



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำยุทธศาสตร์
การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

จัดทำโดย นางเพชรรัตน์ เสรีพันธ์พานิช
รหัส 92004

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 92
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2563
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

จัดทำโดย นางเพชรรัตน์ เสรีพันธ์พานิช
รหัส 92004

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 92
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2563
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมของสำนักงาน ก.พ.

ดร.วิฑูรย์ สิมะโชคดี
อาจารย์ที่ปรึกษา

อ.ระรินทิพย์ ศิโรรัตน์
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปผู้บริหาร

สำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะและกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และประเทศชาติ ได้กำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ในระยะ 3 – 5 ปี ไว้ว่าจะต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2680) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2680) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) จึงนำมาสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย คือ “พัฒนาการจัดทำงบประมาณให้สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ” ซึ่งการจะบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว ภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องดำเนินการ ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นข้อเสนอการพัฒนางานในครั้งนี้ โดยมีสาระสำคัญสรุป ดังนี้

1. **การกำหนดประเด็นการศึกษา** ประกอบด้วย 2 ประเด็น ได้แก่ 1) เหตุใดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยังไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) ทำอย่างไรจึงจะเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด

2. **กรอบแนวคิดและการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง** จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นข้อสังเกตของคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ของวุฒิสภา และคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่กองจัดทำงบประมาณ รวมทั้งข้อมูลที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน โดยใช้ “Mind Map” หรือ “ผังความคิด” เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่ามีปัจจัยสำคัญ 4 ด้านที่ทำให้การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรประกอบด้วย

2.1 ด้านกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ได้แก่ ปัญหาการขาดจุดเน้นที่ชัดเจน และปัญหาการกำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัดรายปี

2.2 ด้านกระบวนการ/วิธีการปฏิบัติงานขององค์กรที่ไม่สนับสนุนให้เกิดความสำเร็จ เนื่องจากยังคงให้ความสำคัญกับการพิจารณารายละเอียดค่าใช้จ่ายของโครงการมากกว่าที่จะพิจารณาความสอดคล้องของโครงการกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ และการตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

2.3 ด้านบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของสำนักงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณ ที่ขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความสำคัญ

2.4 ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ยังไม่สามารถสนับสนุนการติดตามประเมินผลการจัดสรรงบประมาณที่สามารถตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายได้กำหนดเป็น 2 ระยะ ประกอบด้วยระยะเร่งด่วน 6 เดือน และระยะยาว 1 ปี โดยสรุปสาระสำคัญดังนี้

3.1 ด้านกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ในระยะสั้น ได้แก่ การประสานงานระดับนโยบายกับสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยเร่งด่วน เพื่อร่วมกัน กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน และเป้าหมาย/ตัวชี้วัดที่เป็นรายปี รวมทั้งจัดให้มีการประชุม เพื่อระดมความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่กองจัดทำงบประมาณ เกี่ยวกับประเด็นสำคัญทั้งที่เป็นประเด็น เร่งด่วน ประเด็นตามนโยบายรัฐบาล เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณฯ ตลอดจนการปรับปรุงปฏิทินงบประมาณโดยขยายระยะเวลาการจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณฯ จากเดิม 1 เดือน เป็น 2 เดือน สำหรับในระยะยาวต้องพัฒนาการจัดทำ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมี ประสิทธิภาพ โดยตั้งทีมงานคุณภาพในการดำเนินการ

3.2 ด้านกระบวนการ/วิธีการปฏิบัติงานขององค์กร ในระยะสั้น วางแผนพัฒนา เครื่องมือ เช่น คู่มือ Application สำหรับใช้ตรวจสอบความสอดคล้องของแผนงาน/โครงการ กับ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ เพื่ออำนวยความสะดวกและลดระยะเวลาในการวิเคราะห์ งบประมาณ และผลักดันให้การพัฒนาเครื่องมือแล้วเสร็จเพื่อใช้ประโยชน์ในระยะยาว

3.3 ด้านบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในระยะสั้น จัดอบรมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องของหน่วยรับงบประมาณ ทั้งในระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งบุคลากรของสำนักงบประมาณ สำหรับในระยะยาว จัดทำเป็นหลักสูตรฝึกอบรมและ เป็นหัวข้อวิชาหนึ่งในหลักสูตรนักบริหารด้านการงบประมาณระดับสูง (นงส.) และหลักสูตร นักบริหารด้านการงบประมาณระดับกลาง (นงก.)

3.4 ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ประสานศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ การงบประมาณให้ทราบถึงความต้องการในการพัฒนาระบบที่จะช่วยสนับสนุนการติดตามผลของ การจัดสรรงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการวางแผนและ เร่งรัดการพัฒนาระบบ New e – budgeting ในระยะต่อไป รวมทั้งอาจใช้วิธีการ Outsource ในการพัฒนาระบบรองรับในกรณีระบบ New e – budgeting ยังไม่แล้วเสร็จ

4. ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงานตามข้อเสนอ ประกอบด้วย นโยบายของผู้บริหารสำนักงบประมาณ การไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการขาดระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้การติดตามประเมินผลไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส. 1) รุ่นที่ 92 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ดำเนินการโดยวิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งสำเร็จลุล่วงด้วยความเรียบร้อยและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ผู้ศึกษาจึงขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ รวมถึงบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการจัดการหลักสูตร นบส. 1 รุ่นที่ 92 ที่ได้ดำเนินการบริหารจัดการหลักสูตรและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ จนการศึกษาฝึกอบรมประสบความสำเร็จและบรรลุตามวัตถุประสงค์เป็นอย่างดี

การจัดทำรายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีโดยได้รับคำแนะนำ ปรีกษา และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์จากอาจารย์ที่ปรึกษา ดร. วิฑูรย์ สิมะโชติ และอาจารย์ ระรินทิพย์ ศิโรรัตน์ รวมทั้งได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางในการจัดทำรายงานตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดจาก อาจารย์ ดร. สุรพิชัย พรหมสิทธิ์ ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ นายเดชาภินันท์ ธนสงขลา ที่อนุญาตให้ผู้ศึกษาได้เข้ารับการศึกษหลักสูตร นบส. 1 รุ่นที่ 92 ในครั้งนี้ ซึ่งเป็นหลักสูตรที่ให้ความรู้ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ประเทศชาติและประชาชนต่อไปและขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของกองยุทธศาสตร์การงบประมาณ สำนักงบประมาณ ที่ให้การสนับสนุนข้อมูลสำหรับการจัดทำรายงานฉบับนี้เป็นอย่างยิ่ง

เพชรรัตน์ เสรีพันธ์พานิช

18 กันยายน 2563

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญภาพ	จ
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	1
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	1
1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย	8
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	9
2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน	11
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	11
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	16
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ	22
3. แผนพัฒนาตนเอง	24
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	24
3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง	25
บรรณานุกรม	32
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	33

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหา	16
ภาพที่ 2 ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ / แผนแม่บท / ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ	17

1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน

เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ”

2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

2.1.1 ความสำคัญของการพัฒนา

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และมาตรา 10 กำหนดว่า เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย ดังนั้น สำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงบประมาณได้ดำเนินการโดยใช้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการเชื่อมโยงงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ โดยการนำประเด็นการพัฒนา เป้าหมาย/ตัวชี้วัด และแนวทางการพัฒนาของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ มากำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าหมาย/ตัวชี้วัด และนโยบายการจัดสรรงบประมาณ ในยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 19 ที่กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีหน้าที่และอำนาจกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว สำนักงบประมาณได้ดำเนินการร่วมกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยมีการดำเนินการในรูปแบบของคณะทำงาน

2.1.2 สภาพของปัญหาที่ผ่านมาและผลกระทบที่เกิดขึ้น

ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 สำนักงานงบประมาณได้มีการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) และได้มีการพัฒนาเรื่อยมาจนกระทั่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้การบริหารงานของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนได้รับผลกระทบในวงกว้าง สำนักงานงบประมาณซึ่งมีหน้าที่หลักในการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินต้องประสบกับข้อจำกัดในการจัดทำงบประมาณโดยเฉพาะข้อจำกัดทางด้านรายรับของประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องปรับแนวทางการบริหารให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการเงินการคลังของประเทศ ปัจจัยดังกล่าวได้ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance - based Budgeting : PBB) ที่คำนึงถึงผลสำเร็จของงานตามกลยุทธ์และนโยบายของภาครัฐเป็นสำคัญ ซึ่งเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2543 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อรักษาวินัยทางการคลังและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว สำนักงานงบประมาณได้มีการปรับกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มีลักษณะการจัดทำงบประมาณแบบล่างขึ้นบน (Bottom - up) ให้มีลักษณะแบบบนลงล่าง (Top - down) โดยมีการกำหนด “ทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ซึ่งให้ความสำคัญกับการกำหนดจุดเน้นในการจัดสรรงบประมาณตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และวาระแห่งชาติที่สำคัญ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดลำดับความสำคัญของภารกิจของหน่วยงาน และใช้เป็นกรอบในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดแต่กำหนดประเด็นสำคัญต่าง ๆ ใน 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง และด้านการบริหารจัดการทั่วไป ที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล

ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี รวมทั้งยังกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว นอกจากนี้ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐจะต้องมีการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ มีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด และกลยุทธ์ในการดำเนินงาน ตลอดจนต้องมีการติดตามประเมินผล สำนักงานงบประมาณจึงได้ปรับระบบงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) รวมทั้งได้ปรับเปลี่ยนการกำหนด “ทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี” มาเป็นการกำหนด “ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว ได้ถูกจัดทำขึ้น โดยความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ชื่อหน่วยงานในขณะนั้น) และสำนักงานงบประมาณ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อเป็นกรอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ใช้เป็นแนวทางในการทบทวนและวางแผนกลยุทธ์ โดยในระยะแรก โครงสร้างของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะประกอบด้วย ยุทธศาสตร์หลัก 5 - 6 ด้าน ภายใต้ยุทธศาสตร์หลักแต่ละด้าน

จะมีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งมีการกำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัด และนโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่านโยบายการจัดสรรงบประมาณที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้แต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ต้องการให้เกิดผลและความสำเร็จได้อย่างไร อย่างไรก็ตาม เป้าหมาย/ตัวชี้วัดที่กำหนดดังกล่าว ก็ยังคงเป็นเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ในระยะ 5 ปี ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ไม่มีการทอนเป็นรายปี นอกจากนั้น แนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ก็จะมีลักษณะที่กว้างครอบคลุมทุกประเด็นทำให้ไม่สามารถกำหนดจุดเน้นในแต่ละปีว่าควรจะดำเนินการในเรื่องใด ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.1.3 สภาพปัญหาและความท้าทายในปัจจุบัน

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ สำนักงานงบประมาณได้ร่วมกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวม 2 ฉบับ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 โดยในการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีหลักการในการจัดทำ ดังนี้

1. กำหนดโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ

2. นำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 23 ประเด็น มากำหนดเป็น 23 ประเด็นยุทธศาสตร์ภายใต้ยุทธศาสตร์ 6 ด้าน พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ของประเด็นยุทธศาสตร์ให้มีความชัดเจนสอดคล้องกับเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ในช่วง 5 ปีแรก ของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้สามารถแสดงความเชื่อมโยงและสอดคล้องของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณกับแผนแม่บทและยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. นำแนวทางการพัฒนาของแผนย่อยภายใต้แผนแม่บท มากำหนดเป็นนโยบายการจัดสรรงบประมาณ โดยให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งประเด็นการปฏิรูปประเทศและนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้หน่วยงานของรัฐจัดทำโครงการรองรับประเด็นดังกล่าว และเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากผลการติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ของวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 270 กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ การจัดทำ และดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งในส่วน of คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ทำหน้าที่ในการติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ในระยะที่ผ่านมาได้ให้ข้อสังเกตว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้ โดยมีปัญหาส่วนหนึ่งเนื่องจาก

1) การกำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ในยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการนำเอาเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีระยะเวลา 5 ปี มากำหนด โดยไม่มีการทอนเป็นรายปี ส่งผลให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขาดเป้าหมายรายปีที่ชัดเจน อีกทั้งเป้าหมายบางเป้าหมายมีลักษณะที่กว้างและเป็นนามธรรม ทำให้ยากต่อการประเมินผลว่าจะสามารถบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่ ตัวอย่างเช่น เป้าหมายด้านความมั่นคง ที่กำหนดว่า “ประเทศชาติมีความมั่นคงในทุกมิติ และทุกระดับเพิ่มขึ้น” และ “ประชาชนอยู่ดีกินดี และมีความสุขดีขึ้น” เป็นต้น

2) ตัวชี้วัดบางตัวเป็นการวัดขององค์กรระหว่างประเทศ อาทิ สภาพเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum : WEF) ธนาคารโลก (World Bank) และองค์กรต่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งไม่มีการประเมินทุกปี ทำให้ไม่สามารถนำผลการประเมินมาเป็นข้อมูลในการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทฯ ได้ทันและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่พบในการปฏิบัติงาน ได้แก่

1. การกำหนดแนวทางการพัฒนาในยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ มีลักษณะกว้างครอบคลุมทุกประเด็น ขาดจุดเน้นที่สำคัญในแต่ละปี ส่งผลให้มีจำนวนแผนงาน/โครงการ ที่เสนอของงบประมาณเป็นจำนวนมาก เช่น ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ประเด็นการเกษตร จะครอบคลุมทุกประเด็นตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งประกอบด้วย 5 แผนย่อย ได้แก่ เกษตรอัตลักษณ์พื้นถิ่น เกษตรปลอดภัย เกษตรชีวภาพ เกษตรแปรรูป เกษตรอัจฉริยะ การพัฒนาระบบนิเวศการเกษตร โดยไม่มีการกำหนดว่าประเด็นใดต้องให้ความสำคัญมากน้อยอย่างไร

2. กระบวนการและวิธีการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในการจัดทำงบประมาณ ยังคงมีลักษณะเหมือนเดิมตามที่เคยปฏิบัติมาในอดีต ซึ่งไม่สนับสนุนให้เกิดความสำเร็จในการจัดทำงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทฯ เช่น กระบวนการในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณที่ยังให้ความสำคัญไม่มากนักกับการพิจารณาโครงการที่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ แต่มุ่งเน้นไปที่การพิจารณารายละเอียดค่าใช้จ่ายของโครงการ สำหรับในส่วน of หน่วยรับงบประมาณยังขาดการมองเป้าหมายร่วมกันในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน จึงทำให้เกิดช่องว่างในการจัดทำแผนงาน/โครงการให้บรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ อีกทั้งการจัดทำแผนงาน/โครงการ ส่วนใหญ่จะจัดทำขึ้นมาโดยไม่ได้มีการพิจารณา ก่อนว่าแผนงาน/โครงการดังกล่าวจะตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทฯ หรือไม่ แต่จะนำมาเชื่อมโยงในภายหลังเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนดว่า แผนงาน/โครงการ ที่เสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณจะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทฯ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. บุคลากรที่ทำหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณ ยังขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะในการจัดทำงบประมาณที่จะสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทฯ ทั้งในส่วนของการจัดทำและการวิเคราะห์แผนงาน/โครงการ รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัดที่ชัดเจน

เพื่อนำมาใช้ในการติดตามประเมินผลแผนงาน/โครงการ ว่าสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทฯ ได้หรือไม่

4. ปัญหาการกำหนดปฏิทินงบประมาณในขั้นตอนการวิเคราะห์และจัดทำงบประมาณ ที่มีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด ในขณะที่คำขอรับการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยรับงบประมาณ มีเป็นจำนวนมาก สูงกว่าวงเงินงบประมาณเกือบ 2 เท่า ทำให้การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ ที่จะตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทฯ อาจจะไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุป จากความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องมีความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในอดีต และที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นอุปสรรคทำให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่สามารถตอบสนองต่อแผนระดับชาติได้ ดังนั้น จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนายุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและ เป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ประเด็นการศึกษา

1. เหตุใด ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่สามารถขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

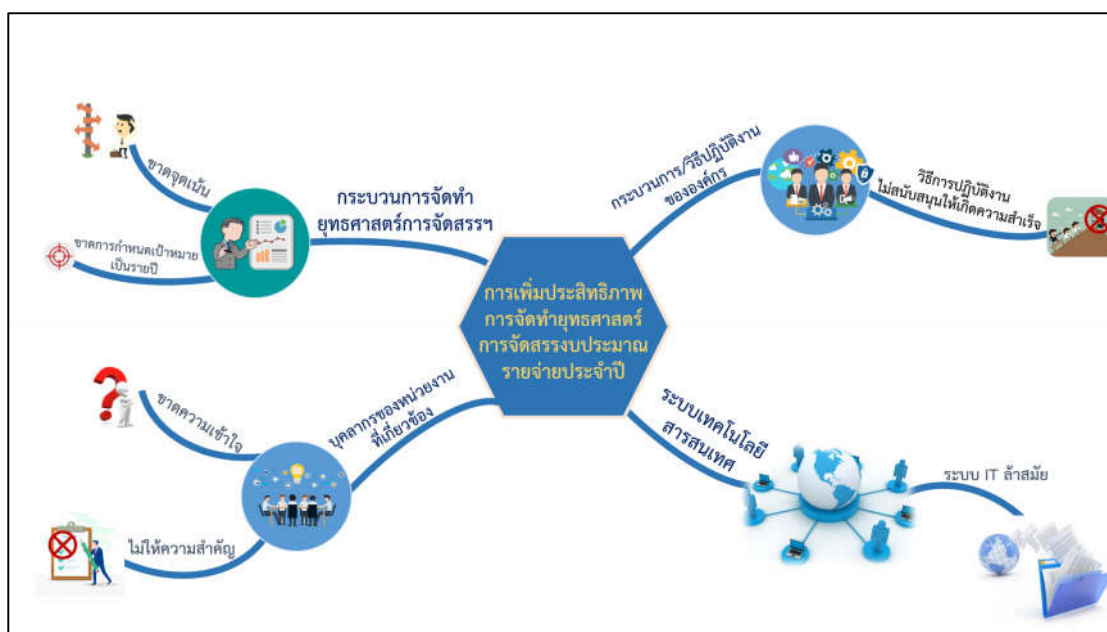
2. ทำอย่างไร จึงจะเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปีให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

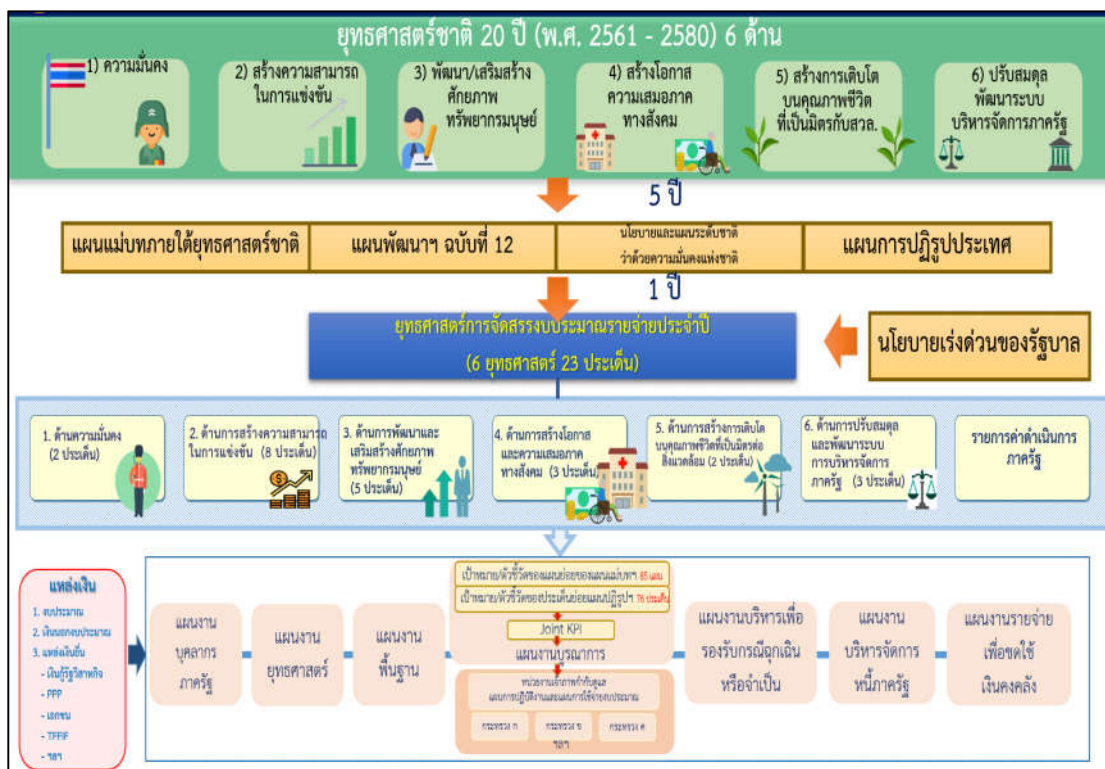
2.2.1 หลักการ แนวคิด ที่ใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอ

การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในหัวข้อเรื่อง “ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ” ผู้ศึกษาได้นำประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ของวุฒิสภา และคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่กองจัดทำงบประมาณ รวมทั้งข้อมูลที่ได้รับจากการปฏิบัติงานมาประมวลและวิเคราะห์โดยใช้ Mind Map หรือ แผนผังความคิด เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอ เชิงนโยบาย โดยพบว่าปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้การจัดทำยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ได้แก่ 1) ด้านกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2) ด้านกระบวนการ/วิธีการปฏิบัติงานขององค์กร 3) ด้านบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 4) ด้านระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ ซึ่งสามารถสรุปเป็นภาพกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหา ดังนี้

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหา



ภาพที่ 2 ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ / แผนแม่บท / ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ



2.2.2 วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอ

จากกรอบแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุในแต่ละด้านตาม ประเด็นการศึกษาข้อที่ 1 เหตุใด ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยพบว่า มีปัญหาและสาเหตุ ดังนี้

1. ด้านกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ปัญหา	สาเหตุ
<p>1) ปัญหาการขาดจุดเน้นที่ชัดเจน</p> <p>ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยังไม่มีการกำหนดจุดเน้นหรือประเด็นสำคัญที่จะเชื่อมโยงไปสู่การตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนงาน/โครงการ เสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p>	<p>1) เนื่องจากการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการนำเอาแนวทางการพัฒนาของแผนย่อยภายใต้แผนแม่บทฯ ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาในระยะ 5 ปี มากำหนดเป็นนโยบายการจัดสรรงบประมาณ ทำให้นโยบายการจัดสรรงบประมาณมีลักษณะกว้าง ครอบคลุมทุกประเด็น ขาดจุดเน้นหรือประเด็นสำคัญที่ต้องดำเนินการในแต่ละปีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ</p>

ปัญหา	สาเหตุ
2) ปัญหาการกำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัดรายปี เป้าหมาย/ตัวชี้วัด ที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ในระยะ 5 ปีตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทฯ และบางเป้าหมายมีลักษณะกว้างและเป็นนามธรรมทำให้หน่วยงานของรัฐขาดเป้าหมายที่ชัดเจนในการจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อเสนอขอรับการ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี	2) เนื่องจากการทอนเป้าหมายและกำหนดตัวชี้วัดให้เป็นรายปีเป็นเรื่องยาก ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในการดำเนินการ ประกอบกับระยะเวลาในการจัดทำยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณฯ ค่อนข้างสั้น โดยตามปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะกำหนดให้การจัดทำยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณฯ เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายใน 1 เดือน จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัดที่เป็นรายปีได้

2. ด้านกระบวนการ/วิธีการปฏิบัติงานขององค์กร

ปัญหา	สาเหตุ
1) กระบวนการ/วิธีการปฏิบัติงานขององค์กรไม่สนับสนุนให้เกิดความสำเร็จ กระบวนการพิจารณาจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ยังคงให้ความสำคัญกับการพิจารณารายละเอียดค่าใช้จ่ายของโครงการมากกว่าที่จะพิจารณาถึงสอดคล้องของโครงการกับยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณฯ และการตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทฯ	1) เนื่องจากข้อจำกัดของระยะเวลาในขั้นตอนการพิจารณางบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งมีไม่มากเมื่อเทียบกับปริมาณคำขอรับการ จัดสรรงบประมาณ ประกอบกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของคณะกรรมการการวิสามัญ จะให้ความสำคัญกับการพิจารณารายละเอียดค่าใช้จ่ายของโครงการเป็นสำคัญ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กระบวนการพิจารณาจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณมุ่งเน้นไปที่การพิจารณารายละเอียดค่าใช้จ่ายของโครงการ

3. ด้านบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัญหา	สาเหตุ
1) การขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความสำคัญ บุคลากรของสำนักงานงบประมาณ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความสำคัญกับการนำยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณฯ มาประกอบ	เนื่องจากขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเชื่อมโยงของงบประมาณกับยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณฯ

ปัญหา	สาเหตุ
<p>การพิจารณาตั้งงบประมาณให้กับแผนงาน/โครงการ ที่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทฯ</p> <p>บุคลากรของหน่วยรับงบประมาณ</p> <p>บุคลากรของหน่วยรับงบประมาณขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ โดยการจัดทำแผนงาน/โครงการส่วนใหญ่จะจัดทำขึ้นมาโดยไม่ได้มีการพิจารณาว่าแผนงาน/โครงการดังกล่าวจะตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทฯ หรือไม่ แต่จะนำมาเชื่อมโยงในภายหลังเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การเสนอค่าของงบประมาณ ที่สำนักงบประมาณกำหนด</p>	<p>ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทฯ ให้กับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการใหม่ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก</p> <p>เนื่องจากขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจในการนำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ มาใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบกับมีการโยกย้าย/ปรับเปลี่ยนบุคลากรที่รับผิดชอบการจัดทำแผนงาน/โครงการและงบประมาณ ของหน่วยรับงบประมาณ ส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน</p>

4. ด้านระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ

ปัญหา	สาเหตุ
<p>1) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศล้าสมัย ไม่สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงบประมาณในปัจจุบันยังไม่สามารถสนับสนุนการติดตามผลการจัดสรรงบประมาณที่สามารถตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>1) เนื่องจากข้อจำกัดของระบบ e – budgeting ซึ่งเป็นระบบที่ได้มีการพัฒนามาเป็นระยะเวลานานทำให้มีข้อจำกัดทางด้านเทคนิคในการปรับปรุงระบบเพื่อรองรับและสนับสนุนข้อมูลในมิติใหม่ ๆ ประกอบกับระบบ BB EvMis ซึ่งเป็นระบบการติดตามและรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ซึ่งในช่วงเวลาก่อนที่จะมียุทธศาสตร์ชาติ จะเน้นการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณ ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานโครงการของหน่วยรับงบประมาณ ยังไม่ได้มุ่งเน้นการติดตามผลของการจัดสรรงบประมาณที่จะตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท</p>

2.2.3 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ประเด็นการศึกษาข้อที่ 2 ทำอย่างไร จึงจะเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

ระยะเร่งด่วน (6 เดือน)

1) ด้านกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(1) ประสานงานในระดับนโยบายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเร่งด่วน เพื่อวางแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานงบประมาณต้องมีการประสานงานกับผู้บริหารของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยเร่งด่วน เพื่อร่วมกันในการวางแผนและกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ รวมถึงเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ที่ชัดเจนทั้งในระยะ 5 ปี และในแต่ละปีว่าต้องเน้นหรือขับเคลื่อนในเรื่องใดบ้างและเรื่องใดที่ควรลดความสำคัญหรือยกเลิก เพื่อให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทฯ รวมทั้งต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันด้วย เช่น ด้านเศรษฐกิจ เน้นการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ หรือด้านสังคม เน้นการจัดบริการสาธารณะเพื่อรองรับสังคมสูงอายุ ซึ่งการกำหนดจุดเน้นดังกล่าวต้องสอดคล้องกับสถานการณ์หลังโควิดด้วย ทั้งนี้เพื่อนำมากำหนดเป็นนโยบายการจัดสรรงบประมาณ ในยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดทำและลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ เสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

(2) พัฒนาระบบการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสร้างการทำงานแบบมีส่วนร่วม กองยุทธศาสตร์การงบประมาณซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี จัดให้มีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่กองจัดทำงบประมาณทุกกอง เกี่ยวกับประเด็นสำคัญต่าง ๆ ทั้งที่เป็นประเด็นเร่งด่วน ประเด็นตามนโยบายรัฐบาล และอื่น ๆ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ให้สามารถตอบสนองและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทฯ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทฯ ให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณด้วย

(3) ปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี^{1/} โดยขยายระยะเวลาของขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากเดิมที่กำหนดไว้ประมาณ 1 เดือน ในช่วงเดือนพฤศจิกายนของทุกปี เป็นประมาณ 2 เดือน โดยเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม – พฤศจิกายนของทุกปี เพื่อให้คณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานงบประมาณ ได้มีระยะเวลาในการดำเนินงานมากขึ้นและไม่เร่งรีบเหมือนในอดีตที่ผ่านมา

^{1/} ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี คือ การกำหนดกรอบระยะเวลาและขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามปฏิทินงบประมาณฯ ที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ

วางแผนพัฒนาเครื่องมือ (เช่น คู่มือ Application) สำหรับใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องของแผนงาน/โครงการ กับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่ออำนวยความสะดวกและลดระยะเวลาในการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณ ทั้งในขั้นตอนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่และขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

3) ด้านบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จัดอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับบุคลากร โดยสำนักงานงบประมาณร่วมกับสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนงาน/โครงการ การกำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องของหน่วยรับงบประมาณ ทั้งในระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งบุคลากรของสำนักงานงบประมาณ

4) ด้านระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ

ประสานศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศการงบประมาณ ให้รับทราบถึงความต้องการในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะช่วยสนับสนุนการติดตามผลของการจัดทำงานงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้ศูนย์เทคโนโลยีฯ ได้นำไปเป็นข้อมูลประกอบการวางแผนพัฒนาระบบ New e – budgeting ของสำนักงานงบประมาณต่อไป

ระยะยาว (1 ปี)

1) ด้านกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พัฒนาการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยตั้งทีมงานคุณภาพที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ด้านการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ของกองยุทธศาสตร์การงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการรุ่นใหม่ที่มีศักยภาพสูง เช่น นักเรียนทุนข้าราชการที่มีผลสัมฤทธิ์สูง (Higgs) เป็นต้น จากกองต่าง ๆ ร่วมเป็นทีมงานในการพัฒนา เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์ที่หลากหลายในแต่ละด้านที่แต่ละคนรับผิดชอบ โดยมีผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์ฯ เป็นหัวหน้าทีม

2) ด้านกระบวนการ/วิธีการปฏิบัติงานขององค์กร

ผลักดันให้การพัฒนาเครื่องมือ (เช่น คู่มือ Application) สำหรับใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องของแผนงาน/โครงการ กับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แล้วเสร็จเพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานจริง

3) ด้านบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลักดันให้สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ จัดทำหลักสูตรฝึกอบรมในหัวข้อวิชา “ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ กับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อให้ความรู้และสร้างความเข้าใจถึงความเชื่อมโยงของงบประมาณกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ให้กับข้าราชการทุกระดับ โดยเฉพาะข้าราชการบรรจุใหม่ รวมทั้งกำหนดไว้เป็นหัวข้อวิชาหนึ่งในหลักสูตรนักบริหาร ด้านการงบประมาณ

ระดับสูง (นงส.) และหลักสูตรนักบริหารด้านการงบประมาณระดับกลาง (นงก.) ซึ่งเป็นหลักสูตรที่สำนักงานงบประมาณจัดให้กับบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน

4) ด้านระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ

ผลักดันให้มีการเร่งพัฒนา New e – budgeting ให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการด้านงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย ยืดหยุ่น สามารถรองรับการปรับปรุงหรือพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของ User ที่เปลี่ยนแปลงไปได้โดยง่าย รวมทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนการติดตามผลของการจัดทำงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพหรืออาจใช้วิธีการ Outsource ในการพัฒนาระบบรองรับกรณีที่ระบบ New e-budgeting ยังไม่แล้วเสร็จ

2.2.4 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงานตามข้อเสนอ

1) นโยบายของผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานตามข้อเสนอ หากข้อเสนอไม่สอดคล้องกับนโยบาย ดังนั้น ผู้ศึกษาจะต้องแสดงข้อมูลข้อเท็จจริงและผลกระทบที่เกิดขึ้น และวิเคราะห์ให้เห็นปัญหา สาเหตุของปัญหา ข้อดีและข้อเสียอย่างรอบด้านในการดำเนินงานตามข้อเสนอในแต่ละด้าน เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร

2) การไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการในการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น จึงต้องสื่อสารสร้างความเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการตามข้อเสนอ รวมทั้งต้องให้ความร่วมมือในการสนับสนุนข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนด้วยความเต็มใจ

3) การขาดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ทำให้การติดตามประเมินผลตามเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลทำให้ไม่มีข้อมูลที่ต้องการ ครบถ้วน เพื่อนำมาประเมินได้ว่างบประมาณที่จัดสรรเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้งานสามารถบรรลุผลสำเร็จอาจดำเนินการจ้างที่ปรึกษาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือ Programmer มาดำเนินการแทนศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานงบประมาณ

2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

2.3.1 คุณลักษณะของผู้นำที่สำคัญที่จะสนับสนุนการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบาย

1) สมรรถนะส่วนบุคคล เป็นผู้มี ความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน มีความคิดริเริ่มโครงการใหม่ ๆ และให้ความทุ่มเทในการผลักดันโครงการให้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนด มีความสามารถมองเห็นถึงความเชื่อมโยงในเรื่องต่าง ๆ และรู้เท่าทันปัญหาทั้งภายในสำนักงานงบประมาณและปัญหาภายนอกที่จะส่งผลกระทบในด้านการงบประมาณ มีการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และวางแผนเตรียมการเพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าว

2) การกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ มีความสามารถในการกำหนดวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับพันธกิจและยุทธศาสตร์ขององค์กร และสามารถวางแผนกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานที่จะนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายที่กำหนด

3) การสื่อสารในฐานะผู้บริหาร มีความสามารถในการถ่ายทอดนโยบาย ความคิด ความรู้ความเข้าใจ ทักษะของตนเองให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับรู้อย่างถูกต้องชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

4) การพัฒนาผู้อื่นและสร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากร มีความสามารถในการสร้างความศรัทธา ความเชื่อมั่น และพัฒนาการสร้างความแรงบันดาลใจ การสร้างกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานเชิงรุก และสร้างสายสัมพันธ์กับบุคลากรในองค์กร

5) การทำงานและสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการ มีความสามารถในการพูดชักจูง โน้มน้าวให้เกิดการยอมรับและได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ มีความคิดสร้างสรรค์และความคิดเชิงบวก ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

6) การสร้างการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม มีความสามารถพัฒนาการคิดนอกกรอบ การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การคิดต่อยอด และการเรียนรู้กลยุทธ์ที่แปลกใหม่เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงาน

7) การนำแผนสู่การปฏิบัติและการมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีความสามารถในการวางแผน การกำหนดเป้าหมาย การวิเคราะห์สังเคราะห์ภารกิจของงาน มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีคุณภาพ ถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ ให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและนำผลจากการติดตามมาเป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้งานประสบความสำเร็จ

8) ความสามารถทางดิจิทัล ให้ความสำคัญและผลักดันให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาใช้ในการกระบวนการทำงานของสำนักงานงบประมาณในทุกขั้นตอน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดระยะเวลาการทำงาน ประหยัดงบประมาณ รวมทั้งสร้างความสมดุลในชีวิตให้กับบุคลากร

3. แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

บรรณานุกรม

- “พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560” (2560, 31 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 79 ก. หน้า 2-4
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561” (2561, 11 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 135 ตอนที่ 92 ก. หน้า 6
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 17

ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล
นางเพชรรัตน์ เสรีพันธ์พานิช

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี วิทยาศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2527

ปริญญาโท พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาการเศรษฐกิจ)
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2531

Master of commerce (Economic) University of Wollongong , Australia
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2539

ประสบการณ์การรับราชการ

พ.ศ. 2541	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6
พ.ศ. 2546	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7ว
พ.ศ. 2551	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 8ว
พ.ศ. 2552	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
พ.ศ. 2558	นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ
พ.ศ. 2561	ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์การงบประมาณ

รางวัลหรือทุนการศึกษา (เฉพาะที่สำคัญ)

พ.ศ. 2537	ทุนการศึกษาของรัฐบาลออสเตรเลีย ในระดับปริญญาโท
พ.ศ. 2557	รางวัลข้าราชการพลเรือนดีเด่น

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์การงบประมาณ
สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ถนนพระรามที่ 6 พญาไท กทม. 10400
โทร.0 2265 1000 ต่อ 1551
e - mail : petcharat@bb.go.th