

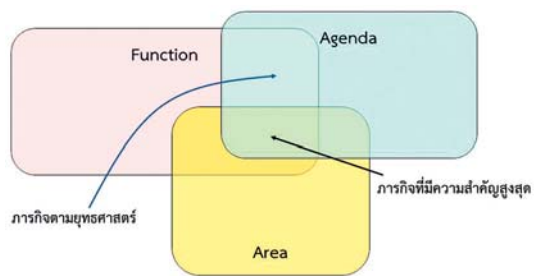


DOCA กับการจัดการงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

>> พันเอก ภูมิรัตน์ ลือศิริ

งบประมาณถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินงานของทางองค์กร ทั้งทางธุรกิจและองค์กรของภาครัฐ นอกจากนี้งบประมาณยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมแผนงานของฝ่ายบริหารให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานได้เป็นอย่างดี ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยใช้การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) ซึ่งให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการอย่างมีระบบ มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ ซึ่งมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับหน่วยงาน โดยครอบคลุมการบูรณาการทั้ง ๓ มิติ คือ





(๑) มิตินงานตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงและหน่วยงาน (Function) ที่เป็นการกิจหลักและมีเป้าหมายชัดเจนภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวง/กรม โดยต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ และยุทธศาสตร์การจ้ดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี (๒) มิตินงานตามยุทธศาสตร์เฉพาะรัฐบาล (Agenda) เป็นการกิจหรือนโยบายเฉพาะเรื่องที่รัฐบาลมอบหมาย ซึ่งไม่ได้เป็นการกิจของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ แต่มุ่งเน้นการมีเป้าหมายและการดำเนินงานร่วมกัน มีเจ้าภาพเป็นผู้รับผิดชอบ มีผู้สนับสนุนอย่างชัดเจน หรือที่เรียกว่า “การบริหารเชิงบูรณาการ” เช่น นโยบายการปราบปรามยาเสพติด นโยบายการบริหารจัดการน้ำ เป็นต้น และ (๓) มิตินงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) เป็นเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่เน้นเฉพาะพื้นที่ สอดคล้องกับเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์ระดับชาติ และนโยบายของรัฐบาล เช่น จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ภารกิจต่างประเทศ หรือการบริหารแบบ CEO (Chief Executive Officer) ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO และทูต CEO เป็นต้น

ซึ่งงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีลักษณะที่สำคัญประกอบด้วย (๑) มุ่งเน้นผลงานและผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการใช้จ่ายงบประมาณ (๒) ความโปร่งใสและการรายงาน มีการกำหนดกรอบการ

รายงานผลประจำปีและการรายงานผลทางการเงินที่สอดคล้องกับการกระจายความรับผิดชอบในการจัดทำงานงบประมาณ (๓) กระจายความรับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณแก่หน่วยราชการ โดยให้หน่วยราชการเป็นผู้จัดเตรียมรายละเอียดงบประมาณ ให้อยู่ในกรอบเป้าหมายที่กำหนดจากหน่วยงานกลาง (๔) กรอบงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) มีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน ๔ ปี (งบประมาณปีที่ขอตั้ง + ประมาณการรายจ่ายปีถัดไปอีก ๓ ปี) เพื่อให้รัฐบาลมีข้อมูลในการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และ (๕) ความครอบคลุมของงบประมาณ ที่สะท้อนให้เห็นถึงรายจ่ายและรายรับทั้งหมดของหน่วยอย่างแท้จริง ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องแสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณ

โดยสำนักงบประมาณได้กำหนดมาตรการเพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากการที่หน่วยงานภาครัฐจะนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเรียกว่า “มาตรฐานการจัดการทางการเงิน ๗ ประการ” ดังนั้น การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นการดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน ๗ ประการ (7 hurdles) โดยขออธิบายตามวงรอบงบประมาณของกองทัพบกดังนี้

๑. ภาคการจัดทำงานงบประมาณ เป็นการทบทวนและการจัดวางกลยุทธ์ด้านงบประมาณด้วยการเรียงลำดับความสำคัญของกลยุทธ์ที่จะทำให้นโยบายของหน่วยงานบรรลุผล ซึ่งมีการเชื่อมโยงกับนโยบายของกองทัพบก และนโยบายของรัฐบาลประกอบด้วย

๑) การวางแผนงบประมาณ (Budget



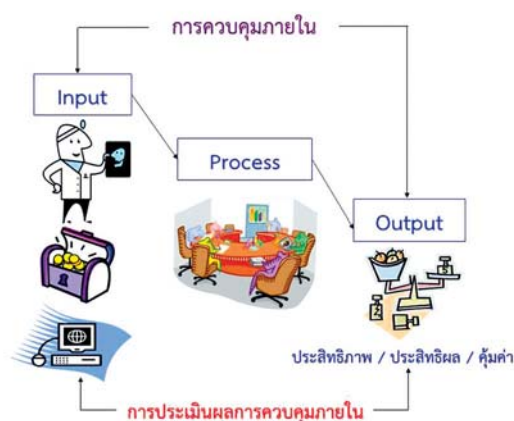
Planning) ได้แก่ การพิจารณาบทบาทบทบาทภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อกำหนดโครงสร้างแผนงาน งาน/โครงการ อันสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งต้องมีการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) ด้วย โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย (๑) การจัดทำแผนกลยุทธ์ โดยวิเคราะห์สภาพแวดล้อม พันธกิจ ผลลัพธ์ ผลผลิต ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ปัจจัยและกระบวนการผลิต (๒) การวิเคราะห์การดำเนินงานปัจจุบัน แหล่งเงิน ผู้รับบริการ กระบวนการดำเนินงาน การกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด และทบทวนว่าผลผลิตนั้นนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่ (๓) การแปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนการดำเนินงาน และ (๔) การนำแผนดำเนินงานมาจัดทำงบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (๑ + ๓ ปี) และแผนประจำปี

๒) การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน (Output Specification and Costing) เพื่อกำหนดต้นทุนในแต่ละผลผลิตที่ได้กำหนดมาแล้วว่าจะใช้ต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตเท่าไร ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้ (๑) กำหนดกระบวนการที่ก่อให้เกิดผลผลิต (๒) จำแนกต้นทุนตามกระบวนการ (๓) กระจายต้นทุนตามกระบวนการเข้าสู่ผลผลิต และ (๔) คำนวณต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิต

๒. ภาคการบริหารงบประมาณ ส่วนราชการจะต้องนำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้จ่ายโดยจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี (ทบ.๕๐๐-๑๕๓-๑) และใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีนั้นๆ ภายใต้ผลผลิตที่กำหนด และให้มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายการเบิกจ่ายของกองทัพบกกำหนดประกอบด้วย

๑) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (financial management/fund control) โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ (๑) การบริหารงบประมาณ หน่วยเจ้าของงบประมาณต้องจัดทำแผนการใช้งบประมาณและเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด และ (๒) การพัฒนาระบบบัญชีและระบบข้อมูลสารสนเทศทางการเงิน (Fiscal Management Information System: FMIS) ให้สามารถควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณอย่างโปร่งใส อาทิ การคุมงบประมาณของหน่วยด้วยแบบฟอร์ม ทบ.๕๐๐-๐๐๑

๒) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management) เป็นกระบวนการที่เน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบ โดยถือความคุ้มค่า



ของการใช้จ่ายงบประมาณเป็นหลัก ซึ่งมีหลักปฏิบัติที่สำคัญของเจ้าหน้าที่พัสดุ ประกอบด้วย (๑) การวางแผนการจัดซื้อจัดจ้าง จากแผนงานงานโครงการ (๒) การเลือกแหล่งขาย ด้วยการจัดทำข้อมูลรายชื่อผู้ขายผู้รับจ้าง การประเมินผู้ขายผู้รับจ้าง และการคัดเลือกผู้ขายผู้รับจ้าง (๓) การออกคำสั่งซื้อและจ้าง (๔) การตรวจสอบใบส่งของและตรวจรับพัสดุ ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและลงนามอนุมัติตรวจรับพัสดุ (๕) การแจกจ่ายพัสดุ และ (๖) การติดตามและประเมินผล โดยจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามระยะเวลา

๓) การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) ด้วยการจัดทำข้อมูลหรือทะเบียนคัมสินทรัพย์ของหน่วยงาน ซึ่งรวมถึงการดำเนินการตามวงรอบการส่งกำลังตามสิ่งอุปกรณ์ที่หน่วยครอบครอง หรือมีไว้เพื่อการปฏิบัติงาน ซึ่งหน่วยจะต้องวางแผนการบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างต่อเนื่องและคุ้มค่า รวมถึงการจัดทำระเบียบภายในหน่วยที่จะสนับสนุนให้กำลังพลเกิดจิตสำนึกในการใช้สินทรัพย์อย่างคุ้มค่า

๓. ภาคการติดตามและประเมินผล ซึ่งหน่วยเจ้าของงบประมาณจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนการปฏิบัติและแผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อหน่วยรับผิดชอบงบประมาณหลักตามแบบรายงานของสำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก ทั้งการรายงานเป็นรายไตรมาส และการรายงานประจำปี ประกอบด้วย

๑) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting) ประกอบด้วย (๑) การรายงานทางการเงิน (Financial Reporting) ของหน่วยการเงิน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชารับทราบการบริหารจัดการ



ภายในหน่วย และการรายงานทางการเงินสำหรับหน่วยงานภายนอกเพื่อรายงานสถานภาพด้านการเงินและการงบประมาณของหน่วยให้หน่วยการเงินหรือหน่วยงานงบประมาณกองทัพบกทราบ และ (๒) การรายงานผลการดำเนินงาน (Performance Report) ของหน่วยเจ้าของงบประมาณ เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จในการดำเนินงานของหน่วยจากการใช้จ่ายงบประมาณตามผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อเทียบกับเป้าหมาย

๒) การตรวจสอบภายใน (internal audit) โดยหน่วยตรวจสอบภายในของหน่วย หรือหน่วยตรวจสอบภายในของกองทัพบก เพื่อควบคุมการใช้งบประมาณและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งหน่วยต้องมีฝ่ายที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายใน เพื่อดำเนินการตรวจสอบ ๓ ประเภท ได้แก่ ตรวจสอบผลการดำเนินงาน ตรวจสอบการบริหารจัดการทางการเงิน และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

ซึ่งหากหน่วยสามารถปฏิบัติได้ตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง ๗ ประการดังกล่าวข้างต้นได้แล้วก็จะสามารถพัฒนาหน่วยงานหรือแม้กระทั่งพัฒนากองทัพบก ให้มีความก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพได้ในที่สุด 