



มติใหม่การจัดทำงบประมาณปี 2547

- ดวงสมร วรฤทธิ์ : ที่ปรึกษาด้านงบประมาณ
- สำนักนโยบายและแผนงบประมาณ
- ศูนย์สารสนเทศการงบประมาณ

บทนำ

ด้วยงบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการบริหารจัดการของรัฐบาล สำนักงบประมาณจึงมีการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพสูงสมกับบทบาทที่สำคัญดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา และภายใต้การพัฒนากระบวนการราชการของรัฐบาลชุดปัจจุบัน สำนักงบประมาณได้ปรับการบริหารจัดการงบประมาณเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) เพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนของรัฐบาล ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

ในการจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีได้กล่าวชมเชยสำนักงบประมาณ ว่า “ขอขอบคุณสำนักงบประมาณมาก ในการจัดทำงบประมาณในปีนี้ได้ดี ดีมาก ดีกว่าเดิม ในปีหน้าคงจะต้องดีกว่านี้” ซึ่งถือเป็นมติใหม่ที่ได้ปรับการวางแผนและการจัดทำงบประมาณที่สำคัญ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรให้มีเป้าหมายที่ชัดเจน การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เพื่อให้การบริหารการคลังเข้าสู่สมดุลในระยะปานกลาง การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการให้หน่วยงานภาครัฐสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นระบบ และการปรับปรุงรูปแบบคำของบประมาณ ตลอดจนการพัฒนากระบวนการงบประมาณให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบสามารถเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารจัดการนโยบายของรัฐบาลที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

1. การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการจัดทำงบประมาณแนวใหม่ คือ การวางแผนงบประมาณที่มีความชัดเจน มีลักษณะเป็นพลวัต (dynamic) ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกและการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร รวมทั้งจะต้องมีความสอดคล้องต่อเนื่องทางนโยบายทั้งในแนวนอนและแนวตั้งจากบนลงล่าง

รัฐบาลได้ริเริ่มนำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณมาใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นปีแรก โดยมีสาระสำคัญเพื่อสนับสนุนให้เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว และมีเสถียรภาพ มุ่งเน้นการเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ เร่งรัดในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของสังคม 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 ดังนั้น โครงสร้างของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ จึงกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) 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 และการอำนวยความสะดวก 5. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการประเทศ

โดยมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของรัฐบาลและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม การประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมคิดร่วมสานฝันเพื่อพัฒนาประเทศไทย ยุทธศาสตร์การพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาล เช่น ยุทธศาสตร์เพื่อการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยภายใต้สถานการณ์ใหม่ของเศรษฐกิจโลก และยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น และการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ โดยมีความครอบคลุมภารกิจที่สำคัญทั้งหมดของรัฐบาล และมีความเป็นบูรณาการภายในยุทธศาสตร์มากยิ่งขึ้น

การพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่งของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 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 ในปี 2547
- รายได้จากการท่องเที่ยวของคนไทยภายในประเทศ และจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ
เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 และ ร้อยละ 8 ตามลำดับ

โดยเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เป็นการแสดงผลลัพธ์ในระดับที่ต่ำกว่าเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ และเพื่อกำกับความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์กระทรวงและกลยุทธหน่วยงานให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ จึงมีการกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่แสดงจุดเน้นของการดำเนินงานที่รัฐบาลต้องการ ตามตัวอย่างดังตารางต่อไปนี้



เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์	แนวทางการจัดสรรงบประมาณ
1. ยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ	
● เพิ่มผลผลิตภาพการผลิต (productivity) ในทุกภาคการผลิตและบริการ	● พัฒนาการเกษตร ● พัฒนาการอุตสาหกรรม และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ● พัฒนาการค้าและบริการ ● ส่งเสริมการวิจัย พัฒนา และนวัตกรรม เพื่อการแข่งขันของประเทศ ● ปรับระบบการเงิน การคลัง เพื่อสนับสนุนการแข่งขันของประเทศ
● การส่งออกขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และเพิ่มส่วนแบ่งตลาดส่งออกของไทยในตลาดโลกจากระดับร้อยละ 0.9 ในปี 2544 ให้อยู่ในระดับไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 ในปี 2547	● ส่งเสริมการส่งออก ● เสริมสร้างบทบาทของไทยในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศ
● รายได้จากการท่องเที่ยวของคนไทยภายในประเทศ และจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 และร้อยละ 8 ตามลำดับ	● ส่งเสริมการท่องเที่ยว

การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้มีการพัฒนาขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดกลุ่มยุทธศาสตร์ใหม่ ให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างส่วนราชการ และยุทธศาสตร์การพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาล การแสดงเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นกรอบให้หน่วยงานนำไปกำหนดเป้าหมายการให้บริการในส่วนที่รับผิดชอบ สามารถนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะในอนาคต อย่างไรก็ตาม สำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ในปีต่อไป ไป ควรมุ่งเน้นในการแสดงความเชื่อมโยงขององค์ประกอบต่างๆ ในเชิงปริมาณ (quantitative linkage) ซึ่งในปัจจุบันการแสดงความเชื่อมโยงดังกล่าวยังอยู่ในรูปของความสัมพันธ์เชิงตรรกะ (logical linkage)

2. การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) สืบเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจที่ประเทศไทยประสบได้ส่งผลให้หนี้สาธารณะสูงขึ้นจนเป็นประเด็นสำคัญของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่จะส่งผลถึงการขยายตัวอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจในอนาคต หนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจทำให้เกิดภาระหนี้ซึ่งต้องชดเชยจากเงินงบประมาณของประเทศ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการใช้งบประมาณสำหรับบริหารประเทศตามยุทธศาสตร์ต่างๆ รัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่จะส่งผลให้ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ โดยมีกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้เกิดการบริหารการคลังให้เข้าสู่การมีสมดุลในระยะปานกลาง ในขณะเดียวกันก็สามารถจัดสรรงบประมาณสำหรับนโยบายที่มีความจำเป็นได้อย่างเหมาะสม ซึ่งสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง คือ



1) การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในภาพรวมระดับประเทศ ประกอบด้วย คำแถลงนโยบาย เป้าหมาย และฐานะการคลังของรัฐบาลประจำปี และนโยบายเป้าหมายการคลังล่วงหน้าระยะปานกลางเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี

2) การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางระดับกระทรวง/หน่วยงาน ประกอบด้วย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี

สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกันจัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - 2550) เพื่อประกอบการจัดทำวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 โดยในส่วนของสำนักงบประมาณ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักนโยบายและแผนงบประมาณ ได้นำแบบจำลองทางเศรษฐกิจมาจัดทำข้อสมมติฐานการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจมหภาคโดยวิเคราะห์ข้อมูลการส่งออกสินค้าและบริการ การนำเข้าสินค้าและบริการ ประมาณการอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) อัตราเงินเฟ้อ ประมาณการรายได้ ประมาณการภาระหนี้ ประมาณการเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณภายใต้สถานการณ์ 3 แบบ คือ

- สถานการณ์ที่สภาวะเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว และงบประมาณสมดุลในปี 2549
- สถานการณ์ที่สภาวะเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวได้ในระดับปานกลาง เนื่องจากเกิดภาวะสงครามแต่ไม่ยืดเยื้อ และเงินเฟ้อมีอัตราสูง
- สถานการณ์ที่สภาวะเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวได้ช้า เนื่องจากเกิดภาวะสงครามยืดเยื้อ เงินเฟ้อค่อนข้างสูง

ทั้งนี้ การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ในภาพรวมระดับประเทศ และคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเพื่อวิเคราะห์และกำหนดทางเลือกในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล นอกจากนี้ได้ริเริ่มจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางในระดับกระทรวง/หน่วยงาน

ประโยชน์ของการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

1) เพื่อรักษาวินัยทางการคลังในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่าย เนื่องจากรัฐบาลจะทราบภาระงบประมาณและความเป็นไปได้ของการดำเนินงาน (Bottom-up MTEF) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ในปัจจุบัน ภายใต้งบประมาณที่ถูกจำกัดตามกรอบการคลังมหภาคของประเทศ (Top-down MTEF)

2) เพื่อให้รัฐบาลมีกรอบในการวางแผนและตัดสินใจในการกำหนดทางเลือกของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายการคลังระยะปานกลางและเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น รัฐบาลสามารถตัดสินใจเพิ่มหรือลดวงเงินงบประมาณในแต่ละปีให้สอดคล้องกับเป้าหมายนโยบายการคลังระยะปานกลาง

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

4) เพื่อเป็นพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี โดยนำแผนที่กำหนดไว้เดิมมาพิจารณาต่อเนื่อง ซึ่งจะช่วยลดภาระการพิจารณาค่าของงบประมาณในทุกระดับ ตั้งแต่หน่วยงาน รัฐมนตรีที่กำกับดูแล และหน่วยงานกลาง โดยจะใช้เวลาในการมุ่งพิจารณารายละเอียดเฉพาะค่าของงบประมาณที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย การทบทวนแผน/ผลการดำเนินงาน และค่าของงบประมาณตามนโยบายใหม่



5) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากหน่วยงานได้มีการวางแผนของตนเองภายใต้เป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศ และการจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งจะช่วยลดการขอเพิ่มงบประมาณที่เกินความจำเป็นในแต่ละปี

ความสำเร็จของการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จำเป็นต้องมีปัจจัยสนับสนุนในการดำเนินงาน ดังนี้

- ความตั้งใจและการให้ความสำคัญกับการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยหลักการวิเคราะห์ และประมาณการบนพื้นฐานความเป็นไปได้ จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง
- การเตรียมความพร้อมในการแปลงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณไปสู่เป้าหมายการให้บริการและยุทธศาสตร์กระทรวง ตลอดจนเป้าหมายการให้บริการ กลยุทธ์ และผลผลิตของหน่วยงาน
- การกำหนดต้นทุนผลผลิตได้สำเร็จ จะเป็นเครื่องมือให้การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางมีความเป็นมาตรฐานมากขึ้น โดยสามารถแสดงประมาณการรายจ่ายให้มีความสอดคล้องกับผลผลิตได้ชัดเจน
- การสร้างฐานข้อมูลที่จำเป็น ได้แก่ ฐานข้อมูลที่แสดงความเคลื่อนไหวของนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ฐานข้อมูลในการติดตามความก้าวหน้า และประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงเป้าหมายประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าตามนโยบายต่อเนื่อง และนโยบายใหม่ของรัฐบาลในปีต่อๆ ไป

3. การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

แนวคิดของการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ สอดคล้องกับแนวคิดของการปรับโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม ที่ยึดภารกิจเป็นหลัก (Agenda based Organization) โดยภารกิจจะเป็นตัวนำ เพื่อให้เห็นว่าองค์กรที่อยู่ในระบบเดียวกัน จะสามารถทำงานร่วมกันในลักษณะ Networking Organization มากขึ้น คือมีการทำงานที่เชื่อมโยงแบบเครือข่าย 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 ระยะเวลาดำเนินการ เป้าหมายการให้บริการและตัวชี้วัด เป้าหมายผลผลิตและตัวชี้วัด หน่วยงานรับผิดชอบหลัก หน่วยงานสนับสนุน แผนการใช้จ่ายงบประมาณจำแนกตามหน่วยงาน เป้าหมายการให้บริการ ผลผลิต พื้นที่เป้าหมายงาน/โครงการ กิจกรรม และการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน
 - 4) การกำหนดหน่วยงานหลัก (เจ้าภาพ) ในการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการคำนึงถึงลักษณะความรับผิดชอบ คือ เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักกำหนดไว้ในแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ หรือเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ร่วมดำเนินการตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ หรือเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ หรือเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี
- ทั้งนี้ การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ มิใช่เป็นการกำหนดงานหรือภารกิจของหน่วยงานขึ้นใหม่ หากแต่เป็นการพิจารณาภารกิจเดิมที่หน่วยงานดำเนินการอยู่ และมีเป้าหมายร่วมกันหรือเป้าหมายเดียวกัน นำมาพิจารณาร้อยเรียงเชื่อมโยง โดยใช้เป้าหมายของแผนเป็นกรอบในการดำเนินงาน ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายทรัพยากรมีความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และส่งเสริมให้การดำเนินงานของหน่วยงานมีการประสานเชื่อมโยงกันมากขึ้น โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้



1) ใช้แนวนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติงาน และแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

2) ให้รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการกำหนดนโยบาย กำกับ ติดตามพิจารณาการดำเนินงาน และใช้อำนาจสั่งการข้ามกระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง

3) ให้หน่วยงานหลัก (เจ้าภาพ) ที่กำหนดไว้ของแต่ละแผน มีบทบาทและหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติงาน และแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ร่วมกับหน่วยงานสนับสนุน ตลอดจนการจัดทำสรุปภาพรวมงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของแผนนั้น ๆ รวมทั้งการติดตามประเมินผลความสำเร็จของแผน

4) รัฐมนตรีที่กำกับ ดูแล ให้ความสำคัญในการกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติ ให้เป็นไปตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพ

5) การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ให้วิเคราะห์ความเชื่อมโยงและสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 กับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และแนวทางการดำเนินงานของ แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

นับเป็นก้าวสำคัญของสำนักงานงบประมาณในการนำรูปแบบการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการมาใช้ อย่างจริงจังควบคู่กับการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ดังนั้น จึงถือเป็นภารกิจและหน้าที่ของ สำนักงานงบประมาณที่จะต้องประสานความเข้าใจกับทุกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงาน ให้มีความมุ่งมั่น ต่อผลสำเร็จดังที่นายกรัฐมนตรีได้กล่าวมอบนโยบายในพิธีเปิดโครงการปฏิรูปโครงสร้างและพัฒนาระบบราชการ บริหาร จังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2544 ว่า **ขอให้ทุกคนมีทัศนคติเป็นผู้ชนะที่มองเห็น ทางออกในทุกๆ ปัญหา อย่าเป็นผู้แพ้ที่มองเห็นปัญหาในทุกๆ ทางออก**

4. การจัดทำคำขอของงบประมาณของหน่วยงาน (Agency Budget Request Submission)

การปรับปรุงคู่มือปฏิบัติการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีความเหมาะสมได้มีการดำเนินการเป็น ระยะๆ มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ รวมทั้งสอดคล้องกับการปรับโครงสร้าง และการบริหารงานภาครัฐที่สนับสนุนให้รัฐมนตรีและ กระทรวงมีบทบาทในการตัดสินใจและรับผิดชอบมากขึ้น ในช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์ รูปแบบการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้รับการปรับปรุงให้ มี ความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

- 1) คำนึงถึงรูปแบบเอกสารงบประมาณที่จะเสนอรัฐสภาตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- 2) มีข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์งบประมาณอย่างเหมาะสมครบถ้วน
- 3) เชื่อมต่อการจัดทำระบบข้อมูลงบประมาณ

โดยมีการเปลี่ยนแปลงในด้านแนวคิดพื้นฐานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ที่กระบวนการจัดทำงบประมาณเริ่มต้นที่การกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ และเป้าหมายรองทั้งใน ระดับยุทธศาสตร์การจัดสรร กระทรวง และหน่วยงาน ที่สะท้อนต่อการบรรลุเป้าหมายในระดับสูง พร้อมทั้งการกำหนด ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ ซึ่งมีค่านิยมที่สำคัญ คือ

เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ หมายถึง เป้าหมายหลักระยะปานกลางของการพัฒนาประเทศ 4 ประการ ซึ่งกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับเป้าหมายหลักตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) และผลจากการประชุมร่วมคิด ร่วมสานฝันเพื่อพัฒนาประเทศไทย เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2546



เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้น (ในระดับมหภาค) ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานของรัฐบาลตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณรายจ่ายประมาณ พ.ศ. 2547 กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ และได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546

เป้าหมายการให้บริการกระทรวง หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่กระทรวงต้องการให้เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคม ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานของกระทรวง และจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การกำหนดเป้าหมายการให้บริการกระทรวงต้องชัดเจนสามารถวัดผลสำเร็จได้ ซึ่งหน่วยงานในสังกัดจะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเป้าหมายและกลยุทธ์ระดับหน่วยงาน

ยุทธศาสตร์กระทรวง หมายถึง ทิศทาง และแนวทางหรือวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการกระทรวง หรือบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ตามพันธกิจของกระทรวง โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร รวมทั้งการประสานแผนงานในเชิงบูรณาการตามหน้าที่ต่างๆ ขององค์กรและนอกองค์กรให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานระดับกรม หรือเมื่อดำเนินการจัดทำผลผลิตตามที่กำหนด ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการกระทรวง และสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กระทรวง

กลยุทธ์หน่วยงาน หมายถึง แนวทางหรือวิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน หรือบรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน โดยกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของความต้องการต่างๆ ที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์กร

สาระของคำของบประมาณมีส่วนประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1) แบบสรุปคำของบประมาณรายจ่ายของกระทรวง สาระสำคัญประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของกระทรวง เช่น วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กระทรวงมีส่วนเกี่ยวข้องต่อความสำเร็จ การแสดงความเชื่อมโยงระดับชาติและกระทรวง การแสดงสาระสำคัญของเป้าหมายการให้บริการกระทรวง การแสดงความเชื่อมโยงระดับกระทรวงและหน่วยงานในสังกัด การแสดงภาพรวมของกระทรวง ในมิตียุทธศาสตร์ มิติงบรายจ่าย และมิติโครงสร้างองค์กร

2) แบบสรุปคำของบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน สาระสำคัญประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของหน่วยงาน เช่น วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายการให้บริการกระทรวงที่หน่วยงานมีส่วนเกี่ยวข้องต่อความสำเร็จ การแสดงความเชื่อมโยงระดับกระทรวงและหน่วยงาน การแสดงสาระสำคัญของผลผลิตหน่วยงาน การแสดงความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของผลผลิตโครงการ และกิจกรรมหลักกับโครงสร้างแผนงาน (งาน/โครงการ) การแสดงภาพรวมของหน่วยงานในมิติกลยุทธ์ มิติงบรายจ่าย การแสดงสถานะทางการเงินของหน่วยงาน และการแสดงข้อมูลพื้นฐานของงานและโครงการ

กล่าวโดยสรุป การปรับปรุงคู่มือการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ให้การจัดทำและเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐอื่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด ตามนโยบายการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลที่ส่งเสริมความสามารถในการตัดสินใจ และบริหารจัดการงบประมาณที่มีเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหลัก

ทั้งนี้รูปแบบการจัดทำคำของบประมาณได้กำหนดขึ้นตามกรอบกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 โดยมีหลักการตามแผนภูมิแสดงภาพรวมกระบวนการงบประมาณและแนวทางการจัดทำคำของบประมาณ ดังนี้





5. ระบบสารสนเทศการจัดทำงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นการวางแผนและจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลสำเร็จของการดำเนินงาน หัวใจของระบบจึงอยู่ที่การกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ อย่างเชื่อมโยงสอดคล้องกัน เริ่มต้นจากระดับประเทศลงมาถึงระดับหน่วยงาน ซึ่งเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญประการหนึ่งของระบบ คือ การมีข้อมูลสารสนเทศที่เพียงพอต่อการพิจารณาตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับ

การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ของสำนักงานงบประมาณได้เตรียมการให้มีขีดความสามารถ ดังนี้

1) รองรับการสร้างฐานข้อมูลตัวชี้วัดที่สำคัญสำหรับประกอบการพิจารณาผลงาน ซึ่งรวมถึงการจัดเก็บข้อมูลสถานภาพและผลสำเร็จที่ผ่านมาตามตัวชี้วัดดังกล่าวของเป้าหมายในทุกระดับ

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

- มิติยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณประจำปี เพื่อจำแนกงบประมาณประกอบการพิจารณาจากเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับประเทศลงมาถึงเป้าหมายบริการและยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงจนถึงเป้าหมายบริการและกลยุทธ์ ตลอดจนผลผลิตระดับหน่วยงาน

- มิติแผนบูรณาการ เพื่อจำแนกงบประมาณประกอบการพิจารณาตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลในแต่ละเรื่อง

3) สะดวกต่อการใช้งาน โดยมีการจัดระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ให้เป็นเครื่องมือช่วยการปฏิบัติงานของผู้ใช้ โดยแบ่งระบบโปรแกรมออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

- ระบบโปรแกรมรองรับการบันทึกและจัดการข้อมูลในโครงสร้างงบประมาณมิติต่างๆ ได้อย่างสะดวกตามขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาข้อมูลซ้ำซ้อนขึ้นในระบบ นอกจากนี้ได้เตรียมมาตรการรองรับการจัดการข้อมูลที่อยู่นอกขอบเขตของเงื่อนไขไว้ในระดับหนึ่ง

- ระบบโปรแกรมรองรับการทดลองกำหนดวงเงินที่เป้าหมายระดับต่างๆ เข้าในฐานข้อมูล เพื่อพิจารณาผลกระทบกับวงเงินในระดับเหนือขึ้นไป และในขณะเดียวกันก็สามารถใช้เป็นวงเงินกำกับยอดวงเงินระดับล่างลงมา เช่น ผู้พิจารณาสามารถกำหนดค่าวงเงินที่เป้าหมายบริการหน่วยงาน เพื่อพิจารณาผลกระทบไปถึงงบประมาณของเป้าหมายระดับกระทรวง และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ในขณะที่ค่าวงเงินที่เป้าหมายบริการหน่วยงานนี้เป็นค่ากำกับกับการกำหนดวงเงินที่ระดับผลผลิต เป็นต้น

- การนำ Web Technology มาพัฒนาใช้ค้นหาและเรียกดูฐานข้อมูลและฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Dynamic Database Retrieval) เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของข้อมูลที่ไม่ใช่ตัวเลขทางการเงิน อาทิ สถานภาพและผลสำเร็จที่ผ่านมาของเป้าหมายในระดับต่างๆ ในระบบสารสนเทศของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งที่ผ่านมาเน้นการประมวลข้อมูลทางการเงินเป็นหลัก

- ระบบโปรแกรมเรียกรายงานตามรูปแบบที่กำหนด อาทิ รายงานสรุปเสนอผลจัดทำงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา วุฒิสภา คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน รวมทั้งจัดทำรายงานร่างต้นฉบับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณโดยสังเขป และเอกสารงบประมาณประจำปี เป็นต้น

ปัจจุบันระบบสารสนเทศการจัดทำงบประมาณ ยังคงมีขีดจำกัดหลายประการที่จะต้องพัฒนาปรับปรุง สำหรับการจัดทำงบประมาณในอนาคตให้ไปสู่ E-BUDGETING ตามนโยบาย E-GOVERNMENT ของรัฐบาล



บทสรุป

สำนักงานประมาณได้พัฒนาระบบงบประมาณอย่างต่อเนื่อง และสืบเนื่องมาจากนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล ทำให้การปฏิรูประบบงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยมียุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาล มีความชัดเจน และก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

นอกจากการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณที่ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลแล้ว สำนักงานประมาณยังได้มีการพัฒนาบุคลากร โดยการบริหารภูมิปัญญา (Knowledge Management) การเรียนรู้จากประสบการณ์ เพื่อให้สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น และการพัฒนาสำนักงานประมาณไปสู่การเป็นองค์กรแห่งความรู้ (Knowledge Base Organization) เป็นกำลังสำคัญของประเทศต่อไป