

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณ
แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษา
และการเรียนรู้ตลอดชีวิต

โดย

นายสมมิตร ไตรรักตระกูล
ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 2
สำนักงบประมาณ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2560 - 2561

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการ
การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นายสมมิตร ไตรรักตระกูล **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 60

การพัฒนาประเทศไทยไปสู่ประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ได้นั้น สิ่งสำคัญยิ่งที่คือ ประเทศต้องมีทรัพยากรบุคคลที่มีทักษะในการประกอบอาชีพและดำรงชีพอย่างมีคุณภาพ ดังนั้นการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต จึงเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล และการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองนโยบายสำคัญของรัฐบาล จึงเป็นภารกิจสำคัญในลำดับถัดมา ในการวิจัย เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด รายละเอียด และขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ วิเคราะห์ ปัญหาอุปสรรค และเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการจัดทำงบประมาณที่มีหลายหน่วยงานร่วมกันทำงานแบบประสาน เชื่อมโยง โดยมีเป้าหมายและตัวชี้วัดร่วมกัน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในปีงบประมาณ พ.ศ.2560 วงเงิน 8,239.7522 ล้านบาท มีหน่วยงานร่วมดำเนินการ จำนวน 28 หน่วยงาน และปีงบประมาณ พ.ศ.2561 วงเงิน 92,100.7317 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ.2560 จำนวน 83,860.9795 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1,017.76 และมีหน่วยงาน จำนวน 80 หน่วยงาน ปัญหาอุปสรรคเกิดจากความเข้าใจในหลักการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน เนื่องจากต่างหน่วยงานต่างคิดต่างทำโดยยึดภารกิจตามกฎหมายของหน่วยงานตนเป็นหลัก จึงยังไม่สามารถเชื่อมโยงงานแบบห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ได้ รวมทั้งมีระยะเวลาสั้นมากในดำเนินงาน ดังนั้นเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการ รัฐบาลต้องกำหนดให้มีจัดทำแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เพื่อให้สามารถวัดผลการดำเนินงานได้ในแต่ละช่วงของแผน กำหนดระยะเวลาดำเนินงานเพียงพอในปฏิทินงบประมาณประจำปี มีคู่มือการดำเนินงานที่ชัดเจน และมีการประเมินผลความสำเร็จของการดำเนินงาน ตั้งแต่ปีที่เริ่มต้น - ปัจจุบัน เพื่อจะได้นำผลการประเมินมาปรับปรุงงานต่อไป

ABSTRACT

Title Approaches to Budgeting Efficiency Improvement on Quality of Education Enhancement and Lifelong Learning Integrated Plans.
Fields Economics
Name Mr.Sommit Toraktrakul **Course** NDC **Class** 60

In order to develop Thailand into a stable, prosperous and sustainable country, it is very important that the country has human resource with a high level of occupational skill and well livelihood. Thus enhancing the quality of education and lifelong learning is a government policy and budgeting on a strategic integrated manner to meet government policy is the next important task. The objective of this research are to study the concept, detail and process of the budgeting in the form of strategic integration, analysis of problems, obstacles and propose means to increase the efficiency of integrated plans budgeting.

The research found that budgeting in the form of strategic integration is budgeting work that multi-unit works together in a coordinated way with the same goals and indicators in order to achieve results on national strategic goals. The quality of education enhancement and lifelong learning integrated plans budgeting in fiscal year 2017 amounted to 8,239.7522 million baht. There are 28 co-operating units and in the fiscal year 2018 the budget reached 92,100.7317 million baht, increased from the past year of 83,860.9795 million baht or 1,017.76 percent with 80 co-operating units. The obstacle caused by the understanding of the principle of strategic integration differently due to different point of view of each agency based on their legal obligations itself. Therefore, it is not possible to link the value chain and have a very short time in the operation. Therefore, in order to be effective in integrated plan budgeting, the government must set up short, medium and long-term plans to measure the performance of each plan including schedules sufficient period of operational time in the budget year calendar, having a clear operating manual and evaluation of the success of the operation from the beginning year to the current year so as to bring the results of the evaluation to improve the work.

คำนำ

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยในการพัฒนาคนไทยให้เป็นคนที่มีความรู้ ทักษะ มีความสามารถในการประกอบอาชีพ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี การจัดสรรงบประมาณ เพื่อแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต จึงเป็นอีกนโยบายหนึ่งที่สำคัญของรัฐบาล

ผู้วิจัยเป็นหนึ่งในคณะกรรมการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2560 – 2561 ซึ่งการดำเนินการจัดทำงบประมาณที่ผ่านมายังมีข้อจำกัด และปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการ ดังนั้นจึงมุ่งหวังที่จะทำการวิจัย เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อจะได้นำผลจากการศึกษาวิจัยไปประยุกต์ใช้ประโยชน์ต่อการจัดทำงบประมาณตามแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ สำหรับงานด้านการศึกษาให้มีประสิทธิภาพต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลักจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง

ท้ายที่สุดนี้ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์คุณูปการแก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี

(นายสมมิตร โตรักตระกูล)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ 60

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
คำจำกัดความ	4
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
แผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี	6
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง (พ.ศ. 2560 - 2564)	12
หลักการของกระบวนการงบประมาณ	15
กรอบแนวคิดและขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ	
เชิงยุทธศาสตร์	20
สรุปขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์	27
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	30
กรอบแนวคิดของการวิจัย	36
สรุป	36
บทที่ 3 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณ	
แบบบูรณาการในการยกระดับคุณภาพการศึกษา	
และการเรียนรู้ตลอดชีวิต	39
รูปแบบการจัดทำงบประมาณลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์	39
แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต	44
ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณในแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์	68
สรุป	69

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ	
การยกระดับคุณภาพการศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิต	71
ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง	71
วิเคราะห์ปัญหา/อุปสรรค และแนวทางแก้ไข	78
การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการสัมภาษณ์กับแผนบูรณาการการยกระดับ	
คุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งวงเงินงบประมาณ	
ของปีงบประมาณ พ.ศ.2560 กับปีงบประมาณ พ.ศ.2561	84
วิเคราะห์ความเชื่อมโยงสอดคล้องของแผนบูรณาการการยกระดับ	
คุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ปีงบประมาณ พ.ศ.2560	
และ 2561 กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนา	
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2564)	93
สรุป	99
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	101
สรุป	101
ข้อเสนอแนะ	107
บรรณานุกรม	109
ประวัติย่อผู้วิจัย	110

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2 - 1	เปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีกระบวนการงบประมาณกับกระบวนการงบประมาณของไทย	19
2 - 2	องค์ประกอบของกระบวนการงบประมาณ	20
3 - 1	งบประมาณตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต	45
3 - 2	งบประมาณตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต (ปีงบประมาณ พ.ศ.2561)	55
4 - 1	วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหา/อุปสรรค	79
4 - 2	การกำหนดสาระสำคัญของแผนบูรณาการการยกระดับฯ	84
4 - 3	เปรียบเทียบงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับฯ จำแนกรายหน่วยงาน	90
4 - 4	เปรียบเทียบงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับฯ จำแนกรายหน่วยงาน	91
4 - 5	เปรียบเทียบงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับฯ จำแนกตามแนวทาง	92
4 - 6	เปรียบเทียบการกำหนดแนวทางการดำเนินงานระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2560 กับปีงบประมาณ พ.ศ.2561	95
5 - 1	เปรียบเทียบรายละเอียดของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งวงเงินงบประมาณ พ.ศ.2560 กับ พ.ศ.2561	103
5 - 2	เปรียบเทียบรายละเอียดของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งวงเงินงบประมาณ พ.ศ.2560 กับ พ.ศ.2561 จำแนกกระทรวง	104
5 - 3	เปรียบเทียบรายละเอียดของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ของปีงบประมาณ พ.ศ.2560กับ พ.ศ.2561 จำแนกกระทรวง	104

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
2 - 1 กรอบยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – พ.ศ.2579)	8
2 - 2 องค์ประกอบของกระบวนการงบประมาณ	20
3 - 1 ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561	43
3 - 2 ผังความเชื่อมโยงของกรอบแนวทางแผนบูรณาการ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560	52
3 - 3 ผังความเชื่อมโยงของกรอบแนวทางแผนบูรณาการ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561	63
4 - 1 ความเชื่อมโยงระดับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และแผนบูรณาการฯ (ตัวอย่าง : ปีงบประมาณ พ.ศ.2561)	97
4 - 2 ความเชื่อมโยงระดับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และแผนบูรณาการฯ (ตัวอย่างแนวทางที่ 1 ปีงบประมาณ พ.ศ.2561)	98

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศไทยไปสู่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว โดยมีความคาดหวังให้ประชากรของประเทศมีรายได้สูงขึ้น โดยเฉลี่ยไม่น้อยกว่า 13,000 ดอลลาร์/คน/ปี ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถก้าวพ้นกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) โดยมุ่งเป้าการพัฒนาประเทศไทยไปสู่ประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หรือตามคติพจน์ของชาติ คือ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ตามที่กำหนดไว้ในร่างกรอบแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ซึ่งประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์สำคัญ โดยมียุทธศาสตร์ที่ 3 เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (คน) มีแนวทางสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (คน) ตลอดช่วงชีวิตการยกระดับการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพเท่าเทียมและทั่วถึง การปลูกฝังระเบียบวินัยคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่พึงประสงค์ การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาพที่ดี และการสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวจะต้องอาศัยระบบและกลไกที่สำคัญ คือ การศึกษาของชาติที่จะขับเคลื่อนพัฒนาคนและสังคมไทยให้เป็นรากฐานที่แข็งแกร่งของประเทศ มีความพร้อมทางกาย ใจ สติปัญญา มีความเป็นสากล มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย มีคุณธรรม จริยธรรม รู้คุณค่าความเป็นไทย และมีครอบครัวที่มั่นคง

อย่างไรก็ตามการสร้างรากฐานของประเทศให้แข็งแกร่งดังกล่าว มีข้อจำกัดของปัจจัยพื้นฐานเชิงยุทธศาสตร์เกือบทุกด้าน นับเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยต้องปรับตัวขนานใหญ่ โดยการนำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไปแปลงสู่การปฏิบัติเพื่อให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมของคนให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานการณ์โลก นั่นคือ การใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างเสริม และพัฒนาศักยภาพมนุษย์ ขึ้นมารองรับด้วยเช่นกัน โดยตั้งเป้าหมายเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลและมีความสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันดีว่าการพัฒนาการศึกษาของชาติ ที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งจากรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สภาการปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2558 พบปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาด้านการจัดการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพ เกิดจากระบบการศึกษาที่ไม่ตอบสนองต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของแรงงานและพลเมืองทุกช่วงวัย
2. ปัญหาด้านระบบการคลังด้านการศึกษาไม่เหมาะสม
3. ปัญหาด้านระบบการเรียนรู้ที่ไม่เข้มข้น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ส่งผลต่อกำลังคนที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ คุณภาพของการศึกษาไทยตกต่ำ สถาบันการศึกษาผลิตบัณฑิตไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานเกิดภาวะการว่างงานของบัณฑิตในอัตราสูง หรือทำงานไม่ตรงกับสาขาที่สำเร็จมา เป็นต้น

การแก้ปัญหาดังกล่าว ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาระบบการขาดแคลนแรงงานของชาติ ด้วยการพัฒนาคนทุกช่วงวัย มีการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เร่งสร้างโอกาสอาชีพและการมีรายได้ที่มั่นคงแก่ผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน ยกย่องคุณภาพแรงงาน ซึ่งเป็นการพัฒนาคนเพื่อรองรับอนาคตในระยะ 20 ปี ข้างหน้า โดยมีปัจจัยสำคัญที่จำเป็น ได้แก่ กระบวนการจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณเชิงบูรณาการยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณตามนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลที่มีการดำเนินงานตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไป โดยกำหนดแผนบูรณาการ แผนปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงานให้มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่มีความเชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ซ้ำซ้อนกัน มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักเป็นหน่วยรับผิดชอบมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้กำกับ ดูแล ติดตามผลการดำเนินงานให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนของขอบเขต เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทางการดำเนินงานและหน่วยดำเนินงาน ตามกรอบระยะเวลา ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 การกำหนดแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ดังนั้น การวิจัยเรื่องแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยมุ่งเน้นศึกษารูปแบบและกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดทำโครงการ/กิจกรรม ให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ การจัดทำตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยการนำข้อมูลและสารสนเทศที่ได้มาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ จัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เชิงปฏิบัติ และเชิงวิชาการ เพื่อประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการจัดสรรงบประมาณ ผลการศึกษาในครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์หรือเป็นแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา คุณภาพ การเรียนรู้ตลอดชีวิต ประสิทธิภาพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (คน) เพื่อรองรับตลาดแรงงาน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด รายละเอียด และขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณในแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในด้านแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
3. เพื่อเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการศึกษาตลอดชีวิต

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา โดยการศึกษาการบูรณาการเฉพาะเรื่องงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
2. ขอบเขตด้านประชากร โดยจะทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณ ของสำนักงานงบประมาณ จำนวน 7 คน ได้แก่ ผู้บริหาร จำนวน 3 คน และนักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษลงมา จำนวน 4 คน และ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จำนวน 1 คน
3. ขอบเขตด้านเวลา โดยจะเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมกราคม - พฤษภาคม 2561

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานงบประมาณ เกี่ยวกับการจัดทำโครงการ/กิจกรรมภายใต้แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ความคิดเห็นต่อความรู้ความเข้าใจในหลักการจัดทำงบประมาณตามแผนบูรณาการฯ ของส่วนราชการ และวิธีการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ เป็นต้น
2. ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสารที่เกี่ยวข้องการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต อาทิ เอกสารแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เอกสารแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง (พ.ศ. 2560 - 2564) เอกสารงบประมาณที่มีโครงการ/กิจกรรม ภายใต้แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต การกำหนดตัวชี้วัดระดับโครงการ/กิจกรรม และตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) งบประมาณในแต่ละโครงการ โครงการ/กิจกรรม และวงเงินงบประมาณภาพรวมแผนฯ รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบหลักการและกรอบแนวคิดการบริหารงบประมาณของชาติในลักษณะของการจัดสรรงบประมาณในลักษณะมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) โดยใช้แผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศเป็นเครื่องมือนำไปสู่การปฏิบัติ และสามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้ในองค์กรภาครัฐได้
2. ทำให้ทราบถึงประเด็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในจัดทำงบประมาณในลักษณะของแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในด้านการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561

3. ได้ประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย นำเสนอต่อสำนักงบประมาณหรือรัฐบาลหรือเชิงปฏิบัติแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง นำไปปรับประยุกต์ใช้ในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ด้านการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ให้มีประสิทธิภาพบรรลุตามเป้าหมายของการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ได้ผลดียิ่งขึ้นต่อไป และเชิงวิชาการต่อผู้ที่ จะทำการวิจัยในอนาคตต่อไป

คำจำกัดความ

ยุทธศาสตร์ (Strategic)	หมายถึง	การสร้างศักยภาพหรือขีดความสามารถของประเทศให้เกิดความพร้อมในทุกด้านในการใช้จุดแข็งภายในประเทศหรือโอกาสที่เกิดจากภายนอกประเทศมาช่วยฉกฉวยผลประโยชน์ที่เป็นประเทศหรือให้ประเทศสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้อย่างเต็มที่
บูรณาการ (Integration)	หมายถึง	การผสมกลมกลืนของแผน กระบวนการ ข้อมูลและสารสนเทศ การตัดสินใจที่เกี่ยวกับทรัพยากร การปฏิบัติการผลลัพธ์ และการวิเคราะห์ เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ที่สำคัญของส่วนราชการ การบูรณาการที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน จะสำเร็จได้เมื่อองค์ประกอบแต่ละส่วนของระบบจัดการเชื่อมต่อกันอย่างสมบูรณ์
งบประมาณแบบบูรณาการ	หมายถึง	การร่วมมือกันของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐในการจัดสรรและระดมทรัพยากรทางการบริหาร เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนขับเคลื่อนเป้าหมายที่กำหนดไว้
การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์	หมายถึง	การจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับรวบรวมรายจ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องสำคัญสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี มีการประสาน สอดคล้องตลอดจนส่งเสริม สนับสนุน ซึ่งกันและกัน เพื่อใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ สามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล
หน่วยงานเจ้าภาพหลัก	หมายถึง	หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำข้อเสนอ โครงการ-กิจกรรม และงบประมาณ รวมทั้งแผนแม่บท แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้หมายถึงสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

การกำหนดตัวชี้วัดร่วม	หมายถึง	การกำหนดเป้าหมายของแผนงานบูรณาการเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงที่สอดคล้องกันและสามารถวัดผลความสำเร็จได้ โดยมีที่มาจากผลการจัดทำตัวชี้วัดร่วมกันในระดับกระทรวง
-----------------------	---------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาหัวข้อ เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ได้มีการนำแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาใช้ เพื่อเป็น แนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี
2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)
3. หลักการของกระบวนการงบประมาณ
4. ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดของการวิจัย
7. สรุป

แผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

ปัจจุบันการบริหารประเทศไทยโดยการนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของชาติไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” หรือคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ทั้งนี้วิสัยทัศน์ดังกล่าวจะต้องสนองตอบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่ การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณาการแห่งเขตอำนาจรัฐ การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขและเป็นปึกแผ่นมีความมั่นคงทางสังคม ท่ามกลางพหุสังคมและการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงานและอาหาร ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติประสานสอดคล้องกัน ด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี โดยที่ความมั่นคงเป็นรากฐานของทั้ง 3 ประการ ที่จะทำให้เกิดความมั่งคั่งและยั่งยืนได้

ความมั่นคง หมายถึง การมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยและการเปลี่ยนแปลง ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศในทุกระดับ ทั้งในระดับประเทศ สังคม ชุมชน ครัวเรือนและปัจเจกบุคคล และมีความมั่นคงในทุกมิติ ทั้งมิติการทหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง เช่น มีระบบการเมืองที่มั่นคงเป็นกลไกที่นำไปสู่การบริหารประเทศที่ต่อเนื่องและโปร่งใสตามหลัก

ธรรมาภิบาล สังคมมีความปรองดองและความสามัคคี สามารถผนึกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศ ชุมชน มีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่นประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต มีงานและมีรายได้ที่มั่นคง พอเพียงกับการดำรงชีวิต ความมั่นคงของอาหารพลังงานและน้ำ มีที่อยู่อาศัยและความปลอดภัย ในชีวิตทรัพย์สินมีการออมสำหรับวัยเกษียณ

ความมั่งคั่ง หมายถึง ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและ มีความยั่งยืนจนเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ประชากรมีความอยู่ดี มีสุขได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น มีการพัฒนาอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วน (Inclusive Growth) มีคุณภาพชีวิตตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ ไม่มีประชาชนที่อยู่ใต้ เส้นความยากจนเศรษฐกิจในประเทศมีความเข้มแข็ง ขณะเดียวกันต้องมีความสามารถในการแข่งขัน กับประเทศต่าง ๆ ทั้งในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศ เพื่อให้สามารถสร้างรายได้ทั้งจากภายใน และภายนอกประเทศ ตลอดจนมีการสร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับ บริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในเวทีโลกและความสัมพันธ์ ทาง เศรษฐกิจและการค้าอย่างแน่นแฟ้นกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย เป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยง ในภูมิภาคทั้งการคมนาคมขนส่ง การผลิต การค้า การลงทุน และการทำธุรกิจ เพื่อให้เป็นพลังในการ พัฒนา นอกจากนี้ยังมีความสมบูรณ์ในทุนที่จะสามารถสร้างการพัฒนาต่อเนื่องไปได้ ได้แก่ ทุน มนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักรทุนทางสังคม และทุน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ รายได้ และคุณภาพชีวิต ของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่อยู่บนหลักการ ใช้ การ รักษาและการฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินพอดี ไม่สร้าง มลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมจนเกินความสามารถในการรองรับและเยียวยาของระบบนิเวศการผลิตและ การบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของ สหประชาชาติ (Sustainable Development Goals : SDGs) ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดม สมบูรณ์มากขึ้นและสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพที่ดีขึ้น คนมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเอื้ออาทร เสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืน และให้ ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และทุกภาคส่วนในสังคมยึดถือและปฏิบัติตามปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาในระดับอย่างสมดุล มีเสถียรภาพและยั่งยืน

ในการขับเคลื่อนให้วิสัยทัศน์ของชาติประสบความสำเร็จที่ได้กำหนดไว้ รัฐบาลจึงให้ ความสำคัญกับการใช้กลไกสำคัญ คือ การใช้แผนยุทธศาสตร์ของชาติเป็นเครื่องมือหรือกรอบทิศทาง ในการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยได้กำหนดกฎหมายไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ปรากฏในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ บัญญัติไว้ในมาตรา 65 ความว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดัน ร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมายและ สารระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมาย ดังกล่าว ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน

อย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้” (สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2560)

โดยสาระสำคัญในกรอบยุทธศาสตร์ของชาติในระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญของชาติไว้ 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ความมั่นคง 2) การสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4) การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม 5) การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 6) การปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งสามารถแสดงกรอบแนวคิดวิสัยทัศน์ของชาติและกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2569) ได้ดังแผนภาพที่ 2 - 1

แผนภาพที่ 2 - 1 กรอบยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)



ที่มา : ออนไลน์, 2560.

จากแผนภาพที่ 2 - 1 เห็นได้ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (คน) เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน เป็นปัจจัยหลักสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

1. เป้าหมายอนาคตของประเทศ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้สูง (โดยมีเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 5) สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความสุข ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงปลอดภัย

ในชีวิตและทรัพย์สิน มีงานและมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในระดับดี มีการดำรงไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณีศิลปวัฒนธรรมและความเป็นไทย มีความเป็นพลเมือง มีระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและโปร่งใส มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน นำสู่การเป็นประเทศที่น่าอยู่ เป็นผู้นำด้านวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นศูนย์กลางด้านการท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง การค้า การลงทุน การศึกษา ศาสนา และการดูแลสุขภาพ

2. เป้าหมายการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

การวางรากฐานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (คน) เป็นปัจจัยสำคัญในการนำพาประเทศไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้วในอีก 20 ปี ข้างหน้า โดยคนไทยในอนาคต มีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติ มีการพัฒนาที่รอบด้านและมีสุขภาวะที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์ อุดมอม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักชาติ ศาสนา และ เป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาที่ 3 มีวินัยรักการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตสู่การเป็นคนไทย ที่มีทักษะสูงเป็นนวัตกรรม นวัตกรรม ผู้ประกอบการ เกษตรกรยุคใหม่ และอื่น ๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตน

3. ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญและแนวทางการพัฒนา

การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวมีแนวทางการพัฒนา เพื่อรองรับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยต้องมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตควบคู่กับการปฏิรูปที่สำคัญ ทั้งในส่วนของ การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม เพื่อให้คนมีความดีอยู่ใน “วิถี” การดำเนินชีวิตและมีจิตสำนึกร่วมในการสร้างสังคมน่าอยู่ และมีการปฏิรูปการเรียนรู้แบบพลิกโฉมในทุกระดับตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการพัฒนาระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 มีการออกแบบระบบการเรียนรู้ใหม่ การเปลี่ยนบทบาทครู การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษา และการพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้สามารถกำกับการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับตนเองได้อย่างต่อเนื่อง แม้จะออกจากระบบการศึกษาแล้ว รวมถึงความตระหนักถึงพหุปัญญา (multiple intelligence) ของมนุษย์ที่ หลากหลายการพัฒนาและรักษากลุ่มผู้มีความสามารถพิเศษของพหุปัญญาแต่ละประเภท เป็นต้น

4. แนวทางการพัฒนา กรณีการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต

มุ่งเน้นการพัฒนาคนเชิงคุณภาพในทุกช่วงวัย ตั้งแต่การตั้งครรภ์ วัยเรียน วัยรุ่น/นักศึกษา วัยแรงงาน และวัยสูงอายุ เพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพ มีทักษะ มีความรู้เป็นคนมีวินัย มีความรอบรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) มีความสามารถในการวางแผนชีวิตและการวางแผนทางการเงิน (Financial Planning) ที่เหมาะสมในแต่ละช่วงวัย และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า โดยเฉพาะในช่วงวัยเรียน/วัยรุ่น/นักศึกษา ปลูกฝังความเป็นคนดี มีวินัย พัฒนาทักษะความสามารถการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับทักษะในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะทักษะด้านการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ ความสามารถในการแก้ปัญหาที่ซับซ้อน ความคิดสร้างสรรค์ ความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่น ความยืดหยุ่นทางความคิด รวมถึงทักษะด้านภาษา ศิลปะ และความสามารถในการใช้เทคโนโลยี และได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพสอดคล้องกับความสามารถ ความถนัดและความสนใจ รวมถึงการวางพื้นฐานการเรียนรู้เพื่อการวางแผนชีวิต และวางแผนทางการเงินที่เหมาะสมในแต่ละช่วงวัยและนำไปปฏิบัติได้ ตลอดจนการพัฒนาทักษะ การเรียนรู้ที่เชื่อมต่อกับ

โลกการทำงานรวมถึงทักษะอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ มีทักษะชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ภายใต้สังคมที่เป็นพหุวัฒนธรรม

5. การปฏิรูปการเรียนรู้แบบพลิกโฉม

โดยการพัฒนาระบบการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 มุ่งเน้นผู้เรียนให้มีทักษะการเรียนรู้และมีใจใฝ่เรียนรู้ตลอดเวลา มีการออกแบบระบบการเรียนรู้ใหม่ การเปลี่ยนบทบาทครู การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษา และการพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต ดังนี้

5.1 การปรับเปลี่ยนการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาทักษะสำหรับศตวรรษที่ 21 โดยออกแบบกระบวนการเรียนรู้ในทุกระดับชั้นอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา ที่มุ่งเน้นการใช้ฐานความรู้และระบบคิดในลักษณะสหวิทยาการ อาทิ Science (ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และการตั้งคำถาม) Technology (ความเข้าใจและความสามารถในการใช้เทคโนโลยี) Engineering (ความรู้ทางวิศวกรรมศาสตร์และการคิดเพื่อหาทางแก้ปัญหา) Art (ความรู้และทักษะทางศิลปะ) Mathematic (ความรู้ทางคณิตศาสตร์และระบบคิดของเหตุผลและการหาความสัมพันธ์) การพัฒนาระบบการเรียนรู้เชิงบูรณาการที่เน้นการลงมือปฏิบัติ มีการสะท้อนความคิด/ทบทวนไตร่ตรอง (Reflection) การสร้างผู้เรียนให้สามารถกำกับการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self - directed learners) การหล่อหลอมทักษะการเรียนรู้และความคิดสร้างสรรค์ที่มีผู้เรียนสามารถนำองค์ความรู้ไปใช้ในการสร้างรายได้หลายช่องทาง รวมทั้งการเรียนรู้ด้านวิชาชีพ และทักษะชีวิต

5.2 การเปลี่ยนบทบาท “ครู” ให้เป็นครูยุคใหม่ โดยปรับบทบาทจาก “ครูสอน” เป็น “โค้ช” หรือ “ผู้อำนวยการเรียนรู้” ทำหน้าที่กระตุ้น แนะนำวิธีเรียนรู้และวิธีจัดระเบียบ การสร้างความรู้ ออกแบบกิจกรรมให้เด็กเรียน และมีบทบาทเป็นนักวิจัยพัฒนากระบวนการเรียนรู้เพื่อผลสัมฤทธิ์ของเด็ก รวมทั้งปรับระบบการผลิตและพัฒนาครูตั้งแต่การดึงดูด คัดสรร ผู้มีความสามารถสูง ให้เข้ามาเป็นครูคุณภาพ มีระบบพัฒนาศักยภาพครูอย่างต่อเนื่องครอบคลุม ทั้งเงินเดือน เส้นทางสายอาชีพ การสนับสนุนสื่อการสอน และสร้างเครือข่ายพัฒนาครูให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน รวมทั้งการพัฒนาครูที่มีความเชี่ยวชาญด้านการสอนมาเป็นผู้สร้างครูรุ่นใหม่อย่างเป็นระบบ และวัดผลงานจากการพัฒนาเด็กโดยตรง

5.3 การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาในทุกๆระดับ ทุกประเภท จัดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำของโรงเรียนในทุกๆระดับ จัดโครงสร้างการจัดการการศึกษา เพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์และให้เอื้อต่อการเข้าถึงการศึกษาอย่างเสมอภาค ทั้งถึง และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การยกระดับสถาบันการศึกษาในสาขาที่มีความเชี่ยวชาญสู่ความเป็นเลิศ ปฏิรูปการคลังด้านการศึกษาเพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดการศึกษาโดยการจัดสรรงบประมาณตรงสู่ผู้เรียน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในการจัดการศึกษา พัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา โดยแยกออกจากกระบวนการประเมินและการรับรองคุณภาพที่เน้นผลลัพธ์ที่ตัวผู้เรียน รวมทั้งมีการปฏิรูประบบการสอบที่นำไปสู่การวัดผลในเชิงทักษะที่จำเป็นสำหรับศตวรรษที่ 21 มากกว่าการวัดระดับความรู้ ตลอดจนมีการวิจัยและใช้เทคโนโลยีในการสร้างและจัดการความรู้ในการจัดการเรียนการสอน การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะอาชีพที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่

5.4 การพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเน้นการจัดระบบการศึกษาและระบบฝึกอบรมบนฐานสมรรถนะที่มีคุณภาพสูงและยืดหยุ่นผ่านการพัฒนากลไกต่าง ๆ อาทิ การพัฒนาการศึกษาออนไลน์แบบเปิด การพัฒนาระบบการเรียนรู้เกี่ยวกับทักษะการรู้ดิจิทัล การมีระบบเทียบโอนประสบการณ์ ระบบธนาคารหน่วยกิต (Credit Bank) มาตรการจูงใจให้คนเข้าสู่การ Upskill/Reskill การให้สถานประกอบการเพิ่มผลิตภาพแรงงานผ่านการพัฒนาความสามารถทางวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (Continuous Professional Development : CPD) ภายใต้กรอบคุณวุฒิวิชาชีพ นอกจากนี้ต้องพัฒนาระบบการเรียนรู้ในชุมชนให้เข้าถึงความรู้ได้ทุกที่ ทุกเวลา ปรับปรุงแหล่งเรียนรู้ในชุมชนให้เป็นพื้นที่เรียนรู้เชิงสร้างสรรค์และมีชีวิต รวมถึงการเรียนรู้และทบทวนทักษะพื้นฐาน ได้แก่ การอ่านออกเขียนได้ คิดเลขเป็น (Basic Literacy) โดยระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม การพัฒนาทัศนคติที่อยากเรียนรู้ การสร้างนิสัยใฝ่เรียนรู้และให้ผู้เรียนได้ตระหนักถึงสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัว

5.5 การสร้างความตื่นตัวให้คนไทยตระหนักถึงบทบาท ความรับผิดชอบ และการวางตำแหน่งของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์และประชาคมโลก บนพื้นฐานของความเข้าใจ ลุ่มลึก (critical understanding) ในประวัติศาสตร์ ประเพณี วัฒนธรรมของไทย และพัฒนาการของประเทศเพื่อนบ้าน เพิ่มการรับรู้ของคนไทยด้านพหุวัฒนธรรม การเห็นคุณค่าและมีความอดกลั้น (tolerance) ต่อความแตกต่างทางความเชื่อ ความคิด วิถีชีวิต ผ่านความสามารถในการใช้ภาษาเพื่อนบ้าน การแลกเปลี่ยนเด็ก เยาวชน และนักเรียน (youth and student mobility) การฝึกตัวและทำงานระยะสั้นในประเทศเพื่อนบ้าน (youth attachment and internment) ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์

5.6 การวางพื้นฐานระบบรองรับการเรียนรู้โดยใช้ดิจิทัลแพลตฟอร์ม โดยเน้นการพัฒนาทักษะดิจิทัล ทักษะการคัดกรององค์ความรู้ การใช้เทคโนโลยีผสมผสานกับคุณค่าของครูไปพร้อมกัน การพัฒนาสื่อการเรียนรู้ที่มีคุณภาพที่ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและใช้ประโยชน์จากกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาตนเองผ่านเทคโนโลยีการเรียนรู้สมัยใหม่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

5.7 การสร้างระบบการศึกษาเพื่อดึงดูดเยาวชนนานาชาติ โดยเน้นเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพสถาบันการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและมีความโดดเด่นเฉพาะสาขาสู่ระดับนานาชาติ ในการให้บริการทางการศึกษา วิชาการ และการพัฒนาสมรรถนะแรงงาน ควบคู่กับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษา และบุคลากรทางด้านการศึกษาเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการ เป็นศูนย์ฝึกอบรม และศูนย์ทดสอบสมรรถนะในระดับภูมิภาค

6. การตระหนักถึงพหุปัญญา (multiple intelligence) ของมนุษย์ที่หลากหลาย
 อาทิ ภาษา (verbal – linguistic) ตรรกะและคณิตศาสตร์ (logic and mathematical) ด้านทัศนและมิติ (visual and spatial) ดนตรี (musical – rhythmic and harmonic) กิฬาและการเคลื่อนไหวของร่างกาย (bodily kinesthetic) การจัดการตนเอง (intrapersonal) มนุษย์สัมพันธ์ (interpersonal) การพัฒนาและการรักษากลุ่มผู้มีความสามารถพิเศษ (Talents) ของพหุปัญญาแต่ละประเภท รวมถึงความสามารถอันโดดเด่นในด้านหนึ่งหรือหลายด้าน การสร้างสภาพแวดล้อมและระบบสนับสนุนประชากรไทยมีอาชีพบนฐานพหุปัญญา การสร้างเสริมศักยภาพผู้มีความสามารถพิเศษให้สามารถต่อยอดการประกอบอาชีพได้อย่างมั่นคง ดังนี้

6.1 การพัฒนาและส่งเสริมพหุปัญญาผ่านครอบครัว ระบบสถานศึกษา สภาพแวดล้อม รวมทั้งสื่อ ตั้งแต่ระดับปฐมวัย เพื่อสร้างเด็กและเยาวชนไทยมีการพัฒนาที่สมดุล มีทางเลือกในการใช้ศักยภาพพหุปัญญาในการดำรงชีวิต เกิดอาชีพบนฐานพหุปัญญาที่สังคมยอมรับ และเห็นความสำคัญ อาทิ นักกีฬา นักดนตรี ศิลปิน นักคิด นักเขียน รวมทั้งมีกลไกคุ้มครองและส่งเสริมเด็กและเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษ จัดโรงเรียน ระบบเสริมประสบการณ์ (enrichment) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ตลอดจนสร้างมาตรการจูงใจ เพื่อพัฒนาผู้มีความสามารถพิเศษ ผลักดันให้ประเทศไทยมีบทบาทเด่นในประชาคมโลก ทั้งด้านกีฬา ภาษาและวรรณกรรมสุนทรียศิลป์ ตลอดจนการวิจัย

6.2 การสร้างเส้นทางอาชีพ สภาพแวดล้อมการทำงาน และระบบสนับสนุน (eco-systems) ที่เหมาะสมสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษผ่านกลไกต่างๆ อาทิ การจัดให้มี โครงสร้างพื้นฐาน/เครื่องมือการทำงานที่เหมาะสม การสร้างระบบเชื่อมโยงเครือข่ายวิจัยศูนย์ความเป็นเลิศที่มีอยู่ในปัจจุบันในรูปแบบความร่วมมือ (consortium) การมีกลไกการทำงานในลักษณะการรวมตัวของกลุ่มคนในหลายสาขาวิชา (convergence) เพื่อรวมนักวิจัยและนักเทคโนโลยีชั้นนำให้สามารถต่อยอดงานวิจัยที่สามารถ ตอบโจทย์การพัฒนาประเทศ การสร้างความร่วมมือและเชื่อมต่อกับสถาบันวิจัยอื่น ๆ ทั่วโลก เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้นักวิจัยความสามารถสูงของไทย รวมถึงการเปิดพื้นที่ในการสร้างเสริมศักยภาพผู้มีความสามารถพิเศษให้สามารถต่อยอดการประกอบอาชีพอย่างมั่นคง

6.3 การดึงดูดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างชาติและคนไทยที่มีความสามารถในต่างประเทศ ให้มาช่วยสร้างและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมให้กับประเทศ ทั้งในรูปแบบการทำงานชั่วคราว และถาวรตามความเหมาะสมของเป้าหมายการพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ รวมถึงผู้มีความสามารถที่มีศักยภาพสูงด้านต่าง ๆ ลูกหลานชาวต่างชาติที่กำเนิดในประเทศไทยที่มีความสามารถพิเศษ และการรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษจากทั่วโลกและผู้เชี่ยวชาญที่มีศักยภาพหรือทักษะสูงในสาขาต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ควบคู่กับการรักษาและส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษทั้งคนไทยหรือคนต่างชาติที่กำเนิดในประเทศไทยได้แสดงศักยภาพและใช้ความสามารถในการทำประโยชน์และสร้างชื่อเสียงให้แก่ประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

1. ประเด็นการพัฒนาหลักที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ประเทศไทยแม้ว่าได้ดำเนินมาตรการเพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี มีการขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นระบบโครงข่ายมากขึ้น และมีการเพิ่มการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา แต่อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยยังปรับตัวช้าเมื่อเทียบกับหลายประเทศ เนื่องจากคุณภาพคนต่ำ การลงทุนในการวิจัยและพัฒนายังมีน้อย คุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานยังไม่ดี และปัญหาการบริหารจัดการ ภาครัฐและกฎระเบียบต่าง ๆ ล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโลกและภัยพิบัติธรรมชาติ ทำให้เศรษฐกิจไทยผันผวนได้ง่าย และเศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวในอัตราที่ต่ำกว่าศักยภาพมาต่อเนื่องหลายปี

ภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งในและต่างประเทศดังกล่าว จะเป็นแรงกดดันให้ประเทศไทยต้องปรับตัวและมีการบริหารความเสี่ยงอย่างชาญฉลาดมากขึ้น ต่อจากนี้ไป ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหา รากฐานสำคัญที่เป็นจุดอ่อนและข้อจำกัดของประเทศที่สั่งสมมานาน ในขณะที่เดียวกันดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุก เพื่อใช้ประโยชน์จากจุดแข็งและจุดเด่นของประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นที่มีลักษณะการบูรณาการ และใช้ประกอบการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อ 1.3.3 ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) มีสาระสำคัญคือ การเตรียมพร้อมด้านกำลังคนและการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนในทุกช่วงวัย มุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ของประเทศ โดยพัฒนาคนให้เหมาะสมตามช่วงวัย เพื่อให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ การหล่อหลอมให้คนไทยมีค่านิยมตามบรรทัดฐานที่ดีต่อสังคมส่วนรวม การพัฒนาทักษะที่สอดคล้องกับความต้องการในตลาดแรงงานและทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในศตวรรษที่ 21 ของคนในแต่ละช่วงวัยตามความเหมาะสม การเตรียมความพร้อมของกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะเปลี่ยนแปลงโลกในอนาคต ตลอดจนการยกระดับคุณภาพการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาพดีที่เน้นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางสุขภาพและการลดปัจจัยเสี่ยงด้านสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อสุขภาพ

2. วัตถุประสงค์ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) เกี่ยวข้องกับ “การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต” คือ การวางรากฐานให้คนไทยเป็นคนที่สมบูรณ์ มีคุณธรรมจริยธรรม มีระเบียบวินัย ค่านิยมที่ดี มีจิตสาธารณะ และมีความสุขโดยมีสุขภาพและสุขภาพที่ดี ครอบครัวอบอุ่น ตลอดจนเป็นคนเก่งที่มีทักษะความรู้ความสามารถและพัฒนาตนเองได้ต่อเนื่องตลอดชีวิต

3. เป้าหมายรวม ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่เกี่ยวข้องกัน “การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต” คือ คนไทยมีคุณลักษณะเป็นคนไทยที่สมบูรณ์ มีวินัย มีทัศนคติและพฤติกรรมตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคม ความเป็นพลเมืองดี รู้มีความสามารถปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันสถานการณ์ มีความรับผิดชอบและทำประโยชน์ต่อส่วนรวม มีสุขภาพกายและใจที่ดี มีความเจริญงอกงามทางจิตวิญญาณ มีวิถีชีวิตที่พอเพียงและมีความเป็นไทย

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่เกี่ยวข้องกัน “การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต” คือ การเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพทุนมนุษย์ ทุนมนุษย์ของประเทศไทยยังมีปัญหาในด้านคุณภาพของคนในแต่ละช่วงวัย โดยผลลัพธ์ทางการศึกษาของเด็กวัยเรียนค่อนข้างต่ำ การพัฒนาความรู้และทักษะของแรงงานไม่ตรงกับตลาดแรงงาน ในขณะที่คนไทยจำนวนไม่น้อยยังไม่สามารถคัดกรองและเลือกรับวัฒนธรรมได้อย่างเหมาะสม ซึ่งส่งผลต่อวิกฤตค่านิยม ทัศนคติ และพฤติกรรมในการดำเนินชีวิต การพัฒนาในระยะต่อไปจึงต้องให้ความสำคัญกับการวางรากฐานการพัฒนาคนให้มีความสมบูรณ์ เพื่อให้คนไทยมีทัศนคติและพฤติกรรมตามบรรทัดฐานของสังคม ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูงตามมาตรฐานสากล และสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง มีสุขภาพที่ดีขึ้น คนทุกช่วงวัย มีทักษะ ความรู้ และ

ความสามารถเพิ่มขึ้น รวมทั้งสถาบันทางสังคมมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. ปรับเปลี่ยนค่านิยมไทยให้มีคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย จิตสาธารณะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ อาทิ ส่งเสริมให้มีกิจกรรมการเรียนการสอนทั้งในและนอกห้องเรียนที่สอดแทรกคุณธรรม จริยธรรม ความมีระเบียบวินัย และจิตสาธารณะ
2. พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะ ความรู้ และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า อาทิ ส่งเสริมเด็กปฐมวัยให้มีการพัฒนาทักษะทางสมองและทางสังคมที่เหมาะสม เด็กวัยเรียนและวัยรุ่นมีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ
3. ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต อาทิ ปรับระบบบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กให้มีการจัดการทรัพยากรร่วมกันให้มีขนาดและจำนวนที่เหมาะสม ปรับปรุงแหล่งเรียนรู้ในชุมชนให้เป็นแหล่งเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์และมีชีวิต
4. ลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพและให้ทุกภาคส่วนคำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพ อาทิ ส่งเสริมให้มีกิจกรรมทางสุขภาพและโภชนาการที่เหมาะสมกับวัย ปรับปรุงมาตรการ ทางกฎหมาย และภาษีในการควบคุมผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพ
5. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสุขภาพภาครัฐและปรับปรุงระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ อาทิ ปรับระบบบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถานพยาบาลทุกสังกัดในเขตพื้นที่สุขภาพ
6. พัฒนาระบบการดูแลและสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมสูงวัย อาทิ ผลักดันกฎหมายการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว
7. ผลักดันให้สถาบันทางสังคมมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างเข้มแข็ง อาทิ กำหนดมาตรฐานการดูแลครอบครัวที่เปราะบาง และส่งเสริมสถาบันการศึกษาให้เป็นแหล่งบริการความรู้ทางวิชาการที่ทุกคนเข้าถึงได้

ดังนั้น ในแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จึงกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (คน) ไว้ 2 แผนบูรณาการ ได้แก่ 1) แผนบูรณาการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย และ 2) แผนบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต เนื่องจากการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายที่จะส่งเสริมและผลักดันในการสร้างศักยภาพคนในวัยทำงานให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งจะสามารถตอบสนองต่อบทบาทเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และเป้าหมายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ด้านการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการของกระบวนการงบประมาณ

ก่อนที่จะให้รายละเอียดของกระบวนการงบประมาณ หรือขั้นตอนของงบประมาณ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับงบประมาณ ดังนี้

ความหมายและความสำคัญของคำว่า “งบประมาณ (Budget)”

งบประมาณ (Budget) ในประเทศอังกฤษความหมายดั้งเดิมนั้น หมายถึง กระเป๋าหนังใบใหญ่ที่เสนาบดีกระทรวงการคลังใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่จะแถลงต่อรัฐสภา ต่อมาก็หมายถึง เอกสารที่เสนาบดี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่แถลงต่อรัฐสภาในเรื่องเกี่ยวกับการใช้จ่าย และการหารายได้ของรัฐบาล (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม : การคลังว่าด้วยการจัดสรรการกระจาย, 2541 : 382)

ตามพจนานุกรม คำว่า “งบประมาณ” หมายความว่า บัญชี หรือ จำนวนเงินที่รวม กำหนดรายรับรายจ่ายเงิน ในปัจจุบันนี้งบประมาณมิได้มีความหมายแต่เพียงเอกสารประมาณการ รายได้ รายจ่ายของรัฐบาลเท่านั้น งบประมาณหมายถึงแผนการปฏิบัติการในรอบระยะเวลาหนึ่งของรัฐบาล โดยประกาศเป็นหนึ่งปี ซึ่งแสดงออกเป็นจำนวนเงินที่ประมาณว่าจะต้องใช้จ่ายในการปฏิบัติงานนั้นนั้นพร้อมแสดงแหล่งเงินที่มาและวิธีการหาเงินมาเพื่อใช้จ่ายตามแผนงาน นั้น (พนม ทินกร ณ อยุธยา : การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 3 , 2532 : 1-2)

Frank P. Sherwood (อ้างถึงใน นงลักษณ์ สุทธิพันธ์, 2544 : 16) ให้ความหมายว่า “งบประมาณ” คือแผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงอยู่ในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมด ในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการประมาณการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามแผน ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ

สรุป ความหมายของคำว่า “งบประมาณ” (Budget) ก็ค่อยเปลี่ยนแปลงไปได้หลาย ความหมายแล้วแต่จะให้ความหมายไปในลักษณะใด ซึ่งโดยสรุปความหมายของงบประมาณจาก ลักษณะใดก็ตาม อาจสรุปได้ว่า “งบประมาณ” หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสาร แสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนงานทางการเงิน และโครงการที่จะดำเนินการในปีหนึ่งๆ โดยรัฐบาลสัญญาต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ : ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ, 2541 : 2-5)

ความสำคัญหรือประโยชน์ของงบประมาณต่อการบริหารงานของรัฐบาล สรุป ดังนี้

1. รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ ที่รัฐบาลจะทำได้เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยจะถูกกำหนดเป็นแผนงานและโครงการต่างๆ ในแผนการใช้จ่ายของรัฐบาล และรัฐบาลสามารถใช้แผนงานหรือโครงการเหล่านั้น ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อจะพิจารณาว่าหน่วยงานต่างๆ สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยแค่ไหน และมีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างไร

2. รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณทั้งในด้านการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เช่น ในเรื่องการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาการกระจายรายได้ทางสังคม หรือการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค เป็นต้น

3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ตั้งแต่ขั้นของการอนุมัติงบประมาณ การแปรญัตติการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยทั่วไปประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญต่อกฎหมายงบประมาณแผ่นดินที่มีรัฐบาลเสนอต่อรัฐสภาเท่ากับรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารประเทศ กล่าวคือ ถ้าร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบต่อรัฐสภา รัฐบาลต้องลาออก หรือทำการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าสิ่งที่รัฐบาลทำหรืองบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภานั้นถูกต้องหรือไม่ ถ้าประชาชนเห็นว่ารัฐบาลทำในสิ่งที่ถูกต้องประชาชนก็จะเลือกพรรครัฐบาลกลับเข้ามาบริหารประเทศอีก (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม : การคลังว่าด้วยการจัดสรรการกระจาย, 2541 : 383)

คุณลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1. การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะ สภาพ เป้าหมายของรัฐบาล งบประมาณนั้นจะแสดงถึงฐานะขององค์กรไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ โดยแสดงว่าองค์กรจะใช้จ่ายอะไร ทำอะไร และมีเป้าหมายอะไร

2. การระบุเหตุผลการใช้จ่ายของภาครัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อสังคม ดังนั้น งบประมาณนอกจากจะบอกว่าองค์กรจะใช้จ่ายอะไร ทำอะไร และมีเป้าหมายอะไรแล้ว ยังต้องตอบคำถามด้วยว่า “ทำไมจึงต้องทำ” มีเหตุผลอะไรบ้าง

3. การระบุความต้องการและการลำดับความสำคัญของรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐบาล งบประมาณของรัฐเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการจะทำในระยะเวลาหนึ่งในอนาคต อาจแสดงออกมาในลักษณะนโยบาย แผนงาน โครงการ หรืองานต่างๆ ซึ่งเป็นทางเลือกที่รัฐบาลหรือหน่วยงานได้ตกลงใจว่าจะกระทำในปีงบประมาณอย่างแน่นอนแล้ว

4. จะต้องเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน ถ้างบประมาณแผ่นดินจะจัดกระจายเป็นส่วนต่างๆ หรือรับต่างๆ โดยไม่นำมาร่วมพิจารณาเป็นแผนทางการคลังของชาติอย่างเป็นเอกเทศแล้ว กำลังที่จะผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าก็ย่อมจะไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร แต่ถ้าสามารถรวมเงินแผ่นดินไว้ในแหล่งเดียวกันคือเป็นแผนงบประมาณของประเทศก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เนื่องจากจะเป็นผลให้รัฐบาลสามารถพิจารณาอันดับความสำคัญก่อนหรือหลังมากน้อยของแผนการใช้จ่าย (priority) ได้อย่างถูกต้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชน และเพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีประสิทธิภาพสูงสุด (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ : ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ, 2541 : 15-17)

หลักการของกระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) หมายถึง กิจกรรมทุกลำดับขั้นตอนของ การกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ และแผนการใช้จ่ายเงินและแหล่งที่มาของรายได้ของรัฐบาลประจำปี โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินและแหล่งที่มาของรายได้ของรัฐบาลประจำปี รวมไปถึงจนถึง การเสนอรัฐสภา พิจารณาอนุมัติและตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศ

เป็นกฎหมายใช้เป็นกรอบในการบริหารและการติดตามประเมินผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระบวนการงบประมาณประกอบด้วยขั้นตอนหลักที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

การวางแผนงบประมาณเป็นขั้นตอนแรก การวางแผนงบประมาณเป็นการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวม โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น รวมถึงสำนักงบประมาณต้องศึกษาวิเคราะห์หลักการต่าง ๆ ได้แก่ การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังมหภาค การประมาณการรายได้ การประมาณการหนี้สาธารณะ การเชื่อมโยงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และนโยบายสำคัญของรัฐบาลไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ ยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการกำหนดโครงสร้าง งบประมาณ (ขาดดุล/เกินดุล/ สมดุล) และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เหมาะสม สอดคล้องและเชื่อมโยง

2. การจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation)

สำนักงบประมาณจะนำเสนอปฏิทินงบประมาณเพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและแจ้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น เพื่อจัดทำค่าของงบประมาณส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณา และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและนำเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ นั้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำหรับเอกสารงบประมาณที่นำเสนอต่อรัฐสภาตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้รัฐบาลเสนอคำแถลงของ นายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ฐานะการเงินการคลังของประเทศ รายรับรายจ่าย เปรียบเทียบปีปัจจุบัน ปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและปีที่ล่วงมาแล้ว หนี้ของรัฐบาลที่มีอยู่และที่จะขอกู้ใหม่ เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปจะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมเอกสารประกอบ งบประมาณจำนวน 12 เล่ม และเรียกเอกสารฉบับนี้ว่าเอกสารงบประมาณ (Budget Document)

3. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน 3 วาระ แล้วจึงเสนอวุฒิสภาพิจารณาก่อนนำทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

กระบวนการอนุมัติงบประมาณจะเริ่มขึ้นภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานงบประมาณจะเตรียมเอกสาร งบประมาณเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีรวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการ และการพิจารณาเต็มสภาเรียงตามมาตรา

วาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

วุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นเดียวกัน และต้องพิจารณาให้ความ “เห็นชอบ” หรือ “ไม่เห็นชอบ” ให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น

หากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

4. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

เป็นขั้นตอนการนำงบประมาณไปใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพัน โดยเริ่มเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ผู้ใช้งบประมาณ จะต้องวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานต่อไป ตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการอนุมัติจัดสรรงบประมาณ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการ และการกันเงินไว้เบิกเหลือในปี

5. การติดตามประเมินผลงบประมาณ (Budget Monitoring and Evaluation)

เป็นการติดตามผลประเมินผลการดำเนินงานในระหว่างการปฏิบัติงาน/โครงการ โดยการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานแต่ละเดือนหรือแต่ละไตรมาส ตลอดจนการรายงานทางการเงิน และการรายงานเชิงคุณภาพ สำหรับการประเมินผลจะดำเนินการหลังจากการปฏิบัติงาน/โครงการไปแล้วระยะหนึ่ง หรือเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ เพื่อพิจารณาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานและประสิทธิผลในการบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ สำหรับกรณีโครงการลงทุนควรมีการติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิด

ตารางที่ 2-1 เปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีกระบวนการงบประมาณกับกระบวนการงบประมาณของไทย

แนวคิดทฤษฎีหลักการของกระบวนการงบประมาณ	หลักการของกระบวนการงบประมาณของไทย
<p>1. การจัดเตรียมงบประมาณ โดยการจัดทำแผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงอยู่ในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการประมาณการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย</p> <p>2. การอนุมัติ แผนงบประมาณจำนวน 1 ชุด ที่ประกอบด้วยเอกสารรายละเอียดต่างๆ เสนาบดีกระทรวงการคลังจะแถลงต่อรัฐสภา ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาล เพื่อการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา เป็นกฎหมายงบประมาณ ในช่วงปีนั้นๆ เพื่อประกาศมีผลบังคับใช้ต่อไป</p> <p>3. การบริหารงบประมาณ ฝ่ายรัฐสภา ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการวางแผนการใช้จ่าย (priority) ได้อย่างถูกต้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชน และสามารถติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการต่างๆ และการใช้จ่ายงบประมาณได้ โดยคุณลักษณะของงบประมาณที่ดีนั้น จะต้องให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะ สภาพ เป้าหมายของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐว่าจะใช้จ่ายอะไร ทำอะไร และมีเป้าหมายอะไร มีเหตุผลการใช้จ่าย “ทำไมจึงต้องทำ” มีเหตุผลอะไรบ้าง มีการระบุความต้องการและการลำดับความสำคัญของรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐ กำหนดระยะเวลาของการเกิดผลลัพธ์ และจะต้องเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน เป็นแผนงบประมาณของประเทศเพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีประสิทธิภาพสูงสุด</p>	<p>1. การวางแผนงบประมาณ เป็นการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวม รวมทั้งการกำหนดโครงสร้างงบประมาณ (ขาดดุล/เกินดุล/ สมดุล) และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เหมาะสม</p> <p>2. การจัดทำงบประมาณ หน่วยงานของรัฐ จัดทำคำขอของงบประมาณส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณา เพื่อจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและนำเสนอต่อรัฐสภา</p> <p>3. การอนุมัติงบประมาณ แผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะประกอบด้วยเอกสารรายละเอียด ที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) เมื่อผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา ก็นำทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป</p> <p>4. การบริหารงบประมาณ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว หน่วยงานของรัฐ จะต้องวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานต่อไป</p> <p>5. การติดตามประเมินผลงบประมาณ เป็นการติดตามผลการใช้จ่ายและการดำเนินงาน</p>

กล่าวโดยสรุป ตามแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ และกระบวนการงบประมาณ นั้น โดยงบประมาณคือแผนเบ็ดเสร็จ ที่แสดงเป็นจำนวนเงิน โดยแผนนั้นประกอบด้วยงาน /โครงการ/กิจกรรมต่างๆ และค่าใช้จ่าย ที่จะดำเนินงานในระยะเวลาหนึ่ง โดยประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ ส่วนในกระบวนการ

งบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน จะมีหลักการที่ไม่แตกต่างจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเลย ซึ่งเมื่อการดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนแล้วจะต้องมาตรวจติดตามประเมินผลว่าในขั้นการปฏิบัตินั้น เกิดผลอย่างไร บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนงบประมาณในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไร เพื่อนำข้อดีข้อบกพร่องมาปรับปรุงกระบวนการงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

แผนภาพที่ 2 - 2 องค์ประกอบของกระบวนการงบประมาณ



ที่มา : ออนไลน์, 2560.

กรอบแนวคิดและขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

ทฤษฎีการบูรณาการ (Integrative Theory)

การบูรณาการ หมายถึง การทำให้หน่วยย่อยๆ ทั้งหลายที่สัมพันธ์อิงอาศัยซึ่งกัน และกัน เข้ามาร่วมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว การบูรณาการ จะนำหน่วยย่อยหน่วยหนึ่งมารวมเข้าในองค์รวมที่มีหน่วยงานย่อยอื่นอยู่แล้วก็ได้ หรือจะนำหน่วยงานย่อยทั้งหลายที่ต่างๆ แยกกันอยู่มารวมเข้าด้วยกันเป็นองค์รวมก็ได้ ซึ่งก็เรียกว่าบูรณาการทั้งสิ้น แต่ข้อสำคัญจะต้องมีตัวยึดที่เป็นหลักอยู่ 3 อย่างในเรื่องบูรณาการ ได้แก่

1. มีหน่วยย่อยองค์ประกอบ ชิ้นส่วน อวัยวะ หรือชั้น ระดับ แง่ ด้านที่จะเอามาประมวลเข้าด้วยกัน อันนี้เป็นสิ่งที่จะเอามาประมวลเข้าด้วยกันคือสิ่งย่อย ส่วนย่อย
2. หน่วยย่อยเป็นต้นนั้น มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอิงอาศัยซึ่งกันและกัน อันนี้อาจจะเลยไปถึงลักษณะที่ว่ายืดหยุ่นปรับตัวได้ มีความเคลื่อนไหวตลอดเวลาด้วย

3. เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วก็จะเกิดความสมบูรณ์เต็มบริบูรณ์ โดยมีความประสานกลมกลืน เกิดภาวะได้ที่ พอดี หรือสมดุล พอได้ที่หรือสมดุลแล้วองค์รวมนั้นก็มีชีวิตชีวา ดำรงอยู่และดำเนินไปด้วยดีอันเป็นภาวะของบูรณาการ

ถ้าครบ 3 อย่างนี้ก็เป็นการบูรณาการ 3 อย่างนี้เป็นตัวยืนที่จำเป็นตามสภาวะ ส่วนในทางปฏิบัติจะมีหลักและกระบวนการอย่างไร ก็พิจารณาอีกส่วนหนึ่ง แต่สิ่งที่จะต้องเน้นก็คือความพอดี หรือได้ที่หรือสมดุล ซึ่งเป็นภาวะที่ต้องการของบูรณาการนั้น เราจะแสดงลักษณะออกมาให้เห็นเป็นข้อสำคัญได้ 2 อย่างคือ เมื่อเป็นองค์รวมแล้วองค์รวมนั้นมีชีวิตชีวาหรือดำเนินการไปด้วยดี องค์รวมนั้นเกิดมีภาวะและคุณสมบัติของมันเอง ที่ต่างจากภาวะและคุณสมบัติขององค์ประกอบทั้งหลาย

แนวคิดของ บาเปียร์ (Barbier, 1987) ที่ได้เสนอว่า การพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนรูปแบบการพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายให้เกิดความสมบูรณ์ ต้องมีการประสานหรือผนวกระบบ 3 ระบบเข้าด้วยกัน คือ ระบบทางชีววิทยา ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคม โดยที่แต่ละระบบสามารถพัฒนาไปสู่เป้าหมายของตนเองได้ (วรวิทย์ โรมรัตน์พันธ์, 2551 : 359-360) คือ

1. ทางชีววิทยา คือ การนำไปสู่ความหลากหลายทางพันธุกรรม ความสามารถในการกลับสู่ความสมดุล ในกรณีที่ถูกนำไปใช้ หรือถูกรบกวน

2. ทางเศรษฐกิจ คือ การนำไปสู่การได้รับความต้องการขั้นพื้นฐาน อย่างเพียงพอ ส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกัน โดยมีสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น

3. ทางสังคม คือ การนำไปสู่ความหลากหลายในวัฒนธรรม มีสถาบันทางสังคมที่ยั่งยืน ยาวนาน มีความเป็นธรรมทางสังคม และมีส่วนร่วมจากผู้คนต่างๆ ในสังคม

ซึ่งก็พอจะสะท้อนได้ว่า การที่จะให้เกิดความยั่งยืน ตามแนวคิดของบาเปียร์นั้น จะเกิดขึ้นได้จะต้องเกิดการประสานเชื่อมโยงกัน เพื่อให้เกิดความสมดุล เป็นระบบกลายเป็นบูรณาการเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จได้ เพราะทุกส่วนมีความสำคัญสามารถช่วยสนับสนุนให้เกิดเป็นประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้

หรือแนวคิดของการบูรณาการอิงกับทฤษฎีระบบ (Systems theory) ซึ่งว่าด้วยระบบที่ประกอบด้วยส่วนย่อยต่างๆ ที่ทำงานด้วยกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน เมื่อระบบได้รับการกำหนดแล้ว ลำดับต่อไปคือ การวิเคราะห์หน้าที่เพื่อจะแบ่งระบบทั้งหมดเป็นส่วนย่อย โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อจะทำความเข้าใจ เพื่อสร้างและจัดการกับระบบการบูรณาการโดยการนำส่วนย่อยๆ กลับมารวมใหม่อีกครั้ง เพื่อให้เกิดตัวของผลการดำเนินงานที่มีความสอดคล้องกัน (alignment) (Barkley, 2006) ส่วน Persson (2004) กล่าวถึงการบูรณาการเป็น 3 ประเด็น ได้แก่

1. กระบวนการบูรณาการที่เกิดขึ้นอาจมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันโดยอาจเป็นการประสานงานตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือเป็นการรวมตัวแบบสุ่ม (random blening)

2. บูรณาการเกิดขึ้นโดยไม่มีลำดับความสำคัญ และ

3. การบูรณาการอาจหมายถึงการรวมของหลายๆ ส่วน เพื่อให้เกิดสิ่งใหม่ทั้งหมด หรือการรวมตัวของส่วนหนึ่งเข้ากับส่วนใหญ่ที่มีอยู่เดิมก็ได้

แนวคิดการบูรณาการภาครัฐ

สำหรับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการ ในส่วนนี้จะเปรียบเทียบแนวทางแบบราชการ (government approach) หรือแนวคิดดั้งเดิมในการบริหารงาน

ภาครัฐ (traditional theories of bureaucratic administration) (John et al., 1994; Kickert, 1997) กับแนวทางการบริหารจัดการ (government approach) (Pierre & Peters, 200)

การบริหารตามแนวทางแบบราชการเป็นการบริหารจากบนลงล่าง (top - down approach) มีการใช้กฎระเบียบในการควบคุมและจัดระเบียบพฤติกรรมของบุคลากรและสถาบันการทำงานอาศัยโครงสร้างแบบราชการเป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งโครงสร้างตามหลักการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ (functional classification) หรือตามภารกิจที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ โดยรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาตามโครงสร้าง แต่ละส่วนราชการจะรับผิดชอบในการผลิต/จัดหาผลผลิตตามภารกิจของตนเป็นหลัก แม้ว่าข้อดีของโครงสร้างของระบบราชการจะมีหลายประการ เช่น การมีเอกภาพการบังคับบัญชา การใช้หลักการแบ่งงานกันทำ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความชำนาญเฉพาะด้าน มีความชัดเจนในการบังคับบัญชาสั่งงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน แต่อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของโครงสร้างแบบราชการ คือ การใช้หลักแบ่งงานกันทำทำให้ผู้ปฏิบัติงานมุ่งแต่การทำงานเฉพาะหน้าที่ของตนเท่านั้น ละเลยการประสานงานกับหน่วยงานอื่น จนหลายครั้งเกิดปัญหาวิกฤตของการประสานงาน และทำให้การดำเนินงานที่อาศัยหน่วยงานจำนวนมากมารวมมือกันไม่บรรลุผล

จากข้อจำกัดของทางแนวทางแบบราชการทำให้มีการตระหนักถึงความสำคัญของการบูรณาการมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่สำคัญ ซึ่งหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการกิจได้โดยลำพัง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นในกระทรวงเดียวกันหรือต่างกระทรวงหรือกับภาคส่วนอื่น หากมีปัญหาเรื่องการประสานงานยอมเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลการบูรณาการข้ามหน่วยงานจึงเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาวีธีหนึ่งที่จะช่วยทำให้การดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าวลุล่วงไปได้

แนวทางการบริหารจัดการ เป็นแนวทางการบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ จากการใช้อำนาจครอบงำมาเป็นเสริมสร้างพลัง (empowerment) (Pierre & Peters, 2000) ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวทางราชการมาเป็นรัฐบาลที่เน้นการประสานงานเชื่อมโยง (join - up government) แนวทางการบริหารจัดการเป็นแนวทางที่มองความสัมพันธ์ของสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นในลักษณะที่เป็นเครือข่ายมากกว่าสายการบังคับบัญชา (network - oriented polity) และมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย (Bache, 2003) โดยบทบาทของรัฐจะเปลี่ยนจากผู้กำหนดนโยบายมาเป็นผู้สนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดนโยบาย (Sloat, 2002) บทบาทของรัฐบาลเน้นในด้านการประสานงานและกำกับดูแล (coordination and steering) มากกว่า

โดยสรุป แนวทางการบริหารจัดการจึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดการบูรณาการ ซึ่งเน้นการประสานมิติต่างๆ ระหว่างหน่วยงาน เพื่อช่วยให้เกิดการเปลี่ยนกันในการกำหนดแผนงาน และดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายด้านนโยบาย

การบูรณาการด้านนโยบาย (Policy Integration)

ในอดีต นโยบายสาธารณะมักไม่ได้รับการใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาในลักษณะบูรณาการ เนื่องจากนโยบายสาธารณะในอดีตมักมีลักษณะแยกส่วน (compartmentalization) โดยกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ แยกนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา ในปัจจุบันผู้กำหนดนโยบายในหลายประเทศจึงมีความพยายามที่จะปฏิรูปกระบวนการกำหนด

นโยบายใหม่จากการประสานงานภายในหน่วยงาน (intra – department) มาเป็นความร่วมมือกันทั้งหมดเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อนหรือ การมีเป้าหมายขัดแย้งกันในหน่วยงานต่างๆ (Ronayne, 1984)

Underdal (1980 cited in Persson, 2004) ให้ความหมายของการบูรณาการด้านนโยบายใน 3 มิติ คือ

1. ความครอบคลุมสมบูรณ์ (comprehensiveness) โดยรวมประเด็นเรื่องพื้นที่ เวลา บุคคลหรือ หน่วยงาน (actors) และประเด็น (issues) โดยพื้นที่ต้องครอบคลุมบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากผลลัพธ์ของ นโยบาย (policy outcome) โดยใช้มุมมองระยะยาว และมีสัดส่วนที่เหมาะสมของบุคคลหรือหน่วยงาน ซึ่ง เกี่ยวข้องกับการประเมินทางเลือกของนโยบายในประเด็นที่มีความสัมพันธ์กันภายใต้กรอบนโยบายร่วมกัน (common policy framework)

2. ความสอดคล้อง (consistency) กล่าวคือ ทุกส่วนของนโยบายต้องประสานเชื่อมโยงกัน

3. การรวมตัวกัน (aggregation) จึงจำเป็นต้องใช้เกณฑ์ที่ครอบคลุมสำหรับการประเมินองค์ประกอบต่างๆ ของนโยบาย Underdal (1980 cited in Persson, 2004) จึงมองว่าความครอบคลุมสมบูรณ์ควรเกิดขึ้นในขั้นตอนปัจจัยนำเข้า ส่วนการรวมตัวกันเป็นกระบวนการของปัจจัยนำเข้าและความสอดคล้องกันอยู่ในขั้นตอนของผลผลิต

การนำนโยบายเชิงบูรณาการไปปฏิบัติต้องมีกลไกสถาบันที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 4 ประการ เพื่อช่วยสนับสนุนการบูรณาการ (Hertin & Berkhout, 2003) ซึ่งได้แก่

ประการแรก การบูรณาการหน่วยงาน (Integrated department) จุดหมายของการบูรณาการหน่วยงาน คือ การปรับปรุงติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานเพื่อลดปัญหาการประสานงานตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา และช่วยยกระดับความสำคัญของประเด็นนโยบายให้เป็นวาระสำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเรียนรู้ระดับนโยบายจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการ บูรณาการหน่วยงาน

ประการที่สอง กลไกการติดต่อสื่อสาร (communication mechanisms) ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปได้มีการปรับปรุงกลไกสื่อสารในแนวนอนและความร่วมมือระหว่างสาขาต่างๆ โดยจัดตั้งคณะทำงานและคณะกรรมการข้ามกระทรวง กระบวนการปรึกษาหารือการตั้งผู้ประสานงานนโยบายในกระทรวงต่างๆ ตามสาขาของนโยบาย กลไกประสานความร่วมมือแนวนอน จะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายนั้นๆ แต่อาจจะไม่ช่วยในเรื่องการเรียนรู้ระดับนโยบาย กลไกประสานงานส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้ช่วยในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงาน แต่มุ่งที่จะบูรณาการความเชี่ยวชาญในนโยบายสาขาหนึ่งไปยังนโยบายอื่นๆ ประสิทธิภาพของกลไกที่เป็นทางการดังกล่าว ขึ้นอยู่กับความเต็มใจของสถาบันและตัวบุคคลที่เข้ามาร่วมมือกันอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งต้องมีทรัพยากรและแรงจูงใจในการทำงานด้วย

ประการที่สาม กลยุทธ์จากรัฐบาลกลาง การบูรณาการจะได้รับการสนับสนุนโดยอาศัยนโยบายทางการเมือง เพราะจะเป็นแรงผลักดันในการสนับสนุนให้นโยบายเป็นวาระแห่งชาติหรือวาระของรัฐบาล ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจะมีมากขึ้น และ

ประการที่สี่ กลยุทธ์การบูรณาการภายในสาขา (sectoral Integration strategies) ซึ่งเป็นการบูรณาการในระดับย่อยลงมาเพื่อช่วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การบูรณาการด้านงบประมาณ

Allen Schick (1972) ได้กล่าวว่า ระบบงบประมาณทุกระบบจะทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การควบคุม (control) การจัดการ (management) และการวางแผน (planning) โดยหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถแยกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ระบบงบประมาณแต่ละประเภทจะทำหน้าที่ทั้งสามข้อ เพียงแต่จะให้น้ำหนักของหน้าที่ในแต่ละข้อไม่เท่ากัน

บทบาทสำคัญประการหนึ่งของงบประมาณคือ การเป็นเครื่องมือการบริหาร (administrative tool) โดยมีบทบาทในการแปลงแผนสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมตามที่กำหนดไว้ เพราะงบประมาณเป็นแผนทางการเงินหรือทรัพยากรที่จะทำให้อโยบายและแผนต่างๆ ปรากฏเป็นจริงได้ และยังใช้ในการติดตามและประเมินผลงานด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับงบประมาณอีกด้วย (Lorsuwanarat, B.E. 2546)

การบูรณาการงบประมาณทำได้หลายรูปแบบ นับตั้งแต่การบูรณาการงบประมาณ เพื่อการพัฒนาให้เข้ากับการวางแผนกลยุทธ์และแผนทางการเงิน (Sussman, 2003) การบูรณาการงบประมาณทุกแหล่งเพื่อใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน (UN Women, 2003) หรือการบูรณาการงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ ในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก ซึ่งครอบคลุมระยะเวลา 4 ปี ตามแผนกลยุทธ์ (2014 – 17) เพื่อให้ผู้บริหารสามารถพิจารณางบประมาณได้ในเอกสารแผ่นเดียว บทความนี้จะเน้นด้านเทคนิคของการนำเสนอข้อมูลด้านงบประมาณเพื่อการบูรณาการมากกว่าเรื่องการจัดการกับงบประมาณบูรณาการ (UN, 2013)

สำหรับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (strategic performance – based budgeting) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่สำนักงบประมาณใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่เน้นหน้าที่ในการวางแผนและการจัดการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมต่างๆ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์/นโยบายที่รัฐบาลกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเพื่อช่วยสนับสนุนให้การบริหารภาครัฐเป็นไปอย่างสอดคล้องสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกัน

เนื่องจากการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ เพื่อระดมความรู้และทรัพยากรมาใช้ในการแก้ปัญหาและวิกฤตให้ทันกับเวลาหรือใช้สำหรับการพัฒนา การบริหารงานเชิงบูรณาการจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการด้านแผนงานในระดับต่างๆ จากระดับประเทศลงสู่ระดับหน่วยงาน ทั้งในระดับแนวดิ่งและแนวราบ โดยมีงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้แผนงานเหล่านี้เป็นไปในทางปฏิบัติงบประมาณจะมีบทบาทช่วยในการบูรณาการโดยผ่านแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ

แผนงบประมาณบูรณาการเป็นแผนซึ่งกำหนดมาจากนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลที่จำเป็นจะต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้เกิดการประสานกิจกรรมของหลายกระทรวงในการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้บรรลุภารกิจร่วมกัน ดังนั้นแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ จึงเป็นเครื่องมือที่กำหนดทิศทางการบูรณาการ ประเด็นการบูรณาการ เป้าหมายและตัวชี้วัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลไกการดำเนินงาน

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศไทย

หลักการและเหตุผล ในระยะ 2 - 3 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ประเทศไทยได้มีการปรับแนวทางการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นเครื่องมือจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานทำงานร่วมกัน ในลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่ายที่นำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายและตัวชี้วัดร่วมกัน โดยมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์รวม โดยคำนึงถึงหลักประหยัด มีความคุ้มค่า มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ (สำนักงบประมาณ, 2559)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 ให้ความเห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยกำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเรื่องสำคัญที่สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการเป็นกรอบในการดำเนินงาน มีจุดมุ่งหมายให้แผนงานบูรณาการทำหน้าที่เชื่อมโยงภารกิจและการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีเป้าหมายวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดร่วมกัน โดยให้หน่วยงานประชุมร่วมกัน เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดความสำเร็จ และจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาวที่สอดคล้องกับแผนแม่บทของกระทรวง/หน่วยงาน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559 เรื่องแผนงานในภารกิจหลักของหน่วยงานระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)

วัตถุประสงค์ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดไว้ใน “คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561” ของสำนักงบประมาณ (2559) กำหนดไว้ ดังนี้

1. เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณตามนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลที่มีการดำเนินงานหลายหน่วยงาน ตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไป โดยกำหนดเป็นแผนงานบูรณาการ แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน ให้มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การดำเนินงานที่มีความเชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่าและไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้ง ให้มีการจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาวที่สอดคล้องกับแผนแม่บทของกระทรวง/หน่วยงาน

2. เพื่อให้การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักเป็นผู้รับผิดชอบ และมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้กำกับ ดูแล ติดตามผลการดำเนินงานให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนของขอบเขต เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทางการดำเนินงานและหน่วยดำเนินงานตามกรอบระยะเวลา

การดำเนินงาน

1. พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมายแนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดทำงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

2. ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาว แผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ การดำเนินงาน โครงการ กิจกรรมที่มีการบูรณาการใน 3 มิติ ได้แก่ มิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมีติยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda)

3. จัดทำแผนแม่บทระยะปานกลาง และระยะยาว แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งสำนักงบประมาณ

4. กำกับดูแลติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ รวมทั้งบูรณาการการทำงานในทุกมิติ

กระบวนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

1. กำหนดหลักการ วัตถุประสงค์ ขอบเขต เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานดำเนินการ

2. กำหนดโครงการ กิจกรรม ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน พร้อมรายละเอียดประกอบ

3. กำหนดแนวทางในการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนงานบูรณาการ ให้สามารถแสดงผลการบูรณาการภารกิจและงบประมาณได้อย่างครบถ้วน และนำไปสู่เป้าหมายของแผนงานบูรณาการได้อย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. โครงการ-กิจกรรม ในแผนงานบูรณาการต้องเป็นไปตามภารกิจและหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน และสอดคล้องกับพันธกิจของรัฐวิสาหกิจ สะท้อนและส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และนโยบายสำคัญของรัฐบาล

ประเด็นการบูรณาการแผนเชิงยุทธศาสตร์ (29 แผนบูรณาการ)

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 รัฐบาลได้กำหนดประเด็นการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เป็นแผนบูรณาการรวม 29 แผน ได้แก่

1. การสร้างความปรองดองและสมานฉันท์
2. การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้
3. การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์
4. การป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด
5. การพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ
6. การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
7. การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ
8. การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก
9. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

10. การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล
11. การวิจัยและนวัตกรรม
12. การสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ
13. การพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคเกษตร
14. การเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ
15. การพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย
16. การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
17. การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
18. การพัฒนาระบบประกันสุขภาพ
19. การสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ
20. การจัดการปัญหาที่ดินทำกิน
21. การบริหารจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม
22. การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
23. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
24. การป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
25. การปฏิรูปกฎหมายและพัฒนา กระบวนการยุติธรรม
26. การอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ
27. การส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
28. การส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และ
29. การเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ

สรุปขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

การกำหนดขั้นตอนในเชิงนโยบาย

1. การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ ออกกฎหมายโดยเฉพาะเพื่อให้มีการแปลงแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี มาเป็นแผนปฏิบัติงานและแผนงบประมาณรายปี
2. การกำหนดเป้าหมายด้านการจัดหาบริการสาธารณะและการบริหารจัดการทางการคลังตลอดช่วงระยะเวลา 5 ปี โดยกำหนดให้มีการระบุตัวชี้วัดตามแผนยุทธศาสตร์ที่สามารถวัดได้จริง
3. การปฏิรูปการทำงานด้านต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อรองรับการดำเนินการ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้ในการตรวจสอบและรายงาน ระบบการทำงานของหน่วยงาน ขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และปัจจัยความสำเร็จในการบูรณาการแผนงานและงบประมาณ
4. กำหนดให้มีการทำงานข้ามสายงาน
5. ใช้กลไกในรูปแบบคณะกรรมการ การตั้งคณะกรรมการประสานระหว่างหน่วยงานที่เหมาะสมที่มีขนาดไม่ใหญ่มาก เพื่อให้เกิดความยั่งยืน

6. ยุบรวมหน่วยงานที่ทำงานด้านแผนเศรษฐกิจ และหน่วยงานที่ทำงานด้านงบประมาณ เข้าด้วยกัน และจัดตั้งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหน่วยงานเดียว

7. คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณที่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยกำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเรื่องสำคัญที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์และนโยบายรัฐบาลที่ประสงค์จะขับเคลื่อนสู่เป้าหมาย

กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานในเชิงปฏิบัติ

1. นายกรัฐมนตรี มอบหมาย/แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

2. รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ในฐานะประธานคณะกรรมการฯ กำกับดูแลการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ ดังนี้

2.1 พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

2.2 พิจารณากลับกรองข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ ตามประเด็นที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำ แผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาว แผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณการดำเนินงาน โครงการ กิจกรรม ที่มีการบูรณาการใน 3 มิติ ได้แก่ มิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิตียุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda)

3. จัดทำข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พร้อมจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาว แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งสำนักงบประมาณ

4. กำกับ ดูแล ติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ รวมทั้งบูรณาการการทำงานในทุกมิติ ทั้งในระดับพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามแผนงานบูรณาการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

5. หน่วยงานเจ้าภาพหลัก ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและจัดประชุมเพื่อการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อเสนอ โครงการ - กิจกรรมและงบประมาณ รวมทั้งแผนแม่บท แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

6. หน่วยงานเจ้าภาพหลัก สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมพิจารณาจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นเกี่ยวกับ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทางการดำเนินงาน หน่วยงานดำเนินการ ตลอดจนกำหนดแนวทางการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ แผนงานบูรณาการนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ

ตารางที่ 2-2 การเปรียบเทียบสรุปแนวคิดและทฤษฎีงบประมาณบูรณาการกับงบประมาณบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในปัจจุบัน

สรุปแนวคิดและทฤษฎีงบประมาณบูรณาการ	งบประมาณบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของไทย
<p>1. บูรณาการด้านนโยบาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีความครอบคลุมสมบูรณ์การดำเนินการ ในมิติพื้นที่ เวลา และหน่วยงาน - มีความสอดคล้องกันทุกส่วนของนโยบายมีการประสานเชื่อมโยงกัน - มีการรวมตัวกันเป็นกระบวนการปัจจัยการนำเข้าสู่ผลผลิต/ผลลัพธ์ <p>2. บูรณาการด้านงบประมาณ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การบูรณาการงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับการวางแผนกลยุทธ์และแผนทางการเงิน เพื่อให้เกิดการพัฒนาสู่เป้าหมายรวม - การบูรณาการงบประมาณทุกแหล่งเพื่อใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน ซึ่งครอบคลุมระยะเวลาที่กำหนด เช่น 4 ปี ตามแผนกลยุทธ์ โดยผู้บริหารสามารถพิจารณางบประมาณได้ในเอกสารชุดเดียว - มีกระบวนการวางแผน การจัดการ และการควบคุม 	<p>1. บูรณาการด้านนโยบาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - นโยบายรัฐบาลมีความครอบคลุมทั้งมิติพื้นที่ ระยะเวลาที่กำหนด และหน่วยงาน - นโยบายรัฐบาลมีลักษณะเป็นห่วงโซ่คุณค่า (value chain) - มีการรวมตัวกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติ <p>2. บูรณาการด้านงบประมาณ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การบูรณาการงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และนโยบายรัฐบาล - การบูรณาการงบประมาณทุกแหล่งเงิน ได้แก่เงินนอกงบประมาณ และเงินงบประมาณ เพื่อใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน ภายในเวลาที่กำหนด โดยผู้บริหารสามารถพิจารณางบประมาณได้ในเอกสารชุดเดียว - มีกระบวนการวางแผน การจัดการ (การอนุมัติ/บริหาร) และการควบคุม (การติดตามประเมินผล)

ที่มา : ผู้วิจัย, 2561.

กล่าวโดยสรุป การบูรณาการงบประมาณ หรือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในปัจจุบัน มีความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบูรณาการ เนื่องจากมีการบูรณาการตั้งแต่ระดับนโยบายรัฐบาล การกำหนดหน่วยงานแต่ละหน่วยที่มีหน้าที่แตกต่างกันเพื่อมาร่วมประสานการทำงานกัน เพื่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ระดับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติ โดยครอบคลุมมิติพื้นที่ มิติเวลา มิติหน่วยงาน ด้วยการกำหนดเป็นแผนงานบูรณาการในเรื่องนั้นๆ ตามนโยบายรัฐบาลที่สำคัญ มีการกำหนดเป้าหมายระดับแผนงาน ผลผลิต/ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด เพื่อการวัดผลความสำเร็จ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุชยีน เทพทอง (2558). งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา : กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ. รายงานวิจัย เสนอต่อสำนักงบประมาณ มีสาระสำคัญ ดังนี้

คำว่า “บูรณาการ” เป็นแนวทางพื้นฐานที่สำคัญในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย เนื่องจากยุทธศาสตร์ของประเทศหลายเรื่องมักเป็นเรื่องใหญ่ที่มีความซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยหลายหน่วยงานในหลายกระทรวงดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามที่กำหนด อาทิ การลดปัญหาความยากจน การจัดการน้ำ การจัดการที่ดิน และการดำเนินการตามกรอบประชาคมอาเซียน ดังนั้น การบูรณาการนโยบายและงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากร จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในสิ่งที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ของประเทศบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ในอดีตมักเป็นเพียงการบูรณาการในเชิงยุทธศาสตร์หรือแผนงานเท่านั้น กลไกการบูรณาการงบประมาณยังไม่ได้มีการศึกษามากนัก งบประมาณเชิงบูรณาการเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการเชื่อมโยงภารกิจและการดำเนินงานของส่วนราชการและกระทรวงต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาความซ้ำซ้อนและการสิ้นเปลืองทรัพยากร รวมทั้งเพื่อให้การบูรณาการนโยบายด้านเศรษฐกิจ สามารถบรรลุผลสำเร็จด้วยดีและมีความต่อเนื่อง งบประมาณเชิงบูรณาการในบทความนี้ หมายถึง งบประมาณที่จัดสรรให้กับงานที่หลายหน่วยงานทำงานร่วมกัน โดยอาจเป็นงานตามมิตียุทธศาสตร์ซึ่งกระทรวง และส่วนราชการมีการบูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงานร่วมของหน่วยงาน ระหว่างกระทรวง หรือมีดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจที่ตอบสนองความต้องการในพื้นที่และตามมิตียุทธศาสตร์ที่สำคัญ และทำให้ผลลัพธ์มีคุณค่าหรือมูลค่ามากกว่าให้ต่างหน่วยต่างทำ

แนวคิดเรื่องการบูรณาการที่สำคัญคือ แนวทางแบบราชการ (government approach) กับแนวทางการบริหารจัดการ (governance approach) กล่าวคือการบริหารงานตามแนวทางแบบราชการเป็นการบริหารจากบนลงล่าง (top-down approach) มีการใช้กฎระเบียบในการควบคุมและจัดระเบียบพฤติกรรมของบุคลากรและสถาบัน การทำงานอาศัยโครงสร้างแบบราชการเป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งโครงสร้างตามหลักการแบ่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (functional classification) หรือตามภารกิจที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ โดยรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาตามโครงสร้าง แต่ละส่วนราชการจะรับผิดชอบในการผลิต/จัดหาผลผลิตตามภารกิจของตนเป็นหลัก แม้ว่าข้อดีของโครงสร้างของระบบราชการจะมีหลายประการ เช่น การมีเอกภาพการบังคับบัญชา การใช้หลักการแบ่งงานกันทำส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีความชำนาญเฉพาะด้าน มีความชัดเจนในการบังคับบัญชาสั่งงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของโครงสร้างแบบราชการ คือ การใช้หลักแบ่งงานกันทำมีผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานมุ่งแต่การทำงานเฉพาะหน้าที่ของตนเองเท่านั้น ละเลยการประสานงานกับหน่วยงานอื่น จนหลายครั้งเกิดปัญหาวิกฤติของการประสานงาน และทำให้การดำเนินงานที่อาศัยหน่วยงานจำนวนมากมารวมมือกันไม่บรรลุผล ต่อมาแนวทางการบริหารจัดการเป็นแนวทางการบริหารงานภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมคือ จากการใช้อำนาจครอบงำมาเป็นการสร้างเสริมพลัง (empowerment) ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวทางแบบราชการมาเป็น

รัฐบาลที่เน้นการประสานงานเชื่อมโยง (joined-up government) แนวทางการบริหารจัดการเป็นแนวทางที่มองความสัมพันธ์ของสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นในลักษณะเป็นเครือข่ายมากกว่าสายการบังคับบัญชา (network-oriented polity) และมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยบทบาทของรัฐจะเปลี่ยนไปจากผู้กำหนดนโยบายมาเป็นผู้สนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดนโยบาย บทบาทของรัฐบาลเน้นในด้านการประสานงานและการกำกับดูแล (coordination and steering) มากกว่า โดยสรุป แนวทางการบริหารจัดการจึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดการบูรณาการ ซึ่งเน้นการประสานมิติต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานเพื่อช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนกันในการกำหนดแผนและดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายด้านนโยบาย

การบูรณาการนโยบาย (Policy Integration) ในอดีต นโยบายสาธารณะมักไม่ได้รับการใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาในลักษณะบูรณาการ เนื่องจากนโยบายสาธารณะในอดีตมักมีลักษณะแยกส่วน โดยกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ แยกนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา ในปัจจุบันผู้กำหนดนโยบายในหลายประเทศจึงมีความพยายามที่จะปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายใหม่จากการประสานงานภายในหน่วยงานมาเป็นความร่วมมือกันทั้งหมดเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อนหรือการมีเป้าหมายขัดแย้งกันในหน่วยงานต่าง ๆ

การบูรณาการด้านงบประมาณ ระบบงบประมาณทุกระบบจะทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ การควบคุม การจัดการ และการวางแผน โดยหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถแยกจากกันได้ อย่างเด็ดขาด ระบบงบประมาณแต่ละประเภทจะทำหน้าที่ทั้งสามข้อ เพียงแต่จะให้น้ำหนักของหน้าที่ในแต่ละข้อไม่เท่ากัน บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของงบประมาณ คือ การเป็นเครื่องมือการบริหาร โดยมีบทบาทในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมตามที่กำหนดไว้ เพราะงบประมาณเป็นแผนทางการเงินหรือทรัพยากรที่จะทำให้นโยบายและแผนต่าง ๆ ปรากฏเป็นจริงได้ และยังใช้ในการติดตามและประเมินผลงานด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับงบประมาณอีกด้วย การบูรณาการงบประมาณทำได้หลายรูปแบบ นับตั้งแต่การบูรณาการงบประมาณเพื่อการพัฒนาให้เข้ากับการวางแผนกลยุทธ์และแผนทางการเงิน (Sussman, 2003) การบูรณาการงบประมาณทุกแหล่งเพื่อใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน (UN Women, 2013) หรือการบูรณาการงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก ซึ่งครอบคลุมระยะเวลา 4 ปีตามแผนกลยุทธ์ (2014-17) เพื่อให้ผู้บริหารสามารถพิจารณางบประมาณได้ในเอกสารแผ่นเดียว บทความนี้จะเน้นด้านเทคนิคของการนำเสนอข้อมูลด้านงบประมาณเพื่อการบูรณาการมากกว่าเรื่องการจัดการกับงบประมาณ บูรณาการ (United Nations, 2013)

แผนงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นแผนซึ่งกำหนดมาจากนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลที่จำเป็นจะต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอันจะทำให้เกิดการประสานกิจกรรมของหลายกระทรวงในการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้บรรลุภารกิจร่วมกัน ดังนั้น แผนงบประมาณเชิงบูรณาการจึงเป็นเครื่องมือที่กำหนดทิศทางบูรณาการ ประเด็นการบูรณาการเป้าหมายและตัวชี้วัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลไกการดำเนินงาน ซึ่งประเทศไทยได้มีการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่หนึ่ง การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการแบบรวมศูนย์ เกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2529 โดยใช้กลไกคณะทำงานในสำนักงบประมาณสำหรับ

แผนงาน/โครงการที่มีขนาดใหญ่และมีหน่วยงานที่มีภารกิจเหมือนกัน โดยให้มีการพิจารณาร่วมกันในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากร โดยในแต่ละปีงบประมาณสำนักงบประมาณได้มีการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ จำนวน 4-5 เรื่อง เช่น เรื่องการจัดการน้ำบาดาล การแก้ปัญหายาเสพติด เป็นต้น ระยะที่สอง การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการในระดับพื้นที่ (ในระดับจังหวัด และในต่างประเทศ) โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 มีการจัดทำโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่าฯ ซีอีโอ) สำหรับการบูรณาการด้านงบประมาณในเชิงพื้นที่ของจังหวัดแบบบูรณาการ มีลักษณะแบบมอบอำนาจ ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ ระยะนี้ได้มีการตราในระยษะนี้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 10 วรรค 1 ซึ่งมีการกำหนดให้มีการบริหารราชการแบบบูรณาการ การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการประจำปีงบประมาณเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2548 โดยมีแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการทั้งสิ้น 13 แผน อาทิ แผนงบประมาณเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา แผนงานงบประมาณการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ แผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการประจำปีได้ดำเนินการต่อเนื่องถึงปี พ.ศ.2549 โดยมีแผนการบูรณาการทั้งสิ้น 15 แผนบูรณาการ ต่อเนื่องมาจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และระยะที่สาม การจัดทำงบประมาณบูรณาการเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2552 สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักการจัดทำงบประมาณในมิติการบูรณาการ โดยได้นำนโยบายรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นเรื่องด่วน มีการบูรณาการและมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในงานแต่ละด้าน รวมทั้งมีการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดแผนและเป้าหมายร่วมกันก่อนมาของบประมาณจากสำนักงบประมาณ กำหนดให้มีแผนงานการบูรณาการขึ้นมา เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และลดความซ้ำซ้อนของผลผลิต/โครงการและงบประมาณในการดำเนินการ (สำนักงบประมาณ, 2551) สำนักงบประมาณได้กำหนดแผนงานการบูรณาการในครั้งนี้เหลือเพียง 8 แผนงาน เช่น งานวิจัย การจัดการน้ำ ปัญหาชายแดน ภาคใต้ ยาเสพติด ความปลอดภัยบนท้องถนน การท่องเที่ยว เป็นต้น และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เหลือเพียง 6 แผนคือ งานวิจัย ท่องเที่ยว ทะเลสาบสงขลา ชายแดนภาคใต้ การจัดการน้ำและงานวิจัย ในปัจจุบันงบประมาณเชิงบูรณาการมีการขยายตัวเป็นหลายด้านมากขึ้น

ปัญหาอุปสรรคของการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการที่สำคัญ ได้แก่

1. ข้อจำกัดของการบูรณาการในแนวดิ่ง (vertical integration) การแปลงนโยบายของรัฐบาลไปยังส่วนราชการอาศัยกลไกการส่งผ่านในแนวดิ่งคือ จากแผนการบริหารราชการแผ่นดินไปเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีผูกโยงกับการจัดทำงบประมาณ ในทางปฏิบัติพบว่าแต่ละหน่วยงานมีการตั้งเป้าหมายที่แตกต่างกัน และมีข้อจำกัดของความสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์ของชาติกับภารกิจของหน่วยงานนั้น เนื่องจากส่วนราชการเองมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายที่จัดตั้ง รวมทั้งมีวิสัยทัศน์และภารกิจเป็นของตนเอง นโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏในแผนปฏิบัติราชการ จึงได้รับการกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของหน่วยงานกลาง แต่รายละเอียดของผลผลิต/โครงการ ยังคงเป็นภารกิจในลักษณะที่ส่วนราชการเคยปฏิบัติมากกว่ามุ่งเน้นเชิงนโยบายของรัฐบาลอย่างแท้จริง

2. ข้อจำกัดการบูรณาการในแนวนอน (horizontal integration) ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางของภาครัฐ ขาดการเชื่อมโยงเพื่อขับเคลื่อนร่วมกันอย่างเป็นระบบ แม้จะมีการกำหนดเจ้าภาพหรือหน่วยงานหลักในการเชื่อมยุทธศาสตร์แล้วก็ตาม บางครั้งอาจไม่มีการกำหนดเจ้าภาพหลัก การบูรณาการในแนวนอนหรือข้ามหน่วยงานในปัจจุบันยังไม่มีรูปแบบวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน หลักเกณฑ์ในการบูรณาการแผนและงบประมาณที่จัดทำขึ้นล้วนเป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ยังไม่เห็นความเชื่อมโยงของการดำเนินงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกันได้อย่างเป็นรูปธรรม และมองไม่เห็นความเพียงพอหรือความซ้ำซ้อนของทรัพยากร

3. ข้อจำกัดของโครงสร้างและสถานภาพของส่วนราชการ ส่วนราชการมีกฎหมายรองรับในการจัดตั้งและภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ และโครงสร้างของส่วนราชการใช้หลักการแบ่งตามหน้าที่ (functional structure) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการข้ามกระทรวง เพราะทำให้แต่ละส่วนราชการมุ่งการดำเนินงานในภารกิจในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบตามกฎหมาย มากกว่าการให้ความสำคัญกับการนำส่งผลผลิต/ผลลัพธ์ร่วมกันกับส่วนราชการอื่น นอกจากนี้ โครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของบางหน่วยงานไม่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนทั้งด้านภารกิจ กลุ่มเป้าหมาย และงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ

4. ความไม่ต่อเนื่องของงบประมาณเชิงบูรณาการ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบดบังส่งผลให้การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการไม่ต่อเนื่อง และทำให้เวลาจัดทำงบประมาณมีจำกัด

5. ข้อจำกัดของกลไกบริหารจัดการ ได้แก่ ข้อจำกัดของหน่วยงานเจ้าภาพ ที่ผ่านมารัฐบาลได้แต่งตั้งให้มีรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีทำหน้าที่ดูแลนโยบายแต่ละด้าน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีภารกิจที่ค่อนข้างมาก อาจไม่มีเวลาสำหรับงานในส่วนของการบูรณาการ รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งบ่อยเนื่องจากความไม่แน่นอนทางการเมืองวิสัยทัศน์และความรู้ของผู้กำกับนโยบายด้านเศรษฐกิจจึงขาดความต่อเนื่อง และข้อจำกัดของรูปแบบคณะกรรมการ ตัวแทนผู้มาประชุมมีการเปลี่ยนตัวบ่อยครั้งทำให้การรับรู้ไม่ต่อเนื่อง คณะกรรมการบางชุดมีขนาดใหญ่มากเกินไป ทำให้ไม่คล่องตัวในการประชุม

6. ข้อจำกัดของกลไกการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ ประกอบด้วย

6.1 การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นการรวบรวมข้อมูลงบประมาณรายจ่ายจากคำขอของงบประมาณ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อเรื่องที่สนใจมากกว่าที่จะบูรณาการการทำงานให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

6.2 การขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามหัวข้อต่าง ๆ ในการจัดทำงบประมาณในมิติการบูรณาการ เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีการกำหนดหัวข้อเรื่องใหม่ขึ้น 4 เรื่อง (จาก 8 เรื่อง)

6.3 ตัวชี้วัดที่แสดงในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่สามารถสะท้อนประสิทธิผลความสำเร็จของงาน ตัวชี้วัดหลายตัวมีลักษณะเป็นนามธรรม บางตัวเป็นการแสดงภารกิจมากกว่าเป็นตัวชี้วัดที่ดี

6.4 ขาดการบูรณาการขาลงภายหลังจากที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว กล่าวคือ ภายหลังจากการบูรณาการก่อนการจัดทำงบประมาณ และเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณไปแล้ว ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ บางหน่วยงานได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณ

ใหม่เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ทำให้การบูรณาการไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ รวมทั้งขาดการติดตาม ประเมินผลของแผนงานบูรณาการด้วย และ

6.5 ยังไม่มีการประเมินผลงบประมาณเชิงบูรณาการ เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการ จัดทำงบประมาณในปีต่อไป

7. ความเข้าใจของบุคลากรเกี่ยวกับการบูรณาการมีอย่างจำกัด ความเข้าใจเรื่อง การบูรณาการมีเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ยังไม่ได้กระจายไปยังกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง

แนวทางการปรับปรุงและข้อเสนอแนะการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ แนวทางการ ปรับปรุงการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ ได้แก่ การกำหนดประเด็นการจัดทำงบประมาณเชิง บูรณาการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศที่มีความสำคัญและมีการใช้งบประมาณในการ ดำเนินการสูง โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยมีการจัดทำแผนบูรณาการในแต่ละด้าน ของประเด็นการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการให้ชัดเจนในเรื่องวัตถุประสงค์ ภารกิจ เป้าหมายและ ระยะเวลาดำเนินการ และหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ในการดำเนินการกิจของแต่ละ หน่วยงาน รวมทั้งแหล่งทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ เพื่อให้แผนบูรณาการเป็นกรอบทิศทางให้แต่ละ หน่วยงานดำเนินงานได้อย่างแท้จริง และการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการควรมีการดำเนินการ อย่างครบวงจร ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ การบริหารงบประมาณเชิงบูรณาการ และ การติดตามประเมินผลงบประมาณเชิงบูรณาการ โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการงบประมาณระดับพื้นที่ด้วย และแผนการบูรณาการควรจะต้องมีการแสดงแหล่งที่มา ของทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการกิจด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มีดังนี้ มิติของวาระ เป็นการเน้นการบูรณาการตามแนวดิ่ง เพื่อแปรนโยบายหรือแผนที่มีความสำคัญและเร่งด่วนลงไปสู่การปฏิบัติ โดยการสร้างความสัมพันธ์ให้ สอดคล้องกันระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติ ราชการประจำปีของกระทรวงหรือหน่วยงาน โดยใช้เครื่องมือในการช่วยบูรณาการกระบวนการ ยุทธศาสตร์ และให้มีการตรวจสอบความสอดคล้อง (alignment) ของแผนในทุกระดับ เช่น ความ สอดคล้องระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดินกับแผนยุทธศาสตร์การบูรณาการ ความสอดคล้อง ของแผนยุทธศาสตร์กับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีของกระทรวง กระทั่งถึงความสอดคล้องระหว่าง แผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานกับผลผลิตหรือการบริการ มิติของพื้นที่ เป็นการพิจารณา ภารกิจว่าภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันโดยมุ่ง ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งในส่วนนี้ควรมีการทบทวนโครงสร้างองค์การของส่วนราชการ และกระทรวงต่าง ๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของหน้าที่ลง และปรับโครงสร้างการกำหนดผลผลิตของ หน่วยงานต่าง ๆ โดยแบ่งเป็นระดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ การแบ่งแยกผลผลิตของหน่วยงาน และผลผลิตตามยุทธศาสตร์จะช่วยทำให้หน่วยงานสามารถแยกงานตามภารกิจและงานตาม ยุทธศาสตร์ได้อย่างชัดเจน และการประเมินผลก็จะต้องมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น มิติของพื้นที่ เป็นการ บูรณาการเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาที่มีความสำคัญหรือ การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งเป็นพื้นที่การพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์การบูรณาการ ในลักษณะนี้จะเป็นส่วนที่มีความใกล้ชิดกับความต้องการของผู้รับบริการหรือประชาชนมากที่สุด

ดังนั้น การบูรณาการในระดับพื้นที่จึงควรจะนำหลักการมีส่วนร่วมเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงการปฏิบัติ ได้แก่

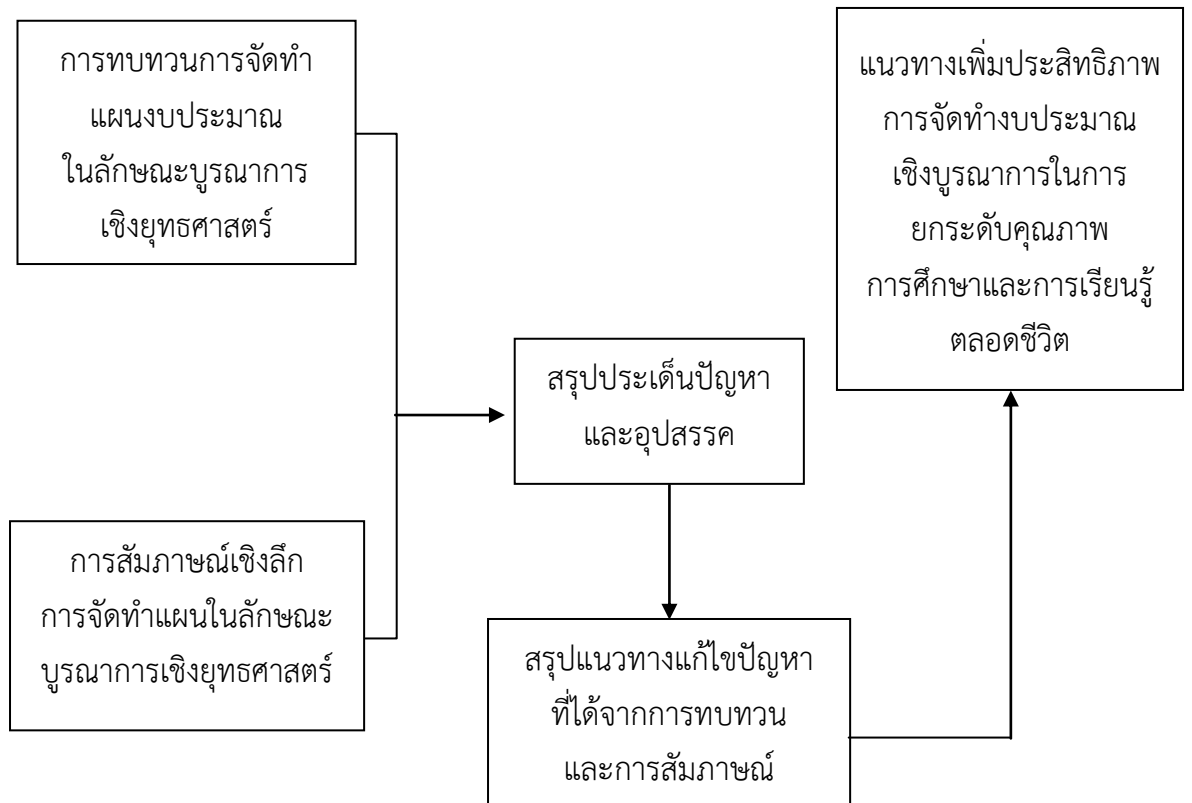
1. ควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการปรับแผนให้เข้ากับสถานการณ์ได้อย่างทัน่วงที โดยกำหนดให้มีการทบทวนแผนอย่างเป็นระยะ มีการกำหนดตัวชี้วัดและผลผลิตในแผนปฏิบัติราชการให้ชัดเจนและมีความเป็นไปได้ตัวชี้วัดและผลผลิตมีความชัดเจนเพียงพอที่จะสะท้อนเรื่องมิติของยุทธศาสตร์มิติของหน้าที่ และมิติของพื้นที่ (พื้นที่การพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์)

2. ใช้กลไกในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีมาเป็นประธาน นับเป็นกลไกที่สร้างเสริมความเข้มแข็งในการบูรณาการได้เป็นอย่างดี และ จัดตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานร่วมที่มีขนาดไม่ใหญ่นักในทุกระดับเพื่อเป็นหลักประกันของการทำงานที่ยั่งยืน หรือในกรณีที่เกิดมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะได้ช่วยให้งานบูรณาการดำเนินต่อไปได้ การบูรณาการในแนวนอนหรือการจัดการการบูรณาการโดยให้มีการ กำหนดเจ้าภาพหลักและหน่วยงานสนับสนุนในการดำเนินการ ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแกนในการบูรณาการ และใช้หลักการทำงานข้ามสายงาน ปรับกระบวนการทำงานร่วมกันให้ชัดเจน โดยกำหนดเป้าหมายและวิธีการดำเนินงานอย่างชัดเจนก่อนจะจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมตามลำดับความสำคัญระยะเวลา และแผนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทบทวนบทบาทหน้าที่และปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง กรม ในกรณีที่บทบาท หน้าที่ และโครงสร้างยังไม่ชัดเจนหรือมีความซ้ำซ้อนซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

3. การบูรณาการข้อมูลสารสนเทศ เพื่อให้การดำเนินงานในลักษณะบูรณาการมีประสิทธิภาพควรมีการสร้างระบบสารสนเทศเชิงบูรณาการ (integrated information systems) เพื่อรองรับการบูรณาการ โดยให้มีการเชื่อมโยงกับระบบงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (e-budgeting) ให้ระบบสารสนเทศดังกล่าวเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถป้อนข้อมูล และตรวจสอบข้อมูลการดำเนินงานได้ อันจะช่วยให้รัฐบาลและหน่วยงานทราบสถานะการดำเนินงาน และการเบิกจ่ายงบประมาณได้ตลอดเวลา และ

4. กำหนดปฏิทินการบูรณาการงบประมาณให้เป็นส่วนหนึ่งของปฏิทินงบประมาณ และให้มีการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางของแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ โดยแสดงแหล่งงบประมาณทุกแหล่งเงิน

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

คำว่า “บูรณาการ” เป็นแนวทางพื้นฐานที่สำคัญในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย เนื่องจากยุทธศาสตร์ของประเทศหลายเรื่องมักเป็นเรื่องใหญ่ที่มีความซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยหลายหน่วยงานในหลายกระทรวงดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามที่กำหนด ดังนั้น การบูรณาการนโยบายและงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากร จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ของประเทศบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

งบประมาณเชิงบูรณาการ หมายถึง งบประมาณที่จัดสรรให้กับงานที่หลายหน่วยงานทำงานร่วมกัน โดยอาจเป็นงานตามมิตียุทธศาสตร์ซึ่งกระทรวงและส่วนราชการมีการบูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงานร่วมของหน่วยงานระหว่างกระทรวง หรือมิติจานตามยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจที่ตอบสนองความต้องการในพื้นที่และตามมิตียุทธศาสตร์ที่สำคัญ และทำให้ผลผลิตมีคุณค่าหรือมูลค่ามากกว่าให้ต่างหน่วยต่างทำ

แผนบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นแผนงานหนึ่งในมิตียุทธศาสตร์สำคัญที่รัฐบาลประสงค์จะผลักดันและขับเคลื่อนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จะเห็นว่าในแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญอันหนึ่ง คือ การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (คน) มีเป้าหมาย และ

สาระสำคัญต่าง ๆ ในการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ก็เช่นเดียวกัน มีเป้าหมายและสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ การพัฒนาศักยภาพตลอดช่วงชีวิตให้คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูงตามมาตรฐานสากล และสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง มีสุขภาพที่ดี คนทุกช่วงวัยมีทักษะ มีความรู้ และความสามารถเพิ่มขึ้น ดังนั้น หากมีการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการที่ดีแล้วก็จะเชื่อว่าการบรรลุผลตามเป้าหมายของแผนบูรณาการ รวมทั้งยุทธศาสตร์ของรัฐบาลดังกล่าวนี้ น่าจะมีโอกาส ประสบผลสำเร็จมากขึ้น

ภายใต้หลักการของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผนงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลงบประมาณ รวมทั้งขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ได้จัดทำขึ้นบนสมมติฐานว่า งบประมาณเชิงบูรณาการเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการเชื่อมโยงภารกิจ และการดำเนินงานของส่วนราชการและกระทรวงต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาความซ้ำซ้อนและการสิ้นเปลืองทรัพยากร รวมทั้งเพื่อให้การบูรณาการนโยบายด้านต่าง ๆ สามารถบรรลุผลสำเร็จด้วยดี ซึ่งสำนักงบประมาณได้ตระหนักถึงความสำคัญและมีความพยายามปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากกลไกดังกล่าวเป็นเรื่องที่ใหญ่และซับซ้อนต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานในหลายระดับและต้องมีแนวคิดและกลไกต่าง ๆ ทั้งด้านแผนงาน การจัดการทรัพยากรและข้อมูลสารสนเทศที่จะเกื้อหนุนให้การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการประสบความสำเร็จ

การศึกษาเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นอีกหนึ่งกรณีศึกษาในรูปแบบและกระบวนการจัดทำงบประมาณ แผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งได้มีการนำเสนอกรอบแนวคิดและขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้วในลำดับต่อไปก็จะได้การทบทวนกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณ

แนวทางการจัดทำโครงการ/กิจกรรมให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ การจัดทำตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อจะได้สรุปแนวทางแก้ไขปัญหานั้นที่ได้จากการทบทวนและการสัมภาษณ์ จัดทำข้อเสนอแนะ แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพ การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตในบทต่อไป

ดังนั้น ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีแนวคิดมาจากกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ประกอบด้วย การวางแผนงบประมาณ หรือการจัดเตรียมงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การควบคุมงบประมาณ โดยในรายงานการวิจัยฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะขั้นตอนการจัดทำงบประมาณเนื่องจากในขั้นการวางแผนงบประมาณ โดยจะมี 4 หน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงบประมาณ (สปง.) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมประชุมปรึกษาหารือกันในแนวโน้มเศรษฐกิจ แนวทางการพัฒนาประเทศ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งสถานการณ์ทางการเงิน เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาประเทศ และกรอบวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ ดังกล่าว

ขั้นการจัดทำงบประมาณ จะเกิดขึ้นหลังจากได้ข้อสรุปในการวางแผนงบประมาณ การแปลงแผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สู่แผนปฏิบัติการ ด้วยการจัดทำแผนงานบูรณาการและแผนงบประมาณรายปี โดยจะมีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักของแผนงานบูรณาการ หน่วยงานสนับสนุน โดยดำเนินการในรูปคณะกรรมการ เพื่อการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ 2561 เสนอสำนักงบประมาณ เมื่อสำนักงบประมาณได้รับข้อเสนอคำขอตั้งงบประมาณ ตามแผนงานบูรณาการแล้ว สำนักงบประมาณจะพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของการใช้จ่ายงบประมาณ จนได้กรอบวงเงินในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบแล้วจะนำร่างพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วนำเสนอต่อฝ่ายรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

จากการสรุปขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ จะเป็นคำตอบต่อวัตถุประสงค์ข้อ 1 เพื่อศึกษาแนวคิด รายละเอียด และขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2561 โดยมีรายละเอียดปรากฏอยู่ในรายงานหน้า

บทที่ 3

การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณ แบบบูรณาการในการยกระดับคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต

จากการศึกษา เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ได้ข้อค้นพบ เพื่อนำมาซึ่งการวิเคราะห์ ดังนี้

รูปแบบการจัดทำงบประมาณลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

1. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 ให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยให้ความสำคัญในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล โดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานและมอบหมายรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรี เพื่อกำกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558 รับทราบแนวทางแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ 6 ยุทธศาสตร์ 25 แผนงาน ประกอบด้วย

1. ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคง

- 1.1 การสร้างความปรองดองและสมานฉันท์
- 1.2 การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 1.3 การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์
- 1.4 การป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

2. ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

- 2.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ
- 2.2 การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- 2.3 การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ
- 2.4 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์
- 2.5 การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล
- 2.6 การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา
- 2.7 การสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ

3. ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

- 3.1 การพัฒนาคนตามช่วงวัย
- 3.2 การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

4. ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการแก้ปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน

- 4.1 การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
- 4.2 การจัดการที่ดินปัญหาทำกิน
- 4.3 การพัฒนาระบบประกันสุขภาพ
- 4.4 การสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

5. ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

- 5.1 การบริหารจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม
- 5.2 การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- 5.3 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

6. ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

- 6.1 การป้องกันปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ
- 6.2 การปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาระบบการยุติธรรม
- 6.3 การอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ
- 6.4 การส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6.5 การส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ 6 คณะ ตามที่สำนักงบประมาณเสนอ

1. ประธานคณะกรรมการ : รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับหน่วยงานเจ้าภาพ/ที่ได้รับมอบหมาย

2. รองประธานคณะกรรมการ : รัฐมนตรีที่กำกับดูแลรับผิดชอบหน่วยงานเจ้าภาพหลัก

3. กรรมการ : ปลัดกระทรวงของหน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานสนับสนุน

4. กรรมการและเลขานุการร่วม

4.1 ผู้แทนหน่วยงานเจ้าภาพหลัก

4.2 ผู้แทนสำนักงบประมาณ

4.3 ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.4 ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

4.5 ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ให้ครอบคลุม ครบถ้วน เพื่อให้การบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด

2. ประธานราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อเสนอโครงการ/กิจกรรม และงบประมาณที่เหมาะสมที่จะดำเนินการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

3. พิจารณากลับกรองข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ตามประเด็นที่มอบหมาย

4. จัดทำข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ส่งสำนักงบประมาณ

5. กำกับ ดูแล ติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสและถูกต้อง ปราศจากการทุจริต รวมทั้งบูรณาการการทำงานในทุกมิติ ทั้งในระดับพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามแผนบูรณาการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นต้นไป

6. แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานในการปฏิบัติงาน และเชิญส่วนราชการมาชี้แจงให้ข้อมูลรายละเอียดและข้อคิดได้ตามความจำเป็น

7. ดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

โดยมีแผนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีสาระและขั้นตอนที่สำคัญสรุป ดังนี้

1. วันที่ 27 ตุลาคม 2558 - 17 พฤศจิกายน 2558 คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ กำหนด วัตถุประสงค์หลัก ขอบเขต เป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงาน

2. วันที่ 18 - 23 พฤศจิกายน 2558 ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นจัดทำคำของบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และส่งให้สำนักงบประมาณ

3. วันที่ 24 พฤศจิกายน - 18 ธันวาคม 2558 คณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ส่งให้สำนักงบประมาณ

4. วันที่ 23 ธันวาคม 2558 - 25 มกราคม 2559 สำนักงบประมาณพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 นำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ

2. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 ให้ความเห็นชอบการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยกำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเรื่องที่สำคัญที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ของแผนบูรณาการเป็นกรอบในการดำเนินงาน มีจุดมุ่งหมายให้แผนงานบูรณาการทำหน้าที่เชื่อมโยงภารกิจและการดำเนินงานของ

หน่วยงานที่มีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดร่วมกัน โดยให้หน่วยงานประชุมร่วมกัน เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดความสำเร็จ และจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาวที่สอดคล้องกับแผนแม่บทของกระทรวง/หน่วยงาน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559 เรื่อง แผนงานในภารกิจหลักของหน่วยงานระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)

วิธีการดำเนินงานและกระบวนการทำงาน ในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะมีรูปแบบแนวทางที่คล้ายกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กล่าวคือ มีคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีกระบวนการและขั้นตอนดำเนินงาน ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี มอบหมาย/แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยมี รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

2. รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ในฐานะประธานคณะกรรมการฯ กำกับดูแลการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ดังนี้

2.1 กำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

2.2 พิจารณากลับกรองข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตามประเด็นที่มอบหมาย โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาว แผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณการดำเนินงานโครงการกิจกรรม ที่มีการบูรณาการใน 3 มิติ ได้แก่ มิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิติยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda)

2.3 จัดทำข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 พร้อมจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาว แผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งสำนักงบประมาณ

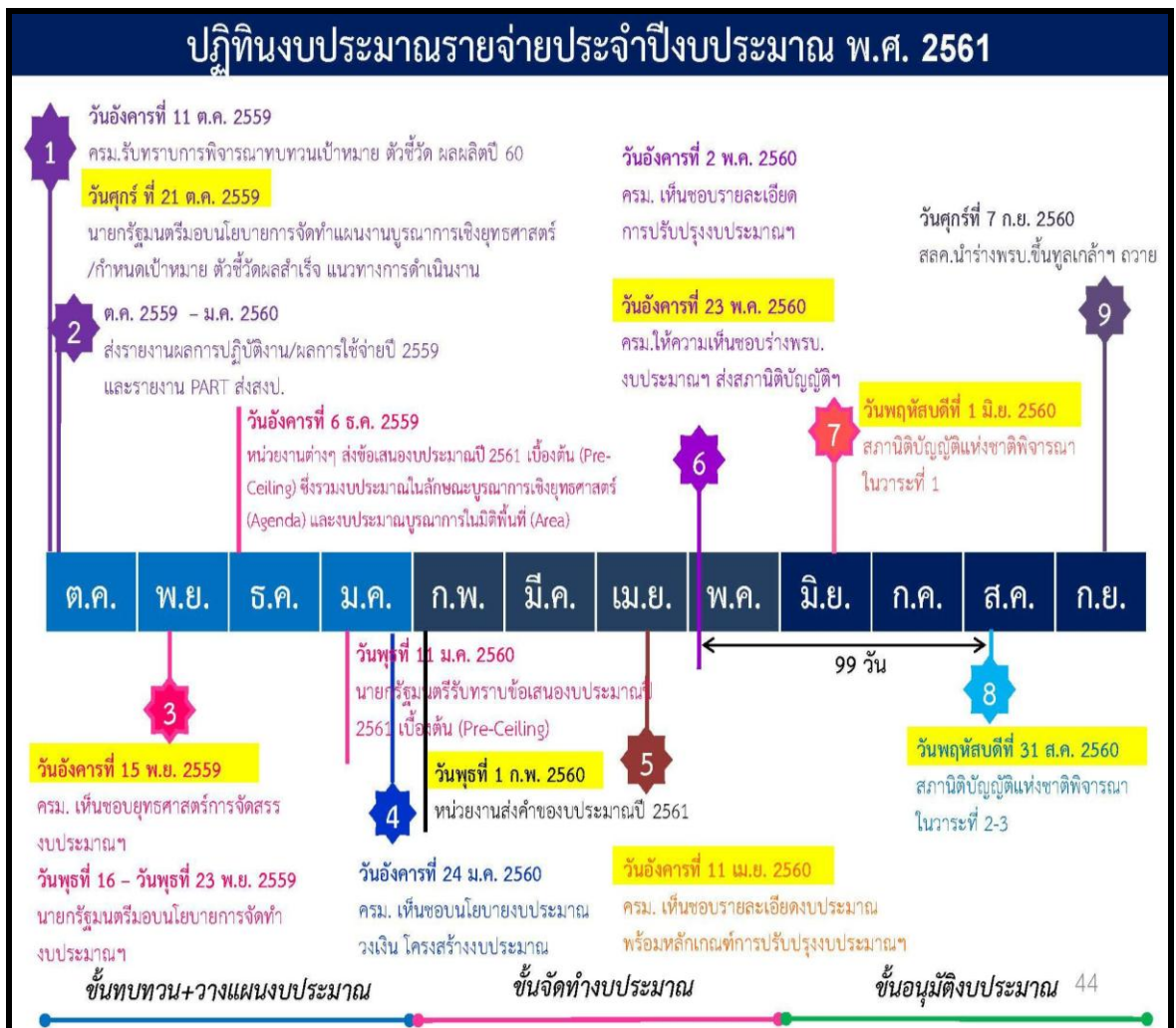
2.4 กำกับ ดูแล ติดตามผลสัมฤทธิ์ และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งบูรณาการการทำงานในทุกมิติ ทั้งในระดับพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามแผนงานบูรณาการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพบรรลุตามวัตถุประสงค์ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2560

3. หน่วยงานเจ้าภาพหลัก ในฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานและจัดประชุม เพื่อการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อเสนอ โครงการ - กิจกรรม และงบประมาณ รวมทั้งแผนแม่บท แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

4. หน่วยงานเจ้าภาพหลัก สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองแห่งชาติ ร่วมดำเนินการ ตลอดจนกำหนดแนวทางการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์แผนงานบูรณาการนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ

3. ปฏิทินการจัดทำงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2561

การดำเนินงานจัดทำงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2561 กำหนดโดยสำนักงานงบประมาณ มีกรอบของห้วงเวลาในการดำเนินการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งเริ่มดำเนินการเป็นวงจรการทำงานตั้งแต่ 11 ตุลาคม 2559 จนถึงวันที่ 7 กันยายน 2560 โดยกำหนดขั้นตอนและวัน เวลา ดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ดังภาพที่ 3 - 1 แผนภาพที่ 3 - 1 ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561



ที่มา : สำนักงานงบประมาณ 2559.

แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

1. วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยการปรับปรุงระบบการเรียนรู้การผลิตและการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา พัฒนาระบบประเมินคุณภาพการศึกษาและคุณภาพสถานศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญสู่ความเป็นเลิศให้สามารถรองรับบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลนและทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย ผลิตและพัฒนาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการศึกษาให้ครอบคลุมเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งพัฒนาระบบการเทียบโอน เพื่อยกระดับวุฒิการศึกษาของผู้อยู่ในวัยเรียนและกำลังแรงงาน

2. ขอบเขต

2.1 กลุ่มเป้าหมาย/ผู้ได้รับประโยชน์ ได้แก่ นักเรียน นักศึกษา ครู คณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา และประชาชน

2.2 พื้นที่ดำเนินการทั่วประเทศ

3. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงานเจ้าภาพ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

มีจำนวน 4 กระทรวง 27 หน่วยงาน 1 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

5. เป้าหมาย

ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ มาตรฐาน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้สูงขึ้น มีทักษะในการคิด วิเคราะห์ และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ ทัวถึง และมีศักยภาพที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ

ตัวชี้วัดระดับเป้าหมาย อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษาของ IMD ดีขึ้นจากปี 2559 ไม่น้อยกว่า 2 อันดับ

6. งบประมาณ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 วงเงิน 8,239.7522 ล้านบาท จำแนกตามหน่วยงานต่าง ๆ ได้ตามตารางที่ 3 - 1

ตารางที่ 3 - 1 งบประมาณตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้
ตลอดชีวิต (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560)

กระทรวง/หน่วยงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	24.2236
1.1 สำนักงานจัดการองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)	9.2236
1.2 สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)	15.0000
2. กระทรวงมหาดไทย	21.1094
กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	21.1094
3. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	14.6300
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรม	14.6300
4. กระทรวงศึกษาธิการ	8,165.5592
4.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	528.1309
4.2 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	18.8268
4.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	5,542.8160
4.4 สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	1,178.8830
4.5 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	489.8900
4.6 มหาวิทยาลัย 16 แห่ง	169.3755
4.7 สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	137.6370
4.8 สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ(องค์การมหาชน)	100.0000
5. ส่วนราชการไม่สังกัดฯ	14.2300
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	14.2300
รวม	8,239.7522

ที่มา : สำนักงบประมาณ 2560

7. แนวทางการดำเนินงาน ประกอบด้วย 5 แนวทาง และมีการกำหนดตัวชี้วัด
ร่วม (Joint KPI) ในแต่ละแนวทาง ดังนี้

7.1 แนวทางที่ 1

การดำเนินงานปรับปรุงระบบการเรียนรู้ วงเงิน 4,280.0078 ล้านบาท
ตัวชี้วัดที่ 1 : ค่าเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชาติ (O-NET, V-
NET, N-NET, I-NET) เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 จากปี 2559 ยกเว้นวิชาภาษาอังกฤษ เพิ่มขึ้นร้อยละ 2 จาก
ปี 2559 วงเงิน 4,170.4842 ล้านบาท

มีหน่วยงานที่ร่วมจัดทำโครงการตามแนวทางที่ 1 ปรับปรุงระบบการเรียนรู้ และตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. สำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานจัดการองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)

โครงการพัฒนาสมองเพื่อการเรียนรู้สำหรับคนทุกช่วงวัย
วงเงิน 9.2236 ล้านบาท

กิจกรรม : การพัฒนาสมองเพื่อการเรียนรู้สำหรับคนทุกช่วงวัย

2. กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการส่งเสริมสนับสนุนการแก้ไขปัญหาค้นหาอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ของนักเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วงเงิน 4.2207 ล้านบาท

กิจกรรม : หนุนน้อยอ่านออกเขียนคล่อง

โครงการมีความสุขสนุกกับ 4 H (Head Heart Hand Health) วงเงิน 3.4239 ล้านบาท

กิจกรรม : ส่งเสริมกิจกรรม “ลดเวลาเรียน เพิ่มเวลารู้”

3. กระทรวงศึกษาธิการ

3.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วงเงิน 510.0170 ล้านบาท

โครงการปรับปรุงระบบการเรียนรู้

กิจกรรม : ส่งเสริมศูนย์ฝึกอาชีพชุมชน

กิจกรรม : พัฒนาครู กศน. ต้นแบบสอนภาษาอังกฤษเพื่อการ

สื่อสาร

กิจกรรม : แนะนำและประสานงานการศึกษาพิเศษอำเภอ/เขต

3.2 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา วงเงิน 10.5936 ล้านบาท

โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต วงเงิน 10.5936 ล้านบาท

กิจกรรม : การปรับปรุงระบบการเรียนรู้

3.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วงเงิน 2,610.7200

ล้านบาท

โครงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

กิจกรรม : การยกระดับคุณภาพการเรียนภาษาไทยและ

ภาษาอังกฤษ

กิจกรรม : ยกระดับคุณภาพผู้เรียนด้านศักยภาพการเรียนรู้เชิง

กระบวนการสู่ความทัดเทียมนานาชาติ

กิจกรรม : การจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำ

3.4 สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา วงเงิน 804.3992 ล้านบาท

โครงการขยายโอกาสการศึกษาวิชาชีพและพัฒนาทักษะวิชาชีพเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน

กิจกรรม : พัฒนารูปแบบและยกระดับคุณภาพศูนย์ซ่อมสร้าง
เพื่อชุมชน (Fix it Center)

3.5 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี วงเงิน 32.7000 ล้านบาท

โครงการปรับปรุงการเรียนรู้

กิจกรรม : โครงการการพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้ระดับ
การศึกษาและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อรองรับการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21

3.6 มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

โครงการพัฒนาคุณภาพ สถานศึกษา สถาบันการศึกษา และ
แหล่งเรียนรู้ วงเงิน 5.7830 ล้านบาท

กิจกรรม : พัฒนาคุณภาพ สถานศึกษา สถาบันการศึกษา และ
แหล่งเรียนรู้

3.7 มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง วงเงิน 2.4300 ล้านบาท

โครงการปรับปรุงการเรียนรู้

กิจกรรม : โครงการพี่สอนน้อง เตรียมความพร้อมสู่อุดมศึกษา

3.8 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วงเงิน 31.4938 ล้านบาท

โครงการปรับปรุงการเรียนรู้

กิจกรรม : ปลุกฝังค่านิยมหลัก 12 ประการ แก่เด็กและเยาวชนไทย

3.8 สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วงเงิน
137.6370 ล้านบาท

โครงการปรับการเรียนเปลี่ยนวิธีการสอนของครูวิทยาศาสตร์
คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี ตามแนวทางสะเต็มศึกษาในทุกจังหวัด และทุกเขตพื้นที่การศึกษาทุกสังกัด

กิจกรรม : พัฒนาครูผู้สอนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี
ตามแนวทางสะเต็มศึกษา

ตัวชี้วัดที่ 2 : อัตราการเข้าเรียนของเด็กปฐมวัย (3-5 ปี) เพิ่มขึ้นร้อยละ 80
วงเงิน 109.5236 ล้านบาท

มีหน่วยงานที่ร่วมจัดทำโครงการตามแนวทางที่ 1 ปรับปรุงระบบการ
เรียนรู้ ได้แก่

1. กระทรวงศึกษาธิการ

1.1 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา วงเงิน 6.8326 ล้านบาท

โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้
ตลอดชีวิต

กิจกรรม : การพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัย

1.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วงเงิน 78.1910

ล้านบาท

โครงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

กิจกรรม : การพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างมีคุณภาพ

- 1.3 มหาวิทยาลัยสวนดุสิต วงเงิน 24.5000 ล้านบาท
 โครงการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
 กิจกรรม : การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

7.2 แนวทางที่ 2 การดำเนินงานผลิตและพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา วงเงิน 553.3032 ล้านบาท

ตัวชี้วัด : ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เข้ารับการพัฒนาให้เป็นผู้สนับสนุนการเรียนรู้ ผู้กระตุ้นแรงจูงใจ ผู้สร้างแรงบันดาลใจ ผู้ให้คำปรึกษาและชี้แนะ ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด ร้อยละ 80

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. กระทรวงศึกษาธิการ

- 1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วงเงิน 197.1175 ล้านบาท

โครงการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา
 กิจกรรม : พัฒนาศักยภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนในศตวรรษที่ 21

- 1.2 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา วงเงิน 344.8900 ล้านบาท
 โครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น
 กิจกรรม : การพัฒนาครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

- 1.3 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช วงเงิน 12.8500 ล้านบาท
 โครงการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา
 กิจกรรม : การพัฒนาครูในโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลให้มีศักยภาพ

- 1.4 มหาวิทยาลัยราชภัฏ 4 แห่ง (เจ้าพระยา นครปฐม ปทุมธานีและสงขลา) วงเงิน 12.4400 ล้านบาท
 โครงการผลิตและพัฒนาคุณภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษา
 กิจกรรม : ผลิตและพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

7.3 แนวทางที่ 3 การดำเนินงานพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา วงเงิน 340.5443 ล้านบาท

ตัวชี้วัดที่ 1 : ครูและบุคลากรทางการศึกษามีระบบประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งมีการบูรณาการทั้งการประกันคุณภาพภายในและประเมินคุณภาพภายนอก โดยเชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนและนักเรียนมีส่วนร่วมในการประเมิน วงเงิน 35.0000 ล้านบาท

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. กระทรวงศึกษาธิการ

- 1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วงเงิน 20.0000 ล้านบาท

โครงการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา

กิจกรรม : การพัฒนามาตรฐานผู้ประเมินคุณภาพสถานศึกษา
 1.2 สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา วงเงิน 15.0000 ล้านบาท
 โครงการพัฒนาระบบการประเมินและการประกันคุณภาพ
 อาชีวศึกษาแบบออนไลน์สู่มาตรฐานสากล (APACC)

กิจกรรม : พัฒนาระบบการประเมินและการประกันคุณภาพ
 อาชีวศึกษา

ตัวชี้วัดที่ 2 : นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ได้รับการประเมินความสามารถ
 พื้นฐานตามแนว PISA -Like และนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้รับการทดสอบทางการศึกษาระดับ
 นานาชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) วิชาภาษาไทยในรูปแบบข้อสอบอัตนัยร้อยละ 100 วงเงิน 305.5443
 ล้านบาท

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. กระทรวงมหาดไทย

1.1 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น วงเงิน 13.4648 ล้านบาท
 โครงการจัดสอบประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการ
 ประกันคุณภาพผู้เรียน (NT) ประจำปี 2559

กิจกรรม : ประเมินคุณภาพการศึกษาเพื่อการประกันคุณภาพ
 ในสถานศึกษา (NT)

2. กระทรวงศึกษาธิการ

2.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วงเงิน 2.7119 ล้านบาท
 โครงการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา
 กิจกรรม : ประเมินคุณภาพผู้เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา
 เอกชน

2.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วงเงิน 189.3676
 ล้านบาท

โครงการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา
 กิจกรรม : ประเมินคุณภาพผู้เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา
 มาตรฐานเทียบเท่านานาชาติ

2.3 สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ(องค์การมหาชน) วงเงิน
 100 ล้านบาท

โครงการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา
 กิจกรรม : การทดสอบระดับชาติขั้นพื้นฐาน (ONET) ชั้นประถมศึกษา
 ปีที่ 6 วิชาภาษาไทยด้วยรูปแบบอัตนัย

**7.4 แนวทางที่ 4 การดำเนินงานพัฒนาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อ
 การศึกษา วงเงิน 2,617.6319 ล้านบาท**

ตัวชี้วัด : ผู้เรียนในสถานศึกษาที่มีการจัดการเรียนการสอนโดยใช้ DLIT
 และ DLTV มีผลการเรียนเฉลี่ยสูงขึ้น ร้อยละ 60 วงเงิน 2,617.6319 ล้านบาท

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. กระทรวงศึกษาธิการ

- 1.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วงเงิน 15.4020 ล้านบาท
โครงการพัฒนาสื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
กิจกรรม : บูรณาการข้อมูลกับบัตรประชาชน
- 1.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วงเงิน 2,462.9999 ล้านบาท
โครงการพัฒนาสื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
กิจกรรม : การพัฒนาอิเล็กทรอนิกส์และคลังข้อมูลองค์ความรู้
- 1.3 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา วงเงิน 125 ล้านบาท
โครงการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการพัฒนาการศึกษา
กิจกรรม : พัฒนาศักยภาพเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการพัฒนาการศึกษา
- 1.4 ส่วนราชการไม่สังกัดฯ ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ วงเงิน 14.2300 ล้านบาท
โครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV) ใน ร.ร. ตชด.
กิจกรรม : การพัฒนาคุณภาพการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV)ฯ

7.5 แนวทางที่ 5 การดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา สถานศึกษา และแหล่งเรียนรู้ วงเงิน 448.2650 ล้านบาท

ตัวชี้วัดที่ 1 : ผู้สำเร็จการศึกษามีงานทำเป็นที่ยอมรับของผู้ประกอบการ ร้อยละ 80 วงเงิน 428.6604 ล้านบาท

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. **สำนักนายกรัฐมนตรี :** สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ(องค์การมหาชน) วงเงิน 15.0000 ล้านบาท

โครงการพัฒนาสมรรถนะบุคคลก่อนเข้าสู่กระบวนการประเมินจริง ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์(e-Training System for Competency Development)

กิจกรรม : พัฒนาระบบ e-Training System for Competency Development เพื่อพัฒนาสมรรถนะบุคลากรในอาชีพ

2. **กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี :** สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม วงเงิน 15.0000 ล้านบาท

โครงการพัฒนาทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เชื่อมกับเส้นทางอาชีพ

กิจกรรม : พัฒนารูปแบบและแนวทางการพัฒนากำลังคนที่มี ศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เพิ่มผลิตภาพทั้งในด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์และอุตสาหกรรมหลัก

3. กระทรวงศึกษาธิการ

3.1 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา วงเงิน 1.4006 ล้านบาท
โครงการพัฒนาทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับเส้นทาง

อาชีพ

กิจกรรม : การพัฒนาคุณภาพสถานการศึกษา สถาบันการศึกษา

3.2 สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา วงเงิน 48.8530 ล้านบาท
โครงการขยายและยกระดับอาชีวศึกษาทวิภาคี

กิจกรรม : ยกระดับคุณภาพการจัดการอาชีวศึกษาทวิภาคี

โครงการส่งเสริมสถานศึกษาอาชีวศึกษาให้มีความเป็นเลิศ

เฉพาะทาง

กิจกรรม : พัฒนาและยกระดับการจัดการอาชีวศึกษา

3.3 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา วงเงิน 20 ล้านบาท
โครงการปรับยุทธศาสตร์อุดมศึกษาสู่ความเป็นเลิศเฉพาะทาง

กิจกรรม : ปรับยุทธศาสตร์อุดมศึกษาสู่ความเป็นเลิศเฉพาะทาง

3.4 มหาวิทยาลัย 3 แห่ง (แม่โจ้ ราชภัฏภูเก็ต เกษตรศาสตร์) วงเงิน

22.1260 ล้านบาท

โครงการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา สถาบันการศึกษาฯ

กิจกรรม : ดำเนินการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้

ตลอดชีวิต

ตัวชี้วัดที่ 2 : ประชาชนได้ใช้บริการแหล่งเรียนรู้เปรียบเทียบกับเป้าหมาย ร้อยละ 80 วงเงิน 19.6046 ล้านบาท

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. กระทรวงศึกษาธิการ

มหาวิทยาลัย 4 แห่ง (แม่โจ้ ราชภัฏพระนครศรีอยุธยา วลัยลักษณ์ เกษตรศาสตร์) วงเงิน 19.6046 ล้านบาท

โครงการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา สถาบันการศึกษา และแหล่ง
เรียนรู้

กิจกรรม : พัฒนาความรู้เพื่อแก้ปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพ
ของชุมชน

สำหรับผังความเชื่อมโยงของกรอบแนวทางแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพ การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560 ดังแสดงไว้ในแผนภาพที่ 3 – 2

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

1. วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน และกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาระบบมาตรฐานการประเมินคุณภาพการศึกษา ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่งเสริมการผลิตและพัฒนากำลังคนที่สุดอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมถึงการขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึง

2. ขอบเขต

2.1 กลุ่มเป้าหมาย/ผู้ได้รับประโยชน์ ได้แก่ นักเรียน นักศึกษา ครู คณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา และประชาชน

2.2 พื้นที่ดำเนินการทั่วประเทศ

3. ผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ

3.1 ผลสัมฤทธิ์

3.1.1 อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยด้านการศึกษาสูงขึ้น ไม่น้อยกว่า 2 อันดับจากปี 2560

3.1.2 ผู้เรียนระดับประถมศึกษาอ่านออกเขียนได้และมีทักษะ ความรู้ เพื่อเป็นพื้นฐานในการแสวงหาความรู้และการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น

3.1.3 ผู้เรียนระดับมัธยมศึกษามีทักษะชีวิตที่ดีและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชาติ (ONET) สูงขึ้น

3.1.4 ผู้เรียนระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษามีความรู้ ทักษะ และสมรรถนะวิชาชีพตามแต่ละสาขาสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและทิศทางการพัฒนาประเทศ สามารถนำองค์ความรู้ไปต่อยอดเพื่อพัฒนานวัตกรรมได้

3.1.5 ผู้เรียนและประชาชนทั่วไปเข้าถึงการบริการทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่หลากหลาย และมีคุณภาพ สามารถพัฒนาทักษะชีวิต ทักษะอาชีพได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งนำไปต่อยอดอาชีพให้ประสบความสำเร็จและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้เรียนทุกระดับ ทุกประเภทการศึกษาได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานผ่านรูปแบบการศึกษาที่หลากหลาย สำเร็จการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เป็นคนดี คนเก่งของสังคมมีงานทำ สามารถประกอบอาชีพได้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและทิศทางการพัฒนาของประเทศ ร่วมสร้างและพัฒนาประเทศให้มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง

5. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงานเจ้าภาพ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

6. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

มีจำนวน 5 กระทรวง 78 หน่วยงาน 2 ส่วนราชการ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

7. งบประมาณ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 วงเงิน 92,100.7317 ล้านบาท จำแนกตามหน่วยงานต่าง ๆ ได้ตามตารางที่ 3 - 2

ตารางที่ 3 - 2 งบประมาณตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561)

กระทรวง / หน่วยงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	35.8000
1.1 สำนักงานรับรองมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)	7.3000
1.2 สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)	18.5000
1.3 สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)	10.0000
2. กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา	232.3073
สถาบันการพลศึกษา	232.3073
3. กระทรวงมหาดไทย	20.7157
กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	20.7157
4. กระทรวงวัฒนธรรม	129.8238
สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์	129.8238
4. กระทรวงศึกษาธิการ	90,772.7102
4.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	33,348.2048
4.2 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	46.6580
4.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	45,273.5059
4.4 สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	10,459.0501
4.5 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	425.4300
4.6 สถาบันวิทยาลัยชุมชน	21.6423
4.7 มหาวิทยาลัย 66 แห่ง	1,198.2191
5. ส่วนราชการไม่สังกัดฯ	909.3747
5.1 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	783.7845
5.2 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	125.5902
รวม	92,100.7317

ที่มา : สำนักงบประมาณ 2561

9. เป้าหมาย

ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ มาตรฐาน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้สูงขึ้น มีทักษะในการคิดวิเคราะห์ และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงตอบสนองความต้องการของคนทุกช่วงวัย และมีศักยภาพที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ

10. ตัวชี้วัดระดับเป้าหมาย

ตัวชี้วัดที่ 1 ร้อยละของนักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมขั้นพื้นฐาน (ONET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์ร้อยละ 50 ขึ้นไปเพิ่มขึ้น

ตัวชี้วัดที่ 2 อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษาของ IMD ดีขึ้นจากปี 2560 ไม่น้อยกว่า 2 อันดับ

ตัวชี้วัดที่ 3 ร้อยละของสถานศึกษาที่ได้รับบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (ความเร็วไม่ต่ำกว่า 30 Mbps) (ร้อยละ 90)

ตัวชี้วัดที่ 4 ร้อยละของกำลังแรงงาน (อายุ 15 - 59 ปี) ที่มีการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไปเพิ่มขึ้น (ร้อยละ 55.75)

11. แนวทางการดำเนินงาน

ประกอบด้วย 5 แนวทาง และมีการกำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) ในแต่ละแนวทางของปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีดังนี้

ตัวชี้วัดที่ 1 (ระดับเป้าหมาย) ร้อยละของนักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษา ระดับชาตินิยมขั้นพื้นฐาน (ONET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์ร้อยละ 50 ขึ้นไปเพิ่มขึ้น

11.1 แนวทางที่ 1 การพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล วงเงิน 4,415.9888 ล้านบาท

ตัวชี้วัดที่ 1 : ร้อยละของนักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยผลทดสอบทางการศึกษา ระดับชาตินิยมขั้นพื้นฐาน (O-NET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์ร้อยละ 50 ขึ้นไปเพิ่มขึ้น วงเงิน 3,084.5815 ล้านบาท

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. สำนักนายกรัฐมนตรี : สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)

โครงการพัฒนาแนวทางและขยายผลการจัดการเรียนรู้ตามหลักพัฒนาตนเอง วงเงิน 2.5049 ล้านบาท

กิจกรรม : การพัฒนาสมองเพื่อการเรียนรู้สำหรับคนทุกช่วงวัย

2. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา : สถาบันการพลศึกษา

โครงการส่งเสริม และพัฒนาการจัดกิจกรรมทางกาย สำหรับนักเรียนครูกลุ่มสาระการเรียนรู้สุขศึกษา ตามนโยบายลดเวลาเรียน เพิ่มเวลารู้ วงเงิน 8.7353 ล้านบาท

กิจกรรม : ส่งเสริมกิจกรรมทางกายด้านกีฬาและนันทนาการ

3. กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการมีความสุขสนุกกับ 4 H (Head Heart Hand Health) วงเงิน 3.5719 ล้านบาท

กิจกรรม : ส่งเสริมกิจกรรม “ลดเวลาเรียน เพิ่มเวลารู้”

4. กระทรวงศึกษาธิการ

4.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วงเงิน 24.1026 ล้านบาท

โครงการปรับปรุงระบบการเรียนรู้

กิจกรรม : การส่งเสริมและพัฒนากระบวนการเรียนรู้

กิจกรรม : ส่งเสริมและพัฒนาการเรียนรู้ในสถานศึกษาเอกชน

4.2 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา วงเงิน 40.1580 ล้านบาท

โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้

ตลอดชีวิต วงเงิน 40.1580 ล้านบาท

กิจกรรม : การขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และติดตาม

ประเมินผลการจัดการศึกษาของชาติสู่การปฏิบัติ

4.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วงเงิน

2,884.6073 ล้านบาท

โครงการพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนรู้การสอนการวัดและ

ประเมินผล

กิจกรรม : สานพลังประชารัฐด้านการศึกษาพื้นฐานและพัฒนา

ผู้นำ

กิจกรรม : ยกระดับคุณภาพผู้เรียนด้านศักยภาพการเรียนรู้เชิง

กระบวนการสู่ความทัดเทียมนานาชาติ

กิจกรรม : การจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำ

4.4 มหาวิทยาลัย 7 แห่ง วงเงิน 53.1883 ล้านบาท

โครงการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

กิจกรรม : พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัด

และประเมินผล

4.5 สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วงเงิน

67.7132 ล้านบาท

โครงการปรับการเรียนเปลี่ยนวิธีการสอนของครูวิทยาศาสตร์

คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี ตามแนวทางสะเต็มศึกษาในทุกจังหวัด และทุกเขตพื้นที่การศึกษา

ทุกสังกัด

กิจกรรม : พัฒนาครูผู้สอนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และ

เทคโนโลยี ตามแนวทางสะเต็มศึกษา

ตัวชี้วัดที่ 2 : ร้อยละของความรู้ความสามารถผู้สำเร็จการศึกษาระดับ

อาชีวศึกษาและอุดมศึกษา (ร้อยละ 75 ขึ้นไป)

มีหน่วยงานที่ร่วมจัดทำโครงการตามแนวทางที่ 1 การพัฒนาหลักสูตร

กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล ได้แก่

1. กระทรวงศึกษาธิการ

1.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วงเงิน 894.6494 ล้านบาท

โครงการปรับปรุงระบบการเรียนรู้ วงเงิน 124.0828 ล้านบาท

กิจกรรม : การส่งเสริมและพัฒนากระบวนการเรียนรู้

1.2 สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา วงเงิน 770.5666 ล้านบาท

โครงการขยายโอกาสการศึกษาวิชาชีพและพัฒนาทักษะวิชาชีพ
เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน วงเงิน 363.7900 ล้านบาท

กิจกรรม : พัฒนารูปแบบและยกระดับคุณภาพศูนย์ซ่อมสร้าง
เพื่อชุมชน (Fix it Center)

โครงการพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอนการวัด
ประเมินผลเพื่อการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดอาชีวศึกษา วงเงิน 268.0800 ล้านบาท

กิจกรรม : ส่งเสริมการปฏิรูปอาชีวศึกษาเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ด้วย
คุณภาพและมาตรฐานให้มีสมรรถนะและความพร้อมเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน

กิจกรรม : ยกระดับมาตรฐานทักษะอาชีพผู้เรียนอาชีวศึกษา

ตัวชี้วัดที่ 3 : ร้อยละของผู้เรียนที่มีระดับความสามารถด้านการใช้
ภาษาอังกฤษเฉลี่ยเมื่อเทียบกับการทดสอบตามมาตรฐานความสามารถภาษาอังกฤษ (CEFR) หรือ
เทียบเท่า

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. กระทรวงวัฒนธรรม

สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ วงเงิน 13.1204 ล้านบาท

โครงการปฏิรูปการศึกษาเฉพาะด้านศิลปวัฒนธรรมทางนาฏศิลป์ ดุริยางค
ศิลป์ และทัศนศิลป์

กิจกรรม : การยกระดับการเรียนรู้ภาษาอังกฤษ

2. กระทรวงศึกษาธิการ

มหาวิทยาลัย 8 แห่ง วงเงิน 17.8958 ล้านบาท

โครงการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

กิจกรรม : ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

กิจกรรม : พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและ

ประเมินผล

ตัวชี้วัดที่ 4 : ค่าคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบความสามารถพื้นฐาน
ระดับชาติ (National Test) ของผู้เรียนระดับประถมศึกษาปีที่ 3 เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 3)

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. กระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น วงเงิน 17.1438 ล้านบาท

โครงการประเมินคุณภาพนักเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับ

กิจกรรม : ประเมินคุณภาพนักเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับ

2. กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วงเงิน 293.7968 ล้านบาท

โครงการพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอนการวัดและ

ประเมินผล

กิจกรรม : การพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานเทียบเท่านานาชาติ

ตัวชี้วัดที่ 5 : จำนวนรูปแบบ/ชุดเครื่องมือการประเมินคุณภาพผู้เรียน และคุณภาพการศึกษาที่ได้รับการพัฒนา (5 รูปแบบ/ชุดเครื่องมือ)

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

กระทรวงศึกษาธิการ

1. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วงเงิน 6.7200 ล้านบาท
โครงการปรับปรุงระบบการเรียนรู้

กิจกรรม : ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการเรียนรู้

2. มหาวิทยาลัย 4 แห่ง วงเงิน 21.9670 ล้านบาท

โครงการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

กิจกรรม : พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัด

และประเมินผล

ตัวชี้วัดที่ 6 : ร้อยละของสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ผ่านการประเมินตนเองระดับดีเยี่ยม (ร้อยละ 85)

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วงเงิน 33.8749 ล้านบาท

โครงการพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล

กิจกรรม : การพัฒนามาตรฐานระบบการประเมินมาตรฐานและการ

ประกันคุณภาพการศึกษา

ตัวชี้วัดที่ 7 : ร้อยละของสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์การประเมินระดับดีขึ้นไป จาก สมศ. ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับอาชีวศึกษา ระดับอุดมศึกษา (ร้อยละ 85)

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) วงเงิน 7.3000 ล้านบาท

โครงการพัฒนามาตรฐานผู้ประเมินคุณภาพสถานศึกษา

กิจกรรม : อบรมและพัฒนาผู้ประเมิน

2. กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา วงเงิน 6.5000 ล้านบาท

โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

กิจกรรม : การขับเคลื่อนมาตรฐาน

ตัวชี้วัดที่ 2 (ระดับเป้าหมาย) อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษาของ IMD ดีขึ้นจากปี 2560 ไม่น้อยกว่า 2 อันดับ

11.2 แนวทางที่ 2 ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาคุณภาพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา วงเงิน 781,168.3000 ล้านบาท

ตัวชี้วัดที่ 1 : จำนวนผู้บรรจุเข้ารับราชการครูที่ตรงสาขา และภูมิอำเภอร้อยละ 25 ของอัตราเกษียณ

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา วงเงิน 273.0300 ล้านบาท

โครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

กิจกรรม : การผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

ตัวชี้วัดที่ 2 : ร้อยละของครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาที่เข้ารับการพัฒนาให้เป็นผู้สนับสนุนการเรียนรู้ ผู้กระตุ้นแรงจูงใจ ผู้ให้คำปรึกษา และผู้ชี้แนะผ่านเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดและสามารถนำความรู้ไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน (ร้อยละ 80)

1. กระทรวงวัฒนธรรม

สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ วงเงิน 2.1189 ล้านบาท

โครงการปฏิรูปการศึกษาเฉพาะด้านศิลปวัฒนธรรม นาฏศิลป์ ดุริยางคศิลป์ และทัศนศิลป์

ผู้สนับสนุนการเรียนรู้

กิจกรรม : การพัฒนาศักยภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นผู้สนับสนุนการเรียนรู้

2. กระทรวงศึกษาธิการ

2.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วงเงิน 62.1294 ล้านบาท

โครงการพัฒนาศักยภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

สื่อสาร

กิจกรรม : พัฒนาคู กศน. ต้นแบบการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการ

ล้านบาท

2.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วงเงิน 180.0000

โครงการครูแกนนำภาษาอังกฤษในระดับภูมิภาค

Camp)

กิจกรรม : พัฒนาคูแกนนำภาษาอังกฤษในระดับภูมิภาค (Boost

บาท

23 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา วงเงิน 120.0000 ล้าน

โครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

กิจกรรม : การพัฒนาคูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

11.3 แนวทางที่ 3 ส่งเสริมการผลิตและพัฒนากำลังคนที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ วงเงิน 520.23034 ล้านบาท

ตัวชี้วัดที่ 1 : ร้อยละของสถาบันระดับอุดมศึกษา/สถาบันอาชีวศึกษาที่มีการผลิตบัณฑิตตามความเชี่ยวชาญและความเป็นเลิศเฉพาะด้าน (ร้อยละ100) วงเงิน 325.7803 ล้านบาท

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา วงเงิน 311.0917 ล้านบาท

โครงการส่งเสริมการศึกษาอาชีวศึกษาให้มีความเป็นเลิศเฉพาะทาง

กิจกรรม : พัฒนาและยกระดับการจัดการอาชีวศึกษาในสาขาที่มีความเชี่ยวชาญ สู่ความเป็นเลิศ

ตัวชี้วัดที่ 2 ร้อยละความพึงพอใจของนายจ้าง/ผู้ประกอบการที่มีต่อผู้สำเร็จ การศึกษาระดับอาชีวศึกษา/ระดับอุดมศึกษา (ร้อยละ 80)

1. กระทรวงศึกษาธิการ

1.1 สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา วงเงิน 327.0000 ล้านบาท

โครงการยกระดับการจัดการอาชีวศึกษาเพื่อเป็นศูนย์กลางด้านอาชีวศึกษาของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

กิจกรรม : ยกระดับการจัดการอาชีวศึกษาภาคภาษาอังกฤษ

1.2 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ วงเงิน 10.0000 ล้านบาท

โครงการยกระดับการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

กิจกรรม : พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล

ตัวชี้วัดที่ 3 สัดส่วนผู้เรียนระบบทวิภาคี/โครงการบูรณาการการเรียนกับการทำงาน (Work Integrated Learning : WIL) เพิ่มขึ้น

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา วงเงิน 57.5025 ล้านบาท

โครงการยกระดับขยายและยกระดับอาชีวศึกษาทวิภาคี

กิจกรรม : ยกระดับคุณภาพการจัดการอาชีวศึกษาทวิภาคี

ตัวชี้วัดที่ 4 จำนวนเครือข่ายภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมด้านการจัดการการศึกษาตามรูปแบบประชารัฐเพิ่มขึ้น (7 เครือข่าย)

กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษา วงเงิน 11.8031 ล้านบาท

โครงการส่งเสริมการผลิตและพัฒนากำลังคน

กิจกรรม : การส่งเสริมความร่วมมือด้านการศึกษา

ตัวชี้วัดที่ 3 (ระดับเป้าหมาย) ร้อยละของสถานศึกษาที่ได้รับบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (ความเร็วไม่ต่ำกว่า 30 Mbps) (ร้อยละ 90)

11.4 แนวทางที่ 4 พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต วงเงิน 1,934.5310 ล้านบาท

ตัวชี้วัดที่ 1 : ร้อยละของประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้าถึงการให้บริการแหล่งเรียนรู้ทางสื่อเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว ทุกสถานที่ ทุกเวลา เพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ (ร้อยละ 80)

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) วงเงิน 16.0000 ล้านบาท

โครงการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ตำบล

กิจกรรม : การพัฒนาศูนย์ความรู้และการเรียนรู้ตลอดชีวิตในระดับ

ตำบล

2. กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วงเงิน 101.7813 ล้านบาท

โครงการพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา

กิจกรรม : การพัฒนาสื่อและคลังความรู้

ตัวชี้วัดที่ 4 (ระดับเป้าหมาย) ร้อยละของกำลังแรงงาน (อายุ 15 - 59 ปี) ที่มีการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไปเพิ่มขึ้น (ร้อยละ 55.75)

11.5 แนวทางที่ 5 ขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ วงเงิน 84,448.8402 ล้านบาท

ตัวชี้วัด : สัดส่วนนักเรียนปฐมวัย (3 - 5 ปี) ต่อประชากรกลุ่มอายุ 3 - 5 ปี เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 82)

ตัวอย่าง โครงการ/กิจกรรม ได้แก่

1. กระทรวงศึกษาธิการ

1.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ วงเงิน 60.7128 ล้านบาท

โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

กิจกรรม : พัฒนาคุณภาพการศึกษาเอกชนระดับปฐมวัย

กิจกรรม : ส่งเสริมและพัฒนาการจัดการศึกษา

1.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วงเงิน 76.2722

ล้านบาท

สำหรับผังความเชื่อมโยงของกรอบแนวทางแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 ดังแสดงไว้ในแผนภาพที่ 3 - 3

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณในแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

1. มีข้อจำกัดของการบูรณาการในแนวดิ่ง (vertical integration) กล่าวคือ การแปลงนโยบายรัฐบาลไปยังหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน และมีข้อจำกัดของความสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับภารกิจของหน่วยงานนั้น เนื่องจากหน่วยงานเองมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายการจัดตั้งหน่วยงาน รวมทั้งมีวิสัยทัศน์และภารกิจของตนเอง กรณีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จะเป็นการกำหนดในลักษณะภาพรวมที่เป็นข้อความกลางไว้ โดยที่ในรายละเอียดของผลผลิต/โครงการ/กิจกรรม ยังคงเป็นภารกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เคยปฏิบัติมาเป็นประจำ มากกว่าที่จะไปมุ่งเน้นเชิงนโยบายของรัฐบาลอย่างแท้จริง

2. มีข้อจำกัดของการบูรณาการในแนวนอน (horizontal integration) กล่าวคือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางของภาครัฐ ขาดความเชื่อมโยงเพื่อขับเคลื่อนร่วมกันอย่างเป็นระบบ แม้จะมีการกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหรือหน่วยงานหลักในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์แล้วก็ตาม หลักเกณฑ์ในการบูรณาการแผนและงบประมาณล้วนเป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ จึงไม่สามารถเห็นภาพชัดเจนของถึงความพอเพียงและความซ้ำซ้อนของงบประมาณ

3. ข้อจำกัดด้านโครงสร้างของส่วนราชการ ใช้หลักการแบ่งตามหน้าที่ (Function Structure) ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบูรณาการข้ามกระทรวง เพราะในแต่ละกระทรวงมุ่งดำเนินงานในภารกิจในส่วนของตนเองที่รับผิดชอบตามกฎหมายมากกว่าการให้ความสำคัญต่อการนำส่งผลผลิต/ผลลัพธ์ร่วมกันกับส่วนราชการอื่น นอกจากนี้โครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่บางหน่วยงานไม่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนทั้งด้านภารกิจ กลุ่มเป้าหมาย และงบประมาณ

4. ข้อจำกัดด้านระยะเวลา ตามปฏิทินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ต้องจัดทำข้อเสนองบประมาณในลักษณะบูรณาการระหว่างกลางเดือนตุลาคม - ต้นเดือนมกราคม และประธานคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย) พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และส่งสำนักงบประมาณต้นเดือนมกราคม ดังนั้นช่วงระยะเวลาในการจัดทำจึงค่อนข้างจำกัด ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการซึ่งไม่เอื้อต่อการกำหนดการประชุมได้บ่อยครั้ง ซึ่งมีแนวโน้มว่าคณะกรรมการอาจมีเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดของหน่วยงานเจ้าภาพหลัก และหน่วยงานร่วมดำเนินการในระยะเวลาที่ไม่มากนัก ทำให้ไม่สามารถลงลึกในรายละเอียดที่มีจำนวนมากได้ จึงส่งผลให้การกำหนดขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดของหน่วยงานเจ้าภาพหลัก และหน่วยงานร่วมดำเนินการไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือมีความซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมต่างมีแผนงานและเป้าหมายที่หน่วยงานพิจารณามาแล้ว จึงทำให้หน่วยงานเจ้าภาพหลักไม่สามารถปรับแผนงานเป้าหมาย และตัวชี้วัดของหน่วยงานร่วมได้มากนัก

สรุป

การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อใช้เป็นกลไกดำเนินการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยคำนึงถึงการบูรณาการภารกิจและงบประมาณระหว่าง มิตินโยบาย (Agenda) และมิติหน่วยงาน (Function) กับมิติพื้นที่ (Area)

การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีสาระสำคัญของแผน ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ และส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการปรับปรุงระบบการเรียนรู้ การพัฒนาหลักสูตร การเรียนการสอน การผลิตและการพัฒนาคุณภาพครู บุคลากรทางการศึกษา และระบบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีกลุ่มเป้าหมายหลัก นักเรียน นักศึกษา ครู คณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา มีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานเจ้าภาพ

2. เป้าหมาย ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ มาตรฐาน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น มีทักษะในการคิดวิเคราะห์ และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงตอบสนองต่อความต้องการของคนทุกช่วงวัย และมีศักยภาพที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ

3. ตัวชี้วัดระดับเป้าหมาย อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษา ของ IMD ดีขึ้นจากปี 2559 ไม่น้อยกว่า 2 อันดับ

4. แนวทางดำเนินงาน จำนวน 5 แนวทาง ดังนี้

4.1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

แนวทางที่ 1 : ปรับปรุงระบบการเรียนรู้

แนวทางที่ 2 : ผลิตและพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

แนวทางที่ 3 : พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา

แนวทางที่ 4 : พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา

แนวทางที่ 5 : พัฒนาคุณภาพสถานศึกษา สถาบันการศึกษา และแหล่ง

เรียนรู้

4.2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

แนวทางที่ 1 : พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล

แนวทางที่ 2 : ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาคุณภาพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

แนวทางที่ 3 : ส่งเสริมการผลิตและพัฒนากำลังคนที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ

แนวทางที่ 4 : พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

แนวทางที่ 5 : ขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2560 มีหน่วยงาน จำนวน 28 หน่วยงาน งบประมาณ จำนวน 8,239.7522 ล้านบาท และในปีงบประมาณ พ.ศ.2561 มีหน่วยงาน จำนวน 80 หน่วยงาน งบประมาณ จำนวน 92,100.7317 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ.2560 จำนวน 83,860.9795 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1,017.76 เนื่องจากมีหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เข้ามาเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น โดยมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งได้แก่ โครงการพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

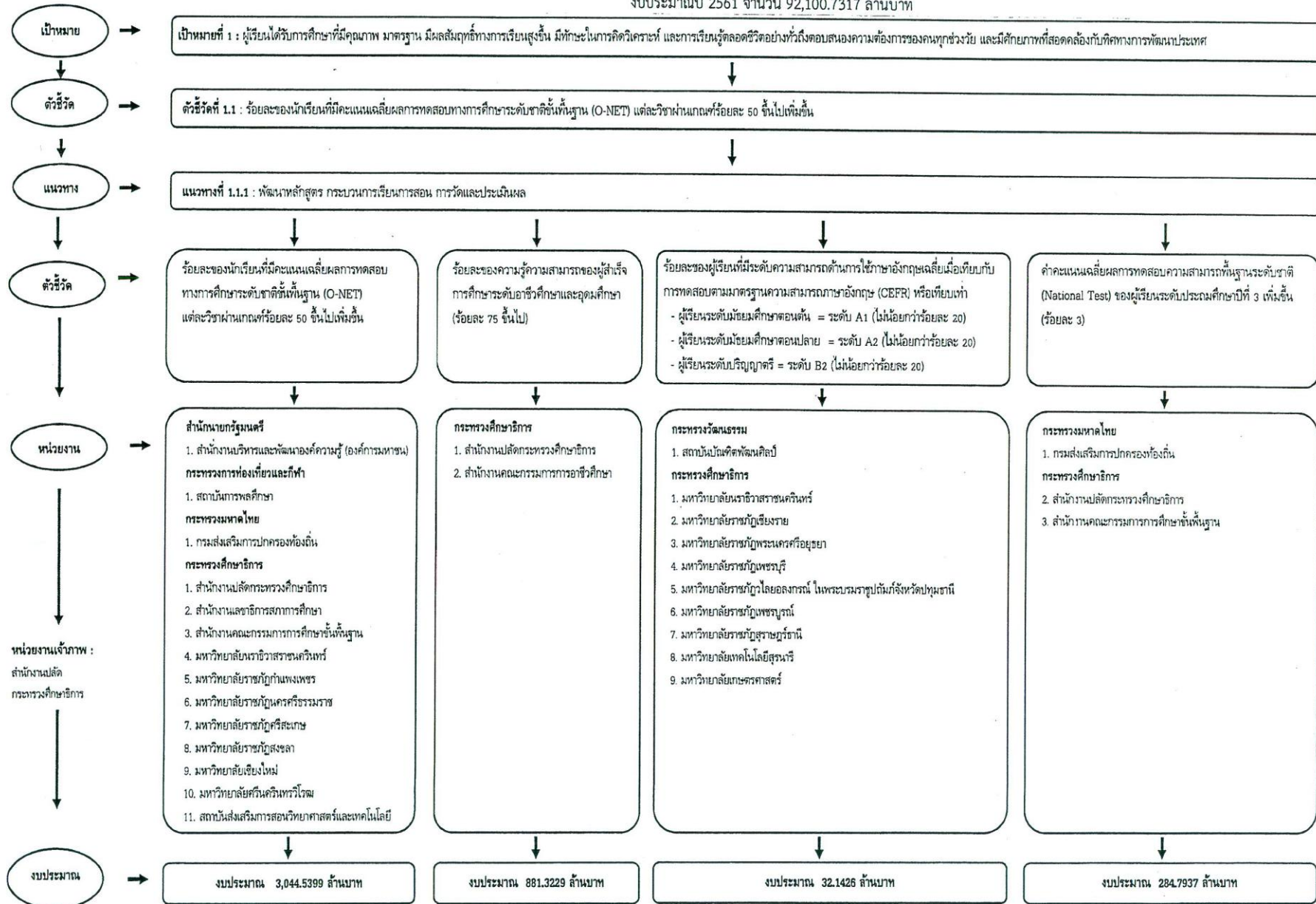
แผนภาพที่ 3-2 ฝั่งความเชื่อมโยงของกรอบแนวทางแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (ต่อ)

แผนบูรณาการ (ลำดับที่ 13) เรื่อง การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

วงเงินรวม 8,239.7522 ล้านบาท (4 กระทรวง 27 หน่วยงาน 1 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง)

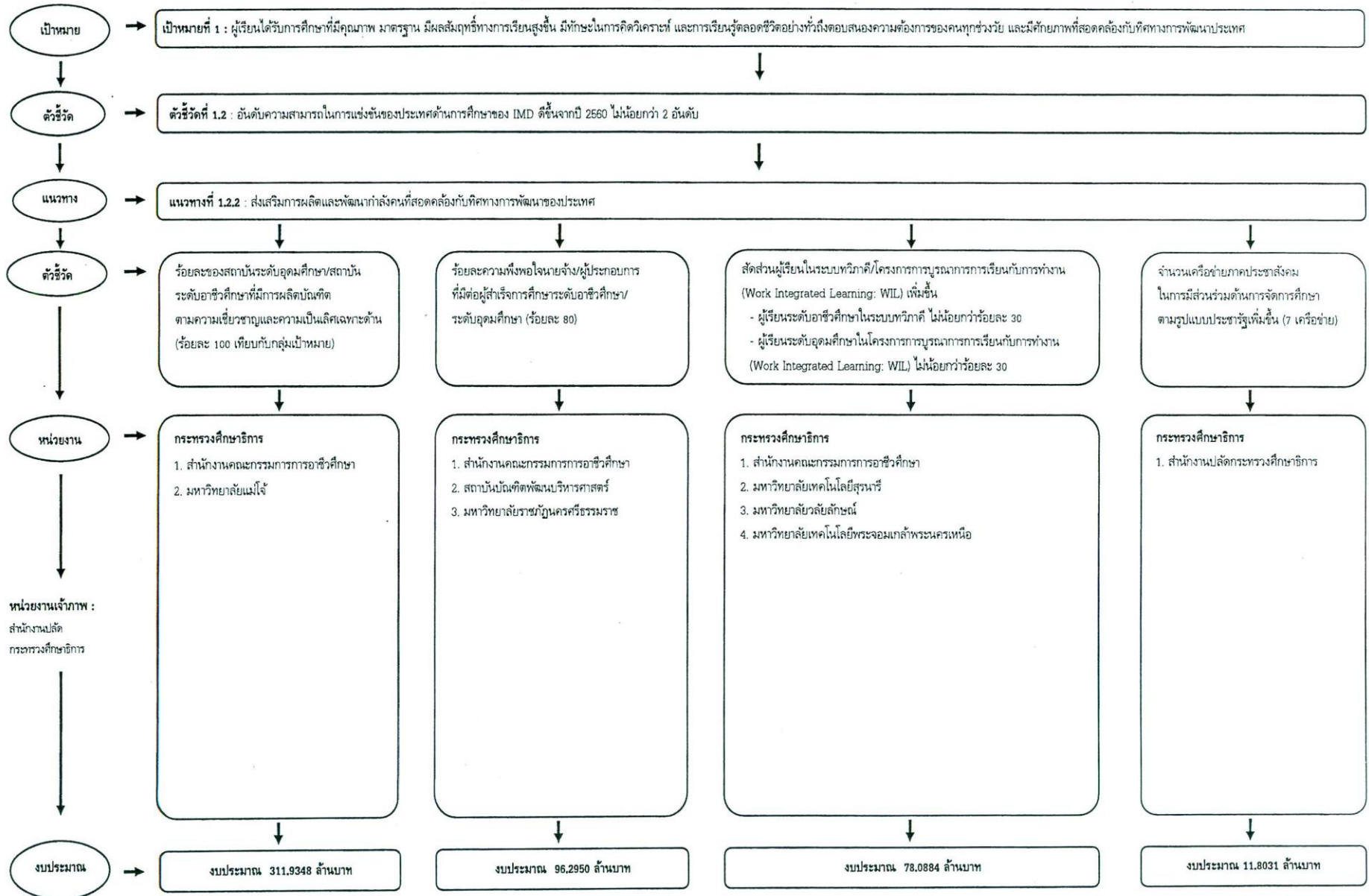
<p>เป้าหมาย : ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ มาตรฐาน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้นมีทักษะในการคิด วิเคราะห์ และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ ทั้งถึงและมีศักยภาพที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ</p> <p>ตัวชี้วัด : อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษาของ IMD ดีขึ้น จากปี 59 ไม่น้อยกว่า 2 อันดับ</p>		
<p>แนวทาง 4: พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา</p>	<p>แนวทาง 5 :พัฒนาคุณภาพสถานศึกษาสถาบันการศึกษาและแหล่งเรียนรู้</p>	
<p>ตัวชี้วัด : ร้อยละของผู้เรียนในสถานศึกษาที่มีการจัดการเรียนการสอนโดยใช้ DLIT และ DLTV มีผลการเรียนเฉลี่ยสูงขึ้น ร้อยละ 60</p>	<p>ตัวชี้วัดที่ 1 : ผู้สำเร็จการศึกษาที่มีงานทำเป็นที่ยอมรับของประกอบการ ร้อยละ 80</p>	<p>ตัวชี้วัดที่ 2 : ประชาชนได้ใช้บริการแหล่งเรียนรู้เปรียบเทียบกับเป้าหมาย ร้อยละ 80</p>
<p>ผลิตและพัฒนาสื่อ เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต (668.1150 ลบ.) - สพฐ. 668.1150 ลบ. (หลัก)</p> <p>บูรณาการฐานข้อมูลและสารสนเทศด้านการศึกษาให้สามารถเชื่อมโยงและใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (15.4020 ลบ.) - สป.ศธ. 15.4020 ลบ.</p> <p>บูรณาการโครงข่ายสื่อสารโทรคมนาคม เพื่อการศึกษา (125.0000 ลบ.) - สกอ. 125.0000 ลบ.</p> <p>จัดการศึกษาทางไกลให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครู และการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและเสริมสร้างโอกาสให้ผู้เรียนมีการเรียนรู้ที่หลากหลายและมีคุณภาพ (1,939.5441 ลบ.) - สพฐ. 1,794.8849 ลบ. (หลัก) - ตชด. 14.2300 ลบ. (หลัก)</p>	<p>ยกระดับในสาขาที่มีความเชี่ยวชาญสู่ความเป็นเลิศ (213.9438 ลบ.) - สอศ. 180.9438 ลบ. - สกอ. 20.0000 ลบ. - ม. เกษตรศาสตร์ 13.0000 ลบ.</p> <p>รองรับการพัฒนาประเทศใน 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย (113.7690 ลบ.) - สอศ. 75.0130 ลบ. - ม.แม่โจ้ 2.8760 ลบ. - มรภ. ภูเก็ต 6.2500 ลบ. - สวทท. 14.6300 ลบ. - สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ 15.0000 ลบ.</p> <p>อาชีวศึกษาให้ได้มาตรฐานระดับนานาชาติ (34.0946 ลบ.) - สกศ. 1.4006 ลบ. - สอศ. 32.6940 ลบ.</p> <p>ความร่วมมือในการผลิตกำลังคน (66.8530 ลบ.) - สอศ. 66.8530 ลบ.</p>	<p>การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพสามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง (19.6046 ลบ.) - ม.แม่โจ้ 11.5310 ลบ. - ม.วลัยลักษณ์ 2.0036 ลบ. - มรภ.พระนครศรีอยุธยา 0.2400 ลบ. - ม.เกษตรศาสตร์ 5.8300 ลบ.</p>
<p>งบประมาณ ปี 2560 6,617.6319 ลบ.</p>	<p>งบประมาณ ปี 2560 428.6604 ลบ.</p>	<p>งบประมาณ ปี 2560 19.6046 ลบ.</p>
<p>รวมงบประมาณ ปี 2560 แนวทาง 4 2,617.6319 ลบ.</p>	<p>รวมงบประมาณ ปี 2560 แนวทาง 5 448.2650 ลบ.</p>	

แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
งบประมาณปี 2561 จำนวน 92,100.7317 ล้านบาท



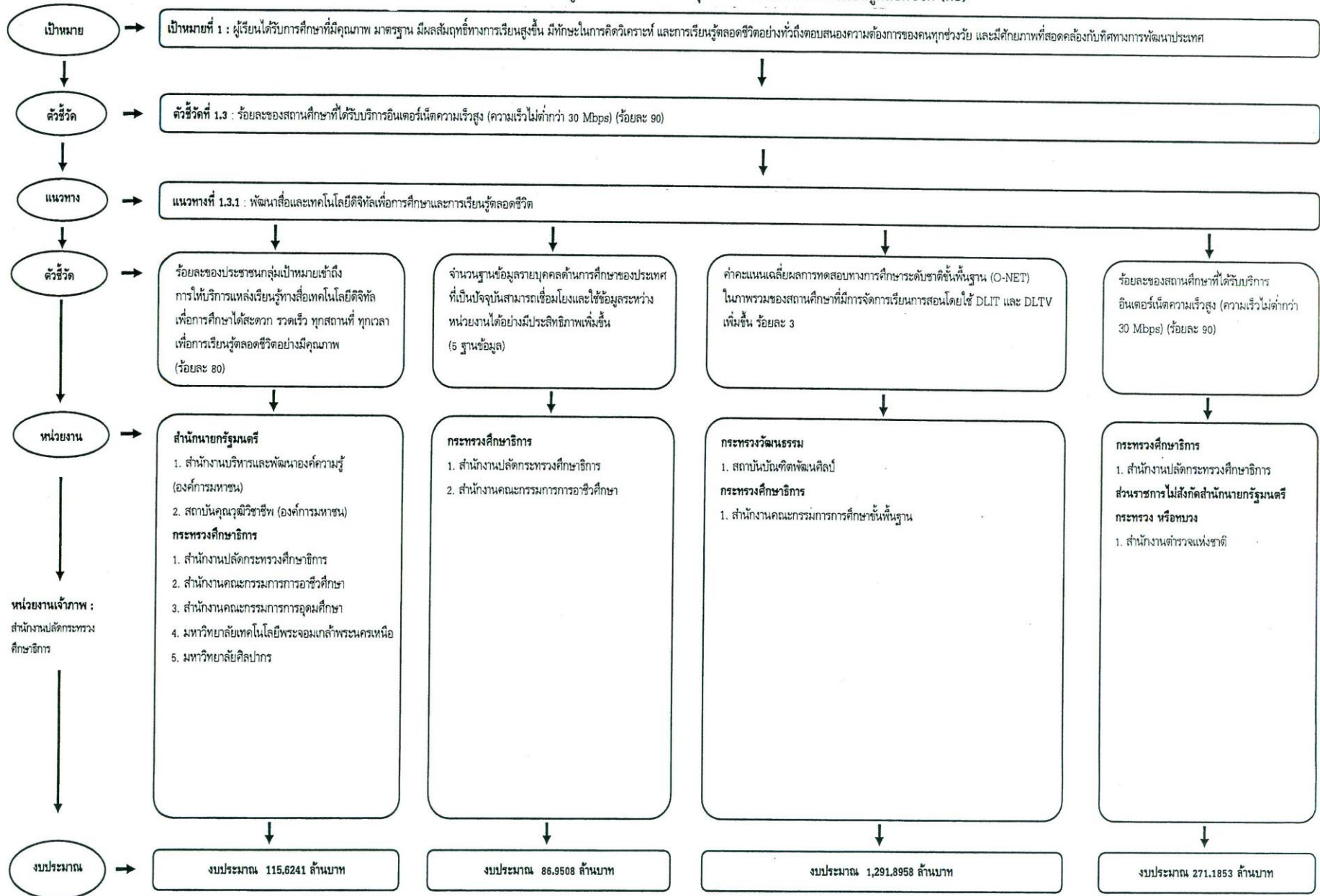
แผนภาพที่ 3 – 3 ผังความเชื่อมโยงของกรอบแนวทางแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษา
และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ต่อ)

แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต (ต่อ)



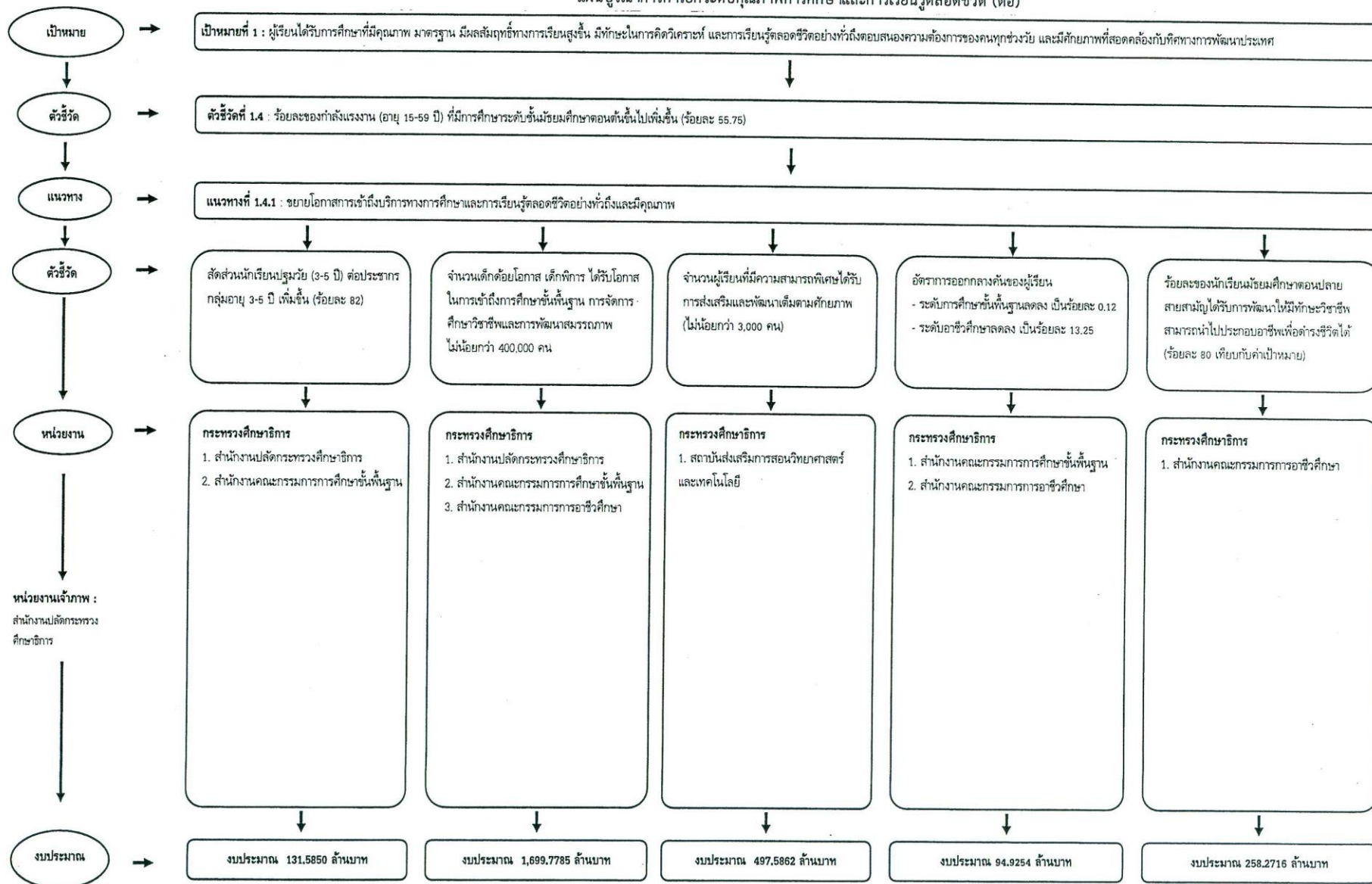
แผนภาพที่ 3 - 3 ผังความเชื่อมโยงของกรอบแนวทางแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ต่อ)

แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต (ต่อ)



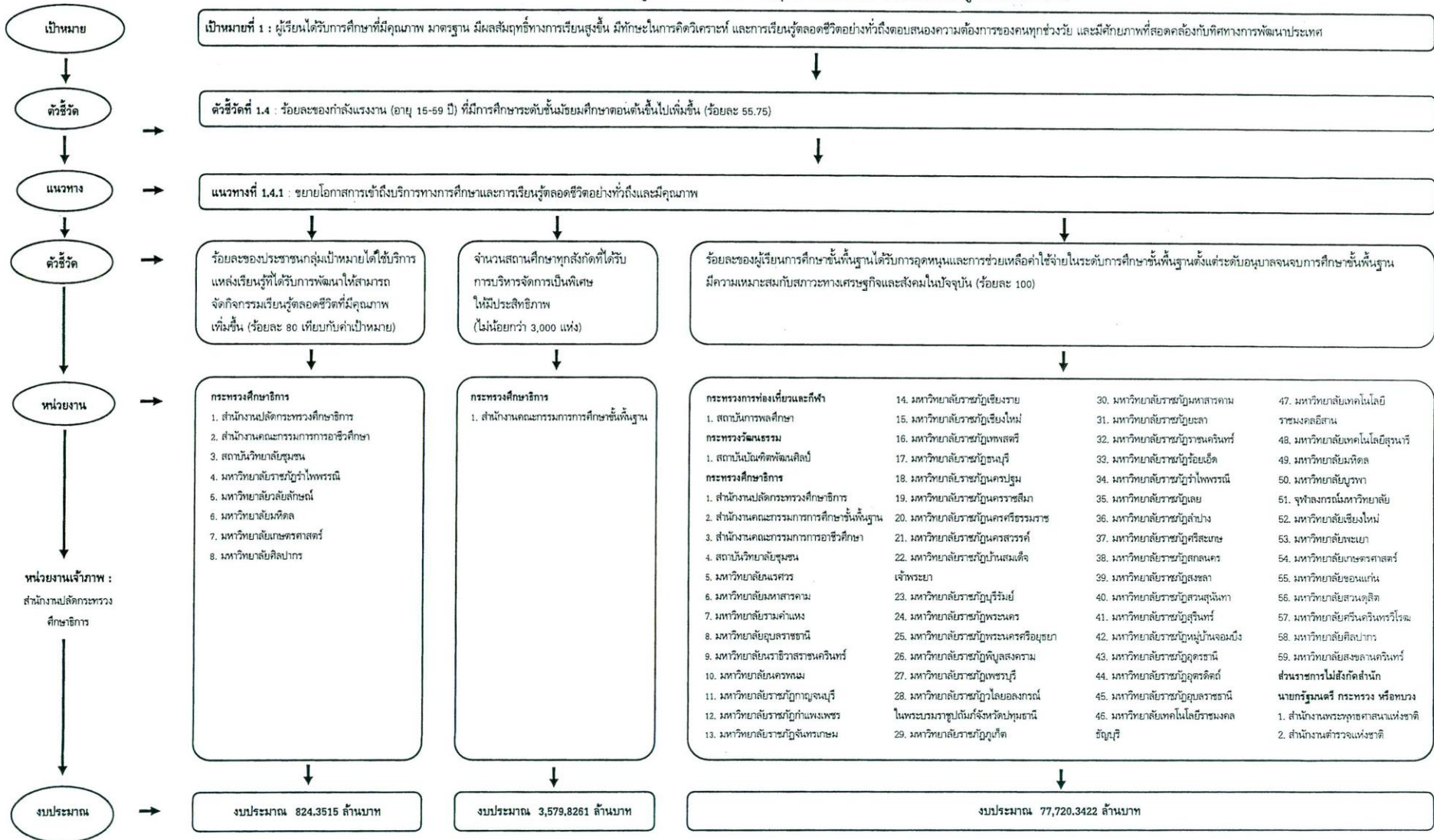
แผนภาพที่ 3 - 3 ผังความเชื่อมโยงของกรอบแนวทางแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ต่อ)

แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต (ต่อ)



แผนภาพที่ 3 – 3 ผังความเชื่อมโยงของกรอบแนวทางแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ต่อ)

แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต (ต่อ)



บทที่ 4

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

จากการศึกษาข้อมูลชุดเดียวจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และจากข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ ดังนี้

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาข้อมูลของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561 ได้มีข้อมูลสัมภาษณ์ ดังนี้

1. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ได้ให้สัมภาษณ์นักศึกษาหลักสูตร “นักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 3 ประจำปี 2559” โดยให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับแผนบูรณาการงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ สรุปว่า

“การกำหนดเป้าหมายผลผลิต/โครงการ/กิจกรรม ของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เป้าหมายต้องเป็นเป้าหมายของชาติเป็นตัวนำ จากนั้นจึงมาถึงยุทธศาสตร์ รองลงมาก็เป็นของกระทรวง กรม ที่ผ่านมารบูรณาการยังไม่เป็นตามเจตนารมณ์ ถึงเวลาทำงานกันแบบเดิม ๆ จึงไม่สามารถตอบได้ว่าผลการประเมินตรงหรือสอดคล้องกับเป้าหมายหรือไม่ อนาคตอาจนำผลการประเมินมาใช้ประกอบในการตั้งงบประมาณ ในโอกาสต่อไปอาจเชิญหน่วยงานเจ้าภาพหลักหน่วยงานเจ้าภาพรอง มาอบรมทำความเข้าใจในหลักการการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการอย่างแท้จริง เนื่องจากบางส่วนไม่สามารถทำแผนงานให้เกิดความชัดเจนในเชิงบูรณาการได้ บางแผนงานยังมีจุดอ่อนอยู่ การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ก็สำคัญ การจะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ต้องมีขั้นตอนกระบวนการขับเคลื่อน ติดตาม กำกับดูแลให้บรรลุตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ในต้นเดือนตุลาคมสำนักงบประมาณ จะมีการหารือกับหน่วยงานเจ้าภาพหลัก เพื่อกำหนดเป้าหมายการให้บริการประจำปี เพื่อเป็นที่มาของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 อุปสรรคหรือข้อจำกัดในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ โดยสิ่งสำคัญที่เป็นปัญหาอุปสรรค คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคิดไม่เหมือนกัน ถ้าคิดในหลักการบูรณาการของงบประมาณเชิงบูรณาการมากขึ้น งบประมาณก็จะเกิดการประหยัด คุ่มค่า และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน บางเรื่องมองภาพรวมในระดับ Macro เศรษฐกิจโลก ไม่ใช่มองเฉพาะตัวเองอีกหน่วยงานจะเป็นบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โครงสร้างแผนงานต้องปรับ ส่วนงานต้องคิดหลักเกณฑ์เดียวกัน ต้อง Top – down คือพิจารณาจากยุทธศาสตร์ชาติ ถ้าทำแบบปัจจุบัน Bottom – up จะต่างคนต่างทำสวนทางกัน การทำที่ถุกันนั้นยุทธศาสตร์ต้องเป็นตัวทำให้ส่วนงานคิดให้เหมือนกันแล้วนำไปบรรจุไว้ในแผนระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว แผนบูรณาการที่ดีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมาพูดคุยหารือกันก่อนจึงค่อยตั้งงบประมาณ ในประเด็นที่เป็นปัจจัยส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการจัดทำงบประมาณบูรณาการเชิง

ยุทธศาสตร์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กล่าวว่า นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับการมองภาพใหญ่ของประเทศ ซึ่งต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ประเทศ ต้องมองทิศทางของประเทศจะไปทางไหน เช่น โครงสร้างพื้นฐานมีหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้องต้องมาพิจารณาให้สอดคล้องกัน นายกรัฐมนตรีให้นโยบายทุกกระทรวงต้องคิดเป็นแนวทางเดียวกัน โดยคิดให้เกิดแนวทาง 3 มิติ ได้แก่ มิติ Agenda มิติ Function และมิติ Area ให้ได้ วางแผนให้ครบถ้วน พิจารณาให้รอบด้าน ก.พ.ร. จังหวัด อปท. ต้องมาพูดคุยหารือร่วมกัน สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ.ร. ต้องจำแนกยุทธศาสตร์ชาติออกมาเป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและกำหนดนโยบาย/แนวทาง Top - down ลงมา ส่วนพื้นที่ (จังหวัดและ อปท.) ต้องเสนอขึ้นมา เมื่อสอดคล้องกัน (มิติ Agenda และมิติ Function) จึงจัดสรรงบประมาณลงไป กล่าวคือ เงิน 1 บาท ต้องสนองได้ทั้ง 3 มิติ สรุปได้ว่า โครงการ/ผลผลิต/กิจกรรม ที่จัดทำขึ้นมา ถ้าสอดคล้องกันทั้ง 3 มิติ ก็สมควรได้รับการจัดสรรงบประมาณบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งจะส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น”

2. ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านสังคม

3. ซึ่งในช่วงการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ได้เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณตามแผนดังกล่าว ได้ให้สัมภาษณ์สรุปได้ว่า

“ความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการยังมีความเข้าใจในหลักการไม่เพียงพอ เนื่องจากมีการภารกิจพื้นฐานที่ทำอยู่ประจำมาบรรจุไว้ในแผนบูรณาการ ซึ่งหลักการที่ถูกต้องนั้นการทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการมุ่งหวังให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาตัวเองว่าจะป็นหน่วยงานต้นน้ำ กลางน้ำ หรือปลายน้ำ เพราะให้การจัดทำโครงการ/ผลผลิต/กิจกรรม และงบประมาณไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่เป็นการจัดทำงบประมาณที่เชื่อมโยงส่งต่อกันอย่างเป็นระบบ สอดคล้อง ครอบคลุมมิติ Agenda มิติ Function และ มิติ Area มีผลผลิตส่งต่อเชื่อมโยงกันจนบรรลุเป้าหมาย เชิงยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างแท้จริง ยกตัวอย่างที่ 1 เช่น (ต้นน้ำ) กระทรวงศึกษาธิการ มีโรงเรียน/วิทยาลัย/มหาวิทยาลัย ในสังกัดมีหน้าที่จัดการเรียนการสอนให้แก่เด็กตั้งแต่ก่อนอนุบาล - ระดับมัธยม - อุดมศึกษา เมื่อผู้เรียนสำเร็จการศึกษา จะต้องมามีทักษะเกี่ยวกับการทำงาน (กลางน้ำ) กระทรวงแรงงาน หรือกระทรวงอุตสาหกรรม ก็ต้องรับช่วงต่อ (ปลายน้ำ) กระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงมนุษย์ หรือกระทรวงมหาดไทย รับช่วงต่อ หรือ ตัวอย่างที่ 2 เช่น (ต้นน้ำ) วิทยาลัยอาชีวศึกษา ต้องจัดการเรียนการสอนเชิงพื้นที่ เช่น ภาคเหนือ มีจุดเด่นด้านการท่องเที่ยว การจัดการเรียนการสอนก็ต้องเน้นความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น (กลางน้ำ) กระทรวงแรงงาน และกระทรวงอุตสาหกรรมก็ต้องรับช่วงต่อ (ปลายน้ำ) กระทรวงการท่องเที่ยวฯ เป็นต้น ซึ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นการบูรณาการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งก็จะเป็นงานที่มีความคล้ายคลึงกัน ทั้งนี้อาจเป็นสาเหตุมาจากความเข้าใจในนโยบาย หลักการ และแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการไม่ชัดเจน ทำให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเข้าใจว่าการบูรณาการงบประมาณ คือการนำโครงการ/กิจกรรม ต่าง ๆ ที่หน่วยงานตนเองที่ได้จัดทำไว้ในแผนแม่บทของหน่วยงานมาร้อยเรียงเชื่อมโยงกันกับหน่วยงานอื่นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการด้วยกัน ปัญหา

อุปสรรคหรือข้อจำกัด พบว่าหน่วยงานได้นำโครงการ/กิจกรรม ที่เป็นภารกิจประจำพื้นฐาน มาจัดไว้ในแผนงบประมาณบูรณาการ เช่น การพัฒนาครูสอนภาษาอังกฤษ ก็ได้นำโครงการฝึกอบรมครูภาษาอังกฤษมาไว้ในแผนบูรณาการ ซึ่งโครงการนี้ถ้าไม่มีแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต หน่วยงานก็ยังคงต้องทำอยู่อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น การกำหนดเป้าหมายของหน่วยงานในเรื่องการจัดทำงบประมาณบูรณาการ ในระดับกระทรวงไม่ชัดเจน ขาดการวิเคราะห์ในงาน/โครงการ/กิจกรรม ที่นำมาจัดไว้ในแผนบูรณาการว่ามีกำหนดเป้าหมาย และกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละระดับสามารถสะท้อนถึงการจะบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศหรือไม่ แนวทางแก้ไขข้อเสนอแนะ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ต้องนัดประชุมหารือทำความเข้าใจร่วมกันในการจัดทำงบประมาณบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยนำเป้าหมายชาติมาเป็นตัวตั้ง แล้ววิเคราะห์ถึงงาน/โครงการ/กิจกรรม ที่สำคัญที่จะจัดทำขึ้นมาเพื่อยกขึ้นมาเป็น นโยบายสำคัญของหน่วยงานตน ที่มีความสอดคล้องทั้ง 3 มิติ รวมทั้งผู้บริหารของหน่วยงานทุกระดับต้องให้ความสำคัญ การจัดทำงบประมาณแผนฯ ดังกล่าว จึงจะบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

3. ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านสังคม1 ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบบริหารการจัดทำงบประมาณด้านการศึกษา ได้ให้ สัมภาษณ์ สรุปได้ว่า

“ความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการยังมีความเข้าใจในหลักการไม่เพียงพอ จึงส่งผลให้มีการนำโครงการที่เป็นภารกิจประจำที่หน่วยงานมีความจำเป็นต้องดำเนินการมาจัดไว้ในแผนบูรณาการ เพื่อมุ่งหวังว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณในวงเงินที่มาก จึงขาดการวิเคราะห์พิจารณาร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จระดับเป้าหมาย โดยส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าภาพหลักเป็นหน่วยงานมากกว่า การกำหนด Value Chain ด้านการศึกษาไม่ค่อยชัดเจน ในการเชื่อมโยงส่งต่อให้แก่หน่วยงานกระทรวงอื่น เนื่องจากสามารถทำได้ด้วยตัวภารกิจของหน่วยงานเอง โดยมีจุดมุ่งหมาย มุ่งเน้นให้เด็กมีการศึกษา มีผลสัมฤทธิ์ในการเรียนที่ดี ให้เด็กเก่งสอบผ่านได้ทุกวิชา ซึ่งก็มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ส่วนการวัดความสำเร็จตามตัวชี้วัดในแต่ละปีนั้น จะค่อนข้างวัดอยากเนื่องจากการจัดการด้านการศึกษาไม่สามารถเห็นผลสัมฤทธิ์ในปีนั้นๆ ปัญหาที่พบ จึงเกิดจากการกำหนดตัวชี้วัดที่ไม่สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ได้ภายในปีนั้นๆ ต้องรอจนจบหลักสูตร และปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ทำงาน/โครงการมาร่วมกับแผนบูรณาการนี้มากนัก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าควรไปร่วมกับแผนบูรณาการส่งเสริมกระจายอำนาจมากกว่า ซึ่งจะครอบคลุมในมิติ Agenda มิติ Function และ มิติ Area มากกว่า ข้อเสนอแนะ การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการจะมีประสิทธิภาพได้ผู้บริหารระดับนโยบาย ต้องมีความเข้าใจในหลักการของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการอย่างถ่องแท้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงวงเงินงบประมาณ แต่ให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นสำคัญ ตลอดจนให้ความสำคัญกับการพิจารณาการกำหนดตัวชี้วัดร่วมกันระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ”

4. นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ (ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการ 1) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (หน่วยงานเจ้าภาพหลัก) ได้ให้สัมภาษณ์ สรุปได้ว่า

“ความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการยังมีความเข้าใจในหลักการไม่เพียงพอ เนื่องจากมีการภารกิจพื้นฐานที่ทำอยู่ประจำมาบรรจุไว้ในแผนบูรณาการ เช่น ในเรื่องภารกิจการเรียนฟรี 15 ปี เป็นงานประจำพื้นฐาน หน่วยงานก็จะจัดไว้ในแผนงบประมาณบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยที่กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีโครงการเกี่ยวกับการเรียนฟรี 15 ปี จัดไว้ในแผนงานนี้เช่นกัน โดยให้ชื่อโครงการที่แตกต่างกันออกไป เช่น โครงการจัดการเรียนการสอน โครงการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ฯลฯ แต่สาระสำคัญของงานก็คือการจัดให้เรียนฟรี 15 ปี โดยหน่วยงานไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดร่วมกัน เพราะแต่ละหน่วยงานมีความเข้าใจว่าต้องทำโครงการ/กิจกรรม ที่อยู่ในภารกิจของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด โดยหน่วยงานก็จะมีโครงการ/กิจกรรม ต่าง ๆ จัดทำไว้ในแผนแม่บทของหน่วยงานอยู่แล้ว จึงได้นำโครงการที่มีอยู่แล้วมาจัดไว้ในแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่วนขั้นตอนในการจัดทำค่าของงบประมาณ สำนักงบประมาณ ได้กำหนดปฏิทินงบประมาณไว้ แต่จากการที่ได้ดำเนินการจริง จะพบว่า กระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงที่มีหน่วยงานในสังกัดเกือบ 90 กว่าหน่วยงาน ดังนั้น ในการทำความเข้าใจในหลักการจัดทำงบประมาณตามแผนบูรณาการดังกล่าว และการจัดเตรียมโครงการ จึงต้องใช้ระยะเวลามาก นอกจากนี้ก็ต้องมีการประชุมหารือร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ดูแลโรงเรียน ต.ช.ด. เป็นต้น ดังนั้นในกรณีที่ต้องจัดส่งโครงการและพิจารณาวิเคราะห์โครงการที่จะนำมาจัดไว้ในแผนงบประมาณบูรณาการ จึงมีระยะเวลาที่กระชั้นชิด หน่วยงานต่าง ๆ จึงมักจะนำโครงการที่ทำไว้แล้วตามภารกิจประจำ มาไว้ในแผนบูรณาการ ประกอบกับการจัดทำตัวชี้วัดระดับโครงการหรือกิจกรรม ก็ได้มีการจัดทำไว้แล้ว แต่โดยที่การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ต้องให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แต่ตัวชี้วัดระดับโครงการ หลายตัวชี้วัดที่มีการวัดในระดับเทียบเคียงกับนานาชาติ เช่น อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษาของ IMD ปี 2561 ดีขึ้น จากปีที่ผ่านมา (ตัวอย่างตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ PISA ความคิดเห็นต่อการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ในโรงเรียน ความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ (TOEFL) เป็นต้น) ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัด พบว่า

4.1 ความเข้าใจไม่ชัดเจนหรือเข้าใจไม่ตรงกัน กับหลักการที่ว่าการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ มี 2 หน่วยงานขึ้นไป นั้นหมายถึงหน่วยงานที่ต่างกระทรวงกัน หรือหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน เนื่องจากงบประมาณแผนงบประมาณบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอด ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจะมีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องค่อนข้างน้อยมาก

4.2 งานด้านการศึกษาเป็นงานในลักษณะเชิงนามธรรม การจัดทำตัวชี้วัดที่จับต้องได้ค่อนข้างมีข้อจำกัด ประกอบกับช่วงเวลาปีงบประมาณกับช่วงปีการศึกษา จะไม่สอดคล้องกัน เช่น

ปีการศึกษาเทอม 1 จะอยู่ในช่วงเดือนมิถุนายน - ตุลาคม ส่วนช่วงปีงบประมาณจะเริ่มเดือนตุลาคม - กันยายน ดังนั้น การวัดผลสำเร็จในปีงบประมาณ จึงจะยังไม่เห็น จนกว่าจะสิ้นปีการศึกษาไปแล้ว และ

4.3 ด้านการจัดทำงบประมาณของเจ้าหน้าที่จะพบว่ามีการกำหนดแบบฟอร์มสำหรับการพิจารณาในขั้นกรรมการและขั้นอนุกรรมการฯ มีหลายแบบจึงส่งผลต่อการพิจารณาโครงการและวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับโครงการ/กิจกรรม/รายการต่าง ๆ มีระยะเวลาที่จำกัด แนวทางแก้ไขข้อเสนอแนะ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องมีความเข้าใจให้ตรงกันว่า การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ไม่ได้ส่งผลให้หน่วยงานได้รับการจัดสรรงบประมาณในวงเงินที่สูง แต่เป็นการจัดทำงบประมาณที่ประหยัดลดความซ้ำซ้อน โดยการเชื่อมโยงส่งผลต่อเป้าหมายร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเห็นควรที่หน่วยงานจะได้มีการทบทวนตัวชี้วัดในทุกระดับ ให้ชัดเจนสอดคล้องกับตัวชี้วัดระดับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ตลอดจนการจัดทำโครงการที่มีความสอดคล้องทั้ง 3 มิติ”

5. นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณอุดมศึกษา 8 ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ได้ให้สัมภาษณ์ สรุปได้ว่า

“ความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการมีความเข้าใจในหลักการยังไม่เพียงพอ อาจเป็นเพราะแต่ละหน่วยงานก็มีความคิดเป็นของตนเอง และเข้าใจว่าโครงการที่หน่วยตนเองจัดมาไว้ในแผนงานบูรณาการนั้นเป็นภารกิจตามกฎหมายของหน่วยงานจริง ประกอบกับการจัดทำโครงการไม่ได้คำนึงถึงหลักการบูรณาการ 3 มิติ ได้แก่ มิติ Agenda มิติ Function และ มิติ Area ประกอบกับ หน่วยงานคิดว่าการจัดโครงการประจำย้ายมาอยู่ในแผนบูรณาการนั้น จะส่งผลให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งผิดหลักการงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ที่เน้นประหยัด ไม่ซ้ำซ้อนกัน แบ่งกันทำเชื่อมโยงสู่เป้าหมายร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีการกำหนดตัวชี้วัด ไม่มีความสอดคล้องกับตัวชี้วัดระดับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 อาจเป็นเพราะว่าโครงการตามแผนบูรณาการเป็นการจัดทำและพิจารณาที่รีบ ๆ เมื่อมีเวลากระชั้นชิดก็นำโครงการที่ทำอยู่ประจำย้ายมาอยู่แผนบูรณาการ โดยไม่มีเวลาวิเคราะห์ หรือ กำหนดตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดของแผนฯ ในระดับที่สูงกว่าโครงการภายใต้หน่วยงาน ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดที่ประสบปัญหาที่สำคัญ คือ ระยะเวลาค่อนข้างมีจำกัด การประชุมร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพที่รีบ ๆ ส่งผลต่อการพิจารณากำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสม แนวทางแก้ไข หน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ควรใช้เวลาในการประชุมพิจารณาร่วมกันให้มากกว่านี้ เพื่อจะได้ช่วยกันวิเคราะห์สาระในรายละเอียดโครงการ ซึ่งได้แก่ ตัวชี้วัด ความเหมาะสมของวงเงิน และความครอบคลุมในมิติ Agenda มิติ Function และ มิติ Area โดยพูดคุยกันระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ได้ข้อยุติสรุป เพื่อจะได้จัดทำค่าของงบประมาณตามแผนบูรณาการได้อย่างเหมาะสมและพร้อมส่งให้สำนักงบประมาณแต่เนิ่น ๆ”

6. นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (หน่วยงานเจ้าภาพหลัก) ได้ให้สัมภาษณ์ สรุปได้ว่า

“ความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการมีความเข้าใจในหลักการพอสมควร แต่เนื่องจากเป็นกระทรวงที่ใหญ่และเป็นการดำเนินงานตามภารกิจประจำพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ เช่น การเรียนฟรี 15 ปี ดังนั้น เมื่อมีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ก็จะย้ายโครงการที่ดำเนินการประจำจากแผนพื้นฐานมาสู่แผนบูรณาการ โดยหวังว่าเมื่อมาอยู่ภายใต้แผนบูรณาการแล้ว จะส่งผลให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น หรือจะไม่ถูกปรับลดงบประมาณลง ประกอบกับช่วงที่ทำความเข้าใจในหลักการของแผนบูรณาการ นั้น หน่วยงานจะจัดทำความเชื่อมโยงที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของสำนักงบประมาณ โดยเฉพาะระบบสารสนเทศการงบประมาณออกแบระบบไว้สำหรับการเชื่อมโยงในแนวดิ่ง คือ 1 ประเด็นยุทธศาสตร์ สามารถเชื่อมได้ 1 แนวทาง 1 โครงการ เท่านั้น แต่หน่วยงานจัดทำเชื่อมโยงแบบแนวนราบ คือ 1 แนวทาง 1 โครงการ สามารถเชื่อมโยงได้หลายประเด็น ยุทธศาสตร์ การทำความเข้าใจกันใช้เวลาระยะหนึ่ง ในกรณีการกำหนดโครงการ และตัวชี้วัดของโครงการ เนื่องจากส่วนใหญ่ใช้โครงการ/กิจกรรมเดิม ๆ ที่ดำเนินการประจำพื้นฐาน ซึ่งตัวชี้วัดก็ได้กำหนดไว้แล้ว เมื่อพิจารณาดูก็จะพบว่าตัวชี้วัดของแนวทาง/โครงการ/กิจกรรม ของหน่วยงานจะวัดระดับที่สูงกว่าตัวชี้วัดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งหากไม่มีการทำความเข้าใจเชื่อมโยงในระดับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ที่ Top - down มาสู่แผนบูรณาการฯ และลงมาสู่งาน/โครงการ ของหน่วยงาน ก็จะไม่พบความแตกต่าง ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดที่ประสบปัญหา มีสำคัญอยู่ 2 ข้อ ได้แก่

6.1. ระยะเวลาในช่วงการพิจารณาของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีระยะเวลาที่สั้น อาจมีสาเหตุมาจากกระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงที่มีขนาดใหญ่มีหน่วยงานในสังกัดจำนวนมาก การกำหนดจัดประชุมหารือทำความเข้าใจอย่างกระชับ รวดเร็ว ค่อนข้างยาก เพราะทุกหน่วยก็คิดแตกต่างกัน ส่งผลต่อการสรุปได้ช้าเมื่อต้องส่งคำขอมานี้สำนักงบประมาณก็ต้องจัดทำอย่างรีบด่วน จึงเป็นสาเหตุที่ต้องนำโครงการเดิมที่ดำเนินการประจำย้ายมาจัดไว้ในแผนบูรณาการฯ และ

6.2 ในส่วนการพิจารณาของสำนักงบประมาณ ก็มีแบบฟอร์มให้ผู้ปฏิบัติเยอะมาก ในฐานะเจ้าหน้าที่ขั้นต้นที่ต้องสรุปข้อมูลค่าของงบประมาณลงในแบบฟอร์มสำหรับการพิจารณาของกรรมการขั้นกรรมการฯ และขั้นอนุกรรมการฯ ก็ใช้เวลามาก ส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีเวลาสำหรับการวิเคราะห์ความเหมาะสมโครงการน้อย

6.3 ผู้บริหารของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ค่อยลงมาศึกษาในรายละเอียดของหลักการบูรณาการฯ มากนัก แต่จะมอบหมายให้ส่วนวางแผนงบประมาณเป็นหน่วยที่รับผิดชอบหลัก แต่การตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้บริหาร แนวทางแก้ไข

6.3.1 ควรมีการทบทวน เป้าหมาย แนวทาง โครงการ และตัวชี้วัด แต่เน้น ๆ อาจดำเนินการตั้งแต่เดือนตุลาคมของปีงบประมาณเลย

6.3.2 ผู้บริหารหน่วยงานต้องศึกษาทำความเข้าใจในหลักการบูรณาการอย่างจริงจัง”

7. นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตในภาพรวม ได้ให้สัมภาษณ์ สรุปได้ว่า

“ความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการมีความเข้าใจในหลักการ วัตถุประสงค์ โดยสามารถจัดทำกลุ่มของโครงการให้มีความสอดคล้องต่อเป้าหมายของแนวทางได้เป็นอย่างดี และคำนึงถึงความสอดคล้องทั้งมิติ Agenda มิติ Function และ มิติ Area ส่วนการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และแนวทางการจัดทำงบประมาณบูรณาการมีคู่มือค่อนข้างชัดเจน แต่กรมการศึกษานโยบายพิจารณาว่าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กลับมีข้อสังเกตว่างบประมาณบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอด ไม่ใช่การบูรณาการ เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่เป็นของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด กำหนดไว้อย่างเหมาะสมกับโครงการนั้นๆ แต่ไม่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เนื่องจากเป้าหมายของแผนบูรณาการฯ มีขอบเขตที่กว้างกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 12 รวมถึงตัวชี้วัดบางแนวทางมาจากการนำส่งผลงานเพียงหน่วยงานเดียว ไม่ได้เกิดจากการดำเนินการร่วมกัน ส่วนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน จะพบว่า ระยะเวลาในการพิจารณาาร่วมกันค่อนข้างสั้น มีความซ้ำซ้อนกับแผนงานพื้นฐาน และแผนงานยุทธศาสตร์ ขาดข้อมูลผลการติดตามประเมินผลของปีที่ผ่านมา และการกำหนดเป้าหมายของแผนบูรณาการฯ กำหนดให้ต้องใช้ตัวชี้วัดที่เป็นสากล ซึ่งในความเป็นจริงค่าดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการดำเนินงานในปัจจุบัน ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงของผลในแต่ละปีสำหรับข้อเสนอแนะ ควรกำหนดแผนงานระยะยาว เนื่องจากเป้าหมายของแผนบูรณาการอาจไม่สามารถสำเร็จภายในระยะเวลา 1 ปี รวมถึงควรมีแผนระยะปานกลาง และระยะสั้น เพื่อให้เห็นภาพความก้าวหน้าการดำเนินงานของแต่ละขั้นตอน และมีการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงควรมีการทบทวนเป้าหมายของแผนงานทุกปี หรือกำหนดเป้าหมายของแต่ละปีให้มีความเฉพาะเจาะจงในสิ่งที่ต้องการจะยกระดับ เพื่อให้ได้ผลสำเร็จในระยะยาว”

8. นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (หน่วยงานเจ้าภาพ และฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำคำของบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตในภาพรวม เสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนส่งสำนักงานงบประมาณ ได้ให้สัมภาษณ์ สรุปได้ว่า

“ความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานที่อยู่ในแผนบูรณาการนี้ มีความเข้าใจในหลักการ และวัตถุประสงค์ พอสมควร เนื่องจากเป็นมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยทุกหน่วยงานสามารถรับนโยบายและจัดทำโครงการให้มีความสอดคล้องต่อเป้าหมายของแนวทางได้ และจัดทำงาน / โครงการ ภายใต้แผนงานบูรณาการให้มีความสอดคล้องทั้งมิติ Agenda มิติ Function และ มิติ Area โดยอาศัยคู่มือที่สำนักงานงบประมาณจัดทำไว้เป็นแนวทางการจัดทำงบประมาณบูรณาการ ปัญหาที่เกิดขึ้นจะเกี่ยวกับการจัดกรอบวงเงินงบประมาณไม่ได้ตามที่กำหนดไว้ในแต่ละงาน / โครงการ เนื่องจากงบประมาณมีจำกัดหากจะคิดทำโครงการใหม่ๆ ก็มีความยุ่งยากในการจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จแต่ละโครงการของแต่ละหน่วยงานที่ต้องเชื่อมโยงขึ้นไปสู่เป้าหมายระดับแผน แต่ละหน่วยงานจึงเห็นว่าภารกิจพื้นฐานที่ดำเนินการอยู่แล้ว หากยกขึ้นเป็นภารกิจยุทธศาสตร์ก็จะมีคามง่ายในการกำหนดตัวชี้วัดและอยู่ในความสามารถควบคุมความสำเร็จได้ จึงพบว่างาน / โครงการส่วนใหญ่ที่บรรจุในแผนงานบูรณาการนี้จะป็นงานประจำที่ดำเนินการทุกปี

อยู่แล้ว แม้รัฐบาลไม่มีแผนงานบูรณาการดังกล่าว หน่วยงานก็ยังคงดำเนินการอยู่ ดังนั้นการวัดความสำเร็จของแผนเชิง Value chain จะไม่มีความชัดเจนนัก แต่หากวัดผลความสำเร็จในงาน/โครงการ ของหน่วยงานต่างๆ ก็ชัดเจนวัดได้ จึงสรุปได้ว่าการจัดทำงบประมาณของแผนบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ไม่สามารถลดความซ้ำซ้อนของงบประมาณได้ และมีปัญหาในด้านระยะเวลาในการพิจารณาร่วมกันค่อนข้างสั้น คือมีเวลาแค่ช่วงกลางเดือนตุลาคม – พฤศจิกายน แต่ในแผนงานนี้มีหน่วยงานร่วมเป็นจำนวนมากการประชุมระดมความคิดเห็นจำเป็นต้องใช้เวลามาก แต่ปฏิทินงบประมาณกำหนดให้ส่งคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีไปที่สำนักงบประมาณ ในช่วงต้นเดือนธันวาคม และมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

วิเคราะห์ปัญหา/อุปสรรค และแนวทางแก้ไข

จากการศึกษาข้อมูลและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณงบประมาณบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอด พบปัญหาสำคัญและข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดทำงบประมาณตามแผนบูรณาการฯ ดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพได้ การศึกษาครั้งนี้ได้ประมวลปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญ ได้แก่

1. ปัญหาความเข้าใจในหลักการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน

2. ปัญหาการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการดำเนินงาน และ

3. ข้อจำกัดด้านระยะเวลาดำเนินการ

ซึ่งผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัด ดังนี้

ตารางที่ 4 – 1 วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหา/อุปสรรค

ปัญหาที่ได้จากการศึกษาข้อมูล	ปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์	สรุปปัญหา/อุปสรรค
<p>1. มีข้อจำกัดของการบูรณาการในแนวดิ่ง (vertical integration) กล่าวคือ การแปลงนโยบายรัฐบาลไปยังหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน และมีข้อจำกัดของความสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับภารกิจของหน่วยงานนั้น เนื่องจากหน่วยงานเอง มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายการจัดตั้งหน่วยงาน</p> <p>2. มีข้อจำกัดของการบูรณาการในแนวนอน (horizontal integration) กล่าวคือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางของภาครัฐ ขาดความเชื่อมโยงเพื่อขับเคลื่อนร่วมกันอย่างเป็นระบบ แม้จะมีการกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหรือหน่วยงานหลักในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์แล้วก็ตาม หลักเกณฑ์ในการบูรณาการแผนและงบประมาณล้วนเป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ จึงไม่สามารถเห็นภาพชัดเจนของถึงความพอเพียงและความซ้ำซ้อนของงบประมาณ</p>	<p>1. ปัญหาความเข้าใจในหลักการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน แต่ละหน่วยงานต่างคิดต่างทำโดยยึดภารกิจตามกฎหมายของหน่วยงานตนเองเป็นที่ตั้ง ปัญหาที่พบจึงเกิดจากโครงการ/กิจกรรม ที่นำมาบรรจุไว้ในแผนบูรณาการฯ จึงยังไม่สามารถเชื่อมโยงหรือบูรณาการได้อย่างแท้จริง ซึ่งยังไม่มีการสอดรับประสานงานกันแบบห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) อย่างแท้จริง</p> <p>2. ปัญหาการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการดำเนินงานในระดับผลผลิต/โครงการ และกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนที่ได้มีการกำหนดร่วมกัน เพื่อให้สามารถแสดงผลการบูรณาการได้อย่างครบถ้วน และนำไปสู่เป้าหมายของแผนงานบูรณาการได้อย่างชัดเจน</p>	<p>1. ปัญหาความเข้าใจในหลักการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาที่มีข้อจำกัดของการบูรณาการในแนวดิ่ง หรือ มีข้อจำกัดเรื่องโครงสร้างของส่วนราชการฯ ที่แต่ละกระทรวงมุ่งดำเนินงานในภารกิจของตนเองรับผิดชอบตามกฎหมายมากกว่าการให้ความสำคัญต่อการนำส่งผลผลิต/ผลลัพธ์ร่วมกันกับส่วนราชการอื่น ล้วนแต่เป็นปัญหาของความไม่เข้าใจในหลักการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งสิ้น</p> <p>2. ปัญหาการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการดำเนินงานในระดับผลผลิต/โครงการ และกำหนดเป้าหมาย</p>

ตารางที่ 4 – 1 วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหา/อุปสรรค (ต่อ)

ปัญหาที่ได้จากการศึกษาข้อมูล	ปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์	สรุปปัญหา/อุปสรรค
<p>3. ข้อจำกัดด้านโครงสร้างของส่วนราชการ ใช้หลักการแบ่งตามหน้าที่ (Function Structure) ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบูรณาการข้ามกระทรวง เพราะในแต่ละกระทรวงมุ่งดำเนินงานในภารกิจในส่วนของตนเองที่รับผิดชอบตามกฎหมายมากกว่าการให้ความสำคัญต่อการนำส่งผลิต/ผลลัพธ์ ร่วมกันกับส่วนราชการอื่น นอกจากนี้ โครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่บางหน่วยงานไม่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนทั้งด้านภารกิจ กลุ่มเป้าหมาย และงบประมาณ</p> <p>4. ข้อจำกัดด้านระยะเวลา ตามปฏิทินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ อาจมีเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดของหน่วยงานเจ้าภาพหลัก และหน่วยงานร่วมดำเนินการในระยะเวลาที่ไม่มากนัก ทำให้ไม่สามารถลงลึกในรายละเอียดที่มีจำนวนมากได้ จึงส่งผลให้การกำหนดขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดของหน่วยงานเจ้าภาพหลัก และหน่วยงานร่วมดำเนินการไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันหรือมีความซ้ำซ้อนกัน</p>	<p>3. ข้อจำกัดด้านระยะเวลา ดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายฯ เช่น งบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนด</p> <ul style="list-style-type: none"> - วันที่ 6 ธันวาคม 2559 หน่วยงานต่างๆ ส่งข้อเสนอ งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2561 ตาม แผนงานบูรณาการฯ เบื้องต้น - วันที่ 11 มกราคม 2560 นายกรัฐมนตรีรับทราบข้อเสนอ งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2561 เบื้องต้น - วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560 หน่วยงาน ส่ง คำ ข อ ตั ง งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2561 ให้ สำนักงบประมาณ 	<p>3. ข้อจำกัดด้านระยะเวลา ดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายฯ</p>

ที่มา : ผู้วิจัย, 2561.

ทั้งนี้จะได้อธิบายในรายละเอียดของปัญหาไว้ดังนี้

1. ปัญหาความเข้าใจในหลักการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน

ตามหลักการแล้วเจตนารมณ์ของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการรัฐบาลมุ่งหวังที่จะให้การจัดทำงบประมาณตามนโยบายเร่งด่วนสำคัญที่มีการดำเนินงานหลายหน่วยงานของแต่ละหน่วยงานมีความเชื่อมโยง สอดคล้อง ร้อยเรียง ส่งเสริม สนับสนุน ซึ่งกันและกันมีการดำเนินงานในแนวทางเดียวกันต่อยอดผลการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงหลักประหยัด ความคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ ข้อค้นพบ คือแต่ละหน่วยงานต่างคิดต่างทำโดยยึดภารกิจตามกฎหมายของหน่วยงานตนเป็นที่ตั้ง ปัญหาที่พบจึงเกิดจากโครงการ/กิจกรรมที่นำมาบรรจุไว้ในแผนบูรณาการฯ จึงยังไม่สามารถเชื่อมโยงหรือบูรณาการได้อย่างแท้จริง อาจกล่าวได้ว่าความสอดคล้องของการบูรณาการในแนวคิด แม้หน่วยงานจะจัดทำโครงการและกำหนดตัวชี้วัดของโครงการได้สอดคล้อง เหมาะสมเฉพาะโครงการนั้น ๆ ซึ่งพิจารณาได้ว่ามีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายแนวทางในระดับบนที่ถ่ายทอดลงมา แต่เมื่อพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการในแนวนอน จะยังไม่สามารถเชื่อมโยงสอดประสานกันระหว่างหน่วยงานเพราะเพราะไม่ได้พิจารณานอกกรอบภารกิจที่หน่วยงานตนควรจะเป็นหน่วยงานที่ผลิตสินค้าและบริการในลักษณะใดที่ไปส่งเสริมสนับสนุนต่อยอดให้กับหน่วยงานอื่น หรือกล่าวได้ว่ายังไม่มี การสอดรับประสานงานกันแบบห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) อย่างแท้จริง ยกตัวอย่าง แผนบูรณาการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 แนวทางที่ 1 การดำเนินงานปรับปรุงระบบการเรียนรู้ วงเงิน 4,276 ล้านบาท มีหน่วยงานต่างๆร่วมดำเนินการ 3 กระทรวง 11 หน่วยงาน จะใช้ชื่อโครงการและกิจกรรมคล้ายๆ กัน คือ โครงการปรับปรุงการเรียนรู้ ซึ่งถือว่ามีวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจน และครอบคลุมเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ 2 กระทรวงขึ้นไปในลักษณะแนวคิด แต่หากพิจารณาในลักษณะแนวนอน จะพิจารณาไม่ได้ว่าโครงการต่างๆ ของหน่วยงานมีความสอดประสานในลักษณะบูรณาการแนวนอนมากนักน้อยเพียงใด เช่น ความพร้อมของเครื่องมือหรืออุปกรณ์ ความพร้อมหรือความเหมาะสมทางเทคนิคกายภาพ พื้นที่ดำเนินการ กลุ่มเป้าหมาย ความเหมาะสมของแผนดำเนินงาน วิธีการดำเนินงาน ระยะเวลาดำเนินงาน ภาระของภาครัฐที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ความเหมาะสมของรูปแบบหรือการบริหารจัดการและการติดตามประเมินผล เป็นต้น

ปัญหาความเข้าใจในหลักการการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ แนวนอนจะเห็นชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบโครงการระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เนื่องจากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้มีการนำงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ 15 ปี ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานของหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงศึกษาธิการ บรรจุรวมเข้าไว้ในแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตของแผนบูรณาการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีวงเงินจำนวนที่สูงขึ้นมากเป็นกรณีพิเศษ จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่มีงบประมาณยอดรวมของแผนเพียง จำนวน 8,239.7522 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 92,100.7317 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งเกิดจากปัญหาความไม่เข้าใจของการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ

2. ปัญหาการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการดำเนินงาน

ตามหลักการแล้วหน่วยงานที่มีการจัดทำงบประมาณในแผนงานบูรณาการต้องกำหนดภารกิจบูรณาการในระดับผลผลิต/โครงการ และกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนที่ได้มีการกำหนดร่วมกัน เพื่อให้สามารถแสดงผลการบูรณาการได้อย่างครบถ้วน และนำไปสู่เป้าหมายของแผนงานบูรณาการได้อย่างชัดเจน โดยหน่วยงานเจ้าภาพต้องกำกับดูแลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ จะต้องมีการกำหนดของเขต เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทาง กรอบระยะเวลาดำเนินงาน และผลประโยชน์ชัดเจนต่อกลุ่มเป้าหมาย มีจุดเน้นสำคัญ ดังนั้น การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการดำเนินงาน ต้องมีการกำหนดไว้เพื่อให้สามารถติดตามประเมินผลความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาที่พบคือ ตัวชี้วัดแต่ละระดับที่กำหนดไว้สอดคล้องกับโครงการ สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน แต่หากวิเคราะห์ในเชิงเชื่อมโยงร้อยเรียงจากยุทธศาสตร์ระดับบน สู่การปฏิบัติระดับล่างแล้ว ตัวชี้วัดระดับโครงการ ยังเป็นอุปสรรคต่อการที่จะเห็นผลความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากตัวชี้วัดในระดับยุทธศาสตร์ และนโยบาย จะวัดในภาพที่กว้างที่มีมุมมองคนในประเทศมีความรู้ มีคุณภาพ มีทักษะสามารถมีงานทำ ควบคู่ไปกับการต่อยอดพัฒนาเรียนรู้ เพื่อการประกอบอาชีพและการดำรงชีพได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ เมื่อพิจารณาถึงตัวชี้วัดในระดับเป้าหมายของแผนบูรณาการได้กำหนดตัวชี้วัดที่เป็นสากล ซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าวไม่สามารถวัดผลสำเร็จได้ภายในปีงบประมาณปัจจุบัน ผลการดำเนินงานที่ได้จึงคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

3. ข้อจำกัดด้านระยะเวลาดำเนินการ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานงบประมาณจะกำหนดเป็นปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของปีนั้น ๆ ไว้ กล่าวคือ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (1 ตุลาคม 2558 - 30 กันยายน 2559) สำนักงานงบประมาณดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (1 ตุลาคม 2559 - 30 กันยายน 2560) สำนักงานงบประมาณดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งจะขอยกตัวอย่างของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นดังนี้

ตุลาคม 2559 ทบทวนเป้าหมาย ผลผลิต และตัวชี้วัด ของงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

วันที่ 21 ตุลาคม 2559 นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงาน จากนั้นหน่วยงานนำกลับมาพิจารณาจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2561 โดยจัดประชุมหารือพิจารณาร่วมกันระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในรูปคณะกรรมการฯ

วันที่ 6 ธันวาคม 2559 หน่วยงานต่าง ๆ ส่งข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตามแผนงานบูรณาการฯ เบื้องต้น

วันที่ 11 มกราคม 2560 นายกรัฐมนตรีรับทราบข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เบื้องต้น จากนั้นหน่วยงานนำไปเป็นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยสำนักงานงบประมาณจะกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางให้

วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560 หน่วยงานส่งคำขอต้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ให้สำนักงบประมาณ

วันที่ 11 เมษายน 2560 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 พร้อมหลักเกณฑ์การปรับปรุง (รอบแรก หน่วยงานนำไปปรับปรุง) หน่วยงานนำไปปรับปรุง

วันที่ 2 พฤษภาคม 2560 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 การปรับปรุงงบประมาณฯ (รอบสอง ที่ปรับปรุงแล้ว) จากนั้นก็ไปดำเนินผลิตเอกสารงบประมาณ

วันที่ 23 พฤษภาคม 2560 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ส่งสภานิติบัญญัติฯ

จากตัวชีวิต ตัวอย่างปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2559 หน่วยงานราชการสามารถทบทวนเป้าหมาย ผลผลิต และของปีงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อการจัดทำงบประมาณของปีถัดไปได้เลย แต่ในความเป็นจริง ช่วง 1 ตุลาคมของทุกๆ ปี จะเป็นช่วงการแต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการ กว่าจะเข้าสู่สถานการณ์ปกติที่พร้อมจะเริ่มงานได้ก็เป็นกลางเดือนตุลาคม หรือสิ้นเดือนตุลาคมไปแล้ว หน่วยงานจึงมีเวลาแค่เดือนพฤศจิกายน เท่านั้น ในการทบทวนเป้าหมาย ผลผลิต และตัวชีวิต ดังนั้นในกรณีที่ประสบปัญหาและข้อจำกัดด้านระยะเวลาเป็นความจริงที่ค้นพบ จึงส่งผลต่อการจัดทำโครงการ และการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่าย ไม่มีความเหมาะสมเท่าใดนัก

การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการสัมภาษณ์กับแผนบูรณาการการยกระดับ
คุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งวงเงินงบประมาณของ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ตารางที่ 4 - 2 การกำหนดสาระสำคัญของแผนบูรณาการการยกระดับฯ

ผลการสัมภาษณ์	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
<p>1. วัตถุประสงค์ ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐที่มีโครงการ/กิจกรรมและงบประมาณอยู่ในแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันเนื่องจากต่างหน่วยงานต่างคิดต่างทำโดยยึดภารกิจตามกฎหมายของหน่วยงานตนเป็นหลัก หน่วยงานส่วนใหญ่จะนำโครงการ/กิจกรรม หรืองานประจำที่พื้นฐานที่สามารถดำเนินการแล้วสำเร็จภายในตัวของหน่วยงานเองมาบรรจุไว้ในแผนบูรณาการฯ ดังนั้นการเชื่อมโยง ส่งเสริมสนับสนุน และต่อยอดผลงานจากหน่วยงานหนึ่งไปต่ออีกหน่วยงานหนึ่ง โดยมีตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) เพื่อการติดตามประเมินผลความสำเร็จบรรลุเป้าหมาย จึงยังเห็นภาพที่ไม่ชัดเจนนัก</p>	<p>1. วัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบโดยการปรับปรุงระบบการเรียนรู้ การผลิตและการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา พัฒนาระบบประเมินคุณภาพการศึกษา และคุณภาพสถานศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญสู่ความเป็นเลิศให้สามารถรองรับบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลนและทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย ผลิตและพัฒนาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการศึกษาให้ครอบคลุมเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งพัฒนาระบบการเทียบโอน เพื่อยกระดับวุฒิการศึกษาของผู้อยู่ในวัยเรียนและกำลังแรงงาน</p>	<p>1. วัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน และกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาระบบมาตรฐานการประเมินคุณภาพการศึกษา ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่งเสริมการผลิตและพัฒนากำลังคนที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมถึงการขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึง</p>

ตารางที่ 4 - 2 การกำหนดสาระสำคัญของแผนบูรณาการการยกระดับฯ (ต่อ)

ผลการสัมภาษณ์	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
<p>2. ขอบเขตดำเนินการ เป็นการดำเนินการทั่วประเทศ แต่ควรมีการกำหนดโครงการ/กิจกรรม ให้แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค โดยต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อม และศักยภาพของแต่ละท้องถิ่น จึงจะสามารถพัฒนาคน เพื่อเป็นกำลังสำคัญให้กับการพัฒนาประเทศให้เจริญอย่างมั่นคง มั่นคง และยั่งยืน</p> <p>3. หน่วยงาน แผนบูรณาการฯ นี้ เป็น หน่วยงาน ที่ สังกัด กระทรวงศึกษาธิการ เป็นส่วน ใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 99 ของ หน่วยงานทั้งหมด ดังนั้น ผู้ให้ สัมภาษณ์จึงเห็นว่า เป็นการ จัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ ที่ ไม่ มี ความ สม ดุล ในระดับกระทรวง (การจัดทำ งบประมาณในลักษณะ บูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณ ตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ที่มีการดำเนินงานหลาย หน่วยงาน ตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไปที่ไม่ได้อยู่ในกระทรวงเดียวกัน)</p>	<p>2. ขอบเขตดำเนินการ ทั่วประเทศ</p> <p>3. หน่วยงาน 3.1 หน่วยงานเจ้าภาพ สำนักงานปลัด กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา</p> <p>3.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีจำนวน 4 กระทรวง 27 หน่วยงาน 1 ส่วนราชการ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง</p>	<p>2. ขอบเขตดำเนินการ ทั่วประเทศ</p> <p>3. หน่วยงาน 3.1 หน่วยงานเจ้าภาพ สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ</p> <p>3.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีจำนวน 5 กระทรวง 78 หน่วยงาน 2 ส่วนราชการไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง</p>

ตารางที่ 4 - 2 การกำหนดสาระสำคัญของแผนบูรณาการการยกระดับฯ (ต่อ)

ผลการสัมภาษณ์	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
<p>4. เป้าหมาย</p> <p>การกำหนดเป้าหมายของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ต้องกำหนดเป้าหมายให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมทั้งกำหนดกลุ่มเป้าหมายในแต่ละช่วงวัยที่แตกต่างกัน เพื่อจะสามารถวัดผลความก้าวหน้าในช่วงระยะเวลา 1-2 ปี และวัดผลสัมฤทธิ์ของแผนฯ ได้อย่างชัดเจนในระยะ 5 ปี เป็นต้น</p>	<p>4. เป้าหมาย</p> <p>ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ มาตรฐาน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ สูงขึ้น มีทักษะในการคิด วิเคราะห์ และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ ทั้งถึงและมีศักยภาพที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ</p>	<p>4. เป้าหมาย</p> <p>ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ มาตรฐาน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้สูงขึ้น มีทักษะในการคิดวิเคราะห์ และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงตอบสนองความต้องการของคนทุกช่วงวัย และมีศักยภาพที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ</p> <p>ตัวชี้วัดระดับเป้าหมาย</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 1 ร้อยละของนักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษา ระดับชาติขั้นพื้นฐาน (ONET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์ร้อยละ 50 ขึ้นไปเพิ่มขึ้น</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 2 อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษาของ IMD ดีขึ้นจากปี 2560 ไม่น้อยกว่า 2 อันดับ</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 3 ร้อยละของสถานศึกษาที่ได้รับบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (ความเร็วไม่ต่ำกว่า 30 Mbps) (ร้อยละ 90)</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 4 ร้อยละของกำลังแรงงาน(อายุ 15 - 59 ปี) ที่มีการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ขึ้นไปเพิ่มขึ้น (ร้อยละ 55.75)</p>

ตารางที่ 4 - 2 การกำหนดสาระสำคัญของแผนบูรณาการการยกระดับฯ (ต่อ)

ผลการสัมภาษณ์	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
<p>5. แนวทางการดำเนินงาน ได้มีการกำหนดแนวทางที่ครอบคลุมทุกภารกิจของงาน การการศึกษา ที่เริ่มตั้งแต่การปรับปรุงระบบการเรียนรู้การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษาการพัฒนาสื่อและเทคโนโลยี และการจัดการเรียนการสอนให้แก่ผู้เรียน เป็นต้น</p>	<p>5. แนวทางการดำเนินงาน แนวทางที่ 1 การดำเนินงานปรับปรุงระบบการเรียนรู้</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 1 : ค่าเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชาติ (O-NET,V-NET,N-NET, I-NET) เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 จากปี 2559 ยกเว้นวิชาภาษาอังกฤษ เพิ่มขึ้นร้อยละ 2 จากปี 2559</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 2 : อัตราการเข้าเรียนของเด็กปฐมวัย (3-5 ปี) เพิ่มขึ้นร้อยละ 80</p>	<p>5. แนวทางการดำเนินงาน แนวทางที่ 1 การพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 1 : ร้อยละของนักเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยผลทดสอบทางการศึกษา ระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์ร้อยละ 50 ขึ้นไปเพิ่มขึ้น วงเงิน 3,084.5815 ล้านบาท</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 2 : ร้อยละของความรู้ความสามารถผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา (ร้อยละ 75 ขึ้นไป)</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 3 : ร้อยละของผู้เรียนที่มีระดับความสามารถด้านการใช้ภาษาอังกฤษเฉลี่ยเมื่อเทียบกับการทดสอบตามมาตรฐานความสามารถภาษาอังกฤษ (CEFR) หรือเทียบเท่า</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 4 : ค่าคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบความสามารถพื้นฐานระดับชาติ (National Test) ของผู้เรียนระดับประถมศึกษาปีที่3 เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 3)</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 5 : จำนวนรูปแบบ/ชุดเครื่องมือการประเมินคุณภาพผู้เรียนและคุณภาพการศึกษาที่ได้รับการพัฒนา (5 รูปแบบ/ชุดเครื่องมือ)</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 6 : ร้อยละของสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ผ่านการประเมินตนเองระดับดีเยี่ยม (ร้อยละ 85)</p>

ตารางที่ 4 - 2 การกำหนดสาระสำคัญของแผนบูรณาการการยกระดับฯ (ต่อ)

ผลการสัมภาษณ์	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
	<p>แนวทางที่ 2 การดำเนินงานผลิตและพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา</p> <p>ตัวชี้วัด : ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เข้ารับการพัฒนาให้เป็นผู้สนับสนุนการเรียนรู้ ผู้กระตุ้น แรงจูงใจ ผู้สร้างแรงบันดาลใจ ผู้ให้คำปรึกษาและชี้แนะ ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด ร้อยละ 80</p> <p>แนวทางที่ 3 การดำเนินงานพัฒนาระบบการ ประเมินคุณภาพการศึกษา</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 1 : ครูและบุคลากรทางการศึกษามีระบบประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งมีการบูรณาการทั้งการประกันคุณภาพภายในและประเมินคุณภาพ ภายนอก โดยเชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน และนักเรียนมีส่วนร่วมในการประเมิน</p>	<p>ตัวชี้วัดที่ 7 : ร้อยละของสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์การประเมินระดับดีขึ้นไปจาก สมศ. ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับอาชีวศึกษา ระดับอุดมศึกษา (ร้อยละ 85)</p> <p>แนวทางที่ 2 ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาคุณภาพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 1 : จำนวนผู้บรรจุเข้ารับราชการครูที่ตรงสาขาและภูมิภาค ร้อยละ 25 ของอัตราเกษียณ</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 2 : ร้อยละของครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาที่เข้ารับการพัฒนาให้เป็นผู้สนับสนุนการเรียนรู้ ผู้กระตุ้น แรงจูงใจ ผู้ให้คำปรึกษา และผู้ชี้แนะ ผ่านเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดและสามารถนำความรู้ไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน (ร้อยละ 80)</p> <p>แนวทางที่ 3 ส่งเสริมการผลิตและพัฒนากำลังคนที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 1 : ร้อยละของสถาบันระดับอุดมศึกษา/สถาบันอาชีวศึกษา ที่มีการผลิตบัณฑิตตามความเชี่ยวชาญและความ เป็นเลิศเฉพาะด้าน (ร้อยละ 100)</p>

ตารางที่ 4 - 2 การกำหนดสาระสำคัญของแผนบูรณาการการยกระดับฯ (ต่อ)

ผลการสัมภาษณ์	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
	<p>ตัวชี้วัดที่ 2 : นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ได้รับการ ประเมินความสามารถพื้นฐานตามแนว PISA -Like และนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้รับการทดสอบศึกษาระดับนานาชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) วิชาภาษาไทยในรูปแบบข้อสอบอัตนัยร้อยละ 100</p> <p>แนวทางที่ 4 การดำเนินงานพัฒนาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา</p> <p>ตัวชี้วัด : ผู้เรียนในสถานศึกษาที่มีการจัดการเรียนการสอนโดยใช้ DLIT และ DLTV มีผลการเรียนเฉลี่ยสูงขึ้น ร้อยละ 60</p> <p>แนวทางที่ 5 การดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการศึกษา สถานศึกษา และแหล่งเรียนรู้</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 1 : ผู้สำเร็จการศึกษา มีงานทำเป็นที่ยอมรับของผู้ประกอบการ</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 2 : ประชาชนได้ใช้บริการแหล่งเรียนรู้เปรียบเทียบกับเป้าหมายร้อยละ 80</p>	<p>ตัวชี้วัดที่ 2 : ร้อยละความพึงพอใจของนายจ้าง/ผู้ประกอบการที่มีต่อผู้สำเร็จ การศึกษาระดับอาชีวศึกษา/ระดับอุดมศึกษา (ร้อยละ 80)</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 3 : สัดส่วนผู้เรียนระบบทวิภาคี/โครงการบูรณาการการเรียนกับการทำงาน (Work Integrated Learning : WIL) เพิ่มขึ้น</p> <p>ตัวชี้วัดที่ 4 : จำนวนเครือข่ายภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมด้านการจัดการการศึกษาตามรูปแบบประชารัฐเพิ่มขึ้น (7 เครือข่าย)</p> <p>แนวทางที่ 4 พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต</p> <p>ตัวชี้วัด : ร้อยละของประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้าถึงการให้บริการแหล่งเรียนรู้ทางสื่อเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว ทุกสถานที่ ทุกเวลา เพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ (ร้อยละ 80)</p> <p>แนวทางที่ 5 ขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ</p> <p>ตัวชี้วัด: สัดส่วนนักเรียนปฐมวัย (3-5ปี) ต่อประชากร กลุ่มอายุ 3 - 5 ปี เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 82)</p>

วิเคราะห์เปรียบเทียบจากการสัมภาษณ์ จะเห็นว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จะเป็นการปฏิรูประบบการเรียนการสอน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพลิกโฉมของการศึกษา ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะเป็นการพัฒนา ส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นการพัฒนามาจากวัตถุประสงค์ของปีที่ผ่านมาให้เกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น ประกอบกับข้อมูลในเอกสารงบประมาณก็ได้มีการกำหนดสาระสำคัญของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีความสอดคล้องไปในทิศทางการพัฒนาเดียวกัน จะมีความต่างกันตรงส่วนเพิ่มขึ้นในสาระที่ความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยการปรับปรุงระบบการเรียนรู้ ส่วนปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน และกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งได้มีจำนวนหน่วยงานร่วมบูรณาการ จำนวน 80 หน่วยงาน (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีจำนวน 28 หน่วยงาน) เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา พร้อมทั้งมีการกำหนดตัวชี้วัดเป้าระดับเป้าหมาย และตัวชี้วัดของแต่ละแนวทางละเอียดมากขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการติดตามประเมินผลความสำเร็จของแผนบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การกำหนดวงเงินงบประมาณของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ตารางที่ 4 - 3 เปรียบเทียบงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับฯ จำแนกรายหน่วยงาน

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยงาน	ปี งบประมาณ 2560	ปี งบประมาณ 2561
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	24.2236	35.8000
1.1 สำนักงานจัดการองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)	9.2236	18.5000
สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)		
1.3 สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)	15.0000	10.0000
1.4 สำนักงานรับรองมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)	-	7.3000
2. กระทรวงมหาดไทย : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	21.1094	20.7157
3. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	14.6300	-
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม	14.6300	-
4. กระทรวงศึกษาธิการ	8,165.5592	90,772.7102
4.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	528.1309	33,348.2048
4.2 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	18.8268	46.6580
4.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	5,542.8160	45,273.5059
4.4 สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	1,178.8830	10,459.0501

ตารางที่ 4 - 3 เปรียบเทียบงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับฯ จำแนกรายหน่วยงาน (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยงาน	ปี งบประมาณ 2560	ปี งบประมาณ 2561
4.5 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	489.8900	425.4300
4.6 มหาวิทยาลัย (ปี60 = 16 แห่ง/ปี61 = 66 แห่ง)	169.3755	1,198.2191
4.7 สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	137.6370	-
4.8 สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)	100.0000	-
4.9 สถาบันวิทยาลัยชุมชน	-	21.6423
5. กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา : สถาบันการพลศึกษา	-	232.3073
6. กระทรวงวัฒนธรรม : สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์	-	129.8238
7. ส่วนราชการไม่สังกัดฯ	14.2300	909.3747
7.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	14.2300	125.5902
7.2 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	-	783.7845
รวม ปี 60 = 28 หน่วยงาน / ปี 61 = 80 หน่วยงาน	8,239.7522	92,100.7317

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561)

ตารางที่ 4 - 4 เปรียบเทียบงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับฯ จำแนกรายหน่วยงาน

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยงาน	ปี งบประมาณ 2560	ปี งบประมาณ 2561
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	24.2236 (0.29%)	35.8000 (0.04%)
2. กระทรวงมหาดไทย	21.1094 (0.26%)	20.7157 (0.02%)
3. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	14.6300 (0.18%)	-
4. กระทรวงศึกษาธิการ	8,165.5592 (99.10%)	90,772.7102 (98.56%)
5. กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา	-	232.3073 (0.25%)
6. กระทรวงวัฒนธรรม	-	129.8238 (0.14%)
7. ส่วนราชการไม่สังกัดฯ	14.2300 (0.18%)	909.3747 (0.99%)
รวม ปี 60 = 28 หน่วยงาน	8,239.7522	92,100.7317
ปี 61 = 80 หน่วยงาน	(100%)	(100%)

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561)

จากข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 4-2 และ 4-3 จะพบว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีหน่วยงานบูรณาการ จำนวน 28 หน่วยงาน รวมวงเงิน 8,239.7522 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ คิดเป็นร้อยละ 99.10 ของวงเงินงบประมาณ ทั้งแผนฯ และ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีหน่วยงานบูรณาการ จำนวน 80 หน่วยงาน รวมวงเงิน 92,100.7317 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงเป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ คิดเป็นร้อยละ 98.56

ตารางที่ 4 - 5 เปรียบเทียบงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับฯ จำแนกตามแนวทาง

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	
แนวทาง	งบประมาณ	แนวทาง	งบประมาณ
แนวทางที่ 1 ปรับปรุงระบบการเรียนรู้	4,280.0078 (51.94%)	แนวทางที่1 พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล	4,415.9888 (4.79%)
แนวทางที่ 2 ผลิตและพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา	553.3032 (6.72%)	แนวทางที่ 2 ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาคุณภาพครูคณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา	781.1683 (0.85%)
แนวทางที่ 3 พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา	340.5443 (4.13%)	แนวทางที่ 3 ส่งเสริมการผลิตและพัฒนา กำลังคน ที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ	520.2034 (0.56%)
แนวทางที่ 4 พัฒนาสื่อเทคโนโลยี สารสนเทศเพื่อการศึกษา	2,617.6319 (31.77%)	แนวทางที่ 4 พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต	1,934.5310 (2.10%)
แนวทางที่ 5 พัฒนาคุณภาพการศึกษา สถานศึกษา และแหล่งเรียนรู้	448.2650 (5.44%)	แนวทางที่ 5 ขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทาง	84,448.8402 (91.69%)
รวม	8,239.7522	รวม	92,100.7317

ที่มา : สำนักงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561)

จากข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 4 - 4 จะพบว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ 2561 ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ใน 5 แนวทาง เพื่อดำเนินงานตามแผนฯ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะอยู่ในแนวทางที่ 1 แนวทางปรับปรุงระบบการเรียนรู้คิดเป็น ร้อยละ 51.94 ของวงเงินรวมของแผนฯ ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะอยู่ในแนวทางที่ 5 แนวทางพัฒนาคุณภาพการศึกษา สถานศึกษา และแหล่งเรียนรู้ ดังนั้นจึงเห็นว่าการใช้

จ่ายงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าดำเนินงานตามแผนฯ นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องจากในปีที่ผ่านมาจะเน้นไปที่การปรับปรุงระบบการเรียนรู้ ซึ่งต่อมาก็จะมีการพัฒนาการดำเนินงานไปสู่แนวทางการขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทาง จึงนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่น่าจะสามารถส่งผลไปสู่การบรรลุเป้าหมายของแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิเคราะห์ความเชื่อมโยงสอดคล้องของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ.2561 กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบสาระสำคัญที่เป็นหลักสำคัญของการจัดทำแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) โดยมีการจัดสรรงบประมาณในโครงการ/กิจกรรม ที่สำคัญที่จะสามารถนำส่งการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของชาติ ดังนี้

1. แผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

(พ.ศ. 2560 - 2579) ที่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของชาติ ไว้ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” และมี คติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ซึ่งการที่ประเทศจะก้าวหน้าเจริญรุ่งเรืองดังวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้นั้น ปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ ประเทศต้อง มีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ มีสุขภาพดี มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ การดำรงชีพ และการแก้ปัญหา ดังนั้นในแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี จึงได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (คน) ซึ่งเป้าหมายของประเทศในอนาคต คือ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้สูง (การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 5) สังคมสงบสุข ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีงานทำมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในระดับดี มีการธำรงไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณีศิลปวัฒนธรรมความเป็นไทย และมีเป้าหมายในการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์(คน) อีก 20 ปีข้างหน้าคนไทยมีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาที่ 3 มีวินัยรักการเรียนรู้ มีทักษะสูงเป็นนวัตกรรมนักคิด เป็นผู้ประกอบการ เป็นเกษตรกรยุคใหม่ และอื่นๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตน โดยการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตของความเป็นคน

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

(พ.ศ. 2560 - 2564) จากบริบทที่ประเทศไทยจะต้องปรับตัวให้เป็นประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศ เพื่อวางรากฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง จึงได้กำหนดสาระสำคัญไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 คือการเตรียมพร้อมด้านกำลังคนและการเสริมสร้างศักยภาพคนในทุกช่วงวัย มุ่งเน้นยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ของประเทศ โดยการพัฒนาคนให้เหมาะสมทุกช่วงวัย มีทักษะที่สอดคล้องกับความต้องการ

ของตลาดแรงงาน และทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในศตวรรษที่ 21 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อวางรากฐานให้คนไทยเป็นคนที่สมบูรณ์ มีคุณธรรม จริยธรรม มีระเบียบวินัย ค่านิยมที่ดี สุขภาพดี มีทักษะความรู้ความสามารถและพัฒนาตนเองต่อเนื่องตลอดชีวิต มีเป้าหมาย คนไทยมีคุณลักษณะเป็นคนที่สมบูรณ์ มีความสามารถปรับตัว ได้อย่างรู้เท่าทันสถานการณ์ โดยได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ คือ การเสริมสร้าง และพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ เพื่อให้คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูงตามมาตรฐานสากล และสามารถ เรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง มีสุขภาวะที่ดีขึ้น คนทุกช่วงวัยมีทักษะความรู้ และความสามารถเพิ่มขึ้น โดยได้กำหนดแนวทางพัฒนาที่เกี่ยวข้องสำคัญ คือ

- 2.1 ปรับเปลี่ยนค่านิยมให้มีคุณธรรม จริยธรรม
- 2.2 พัฒนาคนให้มีทักษะ ความรู้ ความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างดี
- 2.3 ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3. แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ.2560 และ 2561 ได้จัดทำแผนดังกล่าวขึ้น เพื่อใช้ประกอบในการจัดสรร งบประมาณ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินการแปลงแผนระดับยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง สำคัญที่จะทำให้เกิดเป็นรูปธรรมได้ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560) และเพื่อส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561) เป้าหมาย ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐาน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้สูงขึ้น มีทักษะในการคิดวิเคราะห์ และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงตอบสนองความต้องการของคนทุกช่วงวัย และมีศักยภาพที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในระดับเป้าหมาย และกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ 5 แนวทาง โดยแต่ละแนวทางจะมีการกำหนดตัวชี้วัดในระดับแนวทางไว้ และภายใต้แนวทางก็จะเป็นภารกิจของส่วนราชการฯ และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่จะกำหนดโครงการ/กิจกรรม/และงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายได้ สำหรับ 5 แนวทางดังกล่าว ตามตารางที่ 4 – 6 มีดังนี้

ตารางที่ 4 - 6 เปรียบเทียบการกำหนดแนวทางการดำเนินงานระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ผลการสัมภาษณ์	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
<p>การกำหนดแนวทางของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ได้กำหนดไว้ 5 แนวทางนั้น ผู้ให้การสัมภาษณ์ เห็นว่า มีความเหมาะสมดีแล้ว เนื่องจากได้กำหนดแนวทางที่ครอบคลุมทุกภารกิจของงาน การการศึกษา และได้เน้นให้ความสำคัญต่อแนวการปรับปรุงระบบการเรียนรู้ เช่น โครงการพัฒนาสมองเพื่อการเรียนรู้สำหรับคนทุกช่วงวัย การลดเวลาเรียน เพิ่มเวลารู้ การยกระดับคุณภาพผู้เรียน ด้านศักยภาพการเรียนรู้เชิงกระบวนการสู่ความทัดเทียมนานาชาติ เป็นต้น และให้ความสำคัญรองลงมาคือ แนวทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นการสอนและพัฒนาคนให้เกิดการสัมผัสเรียนรู้เทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความเชื่อมต่อกับทุกภาคส่วนเพื่อปูพื้นฐาน สู่ความเป็นดิจิทัลในระยะ</p>	<p>แนวทางที่ 1 ปรับปรุงระบบการเรียนรู้</p> <p>แนวทางที่ 2 ผลิตและพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา</p> <p>แนวทางที่ 3 พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพ การศึกษา</p> <p>แนวทางที่ 4 พัฒนาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการศึกษา</p> <p>แนวทางที่ 5 พัฒนาคุณภาพ การศึกษาสถานศึกษาและ แหล่งเรียนรู้</p>	<p>แนวทางที่ 1 พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล</p> <p>แนวทางที่ 2 ส่งเสริมการผลิต และพัฒนาคุณภาพครู คณาจารย์ และบุคลากร ทาง การศึกษา</p> <p>แนวทางที่ 3 ส่งเสริมการผลิต และพัฒนา กำลังคน ที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนา ของประเทศ</p> <p>แนวทางที่ 4 พัฒนาสื่อและ เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต</p> <p>แนวทางที่ 5 ขยายโอกาสการ เข้าถึงบริการทางการศึกษาและ การเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ</p>

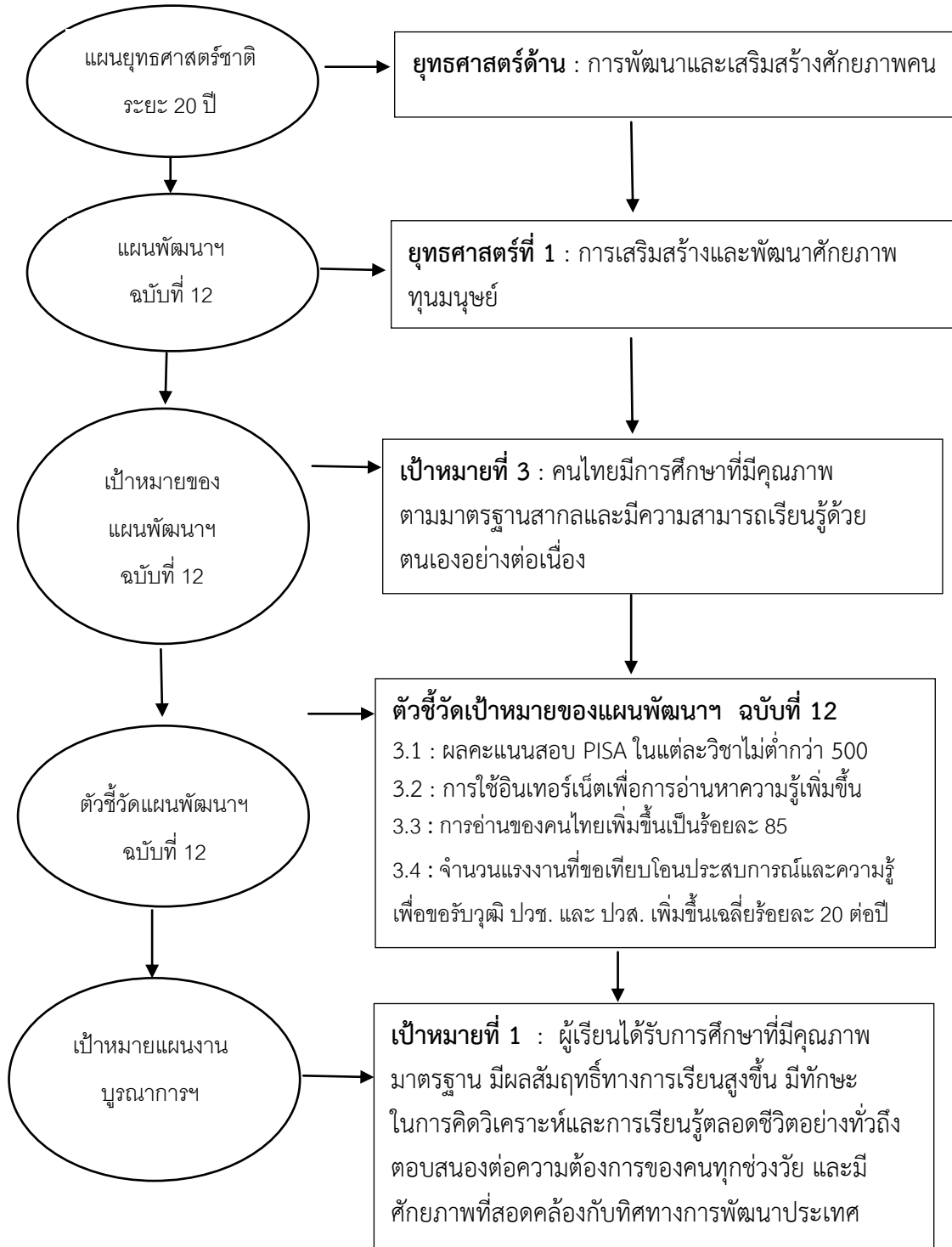
ตารางที่ 4 - 6 เปรียบเทียบการกำหนดแนวทางการดำเนินงานระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ต่อ)

ผลการสัมภาษณ์	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
อันใกล้ ซึ่งเป็นการพัฒนาคน ที่มีความรู้รอบรู้สู่ตลาดแรงงาน โดยเป็นแรงงานที่มีคุณภาพมีความทันสมัย ส่วนการกำหนดตัวชี้วัดแต่ละแนวทาง บางตัวชี้วัดอาจต้องมีการทบทวน เพื่อให้สามารถวัดผลความก้าวหน้าได้ในระยะเวลาที่กำหนด ตลอดจนวัดผลสัมฤทธิ์ได้เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนฯ		

ที่มา : ผู้วิจัย, 2561.

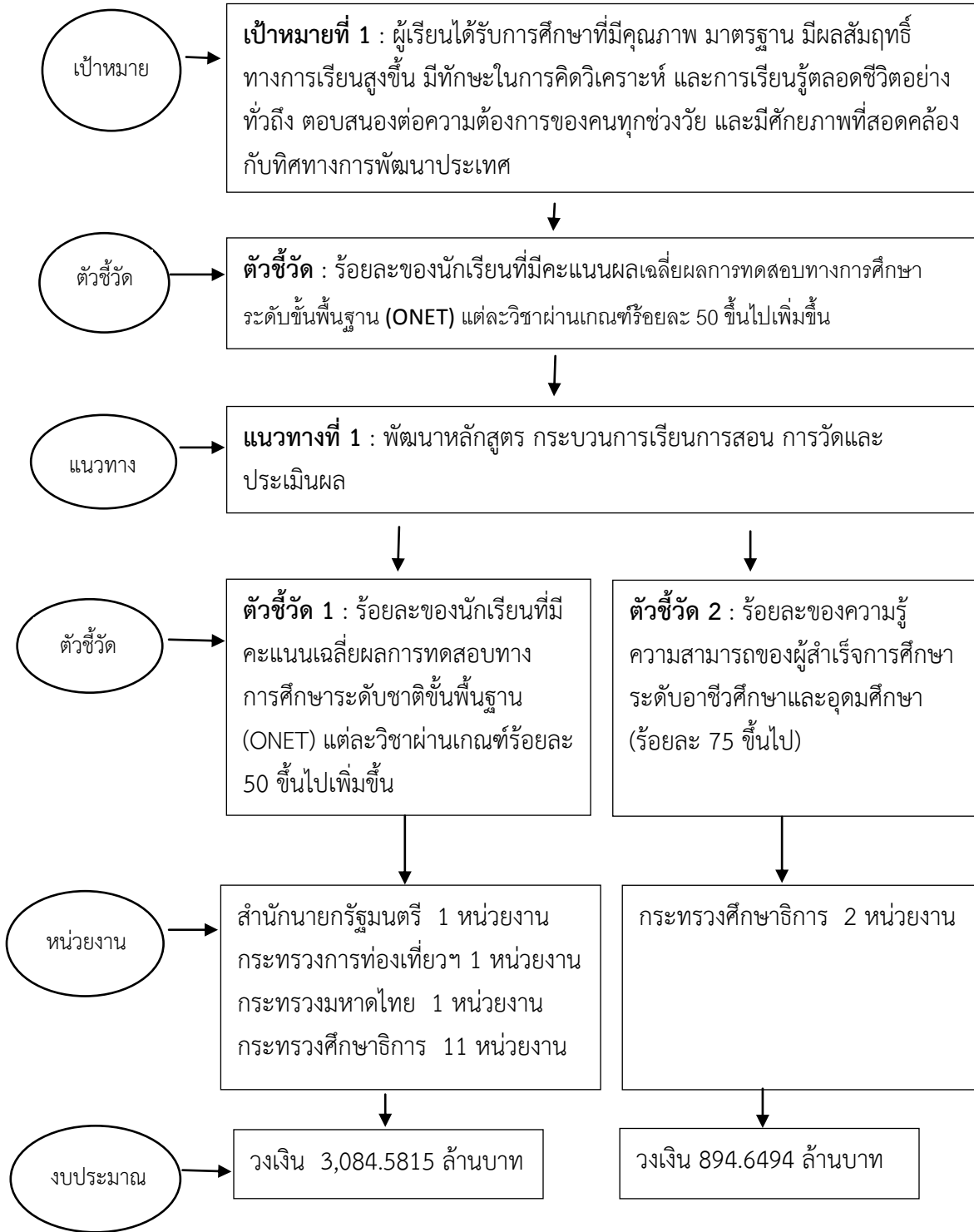
เมื่อพิจารณาการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 แล้ว จะเห็นว่ามีทิศทางเดียวกัน โดยที่การกำหนดแนวทางในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะมีความครอบคลุมและครบถ้วนของสาระการดำเนินงานมากกว่าในปีที่ผ่านมา เนื่องจากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวนหน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับแผนบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีมากขึ้น งบประมาณก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สามารถยกตัวอย่างความเชื่อมโยงของแนวทางการดำเนินงานกับแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) แล้วสามารถเขียนความเชื่อมโยงเป็นผังแผนภาพที่ 4 - 1 และแผนภาพที่ 4 - 2 ดังนี้

แผนภาพที่ 4 - 1 ความเชื่อมโยงระดับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ และแผนบูรณาการฯ (ตัวอย่าง : ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561)



ที่มา : ผู้วิจัย, 2561.

แผนภาพที่ 4 - 2 ความเชื่อมโยงระดับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ และแผนบูรณาการฯ (ต่อ)
(ตัวอย่างแนวทางที่ 1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561)



ที่มา : ผู้วิจัย, 2561.

เมื่อพิจารณาแผนภาพ 4 - 1 และแผนภาพที่ 4 - 2 ที่แสดงความเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับแผนยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี สู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ลงสู่แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และลงสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน นั้น ผู้ศึกษาได้นำแสดงตัวอย่างของความเชื่อมโยงเฉพาะปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ในแนวทางที่ 1 และเฉพาะตัวชี้วัดระดับแนวทางในตัวชี้วัดที่ 1 และตัวชี้วัดที่ 2 เท่านั้น เนื่องจากจำนวนแนวทางมีทั้งหมด 5 แนวทาง และมีตัวชี้วัดแต่ละแนวทางหลายตัวชี้วัด จึงไม่สามารถนำข้อมูลทั้งหมดมาแสดงในแผนภาพเดียวกันได้ แต่อย่างไรก็ตามในสาระสำคัญของการศึกษานั้น ได้พบว่า การจัดทำงบประมาณบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีความเชื่อมโยง สอดคล้องของแผนแต่ละระดับ และมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนสำหรับการที่จะติดตามประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนได้

สรุป

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต จากการศึกษาข้อมูลชุดเดียวจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และจากข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ โดยสรุป ดังนี้

1. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณที่เกี่ยวข้อง พบว่า ดังนี้

1.1 ความเข้าใจในบริบทของงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐ มีความเข้าใจในหลักการที่แตกต่างกัน เนื่องจากต่างหน่วยงานต่างคิดต่างทำโดยยึดภารกิจตามกฎหมายของหน่วยงานตนเป็นหลัก หน่วยงานส่วนใหญ่จะนำโครงการ/กิจกรรม หรืองานประจำที่พื้นฐานที่สามารถดำเนินการแล้วสำเร็จภายในตัวของหน่วยงานเองมาบรรจุไว้ในแผนบูรณาการฯ ดังนั้นการเชื่อมโยง ส่งเสริม สนับสนุน และต่อยอดผลงานจากหน่วยงานหนึ่งไปต่ออีกหน่วยงานหนึ่ง โดยมีตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) เพื่อการติดตามประเมินผลความสำเร็จบรรลุเป้าหมายจึงยังเห็นภาพที่ไม่ชัดเจนนัก

1.2 การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายของแผนบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาเป็นอย่างมาก เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงที่มีหน่วยงานในสังกัดจำนวนมาก ประมาณ 90 กว่าหน่วยงาน อีกทั้งยังต้องประชุมหารือกับหน่วยงานอื่นที่ต่างกระทรวง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ดังนั้น ในการทำความเข้าใจในหลักการจัดทำงบประมาณตามแผนบูรณาการดังกล่าว และการจัดเตรียมโครงการ จึงต้องใช้ระยะเวลา มาก กว่าจะได้ข้อสรุปร่วมกันแล้ว มาจัดทำค่าของงบประมาณของแผนบูรณาการ ก็เป็นระยะเวลากระชั้นชิดแล้ว

1.3 ในส่วนการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณ จะพิจารณาค่าของงบประมาณรายจ่ายในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งก็มีแบบฟอร์มให้เจ้าหน้าที่ระดับผู้ เจ้าหน้าที่ที่ต้องใช้เวลาทำความเข้าใจและกรอกข้อมูลในแบบฟอร์ม จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีเวลาสำหรับการวิเคราะห์ความเหมาะสมโครงการน้อย

1.4 ข้อเสนอแนะ จากการสัมภาษณ์ เห็นควรที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ต้องนัดประชุมหารือทำความเข้าใจร่วมกันในการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยนำเป้าหมายชาติมาเป็นตัวตั้ง แล้ววิเคราะห์ถึงงาน/โครงการ/กิจกรรม ที่สำคัญ ที่จะจัดทำขึ้นมาเพื่อยกขึ้นมาเป็น นโยบายสำคัญของหน่วยงาน ตน ที่มีความสอดคล้องทั้ง มิติ Agenda มิติ Function และมิติ Area รวมทั้งผู้บริหารของหน่วยงานทุกระดับต้องให้ความสำคัญ การจัดทำงบประมาณฯ ดังกล่าว จึงจะบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. เปรียบเทียบแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และงบประมาณของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 28 หน่วยงาน และงบประมาณ จำนวน 8,239.7522 ล้านบาท ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 99.10 มีการดำเนินงานใน 5 แนวทาง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 80 หน่วยงาน และงบประมาณ จำนวน 92,100.7317 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ คิดเป็นร้อยละ 98.56 มีการดำเนินงานใน 5 แนวทาง โดยเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีหน่วยเพิ่มขึ้นมา จำนวน 52 หน่วยงาน หรือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 185.71 และงบประมาณ จำนวน 92,100.7317 ล้านบาท งบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 83,860.9795 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1,017.76

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาแนวคิด รายละเอียด และขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561
2. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณในแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในด้านแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการศึกษาตลอดชีวิต และ
3. เสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต วิธีศึกษาเชิงคุณภาพที่ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารงบประมาณ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของแผนบูรณาการดังกล่าว มีข้อค้นพบสรุป และข้อเสนอแนะ ดังนี้

สรุป

การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อใช้เป็นกลไกดำเนินการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยคำนึงถึงการบูรณาการภารกิจและงบประมาณระหว่าง มิตินโยบาย (Agenda) และมิติหน่วยงาน (Function) กับมิติพื้นที่ (Area)

การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีสาระสำคัญของแผน ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ และส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการปรับปรุงระบบการเรียนรู้ การพัฒนาหลักสูตร การเรียนการสอน การผลิตและการพัฒนาคุณภาพครู บุคลากรทางการศึกษา และระบบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีกลุ่มเป้าหมายหลัก นักเรียน นักศึกษา ครู คณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา มีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานเจ้าภาพ
2. เป้าหมาย ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ มาตรฐาน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น มีทักษะในการคิดวิเคราะห์ และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงตอบสนองต่อความต้องการของคนทุกช่วงวัย และมีศักยภาพที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ

3. ตัวชี้วัดระดับเป้าหมาย อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษา ของ IMD ดีขึ้นจากปี 2559 ไม่น้อยกว่า 2 อันดับ

4. แนวทางดำเนินงาน จำนวน 5 แนวทาง ดังนี้

4.1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

- แนวทางที่ 1 : ปรับปรุงระบบการเรียนรู้
- แนวทางที่ 2 : ผลิตและพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา
- แนวทางที่ 3 : พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา
- แนวทางที่ 4 : พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา
- แนวทางที่ 5 : พัฒนาคุณภาพสถานศึกษา สถาบันการศึกษา และแหล่งเรียนรู้

4.2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

- แนวทางที่ 1 : พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัด และประเมินผล
- แนวทางที่ 2 : ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาคุณภาพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
- แนวทางที่ 3 : ส่งเสริมการผลิตและพัฒนากำลังคนที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ
- แนวทางที่ 4 : พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- แนวทางที่ 5 : ขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีหน่วยงาน จำนวน 28 หน่วยงาน งบประมาณ จำนวน 8,239.7522 ล้านบาท และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีหน่วยงาน จำนวน 80 หน่วยงาน งบประมาณ จำนวน 92,100.7317 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 83,860.9795 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1,017.76 เนื่องจากมีหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เข้ามาเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น โดยมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งได้แก่ โครงการพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

1. การวิเคราะห์เปรียบเทียบแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งวงเงินงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับ พ.ศ. 2561

การกำหนดรายละเอียดของแผนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ 2561 จะพบว่ามีความแตกต่างกัน แสดงตามตารางที่ 5 - 1 และ ตารางที่ 5 - 2 ดังนี้

ตารางที่ 5 - 1 เปรียบเทียบรายละเอียดของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับ พ.ศ. 2561

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
<p>วัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยการปรับปรุงระบบการเรียนรู้ การผลิตและการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา</p> <p>หน่วยงานเจ้าภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา</p> <p>หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 28 หน่วยงาน งบประมาณ วงเงิน 8,239.7522 ล้านบาท เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ร้อยละ 99.10 ของวงเงินงบประมาณทั้งแผนฯ</p> <p>แนวทางการดำเนินงาน</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ปรับปรุงระบบการเรียนรู้ 2. ผลิตและพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา 3. พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา 4. พัฒนาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศการศึกษา 5. พัฒนาคุณภาพการศึกษา สถานศึกษา และแหล่งเรียนรู้ 	<p>วัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการพัฒนาหลักสูตร การเรียนการสอน และกระบวนการเรียนรู้</p> <p>หน่วยงานเจ้าภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ</p> <p>หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 80 หน่วยงาน งบประมาณ วงเงิน 92,100.7317 ล้านบาท เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ร้อยละ 98.56 ของวงเงินงบประมาณทั้งแผนฯ</p> <p>แนวทางการดำเนินงาน</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล 2. การผลิตและพัฒนาคุณภาพครูคณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา 3. ส่งเสริมการผลิตและพัฒนากำลังคนที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ 4. พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา 5. ขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทาง

ที่มา : ผู้วิจัย, 2561.

ตารางที่ 5 - 2 เปรียบเทียบงบประมาณของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับ พ.ศ. 2561
จำแนกรายกระทรวง

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	
	หน่วยงาน	งบประมาณ	หน่วยงาน	งบประมาณ
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	2	24.2236 (0.29%)	3	35.8000 (0.04%)
2. กระทรวงมหาดไทย	1	21.1094 (0.26%)	1	20.7157 (0.02%)
3. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	1	14.6300 (0.18%)	-	-
4. กระทรวงศึกษาธิการ	23	8,165.5592 (99.10%)	72	90,772.7102 (98.56%)
5. กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา	-	-	1	232.3073 (0.25%)
6. กระทรวงวัฒนธรรม	-	-	1	129.8238 (0.14%)
7. ส่วนราชการไม่สังกัดฯ	1	14.2300 (0.18%)	2	909.3747 (0.99%)
รวม	28	8,239.7522 (100%)	80	92,100.7317 (100%)

ที่มา : ผู้วิจัย, 2561.

จากตารางที่ 5 - 1 และตารางที่ 5 - 2 จากข้อมูลของการบูรณาการแผนงานการยกระดับคุณภาพยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 หน่วยงานร่วมดำเนินการ จำนวน 28 หน่วยงาน วงเงิน 8,239.7522 ล้านบาท และหน่วยงานได้ให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีหน่วยงานร่วมดำเนินการ จำนวน 80 หน่วยงาน เพิ่มขึ้น จำนวน 52 หน่วยงาน คิดเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 185.71 และงบประมาณ จำนวน 92,100.7317 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 83,860.9795 ล้านบาท คิดเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 1,017.76 ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของแผนบูรณาการฯ นี้

แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการแล้วพบว่า ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการ จำนวน 28 หน่วยงานเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 23 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 360 และงบประมาณรวม 8,239.7522 ล้านบาท เป็นเงินงบประมาณของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 8,165.5592 ล้านบาท (ร้อยละ 99.10) และปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ก็เหมือนกันกล่าวคือ งบประมาณรวม 92,100.7317 ล้านบาท เป็นเงินงบประมาณของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 90,772.7102 ล้านบาท (ร้อยละ 98.56)

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการจัดทำงบประมาณตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นการบูรณาการตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไปที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ส่วนใหญ่แล้วเป็นการบูรณาการหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน

สำหรับความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ที่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของชาติไว้ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป้าหมายของประเทศไทยในอนาคตคือ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรายได้สูง (การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 5) สังคม สงบสุข ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีงานทำ มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในระดับดี และมีเป้าหมายในการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ อีก 20 ปีข้างหน้า ให้คนไทยมีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีทักษะสูง มีสัมมาชีพตามความถนัดของตน โดยการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตของความเป็นคน โดยถ่ายทอดสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ด้วยการเตรียมพร้อมด้านกำลังคนและการเสริมสร้างศักยภาพคนในทุกช่วงวัย มุ่งเน้นยกระดับคุณภาพ ทุนมนุษย์ของประเทศ โดยการพัฒนาคนให้เหมาะสมทุกช่วงวัย มีทักษะที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในศตวรรษที่ 21 มีเป้าหมายคนไทยมีคุณลักษณะเป็นคนที่สมบูรณ์ มีความสามารถปรับตัว ได้อย่างรู้เท่าทันสถานการณ์ ด้วยการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ เพื่อให้คนไทยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูงตามมาตรฐานสากล และสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง มีสุขภาวะที่ดีขึ้น คนทุกช่วงวัยมีทักษะ ความรู้และความสามารถเพิ่มขึ้น และกำหนดแนวทางพัฒนาที่เกี่ยวข้องสำคัญ คือ

1. ปรับเปลี่ยนค่านิยมให้มีคุณธรรม จริยธรรม
2. พัฒนาคนให้มีทักษะ ความรู้ ความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างดี
3. ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต จนสุดท้ายนำมาสู่การจัดให้มี

แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรม จึงกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินการแปลงแผนระดับยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง เพื่อส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีเป้าหมายผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ มาตรฐาน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ สูงขึ้น มีทักษะในการคิดวิเคราะห์ มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในระดับเป้าหมาย และกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ 5 แนวทาง โดยแต่ละแนวทางจะมีการกำหนดตัวชี้วัดในระดับแนวทางไว้ และภายใต้แนวทางก็จะเป็นภารกิจของส่วนราชการฯ และหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่จะกำหนดโครงการ/กิจกรรม/และ

งบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้

2. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

จากการศึกษาข้อมูลและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง พบปัญหาและข้อจำกัด ได้แก่

2.1 ปัญหาความเข้าใจในหลักการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน เนื่องจากต่างหน่วยงานต่างคิดต่างทำโดยยึดภารกิจตามกฎหมายของหน่วยงานตนเป็นหลัก จึงส่งผลต่อโครงการ/กิจกรรม ที่นำมาบรรจุไว้ในแผนบูรณาการฯ จึงยังไม่สามารถเชื่อมโยงแบบห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ได้อย่างแท้จริง อาจกล่าวได้ว่า แม้หน่วยงานจะจัดทำโครงการ และกำหนดตัวชี้วัดของโครงการได้สอดคล้อง เหมาะสมเฉพาะโครงการนั้น ๆ โดยไม่ได้พิจารณากรอบภารกิจที่หน่วยงานตนควรจะเป็นหน่วยงานที่ผลิตสินค้าและบริการที่ไปส่งเสริมสนับสนุนต่อยอดให้กับหน่วยงานอื่น เพื่อการไปสู่เป้าหมายสูงสุดของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2. ปัญหาการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการดำเนินงาน

ตามหลักการแล้วการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการดำเนินงาน ต้องมีกำหนดไว้เพื่อให้สามารถติดตามประเมินผลความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาที่พบ คือ ตัวชี้วัดแต่ละระดับที่กำหนดไว้สอดคล้องกับโครงการ สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน แต่หากวิเคราะห์ในความเชื่อมโยงร้อยเรียงจากยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติแล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการที่จะเห็นผลความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากตัวชี้วัดในระดับยุทธศาสตร์และนโยบาย จะวัดในภาพที่กว้างที่มีมุมมองคนในประเทศมีความรู้ มีคุณภาพ มีทักษะ สามารถมีงานทำควบคู่ไปกับการต่อยอดพัฒนาเรียนรู้เพื่อการประกอบอาชีพและการดำรงชีพได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ เมื่อพิจารณาถึงตัวชี้วัดในระดับเป้าหมายของแผนบูรณาการ ได้กำหนดตัวชี้วัดที่เป็นสากล ซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าวไม่สามารถวัดผลสำเร็จได้ภายในปีงบประมาณปัจจุบัน ผลการดำเนินงานที่ได้จึงคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

2.3 ข้อจำกัดด้านระยะเวลาดำเนินการ

2.3.1 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงบประมาณจะกำหนดเป็นปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่ม 1 ตุลาคม - 30 กันยายน แต่ช่วงต้นเดือนตุลาคมของทุกปี หน่วยงานราชการจะอยู่ในช่วงแต่งตั้งโยกย้าย กว่าจะเริ่มงานได้ก็เป็นกลางเดือนตุลาคมหรือสิ้นเดือนตุลาคมไปแล้ว โดยแต่ละชั้นมีอุปสรรค ดังนี้

2.3.2 หน่วยงานมีเวลาในช่วงเดือนพฤศจิกายนเท่านั้นที่จะดำเนินการขึ้นทบทวนเป้าหมาย ผลผลิต และตัวชี้วัด โดยมีเวลาในการประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ พิจารณาในรายละเอียดงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นโครงการ ความเหมาะสมของวงเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายแต่ละโครงการ ตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงาน ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงที่มีหน่วยงานในสังกัดจำนวนมากการประชุมคณะกรรมการฯ จึงต้องใช้เวลาในการประชุมหารือทำความเข้าใจกันพอสมควร และหน่วยงานเจ้าภาพต้องรวบรวมสรุปคำขอของงบประมาณให้แก่สำนักงบประมาณในช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์

สำนักงบประมาณเมื่อได้รับคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยงานแล้ว การพิจารณาจะดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ ปัญหาที่พบคือมีแบบฟอร์มให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหลายรูปแบบ เจ้าหน้าที่จะใช้เวลาที่มีอยู่ส่วนใหญ่ไปในการกรอกแบบฟอร์มการพิจารณาขออนุมัติของชั้นคณะกรรมการฯ และชั้นคณะกรรมการฯ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาในสาระสำคัญของรายการ/โครงการ/วงเงินงบประมาณที่เหมาะสม มีความบกพร่องไป ส่งผลต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดทำงานงบประมาณตามแผนบูรณาการฯ ได้

ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำงานงบประมาณตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต สำหรับการจัดทำงานงบประมาณตามแผนบูรณาการดังกล่าวในปีต่อไป ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 สำนักงบประมาณควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ที่ต้องกำหนดนโยบายการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ให้จัดทำแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เนื่องจากเป้าหมายของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ไม่สามารถเห็นผลได้ในระยะ 1 ปีงบประมาณ จึงต้องจัดทำแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เพื่อให้เห็นขั้นตอนกระบวนการทำงาน และเป้าหมายของการดำเนินงาน และสามารถติดตามประเมินผลได้อย่างต่อเนื่อง

1.2 สำนักงบประมาณ ควรทบทวนปฏิทินการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้การพิจารณาชั้นคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีระยะเวลาในการพิจารณากลับกรอง การกำหนดขอบเขต การดำเนินงาน ตัวชี้วัด เป้าหมาย และแผนงาน ของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินงาน ตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้อย่างพอเพียง

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการติดตามประเมินผลความสำเร็จของดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตั้งแต่เริ่มแผน - ปัจจุบัน เพื่อนำผลจากการติดตามประเมินผลมาใช้ประกอบในการปรับปรุงแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และนำมาใช้ในการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2 สำนักงบประมาณ ควรจัดทำคู่มือการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ พร้อมเปิดอบรมเชิงปฏิบัติการในหลักสูตร “การจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์” เพื่อให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงานงบประมาณตามแผนบูรณาการให้มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางเดียวกัน เพื่อจะสามารถจัดทำแผนงานบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในการบริหารการจัดการเรียนการสอนและการแปลงแผนสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

2.3 ส่วนราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐที่มาร่วมดำเนินงาน ต้องประชุมหารือร่วมกันอย่างจริงจังในการจัดทำแผนบูรณาการ การกำหนดเป้าหมายของแผน และการกำหนดตัวชี้วัดร่วมกัน เพื่อให้มีความชัดเจนสามารถถ่ายทอดตัวชี้วัดร่วมไปสู่หน่วยปฏิบัติต่างๆ ในลักษณะแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบตามตัวชี้วัดร่วมที่กำหนด เพื่อวัดผลสำเร็จและติดตามประเมินผลได้แล้วค่อยจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.4 กรณีในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้นำโครงการที่เกี่ยวข้องเรื่องเรียนฟรี 15 ปี ได้แก่ โครงการพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล และโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ซึ่งเป็นภารกิจประจำในการจัดการเรียนการสอนปกติขั้นพื้นฐานที่รัฐพึงจัดให้มี ดังนั้น ในอนาคตการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการฯ เห็นควรย้ายไปบรรจุไว้ในแผนงานพื้นฐานหรือแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อจะได้เห็นภาพการบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนอย่างแท้จริง

3. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

เพื่อให้การจัดทำแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นไปตามหลักการวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานสำคัญและเร่งด่วนให้ปรากฏเป็นรูปธรรม ประหยัด คุ่มค่า ลดความซ้ำซ้อนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง อันจะนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นควรให้มีการวิจัยในอนาคต ดังนี้

3.1 การศึกษาเทคนิค หรือวิธีการในการถ่ายทอดองค์ความรู้ในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเทคนิคในการกำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) และการถ่ายทอดตัวชี้วัดไปยังโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานร่วมปฏิบัติ (Cascade)

3.2 การประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เอกสารไม่ตีพิมพ์

นายกรัฐมนตรี, สำนัก. “ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579)”. ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, 2560.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)”. การจัดทำและขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, 2560.

งบประมาณ, สำนัก. “การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560”.

เอกสารการเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560, 2560.

งบประมาณ, สำนัก. “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561”.

เอกสารการเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561, 2561.

งบประมาณ, สำนัก. “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560”.

เอกสารการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560, 2560.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

งบประมาณ, สำนัก. (ออนไลน์). “ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร”. เข้าถึงได้จาก : www.bb.go.th, 2560.

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงาน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.ops.moe.go.th, 2559.

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงาน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.obec.go.th, 2560.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.nesdb.go.th, 2560.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายสมมิตร โตรักตระกูล
วัน เดือน ปีเกิด	13 พฤศจิกายน 2505
การศึกษา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ประวัติการทำงาน	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ กองพัฒนาระบบงานและการบริหาร สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านความมั่นคงและบริหารทั่วไป - เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 3 สำนักจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 2 - นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ - ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 8 - ผู้อำนวยการสำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม 1 - ผู้อำนวยการสำนักงานผู้อำนวยการ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 2 สำนักงบประมาณ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง	แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
ผู้วิจัย	นายสมมิตร ไตรรักตระกูล หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 2

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศไทยไปสู่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว โดยมีความคาดหวังให้ประชากรของประเทศมีรายได้สูงขึ้น โดยเฉลี่ยไม่น้อยกว่า 13,000 ดอลลาร์/คน/ปี ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถก้าวพ้นกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) โดยมุ่งเป้าการพัฒนาประเทศไทยไปสู่ประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หรือตามคติพจน์ของชาติ คือ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ตามที่กำหนดไว้ในร่างกรอบแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ซึ่งประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์สำคัญ โดยมียุทธศาสตร์ที่ 3 เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (คน) มีแนวทางสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (คน) ตลอดช่วงชีวิตการยกระดับการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพเท่าเทียมและทั่วถึง การปลูกฝังระเบียบวินัยคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่พึงประสงค์ การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาพที่ดี และการสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวจะต้องอาศัยระบบและกลไกที่สำคัญ คือ การศึกษาของชาติที่จะขับเคลื่อนพัฒนาคนและสังคมไทยให้เป็นรากฐานที่แข็งแกร่งของประเทศ มีความพร้อมทางกาย ใจ สติปัญญา มีความเป็นสากล มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย มีคุณธรรม จริยธรรม รู้คุณค่าความเป็นไทย และมีครอบครัวที่มั่นคง

อย่างไรก็ตามการสร้างรากฐานของประเทศให้แข็งแกร่งดังกล่าว มีข้อจำกัดของปัจจัยพื้นฐานเชิงยุทธศาสตร์เกือบทุกด้าน นับเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยต้องปรับตัวขนานใหญ่ โดยการนำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ไปแปลงสู่การปฏิบัติเพื่อให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมของคนให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานการณ์โลก นั่นคือ การใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างเสริม และพัฒนาคุณภาพมนุษย์ ขึ้นมารองรับด้วยเช่นกัน โดยตั้งเป้าหมายเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 คนไทยมีการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลและมีความสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันดีว่าการพัฒนาการศึกษาของชาติ ที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งจากรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สภาการปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2558 พบปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาด้านการจัดการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพ เกิดจากระบบการศึกษาที่ไม่ตอบสนองต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของแรงงานและพลเมืองทุกช่วงวัย
2. ปัญหาด้านระบบการคลังด้านการศึกษาไม่เหมาะสม
3. ปัญหาด้านระบบการเรียนรู้ที่ไม่เข้มข้น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ส่งผลต่อกำลังคนที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ คุณภาพของการศึกษาไทยตกต่ำ สถาบันการศึกษามลิตบัณฑิตไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานเกิดภาวะการว่างงานของบัณฑิตในอัตราสูง หรือทำงานไม่ตรงกับสาขาที่สำเร็จมา เป็นต้น

การแก้ปัญหาดังกล่าว ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาทางการศึกษา เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาระบบการขาดแคลนแรงงานของชาติ ด้วยการพัฒนาคนทุกช่วงวัย มีการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เร่งสร้างโอกาสอาชีพและการมีรายได้ที่มั่นคงแก่ผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน ยกกระดับคุณภาพแรงงาน ซึ่งเป็นการพัฒนาคนเพื่อรองรับอนาคตในระยะ 20 ปี ข้างหน้า โดยมีปัจจัยสำคัญที่จำเป็น ได้แก่ กระบวนการจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณเชิงบูรณาการยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณตามนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลที่มีการดำเนินงานตั้งแต่ 2 หน่วยงาขึ้นไป โดยกำหนดแผนบูรณาการ แผนปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงานให้มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่มีความเชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ซ้ำซ้อนกัน มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักเป็นหน่วยรับผิดชอบมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้กำกับ ดูแล ติดตามผลการดำเนินงานให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนของขอบเขต เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทางการดำเนินงานและหน่วยดำเนินงานตามกรอบระยะเวลา ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 การกำหนดแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ดังนั้น การวิจัยเรื่องแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยมุ่งเน้นศึกษารูปแบบและกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดทำโครงการ/กิจกรรม ให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ การจัดทำตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยการนำข้อมูลและสารสนเทศที่ได้มาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ จัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เชิงปฏิบัติ และเชิงวิชาการ เพื่อประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการจัดสรรงบประมาณ ผลการศึกษาในครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์หรือเป็นแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา คุณภาพ การเรียนรู้ตลอดชีวิต ประสิทธิภาพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (คน) เพื่อรองรับตลาดแรงงาน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด รายละเอียด และขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณในแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในด้านแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3. เพื่อเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการศึกษาตลอดชีวิต

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา โดยการศึกษาการบูรณาการเฉพาะเรื่องงบประมาณแผนบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
2. ขอบเขตด้านประชากร โดยจะทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณ ของสำนักงานงบประมาณ จำนวน 7 คน ได้แก่ ผู้บริหาร จำนวน 3 คน และนักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษลงมา จำนวน 4 คน และ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จำนวน 1 คน
3. ขอบเขตด้านเวลา โดยจะเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมกราคม - พฤษภาคม 2561

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานงบประมาณ เกี่ยวกับการจัดทำโครงการ/กิจกรรมภายใต้แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ความคิดเห็นต่อความรู้ความเข้าใจในหลักการจัดทำงบประมาณตามแผนบูรณาการฯ ของส่วนราชการ และวิธีการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ เป็นต้น
2. ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสารที่เกี่ยวข้องการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต อาทิ เอกสารแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เอกสารแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง (พ.ศ. 2560 - 2564) เอกสารงบประมาณที่มีโครงการ/กิจกรรม ภายใต้แผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต การกำหนดตัวชี้วัดระดับโครงการ/กิจกรรม และตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) งบประมาณในแต่ละโครงการ โครงการ/กิจกรรม และวงเงินงบประมาณภาพรวมแผนฯ รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค

ผลการวิจัย

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และจากข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ โดยสรุป ดังนี้

1. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณที่เกี่ยวข้อง พบว่า
ดังนี้

1.1 ความเข้าใจในบริบทของงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐ มีความเข้าใจในหลักการที่แตกต่างกัน เนื่องจากต่างหน่วยงานต่าง คิดต่างทำโดยยึดภารกิจตามกฎหมายของหน่วยงานตนเป็นหลัก หน่วยงานส่วนใหญ่จะนำโครงการ/ กิจกรรม หรืองานประจำที่พื้นฐานที่สามารถดำเนินการแล้วสำเร็จภายในตัวของหน่วยงานเองมาบรรจุไว้ในแผนบูรณาการฯ ดังนั้นการเชื่อมโยง ส่งเสริม สนับสนุน และต่อยอดผลงานจากหน่วยงานหนึ่ง ไปต่ออีกหน่วยงานหนึ่ง โดยมีตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) เพื่อการติดตามประเมินผลความสำเร็จบรรลุ เป้าหมายจึงยังเห็นภาพที่ไม่ชัดเจนนัก

1.2 การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายของแผนบูรณาการยกระดับคุณภาพ การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาเป็นอย่างมาก เนื่องจากกระทรวง ศึกษาธิการเป็นกระทรวงที่มีหน่วยงานในสังกัดจำนวนมาก ประมาณ 90 กว่าหน่วยงาน อีกทั้งยังต้อง ประชุมหารือกับหน่วยงานอื่นที่ต่างกระทรวง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ดังนั้น ในการทำความเข้าใจในหลักการจัดทำงบประมาณตามแผนบูรณาการ ดังกล่าว และการจัดเตรียมโครงการ จึงต้องใช้ระยะเวลามาก กว่าจะได้ข้อสรุปร่วมกันแล้วมาจัดทำ ค่าของงบประมาณของแผนบูรณาการ ก็เป็นระยะเวลากระชั้นชิดแล้ว

1.3 ในส่วนการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณ จะพิจารณาค่าของงบประมาณ รายจ่ายในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งก็มีแบบฟอร์มให้เจ้าหน้าที่ระดับผู้ เจ้าหน้าที่ที่ต้องใช้เวลาทำ ความเข้าใจและกรอกข้อมูลในแบบฟอร์ม จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีเวลาสำหรับการวิเคราะห์ความ เหมาะสมโครงการน้อย

1.4 ข้อเสนอแนะ จากการสัมภาษณ์ เห็นควรที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวง ศึกษาธิการต้องนัดประชุมหารือทำความเข้าใจร่วมกันในการจัดทำงบประมาณแผนบูรณาการการ ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยนำเป้าหมายชาติมาเป็นตัวตั้ง แล้ววิเคราะห์ ถึงงาน/โครงการ/กิจกรรม ที่สำคัญ ที่จะจัดทำขึ้นมาเพื่อยกขึ้นมาเป็น นโยบายสำคัญของหน่วยงาน ตน ที่มีความสอดคล้องทั้ง มิติ Agenda มิติ Function และมิติ Area รวมทั้งผู้บริหารของหน่วยงาน ทุกระดับต้องให้ความสำคัญ การจัดทำงบประมาณแผนฯ ดังกล่าว จึงจะบรรลุเป้าหมายได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

2. เปรียบเทียบแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และงบประมาณของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 28 หน่วยงานและ งบประมาณ จำนวน 8,239.7522 ล้านบาท ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 99.10 มีการดำเนินงานใน 5 แนวทาง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 80 หน่วยงาน และ งบประมาณ จำนวน 92,100.7317 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นหน่วยงานที่สังกัด กระทรวงศึกษาธิการ คิดเป็นร้อยละ 98.56 มีการดำเนินงานใน 5 แนวทาง โดยเมื่อพิจารณาแล้ว

จะเห็นว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีหน่วยเพิ่มขึ้นมา จำนวน 52 หน่วยงาน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 185.71 และงบประมาณ จำนวน 92,100.7317 ล้านบาท งบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 83,860.9795 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1,017.76

ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำงานงบประมาณตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต สำหรับการจัดทำงานงบประมาณตามแผนบูรณาการดังกล่าว ในปีต่อไป ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 สำนักงบประมาณควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ที่ต้องกำหนดนโยบายการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ให้จัดทำแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เนื่องจากเป้าหมายของแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ไม่สามารถเห็นผลได้ในระยะ 1 ปีงบประมาณ จึงต้องจัดทำแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เพื่อให้เห็นขั้นตอนกระบวนการทำงาน และเป้าหมายของการดำเนินงาน และสามารถติดตามประเมินผลได้อย่างต่อเนื่อง

1.2 สำนักงบประมาณ ควรทบทวนปฏิทินการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้การพิจารณาชั้นคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีระยะเวลาในการพิจารณากลับกรอง การกำหนดขอบเขต การดำเนินงาน ตัวชี้วัด เป้าหมาย และแผนงาน ของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินงาน ตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้อย่างพอเพียง

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการติดตามประเมินผลความสำเร็จของดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตั้งแต่เริ่มแผน - ปัจจุบัน เพื่อนำผลจากการติดตามประเมินผลมาใช้ประกอบในการปรับปรุงแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และนำมาใช้ในการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2 สำนักงบประมาณ ควรจัดทำคู่มือการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ พร้อมเปิดอบรมเชิงปฏิบัติการในหลักสูตร “การจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์” เพื่อให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงานงบประมาณตามแผนบูรณาการให้มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางเดียวกัน เพื่อจะสามารถจัดทำแผนงานบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในการบริหารการจัดการเรียนการสอน และการแปลงแผนสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

2.3 ส่วนราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐที่มาร่วมดำเนินงาน ต้องประชุมหารือ ร่วมกันอย่างจริงจังในการจัดทำแผนบูรณาการ การกำหนดเป้าหมายของแผน และการกำหนดตัวชี้วัด ร่วมก่อน เพื่อให้มีความชัดเจนสามารถถ่ายทอดตัวชี้วัดร่วมไปสู่หน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ในลักษณะแบ่ง หน้าที่กันรับผิดชอบตามตัวชี้วัดร่วมที่กำหนด เพื่อวัดผลสำเร็จและติดตามประเมินผลได้แล้วค่อย จัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.4 กรณีในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้นำโครงการที่เกี่ยวข้องเรื่องเรียนฟรี 15 ปี ได้แก่ โครงการพัฒนาหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล และโครงการ สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ซึ่งเป็น ภารกิจประจำในการจัดการเรียนการสอนปกติขั้นพื้นฐานที่รัฐพึงจัดให้มี ดังนั้น ในอนาคตการจัดทำ งบประมาณแผนงานบูรณาการฯ เห็นควรย้ายไปบรรจุไว้ในแผนงานพื้นฐานหรือแผนยุทธศาสตร์ของ แต่ละหน่วยงาน เพื่อจะได้เห็นภาพการบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ ตลอดชีวิตที่มีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนอย่างแท้จริง

3. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

เพื่อให้การจัดทำแผนบูรณาการการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นไปตามหลักการวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อ ใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานสำคัญและเร่งด่วนให้ปรากฏเป็นรูปธรรม ประหยัด คุ่มค่า ลดความซ้ำซ้อนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการสนับสนุน ซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง อันจะนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นควรให้มีการวิจัย ในอนาคต ดังนี้

3.1 การศึกษาเทคนิคหรือวิธีการในการถ่ายทอดองค์ความรู้ในการจัดทำ งบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเทคนิคในการกำหนด ตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI) และการถ่ายทอดตัวชี้วัดไปยังโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานร่วมปฏิบัติ (Cascade)

3.2 การประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนบูรณาการ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต