

**ระบบและวิธีการจัดทำงบประมาณ
แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ใน 3 มิติที่สำคัญ**

(Function Area Agenda)



ระบบงบประมาณ 2546 - 2549

นายสมนึก พิมลเสถียร

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

13-15 ธันวาคม 2547

บททวนสาระสำคัญของ การจัดทำงบประมาณประจำปี 2546- 2548

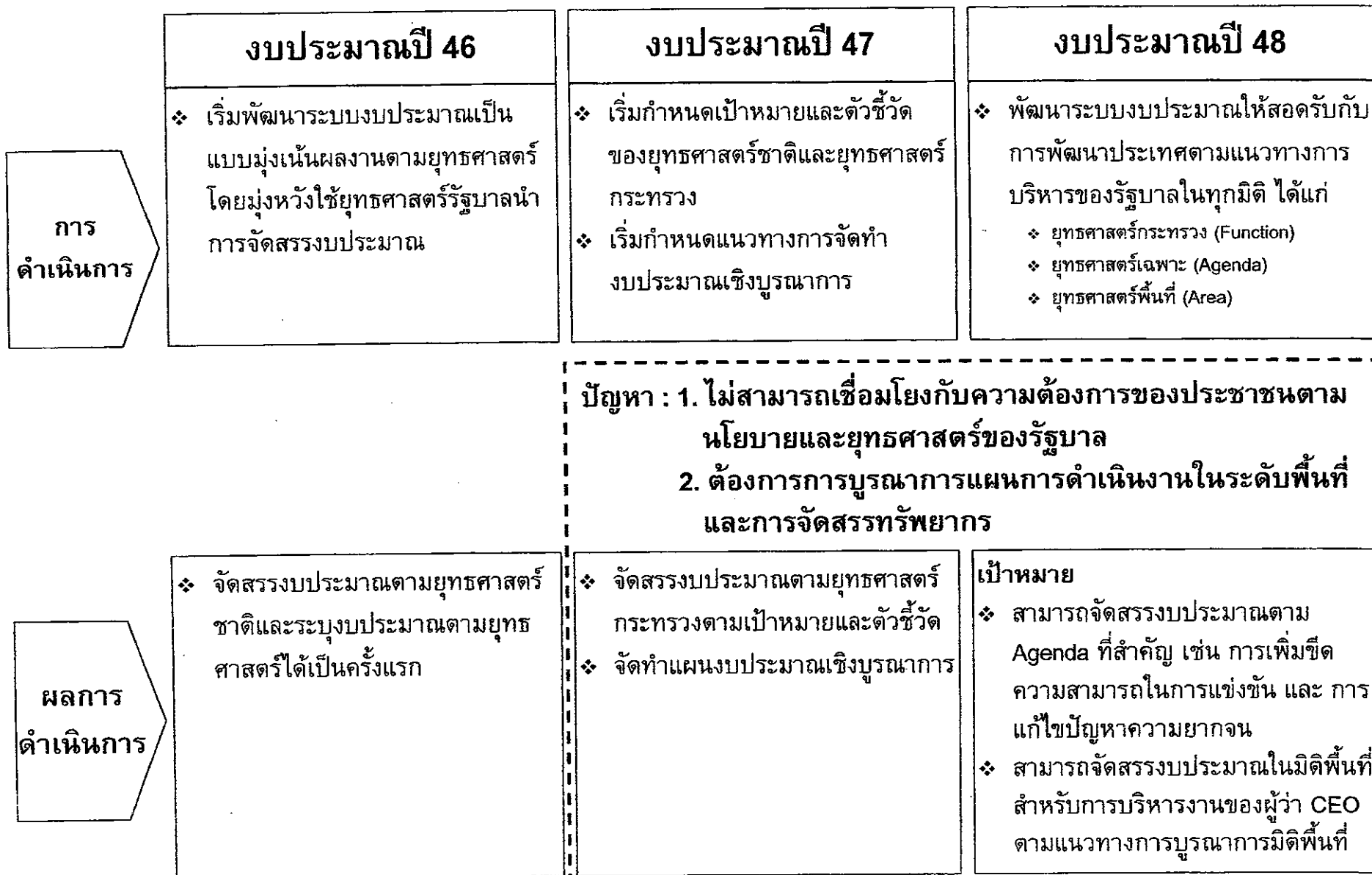


" เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรมมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส"

นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อ 26 ก.พ. 44

	งบประมาณปี 46	งบประมาณปี 47	งบประมาณปี 48
ทิศทางเชิงนโยบาย	❖ รัฐบาลปรับโครงสร้างระบบราชการ และมุ่งหวังจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์	❖ รัฐบาลมุ่งเน้นการบริหารจัดการแบบบูรณาการ	❖ พรฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้กระทรวงจัดทำยุทธศาสตร์ (แผนปฏิบัติการราชการ) และทำข้อตกลงในการปฏิบัติราชการ
การดำเนินการของสำนักงบประมาณ	❖ เริ่มพัฒนาระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยมุ่งหวังใช้ยุทธศาสตร์รัฐบาลนำการจัดสรรงบประมาณ ❖ ริเริ่มแนวคิดการนำ PSA มาใช้กับระบบงบประมาณ	❖ เริ่มกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ชาติ/ยุทธศาสตร์กระทรวง ❖ เริ่มใช้ผลผลิตและตัวชี้วัด ❖ เริ่มกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ	❖ พัฒนาระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศตามแนวทางการบริหารของรัฐบาลในทุกมิติ ได้แก่ ❖ ยุทธศาสตร์กระทรวง (Function) ❖ ยุทธศาสตร์เฉพาะ (Agenda) ❖ ยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area)
ผลการดำเนินการ	❖ จัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ชาติและระบบงบประมาณตามยุทธศาสตร์ได้เป็นครั้งแรก ❖ กระทรวงเริ่มจัดทำยุทธศาสตร์กระทรวงเพื่อเป็นทิศทางในการจัดสรรงบประมาณเป็นครั้งแรก	❖ จัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์กระทรวงตามเป้าหมายและตัวชี้วัด ❖ จัดทำแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ ❖ กระทรวงและจังหวัด CEO ลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการ กับกรม. (สำนักงาน ก.พร. เป็นผู้ดำเนินการ)	เป้าหมาย ❖ พัฒนาการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการราชการให้สอดคล้องกับพรฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

การพัฒนาาระบบงบประมาณตามนโยบายรัฐบาล



ประเด็นปัญหา

การเปลี่ยนนโยบายรัฐบาล เข้าสู่นโยบาย/ยุทธศาสตร์รัฐมนตรี

นโยบายและ
เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์
ของรัฐบาล

นโยบาย/ยุทธศาสตร์
รัฐมนตรี

แผนยุทธศาสตร์
กระทรวง

นโยบายรัฐบาลและเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติในแต่ละช่วงของรัฐบาล จำเป็นต้องถูกถ่ายทอดให้เป็นแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญในการกำหนดเป้าหมายการให้บริการของแต่ละกระทรวงอย่างครบถ้วน

ข้อมูลสนับสนุนการจัดทำนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของรัฐมนตรี ควรจะครอบคลุมทั้งนโยบายรัฐบาลและข้อมูลสถานภาพการปฏิบัติงานของกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันระบบการสนับสนุนข้อมูลดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพเพียงพอ (ระบบ MOC และ BIS)

สำนักงบประมาณควรมีขีดความสามารถ และ บทบาทสำคัญในการเข้าไปช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐมนตรี เพื่อให้เข้าใจการจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง เพื่อให้สามารถนำข้อมูลและประเด็นที่สำคัญมาใช้ในการตัดสินใจในการกำหนดทิศทาง และจัดลำดับความสำคัญเชิงนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของรัฐมนตรี ได้อย่างเหมาะสม เพื่อการจัดทำแผนปฏิบัติการของกระทรวง รองรับการจัดทำและจัดสรรงบประมาณตามอายุของรัฐบาล (4 ปี)

ยังขาดกลไกในการตรวจสอบความครบถ้วนของเป้าหมายการให้บริการของทุกกระทรวง ที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ (ภาพรวม) ซึ่งจำเป็นต้องมีโครงสร้างผลผลิตใหม่ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อการวางแผนและการจัดการงบประมาณ

ประเด็นปัญหา

การแปลงนโยบาย/ยุทธศาสตร์รัฐมนตรีเข้าสู่แผนยุทธศาสตร์กระทรวง

นโยบาย/ยุทธศาสตร์ของรัฐมนตรีที่สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ไม่สามารถถ่ายทอดลงไปสู่แผนยุทธศาสตร์กระทรวง และเป้าหมายการให้บริการสาธารณะที่ครอบคลุมเพียงพอต่อพันธกิจและภารกิจหลักที่สำคัญซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาล

การกำหนดเป้าหมายการให้บริการและผลผลิต รวมทั้งตัวชี้วัดในระดับต่างๆ ทั้งระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับกิจกรรมหลัก ยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถสร้างความเข้าใจต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งระบบ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการจัดการงบประมาณ การประเมินความคุ้มค่า และการประเมินผลสำเร็จ ยังไม่อยู่ในระดับที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือที่แท้จริงต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

นโยบายรัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์กระทรวงให้สอดคล้องตรงกันอยู่เสมอ แต่ยังคงขาดกลไกในการปรับปรุงข้อมูลนโยบายด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นปัจจุบัน และทันต่อสถานการณ์ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการจัดการงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกระทรวงและหน่วยงานได้อย่างรวดเร็ว ทันการณ์

นโยบายและ
เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์
ของรัฐบาล

นโยบาย/ยุทธศาสตร์
รัฐมนตรี

แผนยุทธศาสตร์
กระทรวง

**สรุปสถานการณ์ที่สำคัญ
เพื่อเตรียมการจัดทำงบประมาณ
ประจำปี 2549**

ประเด็น/ปัญหาสำคัญ

❖ โครงสร้างผลผลิต

- การเขียนผลผลิตมีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งที่เป็น กิจกรรม ผลลัพธ์ หรือผลกระทบ ซึ่งก่อให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกันของ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และส่วนราชการ
- โครงสร้างผลผลิต ผลผลิต และตัวชี้วัด ไม่สามารถวิเคราะห์ความเชื่อมโยงและผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมได้อย่างเต็มรูปแบบ
- ผลผลิตส่วนใหญ่ของส่วนราชการเป็นงานตามภารกิจเดิม ซึ่งขาดการเชื่อมโยงสู่เป้าหมายการให้บริการอย่างชัดเจน

สถานการณ์สำคัญสำหรับการจัดทำงบประมาณปี 49

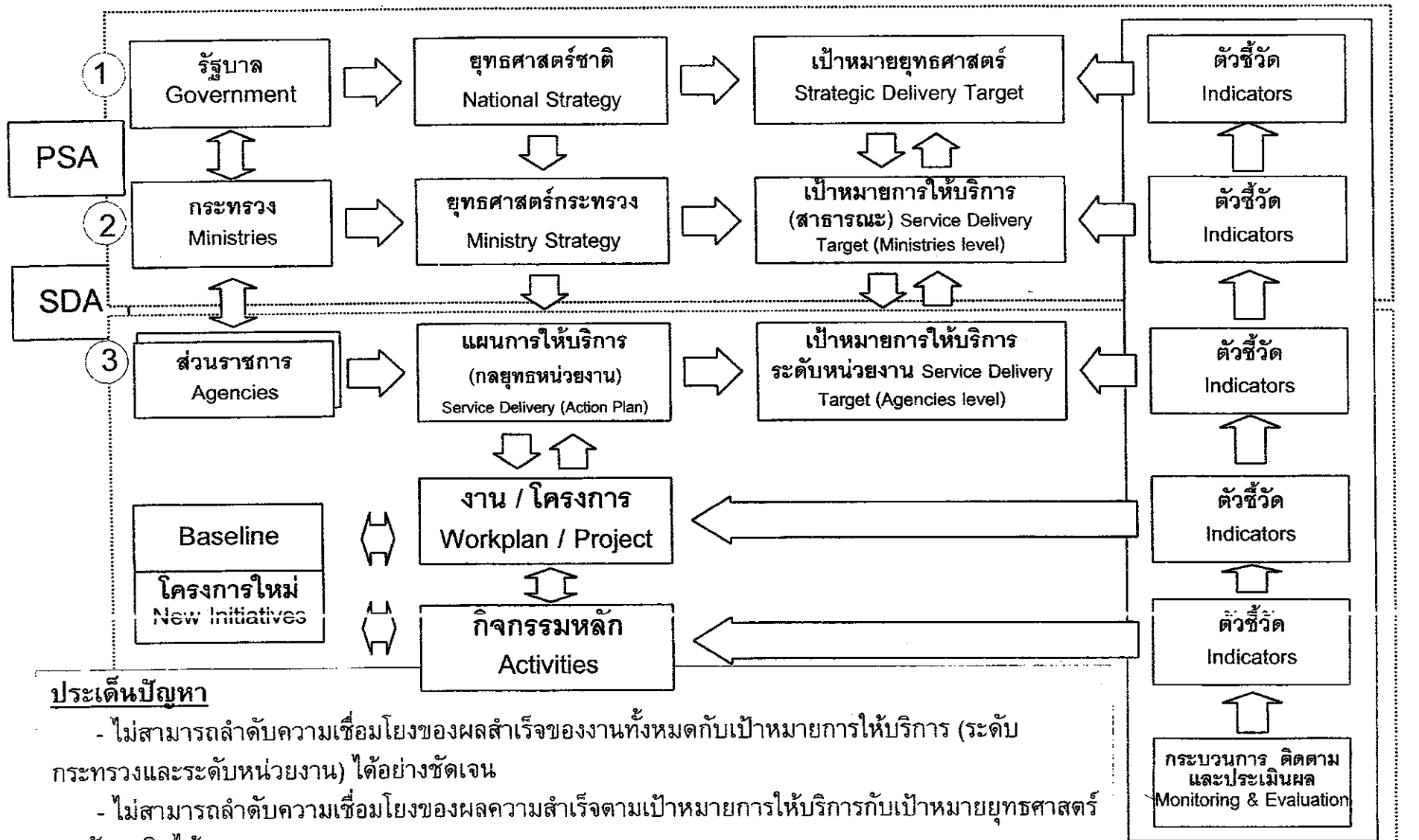
- ❖ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้
อย่างสมบูรณ์
 - ❖ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน (4 ปี)
 - ❖ ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ (4 ปี) และแปลงเป็นแผนปฏิบัติราชการประจำปีเพื่อ
เป็นทิศทางในการจัดสรรงบประมาณ
- ❖ รัฐบาลมุ่งเน้นการบริหารจัดการแบบบูรณาการในทุกมิติ (Function Area และ Agenda) โดยเฉพาะ
อย่างยิ่ง มีการเสนอยุทธศาสตร์เฉพาะ/พิเศษพร้อมวงเงินเข้า ครม. โดยตรงเพิ่มมากขึ้น
- ❖ รัฐบาลมีแนวคิดยุทธศาสตร์ริเริ่มใหม่ ๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่วงเงิน
งบประมาณในแต่ละปีมีจำกัด
- ❖ มีการปรับบทบาทของหน่วยงานกลาง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองต่อนโยบาย และ
ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลภายใต้กระบวนการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในแง่กรอบนโยบาย
เศรษฐกิจและการเงิน รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเด็นหลัก

- ❖ การออกแบบระบบและวิธีการเพื่อรองรับการบูรณาการในทุกมิติ Function Area และ Agenda และการพิจารณาแหล่งที่มาของงบประมาณจากแหล่งอื่น ๆ นอกเหนือจากเงินงบประมาณ
- ❖ การเตรียมการเพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง และการแปลงสู่แผนบริหารราชการแผ่นดิน (4 ปี) นโยบาย และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ระบบในการรองรับการจัดทำงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2546 - 2548

โครงสร้างเป้าหมายและความรับผิดชอบของส่วนราชการตามแผนยุทธศาสตร์¹²



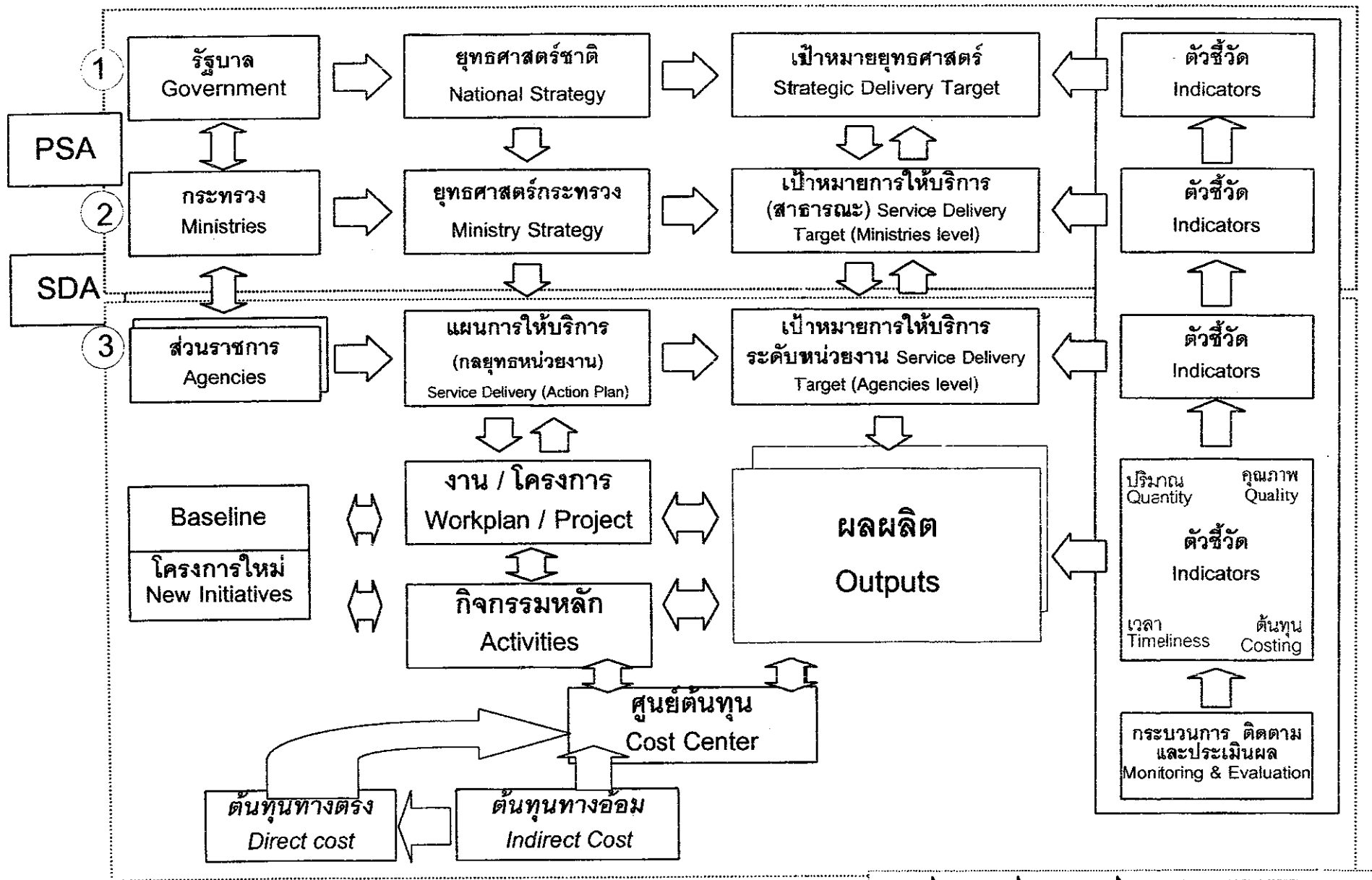
ประเด็นปัญหา

- ไม่สามารถลำดับความเชื่อมโยงของผลสำเร็จของงานทั้งหมดกับเป้าหมายการให้บริการ (ระดับกระทรวงและระดับหน่วยงาน) ได้อย่างชัดเจน
- ไม่สามารถลำดับความเชื่อมโยงของผลความสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ (ระดับชาติ) ได้
- ขาดความชัดเจนในแง่ของการประเมินความคุ้มค่าการจัดสรรงบประมาณกับเป้าหมายที่กำหนดไว้

นายสมนึก พิมลเสถียร รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

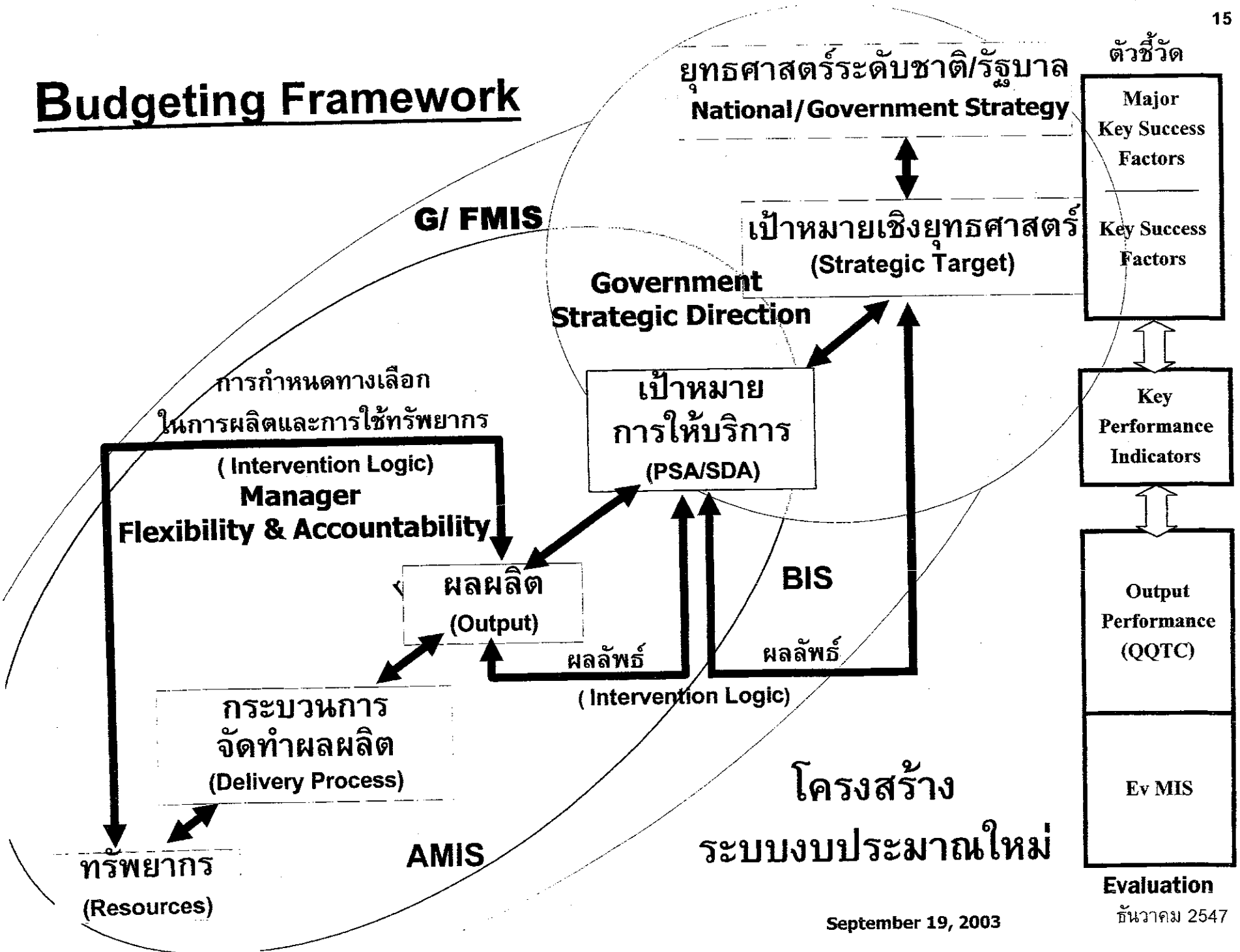


โครงสร้างเป้าหมายและความรับผิดชอบของส่วนราชการตามแผนยุทธศาสตร์¹³



ภาพรวมของการพัฒนาระบบงบประมาณ

Budgeting Framework



องค์ประกอบที่สำคัญของ Strategic Output Profile ต่อความสำเร็จในการจัดการงบประมาณ (Strategic Budgeting)

ภายใต้พ.ร.บ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

Strategic Output Profile

1. เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (H1)

2. เป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวง (H1)

3. พันธกิจ และภารกิจของหน่วยงาน (H1)

4. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ/ผลผลิต และตัวชี้วัด
ความสำเร็จในระดับต่าง ๆ (H2)

- Ultimate Outcome – Key Success Factors
- Intermediate Outcome & KPIs
- Immediate Outcome & KPIs
- Output (Q,Q,T,C)

5. กระบวนการนำส่งผลผลิต (แผนดำเนินงาน /
แผนปฏิบัติการ) (H2)

- กิจกรรมหลัก/รอง/สนับสนุน

6. การจัดการงบประมาณ (H1,2,3,5,6)

- การวางแผนงบประมาณ
- การจัดสรรงบประมาณ (Unit Cost ถ้ามีในขนาด)
- การบริหารงบประมาณ

7. การจัดทำต้นทุนผลผลิต(H2)

8. การบริหารจัดการ (H1,3,5,6)

- ความพร้อมขององค์กร
- โครงสร้างขององค์กรและบุคลากร
- ระบบการบริหารจัดการขององค์กร
- ความสามารถในการบริหารจัดการ (บริหารความเสี่ยง)
- ความสามารถในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

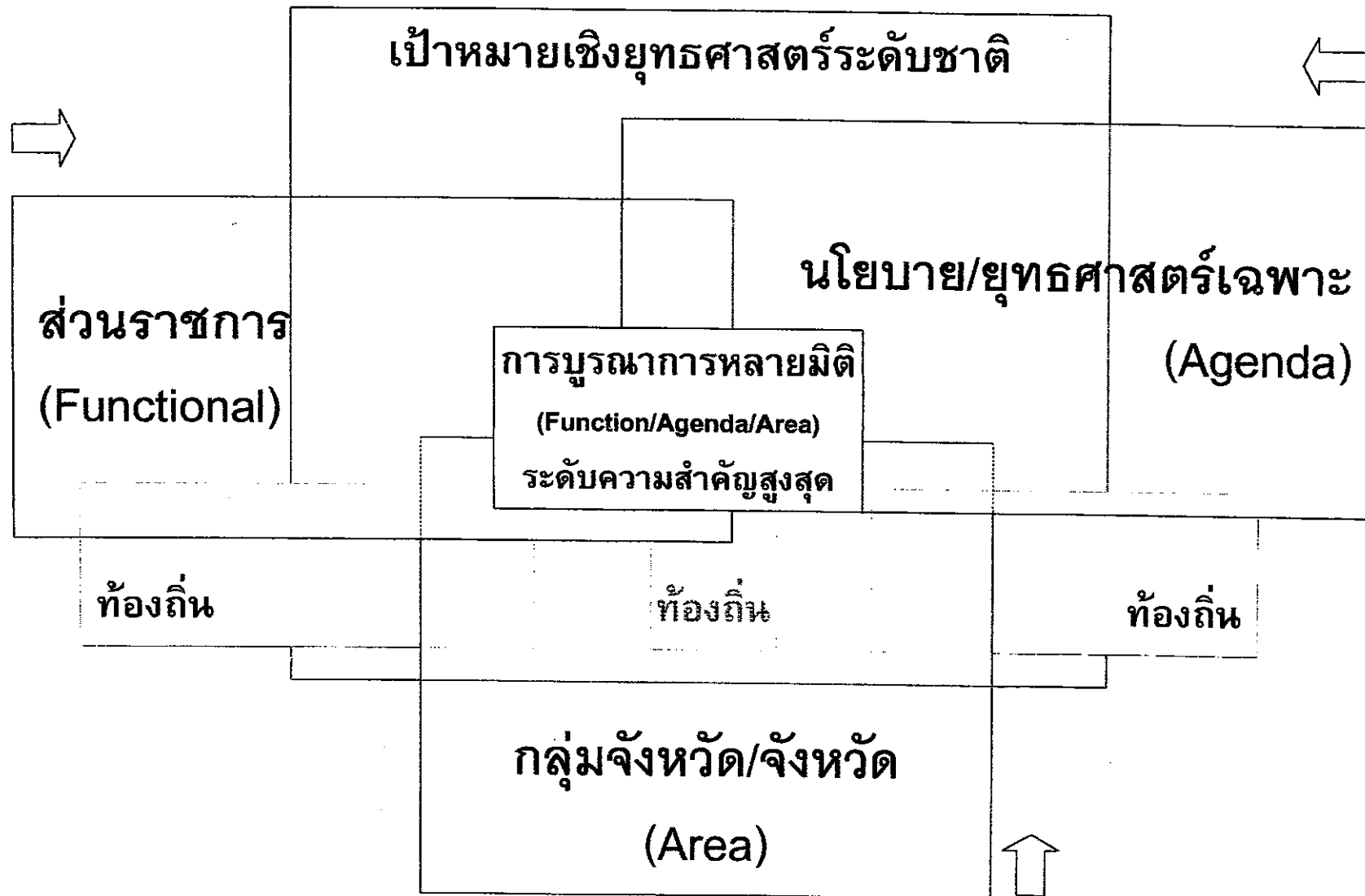
9. การรายงานผลสำเร็จ (H4,7)

- แผน/ผลการใช้จ่ายเงินตามระเบียบสงป. และ GFMS
- การติดตามผล
- การประเมินผล

H1-Budget planning, H2-Output Costing, H3-Budget Management and Control, H4-Finance and Performance Reporting, H5-Procurement Management, H6-Asset Management, H7-Internal Audit

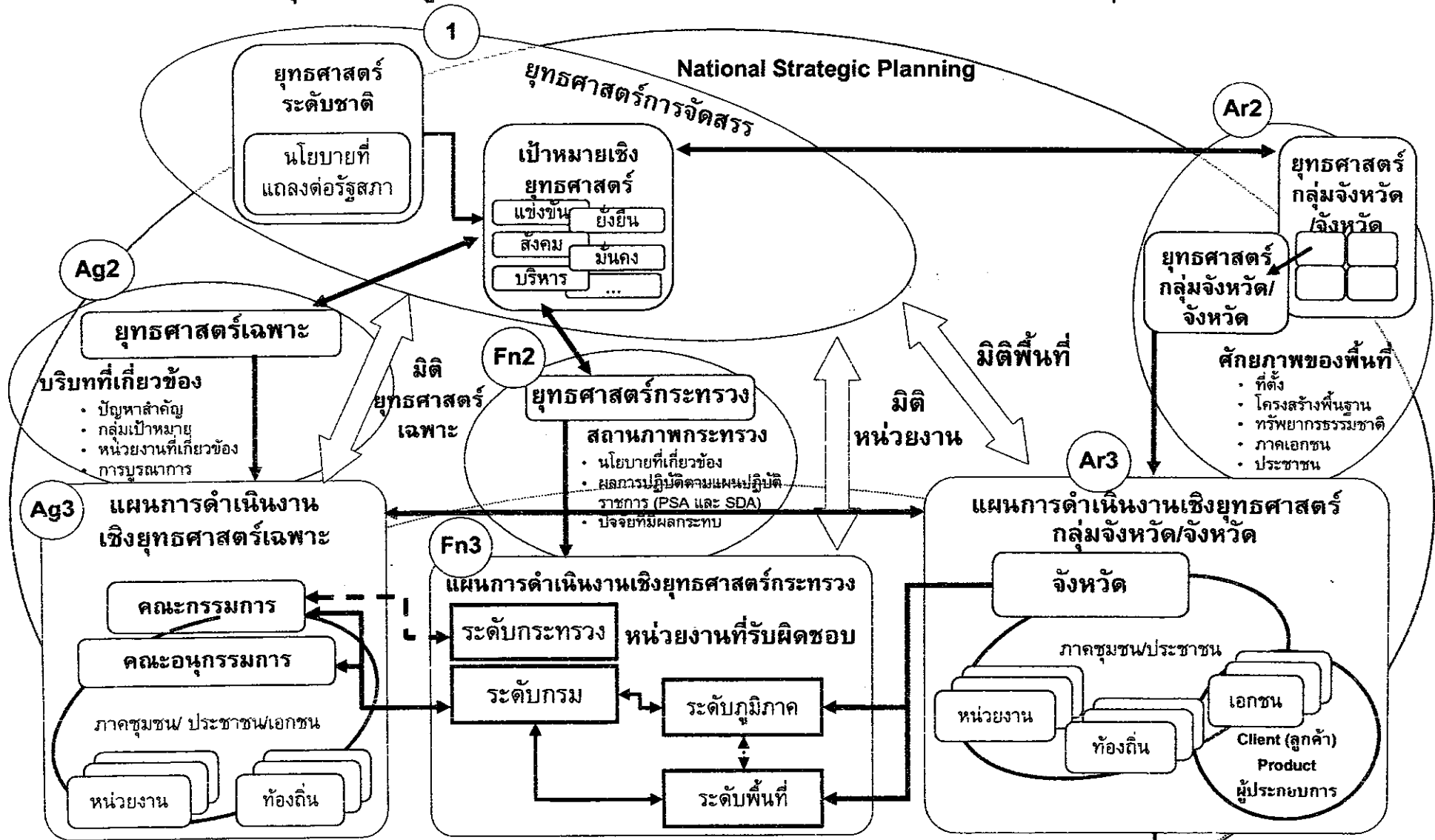
กรอบแนวคิดสำหรับการจัดทำงบประมาณ ประจำปี 2549

ความพยายามในการบูรณาการ 3 มิติของรัฐบาล



การบูรณาการ 3 มิติ

กระบวนการแปลงยุทธศาสตร์สู่มิติหน่วยงาน/ มิติการจัดทำงบประมาณระดับจังหวัด/ มิติยุทธศาสตร์เฉพาะ (ใหม่) 20

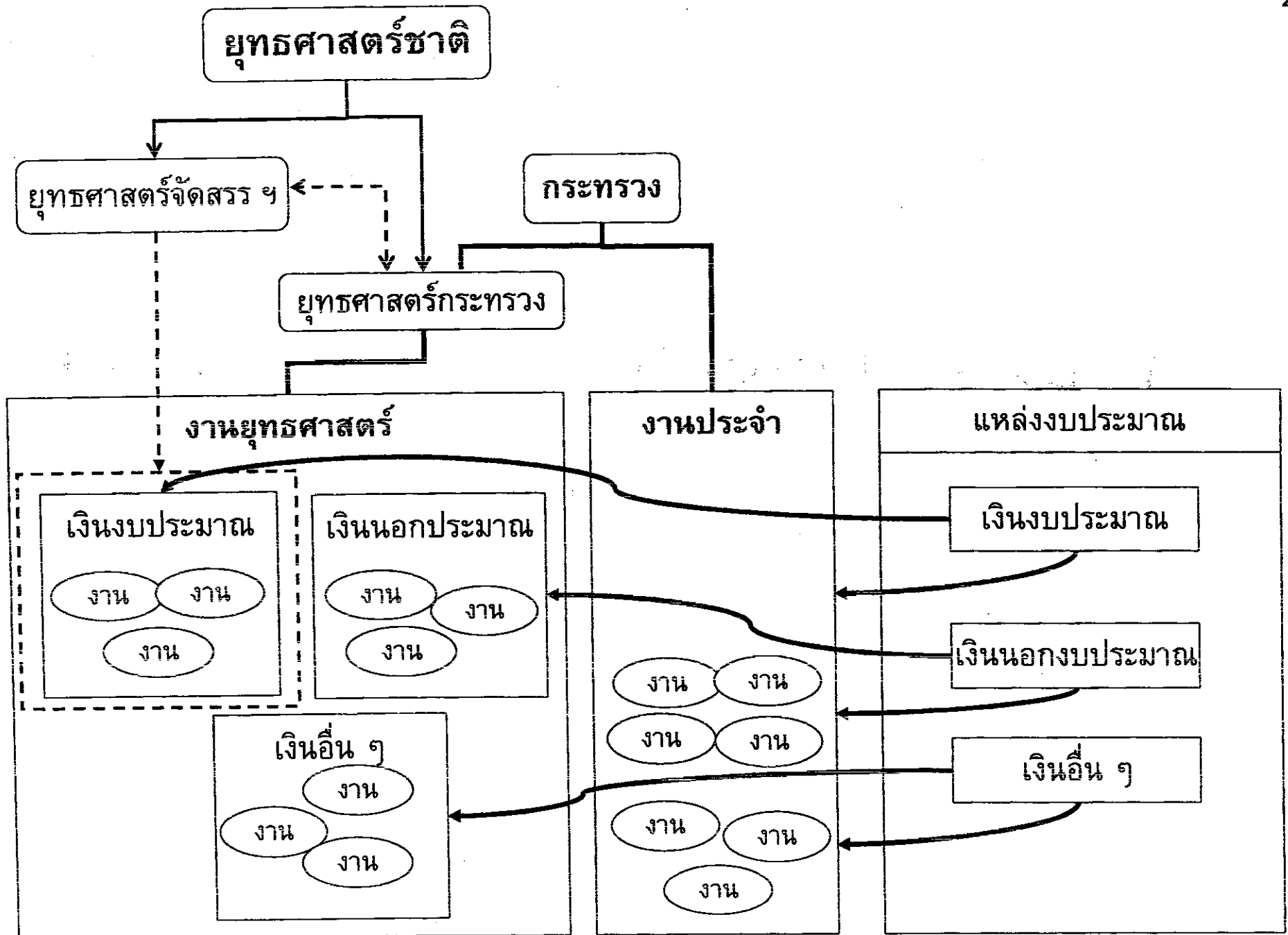


ระบบงบประมาณ

4

ที่มา : โครงการจัดทำโครงสร้างผลผลิต และพัฒนารูปแบบการจัดการงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ธันวาคม 2547

ยุทธศาสตร์กับแหล่งเงินงบประมาณ



**กระบวนการเตรียมความพร้อม
เพื่อจัดทำงบประมาณ ตามแนวทางของพรฎ.
ว่าด้วยระเบียบและวิธีการ
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2547**

เงื่อนไข/ปัจจัยความสำเร็จของการจัดทำงบประมาณ (Strategic Budgeting)

ภายใต้พรฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

และระบบงบประมาณแบบมุ่งเห็นผลงานตามยุทธศาสตร์

1. การพัฒนาโครงสร้างผลลัพธ์ (ข้อตกลงในการให้บริการสาธารณะ – PSA) และโครงสร้างผลผลิต (ข้อตกลงในการจัดทำผลผลิต – SDA) ทั้งระบบ เพื่อสนองตอบเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล
2. การดำเนินงานที่ต้องประสาน และร่วมมือกันตั้งแต่ระดับรัฐบาล หน่วยงานกลาง กระทรวง และ หน่วยงานปฏิบัติ (การทำงานร่วมกันกับ 20 กระทรวง รวมทั้งหน่วยงานอิสระ)
3. ต้องมีการประสานงานและบูรณาการทุกสำนัก อนุกรรมการพิจารณา งบประมาณ และผู้บริหารทุกท่าน
4. ต้องมี Strategic Output Profile เป็นเครื่องมือในการจัดการงบประมาณ อย่างครบวงจร ภายใต้ระบบ BIS

ความคาดหวังจากสาธารณะ

