



ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์

นร
07
3.1
352.4
2546
ฉ.1

สำนักงานมาตรฐาน

มิถุนายน 2546

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961147738

สารบัญ

	หน้า
1. ระบบงบประมาณในอดีต	1
2. การปฏิรูประบบการจัดการงบประมาณ	2
3. การปรับเปลี่ยนระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	4
4. โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	7
5. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547	
5.1 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2547	8
5.2 การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง	10
5.3 การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ	13
5.4 การจัดทำค่าของงบประมาณของหน่วยงาน	15
5.5 ระบบสารสนเทศการจัดทำงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	17
6. แผนภูมิแสดงภาพรวมกระบวนการงบประมาณและแนวทางการจัดทำค่าของงบประมาณ	19

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารจัดการประเทศเพื่อให้ นโยบายของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จ การจัดทำงบประมาณเป็นไปตามระบบซึ่งมีความเหมาะสมใน แต่ละยุคสมัย ในอดีตภารกิจและวงเงินงบประมาณของประเทศยังมีน้อยอยู่ จึงใช้ระบบงบประมาณ แบบแสดงรายการ ต่อมาเมื่อภารกิจของประเทศมีมากขึ้นและมีความซับซ้อน จึงพัฒนาไปสู่ระบบ งบประมาณแบบแผนงาน จนกระทั่งเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีปฏิรูประบบงบประมาณ โดย นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ และเมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศ ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็น ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จะเห็นได้ว่าระบบงบประมาณมีการปรับปรุง เรื่อยมาเป็นระยะๆ ระบบงบประมาณที่ดีในอดีตเมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ก็จำเป็นต้องมีการ เปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทันสมัย สำนักงานงบประมาณในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดทำงบประมาณ ก็ตระหนักถึงเรื่องนี้และได้ดำเนินการพัฒนาระบบงบประมาณ โดยมุ่งหวังที่จะให้งบประมาณเป็นพลัง ที่สำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

1. ระบบงบประมาณในอดีต

พระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักงานรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้มีสำนัก งบประมาณเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานรัฐมนตรี และต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดหน้าที่การจัดทำงบประมาณให้อยู่ในความรับผิดชอบของ สำนักงานงบประมาณโดยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ซึ่งเป็นระบบ งบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน และให้ความสำคัญ กับการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) แต่ละรายการ โดยแสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในการบริหารงานนั้นจะ มีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายการประเภทใด เช่น จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าสิ่งของ ค่าบริการ อย่างละ เท่าใด ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนี้มีข้อดีคือ ช่วยในการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงาน ได้ดี เพราะมีการแสดงค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน จึงง่ายต่อการปฏิบัติในการปรับ เพิ่ม/ลดรายการ แต่มี ข้อบกพร่องที่ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ เพราะการอนุมัติเงินประจำงวดจะอนุมัติตามหมวด รายการ มิได้อนุมัติตามแผนงาน งาน/โครงการ ทำให้ไม่สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่าง ทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่งาน/โครงการหนึ่ง ๆ กับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น หรือวัตถุประสงค์ของงาน หรือโครงการนั้น ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงาน นอกจากนี้การ ควบคุมรายละเอียดของการใช้จ่ายเงิน ทำให้ผู้บริหารไม่มี ความคล่องตัวในการบริหารงานเท่าที่ควร จึงไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่ กำหนดไว้ได้

จากข้อจำกัดของระบบงบประมาณดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2525 สำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยนำหลักการและแนวทาง การจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) มาใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - Item Budgeting) ซึ่งเป็นระบบที่มีความมุ่งหมายให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผน และเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล จึงได้แสดงงบประมาณในลักษณะแผนงาน ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่เดียวกันได้จำแนกงบประมาณรายจ่ายของงาน/โครงการออกเป็นหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ในเอกสารงบประมาณ ฉบับรายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่าย

แม้ว่าระบบงบประมาณแบบแผนงาน จะเป็นระบบที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศที่มีแผนรองรับ มีการวิเคราะห์การใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและประหยัด แต่ในทางปฏิบัติยังมีเงื่อนไขและข้อจำกัดเกี่ยวกับ เทคนิคที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ ข้อมูลที่ซับซ้อน ปัจจัยทางการเมือง ทักษะของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนมาตรฐานการวัดผลงาน ซึ่งสำนักงบประมาณก็ได้ดำเนินการปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด

2. การปฏิรูประบบการจัดการงบประมาณ

จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวมเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารภาครัฐให้ไปสู่ “รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่” ซึ่งเน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสและมอบความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติ และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามแนวทางดังกล่าวครอบคลุม 5 ด้าน คือ

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ เพื่อปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างของส่วนราชการให้มีความชัดเจนและลดความซ้ำซ้อน
2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ เพื่อปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน ให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเป็นธรรม
3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล เพื่อสร้างระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เหมาะสมกับองค์กรที่กะทัดรัด มีความรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีระเบียบวินัย
4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย เพื่อปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ
5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อสร้างค่านิยมและจรรยาบรรณของบุคลากรภาครัฐ ให้มีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน

สำนักงานประมาณได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบแผนงานที่ 2 ในการปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ซึ่งมุ่งเน้นผลสำเร็จของผลผลิตและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ โดยมีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมแบบรายละเอียดในการเบิกจ่ายแบบปัจจุบัน

สำนักงานประมาณได้วางแนวทางในการดำเนินงานเพื่อปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลตามแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐโดยใช้กลยุทธ์ คือ

- กำหนดให้มีการจัดทำโครงการนำร่อง เพื่อลดความเสี่ยงที่จะดำเนินการพร้อมกันทุกส่วนราชการ เนื่องจากความพร้อมของแต่ละส่วนราชการมีไม่เท่ากัน และสามารถศึกษาจากหน่วยงานนำร่องว่ามีข้อผิดพลาดหรือมีอุปสรรคประการใดจะได้แก้ไขได้ทันท่วงที โดยดำเนินการในหน่วยงานนำร่อง 7 หน่วยงานก่อน หากดำเนินงานได้ผลดีก็จะนำไปขยายผลให้หน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป

- กำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานนำร่องพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงิน รวม 7 ประการ คือ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลผลิต การควบคุมงบประมาณ การรายงานผลการดำเนินงานและการเงิน การบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน เพื่อให้หน่วยงานนำร่องสามารถบริหารการจัดการงบประมาณของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก่อนที่จะได้รับการผ่อนคลายการควบคุมงบประมาณ

ในการดำเนินงานปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณดังกล่าว สำนักงานประมาณได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1. ประเมินความพร้อมของหน่วยงาน เพื่อดูว่าหน่วยงานทั้งหลายมีความพร้อมในเรื่องของมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ประการ เพียงใด
2. ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อแสดงเจตจำนงว่าจะร่วมกันทำงานปรับปรุงระบบงบประมาณให้ประสบความสำเร็จ
3. พัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงิน เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการหลังจากลงนามใน MOU แล้ว
4. การลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร (RA) เมื่อมีความก้าวหน้าในการพัฒนามาตรฐานที่กำหนดตามสมควรแล้ว
5. หน่วยงานบริหารงบประมาณตามข้อตกลง (RA)
6. การติดตามผลการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ

3. การปรับเปลี่ยนระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการงบประมาณใหม่ไว้ ดังนี้

“เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส”

จากนโยบายดังกล่าว สำนักงานงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ไปสู่ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting “SPBB”) โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการ วางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งระบุโครงสร้างความรับผิดชอบและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐบาล รับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบเป้าหมายการให้บริการของ กระทรวง และ หัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมาย/ผลผลิตของหน่วยงาน มีหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญคือ

3.1 หลักการและกรอบแนวคิด

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล กลุ่มค่า และสอดคล้องกันตามความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณ และคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้

3.2 องค์ประกอบสำคัญ

3.2.1 มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับความสำคัญตามเป้าหมายในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

- เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีกรอบนโยบาย เป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศ โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่กำหนด ทั้งนี้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาล เป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาล และสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้ สำนักงบประมาณ จึงมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาล ให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี และแปลงเป็นยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการ โดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือต้องร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

- เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงโดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานซึ่งอาจเป็นบริการหรือสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

3.2.2 เน้นหลักการธรรมาภิบาล

ระบบงบประมาณแบบใหม่เป็นระบบที่เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

- มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับได้ชัดเจน เริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศ สู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

- มีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน และมีรูปแบบของการรายงานผลแบ่งเป็น 2 ส่วน

คือ รายงานผลการปฏิบัติงาน และรายงานด้านการเงิน ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใส และตรวจสอบได้

3.2.3 การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง/หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ยังผ่อนคลากฎระเบียบต่าง ๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

3.2.4 การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้นการนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณา ร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

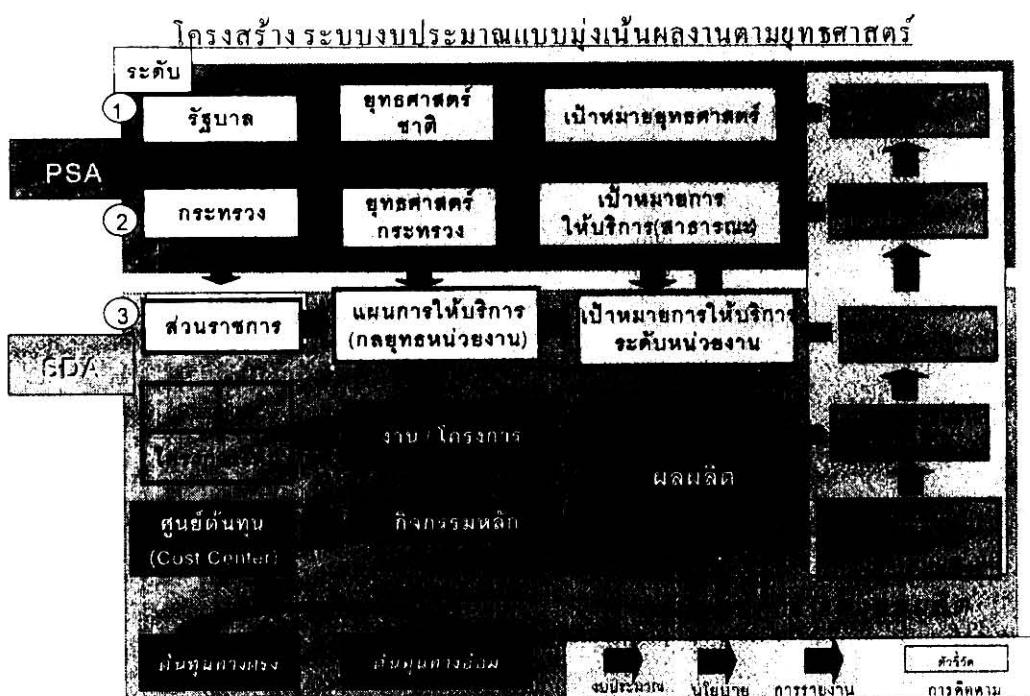
3.2.5 การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF)

เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จะดำเนินการทั้งแบบ Top Down และ Bottom UP โดยการประมาณการแบบ Top Down จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบาย โดยพิจารณาจากสมมติฐานทางการเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนการประมาณการแบบ Bottom Up จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงานภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1+3 ปี ซึ่ง MTEF ทั้ง 2 แบบ ทำให้สำนักงานงบประมาณและรัฐบาลทราบถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งรัฐบาลอาจจะมี

นโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงตัวเลขดังกล่าวได้ โดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของส่วนราชการมาช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลัง

4. โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้กำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ 3 ระดับคือรัฐบาล กระทรวง และส่วนราชการ โดยใช้เป้าหมายและยุทธศาสตร์เป็นตัวนำไปสู่ความสำเร็จที่ต้องการ กระบวนการทำงานจะมีความเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติงานภายใต้กระทรวง ซึ่งรับนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ และมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแต่ละระดับจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ดังแสดงไว้ในรูป



5. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

5.1 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2547

รัฐบาลได้ริเริ่มนำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณมาใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นปีแรก โดยมีสาระสำคัญเพื่อสนับสนุนให้เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว และมีเสถียรภาพ มุ่งเน้นการเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ เติบโต ในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของสังคม แก้ไขปัญหาความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการวางรากฐานที่ดีของประเทศ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การจัดสรรหลัก 5 ประการ ดังนี้

- 1) ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจ
- 2) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างของประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืน
- 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม การแก้ไขปัญหาความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิต
- 4) ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและความมั่นคงเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประเทศ
- 5) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการประเทศ

สำหรับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงกรอบการคลังที่ยั่งยืน ปัญหาหลักของประเทศ นโยบายของรัฐบาลทั้งที่ต่อเนื่องและนโยบายใหม่ ดังนั้นโครงสร้างของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ จึงกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมคิดร่วมสานฝันเพื่อพัฒนาประเทศไทยเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2546 ณ จังหวัดเชียงใหม่ สาระสำคัญของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณจะมีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยสามารถแสดงความสัมพันธ์ได้ในตารางต่อไปนี้

เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ	ยุทธศาสตร์การจัดสรรหลัก
● การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ	1. ยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ 2. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ
● ลดความยากจน ● ระดับคุณภาพชีวิตดีขึ้น	3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม การแก้ไขปัญหาความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิต
● การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี	4. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ และการอำนวยความสะดวกยุติธรรม 5. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการประเทศ

โดยมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของรัฐบาล และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม การประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมคิดร่วมสานฝันเพื่อพัฒนาประเทศไทย ยุทธศาสตร์การพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น ยุทธศาสตร์เพื่อการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยภายใต้สถานการณ์ใหม่ของเศรษฐกิจโลก และยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น และการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ โดยมีความครอบคลุมภารกิจที่สำคัญทั้งหมดของรัฐบาล และมีความเป็นบูรณาการภายในยุทธศาสตร์มากยิ่งขึ้น

การพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่งของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2547 คือ การกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ อันเป็นผลจากการดำเนินงานของรัฐบาลภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เช่น เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ข้อที่ (1) ยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ ได้แก่

- เพิ่มผลิตภาพการผลิต (productivity) ในทุกภาคการผลิต และภาคบริการ
- การส่งออกขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และเพิ่มส่วนแบ่งตลาดส่งออกของไทยในตลาดโลก จากระดับร้อยละ 0.9 ในปี 2544 ให้อยู่ในระดับไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1.0 ในปี 2547
- รายได้จากการท่องเที่ยวของคนไทยภายในประเทศ และจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 และ ร้อยละ 8 ตามลำดับ

โดยเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เป็นการแสดงผลลัพธ์ในระดับที่ต่ำกว่าเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ และเพื่อกำกับความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์กระทรวงและกลยุทธ์ หน่วยงาน ให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ จึงมีการกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่แสดงจุดเน้นของการดำเนินงานที่รัฐบาลต้องการ ตามตัวอย่างดังตารางต่อไปนี้

เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์	แนวทางการจัดสรรงบประมาณ
1. ยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ <ul style="list-style-type: none">● เพิ่มผลิตภาพการผลิต (productivity) ในทุกภาคการผลิตและบริการ	1.1 พัฒนาการเกษตร 1.2 พัฒนาการอุตสาหกรรม และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 1.3 พัฒนาการค้าและบริการ 1.6 ส่งเสริมการวิจัย พัฒนา และนวัตกรรมเพื่อการแข่งขันของประเทศ 1.8 ปรับระบบการเงิน การคลัง เพื่อสนับสนุนการแข่งขันของประเทศ

เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์	แนวทางการจัดสรรงบประมาณ
<ul style="list-style-type: none">● การส่งออกขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และเพิ่มส่วนแบ่งตลาดส่งออกของไทยในตลาดโลก จากระดับร้อยละ 0.9 ในปี 2544 ให้อยู่ในระดับไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1.0 ในปี 2547	1.4 ส่งเสริมการส่งออก 1.7 เสริมสร้างบทบาทของไทยในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศ
<ul style="list-style-type: none">● รายได้จากการท่องเที่ยวของคนไทยภายในประเทศ และจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 และร้อยละ 8 ตามลำดับ	1.4 ส่งเสริมการท่องเที่ยว

การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้มีการพัฒนาขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดกลุ่มยุทธศาสตร์ใหม่ ให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างส่วนราชการ และยุทธศาสตร์การพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาล การแสดงเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นกรอบให้หน่วยงานนำไปกำหนดเป้าหมายการให้บริการในส่วนที่รับผิดชอบสามารถนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะในอนาคต อย่างไรก็ตาม สำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ในปีต่อ ๆ ไป ควรมุ่งเน้นในการแสดงความเชื่อมโยงขององค์ประกอบต่าง ๆ ในเชิงปริมาณ (quantitative linkage) ซึ่งในปัจจุบันการแสดงความเชื่อมโยงดังกล่าวยังอยู่ในรูปของความสัมพันธ์เชิงตรรก (logical linkage)

5.2 การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) สืบเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจที่ประเทศไทยประสบได้ส่งผลให้หนี้สาธารณะสูงขึ้นจนเป็นประเด็นสำคัญของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่จะส่งผลถึงการขยายตัวอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจในอนาคต หนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจทำให้เกิดภาระหนี้

ซึ่งต้องชดใช้จากเงินงบประมาณของประเทศ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการใช้งบประมาณสำหรับบริหารประเทศตามยุทธศาสตร์ต่าง ๆ รัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่จะส่งผลให้ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ โดยมีกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้เกิดการบริหารการคลังให้เข้าสู่การมีสมดุลในระยะปานกลาง ในขณะที่เดียวกันก็สามารถจัดสรรงบประมาณสำหรับนโยบายที่มีความจำเป็นได้อย่างเหมาะสม ซึ่งสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการ จัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง คือ

1) การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในภาพรวมระดับประเทศ ประกอบด้วย คำแถลงนโยบาย เป้าหมาย และฐานะการคลังของรัฐบาลประจำปี และนโยบายเป้าหมายการคลังล่วงหน้าระยะปานกลางเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี

2) การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางระดับกระทรวง/หน่วยงาน ประกอบด้วย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการ รายจ่ายล่วงหน้าเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี

สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2547 สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกันจัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (ปีงบประมาณ พ.ศ.2547-2550) เพื่อประกอบการจัดท้าวางเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 โดยในส่วนของสำนักงบประมาณ ซึ่งดำเนินการ โดยสำนักนโยบายและแผนงบประมาณได้นำแบบจำลองทางเศรษฐกิจมาจัดทำข้อสมมติฐานการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจมหภาคโดยวิเคราะห์ข้อมูลการส่งออกสินค้าและบริการ การนำเข้าสินค้าและบริการประมาณการอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) อัตราเงินเฟ้อ ประมาณการรายได้ ประมาณการภาระหนี้ ประมาณการเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณภายใต้ สถานการณ์ 3 แบบ คือ

- สถานการณ์ที่สภาวะเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวอย่างรวดเร็วและงบประมาณสมดุลในปี 2549
- สถานการณ์ที่สภาวะเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวได้ในระดับปานกลาง เนื่องจากเกิดภาวะสงครามแต่ไม่ยืดเยื้อ และเงินเฟ้อมีอัตราสูง
- สถานการณ์ที่สภาวะเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวได้ช้าเนื่องจากเกิดภาวะสงครามยืดเยื้อ เงินเฟ้อค่อนข้างสูง

ทั้งนี้ การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในภาพรวมระดับประเทศ และคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเพื่อวิเคราะห์และกำหนดทางเลือกในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล นอกจากนี้ได้ริเริ่ม จัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในระดับกระทรวง/หน่วยงาน

ประโยชน์ของการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

1) เพื่อรับวินัยทางการคลังในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่าย เนื่องจากรัฐบาลจะทราบภาวะงบประมาณ และความเป็นไปได้ของการดำเนินงาน (Bottom up MTEF) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตตามนโยบาย / ยุทธศาสตร์ในปัจจุบัน ภายใต้งบประมาณที่ถูกจำกัดตามกรอบการคลังมหภาคของประเทศ (Top-down MTEF)

2) เพื่อให้รัฐบาลมีกรอบในการวางแผนและตัดสินใจในการกำหนดทางเลือกของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายการคลังระยะปานกลางและเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น รัฐบาลสามารถตัดสินใจเพิ่มหรือลดวงเงินงบประมาณในแต่ละปีให้สอดคล้องกับเป้าหมายนโยบายการคลังระยะปานกลาง

3) เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่ผลผลิต และผลลัพธ์หลาย ๆ ประเภทไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้ภายในระยะเวลา 1 ปี ดังนั้น การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า จะทำให้เห็นความสอดคล้องของงบประมาณที่หน่วยงาน จำเป็นต้องใช้เพื่อดำเนินการให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามเป้าหมายภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด ทำให้รัฐบาลสามารถนำมาใช้ในการพิจารณาตัดสินใจและจัดลำดับความสำคัญ เพื่อจัดสรรงบประมาณให้แก่ผลผลิตต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่รัฐบาลต้องการ

4) เพื่อเป็นพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี โดยนำแผนที่กำหนดไว้เดิมมาพิจารณาต่อเนื่อง ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาของงบประมาณในทุกระดับ ตั้งแต่หน่วยงาน รัฐมนตรีที่กำกับดูแล และหน่วยงานกลาง โดยจะใช้เวลาในการมุ่งพิจารณารายละเอียดเฉพาะคำของบประมาณที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย การทบทวนแผน/ผลการดำเนินงาน และคำของบประมาณตามนโยบายใหม่

5) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากหน่วยงานได้มีการวางแผนของตนเองภายใต้เป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศ และการจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งจะช่วยให้ลดการขอเพิ่มงบประมาณที่เกินความจำเป็นในแต่ละปี

ความสำเร็จของการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จำเป็นต้องมีปัจจัยสนับสนุนในการดำเนินงาน ดังนี้

- ความตั้งใจและการให้ความสำคัญกับการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยหลักการวิเคราะห์ และประมาณการบนพื้นฐานความเป็นไปได้ จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

- การเตรียมความพร้อมในการแปลงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ไปสู่เป้าหมายการให้บริการและยุทธศาสตร์กระทรวง ตลอดจนเป้าหมายการให้บริการ กลยุทธ์ และผลผลิตของหน่วยงาน
- การกำหนดต้นทุนผลผลิตได้สำเร็จ จะเป็นเครื่องมือให้การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางมีความเป็นมาตรฐานมากขึ้น โดยสามารถแสดงประมาณการรายจ่ายให้มีความสอดคล้องกับผลผลิตได้ชัดเจน
- การสร้างฐานข้อมูลที่จำเป็น ได้แก่ ฐานข้อมูลที่แสดงความเคลื่อนไหวของนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ฐานข้อมูลในการติดตามความก้าวหน้า และประเมินผลการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงเป้าหมายประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าตามนโยบายต่อเนื่อง และนโยบายใหม่ของรัฐบาลในปีต่อ ๆ ไป

5.3 การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

แนวคิดของการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ สอดคล้องกับแนวคิดของการปรับโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม ที่ยึดภารกิจเป็นหลัก (Agenda based Organization) โดยภารกิจจะเป็นตัวนำ เพื่อให้เห็นว่าองค์กรที่อยู่ในระบบเดียวกัน จะสามารถทำงานร่วมกันในลักษณะ Networking Organization มากขึ้น คือ มีการทำงานที่เชื่อมโยงแบบเครือข่าย มีรูปแบบการบริหารงานแบบไม่เป็นทางการมากขึ้น มีระบบการบังคับบัญชาในลักษณะการรายงานสองทาง โดยยึดเป้าหมายการดำเนินงานร่วมกัน และมีเจ้าภาพที่รับผิดชอบชัดเจน ดังนั้น แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการจึงมีสาระสำคัญ กล่าวคือ

- 1) เป็นภารกิจที่มีหน่วยงานร่วมดำเนินการหลายหน่วยงานภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกัน
- 2) เป็นภารกิจที่มีระดับความสำคัญสูง ได้แก่ เป็นนโยบายเร่งด่วน หรือนโยบายสำคัญของรัฐบาล นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และเป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ
- 3) การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้
หลักการและเหตุผล วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ ระยะเวลา ดำเนินการ เป้าหมายการให้บริการและตัวชี้วัด เป้าหมายผลผลิตและตัวชี้วัด หน่วยงานรับผิดชอบหลัก หน่วยงานสนับสนุน แผนการใช้จ่ายงบประมาณจำแนกตามหน่วยงาน เป้าหมายการให้บริการ ผลผลิต พื้นที่เป้าหมาย งาน/โครงการ กิจกรรม และการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน

4) การกำหนดหน่วยงานหลัก (เจ้าภาพ) ในการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการดำเนินถึงลักษณะความรับผิดชอบคือ เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักกำหนดไว้ในแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ หรือเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ร่วมดำเนินการตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ หรือเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ หรือเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการมิใช่เป็นการกำหนดงานหรือภารกิจของหน่วยงานขึ้นใหม่ หากแต่เป็นการพิจารณาภารกิจเดิมที่หน่วยงานดำเนินการอยู่ และมีเป้าหมายร่วมกันหรือเป้าหมายเดียวกัน นำมาพิจารณาร้อยเรียงเชื่อมโยง โดยใช้เป้าหมายของแผนเป็นกรอบในการดำเนินงาน ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายทรัพยากรมีความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และส่งเสริมให้การดำเนินงานของหน่วยงานมีการประสานเชื่อมโยงกันมากขึ้น โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

1) ใช้แนวนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติงาน และแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

2) ให้รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการกำหนดนโยบาย กำกับติดตามพิจารณากลับกรองแผน และมีอำนาจสั่งการข้ามกระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง

3) ให้หน่วยงานหลัก (เจ้าภาพ) ที่กำหนดไว้ของแต่ละแผน มีบทบาทและหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติงาน และแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ร่วมกับหน่วยงานสนับสนุน ตลอดจนการจัดทำสรุปรายรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแผนนั้น ๆ รวมทั้งการติดตามประเมินผลความสำเร็จของแผน

4) รัฐมนตรีที่กำกับ ดูแล ให้ความสำคัญในการกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติ ให้เป็นไปตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพ

5) การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ให้วิเคราะห์ความเชื่อมโยงและสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 กับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และแนวทางการดำเนินงานของแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

นับเป็นก้าวสำคัญของสำนักงบประมาณในการนำรูปแบบการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ มาใช้อย่างจริงจังควบคู่กับการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ดังนั้น จึงถือเป็นภารกิจและหน้าที่ของสำนักงบประมาณที่จะต้องประสานความเข้าใจกับทุกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงบประมาณ ให้มีความมุ่งมั่นต่อผลสำเร็จดังที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวมอบนโยบายในพิธีเปิดโครงการปฐมนิเทศ และพัฒนาผู้รับผิดชอบการบริหาร

จังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2544 ว่า ขอให้ทุกคนมีทัศนคติเป็น
ผู้ชนะ ที่มองเห็นทางออกในทุก ๆ ปัญหา อย่าเป็นผู้แพ้ที่มองเห็นปัญหาในทุก ๆ ทางออก

5.4 การจัดทำคำของบประมาณของหน่วยงาน (Agency Budget Request Submission)

การปรับปรุงคู่มือปฏิบัติการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้มีความ
เหมาะสมได้มีการดำเนินการเป็นระยะ ๆ มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการ
บริหารจัดการที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ รวมทั้งสอดคล้อง
กับการปรับโครงสร้าง และการบริหารงานภาครัฐที่สนับสนุนให้รัฐมนตรีและกระทรวง มีบทบาทใน
การตัดสินใจและรับผิดชอบมากขึ้น ในช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานตาม
ยุทธศาสตร์ รูปแบบการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้รับการ
ปรับปรุงให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

- 1) ดำเนินถึงรูปแบบเอกสารงบประมาณที่จะเสนอรัฐสภาตามระบบงบประมาณแบบ
มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- 2) มีข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์งบประมาณอย่างเหมาะสมครบถ้วน
- 3) เชื้อต่อการจัดทำระบบข้อมูลงบประมาณ

โดยมีการเปลี่ยนแปลงในด้านแนวคิดพื้นฐานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ที่กระบวนการจัดทำงบประมาณเริ่มต้นที่การกำหนด เป้าหมาย
ยุทธศาสตร์ระดับชาติ และเป้าหมายรองทั้งในระดับยุทธศาสตร์การจัดสรร กระทรวง และหน่วยงาน
ที่สะท้อนต่อการบรรลุเป้าหมายในระดับสูง พร้อมทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ ซึ่งมีค่านิยม
ที่สำคัญ คือ

เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ หมายถึง เป้าหมายหลักระยะปานกลางของการพัฒนา
ประเทศ 4 ประการ ซึ่งกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับเป้าหมายหลักตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 9 และผลจากการประชุมร่วมคิดร่วมสานฝัน เพื่อพัฒนาประเทศไทย เมื่อวันที่ 20
มกราคม 2546

เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้น
(ในระดับมหภาค) ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานของรัฐบาลตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี ซึ่งเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. 2547 กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ และได้ผ่านความเห็นชอบจาก
คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546

เป้าหมายการให้บริการกระทรวง หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่กระทรวงต้องการให้เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคม ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานของกระทรวง และจะสอดคล้องคล้อยและเชื่อมโยงกับ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การกำหนดเป้าหมายการให้บริการกระทรวงต้องชัดเจนสามารถวัดผลสำเร็จได้ ซึ่งหน่วยงานในสังกัดจะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเป้าหมายและกลยุทธ์ระดับหน่วยงาน

ยุทธศาสตร์กระทรวง หมายถึง ทิศทาง และแนวทางหรือวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการกระทรวง หรือบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ตามพันธกิจของกระทรวง โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร รวมทั้งการประสานแผนงานในเชิงบูรณาการตามหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรและนอกองค์กรให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานระดับกรม หรือเมื่อดำเนินการจัดทำผลผลิตตามที่กำหนด ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการกระทรวง และสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กระทรวง

กลยุทธ์หน่วยงาน หมายถึง แนวทางหรือวิธีการดำเนินงานที่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน หรือบรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน โดยกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของความต้องการต่างๆ ที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์กร

ทั้งนี้รูปแบบการจัดทำค่างบประมาณได้กำหนดขึ้นตามกรอบกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 โดยมีหลักการตามแผนภูมิแสดงภาพรวมกระบวนการงบประมาณปรากฏในหน้า 19 และแนวทางการจัดทำค่าของงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย

1) แบบสรุปลำของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง สาระสำคัญ ประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของกระทรวง เช่น วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายวิสัยยุทธศาสตร์ที่กระทรวงมีส่วนเกี่ยวข้องต่อความสำเร็จ การแสดงความเชื่อมโยงระดับชาติและกระทรวง การแสดงสาระสำคัญของเป้าหมายการให้บริการกระทรวง การแสดงความเชื่อมโยงระดับกระทรวงและหน่วยงานในสังกัด การแสดงภาพรวมของกระทรวง ในมิติยุทธศาสตร์ มิติงบประมาณ และมิติโครงสร้างองค์กร

2) แบบสรุปลำของงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน สาระสำคัญ ประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของหน่วยงาน เช่น วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายการให้บริการกระทรวงที่หน่วยงานมีส่วนเกี่ยวข้องต่อความสำเร็จ การแสดงความเชื่อมโยงระดับกระทรวงและหน่วยงาน การแสดงสาระสำคัญของผลผลิตหน่วยงาน การแสดงภาพสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของผลผลิต โครงการ และกิจกรรมหลัก กับโครงสร้างแผนงาน (งานโครงการ) การแสดงภาพรวมของหน่วยงานในมิติกลยุทธ์ มิติงบประมาณรายจ่าย การแสดงสถานะทางการเงินของหน่วยงาน และการแสดงข้อมูลพื้นฐานของงานและโครงการ

กล่าวโดยสรุปการปรับปรุงคู่มือการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ให้การจัดทำและเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐอื่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด ตามนโยบายการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลที่ส่งเสริมความสามารถในการตัดสินใจ และบริหารจัดการงบประมาณที่มีเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหลัก

5.5 ระบบสารสนเทศการจัดทำงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นการวางแผนและจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลสำเร็จของการดำเนินงาน หัวใจของระบบจึงอยู่ที่การกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ระดับต่าง ๆ อย่างเชื่อมโยงสอดคล้องกัน เริ่มต้นจากระดับประเทศลงมาถึงระดับหน่วยงาน ซึ่งเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญประการหนึ่งของระบบ คือ การมีข้อมูลสารสนเทศที่เพียงพอต่อการพิจารณาตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับ

การพัฒนาสารสนเทศเพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2547 ของสำนักงานประมาณนั้น ได้เตรียมการให้มีขีดความสามารถ ดังนี้

1) รองรับการสร้างฐานข้อมูลตัวชี้วัดที่สำคัญสำหรับประกอบการพิจารณาผลงาน ซึ่งรวมถึงการจัดเก็บข้อมูลสถานภาพและผลสำเร็จที่ผ่านมาตามตัวชี้วัดดังกล่าวของเป้าหมายในทุกระดับ

2) จัดระบบโครงสร้างงบประมาณ (Budget Structure) ให้รองรับการจำแนกงบประมาณ (Budget Classification) ตามมิติใหม่ที่เพิ่มขึ้นในระบบ โดยสามารถเชื่อมโยงสัมพันธ์กับโครงสร้างงบประมาณตามการจำแนกงบประมาณเดิมที่ยังมีความจำเป็นต้องแสดงให้ปรากฏในเอกสารงบประมาณประจำปี เพื่อความต่อเนื่องในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน โดยริเริ่มกำหนดโครงสร้างงบประมาณเพิ่มขึ้นอีก 2 มิติ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณประจำปีให้สะท้อนผลงานและยุทธศาสตร์ได้อย่างบูรณาการ ได้แก่

2.1 มิติยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณประจำปี เพื่อจำแนกงบประมาณประกอบการพิจารณาจากเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับประเทศ ลงมาที่เป้าหมายบริการและยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง จนถึงเป้าหมายบริการและกลยุทธ์ ตลอดจนผลผลิตระดับหน่วยงาน

2.2 มิติแผนบูรณาการ เพื่อจำแนกงบประมาณประกอบการพิจารณาตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลในแต่ละเรื่อง

3) สะดวกต่อการใช้งาน โดยมีการจัดระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ให้เป็นเครื่องมือช่วยการปฏิบัติงานของผู้ใช้ โดยแบ่งระบบโปรแกรมออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

3.1 ระบบโปรแกรมรองรับการบันทึกและจัดการข้อมูลในโครงสร้างงบประมาณ มิติต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกตามขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาข้อมูลซ้ำซ้อนขึ้นในระบบ นอกจากนั้น ได้เตรียมมาตรการรองรับการจัดการข้อมูลที่อยู่นอกขอบเขตของเงื่อนไขไว้ในระดับหนึ่ง

3.2 ระบบโปรแกรมรองรับการทดลองกำหนดวงเงินที่เป้าหมายระดับต่าง ๆ เข้า ในฐานะข้อมูล เพื่อพิจารณาผลกระทบกับวงเงินในระดับเหนือขึ้นไป และในขณะเดียวกัน ก็สามารถใช้เป็นวงเงินกำกับยอดวงเงินระดับต่างลงมา เช่น ผู้พิจารณาสามารถกำหนดค่าวงเงินที่เป้าหมายบริการ หน่วยงาน เพื่อพิจารณาผลกระทบไปถึงงบประมาณของเป้าหมายระดับกระทรวง และเป้าหมายเชิง ยุทธศาสตร์ ในขณะที่ค่าวงเงินที่เป้าหมายบริการหน่วยงานนี้เป็นค่ากำกับกับการกำหนดวงเงินที่ระดับ ผลผลิต เป็นต้น

3.3 การนำ Web Technology มาพัฒนาใช้ค้นหาและเรียกดูฐานข้อมูลและฐาน เอกสารที่เกี่ยวข้อง (Dynamic Database Retrieval) เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของข้อมูลที่ไม่ใช่ตัวเลข ทางการเงิน อาทิ สถานภาพและผลสำเร็จที่ผ่านมาของเป้าหมายในระดับต่างๆ ในระบบสารสนเทศ ของสำนักงานประมาณ ซึ่งที่ผ่านมา เน้นการประมวลข้อมูลทางการเงินเป็นหลัก

3.4 ระบบ โปรแกรมเรียกรายงานตามรูปแบบที่กำหนด อาทิ รายงานสรุปเสนอผล จัดทำงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานประมาณ พร้อมทั้งจัดทำรายงานร่างต้นฉบับพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณโดยสังเขป และเอกสารงบประมาณประจำปี เป็นต้น

ซึ่งในปัจจุบันระบบสารสนเทศการจัดทำงบประมาณ ยังคงมีขีดจำกัดหลายประการที่ จะต้องพัฒนาปรับปรุงสำหรับการจัดทำงบประมาณในอนาคตให้ไปสู่ E-BUDGETING ตามนโยบาย E-GOVERNMENT ของรัฐบาล

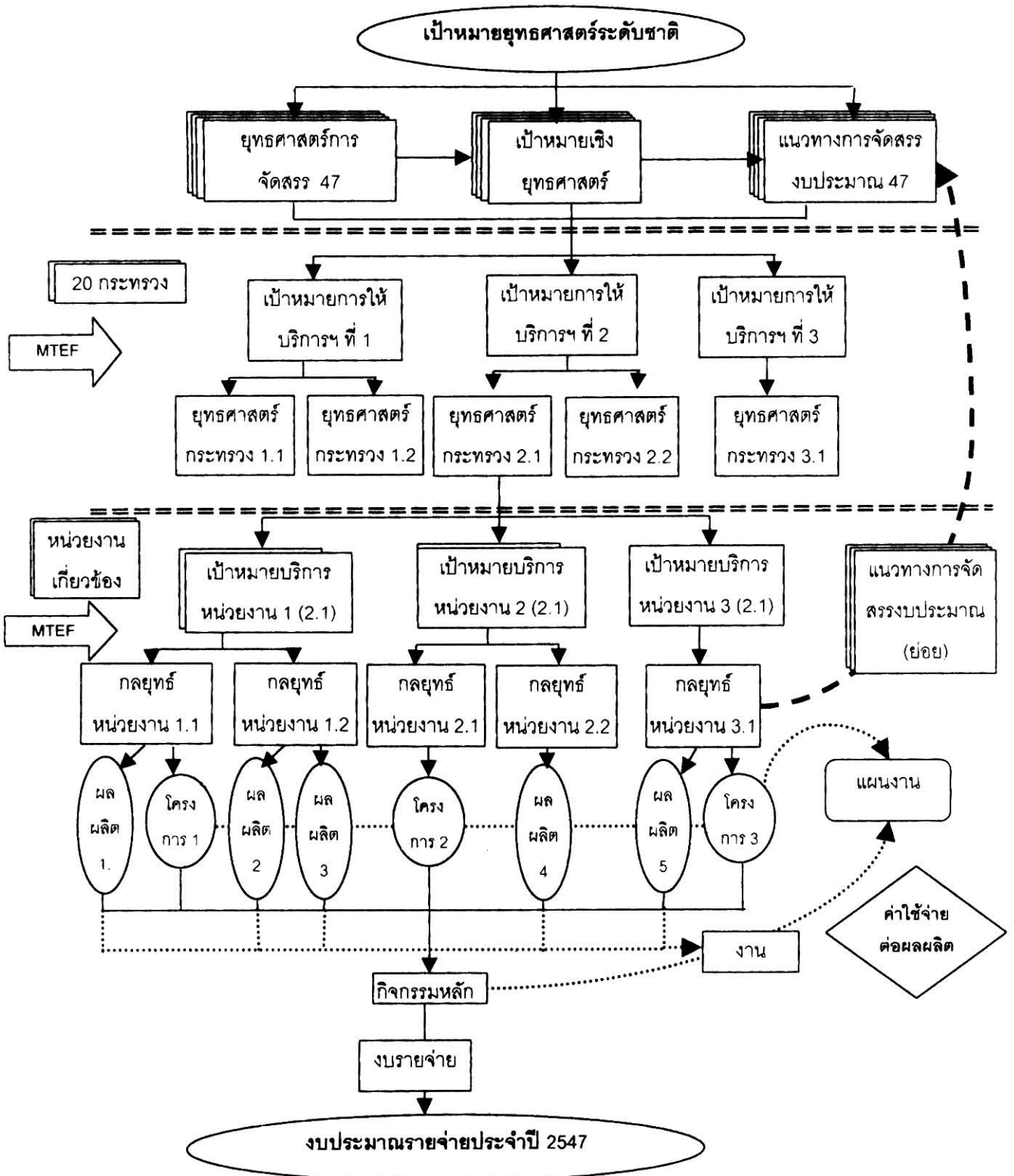
บทสรุป

สำนักงานประมาณได้พัฒนาระบบงบประมาณอย่างต่อเนื่อง และสืบเนื่องมาจาก นโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล ทำให้การปฏิรูประบบงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน โดยมียุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ของรัฐบาล มีความชัดเจน และก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

นอกจากการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณที่ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลแล้ว สำนักงานประมาณยังได้มีการพัฒนาบุคลากร โดยการบริหารภูมิปัญญา (Knowledge Management) การเรียนรู้จากประสบการณ์ เพื่อให้สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น และการพัฒนาสำนัก งบประมาณไปสู่การเป็นองค์กรแห่งความรู้ (Knowledge Based Organization) เป็นกำลังสำคัญของ ประเทศต่อไป



6. แผนภูมิแสดงภาพรวมกระบวนการงบประมาณและแนวทางการจัดทำคำของบประมาณ



ส 00827 ฉ.1

นร สำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักประมาณ.
07 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
3.1 ตามยุทธศาสตร์.
352.4
2546

