

# ระบบงบประมาณ ในระบบราชการไทยและ ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนระบบ งบประมาณจากฐานกรมไปสู่ ฐานภารกิจ

## 5.1 ข้อเสนอแนะในการจัดระบบงบประมาณฐานภารกิจ

งบประมาณภาครัฐมีการกำหนดตามความต้องการของหน่วยงานซึ่งเป็นการจัดงบประมาณแบบเดิม เป็นไปตามความต้องการใช้จ่ายของหน่วยงานและตามการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาหรือการขึ้นเงินเดือน ซึ่งจากการวิเคราะห์งบประมาณแยกตามหมวดรายจ่าย พบว่างบประมาณของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายหลักและเป็นรายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นค่าเฉลี่ยร้อยละ 26 เป็นงบดำเนินงานซึ่งเป็นรายจ่ายหรือต้นทุนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ ค่าเฉลี่ยร้อยละ 18 เป็นงบลงทุนซึ่งเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อหรือจัดจ้างในการได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวร ค่าเฉลี่ยร้อยละ 18 ในขณะที่เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่นๆ ค่าเฉลี่ยรวมร้อยละ 38 เป็นเงินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐในการสนับสนุนและรายจ่ายอันเป็นกรณีพิเศษของหน่วยงานหรือตาม

โครงการเฉพาะ เช่น การบริหารหนี้สาธารณะของกระทรวงการคลัง หรือการส่งเสริมสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข

การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐเป็นเพียงการใช้จ่ายตามงบประมาณที่วางไว้ ซึ่งหมายถึงการบรรลุเป้าหมายในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามการจัดทำงบประมาณแบบเดิม ยังไม่ได้มีการพิจารณาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณ มุ่งหวังเพียงให้การใช้จ่ายงบประมาณตามที่วางแผน มักจะมีการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณในช่วงปลายปีงบประมาณ การขาดการวางแผนการใช้จ่ายเงินตามกรอบระยะเวลาทำให้การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไม่สม่ำเสมอและมีผลกระทบต่อการดำเนินการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

### ตารางที่ 5.1

การวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงประจำปีงบประมาณ 2547 แยกตามหมวดรายจ่าย

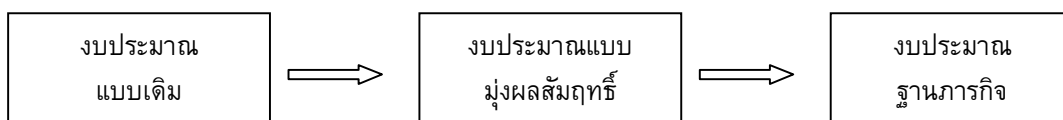
กระทรวง		ร้อยละของงบประมาณเปรียบเทียบกับงบประมาณรวม					
		งบบุคลากร	งบดำเนินงาน	งบลงทุน	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น	รวม
1	สำนักนายกรัฐมนตรี	27	14	3	32	24	100
2	กระทรวงการคลัง	5	2	-	-	93	100
3	กระทรวงการต่างประเทศ	39	32	6	12	11	100
4	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	20	12	18	47	3	100
5	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	40	26	9	24	1	100
6	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	34	15	47	3	1	100
7	กระทรวงคมนาคม	11	2	85	-	2	100
8	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	39	13	26	12	10	100
9	กระทรวงพลังงาน	24	13	44	2	17	100
10	กระทรวงพาณิชย์	35	49	3	2	11	100
11	กระทรวงอุตสาหกรรม	39	18	2	7	34	100
12	กระทรวงมหาดไทย	10	5	2	75	8	100
13	กระทรวงยุติธรรม	29	45	14	5	7	100
14	กระทรวงแรงงาน	13	11	2	72	2	100
15	กระทรวงวัฒนธรรม	49	20	18	11	2	100
16	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	5	4	10	78	3	100
17	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	29	29	37	1	4	100
18	กระทรวงศึกษาธิการ	ไม่สามารถแจกแจงข้อมูล					
19	กระทรวงสาธารณสุข	13	18	2	6	61	100
ค่าเฉลี่ย		26	18	18	22	16	100

ข้อมูลอ้างอิง : เอกสารงบประมาณรายจ่ายฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ 2547 ของสำนักงานงบประมาณ

### 5.1.1 ขั้นตอนในการปรับเปลี่ยนไปสู่การจัดทำงานงบประมาณฐานภารกิจ

1. เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีข้อมูลทางการบัญชีที่ครบถ้วนและถูกต้องจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาทางการบัญชีและงบประมาณในส่วนของการจัดทำบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง การทำการสำรวจทรัพย์สินของหน่วยงานรัฐบาล รวมทั้งมีการตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยงานเพื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ในการวัดความมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลวัดเพียงการใช้จ่ายให้หมดตามงบประมาณ

2. เพื่อให้มีการวัดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณ จึงควรมีการคำนวณต้นทุนของการให้บริการ เป็นการใช้งบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อนำไปสู่การจัดทำงานงบประมาณฐานภารกิจ



ข้อมูลการจัดทำงานงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ต้องมีรายละเอียดเพียงพอเพื่อให้ ผู้ปฏิบัติและผู้อนุมัติเข้าใจและสามารถควบคุมได้ โดยการพิจารณาการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยในการให้บริการ ซึ่งหน่วยงานจะต้องมีการกำหนดผลผลิต หรือผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการให้บริการ พร้อมทั้งมีการคำนวณต้นทุนในการให้บริการ โดยการใช้ฐานในการปันส่วนต้นทุนแบบง่ายคือการปันส่วนต้นทุนโดยตรงจากแผนกสนับสนุนไปยังแผนกที่ให้บริการ มีการรายงานผลการดำเนินงานพร้อมงบประมาณที่ใช้เป็นระยะเพื่อติดตามความก้าวหน้าของแผนงานได้ งบประมาณต้องมีความยืดหยุ่นสามารถเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแผน

3. การปรับเปลี่ยนจากการคำนวณต้นทุนผลผลิตของกิจการในช่วงเวลาหนึ่งจะนำไปสู่การกำหนดการปันส่วนต้นทุนตามฐานภารกิจและการทำงานงบประมาณฐานภารกิจเพื่อการคำนวณต้นทุนมีความถูกต้องมากขึ้น ตามภาระงานหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้น และเมื่อช่วงเวลาผ่านไปมาตรฐานในการให้บริการ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการกำหนดต้นทุนมาตรฐานในการกำหนดงบประมาณได้ล่วงหน้าได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### 5.1.2 การจัดทำงานงบประมาณฐานภารกิจ

- 1) การวิเคราะห์และระบุภารกิจกรรม ตามหน้าที่งานที่กำหนด
- 2) การกำหนดเป้าหมายผลผลิต หรือปริมาณงาน หรือปริมาณกิจกรรม ตามภารกิจของงาน
- 3) การวิเคราะห์โครงสร้างของต้นทุน หรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ตามลักษณะพฤติกรรมของต้นทุนเป็นต้นทุนคงที่ และต้นทุนผันแปร
- 4) การปันส่วนต้นทุนจากหน่วยงานสนับสนุนให้กับหน่วยงานหลักตามหลักต้นทุนฐานภารกิจ
- 5) การคำนวณต้นทุนต่อกิจกรรม โดยใช้ต้นทุนรวมของกิจกรรมหารด้วยปริมาณกิจกรรม
- 6) การติดตามประเมินผลต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับงบประมาณฐานภารกิจ เพื่อการวิเคราะห์ผลต่างและสาเหตุของผลต่างจากงบประมาณ รวมทั้งหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง

**ตารางที่ 5.2 : ตัวอย่างงบประมาณแบบเดิม**  
(ใช้ฐานภารกิจเดียวในการกำหนดงบประมาณ)<sup>1</sup>  
กำหนดจากฐานชั่วโมงแรงงานทางตรง (ชั่วโมง)

หน่วย : บาท

	โครงสร้างต้นทุน		ชั่วโมงแรงงานทางตรง (ชั่วโมง)	
	คงที่	ผันแปร	10,000	20,000
วัตถุดิบทางตรง	-	10	100,000.-	200,000.-
แรงงานทางตรง	-	8	80,000.-	160,000.-
ซ่อมบำรุง	20,000	3	50,000.-	80,000.-
เครื่องจักร	15,000	1	25,000.-	35,000.-
ตรวจสอบ	120,000	-	120,000.-	120,000.-
ติดตั้งเครื่องจักร	50,000	-	50,000.-	50,000.-
จัดซื้อ	220,000	-	220,000.-	220,000.-
	425,000	22	645,000.-	865,000.-

<sup>1</sup> ปัญญา อิศระวรวานิช, “เส้นทางสู่งบประมาณฐานภารกิจ,” วารสารวิชาชีพบัญชี (พฤศจิกายน 2548).  
บทที่ 5 ระบบงบประมาณในระบบราชการไทยและข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนระบบงบประมาณจากฐานกรมไปสู่ฐานภารกิจ 106  
การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล

**ตารางที่ 5.3 : ตัวอย่าง งบประมาณแบบฐานภารกิจ**

(กำหนดตามภารกิจและตัวผลิตภัณฑ์ต้นทุน)

กิจกรรม	โครงสร้างต้นทุน		ระดับการผลิตที่ 1	ระดับการผลิตที่ 2
	คงที่	ผันแปร		
<b>ตัวผลิตภัณฑ์ต้นทุน : ชั่วโมงแรงงานทางตรง (ชั่วโมง)</b>			<b>10,000</b>	<b>20,000</b>
วัตถุดิบ	-	10	100,000	200,000
แรงงานทางตรง	-	8	80,000	160,000
		18	180,000	360,000
<b>ตัวผลิตภัณฑ์ต้นทุน : ชั่วโมงเครื่องจักร (ชั่วโมง)</b>			<b>8,000</b>	<b>16,000</b>
ซ่อมบำรุง	20,000	5.50	64,000	108,000
เครื่องจักร	15,000	2.00	31,000	47,000
	35,000	7.50	95,000	155,000
<b>ตัวผลิตภัณฑ์ต้นทุน : จำนวนครั้งในการติดตั้ง (ครั้ง)</b>			<b>25</b>	<b>30</b>
ตรวจสอบ	80,000	2,100	132,500	143,000
ติดตั้งเครื่องจักร	-	1,800	45,000	54,000
	80,000	3,900	177,500	197,000
<b>ตัวผลิตภัณฑ์ต้นทุน : จำนวนครั้งคำสั่งซื้อ (ครั้ง)</b>			<b>15,000</b>	<b>25,000</b>
จัดซื้อ	211,000	1	226,000	236,000
รวม			678,500	948,000

**ตารางที่ 5.4 : ตัวอย่างการเปรียบเทียบต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง กับงบประมาณฐานภารกิจ**

	ต้นทุนจริง	งบประมาณฐานภารกิจ ณ ระดับการผลิตที่ 1	ผลต่างจาก งบประมาณ
วัตถุดิบทางตรง	101,000	100,000	1,000 U
แรงงานทางตรง	80,000	80,000	-
ซ่อมบำรุง	55,000	64,000	9,000 F
เครื่องจักร	29,000	31,000	2,000 F
ตรวจสอบ	125,500	132,500	7,000 F
ติดตั้งเครื่องจักร	46,500	45,000	1,500 F
จัดซื้อ	220,000	226,000	6,000 F
	657,000	678,500	21,500 F

F – Favorable (ผลต่างที่น่าพอใจ)

U – Unfavorable (ผลต่างที่ไม่น่าพอใจ)

### 5.1.2.1 การจัดทำงบประมาณฐานภารกิจของส่วนกลาง

ส่วนกลางมีหน้าที่ในการทำงานด้านการวางแผนกลยุทธ์ งานนโยบาย และงานวิชาการ ซึ่งมีส่วนในการสนับสนุนการดำเนินงานการให้บริการของจังหวัด การจัดทำงบประมาณฐานภารกิจของส่วนกลางจึงสามารถจัดทำเป็นงบประมาณฐานภารกิจโดยการพิจารณาในลักษณะของการให้บริการแก่จังหวัดหรือการให้บริการแก่หน่วยราชการด้วยกันและเป็นลักษณะงานที่มีการทำงานเป็นประจำ แต่หากการทำงานของส่วนกลางเป็นลักษณะที่พิเศษ หรือเป็นการดำเนินงานเฉพาะกิจ การจัดทำงบประมาณสามารถจัดทำเป็นโครงการ โดยใช้รูปแบบงบประมาณศูนย์ โดยกำหนดเป้าหมายและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการทำงานให้บรรลุผล

รูปแบบในการจัดสรรงบประมาณของส่วนกลาง จะประกอบด้วย งบบุคลากร งบลงทุน บางส่วนเพื่อพัฒนาความสามารถทางการแข่งขัน งบอุดหนุนและรายจ่ายอื่น ซึ่งจะมีร้อยละของงบประมาณ รวมร้อยละ 70 ของงบประมาณทั้งหมด เพื่อการขับเคลื่อนงบประมาณตามยุทธศาสตร์

ตารางที่ 5.5 : ตัวอย่าง ภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง

กิจกรรม	โครงสร้างต้นทุน		ระดับการผลิตที่ 1	ระดับการผลิตที่ 2
	คงที่	ผันแปร		
ตัวหลักต้นทุน : ชั่วโมงการทำงาน (ชั่วโมง)				
การวางแผนและนโยบาย				
การพัฒนาระบบ				
ตัวหลักต้นทุน : จำนวนหน้าของรายงานหรือข้อมูล (แผ่น)				
การจัดทำข้อมูลหรือรายงาน				
การประมวลผลข้อมูล				
ตัวหลักต้นทุน : จำนวนครั้งในการดำเนินการ (ครั้ง)				
ตรวจสอบ				
การวิเคราะห์ประเมินผล				
รวม				

### 5.1.2.2 การจัดทำงบประมาณฐานภารกิจของจังหวัด

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการทำงานโดยจังหวัด แต่ที่ผ่านมามหาบทบาทในการจัดทำงบประมาณของจังหวัดมีน้อยมาก โดยงบประมาณส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยราชการบริหารส่วนกลาง โดยการดำเนินการแล้ว การให้บริการแก่ประชาชนนั้นจะเกิดขึ้นจากการทำงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนบทบาทของจังหวัดจากหน่วยรับงบประมาณเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ

รูปแบบในการจัดสรรงบประมาณของส่วนจังหวัด จะประกอบด้วย งบบุคลากรบางส่วนตามความจำเป็นในการมีบุคลากรของจังหวัด งบดำเนินงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการให้บริการ งบลงทุนบางส่วนเพื่อการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ โดยมีร้อยละของงบประมาณ รวมร้อยละ 30 ของงบประมาณทั้งหมด เพื่อการให้บริการของจังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาได้และเป็นการพัฒนาจังหวัดอย่างใดก็ตามที่การทำงานของจังหวัดเป็นการดำเนินการตามนโยบายของราชการบริหารส่วนกลาง เป็นเพียงผู้ปฏิบัติหน้าที่ และการกระจายงบประมาณที่คำนึงถึงความต้องการของผู้ต้องการใช้งบประมาณอย่างแท้จริง ทำให้จังหวัดควรมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณในฐานะหน่วยตั้งงบประมาณ

ตารางที่ 5.6 : ตัวอย่าง ภารกิจของจังหวัด

กิจกรรม	โครงสร้างต้นทุน		ระดับการผลิตที่ 1	ระดับการผลิตที่ 2
	คงที่	ผันแปร		
ตัวหลักต้นทุน : ชั่วโมงการทำงาน (ชั่วโมง)				
การซ่อมบำรุง				
การให้บริการ				
ตัวหลักต้นทุน : จำนวนผู้รับบริการ (คน)				
การฟื้นฟูสมรรถภาพ				
การส่งเสริมและประชาสัมพันธ์				
ตัวหลักต้นทุน : จำนวนครั้งในการดำเนินการ (ครั้ง)				
การดำเนินการตามกฎหมาย				
การตรวจสอบ กำกับดูแล				
รวม				