



PBO

*The Parliamentary Budget Office*

รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา

ฉบับที่ 11/2562

การศึกษาการจัดการงบประมาณ  
และติดตามผลการดำเนินงานกรมการข้าว  
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

สำนักงบประมาณของรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



การศึกษาการจัดการงบประมาณ  
และติดตามผลการดำเนินงานกรมการข้าว  
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562



|                  |  |
|------------------|--|
| เรื่อง           | การศึกษาการจัดการงบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานกรมการข้าว<br>ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562  |
| จัดพิมพ์ครั้งที่ | 1  |
| ปีที่จัดพิมพ์    | 2562   |
| จำนวนหน้า        | 148 หน้า   |
| จำนวนที่พิมพ์    | จำนวน 70 เล่ม  |
| จัดทำโดย         | สำนักงบประมาณของรัฐสภา<br>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<br>ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท<br>กรุงเทพฯ 10400<br>โทร. 0 2244 2222<br>โทรสาร 0 2244 2088 |
| พิมพ์ที่         | สำนักการพิมพ์<br>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<br>ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท<br>กรุงเทพฯ 10400<br>โทร. 0 2244 2117<br>โทรสาร 0 2244 2122          |

---



## คำนำ

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา มีหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย จัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจการคลัง และการงบประมาณ ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งปัจจุบันภารกิจหลักของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา คือการสนับสนุนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณา งบประมาณรายกระทรวง/หน่วยงาน (Function) งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ (Agenda) งบประมาณรายจ่ายพื้นที่ (Area) รวมถึงงบประมาณสำหรับกองทุนเงินนอกงบประมาณด้วย

จากการศึกษาผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการหลายแห่งรวมถึง กรมการข้าว พบว่ายังไม่สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง อันเป็นจุดมุ่งหมายสุดท้ายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้ เห็นได้จากข้อสังเกต ภาพรวมการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหลายปีย้อนหลังที่ผ่านมา ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องของการจัดการงบประมาณ และการดำเนินงานของส่วนราชการให้สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

ดังนั้น ผู้ศึกษาในฐานะนักวิเคราะห์งบประมาณในสังกัดสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา มีหน้าที่ในการ ติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่า มีความสนใจศึกษา การจัดการงบประมาณของส่วนราชการที่เป็นหน่วยรับงบประมาณ โดยที่ผ่านมามีได้รับมอบหมายให้ร่วมรับผิดชอบ การวิเคราะห์งบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงสนใจศึกษา การจัดการงบประมาณของกรมการข้าว ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้จัดทำรายงาน วิชาการ เรื่อง การศึกษาการจัดการงบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานกรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์การจัดการงบประมาณของกรมการข้าว และติดตามผล การดำเนินงานของกรมการข้าว ทั้งนี้เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรค และนำเสนอข้อเสนอแนะด้านการ จัดการงบประมาณของกรมการข้าว เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อุมาพร บึงมุ่ม

กันยายน 2562



## บทสรุปผู้บริหาร

ตามที่คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ข้อสังเกตในส่วนของการรวมการจัดการงบประมาณและการดำเนินงานของส่วนราชการว่าไม่สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ผู้ศึกษาในฐานะนักวิเคราะห์งบประมาณสังกัดสำนักงบประมาณของรัฐสภา มีหน้าที่ในการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่า โดยที่ผ่านมามีได้รับมอบหมายให้วิเคราะห์งบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงสนใจศึกษาการจัดการงบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานของกรมการข้าว เพื่อให้ทราบว่าการจัดการงบประมาณสามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่มีประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงตามข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญ หรือไม่ เนื่องจากกรมการข้าวมีภารกิจหลักในการจัดการเรื่องข้าวทุกเรื่องของประเทศ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่สำคัญมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาประสิทธิภาพการผลิตข้าวตกต่ำและต้นทุนการผลิตข้าวสูงกว่าคู่แข่ง ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้จัดทำรายงานวิชาการ เรื่อง การศึกษาการจัดการงบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานกรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาวิเคราะห์การจัดการงบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานของกรมการข้าว เพื่อให้ทราบปัญหา อุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะด้านการจัดการงบประมาณของกรมการข้าว ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีรูปแบบการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยนำแนวคิดหลักการพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงานให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์

จากการศึกษาการจัดการงบประมาณและผลการดำเนินงานกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 พบว่า ที่ผ่านมามีการจัดการงบประมาณโดยมุ่งผลสำเร็จด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เห็นได้จากการให้ความสำคัญกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยเร่งรัดการเบิกจ่ายให้ปฏิบัติตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด รวมถึงการให้ความสำคัญกับการบริหารงบประมาณในระบบข้อตกลงภายในและมุ่งดำเนินงานตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตามที่ตกลงกับสำนักงบประมาณ และปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพัฒนาการจัดการงบประมาณเพื่อมุ่งผลประโยชน์สูงสุดของพลเมือง อันเป็นจุดหมายสุดท้ายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เห็นได้จากการเริ่มให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการดำเนินงานที่ต้องตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสีย อันเป็นผลมาจากหลายส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา 77) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (มาตรา 46,48) หลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณที่สำนักงบประมาณเริ่มให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์มากขึ้น และหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานหมุนเวียนของกรมบัญชีกลาง เป็นต้น นอกจากนี้ในส่วนการติดตามผลการดำเนินงาน พบว่า เป็นไปตามข้อสังเกตคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหลายปีย้อนหลังที่ผ่านมา คือ ผลการดำเนินงานยังไม่สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งสามารถสรุปปัญหาการจัดการงบประมาณกรมการข้าวได้ดังนี้



## 1) ปัญหาด้านการจัดการงบประมาณของกรมการข้าว

1.1) การทบทวนงบประมาณ เพื่อปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจาก 5 ปีที่ผ่านมาการกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ไม่มีความเชื่อมโยงสะท้อนถึงผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ของเป้าหมายระดับนโยบายได้ นอกจากนี้ไม่มีการนำผลการประเมินของรายงาน PART มาใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีถัดไปให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

1.2) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558 – 2560 ในส่วนกำหนดกรอบภารกิจค่อนข้างกว้างและยังไม่มีการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน เนื่องจากกรมการข้าวมีภารกิจที่สำคัญจำนวนมาก ทั้งภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ส่งผลให้การกำหนดวิสัยทัศน์ยังไม่ได้้นำความคาดหวังและความต้องการบริการของกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนมาพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นผลมาจากการกรมการข้าวยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดการตลาดในอนาคต โดยยังไม่มีมีการดำเนินการค้นหาความต้องการของ “กลุ่มเป้าหมาย” เพื่อนำมาวางแผนการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากร ประกอบกับภารกิจของกรมการข้าวมีจำนวนมาก และกลุ่มเป้าหมายคือชาวนาทั่วประเทศ ดังนั้นกรมจึงยังไม่สามารถนำความต้องการของเกษตรกรทั้งหมด มาวางแผนการผลิตสินค้าและบริการได้

1.3) การจัดทำแผนงบประมาณดำเนินการ กรมการข้าวค่อนข้างให้ความสำคัญกับแผนงบประมาณประจำปีมากกว่าแผนระยะยาวหรือระยะปานกลางที่วางไว้ เนื่องจากนโยบายการจัดสรรงบประมาณของกรมจะยึดนโยบายของผู้บริหารและนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งที่ผ่านมากรมการข้าวมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง และจุดเน้นนโยบายรัฐบาลแต่ละปีมีการเปลี่ยนแปลง รวมถึงมีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างแผนงานของระดับนโยบายบ่อยครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อการจัดทำแผนงบประมาณของกรมการข้าว และการทำงานของกรมไม่ต่อเนื่อง ไม่เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ อีกทั้งเป็นการยากในการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

1.4) แผนงบประมาณลงทุน จากการพิจารณางบลงทุนของกรมการข้าวเบื้องต้น เนื่องจากภารกิจพื้นฐานในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว มีพื้นที่เป้าหมายการให้บริการขนาดใหญ่ ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถผลิตเมล็ดพันธุ์ดีให้เพียงพอต่อความต้องการของชาวนาทั้งประเทศได้ ดังนั้นงบลงทุนของกรมการข้าวส่วนใหญ่จึงเป็นงบลงทุนในการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานเพื่อเพิ่มปริมาณเป้าหมายผลผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการได้ในอนาคต ทำให้ปัจจุบันงบลงทุนของกรมการข้าวยังไม่มีงบประมาณลงทุนเพื่อพัฒนาระบบการผลิตและส่งมอบบริการโดยตรง

1.5) การกำหนดผลผลิตหลัก/เป้าหมายผลผลิตหลัก ส่วนใหญ่มีการกำหนดเฉพาะเป้าหมายเชิงปริมาณ เช่น การเพิ่มความรู้ด้านการเกษตรให้แก่เกษตรกร ซึ่งสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมในเชิงปริมาณ แต่ยากที่จะวัดผลในเชิงคุณภาพ

1.6) การกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ส่วนใหญ่มีการกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ



และมีการนำเอาตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดในระดับผลผลิต (Output) มากำหนดเป็นตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานซึ่งต้องวัดในระดับผลลัพธ์ (Outcome) โดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่าตัวชี้วัดทั้งหมดของเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานเป็นตัวเดียวกันกับตัวชี้วัดของผลผลิต/โครงการ ซึ่งไม่เป็นไปตามตามหลักเกณฑ์และวิธีการการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสำนักงานงบประมาณที่กำหนด

### 1.7) โครงสร้างแผนงาน/โครงสร้างผลผลิต

1) ปัญหาโครงสร้างแผนงานของหน่วยนโยบายระดับชาติ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานที่มีลักษณะเป็นการบรรยายความที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จและผลผลิตหลักของแผนงาน นอกจากนี้ไม่มีการกำหนดหน่วยงาน “เจ้าภาพ” ผู้รับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์และแผนงานอย่างชัดเจน ทำให้ในแต่ละภารกิจหรือประเด็นยุทธศาสตร์จะไม่มีหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักเพียงหน่วยเดียว ซึ่งในหนึ่งแผนงานที่อยู่ภายใต้ภารกิจหรือประเด็นยุทธศาสตร์มีหลายกระทรวง/กรมร่วมกันรับผิดชอบหลายหน่วยงาน เมื่อภารกิจในแต่ละด้าน/เรื่อง ไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบอย่างชัดเจนเพียงหน่วยงานเดียว และไม่มีการจัดตั้งหรือผู้บริหารนโยบายที่มีตัวตนชัดเจนเพียงคนเดียว ทำให้มีหลายส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณและเป็นเจ้าภาพร่วมกันภายใต้ยุทธศาสตร์และแผนงานนั้นๆ ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จเฉพาะเป้าหมายของส่วนราชการ

2) สำหรับการพิจารณาความเชื่อมโยงของผลผลิต/โครงการของกรมการข้าวกับแผนงานระดับกระทรวงและระดับชาติ ได้วิเคราะห์ข้อมูลเฉพาะปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่ามีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันเป็นอย่างดีในระดับนโยบาย เนื่องจากแนวนโยบายระดับชาติมีเป็นจำนวนมาก แต่ละแผนแต่ละนโยบายมีความสำคัญแตกต่างกันและมีลักษณะค่อนข้างกว้าง บางแผนเป้าหมายใกล้เคียงกัน แต่บางแผนมีเป้าหมายเฉพาะด้าน อีกทั้งยังไม่มี การจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์และแผนต่างๆ แต่อย่างไรก็ดี ยังพบความคลาดเคลื่อนความเชื่อมโยงในระดับปฏิบัติ เนื่องจากเมื่อทำการพิจารณาความเชื่อมโยงในระดับผลผลิต/โครงการ และกิจกรรม พบบางผลผลิต (Output) ของผลผลิต/โครงการไม่สามารถส่งผลถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายแผนงาน/ยุทธศาสตร์ระดับชาติได้ อีกทั้งกิจกรรมที่ดำเนินการและตัวชี้วัดกิจกรรมที่กำหนดส่วนใหญ่เป็นการกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณ เช่น ด้านการเพิ่มความรู้ด้านการเกษตรให้แก่เกษตรกร ซึ่งสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมในเชิงปริมาณ แต่ยากที่จะวัดผลในเชิงคุณภาพ

1.8) ปัญหาการบริหารงบประมาณ กรมการข้าวยังไม่สามารถควบคุมต้นทุนการผลิตและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยที่ผ่านมารในแต่ละปีจะต้องมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อไปดำเนินงานตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมายและจ่ายค่าสาธารณูปโภคที่เพิ่มขึ้นทุกปี

1.9) ปัญหาการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกรมการข้าว ส่วนใหญ่เป็นเป็นติดตามประเมินผลในระดับผลผลิต ยังไม่ได้ประเมินผลการดำเนินงานในระดับผลลัพธ์ หรือผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจน ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การกำหนดตัวชี้วัดในระดับต่างๆ และการเปลี่ยนแปลงของยุทธศาสตร์ระดับประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไม่ต่อเนื่อง ทำให้งานบางอย่างยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ แต่ต้องเปลี่ยนไปดำเนินงานอย่างอื่นให้สอดคล้องนโยบายและ



ยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนไป เป็นต้น ส่วนการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณด้วยการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PERFORMANCE ASSESSMENT RATING : PART) สำหรับการดำเนินงานที่ผ่านมา หน่วยงานยังไม่ได้มีการนำผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ มาใช้ในการทบทวนเพื่อวางแผนงบประมาณปีถัดไป เนื่องจากการอ่านค่าและกระบวนการจัดทำค่อนข้างยุ่งยาก มีหลายคำถามซึ่งค่อนข้างละเอียดและมีจำนวนมาก

## 2) ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562

### 2.1) ปัญหาการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว

ปัจจุบันการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในแต่ละศูนย์เมล็ดพันธุ์ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมถึงศูนย์เมล็ดพันธุ์ที่เพิ่งสร้างเสร็จยังไม่สามารถดำเนินการผลิตได้ตามศักยภาพที่กำหนด เนื่องจากมีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จึงต้องดำเนินการจ้างบุคลากรภายนอกมาช่วยดำเนินงานแทน อีกทั้งบุคลากรเกษียณอายุทำให้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ลดลง และมีการทดแทนในอัตราที่ไม่สมดุลขาดความต่อเนื่องในการสอนงาน โดยเฉพาะบุคลากรด้านเทคโนโลยีเมล็ดพันธุ์และนักปรับปรุงพันธุ์ข้าว ทำให้ขาดบุคลากรที่มีความรู้และทักษะด้านเหล่านี้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาจากภัยธรรมชาติและราคาสินค้าเกษตร รวมถึงปัญหาด้านการจัดทำข้อมูลต้นทุนการผลิตที่ยังไม่สะท้อนข้อเท็จจริง จึงทำให้ไม่สามารถควบคุมต้นทุนการผลิตและพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการได้เท่าที่ควร และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์เมล็ดพันธุ์ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### 2.2) สรุปปัญหาจากภาพรวมผลการดำเนินงานของกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ

#### พ.ศ. 2558 – 2562

1) การกำหนดตัวชี้วัดของผลผลิต/โครงการส่วนใหญ่เป็นการกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ซึ่งโครงการส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้ตามตัวชี้วัดที่กำหนดแต่ยังไม่ได้ประเมินผลลัพธ์จากการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน และไม่สามารถวัดคุณภาพของวิธีการดำเนินงานของผลผลิตและโครงการได้ เช่น จำนวนเกษตรกรได้รับการบริการทางวิชาการ จำนวนเกษตรกรได้รับการถ่ายทอดความรู้ จำนวนเกษตรกรพื้นที่โครงการหลวงได้รับการพัฒนาความรู้ จำนวนเกษตรกรได้รับการพัฒนาและส่งเสริมการผลิตข้าว และจำนวนงานวิจัยด้านข้าวที่ดำเนินการ เป็นต้น

2) การกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานซึ่งต้องวัดผลลัพธ์จากการดำเนินงาน แต่กรมมีการกำหนดตัวชี้วัดระดับผลผลิตและเป็นตัวชี้วัดเดียวกันกับตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการ ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงสะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ของการใช้จ่ายงบประมาณได้

3) การติดตามผลการดำเนินงานและการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานส่วนใหญ่มีการรายงานในระดับผลผลิต Output เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงสะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ของการใช้จ่ายงบประมาณ

## 3) ข้อเสนอแนะ

### 3.1) ด้านการจัดการงบประมาณ

1) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เพื่อกำหนดกรอบภารกิจ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การผลิต-ส่งมอบบริการในช่วง 4 ปีข้างหน้า ควรจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดกรอบภารกิจให้ชัดเจนมากขึ้น และกำหนดตลาดผลผลิตในอนาคตให้ชัดเจน จากนั้นจึงกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การดำเนินงาน



ซึ่งนอกจากกรมจะให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์ในระดับนโยบายแล้ว กรมควรให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนและจัดหาผลผลิตและบริการฯ ให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ด้วยการจัดทำ “การตลาดภาครัฐในระดับปฏิบัติการ” ซึ่งเป็นการค้นหาความต้องการของ “กลุ่มเป้าหมาย” เพื่อนำมากำหนด วิสัยทัศน์ และวางแผนกลยุทธ์การผลิตและส่งเสริมบริการที่มีประสิทธิภาพต่อประชาชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจมากที่สุด ทั้งนี้ในการดำเนินการด้านการตลาดภาครัฐเป็นกลไกที่เชื่อมประชาชนพลเมืองให้เข้ามามีส่วนร่วมกับการวางแผนงบประมาณได้โดยตรง

2) กรมควรเพิ่มความสำคัญแผนยุทธศาสตร์หรือแผนงบประมาณระยะปานกลางมากกว่าแผนประจำปี เพื่อให้การดำเนินงานของกรมมีทิศทางชัดเจน มีความต่อเนื่องและสามารถเชื่อมต่อกับนโยบาย/ยุทธศาสตร์ - ผลสำเร็จ/ผลผลิต/โครงการ - ต้นทุนและค่าใช้จ่ายเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างเป็นรูปธรรม

3) กรมควรพิจารณาดำเนินการจัดทำแผนงบประมาณลงทุน โดยยึดแผนงบประมาณลงทุนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหลัก เพื่อให้แผนงบประมาณลงทุนของกรมสอดคล้องกับแผนงบประมาณ 4 ปีของกระทรวง และป้องกันไม่ให้มีงบประมาณลงทุนสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น รวมถึงเพื่อป้องกันการลงทุนที่สูญเปล่า ไม่คุ้มค่าในทรัพย์สินถาวรที่มีจำนวนมากจนเกินไป แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้เต็มที่แล้วหมดอายุการใช้งานอย่างน่าเสียดาย ดังนั้นนอกจากกรมจะให้ความสำคัญกับรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพการผลิตตามเป้าหมายระยะสั้นแล้ว กรมควรวางแผนลงทุนในระยะยาวควบคู่ไปด้วย ซึ่งควรคำนึงถึงงบประมาณลงทุนเพื่อพัฒนาระบบการผลิตและส่งเสริมบริการโดยตรง โดยควรให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการลดค่าใช้จ่ายในการจัดผลิตบริการ และการเพิ่มหรือยกระดับมาตรฐาน คุณภาพการให้บริการแก่ประชาชน

4) การกำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดของผลผลิต/โครงการ กรมควรพิจารณากำหนดตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ โดยอาจจะวัดคุณภาพของผลผลิตของสิ่งของที่ให้บริการ/โครงการ หรือวัดคุณภาพของวิธีการนำส่งผลิตหรือวิธีการให้บริการ/การดำเนินงานของโครงการ เพื่อให้ทราบถึงคุณภาพของวิธีการนำส่งผลิตหรือวิธีการให้บริการ เช่น คุณภาพของวิธีให้ถ่ายทอดองค์ความรู้ การพัฒนาความสามารถ และการฝึกอบรมเกษตรกรด้วยวิธีการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถวัดผลในเชิงประสิทธิผลและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณได้

5) การกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน กรมควรทบทวนการกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานโดยต้องเป็นตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ ที่เกิดจากการดำเนินงานของผลผลิต/โครงการของกรม และเชื่อมโยงนำไปสู่เป้าหมายการให้บริการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยกตัวอย่างเช่น เป้าหมายการให้บริการหน่วยงานด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวที่สำคัญเพิ่มขึ้น ปัจจุบันกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณคือ จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีที่ผลิตได้ และจำนวนเกษตรกรได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถในการผลิตข้าว ซึ่งเป็นตัวชี้วัดเดียวกันกับตัวชี้วัดผลผลิต : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา โดยกรมควรกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานของด้านในเป็นการวัดความสามารถในการผลิตข้าวของเกษตรกร เช่น ผลผลิตข้าวต่อไร่เพิ่มขึ้น และต้นทุนการผลิตข้าวลดลง เป็นต้น

6) ควรเพิ่มความสำคัญกับการประเมินการใช้จ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) โดยการ



แสดงเป้าหมายผลผลิตระยะ 3 ปีล่วงหน้า ภายใต้แผนงาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติที่ยึดโยงกับเป้าหมายแผนยุทธศาสตร์กรม และสอดคล้องกับทุกเป้าหมายยุทธศาสตร์ในทุกระดับ ซึ่งกรมต้องให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์หรือแผนระยะปานกลางให้มากขึ้น เพื่อให้มีทิศทางการทำงานที่ชัดเจน นอกจากนี้ต้องมีการทบทวน MTEF ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันด้วยการพิจารณาตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเพื่ออัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ฯ รวมถึงผลการดำเนินงานและรายงานการเงินของกรมเอง ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงบประมาณใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการวางแผนนโยบายระยะยาว และดำเนินการจัดสรรทรัพยากร วงเงินงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งการถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการบรรลุวิสัยทางการคลังอย่างยั่งยืน

7) เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด กรมควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มเป้าหมายการผลิตหรือลดต้นทุนการจัดการผลิต โดยอาจจะเริ่มจากการเก็บข้อมูลต้นทุนการผลิตเมล็ดพันธุ์ในแต่ละปีและตั้งเป้าหมายการลดต้นทุนการผลิตในแต่ละศูนย์เมล็ดพันธุ์ รวมถึงมีการจัดทำรายงานข้อมูลดังกล่าวแก่ผู้บริหารและปฏิบัติงานในแต่ละศูนย์เมล็ดพันธุ์ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบประสิทธิภาพการผลิตจากผลการดำเนินงานในแต่ละศูนย์เมล็ดพันธุ์ เพื่อให้เกิดการแข่งขันในการการพัฒนาศักยภาพการผลิตและการลดต้นทุน รวมถึงกรมควรมีการติดตามผลการดำเนินงานของแต่ละศูนย์อย่างจริงจัง

8) ควรให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลเพื่อให้สามารถวัดผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณได้ รวมถึงควรมีการนำผลการประเมินมาทบทวนเพื่อวางแผนการดำเนินงานโครงการดังกล่าวในปีต่อไป

### 3.2) ด้านการดำเนินงาน

1) การดำเนินงานด้านการกิจการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว กรมควรเน้นให้ความสำคัญกับโครงการส่งเสริมการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวในชุมชน เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพและเพิ่มศักยภาพศูนย์ข้าวชุมชน โครงการส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในครัวเรือน และโครงการธนาคารเมล็ดพันธุ์ข้าวอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญควรให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากโครงการขยายศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ที่เสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวเพิ่มให้เป็น 55 ศูนย์ ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ในด้านการก่อสร้างและรวมถึงงบประมาณด้านบุคลากร ซึ่งปัจจุบันกรมประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรสำหรับศูนย์เมล็ดพันธุ์ที่เพิ่งก่อสร้างเสร็จ ดังนั้นกรมควรส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการผลิตเมล็ดพันธุ์โดยตรง ในขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ผลิตและผู้จำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยเฉพาะศูนย์ข้าวชุมชนที่จัดตั้งขึ้นจำนวน 2,016 ศูนย์ และสหกรณ์ผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ให้มีความเข้มแข็งสามารถดำเนินการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายในชุมชน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ดีของประชาชนได้อย่างยั่งยืน



## สารบัญ

|  | หน้า      |
|--|-----------|
| คำนำ.....  | ก         |
| บทสรุปผู้บริหาร.....   | ข         |
| สารบัญ.....  | ช         |
| สารบัญตาราง.....   | ณ         |
| สารบัญแผนภาพ.....  | ญ         |
| <b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....  | 1         |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....   | 2         |
| 1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....   | 2         |
| 1.4 วิธีดำเนินการ.....   | 3         |
| 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ.....   | 5         |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....   | 7         |
| 1.7 กรอบแนวคิดการศึกษา.....  | 7         |
| <b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....</b>                          | <b>8</b>  |
| 2.1 แนวคิดการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์.....                      | 8         |
| 2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....                      | 35        |
| 2.3 กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง.....                      | 46        |
| 2.4 มติคณะรัฐมนตรี.....  | 48        |
| 2.5 ข้อเสนอแนะคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี..... | 48        |
| 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....   | 50        |
| <b>บทที่ 3 กรมการข้าว.....</b>   | <b>60</b> |
| 3.1 ความเป็นมา.....  | 60        |
| 3.2 อำนาจหน้าที่.....  | 60        |
| 3.3 โครงสร้างองค์กร.....   | 61        |
| 3.4 โครงสร้างอัตรากำลัง.....   | 62        |
| 3.5 นโยบายการดำเนินงานของอธิบดีกรมการข้าว.....                                     | 62        |



## สารบัญ (ต่อ)

|  | หน้า       |
|--|------------|
| <b>บทที่ 3 กรมการข้าว</b> .....  | <b>79</b>  |
| 3.6 ยุทธศาสตร์ของรัฐและนโยบายที่เกี่ยวข้องด้านข้าว.....                | 68         |
| 3.7 ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับกรมการข้าว .....           | 73         |
| 3.8 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับกรมการข้าวในปัจจุบัน.....                    | 74         |
| 3.9 แผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558 – 2562.....                      | 75         |
| 3.10 แผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ของกรมการข้าว.....                   | 77         |
| 3.11 โครงสร้างงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562..... | 78         |
| <b>บทที่ 4 ผลการศึกษา</b> .....  | <b>79</b>  |
| 4.1 ผลการศึกษา.....  | 79         |
| 4.1.1 การจัดการงบประมาณของกรมการข้าว.....                              | 79         |
| 4.1.2 การติดตามผลการดำเนินงานกรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562..  | 103        |
| <b>บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ</b> .....             | <b>123</b> |
| 5.1 สรุปผลการศึกษา.....  | 123        |
| 5.2 อภิปรายผลการศึกษา.....   | 129        |
| 5.3 ข้อเสนอแนะ.....  | 129        |
| <b>บรรณานุกรม</b> .....  | <b>132</b> |



## สารบัญชิตาราง

| ตารางที่   | หน้า |
|--|------|
| 1 แนวคิดพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน .....                         | 13   |
| 2 ตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว.....                         | 76   |
| 3 งบประมาณตามแผนปฏิบัติการปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 .....                  | 77   |
| 4 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจำแนกตามแผนงาน<br>ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 ..... | 78   |
| 5 งบประมาณภาพรวมของกรมการข้าว ปี พ.ศ. 2558 - 2562.....                       | 78   |
| 6 วิสัยทัศน์กรมการข้าว.....  | 81   |
| 7 เป้าหมายการให้บริการหน่วยงานกรมการข้าว ปี พ.ศ. 2562.....                   | 91   |
| 8 ผลการดำเนินงานการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ปี พ.ศ. 2558 - 2561.....              | 109  |
| 9 รายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ<br>ปีงบประมาณ 2558 .....       | 112  |
| 10 รายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ<br>ปีงบประมาณ 2559 .....      | 113  |
| 11 รายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ<br>ปีงบประมาณ 2560 .....      | 114  |
| 12 รายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ<br>ปีงบประมาณ 2561 .....      | 115  |
| 13 รายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ<br>ปีงบประมาณ 2562 .....      | 117  |



## สารบัญแนภาพ

| ภาพที่  | หน้า |
|---|------|
| 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conception Flame Work).....   | 7    |
| 2 กระบวนการงบประมาณ.....                              | 16   |
| 3 ขั้นตอนการจัดโครงสร้างแผนงานของหน่วยปฏิบัติการ..... | 27   |
| 4 กระบวนการบริหารของหน่วยปฏิบัติการ.....              | 30   |
| 5 โครงสร้างกรมการข้าว.....                            | 61   |
| 6 โครงสร้างอัตรากำลัง.....                            | 62   |
| 7 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.....             | 72   |
| 8 แผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว.....        | 77   |



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยมีหลักการพื้นฐานเพื่อมุ่งผลสำเร็จ 3 ประการ ประกอบด้วย มุ่งรักษาวินัยทางการคลัง มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร และมุ่งประโยชน์สูงสุดของพลเมือง โดยผลสำเร็จทั้ง 3 ประการนี้มีความเชื่อมโยงกัน คือ การรักษาวินัยทางการคลังและการส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรนั้นเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของพลเมือง ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสุดท้ายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งประเทศไทยได้เริ่มใช้การจัดการงบประมาณด้วยระบบงบประมาณดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 โดยสำนักงานงบประมาณได้มีการวางระบบ รูปแบบ และวิธีการจัดการงบประมาณโดยใช้เครื่องมืองบประมาณที่พัฒนาขึ้นตามหลักวิชาการและมีการพัฒนาเครื่องมือต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น การกำหนดโครงสร้างผลผลิต และรูปแบบการจัดการงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำงบประมาณ คู่มือการวางแผนและติดตามประเมินผล (สำนักงานงบประมาณ, 2553) รวมถึงการกำหนดให้มีกลไกและระบบปฏิบัติการหลักตามแนวคิดพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการงบประมาณให้บรรลุเป้าหมายของระบบงบประมาณดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาจ่ายประจำปี พบว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหลายปีย้อนหลังที่ผ่านมา ได้ให้ข้อสังเกตในส่วนของภาพรวมการจัดการงบประมาณและการดำเนินงานของส่วนราชการไม่สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง (ข้อสังเกตคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ, 2559 – 2562)

กรมการข้าวเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีภารกิจหลักในการดำเนินการเรื่องข้าวทุกเรื่องของประเทศ ตั้งแต่ต้นทางในเรื่องการวางแผนการผลิตข้าว การพัฒนาพันธุ์และผลิตเมล็ดพันธุ์ รวมไปถึงปลายทางให้ชาวนาขายข้าวคุณภาพได้ในราคาที่ดีและเป็นธรรม จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ากรมการข้าวเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักและมีส่วนสำคัญทั้งในด้านการบริโภคภายในประเทศและการส่งออก ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาประสิทธิภาพการผลิตข้าวต่ำและต้นทุนการผลิตข้าวสูงกว่าคู่แข่ง ซึ่งเกิดจากหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้อง หนึ่งในปัจจัยนั้นเกิดจากปัญหาการขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพดี ทำให้ปัจจุบันชาวนาต้องเก็บเมล็ดพันธุ์ซึ่งมีคุณภาพต่ำไว้ใช้เอง ส่งผลทำให้ผลผลิตข้าวต่อไร่ต่ำ และคุณภาพการผลิตไม่ได้มาตรฐานเป็นผลเสียต่อรายได้ของชาวนาและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ ดังนั้นกรมการข้าวในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพดีตามความต้องการของประชาชน จึงได้ให้ความสำคัญกับภารกิจการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานตาม



อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และเป็นภารกิจที่ได้รับงบประมาณสูงสุด ภายใต้แผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558 – 2562 โดยที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับภารกิจของ กรมการข้าวทุกภารกิจอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรมการข้าวได้รับจัดสรรงบประมาณมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 ได้รับงบประมาณจาก 1,792.8105, 2,228.6656, 2,246.1790, 3,676.2659 และ 3,091.3031 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณร้อยละ 18.2131 จากการศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า กรมการข้าวสามารถดำเนินงานได้แผนการดำเนินงานที่กำหนด แต่เกษตรกรผู้ผลิตข้าวส่วนใหญ่ยังคงประสบปัญหาผลผลิตข้าวต่ำ ต้นทุนการผลิตสูงกว่าคู่แข่งเหมือนเดิม

จากปัญหาที่กล่าวไปข้างต้น ทำให้สนใจอยากศึกษาการจัดการงบประมาณของกรมการข้าว เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดการงบประมาณ รวมถึงติดตามผลการดำเนินงานของกรมการข้าวว่าผลการดำเนินงานสามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่มีประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงตามข้อสังเกตของ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ หรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานตามภารกิจของรัฐและจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 8 มาตรา 46 และ 48 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 1 มาตรา 6 หมวด 3 มาตรา 9 และมาตรา 16 เป็นต้น ดังนั้นผู้ศึกษาในฐานะนักวิเคราะห์งบประมาณ สังกัดสำนักงบประมาณของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่า และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา โดยที่ผ่านมามีได้รับมอบหมายให้ร่วมรับผิดชอบการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงจัดทำรายงานวิชาการ เรื่อง การศึกษาการจัดการงบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานกรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลในการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแก่สมาชิกรัฐสภาและ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การจัดการงบประมาณของกรมการข้าว

1.2.2 เพื่อติดตามผลการดำเนินงานของกรมการข้าว

1.2.3 เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะด้านการจัดการงบประมาณของ กรมการข้าว เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ศึกษาการจัดการงบประมาณของกรมการข้าว ประกอบด้วย การวางแผนและจัดทำงบประมาณ การบริหาร และการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเปรียบเทียบกับกรอบแนวคิดและหลักการ พื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำขอ



งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงบประมาณ โดยกำหนดโครงสร้างเนื้อหาตามขั้นตอนกระบวนการจัดการงบประมาณ ประกอบด้วย

1) ศึกษาการวางแผนและจัดหางบประมาณ โดยพิจารณาข้อมูลการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนงบประมาณและแผนงบประมาณลงทุน การกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน เป้าหมายผลผลิต และการกำหนดตัวชี้วัดในระดับต่างๆ

2) ศึกษาการบริหารงบประมาณ โดยพิจารณาวิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารงบประมาณ รวมถึงการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

3) ศึกษาการติดตามประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ โดยพิจารณาวิธีการติดตามประเมินผลและการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน

1.3.2 ติดตามผลการดำเนินงานของกรมการข้าว 5 ปีย้อนหลัง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 โดยแบ่งเป็น

1) ผลการดำเนินงานในส่วนของการกิจการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 เนื่องจากเป็นภารกิจพื้นฐานที่มีความสำคัญและได้รับงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

2) ผลการดำเนินงานในภาพรวมภายใต้ผลผลิต/โครงการที่กรมการข้าวได้รับจัดสรรงบประมาณ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

#### 1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) มีการศึกษาทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) โดยการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ในลักษณะการสัมภาษณ์แบบเฉพาะกลุ่ม (Focus group discussion) กับเจ้าหน้าที่ของกรมการข้าวที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณ และการเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตข้าว เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค ในการจัดการงบประมาณและการเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตข้าว และในส่วนข้อมูลทุติยภูมิมีการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Document research) เกี่ยวกับแนวคิดการจัดการงบประมาณระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ หลักเกณฑ์และวิธีการ เอกสารงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนด รวมถึงข้อมูลด้านการจัดการงบประมาณของกรมการข้าว จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และหลักเกณฑ์การจัดหางบประมาณรายจ่ายของสำนักงบประมาณกับการจัดการงบประมาณกรมการข้าว เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ในการจัดการงบประมาณและการเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตข้าว และอธิบายผลการศึกษาในเชิงพรรณนา (Descriptive research) โดยจำแนกวิธีการดำเนินการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้



#### 1.4.1 การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ

การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกในลักษณะการสัมภาษณ์แบบเฉพาะกลุ่ม (Focus group discussion) กับเจ้าหน้าที่ของกรมการข้าวที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณ และการเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตข้าว ซึ่งประกอบด้วย

- เจ้าหน้าที่สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว กลุ่มแผนงานและงบประมาณ และกลุ่มติดตามประเมินผล ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการจัดการงบประมาณทั้งในส่วนของการวางแผนและจัดทำงบประมาณ การบริหารและติดตามงบประมาณ

- เจ้าหน้าที่กองเมล็ดพันธุ์ข้าว กลุ่มควบคุมคุณภาพ กลุ่มพัฒนาระบบการถ่ายทอดวิทยาการเมล็ดพันธุ์ และกลุ่มบริหารทั่วไป ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำค่าของงบประมาณในส่วนของการปฏิบัติงานส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตข้าว รวมถึงภารกิจด้านการบริหารจัดการของการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว

โดยในส่วนของประเด็นในการสัมภาษณ์และขอรับทราบข้อมูลแบ่งเป็น 2 ประเด็น ซึ่งประกอบด้วย

- ประเด็นกระบวนการจัดการงบประมาณ ประกอบด้วย การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ การบริหารและติดตามงบประมาณ และการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

- ประเด็นกระบวนการดำเนินงานด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค ในการจัดการงบประมาณและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว

#### 1.4.2 การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ

เป็นการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Document research) แบ่งเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่แรกเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักการและแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การเพิ่มประสิทธิภาพการนำระบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติการ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรี งานวิจัยและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการศึกษาถึงหลักการพื้นฐานของการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ควรจะเป็นมีรูปแบบหรือหลักการกำหนดไว้อย่างไร

ส่วนที่สองเป็นการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณของกรมการข้าวจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 (ฉบับปรับปรุง) งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 เอกสารประกอบการชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2562 ของกรมการข้าว แผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558 - 2562 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของกรมการข้าว (แบบ สง.ป.301) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

#### 1.4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) มาวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ (Content analysis) เกี่ยวกับสภาพปัจจุบันในการจัดการงบประมาณและการเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว รวมถึงทำการ



เปรียบเทียบข้อมูลระหว่างการจัดการงบประมาณตามหลักการพื้นฐานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์กับข้อมูลสภาพปัจจุบันของการจัดการงบประมาณของกรมการข้าว และอธิบายผลการศึกษาในเชิงพรรณนา (Descriptive research)

## 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

**การจัดการงบประมาณ** หมายถึง การวางแผนและจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

**แผนงาน** หมายถึง แผนงานตาม “โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์” ที่สำนักงบประมาณจัดทำขึ้นสำหรับใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มุ่งให้การดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยรับงบประมาณบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ อันเป็นผลสัมฤทธิ์ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งใช้ “แผนงาน” ดังกล่าวเป็นรายการขออนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินต่อรัฐสภา

**แผนงานพื้นฐาน** หมายถึง แผนงานที่ดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นปกติประจำตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยรับงบประมาณนั้นๆ หากหยุดดำเนินการอาจก่อให้เกิดความเสียหายในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะงานและปริมาณงานที่ชัดเจนต่อเนื่อง เป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้หน่วยรับงบประมาณสามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานการให้บริการที่ดำเนินการมาเป็นประจำทุกปี โดยพิจารณาถึงขีดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณในปีที่ผ่านมา

**แผนงานยุทธศาสตร์** หมายถึง แผนงานที่ดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายในเชิงนโยบาย หรืออาจเป็นภารกิจพื้นฐานที่สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ และต้องการผลักดันหรือเห็นความสำคัญในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยกำหนดให้การจัดทำงบประมาณเป็นลักษณะ Project based ที่แสดงค่าใช้จ่ายภารกิจยุทธศาสตร์

**แผนงานบูรณาการ** หมายถึง แผนงานที่มีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่ 2 หน่วยขึ้นไปร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วย เป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ ระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดความซ้ำซ้อน

**เป้าหมายการให้บริการกระทรวงและตัวชี้วัด** หมายถึง ผลลัพธ์ที่กระทรวงต้องการให้เกิดขึ้นจากการให้บริการระดับกระทรวง โดยสอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จากผลสำเร็จของผลผลิตหรือโครงการของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจในสังกัดอย่างสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน

**เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน และตัวชี้วัด** หมายถึง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานหรือเพื่อดำเนินการจัดทำผลผลิต/โครงการตามที่กำหนดไว้ของหน่วยงานระดับกรม ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการกระทรวง

**ผลลัพธ์** หมายถึง ผลประโยชน์ที่เกิดจากการกระทำที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มสังคมที่ได้รับบริการ

**ผลผลิต** หมายถึง ผลของการดำเนินงานตามกิจกรรม ซึ่งอาจเป็นสิ่งของ (Product) หรือการให้บริการ (Service) ที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐหรือการตอบคำถามว่าหน่วยงานของรัฐจัดทำบริการ



อะไร (What) ในฐานะผู้จัดหาบริการ (Provider) ให้กับตามความต้องการของรัฐบาลในฐานะผู้ซื้อบริการ (Service purchaser) ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรงหรือโดยการใช้วัตถุดิบของและหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่องค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน

**โครงการ** หมายถึง ผลผลิตของหน่วยรับงบประมาณที่จัดทำขึ้นเพื่อให้เกิดการให้บริการทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรง หรือ โดยการใช้วัตถุดิบของหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน องค์กรภายนอกหน่วยรับงบประมาณ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลา และวงเงินงบประมาณของโครงการแน่นอน

**กิจกรรม** หมายถึง กระบวนการนำส่งผลผลิต ประกอบด้วย กิจกรรมหลัก กิจกรรมรอง กิจกรรมสนับสนุน

**กิจกรรมหลัก** หมายถึง ส่วนหนึ่งของกระบวนการนำส่งผลผลิต และเป็นกิจกรรมที่ควรสัมพันธ์กับกลยุทธ์ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น

**ตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์** หมายถึง เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานระดับผลลัพธ์ เช่น ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายสามารถเขียนตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย 5 มิติ คือ เชิงปริมาณ (Quantity) เชิงคุณภาพ (Quality) เชิงเวลา (Time) กลุ่มเป้าหมาย (Target Group) และสถานที่ (Place)

**ตัวชี้วัดระดับผลผลิต** หมายถึง เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานระดับผลผลิต เช่น สิ่งของที่ผลิตได้หรือบริการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับ สามารถเขียนตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย 4 มิติ คือ เชิงปริมาณ (Quantity) เชิงคุณภาพ (Quality) เชิงเวลา (Time) และเชิงต้นทุน (Cost)

**การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว** หมายถึง กิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินการ และกิจกรรมที่หน่วยงานส่งเสริมหรือสนับสนุนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว รวมถึงการกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวให้แก่กลุ่มเป้าหมายหรือผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องภายใต้ขอบเขตพันธกิจของหน่วยงาน

**ผลสัมฤทธิ์** หมายถึง งาน บริการ หรือกิจกรรมด้านการวิจัยและพัฒนาที่เกิดขึ้นแล้วทำให้เกิดผลผลิต (Output) ตามเป้าหมาย และเกิดผลลัพธ์ (Outcomes) ตรงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนและเกิดประโยชน์ทางอ้อมต่อประเทศชาติ

**ผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ** หมายถึง ผลกระทบผลลัพธ์ และประโยชน์ที่คาดว่าประชาชนและประเทศชาติจะได้รับจากการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ โดยกำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่างๆ

**หน่วยนโยบาย** หมายถึง สำนักงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารนโยบายด้านการจัดการงบประมาณ นอกจากนี้ยังรวมถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายเฉพาะด้านของกระทรวงและรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของนโยบายเฉพาะด้าน (Outcomes) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง



หน่วยปฏิบัติการ หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พลเมืองตามข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณทำไว้กับหน่วยงานนโยบาย ซึ่งในที่นี้หมายถึงกรมการข้าว ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรม

### 1.6 ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา

1.6.1 ทำให้ทราบสภาพปัจจุบันของการจัดการงบประมาณของกรมการข้าว

1.6.2 ทำให้ทราบผลการดำเนินงานในภาพรวมใน 5 ปีที่ผ่านมาของกรมการข้าว รวมถึงทราบกระบวนการจัดการภารกิจการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์รวมถึงผลการดำเนินงานของภารกิจดังกล่าว

1.6.3 มีข้อมูลในการสนับสนุนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแก่สมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

### 1.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา



รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



## บทที่ 2

### แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

##### 2.1.1 หลักการพื้นฐาน

ระบบงบประมาณของรัฐ ถูกกำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่หลักในการบริหารรายจ่ายสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ในการควบคุมวินัยทางการคลังของรัฐบาล หน้าที่ในการบริหารทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนพลเมืองและสังคมส่วนรวม สำหรับหลักการพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะเน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทความรับผิดชอบของกระทรวง/กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณ และคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ พัฒนาขึ้นโดยอาศัยแนวคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่างบประมาณแบบกิจกรรม (Activity Budgeting) ที่มุ่งเน้นให้ระบบงบประมาณเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของรัฐบาล นอกจากนี้ยังเสริมด้วยแนวคิดการกระจายภารกิจ (Cascade Performance) จากความต้องการของรัฐบาลลงสู่การปฏิบัติของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมถึงการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เป็นอีกหนึ่งแนวคิดที่นำมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based Budgeting) โดยมุ่งผลสำเร็จ 3 ประการประกอบด้วย

- 1) การรักษาวินัยทางการคลัง
- 2) การส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร
- 3) การมุ่งประโยชน์สูงสุดของพลเมือง

โดยผลสำเร็จทั้ง 3 ประการนี้ มีความเชื่อมโยงกัน โดยการรักษาวินัยทางการคลัง และการส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรนั้น เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของพลเมือง ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสุดท้ายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งมีกลไกหรือระบบปฏิบัติการที่เชื่อมโยงกัน (สำนักงบประมาณ, 2553, น. 14) ดังนี้

##### 1) การรักษาวินัยทางการคลังในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

“วินัยทางการคลัง” คือสถานะมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่าย การรักษาวินัยทางการคลังภาครัฐคือการควบคุมดูแลให้รายจ่ายและภาระผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและอนาคตอยู่ในระดับที่สมดุล หรือไม่เกินขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล ซึ่งถือได้ว่าการมีวินัยทางการคลังเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการอยู่รอดและการพัฒนาที่ยั่งยืนของรัฐบาล

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีหลักการรักษาวินัยและเสถียรภาพทางการคลังเป็นพื้นฐาน และกลไกหลักที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการคลัง 3 ประการ คือ



1.1) การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันทางการเมืองการบริหาร ซึ่งถือเป็นกลไกหลักที่สำคัญ เนื่องจากผลการศึกษาวิจัยในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีหรือสถาบันทางการเมืองของฝ่ายบริหารเป็นต้นเหตุของการขาดวินัยทางการคลังมากที่สุด ในขณะที่รัฐสภามีความอ่อนแอ และถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีแต่ละคนต่อรองขอเพิ่มวงเงินงบประมาณได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด เป็นเหตุให้เกิดการขาดวินัยทางการคลังตามมา ดังนั้นเพื่อให้รัฐบาลมีวินัยทางการคลังจะต้องกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันทางการเมืองการบริหารโดยวิธีต่างๆ เช่น

- การปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ รูปแบบและกระบวนการงบประมาณ การเงิน การบัญชี และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง การบริหารในระบบการคลังและงบประมาณภาครัฐขึ้นใหม่
- การปฏิรูปกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และการตรวจสอบติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) โดยยึดหลักการรักษาวินัยทางการคลัง ผลสำเร็จ ผลผลิต และความคุ้มค่าของการใช้เงินของภาครัฐเป็นสำคัญ

1.2) ประยุกต์ใช้แผนงบประมาณระยะปานกลาง (3-5 ปี) เพื่อรักษาวินัยทางการคลัง คือการจัดทำกรอบวงเงินรายได้ รายจ่าย ภาระหนี้ และดุลการคลังของรัฐบาล ส่วนราชการ และหน่วยปฏิบัติการภาครัฐ ในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นภาพจำลองทางการเงินของรัฐบาลในอนาคต 3-5 ปีข้างหน้า เพื่อแสดงต่อรัฐสภาและพลเมืองว่าการดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณในปัจจุบันจะนำไปสู่อะไร อย่างไร เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายและหลักการรักษาวินัยทางการคลังภาครัฐหรือไม่ นอกจากนี้แผนการเงินระยะปานกลางยังกำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับประเด็นยุทธศาสตร์ ภารกิจ และหน่วยนโยบายเฉพาะด้านต่างๆ หรือที่เรียกว่า “Sector ceilings” ในช่วง 3-5 ปีข้างหน้าด้วย

1.3) ปรับปรุงกรอบการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะทุกประเภท และลดความเสี่ยงทางการคลัง ปัญหาการขาดวินัยทางการคลังของรัฐบาลในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาส่วนหนึ่งเกิดจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายไม่ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะ มีรายจ่ายผูกพันระยะยาวในสัดส่วนที่สูง และใช้วิธีการประมาณการรายได้ รายจ่ายที่ไม่น่าเชื่อถือ ไม่โปร่งใส การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง จำเป็นต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายให้ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะทุกประเภท เช่น รายจ่ายประเภท “Tax expenditures” รายจ่ายของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอิสระ หน่วยงานในกำกับของรัฐและกองทุนสาธารณะ รายจ่ายโครงการเงินกู้ และเงินนอกงบประมาณ รวมถึงรายจ่ายชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ย อันเนื่องมาจากการกู้และการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาล ส่วนการลดความเสี่ยงทางการคลัง เช่น ลดหรือจำกัดรายจ่ายผูกพันระยะยาวให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และปรับปรุงวิธีการประมาณการรายได้ รายจ่ายที่เชื่อถือได้ โปร่งใส

## 2) การส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร

“ประสิทธิภาพ” ในทางปฏิบัติหมายถึงการใช้ทรัพยากรจำนวนน้อยที่สุดเพื่อจัดผลิตบริการฯ ให้ได้ผลผลิตจำนวนมากที่สุด ประสิทธิภาพจึงเกิดขึ้น ณ หน่วยผลิตบริการ โดยใช้การควบคุมการใช้จ่ายเงิน เช่น ระบบควบคุมภายในหน่วยจ่ายเงิน ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณได้ระดับหนึ่ง โดยสามารถช่วยป้องกันมิให้หน่วยจ่ายเงินจัดซื้อปัจจัยการผลิตที่ไม่ได้วางแผน โดยกลไกหลักของระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงานพัฒนามาจากแนวคิดที่ว่าด้วยการควบคุมแบบ Managerial accountability control ซึ่งมีมาตรการหลักๆ 3 ประการ เช่น



2.1) การให้หน่วยนโยบายบริหารงบประมาณในระบบข้อตกลงภายใน (Internal contractual management) เดิมในระบบงบประมาณ “หน่วยจ่ายเงิน” ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะไม่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของนโยบาย อีกทั้งมีการใช้จ่ายงบประมาณโดยไม่ประหยัดและขาดประสิทธิภาพ ต่อมา มีการเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่โดยการบริหารงบประมาณในระบบข้อตกลงภายใน ซึ่งข้อตกลงภายในจะจำแนกหน่วยงานภาครัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 คือ หน่วยนโยบายมีหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการจัดผลิตบริการโดยคำนึงถึงความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนพลเมือง และทำหน้าที่ “ซื้อ” บริการจากหน่วยปฏิบัติการ และกลุ่มที่ 2 คือ หน่วยปฏิบัติการซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐด้วยตัวเอง และอาจเป็นหน่วยงานในสังกัดเดียวกันกับหน่วยนโยบายมีหน้าที่ผลิต-ส่งมอบบริการให้เป็นไปตามเป้าหมาย และบริหารงบประมาณและทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรโดยอิสระ

2.2) การให้หน่วยปฏิบัติการบริหารงบประมาณแบบ Activity-Based Management โดยระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานกำหนดให้หน่วยปฏิบัติการต้องมีระบบการบริหารจัดการที่มีการควบคุมตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งมีระบบแรงจูงใจให้ผู้บริหารเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง โดยหน่วยปฏิบัติการควรใช้ระบบบริหารโดยใช้ฐานกิจกรรม ซึ่งเป็นระบบที่เน้นควบคุมต้นทุนและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง โดยหน่วยปฏิบัติการจะต้องทำแผนบริหารงบประมาณประจำปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณลงสู่กิจกรรมหลักในกระบวนการผลิต และใช้เป็นเครื่องมือควบคุมต้นทุนการผลิตบริการของหน่วยงานอีกด้วย นอกจากนี้ หน่วยปฏิบัติการจำเป็นต้องใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง (Accrual accounting) และต้องพัฒนาระบบบัญชีต้นทุนฐานกิจกรรมประกอบกันไป

การกำหนดให้หน่วยปฏิบัติการใช้ระบบบริหารงบประมาณโดยใช้ฐานกิจกรรม และให้มีระบบข้อมูลการเงินและข้อมูลต้นทุนที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ และตรวจสอบได้นี้ เป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงบประมาณในระบบข้อตกลงภายใน ทั้งนี้เพราะในระบบข้อตกลงภายในนั้น กำหนดให้มีการใช้ “ต้นทุนการผลิตบริการ” เป็นเกณฑ์การคำนวณวงเงินงบประมาณที่จัดสรรให้แก่หน่วยปฏิบัติการ และกำหนดให้มีการใช้ระบบแรงจูงใจที่อิงผลสำเร็จและประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติการ เงื่อนไขดังกล่าวทำให้หน่วยนโยบาย (กรมบัญชีกลาง/สำนักงบประมาณ) ต้องทำการตรวจสอบ “ต้นทุน” การผลิตบริการ และประเมินผลสำเร็จและประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง

2.3) การใช้ระบบแรงจูงใจโดยอิงผลงาน (Performance – Based Pay) ระบบแรงจูงใจหมายถึงระบบการจัดสรรสิ่งตอบแทนที่จัดสรรให้แก่บุคคลเพื่อจูงใจให้บุคคลในองค์การปฏิบัติงานตามข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้ หรือให้มีความวิริยะอุตสาหะในการบุกเบิก ประดิษฐ์คิดค้น เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม สิ่งตอบแทนดังกล่าวนี้อาจเป็นเงิน หรืออาจเป็นตำแหน่งหน้าที่การงาน หรืออาจเป็นอำนาจหรือความเป็นอิสระในการบริหารงาน หรืออาจเป็นการยกย่อง ให้การยอมรับ ให้รางวัล เผยแพร่เกียรติคุณ ฯลฯ ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนั้นมีแนวคิดที่จะให้ระบบแรงจูงใจของบุคลากรอิงกับผลงานของบุคคลในหน่วยงานนั้น เช่น เมื่อหน่วยงานหรือบุคคลสามารถประหยัดหรือเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และสามารถทำงานได้ตามเป้าหมาย ก็ควรได้รับผลตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด



### 3) การมุ่งประโยชน์สูงสุดของพลเมือง

เป็นการค้นหาและสนองตอบผลประโยชน์สูงสุดของพลเมือง เนื่องจากเงินภาษีของพลเมืองถูกนำเพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะกลับคืนให้แก่พลเมือง ดังนั้น พลเมืองย่อมต้องการจะเห็นผลงานหรือผลประโยชน์ของรายจ่ายสาธารณะของเขาว่ามีความ “คุ้มค่า” มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับฐานะ สามารถจัดบริการที่จำเป็นพื้นฐานได้หรือไม่ โดยกลไกงบประมาณภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการค้นหาและสนองตอบความต้องการของพลเมืองได้อย่างแม่นยำและคุ้มค่า ประกอบด้วยกลไก 3 ประการ คือ

**3.1) การตลาดภาครัฐ** เป็นการค้นหาความต้องการบริการสาธารณะของพลเมืองและจัดหาบริการฯ ให้ตรงกับความต้องการของพลเมืองโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบต่างๆ โดยในขั้นการผลิตและส่งมอบบริการ หน่วยปฏิบัติต้องมีการสำรวจตลาดและวางแผนการผลิต-จัดรูปแบบการส่งมอบบริการ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลสำเร็จ-ผลผลิตของบริการสาธารณะแก่ผู้ใช้บริการอย่างเพียงพอ และให้พลเมืองประเมินความคุ้มค่า หรือตัดสินใจเลือกประเภท/วิธีการจัดบริการที่ตรงกับความต้องการของพลเมืองอย่างต่อเนื่อง การตลาดในระบบงบประมาณโดยแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

- การตลาดระดับนโยบาย เป็นตัวชี้้นำในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นยุทธศาสตร์ นโยบายระดับมหภาคของรัฐบาล ซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยนโยบายที่จะต้องค้นหาความต้องการของประชาชนพลเมืองและการจัดหาบริการให้ตรงกับความต้องการของพลเมือง ซึ่งมี 4 ขั้นตอนหลัก คือ 1) การรับรู้ปัญหาและความต้องการของพลเมือง 2) กำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา 3) การให้ข้อมูลแก่ประชาชนพลเมืองเกี่ยวกับปัญหาและทางเลือกในการแก้ปัญหา 4) การให้ประชาชนพลเมืองตัดสินใจเลือกให้รัฐดำเนินการอย่างไร โดยหน่วยนโยบายจะต้องใช้กระบวนการทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด และตามวาระหรือโอกาสต่างๆ เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไป การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

- การตลาดในระดับปฏิบัติการ เป็นตัวชี้้นำการวางแผนงบประมาณของหน่วยปฏิบัติการ ในส่วนของการวางแผนการผลิต การออกแบบระบบการส่งมอบบริการและบริหารจัดการ เพื่อการจัดผลิตและส่งมอบบริการที่มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยังพอใจของผู้ใช้บริการมากที่สุด โดยการตลาดในระดับปฏิบัติการมีวิธีการดังต่อไปนี้

- 1) สำรวจจำนวนหรือขนาดของกลุ่มเป้าหมายเพื่อวางแผนการผลิต
- 2) ศึกษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนเพื่อออกแบบระบบการส่งมอบบริการ
- 3) ให้ข้อมูลและความรู้แก่กลุ่มประชากรเป้าหมายเพื่อพัฒนาตลาดให้สมบูรณ์
- 4) ให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายเข้าไปมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของกิจการผลิตโดยตรง

โดยเทคนิคการตลาดระดับปฏิบัติการ เช่น เทคนิค Budget Road Show เป็นวิธีการจัดทีมประชาสัมพันธ์ออกตระเวนจัดเวทีสาธารณะในชุมชนต่างๆ แต่ละเวทีมักนิยมจัดรูปแบบเป็นการประชุมกลุ่มเล็กๆ เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนพลเมือง และเชิญชวนให้ประชาชนพลเมืองแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกในการจัดบริการหรือทางเลือกทางการคลัง และเทคนิค Budget Ballot เป็นการนำเอาข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและผลการดำเนินงานมาแสดงไว้ในบัตรเพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นว่าต้องการเพิ่มหรือลด หรือเลิกจ้างบริการอะไรบ้าง เป็นต้น



### 3.2) การประยุกต์ใช้แผนงบประมาณระยะปานกลาง (3-5 ปี) เชื่อมต่อนโยบาย/ยุทธศาสตร์ ผลสำเร็จ-ผลผลิต-ต้นทุน/ค่าใช้จ่ายเข้าด้วยกัน

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้นำหลักการวางแผนงบประมาณระยะปานกลางมาเป็นกลไก เชื่อมต่อนโยบาย/ยุทธศาสตร์-ผลสำเร็จ-ผลผลิต-ต้นทุน/ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเข้าด้วยกัน โดยสาระสำคัญของแผนดังกล่าวจะแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับทิศทางการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลลงสู่ภารกิจ ยุทธศาสตร์ และประเภทบริการสาธารณะ (ผลผลิตหลัก) ด้านต่างๆ ในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า พร้อมแสดงรายละเอียดกับตัวชี้วัดผลสำเร็จของยุทธศาสตร์ เป้าหมายการจัดบริการสาธารณะ และต้นทุน/ค่าใช้จ่ายต่อ หน่วยของบริการสาธารณะ และที่สำคัญกำหนดให้การเขียนค่านิยามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัด ผลสำเร็จ/ผลผลิตของนโยบาย/ยุทธศาสตร์ และแผนงานต่างๆ เชื่อมโยงกับผลประโยชน์ที่พลเมืองจะได้รับจากการดำเนินกิจกรรมหรือผลผลิตนั้นอย่างชัดเจน

### 3.3) การติดตามประเมินผล (ผลผลิต ผลสำเร็จ และประสิทธิภาพ) ของหน่วยปฏิบัติการ โดยหน่วยนโยบาย หน่วยบริหารงานคลัง ส่วนกลาง รัฐสภา และพลเมือง-ผู้ใช้บริการ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลงานของหน่วยปฏิบัติการ เนื่องจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานใช้วิธีการบริหารจัดการแบบข้อตกลงภายในและกระจายอำนาจลงสู่หน่วยปฏิบัติการเป็นสำคัญ โดยมีการติดตามประเมินผลของหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

- หน่วยนโยบายประเมินผลตามข้อตกลงภายใน กำหนดให้ “หน่วยนโยบาย” จัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณกับ “หน่วยปฏิบัติการ” โดยมีเงื่อนไขว่าหน่วยปฏิบัติการต้องจัดการผลิต-ส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนพลเมืองตามข้อตกลง

- หน่วยบริหารงานคลังส่วนกลางประเมินต้นทุนและประสิทธิภาพการจัดการ โดยกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ติดตามต้นทุนการผลิต-ส่งมอบบริการประเภทต่างๆ อย่างต่อเนื่อง และจัดให้มีระบบข้อมูลต้นทุนการผลิต-ส่งมอบบริการเพื่อเป็นข้อมูลอ้างอิงในการจัดทำข้อตกลง การวางแผนงบประมาณ รวมถึงติดตามประเมินผล นอกจากนี้สำนักงานงบประมาณอาจจะต้องมีการประเมินความพึงพอใจของพลเมืองต่อคุณภาพของบริการสาธารณะ เพื่อทำให้ระบบการประเมินผลมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

- รัฐสภาตรวจสอบผลสำเร็จและต้นทุนการดำเนินงานของรัฐบาลและส่วนราชการ โดยคณะกรรมการประจำสภา มีหน้าที่ตรวจสอบติดตามประเมินผลสำเร็จ ผลผลิตจากการดำเนินงานของรัฐบาล โดยการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนพลเมืองต่อคุณภาพของบริการ เพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนพลเมืองได้รับประโยชน์สูงสุดจากการดำเนินงานของรัฐบาลตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา

นอกจากนี้ รัฐสภายังจำเป็นต้องตรวจสอบต้นและประสิทธิภาพการดำเนินงานของส่วนราชการ ในกรณีที่กรมการมีข้อสังเกตว่าต้นทุนการผลิตหรือการบริหารจัดการของส่วนราชการใดสูงหรือมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างผิดปกติ ก็สามารถทำการตรวจสอบโดยการศึกษาวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆ เป็นกรณีพิเศษ

จากหลักการพื้นฐานของแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สรุปได้ว่า “แนวความคิดว่าด้วยผลสำเร็จ และรูปแบบหน้าตาของระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จในภาคปฏิบัติมีส่วนที่แตกต่างกันอยู่มากพอสมควร ซึ่งน่าจะสรุปได้ว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จไม่ใช่อาหารสำเร็จรูปหรือสิ่งประดิษฐ์ที่พร้อมรับประทานหรือใช้งาน และไม่มีรูปปลั๊กอินที่ตายตัว การนำระบบแบบมุ่งผลสำเร็จไปประยุกต์ใช้ในประเศใด



หรือสังคมใดจำเป็นต้องออกแบบ ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับปัจจัยทางการเมือง การบริหารของประเทศ หรือสังคมนั้นๆ ไม่อาจลอกเลียนแบบกันอย่างตรงไปตรงมาได้” (จรัส สุวรรณมาลา, 2546, น. 52)

ซึ่งมุ่งผลสำเร็จทั้ง 3 ประการตามที่กล่าวไปข้างต้นนั้น ในทางปฏิบัติการนำมาประยุกต์ใช้ระบบ งบประมาณนี้ของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงาน (Performance based Budgeting) โดยมุ่งผลสำเร็จ 3 ประการ ประกอบด้วย โดยผลสำเร็จ ดังกล่าวข้างต้นมีกลไกหรือระบบปฏิบัติการหลักในระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการ ดำเนินงานของภาครัฐเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายสุดท้ายของระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จในขั้นสุดท้าย คือ ผลประโยชน์สูงสุดของพลเมือง (จรัส สุวรรณมาลา, 2546, น. 27)

ตารางที่ 1 แนวคิดพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

| ผลสำเร็จ                     | กลไก/ระบบปฏิบัติการหลัก |   |
|------------------------------|-------------------------|---|
| ● วินัยทางการคลัง            | ✓                       | การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างสถาบันทางการเมืองการบริหาร   |
|                              | ✓                       | การใช้แผนงบประมาณระยะปานกลางในการรักษาดุลยภาพ ระหว่างรายได้-รายจ่ายภาครัฐ   |
|                              | ✓                       | การปรับปรุงกรอบการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมรายจ่าย สาธารณะทุกประเภท ลดความเสี่ยงทางการคลัง เพิ่มความโปร่งใส และเชื่อถือได้ในการประมาณการ           |
| ● ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ | ✓                       | หน่วยนโยบายบริหารงบประมาณในระบบข้อตกลงภายใน   |
|                              | ✓                       | หน่วยปฏิบัติการบริหารงบประมาณในระบบ Activity-Based Management   |
|                              | ✓                       | ใช้ระบบแรงจูงใจที่อิงผลงาน  |
| ● ผลประโยชน์สูงสุดของพลเมือง | ✓                       | การตลาดภาครัฐค้นหาและกำหนดความต้องการบริการสาธารณะ ของพลเมือง   |
|                              | ✓                       | การใช้แผนงบประมาณระยะปานกลาง (3-5 ปี) เชื่อมต่อ ยุทธศาสตร์-ผลสำเร็จ-ผลผลิต-ต้นทุน/ค่าใช้จ่ายเข้าด้วยกัน   |
|                              | ✓                       | การติดตามประเมินผล (ผลผลิต ผลสำเร็จ และประสิทธิภาพ) ของ หน่วยปฏิบัติการ โดยหน่วยนโยบาย หน่วยบริหารงานคลัง ส่วนกลาง รัฐสภา และพลเมือง-ผู้ใช้บริการ |

ที่มา : ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่ โดย จรัส สุวรรณมาลา, 2547, น. 29.

### 2.1.2 องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยองค์ประกอบ สำคัญ 6 ประการ ดังนี้

#### 2.1.2.1 มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์



ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจนดังนี้

- เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีกรอบ นโยบาย เป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศ โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลเป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาล และสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้ ซึ่งสำนักงบประมาณมีหน้าที่สำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาล ให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี และแปลงเป็นยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือต้องร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

- เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานซึ่งอาจเป็นบริการหรือสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

2.1.2.2 เน้นหลักธรรมาภิบาล ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่เน้นหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

- มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับไว้ชัดเจน เริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศ ผู้ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงาน หรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

- มีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน และมีรูปแบบของการรายงานผลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานด้านการเงิน ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

### 2.1.2.3 การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับ เพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น



นอกจากนี้ยังผ่อนคลายนโยบาย ระเบียบต่างๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

#### 2.1.2.4 การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้น การนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

2.1.2.5 การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้า จากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ สำหรับแผนงานต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะดำเนินการทั้งแบบระดับนโยบายลงมาสู่ระดับหน่วยงาน (Top Down) และ จากระดับหน่วยงานหรือส่วนราชการไปสู่ระดับนโยบาย (Bottom Up) โดยการประมาณการแบบ Top Down จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบายโดยพิจารณาจากสมมติฐานทางการเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนการประมาณการแบบ Bottom Up จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงานภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1+3 ปี ซึ่ง MTEF ทั้ง 2 แบบ ทำให้สำนักงานงบประมาณและรัฐบาลทราบถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งรัฐบาลอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวเลขดังกล่าวได้ โดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของส่วนราชการมาช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลัง

#### 2.1.2.6 การติดตามและประเมินผลความสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

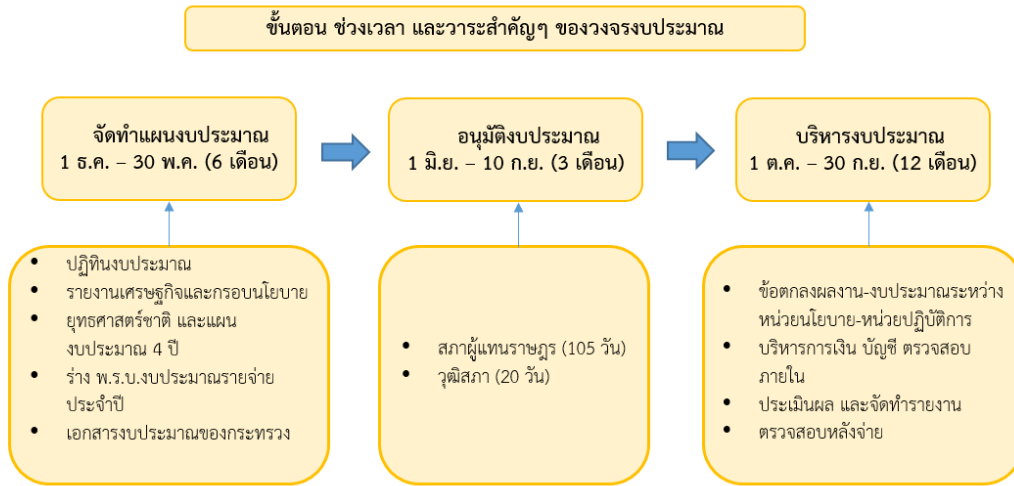
การรายงานการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย ไว้อย่างชัดเจนเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบตัดสินใจในการบริหารงบประมาณ

### 2.1.3 กระบวนการจัดการงบประมาณ

กระบวนการจัดการงบประมาณหรือเรียกว่าวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) หมายถึง กระบวนการจัดเตรียม อนุมัติ และบริหารงบประมาณของรัฐบาลในรอบปีงบประมาณหนึ่งๆ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณจะประกอบด้วยระบบปฏิบัติการย่อยๆ รับผิดชอบและดำเนินการโดยสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติรวมไปถึงหน่วยงานในภาครัฐทั้งหน่วยงานนโยบายและหน่วยปฏิบัติการ



ซึ่งในช่วงของปีงบประมาณหนึ่งๆ สถาบันทางการเมืองและหน่วยงานภาครัฐจะมีกิจกรรมงบประมาณอย่างน้อย 2-3 ปีงบประมาณเกิดขึ้นพร้อมๆ กัน คือ การตรวจสอบและติดตามประเมินผลงบประมาณของปีที่เพิ่งจะผ่านไป การบริหารงบประมาณในปีปัจจุบัน และการจัดทำแผนงบประมาณของปีที่จะมาถึง เป็นต้น



รูปภาพที่ 2 กระบวนการงบประมาณ

ที่มา : ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ แต่งโดย จรัส สุวรรณมาลา 2546

สำนักงานประมาณกำหนดขั้นตอนการจัดการงบประมาณเป็นวงจรที่เกิดขึ้นในแต่ละรอบงบประมาณหนึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอน โดยมีรายละเอียดการดำเนินงาน ดังนี้

#### 2.1.3.1 การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

กระบวนการจัดทำงบประมาณจะเริ่มต้นจากการวางแผนและจัดทำงบประมาณ ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ ดังนั้นสำนักงานประมาณต้องจัดทำแนวทางในการเตรียมความพร้อมและกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางประกอบการวางแผนให้สอดคล้องกับกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้

##### 1) การทบทวนงบประมาณ

ในแต่ละปีสำนักงานประมาณจะแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นดำเนินการเตรียมความพร้อมโดยการจัดทำข้อมูลพื้นฐานงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ครบถ้วน ดังนี้

1.1) รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ และวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) พร้อมทั้งทบทวนการกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จในปีที่ผ่านมาเพื่อให้กระบวนการวางแผนงบประมาณมีประสิทธิภาพ สามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไปได้อย่างถูกต้อง

1.2) ปรับปรุงฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จากการดำเนินงาน



ตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยทบทวนเป้าหมาย ผลผลิต กิจกรรม ตัวชี้วัด เพื่อให้ทราบภาระงบประมาณตามภารกิจและนโยบายต่อเนื่อง

1.3) งบประมาณการรายจ่ายประจำปีขั้นต่ำที่จำเป็นที่มีลักษณะเป็นรายจ่ายเพื่อคงไว้ตามสิทธิหรือข้อกำหนดที่สอดคล้องกับการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

- 1.4) ทบทวนแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี
- 2) การวางแผนงบประมาณ

เป็นการกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนฐานะทางการเงินการคลังและสถานะเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีการดำเนินการดังนี้

- 2.1) จัดทำข้อเสนอเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 2.2) กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย โครงสร้างงบประมาณ และประมาณการล่วงหน้า 3 ปี เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ

2.3) การกำหนดกรอบการคลังมหภาค เป็นสมมติฐานในการคาดการณ์ ประมาณการรายได้ล่วงหน้าในปีงบประมาณที่จะมาถึงและอีก 3 ปีถัดไป กำหนดเป้าหมายงบประมาณ ขาดดุล/สมดุล/เกินดุล ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย

2.4) การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีและประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี ภายใต้สมมติฐานที่ว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการบรรลุวิสัยทางการคลังแบบยั่งยืน โดยกรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลางจะเชื่อมโยงการตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ากับกลยุทธ์การจัดสรรทรัพยากรระยะปานกลาง และทำให้มั่นใจว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตของแต่ละกระทรวงและหน่วยงานจะสอดคล้องกับเป้าหมายของส่วนราชการ โดยระดับการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางมี 2 ระดับ คือ 1) ระดับประเทศ ดำเนินการจัดทำแบบบนลงล่าง (Top-Down Budget Techniques) และ 2) ระดับกระทรวง/ส่วนราชการ ดำเนินการจัดทำแบบล่างสู่บน (Bottom-up Budget Techniques)

สำหรับการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางระดับกระทรวง/ส่วนราชการ (Bottom-up MTEF) เป็นการจัดทำวงเงินงบประมาณระยะเวลา 4 ปี ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน กระทรวง/ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เป้าหมายการให้บริการ เป้าหมายผลผลิต และคำนวณต้นทุนการผลิตให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางได้ นอกจากนี้เพื่อให้การปรับประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในแต่ละปีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล กระทรวง/ส่วนราชการจะต้องมีการนำข้อมูลผลการดำเนินงานมาประเมินความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของแผนงาน/งาน/โครงการที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันมาประกอบการพิจารณาด้วย

โดยในการพิจารณาทบทวนข้อมูลการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าของกระทรวง/ส่วนราชการเมื่อส่วนราชการส่งคำขอของงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน คือ รายจ่ายตามผลผลิต/โครงการตามภารกิจปัจจุบันที่จะดำเนินการต่อเนื่องที่ต้องปรับปรุง และประมาณการงบประมาณรายจ่าย



สำหรับผลผลิต/โครงการใหม่ โดยสำนักงบประมาณจะพิจารณาทบทวนเรื่องความสอดคล้องของโครงการ/ผลผลิต/งบประมาณของกระทรวง/หน่วยงานกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี นั้นจะแสดงเฉพาะภาพรวมของภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดของปีที่ทำทำงบประมาณ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ งาน/โครงการ และผลผลิตตามนโยบายใหม่ ซึ่งในเชิงการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะหมายถึง การแสดงเป้าหมายของผลผลิตในระยะ 3 ปี ล่วงหน้า ภายใต้แผนงาน/งาน/โครงการตามนโยบายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลในปีงบประมาณนั้น ทั้งนี้การวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไป (Rolling Plan) ภาระงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าของปีที่ 1 จะนำมาใช้เป็นฐานงบประมาณรายจ่ายของปีถัดไป และในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในปีถัดไปหรือปีที่ 2 อาจจะต้องมีการทบทวนปรับตัวเลขภาระการรายจ่ายล่วงหน้า (Rolling Plan) โดยประเด็นการทบทวนประเด็นหลัก ๆ ได้แก่

- ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ฯ
- ผลการดำเนินงานและรายงานการเงินของส่วนราชการ

### 3) การจัดทำงบประมาณ

#### 3.1) การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ

ส่วนราชการจัดทำรายละเอียด วงเงิน และค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ทั้งนี้การจัดทำงบประมาณของส่วนราชการต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยวิเคราะห์ความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ เป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงและหน่วยงานว่าสามารถบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายรัฐบาลได้หรือไม่ รวมทั้งทบทวนเป้าหมายการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานตามภารกิจยุทธศาสตร์ และพิจารณาทบทวนรายละเอียดประจำชั้นต่ำที่จำเป็น รายจ่ายตามนโยบายต่อเนื่อง โดยชะลอปรับลด หรือยกเลิกผลผลิต โครงการกิจกรรมที่หมดความจำเป็นหรือมีความซ้ำซ้อน รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของกระทรวงและหน่วยงาน

#### ➤ โครงสร้างแผนงาน

โครงสร้างแผนงานเป็นตัวเชื่อมโยงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนงานและกิจกรรม เพื่อให้ส่วนราชการสามารถนำเสนอข้อมูลงบประมาณรายจ่ายโดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ได้อย่างเป็นระบบ การจัดทำโครงสร้างแผนงานของส่วนราชการในระดับหน่วยปฏิบัติการและระดับกระทรวง ในส่วนภารกิจประจำพื้นฐานจะประกอบด้วยแผนงานหลัก ซึ่งแสดงวัตถุประสงค์หรือผลสำเร็จและตัวชี้วัดผลสำเร็จของภารกิจประจำพื้นฐานที่แต่ละกระทรวงรับผิดชอบ และ “ผลผลิตพื้นฐาน” ซึ่งหมายถึงประเภทหรือชนิดของบริการสาธารณะหรือผลผลิตหลัก (Key output) ในกลุ่มภารกิจประจำพื้นฐานที่กระทรวงใช้ขับเคลื่อนผลสำเร็จภายใต้กรอบของแผนงานหลักหนึ่งๆ

#### ➤ โครงสร้างผลผลิต

โครงสร้างผลผลิตเป็นส่วนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างผลผลิตกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ และความเหมาะสมของผลผลิต สำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางได้ให้ความสำคัญกับการ



พัฒนาโครงสร้างผลผลิตที่เหมาะสม เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงกระบวนการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการ กับนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้ในการจัดทำแผนปฏิบัติการและคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ สำนักงานประมาณได้เข้าไปมีบทบาทในการเสนอแนะแนวทางให้คำปรึกษาเพื่อให้ส่วนราชการสามารถกำหนดผลผลิตได้อย่างเหมาะสม สามารถตอบสนองเป้าหมายการให้บริการของส่วนราชการและยุทธศาสตร์รัฐบาล โดยมีขั้นตอนการจัดทำโครงสร้างผลผลิตในส่วนของส่วนราชการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การทบทวนเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัด และโครงสร้างผลผลิต

- ทบทวนเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัดผลผลิต/ตัวชี้วัด โดยคำนึงถึงขอบเขตภารกิจ กลุ่มเป้าหมาย และความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์

- ติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ

- เตรียมการจัดทำข้อมูลโครงสร้างผลผลิต

ขั้นตอนที่ 2 การเตรียมการกำหนดเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัด และโครงสร้างผลผลิต

- พิจารณาเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ (นโยบายต่อเนื่อง) และนำผลที่ได้จากการทบทวนเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัด ผลผลิต/ตัวชี้วัด มาวิเคราะห์เพื่อจัดทำเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์กระทรวง และผลผลิต/ตัวชี้วัดเบื้องต้น

- พิจารณาเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ (นโยบายรัฐบาลใหม่/แผนการบริหารราชการแผ่นดิน) พร้อมกับการนำเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัด ยุทธศาสตร์กระทรวงและผลผลิต/ตัวชี้วัดที่ได้จัดทำไว้เบื้องต้นมาวิเคราะห์ เพื่อปรับปรุง โดยอาจคงเดิม ยกเลิก หรือพิจารณาใหม่

- จัดทำข้อมูลโครงสร้างผลผลิตเบื้องต้น

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีและงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติการราชการ (4 ปี) โดยนำเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์กระทรวง และผลผลิต/ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ มาพิจารณาเพื่อจัดทำกระบวนการนำส่งผลผลิต กิจกรรม โครงการ ตลอดจนงบประมาณซึ่งต้องคำนึงถึงความต้องการของกลุ่มเป้าหมายภายใต้ขอบเขตพันธกิจของส่วนราชการ

- จัดทำฐานข้อมูลโครงสร้างผลผลิตตามแผนปฏิบัติการประจำปีของส่วนราชการ

#### ➤ การจัดทำค่าใช้จ่ายผลผลิต

เป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณเพื่อแสดงความเชื่อมโยงปัจจัยนำเข้า กระบวนการผลิต ตลอดจนผลผลิตที่ทุกส่วนราชการจะต้องดำเนินการให้อยู่ในรูปจำนวนเงิน คือ ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิตของแต่ละส่วนราชการ เพื่อทำการเปรียบเทียบในเชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ อันจะนำมาซึ่งการกำหนดราคาที่เหมาะสมในการจัดซื้อผลผลิตจากส่วนราชการในอนาคต โดยมีขั้นตอนที่ส่วนราชการต้องดำเนินการจัดทำค่าใช้จ่ายผลผลิตตามแนวทางที่สำนักงานประมาณกำหนด ดังนี้

ขั้นตอนการคำนวณค่าใช้จ่ายผลผลิต

ขั้นตอนที่ 1 วิเคราะห์โครงสร้างผลผลิต และจัดทำผังแสดงการกระจายค่าใช้จ่าย



กำหนดหรือระบุผลผลิต กิจกรรมหลัก/กิจกรรมรองและกิจกรรมสนับสนุนภายใต้พันธกิจของแต่ละส่วนราชการ

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดวงเงินและเกณฑ์กระจายค่าใช้จ่าย

2.1 กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นต่อกิจกรรม โดยแยกออกเป็นเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้ ให้จำแนกตามงบรายจ่าย

2.2 กำหนดเกณฑ์ในการกระจายค่าใช้จ่าย จำแนกเป็น

- เกณฑ์แสดงการกระจายค่าใช้จ่ายของกิจกรรมหลักไปยังผลผลิต
- เกณฑ์การกระจายค่าใช้จ่ายของกิจกรรมสนับสนุนและกิจกรรมรองไปยังกิจกรรมหลัก โดยใช้จำนวนบุคลากร/ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน อัตราการใช้ครุภัณฑ์ของแต่ละกิจกรรมตามแผนการดำเนินงานในปีงบประมาณนั้น ๆ

#### 2.1.3.2 การอนุมัติงบประมาณ

กระบวนการอนุมัติงบประมาณเป็นหน้าที่ของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งคำนึงถึงประเด็นสำคัญ 4 ประการ ประกอบด้วย

- 1) การมีวินัยทางการคลังของประเทศ
- 2) การพิจารณาผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมา
- 3) การพิจารณาความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณและต้นทุนในการนำส่งผลผลิต
- 4) ศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานราชการที่ขอใช้งบประมาณ

#### 2.1.3.3 การบริหารและติดตามงบประมาณ

##### 1) การบริหารงบประมาณ

สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 เพื่อให้สอดคล้องกับระบบและวิธีการงบประมาณตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งมีการมอบอำนาจความรับผิดชอบให้กับส่วนราชการในการบริหารงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว

##### 1.1) การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

การบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์กำหนดให้มีแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการอนุมัติจากรัฐสภา ส่วนราชการต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สำนักงบประมาณพิจารณาเห็นชอบแผน ทั้ง 2 แล้วจะแจ้งให้ส่วนราชการทราบและแจ้งกรมบัญชีกลางบริหารเงินสดให้เป็นไปตามแผนที่ได้รับอนุมัติ สำหรับขั้นตอนการบริหารงบประมาณรายจ่ายกำหนดให้ดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

##### 1.1.1) การจัดทำและปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

➤ การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า 15 วัน ในกรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ให้ส่วนราชการที่ร่วมอยู่ในแผนงบประมาณบูรณาการจัดทำแผนปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถดำเนินงานและใช้จ่ายงบประมาณร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ และในการจัดทำแผนดังกล่าวต้องจัดทำผลผลิตหรือโครงการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง แผนงบประมาณหรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการตามวงเงิน



จัดทำระบบข้อมูลการดำเนินงานตามผลผลิตหรือโครงการพร้อมกำหนดค่าหรือเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้หรือที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณ เพื่อใช้ในการรายงานผล

➤ การปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ในกรณีที่มีส่วนราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณนอกเหนือไปจากที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณและให้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน ทั้งนี้ให้จัดทำและรับส่งการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ

#### 1.1.2) การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

หมายถึง การจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา โดยเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับ สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการให้มีความสอดคล้องตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และให้ส่วนราชการขอเบิกจ่ายเงินผ่านระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS) กับกรมบัญชีกลางตามวงเงินที่ได้รับจัดสรร

➤ ให้ส่วนราชการเร่งดำเนินการโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของแผนงบประมาณเชิงบูรณาการผลผลิตหรือโครงการประเภทงบรายจ่ายที่ต้องดำเนินการในเขตพื้นที่จังหวัด ยกเว้นงบบุคลากร ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างไปยังสำนักเบิกภูมิภาคนั้นๆ ตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้ อย่างช้าต้องไม่เกิน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

#### 1.1.3) การใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่าย

การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกออกเป็น 5 ประเภทรายจ่ายและให้จ่ายตามหลักเกณฑ์ดังนี้

➤ งบบุคลากร ให้ใช้จ่ายเป็นรายการใดๆ ที่สำนักงบประมาณกำหนดว่าเป็นรายจ่ายในงบรายจ่ายนี้ และให้ถัวจ่ายกันได้ระหว่างรายการภายในงบรายจ่ายนี้

➤ งบดำเนินงาน ให้ใช้จ่ายเป็นรายการใดๆ ที่สำนักงบประมาณกำหนดว่าเป็นรายจ่ายในงบรายจ่ายนี้ และให้ถัวจ่ายกันได้ระหว่างรายการภายในงบรายจ่ายนี้ เว้นแต่รายจ่ายประเภทค่าสาธารณูปโภคให้นำไปใช้จ่ายประเภทอื่นภายในงบรายจ่ายนี้ หากไม่มียอดค้างชำระ

➤ งบลงทุน ให้ใช้จ่ายเป็นรายการใดๆ ในลักษณะค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน ค่าสิ่งก่อสร้าง ตามที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายในงบรายจ่ายนี้ ทั้งนี้ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณด้วย

#### ➤ งบอุดหนุน

- ประเภทอุดหนุนทั่วไป ให้อุดหนุนโดยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการขอรับเงินอุดหนุน รวมทั้งให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการติดตามผลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวด้วย

- ประเภทอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้จ่ายตามรายการและวัตถุประสงค์ตามรายละเอียดที่กำหนด และให้ถัวจ่ายได้ภายในรายการเดียวกัน



➤ งบรายจ่ายอื่น ให้ใช้จ่ายเป็นรายการใดๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายประเภทนี้ ในลักษณะตามความจำเป็นและให้ถัวจ่ายภายในรายการเดียวกัน

#### 1.1.4) การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย

ในกรณีส่วนราชการมีความจำเป็นต้องโอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณต้องเป็นไปตามหลักการ คือ เพื่อแก้ปัญหาในการดำเนินงาน เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ พัฒนาบุคลากร พัฒนาเทคโนโลยี และสนับสนุนการบริหารตามแผนยุทธศาสตร์ โดยหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจโอนเปลี่ยนแปลงรายการเพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมายที่ระบุในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ เพื่อเพิ่มเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเดิมให้บรรลุเป้าหมายบริการกระทรวง และต้องไม่ก่อให้เกิดรายการก่องหน้าผู้กผันข้ามปีงบประมาณ และต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราบุคลากรใหม่ รายการที่ดินหรือเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงาน ในกรณีที่เป็นการโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อจัดหาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างต้องมีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าหนึ่งล้านบาทและต่ำกว่าสิบล้านบาท

กรณีมีงบประมาณเหลือจ่ายในแผนงานเดียวกัน หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการไปใช้จ่ายเป็นรายการใดๆ ยกเว้นเป็นรายการที่ดิน หรือรายการก่องหน้าผู้กผันข้ามปีงบประมาณ และหากมีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามข้อผูกพันสัญญาค้างชำระให้โอนไปชำระเป็นอันดับแรก และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการใช้อำนาจสั่งโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณให้จัดทำและส่งรายงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาคีรัฐตามแบบที่สำนักงานงบประมาณกำหนดไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่โอนและเปลี่ยนแปลงรายการนั้น

#### 2) การติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณ

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนี้

2.1) รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ตามเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ หรือตามที่ได้ตกลงกับสำนักงานงบประมาณ พร้อมระบุปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานงบประมาณกำหนด และจัดส่งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาคีรัฐภายใน 15 วัน นับแต่วันสิ้นไตรมาส

2.2) รายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานของส่วนราชการเชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนส่งสำนักงานงบประมาณภายใน 60 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

กรณีส่วนราชการไม่ได้จัดส่งรายงานตามระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้หัวหน้าส่วนราชการแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานงบประมาณจะรายงานต่อนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ส่วนราชการไม่อาจปฏิบัติตามให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณสำนักงานงบประมาณจะรายงานผลการติดตามและการประเมินผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี และจะใช้ผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไปด้วย ในการนี้สำนักงานงบประมาณได้กำหนดแบบรายงาน แผน/ผล เพื่อให้ส่วนราชการจัดทำรายงานแยกเป็น 4 รูปแบบ คือ แบบ สงป. 301 , 302 , 302/1, 302/2 , 302/3



#### 2.1.3.4 การประเมินผลการใช้งบประมาณ

การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการเป็นเครื่องมือในกระบวนการจัดการที่จะช่วยให้รัฐบาล หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่าและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน โดยหลังจากที่จัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการแล้ว สำนักงบประมาณจะดำเนินการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณและประเมินผลสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณ และรายงานให้กับคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อทราบ โดยจะใช้ผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณประกอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไปด้วย

เพื่อให้การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพ สำนักงบประมาณได้เริ่มพัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool : PART) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 - 2549 โดยให้เป็นทั้งเครื่องมือของหน่วยงานภาครัฐในการใช้ประเมินผลด้วยตนเอง (Self Assessment) ทั้งนี้ให้สำนักงบประมาณทำหน้าที่วิเคราะห์ผลการประเมิน (Assessor) ของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละปีเพื่อนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการตัดสินใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณ และเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ซึ่งต่อมาในวันที่ 4 ธันวาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ตามแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ให้เฉพาะส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ให้หน่วยงานภาครัฐที่ได้รับงบประมาณรายงานผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณให้สำนักงบประมาณ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ และจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

#### 2.1.4 การจัดการงบประมาณของหน่วยปฏิบัติการ

##### 2.1.4.1 การจัดทำแผนงบประมาณของหน่วยปฏิบัติการ

ในระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จนั้น หน่วยนโยบายจะจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติการสำหรับใช้ในการผลิตและส่งมอบบริการให้แก่ประชาชน โดยการจัดทำเป็นข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณประจำปีระหว่างหน่วยนโยบายกับหน่วยปฏิบัติการต่างๆ หน่วยปฏิบัติการจึงต้องมีการจัดทำแผนงบประมาณ 4 ปี ขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำข้อตกลงฯ กับหน่วยนโยบายในช่วง 4 ปีข้างหน้า โดยหลักการหน่วยปฏิบัติการจะจัดทำแผนงบประมาณ 4 ปีพร้อมๆ กับหน่วยนโยบายเฉพาะด้านซึ่งกำกับดูแลหน่วยปฏิบัติการนั้นๆ ซึ่งหน่วยนโยบายเฉพาะด้านจะต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในบางขั้นตอน เช่น การกำหนดเป้าหมายผลผลิตหลัก และการจัดทำงบประมาณลงทุน เป็นต้น หน่วยนโยบายฯ และหน่วยปฏิบัติการจะต้องเจรจาทำความเข้าใจกันในเรื่องหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณลงสู่หน่วยปฏิบัติการ โดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิต ประสิทธิภาพการจัดการ การจัดระบบสนับสนุนกลาง และการพัฒนาศักยภาพของหน่วยปฏิบัติการในระยะยาว

แผนงบประมาณ 4 ปี ของหน่วยปฏิบัติการมีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน คือ (1) แผนยุทธศาสตร์ (2) แผนงบประมาณ (3) แผนงบประมาณการลงทุน โดยกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณ 4 ปี ควรเริ่มต้นด้วยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จากนั้นจึงจัดทำแผนงบประมาณดำเนินการและแผนงบประมาณลงทุนตามลำดับ



(1) **แผนยุทธศาสตร์** หมายถึงเอกสารที่กำหนดกรอบภารกิจ ตลาดผลผลิต วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ด้านการผลิต-ส่งมอบบริการ และการพัฒนาศักยภาพของหน่วยปฏิบัติการนั้นๆ ในช่วง 4 ปีข้างหน้า กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยปฏิบัติการควรจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดกรอบภารกิจ และตลาดผลผลิตในอนาคตให้ชัดเจน จากนั้นจึงกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การดำเนินงานในลำดับต่อมา

- การกำหนดกรอบภารกิจของหน่วยปฏิบัติการ โดยภารกิจหลักของหน่วยปฏิบัติการคือการจัดผลิต-ส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนพลเมือง หน่วยปฏิบัติการจึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่ามีหน้าที่ผลิต-ส่งมอบบริการอะไร/ประเภทใดให้แก่ประชาชน หรือเรียกว่าผลผลิตหลักของของหน่วยปฏิบัติการควรคำนึงถึงปัจจัยหลักอย่างน้อย 2 ประการคือ

(1) หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยปฏิบัติการ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติงานว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ กำหนดไว้

(2) ประเภทหรือบริการหรือผลผลิตหลักตามแผนงบประมาณ 4 ปีของหน่วยนโยบาย ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ หน่วยนโยบายมีหน้าที่กำหนดประเภทบริการหรือผลผลิตหลัก ในขณะที่หน่วยปฏิบัติการนั้นมีหน้าที่ผลิต-ส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนพลเมืองตามข้อตกลงที่ทำไว้กับหน่วยนโยบาย ดังนั้น “หน่วยปฏิบัติการจะกำหนดประเภทบริการหรือผลผลิตหลักขึ้นมาเรื่อยๆ โดยลำพังไม่ได้ ในทางปฏิบัติั้น กระบวนการวางแผนงบประมาณ 4 ปีของหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติจะดำเนินคู่ขนานไปพร้อมกัน

➤ **กำหนดวิสัยทัศน์** ของหน่วยปฏิบัติการคือภาพในอนาคตเกี่ยวกับผลผลิต-ส่งมอบบริการของหน่วยปฏิบัติการ อันเป็นจุดมุ่งหมายและเป็นตัวชี้้นำการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนงบประมาณของหน่วยงาน ดังนั้นการกำหนดวิสัยทัศน์ของหน่วยปฏิบัติการควรพิจารณาปัจจัยพื้นฐาน 2 ประการคือ

(1) “ตลาดผลผลิตในอนาคต” ควรกำหนดวิสัยทัศน์โดยคำนึงถึงความต้องการบริการฯ ของพลเมืองหรือสังคมในเขตพื้นที่การให้บริการของหน่วยปฏิบัติการนั้นๆ ในอนาคต

(2) “วิสัยทัศน์และประเด็นยุทธศาสตร์ของหน่วยนโยบายฯ” ควรนำเอาวิสัยทัศน์ของหน่วยนโยบายฯ ซึ่งกำกับดูแลหน่วยปฏิบัติการนั้นๆ มาประกอบการพิจารณากำหนดวิสัยทัศน์ของหน่วยปฏิบัติการด้วยเช่นกัน

➤ **กำหนดตลาดผลผลิตในอนาคต** หมายถึงสถานะของการผลิตและความต้องการของบริการสาธารณะที่หน่วยปฏิบัติการนั้นๆ รับผิดชอบ ซึ่งเป็นตัวกำหนดวิสัยทัศน์ของหน่วยปฏิบัติการดังกล่าว โดยการกำหนดการตลาดผลผลิตในอนาคตนั้น หน่วยปฏิบัติการจะต้องมีการจัดทำ “การตลาดภาครัฐ” ซึ่งมี 2 ส่วน คือ การตลาดระดับนโยบาย และการตลาดในระดับปฏิบัติการ โดยในที่นี้ขอเสนอ “การตลาดในระดับปฏิบัติการ” ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนการผลิต การออกแบบระบบการส่งมอบบริการ และการบริหารจัดการ เพื่อการจัดผลิตและส่งมอบบริการที่มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยังพอใจของผู้ใช้บริการมากที่สุด ดังนั้นถือได้ว่าการตลาดเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการกำหนดเป้าหมายการผลิตและการวางแผนการผลิต หน่วยปฏิบัติการจึงต้องค้นหาความต้องการของ “กลุ่มเป้าหมาย” โดยมีวิธีการดังนี้

(1) สำรวจจำนวนหรือขนาดของกลุ่มเป้าหมายเพื่อวางแผนการผลิต

(2) ศึกษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนเพื่อออกแบบระบบการส่งมอบบริการ

(3) ให้ข้อมูลและความรู้แก่กลุ่มประชากรเป้าหมาย เพื่อพัฒนาตลาดให้สมบูรณ์



(4) ให้กลุ่มประชากรเป้าหมายเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการผลิตโดยตรง

สำหรับเทคนิคการตลาดระดับปฏิบัติการ เช่น

- Budget Road Show เป็นวิธีการจัดทีมประชาสัมพันธ์ออกตระเวนไปจัดเวทีสาธารณะในชุมชนต่างๆ เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน และเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงสอบถามความต้องการบริการสาธารณะของประชาชน และการจัดลำดับความสำคัญของบริการสาธารณะ อะไรที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการเป็นลำดับแรก

- Budget Ballot เป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนผ่าน “บัตรลงคะแนนงบประมาณประจำปี (Budget Ballot)” โดยนำเอาข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและผลการดำเนินงานของบริการสาธารณะทุกประเภทที่หน่วยปฏิบัติงานมีหน้าที่จัดบริการมาแสดงไว้ในบัตร ให้ประชาชนพลเมืองให้ความคิดเห็นว่าต้องการเพิ่ม หรือลด หรือเลิกจัดบริการอะไรบ้าง และให้แสดงความคิดเห็นว่าประชาชนจะยินดี/ยินยอมจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลง และต้องการให้หน่วยปฏิบัติการจัดบริการอะไรเพิ่มขึ้น

- เทคนิคลูกค้าสัมพันธ์ เป็นการศึกษาความต้องการและความคาดหวังของกลุ่มประชากรเป้าหมาย (ที่ใช้และไม่ใช้บริการ) ประเมินความพึงพอใจของผู้ของผู้ใช้บริการอย่างสม่ำเสมอ นำข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ และความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้บริการมาทำการวิเคราะห์อย่างจริงจัง และนำไปปรับปรุงพัฒนาระบบบริการอย่างต่อเนื่อง พร้อมเผยแพร่ให้ประชาชนพลเมืองทราบ

สรุปได้ว่าการตลาดภาครัฐเป็นกลไกที่เชื่อมประชาชนพลเมืองเข้ากับการวางแผนงบประมาณได้โดยตรง ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จึงให้ความสำคัญกับการตลาดในภาครัฐมากเป็นพิเศษ โดยการตลาดนโยบายเป็นการค้นหาความต้องการบริการสาธารณะ และกำหนดนโยบายการจัดการให้ตรงกับความต้องการของประชาชนผ่านกระบวนการทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การจัดทำประชามติ การจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น สำหรับการตลาดในระดับปฏิบัติการนั้นเป็นเรื่องการวางแผนการผลิตและส่งมอบบริการให้มีประสิทธิภาพ และเป็นสิ่งที่พึงพอใจของผู้ใช้บริการมากที่สุด โดยใช้วิธีการให้ประชาชนผู้ใช้บริการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐด้วยเทคนิค Budget Road Show และเทคนิค Budget Ballot เป็นต้น

➤ **กำหนดกลยุทธ์การผลิต** ของหน่วยปฏิบัติการหมายถึงวิธีการผลิต-ส่งมอบบริการที่จะผลักดันให้การดำเนินงานมุ่งสู่จุดมุ่งหมายในอนาคตตาม “วิสัยทัศน์” ที่กำหนดไว้ โดยหน่วยปฏิบัติการจะต้องประเมินขีดความสามารถด้านการผลิต/การตลาด โดยต้องพิจารณาขีดความสามารถขั้นสูงสุดของปัจจัยการผลิตประเภททุน เทคโนโลยีการผลิต และการจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต การประเมินขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติการเป็นตัวกำหนดเป้าหมายผลผลิตหลักในช่วง 4 ปีข้างหน้า อีกทั้งยังทำให้ทราบว่าบริการสูงหรือต่ำกว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือเรียกว่า “ขนาดตลาด” กรณีถ้าหน่วยงานมีความสามารถต่ำกว่าขนาดตลาดก็ต้องวางแผนการลงทุนเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงาน หรือพัฒนาระบบการผลิตให้เหมาะสมกับตลาดในปัจจุบันและอนาคต



(2) **แผนงบประมาณดำเนินการ** ของหน่วยปฏิบัติการใดๆ หมายถึง แผนงบประมาณสำหรับการผลิต-ส่งมอบบริการของหน่วยงานนั้นๆ ในช่วงปีงบประมาณที่จะมาถึงและอีก 1 ปีถัดไป และต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับเป้าหมายการผลิต (ผลผลิตหลัก) และค่าใช้จ่ายต้นทุนการผลิต ซึ่งการจัดทำแผนงบประมาณดำเนินการของหน่วยปฏิบัติการมีขั้นตอนหลักๆ 2 ขั้นตอน คือ

➤ **กำหนดเป้าหมายผลผลิตหลัก** ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการกำหนดเป้าหมายผลผลิตของหน่วยงานในช่วง 4 ปีข้างหน้า โดยจะต้องเจรจาทำความเข้าใจกับผู้บริหารของหน่วยงานโยบาย ทั้งในส่วนของผลผลิตตามภารกิจพื้นฐาน และภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ นอกจากหน่วยปฏิบัติการจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายเชิงปริมาณแล้วจะต้องพิจารณาถึงคุณภาพของผลผลิต และเชิงคุณภาพ อีกทั้งเป้าหมายการผลิตของหน่วยปฏิบัติการควรจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของ “ตลาดผลิต” ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานและอยู่ในวิสัยที่หน่วยงานนั้นๆ จะสามารถทำการผลิตและส่งมอบภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณ

➤ **ประมาณการค่าใช้จ่ายดำเนินการ** เป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายดำเนินการเพื่อจัดทำแผนงบประมาณ 4 ปีนั้น หน่วยปฏิบัติการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการประมาณค่าใช้จ่ายตามที่หน่วยงานโยบาย และสำนักงบประมาณกำหนดขึ้น หลักการพื้นฐานของการคำนวณค่าใช้จ่ายดำเนินการคือ การนำเอาต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายต่อหน่วยมาตรฐาน (Standard costs per unit) คูณด้วยจำนวนเป้าหมายผลผลิต (Budgeted output units) หรือเป้าหมายปริมาณงาน (Budgeted workload units)

(3) **แผนงบประมาณลงทุน** ประกอบด้วยรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพการผลิตและการจัดการของหน่วยปฏิบัติการ โดยหลักการแล้วหน่วยปฏิบัติการต้องมีงบประมาณสำหรับพัฒนาศักยภาพของตนเอง และพัฒนาระบบการจัดการอย่างสมดุลเพียงพอ และต่อเนื่อง และตามหลักการงบประมาณลงทุนในระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จนั้นถือว่าหน่วยงานโยบายมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาศักยภาพของหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งหน่วยปฏิบัติการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) หน่วยปฏิบัติการประเภทส่วนราชการ เช่น กรมหรือหน่วยงานในสังกัดกระทรวง (2) หน่วยปฏิบัติการที่มีสถานภาพเป็นองค์กรอิสระ หรือรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในที่นี้ขอเสนอแผนงบประมาณลงทุนในส่วนของหน่วยปฏิบัติการในกรณีของส่วนราชการ จะต้องจัดทำแผนงบประมาณลงทุนโดยยึดแผนงบประมาณลงทุนของหน่วยงานโยบายต้นสังกัดเป็นหลัก ผู้บริหารของหน่วยงานโยบายและหน่วยปฏิบัติการจึงต้องร่วมกันวางแผนและจัดสรรงบประมาณลงทุนเพื่อพัฒนาหน่วยปฏิบัติการในช่วง 4 ปีข้างหน้า เพื่อให้แผนงบประมาณลงทุนของส่วนราชการในสังกัดสอดคล้องกับแผนงบประมาณ 4 ปีของหน่วยงานโยบาย และป้องกันการลงทุนสูญเปล่า ไม่คุ้มค่า ซึ่งการจัดแบ่งงบประมาณลงทุนออกเป็น 2 ประเภท คือ

➤ **งบประมาณลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพของหน่วยปฏิบัติการ** หน่วยงานโยบายควรให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของหน่วยปฏิบัติการในระยะยาว โดยหน่วยงานโยบายและหน่วยปฏิบัติการจะต้องร่วมกันกำหนดแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาศักยภาพของหน่วยปฏิบัติการในช่วง 4 ปีข้างหน้า พร้อมทั้งกำหนดวงเงินจัดสรรสำหรับกิจกรรม/โครงการลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพของหน่วยปฏิบัติการในช่วง 4 ปีข้างหน้า และในส่วนของหน่วยปฏิบัติการมีหน้าที่จัดทำโครงการลงทุนฯ เสนอหน่วยงานโยบายฯ โดยคำนึงถึงประเด็นยุทธศาสตร์ของหน่วยงานโยบาย



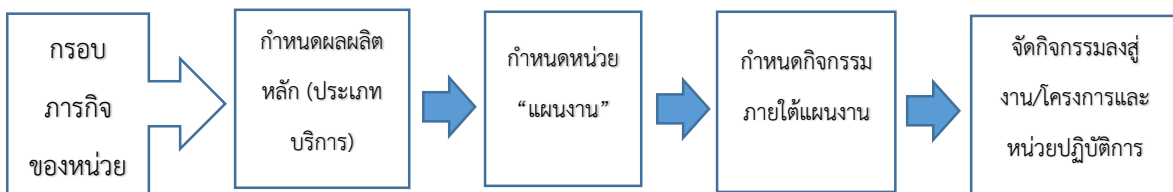
➤ งบประมาณลงทุนเพื่อพัฒนาระบบการจัดผลิตและส่งมอบบริการโดยตรง หน่วยนโยบายควรให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการลดค่าใช้จ่ายในการจัดผลิตบริการ และการเพิ่มหรือยกระดับมาตรฐานคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชน โดยหน่วยปฏิบัติการมีหน้าที่จัดทำโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาระบบบริหารเสนอหน่วยนโยบาย และดำเนินการเจรจาตกลงกันเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณลงทุนเพื่อการพัฒนาบริการของหน่วยปฏิบัติการนั้นๆ

สรุปได้ว่าการจัดทำแผนงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีความสำคัญอย่างมาก โดยหน่วยนโยบายต้องรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของแผนงาน ภายในกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ในขณะที่หน่วยปฏิบัติการก็ต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายผลผลิตและประสิทธิภาพของการจัดการตามข้อตกลงที่ทำไว้กับหน่วยนโยบาย แผนงบประมาณ 4 ปี ของหน่วยปฏิบัติการเป็นกรอบการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณระหว่างหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติการในช่วง 4 ปีข้างหน้า เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างผลผลิตกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย และมีความเชื่อมโยงกับแผนงบประมาณ 4 ปีของหน่วยนโยบาย ดังนั้นหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติการจึงต้องร่วมมือกัน โดยมีหน่วยกำกับควบคุมต้นทุนมาตรฐาน (สำนักงบประมาณ) เข้ามาให้คำปรึกษาทางวิชาการ

(4) การจัดโครงสร้างแผนงานของหน่วยปฏิบัติการ เป็น “แผนผัง” แสดงโครงสร้างผลผลิตและกิจกรรมในกระบวนการผลิตและการจัดการของหน่วยปฏิบัติการนั้นๆ ทำหน้าที่เชื่อมต่อยุทธศาสตร์การผลิตและการจัดการของหน่วยงานเข้ากับโครงสร้างองค์กรและระบบปฏิบัติการพื้นฐานของหน่วยงาน ในขณะเดียวกันโครงสร้างแผนงานทำหน้าที่เชื่อมต่อแผนงบประมาณ 4 ปีและแผนบริหารงบประมาณประจำปีของหน่วยปฏิบัติการ

โครงสร้างแผนงานของหน่วยปฏิบัติการประกอบด้วยแผนงานผลิตและส่งมอบบริการแผนงานสนับสนุนการปฏิบัติการจำนวนหนึ่ง ในแต่ละแผนงานประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรม ซึ่งอยู่ภายใต้ “งาน” หรือ “โครงการ” ซึ่งเป็นระบบปฏิบัติการย่อย มีหน่วยปฏิบัติงานย่อยต่างๆ มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยการจัดโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติการเป็นกระบวนการต่อเนื่องมาจากการจัดทำแผนงบประมาณ 4 ปี ของหน่วยปฏิบัติการ เมื่อผู้บริหารหน่วยปฏิบัติการได้ปรับหรือจัดแผนงานใหม่ ผู้บริหารจะต้อง “จัดสรร” กิจกรรมของแผนงานต่างๆ ลงสู่หน่วยปฏิบัติงานย่อยต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมนั้นๆ ก่อนที่จะจัดทำแผนบริหารงบประมาณประจำปีของหน่วยงานปฏิบัติการโดยลำดับต่อไป

### ขั้นตอนการจัดโครงสร้างแผนงานของหน่วยปฏิบัติการ



รูปภาพที่ 3 ขั้นตอนโครงสร้างแผนงานของหน่วยปฏิบัติการ



➤ กำหนดผลผลิตหลักของหน่วยปฏิบัติการ “ผลผลิตหลัก” เชื่อมต่อโครงสร้างแผนงานของหน่วยนโยบาย กับหน่วยปฏิบัติการเข้าด้วยกัน ดังนั้น หน่วยปฏิบัติการจึงต้องกำหนดชื่อและเลขรหัสผลผลิตหลักในโครงสร้าง แผนงานของหน่วยปฏิบัติการให้สอดคล้องหรือตรงกับที่กำหนดไว้ในโครงสร้างแผนงานของหน่วยนโยบาย หน่วยปฏิบัติการจะกำหนดชื่อผลผลิตหรือประเภทบริการ รวมทั้งตัวชี้วัดผลผลิตขึ้นโดยลำพังหรือตามใจชอบไม่ได้ ไม่เช่นนั้นแล้วโครงสร้างแผนงานของหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติการจะไม่เชื่อมต่อกัน

➤ กำหนดหน่วย “แผนงาน” แผนการผลิตบริการ และแผนงานสนับสนุนการปฏิบัติการ โครงสร้างแผนงาน ของหน่วยปฏิบัติการประกอบด้วย 2 แผน คือ

- แผนงานผลิตและส่งเสริมบริการ มีวัตถุประสงค์หลักในการผลิตและส่งเสริมบริการแก่ประชาชน ตามภารกิจหลักของหน่วยปฏิบัติการ

- แผนงานสนับสนุนการปฏิบัติการ หน่วยปฏิบัติการจะต้องมีระบบปฏิบัติการสนับสนุนการปฏิบัติงาน ที่จำเป็นพื้นฐาน เช่น การวางแผนยุทธศาสตร์ การเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล จึงควรมีแผนงานสนับสนุน การปฏิบัติงานอย่างน้อย 1 แผนงาน มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดยุทธศาสตร์องค์กร

➤ กำหนดกิจกรรมภายใต้แผนงาน เพื่อให้แผนงานบรรลุเป้าหมายจึงต้องกำหนด “กิจกรรมหลัก” ซึ่งเป็น รายละเอียดเชิงปฏิบัติการของแผนงาน โดยในการกำหนดกิจกรรมหลักของหน่วยปฏิบัติการควรมีสารานุกรม กิจกรรมหลักของหน่วยปฏิบัติการไว้สำหรับเป็นคู่มือในการกำหนดหน่วยกิจกรรมของแผนงาน

➤ จัดสรรกิจกรรมลงสู่หน่วยปฏิบัติงานย่อย ผู้บริหารควรจัดสรร “กิจกรรม” ลงสู่หน่วยปฏิบัติงานย่อย ซึ่งเป็นการเชื่อมต่อกิจกรรมเข้ากับระบบปฏิบัติการและหน่วยปฏิบัติการย่อยต่างๆ

สรุปโครงสร้างแผนงานของหน่วยปฏิบัติการเชื่อมต่อกับโครงสร้างแผนงานของหน่วยนโยบายโดยมี “ผลผลิตหลัก” (Key outputs/Key result areas) เป็นแกนกลาง แผนงานของหน่วยปฏิบัติการประกอบด้วย แผนการผลิตบริการหรือผลผลิตหลัก และแผนสนับสนุนการผลิตหรือเรียกว่าแผนงานบริหารทั่วไป ประโยชน์ของ แผนงานที่จัดทำขึ้นใช้เป็นแผนผังสำหรับการจัดโครงสร้างผังบัญชีต้นทุนของหน่วยปฏิบัติการ ใช้เป็นกรอบในการ คำนวณต้นทุนการผลิต เพื่อใช้ในการจัดสรรทรัพยากรลงสู่หน่วยปฏิบัติงานย่อยโดยคำนึงถึงเป้าหมายการผลิต- ส่งมอบบริการ และใช้เป็นกรอบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานย่อย

ในส่วนของบริบทของประเทศไทย สำนักงบประมาณได้กำหนดให้การจัดทำโครงสร้างแผนงาน/ผลผลิต เป็นส่วนประกอบในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ ซึ่งโครงสร้างแผนงานเป็นการ เชื่อมเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนงานและภารกิจ ส่วนโครงสร้างผลผลิตเป็นส่วนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึง ความเชื่อมโยงระหว่างผลผลิตกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ และความเหมาะสมของผลผลิต เป็นกลไกสำคัญในการ เชื่อมกระบวนการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการกับนโยบายรัฐบาล เพื่อให้ส่วนราชการสามารถกำหนดผลผลิตได้ อย่างเหมาะสม สามารถตอบสนองเป้าหมายการให้บริการส่วนราชการ ยุทธศาสตร์รัฐบาล โดยมีขั้นตอนการจัดทำ โครงสร้างผลผลิตในกระบวนการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การทบทวนเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัด และโครงสร้างผลผลิต

- ส่วนราชการต้องทำการทบทวนเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัด ผลผลิต/ตัวชี้วัด โดยคำนึงถึงขอบเขต ภารกิจ กลุ่มเป้าหมาย และความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์



- ติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และเตรียมการจัดทำข้อมูลโครงสร้างผลผลิต  
ขั้นตอนที่ 2 การเตรียมการกำหนดเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัด และโครงสร้างผลผลิต

- พิจารณาเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ (นโยบายต่อเนื่อง) และนำผลที่ได้จากการทบทวนเป้าหมายการ  
ให้บริการ/ตัวชี้วัด ผลผลิต/ตัวชี้วัด มาวิเคราะห์เพื่อจัดทำเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์กระทรวง และ  
ผลผลิต/ตัวชี้วัดเบื้องต้น

- พิจารณาเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ (นโยบายรัฐบาลใหม่/แผนบริหารราชการแผ่นดิน) พร้อมกับนำ  
เป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัด ยุทธศาสตร์กระทรวงและผลผลิต/ตัวชี้วัดที่ได้จัดทำไว้เบื้องต้นมาวิเคราะห์ปรับปรุง  
และจัดทำโครงสร้างผลผลิตเบื้องต้น

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีและงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติราชการ  
(4 ปี) โดยนำเป้าหมายการให้บริการ/ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์กระทรวง และผลผลิตตัวชี้วัดที่กำหนดไว้มาพิจารณาเพื่อ  
จัดทำกระบวนการนำส่งผลผลิต กิจกรรม โครงการ ตลอดจนงบประมาณ ซึ่งต้องคำนึงถึงความต้องการของ  
กลุ่มเป้าหมายภายใต้ขอบเขตพันธกิจของส่วนราชการ

- จัดทำข้อมูลโครงสร้างผลผลิตตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ

การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ผลผลิตและงบประมาณที่ขอ  
ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดเป้าหมายการให้บริการภาครัฐ  
เพื่อบริการประชาชน ดังนั้น รัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนจำเป็นต้องตรวจสอบและพิจารณาถึงความสัมพันธ์  
ความสอดคล้องระหว่างเป้าหมายการให้บริการภาครัฐ ผลผลิตและงบประมาณที่ขอใช้ โดยใช้การวิเคราะห์ความ  
สมเหตุสมผลว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ มีการถ่ายภารกิจเป้าหมายของรัฐบาลลงสู่เป้าหมายการให้บริการของ  
กระทรวง เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน และผลผลิตถูกต้องหรือไม่

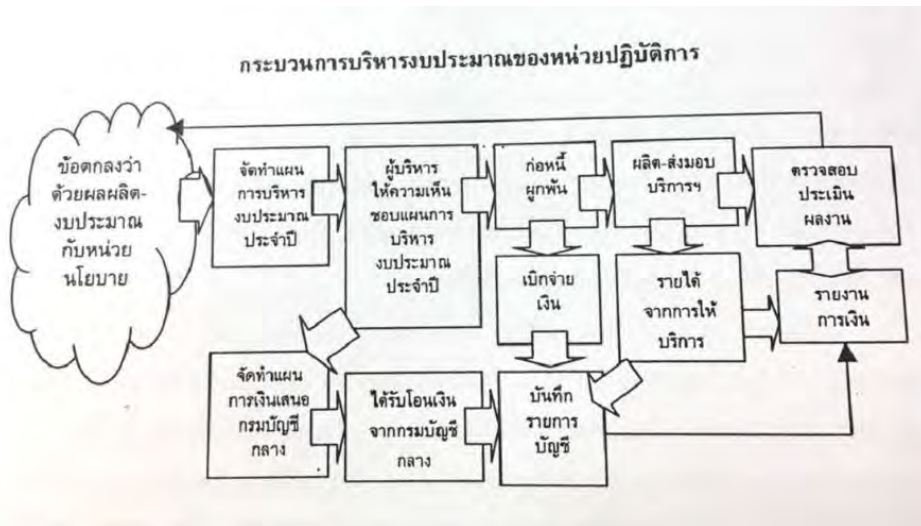
#### 2.1.4.2 การบริหารงบประมาณของหน่วยปฏิบัติการ

ในระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จ ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการต้องทำหน้าที่เป็น “ผู้จัดการ” ของ  
หน่วยงาน เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านรัฐสภาแล้วหน่วยนโยบายจะจัดทำข้อตกลงว่าด้วย  
ผลผลิต-งบประมาณประจำปีกับหน่วยปฏิบัติการและจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติการตามข้อตกลง  
หน่วยปฏิบัติการจะต้องกำหนดและควบคุมรายการใช้จ่ายและต้นทุนการจัดผลิต-ส่งมอบบริการของตนเอง และ  
ต้องเชื่อมกับระบบการเงินของกรมบัญชีกลางบางส่วน

กระบวนการบริหารงบประมาณของของหน่วยปฏิบัติการเริ่มต้นหลังจากการจัดทำข้อตกลงว่าด้วย  
ผลผลิต-งบประมาณระหว่างหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติการ เมื่อหน่วยปฏิบัติการได้รับทราบเป้าหมาย  
ผลผลิตและวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรแล้ว ก็จะจัดทำแผนบริหารงบประมาณของตนเองขึ้น เมื่อผู้บริหาร  
ให้ความเห็นชอบแผนบริหารงบประมาณแล้วก็จะทำความเข้าใจกับกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับแผนการบริหาร  
การเงินของหน่วยงาน จากนั้นผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการจึงจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง จัดผลิตส่งมอบ  
บริการเบิกจ่ายเงิน และควบคุมต้นทุน ผลผลิต และประสิทธิภาพการจัดการให้เป็นไปตามแผนการบริหาร  
งบประมาณที่กำหนดไว้ ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยนโยบายและหน่วยบริหารงานคลังส่วนกลาง



### กระบวนการบริหารงบประมาณของหน่วยปฏิบัติการ



รูปภาพที่ 4 กระบวนการบริหารของหน่วยปฏิบัติการ

ที่มา : ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ บทที่ 15 หน้า 382

(1) **จัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณกับนโยบาย** เมื่อแผนงบประมาณได้รับการอนุมัติแล้ว ผู้บริหารระดับสูงสุดของหน่วยนโยบาย (ปลัดกระทรวง) ต้องจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณกับผู้บริหารระดับสูงสุดของหน่วยปฏิบัติการ (อธิบดี) เพื่อมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติการทำหน้าที่ผลิต-ส่งมอบบริการแก่ประชาชน

การเจรจากำหนดรายละเอียดในข้อตกลงควรมีหน่วยงาน 3 ฝ่ายเข้าร่วม คือ ผู้บริหารของหน่วยนโยบาย ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการ และผู้แทนของสำนักงานงบประมาณ โดยควรเจรจาตกลงกันในเรื่องเป้าหมายผลผลิตหลัก เป้าหมายการพัฒนาศักยภาพหน่วยปฏิบัติการ และเป้าหมายการพัฒนาระบบการผลิต-ส่งมอบบริการ ผลผลิตหลักในอนาคตที่หน่วยงานนั้นๆ จะต้องดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมาย โดยเอกสารข้อตกลงเป็นเสมือนหนึ่ง “ใบสั่งซื้อ” ประเภทหนึ่ง สารสำคัญของข้อตกลงควรประกอบด้วยเรื่องหลักๆ 5 ประการ คือ

(1.1) ชื่อหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติการที่จัดทำข้อตกลง ควรระบุชื่อหน่วยงาน

(1.2) เป้าหมายผลผลิต ควรระบุเป้าหมายผลผลิตให้ครอบคลุมผลผลิตทุกประเภท โดยอาจจำแนกผลผลิตออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ๆ คือ (1) ผลผลิตหลักของหน่วยปฏิบัติการ หมายถึงผลผลิตที่จัดขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชน (2) ผลผลิตด้านการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานปฏิบัติการ เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ (3) ผลผลิตด้านการพัฒนาระบบบริการ เช่น การเพิ่มหน่วยบริการให้ครอบคลุมพื้นที่/ประชากรเป้าหมาย

(1.3) วงเงินงบประมาณและการบริหารการเงิน ควรระบุวงเงินงบประมาณยอรวมที่หน่วยปฏิบัติการนั้นๆ ได้รับจัดสรร และระบุหลักเกณฑ์การบริหารการเงินสำหรับงบประมาณที่จัดสรรให้แก่หน่วยปฏิบัติการ

(1.4) การบัญชี และการรายงานการเงิน ควรกำหนดหลักและนโยบายการบัญชีการเงิน และบัญชีต้นทุน สำหรับให้หน่วยปฏิบัติการถือปฏิบัติตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด



(1.5) การติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ควรระบุขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยปฏิบัติการในการจัดเก็บข้อมูล การรายงาน และการประเมินผลการดำเนินงานไว้ให้ชัดเจน โดยหน่วยนโยบายควรระบุหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ของหน่วยปฏิบัติการนั้นๆ ไว้ให้ชัดเจน

(2) **จัดทำแผนการบริหารงบประมาณประจำปี** หน่วยปฏิบัติการจะต้องจัดทำแผนการบริหารงบประมาณประจำปีเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ลงสู่กิจกรรม ควบคุมต้นทุน และประสิทธิภาพการผลิต บริหารงบประมาณในระดับปฏิบัติการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการนี้หน่วยปฏิบัติการควรจัดทำเอกสารงบประมาณแบบ “Activity-Based Master Budget” เพื่อใช้ในการบริหารงานภายในหน่วยงานหลัก

(3) **เสนอขอความเห็นชอบแผนบริหารงบประมาณต่อผู้บริหาร** ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยปฏิบัติการควรให้ความเห็นชอบและประกาศใช้แผนงบประมาณอย่างเป็นทางการ ซึ่งถือเป็นการให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป้าหมายผลผลิตบริการและเป้าหมายทางการเงินของหน่วยงานในภาพรวม รวมถึงให้ความเห็นชอบและประกาศใช้ตัวเลขเป้าหมายหรือปริมาณงาน/กิจกรรม ตัวเลขวงเงินงบประมาณและปริมาณทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานย่อย และต้นทุนกิจกรรมต่างๆ

#### (4) **จัดทำข้อตกลงว่าด้วยการบริหารการเงินกับกรมบัญชีกลาง**

เมื่อได้จัดทำตามแผนงบประมาณประจำปีแล้ว หน่วยปฏิบัติการก็สามารถจัดทำแผนการบริหารการเงินของหน่วยงานปฏิบัติการ โดยปรับปรุงจากงบประมาณเงินสด เพื่อใช้ทำความเข้าใจความตกลงกับกรมบัญชีกลาง ข้อตกลงดังกล่าวนี้จะกำหนดรายละเอียดว่าด้วยระยะเวลาและจำนวนเงินงบประมาณที่หน่วยปฏิบัติการจะเบิกจ่ายจากกรมบัญชีกลาง (ส่วนที่จะบริหารในระบบ Credit) และเงินงบประมาณที่กรมบัญชีกลางจะโอนเข้าสู่บัญชีของหน่วยปฏิบัติการโดยตรง (ส่วนที่บริหารในระบบ Cash)

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการบริหารการเงินที่หน่วยงานจะต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นข้อตกลงกับกรมบัญชีกลางนั้น ควรจะเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของกรมบัญชีกลางซึ่งจะได้กำหนดขึ้นและประกาศใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

#### (5) **บริหารแผนงบประมาณประจำปี : Activity-Based Management**

ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการควรใช้แผนบริหารงบประมาณ (Activity-Based Master Budget) ที่ได้จัดทำขึ้นเป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณประจำปีของหน่วยปฏิบัติการ ระบบการบริหารงานแบบนี้เรียกว่า “Activity-Based Management” ซึ่งมีหลักการบริหารโดยยึดหน่วยกิจกรรมเป็นแกนกลางในการควบคุมประสิทธิภาพและคุณภาพการผลิตผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการควรดำเนินดังนี้

(5.1) **จัดทำข้อตกลงภายในว่าด้วยผลผลิต-ทรัพยากรกับผู้บริหารระดับล่างผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการ** อาจใช้วิธีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่ระดับสูงสุด หรืออาจใช้วิธีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่หน่วยงานย่อยก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในระบบการบริหารจัดการแบบ Activity-Based Management นั้นจะเอื้ออำนวยให้ผู้บริหารสามารถเลือกใช้วิธีการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจลงสู่หน่วยปฏิบัติการได้อย่างกว้างขวาง



ในกรณีที่ผู้บริหารเลือกใช้วิธีการบริหารแบบกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่หน่วยงานย่อย ก็ควรเริ่มต้นด้วยการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-ทรัพยากรระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับผู้บริหารของหน่วยงานย่อย ข้อตกลงที่ว่านี้มีหลักการและรูปแบบคล้ายกับข้อตกลงระหว่างหน่วยนโยบายกับหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งได้กล่าวแล้วในบทที่ผ่านมา เพียงแต่มีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในข้อตกลงภายในหน่วยปฏิบัติการนั้น จะกำหนดให้หน่วยงานย่อยจัดทำ “กิจกรรม” ให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด พร้อมทั้งกำหนดปริมาณทรัพยากรการบริหารหลัก ๆ ที่จะต้องใช้ในการดำเนินกิจกรรม อาทิ ประเภทและจำนวนบุคลากร (จำนวนชั่วโมงหรือวันทำงาน) บริการสนับสนุนจากหน่วยงานภายในด้วยตนเอง (พื้นที่อาคารสถานที่ สาธารณูปโภค ยานพาหนะ รวมทั้งบริการสนับสนุนด้านการอำนวยความสะดวก การคลัง การเงินและบัญชี ฯลฯ เป็นต้น) และงบประมาณสำหรับจัดซื้อ ผลิตว่าจ้าง/จ้างเหมาบริการหรือปัจจัยการผลิตจากภายนอก

ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการมีหน้าที่กำหนดและจัดสรรภาระงานและทรัพยากรลงสู่หน่วยงานย่อยต่างๆ ให้ชัดเจนก่อนที่จะจัดทำข้อตกลงภายใน ในกรณีนี้ ผู้บริหารควรจะได้ตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดแบ่งงานและกิจกรรมตามโครงสร้างองค์กร และการจัดสรรกิจกรรมลงสู่แผนงานและผลผลิตหลักของหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งได้จัดทำไว้แล้วในขั้นตอนการจัดโครงสร้างแผนงานของหน่วยปฏิบัติการ ในขั้นนี้ผู้บริหารจึงเพียงแต่กำหนดเป้าหมายของกิจกรรมและปริมาณปัจจัยการผลิตที่จะต้องใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งได้จากการจัดทำแผนบริหารงบประมาณแบบ Activity-Based Master Budget ในขั้นตอนที่ผ่านมา เพื่อกำหนดรายละเอียดในข้อตกลงฯให้ชัดเจนเท่านั้น

จัดทำข้อตกลงภายในเพื่ออะไร? ข้อตกลงภายในระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับผู้บริหารหน่วยงานย่อยที่จัดทำขึ้นนี้เป็นเงื่อนไขผูกพันให้ผู้บริหารของหน่วยงานย่อยต้องจัดทำกิจกรรมที่รับผิดชอบให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าหน่วยปฏิบัติการจะสามารถผลิตผลผลิตหรือบริการหลัก ผลผลิตด้านพัฒนาหน่วยงาน และผลผลิตด้านด้านการพัฒนาระบบบริการให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการได้ ในขณะเดียวกันผู้บริหารของหน่วยงานย่อยจะต้องกำกับดูแลการใช้ปัจจัยการผลิตในการจัดทำกิจกรรมที่รับผิดชอบให้อยู่ในกรอบข้อตกลงฯ (ซึ่งตรงกับแผนบริหารงบประมาณแบบ Activity-Based Master Budget ที่กำหนดไว้)

นอกจากนั้น ผู้บริหารระดับสูงก็ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ว่านี้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ผู้บริหารจะต้องจัดหาปัจจัยการผลิตและบริการสนับสนุนต่างๆ ให้แก่หน่วยงานย่อยตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ และรวมถึงการให้อำนาจแก่ผู้บริหารหน่วยงานย่อยในการจัดสรรหรือ “เกลี้ย” ทรัพยากรการผลิตที่ได้รับลงสู่กิจกรรมต่างๆ ได้อย่างสะดวก ตามข้อกำหนด

ผู้บริหารสามารถกำหนดรูปแบบข้อตกลงให้เหมาะสมกับลักษณะกิจกรรมของหน่วยงานย่อย กว้างขวาง เช่น กำหนดเป้าหมายกิจกรรมและจำนวนทรัพยากรในอัตราคงที่ หรือกำหนดให้มีแรงจูงใจในการประหยัดทรัพยากรได้ ในกรณีที่ใช้ข้อตกลงประเภทมีแรงจูงใจ ผู้บริหารควรประเมินผลการดำเนินงานของหน่วย และจัดสรร “แรงจูงใจ” ให้แก่ผู้บริหารและปฏิบัติงานในหน่วยงานย่อยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

#### (5.2) จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อซักซ้อมความเข้าใจก่อนเริ่มต้นการปฏิบัติการ

การบริหารแบบ Activity-Based Management เป็นวิธีการบริหารที่รวมศูนย์การวางแผนผลผลิตและกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรให้แก่หน่วยจัดกิจกรรมในสถานการณ์เช่นนี้จะมีเพียงผู้บริหารระดับสูง



และหน่วยวางแผนเท่านั้นที่มองเห็นผลผลิตและประสิทธิภาพการจัดการขององค์กรในภาพรวม ในขณะที่ผู้บริหารของหน่วยงานย่อยต่างๆ จะมองเห็นเฉพาะกิจกรรมที่รับผิดชอบเท่านั้น จึงมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาทำนอง “มุ่งแต่จับผู้ร้ายทางแฉกไปขังไว้ ปล่อยให้หัวหน้าแก๊งโจรตัวใหญ่ ๆ เดินอยู่บนถนน” ขึ้นได้ง่าย

ดังนั้น ก่อนที่จะเริ่มต้นการบริหารงบประมาณ ผู้บริหารควรจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อชี้แจงให้ผู้บริหารหน่วยงานย่อยได้มองเห็นผลผลิตหลักของหน่วยงานในภาพรวม พร้อมทั้งซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการภายใต้ข้อตกลงภายใน ให้ผู้บริหารหน่วยงานย่อยได้ตระหนักถึงภาระงานของตนเอง ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมของหน่วยงานย่อยต่าง ๆ รวมถึงกฎกติกาการโยกย้ายการบริหารการจัดซื้อ จัดจ้าง/จ้างเหมา และการเบิกใช้ปัจจัยการผลิตและบริการจากหน่วยงานภายในด้วยตนเอง

### (5.3) บริหารการผลิต

ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานย่อยให้ทำหน้าที่ผลิต “ผลผลิต” ทั้ง 3 ประเภท ประกอบด้วยผลผลิตหลัก (ผลิต-ส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนพลเมือง) ผลผลิตด้านการพัฒนาระบบบริการ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในข้อตกลงภายใน โดยการสั่งการ ประสานงาน และกำกับดูแลติดตามผลการดำเนินกิจกรรมในกระบวนการผลิต “ผลผลิต” ของหน่วยงานย่อยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ให้เป็นไปตามข้อตกลงภายในที่ได้กำหนดไว้ข้างต้น โดยหลักการแล้ว ถ้าหากหน่วยงานย่อยต่าง ๆ จัดทำกิจกรรมได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารงบประมาณอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ผลผลิตผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ก็ควรเกิดขึ้นตามแผนที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารควรตระหนักว่าในบางกรณีแม้หน่วยงานย่อยจะได้จัดทำกิจกรรมตามที่ได้กำหนดไว้ อย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่ผลผลิตก็อาจไม่เกิดขึ้นตามเป้าหมาย หรือในบางกรณีสามารถผลิต-ส่งมอบผลผลิตได้ตามเป้าหมาย แต่ผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ (Outcomes) ของการจัดบริการที่คาดหวังก็อาจไม่เป็นที่ไปตามเป้าหมายได้ ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ

(1) ปริมาณ และ/หรือคุณภาพของกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินงานอาจไม่ถูกต้องหรือไม่เพียงพอสำหรับการผลิต “ผลผลิต” ในปริมาณหรือคุณภาพที่ต้องการได้

(2) ผลผลิตที่วางแผนไว้ หรือที่จัดผลิตขึ้นนั้นไม่มีความเชื่อมโยงหรือไม่สามารถผลักดันให้เกิดผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ (Outcomes) ขึ้นในกลุ่มประชากรหรือพื้นที่เป้าหมายได้ตามที่คาดหวังไว้

(3) มีตัวแปรแทรกซ้อนภายนอกที่มีอยู่แล้ว (แต่ผู้วางแผนไม่ทราบ) หรือเกิดขึ้นใหม่ในภายหลัง ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางหรือเบี่ยงเบนทิศทางของผลผลิตจนไม่สามารถเอื้ออำนวยให้เกิดผลสำเร็จที่คาดหวังได้

ดังนั้น ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการจึงควรได้ตรวจสอบว่าผลผลิตและผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ของการดำเนินงานเกิดขึ้นตามแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าหากไม่เป็นไปตามแผนฯ ก็ควรรีบปรับปรุงแก้ไขแผนงาน หรือระบบปฏิบัติการโดยเร็ว

(5.4) บริหารทรัพยากรสินสภาพคล่อง ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการควรมอบหมายให้หน่วยการคลังทำการสำรวจและชำระทะเบียนทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงาน โดยใช้หลักเกณฑ์และนโยบายการบัญชีภาครัฐที่กระทรวงการคลังกำหนด สำหรับการควบคุมรักษาสภาพคล่องนั้น เป็นการควบคุมปริมาณเงินสดและทรัพย์สินหมุนเวียนของหน่วยปฏิบัติการให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและจัดการให้จัดซื้อ จัดหา เบิกจ่ายเงินสดและทรัพย์สินหมุนเวียนมีความคล่องตัว รวดเร็ว และถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมหลักๆ 4 ประการ คือ



- กำหนดปริมาณเงินสดและทรัพย์สินหมุนเวียนที่ต้องการใช้ในกระบวนการผลิต-ส่งมอบบริการในแต่ละช่วงเวลา
- ควบคุมดูแลปริมาณเงินสดและสินทรัพย์หมุนเวียนทำการอื่นๆ ให้อยู่ในระดับที่กำหนดไว้ และอำนวยความสะดวกในการรับเงิน เบิกจ่ายเงินสดและทรัพย์สินหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และถูกต้องตามระเบียบ
- บริหารจัดเก็บหนี้ให้มีประสิทธิภาพ มีหนี้สูญและหนี้ค้างชำระไม่เกินเป้าหมายที่กำหนดไว้
- บริหารการจัดซื้อ จัดหา ผลิต/พัฒนาวัสดุและสินทรัพย์คงคลังให้มีประสิทธิภาพ สนับสนุนระบบการผลิต-ส่งมอบบริการได้อย่างเต็มที่ตามกำหนดเวลา และถูกต้องตามระเบียบ

(5.5) บริหารระบบบัญชีและข้อมูลการเงิน ระบบบัญชีของหน่วยปฏิบัติการควรจะมีผังบัญชีที่ประกอบด้วยบัญชีการเงินและบัญชีต้นทุนหรือบัญชีการบริหาร พนักงานบัญชีของหน่วยปฏิบัติการจะบันทึกรายการในบัญชีการเงินและงบประมาณ พร้อมทั้งบันทึกรายการในบัญชีการบริหาร รวมทั้งทำการคำนวณต้นทุนกิจกรรม และต้นทุนรวมของผลผลิตหรือบริการหลักของหน่วยงาน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมประสิทธิภาพการบริหารจัดการภายในหน่วยงาน

(5.6) ตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงาน ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการควรให้ความสำคัญกับระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยปฏิบัติการมากเป็นพิเศษ โดยหน่วยปฏิบัติการควรมีระบบการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพเชื่อถือได้ สามารถติดตาม-ตรวจสอบผลผลิต และการใช้ทรัพยากรการผลิตทุกประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง เชื่อถือได้ โดยหน่วยตรวจสอบภายในของหน่วยปฏิบัติการควรมีขีดความสามารถในการวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนของผลผลิต-ปัจจัยผลิต-ค่าใช้จ่าย และมาตรฐานผลผลิตของ “กิจกรรม” ในกระบวนการผลิตเป็นรายเดือนหรือราย 3 เดือนเป็นอย่างน้อย และจัดทำข้อสรุปเสนอผู้บริหารเพื่อพิจารณาตัดสินใจ กลไกดังกล่าวนี้จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถควบคุมต้นทุนการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5.7) รายงานผลการดำเนินงานต่อหน่วยนโยบาย หน่วยปฏิบัติการต้องจัดทำรายงานเสนอหน่วยนโยบาย และจัดทำรายงานเสนอต่อสาธารณชนตามข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณที่ได้ทำไว้กับหน่วยนโยบาย และรายงานการเงินตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักการและนโยบายบัญชีและรายงานการเงินของส่วนราชการเพื่อให้เป็นหลักประกันความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ทางการเงิน

สรุปในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จนั้น ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติงานทำหน้าที่เป็นผู้จัดการของหน่วยงาน หน่วยปฏิบัติการจึงต้องมีการจัดทำแผนบริหารงบประมาณแบบ Activity-Based Master Budget ขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือการบริหารจัดการทรัพยากรและควบคุมระบบการผลิต-ส่งมอบบริการของหน่วยงาน

การบริหารงบประมาณของหน่วยปฏิบัติการควรจะเป็นระบบ Activity-Based Management ควบคู่ไปกับระบบการจัดการเพื่อคุณภาพ (Quality management) แบบต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม ในเรื่องนี้ผู้บริหารควรจัดทำข้อตกลงภายในกับผู้บริหารของหน่วยงานย่อยว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากร ภาระงาน พร้อมทั้งพัฒนาระบบการบริหารทรัพย์สินและสภาพคล่อง ตรวจสอบติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานย่อย ปรับปรุงวิธีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และรายงานผลการดำเนินงานต่อหน่วยนโยบายตามข้อตกลงๆ โดยหน่วยปฏิบัติการมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการต้องรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน และประสิทธิภาพการจัดการ



## 2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำนักงานงบประมาณมีการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายขึ้นทุกปี ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นคู่มือในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ดังกล่าวในแต่ละปีมีคล้ายคลึงกัน ดังนั้น ในส่วนนี้ขอยกตัวอย่างหลักเกณฑ์ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยรับงบประมาณหรือหน่วยปฏิบัติการ รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

### 2.2.1 หลักเกณฑ์การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ให้หน่วยรับงบประมาณถือปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นกรอบแนวคิด โดยเน้นการพัฒนาที่สมดุล
2. แสดงความเชื่อมโยง แผนงาน โครงการ กิจกรรม ที่ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558 - 2564) แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทอื่น ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว
3. ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560 เป็นกรอบในการจัดทำแผนและจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยให้มีการบูรณาการ 3 มิติ ได้แก่
  - (1) มิติกระทรวง หน่วยงาน (Function) ประกอบด้วย กลุ่มแผนงานพื้นฐาน และแผนงานยุทธศาสตร์
  - (2) มิติบูรณาการ (Agenda) ประกอบด้วย กลุ่มแผนงานบูรณาการ
  - (3) มิติพื้นที่ (Area) ประกอบด้วย แผนงานบูรณาการเพื่อพัฒนาพื้นที่ระดับภาค แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
4. นำผลการพิจารณาทบทวนวิสัยทัศน์ เป้าหมายการให้บริการ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด ซึ่งได้ดำเนินการปรับปรุงให้สะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงาน และเชื่อมโยงกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ แผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และโครงสร้างแผนงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด
5. การจัดทำคำของบประมาณ หน่วยรับงบประมาณต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในระดับชาติ ระดับพื้นที่ ภาค เมือง จังหวัดและท้องถิ่น บูรณาการกับงานของหน่วยงานตามภารกิจ ตรวจสอบรายการต่างๆ ที่ขอรับจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความซ้ำซ้อน
6. การจัดทำคำของบประมาณต้องเป็นไปตามความจำเป็น และเป็นภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ดังนั้น การจัดทำคำของบประมาณจึงไม่ควรขอรับจัดสรรงบประมาณในโครงการ กิจกรรมที่ไม่มีความพร้อม ไม่ใช่หน้าที่ ไม่มีความเชี่ยวชาญชำนาญ หรือในเรื่องที่มีหน่วยงานอื่นดำเนินการอยู่แล้ว



7. ให้นำหน่วยรับงบประมาณนำรายได้หรือเงินอื่นใดที่มีอยู่ และสามารถนำมาใช้จ่ายได้ มาสมทบหรือประกอบการจัดทำค่าของงบประมาณ โดยบูรณาการแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณกับแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

8. การขอรับจัดสรรงบประมาณรายการใด ต้องคำนึงถึงความพร้อมในการดำเนินงาน โดยสามารถใช้จ่ายงบประมาณและก่อหนี้ผูกพันภายในปีงบประมาณนั้น

9. การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการใดๆ ที่มีวงเงินงบประมาณสูง และก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต ให้หน่วยงานของรัฐ นำเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนจัดทำค่าของงบประมาณ โดยจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ

10. กรณีที่หน่วยรับงบประมาณมีส่วนเกี่ยวข้องหรือต้องปฏิบัติตามแผนแม่บทต่างๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำค่าของงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนแม่บทนั้นด้วย

11. ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานสนับสนุน ร่วมกันวางแผนกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด และผลสัมฤทธิ์ของแผนงานบูรณาการที่มีความชัดเจน รวมทั้งจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาว ข้อเสนอโครงการ กิจกรรม แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้มีความเชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและไม่ซ้ำซ้อนกัน

12. ให้ความสำคัญกับการจัดระบบงบประมาณแบบคู่ขนาน คือ ระบบงบประมาณตามมิติภารกิจของหน่วยงานคู่ขนานกับระบบงบประมาณตามมิติพื้นที่ โดยหน่วยรับงบประมาณบูรณาการ การจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องเชื่อมโยงไปในทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาภาค เมือง จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และพิจารณาถึงความพร้อมขีดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ

13. รายการที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนขอตั้งงบประมาณ

14. หน่วยรับงบประมาณบันทึกแบบฟอร์มค่าของงบประมาณที่กำหนดให้ครบถ้วน โดยเฉพาะข้อมูลสำคัญที่กฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ เช่น

(1) จัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) แสดงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

(3) ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แผนการปฏิรูปประเทศ แผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

(4) หน่วยรับงบประมาณที่มีเงินนอกงบประมาณ ให้รายงานสถานะเงินนอกงบประมาณ และแผนการใช้จ่ายโดยรวม



## 2.2.2 วิธีการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

### การจัดเตรียมข้อมูลการจัดทำค่าของงบประมาณ

เนื่องจากสำนักงานงบประมาณต้องจัดเก็บข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารประกอบและแบบรายงานค่าชี้แจงต่างๆ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ขอให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ตรวจสอบและจัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### หน่วยงาน

หน่วยงานร่วมกับหน่วยงานย่อยในสังกัด รวมถึงกองทุน/เงินทุนหมุนเวียน รับทราบแนวนโยบายการจัดทำค่าของงบประมาณของหน่วยงาน ที่สอดคล้องกับแนวนโยบายการจัดทำค่าของงบประมาณของกระทรวง นโยบายการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนพัฒนาฯ แผนแม่บทที่หน่วยงานเกี่ยวข้อง ในแนวทางเดียวกัน

ในการจัดทำค่าของงบประมาณหน่วยงานควรแจ้งให้หน่วยงานย่อยในสังกัดทราบ ดังนี้

- (1) วิสัยทัศน์ พันธกิจของหน่วยงาน
- (2) เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย กลยุทธ์หน่วยงาน หรือวิธีดำเนินงาน สำคัญๆ ที่ต้องการให้หน่วยงานย่อยในสังกัดดำเนินการ
- (3) โครงสร้างผลผลิต/โครงการ (ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย) วัตถุประสงค์และกิจกรรม (ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย) ที่หน่วยงานต้องดำเนินงานตามนโยบายของกระทรวง และนโยบายสำคัญอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (4) นโยบายของหัวหน้าหน่วยงานที่ต้องการดำเนินการ และการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม
- (5) แนวทางการจัดทำค่าของงบประมาณตามแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ
- (6) การบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- (7) แผนแม่บทอื่นๆ ที่ได้รับและมอบหมายให้หน่วยงานดำเนินการ

### การเชื่อมโยงนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ

#### 1.1 ศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ

ก่อนจัดทำค่าของงบประมาณ หน่วยงานที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ ต้องศึกษาเจตนารมณ์นโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารประเทศ หรือนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ทราบว่า มีแนวนโยบายฯ ใดเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบ้าง โดยจัดทำค่าของงบประมาณให้สอดคล้อง และสนับสนุนแนวนโยบายระดับชาติ เช่น

- กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)
- นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558 – 2564)
- แผนการปฏิรูปประเทศ
- ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์
- แผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด
- คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือที่ได้ประกาศต่อสาธารณชน



- มติคณะรัฐมนตรี (ชุดปัจจุบัน) กฎหมาย ระเบียบ ที่กำหนดให้ส่วนราชการฯ ผู้ขอรับ การจัดสรรงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการ

- แผนพัฒนา หรือแผนแม่บทอื่นๆ ที่มอบหมายให้หน่วยงานดำเนินการ

- ข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

## 1.2 การแสดงความเชื่อมโยงนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติในแบบคำขอฯ

กระทรวงที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง เพื่อเชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ และหน่วยงานต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดให้กระทรวงและหน่วยงานเชื่อมโยงข้อมูลโครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

### การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง/หน่วยงาน

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง/หน่วยงาน เพื่อประกอบการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ในส่วนของแบบรายงานการจัดทำคำของบประมาณกำหนดให้มีองค์ประกอบ ดังนี้

#### 2.1 ข้อมูลพื้นฐานระดับกระทรวง หน่วยงาน

##### (1) วิสัยทัศน์

หมายถึง ภาพที่คาดหวังให้เกิดขึ้นในอนาคตโดยมีพื้นฐานอยู่บนความเป็นจริงในปัจจุบัน การกำหนดวิสัยทัศน์ควรเริ่มต้นจากการประเมินว่ามีปัจจัยภายนอกองค์กรอะไรบ้าง ที่จะส่งผลกระทบต่อองค์กรในอนาคต (Outside-In) เช่น นโยบายของรัฐบาล สถานะเศรษฐกิจ กลุ่มเป้าหมายผู้รับประโยชน์ของหน่วยงาน ฯลฯ วิสัยทัศน์ที่ดีควรเป็นข้อความที่เข้าใจง่าย แสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายและทิศทาง มีความเป็นไปได้ในการบรรลุถึงเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด และวัดผลสำเร็จได้

##### (2) พันธกิจ

หมายถึง ขอบเขต ภารกิจ บทบาทหน้าที่ ทั้งที่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อกำหนดต่าง ๆ รวมทั้งที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ ข้อความพันธกิจที่ระบุจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบหรือบทบาทที่ได้รับมอบหมายจากพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกระทรวง/หน่วยงาน อย่างชัดเจน รวมถึงกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี อื่นที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน

##### (3) ผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ

หมายถึง ผลสำเร็จจากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัด โดยประชาชนได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายงบประมาณ

##### (4) เป้าหมายการให้บริการกระทรวง และตัวชี้วัด

หมายถึง ผลลัพธ์ที่กระทรวงต้องการให้เกิดขึ้นจากการให้บริการระดับกระทรวง ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จากผลสำเร็จของผลผลิตหรือโครงการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดอย่างสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือกำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีแล้วแต่กรณี



(4.1) การกำหนดเป้าหมายการให้บริการกระทรวง (ผลลัพธ์) เมืองค์ประกอบ ดังนี้

(4.1.1) แสดงผลประโยชน์ที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายที่กระทรวงรับผิดชอบ และกระทรวงต้องการให้เกิดขึ้นจากการให้บริการ ซึ่งเกิดขึ้นจากผลสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ภายใต้การกำกับของกระทรวงอย่างสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน

(4.1.2) ต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับประเด็นนโยบาย ตามยุทธศาสตร์การจตุสรงบประมาณ

(4.1.3) ต้องสัมพันธ์กับพันธกิจหรือภารกิจของกระทรวงตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายจัดตั้ง กฎกระทรวง หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

(4.1.4) สามารถถ่ายทอดไปสู่ยุทธศาสตร์กระทรวง และเป้าหมายการให้บริการ หน่วยงานได้อย่างชัดเจน

(4.1.5) มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม สามารถวัดผลได้ และมีความเข้าใจตรงกันระหว่างกระทรวง และหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถปฏิบัติได้และอยู่ในระดับผลลัพธ์

(4.1.6) การจัดทำคำของบประมาณกระทรวงต้องกำหนดเป้าหมายการให้บริการกระทรวงครอบคลุมหน่วยงานในสังกัด หรือหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับ/ควบคุม เช่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในกำกับ องค์การมหาชน

(4.2) การกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการกระทรวง คือการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ/ผลลัพธ์ของการดำเนินงานของกระทรวง ทั้งนี้ ตัวชี้วัดควรแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จที่กลุ่มเป้าหมายได้รับในเชิงปริมาณและหรือคุณภาพ และระยะเวลาในการบรรลุผลสำเร็จ โดยกระทรวงจะต้องปรับปรุงค่าเป้าหมายของตัวชี้วัด และประมาณการล่วงหน้าให้สอดคล้องกับงบประมาณในปีที่ผ่านมาที่ได้รับจัดสรรจริง

(5) ยุทธศาสตร์กระทรวง

หมายถึง แนวทาง มาตรการ หรือวิธีการดำเนินงานสำคัญ อันถือเป็นกุญแจสำคัญต่อการบรรลุผลตามเป้าหมายการให้บริการกระทรวงที่ได้มีการกำหนดไว้ รวมทั้งเป็นเงื่อนไขในการมอบหมายงานให้หน่วยงานของกระทรวงรับไปดำเนินการต่อการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวง

(5.1) สามารถกำหนดให้มีความสัมพันธ์กับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงในลักษณะหลายต่อหลายได้

(5.2) ยุทธศาสตร์กระทรวงที่ใช้ในการจัดทำคำของบประมาณ ต้องสอดคล้องกับนโยบายสำคัญอื่นๆ ที่กระทรวงได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ

(6) เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน และตัวชี้วัด

หมายถึง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานหรือเพื่อดำเนินการจัดทำผลผลิต/โครงการตามที่กำหนดของหน่วยงานระดับกรม ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการกระทรวง

(6.1) การกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน (ผลลัพธ์) เมืองค์ประกอบ ดังนี้

(6.1.1) แสดงถึงผลสำเร็จ/ผลลัพธ์ จากการนำส่งผลผลิต/โครงการของหน่วยรับงบประมาณ

(6.1.2) แสดงถึงผลประโยชน์ที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการหรือพื้นที่เป้าหมาย จากการมีผลผลิต/โครงการของหน่วยรับงบประมาณที่รับผิดชอบ



(6.1.3) ต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ที่ต้องกำหนดให้สอดคล้อง และสัมพันธ์กับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ยกเว้นส่วนราชการฯ ซึ่งไม่ต้อง รับผิดชอบเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณ

(6.1.4) ต้องสัมพันธ์กับพันธกิจหรือภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดตามกฎหมายจัดตั้ง หน่วยงาน กฎกระทรวงหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

(6.1.5) สามารถถ่ายทอดพันธกิจหรือภารกิจลงสู่กลยุทธ์หน่วยงาน ผลผลิต และหรือโครงการ กิจกรรมได้อย่างชัดเจน

(6.1.6) มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมสามารถวัดผลได้ และมีความเข้าใจตรงกันภายใน หน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้และอยู่ในระดับผลลัพธ์

(6.1.7) การจัดทำคำของบประมาณฯ กำหนดความสัมพันธ์เป้าหมายการให้บริการหน่วยงานไว้ ดังนี้

- เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงในลักษณะหนึ่งต่อหลาย
- ต้องกำหนดให้ครอบคลุมพันธกิจของหน่วยงาน และกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนในความรับผิดชอบ ของหน่วยงาน

(6.2) การกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน คือ การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ/ผลลัพธ์ของ การดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณ ทั้งนี้ ตัวชี้วัดควรแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จที่กลุ่มเป้าหมาย/พื้นที่ ดำเนินการได้รับในเชิงปริมาณ และหรือคุณภาพ และระยะเวลาในการบรรลุผลสำเร็จ โดยหน่วยงานต้องปรับปรุง ค่าเป้าหมายของตัวชี้วัด และประมาณการล่วงหน้าให้เป็นไปตามจริงตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีปัจจุบัน โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า ซึ่งต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ของงบประมาณที่ คาดว่าได้รับจัดสรร และสอดคล้องกับนโยบายสำคัญ แผนแม่บทอื่นๆ ที่กระทรวง หน่วยงานรับผิดชอบ

#### (7) กลยุทธ์หน่วยงาน

หมายถึง แนวทาง มาตรการ หรือวิธีการดำเนินงานสำคัญๆ อันถือเป็นกุญแจสำคัญต่อการบรรลุผลตามเป้าหมาย การให้บริการหน่วยงานที่ได้มีการกำหนดไว้ รวมทั้งเป็นเงื่อนไขในการมอบหมายงานให้หน่วยงานย่อยรับไป ดำเนินการต่อ การกำหนดกลยุทธ์หน่วยงานในการจัดทำคำของบประมาณ

- สามารถกำหนดให้มีความสัมพันธ์กับเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานในลักษณะหลายต่อหลายได้
- ต้องสามารถเชื่อมโยงกับกิจกรรม (ภายใต้ผลผลิต/โครงการ) ที่หน่วยงานจะดำเนินการในลักษณะหนึ่งต่อ หลายได้

- กลยุทธ์หน่วยงานที่กำหนดในการจัดทำคำของบประมาณ ต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทและนโยบาย สำคัญอื่นๆ ที่กระทรวง หน่วยงานรับผิดชอบ

#### 2.2 ข้อมูลพื้นฐานระดับผลผลิต / โครงการ

##### 2.2.1 ผลผลิต

หมายถึง ผลของการดำเนินงานตามกิจกรรม ซึ่งอาจจะเป็นผลผลิต (Product) หรือการให้บริการ (Service) ที่ ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐหรือการตอบคำถามว่าหน่วยงานของรัฐจัดทำบริการอะไร (What) ในฐานะผู้จัดหา



บริการ (Service Provider) ตามความต้องการของรัฐบาลในฐานะผู้ซื้อบริการ (Service Purchaser) ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรง หรือโดยการใช้วัสดุสิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการองค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา รวมทั้งค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

(1) การกำหนดผลผลิต มีองค์ประกอบดังนี้

(1.1) ต้องเป็นสินค้าและบริการสาธารณะ ที่ได้จากการดำเนินงานโดยหน่วยรับงบประมาณทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรง หรือโดยการใช้วัสดุสิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อนำไปใช้ในการให้บริการต่อกลุ่มเป้าหมายภายนอกหน่วยรับงบประมาณนั้น

(1.2) ต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน (ในลักษณะหนึ่งต่อหลาย)

(1.3) ต้องสัมพันธ์กับพันธกิจหรือภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน กฎกระทรวง หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

(1.4) มีลักษณะเป็นรูปธรรมสามารถวัดผลการดำเนินงานได้ในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย/ ต้นทุน

(1.5) ตอบสนองกลยุทธ์ของหน่วยรับงบประมาณ และเป็นผลผลิตสุดท้าย ในกระบวนการผลิต หรือการให้บริการ

(2) การกำหนดตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการ เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของผลผลิต/โครงการของหน่วยรับงบประมาณ ที่ดำเนินการตามเป้าหมายการให้บริการและสามารถติดตาม ตรวจสอบประเมินผลสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณได้ใน 4 มิติ คือ

(2.1) ปริมาณ หมายถึง การกำหนดเป้าหมายในการผลิต/การดำเนินโครงการด้านปริมาณ โดยกำหนดในรูปของสิ่งที่สามารถวัดได้ด้วยเชิงปริมาณ ซึ่งระบุเป็นตัวเลขชัดเจนและสามารถแสดงความก้าวหน้าในการดำเนินการได้

(2.2) คุณภาพ หมายถึง การกำหนดเป้าหมายคุณภาพของผลผลิต/โครงการ โดยมี 2 ลักษณะ ได้แก่

(2.2.1) คุณภาพของผลผลิต หรือสิ่งของที่ให้บริการ/โครงการนั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่หน่วยรับงบประมาณกำหนดไว้ หรือ

(2.2.2) คุณภาพของวิธีการนำส่งผลผลิต หรือวิธีการให้บริการ/การดำเนินโครงการ ได้แก่ การวัดความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อกระบวนการผลิต

(2.3) ระยะเวลา หมายถึง ระยะเวลาที่กำหนดในกระบวนการผลิต/การดำเนินโครงการ เพื่อให้ได้ผลผลิต/โครงการ

(2.4) ค่าใช้จ่าย/ต้นทุน หมายถึง ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนผลผลิต/โครงการ

(3) การกำหนดผลผลิตใหม่ของหน่วยรับงบประมาณ

(3.1) ควรเป็นผลผลิตของหน่วยรับงบประมาณตามพันธกิจ หรือภารกิจที่กำหนดโดยกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน กฎกระทรวง กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย



(3.2) หนึ่งผลผลิตสามารถอยู่ภายใต้หนึ่งยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเท่านั้น แต่หนึ่งยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณสามารถมีได้หลายผลผลิต

(3.3) การกำหนดค่าใช้จ่ายภายใต้ผลผลิต ให้กำหนดไว้ที่ผลผลิตของหน่วยรับงบประมาณภายใต้กระทรวง

(3.4) หน่วยงานที่ประสงค์จะมีผลผลิตใหม่ ขอให้ทำหนังสือถึงสำนักงบประมาณเพื่อขอกำหนดทะเบียนผลผลิต/โครงการใหม่

สำหรับการจัดทำข้อมูลพื้นฐานผลผลิต ให้ดำเนินการตามแบบฟอร์มผลผลิตที่กำหนด ดังนี้

ข้อมูลพื้นฐานผลผลิต

(1) วัตถุประสงค์ผลผลิต

หมายถึง ข้อความที่กำหนดสภาพของจุดหมายซึ่งต้องการบรรลุผลของแต่ละผลผลิต และใช้กำกับการคัดเลือกกิจกรรมที่จะดำเนินการ ซึ่งข้อความดังกล่าวควรสั้น กระชับ ชัดแจ้ง เข้าใจง่าย การเขียนวัตถุประสงค์ควรมีองค์ประกอบ คือ

- กลุ่มเป้าหมาย (กลุ่มผู้รับประโยชน์ หรือพื้นที่ ชุมชน หรือสังคม เศรษฐกิจส่วนรวม)
- แนวทางการดำเนินการ (กลยุทธ์หรือแนวทาง/วิธีดำเนินงาน)
- สิ่งที่ต้องการบรรลุ (ระบุสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย เมื่อดำเนินการผลผลิตแล้วเสร็จ)

(2) กลุ่มเป้าหมาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระบุกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ หรือผู้ได้รับบริการจากผลผลิตโดยตรง ตามวัตถุประสงค์ของผลผลิตที่กำหนดไว้ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (ถ้ามี) คือบุคคล กลุ่มบุคคล และ/หรือองค์การใด ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากผลผลิตทั้งด้านบวกและด้านลบ (เฉพาะที่สำคัญ) พร้อมทั้งแนวทางการจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น จัดให้มีส่วนร่วมของประชาชน จัดให้มีมาตรการบรรเทาผลกระทบ

(3) แนวทางการประเมินผล ให้ระบุไว้ในแผนการดำเนินการจัดทำผลผลิตมีการกำหนดให้ประเมินผลสำเร็จหรือไม่ (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)

- โดยเป็นการประเมินตนเอง และ/หรือโดยผู้ประเมินอิสระ
- มีแนวทางการประเมินผล โดยการประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) และ/หรือประเมินเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงาน (Post Evaluation) และ/หรือประเมินผลกระทบของการดำเนินงาน (Impact Evaluation)

(4) ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัด ระบุปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่อาจจะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของผลผลิตที่กำหนดไว้ เช่น กฎหมาย ระเบียบ โครงสร้างส่วนราชการ และปัจจัยในกระบวนการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นสาเหตุของข้อบกพร่องต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงาน

(5) แนวทางแก้ไข ระบุแนวทางแก้ไขเพื่อแก้ไขปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงองค์กร การเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิบัติงาน นโยบายที่เสนอแนะ การแก้กฎหมายให้เอื้อต่อการนำส่งผลผลิต

(6) เป้าหมายผลผลิต และกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าของผลผลิต จำแนกตามแหล่งเงิน ให้ระบุตัวชี้วัด ในแต่ละมิติ (เชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา ค่าใช้จ่าย) พร้อมแสดงข้อมูลค่าเป้าหมายแผน/ผล ในแต่ละปีงบประมาณตามที่กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน และหลักเกณฑ์การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าที่สำนักงบประมาณกำหนด



## 2.2.2 โครงการ

หมายถึง ผลผลิตของหน่วยรับงบประมาณที่จัดทำขึ้นเพื่อให้เกิดการให้บริการทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรง หรือ โดยการใช้วัสดุสิ่งของหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน องค์กรภายนอก หน่วยรับงบประมาณ โดยมีการกำหนด เป้าหมาย ระยะเวลา และวงเงินงบประมาณของโครงการที่แน่นอน

### (1) ข้อมูลพื้นฐานโครงการ

(1.1) วัตถุประสงค์โครงการ ให้ใช้เช่นเดียวกับวัตถุประสงค์ของผลผลิต

(1.2) ลักษณะโครงการ ให้จำแนกลักษณะโครงการที่ต้องการให้เกิดผลลัพธ์ว่าเป็นโครงการด้านใด เช่น เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงและคุณภาพชีวิต

(1.3) ลักษณะการดำเนินการ ให้ระบุตามหัวข้อที่กำหนด เป็นการดำเนินโครงการเพียงครั้งเดียว ทำซ้ำทุกปีในกลุ่มเป้าหมายเดิม หรือทำซ้ำทุกปีโดยกลุ่มเป้าหมายใหม่

(1.4) ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการดำเนินการ

- เป็นโครงการริเริ่มใหม่ไม่เคยมีมาก่อน หมายถึง เป็นความคิดริเริ่มใหม่ ไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อน และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (ควรมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ)

- เป็นโครงการเดิมที่นำมาต่อยอดขยายผล หมายถึง เป็นโครงการเดิมที่มีการปรับปรุง ต่อยอดขยายผล กิจกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (ควรมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ)

- เป็นโครงการเดิมที่ดำเนินการต่อเนื่อง หมายถึง เป็นโครงการที่ดำเนินการตามกิจกรรมเดิม

(1.5) สถานภาพปัจจุบัน (ณ วันจัดทำคำของบประมาณ) ให้ระบุสถานภาพของโครงการตามหัวข้อที่กำหนด พร้อมดำเนินการโครงการได้ทันทีที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ หมายถึง มีแผนดำเนินการ บุคลากรพร้อมดำเนินการทันที และควรมีผลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินความคุ้มค่า และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล หรือคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว

(1.6) ประเภทของโครงการ ให้ระบุประเภทของโครงการว่าเป็นโครงการประเภทพัฒนา หรือเป็นการดำเนินการปกติ

(1.7) ระยะเวลาการดำเนินโครงการ ระบุระยะเวลาการดำเนินโครงการจำนวนปี และจากปีงบประมาณใดถึงปีงบประมาณใด

(1.8) สถานที่ดำเนินโครงการ ระบุสถานที่ตั้งของโครงการ หรือดำเนินโครงการ

- ระบุสถานที่โครงการโดยละเอียด คือ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ในรายการที่สามารถระบุได้ เช่น เชื้อน ป่อน้ำ /อ่างเก็บน้ำ อาคารต่างๆ

- ระบุสถานที่โครงการเป็นช่วง คือ จังหวัด... – จังหวัด... เช่น ทาง ถนน ขุดลอกคลอง แม่น้ำ เป็นต้น

- ระบุจังหวัดของกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดทำโครงการ เช่น โครงการพัฒนาต่างๆ

### (2) ที่มาของความต้องการ

(2.1) ที่มา ระบุจุดริเริ่มของความต้องการที่ทำให้เกิดโครงการ เช่น กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย/ประชาชน แผนพัฒนาของภาครัฐ แผนพัฒนาของหน่วยงาน เป็นต้น



(2.2) สภาพปัญหา/ความต้องการ ระบุสภาพปัญหาความเดือดร้อนของกลุ่มเป้าหมาย/ประชาชน หรือความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ควรมีองค์ประกอบคือ ต้นเหตุของปัญหา/ความต้องการ สภาพของปัญหา/ความต้องการในปัจจุบัน แนวโน้มของปัญหา เป็นต้น

(2.3) ความเร่งด่วน ระบุระดับของความจำเป็นเร่งด่วนของความ ต้องการ หากไม่สามารถดำเนินการจะทำให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมาย หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มใด อย่างไรและมีระดับความรุนแรงมากน้อยเพียงใด

(3) กลุ่มเป้าหมาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(3.1) กลุ่มเป้าหมาย ระบุกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ หรือผู้ได้รับบริการจากโครงการโดยตรง ตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้

(3.2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือบุคคล กลุ่มบุคคล และ/หรือองค์กรใด ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการทั้งด้านบวกและด้านลบ ( เฉพาะที่สำคัญ) พร้อมทั้งแนวทางบริหารจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น จัดให้มีมีส่วนร่วมของประชาชน จัดให้มีมาตรการบรรเทาผลกระทบ

(4) เป้าหมาย ผลลัพธ์ และผลกระทบโครงการ

(4.1) เป้าหมายโครงการ และกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าของโครงการ จำแนกตามแหล่งเงิน ให้ระบุตัวชี้วัด ในแต่ละมิติ (เชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา ค่าใช้จ่าย) พร้อมแสดง ข้อมูลค่าเป้าหมายแผน/ผล ในแต่ละปีงบประมาณตามที่กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน และหลักเกณฑ์การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าที่สำนักงบประมาณกำหนด

(4.2) ผลลัพธ์ ผลที่ได้รับจากการใช้ประโยชน์ผลผลิตของโครงการ ซึ่งมีทั้งเชิงบวกและเชิงลบ และมีหลากหลายมิติ ได้แก่ มิติด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง และคุณภาพชีวิต เป็นต้น และหมายรวมถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ผลผลิตของโครงการโดยกลุ่มเป้าหมาย ถ้าโครงการมีผลการประเมินผลลัพธ์ของโครงการให้สรุป ดังนี้

- Benefit - Cost Ratio ระบุสูตรการคำนวณ เช่น B/C NPV หรือ IRR และค่าที่ประเมินได้เป็นต้น

- Cost – Effectiveness ให้สรุปผลการประเมินที่ได้ย่อ

(4.3) ผลกระทบ ผลที่ตามมาจากการดำเนินงานโครงการและการใช้ประโยชน์โครงการ ทั้งที่เกิดกับกลุ่มเป้าหมายและผู้ที่มีใช้กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับโครงการ/กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งมีอยู่แล้ว โดยผลกระทบนี้อาจเป็นได้ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ และมีหลากหลายมิติ ได้แก่ มิติด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง และคุณภาพชีวิต เป็นต้น

(4.4) ความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ ให้ระบุความก้าวหน้าการดำเนินโครงการในปัจจุบันว่าเป็นไปตามเป้าหมาย ต่ำกว่าเป้าหมาย หรือสูงกว่าเป้าหมาย

(4.5) การใช้จ่ายงบประมาณ ให้ระบุการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินโครงการในปัจจุบันว่าเป็นไปตามแผน ต่ำกว่าแผน หรือสูงกว่าแผน

(4.6) สรุปแผนการดำเนินงาน ให้สรุปแผนการดำเนินงานของโครงการว่ามีความล่าช้ากว่าแผน เป็นไปตามแผน หรือเร็วกว่าแผน

(5) วงเงินของโครงการ วงเงินรวมทั้งสิ้นของโครงการ จำแนกเป็นงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ



(6) ความเหมาะสมของโครงการ หรือความเป็นไปได้ของโครงการ ให้ตรวจสอบความพร้อมในการดำเนินโครงการและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

(6.1) ความพร้อมของพื้นที่ดำเนินการ ระบุความพร้อมของพื้นที่ดำเนินโครงการ

- มีความพร้อมดำเนินการได้ทันที หมายถึง ได้ศึกษาความเหมาะสมแล้วและสามารถดำเนินการได้ทันที
- อยู่ในระหว่างเตรียมการ หมายถึง ได้ศึกษาความเหมาะสมและกำหนดพื้นที่ดำเนินการแล้ว อยู่ในระหว่างจัดเตรียมพื้นที่ หรือกำลังแก้ไขปัญหา/อุปสรรคต่างๆ
- อยู่ในระหว่างศึกษาความเหมาะสม หมายถึง กำลังศึกษาความเหมาะสมและคัดเลือกพื้นที่ดำเนินการ

(6.2) ความพร้อมของบุคลากร/ทีมงาน การพิจารณา/ตรวจสอบว่าบุคลากร/ทีมงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีความเพียงพอในด้านปริมาณ และความพร้อมในด้านคุณภาพหรือไม่ เพียงใด โดยให้ระบุความพร้อมของบุคลากร/ทีมงานว่ามีความพร้อมในระดับใด ต่ำมาก ต่ำปานกลาง สูง หรือสูงมาก

(6.3) ความพร้อมของการบริหารจัดการ การพิจารณา/ตรวจสอบว่าการบริหารจัดการซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีความเพียงพอในด้านปริมาณ และความพร้อมในด้านคุณภาพหรือไม่ เพียงใด โดยให้ระบุความพร้อมของการบริหารจัดการว่ามีความพร้อมในระดับใด ต่ำมาก ต่ำปานกลาง สูง หรือสูงมาก

(6.4) ความพร้อมของวัตถุดิบ/เครื่องมือ/อุปกรณ์ การพิจารณา/ตรวจสอบว่าวัตถุดิบ/เครื่องมือ/อุปกรณ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีความเพียงพอในด้านปริมาณ และความพร้อมในด้านคุณภาพหรือไม่ เพียงใด โดยให้ระบุความพร้อมของวัตถุดิบ/เครื่องมือ/อุปกรณ์ว่ามีความพร้อมในระดับใด ต่ำมาก ต่ำปานกลาง สูง หรือสูงมาก

(6.5) ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ความไม่แน่นอนซึ่งแฝงอยู่ในโครงการตลอดวัฏจักรโครงการ ซึ่งทำให้โครงการมีโอกาสที่จะไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่โครงการตั้งไว้ ความเสี่ยงที่แฝงอยู่ในโครงการมีดังนี้

ความเสี่ยงด้านการเมืองและสังคม หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนทางการเมือง ทั้งการเมืองระดับประเทศ การเมืองระดับท้องถิ่น รวมถึงการเมืองภายในองค์กร ตลอดจนความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรม ค่านิยม และความเสี่ยงที่จะเกิดจากการต่อต้านจากสาธารณะ

ความเสี่ยงด้านกฎหมาย หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากความไม่แน่นอนของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ตามกฎหมาย รวมไปถึงการทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ

ความเสี่ยงด้านการดำเนินการ หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากปัจจัยด้านการดำเนินการ หรือทีมงานทำงานไม่สำเร็จตามเป้าหมาย ไม่บรรลุผลตามความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมาย ความไม่โปร่งใสและควบคุมไม่ได้

ความเสี่ยงด้านการเงินและเศรษฐกิจ หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนทางการเงินและเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ อัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย ภาวะงบประมาณและความคุ้มค่าในอนาคต เป็นต้น

ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยี หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนของปัจจัย ด้านเทคโนโลยี

ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอก เช่น การก่อความไม่สงบ น้ำท่วม หรือพายุฝน เป็นต้น



(6.6) แนวทางการประเมินผล ให้ระบุไว้ในแผนการดำเนินการโครงการมีการกำหนดให้ประเมินผลสำเร็จหรือไม่ (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)

- โดยเป็นการประเมินตนเอง และ/หรือโดยผู้ประเมินอิสระ
- มีแนวทางการประเมินผล โดยการประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) และ/หรือประเมินเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงาน (Post Evaluation) และ/หรือประเมินผลกระทบของ การดำเนินงาน (Impact Evaluation)

## 2.3 กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

### 2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

### 2.3.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

มาตรา 8 ให้รัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ผู้อำนวยการ และหัวหน้าหน่วยรับงบประมาณควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ และให้มีการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

มาตรา 46 ให้ผู้อำนวยการจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้ประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ

มาตรา 47 ให้หน่วยรับงบประมาณจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยรับงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด และให้ถือว่าการประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงบประมาณที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย

มาตรา 48 ในกรณีที่การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณใดไม่ได้ตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด และรายงานรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือ



รัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อทราบ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่งให้ผู้อำนวยการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามความเห็นสมควร

### 2.3.3 พระราชกฤษฎีกว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

#### หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (5) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองต่อความต้องการ
- (6) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

#### หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

มาตรา 9 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติดังนี้

(1) ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการได้เป็นการล่วงหน้า

(2) การกำหนดแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ต้องมีรายละเอียดขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

(3) ส่วนราชการต้องมีการจัดให้มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ร่วมกันจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการ ที่ต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น

มาตรา 16 ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผน 4 ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 13

ในแต่ละปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อความเห็นชอบ

เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการใด ให้สำนักงบประมาณดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจตามแผนปฏิบัติราชการดังกล่าว เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี



## หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

มาตรา 45 ให้ส่วนราชการจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

### 2.4 มติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบและอนุมัติการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน จากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอการประเมินผลสำเร็จจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool : PART) เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2550 โดยให้หน่วยงานภาครัฐที่ได้รับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เป็นต้นไป รายงานผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ ให้สำนักงานงบประมาณ เพื่อเป็นข้อมูลในการทบทวน และตัดสินใจในกระบวนการจัดการงบประมาณต่อไป

### 2.5 ข้อเสนอแนะคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

#### 2.5.1 ภาพรวมการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ข้อเสนอแนะคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2562 ที่มีต่อภาพรวมการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ดังนี้

2.5.1.1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 สรุปข้อเสนอแนะกรรมการวิสามัญฯ ที่มีต่อภาพรวมการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ดังนี้

- ขอให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยต้องยึดหลักการนำไปสู่การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง โดยประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์ นโยบาย และการบริหารทรัพยากร

- รัฐบาลควรกำหนดเป้าหมายระดับชาติที่ต้องการให้กระทรวง/หน่วยงานบรรลุถึงเป้าหมายแต่ละด้าน และมอบหมายให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดกระทรวงนำไปหารือร่วมกับกระทรวง/หน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อทบทวนและปรับปรุงการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ผลผลิต/โครงการ และตัวชี้วัดให้ความชัดเจน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานงบประมาณ และกระทรวง/หน่วยงาน ควรมีการทบทวนตัวชี้วัดของส่วนราชการ และตัวชี้วัดในการจัดทำงบประมาณเพื่อให้การบริหารทรัพยากรของหน่วยงาน สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป เพื่อให้สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

2.5.1.2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สรุปข้อเสนอแนะกรรมการวิสามัญฯ ที่มีต่อภาพรวมการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ดังนี้



- การปฏิรูประบบการจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 หน่วยงานส่วนใหญ่มีแนวโน้มมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานมากขึ้น แต่มีบางหน่วยงานยังคงใช้การ แต่มีบางหน่วยงานที่ยังคงใช้การจัดทำงบประมาณแบบเดิมไม่มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน ทั้งนี้ กระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ต้องมีการพิจารณาทบทวนการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และตัวชี้วัดของกระทรวงและหน่วยงานให้สะท้อนถึงความสำเร็จของงานและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และนโยบายรัฐบาล เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ที่มีประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ

2.5.1.3 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สรุปข้อสังเกตกรมการวิสามัญฯ ที่มีต่อภาพรวมการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ดังนี้

- การกำหนดเป้าหมายของกระทรวงและหน่วยงาน ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยจัดลำดับความสำคัญของภารกิจที่จะดำเนินการตามความสามารถในการตอบสนองเป้าหมายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และเกิดประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม สำหรับเป้าหมายของหน่วยงานจะต้องสามารถส่งผลให้เป้าหมายของกระทรวงประสบผลสัมฤทธิ์ต่อไป

- ตัวชี้วัด ควรกำหนดให้ครบถ้วนทั้งตัวชี้วัดเชิงคุณภาพและตัวชี้วัดเชิงปริมาณสามารถวัดผลได้จริง มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความท้าทาย และแสดงถึงการบรรลุเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของกระทรวงหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างไรจากการดำเนินการของหน่วยงาน

2.5.1.4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 สรุปข้อสังเกตกรมการวิสามัญฯ ที่มีต่อภาพรวมการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ดังนี้

- การจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ และมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ กระทรวงต้องกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ผลสัมฤทธิ์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 สนับสนุนเป้าหมายรวมของชาติ เพื่อให้หน่วยงานในกำกับสามารถกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และตัวชี้วัดรองรับเป้าหมายของกระทรวงที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่จะได้รับจากการบริการสาธารณะภาครัฐ ภายใต้กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน

- การบริหารงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความคุ้มค่า โปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาล สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ควรเร่งรัดการวางระบบการกำกับดูแลและติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณที่ดี ด้วยระบบการบริหารการปฏิบัติงานภาครัฐ (Public Sector Performance Management) ที่มีการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด การบริหารแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

## 2.5.2 ข้อสังเกตกรมการข้าว

2.5.2.1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ข้อสังเกตกรมการวิสามัญฯ ที่มีต่อกรมการข้าว คือ กรมการข้าวควรกำหนดตัวชี้วัดเชิงคุณภาพโดยส่งเสริมให้ชาวนาปลูกข้าวสายพันธุ์ที่เหมาะสมกับพื้นที่ พัฒนาสายพันธุ์ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เพื่อสร้างรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่เกษตรกร รวมทั้งควรวิจัยต่อยอดพันธุ์ข้าวที่ปลูกในพื้นที่ชลประทาน เช่น ข้าวสายพันธุ์ กข. ต่างๆ ซึ่งให้ผลผลิตมากกว่าไร่ละ 1 ตัน



2.5.2.2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ข้อเสนอแนะกรณีการวิสามัญฯ ที่มีต่อกรมการข้าว คือ กรมการข้าวเร่งรัดรวบรวมงานวิจัยการพัฒนาพันธุ์ข้าวที่มีการดำเนินงานในหลายหน่วยงานและนำเผยแพร่เพื่อให้เกษตรกรทราบถึงพันธุ์ข้าวที่ทนต่อสภาพภูมิอากาศ เช่น การวิจัยข้าวทนแล้ง ทนฝน ทนต่อโรคแมลง เป็นต้น และส่งเสริมการแปรรูปเชิงพาณิชย์และเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์จากข้าว

กล่าวโดยสรุป จากข้อเสนอแนะกรณีการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2562 ข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า การจัดการงบประมาณยังมีข้อที่ควรปรับปรุง โดยเฉพาะในส่วนของข้อกำหนดวิธีปฏิบัติ พันธกิจ และตัวชี้วัดของกระทรวงและหน่วยงาน ส่งผลให้ไม่สามารถวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อนำมาทบทวนกระบวนการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ และในข้อเสนอแนะกรณีการวิสามัญฯ ที่มีต่อกรมการข้าว สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการดำเนินงานในการวิจัยและพัฒนาข้าวยังไม่บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร

## 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.6.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

2.6.1.1 สรุปผลรายการการวิจัย เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ” ของสำนักงบประมาณ มีวัตถุประสงค์การวิจัย 1) เพื่อทราบผลการดำเนินงาน ปัญหา/อุปสรรค จากการจัดการงบประมาณของสำนักงบประมาณ 2) เพื่อได้ข้อเสนอแนะ และแนวทางปรับปรุง/พัฒนาการจัดการงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรมตามบริบทของสำนักงบประมาณ

จากข้อค้นพบในการศึกษาการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของสำนักงบประมาณที่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ทราบสภาพแวดล้อมของสำนักงบประมาณและจากการทบทวนวรรณกรรมด้านการจัดการงบประมาณของต่างประเทศ พบว่า แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดจากประสบการณ์ของต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ซึ่งประเทศเหล่านี้ที่ประสบความสำเร็จจากการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จในภาครัฐ ได้แก่ การจัดการงบประมาณบนพื้นฐานของกรอบแนวคิดที่เน้นการเชื่อมโยงผลสำเร็จจากผลผลิตขั้นสู่ยุทธศาสตร์ทุกระดับ การรักษาวินัยทางการคลัง โดยมีแผนงบประมาณระยะปานกลาง และการส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรเข้ากับการมุ่งประโยชน์สูงสุดของพลเมืองอย่างคุ้มค่า ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสุดท้ายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จ ในกรณีนี้คณะที่ปรึกษาได้นำแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดดังกล่าวมาประยุกต์ร่วมกับ แนวคิด หลักการตามทฤษฎีในการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ ใช้เป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์ข้อแตกต่าง (Gap) ระหว่างสภาพการจัดการงบประมาณของสำนักงบประมาณในปัจจุบัน (Current State) กับเป้าหมายอนาคต (Future State) ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหา/อุปสรรคจากการจัดการงบประมาณของสำนักงบประมาณ และนำไปสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางปรับปรุง/พัฒนาการจัดการงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมตามบริบทของสำนักงบประมาณ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้



1. ประเด็นปัญหาที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ผลการวิเคราะห์ข้อแตกต่าง (Gap) ระหว่างสภาพการจัดการงบประมาณของสำนักงานงบประมาณในปัจจุบัน (Current State) กับเป้าหมายอนาคต (Future State) ได้ข้อค้นพบประเด็นปัญหาที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

#### 1.1 ด้านการวางแผนและจัดทำงบประมาณ

(1) สำนักงานงบประมาณในฐานะหน่วยงานหลักในการวางยุทธศาสตร์ด้านงบประมาณของประเทศได้วางตำแหน่งแห่งที่ของหน่วยงานไว้ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยเน้นการทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี มากกว่าการวางแผนระยะยาวหรือระยะปานกลาง ซึ่งแม้จะมีการกำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) แต่ก็ยังไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้จริง

(2) ระบบการบันทึกการเงินการคลังของภาครัฐ ทั้งในส่วนของสำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และส่วนราชการ ไม่สนับสนุนต่อการเข้าสู่ระบบการจัดทำต้นทุนผลผลิต จึงยังไม่มีต้นทุนผลผลิตที่แท้จริงเพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณ

(3) เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ มีภาระงานมากไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องใช้เวลาค่อนข้างมากในการให้คำแนะนำหน่วยงานในการจัดทำค่าของงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ด้านงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณยังขาดความรู้ความสามารถที่จะจัดทำค่าของงบประมาณได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 1.2 ด้านการบริหารและติดตามงบประมาณ

(1) ส่วนราชการมีการโอน/เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายค่อนข้างมาก ทำให้รัฐสภามีข้อสังเกตว่าไม่ควรมีการโอนหรือเปลี่ยนแปลง เนื่องจากทุกรายการงบประมาณได้พิจารณาผ่านรัฐสภาและได้มีการลงมติแล้ว

(2) แม้ว่าคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กรมบัญชีกลางและสำนักงานงบประมาณร่วมกันเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ตาม ยังพบว่า การเบิกจ่ายเงินงบประมาณในภาพรวมยังล่าช้าไม่เป็นที่ไปตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และนำไปสู่การขอคืนเงินงบประมาณไว้เบิกเหลือในปี และขอขยายระยะเวลาการเบิกจ่ายงบประมาณ

(3) สำนักงานงบประมาณ มีระบบการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณโดยใช้แบบรายงานต่างๆ ของหน่วยรับงบประมาณอยู่แล้ว แต่นำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารงบประมาณน้อยมาก

#### 1.3 ด้านการประเมินผลการใช้งบประมาณ

(1) สำนักงานงบประมาณ ยังไม่มีระบบการประเมินผลการใช้งบประมาณที่มีความเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับหน่วยปฏิบัติการที่จัดทำผลผลิต การให้บริการของกระทรวง ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการในแต่ละชั้น

(2) ระบบการประเมินผลของสำนักงานงบประมาณ ยังขาดความครอบคลุมในหลายประเด็น คือ การประเมินความคุ้มค่า (Value for Money) ของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถวัดผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ้มค่าและความประหยัดหรือไม่ อย่างไร



## 2. ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบประเด็นปัญหาที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณของสำนักงบประมาณดังกล่าวข้างต้น คณะที่ปรึกษา จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรม ตามบริบทของสำนักงบประมาณ ดังนี้

### 2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) เพิ่มความสำคัญการจัดทำแผนงบประมาณระยะปานกลาง โดยนำกรอบแนวคิดการจัดการงบประมาณบนพื้นฐานของการเชื่อมโยงผลสำเร็จกับการรักษาวินัยทางการคลังมาใช้ ด้วยการจัดทำแผนงบประมาณระยะปานกลางมาเพื่อรักษาวินัยทางการคลังในระดับมหภาคทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายไปพร้อมกัน และให้มีผลบังคับทางกฎหมายอย่างจริงจัง ทั้งนี้ในการจัดทำแผนงบประมาณระยะปานกลางจะต้องมีองค์ประกอบหลัก 2 ส่วน คือ กรอบนโยบายการคลัง และกรอบวงเงินงบประมาณสูงสุดรายกระทรวง

1.1 กรอบนโยบายการคลังระยะปานกลาง (MTFF) กรอบนโยบายการคลังเป็นกลไกรักษาวินัยทางการคลังในระดับมหภาคของรัฐบาลตามหลักการ “กรอบวงเงิน” มาก่อน “กรอบภารกิจ” ประกอบด้วยตัวเลขประมาณการรายรับ วงเงินงบประมาณรายจ่าย ภาระผูกพันทางการเงินและสถานะดุลการคลังในระยะปานกลาง ซึ่งรัฐบาลจะใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรอบนโยบายการคลังจะแสดงให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณในปัจจุบันจะนำไปสู่สถานะทางการเงินการคลังภาครัฐในอนาคตอย่างไร เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายและหลักการรักษาวินัยทางการคลังภาครัฐหรือไม่ อย่างไร

1.2 กรอบวงเงินงบประมาณสูงสุดรายกระทรวง การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณสูงสุดรายกระทรวง จะเป็นกลไกหลักในการจัดสรรงบประมาณลงสู่ประเด็นยุทธศาสตร์และภารกิจของรัฐบาลตามลำดับความสำคัญเร่งด่วน ในขณะเดียวกัน กรอบวงเงินงบประมาณสูงสุดรายกระทรวงยังทำหน้าที่รักษาวินัยทางการคลังของกระทรวงอีกประการหนึ่งด้วย เนื่องจากเมื่อกระทรวงมีกรอบวงเงินงบประมาณสูงสุดที่ชัดเจนแล้ว จะทำให้กระทรวงต้องเกลี้ยเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรลงสู่ภารกิจ และประเด็นนโยบายที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ไปแย่งงบประมาณของกระทรวงอื่น และไม่ไปกดดันให้รัฐบาลเพิ่มวงเงินงบประมาณขึ้นไปอย่างไม่รู้จักจบสิ้น ทั้งนี้การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณสูงสุดรายกระทรวง ควรจะยึดหลักการ “จัดสรรวงเงินตามภาระงานหรือภารกิจ” และการอุดหนุนงบประมาณเฉพาะกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเข้าแผนตามภารกิจของกระทรวง เพื่อมองเห็นภาพรวมของงบประมาณในแต่ละภารกิจได้ชัดเจน

3. สร้างขีดความสามารถของหน่วยรับงบประมาณในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อลดภาระงานของเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณและเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณควรกระจายอำนาจการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีลงสู่หน่วยรับงบประมาณมากขึ้น โดยเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยรับงบประมาณโดยเฉพาะขีดความสามารถของบุคลากรของหน่วยรับงบประมาณเหล่านี้อย่างจริงจัง อีกทั้งประเมิน ติดตาม และช่วยปรับปรุงมาตรฐานการจัดทำงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณจนสามารถจัดทำงบประมาณของหน่วยงานได้เองอย่างเบ็ดเสร็จ

### 2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

(1) ด้านการจัดการงบประมาณ



(1.1) สร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดการงบประมาณ โดยดำเนินการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบโดยดำเนินการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งผลการดำเนินงานของสำนักงบประมาณ ให้แก่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ส่วนราชการ ภาคประชาสังคม และสาธารณชนทั่วไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือในการใช้ระบบงบประมาณเป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเพื่อประโยชน์สูงสุดของพลเมือง และกรณีที่มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการจัดการงบประมาณของสำนักงบประมาณ ควรเปิดโอกาสให้ทั้งเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณเอง และส่วนราชการเข้ามามีส่วนร่วมให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ซึ่งจะนำไปสู่ระดับความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติมากขึ้น

## (2) ด้านเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการงบประมาณ

(2.1) ใช้ประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) เป็นตัวชี้้นำการจะสรรงงบประมาณรายจ่ายประจำปี แทนการอิงกับฐานะวงเงินที่ได้รับการจัดสรรในอดีตอย่างจริงจัง เนื่องจากผลผลิต/เป้าหมายการให้บริการส่วนใหญ่มักจะมีระยะเวลาในการบรรลุผลนานเกินกว่าหนึ่งปี ทั้งนี้การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางควรมีลักษณะเป็น Top down ครอบคลุมรายจ่ายทุกประเภทและยึดหลักการ “จัดสรรวงเงินตามภาระงาน” ซึ่งประกอบด้วยภารกิจประจำตามที่กฎหมายกำหนดและภารกิจตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และต้องครอบคลุมถึงงบประมาณจังหวัดและท้องถิ่นด้วยเพื่อให้เกิด Budget Coverage

(2.2) ส่งเสริมหน่วยรับงบประมาณทุกประเภทให้ตระหนักในความสำคัญและสนับสนุนการจัดทำต้นทุนผลผลิต ปัจจุบันระบบบันทึกการเงินการคลังของรัฐ ทั้งในส่วนของสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และส่วนราชการ ไม่สนับสนุนต่อการเข้าสู่ระบบการจัดทำต้นทุนผลผลิต จึงยังไม่มีต้นทุนผลผลิตที่แท้จริงเพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้น สำนักงบประมาณควรจะต้องกำหนดกรอบและวิธีการพิจารณาโครงสร้างต้นทุน การตั้งราคา/ต้นทุนเป้าหมายเพื่อให้หน่วยรับงบประมาณทุกประเภทใช้ดำเนินการจัดทำต้นทุนผลผลิตในแนวทางเดียวกัน โดยหน่วยรับงบประมาณทุกประเภทต้องวิเคราะห์ต้นทุนผลผลิตควบคู่ไปกับการจัดทำคำขอของงบประมาณ

(2.3) ให้ความสำคัญกับการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อที่จะให้การบริหารงบประมาณของหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงบประมาณจะต้องมีบทบาทหลักในกระบวนการบริหารงบประมาณ โดยติดตามและประมวลผลรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณที่ส่วนราชการรายงานตามรูปแบบที่สำนักงบประมาณกำหนด รวมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เป็นสาเหตุทำให้หน่วยงานไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ทันภายในปีงบประมาณ

(2.4) พัฒนาระบบการประเมินผลให้ครอบคลุมทุกระดับในกระบวนการจัดการงบประมาณ ระบบการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ยังไม่ครอบคลุมการประเมินผลความสำเร็จในภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายของรัฐบาล ในการนี้สำนักงบประมาณสมควรพัฒนาระบบการประเมินผลที่มีความเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับหน่วยปฏิบัติการที่จัดทำผลผลิต การให้บริการของกระทรวง ยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณแผนการบริหารราชการแผ่นดินและนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการในแต่ละชั้น รวมทั้งพัฒนาระบบการประเมินความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับคุณภาพของบริการสาธารณะ โดยสำนักงบประมาณกำหนดงบประมาณและกำกับดูแล และส่วนราชการเป็นผู้ทำการประเมิน



และที่เป็นหัวใจคือ การนำผลการประเมินเข้าสู่กระบวนการจัดการงบประมาณให้ได้ (การเพิ่มประสิทธิภาพการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ, สำนักงบประมาณ, 2553)

2.6.1.2 สรุปผลรายงานการศึกษา เรื่อง “รูปแบบของโครงสร้างแผนงาน” ซึ่งเป็นผลงานที่เกิดจากการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่าย ประกอบด้วยข้าราชการสำนักงบประมาณ ข้าราชการกระทรวง ทบวง กรม และอื่นๆ ร่วมกับสถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษารูปแบบของโครงสร้างแผนงานองค์ประกอบหลัก และหลักเกณฑ์การจำแนกโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาหลักที่จะพัฒนารูปแบบโครงสร้างแผนงาน (Program structure) ที่เหมาะสมสำหรับระบบงบประมาณแผ่นดินของไทย การศึกษาค้นคว้านี้มีขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมประเด็นต่างๆ ประกอบด้วย 1) ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาของประเทศ และกำหนดรูปแบบโครงสร้างแผนงาน 2) กำหนดระดับ (องค์ประกอบ) ของโครงสร้างแผนงาน 3) กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายระดับต่างๆ ของโครงสร้างแผนงาน 4) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในระดับต่างๆ ของโครงสร้างแผนงาน 5) กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนด “งาน” และ “โครงการ” ที่ถูกต้องตามหลักการงบประมาณแบบแผนงาน 6) ร่วมกับสำนักงบประมาณจัดทำโครงสร้างแผนงานตัวอย่าง จำนวน 2 ด้าน โดยมีรายละเอียดประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงสร้างแผนงานในระดับต่างๆ และ (2) ตัวชี้วัดความสำเร็จของวัตถุประสงค์และเป้าหมายในระดับต่างๆ

รายงานฉบับนี้ได้นำเสนอแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างแผนงาน หลักการจัดโครงสร้างแผนงาน การกำหนดดัชนีและเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลของแผนงาน และมีการประมวลประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างแผนงานในต่างประเทศบางประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย (รัฐบาลระดับชาติ) แคนาดา (รัฐบาลระดับชาติ) และแนวทางการจำแนกภารกิจภาครัฐบาลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และได้ประมวลทิศทางพัฒนาประเทศ ภารกิจของรัฐ และระบบการบริหารงานภาครัฐของไทยในอนาคต ปัญหาอุปสรรคของระบบงบประมาณและโครงสร้างแผนงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับคุณสมบัติที่พึงปรารถนาของโครงสร้างแผนงานในอนาคตไว้ เช่น 1) ครอบคลุมภารกิจของรัฐ ทั้งภารกิจพื้นฐานและภารกิจยุทธศาสตร์ 2) มีลักษณะต่อเนื่อง คงเส้นคงวา และมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสูงในขณะเดียวกัน 3) มีโครงสร้างที่มีลักษณะเชิงบูรณาการสูง ลดความซ้ำซ้อน และการซ้ำซ้อนลงได้มากที่สุด 4) สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณ และการติดตามประเมินผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยได้เสนอโครงสร้างแผนงานใหม่ประกอบด้วย 3 ส่วน

(1) กลุ่มงานแผนปฏิบัติการขั้นพื้นฐาน (Basic Operational Programs) หรือที่จะเรียกอย่างสั้นๆต่อไปว่า “กลุ่มแผนงานพื้นฐาน” ประกอบด้วยกิจกรรมพื้นฐานของรัฐที่ค่อนข้างตายตัว ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขเชิงยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาประเทศ และตามนโยบายของรัฐบาล

(2) กลุ่มแผนงานยุทธศาสตร์ (Strategic Programs) ประกอบด้วยภารกิจ แผนงาน งาน/โครงการที่ได้จากการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลไปสู่ภาคปฏิบัติการกลุ่มงานแผนยุทธศาสตร์ควรมีโครงสร้างและส่วนประกอบที่แตกต่างไปจากกลุ่มแผนงานพื้นฐานซึ่งได้อธิบายไว้แล้วในส่วนที่ผ่านมา กล่าวคือ โครงสร้างกลุ่มแผนงานยุทธศาสตร์จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ และนโยบายของรัฐ ซึ่งสนองตอบสถานการณ์เฉพาะด้าน และปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์แวดล้อมค่อนข้างเร็ว แผนงานยุทธศาสตร์ประกอบด้วย “โครงการ” ยุทธศาสตร์ต่างๆ ซึ่งโครงการเหล่านี้จะมีเป้าหมายเชิงปฏิบัติการที่แตกต่างจาก “งาน” ในโครงสร้างแผนงานพื้นฐานชัดเจน และมีระยะเวลาสั้นสุดที่



แน่นอนเช่นเดียวกัน โครงสร้างแผนงานในกลุ่มนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ และนโยบายของรัฐบาลในช่วงนั้น ๆ ไม่มีการกำหนดโครงสร้างแผนงานไว้ตายตัวเหมือนกับแผนงานในกลุ่มแรกแต่อย่างใด

(3) โครงสร้างแผนงานรวม โครงสร้างแผนงานรวม (Integrated Program Structure) เป็นกลุ่มแผนงานที่เกิดจากการบูรณาการกลุ่มแผนงานพื้นฐาน และกลุ่มแผนงานยุทธศาสตร์ไว้ด้วยกัน โดยใช้โครงสร้าง Logistic ของกลุ่มแผนงานขั้นพื้นฐานเป็นแกนหลักในการบูรณาการ (Integration) การบูรณาการแผนงานทั้งสองกลุ่มเข้าด้วยกันนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้แผนงานทั้งสองกลุ่มประสานสอดคล้องกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน และป้องกันความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณลงสู่กิจกรรมในแผนงานทั้งสองกลุ่ม ซึ่งมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับแนวความคิด ลักษณะ และองค์ประกอบของโครงสร้างแผนงานทั้ง 3 ส่วนนั้น

ในรายงานการศึกษาดังกล่าวได้กล่าวถึง “กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)” ซึ่งมีภารกิจพื้นฐานในการรวบรวมสถิติทางการเงินการคลังของรัฐบาลในประเทศสมาชิก เพื่อติดตามความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในการนี้กองทุนระหว่างประเทศได้จัดทำแนวทางการจัดแบ่งภารกิจ (หน้าที่) ของรัฐบาล หรือเรียกว่า “Functional classification” ขึ้น เพื่อให้รัฐบาลประเทศต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการทำรายงานการสถิติทางการเงินการคลังของรัฐบาล เพื่อให้สถิติทางการเงินการคลังของประเทศต่างๆ มีฐานการคำนวณแบบเดียวกัน และสามารถเปรียบเทียบกันได้ ซึ่งกองทุนระหว่างประเทศได้จำแนกภารกิจ (หน้าที่) ของรัฐบาลออกเป็น 14 กลุ่ม คือ การบริหารทั่วไป ป้องกันประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การศึกษา สาธารณสุข สันทนาการและศิลปวัฒนธรรม การเคหะและการพัฒนาชุมชน พลังงาน การเกษตร เหมืองแร่ การสื่อสาร และรายจ่ายอื่นๆ อย่างไรก็ตาม แนวทางการกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่กล่าวไปข้างต้นมิได้มีวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้เป็นโครงสร้างแผนงานตามนัยของระบบงบประมาณโดยตรง แต่การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐตามแนวทางกองทุนการเงินระหว่างประเทศสามารถสะท้อนให้เห็นถึงภารกิจพื้นฐานของรัฐบาลได้ดีพอสมควร (จรัส สุวรรณมาลา, 2541)

2.6.1.3 สรุปผลรายงานการศึกษา เรื่อง การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาปรับใช้กับกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาต่อการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสำนักงานแพทย์และสำนักเขตคลองสาน มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาว่าของการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาปรับใช้กับกรุงเทพมหานครมีทิศทางอย่างไร โดยจะศึกษาถึงองค์ประกอบเพื่อให้ระบบงบประมาณแบบใหม่บรรลุผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงได้ศึกษาความสัมพันธ์ของแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีขั้นพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาต่อการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว โดยนำเสนอแนะในกรณีศึกษาการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลิตผลของสำนักงานแพทย์ และการคำนวณรายจ่ายขั้นพื้นฐานของสำนักงานเขตคลองสาน ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีขั้นพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์

ผลที่ได้จากการศึกษาพบว่าผู้บริหารกรุงเทพมหานครทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ยังไม่ให้ความสำคัญกับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์อย่างจริงจัง อีกทั้งยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบใหม่อย่างชัดเจนและถูกต้อง จึงไม่กล้าที่จะผลักดันให้ระบบงบประมาณดังกล่าวนำมาใช้กับกรุงเทพมหานครได้อย่างเต็มรูปแบบ นอกจากปัจจัยปัญหาจากตัวผู้บริหาร



กรุงเทพมหานครแล้ว โครงสร้างองค์การของกรุงเทพมหานคร ระบบการปฏิบัติงาน ระเบียบ กฎหมาย ระบบสารสนเทศในการจัดเก็บฐานข้อมูล แต่ปัจจัยสำคัญคือสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร สำนักการคลัง สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลยังขาดบทบาทและหน้าที่ที่ต้องดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนระบบดังกล่าว ขาดความเชื่อมโยงของแผนปฏิบัติงานอย่างสิ้นเชิงไม่มีการบูรณาการแผน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดหลักการและวางแผนการจัดทำทั้งในเชิงงบประมาณรายจ่ายประจำปีขั้นพื้นฐานและแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ยังขาดความชัดเจนในกระบวนการดังกล่าว เนื่องจากยังให้ความสำคัญกับงบประมาณแบบแสดงรายการแทนที่จะหันมาให้ความสำคัญกับระบบงบประมาณแบบแสดงผลผลิตและบริการ

ขอเสนอแนะให้หน่วยงานที่เป็นองค์การสำคัญในการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนปฏิบัติการเพื่อการบริหารจัดการกรุงเทพมหานครสามารถบรรลุถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ที่วางไว้ ได้แก่ สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักการคลัง สำนักการแพทย์และสำนักงานเขต ตลอดจนคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครเองก็ดี ซึ่งต้องมีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลและขับเคลื่อนผลักดันให้สามารถนำกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาปรับใช้กับกรุงเทพมหานครได้อย่างเต็มรูปแบบและสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง สำหรับเป็นแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณของกรุงเทพมหานครในอนาคต นอกจากนี้สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครในฐานะผู้ขับเคลื่อนกระบวนการงบประมาณจะต้องเปิดเผยและถ่ายทอดแนวความคิด หลักการ แนวทางการปฏิบัติ รวมทั้งองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบและวิธีการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ นักวิชาการ ตลอดจนสาธารณชนให้ได้ทราบถึงกระบวนการต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบ ให้เกิดความโปร่งใส และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้ทรัพยากรของกรุงเทพมหานคร (สายชล เพชรตระหง่าน, 2554)

2.6.1.4 สรุปผลรายงานการศึกษา เรื่อง **แนวทางการพัฒนาให้ไทยเป็นศูนย์กลางการค้าเมล็ดพันธุ์ข้าวในอาเซียน (Development for Thailand to be Rice seed Trade Hub in Asean)** ในปี 2558 วิลาศ วิษณุเดชา ได้ศึกษารายงานดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 กระทรวงต่างประเทศ โดยในรายงานดังกล่าวได้มีการสรุปสถานการณ์ผลิตและการค้าเมล็ดพันธุ์ข้าวของไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การผลิตและการค้าเมล็ดพันธุ์ข้าวของประเทศไทย

1) การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวของภาครัฐ โดยเฉพาะกรมการข้าว ซึ่งมีกองวิจัยและพัฒนาข้าวเป็นผู้อนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์ข้าว โดยมีศูนย์วิจัยข้าว 27 แห่ง ทำหน้าที่พัฒนาปรับปรุงพันธุ์ข้าว เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์คัดและพันธุ์หลักมากกว่า 50 พันธุ์ ปีละประมาณ 3,000 ตัน ซึ่งเป็นปริมาณที่เพียงพอสำหรับการผลิตเมล็ดพันธุ์ชั้นพันธุ์ขยาย โดยกองเมล็ดพันธุ์ข้าวจะผลิตปีละ 85,000 ตัน อย่างไรก็ตามความต้องการของชาวนาที่ต้องการทั้งชนิดพันธุ์และปริมาณในแต่ละปีเป็นเรื่องที่ยากยิ่งที่จะผลิตเมล็ดพันธุ์ได้ตรงกับความต้องการของชาวนาในการผลิตเมล็ดพันธุ์ชั้นพันธุ์ขยายและพันธุ์จำหน่าย โดยกองเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน 23 ศูนย์ กระจายอยู่ทั่วประเทศในแหล่งเพาะปลูกข้าวของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมล็ดพันธุ์ข้าวเจ้าไม่ไวต่อช่วงแสงมีความต้องการซื้อหาในปริมาณมาก อย่างไรก็ตามการกระจายเมล็ดพันธุ์ของภาครัฐยังไม่มีควมคล่องตัวเท่าที่ควร เนื่องจากภารกิจหลักของกรมการข้าวไม่ใช่มีหน้าที่ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อจำหน่าย แต่จะดำเนินภารกิจในการผลิตเมล็ดพันธุ์ชั้นพันธุ์ขยายและส่งต่อเมล็ดพันธุ์ขยายให้กับเครือข่าย



ผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ประกอบด้วยศูนย์ข้าวชุมชน สหกรณ์ผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ชุมชนเกษตรกรที่ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวและเอกชนที่ประกอบธุรกิจผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ดำเนินการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวชั้นพันธุ์จำหน่าย โดยกรมการข้าวสนับสนุนการผลิตของเครือข่ายผู้ผลิตทั้งในด้านวิชาการ การตรวจสอบคุณภาพ การตรวจรับรองการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว และสนับสนุนส่งเสริมให้กระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี ไปสู่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเพียงพอ

2) สถานการณ์การผลิตและการกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวขององค์กรเกษตรกรและชุมชนสหกรณ์ การเกษตรมีโรงงานปรับปรุงสภาพเมล็ดข้าวขนาด 2 ตันต่อชั่วโมงจำนวน 64 โรง ทำให้มีศักยภาพในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวได้ปีละประมาณ 40,000 ตัน อย่างไรก็ตามการผลิตเมล็ดพันธุ์ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย โดยผลิตได้เพียงปีละ 25,000-35,000 ตัน เห็นสมควรให้การสนับสนุนในการพัฒนาการผลิตและรับรองมาตรฐานระบบการผลิตและคุณภาพเมล็ดพันธุ์ข้าวต่อไป

ศูนย์ข้าวชุมชนเป็นองค์กรชานาที่รวมตัวกัน เพื่อผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวให้กับชุมชนภายใต้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตร และเจ้าหน้าที่กรมการข้าว ซึ่งปัจจุบันมีศูนย์ข้าวชุมชนอยู่จำนวน 2,016 ศูนย์ แต่ละศูนย์มีพื้นที่ ผลิตเมล็ดพันธุ์ได้ประมาณ 200 ไร่ มีศักยภาพในการผลิตเมล็ดพันธุ์ดีได้โดยเฉลี่ยศูนย์ละ 50 ตัน รวมจะผลิตเมล็ดพันธุ์ได้ประมาณ 105,000 ตัน แต่ถ้าหากสามารถให้การสนับสนุนและจัดตั้งศูนย์ข้าวชุมชนให้มีครอบคลุมทั้งประเทศ จำนวน 4,000 ศูนย์ จะผลิตเมล็ดพันธุ์ได้ไม่น้อยกว่า 200,000 ตัน อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดหลายประการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งศูนย์ข้าวชุมชนให้บรรลุตามเป้าหมายดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสั้นได้ ศูนย์ข้าวชุมชนซึ่งเป็นองค์กรที่ภาครัฐส่งเสริมและให้การสนับสนุน นอกจากการได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมแล้วจะต้องได้รับการสนับสนุนและร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) และที่สำคัญหน่วยงานในท้องถิ่น เช่น จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. , อบต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีงบประมาณเป็นของตนเอง หากองค์กรดังกล่าวนี้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนด้านงบประมาณในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว และจัดทำโครงการส่งเสริมการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี เพื่อพัฒนาการผลิตข้าวในชุมชน จะทำให้ศูนย์ข้าวชุมชนมีความเข้มแข็ง และเป็นแหล่งสำรองเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพประจำท้องถิ่นของตนเองได้เป็นอย่างดี

3) การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวของผู้ประกอบการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ปัจจุบันมีผู้ประกอบการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวทั้งในรูปผู้ประกอบการรายใหญ่และผู้ประกอบการรายย่อย มีกำลังการผลิตเมล็ดข้าว จำหน่ายให้แก่ชาวนาทั่วไปปีละประมาณ 300,000 ตัน ซึ่งสามารถจัดกลุ่มผู้ประกอบการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินการทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวิจัยและพัฒนาพันธุ์ ดำเนินการผลิตและปรับปรุงสภาพเมล็ดพันธุ์ตลอดจนส่งเสริมการตลาด ซึ่งในการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ของผู้ประกอบการผลิตเมล็ดพันธุ์สนใจดำเนินการเฉพาะพันธุ์ข้าวลูกผสมเท่านั้น โดยเมื่อ 8-9 ปีที่ผ่านมา มีผู้ประกอบการผลิตเมล็ดพันธุ์ จำนวน 3-4 ราย ได้มีการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวพันธุ์ข้าวลูกผสมขึ้นในประเทศ ซึ่งปัจจุบันผู้ประกอบการ บางรายได้เริ่มทดลองจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวลูกผสมบ้างแล้ว ในราคากิโลกรัมละ 100 บาท สำหรับพันธุ์ข้าวที่ทางราชการส่งเสริม และเกษตรกรมีความต้องการ หากผู้ประกอบการผลิตเมล็ดพันธุ์ต้องการดำเนินการผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์จะขอซื้อเมล็ดพันธุ์ชั้นพันธุ์ขยายจากกรมการข้าวไปขยายพันธุ์ต่อเพื่อผลิตเป็นเมล็ดพันธุ์ชั้นพันธุ์จำหน่ายต่อไป



กลุ่มที่ 2 เป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินการในด้านการผลิตและการตลาด โดยรับเมล็ดพันธุ์ชั้นพันธุ์ขยายจากกรมการข้าวไปทำการผลิตเป็นเมล็ดพันธุ์ชั้นพันธุ์จำหน่าย ซึ่งผู้ประกอบการในกลุ่มนี้มีหลายรูปแบบ ตั้งแต่บริษัท ร้านค้า โรงสี ผู้ประกอบการรายย่อย และชาวนาแก้วหน้า รวมถึงศูนย์ข้าวชุมชน ส่วนใหญ่การผลิตเมล็ดพันธุ์ ยังไม่มีระบบควบคุมคุณภาพที่ชัดเจน มีการบรรจุถุง และมีตราเครื่องหมายของผู้ผลิต ซึ่งปัจจุบันผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตรวบรวม จำนวน 2,274 ราย ดำเนินการผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในเขตภาคกลางและภาคเหนือตอนล่างปีละมากกว่า 300,000 ตัน ราคาจำหน่ายส่วนใหญ่จะใกล้เคียงกับราคาของทางราชการขึ้นอยู่กับชนิดพันธุ์ และปริมาณความต้องการของตลาด

กลุ่มที่ 3 เป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินการผลิตเมล็ดพันธุ์ โดยรวบรวมพันธุ์ข้าวจากแปลงปลูกของชาวนาทั่วไปมาทำการบรรจุ (ถุงขาว) โดยไม่ผ่านการรับรอง ไม่มีการขออนุญาตตามกฎหมาย และไม่มีการตรวจรับรองคุณภาพเมล็ดพันธุ์ ดังนั้นเห็นควรที่จะพัฒนาผู้ประกอบการกลุ่มนี้ให้มีศักยภาพในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยการให้ความรู้ ให้คำแนะนำให้เป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินการผลิตที่มีคุณภาพได้มาตรฐานตามกฎหมาย

(2) การควบคุมคุณภาพเมล็ดพันธุ์ข้าวตามกฎหมายในการดำเนินธุรกิจเมล็ดพันธุ์ขอสถาบันเกษตรกรชุมชนเกษตรกร และผู้ประกอบการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ดังกล่าว จำเป็นต้องมีการควบคุมการผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์โดยภาครัฐ เพื่อให้ชาวนาได้ใช้เมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน สำหรับประเทศไทยมีกฎหมายเมล็ดพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2550 ซึ่งข้าวจัดเป็นพืชควบคุม ในการนำเข้าและส่งออกในรูปเมล็ดพันธุ์ (ข้าวเปลือก) ส่วนการผลิต และจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวต้องมีการขออนุญาตรวบรวมเมล็ดพันธุ์พืชเพื่อควบคุมการค้า และใบอนุญาตขายเมล็ดพันธุ์พืชควบคุมจากกรมวิชาการเกษตร ทั้งนี้ได้มีการกำหนดมาตรฐาน คุณภาพเมล็ดพันธุ์จำหน่ายเกี่ยวกับความงอก ความบริสุทธิ์ของเมล็ดพันธุ์ จำนวนเมล็ดพันธุ์ปน และเมล็ดข้าววัชพืชและข้าวแดงไว้ด้วย โดยภาครัฐมีพนักงานเจ้าหน้าที่ (สารวัตรเกษตร) เป็นผู้ควบคุม นอกจากนี้แล้ว เมล็ดพันธุ์ข้าวที่จำหน่าย กฎหมายบังคับให้มีเลขทะเบียนประจำพันธุ์ (เลข พ.พ.) ด้วยเพื่อป้องกันชื่อพันธุ์ซ้ำซ้อน และลอกเลียนชื่อ/เครื่องหมายการค้า แต่เนื่องจากความต้องการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวของเกษตรกรในแต่ละปีมีจำนวนมาก ผู้ประกอบการจึงสนใจเข้ามาดำเนินธุรกิจเมล็ดพันธุ์มากขึ้น นอกจากการใช้กฎหมายเพื่อควบคุมคุณภาพแล้ว ภาครัฐยังมีการสนับสนุน และส่งเสริมภาคเอกชนให้มีการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพอย่างเป็นระบบที่ได้มาตรฐาน โดยให้มีการรับรองระบบการผลิตเมล็ดพันธุ์อย่างถูกต้องและเหมาะสม (GAP: Seed) ตลอดจนสนับสนุนการรวมกลุ่มผู้ผลิตละจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ และเทคโนโลยีในการพัฒนาอุปกรณ์ สำหรับห้องปฏิบัติการให้เป็นมาตรฐาน ปัจจุบันการตรวจรับรองเมล็ดพันธุ์ (Seed Certification) ยังไม่ได้มีการบังคับใช้ตามกฎหมายในการดำเนินการผลิตเมล็ดพันธุ์ จำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อส่งเสริมสนับสนุนผู้ประกอบการให้มีการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลให้เกิดระบบเครือข่ายการผลิต และจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและยั่งยืน จากแนวทางการพัฒนาการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโดยกรมการข้าว และเครือข่ายผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวทั้งชุมชนเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และภาคเอกชน สามารถเพิ่มปริมาณการผลิตได้ในทุกๆ ปี และในปี 2559 สามารถตอบสนองความต้องการเมล็ดพันธุ์ข้าวให้กับชาวนาได้ไม่น้อยกว่า 781,500 ตัน ซึ่งจะแก้ปัญหาเมล็ดพันธุ์ข้าวไม่เพียงพอ และเมล็ดพันธุ์ข้าวไม่ได้คุณภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวของชาวนาจากการศึกษาพฤติกรรมการใช้เทคโนโลยีการผลิตข้าวของชาวนาพบว่า ชาวนาส่วนใหญ่จะเก็บเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้เอง ร้อยละ 63.81 (ส่วนใหญ่เป็นเมล็ดพันธุ์ที่ปลูกเองมาแล้ว



2 ฤดู) รองลงมาชาวนาใช้เมล็ดพันธุ์จากการซื้อเมล็ดพันธุ์ใหม่ ร้อยละ 33.28 และที่เหลือชาวนาใช้เมล็ดพันธุ์ที่ได้มาโดยไม่ซื้อ ร้อยละ 2.91 โดยชาวนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือใช้เมล็ดพันธุ์ที่เก็บไว้เองมากกว่าภาคอื่นๆ ส่วนชาวนาภาคกลางใช้เมล็ดพันธุ์จากการซื้อใหม่มากกว่าภาคอื่นๆ ชาวนาทั้งประเทศซื้อเมล็ดพันธุ์เฉลี่ย 1,054.41 กิโลกรัมต่อครัวเรือน โดยชาวนาภาคใต้ซื้อเมล็ดพันธุ์น้อยที่สุด เฉลี่ย 134.97 กิโลกรัมต่อครัวเรือน โดยแหล่งที่มาของเมล็ดพันธุ์ ชาวนาซื้อจากร้านค้ามากที่สุด เนื่องจากชาวนาส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า หาซื้อได้ง่าย รองลงมาคือ ราคาถูก และไม่มีแหล่งอื่นให้เลือกซื้อ ซึ่งเป็นการแนะนำจากเพื่อนบ้าน เป็นส่วนใหญ่ รองลงมา คือตัวแทนจำหน่ายและเจ้าหน้าที่รัฐ มีความต้องการใช้เมล็ดพันธุ์มากในเดือนเมษายน ถึงเดือนมิถุนายน ยกเว้นภาคใต้จะต้องการใช้เมล็ดพันธุ์มากในเดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายน เนื่องจากมีฤดูกาลที่แตกต่างจากภาคอื่น อัตราการใช้เมล็ดพันธุ์ของชาวนาในประเทศเฉลี่ย 20.04 กิโลกรัมต่อไร่ อัตราการใช้เมล็ดพันธุ์สูงสุด 70 กิโลกรัมต่อไร่ และอัตราการใช้เมล็ดพันธุ์ต่ำสุด 2 กิโลกรัมต่อไร่ ชาวนามากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 54.59) มีการใช้อัตราเมล็ดพันธุ์ไม่เกิน 20 กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งชาวนาในภาคกลางส่วนใหญ่ส่วนใหญ่มีการใช้อัตราเมล็ดพันธุ์ปลูกมากกว่า 20 กิโลกรัมต่อไร่ ชาวนาภาคเหนือครึ่งหนึ่งมีการใช้อัตราเมล็ดพันธุ์ปลูกมากกว่า 20 กิโลกรัมต่อไร่ ชาวนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ส่วนใหญ่ใช้อัตราเมล็ดพันธุ์ไม่เกิน 20 กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งเหตุผลการปฏิบัติของชาวนาส่วนใหญ่ เนื่องจากเคยปฏิบัติมาแต่เดิม รองลงมาคือ หวานเผื่อไม่งอก แมลง นก และหนู ตามลำดับ ชาวนาส่วนใหญ่พบปัญหาเรื่องเมล็ดพันธุ์มีความงอกต่ำ สิ่งเจือปนมาก และไม่มีอุปกรณ์การตัดทำความสะอาด จึงเป็นสาเหตุให้ชาวนาต้องใช้อัตราเมล็ดพันธุ์ข้าวสูง เป็นสาเหตุสำคัญให้ต้นทุนการผลิตของชาวนาสูง แต่อย่างไรก็ตามยังมีชาวนาบางส่วนที่มีการใช้เมล็ดพันธุ์ในอัตราตามคำแนะนำของทางราชการ และได้ผลผลิตสูง (ผลผลิตตั้งแต่ 601 กิโลกรัมต่อไร่ขึ้นไป) จึงควรมีการแนะนำการปฏิบัติ ที่ถูกต้องแก่ชาวนา (อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัยและคณะ, 2555)

(4) การพัฒนาบุคลากร สถานการณ์การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมีการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวเชิงอุตสาหกรรมหรือเชิงธุรกิจมากขึ้นเนื่องจากเกษตรกรไม่เก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เองและมีการปลูกข้าวกันมากขึ้น ดังนั้นความต้องการเมล็ดพันธุ์ข้าวจึงเพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกันบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ลดลง เนื่องจากบุคลากรเกษียณอายุ และมีการทดแทนในอัตราที่ไม่สมดุล ขาดความต่อเนื่องในการสอนงาน โดยเฉพาะบุคลากรด้านเทคโนโลยีเมล็ดพันธุ์และนักปรับปรุงพันธุ์ข้าว ทำให้ขาดบุคลากรที่มีความรู้และทักษะด้านเหล่านี้ ขาดคนรุ่นใหม่ที่จะตรงสาขามาสืบทอดงาน เมล็ดพันธุ์ ซึ่งหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้พัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับปัญหาเหล่านี้ แต่ก็ยังไม่ทันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (นายวิลาศ วิชณะเดชา, 2558)



## บทที่ 3 กรมการข้าว

### 3.1 ความเป็นมา

กรมการข้าวเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก่อตั้งเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2496 และมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2549 จัดตั้งเป็นกรมการข้าว มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมภารกิจกรมการข้าว โดยมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2557 ให้กรมการข้าวมีภารกิจเกี่ยวกับข้าว โดยครอบคลุมถึงการปรับปรุงพัฒนาการปลูกข้าวให้มีผลผลิตต่อพื้นที่และคุณภาพสูงขึ้น การพัฒนาพันธุ์ การอนุรักษ์ และคุ้มครองพันธุ์ การผลิตเมล็ดพันธุ์ การตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน การส่งเสริม สนับสนุน และเผยแพร่องค์ความรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวนา การแปรรูป และการจัดการอื่น ๆ เพื่อเพิ่มมูลค่าข้าว รวมทั้งการตลาดและการส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับข้าว และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการข้าว จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ากรมการข้าวเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของประเทศ และมีส่วนสำคัญทั้งในด้านการบริโภคภายในประเทศและการส่งออก โดยกรมการข้าวได้ดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558 - 2562 ซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญโดยเฉพาะยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตข้าว มีกลยุทธ์ที่สำคัญคือด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว

การส่งเสริมการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อให้ชาวนามีเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพและเพียงพอถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญของกรมการข้าว ปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาประสิทธิภาพการผลิตข้าวต่ำและต้นทุนการผลิตข้าวสูงกว่าคู่แข่ง โดยมีหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหนึ่งในปัจจัยนั้นมาจากปัญหาเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพดียังไม่เพียงพอต่อความต้องการของชาวนา ทำให้ชาวนาต้องเก็บเมล็ดพันธุ์ซึ่งมีคุณภาพต่ำไว้ใช้เอง ส่งผลทำให้ผลผลิตข้าวต่อไร่ต่ำ และคุณภาพการผลิตไม่ได้มาตรฐานเป็นผลเสียต่อรายได้ของชาวนาและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ ดังนั้นกรมการข้าวในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพดีในชั้นพันธุ์คัด พันธุ์หลักสำหรับเพื่อขยายพันธุ์ปลูกในชั้นพันธุ์ขยาย/จำหน่าย เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรใช้เมล็ดพันธุ์คุณภาพดีเพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวต่อไร่และเพิ่มรายได้ของเกษตรกรต่อไป

### 3.2 อำนาจหน้าที่

ตามที่มีการยกเลิกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2549 นั้น จึงได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2557 โดยให้กรมการข้าว มีภารกิจเกี่ยวกับข้าว โดยครอบคลุมถึงการปรับปรุงพัฒนาการปลูกข้าว ให้มีผลผลิตต่อพื้นที่และคุณภาพสูงขึ้น การพัฒนาพันธุ์ การอนุรักษ์ และคุ้มครองพันธุ์ การผลิตเมล็ดพันธุ์ การตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน การ

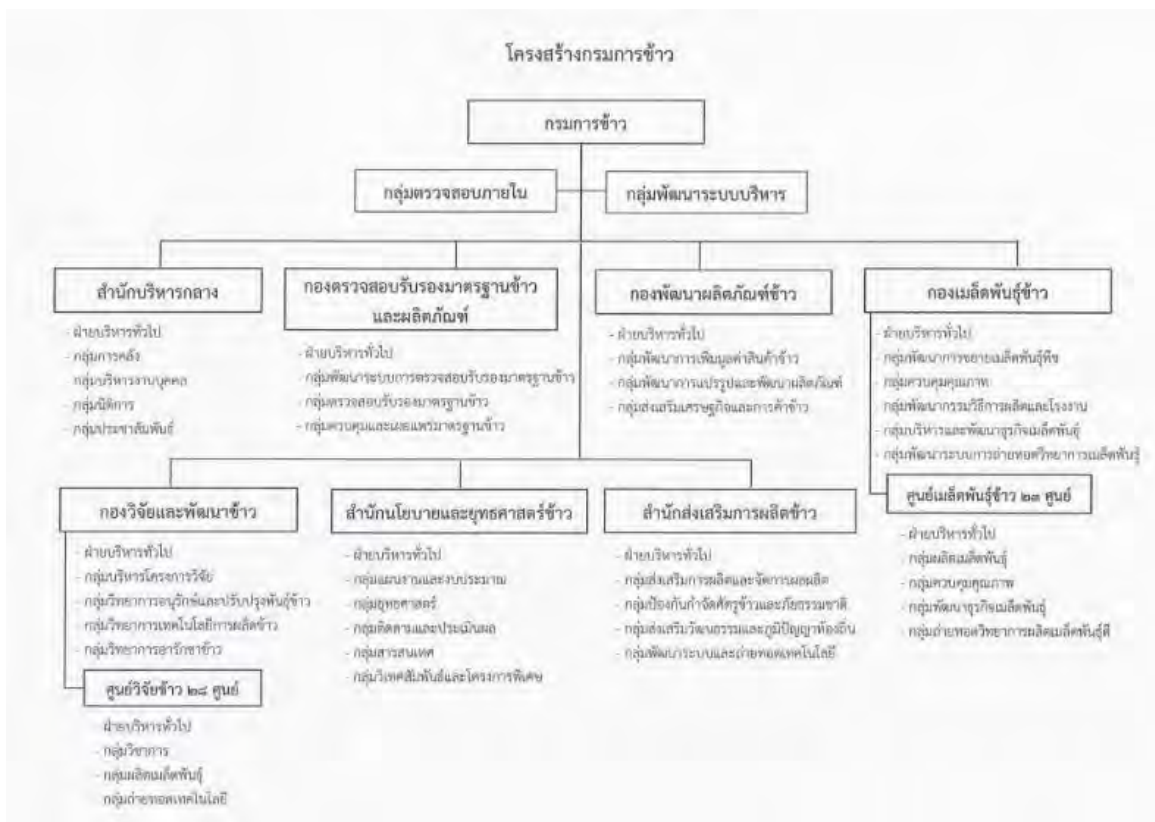


ส่งเสริม สนับสนุน และเผยแพร่องค์ความรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวนา การแปรรูป และการจัดการอื่นๆ เพื่อเพิ่มมูลค่าข้าว รวมทั้งการตลาดโดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะ และจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวของประเทศ รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือกับต่างประเทศในเรื่องข้าว
- 2) ศึกษา วิจัย ทดลอง และพัฒนาเกี่ยวกับพันธุ์ เทคโนโลยีการผลิต การอารักขา วิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและการแปรรูป และมาตรฐานพันธุ์ข้าว
- 3) ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์พันธุกรรมและคุ้มครองพันธุ์ข้าว
- 4) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานข้าว
- 5) ดำเนินการผลิตและส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ข้าว
- 6) ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่ม การพัฒนาระบบการจัดการสินค้าข้าว การแปรรูปข้าวและผลิตภัณฑ์ และสนับสนุนการค้าข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวเพื่อตลาดเฉพาะ
- 7) ส่งเสริม สนับสนุน และถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตและการจัดการผลผลิตข้าว รวมทั้งอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับข้าว

### 3.3 โครงสร้างองค์กร

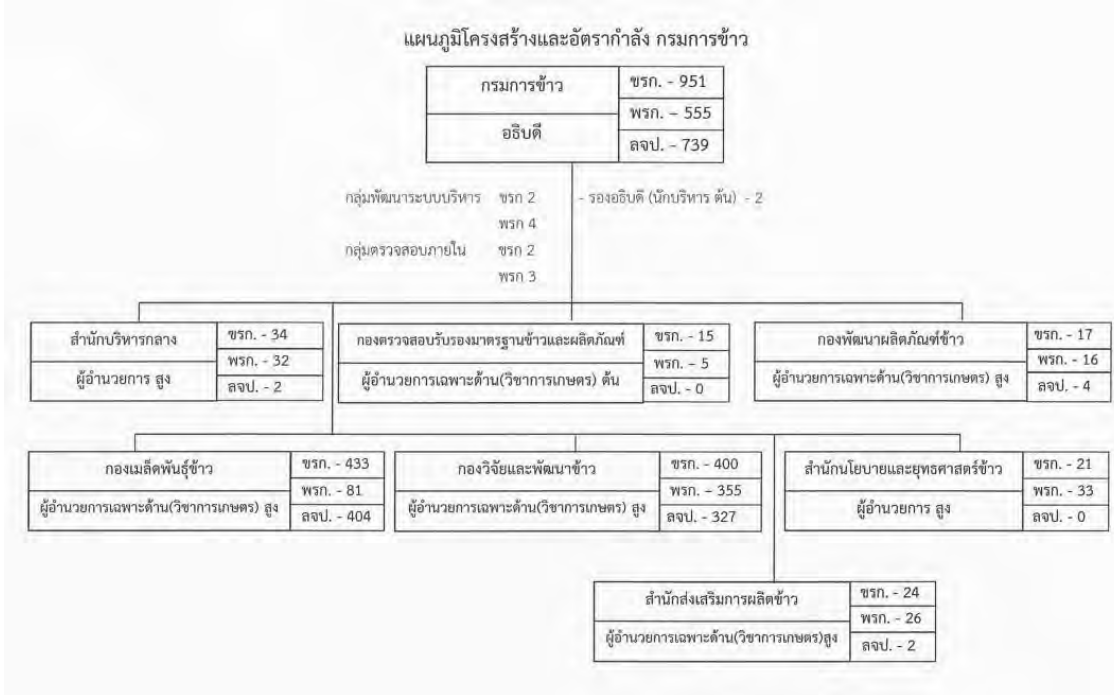
โครงสร้างกรมการข้าว ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 มีการแบ่งส่วนราชการภายในเป็น 7 หน่วยงาน ประกอบด้วย 1) สำนักบริหารกลาง 2) กองตรวจสอบรับรองมาตรฐานข้าวและผลิตภัณฑ์ 3) กองพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าว 4) กองเมล็ดพันธุ์ข้าว 5) กองวิจัยและพัฒนาข้าว 6) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว 7) สำนักส่งเสริมการผลิตข้าว ดังนี้



รูปภาพที่ 5 โครงสร้างกรมการข้าว



### 3.4 โครงสร้างอัตรากำลัง



รูปภาพที่ 6 โครงสร้างอัตรากำลัง

### 3.5 นโยบายการดำเนินงานของอธิบดีกรมการข้าว (เฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการด้านข้าว)

#### 3.5.1 นโยบายการดำเนินงานของอธิบดีกรมการข้าว ปี 2560

อธิบดีกรมการข้าว ให้กรมการข้าวยึดนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาล นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นโยบายของรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หัวหน้ากลุ่มพัฒนาการผลิต แบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) การดำเนินงานตามนโยบาย 2) การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมการข้าว ดังนี้

#### 1. การดำเนินงานตามนโยบาย

1.1 นโยบายของรัฐบาล ประกอบด้วย 1) ดูแลเกษตรกรให้มีรายได้ที่เหมาะสมด้วยวิธีต่างๆ 2) ปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด 3) บริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศให้เป็นเอกภาพในทุกมิติ 4) เพิ่มบทบาทสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่ผลิตสินค้าเกษตรในฐานะผู้ซื้อพืชผลให้แปรรูปและส่งออกได้

#### 1.2 นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกอบด้วย

##### 1) ด้านหลักการดำเนินงานด้านข้าว

(1) นโยบายด้านข้าวของกรมการข้าว โดย ควรมีการส่งเสริมสนับสนุนให้ชาวนาปลูกข้าวตามเขตศักยภาพตามกลุ่มพันธุ์ข้าว เนื่องจากปัจจุบันชาวนาปลูกข้าวตามมีตามเกิด ชาวนาไม่รู้จักตลาด ไม่ได้ปลูกตามเขตศักยภาพตามกลุ่มพันธุ์ข้าวตามความต้องการของผู้บริโภคและตลาด จึงทำให้ราคาข้าวตกต่ำ กรมการข้าวจึงควรดำเนินการ ดังนี้

(1.1) ควรส่งเสริมสนับสนุนให้ชาวนาปลูกข้าวตามเขตศักยภาพตามกลุ่มพันธุ์ข้าว (Best of Rice) โดยใช้การวิจัยและพัฒนาข้าว การตลาด และตัวชาวนาเป็นหลักในการดำเนินงาน รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนชาวนาให้รู้ว่าพื้นที่ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค จะต้องปลูกข้าวพันธุ์อะไร เพื่อให้สอดคล้องตลาด



(1.2) ควรมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับชาวนาเรียนรู้เรื่องการผลิตข้าวภายใต้ความต้องการของตลาด โดยเฉพาะในเรื่องคุณภาพข้าว และพื้นที่ปลูก และวิธีการปลูกรวมทั้งกำหนดมาตรฐานในการควบคุมการผลิตข้าวให้มีคุณภาพ

(1.3) กำกับดูแลการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวให้มีคุณภาพและเพียงพอต่อความต้องการของชาวนา หากไม่สามารถดำเนินการได้ก็ขอให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และกรมการข้าวเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล ตรวจสอบเรื่องมาตรฐานเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ

1.3 นโยบายการดำเนินงานปี 2560 (S-curve) ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ปี 2560 เป็นปีแห่งการยกระดับมาตรฐานการเกษตรสู่ความยั่งยืน (2017 : Changing Towards Smart Agriculture)

1) มีการบริหารจัดการแบบธุรกิจเกษตร เช่น (บริหาร Zoning by Agri Maps) สมดุล ดิน น้ำ ตลาด) บริหารการเงินและบัญชีต้นทุน บริหารการตลาด การพัฒนาผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง การสร้างแบรนด์สินค้า ฯลฯ)

2) การเกษตรที่ใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และองค์ความรู้แบบองค์รวม

3) มีกระบวนการผลิตสะอาดปลอดภัยได้มาตรฐานและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ การสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการยกระดับมาตรฐานสินค้า เพิ่มความสามารถในการแข่งขันภาคการเกษตรด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม

1.4 นโยบายการดำเนินงานของรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1) กรมการข้าวต้องดำเนินการด้านข้าวเชิงรุก โดยเฉพาะในเรื่องข้อมูลต้องมีความพร้อม เช่น พื้นที่ปลูกข้าว ปริมาณผลผลิต ผลผลิตต่อไร่ ราคาข้าวเปลือก สถานการณ์ต่างๆ ทั้งของไทยและของโลกต้องรวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ โดยใช้กลไกตามคำสั่ง Single Command เป็นผู้ดำเนินการช่วยเหลือการการจัดทำข้อมูลในพื้นที่

2) ให้ใช้แผนที่ Zoning by Agri-Map มาวิเคราะห์พื้นที่การปลูกข้าวชนิดพันธุ์ต่างๆ เท่าไร มีผลผลิตเท่าไร และปลูกที่ไหน จำนวนเท่าไรถึงจะเหมาะสม

3) การขับเคลื่อนแผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจรในให้มีประสิทธิภาพ โดยต้องมีการประกาศพื้นที่ส่งเสริมการปลูกข้าวรอบที่ 1 ภายในเดือนกุมภาพันธ์ และรอบที่ 2 ภายในเดือนตุลาคม เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์การปลูกข้าวของชาวนาในแต่ละปี

4) ให้กรมการข้าวต้องเป็นหน่วยงานหลักในการผลิตข้าวอินทรีย์โดยต้องมียุทธศาสตร์ แผนงานและกิจกรรมที่พื้นที่เป้าหมายดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับเป้าหมายตามแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ 5 ปี และ 20 ปี และกรมการข้าวต้องตั้งงบประมาณการตรวจรับรอง GAP และข้าวอินทรีย์รองรับนโยบายให้เพียงพอ

## 2. การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมการข้าว

2.1 ด้านการวิจัยและพัฒนาข้าว ทิศทางการทำงานวิจัยข้าวจะใช้ฐานทรัพยากรอย่างเหมาะสม “คุณภาพพร้อมศักยภาพ เพิ่มผลิตภาพทวีผล” แข่งขันได้บนหลักวิชาการ สอดคล้องกับวิถีชีวิต เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) เร่งรัดการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าว เทคโนโลยี และเพิ่มศักยภาพการวิจัย ปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง คุณภาพดี ตรงตามความต้องการของตลาด โดยปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่มีศักยภาพผลผลิตสูงกว่าพันธุ์ข้าวไทยปัจจุบัน



2) เร่งรัดการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ลดต้นทุน และรักษาเสถียรภาพการผลิตข้าว ในด้านต่างๆ ได้แก่ การใช้อัตราเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีที่เหมาะสมกับแต่ละวิธีการปลูก การผลิตและการกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว การจัดการดิน น้ำ และปุ๋ย ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การจัดการศัตรูพืชแบบผสมผสาน การลดการใช้สารเคมี การลดการสูญเสียในกระบวนการเก็บเกี่ยว การเก็บรักษาและการขนส่ง พัฒนาเครื่องต้นแบบเครื่องจักรกลการเกษตร และการผลิตข้าวเฉพาะพื้นที่

## 2.2 ด้านการผลิตและการกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี

1) เร่งรัดการจัดการจัดตั้งศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวเพิ่มเติมอีก 15 ศูนย์ เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวหัวเชื้อที่มีคุณภาพดี สำหรับให้ผู้ประกอบการ สหกรณ์การเกษตร วิสาหกิจชุมชน ศูนย์ข้าวชุมชน และกลุ่มเกษตรกรนำไปผลิตเพื่อขยายต่อไปได้อย่างเพียงพอ ทัวถึง แบ่งเป็น ระยะที่ 1 จำนวน 5 ศูนย์ ในจังหวัดบึงกาฬ อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ นครนายก และระยะที่ 2 จำนวน 10 ศูนย์ ในจังหวัดชัยภูมิ ยโสธร มหาสารคาม นครพนม เชียงราย เพชรบูรณ์ พิจิตร นครปฐม และสระแก้ว

2) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวทุกชั้นพันธุ์ ตั้งแต่ชั้นพันธุ์หลัก ชั้นพันธุ์ขยาย และชั้นพันธุ์จำหน่าย สามารถสนองความต้องการของชาวนาและตลาด ทั้งในส่วนของสำนักวิจัยและพัฒนาข้าว และสำนักเมล็ดพันธุ์ข้าวให้ได้คุณภาพตามมาตรฐาน และปริมาณตามเป้าหมายการผลิตที่กำหนดไว้ในแต่ละปี

3) สร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ โดยประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การสนับสนุน รวมทั้งสนับสนุนสมาคมผู้รวบรวมและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ และชมรมผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.3 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

1) กำหนดเขตส่งเสริมการปลูกข้าวตามศักยภาพของพื้นที่ (Zoning) โดยกำหนดเขตศักยภาพการผลิตข้าวตามกลุ่มพันธุ์ข้าว ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการเพาะปลูก สภาพแวดล้อมสังคม และเชื่อมโยงกับทะเบียนชาวนาให้มีข้อมูลที่ครบถ้วนและมีรายละเอียดเพียงพอสำหรับใช้ประโยชน์ในงานส่งเสริมการผลิต

2) พัฒนารูปแบบการผลิตข้าวในเชิงอุตสาหกรรมแบบครบวงจร (นาแปลงใหญ่) ในแต่ละระบบนิเวศน์ โดยใช้เทคโนโลยีที่ถูกต้องและประณีต (Intensive Farming) เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่และลดต้นทุนการผลิตที่ครอบคลุมตั้งแต่การจัดการเมล็ดพันธุ์และปัจจัยการผลิตคุณภาพดี การจัดการระบบการปลูกข้าว การถ่ายทอดเทคโนโลยี การลดต้นทุนการผลิต การพัฒนาคุณภาพผลผลิต และการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานไปจนถึงการเชื่อมโยงกับตลาด โดยการจับคู่ธุรกิจ (Business Matching)

3) พัฒนาระบบการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้ทันสมัย โดยนาระบบ IT มาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด

4) พัฒนาระบบเตือนภัยธรรมชาติและการระบาดของศัตรูข้าวที่มีประสิทธิภาพ และเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันกำจัดการระบาดของศัตรูข้าวให้แก่ชาวนาโดยการสร้างเครือข่ายชาวนา และเชื่อมโยงข้อมูลการระบาดของศัตรูข้าวระหว่างภูมิภาคกับส่วนกลาง

5) เพิ่มความเข้มแข็งให้กับศูนย์ข้าวชุมชนอย่างจริงจัง โดยให้มีบทบาทอันหลากหลายมากขึ้น นอกเหนือไปจากการผลิตเมล็ดพันธุ์



6) พัฒนาระบบการประกันความเสี่ยงภัยธรรมชาติ และความเสี่ยงด้านราคาที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

7) สร้างพันธมิตรกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนงานส่งเสริมการผลิตและการตลาดข้าว เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมการค้าภายใน กรมการค้าต่างประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การชาวนา และผู้ประกอบการภาคเอกชน

#### 2.4 ด้านพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าวและสร้างมูลค่าเพิ่ม

1) รักษาระดับคุณภาพข้าวไทย ประกอบด้วย 1) มาตรฐานข้าว GI 2) มาตรฐานข้าวอินทรีย์ 3) มาตรฐาน GAP ข้าว 4) มาตรฐาน GMP โรงสีข้าว 5) Primary GMP พ.ร.บ. อาหาร 2522 : ประกาศ สธ. กลุ่มที่ 4 : ข้าวสารบรรจุถุง ฉ.342/2555 และ 6) มาตรฐานข้าวสาร Q

2) การยกระดับการผลิตข้าวคุณภาพ ประกอบด้วย 1) ลดการใช้ปัจจัยการผลิตที่ฟุ่มเฟือย 2) ละเว้นการใช้สารเคมีที่ไม่จำเป็น 3) เลิกใช้สารเคมีทุกชนิด

3) จัดทำผลิตภัณฑ์จากข้าว ได้แก่ 1) เครื่องสำอางเวชภัณฑ์ 2) อาหาร 3) วัสดุพลังงาน 4) ผลิตภัณฑ์ไม่ใช่อาหาร

4) นวัตกรรมแปรรูปข้าวสู่การตลาดเชิงพาณิชย์ ประกอบด้วย 1) การจัดตั้งศูนย์นวัตกรรมแปรรูปข้าว 2) การพัฒนานวัตกรรมผลิตภัณฑ์แปรรูปข้าว 3) การเชื่อมโยงตลาดและประชาสัมพันธ์ ได้แก่ ข้อมูลข้าวตลาดเฉพาะ การพัฒนาและส่งเสริมข้าวคุณภาพเพื่อตลาดเฉพาะ และการเชื่อมโยงและประชาสัมพันธ์

5) ส่งเสริมให้ชาวนาผลิตข้าวให้มีคุณภาพ ปลอดภัย ได้มาตรฐานการผลิต ได้แก่ Pre-GAP GAP GI และอินทรีย์ รวมทั้งส่งเสริมโรงสีข้าวพัฒนาการผลิตให้ได้มาตรฐานการผลิตที่ดีสำหรับอาหาร (Good Manufacturing Practices)

6) ส่งเสริม สนับสนุนการผลิตสินค้าข้าวเพื่อตลาดเฉพาะ (Niche Market) เช่น ข้าวอินทรีย์ ข้าวสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indications: GI) ข้าวมูลค่าสูงเฉพาะถิ่น สร้างตราสินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์ พร้อมสร้างตลาดรองรับควบคู่กันไป

#### 2.5 ด้านการพัฒนาชาวนา

1) ให้ชาวนา เป็นศูนย์กลางในการทำงาน โดยปรับปรุงระบบ รูปแบบการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับชาวนาเรียนรู้เรื่องการผลิตข้าวภายใต้ความต้องการของตลาด โดยเฉพาะในเรื่องคุณภาพข้าว และพื้นที่ปลูก และวิธีการปลูกรวมทั้งกำหนดมาตรฐานในการควบคุมการผลิตข้าวให้มีคุณภาพ

2) จัดกลุ่มเป้าหมายและพัฒนาหลักสูตรโรงเรียนข้าวและชาวนาให้มีความหลากหลายสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย เช่น ชาวนาปราดเปรื่อง (Smart Farmers) ผู้บริหารศูนย์ข้าวชุมชน ชาวนาผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ และยุวชาวนา

3) พัฒนาชาวนาให้เป็นชาวนาปราดเปรื่อง (Smart Farmers) ชาวนาชั้นยอด (Super Farmer) ชาวนาพอเพียง (Sufficiency Farmer) สร้างลูกหลานและเยาวชนชาวนาเพื่อสืบสานอาชีพทำนา



- 4) พัฒนาศูนย์บริการชาวนาให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของชาวนาอย่างแท้จริง รวมทั้งจัดหน่วยงานบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) ออกไปให้บริการชาวนาในพื้นที่เป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ
- 5) อนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน
- 6) พัฒนาองค์กรชาวนาและสร้างเครือข่ายองค์กรชาวนาและเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เพื่อให้องค์กรชาวนามีความเข้มแข็ง สามารถช่วยเหลือชาวนาที่เป็นสมาชิกขององค์กรได้
- 7) ศึกษาวิจัยภาวะเศรษฐกิจ สังคม และพฤติกรรมการใช้เทคโนโลยีของชาวนาต้องทำอย่างต่อเนื่องเป็นระยะๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ชาวนา (ที่มา: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว กรมการข้าว วันที่ 4 ธันวาคม 2559)

### 3.5.2 นโยบายการดำเนินงานของอธิบดีกรมการข้าว ปี 2561

แนวทางการดำเนินงานของกรมการข้าวปี 2561 ขับเคลื่อนงานตามนโยบายสำคัญ ปี 2561 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1. แผนการขับเคลื่อน Smart Agricultural Curve ปี 2561 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดนโยบายในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ดังนี้

1) ให้ปี 2561 เป็นปีแห่งการพัฒนาคน และยกระดับการบริหารจัดการ (The year of developing human resources and enhancing management capability) เป้าหมาย ได้แก่ 1) เน้นการบริหารจัดการด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยี 2) ความสมดุลของ Demand และ Supply และ 3) มูลค่าสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น (คุณภาพ ราคา และจำนวนผลิตภัณฑ์เกษตรแปรรูป)

กรมการข้าวได้จัดทำแผนการขับเคลื่อน Smart Agricultural Curve 2561 ในส่วนของหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน ดังนี้

1) หน่วยงานหลัก จำนวน 1 เรื่อง คือ แผนการผลิตข้าวครบวงจร มีเป้าหมายในปี 2561 คือ 1) อุปทานสมดุลกับอุปสงค์ 2) เพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพมาตรฐานการผลิตข้าว 3) ชาวนาได้รับการพัฒนาเป็น Smart farmer เพิ่มขึ้น 4) ส่งออกข้าวไปต่างประเทศไม่ต่ำกว่า 10 ล้านตัน 5) ราคาข้าวมีเสถียรภาพมากขึ้นประกอบด้วย 5 ช่วง ดังนี้

1.1 ช่วงกำหนดอุปสงค์อุปทาน คือ จัดทำอุปสงค์อุปทานสำหรับการผลิต ปี 2561/62

1.2 ช่วงการผลิต มีแผนงาน/โครงการที่สำคัญ คือ (1) การวางแผนการผลิตข้าว ดำเนินโครงการเพิ่มประสิทธิภาพบริหารจัดการผลผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร งบประมาณ 5.81 ล้านบาท (2) การขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2561/62 (3) การจัดการปัจจัยการผลิต (4) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวในพื้นที่นาเหมาะสม (5) การควบคุมปริมาณการผลิตข้าว (6) การพัฒนาชาวนา (7) การประกันความเสี่ยงการผลิตข้าว

1.3 ช่วงการเก็บเกี่ยวและหลังเก็บเกี่ยว คือ การบริหารจัดการรถเกี่ยวนาข้าว ได้แก่ บริหารจัดการแอปพลิเคชันรถเกี่ยวนาข้าวและประชาสัมพันธ์ การยกระดับเกษตรกรและผู้ประกอบการ ได้แก่ จัดวางระบบ GMP/HACCP ให้โรงสี โครงการโรงสีดีติดดาว และส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมข้าวและการเพิ่มมูลค่าข้าว



1.4 ช่วงการตลาดในประเทศ คือ การชะลอผลผลิตออกสู่ตลาด ได้แก่ โครงการสินเชื่อเพื่อรวบรวมข้าวและสร้างมูลค่าเพิ่มโดยสถาบันเกษตรกร โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี และโครงการชดเชยดอกเบี้ยให้ผู้ประกอบการในการเก็บสต็อก การสร้างความเป็นธรรมทางการค้า ได้แก่ ตรวจสอบเครื่องชั่งน้ำหนักและ ปิดป้ายราคาซื้อ และส่งเสริมการซื้อขายผ่านตลาดพันธสัญญา การพัฒนาตลาดสินค้าข้าว ได้แก่ โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าว GAP การรณรงค์การบริโภคข้าวและ การประชาสัมพันธ์เชื่อมโยงข้อมูลข้าวสี GI อินทรีย์ให้ตรงความต้องการตลาดส่งเสริมการต่อยอดผลิตภัณฑ์และสินค้าแปรรูป และส่งเสริมตลาดออนไลน์

1.5 ช่วงการตลาดต่างประเทศ คือ การจัดหาและเชื่อมโยงตลาดต่างประเทศ ได้แก่ G to G การเจรจาขยายตลาดข้าว และเร่งทำตลาดเชิงรุกตลาดศักยภาพ (2) ส่งเสริมภาพลักษณ์ประชาสัมพันธ์ข้าว/ผลิตภัณฑ์ข้าว/นวัตกรรมข้าว (3) สร้างการรับรู้และขยายข้าวตลาดเฉพาะ

2) หน่วยงานสนับสนุน 9 เรื่อง ดังนี้ 1) ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) ดำเนินการใน ศพก. ระดับดี (A) ศพก. ระดับปานกลาง (B) และ ศพก. ระดับปรับปรุง (C) 2) ระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่ (นาแปลงใหญ่) ดำเนินงานในแปลงใหญ่ปี 2559 (แปลงปีที่ 3) แปลงปี 2560 (แปลงปีที่ 2) และแปลงใหญ่ปี 2561 (แปลงใหม่แปลงปีที่ 1) 3) การพัฒนา Smart Farmer ดำเนินการกับเกษตรกรที่ยังไม่เป็น Smart Farmer (Developing Smart Farmer) เกษตรกรที่เป็น Smart Farmer แล้ว (Smart Farmer) และเกษตรกรที่เป็น Smart Farmer ต้นแบบ (Smart Farmer Model) 4) การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกร Zoning by Agri-Map ดำเนินการโครงการข้าวครบวงจรมาตรการปรับพื้นที่นา เพื่อความมั่นคงของอาชีพเกษตรกร 5) พัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรสู่มาตรฐาน/GAP โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจรับรองสร้างความรับรู้ที่ถูกต้องเรื่องเกษตรปลอดภัย/เกษตรอินทรีย์ 6) เกษตรอินทรีย์ โดยการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ มีการรับรองข้าวอินทรีย์โดยการตรวจประเมินระบบการผลิตข้าวอินทรีย์ระยะปรับเปลี่ยน (T2) 7) เกษตรทฤษฎีใหม่ ดำเนินการอบรมเสริมสร้างความรู้ สนับสนุนปัจจัยการผลิตเบื้องต้นตามความจำเป็นติดตามตรวจเยี่ยม 8) การพัฒนา Smart Officer โดยการอบรมเชิงปฏิบัติการ Young Blood Researcher 9) ธนาкарสินค้าเกษตร ดำเนินการก่อตั้งธนาкарเมล็ดพันธุ์ข้าวชุมชน และสนับสนุนปัจจัยการผลิต รวมทั้งการติดตามงาน

นโยบายสำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี 2561 (15 แผนงาน) เพื่อเป็นแผนการขับเคลื่อน Smart Agricultural Curve 2561 โดยให้เริ่มต้นตามแผนปฏิบัติการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560 เป็นต้นไป งบประมาณ 55,000 ล้านบาท ดังนี้ 1) การบริหารจัดการน้ำ 2) เกษตรแปลงใหญ่ 3) ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร 4) การบริหารพื้นที่เกษตรโดย Agri-map 5) การพัฒนาเกษตรกรสู่ Smart Farmer 6) พัฒนาสถาบันเกษตรกรในรูปแบบประชารัฐ 7) ธนาкарสินค้าเกษตร 9) เกษตรทฤษฎีใหม่ 10) การแก้ปัญหาประมง IUU 11) พัฒนาศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว 12) การเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรและการใช้เครื่องจักรกลทดแทนแรงงาน 13) ตลาดสินค้าเกษตร 14) การพัฒนาสินค้าเกษตรสู่มาตรฐาน 15) การจัดการหนี้สินสมาชิกสหกรณ์ ทั้งนี้ กรมการข้าวเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานพัฒนาศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว ปี 2559-2566 เป้าหมายผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในปี 2566 ได้ 60,000 ตัน วงเงินทั้งสิ้น 2,834.458 ล้านบาท



จำนวน 15 ศูนย์ ได้แก่ 1) ศรีสะเกษ 2) นครนายก 3) บึงกาฬ 4) บุรีรัมย์ 5) อำนาจเจริญ 6) พิจิตร 7) ชัยภูมิ 8) เพชรบูรณ์ 9) มหาสารคาม 10) เชียงราย 11) นครพนม 12) สระแก้ว 13) ยโสธร 14)หนองบัวลำภู และ 15) อุตรดิตถ์

2. การมอบนโยบายของอธิบดีกรมการข้าว ด้านแนวทางการดำเนินงานโครงการ ควรให้ความสำคัญกับโครงการต่างๆ ดังนี้

(1) โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ จากที่ได้มีการถอดบทเรียนโครงการที่จังหวัดตรัง เนื่องจากปี 2560 ไม่สามารถดำเนินงานโครงการตามแผนที่กำหนดไว้ได้จริง ไม่ได้มีการคัดกรอง ไม่มีการเตรียมความพร้อม ขาดการดำเนินงานขั้นต้น ไปเน้นทำงานขั้นปลายจึงไม่สามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในการดำเนินงานปี 2561 จึงขอให้นโยบายการดำเนินงานต้องมีการส่งเสริมการคัดกรองเกษตรกร (Screen) การเตรียมความพร้อมต้องดำเนินการให้ชัดเจน ต้องพัฒนาคนให้ได้ก่อนจะมีกระบวนการประเมิน (Check list) รวมทั้งในกระบวนการรับรองมาตรฐานก็ต้องมีการเตรียมการด้วย อย่างไรก็ตามปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานโครงการคือเรื่องฐานข้อมูลไม่ชัดเจน ยังใช้ระบบ manual ในอนาคตจึงต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลการผลิตข้าวอินทรีย์ให้ชัดเจน เพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบและการอนุมัติเงินให้เกษตรกรต่อไป

(2) โครงการเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าว GAP ครบวงจร เนื่องจากนโยบายการดำเนินงานโครงการไม่นิ่ง ประเด็นปัญหามีมาก บุคลากรกรมการข้าวไม่รู้จักโครงการนี้ เป็นโครงการที่นโยบาย/ขั้นตอนเปลี่ยนทุกวัน เช่น ในการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการค้าข้าวกับกลุ่มเกษตรกรยังไม่ได้สรุปว่าต้องมีข้อมูลอะไรบ้าง เป็นต้น จึงขอมอบหมายบุคลากรทุกคนของกรมการข้าวที่เป็นผู้ปฏิบัติงานโครงการให้ติดตามการดำเนินงานทุกวัน เนื่องจากคู่มือการดำเนินงานโครงการอยู่ระหว่างปรับแก้ตามข้อเสนอของคณะทำงานเชื่อมโยงตลาดข้าวอินทรีย์และข้าว GAP ครบวงจร ว่ามีการแก้ไขคู่มือกันอย่างไร ขั้นตอนไหน/ดำเนินการอย่างไร และต้องมีการเตรียมความพร้อมในการดำเนินงานตลอดเวลา (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว, 2560)

### 3.6 ยุทธศาสตร์ของรัฐและนโยบายที่เกี่ยวข้องด้านข้าว

#### 3.6.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)

ภายใต้ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน

##### วัตถุประสงค์

- เพื่อให้ภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตที่มีความมั่นคงและมีการเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถผลิตสินค้าเกษตร อาหารและพลังงานที่มีมูลค่าเพิ่ม มีคุณภาพ มาตรฐาน ปลอดภัย เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีปริมาณเพียงพอกับความต้องการของตลาดในระดับราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงด้านอาหารเป็นลำดับแรก

- เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้เกษตรกรให้มี ความเข้มแข็งและยั่งยืน รวมทั้งสนับสนุนครัวเรือนและองค์กรเกษตรกรให้มีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนด้วยระบบเกษตรกรรมยั่งยืน

- เพื่อส่งเสริมชุมชนและเกษตรกรให้มีส่วนร่วมและสนับสนุนความมั่นคงด้านอาหารและ พลังงาน รวมถึงสามารถพึ่งพาตนเองได้



### เป้าหมาย

- เพิ่มสัดส่วนมูลค่าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรไม่ต่ำกว่าร้อยละ 16.0 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
- ปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเพียงพอต่อความต้องการของตลาด พัฒนาคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหารอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มพื้นที่การทำเกษตรกรรมยั่งยืนอย่างน้อยร้อยละ 5.0 ต่อปี รวมทั้งผู้บริโภคสามารถเข้าถึงอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการและปลอดภัยได้อย่างทั่วถึงในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม
- เกษตรกรมีหลักประกันที่มั่นคงด้านอาชีพและรายได้มีความสามารถในการชำระหนี้สินเพิ่มขึ้น รวมทั้งเกษตรกรรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง
- ครอบครัวเกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองทางอาหารจากไร่นาได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50.0 ในปี 2559 เกษตรกรและผู้บริโภคได้รับอาหารที่ปลอดภัย และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

### ตัวชี้วัด

- สัดส่วนมูลค่าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
- ผลผลิตและต้นทุนการผลิตต่อหน่วยของสินค้าเกษตร
- จำนวนฟาร์มที่ได้รับรองมาตรฐานในแต่ละปีเพิ่มขึ้น และการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ทำ เกษตรกรรมยั่งยืน อาทิ พื้นที่เกษตรอินทรีย์ เป็นต้น
- สัดส่วนรายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรต่อรายได้เงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตรกร
- สัดส่วนเกษตรกรรุ่นใหม่ต่อเกษตรกรทั้งหมด
- สัดส่วนเกษตรกรพึ่งพาตนเองทางอาหารจากไร่นา และสัดส่วนเกษตรกรที่มีความเสี่ยง และไม่ปลอดภัยจากสารเคมีการเกษตร
- ระบบประกันภัยพืชผลที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง

### 3.6.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2565)

#### 1. สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจรายสาขา เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร อุตสาหกรรม บริการ และการค้าการลงทุน ดังนี้

- เพื่อเร่งผลักดันให้สินค้าเกษตรและอาหารของไทยมีความโดดเด่นในด้านคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยในตลาดโลก
- เพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์การการเงินฐานรากและระบบสหกรณ์ให้สนับสนุนบริการทางการเงินในระดับฐานรากและเกษตรกรรายย่อย

### เป้าหมาย

การสร้าง ความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจรายสาขา เป้าหมายที่ 2 เกษตรกรมีรายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรเพิ่มขึ้น และพื้นที่การทำเกษตรกรรมยั่งยืนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

### ตัวชี้วัด

- อัตราการขยายตัวของภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ (นอกเหนือจากบริการภาครัฐ) ขยายตัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3, 4.5 และ 6 ต่อปีตามลำดับ
- รายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 59,460 บาทต่อครัวเรือนในปี 2564
- พื้นที่การทำเกษตรกรรมยั่งยืนเพิ่มขึ้นเป็น 5,000,000 ไร่ ในปี 2564



### 3.6.3 (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์ข้าวไทย (ด้านการผลิต) ฉบับที่ 3 ปี 2558-2562 กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์\*

#### 3.6.3.1 พันธกิจ

1. การควบคุมพื้นที่ปลูกข้าวและปริมาณผลผลิตข้าวทั้งประเทศให้เหมาะสม
2. ส่งเสริม สนับสนุน ให้ชาวนามีความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวสูงขึ้น
3. ส่งเสริม สนับสนุนการยกระดับคุณภาพ การเพิ่มมูลค่าของสินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์จากข้าว
4. ส่งเสริม สนับสนุน ให้ชาวนาและองค์กรชาวนามีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเอง มีการดำเนินชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง
5. วิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าว เทคโนโลยีการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าว การลดต้นทุนการผลิตข้าว การแปรรูปผลิตภัณฑ์ข้าวที่มีมูลค่าเพิ่ม และวิจัยภาวะเศรษฐกิจสังคมของชาวนา

#### 3.6.3.2 เป้าประสงค์

ชาวนาไทยผลิตข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตข้าวรวมทั้งประเทศที่สมดุล กับอุปสงค์ ผลผลิตต่อไร่สูง ด้วยต้นทุนการผลิตที่ต่ำ ผลผลิตมีคุณภาพ มีความปลอดภัย และมีมูลค่าสูง ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้น และองค์กรชาวนามีความเข้มแข็ง

#### 3.6.3.3 เป้าหมาย

1. ปริมาณการผลิตข้าวที่สมดุลกับอุปสงค์ โดยลดปริมาณการผลิตข้าวที่ยังเกินอุปสงค์อยู่ จนเหลือปริมาณข้าวที่ผลิตได้ในปีเพาะปลูก 2562/63 จำนวนไม่เกิน 33 ล้านตันข้าวเปลือก
2. การผลิตข้าวที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยในปีเพาะปลูก 2562/63 มีผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยข้าวทุกกลุ่มพันธุ์ ไม่ต่ำกว่า 509 กิโลกรัม ต้นทุนการผลิตต่อไร่ไม่เกิน 4,000 บาท และต้นทุนการผลิตต่อตันไม่เกิน 7,800 บาท
3. ปริมาณข้าวเปลือกที่มีคุณภาพและปลอดภัยจากแปลงผลิตข้าวที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน ปี 2562 ไม่น้อยกว่า 10 ล้านตัน
4. องค์กรชาวนาประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตร วิสาหกิจชุมชน ศูนย์ข้าวชุมชน กลุ่มเกษตรกรมีความเข้มแข็งผ่านเกณฑ์การประเมินจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 เมื่อสิ้นสุด ปีเพาะปลูก 2562/63

#### 3.6.3.4 ประเด็นยุทธศาสตร์

1. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การควบคุมพื้นที่ปลูกและปริมาณผลผลิตข้าวให้เหมาะสม
  - 1) เป้าประสงค์ ปริมาณการผลิตข้าวของชาวนาทั่วประเทศมีความสมดุลกับอุปสงค์
  - 2) เป้าหมาย ได้ผลผลิตข้าวเปลือกรวมทั้งประเทศที่สมดุลกับอุปสงค์ โดยลดปริมาณการผลิตข้าวที่ยังเกินอุปสงค์อยู่จนเหลือปริมาณข้าวที่ผลิตได้ในปี 2562 ไม่เกิน 33 ล้านตันข้าวเปลือก แยกเป็นฤดูนาปี 2561/62 ไม่เกิน 23 ล้านตันข้าวเปลือก และฤดูนาปรัง ปี 2562 ไม่เกิน 10 ล้านตันข้าวเปลือก
  - 3) กลยุทธ์
    - (1) กำหนดเขตส่งเสริมการปลูกข้าวตามศักยภาพของพื้นที่ (Zoning) (2) จัดระบบการปลูกข้าวแบบมีส่วนร่วมในเขตพื้นที่ชลประทาน (3) ปรับเปลี่ยนการปลูกข้าวในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม (4) จัดทำระบบข้อมูลและสารสนเทศข้าว (5) สร้างกลไกการขับเคลื่อนการบริหารจัดการสินค้าข้าวอย่างยั่งยืนที่มีประสิทธิภาพ



2. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าว

1) เป้าประสงค์ ขาวนาสามารถผลิตข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ได้ปริมาณผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลง

2) เป้าหมาย การผลิตข้าวที่มีประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น โดยในปี 2562 มีผลผลิตต่อไร่ของข้าวเฉลี่ยทุกกลุ่มพันธุ์ไม่ต่ำกว่า 509 กิโลกรัมต่อไร่ (เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ของค่าเฉลี่ย ปี 2551-2557 ซึ่งมีผลผลิตต่อไร่ละ 460 กิโลกรัม) ต้นทุนการผลิตต่อไร่ไม่เกิน 4,000 บาท (ลดลงร้อยละ 20 ของปี 2557 ซึ่งมีต้นทุนการผลิตต่อไร่ละ 4,923 บาท) ต้นทุนการผลิตต่อตันไม่เกิน 7,800 บาท (ลดลงร้อยละ 25 ของปี 2557 ซึ่งมีต้นทุนการผลิตต่อตันละ 10,321 บาท) โดยแยกเป้าหมาย ตามกลุ่มพันธุ์ข้าว ดังนี้

| กลุ่มพันธุ์ข้าว | ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม) | ต้นทุนการผลิตต่อไร่ (บาท) | ต้นทุนการผลิตต่อตัน (บาท) |
|-----------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|
| ข้าวหอมมะลิ     | 370                     | 3,700                     | 10,000                    |
| ข้าวหอมปทุมธานี | 735                     | 4,700                     | 6,400                     |
| ข้าวเจ้า        | 636                     | 4,500                     | 7,000                     |
| ข้าวเหนียว      | 399                     | 3,500                     | 8,600                     |
| <b>รวม</b>      | <b>509</b>              | <b>4,000</b>              | <b>7,800</b>              |

3) กลยุทธ์ (1) เร่งรัดการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวให้เพียงพอ ทั่วถึง ทันฤดูกาลเพาะปลูก (2) ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิตข้าว และปรับเปลี่ยนกรรมวิธีการผลิตข้าวมาเป็นแบบประณีต (3) สนับสนุนการทำนาแปลงรวมเชิงอุตสาหกรรมครบวงจร (4) ส่งเสริมสนับสนุนการใช้เครื่องจักรกลการเกษตร (5) ส่งเสริมสนับสนุนการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ ปุ๋ยชีวภาพ (6) ควบคุมราคา คุณภาพปัจจัยการผลิต ค่าบริการ และค่าเช่าที่นา (7) พัฒนาระบบเตือนภัยธรรมชาติและการระบาดของศัตรูข้าว (8) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเก็บรักษาข้าว และการขนส่งสินค้าข้าวของชาวนา (9) ขยายการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทาน จัดรูปที่ดิน และฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดินให้ครอบคลุมพื้นที่ปลูกข้าวที่สำคัญ (10) เร่งรัดการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าว เทคโนโลยี และเพิ่มศักยภาพการวิจัย

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การยกระดับคุณภาพและการเพิ่มมูลค่าข้าว

1) เป้าประสงค์ ผลผลิตข้าวเปลือกที่ขาวนาผลิตได้ มีคุณภาพได้มาตรฐาน มีความปลอดภัย สินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์มีมูลค่าเพิ่มขึ้น

2) เป้าหมาย ปริมาณข้าวเปลือกที่มีคุณภาพและปลอดภัยจากแปลงผลิตข้าวที่ได้รับการรับรองมาตรฐานปี 2562 ไม่น้อยกว่า 10 ล้านตัน

3) กลยุทธ์ (1) เร่งรัดส่งเสริมการผลิตข้าวคุณภาพสูง (2) ส่งเสริม สนับสนุนการผลิตสินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์เพื่อตลาดเฉพาะ (3) ยกระดับการผลิตข้าวให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน และเพิ่มประสิทธิภาพ การตรวจสอบและรับรองคุณภาพข้าวและผลิตภัณฑ์ (4) สร้างระบบการเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้บริโภค (5) วิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าวเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม (6) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์คุณค่าของข้าวและผลิตภัณฑ์



#### 4. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างความเข้มแข็งแก่ชาวนาและองค์กรชาวนา

1) เป้าประสงค์ ชาวนาและองค์กรชาวนา มีความเข้มแข็ง มีขีดความสามารถในการผลิตข้าวมากขึ้น สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีการดำเนินชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียงอย่างยั่งยืน

2) เป้าหมาย องค์กรชาวนา ประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตร วิสาหกิจชุมชน ศูนย์ข้าวชุมชน กลุ่มเกษตรกร มีความเข้มแข็งผ่านเกณฑ์การประเมินจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 เมื่อสิ้นสุดปีเพาะปลูก 2562/63

3) กลยุทธ์ (1) สร้างศูนย์กลางและเครือข่ายการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตข้าวประจำถิ่น (2) สนับสนุนการสร้างศูนย์กลางชาวนาในระดับพื้นที่ (3) ยกระดับขีดความสามารถในการผลิตข้าวของชาวนา (4) สนับสนุนการประกันความเสี่ยงในการผลิตข้าว (5) ปรับปรุงแก้ไข และบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่นา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (6) จัดตั้งกองทุนพัฒนาข้าวและชาวนาแห่งชาติ (7) วิจัยภาวะเศรษฐกิจ สังคม ความต้องการของชาวนา และพัฒนารูปแบบ การส่งเสริมและถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ชาวนา

#### 3.6.4 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์



รูปภาพที่ 7 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

#### วิสัยทัศน์

“เกษตรกรรมมั่นคง ภาคการเกษตรมั่งคั่ง ทرفพยากรการเกษตรยั่งยืน”

#### เป้าประสงค์

เกษตรกรหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง (รายได้ประชาชนชาติต่อหัวมากกว่า 13,000 USD ~390,000 บาท/คน ในปี 2579)

- 1) เกษตรกรมีความสามารถในอาชีพของตนเอง (Smart Farmers)
- 2) สถาบันเกษตรกรมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (Smart Agricultural Groups)
- 3) สินค้าเกษตรมีคุณภาพมาตรฐานตรงตามความต้องการของตลาด (Smart Agricultural Products)
- 4) พื้นที่เกษตรและภาคการเกษตรมีศักยภาพ (Smart Area/Agriculture)



### ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับมาตรฐานสินค้า
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มความสามารถในการแข่งขันภาคการเกษตรด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 บริหารจัดการทรัพยากรการเกษตรและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

### 3.7 ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับกรมการข้าว ปี พ.ศ. 2558 – 2562

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 (ปรับปรุงตามมติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2557)

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) แผนแม่บทอื่น ๆ และสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบัน รวมทั้งเจตนารมณ์และนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฟื้นฟูความเชื่อมั่น ควบคู่กับการสร้างเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง สังคมและวัฒนธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการกำหนดลำดับความสำคัญ และเป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเป็นการวางพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในระยะยาวต่อไป

ประเด็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด และนโยบายการจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และบทบาทภารกิจของกรมการข้าว มีดังนี้

#### 3.7.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1: ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูความเชื่อมั่นและเร่งรัดวางรากฐานที่ดีของประเทศ

##### 3.7.1.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1.7: การเร่งรัดประยุกต์ใช้งานวิจัยและพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ

1. เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ นำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้เร่งแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วนนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้ทันเหตุการณ์ และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันให้กับประเทศ

2. ตัวชี้วัด ผลงานสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพิ่มสูงขึ้น

##### 3.7.1.2 ยุทธศาสตร์ที่ 1.8: การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1. เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

1) สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ลดความรุนแรงลง

2) ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเชื่อมั่นในการทำงานของภาครัฐเพิ่มขึ้น

3) ประชาชนในพื้นที่ได้รับการศึกษา การพัฒนาอาชีพ มีรายได้และคุณภาพชีวิต ที่ดีขึ้น สามารถดำเนินชีวิตประจำวันได้ตามปกติสุข

2. ตัวชี้วัด

1) จำนวนเหตุการณ์และมูลค่าความเสียหายจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลง

2) รายได้เฉลี่ยของประชาชนในพื้นที่เป้าหมายเพิ่มสูงขึ้น

#### 3.7.2 ยุทธศาสตร์ที่ 3: ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม



3.7.2.1 ยุทธศาสตร์ที่ 3.2: การส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต การสร้างมูลค่าภาคการเกษตรและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรอย่างเป็นระบบ

1. เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

1) ภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตที่ทำให้เกิดความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกรและเชื่อมโยงไปสู่ภาคการผลิตอื่น

2) ภาคการเกษตรมีความเข้มแข็ง สามารถผลิตสินค้าเกษตรและอาหารที่มีคุณภาพเพียงพอสำหรับผู้บริโภคภายในประเทศ และมีเหลือสำหรับการผลิตพลังงานทางเลือกและการส่งออก

2. ตัวชี้วัด

1) ผลผลิตทั้งหมดรวมสาขาเกษตรต่อครัวเรือนเกษตรกรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี

2) ผลผลิตพืชพลังงานทดแทนเพิ่มสูงขึ้น

3) จัดทำข้อมูลแปลงที่ดินของประชาชน และข้อมูลขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภทเพิ่มขึ้น

4) สินค้าเกษตรมีราคาเพิ่มสูงขึ้น

5) รายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรเพิ่มขึ้น

6) หนี้สินของครัวเรือนเกษตรกรลดลง

3.7.2.2 ยุทธศาสตร์ที่ 3.3: การส่งเสริมสินค้าด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร

1. เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตและการค้าอาหารคุณภาพสูง

2. ตัวชี้วัด

1) สินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์อาหารสำคัญของไทยมีคุณภาพและมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น

2) มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์อาหารของไทยเพิ่มขึ้น

3) เขตเกษตรเศรษฐกิจนำร่องสำหรับสำหรับสินค้าเกษตรสำคัญเพิ่มขึ้น

### 3.8 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับกรมการข้าวในปัจจุบัน

3.8.1 นโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 มีประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของกรมการข้าว ดังนี้

3.8.1.1 นโยบายที่ 6 การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

1. ข้อ 6.4 ดูแลเกษตรกรให้มีรายได้ที่เหมาะสมด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การลดต้นทุนการผลิต การช่วยเหลือในเรื่องปัจจัยการผลิตอย่างทั่วถึง การช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย ตลอดจนจนถึงการใช้กลไกตลาดดูแลราคาสินค้าเกษตรประเภทที่ราคาต่ำผิดปกติให้สูงขึ้นตามสมควร

2. ข้อ 6.5 ลดอุปสรรคในการส่งออกเพื่อให้เกิดความคล่องตัว เช่น ปรับปรุงวิธีการตรวจรับรองมาตรฐานสินค้าและมาตรฐานการผลิตระดับไร่นา ให้สะดวกรวดเร็วขึ้น ตลอดจนลดขั้นตอนของกระบวนการด้านธุรการและเอกสารอื่น ๆ ที่จะช่วยให้ระบบการส่งสินค้าเร็วขึ้น พร้อมทั้งแสวงหาตลาดที่มีศักยภาพเพื่อขยายฐานการส่งออก

3. ข้อ 6.15 ในด้านเกษตรกรรมดำเนินการใน 2 เรื่องใหญ่ คือ การปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการด้วยวิธีการต่าง ๆ และการสนับสนุนให้สหกรณ์ของกลุ่มเกษตรกรที่ผลิตสินค้าเกษตรเพิ่มบทบาทในฐานะผู้ซื้อพืชผล จนถึงการแปรรูปและการส่งออกได้



### 3.9 แผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558 – 2562

#### 1) วิสัยทัศน์

“เป็นองค์กรชั้นนำในการวิจัยและพัฒนาข้าว เสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิต และสร้างความเข้มแข็งให้ชาวนาอย่างยั่งยืน”

#### 2) พันธกิจ

1. ส่งเสริมสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และคุณภาพผลผลิตข้าว
2. พัฒนาศักยภาพชาวนา และองค์กรชาวนาให้เข้มแข็ง
3. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการผลิตข้าว และเครื่องจักรกลการเกษตร
4. ส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าข้าว ผลิตภัณฑ์แปรรูป และผลพลอยได้จากข้าว
5. วิจัยและพัฒนารูปแบบบูรณาการด้านการผลิต การแปรรูป และบรรจุภัณฑ์ข้าว

#### 3) ประเด็นยุทธศาสตร์

1. การวิจัยและพัฒนาข้าวที่เป็นเลิศ
2. การเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตข้าว
3. การสร้างความเข้มแข็งแก่ชาวนาที่ยั่งยืน
4. การพัฒนาศักยภาพให้เป็นองค์กรชั้นนำ

4) เป้าประสงค์ (Goals) หมายถึงผลบั้นปลายที่ต้องการให้เกิดขึ้นหลังจากการดำเนินการตามกลยุทธ์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์ 4 ประการดังนี้

1. กรมการข้าวสามารถพัฒนาพันธุ์และเทคโนโลยีการผลิตข้าวให้มีผลิตภาพ คุณภาพและมูลค่าที่สูงขึ้น
2. ชาวนาและผู้ประกอบการสามารถผลิตข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวได้เพิ่มขึ้น ทั้งปริมาณและคุณภาพ ด้วยต้นทุนการผลิตที่ต่ำลง
3. ชาวนาไทยสามารถพึ่งตนเองในการผลิตและมีความสามารถในการจัดการผลผลิต ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ
4. กรมการข้าวเป็นองค์กรที่มีระบบการบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ ตอบสนองพันธกิจของหน่วยงาน

5) กลยุทธ์ (Strategy) แผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว กำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินการ ใน 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ รวม 19 กลยุทธ์ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1: การวิจัยและพัฒนาข้าวที่เป็นเลิศ (R&D Excellence) ประกอบด้วยกลยุทธ์ย่อย 3 กลยุทธ์ รวม 14 โครงการ ที่เน้น 1) การวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต 2) การจัดการองค์ความรู้ และปรับใช้เทคโนโลยีเฉพาะพื้นที่ และ 3) การวิจัยพัฒนาและต่อยอดเชิงพาณิชย์ โดยมีโครงการต่างๆ ที่สำคัญ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2: การเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตข้าว (Improving Productivity) ประกอบด้วยกลยุทธ์ย่อย 7 กลยุทธ์ รวม 19 โครงการ ที่เน้น 1) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว 2) สร้างความเข้มแข็งของผู้ผลิตและผู้จำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าว 3) เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันการผลิตข้าวครบวงจร 4) ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่ในการผลิตข้าว 5) เพิ่มมูลค่าข้าวและเชื่อมโยงตลาด 6) พัฒนาระบบฐานข้อมูลการผลิตและการตลาดข้าวและระบบบริหารจัดการงาน



ส่งเสริม และ 7) พัฒนาระบบการผลิตและกลไกรับรองมาตรฐานข้าว โดยมีโครงการสำคัญ เช่น โครงการส่งเสริมการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวในชุมชน โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวตลาดเฉพาะ (Niche Market) โครงการศูนย์นวัตกรรมแปรรูปข้าว โครงการจัดตั้งศูนย์ข้าวอัจฉริยะ (Rice Intelligence Center) โครงการพัฒนาพัฒนาและส่งเสริมระบบการตรวจสอบและรับรองคุณภาพข้าวให้ได้มาตรฐาน (GAP, GMP) และโครงการส่งเสริมการผลิตข้าวด้วยระบบการผลิตข้าว Pre GAP เป็นต้น

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3: การสร้างความเข้มแข็งแก่ชาวนาที่ยั่งยืน (Competent Farmers) ประกอบด้วยกลยุทธ์ย่อย 4 กลยุทธ์ รวม 14 โครงการ ที่เน้น 1) การพัฒนาชาวนาและองค์กรชาวนา 2) ส่งเสริมภูมิปัญญาชาวนาไทย 3) ส่งเสริมการผลิตข้าวตามแนวพระราชดำริและโครงการหลวง และ 4) พัฒนารูปแบบและวิธีการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยมีโครงการที่สำคัญ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4: การพัฒนาศักยภาพให้เป็นองค์กรชั้นนำ (Efficient Organization) ประกอบด้วยกลยุทธ์ย่อย 5 กลยุทธ์ รวม 17 โครงการ ที่เน้น 1) การปรับโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับภารกิจ 2) การพัฒนาระบบการบริหารองค์กร 3) การพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ 4) การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจความก้าวหน้าในการทำงาน และ 5) ปรับปรุงและพัฒนาองค์กรวิจัยข้าว โดยมีโครงการที่สำคัญ

## 6) ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators)

มีการกำหนดตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ รวม 18 ตัว และกำหนดค่าเป้าหมายตัวชี้วัดในลักษณะก้าวหน้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558-2562 ซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลสำเร็จของการปฏิบัติราชการประจำปี

ตารางที่ 2 ตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว

| ตัวชี้วัดความสำเร็จ   | ค่าเป้าหมายปีงบประมาณ พ.ศ. |        |        |        |        |
|---|----------------------------|--------|--------|--------|--------|
|   | 2558                       | 2559   | 2560   | 2561   | 2562   |
| 1.ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของผลผลิตจากการวิจัยข้าวพันธุ์ใหม่                        | 2                          | 4      | 6      | 8      | 10     |
| 2.จำนวนพันธุ์ข้าวคุณภาพผ่านการรับรอง  | 2                          | 2      | 2      | 2      | 2      |
| 3.จำนวนองค์ความรู้และชุดเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวเฉพาะพื้นที่ | -                          | 1      | 2      | 2      | 2      |
| 4.ร้อยละของผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นจากการใช้ชุดเทคโนโลยีเฉพาะพื้นที่              | 2                          | 4      | 6      | 8      | 10     |
| 5.จำนวนผลิตภัณฑ์/วิธีการเพิ่มมูลค่าข้าว                                       | -                          | 3      | 3      | 3      | 3      |
| 6.ปริมาณผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ (ก.ก.)   | 470                        | 480    | 490    | 500    | 509    |
| 7.ต้นทุนการผลิตข้าว (บาท/ตัน)   | 9,800                      | 9,300  | 8,800  | 8,300  | 7,800  |
| 8.ปริมาณข้าวคุณภาพที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน (ล้านตันข้าวเปลือก)               | 1                          | 2      | 3      | 4      | 5      |
| 9.ระดับความสำเร็จในการจัดทำฐานข้อมูลการผลิตและการตลาดข้าว*                    | -                          | 2      | 4      | 5      | -      |
| 10.จำนวนการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีให้แก่ชาวนา (ครั้ง)                  | 12                         | 24     | 50     | 80     | 100    |
| 11.จำนวนชาวนาที่ได้รับความรู้นำไปปรับใช้และสามารถถ่ายทอดให้แก่ผู้อื่นได้      | 6,000                      | 12,000 | 25,000 | 35,000 | 50,000 |
| 12.จำนวนกลุ่มชาวนาที่เข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตัวเองได้                         | -                          | 500    | 1,000  | 1,500  | 2,000  |
| 13.จำนวนกลุ่มชาวนาที่สามารถจัดการผลผลิตและเชื่อมโยงการตลาดได้                 | -                          | 250    | 500    | 750    | 1,000  |
| 14.กรมการข้าวผ่านการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ         | -                          | 2      | 3      | 4      | 5      |
| 15.ระดับความสำเร็จของการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานให้สอดคล้องกับพันธกิจ**      | 1                          | 5      | -      | -      | -      |



|   |    |      |    |      |    |
|---|----|------|----|------|----|
| 16.ร้อยละของบุคลากรที่ได้รับการพัฒนาสมรรถนะตามสายงาน  | 50 | 60   | 70 | 80   | 90 |
| 17.จำนวนองค์ความรู้ของหน่วยงานที่ได้รับการรวบรวมและถ่ายทอดลงสู่บุคลากรเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน | 5  | 5    | 5  | 5    | 5  |
| 18.ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อหน่วยงาน                      | 80 | 82.5 | 85 | 87.5 | 90 |

### 3.10 แผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ของกรมการข้าว พ.ศ. 2558-2562

สำหรับแผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ของกรมการข้าว เป็นการนำแผนยุทธศาสตร์แปลงไปสู่การปฏิบัติ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับ แผนงาน (โครงการต่าง ๆ รวมทั้งกรอบเวลาในการดำเนินงาน) แผนคน (การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ) และ แผนเงิน (การประมาณการเกี่ยวกับงบประมาณที่ใช้ในแต่ละโครงการ โดยแตกออกเป็น 19 กลยุทธ์ และ 64 โครงการ กระจายตามประเด็นยุทธศาสตร์ต่าง ๆ



รูปภาพที่ 8 แผนปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว

ประมาณการงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

ตารางที่ 3 งบประมาณตามแผนปฏิบัติการปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

| ประเด็นยุทธศาสตร์                        | งบประมาณ (ล้านบาท) |                 |                 |                 |                 | รวมงบประมาณตามประเด็นยุทธศาสตร์ |
|--|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------------------|
|  | 2558               | 2559            | 2560            | 2561            | 2562            |                                 |
| 1.การวิจัยและพัฒนาข้าวที่เป็นเลิศ        | 470.00             | 610.00          | 710.00          | 800.00          | 900.00          | 3,490.00                        |
| 2.การเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตข้าว    | 1,774.80           | 4,412.00        | 5,312.00        | 5,366.00        | 6,529.00        | 23,393.80                       |
| 3.การสร้างความเข้มแข็งแก่ชาวนาที่ยั่งยืน | 109.35             | 259.00          | 352.00          | 460.00          | 534.00          | 1,714.35                        |
| 4.การพัฒนาศักยภาพให้เป็นองค์กรชั้นนำ     | 103.00             | 480.00          | 492.50          | 837.00          | 892.00          | 2,804.50                        |
| <b>รวมงบประมาณ</b>                       | <b>2,457.15</b>    | <b>5,761.00</b> | <b>6,866.50</b> | <b>7,463.00</b> | <b>8,855.00</b> | <b>31,402.65</b>                |
| <b>เพิ่มขึ้น (ลดลง)</b>                  | -                  | <b>134.46%</b>  | <b>19.19 %</b>  | <b>8.69 %</b>   | <b>18.65%</b>   |                                 |



### 3.11 โครงสร้างงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562

จากวิสัยทัศน์ของกรมการข้าวที่กำหนดว่า เป็นองค์กรชั้นนำในด้านการวิจัยพัฒนาข้าว เสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชาวนาอย่างยั่งยืน โดยมีพันธกิจที่สำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และคุณภาพผลผลิตข้าว นั้น จากข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของกรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 กรมการข้าวได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงาน จำนวน 16 แผนงาน ดังนี้

ตารางที่ 4 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจำแนกตามแผนงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

| งบประมาณภาพรวม กรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562   |                   |                   |                   |                   |                   |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| ชื่อแผนงาน  | ปีงบประมาณ พ.ศ.   |                   |                   |                   |                   |
|   | 2558              | 2559              | 2560              | 2561              | 2562              |
| 1. แผนงานเร่งรัดการประยุกต์ใช้งานวิจัยและพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ                                     | 9.6244            | 9.6244            | -                 | -                 | -                 |
| 2. แผนงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้  | 17.9150           | 17.9150           | -                 | -                 | -                 |
| 3. แผนงานส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต สร้างมูลค่าภาคการเกษตร และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกร | 1,317.4293        | 1,359.9298        | -                 | -                 | -                 |
| 4. แผนงานส่งเสริมสินค้าด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร   | 185.6822          | 185.6813          | -                 | -                 | -                 |
| 5. แผนงานพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร  | 14.5120           | -                 | -                 | -                 | -                 |
| 6. แผนงานส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา   | 247.6476          | 303.0051          | -                 | -                 | -                 |
| 7. แผนงานสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคงและยั่งยืนแก่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย                       | -                 | 352.5100          | -                 | -                 | -                 |
| 8. แผนงานบุคลากรภาครัฐ  | -                 | -                 | 787.8794          | 773.3813          | 757.3651          |
| 9. แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ                                       | -                 | -                 | 526.0476          | 347.1046          | 240.4402          |
| 10. แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน และเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ        | -                 | -                 | 472.6972          | -                 | -                 |
| 11. แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต การสร้างมูลค่าเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร              | -                 | -                 | 203.3367          | -                 | -                 |
| 12. แผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการค้าในนามทางหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง                                  | -                 | -                 | -                 | 45.7858           | -                 |
| 13. แผนยุทธศาสตร์สร้างความมั่นคงและลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม                        | -                 | -                 | -                 | -                 | 39.8571           |
| 14. แผนบูรณาการศักยภาพการผลิตภาคเกษตร   | -                 | -                 | -                 | 2,197             | 1,847.17          |
| 15. แผนบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้  | -                 | -                 | 21.6605           | 22.6925           | 18.6433           |
| 16. แผนบูรณาการวิจัยและนวัตกรรม   | -                 | -                 | 234.5576          | 226.4828          | 187.8249          |
| <b>รวมทั้งสิ้น</b>  | <b>1,792.8105</b> | <b>2,228.6656</b> | <b>2,246.1790</b> | <b>3,612.6633</b> | <b>3,091.3031</b> |

ที่มา : เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ฉบับปรับปรุง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562



## บทที่ 4 ผลการศึกษา

### 4.1 ผลการศึกษา

ผลการศึกษาในบทนี้ได้นำเสนอข้อมูลตามวัตถุประสงค์การศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่งเป็นการนำเสนอผลการศึกษาด้านการจัดการงบประมาณกรมการข้าว และส่วนที่สองเป็นการนำเสนอผลการติดตามผลการดำเนินงานในภาพรวม และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว ดังนี้

#### 4.1.1 การจัดการงบประมาณของกรมการข้าว

ผลการศึกษาการจัดการงบประมาณกรมการข้าวที่ได้นำเสนอในบทนี้เป็นการบูรณาการจากผลการศึกษาข้อมูลต่างๆ ทั้งเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) โดยกรมการข้าวถือเป็นหน่วยรับงบประมาณ หรือหน่วยปฏิบัติการที่มีหน้าที่ในการผลิตและส่งมอบผลผลิตให้แก่ประชาชนตามข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณที่ทำไว้กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้นการจัดการงบประมาณของกรมการข้าวจึงมีส่วนต้องเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมไปถึงสำนักงานงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณและกำกับติดตามการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณของกรมการข้าวมีขั้นตอนและกิจกรรมเป็นไปตามปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำนักงานงบประมาณกำหนดขึ้นในปีนั้นๆ โดยเริ่มจากการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ ในแต่ละปีจะเริ่มในช่วงเดือนตุลาคมและเสร็จสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี รวมถึงการบริหารและติดตามการดำเนินงานภายในของแต่ละหน่วยงาน การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนดรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

##### 4.1.1.1 การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

###### 1) การทบทวนงบประมาณ

การทบทวนงบประมาณของกรมการข้าวเป็นไปตามแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในแต่ละปีสำนักงานงบประมาณจะแจ้งขอความร่วมมือให้ส่วนราชการ รวมถึงกรมการข้าวดำเนินการทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ กรมการข้าวได้ดำเนินการทบทวนงบประมาณโดยร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาและแผนแม่บทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ปรับปรุงฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า ระยะปานกลาง รวมถึงมีการนำข้อสังเกตคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาพิจารณาเพื่อทำการทบทวนการกำหนดตัวชี้วัดโครงการภายใต้งบประมาณดังกล่าว



นอกจากนี้กรมการข้าวได้มีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ และวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามแบบฟอร์มที่สำนักงบประมาณกำหนด

ข้อสังเกต :

ในขั้นตอนการทบทวนงบประมาณของกรมการข้าวเพื่อปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจาก 5 ปีที่ผ่านมาการกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ไม่มีความเชื่อมโยงสะท้อนถึงผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ของเป้าหมายระดับนโยบายได้ และยังไม่มีการนำเอาผลการประเมินของรายงาน PART มาใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายในถัดไปให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากที่ผ่านมากรมการข้าวยังไม่ได้รับทราบผลการประเมินหรือ Feedback จากสำนักงบประมาณ ทำให้หน่วยงานไม่ทราบว่าผลการดำเนินงานและผลการประเมินจะต้องปรับปรุงในส่วนใด

## 2) การวางแผนและจัดทำค่าของงบประมาณ

### 2.1 การจัดทำแผนงบประมาณ

ในการจัดทำแผนงบประมาณของหน่วยปฏิบัติการหรือหน่วยรับงบประมาณ เพื่อประกอบการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน คือ (1) แผนยุทธศาสตร์ (2) แผนงบประมาณ (3) แผนงบประมาณการลงทุน โดยกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณควรเริ่มต้นด้วยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จากนั้นจึงจัดทำแผนงบประมาณดำเนินการและแผนงบประมาณลงทุนตามลำดับ

โดยหลักการจัดการงบประมาณหน่วยนโยบายหรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และสำนักงบประมาณจะจัดงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติการหรือกรมการข้าวสำหรับใช้ในการผลิตและส่งมอบบริการให้แก่ประชาชน โดยจัดทำเป็นข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณประจำปีระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกรมการข้าว ดังนั้นกรมการข้าวจึงต้องจัดทำแผนงบประมาณขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำข้อตกลงกับหน่วยนโยบาย ดังนี้

#### (1) แผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558 - 2560

กรมการข้าวมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558 - 2560 ภายใต้ความร่วมมือกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (TU-RAC) เพื่อเป็นแผนแม่บทในการบริหารงานและเป็นทิศทางในการดำเนินงานของกรมการข้าว และมีแผนงาน/โครงการ (Action Plan) ที่ใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 ทั้งนี้เพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมการข้าวตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ข้าวไทย (ด้านการผลิต) ฉบับที่ 3 ปี พ.ศ. 2558 - 2562 และยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อย่างเป็นระบบ โดยมีกระบวนการจัดทำดังต่อไปนี้



**- กำหนดกรอบภารกิจ**

ตามหลักการระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จหน่วยปฏิบัติการมีหน้าที่ผลิต-ส่งมอบบริการตามกฎหมายและตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งกรมการข้าวมีการกำหนดประเภทบริการหรือผลผลิตหลักที่มีความสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดและนโยบายของรัฐบาล รายละเอียดมีดังนี้

(1) กรอบภารกิจเป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมการข้าวตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ซึ่งมีการกำหนดให้กรมการข้าว มีภารกิจเกี่ยวกับข้าว โดยครอบคลุมถึงการปรับปรุงพัฒนาการปลูกข้าว ให้มีผลผลิตต่อพื้นที่และคุณภาพสูง การพัฒนาพันธุ์ การอนุรักษ์ และคุ้มครองพันธุ์ การผลิตเมล็ดพันธุ์ การตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน การส่งเสริม สนับสนุน และเผยแพร่องค์ความรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวนา การแปรรูป และการจัดการอื่นๆ เพื่อเพิ่มมูลค่าข้าว รวมทั้งการตลาดและการส่งเสริมวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับข้าว เป็นต้น

(2) กรมการข้าวได้มีการกำหนดประเภทบริการหรือผลผลิตหลักสอดคล้องประเภทบริการหรือผลผลิตหลัก เป้าหมายยุทธศาสตร์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น เรื่องงานวิจัยและนวัตกรรมนำไปสู่การใช้ประโยชน์ เกษตรกรได้รับการส่งเสริมพัฒนาด้านการเกษตร สถาบันเกษตรกรมีความเข้มแข็ง และเรื่องศูนย์เมล็ดพันธุ์ดำเนินการแล้วเสร็จ เป็นต้น สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ข้าวไทย ปี 2552 - 2562 ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพการผลิตข้าวของประเทศ เช่น การผลิตข้าวมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น แปลงผลิตข้าวได้รับการรับรองมาตรฐาน เป็นต้น

นอกจากนี้กรมการข้าวยังมีแนวทางในการดำเนินงานโดยยึดนโยบายของรัฐบาล นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นโยบายของรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หัวหน้ากลุ่มพัฒนาการผลิต ซึ่งแบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) การดำเนินงานตามนโยบาย 2) การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมการข้าว และ 3) นโยบายด้านการบริหารจัดการของกรมการข้าว โดยจะมีการติดต่อประสานงานและดำเนินการร่วมกันกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงบประมาณในการกำหนดประเภทบริการหรือผลผลิตหลัก

**- กำหนดวิสัยทัศน์**

กรมการข้าวได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) คือ “เป็นองค์กรชั้นนำในการวิจัยและพัฒนาข้าว เสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิต และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชาวนาอย่างยั่งยืน” มีความหมายดังนี้

ตารางที่ 6 วิสัยทัศน์กรมการข้าว

|               |   |
|---------------|---|
| องค์กรชั้นนำ  | เป็นหน่วยงานสำคัญที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าองค์กรอื่นๆ ที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกัน   |
| วิจัยและพัฒนา | เป็นบทบาทหลักที่สำคัญในด้านการวิจัย (Research) เพื่อหาองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ และการพัฒนา (Development) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงที่ดีและแตกต่างจากอดีต |



|                    |   |
|--------------------|---|
| ประสิทธิภาพการผลิต | การใช้ทรัพยากร (Resource) หรือปัจจัยนำเข้า (Input) ที่ประหยัดเป็น<br>ภาระด้านต้นทุนที่น้อยลงเพื่อให้ได้ผลผลิต (Output) จำนวนมาก<br>เกิดความคุ้มค่าและผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงขึ้น |
| เข้มแข็งและยั่งยืน | มีขีดสมรรถนะที่เข้มแข็ง (Strength) พึ่งพาตนเองได้ และมีผลต่อเนื่อง<br>อย่างยั่งยืน (Sustainable) เป็นประโยชน์ระยะยาวในอนาคต   |

ที่มา : แผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558 – 2562 หน้า 4-2

ตามหลักการระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จ วิสัยทัศน์ของหน่วยปฏิบัติการคือภาพในอนาคต  
เกี่ยวกับการผลิต-ส่งมอบบริการ อันเป็นจุดมุ่งหมายและตัวชี้้นำการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนงบประมาณ  
ซึ่งควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคาดหวังและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชน และต้อง  
สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของหน่วยงานนโยบาย

จากการพิจารณาการกำหนดวิสัยทัศน์ของกรมการข้าวพบว่าได้ให้ความสำคัญกับความสอดคล้องกับ  
วิสัยทัศน์และประเด็นยุทธศาสตร์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่กำหนดไว้ว่า “เกษตรกรรมมั่นคง  
ภาคการเกษตรมั่งคั่ง ทรัพยากรการเกษตรยั่งยืน” และประเด็นยุทธศาสตร์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
เช่น การสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับ  
มาตรฐานสินค้า และการพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ เป็นต้น

ข้อสังเกต :

การกำหนดวิสัยทัศน์ของกรมการข้าวยังไม่ได้้นำความคาดหวังและความต้องการบริการของ  
กลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนมาพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม เนื่องจาก  
กรมการข้าวมีภารกิจที่ต้องดำเนินการหลายด้าน ทั้งภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และ  
ภารกิจการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งแต่ละภารกิจล้วนมีความสำคัญและต้องการการแก้ปัญหาอย่าง  
เร่งด่วนทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาเกี่ยวกับการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพดียังไม่เพียงพอกับความ  
ต้องการของชาวนาถือเป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องใช้ระยะเวลาและงบประมาณจำนวนมากในการแก้ไขปัญหา  
ดังกล่าว ทำให้ปัจจุบันยังไม่สามารถผลิตเมล็ดพันธุ์ให้ได้ตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและประชาชน  
ด้วยเหตุนี้ทำให้การดำเนินงานที่ผ่านมารวมการข้าวจึงยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตลาดภาครัฐในระดับ  
ปฏิบัติการ โดยยังไม่ได้ดำเนินการค้นหาความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ปฏิบัติการของตนเอง  
เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งรายละเอียดจะนำเสนอในหัวข้อถัดไป ส่งผลให้ยังไม่เกิดกระบวนการ  
กำหนดตลาดผลผลิตในอนาคตมาพิจารณากำหนดวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน

#### - กำหนดการตลาดผลผลิตในอนาคต

ตามหลักการงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จ การกำหนดการตลาดผลผลิตในอนาคตเป็นตัวกำหนดวิสัยทัศน์  
ของหน่วยงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และที่สำคัญการตลาดภาครัฐเป็น  
กลไกให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ โดยจะเชื่อมความต้องการของประชาชน  
พลเมืองกับการวางแผนงบประมาณได้โดยตรง โดยการกำหนดการตลาดผลผลิตในอนาคตเป็นสภาวะของการ



ผลิตและความต้องการ (Demands-Supplies) ของบริการสาธารณะที่หน่วยปฏิบัติการนั้นๆ รับผิดชอบใน อนาคต โดยหน่วยปฏิบัติการจะต้องค้นหาความต้องการของ “กลุ่มเป้าหมาย” ด้วยวิธีการ เช่น การสำรวจ จำนวนหรือขนาดของกลุ่มเป้าหมายเพื่อวางแผนการผลิต การศึกษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนเพื่อ ออกแบบระบบการส่งมอบบริการ และการให้กลุ่มประชากรกลุ่มเป้าหมายเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการ ผลิตโดยตรง

ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กรมการข้าวยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดการตลาดในอนาคต โดยยังไม่ มีการค้นหาความต้องการของ “กลุ่มเป้าหมาย” เพื่อนำมาวางแผนการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ เนื่องจากมี ภารกิจที่หลากหลาย กลุ่มเป้าหมายครอบคลุมทั่วประเทศ และมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรที่จะ นำมาดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ดี กรมการข้าวได้มีการ ดำเนินการดำเนินงานที่ต้องตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสียโดยการสำรวจความ พึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานเงินทุนที่กรมบัญชีกลางกำหนด รวมถึง มีการให้กลุ่มประชากรกลุ่มเป้าหมายเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการผลิตด้วยการส่งเสริมการรวมกลุ่มของ องค์กรชาวนาเพื่อส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ในชุมชน เช่น ศูนย์ข้าวชุมชน และการ ส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เองในครัวเรือน เช่น การส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในครัวเรือน และ โครงการธนาคารเมล็ดพันธุ์ข้าว เป็นต้น

#### - กำหนดกลยุทธ์การผลิต

การกำหนดกลยุทธ์การผลิตของหน่วยปฏิบัติการจะต้องประเมินขีดความสามารถด้านการผลิต/ การตลาด โดยต้องพิจารณาขีดความสามารถขั้นสูงสุดของปัจจัยการผลิตประเภททุน เทคโนโลยีการผลิต และ การจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต การประเมินขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติการ เป็นตัวกำหนดเป้าหมายผลผลิตหลักในช่วง 4 ปีข้างหน้า อีกทั้งยังทำให้ทราบว่าบริหารจัดการสูงหรือต่ำกว่า ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ กรณีถ้าหน่วยงานมีความสามารถต่ำกว่าขนาดตลาดก็ต้องวางแผนการ ลงทุนเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงาน หรือพัฒนาระบบการผลิตให้เหมาะสมกับตลาดในปัจจุบัน และอนาคต

กรมการข้าวมีกระบวนการกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานทั้งหมด 19 กลยุทธ์ภายใต้ 4 ประเด็น ยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การวิจัยและพัฒนาข้าวที่เป็นเลิศ ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ ดังนี้

กลยุทธ์ที่ 1.1 วิจัยและพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

กลยุทธ์ที่ 1.2 การจัดการองค์ความรู้และปรับใช้เทคโนโลยีเฉพาะพื้นที่

กลยุทธ์ที่ 1.3 การวิจัยพัฒนาและต่อยอดการวิจัยเชิงพาณิชย์

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตข้าว ประกอบด้วย 7 กลยุทธ์ ดังนี้

กลยุทธ์ที่ 2.1 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว

กลยุทธ์ที่ 2.2 สร้างความเข้มแข็งของผู้ผลิตและผู้จำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าว

กลยุทธ์ที่ 2.3 เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันการผลิตข้าวครบวงจร



กลยุทธ์ที่ 2.4 ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่ในการผลิตข้าว

กลยุทธ์ที่ 2.5 เพิ่มมูลค่าข้าวและเชื่อมโยงตลาด

กลยุทธ์ที่ 2.6 พัฒนาระบบฐานข้อมูลกำไรผลิตและการตลาดข้าวและระบบบริหารจัดการงานส่งเสริม

กลยุทธ์ที่ 2.7 พัฒนาระบบการผลิตและกลไกการรับรองมาตรฐานข้าว

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งแก่ชาวนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย 4 กลยุทธ์ ดังนี้

กลยุทธ์ที่ 3.1 การพัฒนาชาวนาและองค์กรชาวนา

กลยุทธ์ที่ 3.2 ส่งเสริมภูมิปัญญาชาวนาไทย

กลยุทธ์ที่ 3.3 ส่งเสริมการผลิตข้าวตามแนวพระราชดำริและโครงการหลวง

กลยุทธ์ที่ 3.4 พัฒนารูปแบบและวิธีการถ่ายทอดเทคโนโลยี

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาศักยภาพให้เป็นองค์กรชั้นนำ ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ ดังนี้

กลยุทธ์ที่ 4.1 การปรับโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับภารกิจ

กลยุทธ์ที่ 4.2 การพัฒนาระบบการบริหารองค์กร

กลยุทธ์ที่ 4.3 การพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

กลยุทธ์ที่ 4.4 การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรและสร้างแรงจูงใจความก้าวหน้าในการทำงาน

กลยุทธ์ที่ 4.5 ปรับปรุงและพัฒนาองค์กรวิจัยข้าว

การกำหนดกลยุทธ์ข้างต้น กรมการข้าวได้มีการพิจารณาขีดความสามารถขั้นสูงสุดของปัจจัยการผลิต เช่น ศักยภาพการดำเนินงาน งบประมาณ บุคลากรและทรัพยากรต่างๆ สำหรับภารกิจหลักของกรมการข้าว ที่เป็นภารกิจพื้นฐานด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ ปัจจุบันความสามารถในการผลิตเมล็ดพันธุ์ ยังต่ำกว่าความต้องการเมล็ดพันธุ์ของประชาชน ทำให้กรมการข้าวมีกำหนดกลยุทธ์เพื่อวางแผนการลงทุนและ พัฒนาขีดความสามารถในการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ โดยดำเนินการ 1) ปรับปรุง พัฒนาเครื่องจักร อุปกรณ์ในขบวนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว การปรับปรุงอาคารโรงงานและโรงเก็บเมล็ดพันธุ์ การขยายศักยภาพ การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโดยเสนอให้มีการเพิ่มการจัดตั้งศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวเพิ่มอีก 33 ศูนย์ ให้เป็น 55 ศูนย์ เพื่อขยายขีดความสามารถและตอบสนองความต้องการเมล็ดพันธุ์ข้าว ซึ่งโครงการเหล่านี้ถูกกำหนดให้เป็น โครงการ Flagship & Quick win Matrix ในแผนปฏิบัติการของกรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 เป็นโครงการธงหรือโครงการที่ตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

## (2) แผนงบประมาณดำเนินการ

การจัดทำแผนงบประมาณหรือแผนปฏิบัติการของกรมการข้าวมีแนวทางการจัดทำโดยยึดนโยบาย การดำเนินงานของรัฐบาล ผู้บริหารเป็นหลัก รวมถึงแนวทางและเป้าหมายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนด ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกรม เมื่อกรมการข้าวรับทราบนโยบายแล้วจะ พิจารณากำหนดเป้าหมายโดยเทียบจากฐานเดิมของปีที่ผ่านมา เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณในระยะที่ ผ่านมาจะยึดอยู่บนฐานการได้รับงบประมาณในปีก่อนๆ ซึ่งเป็นฐานตามงบประมาณปกติในโครงการเดิมๆ ที่ เคยได้รับจัดสรรมา ประกอบกับการจัดสรรจะยึดโยงกับยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณและแผนงานที่สำนั กงบประมาณกำหนด ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแผนงาน และเริ่มนั งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 ส่งผลต่อการจัดทำแผนงบประมาณในแต่ละปีของกรมการข้าวที่ต้อง จัดทำให้สอดคล้องกับแผนงานและยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ (รายละเอียดโครงสร้างแผนงานของกรมการข้าว ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 3 หัวข้อ 3.11 โครงสร้างงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562)



สำหรับการจัดทำแผนงบประมาณดำเนินการของกรมการข้าว สามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วง ดังนี้

- ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2559 กรมการข้าวได้จัดทำแผนงบประมาณภายใต้แผนงาน จำนวน 6 แผนงาน ซึ่งงบประมาณส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 73.48 และร้อยละ 61.02 ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2559 อยู่ภายใต้แผนงานส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต การสร้างมูลค่าภาคการเกษตร ส่วนการกำหนดผลผลิต/โครงการและกิจกรรมรวมถึงตัวชี้วัดระดับต่างๆ ส่วนใหญ่มีลักษณะเหมือนกันและมีความต่อเนื่องในการดำเนินงาน เช่น โครงการวิจัยและพัฒนาการเก็บรักษาและตรวจสอบคุณภาพเมล็ดพันธุ์ข้าว โครงการพัฒนาคุณภาพสินค้าสู่มาตรฐาน โครงการส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการพัฒนาพื้นที่โครงการหลวง ผลผลิตการผลิตข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา และการวิจัยและพัฒนาข้าว เป็นต้น ต่อมาในปีงบประมาณพ.ศ. 2559 มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างแผนงาน โดยมีแผนงานที่หายไป คือ แผนงานพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำให้มีการปรับโครงการภายใต้แผนงานดังกล่าวมาเป็นกิจกรรมภายใต้ผลผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา คือ จากโครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศด้านข้าว เป็นกิจกรรมพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านข้าว นอกจากนี้มีการเพิ่มแผนงานสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคงและยั่งยืนแก่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย ซึ่งกรมการข้าวได้กำหนดโครงการให้สอดคล้องกับแผนงานดังกล่าว คือ โครงการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร ซึ่งในปีงบประมาณต่อๆ ไม่ปรากฏแผนงานและโครงการในลักษณะดังกล่าว

- ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562 การจัดทำแผนงบประมาณได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับโครงสร้างแผนงาน โดยมีการปรับโครงสร้างแผนงานออกเป็น 3 ประเภท คือ แผนงานพื้นฐาน แผนงานยุทธศาสตร์ และแผนงานบูรณาการ ซึ่งกรมการข้าวมีการเปลี่ยนแปลงผลผลิต/โครงการเดิมให้อยู่ภายใต้แผนงานดังกล่าวข้างต้น และมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างแผนงาน ผลผลิต/โครงการออกเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กรมการข้าวได้จัดทำแผนงบประมาณภายใต้แผนงาน จำนวน 6 แผนงาน โดยกำหนดผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดระดับต่างๆ ที่มีลักษณะเหมือนเดิม คือ แผนงานพื้นฐานการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแผนบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ส่วนแผนงานที่มีการปรับเปลี่ยนชื่อแผนงานและโครงการภายใต้แผนงาน คือ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ และแผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต การสร้างมูลค่าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม ซึ่งต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีการปรับชื่อแผนงานและโยกโครงการต่างๆ มาอยู่ภายใต้แผนงานบูรณาการศักยภาพการผลิตภาคเกษตร

ช่วงที่ 2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 งบประมาณส่วนใหญ่อยู่ภายใต้แผนงานบูรณาการศักยภาพการผลิตภาคเกษตร ได้กำหนดโครงการใหม่เพิ่มขึ้นจำนวนมากภายใต้แผนงานดังกล่าว ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการเพิ่มประสิทธิภาพบริหารจัดการผลผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตการกระจายเมล็ดพันธุ์ โครงการส่งเสริมและพัฒนาการผลิตข้าวตลาดเฉพาะ โครงการส่งเสริมนวัตกรรมแปรรูปข้าว โครงการเกษตรปราดเปรื่อง (Smart Farmer) และโครงการส่งเสริมเกษตรกรทฤษฎีใหม่ เป็นต้น



จากข้อมูลการจัดทำแผนงบประมาณของกรมการข้าวดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมการข้าวค่อนข้างให้ความสำคัญกับแผนงบประมาณประจำปีมากกว่าแผนระยะยาวหรือระยะปานกลางที่วางไว้ เนื่องจากนโยบายการจัดสรรงบประมาณของกรมจะยึดนโยบายของผู้บริหารเป็นหลักและนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งที่ผ่านมากรมการข้าวมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง (แผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2555 – 2562 หน้า 3-57) ซึ่งนโยบายอธิบดีกรมการข้าวปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 คือ ให้กรมการข้าวยึดนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาล นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นโยบายของรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หัวหน้ากลุ่มพัฒนาการผลิต ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) การดำเนินงานตามนโยบาย 2) การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมการข้าว จากการศึกษาเกี่ยวกับแผนงบประมาณประจำปีดังกล่าวส่งผลให้การทำงานของกรมไม่ต่อเนื่องและไม่เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ อีกทั้งเป็นการยากในการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแผนงานของระดับนโยบายแต่ละปี

ข้อสังเกต :

การขอรับงบประมาณของโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตการกระจายเมล็ดและการจัดการข้าว จากการศึกษาพบว่าในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ได้รับงบประมาณภายใต้แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ภารกิจดังกล่าวได้รับงบประมาณ 2 แผนงาน ประกอบด้วย แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ผลผลิตที่ 2 : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา จำนวน 277.4598 ล้านบาท (เป้าหมายการผลิตเมล็ดพันธุ์ 3,300 ตัน) และแผนบูรณาการศักยภาพการผลิตภาคเกษตร แนวทางการดำเนินงานที่ 1.1.1 : การพัฒนาศักยภาพกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรที่คุณภาพมาตรฐานตามความต้องการของตลาด จำนวน 107.1381 ล้านบาท (เป้าหมายการผลิตเมล็ดพันธุ์ 82,000 ตัน) เนื่องจากนโยบายการจัดสรรงบประมาณที่รัฐบาลที่ได้ให้ความสำคัญกับงบประมาณแผนงานบูรณาการและแผนงานยุทธศาสตร์ ส่งผลให้ภารกิจหลักในด้านการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวภายใต้แผนงานพื้นฐานของกรมการข้าวได้รับงบประมาณน้อยลงจากปีที่ผ่านมา ทำให้กรมการข้าวต้องใช้เงินนอกงบประมาณจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการผลิตและขยายพันธุ์พืช รวมถึงต้องขอรับงบประมาณบางส่วนในภารกิจดังกล่าวภายใต้แผนบูรณาการ

### (3) แผนงบประมาณลงทุน

ตามหลักการงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จต้องการควบคุมการใช้จ่ายเงินลงทุนของหน่วยปฏิบัติการให้มีความสมดุล มีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากที่สุด โดยหน่วยปฏิบัติการจะต้องมีงบประมาณลงทุนสำหรับพัฒนาศักยภาพตนเองและงบประมาณลงทุนเพื่อพัฒนาระบบการจัดผลิตและส่งมอบบริการโดยตรงอย่างสมดุล เพียงพอ และหน่วยปฏิบัติการจะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่จัดซื้ออย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า จนสิ้นอายุขัยของทรัพย์สินนั้นๆ ซึ่งหลักการงบประมาณลงทุนในระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จถือว่าหน่วยนโยบายมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาคุณภาพของหน่วยปฏิบัติการ ดังนั้นการจัดทำแผนงบประมาณ



ลงทุนของหน่วยปฏิบัติการจะต้องยึดแผนงบประมาณลงทุนของหน่วยนโยบายต้นสังกัดเป็นหลัก ผู้บริหารของหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติการ จากการศึกษาพบว่าตามปฏิทินงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2559 สำนักงานประมาณกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำและวิเคราะห์แผนความต้องการและความพร้อมของงบลงทุนเบื้องต้น โดยพิจารณาความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล และจุดเน้นของรัฐมนตรี ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์พิจารณาแผนความต้องการงบลงทุนที่สำนักงานประมาณกำหนด โดยต้องเสนอรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงานประมาณ แต่ต่อมาในปฏิทินงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 ไม่ปรากฏการกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำและจัดส่งแผนงบประมาณลงทุนดังกล่าว

กรมการข้าวมีการจัดทำแผนความต้องการงบลงทุนเบื้องต้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2559 แต่ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 ไม่มีการจัดทำแผนงบประมาณลงทุนที่แยกออกมาจากแผนงบประมาณดำเนินงานอย่างชัดเจน เนื่องจากมีการขอรับงบประมาณในการก่อสร้างศูนย์เมล็ดพันธุ์ จำนวน 5 แห่ง และมีการขอรับจัดสรรงบประมาณภายใต้งบลงทุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับซื้อหรือลงทุนในผลผลิต/โครงการเพื่อให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงบประมาณลงทุนเพื่อการพัฒนาศักยภาพของกรมการข้าว เพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ใช้ในการปฏิบัติงานในศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว และศูนย์วิจัยข้าวต่างๆ เช่น ครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่งเป็นการจัดซื้อรถยกและรถบรรทุก ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ ครุภัณฑ์การเกษตร เช่น รถเกี่ยวนาข้าว เครื่องอบลดความชื้นเมล็ดพันธุ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เช่น ค่าก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยและสิ่งประกอบ ค่าปรับปรุงอาคาร ค่าปรับปรุงทางและสะพาน และค่าก่อสร้างศูนย์เมล็ดพันธุ์ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันความสามารถในการผลิตเมล็ดพันธุ์ดีของกรมการข้าวยังต่ำกว่าความต้องการเมล็ดพันธุ์ของชาวนา ทำให้กรมการข้าวมีกำหนดกลยุทธ์เพื่อวางแผนการลงทุนและพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยดำเนินการ 1) ปรับปรุง พัฒนาเครื่องจักรอุปกรณ์ในขบวนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ได้แก่ เครื่องจักรอุปกรณ์ปรับปรุงสภาพเมล็ดพันธุ์ เครื่องมืออุปกรณ์การตรวจสอบเมล็ดพันธุ์ข้าว การปรับปรุงอาคารโรงงานและโรงเก็บเมล็ดพันธุ์ 2) การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี โดยศูนย์วิจัยข้าว 28 แห่ง และศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว 23 แห่ง เป็นต้น นอกจากนี้กรมการข้าวมีแผนงบประมาณลงทุนในการขยายศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโดยเสนอให้มีการเพิ่มการจัดตั้งศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวเพิ่มอีกให้เป็น 55 ศูนย์ เพื่อขยายขีดความสามารถและตอบสนองความต้องการเมล็ดพันธุ์ข้าวในจังหวัดพื้นที่ปลูกมากแต่ขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ดีและรองรับภารกิจใหม่ ได้แก่ การควบคุมคุณภาพข้าวที่จำหน่ายในท้องตลาด ควบคุมกำกับกำกับการจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวของตัวแทนจำหน่ายบริการปรับปรุงสภาพเมล็ดพันธุ์แก่ศูนย์ข้าวชุมชน เป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้ถูกกำหนดให้เป็นโครงการ Flagship & Quick win Matrix ในแผนปฏิบัติการของกรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 เป็นโครงการธงหรือโครงการที่ตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเริ่มขอตั้งงบประมาณก่อสร้างศูนย์ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ภายใต้แผนงาน : ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต การสร้างมูลค่าภาคการเกษตร และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรอย่างเป็นระบบ ภายใต้ผลผลิตที่ 1 : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา จำนวน 5 แห่ง แห่งละ 20,249,800 บาท รวมจำนวน 101,249,000 บาท



ประกอบด้วย ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวจังหวัดนครนายก ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ อำนาจเจริญ และบึงกาฬ เป็นรายการค่าก่อสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างประกอบ และมีการขอตั้งงบผูกพันเพื่อดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จในปีงบประมาณถัดไปจนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 แต่ยังไม่สามารถดำเนินการผลิตเมล็ดพันธุ์ได้ตามศักยภาพ ดังนั้น กรมการข้าวจะต้องจัดทำและวิเคราะห์แผนความต้องการและความพร้อมของงบลงทุนเบื้องต้นตามที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องของความพร้อมของโครงการดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีการดำเนินงานตามขั้นตอนของกฎหมาย/หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน โดยการก่อสร้างศูนย์เมล็ดพันธุ์ดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ตามวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มปริมาณเป้าหมายผลผลิต เป็นการลงทุนในสิ่งก่อสร้างเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น เพิ่มขึ้นตามความต้องการหรือสภาพปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้นการเพิ่มจำนวนศูนย์เมล็ดพันธุ์จำเป็นต้องเพิ่มจำนวนบุคลากร/ทีมงานเพื่อดำเนินงานในศูนย์ดังกล่าว ซึ่งต้องประสานกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อเสนอคำขออัตรากำลังไปยัง ค.ป.ร. และ ค.ร.ม. พิจารณาเห็นชอบ ควบคู่กันไปในระหว่างดำเนินการก่อสร้างศูนย์ดังกล่าว

จากการพิจารณาของกรมการข้าวเบื้องต้น พบว่าเนื่องจากกรมการข้าวมีภารกิจที่สำคัญหลายภารกิจที่ต้องเกี่ยวข้องกับชาวนาทั่วประเทศ โดยเฉพาะภารกิจพื้นฐานในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยมีพื้นที่เป้าหมายการให้บริการขนาดใหญ่ ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถผลิตเมล็ดพันธุ์ดีให้เพียงพอต่อความต้องการของชาวนาทั่วประเทศได้ ดังนั้นจึงทำให้งบลงทุนของกรมการข้าวส่วนใหญ่จึงเป็นงบลงทุนในการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานเพื่อเพิ่มปริมาณเป้าหมายผลผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการได้ในอนาคต ทำให้ปัจจุบันงบลงทุนของกรมการข้าวยังไม่ถึงงบประมาณลงทุนเพื่อพัฒนาระบบการผลิตและส่งมอบบริการโดยตรง ซึ่งคล้ายกับหน่วยปฏิบัติการหลายหน่วยในต่างประเทศ กล่าวคือ จากผลการศึกษารายงานประจำปีงบประมาณของหน่วยงานในต่างประเทศ อ้างใน ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ โดย จรัส สุวรรณมาลา หน้า 200 ระบุว่า การจัดทำแผนงบประมาณลงทุนของหน่วยปฏิบัติการต่างๆ มักพบว่าส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะละเลยการลงทุนพัฒนาศักยภาพของหน่วยงาน และไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการลงทุนเพื่อพัฒนาระบบจัดผลิตและส่งมอบบริการโดยตรง เพราะไปให้ความสำคัญกับการจัดผลิตบริการให้เป็นไปตามเป้าหมายระยะสั้นหรือเป้าหมายประจำปีเป็นหลัก ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติการผลิตและส่งมอบบริการในระยะยาว ซึ่งอาจจะมีความเสี่ยงในการที่หน่วยปฏิบัติการไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่จัดซื้อได้อย่างมีประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายสิ้นอายุขัยของทรัพย์สินนั้นๆ เท่าที่ควร

ข้อสังเกต :

ศูนย์เมล็ดพันธุ์ที่ดำเนินการสร้างเสร็จแล้ว จำนวน 5 แห่ง ยังไม่สามารถดำเนินการผลิตเมล็ดพันธุ์ได้ตามศักยภาพ เนื่องจากยังขาดบุคลากรในการดำเนินงานประจำแต่ละศูนย์ ในเบื้องต้นทางกรมการข้าวได้มีการแก้ปัญหาด้วยการเกลี้ยอัตรากำลังของศูนย์เมล็ดพันธุ์อื่นมาช่วยปฏิบัติงานแทนไปพลางก่อน และบางส่วนมีการนำเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการผลิตและขยายพันธุ์พืชมาใช้จ่ายในส่วนองค่าจ้างพนักงานเพื่อดำเนินงานของศูนย์ดังกล่าว ซึ่งส่งผลทำให้เกิดกเกณฑ์ตัวชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านการเงินของเงินทุนดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องระบบเบิกจ่ายเงินเนื่องจากเมื่อจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ ศูนย์เมล็ดพันธุ์ก็ไม่สามารถขอตั้งหน่วยเบิกจ่ายได้ กรมการข้าวจึงได้มีการแก้ไขปัญหาด้วยการขอฝากให้หน่วยเบิกจ่ายใกล้เคียงก่อนช่วยดำเนินการเบิกเงินงบประมาณแทนไปพลางก่อน



จากปัญหาที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าในการจัดทำงบประมาณลงทุนในส่วนของโครงการก่อสร้างศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวที่กล่าวไปข้างต้นของกรมการข้าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด คือ ในการขอรับจัดสรรงบประมาณในส่วนของโครงการที่มีการกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลา และวงเงินงบประมาณของโครงการที่แน่นอน จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ ซึ่งโครงการดังกล่าวไม่ได้พิจารณาถึงความพร้อมของบุคลากร/ทีมงาน นั่นคือการพิจารณาตรวจสอบว่าบุคลากรซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดมีความเพียงพอในด้านปริมาณ และความพร้อมในด้านคุณภาพหรือไม่ เพียงใด นอกจากนี้ยังไม่มีความพร้อมในการบริหารจัดการ คือ จะต้องพิจารณาและตรวจสอบว่าการบริหารจัดการซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีความเพียงพอในด้านปริมาณ และความพร้อมในด้านคุณภาพหรือไม่ เพียงใด โดยจะต้องระบุความพร้อมของการบริหารจัดการว่ามีความพร้อมในระดับใด ในการขอรับงบประมาณ รวมถึงการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดค่าเสียโอกาสและเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในเวลาที่เหมาะสม

## 2.2 การจัดทำคำของบประมาณรายจ่าย

ส่วนราชการจัดทำรายละเอียด วงเงิน และคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี รวมถึงต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยวิเคราะห์ความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ เป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงและหน่วยงานว่าสามารถบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายรัฐบาลได้หรือไม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.2.1 การกำหนดผลผลิตหลัก/เป้าหมายผลผลิตหลัก

ภารกิจหลักของหน่วยปฏิบัติการคือการจัดผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภทให้แก่ประชาชน ซึ่งผลผลิตหลักจะเป็นตัวเชื่อมต่อโครงสร้างแผนงานของหน่วยงานนโยบายกับหน่วยปฏิบัติการเข้าด้วยกัน หน่วยปฏิบัติการหนึ่งๆ อาจมีหน้าที่จัดผลิตและส่งมอบบริการเพียงเรื่องเดียว (Single product) หรือหลายเรื่อง (Multiple products) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นสำคัญ

กรมการข้าว กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะ และจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวของประเทศ รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือกับต่างประเทศในเรื่องข้าว ศึกษาวิจัย ทดลอง และพัฒนาเกี่ยวกับพันธุ์ เทคโนโลยีการผลิต การอารักขา วิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและการแปรรูป และมาตรฐานพันธุ์ข้าว ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์พันธุ์กรรมและคุ้มครองพันธุ์ข้าว ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานข้าว ดำเนินการผลิตและส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ข้าว ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่ม การพัฒนาระบบการจัดการสินค้าข้าว การแปรรูปข้าวและผลิตภัณฑ์ และสนับสนุนการค้าข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวเพื่อตลาดเฉพาะ และส่งเสริม สนับสนุน และถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตและการจัดการผลผลิตข้าว รวมทั้งอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับข้าว จากอำนาจหน้าที่ของกรมการข้าวข้างจะเห็นได้ว่าหน่วยงานมีหน้าที่ผลิตและส่งมอบบริการหลายภารกิจ ทั้ง



ภารกิจในเชิงนโยบายและภารกิจในเชิงปฏิบัติ โดยกรมการข้าวมีการกำหนดผลผลิตหลัก/เป้าหมายผลผลิตของหน่วยงานตามภารกิจ ประกอบด้วย ผลผลิตตามภารกิจพื้นฐานที่กฎหมายกำหนด และภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ที่กระทรวงเกษตรฯ และรัฐบาลมอบหมาย ซึ่งเป็นไปตามองค์ประกอบของการกำหนดผลผลิตตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำคัญงบประมาณกำหนด โดยเป็นสินค้าและบริการสาธารณะที่ได้จากการดำเนินงานของกรมการข้าว มีความสอดคล้องกับเป้าหมายและสัมพันธ์กับเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน มีความสัมพันธ์กับพันธกิจ มีลักษณะเป็นรูปธรรมส่วนใหญ่มีการวัดผลในเชิงปริมาณ ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรและศักยภาพการผลิตและดำเนินการ โดยมีการเจรจาทำความเข้าใจกับกระทรวงเกษตรฯ และขอคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณเพื่อกำหนดเป้าหมายผลผลิต นอกจากนี้ในการกำหนดเป้าหมายผลผลิตยังมีการพิจารณาทบทวนจากฐานเดิมของปีที่ผ่านมาที่เคยกำหนดไว้ จากนั้นจึงดำเนินการแจ้งให้หน่วยงานภายในที่รับผิดชอบทราบเป้าหมายผลผลิตต่อไป จากการพิจารณาการกำหนดผลผลิต/เป้าหมายผลผลิตของกรมการข้าวจะเห็นได้ว่ามีแนวทางการกำหนดโดยยึดแนวทางและเป้าหมายตามที่หน่วยงานหรือกระทรวงเกษตรฯ เป็นผู้กำหนด โดยเป้าหมายภายใต้แผนงานพื้นฐานจะเป็นงานตามภารกิจในด้านการวิจัยและพัฒนาข้าว และด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าว ซึ่งจะค่อนข้างเหมือนกับปีที่ผ่านมาไม่เปลี่ยนแปลง เช่น จำนวนเกษตรกรได้รับการบริการทางวิชาการ จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีที่ผลิตได้ และจำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวที่เพิ่มผลผลิตได้รับการรับรองพันธุ์ เป็นต้น แต่ในส่วนของแผนงานยุทธศาสตร์และแผนงานบูรณาการจะมีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายทุกปีขึ้นอยู่กับจุดเน้นและนโยบายของกระทรวงเกษตรฯ และนโยบายของรัฐบาลในปีนั้นๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าหน่วยงานกลางโดยสำนักงานงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแผนงานบ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมายผลผลิต/โครงการของกรมการข้าว ซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงตามเพื่อให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่อง และยากต่อการวิเคราะห์ตรวจสอบหรือเปรียบเทียบ รวมถึงการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการกำหนดเป้าหมายดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการเพิ่มความรู้ด้านการเกษตรให้แก่เกษตรกร เช่น จำนวนเกษตรกรได้รับการพัฒนาส่งเสริมด้านการเกษตร จำนวนเกษตรกรได้รับความรู้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวที่เหมาะสมกับพื้นที่ จำนวน Smart Farmer ได้รับการพัฒนา จำนวนเกษตรกรได้รับการถ่ายทอดความรู้ เป็นต้น ซึ่งสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมในเชิงปริมาณ แต่ยากที่จะวัดผลในเชิงคุณภาพ

อีกทั้งลักษณะการกำหนดเป้าหมายผลผลิตในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2559 ส่วนใหญ่จะกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ ทำให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ให้ข้อสังเกตต่อกรมการข้าวด้านการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด คือ กรมการข้าวควรกำหนดตัวชี้วัดเชิงคุณภาพโดยส่งเสริมให้ชาวนาปลูกข้าวสายพันธุ์ที่เหมาะสมกับพื้นที่ พัฒนาสายพันธุ์ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ทำให้กรมการข้าวได้นำข้อสังเกตดังกล่าวมาปรับปรุงการดำเนินงานโดยการพยายามกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายผลผลิตในเชิงคุณภาพมากขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดการงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จ และหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานงบประมาณ ที่กำหนดว่าการกำหนดเป้าหมายผลผลิตนอกจากคำนึงถึงเป้าหมายในเชิงปริมาณแล้ว จะต้องพิจารณาถึงคุณภาพของผลผลิตด้วย เพื่อให้สามารถวัดผลการดำเนินงานได้ในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย/ต้นทุน



## 2.2.2 การกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน

จากที่กล่าวไปข้างต้นการกำหนดเป้าหมายผลผลิตหลักต้องมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน และการกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ซึ่งตามหลักเกณฑ์หลักเกณฑ์และวิธีการการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสำนักงานงบประมาณกำหนดให้การกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินการจัดทำผลผลิต/โครงการของหน่วยงาน ซึ่งต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง สัมพันธ์กับพันธกิจหรือภารกิจของหน่วยงานตามกฎหมายจัดตั้งและตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งต้องมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมสามารถปฏิบัติและวัดผลได้ในระดับผลลัพธ์ การกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานควรแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จที่กลุ่มเป้าหมาย/พื้นที่ที่ดำเนินการได้รับในเชิงปริมาณ และหรือคุณภาพ และระยะเวลาในการบรรลุผลสำเร็จ และในส่วนของเป้าหมายการให้บริการกระทรวงเป็นผลลัพธ์ที่กระทรวงต้องการให้เกิดจากการให้บริการของกระทรวง ซึ่งต้องมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมสามารถปฏิบัติและวัดผลได้ในระดับผลลัพธ์เช่นกัน ซึ่งจากการศึกษารายงานประจำปีงบประมาณการให้บริการของกรมการข้าวพบว่ามีความสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสัมพันธ์กับพันธกิจหรือภารกิจของหน่วยงานตามกฎหมายจัดตั้ง รวมถึงภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายจากนโยบายรัฐบาลแต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาโดยละเอียดกลับพบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 หน่วยงานมีการนำเอาตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการซึ่งส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดในระดับผลผลิต (Output) มากำหนดเป็นตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานซึ่งต้องวัดในระดับผลลัพธ์ (Outcome) โดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่าทุกตัวชี้วัดของเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานเป็นตัวเดียวกันกับตัวชี้วัดของผลผลิตโครงการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 7 เป้าหมายการให้บริการหน่วยงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

| เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน<br>ตัวชี้วัด   | งบประมาณ / งบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า* / ค่าเป้าหมายของตัวชี้วัด |                   |                   |                   |                    |                   |
|---|--|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
|   | หน่วยนับ   | ปี 2561           | ปี 2562           | ปี 2563           | ปี 2564            | ปี 2565           |
| <b>รวมทั้งสิ้น</b>  | <b>ล้านบาท</b>   | <b>3.676.2659</b> | <b>3.091.3031</b> | <b>6.864.5063</b> | <b>11.199.3408</b> | <b>1.215.9405</b> |
| <b>รวมเงินงบประมาณ</b>  | <b>ล้านบาท</b>   | <b>3.676.2659</b> | <b>3.091.3031</b> | <b>6.864.5063</b> | <b>11.199.3408</b> | <b>1.215.9405</b> |
| <b>รวมเงินนอกงบประมาณ</b>   | <b>ล้านบาท</b>   | -                 | -                 | -                 | -                  | -                 |
| <b>1. สินค้าข้าวได้รับการยกระดับคุณภาพมาตรฐานและสร้างมูลค่าเพิ่ม</b>                                |  |                   |                   |                   |                    |                   |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ:จำนวนศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ดำเนินการก่อสร้าง                                 | แห่ง   | 7                 | 7                 | 11                | 15                 | -                 |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ:จำนวนแปลงข้าวที่มีมาตรฐานเพิ่มขึ้น  | แปลง   | 5,000             | 25,000            | 50,000            | 50,000             | -                 |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ:นวัตกรรมกรมการแปรรูปข้าวไทยจากงานวิจัยได้ต่อยอดสู่เชิงพาณิชย์                 | ผลิตภัณฑ์  | 5                 | 4                 | 5                 | 5                  | -                 |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ:จำนวนเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีที่ผลิตได้  | ตัน  | 82,000            | 65,463            | 82,000            | 82,000             | 82,000            |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ:จำนวนพันธุ์ข้าวที่เพิ่มผลผลิตได้รับการรับรองพันธุ์                            | พันธุ์   | 4                 | 2                 | 4                 | 4                  | 4                 |
| <b>เงินงบประมาณ</b>   | <b>ล้านบาท</b>   | <b>1.022.3387</b> | <b>663.9699</b>   | <b>816.1927</b>   | <b>912.8635</b>    | <b>341.4112</b>   |
| <b>เงินนอกงบประมาณ</b>  | <b>ล้านบาท</b>   | -                 | -                 | -                 | -                  | -                 |
| <b>2. สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชาวนาและองค์กรชาวนา</b>  |  |                   |                   |                   |                    |                   |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ:จำนวนเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการพัฒนาความสามารถในการผลิตข้าว | ราย  | 5,760             | 4,760             | 5,760             | 5,760              | -                 |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ:ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร(ด้านข้าว)ได้รับการพัฒนา    | ศูนย์  | 450               | 882               | 882               | 882                | -                 |



| เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน<br>ตัวชี้วัด   | งบประมาณ / งบประมาณการจ่ายล่วงหน้า* / ค่าเป้าหมายของตัวชี้วัด |                   |                   |                   |                    |                 |
|---|---|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-----------------|
|   | หน่วยนับ  | ปี 2561           | ปี 2562           | ปี 2563           | ปี 2564            | ปี 2565         |
| รวมทั้งสิ้น   | ล้านบาท   | 3.676.2659        | 3.091.3031        | 6.864.5063        | 11.199.3408        | 1.215.9405      |
| รวมเงินงบประมาณ   | ล้านบาท   | 3.676.2659        | 3.091.3031        | 6.864.5063        | 11.199.3408        | 1.215.9405      |
| รวมเงินนอกงบประมาณ  | ล้านบาท   | -                 | -                 | -                 | -                  | -               |
| <b>2. สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชาวนาและองค์กร<br/>ชาวนา</b>   |   |                   |                   |                   |                    |                 |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: จำนวนเกษตรกรในพื้นที่<br>จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการพัฒนา<br>ความสามารถในการผลิตข้าว                                    | ราย   | 5,760             | 4,750             | 5,760             | 5,760              | -               |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: ศูนย์เรียนรู้การเพิ่ม<br>ประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร(ด้านข้าว)<br>ได้รับการพัฒนา                                       | ศูนย์   | 450               | 882               | 882               | 882                | -               |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: เกษตรกรที่ยกระดับเป็น<br>เกษตรกรปราดเปรื่องด้านข้าว  | ราย   | 11,250            | 11,250            | 14,620            | 19,000             | -               |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: จำนวนพื้นที่ผลิตข้าว<br>อินทรีย์   | ไร่   | 300,000           | 400,000           | 700,000           | 400,000            | -               |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: จำนวนเกษตรกรและรา<br>ษฏรชาวเขาที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้ในการ<br>เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวที่เหมาะสมกับ<br>สภาพพื้นที่ | ราย   | 450               | 300               | 450               | 450                | -               |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: จำนวนเกษตรกรที่ได้รับ<br>ความรู้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวที่<br>เหมาะสมกับสภาพพื้นที่                             | ราย   | 46,000            | 42,000            | 46,000            | 49,000             | 52,000          |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: จำนวนพื้นที่ที่ได้รับการ<br>ถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิตข้าวอย่างเหมาะสม<br>และยั่งยืน                                      | ไร่   | 6,540             | 7,500             | 10,500            | 10,500             | -               |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: จำนวนแปลงใหญ่<br>ที่จัดตั้ง  | แปลง  | 2,350             | 2,350             | 4,700             | 9,400              | -               |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: จำนวนธนาคารที่มีการ<br>จัดตั้งและดำเนินงานในรูปแบบการเมล็ดพันธุ์<br>ข้าวชุมชนตามเป้าหมาย                                 | แห่ง  | 50                | 50                | 50                | 50                 | -               |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: แปลงเรียนรู้และขยายผล<br>มีการใช้เทคโนโลยีเกษตรอัจฉริยะ  | ไร่   |                   | 90                | 90                | 90                 | -               |
| <b>เงินงบประมาณ</b>   | <b>ล้านบาท</b>  | <b>2.427.4444</b> | <b>2.239.5083</b> | <b>5.822.9238</b> | <b>10.016.0095</b> | <b>874.5293</b> |
| <b>เงินนอกงบประมาณ</b>  | <b>ล้านบาท</b>  | <b>-</b>          | <b>-</b>          | <b>-</b>          | <b>-</b>           | <b>-</b>        |
| <b>3. งานวิจัยและพัฒนาข้าวได้รับการพัฒนาต่อ<br/>ยอดนำไปสู่การใช้ประโยชน์</b>  |   |                   |                   |                   |                    |                 |
| - ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ: ร้อยละของการดำเนินงาน<br>วิจัยที่เป็นไปตามแผน  | ร้อยละ  | 90                | 90                | 90                | 90                 | -               |
| - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: จำนวนโครงการวิจัยที่<br>ดำเนินการ  | โครงการ   | 38                | 34                | 34                | 34                 | -               |
| <b>เงินงบประมาณ</b>   | <b>ล้านบาท</b>  | <b>226.4828</b>   | <b>187.8249</b>   | <b>225.3898</b>   | <b>270.4678</b>    | <b>-</b>        |
| <b>เงินนอกงบประมาณ</b>  | <b>ล้านบาท</b>  | <b>-</b>          | <b>-</b>          | <b>-</b>          | <b>-</b>           | <b>-</b>        |

\* งบประมาณการจ่ายล่วงหน้าตามภารกิจและเป้าหมายที่ได้ตั้งงบประมาณในปี 2562 ที่จะมีส่วนให้ต้องดำเนินการต่อเนื่องถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2565

ที่มา : เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์



จากการที่หน่วยงานนำตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการในระดับผลผลิต (Output) มากำหนดเป็นตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานในระดับผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำค่าของงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนด ส่งผลให้การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้ทราบถึงผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปได้ยาก ดังนั้นหน่วยงานควรดำเนินการกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานรวมถึงตัวชี้วัดให้อยู่ในระดับผลลัพธ์ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด

### 2.2.3 การจัดทำค่าใช้จ่ายผลผลิต

การจัดทำค่าใช้จ่ายการผลิตของกรมการข้าวมีการจัดทำเป็นไปตามแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยจะต้องกำหนดผลผลิต กิจกรรม/กิจกรรมรองและกิจกรรมสนับสนุนที่จะใช้ในการดำเนินงานของแต่ละผลผลิต พร้อมทั้งกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นต่อกิจกรรม โดยแบ่งตามประเภทงบรายจ่ายของกิจกรรมนั้นๆ เช่น งบดำเนินงาน งบลงทุน และงบรายจ่ายอื่น เป็นต้น ซึ่งจะนำมารวมกำหนดมาเป็นต้นทุนการผลิตสำหรับการคำนวณต้นทุนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวและการจัดการข้าว ยังไม่นำข้อมูลต้นทุนผลผลิตที่แท้จริงทั้งหมดไปใช้ในการจัดสรรงบประมาณ หรือจัดสรรงบประมาณโดยไม่สอดคล้องกับต้นทุนผลผลิตที่แท้จริง เนื่องจากใช้วิธีคิดต้นทุนจากค่าใช้จ่ายการผลิตที่เฉพาะแหล่งของเงินงบประมาณ ไม่รวมต้นทุนผลผลิตเมล็ดพันธุ์บางส่วนที่เป็นเงินนอกงบประมาณจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการผลิตและขยายพันธุ์พืช ส่งผลทำให้ยากในการจัดการข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบและเพื่อลดต้นทุนการผลิตตามนโยบายและมาตรการการลดต้นทุนผลผลิตต่างๆ ของรัฐบาล

### 2.2.4 โครงสร้างแผนงาน/โครงสร้างผลผลิต

ตามหลักการงบประมาณโครงสร้างแผนงาน/โครงสร้างผลผลิตถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นความเชื่อมโยงของผลผลิต ผลลัพธ์ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โครงสร้างแผนงานของหน่วยปฏิบัติการถือเป็น “แผนผัง” แสดงโครงสร้างผลผลิตและโครงการในกระบวนการผลิตและการจัดการของหน่วยปฏิบัติการนั้นๆ ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างผลผลิตของหน่วยปฏิบัติการกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ และยุทธศาสตร์กระทรวง เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงกระบวนการปฏิบัติงานของส่วนราชการกับนโยบายรัฐบาล ซึ่งในที่นี้จึงขอนำเสนอทั้ง 2 ส่วน คือ ทั้งในส่วนของโครงสร้างแผนงาน/โครงสร้างผลผลิตของหน่วยนโยบายระดับชาติและโครงสร้างแผนงาน/โครงสร้างผลผลิตของส่วนราชการระดับปฏิบัติ

เนื่องจากที่มาของการจัดทำโครงสร้างแผนงาน/โครงสร้างผลผลิตของหน่วยปฏิบัติการต้องเริ่มจากการจัดทำโครงสร้างแผนงานของหน่วยนโยบายระดับชาติ กล่าวคือ หน่วยนโยบายระดับชาติ (รัฐบาล) กำหนดกรอบภารกิจ วิสัยทัศน์และประเด็นยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาล จากนั้นก็จัดแบ่งกลุ่มภารกิจและประเด็นยุทธศาสตร์ออกเป็นด้านๆ และจัดภารกิจ/ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ลงสู่หน่วยนโยบายเฉพาะด้าน (กระทรวง) ซึ่งแต่ละภารกิจหรือประเด็นยุทธศาสตร์จะต้องมีหน่วยนโยบายรับผิดชอบหลักเพียงหน่วยเดียวเท่านั้น และจะต้องไม่มีภารกิจหรือประเด็นยุทธศาสตร์ใดที่มีกระทรวงรับผิดชอบร่วมกันหลายหน่วยงาน ทั้งนี้



เพื่อให้ภารกิจในแต่ละด้าน/เรื่อง มีหน่วยงาน “เจ้าภาพ” รับผิดชอบอย่างชัดเจนเพียงหน่วยงานเดียว และมีรัฐมนตรีหรือผู้บริหารนโยบายที่มีตัวตนชัดเจนเพียงคนเดียว ซึ่งเมื่อกระทรวงที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจ/ประเด็นยุทธศาสตร์นั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดคือการจัดทำโครงสร้างแผนงานของกระทรวงซึ่งมี 3 ขั้นตอนหลัก คือ 1) วิเคราะห์จำแนกภารกิจหลักแต่ละด้านออกเป็นวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติการเฉพาะด้าน 2) แปลงวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติการเฉพาะด้านแต่ละเรื่องเป็น “แผนงานหลัก” และ 3) กำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลสำเร็จและผลผลิตหลักของแผนงาน ซึ่งจากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าแผนงานที่สมบูรณ์จะต้องมีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน คือ 1) วัตถุประสงค์หรือผลสำเร็จ (Outcomes) ของแผนงาน 2) ตัวชี้วัดผลสำเร็จของแผนงานจะต้องตรงกับความคาดหวังของพลเมืองอย่างแท้จริง และ 3) ผลผลิตหลักของแผนงาน ซึ่งนั่นถือเป็นโครงสร้างแผนงาน/ผลผลิตของส่วนราชการในระดับปฏิบัติการและระดับกระทรวง ในขณะเดียวกันสำนักงบประมาณในฐานะหน่วยนโยบายระดับชาติต้องจัดทำโครงสร้างแผนงานของรัฐบาลขึ้น โดยประมวลจากโครงสร้างแผนงานของกระทรวงที่จัดทำขึ้น แล้วทำการวิเคราะห์เพื่อค้นหา-ขจัดความซ้ำซ้อน และจัดกลุ่มแผนงานตามด้านภารกิจที่รัฐบาลกำหนด (หลักการงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จ จรัส สุวรรณมาลา หน้า 214-226)

จากการศึกษาเอกสารงบประมาณของสำนักงบประมาณ พบว่าสำนักงบประมาณมีการจำแนกงบประมาณตามกลุ่มภารกิจออกเป็นด้านๆ ยกตัวอย่างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจ เป็นการแสดงงบประมาณรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งมีการยึดถือตามหลักการในการจำแนกรายจ่ายรัฐบาลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยจำแนกการดำเนินงานของรัฐบาลตามวัตถุประสงค์อย่างกว้างขวางออกเป็นด้านต่างๆ 10 ด้าน 3 ประเภท (งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 หน้า 59-60 ดังนี้

#### การบริหารทั่วไป คือ

1. การบริหารทั่วไปของรัฐ
2. การป้องกัน
3. การรักษาความสงบภายใน

#### การเศรษฐกิจ

4. การเศรษฐกิจ

#### การบริการชุมชนและสังคม

5. การสิ่งแวดล้อม
6. การเคหะและชุมชน
7. การสาธารณสุข
8. การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ
9. การศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์

- โครงสร้างแผนงาน/โครงสร้างผลผลิตของหน่วยนโยบายระดับชาติ พบว่าสำนักงบประมาณมีการจัดทำหลักการของโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีการทบทวนให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณทุกปี ยกตัวอย่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 สำนักงบประมาณมีการกำหนดโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์โดยมีหลักการกำหนด คือ แผนงานได้กำหนดขึ้นต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่สำคัญของร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (พ.ศ. 2558 - 2573) กรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศไทย 4.0 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558 - 2564) นโยบายของรัฐบาล และแผนแม่บทอื่น ๆ รวมทั้งได้นำ “ปรัชญาของ



เศรษฐกิจพอเพียง” โดยคำนึงถึงหลักความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดี เพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และให้ประเทศมีความมั่นคง ประชาชนมีความมั่งคั่ง อย่างยั่งยืน ตามวิสัยทัศน์ของประเทศ

การกำหนดโครงสร้างแผนงานได้นำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มาประกอบการพิจารณากำหนดโครงสร้างแผนงาน เพื่อบูรณาการการดำเนินงานตามภารกิจของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. นำแนวทางการพัฒนาที่สำคัญของร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ทั้ง 6 ยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ 36 ประเด็น มาเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำโครงสร้างแผนงาน เพื่อให้สามารถแสดงความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาในระยะยาวได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. การพิจารณากำหนดแผนงาน เพื่อรองรับการดำเนินงานให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่มีการกำหนดประเด็นนโยบายจัดสรรงบประมาณและยุทธศาสตร์ที่เป็นจุดเน้นของแต่ละภาค เพื่อให้ส่วนราชการสามารถใช้เป็นแนวทางในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณในมิติยุทธศาสตร์และมิติหน่วยงานที่สอดคล้องกับความต้องการของมิติพื้นที่ โดยสำนักงบประมาณจะกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานเป็นกรอบในการดำเนินงาน และกำหนดขอบเขตภารกิจของแต่ละแผนงานให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นกรอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่มีการบูรณาการงบประมาณ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดกระบวนการวางแผนและพัฒนาพื้นที่ระดับภาคอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

องค์ประกอบโครงสร้างแผนงานแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1) องค์ประกอบระดับยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ 6 ด้าน และ 1 รายการดำเนินการภาครัฐ คือ (1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (3) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน (4) ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน (5) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืน (6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ และ (7) รายการดำเนินการภาครัฐ

2) องค์ประกอบระดับแผนงาน ภายใต้ยุทธศาสตร์ 6 ด้านและรายการดำเนินการภาครัฐ ได้กำหนดแผนงานไว้จำนวนทั้งสิ้น 62 แผนงาน โดยแบ่งออกเป็น

(1) แผนงานบูรณาการ โดยกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน มีความประหยัดและคุ้มค่า สามารถบรรลุเป้าหมาย เกิดการพัฒนาพื้นที่ทั้งในระดับจังหวัดและระดับภาค เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการ และกำหนดให้การจัดทำงบประมาณเป็นลักษณะ Project based จำนวน 24 แผนงาน



(2) แผนงานยุทธศาสตร์ เป็นแผนงานที่ดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายในเชิงนโยบายและมีความสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ ที่ต้องการผลักดันหรือเห็นความสำคัญในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยกำหนดให้การจัดทำงบประมาณเป็นลักษณะ Project based จำนวน 27 แผนงาน

(3) แผนงานบุคลากรภาครัฐ เป็นแผนงานที่แสดงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐที่กำหนดไว้ในงบบุคลากร งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น โดยจำแนกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐตามยุทธศาสตร์ 6 ด้าน จำนวน 1 แผนงาน

(4) แผนงานพื้นฐาน เป็นแผนงานที่ดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นปกติประจำตามกฎหมายจัดตั้งของหน่วยงานนั้น ๆ หากหยุดดำเนินการอาจก่อให้เกิดความเสียหายในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ โดยจำแนกตามยุทธศาสตร์ 6 ด้าน จำนวน 6 แผนงาน

(5) รายการค่าดำเนินการภาครัฐ จำนวน 4 แผนงาน ได้แก่ แผนงานบริหารเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น แผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ แผนงานรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และแผนงานรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย

จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างแผนงานในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2559 มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมาย ผลผลิต/โครงการ และตัวชี้วัดของส่วนราชการ และต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562 เริ่มมีพัฒนาการที่ดีในการออกแบบโครงสร้างแผนงาน ให้มีคุณสมบัติที่พึงปรารถนา คือต้องครอบคลุมภารกิจของรัฐ ทั้งภารกิจพื้นฐานและภารกิจยุทธศาสตร์ และมีลักษณะต่อเนื่อง คงเส้นคงวา และมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสูงในขณะเดียวกัน ที่สำคัญมีโครงสร้างที่มีลักษณะเชิงบูรณาการสูง ลดความซ้ำซ้อน ซึ่งตามที่กล่าวข้างต้น การกำหนดโครงสร้างแผนงานทั้ง 62 แผนงาน โดยแบ่งออกเป็น (1) แผนงานบูรณาการ (2) แผนงานยุทธศาสตร์ (3) แผนงานบุคลากรภาครัฐ (4) แผนงานพื้นฐาน และ (5) รายการค่าดำเนินการภาครัฐ ซึ่งต้องเชื่อมโยงและอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ถือเป็นที่รวมเงินงบประมาณเพื่อจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีลงสู่ผลผลิต/โครงการของส่วนราชการ โดยพยายามให้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยแผนงานดังกล่าวมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานที่มีลักษณะเป็นการบรรยายความที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม เพื่อให้ส่วนราชการสามารถใช้เป็นแนวทางในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณในมิติยุทธศาสตร์และมิติหน่วยงานที่สอดคล้องกับความต้องการของมิติพื้นที่และบทบาทภารกิจหน้าที่ของตนเอง โดยไม่มีการกำหนดหน่วยงาน “เจ้าภาพ” ผู้รับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์และแผนงานอย่างชัดเจน ทำให้ในแต่ละภารกิจหรือประเด็นยุทธศาสตร์จะไม่มีความชัดเจนที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักเพียงหน่วยเดียว ทำให้ในหนึ่งแผนงานที่อยู่ภายใต้ภารกิจหรือประเด็นยุทธศาสตร์มีหลายกระทรวง/กรมร่วมกันรับผิดชอบหลายหน่วยงาน ทำให้ภารกิจในแต่ละด้าน/เรื่อง ไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบอย่างชัดเจนเพียงหน่วยงานเดียว และไม่มีรัฐมนตรีหรือผู้บริหารนโยบายที่มีตัวตนชัดเจนเพียงคนเดียว รวมถึงไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของแผนงาน และกำหนดผลผลิตหลักของแผนงานไว้ด้วย แต่มีเพียงการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานที่มีลักษณะการบรรยายความ ทำให้มีหลายส่วนราชการได้รับงบประมาณและเป็นเจ้าภาพร่วมกันภายใต้ยุทธศาสตร์และแผนงานนั้นๆ ส่งผลทำให้ส่วนราชการใหญ่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จเฉพาะเป้าหมายของส่วนราชการเอง โดยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายและความสำเร็จของแผนงานและยุทธศาสตร์ระดับประเทศเท่าที่ควร



- **โครงสร้างแผนงานของกรมการข้าว** ซึ่งเป็นโครงสร้างเดียวกันกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนการกำหนดโครงสร้างผลผลิต/โครงการ (ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย) วัตถุประสงค์และกิจกรรม (ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย) กรมการข้าวได้ดำเนินการตามนโยบายของกระทรวง และนโยบายสำคัญอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2559 มีการเปลี่ยนแปลงทุกปีให้สอดคล้องกับแผนงานระดับนโยบาย และต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562 พบว่าการกำหนดโครงสร้างผลผลิต/โครงการ (ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย) เริ่มนิ่งและมีทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้นตามแผนงานและนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายของสำนักงบประมาณ ยกตัวอย่างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กรมการข้าวได้รับงบประมาณภายใต้ 6 แผนงาน ประกอบด้วย 1) แผนงานบุคลากรภาครัฐ 2) แผนงานพื้นฐานด้านความสามารถในการแข่งขัน 3) แผนงานยุทธศาสตร์สร้างความมั่นคงและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม 4) แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 5) แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคการเกษตร และ 6) แผนงานบูรณาการวิจัยและนวัตกรรม สำหรับการพิจารณาความเชื่อมโยงของผลผลิต/โครงการของกรมการข้าวกับแผนงานระดับกระทรวงและระดับชาติ ได้วิเคราะห์ข้อมูลเฉพาะปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายฉบับที่ 3 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน้า 2-3 แสดงความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน และในส่วนของกรมการข้าวแสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามแผนงาน พบว่ามีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันเป็นอย่างดีในระดับนโยบาย แต่ยังคงพบความคลาดเคลื่อนในระดับปฏิบัติ เนื่องจากเมื่อทำการพิจารณาความเชื่อมโยงในระดับผลผลิต/โครงการและกิจกรรม พบว่าบางผลผลิต (Output) ของแต่ละผลผลิต/โครงการไม่สามารถส่งผลถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายแผนงาน/ยุทธศาสตร์ระดับชาติได้ เนื่องจากกิจกรรมที่ดำเนินการและตัวชี้วัดกิจกรรมที่กำหนดส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มความรู้ด้านการเกษตรให้แก่เกษตรกร เช่น เกษตรกรได้รับการพัฒนาส่งเสริมด้านการเกษตร เกษตรกรได้รับความรู้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวที่เหมาะสมกับพื้นที่ จำนวน Smart Farmer ได้รับการพัฒนา จำนวนเกษตรกรได้รับการถ่ายทอดความรู้ เป็นต้น ซึ่งการจัดกิจกรรมดังกล่าวสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมในเชิงปริมาณ แต่ยากที่จะวัดผลในเชิงคุณภาพ ทั้งนี้เนื่องจากกรมการข้าวมีภารกิจในการปฏิบัติงานจำนวนมากซึ่งกลุ่มเป้าหมายคือชาวนาทั่วประเทศ รวมถึงพื้นที่ในความดูแลทุกจังหวัดในประเทศ

จากการศึกษาพบว่าเนื่องจากการจัดท่างบประมาณในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ที่มากส่งผลต่อหน่วยงานที่มีภารกิจพื้นฐานที่ต้องดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอย่างกรมการข้าว ทำให้ถูกปรับลดงบประมาณภายใต้แผนงานพื้นฐาน จนทำให้บางปีต้องนำภารกิจพื้นฐานไปขอรับงบประมาณภายใต้แผนบูรณาการ อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลแต่ในสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี ซึ่งส่งผลการเปลี่ยนแปลงแผนงาน และการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติการอย่างกรมการข้าว เนื่องจากบางโครงการต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานหลายปี แต่ทิศทางในระดับนโยบายเปลี่ยนทำให้การทำงานของระดับปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงตามจึงทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการทำงาน

**ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ระดับชาติกับผลผลิต/โครงการ** ซึ่งพบว่าหลายผลผลิต/โครงการไม่สามารถเชื่อมโยงกับผลสำเร็จของยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณได้อย่างแท้จริง เนื่องจากตามหลักเกณฑ์การจัดทำคำของบประมาณ กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำคำของบประมาณให้สอดคล้อง และสนับสนุนแนวนโยบายระดับชาติ เช่น

- ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579)



- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)
- นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558 – 2564)
- แผนการปฏิรูปประเทศ
- ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์
- แผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด
- คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือที่ได้ประกาศต่อสาธารณชน
- มติคณะรัฐมนตรี (ชุดปัจจุบัน) กฎหมาย ระเบียบ ที่กำหนดให้ส่วนราชการฯ ผู้ขอรับ การจัดสรร

งบประมาณเป็นผู้ดำเนินการ

- แผนพัฒนา หรือแผนแม่บทอื่นๆ ที่มอบหมายให้หน่วยงานดำเนินการ
- ข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากแนวนโยบายระดับชาติข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีเป็นจำนวนมาก ซึ่งการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการสามารถเลือกกำหนดได้ว่าจะให้ผลผลิต/โครงการของตนเองจะสนับสนุนแผนใดก็ได้ และแต่ละแผนแต่ละนโยบายมีความสำคัญแตกต่างกันและมีลักษณะค่อนข้างกว้าง บางแผนมีนโยบายความใกล้เคียงกัน แต่บางแผนมีเป้าหมายเฉพาะด้าน อีกทั้งยังไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์และแผนต่างๆ ส่งผลให้การจัดทำคำของบประมาณและการกำหนดผลผลิต/โครงการของส่วนราชการมีลักษณะเป็นดาวกระจายดังคำกล่าวที่ว่า “เขียนไปอย่างไรก็ได้” ดังนั้น ผลผลิต/โครงการที่ขอรับจัดสรรงบประมาณไปมีส่วนที่เชื่อมโยงได้หลายแผน หลายนโยบายระดับบน บางโครงการเชื่อมโยงโดยตรง บางโครงการเชื่อมโยงโดยอ้อม ส่งผลให้ผลสำเร็จของผลผลิต/โครงการสนับสนุนและเชื่อมโยงต่อผลสำเร็จของยุทธศาสตร์มากขึ้นแตกต่างกันออกไป นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าในแต่ละยุทธศาสตร์ไม่มีการกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพ ทำให้ไม่มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลผลสำเร็จของยุทธศาสตร์นั้น ๆ จึงทำให้ส่วนราชการส่วนใหญ่มุ่งแต่เป้าหมายผลสำเร็จเฉพาะผลผลิต/โครงการที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบเท่านั้น

ในส่วนของกรมการข้าวจะเห็นได้ว่าการกำหนดผลผลิต/โครงการมีความสอดคล้องเชื่อมโยงหลายนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ เช่น

- ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)
- ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์
- แผนยุทธศาสตร์ข้าวไทย (ด้านการผลิต) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2558 – 2562) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทด้านการผลิตข้าว

การผลิตข้าว

- แผนการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร
- นโยบายของรัฐบาล/มติคณะรัฐมนตรี/นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- แผนยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์



ซึ่งจะเห็นได้ว่านโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติที่กรมการข้าวสามารถเลือกดำเนินการให้สนับสนุน และกำหนดผลผลิต/โครงการให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงมีเป็นจำนวนมาก สามารถเลือกได้อย่างอิสระ ประกอบกับภารกิจมีเป็นจำนวนมาก อีกทั้งในแต่ละปีมีการเปลี่ยนแปลงและทบทวนยุทธศาสตร์ ทบทวน แผนงาน ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแผนงาน และเป้าหมายผลผลิต/โครงการของกรมการข้าว

นอกจากนี้จากการศึกษาการ จัดทำโครงสร้างแผนงาน/ผลผลิตข้างต้นจะเห็นว่า ตามหลักการ งบประมาณกำหนดให้กระทรวงมีหน้าที่กำหนดแผนงาน โดยเมื่อกระทรวงที่ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพใน การดำเนินการตามภารกิจ/ประเด็นยุทธศาสตร์นั้นแล้ว กระทรวงจะต้องวิเคราะห์จำแนกภารกิจหลักแต่ละ ด้านออกเป็นวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติการเฉพาะด้านตามภารกิจ และแปลงวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติการเฉพาะ ด้านแต่ละเรื่องเป็น “แผนงานหลัก” ที่สำคัญจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลสำเร็จและ ผลผลิตหลักของแผนงานดังกล่าวนี้ด้วย ซึ่งมีลักษณะเป็น Bottom-up Techniques โดยสำนักงบประมาณมี หน้าที่วิเคราะห์แผนงานของกระทรวงไม่ให้ความซ้ำซ้อนระหว่างแผนงานของกระทรวง แต่สำหรับการจัดทำ โครงสร้างของประเทศไทยโดยสำนักงบประมาณ และในส่วนของกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มี การจัดทำโครงสร้างแผนงาน/ผลผลิตในลักษณะ Top-Down Techniques ซึ่งสำนักงบประมาณเป็นคน กำหนดความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์/แผนงานของกระทรวงและกรมการข้าว โดยแผนงานดังกล่าวไม่มีการ กำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหลักและไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดของแผนงาน แต่มีการกำหนดตัวชี้วัดในระดับ ยุทธศาสตร์ทั้งยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณและยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น ซึ่งส่งผลทำให้มีความยากลำบากใน การประเมินผลสัมฤทธิ์ในระดับแผนงานจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานและรัฐบาลในปัจจุบัน

### 2.2.5 การจัดทำค่าใช้จ่ายผลผลิต

การจัดทำค่าใช้จ่ายการผลิตของกรมการข้าวมีการจัดทำเป็นไปตามแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด โดย จะต้องกำหนดผลผลิต กิจกรรม/กิจกรรมรองและกิจกรรมสนับสนุนที่จะใช้ในการดำเนินงานของแต่ละผลผลิต พร้อมทั้งกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นต่อกิจกรรม โดยแบ่งตามประเภทงบรายจ่ายของกิจกรรมนั้นๆ เช่น งบ ดำเนินงาน งบลงทุน และงบรายจ่ายอื่น เป็นต้น ซึ่งจะนำมารวมกำหนดมาเป็นต้นทุนการผลิต สำหรับการ คำนวณต้นทุนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวและการ จัดการข้าว ยังไม่ได้นำข้อมูลต้นทุนผลผลิตที่แท้จริงทั้งหมดไปใช้ในการจัดสรรงบประมาณ หรือจัดสรร งบประมาณโดยไม่สอดคล้องกับต้นทุนผลผลิตที่แท้จริง เนื่องจากใช้วิธีคิดต้นทุนจากค่าใช้จ่ายการผลิตที่เฉพาะ แห่งของเงินงบประมาณ ไม่รวมต้นทุนผลผลิตเมล็ดพันธุ์บางส่วนที่เป็นเงินนอกงบประมาณจากเงินทุน หมุนเวียนเพื่อการผลิตและขยายพันธุ์พืช ส่งผลทำให้ยากในการจัดการข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบและเพื่อลด ต้นทุนการผลิตตามนโยบายและมาตรการการลดต้นทุนผลผลิตต่างๆ ของรัฐบาล

### 2.3 การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

ตามปฏิทินงบประมาณหลังจากที่ทำการทบทวนงบประมาณแล้ว ส่วนราชการต้องจัดทำคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีเบื้องต้น (Pre-Ceiling) ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกระทรวง/ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เป้าหมายการให้บริการ เป้าหมายการผลิต และคำนวณต้นทุนการผลิตให้เสร็จสิ้น จึงจะดำเนินการจัดทำ รายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Bottom-up MTEF) ซึ่งเป็นการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า 4 ปี คือ



(1+3 ปี) ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี ของแต่ละกระทรวงและส่วนราชการต่างๆ ที่ส่งค่าของงบประมาณไปยังสำนักงานงบประมาณ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณและรัฐบาลทราบถึงรายจ่ายพื้นฐานในแต่ละปี และรายจ่ายในอนาคต รวมถึงเป็นการแสดงเป้าหมายผลผลิตระยะ 3 ปีล่วงหน้า ภายใต้แผนงาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติ ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานงบประมาณใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการวางแผนนโยบายระยะยาว และดำเนินการจัดสรรทรัพยากร วงเงินงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สอดคล้องกับทุกเป้าหมายยุทธศาสตร์ในทุกๆระดับ ซึ่งการจัดทำรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางนี้ถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการบรรลุวิสัยทางการคลังอย่างยั่งยืน

โดยในส่วนของกรมการข้าวมีการดำเนินการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด ซึ่งปัจจุบันกรมการข้าวมีแนวทางในการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ยกตัวอย่างการกำหนดตัวชี้วัดและการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าของของภารกิจการผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีที่ผลิตได้ ซึ่งปัจจุบันใช้เกณฑ์เป้าหมายการผลิตจากแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี โดยถอดออกมาเป็นเป้าหมายจำนวนการผลิตของแต่ละปี แต่ที่ผ่านมาใช้เกณฑ์เป้าหมายการผลิตตามแผนตามยุทธศาสตร์ที่ทำล่วงหน้า 3 - 5 ปี และสำหรับการคำนวณวงเงินงบประมาณของแต่ละปีมาจากการนำจำนวนเป้าหมายการผลิตที่กำหนดไว้ในแต่ละปีคูณกับต้นทุนการผลิตต่อหน่วยที่กำหนดไว้ และในแต่ละปีจะต้องทำการปรับปรุงฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันในขั้นตอนการทบทวนแผนนั้น กรมการข้าวมีการปรับปรุงประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าโดยพิจารณาจากความเหมาะสมขององค์ประกอบ 3 ส่วน ประกอบด้วย 1. ศักยภาพการผลิตของศูนย์เมล็ดพันธุ์ 2. กรอบวงเงินทุนหมุนเวียนโดยดูสภาพคล่องและความสามารถในการดำเนินการผลิตภายในปีนั้น และ 3. กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยที่ผ่านมาในทางปฏิบัติการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าและเป้าหมายการผลิตยังไม่สามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการวางแผนนโยบายระยะยาว เพื่อดำเนินการจัดสรรทรัพยากรวงเงินงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากการประมาณการไม่ได้พิจารณาถึงผลการดำเนินงานของปีที่ผ่านมา ทำให้จำนวนเป้าหมายการผลิตและวงเงินงบประมาณในแต่ละปีมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี รวมถึงจำนวนเป้าหมายการผลิตที่กำหนดไว้มีจำนวนมากเกินความจริงเมื่อเทียบกับผลผลิตที่สามารถผลิตได้จริง ส่งผลให้วงเงินงบประมาณที่ประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าส่งผลให้ความเป็นจริงมาก สะท้อนให้เห็นว่าการวางแผนล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) ไม่สามารถนำมาคาดการณ์หรือใช้ประโยชน์ได้จริง ยกตัวอย่างการกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานที่แสดงการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า/ค่าเป้าหมายตัวชี้วัดของปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 (เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุงประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562)

จากการกำหนดเป้าหมายการผลิตในแต่ละปีการเปลี่ยนแปลงทั้งเพิ่มขึ้นและลดลงโดยไม่ยืดโยงกับเป้าหมายการผลิตตามแผนยุทธศาสตร์ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายการผลิตและจำนวนงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี และไม่ได้มีการนำผลการดำเนินงานที่ผลิตของปีที่ผ่านมา มาเป็นข้อมูลเพื่อทบทวนและปรับเป้าหมายการผลิตให้สอดคล้องกับความเป็นจริงตามศักยภาพ และกำลังการผลิตของศูนย์เมล็ดพันธุ์



ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบด้านการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากรายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในเดือนสิงหาคม 2553 ที่ระบุถึงข้อค้นพบในการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจากบนสู่ล่าง (Top-Down MTEF) ในมิติของสำนักงบประมาณซึ่งหน่วยนโยบายที่มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณว่า สำนักงบประมาณได้มีการจัดทำกรอบการคลังระยะปานกลาง (1+3 ปี) ที่มีความสอดคล้องกับสภาการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามการวางแผนงบประมาณได้ให้ความสำคัญในการวางแผนงบประมาณเป็นรายปี มากกว่าการวางแผนระยะยาวหรือระยะปานกลาง และในทางปฏิบัติยังไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างจริงจัง เพราะจากข้อมูลที่ได้รับจากระบบ MTEF ในเอกสารงบประมาณจะเป็นเพียงข้อมูลที่ส่วนราชการใช้ในการประมาณการล่วงหน้าในรายการต่าง ๆ โดยคำนึงถึงกรอบการใช้เงินงบประมาณในอนาคต โดยคาดการณ์เพิ่มในแต่ละปีงบประมาณร้อยละ 20-30 ของงบประมาณในแต่ละรายการที่ได้รับ ซึ่งบางครั้งพบว่าในแต่ละรายการอาจมีวงเงินค่อนข้างสูงเกินความเป็นจริง ซึ่งจะแตกต่างจากแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายปี

#### 4.1.1.2 การบริหารงบประมาณ

##### 1) การบริหารงบประมาณ

กรมการข้าวมีการบริหารงบประมาณโดยใช้ระบบข้อตกลงภายในและการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงาน ซึ่งกรมการข้าวต้องมีความตกลงกับสำนักงบประมาณในการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานในระดับต่างๆ และแจ้งให้หน่วยงานภายในที่รับผิดชอบทราบ นอกจากนี้สำหรับการบริหารงบประมาณทุกส่วนราชการรวมถึงกรมการข้าว กรมบัญชีกลางกำหนดให้ใช้ระบบบริหารโดยใช้ฐานกิจกรรม (Activity-Based Management) ซึ่งเน้นการควบคุมต้นทุนและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง ในการบริหารงบประมาณโดยใช้ฐานกิจกรรมนี้ ทุกส่วนราชการต้องใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง (Accrual accounting) ซึ่งต้องมีข้อมูลระบบการเงินและต้นทุนการผลิตที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ และกรมบัญชีกลางจะให้ความสำคัญกับการลดต้นทุนกิจกรรมผ่านมาตรการต่างๆ และสำหรับด้านงบประมาณ มีการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีการจัดทำและปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณและมีการจัดข้อตกลงว่าด้วยผลผลิตกับหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบผลิต/โครงการ และมีกระบวนการหรือแนวทางในการบริหารผลผลิต/โครงการโดยแบ่งตามความรับผิดชอบของงานแต่ละส่วน สำหรับการทบทวนตัวชี้วัดภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณทั้งกรณีปรับลด/เพิ่มตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กองแผนงานและงบประมาณผู้รับผิดชอบจัดทำแผนจะมีการต่อรองตัวชี้วัดกับสำนักงบประมาณและแจ้งไปยังหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบผลิต/โครงการ เพื่อให้ทราบเป้าหมายในการดำเนินการต่อไป สำหรับการแบ่งความรับผิดชอบในเป้าหมายหรือตัวชี้วัดถ้าโครงการไหนเป็นของกลุ่มงานใดก็จะรับผิดชอบแล้วก็จะมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดเลยและกระบวนการบริหารและติดตามผลผลิต กำหนดให้มีการติดตามเป็นแบบรายเดือนผ่านระบบบิโกลีททรอนิกส์ ซึ่งเป็นระบบการบริหารภายในของกรมการข้าว เรียกว่าระบบ M01 และ M02 ซึ่งกระบวนการของระบบจะเริ่ม



เมื่อต้นปีงบประมาณเมื่อมีการอนุมัติงบประมาณและเมื่อมีแผนการปฏิบัติงานแล้ว โดยจะแบ่งเป็นแผนการปฏิบัติงานที่เป็นของส่วนกลางกับแผนการปฏิบัติงานของส่วนภูมิภาค คือ ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวและศูนย์วิจัยข้าวตามจังหวัดต่างๆ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว

นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่ากรมการข้าวค่อนข้างให้ความสำคัญกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายตามนโยบายรัฐบาล โดยให้ความสำคัญกับเป้าหมายการเบิกจ่ายในแต่ละไตรมาส และมีการดำเนินการเร่งรัดให้มีการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดในส่วนที่สามารถดำเนินการได้ รวมถึงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการเบิกจ่ายล่าช้าโดยหารือสำนักงานงบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## 2) การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

กรมการข้าวมีการโอนเปลี่ยนแปลงและการกั้นเงินงบประมาณไว้เบิกเหลือมปี ซึ่งถือเป็นปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานจนทำให้ต้องมีการกั้นเงินไว้เบิกเหลือมปี/เงินถูกพับในบางปีเนื่องจากปัญหาการตรวจรับรองพันธุ์ข้าวในฤดูการผลิตจะข้ามปีงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถเบิกงบประมาณได้ทันภายในปีงบประมาณ ทำให้ทุกปีที่ผ่านมาผลการเบิกจ่ายต่ำ ไม่เป็นไปตามเป้าหมายและมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพที่รัฐบาลกำหนด และเมื่อพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้จึงถูกพับเงินตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันได้ ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการขอตั้งงบประมาณของปีถัดไปสำหรับการตรวจรับรองพันธุ์ข้าวของปี นอกจากนี้จากการดำเนินงานที่ผ่านมาหน่วยงานมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย เช่น งบประมาณภายใต้แผนบูรณาการ มีการโอนไปช่วยสนับสนุนโครงการอินทรี เนื่องจากการจัดทำโครงการเพื่อขอรับเงินงบประมาณไม่ได้พิจารณาถึงขั้นตอนการอบรมเกษตรกร ซึ่งถือว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการอบรมเตรียมความพร้อมเกษตรกรก่อนเข้าสู่ระบบ ดังนั้นจึงมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อช่วยปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนโครงการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด นอกจากนี้ยังมีค่าสาธารณูปโภคที่จะต้องมีการดำเนินการโอนเปลี่ยนทุกปี

### 4.1.1.3 การติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

#### 1) การรายงานผลการดำเนินงาน

การติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกรมการข้าวเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณตามเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่ได้ตกลงกับสำนักงานงบประมาณ โดยมีการติดตามการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ผ่านระบบภายในของกรมการข้าวตามที่กล่าวไปข้างต้น คือ ระบบ M01 และ M02 ซึ่งกำหนดให้ศูนย์วิจัยข้าว และศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ตามจังหวัดต่างๆ รายงานผลการดำเนินงานเข้าระบบดังกล่าวเป็นรายเดือนมายังส่วนกลาง และข้อมูลในการรายงานจะประกอบด้วยผลการดำเนินงานตามแผน สำหรับการติดตามผลการดำเนินงานของกรมการข้าวมีบางส่วนเป็นเพียงการติดตามกระบวนการดำเนินงานตามแผนในระดับ



ผลผลิต ยังไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานในระดับผลลัพธ์ได้ เนื่องจากผลลัพธ์ไม่สามารถจะดูจากแผน อีกทั้งต้องใช้เวลานานกว่าจะเกิดผลลัพธ์ และมีบางส่วนที่สามารถวัดผลถึงระดับผลสัมฤทธิ์ได้ เช่น เรื่องแผนวิจัย และการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว เป็นต้น เมื่อศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวและศูนย์วิจัยข้าวรายงานผลเข้ามาในระบบ แล้วส่วนกลางจะทำการสรุปเป็นภาพรวมเพื่อรายงานสำนักงบประมาณเป็นรายไตรมาสตามแบบฟอร์ม สป.301 ตามที่สำนักงบประมาณกำหนด และสิ้นปีมีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี โดยกลุ่มติดตามประเมินผล สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าว กรมการข้าวเป็นประจำทุกปี พร้อมทั้งมีการเปิดเผยผ่านเว็บไซต์ตามที่ ก.พ.ร. กำหนด นอกจากนี้จากการศึกษารายงานการปฏิบัติงานพบว่า เมื่อหน่วยงานจัดส่งรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณให้หน่วยงานกลางและหน่วยงานต้นสังกัดแล้ว หน่วยงานมีความต้องการได้รับคำแนะนำ (Feedback) เพื่อนำมาปรับปรุงการดำเนินงานอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานยอมรับผลการประเมินผลของหน่วยงานภายนอกเพื่อที่จะได้มาปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 2) การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

สำหรับการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณด้วยการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PERFORMANCE ASSESSMENT RATING : PART) ของกรมการข้าว ซึ่งมีแนวทางในการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณโดยช่วยกันในหลายๆ ส่วน พอได้รับหนังสือให้จัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ ก็จะมีการมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการดูภาพรวมคือสำนักนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ข้าว โดยกลุ่มแผนและงบประมาณ การดำเนินการก็คือจะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนนั้นๆ 3-4 ส่วนงาน จัดทำข้อมูล และให้กลุ่มแผนงานรวบรวม โดยก่อนส่งค่าของงบประมาณจะต้องกรอกข้อมูลรายงานดังกล่าวให้ครบด้วย แล้วจัดส่งในระบบให้กับสำนักงบประมาณ (ไม่มีการส่งกระดาษ) ซึ่งที่ผ่านมาทางสำนักประเมินของสำนักงบประมาณไม่มีการผลการตอบประเมินกลับมา สำหรับการดำเนินงานที่ผ่านมา หน่วยงานยังไม่ได้มีการนำผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PERFORMANCE ASSESSMENT RATING : PART) มาใช้ในการทบทวนเพื่อวางแผนงบประมาณปีถัดไป เนื่องจากการอ่านค่าและกระบวนการจัดทำค่อนข้างยุ่งยาก มีหลายคำถามซึ่งค่อนข้างละเอียดและมีจำนวนมาก

### 4.1.2 การติดตามผลการดำเนินงานของกรมการข้าว

#### 4.1.2.1 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว

##### 1) ข้อมูลทั่วไป

การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว เป็นภารกิจพื้นฐานที่สำคัญของกรมการข้าวที่ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กรมการข้าวมีหน้าที่ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาประสิทธิภาพการผลิตข้าวต่ำและต้นทุนการผลิตข้าวสูงกว่าคู่แข่ง ซึ่งเกิดจากหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้อง หนึ่งในปัจจัยนั้นเกิดจากปัญหาการขาดแคลนเมล็ดพันธุ์



ข้าวที่มีคุณภาพดี ทำให้ปัจจุบันชาวนาต้องเก็บเมล็ดพันธุ์ซึ่งมีคุณภาพต่ำไว้ใช้เอง ส่งผลทำให้ผลผลิตข้าวต่อไร่ต่ำ และคุณภาพการผลิตไม่ได้มาตรฐานเป็นผลเสียต่อรายได้ของชาวนาและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ ดังนั้นกรมการข้าวในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพดีในชั้นพันธุ์คัด พันธุ์หลักสำหรับเพื่อขยายพันธุ์ปลูกในชั้นพันธุ์ขยาย/จำหน่าย ต้องให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อให้ชาวนามีเมล็ดพันธุ์ข้าวที่มีคุณภาพและเพียงพอในการเพาะปลูก เพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวต่อไร่และเพิ่มรายได้ของเกษตรกรต่อไป สำหรับภารกิจการส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมภายใต้ผลผลิต : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าว และเพื่อเพิ่มศักยภาพชาวนาและองค์กรชาวนาให้เข้มแข็ง โดยได้กำหนดตัวชี้วัด คือ จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวดีที่ผลิตได้ และเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์ข้าวชุมชนและเครือข่าย และบางส่วนอยู่ภายใต้โครงการอื่น เช่น นาแปลงใหญ่ เป็นต้น

กรมการข้าวมีแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว คือ ดำเนินการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อให้ได้เมล็ดพันธุ์คัด พันธุ์หลักสำหรับใช้เพื่อขยายพันธุ์ปลูกในชั้นพันธุ์ขยาย/จำหน่าย กล่าวคือ กรมการข้าวผลิตเมล็ดพันธุ์ 4 ชั้นพันธุ์ ประกอบด้วย พันธุ์คัด พันธุ์หลัก พันธุ์ขยาย และพันธุ์จำหน่าย (พันธุ์คัดนำไปขยายพันธุ์จะเป็นพันธุ์หลัก และพันธุ์หลักนำไปขยายจะเป็นพันธุ์ขยาย และพันธุ์ขยายนำไปขยายพันธุ์จะเป็นพันธุ์จำหน่าย) โดยกระบวนการผลิตเมล็ดพันธุ์ของกรมการข้าวประกอบด้วย 2 กอง คือ กองวิจัยและพัฒนา ซึ่งมีศูนย์วิจัยข้าวทั้งหมด 28 แห่ง ทำหน้าที่ปรับปรุงพันธุ์ข้าวและผลิตเมล็ดพันธุ์ ชั้นพันธุ์คัด พันธุ์หลักซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวที่บริสุทธิ์มากเพื่อส่งต่อให้กองเมล็ดพันธุ์ข้าวผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวชั้นพันธุ์ขยายและจำหน่ายโดยเดิมมีศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวทั้งหมดจำนวน 23 แห่ง ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 5 แห่ง รวมปัจจุบันมีศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว 28 แห่ง นอกจากนี้กองเมล็ดพันธุ์ข้าวยังมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวและติดตามประเมินผลการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อให้ได้เมล็ดพันธุ์คุณภาพดีจำนวนปีละประมาณ 100,000 ตัน เพื่อจำหน่ายให้กับศูนย์ข้าวชุมชน กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์/ผู้ประกอบการภาคเอกชนผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว สำหรับผลิตเมล็ดพันธุ์ให้กระจายไปสู่ชาวนาอย่างทั่วถึงและเพียงพอ

## 2) การวางแผนการผลิตเมล็ดพันธุ์และการกระจายเมล็ดพันธุ์

กรมการข้าวได้มีการพิจารณาขีดความสามารถขั้นสูงสุดของปัจจัยการผลิต เช่น ศักยภาพการดำเนินงาน งบประมาณ และทรัพยากรต่างๆ ยกตัวอย่างภารกิจการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว กรมการข้าวมีการกำหนดเป้าหมายการผลิตโดยพิจารณาความเหมาะสมของปัจจัยการผลิต 3 ส่วน ประกอบด้วย 1. ศักยภาพการผลิตของศูนย์เมล็ดพันธุ์ 2. กรอบวงเงินทุนหมุนเวียน 3. กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร เพื่อกำหนดเป้าหมายผลผลิตหลัก ซึ่งปัจจุบันความสามารถในการผลิตเมล็ดพันธุ์ยังต่ำกว่าความต้องการเมล็ดพันธุ์ของประชาชน ทำให้กรมการข้าวมีการกำหนดกลยุทธ์เพื่อวางแผนการลงทุนและพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ ภายใต้กลยุทธ์ที่ 2.1 เพิ่มประสิทธิภาพการกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยดำเนินการ 1) ปรับปรุง พัฒนาเครื่องจักรอุปกรณ์ในขบวนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ได้แก่ เครื่องจักรอุปกรณ์ปรับปรุงสภาพเมล็ดพันธุ์ เครื่องมืออุปกรณ์การตรวจสอบเมล็ดพันธุ์ข้าว การปรับปรุงอาคารโรงงานและโรง



เก็บเมล็ดพันธุ์ 2) การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี โดยศูนย์วิจัยข้าว 28 แห่ง และศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว 23 แห่ง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีแผนในการขยายศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโดยเสนอให้มีการเพิ่มการจัดตั้งศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวเพิ่มอีกให้เป็น 55 ศูนย์ เพื่อขยายขีดความสามารถและตอบสนองความต้องการเมล็ดพันธุ์ข้าว ซึ่งโครงการเหล่านี้ถูกกำหนดให้เป็นโครงการ Flagship & Quick win Matrix ในแผนปฏิบัติการของกรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 เป็นโครงการธงหรือโครงการที่ตอบโจทย์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

สำหรับการดำเนินการในส่วนของการวางแผนเพื่อกำหนดเป้าหมายการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวจะเริ่มจาก ส่วนกลางจะส่งหนังสือไปยังศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวทุกศูนย์ตามส่วนภูมิภาค ให้ดำเนินการประเมินศักยภาพการผลิตและการตลาดของแต่ละศูนย์ว่ามีศักยภาพในการผลิต ศักยภาพในการจำหน่ายจำนวนเท่าไร และส่วนกลางก็นำมารวบรวมวิเคราะห์กำหนดเป็นเป้าหมายการผลิตในภาพรวมของปีนั้นๆ เมื่อศูนย์กำหนด ปริมาณพันธุ์ข้าวที่จะผลิตพันธุ์ในแต่ละปีแล้ว ทางกรมจะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของปริมาณดังกล่าวว่า การกำหนดเป็นไปตามศักยภาพหรือไม่สูง/ต่ำเกินไป ซึ่งบางครั้งศูนย์จะกำหนดต่ำเกินไปก็จะแจ้งให้กำหนดให้สูงขึ้นตามความเหมาะสม โดยเทียบจากความสามารถในการผลิตของปีที่ผ่านมา ส่วนชนิดของเมล็ดพันธุ์จะ ขึ้นอยู่กับความต้องการผู้ใช้เมล็ดพันธุ์ตามพื้นที่ว่าพื้นที่มีความต้องการพันธุ์ไหน ไม่สามารถกำหนดให้ได้ เช่น ภาคอีสานต้องเป็นข้าวหอมมะลิ ภาคกลางหากไม่ทำข้าวหอมมะลิก็คจะทำพันธุ์อื่นซึ่งเป็นตามศักยภาพและความต้องการของตลาด และพอได้ข้อมูลส่วนนั้นมาก็มีการจัดทำแผนและประชุมทบทวนปรับแผนตามวาระที่ สมควรพอได้แผนมาก็จะมีการจัดสรรงบประมาณ ของงบประมาณตามเป้าหมายที่กำหนด

สำหรับเมล็ดพันธุ์ที่ทำการผลิตเป็นแบบหั่วเชื่อจะมีการขายโดยมีการจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งอันดับแรกจะขายให้กับส่วนราชการด้วยกัน คือ โครงการที่รัฐบาลส่งเสริมต่างๆ เช่น นาแปลงใหญ่ ศูนย์ข้าวชุมชน และลำดับต่อมาก็จะเป็นผู้ประกอบการเอกชน สหกรณ์ที่เป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ และผู้รวบรวมและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ โดยส่วนใหญ่จะอยู่ทางภาคกลาง ภาคเหนือตอนล่าง เช่น ชัยนาท สุพรรณบุรี เป็นต้น และส่วนที่เหลือก็จะขายให้เกษตรกรทั่ว ๆ ไป กลุ่มเหล่านี้ถือเป็นหน่วยที่ผลิตเมล็ดพันธุ์ดีควบคู่ไปกับกรมการข้าว เนื่องปัจจุบัน การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวถูกจำกัดด้วยทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ หรือด้านบุคลากร ทำให้กรมการข้าวไม่สามารถผลิตเมล็ดพันธุ์ให้เพียงพอตามความต้องการตามพื้นที่ปลูกทั่วประเทศ ดังนั้น กรมการข้าวจึงได้มีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการผลิตเมล็ดพันธุ์ภาคเอกชน รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมผู้รวบรวมและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าว และจัดตั้งเป็นชมรมผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวขึ้นทั่วประเทศจำนวน 50 ชมรมทั่วประเทศ ซึ่งจะอยู่ในแต่ละจังหวัด ประกอบ ผู้ประกอบการเอกชน สหกรณ์ เกษตรกรทั่วไป ซึ่งหลายชมรมรวมกันเป็นสมาคมผู้รวบรวมและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าว ซึ่งมีสมาคมเดียวภายใต้การดูแลของศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว และมีเจ้าหน้าที่ ศูนย์ตามภูมิภาคจะมีหน้าที่ดูแลและประสานงานกับชมรม เพื่อให้การผลิตเมล็ดพันธุ์ให้ได้มาตรฐานตามที่ กรมการข้าวกำหนด ส่วนราคาขายเมล็ดพันธุ์ข้าวจะเป็นไปตามกลไกตลาด ซึ่งในส่วนของเมล็ดพันธุ์ของ กรมการข้าวจะได้รับการยอมรับทั้งราคาและคุณภาพมาโดยตลอด และกรมต้องรักษาชื่อเสียงด้วยการรักษา มาตรฐานการผลิต ส่วนราคาจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ของภาคเอกชนจะอิงกับราคาของกรมการข้าว ซึ่งบางส่วน อาจจะจำหน่ายในราคาจะต่ำกว่าของกรมการข้าวเล็กน้อยหรืออาจแพงกว่าเล็กน้อยแต่ขึ้นอยู่กับความต้องการ



เมล็ดพันธุ์ข้าวของช่วงเวลานั้น ขึ้นอยู่กับกลไกตลาด ซึ่งที่ผ่านมารกรมการข้าวไม่ได้มีการควบคุมราคาแต่จะมีเน้นการควบคุมคุณภาพของเมล็ดพันธุ์ โดยหน่วยงานควบคุมจากกองตรวจสอบและรับรองมาตรฐานข้าว ให้ได้มาตรฐานกรมการข้าวกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นสารวัตรเกษตรหรือเรียกว่าสารวัตรข้าวคอยตรวจสอบคุณภาพข้าวหากใครทำผิดก็จะดำเนินคดี ซึ่งปัจจุบันขาดแคลนบุคลากรในการออกติดตามตรวจสอบคุณภาพของเมล็ดพันธุ์ข้าว จึงต้องให้เจ้าหน้าที่ตามศูนย์เมล็ดพันธุ์ตามภูมิภาคช่วยดูแลและตรวจสอบคุณภาพเมล็ดพันธุ์ แต่ปัจจุบันก็ยังถือว่าไม่มีเพียงพอในการออกไปตรวจรอบดูแล จึงต้องใช้วิธีการสุ่มตรวจสอบ

สำหรับสหกรณ์ และผู้ประกอบการในภาคเอกชนก็คือผู้ที่ผลิตเมล็ดพันธุ์ขายไม่ว่าจะเป็นศูนย์ข้าวชุมชนหรือเป็นผู้ประกอบการเอกชนรายใหญ่ และรายย่อย จะมาซื้อเมล็ดพันธุ์ชั้นพันธุ์ขยายเพื่อไปผลิตเป็นชั้นพันธุ์จำหน่ายขายให้กับเกษตรกรทั่วไปเพื่อเกษตรกรซื้อและนำไปปลูกเข้าโรงสี ซึ่งในลักษณะนี้จะคุมราคาไม่ได้เท่าศูนย์จำหน่าย ภาคเอกชนจะรวมกันเป็นสมาคมผู้รวบรวมและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ ซึ่งจะมีการผลิตที่เป็นตามระบบอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติพันธุ์พืช ภายใต้มาตรฐาน ซึ่งก็ถือว่าเป็นผู้ผลิตชั้นดีและในหนึ่งปีก็จะมีการผลิตในปริมาณมาก ส่วนมากอยู่ภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง ในปริมาณประมาณ 80,000 ตัน กรมการข้าวไม่สามารถที่จะขายพันธุ์ให้รายย่อยได้หมด เนื่องจากที่ตั้งของศูนย์เมล็ดพันธุ์บางศูนย์ไม่เอื้อต่อการมาซื้อเมล็ดพันธุ์ อีกทั้งเกษตรกรรายย่อยไม่นิยมเข้ามาซื้อเมล็ดพันธุ์กับศูนย์ฯ ซึ่งปัจจุบันกรมการข้าวใช้ระบบตัวแทนจำหน่ายเพื่อกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว เรียกว่าตัวแทนจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืชของกรมการข้าว โดยทางตัวแทนจะมีการมาสมัครกับทางกรมการข้าวที่ศูนย์ฯ ในพื้นที่ และสิ่งที่ต้องนำมาสมัคร ประกอบด้วยใบอนุญาตขยายเมล็ดพันธุ์ควบคุม ซึ่งต้องขอใบอนุญาตกับกรมวิชาการเกษตรก่อน จึงนำใบอนุญาตดังกล่าวนั้นมาขึ้นทะเบียนเป็นตัวแทนจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวของกรมการข้าว ในการซื้อก็จะมีส่วนลดไปตามสัดส่วนของวงเงิน (ส่วนลดสามารถดูได้ตามท้ายประกาศราคาจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ของกรมการข้าว) ตัวแทนจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืชของกรมการข้าวถือเป็นเครื่องมือในการช่วยกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวของกรมการข้าวให้กับชาวนาได้เป็นอย่างดี เนื่องจากสามารถซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวจากศูนย์ฯ และนำไปขายที่พื้นที่ชุมชนของเขา และเกษตรกรก็สามารถจะมาใช้บริการโดยที่ไม่สามารถคิดราคาเมล็ดพันธุ์เพิ่มได้ เนื่องจากมีระเบียบของกรมการข้าวกำหนด ซึ่งตัวแทนจะได้ส่วนต่างจากส่วนลดที่กรมการข้าวลดให้ตามสัดส่วนวงเงิน ส่วนใหญ่ผู้ผลิตจะมีภาคเอกชนศูนย์ข้าวชุมชน ซึ่งเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ขยาย และจะมาซื้อเมล็ดพันธุ์ชั้นพันธุ์ขยายไปทำการขยายชั้นพันธุ์จำหน่ายผู้ผลิตในภาคเอกชนเหล่านี้ถือเป็นเครือข่ายผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ของกรมการข้าว ดังนั้นกรมการข้าวจึงต้องดำเนินการส่งเสริมองค์ความรู้และความพร้อมด้านเทคโนโลยีการผลิตเมล็ดพันธุ์ เพื่อมุ่งเน้นให้เป็นผู้ผลิตอย่างมืออาชีพและมีมาตรฐาน ซึ่งที่ผ่านมาศูนย์เมล็ดพันธุ์จะเป็นผู้จัดการส่งเสริมองค์ความรู้ สนับสนุนให้ความรู้เรื่องการผลิตเมล็ดพันธุ์ และมีการจัดประชุมเชื่อมโยงตลาด แต่ระยะหลังได้รับงบประมาณลดลงจึงไม่ได้ดำเนินการจัดกิจกรรมดังกล่าว เนื่องการผลิตเมล็ดพันธุ์ส่วนใหญ่เป็นการนำเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการผลิตและขยายพันธุ์พืชมาใช้ในการผลิต และเมื่อได้เมล็ดพันธุ์และจะมีการจำหน่ายให้กับเครือข่ายผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อให้มีเงินทุนหมุนเวียนมีเงินกลับมาเข้าบัญชีทุนหมุนเวียนและใช้ในการผลิตในปีต่อไป ส่วนเงินงบประมาณจะนำมาใช้จ่ายในการจ่ายค่าจ้างแรงงาน ค่าดำเนินการติดตามเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน ซึ่งปัจจุบันถูกได้รับงบประมาณในส่วนนี้ลดลงเนื่องจากเป็นกิจกรรมภายใต้แผนงานพื้นฐาน ซึ่งปัจจุบันการจัดสรรงบประมาณมีจุดเน้นและได้ให้ความสำคัญกับแผนงานยุทธศาสตร์และแผนงานบูรณาการมากกว่าแผนงานพื้นฐาน ดังนั้นในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว



### 3) การติดตามประเมินผลด้านการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์

ในระบบการติดตามประเมินผล เนื่องจากการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวส่วนใหญ่ใช้เงินจากเงินทุนหมุนเวียน เพื่อการผลิตและขยายพันธุ์พืชมาใช้ในการผลิต ดังนั้นการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรายงานผลการดำเนินงานจะต้องปฏิบัติตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด ซึ่งต้องมีการจัดทำบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนเป็นประจำทุกปี และให้มีการรายงานเป็นรายไตรมาส จึงทำให้กองเมล็ดพันธุ์ ดำเนินการออกแบบระบบการประเมินผลการดำเนินงานภายใน เรียกว่าระบบ MO1 และ MO2 เพื่อให้ศูนย์เมล็ดพันธุ์รายงานสถานการณ์การผลิตเมล็ดพันธุ์เป็นรายเดือนทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถรายงานผล ตัวชี้วัดของกรมบัญชีกลางได้ตามระยะเวลาที่กำหนด และสำหรับผลการประเมินตามตัวชี้วัดที่ผ่านมาของ เงินทุนจะตกตัวชี้วัดด้านการเงิน คือในส่วนของค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานต่อรายได้จากการดำเนินงาน เนื่องจากมีการนำเอาเงินทุนฯ ไปใช้ในการจ้างพนักงานทดแทนบุคลากรที่เกษียณอายุจึงทำให้ต้นทุนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ตามหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดดังกล่าวยังกำหนดให้มีการดำเนินการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มี ต่อการดำเนินงานของศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานของเงินทุน หมุนเวียนเพื่อการผลิตและขยายพันธุ์พืช ตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด โดยที่ผ่านมาผลการประเมินผ่านทุกปี ปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินผล โดยให้กรมการข้าวประเมินผลด้านการ สนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยพิจารณาจากการดำเนินงานที่ตอบสนองความต้องการ ความ คาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สังคม และสิ่งแวดล้อม ทำให้กรมการข้าวจะต้องดำเนินการสำรวจความ คาดหวังของผู้มีส่วนได้เสีย ประกอบด้วย 1. ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง 2. ผู้ใช้บริการศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว 3. ผู้ไม่ เคยใช้บริการศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว รวมถึงการสำรวจความพึงพอใจด้านคุณภาพของเมล็ดพันธุ์ข้าวและคุณภาพ การให้บริการของศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว เป็นต้น นอกจากนี้เมื่อส่วนภูมิภาครายงานผลเข้ามาในระบบแล้ว ส่วนกลางจะทำการสรุปเป็นภาพรวมเพื่อรายงานสำนักงบประมาณเป็นรายไตรมาสตามแบบฟอร์ม สปบ. 301 ตามที่สำนักงบประมาณกำหนด พร้อมทั้งสิ้นปีมีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีโดยกลุ่มติดตาม ประเมินผล สำนักนโยบายยุทธศาสตร์กรมการข้าวเป็นประจำทุกปี

### 4) ปัญหาและอุปสรรคในการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว

จากการศึกษาพบว่าศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวของแต่ละศูนย์ที่ผ่านมาส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้ตามแผน และเป้าหมายที่กำหนด ส่วนใหญ่จะสามารถดำเนินการผลิตได้ประมาณร้อยละ 80 ของเป้าหมายที่กำหนด เนื่องจากการผลิตเมล็ดพันธุ์ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ภัยธรรมชาติ คุณภาพเมล็ดพันธุ์ไม่ได้มาตรฐานเกิดพันธุ์ปน ทำให้ไม่ได้รับซื้อคืนจากเกษตรกร อีกทั้งบางฤดูกาลถูกซื้อตัดหน้าเนื่องจากปีนั้นข้าวราคาขึ้นเกษตรกรก็ขาย ให้พ่อค้าที่ให้ราคาสูงกว่า ส่งผลให้การผลิตไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ปัญหาอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้การผลิตเมล็ดพันธุ์ ไม่ได้ตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดเกิดจากบุคลากรไม่เพียงพอ เนื่องจากที่ผ่านมากรอบอัตรากำลังของศูนย์ ผลิตเมล็ดพันธุ์หนึ่งศูนย์จะมีบุคลากร จำนวน 18 ถึง 20 คน แต่ปัจจุบันเหลือเพียงศูนย์ละจำนวน 15 -16 คน อีกทั้งปัจจุบันศูนย์เมล็ดพันธุ์นอกจากมีหน้าที่หลักในการผลิตเมล็ดพันธุ์แล้วต้องดำเนินงานตามภารกิจที่ ส่วนกลางมอบหมายทั้งในด้านการกำกับดูแลรวมถึงการจัดกิจกรรมสร้างเครือข่ายและให้ความรู้แก่เครือข่าย รวมถึงการจัดทำรายงานการประเมินผลต่างๆ ทำให้ปัจจุบันการทำหน้าที่เรื่องการดูแลและการผลิตเมล็ดพันธุ์



และการตรวจสอบติดตามการผลิตรวมทั้ง การลงพื้นที่ให้คำแนะนำ องค์กรความรู้แก่เกษตรกร การตรวจตัดพันธุ์ ปนมีน้อยลง ส่งผลทำให้เมล็ดพันธุ์ของเกษตรกรที่จะผ่านคุณภาพก็น้อยลง ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ ศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวของแต่ละศูนย์ไม่ได้ตามแผนและเป้าหมายที่กำหนด

นอกจากนี้จากการศึกษายังพบปัญหาอีกประการคือเกษตรกรนิยมเปลี่ยนพันธุ์ข้าวตามกระแส ดังนั้น ในการผลิตเมล็ดพันธุ์จะต้องมีการวางแผนเพาะพันธุ์ล่วงหน้า 1 - 2 ปี การจะปรับให้ทันสถานการณ์หรือ กระแสจึงเป็นไปได้ยาก ทำให้ผู้ผลิตทั้งกรมการข้าว เอกชน สหกรณ์ ปรับแผนการผลิตไม่ทัน เมล็ดพันธุ์พืช ผลิตจำหน่ายไม่หมด เมล็ดพันธุ์ดีไม่ได้ลงแปลง การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีตามมาตรฐานต้นทุนการผลิต สูง ชาวนาเห็นว่าราคาจำหน่ายเมล็ดพันธุ์สูงไม่จูงใจให้เปลี่ยนมาใช้ข้าวคุณภาพดี อีกทั้งราคาจำหน่ายข้าวไม่สูง แต่เกษตรกรต้องมีต้นทุนเพิ่มจากการซื้อเมล็ดพันธุ์ดี ดังนั้นจึงทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่นิยมเก็บพันธุ์ไว้ เพาะปลูกเองเพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิตของตนเอง และการผลิตเมล็ดข้าวชนิดไวต่อช่วงแสงโดยเฉพาะข้าวหอมมะลิ มีผู้ผลิตและจำหน่ายในปริมาณที่น้อยเนื่องจากไม่สามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ได้ทันที่เก็บเกี่ยวการ ผลิตเสร็จ ต้องเก็บรักษาเพื่อรอจำหน่ายข้ามปี รวมถึงการผลิตเมล็ดพันธุ์ของเครือข่ายผู้ผลิตและจำหน่ายแต่ละ รายยังมีคุณภาพความแตกต่างและข้อมูลผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวปริมาณเมล็ดพันธุ์ข้าวจำหน่ายแต่ ละช่วงเวลาทั้งประเทศมีความหลากหลาย ข้อมูลที่มีอยู่ยังไม่สมบูรณ์ในภาพรวมของประเทศ และการรวมกลุ่ม ของชาวนายังไม่เข้มแข็ง ยิ่งย่นทำให้การขยายผลโครงการส่งเสริมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนาแปลงใหญ่ ธนาคาร เมล็ดพันธุ์ ในเรื่องของการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เองได้ผลเฉพาะช่วงแรกที่ศูนย์ราชการเข้ามากำกับดูแลและไม่มี ความต่อเนื่องและยั่งยืน จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปปัญหาการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวได้ดังนี้

### **สรุปปัญหาและอุปสรรคการผลิตเมล็ดพันธุ์ของกรมการข้าว เกิดจาก 2 ปัจจัย**

**ปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น**

- สภาพดินฟ้าอากาศ เกิดฝนแล้ง น้ำท่วม
- ขาดงบประมาณด้านเจ้าหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงาน
- ราคาข้าวในตลาดบางปีราคาข้าวในตลาดสูงเกษตรกรก็ขายข้าวให้นายทุนที่มีกวันซื้อแล้วให้ราคาสูง กว่า (บางปีและส่วนน้อย)

**ปัจจัยภายใน**

- คุณภาพของเมล็ดพันธุ์ที่ไม่ได้มาตรฐานทำให้ไม่สามารถซื้อคืนได้ ยกตัวอย่างผลการประเมินโครงการ ธนาคารเมล็ดพันธุ์ หรือโครงการต่างๆ ที่ส่งเสริมยังไม่ได้มาตรฐาน เช่น ผลการประเมินโครงการธนาคาร เมล็ดพันธุ์ นอกจากนี้ซึ่งปัจจัยเสี่ยงในเรื่องของพันธุ์ปน ก็ทำให้เมล็ดพันธุ์ไม่ได้คุณภาพ

-ขั้นตอนการผลิตเมล็ดพันธุ์มีหลายขั้นตอนต้องใช้แรงงานและการดูแลเป็นอย่างดีดีกว่าจะได้เมล็ดพันธุ์ที่มี คุณภาพ วิธีปลูกของชาวบ้านต้องทำนาดำเพื่อตัดพันธุ์ปน การเตรียมแปลง การตัดพันธุ์ปน ทุกขั้นตอนต้องมี คุณภาพ

### **สรุปประเด็นปัญหาของภาพรวมของการผลิตเมล็ดพันธุ์ทั่วประเทศ**

-ความต้องการพันธุ์ข้าวของชาวนามีการเปลี่ยนพันธุ์ชนิดรวดเร็วทำให้ผู้ผลิตปรับแผนการผลิตไม่ทัน เมล็ดพันธุ์ที่ผลิตจึงจำหน่ายไม่หมด ทำให้เมล็ดพันธุ์ดีไม่ได้ลงแปลง



-การผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีให้โดยมาตรฐานมีต้นทุนการผลิตสูง ชาวนาเห็นว่าราคาจำหน่ายราคาเมล็ดพันธุ์สูงส่งผลให้ราคาขายเมล็ดพันธุ์สูง ตามทำให้ชาวนาไม่มาซื้อเมล็ดพันธุ์เพราะจะทำให้ต้นทุนการผลิตข้าวต้นสูงขึ้น ไม่สนใจให้ชาวนามาใช้เมล็ดพันธุ์ดีในการปลูกข้าว และนิยมใช้วิธีการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เอง

-การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวชนิดไวต่อช่วงแสง เช่น ข้าวหอมมะลิ ข้าวเหนียว กข.6 มีผู้ผลิตและจำหน่ายในปริมาณที่น้อย เนื่องจากไม่สามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ได้ทันทีที่เก็บเกี่ยวการผลิตเสร็จ ต้องเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์เพื่อรอจำหน่ายข้ามปีที่เก็บเกี่ยวเสร็จต้องเก็บไว้ข้ามปี

-ข้อมูลผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ จำนวนเมล็ดพันธุ์ที่ผลิตและจำหน่ายแต่ละช่วงเวลาของทั้งประเทศมีความหลากหลาย ไม่มีข้อมูลในภาพรวมทั้งประเทศ ปัจจุบันให้แต่ละศูนย์เก็บข้อมูล แต่บางครั้งไม่ได้รับข้อมูลจากประชาชนทำให้ขาดข้อมูลจำนวนเมล็ดพันธุ์ (กรมการข้าวขาดข้อมูลที่แท้จริง)

-การรวมกลุ่มขององค์กรชาวนายังไม่มีความเข้มแข็งและยั่งยืน ทำให้การส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ดีในชุมชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น ศูนย์ข้าวชุมชนจาก 2,016 ศูนย์ ซึ่งปัจจุบันเหลือศูนย์ที่มีความเข้มแข็งและยังดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพียงร้อยละศูนย์ และปัจจัยสำคัญคือผู้นำกลุ่มต้องมีความเข้มแข็ง และส่วนราชการต้องเข้าไปติดตามผลให้มากขึ้น อีกทั้งการส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เองในครัวเรือนยังดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่วนใหญ่จะได้ผลในช่วงแรกๆ ที่ส่วนราชการเข้าไปส่งเสริมเท่านั้น เช่น การส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในครัวเรือน และโครงการธนาคารเมล็ดพันธุ์ข้าว ซึ่งยังขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

#### 6) ผลการดำเนินงานการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว

จากการศึกษาผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของกรมการข้าวปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2561 ส่วนใหญ่สามารถดำเนินงานตามแผนและตัวชี้วัดที่กำหนด ผลผลิต : การผลิตสินค้าข้าว ได้รับการส่งเสริมและพัฒนา มีรายละเอียดผลการดำเนินงานดังนี้

ตารางที่ 8 ผลการดำเนินงานการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

| แผนงานพื้นฐานด้านการสร้าง<br>ความสามารถในการแข่งขัน  | พ.ศ. 2558  |            | พ.ศ. 2559  |            | พ.ศ. 2560                                       |           | พ.ศ. 2561 |         |
|--|--|------------|------------|------------|---|-----------|-----------|---------|
|  | แผนฯ   | ผลฯ        | แผนฯ       | ผลฯ        | แผนฯ  | ผลฯ       | แผนฯ      | ผลฯ     |
| แผนงาน   | แผนงานส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต สร้างมูลค่าภาคเกษตรกร และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรอย่างเป็นระบบ |            |            |            | แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน |           |           |         |
| ผลผลิตที่ 2 : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา   | 1,281.3774   | 1,279.2517 | 1,346.8150 | 1,291.5385 | 445.3571  | 442.5147  | 277.4598  | 266.458 |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: จำนวนเกษตรกรได้รับบริการทางวิชาการ (ราย)  | 110,000  | 119,366    | 110,000    | 85,067     | -   | -         | -         | -       |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ: จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี (ตัน)  | 100,000  | 71,988.07  | 73,000     | 15,699     | 100,000   | 75,845.96 | 3,300     | 3,080   |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้ (ราย)   | 600  | 612        | -          | -          | 50,000  | 46,419    | 24,000    | 22,320  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : เมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีมีการนำไปขยายผลไม่น้อยกว่า                                      | 80   | 86.40      | 80         | 93.04      | -   | -         | -         | -       |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : จำนวน Smart Farmer ที่ได้รับการพัฒนา (ราย)   | -  | -          | 7,000      | 4,268      | -   | -         | -         | -       |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของผู้ใช้ระบบสารสนเทศและการสื่อสารของกรมการข้าวมีความพึงพอใจไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 | -  | -          | 75         | 55         | -   | -         | -         | -       |

ที่มา : รายงาน สงป.301 กรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2561 และเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง กรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2561 (ผลการดำเนินงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อยู่ในระหว่างดำเนินการ)



ผลผลิต : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา กิจกรรม : 1) บริหารจัดการและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวพัฒนาศักยภาพองค์กรชาวนา 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์ข้าวชุมชนและเครือข่าย ตัวชี้วัด : 1) จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวดีที่ผลิตได้ 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์ข้าวชุมชนและเครือข่าย จากการศึกษาพบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 ผลผลิตดังกล่าวได้รับงบประมาณภายใต้แผนงานพื้นฐานส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต สร้างมูลค่าการเกษตร และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรอย่างเป็นระบบ กิจกรรมเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวพัฒนาศักยภาพองค์กรและชาวนา โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายการผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีที่ผลิตได้ จำนวน 100,000 , 73,000 และ 100,000 ตัน/ปี ตามลำดับ ต่อมาปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 พบว่ากิจกรรมดังกล่าวมีการกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายการผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีที่ผลิตได้ลดลงเหลือเพียง 3,300 ตัน/ปี เนื่องจากเป้าหมายการผลิตส่วนใหญ่ได้มีการขอรับงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการศักยภาพการผลิตภาคเกษตร โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร และกิจกรรมเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว ซึ่งกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายของโครงการและกิจกรรมดังกล่าวคือจำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีที่ผลิตได้ จำนวน 82,000 ตัน/ปี และต่อมาปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กิจกรรมและเป้าหมายการผลิตเมล็ดพันธุ์ดังกล่าวกลับมาขอรับงบประมาณภายใต้แผนงานพื้นฐานตามปกติ แต่มีการกำหนดเป้าหมายการผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีที่ผลิตได้ลดลงเหลือเพียง จำนวน 65,463 ตัน/ปี ทั้งนี้มีจำนวนศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวเพิ่มขึ้นจำนวน 5 แห่ง (ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ อำนาจเจริญ บึงกาฬ และนครนายก) ซึ่งได้ดำเนินการตรวจรับศูนย์เมล็ดพันธุ์ดังกล่าวในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ทำให้ปัจจุบันมีศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวทั้งหมดจำนวน 28 แห่ง (เดิมมี 23 ศูนย์) และในอนาคตกรมการข้าวมีโครงการขยายศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโดยเสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวเพิ่มอีกให้เป็น 55 ศูนย์ เพื่อตอบสนองความต้องการเมล็ดพันธุ์ข้าวในจังหวัดพื้นที่ปลูกข้าวมากแต่ขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ดี โดยโครงการดังกล่าวถูกบรรจุเป็นโครงการ Flagship Project ในแผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 รวมถึงข้อเสนอโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของกรมการข้าว

จากการพิจารณาผลการดำเนินงานของภารกิจดังกล่าวข้างต้นพบว่าผลผลิตดังกล่าวมีการกำหนดตัวชี้วัดในเชิงปริมาณ ซึ่งผลการดำเนินแบ่งออกตามตัวชี้วัดได้ดังนี้

ตัวชี้วัด : จำนวนเกษตรกรได้รับการทางวิชาการสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งบางปีงบประมาณสามารถดำเนินการได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนด

ตัวชี้วัด : จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี ซึ่งที่ผ่านมาศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวของแต่ละศูนย์เมล็ดพันธุ์ส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนที่กำหนด ส่วนใหญ่จะสามารถดำเนินการผลิตได้ประมาณร้อยละ 80 เนื่องจากการผลิตเมล็ดพันธุ์ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ภัยธรรมชาติ คุณภาพเมล็ดพันธุ์ไม่ได้มาตรฐานเกิดพันธุ์ปนทำให้ไม่ได้รับซื้อคืนจากเกษตรกร และขาดแคลนเจ้าหน้าที่ เป็นต้น



#### 4.1.2.2 ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562

จากการพิจารณาผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 ส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้ตามแผนที่กำหนด โดยมีข้อสังเกตดังนี้

ข้อสังเกต :

1) โครงการที่ไม่มีการรายงานผลการดำเนินงาน คือ โครงการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร ได้รับจัดสรรงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ภายใต้แผนงานสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคงและยั่งยืนแก่เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย

2) การกำหนดตัวชี้วัดของโครงการส่วนใหญ่เป็นการกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ซึ่งโครงการส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้ตามตัวชี้วัดที่กำหนดแต่ยังไม่มีประเมินผลลัพธ์จากการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน เช่น จำนวนเกษตรกรได้รับการบริการทางวิชาการ จำนวนเกษตรกรได้รับการถ่ายทอดความรู้ จำนวนเกษตรกรพื้นที่โครงการหลวงได้รับการพัฒนาความรู้ จำนวนเกษตรกรได้รับการพัฒนาและส่งเสริมการผลิตข้าว และจำนวนงานวิจัยด้านข้าวที่ดำเนินการ เป็นต้น

รายละเอียดผลการดำเนินงานมีดังต่อไปนี้



ตารางที่ 9 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

| แผนงาน ผลผลิต/โครงการ ตัวชี้วัด  | หน่วยนับ | รวมทั้งสิ้น       |            | ผลต่าง  | ร้อยละ  |
|--|----------|-------------------|------------|---------|---------|
|  |          | แผน               | ผล         |         |         |
| <b>1. แผนงานเร่งรัดการประยุกต์ใช้งานวิจัยและพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ</b>   |          | <b>9.6244</b>     |            |         |         |
| โครงการที่ 1 : โครงการวิจัยและพัฒนาการเก็บรักษาและตรวจสอบคุณภาพเมล็ดพันธุ์ข้าว   | ล้านบาท  | 9.6244            | 9.5965     | 0.0279  | 99.71   |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : เทคนิควิธีการที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบคุณภาพของเมล็ดพันธุ์ทำให้ประหยัดแรงงานเวลาและแม่นยำ          | วิธี     | 1                 | 1          |         |         |
| <b>2. แผนงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้</b>  |          | <b>17.9150</b>    |            |         |         |
| โครงการที่ 1 : โครงการส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรในจังหวัดชายแดนภาคใต้   | ล้านบาท  | 17.9150           | 17.4981    | 0.4169  | 97.67   |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการพัฒนาและส่งเสริมด้านการเกษตร   | ราย      | 4,190             | 4,190      |         |         |
| <b>3. แผนงานส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต สร้างมูลค่าภาคการเกษตร และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรอย่างเป็นระบบ</b>            |          | <b>1,317.4293</b> |            |         |         |
| โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาเกษตรกรปราดเปรื่อง (Smart Farmer)   | ล้านบาท  | 20.0000           | 17.8279    | 2.1721  | 10.86   |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวน Smart Farmer ที่ได้รับการพัฒนา   | ราย      | 7,000             | 6,659      |         |         |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนศูนย์เรียนรู้ต้นแบบด้านการผลิตข้าว  | แห่ง     | 200               | 200        |         |         |
| โครงการที่ 2 : โครงการพัฒนาพื้นที่โครงการหลวง  | ล้านบาท  | 16.0519           | 13.6332    |         |         |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้   | ราย      | 600               | 612        |         |         |
| ผลผลิตที่ 3 : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา   | ล้านบาท  | 1,281.3774        | 1,279.2517 | 2.1257  | 0.17    |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการบริการทางวิชาการ   | ราย      | 110,000           | 119,366    |         |         |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี   | ตัน      | 100,000           | 71,988.07  |         |         |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้   | ราย      | 600               | 612        |         |         |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : เมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีมีการนำไปขายผลได้ไม่น้อยกว่า  | ร้อยละ   | 80                | 86.40      |         |         |
| <b>4. แผนงานส่งเสริมสินค้าด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร</b>   |          | <b>185.6822</b>   |            |         |         |
| โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรสู่มาตรฐาน   | ล้านบาท  | 185.6822          | 104.8706   | 80.8116 | 56.48   |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : จำนวนเกษตรกรเข้าถึงองค์ความรู้ในการผลิตข้าวคุณภาพและได้รับประโยชน์ในการผลิตข้าวตามระบบ PRE GAP ไม่น้อยกว่า | ร้อยละ   | 80                | 80         |         |         |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้รับการรับรองตามระบบการผลิตข้าว GAP                                    | ร้อยละ   | 80                | 80         |         |         |
| <b>5. แผนงานพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร</b>  |          | <b>14.5120</b>    |            |         |         |
| โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศด้านข้าว   | ล้านบาท  | 14.5120           | 8.2321     | 6.2799  | 56.73   |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของผู้ใช้ระบบสารสนเทศและการสื่อสารของกรมการข้าวมีความพึงพอใจไม่น้อยกว่า                              | ร้อยละ   | 75                | 60.55      |         |         |
| <b>6. แผนงานส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา</b>   |          | <b>247.6476</b>   |            |         |         |
| ผลผลิตที่ 1 : การวิจัยและพัฒนาข้าว   | ล้านบาท  | 247.6476          | 218.6500   | 28.9976 | 11.7092 |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนแผนงานวิจัยด้านข้าวที่ดำเนินการ   | แผนวิจัย | 14                | 14         |         |         |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : แผนงานวิจัยด้านข้าวที่สามารถนำไป   | เรื่อง   | 7                 | 7          |         |         |

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 แบบ สง.ป.301



ตารางที่ 10 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

| แผนงาน ผลผลิต/โครงการ ตัวชี้วัด  | หน่วยนับ | รวมทั้งสิ้น |            | ผลต่าง   | ร้อยละ |
|--|----------|-------------|------------|----------|--------|
|  |          | แผน         | ผล         |          |        |
| <b>1. แผนงานสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคงและยั่งยืนแก่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย</b>   |          | 352.5100    | 172.8050   | 179.7050 |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร  | ล้านบาท  | 352.5100    | 172.8050   | 179.7050 | 50.98  |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : จำนวนพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังที่ลดลงไปปลูกพืชหมุนเวียนได้ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่เป้าหมาย                   | ร้อยละ   | 80          | 0          |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : จำนวนครัวเรือนชาวนาที่สามารถลดต้นทุนการผลิตข้าวลดลงไม่ต่ำกว่า 2,000 บาท ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80                  | ร้อยละ   | 80          | 0          |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : จำนวนกลุ่มชาวนาที่สามารถจำหน่ายผลผลิตได้ในราคาสูงกว่าผลผลิตทั่วไป 2 เท่าได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของกลุ่มเป้าหมาย | ร้อยละ   | 80          | 0          |          |        |
| <b>2. แผนงานเร่งรัดการประยุกต์ใช้งานวิจัยและพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ</b>   |          | 9.6224      | 9.6895     |          |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการวิจัยและพัฒนาการเก็บรักษาและตรวจสอบคุณภาพเมล็ดพันธุ์ข้าว   | ล้านบาท  | 9.6244      | 9.6895     | -0.0651  | -0.68  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : เทคนิควิธีการที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพตรวจสอบคุณภาพของเมล็ดพันธุ์ทำให้ประหยัดแรงงาน เวลา และแม่นยำ                 | วิธีการ  | 1           | 1          |          |        |
| <b>3. แผนงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้</b>  |          | 17.9150     | 16.9762    |          |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรในจังหวัดชายแดนภาคใต้   | ล้านบาท  | 17.9150     | 16.9762    | 0.9388   | 5.24   |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการพัฒนาและส่งเสริมด้านการเกษตร   | ราย      | 3,690       | 3,690      |          |        |
| <b>4. แผนงานส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต การสร้างมูลค่าภาคการเกษตร และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรอย่างเป็นระบบ</b>            |          | 1,359.9298  | 1,304.4658 |          |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาพื้นที่โครงการหลวง  | ล้านบาท  | 13.1148     | 12.9273    | 0.1875   | 1.430  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้   | ราย      | 600         | 535        |          |        |
| ผลผลิตที่ 1 : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา   | ล้านบาท  | 1,346.8150  | 1,291.5385 | 55.2765  | 4.10   |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี   | ตัน      | 73,000      | 67,949     |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : จำนวน Smart Farmer ที่ได้รับการพัฒนา   | ราย      | 7,000       | 4,268      |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ดำเนินการก่อสร้าง  | แห่ง     | 5           | 0          |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการทางวิชาการ   | ราย      | 110,000     | 148,759    |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีมีการนำไปขยายผลได้ไม่น้อยกว่า  | ร้อยละ   | 80          | 93.04      |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของผู้ใช้ระบบสารสนเทศและการสื่อสารของกรมการข้าวมีความพึงพอใจไม่น้อยกว่า                                    | ร้อยละ   | 75          | 55         |          |        |
| <b>5. แผนงานส่งเสริมสินค้าด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร</b>   |          | 185.6813    | 104.4002   |          |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรสู่มาตรฐาน   | ล้านบาท  | 185.6813    | 104.4002   | 81.2811  | 43.77  |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของจำนวนแปลงข้าวที่ได้รับการตรวจรับรองมาตรฐานตามระบบการผลิตข้าวคุณภาพไม่น้อยกว่า                           | ร้อยละ   | 80          | 116.45     |          |        |
| <b>6. แผนงานส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา</b>   |          | 303.0051    | 321.9533   |          |        |
| ผลผลิตที่ 1 : การวิจัยและพัฒนาข้าว   | ล้านบาท  | 303.0051    | 321.9533   | -18.9482 | -6.25  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนแผนงานวิจัยด้านข้าวที่ดำเนินการ   | แผนวิจัย | 10          | 14         |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : แผนงานวิจัยด้านข้าวที่สามารถนำไปเผยแพร่และใช้ประโยชน์  | เรื่อง   | 7           | 7          |          |        |

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 แบบ สบ.301



ตารางที่ 11 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

| แผนงาน ผลผลิต/โครงการ ตัวชี้วัด  | หน่วยนับ | รวมทั้งสิ้น     |                 | ผลต่าง   | ร้อยละ    |
|--|----------|-----------------|-----------------|----------|-----------|
|  |          | แผน             | ผล              |          |           |
| <b>1. แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ</b>  |          | <b>526.0476</b> |                 |          |           |
| ผลผลิตที่ 1 : การวิจัยและพัฒนาข้าว   | ล้านบาท  | 80.6905         | 70.5633         | 10.1272  | 12.55     |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนพันธุ์ข้าวที่ผ่านการรับรอง  | พันธุ์   | 2               | 6               |          |           |
| ผลผลิตที่ 2 : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา   | ล้านบาท  | 445.3571        | 442.5147        | 2.8424   | 0.64      |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีที่ผลิตได้   | ตัน      | 100,000         | 75,845.96       |          |           |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการพัฒนาความสามารถในด้านข้าว  | ราย      | 50000           | 46,419          |          |           |
| <b>2. แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาเกษตรกรรายย่อย และเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ</b>                     |          | <b>472.6972</b> | <b>205.5378</b> |          |           |
| โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาพื้นที่โครงการหลวง  | ล้านบาท  | 12.5238         | 12.3305         | 0.1933   | 1.54      |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรในพื้นที่โครงการหลวงที่ได้รับการพัฒนาความรู้ด้านการผลิตข้าว                      | ราย      | 600             | 1,608           |          |           |
| โครงการที่ 2 : โครงการเกษตรอินทรีย์  | ล้านบาท  | 35.3648         | 31.4549         | 3.9099   | 11.06     |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรและพื้นที่ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานการผลิตข้าวอินทรีย์                           | ราย      | 4,000           | 6,966           |          |           |
| โครงการที่ 3 : โครงการศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร   | ล้านบาท  | 16.925          | 12.9037         | 4.0213   | 23.76     |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่เข้ารับการถ่ายทอดความรู้โดยศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร | ราย      | 15000           | 22,500          |          |           |
| โครงการที่ 4 : โครงการขยายศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว  | ล้านบาท  | 256.1875        | 5.9980          | 250.1895 | 97.66     |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ดำเนินการก่อสร้าง  | ศูนย์    | 6               | 6               |          |           |
| โครงการที่ 5 : โครงการระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่   | ล้านบาท  | 151.6961        | 142.8507        | 8.8454   | 5.83      |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : เกษตรกรได้รับการถ่ายทอดและพัฒนาความรู้ด้านการผลิตข้าว  | ราย      | 65,100          | 75,450          |          |           |
| <b>3. แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต การสร้างมูลค่าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม</b>                        |          | <b>203.3367</b> |                 |          |           |
| โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรสู่มาตรฐาน   | ล้านบาท  | 203.3367        | 120.6243        | 82.7124  | 40.68     |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ผ่านการรับรองระบบการผลิตข้าวคุณภาพ  | ราย      | 38,000          | 10,137          |          |           |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการอบรมการผลิตข้าวตลาดเฉพาะ   | ราย      | 3,000           | 680             |          |           |
| <b>4. แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้</b>  |          | <b>21.6606</b>  |                 |          |           |
| โครงการที่ 1 : โครงการส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรในจังหวัดชายแดน   | ล้านบาท  | 21.6605         | 20.3393         | 1.3212   | 6.10      |
| ตัวชี้วัด : จำนวนเกษตรกรได้รับการพัฒนาและส่งเสริมด้านการผลิตข้าว   | ราย      | 5,760           | 5,760           |          |           |
| ตัวชี้วัดแนวทาง : คริวเรือนยากจนในพื้นที่ จชต. ที่เข้าร่วมโครงการฯ ของหน่วยงานภาครัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น              |          |                 |                 |          |           |
| <b>5. แผนงานบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา</b>   |          | <b>234.5576</b> |                 |          |           |
| โครงการที่ 1 : โครงการวิจัยและพัฒนาข้าว  |          | 234.5576        | 230.8974        | 3.6602   | 1.5604696 |
| ตัวชี้วัด : จำนวนโครงการที่ดำเนินการ   | โครงการ  | 23              | 25              |          |           |
| กิจกรรมที่ 1 : การวิจัยพื้นฐาน   | ล้านบาท  | 73.8786         |                 |          |           |
| ตัวชี้วัดกิจกรรม : จำนวนโครงการวิจัยข้าวที่ดำเนินการ   | โครงการ  | 9               | 13              |          |           |
| ตัวชี้วัด : ความสำเร็จของการดำเนินโครงการบรรลุเป้าหมายตามแผนรายปีไม่น้อยกว่าร้อยละ 90                              |          |                 | 0               |          |           |
| กิจกรรมที่ 2 : การวิจัยประยุกต์  | ล้านบาท  | 60.0781         |                 |          |           |
| ตัวชี้วัด : จำนวนโครงการที่ดำเนินการ   | โครงการ  | 7               | 5               |          |           |
| ตัวชี้วัด : ความสำเร็จของการดำเนินโครงการบรรลุเป้าหมายตามแผนรายปีไม่น้อยกว่าร้อยละ 90                              |          |                 | 0               |          |           |
| กิจกรรมที่ 3 : วิจัยและพัฒนาข้าว   | ล้านบาท  | 100.6009        |                 |          |           |
| ตัวชี้วัด : จำนวนโครงการที่ดำเนินการ   | โครงการ  | 7               | 7               |          |           |
| ตัวชี้วัด : ความสำเร็จของการดำเนินโครงการบรรลุเป้าหมายตามแผนรายปีไม่น้อยกว่าร้อยละ 90                              |          |                 | 0               |          |           |

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 แบบ สปจ.301



ตารางที่ 12 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

| แผนงาน ผลผลิต/โครงการ ตัวชี้วัด   | หน่วยนับ  | รวมทั้งสิ้น      |                 | ผลต่าง   | ร้อยละ |
|---|-----------|------------------|-----------------|----------|--------|
|   |           | แผน              | ผล              |          |        |
| <b>1. แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างเสริมขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศ</b>   |           | <b>347.1046</b>  | <b>333.1002</b> |          |        |
| ผลผลิตที่ 1 : การวิจัยและพัฒนาข้าว  | ล้านบาท   | 69.6448          | 66.6422         | 3.0026   | 4.31   |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนพันธุ์ข้าวที่เพิ่มผลผลิตได้รับการรับรองพันธุ์  | พันธุ์    | 4                | 2               |          |        |
| ผลผลิตที่ 2 : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา  | ล้านบาท   | 277.4598         | 266.458         | 11.0018  | 3.97   |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีที่ผลิตได้  | ตัน       | 3,300            | 3,080           |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการพัฒนาความสามารถในด้านข้าว   | ราย       | 24,000           | 22,320          |          |        |
| <b>2. แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมการดำเนินงานตามแนวทางหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง</b>   |           | <b>45.7858</b>   |                 |          |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาพื้นที่โครงการหลวง   | ล้านบาท   | 7.3237           | 7.2233          | 0.1004   | 1.37   |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรได้รับความรู้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวที่เหมาะสมกับพื้นที่                               | ราย       | 450              | 550             |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของเกษตรกรที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการนำความรู้ไปปรับใช้ในการผลิตข้าว                              | ร้อยละ    | 80               | 122.22          |          |        |
| โครงการที่ 2 : โครงการส่งเสริมการดำเนินงานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ  | ล้านบาท   | 38.4621          | 33.4980         | 4.9641   | 12.91  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : เกษตรกรและผู้สนใจที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตข้าวที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และบริการทางวิชาการด้านข้าว | ราย       | 46,000           | 39,902          |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : เกษตรกรและผู้สนใจที่ได้รับการบริการมีความพึงพอใจที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่น้อยกว่า                     | ร้อยละ    | 80               | 86.74           |          |        |
| <b>3. แผนงานบูรณาการศักยภาพการผลิตภาคเกษตร</b>  |           | <b>2197.2163</b> |                 |          |        |
| แนวทาง : การพัฒนาศักยภาพกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพมาตรฐานตามความต้องการของตลาด (ต้นทาง)                                  |           | <b>637.7521</b>  |                 |          |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรสู่มาตรฐาน  | ล้านบาท   | 12.8810          | 6.1066          | 6.7744   | 52.59  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนแปลงข้าวที่มีมาตรฐานเพิ่มขึ้น  | แปลง      | 5,000            | 52              |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของแปลงข้าวที่ได้รับรองมาตรฐาน  | ร้อยละ    | 85               | 1.04            |          |        |
| โครงการที่ 2 : โครงการขยายศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว   | ล้านบาท   | 472.9215         | 243.2544        | 229.6671 | 48.56  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนแปลงข้าวที่มีมาตรฐานเพิ่มขึ้น  | ศูนย์     | 7                | 5               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของการดำเนินงานก่อสร้างศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวเป็นไปตามแผน   | ร้อยละ    | 90               | 71.42           |          |        |
| โครงการที่ 3 : โครงการเพิ่มประสิทธิภาพบริหารจัดการการผลิตและการตลาดข้าวครบวงจร  | ล้านบาท   | 5.8115           | 4.8292          | 0.9823   | 16.90  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : ปริมาณการผลิตข้าวแต่ละชนิดได้ไม่เกินร้อยละอุปสงค์   | ร้อยละ    | 10               | 10              |          |        |
| โครงการที่ 4 : โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตการกระจายเมล็ดและการจัดการข้าว   | ล้านบาท   | 107.1381         | 91.3273         | 15.8108  | 14.76  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีที่ผลิตได้  | ตัน       | 82000            | 73529           |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของพื้นที่ที่มีการกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีของกรมการข้าว  | ร้อยละ    | 80               | 87.87           |          |        |
| โครงการที่ 5 : โครงการส่งเสริมและพัฒนาการผลิตข้าวตลาดเฉพาะ  | ล้านบาท   | 39.0000          | 28.8696         |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : ส่งเสริมและพัฒนาการผลิตข้าวตลาดเฉพาะ  | ราย       | 4,200            | 2,790           |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของรายได้จากการผลิตและจำหน่ายข้าวตลาดเฉพาะกลุ่มเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับก่อนเข้าร่วมโครงการ              | ราย       | 20               | 34.51           |          |        |
| แนวทาง : การพัฒนาศักยภาพกระบวนการแปรรูปสินค้าเกษตร (กลางทาง)  |           | <b>3.9200</b>    |                 |          |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการส่งเสริมการใช้นวัตกรรมแปรรูปข้าว  | ล้านบาท   | 3.9200           | 2.6198          | 1.3002   | 33.17  |
| ตัวชี้วัด : นวัตกรรมแปรรูปข้าวไทยจากงานวิจัยได้ต่อยอดสู่เชิงพาณิชย์   | ผลิตภัณฑ์ | 5                | 2               |          |        |

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561แบบ สปจ.301



ตารางที่ 12 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ต่อ)

| แผนงาน ผลผลิต/โครงการ ตัวชี้วัด  | หน่วยนับ | รวมทั้งสิ้น     |                 | ผลต่าง        | ร้อยละ      |
|--|----------|-----------------|-----------------|---------------|-------------|
|  |          | แผน             | ผล              |               |             |
| <b>แนวทาง : พัฒนาเกษตรกรสมัยใหม่สู่ไทยแลนด์ 4.0 โดยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</b>   |          | <b>813.3470</b> |                 |               |             |
| โครงการที่ 1 : โครงการระบบส่งเสริมเกษตรกรแบบแปลงใหญ่   | ล้านบาท  | 778.2842        | 480.6056        | 297.6786      | 38.25       |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนนาแปลงใหญ่ที่จัดตั้ง  | แปลง     | 2,350           | 1,902           |               |             |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : จำนวนนาแปลงใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของเป้าหมาย   | ร้อยละ   | 80              | 80.93           |               |             |
| ตัวชี้วัดแนวทาง : พื้นที่การเกษตรแปลงใหญ่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาไม่น้อยกว่า 3,600 แปลง และต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรแปลงใหญ่ลดลงร้อยละ 20 และหรือผลผลิตต่อหน่วยสินค้าเกษตร |          |                 |                 |               |             |
| โครงการที่ 2 : โครงการศูนย์การเรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร  | ล้านบาท  | 18.385          | 16.9912         | 1.3938        | 7.58        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : ศูนย์การเรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ด้านข้าว) ได้รับการพัฒนา  | ศูนย์    | 450             | 450             |               |             |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : เกษตรกรมีความพึงพอใจการให้บริการถ่ายทอดความรู้จากศูนย์การเรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ด้านข้าว) ไม่น้อยกว่า                        | ร้อยละ   | 80              | 100             |               |             |
| โครงการที่ 3 : โครงการพัฒนาเกษตรกรปราดเปรื่อง (Smart Farmer)   | ล้านบาท  | 16.6778         | 14.0827         | 2.5951        | 15.56       |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : เกษตรกรที่ยกระดับเป็นเกษตรกรปราดเปรื่องด้านข้าว  | ราย      | 11,250          | 10,780          |               |             |
| <b>แนวทาง : พัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน</b>  |          | <b>742.1972</b> |                 |               |             |
| โครงการที่ 1 : โครงการเกษตรอินทรีย์  | ล้านบาท  | 737.6972        | 44.0795         | 693.6177      | 94.02       |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนพื้นที่ผลิตข้าวอินทรีย์   | ไร่      | 300,000         | 424,462         |               |             |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของแปลงข้าวอินทรีย์ที่ได้รับรองมาตรฐาน   | ร้อยละ   | 80              | 0               |               |             |
| โครงการที่ 2 : โครงการส่งเสริมเกษตรกรทฤษฎีใหม่ด้านข้าว   | ล้านบาท  | 4.5000          | 3.8810          | 0.6190        | 13.76       |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : เกษตรกรเข้าร่วมโครงการได้รับการถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิตข้าวที่เหมาะสมและยั่งยืน   | ราย      | 2,500           | 2,416           |               |             |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : เกษตรกรที่รับบริการมีความพึงพอใจต่อปัจจัยการผลิตและถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านข้าวที่ได้รับ   | ร้อยละ   | 80              | 96.64           |               |             |
| <b>4. แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้</b>  |          | <b>22.6925</b>  |                 |               |             |
| <b>แนวทาง : พัฒนาศักยภาพของพื้นที่และคุณภาพชีวิตประชาชนในจังหวัดชายแดนใต้</b>  |          | <b>22.6925</b>  |                 |               |             |
| โครงการที่ 1 : โครงการส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรในจังหวัดชายแดนภาคใต้   | ล้านบาท  | 22.6925         | 20.9156         | 1.7769        | 7.83        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการพัฒนาความสามารถในการผลิตข้าว  | ราย      | 5,760           | 5,760           |               |             |
| ใช้ในการผลิตข้าว   | ร้อยละ   | 80              | 100             |               |             |
| <b>5. แผนงานบูรณาการวิจัยและนวัตกรรม</b>   |          | <b>226.4828</b> | <b>224.9572</b> | <b>1.5256</b> | <b>0.67</b> |
| โครงการ : วิจัยและพัฒนาข้าว  |          | 202.0575        | 201.3010        | 0.7565        | 0.37        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของการดำเนินงานวิจัยที่เป็นไปตามแผน  | ร้อยละ   | 90              | 100             |               |             |
| <b>แนวทาง : วิจัยพื้นฐานเพื่อสร้างองค์ความรู้ด้านวิชาการเชิงลึกที่มีศักยภาพตามสาขาการวิจัย และด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม คุณธรรม และจริยธรรม</b>             |          | <b>3.7089</b>   |                 |               |             |
| โครงการที่ 1 : โครงการวิจัยและพัฒนาข้าว  |          |                 |                 |               |             |
| ตัวชี้วัด : การวิจัยพื้นฐานด้านข้าว  | โครงการ  | 2               | 0               |               |             |
| <b>แนวทาง : วิจัยประยุกต์เชิงลึกหรือต่อยอดเพื่อนำไปใช้แก้ไขปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงาน</b>  |          | <b>198.3486</b> |                 |               |             |
| โครงการที่ 1 : โครงการวิจัยและพัฒนาข้าว  |          |                 |                 |               |             |
| กิจกรรมที่ 2 : การวิจัยประยุกต์  | ล้านบาท  | 198.3486        |                 |               |             |
| ตัวชี้วัด : การวิจัยประยุกต์ด้านข้าว   | โครงการ  | 34              | 0               |               |             |
| ตัวชี้วัด : ร้อยละของการดำเนินงานวิจัยที่เป็นไปตามแผน  | ร้อยละ   | 90              | 0               |               |             |
| <b>แนวทาง : การจัดการความรู้การวิจัย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาชุมชนและสังคม และเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ</b>  |          | <b>23.5613</b>  |                 |               |             |
| กิจกรรม : การจัดการความรู้การวิจัย   |          |                 |                 |               |             |
| ตัวชี้วัดกิจกรรม : การวิจัยและพัฒนาด้านข้าว  | โครงการ  | 2               | 0               |               |             |
| ตัวชี้วัดกิจกรรม : ร้อยละของการดำเนินงานวิจัยที่เป็นไปตามแผน   | ร้อยละ   | 90              | 0               |               |             |
| <b>แนวทาง : บัญชีนวัตกรรมและบัญชีสิ่งประดิษฐ์</b>  |          | <b>0.8640</b>   |                 |               |             |
| โครงการที่ 1 : โครงการส่งเสริมการวิจัยและนวัตกรรมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ   | ล้านบาท  | 0.864           | 0.8384          | 0.0256        | 2.96        |
| ตัวชี้วัด : การจัดซื้อเครื่องสีข้าวตามบัญชีนวัตกรรมไทย   | เครื่อง  | 4               | 4               |               |             |

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561แบบ สบป.301



ตารางที่ 13 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ไตรมาสที่ 1 )

| แผนงาน ผลผลิต/โครงการ ตัวชี้วัด  | หน่วยนับ | รวมทั้งสิ้น     |                 | ผลต่าง   | ร้อยละ |
|--|----------|-----------------|-----------------|----------|--------|
|  |          | แผน             | ผล (ณ ไตรมาส 1) |          |        |
| <b>1. แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างความสามารถในการพัฒนาประเทศ</b>  |          | <b>240.4402</b> | <b>81.0461</b>  |          |        |
| ผลผลิตที่ 1 : การวิจัยและพัฒนาข้าว   | ล้านบาท  | 26.0523         | 3.4468          | 22.6055  | 86.77  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนพันธุ์ข้าวที่เพิ่มผลผลิตได้รับการรับรองพันธุ์   | พันธุ์   | 2               | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของการดำเนินงานวิจัยที่เป็นไปตามแผน  | ร้อยละ   | 2               | 0               |          |        |
| ผลผลิตที่ 2 : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา   | ล้านบาท  | 214.3879        | 77.5993         | 136.7886 | 63.80  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีที่ผลิตได้   | ตัน      | 65,463          | 13,816          |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : ศูนย์ข้าวชุมชนที่ได้รับการส่งเสริมสามารถผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีไว้บริการแก่ชุมชนไม่น้อยกว่า              | ร้อยละ   | 80              | 0               |          |        |
| <b>2. แผนงานยุทธศาสตร์สร้างความมั่นคงและลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม</b>  |          | <b>39.8571</b>  | <b>4.9351</b>   |          |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาพื้นที่โครงการหลวง  | ล้านบาท  | 4.7870          | 0.6252          | 4.1618   | 86.94  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรและราษฎรชาวเขาที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ | ราย      | 300             | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของเกษตรกรและชาวเขาที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการนำความรู้ที่ได้ไปปรับใช้ในการผลิตข้าว                | ร้อยละ   | 80              | 0               |          |        |
| โครงการที่ 2 : โครงการส่งเสริมการค้าเงินอันเนื่องมาจากพระราชดำริ   | ล้านบาท  | 35.0701         | 4.3099          | 30.7602  | 87.71  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับความรู้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่                         | ราย      | 42,000          | 100             |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : เกษตรกรและผู้สนใจที่รับบริการมีความพึงพอใจได้รับบริการถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่น้อยกว่า                            | ร้อยละ   | 80              | 0               |          |        |
| <b>3. แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้</b>   |          | <b>18.6433</b>  | <b>0.2407</b>   |          |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรในจังหวัดชายแดนภาคใต้   | ล้านบาท  | 18.6433         | 0.2407          | 18.4026  | 98.71  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการพัฒนาความสามารถในการผลิตข้าว                                | ราย      | 4,750           | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการนำความรู้ที่ได้ไปปรับใช้ในการผลิตข้าว                       | ร้อยละ   | 80              | 0               |          |        |

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 แบบ สป.301



การศึกษากิจการจัดการงบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานกรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

ตารางที่ 13 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ต่อ )

| แผนงาน ผลผลิต/โครงการ ตัวชี้วัด  | หน่วยนับ  | รวมทั้งสิ้น      |                 | ผลต่าง   | ร้อยละ |
|--|-----------|------------------|-----------------|----------|--------|
|  |           | แผน              | ผล (ณ ไตรมาส 1) |          |        |
| <b>4. แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคการเกษตร</b>   |           | <b>1834.6107</b> | <b>76.6973</b>  |          |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาเกษตรกรปราดเปรื่อง (Smart Farmer)   | ล้านบาท   | 16.6778          | 1.2507          | 15.4271  | 92.50  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : เกษตรกรที่ยกระดับเป็นเกษตรกรปราดเปรื่องด้านข้าว  | ราย       | 11,250           | 0               |          |        |
| โครงการที่ 2 : โครงการยกระดับคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตร  | ล้านบาท   | 66.8040          | 1.7599          | 65.0441  | 97.37  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนแปลงข้าวที่มีมาตรฐานเพิ่มขึ้น   | แปลง      | 25,000           | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของแปลงข้าวที่ได้รับรองมาตรฐาน   | ร้อยละ    | 85               | 0               |          |        |
| โครงการที่ 3 : โครงการศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร   | ล้านบาท   | 16.7850          | 1.0836          | 15.7014  | 93.54  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ด้านข้าว) ได้รับการพัฒนา   | ศูนย์     | 882              | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : เกษตรกรมีความพึงพอใจการให้บริการถ่ายทอดความรู้จากศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ด้านข้าว) ไม่น้อยกว่า | ร้อยละ    | 80               | 0               |          |        |
| โครงการที่ 4 : โครงการระบบส่งเสริมเกษตรแบบแปลงใหญ่   | ล้านบาท   | 687.9900         | 19.8311         | 668.1589 | 97.12  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนแปลงใหญ่ที่จัดตั้ง  | แปลง      | 2,350            | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : พื้นที่นาแปลงใหญ่ที่มีการบริหารจัดการผลิตในรูปแบบการ   |           |                  |                 |          |        |
| ใช้เทคโนโลยีเกษตรกรรมแม่นยำสูง   | แปลง      | 21               | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนแปลงใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นไม่น้อยกว่า   | ร้อยละ    | 80               | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : เกษตรกรที่ร่วมโครงการสามารถลดต้นทุนการผลิตและเพิ่ม   |           |                  |                 |          |        |
| ผลผลิตต่อไร่ได้ไม่น้อยกว่า   | ร้อยละ    | 20               | 0               |          |        |
| โครงการที่ 5 : โครงการพัฒนาศักยภาพกระบวนการผลิตสินค้าเกษตร   | ล้านบาท   | 344.1639         | 47.2517         | 296.9122 | 86.27  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ดำเนินการก่อสร้าง  | แห่ง      | 7                | 6               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนกลุ่มผู้ผลิตสินค้าข้าวตลาดเฉพาะที่ได้รับการพัฒนา  |           |                  |                 |          |        |
| อย่างเป็นระบบ  | กลุ่ม     | 220              | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย  |           |                  |                 |          |        |
| การส่งเสริมการปลูกข้าวปีการผลิต 2561/62 รอบที่ 1 และรอบที่ 2   | ราย       | 540              | 0               |          |        |
| กิจกรรมที่ 1 : การขยายศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว  |           |                  |                 |          |        |
| กิจกรรมที่ 2 : ส่งเสริมและพัฒนาการผลิตข้าวตลาดเฉพาะ  |           |                  |                 |          |        |
| กิจกรรมที่ 3 : เพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนการผลิต  |           |                  |                 |          |        |
| โครงการที่ 6 : โครงการพัฒนาศักยภาพกระบวนการแปรรูปสินค้าเกษตร   | ล้านบาท   | 3.9200           | 0.1428          | 3.7772   | 96.36  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : นวัตกรรมการแปรรูปข้าวไทยจากงานวิจัยได้ต่อยอดสู่เชิงพาณิชย์   | ผลิตภัณฑ์ | 4                | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการส่งเสริมการถ่ายทอดความรู้ด้าน  |           |                  |                 |          |        |
| การแปรรูปผลิตภัณฑ์ข้าว   | ราย       | 92               | 0               |          |        |
| กิจกรรมที่ : นวัตกรรมการแปรรูปข้าวเพื่อเพิ่มมูลค่า   |           |                  |                 |          |        |
| โครงการที่ 7 : โครงการพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน  | ล้านบาท   | 680.0500         | 3.9940          | 676.0560 | 99.41  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนพื้นที่ผลิตข้าวอินทรีย์   | ไร่       | 400,000          | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนพื้นที่ที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิตข้าว  |           |                  |                 |          |        |
| อย่างเหมาะสมและยั่งยืน   | ไร่       | 7,500            | 0               |          |        |
| โครงการที่ 8 : โครงการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตร   | ล้านบาท   | 8.6418           | 0.7346          | 7.9072   | 91.50  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : พื้นที่รองรับผลผลิตข้าวอินทรีย์ของโครงการส่งเสริมการ   | แห่ง      | 77               | 1               |          |        |
| ผลิตข้าวอินทรีย์และข้าว GAP ของโครงการส่งเสริมระบบการเกษตรแบบแปลง  |           |                  |                 |          |        |
| โครงการที่ 9 : โครงการธนาคารสินค้าเกษตร  | ล้านบาท   | 11.8000          | 0.6430          | 11.1570  | 94.55  |
| เมล็ดพันธุ์ข้าวชุมชนตามเป้าหมาย  | แห่ง      | 50               | 0               |          |        |
| โครงการที่ 10 : โครงการพัฒนาเทคโนโลยีเกษตรอัจฉริยะ   | ล้านบาท   | 10.3400          | 0.0059          | 10.3341  | 99.94  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : แปลงเรียนรู้และขยายผลมีการใช้เทคโนโลยีเกษตรอัจฉริยะ  | ไร่       | 90               | 0               |          |        |
| <b>5. แผนบูรณาการวิจัยและนวัตกรรม</b>  |           | <b>187.8249</b>  | <b>33.8282</b>  |          |        |
| โครงการที่ 1 : โครงการวิจัยและพัฒนาข้าว  | ล้านบาท   | 173.3852         | 31.5255         | 141.8597 | 81.82  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนโครงการวิจัยที่ดำเนินการ  | โครงการ   | 32               | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของการดำเนินงานวิจัยที่เป็นไปตามแผน  | ร้อยละ    | 90               | 0               |          |        |
| โครงการที่ 2 : โครงการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตข้าว  | ล้านบาท   | 14.4397          | 2.3027          | 12.137   | 84.05  |
| ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนโครงการวิจัยที่ดำเนินการ  | โครงการ   | 2                | 0               |          |        |
| ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ร้อยละของการดำเนินงานวิจัยที่เป็นไปตามแผน  | ร้อยละ    | 90               | 0               |          |        |

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 แบบ สบ.ป.301



ในส่วนของผลการดำเนินงานโครงการที่มีการดำเนินการต่อเนื่องขอยกตัวอย่างโครงการดังต่อไปนี้

1) โครงการพัฒนาพื้นที่โครงการหลวง วงเงินทั้งสิ้นของโครงการ 81.7411 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (ปี 2557 - 2561) วัตถุประสงค์เดิม ปี 2558 -2559 : 1) เพื่อร่วมบูรณาการ แผนปฏิบัติการ และแผนปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน 2) เพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการเรียนรู้วิชาการด้านข้าวแผนใหม่และนำไปปรับใช้กับภูมิปัญญาท้องถิ่น ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562 มีการปรับปรุงวัตถุประสงค์ วงเงินงบประมาณ จำนวนสถานที่ดำเนินการ และระยะเวลาการดำเนินงาน รายละเอียดดังตารางดังต่อไปนี้

| ปีงบประมาณ                               | วงเงินงบประมาณทั้งสิ้นของโครงการ (ล้านบาท) | งบประมาณที่ได้รับจัดสรร (ล้านบาท) | ระยะเวลาดำเนินการ | กิจกรรม/ตัวชี้วัด  | แผนฯ (ราย) | ผลฯ (ราย)            |
|--|--|-----------------------------------|-------------------|--|------------|----------------------|
| <b>1) โครงการพัฒนาพื้นที่โครงการหลวง</b> |  |                                   |                   |  |            |                      |
| พ.ศ. 2558                                | 81.7411                                    | 16.0519                           | 5 ปี ( 57-61)     | กิจกรรม :<br>โครงการหลวง/<br>ตัวชี้วัด :<br>จำนวนเกษตรกรที่<br>ได้รับการถ่ายทอด<br>ความรู้ | 600        | 612                  |
| พ.ศ. 2559                                | 100.6180                                   | 13.1148                           | 6 ปี (57-62)      |  | 600        | 235                  |
| พ.ศ. 2560                                | 104.4827                                   | 12.5238                           | 7 ปี (57-63)      |  | 600        | 1,608                |
| พ.ศ. 2561                                | 81.9649                                    | 7.3237                            | 7 ปี (57-63)      |  | 450        | 550                  |
| พ.ศ. 2562                                | 81.0081                                    | 4.7870                            | 8 ปี (57-64)      |  | 300        | อยู่ระหว่างดำเนินการ |

ที่มา : รายงาน สงป.301 กรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 และเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง กรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

สำหรับวัตถุประสงค์ของโครงการปัจจุบัน คือ 1) เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ด้านการผลิตข้าวและผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อให้ได้ผลผลิตเพียงพอต่อการบริโภค 2) เพื่อส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ฯ เพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้ และ 3) เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรชาวเขาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สร้างชุมชนให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยเมื่อทำการพิจารณาผลการดำเนินงานของโครงการดังกล่าวพบว่าการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสามารถดำเนินงานตามกิจกรรมและเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามแผนการดำเนินงานที่กำหนด และบรรลุผลตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของโครงการดังกล่าว แต่เนื่องจากที่ผ่านมาหน่วยงานยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) จึงทำให้โครงการดังกล่าวยังไม่สามารถวัดผลในเชิงประสิทธิผลและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณของโครงการดังกล่าวได้ รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดของโครงการดังกล่าวส่วนใหญ่กำหนดตัวชี้วัดเฉพาะในเชิงปริมาณ คือ จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้ ซึ่งเพิ่งเริ่มกำหนดตัวชี้วัดในเชิงคุณภาพในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คือ ร้อยละของเกษตรกรและชาวเขาที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีมีการนำความรู้ไปปรับใช้ในการผลิตข้าว ซึ่งตาม



หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กำหนดให้การกำหนดตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการ สามารถกำหนดได้ 4 มิติ เช่น 1) ปริมาณ 2) คุณภาพ แบ่งเป็นคุณภาพของผลิตและคุณภาพของวิธีการนำส่งผลผลิต 3) ระยะเวลา และ 4) ค่าใช้จ่าย/ต้นทุน นอกจากนี้จากข้อมูลเบื้องต้นพบว่า มีปรับเปลี่ยนระยะเวลาการดำเนินงานของโครงการ และวงเงินงบประมาณ ดังตารางข้างต้น ซึ่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำของบประมาณรายจ่าย กำหนดให้ลักษณะของ “โครงการ” คือ ผลผลิตของหน่วยรับงบประมาณที่จัดทำขึ้นเพื่อให้บริการทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรง หรือโดยการใช้วัสดุสิ่งของหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการบริการแก่ประชาชน โดยต้องมีการกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลา และวงเงินงบประมาณของโครงการที่แน่นอน ดังนั้นการขยายระยะเวลาของโครงการจึงควรคำนึงถึงประสิทธิผลหรือความคุ้มค่าของโครงการดังกล่าวด้วย และควรให้ความสำคัญการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) โดยนำผลการประเมินมาทบทวนเพื่อวางแผนการดำเนินงานโครงการดังกล่าวในปีต่อไป และนอกจากนี้โครงการดังกล่าวควรมีการกำหนดตัวชี้วัดเชิงคุณภาพเพิ่มเติมโดยอาจจะวัดคุณภาพของผลผลิต หรือสิ่งของที่ให้บริการ/โครงการ หรือวัดคุณภาพของวิธีการนำส่งผลิต หรือวิธีการให้บริการ/การดำเนินงานของโครงการ ซึ่งหน่วยงานควรมีการดำเนินการจัดทำการตลาดภาครัฐในระดับปฏิบัติการด้วยการสำรวจความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่กลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ทราบถึงความต้องการก่อนนำมากำหนดผลผลิต/บริการ เป็นต้น

2) โครงการส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ วงเงินทั้งสิ้นของโครงการ 152.6248 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการ 9 ปี (ปี 2553 - 2561) มีวัตถุประสงค์ : 1) เพื่อปรับปรุงพื้นที่นาร้างทั้งในและนอกเขตชลประทานในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สามารถกลับมาใช้ประโยชน์ในการปลูกข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อการบริโภค และ 2) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการผลิตข้าวให้เกษตรกรสามารถผลิตข้าวได้อย่างถูกต้อง สถานที่ดำเนินการ : จังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา สตูล และสงขลา ระยะเวลาดำเนินการ เดิมกำหนดไว้ 9 ปี (ปี 2553 - 2561) กิจกรรม : ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพด้านการเกษตรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนเกษตรกรได้รับการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตร ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 กำหนดระยะเวลาดำเนินการเป็น 10 ปี (ปี 2553 - 2562) และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โครงการดังกล่าวมีการปรับปรุงวัตถุประสงค์โครงการโดยเพิ่มวัตถุประสงค์เพื่อลดต้นทุนโดยการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการปลูกข้าวไปใช้ในพื้นที่ พร้อมทั้งเปลี่ยนแปลงระยะเวลาดำเนินการเป็น 6 ปี (ปี 2559 - 2564) วงเงินทั้งสิ้นของโครงการ 129.4253 ล้านบาท (เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง กรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 หน้า 52) โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2559 โครงการดังกล่าวอยู่ภายใต้แผนงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2562 โครงการดังกล่าวได้รับงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีรายละเอียดจำนวนงบประมาณ กิจกรรมตัวชี้วัด แผนการดำเนินการและผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้



| ปีงบประมาณ | งบประมาณที่ได้รับจัดสรร (ล้านบาท) | กิจกรรม  | ตัวชี้วัด  | แผนฯ (ราย) | ผลฯ (ราย)                |
|------------|-----------------------------------|--|--|------------|--------------------------|
| พ.ศ. 2558  | 17.9150                           | ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพด้าน<br>การเกษตรในจังหวัด<br>ชายแดนภาคใต้ | จำนวนเกษตรกร<br>ได้รับการพัฒนา<br>และส่งเสริม<br>อาชีพด้าน<br>การเกษตร | 4,190      | 4,190                    |
| พ.ศ. 2559  | 17.9150                           |  |  | 3,690      | 3,690                    |
| พ.ศ. 2560  | 21.6606                           |  |  | 5,760      | 5,760                    |
| พ.ศ. 2561  | 22.6925                           |  |  | 5,760      | 5,760                    |
| พ.ศ. 2562  | 18.6433                           |  |  | 4,750      | อยู่ระหว่าง<br>ดำเนินการ |

ที่มา : รายงาน สงป.301 กรมการข้าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 และเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณ  
รายจ่าย ฉบับปรับปรุง กรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 -2562

จากการศึกษากิจกรรมของโครงการดังกล่าว ระบุว่าเป็นกิจกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพด้าน  
การเกษตรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยกตัวอย่างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 (ตามเอกสารประกอบ  
คำชี้แจงของกรมการข้าว เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562) เป็นการจัดฝึกอบรมหลักสูตร : อบรมเทคโนโลยีการผลิตและ  
การอารักขาข้าว มีวัตถุประสงค์เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยีข้าวอย่างถูกต้อง การอารักขาข้าว  
(โรค แมลง สัตว์ ศัตรูพืชและวัชพืช) การเก็บเกี่ยวและการปฏิบัติหลังการเก็บเกี่ยว กลุ่มเป้าหมาย : กลุ่ม  
เกษตรกรผู้เข้าร่วมกิจกรรมฟื้นฟู และผลประโยชน์ที่จะได้รับ : ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้รับองค์ความรู้

เมื่อทำการพิจารณาผลการดำเนินงานของโครงการดังกล่าวพบว่าการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ  
เนื่องจากสามารถดำเนินงานตามกิจกรรมและเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามแผนการดำเนินงานที่กำหนด และ  
บรรลุผลตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของโครงการดังกล่าว แต่เนื่องจากที่ผ่านมาหน่วยงานยังไม่ได้ให้ความสำคัญ  
กับการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) จึงทำให้โครงการ  
ดังกล่าวยังไม่สามารถวัดผลในเชิงประสิทธิผลและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณของโครงการดังกล่าวได้  
รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดของโครงการดังกล่าวส่วนใหญ่กำหนดตัวชี้วัดเฉพาะในเชิงปริมาณ ซึ่งเพิ่งเริ่มกำหนด  
ตัวชี้วัดในเชิงคุณภาพในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คือ ร้อยละของเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มี  
การนำความรู้ไปปรับใช้ในการผลิตข้าว ซึ่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ. 2562 กำหนดให้การกำหนดตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการ สามารถกำหนดได้ 4 มิติ เช่น  
1) ปริมาณ 2) คุณภาพ แบ่งเป็นคุณภาพของผลิตและคุณภาพของวิธีการนำส่งผลผลิต 3) ระยะเวลา และ  
4) ค่าใช้จ่าย/ต้นทุน นอกจากนี้จากข้อมูลเบื้องต้นพบว่าการขยายระยะเวลาการดำเนินงานของโครงการ  
จากเดิมกำหนดระยะเวลาดำเนินการเป็น 10 ปี (ปี 2553 - 2562) เป็น 6 ปี (ปี 2559 – 2564) ซึ่งตาม  
หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำของบประมาณรายจ่าย กำหนดให้ลักษณะของ “โครงการ” คือ ผลผลิตของ  
หน่วยรับงบประมาณที่จัดทำขึ้นเพื่อให้บริการทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรง หรือโดยการใช้  
วัสดุสิ่งของหรือสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการบริการแก่ประชาชน โดยมีการกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลา และ  
วงเงินงบประมาณของโครงการที่แน่นอน ดังนั้นการขยายระยะเวลาของโครงการจึงควรคำนึงถึงประสิทธิผล



หรือความคุ้มค่าของโครงการดังกล่าวด้วย และโครงการดังกล่าวควรมีการกำหนดตัวชี้วัดเชิงคุณภาพเพิ่มเติม โดยอาจจะวัดคุณภาพของผลผลิต หรือสิ่งของที่ให้บริการ/โครงการ หรือวัดคุณภาพของวิธีการนำส่งผลผลิต หรือวิธีการให้บริการ/การดำเนินงานของโครงการ ซึ่งหน่วยงานควรมีการดำเนินการจัดทำการตลาดภาครัฐในระดับปฏิบัติการด้วยการสำรวจความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่กลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ทราบถึงความต้องการก่อนนำมากำหนดผลผลิต/บริการ เป็นต้น

3) โครงการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร วงเงินทั้งสิ้นของโครงการ 474.4800 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการ 2 ปี (ปี 2559 - 2560) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ได้รับจัดสรรงบประมาณ 352.5100 ล้านบาท ภายใต้แผนงาน : สร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคงและยั่งยืนแก่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย มีวัตถุประสงค์ : 1) เพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มคุณภาพผลผลิต ทำให้ข้าวไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับโลก 2) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของข้าวจากการปรับโครงสร้างการผลิตเข้าสู่ระบบ Zoning และ 3) เพื่อให้ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้นและมีความยั่งยืนในการประกอบอาชีพ สถานที่ดำเนินการ : ดำเนินการในพื้นที่ 63 จังหวัด กิจกรรมที่ดำเนินการ : ปรับโครงสร้างการผลิตข้าว เป้าหมายโครงการ/ตัวชี้วัด 3 ตัว : 1) ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : จำนวนพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังที่ลดลงไปปลูกพืชหมุนเวียนได้ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่เป้าหมาย 2) ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : จำนวนครัวเรือนชาวนาที่สามารถลดต้นทุนการผลิตข้าวลดลง ไม่ต่ำกว่า 2,000 บาท ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 และ 3) ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : จำนวนกลุ่มชาวนาที่สามารถจำหน่ายผลผลิตได้ในราคาสูงกว่าผลผลิตทั่วไป 2 เท่าได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งจากการพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 แบบ สง.ป.301 ของโครงการดังกล่าว มีผลการเบิกจ่าย 172.8050 ล้านบาท คงเหลืองบประมาณ 179.7050 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.98 และตามรายงานดังกล่าวยังไม่ปรากฏผลการดำเนินงานตามแผนของตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ทั้ง 3 ตัวชี้วัด และในปีต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีการเปลี่ยนโครงสร้างแผนงานออกเป็นแผนงาน บุคลากร แผนงานพื้นฐาน แผนงานยุทธศาสตร์และแผนงานบูรณาการ ซึ่งจากการพิจารณาโครงการภายใต้แผนงานดังกล่าว ไม่มีการขอรับงบประมาณของโครงการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และปีต่อๆ มา จึงทำไม่ทราบถึงผลการดำเนินงานและผลสัมฤทธิ์/ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว



## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “การศึกษารจัดการงบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 -2562” จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การจัดการงบประมาณของกรมการข้าว 2) เพื่อติดตามผลการดำเนินงานของกรมการข้าว 3) เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะด้านการจัดการงบประมาณของกรมการข้าว เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีรูปแบบการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกในลักษณะการสัมภาษณ์แบบเฉพาะกลุ่ม (Focus group discussion) กับเจ้าหน้าที่ของกรมการข้าวที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณ เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค ในการจัดการงบประมาณ และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Document research) ที่เชื่อถือได้ทั้งจากเอกสาร บทความ สื่ออินเทอร์เน็ต กฎหมาย/กฎ/ระเบียบ/ประกาศ/คำสั่งต่างๆ แผนยุทธศาสตร์ ตำราวิชาการ รายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประกอบกับการนำแนวคิดและหลักการพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงานให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์และเกิดประโยชน์ต่อฝ่ายนิติบัญญัติและบุคคลที่สนใจโดยทั่วไป ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณของกรมการข้าว ซึ่งสรุปได้ดังนี้

##### 5.1.1 ปัญหาด้านการจัดการงบประมาณของกรมการข้าว

###### 5.1.1.1 ปัญหาการวางแผนและการจัดหางบประมาณ

###### 1) การทบทวนงบประมาณ

ในขั้นตอนการทบทวนงบประมาณของกรมการข้าวเพื่อปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจาก 5 ปีที่ผ่านมาการกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ไม่มีความเชื่อมโยงสะท้อนถึงผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ของเป้าหมายระดับนโยบายได้ นอกจากนี้ไม่มีการนำผลการประเมินของรายงาน PART มาใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีถัดไปให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากที่ผ่านมากรมการข้าวยังไม่ได้รับทราบผลการประเมินหรือ Feedback จากสำนักงบประมาณ ทำให้หน่วยงานไม่ทราบว่าผลการดำเนินงานและผลการประเมินจะต้องปรับปรุงในส่วนใด



## 2) การวางแผนและจัดทำงบประมาณ

### 2.1) การจัดทำแผนงบประมาณ

#### (1) แผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558 - 2560

##### - กำหนดกรอบภารกิจ

การกำหนดกรอบภารกิจของกรมการข้าวค่อนข้างกว้างและยังไม่มีการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน เนื่องจากกรมการข้าวมีภารกิจที่สำคัญจำนวนมาก ทั้งภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ซึ่งทุกภารกิจล้วนมีความสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการทั้งสิ้น

##### - กำหนดวิสัยทัศน์

การกำหนดวิสัยทัศน์ของกรมการข้าว ให้ความสำคัญกับความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และประเด็นยุทธศาสตร์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งยังไม่ได้้นำความคาดหวังและความต้องการบริการของกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนมาพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

##### - กำหนดการตลาดผลผลิตในอนาคต

กรมการข้าวยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดการตลาดในอนาคต โดยยังไม่มีดำเนินการค้นหาความต้องการของ “กลุ่มเป้าหมาย” เพื่อนำมาวางแผนการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากร ประกอบกับภารกิจของกรมการข้าวมีจำนวนมาก และกลุ่มเป้าหมายคือชาวนาทั่วประเทศ ดังนั้นกรมจึงยังไม่สามารถนำความต้องการของเกษตรกรทั้งหมด มาวางแผนการผลิตสินค้าและบริการได้

#### (2) แผนงบประมาณดำเนินการ

การจัดทำแผนงบประมาณของกรมการข้าวค่อนข้างให้ความสำคัญกับแผนงบประมาณประจำปีมากกว่าแผนระยะยาวหรือระยะปานกลางที่วางไว้ เนื่องจากนโยบายการจัดสรรงบประมาณของกรมจะยึดนโยบายของผู้บริหารเป็นหลักและนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งที่ผ่านมากรมการข้าวมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง และจุดเน้นนโยบายแต่ละปีมีการเปลี่ยนแปลง รวมถึงมีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างแผนงานของระดับนโยบายบ่อยครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อการจัดทำแผนงบประมาณของกรมการข้าว ส่งผลให้การทำงานของกรมไม่ต่อเนื่องและไม่เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ อีกทั้งเป็นการยากในการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

#### (3) แผนงบประมาณลงทุน

- ปัจจุบันกรมการข้าวไม่มีการจัดทำแผนงบประมาณลงทุนที่แยกออกมาจากแผนงบประมาณดำเนินงานอย่างชัดเจน เนื่องจากมีการขอรับงบประมาณในการก่อสร้างศูนย์เมล็ดพันธุ์ และการขอรับจัดสรรงบประมาณภายใต้งบลงทุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับซื้อหรือลงทุนในผลผลิต/โครงการเพื่อให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงบประมาณลงทุนเพื่อการพัฒนาศักยภาพของกรมการข้าว เพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ใช้ในการปฏิบัติงานในศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว และศูนย์วิจัยข้าวต่างๆ ปัจจุบันความสามารถในการผลิตเมล็ดพันธุ์ดีของกรมการข้าวยังต่ำกว่าความต้องการเมล็ดพันธุ์ ทำให้กรมการข้าวมีการวางแผนการลงทุนและพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยดำเนินการปรับปรุง พัฒนาเครื่องจักรอุปกรณ์ในขบวนการผลิต การปรับปรุงอาคารโรงงานและโรงเก็บเมล็ดพันธุ์ เป็นต้น



- จากการพิจารณาของบลงทุนของกรมการข้าวเบื้องต้น เนื่องจากภารกิจพื้นฐานในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว มีพื้นที่เป้าหมายการให้บริการขนาดใหญ่ ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถผลิตเมล็ดพันธุ์ดีให้เพียงพอต่อความต้องการของชาวนาทั่วประเทศได้ ดังนั้นบลงทุนของกรมการข้าวส่วนใหญ่จึงเป็นงบลงทุนในการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานเพื่อเพิ่มปริมาณเป้าหมายผลผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการได้ในอนาคต ทำให้ปัจจุบันงบลงทุนของกรมการข้าวยังไม่มีงบประมาณลงทุนเพื่อพัฒนาระบบการจัดผลิตและส่งมอบบริการโดยตรง

## 2.2) การจัดทำคำของบประมาณรายจ่าย

### - การกำหนดผลผลิตหลัก/เป้าหมายผลผลิตหลัก

การกำหนดเป้าหมายผลผลิตของกรมการข้าวส่วนใหญ่มีการกำหนดเฉพาะเป้าหมายเชิงปริมาณ เช่น การเพิ่มความรู้ด้านการเกษตรให้แก่เกษตรกร ซึ่งสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมในเชิงปริมาณ แต่ยากที่จะวัดผลในเชิงคุณภาพ

### - การกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน

การกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานและตัวชี้วัดของกรมการข้าว ส่วนใหญ่มีการกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ และมีการนำเอาตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดในระดับผลผลิต (Output) มากำหนดเป็นตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานซึ่งต้องวัดในระดับผลลัพธ์ (Outcome) โดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่าตัวชี้วัดทั้งหมดของเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานเป็นตัวเดียวกันกับตัวชี้วัดของผลผลิต/โครงการ ซึ่งไม่เป็นไปตามตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสำนักงานงบประมาณที่กำหนด การกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานเป็นผลลัพธ์จากการดำเนินงาน และต้องมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมสามารถปฏิบัติและวัดผลได้ระดับผลลัพธ์ทั้งในเชิงปริมาณ และหรือคุณภาพ และระยะเวลาในการบรรลุผลสำเร็จ ส่งผลให้การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้ทราบถึงผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปได้ยาก

### - โครงสร้างแผนงาน/โครงสร้างผลผลิต

(1) ปัญหาโครงสร้างแผนงานของหน่วยงานนโยบายระดับชาติ พบว่า ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา มีการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างแผนงานอย่างต่อเนื่องทำให้โครงสร้างแผนการมีการปรับเปลี่ยนทุกปี ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมาย ผลผลิต/โครงการ และตัวชี้วัดของส่วนราชการ ปัจจุบันเริ่มมีพัฒนาการที่ดีในการออกแบบโครงสร้างแผนงาน ให้มีคุณสมบัติที่พึงปรารถนา คือ มีความครอบคลุมภารกิจของรัฐ ทั้งภารกิจพื้นฐานและภารกิจยุทธศาสตร์ และมีลักษณะต่อเนื่อง คงเส้นคงวา และมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสูงในขณะเดียวกัน ที่สำคัญมีโครงสร้างที่มีลักษณะเชิงบูรณาการสูง ลดความซ้ำซ้อน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562

(2) การกำหนดโครงสร้างแผนงานดังกล่าวมีเพียงการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานที่มีลักษณะเป็นการบรรยายความที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของแผนงาน และการกำหนดผลผลิตหลักของแผนงานไว้ด้วย นอกจากนี้ไม่มีการกำหนดหน่วยงาน “เจ้าภาพ” ผู้รับผิดชอบในแต่ละ



ยุทธศาสตร์และแผนงานอย่างชัดเจน ทำให้ในแต่ละภารกิจหรือประเด็นยุทธศาสตร์จะไม่มีหน่วยงานนโยบายที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักเพียงหน่วยเดียว ซึ่งในหนึ่งแผนงานที่อยู่ภายใต้ภารกิจหรือประเด็นยุทธศาสตร์มีหลายกระทรวง/กรมร่วมกันรับผิดชอบหลายหน่วยงาน ส่งผลทำให้ภารกิจในแต่ละด้าน/เรื่อง ไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบอย่างชัดเจนเพียงหน่วยงานเดียว และไม่มีรัฐมนตรีหรือผู้บริหารนโยบายที่มีตัวตนชัดเจนเพียงคนเดียว ทำให้มีหลายส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณและเป็นเจ้าภาพร่วมกันภายใต้ยุทธศาสตร์และแผนงานนั้นๆ ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จเฉพาะเป้าหมายของส่วนราชการเอง โดยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายและความสำเร็จของแผนงานและยุทธศาสตร์ระดับประเทศเท่าที่ควร

(3) โครงสร้างแผนงานของกรมการข้าวซึ่งเป็นโครงสร้างเดียวกันกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนการกำหนดโครงสร้างผลผลิต/โครงการ (ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย) วัตถุประสงค์และกิจกรรม (ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย) ซึ่งส่วนใหญ่กำหนดเฉพาะเชิงปริมาณ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2559 มีการเปลี่ยนแปลงทุกปีให้สอดคล้องกับแผนงานระดับนโยบาย และต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562 พบว่าการกำหนดโครงสร้างผลผลิต/โครงการ (ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย) เริ่มนิ่งและมีทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้นตามแผนงานและนโยบายรัฐบาล

(4) สำหรับการพิจารณาความเชื่อมโยงของผลผลิต/โครงการของกรมการข้าวกับแผนงานระดับกระทรวงและระดับชาติ ได้วิเคราะห์ข้อมูลเฉพาะปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่ามีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันเป็นอย่างดีในระดับนโยบาย เนื่องจากแนวนโยบายระดับชาติข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีเป็นจำนวนมาก แต่ละแผนแต่ละนโยบายมีความสำคัญแตกต่างกันและมีลักษณะค่อนข้างกว้าง บางแผนเป้าหมายใกล้เคียงกัน แต่บางแผนมีเป้าหมายเฉพาะด้าน อีกทั้งยังไม่มี การจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์และแผนต่างๆ แต่ยังคงพบความคลาดเคลื่อนในระดับปฏิบัติ เนื่องจากเมื่อทำการพิจารณาความเชื่อมโยงในระดับผลผลิต/โครงการ และกิจกรรม พบบางผลผลิต (Output) ของผลผลิต/โครงการไม่สามารถส่งผลถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายแผนงาน/ยุทธศาสตร์ระดับชาติได้ อีกทั้งกิจกรรมที่ดำเนินการและตัวชี้วัดกิจกรรมที่กำหนดส่วนใหญ่เป็นการกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณ เช่น ด้านการเพิ่มความรู้ด้านการเกษตรให้แก่เกษตรกร ซึ่งสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมในเชิงปริมาณ แต่ยากที่จะวัดผลในเชิงคุณภาพ

#### **-การจัดทำค่าใช้จ่ายผลผลิต**

การจัดทำค่าใช้จ่ายการผลิตของกรมการข้าว ยังไม่ได้นำข้อมูลต้นทุนผลผลิตที่แท้จริงทั้งหมดไปใช้ในการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากใช้วิธีคิดต้นทุนจากค่าใช้จ่ายการผลิตที่เฉพาะแหล่งของเงินงบประมาณ ไม่รวมต้นทุนผลผลิตเมล็ดพันธุ์บางส่วนที่เป็นเงินนอกงบประมาณจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการผลิตและขยายพันธุ์พืช ส่งผลทำให้ยากในการจัดการข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบและเพื่อลดต้นทุนการผลิตตามนโยบายและมาตรการการลดต้นทุนผลผลิตต่างๆ ของรัฐบาล

#### **2.3) การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง**

กรมการข้าวมีการดำเนินการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า (MTEF) แต่ยังไม่สามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการวางแผนนโยบายระยะยาว เพื่อให้มั่นใจว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้านและให้สามารถจัดสรรทรัพยากร วงเงิน



งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงของประมาณการเป้าหมายการผลิตและแผนการดำเนินงานในแต่ละปี โดยไม่ยึดโยงกับเป้าหมายการประมาณการไว้และไม่สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์ซึ่งถือเป็นแผนระยะปานกลางที่วางไว้ ซึ่งเกิดจากการที่หน่วยงานค่อนข้างให้ความสำคัญกับแผนงบประมาณประจำปีมากกว่าแผนระยะปานกลางหรือแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ และแผนปฏิบัติการประจำปีให้ความสำคัญกับนโยบายผู้บริหารและนโยบายรัฐบาล ส่งผลให้การทำงานของกรมไม่ต่อเนื่องและไม่เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษารายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางของระดับนโยบาย ที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณ ที่พบว่าการวางแผนงบประมาณดังกล่าวได้ให้ความสำคัญในการวางแผนงบประมาณเป็นรายปี มากกว่าการวางแผนระยะยาวหรือระยะปานกลาง และในทางปฏิบัติยังไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างจริงจัง เพราะจากข้อมูลที่ได้รับจากระบบ MTEF ในเอกสารงบประมาณจะเป็นเพียงข้อมูลที่ส่วนราชการใช้ในการประมาณการล่วงหน้าในรายการต่างๆ ใช้วิธีการคาดการณ์เพิ่มในแต่ละปีงบประมาณร้อยละ 20 - 30 ของงบประมาณในแต่ละรายการที่ได้รับ ซึ่งบางครั้งพบว่าในแต่ละรายการอาจมีวงเงินค่อนข้างสูงเกินความเป็นจริง ซึ่งจะแตกต่างจากแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายปี

#### 5.1.1.2 ปัญหาการบริหารงบประมาณ

กรมการข้าวยังไม่สามารถควบคุมต้นทุนการผลิตและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยที่ผ่านมารในแต่ละปีจะต้องมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อไปดำเนินงานตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมาย และจ่ายค่าสาธารณูปโภคที่เพิ่มขึ้นทุกปี

#### 5.1.1.3 ปัญหาการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

การติดตามประเมินผลการดำเนินงานของกรมการข้าว ส่วนใหญ่เป็นเป็นติดตามประเมินผลในระดับผลผลิต ยังไม่ได้ประเมินผลการดำเนินงานในระดับผลลัพธ์ หรือผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจน ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การกำหนดตัวชี้วัดในระดับต่างๆ และการเปลี่ยนแปลงของยุทธศาสตร์ระดับประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไม่ต่อเนื่อง ทำให้งานบางอย่างยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ แต่ต้องเปลี่ยนไปดำเนินงานอย่างอื่นให้สอดคล้องนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนไป เป็นต้น ส่วนการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณด้วยการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PERFORMANCE ASSESSMENT RATING : PART) สำหรับการดำเนินงานที่ผ่านมา หน่วยงานยังไม่ได้มีการนำผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ มาใช้ในการทบทวนเพื่อวางแผนงบประมาณปีถัดไป เนื่องจากการอ่านค่าและกระบวนการจัดทำค่อนข้างยุ่งยาก มีหลายคำถามซึ่งค่อนข้างละเอียดและมีจำนวนมาก

### 5.1.2 ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562

#### 5.1.2.1 ปัญหาการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว

ปัจจุบันการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในแต่ละศูนย์เมล็ดพันธุ์ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมถึง



ศูนย์เมล็ดพันธุ์ที่เพิ่งสร้างเสร็จยังไม่สามารถดำเนินการผลิตได้ตามศักยภาพที่กำหนด เนื่องจากมีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จึงต้องดำเนินการจ้างบุคลากรภายนอกมาช่วยดำเนินงานแทน อีกทั้งบุคลากรเกษียณอายุทำให้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ลดลง และมีการทดแทนในอัตราที่ไม่สมดุล ขาดความต่อเนื่องในการสอนงาน โดยเฉพาะบุคลากรด้านเทคโนโลยีเมล็ดพันธุ์และนักปรับปรุงพันธุ์ข้าว ทำให้ขาดบุคลากรที่มีความรู้และทักษะด้านเหล่านี้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาจากภัยธรรมชาติและราคาสินค้าเกษตร รวมถึงปัญหาด้านการจัดทำข้อมูลต้นทุนการผลิตที่ยังไม่สะท้อนข้อเท็จจริง จึงทำให้ไม่สามารถควบคุมต้นทุนการผลิตและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการได้เท่าที่ควร และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์เมล็ดพันธุ์ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### สรุปประเด็นปัญหาของภาพรวมของการผลิตเมล็ดพันธุ์ทั่วประเทศ

-ความต้องการพันธุ์ข้าวของชาวนามีการเปลี่ยนแปลงพันธุ์ชนิดรวดเร็วทำให้ผู้ผลิตปรับแผนการผลิตไม่ทัน เมล็ดพันธุ์ที่ผลิตก็จำหน่ายไม่หมด ทำให้เมล็ดพันธุ์ดีไม่ได้ลงแปลง

-การผลิตเมล็ดพันธุ์คุณภาพดีให้ไดมาตรฐานมีต้นทุนการผลิตสูง ชาวนาเห็นว่าราคาจำหน่ายราคาเมล็ดพันธุ์สูงส่งผลให้ราคาขายเมล็ดพันธุ์สูง ตามทำให้ชาวนาไม่มาซื้อเมล็ดพันธุ์เพราะจะทำให้ต้นทุนการผลิตข้าวต้นสูงขึ้น ไม่จูงใจให้ชาวนามาใช้เมล็ดพันธุ์ดีในการปลูกข้าว และนิยมใช้วิธีการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เอง

-การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวชนิดไวต่อช่วงแสง เช่น ข้าวหอมมะลิ ข้าวเหนียว กข.6 มีผู้ผลิตและจำหน่ายในปริมาณที่น้อย เนื่องจากไม่สามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ได้ทันทีเก็บเกี่ยวการผลิตเสร็จ ต้องเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์เพื่อรอจำหน่ายข้ามปีที่เก็บเกี่ยวเสร็จต้องเก็บไว้ข้ามปี

-การผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์แต่ละรายยังมีคุณภาพการผลิตที่แตกต่าง

-ข้อมูลผู้ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ จำนวนเมล็ดพันธุ์ที่ผลิตและจำหน่ายแต่ละช่วงเวลาของทั้งประเทศมีความหลากหลาย ไม่มีข้อมูลในภาพรวมทั้งประเทศ ปัจจุบันให้แต่ละศูนย์เก็บข้อมูล แต่บางที่ไม่ได้รับข้อมูลจากประชาชนทำให้ขาดข้อมูลจำนวนเมล็ดพันธุ์ (กรมการข้าวขาดข้อมูลที่แท้จริง)

-การรวมกลุ่มขององค์กรชาวนายังไม่มีความเข้มแข็งและยั่งยืน ทำให้การส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ดีในชุมชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น ศูนย์ข้าวชุมชนจาก 2,016 ศูนย์ ซึ่งปัจจุบันเหลือศูนย์ที่มีความเข้มแข็งและยังดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพียงร้อยละศูนย์ และปัจจัยสำคัญคือผู้นำกลุ่มต้องมีความเข้มแข็ง และส่วนราชการต้องเข้าไปติดตามผลให้มากขึ้น อีกทั้งการส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เองในครัวเรือนยังดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่วนใหญ่จะได้ผลในช่วงแรกๆ ที่ส่วนราชการเข้าไปส่งเสริมเท่านั้น เช่น การส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในครัวเรือน และโครงการธนาคารเมล็ดพันธุ์ข้าว ซึ่งยังขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

### 5.1.3 สรุปปัญหาจากภาพรวมผลการดำเนินงานของกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562

1) การกำหนดตัวชี้วัดของผลผลิต/โครงการส่วนใหญ่เป็นการกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ซึ่งโครงการส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้ตามตัวชี้วัดที่กำหนด แต่ยังไม่มีการวัดผลลัพธ์จากการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน และไม่สามารถวัดคุณภาพของวิธีการดำเนินงานของผลผลิตและโครงการได้ เช่น จำนวนเกษตรกรได้รับการ



บริการทางวิชาการ จำนวนเกษตรกรได้รับการถ่ายทอดความรู้ จำนวนเกษตรกรพื้นที่โครงการหลวงได้รับการพัฒนาความรู้ จำนวนเกษตรกรได้รับการพัฒนาและส่งเสริมการผลิตข้าว และจำนวนงานวิจัยด้านข้าวที่ดำเนินการ เป็นต้น

2) การกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานซึ่งต้องวัดผลลัพธ์จากการดำเนินงาน แต่กรณีการกำหนดตัวชี้วัดระดับผลผลิตและเป็นตัวชี้วัดเดียวกันกับตัวชี้วัดผลผลิต/โครงการ ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงสะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ของการใช้จ่ายงบประมาณได้

3) การติดตามผลการดำเนินงานและการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานส่วนใหญ่มีการรายงานในระดับผลผลิต Output เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงสะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ของการใช้จ่ายงบประมาณ

## 5.2 อภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาการจัดการงบประมาณและติดตามผลการดำเนินงานกรมการข้าว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 พบว่าการจัดการงบประมาณส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ กฎหมาย และระเบียบต่างๆ ของสำนักงบประมาณกำหนด และตามหลักการพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งที่ผ่านมารกรมการข้าวมีการจัดการงบประมาณมุ่งผลสำเร็จด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เห็นได้จากการให้ความสำคัญกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการโดยเร่งรัดการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด รวมถึงการให้ความสำคัญกับการบริหารงบประมาณในระบบข้อตกลงภายในและการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงาน ซึ่งกรมการข้าวต้องมีการตกลงกับสำนักงบประมาณในการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานในระดับต่างๆ นอกจากนี้ในการบริหารงบประมาณในระบบ Activity-Based Management เป็นระบบบริหารโดยใช้ฐานกิจกรรม ซึ่งเน้นการควบคุมต้นทุนและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด และปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพัฒนาการจัดการงบประมาณเพื่อมุ่งผลประโยชน์สูงสุดของพลเมือง อันเป็นจุดหมายสุดท้ายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เห็นได้จากการเริ่มให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการดำเนินงานที่ต้องตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสีย อันเป็นผลมาจากหลายส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา 77) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (มาตรา 46,48) หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำของบประมาณของสำนักงบประมาณ และหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนของกรมบัญชีกลาง เป็นต้น และในส่วนผลการดำเนินงานเป็นไปตามข้อสังเกตคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหลายปีย้อนหลังที่ผ่านมา คือยังไม่สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

## 5.3 ข้อเสนอแนะ

### 5.3.1 ด้านการจัดการงบประมาณ

1) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เพื่อกำหนดกรอบภารกิจ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การผลิต-ส่งมอบบริการในช่วง 4 ปีข้างหน้า ควรจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดกรอบภารกิจให้ชัดเจนมากขึ้น และกำหนดตลาดผลผลิตในอนาคตให้ชัดเจน จากนั้นจึงกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การดำเนินงาน ซึ่งนอกจากกรมจะให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์ในระดับนโยบายแล้ว กรมควรให้ความสำคัญกับความ



ต้องการของประชาชนและจัดหาผลผลิตและบริการฯ ให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ด้วยการจัดทำ “การตลาดภาครัฐในระดับปฏิบัติการ” ซึ่งเป็นการค้นหาความต้องการของ “กลุ่มเป้าหมาย” เพื่อนำมา กำหนดวิสัยทัศน์ และวางแผนกลยุทธ์การผลิตและส่งเสริมบริการที่มีประสิทธิภาพต่อประชาชนเพื่อให้เกิด ความพึงพอใจมากที่สุด ทั้งนี้ในการดำเนินการด้านการตลาดภาครัฐเป็นกลไกที่เชื่อมประชาชนพลเมืองให้เข้า มามีส่วนร่วมกับการวางแผนงบประมาณได้โดยตรง

2) กรมควรเพิ่มความสำคัญแผนยุทธศาสตร์หรือแผนงบประมาณระยะปานกลางมากกว่าแผนประจำปี เพื่อให้การดำเนินงานของกรมมีความต่อเนื่องและสามารถเชื่อมต่อกับนโยบาย/ยุทธศาสตร์ - ผลสำเร็จ/ ผลผลิต/โครงการ - ต้นทุนและค่าใช้จ่ายเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์และความ คุ่มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างเป็นรูปธรรม

3) กรมควรพิจารณาดำเนินการจัดทำแผนงบประมาณลงทุน โดยยึดแผนงบประมาณลงทุนของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหลัก เพื่อให้แผนงบประมาณลงทุนของกรมสอดคล้องกับแผนงบประมาณ 4 ปีของกระทรวง และป้องกันไม่ให้มีงบประมาณลงทุนสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น รวมถึงเพื่อป้องกันการลงทุนที่ สูญเปล่า ไม่คุ้มค่าในทรัพย์สินถาวรที่มีจำนวนมากจนเกินไป แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้เต็มที่แล้วหมดอายุการใช้ งานอย่างน่าเสียดาย ดังนั้นนอกจากกรมจะให้ความสำคัญกับรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพการผลิตตาม เป้าหมายระยะสั้นแล้ว กรมควรวางแผนลงทุนในระยะยาวควบคู่ไปด้วย ซึ่งควรคำนึงถึงงบประมาณลงทุน เพื่อพัฒนาระบบการจัดผลิตและส่งเสริมบริการโดยตรง โดยควรให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการ ลดค่าใช้จ่ายในการจัดผลิตบริการ และการเพิ่มหรือยกระดับมาตรฐาน คุณภาพการให้บริการแก่ประชาชน

4) การกำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดของผลผลิต/โครงการ กรมควรพิจารณากำหนดตัวชี้วัดเชิง คุณภาพเพิ่ม โดยอาจจะวัดคุณภาพของผลผลิตของสิ่งของที่ให้บริการ/โครงการ หรือวัดคุณภาพของวิธีการ นำส่งผลิตหรือวิธีการให้บริการ/การดำเนินงานของโครงการ เพื่อให้ทราบถึงคุณภาพของวิธีการนำส่งผลิตหรือ วิธีการให้บริการ เช่น คุณภาพของวิธีให้ถ่ายทอดองค์ความรู้ การพัฒนาความสามารถ และการฝึกอบรม เกษตรกรด้วยวิธีการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถวัดผลในเชิงประสิทธิผลและความ คุ่มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณได้

5) การกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน กรมควรทบทวนการกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายการ ให้บริการหน่วยงานโดยต้องเป็นตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ ที่เกิดจากการดำเนินงานของผลผลิต/โครงการของกรม และ เชื่อมโยงนำไปสู่เป้าหมายการให้บริการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยกตัวอย่างเช่น เป้าหมายการให้บริการ หน่วยงานด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตข้าวที่สำคัญเพิ่มขึ้น ปัจจุบันกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณ คือ จำนวนเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีที่ผลิตได้ และจำนวนเกษตรกรได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถในด้านการ ผลิตข้าว ซึ่งเป็นตัวชี้วัดเดียวกันกับตัวชี้วัดผลผลิต : การผลิตสินค้าข้าวได้รับการส่งเสริมและพัฒนา โดยกรมควรกำหนดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานของด้านในเป็นการวัดความสามารถในการผลิตข้าวของ เกษตรกร เช่น ผลผลิตข้าวต่อไร่เพิ่มขึ้น และต้นทุนการผลิตข้าวลดลง เป็นต้น



6) ควรเพิ่มความสำคัญกับการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) โดยการแสดงเป้าหมายผลผลิตระยะ 3 ปีล่วงหน้า ภายใต้แผนงาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติที่ยึดโยงกับเป้าหมายแผนยุทธศาสตร์กรม และสอดคล้องกับทุกเป้าหมายยุทธศาสตร์ในทุกระดับ ซึ่งกรมต้องให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์หรือแผนระยะปานกลางให้มากขึ้น เพื่อให้มีทิศทางการทำงานที่ชัดเจน นอกจากนี้ต้องมีการทบทวน MTEF ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันด้วยการพิจารณาตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเพื่ออัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ฯ รวมถึงผลการดำเนินงานและรายงานการเงินของกรมเอง ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงบประมาณใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการวางแผนนโยบายระยะยาว และดำเนินการจัดสรรทรัพยากร วงเงินงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งการถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการบรรลุวิสัยทางการคลังอย่างยั่งยืน

7) เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด กรมควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มเป้าหมายการผลิตหรือลดต้นทุนการจัดการผลิต โดยอาจจะเริ่มจากการเก็บข้อมูลต้นทุนการผลิตเมล็ดพันธุ์ในแต่ละปีและตั้งเป้าหมายการลดต้นทุนการผลิตในแต่ละศูนย์เมล็ดพันธุ์ รวมถึงมีการจัดทำรายงานข้อมูลดังกล่าวแก่ผู้บริหารและปฏิบัติงานในแต่ละศูนย์เมล็ดพันธุ์ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบประสิทธิภาพการผลิตจากผลการดำเนินงานในแต่ละศูนย์เมล็ดพันธุ์ เพื่อให้เกิดการแข่งขันในการการพัฒนาศักยภาพการผลิตและการลดต้นทุน รวมถึงมีการติดตามผลการดำเนินงานของแต่ละศูนย์อย่างจริงจัง

8) ควรให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลเพื่อให้สามารถวัดผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณได้ รวมถึงควรนำเสนอผลการประเมินมาทบทวนเพื่อวางแผนการดำเนินงานโครงการดังกล่าวในปีต่อไป

### 5.3.2 ด้านการดำเนินงาน

1) การดำเนินงานด้านภารกิจเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าว กรมควรเน้นให้ความสำคัญกับโครงการส่งเสริมการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวในชุมชน เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพและเพิ่มศักยภาพศูนย์ข้าวชุมชน โครงการส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในครัวเรือน และโครงการธนาคารเมล็ดพันธุ์ข้าวอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง โดยควรให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากโครงการขยายศักยภาพการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวที่เสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวเพิ่มให้เป็น 55 ศูนย์ ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในด้านการก่อสร้างและรวมถึงงบประมาณด้านบุคลากร ซึ่งปัจจุบันกรมประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรสำหรับศูนย์เมล็ดพันธุ์ที่เพิ่งก่อสร้างเสร็จ อีกทั้งภารกิจหลักของกรมการข้าวไม่ใช่มีหน้าที่ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อจำหน่ายแต่จะดำเนินการผลิตเมล็ดพันธุ์ขึ้นพันธุ์ขยายและส่งต่อเมล็ดพันธุ์ขยายให้กับเครือข่ายผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ดังนั้นกรมควรส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการผลิตเมล็ดพันธุ์โดยตรง ในขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ผลิตและผู้จำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าว โดยเฉพาะศูนย์ข้าวชุมชนที่จัดตั้งขึ้นจำนวน 2,016 ศูนย์ และสหกรณ์ผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าว ให้มีความเข้มแข็งสามารถดำเนินการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายในชุมชน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ดีของประชาชนได้อย่างยั่งยืน



## บรรณานุกรม

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2558). *แนวทางการพัฒนาให้ไทยเป็นศูนย์กลางการค้าเมล็ดพันธุ์ข้าวในอาเซียน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2562, จาก <http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt7/IS/7036.pdf>
- “กฎกระทรวง เรื่อง การแบ่งส่วนราชการกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557”. (30 ธันวาคม 2557 *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 131 ตอนพิเศษ 88 ก, หน้า 53.
- กรมการข้าว. (2558). *แผนยุทธศาสตร์กรมการข้าว พ.ศ. 2558 - 2562*. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2562, จาก <http://www.ricethailand.go.th/web/images/pdf/Yutta.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2561 - 2562). เอกสารประกอบการชี้แจงงบประมาณ. ในการจัดประชุมพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2562 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561, *การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานของกรมการข้าว*. กรุงเทพฯ.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2541). *โครงการศึกษารูปแบบโครงสร้างแผนงาน*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2546). *ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: บริษัทธนธัชการพิมพ์ จำกัด.
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2553). *การเพิ่มประสิทธิภาพการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : ม.ป.พ.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2559-2562). *ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานงบประมาณ. (2558 - 2562). *เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 (ฉบับปรับปรุง) งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 เล่มที่ 3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร*. กรุงเทพฯ : สำนักงานงบประมาณ.
- สำนักงานงบประมาณ. (2562). *งบประมาณสังเขป (ฉบับปรับปรุง) งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562* กรุงเทพฯ : สำนักงานงบประมาณ.
- สำนักงานงบประมาณ. (2562). *หลักเกณฑ์การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2562, จาก [http://www.mua.go.th/users/budget/doc/b62\\_rules.pdf](http://www.mua.go.th/users/budget/doc/b62_rules.pdf)



สายชล เพชรตระหง่าน. (2554). การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้กับ กรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสำนักงานการแพทย์และสำนักเขตคลองสาน. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2562, จาก <http://203.131.219.242/cdm/ref/collection/thesis/id/6021>



สำนักงานประมาณของรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทรศัพท์ 0-2244-2222 โทรสาร 0-2244-0088

<https://www.parliament.go.th/pbo>