การจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ

โดย

พลเรือตรี ณพ พรรณเชษฐ์
ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการ
สำนักงานประสานภารกิจด้านความมั่นคง
กับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
กองทัพเรือ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๑
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัย เรื่อง “การจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ” ลักษณะวิชา การทหาร ของ พลเรือตรี ณพ พรรณเชษฐ์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๑ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒

พลโท

(ขจรฤทธิ์ นิลกำแหง)
ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง การจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ
ลักษณะวิชา การทหาร
ผู้วิจัย พลเรือตรี ณพ พรรณเชษฐ์ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** ๖๑

กองทัพเรือได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์และโครงสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ ในห้วงการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ โดยกำหนดแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบให้อยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ด้านงบประมาณ และสามารถยอมรับความเสี่ยงได้ แต่ในขั้นการปฏิบัติยังขาดการแปลงความต้องการกำลังรบตามยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่ดี ส่งผลกระทบต่อการจัดทำโครงการและงบประมาณ ทำให้มีโครงการที่อยู่นอกแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ได้รับการจัดสรรงบประมาณในแผนงานยุทธศาสตร์ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ผลการวิจัยครั้งนี้ได้วิเคราะห์ปัญหา และเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณ เพื่อเตรียมกำลังทางเรือให้เป็นไปตามห้วงเวลาของยุทธศาสตร์ ได้แก่ ๑. จัดทำแผนเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือระยะกลาง (๔ – ๖ ปี) ที่มีการกำหนดเป้าหมายหรือขีดความสามารถที่ต้องการในห้วงเวลาของแผน โดยระบุรายการยุทโธปกรณ์ พร้อมความต้องการงบประมาณงบประมาณ หน่วยรับผิดชอบโครงการ และระยะเวลาดำเนินการให้ชัดเจน ๒. กำหนดแนวทางการจัดทำโครงการเสริมสร้างกำลังรบในลักษณะจากบนลงล่าง ๓. ปรับปรุงวิธีการจัดทำคำของบประมาณของโครงการนอกโครงสร้างกำลังรบให้แยกออกจากโครงการเสริมสร้างกำลังรบในแผนงานยุทธศาสตร์ สำหรับการนำแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ไปใช้ จะต้องเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของหน่วยในกองทัพเรือ และกระทบต่อการเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปี จึงจำเป็นต้องมีการสื่อสารสร้างความเข้าใจในการปรับเปลี่ยนและมีเวลาเตรียมการอย่างเพียงพอ ปัจจัยอื่นที่สำคัญที่สมควรมีการศึกษาเพิ่มเติมคือ การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อรักษาระดับความพร้อมรบในปัจจุบันสัมพันธ์กับการเสริมสร้างกำลังรบให้เป็นไปตามห้วงเวลายุทธศาสตร์

Abstract

Title Preparation of project and budget to build a naval forces
Field Military
Name Rear Admiral Nop Punnachet **Course** NDC **Class** 61

Royal Thai Navy has determined the strategy and naval forces structure. In the assessment of the naval strategy, (2017 – 2036) by establishing guidelines for strengthening the forces based on budgetary possibilities and can accept the risk But in the process of implementation, there is still a lack of transformation of strategic into practices affecting the preparation of project and budget Therefore, there are projects that are outside the guidelines for strengthening the capacity and forces structure, being allocated budget in the strategic plan of Budget Expenditure Act.

The results of this research analyzed the problems. Are able to propose three strategies ways to increase the efficiency of project preparation and budget In order to build the naval force, namely (1) to formulate a strategic plan to strengthen the naval force structure according to the medium-term (4 to 6 years) that has a clear target or the desired capability in the interval of plan By specifying the equipment items with budget requirements and Project Responsible Unit (2.) Establish guidelines for preparation of fighting force project by top-down approach. (3.) Improve the method of preparing budget requests for present readiness projects to be separated from the strengthening project in the strategic plan. However, the implementation of guidelines for increasing the efficiency of project preparation and budgeting for the preparation of the naval forces obtained from this research must change the operation of the unit in the Navy and affect the proposal to set up an annual budget. Therefore, more communication to make understanding of adjustments and having sufficient time to set up. For other important factors that should be further studied is Budget expenditure in order to maintain the current level of readiness relation to strengthening the future force to be in time of the strategic plan.

คำนำ

เอกสารวิจัยเรื่องการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร เอกสารฉบับนี้ได้รวบรวมข้อมูลและนำเสนอข้อเท็จจริงของการเสริมสร้างกำลังรบทางเรือที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันของกองทัพเรือตั้งแต่ขั้นการวางแผน การจัดทำโครงการและงบประมาณ รวมทั้งการวิเคราะห์กระบวนงาน ซึ่งผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถกำหนดแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณอันจะเป็นผลให้การเสริมสร้างกำลังรบทางเรือเป็นไปตามห้วงเวลาของการประเมินยุทธศาสตร์ทางเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการในการเสริมสร้างกำลังรบทางเรือ และเป็นประโยชน์ต่อนักศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรที่จะใช้เป็นข้อมูลประกอบศึกษาต่อไป

พลเรือตรี

(ณพ พรรณเชษฐ์)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑
ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	**ก**
Abstract	**ข**
คำนำ	**ค**
สารบัญ	**ง**
สารบัญตาราง	**ฉ**
สารบัญแผนภาพ	**ช**
บทที่ ๑ บทนำ	**๑**
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒ ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการจัดทำโครงการและงบประมาณ	**๖**
กล่าวนำ	๖
ทฤษฎีระบบ (System Theory)	๖
หลักการการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	๑๐
หลักการและวิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	๑๓
กรอบแนวคิดการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี	๑๗
หลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง	๒๐
แนวทางการวิเคราะห์และจัดทำคำของบประมาณสำหรับโครงการ	๒๒
แนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการจัดทำโครงการและงบประมาณ	๒๓
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๒๙
สรุป	๓๐
บทที่ ๓ การจัดทำโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และการเสนอของบประมาณ	**๓๑**
กล่าวนำ	๓๑
การประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙	๓๑
การจัดทำโครงการและงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพ	๓๕
การเสริมสร้างกำลังกองทัพในห้วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๓	๔๑

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
วิเคราะห์การจัดทำโครงการและการเสนอของบประมาณ	๔๙
สรุป	๕๑
บทที่ ๔ แนวทางการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ	**๕๒**
กล่าวนำ	๕๒
แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณ	๕๒
สรุป	๖๐
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	**๖๒**
สรุป	๖๒
ข้อเสนอแนะ	๖๓
บรรณานุกรม	**๖๕**
ประวัติย่อผู้วิจัย	**๖๘**

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

๓ - ๑	ประมาณการวงเงินเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ	๓๔
๓ - ๒	งบประมาณโครงการเริ่มใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐	๔๒
๓ - ๓	งบประมาณโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	๔๔
๓ - ๔	งบประมาณโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒	๔๖
๓ - ๕	สถานภาพของภาระผูกพันงบประมาณ	๔๘

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่

๒ - ๑	ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของระบบ	๙
๒ - ๒	รูปแบบองค์ประกอบของวิธีระบบและการวิเคราะห์ระบบ	๙
๒ - ๓	การกำหนดยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์สู่แผนงบประมาณ	๑๕
๒ - ๔	การจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่าย	๑๖
๒ - ๕	การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการจัดสรรงบประมาณ	๑๖
๒ - ๖	การกำหนดวงเงินงบประมาณ	๑๗
๓ - ๑	สัดส่วนงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐	๔๓
๓ - ๒	สัดส่วนงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	๔๕
๓ - ๓	สัดส่วนงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒	๔๗
๓ - ๔	การเปรียบเทียบโครงการเริ่มใหม่ปีงบประมาณพ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๒	๔๙
๔ - ๑	ระบบการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ	๕๓
๔ - ๒	ระบบการวางแผนในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ	๕๔

บทที่ ๑
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กองทัพเรือมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือ การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพเรือตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ นอกจากนี้กองทัพเรือได้กำหนดบทบาทสำคัญรองรับการเป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศ ได้แก่ ๑. บทบาทในการปฏิบัติการทางทหาร (Military Role) เป็นบทบาทในการปฏิบัติการทางเรือเพื่อป้องกันประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ตามสถานการณ์ที่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยและเอกราชของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทางเรือที่เข้มแข็งปฏิบัติการด้วยความเฉียบขาด รุนแรง และเด็ดขาด ๒. บทบาทในการรักษากฎหมายและช่วยเหลือ (Constabulary Role) เป็นบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การรักษากฎหมายตามที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ทหารเรือเป็นเจ้าหน้าที่ รวม ๒๙ ฉบับ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือประชาชนและพัฒนาประเทศ และ ๓. บทบาทในกิจการระหว่างประเทศ (Diplomatic Role) เป็นบทบาทในการใช้กำลังทางเรือสนับสนุนการดำเนินนโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาล และใช้แสดงกำลังเพื่อสนับสนุนการเจรจาต่อรองเมื่อมีการขัดกันในผลประโยชน์ของชาติหรือเหตุการณ์วิกฤติที่กระทบต่อผลประโยชน์ของชาติโดยตรง

นอกจากการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่และบทบาทตามที่กำหนดข้างต้นแล้ว กองทัพเรือได้กำหนดวิสัยทัศน์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๗ “เป็นหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่มีบทบาทนำในภูมิภาค และเป็นเลิศในการบริหารจัดการ” โดยในส่วนของการเป็นหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่มีบทบาทนำในภูมิภาค มีสาระสำคัญ ได้แก่ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศที่มีความพร้อมและมีขีดความสามารถสูง เป็นที่เชื่อมั่นและไว้วางใจจากสาธารณชนในการปฏิบัติการทางทหารเพื่อเอาชนะฝ่ายตรงข้าม เพื่อรักษาสิทธิและอำนาจอธิปไตยทางทะเล รักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และภารกิจอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ตั้งแต่ภาวะปกติ รวมทั้งเป็นความภาคภูมิใจของประเทศชาติในการปฏิบัติงานเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางทะเลในระดับนานาชาติ ซึ่งเป็นเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ ตลอดจนเป็นแบบอย่างในการพัฒนากองทัพเรือที่ดี โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อการรักษาผลประโยชน์ สร้างความสงบสุขและความเจริญรุ่งเรืองของภูมิภาคร่วมกันเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับการพึ่งพาตนเอง ไม่มุ่งเน้นการแข่งขันในการเสริมสร้างยุทโธปกรณ์จนเกินความจำเป็น

ในห้วงเวลาที่ผ่านมากองทัพเรือได้จัดทำยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเรือ เพื่อให้กองทัพเรือมีดุลกำลังรบที่เหมาะสมกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคที่มีแนวโน้มการพัฒนากำลังทางเรือให้มีขีดความสามารถสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และยังใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากองทัพเรือให้สามารถปฏิบัติภารกิจในอนาคต

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายของวิสัยทัศน์กองทัพเรือที่ว่า “เป็นหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่มีบทบาทนำในภูมิภาค และเป็นเลิศในการบริหารจัดการ”

ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ ได้กำหนดโครงสร้างกำลังรบ (โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ) ให้มีความเหมาะสม ทันสมัย และสอดคล้องกับสถานการณ์ มีความต้องการงบประมาณในการดำเนินการ จำนวน ๑๔๒,๓๒๐ ล้านบาท โดยแต่ละรายการมีวงเงินในการดำเนินการสูง และมีระยะเวลาดำเนินการให้ได้มาซึ่งกำลังรบมากกว่า ๑ ปีขึ้นไป จำเป็นต้องจัดทำโครงการและเสนอของบประมาณในลักษณะโครงการผูกพันข้ามปีงบประมาณ ซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ รวมทั้งในการเสนอขอตั้งงบประมาณแต่ละปีต้องเตรียมความพร้อมในการดำเนินการตามแนวทางและวิธีปฏิบัติที่คณะรัฐมนตรีหรือสำนักงบประมาณกำหนด เพื่อให้มีความเป็นได้ในการได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้ การเสนอขออนุมัติโครงการจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ ๕๑๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม

สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือได้กำหนดแนวทางการจัดทำและเสนอขออนุมัติโครงการตามแนวทางและวิธีปฏิบัติที่กระทรวงกลาโหมกำหนดเป็นประจำทุกปี เพื่อให้หน่วยเจ้าของโครงการจัดทำและเสนอขออนุมัติโครงการ โดยเสนอให้หน่วยรับผิดชอบโครงการ (กรมฝ่ายอำนวยการที่เกี่ยวข้อง) ตรวจสอบความถูกต้อง รวมทั้งพิจารณาความเหมาะสมและกลั่นกรองโครงการ แล้วเสนอให้สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ (หน่วยงบประมาณ) นำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือพิจารณาความเหมาะสม ความคุ้มค่า และจัดลำดับความสำคัญของโครงการทั้งโครงการปกติและโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ แล้วเสนอกองทัพเรือพิจารณาอนุมัติ เพื่อเสนอขออนุมัติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตามขั้นตอนของคำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ ๕๑๘/๒๕๕๗ ทั้งนี้ เมื่อกองทัพเรืออนุมัติลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการเรียบร้อยแล้ว สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือจะเสนอของบประมาณโดยบรรจุในคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการเสนอขอตั้งงบประมาณตามแนวทางและวิธีปฏิบัติที่คณะรัฐมนตรีหรือสำนักงบประมาณกำหนดต่อไป

การขับเคลื่อนหรือผลักดันให้การเตรียมกำลังทางเรือเพื่อให้มีขีดความสามารถตามโครงสร้างกำลังรบของยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ จำเป็นต้องได้รับงบประมาณให้ดำเนินการได้ ซึ่งยุทธศาสตร์กองทัพเรือฉบับนี้ได้วิเคราะห์ไว้แต่เพียงความเป็นไปได้ด้านงบประมาณเท่านั้น ยังขาดความเชื่อมโยงที่นำไปสู่การดำเนินการให้ได้มาซึ่งงบประมาณ ในขณะที่การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพต้องดำเนินการตามกฎ ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีตามข้างต้น ดังนั้นหน่วยที่เกี่ยวข้อง (หน่วยเจ้าของโครงการ หน่วยรับผิดชอบโครงการ และหน่วยงบประมาณ) จึงไม่สามารถวางแผนและดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ให้มีความพร้อมที่จะเสนอของบประมาณได้ ส่งผลให้การเตรียมกำลังทางเรือหรือการเสริมสร้างกำลังกองทัพในห้วงที่ผ่านมาไม่สามารถดำเนินการได้ตามโครงสร้างกำลังรบที่กำหนดไว้

ในห้วงเวลา ๔ ปีที่ผ่านมากองทัพเรือได้รับจัดสรรงบประมาณตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีใกล้เคียงกับที่ตั้งเป้าหมายไว้ แต่ผลของการพิจารณาจัดลำดับโครงการที่เสนอไว้ในคำของบประมาณไม่สอดคล้องกับโครงสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙

จึงมีโครงการและงบประมาณบางส่วนที่ได้รับจัดสรรตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีในห้วงเวลา ๔ ปีที่ผ่านมา เป็นรายการที่ไม่อยู่ในโครงสร้างกำลังรบที่ได้จากการประเมินยุทธศาสตร์ ส่งผลให้การเตรียมกำลังทางเรือในอนาคตไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ จึงจำเป็นต้องศึกษาวิจัยให้ได้แนวทางการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ การจัดทำโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพและการเสนอของบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ศึกษา ปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องของการจัดทำโครงการและงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙

๒. เพื่อเสนอแนวทางการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙

ขอบเขตของการวิจัย

๑. การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกฎหมาย มติ ครม. หลักเกณฑ์ ระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนจัดทำงบประมาณ และการเสนอโครงการที่มีสภาพบังคับในห้วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙

๒. การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะโครงการและงบประมาณ สำหรับการเตรียมกำลังทางเรือตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ โดยไม่มีการเสนอข้อมูลระดับรายการยุทโธปกรณ์ในโครงสร้างกำลังรบ

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการใช้การวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยมีวิธีดำเนินการดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการและงบประมาณของกองทัพเรือ และหน่วยงานในกระทรวงกลาโหม

๑.๒ ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร และตำราต่างๆ

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการโดยวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และวิเคราะห์เปรียบเทียบ รวมทั้งสังเคราะห์ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้อง

๓. การนำเสนอข้อมูล แบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนา และแนวคิดใหม่ที่ได้จากการศึกษาวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรค/ข้อขัดข้อง ความไม่สมบูรณ์ของการวางแผนและจัดทำงบประมาณ รวมทั้งการเสนอโครงการ

๒. ได้แนวทาง และวิธีปฏิบัติในการวางแผนและเสนอของบประมาณสำหรับโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ ที่มีความสอดคล้องกับความต้องการกำลังรบในแต่ละห้วงเวลา และผลการวิจัยจะทำให้ ทร. สามารถจัดทำงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือได้ตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙

คำจำกัดความ

การจัดทำงบประมาณ หมายถึง การวางแผนและเสนอของบประมาณ รวมทั้งการชี้แจงรายละเอียดความต้องการงบประมาณ

งบประมาณ หมายถึง งบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ปีงบประมาณ หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. นั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณ

โครงการ หมายถึง การดำเนินงานที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินงานปกติ โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ มีแผนการดำเนินงานเป็นขั้นตอน มีระยะเวลาเหมาะสม และมีเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด มีกำหนดการใช้ทรัพยากรตามขั้นตอนอย่างเหมาะสม และมีการคาดหมายผลงานที่จะได้รับ

รายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ
หมายถึง รายการงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเงินประมาณรายจ่ายเกินหนึ่งปีงบประมาณขึ้นไป ในขณะที่ได้ก่อหนี้ผูกพัน

โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ
หมายถึง โครงการที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนา และเสริมสร้างกำลังรบตามเป้าหมายกำลังรบตามแผนโครงสร้างกองทัพไทย ประกอบด้วย การจัดตั้งหน่วยกำลังรบ การจัดหาและซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์ การระดมสรรพกำลัง การส่งกำลัง การค้นคว้าวิจัยด้านอาวุธและเทคโนโลยี รวมถึงโครงการสนับสนุนเป้าหมายโครงสร้างกองทัพด้วย

โครงการปกติ หมายถึง โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนา และปรับปรุงงานปกติประจำ ประกอบด้วย การจัดตั้งหน่วย และการย้ายที่ตั้งหน่วยที่ไม่ใช่หน่วยกำลังรบ การปรับปรุงและขยายหน่วย การขยายขีดความสามารถของหน่วย การฝึกศึกษาวิจัย รวมถึงการสวัสดิการ

ค่าใช้จ่ายของโครงการ หมายถึง ค่าใช้จ่ายของโครงการตลอดทั้งโครงการที่ประมาณการว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานแบ่งออกเป็น ค่าใช้จ่ายตามประเภทรายจ่าย และค่าใช้จ่ายตามลักษณะงบประมาณ

หน่วยงบประมาณ	หมายถึง	สำนักงบประมาณกลาโหม สำนักนโยบายและแผน กรมราชองครักษ์ สำนักงานปลัดบัญชีทหาร สำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ และสำนักงานปลัดบัญชีทหารอากาศ
หน่วยเจ้าของงบประมาณ	หมายถึง	หน่วยงานในสังกัดส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ เพื่อปฏิบัติภารกิจในความรับผิดชอบมีหน้าที่จัดทำ และบริหารงบประมาณ กำกับดูแล วิเคราะห์ ติดตาม ประเมินผล และรายงานสถานภาพการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยที่เกี่ยวข้องต่อหน่วยงบประมาณ
หน่วยรับผิดชอบโครงการ	หมายถึง	หน่วยรับผิดชอบทางฝ่ายอำนวยการ อาทิ กรมยุทธการทหารเรือ กรมส่งกำลังบำรุงทหารเรือ เป็นต้น
หน่วยเจ้าของโครงการ	หมายถึง	หน่วยงานในสังกัดส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่จัดทำ และบริหารโครงการ

บทที่ ๒
ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการจัดทำโครงการและงบประมาณ

กล่าวนำ

การจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์กองทัพเรือในห้วงเวลาที่ผ่านมา ยังคงขาดการวิเคราะห์ในการจัดทำโครงการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการดำเนินงานด้านโครงการ และการเสนอของบประมาณภาพรวมของกองทัพเรือยังขาดการวิเคราะห์เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างความต้องการงบประมาณในการรักษาระดับความพร้อมรบปัจจุบัน กับความต้องการงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ โดยสองประเด็นปัญหานี้ทำให้การเสนอขอและได้รับจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินการโครงการเริ่มใหม่ ไม่สัมพันธ์และไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ นอกจากนี้ภาระผูกพันงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพที่ผ่านมายังส่งผลกระทบกับรายการความต้องการกำลังรบที่คงเหลืออยู่ ซึ่งทำให้การเตรียมกำลังทางเรือยังคงไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กองทัพเรือ

จากประเด็นปัญหาตามที่กล่าวข้างต้นจำเป็นต้องศึกษาทฤษฎีระบบ (System Theory) หลักการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หลักการและวิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กรอบแนวคิดการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี หลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง แนวทางการวิเคราะห์และจัดทำคำของบประมาณสำหรับโครงการ และแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการดำเนินการด้านงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปัญหาต่อไป

ทฤษฎีระบบ (System Theory)

๑. ความเป็นมา และความหมายของทฤษฎีระบบ

ลัดวิก วอน เบอรทาแลนฟี่ (Ludwig Von Bertalanffy) นักชีววิทยา ชาวออสเตรีย เมื่อประมาณปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ได้เอาแนวความคิดมาจากระบบชีววิทยา ซึ่งเป็นระบบเปิดที่มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมว่า ระบบชีววิทยาที่สมบูรณ์จะช่วยให้ทั้งคน สัตว์ และพืช สามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งในด้านการเรียนรู้ ปฏิกิริยาตอบสนอง และการแก้ปัญหา เขามีความเชื่อว่าในเมื่อองค์กรเป็นระบบเปิด จึงย่อมมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม และเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นระบบ มีความเกี่ยวพันต่อกันหลายด้าน หลายระดับ และส่วนต่าง ๆ ขององค์กรก็เป็นส่วนสำคัญเท่า ๆ กับตัวของ

องค์กรเอง ดังนั้นทฤษฎีระบบจะรวมเอาระบบย่อยทุกชนิดทั้งทางด้านชีวภาพ กายภาพ พฤติกรรม ความคิดเกี่ยวกับการควบคุมโครงสร้าง เป้าหมาย และกระบวนการปฏิบัติงานไว้ด้วยกัน[๑]

ทฤษฎีระบบ หมายถึง สิ่งต่าง ๆ บนโลกนี้ที่มีลักษณะเป็นระบบ ต้องมีองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กันเป็นกระบวนการ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ได้กำหนดไว้ ปัจจุบันคำว่าระบบ เป็นคำกล่าวที่ใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไป เวลาที่กล่าวถึงระบบต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้[๒]

๑.๑ การคิดอย่างมีระบบ (System Thinking) หมายถึง การคิดอย่างมีเหตุผลโดยคิดอย่างรอบคอบถึงผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้นทั้งในภาพรวม และทุก ๆ ส่วนขององค์ประกอบย่อยของระบบ เนื่องจากแต่ละส่วนสัมพันธ์กัน และสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม

๑.๒ วิธีการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ (System Approach) หมายถึง วิธีการปฏิบัติงานที่เป็นระบบ โดยมีการนำเอาปัจจัยที่จำเป็นต่อการบริหารมาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนด ทั้งปัจจัย กระบวนการทำงาน และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจะมีส่วนสัมพันธ์กันและเป็นผลซึ่งกันและกัน

๑.๓ ทฤษฎีระบบ (System Theory) เป็นทฤษฎีที่ระบุว่าองค์กรประกอบด้วยส่วนประกอบที่เป็นอิสระและเป็นวิธีการบริหารงานที่จะเพิ่มความเข้าใจ รู้จุดเด่นจุดด้อยในองค์กรเพื่อการพัฒนาและแก้ปัญหาได้มากยิ่งขึ้น

๒. หลักการและแนวคิดของทฤษฎีระบบ[๓]

๒.๑ ทฤษฎีระบบมีความเชื่อว่า ระบบจะต้องเป็นระบบเปิด (Open System) กล่าวคือจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมโดยได้รับอิทธิพล หรือผลกระทบตลอดเวลาจากสภาพแวดล้อม

๒.๒ มีรูปแบบของการจัดลำดับ (The Hierarchical Model) ในลักษณะของระบบใหญ่และระบบย่อยที่สัมพันธ์กัน

๒.๓ มีรูปแบบของปัจจัยป้อนเข้าและผลผลิต (Input Output Model) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลของปฏิสัมพันธ์ที่มีกับสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มต้นจากปัจจัย กระบวนการ และผลผลิตตามลำดับเป็นองค์ประกอบของระบบ

๒.๔ แต่ละองค์ประกอบของระบบจะต้องมีส่วนสัมพันธ์กันหรือมีผลกระทบต่อกันและกัน (The Entities Model) หมายความว่า ถ้าองค์ประกอบของระบบตัวใดตัวหนึ่งเปลี่ยนไป ก็จะมีผลต่อการปรับเปลี่ยนขององค์ประกอบตัวอื่นด้วย

๒.๕ ทฤษฎีระบบเชื่อในหลักการของการมีเหตุและผลของสิ่งต่าง ๆ (Cause and Effect) ซึ่งเป็นหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถพิสูจน์ได้ ทฤษฎีระบบไม่เชื่อผลของสถานการณ์ใด

---

[๑]จันทรานี สงวนนาม. ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารสถานศึกษา (กรุงเทพฯ : บุ๊ค พอยท์, ๒๕๕๑). หน้า๘๔.

[๒]เรื่องเดียวกัน. หน้า ๘๕.

[๓]เรื่องเดียวกัน. หน้า ๘๕-๘๖.

สถานการณ์หนึ่ง เกิดจากสาเหตุเพียงสาเหตุเดียว แต่ทฤษฎีระบบเชื่อว่าปัญหาทางการบริหารที่เกิดขึ้น มักจะมาจากสาเหตุที่มากกว่าหนึ่งสาเหตุ

๒.๖ ทฤษฎีระบบจะมองทุก ๆ อย่างในภาพรวมของทุกองค์ประกอบมากกว่าที่จะมองเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ

๒.๗ ทฤษฎีระบบคำนึงถึงผลของการปฏิบัติที่เป็น “Output” หรือ “Product” มากกว่า “Process” ซึ่งผลสุดท้ายของงานที่ได้รับอาจมีมากมายหลายสิ่ง ซึ่งก็คือผลกระทบ (Outcome or Impact) ที่เกิดขึ้นตามมาในภายหลังนั่นเอง

๒.๘ ทฤษฎีระบบจะมีกระบวนการในการปรับเปลี่ยนและป้อนข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) เพื่อบอกให้รู้ว่าระบบมีการเบี่ยงเบนอย่างไร ควรจะแก้ไขที่องค์ประกอบใดของระบบซึ่งก็คือการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) นั่นเอง

๓. รูปแบบของวิธีระบบ (System Approach Model) [๔]

จากหลักการและแนวคิดของทฤษฎีระบบ สามารถจำแนกองค์ประกอบสำคัญของระบบที่มีความสัมพันธ์กันได้ดังนี้

๓.๑ ปัจจัยนำเข้า (Input) หมายถึง ทรัพยากรทางการบริหารทุก ๆ ด้าน ได้แก่ บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) การบริหารจัดการ (Management) และแรงจูงใจ(Motivations) ที่เป็นส่วนเริ่มต้นและเป็นตัวจักรสำคัญในการปฏิบัติงานขององค์กร

๓.๒ กระบวนการ (Process) คือ การนำเอาปัจจัย หรือทรัพยากรทางการบริหารทุกประเภทมาใช้ในการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ เนื่องจากในกระบวนการจะมีระบบย่อย ๆ รวมกันอยู่หลายระบบครบวงจร ตั้งแต่การบริหาร การจัดการ การนิเทศ การวัดและการประเมินผล การติดตาม ตรวจสอบเป็นต้น เพื่อให้ปัจจัยทั้งหลายเข้าไปสู่กระบวนการทุกกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๓ ผลผลิต หรือผลลัพธ์ (Output or Outcome) เป็นผลที่เกิดจากกระบวนการของการนำเอาปัจจัยมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

๓.๔ ผลกระทบ (Impact) เป็นผลที่เกิดขึ้นภายหลังจากผลลัพธ์ที่ได้ ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่คาดไว้หรือไม่เคยคาดคิดมาก่อนว่าจะเกิดขึ้นก็ได้

องค์ประกอบของระบบตามข้างต้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งไม่ได้ ผสมผสานอย่างมีเอกภาพเพื่อบรรลุตามเป้าหมายองค์กร

---

[๔] เรื่องเดียวกัน. หน้า ๘๖-๘๗.

แผนภาพที่ ๒ - ๑ ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของระบบ

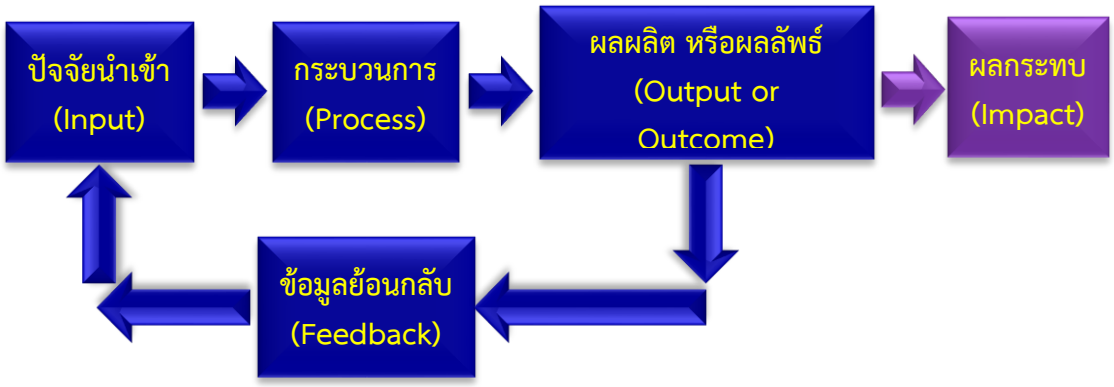
ที่มา : จันทรานี สงวนนาม, ๒๕๕๑, หน้า ๘๗.

๔. รูปแบบของการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis Model)

การนำเอาทฤษฎีระบบหรือวิธีระบบมาใช้ในการบริหารองค์กร หากนำมาใช้ให้ดี ถูกต้อง และเหมาะสม ระบบก็จะช่วยให้องค์กรมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามหากนำมาใช้ไม่ถูกต้อง หรือองค์ประกอบแต่ละส่วนของระบบไม่สัมพันธ์กันก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรได้ การนำเอาทฤษฎีระบบมาใช้ จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ระบบที่เรียกว่า System Analysis ควบคู่ไปด้วย

การวิเคราะห์ระบบจะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่า หากผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ปัญหานั้นจะเกิดจากองค์ประกอบใดของระบบ มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันหรือไม่ อย่างไร ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) จะช่วยให้ทราบถึงประเภทของปัญหา จุดที่ต้องได้รับการพัฒนา แก้ไขหรือปรับปรุงได้มากขึ้น การแก้ไขปรับปรุงก็จะต้องกระทำอย่างเป็นระบบ มิใช่แก้ไขเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น

แผนภาพที่ ๒ - ๒ รูปแบบองค์ประกอบของวิธีระบบและการวิเคราะห์ระบบ



ที่มา : จันทรานี สงวนนาม, ๒๕๕๑, หน้า ๘๘.

การวิเคราะห์ระบบเป็นส่วนหนึ่งของวิธีระบบ ที่มุ้งเน้นกระบวนการมากกว่าผลผลิต หรือผลลัพธ์ โดยมุ่งวิเคราะห์ปัญหา และเป็นกระบวนการประเมินวิธีระบบ การวิเคราะห์ระบบเป็นขั้นแรกของการพัฒนาที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายเพื่อให้มีระบบการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ เพราะพัฒนาการคือการปรับปรุง เพื่อให้สภาพที่มีปัญหาอยู่หมดไป หรือเหลือน้อยลง ตามศักยภาพของทรัพยากรและข้อจำกัดที่มีอยู่ ให้เกิดความสมดุลของโครงสร้างและองค์ประกอบต่าง ๆ ในระบบ จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ระบบ

หลักการการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ[๕]

๑. หลักการและองค์ประกอบ

การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เป็นเครื่องมือช่วยในการแปลงแผนการเสริมสร้างกำลังรบกองทัพเรือไปสู่การปฏิบัติในขั้นตอนการดำเนินการให้ได้มาซึ่งงบประมาณ โดยเป็นการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถปฏิบัติตามแผนได้สำเร็จ และทำให้ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนมีความยั่งยืน โดยการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติให้ได้ผลนั้น ควรประกอบด้วยองค์ประกอบ ๒ ส่วน ได้แก่

๑.๑ การทำให้ทั้งองค์กรเกิดลักษณะที่มุ่งเน้นเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ (Strategic Alignment) หมายถึง การทำให้เกิดความเชื่อมโยงและสอดคล้องระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ภายในองค์กรกับยุทธศาสตร์ โดยปัจจัยสำคัญที่จะต้องทำให้เกิดความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

๑.๑.๑ โครงการและงบประมาณ เพื่อให้สามารถมั่นใจได้ว่าเมื่อได้รับการจัดสรรทรัพยากร และมีการดำเนินตามแผนแล้ว จะส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น

๑.๑.๒ โครงสร้างและกระบวนการทำงาน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าองค์กรมีโครงสร้างและกระบวนการในการทำงานที่สนับสนุนต่อยุทธศาสตร์

๑.๑.๓ สมรรถนะและความสามารถของบุคลากร เพื่อทำให้ยุทธศาสตร์ได้รับการขับเคลื่อน และปฏิบัติตามได้เป็นอย่างดี จะต้องมีการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ขององค์กร

๑.๑.๔ วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าแนวทางในการประพฤติปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ขององค์กร

๑.๑.๕ ความรู้และระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อให้ความรู้และระบบข้อมูลสารสนเทศ ที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์สามารถใช้ได้รวดเร็วและทันเวลา

๑.๑.๖ ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในทุกระดับ เป็นระบบที่ผลักดันให้บุคลากรปฏิบัติตามยุทธศาสตร์

---

[๕] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” (เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ, ๒๕๕๐).

๑.๑.๗ ระบบการจูงใจและผลตอบแทน เพื่อให้เป็นระบบที่เกื้อหนุนให้บุคลากรปฏิบัติตามยุทธศาสตร์

๑.๒ การทำให้องค์กรมีความสามารถในการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติโดยความสามารถที่องค์กรควรจะมี ประกอบด้วย

๑.๒.๑ ทักษะ และความสามารถของผู้บริหาร

๑.๒.๒ ความมุ่งมั่นของผู้บริหาร เนื่องจากการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัตินั้นไม่ใช่สิ่งที่สามารถดำเนินการได้สำเร็จภายในระยะเวลาอันสั้น และยังต้องอาศัยความต่อเนื่องในการดำเนินการ

๑.๒.๓ การมีผู้รับผิดชอบต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดการมองภาพรวม หรือความเชื่อมโยงทั้งหมดในการขับเคลื่อน

๑.๒.๔ เป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่นและมุ่งเน้นนวัตกรรม คือมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของบริบทต่าง ๆ มีความสามารถในการพัฒนาและสร้างสรรค์ในสิ่งใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินงานและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนไป

๑.๒.๕ การทำงานร่วมกับผู้อื่นในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

๑.๒.๖ การแบ่งปันความรู้ที่สำคัญภายในองค์กร เพื่อให้องค์กรมีความรู้ และแนวทางในการปฏิบัติที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

๒. แนวทางการดำเนินการ

๒.๑ ภายหลังจากการจัดทำยุทธศาสตร์ การดำเนินงานในขั้นต่อไป ควรจะเป็นดังนี้

๒.๑.๑ การพิจารณาโครงการ แผนงานต่าง ๆ ที่จะดำเนินการ เพื่อให้สามารถบรรลุค่าเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ โดยในการพิจารณาและวิเคราะห์โครงการต่าง ๆ นั้น จะต้องพิจารณาทั้งในด้านผลผลิต ผลลัพธ์ ความเสี่ยง ความเกี่ยวเนื่องกับโครงการอื่น ๆ รวมทั้งงบประมาณที่ต้องใช้ในการจัดทำแผนงาน/โครงการ (Action Plan) ควรกำหนดผู้รับผิดชอบ ระยะเวลาของแต่ละแผนงาน/โครงการให้ชัดเจน ในขั้นตอนนี้อาจนำเครื่องมือการบริหารโครงการ (Project Management) เข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ และบริหารโครงการที่จะดำเนินการ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าโครงการที่จะดำเนินการนั้นมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง การวิเคราะห์โครงการให้ได้ดีนั้น ต้องมีเวลาและข้อมูลพอสมควร ดังนั้นอาจต้องมีการแยกลักษณะโครงการให้ชัดเจนว่า โครงการในลักษณะใดบ้างที่ควรวิเคราะห์เต็มรูปแบบ โดยการพิจารณาจากเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย อะไรคือโครงการที่องค์กรจะดำเนินการเพื่อให้สามารถบรรลุค่าเป้าหมายที่ต้องการ เมื่อคิดโครงการได้แล้วจะต้องมีกระบวนการในการวิเคราะห์โครงการอย่างละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ทั้งความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ ความเสี่ยง ผลผลิต ผลลัพธ์ การใช้งบประมาณ และเมื่อโครงการเริ่มดำเนินการแล้ว จะต้องมีกระบวนการติดตามการดำเนินงานโครงการอย่างต่อเนื่องเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าโครงการต่าง ๆ จะมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งได้คิดวิเคราะห์ในด้านต่างๆ อย่างถี่ถ้วน

๒.๑.๒ พิจารณาว่าจะต้องมีการปรับเปลี่ยน หรือปรับปรุงกระบวนการในการดำเนินงานใดบ้าง เพื่อที่จะทำให้สามารถดำเนินงานตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อช่วยให้การดำเนินงานสามารถบรรลุค่าเป้าหมายที่ต้องการ

๒.๑.๓ การที่จะสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าประสงค์แต่ละประการได้ ควรต้องมีการพิจารณาว่าตำแหน่งงานไหนที่เป็นตำแหน่งงานหลัก (Strategic Job Families) ในการที่จะทำให้องค์กรสามารถดำเนินงานบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว เมื่อได้ตำแหน่งงานหลักแล้ว ควรจะกำหนดได้ว่าอะไรคือทักษะ ความรู้ และทัศนคติ ที่บุคลากรในตำแหน่งนั้นควรจะมีเพื่อให้สามารถทำงานได้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งก็เป็นการหาสมรรถนะของบุคลากรในตำแหน่งงานหลัก

๒.๑.๔ ต้องมีการวิเคราะห์ว่าการที่จะบรรลุเป้าประสงค์แต่ละประการได้นั้นอะไรคือความรู้ที่องค์กรควรจะมี และความรู้เหล่านั้นองค์กรมีอยู่แล้วหรือไม่ ถ้ามีอยู่แล้วจะมีกระบวนการใดในการทำให้บุคลากรได้เข้าถึงความรู้ดังกล่าว และถ้ายังไม่มีอยู่จะมีแนวทางใดในการแสวงหาความรู้นั้นพร้อมทั้งการเผยแพร่ความรู้เมื่อได้รับมา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าองค์กรมีความรู้ที่จำเป็นที่จะดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ทางยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น

๒.๑.๕ จากประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายต่าง ๆ ควรจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าอะไรคือวัฒนธรรมหรือค่านิยมในการทำงานที่เป็นที่ต้องการหรือพึงประสงค์ เพื่อให้เป็นแนวประพฤติ ปฏิบัติของบุคลากรทั่วทั้งองค์กร

๒.๑.๖ การที่องค์กรจะดำเนินงานให้บรรลุค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีข้อมูลหรือสารสนเทศใดบ้าง ที่จะช่วยในการตัดสินใจและติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งในกรณีนี้สามารถใช้โครงการระบบการบริหารยุทธศาสตร์ขององค์การภาครัฐ (Government Strategic Management System : GSMS) และระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMIS) เป็นกลไกและเครื่องมือในการได้มาซึ่งข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ

๒.๒ การจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการคำนึงถึงความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการ เช่น ความเสี่ยงทางด้านการเงินความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการที่สำคัญ และความเชื่อมโยงกับแผนหลักด้านทรัพยากรบุคคลที่จะมารองรับ เพื่อให้สามารถปฏิบัติแผนได้สำเร็จโดยแผนหลักด้านทรัพยากรบุคคลควรประกอบด้วยการฝึกอบรม การพัฒนาบุคลากร การสรรหา ว่าจ้าง การรักษาบุคลากร การกระจายอำนาจ การสร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากร การยกย่อง ชมเชย และการให้รางวัลแรงจูงใจ นอกจากนี้ต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายในแต่ละเรื่องอย่างชัดเจน และเหมาะสม เช่น ความพึงพอใจของบุคลากร ผลการสำรวจบรรยากาศในการทำงาน เป็นต้น

๒.๓ ประเมินผลและปรับปรุงกระบวนการถ่ายทอดกลยุทธ์หลักเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้สนับสนุนการบรรลุผลตามเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร

หลักการและวิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

๑. หลักการและองค์ประกอบของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์[๖] งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารจัดการประเทศเพื่อให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จ การจัดทำงบประมาณเป็นไปตามระบบซึ่งมีความเหมาะสมแต่ละยุคสมัย ปัจจุบันประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) โดยมีหลักการที่สำคัญคือ เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ้มค่า และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบให้แก่กระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณ และคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีองค์ประกอบที่สำคัญ ประกอบด้วย

๑.๑ มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ จนถึงเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

๑.๑.๑ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ

๑.๑.๒ เป้าหมายการให้บริการกระทรวง ต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ อาจดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือร่วมกันดำเนินการหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

๑.๑.๓ เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานซึ่งอาจเป็นบริการหรือสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

๑.๒ เน้นหลักการธรรมาภิบาล ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบที่เน้นหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

๑.๒.๑ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับให้ชัดเจน เริ่มตั้งแต่ระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศสู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

---

[๖] สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ. “ระบบงบประมาณของประเทศไทย”. (หนังสือที่ระลึกครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ ๔๔ ปี, ๒๕๔๖). หน้า ๑๓๒ - ๑๓๖

๑.๒.๒ มีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงาน ว่าได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน

๑.๓ การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง/หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น โดยผ่อนคลายกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

๑.๔ การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะนำเงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น มาพิจารณาร่วมกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

๑.๕ การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

เป็นการประมาณการรายจ่าย ๓ ปีล่วงหน้า จากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมุติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศ ในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะดำเนินการทั้งแบบ Top Down และ Bottom Up โดยการประมาณการแบบ Top Down จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบาย โดยพิจารณาจากสมมุติฐานทางเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนการประมาณการแบบ Bottom Up จะเป็นการประมาณรายจ่ายจากระดับหน่วยงาน ภายใต้สมมุติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา ๑ + ๓ ปี การดำเนินการดังกล่าวทำให้ผู้กำหนดนโยบายทราบตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งจะช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ และรักษาวินัยทางการคลัง

๒. วิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์[๗]

วิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีหลักการสำคัญคือ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติให้มีความชัดเจนสามารถใช้เป็นกรอบหลักในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และการจัดสรรงบประมาณให้มีความสอดคล้องและเพียงพอกับการปฏิบัติงานตามแนวทาง

---

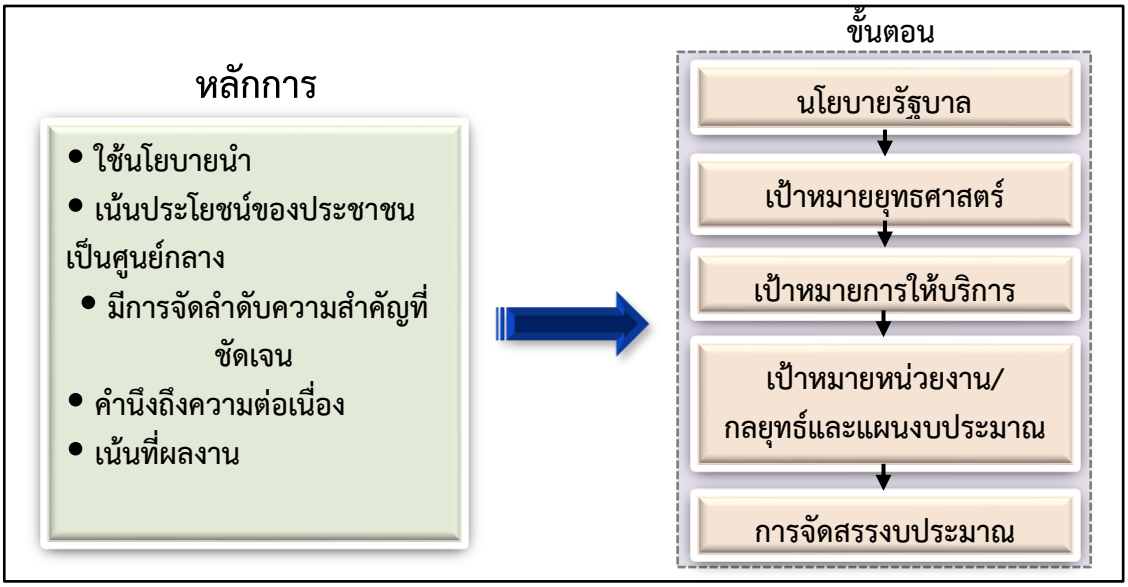
[๗] รศ. ดร. โชติชัย เจริญงาม และ ประวิช สุขุม. “หลักการและวิธีการงบประมาณแบบใหม่”. (หนังสือที่ระลึกครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ ๔๔ ปี, ๒๕๔๖) หน้า. ๑๕๕ - ๑๕๘

ของยุทธศาสตร์ระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยแต่ละขั้นตอนของวิธีการงบประมาณมีหลักการที่สำคัญดังนี้

๒.๑ ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์สู่แผนงบประมาณ

กระบวนการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เริ่มต้นที่การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ และกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ รวมถึงการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกระทรวง จากนั้นแปลงยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงสู่แผนการให้บริการกระทรวง ซึ่งประกอบด้วยกลยุทธ์ระดับส่วนราชการและผลผลิตหลัก ท้ายที่สุดจะเป็นการจัดทำแผนงบประมาณรองรับการปฏิบัติงานตามแผนการให้บริการ

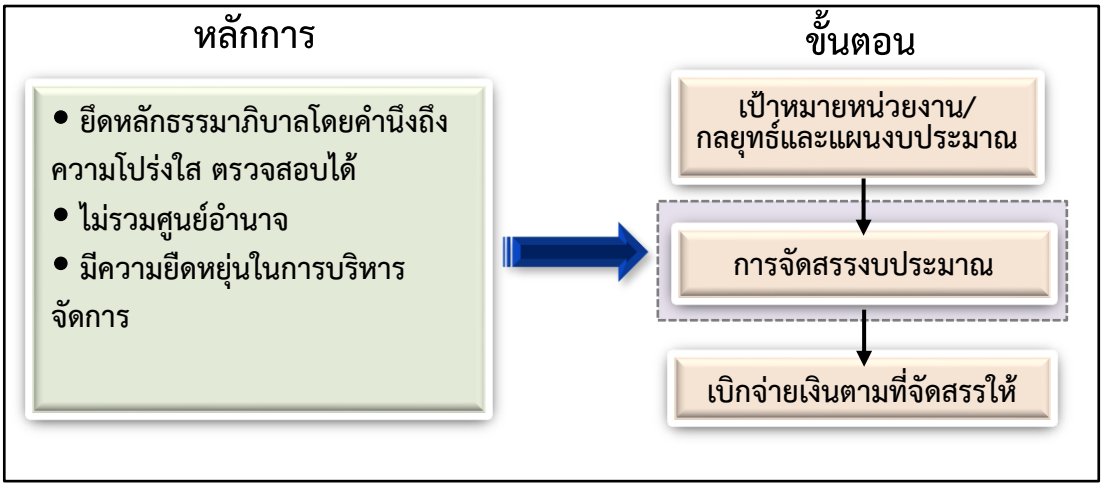
แผนภาพที่ ๒ - ๓ การกำหนดยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์สู่แผนงบประมาณ



ที่มา : โชติชัย เจริญงาม, ๒๕๔๖.

๒.๒ การจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่าย ในขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณจะต้องจัดสรรงบประมาณสู่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การจัดสรรและเบิกจ่ายงบประมาณต้องดำเนินการอยู่บนหลักธรรมาภิบาล โดยคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระจายอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมทั้งการตัดสินใจให้กับส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารแก่ส่วนราชการ

แผนภาพที่ ๒ - ๔ การจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่าย

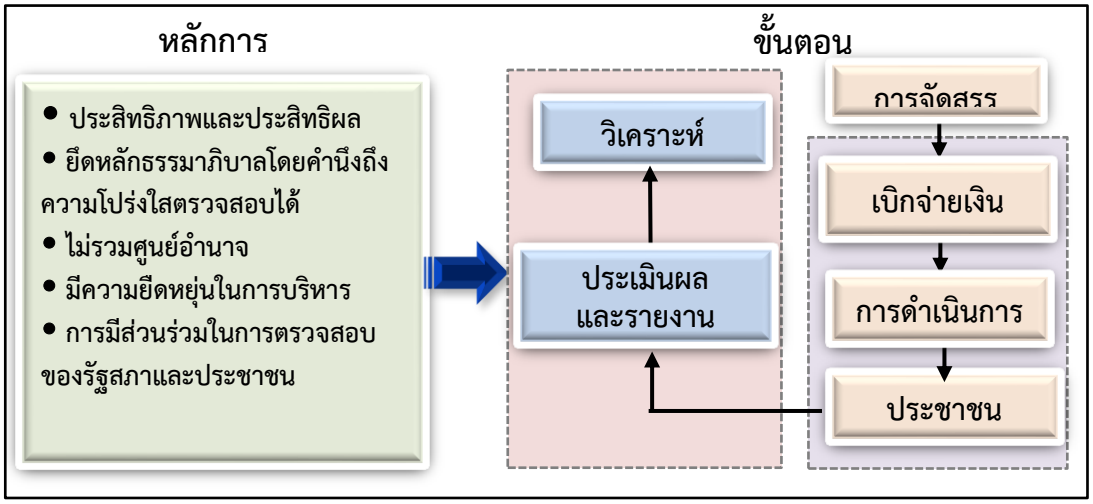


ที่มา : โชติชัย เจริญงาม, ๒๕๔๖.

๒.๓ ขั้นตอนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการจัดสรรงบประมาณ

ระบบการจัดสรรงบประมาณมุ่งเน้นยุทธศาสตร์มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ข้อมูลย้อนกลับ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงบประมาณ โดยการประเมินผลนี้มุ่งเน้นในเรื่องความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการดำเนินงานของส่วนราชการ รวมถึงหลักธรรมาภิบาล

แผนภาพที่ ๒ - ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการจัดสรรงบประมาณ

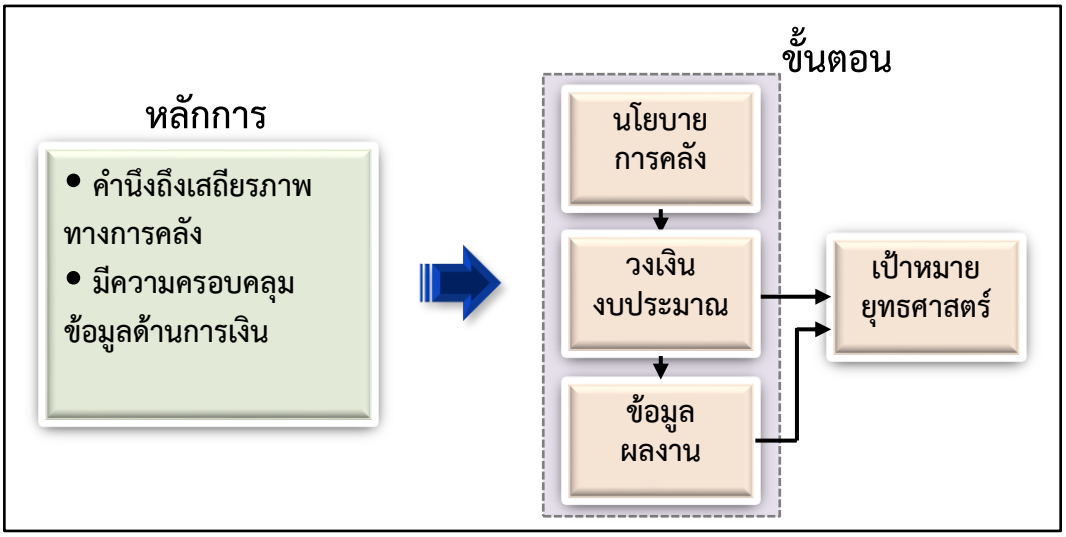


ที่มา : โชติชัย เจริญงาม, ๒๕๔๖.

๒.๔ ขั้นตอนการกำหนดวงเงินงบประมาณ

เพื่อให้การกำหนดวงเงินงบประมาณ มีความสอดคล้องกับเสถียรภาพทางการคลัง จึงจำเป็นต้องนำข้อมูลทางการคลังของประเทศมาประกอบการพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณ

แผนภาพที่ ๒-๖ การกำหนดวงเงินงบประมาณ



ที่มา : โชติชัย เจริญงาม, ๒๕๔๖.

กรอบแนวคิดการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี[๘]

การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนงานในภารกิจหลักของหน่วยงานระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) โดยมีกรอบแนวคิดและแนวทางการดำเนินการที่สำคัญดังนี้

๑. หน่วยงานที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ ต้องศึกษาเจตนารมณ์นโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารประเทศ หรือนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ทราบว่ามีแนวนโยบายใดเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบ้าง โดยจัดทำคำของบประมาณให้สอดคล้อง และสนับสนุนแนวนโยบายระดับชาติดังกล่าว

๒. สำนักงบประมาณจัดทำแผนงานตาม “โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์” สำหรับใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มุ่งให้การดำเนินงานตามภารกิจของส่วนราชการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ อันเป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติและ

---

[๘]สำนักงบประมาณ, “คู่มือปฏิบัติการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓”, ๒๕๖๒.

ประชาชน รวมทั้งใช้ “แผนงาน” ดังกล่าวเป็นรายการขออนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินต่อรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประกอบด้วย

๒.๑ แผนงานบุคลากรภาครัฐ เป็นแผนงานที่แสดงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐในภาพรวม

๒.๒ แผนงานพื้นฐาน เป็นแผนงานที่ดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นปกติประจำตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ หากหยุดดำเนินการอาจก่อให้เกิดความเสียหายในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะงานและปริมาณงานที่ชัดเจนต่อเนื่อง เป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานการให้บริการที่ได้ดำเนินการมาเป็นประจำทุกปี โดยพิจารณาถึงขีดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในปีงบประมาณที่ผ่านมา

๒.๓ แผนงานยุทธศาสตร์ เป็นแผนงานที่ดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายในเชิงนโยบาย ที่ต้องการผลักดันหรือเห็นความสำคัญในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยกำหนด ให้การจัดทำงบประมาณเป็นลักษณะ Project Based มีที่มาของโครงการ เช่น นโยบายสำคัญของรัฐบาลข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น

๒.๔ แผนงานบูรณาการ เป็นแผนงานที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์สำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไปร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดและแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกันเพื่อลดความซ้ำซ้อนมีความประหยัดและคุ้มค่า สามารถบรรลุเป้าหมาย เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการ

๓. ข้อมูลผลผลิต/โครงการ รองรับแผนงานมีรายละเอียดดังนี้

๓.๑ ผลผลิต หมายถึง ผลของการดำเนินงานตามกิจกรรม ซึ่งอาจจะเป็นผลผลิต (Product) หรือการให้บริการ (Service) ที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ หรือการตอบคำถามว่าหน่วยงานของรัฐจัดทำบริการอะไร (What) ในฐานะผู้จัดหาบริการ (Service Provider) ตามความต้องการของรัฐบาลในฐานะผู้ซื้อบริการ (Service Purchaser) ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรง หรือโดยการใช้วัตถุสิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการองค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

๓.๒ โครงการ หมายถึง ผลผลิตของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่จัดทำขึ้นเพื่อให้เกิดการให้บริการทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรง หรือโดยการใช้วัตถุสิ่งของหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน องค์กรภายนอกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น โดยมีการกำหนด เป้าหมาย ระยะเวลา และวงเงินงบประมาณของโครงการที่แน่นอน

๔. การจัดทำข้อมูลระดับรายการ ต้องจัดทำสรุปคำชี้แจงซึ่งเป็นส่วนสำคัญเพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และเตรียมคำชี้แจงผู้บริหาร จึงควรให้ความสำคัญในการจัดทำข้อมูลคำชี้แจง มีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

๔.๑ ที่มาของรายการ เช่น เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล รัฐมนตรี กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการ มติคณะรัฐมนตรี เป็นเป้าหมายเชิงบูรณาการ ข้อตกลงกับต่างประเทศ ฯลฯ

๔.๒ เหตุผลความจำเป็นในการขอตั้งงบประมาณ เช่น ทดแทนของเดิม ทำให้ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในอนาคต มีความเร่งด่วนในการแก้ปัญหา เป็นความต้องการของประชาชน ฯลฯ

๔.๓ กรณีเป็นเป็นรายการผูกพันข้ามปี ต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ทั้งรายการผูกพันเดิม และรายการผูกพันใหม่

๔.๔ ที่มาของค่าใช้จ่าย/ราคาต่อหน่วย เช่น ราคามาตรฐาน/เกณฑ์การคำนวณค่าใช้จ่ายของสำนักงบประมาณ ระเบียบกรมบัญชีกลาง ราคามาตรฐานหน่วยงานราชการอื่น ๆ เกณฑ์ราคาที่เคยจัดซื้อ/จัดจ้าง ฯลฯ

๕. การผูกพันงบประมาณข้ามปี หมายถึง รายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องทำสัญญาก่อหนี้ผูกพัน และมีวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป โดยวงเงินผูกพันดังกล่าวจะรวมเงินเผื่อเหลือเผื่อขาดไว้ด้วยแล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีแนวทางการดำเนินการดังนี้

๕.๑ ควรเป็นไปตามความจำเป็นที่ไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ โดยระบุเหตุผลความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปีแบ่งเป็นกลุ่ม ดังนี้

๕.๑.๑ เป็นรายการผูกพันตามสัญญาและตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง หมายถึง รายการผูกพันที่ได้ตั้งงบประมาณและ/หรือทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างไว้แล้ว

๕.๑.๒ เป็นรายการที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จใน ๑ ปีงบประมาณ หมายถึง รายการผูกพันข้ามปีเริ่มใหม่ซึ่งขอจัดสรรงบประมาณเป็นปีแรก

๕.๑.๓ เป็นรายการซึ่งต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี หมายถึง รายการผูกพันข้ามปีเริ่มใหม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ตั้งงบประมาณเป็นรายการผูกพันงบประมาณ เช่น การตั้งงบประมาณค่าเช่ารถยนต์

๕.๒ รายการผูกพันข้ามปีต้องระบุในคำของบประมาณอย่างชัดเจน โดยแสดงการผูกพันงบประมาณในแต่ละปี และควรกำหนดระยะเวลาไว้ไม่เกิน ๕ ปี

๖. เนื่องจากวงเงินงบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด หน่วยงานควรจัดลำดับความสำคัญเฉพาะเรื่องหลัก ๆ ซึ่งถ้าไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ หรือเป้าหมายร่วมซึ่งหน่วยงานต้องรับผิดชอบ โดยมีเกณฑ์การพิจารณาดังนี้

๖.๑ เป็นภาระผูกพันตามสัญญา หรือตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้ดำเนินการอย่างชัดเจน หรือเป็นข้อตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือผูกพันโครงการ/กิจกรรม รายการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง

๖.๒ เป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน เป็นภารกิจตามแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ หากไม่ดำเนินการจะกระทบต่อเป้าหมายโดยรวม

๖.๓ ความรุนแรงของปัญหาในปัจจุบัน

๖.๔ การขยายตัวของปัญหาไปสู่ปัญหาใหญ่ และมีความยุ่งยากซับซ้อนในการแก้ปัญหามากขึ้น

๖.๕ จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ หรือได้รับผลประโยชน์

๖.๖ ความพร้อมในการดำเนินการ รวมถึงภาระงบประมาณที่เพิ่มขึ้น

หลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำนักงบประมาณได้เสนอเรื่อง การปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่าการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ จะทำให้มีความชัดเจน สอดคล้องเหมาะสมกับการจัดสรร และการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนในสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้ง จะก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการงบประมาณ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ลงมติอนุมัติการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการอื่น ที่เกี่ยวข้อง[๙] ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ

๑.๑ การผูกพันงบประมาณล่วงหน้า ควรกำหนดระยะเวลาไว้ไม่เกินกว่า ๕ ปี

๑.๒ จะต้องเป็นโครงการ หรือรายการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีรายการที่จะต้องผูกพันงบประมาณข้ามปีปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ

๑.๓ การผูกพันงบประมาณรายจ่ายลงทุนใหม่ในแต่ละปีงบประมาณ เมื่อรวมกับภาระผูกพันเฉพาะรายจ่ายลงทุนที่กำหนดไว้ก่อนแล้วทุกกรณี จะต้องมียอดภาระงบประมาณที่จะผูกพันในปีงบประมาณต่อ ๆ ไปแต่ละปี เปรียบเทียบกับรายจ่ายลงทุนที่ส่วนราชการได้รับในปีที่เสนอของบประมาณ ดังนี้

ปีงบประมาณที่ ๑ ไม่เกินกว่า ร้อยละ ๖๐
ปีงบประมาณที่ ๒ ไม่เกินกว่า ร้อยละ ๔๐
ปีงบประมาณที่ ๓ ไม่เกินกว่า ร้อยละ ๒๐
ปีงบประมาณที่ ๔ ไม่เกินกว่า ร้อยละ ๑๐

ทั้งนี้ ให้มีผลใช้บังคับเฉพาะการผูกพันงบประมาณข้ามปีล่วงหน้าที่มีระยะเวลาเกินกว่า ๓ ปี เท่านั้น สำหรับส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม รายจ่ายลงทุนตามวรรคแรกให้หมายถึง รายจ่ายเพื่อการพัฒนากองทัพ

---

[๙]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. “หนังสือเวียน ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๓๑ เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง” ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒.

๑.๔ การผูกพันงบประมาณที่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษที่จะต้องเสียดอกเบี้ยในลักษณะการกู้เงินในรูปสินเชื่อผู้ผลิต (Supplier's Credit) หรือการก่อหนี้ในลักษณะเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน ให้สำนักงบประมาณหารือกับสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเกี่ยวกับเงื่อนไขการก่อหนี้ที่เหมาะสมด้วย

๑.๕ การผูกพันงบประมาณที่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษที่จะต้องดำเนินการเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑.๑ ถึงข้อ ๑.๓ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ยกเว้นในกรณีที่ส่วนราชการได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ทำให้ส่วนราชการที่ได้รับอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายการต่าง ๆ ในวงเงินที่คิดเทียบจากสกุลเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น ณ วันที่ลงนามในสัญญา ซึ่งจะมีผลทำให้วงเงินรวมเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติ ไว้เดิม หากค่าดำเนินการที่เป็นเงินตราสกุลต่างประเทศและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากที่ส่วนราชการเสนอ ก็ให้ส่วนราชการลงนามในสัญญาได้ โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๑.๖ รายจ่ายลงทุนที่จะขออนุมัติผูกพันข้ามปีงบประมาณทุกรายการต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในปีแรก เป็นจำนวนเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ ของวงเงินรายจ่ายส่วนที่เป็นงบประมาณทั้งสิ้นของราจ่ายลงทุนนั้น ๆ โดยไม่รวมวงเงินเผื่อเหลือเผื่อขาด

๑.๗ การผูกพันงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณตามข้อ ๑.๓ ให้ดำเนินการตามสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนที่กำหนด เว้นแต่กรณีส่วนราชการดำเนินงานล่าช้า ให้สำนักงบประมาณสามารถปรับเปลี่ยนสัดส่วนภาระผูกพันงบประมาณในการเสนอตั้งงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับผลการดำเนินงานจริงของส่วนราชการได้ตามความเหมาะสม

๒. มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงรายการและวงเงินงบประมาณ

๒.๑ ให้ส่วนราชการดำเนินการสำรวจออกแบบการก่อสร้าง หรือกำหนด คุณลักษณะเฉพาะครุภัณฑ์ที่จะจัดซื้อจัดจ้างก่อนเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๒ ให้ส่วนราชการดำเนินการเสนอขอตั้งค่าจ้างสำรวจออกแบบการก่อสร้างเพื่อให้ส่วนราชการมีแบบรูปรายการก่อสร้างประกอบคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๓ ห้ามมิให้ส่วนราชการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณข้ามปีในโครงการ หรือแผนงานที่เป็นงานก่อสร้างหรือจัดซื้อครุภัณฑ์ ซึ่งปกติสามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณเดียว

๒.๔ หากส่วนราชการมีความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการก่อสร้างหรือคุณลักษณะเฉพาะของรายการครุภัณฑ์ที่มีผลทำให้ประมาณราคาสูงกว่าวงเงินงบประมาณรวมวงเงินเผื่อเหลือเผื่อขาดที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพัน ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่มีผลทำให้วงเงินดังกล่าวเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ ๕ เท่านั้น โดยให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณก่อนดำเนินการประกวดราคา

แนวทางการวิเคราะห์และจัดทำคำของบประมาณสำหรับโครงการ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้ส่วนราชการใช้คู่มือมาตรฐานการจัดการงบประมาณ (การวางแผนและบริหารโครงการ) เป็นแนวทางประกอบการวางแผนและบริหารโครงการตามที่สำนักงบประมาณเสนอ มีสาระสำคัญประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ๖ ขั้นตอน ดังนี้

การทบทวน/ตรวจสอบ/ประเมินผลการดำเนินโครงการที่ผ่านมา
การริเริ่มโครงการใหม่และการวิเคราะห์เบื้องต้น
การวิเคราะห์และวางแผนรายละเอียดโครงการ
การวิเคราะห์และจัดทำคำของบประมาณ
การติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ
การประเมินผลการใช้งานและการติดตาม/ปรับปรุง/แก้ไข

สำหรับขั้นตอนสำคัญการวางแผนและบริหารโครงการทั้ง ๖ ขั้นตอนตามข้างต้น ขั้นตอนที่ผู้รับผิดชอบและบริหารโครงการต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ ขั้นตอนการวิเคราะห์และจัดทำ คำของบประมาณ เนื่องจากงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยผลักดันให้โครงการสามารถดำเนินการได้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ บนพื้นฐานของความสมเหตุสมผล ความถูกต้อง เหมาะสม และที่สำคัญคือ ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยมีภาระงานที่ต้องดำเนินการ ได้แก่ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการทบทวน/ตรวจสอบ/ประเมินผลการดำเนินโครงการที่ผ่านมา และข้อมูลในการริเริ่มโครงการ รวมทั้ง ผลการวิเคราะห์และวางแผนรายละเอียดโครงการ โดยนำข้อมูลต่าง ๆ ทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อพิจารณาจัดทำคำของบประมาณ ประกอบด้วย ๒ ขั้นตอนย่อย ดังนี้

ขั้นตอนย่อยที่ ๑ จัดลำดับความสำคัญของโครงการมิติต่าง ๆ เป็นการพิจารณาความจำเป็นความเร่งด่วน และผลที่คาดว่าจะได้รับ (Desirability) หรือความคุ้มค่าที่จะได้รับจากโครงการในมิติต่าง ๆ เช่น ประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมาย ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความจำเป็นตามกฎหมาย และความสอดคล้องกับทิศทางของนโยบายรัฐ ในขณะเดียวกัน ผู้รับผิดชอบ/ผู้บริหารโครงการควรพิจารณาถึงความพร้อมในการดำเนินการ/ความเป็นไปได้ (Feasibility) ในการดำเนินโครงการด้วย เช่น ความพร้อมของผู้ดำเนินโครงการ และประสบการณ์ในการบริหารโครงการ เป็นต้น

ขั้นตอนย่อยที่ ๒ พิจารณาจัดทำคำของบประมาณ เป็นการพิจารณาวิเคราะห์ข้อมูลโครงการทั้งหมดและจัดลำดับความสำคัญโครงการ เพื่อเสนอคำของบประมาณให้กับสำนักงบประมาณหรือหน่วยเจ้าของงบประมาณ การพิจารณาจัดทำคำของบประมาณ ควรพิจารณาความเหมาะสมของโครงการในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าและมีความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการและการจัดทำคำของบประมาณควรพิจารณาประเด็นสำคัญหลัก ได้แก่ ผลการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ผลการวิเคราะห์ต้นทุนโครงการ ผลการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ

ทางเลือกในการพิจารณาจัดทำคำของบประมาณสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ทางเลือก ได้แก่

๑. พิจารณา “เสนอคำของบประมาณโครงการ” ให้กับสำนักงบประมาณหรือหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ สำหรับโครงการที่มีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่ครบถ้วน มีผลที่คาดหวัง/มีความพร้อม/มีความเป็นไปได้/มีความคุ้มค่าสูง และมีความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน

๒. พิจารณา “ปรับปรุงคำขอ” สำหรับโครงการที่ยังขาดข้อมูลที่ครบถ้วน ไม่สามารถวิเคราะห์ผลที่คาดหวังได้อย่างชัดเจน มีความพร้อมในการดำเนินโครงการบางส่วน/มีความเป็นไปได้น้อย ไม่สามารถระบุความคุ้มค่า/ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างชัดเจน

แนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการจัดทำโครงการและงบประมาณ

การศึกษาวิเคราะห์กำหนดแนวทางในการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๗ ครั้งนี้ ได้ศึกษาแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานที่มีการดำเนินการในลักษณะใกล้เคียงกันทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้แก่ แนวทางการดำเนินการด้านโครงการของกองทัพบก และกองทัพอากาศ และแนวทางการจัดหาระบบอาวุธของกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา (Department of Defense : DOD) มีสาระสำคัญดังนี้

๑. การดำเนินงานด้านโครงการของกองทัพบก

กองทัพบกออกคำสั่งให้หน่วยต่าง ๆ ในกองทัพบก ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านโครงการของกองทัพบก เพื่อให้การดำเนินงานด้านโครงการของกองทัพบกเป็นไปในแนวทางเดียวกัน สอดคล้องกับระบบโครงการของกองทัพไทย และการดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหมมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้[๑๐]

๑.๑ นโยบายและหลักการทั่วไป

๑.๑.๑ โครงการของกองทัพบกต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาโครงการเริ่มใหม่ของกองทัพบก ก่อนขออนุมัติโครงการต่อผู้บัญชาการทหารบก

๑.๑.๒ โครงการของกองทัพบกต้องได้รับอนุมัติจากผู้บัญชาการทหารบก จนถึงผู้มีอำนาจอนุมัติ ก่อนเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๑.๒ การวางแผน

เป็นการดำเนินกรรมวิธีในการจัดทำแผนทางทหารต่าง ๆ กำหนดความต้องการกำลังรบ บริหารทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ตลอดจนเป็นการวางแผนงาน โครงการ มีความมุ่งหมายเพื่อวางแผนพัฒนากองทัพบกให้มีความพร้อมรบ มีความต่อเนื่องในการรบ และมีความทันสมัย เป็นไปในแนวทางเดียวกันตามลำดับความเร่งด่วนและขั้นตอนที่เหมาะสม โดยมีขั้นตอนการจัดทำแผนงาน โครงการ ดังนี้

---

[๑๐]กองทัพบก, “คำสั่งกองทัพบก ที่ ๓๕๑/๒๕๕๘ เรื่อง ระบบโครงการกองทัพบก”. ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘.

๑.๒.๑ กรมยุทธการทหารบก กำหนดแผนนโยบายการพัฒนาเสริมสร้างกำลังกองทัพทุกวงรอบ ๑๐ ปี ให้สอดคล้องกับแผนโครงสร้างกองทัพไทย และแผนของหน่วยเหนือที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วย เหล่า และสายวิทยาการ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยขึ้นตรงกองทัพบกยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการพัฒนาหน่วย เหล่า/สายวิทยาการ ซึ่งแผนดังกล่าวจะกำหนดหน่วยเป้าหมายไว้โดยแน่ชัด และมีการปรับปรุงแผนให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์และภัยคุกคาม

๑.๒.๒ เหล่า/สายวิทยาการ นำแผนนโยบายตามข้อ ๑.๒.๑ มาจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาเหล่า/สายวิทยาการ และขออนุมัติใช้เป็นแนวทางปฏิบัติโดยผ่านการพิจารณาของ กรมฝ่ายเสนาธิการในสายงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในแผนแม่บทจะกำหนดแนวทางการพัฒนาเหล่า/สายวิทยาการ ความต้องการทรัพยากรอย่างต่อเนื่องตามห้วงระยะเวลา ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนากองทัพบกในภาพรวมเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยให้ยึดถือหน่วยเป้าหมายตามแผนนโยบายการพัฒนาเสริมสร้างกำลังกองทัพเป็นหลัก

๑.๒.๓ หน่วยขึ้นตรงกองทัพบก กรมฝ่ายยุทธบริการ เหล่า/สายวิทยาการที่เกี่ยวข้องนำแผนแม่บทตามข้อ ๑.๒.๒ มาจัดทำแผนงาน โครงการ ตามแบบพิมพ์ที่กองทัพบกกำหนดเป็นแผนการดำเนินงานในวงรอบ ๕ ปี เพื่อพัฒนาเหล่า/สายวิทยาการ และจัดหายุทโธปกรณ์สนับสนุนหน่วยต่าง ๆ ตามลำดับความเร่งด่วน ให้สอดคล้องครบถ้วนตามแผนนโยบายการพัฒนาเสริมสร้างกำลังกองทัพ และแผนแม่บทของเหล่า/สายวิทยาการ โดยจัดลำดับความเร่งด่วนของการพัฒนาเหล่า/ สายวิทยาการ และการจัดยุทโธปกรณ์ให้สอดคล้องสัมพันธ์กับหน่วยเป้าหมายที่กำหนดไว้เสนอผ่านหน่วยรับผิดชอบโครงการหลัก

๑.๒.๔ หน่วยรับผิดชอบโครงการหลัก ตรวจสอบความเหมาะสมความเป็นไปได้ของแผนงาน โครงการ ว่าสอดคล้องและเป็นไปตามแนวทางการพัฒนากองทัพและตามนโยบายของผู้บังคับบัญชาหรือไม่ รวมทั้งผลกระทบต่อโครงการอื่น แล้วเสนอหน่วยงบประมาณกองทัพบก

๑.๒.๕ หน่วยงบประมาณกองทัพบก ตรวจสอบความเหมาะสมขั้นสุดท้ายของแผนงาน โครงการ โดยนำมาพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนและนโยบาย ความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินการ รวมทั้งวงเงินงบประมาณที่เป็นไปได้

๑.๒.๖ คณะกรรมการพิจารณาแผนงาน โครงการ ของกองทัพบก พิจารณาในภาพรวมว่าในแต่ละปีงบประมาณควรจะมีโครงการของเหล่า/สายวิทยาการใด ซึ่งแผนงาน โครงการที่ได้จะใช้เป็นมูลฐานให้หน่วยเจ้าของโครงการจัดทำโครงการขออนุมัติตามสายงานโครงการ รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการวางแผน กำหนดความต้องการทรัพยากร และขอรับการสนับสนุนงบประมาณด้านโครงการในแต่ละปีงบประมาณต่อไป

๑.๒.๗ หน่วยงบประมาณกองทัพบก สรุปแผนงาน โครงการ ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาแผนงาน โครงการ ของกองทัพบก นำเรียนขออนุมัติต่อผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งแผนงาน โครงการ ที่จะได้ ใช้เป็นมูลฐานให้หน่วยเจ้าของโครงการจัดทำโครงการ เพื่อขออนุมัติตามสายงานโครงการ รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการวางแผนกำหนดความต้องการทรัพยากรต่อไป

๑.๒.๘ หน่วยงบประมาณกองทัพบก สำเนาอนุมัติแผนงาน โครงการ ให้หน่วยเจ้าของโครงการ เพื่อดำเนินการจัดทำโครงการตามสายงานโครงการต่อไป

๑.๓ การจัดทำและอนุมัติโครงการ มีรายละเอียดดังนี้

๑.๓.๑ หน่วยเจ้าของโครงการ จัดทำโครงการตามแนวทางที่กำหนด ซึ่งดำเนินการใน ๒ ฐานะ คือ กรมฝ่ายยุทธบริการ เหล่า/สายวิทยาการ จัดทำโครงการในแต่ละปีงบประมาณ ตามลำดับความเร่งด่วนที่กำหนดไว้ในแผนงาน โครงการ เพื่อพัฒนาเหล่า/สายวิทยาการ และจัดหายุทโธปกรณ์สนับสนุนหน่วยต่าง ๆ ของกองทัพบก อีกฐานะหนึ่งในฐานะหน่วยขึ้นตรงกองทัพบก สามารถริเริ่มจัดทำโครงการ เพื่อพัฒนาหน่วยให้มีความสมบูรณ์ พัฒนาบุคลากรของหน่วย และพัฒนาระบบการบริหารการจัดการของหน่วยให้มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวและสัมพันธ์สอดคล้องกันยิ่งขึ้น โดยหน่วยเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำรายละเอียดตามแบบเสนอขออนุมัติโครงการที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เมื่อหน่วยเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดโครงการครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว หน่วยเจ้าของโครงการอาจส่งโครงการให้หน่วยรับผิดชอบโครงการ (กรมฝ่ายยุทธบริการต่าง ๆ) ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งก่อน หรือหาข้อมูลคำแนะนำในการจัดทำรายละเอียดโครงการ ที่เกี่ยวข้องกับเหล่า/สายวิทยาการนั้น ๆ เมื่อหน่วยเจ้าของโครงการจัดทำโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้หน่วยเจ้าของโครงการเสนอโครงการถึงหน่วยรับผิดชอบโครงการหลัก (กรมฝ่ายเสนาธิการ) โดยให้ส่งภายใน ๑๙ เดือน (มีนาคม) ก่อนปีที่ขอตั้งงบประมาณ

๑.๓.๒ หน่วยรับผิดชอบโครงการหลัก ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการแต่ละโครงการว่าสอดคล้องกับนโยบายการดำเนินการด้านโครงการ และคิดงบประมาณถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่ ซึ่งหน่วยรับผิดชอบโครงการหลักจะต้องดำเนินการตรวจสอบโครงการอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งในเรื่องของแบบพิมพ์การเสนอขออนุมัติโครงการ พร้อมการวิเคราะห์โครงการ ตลอดจนตัวเลขราคาสิ่งอุปกรณ์สายต่าง ๆ ถูกต้องหรือไม่ รวมทั้งพิจารณาว่าซ้ำซ้อนกับโครงการอื่นที่มีลักษณะเดียวกันหรือไม่ โดยหน่วยรับผิดชอบโครงการหลักสามารถระงับโครงการ หรือส่งโครงการกลับไปให้หน่วยเจ้าของโครงการแก้ไขหรือทบทวนใหม่ได้ ดังนั้น การเสนอโครงการ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทัพบก หน่วยเจ้าของโครงการจะเสนอโครงการให้หน่วยงบประมาณกองทัพบกโดยตรงเลยไม่ได้ หน่วยเจ้าของโครงการจะต้องเสนอผ่านหน่วยรับผิดชอบโครงการหลัก เพื่อพิจารณาความเหมาะสมและกลั่นกรองโครงการเสียก่อน เมื่อหน่วยรับผิดชอบโครงการหลักให้ความเห็นชอบแล้ว หน่วยรับผิดชอบโครงการหลัก จึงส่งโครงการให้หน่วยงบประมาณกองทัพบก เพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ส่งภายใน ๑๘ เดือน (เมษายน) ก่อนปีที่เริ่มดำเนินโครงการ

๑.๓.๓ หน่วยงบประมาณกองทัพบก พิจารณาความเหมาะสมของโครงการในขั้นสุดท้าย ว่าสอดคล้องกับนโยบายการดำเนินการด้านโครงการหรือไม่ และตรวจสอบว่าโครงการดังกล่าวจัดทำถูกต้องตามแบบที่กำหนด มีรายละเอียดครบถ้วนหรือไม่ มีการวิเคราะห์โครงการหรือไม่ โดยเชิญหน่วยเจ้าของโครงการมาปรับแก้โครงการ หรือส่งคืนโครงการกลับไปให้หน่วยเจ้าของโครงการแก้ไขหรือทบทวนใหม่ได้ และเมื่อผ่านการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมแล้ว

หน่วยงบประมาณกองทัพบกจะสรุปนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาโครงการเริ่มใหม่ของกองทัพบก ภายใน ๑๕ เดือน (กรกฎาคม) ก่อนปีที่ขอตั้งงบประมาณ

๑.๓.๔ คณะกรรมการพิจารณาโครงการเริ่มใหม่ของกองทัพบก พิจารณากลั่นกรองความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ พิจารณาทบทวนโครงการที่ผู้มีอำนาจอนุมัติ ได้อนุมัติโครงการแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งจัดลำดับความเร่งด่วนของโครงการว่าโครงการใดสมควรดำเนินการก่อนหลัง

๑.๓.๕ หน่วยงบประมาณกองทัพบก สรุปโครงการเริ่มใหม่ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาโครงการเริ่มใหม่ของกองทัพบก นำเรียนขออนุมัติโครงการต่อผู้บัญชาการทหารบก เพื่อให้โครงการทั้งหมดมีสิทธิ์ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป ภายใน ๑๓ เดือน (กันยายน) ก่อนปีที่ขอตั้งงบประมาณ

๑.๓.๖ เมื่อผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุมัติแล้วหน่วยงบประมาณกองทัพบกจะสำเนาอนุมัติโครงการให้หน่วยรับผิดชอบโครงการหลัก และหน่วยเจ้าของโครงการ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๑.๔ หลักเกณฑ์ทั่วไป การพิจารณาโครงการเริ่มใหม่ของกองทัพบก

๑.๔.๑ สอดคล้องกับแผนโครงสร้างกองทัพไทย

๑.๔.๒ สอดคล้องกับแผนนโยบายการพัฒนาเสริมสร้างกำลังกองทัพ

๑.๔.๓ สอดคล้องกับแผนแม่บทของเหล่า/สายวิทยาการ

๑.๔.๓ สอดคล้องกับนโยบายของผู้บังคับบัญชา (มีคำสั่งหรืออนุมัติหลักการ)

๑.๔.๔ พิจารณาวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลที่คาดว่าจะได้รับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด และความพร้อมของหน่วย

๒. การดำเนินงานด้านโครงการของกองทัพอากาศ

การดำเนินงานด้านโครงการของกองทัพอากาศถือปฏิบัติตามระเบียบกองทัพอากาศว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้[๑๑]

๒.๑ โครงการเริ่มใหม่ทุกโครงการ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี ก่อนเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๒ การขออนุมัติโครงการเริ่มใหม่

๒.๒.๑ หน่วยเจ้าของโครงการ จัดทำรายละเอียดของโครงการเริ่มใหม่ตามแบบที่กำหนดในคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณ ส่งให้กรมฝ่ายอำนวยการตรวจสอบ พิจารณาตามสายงานที่เกี่ยวข้องล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๐ เดือน (มกราคม) แล้วส่งให้สำนักงานปลัดบัญชีทหารอากาศ ตรวจสอบ พิจารณา และวิเคราะห์ เพื่อดำเนินการขออนุมัติรัฐมนตรีล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๘ เดือน (มีนาคม) ก่อนปีขอตั้งงบประมาณ

---

[๑๑]กองทัพอากาศ. “ระเบียบกองทัพอากาศว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙”

๒.๒.๒ กรณีจำเป็นเร่งด่วน ให้หน่วยเจ้าของโครงการเสนอโครงการให้สำนักงานปลัดบัญชีทหารอากาศ ขอตั้งงบประมาณประจำปี ก่อนปีที่ขอตั้งงบประมาณไม่น้อยกว่า ๙ เดือน (ธันวาคม) แล้วจัดทำรายละเอียดของโครงการเสนอขออนุมัติรัฐมนตรีเป็นการเร่งด่วน ก่อนที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้

๒.๓ ในระหว่างที่เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทัพอากาศ ให้สำนักงานปลัดบัญชีทหารอากาศ ร่วมกับกรมฝ่ายอำนวยการและหน่วยเกี่ยวข้อง เตรียมข้อมูลชี้แจงงบประมาณที่ได้เสนอไว้ และเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๓. การจัดหายุทโธปกรณ์ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา

รัฐสภาและกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาได้ร่วมมือกันในการปรับปรุงกระบวนการจัดหาระบบป้องกันประเทศ[๑๒] โดยระบบอาวุธที่ใช้สำหรับการปฏิบัติการทางทหารและต้องใช้จ่ายจากงบประมาณของรัฐบาลกลาง มีกระบวนการดำเนินการให้ได้มาซึ่งระบบอาวุธดังกล่าว ๓ กระบวนการ ได้แก่ ๑. กระบวนการกำหนดความต้องการ เป็นการบูรณาการขีดความสามารถร่วมกันและการพัฒนา ๒. กระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วย ขั้นตอนการวางแผน การจัดทำแผนงานการจัดทำงบประมาณ และการดำเนินการ และ ๓. กระบวนการจัดหา เป็นการดำเนินการให้ได้มาซึ่งระบบอาวุธ โดยจะมุ่งเน้นศึกษากระบวนการงบประมาณ ๔ ขั้นตอน เพื่อวิเคราะห์และใช้เป็นแบบอย่างในการกำหนดแนวทางดำเนินการด้านงบประมาณในส่วนของกองทัพเรือดังนี้

๓.๑ ขั้นตอนการวางแผน

ขั้นตอนนี้ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศจะถูกกำหนดรายละเอียด และมีการพัฒนาแผนในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ โดยแผนดังกล่าวจัดลำดับความสำคัญสำหรับการพัฒนาแผนงาน ๔ ส่วน (กำลังทหารที่ทันสมัย ความพร้อม กระบวนการทางธุรกิจ และโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้ในการสนับสนุน) และได้รับการตีพิมพ์ในแนวทางการเขียนโปรแกรมร่วม โดยเอกสารนี้ช่วยแนะนำกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาในการพัฒนาแผนการจัดหา

๓.๒ ขั้นตอนการจัดทำแผนงาน

ขั้นตอนนี้ข้อเสนอตามแผนงานจะถูกนำออกไปใช้ และบันทึกข้อตกลงวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งได้แก่ เอกสารที่ระบุถึงภารกิจและวัตถุประสงค์ของระบบอาวุธที่เสนอและความต้องการงบประมาณไว้ จะได้รับอนุมัติ โดยข้อคิดเห็นเหล่านี้จะได้รับการทบทวนและบูรณาการ เข้ากับแผนงานโดยรวม

---

[๑๒] Congressional Research Service (Moshe Schwartz Specialist in Defense Acquisition). “Defense Acquisitions: How DOD Acquires Weapon Systems and Recent Efforts to Reform the Process”. May 2014, P. 2 – 6.

๓.๓ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณเกิดขึ้นพร้อมกับขั้นตอนการจัดทำแผนงาน โดยงบประมาณที่เสนอจะถูกทบทวนในลักษณะที่ต่างไปจากการนำเสนอแผนงาน เมื่อได้ข้อตกลงใจของแผนงาน หรือผลการทบทวนงบประมาณแล้ว ข้อตกลงใจแผนงานงบประมาณจะได้รับการอนุมัติ

๓.๔ การดำเนินการ

ระหว่างขั้นตอนการดำเนินการ แผนงานจะได้รับการประเมินผล และวัดผลจากเมตริกประสิทธิภาพที่ตั้งไว้ล่วงหน้า รวมถึงอัตราภาระผูกพันและค่าใช้จ่ายในการระดมทุน

๔. การจัดหายุทโธปกรณ์หลักของกระทรวงกลาโหมออสเตรเลีย

การกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (Defence White Paper) และการกำหนดแผนพัฒนาขีดความสามารถกำลังรบ (Defence Capability Plan) ของกระทรวงกลาโหมออสเตรเลีย ซึ่งในวงรอบของการดำเนินการจะแสดงให้เห็นตั้งแต่ขั้นตอนแรกคือ ความต้องการขีดความสามารถที่ถูกกำหนดขึ้น (อาจหมายถึงความต้องการที่ยังคงอยู่หรือความต้องการที่เกิดขึ้นใหม่) จนถึงการจัดหายุทโธปกรณ์ที่จะนำเข้าประจำการและการใช้งานจริง การสนับสนุนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และสุดท้ายคือการปลดประจำการ โดยวงรอบของการดำเนินการดังกล่าวเรียกว่า The Capability Systems Life Cycle (CSLC) แบ่งออกเป็น ๕ ขั้นตอน[๑๓] ดังนี้

๔.๑ ขั้นกำหนดความต้องการ (Needs Phase) เป็นขั้นแรกที่ความต้องการจากหน่วยผู้ใช้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อลดช่องว่างขีดความสามารถในปัจจุบัน ซึ่งช่องว่างขีดความสามารถดังกล่าวจะถูกพิจารณาจากการทบทวนสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ การประเมินภัยคุกคาม แนวคิดทางยุทธการปัจจุบันและอนาคต เทคโนโลยีในอนาคต โครงสร้างกองทัพ และขีดความสามารถของภัยคุกคามในปัจจุบัน หลังจากนั้นรัฐบาลจะเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติแต่ละโครงการและงบประมาณเป็นแผนพัฒนาขีดความสามารถกองทัพ ซึ่งเป็นแผนระยะยาว ๑๐ ปี ประกอบด้วย Defence Capability Plan (DCP) เป็นแผน ๔ ปี ที่รัฐบาลให้สัญญาผูกพันงบประมาณไว้ ส่วนที่เหลืออีก ๖ ปี เรียกว่า Defence Capability Guide (DCG) เป็นแผนที่พัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการทำงานร่วมกับอุตสาหกรรมทางทหารล่วงหน้า

๔.๒ ขั้นเสนอความต้องการ (Requirements Phase) โครงการต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาขีดความสามารถ (DCP) จากเดิมที่เป็นการพิจารณาถึงทางเลือกขีดความสามารถที่เป็นไปได้ไว้อย่างกว้าง ๆ ก็จะถูกนำไปจัดทำรายละเอียดความต้องการและงบประมาณที่ต้องใช้ตลอดอายุการใช้งาน หลังจากนั้นโครงการดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการอนุมัติจากรัฐบาลอีกสองขั้นตอน (Two-Pass Approval Process) เพื่อให้ได้ขีดความสามารถที่เป็นทางเลือกที่ดีที่สุด และมีความพร้อมในการดำเนินการสูงสุด ตลอดจนมีความเสี่ยงต่ำสุด ก่อนที่จะไปดำเนินการในขั้นการจัดหาต่อไป โดยในขั้นตอนนี้รัฐบาลจะอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการ กำหนดการ (ระยะเวลาดำเนินโครงการ)

---

[๑๓]Australian Government Department of Defence. “Defense Capability Development Handbook 2014. Version 1.0. (CANBERRA ACT : Commonwealth of Australia)”. 2014. p.4.

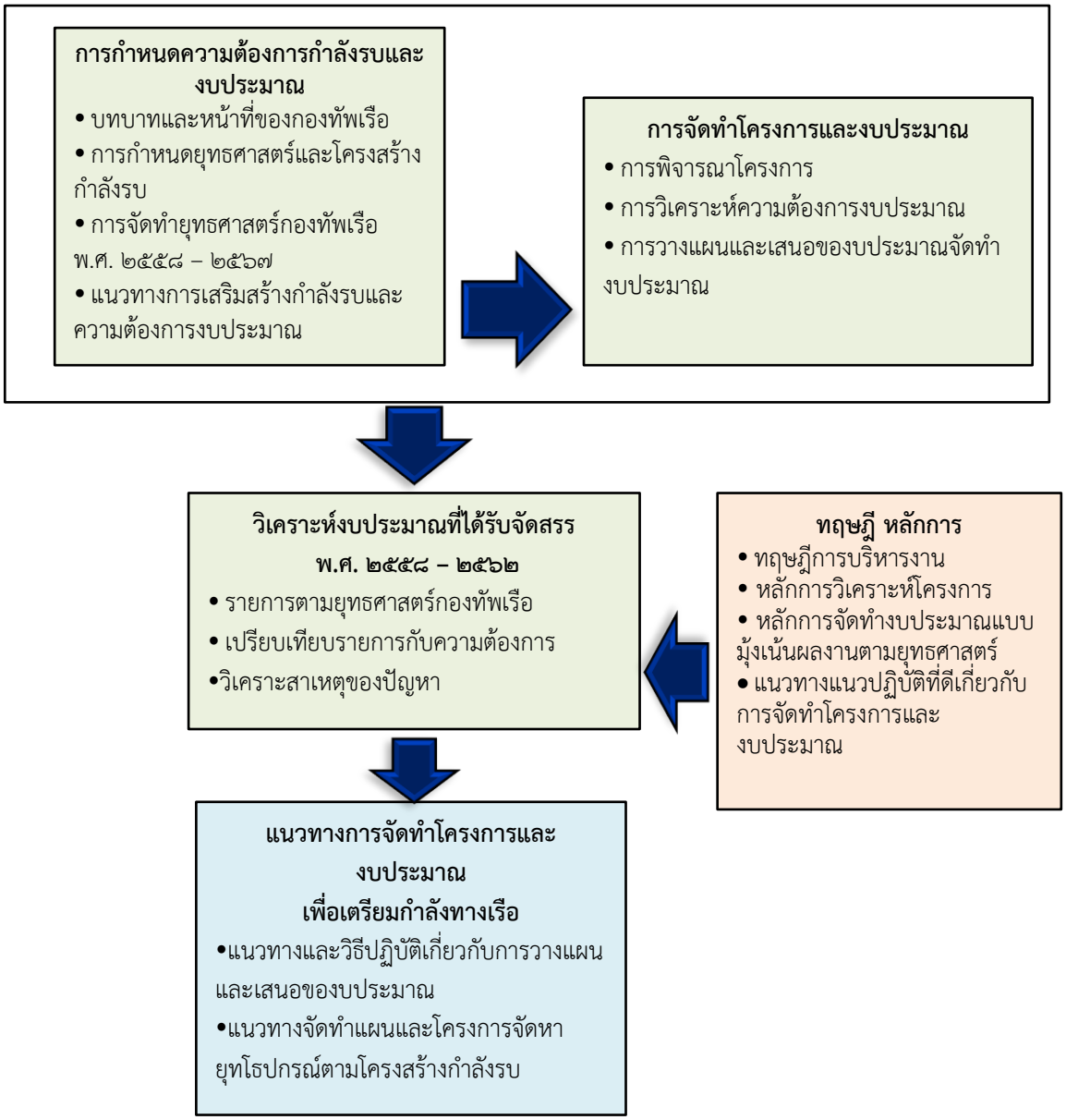
ระดับของขีดความสามารถที่ต้องการ งบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตลอดอายุการใช้งาน และกำลังพลที่ต้องการ

๔.๓ ขั้นการจัดหา (Acquisition Phase) เป็นการจัดหาขีดความสามารถที่ต้องการที่ได้เลือกแล้ว และเป็นการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเข้าประจำการของขีดความสามารถนั้น

๔.๔ ขั้นการใช้งาน (In-service Phase) ขีดความสามารถที่จัดหามาจะถูกนำไปใช้งานโดยมีการสนับสนุน และปรับปรุงขีดความสามารถตามความต้องการที่ถูกกำหนด

๔.๕ ขั้นการจำหน่าย (Disposal Phase) เป็นการปลดประจำการขีดความสามารถออกจากการใช้งาน โดยยุทโธปกรณ์หลัก และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะถูกจำหน่ายทิ้งไป

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

การศึกษาทฤษฎี หลักการ และแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการจัดทำโครงการและงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพ เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหานั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

๑. ทฤษฎีระบบ (System Theory) สามารถนำไปประยุกต์ใช้วิเคราะห์ปัญหาตามหลักการและแนวคิดของทฤษฎีระบบ กล่าวคือ มองกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และโครงสร้างกำลังรบ และกระบวนการดำเนินการด้านงบประมาณ (วิเคราะห์และจัดทำโครงการ และเสนอของบประมาณ) เป็นระบบการดำเนินงาน แล้วทำการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จากการพิจารณาองค์ประกอบของระบบ

๒. หลักการการแปลงยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปสู่การปฏิบัติ สามารถนำหลักการและแนวคิดไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาการแปลงความต้องการงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ไปสู่การปฏิบัติในการเสนอของบประมาณ

๓. หลักการและวิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กรอบแนวคิดการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี แนวทางการวิเคราะห์และจัดทำคำของบประมาณสำหรับโครงการ และแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการดำเนินการด้านงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพ ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวิเคราะห์และสังเคราะห์ในการกำหนดแนวทางการดำเนินการด้านงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ตั้งแต่ขั้นตอนการวิเคราะห์และจัดทำโครงการ จนถึงขั้นเสนอของบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดการวิเคราะห์และจัดทำโครงการ

๔. หลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง นำไปใช้ในการพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินการด้านงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ในรายการที่คงเหลืออยู่เฉพาะรายการที่เป็นขีดความสามารถหลักในการดำเนินการตามแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบภาระผูกพันงบประมาณ และให้ทราบถึงห้วงเวลาที่เหมาะสมที่สามารถจัดหายุทโธปกรณ์หลักที่สำคัญบนพื้นฐานของความเป็นไปได้ด้านงบประมาณ

๕. แนวปฏิบัติการดำเนินการด้านงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพของกองทัพบก กองทัพอากาศ และกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา นำไปใช้เป็นแบบอย่างในการกำหนดแนวทางการการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ

บทที่ ๓
การจัดทำโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และการเสนอของบประมาณ

กล่าวนำ

กองทัพเรือได้ประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ พร้อมกับกำหนดโครงสร้างกำลังรบ ซึ่งอยู่ในรูปของแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบบนพื้นฐานของความเป็นไปได้ด้านงบประมาณ และความต้องการงบประมาณในการดำเนินการ เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่อยู่ในรูปของแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ ให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือที่กำหนดไว้ โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถของกำลังรบดังกล่าว นอกจากจะใช้ดำเนินการตามแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ตลอดห้วงเวลาการประเมินยุทธศาสตร์แล้ว ยังเป็นการพัฒนากองทัพเรือไปสู่วิสัยทัศน์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๗ แต่การดำเนินการด้านงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบที่ได้จากการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ในห้วงเวลาที่ผ่านมามีการเสนอของบประมาณโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพที่ไม่ได้มุ่งเน้นรายการตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือเพียงอย่างเดียว กล่าวคือมีการเสนอของบประมาณของโครงการที่ไม่ใช่รายการตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือรวมอยู่ด้วย ส่งผลให้กรอบวงเงินงบประมาณที่กองทัพเรือได้รับจัดสรรสำหรับใช้ดำเนินการตามโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ต้องถูกแบ่งนำไปใช้ดำเนินการรายการที่อยู่นอกเหนือจากการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ จากปัญหาการดำเนินการด้านงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงได้ค้นคว้าและนำเสนอข้อมูลการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ การจัดทำโครงการและงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบทางเรือ เพื่อศึกษาปัญหาการเสริมสร้างกำลังรบ รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์และกำหนดแนวทางการดำเนินการด้านงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือต่อไป

การประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙

ในการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือให้ได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ และความต้องการกำลังรบทางเรือที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมในแต่ละห้วงระยะเวลายุทธศาสตร์ และสถานการณ์ในอนาคตที่จะต้องเผชิญกับภัยคุกคามอีกหลายรูปแบบ รวมทั้งสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือได้อย่างมีประสิทธิภาพ กองทัพเรือได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ มีเสนาธิการทหารเรือ เป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรมยุทธการทหารเรือ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่สำคัญ ได้แก่ เสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์และความต้องการกำลังรบ

ของกองทัพเรือ โดยเสนอข้อเสนอแนะดังกล่าวถึงกองทัพเรือเพื่อพิจารณาอนุมัติใช้หรือสั่งการ และเสนอรายการจัดหายุทโธปกรณ์ใหม่และการปรับปรุงยุทโธปกรณ์เดิมที่จะใช้งบประมาณดำเนินการในระยะ ๒ - ๕ ปีข้างหน้าให้กองทัพเรือ เสนอขออนุมัติกระทรวงกลาโหม เพื่อให้หน่วยที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการตามขั้นตอนของการจัดหายุทโธปกรณ์หลักของกองทัพเรือต่อไปได้[๑] ทั้งนี้ ในการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ ได้กำหนดกรอบแนวคิดการดำเนินการ และกำหนดแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบ มีรายละเอียดดังนี้[๒]

๑. กรอบแนวคิดการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙

การจัดทำยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ ใช้แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบตามเอกสารยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๖๐ ซึ่งได้พัฒนาปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นจากบทเรียนที่ได้รับในการจัดทำยุทธศาสตร์ฉบับที่ผ่านมา เพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์ และโครงสร้างกำลังรบที่มีขีดความสามารถเหมาะสมและเพียงพอสำหรับปฏิบัติงานตามภารกิจในห้วงระยะเวลา ๑๐ ปีข้างหน้า รวมทั้งสอดคล้องกับการพัฒนากองทัพเรือตามวิสัยทัศน์ที่ว่า“กองทัพเรือเป็นหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่มีบทบาทนำในภูมิภาค และเป็นเลิศในการบริหารจัดการ” โดยมีขั้นตอน ดังนี้

๑.๑ ขั้นตอนที่ ๑ การกำหนดวัตถุประสงค์มูลฐานทางเรือ เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายเบื้องต้นของกองทัพเรือ โดยการทบทวนผลประโยชน์ของชาติทางทะเล กฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ของหน่วยเหนือในระดับต่าง ๆ ซึ่งกำหนดสาระสำคัญของทิศทาง และจุดมุ่งหมายในการรักษาผลประโยชน์ และความมั่นคงของชาติ สำหรับใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์หาภารกิจที่กองทัพเรือได้รับมอบตามกฎหมาย และรวมถึงกิจที่แฝงอยู่ในแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ของหน่วยเหนือที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ ขั้นตอนที่ ๒ การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือ เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายที่มีความเฉพาะเจาะจงในช่วงระยะเวลายุทธศาสตร์ที่ให้ความสนใจ โดยใช้การประมาณการณ์ (Estimation) การทำนายเหตุการณ์ (Forecasting) และภาพสถานการณ์ในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Scenario) โดยการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงให้เห็นแนวโน้มและแรงบังคับ เพื่อให้ทราบถึงภัยคุกคาม ปัญหา โอกาส และสิ่งท้าทาย สำหรับใช้ในการพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือเรียบร้อยแล้ว จะจัดลำดับความเร่งด่วนก่อนหลัง โดยใช้หลักการย่านความขัดแย้ง (Spectrum of Conflict) หรือใช้ Analysis Hierarchy Process ร่วมกับ Delphi Technique ซึ่งเป็นการพิจารณาความน่าจะเป็นของเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นแต่ละวัตถุประสงค์เฉพาะ และเป็นการพิจารณาระดับความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ

---

[๑]กองทัพเรือ. "คำสั่งกองทัพเรือ (เฉพาะ) ที่ ๕๘๗/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ”. ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๘.

[๒]กองทัพเรือ. “การประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๗”. (เอกสารประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์กองทัพเรือ).

๑.๓ ขั้นตอนที่ ๓ การพิจารณายุทธศาสตร์ทางเรือ เป็นขั้นตอนการพิจารณาแนวทางปฏิบัติในการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือ โดยดำเนินการแยกเป็นรายวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือ ดังนี้

๑.๓.๑ การกำหนดภาพสถานการณ์ เป็นการพิจารณากำหนดภาพสถานการณ์จากผลการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง และเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือที่ได้กำหนดไว้

๑.๓.๒ การกำหนดแนวความคิดในการปฏิบัติ เป็นการพิจารณากำหนดจากแนวความคิดทางยุทธการ (Operation Concept) ตามภาพสถานการณ์ที่สร้างขึ้นในแต่ละวัตถุประสงค์เฉพาะ โดยพิจารณาจากหลักนิยมในการปฏิบัติการต่าง ๆ

๑.๓.๓ การตรวจสอบทางเลือก เป็นการพิจารณาแนวความคิดในการปฏิบัติที่ดีที่สุดหรือแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาเปรียบเทียบหนทางเลือกต่าง ๆ ตามปัจจัยการพิจารณาที่สำคัญ ได้แก่ ความเหมาะสมความเป็นไปได้ และความยอมรับได้

๑.๓.๔ การพิจารณาขีดความสามารถทางเลือก เป็นการพิจารณาขีดความสามารถที่ต้องการทั้งหมดที่กำหนดขึ้นรองรับแนวความคิดในการปฏิบัติในแต่ละวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือ เพื่อให้เกิดความรอบคอบ และไม่มองข้ามขีดความสามารถทางเลือกที่ดีและเหมาะสมนอกเหนือจากขีดความสามารถที่ได้กำหนดไว้

๑.๓.๕ การกำหนดขีดความสามารถที่ต้องการ เป็นการเลือกขีดความสามารถที่ดีและเหมาะสมที่สุดจากขีดความสามารถที่กำหนดขึ้นและขีดความสามารถทางเลือกต่าง ๆ ตามปัจจัยการพิจารณาที่สำคัญ ได้แก่ ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และความยอมรับได้

๑.๓.๖ การกำหนดกำลังรบที่ต้องการ เป็นการกำหนดกำลังรบตามขีดความสามารถที่ต้องการร่วมกับแนวความคิดในการปฏิบัติที่กำหนดไว้ โดยการคำนวณทางคณิตศาสตร์ ประกอบกับหลักนิยมการรบ

๑.๔ ขั้นตอนที่ ๔ การพิจารณายุทธศาสตร์กองทัพเรือ เป็นการนำข้อมูลผลประโยชน์ของชาติทางทะเล นโยบายของหน่วยเหนือระดับต่าง ๆ สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง วิสัยทัศน์ในการพัฒนากองทัพ และแนวทางปฏิบัติตามวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วตามขั้นตอน มาประกอบในการสังเคราะห์สาระหลักของการดำเนินการที่ผลักดันให้กองทัพเรือบรรลุภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะได้ผลผลิตเป็นยุทธศาสตร์ในภาพรวมของกองทัพเรือต่อไป

๑.๕ ขั้นตอนที่ ๕ การพิจารณาโครงสร้างกำลังรบกองทัพเรือ เป็นขั้นตอนในการพิจารณากำลังรบในภาพรวมที่กองทัพเรือต้องการใน ๑๐ ปีข้างหน้าโดยใช้การบริหารทรัพยากรที่คำนึงถึงการทดแทนซึ่งกันและกันในวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เพื่อให้ได้ขนาดของกำลังรบที่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจ มีดุลกำลังรบที่เหมาะสมกับประเทศในภูมิภาค และมีความคุ้มค่าในการเสริมสร้าง รวมทั้งสอดคล้องกับความเป็นไปได้ด้านงบประมาณ

๑.๖ ขั้นตอนที่ ๖ การกำหนดแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบ เป็นการพิจารณากำหนดแนวทางในการเสริมสร้างและพัฒนากำลังรบให้เหมาะสม โดยการเปรียบเทียบโครงสร้างกำลังรบที่พิจารณาได้ตามยุทธศาสตร์กับกำลังรบในปัจจุบัน และการเสริมสร้างกำลังรบที่ผ่านมาเพื่อพิจารณาขีดความสามารถและกำลังรบที่ต้องจัดทำแผนเสริมสร้างตามลำดับความสำคัญและ

เป็นไปตามโครงสร้างกำลังรบที่กำหนดขึ้น โดยพิจารณาควบคู่ไปกับแนวโน้มของความเป็นไปได้ด้านงบประมาณในห้วงระยะเวลายุทธศาสตร์ และการบริหารความเสี่ยงตามปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และมีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือ และยุทธศาสตร์กองทัพเรือที่ได้กำหนดไว้

๑.๗ ขั้นตอนที่ ๗ การพิจารณาการสนับสนุนด้านต่าง ๆ และการปรับบทบาทของกองทัพเรือเป็นขั้นตอนการพิจารณาการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในแต่ละวัตถุประสงค์ทางเรือ และรองรับโครงสร้างกำลังรบที่พิจารณา ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญผลักดันให้กองทัพเรือบรรลุจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ และพิจารณาการปรับบทบาทของกองทัพเรือในระยะยาว เพื่อให้ทราบถึงทิศทางการบริหารจัดการกองทัพเรือในภาพรวมทั้งด้านการปฏิบัติการทางทหาร การรักษากฎหมายและช่วยเหลือ และกิจการระหว่างประเทศ

๒. การเสริมสร้างกำลังรบ จากการดำเนินการตามขั้นตอน และแนวความคิดของการประเมินยุทธศาสตร์ จนนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างกำลังรบกองทัพเรือ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกำลังรบที่กองทัพเรือมีอยู่ในปัจจุบัน และการเสริมสร้างกำลังรบในห้วงที่ผ่านมา โดยพิจารณาควบคู่ไปกับแนวโน้มของความเป็นไปได้ด้านงบประมาณในห้วงระยะเวลายุทธศาสตร์ และการบริหารความเสี่ยงตามปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และมีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือที่ได้กำหนดไว้ สามารถนำมากำหนดเป็นแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) มีความต้องการงบประมาณในวงเงินรวม ๒๓๔,๑๑๖ ล้านบาท

ตารางที่ ๓ - ๑ ประมาณการวงเงินเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ

ปีงบประมาณ	งบประมาณเสริมสร้างฯ (ล้านบาท)	ปีงบประมาณ	งบประมาณเสริมสร้างฯ (ล้านบาท)
2560	7,946	2570	10,382
2561	10,093	2571	11,150
2562	7,860	2572	11,976
2563	8,096	2573	12,862
2564	8,339	2574	13,814
2565	8,589	2575	14,836
2566	8,847	2576	15,934
2567	9,112	2577	17,113
2568	9,385	2578	18,379
2569	9,667	2579	19,739
รวม ๑๐ ปีแรก	87,933	รวมปีที่ ๑๑ – ๒๐	146,183
รวมทั้งสิ้น (ปีงบประมาณ ๖๐ – ๗๙)			**234,116**

ที่มา : ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙

การจัดทำโครงการและงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังกองทัพ

การจัดทำโครงการและงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบที่ได้จากการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ หรือเรียกตามรายการสำหรับใช้ในการเสนอของบประมาณว่า “การเสริมสร้างกำลังกองทัพ” ปัจจุบันกองทัพเรือยังไม่มีระเบียบ คำสั่ง หรือแนวทางปฏิบัติประจำ สำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ซึ่งที่ผ่านมาจะดำเนินการตามแนวทางการดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม และระบบโครงการของกองทัพไทยดังนี้

๑. การดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม

เพื่อให้การจัดทำด้านโครงการของส่วนราชการสังกัดกระทรวงกลาโหมนั้นมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กระทรวงกลาโหมจึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านโครงการให้ส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติ[๓] ดังนี้

๑.๑ โครงสร้างโครงการแบ่งตามลักษณะงาน ดังนี้

๑.๑.๑ โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ หมายถึง โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างกำลังรบตามเป้าหมายกำลังตามแผนโครงสร้างกองทัพไทย ซึ่งประกอบด้วย การจัดตั้งหน่วยกำลังรบ การจัดหาและซ่อมบำรุงยุทโธปกรณ์ การส่งกำลัง การระดมสรรพกำลัง การค้นคว้าวิจัยด้านอาวุธและเทคโนโลยี รวมถึงโครงการสนับสนุนเป้าหมายโครงสร้างกองทัพด้วย

๑.๑.๒ โครงการปกติ หมายถึง โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงงานปกติประจำ ซึ่งประกอบด้วย การจัดตั้งหน่วย และการย้ายที่ตั้งหน่วยที่ไม่ใช่หน่วยกำลังรบ การปรับปรุงและขยายหน่วย การขยายขีดความสามารถของหน่วย การฝึกศึกษาวิจัย รวมทั้งการสวัสดิการ

๑.๑.๓ โครงการพิเศษ หมายถึง โครงการอื่นที่ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม ได้รับมอบหมายเป็นกรณีพิเศษให้ดำเนินการ เช่น ตามมติคณะรัฐมนตรี หรือโครงการที่บูรณาการร่วมกับส่วนราชการอื่น

๑.๒ การจัดทำโครงการ

๑.๒.๑ การดำเนินงานด้านโครงการของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศ นโยบายการทหารกระทรวงกลาโหม แผนปฏิบัติราชการกระทรวงกลาโหม แผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยให้ดำเนินการตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามขั้นตอนและห้วงเวลาที่กำหนด

---

[๓]กระทรวงกลาโหม “คำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ ๕๑๘/๒๕๕๗ เรื่อง การดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม”. ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

๑.๒.๒ แนวทางการจัดทำโครงการเริ่มใหม่

๑.๒.๒.๑ โครงการเริ่มใหม่ ต้องมีลักษณะและองค์ประกอบ คือ ๑) การดำเนินงานมีลักษณะพิเศษต่างไปจากการดำเนินงานปกติ ๒) มีวัตถุประสงค์เฉพาะ ๓) มีแผนการดำเนินงานเป็นขั้นตอน ๔) มีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด ๕) มีการกำหนดการใช้ทรัพยากรตามขั้นตอนอย่างเหมาะสม ๖) มีวงเงินตั้งแต่ ๑๐ ล้านบาทขึ้นไป ๗) มีการคาดหมายผลงานที่จะได้รับจากการดำเนินการนั้น

๑.๒.๒.๒ การจัดทำโครงการเริ่มใหม่ ต้องคำนึงถึงภารกิจของหน่วยให้สอดคล้องกับนโยบายตามข้อ ๑.๒.๑ มีความสมบูรณ์ทั้งในรูปแบบ เนื้อหา และถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทั้งนี้ การขออนุมัติโครงการให้ดำเนินการตามห้วงเวลาที่กำหนดในคำสั่งอย่างเคร่งครัด และโครงการต้องผ่านความเห็นชอบจากหน่วยรับผิดชอบโครงการก่อน

๑.๒.๒.๓ การจัดทำโครงการเริ่มใหม่ จะต้องสอดคล้องกับแผนที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนโครงสร้างกองทัพไทย แผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหม แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี แผนปฏิบัติราชการประจำปี และแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น โดยจะตอบสนองยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และสามารถบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม

๑.๒.๒.๔ การจัดทำโครงการเริ่มใหม่ หน่วยเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำแบบเสนอขออนุมัติโครงการตามแบบที่กำหนด โดยมีรายละเอียดประกอบอย่างครบถ้วนและชัดเจน โดยเฉพาะแผนการดำเนินงานตามโครงการ จะต้องระบุรายการจัดหาแต่ละรายการอย่างละเอียด และคิดค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นของโครงการที่คาดว่าจะเกิดขึ้นให้ครบถ้วน พร้อมกับชี้แจงเหตุผลความจำเป็น และการนำไปใช้ประโยชน์ในโครงการด้วย

๑.๓ การเสนอขออนุมัติโครงการ

๑.๓.๑ การเสนอขออนุมัติโครงการเริ่มใหม่ที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ให้ กรมราชองครักษ์ และกองทัพไทย เสนอถึงสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมก่อนปีงบประมาณถัดไปไม่น้อยกว่า ๙ เดือน (ธันวาคม) ทั้งนี้ การจัดทำโครงการของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ให้เสนอถึงกองบัญชาการกองทัพไทยก่อนปีงบประมาณถัดไปไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือน (กันยายน) เพื่อพิจารณากลั่นกรองในภาพรวมของกองทัพไทยก่อน

๑.๓.๒ การจัดทำโครงการเริ่มใหม่ จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หรือ ปลัดกระทรวงกลาโหม สมุหราชองครักษ์ และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ก่อนที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีผลบังคับใช้

๑.๓.๓ การเสนอขออนุมัติโครงการเป็นกรณีเร่งด่วนให้ส่วนราชการดำเนินการได้เฉพาะที่มีความสำคัญความจำเป็นอย่างแท้จริง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนราชการ และจะต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวประกอบการขออนุมัติโครงการด้วย โดยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

๑.๓.๔ อำนาจในการอนุมัติโครงการเริ่มใหม่ ดังนี้

๑.๓.๔.๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีอำนาจอนุมัติโครงการวงเงินเกินกว่า ๑๐๐ ล้านบาทขึ้นไป

๑.๓.๔.๒ ปลัดกระทรวงกลาโหม สมุหราชองครักษ์ และผู้บัญชาการทหารสูงสุด มีอำนาจอนุมัติโครงการวงเงินไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท

๑.๓.๕ โครงการที่ได้รับอนุมัติตามข้อ ๑.๓.๔.๒ ให้ กรมราชองครักษ์ และกองทัพไทย รวบรวมส่งให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติโครงการ เพื่อสรุปนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมทราบต่อไป

๑.๔ การดำเนินการด้านงบประมาณโครงการ

๑.๔.๑ การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี

๑.๔.๑.๑ การจัดทำคำของบประมาณในลักษณะที่เป็นโครงการ จะต้องมีความพร้อมในการดำเนินการโครงการได้ทันทีเมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณ

๑.๔.๑.๒ ให้หน่วยเจ้าของงบประมาณในสังกัดกระทรวงกลาโหม เสนอความต้องการงบประมาณของโครงการตามแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง กลาโหม

๑.๔.๑.๓ ในระหว่างที่กระทรวงกลาโหมเสนอคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังสำนักงบประมาณ ให้หน่วยงบประมาณเตรียมชี้แจงงบประมาณของโครงการที่ส่วนราชการนั้น ๆ เสนอไว้ และเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๑.๔.๒ การพิจารณาจัดลำดับความเร่งด่วนในการจัดทำโครงการ ให้พิจารณาตามภารกิจหลัก และความจำเป็นของส่วนราชการ

๑.๔.๓ การพิจารณาจัดลำดับความเร่งด่วนของโครงการในการเสนอคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้จัดความเร่งด่วนตามลำดับต่อไปนี้

๑.๔.๓.๑ โครงการผูกพันข้ามปีงบประมาณ หมายถึง โครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผูกพันข้ามปีงบประมาณโดยมติคณะรัฐมนตรี

๑.๔.๓.๒ โครงการต่อเนื่อง หมายถึง โครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามความจำเป็นที่ได้รับงบประมาณต่อเนื่องในปีก่อน ๆ มาแล้ว แต่ยังดำเนินงานไม่แล้วเสร็จตามโครงการ และยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการต่อไป

๑.๔.๓.๓ โครงการเริ่มใหม่ หมายถึง โครงการที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม สมุหราชองครักษ์ และผู้บัญชาการทหารสูงสุดแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

๒. ระบบโครงการกองทัพไทย

เพื่อให้การดำเนินงานด้านโครงการของส่วนราชการสังกัดกองทัพไทยเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสอดคล้องกับคำสั่งกระทรวงกลาโหม เรื่องการดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม กองทัพไทยจึงกำหนดให้ส่วนราชการในสังกัดกองทัพไทยดำเนินการตามระบบโครงการกองทัพไทย[๕] ดังนี้

---

[๕]กองทัพไทย. “คำสั่งกองทัพไทย ที่ ๑๓๒/๒๕๕๗ เรื่อง ระบบโครงการกองทัพไทย”. ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗.

๒.๑ นโยบายและหลักการทั่วไป

การดำเนินการด้านโครงการของส่วนราชการกองทัพไทย จะต้องมีความเป็นเอกภาพ สอดคล้อง และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ให้ใช้หลักรวมการควบคุม โดยกำหนดนโยบาย แนวทาง ในระดับกองทัพไทย และให้ใช้หลักแยกการปฏิบัติในแต่ละส่วนราชการ รวมทั้งจะต้องมีวิธีการพิจารณากลั่นกรองอย่างเหมาะสม เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นสามารถตัดสินใจใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๒.๒ หน่วยที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

๒.๒.๑ หน่วยงบประมาณเหล่าทัพ หมายถึง สำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ และสำนักงานปลัดบัญชีทหารอากาศ มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล ประสานงาน และดำเนินการด้านโครงการของแต่ละเหล่าทัพ

๒.๒.๒ หน่วยเจ้าของโครงการ

๒.๒.๒.๑ พิจารณานำความต้องการที่ดำเนินการในขั้นการวางแผน โดยมีรายละเอียดความต้องการอย่างครบถ้วน มาจัดทำโครงการตามแบบเสนอขออนุมัติโครงการและเอกสารประกอบเสนอขออนุมัติโครงการให้ครบถ้วนตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

๒.๒.๒.๒ เสนอขออนุมัติโครงการไปยังหน่วยรับผิดชอบโครงการไม่น้อยกว่า ๑๔ เดือนก่อนปีงบประมาณ

๒.๒.๓ หน่วยรับผิดชอบโครงการ

๒.๒.๓.๑ ตรวจสอบ พิจารณาความเหมาะสม และประเมินค่าความเป็นไปได้ของโครงการและให้ความเห็นชอบ

๒.๒.๓.๒ เสนอขออนุมัติโครงการต่อหน่วยงบประมาณ ไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือนก่อนปีงบประมาณ

๒.๓ การจัดทำและเสนอขออนุมัติโครงการ

ให้ดำเนินการตามผังแสดงขั้นตอนการขออนุมัติโครงการของเหล่าทัพ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

๒.๓.๑ หน่วยเจ้าของโครงการ

๒.๓.๑.๑ พิจารณานำความต้องการที่ดำเนินการในขั้นการวางแผน โดยมีรายละเอียดความต้องการอย่างครบถ้วน มาจัดทำโครงการตามแบบเสนอขออนุมัติโครงการและเอกสารประกอบเสนอขออนุมัติโครงการให้ครบถ้วนตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

๒.๓.๑.๒ เสนอขออนุมัติโครงการไปยังหน่วยรับผิดชอบโครงการไม่น้อยกว่า ๑๔ เดือนก่อนปีงบประมาณ

๒.๓.๒ หน่วยรับผิดชอบโครงการ

๒.๓.๒.๑ ตรวจสอบ พิจารณาความเหมาะสม และประเมินค่าความเป็นไปได้ของโครงการและให้ความเห็นชอบ

๒.๓.๒.๒ เสนอขออนุมัติโครงการต่อหน่วยงบประมาณ ไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือนก่อนปีงบประมาณ

๒.๓.๓ ให้หน่วยงบประมาณเหล่าทัพรวบรวมโครงการในความรับผิดชอบ และเสนอโครงการไปยังหน่วยงบประมาณกองบัญชาการกองทัพไทย ไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือนก่อนปีงบประมาณ

๒.๓.๔ หน่วยงบประมาณกองบัญชาการกองทัพไทย

๒.๓.๔.๑ ตรวจสอบความถูกต้องของแบบเสนอขออนุมัติโครงการและเอกสารประกอบ รวมทั้งประสานการปรับแก้ให้ถูกต้อง

๒.๓.๔.๒ วิเคราะห์ความเหมาะสม ความคุ้มค่า และข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ตลอดจนความสอดคล้องกับนโยบาย และแนวทางการดำเนินงานด้านโครงการ

๒.๓.๔.๓ จัดทำข้อพิจารณาเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาโครงการกองทัพไทย พิจารณาความเหมาะสม ความคุ้มค่า และตรวจสอบให้ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขการจัดทำโครงการ

๒.๓.๔.๔ รวบรวมผลการดำเนินการที่หน่วยเจ้าของโครงการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการพิจารณาโครงการกองทัพไทย จัดทำเป็นข้อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาโครงการกองทัพไทย พิจารณากลั่นกรองความคุ้มค่า ความเหมาะสมของการดำเนินการตามโครงการ

๒.๓.๕ การเสนอขออนุมัติโครงการเริ่มใหม่เป็นกรณีเร่งด่วน

๒.๓.๕.๑ ให้หน่วยเจ้าของโครงการจัดทำโครงการเสนอขออนุมัติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ก่อนที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีผลบังคับใช้

๒.๓.๕.๒ การขออนุมัติโครงการกรณีเร่งด่วนที่ไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนการขออนุมัติโครงการตามปกติได้ ให้หน่วยงบประมาณกองบัญชาการกองทัพ พิจารณานำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อขออนุมัติโครงการเป็นกรณีเร่งด่วน โดยไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาจากคณะกรรมการโครงการ

๓. การดำเนินการด้านโครงการของกองทัพเรือ

การดำเนินการที่ผ่านมาสำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ (หน่วยงบประมาณของกองทัพเรือและฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ) ได้ใช้แนวทางการวางแผนและบริหารโครงการของสำนักงบประมาณ การดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม และระบบโครงการของกองทัพไทย เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการ และได้มีบันทึกข้อความถึงหน่วยในกองทัพเรือแจ้งเวียนให้หน่วยจัดทำ วิเคราะห์และเสนอของบประมาณโครงการ ตามหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติและกรอบเวลาที่กระทรวงกลาโหมและกองทัพไทยกำหนด

ในการพิจารณาโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติของกองทัพเรือให้มีความเหมาะสม และเป็นไปตามความจำเป็นเร่งด่วนภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่คาดว่าจะได้รับจัดสรร กองทัพเรือได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ มีเสนาธิการทหารเรือเป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือเป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ พิจารณาความเหมาะสม ความคุ้มค่า และจัดลำดับความสำคัญของโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ ที่เป็นโครงการเริ่มใหม่ตามที่หน่วยต่าง ๆ จัดทำขึ้น และผ่านการพิจารณาของกรมฝ่ายอำนวยการแล้ว ให้เป็นไปตามแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ เพื่อเสนอขออนุมัติ และพิจารณาจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการ

เสริมสร้างกำลังกองทัพและโครงการปกติ เพื่อเสนอของบประมาณ[๕] โดยมีขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญตามที่สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือได้กำหนดไว้ดังนี้[๖]

๓.๑ สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือแจ้งให้หน่วยในกองทัพเรือจัดทำโครงการเริ่มใหม่ ประกอบด้วย โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ (โครงการจัดหาใหม่/ปรับปรุงยุทโธปกรณ์เดิม) และโครงการปกติ (โครงการจัดตั้ง ปรับปรุงและขยายขีดความสามารถของหน่วย และงานก่อสร้างเพื่อการสวัสดิการ) ภายในระยะเวลา ๒๐ เดือนก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ

๓.๒ หน่วยในกองทัพเรือตรวจสอบยุทธศาสตร์กองทัพเรือ แผนและนโยบายที่เกี่ยวข้อง (แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล แผนป้องกันประเทศ แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี แผนปลดระวาง/ทะเบียนยุทโธปกรณ์ และนโยบายผู้บัญชาการทหารเรือ) เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดความต้องการโครงการเริ่มใหม่ โดยเสนอความต้องการโครงการเริ่มใหม่ พร้อมทั้งจัดทำแบบเสนอขออนุมัติโครงการตามแนวทางที่กำหนด ให้แก่ กรมฝ่ายอำนวยการที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยรับผิดชอบโครงการ (โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพเสนอกรมยุทธการทหารเรือ และโครงการปกติเสนอกรมส่งกำลังบำรุงทหารเรือ)

๓.๓ กรมยุทธการทหารเรือ และกรมส่งกำลังบำรุงทหารเรือ ในฐานะหน่วยรับผิดชอบโครงการ พิจารณาความเหมาะสมและพิจารณากลั่นกรองโครงการเริ่มใหม่ตามที่หน่วยต่าง ๆ เสนอความต้องการ พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการขั้นต้นเสนอให้สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ ในฐานะหน่วยงบประมาณ

๓.๔ สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ ในฐานะหน่วยงบประมาณ และฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ รวบรวมความต้องการโครงการเริ่มใหม่ของหน่วยต่าง ๆ ในกองทัพเรือที่ผ่านการพิจารณาความเหมาะสมและจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนขั้นต้นของกรมยุทธการทหารเรือ และกรมส่งกำลังบำรุงทหารเรือ พร้อมทั้งจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณที่คาดว่าจะได้รับจัดสรรสำหรับดำเนินการโครงการในปีนั้น ๆ เสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ

๓.๕ สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ เสนอรายการพร้อมลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการเริ่มใหม่ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ ให้กองทัพเรือพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจะดำเนินการตามขั้นตอนการเสนอขออนุมัติโครงการเริ่มใหม่ที่กระทรวงกลาโหมกำหนดและบรรจุในคำขอตั้งงบประมาณตามปฏิทินและวงรอบการจัดทำงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนด

---

[๕] กองทัพเรือ. “คำสั่งกองทัพเรือ ที่ ๓๖๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ”. ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

[๖] สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ. “บันทึกข้อความ ที่ กห ๐๕๐๙/๑๕๐๒ เรื่อง การจัดทำโครงการเริ่มใหม่ของกองทัพเรือ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒”. ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

การเสริมสร้างกำลังกองทัพในห้วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๓

การเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือในห้วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๒ ได้ดำเนินการด้านงบประมาณ (พิจารณาความเหมาะสม ความคุ้มค่า และลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการ และเสนอของบประมาณ) ตามแนวทางดำเนินการด้านโครงการของกองทัพเรือ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการวางแผนและบริหารโครงการของสำนักงบประมาณ การดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม และระบบโครงการของกองทัพไทย โดยมีรายละเอียดการเสนอโครงการเริ่มใหม่ ประกอบด้วย โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ ในแต่ละปีงบประมาณดังนี้

๑. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

หน่วยต่าง ๆ ในกองทัพเรือเสนอโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ พร้อมกับเสนอของบประมาณรองรับการดำเนินงานตามโครงการ โดยกรมฝ่ายอำนวยการที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ ได้พิจารณาความเหมาะสม ความคุ้มค่า และลำดับความสำคัญเร่งด่วน ซึ่งกองทัพเรือได้พิจารณาอนุมัติลำดับรายการและการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อเสนอของบประมาณ จำนวน ๕๖ รายการ วงเงินรวมทั้งโครงการ ๔๘,๕๓๓.๑๓ ล้านบาท โดยเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๑๒,๓๔๓.๗๓ ล้านบาท (วงเงินที่เหลือผูกพันไว้จ่ายตามระยะเวลาโครงการ) แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๓๔ รายการ ในวงเงินรวมทั้งโครงการ ๑๙,๒๓๒.๕๘ ล้านบาท ได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๓,๓๘๑.๗๒ ล้านบาท โดยเป็นรายการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ จำนวน ๙ รายการ วงเงิน ๒,๐๒๗.๖๗ ล้านบาท และนอกเหนือรายการตามยุทธศาสตร์ จำนวน ๒๕ รายการ วงเงิน ๑,๓๕๔.๐๕ ล้านบาท

ตารางที่ ๓ - ๒ งบประมาณโครงการเริ่มใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

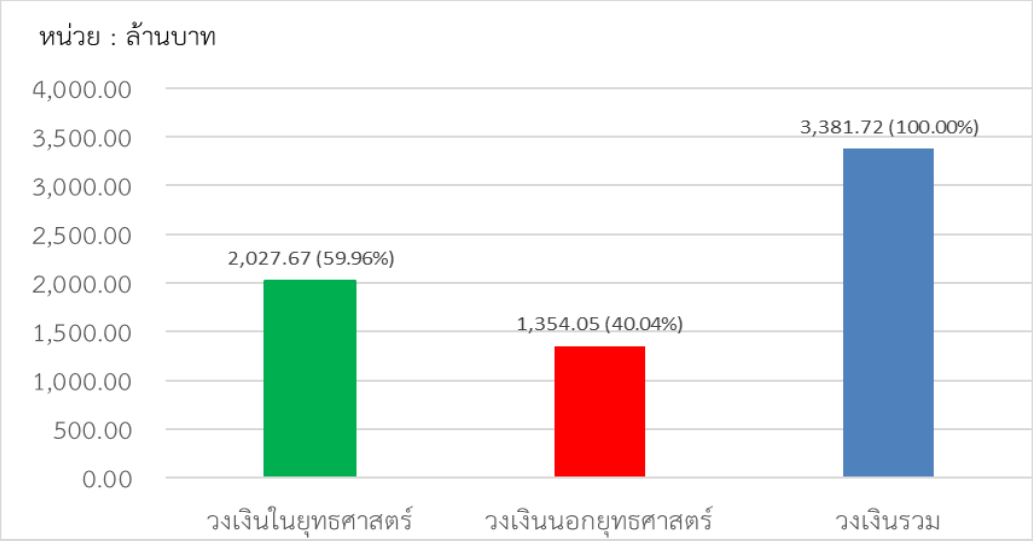
หน่วย : ล้านบาท

ลำดับที่	รายการ	วงเงินรวม	ได้รับจัดสรร ปี พ.ศ. 2560	อยู่ใน ยุทธศาสตร์ ทร.	ไม่อยู่ใน ยุทธศาสตร์ ทร.
1	**โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพผูกพันข้ามปีงบประมาณเริ่มใหม่**				
	1.1 โครงการจัดหาอมภัณฑ์รายการวิกฤต ระยะที่ 3	1,415.58	283.12	283.12	-
	1.2 โครงการพัฒนาขีดความสามารถสำหรับสงครามที่ใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลาง ระยะที่ 1	500.00	100.00	100.00	-
	1.3 โครงการจัดหาเครื่องฝึกจำลองยุทธ์	305.00	61.00	-	61.00
	1.4 โครงการดำรงขีดความสามารถหน่วยกำลังรบยกพลขึ้นบก ระยะที่ 1	300.00	60.00	60.00	-
	1.5 โครงการจัดหาเรือดำน้ำ จำนวน 1 ลำ	13,500.00	700.00	700.00	-
	1.6 โครงการจัดหาเรือตรวจการณ์ชายฝั่ง ระยะที่ 3 จำนวน 5 ลำ	658.00	131.60	-	131.60
	รวมโครงการเสริมสร้างฯ	**16,678.58**	**1,335.72**	**1,143.12**	**192.60**
2	**โครงการจัดหายุทโธปกรณ์ปีเดียว**				
	2.1 จัดหาทุ่นระเบิดฝึก จำนวน 3 ลูก	110.00	110.00	-	110.00
	2.2 จัดหาอมภัณฑ์รายการวิกฤต	392.55	392.55	392.55	-
	2.3 จัดหาเรือตรวจการณ์ลำน้ำ จำนวน 6 ลำ	140.00	140.00	140.00	-
	2.4 จัดหาอุปกรณ์ดำน้ำทางยุทธวิธี จำนวน 36 ชุด	61.00	61.00	-	61.00
	2.5 จัดหากล้องตรวจการณ์ให้กับเรือของ กร. จำนวน 5 ระบบ	135.00	135.00	-	135.00
	รวมโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ปีเดียว	**838.55**	**838.55**	**532.55**	**306.00**
3	**โครงการปกติ**				
	3.1 งานก่อสร้างตามโครงการเสริมสร้างหน่วยผูกพันข้ามปี				
	3.1.1 ก่อสร้างที่พักอาศัยข้าราชการ ทร.ส่วนกลาง พื้นที่พุทธมณฑล สาย 3	385.00	77.00	-	77.00
	3.1.2 ก่อสร้างและปรับปรุงอาคารรองรับการย้าย กลน.กร.	250.00	50.00	-	50.00
	รวมโครงการเสริมสร้างหน่วยผูกพันข้ามปี	**635.00**	**127.00**	**-**	**127.00**
	3.2 งานก่อสร้างตามโครงการจัดตั้ง ปรับปรุงและขยายหน่วย				
	3.2.1 ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับเรือฟริเกตลำใหม่	40.00	40.00	40.00	-
	3.2.2 ปรับปรุงท่าเทียบเรือ หมายเลข 12 ทลท.ฐท.สส.	200.00	200.00	200.00	-
	3.2.3 โครงการจัดตั้งกรม ร.2 พล.นย.	112.00	112.00	112.00	-
	3.2.4 งานก่อสร้างตามแผนงานย้ายที่ตั้ง อร. ไปพื้นที่สัตหีบ	75.30	75.30	-	75.30
	3.2.5 ก่อสร้างอาคารทดสอบอาวุธปล่อยนำวิถี ESSM จำนวน 1 หลัง	50.00	50.00	-	50.00
	3.2.6 ก่อสร้างหมู่คลังอาวุธปล่อยนำวิถี	50.00	50.00	-	50.00
	3.2.7 ก่อสร้างโรงจอดรถ ที่ พัน.ร.3 กรม ร.1 พล.นย. และ พัน.ขส.กรม สน.พล.นย. รวม 2 หลัง	24.00	24.00	-	24.00
	3.2.8 ก่อสร้างอาคาร บก.พัน.ขส.กรม สน.สอ.รฝ. พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก จำนวน 1 หลัง	18.60	18.60	-	18.60
	3.2.9 ก่อสร้างอาคาร บก.พัน.พ.กรม สน.สอ.รฝ. พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก จำนวน 1 หลัง	19.80	19.80	-	19.80
	3.2.10 ก่อสร้างคลังอมภัณฑ์ อาคารโรงครัว และปรับปรุงอาคารต่าง ๆ ของ นสร.กร.	12.07	12.07	-	12.07
	3.2.11 ก่อสร้างอาคารกอง รปภ.ฐท.สส. พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก จำนวน 1 หลัง	18.00	18.00	-	18.00
	3.2.12 ก่อสร้างอาคาร บก.พัน.สอล.กรม สน.สอ.รฝ. พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก	19.80	19.80	-	19.80
	3.2.13 ก่อสร้างอาคาร บก.กรม กสพ.ฐท.สส. พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก จำนวน 1 หลัง	33.60	33.60	-	33.60
	3.2.14 ก่อสร้างศูนย์ส่งเสริมคุณภาพชีวิตข้าราชการ ทร. ระยะที่ 1	80.90	80.90	-	80.90
	รวมงานก่อสร้างตามโครงการจัดตั้งฯ	**754.07**	**754.07**	**352.00**	**402.07**
	3.3 งานก่อสร้างเพื่อการสวัสดิการ				
	3.3.1 ก่อสร้างอาคารพักนายทหารประทวน ขนาด 64 ครอบครัว พร้อมระบบสาธารณูปโภค จำนวน 1 หลัง พื้นที่ กบร.กร.	70.00	70.00	-	70.00
	3.3.2 ปรับปรุงบ้านพักอาศัยหมู่บ้าน กรง.ฐท.สส. จำนวน 26 หลัง	36.56	36.56	-	36.56
	3.3.3 ก่อสร้างอาคารพักนายทหารประทวน ขนาด 64 ครอบครัว พร้อมระบบสาธารณูปโภค จำนวน 1 หลัง พื้นที่ กร.	70.00	70.00	-	70.00
	3.3.4 ก่อสร้างอาคารพักแพทย์และพยาบาล รพ.ทร.กรุงเทพ พร. จำนวน 1 หลัง	60.00	60.00	-	60.00
	3.3.5 ก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์พร้อมอุปกรณ์กีฬา และรื้อถอนอาคารเก่าของ นย. ในพื้นที่ พัน.ร.2 กรม ร.1 พล.นย.	15.60	15.60	-	15.60
	3.3.6 ก่อสร้างอาคารโรงพละบริเวณที่พักอาศัย ทร.ส่วนกลาง บางนา	33.12	33.12	-	33.12
	3.3.7 ก่อสร้างที่พักอาศัยกำลังพลเมื่อเรือเข้าอู่ จำนวน 1 หลัง พร้อมโรงเลี้ยงและโรงครัวในพื้นที่ อรม.อร.	41.10	41.10	-	41.10
	รวมงานก่อสร้างเพื่อการสวัสดิการ	**326.38**	**326.38**	**-**	**326.38**
	รวมโครงการปกติ	**1,715.45**	**1,207.45**	**352.00**	**855.45**
	รวมทั้งสิ้น	**19,232.58**	**3,381.72**	**2,027.67**	**1,354.05**
	สัดส่วน (ร้อยละ)		**100.00**	**59.96**	**40.04**

ที่มา : สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ, ๒๕๖๐.

ข้อมูลจากตารางที่ ๓ - ๒ งบประมาณโครงการเริ่มใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ สามารถคำนวณเป็นอัตราส่วนงบประมาณของโครงการที่อยู่ในยุทธศาสตร์ได้ตามแผนภาพ

แผนภาพที่ ๓-๑ สัดส่วนงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐



ที่มา : สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ, ๒๕๖๐.

๒. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

หน่วยต่าง ๆ ในกองทัพเรือเสนอโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ พร้อมกับเสนอของบประมาณรองรับการดำเนินงานตามโครงการ โดยกรมฝ่ายอำนวยการที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ ได้พิจารณาความเหมาะสม ความคุ้มค่า และลำดับความสำคัญเร่งด่วน ซึ่งกองทัพเรือได้พิจารณาอนุมัติลำดับรายการและการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อเสนอของบประมาณ จำนวน ๔๑ รายการ ในวงเงินรวม ๓๔,๐๕๓.๗๐ ล้านบาท เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๗,๗๑๘.๕๐ ล้านบาท แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๑๕ รายการ ในวงเงินรวม ๔,๔๔๒.๕๐ ล้านบาท วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๑,๒๗๒.๕๕ ล้านบาท โดยเป็นรายการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ จำนวน ๖ รายการ มีวงเงิน ๖๘๑.๕๐ ล้านบาท และนอกเหนือรายการตามยุทธศาสตร์ จำนวน ๙ รายการ วงเงิน ๕๙๑.๐๕ ล้านบาท

ตารางที่ ๓-๓ งบประมาณโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

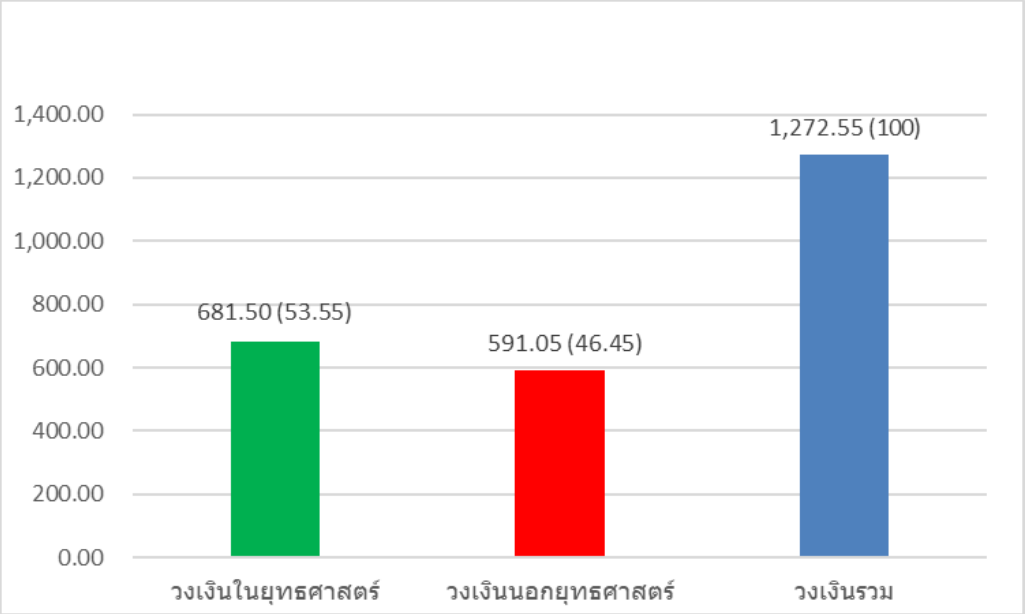
หน่วย : ล้านบาท

ลำดับที่	รายการ	วงเงินรวม	ได้รับจัดสรร ปี พ.ศ. 2561	อยู่ใน ยุทธศาสตร์ ทร.	ไม่อยู่ใน ยุทธศาสตร์ ทร.
1	**โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพผูกพันข้ามปีงบประมาณเริ่มใหม่**				
	1.1 โครงการพัฒนาขีดความสามารถสำหรับสงครามที่ใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลาง ระยะที่ 2	800.00	160.00	160.00	-
	1.2 โครงการจัดหาอมภัณฑ์รายการวิกฤติ ระยะที่ 4	950.00	190.00	190.00	-
	1.3 โครงการปรับปรุงระบบความปลอดภัยทางการสื่อสารและสารสนเทศของ ทร.	320.00	64.00	64.00	-
	1.4 โครงการซ่อมปรับปรุง ฮ.ปด.1 จำนวน 1 เครื่อง	250.00	50.00	-	50.00
	1.5 โครงการจัดหาเรือลากจูงขนาดกลาง จำนวน 1 ลำ	350.00	70.00	-	70.00
	1.6 โครงการจัดหาเรือตรวจการณ์ใกล้ฝั่ง จำนวน 2 ลำ	475.00	95.00	95.00	-
	รวมโครงการเสริมสร้างฯ	**3,145.00**	**629.00**	**509.00**	**120.00**
2	**โครงการจัดหายุทโธปกรณ์ปีเดียว**				
	2.1 จ้างบริการตรวจสอบความพร้อมใช้งานอาวุธนำวิถีแบบฮาร์พูน	50.00	50.00	-	50.00
	2.2 จัดหาเรือเร็วตรวจการณ์ลำน้ำ จำนวน 6 ลำ	150.00	150.00	150.00	-
	2.3 จัดหาระบบ TACAN (Tactical Air Navigation) ของ ร.ล.จักรีนฤเบศร จำนวน 1 ระบบ	40.00	40.00	-	40.00
	รวมโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ปีเดียว	**240.00**	**240.00**	**150.00**	**90.00**
3	**โครงการปกติ**				
	3.1 งานก่อสร้างตามโครงการเสริมสร้างหน่วยผูกพันข้ามปี				
	3.1.1 โครงการก่อสร้างโรงเก็บอากาศยาน (EC-645 T2) พร้อมลานจอด	125.00	22.50	22.50	-
	3.1.2 โครงการก่อสร้างที่พักอาศัยข้าราชการ อร. พื้นที่สัตหีบ	292.50	52.65	-	52.65
	3.1.3 โครงการจัดตั้งศูนย์สมุททานุภาพ ทร.	380.00	68.40	-	68.40
	รวมโครงการเสริมสร้างหน่วยผูกพันข้ามปี	**797.50**	**143.55**	**22.50**	**121.05**
	3.2 งานก่อสร้างตามโครงการจัดตั้ง ปรับปรุงและขยายหน่วย				
	3.2.1 โครงการก่อสร้างศูนย์ส่งเสริมคุณภาพชีวิตข้าราชการ ทร. ระยะที่ 2	50.00	50.00	-	50.00
	3.2.2 โครงการซ่อมแซม อาคาร บ้านพัก	160.00	160.00	-	160.00
	3.2.3 โครงการซ่อมแซม ปรับปรุงบ้านพักโรงเรือนและสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ	50.00	50.00	-	50.00
	รวมงานก่อสร้างตามโครงการจัดตั้งฯ	**260.00**	**260.00**	**-**	**260.00**
	รวมโครงการปกติ	**1,057.50**	**403.55**	**22.50**	**381.05**
	รวมทั้งสิ้น	**4,442.50**	**1,272.55**	**681.50**	**591.05**
	สัดส่วน (ร้อยละ)		**100.00**	**53.55**	**46.45**

ที่มา : สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ, ๒๕๖๑.

ข้อมูลจากตารางที่ ๓ - ๓ งบประมาณโครงการเริ่มใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ สามารถคำนวณเป็นอัตราส่วนงบประมาณของโครงการที่อยู่ในยุทธศาสตร์ได้ตามแผนภาพ

แผนภาพที่ ๓ - ๒ สัดส่วนงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑



ที่มา : สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ, ๒๕๖๑.

๓. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

หน่วยต่าง ๆ ในกองทัพเรือเสนอโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ พร้อมกับเสนอของบประมาณรองรับการดำเนินงานตามโครงการ โดยกรมฝ่ายอำนวยการที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ ได้พิจารณาความเหมาะสม ความคุ้มค่า และลำดับความสำคัญเร่งด่วน ซึ่งกองทัพเรือได้พิจารณาอนุมัติลำดับรายการและการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อเสนอของบประมาณ จำนวน ๓๐ รายการ ในวงเงินรวม ๕๑,๔๗๗.๓๐ ล้านบาท โดยเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๑๐,๘๔๐.๑๐ ล้านบาท แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๒๒ รายการ ในวงเงินรวม ๑๕,๖๔๖.๓๐ ล้านบาท วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๓,๖๗๙.๙๐ ล้านบาท โดยเป็นรายการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ จำนวน ๕ รายการ มีวงเงิน ๒,๕๗๘.๕๐ ล้านบาท และนอกเหนือรายการตามยุทธศาสตร์ จำนวน ๑๗ รายการ วงเงิน ๑,๑๐๑.๔๐ ล้านบาท

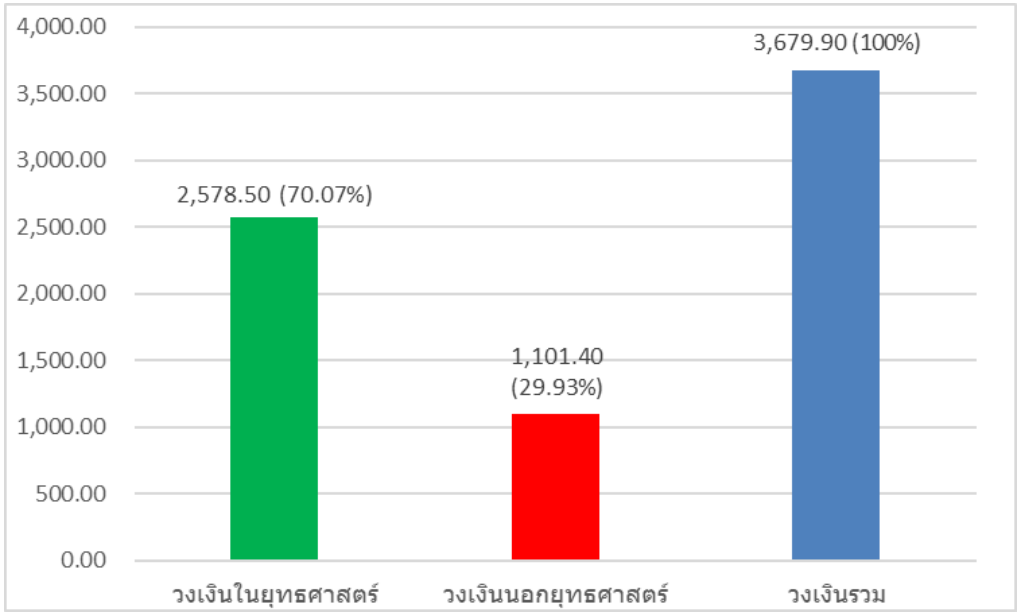
ตารางที่ ๓ - ๔ งบประมาณโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

ลำดับที่	รายการ	วงเงินรวม	ได้รับจัดสรร ปี พ.ศ. 2562	อยู่ใน ยุทธศาสตร์ ทร.	ไม่อยู่ใน ยุทธศาสตร์ ทร.
1	**โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพผูกพันข้ามปีงบประมาณเริ่มใหม่**				
	1.1 โครงการพัฒนาขีดความสามารถสำหรับสงครามที่ใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลาง ระยะที่ 3	700.00	140.00	140.00	-
	1.2 โครงการจัดหาอมภัณฑ์รายการวิกฤติ ระยะที่ 5	800.00	160.00	160.00	-
	1.3โครงการจัดหาอาวุธปืนสำหรับเรือตรวจการณ์ใกล้ฝั่ง จำนวน 2 ระบบ	207.00	41.40	-	41.40
	1.4 โครงการซ่อมปรับปรุง ฮ.ปด.1 ระยะที่ 2 จำนวน 1 เครื่อง	257.00	51.40	-	51.40
	1.5 โครงการจัดหาเครื่องบินลาดตระเวณทางทะเล จำนวน 3 เครื่อง	6,500.00	1,300.00	1,300.00	-
	1.6 โครงการจัดหาเรือตรวจการณ์ใกล้ฝั่ง จำนวน 2 ลำ	1,500.00	300.00	-	300.00
	1.7 โครงการจัดหาเรืออเนกประสงค์ยกพลขึ้นบกขนาดใหญ่สนับสนุนการปฏิบัติการเรือดำน้ำ จำนวน1 ลำ	4,500.00	900.00	900.00	-
	รวมโครงการเสริมสร้างฯ	**14,464.00**	**2,892.80**	**2,500.00**	**392.80**
2	**โครงการจัดหายุทโธปกรณ์ปีเดียว**				
	2.1 จัดจ้างบริการตรวจสอบความพร้อมใช้งานอาวุธนำวิถีแบบฮาร์พูน				
	2.2 จัดหาเรือเร็วตรวจการณ์ลำน้ำ (รตล.) จำนวน 6 ลำ				
	2.3 จัดหาระบบ TACAN (Tactical Air Navigation) จำนวน 1 ระบบ ของ ร.ล.จักรีนฤเบศร				
	2.4 จัดหาระบบยานล่าทำลายทุ่นระเบิดแบบเคลื่อนที่เรือ ลทฝ ชุด ร.ล.ลาดหญ้า จำนวน 3 ระบบ	150.00	150.00	-	150.00
	2.5 จัดหาเรือตรวจการณ์ลำน้ำ (รตล.) จำนวน 6 ลำ	156.50	156.50	-	156.50
	2.6 จัดหากล้องตรวจการณ์ด้วยรังสีความร้อนระยะไกล จำนวน 3 กล้อง	45.00	45.00	-	45.00
	รวมโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ปีเดียว	**351.50**	**351.50**	**-**	**351.50**
3	**โครงการปกติ**				
	3.1 งานก่อสร้างตามโครงการเสริมสร้างหน่วยผูกพันข้ามปี				
	3.1.1 โครงการซ่อมปรับปรุงเขื่อน อจปร.อร. ริมคลองยายหลี	115.50	23.10	-	23.10
	3.1.2 ก่อสร้างอาคาร บก.ฐท.สส. จำนวน 1 หลัง	126.50	25.30	-	25.30
	รวมโครงการเสริมสร้างหน่วยผูกพันข้ามปี	**242.00**	**48.40**	**-**	**48.40**
	3.2 งานก่อสร้างตามโครงการจัดตั้ง ปรับปรุงและขยายหน่วย				
	3.2.1 โครงการก่อสร้างศูนย์ส่งเสริมคุณภาพชีวิตข้าราชการ ทร. ระยะที่ 2				-
	3.2.2 โครงการจัดตั้ง กรม ร.2 พล.นย.	78.50	78.50	78.50	-
	3.2.3 ก่อสร้างโรงจอดรถแผนกขนส่งและดับเพลิง กคชพศกล.พธ.ทร. จำนวน 1 หลัง	33.60	33.60	-	33.60
	3.2.4 ก่อสร้างอาคาร บก.นรจ.นย. จำนวน 1 หลัง	10.00	10.00	-	10.00
	3.2.5 ก่อสร้างโรงเก็บพัสดุ หมวดคลังอนุรักษ์ กพด.อจปร.อร. จำนวน 1 หลัง	16.50	16.50	-	16.50
	3.2.6 ก่อสร้างคลังพัสดุ ร้อย.สล.และบริการ กรม สน.สอ.รฝ. พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก จำนวน 1 หลัง	23.00	23.00	-	23.00
	3.2.21 โครงการปรับปรุง/ซ่อมแซมบ้านพักโรงเรือนและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ทั่วไป ของหน่วยต่างๆ	50.50	50.50		50.50
	รวมงานก่อสร้างตามโครงการจัดตั้งฯ	**212.10**	**212.10**	**78.50**	**133.60**
	3.3 งานก่อสร้างเพื่อการสวัสดิการ				
	3.3.1 ก่อสร้างโรงพลศึกษามาตรฐาน ขนาด 22 x 48 ม. ฐท.พง.ทรภ.3	35.00	35.00	-	35.00
	3.3.2 ก่อสร้างบ้านพักผู้บังคับบัญชา พล.นย. จำนวน 4 หลัง	17.20	17.20	-	17.20
	3.3.3 ก่อสร้างอาคารพักนายทหารประทวน ขนาด 64 ครอบครัว พร้อมระบบสาธารณูปโภค ของ กบร.กร. จำนวน 1 หลัง	72.50	72.50	-	72.50
	3.3.4 ก่อสร้างอาคารพักแพทย์และพยาบาล รพ.สมเด็จพระปิ่นเกล้า พร. จำนวน 2 หลัง	252.00	50.40	-	50.40
	รวมงานก่อสร้างเพื่อการสวัสดิการ	**376.70**	**175.10**	**-**	**175.10**
	รวมโครงการปกติ	**830.80**	**435.60**	**78.50**	**357.10**
	รวมทั้งสิ้น	**15,646.30**	**3,679.90**	**2,578.50**	**1,101.40**
	สัดส่วน (ร้อยละ)		**100.00**	**70.07**	**29.93**

ที่มา : สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ, ๒๕๖๒.

ข้อมูลจากตารางที่ ๓-๔ งบประมาณโครงการเริ่มใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ สามารถคำนวณเป็นอัตราส่วนงบประมาณของโครงการที่อยู่ในยุทธศาสตร์ได้ตามแผนภาพ

แผนภาพที่ ๓ - ๓ สัดส่วนงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒



ที่มา : สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ, ๒๕๖๒.

๔. การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ

การดำเนินงานโครงการเริ่มใหม่ ประกอบด้วย โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติ ในรายการที่มีวงเงินสูง และมีรายละเอียดการดำเนินการที่ไม่สามารถส่งมอบผลการดำเนินงานตามโครงการ และเบิกจ่ายงบประมาณให้เสร็จสิ้นได้ภายในปีงบประมาณเดียว ส่วนใหญ่จะพิจารณาเสนอขอและได้รับจัดสรรงบประมาณ สำหรับใช้ดำเนินโครงการในลักษณะ ก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ โดยจะได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เพียงพอต่อ การเบิกจ่ายเป็นค่างวดงานที่มีการส่งมอบตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาหรือข้อตกลงซื้อ/จ้างในแต่ละปีงบประมาณเท่านั้น ทั้งนี้สำนักงบประมาณจะรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งต้องดำเนินการในลักษณะก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณของแต่ละปีงบประมาณ และวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณในปีต่อๆไป (ภาระผูกพันงบประมาณ) รวมทั้งจำนวนเงินเผื่อเหลือเผื่อขาด เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีนั้นมีผลใช้บังคับ[๗]

การดำเนินการด้านงบประมาณโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ และโครงการปกติที่ผ่านมาจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ กองทัพเรือได้รับจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการในลักษณะก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ประกอบด้วย โครงการที่ทำสัญญาแล้ว และผูกพันตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๒๑ รายการ และโครงการที่จะเริ่มผูกพันใหม่ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๙ รายการ รวม ๓๐ รายการ ได้รับจัดสรร

[๗]พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ , มาตรา ๔๑.

งบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๑๐,๗๗๔.๐๗ ล้านบาท มีภาระผูกพันงบประมาณในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และในปีต่อ ๆ ไปจำนวนรวม ๑๗,๖๘๙.๒๗ ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นภาระผูกพันงบประมาณโครงการจัดหาเรือดำน้ำ ระยะที่ ๑ จำนวน ๘,๑๒๕ ล้านบาท ทั้งนี้ ภาระผูกพันงบประมาณที่ยังคงเหลือวงเงินค่อนข้างสูงมากดังกล่าวนั้น จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินการด้านงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือที่มีวงเงินในการดำเนินการสูง และยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการ เนื่องจากภาระผูกพันงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจะทำให้กรอบวงเงินสำหรับใช้ดำเนินการโครงการเริ่มใหม่ลดลง ในกรณีที่กองทัพเรือไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่เหมาะสม

ตารางที่ ๓ - ๕ สถานภาพของภาระผูกพันงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

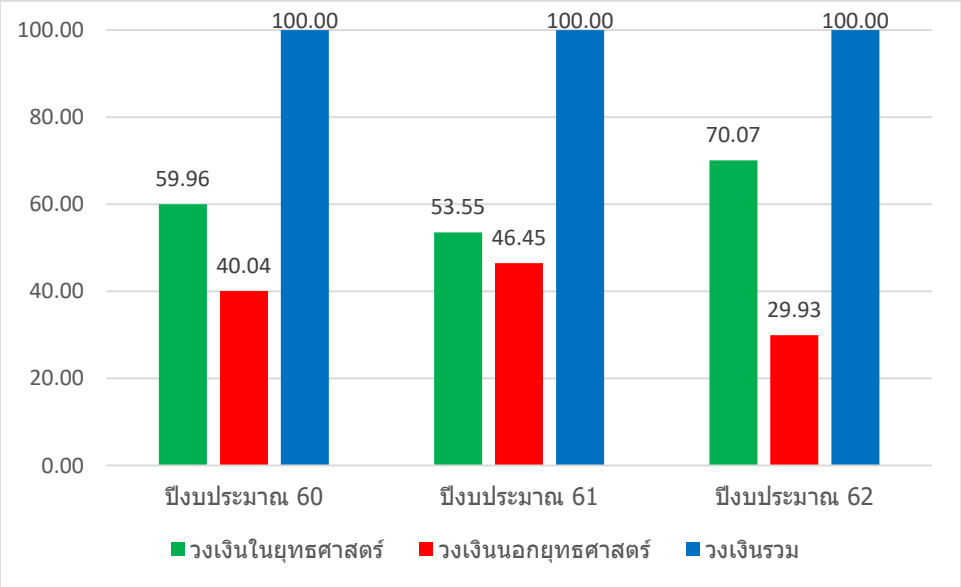
ลำดับที่	รายการ	ระยะเวลา	วงเงินรวม	ได้รับงบประมาณถึงปี พ.ศ. 2561	ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ. 2562	ภาระผูกพันงบประมาณ ปี พ.ศ. 2563	ปี พ.ศ. 2564	ปี พ.ศ. 2565	ปี พ.ศ. 2566
1	**โครงการที่ทำสัญญาแล้ว และผูกพันตาม ม.23**								
	1.1 โครงการปรับปรุงเรือ ลพฝ. ชุด ร.ล.บางระจัน จำนวน 2 ลำ	2555 - 2562	2,735.81	2,400.31	335.49	-	-	-	-
	1.2 โครงการจัดหาเรือ ตกก. ระยะที่ 3/1 จำนวน 1 ลำ	2558 - 2562	2,850.00	2,459.79	390.21	-	-	-	-
	1.3 โครงการจัดหาเรือ ตกช. จำนวน 5 ลำ	2559 - 2562	680.05	616.87	63.18	-	-	-	-
	1.4 โครงการจัดหาเรือ ตกก. ระยะที่ 3/2	2559 - 2562	2,550.00	2,182.05	367.95	-	-	-	-
	1.5 โครงการจัดหาอมภัณฑ์รายการวิกฤต ระยะที่ 3	2560 - 2562	1,415.58	849.35	566.23	-	-	-	-
	1.6 โครงการจัดหาเรือ ตกช. ระยะที่ 3 จำนวน 5 ลำ	2560 - 2562	658.00	394.80	263.20	-	-	-	-
	1.7 โครงการพัฒนาขีดความสามารถสำหรับสงครามที่ใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลาง ระยะที่ 1	2560 - 2562	443.63	360.00	83.63	-	-	-	-
	1.8 โครงการจัดหาเครื่องฝึกจำลองยุทธ์	2560 - 2562	299.70	183.00	116.70	-	-	-	-
	1.9 โครงการดำรงขีดความสามารถหน่วยกำลังรบยกพลขึ้นบก ระยะที่ 1	2560 - 2562	299.55	179.73	119.82	-	-	-	-
	1.10 โครงการจัดหาเรือดำน้ำ ระยะที่ 1	2560 - 2566	13,469.93	1,769.93	3,575.00	2,000.00	1,700.00	2,300.00	2,125.00
	1.11 โครงการพัฒนาขีดความสามารถสำหรับสงครามที่ใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลาง ระยะที่ 2	2561 - 2563	800.00	160.00	320.00	320.00	-	-	-
	1.12 โครงการจัดหาอมภัณฑ์รายการวิกฤติ ระยะที่ 4	2561 - 2563	950.00	190.00	380.00	380.00	-	-	-
	1.13 โครงการปรับปรุงระบบความปลอดภัยทางการสื่อสารและสารสนเทศของ ทร.	2561 - 2562	315.83	64.00	251.83	-	-	-	-
	1.14 โครงการซ่อมปรับปรุง ฮ.ปด.1 ระยะที่ 1 จำนวน 1 เครื่อง	2561 - 2562	250.00	50.00	200.00	-	-	-	-
	1.15 โครงการจัดหาเรือลากจูงขนาดกลาง จำนวน 1 ลำ	2561 - 2563	349.70	70.00	140.00	139.70	-	-	-
	1.16 โครงการจัดหาเรือตรวจการณ์ใกล้ฝั่ง จำนวน 2 ลำ	2561 - 2563	474.83	95.00	190.00	189.83	-	-	-
	1.17 ก่อสร้างที่พักอาศัยข้าราชการ ทร. ส่วนกลาง พื้นที่พุทธมณฑล สาย 3	2560 - 2562	336.00	223.64	112.36		-	-	-
	1.18 ก่อสร้างและปรับปรุงอาคารรองรับการย้าย กลนกร.	2560 - 2562	232.73	147.34	85.39		-	-	-
	1.19 โครงการก่อสร้างโรงเก็บอากาศยาน (EC-645 T2) พร้อมลานจอด	2561 - 2562	96.69	22.50	74.19		-	-	-
	1.20 โครงการก่อสร้างที่พักอาศัยข้าราชการ อร. พื้นที่สัตหีบ	2561 - 2563	258.89	52.12	120.94	85.82	-	-	-
	1.21 โครงการจัดตั้งศูนย์สมุทพานุภาพ ทร.	2561 - 2563	338.58	67.72	76.75	194.12	-	-	-
รวม			**29,805.50**	**12,538.16**	**7,832.87**	**3,309.47**	**1,700.00**	**2,300.00**	**2,125.00**
2	**โครงการที่เริ่มผูกพันในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562**								
	2.1 โครงการพัฒนาขีดความสามารถสำหรับสงครามที่ใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลาง ระยะที่ 3	2562 - 2564	700.00	-	140.00	280.00	280.00	-	-
	2.2 โครงการจัดหาอมภัณฑ์รายการวิกฤติ ระยะที่ 5	2562 - 2564	800.00	-	160.00	320.00	320.00	-	-
	2.3 โครงการจัดหาอาวุธปืนสำหรับเรือตรวจการณ์ใกล้ฝั่ง จำนวน 2 ระบบ	2562 - 2563	207.00	-	41.40	165.60	-	-	-
	2.4 โครงการซ่อมปรับปรุง ฮ.ปด.1 ระยะที่ 2 จำนวน 1 เครื่อง	2562 - 2563	257.00	-	51.40	205.60	-	-	-
	2.5 โครงการจัดหาเครื่องบินลาดตระเวณทางทะเล จำนวน 3 เครื่อง	2562 - 2566	6,500.00	-	1,300.00	1,300.00	1,300.00	1,300.00	1,300.00
	2.6 โครงการจัดหาเรือตรวจการณ์ใกล้ฝั่ง จำนวน 2 ลำ	2562 - 2564	1,500.00	-	300.00	600.00	600.00	-	-
	2.7 โครงการจัดหาเรือยกเนกประสงค์ยกพลขึ้นบกขนาดใหญ่สนับสนุนการปฏิบัติการเรือดำน้ำ จำนวน 1 ลำ	2562 - 2565	4,500.00	-	900.00	90.00	-	-	-
	2.8 โครงการซ่อมปรับปรุงเขื่อน อจปรอร. ริมคลองยายหลี	2562 - 2564	115.50	-	23.10	46.20	46.20	-	-
	2.9 ก่อสร้างอาคาร บก.ฐท.สส. จำนวน 1 หลัง	2562 - 2563	126.50	-	25.30	101.20	-	-	-
รวม			**14,706.00**	**-**	**2,941.20**	**3,108.60**	**2,546.20**	**1,300.00**	**1,300.00**
รวมทั้งสิ้น			**44,511.50**	**12,538.16**	**10,774.07**	**6,418.07**	**4,246.20**	**3,600.00**	**3,425.00**
รายจ่ายลงทุนเพื่อการพัฒนากองทัพ					**19,216.22**				
สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ (ร้อยละ)						**33.40**	**22.10**	**18.73**	**17.82**
หลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ (ร้อยละ)						**60.00**	**40.00**	**20.00**	**10.00**

ที่มา : สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ, ๒๕๖๒.

วิเคราะห์การจัดทำโครงการและการเสนอของบประมาณ

การจัดทำโครงการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือในห้วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๓ มีการเสนอขอและได้รับจัดสรรงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ ประกอบด้วย โครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพ (โครงการจัดหายุทโธปกรณ์) และโครงการปกติ (โครงการขยายขีดความสามารถของหน่วย โครงการจัดตั้ง ปรับปรุงและขยายหน่วย และงานก่อสร้างเพื่อการสวัสดิการ) ปีละประมาณสามพันกว่าล้านบาท (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้รับจัดสรรลดลงเนื่องจากมีภาระผูกพันงบประมาณจากการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณจัดซื้อเรือดำน้ำ จำนวน ๑ ลำที่เริ่มโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐) ซึ่งคิดเป็นวงเงินร้อยละยี่สิบของงบประมาณรวมของโครงการเริ่มใหม่ เท่ากับว่าวงเงินงบประมาณรวมของแต่ละปีได้รับไม่ถึงแปดพันล้านบาท ตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ซึ่งมีความต้องการงบประมาณ วงเงินรวม ๒๓๔,๑๑๖ ล้านบาท ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีงบประมาณสำหรับโครงการเริ่มใหม่ไม่มาก เนื่องจากการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณจัดซื้อเรือดำน้ำ จำนวน ๑ ลำ ที่ก่อหนี้ผูกพันจนถึงปีงบประมาณ ๖๖ วงเงินรวม ๘,๑๒๕ ล้านบาท นอกจากนี้ในแต่ละปีงบประมาณยังมีโครงการเริ่มใหม่ที่อยู่นอกรายการตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือได้รับการจัดสรรงบประมาณเกินกว่าร้อยละ ๒๙ ของวงเงินงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ที่ได้รับจัดสรรในภาพรวม

แผนภาพที่ ๓ - ๔ การเปรียบเทียบโครงการเริ่มใหม่ปีงบประมาณพ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๒



ที่มา : สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ, ๒๕๖๒.

การดำเนินการด้านงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ของกองทัพเรือที่มีการเสนอขอ และได้รับจัดสรรงบประมาณ รายการที่อยู่นอกยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือและมีวงเงินค่อนข้างสูงตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เมื่อได้ตรวจสอบกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ จนนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างกำลังรบ ซึ่งอยู่ในรูปของแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบ การจัดทำแผนเพื่อนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การเสนอของบประมาณซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการวิเคราะห์

และจัดทำโครงการ การพิจารณาความเหมาะสม ความคุ้มค่า และลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการ เพื่อใช้ในการเสนอขออนุมัติโครงการและเสนอของบประมาณ พบว่ากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และโครงสร้างกำลังรบกองทัพเรือยังขาดความชัดเจน ในการนำแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบและความต้องการงบประมาณที่ได้จากการประเมินยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในการเสนอของบประมาณ ในขณะที่กระบวนการเสนอของบประมาณโครงการเริ่มใหม่ ไม่ได้กำหนดขอบเขตเฉพาะรายการตามแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบที่ได้จากการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ อีกทั้งยังขาดการวิเคราะห์ทำให้โครงการเริ่มใหม่บางรายการขาดการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กองทัพเรือ นอกจากนี้การดำเนินการที่ทำให้มีภาระผูกพันงบประมาณเป็นจำนวนเงินที่สูง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการเสริมสร้างกำลังรบที่ดำเนินการในลักษณะผูกพันข้ามปีงบประมาณในปีถัด ๆ ไป เนื่องจากต้องกำหนดภาระผูกพันงบประมาณไม่ให้เกินสัดส่วนภาระผูกพันงบประมาณที่กำหนดไว้ จากปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบทำให้การเสริมสร้างกำลังกองทัพตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ไม่เป็นไปตามที่กำหนด ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินตามแนวคิดทางยุทธศาสตร์ได้ ซึ่งสามารถกำหนดขอบเขตของปัญหาสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ ได้ดังนี้

๑. การวางแผนในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ มีปัญหาการขาดความเชื่อมโยงระหว่างขั้นตอนการประเมินยุทธศาสตร์ กับขั้นตอนการดำเนินงานด้านโครงการซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการเสนอของบประมาณ การประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ทำให้ได้มาซึ่งแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบและความต้องการงบประมาณในการดำเนินการ แต่การถ่ายทอดยุทธศาสตร์ระยะ ๒๐ ปี ไปสู่การปฏิบัติมีหลายช่องทาง/มีความหลากหลายทำให้ไม่มีความชัดเจน เช่น ผ่านแม่บทการพัฒนากำลังรบระยะ ๒๐ ปี ผ่านนโยบายกองทัพเรือ ๕ ปี และนโยบายประจำปี แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนประจำปี เป็นต้น รวมทั้ง กรมฝ่ายอำนวยการและหน่วยที่เกี่ยวข้อง ยังมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันและใช้เครื่องมือต่างกัน อาทิใช้แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติ นอกจากนั้นห้วงเวลาที่ต้องดำเนินการตามนโยบายหรือแผนกับช่วงเวลาที่จะต้องดำเนินการวิเคราะห์และจัดทำโครงการ รวมทั้งการจัดทำและเสนอของบประมาณ ที่ระยะเวลายังเหลื่อมกันอยู่ทำให้การดำเนินตามนโยบายไม่มีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินการ เนื่องจากงบประมาณที่จัดเตรียมไว้ในการดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนและการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ารวมกันเฉลี่ยปีละประมาณ ๙๐๐ ล้านบาท การขาดการแปลงความต้องการกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือไปสู่การปฏิบัติ ส่งผลต่อการวิเคราะห์และจัดทำโครงการ รวมถึงการพิจารณาความเหมาะสม ความคุ้มค่า และลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการ เพื่อเสนอของบประมาณทำให้ในขั้นตอนการดำเนินการด้านงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ ขาดการมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับรายการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ส่งผลให้ขาดความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติในการเสนอของบประมาณ เนื่องจากไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยใด ต้องทำอะไร เมื่อใด

๒. การจัดทำโครงการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ แนวทางการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ ที่ไม่มีความชัดเจนในการแปลงไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดการวิเคราะห์และจัดทำโครงการ เพื่อเสนอของบประมาณตามแนวทางที่กระทรวงกลาโหมและกองทัพไทยกำหนด ประกอบกับกองทัพเรือยังไม่มีแนวทางปฏิบัติประจำเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านโครงการ เช่น ไม่มีระเบียบ หรือคู่มือเกี่ยวกับการ

ดำเนินงานด้านโครงการของกองทัพเรือ ทำให้การดำเนินงานโครงการเริ่มใหม่ หรือการดำเนินการด้านงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบไม่สอดคล้อง และไม่เชื่อมโยงกับความต้องการงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ เป็นเหตุให้การวิเคราะห์และจัดทำโครงการไม่มีรายละเอียดประกอบอย่างครบถ้วนและชัดเจน ตลอดจนการพิจารณาโครงการไม่ครบถ้วน รอบคอบ และการพิจารณาไม่อยู่บนพื้นฐานของความสมเหตุสมผล ส่งผลต่อการจัดทำและเสนอของบประมาณในโครงการที่ไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ ทำให้เสียโอกาสและงบประมาณสำหรับการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือตามยุทธศาสตร์

๓. การจัดทำโครงการ และการเสนอของบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ การดำเนินงานที่ผ่านมาส่วนใหญ่ดำเนินการลักษณะก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ การก่อหนี้ผูกพันของกองทัพเรือจากโครงการเสริมสร้างกำลังรบ ณ ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ ที่จะผูกพันในปีงบประมาณ ๖๓ และปีถัด ๆ ไป มีวงเงินรวม ๑๗,๖๘๙.๒๗ ล้านบาท นับว่าเป็นภาระผูกพันงบประมาณมีวงเงินสูง หากทำให้ภาระผูกพันงบประมาณเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง คาดว่าจะส่งผลกระทบกับการเสริมสร้างกำลังกองทัพที่เหลืออยู่ ซึ่งต้องดำเนินการในลักษณะก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ เนื่องจากมีระเบียบ หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือการเสนอของบประมาณปีถัด ๆ ไป ต้องสัมพันธ์กับภาระผูกพันงบประมาณรายการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไว้แล้ว โดยมีสัดส่วนภาระผูกพันไม่เกินหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากการจัดทำและเสนอของบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ ไม่มีการวางแผนที่ดี หรือไม่มีแนวทางการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้การเสนอของบประมาณไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และ ทำให้โอกาสที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยลง

สรุป

กองทัพเรือได้ดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์และโครงสร้างกำลังรบของกองทัพเรือในห้วงการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ พร้อมกับกำหนดแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ด้านงบประมาณ และสามารถยอมรับความเสี่ยงได้ โดยมีความต้องการงบประมาณในการดำเนินการ ในวงเงิน ๒๓๔,๑๑๕ ล้านบาท อย่างไรก็ตามจากศึกษาวิเคราะห์การจัดทำโครงการและงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือในปัจจุบัน พบว่า ยังไม่มีการแปลงความต้องการกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือไปสู่การปฏิบัติที่ดี ส่งผลต่อวิเคราะห์และจัดทำโครงการ รวมทั้งมีการเสนอขอและได้รับจัดสรรงบประมาณรายการเสริมสร้างกำลังกองทัพที่อยู่นอกแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ ประกอบกับกองทัพเรือยังไม่มีแนวทางปฏิบัติประจำเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านโครงการ ทำให้การพิจารณาโครงการไม่ครบถ้วน รอบคอบ และการพิจารณาโครงการไม่อยู่บนพื้นฐานของความสมเหตุสมผล ส่งผลต่อการจัดทำและเสนอของบประมาณในโครงการที่ไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ ทำให้เสียโอกาสและงบประมาณสำหรับการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือตามยุทธศาสตร์ ประกอบกับมีภาระผูกพันงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ปัญหาการจัดทำโครงการและงบประมาณในการเตรียมกำลังทางเรือยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน

บทที่ ๔
แนวทางการจัดทำโครงการและงบประมาณ เพื่อเตรียมกำลังทางเรือ

กล่าวนำ

การจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ ตามแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบ ที่ได้จากการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ (ห้วง ๒๐ ปีข้างหน้า) มีความต้องการงบประมาณในการดำเนินการ ในวงเงิน ๒๓๔,๑๑๕ ล้านบาท จากการศึกษาและวิเคราะห์การจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือในปัจจุบัน พบประเด็นปัญหา ตั้งแต่การวางแผน การจัดทำโครงการ และการเสนอของบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือในห้วงระยะเวลาของการประเมินยุทธศาสตร์ที่เหลืออยู่ ไม่สามารถเสริมสร้างกำลังรบที่ได้ตามกำหนด และกระทบต่อขีดความสามารถของกำลังทางเรือที่จะไม่เพียงพอรองรับการปฏิบัติตามแนวความคิดทางยุทธศาสตร์

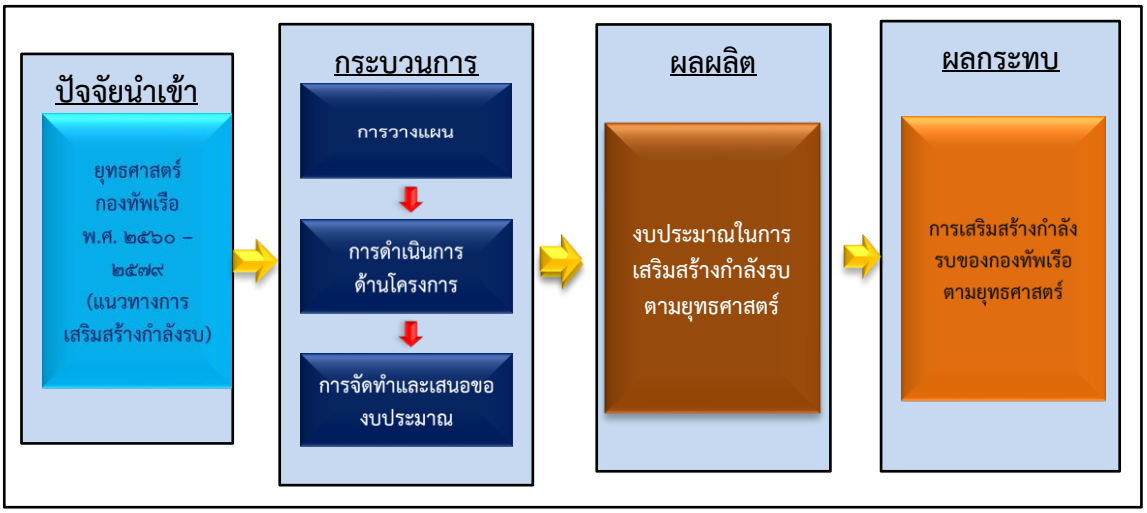
การวิเคราะห์ปัญหาตามที่กล่าวข้างต้น รวมทั้งการศึกษาทฤษฎี หลักการ และแนวทางปฏิบัติที่ดีในการเสริมสร้างกำลังรบ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะทำให้ได้แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ ซึ่งจะทำให้การเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือในห้วงระยะเวลาของการประเมินยุทธศาสตร์ที่เหลืออยู่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณ

การศึกษาวิเคราะห์การจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือในบทที่ ๓ พบว่า กระบวนการดังกล่าวยังขาดการแปลงยุทธศาสตร์กองทัพเรือไปสู่การปฏิบัติที่ดี ทำให้มีผลกระทบต่อการจัดทำโครงการ รวมทั้งมีการเสนอของบประมาณรายการเสริมที่อยู่นอกแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ ซึ่งผลที่ตามมาของการจัดทำโครงการและเสนอของบประมาณดังกล่าว ทำให้โครงการที่อยู่นอกแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ ได้รับจัดสรรงบประมาณ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ไม่มีความพร้อมในการดำเนินงาน และก่อให้เกิดภาระงบประมาณในปีต่อ ๆ มา การวิเคราะห์และพิจารณาประเด็นปัญหาตามข้างต้น เมื่อนำหลักการ แนวคิด รูปแบบ และการวิเคราะห์ของทฤษฎีระบบ โดยมองการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ ให้เป็นระบบ ซึ่งจะมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตหรือผลลัพธ์ และผลกระทบ แต่ละองค์ประกอบมีส่วนสัมพันธ์กัน ถ้าองค์ประกอบใดมีปัญหาหรือเปลี่ยนไป จะมีผลต่อองค์ประกอบตัวอื่นด้วย ในการวิเคราะห์ระบบจะช่วยให้ทราบว่าหาก

ผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ปัญหานั้นจะเกิดจากองค์ประกอบใดของระบบ เมื่อมองการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ เป็นระบบแล้ว จะมีปัจจัยนำเข้า ได้แก่ แนวทางการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ กระบวนการ ได้แก่ การวางแผน การจัดทำโครงการ และการเสนอของบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ ผลผลิต ได้แก่ งบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ และผลกระทบ ได้แก่ การเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ ซึ่งสามารถแสดงได้ตามแผนภาพ

แผนภาพที่ ๔-๑ ระบบการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ



ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, ๒๕๖๒.

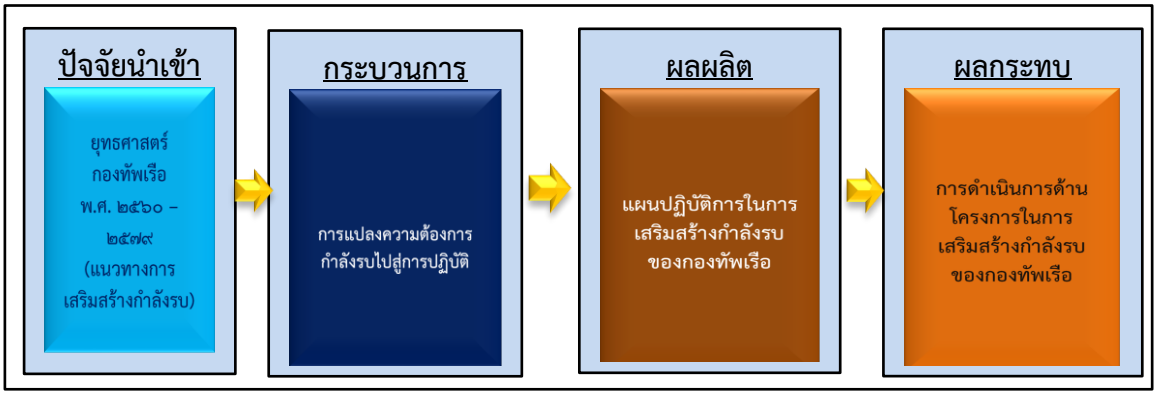
การดำเนินการทั้ง ๓ กระบวนงาน คือ ๑. การวางแผนในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ ๒. การดำเนินการด้านโครงการในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ และ ๓. การเสนอของบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการแรกจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการต่อไปด้วย ในทำนองเดียวกัน หากมีการแก้ไขปัญหาการวางแผนในกระบวนการแรกได้แล้ว จะส่งผลในการแก้ไขปัญหาในกระบวนการต่อไปด้วยเช่นกัน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จะเป็นแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือ โดยการวิเคราะห์จะอาศัยทฤษฎี หลักการ และแนวปฏิบัติที่ดีที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ ร่วมกับข้อเท็จจริงของปัญหาในบทที่ ๓ โดยการพิจารณากำหนดแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพจะแยกตามขั้นตอนของกระบวนงาน ดังนี้

๑. การเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ

การวางแผนเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ ซึ่งหมายถึงการดำเนินการจัดทำแผนการปฏิบัติรองรับยุทธศาสตร์ที่สามารถถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติ ในปัจจุบันการดำเนินการของกองทัพเรือ เริ่มจากการประเมินยุทธศาสตร์ที่ได้แนวทางการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) ที่มีความต้องการงบประมาณวงเงินรวม ๒๓๔,๑๑๖ ล้านบาท ทั้งนี้ได้

พบประเด็นปัญหาสำคัญ คือขาดการแปลงความต้องการกำลังรบไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบดังกล่าว ไม่ได้รับการถ่ายทอดเป็นแผนปฏิบัติการที่มีรายละเอียดระบุว่าให้หน่วยใดรับผิดชอบดำเนินโครงการใด อย่างไร และเริ่มดำเนินการเมื่อไร การวิเคราะห์และกำหนดประเด็นปัญหาตามข้างต้น ได้พิจารณานำหลักการ แนวคิด รูปแบบ และการวิเคราะห์ของทฤษฎีระบบ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันของแต่ละองค์ประกอบ กล่าวคือถ้าองค์ประกอบใดมีปัญหาหรือเปลี่ยนไปจะมีผลต่อองค์ประกอบอื่นด้วย การวิเคราะห์ระบบจะช่วยให้ทราบว่า หากผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ จะทำให้ทราบว่าปัญหานั้นเกิดจากองค์ประกอบใดของระบบ เมื่อมองการวางแผนในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือที่เกิดขึ้นเป็นระบบย่อย มีปัจจัยนำเข้า ได้แก่ แนวทางการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ กระบวนการ ได้แก่ การแปลงความต้องการกำลังรบไปสู่การปฏิบัติ ผลผลิต ได้แก่ แผนปฏิบัติการในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ และผลกระทบ ได้แก่ การดำเนินการด้านโครงการในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ โดยการวิเคราะห์ระบบนี้พบว่า ผลผลิตที่ได้ไม่มีแผนปฏิบัติการในการเสริมสร้างกำลังรบที่มีรายละเอียดระบุว่าให้หน่วยใดรับผิดชอบดำเนินโครงการและเริ่มดำเนินการเมื่อไร ซึ่งได้วิเคราะห์แล้วปัญหาเกิดจากในส่วนหนึ่งของกระบวนการแปลงความต้องการกำลังรบไปสู่ การปฏิบัติและสามารถแสดงตามแผนภาพ

ภาพที่ ๔ - ๒ ระบบการวางแผนในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ



ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, ๒๕๖๒.

การวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาการแปลงความต้องการกำลังรบไปสู่การปฏิบัติ ได้ศึกษาหลักการแปลงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการองค์กรตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปสู่การปฏิบัติ โดยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถปฏิบัติตามแผนได้สำเร็จ และทำให้ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนมีความยั่งยืน ประกอบด้วย ๒ ส่วน ได้แก่ การทำให้ปัจจัยต่าง ๆ ภายในองค์กร เช่น โครงการและงบประมาณ โครงสร้างและกระบวนการทำงาน วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน ที่มุ่งเน้นเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ และการทำให้องค์กรมีความสามารถในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เช่น ทักษะ

ความสามารถและความมุ่งมั่นของผู้บริหาร การมีผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การทำงานร่วมกันและการแบ่งปันความรู้ เป็นต้น กับได้ศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการวางแผนในการเสริมสร้างกำลังรบ ทั้งหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศ โดยหน่วยงานภายในประเทศได้ศึกษาการดำเนินงานด้านโครงการของกองทัพบกในส่วนของการวางแผนพบว่ามีการกำหนดแผนนโยบายการพัฒนาเสริมสร้างกำลังกองทัพ กับจัดทำแผนแม่บทของเหล่า/สายวิทยาการต่าง ๆ ทุกวงรอบ ๑๐ ปี (แผนระยะยาว) แผนการดำเนินงานทุกวงรอบ ๕ ปี (แผนระยะกลาง) และแผนปฏิบัติราชการประจำปี (แผนระยะสั้น) ซึ่งมีการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปยังหน่วยปฏิบัติได้อย่างชัดเจน

สำหรับศึกษากระบวนการหน่วยงานต่างประเทศในการเตรียมการจัดหายุทโธปกรณ์หลัก พบว่ากระทรวงกลาโหมออสเตรเลีย มีการวางแผนการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากการกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (Defence White Paper) และการกำหนดแผนพัฒนาขีดความสามารถกำลังรบ (Defence Capability Plan) จะมีการจัดทำโครงการและงบประมาณเป็นแผนพัฒนาขีดความสามารถกองทัพ ซึ่งเป็นแผนระยะยาว ๑๐ ปี ประกอบด้วย แผนพัฒนาขีดความสามารถกำลังรบ (Defence Capability Plan ; DCP) ระยะเวลา ๔ ปี ที่รัฐบาลให้สัญญาผูกพันงบประมาณไว้ ส่วนที่เหลืออีก ๖ ปี กำหนดเป็นแนวทางพัฒนากำลังรบ (Defence Capability Guide ; DCG) เป็นแผนที่พัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการทำงานร่วมกับอุตสาหกรรมทางทหารล่วงหน้า ซึ่งการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนส่งผลให้การพัฒนากำลังรบของออสเตรเลียประสบความสำเร็จ สำหรับแนวทางการจัดหาระบบอาวุธของกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาในส่วนของการวางแผนพบว่า มีการวางแผนในขั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศที่มีความชัดเจน จากนั้นได้พัฒนาแผนไปสู่การปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์ พร้อมกับจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วน รวมทั้งจัดทำแผนงานการพัฒนาขีดความสามารถทางทหารและส่วนสนับสนุน มีการจัดทำแผนงานให้สมบูรณ์ (มีรายละเอียด เช่น วัตถุประสงค์ของโครงการ ขีดความสามารถและคุณลักษณะของกำลังรบ และความต้องการงบประมาณ) ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนงาน ดังกล่าว มีการพิจารณางบประมาณควบคู่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน เป็นการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจน

ดังนั้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนในการเสริมสร้างกำลังรบ จึงพิจารณาประยุกต์ใช้หลักการแปลงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการองค์กร และศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการวางแผนในการเสริมสร้างกำลังรบ ทั้งหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น เป็นแนวทางในการกำหนดแนวทางวางแผนการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ ซึ่งเป็นการถ่ายทอดยุทธศาสตร์กองทัพเรือไปสู่การปฏิบัติ โดยมีแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

๑.๑ จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของขีดความสามารถที่ต้องการ หรือลำดับความสำคัญเร่งด่วนของรายการจัดหายุทโธปกรณ์และส่วนสนับสนุนตามแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบที่ได้จากการประเมินยุทธศาสตร์ พร้อมกับจัดทำแผนปฏิบัติการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ซึ่งต้องมีทั้งแผนระยะยาว (๑๐-๒๐ปี) ระยะกลาง (๔-๖ปี) และระยะสั้น (๑ปี) ที่มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยระบุรายการโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ พร้อมงบประมาณในการดำเนินการ หน่วยรับผิดชอบดำเนินการ และระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน

๑.๒ สร้างการรับรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือให้แก่หน่วยรับผิดชอบดำเนินการ เพื่อให้หน่วยรับผิดชอบดำเนินการสามารถเตรียมการและจัดทำข้อมูลโครงการให้มีความพร้อมที่จะดำเนินการในขั้นตอนเสนอของบประมาณต่อไปได้

๑.๓ สร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้น และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ให้แก่หน่วยต่าง ๆ ในกองทัพเรือ โดยให้หน่วยต่าง ๆ ใช้แนวทางการเสริมสร้างกำลังรบและแนวทางการใช้กำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อมุ่งไปสู่ความสำเร็จการมีกำลังรบและส่วนสนับสนุนต่าง ๆ ในทิศทางเดียวกัน อันจะทำให้หน่วยเสนอของบประมาณที่มุ่งไปสู่แนวทางการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือต่อไป

๒. การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ

การศึกษาวิเคราะห์การจัดทำโครงการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือในปัจจุบัน พบว่าโครงการเริ่มใหม่ที่บรรจุในคำขอตั้งงบประมาณและได้รับการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๒ มีโครงการเริ่มใหม่ที่ไม่ใช่รายการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ได้รับการจัดสรรงบประมาณเกินกว่าร้อยละ ๒๙ ของวงเงินงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ที่ได้รับจัดสรร ซึ่งมีสาเหตุหลักจากผลต่อเนื่องในขั้นการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่ไม่มีแผนปฏิบัติการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๑ ทำให้ขาดการเตรียมความพร้อมโครงการประกอบกับหน่วยรองของกองทัพเรือที่มีหน้าที่เตรียมความพร้อมรบตามพันธกิจของหน่วยจำเป็นต้องเสนอโครงการซ่อมบำรุง หรือปรับปรุงยุทโธปกรณ์ เพื่อดำรงสภาพความพร้อมของกำลังรบที่ประจำการในปัจจุบัน ซึ่งหากโครงการดังกล่าวเป็นงานที่มีวงเงินสูงและมีระยะเวลาดำเนินการเกิน ๑ ปี จะมีสภาพบังคับให้ดำเนินการเป็นโครงการผูกพันข้ามปีงบประมาณตามระเบียบและหลักเกณฑ์ด้านการงบประมาณ ดังนั้นการดำเนินงานด้านโครงการที่ผ่านมาจึงไม่สามารถวิเคราะห์และจัดทำโครงการได้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือมีบางโครงการไม่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์โครงการไม่ชัดเจน ขาดข้อมูลของผลผลิตหรือสิ่งที่จะได้จากโครงการในขั้นตอนสุดท้าย ผลลัพธ์หรือประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ผลผลิต ผลกระทบด้านต่าง ๆ แผนการดำเนินงานตามโครงการ ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นของโครงการ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ และความพร้อมในการดำเนินโครงการ เมื่อขาดการดำเนินการในขั้นตอนการวิเคราะห์และจัดทำโครงการ ประกอบกับการเสนอขออนุมัติโครงการเสริมสร้างกำลังรบกับกระทรวงกลาโหม และการเสนอของบประมาณตามปฏิทินงบประมาณมีกำหนดเวลาที่แน่นอน จึงมีข้อจำกัดด้านเวลาที่ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือซึ่งทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสม ความคุ้มค่า และลำดับความสำคัญของโครงการที่ผ่านมา เป็นการตรวจสอบเฉพาะเนื้องานและความจำเป็นเร่งด่วนเฉพาะหน้า ควบคู่ไปกับความเป็นไปได้ของกรอบวงเงินงบประมาณเท่านั้น

การวิเคราะห์ปัญหาการจัดทำ และเสนอโครงการที่ไม่ใช่รายการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการของระบบการดำเนินการด้านโครงการในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือที่ให้หน่วยที่เกี่ยวข้องเสนอโครงการในลักษณะจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) โดยได้ศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการดำเนินการด้านโครงการขั้นตอนของ

การวิเคราะห์และจัดทำโครงการ โดยได้ศึกษาการดำเนินงานของกองทัพบกพบว่า กองทัพบกสั่งให้หน่วยเจ้าของโครงการ (หน่วยรับผิดชอบจัดทำโครงการ) ดำเนินการวิเคราะห์และจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับแผนนโยบายการพัฒนาเสริมสร้างกำลังกองทัพ และแผนแม่บทของเหล่า/สายวิทยาการ (เป็นแผนที่มีการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่ปฏิบัติได้อย่างชัดเจน) ซึ่งเป็นการดำเนินการในลักษณะจากบนลงล่าง (Top Down) นอกจากนั้นได้ศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการดำเนินการด้านโครงการ โดยได้ศึกษาการดำเนินงานด้านโครงการของกองทัพบกพบว่า กองทัพบกมีแนวทางปฏิบัติประจำสำหรับการดำเนินการด้านโครงการโดยจัดทำเป็นคำสั่งกองทัพบก เรื่องระบบโครงการของกองทัพบก เพื่อให้หน่วยต่าง ๆ ในกองทัพบก ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านโครงการของกองทัพบกเป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งได้ศึกษาการดำเนินงานด้านโครงการของกองทัพอากาศพบว่ากองทัพอากาศมีแนวทางปฏิบัติประจำสำหรับการดำเนินการด้านโครงการโดยจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบกองทัพอากาศว่าด้วยการงบประมาณ สรุปทั้งกองทัพบกและกองทัพอากาศมีแนวทางปฏิบัติประจำสำหรับการดำเนินการด้านโครงการ

สำหรับการวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดการวิเคราะห์และจัดทำโครงการ โดยได้ศึกษาจากแนวทางการวิเคราะห์และจัดทำคำของบประมาณสำหรับโครงการ ซึ่งประกอบด้วย ๖ ขั้นตอน ได้แก่ ๑. การทบทวน/ตรวจสอบ/ประเมินผลการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ๒. การริเริ่มโครงการใหม่และการวิเคราะห์เบื้องต้น ๓. การวิเคราะห์และวางแผนรายละเอียดโครงการ ๔. การวิเคราะห์และจัดทำคำของบประมาณ ๕. การติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ ๖. การประเมินผลการใช้งานและการติดตาม/ปรับปรุง/แก้ไข ทั้งนี้ได้เน้นการศึกษาในขั้นการริเริ่มโครงการใหม่และวิเคราะห์เบื้องต้น ที่เป็นการพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการในมิติต่าง ๆ ให้ครบถ้วน เพื่อให้สร้างความมั่นใจได้ว่า โครงการที่จะริเริ่มดำเนินการนั้น มีความถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง เป็นไปตามยุทธศาสตร์ รวมทั้ง เป็นโครงการที่มีศักยภาพ และมีความคุ้มค่าที่จะดำเนินโครงการ และขั้นวิเคราะห์และวางแผนรายละเอียดโครงการ ที่เป็นการกำหนดรายละเอียดให้กับแผนการดำเนินโครงการ โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญ ได้แก่ ขอบเขตโครงการ ขั้นตอนการดำเนินโครงการ ผลผลิต/ผลลัพธ์/ผลกระทบของโครงการ ความคุ้มค่าของโครงการ ความพร้อมในการดำเนินโครงการ เทคโนโลยี และความเสี่ยงของโครงการของโครงการที่อาจจะเกิดขึ้น โดยการพิจารณาต้องอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง และ ความสมเหตุสมผลเป็นสำคัญ

จากการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานด้านโครงการในการเสริมสร้างกำลังกองทัพของกองทัพเรือ ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านโครงการในการเสริมสร้างกำลังกองทัพของกองทัพเรือ จึงพิจารณาประยุกต์ใช้แนวทางการวิเคราะห์และจัดทำคำของบประมาณสำหรับโครงการ และศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการดำเนินการด้านโครงการ ทั้งของกองทัพบกและกองทัพอากาศดังกล่าวข้างต้น เป็นแนวทางในการการดำเนินงานด้านโครงการในการเสริมสร้างกำลังกองทัพของกองทัพเรือ โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กำหนดแนวทางการจัดทำโครงการในการเสริมสร้างกำลังรบเริ่มใหม่ ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ที่ปรับปรุงแล้วตามข้อ ๑.๑ ซึ่งเป็นการดำเนินการในลักษณะจากบนลงล่าง (Top Down) เพื่อให้ได้โครงการเสริมสร้างกำลังรบในอนาคตมีความ

สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ แตกต่างจากเดิมที่ดำเนินการในลักษณะจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) และหากโครงการที่หน่วยรองของกองทัพเรือเสนอ (Bottom Up) เป็นโครงการที่ไม่ใช่รายการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ แต่เป็นรายการที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อดำรงความพร้อมของกำลังรบในปัจจุบัน ให้แยกการพิจารณาออกจากกลุ่มโครงการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์

๒.๒ กำหนดหลักปฏิบัติสำหรับการจัดทำโครงการของกองทัพเรือ โดยจัดทำเป็นเอกสารสั่งการ หรือคู่มือเอกสารอ้างอิง สำหรับใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานด้านโครงการของกองทัพเรือให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานด้านโครงการและระบบโครงการตามที่สำนักงบประมาณ กระทรวงกลาโหม และกองทัพไทยกำหนด เพื่อให้กองทัพเรือมีแนวทางปฏิบัติประจำสำหรับการดำเนินการด้านโครงการ และ ทำให้หน่วยในกองทัพเรือมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านโครงการ โดยเฉพาะขั้นตอนการวิเคราะห์และจัดทำโครงการ และขั้นตอนพิจารณาโครงการ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนการดำเนินงานด้านโครงการที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การจัดทำคำขอและเสนอของบประมาณ หากมีคู่มือการดำเนินการด้านโครงการของกองทัพเรือ จะทำให้การดำเนินการด้านโครงการของกองทัพเรือ มีมาตรฐาน เป็นไปตามหลักการ ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นการแบ่งปันความรู้ หรือจัดการความรู้ขององค์กร และทำให้การดำเนินการด้านโครงการของกองทัพเรือมีความถูกต้องครบถ้วนมากขึ้น ส่งผลให้การเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือตามยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคู่มือดังกล่าวอย่างน้อยควรประกอบด้วย คำจำกัดความ ที่มาและความสำคัญในการดำเนินการด้านโครงการ หลักการและวิธีการที่ใช้ในการดำเนินการด้านโครงการ หลักการและวิธีการที่เหมาะสำหรับใช้ในการดำเนินการด้านโครงการของกองทัพเรือ กระบวนการและขั้นตอนดำเนินการด้านโครงการของกองทัพเรือ แบบฟอร์มและตัวอย่างการดำเนินการด้านโครงการที่ดีของกองทัพเรือ และบทสรุป ทั้งนี้การวิเคราะห์ และจัดทำโครงการต้องแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ต้องกำหนดกิจกรรมที่จะต้องดำเนินงานตามโครงการให้เห็นถึงผลสำเร็จในการดำเนินงานตามโครงการ ต้องระบุค่าใช้จ่ายให้ครอบคลุมทุกกิจกรรมที่ต้องดำเนินงาน และต้องมีความพร้อมสามารถดำเนินงานตามโครงการได้ทันทีเมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณ

๒.๓ การกำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ ซึ่งเดิมมุ่งที่จะพิจารณาเฉพาะความเหมาะสม ความคุ้มค่า และลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการ โดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาโครงการให้ครอบคลุมการจัดทำโครงการทุกขั้นตอนตามแนวทางในข้อ ๒.๑ และ ๒.๒

๓. การเพิ่มประสิทธิภาพการเสนอของบประมาณ

การเสนอของบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือที่ผ่านมา มีภาระงบประมาณ ณ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่จะผูกพันในปีงบประมาณ ๖๓ และปีถัด ๆ ไป มีวงเงินรวม ๑๗,๖๘๙.๒๗ ล้านบาท นับว่าเป็นภาระผูกพันงบประมาณที่มีวงเงินสูง และจะส่งผลกระทบกับการเสริมสร้างกำลังกองทัพตามยุทธศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ นอกจากนั้นยังพบว่าการจัดทำและเสนอของบประมาณไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ตามหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ โดยเฉพาะการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณต้องคำนึงถึงสัดส่วนภาระผูกพัน

งบประมาณที่กำหนดไว้ด้วย หากไม่ดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้โอกาสที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยลง และส่งผลกระทบต่อการเสริมสร้างกำลังกองทัพตามยุทธศาสตร์

การวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากภาระผูกพันงบประมาณ และปัญหาการจัดทำและเสนอของบประมาณไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยได้ศึกษาแนวทางการวิเคราะห์และจัดทำคำของบประมาณสำหรับโครงการ ในขั้นตอนพิจารณาจัดทำคำของบประมาณต้องพิจารณาความเหมาะสมของโครงการในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า และมีความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ ประเด็นสำคัญในการพิจารณาได้แก่ ผลการจัดลำดับความสำคัญผลการวิเคราะห์ต้นทุน และผลประเมินความคุ้มค่าของโครงการ รวมทั้งเป็นโครงการที่มีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่ครบถ้วน มีความพร้อม และมีความเป็นไปได้ กับได้ศึกษาหลักการและวิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ที่มีหลักการสำคัญได้แก่ เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผลและคุ้มค่า โดยให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ จนถึงเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและหน่วยงานรวมทั้งได้ศึกษากรอบแนวคิดการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี มีสาระสำคัญ ได้แก่ การกำหนดโครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์สำหรับใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มุ่งให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ประกอบด้วย แผนงานบุคลากรภาครัฐ แผนงานพื้นฐาน แผนงานยุทธศาสตร์ และแผนงานบูรณาการ โดยต้องแสดงที่มาของรายการงบประมาณ เหตุผลความจำเป็นในการเสนอของบประมาณ และจัดลำดับความสำคัญตามเกณฑ์การพิจารณางบประมาณ ได้แก่ เป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ความรุนแรงของปัญหาในปัจจุบัน การขยายตัวของปัญหาไปสู่ปัญหาใหญ่ จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ หรือได้รับผลประโยชน์ และความพร้อมในการดำเนินการ อีกทั้งได้ศึกษาหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ระยะเวลาผูกพันงบประมาณล่วงหน้าไม่ควรเกิน ๕ ปี ต้องได้รับจัดสรรงบประมาณในปีแรกไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ และต้องมียอดภาระงบประมาณที่จะผูกพันในปีต่อ ๆ ไป เทียบกับงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนากองทัพที่ได้รับจัดสรรในปีนั้น (สัดส่วนภาระผูกพันงบประมาณ) โดยในปีงบประมาณที่ ๑ ไม่เกินร้อยละ ๖๐ ปีงบประมาณที่ ๒ ไม่เกินร้อยละ ๔๐ ปีงบประมาณที่ ๓ ไม่เกินร้อยละ ๒๐ และปีงบประมาณที่ ๔ ไม่เกินร้อยละ ๑๐

จากการวิเคราะห์ปัญหาการจัดทำและเสนอของบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ พบว่ามีปัญหาผลกระทบจากภาระผูกพันงบประมาณ และปัญหาการจัดทำและเสนอของบประมาณไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการการจัดทำและเสนอของบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ จึงพิจารณาประยุกต์ใช้หลักการ และหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น เป็นแนวทางในการการดำเนินงานด้านโครงการในการเสริมสร้างกำลังกองทัพ โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

๓.๑ ปรับปรุงการจัดทำคำของบประมาณให้สอดคล้องกับการจัดทำโครงการ โดยแยกการเสนอของบประมาณโครงการการเสริมสร้างกำลังกองทัพในแผนงานยุทธศาสตร์เฉพาะโครงการเสริมสร้างกำลังรบในอนาคตตามยุทธศาสตร์เท่านั้น ส่วนโครงการเริ่มใหม่ที่ไม่ใช่รายการตาม

ยุทธศาสตร์ ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อรักษาระดับความพร้อมรบในปัจจุบันนั้น ให้แยกโครงการ/รายการไปจัดทำคำของบประมาณในแผนงานพื้นฐาน หรือแผนงานบูรณาการที่เกี่ยวข้อง เช่นแผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคง แผนงานบูรณาการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

๓.๒ ปรับปรุงการจัดทำคำของบประมาณโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพในแผนงานยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับภาระผูกพันงบประมาณเดิม โดยพิจารณาถึงความก้าวหน้าของโครงการและจัดทำคำของบประมาณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และมีความพร้อมในการดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมทั้งรายละเอียดของข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนซึ่งจำเป็นต่อการชี้แจงป้องกัน

สรุป

การเสริมสร้างกำลังรบที่ได้จากการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ (ห้วง ๒๐ ปีข้างหน้า) มีผ่านมาไม่สามารถจัดทำโครงการและงบประมาณเสริมสร้างกำลังรบที่ได้ตามกำหนด ซึ่งกระทบต่อขีดความสามารถของกำลังทางเรือที่จะไม่เพียงพอรองรับการปฏิบัติตามแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์ปัญหาตามที่กล่าวข้างต้น รวมทั้งการศึกษาทฤษฎีหลักการ และแนวปฏิบัติที่ดีในการเสริมสร้างกำลังรบ สามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ได้แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณ โดยพิจารณาแยกตามกระบวนงาน พบว่า แนวทางการดำเนินการของกระบวนการที่ต้องดำเนินการก่อนสัมฤทธิ์ผลจะส่งผลต่อแนวทางของกระบวนการถัดไป ทำให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สรุปแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือในภาพรวมได้ดังนี้

๑. จัดทำแผนปฏิบัติการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ซึ่งต้องมีทั้งแผนระยะยาว (๑๐-๒๐ปี) ระยะกลาง (๔-๖ปี) และระยะสั้น (๑ปี) ที่มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยระบุรายการโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ พร้อมงบประมาณในการดำเนินการ หน่วยรับผิดชอบดำเนินการ และระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน รวมทั้งสร้างการรับรู้ ปลูกฝังแนวคิดและวัฒนธรรมของการทำงานของหน่วยในกองทัพเรือให้มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กองทัพเรือ

๒. กำหนดแนวทางการจัดทำโครงการในการเสริมสร้างกำลังรบเริ่มใหม่ ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ซึ่งเป็นการดำเนินการในลักษณะจากบนลงล่าง (Top Down) เพื่อให้ได้โครงการเสริมสร้างกำลังรบในอนาคตมีความสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ และแยกการพิจารณาโครงการดำรงความพร้อมของกำลังรบในปัจจุบันออกจากกลุ่มโครงการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งจัดทำคู่มือแนวทางการจัดทำโครงการและปรับปรุงอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาโครงการให้ครอบคลุมทุกขั้นตอนของแนวทางการจัดทำโครงการเสริมสร้างกำลังรบเริ่มใหม่ในลักษณะจากบนลงล่าง (Top Down)

๓. ปรับปรุงการจัดทำคำของบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบซึ่งเป็นงบประมาณในแผนงานยุทธศาสตร์เฉพาะโครงการเสริมสร้างกำลังรบเริ่มใหม่ตามยุทธศาสตร์เท่านั้น ส่วนโครงการเริ่มใหม่ที่ไม่ใช่รายการตามยุทธศาสตร์ ต้องแยกโครงการ/รายการไปจัดทำคำของบประมาณในแผนงาน

พื้นฐาน หรือแผนงานบูรณาการ ที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาถึงความก้าวหน้าของโครงการ และจัดทำคำของบประมาณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และมีความพร้อมในการดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมทั้งรายละเอียดของข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งจำเป็นต่อการชี้แจงป้องกันงบประมาณ

บทที่ ๕
สรุป และข้อเสนอแนะ

สรุป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษา วิเคราะห์ ปัญหาการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือที่ผ่านมา ซึ่งตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อแรกเป็นการศึกษาปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง ของการจัดทำโครงการและงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ สามารถสรุปผลได้ว่า กองทัพเรือได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์และโครงสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ ในห้วงการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ โดยกำหนดแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบให้อยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ด้านงบประมาณ และสามารถยอมรับความเสี่ยงได้ มีความต้องการงบประมาณในการดำเนินการ ในวงเงิน ๒๓๔,๑๑๕ ล้านบาท แต่ยังไม่มีการแปลงความต้องการกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือไปสู่การปฏิบัติที่ดี และส่งผลกระทบต่อการจัดทำโครงการและงบประมาณรายการเสริมสร้างกำลังกองทัพซึ่งทำให้มีโครงการที่อยู่นอกแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ได้รับการเสนอของบประมาณและได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ผลการวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยที่นาวาเอก สิทธิชัย ต่างใจ (ยศขณะนั้น) นักศึกษาวิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ ๔๑ ซึ่งได้ศึกษาไว้สรุปได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือที่ผ่านมาเป็นเพียงการกำหนดขั้นตอนการทำงานทางธุรการ สำหรับการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ กองทัพเรือควรมีการกำหนดสาขา แบ่งออกเป็น ๓ ด้าน คือ ด้านองค์บุคคล ด้านองค์วัตถุ และด้านองค์ยุทธวิธีกับการบริหารจัดการ เพื่อให้มีการผนึกกำลังร่วมกันของหน่วยงานภายในกองทัพเรือ กับมีข้อเสนอแนะว่าควรจัดทำยุทธศาสตร์ ระยะเวลา ๕ ปี เพื่อรองรับการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบายกองทัพเรือ และผลการวิจัยของพลเรือตรี คำรณ พิสณฑ์ยุทธการ (ยศขณะนั้น) นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๘ ศึกษาไว้ ซึ่งสรุปผลการวิจัยพบว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ทางเรือยังขาดความสมดุลระหว่างการเตรียมกำลังทางเรือกับการใช้กำลังทางเรือ โดยการจัดทำยุทธศาสตร์ทางเรือที่ผ่านมาจะเน้นพิจารณาเพียงการเตรียมกำลังรบเพียงอย่างเดียวไม่มีการนำแนวทางการใช้กำลังทางเรือมาร่วมพิจารณาด้วยทำให้ยุทธศาสตร์ขาดมุมมองการใช้กำลังในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัยอีกประการหนึ่งคือ การเสนอแนวทางการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้ดำเนินการแล้ว โดยการศึกษาทฤษฎี หลักการ และแนวปฏิบัติที่ดีในการเสริมสร้างกำลังรบ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กำหนดแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณ โดยใช้หลักการของทฤษฎีระบบที่กำหนดว่า หากกระบวนการที่ต้องดำเนินการก่อนสามารถสัมฤทธิ์ผลย่อมจะส่งผลต่อแนวทางของกระบวนการถัดไป ซึ่งทำให้ดำเนินการทั้งระบบ

มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สามารถกำหนดแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือได้ ดังนี้

๑. จัดทำแผนปฏิบัติการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ซึ่งต้องมีทั้งแผนระยะยาว (๑๐-๒๐ปี) และระยะกลาง (๔-๖ปี) ที่มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยระบุรายการโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ พร้อมงบประมาณในการดำเนินการ หน่วยรับผิดชอบดำเนินการ และระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน รวมทั้งสร้างการรับรู้ ปลูกฝังแนวคิดและวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยรองในกองทัพเรือให้มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กองทัพเรือ

๒. กำหนดแนวทางการจัดทำโครงการในการเสริมสร้างกำลังรบเริ่มใหม่ ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ซึ่งเป็นการดำเนินการในลักษณะ “จากบนลงล่าง” (Top Down) เพื่อให้ได้โครงการเสริมสร้างกำลังรบในอนาคตที่มีความสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ และแยกการพิจารณาโครงการดำรงความพร้อมของกำลังรบในปัจจุบันออกจากกลุ่มโครงการเสริมสร้างกำลังรบตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งจัดทำคู่มือแนวทางการจัดทำโครงการและปรับปรุงอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาโครงการให้ครอบคลุมทุกขั้นตอนของแนวทางการจัดทำโครงการเสริมสร้างกำลังรบในลักษณะ จากบนลงล่าง (Top Down)

๓. ปรับปรุงการจัดทำคำของบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบ ซึ่งเป็นงบประมาณในแผนงานยุทธศาสตร์เฉพาะโครงการเสริมสร้างกำลังรบเริ่มใหม่ตามยุทธศาสตร์เท่านั้น ส่วนโครงการเริ่มใหม่ที่ไม่ใช่รายการตามยุทธศาสตร์ ต้องแยกโครงการ/รายการไปจัดทำคำของบประมาณในแผนงานพื้นฐาน หรือแผนงานบูรณาการ ที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาถึงความก้าวหน้าของโครงการ และจัดทำคำของบประมาณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และมีความพร้อมในการดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมทั้งรายละเอียดของข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนซึ่งจำเป็นต่อการชี้แจงป้องกันงบประมาณ

ข้อเสนอแนะ

๑. การนำแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ไปใช้ นอกจากจะเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของหน่วยใน ทร.ไปจากเดิมแล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการเสนอขอตั้งงบประมาณ ซึ่งมีสำนักงบประมาณเป็นหน่วยพิจารณาดำเนินการ จึงจำเป็นต้องมีการสื่อสารสร้างความเข้าใจในการปรับเปลี่ยน ประกอบกับการเสนอขอตั้งงบประมาณกำหนดให้ส่วนราชการเสนอผ่านระบบสารสนเทศ (E - budgeting) ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างงบประมาณในระบบดังกล่าว จึงจำเป็นต้องใช้เวลาดำเนินการ ดังนั้นการนำแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำโครงการและงบประมาณเพื่อเตรียมกำลังทางเรือที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ไปใช้ การสั่งการควรจะต้องให้หน่วยใน ทร.ที่เกี่ยวข้องมีเวลาดำเนินการก่อนถึงกำหนดที่จะต้องปฏิบัติ

๒. การนำผลการวิจัยครั้งนี้ไปใช้ประโยชน์ จะมีการเปลี่ยนแปลงการบรรจุคำของบประมาณโครงการซ่อมบำรุง หรือโครงการปรับปรุงยุทโธปกรณ์ ไว้ในแผนงานพื้นฐาน หรือแผนงานบูรณาการจะทำให้เกิดการปรับแต่งกิจกรรรมในแผนงานนั้น เพื่อรักษาระดับความสำเร็จของแผนงานเดิมไว้

อย่างไรก็ตามแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพจากผลการวิจัยครั้งนี้ ไม่สามารถที่จะเร่งการเสริมสร้างกำลังรบให้ได้ตามห้วงเวลาที่ประเมินยุทธศาสตร์ไว้ จึงสมควรที่จะศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในกรณีที่กองทัพเรือจะมุ่งเสริมสร้างกำลังรบให้ได้ตามห้วงเวลาตามยุทธศาสตร์แล้ว จะต้องลดระดับกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติในปัจจุบัน หรือจะต้องลดการรักษาระดับความพร้อมรบในปัจจุบันลงให้อยู่ในระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้หรือไม่

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เอกสารที่มีชั้นความลับ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ. “บันทึกข้อความ ลับมาก ที่ กห ๐๕๐๙.๓.๑/๒๗ เรื่อง ขออนุมัติรายการและการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐”. ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘.

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ. “บันทึกข้อความ ลับมาก ที่ กห ๐๕๐๙.๓.๑/๑๘ เรื่อง ขออนุมัติรายการและการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑”. ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๙.

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ. “บันทึกข้อความ ลับมาก ที่ กห ๐๕๐๙.๓.๑/๒๗ เรื่อง ขออนุมัติรายการและการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการเริ่มใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒. ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐.

เอกสารที่ไม่มีชั้นความลับ

หนังสือ

กฎหมายและระเบียบสำนักงบประมาณ, สำนัก. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณและการคลัง. ม.ป.ท., ๒๕๕๕.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน (สำนักงาน ก.พ.ร.). การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ : เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๐. พิมพ์ครั้งที่ ๑, ม.ป.ท. ๒๕๔๙.

งบประมาณ, สำนัก . หนังสือที่ระลึกครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ ๔๔ ปี ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖. ม.ป.ท., ๒๕๔๖.

จันทรานี สงวนนาม. ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารสถานศึกษา. กรุงเทพฯ : บุ๊คพอยท์. พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๕๑.

วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย เอกสารวิจัย

คำรณ พิสณฑ์ยุทธการ, พลเรือตรี. “การปฏิรูปยุทธศาสตร์ทางเรือ”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๘.

สิทธิชัย ต่างใจ, นาวาเอก. “กระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๕๒.

กฎหมาย

"พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑", ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๖ ก, ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

"พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑", ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก, ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กลาโหม, กระทรวง. "คำสั่ง ที่ ๕๑๘/๒๕๕๗ เรื่อง การดำเนินงานด้านโครงการของกระทรวงกลาโหม". ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

กองทัพไทย. "คำสั่ง ที่ ๑๓๒/๒๕๕๗ เรื่อง ระบบโครงการกองทัพไทย". ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗.

กองทัพบก. "คำสั่ง ที่ ๓๕๑/๒๕๕๘ เรื่อง ระบบโครงการกองทัพบก". ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘.

กองทัพเรือ. "คำสั่ง ที่ ๓๖๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการของกองทัพเรือ". ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

กองทัพเรือ. "คำสั่ง ที่ ๘๖๔/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการวางแผนงบประมาณและจัดสรรงบประมาณกองทัพเรือ". ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๗.

กองทัพเรือ. "คำสั่ง ที่ ๕๘๗/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ". ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๘.

กองทัพเรือ. "นโยบายกองทัพเรือประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๒". ๒๕๖๑.

กองทัพเรือ. "แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๖๒ – ๒๕๖๕". ๒๕๖๑.

กองทัพเรือ. "แผนแม่บทการพัฒนากำลังรบกองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙". ๒๕๖๐.

กองทัพเรือ. "นโยบายกองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๖๔". ๒๕๖๐.

กองทัพเรือ. "ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙)". ๒๕๖๐.

กองทัพอากาศ. "ระเบียบกองทัพอากาศว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙". ๒๕๔๙.

คณะกรรมการกลั่นกรองการวางแผนงบประมาณและจัดสรรงบประมาณกองทัพเรือ. "คำสั่ง ที่ ๓๓๓/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองการวางแผนงบประมาณและจัดสรรงบประมาณกองทัพเรือ". ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๙.

คณะกรรมการกลั่นกรองการวางแผนงบประมาณและจัดสรรงบประมาณกองทัพเรือ. "บันทึกข้อความ ที่ กห ๐๕๐๙.๓.๑/๑๑ เรื่อง ขออนุมัติแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๖๒ – ๒๕๖๕". ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๑.

งบประมาณ, สำนัก. "คู่มือปฏิบัติการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓". มกราคม ๒๕๖๒.

โชติชัย เจริญงาม และประวิช สุขุม. "หลักการและวิธีการงบประมาณแบบใหม่". หนังสือที่ระลึกครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ ๔๔ ปี, ๒๕๔๖. หน้า. ๑๕๕ – ๑๕๘

ปลัดบัญชีทหารเรือ, สำนักงาน. "บันทึกข้อความ ที่ กห ๐๕๐๙/๒๑๓๖ เรื่อง การจัดทำโครงการเริ่มใหม่ของกองทัพเรือ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔". ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑.

ยุทธการทหารเรือ, กรม. “บันทึกข้อความ ที่ กห ๐๕๐๕.๒/๙๓ เรื่อง ขออนุมัติใช้ระดับความพร้อมรบของกองทัพเรือ”. ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๙.

ยุทธการทหารเรือ, กรม. “บันทึกข้อความ ที่ กห ๐๕๐๕.๒/๑๑๑ เรื่อง ขออนุมัติยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ระยะ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙”. ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. “หนังสือเวียน ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๓๑ เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง”. ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. “หนังสือ ที่ นร ๐๕๐๖/๔๖๘๐ เรื่อง คู่มือมาตรฐานการจัดสรรงบประมาณ (การวางแผนและบริหารโครงการ)”. ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๐.

ภาษาต่างประเทศ

Australian Government Department of Defense, Defense Capability Development Handbook. Version 1.0. CANBERRA ACT : Commonwealth of Australia, 2014.

Congressional Research Service (Moshe Schwartz Specialist in Defense Acquisition). “Defense Acquisitions : How DOD Acquires Weapon Systems and Recent Efforts to Reform the Process”. May 2014.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลเรือตรี ณพ พรรณเชษฐ์
วัน เดือน ปีเกิด	๓ มกราคม ๒๕๐๖
การศึกษา	โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๒๒
	โรงเรียนนายเรือ รุ่นที่ ๗๙
	โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ รุ่นที่ ๕๖
	วิทยาลัยเสนาธิการทหาร รุ่นที่ ๔๕
	วิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ ๔๐
ประวัติการทำงานโดยย่อ	ผู้บังคับการเรือหลวงเทพา กองเรือตรวจอ่าว กองเรือยุทธการ
	ผู้บังคับการเรือหลวงตาปี กองเรือฟริเกตที่ ๑ กองเรือยุทธการ
	ผู้อำนวยการกองแผนและจัดทำโครงการ สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ
	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ สำนักงานปลัดบัญชีทหารเรือ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการ สำนักงานประสานภารกิจด้านความมั่นคง
	กับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กองทัพเรือ