เพื่อให้การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยควรมีแนวทางการพัฒนากระการติดตามและประเมินผล สำนักงบประมาณควรมีการพัฒนา ดังนี้ ๑) จัดให้มีการบูรณาการตัวชี้วัดร่วมกับหน่วยงานอื่น ๒) ทบทวนระบบการรายงานและการประเมินผลที่มีในปัจจุบัน ๓) สนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (JPN) ๔) ให้หน่วยงานแสดงแผน/ผลการปฏิบัติงานในทุกแหล่งเงิน

## ข้อเสนอแนะ

1. สำนักงบประมาณควรมีเครื่องมือที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใส
2. สำนักงบประมาณควรเน้นการปฏิรูปงบประมาณ โดยบูรณาการการพิจารณางบประมาณผ่าน ๓ มิติ ประกอบด้วย การเสนอของงบประมาณ ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน การเสนอของบตามหน้าที่ของส่วนราชการ และการเสนอของบผ่านความต้องการของพื้นที่
3. สำนักงบประมาณควรจัดตั้งสำนักงบประมาณเขตพื้นที่ จำนวน ๑๘ เขต เพื่อไปช่วยให้คำปรึกษาในการบริหารงบประมาณ และจัดทำงบประมาณและติดตามเร่งรัดงบประมาณใน ๑๘ เขตกลุ่มจังหวัด เพื่อให้การทำงานในเขตพื้นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
4. เห็นควรมีการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยสำนักงบประมาณ ควรหารือกับกระทรวงการคลัง ในการปฏิรูปการเงินการคลังในการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับ อปท. มีความเป็นอิสระมากขึ้น จึงต้องปฏิรูปการเงิน การคลัง ด้วยการปฏิรูปด้านภาษีเพื่อให้ อปท.สามารถจัดเก็บภาษีสำหรับใช้ในการบริหารงานในท้องถิ่น โดยมีระบบการตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างมีระบบ
5. สำนักงบประมาณควรมีแผนพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยควรกำหนดแผนการปฏิรูปที่ชัดเจน