

การบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไข

การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

โดย

พลตรี วิเชียร แข็งขัน

ผู้อำนวยการสำนักบริหารงบประมาณ สำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก

กองทัพบก

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑

บทคัดย่อ

เรื่อง การบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน
จังหวัดชายแดนภาคใต้

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย พล.ต.วิเชียร แฉ่งขัน หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐

เอกสารวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีการบูรณาการงบประมาณ กลไกและกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางการบูรณาการงบประมาณเพื่อให้การป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพแบบวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งใช้ข้อมูลทุติยภูมิ คือข้อมูลที่ได้จากเอกสารทางวิชาการ และแนวคิดทฤษฎีจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การจัดการรับมือกับภัยคุกคามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ในภาพรวมมีความเหมาะสม เป็นไปตามแนวคิดหลักของการบูรณาการ คือความเชื่อมโยง (Connection) และความสอดคล้องกัน (Alignment) มีการใช้ทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากรร่วมกัน มีเป้าหมายการปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดกลไกและกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณไว้ตามเอกสาร ๒ ฉบับ ได้แก่ ๑. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๓๓๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ และ ๒. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่าการบูรณาการงบประมาณมีปัญหาและอุปสรรคในเชิงโครงสร้างและในเชิงการบริหารอยู่หลายประการ จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้การป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่ ๑. ให้องค์กรที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งหน่วยงานภายในรองรับภารกิจงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีความต่อเนื่องของผู้ปฏิบัติงาน ๒. ปรับปรุงอัตราของ กอ.รมน. ให้มีตำแหน่งบริหารของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ๓. จัดทำหลักเกณฑ์การเสนอของบประมาณในแผนงานบูรณาการประจำปี ให้สอดคล้องกับกำหนดเวลาการเสนอคำขอของบประมาณในปฏิทินงบประมาณ ๔. มุ่งเน้นการติดตามประเมินผลโครงการที่สำคัญอย่างจริงจังทุกปี เป็นต้น

ABSTRACT

Title Integration of budget to prevent and correct insurgency in southern border provinces

Field Economics

Name Major General Vichien Kangkan **Course** NDC Class 60

This research aims to study concepts of budget integration theory, mechanisms and processes of integrating the budget to prevent and correct insurgency in southern border provinces to analyze current problems and obstacles and then propose a more effective integration of the budget. This qualitative research paper and In-Depth interviews use academic documents and theoretical concepts from related research as secondary data.

The results indicated that the overall picture of the current government's organizing mechanism responsible for solving problems of the southern border provinces is appropriate. The mechanism is based on the concept of integration: connection and alignment; and mutual use of resources, budget and personnel; and, possession of common performance goal. The government released 2 documents relating to mechanisms and processes to integrate budgets: 1) The Prime Minister's Office Order, no. 337/2560 dated December 14, 2017, titled the Revision of the Composition and Authority of the Budgetary Review Committee in the form of Strategic Integration for the Fiscal Year 2019 and 2) The National Council for Peace and Order (NCPO) Announcement, no.98/2557 dated July 21, 2014, titled Problem Solving Strategies in Southern Border Provinces, which consist of 3 steps: policy, transforming policy to implementation, and implementation.

The research found that the integration of the budget has many structural and managerial barriers. The suggestions for the more effective approaches are as follows

- 1) Relevant agencies establish an internal agency for the mission so that the operator can work in continuity and with understanding
- 2) Appoint administrative positions for the concerning ministries in the Internal Security Operations Command (ISOC)
- 3) Set the budget request regulations of the annual integrated plan in accordance with the budget calendars.
- 4) Follow up closely and consistently on projects of significant importance.

คำนำ

เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้ประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ก่อเหตุรุนแรงต้องสูญเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการต่างๆ รวมประมาณปีละกว่าสองหมื่นล้านบาทเพื่อนำไปแก้ไขปัญหา ทำให้สถานการณ์และปัญหาความรุนแรงในปัจจุบันได้รับการแก้ไขไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐก็ยังเป็นในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่เกิดการบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรมที่แท้จริง ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาวิเคราะห์กลไกและกระบวนการบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเสนอแนะแนวทางที่จะบูรณาการงบประมาณของแต่ละส่วนราชการให้เป็นเนื้อเดียวกันและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้คลี่คลายได้โดยเร็ว

พลตรี

(วิเชียร แข็งขัน)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
คำอธิบายคำย่อ	ซ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๕
แนวคิดทฤษฎีการบริหารงาน	๕
ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	๑๕
แนวคิดการบูรณาการ	๑๘
การบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	๑๙
กฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง	๒๐
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๒
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๒๔
สรุป	๒๔
บทที่ ๓ การจัดทำงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้	๒๕
สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้	๒๕
การจัดทำงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้	๓๑

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
กลไกและกระบวนการบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้	๓๗
ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้	๓๘
สรุป	๔๐
บทที่ ๔ การบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้	๔๑
กลไกและกระบวนการบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้	๔๑
ข้อมูลจากการสัมภาษณ์	๔๔
แนวทางในการการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น	๔๙
สรุป	๕๐
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๕๑
สรุป	๕๑
ข้อเสนอแนะ	๕๕
บรรณานุกรม	๕๗
ภาคผนวก	๕๘
ข้อมูลจากการสัมภาษณ์	๕๙
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๘

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
๓-๑	สรุปเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	๒๗
๓-๒	สรุปจำนวนผู้ได้รับผลกระทบฯ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ – ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙	๒๘
๓-๓	แสดงจำนวนเด็กกำพร้าและสตรีหม้ายจากสถานการณ์ความไม่สงบ	๒๙
๓-๔	เปรียบเทียบสถิติเหตุการณ์ (แยกตามประเภทเหตุการณ์)	๓๐
๓-๕	สถิติการสูญเสีย (แยกตามสถานะของผู้ได้รับผลกระทบ)	๓๐
๔-๑	ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์	๔๒
๔-๒	การบริหารงานในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	๔๓
๕-๑	การบริหารงานในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	๕๒
๕-๒	ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์	๕๓

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่	
๒-๑ ทฤษฎีการวิเคราะห์ระบบ	๑๒
๒-๒ ลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์	๑๓

บทที่ ๑ บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๗ ถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลายาวนานถึง ๑๓ ปี ส่งผลให้ประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ก่อเหตุรุนแรงต้องสูญเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ผลกระทบเป็นไปอย่างรุนแรงและกว้างขวางต่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชน เกิดภาวะการณการผลิตหดตัวเนื่องจากประชาชนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ ทำให้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ ผู้ประกอบการต้องเลิกหรือหยุดดำเนินกิจการเพราะขาดความมั่นใจในความปลอดภัย ความเชื่อมั่นของนักลงทุนและผู้บริโภคลดลง ทำให้เกิดการว่างงานสูง ซึ่งซ้ำเติมปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่ และทำให้ประชาชนลดความเชื่อมั่นในอำนาจรัฐ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความหวาดระแวงระหว่างประชาชนต่อรัฐ รวมทั้งความหวาดระแวงระหว่างประชาชนต่อประชาชน ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน และเชื่อมโยงหลายมิติทั้งความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม รัฐบาลในห้วงเวลาที่ผ่านมามีจุดปัจจุบัน ได้แก่ รัฐบาลชุดนายทักษิณ ชินวัตร พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้มีการทบทวนและปรับเปลี่ยนนโยบายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และได้จัดตั้งกลไกต่างๆ ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบและมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

๑. ห้วงปี พ.ศ.๒๕๔๗ - ๒๕๔๘ จัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.)

๒. ห้วงปี พ.ศ.๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.)

๓. ห้วงปี พ.ศ.๒๕๔๙ - ๒๕๕๑ ประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ และจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งระบบ โดยในระดับพื้นที่ ได้จัดให้มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า (กอ.รมน.ภาค ๔ สน.)

รับผิดชอบแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) รับผิดชอบแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนา

๔. ห้วงปี พ.ศ.๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (รชต.) และยังคงแบ่งความรับผิดชอบในระดับพื้นที่โดยให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า (กอ.รมน.ภาค ๔ สน.) รับผิดชอบแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) รับผิดชอบแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนา ตลอดจนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๓ โดยภายใต้พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.)

กล่าวโดยสรุป การแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ภายใต้กฎหมายสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ ที่กำหนดกลไกอำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินการด้านความมั่นคง และพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๕๓ ที่กำหนดกลไกอำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินการด้านการพัฒนา

๕. ห้วงปี พ.ศ.๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ จัดตั้งกลไกคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กปต.) เพื่อเชื่อมโยงและบูรณาการงานด้านความมั่นคงและงานด้านการพัฒนา

๖. ห้วงปี พ.ศ.๒๕๕๙ – ปัจจุบัน คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๙ เรื่อง การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) เป็นฝ่ายบูรณาการงานในระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และแต่งตั้งผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้

รัฐบาลชุดปัจจุบันที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้กำหนดปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาหนึ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไขไว้ในร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) โดยได้ระบุให้มุ่งเน้นการเสริมสร้างสันติสุข การส่งเสริมระบบงานยุติธรรม และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม ขจัดความขัดแย้ง ลดความรุนแรง และพัฒนาให้ตรงกับความต้องการของประชาชน โดยยึดหลักแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” รวมถึงเสริมสร้างพหุสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เป็นพลังการป้องกันและแก้ไขปัญหายังที่เกิดขึ้น ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ ได้ระบุเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ในยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน โดยกำหนดเป้าหมายให้ประชาชนในจังหวัดชายแดน

ภาคใต้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีโอกาสในการศึกษาและการประกอบอาชีพที่สร้างรายได้เพิ่มขึ้น และกำหนดตัวชี้วัดไว้ ๓ ตัวชี้วัด ได้แก่ (๑) มูลค่าความเสียหายและจำนวนการก่อเหตุร้ายที่มีมูลเหตุจากความไม่สงบลดลง (๒) รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนและจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มขึ้น (๓) จำนวนกิจกรรมสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนทุกศาสนาร่วมดำเนินการเพิ่มขึ้น

จะเห็นได้ว่าทุกรัฐบาลได้ให้ความสำคัญและถือเป็นนโยบายเร่งด่วนในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้ทุ่มเททรัพยากรต่างๆลงไปมากมาย โดยเฉพาะงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับส่วนราชการต่างๆ ๕๐ กว่าหน่วยงาน รวมประมาณปีละกว่าสองหมื่นล้านบาทเพื่อนำไปแก้ไขปัญหา ซึ่งส่งผลให้สถานการณ์และปัญหาความรุนแรงได้รับการแก้ไขไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐก็ยังไม่เกิดการบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรมที่แท้จริง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์กลไกและกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นแนวทางในการบูรณาการงบประมาณของแต่ละส่วนราชการให้เป็นเนื้อเดียวกันและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีการบูรณาการงบประมาณ รวมถึงกลไกและกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
๒. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การบูรณาการงบประมาณ วิธีการจัดทำงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และศึกษาเฉพาะกลไกและกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้การป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) คือข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มเป้าหมายคือผู้บริหารของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ/สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และสำนักงานงบประมาณและการเงิน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร รวมทั้งใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) คือข้อมูลที่ได้จากเอกสารทางวิชาการ และแนวคิดทฤษฎีจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลโดยค้นคว้าจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ ห้องสมุดสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ห้องสมุดวิทยาลัยเสนาธิการทหาร

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้ทราบถึงกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
๒. ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
๓. เป็นแนวทางในการการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำจำกัดความ

การบูรณาการ หมายถึง การผสมกลมกลืนของแผน กระบวนการ ข้อมูลและสารสนเทศ การตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากร การปฏิบัติการ ผลลัพธ์ และการวิเคราะห์เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ที่สำคัญของส่วนราชการ

จังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และ ๔ อำเภอของจังหวัดสงขลา คือ จะนะ เทพา นาทวี และสะบ้าย้อย

บทที่ ๒

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การบริหารองค์กรทั้งภาครัฐและธุรกิจ ไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือใหญ่ ล้วนต้องอาศัยศาสตร์และศิลป์ของการบริหารและการจัดการ ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีการบริหารงาน ความหมายของการบริหารงานในแต่ละคำจำกัดความว่าหมายถึงอะไร ครอบคลุมในเรื่องอะไรบ้าง มีทฤษฎีและหลักการบริหารอะไรที่ผู้บริหารสมควรมีความรู้เพื่อจะได้นำไปประยุกต์ใช้ในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ ต่อจากนั้นจะกล่าวถึงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นระบบที่สำนักงานประมาณใช้ในการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการว่ามีหลักการและกรอบแนวคิดองค์ประกอบและโครงสร้างอย่างไร เพื่อให้เข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงบประมาณ และในส่วนสุดท้ายของบทนี้ จะกล่าวถึงแนวคิดการบูรณาการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบงาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกในการบูรณาการงานการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการอ้างอิงต่อไป

แนวคิดทฤษฎีการบริหารงาน

๑. ความหมายของการบริหาร

ได้มีผู้ให้คำจำกัดความหมายของ "การบริหาร" ในฐานะที่เป็นกิจกรรมชนิดหนึ่งดังต่อไปนี้

๑.๑ Peter F. Drucker : การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น (ภาวิดา ธาราศรีสุทธิ, ๒๕๔๒ : ๒)

๑.๒ Harold koontz : การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยการอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน (สมพงษ์ เกษมสิน, ๒๕๒๓ : ๖)

๑.๓ Herbert A. simon : การบริหาร คือ กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน (ภาวิดา ธาราศรีสุทธิ, ๒๕๔๒ : ๒)

๑.๔ วิจิตร ศรีสะอ้านและคณะได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารไว้ดังนี้

๑.๔.๑ การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป

๑.๔.๒ ร่วมมือกันทำกิจกรรม

๑.๔.๓ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

๑.๔.๔ โดยการใช้กระบวนการ และทรัพยากรที่เหมาะสม

จึงสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ของบุคคลตั้งแต่ ๒ คน ขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมหรืองานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน โดยอาศัยกระบวนการ และ ทรัพยากรทางการบริหารเป็นปัจจัยอย่างประหยัดและให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ผู้บริหารจะบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้นั้นต้องมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของทฤษฎีและหลักการบริหาร เพื่อจะได้นำความรู้ไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับการทำงาน สถานการณ์และสิ่งแวดล้อม จึงพูดได้ว่าผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จคือผู้ที่สามารถประยุกต์เอาศาสตร์การบริหารไปใช้ได้อย่างมีศิลปะนั่นเอง

๒. ทฤษฎีและหลักการบริหาร

คำว่า "ทฤษฎี" เป็นคำที่รู้จักกันแพร่หลายในวงการณ์วิชาการสาขาต่าง ๆ โดยผู้สนใจในทฤษฎีต่าง ๆ ได้นำทฤษฎีเข้าสู่ภาคปฏิบัติ โดยให้เหตุผลว่าทฤษฎีเปรียบได้กับดาวเหนือหรือเข็มทิศที่คอยบอกทิศทางให้กับชาวเรือ หรือชี้แนวทางที่ถูกต้องในการปฏิบัติงาน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมาย "ทฤษฎี" ว่า หมายถึง ความเห็น การเห็น การเห็นด้วยลักษณะที่คาดเอาตามหลักวิชาเพื่อเสริมเหตุผล และรากฐานให้แก่ปรากฏการณ์ หรือข้อมูลในภาคปฏิบัติ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างมีระเบียบ นอกจากนี้นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ดังนี้

๒.๑ Good : ทฤษฎี คือ ข้อสมมติต่าง ๆ หรือข้อสรุปเป็นกฎเกณฑ์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากข้อสมมติทางปรัชญาและหลักการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อใช้เป็นเสมือนพื้นฐานของการปฏิบัติ ข้อสมมติซึ่งมาจากการสำรวจทางวิทยาศาสตร์ การค้นพบต่าง ๆ จะได้รับการประเมินผล เพื่อให้มีความเที่ยงตรงตามหลักวิทยาศาสตร์และข้อสมมติทางปรัชญา อันถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของการสร้าง (Construction)

๒.๒ Kneller : ได้ให้ความหมายของทฤษฎีไว้ ๒ ความหมาย คือ

๒.๒.๑ ข้อสมมติฐานต่าง ๆ (Hypothesis) ซึ่งได้กลั่นกรองแล้วจากการสังเกตหรือทดลอง เช่น ในเรื่องความโน้มถ่วงของโลก

๒.๒.๒ ระบบของความคิดต่าง ๆ ที่นำมาปะติดปะต่อกัน (Coherent)

๒.๓ Feigl : ทฤษฎีเป็นข้อสมมติต่าง ๆ ซึ่งมาจากกระบวนการทางตรรกวิทยา และคณิตศาสตร์ ทำให้เกิดกฎเกณฑ์ที่ได้มาจากการสังเกตและการทดลอง

๒.๔ ริงชัย สันติวงษ์ : ทฤษฎี หมายถึงความรู้ที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมแนวคิด และหลักการต่าง ๆ ให้เป็นกลุ่มก้อน และสร้างเป็นทฤษฎีขึ้น ทฤษฎีใด ๆ ก็ตามที่ตั้งขึ้นมานั้น เพื่อรวบรวมหลักการและแนวความคิดประเภทเดียวกันเอาไว้อย่างเป็นหมวดหมู่

๒.๕ เมธี ปิลันธนาพันธ์ : ได้กล่าวถึงหน้าที่หลักของทฤษฎี มี ๓ ประการ คือ การพรรณนา (Description) การอธิบาย (Explanation) และการพยากรณ์ (Prediction)

๒.๖ อีรูวดี ประทุมพรรัตน์ : ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของทฤษฎีมีดังนี้

๒.๖.๑ เป็นความคิดที่สัมพันธ์กันและกันอย่างมีระบบ

๒.๖.๒ ความคิดดังกล่าวมีลักษณะ "เป็นความจริง"

๒.๖.๓ ความจริงหรือความคิดนั้น สามารถเป็นตัวแทนปรากฏการณ์ หรือ พฤติกรรมที่เกิดขึ้นได้

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ทฤษฎี จึงหมายถึง การกำหนดข้อสันนิษฐาน ซึ่งได้รับมาจากวิธีการทางตรรกวิทยา วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ ทำให้เกิดกฎเกณฑ์ที่ได้มาจากการสังเกต ค้นคว้าและการทดลอง โดยใช้เหตุผลเป็นพื้นฐานเพื่อก่อให้เกิดความ เข้าใจในความเป็นจริง และนำผลที่เกิดขึ้นนั้นมาใช้เป็นหลักเกณฑ์

สำหรับทฤษฎีต่าง ๆ ที่เข้ามาสู่การบริหารนั้น ได้มีผู้คิดค้นมากมาย แต่พบว่ายังไม่มีทฤษฎีใดที่สามารถช่วยอธิบายปรากฏการณ์ในการบริหารงานได้หมด อาจจำเป็นต้องใช้หลาย ๆ ทฤษฎีในการแก้ปัญหาหนึ่ง หรือทฤษฎีหนึ่งซึ่งมีหลักการดีและเป็นที่ยอมรับมาก อาจไม่สามารถแก้ปัญหาเล็กน้อย หรือปัญหาใหญ่ได้เลย ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละปัญหา สภาพการณ์ของสังคม และกาลเวลาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม คูนท์ (Koontz) ได้กล่าวไว้ว่า ทฤษฎีหรือหลักในการบริหารงานนั้นจะดีหรือมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ควรคำนึงถึงลักษณะของทฤษฎีในเรื่องต่อไปนี้

๑. การเพิ่มประสิทธิภาพของงาน
๒. การช่วยวิเคราะห์งานเพื่อปรับปรุงพัฒนา
๓. การช่วยงานด้านวิจัยขององค์การให้ก้าวหน้า
๔. ตรงกับความต้องการของสังคม
๕. ทนสมัยกับโลกที่กำลังพัฒนา

๓. หลักการบริหารและวิวัฒนาการ

วิชาการบริหารได้พัฒนามาตามลำดับ เริ่มจากอดีตหรือการบริหารในระยะแรก ๆ นั้น มนุษย์ยังขาดประสบการณ์การบริหาร จึงเป็นการลองผิดลองถูก การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ยังไม่แพร่หลายและกว้างขวาง การเรียนรู้หลักการบางอย่างจึงเรียนรู้จากประสบการณ์ของตนเอง หรือมีการแลกเปลี่ยนกันในวงจำกัด คือการถ่ายทอดไปยังทายาท ลูกศิษย์ หรือลูกจ้าง เป็นต้น ต่อมาการบริหารเริ่มมีความหมายชัดเจนและรัดกุมขึ้นในศตวรรษที่ ๑๘ โดยกลุ่มนักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเรียกตัวเองว่า Cameralist ในประเทศเยอรมันและออสเตรีย โดยให้คำจำกัดความของคำว่าการบริหาร หมายถึง การจัดการหรือการควบคุมกิจการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การบริหารอาณานิคม การบริหารเกี่ยวกับกิจการภาษี การบริหารการเงินของมูลนิธิ และการบริหารอุตสาหกรรม เป็นต้น ต่อมาปลายศตวรรษที่ ๑๘ นักบริหารชาวสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า Federalist ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร หมายถึงการบริหารงานของรัฐ (Public Administration) และต่อมาได้ใช้คำว่า

Administration หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับกิจการของรัฐ ส่วนคำว่า Management หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับภารกิจของเอกชน

ปลายศตวรรษที่ ๑๙ และต้นศตวรรษที่ ๒๐ อุตสาหกรรมและการค้าในยุโรปและอเมริกาได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เป็นผลมาจากได้มีการพัฒนาการผลิตสินค้าต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อ Henry Ford ได้ผลิตรถยนต์โดยใช้สายพาน และนักอุตสาหกรรมอื่นได้ผลิตสินค้าจำนวนมาก โดยคิดค้นวิธีการลดต้นทุนการผลิต โดยการตัดค่าใช้จ่ายให้น้อยลง และระยะนี้เองได้มีการนำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มาใช้ โดยวิศวกรชาวอเมริกัน คือ Frederick W. Taylor นอกจากนี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้พยายามแบ่งยุคหรือวิวัฒนาการทางการบริหาร แตกต่างออกไป ดังนี้

อรุณ รักธรรม ได้แบ่งวิวัฒนาการบริหารออกเป็น ๓ ระยะ คือ

๑. ระยะเริ่มต้น เป็นระยะของการปูพื้นฐานและโครงสร้าง บุคคลสำคัญในระยะนี้ได้แก่ Woodrow Wilson, Leonard D. White, Frank T. Goodnow, Max weber, Frederick W. Taylor และ Henri Fayol เป็นต้น

๒. ระยะกลางหรือระยะพฤติกรรมและภาวะแวดล้อม ผู้มีชื่อเสียงในระยะนี้ได้แก่ Elton Mayo, Chester I. Barnard, Mary P. Follet เป็นต้น

๓. ระยะที่สาม หรือ ระยะปัจจุบัน มี Herbert A. Simon, Jame G. March เป็นผู้วางรากฐาน

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ ได้แบ่งวิวัฒนาการของการบริหารออกเป็น ๓ ยุค คือ

๑. ยุคการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management Era) ผู้มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ Frederick W. Taylor, Henri Fayol, Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick

๒. ยุคการบริหารแบบมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relation Era) ผู้มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ Mary P. Follet, Elton Mayo และ Fritz J. Roethlisberger

๓. ยุคทฤษฎีการบริหาร (The Era of Administrative Theory) เป็นยุคที่ผสมผสานสองยุคแรกเข้าด้วยกัน จึงเป็นยุคบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ ผู้มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ Chester I. Barnard และ Herbert A. Simon

นอกจากนี้นักบริหารและนักวิชาการบางกลุ่มได้แบ่งวิวัฒนาการของการบริหารออกเป็น ๔ ยุค คือ

๑. ยุคก่อนหรือยุคโบราณ เริ่มตั้งแต่การมีสังคมมนุษย์จนถึงยุคก่อน Classical บุคคลสำคัญในยุคนี้ได้แก่ Socrates, Plato, Aristotle, Saint-Simen, Hegel, Robert Owen และ Charles Babbage

๒. ยุค Classical เริ่มตั้งแต่ช่วงแรกของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งเป็นยุคที่นำเครื่องจักร เครื่องมือทุ่นแรงเข้าไปใช้แทนกำลังคน จนกระทั่งได้เกิดแนวคิดในเรื่อง การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการผลิต หรือให้ความสำคัญต่องานมาก ระบบการทำงานถือเป็นสิ่งสำคัญ บุคคลสำคัญในยุคนี้ ได้แก่

๒.๑ Henry R. Towne เป็นประธานบริษัทเยลและทาวนในสหรัฐอเมริกา ได้เสนอบทความเรื่องวิศวกรในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการเคลื่อนไหวทางแนวความคิดด้านการจัดการของศตวรรษต่อมา

๒.๒ Woodrow Wilson เขียนบทความเรื่อง The Study of Public Administration มีแนวคิดที่ต้องการแยกการบริหารของรัฐออกมาจากการเมือง

๒.๓ Frank T. Goodnow เขียนบทความเรื่อง Politics and Administration ซึ่งเป็นแนวความคิดคล้ายคลึงกับวิลสัน และเน้นเรื่องการปรับปรุงระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพ ยึดระบบคุณธรรม (Merit System) ให้มีคณะกรรมการรับผิดชอบ และมีหน่วยงานการบริหารบุคคล ในทุกหน่วยงาน มีการจำแนกตำแหน่ง เพื่อความเป็นธรรมในการจ้าง มีการกำหนดมาตรฐาน และคุณสมบัติของบุคลากร

๒.๔ Leonard D. White ได้เขียนเรื่อง " Introduction to study of Public Administration" มีความคิดเห็นเช่นเดียวกับ Goodnow และ Wilson เขายังได้เพิ่มเรื่องการเลื่อนขั้น วินัย ขวัญ และเน้นเรื่องที่ถูกโน้วเขียนไว้อย่างละเอียด

๒.๕ Max Weber เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ผู้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการ (Bureaucracy) ถือว่าเป็นบิดาทางด้านบริหารราชการ มีแนวคิดของหลักการบริหารที่มีเหตุผล มีการแบ่งงานกันทำ มีสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นลงมา มีผู้ชำนาญการในสายงานต่าง ๆ การปฏิบัติงานต้องมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

๒.๖ Frederick W. Taylor เป็นวิศวกรชาวเยอรมัน เป็นผู้เสนอวิธีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) สนใจหลักเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญหรือชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) อันเป็นสิ่งสำคัญเบื้องต้นในการเข้าใจองค์การรูปนัย เพราะการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง จำเป็นต้องมีการประสานงานอีกด้วย

๒.๗ Henri Fayol เป็นวิศวกรและนักอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศส ได้เสนอแนวคิดที่มีลักษณะเป็นสากลสำหรับนักบริหาร โดยกล่าวถึงองค์ประกอบขั้นมูลฐานของการบริหาร ได้แก่

๒.๗.๑ การวางแผน (Planning)

๒.๗.๒ การจัดองค์การ (Organizing)

๒.๗.๓ การบังคับบัญชา (Commanding)

๒.๗.๔ การประสานงาน (Coordinating)

๒.๗.๕ การควบคุม (Controlling)

๒.๘ Luthur Gulick and Lyndall Urwick เป็นนักบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ บริหารงานโดยหวังผลงานเป็นใหญ่ (Task Centered) เขาได้รวบรวมแนวคิดทางด้านการบริหารต่าง ๆ เอาไว้ในหนังสือชื่อ “Paper on the Science of Administration” โดยเสนอแนวคิดกระบวนการบริหาร ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีชื่อว่า “POSDCoRB” ภาระหน้าที่ที่สำคัญของนักบริหาร ๗ ประการ คือ

๒.๘.๑ Planning การวางแผน

เป็นการวางแผนเค้าโครงการกิจกรรมซึ่งเป็นการเตรียมการก่อนลงมือปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๘.๒ Organizing การจัดองค์การ

เป็นการกำหนดโครงสร้างขององค์การ โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับงาน เช่น การแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง หรือแผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพงาน หรือจัดตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization)

๒.๘.๓ Staffing การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน

เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อให้บุคลากรมาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้

๒.๘.๔ Directing การอำนวยการ

เป็นภารกิจในการใช้ศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษย์สัมพันธ์ (Human Relations) การจูงใจ (Motivation) และการตัดสินใจ (Decision making) เป็นต้น

๒.๘.๕ Coordinating การประสานงาน

เป็นการประสานให้ส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่องกันเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น

๒.๘.๖ Reporting การรายงาน

เป็นกระบวนการและเทคนิคของการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาตามชั้นได้ทราบถึงผลการปฏิบัติงาน โดยที่มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) ในองค์การอยู่ด้วย

๒.๘.๗ Budgeting การงบประมาณ

เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการวางแผนการทำบัญชีการควบคุม
เกี่ยวกับการเงินและการคลัง

๓. ยุค Human Relation เป็นยุคที่มีความเชื่อว่างานใด ๆ จะบรรลุผลสำเร็จได้ จะต้องอาศัยคนเป็นหลัก นักบริหารกลุ่มนี้จึงหันมาสนใจศึกษาพัฒนาทฤษฎี วิธีการและเทคนิคต่าง ๆ ทางด้านสังคมศาสตร์ พฤติกรรมและกลุ่มคนในองค์การ สนใจศึกษาแนวทางประสานงานให้คนเข้ากับสิ่งแวดล้อมของงาน เพื่อหวังผลในด้านความร่วมมือ ความคิด ริเริ่มและการเพิ่มผลผลิต โดยมีพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า "มนุษยสัมพันธ์" จะนำไปสู่ความพอใจและสะท้อนถึงผลของการปฏิบัติงาน บุคคลสำคัญในยุคนี้ ได้แก่

๓.๑ Elton Mayo ชาวออสเตรเลีย ในฐานะนักวิชาการอุตสาหกรรม มีผลงานมากในแง่ปัญหาบุคคลกับสังคมของอุตสาหกรรม และพฤติกรรมของบุคคลในสภาพแวดล้อมการทำงาน สรุปการทดลองที่ Hawthorne ได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของคนงาน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ที่เกิดขึ้นมาจากการที่คนมาทำงานร่วมกันโดยก่อรูปไม่เป็นทางการ การให้รางวัลและลงโทษเป็นตัวกระตุ้นให้สมาชิกทำงานได้ดีที่สุด การมีส่วนร่วมของสมาชิก จะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของงาน และความก้าวหน้าขององค์การ

๓.๒ Mary Follette ชาวอเมริกัน ได้เขียนตำราที่มีแนวคิดในเชิงมนุษยสัมพันธ์ เช่น เขียนเรื่องความขัดแย้ง การประสานความขัดแย้ง กฎที่อาศัยสถานการณ์และความรับผิดชอบ เป็นต้น

๓.๓ Likert เป็นผู้ที่สนใจด้านพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การ ผลงานที่มีชื่อเสียงมาก คือ The Human Organization : Its management and Value และหนังสือ New Patterns of Management

๔. ยุค Behavioral Science เป็นยุคที่มีความพยายามศึกษาและวิเคราะห์วิจัย มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และค้นคว้าทฤษฎีใหม่ ๆ เพื่อนำไปเป็นประโยชน์ต่อการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด นักบริหารที่สำคัญของยุคนี้ ได้แก่ Chester I. Barnard, Herbert A. Simon, Abraham Maslow, Getzels and Guba, Douglas McGregor, Victor H. Vroom, Robert Blank and Jane S. Mouton, William J. Reddin, Robert Tannenbaum and Warren Schmidt และ Paul Hersey and Kenneth H. Blanchard เป็นต้น

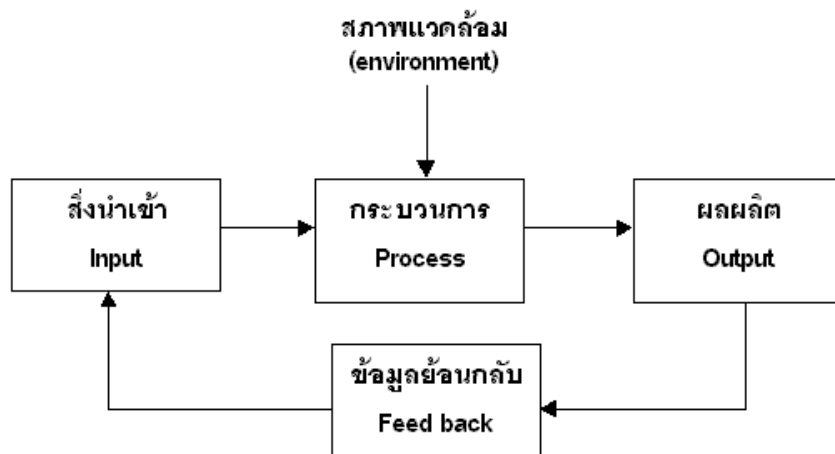
๔. ทฤษฎีที่ควรทราบ

ทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ได้รับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัยตั้งแต่สมัยโบราณ ยุควิทยาศาสตร์ ยุคมนุษย์สัมพันธ์ จนถึงยุคปัจจุบัน ซึ่งอาศัยทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ที่มีการปรับปรุงพัฒนาและสังเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น แต่ถึงอย่างไร การบริหารงานสมัยใหม่นี้มุ่งเน้นทั้งคน งาน และผลผลิต จึงต้องมีการผสมผสานแนวคิด

ต่าง ๆ ทุกยุค ทุกสมัย เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เป็นจริงในปัจจุบัน ในที่นี้จะขอนำเสนอทฤษฎีทางการบริหารพื้นฐานที่ควรทราบ ดังต่อไปนี้

๔.๑ ทฤษฎีวิเคราะห์ระบบ (System Approach หรือ General System Theory)

แผนภาพที่ ๒-๑ ทฤษฎีการวิเคราะห์ระบบ



ที่มา : Scot's System Approach

ทฤษฎีวิเคราะห์ระบบ เป็นทฤษฎีที่มีคุณค่าในการตรวจสอบหาข้อบกพร่องของกระบวนการบริหารทั้งปวง โดยการวิเคราะห์สิ่งนำเข้า วิเคราะห์กระบวนการ และวิเคราะห์ผลผลิตว่าสิ่งที่ลงทุนไปคุ้มค่าหรือไม่ แล้วรวบรวมข้อมูลหาจุดบกพร่องแล้วปรับปรุงแก้ไขต่อไป

๔.๒ ทฤษฎีจูงใจในการปฏิบัติงานของมาสโลว์

Abraham H. Maslow เป็นบุคคลแรกที่ได้ตั้งทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการจูงใจไว้ (Maslow's general theory of human and motivation) และได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ไว้ ๓ ประการ ดังนี้

๔.๒.๑ มนุษย์มีความต้องการ ความต้องการมีอยู่เสมอและไม่มีสิ้นสุด แต่สิ่งที่มนุษย์ต้องการนั้นขึ้นอยู่กับว่าเขามีสิ่งนั้นอยู่แล้วหรือยัง ขณะที่ความต้องการใดได้รับการตอบสนองแล้วความต้องการอย่างอื่นจะเข้ามาแทนที่ กระบวนการนี้ไม่มีที่สิ้นสุด และจะเริ่มต้นตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย

๔.๒.๒ ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะไม่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรมอีกต่อไป ความต้องการที่ไม่ได้รับตอบสนองเท่านั้น ที่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรม

๔.๒.๓ ความต้องการของมนุษย์ มีเป็นลำดับขั้นตามลำดับความสำคัญ กล่าวคือ เมื่อความต้องการในระดับต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับสูงก็จะเรียกร้องให้มีการตอบสนองทันที

Maslow ได้แบ่งลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ไว้ดังนี้ (Maslow's Need-hierarchy Theory)

แผนภาพที่ ๒-๒ ลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์



ที่มา : Maslow's hierarchy of human needs

๔.๓ ทฤษฎีการจูงใจ - สุขอนามัยของเฮอ์เบอร์ก (Herzberg's Motivation Hygiene Theory)

ทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจของ เฮอ์เบอร์กนี้มีชื่อเรียกกันหลายอย่าง เช่น Motivation Maintenance Theory, dual Factor Theory Motivation-Hygiene Theory และ The two - Factor Theory ทฤษฎีนี้ได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับองค์ประกอบที่จะสนับสนุนความพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction) และองค์ประกอบที่สนับสนุนความไม่พอใจในการทำงาน (Job dissatisfaction) ดังนี้

- พวกที่ ๑ ตัวกระตุ้น (Motivator) คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดความพอใจ ได้แก่
- งานที่ปฏิบัติ
 - ความรู้สึกเกี่ยวกับความสำเร็จของงาน
 - ความรับผิดชอบ

- โอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน
 พวกที่ ๒ ปัจจัยสุขอนามัย (Hygiene) หรือ องค์ประกอบที่สนับสนุนความไม่
 พอใจในการทำงาน ได้แก่

- แบบการบังคับบัญชา
- ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
- เงินเดือนค่าตอบแทน
- นโยบายของการบริหาร

๔.๔ ทฤษฎี X และ ทฤษฎี Y

Douglas McGregor ได้เสนอทฤษฎีนี้ใน ค.ศ. ๑๙๕๗ โดยเสนอสมมติฐาน
 สมมติฐาน ดังนี้

๔.๔.๑ ทฤษฎี X

๔.๔.๑.๑ ธรรมชาติของมนุษย์โดยทั่วไปไม่ชอบทำงาน พยายามเลี่ยง
 งาน หลบหลีก บิดพลิ้ว เมื่อมีโอกาส

๔.๔.๑.๒ มนุษย์มีนิสัยเกียจคร้าน จึงต้องใช้วิธีการข่มขู่ ควบคุม สั่ง
 การ หรือบังคับให้ ทำงานตามจุดประสงค์ขององค์การให้สำเร็จ

๔.๔.๑.๓ โดยทั่วไปนิสัยมนุษย์ชอบทำงานตามคำสั่ง ต้องการที่จะ
 หลีกเลียงความรับผิดชอบ แต่ต้องการความมั่นคง อบอุ่นและปลอดภัยมากกว่าสิ่งอื่น

๔.๔.๒ ทฤษฎี Y

๔.๔.๒.๑ การที่ร่างกายและจิตใจได้พยายามทำงานนั้น เป็นการ
 ตอบสนองความพอใจ อย่างหนึ่งเช่นเดียวกับการเล่นและพักผ่อน

๔.๔.๒.๒ มนุษย์ชอบนำตนเอง ควบคุมตนเอง เพื่อดำเนินงานที่ตน
 รับผิดชอบ ให้บรรลุ จุดประสงค์อยู่แล้ว ดังนั้นการบังคับควบคุม ข่มขู่ ลงโทษ จึงไม่ใช่วิธีการเพียง
 อย่างเดียว ที่จะทำให้มนุษย์ดำเนินงานจนบรรลุจุดประสงค์ขององค์การ

๔.๔.๒.๓ มนุษย์ผูกพันตนเองกับงานองค์การก็เพื่อหวังรางวัลหรือสิ่ง
 ตอบแทน เมื่อองค์การประสบความสำเร็จ

๔.๔.๒.๔ เมื่อสถานการณ์เหมาะสม มนุษย์โดยทั่วไปจะเกิดการ
 เรียนรู้ ทั้งด้านการยอม รับ ความรับผิดชอบ และแสวงหาความรับผิดชอบ ควบคุมกันไปด้วย

๔.๔.๒.๕ มนุษย์ทั้งหลายย่อมมีคุณสมบัติที่ดีกระจายอยู่ทั่วไปทุกคน
 เช่น มีวินัย มีความฉลาดเฉลียวและว่องไว มีความสามารถในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ขององค์การ

๔.๔.๒.๖ สถานการณ์ของการดำรงชีวิตในระบบอุตสาหกรรมยุคใหม่
มนุษย์ยังไม่มีโอกาสใช้สติปัญญาได้เต็มที่

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

๑. หลักการและกรอบแนวคิด

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่าและสอดคล้องตามความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณ และคำนึงถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้

๒. องค์ประกอบสำคัญ

องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ประกอบด้วย

๒.๑ มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

๒.๑.๑ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศ โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลเป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาล และสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้ สำนักงบประมาณจึงมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาล ให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีและแปลงยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๑.๒ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติซึ่งเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจรับผิดชอบโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือต้องร่วมกันดำเนินงานโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการเพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

๒.๑.๓ เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานซึ่งอาจเป็นบริการหรือสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดความสำเร็จที่แสดงในหลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

๒.๒ เน้นหลักธรรมาภิบาล

ระบบงบประมาณแบบใหม่เป็นระบบที่เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

๒.๒.๑ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับได้ชัดเจน เริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายสูงสุดประเทศ สู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

๒.๒.๒ มีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายได้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานและมีรูปแบบของการรายงานผล แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ รายงานผลการปฏิบัติงาน และรายงานด้านการเงิน ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

๒.๓ มอบอำนาจบริหารจัดการงบประมาณ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จะเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง/หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ยังผ่อนคลายนโยบายต่างๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒.๔ การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้นการนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณา ร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

๒.๕ ประมวลการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) เป็นการประมวลการรายจ่าย ๓ ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบันภายใต้สมมุติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ สำหรับแผนงานต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้านการประมวลการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จะดำเนินการทั้งแบบ Top Down และ Bottom Up โดยการประมวลการแบบ Top Down จะเป็นการประมวลการรายจ่ายจากระดับนโยบาย โดยพิจารณาจากสมมุติฐานทางการเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาลส่วนการประมวลการแบบ Bottom Up จะเป็นการประมวลการรายจ่ายจากระดับหน่วยงาน ภายใต้สมมุติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา ๑-๓ ปี ซึ่ง MTEF ทั้ง ๒ แบบ จะทำให้สำนักงบประมาณและรัฐบาล ทราบถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งรัฐบาลอาจจะมึนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงตัวเลขดังกล่าวได้ โดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานขอส่วนราชการมาช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากร มีประสิทธิภาพมากขึ้นและยังเป็นการรักษาวินัยทางการคลังด้วย

๓. โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้กำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ทั้ง ๓ ระดับ ดังที่กล่าว คือ ระดับรัฐบาล กระทรวง และส่วนราชการ โดยใช้เป้าหมายและยุทธศาสตร์เป็นตัวนำไปสู่ความสำเร็จที่ต้องการกระบวนการทำงานจะมีความเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติงานภายใต้กระทรวง ซึ่งรับนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติและมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแต่ละระดับจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

๔. การจัดการงบประมาณตามกระบวนการทัศน์ใหม่

การจัดสรรงบประมาณตามกระบวนการทัศน์ใหม่จะกำหนดบนฐานยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมในเชิงบูรณาการใน ๓ มิติ ได้แก่

๔.๑ มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน : Function

กระทรวงและหน่วยงานเป็นศูนย์กลางรับผิดชอบทำงานตามภารกิจกระทรวง (ภารกิจประจำและภารกิจตามยุทธศาสตร์) ที่มีเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนภายใต้ขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ที่สอดคล้องกับเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์ระดับชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๔.๒ มิติงานตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล : Agenda

นโยบายเฉพาะเรื่องที่ว่ารัฐบาลมอบหมายไม่ได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งมุ่งเน้นการมีเป้าหมายการดำเนินงานร่วมกัน และมีเจ้าภาพผู้รับผิดชอบและผู้สนับสนุนอย่างชัดเจน เช่น นโยบายการปราบปรามยาเสพติด และนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

๔.๓ มิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (กลุ่มจังหวัด/จังหวัด/ต่างประเทศ) : Area

เป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่เน้นเฉพาะในพื้นที่ที่สอดคล้องกับเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์ระดับชาติและนโยบายรัฐบาล

แนวคิดการบูรณาการ

คำว่า “บูรณาการ” (Integration) แปลว่าการรวมสิ่งต่างๆ ไว้ด้วยกันเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิด หรือทำให้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดหรือระบบ (Collins Cobuild English Language Dictionary, 1990)

คำว่าบูรณาเกี่ยวข้องกับหลายมิติ คือ ปัจเจกบุคคล เทคโนโลยี องค์การระหว่างบุคคล และสารสนเทศ โดยที่แนวคิดหลักของการบูรณาการ คือ เชื่อมโยง (Connection) และความสอดคล้องกัน (Alignment) (Barkley, 2006)

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต, ๒๕๔๐) ได้แปลคำว่า Integration ว่าหมายถึง “การทำให้สมบูรณ์” โดยมองว่าสถานะการบูรณาการ เป็นการพิจารณาสรรพสิ่งในลักษณะองค์รวม (Holistic View) ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อมีปัจจัย ๓ ประการ คือ

๑. หน่วยย่อยหรือองค์ประกอบ
๒. ความสัมพันธ์ของหน่วยย่อยซึ่งเชื่อมโยงอิงอาศัยซึ่งกันและกัน
๓. ความครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยย่อยอย่างประสานสัมพันธ์และกลมกลืนกันอย่างสมดุล

ดังนั้น สถานะที่ต้องการ (Desired State) ของการบูรณาการตามแนวคิดของพระธรรมปิฎก คือ ความพอดีและความสมดุลขององค์รวมหลังจากการรวมตัว ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการที่ ๑ เมื่อเป็นองค์รวมแล้ว องค์รวมนั้นจะต้องมีชีวิตชีวาหรือดำเนินไปได้ด้วยดี และประการที่ ๒ องค์รวมนั้นเกิดมีภาวะและคุณสมบัติของมันเอง ที่แยกต่างหากจากภาวะและคุณสมบัติขององค์ประกอบ หรือหน่วยย่อยทั้งหลาย

แนวคิดของการบูรณาการจะอิงกับทฤษฎีระบบ (Systems Theory) ซึ่งว่าด้วยระบบที่ประกอบด้วยส่วนย่อยต่างๆ ที่ทำงานด้วยกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน เมื่อระบบได้รับการกำหนดแล้ว การวิเคราะห์หน้าที่เพื่อจะแบ่งระบบทั้งหมดเป็นส่วนย่อย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะทำความเข้าใจ สร้างและจัดการกับระบบการบูรณาการโดยนำส่วนย่อยๆ กลับมารวมใหม่อีกครั้งเพื่อสร้างให้เกิดตัวแบบของผลการดำเนินงานที่มีความสอดคล้องกัน (Alignment) (Barkley, 2006)

การบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

เป็นแนวคิดที่มุ่งหวังที่จะนำระบบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) มาใช้ในการบริหารงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบงาน แนวคิดการจัดการเชิงบูรณาการในความหมายเกี่ยวกับการบูรณาการโครงการ คือ มีเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานมีการวางแผนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน การบูรณาการเชิงหน้าที่ คือ มีการใช้ทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากรร่วมกันและการบูรณาการเชิงปฏิบัติการ คือ มีเป้าหมายการปฏิบัติงานร่วมกันและปฏิบัติงานร่วมกัน โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

๑. สร้างกระบวนการทำงานสำหรับการระดมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) เพื่อนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในระดับจังหวัดในลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงของพื้นที่ ตลอดจนมีการสร้างระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และติดตามผล

๒. มีกระบวนการแปลงยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) ที่เป็นรูปธรรมที่สามารถบูรณาการงาน/งบประมาณ ทั้งนี้ เป็นส่วนของภาครัฐและส่วนที่เกิดจากความคิดริเริ่มของจังหวัดเข้าร่วมกันอย่างเป็นระบบ

๓. สร้างระบบบริหารจัดการเพื่อนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategic Implementation) โดยนำหลักบริหารสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ อาทิ การทำงานเป็นทีม (Teamwork) การทำงานในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือ (Networking) และแบบหุ้นส่วนการทำงาน

๔. สร้างระบบติดตามประเมินผลการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategic Monitoring and Evaluation) ทั้งในรูปแบบของการรายงานผลของหน่วยปฏิบัติและการตรวจติดตามผลในพื้นที่เพื่อรับทราบความก้าวหน้า ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง

ชายน่า ภาววิมล (๒๕๔๖) ได้กล่าวถึงรากแก้วของแนวคิดในการบริหาร หรือการพัฒนาแบบบูรณาการว่า ประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. การแก้ไขปัญหาให้สำเร็จเสร็จสิ้นในพื้นที่ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ (Area-Function-Participation : A.F.P.)

๒. การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management : RBM)

๓. การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management)

๔. การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จ (Performance Based Budgeting : PBB)

กฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๑. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๙ เรื่อง การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สรุปในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑.๑ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และศูนย์อำนวยการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) เป็นฝ่ายบูรณาการงานในระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๗

๑.๒ ในกรณีเห็นสมควร นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นผู้แทนพิเศษของรัฐบาล มีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรีและราชการส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ประสานงานกับรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในเขตตรวจราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ และประสานงานกับ คปต., กอ.รมน., ศอ.บต., จังหวัด , ส่วนราชการ และภาคส่วนต่างๆ ในการเชื่อมโยงงานให้เกิดการบูรณาการ และปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติและการพัฒนา ตลอดจนให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และให้รายงานปัญหา อุปสรรค ตลอดจนเสนอแนวทางการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาต่อนายกรัฐมนตรีเป็นระยะๆ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีและประธาน คปต. อาจมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นด้วยก็ได้

๒. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๓๓๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๖๐ เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒

คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ คณะที่ ๑ โดยมีพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๒.๑ กำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุม ครบถ้วน เพื่อให้การบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

๒.๒ กำกับ ดูแลการปฏิบัติงาน ติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานบูรณาการให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสและถูกต้อง ปราศจากการทุจริต รวมทั้งบูรณาการการทำงานในทุกมิติ ทั้งในระดับพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามแผนงานบูรณาการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๒.๓ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้จัดทำโครงการ กิจกรรม และงบประมาณที่จะดำเนินการในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามความจำเป็นและเหมาะสม

๒.๔ พิจารณากลับกรองโครงการ กิจกรรม และงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ของประเด็น เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒.๕ จัดทำข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ตามประเด็นที่ได้รับมอบหมาย พร้อมจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาว แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งสำนักงบประมาณ

๒.๖ แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานในการปฏิบัติงาน เชิญส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นมาให้ข้อมูลประกอบการพิจารณา ชี้แจงรายละเอียดและข้อคิดเห็นตามความจำเป็น

๒.๗ ดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๓. คำสั่งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ที่ ๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ.๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกลับกรองโครงการตามแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค

คณะกรรมการกลับกรองโครงการตามแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค โดยมีนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๓.๑ พิจารณากลับกรองโครงการให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ พิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

๓.๒ แต่งตั้งคณะทำงานในการปฏิบัติงาน และเชิญส่วนราชการมาชี้แจงให้ข้อมูลรายละเอียด ข้อคิดเห็นได้ตามความจำเป็น

๓.๓ ดำเนินการตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๔. คำสั่งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านพื้นที่ระดับภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ที่ ๒/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ.๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาความเหมาะสมโครงการตามแผนงานบูรณาการพัฒนาด้านพื้นที่ระดับภาค

คณะทำงานพิจารณาความเหมาะสมโครงการตามแผนงานบูรณาการพัฒนาด้านพื้นที่ระดับภาค คณะที่ ๖ ภาคใต้ชายแดน จำนวน ๓ จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทนกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานคณะทำงาน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๔.๑ ประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อเสนอโครงการ กิจกรรม และงบประมาณที่เหมาะสมที่จะดำเนินการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านพื้นที่ระดับภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

๔.๒ พิจารณาความเหมาะสมและความพร้อมของโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและจังหวัด ให้มีความสอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แนวทางการพัฒนาภาค และนโยบายของรัฐบาล

๔.๓ จัดทำข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านพื้นที่ระดับภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ พร้อมจัดทำแผนแม่บท ระยะปานกลางและระยะยาว แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองโครงการตามแผนงานบูรณาการพัฒนาด้านพื้นที่ระดับภาค

๔.๔ ดำเนินการตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นายประพันธ์ มุสิกพันธ์ นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๖ ศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาการบูรณาการงานด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีข้อเสนอแนะการดำเนินการเพื่อให้เกิดการบูรณาการ ดังนี้

๑. จัดตั้งกลไกการบูรณาการงานด้านความมั่นคงในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และงานด้านการพัฒนา เป็นองค์กระระดับชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีฝ่ายเลขานุการร่วมจาก สมช., กอ.รมน. และ ศอ.บต. และให้มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมในการบูรณาการยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการบูรณาการตั้งแต่ระดับการจัดทำยุทธศาสตร์จนถึงการทำแผนงานโครงการไปสู่ปฏิบัติ

๒. กำหนดกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น ภายใต้กลไกการบูรณาการงานด้านความมั่นคงและงานด้านการพัฒนา โดยฝ่ายเลขานุการร่วมระหว่าง สมช., กอ.รมน. ศอ.บต. ร่วมกับดำเนินการตั้งแต่การประเมินสถานการณ์ปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา และสาเหตุ การกำหนดเป้าหมายและแนวทางแก้ไขปัญหา การกำหนดแผนงานโครงการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงและสนับสนุนซึ่งกันและกันของงานด้านความมั่นคง และงานการพัฒนา และเพื่อกลไกการบูรณาการฯ ดังกล่าวข้างต้น พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วก็ให้ หน่วยงาน กอ.รมน. และ ศอ.บต. นำยุทธศาสตร์ในส่วนที่รับผิดชอบเสนอขออนุมัติตามขั้นตอนที่ กฎหมายกำหนด

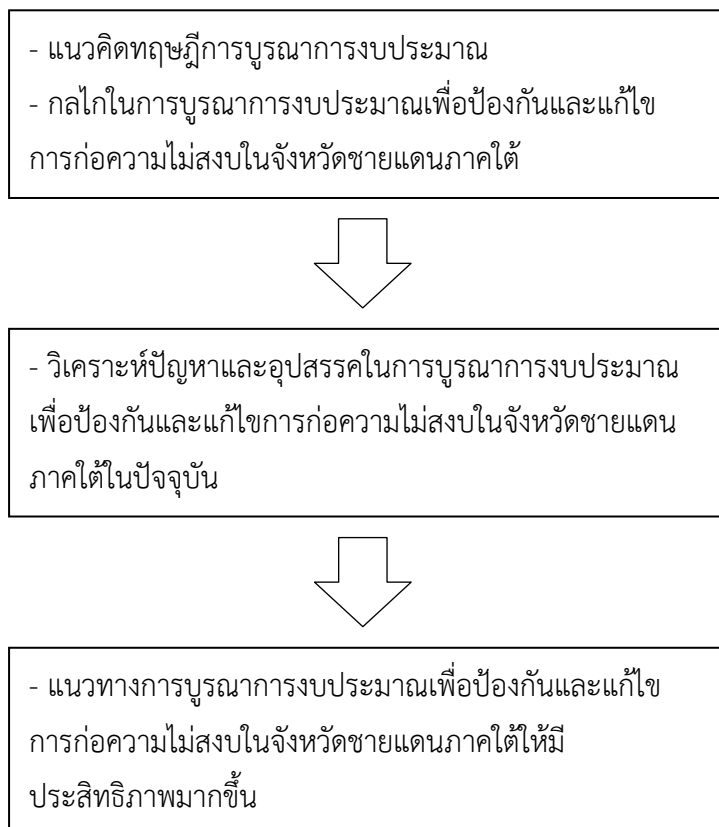
๓. กำหนดพื้นที่เพื่อแบ่งภารกิจงานด้านความมั่นคงและงานด้านการพัฒนา ตาม สถานการณ์ความเสี่ยง เพื่อเป็นข้อมูลในการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานด้านความมั่นคงและ หน่วยงานด้านการพัฒนา และเพื่อให้หน่วยงานแต่ละด้านจัดทำแผนโครงการให้สอดคล้องเกื้อกูลกัน โดยหน่วยงานด้านความมั่นคงมุ่งจำกัดพื้นที่เสี่ยงและเปลี่ยนพื้นที่เสี่ยงให้เป็นพื้นที่ปลอดภัย ในขณะที่ หน่วยงานพัฒนาเร่งพัฒนาพื้นที่ปลอดภัยให้ได้รับผลจากการพัฒนาอย่างเต็มที่ และขยายผลการ พัฒนาสู่พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่ำ เพื่อเปลี่ยนให้เป็นพื้นที่ปลอดภัยที่มีผลเป็นการลดพื้นที่เสี่ยง

นอกจากนั้นการจำแนกพื้นที่เพื่อบูรณาการภารกิจของหน่วยงานยังช่วยให้สามารถ ดำเนินโครงการพัฒนาได้ทุกพื้นที่ โดยหากเป็นพื้นที่เสี่ยงก็ให้หน่วยทหารเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมหรือ หน่วยทหารจัดทำแผนพัฒนาความปลอดภัยสนับสนุนการขับเคลื่อนโครงการพัฒนาที่จำเป็นของ ภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้รับผลจากโครงการพัฒนาของรัฐอย่างทั่วถึงในทุกกลุ่มคนและพื้นที่ การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการบูรณาการงานด้านความมั่นคงและงานด้านการพัฒนาให้เกิดพลังต่อ การแก้ไขปัญหาลดจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างแท้จริง

๔. ควรมีการปรับปรุงระบบข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับจังหวัด ชายแดนภาคใต้ให้ครบถ้วน ถูกต้อง ทันสมัย เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในการป้องกันปัญหาสำคัญ เช่น ด้านอาชีพและรายได้ของประชาชน ด้านการศึกษา ด้าน คุณภาพชีวิต เป็นต้น เพื่อให้สามารถนำข้อมูลไปใช้ในการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาลดจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างถูกต้อง

๕. ควรจัดให้มีระบบและกลไกในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหาลดจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้ หลักการ Plan-Do-Check-Action (PDCA) เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาลดจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน และเชื่อมโยงหลายมิติทั้งความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม การแก้ไขปัญหาจึงต้องการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ผ่านการบริหารจัดการ การบูรณาการแผนงานและงบประมาณที่มีการเชื่อมโยงและสนับสนุนซึ่งกันและกันในทุกระดับ ตั้งแต่ในขั้นตอนเริ่มต้นการวางแผนจนถึงขั้นการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการประสานสอดคล้องในเรื่องของเวลา เป้าหมาย พื้นที่ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ และใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

บทที่ ๓

การจัดทำงบประมาณในการป้องกันและแก้ไข การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในบทนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับความเป็นมาของปัญหา และแนวโน้มของเหตุการณ์ความไม่สงบในปัจจุบัน นโยบายในการจัดทำงบประมาณและแนวทางในการบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ของรัฐบาล กลไกและกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑. ความเป็นมาของปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ในภาคใต้มีปัญหาค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองปัตตานี สยามจึงแก้ปัญหาโดยการปรับโครงสร้างการปกครองหัวเมืองใหม่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๓๕๑ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้มีพระบรมราชโองบายโปรดเกล้าฯ ให้แบ่งเมืองปัตตานีออกเป็น ๗ หัวเมือง คือ เมืองปัตตานี เมืองยะลา เมืองยะหริ่ง เมืองระแงะ เมืองรามันห์ เมืองสายบุรี และเมืองหนองจิก

การปกครอง ๗ หัวเมือง เมืองใดประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธก็ให้ผู้นับถือศาสนาพุทธเป็นผู้ปกครอง เมืองใดมีประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามก็ให้ผู้นับถือศาสนาอิสลามหรือมุสลิมเป็นผู้ปกครอง

สมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงยกเลิกระบบปกครองเดิม และใช้ระบบมณฑลเทศาภิบาลแทน โดยเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ กระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับการปกครองหัวเมืองต่างๆ โดยให้เจ้าเมืองเดิมได้ปกครองต่อไป และโปรดเกล้าฯ ให้บุตรเจ้าเมืองรับราชการอยู่เป็นเจ้าเมืองต่อไป โดยทั้ง ๗ หัวเมือง ขึ้นต่อข้าหลวงใหญ่มณฑลนครศรีธรรมราช

สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงแบ่งการปกครองหัวเมืองภาคใต้ใหม่ โดยปรับ ๗ หัวเมืองให้เหลือ ๔ หัวเมือง ได้แก่ เมืองปัตตานี ประกอบด้วย เมืองยะหริ่ง และหนองจิกเดิม เมืองยะลา ประกอบด้วย เมืองยะลาและหนองจิกเดิม เมืองสายบุรี เมืองระแงะ

ในการแบ่งการปกครองในขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาเป็นอย่างยิ่ง โดยใช้หลักรัฐศาสตร์นโยบายสำหรับปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานีโดยพระราชหัตถเลขาที่ ๓/๗๘ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๔๖๖ ดังนี้

ข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำตำแหน่งในมณฑลปัตตานี พึงเลือกเฟ้นคนที่มีนิสัยซื่อสัตย์สุจริต สงบเสถียร เยือกเย็น ไม่ใช่สักแต่ว่าส่งไปบรรจุให้เต็มตำแหน่งหรือส่งไปเป็นการลงโทษเพราะเลว การกดขี่บีบบังคับของเจ้าพนักงานของรัฐ เนื่องแต่การใช้อำนาจในทางที่ผิดมิเป็นธรรมดา ก็ดี เนื่องแต่การดูแลผลประโยชน์เมืองก็ดี เนื่องแต่การหวังเหยี่ยวชักซ้ำในกิจกรรมตามหน้าที่ เป็นสาเหตุให้ราษฎรเสียความสะดอกในการทำเลี้ยงชีพก็ดี พึงต้องแก้ไขและระมัดระวังมิให้มีขึ้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วให้รองรับผลตามความผิดโดยยุติธรรม ไม่ใช่สักแต่จัดการกลบเกลื่อนให้เงียบไปเสีย เพื่อจะได้ไว้หน้าสงวนศักดิ์ของข้าราชการ

แม้ว่าทางราชการได้พยายามแก้ไขปัญหาในพื้นที่ดังกล่าวนี้ต่อเนื่องมาตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ แต่ปัญหาก็มิได้หมดไป โดยหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ก็ได้มีการตั้งขบวนการเพื่อแบ่งแยกดินแดนรัฐปัตตานีจากรัฐไทย โดยมีขบวนการแบ่งแยกดินแดนและขบวนการก่อการร้ายที่เคลื่อนไหวอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ดังต่อไปนี้

๑. ขบวนการประชาชาติมลายูในปัตตานี หรือ GAMPAR (Gabogan Melayu Patani Raya) มีศูนย์กลางอยู่ที่โกตาบารู และมีเครือข่ายในกลันตัน เคตะห์ สิงคโปร์ และปีนัง ส่วนที่ปัตตานีมีการเคลื่อนไหวของประชาชนชาวปัตตานี ก่อตั้งเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ภายหลังจากฮายีสุหลงถูกจับกุมได้ไม่นาน

๒. ขบวนการแนวหน้าแห่งชาติเพื่อปลดปล่อยปัตตานี หรือ BNPP (Barisal National Pembebasan Patani) ขบวนการนี้เกิดขึ้นจากผู้ที่มีความคิดจะแบ่งแยกดินแดนหัวรุนแรงใต้ดินได้รวมกันก่อตั้ง นับว่าเป็นกลุ่มที่เก่าแก่กลุ่มหนึ่งในจำนวนกลุ่มแบ่งแยกดินแดนทั้งหลาย ขบวนการนี้จัดตั้งขึ้นโดย Tengku Mahmud Mayideen ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒

๓. ขบวนการปฏิวัติแห่งชาติหรือ BRN (Barisan Revolusion National) มีการเคลื่อนไหวมาอย่างต่อเนื่องบริเวณเขตรอยต่อชายแดนไทย-มาเลเซียแถบจังหวัดยะลา และสงขลา ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๖

๔. ขบวนการปลดแอกสาธารณรัฐปัตตานี หรือ PULO (Pattani United Liberation Organization) ได้ก่อตั้งเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๑

๕. ขบวนการมุจาฮิดีนปัตตานี GMIP (Gerakan Mujahideen Islam Pattani) ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๘

๖. ขบวนการแนวร่วมเพื่อเอกราชปัตตานี (United Front for the Independence of Pattani) หรือ BERSATU ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๒ เพื่อรวบรวมองค์กรต่างๆ ที่ต่อต้านอำนาจรัฐไทย และต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดน

ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๔ – ปัจจุบัน) เป็นการก่อเหตุร้ายในพื้นที่ที่รุนแรงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากแหล่งข่าวและการสอบสวนปากคำผู้ที่แสดงตนร่วมเสริมสร้างสันติสุข ยอมรับว่าเป็นการบงการของขบวนการ B.R.N. Co-ordinate ซึ่งแยกตัวออกมาจากกลุ่มขบวนการ B.R.N. เดิม โดยในยุคแรกเป็นการนำของฮัจยีอามีน โต๊ะมีนา (เสียชีวิตแล้ว) และปัจจุบันมีหัวหน้าขบวนการคนใหม่ที่คอยบงการต่อเนื่องกันมา

๒. สภาพปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ในปัจจุบัน

สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (รวมจังหวัดสตูล) ยังเกิดความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง แต่ค่อนข้างดีขึ้นเมื่อดูจากปี พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งมีจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมจำนวน ๒๖๕ ครั้ง เทียบกับปี พ.ศ.๒๕๕๗ ที่มีจำนวน ๕๐๑ ครั้ง เห็นว่าเหตุการณ์ได้ลดลงจำนวน ๒๓๖ ครั้ง และดูจากปี พ.ศ.๒๕๕๖ ซึ่งมีจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมจำนวน ๖๑๔ ครั้ง เทียบกับปี ๒๕๕๗ ที่มีจำนวน ๕๐๑ ครั้ง เห็นว่าเหตุการณ์ได้ลดลงจำนวน ๑๑๓ ครั้ง ส่วนในปี พ.ศ.๒๕๕๙ ถึงแม้สถิติการก่อเหตุการความรุนแรงที่ผ่านมาจะลดลง แต่ยังคงปรากฏการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ ๓ จชต. และ ๔ อ.สงขลา ซึ่งเหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อการค้าขายประจำวันของประชาชนในพื้นที่ และเป็นเหตุกระตุ้นการพัฒนาในแทบทุกด้าน รวมทั้งเกิดภาพลักษณ์ความไม่สงบที่ส่งผลกระทบต่อการลงทุนและการท่องเที่ยวในพื้นที่อีกด้วย (แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๐, ฉบับทบทวนใหม่, ๒๕๖๐ : ๑๗)

ตารางที่ ๓-๑ สรุปเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ปี	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙
จำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบ (ครั้ง)	๕๔๒	๖๑๔	๕๐๑	๒๖๕	๑๗๙
ผู้ได้รับบาดเจ็บ (คน)	๑,๐๒๕	๖๙๔	๕๑๘	๓๔๘	๑๖๔
ผู้เสียชีวิต (คน)	๒๙๔	๒๘๖	๒๑๘	๑๑๑	๕๘

ที่มา : ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.)

หมายเหตุ ข้อมูลปี ๒๕๕๙ เป็นข้อมูลระหว่างเดือน ตุลาคม ๒๕๕๘ – ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙

ภัยจากการก่อการร้ายในพื้นที่อนุภาคเกิดขึ้นใน ๓ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา และ ๔ อำเภอ ของจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอสะบ้าย้อย เทพา จะนะ และนาทวี โดยพื้นที่ที่มีจำนวนการก่อร้ายสูงจะอยู่ใน ๓ จังหวัด คือ จังหวัดนราธิวาส ยะลา และปัตตานี ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน รองลงมา ได้แก่ จังหวัดสงขลาในเขต ๔ อำเภอ และมีการก่อการร้ายในเขตอำเภอหาดใหญ่ด้วย ส่วนจังหวัดสตูลไม่ได้เกิดภัยจากการก่อการร้าย แต่ก็ได้รับผลกระทบอย่างมากทั้งด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการคมนาคม เป็นต้น (แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน (แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๐, ฉบับทบทวนใหม่, ๒๕๖๐ : ๑๘-๑๙

ตารางที่ ๓-๒ สรุปจำนวนผู้ได้รับผลกระทบฯ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙

กลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้		ยะลา	ปัตตานี	นราธิวาส	สงขลา	รวม
จำนวนครั้งที่เกิดเหตุ		๑๒๒	๒๒๖	๒๔๕	๒๓	๖๑๖
เสียชีวิต	ตำรวจ	๑๐	๓๔	๓๗	๒๐	๘๑
	ทหาร	๓๙	๕๓	๕๓	๒๓	๑๔๘
	ครู	๐	๗	๒	๑	๑๐
	เจ้าหน้าที่รถไฟ	๐	๐	๐	๐	๐
	ผู้นำท้องถิ่น	๒๑	๓๘	๒๔	๑๐	๙๐
	ผู้นำศาสนา	๒	๖	๑	๐	๙
	ประชาชน	๒๒๓	๓๖๘	๒๙๗	๑๔๔	๙๕๑
	ผู้ก่อการร้าย	๒	๒๐	๑๙	๐	๔๑
บาดเจ็บ	ตำรวจ	๓๒	๑๗๐	๘๖	๔๗	๒๙๕
	ทหาร	๕๙	๑๙๐	๒๙๗	๑๖๒	๕๕๘
	ครู	๐	๑	๑	๐	๒
	เจ้าหน้าที่รถไฟ	๐	๐	๐	๐	๐
	ผู้นำท้องถิ่น	๒	๒๒	๘	๔	๓๖
	ผู้นำศาสนา	๐	๐	๐	๐	๐
	ประชาชน	๒๙๒	๔๓๗	๔๕๐	๒๔๖	๑,๒๒๕
	ผู้ก่อการร้าย	๒	๑	๓	๐	๖

ที่มา : ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.)

ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบมีจำนวนมากขึ้น ปัญหาต่อเนื่องจากการก่อความไม่สงบตามมาด้วยผลกระทบทางสังคมเป็นอย่างมาก ทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายทั้งประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะผลกระทบสืบเนื่องทางสังคม เช่น การขาดผู้นำครอบครัว ภาวะการเป็นหม้าย และเด็กกำพร้าที่ขยายตัวจำนวนมากขึ้นในพื้นที่ ทั้งนี้ จากข้อมูลศูนย์ช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ ถึง ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ มีหญิงหม้ายที่ได้รับผลกระทบฯ จำนวน ๓,๑๓๔ ราย และเด็กกำพร้า จำนวน ๕,๔๒๕ ราย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบด้านจิตใจและความมั่นคงในการดำรงชีวิต เนื่องจากสูญเสียหัวหน้าครอบครัวที่เป็นหลักในการประกอบอาชีพหารายได้ โดยได้รับการเยียวยาด้านจิตใจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง (แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๐, ฉบับทบทวนใหม่, ๒๕๖๐ : ๒๐

ตารางที่ ๓-๓ แสดงจำนวนเด็กกำพร้าและสตรีหม้ายจากสถานการณ์ความไม่สงบ

จังหวัด	เด็กกำพร้า (ราย)			สตรีหม้าย (ราย)
	ชาย	หญิง	รวม	
นราธิวาส	๙๐๗	๙๗๙	๑,๘๘๖	๙๑๘
ยะลา	๗๒๘	๗๔๘	๑,๔๗๖	๘๗๒
ปัตตานี	๘๖๕	๙๗๘	๑,๘๔๓	๑,๒๒๘
สงขลา	๙๖	๑๒๔	๒๒๐	๑๑๖
รวม	๒,๕๙๖	๒,๘๒๙	๕,๔๒๕	๓,๑๓๔

ที่มา : สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ๔ จังหวัด

หมายเหตุ : ตั้งแต่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

ข้อมูลเปรียบเทียบสถิติการเกิดเหตุการณ์ ผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตของเจ้าหน้าที่และประชาชน เปรียบเทียบห้วงระยะเวลาระหว่าง ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ - ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ กับ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ - ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ มีจำนวนครั้งในการเกิดเหตุการณ์ลดลง รวมทั้งการเสียชีวิตและการบาดเจ็บลดลงตามไปด้วย

ตารางที่ ๓-๔ เปรียบเทียบสถิติเหตุการณ์ (แยกตามประเภทเหตุการณ์)

ลำดับ	ประเภทเหตุการณ์	จำนวนครั้ง		เพิ่มขึ้น(+) ลดลง(-)
		๑ ต.ค.๕๙-๒๘ ก.พ.๖๐	๑ ต.ค.๖๐-๒๘ ก.พ.๖๑	
๑	ยิง	๓๕	๑๔	-๒๑
๒	วางระเบิด	๓๓	๓๕	+๒
๓	วางเพลิง	๑	๓	+๒
๔	ทำร้าย	๑	๐	-๑
๕	ปะทะ	๔	๑	-๓
๖	ประสงค์ต่ออาวุธ	๑	๐	-๑
๗	โจมตีที่ตั้ง	๐	๐	๐
๘	ซุ่มโจมตี	๐	๑	+๑
๙	ก่อกวน	๕	๗	+๒
	รวม	๘๐	๖๑	-๑๙

ที่มา : ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ตารางที่ ๓-๕ สถิติการสูญเสีย (แยกตามสถานะของผู้ได้รับผลกระทบ)

ลำดับ	ผู้ได้รับผลกระทบ	๑ ต.ค.๕๙-๒๘ ก.พ.๖๐			๑ ต.ค.๖๐-๒๘ ก.พ.๖๑		
		เสียชีวิต	บาดเจ็บ	รวม	เสียชีวิต	บาดเจ็บ	รวม
๑	ทหาร	๓	๑๒	๑๕	๓	๒๐	๒๓
๒	ตำรวจ	๑	๓	๔	๑	๓	๔
๓	บุคลากรทางการศึกษา	๑	๑	๒	๐	๐	๐
๔	ผู้นำท้องถิ่น	๔	๐	๔	๐	๐	๐
๕	ผู้นำศาสนา	๒	๐	๒	๐	๐	๐
๖	กำลังประชาชน	๐	๐	๐	๐	๐	๐
๗	ประชาชน	๑๘	๔๘	๖๖	๖	๒๒	๒๘
๘	เจ้าหน้าที่อาสาสมัคร	๐	๕	๕	๐	๑	๑
๙	ผู้ก่อการร้าย	๔	๘	๑๒	๐	๐	๐
	รวม	๓๓	๗๗	๑๑๐	๑๐	๔๖	๕๖

ที่มา : ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

การจัดทำงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน จังหวัดชายแดนภาคใต้

๑. การเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

๒๕๖๒

๑.๑ นโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

๒๕๖๒

เมื่อวันพุธที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๐ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี มอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้ง ขับเคลื่อนเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจตุสรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และแนวทางจัดทำงบประมาณตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงผ่านการจตุสรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ยุทธศาสตร์การจตุสรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ ๖ ด้าน และ ๑ รายการ ได้แก่

๑. ด้านความมั่นคง
๒. ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
๓. ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ
๔. ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน
๕. ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
๖. ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ
๗. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ รายการเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นและการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ

ยุทธศาสตร์การจตุสรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีจำนวน ๖ ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคใต้ชายแดน ซึ่งแต่ละภาคจะนำยุทธศาสตร์ที่ ๙ การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ เป็นยุทธศาสตร์หลักใน

การพัฒนาพื้นที่และได้กำหนดยุทธศาสตร์ชั้นนำเพิ่มเติม ทั้งในมิติบูรณาการ (Agenda) และมิติ
กระทรวง/หน่วยงาน (Function) เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการเสนอขอจัดสรร
งบประมาณในภาค/พื้นที่อย่างเหมาะสมต่อไป

นายกรัฐมนตรี กล่าวถึงระบบงบประมาณในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมาว่า รัฐบาลได้
ขอให้สำนักงานงบประมาณปรับปรุงในเชิงโครงสร้างควบคู่กับส่งเสริมให้มีการบูรณาการการดำเนินงาน
ของหน่วยงานต่างๆ ภายใต้แผนงานบูรณาการ และให้จำแนกงบประมาณเป็น ๖ กลุ่ม ประกอบด้วย
งบกลาง งบประมาณรายจ่ายบุคลากรภาครัฐ งบประมาณรายจ่ายกระทรวง/หน่วยงาน งบประมาณ
รายจ่ายบูรณาการ งบประมาณรายจ่ายพื้นที่ และงบประมาณรายจ่ายบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ เพื่อให้
สะท้อนค่าใช้จ่ายที่มีลักษณะต้องจ่ายเป็นประจำและค่าใช้จ่ายที่มาจากภารกิจในเชิงยุทธศาสตร์

สำหรับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น นายกรัฐมนตรีกล่าวว่า จะเป็นจุดเริ่มให้เกิดกระบวนการวางแผนระดับพื้นที่ในส่วน
ภาคแรกของยุทธศาสตร์จัดสรรฯ ซึ่งมีการนำเนื้อหาของแผนพัฒนาภาค ตามแผนฯ ๑๒ มาบรรจุไว้
ส่วนที่สองจะเป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณพื้นที่ระดับภาค เปรียบเสมือนประเด็นชั้นนำให้
หน่วยงานต่างๆ รวมทั้ง จังหวัด และ อบท. นำไปพิจารณาประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของ
หน่วยงาน แผนงานบูรณาการ แผนยุทธศาสตร์ และค่าของงบประมาณ ซึ่งการทำในลักษณะนี้ถือเป็น
ปีแรก จึงขอให้หน่วยงานต่างๆ นำไปคิดต่อว่าในแต่ละพื้นที่ ทั้งในระดับภาค และระดับจังหวัด แต่ละ
หน่วยงานจะวางภารกิจของตนเองอย่างไรให้ตอบสนองทั้งมิติ function agenda และ area

ทั้งนี้ ได้กล่าวเน้นย้ำเรื่องการพัฒนาพื้นที่ระดับภาคว่า ขอให้ทุกส่วนราชการ
คิดหาแนวทางในการขับเคลื่อนและพัฒนาพื้นที่ระดับภาคให้เติบโตอย่างยั่งยืน โดยการใช้จ่ายงบประมาณ
ต้องเชื่อมโยงทั้งในมิติกระทรวง/หน่วยงาน (Function) มิติบูรณาการ (Agenda) และมิติพื้นที่ (Area)
และดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้ง
ขอให้ทุกหน่วยงาน ทุกภาค ทุกจังหวัด ทุกท้องถิ่นที่ขอรับงบประมาณ คำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ จุดเน้น
ของรัฐบาล และการพัฒนาพื้นที่ระดับภาคอย่างเคร่งครัด เพื่อให้รัฐนาวาของประเทศขับเคลื่อนไป
ในทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน คือ มั่นคง ยั่งยืน โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

๑.๒ แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

๒๕๖๒

นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ได้กล่าวถึงแนว
ทางการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

หลักการสำคัญของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบด้วย

๑. นำแนวทางการพัฒนาที่สำคัญของร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ทั้ง ๖ ยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นกรอบโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ

๒. กำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ให้ถูกต้องชัดเจน สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ และเป้าหมายการพัฒนายั่งยืน

๓. นำยุทธศาสตร์ที่ ๙ การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่ฯ ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ที่มีกำหนดพื้นที่ดำเนินการของโครงการ/กิจกรรมให้ชัดเจน

๔. กำหนดยุทธศาสตร์ชั้นนำเพื่อเป็นทิศทางการดำเนินงานการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ระดับภาคเพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณลงในแต่ละภาค/พื้นที่อย่างเหมาะสม

โดยยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบด้วย ๒๕ แผนงานยุทธศาสตร์ ๑๘ แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ๖ แผนงานบูรณาการเชิงพื้นที่ ๖ แผนงานพื้นฐาน และ ๓ แผนงานรายการค่าดำเนินการภาครัฐ รวมทั้งสิ้น ๕๘ แผนงาน และมีกลไกการพัฒนาภาคเพื่อบูรณาการงบประมาณ ๓ มิติ โดยมีเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาในแต่ละภาค ดังนี้

๑. ภาคเหนือ “ฐานเศรษฐกิจสร้างสรรค์มูลค่าสูง”

๒. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ “หลุดพ้นจากความยากจนสู่เป้าหมายการพึ่งตนเอง”

๓. ภาคกลาง “ฐานเศรษฐกิจชั้นนำ”

๔. ภาคตะวันออก “ฐานเศรษฐกิจชั้นนำ”

๕. ภาคใต้่าวไทย – อันดามัน “ฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย”

๖. ภาคใต้ชายแดน “พัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคง”

๑.๓ แนวคิดงบประมาณแบบบูรณาการ : การบริหารจัดการภาครัฐเพื่อการพัฒนา

คำว่า “บูรณาการ” เป็นแนวทางพื้นฐานที่สำคัญในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย เนื่องจากยุทธศาสตร์ของประเทศหลายเรื่องมักเป็นเรื่องใหญ่ที่มีความซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยหลายหน่วยงานในหลายกระทรวงดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามที่กำหนด อาทิ การลดปัญหาความยากจน การจัดการน้ำ การจัดการที่ดิน และการดำเนินการตามกรอบประชาคมอาเซียน ดังนั้น การบูรณาการนโยบายและงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากร จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ของประเทศบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

งบประมาณเชิงบูรณาการในความหมายนี้ หมายถึง งบประมาณที่จัดสรรให้กับแผนงาน/โครงการที่หลายหน่วยงานทำงานร่วมกัน โดยอาจเป็นงานตามมิตยุทธศาสตร์ซึ่งกระทรวง และส่วนราชการ บูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงานร่วมของหน่วยงานระหว่างกระทรวง หรือมิติตามยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจตอบสนองความต้องการในพื้นที่และตามมิตยุทธศาสตร์ที่สำคัญ และทำให้ผลลัพธ์มีคุณค่าหรือมูลค่ามากกว่าให้ต่างหน่วยต่างทำ

การบริหารงานภาครัฐเกี่ยวข้องกับการบูรณาการ มีสองแนวคิดที่สำคัญคือ แนวทางแบบราชการ (government approach) กับแนวทางการบริหารจัดการ (governance approach) การบริหารงานตามแนวทางแบบราชการเป็นการบริหารจากบนลงล่าง (top down approach) การใช้กฎระเบียบในการควบคุมและจัดระเบียบพฤติกรรมของบุคลากรและสถาบันการทำงานอาศัยโครงสร้างแบบราชการเป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งโครงสร้างตามหลักการแบ่งตามหน้าที่ ความรับผิดชอบ (functional classification) หรือตามภารกิจที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ โดยรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาตามโครงสร้าง แต่ละส่วนราชการจะรับผิดชอบในการผลิต/จัดหาผลผลิตตามภารกิจของตนเป็นหลัก

แนวทางการบริหารจัดการเป็นแนวทางการบริหารงานภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมคือ จากการใช้อำนาจครอบงำมาเป็นการสร้างเสริมพลัง (empowerment) ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวทางแบบราชการมาเป็นรัฐบาลที่เน้นการประสานงานเชื่อมโยง (joined-up government) แนวทางการบริหารจัดการเป็นแนวทางที่มองความสัมพันธ์ของสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นในลักษณะเป็นเครือข่ายมากกว่าสายการบังคับบัญชา (network-oriented polity) และมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย

โดยบทบาทของรัฐจะเปลี่ยนไปจากผู้กำหนดนโยบายมาเป็นผู้สนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดนโยบาย บทบาทของรัฐบาลเน้นในด้านการประสานงาน และการกำกับดูแล (coordination and steering) มากกว่า โดยสรุปแนวทางการบริหารจัดการจึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดการบูรณาการ ซึ่งเน้นการประสานมิติต่างๆ ระหว่างหน่วยงานเพื่อช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนกันในการกำหนดแผนและดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายด้านนโยบาย

สำหรับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่สำนักงบประมาณใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบที่เน้นหน้าที่ในการวางแผนและการจัดการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมต่างๆ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์/นโยบายที่รัฐบาลกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเนื่องจากการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ เพื่อระดมความรู้และทรัพยากรมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและวิกฤติให้ทันกับเวลาหรือใช้สำหรับการพัฒนา การบริหารงานเชิงบูรณาการจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการด้านแผนงานในระดับต่างๆ

จากระดับประเทศลงไปสู่ระดับหน่วยงาน ทั้งในระดับแนวตั้งและแนวนอน โดยมีงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้แผนงานเหล่านี้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ งบประมาณจะมีบทบาทช่วยในการบูรณาการโดยผ่านแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ

แผนงบประมาณเชิงบูรณาการ เป็นแผนซึ่งกำหนดมาจากนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ที่จำเป็นจะต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้เกิดการประสานกิจกรรมของหลายกระทรวงในการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้บรรลุภารกิจร่วมกัน ดังนั้น แผนงบประมาณเชิงบูรณาการจึงเป็นเครื่องมือที่กำหนดทิศทางการบูรณาการ ประเด็นการบูรณาการ เป้าหมายและตัวชี้วัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลไกการดำเนินงาน

๒. แนวทางการทบทวนเป้าหมาย แนวทาง ตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

๒.๑ แนวคิดที่ใช้ในการทบทวนเป้าหมาย แนวทาง ตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

๒.๑.๑ แนวคิดแบบการบริหารองค์รวม (Holistic ideology)

คำว่า “องค์รวม” (Holistic ideology) หมายถึง แนวคิดในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ หรือสิ่งต่างๆ โดยคำนึงถึงองค์ประกอบทั้งหมด (ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก) ที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ หรือสิ่งนั้นๆ และพิจารณาถึงความเชื่อมโยงการสอดคล้องประสานกันในทุกๆ ส่วนขององค์ประกอบนั้น

อีกคำหนึ่งที่มีความหมายใกล้เคียงกัน คือ “บูรณาการ” (Integration) หมายถึงการทำให้สมบูรณ์ คือ ทำให้หน่วยย่อยๆ ที่มีความสัมพันธ์กันร่วมกันทำหน้าที่อย่างผสมกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตนเองอีกนัยหนึ่งคำว่า “องค์รวม” น่าจะสอดคล้องกับคำว่า ความคิดเชิงระบบ (System approach) ซึ่งหมายถึงสิ่งต่างๆ ที่รวมกันและต่างทำหน้าที่ของตนเองอย่างมีระเบียบ โดยส่วนประกอบหรือปัจจัยต่างๆ ของระบบมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

๒.๑.๒ แนวคิดการเชื่อมโยงและการประสานแผนงานในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

แนวคิดการเชื่อมโยงและประสานแผนงานในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ได้นำหลักการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเป็นเครื่องมือจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานทำงานร่วมกันในลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่ายมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์รวม โดยใช้กลไกของงบประมาณในการแสดงความเชื่อมโยงอย่างบูรณาการ สะท้อนภารกิจสำคัญ โดยคำนึงถึงหลัก

ประหยัดและความคุ้มค่า และมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

การจัดการงบประมาณในเชิงบูรณาการ โดยใช้กระบวนการงบประมาณเป็นเครื่องมือให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยให้การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานเป็นไปอย่างส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน เป็นไปอย่างสมดุล มีการรวบรวมรายจ่ายในลักษณะองค์รวมก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงเกินกว่าการดำเนินการกิจอย่างเป็นอิสระจากกัน และมีหลักการหรือแนวทางในการดำเนินการ คือ หน่วยงานเจ้าภาพ มีหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดขอบเขตงาน ระยะเวลา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และงบประมาณเชิงบูรณาการโดย

๑. เน้นการจัดทำเป็น Project Based หรือไม่ต่ำกว่าระดับโครงการที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนเป้าหมายเชิงบูรณาการ

๒. โครงการ/กิจกรรม สมเหตุสมผล มีความเป็นไปได้ และคุ้มค่า

๓. โครงการ/กิจกรรม เมื่อบูรณาการแล้วมีเอกภาพประสานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่ซ้ำซ้อน

๔. โครงการ/กิจกรรม เมื่อบูรณาการแล้วก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงขึ้นไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายการบูรณาการที่สูงกว่า

๒.๑.๓ แนวคิดการกำหนดตัวชี้วัด (Indicators)

ขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการประเมินผล คือ การกำหนดตัวชี้วัด (Indicators) ซึ่งหากในการจัดทำแผนการ/โครงการ มีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนแล้ว จะส่งผลให้การประเมินผลมีความชัดเจน ตั้งแต่ระดับปัจจัยนำเข้าที่เป็นทรัพยากรซึ่งนำมาใช้ในการดำเนินงานของโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร/ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการ และผู้รับบริการ/ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้บริการของโครงการ โดยวัดทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ผลลัพธ์ที่ได้เบื้องต้น เช่น มีผู้ใช้บริการหรือได้รับประโยชน์จากการให้บริการของโครงการมาก/น้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตาม รวมถึงความสอดคล้องและการบรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่อย่างไร เป็นต้น

ในการปฏิบัติการกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมที่จะใช้ในการติดตามประเมินผลโครงการเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก ซึ่งจากคู่มือชื่อว่า “A Handbook for Planning Impact Assessment” (ILOEVAL, ๒๐๐๕) ได้แบ่งระดับของการประเมินออกเป็น ๔ ระดับ คือ

๒.๑.๓.๑ ปัจจัยนำเข้า (Inputs) : เงินทุนหรืองบประมาณ ทรัพยากรบุคคล และวัตถุดิบต่างๆ ที่เป็นทรัพยากรจำเป็นที่ต้องใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

๒.๑.๓.๒ ผลผลิต (Outputs) : ผลผลิตที่ได้ ทั้งสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงาน เช่น การจัดทำคู่มือ การเผยแพร่ผลงาน เป็นต้น

๒.๑.๓.๓ ผลลัพธ์ (Outcomes) : เปรียบได้กับความสำเร็จในระยะสั้นหรือระยะกลางที่ได้จากผลผลิต ซึ่งผลลัพธ์จะเป็นตัวที่สนับสนุนให้เกิดผลกระทบ (Impact) ต่อเป้าหมายในระยะยาวต่อไป

๒.๑.๓.๔ ผลกระทบ (Impact) : เปรียบเสมือนความสำเร็จตามเป้าหมายสุดท้ายในระยะยาว ซึ่งรวมถึงผลกระทบอื่นที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดทั้งทางบวกและทางลบอีกด้วย

๒.๑.๔ แนวคิดการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จที่ดี ควรประกอบด้วย

๒.๑.๔.๑ สามารถวัดผลได้เป็นรูปธรรมมีความชัดเจน โดยมีการระบุเป็นค่าของตัวเลขที่ชัดเจน

๒.๑.๔.๒ สะท้อนให้เห็นความสำเร็จในการทำงานอย่างแท้จริง และสามารถแสดงความก้าวหน้าในการดำเนินงานได้

๒.๑.๔.๓ เป็นที่เข้าใจตรงกันและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

๒.๑.๔.๔ เชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุน เป้าหมายของแผนงานบูรณาการ แนวทางแผนงานบูรณาการในระดับต่างๆ

๒.๑.๔.๕ วัดผลได้ถูกต้องตามระดับ (เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒/เป้าหมายแผนงานบูรณาการ/แนวทางแผนงานบูรณาการ) ที่ต้องการวัด

๒.๑.๔.๖ มีความครอบคลุมภารกิจตามแผนงานบูรณาการอย่างครบถ้วน

๒.๑.๔.๗ ความสำเร็จในการวัดในแต่ละระดับ “สมควร” เทียบเคียงกับมาตรฐานตัวชี้วัดระดับชาติ/สากลได้

กลไกและกระบวนการบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ดังนี้

๑. การบริหารงาน แบ่งออกเป็น ๓ ระดับ ดังนี้

๑.๑ ระดับนโยบาย

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑.๒ ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

๑.๒.๑ ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ

๑.๒.๒ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหน่วยงานหลักร่วมกันในการบูรณาการแผนปฏิบัติการ แผนงานและโครงการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา

๑.๓ ระดับหน่วยปฏิบัติ

ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่ และให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดให้มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนหน้า เพื่อปฏิบัติงานร่วมกับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า

๒. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) โดยสรุป ดังนี้

๒.๑ พิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งแนวทางและมาตรการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง หลังจากที่ได้มีการพิจารณาของหน่วยงานหรือองค์กรตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แล้วเสนอหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่ออนุมัติ

๒.๒ กำหนดกรอบและแนวทางการจัดทำแผนงาน โครงการและงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งบูรณาการการดำเนินงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง และแผนปฏิบัติการที่กำหนดขึ้น

๓. ให้มีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.) ในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลและการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.)

นอกจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวแล้ว กลไกในการบูรณาการงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานการแก้ไขปัญหายังขาดความชัดเจนภายใต้ยังประกอบด้วย

๑. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๓๓๗/๒๕๖๐ ลง ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่องปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งนี้คือคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับโครงสร้าง กิจกรรม และงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ของประเด็น เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒. คำสั่งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ ๒/๒๕๖๑ ลง ๒๙ มกราคม ๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาความเหมาะสมโครงการตามแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งนี้คือ คณะที่ ๖ ภาคใต้ชายแดน จำนวน ๓ จังหวัด (นราธิวาส ปัตตานี และยะลา) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความเหมาะสมและความพร้อมของโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและจังหวัด ให้มีความสอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แนวทางการพัฒนาภาค และนโยบายของรัฐบาล

ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

นับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนครั้งใหญ่เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ ที่กองพันพัฒนาที่ ๔ ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส รัฐบาลในขณะนั้นและต่อมาได้ทุ่มงบประมาณจำนวนมากลงในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแต่ละปีได้มีการเพิ่มงบประมาณขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากต้องใช้กำลังทหารมากขึ้นและจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ที่จำเป็น ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณปีละกว่าสองหมื่นล้านบาทให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แต่การใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการกลับไม่มีการบูรณาการกัน มีลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้การทำงานไม่บรรลุผลเท่าที่ควร รัฐบาลในแต่ละยุคจึงพยายามที่จะทำให้เกิดการบูรณาการแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการลงลึกในรายละเอียดได้มากนักและไม่นำไปสู่การบูรณาการที่แท้จริง ปัญหาประการหนึ่งก็คือ การบูรณาการหลังจากที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรเงินประจำปีตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีไปแล้วกระทำได้อย่างยากมาก เนื่องจากเงินถูกระบุเป็นของส่วนราชการนั้นไปแล้ว ไม่สามารถที่จะเรียกคืนมาและมีเวลาเพียงพอในการบูรณาการได้ จึงเป็นข้อจำกัดเรื่อยมา จนกระทั่งรัฐบาลปัจจุบันได้

มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งทำให้เกิดการบูรณาการได้ดีขึ้น แต่ก็ยังคงมีปัญหาอุปสรรคเนื่องจากไม่สามารถบูรณาการได้อย่างเต็มที่ เช่น โครงการที่ส่วนราชการเสนอไม่เป็นโครงการในลักษณะบูรณาการทำให้ต่างคนต่างทำงาน การขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถและมีความเข้าใจในภารกิจงานแก้ไขปัญหายังขาดขาดภาคใต้ เป็นต้น

สรุป

ปัญหายังขาดขาดภาคใต้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีต แม้ว่าทางราชการได้พยายามแก้ไขแต่ปัญหายังไม่ได้หมดไป อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่ดีขึ้น โดยดูได้จากสถิติจำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบ จำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บ และผู้เสียชีวิตที่มีจำนวนลดลง

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มอบนโยบายเพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งขับเคลื่อนเป้าหมายและยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และแนวทางจัดทำงบประมาณตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผ่านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในส่วนของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ระดับภาคมีจำนวน ๖ ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคใต้ชายแดน โดยภาคใต้ชายแดนมีเป้าหมายสำคัญคือ “พัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคง” ทั้งนี้ แต่ละภาคจะนำยุทธศาสตร์ที่ ๙ การพัฒนาภาคเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ เป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาพื้นที่ และได้กำหนดยุทธศาสตร์ชั้นนำเพิ่มเติม ทั้งในมิติบูรณาการ (Agenda) และมิติกระทรวง/หน่วยงาน (Function) เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณในภาค/พื้นที่อย่างเหมาะสม สำหรับการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ทุกส่วนราชการต้องคิดหาแนวทางในการขับเคลื่อนและพัฒนาพื้นที่ระดับภาคให้เติบโตอย่างยั่งยืน โดยการใช้จ่ายงบประมาณต้องเชื่อมโยงทั้งในมิติกระทรวง/หน่วยงาน (Function) มิติบูรณาการ (Agenda) และมิติพื้นที่ (Area) และดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง ในส่วนของแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ เป็นแผนซึ่งกำหนดมาจากนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ที่จำเป็นจะต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้เกิดการประสานกิจกรรมของหลายกระทรวงในการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้บรรลุภารกิจร่วมกัน ดังนั้น แผนงบประมาณเชิงบูรณาการจึงเป็นเครื่องมือที่กำหนดทิศทางการบูรณาการ ประเด็นการบูรณาการเป้าหมายและตัวชี้วัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลไกการดำเนินงาน

บทที่ ๔

การบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไข การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

กลไกและกระบวนการบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อ ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืน พ.ศ. ๒๕๔๗ รัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเฉลี่ยปีละกว่าสองหมื่นล้านบาท ระยะเวลาที่ผ่านมากว่า ๑๔ ปี รวมงบประมาณที่ใช้ไปร่วมสามแสนล้านบาท แม้ในปัจจุบันหากดูตามสถิติข้อมูลการเกิดเหตุ สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีแนวโน้มที่ดีขึ้นก็ตาม แต่รัฐบาลยังคงต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแทบทุกส่วนราชการ ในช่วงที่เริ่มเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบและรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการต่างๆ การดำเนินการแก้ไขปัญหา ยังไม่มีการบูรณาการ ทำให้ต่างคนต่างทำ มีการซ้ำซ้อนทั้งในเชิงพื้นที่ เชิงเป้าหมาย รัฐบาลที่ผ่านมาจึงได้มีความพยายามในการบูรณาการแผนงานและแผนเงินในรูปแบบต่างๆ มาตามลำดับ จนกระทั่งรัฐบาลในชุดปัจจุบันที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดรูปแบบของการจัดสรรงบประมาณในกรณีของงานที่เป็นเป้าหมายเฉพาะ (Agenda) และมีหลายส่วนราชการมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยได้กำหนดออกมาเป็นการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๓๓๗/๒๕๖๐ ลง ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่องปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งนี้คือคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองโครงการ กิจกรรม และงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ของประเด็น เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ตามตารางที่ ๔-๑

ตารางที่ ๔-๑ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์

ลำดับ	คณะกรรมการ/หน่วยงาน	การปฏิบัติ
๑	คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ (คณะที่ ๑)	กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอเบื้องต้น (Pre ceiling) และค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
๒	กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	จัดทำข้อเสนอเบื้องต้น (Pre ceiling) และค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่งฝ่ายเลขานุการร่วม คณะกรรมการพิจารณาฯ และ สล.คปต.
๓	สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.)	ตรวจพิจารณารายละเอียดแผนงาน/โครงการและงบประมาณของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยการจัดประชุมเวทีย่อยตามกลุ่มภารกิจงาน
๔	กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปรับปรุงแผนงาน/โครงการและงบประมาณส่ง สล.คปต.
๕	สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.)	ประมวลข้อมูลค่าของงบประมาณของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนดนำเสนอสำนักงานงบประมาณ
๖	สำนักงานงบประมาณ	พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

และให้มีหน่วยรับผิดชอบในระดับต่างๆ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ๓ ระดับ ดังนี้

๑. ระดับนโยบาย มีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒. ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของส่วนราชการ โดยให้ กอ.รมน.และ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานหลักร่วมกันบูรณาการแผนปฏิบัติงาน แผนงาน และโครงการของส่วนราชการในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนสร้างความประสานสอดคล้องในทุกมิติ

๓. ระดับปฏิบัติ มี กอ.รมน.ภาค ๔ สน. เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่ โดยให้ ศอ.บต.สน. ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับ กอ.รมน.ภาค ๔ สน.

ตารางที่ ๔-๒ การบริหารงานในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ระดับ	ผู้รับผิดชอบ/หน่วยงาน	อำนาจหน้าที่
๑. ระดับนโยบาย	หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	กำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
๒. ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	คปต.	บูรณาการงานแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของส่วนราชการ
	กอ.รมน. และ ศอ.บต.	บูรณาการแผนปฏิบัติงาน แผนงานและโครงการในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา
๓. ระดับปฏิบัติ	กอ.รมน.ภาค ๔ สน. ศอ.บต.สน.	ขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่

ที่มา : ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ ลง ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดในการบูรณาการงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามโครงสร้างการจัดที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นนั้น ได้ใช้แนวคิดการบริหารงานด้วยการจัดให้มีคณะกรรมการการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ฯ รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่ชัดเจน และแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบการบริหารงานในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติ รวมถึงการใช้หลักการประสานงานเพื่อให้กระบวนการทำงานมีการบูรณาการและมีความต่อเนื่องกัน ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และแผนงานการบูรณาการ ทำให้การเสนอขอและพิจารณาโครงการมีเป้าหมายที่ชัดเจน ด้วยการใช้ยุทธศาสตร์เป็นตัวนำไปสู่ความสำเร็จ และหากมองในภาพรวมตามทฤษฎีระบบ (Systems Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีการบริหารพื้นฐานแล้ว สิ่งนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) จะนำไปสู่กระบวนการทำงานที่เชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกัน

และกัน เป็นระบบที่ประกอบด้วยส่วนย่อยต่างๆที่ทำงานด้วยกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทำให้การจัดการทรัพยากรมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

การจัดกลไกรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลในภาพรวมนับว่ามีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นการยึดหลักการบริหารที่มีการมอบหมายความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานในแต่ละระดับและกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนเป็นแนวคิดที่มุ่งหวังที่จะนำระบบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) มาใช้ในการบริหารงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบงาน และมีการจัดวางหน่วยงานรับผิดชอบลดหลั่นเป็นระดับๆ ทำให้เกิดการเชื่อมโยงและเป็นส่วนหนึ่งของระบบ ที่มีองค์ประกอบของส่วนย่อยต่างๆ ที่ทำงานด้วยกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ตามทฤษฎีระบบ (Systems Theory) ซึ่งแนวคิดหลักของการบูรณาการ ก็คือความเชื่อมโยง (Connection) และความสอดคล้องกัน (Alignment) มีการใช้ทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากรร่วมกัน มีเป้าหมายการปฏิบัติงานร่วมกัน

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ/สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณและการเงิน กอ.รมน. และ ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ กอ.รมน. โดยได้จัดทำเป็นแบบสอบถามประกอบด้วย ๒ คำถามหลัก ได้แก่

คำถามข้อที่ ๑ ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปัจจุบัน

คำถามข้อที่ ๒ แนวทางการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่านมีรายละเอียดตามผนวก การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ ดังนี้

๑. นาย นันทพงศ์ สุวรรณรัตน์ ผอ.สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ และชนต่างวัฒนธรรม/หน.สำนักงาน ผอ.ส.ล.คปต.สมช.

๑.๑ ปัญหาและอุปสรรค

๑.๑.๑ ปัญหาและอุปสรรคเชิงระบบโครงสร้างองค์กร/หน่วยงาน

กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าหลายหน่วยงานไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อรับภารกิจแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ส่งผลให้การดำเนินงานของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งขาดความเข้าใจและความต่อเนื่องของภารกิจงานในการจัดทำแผนงาน/

โครงการ /งบประมาณ และประสานงานนำสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาและอุปสรรคจากการจัดโครงสร้างของ กอ.รมน. ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักรับผิดชอบปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แม้จะมีการจัดตั้ง ศปป.๕ ให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักเรื่องการแก้ไขปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ระบบการขับเคลื่อนงานของ ศปป.๕ ยังขาดความใกล้ชิดและความต่อเนื่องในการดำเนินงานร่วมกับกระทรวงมหาดไทย การดำเนินงานในปัจจุบันมิใช่การร่วมรับผิดชอบภารกิจ เป็นเพียงการประสานงานระหว่างหน่วยงานคือ กอ.รมน. กับกระทรวงมหาดไทย เพราะไม่มีผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทยร่วมอยู่ในโครงสร้างของ กอ.รมน. การรับปฏิบัติภารกิจจาก ผอ.รมน. และ รอง ผอ.รมน. จึงไม่ปรากฏชัดเจน และไม่มีคำสั่งที่ชัดเจนจากกระทรวงมหาดไทยไปสู่หน่วยงานในสังกัด และผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นเจ้าภาพหลักในพื้นที่ระดับจังหวัด แม้ว่าโครงสร้าง กอ.รมน.จังหวัด จะได้จัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผอ.รมน.จังหวัดแล้วก็ตาม แต่ผู้บังคับบัญชาระดับบริหารของกระทรวง ไม่มีตำแหน่งในโครงสร้างระดับบนของ กอ.รมน. และเป็นผู้สั่งการโดยตรง จึงขาดน้ำหนัก และไม่ถูกจัดลำดับความสำคัญให้เป็นภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่มอบหมายให้รอง ผอ.รมน.จังหวัด จากฝ่ายทหารทำหน้าที่เป็นหลัก ส่งผลให้ภารกิจถูกลดความสำคัญลง สำหรับในระดับพื้นที่ ประเด็นปัญหาสำคัญที่พบคือ การจัดโครงสร้างของ กอ.รมน.ภาค ๔ สน. ซึ่งจัดหน่วยงานภายใน โดยอิงกับการแบ่งสายงานของเหล่าทัพ ขาดความอ่อนตัวในการดำเนินภารกิจงานพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคง รวมทั้ง การใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษ เพื่อบริหารภารกิจที่รับผิดชอบทั้งปวงตามประกาศ คสช.ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ (ลง ๒๑ ก.ค.๕๗)

๑.๑.๒ ปัญหาและอุปสรรคความพร้อมของผู้รับผิดชอบภารกิจงาน

ในระดับบริหารและปฏิบัติในส่วนกลาง หน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายหรือรับผิดชอบภาพรวม ได้แก่ สมช.(นโยบายด้านความมั่นคง) สศช.(นโยบายด้านการพัฒนา) สำนักงาน ก.พ.(ภาพรวมเรื่องบุคลากรภาครัฐ) สำนักงาน ก.พ.ร.(ภาพรวมเรื่องโครงสร้างองค์กร/หน่วยงานภาครัฐ) สงป.(ภาพรวมเรื่องงบประมาณภาครัฐ) และกรมบัญชีกลาง (ภาพรวมเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ) และปัญหาความพร้อมของผู้รับผิดชอบในหน่วยงานปฏิบัติงานกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า โดยพบเห็นทั้งในเชิงปริมาณ เช่น กำลังคนน้อยไม่พอกับปริมาณงานที่มีมาก เช่น สมช. ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานหลักเพียง ๘ คน เพื่อประสานการจัดทำแผนงาน /โครงการ และงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการที่ได้รับการอนุมัติ นำไปสู่การปฏิบัติของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกว่า ๕๐ กรม/หน่วยงาน ตลอดจนการติดตามผลและการประเมินผลทั้งในระดับปฏิบัติและในระดับนโยบาย สำหรับในเชิงคุณภาพ โดยเฉพาะความเข้าใจต่อภารกิจ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนหลักที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเข้าใจต่อการขับเคลื่อนงาน ซึ่งมีกระบวนการ ขั้นตอนการดำเนินงานที่แตกต่างไปจากภารกิจงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะการกำหนดให้กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า ต้อง

ปรับแผนงาน /โครงการ/กิจกรรม และงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเงื่อนไขด้านความมั่นคง ตามที่ กอ.รมน.ภาค ๔ สน.นำเสนอ/ให้ข้อคิดเห็น สำหรับในระดับพื้นที่ ประเด็นปัญหาสำคัญที่พบคือ การดำเนินงานที่มีความเข้าใจ และพร้อมขับเคลื่อนภารกิจงานเพียงงานด้านความมั่นคงในมิติงานด้านความปลอดภัย และงานพัฒนาในมิติงานกิจการพลเรือนเท่านั้น ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดโครงสร้างหน่วยงานของ กอ.รมน. และ กอ.รมน.ภาค ๔ สน. และการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกปี ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง และหวังผลสำเร็จในระยะยาวได้ยาก

๑.๒ แนวทางการบูรณาการงบประมาณ

๑.๒.๑ จากผลการดำเนินงานในช่วง ๓-๔ ปี สมช. ได้จัดทำโครงสร้างหน่วยงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายาเสพติดจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) และได้จัดระบบแผนงานหลัก แผนงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเรื่องการแก้ไขปัญหายาเสพติดจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยลำดับ รวมทั้งได้วางระบบการติดตามผลการดำเนินงาน และการประเมินผลในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อไปด้วยแล้ว ดังนั้นในโอกาสต่อไป เห็นสมควรถ่ายโอนภารกิจงานขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ มอบให้ กอ.รมน. ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักด้านความมั่นคงทำหน้าที่ตามโครงสร้างหน่วยงานฝ่ายเลขานุการ คปต. ต่อไป โดยปรับให้ สมช. เป็นหน่วยงานกลางให้คำปรึกษาในการขับเคลื่อนงาน ร่วมกับ สศช., สงป. , สำนักงาน ก.พ., สำนักงาน ก.พ.ร. และกรมบัญชีกลาง เช่นเดียวกับในส่วนของแผนงบประมาณ เห็นสมควรถ่ายโอนภารกิจงานมอบให้ กอ.รมน. ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักด้านความมั่นคง ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในฝ่ายเลขานุการร่วม คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เรื่องการแก้ไขปัญหายาเสพติดจังหวัดชายแดนภาคใต้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... โดยปรับให้ สมช. เป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบนโยบายความมั่นคง ช่วยให้คำปรึกษาในการขับเคลื่อนงานร่วมกับ สศช., สงป. และสำนักงาน ก.พ.ร.

๑.๒.๓ ความพร้อมของ สงป. ในการจัดทีมงาน หรือจัดหน่วยงานภายในของ สงป. เพื่อรับผิดชอบภารกิจงาน โดยในการดำเนินงานที่ผ่านมา สงป. กำหนดให้ ผอ.สำนัก/กองจัดทำงบประมาณของหน่วยงานเจ้าภาพหลักการขับเคลื่อนงานแก้ไขปัญหายาเสพติดจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหัวหน้าทีม/หน่วยที่รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เรื่องการแก้ไขปัญหายาเสพติดจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งยังมีข้อจำกัดหลายประการในการประสานงานกับสำนัก/กองจัดทำงบประมาณของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าอื่นๆ เพราะเข้าไม่ถึงข้อมูลภารกิจงาน และงบประมาณของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าอื่นๆ จึงเห็นสมควรให้ สงป. พิจารณาปรับเปลี่ยนทีมงาน หรือจัดหน่วยงานภายในใหม่ ที่มีความพร้อม (มีความเข้าใจภารกิจ มีข้อมูลสำคัญของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าอื่นๆ รวมทั้ง มีทีมงานติดตามประเมินผล) ในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

๒. น.ส.สรรศิริ บำรุงชีพ รักษาการนักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ สำนักงบประมาณ
สำนักนายกรัฐมนตรี

๒.๑ ปัญหาและอุปสรรค

๒.๑.๑ การนำเสนอโครงการของหน่วยงานเพื่อดำเนินการในแผนบูรณาการ
ยังคงเสนอขึ้นมาจากหน่วยงานซึ่งบางโครงการยังคงเป็นงานตามภารกิจและหน้าที่ของกรม

๒.๑.๒ การบูรณาการในระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการแก้ไข
ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังไม่เป็นเอกภาพเท่าที่ควร ทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจ
ไม่ตรงกับปัญหาที่จะแก้ไขอย่างแท้จริง

๒.๑.๓ ยังขาดการติดตามประเมินผลโครงการอย่างจริงจัง โครงการส่วนใหญ่จึง
เป็นโครงการเดิมที่ทำอย่างต่อเนื่อง

๒.๒ แนวทางการบูรณาการงบประมาณ

๒.๒.๑ เจ้าภาพควรเป็นผู้กำหนดโครงการที่จะให้หน่วยงานต่างๆร่วมกัน
ดำเนินการ โดยกำหนดเลยว่าจะให้หน่วยงานใดร่วมทำโครงการบ้าง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

๒.๒.๒ ควรมีการประชุมในระดับนโยบายและมิติพื้นที่ให้ได้อิสระที่ชัดเจน
ก่อนนำนโยบายมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติงานเพื่อเป็นกรอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ดำเนินการ

๒.๒.๓ ควรมีการติดตามประเมินผลโครงการทุกปี ถ้าโครงการใดเห็นว่าไม่
น่าจะบรรลุผลสำเร็จแล้วก็ควรยุติ และพิจารณานำโครงการใหม่ที่เหมาะสมมาดำเนินการแทน

๓. พ.อ.โสภาค อิศรางกูร ณ อยุธยา ผอ.ส่วนงบประมาณ สำนักงบประมาณและการเงิน
กอ.รมน.

๓.๑ ปัญหาและอุปสรรค

๓.๑.๑ กอ.รมน.ภาค ๔ สน. ในฐานะหน่วยร่วมบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไข
ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ สามารถบูรณาการด้าน
งบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ที่กำหนด โดยการปรับแผนการปฏิบัติงานและ
แผนการใช้จ่ายงบประมาณตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อกลุ่มเป้าหมาย
ที่จะดำเนินการมีการเปลี่ยนแปลงไป

๓.๑.๒ งบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนของหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการ
(หน่วยงานเจ้าภาพรอง) เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์
กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ซึ่งในขั้นตอน/แนวทางการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย
งบประมาณ ไม่เป็นไปตามกลุ่มภารกิจงาน เป้าหมายของแผนงานบูรณาการ และตัวชี้วัดเป้าหมาย
แนวทาง และตัวชี้วัดแนวทางที่ตอบสนองความต้องการในพื้นที่อย่างแท้จริง และตามมิติยุทธศาสตร์ที่
สำคัญ ซึ่งไม่เป็นไปตามผลสัมฤทธิ์ที่ กอ.รมน.ภาค ๔ สน. ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการ

ดำเนินการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งยังคงเป็นลักษณะต่างคนต่างทำไม่มีการบูรณาการร่วมกัน

๓.๒ แนวทางการบูรณาการงบประมาณ

ควรให้ สล.คปต. ในฐานะคณะกรรมการบูรณาการแผนงานโครงการดำเนินการพิจารณาแผนงานโครงการร่วมกันทุกส่วนราชการในพื้นที่ จชต. (จัดประชุมกลุ่มย่อย) เพื่อให้กำหนดขอบเขต หลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด สอดคล้องและเชื่อมโยงไปสู่เป้าหมาย และแนวทางระยะเวลาในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับการกิจและงบประมาณได้อย่างครบถ้วน นำไปสู่เป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยมีการวางแผนทั้งระยะกลาง ระยะยาว เพื่อการพัฒนาตามแผนงานบูรณาการให้มีความต่อเนื่อง ประหยัดและลดความซ้ำซ้อน โดยยึดแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๙

๔. พ.อ.วราวุฒ มัทกาธุณ หน.ฝ่ายงบประมาณ ศป.๕ กอ.รมน.

๔.๑ ปัญหาและอุปสรรค

๔.๑.๑ สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการพัฒนาเหตุการณ์มาโดยลำดับ การเสนองบประมาณล่วงหน้าก่อน ๑ ปีงบประมาณ อาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนแผนงานได้ แต่มีขั้นตอนค่อนข้างมากและใช้เวลานานในการพิจารณาของ คปต. หรือ ครม. ซึ่งทำให้การบริหารงบประมาณล่าช้า

๔.๑.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้องด้านการพัฒนา ไม่มีความเข้าใจในบริบทของสภาพปัญหาในพื้นที่ ซึ่งต้องสนับสนุนแผนงานโครงการด้านความมั่นคง โดยเฉพาะการแบ่งพื้นที่เป้าหมายเพื่อให้มีการยกระดับรายได้ของประชาชนให้ดีขึ้น และเพื่อสลายหมู่บ้านจัดตั้งของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง

๔.๒ แนวทางการบูรณาการงบประมาณ

๔.๒.๑ แนวทางการบูรณาการงบประมาณฯ ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๖๔ (อยู่ระหว่างรอการอนุมัติ) ซึ่งได้นำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ โดยกำหนดแนวทาง/กลยุทธ์ขับเคลื่อนที่สำคัญ ๓ ด้าน ได้แก่ ๑. ด้านความมั่นคง ๒. ด้านการพัฒนาเพื่อความมั่นคง และ ๓. ด้านการเสริมสร้างความเข้าใจ และให้ความเร่งด่วนในปี ๒๕๖๒ ให้มีความชัดเจน เพื่อให้ส่วนราชการนำไปจัดทำแผนงาน/โครงการให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อไป

๔.๒.๒ การตรวจสอบงบประมาณของส่วนราชการตามแหล่งงบประมาณยังมีความซ้ำซ้อนระหว่างแผนงานพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์

๔.๒.๓ ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ส่วนราชการจัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายปิดไปประมาณเดือนตุลาคม การพิจารณาทบทวนปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ฯลฯ ของแผนงานบูรณาการควรดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อน เพื่อให้ส่วนราชการกำหนดแผนงานโครงการที่เหมาะสม ไม่เช่นนั้นอาจจะทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามตัวชี้วัดได้

แนวทางในการการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องมุ่งมั่นที่จะบูรณาการร่วมกันในการดูแลรักษาความปลอดภัย ลดเหตุร้าย และในขณะเดียวกันจะต้องพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ มีความรู้สึกว่ามีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และมีความหวังในอนาคตต่องานการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปกติสุข อยู่ดีกินดี มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

การบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน รัฐบาลมีการกำหนดกลไก อำนาจหน้าที่ และแบ่งมอบความรับผิดชอบที่ชัดเจน แต่ยังคงมีปัญหาอุปสรรคบางประการที่สมควรแก้ไขเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะในเชิงโครงสร้าง

๑.๑ ให้กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งหน่วยงานภายในรองรับภารกิจการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีความต่อเนื่องของผู้ปฏิบัติงาน

๑.๒ ปรับปรุงอัตราของ กอ.รมน. ให้มีผู้บริหารของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นั่งในตำแหน่งฝ่ายบริหารของ กอ.รมน. เช่น ตำแหน่ง ผช.ผอ.รมน. เป็นต้น เพื่อถ่ายทอดและสั่งการให้งานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นภารกิจที่สำคัญของกระทรวง

๑.๓ กอ.รมน. และ กอ.รมน.ภาค ๔ สน. ควรปรับโครงสร้างเพื่อขยายบทบาทงานความมั่นคงให้มากกว่ามิติความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินหรืองานการพัฒนาที่ดำเนินการในมิตินโยบายการพลเรือนเพื่อให้ทหารเข้าพื้นที่ได้เท่านั้น แต่ควรให้น้ำหนักในภารกิจงานพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงให้เกิดการพัฒนาขึ้นอย่างยั่งยืนต่อไป

๑.๔ ถ่ายโอนภารกิจงานขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเลขานุการ คปต. และคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี งบประมาณ พ.ศ.... (คณะที่ ๑) ให้กับ กอ.รมน.ดำเนินการ ซึ่งจะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ในการบูรณาการงานด้านความมั่นคงและแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

๒. ข้อเสนอแนะในเชิงการบริหาร

๒.๑ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.... (คณะที่ ๑) จัดทำหลักเกณฑ์การเสนอของงบประมาณใน แผนงานบูรณาการประจำปีให้สอดคล้องกับกำหนดเวลาการเสนอค่าของงบประมาณในปฏิทิน งบประมาณ กล่าวคือให้ออกหลักเกณฑ์ล่วงหน้าเพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ โครงการ ทั้งนี้ ควรมีการหารือในทุกระดับเพื่อกำหนดเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมาย วิธีดำเนินการให้ ชัดเจน เพื่อให้ส่วนราชการยึดถือ หรือหากสามารถกำหนดเป็นโครงการและระบุหน่วยงานที่ต้อง ร่วมบูรณาการ ก็จะทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ ซึ่งอาจดำเนินการได้ด้วยการบูรณาการจัด สัมมนาประจำปีของทุกภาคส่วน

๒.๒ มุ่งเน้นการติดตามประเมินผลโครงการที่สำคัญอย่างจริงจังทุกปี ถ้าโครงการใด เห็นว่าไม่น่าจะบรรลุผลสำเร็จแล้วก็ควรยุติ และพิจารณานำโครงการใหม่ที่เหมาะสมมาดำเนินการ แทน โดยแต่งตั้งทีมประเมินผลขึ้นมารับผิดชอบ

๒.๓ การเปลี่ยนแปลงรายการปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงจำนวนเป้าหมาย/พื้นที่ เป้าหมายในชั้นการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ มีผลทำให้ไม่ตอบสนองต่อเป้าหมายที่วางไว้ ควรให้ผ่านการพิจารณาจากทีมประเมินผลก่อน

๒.๔ ตั้งวงเงินตรองราชการเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้กับทุก ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถเริ่มงานได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เป็นการ แก้ไขปัญหางบประมาณถูกโอนลงพื้นที่ล่าช้าในห้วงต้นปีงบประมาณ

สรุป

จากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันที่มีแนวโน้มสัทธิ การก่อเหตุร้ายและการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินขึ้นมาตามลำดับ เป็นเรื่องพิสูจน์ได้ว่ากลไกและ กระบวนการบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ในปัจจุบัน เดินมาถูกทางและมีความเหมาะสมอยู่ในระดับหนึ่งแล้ว ในส่วนที่จะต้องปรับปรุง แก้ไขในเชิงโครงสร้างและเชิงการบริหาร ก็เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการให้ดียิ่งขึ้นและช่วยเร่ง ให้สถานการณ์คลี่คลายโดยเร็ว

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

๑. สรุปการทำวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยเรื่อง “การบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้” เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีการบูรณาการงบประมาณ รวมถึงกลไกและกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณในปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางการบูรณาการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ/สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณและการเงิน กอ.รมน. และ ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ กอ.รมน. และจากประสบการณ์ของผู้วิจัยในการปฏิบัติงานด้านงบประมาณของ กอ.รมน.

๒. สรุปผลที่ได้จากการวิจัย

๒.๑ จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีการบูรณาการงบประมาณในบทที่ ๒ ชี้ให้เห็นว่าการจัดกลไกรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลในภาพรวมนั้นมีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นการยึดหลักการบริหารที่มีการมอบหมายความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานในแต่ละระดับและกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนเป็นแนวคิดที่มุ่งหวังที่จะนำระบบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) มาใช้ในการบริหารงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบงาน และมีการจัดวางหน่วยงานรับผิดชอบลดหลั่นเป็นระดับๆ ทำให้เกิดการเชื่อมโยงและเป็นส่วนหนึ่งของระบบ ที่มีองค์ประกอบของส่วนย่อยต่างๆ ที่ทำงานด้วยกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันตามทฤษฎีระบบ (Systems Theory) ซึ่งแนวคิดหลักของการบูรณาการ ก็คือ ความเชื่อมโยง (Connection) และความสอดคล้องกัน (Alignment) มีการใช้ทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากรร่วมกัน มีเป้าหมายการปฏิบัติงานร่วมกัน

๒.๒ กลไกและกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลชุดปัจจุบันได้กำหนดกลไกและกระบวนการไว้ ดังนี้

๒.๒.๑ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ๓ ระดับ

๒.๒.๑.๑ ระดับนโยบาย มีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒.๒.๑.๒ ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของส่วนราชการ โดยให้ กอ.รมน.และ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกันบูรณาการแผนปฏิบัติงาน แผนงาน และโครงการของส่วนราชการในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนสร้างความประสานสอดคล้องในทุกมิติ

๒.๒.๑.๓ ระดับปฏิบัติ มี กอ.รมน.ภาค ๔ สน. เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่ โดยให้ ศอ.บต.สน. ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับ กอ.รมน.ภาค ๔ สน.

ตารางที่ ๕-๑ การบริหารงานในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ระดับ	ผู้รับผิดชอบ/หน่วยงาน	อำนาจหน้าที่
๑. ระดับนโยบาย	หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	กำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
๒. ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	คปต.	บูรณาการงานแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของส่วนราชการ
	กอ.รมน. และ ศอ.บต.	บูรณาการแผนปฏิบัติงาน แผนงานและโครงการในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา
๓. ระดับปฏิบัติ	กอ.รมน.ภาค ๔ สน. ศอ.บต.สน.	ขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่

๒.๒.๒ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๓๓๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งนี้คือ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ คณะที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับโครงการ กิจกรรม และงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ของประเด็นเรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ซึ่งการจัดกลไกรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลในภาพรวมตามข้อ ๒.๑.๑ และ ๒.๑.๒ นับว่ามีความเหมาะสม โดยมีกระบวนการร่วมกันในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามตารางที่ ๕-๒

ตารางที่ ๕-๒ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์

ลำดับ	คณะกรรมการ/หน่วยงาน	การปฏิบัติ
๑	คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ (คณะที่ ๑)	กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอเบื้องต้น (Pre ceiling) และค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
๒	กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	จัดทำข้อเสนอเบื้องต้น (Pre ceiling) และค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่งฝ่ายเลขานุการร่วม คณะกรรมการพิจารณาฯ และ สล.คปต.
๓	สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.)	ตรวจพิจารณารายละเอียดแผนงาน/โครงการและงบประมาณของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยการจัดประชุมเวทีย่อยตามกลุ่มภารกิจงาน
๔	กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปรับปรุงแผนงาน/โครงการและงบประมาณส่ง สล.คปต.
๕	สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.)	ประมวลข้อมูลค่าของงบประมาณของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการตามที่สำนักงบประมาณกำหนดนำเสนอสำนักงบประมาณ
๖	สำนักงบประมาณ	พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๓ ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณในปัจจุบัน

๒.๓.๑ ปัญหาและอุปสรรคในเชิงโครงสร้าง

๒.๓.๑.๑ กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าหลายหน่วยงานไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อรับภารกิจแก้ไขปัญหายังขาดหน่วยงานใดโดยตรง

๒.๓.๑.๒ การบูรณาการในระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการแก้ไขปัญหานั้นพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังไม่เป็นเอกภาพเท่าที่ควร ทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่ตรงกับปัญหาที่จะแก้ไขอย่างแท้จริง

๒.๓.๑.๓ ระบบการขับเคลื่อนงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ กอ.รมน. ยังขาดความใกล้ชิดและความต่อเนื่องในการดำเนินงานร่วมกับกระทรวงมหาดไทย การดำเนินงานในปัจจุบันมิใช่การร่วมรับผิดชอบภารกิจ เป็นเพียงการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

๒.๓.๑.๔ ปัญหาความพร้อมของผู้รับผิดชอบในหน่วยงานปฏิบัติงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า โดยพบเห็นทั้งในเชิงปริมาณที่ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ และในเชิงคุณภาพ โดยเฉพาะความเข้าใจต่อภารกิจ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนหลักที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเข้าใจต่อการขับเคลื่อนงาน ซึ่งมีกระบวนการ ขั้นตอนการดำเนินงานที่แตกต่างไปจากภารกิจงานของกระทรวง กรม

๒.๓.๒ ปัญหาและอุปสรรคในเชิงการบริหาร

๒.๓.๒.๑ การหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกปี ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง และหวังผลสำเร็จในระยะยาวได้ยาก

๒.๓.๒.๒ การนำเสนอโครงการของหน่วยงานเพื่อดำเนินการในแผนบูรณาการ บางโครงการยังคงเป็นงานตามภารกิจและหน้าที่ของกรม

๒.๓.๒.๓ ยังขาดการติดตามประเมินผลโครงการอย่างจริงจัง โครงการส่วนใหญ่ จึงเป็นโครงการเดิมที่ทำอย่างต่อเนื่อง

๒.๓.๒.๔ การตรวจสอบงบประมาณของส่วนราชการตามแหล่งงบประมาณยังมีความซ้ำซ้อนระหว่างแผนงานพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์

๒.๓.๒.๕ ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ส่วนราชการจัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายปีถัดไปประมาณเดือนตุลาคม การพิจารณาทบทวนปรับปรุงเป้าหมายกลยุทธ์ ฯลฯ ของแผนงานบูรณาการควรดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อน เพื่อให้ส่วนราชการกำหนดแผนงานโครงการที่เหมาะสม ไม่เช่นนั้นอาจจะทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามตัวชี้วัดได้

ข้อเสนอแนะ

แนวทางการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๑. ข้อเสนอแนะในเชิงโครงสร้าง

๑.๑ ให้กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งหน่วยงานภายในรองรับภารกิจการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีความต่อเนื่องของผู้ปฏิบัติงาน

๑.๒ ปรับปรุงอัตราของ กอ.รมน. ให้มีผู้บริหารของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นั่งในตำแหน่งฝ่ายบริหารของ กอ.รมน. เช่น ตำแหน่ง ผช.ผอ.รมน. เป็นต้น เพื่อถ่ายทอดและสั่งการให้งานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นภารกิจที่สำคัญของกระทรวง

๑.๓ กอ.รมน.ภาค ๔ สน. ควรปรับโครงสร้างโดยให้น้ำหนักกับภารกิจงานพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงและทำให้เกิดการพัฒนาขึ้นอย่างยั่งยืน มากกว่างานการพัฒนาที่ดำเนินการในมิติงานกิจการพลเรือนเพื่อให้ทหารเข้าพื้นที่ได้เท่านี้

๑.๔ ถ่ายโอนภารกิจงานขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเลขาธิการคปต. และคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.... (คณะที่ ๑) ให้กับ กอ.รมน.ดำเนินการ ซึ่งจะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ในการบูรณาการงานด้านความมั่นคงและแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

๒. ข้อเสนอแนะในเชิงการบริหาร

๒.๑ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.... (คณะที่ ๑) จัดทำหลักเกณฑ์การเสนอของงบประมาณในแผนงานบูรณาการประจำปีให้สอดคล้องกับกำหนดเวลาการเสนอคำของบประมาณในปฏิทินงบประมาณ กล่าวคือให้ออกหลักเกณฑ์ล่วงหน้าเพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการจัดทำโครงการ ทั้งนี้ ควรมีการหารือในทุกระดับเพื่อกำหนดเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมาย วิธีดำเนินการให้ชัดเจน เพื่อให้ส่วนราชการยึดถือ หรือหากสามารถกำหนดเป็นโครงการและระบุหน่วยงานที่จะต้องร่วมบูรณาการ ก็จะทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ ซึ่งอาจดำเนินการได้ด้วยการบูรณาการจัดสัมมนาประจำปีของทุกภาคส่วน

๒.๒ มุ่งเน้นการติดตามประเมินผลโครงการที่สำคัญอย่างจริงจังทุกปี ถ้าโครงการใดเห็นว่าไม่น่าจะบรรลุผลสำเร็จแล้วก็ควรยุติ และพิจารณานำโครงการใหม่ที่เหมาะสมมาดำเนินการแทน โดยแต่งตั้งทีมประเมินผลขึ้นมารับผิดชอบ

๒.๓ การเปลี่ยนแปลงรายการปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงจำนวนเป้าหมาย/พื้นที่เป้าหมายในชั้นการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ มีผลทำให้ไม่ตอบสนองต่อเป้าหมายที่วางไว้ ควรให้ผ่านการพิจารณาจากทีมประเมินผลก่อน

๒.๔ ตั้งวงเงินอุดหนุนราชการเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้กับทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถเริ่มงานได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เป็นการแก้ปัญหางบประมาณถูกโอนลงพื้นที่ล่าช้าในหัวตันปีงบประมาณ

บรรณานุกรม

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ธรรมศักดิ์ สัมพันธ์สันติกุล. “การบูรณาการงบประมาณ ๔ กระทรวงหลักเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๑.

ประพันธ์ มุสิกพันธ์. “การศึกษาการบูรณาการงานด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๖.

วิเชียร แข็งขัน. “การศึกษาผลกระทบจากงบประมาณที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้รับจัดสรรเพื่อรองรับต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ในทศวรรษหน้า”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยเสนาธิการทหาร, ๒๕๕๗.

ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. “โครงการสำรวจทัศนคติและความพึงพอใจของประชาชนต่อการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐”. รายงานการวิจัย, ๒๕๖๐.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการ พัฒนาพื้นที่ระดับภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒. “คำสั่งที่ ๑/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการตามแผนงานบูรณาการ พัฒนาพื้นที่ระดับภาค”. ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๑.

คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการ พัฒนาพื้นที่ระดับภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒. “คำสั่งที่ ๒/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาความเหมาะสมโครงการตามแผนงานบูรณาการ พัฒนาพื้นที่ระดับภาค”. ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๑.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. “คำสั่งที่ ๕๗/๒๕๕๙ เรื่อง การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้”. ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙.

งบประมาณ, สำนัก. “คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒”. สิงหาคม ๒๕๖๐.

นายกรัฐมนตรี, สำนัก. “คำสั่งที่ ๓๓๗/๒๕๖๐ เรื่องปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒”. ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๐.

ภาคผนวก

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

นาย นันทพงศ์ สุวรรณรัตน์ ผอ.สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคง จชต. และชนต่างวัฒนธรรม/
หน.สำนักงาน ผอ.สส.คปต.

๑. ปัญหาและอุปสรรค ในการบูรณาการงบประมาณ เพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความ
ไม่สงบใน จชต. ในปัจจุบัน

การดำเนินการบูรณาการงบประมาณ เพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน
จชต.ที่ผ่านมา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน มีเครื่องมือ และกลไก
ดำเนินการ ดังนี้

ในการดำเนินงานมี แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. พ.ศ.๒๕๕๘-
๒๕๖๐ เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดลำดับความสำคัญแผนงาน /โครงการ และงบประมาณในแต่ละ
ปีงบประมาณ โดยแสดงกิจกรรมที่จะดำเนินการ พื้นที่เป้าหมาย กลุ่มเป้าหมาย และช่วงไตรมาส
ดำเนินการ โดยมี คปต. และคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาช่วยงาน เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน
งาน ร่วมกับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปีละไม่น้อยกว่า ๕๐ กรม/หน่วยงาน

สำหรับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปี
งบประมาณ สงป. ได้นำเสนอ กรม.ให้แต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะ
บูรณาการ เรื่องการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... โดยคณะกรรมการฯ
เป็นกลไก พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอเบื้องต้น (Pre ceiling) ในการจัดทำ
งบประมาณ และการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. ... เพื่อให้ กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปจัดทำข้อเสนอเบื้องต้น (Pre ceiling)
และค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งให้ฝ่ายเลขานุการร่วม คณะกรรมการพิจารณาจัดทำ
งบประมาณฯ เพื่อกลั่นกรองความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการฯ ประจำปีงบประมาณ โดยพิจารณา
ผลผลิตโครงการของแต่ละกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ตอบเป้าหมายและตัวชี้วัดของ
แผนปฏิบัติการฯ และแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ ที่เชื่อมโยงไปถึงตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์
ตามที่แผนกำหนดไว้

ในกระบวนการพิจารณากลั่นกรองของ สส.คปต./ฝ่ายเลขานุการร่วมฯ ได้จัดขั้นตอน
การในการตรวจพิจารณารายละเอียด โดยการนัดประชุมเวทีย่อยตามกลุ่มภารกิจงาน ภายใต้
แผนปฏิบัติการฯ รวม ๗ กลุ่ม มีทั้งการจัดประชุมในพื้นที่ จชต. และในส่วนกลาง ซึ่งกำหนดให้ผู้แทน
กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำส่งเอกสารข้อเสนอเบื้องต้น (Pre ceiling) และค่าขอ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมกับชี้แจงข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติม ตามที่สส.คปต./ฝ่าย

เลขานุการร่วมฯ สอบถาม เพื่อให้ผู้แทน กอ.รมน.ภาค ๔ สน. พิจารณาความสอดคล้องกับสถานการณ์ ปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้น และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จชต. ที่นำเสนอผ่านหน่วยงาน ความมั่นคง และเสนอแนะให้ผู้แทนกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปปรับปรุงแผนงาน / โครงการ และงบประมาณ ตามข้อเสนอแนะของ กอ.รมน.ภาค ๔ สน. นำส่งให้ สล.คปต./ฝ่าย เลขานุการร่วมฯ ตามกรอบเวลาที่กำหนด

หลังจากนั้น สล.คปต./ฝ่ายเลขานุการร่วมฯ จะประมวลข้อมูลสำคัญแผนงาน/โครงการ และงบประมาณของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดเข้ารูปแบบของแผน งบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ ตามที่ สงป.กำหนด นำเสนอ สงป. พิจารณาการจัดสรร งบประมาณ ตามขั้นตอนภายในของ สงป. ต่อไป ในระหว่างดำเนินการ สงป. ได้ประสานงานกับ สล.คปต./ฝ่ายเลขานุการร่วมฯ ตรวจสอบ และรวบรวมข้อมูลสำคัญเพิ่มเติมตามความจำเป็นและเหมาะสม

ปัญหาและอุปสรรคที่พบ เป็นทั้ง (๑) ปัญหาและอุปสรรคในเชิงระบบโครงสร้าง องค์กร/หน่วยงาน และ (๒) ปัญหาและอุปสรรคจากความพร้อมของผู้รับผิดชอบภารกิจงาน ทั้งใน ระดับบริหารและปฏิบัติ โดยนำเสนอให้เห็นภาพ จำแนกเป็นในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ ดังนี้

๑.๑ ปัญหาและอุปสรรคในเชิงระบบโครงสร้างองค์กร/หน่วยงาน

ในส่วนกลาง ประเด็นปัญหาสำคัญที่พบคือ กระทรวง กรม และหน่วยงาน เทียบเท่า หลายหน่วยงานไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานภายใน เพื่อรับภารกิจเรื่อง จชต. โดยตรง ส่งผลให้ การดำเนินงานของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งขาดเข้าใจและความต่อเนื่องของภารกิจงานในการ จัดทำแผนงาน/โครงการ /งบประมาณ และประสานงานนำสู่การปฏิบัติ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับ หน่วยงานที่มีการจัดตั้งหน่วยงานภายใน เพื่อรองรับภารกิจเรื่อง จชต.โดยตรงแล้ว ผู้รับผิดชอบให้ ความสำคัญกับเรื่องราว ตั้งแต่กรอบทิศทางนโยบายไปจนถึงการนำไปสู่การปฏิบัติ จึงสามารถ ขับเคลื่อนงานได้มีประสิทธิภาพมากกว่า ประเด็นนี้เห็นได้ชัดเจนในกระทรวง กรม และหน่วยงาน เทียบเท่า เช่น สป.ยธ. สป.กษ. และ สป.ศธ. เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาและอุปสรรคจากการจัดโครงสร้างของ กอ.รมน. ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักรับผิดชอบปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ จชต. แม้จะมีการจัดตั้ง ศปป.๕ ให้ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักเรื่องการแก้ไขปัญหาพื้นที่ จชต. แต่ระบบการขับเคลื่อนงานของ ศปป.๕ ยังขาดความใกล้ชิดและความต่อเนื่อง ในการดำเนินงานร่วมกับ มท. การดำเนินงานในปัจจุบัน มิใช่ การร่วมรับผิดชอบภารกิจ เป็นเพียงการประสานงานระหว่างหน่วยงานคือ กอ.รมน. กับ มท. เพราะไม่มีผู้บริหารของ มท. ร่วมอยู่ในโครงสร้างของ กอ.รมน. การรับปฏิบัติภารกิจจาก ผอ.รมน. และ รอง ผอ.รมน. จึงไม่ปรากฏชัดเจน และไม่มีการสั่งการที่ชัดเจนจาก มท. ไปสู่หน่วยงานในสังกัด และ ผวจ. ที่เป็นเจ้าภาพหลักในพื้นที่ระดับจังหวัด แม้ว่าโครงสร้าง กอ.รมน.จังหวัด จะได้จัดให้ ผวจ.เป็น

ผอ.รมน.จังหวัดแล้วก็ตาม แต่ผู้บังคับบัญชาระดับบริหารของกระทรวง ไม่มีตำแหน่งในโครงสร้างระดับบนของ กอ.รมน. และเป็นผู้สั่งการโดยตรง จึงขาดน้ำหนัก และไม่ถูกจัดลำดับความสำคัญให้เป็นการกิจของ ผวจ. แต่มอบหมายให้ รอง ผอ.รมน.จังหวัด จากฝ่ายทหาร ทำหน้าที่เป็นหลัก ส่งผลให้การกิจถูกลดความสำคัญลง ในระดับพื้นที่ ประเด็นปัญหาสำคัญที่พบคือ การจัดโครงสร้างของ กอ.รมน.ภาค ๔ สน. ซึ่งจัดหน่วยงานภายใน โดยอิงกับการแบ่งสายงานของเหล่าทัพ ขาดความอ่อนตัวในการดำเนินภารกิจงานพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคง รวมทั้ง การใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษ เพื่อบริหารภารกิจที่รับผิดชอบทั้งปวง (ทุกมิติงาน/ด้าน) ตามประกาศ คสช.ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ (ลง ๒๑ ก.ค.๕๗)

๑.๒ ปัญหาและอุปสรรคจากความพร้อมของผู้รับผิดชอบภารกิจงาน

ในส่วนกลาง ประเด็นปัญหาสำคัญที่พบคือ ทั้งในระดับบริหารและปฏิบัติในส่วนกลาง ทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย หรือรับผิดชอบภาพรวม ได้แก่ สมช.(นโยบายด้านความมั่นคง) สศช.(นโยบายด้านการพัฒนา) สำนักงาน ก.พ.(ภาพรวมเรื่องบุคลากรภาครัฐ) สำนักงาน ก.พ.ร.(ภาพรวมเรื่องโครงสร้างองค์กร/หน่วยงานภาครัฐ) สงป.(ภาพรวมเรื่องงบประมาณภาครัฐ) และกรมบัญชีกลาง (ภาพรวมเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ) และปัญหาความพร้อมของผู้รับผิดชอบในหน่วยงานปฏิบัติงานกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า โดยพบเห็นทั้งในเชิงปริมาณ เช่น กำลังคนน้อยไม่พอกับปริมาณงานที่มีมาก เช่น สมช. ซึ่งมี จนท.ปฏิบัติงานหลักเพียง ๘ คน เพื่อประสานการจัดทำแผนงาน /โครงการ และงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการที่ได้รับการอนุมัติ นำไปสู่การปฏิบัติของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกว่า ๕๐ กรม/หน่วยงาน ตลอดจนการติดตามผลและการประเมินผลทั้งในระดับปฏิบัติและในระดับนโยบาย

สำหรับปัญหาและอุปสรรคจากความพร้อมของผู้รับผิดชอบภารกิจงานในเชิงคุณภาพ โดยเฉพาะความเข้าใจต่อภารกิจ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนหลักที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเข้าใจต่อการขับเคลื่อนงาน ซึ่งมีกระบวนการ ขั้นตอนการดำเนินงานที่แตกต่างไปจากภารกิจงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะการกำหนดให้กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า ต้องปรับแผนงาน /โครงการ/กิจกรรม และงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเงื่อนไขด้านความมั่นคง ตามที่ กอ.รมน.ภาค ๔ สน.นำเสนอ/ให้ข้อคิดเห็น

ในระดับพื้นที่ ประเด็นปัญหาสำคัญที่พบคือ การดำเนินงานที่มีความเข้าใจ และพร้อมทั้งเคลื่อนภารกิจงาน เพียงงานด้านความมั่นคงในมิติงานด้านความปลอดภัย และงานพัฒนาในมิติงานกิจการพลเรือนเท่านั้น ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดโครงสร้างหน่วยงานของ กอ.รมน. และ

กอ.รมน.ภาค ๔ สน. และการหมุนเวียน จนท. ผู้ปฏิบัติงานทุกปี ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง และหวังผลสำเร็จในระยะยาวได้ยาก

๒. แนวทางการบูรณาการงบประมาณ เพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน จชต. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวทางการบูรณาการงบประมาณ เพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน จชต. ที่ผ่านมา ในช่วงที่ คสช. เข้ามารับผิดชอบงาน (ตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๘) มาถึงปัจจุบัน มีความเหมาะสมในหลายประการ อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาสำคัญ เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขใน บางประการ ดังนี้

๒.๑ เครื่องมือสำคัญในการดำเนินงาน ทั้งแผนงานหลัก และแผนงบประมาณ

๒.๑.๑ แผนงานหลัก และหน่วยงานรับผิดชอบ จากการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยยึดถือตามประกาศ คสช.ฉบับที่ ๙๘ /๒๕๕๗ (๒๑ ก.ค.๕๗) ซึ่งกำหนดให้ สมช. หน่วยงานเจ้าภาพ หลักนโยบายด้านความมั่นคง เป็นหน่วยงานเจ้าภาพ อำนวยการ ประสานงานกับหน่วยงานกลาง และ กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าที่เกี่ยวข้อง เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย และแผนงานหลักไปสู่การ ปฏิบัติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ จนถึงปัจจุบัน

ผลการดำเนินงานในช่วง ๓-๔ ปี สมช. ได้จัดทำโครงสร้างหน่วยงานฝ่าย เลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต.(คปต.) และได้จัดระบบแผนงานหลัก แผนงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่องการแก้ไขปัญหา จชต. มาโดยลำดับ รวมทั้งได้วาง ระบบการติดตามผลการดำเนินงาน และการประเมินผลในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อไป ด้วยแล้ว

ดังนั้น ในโอกาสต่อไป เห็นสมควรถ่ายโอนภารกิจงานขับเคลื่อนแผนไปสู่ การปฏิบัติ ทั้งในส่วนกลาง และในระดับพื้นที่ มอบให้ กอ.รมน. ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงาน เจ้าภาพหลักด้านความมั่นคงทำหน้าที่ตามโครงสร้างหน่วยงานฝ่ายเลขานุการ คปต. ต่อไป โดยปรับให้ สมช. เป็นหน่วยงานกลางให้คำปรึกษาในการขับเคลื่อนงาน ร่วมกับ สศช. สงป. สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และกรมบัญชีกลางต่อไป

๒.๑.๒ แผนงบประมาณ และหน่วยงานรับผิดชอบ จากการดำเนินงานที่ผ่านมา ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๑ ครม. ได้มีมติเห็นชอบ ตามข้อเสนอของ สงป. ให้จัดตั้ง คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เรื่องการแก้ไข ปัญหาและพัฒนา จชต. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... โดยกำหนดให้ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธานกรรมการ และให้มีฝ่ายเลขานุการร่วม มาจาก ๖ หน่วยงาน ได้แก่ สมช. (หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบนโยบายความมั่นคง /เจ้าภาพหลักการ ขับเคลื่อนงานแก้ไขปัญหา จชต.) กอ.รมน. (หน่วยงานเจ้าภาพหลักรับผิดชอบงานด้านความมั่นคง)

ศอ.บต. (หน่วยงานเจ้าภาพหลักรับผิดชอบงานด้านการพัฒนา) สงป. (หน่วยงานเจ้าภาพหลัก รับผิดชอบแผนงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ) สศช. (หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการพัฒนา ประเทศ /จัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และสำนักงาน ก.พ.ร. (หน่วยงานกลางที่ รับผิดชอบการพัฒนาาระบบราชการ /เจ้าภาพจัดทำและวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ)

โดยในการขับเคลื่อนงานที่ผ่านมา ได้มีการปรับปรุงกระบวนการ และ ขั้นตอนการดำเนินงานมาโดยลำดับ รวมทั้ง มีระบบการประสานงาน และการติดตามประเมินผล ร่วมกับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินงานร่วมกัน และสามารถวัดผลได้เป็น รูปธรรม

ดังนั้น ในโอกาสต่อไป เห็นสมควรถ่ายโอนภารกิจงานมอบให้ กอ.รมน. ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักด้านความมั่นคง ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในฝ่าย เลขานุการร่วม คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เรื่องการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... โดยปรับให้ สมช. (หน่วยงาน กลางที่รับผิดชอบนโยบายความมั่นคง ช่วยเหลือคำปรึกษาในการขับเคลื่อนงานร่วมกับ สศช. สงป. และ สำนักงาน ก.พ.ร. ต่อไป

๓. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ข้อเสนอแนะประการหนึ่ง ที่พบในการดำเนินงานที่ผ่านมาคือ ความพร้อมของ สงป. ในการจัดทีมงาน หรือจัดหน่วยงานภายในของ สงป. เพื่อรับผิดชอบภารกิจงานดังกล่าว

ทั้งนี้ ในการดำเนินงานที่ผ่านมา สงป. กำหนดให้ ผอ.สำนัก /กองจัดทำ งบประมาณของหน่วยงานเจ้าภาพหลักการขับเคลื่อนงานแก้ไขปัญหา จชต. เป็น หน.ทีม /หน่วยที่ รับผิดชอบ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เรื่องการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. ซึ่งยังมีข้อจำกัดหลายประการ ในการประสานงานกับ สำนัก /กองจัดทำงบประมาณของ กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าอื่นๆ เพราะเข้าไม่ถึงข้อมูลภารกิจงาน และงบประมาณของ กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าอื่นๆ

ดังนั้น ในโอกาสต่อไป จึงเห็นสมควรให้ สงป. พิจารณาปรับเปลี่ยนทีมงาน หรือ จัดหน่วยงานภายในใหม่ ที่มีความพร้อม (มีความเข้าใจภารกิจ มีข้อมูลสำคัญของกระทรวง กรม และ หน่วยงานเทียบเท่าอื่นๆ รวมทั้ง มีทีมงานติดตามประเมินผล) ในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเพิ่ม มากขึ้น

น.ส.สรรศิริ บำรุงชีพ รก.นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ สำนักงบประมาณ

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน จชต. ในปัจจุบัน

การบูรณาการงบประมาณในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหา จชต. ในปัจจุบันมีหน่วยงานเจ้าภาพ ๓ หน่วยงาน ได้แก่ ๑) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (เจ้าภาพหลัก) ๒) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ๓) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมี กอ.รมน.ภาค ๔ สน. เป็นผู้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการและมีกลไกในการพิจารณาโครงการของหน่วยงานผ่านสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ปัญหา จชต. จังหวัดชายแดนภาคใต้ (สส.คปต.) ก่อนนำเสนอรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาอุปสรรค ดังนี้

๑.๑ การนำเสนอโครงการของหน่วยงานเพื่อดำเนินการในแผนบูรณาการ ยังคงเสนอขึ้นมาจากหน่วยงานซึ่งบางโครงการยังคงเป็นงานตามภารกิจและหน้าที่ของกรม

๑.๒ การบูรณาการในระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จชต. ยังไม่เป็นเอกภาพเท่าที่ควร ทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่ตรงกับปัญหาที่จะแก้ไขอย่างแท้จริง

๑.๓ ยังขาดการติดตามประเมินผลโครงการอย่างจริงจัง โครงการส่วนใหญ่จึงเป็นโครงการเดิมที่ทำอย่างต่อเนื่อง

๒. แนวทางการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน จชต. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒.๑ เจ้าภาพควรเป็นผู้กำหนดโครงการที่จะให้หน่วยงานต่างๆร่วมกันดำเนินการ โดยกำหนดเลยว่าจะให้หน่วยงานใดร่วมทำโครงการบ้าง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

๒.๒ ควรมีการประชุมในระดับนโยบายและมติพื้นที่ให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนก่อนนำนโยบายมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติงานเพื่อเป็นกรอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ดำเนินการ

๒.๓ ควรมีการติดตามประเมินผลโครงการทุกปี ถ้าโครงการใดเห็นว่าไม่น่าจะบรรลุผลสำเร็จแล้วก็ควรยุติ และพิจารณานำโครงการใหม่ที่เหมาะสมมาดำเนินการแทน

๓. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ไม่มี

พ.อ.โสภาค อิศรางกูร ณ อยุธยา ผอ.งป.สปง.กอ.รมน.

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน จชต. ในปัจจุบัน

๑.๑ กอ.รมน.ภาค ๔ สน. ในฐานะหน่วยร่วมบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. ไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ สามารถบูรณาการด้านงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ที่กำหนด โดยการปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จชต. เมื่อกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการมีการเปลี่ยนแปลงไป

๑.๒ งบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนของหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการ (หน่วยงานเจ้าภาพรอง) เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ซึ่งในขั้นตอน/แนวทางการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามกลุ่มภารกิจงาน เป้าหมายของแผนงานบูรณาการ และตัวชี้วัดเป้าหมาย แนวทาง และตัวชี้วัดแนวทางที่ตอบสนองความต้องการในพื้นที่อย่างแท้จริง และตามมิติยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ซึ่งไม่เป็นไปตามผลสัมฤทธิ์ที่ กอ.รมน.ภาค ๔ สน. ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหา จชต. ซึ่งยังคงเป็นลักษณะต่างคนต่างทำไม่มีการบูรณาการร่วมกัน

๒. แนวทางการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน จชต. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ควรให้ สล.คปต. ในฐานะคณะกรรมการบูรณาการแผนงานโครงการ ดำเนินการพิจารณาแผนงานโครงการร่วมกันทุกส่วนราชการในพื้นที่ จชต. (จัดประชุมกลุ่มย่อย) เพื่อให้กำหนดขอบเขต หลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด สอดคล้องและเชื่อมโยงไปสู่เป้าหมาย และแนวทางระยะเวลาในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับภารกิจและงบประมาณได้อย่างครบถ้วน นำไปสู่เป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยมีการวางแผนทั้งระยะกลาง ระยะยาวเพื่อการพัฒนาตามแผนงานบูรณาการให้มีความต่อเนื่อง ประหยัดและลดความซ้ำซ้อน โดยยึดแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๘

๓. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ไม่มี

พ.อ.วราวุฒ มัทกากรณ หน.ฝ่ายงบประมาณ ศปบ.5 กอ.รมน.

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน จชต. ในปัจจุบัน

การบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน จชต. มี สล.คปต. เป็นหน่วยรับผิดชอบในการตรวจสอบการเสนอความต้องการงบประมาณแผนงาน/โครงการของส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ โดยปัจจุบันได้กำหนดแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต.ปี ๒๕๕๘-๒๕๖๐ นโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. ปี ๒๕๖๐-๒๕๖๒ โดยมีเป้าหมาย แนวทางการดำเนินการและตัวชี้วัด เพื่อนำไปสู่แผนงานโครงการให้เหมาะสม ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการ พอสรุปได้ ดังนี้

๑.๑ สถานการณ์ในพื้นที่ จชต. มีการพัฒนาเหตุการณ์มาโดยลำดับ การเสนองบประมาณล่วงหน้าก่อน ๑ ปี งบประมาณอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนแผนงานได้ แต่มีขั้นตอนค่อนข้างมากและใช้เวลานานในการพิจารณาของ คปต. หรือ ครม. ซึ่งทำให้การบริหารงบประมาณล่าช้า

๑.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการพัฒนา ไม่มีความเข้าใจในบริบทของสภาพปัญหาในพื้นที่ ซึ่งต้องสนับสนุนแผนงานโครงการด้านความมั่นคง โดยเฉพาะการแบ่งพื้นที่เป้าหมายเพื่อให้มีการยกระดับรายได้ของประชาชนให้ดีขึ้น และเพื่อสลายหมู่บ้านจัดตั้งของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง

๒. แนวทางการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน จชต. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวทางการบูรณาการงบประมาณฯ ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนในพื้นที่ จชต. พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๖๔ (อยู่ระหว่างรอการอนุมัติ) ซึ่งได้นำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ โดยกำหนดแนวทาง กลยุทธ์ ขับเคลื่อนที่สำคัญ ๓ ด้าน ได้แก่ ๑. ด้านความมั่นคง ๒. ด้านการพัฒนาเพื่อความมั่นคง และ ๓. ด้านการเสริมสร้างความเข้าใจ และให้ความเร่งด่วนในปี ๒๕๖๒ ให้มีความชัดเจน เพื่อให้ส่วนราชการนำไปจัดทำแผนงาน/โครงการให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อไป

๓. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

๓.๑ การตรวจสอบงบประมาณของส่วนราชการตามแหล่งงบประมาณยังมีความซ้ำซ้อนระหว่างแผนงานพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์

๓.๒ ปฏิทินงบประมาณรายจ่าย ให้ส่วนราชการจัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายปีถัดไปประมาณเดือนตุลาคม แต่การพิจารณาทบทวนปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ฯลฯ ของแผนงาน

บูรณาการควรให้แล้วเสร็จก่อน เพื่อกำหนดแผนการโครงการที่เหมาะสม หากกำหนดภายหลังจากการ
จัดทำข้อเสนอ อาจจะมีปัญหาในการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามตัวชี้วัดได้

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลตรี วิเชียร แข็งขัน
วัน เดือน ปีเกิด	๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๖
การศึกษา	โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๒๓ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า รุ่นที่ ๓๔ โรงเรียนนายร้อยรวมเหล่าประเทศญี่ปุ่น รุ่นที่ ๓๒ โรงเรียนเสนาธิการทหารบก หลักสูตรหลักประจำ ชุดที่ ๗๕ วิทยาลัยเสนาธิการทหาร รุ่นที่ ๕๕
ประวัติการทำงานโดยย่อ	อาจารย์ส่วนการศึกษา โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า รองผู้อำนวยการกองบริหารทรัพยากร สำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณ สำนักงานงบประมาณและการเงิน กองอำนาจการ รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้อำนวยการกองบัญชาการ สำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก ผู้อำนวยการกองงบประมาณ สำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก รองผู้อำนวยการสำนักบริหารงบประมาณ สำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักบริหารงบประมาณ สำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง การบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบใน
จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้วิจัย พล.ต.วิเชียร แฉ่งขัน หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักบริหารงบประมาณ สำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 ถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลายาวนานถึง 13 ปี ส่งผลให้ประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ก่อเหตุรุนแรงต้องสูญเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ผลกระทบเป็นไปอย่างรุนแรงและกว้างขวางต่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชน เกิดภาวะการฉ้อโกงการผลิตรายบุคคลเนื่องจากประชาชนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ ทำให้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ ผู้ประกอบการต้องเลิกหรือหยุดดำเนินกิจการเพราะขาดความมั่นใจในความปลอดภัย ความเชื่อมั่นของนักลงทุนและผู้บริโภคลดลงทำให้เกิดการว่างงานสูง ซึ่งซ้ำเติมปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่ และทำให้ประชาชนลดความเชื่อมั่นในอำนาจรัฐ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความหวาดระแวงระหว่างประชาชนต่อรัฐ รวมทั้งความหวาดระแวงระหว่างประชาชนต่อประชาชน ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน และเชื่อมโยงหลายมิติทั้งความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม รัฐบาลในห้วงเวลาที่ผ่านมามีจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ รัฐบาลชุดนายทักษิณ ชินวัตร, พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์, นายสมัคร สุนทรเวช, นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์, นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้มีการทบทวนและปรับเปลี่ยนนโยบายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆที่เปลี่ยนแปลงไป และได้จัดตั้งกลไกต่างๆขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบและมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทุกรัฐบาลได้ให้ความสำคัญและถือเป็นนโยบายเร่งด่วนในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้ทุ่มเททรัพยากรต่างๆลงไปมากมาย โดยเฉพาะงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับส่วนราชการต่างๆ 50 กว่าหน่วยงาน รวมประมาณปีละกว่าสองหมื่นล้านบาทเพื่อนำไปแก้ไขปัญหา ซึ่งส่งผลให้สถานการณ์และปัญหาความรุนแรงได้รับการแก้ไขไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐก็ยังไม่เกิดการบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรมที่แท้จริง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์กลไกและ

กระบวนการในการบูรณาการงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นแนวทางในการบูรณาการงบประมาณของแต่ละส่วนราชการให้เป็นเนื้อเดียวกันและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีการบูรณาการงบประมาณ รวมถึงกลไกและกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การบูรณาการงบประมาณ วิธีการจัดทำงบประมาณในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และศึกษาเฉพาะกลไกและกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้การป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) คือข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มเป้าหมายคือผู้บริหารของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายสำคัญ/สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และสำนักงานงบประมาณและการเงิน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร รวมทั้งใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) คือข้อมูลที่ได้จากเอกสารทางวิชาการ และแนวคิดทฤษฎีจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

1. จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีการบูรณาการงบประมาณ ซึ่งให้เห็นว่าการจัดกลไก รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลในภาพรวมนั้นว่ามีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นการยึดหลักการบริหารที่มีการมอบหมายความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานในแต่ละระดับ และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนเป็นแนวคิดที่มุ่งหวังที่จะนำระบบ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) มาใช้ในการบริหารงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ของระบบงาน และมีการจัดวางหน่วยงานรับผิดชอบลดหลั่นเป็นระดับๆ ทำให้เกิดการเชื่อมโยงและ เป็นส่วนหนึ่งของระบบ ที่มีองค์ประกอบของส่วนย่อยต่างๆ ที่ทำงานด้วยกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ร่วมกันตามทฤษฎีระบบ(Systems Theory) ซึ่งแนวคิดหลักของการบูรณาการ ก็คือความเชื่อมโยง (Connection) และความสอดคล้องกัน (Alignment) มีการใช้ทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากร ร่วมกัน มีเป้าหมายการปฏิบัติงานร่วมกัน

2. กลไกและกระบวนการในการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อ ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลชุดปัจจุบันได้กำหนดกลไกและกระบวนการไว้ ดังนี้

2.1 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2557 เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ 3 ระดับ

2.1.1 ระดับนโยบาย มีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบ ในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.1.2 ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไข ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการงานการแก้ไขปัญหาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ของส่วนราชการ โดยให้ กอ.รมน.และ คอ.บต. เป็นหน่วยงานหลักร่วมกันบูรณาการ แผนปฏิบัติงาน แผนงาน และโครงการของส่วนราชการในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาที่ เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนสร้างความประสานสอดคล้องในทุกมิติ

2.1.3 ระดับปฏิบัติ มี กอ.รมน.ภาค 4 สน. เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่ รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่ โดยให้ คอ.บต.สน. ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับ กอ.รมน.ภาค 4 สน.

2.2 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 337/2560 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2560 เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะ บูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งนี้คือ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี งบประมาณ พ.ศ.2562 คณะที่ 1 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองโครงการ กิจกรรม และ

งบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ของประเด็น เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ซึ่งการจัดกลไกรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลในภาพรวมตามข้อ 2.1 และ 2.2 นับว่ามีความเหมาะสม โดยมีกระบวนการร่วมกันในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามตาราง

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์

ลำดับ	คณะกรรมการ/หน่วยงาน	การปฏิบัติ
1	คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (คณะที่ 1)	กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอเบื้องต้น (Pre ceiling) และค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2	กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	จัดทำข้อเสนอเบื้องต้น (Pre ceiling) และค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่งฝ่ายเลขานุการร่วม คณะกรรมการพิจารณาฯ และ สล.คปต.
3	สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.)	ตรวจพิจารณารายละเอียดแผนงาน/โครงการและงบประมาณของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยการจัดประชุมเวทีย่อยตามกลุ่มภารกิจงาน
4	กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปรับปรุงแผนงาน/โครงการและงบประมาณส่ง สล.คปต.
5	สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.)	ประมวลข้อมูลค่าของงบประมาณของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนดนำเสนอสำนักงบประมาณ
6	สำนักงบประมาณ	พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงบประมาณในปัจจุบัน

3.1 ปัญหาและอุปสรรคในเชิงโครงสร้าง

3.1.1 กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าหลายหน่วยงานไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อรับภารกิจแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง

3.1.2 การบูรณาการในระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังไม่เป็นเอกภาพเท่าที่ควร ทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่ตรงกับปัญหาที่จะแก้ไขอย่างแท้จริง

3.1.3 ระบบการขับเคลื่อนงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กอ.รมน. ยังขาดความใกล้ชิดและความต่อเนื่องในการดำเนินงานร่วมกับกระทรวงมหาดไทย การดำเนินงานในปัจจุบันมิใช่การร่วมรับผิดชอบภารกิจ เป็นเพียงการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

3.1.4 ปัญหาความพร้อมของผู้รับผิดชอบในหน่วยงานปฏิบัติงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า โดยพบเห็นทั้งในเชิงปริมาณที่ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ และในเชิงคุณภาพ โดยเฉพาะความเข้าใจต่อภารกิจ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนหลักที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเข้าใจต่อการขับเคลื่อนงาน ซึ่งมีกระบวนการ ขั้นตอนการดำเนินงานที่แตกต่างไปจากภารกิจงานของกระทรวง กรม

3.2 ปัญหาและอุปสรรคในเชิงการบริหาร

3.2.1 การหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกปี ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง และหวังผลสำเร็จในระยะยาวได้ยาก

3.2.2 การนำเสนอโครงการของหน่วยงานเพื่อดำเนินการในแผนบูรณาการ บางโครงการยังคงเป็นงานตามภารกิจและหน้าที่ของกรม

3.2.3 ยังขาดการติดตามประเมินผลโครงการอย่างจริงจัง โครงการส่วนใหญ่ จึงเป็นโครงการเดิมที่ทำอย่างต่อเนื่อง

3.2.4 การตรวจสอบงบประมาณของส่วนราชการตามแหล่งงบประมาณยังมีความซ้ำซ้อนระหว่างแผนงานพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์

3.2.5 ภาวการณ์งบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ส่วนราชการจัดทำข้อเสนอ งบประมาณรายจ่ายปีถัดไปประมาณเดือนตุลาคม การพิจารณาทบทวนปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ฯลฯ ของแผนงานบูรณาการควรดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อน เพื่อให้ส่วนราชการกำหนดแผนงาน โครงการที่เหมาะสม ไม่เช่นนั้นอาจจะทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามตัวชี้วัดได้

ข้อเสนอแนะ

แนวทางการบูรณาการงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1. ข้อเสนอแนะในเชิงโครงสร้าง

1.1 ให้กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งหน่วยงานภายในรองรับภารกิจการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีความต่อเนื่องของผู้ปฏิบัติงาน

1.2 ปรับปรุงอัตราของ กอ.รมน. ให้มีผู้บริหารของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นั่งใน

ตำแหน่งฝ่ายบริหารของ กอ.รมน. เช่น ตำแหน่ง ผช.ผอ.รมน. เป็นต้น เพื่อถ่ายทอดและสั่งการให้งาน การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นภารกิจที่สำคัญของกระทรวง

1.3 กอ.รมน.ภาค 4 สน. ควรปรับโครงสร้างโดยให้นำหน้ากับภารกิจงานพัฒนาเพื่อ เสริมความมั่นคงและทำให้เกิดการพัฒนาขึ้นอย่างยั่งยืน มากกว่างานการพัฒนาที่ดำเนินการในมิติงาน กิจการพลเรือนเพื่อให้ทหารเข้าพื้นที่ได้เท่านั้น

1.4 ถ่ายโอนภารกิจงานขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเลขาธิการ คปต. และคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี งบประมาณ พ.ศ.... (คณะที่ 1) ให้กับ กอ.รมน.ดำเนินการ ซึ่งจะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ในการบูรณาการงานด้านความมั่นคงและแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2. ข้อเสนอแนะในเชิงการบริหาร

2.1 คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิง ยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.... (คณะที่ 1) จัดทำหลักเกณฑ์การเสนอของงบประมาณใน แผนงานบูรณาการประจำปีให้สอดคล้องกับกำหนดเวลาการเสนอคำของบประมาณในปฏิทิน งบประมาณ กล่าวคือให้ออกหลักเกณฑ์ล่วงหน้าเพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ โครงการ ทั้งนี้ ควรมีการหารือในทุกระดับเพื่อกำหนดเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมาย วิธีดำเนินการให้ ชัดเจน เพื่อให้ส่วนราชการยึดถือ หรือหากสามารถกำหนดเป็นโครงการและระบุหน่วยงานที่จะต้อง ร่วมบูรณาการ ก็จะทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ ซึ่งอาจดำเนินการได้ด้วยการบูรณาการ จัด สัมมนาประจำปีของทุกภาคส่วน

2.2 มุ่งเน้นการติดตามประเมินผลโครงการที่สำคัญอย่างจริงจังทุกปี ถ้าโครงการใด เห็นว่าไม่น่าจะบรรลุผลสำเร็จแล้วก็ควรยุติ และพิจารณานำโครงการใหม่ที่เหมาะสมมาดำเนินการ แทน โดยแต่งตั้งทีมประเมินผลขึ้นมารับผิดชอบ

2.3 การเปลี่ยนแปลงรายการปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงจำนวนเป้าหมาย/พื้นที่ เป้าหมายในชั้นการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ มีผลทำให้ไม่ตอบสนองต่อเป้าหมายที่วางไว้ ควรให้ผ่านการพิจารณาจากทีมประเมินผลก่อน

2.4 ตั้งวงเงินตรองราชการเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้กับทุกส่วน ราชการที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถเริ่มงานได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เป็นการ แก้ปัญหาทางงบประมาณถูกโอนลงพื้นที่ล่าช้าในหัวตันปีงบประมาณ