



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล
ด้านการงบประมาณตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ

จัดทำโดย นายอภิชาติ รัตนราศรี
รหัส 92005

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



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล
ด้านการงบประมาณตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ

จัดทำโดย นายอภิชาติ รัตนราศรี
รหัส 92005

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

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมของสำนักงาน ก.พ.

นางสาวสุชาดา ไทยบรรเทา
อาจารย์ที่ปรึกษา

นายเสริมสกุล คล้ายแก้ว
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปผู้บริหาร

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐกำหนดให้ ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยระบบงบประมาณแผ่นดินต้องสอดคล้องกับลักษณะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทั้งในลักษณะแผน เชิงยุทธศาสตร์ แผนตามภารกิจและแผนระดับพื้นที่ รวมทั้งมีระบบติดตามและประเมินผลที่สะท้อน การบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติในทุกระดับ ทั้งก่อนเริ่มโครงการ ระหว่างดำเนินการ และหลัง การดำเนินงาน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและ ประเมินผล และจัดให้มีรายงานการติดตามและประเมินผลดังกล่าวต่อสาธารณะ ในขณะที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนา ต่าง ๆ ตลอดจนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณฉบับปัจจุบัน ที่กำหนดให้การจัดทำ งบประมาณต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ โดยมีระบบการติดตาม และประเมินผลเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณเช่นเดียวกัน ประกอบกับผลกระทบที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) คาดการณ์ว่าจะต้องมีการปรับปรุงแผนในระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องและสามารถรองรับวิถีชีวิตใหม่ (New Normal) เป็นผลให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องมีการบริหารให้สอดคล้องกับ สถานการณ์และบริบทที่ประเทศกำลังจะเผชิญ ทำให้ภารกิจในการบริหารงบประมาณและ การติดตามและประเมินผลตามเป้าหมายของแผนในระดับต่าง ๆ จึงมีความสำคัญและต้องพัฒนา ระบบการติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณเพื่อรองรับการทำงานให้สามารถตอบสนอง ยุทธศาสตร์ชาติ

สำนักงบประมาณ โดยกองประเมินผลมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการติดตามและประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ จึงมีความจำเป็น อย่างยิ่งในการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการรายงานการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณที่สะท้อนเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ชาติในทุกระดับ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่องการพัฒนาระบบการติดตามและ ประเมินผลด้านการงบประมาณตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและ สาเหตุที่ทำให้ระบบการติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์หรือ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะและวางแผนการพัฒนา ระบบการติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปตามเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ วงเงิน และระยะเวลา ที่ได้รับการจัดสรรอย่างคุ้มค่า มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชน

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของสำนักงานงบประมาณ โดยพิจารณาจากวิสัยทัศน์ พันธกิจและอำนาจหน้าที่ แผนแม่บทและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานงบประมาณที่จะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดของยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ตลอดจนวิเคราะห์สภาพปัญหาที่ผ่านมาและแนวโน้มของปัญหาในการปฏิบัติด้านการติดตามและประเมินผลของสำนักงานงบประมาณ เพื่อให้การติดตามและประเมินผลสามารถสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับ

โดยในการนำกรอบแนวคิดในการติดตามและประเมินผลที่เป็นมาตรฐานสากลของ Japan Bank for International Cooperation (JBIC) และ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) และ CIPP Model รวมทั้งนำหลักการบริหารความเสี่ยงในภาครัฐมาพิจารณาบนพื้นฐานของการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการมาใช้ และผสานแนวคิดดังกล่าวในการปรับปรุงแนวคิดของผลผลิต ผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์ และยุทธศาสตร์ให้มีความเหมาะสมกับการจัดสรรงบประมาณและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในทุกระดับ โดยเพิ่มองค์ประกอบของเป้าหมายยุทธศาสตร์เข้าไปในโครงสร้าง และพิจารณาการวัดและติดตามผลให้มีความชัดเจนในการวิเคราะห์ รวมถึงความเสี่ยงในมิติต่าง ๆ

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล เพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อตอบประเด็นการศึกษาในข้อคำถามว่าทำอะไร จึงจะพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณ ที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะ 1 – 2 ปี การเพิ่มประสิทธิภาพเครื่องมือการติดตาม ในเรื่อง 1) การติดตามผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ 2) การติดตามรายงานการโอนเปลี่ยนแปลง 3) การติดตามผลแบบเร่งด่วน 4) การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ 5) การทบทวนการจัดทำค่าเป้าหมาย เพื่อรองรับชีวิตวิถีใหม่ และ 6) การกำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลของสำนักงานงบประมาณ

ระยะ 3 – 5 ปี การเพิ่มประสิทธิภาพเครื่องมือการติดตามและประเมินผล ในเรื่อง 1) การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล 2) การทบทวนการจัดทำแผนและงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ 3) การจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรด้านการติดตามและประเมินผล และ 4) การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานติดตามประเมินผล

หากนำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลดังกล่าวมากำหนดแผนและขั้นตอนการบูรณาการฐานข้อมูลร่วมกัน รวมถึงการพัฒนาแพลตฟอร์ม (Platform) ให้สามารถเชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติได้ จะยังผลให้การจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วงเงิน และระยะเวลา อย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างยั่งยืนตามยุทธศาสตร์ชาติ

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณบุคคลต่าง ๆ ที่ได้ให้การช่วยเหลือในการศึกษาครั้งนี้ โดยเฉพาะอาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์สุชาดา ไทยบรรเทา ที่ได้ให้คำแนะนำหลักการและกรอบแนวคิดในการจัดทำรายงานการศึกษา โดยเฉพาะการให้คำแนะนำเพื่อปรับปรุงข้อเสนอการพัฒนางานอย่างมีนัยสำคัญเป็นผลให้เนื้อหา มีลำดับและเชื่อมโยงไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ชัดเจน รวมทั้งอาจารย์เสริมสกุล คล้ายแก้ว ที่ได้ให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ระหว่างการทำเสนอความก้าวหน้า ซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาปรับปรุงตามคำแนะนำ จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้ง 2 ท่าน เป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ขอบพระคุณท่านวิทยากรในหลักสูตรทุกท่าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยนักษัตร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. และคณาจารย์และเจ้าหน้าที่จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ทุ่มเท ทั้งความรู้ ความสนใจ และเวลาในการทำให้การอบรมหลักสูตรนักษัตรระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ซึ่งผู้ศึกษาเชื่อว่าได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ อย่างครบถ้วน ขอบพระคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ และน้อง ๆ ในรุ่น 92 สำหรับมิตรภาพและความจริงใจ แม้ว่าจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ COVID – 19 และต้องเข้ารับการอบรมผ่านทางสื่อออนไลน์ตลอดทั้งหลักสูตรก็ตาม

กราบขอบพระคุณท่านผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (นายเดชาวิวัฒน์ ณ สงขลา) ท่านรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (นายภูมิรักษ์ ชมแสง) ที่ได้ให้การสนับสนุนให้ผู้ศึกษาเข้ารับการอบรมในครั้งนี้ และขอขอบคุณน้อง ๆ เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณทุกท่านที่สนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ผู้ศึกษาคาดหวังจะนำผลการศึกษาในครั้งนี้ไปพัฒนางานให้ทันต่อบริบทของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงและมีข้อจำกัดภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID – 19) ในปัจจุบันและในอนาคตต่อไป

นายอภิชาติ รัตนาศรี

18 กันยายน 2563

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	จ
สารบัญภาพ	ฉ
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	1
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	1
1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย	5
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	7
2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน	8
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	8
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	19
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ	37
3. แผนพัฒนาตนเอง	39
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	39
3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง	45
บรรณานุกรม	49
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	50

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สถานะและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562	17

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 1	ตัวอย่างการจัดทำความเชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	16
ภาพที่ 2	หลักการสำคัญในการติดตามประเมินผลตามระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	25
ภาพที่ 3	โครงสร้างและสาระสำคัญของระบบการติดตามและประเมินผล	34

1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

2. ข้อเสนอโครงการพัฒนางาน

2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

2.1.1 ความสำคัญของการพัฒนา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการงบประมาณไว้ว่า ระบบงบประมาณแผ่นดินต้องสอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งในลักษณะแผนเชิงยุทธศาสตร์ แผนตามภารกิจ และแผนระดับชาติ มีการรักษาวินัยการเงินการคลังภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง การพัฒนาระบบการคลังล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว การปรับปรุงวิธีการงบประมาณให้มีความคล่องตัว สะดวก เหมาะสมกับสถานการณ์และความเร่งด่วน การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างโปร่งใส ตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนด โดยมีแผนเพิ่มรายได้ของประเทศคู่กับแผนงบประมาณให้เกิดสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่าย นอกจากนี้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเวลา เกิดความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำ มีกลไกและช่องทางให้ประชาชนและภาคเอกชน สามารถตรวจสอบกระบวนการดำเนินงาน งบประมาณ ได้อย่างโปร่งใсыิ่งขึ้น รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กำหนดให้การจัดทำงบประมาณต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน หลักความเป็นธรรมในสังคม การรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด โดยการจัดทำงบประมาณ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ ความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบครอบ และต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาวด้วย ซึ่งตามกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับปัจจุบัน ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ การประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ที่ผ่านมาสำนักรบประมาณได้ใช้ระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน โดยมีการพัฒนาทั้งรูปแบบและเครื่องมือต่าง ๆ มาโดยตลอดจนกระทั่งได้ใช้แนวทางการจัดสรรงบประมาณใน 3 มิติ ประกอบด้วย มิติของวาระสำคัญเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล (Agenda) มิติของกระทรวง/กรม (Function) และมิติพื้นที่ (Area) และเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายและการพัฒนาเกี่ยวกับการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงถือได้ว่าระบบการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญ และมีความจำเป็นต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ประกอบข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 วุฒิสภา ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนงานตามยุทธศาสตร์ชาติในแต่ละระดับ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และตัวชี้วัดที่กำหนด และกำหนดให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 หน่วยงานของรัฐจะต้องทบทวนและกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด และเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ การปฏิบัติงานให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว ซึ่งสำนักงบประมาณได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาตินโยบายของกฎหมายดังกล่าว โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2562 ได้เห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2563 ได้เห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 โดยมีสาระสำคัญตามลำดับ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

1.1 กำหนดโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ตามยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ รายจ่ายเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ

1.2 นำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 23 ประเด็น มากำหนดเป็น 23 ประเด็น ยุทธศาสตร์ภายใต้ยุทธศาสตร์ 6 ด้าน พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ของประเด็นยุทธศาสตร์ให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับเป้าหมาย/ตัวชี้วัดในช่วง 5 ปีแรกของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้สามารถแสดงความเชื่อมโยงและสอดคล้องของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณกับแผนแม่บทและยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.3 นำแนวทางการพัฒนาของแผนย่อยภายใต้แผนแม่บท มากำหนดเป็นนโยบายการจัดสรรงบประมาณ โดยให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งประเด็นการปฏิรูปประเทศและนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเพื่อเป็นกรอบแนวทางให้หน่วยงานของรัฐจัดทำโครงการรองรับประเด็นดังกล่าว และเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ต่อไป

2. วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

2.1 สมมติฐานทางเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจไทยในปี 2563 มีแนวโน้มหดตัวร้อยละ 8.1 มากกว่าที่ประมาณการไว้ในรายงานนโยบายการเงินฉบับก่อน (รายงานนโยบายการเงิน ไตรมาส 1 ปี 2563 ฉบับเดือนมีนาคม 2563) และหดตัวมากในเกือบทุกองค์ประกอบยกเว้นการใช้จ่ายภาครัฐ สำหรับเศรษฐกิจไทยในปี 2564 คาดว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ 4.0 – 5.0 โดยได้รับปัจจัยสนับสนุนจากการขยายตัวที่ต่ำผิดปกติในปี 2563 และแนวโน้มการปรับตัวดีขึ้นของอุปสงค์ภาคต่างประเทศภายหลังการระบอบการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผ่านคลายลง รวมถึงการฟื้นตัวของอุปสงค์ภายในประเทศตามการเริ่มฟื้นตัวของฐานรายได้จากการส่งออก การท่องเที่ยว การผลิตภาคเกษตรและแรงขับเคลื่อนจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยยังมีความไม่แน่นอนสูง หากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 มีความยืดเยื้อ และมาตรการควบคุมของประเทศที่สำคัญขยายระยะเวลาออกไป หรือปัญหาในภาคการผลิตลุกลามไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเงินการคลังในประเทศที่สำคัญ

2.2 ประมาณการรายได้รัฐบาล

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 คาดว่ารัฐบาลจะจัดเก็บรายได้รวมจำนวน 3,156,900 ล้านบาท เมื่อหักการคืนภาษีของกรมสรรพากร อากรอนคืนกรมศุลกากร การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด การกักเงินเพื่อชดเชยภาษีการส่งออก และการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คงเหลือรายได้สุทธิ จำนวน 2,677,000 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการรายได้สุทธิปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตามเอกสารงบประมาณที่กำหนดไว้จำนวน 2,750,000 ล้านบาท เป็นจำนวน 73,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.65

2.3 นโยบายงบประมาณ วงเงินและโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

จากสมมติฐานทางเศรษฐกิจและประมาณการรายได้รัฐบาลตามข้อ 2.1 และข้อ 2.2 ดังกล่าว เพื่อให้การจัดการรายจ่ายภาครัฐสามารถขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564) แผนการปฏิรูปประเทศ และนโยบายรัฐบาลได้ตามเป้าหมาย รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินภารกิจของหน่วยงานตามกฎหมาย จึงได้กำหนดนโยบายงบประมาณขาดดุลสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 623,000 ล้านบาท ทำให้มีวงเงินประมาณรายจ่าย จำนวน 3,300,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่กำหนดไว้ 3,200,000 ล้านบาท เป็นจำนวน 100,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ 3.13 และได้มีการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณภายในกรอบวงเงินดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) โดยตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทา แก้ไขปัญหา และเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) จำนวน 40,325.6 ล้านบาท

โดยสำนักงานงบประมาณมีข้อสังเกตและความเห็นเพิ่มเติมว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 หน่วยรับงบประมาณจะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน อาทิ เงินรายได้ เงินสะสม และเงินกู้ รวมทั้งส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และแนวทางการสนับสนุนทุนรูปแบบอื่น ๆ โดยพิจารณาแหล่งเงินที่จะนำมาดำเนินการตามความเหมาะสมและจำเป็น อันเป็นการลดภาระงบประมาณ รวมทั้งจัดทำแผนงาน/โครงการ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ให้ความสำคัญกับแผนงาน/โครงการ ที่มีความพร้อมในการดำเนินงาน เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม และประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกระบวนการทำงานเพื่อประสิทธิภาพการทำงานและลดรายจ่ายประจำอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ การบูรณาการการใช้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณตรงกลุ่มเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวแล้ว มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่มีหลักการสำคัญอยู่ที่ความสำเร็จของการดำเนินงาน ซึ่งหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจะต้องใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยอาศัยระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและตรวจสอบวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณตามค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดที่กำหนดทั้งก่อนการจัดสรรงบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้หน่วยรับงบประมาณจะนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ วงเงิน และระยะเวลาที่ได้รับการจัดสรรเป็นไปอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

ประกอบกับบทบาทหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณในการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก (721 หน่วยรับงบประมาณ) และในอนาคตเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณตรง หน่วยรับงบประมาณจะเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 7,560 แห่ง (เทศบาล 2,228 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,332 แห่ง) ซึ่งจะต้องรายงานผลการใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณเป็นรายเดือนให้คณะรัฐมนตรีทราบ และติดตามประมวลผลการดำเนินการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายไตรมาส โดยวิเคราะห์ในประเด็นความก้าวหน้าของการดำเนินงานและความก้าวหน้าของการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเปรียบเทียบกับแผน ความสอดคล้องกับความก้าวหน้าของงานและการใช้จ่ายงบประมาณจริง การติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณหรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลแบบเร่งด่วน เพื่อรายงานผลการติดตามให้ผู้บริหาร สำหรับใช้ในการวางแผนการดำเนินงานร่วมกับหน่วยรับงบประมาณ โดยการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ปรับลด ขยายผล หรือยุติโครงการ

ตลอดจนการประเมินผลเชิงลึก (In – depth Evaluation) เป็นรายโครงการ เพื่อใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณตามขั้นตอนที่กำหนดในระบบการติดตามและประเมินผลต่อไป

อย่างไรก็ดี ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เมื่อสิ้นไตรมาสที่ 4 สำนักงบประมาณได้จัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายและผลการปฏิบัติงานของหน่วยรับงบประมาณ และผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวของหน่วยรับงบประมาณ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามนัย หมวด 7 การประเมินผลและการรายงาน ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้มีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมีการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด รวมถึงการจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2561 เห็นชอบมาตรการด้านการงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บท โดยมีการกำหนดเป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายไตรมาส และให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งได้มีการปรับปรุงตามแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในทุกระดับ และมีเป้าหมายร่วมกัน โดยมีระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานทั้งในระดับยุทธศาสตร์ภารกิจและพื้นที่

ดังนั้น รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จะเป็นการศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ โดยจัดทำข้อเสนอแนะและพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล เพื่อรายงานการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่สามารถสะท้อนเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งเพื่อประโยชน์สำหรับการบริหารจัดการและประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ

ประเด็นการศึกษา

1. (สาเหตุ) การติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณยังไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่สะท้อนการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ

2. (ทำอย่างไร) การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ วงเงิน และระยะเวลา ที่ได้รับการจัดสรรอย่างคุ้มค่า มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุที่ทำให้ระบบการติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ

2. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและวางแผนการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ

นิยามคำศัพท์เฉพาะ

ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ หมายถึง ผลสัมฤทธิ์สุดท้าย (Final Outcome) ที่เกิดขึ้นจากการนำผลผลิต (Output) ไปใช้ประโยชน์กับกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดและสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

การเพิ่มประสิทธิภาพ หมายถึง การเพิ่มความสามารถในการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดความคุ้มค่า เพื่อการบรรลุเป้าหมาย โดยผ่านกลไกของระบบการติดตามและประเมินผลที่ได้มาตรฐาน มีความรวดเร็ว ถูกต้อง ใช้เทคนิคและเทคโนโลยีที่สะดวกและง่ายขึ้นกว่าเดิม

แผนการปฏิบัติงาน หมายถึง แผนการปฏิบัติงานของหน่วยรับงบประมาณในรอบปีงบประมาณ

แผนการใช้จ่ายงบประมาณ หมายถึง แผนแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับหน่วยรับงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานในรอบปีงบประมาณ

หน่วยรับงบประมาณ หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและให้หมายความรวมถึงสภาภาวภาคไทยด้วย โดยหน่วยงานของรัฐ คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

2.1.2 สภาพของปัญหาที่ผ่านมาและแนวโน้มของปัญหาในอนาคต และผลกระทบที่เกิดขึ้น

2.1.2.1 สภาพปัญหาที่ผ่านมา

1) โครงสร้างการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลงานใช้จ่ายงบประมาณในปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2560) จะเน้นการรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณเทียบกับเป้าหมายการเบิกจ่ายในแต่ละไตรมาสที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ โดยในไตรมาสที่ 4 ของปีงบประมาณ จะเป็นการสรุปภาพรวมของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเทียบกับผลการเบิกจ่ายและการก่อหนี้ผูกพัน จำแนกเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน การรายงานสถานะเงินกันไว้เบิกเหลือมปี รวมถึงการติดตามรายงานผลโครงการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลเป็นการเฉพาะในปีงบประมาณหรือระหว่างปีงบประมาณที่รัฐบาลได้ดำเนินการ ซึ่งข้อมูลการเบิกจ่ายดังกล่าวสำนักงบประมาณจะร่วมกับกรมบัญชีกลางในการจัดทำรายงานร่วมกันโดยใช้ข้อมูลการเบิกจ่ายและการก่อหนี้ผูกพันจากระบบ GFMIS และการรายงานผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของหน่วยรับงบประมาณจำแนกตามลักษณะงานในแต่ละด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านเศรษฐกิจ 2) ด้านสังคม 3) ด้านความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรม 4) ด้านบริหารและหน่วยงานอิสระของรัฐ ตามผลการปฏิบัติงานงานที่หน่วยรับงบประมาณได้รายงาน

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาปัญหาในการจัดทำรายงานดังกล่าวจะพบว่าหน่วยรับงบประมาณไม่ได้จัดส่งและบันทึกข้อมูลผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สำนักงบประมาณภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งความไม่ถูกต้องครบถ้วนของผลสัมฤทธิ์

หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนหัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการรวบรวมรายงานของหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ ยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณเท่าที่ควร

2) ภายหลังพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับกฎหมายกำหนดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ประกอบกับระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ให้มีการประเมินผลและการรายงาน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1) สำนักงานงบประมาณจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยระบบการติดตามและประเมินผล ประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณการติดตามและประเมินผลระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตามและประเมินผลหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ

2.2) หน่วยรับงบประมาณ และหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักของแผนงานบูรณาการ จะต้องจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยรับงบประมาณ และแผนงานบูรณาการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ และให้ถือว่าการประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงบประมาณที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชน

2.3) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณต้องมีความครอบคลุมทุกมิติ ทั้งในมิติภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ มิติพื้นที่ และมิติแผนงานบูรณาการตามเงื่อนไขของปฏิทินการติดตามและประเมินผล

3) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และ 2562 สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงแบบโครงสร้างการรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณและผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะการรายงานผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ จำแนกตามยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณ 6 ยุทธศาสตร์ และ 1 รายการ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) และแผนระดับ 2 อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การจัดทำผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวได้ยึดโยงเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานและเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ผ่านโครงสร้างแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้าน เพื่อจัดทำสรุปผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณให้สะท้อนเป้าหมายแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งข้อเท็จจริงพบปัญหาว่า ในการพิจารณาการกำหนดผลสัมฤทธิ์ (Result) ผลการขับเคลื่อนหน่วยรับงบประมาณ พบว่าการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นผลผลิต (Output) มากกว่าผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impacts) สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยรับงบประมาณส่วนใหญ่ยังคงมีการประเมินผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการในรูปแบบเดิม ซึ่งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความสำเร็จในการสร้าง

การเปลี่ยนแปลงแบบองค์รวม (Holistic) ที่ประชาชนสามารถรับรู้ได้ในเชิงรูปธรรม ซึ่งจำเป็นที่หน่วยรับงบประมาณต้องพัฒนารูปแบบการทำงานเชิงบูรณาการ มิใช่การมุ่งผลิตแบบแยกส่วน รวมถึงในขณะดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ตามวงรอบปฏิทินงบประมาณ พบว่ายุทธศาสตร์ชาติยังไม่ได้ประกาศใช้บังคับ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 13 ตุลาคม 2561) ส่งผลให้การกำหนดค่าเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานและกระทรวง ผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดในโครงสร้างแผนงาน รวมถึงการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ยังไม่สามารถสะท้อนถึงยุทธศาสตร์ชาติได้

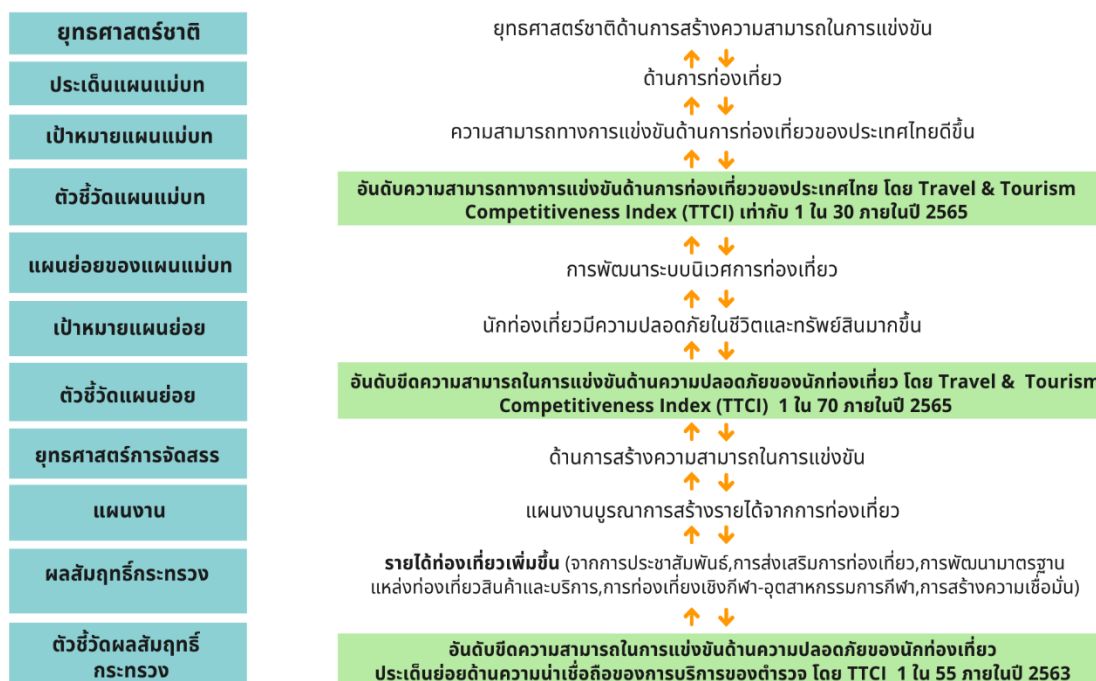
4) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สำนักงานงบประมาณร่วมกับหน่วยรับงบประมาณดำเนินการจัดทำผังความเชื่อมโยงโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และการกำหนดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้สามารถอธิบายความสอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กับเป้าหมายแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แต่อย่างไรก็ดียังพบข้อจำกัด ดังนี้

4.1) ผลสัมฤทธิ์ของหน่วยรับงบประมาณบางหน่วยงาน ผลสัมฤทธิ์ 1 ผลสัมฤทธิ์ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณในหลายยุทธศาสตร์ ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างแผนงานไม่สามารถจำแนกการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อนำไปสู่ค่าเป้าหมายของผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณที่สามารถสะท้อนค่าเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติได้ในแต่ละระดับ

4.2) ค่าเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ของผลสัมฤทธิ์และเป้าหมายการให้บริการของหน่วยรับงบประมาณที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ เป็นค่าเป้าหมายการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ ในขณะที่ค่าเป้าหมาย/ตัวชี้วัด ของแผนแม่บท แผนแม่บทย่อยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นค่าเป้าหมายระยะกลางถึงระยะยาว ส่งผลให้ตัวชี้วัดบางตัวไม่สามารถหาค่าเป้าหมาย/ตัวชี้วัด เป็นรายปี เพื่อให้เห็นความสอดคล้องที่ชัดเจนระหว่างค่าเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของผลสัมฤทธิ์และเป้าหมายการให้บริการของหน่วยรับงบประมาณ กับค่าเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของแผนแม่บท แผนแม่บทย่อยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้

4.3) การเชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์ของหน่วยรับงบประมาณกับโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในระบบ e-Budgeting ระบบ BB EvMis และระบบ BBL ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากวงรอบในการจัดทำงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ในขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และการกำหนดโครงสร้างแผนงาน ดำเนินการก่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประกาศใช้ดังกล่าวข้างต้น

ภาพที่ 1 ตัวอย่างการจัดทำความเชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
ที่สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563



5) การติดตามและประเมินผลระหว่างหน่วยงานหลักคือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานงบประมาณขาดการบูรณาการ โดยแต่ละหน่วยงานมีระบบการติดตามและประเมินผลเป็นของตนเอง ยังไม่มีการนำข้อมูลที่ได้มาบูรณาการในภาพรวม โดย สศช. ติดตามและประเมินผลความสอดคล้องยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประเมินผลกระทบการพัฒนาในภาพรวมระดับประเทศ สำนักงาน ก.พ.ร. ติดตามผลประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยรับงบประมาณและสำนักงานงบประมาณให้ความสำคัญกับการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณเพื่อการจัดสรรงบประมาณ จึงขาดการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศด้านการติดตามประเมินผลระหว่างหน่วยงานหลักเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และเกิดประสิทธิผลสูงสุด รวมถึงไม่สามารถตอบโจทย์ว่างบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ เมื่อนำไปใช้จ่ายและเบิกจ่ายแล้วมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนเกิดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณมากน้อยเพียงใด

6) บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลบางส่วนยังมีข้อจำกัดด้านความรู้ ความเข้าใจ หรือ ขาดองค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการติดตามประเมินผล รวมถึงไม่ให้ความสำคัญกับระบบการติดตามและประเมินผล ตลอดจนปัญหาการโอนย้าย หรือลาออก ของบุคลากรสำนักงานงบประมาณ

7) ผลการใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณต่ำกว่าวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ อันจะส่งผลกระทบต่อวงเงินวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และระยะเวลาที่กำหนดไว้ ตลอดจนนำไปสู่การจัดทำกฎหมายโอนงบประมาณ

รายจ่ายประจำปี และการกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการเสียโอกาสของงบประมาณรายจ่ายที่ไม่ถูกนำไปใช้จ่ายตามวงเงิน ระยะเวลา และเป้าหมายที่กำหนด ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และประโยชน์สูงสุดที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณปรากฏสถานะและผลการใช้จ่ายงบประมาณเปรียบเทียบตามตารางนี้

ตารางที่ 1 สถานะและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562

หน่วย : ล้านบาท

สถานะ/รายการ	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562
วงเงินงบประมาณ	2,733,000.0000	2,900,000.0000	3,000,000.0000
โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย	75,338.8080 ร้อยละ 2.76	136,802.4780 ร้อยละ 4.72	98,104.0585 ร้อยละ 3.27
ผลการเบิกจ่าย	2,586,550.7100 ร้อยละ 94.64	2,667,079.6452 ร้อยละ 91.97	2,788,322.4762 ร้อยละ 92.94
พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย	11,866.5123 ร้อยละ 0.43	12,730.4977 ร้อยละ 0.44	- ร้อยละ -
การกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปี	64,752.7630 ร้อยละ 2.37	284,800.8570 ร้อยละ 9.82	192,921.2351 ร้อยละ 6.43

2.1.2.2 แนวโน้มในอนาคต และผลกระทบที่เกิดขึ้นหากไม่ได้รับการพัฒนา

การจัดทำงบประมาณจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาต่าง ๆ และอนาคตของการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายเงินอย่างเคร่งครัด และการวางระบบการติดตามและประเมินผลที่สะท้อนการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติในทุกระดับ ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ เกิดประสิทธิภาพ แสดงความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยมีการติดตามและประเมินผลทั้งก่อนการจัดสรรงบประมาณ การติดตามและประเมินผลระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตามและประเมินผลภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมีองค์ประกอบและสาระสำคัญ ดังนี้

การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณ หมายความว่า การประเมินความต้องการ ความจำเป็น ความพร้อมหรือศักยภาพต่าง ๆ การดำเนินการตามกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และความเสี่ยงของการดำเนินโครงการ เพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นข้อมูลพื้นฐานก่อนเริ่มผลิต/โครงการ โดยใช้เป็นข้อมูลเปรียบเทียบแสดงถึงความสำเร็จของการดำเนินผลิต/โครงการ ตลอดจนการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของผลิต/โครงการ ก่อนพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการ หรือพิจารณาเสนอตั้งงบประมาณ

การติดตามและประเมินผลระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ หมายความว่า การติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของผลิต/โครงการ และการจัดการความเสี่ยง โดยเฉพาะด้านการดำเนินงานและผลงานเบื้องต้น โดยข้อมูลที่ได้นำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงานของผลิต/

โครงการ ให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มโอกาสความสำเร็จตามเป้าหมายทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ภายในกรอบระยะเวลาและทรัพยากรที่กำหนด

การติดตามและประเมินผลหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ หมายความว่า การประเมินความสำเร็จของผลผลิต/โครงการ เมื่อสิ้นสุดโครงการหรือภายหลังสิ้นสุดผลผลิต/โครงการ ไประยะหนึ่ง เพื่อศึกษาความยั่งยืนของผลลัพธ์ตลอดจนการบรรลุเป้าหมายในเชิงผลกระทบของโครงการ การประเมินผล

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2562 และ 2563 ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า ในการใช้จ่ายงบประมาณและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ กระทรวงต้องกำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ ผลสัมฤทธิ์ เป้าหมายและตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เป้าหมายของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และการบริหารงบประมาณให้เกิดความคุ้มค่า โปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาล สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ควรเร่งรัดการวางระบบการกำกับ ดูแลและติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณที่ดีด้วยระบบการบริหารการปฏิบัติงาน ภาครัฐที่มีการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัด การบริหารแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การรายงานผล การปฏิบัติงาน และการติดตามและประเมินผล เชิงประจักษ์ และเชื่อมโยงข้อมูลการบริหารราชการ แผ่นดินในทุกหน่วยงาน รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณ โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ได้โดยง่าย เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณได้

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ เห็นชอบตามมติคณะกรรมการ ยุทธศาสตร์ชาติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเสนอ มีสาระสำคัญให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเชื่อมโยงระบบข้อมูลสารสนเทศในความรับผิดชอบ โดยเฉพาะระบบข้อมูลสารสนเทศด้านงบประมาณของสำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลาง เข้ากับระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (ระบบ e-MENSCR) นั้น

ดังนั้น เพื่อให้ระบบการติดตามและประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้อง ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง สามารถติดตามและประเมินผลทั้งระบบ ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับประเด็น การพัฒนา ระดับหน่วยงาน และระดับพื้นที่ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วม ในการติดตามและประเมินผล ตลอดจนการรายงานสู่สาธารณะที่ทันต่อสถานการณ์ การตรวจสอบ ขององค์กรอิสระและการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส ความเป็นธรรม ในสังคม โดยให้หน่วยรับงบประมาณนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ งบประมาณ และระยะเวลา ตามที่ได้รับอนุมัติอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างยั่งยืน ตามยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ หากไม่ดำเนินการวางแผนเพื่อเตรียมพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล จะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำและไม่เสมอภาค ความไม่เป็นธรรมและไม่คุ้มค่าด้านการงบประมาณ ตลอดจนการงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ

รวมถึงการเสียโอกาสหรือประโยชน์ที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณเป็นสำคัญ

2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

2.2.1 หลักการ แนวคิด ที่ใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอ

ผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวคิดในการติดตามประเมินผลที่เป็นมาตรฐานสากล โดยใช้หลักการ เชื่อมโยงกิจกรรม/โครงการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และเป้าหมายยุทธศาสตร์ตามที่ Japan Bank for International Cooperation (JBIC) และ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ได้แนะนำไว้เพื่อใช้ในการวางแผน ติดตาม และประเมินผล ซึ่งแนวคิดของ JBIC และ OECD มีองค์ประกอบและโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมโยงกัน คือ ต้นทุน (Cost) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) รวมถึงการนำแนวคิด การประเมินผลโครงการตามแบบจำลองชิป (CIPP Model) ของศาสตราจารย์แดเนียลแอลสตัฟเฟิล บีม (Daniel L. Stufflebeam) โดยประเด็นสำคัญในการประเมินแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) การประเมินสถานะสิ่งแวดล้อม Context Evaluation 2) การประเมินปัจจัยนำเข้า Input Evaluation 3) การประเมินกระบวนการ Process Evaluation และ 4) การประเมินผลที่ได้รับจากโครงการ Product Evaluation อันสอดคล้องกับเป้าหมายและการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับ สมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบติดตามประเมินผลทั้งระบบ ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ที่จะนำไปสู่การบรรลุ เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติในทุกระดับ

แนวคิดของ JBIC ให้ความสำคัญ 3 ประเด็น

- 1) ความเชื่อมโยง (Relevance) โดยพิจารณาความเชื่อมโยงของวัตถุประสงค์โครงการ กับนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องทั้งก่อนและหลังดำเนินการ
- 2) ผลกระทบ (Impact) โดยพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นของโครงการทั้งในเชิงบวก และเชิงลบ

3) ความยั่งยืน (Sustainability) โดยพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้รับ และแนวโน้มการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว

ในขณะที่ OECD ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับ 2 มุมมอง ได้แก่

- 1) ความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for money) โดยพิจารณาจากวิถีทางที่ทำให้ได้ ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสม
- 2) ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ (Economy) โดยพิจารณาความคุ้มค่ากับต้นทุน กับปัจจัยนำเข้าที่จำเป็น

สำหรับแนวคิดการประเมินตามรูปแบบ CIPP Model เน้นให้ความสำคัญใน 4 ประเภท

- 1) การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) เป็นการประเมินก่อน การดำเนินการโครงการ เพื่อพิจารณาหลักการและเหตุผล ความจำเป็นที่ต้องดำเนินโครงการ ประเด็น ปัญหา และความเหมาะสมของเป้าหมายโครงการ

2) การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการ ความเหมาะสม และความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์เวลา ฯลฯ รวมทั้งเทคโนโลยีและแผนการดำเนินงาน

3) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการ ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลา ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการโดยมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานทุกขั้นตอน

4) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาในประเด็นของการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการแต่การประเมินผลแบบนี้มิได้ให้ความสนใจต่อเรื่องผลกระทบ (Impact) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบาย / แผนงาน / โครงการเท่าที่ควร

การนำหลักการบริหารความเสี่ยงในภาครัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบต่อภาครัฐ (Public Accountability) ที่มีต่อประชาชนและทรัพย์สินของประเทศ อันจะนำมาซึ่งการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอดังกล่าว โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ระบุบทบาทของการบริหารความเสี่ยงไว้ดังนี้ คือ การบริหารความเสี่ยงนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินประเด็นยุทธศาสตร์ และรวมถึงวัตถุประสงค์ คุณภาพการให้บริการ การนำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง โดยให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การระบุความเสี่ยงโครงการ เป็นการพิจารณาว่ามีสิ่งใดหรือเหตุการณ์ใดที่อาจจะเป็นปัญหาอุปสรรค ซึ่งอาจจะทำให้การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อตอบสนองและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ พันธกิจ และภารกิจของกรมหรือไม่ การระบุความเสี่ยงจะต้องพิจารณาแหล่งที่มาของปัจจัยเสี่ยงทั้ง 2 ด้าน คือ ปัจจัยเสี่ยงภายในและปัจจัยเสี่ยงภายนอก

- ปัจจัยเสี่ยงภายใน หมายถึง ความเสี่ยงที่สามารถควบคุมได้โดยองค์กร เช่น วัฒนธรรม องค์กร นโยบายการบริหารจัดการ กระบวนการปฏิบัติงาน ความรู้ ความสามารถและทักษะของบุคลากร เป็นต้น

- ปัจจัยเสี่ยงภายนอก หมายถึง ความเสี่ยงที่ไม่สามารถควบคุมได้โดยองค์กร เช่น การเมืองสภาวะเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย ภัยธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ควรพิจารณาปัจจัยเสี่ยงให้ครอบคลุมความเสี่ยง 4 ประเภท ดังนี้

1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) เกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมายและพันธกิจในภาพรวมโดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสี่ยงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และเหตุการณ์ภายนอกส่งผลกระทบต่อกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์/วิสัยทัศน์หรือเกิดจากการกำหนดกลยุทธ์ที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนหรือการร่วมมือกับองค์กรอิสระทำให้โครงการขาดการยอมรับและโครงการไม่ได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาหรือการตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง

2) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk) เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผลหรือผลการปฏิบัติงาน โดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสี่ยง เนื่องจากระบบงาน ภายในขององค์กร/กระบวนการ/เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่ใช้/บุคลากร/ความเพียงพอของข้อมูล ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการ

3) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) เป็นความเสี่ยงเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ และการเงิน เช่น การบริหารการเงินไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม ทำให้ขาดประสิทธิภาพ และไม่ทันต่อสถานการณ์หรือเป็นความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการเงินขององค์กร

4) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance Risk) เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบต่างๆ โดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสี่ยงเนื่องจากความไม่ชัดเจน ความไม่ทันสมัยหรือความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ รวมถึงการดำเนินการ สัมมนา การร่างสัญญาที่ไม่ครอบคลุมการดำเนินงาน

ทั้งนี้ หากพิจารณาเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการติดตามและประเมินผล และบทบาท ของสำนักงานงบประมาณแล้ว สามารถระบุกิจกรรมตามกลุ่มเครื่องมือในการติดตามและประเมินผล ดังนี้

กลุ่มเครื่องมือเพื่อติดตามและประเมินผล (Monitoring) ประกอบด้วย

1. การติดตามผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (โดยใช้แบบรายงาน สงป. 301 และ สงป. 302) ผ่านระบบฐานข้อมูลแผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (Evaluation management Information System : BB EvMis) คือระบบบันทึกข้อมูลของส่วนราชการ ในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของงบประมาณฯ ปีปัจจุบัน และรายงาน ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ของงบประมาณฯ ปีก่อนหน้าตามแผนการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายตามที่ส่วนราชการฯ กำหนดไว้ และระบบสารสนเทศเพื่อการจัดทำ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Information System for Budgeting of Local Administrative Organization : BBL) คือระบบบันทึกข้อมูลของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของงบประมาณฯ ปีปัจจุบัน และรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ของงบประมาณฯ ปีก่อนหน้า ตามแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายตามที่หน่วยรับงบประมาณกำหนดไว้

2. การติดตามรายงานการโอนตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านกลไกของระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS) ระบบสารสนเทศการบริหารจัดการเพื่อการวางแผน และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-Plan) ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement System : e-GP) และระบบบัญชี คอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Electronic Local Administrative Accounting System : e-LAAS)

กลุ่มเครื่องมือเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ (Periodic Review)

3. การติดตามผลแบบเร่งด่วน (Quick Monitoring)
4. การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล (Risk Analysis)

กลุ่มเครื่องมือเพื่อการประเมินผลเชิงลึก (In-depth Evaluation)

5. การประเมินเชิงลึกสำหรับโครงการสำคัญ
6. การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART)
7. การให้คำแนะนำเพื่อทบทวนการกำหนดเป้าหมายการให้บริการกระทรวง/

หน่วยงาน ผลผลิต โครงการ กิจกรรม ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับ ค่าเป้าหมายและตัวชี้วัด

ซึ่งในรายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกลุ่มเครื่องมือที่ใช้ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณเท่านั้น คือ กลุ่มเครื่องมือเพื่อติดตามและประเมินผล (Monitoring) และกลุ่มเครื่องมือเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ (Periodic Review)

กลุ่มเครื่องมือเพื่อติดตามและประเมินผล (Monitoring)

การติดตามผลโดยใช้แบบรายงาน (Periodic Performance Report Monitoring) เป็นการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณโดยใช้รูปแบบการรายงาน จะวัดจากผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับของหน่วยรับงบประมาณว่าได้ดำเนินงานตรงตามค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยเปรียบเทียบระหว่างแผนกับผลการปฏิบัติงานและ

การใช้จ่ายงบประมาณที่ได้ดำเนินงานอยู่ในแต่ละเดือน/ไตรมาส เพื่อตรวจสอบผลสำเร็จจากการดำเนินงานตามระยะที่ได้กำหนดไว้ ตัวชี้วัดที่นำมาใช้ในการติดตามผลตามแบบรายงาน ได้แก่ ตัวชี้วัดในเชิงปริมาณ โดยแบบรายงานที่จะใช้เป็นข้อมูลทุติยภูมิ คือ สงป. 301 และ สงป. 302 รายไตรมาส ซึ่งเป็นเครื่องมือในการตอบคำถาม 3 ข้อ ได้แก่ 1) กิจกรรมได้รับการจัดทำครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด 2) กิจกรรมได้รับเงินจัดสรรตามที่กำหนดหรือไม่ และ 3) กิจกรรมมีรายจ่ายจริงตามแผนหรือไม่

กลุ่มเครื่องมือเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ (Periodic Review)

การติดตามผลแบบเร่งด่วน (Quick Monitoring) เป็นการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการดำเนินงานของผลผลิต (Output) ได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ในกรณีที่พบปัญหา/อุปสรรคจำเป็นต้องติดตามผลแบบเร่งด่วนเพื่อหาทางแก้ไข โดยคำนึงถึงประเด็นปัญหาของผลผลิตที่แตกต่างกันไป เพื่อให้ผู้บริหารได้รับทราบความก้าวหน้าหรือข้อจำกัดการปฏิบัติงานโดยวิเคราะห์ว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่ จำเป็นต้องปรับปรุงในเรื่องใดบ้างจึงจะทำให้ผลผลิตดำเนินงานต่อไปได้ หรือในบางครั้งการรายงานผลแบบเร่งด่วนอาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะว่า ควรจะทบทวนผลผลิตเพื่อยกเลิกหรือชะลอผลผลิตที่อยู่ในระหว่างการดำเนินงาน ซึ่งจะดีกว่าให้ผลผลิตมีการดำเนินงานต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายมากขึ้น

ทั้งนี้ การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบการติดตามและประเมินผลของสำนักงานประมาณจะต้องมีความเหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นเร่งด่วน โดยอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดความสอดคล้องและเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ชาติ ผลผลิต ผลลัพธ์ ความเสี่ยง และผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งระบบดังกล่าว

2.2.2 วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอ

เมื่อพิจารณาแนวคิดของ JBIC OECD และ CIPP Model แล้ว นำมาปรับกับระบบการติดตามและประเมินผลที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

1) การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Achievement)

เป็นการวัดและติดตามผลในระดับภาพรวมทั้งหมดของโครงการ ซึ่งมีความสำคัญต่อผู้พิจารณาว่าผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือแผนงบประมาณนั้นตอบสนองต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติมากน้อยเพียงใด

2) ความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for money)

เป็นการวัดและติดตามผลในระดับภาพรวมของโครงการ ซึ่งมีความสำคัญต่อผู้พิจารณาว่าผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณนั้น เริ่มตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการต่าง ๆ และผลผลิต มีต้นทุนในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนดไว้มีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด

3) ประสิทธิภาพ (Effectiveness)

เป็นการวัดและติดตามผลในระดับผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการหรือแผนงบประมาณเท่านั้น โดยจะพิจารณาเกี่ยวกับการบรรลุสำเร็จตามเป้าหมายของผลผลิตและเป้าหมายของผลลัพธ์ที่กำหนดไว้

4) ต้นทุนผลผลิต (Output Costing)

เป็นการวัดและติดตามผลในระดับภาพรวมของผลผลิต โดยพิจารณาว่าต้นทุนของปัจจัยนำเข้า รวมทั้งกระบวนการต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอน กิจกรรม และระยะเวลา เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่กำหนดไว้นั้น มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

5) ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร (Optimized Resources)

เป็นการวัดและติดตามผลในระดับภาพรวมของกระบวนการ โดยพิจารณาว่าต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินกระบวนการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ตั้งแต่ขั้นตอน กิจกรรม และระยะเวลา เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่กำหนดไว้นั้น มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

6) ต้นทุนกิจกรรม (Activity Costing)

เป็นการวัดและติดตามผลในระดับภาพรวมของกิจกรรม โดยพิจารณาว่าต้นทุนที่ใช้ในการจัดหาปัจจัยนำเข้าทั้งหมดเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่ต้องการนั้นมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด โดยต้นทุนอาจจำแนกได้เป็น ต้นทุนของระบบ ต้นทุนการดำเนินการและต้นทุนการบำรุงรักษา เป็นต้น

7) การติดตามการใช้จ่าย (Spending Tracking)

เป็นการวัดและติดตามผลของการใช้จ่ายงบประมาณรวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยนำเข้าตามแผนที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาถึงต้นทุนของปัจจัยนำเข้าทั้งหมดในทุกมิติว่ามีความเหมาะสมและคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ดี ในการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์นอกจากระบบการติดตามและประเมินผลแล้วจะต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้วย โดยการพิจารณาประเมินความเสี่ยงในการนำส่งผลผลิต ผลลัพธ์ และยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความไม่แน่นอนที่อาจแฝงอยู่ในโครงการหรือแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดระยะเวลาของการดำเนินงาน ตั้งแต่เริ่มต้นจากต้นทุนปัจจัยนำเข้า และกระบวนการ ไปจนการดำเนินงานแล้วเสร็จสามารถนำส่งผลผลิต ผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความไม่แน่นอนดังกล่าวถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

เมื่อนำแนวคิดผลผลิต ผลลัพธ์ และยุทธศาสตร์ข้างต้นมาเป็นกรอบความเสี่ยงตั้งแต่เริ่มต้นไปจนการดำเนินการแล้วเสร็จ สามารถจำแนกการประเมินความเสี่ยงได้ 5 มิติ ดังนี้

1) ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์

ความเสี่ยงซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ทั้งที่อาจเกิดจากการเมืองในระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น หรือระดับภายในองค์กร รวมทั้งความ ไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นจากความขัดแย้งเชิงนโยบาย/ยุทธศาสตร์ ปัจจัยทางด้านสังคม วัฒนธรรม และค่านิยมของสังคม โดยมีการทบทวนหรือแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ และการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

2) ความเสี่ยงด้านการเงินและการลงทุน

ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนของการเงินและการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำส่งผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการและแผนงาน เริ่มตั้งแต่ความไม่แน่นอนของต้นทุนปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ ความไม่แน่นอนทางการเงินและการลงทุน เช่น ความผันผวนของอัตราเงินเฟ้อ อัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย เป็นต้น ความผันผวนเหล่านี้เกิดขึ้นได้ตลอดระยะเวลาในการดำเนินงาน และอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณของโครงการได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม

3) ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน

ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ครอบคลุมความไม่แน่นอนตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินงาน ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การขาดแคลนบุคลากร การขาดแคลนทรัพยากรที่ต้องใช้ การติดขัดเรื่องระยะเวลาดำเนินงาน การเปลี่ยนแปลงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ความไม่แน่นอนของงบประมาณในแต่ละปีหรือแม้แต่การบำรุงรักษาซ่อมแซม นอกเหนือการคาดการณ์ เป็นต้น

4) ความเสี่ยงด้านการควบคุมปัจจัยนำเข้า

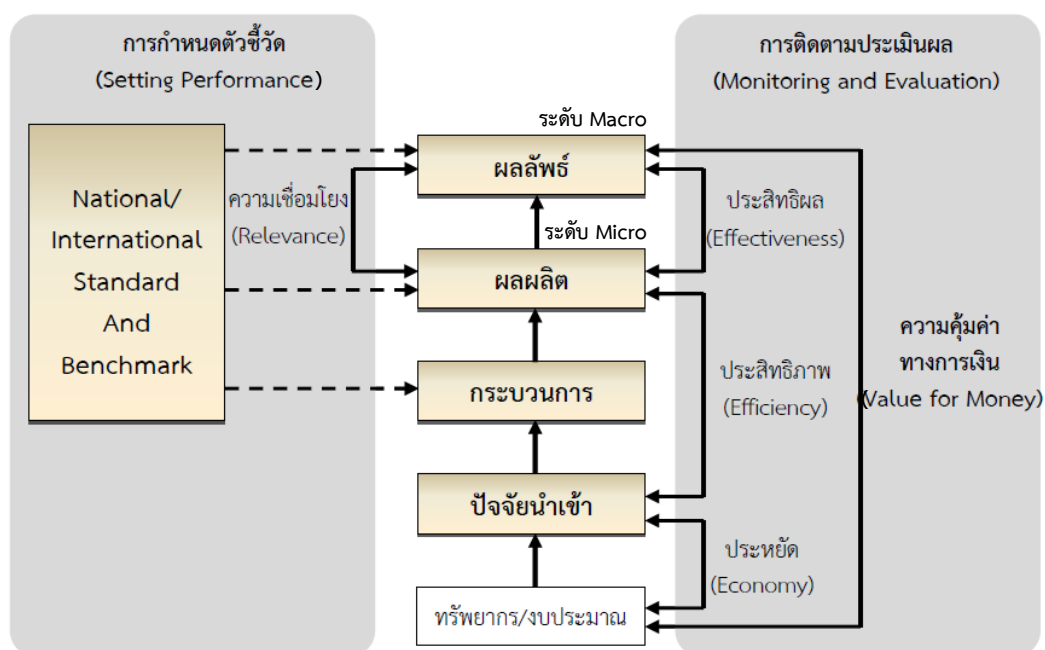
ความเสี่ยงซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนของต้นทุน และปัจจัยนำเข้า โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความผันผวน ความเพียงพอ ความสม่ำเสมอ คุณภาพ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และความเป็นไปได้ในการได้มาซึ่งทรัพยากรต่าง ๆ ที่ต้องการอย่างเหมาะสมตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในแผนงาน เป็นต้น

5) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย

ความเสี่ยงซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่แน่นอนของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ รวมถึงนโยบายและการทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละระยะของโครงการ/แผนงานมีกิจกรรมและจุดเน้นที่แตกต่างกัน ดังนั้น โดยปกติความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายในแต่ละระยะจึงแตกต่างกันตามไปด้วยตลอดวัฏจักรของโครงการ/แผนงาน เริ่มตั้งแต่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์ของโครงการ/แผนงาน เป็นต้น

การสร้างแนวทาง/หลักเกณฑ์การติดตามประเมินผลโครงการให้เป็นมาตรฐานนั้น ประเด็นที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดประเด็นการประเมินต้องชัดเจน และเป็นประเด็นการประเมินตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ โดยองค์ประกอบของการติดตามและประเมินผลจะเป็นการวิเคราะห์ประเด็นสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ 1) ความสอดคล้องกับความต้องการและนโยบาย/ยุทธศาสตร์ (Relevance) 2) ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (Progress) 3) ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน (Efficiency) 4) ประสิทธิผล (Effectiveness) 5) ผลผลิต (Output) 6) ผลลัพธ์และผลผลิต (Outcome) หรือผลสัมฤทธิ์ และ 7) ผลกระทบ (Impact)

ภาพที่ 2 หลักการสำคัญในการติดตามประเมินผลตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์



ภาพที่ 1 แสดงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้ผลการประเมินสามารถตอบโจทย์ของระบบงบประมาณ และสามารถนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ คุ่มค่าเงิน ตลอดจนการติดตามว่า กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับโครงการในแต่ละระดับ ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า (ทรัพยากร) กระบวนการผลิต ผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ นั้น ได้รับประโยชน์หรือโทษจากโครงการหรือไม่ มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการหรือไม่ เพียงใด และโครงการได้ดูแล/บริหารจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นอย่างเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

เมื่อนำแนวคิดของ JBIC OECD และ CIPP Model แล้ว มาปรับใช้ระบบการติดตามและประเมินผลที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและยุทธศาสตร์ชาติภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงได้จำแนกการติดตามและประเมินผล ได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับผลลัพธ์ (ระดับ Macro) ระดับผลผลิต (ระดับ Micro) ดังนี้

2.2.2.1 การติดตามและประเมินผลระดับผลลัพธ์ (ระดับ Macro)

การกำหนดประเด็นคำถามเชิงเทคนิคเพื่อใช้ในการติดตามและประเมิน ระดับผลลัพธ์ ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) ความเชื่อมโยงและคุณภาพของตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Relevance) ประกอบด้วย ความครอบคลุมผลสัมฤทธิ์ (Performance Coverage) ความเชื่อมโยง (Alignment) การกำหนดตัวชี้วัดโดยอ้างอิงมาตรฐานระดับชาติ/นานาชาติ (National/International Standard and Benchmark) และความเชื่อมโยงกับงบประมาณ (Link with Budget)

2) ประสิทธิภาพระดับผลลัพธ์ ประกอบด้วย พัฒนาการของผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Improvement of Performance Results) และผลลัพธ์เมื่อเทียบกับมาตรฐานระดับชาติ/นานาชาติ (National/International Standard and Benchmark)

3) ความคุ้มค่าระดับผลลัพธ์ ประกอบด้วย ความคุ้มค่าระดับผลลัพธ์ (VFM : Outcome) พัฒนาการของความคุ้มค่า (Improvement of VFM) ความคุ้มค่าเชิงเปรียบเทียบ (VFM : Comparison) และความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับมาตรฐานระดับชาติ/นานาชาติ (National/International Standard and Benchmark)

2.2.2.2 การติดตามและประเมินผลระดับผลผลิต (ระดับ Micro)

การกำหนดประเด็นคำถามเชิงเทคนิคเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินระดับผลผลิต ประกอบด้วย 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) ความเชื่อมโยงและคุณภาพของตัวชี้วัดผลผลิต (Relevance) ประกอบด้วย ความครอบคลุมผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Coverage) ความเชื่อมโยง (Alignment) การกำหนดตัวชี้วัดโดยอ้างอิงมาตรฐานระดับชาติ/นานาชาติ (National/International Standard and Benchmark) และความเชื่อมโยงกับงบประมาณ (Link with Budget)

2) ประสิทธิภาพระดับผลผลิต ประกอบด้วย คุณภาพและมาตรฐาน (Quality and Standard) พัฒนาการของผลสัมฤทธิ์ (Improvement of Performance Results) และผลการดำเนินงานเมื่อเทียบกับมาตรฐานระดับชาติ/นานาชาติ (National/International Standard and Benchmark)

3) ประสิทธิภาพและความประหยัด (Efficiency and Economy) ประกอบด้วย กระบวนการที่มีประสิทธิภาพ (Efficient critical process) ความคุ้มค่าของกระบวนการ (VFM : Process) พัฒนาการของความคุ้มค่า (Improvement of VFM) ความคุ้มค่าเชิงเปรียบเทียบ (VFM : Comparison) และความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับมาตรฐานระดับชาติ/นานาชาติ (National/International Standard and Benchmark)

4) ความคุ้มค่าระดับผลผลิต ประกอบด้วย ความคุ้มค่าของกระบวนการ (VFM : Output) พัฒนาการของความคุ้มค่า (Improvement of VFM) ความคุ้มค่าเชิงเปรียบเทียบ (VFM : Comparison) และความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับมาตรฐานระดับชาติ/นานาชาติ (National/International Standard and Benchmark)

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผน การปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณตามสถานะและผลการใช้จ่าย ตามตาราง 1 พบว่า ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและสามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุ ตามประเด็นการศึกษา เหตุใด การติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณจึงไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ที่สะท้อนการบรรลุ เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

1. หน่วยรับงบประมาณที่เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการขับเคลื่อนประเด็นแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ยังขาดการประสานและบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรายงานและปรับปรุงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ที่มีเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง/หน่วยงาน หรือเป้าหมายการให้บริการจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แนวทางการดำเนินงาน ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และแผนระดับสองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การพิจารณาการกำหนดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่าย (Result) ยังพบว่าการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นผลผลิต (Output) มากกว่า ผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยรับงบประมาณส่วนใหญ่ ยังคงมีการประเมินผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการในรูปแบบเดิม ซึ่งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความสำเร็จในการสร้างการเปลี่ยนแปลงแบบองค์รวม (Holistic) ที่ประชาชนสามารถรับรู้ได้ในเชิงรูปธรรม

3. ขาดการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานหลัก ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานงบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ การดำเนินการตามแผนปฏิรูปประเทศ การประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ และการติดตามและประเมิน

การดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ

4. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติอาจจะต้องปรับปรุงจากผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) โดยพิจารณาความสอดคล้องและความครอบคลุมของแผนแม่บทดังกล่าวในการรองรับชีวิตวิถีใหม่ (New Normal) ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 10 วรรคสี่ และมาตรา 11 ซึ่งกำหนดให้มีการทบทวนแผนแม่บทและยุทธศาสตร์ชาติทุกห้าปี หรือในกรณีสถานการณ์ของโลกหรือประเทศเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถที่จะดำเนินการตามเป้าหมายได้

5. เครื่องมือและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้ในการติดตามและประเมินผลยังไม่ได้พัฒนาแพลตฟอร์ม (Platform) สำหรับรองรับการเชื่อมโยงในมิติด้านการงบประมาณกับค่าเป้าหมายในระดับต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์ชาติ

6. บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลบางส่วนยังมีข้อจำกัด ด้านความรู้ ความเข้าใจ หรือขาดองค์ความรู้ ทักษะและประสบการณ์ในการติดตามและประเมินผลรวมถึงไม่ให้ความสำคัญกับระบบการติดตามและประเมินผล

7. หัวหน้าและเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลบางส่วนยังมีข้อจำกัดด้านความรู้ความเข้าใจ หรือ ขาดองค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการติดตามและประเมินผล

8. การใช้จ่ายและผลการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ วงเงิน และระยะเวลาที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

2.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการพัฒนาการติดตามและประเมินผลเพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่สะท้อนการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติในทุกระดับ เพื่อตอบประเด็นการศึกษาข้อ 2 ทำอย่างไร จึงจะพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลด้านการงบประมาณที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ วงเงิน และระยะเวลาที่ได้รับการจัดสรรอย่างคุ้มค่า มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชน ดังนี้

- 1) การเพิ่มประสิทธิภาพเครื่องมือการติดตาม
- 2) การเพิ่มประสิทธิภาพเครื่องมือการติดตามและประเมินผล
- 3) การจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรด้านการติดตามและประเมินผล
- 4) การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานติดตามและประเมินผล

โดยแบ่งการดำเนินการเป็น 2 ระยะ คือ ระยะ 1-2 ปี และระยะ 3-5 ปี ดังนี้

ระยะ 1-2 ปี

2.2.3.1 การเพิ่มประสิทธิภาพเครื่องมือการติดตาม

1) การติดตามผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ

แนวทาง/มาตรการ

(1) พัฒนาระบบฐานข้อมูล แผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (BB EvMis) โดยกำหนดแพลตฟอร์ม (Platform) ให้สามารถเชื่อมโยงโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ กับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ รองรับการจำแนกข้อมูลได้ในทุกมิติของหน่วยรับงบประมาณ และเตรียมความพร้อมรองรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณตรงจำนวนมาก รวมถึงการพัฒนาระบบให้สามารถเชื่อมโยงกับระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ในลักษณะการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างระบบ ตลอดจนการกำหนดมาตรการให้หน่วยรับงบประมาณบันทึกข้อมูล/รายงานการใช้จ่ายงบประมาณผ่านระบบฯ อย่างเคร่งครัด โดยสำนักงบประมาณจะเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนารูปแบบของแพลตฟอร์ม (Platform) ให้สามารถรายงานข้อมูลแผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ของหน่วยรับงบประมาณ โดยสามารถเชื่อมโยงค่าเป้าหมายของหน่วยรับงบประมาณผ่านโครงสร้างแผนงานที่เชื่อมโยงกับ เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ

(2) กำหนดแนวทางการใช้ผลที่ได้รับจากการติดตามและประเมินผล ทั้งก่อน การจัดสรรงบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอย่างเคร่งครัด และมีการเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง โดยสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำรูปแบบรายงาน ประเมินศักยภาพการใช้จ่ายงบประมาณโดยการกำหนดเกณฑ์ในการประเมิน เช่น ผลการเบิกจ่าย ผลการก่อหนี้ การโอนเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร/งบประมาณ ผลการเบิกจ่ายเงินกันไว้เบิกเหลือในปี และผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน และนำรายงานดังกล่าวแจ้งต่อ หน่วยรับงบประมาณและเผยแพร่ต่อสาธารณะ

(3) ให้หน่วยรับงบประมาณจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยรับงบประมาณตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยการติดตามและประเมินผลถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร งบประมาณที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(4) ระบบรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณจะต้อง แสดงถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของผลสัมฤทธิ์ หรือประโยชน์ที่ประเทศชาติและประชาชน จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ แสดงถึงหน่วยที่รับงบประมาณ พื้นที่เป้าหมาย วงเงิน ระยะเวลา ที่ชัดเจน และแสดงผลในรูปแบบของเทคโนโลยีดิจิทัล การเข้าถึงข้อมูลของภาคเอกชนและประชาชน ได้สะดวกและทันต่อสถานการณ์ โดยสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักในการจัดวางโครงสร้าง ในระบบติดตามและประเมินผล โดยเฉพาะการกำหนดแผนงานและโครงสร้างผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์

ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้สอดคล้องครอบคลุมกับประเด็นแผนแม่บทให้มีความครบถ้วน และเผยแพร่รายงานดังกล่าวผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบต่าง ๆ

2) การติดตามรายงานการโอนเปลี่ยนแปลง ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณฉบับใหม่

แนวทาง/มาตรการ

(1) กำหนดแนวทาง และการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความรับรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ กรณีการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนบูรณาการเดียวกัน และการโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ เพื่อให้บุคลากรของสำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณสามารถดำเนินการตามแนวทางได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

(2) กำหนดแนวทางการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง การเพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือการกำหนดแผนงาน/โครงการใหม่ ให้มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยสำนักงานงบประมาณจะเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาระบบรายงานให้สามารถนำเข้าข้อมูลการโอนดังกล่าว และจัดทำรูปแบบรายงานให้ครบถ้วนสามารถตรวจสอบได้

3) การติดตามผลแบบเร่งด่วน (Quick Monitoring)

แนวทาง/มาตรการ

(1) จัดทำคู่มือ และสร้างความรับรู้และเข้าใจการติดตามผลแบบเร่งด่วน โดยมีการกำหนดรูปแบบการติดตามผลแบบเร่งด่วนระหว่างปีงบประมาณอย่างชัดเจน ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและไม่กระทบต่อผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน โดยรายงานผลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนด และเปิดเผยต่อสาธารณะได้ทันที (Real Time) อย่างต่อเนื่อง

(2) กรณีการติดตามผลแบบเร่งด่วน หากพบว่าการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณไม่ได้ตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนด ให้สำนักงานงบประมาณจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขภายในเวลาที่กำหนดและรายงานรัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบ หากไม่ปรับปรุงแก้ไขภายในเวลาให้สำนักงานงบประมาณรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป ทั้งนี้ จะต้องนำผลการติดตามแบบเร่งด่วนที่แสดงถึงประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณมาใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างเคร่งครัดด้วย

4) การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ

แนวทาง/มาตรการ

เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณติดตามและเร่งรัดการใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณเห็นชอบ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนดังกล่าว หน่วยรับงบประมาณจะต้องพิจารณาปรับแผนหรือโอนเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร เพื่อดำเนินการรายการที่มีความพร้อมและจำเป็นสูงสุด โดยการดำเนินการจะต้องไม่กระทบต่อผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งยังคงต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแสดงถึงความรับผิดชอบ อย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ให้เปิดเผยต่อสาธารณะทันที (Real Time) โดยสำนักงานงบประมาณจะเป็นหน่วยงานหลัก โดยร่วมกับกรมบัญชีกลาง

และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลการเบิกจ่าย สถานะการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อจัดทำรูปแบบรายงานผลการเบิกจ่ายของหน่วยรับงบประมาณเพื่อใช้ประกอบในการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ โดยรายงานต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาเชิงนโยบายรวมถึงการกำกับดูแลตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายวินัยการเงินการคลัง

5) การทบทวนการจัดทำค่าเป้าหมายเพื่อกำหนดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับที่ส่งผลการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติในการรองรับชีวิตวิถีใหม่ (New Normal)

แนวทาง/มาตรการ

หน่วยงานกลาง ประกอบด้วย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับสำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาความสอดคล้องและความครอบคลุมของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในการรองรับชีวิตวิถีใหม่ (New Normal) และผลกระทบที่เกิดจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ตามขั้นตอนของกฎหมาย เพื่อกำหนดค่าเป้าหมายตัวชี้วัด และจัดทำแผนปฏิบัติราชการตามขั้นตอนรวมทั้งหน่วยงานเจ้าภาพที่จะต้องขับเคลื่อนประเด็นแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประสานและบูรณาการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำค่าเป้าหมายตามห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) เพื่อกำหนดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับการกำหนดโครงการสำคัญที่ส่งผลการบรรลุเป้าหมายของแผนแม่บทฯ เพื่อนำมากำหนดเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง/หน่วยงาน หรือเป้าหมายการใช้บริการจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

6) การกำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลของสำนักงบประมาณ

แนวทาง/มาตรการ

การตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลภายในสำนักงบประมาณ เพื่อเสนอแนะปรับปรุงแนวทาง หลักเกณฑ์และวิธีการติดตามและประเมินผล ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแก่หน่วยรับงบประมาณ โดยกำหนดองค์ประกอบผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการติดตามและประเมินผล และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการติดตามและประเมินผลร่วมในคณะกรรมการติดตามและประเมินผลดังกล่าว

ระยะ 3-5 ปี

2.2.3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพเครื่องมือการติดตามและประเมินผล

1) การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

แนวทาง/มาตรการ

(1) การพัฒนาระบบประเมินความเสี่ยงในรูปแบบ Web Service เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้ประโยชน์จากเครื่องมือดังกล่าวในการวิเคราะห์ความเสี่ยง และนำข้อมูลผลการวิเคราะห์ดังกล่าวมาใช้ในการประกอบการพิจารณาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างเคร่งครัด

(2) จัดทำคู่มือและกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ผลที่ได้รับจากการวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยนำข้อมูลผลการวิเคราะห์มาใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มข้น และมีการทบทวนเป็นระยะ ๆ

(3) การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถบุคลากรสำนักงบประมาณในการบริหารความเสี่ยงโครงการ เพื่อให้สามารถเป็นที่ปรึกษาให้กับหน่วยรับงบประมาณในการวิเคราะห์ความเสี่ยงได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณพัฒนาระบบประเมินความเสี่ยงในรูปแบบ Web Service รวมทั้งจัดทำคู่มือและกำหนดรูปแบบแนวทางในการใช้ประโยชน์จากเครื่องมือดังกล่าว และสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับคนในองค์กรของสำนักงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณ จำแนกเป็น การจัดให้มีการฝึกอบรมภายในสำหรับบุคลากรของสำนักงบประมาณ และการจัดฝึกอบรมให้กับหน่วยรับงบประมาณทั้งส่วนกลางและภูมิภาค

2) การทบทวนการจัดทำแผนและงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

แนวทาง/มาตรการ

เสริมสร้างความรู้และทักษะในเรื่องการทบทวนการกำหนดเป้าหมายการให้บริการกระทรวง เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม ค่าเป้าหมายและตัวชี้วัด รวมถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ให้กับหน่วยรับงบประมาณ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทุกหน่วยงานมีความเข้าใจ และสามารถแสดงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดในแต่ละระดับได้อย่างถูกต้องครบถ้วน เป็นรายปี และทุกห้าปีตามยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

(1) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำค่าเป้าหมายแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติจำแนกตามแผนย่อยเป็นรายปีเพื่อให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับค่าเป้าหมายในแต่ละระดับให้เป็นไปตามมาตรฐานตัวชี้วัดที่เป็นสากล และสร้างความรู้ความเข้าใจและการรับรู้ของหน่วยรับงบประมาณ โดยเสนอคณะรัฐมนตรีถึงมาตรการและแนวทางในการดำเนินการดังกล่าว และจัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพในระดับต่างๆ ให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องในการนำค่าเป้าหมายไปบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดตัวชี้วัดร่วมเป็นรายปีต่อไป

(2) สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยรับงบประมาณ โดยจัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการในการทบทวนการกำหนดเป้าหมายการให้บริการกระทรวง เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับของผลผลิต โครงการ กิจกรรม ค่าเป้าหมาย และตัวชี้วัด ให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ

2.2.3.3 จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรด้านการติดตามประเมินผล ด้วยภารกิจการติดตามประเมินผลต้องดำเนินการให้ทันต่อสถานการณ์ ทั้งก่อนการจัดทำงบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ในมิติยุทธศาสตร์ มิติหน่วยงาน มิติพื้นที่ และรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการ การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ และงบประมาณรายจ่ายบุคลากรระหว่างหน่วยรับงบประมาณ ตลอดจนการให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะหน่วยรับงบประมาณในการทบทวนผลผลิต โครงการ หรือกิจกรรม และการพัฒนาตัวชี้วัด เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้อง

กับยุทธศาสตร์ชาติ แต่โดยที่บุคลากรบางส่วนยังขาดองค์ความรู้ ทักษะที่สำคัญที่จะสนับสนุนในการติดตามและประเมินผล

ดังนั้น สำนักงานประมาณจะต้องจัดทำแผนการพัฒนาบุคคลด้านการติดตามและประเมินผล ภายหลังจากการพัฒนาแพลตฟอร์ม (Platform) ระบบฐานข้อมูล แผน/ผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณ (BB EvMis) ในระยะ 1 – 2 ปีแรก ในการเชื่อมโยงค่าเป้าหมายของหน่วยรับงบประมาณผ่านโครงสร้างแผนงานที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ สมควรให้มีการฝึกอบรมหลักการ เทคนิค วิธีการ และทักษะในการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องและทันต่อสถานการณ์ โดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามและประเมินผล จำแนกเป็น การจัดให้มีการฝึกอบรมภายในสำหรับบุคลากรของสำนักงานประมาณ และการจัดฝึกอบรมให้กับหน่วยรับงบประมาณทั้งส่วนกลางและภูมิภาค

2.2.3.4 การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานติดตามประเมินผล

การบูรณาการความร่วมมือด้านการติดตามประเมินผล โดยการตรวจสอบและพิจารณาทบทวนระเบียบ และเครื่องมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลของภาครัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อาทิ ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (e-MENSCR) ระบบ e-Budgeting ระบบแผนที่การงบประมาณ (e-BGIS) ระบบ BB EvMis ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) หน่วยงานและองค์กรหลักเกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลของภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐการ สำนักงาน ก.พ.ร. ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

1) ด้วยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้สำนักงานประมาณเป็นหน่วยงานหลักในการวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในระบบดังกล่าว ประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ

สำนักงานประมาณในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลักร่วมกับหน่วยงานด้านการติดตามประเมินผลของภาครัฐในการพัฒนาระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์เกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลของแต่ละหน่วยงานที่สามารถขยายขีดความสามารถอย่างไม่จำกัด (Platform) มีการพัฒนาฟังก์ชันหรือโมดูลใหม่ ๆ มาต่อยอดได้ตลอดเวลา เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ และนำไปเชื่อมต่อกับระบบอื่น ๆ ได้ โดยแพลตฟอร์ม (Platform) ดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะซอฟต์แวร์แต่รวมถึงเว็บไซต์หรือบริการที่บุคคลอื่นสามารถเขียนโปรแกรมมาต่อเชื่อมหรือดึงข้อมูลได้โดยอัตโนมัติ และคำนึงถึงการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย พร้อมทั้งมีระบบการรายงานที่ทันต่อสถานการณ์ต่อรัฐบาล และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง โดยภาคประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวก มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน เพื่อแสดงเป็นที่ประจักษ์ได้ว่ากระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เกิดประโยชน์

- 3.1) ทบทวนภารกิจของหน่วยงานให้สอดคล้องกับ
 - 3.1.1) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
 - 3.1.2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12
 - 3.1.3) แผนงานของระดับกระทรวงฯ ฉบับปัจจุบัน
- 3.2) กำหนดกลุ่มงานหรือบริการเป้าหมายที่ต้องการ Transform
 - 3.2.1) ปรับปรุงหรือออกแบบงานหรือบริการที่ทำให้แก่ผู้รับบริการภายนอก เช่น ประชาชน หรือหน่วยงานภายนอก
 - 3.2.2) ปรับปรุงหรือออกแบบงานหรือบริการที่ทำให้แก่ผู้รับบริการภายใน เช่น เจ้าหน้าที่
- 3.3) วิเคราะห์ผู้ที่มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในงานหรือบริการ
- 3.4) ปรับปรุงหรือออกแบบกระบวนการทำงาน และข้อมูล การเชื่อมโยงให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น
- 3.5) ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน
- 3.6) ประเมินผลและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2.2.4 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามข้อเสนอ และแนวทางบริหารจัดการ

1) ความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กรหลักเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลภาครัฐ ในการกำหนดให้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องแสดงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่ประชาชนหรือประเทศจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความเชื่อมโยง สอดคล้องของ ค่าเป้าหมายตั้งแต่แผนย่อย แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 รวมทั้งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ดีเพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กรหลักเกี่ยวกับการติดตาม และประเมินผลในการทำงานเชิงบูรณาการดังกล่าว สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะเจ้าภาพควรได้เสนอแนวทางและขั้นตอนในการบูรณาการในการทำงานต่อ คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา ดังนี้

1.1) กำหนดให้มีการจัดทำค่าเป้าหมายแผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ และการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงโครงสร้างแผนงาน มีการกำหนด ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่ได้รับ สอดคล้องกับประเด็นแผนแม่บทอย่างครบถ้วน เชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.2) มอบหมายให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับสำนักงาน งบประมาณ และสำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการประชุมหารือถึงแนวทางการกำหนดค่าเป้าหมาย ตัวชี้วัด ให้มีความสอดคล้องกันในแต่ละระดับให้ตกลงร่วมกัน และใช้เป็นแนวทางประชุมชี้แจงหรือทำความเข้าใจกับหน่วยงานเจ้าภาพที่รับผิดชอบเป้าหมายระดับ จ1 จ2 และ จ3 ให้เห็นถึงความสำคัญ โดยอาศัย เครื่องมือการติดตามและประเมินผลให้มีความสัมพันธ์กัน และนำข้อมูลที่ได้รับไปใช้ให้เกิดประสิทธิผล สูงสุด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการ ภาครัฐที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

2) ขาดการจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลในขั้นตอนการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ โดยเฉพาะการกำหนดโครงสร้างแผนงาน เพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณจะต้องพัฒนาระบบโครงสร้างแผนงาน ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ เป้าหมายและค่าเป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ผลผลิต/โครงการตัวชี้วัดในแต่ละระดับ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผล โดยกำหนดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง ในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นประธาน บูรณาการฐานข้อมูลระบบต่าง ๆ ของสำนักงานงบประมาณ เพื่อวางแนวทางในการพัฒนาระบบ e-Budgeting ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีและมีแพลตฟอร์ม (Platform) โดยมีเงื่อนไขที่สามารถเชื่อมโยงหรือนำเข้าข้อมูล โดยไม่มีข้อจำกัดด้านการติดตามและประเมินผล และมีระบบการรายงานที่ทันต่อสถานการณ์

3) ในปัจจุบันการติดตามและประเมินผลของหน่วยงานกลางภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังขาดการบูรณาการสารสนเทศด้านการติดตามประเมินผลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับความร่วมมือ จึงควรมีการบูรณาการฐานข้อมูลด้านการติดตามประเมินผล โดยเสนอคณะรัฐมนตรีจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการสารสนเทศด้านการติดตามประเมินผลแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกำหนดให้สำนักงานงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ.ร. และ NECTEC เป็นเลขานุการร่วม เพื่อรวบรวม สังเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำมาวางแผนในการปรับปรุงระบบการติดตามประเมินผลให้เป็นระบบและข้อมูลขนาดใหญ่เดียวกัน (Big Data) ให้มีความเชื่อมโยงกัน สามารถนำมาวิเคราะห์ ประมวลผล และแสดงผลด้วยวิธีที่เหมาะสม (Big Data Technology) ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูล (Big Data Analytics) เพื่อมาประกอบในการวางแผนหรือจัดทำนโยบายต่อไป

4) การสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่องการพัฒนาระบบงานแบบ Web-based Application ที่หน่วยรับงบประมาณสามารถเข้ามาใช้ระบบงานผ่าน Web Browser เพื่อบูรณาการฐานข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับระบบการติดตามและประเมินผลให้สอดคล้องกับกฎหมายวิธีการงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม ให้สามารถรวบรวมประมวลวิเคราะห์ข้อมูลในมิติต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน และการรายงานผลได้อย่างรวดเร็ว เท่าทันต่อสถานการณ์ และใช้เป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการบริหารงบประมาณและตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงฐานข้อมูลจากระบบงานด้านการติดตามและประเมินผลของสำนักงานงบประมาณกับระบบ e-MENSCR ในระดับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (แผนย่อย) อย่างเป็นระบบในช่วงระยะเวลา 2-3 ปีข้างหน้า โดยสำนักงานงบประมาณจัดทำโครงการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อบูรณาการฐานข้อมูลสำหรับวิเคราะห์ความเชื่อมโยงในมิติต่าง ๆ ในลักษณะการผูกพันโครงการจำนวน 3 ปี สำหรับงบประมาณในการดำเนินโครงการในปีแรกใช้จ่ายจากการปรับแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ด้านการติดตามและประเมินผลของสำนักงานงบประมาณที่หมดความจำเป็น

หรือประหยัดได้มาดำเนินการในโอกาสแรก สำหรับการดำเนินโครงการในปีต่อไปจัดทำแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงาน เพื่อเสนอขอตั้งงบประมาณตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อไป

2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

2.3.1 คุณลักษณะของผู้นำที่สำคัญที่จะสนับสนุนการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายให้เกิดเป็นรูปธรรม

(1) **มุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศ (Pursuit of excellence)** ผู้นำหรือผู้บริหารต้องมีความตั้งใจที่จะบริหารองค์การสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จ คือ ความมุ่งมั่นของฝ่ายบริหาร การมีส่วนร่วมของบุคลากร การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน

(2) **ผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Managing Change)** การริเริ่ม เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ต่อสำนักงานงบประมาณ โดยนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการงบประมาณที่เน้นเรื่องการติดตามและประเมินผล เพื่อให้สำนักงานงบประมาณสามารถบรรลุวิสัยทัศน์เป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลที่ทันสมัยและเชื่อถือได้ การให้การสนับสนุนบุคลากรสำนักงานงบประมาณให้นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ อันสอดคล้องกับช่วงเวลาการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ รัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ

(3) **สร้างทีมงาน (Team Work) และเครือข่าย (Network)** รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ สามารถเล็งเห็นศักยภาพของผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น หรือผู้ใต้บังคับบัญชา ในการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องและครบวงจรงบประมาณ โดยต้องเร่งรัดการพัฒนาคุณภาพ ทั้งในด้านความรู้ความสามารถ และทักษะการใช้เครื่องมือที่ทันสมัย มีความสามารถในการโน้มน้าวใจ เจรจาได้อย่างคล่องแคล่ว เปิดเผยและจริงใจ มีความกระตือรือร้น ทำงานในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือ (Networking) กับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ

(4) **สร้างระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนา (Database System Development)** ระบบข้อมูลที่ต้องการและทันสมัย เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการกำหนดภารกิจ และการวางแผนพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหา รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ จำเป็นต้องให้ความสนใจและนำมาใช้ประโยชน์ในการบริหารงานทุกขั้นตอน ระบบข้อมูลงบประมาณ ระบบการติดตามและประเมินผล เป็นข้อมูลสำคัญที่จะต้องตรวจสอบและปรับให้เป็นปัจจุบัน ระบบข้อมูลสารสนเทศ คือ การนำนวัตกรรมใหม่ (Innovation) มาใช้ในการบริหารพัฒนาระบบจัดเก็บและประมวลข้อมูลให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง และทันต่อสถานการณ์

(5) **ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator)** รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ มีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนประสานงาน และติดตามแก้ไขปัญหาการทำงานให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อภารกิจลุล่วงตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด

(6) การตัดสินใจ (Decision Making) การเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยพิจารณาจากข้อมูล โอกาส ปัญหา ประเมินทางเลือก ผลลัพธ์ เพื่อการตัดสินใจที่ดีที่สุด ในสถานการณ์นั้น ๆ ในเวลาที่เหมาะสม ตลอดจนวิเคราะห์แยกแยะและระบุประเด็นของปัญหา และตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

3. แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

บรรณานุกรม

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 1 – 90.
- พระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช 2561 – 2580. (2561, 13 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก หน้า 1 – 71.
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2561. (2561, 11 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 135 ตอนที่ 92 ก หน้า 1 – 18.
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พุทธศักราช 2561. (2561, 19 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก หน้า 1 – 23.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สำนักนายกรัฐมนตรี. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564).
- สำนักงบประมาณ. สำนักนายกรัฐมนตรี. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2561.
- สำนักงบประมาณ. สำนักนายกรัฐมนตรี. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.
- สำนักงบประมาณ. สำนักนายกรัฐมนตรี. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.
- สำนักงบประมาณ. สำนักนายกรัฐมนตรี. ระบบการติดตามและประเมินผล. (2562, 11 ตุลาคม).
- สำนักงบประมาณ. สำนักนายกรัฐมนตรี. คู่มือการทบทวนเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ การให้บริการ
ผลิต/โครงการ และตัวชี้วัดผลสำเร็จของหน่วยรับงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. 2564.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานนโยบายการเงิน. (2563).
- <http://www.bb.go.th>

ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

นายอภิชาติ รัตนราศรี

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี	วิทยาศาสตร์บัณฑิต (ศศ. – เกษตร) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2537
ปริญญาโท	วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการทรัพยากร) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2541

ประสบการณ์การรับราชการ

พ.ศ. 2542	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4	สำนักงานประมาณ
พ.ศ. 2545	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5	สำนักงานประมาณ
พ.ศ. 2546	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6	สำนักงานประมาณ
พ.ศ. 2551	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7	สำนักงานประมาณ
พ.ศ. 2554	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ	สำนักงานประมาณ
พ.ศ. 2561	นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ	สำนักงานประมาณ
พ.ศ. 2562	ผู้อำนวยการกองประเมินผล 1	สำนักงานประมาณ

รางวัลหรือทุนการศึกษา

พ.ศ. 2549	ข้าราชการพลเรือนดีเด่น
-----------	------------------------

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

ผู้อำนวยการกองประเมินผล 1
 สำนักงานประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ถนนพระรามที่ 6 พญาไท กทม. 10400
 โทร. 022651033 apichart@bb.go.th