

บทความวิจัย

แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ และการจัดงบประมาณ

โดย...นายเดชา มีผดุง

รองอธิการบดีอาวุโสฝ่ายพัฒนากฎุฑ์และแผนงาน
มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

คณะผู้เรียบเรียงข้อมูล ประกอบด้วย ผู้อำนวยการศูนย์ยุทธศาสตร์
การงบประมาณ (นางนันทพร กาญจนะวรรณ) และคณะทำงาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ม.76 และพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ม.13 ม.14 และ ม.16 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี 4 ปี และต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ เมื่อแผนปฏิบัติราชการประจำปีได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีแล้ว ให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจตามแผนปฏิบัติราชการ ในกรณีที่ส่วนราชการมิได้เสนอแผนปฏิบัติราชการ ในภารกิจใด หรือภารกิจใดมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี มิให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจนั้น

ดังนั้น บทความที่นำเสนอในครั้งนี้ จึงมีความสำคัญต่อเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ และส่วนราชการเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก ถ้าเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของเรื่องนี้อย่างแท้จริงแล้ว ก็จะช่วยแปลงนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาว่าจะทำอะไรให้แก่ประชาชน ได้รับการแปลงและถ่ายทอดไปสู่แผนปฏิบัติราชการ และจัดสรรเงินให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว ได้อย่างแท้จริง อันจะช่วยให้ประชาชนทั้งประเทศได้รับบริการจากรัฐตามที่รัฐบาลได้สัญญาไว้กับประชาชน จึงจะได้กล่าวถึง 1. แผนการบริหารราชการแผ่นดินคืออะไร

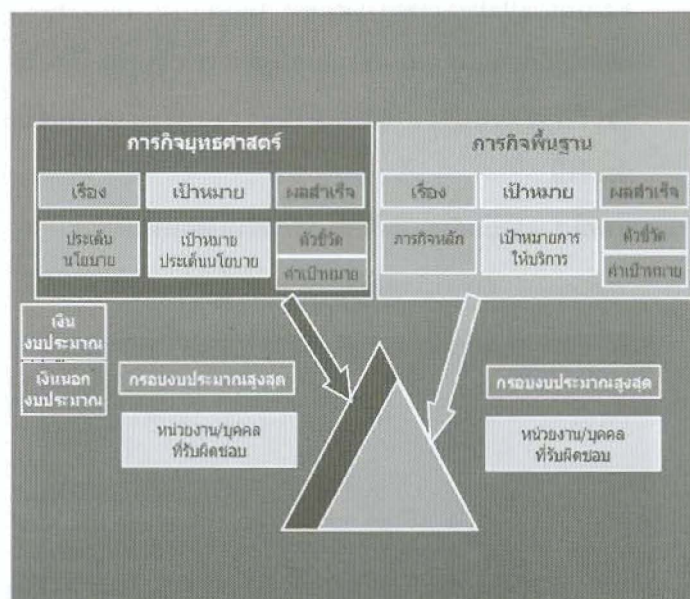
2. ความสัมพันธ์ระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติราชการ 3. หลักการและสาระสำคัญของแผนการบริหารราชการแผ่นดินของไทย 4. แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ (พ.ศ. 2551 – 2554) เพื่อการจัดทำงบประมาณตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 5. การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (2551 – 2554) แผนปฏิบัติราชการประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2552 ของส่วนราชการ/หน่วยงาน ทั้งนี้ ดังจะได้นำกล่าวเป็นลำดับไป

1. แผนการบริหารราชการแผ่นดินคืออะไร

เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจในบทความนี้ตรงกัน ผู้เรียบเรียงขอเรียนให้ทราบว่า แผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นแผนที่แสดงให้เห็นถึงทิศทางและแนวทางการทำงานของคณะรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลา 4 ปี ตามกรอบนโยบายที่ได้มีการแถลงไว้ต่อรัฐสภา และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ ซึ่งสามารถประมวลให้เห็นภาพได้ คือ

ภาพที่ 1 ภาพแสดงองค์ประกอบสำคัญของแผนการ

บริหารราชการแผ่นดิน : นโยบายมหภาค

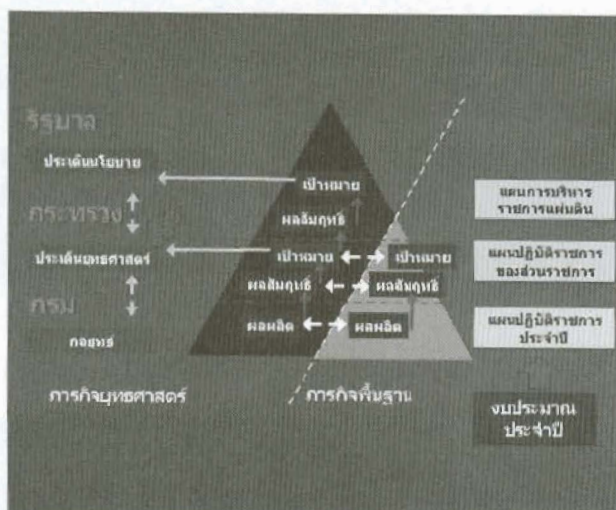


จากแผนภาพที่ 1 อาจสรุปได้ว่า แผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นแผนมหภาค ของรัฐบาลที่ประกาศให้ประชาชนและประชาสังคมทุกภาคส่วน ทราบดีว่ารัฐบาลจะทำอะไร เป้าหมายเป็นอย่างไร จะวัดผลสัมฤทธิ์อย่างไร พร้อมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบ กรอบงบประมาณสูงสุด เงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ

2. ความสัมพันธ์ระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติราชการ

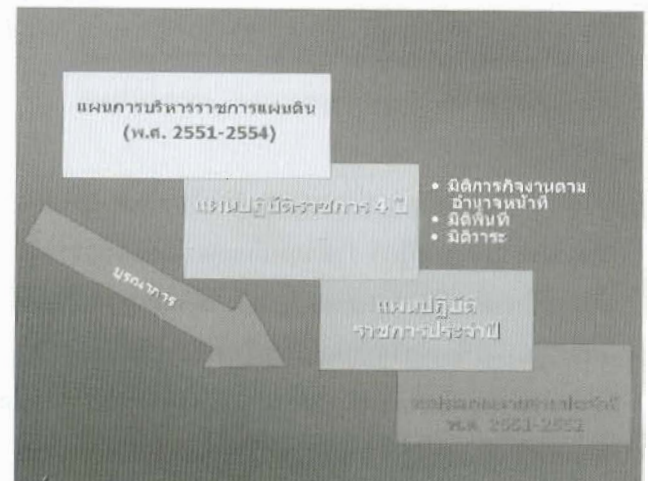
เมื่อได้ทำความเข้าใจว่าแผนการบริหารราชการแผ่นดิน คืออะไรแล้ว ต่อไปก็ควรทำความเข้าใจว่า แผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งแยกเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ซึ่งแสดงให้เห็นตามแผนภาพที่ 2 สรุปได้คือ การจัดทำแผนทั้ง 3 แผน มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดประเด็นนโยบายสำคัญ ซึ่งจะนำบรรจุไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมเป้าหมายประเด็นนโยบายและตัวชี้วัดความสำเร็จ จากนั้นส่วนราชการระดับกระทรวง และกรม จะนำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีต่อไป โดยมีสำนักงานงบประมาณเป็นผู้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ภาพที่ 2 ภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติราชการ



หรืออาจแสดงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ได้อีกภาพ ดังนี้

ภาพที่ 3 ภาพแสดงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี



3. หลักการและสาระสำคัญของแผนการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 – 2554 มีสาระสำคัญตั้งอยู่บนหลักการ ที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย สาระสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ แนวคิดและทิศทางการบริหารประเทศ แผนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และกลไกการนำแผนการบริหารราชการแผ่นดินไปสู่การปฏิบัติ โดยแนวคิดและทิศทางการบริหารประเทศ จะประกอบด้วย วิสัยทัศน์ของรัฐบาล และกรอบการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

สำหรับแผนนโยบายหรือแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดแนวทางโดยแสดงตามแผนนโยบายที่ 1 – 8 นโยบายที่ 1 พื้นฟูความเชื่อมั่นของประเทศ นโยบายที่ 2 สังคมและคุณภาพชีวิต นโยบายที่ 3 เศรษฐกิจ นโยบายที่ 4 ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายที่ 5 วิทยาศาสตร์



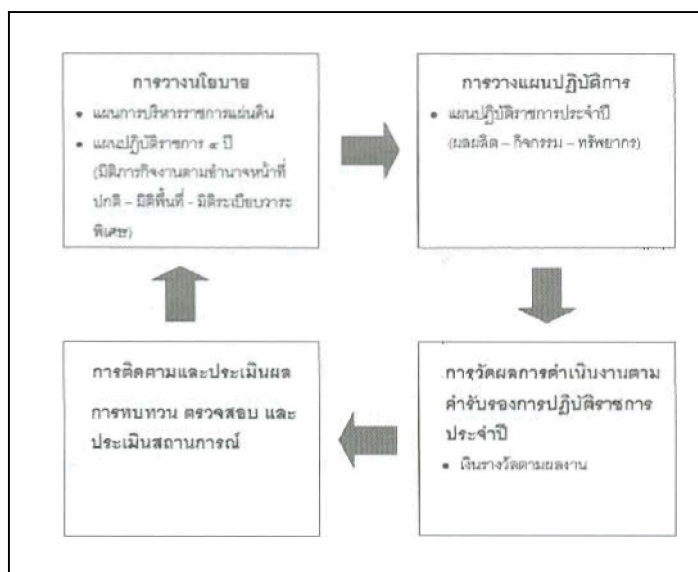
เทคโนโลยีและนวัตกรรม นโยบายที่ 6 การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นโยบายที่ 7 ความมั่นคงของรัฐ และนโยบายที่ 8 นโยบายการบริหารจัดการที่ดี

ส่วนกลไกการนำแผนการบริหารราชการแผ่นดินไปสู่การปฏิบัตินั้น ประกอบด้วย หนึ่ง กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ สอง งบประมาณสนับสนุนนโยบายแต่ละประเด็น นโยบาย ทั้ง 4 ปี สาม แนวทางการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ได้กำหนดเป็น 3 แนวทาง คือ การวัดผล การดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ การติดตามประเมินผลแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การตรวจสอบเชิงนโยบาย รายละเอียดโปรดศึกษาเพิ่มเติมจากแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 - 2554 ฉบับประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 58 ง เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2551

สำหรับแนวทางการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล อาจแสดงได้ดังแผนภาพที่ 4

ภาพที่ 4 ภาพแสดงระบบการติดตาม ตรวจสอบ และ

ประเมินผล



แผนภาพระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

4. แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ (พ.ศ. 2551 - 2554) เพื่อการจัดทำงบประมาณตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน**

4.1 แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี

เป็นแผนปฏิบัติราชการที่ส่วนราชการ (กระทรวง/กรม) แปลงมาจากแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อแสดงภารกิจที่ส่วนราชการจะดำเนินการตลอดระยะเวลา 4 ปี เพื่อสนับสนุนการบริหารประเทศของรัฐบาลให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย สำคัญในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี จะแสดงให้เห็นถึงการแปลงประเด็นนโยบาย และกลยุทธ์หลัก (ระดับชาติ) ที่ส่วนราชการเข้าไปเกี่ยวข้องไปสู่ "ภารกิจ" ที่ส่วนราชการต้องดำเนินการ โดยส่วนราชการต้องนำเสนอประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ที่จะทำให้ภารกิจนั้นบรรลุผลสำเร็จ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลสำเร็จของภารกิจเหล่านั้น รวมถึงผลผลิต / โครงการสำคัญ ที่ส่วนราชการจะจัดทำเพื่อรองรับงบประมาณสนับสนุนในระยะเวลา 4 ปี

4.2 แผนปฏิบัติราชการประจำปี

เป็นแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ (กระทรวง/กรม) ที่แสดงให้เห็นถึงภารกิจที่จะดำเนินการในปีใดปีหนึ่งที่กำหนด ภายใต้แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของส่วนราชการนั้น โดยจะมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี แต่จัดทำเป็นแผนประจำปีที่จะเอื้อมและชัดเจนขึ้นเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และเป็นกรอบ ในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการรายงานผลการปฏิบัติราชการ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ

**

คณะผู้เรียบเรียงได้สรุปหัวข้อที่ 4 และหัวข้อที่ 5 จากการจัดแจงในการประชุมสัมมนา เรื่อง แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี แผนปฏิบัติราชการประจำปี และการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2552 ของรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (นายบัณฑูร สุภักดิ์ นายคงสม วรรณฤทธิ์ นายสมนึก พิมสเสถียร นายอรรถชัย บุรกรรมโกวิท และนายอุณห์ศ กัญจนกัญญะ) ต่อข้าราชการสำนักงานงบประมาณ ในวันพุธที่ 19 มีนาคม 2551 ณ กรมประชาสัมพันธ์ และชี้แจงส่วนราชการในวันศุกร์ที่ 21 มีนาคม 2551 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น จึงขอขอบคุณ วัณ โอกาสนี้

5. การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (2551 – 2554) แผนปฏิบัติราชการประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ของส่วนราชการ/หน่วยงาน

สำนักงานประมาณเป็นหน่วยงานหนึ่ง ที่ต้องพิจารณา
กำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และ
แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวงและส่วนราชการ/
หน่วยงานรัฐ

5.1 ระยะเวลาการจัดทำแผนปฏิบัติ

ราชการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2547 ข้อ 8 ให้ส่วน
ราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการตามมาตรา 16 แห่งพระ
ราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ภายในกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

- (1) แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ให้จัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน
นับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุ
เบกษา
- (2) แผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้จัดทำและเสนอรัฐมนตรีให้
ความเห็นชอบก่อนเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ
ปีงบประมาณต่อไป

5.2 องค์ประกอบแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และ แผนปฏิบัติราชการประจำปี

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการ
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย

- (1) นโยบายในการปฏิบัติราชการ
- (2) จัดทำเป็นแผน 4 ปี
- (3) กำหนดเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ของงาน ตัวชี้วัดผลสำเร็จ
- (4) ขั้นตอน ระยะเวลา งบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการ
แต่ละขั้นตอน
- (5) ประมาณการรายได้ รายจ่าย และทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้

5.3 การจัดทำ Template/ แบบฟอร์ม ของแผนปฏิบัติ ราชการ

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ
แผนปฏิบัติราชการ ในหมวด 3 การบริหารราชการมาตรา 17
กำหนดว่า ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ เพื่อขอรับ
งบประมาณ ให้สำนักงานประมาณ และ ก.พ.ร. ร่วมกัน
กำหนดแนวทาง การจัดทำแผนปฏิบัติราชการตามมาตรา 16
ให้สามารถใช้ได้กับแผนปฏิบัติราชการที่ต้องจัดทำตาม
กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เพิ่มภาระงาน
ในการจัดทำแผนจนเกินสมควร

การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติ
ราชการประจำปี เป็นหน้าที่ของกระทรวง / ส่วนราชการ /
หน่วยงานรัฐ ที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนการบริหาร
ราชการแผ่นดินฯ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ
วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 16

ทั้งนี้ สำนักงานประมาณจะช่วยในการให้คำปรึกษา
เสนอแนะการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ตามหลักเกณฑ์/
แนวทาง / เทคนิคของสำนักงานประมาณ

สำนักงานประมาณได้ กำหนดแบบฟอร์ม แผนปฏิบัติ
ราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อ

1. ให้แผนปฏิบัติราชการสามารถแสดงความเชื่อมโยง
กับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และนำไปสู่การจัดทำคำขอ
งบประมาณของส่วนราชการ พร้อมทั้งสามารถนำไปใช้
ประโยชน์ในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วน
ราชการด้วย

2. พิจารณารายละเอียดกรอบวงเงินงบประมาณ และ
เงินนอกงบประมาณ โดยจำแนกเป็นรายปี พร้อมทั้งระบุ
แหล่งที่มาของเงินนอกงบประมาณ

3. มีการกำหนดผลผลิต เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงกับ
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำส่งถึงเป้าหมาย
การให้บริการ ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณและเป้าหมายเชิง
นโยบายตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ

5.4 ขั้นตอน การจัดทำแผนปฏิบัติ

ราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของ
ส่วนราชการ เพื่อการจัดทำคำขอของงบประมาณและจัดการ
งบประมาณ มี 6 ขั้นตอน ดังนี้

5.4.1 ขั้นตอนในส่วนราชการ

ทบทวน/กำหนด ภารกิจ/พันธกิจ เพื่อจัดทำ
แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี



ให้สอดคล้องกับประเด็นนโยบาย ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่วนราชการเกี่ยวข้อง

(1) ให้ส่วนราชการทบทวนสถานะ การดำเนินการกิจที่รับผิดชอบตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ภายใต้ยุทธศาสตร์ของกระทรวง รวมทั้ง ความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยมีแนวทางการพิจารณาดังนี้

- ตรวจสอบภารกิจหากตรงกันนโยบายในแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ ก็ให้นำมาจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี

- ตรวจสอบภารกิจแล้วไม่ตรง แต่ใกล้เคียงกับนโยบายในแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ อาจปรับปรุงให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ แล้วดำเนินการต่อตามนโยบาย

- ตรวจสอบภารกิจแล้วไม่ตรงกับนโยบายในแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ ก็ให้ยกเลิก และนำเงินในภารกิจที่ยกเลิก ไปใช้ในภารกิจอื่นที่มีความพร้อม แต่ยังคงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ หรือนำไปใช้ในโครงการที่ริเริ่มใหม่ตามแผนปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ

- กรณีที่เป็น โครงการริเริ่มใหม่ให้ระบุ และดำเนินการจัดทำรายละเอียดให้ครบถ้วน โดยใช้แนวทางในขั้นตอนที่ 2 (มี 7 ข้อ) ที่จะกล่าวต่อไป

(2) กระทรวง ส่วนราชการและหน่วยงานรัฐ นำประเด็นนโยบายตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน มาแปลงเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (2551 - 2554) ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายและภารกิจตามกฎหมาย

(3) ให้จัดแผนการปฏิบัติราชการให้ครอบคลุมทั้ง 3 มิติ คือ มิติ Agenda มิติ Function และมิติ Area

5.4.2 ขั้นตอนในส่วนราชการ

พิจารณาโครงการ / ราชการต่างๆ ที่มีความสอดคล้องกับประเด็นนโยบาย ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ เพื่อนำมาจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี หากในกรณีที่ปีมีประเด็นต้องปรับปรุง กฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้นำเสนอในแผนการปรับปรุง

กฎหมาย หรือแผนนิติบัญญัติไว้ด้วย โดยใช้แนวทางการพิจารณา 7 ข้อ ดังนี้ (1) ได้ผลลัพธ์ที่ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล (2) มีผลผลิตที่สามารถเชื่อมโยงให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการ (3) มีกระบวนการจัดทำผลผลิต/กิจกรรมที่นำไปสู่ผลผลิต ตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ (4) หน่วยงานที่รับผิดชอบ มีความพร้อมในการดำเนินงาน ทั้งด้านระบบ ด้านการจัดการ และด้านกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (5) มีวงเงินค่าใช้จ่าย และแหล่งที่มาของเงินที่เหมาะสม (6) มีความสอดคล้องระหว่างแผนการดำเนินงาน กลยุทธ์ กับ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ (7) มีการนำรายงานผลการวิเคราะห์ความสำเร็จของการดำเนินงานจาก การใช้จ่ายงบประมาณ (PART) มาใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และปรับทิศทางการดำเนินงาน รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลในการปรับแผนปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถนำส่งผลผลิตไปสู่เป้าหมายยุทธศาสตร์ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สามารถนำรายละเอียดในคู่มือการวางแผนและบริหารโครงการ และคู่มือเครื่องวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ : PART มาใช้ประกอบการพิจารณา

5.4.3 ส่วนราชการจัดลำดับ

ความสำคัญและความพร้อมของโครงการ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการดำเนินการโดยอาจพิจารณาระยะเวลาการดำเนินการภารกิจในแต่ละปี ตามแนวทางที่สำนักงานประมาณกำหนด ดังนี้

(1) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการ เป็น 4 ระดับ

1.1 ระดับ A เป็นผลผลิต/โครงการ และกิจกรรม ที่มีความสำคัญ ในเชิงยุทธศาสตร์ เป้าหมายการให้บริการ มีความสมบูรณ์พร้อมดำเนินการ และสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ ยุทธศาสตร์ และมีตัวชี้วัดความสำเร็จ ซึ่งเป็นผลผลิต/โครงการ และกิจกรรมที่มีความสำคัญลำดับแรก และจำเป็นต้องตั้งงบประมาณให้ครบถ้วน (ทั้งนี้ ต้องเป็นผลผลิต/โครงการ และกิจกรรมที่มีความพร้อมในกระบวนการผลิต การบริหารจัดการด้วย)

1.2 ระดับ B เป็นผลผลิต/โครงการ และกิจกรรมที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ มียุทธศาสตร์ เป้าหมายการให้บริการ ตัวชี้วัดความสำเร็จแต่ยังไม่ครบถ้วน

ควรปรับปรุงอีกเล็กน้อยให้สมบูรณ์ เช่น ความพร้อมในกระบวนการผลิตหรือการบริหารจัดการ และพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณให้ตามความจำเป็น

1.3 ระดับ C เป็นผลผลิต/โครงการ และกิจกรรม ที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ ยุทธศาสตร์ เป้าหมายการให้บริการ มีตัวชี้วัดความสำเร็จ แต่มีเงื่อนไขเรื่องความพร้อมในบางเรื่อง และอาจมีความจำเป็นที่ต้องรับดำเนินการ และมีค่าใช้จ่ายในการเตรียมการต่างๆ เพื่อให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วน จึงอาจพิจารณางบประมาณให้บางส่วนเพื่อไปดำเนินการก่อน

1.4 ระดับ D เป็นผลผลิต/โครงการ และกิจกรรมที่ไม่เข้าเกณฑ์ใด ไม่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และไม่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ ไม่สามารถส่งถึงผลสำเร็จของยุทธศาสตร์ได้ แม้ว่าอาจจะมีความพร้อม อาจพิจารณาให้ชะลอไปก่อนไม่นำมาบรรจุในแผนปฏิบัติราชการ

(2) ส่วนราชการพิจารณาแหล่งเงิน นำมาใช้ในการดำเนินการกิจกรรมตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ ที่นำมาแปลงเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยพิจารณาทุกแหล่งที่ครบถ้วนสมบูรณ์ พร้อมทั้งจำแนกเป็นรายปี ได้แก่

- เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- เงินจากแหล่งอื่น/เงินนอกงบประมาณ คือ
 - เงินรายได้ของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ
 - เงินช่วยเหลือ
 - เงินกู้ใน - ต่างประเทศ
 - นวัตกรรมทางการเงิน เช่น กองทุนนอกงบประมาณ เป็นต้น
 - หรือการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

(PPP) ตัวอย่าง โครงการ Mega Project วงเงิน 1,000 ล้านบาทขึ้นไป อาจพิจารณาจากแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการพิจารณาแหล่งเงินควรหารือกับกระทรวง การคลังเพื่อให้เกิดความรอบคอบ

(3) พิจารณาความพร้อมของผลผลิต/โครงการและกิจกรรม เฉพาะที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ ยุทธศาสตร์ มีตัวชี้วัดความสำเร็จที่ผ่านการคัดเลือก โดยอาจ

พิจารณาจากกระบวนการผลิต (เช่น ความเป็นไปได้ การออกแบบความสามารถในการผลิต) และการบริหารจัดการ (ทั้งในการบริหารจัดการในการดำเนินการ และการบริหารจัดการด้านการเงิน) ของผลผลิต/โครงการ และกิจกรรมนั้นๆ ก่อนจะพิจารณาเกี่ยวกับกรอบวงเงิน

(4) ควรพิจารณาถึงความเสี่ยง¹ พิจารณากรอบความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อผลสำเร็จต่อสาธารณะ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ความเสี่ยงในการบริหารจัดการ (การบริหารทรัพยากรบุคคล กฎ ระเบียบข้อบังคับ มาตรฐาน การปฏิบัติงาน การบริหารสินทรัพย์) ความเสี่ยงในกระบวนการผลิต (แผนการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ในการนำส่งผลผลิต) และความเสี่ยงในการจัดการทางการเงิน (การบริหารเงินสด ความคุ้มค่า การจัดลำดับความสำคัญ)

ทั้งนี้ สามารถนำรายละเอียดในคู่มือการวางแผนและบริหารโครงการมาใช้ประกอบการพิจารณา

5.4.4 ขั้นตอนการบูรณาการของเจ้าภาพประเด็นนโยบาย

เจ้าภาพ² แต่ละนโยบาย และกระทรวงหลัก ที่ได้รับมอบหมายตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2551 - 2554) ดำเนินการบูรณาการ ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนปฏิบัติราชการและบูรณาการเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ โดยพิจารณา

- ลดความซ้ำซ้อนของผลผลิต/โครงการ และงบประมาณ ในการ ดำเนินการ
- แบ่ง/มอบหมายการดำเนินงาน/ความรับผิดชอบในนโยบาย
- พิจารณหาแหล่งเงินในการดำเนินงานที่ได้รับมอบหมาย

¹ ความเสี่ยง หมายถึง เหตุการณ์ที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ในอนาคต และอาจส่งผลในด้านลบที่ไม่ต้องการ ดังนั้น การตัดสินใจกระทำใดๆ โดยไม่มีข้อมูล หรือไม่มีการวางแผนใดๆ จึงสามารถกล่าวได้ว่าเป็นการเสี่ยงต่อการตัดสินใจในสภาวะของความไม่แน่นอน

² เจ้าภาพ หมายถึง เจ้าภาพตามที่กำหนดในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 - 2554 ปรากฏในภาคผนวก

- จัดลำดับความสำคัญ ระดับแผนงาน โครงการในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีและประจำปี
- พิจารณาแหล่งเงิน เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณและเงินจากแหล่งอื่น

จัดทำ Phasing¹ ในการจัดการทรัพยากร/งบประมาณตามข้อเท็จจริง ของแผนการดำเนินงาน แผนปฏิบัติราชการประจำปี แผนปฏิบัติราชการ 4 ปีภายใต้นโยบาย กลยุทธ์ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2551 – 2554)

โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้คำปรึกษา แนะนำ ได้แก่

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้รับผิดชอบกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ ให้คำแนะนำความเชื่อมโยงแผนปฏิบัติราชการกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

- สำนักงานงบประมาณ ให้คำปรึกษา แนะนำความเชื่อมโยงในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการกับการจัดทำงบประมาณ การจัดลำดับความสำคัญ ระดับแผนงาน/โครงการในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีและประจำปี พิจารณาแหล่งเงิน แล้วจัดทำ Phasing ในการจัดการทรัพยากร/งบประมาณตามข้อเท็จจริง ภายใต้ นโยบาย กลยุทธ์ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2551 – 2554) การจัดการทรัพยากร/งบประมาณตามข้อเท็จจริง ภายใต้ นโยบาย กลยุทธ์ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2551 – 2554)

- สำนักงาน ก.พ.ร. ให้คำปรึกษาแนะนำด้านความสัมพันธ์กับการจัดทำรับรองการปฏิบัติราชการ

- หรือกระทรวงการคลัง ขอคำปรึกษา แนะนำในเรื่องการจัดหาแหล่งเงิน ในการดำเนินการตามประเด็น **นโยบาย**

(1) เจ้าภาพประเด็นนโยบายตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ พิจารณานำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของส่วนราชการ ซึ่งอาจเป็นการบูรณาการระหว่างกระทรวง หรือ

ภายในกระทรวงเดียวกัน เพื่อให้เกิดความครบถ้วนของประเด็นนโยบาย โดยขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่จะทำให้เกิดความครบถ้วนในเชิงนโยบาย เพื่อให้แผนปฏิบัติราชการนำไปสู่ความสำเร็จระดับผลผลิต ผลลัพธ์ ภายใต้แผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ และเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

(2) เจ้าภาพ มอบนโยบาย ให้ส่วนราชการ/หน่วยงานไปดำเนินการพิจารณารายละเอียดให้ครบถ้วน (ตามแนวทาง 7 ข้อที่กล่าวมาแล้ว)

(3) พิจารณาแหล่งเงินที่จะใช้ในการดำเนินการประเด็นนโยบายที่นำบรรจุในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ได้แก่ เงินรายได้ของส่วนราชการ เงินช่วยเหลือ เงินกู้ในต่างประเทศ นวัตกรรมทางการเงิน การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน(PPP) และเงินจากแหล่งอื่น

ทั้งนี้ ในการพิจารณาแหล่งเงินควรหารือกับกระทรวงการคลัง เพื่อให้เกิดความรอบคอบยิ่งขึ้น จากนั้นให้จำแนกแหล่งเงินเป็นรายปีตลอดระยะเวลาของการดำเนินการ

(4) จัดลำดับความสำคัญ โดยจัดทำเป็น Phasing ภายใต้กลยุทธ์ และ แผนการดำเนินงานในด้านต่างๆ ตามประเด็นนโยบายที่อยู่ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

5.4.5 ขั้นตอนนำเข้าสู่ภารกิจ/หน้าที่ ใน

ระดับกระทรวง/หน่วยงาน

เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี แผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยกำหนดเป้าหมายการให้บริการกระทรวง/หน่วยงาน ตัวชี้วัด กลยุทธ์หน่วยงาน ผลผลิต/โครงการ งบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) การหาแหล่งเงิน ความเชื่อมโยงแผนปฏิบัติราชการกับงบประมาณในกระบวนการผลิตและจัดทำผลผลิต พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาการดำเนินการจัดทำ Phasing ซึ่งเป็นการจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการตามความเป็นจริงในแต่ละปี

5.4.6 ขั้นตอนการเตรียมการจัดทำ

รายละเอียดของแผนปฏิบัติราชการประจำปีที่เหมาะสม

เพื่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนราชการจัดทำรายละเอียดของแผนปฏิบัติราชการประจำปี

¹ การจัดทำ Phasing หมายถึง การจัดการทรัพยากร/งบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงว่าจะดำเนินการและใช้จ่ายจริงในปีใด หากไม่ได้ใช้ในปีที่กำหนดไว้เดิม หรือไม่พร้อมที่จะดำเนินการให้เลื่อนไปดำเนินการ/ใช้จ่ายในปีต่อไป



สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ให้ครบถ้วน และนำไปสู่การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี

ดังนั้น องค์ประกอบของแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ที่ครอบคลุม สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และการจัดทำงบประมาณ มีดังนี้

- 1.วิสัยทัศน์
2. พันธกิจ
3. เป้าหมายการให้บริการ (ผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น) และตัวชี้วัดระดับเป้าหมายการให้บริการ
4. คำเป้าหมายตัวชี้วัด ปี 2551 – 2554
5. ผลผลิต/โครงการ และกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ
6. ประมาณการรายได้ รายจ่ายของส่วนราชการ และกำหนดวงเงินงบประมาณ/แหล่งเงินทุกแหล่งที่ใช้ในการดำเนินการกิจ จำแนกเป็นรายปีและตามผลผลิต/โครงการ พร้อมทั้งระบุแหล่งเงินนอกงบประมาณ
7. กำหนดเจ้าภาพ/หน่วยงานที่รับผิดชอบ และกำหนดภารกิจของหน่วยงาน (ภารกิจพื้นฐาน - ภารกิจยุทธศาสตร์)

หมายเหตุ:

ซึ่งคู่มือตามที่ได้อ้างโดยสรุปทั้ง 2 ส่วนนี้ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานประมาณที่ดี ส่วนราชการที่ดี สามารถศึกษาทำความเข้าใจในรายละเอียด รวมทั้งการใช้คู่มือโปรแกรม e-Budgeting ได้ทาง www.bb.go.th ทั้งนี้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้ยึดแผนปฏิบัติราชการประจำปี ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นหลักในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 16 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญว่า “เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการแล้วให้สำนักงานประมาณ ดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิบัติงาน ให้บรรลุผลสำเร็จ ในแต่ละภารกิจตามแผนปฏิบัติราชการ” และได้ย้ำเพิ่มเติมอีกว่าในกรณีที่ส่วนราชการมิได้เสนอแผนปฏิบัติราชการในภารกิจใด หรือภารกิจใดมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีมิให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจนั้น”

การเรียบเรียงบทความนี้ คณะผู้จัดทำ มุ่งหวังให้ ท่านผู้อ่านทุกท่านโดยเฉพาะเพื่อนข้าราชการที่เป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ได้รับทราบเกี่ยวกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติราชการ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมทั้ง ส่วนราชการอีก 20 กระทรวง จะได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี แผนปฏิบัติราชการประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ในระดับหนึ่ง และหากท่านผู้อ่านประสงค์จะทราบข้อมูลเพิ่มเติม เช่น การจัดทำแผนต่าง ๆ โดยละเอียด รวมทั้ง ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่คณะผู้เรียบเรียงพบในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2548- 2551) และแผนปฏิบัติราชการที่ผ่านมาและครั้งนี้ ก็ขอให้ท่านผู้อ่านแจ้งให้ทางกองบรรณาธิการวารสารการงบประมาณทราบ หากท่านผู้อ่านแจ้งความจำนงค์ คณะผู้เรียบเรียงก็จะได้นำเสนอในเล่มต่อไป

5.5 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้นำคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ของสำนักงานงบประมาณที่ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังร่าง เรื่องที่ผู้ใช้คู่มือควรทราบทั้งวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิด เกี่ยวกับการจัดทำคำของบประมาณ รวมตลอดถึง คู่มือการใช้โปรแกรมระบบ e-Budgeting และแบบฟอร์มคำของบประมาณ ส่วนที่ 2 แสดงแบบรายงานสำหรับการจัดทำเอกสาร ประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งรายจ่ายชดเชยเงินคงคลัง การทำประมาณการรายได้และรายงานการคลัง การจัดรายงานฐานะการเงินของกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน และสุดท้ายการจัดทำรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ