

กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

โดย

พลโทกิติ นิมิหุต

ที่ปรึกษาสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 61

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2561 – 2562

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติเอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “กระบวนการค้นคว้าใหม่ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม” ลักษณะวิชา ด้านการเศรษฐกิจ ของ พลโท กิติ นิมิหุตเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 61 ประจำปีการศึกษา 2561 – 2562

พลโท

( ขจรฤทธิ์ นิลกำแหง )

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** กระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

**ลักษณะวิชาการเศรษฐกิจ**

**ผู้วิจัย** พลโทกิติ นิมิหุต

**หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 61

การวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและหาแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำ และการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหมให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม โดยวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของกรอบวงเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายทางทหารที่เหมาะสมของประเทศในห้วง 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2562 – 2571 และเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม การวิจัยครั้งนี้ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย การวิจัยเชิงเอกสารโดยการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา ตลอดจนผลงานวิจัย และได้ข้อมูลเพิ่มเติมรวมทั้งแนวคิดจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำ และการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

ผลการศึกษาพบว่า ผลจากความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ในภาพรวมของประเทศได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดกับการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ซึ่งทำให้เกิดเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขลดผลกระทบ แบ่งเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ 1. วิเคราะห์งบประมาณในส่วนต่างๆ อย่างละเอียดเพื่อให้สามารถแยกงบประมาณในส่วนที่เป็นงบประจำ กับงบประมาณในส่วนที่ใช้ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล 2. ปรับปรุงขั้นตอนดำเนินการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับห้วงเวลาการจัดทำรายงานเงินนอกงบประมาณ ปรับปรุงกรอบเวลาในการจัดทำโครงการการดำเนินการด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม และปรับห้วงระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนก่อนการผูกพันงบประมาณให้มีความกระชับ และรวดเร็วยิ่งขึ้น 3. ควรมีการดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงกลาโหม ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และปรับปรุงแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนา ศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 – 2580) เพื่อเป็นตัวกลางใช้เชื่อมโยง แผนระดับประเทศกับแผนระดับกระทรวง จากนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

## Abstract

**Title** New paradigm in budget preparation of the Ministry of Defence

**Field** Economics

**Name** Lieutenant General Kiti Nimihuta      **Course** NDC Class 61

This qualitative research aims to study and find ways to improve the preparation process of the Ministry of Defence budget allocation, in accordance with the 20 years national strategy and the Budget Procedure Act, 2018, to analyze relevant information in the Ministry of Defence budgeting by analyzing the feasibility of the budget framework for the appropriate military expenditure in 10 years (fiscal year 2019 – 2028) and to suggest guidelines for improving the Ministry of Defence budgeting process. The tools used in the research consist of documentary research by studying and researching from academic papers as well as research results, also additional information including ideas from academic experts in the area of the preparation process and budget allocation of the Ministry of Defence.

The study indicated that the result of changes in the overall budgeting process of the country has impact on the Ministry of Defence budget which causes problems and obstacles that need to be solved. The results divided into 3 topics 1. analyze the budget in various parts thoroughly in order to be able to separate the regular budget from the budget used in the implementation of the government's strategy, 2. improve the procedures involved in the timing of the non-budgetary report and adjust the time frame for the Ministry of Defence's project preparation and the timing of the pre-binding process and 3. improve the Ministry of Defence annual action plan in accordance with the national strategy together with the master plan under the national security strategy and the Ministry of Defence action plan for the development of national potential for security, (2018 - 2037) as an intermediary link from Country's level plan to the Ministry's level plan.

## คำนำ

เอกสารวิจัยเรื่องกระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ซึ่งจัดทำโดย นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 61 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและหาแนวทาง 1. การปรับปรุงกระบวนการจัดทำ และการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหมให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.25612. วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม โดยวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของกรอบวงเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายทางทหารที่เหมาะสมของประเทศในห้วง 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2562 – 2571 และ 3. เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

เอกสารวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 61 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2561 – 2562 ซึ่งนำเสนอภาพรวมของการดำเนินการด้านงบประมาณของกระทรวงกลาโหม และการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ กฎหมาย ระเบียบที่ประกาศใช้ใหม่ ตลอดจนข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาและลดผลกระทบในภาพรวมของนโยบายการบริหารจัดการ และในระดับกระบวนการดำเนินงานด้านงบประมาณ

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงกลาโหม ในการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการของกระทรวง ฯ ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณรวมทั้งมีแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมของกระทรวงกลาโหมต่อไปในอนาคต

พลโท

(กิติ นิมิหุต)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรวปอ. รุ่นที่ 61

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	2
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
คำจำกัดความ	3
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>5</b>
แนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณ	5
แนวคิดเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	6
หลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	7
กฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ	8
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561	9
พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561	9
พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519	10
พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ	
เพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางการทหาร พ.ศ.2524	11
ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ....	11
ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ.2555	12
คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 518/2557 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2557	
เรื่องการดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม	12

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	13
แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง	15
แผนการปฏิรูปประเทศทั้ง 11 ด้าน	17

## สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
ร่างแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคง	
กระทรวงกลาโหม (พ.ศ. 2561-2580)	19
การจัดส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม	20
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	21
กรอบแนวคิดของการวิจัย	23
สรุป	24
<b>บทที่ 3 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ</b>	
<b>ของกระทรวงกลาโหม</b>	<b>25</b>
การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศ	
ด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580)	25
กระบวนการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหม	28
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ของกระทรวงกลาโหม	
จำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย	29
สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหม	33
สรุป	36
<b>บทที่ 4 การวิเคราะห์ ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการปรับปรุง</b>	
<b>กระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม</b>	<b>37</b>
ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม	37
แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม	42
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>46</b>
สรุป	46
ข้อเสนอแนะ	49
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>51</b>
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>53</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3 - 1	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ของกระทรวง กลาโหม จำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย	30
4 - 1	สถิติงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546-2563	38



## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2 – 1	โครงสร้างงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	8
2 – 2	กรอบแนวคิดของการวิจัย	23
3 – 1	ความเชื่อมโยงและเส้นทางการแปลงยุทธศาสตร์เพื่อการจัดสรร งบประมาณสู่ผลผลิตภายใต้โครงสร้างงบประมาณตาม SPBBS	28
3 – 2	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ของกระทรวง กลาโหม จำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย	29
3 – 3	สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหม	33
3 – 4	สัดส่วนงบประมาณกระทรวงกลาโหมเปรียบเทียบกับงบประมาณประเทศ	34
3 – 5	สัดส่วนงบประมาณกระทรวงกลาโหมเปรียบเทียบกับ GDP	34

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ในการป้องกัน และรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติสนับสนุนการพัฒนาประเทศ และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการพิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอก และภายในราชอาณาจักรปราบปรามการกบฏ และการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามที่มีกฎหมายกำหนดพิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศป้องกันและแก้ไขภัยคุกคามภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน ศึกษา วิจัย พัฒนาและดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และ ด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหม และความมั่นคงของประเทศ ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหาร นอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

กระทรวงกลาโหมประกอบด้วย หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ โดยกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ผ่านมาได้มีการนำกระบวนการด้านการจัดทำงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาดำเนินการ โดยมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลมาพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพเพื่อให้ความพร้อมรบสามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามพันธกิจที่กฎหมายกำหนด และนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลไว้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แต่ด้วยปัจจุบันรัฐบาลได้มีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง

ของรัฐ พ.ศ.2561 ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่จะต้องมีการปรับกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ทางรัฐบาลได้ออกมาบังคับใช้ ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2563 เป็นต้นไป ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะได้วิเคราะห์ และศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการปรับกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ซึ่งผลจากการศึกษาในครั้งนี้จะได้นำไปพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมให้มีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

ผู้วิจัยได้เห็นว่าผลกระทบดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาต่อกองทัพและกระทรวงกลาโหมในการดำเนินการด้านงบประมาณจึงมีแนวคิดที่จะทำการวิจัยเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมรวมทั้ง เพื่อให้กระทรวงกลาโหมมีกรอบงบประมาณในการดำเนินการที่มีความเป็นไปได้อย่างดีซึ่งจะทำให้การจัดทำงบประมาณสามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม

ผู้วิจัยคาดว่าผลที่จะได้รับจากการวิจัยจะทำให้ทราบถึงกระบวนการพิจารณางบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่จะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการ และรูปแบบการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 นอกจากนี้ ยังให้แนวทางในการประมาณการกรอบวงเงินของกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัดในห้วง 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2562 – 2571 สำหรับใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนาเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพบนพื้นฐานของความเป็นไปได้ด้านงบประมาณ

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำ และการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหมให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561
2. เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม โดยวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของกรอบวงเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายทางทหารที่เหมาะสมของประเทศในห้วง 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2562 – 2571
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

## ขอบเขตของการวิจัย

1. เอกสารวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้สามารถตอบปัญหาการปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 โดยเน้นเฉพาะกระบวนการ และรูปแบบการจัดทำค่าของงบประมาณ ของกระทรวงกลาโหมเท่านั้น

2. เอกสารงานวิจัยฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศโดยตรง ดังนั้นแนวคิดและนโยบายที่ปรากฏอยู่ในเอกสารวิจัยจึงกลั่นกรองและคัดเลือกเฉพาะนโยบายบางส่วนที่เปิดเผยได้ หรือไม่มีชั้นความลับเท่านั้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบ และลักษณะของงบประมาณการป้องกันประเทศ ด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลแนวทางหนึ่ง โดยการศึกษาและค้นคว้า จากเอกสารทางวิชาการตำราตลอดจนงานวิจัยประเภทต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลจากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลที่ได้มาจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการสร้างพื้นฐานขององค์ความรู้ อย่างบูรณาการในทางวิชาการในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม โดยเบื้องต้นก่อน อันเป็นแนวทางประการสำคัญในการนำไปสู่การสร้างเครื่องมือที่สามารถไปใช้ในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลทางวิชาการที่มีประสิทธิภาพต่อไป

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการพิจารณางบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่จะต้องมีการปรับกระบวนการ และรูปแบบการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561

2. ทราบแนวทางในการประมาณการกรอบวงเงินของกระทรวงกลาโหม และส่วนราชการในสังกัดในห้วง 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2562 – 2567 สำหรับใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนาเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพบนพื้นฐานของความเป็นไปได้ด้านงบประมาณ

3. สามารถนำผลของการวิจัยมาปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

## คำจำกัดความ

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	หมายถึง แผนการพัฒนาประเทศ ที่จะกำหนดกรอบและแนวทางการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องทำตาม เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ "ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมีระยะเวลาบังคับ ตั้งแต่ปี 2560 - 2579
แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง	หมายถึง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นแผนการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกกระดับและทุกมิติ ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันและอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต
แผนการปฏิรูปประเทศ 11 ด้าน	หมายถึง แผนที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อ บรรลุเป้าหมายหลักคือ ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และ ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี ประกอบการปฏิรูปด้านต่างๆ รวม 11 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านการเมือง 2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน 3. ด้านกฎหมาย 4. ด้านกระบวนการยุติธรรม 5. ด้านเศรษฐกิจ 6. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7. ด้านสาธารณสุข 8. ด้านสื่อมวลชนเทคโนโลยีสารสนเทศ 9. ด้านสังคม 10. ด้านพลังงานและ 11. ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
วางแผนงบประมาณ	หมายถึง กระบวนการจัดทำแผนดำเนินงานที่แสดงให้เห็นว่า ทรัพยากรที่จัดสรรให้กับกิจกรรมที่สำคัญมีความครอบคลุมและครบถ้วน ประกอบด้วยขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์ และการนำแผนกลยุทธ์ไปใช้ดำเนินงาน และการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าและปานกลาง
กระบวนการจัดทำงบประมาณ	หมายถึง การวางแผนงบประมาณ และการคำนวณต้นทุน ผลผลิต

การดำเนินการด้านงบประมาณ หมายถึง การดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ตามวงรอบงบประมาณ ประกอบด้วยการดำเนินการหลัก ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การตรวจสอบและประเมินผลงบประมาณ

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณ

งบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการดำเนินงาน กิจกรรมของทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเนื่องจากงบประมาณเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของงานและมีความเกี่ยวเนื่องกับการบริหารทุกขั้นตอน งบประมาณในรูปแบบที่เหมาะสมจะเป็นสิ่งที่ส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอยู่หลายประการรัฐบาลสามารถนำเอางบประมาณแผ่นดินมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้า และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนดังต่อไปนี้

1. ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศรัฐบาลสามารถจัดดำเนินการในงานต่างๆ ที่งานที่รัฐบาลประสงค์ จะดำเนินการไว้ในงบประมาณตามที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและตามกำลังเงินที่มีอยู่และให้ทุกส่วนราชการดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณนั้นๆโดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันตามแผนงานที่วางไว้เพื่อป้องกันการรั่วไหลและการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

2. ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศงบประมาณเป็นรายจ่ายจำนวนมากมหาศาลการใช้จ่ายของรัฐบาลหากใช้จ่ายให้ดีและถูกต้องจะสามารถพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมหาศาลโดยรัฐบาลต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลและไปสู่โครงการที่จำเป็นและเป็นโครงการในด้านการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

3. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพเนื่องจากทรัพยากรหรืองบประมาณของประเทศมีจำกัดดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรหรือใช้จ่ายทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดโดยมีการวางแผนในการจะจัดสรรทรัพยากรเงินงบประมาณไปในแต่ละด้านว่าจะจัดสรรไปด้านใดเท่าไรและนานเท่าไรและมีการวางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นด้วยเพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาที่เร็วที่สุดและใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

4. เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติที่เป็นธรรมงบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของประชาชนโดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณไปสู่จุดที่ช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้นเช่นจัดสรรงบประมาณให้มีการสร้างสาธารณูปโภคถนนหนทางไปสู่ประชาชนที่ยากจนในชนบทให้มากขึ้นเพื่อให้ประชาชนที่ยากจนสามารถใช้ขนส่งผลิตผลของตนเองออกขายสู่ตลาดภายนอกได้เพื่อจะได้ราคาผลผลิตดีขึ้นทำให้มีรายได้สูงขึ้นเป็นต้น

5. เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินและการคลังของประเทศได้โดยรัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจเช่นเมื่อเศรษฐกิจมีภาวะเงินเฟ้ออยู่รัฐบาลก็ควรจัดสรรงบประมาณโดยใช้นโยบายการเก็บเงินภาษีอากรและรายได้อื่นๆของรัฐบาลให้มีรายรับงบประมาณให้มากและให้มากกว่ารายจ่ายงบประมาณที่รัฐบาลจะใช้จ่ายออกไปเพื่อให้ปริมาณเงินในท้องตลาดในประเทศมีปริมาณเงินน้อยลงซึ่งจะเป็นวิธีขจัดปัญหาภาวะเงินเฟ้อลงได้ทางหนึ่งและในทางตรงข้ามในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศมีภาวะเงินฝืดอยู่รัฐบาลก็สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือจัดสรรเงินงบประมาณโดยจัดเงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายให้มีการใช้จ่ายที่สูงและให้สูงกว่างบประมาณรายรับที่รัฐบาลเก็บเข้ามาจากการเก็บภาษีอากรและรายได้ทางอื่นๆของรัฐบาลเพื่อเพิ่มปริมาณเงินในท้องตลาดให้มากขึ้นซึ่งจะเป็นวิธีการขจัดปัญหาภาวะเงินฝืดลงได้ทางหนึ่ง

6. เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานที่รัฐบาลจะดำเนินการให้แก่ประชาชนและประเทศชาติเนื่องจากงบประมาณเป็นที่รวมทั้งหมดของงานและแผนงานที่รัฐบาลจะดำเนินการในแต่ละปีด้านสังคมด้านอุตสาหกรรมด้านเกษตรฯว่ามีงานอะไรบ้างที่รัฐบาลจะดำเนินงานในแต่ละด้านดังนั้นรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณหรือเอกสารงบประมาณที่แสดงถึงงานต่างๆที่รัฐบาลทำให้แก่ประชาชนและประเทศชาติเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อประชาชนจะได้ทราบว่าเงินภาษีอากรต่างๆที่ประชาชนได้เสียให้แก่รัฐนั้นรัฐได้นำมาทำประโยชน์อะไรให้แก่ประชาชนบ้างประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศร่วมกับรัฐบาลด้วยการเสียภาษีอากรด้วยความเห็นใจและศรัทธาในผลงานของรัฐบาลต่อไป

## **แนวคิดเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance - Based Budgeting System - SPBBS)**

ประเทศไทยได้ปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในด้านต่างๆ หลายด้าน เพื่อมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐไปสู่ระบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ โดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการ



วัดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใส ซึ่งระบบงบประมาณของประเทศก็เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปดังกล่าว โดยมีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิมมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System) หรือที่นิยมเรียกกันย่อๆ ว่า SPBBS ซึ่งมีแนวคิดและหลักการที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ

1. การปรับปรุงให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจากนโยบายนั้น

2. การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณโดยคำนึงถึงความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. การมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับหน่วยปฏิบัติ ขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติก็ต้องมีความรับผิดชอบ ในการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็ว ทันสมัย

แนวคิดและหลักการดังกล่าวข้างต้นได้นำไปสู่การออกแบบระบบและวิธีการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยแบ่งความรับผิดชอบของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. ระดับชาติ หรือระดับรัฐบาล แสดงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวจะมีการเปิดเผยต่อรัฐสภา/สาธารณชนเพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล

2. ระดับกระทรวง หรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการที่จัดทำระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

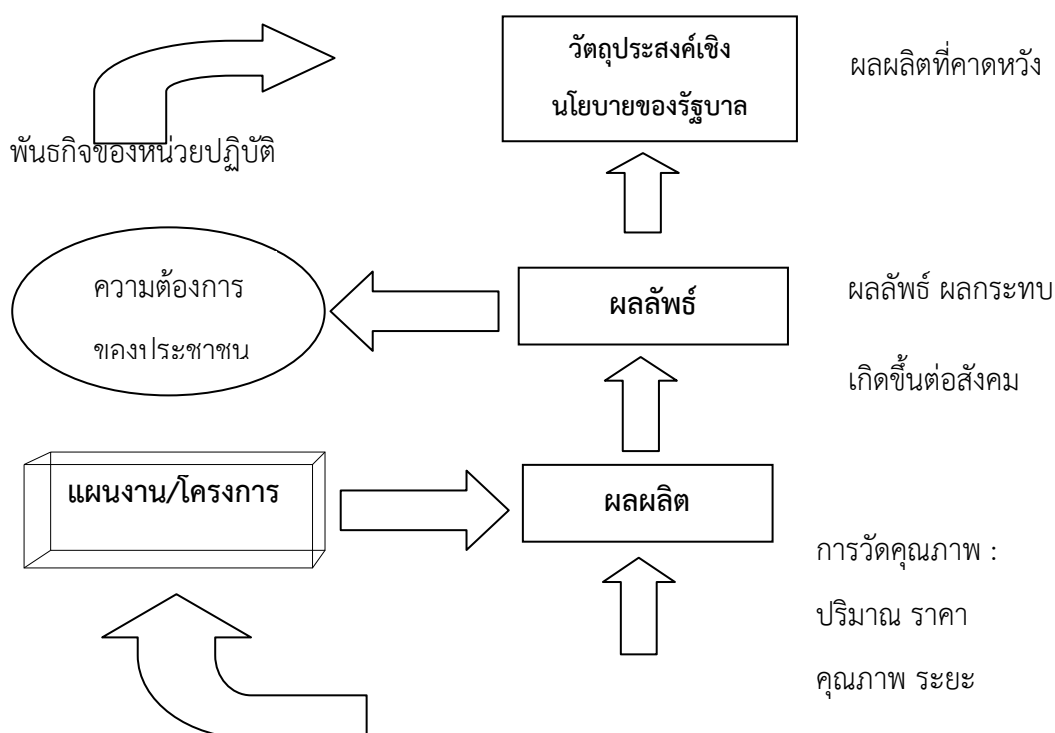
3. ระดับกรมหรือระดับหน่วยปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิตที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดทำข้อตกลงการให้บริการที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ

**หลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์**

1. การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management : RBM) ให้ความสำคัญผลงานมากกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป
2. ผู้บริหารมีอิสระมากขึ้นในการบริหารการเงินควบคู่ไปกับความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานตามข้อตกลงการทำงาน
3. รัฐหรือประชาชนได้รับผลประโยชน์จากความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นวิธีการที่เป็นระบบในการระบุพันธกิจขององค์กร เป้าหมายและวัตถุประสงค์ และมีการประเมินผลสำเร็จอย่างสม่ำเสมอ โดยการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกันกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่มีการบริหารจัดการทรัพยากร การเงิน และการพัสดุสะท้อนให้เห็นผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์กรหรือของรัฐภายใต้การระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและ ทำให้ประเทศชาติมั่นคง มั่นคง และพึ่งตนเองได้ โดยสิ่งสำคัญในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ การวัดผลการดำเนินงาน โดยกำหนดหน่วยนับในการตรวจวัดและประเมินผลการดำเนินงานซึ่งการวัดผลการดำเนินงานนี้จะต้องชัดเจน สมบูรณ์ สามารถนำไปใช้ได้จริง และเหมาะสมกับเวลา สำหรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีลักษณะโครงสร้างที่มา แสดงได้ตามแผนภาพ ประกอบที่ 2 - 1

แผนภาพที่ 2 - 1 โครงสร้างงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์



ประสิทธิภาพ : ต้นทุนการผลิต

ทรัพยากรที่ใช้ไป

ที่มา: การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, พ.ศ.2544

## กฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ

ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมมีกฎหมายที่สำคัญประกอบด้วย พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ.2519 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางการทหาร พ.ศ.2524 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2555 และคำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 518/2557 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2557 เรื่องการดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม

## พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ.2561

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ.2502 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะทำให้สามารถรองรับการจัดทำงบประมาณการจัดสรรงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งสามารถนำเงินนอกงบประมาณมาวางแผนบูรณาการร่วมกับแผนการใช้จ่ายงบประมาณ โดยไม่เกิดความซ้ำซ้อน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่จะมีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งกำหนดให้มีระบบติดตามประเมินผล ทั้งใน

ระดับประเทศและระดับหน่วยงาน ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีการทำรายงานต่อรัฐสภาทุกปีงบประมาณซึ่งจะทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีความเสมอภาคในการรับรู้และเข้าถึงบริการสาธารณะของภาครัฐ เป็นการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน โดย พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ.2561 มีสาระสำคัญ ได้แก่

1. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กำหนดให้การเสนองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยให้แสดงผลและเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย
2. งบประมาณรายจ่ายบูรณาการและงบประมาณรายจ่ายบุคลากร ได้กำหนดให้มีงบประมาณรายจ่ายบูรณาการและงบประมาณรายจ่ายบุคลากร โดยงบประมาณรายจ่ายบูรณาการมีวัตถุประสงค์ในการร่วมมือและประสานงานในการจัดทำโครงการหรือบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไปเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรจะแบ่งเรื่องรายจ่ายที่ต้องจ่ายให้บุคลากรแยกออกมาจากโครงการที่ต้องดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้มีความชัดเจนและง่ายต่อการพิจารณา
3. งบประมาณรายจ่ายข้ามปี กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ ซึ่งต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย โดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

## พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 62 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจน ครบครัน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ และความมั่นคงอย่างยั่งยืน ต่อฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศ โดยได้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยการคลังของรัฐที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ เป็นต้น มาบัญญัติรวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียว เพื่อให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังและดำเนินนโยบายด้านการคลังตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องต่างๆ ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้ตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามที่กฎหมายกำหนดได้แล้ว ย่อมจะส่งผลให้สถานะการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ มั่นคง และยั่งยืนสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้ดังนี้

1. กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้หมายถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรมศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

2. กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน มีปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขาธิการ

3. กำหนดวินัย ในการดำเนินการทางการคลัง และการจัดทำงบประมาณ วินัยด้านรายได้รายจ่าย การบริหารทรัพย์สินของรัฐ การบริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียนที่สำคัญ

4. การทำบัญชี รายงาน และการตรวจสอบ กระทรวงการคลังต้องกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน โดยกระทรวงการคลังจะต้องจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐให้คณะรัฐมนตรีทราบ และต้องเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนด้วย

5. การส่งลงโทษทางปกครองกรณีทำผิดวินัยตามกฎหมายนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

## **พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ.2519**

พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ.2519 มีขึ้นเนื่องจากหากประเทศไทยมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการปรับปรุงด้านยุทธโธปกรณ์ให้แก่กองทัพไทย จำเป็นที่จะต้องกู้เงินไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนด โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำเนินการกู้เงินในนามของรัฐบาลไทยจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งต้องไม่เกินสองหมื่นล้านบาท จะเป็นเงินตราต่างประเทศสกุลหนึ่งหรือหลายสกุลก็ได้ โดยเงินกู้ส่วนนี้กระทรวงกลาโหมสามารถใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยไม่ต้องส่งคลัง

**พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโธปกรณ์ทางการทหาร พ.ศ.2524**

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อ ยุทโธปกรณ์ทางการทหาร พ.ศ.2524 มีขึ้นเนื่องจากกระทรวงกลาโหมจำเป็นต้องจัดซื้อยุทโปกรณ์ จากต่างประเทศให้แก่กองทัพไทย ประกอบกับรัฐบาลต่างประเทศได้ให้สินเชื่อตามโครงการขาย ยุทโปกรณ์ทางการทหาร โดยให้ดำเนินการกู้เงินเพื่อไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและ กระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนดในนามรัฐบาลไทยจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของ รัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือซึ่งต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี นั้นเมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ.2519

## ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ....

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐจัดให้มี ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการบริหารประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็น กรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่ เป้าหมายดังกล่าว สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระ ราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ และแผนนิติบัญญัติ แล้ว เห็นว่า การจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศตามพระราชบัญญัติการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 มีเป้าหมายที่ชัดเจน และมีความต่อเนื่องอย่างเป็นระบบและชัดเจนกว่ามาตรการตามที่กำหนด ไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนั้น จึง ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนนิติ บัญญัติอีกต่อไป สมควรยกเลิกการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนนิติบัญญัติ และแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้สอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้ง สมควรกำหนดให้การบริการประชาชนและการประสานงานระหว่างส่วนราชการต้องกระทำโดย วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประสิทธิภาพในการทำงานของระบบราชการ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

สาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ....

1. ให้ยกเลิกการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนนิติบัญญัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2. แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. กำหนดให้การบริการประชาชนและการประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันต้องกระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์โดยใช้แพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์กลางที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) กำหนด

## ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ.2555

ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ.2555เป็นวิธีการและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่กำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยขึ้นตรงของกระทรวงกลาโหม และเหล่าทัพใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานในเรื่องโครงสร้างงบประมาณของกระทรวงกลาโหม การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตาม ประเมินผล และการรายงาน

## คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 518/2557 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2557 เรื่อง การดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม

คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 518/2557 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2557 เรื่องการดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหมเป็นคำสั่งที่ออกเพื่อพัฒนาการวางแผนและการบริหารโครงการ ระบบ นโยบาย แนวทาง และวิธีการในการปฏิบัติงานโครงการ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการของกระทรวงกลาโหมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดย การดำเนินการด้านโครงการของส่วนราชการสังกัด กท. จะต้องมีความเป็นเอกภาพสอดคล้อง และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ให้ใช้หลักรวมการควบคุมโดยกำหนดนโยบาย แนวทางในระดับ กท. และให้ใช้หลักแยกการปฏิบัติในแต่ละส่วนราชการ รวมทั้งจะต้องมีแนวทาง วิธีดำเนินการ และมีการพิจารณากลับกรองตามขั้นตอนอย่างเหมาะสม เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้

ตัดสินใจใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ สาระสำคัญของคำสั่งดังกล่าวที่เกี่ยวข้องได้แก่ การเสนอขออนุมัติโครงการเริ่มใหม่ ได้แก่

1. การเสนอขออนุมัติโครงการเริ่มใหม่ที่อยู่ในอำนาจของ รมว.กท. ให้ ทท. เสนอถึง สป. ก่อนปีงบประมาณปีถัดไปไม่น้อยกว่า 9 เดือน (ธ.ค.) ทั้งนี้ การจัดทำโครงการของ ทบ., ทร. และ ทอ.ให้เสนอถึง บก.ทท. ก่อนปีงบประมาณปีถัดไปไม่น้อยกว่า 12 เดือน (ก.ย.) เพื่อพิจารณาถ้อยแถลงในภาพรวมของ ทท. ก่อน

2. การจัดทำโครงการเริ่มใหม่ จะต้องได้รับการอนุมัติจาก รมว.กท.หรือ ปล.กท., สรอ.และ ผบ.ทสส.ก่อนที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีผลบังคับใช้

3. การเสนอขออนุมัติโครงการเป็นกรณีเร่งด่วนให้ส่วนราชการดำเนินการได้ เฉพาะที่มีความสำคัญความจำเป็นอย่างแท้จริง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนราชการ และจะต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวประกอบการขออนุมัติโครงการด้วย โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของ รมว.กท.

4. อำนาจในการอนุมัติโครงการเริ่มใหม่ ดังนี้

4.1 รมว.กท. มีอำนาจอนุมัติโครงการวงเงินเกินกว่า 100 ล้านบาทขึ้นไป

4.2 ปล.กท., สรอ. และ ผบ.ทสส. มีอำนาจอนุมัติโครงการวงเงินไม่เกิน 100 ล้านบาท

5. โครงการที่ได้รับการอนุมัติตามข้อ 4.2 ให้ ทท. รวบรวมส่งให้ สป. ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติโครงการเพื่อสรุปนำเรียน รมว.กท.ทราบต่อไป

## ยุทธศาสตร์ชาติ 20ปี

สาระสำคัญของ ยุทธศาสตร์ชาติ 20ปี หลังมีผลประกาศใช้บังคับแล้ว ประกอบไปด้วย 6ยุทธศาสตร์สำคัญ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ชาติ 20ปีดังกล่าวถือเป็นฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว ประกอบด้วย 6ยุทธศาสตร์ มีสาระสำคัญประกอบด้วยดังนี้

1.ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกရာช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน มุ่งเน้นการพัฒนาคน เครื่องมือ เทคโนโลยี และระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ให้มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหา



ด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ใช้กลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐรวมถึงประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล

2. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ บนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ (1) “ต่อยอดอดีต” โดยมองกลับไปที่รากเหง้าทางเศรษฐกิจอัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศในด้านอื่น ๆ นำมาประยุกต์ผสมผสานกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมโลกสมัยใหม่ (2) “ปรับปัจจุบัน” เพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่าง ๆ ทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมและขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และดิจิทัล และการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคต และ (3) “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต” ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ พัฒนาคู่มือใหม่ รวมถึงปรับรูปแบบธุรกิจ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด ผสมผสานกับยุทธศาสตร์ที่รองรับอนาคต บนพื้นฐานของการต่อยอดอดีตและปรับปัจจุบัน พร้อมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ ให้ประเทศไทยสามารถสร้างฐานรายได้และการจ้างงานใหม่ขยายโอกาสทางการค้าและการลงทุนในเวทีโลก ควบคู่ไปกับการยกระดับรายได้และการกินดีอยู่ดี รวมถึงการเพิ่มขึ้นของคนชั้นกลางและลดความเหลื่อมล้ำของคนในประเทศได้ในคราวเดียวกัน

3. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่งและมีคุณภาพ โดยคนไทยมีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีพัฒนาการที่รอบด้านและมีสุขภาวะที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์อดออม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักษาศีลธรรม และเป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาที่ 3 และอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น มีนิสัยรักการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สู่การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกรรม นวัตกรรม ผู้ประกอบการ เกษตรกรยุคใหม่และอื่น ๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตนเอง

4. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่ให้ความสำคัญการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถ

พึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

5. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน และการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในแบบทางตรงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเป็นการดำเนินการบนพื้นฐานการเติบโตร่วมกัน ไม่ว่าจะผ่านทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตโดยให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลทั้ง 3 ด้าน อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนเพื่อคนรุ่นต่อไปอย่างแท้จริง

6. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยืดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมทั้งมีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็วและโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตความมัธยัสถ์ และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัยมีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม

## แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงเป็นกรอบแนวทางการดำเนินการหลัก ที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางในภาพรวมที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในระยะ 20 ปี ตามที่ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งก็คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข” โดยมีเป้าหมายสำคัญ ประกอบด้วย (1) ประชาชนอยู่ดี กินดี และมีความสุข (2) บ้านเมืองมีความมั่นคงในทุกมิติและทุกระดับ (3) กองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง (4) ประเทศไทยมีบทบาทด้านความมั่นคงเป็น

ที่ชื่นชมและได้รับการยอมรับโดยประชาคมระหว่างประเทศ และ (5) การบริหารจัดการความมั่นคงมีผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในห้วงระยะเวลา 5-10-15-20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ประกอบด้วย ในช่วงปี พ.ศ.2561 - 2565ดำเนินการ “ปรับสภาพแวดล้อม พร้อมแก้ไขปัญหา” ให้ลดระดับลงอย่างมีนัยยะสำคัญ สำหรับในช่วงปี พ.ศ.2566- 2570 จะดำเนินการให้ “ปัญหาเกาหมัดไป ปัญหาใหม่ไม่เกิด” เอื้อต่อการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้นเพื่อเป็นฐานนำไปสู่ เป้าหมายในช่วงปี พ.ศ. 2571 – 2575 ที่กำหนดไว้ว่า “ประเทศชาติพัฒนา ปวงประชาร่วมผลัดกัน” จนกระทั่งสามารถบรรลุ เป้าหมายสุดท้าย ในห้วงปี พ.ศ.2576 – 2580 ที่ว่า “ประเทศชาติ มั่นคง ประชาชนมีความสุข” ในที่สุด โดยสาระสำคัญประกอบไปด้วยแผนย่อย จำนวนทั้งสิ้น 5แผนย่อย ได้แก่

**1. แผนย่อยด้านการรักษาความสงบภายในประเทศเพื่อสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในประเทศชาติบ้านเมือง** เอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายที่กำหนด สังคมมีความเข้มแข็งสามัคคีปรองดอง ประชาชนอยู่ดี กินดี และมีความสุข โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคือการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความรักความสามัคคี ความสำนึกจงรักภักดี และความภาคภูมิใจในชาติ ให้เกิดขึ้นกับประชาชนทุกหมู่เหล่า ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพและธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ตลอดจนการพัฒนาปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม

**2. แผนย่อยด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหามีผลกระทบต่อความมั่นคงเพื่อเร่งรัด** ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างจริงจัง ให้หมดไปในที่สุด (ภายใน 10 ปี) พร้อมทั้งพัฒนากลไกเฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง ที่อาจจะเกิดขึ้นใหม่อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการพัฒนาประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคือการวิเคราะห์และระบุสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาในแต่ละเรื่องให้ชัดเจน วางแผนบูรณาการในการแก้ไขปัญหาตามลำดับความเร่งด่วนของปัญหา มีการติดตามตรวจสอบที่เป็นรูปธรรมตลอดจนพัฒนากลไกในการเฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกัน และแก้ไขปัญหา ทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและอาจจะเกิดขึ้นใหม่ ให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แผนย่อยด้านนี้จะรองรับประเด็นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 4 ประเด็น ได้แก่ (1) การแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในปัจจุบัน (2) การติดตาม เฝ้าระวัง ป้องกันและแก้ไข ปัญหาที่อาจอุบัติขึ้นใหม่ (3) การสร้างความปลอดภัยและความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ (4) การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางทะเล

**3. แผนย่อยด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศ ให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ** เพื่อยกระดับขีดความสามารถของกองทัพและหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งระบบของประเทศ ให้มีความพร้อมในการป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ สามารถติดตาม แจ้งเตือน ป้องกันแก้ไขปัญหา และรับมือกับภัยคุกคาม รวมทั้งปัญหาที่อาจกระทบต่อความมั่นคงในทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ตลอดถึงสามารถพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการพัฒนาประเทศ ได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างมีประสิทธิภาพตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนด โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคือพัฒนาระบบงานด้านการข่าวกรอง ให้มีประสิทธิภาพ สามารถติดตาม แจ้งเตือน ระงับยับยั้ง ป้องกันปัญหาและภัยคุกคาม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนจะเกิดเหตุการณ์หรือเหตุการณ์จะลุกลามต่อไป ในขณะเดียวกัน จะต้องมีการพัฒนาแผนในการพัฒนาศักยภาพกองทัพ และหน่วยงานด้านความมั่นคง ทั้งคน เครื่องมือ/ยุทธโศปกรณ์ แผนปฏิบัติการ ตลอดจนการฝึกและระบบการบริหารจัดการ ให้มีความพร้อมอย่างเพียงพอ และเป็นรูปธรรม ในการเผชิญกับภัยคุกคามต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น การป้องกันประเทศ ภัยจากการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนสาธารณภัยและภัยพิบัติต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจัดทำแนวทางในการบริหารจัดการและ/หรือ แผนปฏิบัติการ ในการเผชิญกับภัยคุกคามแต่ละมิติให้เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพด้วย ทั้งนี้แผนย่อยด้านนี้จะรองรับประเด็นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 3 ประเด็น ได้แก่ (1) การพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ (2) การพัฒนาและพัฒนากำลังอำนาจแห่งชาติกองทัพและหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ให้พร้อมป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ และเผชิญกับภัยคุกคามได้ทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ และ (3) การพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ

**4. แผนย่อยด้านการบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียน และนานาชาติรวมทั้งองค์กรภาครัฐและมิใช่ภาครัฐ** เพื่อสร้างความสงบ สันติสุข ความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติ ภูมิภาค และโลก อย่างยั่งยืน ตลอดถึงให้สามารถร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นด้วยแนวทางสันติวิธีอย่างยั่งยืน โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคืออาศัยการสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีในทุกระดับและทุกด้านกับนานาชาติ ส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นของประชาคมอาเซียน พร้อมยึดมั่นในหลักความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รวมไปถึงการเสริมสร้างความร่วมมือกับทุกประเทศ ให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามหลักกฎหมายและหลักการสากล บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ แผนย่อยด้านนี้จะรองรับประเด็นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 2 ประเด็น ได้แก่ (1) การเสริมสร้างและรักษา

ดุลยภาพสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศ และ (2) การเสริมสร้างและดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค

**5. แผนย่อยด้านการพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม** มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกลไกในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงที่เป็นรูปธรรมโดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคือการปรับโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ และระบบการบริหารจัดการของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ แผนย่อยด้านนี้จะรองรับประเด็นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 3 ประเด็น ได้แก่ (1) การพัฒนากลไกให้พร้อมสำหรับการติดตาม เฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกัน และแก้ไขปัญหาความมั่นคงแบบองค์รวมอย่างเป็นรูปธรรม (2) การบริหารจัดการความมั่นคงให้อำนาจอำนวยการพัฒนาประเทศในมิติอื่น ๆ และ (3) การพัฒนากลไกและองค์กรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

## แผนการปฏิรูปประเทศทั้ง 11 ด้าน

**ด้านที่ 1 - ด้านการเมืองการดำรงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีความมั่นคง มีความชอบธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล** ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประเทศชาติ บ้านเมืองและประชาชน สร้างการมีส่วนร่วม รู้จักยอมรับความเห็นที่แตกต่างกัน พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้และพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และสร้างให้เกิดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธี

**ด้านที่ 2 - การบริหารราชการแผ่นดินมุ่งสร้าง “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน”** บนหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ภาครัฐได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน (Public Trust)

**ด้านที่ 3 - ด้านกฎหมายกฎหมายเป็นเครื่องมือสนับสนุนการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้ทันต่อการพัฒนาตามกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นธรรม และขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม**

**ด้านที่ 4 - กระบวนการยุติธรรมกระบวนการยุติธรรมเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องดำเนินการเพื่อวางรากฐานระบบสังคมการเมืองของประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและสร้างกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเชื่อมั่น และเกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง ด้วยการได้รับปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและไม่มีความเหลื่อมล้ำในการ**

บังคับใช้กฎหมาย การสร้างระบบการสอบสวนและงานนิติวิทยาศาสตร์ที่ประชาชนเชื่อมั่นในความรวดเร็วและถูกต้อง ขจัดวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกโดยนำเทคโนโลยีมาใช้และระบบการลงโทษกับการดูแลสอดส่องผู้พ้นโทษที่ทำให้สังคม เกิดความปลอดภัยอย่างยั่งยืน ตลอดจนการมีกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพเอื้อต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ

**ด้านที่ 5 - ด้านเศรษฐกิจยกระดับผลิตภาพ (higher productivity) และความสามารถในการแข่งขันในระดับประเทศให้สูงขึ้น (more competitive) มีการเติบโตอย่างครอบคลุมทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน (more inclusive) มุ่งเน้นการใช้ระบบมาตรฐานและนวัตกรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (more sustainable) ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และสถาบันทางเศรษฐกิจมีสมรรถนะสูงขึ้น (high performance economic institution)**

**ด้านที่ 6 - ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการรักษา พื้นฟูให้สมบูรณ์และยั่งยืน เป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคม เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองรักษาและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ**

**ด้านที่ 7 - ด้านสาธารณสุขประชาชนทุกภาคส่วนมีความรอบรู้ด้านสุขภาพ มีส่วนร่วมในการวางระบบในการดูแลสุขภาพ ได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็น และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาวะ ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้ระบบสาธารณสุขที่เป็นเอกภาพและการอภิบาลระบบที่ดี**

**ด้านที่ 8 - ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศมุ่งเน้นการสร้างดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของการทำหน้าที่ของสื่อบนความรับผิดชอบกับการกำกับที่มีความชอบธรรม และการใช้พื้นที่ดิจิทัลเพื่อการสื่อสารอย่างมีจรรยาบรรณ ดำรงรักษาเสรีภาพของการแสดงออก การรับรู้ของประชาชน ด้วยความเชื่อว่าเสรีภาพของการสื่อสารคือเสรีภาพของประชาชน ตามแนวทางของประชาธิปไตย และการให้สื่อเป็นโรงเรียนของสังคม ในการให้ความรู้แก่ประชาชน ปลุกฝังวัฒนธรรมของชาติ และปลูกฝังทัศนคติที่ดี**

**ด้านที่ 9 - ด้านสังคมให้คนไทยมีหลักประกันทางรายได้ในวัยเกษียณที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปสู่การมีจิตสาธารณะเพิ่มขึ้น สังคมไทยเป็นสังคมแห่งโอกาสและไม่แบ่งแยก ภาครัฐมีข้อมูลและสารสนเทศด้านสังคมที่บูรณาการทุกหน่วยงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ และให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง โดยสามารถบริหารจัดการชุมชนได้ด้วยตนเอง**

**ด้านที่ 10 – ด้านพลังงานปรับปรุงการบริหารจัดการพลังงานสร้างแผนจัดหาที่ได้รับ**  
การยอมรับ ส่งเสริมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และกำหนดทิศทางการพัฒนาและการลงทุนเทคโนโลยีใหม่ของประเทศ ตลอดจนเพื่อให้การบริหารจัดการด้านพลังงานมีธรรมาภิบาล มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานตามแผนการหาที่ปรับปรุงใหม่ กระตุ้นการลงทุนด้านพลังงานและเพิ่มขีดความสามารถของประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญ

**ด้านที่ 11 – ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต** ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการทุจริต มีมาตรการควบคุมการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และยกระดับการบังคับใช้มาตรการทางวินัยและกฎหมายต่อเจ้าพนักงานของรัฐ

## **ร่างแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคง กระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580)**

แผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคง กระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580) เป็นแผนที่กระทรวงกลาโหมจัดทำขึ้นโดยมีเป้าหมาย / วัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาและพัฒนากำลังอำนาจแห่งชาติ ด้วยการพัฒนาและเสริมสร้างกองทัพและหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมทั้งบุคลากรเครื่องมือยุทธโธปกรณ์และระบบบริหารจัดการ ให้สามารถสนับสนุนการปรับสภาพแวดล้อม พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาความมั่นคง และเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านความมั่นคงกับต่างประเทศตามกรอบความเร่งด่วนที่รัฐบาลกำหนดให้มีความพร้อมทั้งใน ด้านกำลังพลยุทธโธปกรณ์หลักนิยมการฝึกศึกษาและการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติการกิจ ป้องกันประเทศและการแก้ไขปัญหาของชาติในมิติต่างๆรวมทั้งเพื่อให้มียุทธโธปกรณ์หลัก/สำคัญ ครบตามจำนวนความต้องการขั้นต่ำสุดในระดับของสงครามจำกัด (แผนเผชิญเหตุ) รวมทั้งเพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย โดยมุ่งเน้นการจัดหายุทธโธปกรณ์ใหม่เท่าที่จำเป็น การซ่อมปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและยืดอายุการใช้งานยุทธโธปกรณ์ที่มีอยู่เดิม ให้มีความพร้อมและเพียงพอต่อการป้องกันภัยคุกคามทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง โดยการนำกำลังพลสำรองเข้ามาทำหน้าที่ทหารเป็นการชั่วคราว และพัฒนาการปฏิบัติการด้านไซเบอร์กิจการด้านอวกาศ การวิจัยพัฒนาและอุตสาหกรรมความมั่นคงของประเทศที่มุ่งสู่การผลิตใช้ในราชการและเพื่อการพาณิชย์แบบบูรณาการ โดยมีแนวความคิดหลักในการดำเนินการพัฒนาศักยภาพด้านความมั่นคงแก่กองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเสริมสร้างทั้งคนเครื่องมือยุทธโธปกรณ์และระบบบริหารจัดการ ให้มีความเหมาะสมเพียงพอ และเป็นรูปธรรม สามารถรับมือกับภัยคุกคามทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับความรุนแรง

ตลอดจนเสริมสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติการร่วม และการป้องกันภัยคุกคามด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน และมิตรประเทศ ด้วยกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงให้มีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และมีการบูรณาการการดำเนินงานอย่างแท้จริง ภายใต้แนวความคิดสำคัญจำนวน 3 แนวความคิด เพื่อให้แผนบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ได้แก่

### 1. การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง (Security Cooperation)

การพิจารณาใช้ทรัพยากรในการสนับสนุนรัฐบาล โดยสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศสมาชิกอาเซียน มิตรประเทศ ประเทศมหาอำนาจต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงร่วมกัน สร้างบรรยากาศความเป็นมิตร รักษาความเป็นกลาง ลดเงื่อนไข และลดโอกาสที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง รวมทั้งป้องกันมิให้ความขัดแย้งขยายขอบเขตออกไปนอกเหนือการควบคุมโดยยึดมั่นในหลักการแนวความคิดเชิงป้องกัน (Preventive) ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในเชิงรุกก่อนที่ความขัดแย้งจะเกิดขึ้น และหากความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้ว ก็สามารถควบคุมได้ทันเวลา โดยมาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความมีเกียรติและศักดิ์ศรีในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ รวมทั้งผลประโยชน์ที่ประเทศพึงจะได้รับ

### 2. การผนึกกำลังป้องกันประเทศ (United Defence)

การนำทรัพยากรที่เป็นพลังอำนาจของชาติทุกประเภท ในทุกมิติทั้งด้านการทหาร การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มาบูรณาการอย่างมีระเบียบแบบแผนและเป็นระบบตั้งแต่ยามปกติ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของชาติ รวมทั้งขีดความสามารถกำลังรบของกองทัพที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องมีการเตรียมการและกระทำอย่างต่อเนื่องทั้งในยามปกติและยามสงคราม

### 3. การป้องกันเชิงรุก (Active Defence)

การป้องกันเชิงรุกหมายถึงการจัดเตรียมกำลังเสริมสร้างพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรทั้งหมดให้กองทัพ และหน่วยงานด้านความมั่นคง สามารถพึ่งพาตนเองได้และมีความพร้อมในการบูรณาการร่วมกัน หรือใช้กำลัง เพื่อการป้องปรามการแก้ไขและยุติความขัดแย้งโดยที่ฝ่ายเราเป็นฝ่ายได้เปรียบโดยมุ่งเน้นมาตรการด้านการข่าวอย่างต่อเนื่องและเชิงลึกในทุกสถานการณ์มีระบบแจ้งเตือนและเฝ้าตรวจที่มีประสิทธิภาพพร้อมรับสถานการณ์ทั้งในยามปกติและยามสงครามการปฏิบัติการทางทหารต้องใช้การปฏิบัติในลักษณะของการปฏิบัติการยุทธร่วมเป็นหลักยึดมั่นในหลักการการมีกำลังรบเพื่อป้องกันตนเองและใช้กำลังที่มีความพร้อมที่จัดเตรียมไว้เข้าคลี่คลายสถานการณ์ในขั้นต้นพร้อมขยายกำลังได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปโดยมีประเด็นการพัฒนาศักยภาพ ที่เป็นไปตามแนวความคิดดังกล่าว จำนวน 6 ประเด็นได้แก่ (1) **ประเด็นการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับต่างประเทศ** (ตามแนวความคิดการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง)(2) **ประเด็นการพิทักษ์รักษาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์** (ตามแนวความคิดการผนึก



กำลังป้องกันประเทศ) (3) ประเด็นการรักษาความมั่นคงของรัฐ(ตามแนวความคิดการผนึกกำลังป้องกันประเทศ)(4) ประเด็นการพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชน(ตามแนวความคิดการผนึกกำลังป้องกันประเทศ)(5) ประเด็นการสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชน (ตามแนวความคิดการผนึกกำลังป้องกันประเทศ) (6) ประเด็นการปฏิบัติการทางทหารเพื่อรักษาอธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติ(ตามแนวความคิดการป้องกันเชิงรุก)

## การจัดส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม

กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 ให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ปรามปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหมและความมั่นคงของประเทศ ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใดตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรีและมีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง เพื่อสนับสนุนภารกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และการประสานนโยบายระหว่างกระทรวง
2. สำนักงานปลัดกระทรวง มีหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและยุทธศาสตร์ งานราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่นใด

3. กองทัพอากาศ มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพอากาศ การป้องกันราชอาณาจักรและดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม โดยมีส่วนราชการดังนี้

3.1 กองบัญชาการกองทัพอากาศ มีหน้าที่ควบคุม อำนาจการ สั่งการและควบคุม กำกับดูแลการดำเนินงานของส่วนราชการในกองทัพอากาศในการเตรียมกำลัง การป้องกันราชอาณาจักร และการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุด

3.2 กองทัพบก มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพบก การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพบกตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม

3.3 กองทัพเรือ มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือ การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพเรือตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม

3.4 กองทัพอากาศ มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพอากาศ การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพอากาศตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม

ทั้งนี้ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองทัพอากาศ กองบัญชาการกองทัพอากาศ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นนิติบุคคล

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พลอากาศตรีศิวเกียรติ์ ขยเมะ (2548) วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา “รัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีถือว่าเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Plans) เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลฉบับแรกของประเทศไทย โดยในส่วนของกระทรวงกลาโหม เริ่มจากนายยุทธศาสตร์ทหารมากำหนดเป็นกรอบความต้องการงบประมาณประจำปี แต่ประเทศไทยไม่ได้จัดทำยุทธศาสตร์ทหารออกมาใช้เป็นรูปธรรม จึงนำยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ โดยกระทรวงกลาโหม ปี 2546 เป็นกรอบการปฏิบัติในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี กระทรวงกลาโหม และแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยให้มีความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ทั้ง 9 ประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน จากผลการวิจัยได้วิเคราะห์จุดแข็งของยุทธศาสตร์ทหารของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่ามีหลายประการที่ควรนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติทุกระดับ รวมทั้งปรับปรุงกระบวนการจัดสรรงบประมาณทางทหารของประเทศไทย ได้แก่ ต้องจัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติของประเทศในทุกระดับ โดยจะต้องเป็นไปอย่างประสานสอดคล้องกัน และ ต้องผลักดันให้บังคับใช้ยุทธศาสตร์แห่งชาติของประเทศในทุกระดับให้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง ต้องจัดทำยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติ จนกระทั่งมีผลผลิตเป็นแผนขีดความสามารถทางยุทธศาสตร์ร่วม (Joint Strategic Capability Plan) ให้เป็นรูปธรรม พร้อมทั้งต้อง

กำหนดให้มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง และสุดท้าย การจัดทำยุทธศาสตร์ทหารควรจะมีกระบวนการจัดทำงบประมาณเพื่อรองรับมาพร้อมกับยุทธศาสตร์ทหาร”

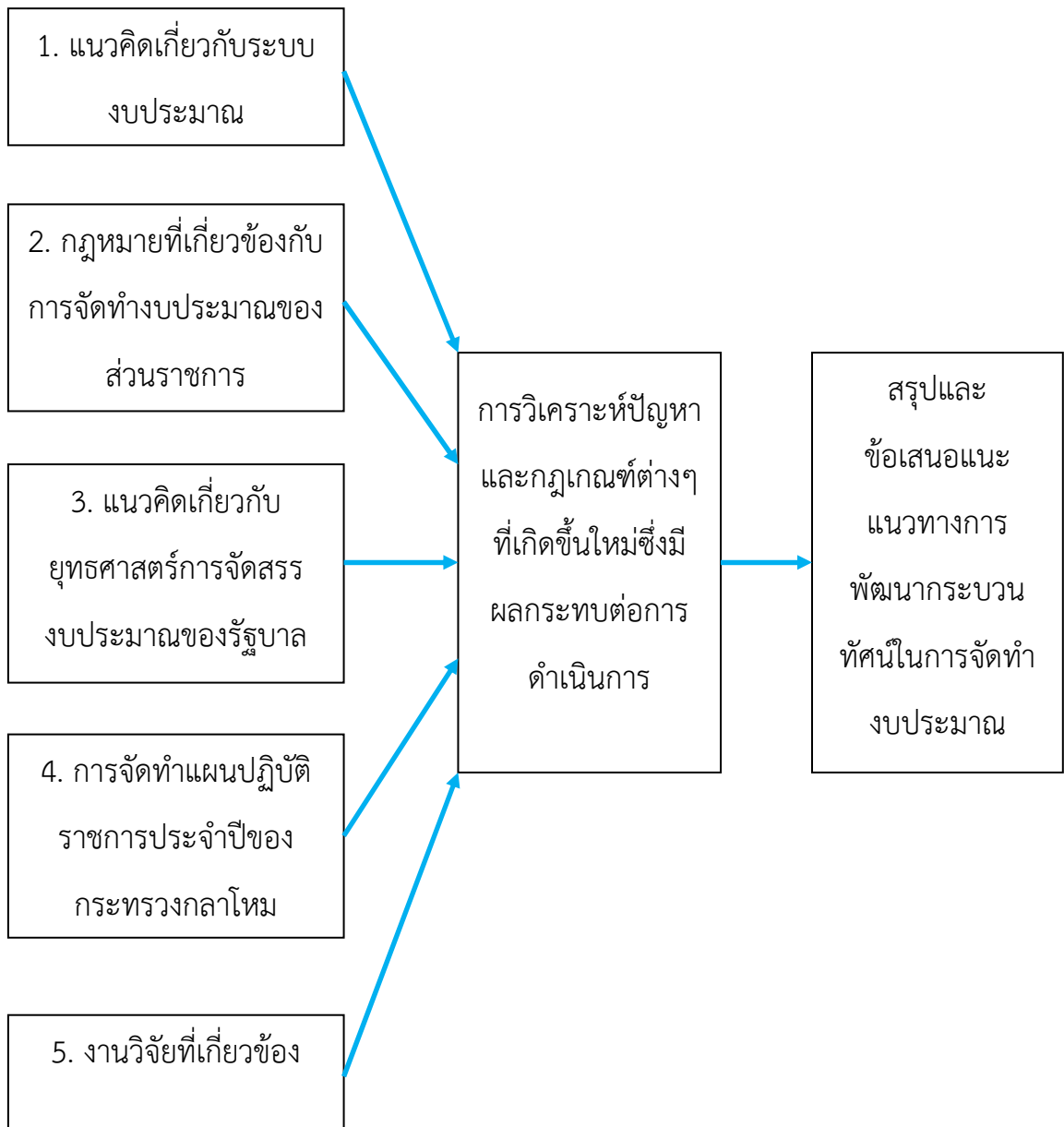
พลโท อนุชิต อินทรทัต (2557) วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา “แนวทางในการปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านต่างๆ ของกระทรวงกลาโหม ให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ โดยวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของกรอบวงเงินงบประมาณในการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพในห้วง 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 60 ถึงปีงบประมาณ 69 เพื่อให้มีแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำ และการจัดสรรงบประมาณของกลาโหม ในการสนับสนุนให้กองทัพดำรงไว้ซึ่งขีดความสามารถตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม จากการศึกษาพบว่า กำลังพลในปัจจุบันของกระทรวงกลาโหมมีจำนวนข้าราชการบรรจุเป็นจำนวนมาก ควรจะมีการปรับลดจำนวนกำลังพลลงร้อยละ 10 ในห้วง 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2560–2569 นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องมีนโยบายการจัดการยุทโธปกรณ์โดยพิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็นในภาพของกระทรวงกลาโหมโดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ ซึ่งจะสามารถดำเนินการได้โดยการจัดตั้งเป็น “ศูนย์การจัดการยุทโธปกรณ์กระทรวงกลาโหม” เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความต้องการยุทโธปกรณ์ของกองทัพ ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจนถึงการส่งมอบยุทโธปกรณ์ให้กับกองทัพตามความต้องการ และควรมีการปรับโครงสร้างการจัดส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน ที่ยังมีความซ้ำซ้อนหลายหน่วยงานยังทำหน้าที่เหมือน หรือใกล้เคียงกัน ทั้งในระดับภายในส่วนราชการเดียวกัน และระหว่างส่วนราชการ”

พลโท เกียรติศักดิ์ ลีลิตธรรม (2558) วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา “งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหมตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในแต่ละปีตามที่สำนักงบประมาณเสนอ ได้กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สุดคล้องกับนโยบายงบประมาณ วงเงิน โครงสร้างงบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และได้มีการกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ และตัวชี้วัด สอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล ภารกิจของหน่วยงาน มาเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากผลการวิจัยทำให้ทราบถึงผลการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในห้วงปีงบประมาณ พ.ศ.2558 – 2559 และปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งแนวทางให้หัวหน้าส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง นำผลการศึกษามาพัฒนาการจัดทำ

งบประมาณของกระทรวงกลาโหมตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้มีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น”

### กรอบแนวคิดของการวิจัย

แผนภาพที่ 2-2 กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

## บทที่ 3

# การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ของกระทรวง กลาโหม

## การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศ ด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580)

กระทรวงกลาโหมปฏิบัติการกิจตามแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580) ซึ่งเป็นแผนที่กระทรวงกลาโหมจัดทำขึ้นโดยมีเป้าหมาย / วัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาและพัฒนากำลังอำนาจแห่งชาติ ด้วยการพัฒนาและเสริมสร้างกองทัพและหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมทั้งบุคลากร เครื่องมือ ยุทธโศปกรณ์ และระบบบริหารจัดการ ให้สามารถสนับสนุนการปรับสภาพแวดล้อม พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาความมั่นคง และเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านความมั่นคงกับต่างประเทศ ตามกรอบความเร่งด่วนที่รัฐบาลกำหนด โดยการดำเนินการมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามประเด็นการพัฒนาศักยภาพที่กำหนดไว้ทั้งสิ้น 6 ประเด็น ได้แก่

1. ประเด็นการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับต่างประเทศ (ตามแนวความคิดการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง)

วัตถุประสงค์เฉพาะ มีความสัมพันธ์และความร่วมมือทางทหารกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศสมาชิกอาเซียน มิตรประเทศ ประเทศมหาอำนาจ และองค์การระหว่างประเทศ ตามกรอบความเร่งด่วนที่รัฐบาลกำหนด รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในประชาคมอาเซียนและการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพภายใต้กรอบสหประชาชาติ

กลยุทธ์ พัฒนาเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือทางทหารกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศสมาชิกอาเซียน มิตรประเทศ ประเทศมหาอำนาจ และองค์การระหว่างประเทศ

2. ประเด็นการพิทักษ์รักษาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ (ตามแนวความคิดการผนึกกำลังป้องกันประเทศ)

วัตถุประสงค์เฉพาะ สถาบันพระมหากษัตริย์มีความปลอดภัยสูงสุดและได้รับการเทิดทูนอย่างสมพระเกียรติ

กลยุทธ์ การพิทักษ์รักษา การถวายพระเกียรติ การปฏิบัติตามพระราชประสงค์ และการเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์

**3. ประเด็นการรักษาความมั่นคงของรัฐ** (ตามแนวความคิดการฉีกกำลังป้องกันประเทศ)

วัตถุประสงค์เฉพาะ เหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ความแตกแยกในสังคมไทย การก่อการร้าย การแพร่ระบาดของยาเสพติดภายในประเทศ การโยกย้ายถิ่นฐานข้ามประเทศแบบไม่ปกติ และการกระทำผิดกฎหมายและกระทบต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนทางบกและในทะเล เช่น การค้าอาวุธ การค้ายาเสพติด การลักลอบหลบหนีเข้าเมือง การค้ามนุษย์ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกระทำอันเป็นโจรสลัด การทำการประมงผิดกฎหมาย และการแพร่โรคระบาดและโรคติดต่อ เป็นต้น มีแนวโน้มที่ดีขึ้น

กลยุทธ์ สนับสนุนการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเกี่ยวกับการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์การพัฒนาการเมือง การสร้างความรักความสามัคคีปรองดองคนในชาติ รวมถึงการพัฒนาบุคลากร และทรัพยากร การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงเกี่ยวกับยาเสพติด การค้ามนุษย์ การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง การรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน การก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความมั่นคงทางทะเล

**4. ประเด็นการพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชน** (ตามแนวความคิดการฉีกกำลังป้องกันประเทศ)

วัตถุประสงค์เฉพาะ ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่พื้นฐานที่ดีขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเสี่ยงจากสาธารณภัยอยู่ในระดับที่ควบคุมได้

กลยุทธ์ที่ 1 พัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชน โดยส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือส่วนราชการพลเรือน และภาคเอกชนในการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคง รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนและชุมชนให้ดีขึ้น รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนาการฉีกกำลังและทรัพยากรจากทุกภาคส่วน เพื่อเตรียมพร้อมช่วยเหลือและบรรเทาผลกระทบจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ โดยเฉพาะการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

**5. ประเด็นการสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชน** (ตามแนวความคิดการฉีกกำลังป้องกันประเทศ)

วัตถุประสงค์เฉพาะ มีเครือข่ายกำลังภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในการสนับสนุนภารกิจการป้องกันภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติครอบคลุมพื้นที่ที่มีปัญหาวิกฤติด้านความมั่นคง

กลยุทธ์ พัฒนาเสริมสร้างกำลังประชาชน ทหารกองหนุน ทหารนอกประจำการ ทหารผ่านศึกทุกประเภท เพื่อมุ่งไปสู่การอ้อมกำลังและชดเชยอำนาจกำลังรบของกองทัพที่มีอยู่อย่างจำกัดในยามสงคราม รวมทั้งการแจ้งเตือนด้านการข่าว ด้วยการเสริมสร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมป้องกันประเทศ รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูล อย่างเป็นระบบ

**6. ประเด็นการปฏิบัติการทางทหารเพื่อรักษาอธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติ**  
(ตามแนวความคิดการป้องกันเชิงรุก)

วัตถุประสงค์เฉพาะ ประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามทางทหารที่อาจเกิดจากความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากปัญหาเขตแดนและพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเล รวมทั้งมีศักยภาพทางทหารที่มุ่งไปสู่ความทัดเทียมกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

กลยุทธ์ที่ 1 เตรียมกำลังเพื่อการป้องปราม แก่ไข และยุติความขัดแย้งด้วยการปฏิบัติการร่วมเป็นหลัก

กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนาปฏิบัติการไซเบอร์เพื่อความมั่นคง ด้วยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ

กลยุทธ์ที่ 3 พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ เพื่อการใช้งานดาวเทียมสื่อสาร ดาวเทียมถ่ายภาพด้านความมั่นคง และการสังเกตการณ์ทางอวกาศ ด้วยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งในประเทศ และต่างประเทศ

กลยุทธ์ที่ 4 พัฒนาระบบข่าวกรองเพื่อการแจ้งเตือนภัยคุกคามทางทหาร โดยจัดให้มีระบบฐานข้อมูลข่าวกรองร่วม ด้วยความร่วมมืออย่างเป็นทางการในประชาคมข่าวกรองหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานข่าวกรองต่างประเทศ และการพัฒนาระบบข่าวกรองทางยุทธศาสตร์ ในทั้งในระดับนโยบาย ระดับอำนาจการข่าว และระดับปฏิบัติการข่าว

กลยุทธ์ที่ 5 พัฒนาระบบควบคุมบังคับบัญชา และระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารราชการทั่วไป ให้สามารถปฏิบัติการร่วมกันระหว่างหน่วยงานความมั่นคง

กลยุทธ์ที่ 6 พัฒนางานการกำลังสำรอง กิจกรรมกำลังพลสำรอง และระบบการระดมสรรพกำลังอย่างต่อเนื่อง เพื่อมุ่งไปสู่กำลังพลสำรองอาสาสมัคร การบรรจุกองกำลังประจำการบางตำแหน่งในยามปกติ การบริหารจัดการกิจการกำลังพลสำรองด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยสามารถใช้กำลังสำรองเพื่อป้องกันประเทศและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีระบบการตอบแทนที่เหมาะสม และสามารถรองรับการขยายกำลังในยามสงครามสำหรับการปฏิบัติการทางทหารทุกด้านที่มีความขัดแย้ง

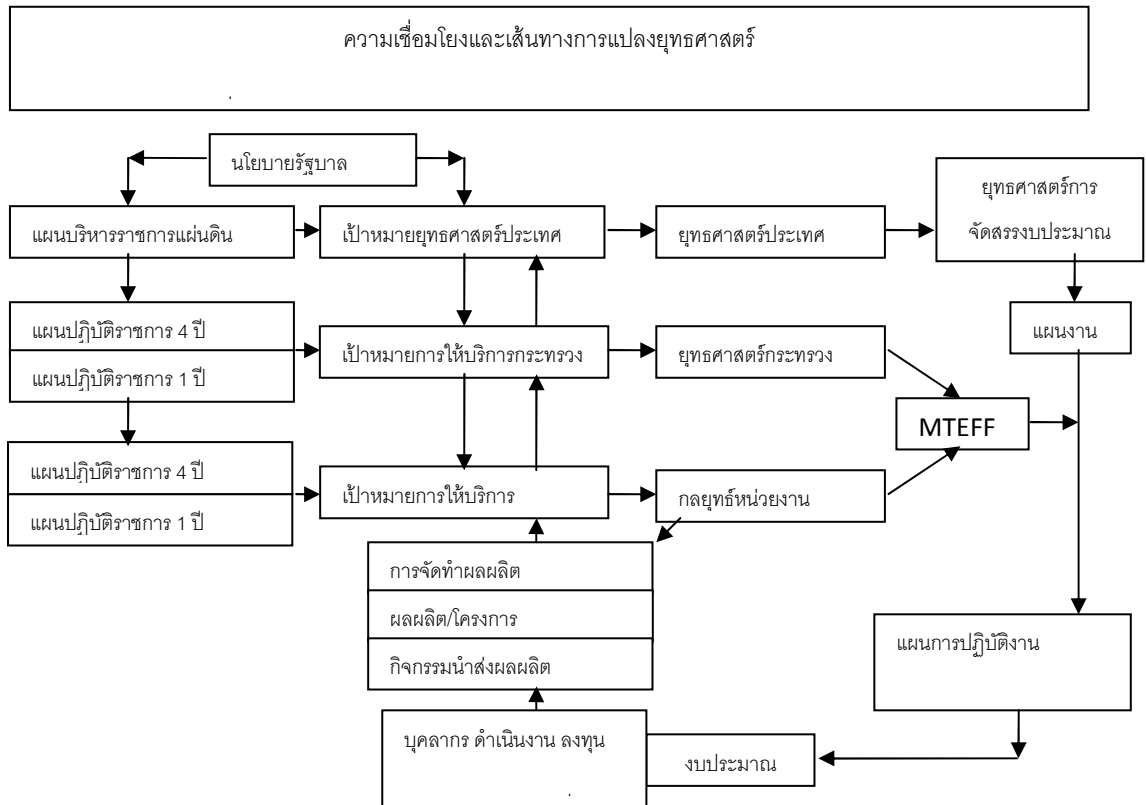
กลยุทธ์ที่ 7 พัฒนาระบบการส่งกำลังบำรุงร่วม เพื่อมุ่งไปสู่การพึ่งพาตนเอง ด้วยความร่วมมือกับมิตรประเทศและภาคเอกชน รวมทั้งแสวงหาแหล่งส่งกำลังบำรุงจากมิตรประเทศเพื่อใช้เมื่อมีความจำเป็น

กลยุทธ์ที่ 8 ส่งเสริมการวิจัยพัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ  
มาตรฐานทางทหาร กิจกรรมอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและการพลังงานทหาร เพื่อสร้างหลักประกัน  
ให้แก่กองทัพบนพื้นฐานการพึ่งพาตนเอง โดยบูรณาการขีดความสามารถของทุกภาคส่วน มุ่งเน้นการ  
สนับสนุนให้ภาคเอกชนสามารถทำการผลิตเพื่อใช้ในราชการและเพื่อการพาณิชย์

## **กระบวนการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหม**

แผนภาพที่ 3 – 1 ความเชื่อมโยงและเส้นทางการแปลงยุทธศาสตร์เพื่อการจัดสรร  
งบประมาณสู่ผลผลิตภายใต้โครงสร้างงบประมาณตาม SPBBS





การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหมในชั้นการจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย การวางแผนงบประมาณ และการคำนวณต้นทุนของกิจกรรม

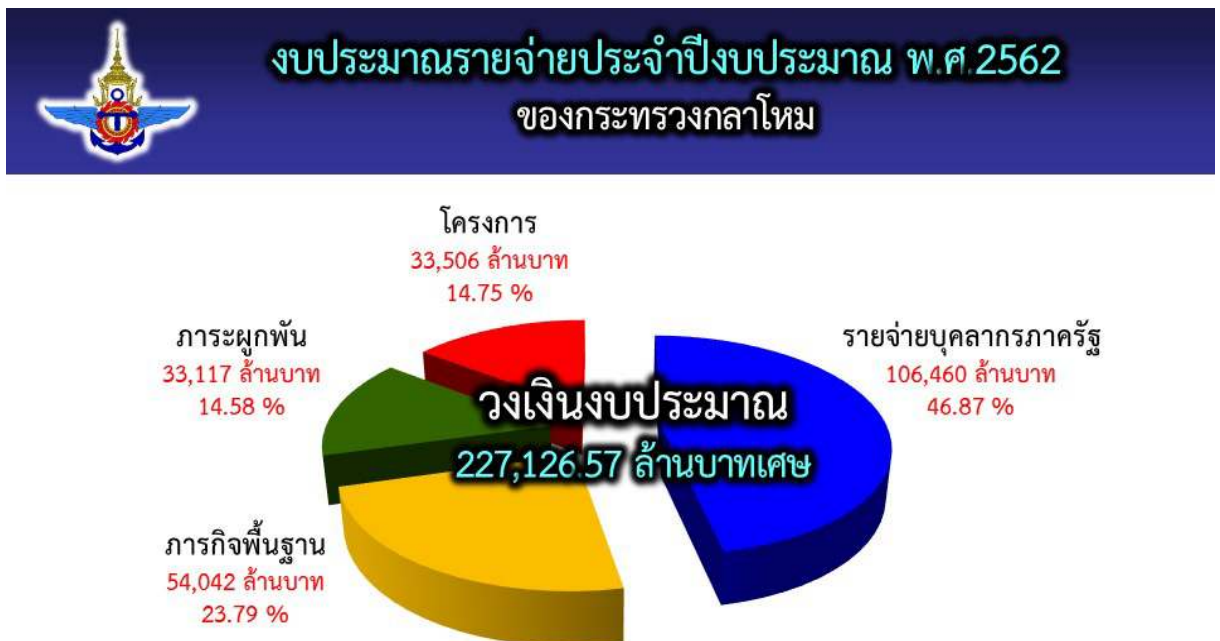
1. การวางแผนงบประมาณ (budgeting planning) ในชั้นนี้กระทรวงกลาโหมได้ดำเนินการคือ การจัดทำแผนปฏิบัติการของกระทรวงกลาโหม ประกอบด้วย การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายการให้บริการ ตัวชี้วัด/ค่าเป้าหมาย กลยุทธ์ การกำหนดผลผลิต การกำหนดตัวชี้วัดผลงาน และการจัดทำแผนการจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง โดยสอดคล้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายของประเทศ เพื่อให้หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการและค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. การคำนวณต้นทุนของกิจกรรม (activity based costing) ในชั้นนี้เป็นการคิดคำนวณต้นทุนในแต่ละกิจกรรมที่ภายใต้ผลผลิต/โครงการที่ได้วางแผนมาแล้วว่าจะใช้งบประมาณต่อหน่วยของกิจกรรมและผลผลิตจำนวนเท่าไรเพื่อใช้เป็นค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แนวความคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณการป้องกันประเทศของ  
กระทรวงกลาโหม การจัดทำแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

## งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ของกระทรวงกลาโหม จำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย

แผนภาพที่ 3 – 2 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ของกระทรวง  
กลาโหม จำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย



ตารางที่ 3 – 1 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ของกระทรวง กลาโหม จำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย

หน่วย : ล้านบาท

งบประมาณตามแผนงาน	งบประมาณปี 2561 - 2562				
	*ปี 2561		ปี 2562	เพิ่ม/ลด	
	งบประมาณที่ได้รับ	การเบิกจ่าย	งบประมาณตามร่าง พ.ร.บ.	จำนวน	ร้อยละ
<b>งบประมาณรวม</b>	<b>218,503.10</b>	<b>128,660.26</b>	<b>227,671.42</b>	<b>9,168.32</b>	<b>4.20</b>
<b>1. แผนงานบุคลากรภาครัฐ</b>	<b>104,335.02</b>	<b>75,390.02</b>	<b>106,460.27</b>	<b>2,125.25</b>	<b>2.04</b>
<b>2. งบประมาณตาม Function</b>	<b>34,753.53</b>	<b>19,524.02</b>	<b>27,855.04</b>	<b>-6,898.48</b>	<b>-19.85</b>
1) แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคง	34,753.53	19,504.02	27,855.04	-6,898.48	-19.85
<b>3. งบประมาณตามยุทธศาสตร์</b>	<b>75,188.31</b>	<b>31,449.40</b>	<b>90,262.33</b>	<b>15,074.03</b>	<b>20.05</b>
1) แผนงานยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ	163.58	83.06	459.71	296.13	181.03
2) แผนงานยุทธศาสตร์การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านความมั่นคง	77.20	44.72	719.54	642.34	832.05
3) แผนงานยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ	74,947.52	31,321.61	89,028.73	14,081.21	18.79
4) แผนงานยุทธศาสตร์การปรับกระบวนการทำงานของกลไกที่เกี่ยวข้องจากแนวคิดสู่แนวระนาบ	-	-	54.35	54.35	100.00
<b>4. งบประมาณบูรณาการ</b>	<b>4,226.25</b>	<b>2,296.8175</b>	<b>3,093.76</b>	<b>-1,132.49</b>	<b>-26.80</b>
4.1 งบประมาณตาม Agenda					
1) แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จังหวัด	2,260.23	1,140.03	1,518.70	-741.53	-32.81

ชายแดนภาคใต้					
2) แผนงานบูรณาการ ป้องกัน ปราบปราม และ บำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	327.94	207.67	321.67	-6.28	-1.91

ตารางที่ 3 – 1 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ของกระทรวง กลาโหม จำแนก  
ตามประเภทค่าใช้จ่าย (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

งบประมาณตามแผนงาน	งบประมาณปี 2561 – 2562				
	*ปี 2561		ปี 2562	เพิ่ม/ลด	
	งบประมา ณที่ได้รับ	การเบิกจ่าย	งบประมา ณตามร่าง พ.ร.บ.	จำนวน	ร้อยละ
3) แผนงานบูรณาการสร้างรายได้ จากการท่องเที่ยวและบริการ	95.05	38.33	106.23	11.18	11.76
4) แผนงานบูรณาการขับเคลื่อน เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก	443.01	-	517.15	74.14	16.74
5) แผนงานบูรณาการพัฒนาด้าน คมนาคมและระบบโลจิสติกส์	9.56	3.82	15.50	5.94	62.13
6) แผนงานบูรณาการวิจัยและ นวัตกรรม	781.92	751.02	603.48	-178.44	-22.82
7) แผนงานบูรณาการสร้างความ ปรองดองสมานฉันท์	54.35	33.25	-	-54.35	-100.00
8) แผนงานบูรณาการจัดการ ปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์	50.18	37.41	-	-50.18	- 100.00
9) แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ เขตเศรษฐกิจพิเศษ	33.63	0.28	-	-33.63	- 100.00
10) แผนงานบูรณาการเสริมสร้าง ความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจ ภายใน ประเทศ	170.37	59.42	-	-170.37	- 100.00
11) แผนงานบูรณาการส่งเสริมการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน	-	25.59	-	-	-

ท้องถิ่น					
4.2 งบประมาณตาม Area					
1) แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ ระดับภาค	-	-	11.02	11.02	100.00
<b>5. แผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ</b>	-	-	-	-	-

หมายเหตุ \* งบประมาณปี 2561 รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

\*\* ผลเบิกจ่าย ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2561

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ของกระทรวงกลาโหม สามารถ  
จำแนกออกตามประเภทค่าใช้จ่าย ได้เป็น 4 ประเภทหลักๆ ได้แก่

**1. รายจ่ายประจำขั้นต่ำ** ซึ่งเป็นรายการค่าใช้จ่ายที่ส่วนราชการมีภาระในการ  
เบิกจ่ายให้กับบุคลากรในสังกัดตามสิทธิ หรือส่วนราชการ / องค์กรเอกชนที่เป็นคู่สัญญา เป็นรายจ่าย  
ประจำขั้นต่ำที่รัฐจำเป็นต้องจ่ายเพื่อความคงอยู่ของหน่วยงาน ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายสำหรับ  
บุคลากรตามระเบียบ อาทิ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราวของลูกจ้างที่ประจำในต่างประเทศ  
และเงินพิเศษอื่นๆ ที่ได้รับนอกเหนือจากเงินเดือน เช่น เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทนราย  
เดือน เงินช่วยเหลือการครองชีพ ค่าเช่าบ้าน และอื่นๆ และ ค่าใช้จ่ายประจำของสำนักงาน ได้แก่ ค่า  
เช่าทรัพย์สิน และค่าระบบสาธารณูปโภค

**2. ภารกิจประจำพื้นฐาน** ตามนิยามหมายถึง แผนงานที่ดำเนินการกิจตามหน้าที่  
ความรับผิดชอบเป็นปกติประจำ ตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ หากหยุดดำเนินการอาจก่อให้เกิด  
ความเสียหายในการให้บริการสาธารณะของ ภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะงานและปริมาณงานที่ชัดเจน  
ต่อเนื่อง สำหรับค่าใช้จ่ายที่กระทรวงกลาโหม ได้จำแนกไว้ในกลุ่มนี้ ได้แก่ งบดำเนินงานในส่วนของ  
ค่าตอบแทน วัสดุ ต่างๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามปกติ เป็นต้น

**3. ภาระผูกพันเดิม** คือรายการงบประมาณรายจ่าย ซึ่งได้ทำสัญญา ก่อหนี้ผูกพัน  
และมีวงเงินที่จะต้องชำระหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยวงเงินผูกพัน ดังกล่าวจะรวมเงิน  
เผื่อเหลือเผื่อขาดไว้ด้วยแล้ว ซึ่งสามารถจำแนกรายการผูกพันออกได้ 2 ประเภท ได้แก่

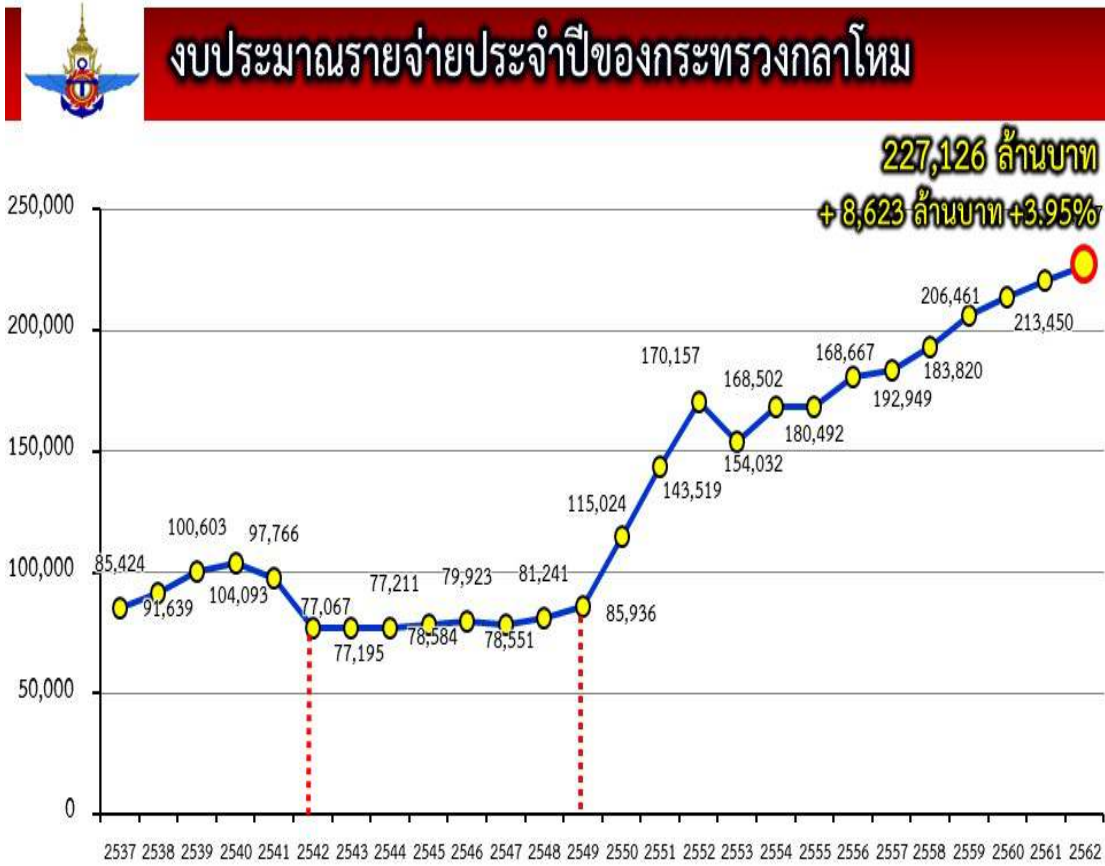
3.1 กรณีที่เป็นรายการครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้ส่วนราชการเสนอผล  
การจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการแล้วให้สำนักงบประมาณพิจารณาความเหมาะสมของราคา ก่อนทำ  
สัญญาก่อนหนี้ผูกพัน เว้นแต่เป็นรายการที่สำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นชอบความเหมาะสมของ  
ราคาแล้ว

3.2 กรณีที่เป็นรายการก่อหนี้ผูกพันซึ่งเป็นรายจ่ายประจำในงบดำเนินงาน งบ  
เงินอุดหนุนหรืองบรายจ่ายอื่น ให้ส่วนราชการดำเนินการก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ คณะรัฐมนตรี  
อนุมัติ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือวิธีปฏิบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด

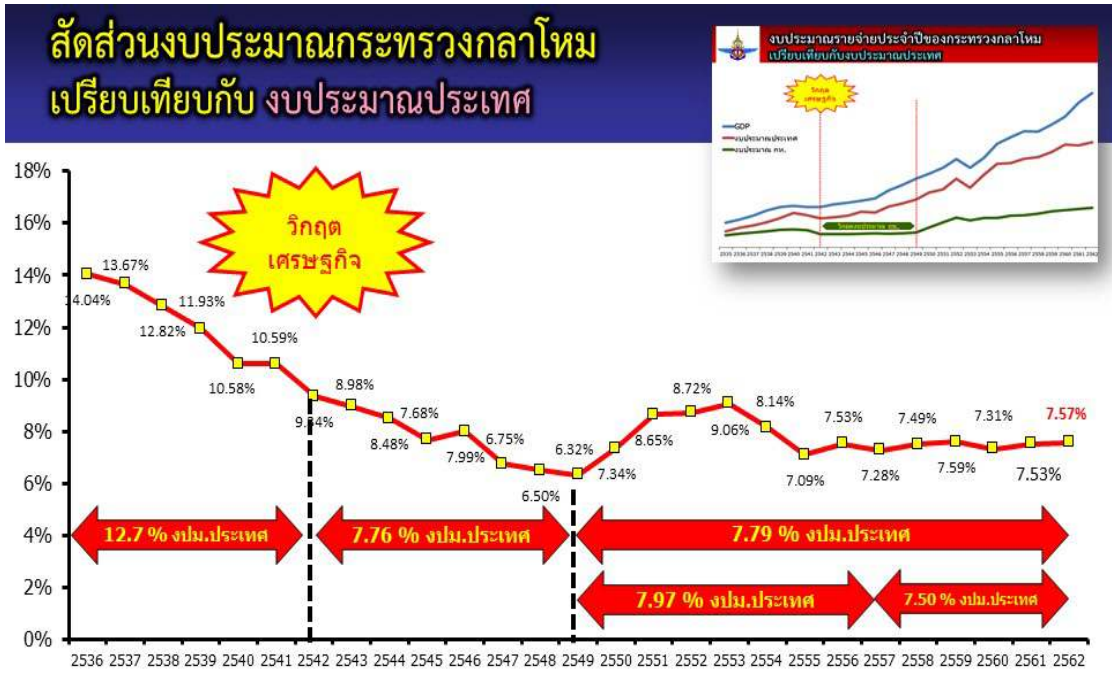
4. **โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ** ซึ่งเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างกำลังรบ ตามเป้าหมายกำลังตามแผนโครงสร้างกองทัพไทย ซึ่งประกอบด้วย การจัดตั้งหน่วยกำลังรบ การจัดหาและซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์ การส่งกำลัง การระดมสรรพกำลัง การค้นหาวิจัยด้านอาวุธและเทคโนโลยีรวมถึงโครงการ สนับสนุนเป้าหมายโครงสร้างกองทัพด้วย

### **สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหม**

แผนภาพที่ 3 – 3 สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหม



แผนภาพที่ 3 – 4 สัดส่วนงบประมาณกระทรวงกลาโหมเปรียบเทียบกับ งบประมาณประเทศ



แผนภาพที่ 3 – 5 สัดส่วนงบประมาณกระทรวงกลาโหมเปรียบเทียบกับ GDP





จากสถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ในอดีตที่ผ่านมาสามารถวิเคราะห์สถานภาพงบประมาณได้เป็น ดังนี้

### 1. ช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540

กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการและพัฒนาขีดความสามารถของกระทรวงกลาโหมในสัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับ GDP ที่ค่อนข้างสูงมาก เฉลี่ยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535 จนถึง พ.ศ.2541 ประมาณร้อยละ 2.28

### 2. ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 ถึง พ.ศ.2549

นับตั้งแต่เกิดภาวะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังในปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา รัฐบาลมีความจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขันทำให้รัฐบาลในห้วงเวลาดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ.2549 กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในลักษณะถดถอยลงตามลำดับจนอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ.2549 จำนวนร้อยละ 1.10 ของ GDP หรือคิดเป็นร้อยละ 6.32 ของงบประมาณประเทศ นอกจากนั้น ยังต้องเผชิญกับภาวะค่าของเงิน ที่อ่อนตัวลงจากเดิม ราคาน้ำมันที่ถีบตัวสูงขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว ภาวะเงินเฟ้อ การปรับอัตราเงินเดือนของกำลังพลประจำปีซึ่งโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6 ของงบประมาณด้านบุคลากร จึงทำให้สถานการณ์ด้านงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่ประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณอย่างต่อเนื่องเป็นเวลากว่า 8 ปี ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติการกิจในขณะนั้น ทั้งในด้านกำลังพลซึ่งไม่สามารถบรรจุได้ตามอัตรา จำเป็นต้องปรับลดลง นอกจากนั้นในด้านการฝึกศึกษา ยังไม่สามารถจัดการฝึกได้ตามแนวทางการจัดเตรียมกำลัง และต้องปรับลดจำนวนหลักสูตรการศึกษาลงสำหรับด้านการส่งกำลังบำรุงและดำรงสภาพยุทธโปกรณ์ กองทัพไม่สามารถจัดหายุทธโปกรณ์เข้าประจำการทดแทนยุทธโปกรณ์ที่ปลดประจำการและที่ขาดอัตราออกจากนั้นยุทธโปกรณ์ที่มีอยู่เดิมบางส่วนไม่ได้รับการปรนนิบัติบำรุงตามวงรอบ เนื่องจากขาดแคลนชิ้นส่วนอะไหล่

### 3. ช่วงปี พ.ศ.2550 ถึง พ.ศ.2557

ภายหลังจากปีงบประมาณ 2549 ซึ่งถือเป็นจุดวิกฤตทางด้านงบประมาณของกระทรวง กลาโหมจนส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานด้านต่างๆ นั้น ภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2549 ซึ่งขณะนี้อยู่ในห้วงของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2550 กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นมาเป็นลำดับเนื่องจากสภาพความขาดแคลนงบประมาณที่สะสมมาอย่างยาวนานงบประมาณที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวจึงถูกใช้ในเรื่องของการซ่อมบำรุงยุทธโปกรณ์ต่างๆ ให้สามารถฟื้นคืนสภาพสามารถใช้งานได้อย่างปกติ รวมทั้งการจัดหาสิ่ง

อุปกรณ์สำรองคลังที่ถูกนำออกมาใช้เพื่อรักษาสภาพความพร้อมรบในช่วงเวลาดังกล่าว การจัดหา ยุทโธปกรณ์ใหม่เพื่อให้ครบตามอัตรา หรือทดแทนเพื่อความทันสมัยยังสามารถจัดหาได้อย่างจำกัด

#### 4. ช่วงปี พ.ศ.2558 ถึง พ.ศ.2562

ในห้วงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 ซึ่งรัฐบาลปัจจุบันได้เข้ามาบริหารประเทศ เนื่องจากวิกฤติด้านงบประมาณที่ผ่านมาซึ่งส่งผลกระทบต่อกระทรวงกลาโหมอย่างมากได้บรรเทาเบาบางลง จึงเป็นช่วงที่กระทรวงกลาโหมมีงบประมาณเพียงพอที่จะนำมาพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพได้ ซึ่งได้มีการดำเนินการจัดหายุทโธปกรณ์หลัก สมัยใหม่เข้ามาบรรจุเข้าประจำการ เพื่อนำมาทดแทนยุทโธปกรณ์เก่าของเดิมที่หมดอายุการใช้งานไม่สามารถที่จะซ่อมคืนสภาพได้ หรือเทคโนโลยีที่ใช้ล้าสมัย ต้องปลดประจำการออกไป โดยกระทรวงกลาโหมได้พิจารณาให้ความสำคัญกับการจัดหา ยุทโธปกรณ์ชนิดใหม่ที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับภัยคุกคามที่มีอยู่ในปัจจุบัน และจัดหา ยุทโธปกรณ์ประเภทอิเล็กทรอนิกส์ที่จำเป็นต้องมีเทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อให้สามารถใช้ในการปฏิบัติการ สมัยใหม่ ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวได้คำนึงถึงความสามารถในการ ป้องกัน แก้ไขปัญหาความมั่นคง ในรูปแบบต่างๆ ได้อย่างหลากหลาย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

#### สรุป

กระทรวงกลาโหมปฏิบัติการกิจตามแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศ ด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580) ซึ่งเป็นแผนที่กระทรวงกลาโหมจัดทำขึ้น โดยมีเป้าหมาย / วัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาและฝึกพลกำลังอำนาจแห่งชาติ ด้วยการพัฒนาและเสริมสร้างกองทัพและหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมทั้งบุคลากร เครื่องมือ ยุทโธปกรณ์ และระบบบริหารจัดการ ให้สามารถสนับสนุนการปรับสภาพแวดล้อม พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาความมั่นคง และเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านความมั่นคงกับต่างประเทศ ตามกรอบความเร่งด่วนที่รัฐบาล กำหนด ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในแต่ละปีตามที่ สำนักงบประมาณเสนอ โดยได้กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สุดคล้องกับ นโยบายงบประมาณ วงเงิน โครงสร้างงบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และให้มีการกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ และตัวชี้วัด สอดคล้องกับ เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล ภารกิจของหน่วยงาน มาเป็นกรอบแนวทาง ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของกระทรวงกลาโหม

## บทที่ 4

### การวิเคราะห์ ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการปรับปรุง กระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

การศึกษาเรื่อง เรื่องกระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย(methodology)โดยเป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) นั้น โดยเบื้องต้นทางผู้ศึกษาได้ดำเนินกระบวนการศึกษา ตามระเบียบ วิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัย เชิงเอกสาร (documentary research) โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่ เกี่ยวข้อง

#### ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

**ประเด็นปัญหาที่ 1** แนวทางการจัดทำงบประมาณในภาพรวมของประเทศที่ต้องการให้มีการควบคุมงบประมาณในส่วนงบประมาณไม่ให้เป็นเพิ่มขึ้น

กระทรวงกลาโหม นอกจากจะมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐบาลมอบหมายให้อีกด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องใช้ทั้งทรัพยากรบุคคล และอาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่ในการปฏิบัติ ซึ่งภาระงานดังกล่าวที่เพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่องบประมาณของหน่วยงานของกระทรวงกลาโหม ถึงแม้ว่าการปฏิบัติงานจะมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้ในบางส่วน แต่ก็ยังมีความจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณมากขึ้นในส่วนของการเตรียมการปฏิบัติ และการสนับสนุนในส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือประชาชนในด้านต่างๆ รวมทั้งการแก้ปัญหาที่สำคัญของประเทศซึ่งกระทรวงกลาโหมได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ซึ่งภารกิจดังกล่าว กระทรวงกลาโหมไม่ได้มีหน่วยงานเฉพาะในการดำเนินการแก้ปัญหา จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงาน ในลักษณะ ศูนย์อำนวยการ ศูนย์ประสานงาน หรือหน่วยในลักษณะอื่นๆ ขึ้นมาเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

ผลจากความจำเป็นในการดำเนินการดังกล่าว จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่กระทรวงกลาโหมจะต้องมีค่าใช้จ่ายในลักษณะงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อ ภาพรวมของงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในส่วนของงบประจำที่โดนจำกัดไว้ไม่ให้เพิ่มขึ้น ทำให้กระทรวงกลาโหมต้องปรับงบประมาณ สำหรับใช้ในการปฏิบัติภารกิจปกติให้ลดลง เพื่อนำมาเพิ่มเติมในส่วนของภารกิจใหม่ที่ได้รับมอบหมาย

**ตารางที่ 4 - 1** สถิติงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 - 2563

สถิติงบประมาณของกระทรวงกลาโหม									
(หน่วย : ล้านบาท)									
งบประมาณ	GDP		งบประมาณประเทศ		งบประมาณของกระทรวงกลาโหม				
	ประมาณการ (ชั้นวางแผน งบปม.)	เพิ่มจากปีก่อน	วงเงิน	เพิ่มจากปีก่อน	ได้รับ	เพิ่มลดจากปีก่อน		เปรียบเทียบกับ	
		จำนวน		จำนวน		จำนวน	เพิ่ม/ลด	%	GDP
2546	5,588,800	279,600	999,900	-23,100	79,923.27	1,339.09	1.70%	1.43%	7.99%
2547	6,465,300	876,500	1,163,500	163,600	78,551.32	-1,371.95	-1.72%	1.21%	6.75%
2548	7,123,710	658,410	1,250,000	86,500	81,241.38	2,690.06	3.42%	1.14%	6.50%
2549	7,813,100	689,390	1,360,000	110,000	85,936.11	4,694.73	5.78%	1.10%	6.32%
2550	8,399,000	585,900	1,566,200	206,200	115,024.01	29,087.90	33.85%	1.37%	7.34%
2551	9,078,800	679,800	1,660,000	93,800	143,518.90	28,494.89	24.77%	1.58%	8.65%
2552	10,065,000	986,200 *	1,951,700	291,700	170,157.39	26,638.49	18.56%	1.69%	8.72%
2553	9,095,000	-970,000	1,700,000	-251,700	154,032.48	-16,124.92	-9.48%	1.69%	9.06%
2554	10,200,000	1,105,000	2,070,000	370,000	168,501.83	14,469.35	9.39%	1.65%	8.14%
2555	11,794,200	1,594,200	2,380,000	310,000	168,667.37	165.55	0.10%	1.43%	7.09%
2556	12,544,000	749,800	2,400,000	20,000	180,491.54	11,824.16	7.01%	1.44%	7.52%
2557	13,242,000	698,000	2,525,000	125,000	183,819.97	3,328.44	1.84%	1.39%	7.28%
2558	13,201,000	-41,000	2,575,000	50,000	192,949.09	9,129.12	4.97%	1.46%	7.49%
2559	13,483,000	282,000	2,720,000	145,000	206,461.41	13,512.32	7.00%	1.53%	7.59%
2560	14,876,300	1,393,300	2,923,000	203,000	213,544.02	7,082.61	3.43%	1.44%	7.31%
2561	16,469,800	1,593,500	2,900,000	-23,000	218,503.10	4,959.08	2.32%	1.33%	7.53%
2562	17,330,100	860,300	3,000,000	100,000	227,126.57	8,623.47	3.95%	1.31%	7.57%
<b>2563</b>	<b>18,369,900</b>	<b>1,039,800</b>	<b>3,200,000</b>	<b>200,000</b>	<b>300,536.76</b>	<b>73,410.19</b>	<b>32.32%</b>	<b>1.64%</b>	<b>9.39%</b>

ที่มา : กองนโยบายและแผนงบประมาณ สำนักงานงบประมาณกลาโหม

นอกจากนี้ จากการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของกรอบวงเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายทางทหาร

ที่เหมาะสมของประเทศในห้วง 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2562 – 2571 โดยการวิเคราะห์จากสถิติงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในห้วง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 – ปัจจุบัน พบว่าการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของงบประมาณของกระทรวงกลาโหมเมื่อวิเคราะห์ในมุมมองของจำนวนงบประมาณที่ได้รับ จะเห็นได้ว่า มีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงที่ค่อนข้างผันผวน แต่เมื่อวิเคราะห์ในมุมมองของสัดส่วนต่อ GDP และสัดส่วนต่องบประมาณประเทศ พบว่างบประมาณของกระทรวงกลาโหมค่อนข้างมีความคงที่ เป็นสัดส่วนที่ชัดเจน คือมีค่าเฉลี่ยที่ ร้อยละ 1.44 ของ GDP และ ค่าเฉลี่ยร้อยละ 7.66 ของงบประมาณประเทศ โดยเฉพาะในห้วงตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา งบประมาณของกระทรวงกลาโหมมีการเปลี่ยนแปลงไม่ถึง ร้อยละ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แนวโน้มความเป็นไปได้ของกรอบวงเงินงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในห้วง 10 ปีข้างหน้าจะอยู่ที่ประมาณ ไม่เกินร้อยละ 1.4 ของ GDP หรือไม่เกินร้อยละ 7.6 ของงบประมาณประเทศ

**ประเด็นปัญหาที่ 2** จากการศึกษา และสืบค้นข้อมูลต่างๆ ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ พบว่า ในส่วนของ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 มีการกำหนดรายละเอียดขั้นตอนในกระบวนการจัดทำงบประมาณที่เพิ่มขึ้นซึ่งกระทรวงกลาโหมจะต้องมีการดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ มีรายมาตรา ของกฎหมายดังกล่าวที่มีความเกี่ยวข้องและเพิ่มรายละเอียดขึ้นมาและมีความแตกต่างจาก พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 (ฉบับเดิม) ที่จะต้องมีการดำเนินการ ได้แก่

1. มาตรา 25 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนด ให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณนั้นต่อผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนดการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วย

ในมาตรา ดังกล่าวมีการกำหนดให้ในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย หน่วยรับงบประมาณจะต้องจัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด ประกอบในเอกสารคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณด้วย

ในการเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2563 ซึ่งเป็นปีแรกที่กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณจะต้องจัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ นั้น มีอุปสรรคคือการดำเนินการจัดทำแบบฟอร์มรายงานเงินนอกงบประมาณมีความล่าช้า ทำให้หน่วยไม่สามารถกรอกแบบฟอร์มดังกล่าวได้ตามกำหนดเวลา รวมทั้งเนื่องจากเป็นแบบฟอร์มรายงานที่เพิ่งกำหนดซึ่งไม่มี

ความชัดเจน และไม่มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถให้คำอธิบายให้ความชัดเจนถึงความหมายหรือความต้องการของแบบฟอร์มรายงานได้ว่าจะต้องกรอกข้อมูลอย่างไร นอกจากนี้รูปแบบวิธีการดำเนินงานของเงิน

นอกงบประมาณ ประเภทเงินทุนหมุนเวียนยังไม่ตรงกับวิธีการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งมีวงรอบการใช้จ่าย 1 ปีงบประมาณ แต่เงินนอกงบประมาณ ประเภทเงินทุนหมุนเวียนมีวงรอบระยะเวลาการใช้จ่าย 2 ปีงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ประเภทเงินทุนหมุนเวียนมีวัตถุประสงค์การใช้จ่ายที่ต่างจากเงินงบประมาณปกติ ซึ่งทำให้ต้องมีวิธีการวิเคราะห์งบประมาณที่แตกต่างกัน

2. มาตรา 26 ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณจะต้องมีการก่องหนผู้พันงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับรายการงบประมาณที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อผู้อำนวยการ

ในมาตรา ดังกล่าวมีการกำหนดให้ในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายหากหน่วยมีการก่องหนผู้พันงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับรายการงบประมาณที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อน และมีเอกสารยืนยันประกอบในเอกสารคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณด้วย

ในการเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2563 การดำเนินการตาม มาตรา ดังกล่าว มีอุปสรรคเนื่องจากการจัดทำโครงการที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ถือเป็นโครงการขนาดใหญ่มีระยะเวลาการดำเนินการนาน และส่วนใหญ่การจัดทำโครงการดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นการจัดหาทุโประกรณ์จากต่างประเทศ ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาหลายขั้นตอน ทำให้การดำเนินการด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม ที่ใช้คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 518/2557 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เรื่องการดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม เป็นแนวทางในการปฏิบัติ นั้น มีห้วงเวลาในการดำเนินการในการจัดทำโครงการ ที่ยังไม่สอดคล้องกับ ที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 กำหนดให้ดำเนินการ

3. มาตรา 43 การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น ในกรณีที่ไม่สามารถเบิกเงินจากคลังได้ภายในปีงบประมาณ ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังได้เฉพาะในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณได้ก่องหนผู้พันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว และการขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลัง ให้ขยายออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือนของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่

มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง เพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน

ในมาตรา ดังกล่าวมีการกำหนดให้การขอเบิกเงินจากคลังให้กระทำได้แต่เฉพาะภายใน ปีงบประมาณ ในกรณีที่ไม่สามารถเบิกเงินจากคลังได้ ให้ขยายเวลาได้เฉพาะในกรณีที่ได้ก่อนนี้ผูกพัน ไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว และการขยายเวลาให้ขยายออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลัง ภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน หกเดือน

ในการดำเนินการด้านงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 การดำเนินการตาม มาตราดังกล่าว มีอุปสรรคเนื่องจากกระทรวงกลาโหมมีรายการจัดซื้อจัดจ้างส่วนใหญ่ ที่เป็นรายการ ที่ต้องดำเนินการจัดหาจากต่างประเทศ ที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างนาน และห้วงเวลาการ ดำเนินการโครงการยังเป็นไปตามที่คู่สัญญาต้องดำเนินการผลิตในต่างประเทศ ทำให้มีปัจจัยต่างๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ รวมทั้งไม่สามารถดำเนินการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณได้ นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ของกระทรวงกลาโหมส่วนใหญ่เป็นการสั่งผลิตขึ้นมาใหม่ตามความต้องการของผู้ซื้อ ไม่ใช่ การจัดหาของสำเร็จรูปที่ผลิตไว้แล้ว ซึ่งบางครั้งทำให้การดำเนินการในชั้นไม่ผูกพันงบประมาณ เช่น การต่อรองราคา หรือการกำหนด ข้อกำหนดและขอบเขตของงาน ใช้ระยะเวลานาน จนทำให้การ ดำเนินการผูกพันงบประมาณ ไม่สามารถทำได้ตามแผนที่กำหนดไว้ ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผน

**ประเด็นปัญหาที่ 3** การจัดทำงบประมาณที่ต้องมีความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ และโครงสร้างงบประมาณที่จะต้องสอดคล้องกับแผนย่อยด้านต่างๆในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ ชาติประเด็นความมั่นคง

ในการเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2563 และการจัดทำแผนปฏิบัติ ราชการประจำปี พ.ศ.2563 ได้มีการดำเนินการตั้งแต่ห้วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นช่วงที่ ยุทธศาสตร์ชาติได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อ 8 ต.ค.61 แต่อย่างไรก็ตาม แผนดังกล่าวเป็นเพียงภาพใหญ่ของทิศทางของประเทศ ในแผนยังไม่ได้ระบุรายละเอียดการ ดำเนินการสำคัญ มีเพียงประเด็นยุทธศาสตร์ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ จำนวน 6 ด้าน ซึ่งรายละเอียดของยุทธศาสตร์แต่ละด้าน จะต้องถูกขยายความเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ของแต่ละด้าน ทั้งนี้ในห้วงดังกล่าวการดำเนินการจัดทำแผนแม่บท



ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติยังไม่แล้วเสร็จ ยังเป็นห่วงของการปรับปรุงแผนให้มีความสมบูรณ์และสอดคล้องกันในแต่ละด้าน ทำให้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติยังไม่สามารถประกาศใช้ได้ทัน ในห้วงของการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2563 จึงทำให้การจัดทำงบประมาณ จำเป็นต้องทำแบบคู่ขนานโดยการใช้ ร่างแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และ ร่างแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580) มาเป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2563 ซึ่งทำให้การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2563 และการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ.2563 ยังไม่มีความชัดเจนในการจัดทำความเชื่อมโยง ของผลผลิต/โครงการ เป้าหมายการ ให้บริการของกระทรวงกลาโหม ประเด็นยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดต่างๆ ของแผนปฏิบัติการ ประจำปีของกระทรวงกลาโหม ที่จะต้องนำเสนอขึ้นไปในระดับประเทศ ผ่านทางแผนแม่บทภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้าน ความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580)

## แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมนั้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยในด้านต่างๆ ทั้งที่เป็นนโยบายจากหน่วยงานที่กำกับดูแล การดำเนินการด้านงบประมาณของประเทศ ทั้งจากกฎหมาย พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 ที่ประกาศใช้ และจากยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง รวมทั้งแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ. 2561 - 2580) ซึ่งหลังจากได้ดำเนินการวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาต่าง ๆ แล้ว ผู้วิจัยได้ดำเนินการ ศึกษาค้นคว้าในเชิงการวิจัยเอกสาร (documentary research) เพื่อหาแนวทางการปรับปรุง กระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่เหมาะสมและสามารถแก้ไขผลกระทบ ที่เกิดขึ้นได้ หรือลดผลกระทบต่างๆ ให้มีผลต่อการดำเนินการด้านงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณ ของกระทรวง กลาโหมโดยแบ่งออกเป็น ด้านต่างๆ ตามประเด็นปัญหา ทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่

1. แนวทางการปรับปรุงการจัดทำงบประมาณที่มีการควบคุมงบประมาณในส่วน งบประมาณไม่ให้เพิ่มขึ้น

กระทรวงกลาโหมได้วางแนวทางการปรับปรุงจัดหางบประมาณที่มีการควบคุมงบประมาณในส่วนงบประจำไม่ให้เพิ่มขึ้น โดยวิเคราะห์งบประมาณในส่วนต่างๆ ที่มีการจัดทำเป็นคำขอตั้งงบประมาณอย่างละเอียดเพื่อให้สามารถแยกงบประมาณในส่วนที่เป็นงบประจำ กับงบประมาณในส่วนที่ใช้ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การดำเนินการเพื่อสนับสนุนให้ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลประสบความสำเร็จ และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงกลาโหมเพื่อบรรลุเป้าหมาย ภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการในลักษณะการบูรณาการงานร่วมกับกระทรวงอื่นตามนโยบายรัฐบาลอีกด้วย ทั้งนี้ เมื่อสามารถแยกงานที่เป็นงานประจำเพื่อดำรงสภาพความพร้อมของกระทรวงกลาโหม ออกจากงานที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และนโยบายได้ แล้วกระทรวงกลาโหมก็จะสามารถควบคุมงบประมาณในส่วนงบประจำให้อยู่ในกรอบที่กำหนดไว้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการต่างๆ ของกระทรวงกลาโหม ที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และนโยบายของรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการเตรียมการเพื่อรองรับภารกิจ หรืองานตามนโยบายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ว่าจะไม่มีผลกระทบในด้านงบประมาณในการดำเนินการ และไม่ส่งผลกระทบต่อสัดส่วนงบประจำที่มีความจำเป็นต้องใช้เพื่อดำรงสภาพความพร้อมของกระทรวงกลาโหมในเวลาปกติ

ในประเด็นของแนวโน้มความเป็นไปได้ของกรอบวงเงินงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในห้วง 10 ปีข้างหน้าจะอยู่ที่ประมาณ ไม่เกินร้อยละ 1.4 ของ GDP หรือไม่เกินร้อยละ 7.6 ของงบประมาณประเทศ นั้น แนวทางการวางแผนการจัดหางบประมาณของกระทรวงกลาโหมในห้วง 10 ปีข้างหน้า ควรคิดบนพื้นฐานความเป็นไปได้ของงบประมาณที่คาดว่าจะได้รับ ที่ประมาณร้อยละ 1.4 ของ GDP หรือร้อยละ 7.6 ของงบประมาณประเทศ เป็นกรอบภาพรวมของงบประมาณ

ของกระทรวงกลาโหม แล้วจึงนำค่าใช้จ่ายในลักษณะงบประจำ ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การดำเนินการเพื่อสนับสนุนให้ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลประสบความสำเร็จ และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงกลาโหมเพื่อบรรลุเป้าหมาย ภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มากำหนดเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมภายใต้กรอบภาพรวม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจต่างๆ ได้

## **2. แนวทางการปรับปรุงรายละเอียดขั้นตอนในกระบวนการจัดหางบประมาณของกระทรวงกลาโหมให้สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561**

2.1 ในการเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีการกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณจะต้องจัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณประกอบในการนำเสนอ โดยมีข้อขัดข้องในเรื่องของห้วงเวลาการจัดทำรวมทั้งแบบฟอร์มที่จัดทำรายงานยังไม่มี ความชัดเจน ดังนั้นแนวทางการ

ปรับปรุงควรเป็นการปรับวิธีการจัดทำ หรือการแก้ไขระเบียบ แนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับห้วงเวลาการจัดทำรายงานให้มีความสอดคล้องกับห้วงเวลาในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการประสานข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประกอบในการจัดทำรายงานควรดำเนินการให้เรียบร้อยและทันต่อการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งห้วงเวลาดังกล่าวจะถูกกำหนดไว้ในปฏิทินงบประมาณ ของสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

2.2 รายการงบประมาณที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนการเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการรายงานเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องมีรายละเอียดประกอบ ทั้งนี้การให้ได้มาซึ่งรายละเอียดดังกล่าวจำเป็นต้องผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนต่างๆ ซึ่งเป็นไปตาม คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 518/2557 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2557 เรื่องการดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม ดังนั้น แนวทางการปรับปรุง เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินการดังกล่าว ควรมีการปรับปรุงกรอบเวลาในการจัดทำโครงการการดำเนินการด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม ภายใต้คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 518/2557 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2557 เรื่องการดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม เพื่อให้มีห้วงเวลาในการดำเนินการในการจัดทำโครงการ ที่มีความสอดคล้องกับ ที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 กำหนดให้ดำเนินการ

2.3 การกำหนดให้การขอเบิกเงินจากคลังให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณ ในกรณีที่ไม่สามารถเบิกเงินจากคลังได้ ให้ขยายเวลาได้เฉพาะในกรณีที่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ การดำเนินการตามมาตราดังกล่าว มีอุปสรรคเนื่องจากกระทรวงกลาโหมมีรายการจัดซื้อจัดจ้างส่วนใหญ่ ที่เป็นรายการที่ต้องดำเนินการจัดหาจากต่างประเทศ ที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างนาน และ ทำให้มีปัจจัยต่างๆที่ไม่สามารถควบคุมได้ค่อนข้างมาก ดังนั้นแนวทางการแก้ไขข้อขัดข้องของ ปัญหาดังกล่าวควรเป็นการปรับปรุง ห้วงระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนก่อนการผูกพันงบประมาณให้มีความกระชับ และรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเร่งดำเนินการตั้งแต่การแจ้งให้หน่วยเกี่ยวข้องรับทราบกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับตามร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปี เพื่อให้หน่วยสามารถดำเนินการในขั้นตอนก่อนการผูกพันงบประมาณได้ทันที โดยไม่ต้องรอจนถึงขั้นตอนที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรงบประมาณ เมื่อ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการปรับปรุงขั้นตอนดังกล่าวจะทำให้หน่วยมีเวลาดำเนินการในขั้นตอนในขั้นตอนก่อนการผูกพันงบประมาณ มากขึ้นประมาณ 5 -6 เดือน และจะสามารถดำเนินการในขั้นตอนลงนามในสัญญาและผูกพันงบประมาณได้ทันที ที่ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีประกาศใช้ โดยการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้ สามารถดำเนินการภายในปีงบประมาณ และหากเป็นรายการที่ต้องผูกพันข้ามปีงบประมาณ ก็จะสามารถวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และกรอบเงินที่จะต้องจ่ายตามงวดงาน ได้อย่างถูกต้อง สามารถแก้ปัญหาเรื่องการไม่สามารถเบิกจ่าย งบประมาณได้ตามแผนได้

**การจัดทำงบประมาณที่ต้องมีความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้าน ความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580)**

จากการที่การดำเนินการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ( พ.ศ. 2561 – 2580 ) ที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้ดำเนินการจัดทำมีความล่าช้า ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง ได้ก่อนการจัดทำค่างบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหมที่จำเป็นต้องดำเนินการตาม กรอบปฏิทินงบประมาณ ทำให้การจัดทำงบประมาณจำเป็นต้องทำแบบคู่ขนานโดยใช้ ร่างแผน แม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และร่างแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของ ประเทศด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม ( พ.ศ.2561 – 2580 ) มาเป็นแนวทางในการจัดทำคำขอ ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2563 ซึ่งทำให้การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2563 และการจัดทำแผนปฏิบัตินโยบายประจำปี พ.ศ.2563 ยังไม่มีความชัดเจนในการจัดทำ ความเชื่อมโยง ของผลผลิต/โครงการ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวงกลาโหม ประเด็น ยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดต่างๆ นั้น คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านได้จัดทำแผนแม่บท เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580 ) ตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเสนอ และได้ลงประกาศในราชกิจจา นุเบกษา ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580 ) แล้วเมื่อ วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2562 ดังนั้นในขั้นตอนต่อไปจึงควรมีการ ตรวจสอบ ความสอดคล้องของ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ว่ามีความ เหมาะสมสอดคล้องหรือไม่ และดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัตินโยบายประจำปีของกระทรวงกลาโหม ให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง โดยนอกจากนั้น ยังควรมีการตรวจสอบและปรับปรุงแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความ มั่นคงกระทรวงกลาโหม ( พ.ศ.2561 – 2580 ) ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องและเป็นแผนที่เป็น ตัวกลางใช้เชื่อมโยง แผนระดับประเทศกับแผนระดับกระทรวง จากนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ได้ ทั้งนี้

แผนดังกล่าว ควรจะเป็นแผนที่นำมาทดแทนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีของกระทรวงกลาโหม ซึ่งจะ ถูกยกเลิกไปตาม ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.... ที่เสนอให้ยกเลิกการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนนิติบัญญัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

จากทฤษฎีและแนวคิดการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์การโครงสร้างงบประมาณของรัฐบาล และการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงกลาโหมรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณดังกล่าวข้างต้นจะได้นำไปวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งการกำหนดแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้มีความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง เรื่องกระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดทำงบประมาณของ กระทรวงกลาโหม เพื่อศึกษาและหาแนวทาง 1. การปรับปรุงกระบวนการจัดทำ และการจัดสรรงบประมาณของ กระทรวงกลาโหมให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 2. วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม โดยวิเคราะห์ ความเป็นไปได้ของกรอบเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายทางทหารที่เหมาะสมของประเทศในห้วง 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2562 – 2571 และ 3. เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำ งบประมาณของกระทรวงกลาโหม

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยเป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการวิจัยเชิง เอกสาร (documentary research) สำหรับการนำเสนอระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) นั้น ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบและขอบเขตของระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการ วิจัย (methodology) ตลอดจนเหตุผลประการสำคัญของการนำระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการ วิจัย (methodology) ดังกล่าวข้างต้น มาใช้ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้

### สรุป

กระทรวงกลาโหมประกอบด้วย หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพโดย กระบวนการจัดทำงบประมาณที่ผ่านมาได้มีการนำกระบวนการด้านการจัดทำงบประมาณตามระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาดำเนินการ โดยมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผน บริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมและยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณของรัฐบาลมาพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพเพื่อให้ความพร้อมรบสามารถ ปฏิบัติภารกิจได้ตามพันธกิจที่กฎหมายกำหนด และนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลไว้ให้เกิด ผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแต่ด้วยปัจจุบันรัฐบาลได้มีการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำ

งบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่จะต้องมีการปรับกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ทางรัฐบาลได้ออกมาบังคับใช้ ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2563 เป็นต้นไป ผลกระทบดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหา

ต่อกองทัพและกระทรวงกลาโหมในการดำเนินการด้านงบประมาณจึงมีแนวคิดที่จะทำการวิจัยเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมรวมทั้ง เพื่อให้กระทรวงกลาโหมมีกรอบงบประมาณในการดำเนินการที่มีความเป็นไปได้ซึ่งจะทำให้การจัดทำงบประมาณสามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคง กระทรวงกลาโหม

จากผลการวิจัยทำให้ทราบว่าผลจากความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการจัดทำงบประมาณในภาพรวมของประเทศได้ส่งผลกระทบต่อเกิดกับการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมซึ่งทำให้เกิดเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขลดผลกระทบ และวางกรอบวิธีการดำเนินการของการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมใหม่เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาที่มีอยู่และพัฒนาแนวทางในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมให้มีความทันสมัย และสอดคล้องกับบริบทของสังคมและ กฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคได้พบว่ามี ปัญหาอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณ 3 หัวข้อได้แก่ ( 1 ) แนวทางการจัดทำงบประมาณในภาพรวมของประเทศที่ต้องการให้มีการควบคุมงบประมาณในส่วนงบประมาณไม่ให้เป็นเพิ่มขึ้น ( 2 ) พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 มีการกำหนดรายละเอียดขั้นตอนในกระบวนการจัดทำงบประมาณที่เพิ่มขึ้นซึ่งกระทรวงกลาโหมจะต้องมีการดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และ ( 3 ) การจัดทำงบประมาณที่ต้องมีความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ และโครงสร้างงบประมาณที่จะต้องสอดคล้องกับแผนย่อยด้านต่างๆในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคง

ในการดำเนินการเพื่อลดผลกระทบจากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวนั้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัญหา และดำเนินการศึกษาข้อมูลที่เป็นและเกี่ยวข้องในการนำมาใช้เพื่อหาหนทางปรับปรุงกระบวนการหรือแนวทางต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดทำงบประมาณได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ กระบวนการที่ผู้วิจัยนำเสนอในงานวิจัยครั้งนี้เป็นเพียงหนทางปฏิบัติซึ่งอาจมีปัจจัยอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตการวิจัยที่อาจนำไปสู่ปัญหาอุปสรรคอื่นๆ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคทั้ง 3 หัวข้อ ดังนี้

1. แนวทางการจัดทำงบประมาณในภาพรวมของประเทศที่ต้องการให้มีการควบคุมงบประมาณในส่วนงบประมาณไม่ให้เป็นเพิ่มขึ้น โดยวิเคราะห์งบประมาณในส่วนต่างๆ ที่มีการจัดทำเป็น



คำขอตั้งงบประมาณอย่างละเอียดเพื่อให้สามารถแยกงบประมาณในส่วนที่เป็นงบประจำ กับ งบประมาณในส่วนที่ใช้ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อสามารถแยกงานที่เป็น งานประจำเพื่อดำรงสภาพความพร้อมของกระทรวงกลาโหม ออกจากงานที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และนโยบายได้แล้วกระทรวงกลาโหมก็จะสามารถควบคุมงบประมาณในส่วนงบประจำให้อยู่ในกรอบ ที่กำหนดไว้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานต่างๆของกระทรวงกลาโหม อีกทั้งยังเป็นการ เตรียมการเพื่อรองรับภารกิจ หรืองานตามนโยบายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ว่าจะไม่มีผลกระทบต่อ

งบประจำที่มีความจำเป็นต้องใช้เพื่อดำรงสภาพความพร้อมของกระทรวงกลาโหมในเวลาปกติ สำหรับแนวทางการวางแผนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในห้วง 10 ปีข้างหน้า ควรคิด บนพื้นฐานความเป็นไปได้ของงบประมาณที่คาดว่าจะได้รับ ที่ประมาณ ร้อยละ 1.4 ของ GDP หรือ ร้อยละ 7.6 ของงบประมาณประเทศ เป็นกรอบภาพรวมของงบประมาณของกระทรวงกลาโหม แล้ว จึงนำค่าใช้จ่ายในลักษณะงบประจำ ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การ ดำเนินการเพื่อสนับสนุนให้ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลประสบความสำเร็จ และการดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์ของกระทรวงกลาโหมเพื่อบรรลุเป้าหมาย ภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มากำหนดเป็น สัดส่วนที่เหมาะสมภายใต้กรอบภาพรวม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจต่างๆ ได้

**2. พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 มีการกำหนดรายละเอียดขั้นตอนใน กระบวนการจัดทำงบประมาณที่เพิ่มขึ้นซึ่งกระทรวงกลาโหมจะต้องมีการดำเนินการต่างๆ ตามที่ กฎหมายกำหนด** ซึ่งใน พรบ.ดังกล่าว มีมาตราที่มีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อให้มีการ ปรับปรุงขั้นตอนการจัดทำงบประมาณอยู่ในบางมาตราซึ่ง แนวทางการปรับปรุงควรเป็นการปรับ วิธีการจัดทำ หรือการแก้ไขระเบียบ แนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับห้วงเวลาการจัดทำ รายงานเงินนอกงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับห้วงเวลาในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ประจำปี รวมทั้งการประสานข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประกอบในการจัดทำรายงานเงินนอก งบประมาณควรดำเนินการให้เรียบร้อยและทันต่อการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ยังควรมีการปรับปรุงกรอบเวลาในการจัดทำโครงการการดำเนินการด้านโครงการของ กระทรวงกลาโหม ภายใต้คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 518/2557 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2557 เรื่องการดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม เพื่อให้มีห้วงเวลาในการดำเนินการในการ จัดทำโครงการ ที่มีความสอดคล้องกับ ที่พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 กำหนดให้ดำเนินการ รวมทั้งห้วงระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนก่อนการผูกพันงบประมาณให้มีความกระชับ และ

รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเร่งดำเนินการตั้งแต่การแจ้งให้หน่วยเกี่ยวข้องรับทราบกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับตามร่าง พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้หน่วยสามารถดำเนินการในขั้นตอนก่อนการผูกพันงบประมาณได้ทันที โดยไม่ต้องรอจนถึงขั้นตอนที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรงบประมาณ

**3. การจัดทำงบประมาณที่ต้องมีความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580)** ควรมีการตรวจสอบความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวงกลาโหม ให้สอดคล้อง นอกจากนี้ ยังควรมีการตรวจสอบและปรับปรุงแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม ( พ.ศ.2561 – 2580 ) ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องและเป็นแผนที่เป็นตัวกลางใช้เชื่อมโยง แผนระดับประเทศกับแผนระดับกระทรวง จากนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ได้

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

การจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในห้วงที่ผ่านมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการและแนวคิดการจัดทำมาตามระยะเวลาตลอดเวลา ซึ่งในแต่ละห้วงก็เป็นไปตามสภาพแวดล้อม กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่มาควบคุม กำกับดูแล ให้การจัดทำงบประมาณมีความถูกต้อง เหมาะสม เป็นมาตรฐาน และมีความทันสมัย ปัจจุบันก็เป็นอีกยุคหนึ่งของการจัดทำงบประมาณที่มีการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบต่างๆภายใต้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ ทำให้กระทรวงกลาโหม มีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวตาม เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นที่มาของแนวความคิดใหม่ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม หรือกระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ทั้งนี้ ในการวิจัยครั้งนี้ นอกจากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ และการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการปรับปรุงในภาพรวมของการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมเพื่อให้เป็นมาตรฐาน และมีความทันสมัย โดยเห็นว่าควรมีการจัดหายุทธโธปกรณ์โดยพิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็นในภาพรวมของกระทรวงกลาโหมโดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ ควรจะถูกนำมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรม การจัดหายุทธโธปกรณ์หลักของแต่ละกองทัพ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### เอกสารวิจัย

เกียรติศักดิ์ ลิลิตธรรม, พลตรี. “การจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2559.

ศิวเกียรติ์ ชยเมฆะ, พลอากาศตรี. “กระบวนทัศน์ใหม่งบประมาณทางทหารประเทศไทย”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2552.

อนุชิต อินทรทัต, พลโท. “งบประมาณป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2558.

#### กฎหมาย

“พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณพ.ศ. 2561” , ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 92 ก , 11 พฤศจิกายน 2561.

“พระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก , 19 เมษายน 2561.

#### เอกสารไม่ตีพิมพ์

กฎหมายและระเบียบ, สำนัก สำนักงานงบประมาณ. “กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณและการคลัง”. 2555.

กลาโหม,กระทรวง, “คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 518/2557 เรื่อง การดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม”. ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2557.

ปลัดกระทรวงกลาโหม, สำนักงาน. “ระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ.2558”. ประกาศ ณ วันที่ 8 กรกฎาคม 2558.

#### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน สำนักนายกรัฐมนตรี. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564”. (ออนไลน์) : เข้าถึงได้จาก : [https://www.dpe.go.th/dwl-preview-411891791795\\_2562](https://www.dpe.go.th/dwl-preview-411891791795_2562).

เลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, สำนักงาน,สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561-2580”. (ออนไลน์) : เข้าถึงได้จาก: [https://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/NS\\_SumPlanOct2018.pdf](https://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/NS_SumPlanOct2018.pdf),2562.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลโทกิติ นิมิหุต
วัน/เดือน/ปีเกิด	7 พฤษภาคม 2507
การศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li> <li>- เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย</li> <li>- เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li> <li>- นายทหารชั้นบังคับฝูง รุ่นที่ 78</li> <li>- โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือรุ่นที่ 59</li> <li>- นักบริหารการงบประมาณระดับสูงรุ่นที่ 1</li> <li>- นักบริหารการเงินการคลังภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ 5</li> </ul>
ประวัติการทำงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้อำนวยการกองตรวจสอบและประเมินผล สำนักงานงบประมาณ กลาโหม</li> <li>- ผู้อำนวยการกองงบประมาณ สำนักงานงบประมาณกลาโหม</li> <li>- ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกลาโหม</li> </ul>
ตำแหน่งปัจจุบัน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ที่ปรึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม</li> </ul>

ที่ใช้เงินสูงก็จะสามารถดำเนินการได้ตามจำนวนที่ต้องการโดยอาจดำเนินการในลักษณะของการจัดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความต้องการยุทธโศปกรณ์ของกองทัพ ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจนถึงการส่งมอบยุทธโศปกรณ์ให้กับกองทัพตามความต้องการ โดยกองทัพเป็นเพียงผู้เสนอความต้องการ และเป็นผู้ใช้งาน

## 2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไปนั้น ควรมีแนวทางในการวิจัย ดังนี้

2.1 ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในกรณีอื่นๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม เช่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด หรือคำสั่งอื่นๆ ที่ยังไม่ได้กล่าวถึงในการวิจัยครั้งนี้

2.2 แนวทางการปรับปรุงกระบวนการทัศน์ ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ยังมีความเกี่ยวข้องกับหลักนิยามทางทหาร กฎการใช้กำลังของกองทัพไทย ซึ่งยึดโยงโดยตรงต่อ ปริมาณอาวุธยุทธโศปกรณ์ของกองทัพ ซึ่งต้องใช้งบประมาณในการจัดซื้อเกือบทั้งสิ้น จึงควรมีการศึกษา และหาแนวทางในการปรับปรุง เรื่องดังกล่าว ต่อไป

2.3 ในห้วง 10 ปีที่ผ่านมา เป็นช่วงที่การเมืองของประเทศมีความผันผวน รวมทั้งมีรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงอาจทำให้ปัจจัยด้านงบประมาณมีความผันผวนตามไปด้วย จึงควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องของงบประมาณที่เหมาะสมของกระทรวงกลาโหม และปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบ หรือไม่ส่งผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ในห้วงที่มีรัฐบาลปกติ และมีเสถียรภาพทางการเมือง

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

ผู้วิจัย พลโทกิติ นิมิหุต หลักสูตร วปอ. รุ่นที่61

ตำแหน่งที่ปรึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ในการป้องกัน และรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติสนับสนุนการพัฒนาประเทศ และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการพิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอก และภายในราชอาณาจักรปราบปรามการกบฏ และการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามที่มีกฎหมายกำหนดพิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชน ศึกษา วิจัย พัฒนาและดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหม และความมั่นคงของประเทศ ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

กระทรวงกลาโหมประกอบด้วย หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพโดย  
กระบวนการจัดทำงบประมาณที่ผ่านมาได้มีการนำกระบวนการด้านการจัดทำงบประมาณตามระบบ  
งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาดำเนินการ โดยมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผน  
บริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมและยุทธศาสตร์การ  
จัดสรรงบประมาณของรัฐบาลมาพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพเพื่อให้ความพร้อมรบสามารถ  
ปฏิบัติการกิจได้ตามพันธกิจที่กฎหมายกำหนด และนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลไว้ให้เกิด  
ผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แต่ด้วยปัจจุบันรัฐบาลได้มีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ  
พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของ  
รัฐ พ.ศ.2561 ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่จะต้องมีการ  
ปรับกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ทางรัฐบาลได้ออกมา  
บังคับใช้ ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2563 เป็นต้นไป  
ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะได้วิเคราะห์ และศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการปรับกระบวนการ  
จัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ซึ่งผลจากการศึกษาในครั้งนี้จะได้นำไปพัฒนากระบวนการ  
จัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมให้มีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

ผู้วิจัยได้เห็นว่าผลกระทบดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาต่อกองทัพและกระทรวงกลาโหมใน  
การดำเนินการด้านงบประมาณจึงมีแนวคิดที่จะทำการวิจัยเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุง  
กระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมรวมทั้ง เพื่อให้กระทรวงกลาโหมมีกรอบ  
งบประมาณในการดำเนินการที่มีความเป็นไปได้ซึ่งจะทำให้การจัดทำงบประมาณสามารถบรรลุ  
เป้าหมายตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนา  
ศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม

ผู้วิจัยคาดว่าผลที่จะได้รับจากการวิจัยจะทำให้ทราบถึงกระบวนการพิจารณา  
งบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่จะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการ และรูปแบบการจัดทำ  
งบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561  
นอกจากนี้ ยังให้แนวทางในการประมาณการกรอบวงเงินของกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการใน  
สังกัดในห้วง 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2562- 2571 สำหรับใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนา  
เสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพบนพื้นฐานของความเป็นไปได้ด้านงบประมาณ



## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำ และการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหมให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561
๒. เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม โดยวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของกรอบวงเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายทางทหารที่เหมาะสมของประเทศในช่วง 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2562-2571
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

## ขอบเขตของการวิจัย

1. เอกสารวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้สามารถตอบปัญหาการปรับกระบวนการทันสมัยในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 โดยเน้นเฉพาะกระบวนการ และรูปแบบการจัดทำค่าของงบประมาณ ของกระทรวงกลาโหมเท่านั้น
2. เอกสารงานวิจัยฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศโดยตรง ดังนั้นแนวคิดและนโยบายที่ปรากฏอยู่ในเอกสารวิจัยจึงกลั่นกรองและคัดเลือกเฉพาะนโยบายบางส่วนที่เปิดเผยได้ หรือไม่มีชั้นความลับเท่านั้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบ และลักษณะของงบประมาณการป้องกันประเทศ ด้วยการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary research) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลแนวทางหนึ่ง โดยการศึกษาและค้นคว้า จากเอกสารทางวิชาการตำราตลอดจนงานวิจัยประเภทต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลจากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลที่ได้มาจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการสร้างพื้นฐานขององค์ความรู้ อย่างบูรณาการในทางวิชาการในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม โดยเบื้องต้นก่อน อันเป็นแนวทางประการสำคัญในการนำไปสู่การสร้างเครื่องมือที่สามารถไปใช้ในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลทางวิชาการที่มีประสิทธิภาพต่อไป

## ผลการวิจัย

ผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนวทางการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมโดยแบ่งออกเป็น ด้านต่างๆ ตามประเด็นปัญหา ทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่

1. **แนวทางการจัดทำงบประมาณในภาพรวมของประเทศที่ต้องการให้มีการควบคุมงบประมาณในส่วนงบประจำไม่ให้เพิ่มขึ้นโดยวิเคราะห์งบประมาณในส่วนต่างๆ ที่มีการจัดทำเป็นคำขอตั้งงบประมาณอย่างละเอียดเพื่อให้สามารถแยกงบประมาณในส่วนที่เป็นงบประจำ กับงบประมาณในส่วนที่ใช้ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการเตรียมการเพื่อรองรับภารกิจหรืองานตามนโยบายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้**ว่าจะไม่มีผลกระทบต่องบประจำที่มีความจำเป็นต้องใช้เพื่อดำรงสภาพความพร้อมของกระทรวงกลาโหมในเวลาปกติ สำหรับแนวทางการวางแผนการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในห้วง 10 ปีข้างหน้า ควรคิดบนพื้นฐานความเป็นไปได้ของงบประมาณที่คาดว่าจะได้รับ ที่ประมาณ ร้อยละ 1.4 ของ GDP หรือร้อยละ 7.6 ของงบประมาณประเทศ เป็นกรอบภาพรวมของงบประมาณของกระทรวงกลาโหม แล้วจึงนำค่าใช้จ่ายในลักษณะงบประจำ ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงกลาโหมเพื่อบรรลุเป้าหมาย มากำหนดเป็นสัดส่วนที่เหมาะสม

2. **พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 มีการกำหนดรายละเอียดขั้นตอน**ในกระบวนการจัดทำงบประมาณที่เพิ่มขึ้นซึ่งกระทรวงกลาโหมจะต้องมีการดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งใน พระราชบัญญัติดังกล่าว มีมาตราที่มีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อให้มีการปรับปรุงขั้นตอนการจัดทำงบประมาณอยู่ในบางมาตราซึ่ง แนวทางการปรับปรุงควรเป็นการปรับวิธีการจัดทำ หรือการแก้ไขระเบียบ แนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับห้วงเวลาการจัดทำรายงานเงินนอกงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับห้วงเวลาในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนั้นยังควรมีการปรับปรุงกรอบเวลาในการจัดทำโครงการการดำเนินการด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม เพื่อให้มีห้วงเวลาในการดำเนินการในการจัดทำโครงการ ที่มีความสอดคล้องกับ ที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 กำหนดให้ดำเนินการรวมทั้งห้วงระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนก่อนการผูกพันงบประมาณให้มีความกระชับ และรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเร่งดำเนินการตั้งแต่การแจ้งให้หน่วยเกี่ยวข้องรับทราบกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้หน่วยสามารถดำเนินการในขั้นตอนก่อนการผูกพันงบประมาณได้ทันที โดยไม่ต้องรอจนถึงขั้นตอนที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรงบประมาณ

3. การจัดทำงบประมาณที่ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580) ควรมีการตรวจสอบความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวงกลาโหม ให้สอดคล้องนอกจากนั้น ยังควรมีการตรวจสอบและปรับปรุงแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคงกระทรวงกลาโหม (พ.ศ.2561 - 2580) ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องและเป็นแผนที่เป็นตัวกลางใช้เชื่อมโยง แผนระดับประเทศกับแผนระดับกระทรวง จากนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ได้

### ข้อเสนอแนะ

การจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในห้วงที่ผ่านมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการและแนวคิดการจัดทำมาตามระยะเวลาตลอดเวลา ซึ่งในแต่ละห้วงก็เป็นไปตามสภาพแวดล้อม กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่มาควบคุม กำกับดูแล ให้การจัดทำงบประมาณมีความถูกต้อง เหมาะสม เป็นมาตรฐาน และมีความทันสมัย ปัจจุบันก็เป็นอีกยุคหนึ่งของการจัดทำงบประมาณที่มีการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบต่างๆภายใต้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ ทำให้กระทรวงกลาโหม มีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวตาม เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นที่มาของแนวความคิดใหม่ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม หรือกระบวนการใหม่ในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงในภาพรวมของการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมเพื่อให้เป็นมาตรฐาน และมีความทันสมัย โดยเห็นว่าควรมีการจัดหายุทธโธปกรณ์โดยพิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็นในภาพรวมของกระทรวงกลาโหมโดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ การจัดหายุทธโธปกรณ์รบหลักของแต่ละกองทัพที่ใช้วงเงินสูงก็จะสามารถดำเนินการได้ตามจำนวนที่ต้องการโดยอาจดำเนินการในลักษณะของการจัดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความต้องการยุทธโธปกรณ์ของกองทัพ โดยกองทัพเป็นเพียงผู้เสนอความต้องการ และเป็นผู้ใช้งาน