

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณ
แบบบูรณาการเชิงพื้นที่

โดย

นายสุวัฒน์ นาครัตน์
ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑
สำนักงบประมาณ

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่
ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นายสุวัฒน์ นาครัตน์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐

วัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการของประเทศไทยกับต่างประเทศ วิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุ ที่ทำให้การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ โดยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการของประเทศไทยกับประเทศเกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย โดยทั้ง ๓ ประเทศดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณจนประสบผลสำเร็จ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการในเชิงพื้นที่ของประเทศไทยได้ เน้นการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ เฉพาะการจัดทำงบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณภาค ที่มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ และสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ตามกระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ ตามโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูลในการวิจัย ผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Information) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลจากต้นทางข้อมูลอย่างแท้จริง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ตามเนื้อหาวัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากเอกสาร ตำรา เอกสาร คู่มือแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เพื่อเสนอรายงานการศึกษาเชิงพรรณนา โดยสังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา เพื่อจะได้จัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ โดยได้ผลการวิจัยการจัดทำงบประมาณของต่างประเทศ การศึกษารูปแบบ วิธีการ และแนวทางการจัดการงบประมาณที่มีการจัดทำงบประมาณเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนจังหวัด ส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศ (Best Practice) ๓ ประเทศ คือ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย มีประเด็นที่น่าสนใจ คือการจัดทำงบประมาณ ๓ ประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานสามารถประยุกต์ใช้ข้อดีในแต่ละด้านสำหรับการจัดการบริหารงบประมาณของประเทศไทย โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณในลักษณะบูรณาการระหว่างส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การนำเสนอข้อค้นพบเรื่องตัวอย่างที่ดี (Best Practice) จากการศึกษากระบวนการงบประมาณของ ๓ ประเทศดังกล่าวพบว่าทุกประเทศมีรูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) โดยมีลักษณะมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการจัดทำกรอบรายจ่ายระยะปานกลาง และระยะยาว มีการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค การประมาณการรายรับ การวิเคราะห์ผลกระทบ

ด้านนโยบายการคลังและงบประมาณ มีการนำเสนอข้อมูลผลการดำเนินงาน ผลสำเร็จของการบริหารงานมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจการจัดทำงบประมาณ มีระบบการติดตามผลและประเมินผล นอกจากนี้มีระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลทางด้านงบประมาณที่ถูกต้องครบถ้วน โดยประเทศเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการบริหารงบประมาณแบบบนลงล่าง (Top-Down Budgeting) ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ผู้บริหารแต่ละหน่วยงานร่วมกันกำหนดเป้าหมายแผนงานที่เน้นผลลัพธ์ โดยกำหนดเป้าหมายออกเป็น ๓ ระดับ ระดับประเทศ ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น และประเทศออสเตรเลียที่มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความคล่องตัวและดำเนินการได้รวดเร็ว ใช้ผลสำเร็จของการบริหารงานมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจการจัดทำงบประมาณ สำหรับปัญหาการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร พบว่ามีปัญหาในเชิงนโยบายและปฏิบัติ โดยปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาตั้งแต่ระดับแผนหมู่บ้าน/ชุมชน แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาพื้นที่ภาค ต่างมีกฎหมายเฉพาะและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ทำให้กลไกในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกัน ไม่ประสานสอดคล้องต้องกัน ขาดความชัดเจนในการเชื่อมโยง และประสานแผนในระดับพื้นที่ ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ยังไม่มีกลไกให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่เข้ามาร่วมพิจารณาจัดทำ ทำให้ขาดการเชื่อมโยง สอดคล้องและครอบคลุมเพื่อที่จะพัฒนาในระดับพื้นที่ ปัญหาเชิงปฏิบัติทั้งในส่วนของสำนักงบประมาณ ในเรื่องการปฏิบัติงานกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘ การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการงบประมาณ ระยะเวลาการจัดทำงบประมาณ และปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอก ในเรื่องการจัดทำแผนงานโครงการยังเป็นการดำเนินงานตามภารกิจปกติในลักษณะต่างคนต่างทำ เกิดความซ้ำซ้อน ขาดการเชื่อมโยงกันในลักษณะตามห่วงโซ่คุณค่า มีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการไปดำเนินโครงการที่ไม่ปรากฏในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และยังไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการฯ ประกอบกับมีข้อจำกัดด้านระยะเวลา และความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการบูรณาการงบประมาณระหว่างกระทรวงกับจังหวัดหลายประการ ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ เป็นต้น โดยได้มีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติงาน รวมทั้งมีข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในโอกาสต่อไป เพื่อให้การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

ABSTRACT

Title The Approaches for Enhancing the Efficiency of Regional Integrated Budget Preparation

Field Economics

Name Mr.Supat Nakarat **Course** NDC **Class** 60

This paper aims to compare the regional integrated budget preparation between Thailand and other countries, to analyze the causes of inefficient results and to suggest the solutions for enhancing the efficiency of regional integrated budget preparation. The author compares the regional integrated budget preparation in Thailand with Korean, The United State of America and Australia, which are the best studies in this field in order to apply their successful factors with the situations in Thailand, especially in provincial and regional budget preparation. Additionally, budget preparation in Thailand is consistent with Thailand 20 Year Strategic Plan (2017 - 2036), the 12th National Economic and Social Development Plan (2017 - 2021) and the annual Budget Allocation Strategies, so that all government projects are align with the national strategies. This study uses a qualitative method to collect the key information from textbooks, articles, regulations and also interviews the in-depth issues with the related organizations. This results in the suggestions for enhancing the efficiency of regional integrated budget preparation by comparing with Korean, The United State of America and Australia, which is the best practices. The intrigue issue is that these countries have constructed Performance Based Budgeting (PBB), Medium term Expenditure Framework (MTEF), Long term Expenditure Framework (LTEF), macroeconomic analysis, revenue projection and stakeholder analysis, focusing on the enhancement of the efficiency and effectiveness of budget allocation. The results of the projects have been used for deciding the annual budget allocation in the following year. They also have set the system for controlling following and assessing the magnificent data to improve the efficiency and effectiveness of annual budget allocation. In Korean, they have performed Top-Down Budgeting to manage budget allocation. Meanwhile, The United State of America focuses on setting the purpose of the projects by dividing it into three

levels includes; federal government, state government and local government. In Australia, they have paid attention on enhancing the efficiency and effectiveness of the budget allocation system, improving the flexibility of the public management and using the results of the projects for deciding the annual budget allocation. In case of the inefficiency in the regional integrated budget preparation process, this results from the limitation of the national policies and the lack of cooperation in practice. In term of the national policies, there are too many laws and regulations, which is not integrated, so the government organizations in provincial levels do not work together. For the latter, there are the lack of technology and time limitation for Budget Preparation Area Division 1-18 in the Bureau of the Budget, as well as the absence of knowledge, intention, cooperation, connection and duplication of the government organizations in provincial levels. This leads to the policy suggestions and practice proposals for the related study in order to enhancing regional integrated budget preparation in the future.

คำนำ

ผลงานวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ โดยเน้นการจัดทำงบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัดและภาค เพื่อให้การจัดทำงบประมาณในพื้นที่ดังกล่าวสนับสนุน สอดคล้องกับภารกิจของพื้นที่ในแต่ละระดับ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณในมิติพื้นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถตอบสนองการปฏิบัติงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) นโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติและประชาชน

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณท่านคณาจารย์ ท่านผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่กรุณาให้การสนับสนุน ให้คำปรึกษา และให้ข้อมูลต่างๆ ที่ทำให้งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์กับการปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้สนใจศึกษาในปัจจุบันและในอนาคตไม่มากนักน้อย และหากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

(นายสุพัฒน์ นาครัตน์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ ๑	บทนำ
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย
	ขอบเขตของการวิจัย
	วิธีดำเนินการวิจัย
	ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย
	คำจำกัดความ
บทที่ ๒	การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
	ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๗๙)
	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔)
	แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
	แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน
	แนวทางการจัดสรรงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์
	ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
	สรุป
บทที่ ๓	การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ (Area)
	กระบวนการ หลักเกณฑ์ แนวทางการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ
	ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๒

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์กับการบูรณาการงบประมาณ	๔๔
การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการงบประมาณใน ๓ มิติ	๔๖
ยุทธศาสตร์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี	
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๑	๔๘
งบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๑ มิติตามพื้นที่ (Area)	๖๑
งบประมาณรายจ่ายของภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๑	๖๘
กระบวนการจัดทำงบประมาณของต่างประเทศ	๗๐
สรุป	๗๒
บทที่ ๔	
การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่	๗๓
ผลการศึกษาการจัดทำงบประมาณของต่างประเทศ	๗๗
ผลการสัมภาษณ์ความคิดเห็น	๗๙
สภาพของปัญหา	๘๗
สรุป	๙๓
บทที่ ๕	
สรุปและข้อเสนอแนะ	๙๕
สรุป	๙๕
ข้อเสนอแนะ	๙๘
บรรณานุกรม	๑๐๔
ภาคผนวก	๑๐๖
แนวทางคำถามในการสัมภาษณ์	๑๐๗
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๐๘

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓-๑	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	๕๑
๓-๒	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน	๕๒
๓-๓	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	๕๗
๓-๔	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน	๕๘
๓-๕	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพ.ศ.๒๕๖๑ และเสนอตั้งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	๖๒
๓-๖	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ สำหรับการพัฒนาพื้นที่ภาค	๖๘
๓-๗	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ สำหรับการพัฒนาพื้นที่ภาค	๖๙
๓-๘	การเสนอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ สำหรับการพัฒนาพื้นที่ภาค	๖๙
๓-๙	เปรียบเทียบกระบวนการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ของต่างประเทศ	๗๐

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่	
๓-๑ แสดงการบูรณาการด้านที่สำคัญ	๔๑
๓-๒ แสดงแนวทางการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการในแนวตั้ง	๔๒
๓-๓ แสดงแนวทางการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการในแนวนอน	๔๓
๓-๔ แสดงมิติการจัดการงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์	๔๔
๓-๕ แสดงลักษณะมิตินงานในการจัดการงบประมาณตามกระบวนทัศน์ใหม่ ลักษณะของมิตินงานที่ใช้กำหนดงบประมาณตามกระบวนทัศน์ใหม่	๔๕

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติให้ความสำคัญกับแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและงานของรัฐอย่างอื่น โดยนัยมาตรา ๗๖ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนา เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ตามยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐภายใต้ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ว่าจะต้องมีการปฏิรูประบบการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มีการจัดทำงบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อเป็นกรอบในการวางแผนงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ และสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยควรมุ่งเน้นการจัดทำงบประมาณโดยยึดพื้นที่ และประเด็นการพัฒนาที่สำคัญเป็นตัวตั้ง และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณได้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของและติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ประกอบกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ในยุทธศาสตร์ที่ ๖ : การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรและการใช้จ่ายมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเวลา เกิดความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำ มีกลไกและช่องทางให้ประชาชนและภาคเอกชน สามารถตรวจสอบกระบวนการดำเนินงาน งบประมาณ ได้อย่างโปร่งใสยิ่งขึ้น โดยให้ส่งเสริมการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ และงบประมาณเชิงพื้นที่ ให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด และให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับการจัดสรรงบประมาณได้

ตามร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) และแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ได้กำหนดทิศทางการปฏิรูประบบงบประมาณมี ๓ ประเด็นหลัก คือ

๑. ให้มีการวางแผนงบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อเป็นกรอบในการวางแผนงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ

๒. ส่งเสริมการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ และงบประมาณเชิงพื้นที่ ให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับการจัดสรรงบประมาณ

๓. แก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เพื่อให้มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับการดำเนินการตามข้อ ๑ และข้อ ๒

นอกจากนี้นโยบายของรัฐบาลยังให้ความสำคัญการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเกิดการบูรณาการใน ๓ มิติ คือ มิติงานตามยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ดังจะเห็นได้จากการมอบนโยบายและมติคณะรัฐมนตรี ต่างๆ เช่น

๑.มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เห็นชอบการบูรณาการแผนงาน/โครงการ ในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่จังหวัด (Area Based) ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ ให้การสนับสนุนการดำเนินการในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

๒.นายกรัฐมนตรีได้มอบนโยบายในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๙ ณ อิมแพค เมืองทองธานี ซึ่งเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ที่ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ภาค โดยให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ ภายใต้แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นการใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง เน้นการพัฒนาในเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด โดยให้แต่ละกลุ่มจังหวัดค้นหาศักยภาพของตนเอง การจัดทำแผนงาน/โครงการของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ (ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ กลุ่มจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ภาคเอกชน และประชาชาติ จะต้องดำเนินงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการ และเชื่อมโยงตามห่วงโซ่คุณค่า

๓.มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ได้เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ ที่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ให้

๔.มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ ได้เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ที่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ มีการบูรณาการร่วมกันในระดับภาค จังหวัดและองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น สามารถเตรียมความพร้อมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขับเคลื่อนการดำเนินงานในมิติพื้นที่ให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ และได้เห็นชอบแนวทางการบูรณาการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ในทุกกระดับ และนำเสนอตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปบูรณาการกับกระทรวง/หน่วยงาน (Function) และนโยบายสำคัญของรัฐบาล (Agenda) โดยคณะกรรมการระดับพื้นที่/ผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงานกลางและหน่วยงานในพื้นที่ร่วมกันวิเคราะห์ศักยภาพและนำเสนอแผนความต้องการของพื้นที่ (Bottom-Up) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยให้กระทรวง/หน่วยงาน (Function) เข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการและให้ความร่วมมืออย่างจริงจังใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ให้

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆ ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงแผนพัฒนาต่างๆ และยังเป็นหัวใจสำคัญในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของกลไกภาครัฐ ดังนั้น ตามร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ และนโยบายของรัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ หากการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จะทำให้การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ เนื่องจากงบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด หากการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการไม่ได้รับการแก้ไขให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ยากที่รัฐบาลจะบริหารประเทศให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ได้

ด้วยเหตุนี้ สำนักงบประมาณจึงได้พัฒนาและปรับปรุงแนวทางการจัดสรรงบประมาณตามแนวทางระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งได้ใช้แนวทางการจัดสรรงบประมาณเชิงบูรณาการใน ๓ มิติ ประกอบด้วย งบประมาณมิติตามนโยบายของรัฐบาล (Agenda) งบประมาณมิติกระทรวง (Function) และมิติพื้นที่ (Area) แต่อย่างไรก็ตามแนวทางการจัดสรรงบประมาณเชิงบูรณาการ ใน ๓ มิติ นั้น ในปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาและมีข้อจำกัดในการจัดทำงบและการบริหารงบประมาณ ทั้งปัญหาการปฏิบัติงานภายในสำนักงบประมาณ เช่น ปัญหาการปฏิบัติงานกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘ ปัญหาการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการงบประมาณ ปัญหาการกำหนดปฏิทินการจัดทำงบประมาณมีระยะเวลาจำกัด ปัญหาขาดการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น และปัญหาที่เกิดจากภายนอก เช่น ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจและการให้ความสำคัญการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ ของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาของพื้นที่ไม่มีการบูรณาการกันอย่างจริงจัง เป็นต้น ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณ ทั้ง ๓ มิติ ยังเกิดความซ้ำซ้อนกันอยู่และขาดการบูรณาการ

กันอย่างจริงจัง ดังนั้น ในการศึกษาคั้งนี้จะเป็นการศึกษาถึงกระบวนการการดำเนินงานจัดทำและบริหารงบประมาณ ในเชิงบูรณาการมิติตามพื้นที่ (Area) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการงบประมาณที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการของประเทศไทยกับต่างประเทศ
๒. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุ ที่ทำให้การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
๓. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เป็นการศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการของประเทศไทยกับประเทศเกาหลีใต้สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย เนื่องจากทั้ง ๓ ประเทศ มีรูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) และมีประสบการณ์จากการประสบปัญหาเศรษฐกิจ หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น เกิดจากภาวะขาดดุลงบประมาณ ทำให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณ เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยทั้ง ๓ ประเทศดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณจนประสบผลสำเร็จ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการในเชิงพื้นที่ของประเทศได้
๒. เน้นการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ เฉพาะการจัดทำงบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณภาค ที่มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ และสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี
๓. กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ ตามโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูลในการวิจัย ดังนี้

๑. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Information) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลจากต้นทางข้อมูลอย่างแท้จริง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ตามเนื้อหาวัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑.๑ ผู้บริหารสำนักงบประมาณ จำนวน ๓ คน ประกอบด้วยรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ จำนวน ๑ คน ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ จำนวน ๒ คน

๑.๒ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารหรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ จำนวน ๔ คน ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด และผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่

๒. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลจากเอกสาร ตำรา เอกสาร คู่มือ แนวทางการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

เพื่อเสนอรายงานการศึกษาเชิงพรรณนา โดยสังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา เพื่อจะได้จัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ และสามารถนำผลการศึกษาพร้อมข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาไปปรับปรุงการจัดทำงบประมาณ รวมทั้งปรับปรุงระบบและวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

๒. ทำให้สำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการศึกษาไปพัฒนาระบบรูปแบบ และแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ทำให้ได้แนวทางการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ให้สอดคล้อง รองรับนโยบายของรัฐบาล สนองตอบความต้องการของประชาชนในแต่ละ พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อนในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการในมิติต่าง ๆ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จังหวัด ท้องถิ่น อันจะส่งผลต่อความคุ้มค่าในการจัดสรรงบประมาณ

คำจำกัดความ

การจัดทำงบประมาณ หมายถึง กระบวนการในการดำเนินการงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมการจัดทำงบประมาณ การจัดพิจารณาเสนอตั้งงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

		<p>การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ หมายถึง การดำเนินการจัดทำงบประมาณตามนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ที่มีการดำเนินงานหลายหน่วยงาน ตั้งแต่ ๒ หน่วยงานขึ้นไป โดยกำหนดเป็นแผนงานบูรณาการ มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่มีความเชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและไม่ซ้ำซ้อนกัน มีแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน</p>
การเพิ่มประสิทธิภาพ	หมายถึง	<p>การเพิ่มความสามารถในการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณ ที่มีอยู่จำกัดให้เกิดความคุ้มค่า เพื่อการบรรลุเป้าหมาย โดยการทำงานที่ได้มาตรฐาน รวดเร็ว ถูกต้อง และใช้เทคนิคที่สะดวก และง่ายขึ้นกว่าเดิม</p>
ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล	หมายถึง	<p>นโยบาย ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลตามร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔) และนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล</p>

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งหากบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณให้เป็นการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณ และฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ ดังปรากฏใน หมวดที่ ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา ๖๔ บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงกันด้วย

มาตรา ๗๑ รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนากีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งการบำบัด พินิจและเยียวยาผู้ถูกกระทำดังกล่าว

ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

มาตรา ๗๖ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการและส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการใหม่กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้ เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบ ที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้ง หรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการ กำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทาง จริยธรรมดังกล่าว

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุง กฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชน เข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับ ฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรา กฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมาย ทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอน ต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙)

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศ เป้าหมายและยุทธศาสตร์ของประเทศในระยะยาว จึงส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับนโยบายพรรคการเมือง หรือนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลทำให้ขาดความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายสำคัญและขาดบูรณาการ ทั้งในระดับนโยบาย และการนำสู่การปฏิบัติ ถือเป็นโอกาสสูญเสียโอกาส และสิ้นเปลืองทรัพยากร

ประเทศไทยจำเป็นต้องมี “ยุทธศาสตร์ชาติ” ซึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเทศไทยต้องปฏิรูป และปรับเปลี่ยนอย่างเป็นระบบขนานใหญ่ เพื่อให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เหมาะสมกับภูมิทัศน์ใหม่ของโลก ยืดหยุ่นปรับตัวได้เร็ว สามารถรับมือกับความเสี่ยงและภัยคุกคามแบบใหม่ได้ และสามารถอาศัยโอกาสจากการเปลี่ยนแปลงบริบทโลกมาสร้างประโยชน์สุขให้กับคนในชาติได้

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาวตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

สำหรับการเชื่อมโยงนำสู่ระดับปฏิบัติ ส่วนราชการนำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาจัดทำแผนปฏิบัติราชการและแผนปฏิบัติราชการประจำปี รวมถึงใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาภาค/จังหวัด แผนอำเภอ แผนท้องถิ่น/ชุมชน ทั้งนี้ การจัดทำและขับเคลื่อนแผนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับยุทธศาสตร์ชาติลงมาถึงระดับพื้นที่จะเน้นการสร้างสมดุลระหว่างความต้องการในระดับพื้นที่ (Bottom-Up) และทิศทางในภาพรวมของระดับประเทศ (Top-Down) โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ประเทศของทุกภาคส่วน

วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ทั้งนี้ วิสัยทัศน์ ดังกล่าวจะต้องสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่ การมีเอกราชอธิปไตย และบูรณาการแห่งเขตอำนาจรัฐ การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ และปราศจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขเป็นปึกแผ่น มีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคมและการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความ

มั่นคงทางพลังงานและอาหาร ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศและการอยู่ ร่วมกันอย่างสันติ ประสานสอดคล้องกันด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและ ศักดิ์ศรี โดยที่ความมั่นคงเป็นรากฐานของทั้ง ๓ ประการที่จะทำให้เกิดความมั่งคั่งและยั่งยืนได้

ความมั่นคง หมายถึง การมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยและการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศในทุกระดับ ทั้งระดับประเทศ สังคม ชุมชน ครัวเรือน และปัจเจกบุคคล และมีความมั่นคงในทุกมิติ ทั้งมิติทาง การทหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง เช่น ประเทศมีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์มีความเข้มแข็งเป็นศูนย์กลางและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน มีระบบการเมืองที่มั่นคงเป็นกลไกที่นำไปสู่การบริหารประเทศที่ต่อเนื่องและโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล สังคมมีความปรองดองและความสามัคคีสามารถผนึกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศ ชุมชนมีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่นประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต มีงานและรายได้ที่ มั่นคงพอเพียงกับการดำรงชีวิต ความมั่นคงของอาหารพลังงาน และน้ำ มีที่อยู่อาศัยและความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน มีการออมสำหรับวัยเกษียณ

ความมั่งคั่ง หมายถึง ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีความยั่งยืนจนเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ประชากรมีความอยู่ดีมีสุขได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น และมีการพัฒนาอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วน (Inclusive Growth) มีคุณภาพชีวิตตาม มาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ ไม่มีประชาชนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน เศรษฐกิจในประเทศมีความเข้มแข็ง ขณะเดียวกันต้องมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่างๆทั้งในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศเพื่อให้สามารถ สร้างรายได้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนมีการสร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป และประเทศไทยมีบทบาทที่สำคัญในเวทีโลก และมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการค้าอย่างแน่นแฟ้นกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย เป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยงในภูมิภาคทั้งการคมนาคมขนส่ง การผลิต การค้า การลงทุน และการทำธุรกิจ เพื่อให้เป็นพลังในการพัฒนา นอกจากนี้ยังมีความสมบูรณ์ในทุนที่ จะสามารถสร้างการพัฒนาต่อเนื่องไปได้ ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนที่เป็นเครื่องมือ เครื่องจักร ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ รายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่อยู่บนหลักการใช้ การรักษาและการฟื้นฟู ฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินพอดี ไม่สร้าง

มลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม จนเกินความสามารถในการรองรับและเยียวยาของระบบนิเวศน์ การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals : SDGs) ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้นและสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น คนมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเอื้ออาทร เสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืน และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และทุกภาคส่วนในสังคมยึดถือและปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาในระดับอย่างสมดุล มีเสถียรภาพ และยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี มี ๖ ยุทธศาสตร์ คือ

๑. ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ประกอบด้วย

๑.๑ การรักษาความสงบภายในประเทศ

๑.๒ การพัฒนาศักยภาพในการป้องกันประเทศ พร้อมรับมือกับภัยคุกคามทั้งทางทหารและภัยคุกคามอื่นๆ

๑.๓ บูรณาการความร่วมมือกับต่างประเทศที่เอื้อให้เกิดความมั่นคง ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ และคุณภาพชีวิตของคนในชาติ

๑.๔ การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและทางทะเล

๑.๕ การบริหารจัดการความมั่นคงให้สอดคล้องกันแผนงานพัฒนาอื่นๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชน และร่วมพัฒนาประเทศ

๒. ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
ความสามารถในการแข่งขัน ประกอบด้วย

๒.๑ การพัฒนาภาคการผลิตและบริการ

๒.๒ การพัฒนาสังคมผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Society) เพื่อสร้างผู้ประกอบการทางธุรกิจ

๒.๓ การพัฒนาปัจจัยสนับสนุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

๒.๔ การวางรากฐานที่แข็งแกร่งเพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

๓. ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย

๓.๑ การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม (Transformation of Culture) เพื่อสร้างคนไทยที่มีคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย

- ๓.๒ การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต
- ๓.๓ การปฏิรูปการเรียนรู้แบบพลิกโฉม (Transformation of Learning)
- ๓.๔ การพัฒนาและรักษากลุ่มผู้มีความสามารถพิเศษ (Talents)
- ๓.๕ การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี
- ๓.๖ การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

๔. ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม

ประกอบด้วย

๔.๑ การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของคนทุกกลุ่มในสังคม

- ๔.๒ การสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างทั่วถึง
- ๔.๓ การเสริมสร้างพลังทางสังคม
- ๔.๔ การสร้างความสมานฉันท์ในสังคม

๕. ยุทธศาสตร์ที่ ๕ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

- ๕.๑ จัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
- ๕.๒ วางระบบบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการให้มีประสิทธิภาพใน ๒๕ กลุ่มน้ำทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน
- ๕.๓ พัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในทุกภาคเศรษฐกิจ
- ๕.๔ พัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศน์และเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- ๕.๕ ร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศ

๕.๖ ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

๖. ยุทธศาสตร์ที่ ๖ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย

- ๖.๑ การวางระบบบริหารงานราชการแบบบูรณาการ
- ๖.๒ การยกระดับงานบริการประชาชนและการอำนวยความสะดวกของภาครัฐสู่ความเป็นเลิศ
- ๖.๓ การปรับปรุงบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ
- ๖.๔ การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐในการปฏิบัติราชการและมีความเป็นมืออาชีพ

๖.๕ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๖.๖ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

ในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศและสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเชื่อมโยงกันใกล้ชิดกันมากขึ้นโดยน้อมนำหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙-๑๑ เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคง เกิดภูมิคุ้มกัน และการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความดุลและยั่งยืน

การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ จึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ โดยในแต่ละยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ได้กำหนดประเด็นการพัฒนา พร้อมทั้งแผนงาน/โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง ๕ ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันยังได้กำหนดแนวคิดและกลไกการขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อกำกับให้การพัฒนาเป็นอย่างมีทิศทางและเกิดประสิทธิภาพ นำไปสู่พัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทย

หลักการพัฒนาประเทศที่สำคัญในระยะพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” การพัฒนาที่ยั่งยืน และ คนเป็นศูนย์กลางพัฒนา

วัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒

๑. เพื่อวางรากฐานให้คนไทยเป็นคนที่สมบูรณ์ มีคุณธรรมจริยธรรม มีระเบียบ วินัย ค่านิยมที่ดี มีจิตสาธารณะ และมีความสุข โดยมีสุขภาพและสุขภาพที่ดี ครอบครัวอบอุ่น ตลอดจนเป็นคนเก่งที่มีทักษะความรู้ความสามารถและพัฒนาตนเองได้ต่อเนื่องตลอดชีวิต

๒. เพื่อให้คนไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ ผู้ด้อยโอกาส ได้รับการพัฒนาได้รับการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งชุมชนมีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้

๓. เพื่อให้เศรษฐกิจเข้มแข็ง แข่งขันได้ มีเสถียรภาพ และมีความยั่งยืนสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานใหม่โดยการใช้นวัตกรรมที่เข้มข้นมากขึ้นสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก และสร้างความมั่นคงทางพลังงาน อาหาร และน้ำ

๔. เพื่อรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติละคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

๕. เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ทันสมัย และมีการทำงานเชิงบูรณาการของภาคีการพัฒนา

๖. เพื่อให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยการพัฒนาภาคและเมืองเพื่อรองรับการพัฒนายกระดับฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานการผลิตและบริการใหม่

๗. เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และนานาชาติได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ประเทศไทยมีบทบาทนำและสร้างสรรค์ในด้านการค้า การบริการ และการลงทุนภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และโลก

ทั้งนี้ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ประเทศไทยต้องใช้ประโยชน์จากศักยภาพและภูมิสังคมเฉพาะของพื้นที่ และการดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุก เพื่อเสริมจุดเด่นในระดับภาคและจังหวัดให้เป็นฐานการผลิตและบริการที่สำคัญ ประกอบกับการขยายตัวของประชากรในเขตเมืองจะเป็นโอกาสในการกระจายความเจริญและยกระดับรายได้ของประชาชน โดยการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่และมีศักยภาพในการรองรับการค้าการลงทุน รวมทั้งลดแรงกดดันจากการกระจุกตัวของการพัฒนาในกรุงเทพฯ และภาคกลางไปสู่ภูมิภาค

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

๑. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายมีความสำคัญและจำเป็นในการสร้างความเจริญมั่นคงให้แก่ประเทศ โดยการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม เทคโนโลยี การต่างประเทศ และสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศ ทั้งนี้งบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายจะต้องตราเป็นกฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งการอนุมัติและการใช้กฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะมีขั้นตอนและกระบวนการงบประมาณ ซึ่งในปัจจุบันจะประกอบไปด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) การติดตามและการประเมินผลงบประมาณ (Budget Follow-up and Evaluation) จึงได้ศึกษาแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ ดังนี้

- ๑.๑ งบประมาณของประเทศไทย
- ๑.๒ กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับงบประมาณ
- ๑.๓ การวางแผนและการจัดทำคำขอรับการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- ๑.๔ การอนุมัติงบประมาณ
- ๑.๕ การบริหารงบประมาณ
- ๑.๖ การติดตามและการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

๒. งบประมาณของประเทศไทย

งบประมาณของภาครัฐ หมายถึงจำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยอาศัยเหตุผลเชิงตรรกะ และหลักฐานเชิงประจักษ์สนับสนุนในการคาดคะเนตัวเลขการกะประมาณ การบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรต่างๆ ที่แสดงออกในรูปตัวเงินในอนาคต ที่ฝ่ายบริหารจะใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ การกำหนดเป้าหมายทางสังคม การกระจายรายได้ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยผ่านขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ

๒.๑ ระบบงบประมาณของประเทศไทย

ระบบงบประมาณ หมายถึง กระบวนการซึ่งองค์กรวางแผนไว้ เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเงินในอนาคต ซึ่งระบบงบประมาณจะเป็นไปตามความเหมาะสมในแต่ละยุคสมัย ขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศนั้นๆ ทั้งนี้นับตั้งแต่มีการกำหนดพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ เพื่อให้ใช้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณโดยเฉพาะ ระบบงบประมาณของประเทศไทยสามารถแบ่งเป็น ๔ ระบบ ได้แก่

๒.๑.๑ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting)

ช่วงการใช้ระบบงบประมาณอยู่ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๐๒ – ต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๔ เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณ และมีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อใช้เป็นหลักในการจัดทำและบริหารงบประมาณแล้ว ระบบงบประมาณเริ่มแรก เป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่รายละเอียดของการใช้จ่ายในรูปแบบที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลใช้จ่ายอะไรไปบ้าง มีการจำแนกประเภท หมวดหมู่ของงบประมาณรายจ่ายไว้โดยละเอียด โดยมุ่งหวังให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้อง ง่ายต่อการตรวจสอบ และเพื่อป้องกันการทุจริต นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายด้วย ซึ่งให้ความสำคัญกับการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) แต่ละรายการ โดยแสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในการบริหารงานนั้นจะมีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายการ

ประเภทใด เช่น จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าสิ่งของ ค่าบริหาร อย่างละเท่าใด ข้อดี คือ ช่วยในการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานได้ดี เพราะมีการแสดงค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน จึงง่ายต่อการปฏิบัติในการปรับเพิ่ม/ลดรายการ แต่มีข้อบกพร่องที่ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ เพราะการอนุมัติเงินประจำงวดจะอนุมัติตามหมวดรายจ่าย มิได้อนุมัติตามแผนงาน งาน/โครงการ ทำให้ไม่สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่งาน/โครงการหนึ่งๆ กับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นหรือวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการนั้นๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงาน นอกจากนี้ การควบคุมรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินทำให้ผู้บริหารไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานเท่าที่ควร จึงไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดได้

๒.๑.๒ ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting)

ช่วงการใช้ระบบงบประมาณอยู่ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๒๔ – ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) มีความมุ่งหมายให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผน และเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล จึงได้แสดงงบประมาณในลักษณะแผนงานไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะเดียวกันได้จำแนกงบประมาณรายจ่ายของงาน/โครงการออกเป็นหมวดรายจ่ายต่างๆ ในเอกสารงบประมาณ ฉบับรายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้พัฒนาขึ้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยมีจุดประสงค์สำคัญเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผน เพื่อให้มีความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของหน่วยงานกับแผนงาน/โครงการที่จะต้องมี เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเหล่านั้น ตลอดจนผลงานที่จะได้รับการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการเหล่านั้น และเป็นระบบงบประมาณที่สนับสนุนการวางแผน โดยผสมผสานการวางแผนและการงบประมาณเข้าเป็นกระบวนการเดียวกัน ดังนั้น ระบบงบประมาณแบบแผนงานจึงเน้นการแจกแจงงบประมาณ ออกตามวัตถุประสงค์และแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่จะต้องมีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังเน้นการชี้ให้เห็นถึงผลงานที่จะได้รับว่าถ้าได้รับจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน/โครงการต่างๆ แล้ว จะได้รับผลงานอะไรออกมาบ้าง โดยอาจแสดงออกมาในหลายรูปแบบ เช่น ผลผลิต ต้นทุนต่อหน่วยหรืออาจแสดงออกมาในรูปของการวิเคราะห์ผลตอบแทน

๒.๑.๓ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting)

ช่วงการใช้ระบบงบประมาณอยู่ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๐ – ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นแนวทางการดำเนินงานตั้งแต่ การวางแผน การจัดการ

งบประมาณ โดยเน้นที่ผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) มีการวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measures) ที่หน่วยนับในการตรวจวัด และประเมินผลการดำเนินงานที่ต้องชัดเจน สมบูรณ์ สามารถนำมาใช้ได้จริง และเหมาะสมกับเวลา ครอบคลุมทั้ง ปริมาณ คุณภาพ ค่าใช้จ่าย อย่างมีประสิทธิภาพ และทันเวลาตามต้องการ ซึ่งทำให้รัฐบาลมั่นใจได้ว่าผลผลิตที่เกิดขึ้นมีความ เชื่อมโยงกับผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมาย และนโยบายรัฐบาล มีปริมาณ ราคาและคุณภาพเหมาะสม สอดคล้องกัน โดยสาระสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานประกอบด้วย

๒.๑.๓.๑ การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ระบบ งบประมาณรูปแบบนี้กำหนดให้ในการของงบประมาณจะต้องระบุพันธกิจขององค์กร โดยมีการแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่ใช้ให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สอดคล้องกันกับ เป้าหมาย นโยบาย และวัตถุประสงค์ของส่วนราชการนั้น ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์กับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และพันธกิจของกระทรวง มีการประเมินผลสำเร็จอย่างสม่ำเสมอ เพื่อ วัดผลการดำเนินการและความสำเร็จของผลงานในเรื่อง ปริมาณ คุณภาพ ความทันเวลา และต้นทุน

๒.๑.๓.๒ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการรายงาน เป็น แนวทางในการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ โดยให้หน่วยงานปฏิบัติมีความคล่องตัวในการ ดำเนินงานภายในกรอบของงบประมาณรายจ่ายที่ระดับแผนงาน ซึ่งประกอบด้วยงาน/โครงการ ทั้งนี้ หน่วยงานจะต้องรายงานผลการดำเนินงานโดยการเปรียบเทียบผลผลิตที่ทำแล้วเสร็จกับเป้าหมายของ ผลผลิต รวมทั้งต้องรายงานทางการเงินที่เกี่ยวกับการมอบความรับผิดชอบการใช้เงินงบประมาณ และ ประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ

๒.๑.๓.๓ การกระจายอำนาจในการจัดทำและบริหารงบประมาณ เพื่อให้มีความคล่องตัว และมีความยืดหยุ่นในการบริหารงาน เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สำนัก งบประมาณได้ดำเนินการทบทวนโครงสร้างงบประมาณ การปรับปรุงระบบการโอนเปลี่ยนแปลงให้มีความ คล่องตัวมากขึ้น และการปรับโครงสร้างระบบการอนุมัติเงินประจำงวด โดยส่วนราชการ ดำเนินการทำข้อตกลงในการใช้งบประมาณกับสำนักงบประมาณโดยส่วนราชการที่สำคัญ ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ต้องมีส่วนร่วมรับรู้ด้วย มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า ๓ ปี บนพื้นฐานของแผนงานในปัจจุบันให้ครอบคลุมเป้าหมายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ จัดทำ รายงานทางการเงินอย่างละเอียด ตลอดจนรายงานความก้าวหน้าของงานโดยเปรียบเทียบกับ เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

๒.๑.๓.๔ การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ การ จัดทำงบประมาณ มีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลกลาง เท่านั้น ส่วนกิจกรรมที่อยู่นอกระบบงบประมาณ (Extra Budgetaries Activities) ซึ่งได้แก่ เงินกู้ และ

เงินช่วยเหลือจากภายนอก ยังไม่ได้ถูกรวมเข้ากับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น หากนำกิจกรรมที่ใช้จากเงินนอกงบประมาณดังกล่าว มาพิจารณาร่วมกันกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยแล้ว จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ และรัฐสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ จะสามารถชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของนโยบายการคลังของรัฐบาลที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย การวางแผน และการรายงานทางการเงินที่ปรับปรุงแล้ว จะช่วยให้ตัดสินใจได้ดีขึ้น

๒.๑.๔ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting)

ช่วงการใช้ระบบงบประมาณอยู่ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๔ - ปัจจุบัน จากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ รัฐบาลจะทำการปฏิรูปการจัดการงบประมาณใหม่ โดยจะปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส สำนักงบประมาณจึงได้พัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถรองรับกับการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดทำเพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการจัดทำแผนนิติบัญญัติและแผนปฏิบัติราชการ เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาสี่ปีตามที่กำหนดใน มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยการพัฒนาอาศัยแนวคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แนวคิดของการกระจายภารกิจ และแนวคิดของการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

๒.๑.๔.๑ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า และสอดคล้องกันตามความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณ และคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้

๒.๑.๔.๒ มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ โดยให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน

๒.๑.๔.๓ เน้นหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับที่ชัดเจน เริ่มตั้งแต่ระดับรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและเป็นผู้

กำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศ สู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิต ที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

๒.๑.๔.๔ การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้กระทรวงและหน่วยงาน สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยง และสอดคล้องกันในแต่ละระดับ จึงได้มอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณให้กับกระทรวงและหน่วยงานมากขึ้น พร้อมทั้งผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ ให้ความสำคัญคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้นด้วย

๒.๑.๔.๕ การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากงบประมาณเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้นการนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินการคลังให้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

๒.๑.๔.๖ การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านาระยะปานกลาง (MTEF) เป็นการประมาณการรายจ่าย ๓ ปีล่วงหน้า จากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปีปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีกรณีเปลี่ยนแปลงนโยบายสำหรับแผนงานต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่า สัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้น สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณ MTEF จะดำเนินการทั้งแบบ Top Down ซึ่งเป็นการประมาณการรายจ่ายระดับนโยบาย โดยพิจารณาจากสมมติฐานทางเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐ และแบบ Bottom Up ซึ่งเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงาน ภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา ๑ - ๓ ปี ซึ่ง MTEF ทั้ง ๒ แบบทำให้สำนักงานงบประมาณและรัฐบาลทราบถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการคลัง

๒.๑.๔.๗ การติดตามและการประเมินผลความสำเร็จตามเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ เป็นการจัดให้ระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงาน ว่าได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย เชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา

และค่าใช้จ่าย ไว้อย่างชัดเจนเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

๑. การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมาย ดังนี้

จอห์น ดี.มิลเล็ท (John D.Millet, 1954) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ และได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงาน ซึ่งความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจในการบริการให้กับประชาชน โดยพิจารณาจาก เช่น การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน การให้บริการอย่างรวดเร็ว ทันเวลา การให้บริการอย่างเพียงพอ การให้บริการอย่างต่อเนื่อง และการให้บริการอย่างก้าวหน้า เป็นต้น

สมใจ ลักษณะ (๒๕๔๔) ได้กล่าวว่า การมีประสิทธิภาพในการทำงานของตัวบุคคล หมายถึงการทำงานให้สำเร็จ โดยสูญเวลาและเสียพลังงานน้อยที่สุด ได้แก่ การทำงานได้เร็ว และได้งานที่ดี บุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นบุคลากรที่ตั้งใจในการปฏิบัติงานเต็มความสามารถ ใช้กลวิธี หรือเทคนิคการทำงานที่จะสร้างผลงานได้มาก เป็นผลงานที่มีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจ โดยสิ้นเปลืองต้นทุน ค่าใช้จ่ายพลังงาน และเวลาน้อยที่สุด

สิริวดี ชูเชิด (๒๕๕๖) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพการทำงาน หมายถึง ความสามารถ และทักษะในการกระทำของบุคคลของตนเอง หรือของผู้อื่นให้ดีขึ้น เจริญขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตนเองและขององค์กรอันจะทำให้ตนเอง ผู้อื่นและองค์กร เกิดความพึงพอใจและสงบสุขในที่สุด

สรุปว่า การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน คือ การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมความสามารถ และทักษะในการทำงานของตนเองหรือผู้อื่นให้ดีขึ้นเจริญขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งจะทำให้ตนเองผู้อื่นและองค์กรเกิดความสุขในที่สุด โดยการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์กรหรือการพัฒนาสังคม

๒. ประโยชน์การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน

บุคลากรถือเป็นหัวใจสำคัญในการนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จ และเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้ การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นการที่องค์กรจะกระทำภารกิจหลักให้บรรลุวัตถุประสงค์ และมีประสิทธิภาพนั้นหน่วยงานจำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมกับงานซึ่งประโยชน์ของการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน มีดังนี้

๒.๑ ช่วยทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการหรือวิธีการทำงานใหม่ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๒.๒ ช่วยเพิ่มกลยุทธ์ในการสร้างความสำเร็จในการทำงานและช่วยลดความซ้ำซ้อนของงาน

๒.๓ ช่วยทำให้การทำงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ด้วยวิธีการที่รวดเร็ว

๒.๔ ช่วยทำให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้า หรือพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ

๒.๕ ทำให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพ ลดความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ประหยัดเวลา ทรัพยากร และกำลังคน

๒.๖ องค์กรมีความสามารถในการกำหนดกลยุทธ์ เทคนิค วิธีการ ด้วยวิธีการทำงานที่เหมาะสม ลดปัญหาอุปสรรคและมีความสุขในการทำงาน

๒.๗ ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาตนเอง เมื่อพัฒนาตนเองแล้วจะสามารถนำความรู้ที่ได้รับจากการพัฒนานั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่องานและองค์กรต่อไป

๓. ประเภทของประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องของการใช้ปัจจัยและกระบวนการในการดำเนินงาน โดยประสิทธิภาพอาจไม่แสดงเป็นค่าประสิทธิภาพเชิงตัวเลข แต่แสดงด้วยการบันทึกถึงลักษณะการใช้เงิน วัสดุ คน และเวลา ในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า ประหยัด ไม่มีการสูญเปล่าเกินความจำเป็น รวมถึงมีการใช้ กลยุทธ์หรือเทคนิควิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม สามารถนำไปสู่การบังเกิดผลได้เร็วและมีคุณภาพ ประเภทของประสิทธิภาพ มี 2 ระดับคือ

๓.๑ ประสิทธิภาพของบุคคล หมายถึง การทำงานเสร็จโดยสูญเสียน้อยเวลาและพลังงานน้อยที่สุด ค่านิยมการทำงานที่ยึดกับสังคม เป็นการทำงานได้เร็วและได้งานดี บุคคลที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน คือบุคคลที่ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ใช้กลวิธีหรือเทคนิคการทำงานที่จะสร้างผลงานได้มากเป็นผลงานที่มีคุณภาพ เป็นที่น่าพอใจ โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายพลังงานและเวลาน้อย เป็นบุคคลที่มีความสุขและพอใจในการทำงาน เป็นบุคคลที่มีความพอใจจะเพิ่มพูนคุณภาพและปริมาณของผลงาน คิดค้นดัดแปลง วิธีการทำงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้นอยู่เสมอ

๓.๒ ประสิทธิภาพขององค์กร คือ การที่องค์กรสามารถดำเนินงานต่างๆ ตามภารกิจหน้าที่ขององค์กร โดยใช้ทรัพยากร ปัจจัยต่างๆ รวมถึงกำลังคนอย่างคุ้มค่า มีการสูญเสียน้อยที่สุด มีลักษณะการดำเนินงานไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ โดยประหยัดทั้งเวลา ทรัพยากร และกำลังคน องค์กรมีความสามารถในการใช้ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ เทคนิควิธีการ และเทคโนโลยี ทำให้เกิดวิธีการทำงานที่เหมาะสม มีความราบรื่นในการดำเนินงาน มีปัญหาอุปสรรค และความขัดแย้งน้อยที่สุด บุคลากรมีขวัญกำลังใจดี และมีความสุขในการทำงาน องค์กรประกอบของการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน เป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมความสามารถ และทักษะในการทำงานของตนเองหรือผู้อื่นให้ดีขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งองค์กรประกอบ

พัฒนาประสิทธิภาพการทำงานมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์กร โดยผู้เขียนยกตัวอย่างแนวคิดของนักวิชาการมี ดังนี้

ปีเตอร์สัน (Peterson) และ โพลแมน (Plowman) (1953) ได้กล่าวว่า องค์ประกอบของประสิทธิภาพการทำงานไว้ ดังนี้

๑. คุณภาพของงาน (Quality) จะต้องมียุทธศาสตร์สูงคือผู้ผลิตและผู้ใช้ประโยชน์คุ้มค่าและมีความพึงพอใจ

๒. ปริมาณ (Quantity) งานที่เกิดขึ้นต้องเป็นไปตามความคาดหวังของหน่วยงาน

๓. เวลา (Time) คือเวลาที่ใช้ในการดำเนินงานต้องอยู่ในลักษณะที่ถูกต้องเหมาะสมกับหลักการและทันสมัย

๔. ค่าใช้จ่าย (Cost) เป็นในการดำเนินการทั้งหมดจะต้องเหมาะสมกับงานและวิธีการ คือจะต้องลงทุนน้อยและได้ผลกำไรมากที่สุด

จิตติมา อัครธิพิงศ์ (2556) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพในการทำงานในองค์กรเป็นหัวใจสำคัญในการนำองค์กรไปสู่การบรรลุผลความสำเร็จของการดำเนินงาน องค์กรจะมีผลผลิตเป็นที่น่าพอใจทั้งในด้านการผลิต การบริการ มีความเจริญก้าวหน้า และสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้า และบุคลากรองค์กร ซึ่งองค์ประกอบ การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานที่สำคัญ มี ดังนี้

๑. สิ่งแวดล้อมนอกองค์กร ได้แก่ ตลาดความต้องการของลูกค้า สภาพเศรษฐกิจของสังคมและประเทศ เช่น ภาวะเงินเฟ้อ สภาพคล่องทางการเงินการธนาคาร กำลังการซื้อของลูกค้าความเปลี่ยนแปลงของสังคม

๒. สิ่งแวดล้อมในองค์กร ได้แก่ นโยบาย วิสัยทัศน์ และปรัชญาขององค์กรที่กำหนดทิศทางการดำเนินงาน วัฒนธรรมองค์กร และการจัดบรรยากาศการทำงานที่ส่งเสริมการทำงานของบุคลากร

๓. ปัจจัยขององค์กร ได้แก่ สภาพความพร้อมขององค์กรในด้านที่ดิน อาคารสถานที่ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เงินทุน เทคโนโลยี และศักยภาพของบุคคล ด้านบุคลากรหรือบุคคล ถือเป็นหัวใจของการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร บุคคลต้องมีประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้นองค์ประกอบด้านตัวบุคคลที่นำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน ได้แก่ ปรัชญาและอุดมการณ์ บุคลิกภาพ ความต้องการ ค่านิยม เป้าประสงค์ของชีวิตและการทำงาน การสำรวจตนเอง ความสามารถในการพิชิตอุปสรรคในการทำงาน และการสร้างความเชื่อมั่นในตนเอง เป็นต้น

๔. กระบวนการขององค์กร เป็นองค์ประกอบสำคัญลำดับสองต่อจากองค์ประกอบ ด้านบุคคล กระบวนการที่สำคัญขององค์กร คือ การดำเนินงานทั้งหมดที่จะทำให้เกิด

การผลิต และการบริการที่น่าพอใจ ขอบข่ายของกระบวนการขององค์กรที่เอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร ได้แก่ การจัดโครงสร้างงานขององค์กร การวางแผน การจัดองค์กรในด้านบุคลากร การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การควบคุมคุณภาพการทำงาน และการพัฒนาองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

Certo, Samuel C. (2000) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กร ประกอบด้วย 3 ปัจจัย คือ

๑. ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร องค์กรจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะโครงสร้างที่เหมาะสม โดยจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยย่อยที่สำคัญ ได้แก่

๑.๑ ปัจจัยด้านนโยบายที่ครอบคลุมถึงการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดพันธกิจที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ทั้งระยะสั้นและระยะยาว การกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และการดำเนินงาน เป็นต้น

๑.๒ ปัจจัยด้านการบริหารและการจัดการที่ครอบคลุมถึงการจัดโครงสร้างเกี่ยวกับงานใหม่ ความซับซ้อน ความเป็นทางการ การรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจ การจัดสายงาน การบังคับบัญชา การจัดกลุ่มงาน การจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มงาน การวางแผน การสั่งการ การควบคุมการทำงาน การจัดสรรทรัพยากร การติดตามกำกับดูแล และการประเมินผลการทำงาน

๒. ปัจจัยด้านบุคคล เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะบุคคลคือหมู่คณะที่รวมตัวกันเป็นองค์กร มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีบทบาทในการทำงาน หรือดำเนินงานต่างๆ สัมพันธ์กัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ ตามโครงสร้างงานในองค์กร ครอบคลุมบุคคลระดับสูง กลาง และล่าง รวมถึงบุคคลในระดับการทำงานทั้งหมด ซึ่งประสิทธิภาพขององค์กรจะขึ้นอยู่กับคุณลักษณะและคุณสมบัติที่พึงปรารถนาในด้านต่างๆ ได้แก่ จำนวนบุคลากรในแต่ละกลุ่มงาน ความรู้ ความสามารถพื้นฐาน ความรู้ความสามารถที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ ความเป็นผู้นำ ทักษะการสื่อสาร ทักษะด้านเทคโนโลยี ทักษะด้านการบริหารจัดการ เจตคติ ค่านิยมที่พึงปรารถนา ความสามารถในการพัฒนาคน พัฒนางาน และการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนการดำเนินงานขององค์กร

๓. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกแบบผลิตภัณฑ์ การออกแบบการบริหาร การใช้เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่ทันสมัยในกระบวนการผลิต การควบคุมและการตรวจสอบคุณภาพ การจัดทำระบบข้อมูลการเชื่อมโยงการตลาด การบริการ เพื่อการจำหน่ายผลิตภัณฑ์สู่สังคม

สมยศ นาวิการ (๒๕๔๔) ได้กล่าวว่า แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการทำงานในองค์กร มี ๗ ปัจจัย คือ

๑. ปัจจัยด้านกลยุทธ์ (Strategy) เป็นการกำหนดภารกิจ การพัฒนา จุดอ่อน จุดแข็ง การวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคภายใน และภายนอกองค์กร
๒. ปัจจัยด้านโครงสร้าง (Structure) เป็นการจัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้งานสะดวกขึ้น
๓. ปัจจัยด้านระบบ (System) เป็นระบบขององค์กรที่ทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย
๔. ปัจจัยด้านรูปแบบ (Styles) เป็นรูปแบบเกี่ยวกับการบริหารจัดการของผู้บริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร
๕. ปัจจัยด้านบุคลากร (Staff) เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กร
๖. ปัจจัยด้านความสามารถ (Skill) คือความรู้ความสามารถ ทักษะของบุคลากรที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน
๗. ปัจจัยด้านค่านิยม (Shared Value) เป็นค่านิยมร่วมเกี่ยวกับบุคลากรในองค์กร คนที่มีประสิทธิภาพมีลักษณะเป็นอย่างไร

แฮริงตัน อีเมอร์สัน (Harrington Emerson, 1912) ได้ศึกษาเกี่ยวกับหลักการทำให้มีประสิทธิภาพ ๑๒ ประการ (The Twelve Principles of Efficiency) ซึ่งแฮริงตัน อีเมอร์สัน ได้กล่าวถึงหลักประสิทธิภาพ ๑๒ ประการที่สำคัญ ดังนี้

๑. Clearly Defined Ideal ต้องกำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ลดความคลุมเครือและความไม่แน่นอน
๒. Common Sense ใช้หลักสามัญสำนึกในการพิจารณาความน่าจะเป็นไปได้ของงาน
๓. Competent Counsel คำปรึกษาแนะนำต้องสมบูรณ์และถูกต้อง
๔. Discipline การรักษาระเบียบวินัยในการทำงาน
๕. Fair Deal ผู้บริหารควรให้ความยุติธรรมและความเหมาะสม
๖. Reliable, Accurate, and Permanent Records มีข้อมูลที่เชื่อถือได้เป็นปัจจุบัน ถูกต้องและแน่นอน ผู้บริหารควรมีข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการตัดสินใจ
๗. Dispatching การทำงานต้องเชื่อถือได้มีความฉับพลัน มีสมรรถภาพ
๘. Standards and Schedules ต้องมีมาตรฐานและกำหนดระยะเวลาการทำงานแล้วเสร็จ

๙. Standardized Conditions สภาพแวดล้อมของงานต้องดี มีบรรยากาศในการทำงานที่น่าพึงพอใจ

๑๐. Standardized Operations การปฏิบัติการณ์ที่มีมาตรฐาน ผู้บริหารควรรักษารูปแบบมาตรฐานของวิธีการปฏิบัติที่ดี

๑๑. Written Standard-practice Instructions มีคำสั่งการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานระบุไว้

๑๒. Efficiency reward การให้บำเหน็จรางวัล แก่ผู้ปฏิบัติงานดี มีประสิทธิภาพ

แนวทางการจัดสรรประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

๑. แนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

๒๕๖๐

๑.๑ คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ให้ความเห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ ที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล โดยได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานและมอบหมายรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรี เพื่อกำกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

๑.๒ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) มอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ ให้กับหัวหน้าหน่วยงานกลางและปลัดกระทรวง และเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เป็นประธานในการประชุม เรื่องการจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) สรุปได้ดังนี้

๑.๒.๑ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณงบประมาณเบื้องต้นไว้จำนวน ๖ ยุทธศาสตร์ กับรายการคำดำเนินการภาครัฐภายใต้ยุทธศาสตร์และรายการคำดำเนินการภาครัฐ ประกอบด้วยแผนงานรวมทั้งสิ้นจำนวน ๕๐ แผนงาน

๑.๒.๒ กำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณเชิงในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่ระดับยุทธศาสตร์ และได้กำหนดแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ที่เป็นจุดเน้นของยุทธศาสตร์แต่ละด้านจำนวน ๒๕ แผนงาน เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

และนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ให้เกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและไม่ซ้ำซ้อนกัน

๑.๓ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ จำนวน ๒๕ เรื่อง/แผนงาน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านความมั่นคง

๑. การสร้างความปรองดองและสมานฉันท์
๒. การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
๓. การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์
๔. การป้องกันปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๑. การพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ
๒. การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
๓. การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ
๔. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์
๕. การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล
๖. การส่งเสริมการวิจัยพัฒนา
๗. การสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

๑. การพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย
๒. การยกระดับคุณภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการแก้ปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

๑. การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
๒. การจัดการปัญหาที่ดินทำกิน
๓. การพัฒนาระบบประกันสุขภาพ
๔. การสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

๑. การบริหารจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม

๒. การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับ
สิ่งแวดล้อม

๓. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

๑. การป้องกันปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ

๒. การปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรม

๓. การอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ

๔. การส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕. การส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๒. แนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

๒๕๖๑

๒.๑ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ สามารถ
ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลได้อย่างต่อเนื่องและได้รับผลสำเร็จ
ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ดำเนินการ ดังนี้

๒.๑.๑ ให้นำผลการพิจารณาทบทวนเป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลผลิต/โครงการ
กิจกรรม ซึ่งได้ดำเนินการร่วมกับสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ประกอบการจัดทำงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑

๒.๑.๒ ให้ใช้ข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑
เบื้องต้นวงเล็บ (Pre-Ceiling) ซึ่งสำนักงบประมาณเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบแล้ว เป็นกรอบวงเงิน
ตามคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ โดยจัดทำคำของบประมาณให้
สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลโดยจำแนกวงเงินและ
รายละเอียดงบประมาณออกเป็น ๕ กลุ่มประกอบด้วย

๒.๑.๒.๑ งบกลาง

๒.๑.๒.๒ งบประมาณรายจ่ายกระทรวง/หน่วยงาน (Function)

๒.๑.๒.๓ งบประมาณรายจ่ายยุทธศาสตร์ และบูรณาการ (Agenda)

๒.๑.๒.๔ งบประมาณรายจ่ายพื้นที่ (Area)

๒.๑.๒.๕ งบประมาณรายจ่ายบริหารจัดการบริหารพื้นที่ภาครัฐ

๒.๒ แนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

๒๕๖๑

๒.๒.๑ ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) โดยกำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเรื่องสำคัญ ที่สอดคล้องตามร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยกำหนดให้มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักจัดประชุม ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง วางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้ความเชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและไม่ซ้ำซ้อนกัน

๒.๒.๒ ให้มีการบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ (Area) โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น บูรณาการการจัดทำงบประมาณร่วมกับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณในมิติพื้นที่มีความสอดคล้อง กับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และแก้ไขปัญหาของประชาชนตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล

๒.๒.๓ การจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ในมิติกระทรวง/หน่วยงาน (Function) จะต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน โดยให้มีการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน มีการจัดสรรงบประมาณอย่างประหยัด และมีความคุ้มค่า ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณจะต้องให้เกิดการบูรณาการงบประมาณทั้ง ๓ มิติ ดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

แนวทางการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ

เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นเครื่องมือจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานทำงานร่วมกันในลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่ายที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัดร่วมกันโดยมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์รวม โดยคำนึงถึงหลักประหยัด มีความคุ้มค่า มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ

รูปแบบข้อเสนอของงบประมาณงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็น ๖ กลุ่ม ดังนี้

๑. กลุ่มงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภาครัฐ หมายถึง แผนงานที่แสดงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ จำนวน ๑ แผนงาน ประกอบด้วย

๑.๑ รายจ่ายที่กำหนดไว้ในงบบุคลากร รวมถึงงบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่นที่เบิกจ่ายในลักษณะงบบุคลากร

๑.๒ รายจ่ายงบกลางซึ่งอยู่ในแผนงานนี้ ประกอบด้วย (๑) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ (๒) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ (๓) เงินเลื่อนเงินเดือนและปรับวุฒิข้าราชการ (๔) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ (๕) เงินสมทบลูกจ้างประจำ

๑.๓ ค่าจ้างชั่วคราว

๑.๔ ค่าตอบแทนพนักงานราชการ

๑.๕ ค่าตอบแทน เฉพาะที่จำเป็นต้องจัดสรรให้ตามสิทธิและข้อกำหนดตามกฎหมาย

๑.๖ ค่าใช้สอย

๑.๗ เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่น

๒. กลุ่มงบประมาณรายจ่ายกระทรวง/หน่วยงาน (Function) ประกอบด้วย

๒.๑ แผนงานพื้นฐาน หมายถึง แผนงานที่ดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นปกติประจำตามภารกิจ พันธกิจ และกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ หากหยุดดำเนินการ อาจก่อให้เกิดความเสียหายในการให้บริการสาธารณะของรัฐ

๒.๒ แผนงานยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนงานที่ดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายเชิงนโยบาย หรืออาจเป็นภารกิจพื้นฐานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และต้องการผลักดันหรือเห็นความสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยกำหนดให้การ จัดทำงบประมาณเป็นลักษณะ Project based จำนวน ๒๗ แผนงาน

๓. กลุ่มงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ (Agenda) หมายถึง กลุ่มงานแผนงานบูรณาการ ซึ่งเป็นแผนงานที่ดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ หรือยุทธศาสตร์สำคัญที่ คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไปร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อลดความซ้ำซ้อน มีความประหยัดและคุ้มค่า สามารถบรรลุเป้าหมาย เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของ แผนงานบูรณาการ และกำหนดให้การ จัดทำงบประมาณเป็นลักษณะ Project based จำนวน ๒๑ แผนงาน

๔. กลุ่มงบประมาณรายจ่ายพื้นที่ หมายถึง กลุ่มแผนงานที่ดำเนินการให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ยุทธศาสตร์ที่ ๙ การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ เพื่อร่วมกันบูรณาการการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดย กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไปร่วมกันวางแผนกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด

และแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อลดความซ้ำซ้อน มีความประหยัดและคุ้มค่า สามารถบรรลุเป้าหมาย เกิดการพัฒนาพื้นที่ทั้งในระดับจังหวัดและระดับภาคเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการระดับพื้นที่ โดยกำหนดให้การจัดทำงบประมาณเป็นลักษณะ Project based จำนวน ๓ แผนงาน

๕. กลุ่มงบประมาณรายจ่ายบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ

๖. งบกลาง

๓. แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

๒๕๖๒

๓.๑ การพิจารณาทบทวนบทบาทภารกิจและโครงสร้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ภาค จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและมีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒ การพิจารณาทบทวนเป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จของกระทรวง/หน่วยงาน และแผนงานบูรณาการ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒

๓.๓ การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ โดยสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ให้ครอบคลุมกรอบแนวทางการพัฒนาพื้นที่ (Top-Down) โดยเฉพาะการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในระดับภาค จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๔ การบูรณาการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ในทุกระดับ และนำเสนอตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปบูรณาการกับกระทรวง หน่วยงาน (Function) และนโยบายสำคัญของรัฐบาล (Agenda) โดยคณะกรรมการระดับพื้นที่/ผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงานกลางและหน่วยงานในพื้นที่ ร่วมกันวิเคราะห์ศักยภาพและนำเสนอแผนความต้องการของพื้นที่ (Bottom-Up) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยให้กระทรวง/หน่วยงาน (Function) เข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการและให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง

๓.๕ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ กำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเรื่องสำคัญที่สอดคล้องตามร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่

๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) และนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยกำหนดให้มีการวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและไม่ซ้ำซ้อนกัน

๓.๖ การจัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ เบื้องต้น (Pre-Ceiling) ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ภาค จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ เบื้องต้น เพื่อให้สำนักงานงบประมาณใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ให้สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย ความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาล

๓.๗ การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ภาค จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ให้สอดคล้องกับนโยบายงบประมาณ วงเงิน โครงสร้างงบประมาณและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ตลอดจนพิจารณาถึงความพร้อมขีดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ และความครอบคลุมแหล่งเงิน เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และสามารถเริ่มดำเนินการได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ โดยนำงบประมาณตามข้อเสนอเบื้องต้น (Pre-Ceiling) ข้อเสนอของงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และงบประมาณในมิติพื้นที่ ที่ไปใช้ประกอบการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒

องค์ประกอบของโครงสร้างแผนงาน

๑. องค์ประกอบระดับยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 6 ด้าน และรายการคำดำเนินการภาครัฐดังนี้

๑.๑ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

๑.๒ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๑.๓ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

๑.๔ ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน

๑.๕ ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำ และสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

๑.๖ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

๑.๗ รายการคำดำเนินการภาครัฐ

๒. องค์ประกอบระดับแผนงาน

ภายใต้ยุทธศาสตร์ ๖ ด้านและรายการค่าดำเนินการภาครัฐ ได้กำหนดแผนงานไว้จำนวนทั้งสิ้น ๔ แผนงาน โดยแบ่งออกเป็น

๒.๑ แผนงานบูรณาการ เป็นแผนงานที่ดำเนินการให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ ยุทธศาสตร์ที่ ๙ การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจยุทธศาสตร์สำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเชิงนโยบาย เพื่อร่วมกันบูรณาการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่ ๒ หน่วยงานขึ้นไป ร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน มีความประหยัดและคุ้มค่า สามารถบรรลุเป้าหมาย เกิดการพัฒนาพื้นที่ ทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการ และกำหนดให้การ จัดทำงบประมาณเป็นลักษณะ Project based จำนวน ๒๔ แผนงาน

๒.๒ แผนงานยุทธศาสตร์ เป็นแผนงานที่ดำเนินการทำหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายในนโยบายและมีความสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ ที่ต้องการผลักดันหรือเห็นความสำคัญในช่วงระยะเวลา โดยกำหนดให้การ จัดทำงบประมาณเป็นลักษณะ Project based จำนวน ๒๕ แผนงาน

๒.๓ แผนงานพื้นฐาน เป็นแผนงานที่จะดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบปกติประจำตามกฎหมาย โดยจัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ หากหยุดดำเนินการอาจก่อให้เกิดความเสียหายในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ โดยจำแนกตามยุทธศาสตร์ ๖ ด้าน จำนวน ๖ แผนงาน และแผนงานรอง จำแนกตามโครงสร้างแผนงานจำนวน ๕๒ แผนงานรอง

๒.๔ รายการค่าดำเนินการภาครัฐ จำนวน ๔ แผนงาน ได้แก่ แผนงานบุคลากรภาครัฐ แผนงานบริหารเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น แผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ และแผนงานรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษารูปแบบ วิธีการ และแนวทางการจัดการงบประมาณขอต่างประเทศที่มีการจัดทำงบประมาณเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนจังหวัด ส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศ (Best Practice) ได้แก่ ทวีปเอเชีย ๓ ประเทศ คือ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ทวีปอเมริกา ๑ ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา และทวีปออสเตรเลีย ๒ ประเทศ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ รวมทั้งสิ้น ๖ ประเทศ

การศึกษารูปแบบ วิธีการ และแนวทางการจัดการงบประมาณของต่างประเทศที่มีการจัดทำงบประมาณเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนจังหวัด ส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงทำการศึกษารูปแบบ วิธีการจัดการงบประมาณ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ ที่มีผลการดำเนินการประสบผลสำเร็จ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ได้แก่ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ รวมทั้งสิ้น ๖ ประเทศ ประเด็นที่น่าสนใจ คือการจัดการงบประมาณ ๖ ประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานสามารถประยุกต์ใช้ข้อดีในแต่ละด้านสำหรับการจัดทำการบริหารงบประมาณของประเทศไทย โดยเฉพาะการจัดการจัดสรรงบประมาณในลักษณะบูรณาการระหว่างส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การนำเสนอข้อค้นพบเรื่องตัวอย่างที่ดี(Best Practice) มีรายละเอียดที่ค้นพบ ดังนี้

จากการศึกษาระบบงบประมาณของ ๖ ประเทศดังกล่าว พบว่าทุกประเทศมีรูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) และมีประสบการณ์จากการประสบปัญหาเศรษฐกิจ หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น เกิดจากภาวะขาดดุลงบประมาณ ทำให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณ ซึ่งในระยะเวลาในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุนจาก ฝ่ายบริหาร จึงประสบผลสำเร็จล่วงได้ในขณะที่การปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยก็เริ่มจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ เช่นเดียวกัน ดังนั้น กล่าวได้ว่ามีประเทศที่มีกรณีตัวอย่างและไทยมีลักษณะภูมิหลังบางประการใกล้เคียงกัน

ผู้วิจัยจึงนำรูปแบบ วิธีการ แนวทางปฏิบัติ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณของ ๖ ประเทศ ที่ดำเนินการและประสบผลสำเร็จ เพื่อมาเป็นตัวอย่างที่ดี โดยเฉพาะการจัดการจัดสรรงบประมาณที่มีการบูรณาการระหว่างส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่นให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยขอเสนอในรายงานพอสังเขป ดังนี้

ประเทศสิงคโปร์ กระบวนการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณและการบริหารงบประมาณสิงคโปร์ให้ความสำคัญทั้งการบริหารบูรณาการ และการประเมินผลทั้ง ๓ มิติ คือ ระดับชาติ ภาคส่วนต่างๆ ตลอดจนการวางแผนระยะยาวเพื่อความยั่งยืน การตรวจสอบ และติดตามวางแผนรายปีและการจัดสรรงบประมาณที่มีความยืดหยุ่น หรือเรียกว่า Soft Budget Constraint เพื่อลดช่องว่างของการประสานงานและการควบคุมจากจากส่วนกลาง สร้างโอกาสสูงสุด และการประเมินต้นทุนประสิทธิภาพการใช้งบประมาณและทรัพยากรอื่น อย่างครบวงจรทั้งแนวราบและแนวดิ่ง โดยที่ส่วนกลางสามารถควบคุมงบประมาณได้ ในขณะที่ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น สามารถใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการคอร์รัปชั่น ปัญหางบประมาณขาดดุล ลดการก่อหนี้สาธารณะของส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนกลางไม่สามารถควบคุมได้

ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้ระบบงบประมาณแบบผสมผสานระหว่างระบบงบประมาณแบบแผนงานและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน อาจกล่าวว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับประเทศไทยค่อนข้างมาก นอกจากนี้ยังกำหนดกรอบระยะเวลาหรือวงจรงบประมาณเริ่มต้นวันที่ ๑ ตุลาคม สิ้นสุด ๓๐ กันยายน ของปีถัดไป การใช้ระบบงบประมาณในส่วนที่เพิ่มหรือลดโดยค่าใช้จ่ายประจำ บดำเนินการ และงบลงทุนผูกพันและกำหนดให้เป็นงบประมาณขั้นต่ำ (Baseline) มึ่งกลางที่มีลักษณะเช่นเดียวกับของไทย สหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีแนวปฏิบัติด้านงบประมาณที่ประสบความสำเร็จในการวัดความสำเร็จของการใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยการใช้โปรแกรมที่เรียกว่า Program Assessment Rating Tool หรือ PART และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นความเชื่อมโยงระหว่างกระทรวง กรมและหน่วยงานต่าง ๆ มีการรวมงบประมาณและกิจกรรมสาธารณะของหน่วยงานของรัฐทั้งระดับกระทรวง กรมและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ระบบการบริหารงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ ยังเน้นการการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งให้เกิดเป็นรูปธรรม (Facts) จากโครงการที่รับงบประมาณอุดหนุน ในขณะที่เดียวกันมีการส่งเสริมให้เกิดการใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดตามหลักการว่าด้วยการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำยุทธศาสตร์มาเชื่อมโยงกับระบบงบประมาณและนำมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างเป็นรูปธรรม และมีระบบการจัดการจัดสรรงบประมาณไปสู่ท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ (ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค) ที่มีความสอดคล้องและต่อเนื่องของการพัฒนาประเทศ

ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่ถือได้ว่าเป็นต้นแบบการพัฒนาาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome Budgeting) และระบบการบริการจัดการภาครัฐแบบมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยลดสายการบังคับบัญชาหรือลดระบบราชการแบบสั่งการ เพื่อให้การบริการจัดการของหน่วยงานภาครัฐมีความคล่องตัวและดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วทันต่อการแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง จุดเน้นของการจัดทำงานงบประมาณของออสเตรเลีย คือ การจัดทำกรอบการจ่ายระยะปานกลาง (๑+๓ ปี) และระยะยาว มีการประมาณการเศรษฐกิจมหภาคพร้อมข้อสมมติฐาน และกำหนดเป้าหมายทางการเมืองที่ชัดเจน การประมาณการรายรับ การวิเคราะห์ผลกระทบด้านนโยบายการคลังและงบประมาณ มีการนำเสนอข้อมูลผลการดำเนินงาน ผลความสำเร็จของการบริหารงานมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจการจัดทำงานงบประมาณ รวมทั้งมีการจัดทำบทสรุปภาวะเศรษฐกิจการคลังในช่วงครึ่งปีเพื่อเป็นข้อมูลทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และนำมาใช้ในการจัดทำงานงบประมาณ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้บริหารประเทศที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อการบริหารงานและการกำหนดนโยบายของรัฐมีบทบาทในการจัดทำ

งบประมาณในชั้นตอนต่าง ๆ ประกอบด้วย ขึ้นเตรียมความพร้อมและการวางแผนงบประมาณโดยถือว่าการวางแผนและการกำหนดกรอบงบประมาณเป็นความสำคัญสูงสุดของรัฐบาล ทั้งนี้ด้วยงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งต้องให้ความสำคัญกับความสอดคล้องกับการปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อประชาชนละรัฐสภา

ประเทศเกาหลีใต้ การบริหารงบประมาณของเกาหลีใต้ถือเป็นตัวอย่างที่สำคัญในการนำมาปรับใช้เพื่อการบริหารงบประมาณของประเทศไทย เนื่องจากเกาหลีใต้ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการคลังของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะนับจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.๒๕๔๐ เกาหลีใต้ดำเนินการปฏิรูประบบการคลังใน ๔ มิติ โดยเริ่มจากการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่มีข้อมูลครอบคลุมและมีการวางแผนงบประมาณในระยะปานกลาง(MTEF) โดยการจัดทำงบประมาณแบบบนลงล่าง (Top-Down Budgeting) เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการคลังและหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพ เน้นการควบคุมรายจ่ายภาครัฐและรักษาวินัยการคลัง เกาหลีใต้เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงบประมาณแบบบนลงล่าง (Top-Down Budgeting) ในการกำหนดนโยบายและกรอบวงเงินงบประมาณในภาพรวมภายใต้การกำหนดสมมติฐานทางเศรษฐกิจ และเป้าหมายการคลังในระยะปานกลาง รวมทั้งกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละประเภท ตามลำดับความสำคัญของนโยบายรัฐ และการวางระบบการบริหารจัดการผลการดำเนินการ (Performance Management System) และการใช้ระบบการติดตามและประเมินผลเพื่อยกระดับความรับผิดชอบหน่วยงานที่ดำเนินโครงการและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นประเทศที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ มีระบบการบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสูง มีความอิสระ กระจายอำนาจและการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารจัดการทั้งในด้านทรัพยากรบุคคล และการเงินภายใต้กรอบงบประมาณที่กำหนดโดยมีการกำกับติดตามการปฏิบัติงาน ทั้งก่อน-หลัง เพื่อสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และนำไปใช้ประกอบการพิจารณาการบริหารจัดการระบบการรายงานการคลังที่ชัดเจน ทั้งการรายงานแนวโน้มการคลังในระยะยาวและรายละเอียดฐานทางการคลังในระยะปานกลาง มีระบบการประเมินความเสี่ยงทางการคลังที่เปิดเผยต่อสาธารณะ

ประเทศไทย ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) และมีการมอบอำนาจสู่ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผ่านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า วิธีการ และแนวทางการปฏิบัติ เป็นเพียงมิติภารกิจพื้นที่ และนโยบาย ทำให้การกำหนดผลผลิตผลลัพธ์ไม่ชัดเจนเหมือนส่วนราชการ มีผลทำให้ผลผลิต โครงการ กิจกรรมของจังหวัดเป็นไปในเชิงกว้าง ไม่ใช่ผลผลิตที่สะท้อนถึงผลที่ได้จากการดำเนินงานอย่างแท้จริง ทั้งนี้พบว่าโครงการส่วนใหญ่

ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นเพียงระดับกิจกรรมเท่านั้น เนื่องจากจังหวัดยังขาดองค์ความรู้ในการจัดการงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และการเขียนโครงการที่ถูกต้อง ทำให้การเขียนโครงการหลายโครงการไม่สามารถวัดผลสำเร็จจากการดำเนินงานได้ ประกอบกับจังหวัดไม่ได้ทำโครงการหรือผลผลิตกิจกรรมด้วยตัวเอง แต่ให้ส่วนราชการภายในจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ และจังหวัดจะจัดทำโครงการกิจกรรมแทนแล้วนำมาจัดรวมกลุ่มเข้าในภายหลัง ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ ได้ และบางจังหวัด โครงการบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ และในแต่ละภาคส่วน แต่ละพื้นที่มีข้อเสนอโครงการที่แตกต่างกัน ทำให้เป็นปัญหาในการตั้งงบประมาณให้กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการกำหนดผู้รับผิดชอบและกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงาน

เมื่อนำรูปแบบ วิธีการ ขั้นตอน แนวทางปฏิบัติของประเทศทั้ง ๖ มาเทียบกับประเทศไทยเพื่อฉายภาพให้เห็นในเบื้องต้นก่อนลงสู่ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด และท้องถิ่น กล่าวคือ

๑. การใช้ระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual Accounting) จากการศึกษาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานทั้ง ๖ ประเทศมีการใช้ระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual Accounting) ซึ่งช่วยให้สามารถคำนวณต้นทุนของการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐแต่ละแห่งได้ ซึ่งต้นทุนดังกล่าวนี้ ถือเป็นปัจจัยหนึ่งของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เพราะต้นทุนของการดำเนินงานหรือผู้ต้นทุนผลผลิตเป็น ๑ ใน ๔ ตัวชี้วัดของผลผลิต ซึ่งสามารถเปรียบเทียบต้นทุนกับหน่วยราชการอื่นหรือภาครัฐกับเอกชนดำเนินกิจการหรือผลผลิตในลักษณะเดียวกันได้ และเมื่อสามารถเปรียบเทียบต้นทุนได้ก็จะสามารถประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ได้ รัฐบาลก็สามารถรับซื้อผลผลิตจากหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงที่สุดได้ และสามารถยุบเลิกงานหรือหน่วยงานบางประเภทที่ประกอบการโดยมีต้นทุนสูงและไม่สามารถลดต้นทุนการจัดทำกิจการนั้นลงได้ ทำให้ภาครัฐมีขนาดเล็กกะทัดรัด ซึ่งส่งผลต่อภาพรวมของการประหยัดงบประมาณในอนาคต จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่สมบูรณ์ จำเป็นต้องใช้ระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้างเพื่อนำไปสู่การจัดทำต้นทุนผลผลิตควบคู่กันไปด้วย

แม้ว่าประเทศไทยใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างแต่ยังไม่สามารถดำเนินการคำนวณต้นทุนการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ได้ เนื่องจากขาดองค์วิธีการบางประการ ทำให้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบที่ยังไม่สมบูรณ์เต็มรูปแบบ ซึ่งหากมีการปรับปรุงระบบบัญชีนี้สมบูรณ์ ย่อมทำให้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จในบริบทของประเทศไทยได้

๒. รูปแบบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านาระยะปานกลาง (Medium-Terms Expenditure Framework: MTEF) ใน ๖ ประเทศที่ศึกษาดังกล่าวข้างต้นต่างมีกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านาระยะปานกลางเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นแม่แบบการดำเนินงานในส่วนของวางแผนและจัดทำงบประมาณเป็นแผนรายจ่ายระยะ ๔ ปี กล่าวคือ วางแผนรายจ่ายทุก ๑ ปี และวางแผนรายจ่ายล่วงหน้านาระยะ ๓ ปี (สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ วางแผนรายจ่ายล่วงหน้าในระยะ ๔ ปี) ซึ่งช่วยให้รัฐบาลมีข้อมูลในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบาย กำหนดเป้าหมายทางการคลัง เช่น รายรับของรัฐบาล รายจ่ายขั้นพื้นฐาน และรายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นต้น ซึ่งการวางแผนล่วงหน้าช่วยให้รัฐบาลสามารถเตรียมความพร้อมในการจัดสรรงบประมาณได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทย การจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านาระยะปานกลาง (Medium-Terms Expenditure Framework: MTEF) มีการจัดทำ ๒ รูปแบบ

๒.๑ Top-Down MTEF มีการพัฒนาแบบจำลองในการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้านาระยะปานกลาง ภายใต้ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจ และข้อสมมติฐานที่ว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงของรัฐ เพื่อให้รัฐบาลได้ทราบถึงภาระงบประมาณในอนาคต

๒.๒ Bottom-Up MTEF รับผิดชอบโดยสำนักนโยบายและแผนงบประมาณ ดำเนินการรวบรวมประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลจากส่วนราชการต่างๆ ทำให้สามารถประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลตามสถานการณ์จริงจากหน่วยงานปฏิบัติได้

๓. แนวทางการปฏิบัติด้านความโปร่งใส ทั้ง ๖ ประเทศที่ศึกษานี้ ล้วนให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่การวางแผน ติดตามและประเมินผล โดยมีประชาชนมีส่วนร่วม ติดตามตรวจสอบ ซึ่งดำเนินการให้เกิดความโปร่งใสที่สำคัญคือ ประชาชนต้องเข้าถึงข้อมูลในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณได้ ด้วยการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการเผยแพร่ข้อมูลไปประยุกต์ใช้ โดยจัดทำรายละเอียดข้อมูลที่ทุกคนเข้าใจง่าย

ประเทศไทย โดยสำนักงบประมาณมีการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสอดส่อง ดูแล ตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะทำงานเตรียมความพร้อมโครงการ การปฏิบัติตามมาตรฐานสากล (Reports on the Observance of Standards and Codes: ROSCs) ขึ้น ๗ คณะ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องความโปร่งใสมียังคงมีอยู่ในทุกภาคส่วนของประเทศไทย โดยเฉพาะแต่ในด้านกระบวนการงบประมาณเท่านั้น เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีน้อยเมื่อเทียบกับประเทศที่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการงบประมาณในทุกขั้นตอน

๔. การเผยแพร่ข้อมูล แต่ละประเทศที่ได้ทำการศึกษา นั้น ล้วนมีระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณที่ดี เช่น ออสเตรเลียได้เริ่มทำการปรับปรุงพัฒนาระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลทั้งระบบบัญชีของรัฐบาลอย่างเป็นระเบียบและครบถ้วน นิวซีแลนด์ใช้มาตรฐานการจัดทำบัญชีในระบบ Generally Accepted Accounting Practice (GAAP) เพื่อให้ข้อมูลในรายงานการเงินการคลังต่างๆ เป็นที่น่าเชื่อถือและแสดงข้อมูลได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ประเทศเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการจัดการข้อมูล โดย e-Government เป็นโครงการระบบข้อมูลพื้นฐานของชาติ เป็นต้น

ขณะที่ประเทศไทย รัฐบาลก็มีความพยายามส่งเสริมในการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้จัดระบบข้อมูลราชการในทุกด้าน สำหรับด้านงบประมาณมีโครงการ e-Budgeting ซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งรวมไปถึงการจัดเก็บข้อมูลด้วย แต่อาจยังมีขาดความสมบูรณ์อยู่ เช่น การเข้าถึงระบบฐานสารสนเทศและข้อมูลด้านการงบประมาณยังมีข้อจำกัดรูปแบบการจัดเก็บข้อมูลขาดความต่อเนื่อง ทำให้ยากต่อการเรียกดูข้อมูลย้อนหลังในอดีต

๕. การติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ถือเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการจัดการงบประมาณ ซึ่งการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและการใช้งบประมาณที่โปร่งใสเชื่อถือได้ สามารถวัดผลออกมาได้จริง ช่วยให้กระจายอำนาจการบริหารให้แก่หน่วยรับงบประมาณได้มากขึ้น ซึ่งทำให้หน่วยงานมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น นอกจากนี้ ยังนำไปเป็นข้อมูลปรับปรุงพัฒนาแผนงาน และวางแผนงบประมาณในปีต่อไป โดยมุ่งเน้นความรับผิดชอบ (Self-Assessment) เพื่อให้หน่วยงานแสดงความรับผิดชอบในผลการดำเนินงานของตน

สำหรับประเทศไทย การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานหรือการใช้จ่ายงบประมาณเป็นจุดอ่อนอย่างมากของระบบราชการไทย เนื่องจากการจัดทำข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขาดความเป็นเอกภาพ ต่างคนต่างทำและไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้ ทำให้การติดตามผลการปฏิบัติงานจากการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปได้ยาก การจัดทำงบประมาณแบบลงล่าง (Top-down Budgeting)

๖. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) ประเทศญี่ปุ่นมีจุดเด่นต่อการปฏิรูปการบริหารงบประมาณ ซึ่งประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำการจัดการปกครองท้องถิ่นที่มีผลต่อการกระจายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถติดต่อกับทางราชการได้อย่างสะดวก มีระยะเวลาการทำงานที่กระชับขึ้น ลดขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ประเทศไทยก็มีนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๑ และแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๑ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๔๓ ฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๕๔๓)

แต่อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ด้านการกระจายอำนาจการบริหารกำลังประสบปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ ในหลายวัน เนื่องจากบุคลากรที่ไม่ต้องการโอนไปขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะอาจมีความไม่มั่นคงเท่ากับการขึ้นตรงกับส่วนราชการ

ประเด็นที่สำคัญของกระบวนการงบประมาณ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ รวมถึงแนวทางการบูรณาการกับส่วนภูมิภาค จังหวัด และท้องถิ่น ที่ยังผ่านหน่วยงานรัฐบาลกลางอยู่ ซึ่งเป็นวิธีและแนวทางที่ไม่ถูกต้อง สมควรพิจารณาให้ภูมิภาค จังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีฐานะเป็นหน่วยงานเจ้าภาพเพื่อรับงบประมาณ อีกทั้งแผนงาน โครงการ ยังไม่มีการรวมไว้ในแผนงบประมาณเดียวกันกับของหน่วยงานรัฐบาลกลางที่ปฏิบัติภารกิจเช่นเดียวกัน (ต่างกระทรวง ต่างกรม) แผนงบประมาณไทยจึงยังไม่เป็นศูนย์รวมการจัดการงบประมาณอย่างแท้จริง

สรุป

ในการศึกษาวิจัยจะได้มีการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) และแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยใช้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน มาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรค ตลอดจนใช้เป็นข้อเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ต่อไป

บทที่ ๓

การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ (Area)

กระบวนการ หลักเกณฑ์ แนวทางการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๒

๑. ความหมายของการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ

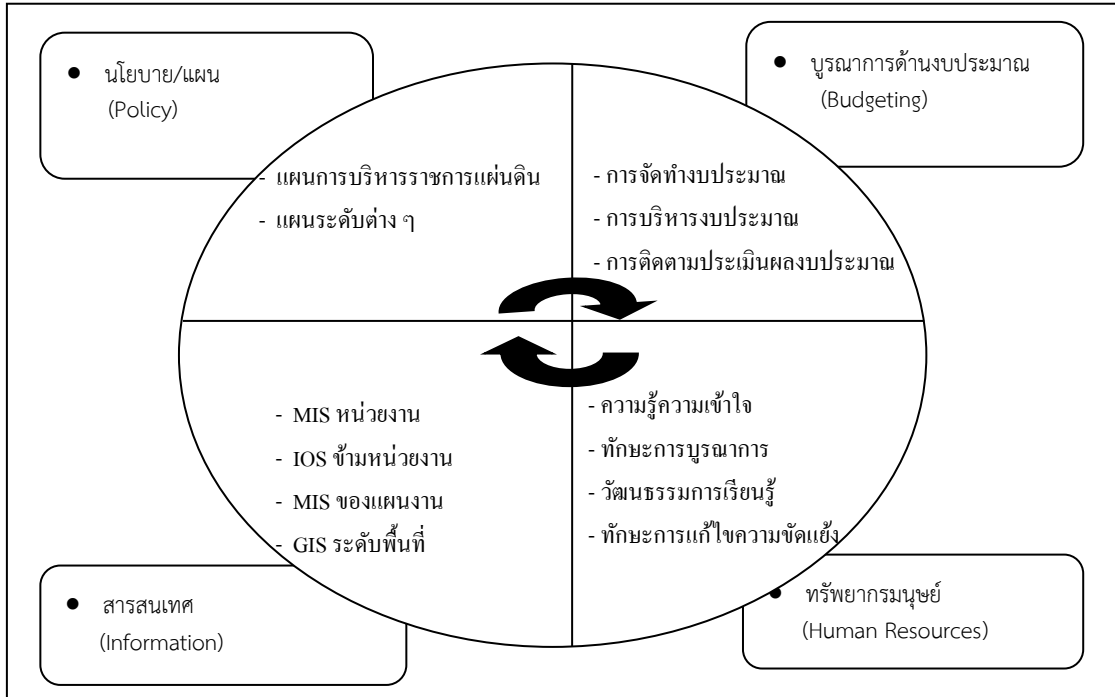
การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการอาจให้คำจำกัดความได้ว่า หมายถึง “กระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานตั้งแต่ ๒ หน่วยงานขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติภารกิจในประเด็นยุทธศาสตร์เรื่องเดียวกัน หรือมีเป้าหมายหลักอย่างเดียวกัน เพื่อให้เกิดการประสานเชื่อมโยงกันอย่างกลมกลืนและสมบูรณ์ ลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ตลอดจนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน” (ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๒ : ๑๗) นอกจากนี้ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ยังได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับประเภทของการบูรณาการและแนวทางในการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการไว้ ดังนี้

๑.๑ การบูรณาการแนวตั้ง (Vertical Integration) เป็นการพิจารณาระดับหรือศักดิ์ของหน่วยงานหรือแผนที่เกี่ยวข้อง เช่น การบูรณาการของนโยบายแนวตั้ง (Policy Integration) ซึ่งเป็นกระบวนการเชื่อมโยงแผนระดับต่าง ๆ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี จนกระทั่งถึงแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้มีความสอดคล้องกันหรือการบูรณาการของหน่วยงานแนวตั้ง (Departmental Integration) เป็นการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานตั้งแต่ระดับสูง ลงสู่ระดับล่าง เช่น จากระดับกระทรวงลงมายังกรม และพื้นที่ตามลำดับ

๑.๒ การบูรณาการแนวนอน (Horizontal Integration) เป็นการบูรณาการประเด็นที่เกี่ยวข้องในระดับเดียวกัน เช่น การบูรณาการของนโยบายแนวนอน เป็นความสอดคล้องของแผนระดับเดียวกันในลักษณะกระบวนการ มีการส่งผ่านจากปัจจัยการผลิตไปสู่กระบวนการผลิตและการบริการ หรือการบูรณาการของหน่วยงานแนวนอน เป็นการเชื่อมโยงหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับเดียวกันเพื่อให้การทำงานประสานสอดคล้องกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน ตลอดจนมีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนโดยมีค่านิยมที่มีต่อแผนร่วมกันด้วย

ตามแผนภาพที่ ๓-๑ ดังนี้

แผนภาพที่ ๓-๑ : แสดงการบูรณาการด้านที่สำคัญ



ที่มา : ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๒. แนวทางในการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ

๒.๑ การบูรณาการในแนวดิ่ง โดย

๒.๑.๑ สร้างความเชื่อมโยงกันระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดินกับแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ความสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับภารกิจของหน่วยงาน เพื่อช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ประสานไปในทิศทางเดียวกัน

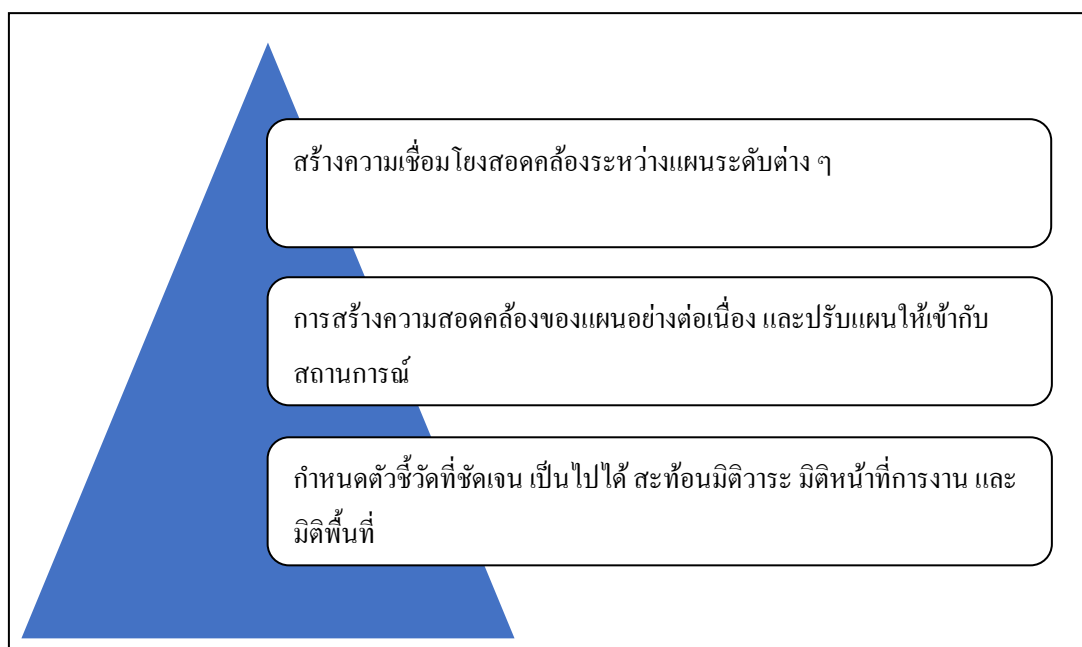
๒.๑.๒ การสร้างความสอดคล้องระหว่างแผนในระดับต่าง ๆ ควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการปรับแผนให้เข้ากับสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที โดยกำหนดให้มีการทบทวนแผนอย่างเป็นระยะ

๒.๑.๓ การกำหนดตัวชี้วัดในแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้ชัดเจน มีความเป็นไปได้ มีการแปลงแผนการบริหารราชการแผ่นดินไปสู่แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนบริหารราชการประจำปีของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ และให้มั่นใจว่าตัวชี้วัดได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแผนการบริหารราชการแผ่นดินต้องกำหนดประเด็นการบูรณาการให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปจัดทำแผนการบูรณาการในประเด็นนั้น

หลังจากนั้นหน่วยงานจะนำเรื่องดังกล่าวไปบรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของตนเพื่อจัดทำโครงการ/กิจกรรมรองรับต่อไป

๒.๑.๔ ตัวชี้วัดมีความชัดเจนเพียงพอที่จะสะท้อนและวัดผลความสำเร็จในมิติต่าง ๆ คือ มิติตามนโยบาย (Agenda) มิติกระทรวงและหน่วยงาน (Function) และมิติตามพื้นที่ (Area) (พื้นที่การพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์) ตามแผนภาพที่ ๓-๒ ดังนี้

แผนภาพที่ ๓-๒ : แสดงแนวทางการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการในแนวดิ่ง



ที่มา : ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๒.๒ การบูรณาการในแนวนอน โดย

๒.๒.๑ กำหนดเจ้าภาพหลักในการดำเนินการ ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการบูรณาการ

๒.๒.๒ สร้างกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เหมาะสม เช่น การจัดตั้ง คณะกรรมการ/คณะทำงานร่วม

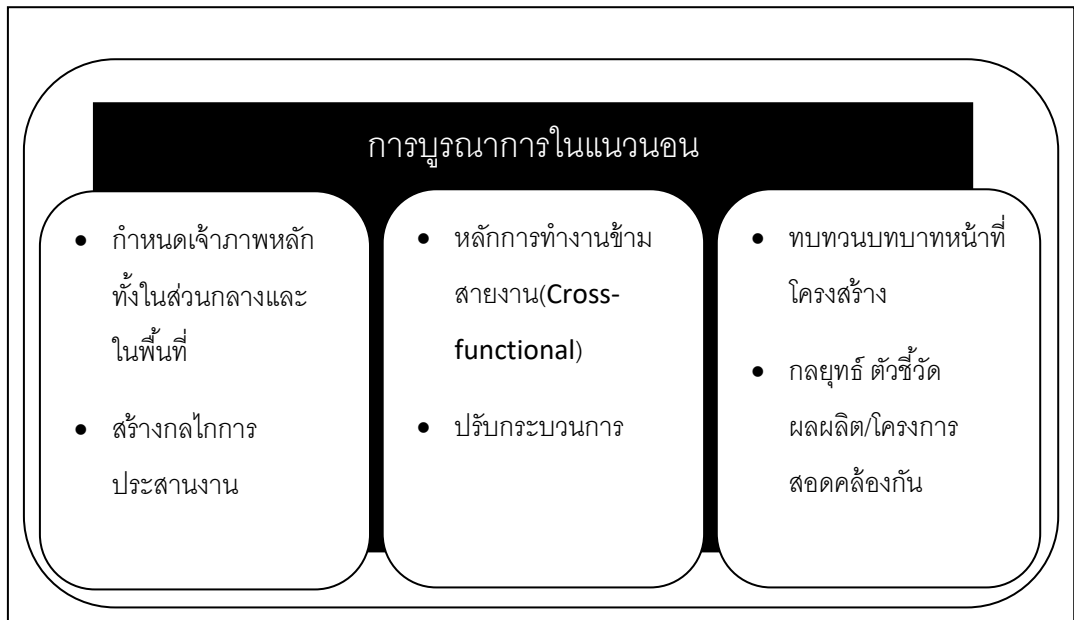
๒.๒.๓ ใช้หลักการทำงานข้ามสายงาน (Cross - Function) นำแผนการบูรณาการมา แบ่งงานกันทำตามภารกิจ/กระบวนการ/พื้นที่

๒.๒.๔ ปรับกระบวนการทำงานร่วมกันให้ชัดเจน โดยกำหนดเป้าหมายและวิธีการดำเนินงานอย่างชัดเจน ก่อนจะจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมตามลำดับความสำคัญ ระยะเวลา และแผนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๕ พิจารณาทบทวนบทบาท หน้าที่ และปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง กรม ในกรณีที่บทบาท หน้าที่ และโครงสร้างยังไม่ชัดเจนจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

๒.๒.๖ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด ผลผลิต/โครงการ/กิจกรรม ระหว่างหน่วยงานต้อง สอดคล้องกันตามแผนภาพที่ ๓-๓ ดังนี้

แผนภาพที่ ๓-๓ : แสดงแนวทางการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการในแนวนอน



ที่มา : ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สำนักงบประมาณ ได้ให้คำจำกัดความ “การบูรณาการ” และ “การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ” ไว้ดังนี้

“การบูรณาการ” หมายถึง การผสมกลมกลืนของแผน กระบวนการ สารสนเทศ การตัดสินใจที่เกี่ยวกับทรัพยากร การปฏิบัติการ ผลลัพธ์ และการวิเคราะห์ เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ที่สำคัญแบบองค์รวม การบูรณาการที่มีประสิทธิผลเป็นสิ่งที่ยิ่งกว่าความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน จะสำเร็จได้เมื่อองค์ประกอบแต่ละส่วนของระบบการบริหารจัดการมีการปฏิบัติการเชื่อมต่อกันอย่างสมบูรณ์

“การจัดทำงบประมาณในลักษณะการบูรณาการ” หมายถึงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ได้รวบรวมรายจ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องหรือประเด็นหนึ่งๆ เข้าด้วยกันในลักษณะองค์รวม โดยที่รายจ่ายต่าง ๆ จะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือมีเอกภาพ และมีการประสาน สอดคล้อง ตลอดจนส่งเสริม สนับสนุนซึ่งกันและกัน จนก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายงบประมาณที่สูงขึ้นกว่าการที่แต่ละหน่วยจะใช้จ่ายงบประมาณอย่างเป็นอิสระในเรื่องเดียวกัน

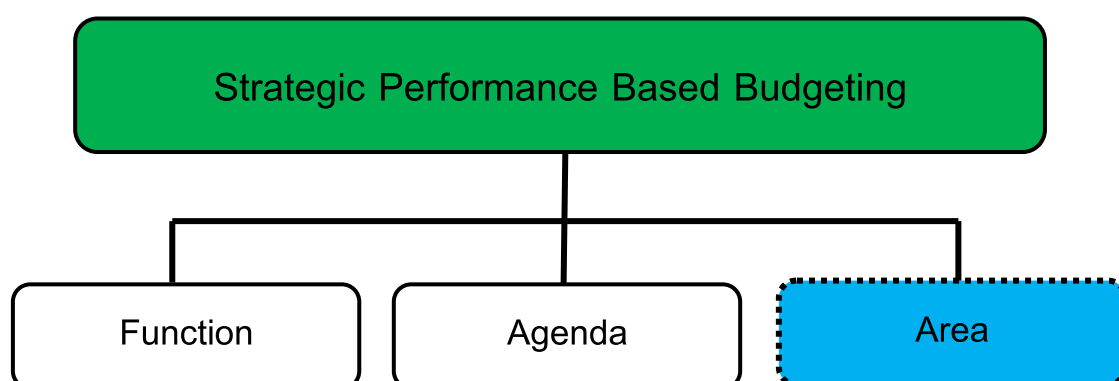
ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์กับการบูรณาการงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) กำหนดแนวทางในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในมิติต่าง ๆ สามารถแบ่งได้เป็น ๓ มิติ คือ

๑. มิติงานตามนโยบายหรือยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda)
๒. มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function)
๓. มิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area)

ซึ่งในแต่ละมิตินั้นมีความเกี่ยวข้องสอดคล้องและทับซ้อนกันอยู่ โดยมีเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ และเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเป้าหมายที่สำคัญในการจัดระบบงบประมาณ ดังมีรายละเอียดที่สำคัญตามแผนภาพที่ ๓-๔ ดังนี้

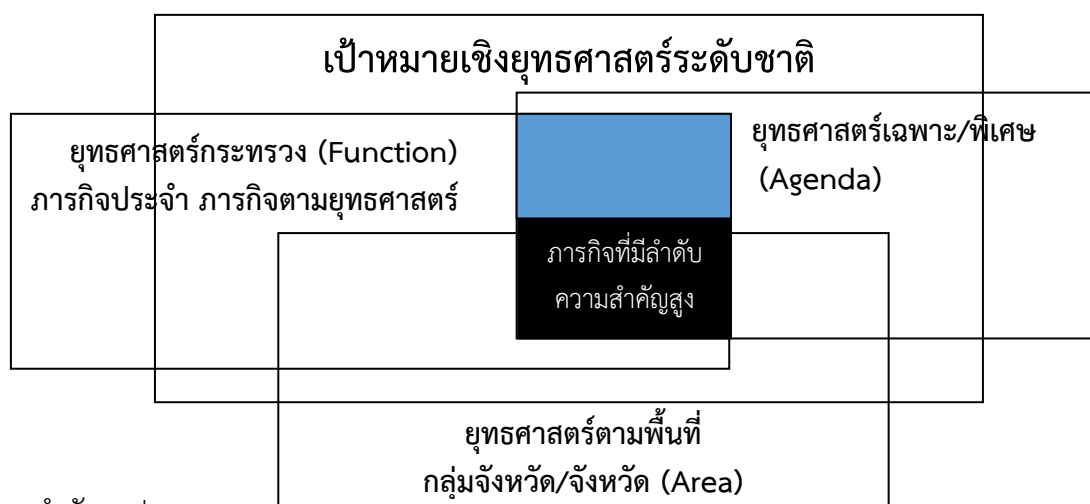
แผนภาพที่ ๓-๔ : แสดงมิติการจัดการงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์



ที่มา : สำนักงบประมาณ

องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย การมุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติและเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจะให้ความสำคัญกับความสำคัญตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และเป้าหมายการให้บริการระดับหน่วยงาน จนถึงเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามพื้นที่ โดยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ตามแผนภาพที่ ๓-๕ ดังนี้

แผนภาพที่ ๓-๕ : แสดงลักษณะมิตินงานในการจัดการงบประมาณตามกระบวนทัศน์ใหม่
ลักษณะของมิตินงานที่ใช้กำหนดงบประมาณตามกระบวนทัศน์ใหม่



ที่มา : สำนักงานประมาณ

เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลสัมฤทธิ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องมีกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารประเทศ โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลจะเป็นการกำหนดเป้าหมายตามวาระ ๕ ปี ของรัฐบาล และสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปี สำนักงานประมาณจะมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลเป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี และแปลงเป็นยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลให้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น โดยมีเป้าหมาย ดังนี้

๑. เป้าหมายภารกิจตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) ได้แก่ นโยบายเฉพาะเรื่องของรัฐบาลที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มุ่งเน้นการมีเป้าหมาย

การดำเนินงานร่วมกัน มีหน่วยงานรับผิดชอบ และมีผู้สนับสนุนอย่างชัดเจน เช่น นโยบายการปราบปรามยาเสพติด ตลอดจนนโยบายเร่งด่วนต่าง ๆ ของรัฐบาล เป็นต้น

๒. เป้าหมายภารกิจประจำและภารกิจตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function) หรือการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงานจะต้องเชื่อมโยงและสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีกระทรวงและหน่วยงานเป็นศูนย์กลางรับผิดชอบทำงานตามภารกิจกระทรวงที่มีเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจน โดยกำหนดเป็นผลผลิต หรือโครงการของหน่วยงาน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานที่แสดงในหลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

๓. เป้าหมายยุทธศาสตร์ตามพื้นที่ (Area) หมายถึง เป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่เน้นเฉพาะในพื้นที่ที่สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติและนโยบายรัฐบาล เช่น โครงการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ภาคตะวันออก (Eastern Sea Board) โครงการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ภาคใต้ (Southern Sea Board) โครงการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนภาคใต้ โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลอันดามัน (กระบี่ ภูเก็ต พังงา) เป็นต้น

การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการงบประมาณใน ๓ มิติ

การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการใน ๓ มิติ เป็นการจัดการงบประมาณเพื่อบูรณาการมิติตามนโยบายหรือยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) มิติตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function) และมิติตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะองค์รวม เพื่อให้มีการดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือมีเอกภาพ และมีการประสาน สอดคล้อง ตลอดจน ส่งเสริม สนับสนุนซึ่งกันและกัน จนก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการใช้จ่ายงบประมาณ

๑. การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการงบประมาณตามมตินโยบายของรัฐบาล (Agenda)

การจัดการงบประมาณมติตามนโยบายของรัฐบาล (Agenda) มีความครอบคลุมภารกิจหรือนโยบายเฉพาะเรื่องที่รัฐบาลกำหนดและมอบหมายสั่งการ โดยไม่ได้เป็นภารกิจของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นการมุ่งเน้นที่การมีเป้าหมายและการดำเนินงานร่วมกัน มีหน่วยงานเจ้าภาพ/ผู้รับผิดชอบและผู้สนับสนุนอย่างชัดเจน หรือที่เรียกว่าการบริหารเชิงบูรณาการระดับนโยบาย/ยุทธศาสตร์ เช่น การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นต้น

รูปแบบการวางแผนและการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามมตินโยบายและยุทธศาสตร์นั้น จะขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาเป็นหลัก ซึ่งอาจหมายถึง วาระแห่งชาติ นโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติ (รัฐสภา) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง คือ การที่ยังคงยึดมั่นและเน้นหนักที่ผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณ หรือประโยชน์สูงสุดของประชาชน และประเทศชาติ โดยสำนักงบประมาณจะถ่ายทอดนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติโดยกำหนดให้อยู่ในรูปแบบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากนั้นจะพิจารณากรอบวงเงินการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้กับส่วนราชการตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลตามลำดับ

๒. การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการงบประมาณมิติตามส่วนราชการและหน่วยงาน (Function)

การจัดการงบประมาณมิติตามส่วนราชการและหน่วยงาน (Function) มีความครอบคลุมภารกิจหลักของกระทรวงและกรมหรือหน่วยงานเทียบเท่า ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีเป้าหมายชัดเจนภายใต้ขอบเขต อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของกระทรวงและกรม และต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ระดับชาติและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดการงบประมาณมิติตามส่วนราชการและหน่วยงานเป็นการแปลงนโยบายและยุทธศาสตร์แห่งชาติสู่การปฏิบัติ ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง/กรมต่างๆ ซึ่งกระทรวงและกรมนั้น ถือได้ว่ามีความเข้มแข็งมาก เนื่องจากกระทรวง/กรมในฐานะราชการส่วนกลางใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการ การจัดการงบประมาณ ฯลฯ และถูกใช้เป็นกลไกในการบูรณาการแนวดิ่ง (Vertical) ที่จะรองรับการขับเคลื่อนตามนโยบายและยุทธศาสตร์แห่งชาติอย่างไรก็ดี ลำพังการบูรณาการในแนวดิ่งโดยมีกระทรวง/กรมเป็นหน่วยงานหลักไม่สามารถสร้างการบูรณาการในลักษณะองค์รวมได้ เนื่องจากแนวดิ่งมีลักษณะสั่งการจากบนลงล่าง (Top-Down) ทำให้การส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมมีจำกัด รวมทั้งไม่สามารถตอบสนองความแตกต่างหลากหลายของความต้องการ ปัญหา และเรื่องที่น่าสนใจของพื้นที่ต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง

๓. การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการงบประมาณมิติตามพื้นที่ (Area)

การจัดการงบประมาณมิติตามพื้นที่ (Area) มีเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ที่เน้นเฉพาะในพื้นที่สอดคล้องกับเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์ระดับชาติและนโยบายรัฐบาล เช่น จังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดย

ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีการผลักดันรูปแบบการบริหารสำหรับใช้กับมิติตามพื้นที่ คือ การบริหารแบบ CEO (Chief Executive Officer) หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO

ความสำคัญของมิติตามพื้นที่ โดยเฉพาะจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และท้องถิ่น จัดเป็นหน่วยปฏิบัติในระดับรากหญ้าที่กระจายหน่วยงานและบุคลากรลงสู่พื้นที่ระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อย่างเต็มรูปแบบและใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการ ทั้งนี้ จำแนกได้เป็น ๒ ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ ซึ่งได้รับการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางเพื่อการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการต่างๆ (นโยบายรัฐบาล ภารกิจ/แผนงาน/โครงการของกระทรวงและกรม) ไปสู่การปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัย คือ ราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางเพื่อดำเนินการให้การบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ โดยมีฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง “ผู้ว่าราชการจังหวัด คือ นายกรัฐมนตรีของจังหวัด” ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ตอบสนองความต้องการ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ควบคู่กันด้วย ดังนั้น รูปแบบและแนวทางการปฏิบัติตามกระบวนการงบประมาณ จึงควรมีการพัฒนาให้มีการมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณและอำนาจหน้าที่อื่นๆ เพื่อให้จังหวัดเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ (กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้รับอำนาจที่ราชการส่วนกลางกระจายอำนาจไปให้ โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานและด้านงบประมาณเพื่อจัดบริการสาธารณะกับประชาชนในพื้นที่ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด และอยู่ภายในกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดและท้องถิ่นตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน แต่มีรูปแบบการบริหารราชการที่แตกต่างกัน ทำให้ในระยะ ที่ผ่านมาก่อให้เกิดข้อจำกัดในการบูรณาการการทำงานและงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์จังหวัดไปสู่การปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑

๑.ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๖๐

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐- ๒๕๗๙) ทิศทางและกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) แผนแม่บทระดับชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของรัฐบาลได้อย่างต่อเนื่อง และเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมควบคู่ไปกับการสร้างเสถียรภาพในทุกมิติ ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง

เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม โดยน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นแนวทางหลัก ในการปฏิบัติเพื่อให้ประเทศมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ ภายใต้ยุทธศาสตร์และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ ประกอบด้วยแผนงานรวม ๕๓ แผนงาน สำคัญของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงานตามยุทธศาสตร์โดยสรุป ดังนี้

๑.๑ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ เทิดทูนและพิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์รักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ เสริมสร้างศักยภาพป้องกันประเทศ ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านความมั่นคง สร้างความปรองดองและสมานฉันท์ ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ตลอดจนป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๕๗,๑๕๕.๕ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๕.๘ ของวงเงินประมาณ

๑.๒ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ พัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา สร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ พัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ พัฒนาศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม พัฒนาประสิทธิภาพและมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิต บริการ การค้า และการลงทุน เสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต สร้างมูลค่าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารพัฒนาความร่วมมือด้านต่างประเทศ สร้างและรักษาผลประโยชน์ ตลอดจนพัฒนาและยกระดับผลิตภาพแรงงาน ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๓๒๓,๖๕๖.๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๘ ของวงเงินงบประมาณ

๑.๓ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัยยกระดับคุณภาพ การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต พัฒนาด้านสาธารณสุขและสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุกส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒๓๑,๘๙๔.๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๕ ของวงเงินงบประมาณ

๑.๔ ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อสนับสนุนพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง จัดการปัญหาที่ดินทำกิน พัฒนาระบบประกันสุขภาพ สร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ เสริมสร้างสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิต รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ทั้งนี้ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒๔๑,๑๔๙.๑ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๘ ของวงเงินงบประมาณ

๑.๕ ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความสมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรม บริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ จัดการขยะและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน เตรียมความพร้อมรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ป้องกัน ฟื้นฟู และเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและสาธารณภัย ตลอดจนพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๐,๑๕๖.๖ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔ ของวงเงินงบประมาณ

๑.๖ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อลดปัญหาการทุจริตในสังคมไทย โดยการปลูกจิตสำนึกและสร้างค่านิยมให้ทุกภาคส่วนตระหนักรู้ในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรม จริยธรรม ปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย เพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกและการบังคับใช้กฎหมาย ยกระดับการบริการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีประสิทธิภาพโปร่งใส มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้มีการบูรณาการร่วมกันในทุกภาคส่วนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ปรับปรุงโครงสร้างภาษี และระบบการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งพัฒนาระบบการจัดการงบประมาณ และการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง ตลอดจนสนับสนุนการจัดการของรัฐสภา ศาล หน่วยงานอิสระของรัฐและเสริมสร้างพัฒนาประสิทธิภาพการตรวจสอบภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๓๓๐,๔๑๐.๖ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๒.๑ ของวงเงินงบประมาณ

๑.๗ รายการค่าดำเนินการภาครัฐ

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพรองรับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมายสำหรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นและการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ ทั้งนี้ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๓๘,๕๗๗.๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๙ ของวงเงินงบประมาณ

โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ สามารถจำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณตามตารางที่ ๓-๑ และตารางที่ ๓-๒ ดังนี้

ตารางที่ ๓-๑ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	งบประมาณ	
	จำนวน	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	๒,๗๓๓,๐๐๐.๐	๑๐๐.๐
๑. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของประเทศ	๑๕๗,๑๕๕.๕	๕.๘
๒. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	๓๒๓,๖๕๖.๔	๑๑.๘
๓. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	๒๓๑,๘๙๔.๔	๘.๕
๔. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน	๒๔๑,๑๔๙.๑	๘.๘
๕. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	๑๑๐,๑๕๖.๖	๔.๐
๖. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ	๓๓๐,๔๑๐.๖	๑๒.๑
๗. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ	๑,๓๓๘,๕๗๗.๔	๔๙.๐

ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

ตารางที่ ๓-๒ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน	งบประมาณ
รวมงบประมาณทั้งสิ้น	๒,๗๓๓,๐๐๐.๐
๑. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ	๑๕๗,๑๕๕.๕
๑.๑ แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ	๑,๕๖๒.๕
๑.๒ แผนงานบูรณาการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์	๔๙๐.๙
๑.๓ แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	๑๒,๖๙๒.๓
๑.๔ แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์	๘๓๑.๓
๑.๕ แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	๔,๙๘๐.๒
๑.๖ แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านความมั่นคง	๒๐๘.๗
๑.๗ แผนงานยุทธศาสตร์รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ	๒,๔๘๐.๔
๑.๘ แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างศักยภาพป้องกันประเทศ	๑๐,๖๑๑.๔
๑.๙ แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ	๑๒๓,๓๙๗.๘
๒.ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	๓๒๓,๖๕๖.๔
๒.๑ แผนงานบูรณาการพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ	๑,๒๐๖.๓
๒.๒ แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	๓,๕๘๐.๘
๒.๓ แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	๓,๓๕๕.๙
๒.๔ แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์	๑๐๑,๕๐๑.๙
๒.๕ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล	๔,๙๗๓.๓
๒.๖ แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิจัยและพัฒนา	๑๖,๓๕๘.๘
๒.๗ แผนงานบูรณาการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ	๕,๔๙๐.๔
๒.๘ แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพผลิตภาคเกษตร	๓๒,๒๑๑.๐
๒.๙ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม	๑,๙๓๘.๖
๒.๑๐ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาประสิทธิภาพและมูลค่าเพิ่มภาคการผลิตบริการการค้า และการลงทุน	๒,๐๕๙.๑
๒.๑๑ แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	๑๑,๗๘๓.๗
๒.๑๒ แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต การสร้างมูลค่าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร	๑,๘๕๙.๗

ตารางที่ ๓-๒ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน	งบประมาณ
๒.๑๓ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาความร่วมมือด้านต่างประเทศ สร้างและรักษาผลประโยชน์	๓,๕๓๖.๒
ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน	งบประมาณ
๒.๑๔ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาและยกระดับผลิตภาพแรงงาน	๒๖,๕๓๓.๕
๒.๑๕ แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	๑๐๗,๒๖๗.๒
๓. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	๒๓๑,๘๙๔.๔
๓.๑ แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย	๗,๖๑๔.๗
๓.๒ แผนงานบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต	๘,๒๔๓.๖
๓.๓ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาด้านสาธารณสุขและเสริมสร้างสุขภาพเชิงรุก	๒,๑๒๒.๐
๓.๔ แผนงานยุทธศาสตร์และพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ	๑๑๖.๐
๓.๕ แผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	๒๑๓,๗๔๘.๑
๔. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน	๒๔๑,๑๔๙.๑
๔.๑ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	๕,๐๓๒.๗
๔.๒ แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน	๒๗๖.๐
๔.๓ แผนงานบูรณาการพัฒนาระบบประกันสุขภาพ	๒๐๐,๒๓๓.๑
๔.๔ แผนงานบูรณาการสร้างความปลอดภัยเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ	๑,๐๖๕.๐
๔.๕ แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิต	๗,๖๗๑.๐
๔.๖ แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม	๑,๒๕๘.๘
๔.๗ แผนงานบุคลากรภาครัฐ(ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน)	๒๕,๖๑๒.๕
๕. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	๑๑๐,๑๕๖.๖
๕.๑ แผนงานบูรณาการบริหารจัดการขยะสิ่งแวดล้อม	๕๔๙.๔
๕.๒ แผนงานบูรณาการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	๔๖๓.๐

ตารางที่ ๓-๒ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน	งบประมาณ
๕.๓ แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	๕๗,๓๘๖.๘
๕.๔ แผนงานยุทธศาสตร์อนุรักษ์ฟื้นฟู และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ	๘,๓๗๖.๗
๕.๕ แผนงานยุทธศาสตร์จัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสถานะภูมิอากาศและภัยพิบัติ	๑๕,๔๕๒.๕
๕.๖ แผนงานพื้นฐานด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	๒๗,๙๒๘.๒
๖. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ	๓๓๐,๔๑๐.๖
๖.๑ แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	๕๔๙.๔
๖.๒ แผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรม	๗๘๙.๕
๖.๓ แผนงานบูรณาการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ	๒๓๔.๖
๖.๔ แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๓๗,๓๔๓.๗
๖.๕ แผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	๒๖,๙๙๙.๙
๖.๖ แผนงานยุทธศาสตร์บริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ	๑๐๖.๓
๖.๗ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน	๒๑.๑
๖.๘ แผนงานบุคลากรภาครัฐ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ	๖๔,๓๖๖.๑
๗. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ	๑,๓๓๘,๕๗๗.๔
๗.๑ แผนงานบุคลากรภาครัฐ	๑,๐๐๖,๘๐๗.๑
๗.๒ แผนงานบริหารเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	๘๗,๘๘๘.๕
๗.๓ แผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ	๒๔๓,๘๘๑.๘

ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

๒. ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้จัดทำขึ้นโดยให้ความสำคัญกับความสอดคล้องและการถ่ายทอดเป้าหมายและประเด็นยุทธศาสตร์ของร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๔ แผนแม่บทอื่น ๆ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของรัฐบาลได้อย่างต่อเนื่องและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยน้อมนำ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มาเป็นแนวทางหลักในการปฏิบัติ คำนึงถึงหลักความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดี เพื่อให้ประเทศไทยมั่นคง ประชาชน มั่งคั่ง อย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ ภายใต้ยุทธศาสตร์และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ ประกอบด้วยแผนงานรวม ๕๖ แผนงาน สาระสำคัญของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงานตามยุทธศาสตร์โดยสรุป ดังนี้

๒.๑ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ เทิดทูนและพิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านความมั่นคง สร้างความปรองดองและสมานฉันท์ ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ตลอดจนป้องกันปราบปรามและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒๗๓,๙๕๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๙.๕ ของวงเงินงบประมาณ

๒.๒ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พัฒนาระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก พัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ พัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล ส่งเสริมการวิจัยและนวัตกรรม สร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ พัฒนาศักยภาพการผลิตภาคการเกษตร เพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ เสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง พัฒนาศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม พัฒนาประสิทธิภาพและมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิต บริการ การค้า และการลงทุน พัฒนาและยกระดับผลิตภาพแรงงาน พัฒนาความร่วมมือด้าน

ต่างประเทศ สร้างและรักษาผลประโยชน์ชาติ ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๔๗๖,๕๙๖.๖ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๖.๔ ของวงเงินงบประมาณ

๒.๓ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย ยกระดับคุณภาพ การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต พัฒนาด้านสาธารณสุขและสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุกส่งเสริมและ พัฒนาการกีฬาและนันทนาการ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ทั้งนี้ ได้ จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๕๗๕,๗๐๙.๘ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๙.๙ ของวงเงิน งบประมาณ

๒.๔ ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการ เติบโตจากภายใน

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชน เข้มแข็ง พัฒนาระบบประกันสุขภาพ สร้างความเสมอภาคเพื่อรับรองสังคมผู้สูงอายุ ส่งเสริมการ ดำเนินงานตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งเสริมสร้างสวัสดิการสังคมและยกระดับ คุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๓๓๒,๕๘๔.๘ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อย ละ ๑๙.๙ ของวงเงินงบประมาณ

๒.๕ ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อจัดการปัญหาที่ดินทำกินให้กับผู้ยากไร้ บริหาร จัดการขยะและสิ่งแวดล้อมได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็น ระบบ อนุรักษ์ ฟื้นฟู และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติให้มีความหลากหลายทางชีวภาพ คงความอุดม สมบูรณ์และมีการใช้ประโยชน์อย่างสมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรม เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับและลด ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศและภัยพิบัติตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๒๕,๔๕๙.๔ ล้าน บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔.๓ ของวงเงินงบประมาณ

๒.๖ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อลดปัญหาการทุจริตในสังคมไทย โดยปลูกจิตสำนึก และสร้างค่านิยมให้ทุกภาคส่วนตระหนักรู้ในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรม จริยธรรมปรับปรุงและ พัฒนากฎหมาย เพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวก สะดวกยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย ยกระดับการบริการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ส่งเสริมการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ได้รับบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริม การพัฒนาการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้มีบูรณาการร่วมกันในทุกภาคส่วน ส่งเสริมการมีส่วน

ร่วมของประชาชนในพื้นที่ ปรับปรุงโครงสร้างภาษีอัตราภาษี และระบบการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นธรรม ตลอดจนพัฒนาระบบการจัดการงบประมาณและปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวสูงและสนับสนุนการจัดการของรัฐสภา ศาล หน่วยงานอิสระของรัฐ และพัฒนาประสิทธิภาพการตรวจสอบภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสเป็นธรรม ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๗๘๔,๒๑๐.๑ ล้านบาท หรือคิดเป็น ร้อยละ ๒๗ ของวงเงินงบประมาณ

๒.๗ รายการค่าดำเนินการภาครัฐ

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อสำรองไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการรองรับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นโยมิได้ขาดหมายสำหรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๓๓๑,๔๘๕.๓ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๔ ของวงเงินงบประมาณงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ตามตารางที่ ๓-๓ และตารางที่ ๓-๔ ดังนี้

ตารางที่ ๓-๓ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	งบประมาณ	
	จำนวน	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	๒,๙๐๐,๐๐๐.๐	๑๐๐.๐
๑. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	๒๗๓,๙๕๔.๐	๙.๕
๒. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	๔๗๖,๕๙๖.๖	๑๖.๔
๓. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	๕๗๕,๗๐๙.๘	๑๙.๙
๔. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตภายใน	๓๓๒,๕๘๔.๘	๑๑.๕
๕. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	๑๒๕,๔๕๙.๔	๔.๓
๖. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ	๗๘๔,๒๑๐.๑	๒๗.๐
๗. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ	๓๓๑,๔๘๕.๓	๑๑.๔

ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

ตารางที่ ๓-๔ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑

จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน

หน่วย : ล้านบาท

แผนงานยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน	งบประมาณ
รวมงบประมาณทั้งสิ้น	๒,๙๐๐,๐๐๐.๐
๑. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	๒๗๓,๙๕๔.๐
๑.๑ แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ	๔,๐๐๒.๖
๑.๒ แผนงานบูรณาการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์	๕๐๕.๔
๑.๓ แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	๑๓,๒๙๕.๔
๑.๔ แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์	๘๓๒.๖
๑.๕ แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	๔,๙๓๐.๐
๑.๖ แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านความมั่นคง	๑๙๘.๑
๑.๗ แผนงานยุทธศาสตร์รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ	๖,๓๗๒.๑
๑.๘ แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างศักยภาพป้องกันประเทศ	๗๖,๘๘๖.๔
๑.๙ แผนงานบุคลากรภาครัฐ (ด้านความมั่นคง)	๑๐๖,๙๕๑.๗
๑.๑๐ แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคง	๕๙,๙๗๙.๗
๒.ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	๔๗๖,๕๙๖.๖
๒.๑ แผนงานบูรณาการพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ	๒,๕๔๔.๐
๒.๒ แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	๓,๘๒๕.๑
๒.๓ แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	๑๐,๕๙๙.๕
๒.๔ แผนงานบูรณาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก	๘,๔๔๔.๗
๒.๕ แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์	๑๑๓,๗๓๕.๓
๒.๖ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล	๔,๔๗๐.๖
๒.๗ แผนงานบูรณาการวิจัยและนวัตกรรม	๑๗,๑๘๘.๗
๒.๘ แผนงานบูรณาการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ	๘,๗๑๒.๒
๒.๙ แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพผลิตภาคเกษตร	๙,๖๙๘.๑
๒.๑๐ แผนงานบูรณาการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการค้าและ การลงทุนระหว่างประเทศ	๕๗๗.๘

ตารางที่ ๓-๔ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑

จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

แผนงานยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน	งบประมาณ
๒.๑๑ แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ	๘๔,๔๒๑.๑
๒.๑๒ แผนงานยุทธศาสตร์เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง	๔๙,๓๒๘.๘
๒.๑๓ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม	๖,๖๐๐.๐
๒.๑๔ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาประสิทธิภาพและมูลค่าเพิ่มภาคการผลิตบริการ การค้า และการลงทุน	๓,๒๓๘.๑
๒.๑๕ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาและยกระดับผลิตภาพแรงงาน	๒๘,๓๐๘.๔
๒.๑๖ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาความร่วมมือด้านต่างประเทศ สร้างและรักษาผลประโยชน์	๔,๖๕๕.๗
๒.๑๗ แผนงานบุคลากรภาครัฐ (ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ)	๔๖,๓๘๐.๗
๒.๑๘ แผนงานพื้นฐาน(ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ)	๗๓,๘๗๖.๘
๓ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	๕๗๕,๗๐๙.๘
๓.๑ แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย	๘,๔๗๔.๘
๓.๒ แผนงานบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต	๙๒,๘๒๐.๘
๓.๓ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาด้านสาธารณสุขและเสริมสร้างสุขภาพเชิงรุก	๓๘,๖๘๒.๐
๓.๔ แผนงานยุทธศาสตร์และพัฒนากีฬาและนันทนาการ	๓,๒๙๓.๐
๓.๕ แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม	๒,๓๑๕.๖
๓.๖ แผนงานบุคลากรภาครัฐ (ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน)	๓๓๔,๕๐๖.๓
๓.๗ แผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	๙๕,๖๑๗.๓
๔. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน	๓๓๒,๕๘๔.๘
๔.๑ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	๕,๒๙๓.๒
๔.๒ แผนงานบูรณาการพัฒนาระบบประกันสุขภาพ	๒๐๗,๐๙๙.๖

ตารางที่ ๓-๔ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑

จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

แผนงานยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน	งบประมาณ
๔.๓ แผนงานบูรณาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ	๑,๒๑๘.๒
๔.๔ แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมการดำเนินงานตามแนวทางหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	๕,๙๙๗.๔
๔.๕ แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิต	๑๘,๒๑๘.๒
๔.๖ แผนงานบุคลากรภาครัฐ (ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน)	๘๙,๔๔๕.๐
๔.๗ แผนงานพื้นฐานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน	๕,๓๑๒.๖
๕. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	๑๒๕,๔๕๙.๔
๕.๑ แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน	๒๖๗.๗
๕.๒ แผนงานบูรณาการบริหารจัดการขยะสิ่งแวดล้อม	๗๗๙.๐
๕.๓ แผนงานบูรณาการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	๘๔๑.๗
๕.๔ แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	๖๔,๔๖๒.๐
๕.๕ แผนงานยุทธศาสตร์อนุรักษ์ฟื้นฟู และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ	๘,๒๑๔.๒
๕.๖ แผนงานยุทธศาสตร์จัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศและภัยพิบัติ	๑๒,๗๔๘.๘
๕.๗ แผนงานบุคลากรภาครัฐ(ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน)	๒๒,๑๔๒.๑
๕.๘ แผนงานพื้นฐานด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน)	๑๖,๐๐๓.๙
๖. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ	๗๘๔,๒๑๐.๑
๖.๑ แผนงานบูรณาการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	๘๘๒.๐
๖.๒ แผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรม	๘๓๗.๗
๖.๓ แผนงานบูรณาการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ	๒๙๐.๒

ตารางที่ ๓-๔ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑

จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

แผนงานยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน	งบประมาณ
๖.๔ แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๖๓,๔๐๐.๐
๖.๕ แผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	๒๕,๖๓๑.๙
๖.๖ แผนงานยุทธศาสตร์บริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ	๕,๕๕๖.๓
๖.๗ แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน	๙,๑๐๕๒.๒
๖.๘ แผนงานบุคลากรภาครัฐ (ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ)	๔๒๒,๐๘๐.๕
๖.๙ แผนงานพื้นฐานด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ	๕๖,๔๑๖.๓
๗. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ	๓๓๑,๔๘๕.๓
๗.๑ แผนงานบริหารเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	๗๐,๖๖๖.๓
๗.๒ แผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ	๒๖๐,๘๑๙.๐

ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

งบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

๒๕๖๐ -๒๕๖๑ มิติตามพื้นที่ (Area)

การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการงบประมาณมิติตามพื้นที่ (Area) มีเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่เน้นเฉพาะในพื้นที่สอดคล้องกับเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์ระดับชาติและนโยบายรัฐบาล เช่น จังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยในระยะที่ผ่านมาได้มีการผลักดันรูปแบบการบริหารสำหรับใช้กับมิติตามพื้นที่ คือ การบริหารแบบ CEO (Chief Executive Officer) หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO

ความสำคัญของมิติตามพื้นที่ โดยเฉพาะจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และท้องถิ่น จัดเป็นหน่วยปฏิบัติในระดับรากหญ้าที่กระจายหน่วยงานและบุคลากรลงสู่พื้นที่ระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อย่างเต็มรูปแบบและใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการ ทั้งนี้ จำแนกได้เป็น ๒ ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ ซึ่งได้รับการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลาง เพื่อกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ (นโยบายรัฐบาล ภารกิจ/แผนงาน/โครงการ ของ

กระทรวงและกรม) ไปสู่การปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัย คือ ราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางเพื่อดำเนินการให้การบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ โดยมีฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง “ผู้ว่าราชการจังหวัด คือ นายกรัฐมนตรีของจังหวัด” ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ตอบสนองความต้องการ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ควบคู่กันด้วย ดังนั้น รูปแบบและแนวทางการปฏิบัติตามกระบวนการงบประมาณ จึงควรมีการพัฒนาให้มีการมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ เพื่อให้จังหวัดเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้รับอำนาจที่ราชการส่วนกลางกระจายอำนาจไปให้ โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานและด้านงบประมาณเพื่อจัดบริการสาธารณะกับประชาชนในพื้นที่ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด และอยู่ภายในกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดและท้องถิ่นตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน แต่มีรูปแบบการบริหารราชการที่แตกต่างกัน ทำให้ในระยะที่ผ่านมาเกิดข้อจำกัดในการบูรณาการการทำงานและงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ไปสู่การปฏิบัติ โดยจำแนกงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๑ ดังนี้

๑.งบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๒

การจัดสรรงบประมาณให้กับพื้นที่สำหรับแผนงานบูรณาการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ได้จัดสรรงบประมาณงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ และปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ และเสนอตั้งในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ตามตารางที่ ๓-๕ ดังนี้

ตารางที่ ๓-๕ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐และพ.ศ.๒๕๖๑

และเสนอตั้งในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

หน่วย : บาท

ลำดับ ที่	จังหวัดและกลุ่ม จังหวัด	ปีงบประมาณ		
		พ.ศ. ๒๕๖๐	พ.ศ. ๒๕๖๑	พ.ศ. ๒๕๖๒
	รวม	๒๖,๔๓๒,๗๐๓,๕๐๐	๒๔,๙๙๖,๓๘๑,๕๐๐	๒๗,๙๘๑,๕๗๕,๒๐๐
๑	นนทบุรี	๒๗๑,๕๗๔,๓๐๐	๒๕๘,๖๖๕,๘๐๐	๒๘๑,๓๙๘,๐๐๐
๒	ปทุมธานี	๒๗๓,๑๕๒,๒๐๐	๒๕๕,๐๘๐,๙๐๐	๒๗๙,๕๓๘,๓๐๐
๓	พระนครศรีอยุธยา	๒๗๓,๗๗๗,๔๐๐	๒๕๙,๗๖๘,๓๐๐	๒๙๑,๓๕๑,๖๐๐
๔	สระบุรี	๒๒๕,๑๐๘,๔๐๐	๒๒๗,๔๖๒,๘๐๐	๒๓๕,๘๗๐,๖๐๐

ตารางที่ ๓-๕ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐และพ.ศ.๒๕๖๑
และเสนอตั้งในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ต่อ)

หน่วย : บาท

ลำดับ ที่	จังหวัดและกลุ่ม จังหวัด	ปีงบประมาณ		
		พ.ศ. ๒๕๖๐	พ.ศ. ๒๕๖๑	พ.ศ. ๒๕๖๒
๕	ชัยนาท	๑๘๓,๒๖๑,๙๐๐	๒๐๗,๙๓๓,๒๐๐	๒๒๐,๗๖๓,๐๐๐
๖	ลพบุรี	๒๔๘,๙๖๗,๐๐๐	๒๓๙,๘๐๐,๖๐๐	๒๔๗,๔๘๙,๒๐๐
๗	สิงห์บุรี	๑๘๐,๕๕๑,๖๐๐	๑๘๒,๐๘๓,๘๐๐	๑๗๖,๖๐๔,๐๐๐
๘	อ่างทอง	๑๘๕,๙๙๘,๓๐๐	๑๘๕,๘๓๒,๙๐๐	๑๙๖,๔๘๐,๑๐๐
๙	ฉะเชิงเทรา	๒๓๗,๘๘๕,๔๐๐	๒๒๒,๖๘๕,๙๐๐	๒๖๖,๙๔๓,๒๐๐
๑๐	ปราจีนบุรี	๒๔๖,๐๐๒,๙๐๐	๒๒๔,๖๓๑,๖๐๐	๒๔๓,๗๑๖,๗๐๐
๑๑	สระแก้ว	๒๑๗,๒๒๖,๑๐๐	๑๗๔,๕๐๑,๙๐๐	๒๑๓,๘๔๐,๘๐๐
๑๒	นครนายก	๒๐๐,๕๙๕,๐๐๐	๑๙๕,๒๘๐,๖๐๐	๑๘๘,๓๘๕,๕๐๐
๑๓	สมุทรปราการ	๓๓๕,๑๗๖,๙๐๐	๓๓๒,๗๗๘,๕๐๐	๓๙๐,๑๙๑,๑๐๐
๑๔	กาญจนบุรี	๒๘๐,๙๕๘,๒๐๐	๒๗๕,๘๑๓,๗๐๐	๒๗๔,๓๑๑,๒๐๐
๑๕	นครปฐม	๒๕๓,๖๑๔,๙๐๐	๒๓๔,๙๗๖,๓๐๐	๒๕๘,๕๗๖,๘๐๐
๑๖	ราชบุรี	๒๕๔,๗๘๖,๓๐๐	๒๗๑,๔๐๙,๗๐๐	๒๗๙,๙๖๕,๗๐๐
๑๗	สุพรรณบุรี	๒๘๙,๖๘๕,๔๐๐	๒๙๔,๒๖๘,๘๐๐	๒๘๔,๙๑๖,๑๐๐
๑๘	ประจวบคีรีขันธ์	๒๑๑,๑๘๔,๓๐๐	๒๑๕,๙๗๗,๗๐๐	๒๒๓,๘๔๔,๘๐๐
๑๙	เพชรบุรี	๒๒๘,๐๗๖,๔๐๐	๒๐๗,๓๙๙,๘๐๐	๒๐๐,๓๗๓,๒๐๐
๒๐	สมุทรสาคร	๒๕๒,๙๑๖,๔๐๐	๒๒๘,๓๐๕,๐๐๐	๒๔๘,๔๘๙,๖๐๐
๒๑	สมุทรสงคราม	๒๓๕,๓๕๓,๕๐๐	๑๔๗,๔๗๐,๐๐๐	๑๙๑,๘๔๕,๗๐๐
๒๒	ชุมพร	๒๑๐,๔๘๐,๕๐๐	๒๐๓,๗๘๖,๗๐๐	๒๐๑,๐๔๓,๔๐๐
๒๓	สุราษฎร์ธานี	๒๔๔,๗๙๕,๓๐๐	๒๔๒,๗๒๒,๙๐๐	๒๕๒,๗๙๗,๘๐๐
๒๔	นครศรีธรรมราช	๓๐๗,๖๖๓,๗๐๐	๓๐๒,๒๖๙,๗๐๐	๓๐๙,๔๔๖,๗๐๐
๒๕	พัทลุง	๒๑๕,๑๖๕,๒๐๐	๒๒๗,๐๕๖,๖๐๐	๒๒๓,๑๖๖,๗๐๐
๒๖	ระนอง	๑๖๒,๓๕๐,๘๐๐	๑๙๓,๘๓๑,๑๐๐	๑๙๔,๘๔๘,๕๐๐
๒๗	พังงา	๑๙๑,๔๑๓,๖๐๐	๑๘๒,๑๘๒,๙๐๐	๑๗๔,๖๑๑,๐๐๐
๒๘	ภูเก็ต	๑๙๘,๖๖๘,๕๐๐	๑๙๕,๑๒๐,๙๐๐	๑๙๙,๓๕๘,๓๐๐
๒๙	กระบี่	๒๐๓,๕๗๕,๖๐๐	๑๙๘,๐๕๕,๕๐๐	๑๙๖,๗๐๗,๑๐๐

ตารางที่ ๓-๕ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐และพ.ศ.๒๕๖๑
และเสนอตั้งในงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ต่อ)

หน่วย : บาท

ลำดับ ที่	จังหวัดและกลุ่ม จังหวัด	ปีงบประมาณ		
		พ.ศ. ๒๕๖๐	พ.ศ. ๒๕๖๑	พ.ศ. ๒๕๖๒
๓๐	ตรัง	๒๐๙,๓๕๑,๓๐๐	๒๓๑,๔๓๖,๓๐๐	๒๓๔,๐๔๔,๖๐๐
๓๑	สงขลา	๓๐๗,๓๐๐,๐๐๐	๒๙๕,๓๑๗,๔๐๐	๓๑๒,๙๕๙,๘๐๐
๓๒	สตูล	๑๙๗,๔๒๘,๘๐๐	๒๐๔,๐๙๗,๑๐๐	๑๙๑,๗๒๘,๒๐๐
๓๓	ปัตตานี	๒๕๓,๑๙๔,๓๐๐	๒๖๗,๘๑๖,๗๐๐	๒๘๐,๗๗๒,๙๐๐
๓๔	ยะลา	๒๒๗,๓๔๙,๔๐๐	๒๖๗,๖๙๖,๘๐๐	๒๖๒,๘๗๐,๐๐๐
๓๕	นราธิวาส	๒๘๔,๙๔๕,๘๐๐	๒๕๙,๓๐๑,๖๐๐	๒๗๙,๒๙๖,๑๐๐
๓๖	จันทบุรี	๒๑๖,๑๐๘,๒๐๐	๑๙๕,๘๓๕,๘๐๐	๑๙๙,๑๕๓,๗๐๐
๓๗	ชลบุรี	๓๕๘,๖๙๘,๘๐๐	๓๕๑,๒๙๕,๐๐๐	๔๒๗,๔๖๓,๔๐๐
๓๘	ระยอง	๓๐๙,๓๐๙,๙๐๐	๒๙๘,๔๘๓,๘๐๐	๓๗๑,๖๖๐,๑๐๐
๓๙	ตราด	๒๐๗,๔๓๖,๘๐๐	๑๘๕,๑๗๗,๔๐๐	๑๘๘,๕๗๘,๑๐๐
๔๐	หนองคาย	๒๕๐,๐๙๖,๗๐๐	๒๒๗,๗๔๑,๘๐๐	๒๑๔,๒๘๙,๘๐๐
๔๑	เลย	๒๗๕,๕๐๙,๐๐๐	๒๔๑,๑๖๘,๑๐๐	๒๒๖,๖๔๔,๐๐๐
๔๒	อุดรธานี	๓๐๙,๙๙๓,๒๐๐	๓๑๓,๐๐๘,๒๐๐	๓๑๔,๗๐๒,๗๐๐
๔๓	หนองบัวลำภู	๒๖๘,๒๙๑,๗๐๐	๒๑๗,๙๕๔,๖๐๐	๒๑๒,๓๘๘,๐๐๐
๔๔	บึงกาฬ	๒๒๗,๙๔๑,๘๐๐	๒๐๘,๙๙๗,๗๐๐	๑๙๙,๕๙๖,๙๐๐
๔๕	นครพนม	๒๙๗,๕๐๐,๖๐๐	๒๘๑,๑๗๓,๘๐๐	๒๘๕,๓๔๔,๔๐๐
๔๖	มุกดาหาร	๒๔๔,๗๐๗,๙๐๐	๒๐๖,๖๐๖,๖๐๐	๒๐๘,๘๐๔,๙๐๐
๔๗	สกลนคร	๓๑๒,๙๔๖,๒๐๐	๒๙๐,๗๘๕,๖๐๐	๒๘๕,๖๗๘,๒๐๐
๔๘	ร้อยเอ็ด	๓๐๖,๗๕๖,๑๐๐	๓๐๐,๗๙๙,๖๐๐	๒๘๗,๕๔๘,๘๐๐
๔๙	ขอนแก่น	๓๗๓,๐๓๙,๗๐๐	๓๔๓,๘๙๗,๙๐๐	๓๕๒,๖๐๗,๗๐๐
๕๐	มหาสารคาม	๒๖๙,๓๐๐,๔๐๐	๒๗๗,๘๓๗,๘๐๐	๒๗๕,๒๗๒,๕๐๐
๕๑	กาฬสินธุ์	๓๒๗,๖๑๑,๓๐๐	๓๐๕,๐๖๘,๗๐๐	๓๑๓,๗๓๒,๐๐๐
๕๒	สุรินทร์	๓๐๘,๓๔๕,๔๐๐	๒๘๙,๘๕๓,๗๐๐	๒๙๘,๓๒๔,๕๐๐
๕๓	นครราชสีมา	๔๒๔,๕๗๖,๔๐๐	๓๙๓,๕๐๔,๖๐๐	๔๑๗,๐๙๖,๕๐๐
๕๔	บุรีรัมย์	๓๖๒,๘๗๔,๐๐๐	๓๑๗,๑๑๔,๕๐๐	๓๔๐,๘๐๖,๕๐๐

ตารางที่ ๓-๕ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐และพ.ศ.๒๕๖๑
และเสนอตั้งในงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ต่อ)

หน่วย : บาท

ลำดับ ที่	จังหวัดและกลุ่ม จังหวัด	ปีงบประมาณ		
		พ.ศ. ๒๕๖๐	พ.ศ. ๒๕๖๑	พ.ศ. ๒๕๖๒
๕๕	ชัยภูมิ	๓๐๒,๒๘๔,๖๐๐	๒๖๘,๗๑๔,๐๐๐	๒๖๐,๖๖๙,๔๐๐
๕๖	อำนาจเจริญ	๒๒๒,๗๗๔,๐๐๐	๒๑๓,๓๒๐,๒๐๐	๒๑๙,๕๕๖,๗๐๐
๕๗	ศรีสะเกษ	๓๕๐,๙๒๘,๘๐๐	๓๑๙,๑๖๗,๐๐๐	๓๑๑,๙๓๒,๗๐๐
๕๘	ยโสธร	๒๘๘,๙๒๙,๐๐๐	๒๓๘,๓๑๙,๙๐๐	๒๓๓,๕๕๗,๒๐๐
๕๙	อุบลราชธานี	๓๕๑,๗๙๘,๙๐๐	๓๐๓,๐๗๕,๖๐๐	๓๔๗,๘๓๖,๐๐๐
๖๐	เชียงใหม่	๓๙๖,๑๑๒,๔๐๐	๓๗๙,๒๕๖,๓๐๐	๓๘๓,๗๓๓,๖๐๐
๖๑	แม่ฮ่องสอน	๓๕๕,๘๗๑,๖๐๐	๒๔๙,๙๒๔,๐๐๐	๒๖๐,๐๒๔,๕๐๐
๖๒	ลำปาง	๒๓๗,๘๐๒,๗๐๐	๒๕๕,๑๓๒,๐๐๐	๒๕๑,๕๐๔,๐๐๐
๖๓	ลำพูน	๒๓๖,๐๓๔,๐๐๐	๒๑๒,๗๕๐,๘๐๐	๒๐๑,๔๕๙,๐๐๐
๖๔	น่าน	๒๕๒,๐๗๗,๕๐๐	๑๙๔,๕๓๒,๕๐๐	๒๔๕,๘๗๑,๕๐๐
๖๕	พะเยา	๒๗๑,๗๕๐,๐๐๐	๒๔๗,๕๓๙,๖๐๐	๒๓๔,๗๙๕,๙๐๐
๖๖	เชียงราย	๓๕๖,๓๐๑,๐๐๐	๓๔๕,๕๒๐,๐๐๐	๓๔๔,๔๘๓,๒๐๐
๖๗	แพร่	๒๓๓,๔๘๒,๑๐๐	๑๙๐,๒๐๒,๖๐๐	๒๑๐,๓๖๕,๗๐๐
๖๘	ตาก	๒๖๐,๒๔๗,๔๐๐	๒๑๐,๗๕๓,๔๐๐	๒๕๖,๕๒๐,๘๐๐
๖๙	พิษณุโลก	๒๔๔,๑๕๔,๑๐๐	๒๖๘,๖๔๓,๒๐๐	๒๕๖,๖๔๖,๙๐๐
๗๐	สุโขทัย	๒๒๘,๓๘๗,๐๐๐	๒๑๑,๐๖๙,๗๐๐	๒๒๑,๗๙๙,๑๐๐
๗๑	เพชรบูรณ์	๒๘๕,๓๐๕,๖๐๐	๒๕๒,๐๑๑,๘๐๐	๒๖๐,๕๐๑,๓๐๐
๗๒	อุตรดิตถ์	๒๒๔,๙๙๐,๗๐๐	๒๑๗,๑๐๑,๓๐๐	๒๒๕,๕๓๗,๑๐๐
๗๓	กำแพงเพชร	๒๕๖,๑๖๕,๕๐๐	๒๕๖,๖๘๑,๖๐๐	๒๔๓,๒๓๖,๒๐๐
๗๔	พิจิตร	๒๓๕,๔๓๕,๘๐๐	๒๑๙,๔๔๓,๑๐๐	๒๑๐,๗๔๐,๕๐๐
๗๕	นครสวรรค์	๒๗๒,๔๑๔,๑๐๐	๒๗๕,๖๕๕,๕๐๐	๒๗๓,๙๓๖,๑๐๐
๗๖	อุทัยธานี	๒๑๘,๗๒๗,๓๐๐	๒๑๕,๔๐๒,๐๐๐	๒๐๓,๙๒๒,๕๐๐
๗๗	กลุ่มจังหวัดภาคกลาง ตอนบน ๑	๓๕๓,๙๖๐,๓๐๐	๓๐๗,๓๙๑,๐๐๐	-

ตารางที่ ๓-๕ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐และพ.ศ.๒๕๖๑
และเสนอตั้งในงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ต่อ)

หน่วย : บาท

ลำดับ ที่	จังหวัดและกลุ่ม จังหวัด	ปีงบประมาณ		
		พ.ศ. ๒๕๖๐	พ.ศ. ๒๕๖๑	พ.ศ. ๒๕๖๒
๗๘	กลุ่มจังหวัดภาคกลาง ตอนบน ๒	๓๔๕,๑๔๔,๖๐๐	๒๗๑,๔๐๒,๒๐๐	-
๗๙	กลุ่มจังหวัดภาคกลาง ตอนกลาง	๓๙๔,๗๔๒,๗๐๐	๓๙๖,๗๕๒,๓๐๐	-
๘๐	กลุ่มจังหวัดภาคกลาง ตอนล่าง ๑	๓๔๐,๗๘๖,๑๐๐	๔๓๓,๑๗๒,๖๐๐	๓๓๓,๖๕๐,๐๐๐
๘๑	กลุ่มจังหวัดภาคกลาง ตอนล่าง ๒	๓๔๔,๑๔๗,๓๐๐	๒๖๗,๖๖๑,๓๐๐	๓๘๖,๓๒๔,๐๐๐
๘๒	กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่ง อ่าวไทย	๓๔๘,๗๓๘,๕๐๐	๒๙๒,๐๒๖,๐๐๐	๕๒๐,๕๖๐,๐๐๐
๘๓	กลุ่มภาคใต้ฝั่งอันดา มัน	๓๘๙,๕๙๗,๕๐๐	๓๖๕,๑๕๗,๔๐๐	๔๙๐,๘๘๖,๗๐๐
๘๔	กลุ่มจังหวัดภาคใต้ ชายแดน	๓๘๙,๓๗๐,๕๐๐	๓๑๗,๐๐๓,๕๐๐	๓๖๘,๗๖๐,๐๐๐
๘๕	กลุ่มจังหวัดภาค ตะวันออก	๓๕๘,๒๘๙,๕๐๐	๓๔๗,๘๔๙,๙๐๐	-
๘๖	กลุ่มจังหวัดภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน ๑	๓๘๐,๕๓๔,๒๐๐	๓๘๗,๕๐๘,๖๐๐	๔๙๘,๘๕๐,๐๐๐
๘๗	กลุ่มจังหวัดภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน ๒	๒๙๙,๙๔๘,๒๐๐	๓๓๔,๑๒๗,๕๐๐	๓๘๙,๘๗๐,๐๐๐
๘๘	กลุ่มจังหวัดภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนกลาง	๓๕๔,๗๖๖,๑๐๐	๓๖๐,๕๙๙,๑๐๐	๔๖๒,๑๔๐,๐๐๐

ตารางที่ ๓-๕ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐และพ.ศ.๒๕๖๑
และเสนอตั้งในงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ต่อ)

หน่วย : บาท

ลำดับ ที่	จังหวัดและกลุ่ม จังหวัด	ปีงบประมาณ		
		พ.ศ. ๒๕๖๐	พ.ศ. ๒๕๖๑	พ.ศ. ๒๕๖๒
๘๙	กลุ่มจังหวัดภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนล่าง ๑	๓๕๐,๒๗๓,๑๐๐	๓๘๙,๕๐๓,๔๐๐	๔๘๐,๙๕๐,๐๐๐
๙๐	กลุ่มจังหวัดภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนล่าง ๒	๓๔๙,๑๑๗,๘๐๐	๒๘๒,๐๗๗,๒๐๐	๔๗๕,๑๔๐,๐๐๐
๙๑	กลุ่มจังหวัดภาคเหนือ ตอนบน ๑	๓๔๑,๒๗๕,๗๐๐	๔๒๔,๐๔๘,๒๐๐	๔๐๘,๓๕๐,๐๐๐
๙๒	กลุ่มจังหวัดภาคเหนือ ตอนบน ๒	๓๓๖,๘๗๑,๒๐๐	๓๑๖,๔๕๘,๐๐๐	๔๒๖,๓๒๐,๐๐๐
๙๓	กลุ่มจังหวัดภาคเหนือ ตอนล่าง ๑	๓๘๙,๕๙๕,๒๐๐	๒๔๐,๗๘๘,๕๐๐	๔๘๗,๔๐๐,๐๐๐
๙๔	กลุ่มจังหวัดภาคเหนือ ตอนล่าง ๒	๓๓๒,๙๙๑,๒๐๐	๓๕๙,๕๑๓,๕๐๐	๔๐๓,๙๗๐,๐๐๐
๙๕	กลุ่มจังหวัดภาคกลาง ปริมณฑล	-	-	๖๒๙,๘๖๘,๓๐๐
๙๖	กลุ่มจังหวัดภาคกลาง ตอนบน	-	-	๕๕๘,๕๑๙,๕๐๐
๙๗	กลุ่มจังหวัดภาค ตะวันออก ๑	-	-	๖๓๔,๘๗๐,๐๐๐
๙๘	กลุ่มจังหวัดภาค ตะวันออก ๒	-	-	๔๓๘,๑๙๗,๘๐๐

ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๒ และเอกสาร
งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายของภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๒

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ ได้จัดสรรงบประมาณ
สำหรับการพัฒนาพื้นที่ภาค ในแผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจ
ภายในประเทศ จำนวน ๑๘ กลุ่มจังหวัด เป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๗๕,๐๕๗.๒๐๗๘ ล้านบาท ตามตารางที่
๓-๖ ดังนี้

ตารางที่ ๓-๖ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ สำหรับการพัฒนาพื้นที่ภาค

หน่วย : ล้านบาท

กลุ่มจังหวัด	งบประมาณ
รวมทั้งสิ้น	๗๕,๐๕๗.๒๐๗๘
กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๑	๓,๘๒๖.๙๘๕๒
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคกลางตอนบน ๒	๔,๐๘๘.๖๖๔๑
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคกลางตอนกลาง	๔,๖๓๓.๔๑๙๔
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคกลางตอนล่าง ๑	๔,๒๑๙.๖๒๐๓
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคกลางตอนล่าง ๒	๓,๗๕๔.๐๖๔๗
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย	๔,๑๔๘.๗๔๘๙
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคใต้ฝั่งอันดามัน	๔,๓๒๐.๐๙๑๙
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคใต้ชายแดน	๔,๗๘๗.๙๗๖๒
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๑	๔,๓๒๗.๐๙๙๙
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๒	๓,๗๒๓.๑๖๙๘
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง	๔,๖๒๙.๑๒๔๕
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๑	๔,๔๗๒.๘๑๑๓
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๒	๔,๐๗๗.๘๔๗๔
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ๑	๔,๒๑๐.๗๙๕๘
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ๒	๔,๐๗๕.๔๕๖๙
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ๑	๔,๐๑๖.๕๙๖๙
กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ๒	๓,๕๓๖.๘๓๘๗

ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาพื้นที่ภาค ในแผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ จำนวน ๖ ภาค เป็นเงิน รวมทั้งสิ้น ๓๘,๔๑๒.๑๑๙๖ ล้านบาท ตามตารางที่ ๓-๗ ดังนี้

ตารางที่ ๓-๗ : งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ สำหรับการพัฒนาพื้นที่ภาค
หน่วย : ล้านบาท

ภาค	งบประมาณ
รวม	๓๘,๔๑๒.๑๑๙๖
ภาคใต้	๔,๗๖๒.๕๗๕๘
ภาคใต้ชายแดน	๔,๐๖๘.๙๔๓๐
ภาคกลาง	๗,๙๔๒.๔๓๓๐
ภาคตะวันออก	๓,๔๑๖.๕๙๑๒
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๘,๓๗๖.๑๔๘๖
ภาคเหนือ	๙,๘๐๐.๔๒๘๐

ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ เสนอตั้งงบประมาณสำหรับการพัฒนาพื้นที่ภาค ในแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาค จำนวน ๖ ภาค เป็นเงิน รวมทั้งสิ้น ๒๐,๗๙๙.๒๘๓๕ ล้านบาท (ตามงบประมาณที่เสนอตั้ง) ตามตารางที่ ๓-๘ ดังนี้

ตารางที่ ๓-๘ : การเสนอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ สำหรับการพัฒนาพื้นที่ภาค
หน่วย : ล้านบาท

ภาค	งบประมาณ
รวม	๒๐,๗๙๙.๒๘๓๕
ภาคใต้	๓,๑๑๗.๓๔๕๘
ภาคใต้ชายแดน	๙๓๔.๘๓๙๖
ภาคกลาง	๓,๔๔๕.๘๔๙๗
ภาคตะวันออก	๒,๖๒๑.๒๑๓๙
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๖,๘๒๑.๘๐๔๕
ภาคเหนือ	๓,๘๕๘.๒๓๐๐

ที่มา : เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ สำนักงบประมาณ

กระบวนการจัดทำงบประมาณของต่างประเทศ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ระบบกระบวนการจัดสรร การบริหาร งบประมาณ งบประมาณของต่างประเทศ ๓ ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศเกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และประเทศ สหรัฐอเมริกา พบว่า ประเทศเกาหลีใต้ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ออสเตรเลียใช้ระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome Budgeting) สหรัฐอเมริกาใช้ระบบงบประมาณแบบผสม ระหว่างระบบงบประมาณแบบแผนงานและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สำหรับประเทศไทย ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งมีรูปแบบการจัดทำงบประมาณที่คล้ายคลึง กันโดยให้ความสำคัญการเชื่อมกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศเป็นสำคัญและการมุ่งเน้น ผลสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณและประโยชน์ที่ประชาชนได้รับเป็นหลัก สำหรับ กระบวนการบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณจะให้ความสำคัญที่แตกต่างกันในแต่ละ ประเทศ โดยเฉพาะการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของการดำเนินงานเพื่อนำไปประกอบการ พิจารณาการตัดสินใจการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป โดยสามารถเปรียบเทียบกระบวนการจัดทำและ การบริหารงบประมาณตามตารางที่ ๓-๙ ดังนี้

ตารางที่ ๓-๙ : เปรียบเทียบกระบวนการจัดทำและการบริหารงบประมาณของต่างประเทศ

ประเทศ	ระบบ งบประมาณ	การจัดทำ งบประมาณ	การบริหาร งบประมาณ	การควบคุมและ การติดตามผล
เกาหลีใต้	ระบบ งบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงาน	-การจัดทำ งบประมาณแบบบน ลงล่าง(Top-Dow Budgeting) - มีการวางแผน งบประมาณในระยะ ปานกลาง(MTEF) และมีการวางแผน โครงการระยะยาว (LETF) โดยเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐาน ต่างๆ	-ในการบริหาร งบประมาณโดย นำผลการติดตาม และประเมินผล ปรับเปลี่ยน แผนการ ดำเนินงานของ หน่วยงาน	-ให้ความสำคัญการ ดำเนินงานที่มีความ โปร่งใสในการ ดำเนินงานของส่วน ราชการ มีระบบการ ติดตามและ ประเมินผลที่มี เอกภาพ

ตารางที่ ๓-๙ : เปรียบเทียบกระบวนการจัดทำและการบริหารงบประมาณของต่างประเทศ (ต่อ)

ประเทศ	ระบบ งบประมาณ	การจัดทำ งบประมาณ	การบริหาร งบประมาณ	การควบคุมและ การติดตามผล
ออสเตรเลีย	ระบบ งบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome Budgeting)	-ให้ความสำคัญ การจัดทำกรอบ รายจ่าย งบประมาณระยะ ปานกลาง(๑+๓ ปี) และระยะยาว	-การบริหาร งบประมาณมุ่งเน้น การเพิ่ม ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการ ดำเนินงาน -ให้ความสำคัญกับ แผนการดำเนินงาน และกรอบวงเงิน งบประมาณ	ติดตามประเมินผล และนำผลการ ดำเนินงาน หรือ ผลสำเร็จของการ บริหารงานเป็น แนวทางในการ ตัดสินใจการจัดทำ งบประมาณ
สหรัฐอเมริกา	ระบบ งบประมาณแบบ ผสมระหว่าง ระบบ งบประมาณแบบ แผนงานและ ระบบ งบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงาน	-จัดทำงบประมาณ ลงแผนงาน -การจัดสรร งบประมาณเป็น เงินอุดหนุน -ใช้ผลการ ประเมินผลเป็น หลักในการจัดสรร งบประมาณ -คำนึงถึงประมาณ การรายรับมา กำหนดในการ จัดทำงบประมาณ รายจ่าย	-ไม่มีระเบียบในการ บริหาร -เป็นอำนาจของ เจ้าของงบประมาณ ในการบริหาร -ใช้ระบบต้นทุนใน การควบคุมการ บริหารงบประมาณ	-วัดผลสำเร็จของ การใช้จ่าย งบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานเป็น สำคัญ -ใช้การประเมิน ความคุ้มค่าเป็นตัว วัดความสำเร็จการ ดำเนินงาน

ตารางที่ ๓-๙ : เปรียบเทียบกระบวนการจัดทำและการบริหารงบประมาณของต่างประเทศ (ต่อ)

ไทย	ระบบ งบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์	ให้ความสำคัญการ จัดทำงบประมาณ ที่มีความเชื่อมโยง กับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนพัฒนา เศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ และ เป้าหมายแผน บูรณาการ แผน ระดับภาค	กระจายอำนาจการ บริหารงบประมาณ สู่เจ้าของ งบประมาณมากขึ้น	ให้ความสำคัญ ผลสัมฤทธิ์หรือ ประโยชน์ที่ ประชาชนได้รับจาก การใช้จ่าย งบประมาณ
-----	---	--	---	---

สรุป

การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ โดยศึกษากระบวนการ หลักเกณฑ์ แนวทางการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๑ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๑ รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๑ ของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีนโยบายและให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณในระดับพื้นที่ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล โดยให้ความสำคัญในลักษณะการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการงบประมาณในเชิงพื้นที่ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) และนโยบายของรัฐบาล

บทที่ ๔

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณ แบบบูรณาการเชิงพื้นที่

ตามยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ -๒๕๗๙) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ว่าจะต้องมีการปฏิรูประบบการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีการจัดทำงบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อเป็นกรอบในการวางแผนงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ และสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยควรมุ่งเน้นการจัดทำงบประมาณโดยยึดพื้นที่ และประเด็นการพัฒนาที่สำคัญเป็นตัวตั้ง และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณได้มากขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของและติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ประกอบกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ในยุทธศาสตร์ที่ ๖ : การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทยกำหนดแนวทางการพัฒนาโดยปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรและการใช้จ่ายมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเวลา เกิดความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำ มีกลไกและช่องทางให้ประชาชนและภาคเอกชน สามารถตรวจสอบกระบวนการดำเนินงาน งบประมาณ ได้อย่างโปร่งใสยิ่งขึ้น โดยให้ส่งเสริมการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ และงบประมาณเชิงพื้นที่ ให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด และให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับการจัดสรรงบประมาณได้

ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ -๒๕๗๙) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔) ทิศทางการปฏิรูประบบงบประมาณ มี ๓ ประเด็นหลักคือ

- ๑.ให้มีการวางแผนงบประมาณระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อเป็นกรอบในการวางแผนงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ
- ๒.ส่งเสริมการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ และงบประมาณเชิงพื้นที่ ให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับการจัดสรรงบประมาณ
- ๓.แก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เพื่อให้มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับการดำเนินการตามข้อ ๑. และข้อ ๒.

นอกจากนั้นนโยบายของรัฐบาลยังให้ความสำคัญการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเกิดการบูรณาการใน ๓ มิติ คือ มิติงานตามยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ดังจะเห็นได้จากการมอบนโยบายและมติคณะรัฐมนตรี ต่างๆ เช่น

๑. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เห็นชอบการบูรณาการแผนงาน/โครงการ ในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่จังหวัด (Area Based) ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ ให้การสนับสนุนการดำเนินการในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

๒. นายกรัฐมนตรีได้มอบนโยบายในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๙ ณ อิมแพค เมืองทองธานี ซึ่งเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ที่ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ภาค โดยให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ ภายใต้แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นการใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง เน้นการพัฒนาในเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด โดยให้แต่ละกลุ่มจังหวัดค้นหาศักยภาพของตนเอง การจัดทำแผนงาน/โครงการของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ (ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ กลุ่มจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ภาคเอกชน และประชาชาติ จะต้องดำเนินงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการ และเชื่อมโยงตามห่วงโซ่คุณค่า

๓. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ได้เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ที่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ให้

๔. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ ได้เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ที่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ มีการบูรณาการร่วมกันในระดับภาค จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเตรียมความพร้อมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขับเคลื่อนการดำเนินงานในมิติพื้นที่ให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ และได้เห็นชอบแนวทางการบูรณาการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ในทุกกระดับ และนำเสนอตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปบูรณาการกับกระทรวง/หน่วยงาน (Function) และนโยบายสำคัญของรัฐบาล (Agenda) โดยคณะกรรมการระดับพื้นที่/ผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงานกลางและหน่วยงานในพื้นที่ร่วมกันวิเคราะห์ศักยภาพและนำเสนอแผนความต้องการของพื้นที่ (Bottom-Up) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยให้กระทรวง/หน่วยงาน (Function) เข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการและให้ความร่วมมืออย่างจริงจังใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ให้

นอกจากนี้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลได้ให้มีการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการเพิ่มขึ้น

๑. จำนวนแผนงานบูรณาการและวงเงินงบประมาณ

ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๙ จำนวน ๑๙ แผนงาน วงเงินงบประมาณ ๖๖๙,๙๘๓.๐๕๑๐ ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ จำนวน ๒๖ แผนงาน วงเงินงบประมาณ ๙๓๖,๐๕๓.๙๗๔๕ ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ จำนวน ๒๙ แผนงาน วงเงินงบประมาณ ๙๕๖,๐๗๐.๙๕๑๘ ล้านบาท

๒.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพ.ศ.๒๕๖๐ ในมิติของพื้นที่

๒.๑ งบประมาณภาค รัฐบาลให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ ภายใต้แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ วงเงิน ๗๕,๐๕๗.๒๐๗๘ ล้านบาท และในปีงบประมาณพ.ศ.๒๕๖๑ เสนอไว้เป็นวงเงิน ๓๘,๔๑๒.๑๑๙๖ ล้านบาท และในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาภาค ๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) โดยเสนอตั้งงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเพื่อพัฒนาพื้นที่ระดับภาค วงเงิน ๒๐,๗๙๙.๒๘๓๕ ล้านบาท

๒.๒ งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตั้งงบประมาณไว้ในแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ วงเงิน ๒๖,๔๓๒.๗๐๓๕ ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ วงเงิน ๒๔,๙๙๖.๓๘๑๕ ล้านบาท และในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ เสนอตั้งงบประมาณ ๒๗,๙๘๑.๕๗๕๒ ล้านบาท

๒.๓ งบประมาณของท้องถิ่น ตั้งงบประมาณไว้ในแผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ วงเงิน ๒๓๗,๓๔๓.๗ ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ วงเงิน ๒๖๓,๔๐๐.๐ ล้านบาท

๒.๔ นอกจากนี้ยังมีงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆที่ ไปดำเนินการในพื้นที่ โดยตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ วงเงิน ๖๒๖,๕๒๔.๑๑๐๘ ล้านบาท และในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ วงเงิน ๗๓๗,๐๔๔.๘๒๗๙ ล้านบาท

ในส่วนของสำนักงานงบประมาณได้มีการดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณตามแนวทางที่สอดคล้องกันมาบ้างแล้ว เช่น การพัฒนาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการใน ๓ มิติ คือ มิติงานตามยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) การแก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณ โดยยกร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ขึ้นใหม่ เพื่อใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อใช้บังคับต่อไป

นอกจากนี้สำนักงานงบประมาณได้มีการแบ่งส่วนราชการเป็นทางการโดยออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานงบประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้มีกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑ - ๑๑ กอง รวม ๑๑ กอง และได้มีการแบ่งส่วนราชการภายใน โดยจัดตั้งกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑๒ - ๑๘ จำนวน ๗ กอง รวมทั้งสิ้น ๑๘ กอง ซึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑.เสนอแนะมาตรการและแนวทางในการจัดทำงบประมาณให้แก่กลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่รับผิดชอบ

๒.ให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๓.ประสานและบูรณาการงบประมาณกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

๔.วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

๕.วิเคราะห์และเสนอความเห็นเกี่ยวกับประมาณการรายรับและรายจ่าย รวมทั้งเงินนอกงบประมาณและทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย

๖.ร่วมกับหน่วยงานในความรับผิดชอบในการจัดทำค่าใช้จ่ายต่อหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะและจัดทำมาตรฐานต้นทุนในการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

๗.ติดตามผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

๘.จัดเตรียมข้อมูลและคำชี้แจงประกอบงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อรัฐสภา

๙.ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

ทั้งนี้ กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ทั้ง ๑๘ เขต ดังกล่าว จะเป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการในเชิงพื้นที่ตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป ซึ่งสำนักงบประมาณจะต้องบริหารจัดการให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าสำนักงบประมาณจะได้ดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณ รวมทั้งจัดตั้งกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑๘ เขต ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๙ รวมทั้งการมอบหมายการปฏิบัติงานภายในเพิ่มเป็น ๑๘ เขต เพื่อบูรณาการงบประมาณในเชิงพื้นที่แล้วก็ตาม และสำนักงบประมาณได้พัฒนาและปรับปรุงแนวทางการจัดทำงบประมาณตามแนวทางระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาอย่างต่อเนื่อง โดยได้มีการพัฒนาทั้งรูปแบบและเครื่องมือต่างๆ รวมทั้งได้ใช้แนวทางการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการใน ๓ มิติ แต่อย่างไรก็ตามแนวทางการการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ ใน ๓ มิติ นั้น ในปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาและมีข้อจำกัดของการบูรณาการของภารกิจและงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่ว่าจะในด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รูปแบบและขั้นตอนในการดำเนินงานการจัดทำงบประมาณ หรือ ด้านเครื่องมือที่จะใช้ดำเนินงาน จากสาเหตุข้างต้น จึงส่งผลให้การจัดทำงบประมาณทั้ง ๓ มิติ ยังเกิดความซ้ำซ้อนกันและขาดการบูรณาการกันอย่างจริงจัง

ดังนั้น การศึกษาจะเป็นการศึกษาถึงแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและพัฒนาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำ

งบประมาณแบบบูรณาการ ให้การจัดสรรงบประมาณตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติและประชาชน

ผลการศึกษการจัดทำงบประมาณของต่างประเทศ

การศึกษารูปแบบ วิธีการ และแนวทางการจัดการงบประมาณที่มีการจัดทำงบประมาณ เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนจังหวัด ส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศ(Best Practice) ๓ ประเทศ คือ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย มีประเด็นที่น่าสนใจ คือการจัดทำงบประมาณ ๓ ประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานสามารถประยุกต์ใช้ข้อดีในแต่ละด้าน สำหรับการจัดทำการบริหารงบประมาณของประเทศไทย โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณใน ลักษณะบูรณาการระหว่างส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การนำเสนอข้อค้นพบเรื่อง ตัวอย่างที่ดี(Best Practice) มีรายละเอียดที่ค้นพบ ดังนี้

จากการศึกษาระบบงบประมาณของ ๓ ประเทศดังกล่าว พบว่าทุกประเทศมีรูปแบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) และมีประสบการณ์จาก การประสบปัญหาเศรษฐกิจ หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น เกิดจากภาวะขาดดุลงบประมาณ ทำให้มีการ ปฏิรูประบบงบประมาณ ซึ่งในระยะเวลาในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุนจาก ฝ่าย บริหาร จึงประสบผลสำเร็จล่วงได้ในขณะที่การปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยก็เริ่มจาก วิฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ เช่นเดียวกัน ดังนั้น กล่าวได้ว่ามีประเทศที่มีกรณีตัวอย่างและไทยมี ลักษณะภูมิหลังบางประการใกล้เคียงกัน

ผู้วิจัยจึงนำรูปแบบ วิธีการ แนวทางปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณของ ๓ ประเทศ ที่ดำเนินการและประสบผลสำเร็จ เพื่อมาเป็นตัวอย่างที่ดีโดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณที่ มีการบูรณาการระหว่างส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่นให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์(Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) รัฐบาลเป็นผู้ซื้อสินค้าหรือบริการ โดยหน่วยงานภาครัฐ เป็นผู้ผลิต (PROVIDER) และสำนักงบประมาณมีหน้าที่ช่วยรัฐบาลในการพิจารณาตัดสินใจซื้อสินค้า หรือบริการจากส่วนราชการ (PURCHASER) เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนเชื่อมั่นว่า ได้ตัดสินใจ ซื้อสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพ ประหยัด เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากสินค้าหรือบริการที่ คุ่มค่ากับภาษีของประชาชน เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบงบประมาณของต่างประเทศ ๓ ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศเกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา พบว่ารูปแบบการจัดทำ งบประมาณคล้ายคลึงกันโดยให้ความสำคัญการเชื่อมโยงเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศและมุ่งเน้น ผลสำเร็จโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประชาชนได้รับประโยชน์เป็นสำคัญประกอบกับการ จัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและการพัฒนาประเทศตามกรอบ แนวทางที่รัฐบาลวางแผนไว้ สำหรับการบริหารงบประมาณยังมีความแตกต่างกัน อาทิ ประเทศ ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับแผนการดำเนินงาน และในการควบคุมงบประมาณที่ได้รับใช้แนวทาง เดียวกันคือ ให้ความสำคัญการดำเนินงานที่มีความโปร่งใสและมีระบบการติดตามผลการใช้จ่าย

งบประมาณและการประเมินผลความสำเร็จการดำเนินงานเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีกรอบแนวคิด กระบวนการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมและการติดตามและประเมินผลที่คล้ายคลึงกัน แต่การนำผลความสำเร็จของการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณไปใช้โยชน์มีความแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละประเทศหรือคณะผู้บริหารประเทศนั้นจะให้ความสำคัญ

ผู้วิจัยจึงนำรูปแบบ วิธีการ แนวทางปฏิบัติ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณของ ๓ ประเทศ ที่ดำเนินการและประสบผลสำเร็จ เพื่อมาเป็นตัวอย่างที่ดี โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณที่มีการบูรณาการระหว่างส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่นให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยขอเสนอในรายงานพอสังเขป ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้ระบบงบประมาณแบบผสมผสานระหว่างระบบงบประมาณแบบแผนงานและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน อาจกล่าวว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับประเทศไทยค่อนข้างมาก นอกจากนี้ยังกำหนดกรอบระยะเวลาหรือวงจรงบประมาณเริ่มต้นวันที่ ๑ ตุลาคม สิ้นสุด ๓๐ กันยายน ของปีถัดไป การใช้ระบบงบประมาณในส่วนที่เพิ่มหรือลดโดยค่าใช้จ่ายประจำ งานดำเนินงาน และงบลงทุนผูกพันและกำหนดให้เป็นงบประมาณขั้นต่ำ (Baseline) มึ่งกลางที่มีลักษณะเช่นเดียวกับของไทย สหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีแนวปฏิบัติด้านงบประมาณที่ประสบความสำเร็จในการวัดความสำเร็จของการใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยการใช้โปรแกรมที่เรียกว่า Program Assessment Rating Tool หรือ PART และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่ถือได้ว่าเป็นต้นแบบการพัฒนาการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome Budgeting) และระบบการบริการจัดการภาครัฐแบบมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยลดสายการบังคับบัญชาหรือลดระบอบราชการแบบสั่งการ เพื่อให้การบริการจัดการของหน่วยงานภาครัฐมีความคล่องตัวและดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วทันต่อการแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง จุดเน้นของการจัดทำงบประมาณของออสเตรเลีย คือ การจัดทำกรอบการจ่ายระยะปานกลาง (๑+๓ ปี) และระยะยาว มีการประมาณการเศรษฐกิจมหภาคพร้อมข้อสมมติฐาน และกำหนดเป้าหมายทางการเมืองที่ชัดเจน การประมาณการรายรับ การวิเคราะห์ผลกระทบด้านนโยบายการคลังและงบประมาณ มีการนำเสนอข้อมูลผลการดำเนินงาน ผลความสำเร็จของการบริหารงานมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจการจัดทำงบประมาณ รวมทั้งมีการจัดทำบทสรุปภาวะเศรษฐกิจการคลังในช่วงครึ่งปีเพื่อเป็นข้อมูลทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และนำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณนอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้บริหารประเทศที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อการบริหารงานและการกำหนดนโยบายของรัฐมีบทบาทในการจัดทำงบประมาณในขั้นตอนต่าง ๆ ประกอบด้วย ขึ้นเตรียมความพร้อมและการวางแผนงบประมาณโดยถือว่าการวางแผนและการกำหนดกรอบงบประมาณเป็นความสำคัญสูงสุดของรัฐบาล ทั้งนี้ด้วย

งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งต้องให้ความสำคัญกับความสอดคล้องกับการปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อประชาชนละรัฐสภา

ประเทศเกาหลีใต้ การบริหารงบประมาณของเกาหลีใต้ถือเป็นตัวอย่างที่สำคัญในการนำมาปรับใช้เพื่อการบริหารงบประมาณของประเทศไทย เนื่องจากเกาหลีใต้ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการคลังของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะนับจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.๒๕๔๐ เกาหลีใต้ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการคลังใน ๔ มิติ โดยเริ่มจากการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่มีข้อมูลครอบคลุมและมีการวางแผนงบประมาณในระยะปานกลาง(MTEF) โดยการจัดทำงบประมาณแบบบนลงล่าง (Top-Down Budgeting) เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการคลังและหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพ เน้นการควบคุมรายจ่ายภาครัฐและรักษาวินัยการคลัง เกาหลีใต้เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงบประมาณแบบบนลงล่าง (Top-Down Budgeting) ในการกำหนดนโยบายและกรอบวงเงินงบประมาณในภาพรวมภายใต้การกำหนดสมมติฐานทางเศรษฐกิจ และเป้าหมายการคลังในระยะปานกลาง รวมทั้งกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละประเภท ตามลำดับความสำคัญของนโยบายรัฐ และการวางระบบการบริหารจัดการผลการดำเนินการ (Performance Management System) และการใช้ระบบการติดตามและประเมินผลเพื่อยกระดับความรับผิดชอบหน่วยงานที่ดำเนินโครงการและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

ประเทศไทย ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) และมีการมอบอำนาจสู่ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผ่านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า วิธีการ และแนวทางการปฏิบัติ เป็นเพียงมิติภารกิจพื้นที่ และนโยบาย ทำให้การกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ไม่ชัดเจนเหมือนส่วนราชการ มีผลทำให้ผลผลิต โครงการ กิจกรรมของจังหวัดเป็นไปในเชิงกว้าง ไม่ใช่ผลผลิตที่สะท้อนถึงผลที่ได้จากการดำเนินงานอย่างแท้จริง ทั้งนี้พบว่าโครงการส่วนใหญ่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นเพียงระดับกิจกรรมเท่านั้น เนื่องจากจังหวัดยังขาดองค์ความรู้ในการจัดการงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และการเขียนโครงการที่ถูกต้อง ทำให้การเขียนโครงการหลายโครงการไม่สามารถวัดผลสำเร็จจากการดำเนินงานได้ ประกอบกับจังหวัดไม่ได้ทำโครงการหรือผลผลิตกิจกรรมด้วยตัวเอง แต่ให้ส่วนราชการภายในจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ และจังหวัดจะจัดทำโครงการกิจกรรมแทนแล้วนำมาจัดรวมกลุ่มเข้าในภายหลัง ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ ได้ และบางจังหวัด โครงการบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ และในแต่ละภาคส่วน แต่ละพื้นที่มีข้อเสนอโครงการที่แตกต่างกัน ทำให้เป็นปัญหาในการตั้งงบประมาณให้กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการกำหนดผู้รับผิดชอบและกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงาน

ผลการสัมภาษณ์ความคิดเห็น

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึก ตามเนื้อหาวัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย โดยได้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหา สาเหตุ ในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ รวมทั้งแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาดังกล่าว ดังนี้

ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ จำนวน ๓ คน ประกอบด้วย รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ จำนวน ๑ คน ที่ปรึกษาสำนักงานงบประมาณ จำนวน ๒ คน พบว่า

ปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ สรุปได้ ดังนี้

๑. แผนงานบูรณาการการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติเดียวกัน และมีภารกิจบางอย่างที่ซ้ำซ้อนกัน และยังซ้ำซ้อนกับภารกิจของแผนงานบูรณาการอื่นๆ

๒. การดำเนินการจัดทำคำขอตีงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ มีขั้นตอนมาก ทำให้การจัดทำคำขอฯ เพื่อจัดส่งสำนักงานงบประมาณล่าช้าไม่ทันตามที่ปฏิทินงบประมาณกำหนด ทั้งในส่วนที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรับผิดชอบ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓. ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

๔. สำนักงานงบประมาณได้จัดตั้งกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘ จำนวน ๑๘ กอง เดิมมีวัตถุประสงค์จะให้ลงไปปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณในระดับพื้นที่มีการบูรณาการกัน แต่ปัจจุบันก็ยังไม่สามารถลงไปปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ได้และการปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยพบว่ามีปัญหาทั้งในด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และด้านบริหารจัดการ

๕. ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณปัจจุบัน ไม่สามารถออกแบบระบบเพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖. ระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณตามปฏิทินการจัดทำงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง กล่าวคือระยะเวลาในการบูรณาการระหว่างนโยบายของรัฐบาล นโยบายของส่วนราชการ และนโยบายของพื้นที่ ไม่สอดคล้อง กระชั้นชิด ทำให้การบูรณาการ งบประมาณไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๗. รัฐบาลมีนโยบายให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ แต่ปัญหาของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และยังไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ

๘. การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำความเห็นและข้อเสนอแนะแนวทาง มาประกอบการพิจารณาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ แต่ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนยังมีน้อย เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านระยะเวลา ขั้นตอนและวิธีการ กฎหมาย และการขาดความรู้ความเข้าใจ

๙. สำนักงานงบประมาณไม่มีการประชาสัมพันธ์ถึงการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการในสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ เป็นต้น และขาดบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านประชาสัมพันธ์

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหา

๑. ควรมีการกำหนดเป้าหมาย ขอบเขต และเงื่อนไขของแผนงานบูรณาการให้ชัดเจน ต้องมีการร่วมกันคิดร่วมกันทำ โดยกำหนดแผนปฏิบัติงานให้ชัดเจนว่าใคร ทำอะไร อย่างไร โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพ มีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล และควรมีการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดทำแผนบูรณาการ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกัน พร้อมจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการจัดทำแผนบูรณาการ เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถจัดทำแผนบูรณาการในแนวทางเดียวกัน ลดภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน

๒. กรณีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน และแผนงานบูรณาการอื่นๆ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะพิจารณา ร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของงบประมาณที่กระจายอยู่หลายแผนงาน สำหรับเรื่องที่มีหน่วยงานอื่นๆ ดำเนินการอยู่แล้วไม่ควรกำหนดให้อยู่ในภารกิจตามแผนงานบูรณาการการส่งเสริมการพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

๓. ควรมีการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้ กรณีแผนงานบูรณาการการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการที่เกิดปัญหาความล่าช้า กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ควรร่วมกันชี้แจงปัญหาและเสนอแนะแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องชัดเจน พร้อมทั้งสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง ทันเวลา และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๔. การพัฒนาพื้นที่ควรต้องกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ชาติที่สำคัญ ซึ่งจะ ทำให้มีการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการงบประมาณที่จัดสรรลงในพื้นที่ ทั้งที่จัดสรรให้กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมงบประมาณที่จัดสรรลงพื้นที่ให้แก่จังหวัดต่างๆ ในทุกมิติและทุกหน่วยงาน

๕. จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเดียวกันต้องกำหนดเป้าหมายร่วมกัน เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง เพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละจังหวัดดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ควรจัดสรรงบประมาณในลักษณะแบ่งงบประมาณตามจังหวัด ทั้งนี้ งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณที่เป็นภารกิจประจำของส่วนราชการในพื้นที่ (Function) สมควรมีการปรับยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของรัฐบาล หรือดำเนินการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เป็นภารกิจเร่งด่วนอย่างเป็นรูปธรรม

๖. ควรมีการวางแผนการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆ ให้ทันตามปฏิทินงบประมาณ กำหนดอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ทำให้การจัดทำงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ ล่าช้าไปด้วย

๗. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำยุทธศาสตร์จังหวัดมาเชื่อมโยงและบูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการที่อยู่ในพื้นที่ (Function) และควรมีหน่วยงานบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (OSM : Office of Strategic Management) ที่มีประสิทธิภาพ โดยหัวหน้ากลุ่มจังหวัดควรคัดเลือกจากบุคลากรที่มีศักยภาพ น่าเชื่อถือ มีคุณวุฒิ วิทยุฒิ และประสบการณ์เป็นที่ยอมรับ

๘. งบประมาณของกลุ่มจังหวัด ควรบูรณาการร่วมกันอย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์ในภาพรวม และไม่ควรมุ่งไปงบประมาณของกลุ่มจังหวัดไปแบ่งเฉลี่ยกันในกลุ่ม รวมทั้งหน่วยงานภายในจังหวัดควรแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับทราบแผนดำเนินงาน และงบประมาณในจังหวัดว่ามีการจัดสรรลงที่ไหนอย่างไร เพื่อให้การประสานภายในจังหวัดมีความสมบูรณ์

๙. เป้าหมายในการพัฒนากลุ่มจังหวัดอาจมีเป้าหมายร่วมกันได้ แต่ตัวชี้วัดไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ควรนำจุดแข็งของแต่ละจังหวัดมากำหนด และให้ทุกจังหวัดมุ่งสู่เป้าหมายของแต่ละกลุ่มจังหวัด โดยมุ่งเน้นในเรื่องที่ให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด มีการประชุมระดมสมองร่วมกันคิดและร่วมดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของทุกจังหวัดในกลุ่ม

๑๐. สำนักงบประมาณต้องกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนให้กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘ ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ตามแนวระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยเป็นราชการส่วนกลางไปปฏิบัติงานในภูมิภาค และควรกำหนดแนวทางเสริมสร้างประสิทธิภาพของกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการงบประมาณ การปรับระยะเวลาการในการจัดทำงบประมาณ โดยให้มีช่วงระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการมากขึ้น เพื่อให้การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น

ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารหรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ จำนวน ๔ คน พบว่า

ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน ๒ คน

ปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ สรุปได้ ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนด ภาค หมายความว่าพื้นที่ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบูรณาการงบประมาณ หรือปฏิบัติการกิจที่เชื่อมโยงกันโดยครอบคลุมกลุ่มจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ มี ก.บ.ภ. ก.น.จ. ก.บ.ก. และ ก.บ.จ. กำหนดให้มีแผนพัฒนาภาคที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนระดับชาติ และนโยบายรัฐบาลมีมติการพัฒนาเชิงกายภาพและพื้นที่ครอบคลุมทุกมิติเป็นเครื่องมือบูรณาการแผนของส่วนราชการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลและประเด็นการพัฒนาสู่การปฏิบัติ มีคณะกรรมการบูรณาการนโยบายภาค (ก.บ.ภ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งมีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบในการบริหารภาคกลุ่มจังหวัด จังหวัดแบบบูรณาการ กำหนด

หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด การจัดทำและการบริหารงบประมาณจังหวัด งบประมาณกลุ่มจังหวัด งบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาค และบูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาระดับพื้นที่ เพื่อให้การขับเคลื่อนในพื้นที่ของกระทรวง กรม สอดคล้องกับศักยภาพหรือประเด็นปัญหาในพื้นที่ และเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล รวมทั้งให้ความเห็นชอบแผน เมื่อ ก.บ.ภ. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ตามที่ ก.น.จ. เสนอ ตามที่คณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว ให้ ก.บ.ภ. ส่งให้สำนักงบประมาณ เพื่อใช้จัดสรรงบประมาณ ตาม พ.ร.ฎ.ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่องการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ ๓) โดยจัดตั้งกลุ่มจังหวัด ๑๘ กลุ่มจังหวัด ๖ ภาค และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดตามที่รัฐบาลได้มีแนวทางการจัดทำงานงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ สำนักงบประมาณได้วางระบบการจัดการงบประมาณให้มีการบูรณาการใน ๓ มิติ ดังนี้

- มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function)
- มิติงานตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda)
- มิติงานตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด (Area)

แต่จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่าส่วนราชการต่างๆ ไม่ให้ความสำคัญกับการจัด งบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ประกอบกับมีข้อจำกัดด้านระยะเวลา และความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการบูรณาการงบประมาณระหว่างกระทรวงกับจังหวัดหลายประการ สรุปได้ดังนี้

๑. จังหวัดเสนอโครงการโดยไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมของโครงการ ศักยภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบและกำลังเงินของแผ่นดินที่สามารถรองรับได้

๒. กระทรวงไม่ให้ความสนใจ หรือเห็นความสำคัญของงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดเท่าที่ควร จึงไม่มีการบูรณาการร่วมกัน

๓. แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด บางส่วนยังไม่ครอบคลุมบทบาทภารกิจของหน่วยงานในจังหวัดและไม่ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน เช่น ราชการส่วนกลาง อปท. รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

๔. โครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด บางส่วนยังมีความซ้ำซ้อนกับโครงการของราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ และ อปท.

๕. การจัดทำแผนปฏิบัติการราชการประจำปี ไม่ควรคำนึงถึงกรอบเงินงบประมาณฯ ของปีงบประมาณที่ผ่านมาและที่คาดว่าจะได้รับจัดสรร แต่ควรคำนึงถึงความครอบคลุม ครบถ้วน และความต้องการในการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ เป็นสำคัญ

สาเหตุ

๑.การจัดทำงบประมาณ ของกลุ่มจังหวัด จังหวัด กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ไม่เห็นความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ที่สอดคล้องคล้อยตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) และนโยบายรัฐบาล

๒.ขั้นตอนในการจัดทำคำขอของงบประมาณจากจังหวัดมีกระบวนการหลายขั้นตอน แต่ละขั้น มีระยะเวลาสั้นไป คำขอจึงส่งถึงกระทรวงไม่ทันกับระยะเวลาตามปฏิทินงบประมาณ

๓.มีความสับสนในทางปฏิบัติ หลายกระทรวงเข้าใจว่าสำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณา งบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ะทรวงจึงไม่ต้องเสนอตั้งงบประมาณ

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหา

๑.กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จังหวัด และกลุ่มจังหวัด ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงพื้นที่ ที่สอดคล้องตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ การดำเนินงานมีการเชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ซ้ำซ้อนกัน

๒.ในการจัดทำงบประมาณ มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมมาดำเนินการจัดทำข้อเสนอ งบประมาณเบื้องต้น (Pre-Ceiling) โดยให้กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จังหวัด และกลุ่มจังหวัดจัดทำข้อเสนอเบื้องต้น สำนักงบประมาณรวบรวมจัดทำกรอบวงเงินและจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ การบริหารงบประมาณ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) และนโยบายรัฐบาล

๓.ให้มีการกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จที่มีความชัดเจน สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล ภารกิจของหน่วยงาน

๔.ให้มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน ในขั้นตอน การจัดทำคำขอของงบประมาณ โดยพิจารณาถึงความพร้อม ชัดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ และแหล่งเงิน และสามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ

๕.ให้มีการบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นบูรณาการจัดทำงบประมาณร่วมกับจังหวัด /กลุ่มจังหวัด เพื่อลดความซ้ำซ้อน การจัดสรรงบประมาณในพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมทั้งเป็นไปตามร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) และนโยบายรัฐบาล

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนเชี่ยวชาญ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ สรุปได้ ดังนี้

๑.ขาดการประสานและบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการต่าง ๆ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ส่งผลให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ในทุกระดับขาดความเชื่อมโยงและขาดเอกภาพ

๒.แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคและกลุ่มจังหวัดและมิได้มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพ/จุดเด่นของพื้นที่ และขาดความเชื่อมโยงในระดับต้นทาง กลางทาง และปลายทางอย่างเป็นรูปธรรม

๓.หน่วยงานเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหลายแหล่งส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ/ต้องมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณในภายหลัง

๔.โครงการขาดความพร้อมในการดำเนินงาน ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามห้วงเวลาที่กำหนด/ต้องมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

๕.ขาดการจัดทำระบบข้อมูลภาพรวมความก้าวหน้าการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรค ทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

๖.หน่วยงานที่รับผิดชอบมิได้มีการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามห้วงเวลาที่กำหนดและประเมินผลทั้งระหว่างการทำงานและเมื่อดำเนินงานแล้วเสร็จ

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา

๑.ก่อนเริ่มกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในทุกระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีหารือเพื่อกำหนดแนวทางการประสานและบูรณาการการจัดทำแผนให้เกิดความเชื่อมโยงและเป็นเอกภาพ

๒.การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในทุกระดับควรมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพ/จุดเด่นของพื้นที่และให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงการทำงานให้ครอบคลุมห่วงโซ่คุณค่าทั้งในระดับต้นทาง กลางทาง และปลายทาง

๓.ควรกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับการสนับสนุนงบประมาณโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ภาคให้ชัดเจนเพื่อเกิดความซ้ำซ้อนในการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณของหน่วยงาน

๔.ในการพิจารณาโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณควรให้ความสำคัญกับความพร้อมในการดำเนินงาน กล่าวคือ มีการศึกษาความเป็นไปได้/ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์พื้นที่/มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)/มีแผนการบริหารจัดการ เป็นต้น

๕.ควรมีการจัดทำระบบข้อมูลภาพรวมความก้าวหน้าการดำเนินโครงการทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาและต่อยอดการพัฒนาพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖.ควรติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามห้วงเวลาที่กำหนดและจัดให้มีการประเมินผลทั้งระหว่างการทำงานและเมื่อดำเนินงานแล้วเสร็จ

ผู้ที่เกี่ยวข้อง จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ สรุปได้ ดังนี้

๑. จัดทำแผนงานโครงการของส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่ยังเป็นการดำเนินงานตามภารกิจปกติในลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการเชื่อมโยงกันในลักษณะตามห่วงโซ่คุณค่า ส่งผลกระทบให้การขับเคลื่อนแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

๒. ความซ้ำซ้อนในการเสนอแผนงานโครงการ .เนื่องจากส่วนราชการโดยเฉพาะในภูมิภาคมักจะเสนอแผนงานโครงการในทุกช่องทาง การจัดสรรงบประมาณ ส่งผลให้มีข้อจำกัดในขั้นตอนการพิจารณาและการติดตามประเมินผลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓. นอกจากนี้ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการไปดำเนินโครงการที่ไม่ปรากฏในแผนฯ (กรณีกระทบแผนฯ) ทำให้การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง และไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนบูรณาการในระดับพื้นที่

สาเหตุ

๑. เจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ยังไม่ทราบกระบวนการและขาดความเข้าใจขอบเขตของการจัดทำแผนบูรณาการพัฒนาระดับพื้นที่

๒. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถรับรู้ในรายละเอียดของแผนงานโครงการภายใต้แผนบูรณาการงบประมาณอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (ยกเว้นสำนักงบประมาณ)

๓. กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ไม่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง มีการปรับเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด) กลไกและกระบวนการบูรณาการแผนงานและงบประมาณเชิงพื้นที่ (ซ้ำซ้อน ในขณะที่มีความขัดแย้งในเรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการ) รวมถึงข้อจำกัดด้านระยะเวลา ไม่เอื้อต่อการจัดทำแผนบูรณาการงบประมาณเชิงพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา หรือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

๑. ระยะเร่งด่วน

๑.๑ สร้างความรู้ความเข้าใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งในเรื่องขอบเขตและการจัดการแผนพัฒนาในระดับต่างๆ รวมทั้งกลไกและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง การจัดทำแผนบูรณาการงบประมาณเชิงพื้นที่

๑.๒ ควรสร้างระบบความเชื่อมโยงข้อมูลรายละเอียดแผนงานโครงการและงบประมาณบูรณาการด้านอื่นๆ (เพราะโครงการภายใต้งบประมาณบูรณาการอื่นๆ ทั้งหมดส่วนใหญ่ดำเนินการในพื้นที่ทั่วประเทศ) ให้หน่วยงานกลาง อาทิ ฝ่ายเลขานุการร่วม อ.ก.บ.จ.) ได้ทราบ

๒. ระยะปานกลาง

๒.๑ สำนักงบประมาณ และหน่วยงานกลางควรหารือกันเพื่อปรับปรุงแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์ กลไกและกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนบูรณาการงบประมาณเชิงพื้นที่เพื่อมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนของแหล่งเงินงบประมาณที่ขอรับจัดสรร

๓. ระยะยาว

๓.๑ติดตามประเมินผลการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ที่ผ่านมา โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาการดำเนินการในระยะต่อไป

ความเห็นเพิ่มเติม

ศึกษาทบทวนกลไกและกระบวนการการจัดทำแผนงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ที่สามารถการขับเคลื่อนการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายตามแผนที่กำหนดไว้ รวมทั้งเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียระหว่างการใช้กลไกการจัดทำแผนงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่กับการใช้กลไกการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคทั้งในการบริหารงานและงบประมาณ

สภาพของปัญหา

จากการวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณของต่างประเทศ และจากการสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้บริหารสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ จะแบ่งสภาพปัญหาออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ ปัญหาเชิงนโยบาย และส่วนที่ ๒ ปัญหาเชิงปฏิบัติ โดยแบ่งเป็น ปัญหาการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ภายในสำนักงบประมาณ และปัญหาการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ของหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอก

ปัญหาเชิงนโยบาย

๑.ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาตั้งแต่ระดับแผนหมู่บ้าน/ชุมชน แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาพื้นที่ภาค ต่างมีกฎหมายเฉพาะและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ทำให้กลไกในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกัน ไม่ประสานสอดคล้องต้องกัน ขาดความชัดเจนในการเชื่อมโยง และประสานแผนในระดับพื้นที่

๒.ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ยังไม่มีกลไกให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาจัดทำ ทำให้ขาดการเชื่อมโยง สอดคล้องและครอบคลุมเพื่อที่จะพัฒนาระดับพื้นที่

ปัญหาการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ภายในสำนักงบประมาณ

แม้ว่าตามยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ ภายใต้ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ -๒๕๗๙) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ในยุทธศาสตร์ที่ ๖ : การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลที่เน้นให้การใช้งบประมาณมีลักษณะบูรณาการทั้ง ๓ มิติ โดยให้ความสำคัญกับแผนงานบูรณาการ และการเพิ่มวงเงินงบประมาณมากขึ้น รวมทั้งการให้ความสำคัญในการปรับโครงสร้างส่วนราชการของสำนักงบประมาณในการจัดตั้งกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ รวม ๑๑ กอง และสำนักงบประมาณได้จัดตั้ง

กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ เป็นการแบ่งส่วนราชการภายในอีก ๗ กอง เพื่อให้ครอบคลุม พื้นที่ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดทั้ง ๑๘ เขตพื้นที่ ครอบคลุมทั่วประเทศ รวมทั้งได้พัฒนาและปรับปรุงแนวทางการจัดทำงบประมาณตามแนวทางระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาอย่างต่อเนื่อง โดยได้มีการพัฒนาทั้งรูปแบบและเครื่องมือต่างๆ มาโดยตลอด แต่อย่างไรก็ตามแนวทางการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการใน ๓ มิติ ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคของการบูรณาการยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รูปแบบและขั้นตอนในการดำเนินงานการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสามารถสรุปปัญหาได้ ดังนี้

๑. ปัญหาการปฏิบัติงานกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘

สำนักงบประมาณได้จัดตั้งกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘ จำนวน ๑๘ กอง เดิมมีวัตถุประสงค์จะให้ลงไปปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณในระดับพื้นที่มีการบูรณาการกัน แต่ปัจจุบันก็ยังไม่สามารถลงไปปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ได้และการปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยพบว่ามีปัญหาทั้งในด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และด้านบริหารจัดการ

๒. ปัญหาการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการงบประมาณ

ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดทำงบประมาณของสำนักงบประมาณปัจจุบันใช้ระบบการจัดการงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (e-Budgeting) ระบบฐานข้อมูลแผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (BB EvMIS) และระบบแผนที่การจัดการงบประมาณ (e-BGIS) ยังไม่รองรับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่เท่าที่ควร

๓. ปัญหาระยะเวลาการจัดทำงบประมาณ

ระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณตามปฏิทินการจัดทำงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง กล่าวคือระยะเวลาในการบูรณาการระหว่างนโยบายของรัฐบาล นโยบายของส่วนราชการ และนโยบายของพื้นที่ ไม่สอดคล้อง กระชั้นชิด ทำให้การบูรณาการ งบประมาณไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ของหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอก

๑. การวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ (Area)

การจัดการงบประมาณทั้ง ๓ มิติ โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดการบูรณาการและการบริหารงบประมาณยังมีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคสำคัญ ดังนี้

๑.๑ ปัญหาอุปสรรคในภาพรวม

๑.๑.๑ ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ปัจจุบันการวางแผนและจัดทำงบประมาณให้ความสำคัญต่อการมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะความเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐบาลที่แถลงผ่านมติบัญญัติ คือ รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณี เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถยืดหยุ่นและนำไปสู่การขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล ในขณะที่ความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ ได้รับการให้ความสำคัญรองลงมา โดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์จังหวัด ท้องถิ่น สำหรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำเงินงบประมาณส่งลงไปแต่ละยุทธศาสตร์จังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัดได้โดยตรง จึงเป็นข้อจำกัดและทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนการนำแผนพัฒนาจังหวัดในแต่ละยุทธศาสตร์ไม่เกิดผลสำเร็จอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ หากมีการยึดโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดและมีการจัดลำดับความสำคัญให้แก่ยุทธศาสตร์ภายในแผนพัฒนาจังหวัดแล้วย่อมจะทำให้การกำหนดกรอบวงเงินและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีลงสู่จังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณและเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดก็ยังไม่มีความชัดเจนในแต่ละยุทธศาสตร์จังหวัดว่าหน่วยงานใดจะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริง และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์จังหวัดใด จะนำส่งผลสัมฤทธิ์อะไรและอย่างไร เพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนและการทำงานที่ไม่ซ้ำซ้อน ดังนั้น กล่าวโดยสรุปการขาดกฎหมายและระเบียบที่กำหนดแนวทางปฏิบัติด้านการจัดการงบประมาณ โดยเฉพาะในการสร้างการยึดโยงระหว่างยุทธศาสตร์จังหวัดละกลุ่มจังหวัดกับงบประมาณเพื่อให้เกิดการบูรณาการได้ส่งผลกระทบต่อการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ข้อจำกัดดังกล่าวมีนัยสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากประเทศไทยปกครองแบบนิติรัฐหรือรัฐที่ยึดกฎหมายเป็นใหญ่ และมุ่งไปที่การมีและใช้กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนเป็นสำคัญ

๑.๑.๒ ปัญหาด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณ มีหลายระบบ เช่น ระบบ e - Budgeting ระบบ CBO ระบบ GFMS ระบบ PART และระบบ Ev MIS เป็นต้น ยังไม่รองรับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่เท่าที่ควร

๑.๑.๓ ปัญหาบุคลากรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการจัดทำแผนงานและแผนเงินยังขาดความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ด้านการงบประมาณ นอกจากนี้ยังติดอยู่กับวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานอย่างเดิมๆ คือ ให้ความสำคัญกับหน่วยงานต้นสังกัดเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายงบประมาณมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ หรือเป้าหมายความสำเร็จของงาน

๑.๑.๔ ปัญหาอื่นๆ เช่น กระบวนการมีส่วนร่วม การรับฟังเสียงจากประชาชน รวมไปถึงสถาบันและกระบวนการทางประชาธิปไตย จะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนท้องถิ่นมีโอกาสถกฉววยประโยชน์จากประโยชน์สาธารณะได้ง่าย และกระบวนการตัดสินใจทางประชาธิปไตยที่ไม่โปร่งใสไม่สามารถทำนายได้ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขจะทำให้การกระจายอำนาจไม่สัมฤทธิ์ผล ทั้งในด้านความเสมอภาค (Equity) คุณภาพการให้บริการ (Service Delivery Quality) และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Macroeconomics Stability)

๑.๑.๕ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค (เริ่มกำหนดให้มีปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒) เปรียบเสมือนแผนแม่บทในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ แต่สาระสำคัญ ความเข้มข้นหรือคุณภาพของแผนยังมีข้อจำกัด โดยที่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด รวมตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน และยุทธศาสตร์ระดับชาติ จึงเป็นเรื่องที่ยุ้งยากและใช้เวลาในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลให้ครบถ้วนและรอบด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดอย่างน้อยจะต้อง

ระบุรายละเอียดของวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัดค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ได้ความคิดเห็นของประชาชนเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งต้องใช้เวลาและข้อมูลปริมาณมาก นอกจากนี้ในมาตรา ๑๙ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกับบุคคล ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง หัวหน้าหน่วยงาน ที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ บรรดาที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด ผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนซึ่งสะท้อนถึงกระบวนการที่มีขั้นตอนการทำงานที่ยาว และมีผู้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจำนวนมาก

๑.๑.๖ ประเด็นปัญหาสำคัญการจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) พบว่า ปัญหาการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้านการจัดการงบประมาณ คือ ประชาชนทั่วไป มีความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณค่อนข้างจำกัด ระเบียบงบประมาณในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวย หน่วยงานระดับกรมขาดความพร้อมความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน อำนาจการตัดสินใจเป็นของภาครัฐ สัดส่วนตัวแทนที่เข้ามามีส่วนร่วมไม่สะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชน และการจัดทำงบประมาณไม่ได้จัดทำขึ้นจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

๑.๑.๗ ในทางปฏิบัติการจัดการงบประมาณจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดยังมีลักษณะต่างฝ่ายต่างดำเนินการค่อนข้างสูง และมีลักษณะการบูรณาการในทิศทางนโยบายเบื้องบนสู่เบื้องล่างระดับปฏิบัติ (Top - Down) ไม่ได้เกิดจากการบูรณาการในสองทิศทางคือ ทิศทางนโยบายเบื้องบนสู่เบื้องล่างระดับปฏิบัติ (Top - Down) และทิศทางจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (Bottom - Up) อย่างแท้จริง

๑.๑.๘ กระบวนการและขั้นตอนในการจัดการงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีจำนวนมากแต่มีระยะเวลาจำกัดในการดำเนินการ เมื่อเทียบกับกระบวนการจัดการงบประมาณของส่วนราชการ

๑.๑.๙ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของจำนวนแผนพัฒนาต่างๆ ในระดับพื้นที่จังหวัดซึ่งอาจจะมีจำนวนมากเกินไปหรือไม่ รวมทั้งระยะเวลาของแผนที่มีอยู่ก็ระยะเวลาที่ไม่เท่ากันจึงทำให้ยากต่อการเชื่อมโยงเป้าหมายและผลลัพธ์ของแต่ละแผนเกิดความสับสน และเป็นภาระต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน จากข้อมูลที่พบปรากฏว่าปัจจุบันในระดับพื้นที่หรือจังหวัดมีแผนพัฒนา ดังนี้

- ๑.๑.๙.๑ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีระยะเวลาของแผน ๕ ปี
- ๑.๑.๙.๒ แผนพัฒนาภาค มีระยะเวลาของแผน ๕ ปี
- ๑.๑.๙.๓ แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีระยะเวลาของแผน ๔ ปี
- ๑.๑.๙.๔ แผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ มีระยะเวลาของแผน ๔ ปี
- ๑.๑.๙.๕ แผนพัฒนาท้องถิ่น มีระยะเวลาของแผน ๓ ปี
- ๑.๑.๙.๖ แผนพัฒนาอำเภอ มีระยะเวลาของแผน ๔ ปี

๑.๑.๙.๗ แผนพัฒนาชุมชน มีระยะเวลาของแผน ๓ ปี

ประเด็นสำคัญและเป็นปัญหาอย่างมากที่ทำให้แผนพัฒนาไม่บรรลุเป้าหมายอย่างชัดเจนก็คือ การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPIs) ไม่ชัดเจน ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) ขาดการบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม เป้าหมายของแผนค่อนข้างที่จะเป็นนามธรรม หรือเป็นลักษณะกว้างๆ จึงมีผลทำให้การจัดทำแผนเป็นในรูปแบบเดิมตามที่เคยปฏิบัติกันมา รายการที่กำหนดในแผนเพื่อของบประมาณเป็นไปในลักษณะรวบรวมความต้องการของหน่วยงานซึ่งยึดติดกับพันธกิจของตนเองเป็นหลัก จะด้วยเหตุผลที่เกรงว่าจะขัดนโยบายของต้นสังกัดหรือไม่ก็ตาม และกระทรวงเองไม่ค่อยให้ความสำคัญกับความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง จึงมีผลทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถบูรณาการได้อย่างแท้จริง

๑.๒ ปัญหาอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณ

๑.๒.๑ ปัญหาด้านการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์และงบประมาณ การกำหนดผลผลิต/โครงการที่ขอรับจัดสรรงบประมาณรายปี ส่วนใหญ่ไม่เชื่อมโยงกับเป้าหมายและผลสำเร็จของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณได้อย่างแท้จริง มีสาเหตุมาจากการขาดระบบฐานข้อมูล และไม่สามารถวัดผลสำเร็จได้ เนื่องจากการจัดทำเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ มีระยะเวลาเหลื่อมล้ำกัน เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดช่วงระยะเวลาของแผน ๕ ปี แผนพัฒนาภาคช่วงระยะเวลาของแผน ๕ ปี แผนกระทรวงและกรมกำหนดช่วงระยะเวลาของแผน ๔ ปี แผนพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดกำหนดช่วงระยะเวลาของแผน ๔ ปี แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดช่วงระยะเวลาของแผน ๓ ปี จึงทำให้การจัดทำและเสนอ ของบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนต่างๆ ดังกล่าว มีความลักลั่น ขาดการเชื่อมโยงและบูรณาการระหว่างหน่วยงานในแต่ละระดับ รวมทั้งมีรูปแบบและขั้นตอนมากเกินไป ตลอดจนขาดการศึกษาวិเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวง กลยุทธ์กรม และยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ว่าสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล หรือมีความเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่อย่างไร เพื่อให้เกิดการบูรณาการและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

๑.๒.๒ ปัญหาด้านการขาดหน่วยงานหลักที่เป็นเจ้าภาพในแต่ละยุทธศาสตร์ การจัดทำและเสนอของบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผล และการรายงานผลสำเร็จของยุทธศาสตร์ในปัจจุบันไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นผลสำเร็จได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ต้องใช้ยุทธศาสตร์เป็นตัวนำในการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ใช้เป็นกรอบแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ กำหนดเป้าหมายไว้อย่างกว้าง เช่น ลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำ เป็นต้น จึงยากต่อการกำหนดตัวชี้วัดของความสำเร็จ (KPIs) และไม่มีการกำหนดว่าปีไหนควรจะกำหนดเป้าหมายอย่างไร ส่วนราชการจึงต้องเป็นผู้กำหนดเองซึ่งอาจจะสอดคล้องกันหรือไม่ก็ได้ ซึ่งเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างคิด ต่างคนต่างทำนั่นเอง ทำให้การจัดสรรงบประมาณด้อยประสิทธิภาพลง

๑.๒.๓ ปัญหาด้านการวางแผนของส่วนราชการ ยังไม่สามารถบูรณาการภารกิจได้อย่างเป็นรูปธรรม แนวทางการเสนอของบประมาณของส่วนราชการยังให้ความสำคัญตามพันธกิจของหน่วยงานตนเอง เข้าข่ายลักษณะยึดถือตามความต้องการของหน่วยงานที่จะเสนอขอเท่านั้น เช่น

จังหวัดต้องการให้ส่วนราชการดำเนินการ แต่ส่วนราชการไม่ให้ความสำคัญบรรจุลงในแผนของหน่วยงานเพื่อที่จะเสนอของบประมาณให้

๑.๒.๔ การจัดทำแผนพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัดยังขาดการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน - ภายนอกเพื่อแสดงให้เห็นถึง จุดอ่อน/จุดแข็ง โอกาส/อุปสรรค หรือปัญหาอุปสรรคอย่างเป็นระบบและชัดเจนเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงในการกำหนดงาน/โครงการของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ในการพัฒนาเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์การพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัด เนื่องจากระยะเวลาการจัดทำแผนค่อนข้างจำกัด การบูรณาการกับภาคส่วนต่างๆ ยังไม่ครอบคลุมครบถ้วน และระบบข้อมูลของส่วนราชการต่างๆ หรือหน่วยงานของรัฐยังมีลักษณะกระจัดกระจาย ต่างฝ่ายต่างดำเนินการ

๑.๒.๕ การจัดทำแผนพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัดยังขาดความครอบคลุมภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน (แผนการลงทุน) ที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นระบบ มีรูปธรรมชัดเจน

๑.๒.๖ การวัดผลสำเร็จการดำเนินการตามแผนพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัดยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการกำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัด แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการตามแผนได้ รวมทั้งการกำหนดกลยุทธ์ต่างๆ ก็ไม่สามารถชี้ได้อย่างชัดเจนว่าจะบรรลุเป้าหมายตามประเด็นยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ของพื้นที่ได้อย่างไร

๑.๒.๗ การจัดทำโครงการของพื้นที่ยังมีลักษณะเป็นการรวบรวมโครงการจากหน่วยงานต่างๆ จึงขาดการลำดับความสำคัญโครงการให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ บางครั้งเป็นการรวมกิจกรรมย่อยๆ เช่น แหล่งน้ำและทาง ที่ไม่เชื่อมโยงกับกลยุทธ์ เป้าประสงค์ และประเด็นยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาพื้นที่ หลายโครงการขาดรายละเอียดที่จำเป็นประกอบการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ เช่น เป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ พื้นที่ดำเนินการ กิจกรรม วิธีการดำเนินงาน หน่วยงานดำเนินการ รายละเอียดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ความพร้อม และผลการดำเนินการในโครงการลักษณะเดียวกันที่ผ่านมาเป็นต้น

๑.๒.๘ ปัญหาด้านสมรรถนะในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้ว่าสำนักงบประมาณ จัดทำคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเวียนแจ้งให้ส่วนราชการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ตาม แต่ในการปฏิบัติกลับพบว่า ส่วนราชการมีขีดความสามารถในการจัดทำและเสนอของบประมาณแตกต่างกัน โดยเฉพาะจังหวัดและกลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานด้านการงบประมาณโดยเฉพาะหน่วยงานรับงบประมาณยังไม่เข้าใจระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ตีพอ การขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ส่งผลต่อการจัดการงบประมาณอย่างมุ่งประสิทธิผล เช่น ขาดความรู้ความเข้าใจในการกำหนดโครงสร้างผลผลิต ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการกำหนดผลผลิต ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นความเชื่อมโยงของผลผลิต ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงเป้าหมายของกระทรวงเข้าสู่

เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติได้ การวางแผนและจัดทำงบประมาณไม่สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณไม่สนับสนุนการขับเคลื่อนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเพื่อจัดทำและนำเสนอผลงานอย่างแท้จริง

๑.๒.๙ ส่วนราชการไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะนำแผนพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัดมาประกอบในการพิจารณาจัดทำแผนของส่วนราชการเพื่อเสนอของงบประมาณ ถึงแม้ว่าพื้นที่ดำเนินการของส่วนราชการจะอยู่ในพื้นที่จังหวัดก็ตาม

๑.๓ ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงบประมาณ

๑.๓.๑ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณทั้งในส่วนของจังหวัด กระทรวงและหน่วยงาน ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ประกอบกับมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายงานบ่อยครั้ง ทำให้เกิดการขาดความต่อเนื่องและขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงาน

๑.๓.๒ ปัญหาด้านขั้นตอนหรือกระบวนการบริหารงบประมาณ ในการบริหารและโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ค่อนข้างยาว เช่น ขั้นตอนการขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยหากเข้ากรณีมีผลกระทบต่อแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กรณีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มีผลกระทบต่อแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เมื่อคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการหรือคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการแล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบในการปรับแผนฯ แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จะต้องนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคก่อน เมื่อเห็นชอบแล้วจึงจะขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

๑.๓.๓ ผลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัดและภาค ก็มีความล่าช้าในการดำเนินการมาก จะมีการกันเงินเหลือมปีอีกเป็นจำนวนมากสะท้อนถึงคุณภาพของแผนฯ และการบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างชัดเจนว่าไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๑.๔ ปัญหาอุปสรรคในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ

การติดตามและประเมินผลการดำเนินการและการใช้จ่ายงบประมาณของภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัด ยังไม่มีการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร มีเพียงการติดตามผลการดำเนินงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยที่สุ่มตรวจบางพื้นที่

สรุป

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ -๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ให้ความสำคัญการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ และงบประมาณเชิงพื้นที่ นอกจากนั้นนโยบายของรัฐบาลยังให้ความสำคัญการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อให้การจัดทำงบประมาณเกิดการบูรณาการใน ๓ มิติ คือ มิติงานตามยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิติงานตาม

ยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ดังจะเห็นได้จากการมอบนโยบายและมติคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติการ จัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ปัญหาในการจัดทำ งบประมาณดังกล่าวสามารถแบ่งเป็นปัญหาเชิงนโยบายและปัญหาเชิงปฏิบัติ โดยปัญหาเชิงปฏิบัติมีทั้ง ปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานงบประมาณและของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัญหาจะได้จากการ สัมภาษณ์ และการเก็บรวบรวมจากเอกสาร มาวิเคราะห์ปัญหา ทั้งนี้ได้ใช้แนวความคิด ทฤษฎี จาก การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การจัดทำงบประมาณงบประมาณของต่างประเทศที่เป็นแนวคิด แบบอย่างที่ดี และการวิเคราะห์ผลจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้า ส่วนราชการ เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะต่อไป

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ร่างยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) แผนแม่บทอื่นๆ และนโยบายของรัฐบาลให้ความสำคัญการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อให้การจัดทำงบประมาณเกิดการบูรณาการใน ๓ มิติ คือ มิติงานตามยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) โดยมุ่งเน้นการจัดทำงบประมาณโดยยึดพื้นที่ และประเด็นการพัฒนาที่สำคัญเป็นตัวตั้ง และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณได้มากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ สำนักงบประมาณจึงได้พัฒนาและปรับปรุงแนวทางการจัดสรรงบประมาณตามแนวทางระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามแนวทางการการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ก็ยังมีปัญหาและข้อจำกัด ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นการศึกษาถึงประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ โดยศึกษาถึงสภาพปัญหา เพื่อจะได้นำมาเสนอข้อเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ต่อไป จากผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

ผลการศึกษาการจัดทำงบประมาณของต่างประเทศ

การศึกษารูปแบบ วิธีการ และแนวทางการจัดการงบประมาณที่มีการจัดทำงบประมาณเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนจังหวัด ส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศ(Best Practice) ๓ ประเทศ คือ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย มีประเด็นที่น่าสนใจ คือการจัดการงบประมาณ ๓ ประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานสามารถประยุกต์ใช้ข้อดีในแต่ละด้านสำหรับการจัดทำการบริหารงบประมาณของประเทศไทย โดยเฉพาะการจัดการสรรงบประมาณในลักษณะบูรณาการระหว่างส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การนำเสนอข้อค้นพบเรื่องตัวอย่างที่ดี(Best Practice) จากการศึกษาาระบบงบประมาณของ ๓ ประเทศดังกล่าว พบว่าทุกประเทศมีรูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) โดยมีลักษณะมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการจัดทำกรอบรายจ่ายระยะปานกลางและระยะยาว มีการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค การประมาณการรายรับ การวิเคราะห์ผลกระทบด้านนโยบายการคลังและงบประมาณ มีการนำเสนอข้อมูลผลการดำเนินงาน ผลสำเร็จของการบริหารงานมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจการจัดทำงบประมาณ มีระบบการติดตามผลและประเมินผล นอกจากนี้มีระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลทางด้านงบประมาณที่ถูกต้องครบถ้วน โดยประเทศเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการบริหารงบประมาณแบบบนลงล่าง (Top-Down Budgeting) ในขณะที่

ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ผู้บริหารแต่ละหน่วยงานร่วมกันกำหนดเป้าหมายแผนงานที่เน้นผลลัพธ์ โดยกำหนดเป้าหมายออกเป็น ๓ ระดับ ระดับประเทศ ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น และประเทศออสเตรเลียที่มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความคล่องตัวและดำเนินการได้รวดเร็ว ใช้ผลสำเร็จของการบริหารงานมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจการจัดทำงบประมาณ

ปัญหาประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่

จากการวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณของต่างประเทศ และจากการสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้บริหารสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ จะแบ่งสภาพปัญหาออกเป็น ๒ ส่วน คือ ปัญหาเชิงนโยบาย และปัญหาเชิงปฏิบัติ

๑. ปัญหาเชิงนโยบาย

๑.๑ ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาตั้งแต่ระดับแผนหมู่บ้าน/ชุมชน แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาพื้นที่ภาค ต่างมีกฎหมายเฉพาะและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ทำให้กลไกในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกัน ไม่ประสานสอดคล้องต้องกัน ขาดความชัดเจนในการเชื่อมโยง และประสานแผนในระดับพื้นที่

๑.๒ ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ยังไม่มีกลไกให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่เข้ามาร่วมพิจารณาจัดทำ ทำให้ขาดการเชื่อมโยง สอดคล้องและครอบคลุมเพื่อที่จะพัฒนาในระดับพื้นที่

๒. ปัญหาเชิงปฏิบัติ

ปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ในเชิงปฏิบัติ สามารถแบ่งเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

๒.๑ ปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณ

๒.๑.๑ ปัญหาการปฏิบัติงานกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘

สำนักงบประมาณได้จัดตั้งกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘ จำนวน ๑๘ กอง ปัจจุบันก็ยังไม่สามารถลงไปปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ได้และการปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยพบว่ามีปัญหาทั้งในด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และด้านบริหารจัดการ

๒.๑.๒ ปัญหาการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการงบประมาณ

ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดทำงบประมาณของสำนักงบประมาณปัจจุบันใช้ระบบการจัดการงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (e-Budgeting) ระบบฐานข้อมูลแผน/ผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณ (BB EvMIS) และระบบแผนที่การจัดการงบประมาณ (e-BGIS) ยังไม่รองรับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเท่าที่ควร

๒.๑.๓ ปัญหาระยะเวลาการจัดทำงบประมาณ

ระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณตามปฏิทินการจัดทำงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง กล่าวคือระยะเวลาในการบูรณาการระหว่างนโยบายของรัฐบาล นโยบายของ

ส่วนราชการ และนโยบายของพื้นที่ ไม่สอดคล้อง กระชั้นชิด ทำให้การบูรณาการ งบประมาณไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒ ปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอก

๒.๒.๑ การจัดทำแผนงานโครงการของส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่ยังเป็นการดำเนินงานตามภารกิจปกติในลักษณะต่างคนต่างทำ เกิดความซ้ำซ้อน ขาดการเชื่อมโยงกันในลักษณะตามห่วงโซ่คุณค่า ส่งผลกระทบให้การขับเคลื่อนแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

๒.๒.๒ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการไปดำเนินโครงการที่ไม่ปรากฏในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทำให้การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง และไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนบูรณาการในระดับพื้นที่

๒.๒.๓ แผนงานบูรณาการการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติเดียวกัน และมีภารกิจบางอย่างที่ซ้ำซ้อนกัน และยังซ้ำซ้อนกับภารกิจของแผนงานบูรณาการอื่นๆ

๒.๒.๔ การดำเนินการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ มีขั้นตอนมาก ทำให้การจัดทำคำขอฯ เพื่อจัดส่งสำนักงบประมาณล่าช้าไม่ทันตามที่ปฏิทินงบประมาณกำหนด ทั้งในส่วนที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรับผิดชอบ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๕ ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และยังไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการฯ ประกอบกับมีข้อจำกัดด้านระยะเวลา และความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการบูรณาการงบประมาณระหว่างกระทรวงกับจังหวัดหลายประการ

๒.๒.๖ การจัดทำแผนปฏิบัติการราชการประจำปี ไม่ควรคำนึงถึงกรอบวงเงินงบประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมาและที่คาดว่าจะได้รับจัดสรร แต่ควรคำนึงถึงความครอบคลุมครบถ้วน และความต้องการในการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ เป็นสำคัญ

๒.๒.๗ การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำความเห็นและข้อเสนอแนะแนวทาง มาประกอบการพิจารณาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ แต่ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนยังมีน้อย เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านระยะเวลา ขั้นตอนและวิธีการ กฎหมาย และการขาดความรู้ความเข้าใจ

๒.๒.๘ ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ เมื่อนำแนวคิด ทฤษฎีจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องการจัดทำงบประมาณงบประมาณของต่างประเทศที่เป็นแนวคิดแบบอย่างที่ดี และการวิเคราะห์ผลจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารสำนักงานงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้าส่วนราชการ สามารถนำเสนอข้อเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.การจัดทำแผนพัฒนาทุกระดับ จะต้องมีการบูรณาการงบประมาณทั้งในมิตินโยบายของรัฐบาล มิติภารกิจของส่วนราชการ และมิติพื้นที่ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้การจัดทำงบประมาณแบบการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

๒.การพัฒนาพื้นที่ทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับภาคควรต้องกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ชาติที่สำคัญ ต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการงบประมาณที่จัดสรรลงในพื้นที่

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

๑.แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานงบประมาณ

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหา และสาเหตุ ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ ดังนี้

๑.๑ ด้านการปฏิบัติงานกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘

โดยต้องกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนให้กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘ ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ตามแนวระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยเป็นราชการส่วนกลางไปปฏิบัติงานในภูมิภาค และควรกำหนดแนวทางเสริมสร้างประสิทธิภาพของกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ดังนี้

๑.๑.๑ ระยะเร่งด่วน (๖ เดือน)

๑.๑.๑.๑ ด้านบุคลากร

๑) เสริมสร้างขวัญกำลังใจแก่บุคลากร โดย

(๑) สร้างความตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ที่มีความสำคัญเพื่อสร้าง

ความพึงพอใจในการทำงาน

(๒) ให้มีมาตรการลดความกดดันสำหรับบุคลากรที่ไม่มีความพร้อมในการไปปฏิบัติงาน ณ เขตพื้นที่ โดยระยะแรกให้ใช้วิธีเดินทางไปปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราว แต่ต้องมีการกำหนดปฏิทินการไปปฏิบัติงานที่ชัดเจน รวมถึงระยะเวลาสิ้นสุดมาตรการ

(๓) ให้การยกย่องชมเชย และพิจารณาบำเหน็จความชอบที่เหมาะสมเพื่อเป็นการตอบแทนแก่บุคลากรที่ได้รับมอบหมาย

(๔) ผู้บังคับบัญชาต้องให้ความเอาใจใส่ดูแลความเป็นอยู่และทุกข์สุขในการทำงานของบุคลากรอย่างทั่วถึงและใกล้ชิด โดยให้มีการเยี่ยมเยียนเพื่อรับฟังปัญหาในพื้นที่

(๕) กำหนดเงื่อนไขที่บุคลากรสามารถขอย้ายกลับมาปฏิบัติงานที่
ส่วนกลางให้ชัดเจน

๒) เสริมสร้างความรู้แก่บุคลากรโดยจัดหลักสูตรอบรมสำหรับ
บุคลากรที่ปฏิบัติงานกองจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ โดยให้มีหลักสูตรเร่งด่วน

๑.๑.๑.๒ ด้านเครื่องมือ อุปกรณ์

๑) สํารวจความต้องการวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ และเร่งดำเนินการจัดหาให้
เพียงพอตามลำดับความสำคัญ

๒) จัดหาและพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อช่วยในการปฏิบัติงาน
โดยเฉพาะการลดภาระงานด้านเอกสาร

๑.๑.๑.๓ ด้านการบริหารจัดการ

๑) เพื่อป้องกันปัญหาการกีดกันจากผู้มีอิทธิพลหรือผลประโยชน์จาก
การจัดสรรงบประมาณควรมอบอำนาจการตัดสินใจแก่ผู้อำนวยการกองจัดหางบประมาณเขตพื้นที่
เท่าที่จำเป็น โดยเรื่องที่มีความสำคัญหรือมีวงเงินงบประมาณสูงควรให้เสนอมายังสำนักงบประมาณ
ส่วนกลาง

๒) ทบทวนพันธกิจ (mission) ให้เกิดความชัดเจน เพื่อใช้เป็นหลักใน
การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของกองจัดหางบประมาณในส่วนกลาง และกองจัดหางบประมาณเขต
พื้นที่ รวมถึงประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานภายนอกรับทราบขอบเขตงานในความรับผิดชอบของกอง
จัดหางบประมาณเขตพื้นที่เพื่อจะได้ติดต่อประสานงานได้อย่างถูกต้อง

๓) จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน step by step ทั้งด้านงบประมาณ และ
การบริหารสำนักงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๔) ตั้งคณะทำงานสนับสนุนการดำเนินการของกองจัดหางบประมาณ
เขตพื้นที่ และติดตามแก้ไขปัญหาเร่งด่วนต่างๆ

๑.๑.๒. ระยะเวลา (๑ ปี)

๑.๑.๒.๑ ด้านบุคลากร

๑) วางแผนการแบ่งส่วนราชการและขยายอัตรากำลังให้เพียงพอกับ
การจัดหางบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) เมื่อมีอัตรากำลังรองรับ ควรบรรจุแต่งตั้งบุคคลในพื้นที่จังหวัด หรือ
ใกล้เคียง

๓) พัฒนาหลักสูตรอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถบุคลากรที่
ปฏิบัติงานกองจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ ในลักษณะหลักสูตรต่อเนื่อง

๑.๑.๒.๒ ด้านเครื่องมือ อุปกรณ์

๑) วางแผนการจัดหาสำนักงานในเขตพื้นที่เพื่อเป็นสำนักงานถาวร
และแผนจัดหาวัสดุอุปกรณ์ให้ชัดเจน

๒) พัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานให้ครบถ้วนและ
ทันสมัย

๑.๑.๒.๓ ด้านการบริหารจัดการ

๑) พัฒนาระบบงานโดยเน้นถึงประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการทำงาน และลดภาระงานที่ไม่จำเป็น

๒) ควรจัดตั้งสำนักงานในระดับภาค เพื่อกำกับดูแล แก้ไขปัญหา และสนับสนุนการปฏิบัติงานของกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตความรับผิดชอบ

๑.๒ ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการงบประมาณ

โดยมีข้อเสนอแนวทางเพื่อดำเนินการ ดังนี้

๑.๒.๑ ปรับปรุงระบบโปรแกรม e-Budgeting ใหม่ เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย และใช้งานได้ทันเวลา

๑.๒.๒ ต้องปรับปรุง ทั้งระบบโครงสร้างฐานข้อมูล โครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีระบบสารสนเทศ ในลักษณะภาพรวมทั้งระบบ ให้รองรับกับการปรับเปลี่ยนนโยบายและกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ และการปฏิรูประบบงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

๑.๓ ด้านระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ

โดยมีข้อเสนอแนวทาง ดังนี้ เห็นควรมีการปรับระยะเวลาการในการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะปฏิทินงบประมาณ เพื่อใช้เป็นแผนการจัดทำงบประมาณทั้งของสำนักงานงบประมาณและของส่วนราชการ โดยให้มีช่วงระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการมากขึ้น เพื่อให้การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยปรับระยะเวลาการจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่ให้มีระยะเวลาที่สามารถดำเนินการบูรณาการได้ก่อน การจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ โดยปรับระยะเวลาการจัดทำงบประมาณให้เร็วขึ้นและสอดคล้องต้องกัน

๒. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ ให้มีการบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ การจัดทำแผนพัฒนาต่างจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ระดับต่างๆให้สอดคล้องกัน โดยมีความเชื่อมโยงตั้งแต่แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาภาค โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นบูรณาการจัดทำงบประมาณร่วมกับจังหวัด /กลุ่มจังหวัด เพื่อลดความซ้ำซ้อน การจัดสรรงบประมาณในพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ

๒๐ ปี แผนปฏิรูปประเทศ ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) และนโยบายรัฐบาล

๒.๒ ควรมีการกำหนดเป้าหมาย ขอบเขต และเงื่อนไขของแผนงานบูรณาการให้ชัดเจน ต้องมีการร่วมกันคิดร่วมกันทำ โดยกำหนดแผนปฏิบัติงานให้ชัดเจนว่าใคร ทำอะไร อย่างไร โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพ มีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล และควรมีการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดทำแผนบูรณาการ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกัน พร้อมจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการจัดทำแผนบูรณาการ เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถจัดทำแผนบูรณาการในแนวทางเดียวกัน ลดภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน

๒.๓ กรณีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน และแผนงานบูรณาการอื่นๆ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะ

พิจารณาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของงบประมาณที่กระจายอยู่หลายแผนงาน สำหรับเรื่องที่มีหน่วยงานอื่นๆ ดำเนินการอยู่แล้วไม่ควรกำหนดให้อยู่ในภารกิจตามแผนงานบูรณาการการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

๒.๔ ให้มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน ในขั้นตอนการจัดทำค่าของงบประมาณ โดยพิจารณาถึงความพร้อม ชีตความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ และแหล่งเงิน และสามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ ควรมีการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้ กรณีแผนงานบูรณาการการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการที่เกิดปัญหาความล่าช้า กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ควรร่วมกันชี้แจงปัญหาและเสนอแนะแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องชัดเจน พร้อมทั้งสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง ทันเวลา และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๒.๕ การพัฒนาพื้นที่ควรต้องกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ชาติที่สำคัญ ซึ่งจะทำให้มีการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการงบประมาณที่จัดสรรลงในพื้นที่ ทั้งที่จัดสรรให้กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมงบประมาณที่จัดสรรลงพื้นที่ให้แก่จังหวัดต่างๆ ในทุกมิติและทุกหน่วยงาน

๒.๖ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเดียวกันต้องกำหนดเป้าหมายร่วมกัน เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง เพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละจังหวัดดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ควรจัดสรรงบประมาณในลักษณะแบ่งงบประมาณตามจังหวัด ทั้งนี้ งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณที่เป็นภารกิจประจำของส่วนราชการในพื้นที่ (Function) สมควรมีการปรับยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของรัฐบาล หรือดำเนินการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เป็นภารกิจเร่งด่วนอย่างเป็นรูปธรรม

๒.๗ ควรมีการวางแผนการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆ ให้ทันตามที่ปฏิทินงบประมาณกำหนดอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ทำให้การจัดทำงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆล่าช้าไปด้วย

๒.๘ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำยุทธศาสตร์จังหวัดมาเชื่อมโยงและบูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการที่อยู่ในพื้นที่ (Function) และควรมีหน่วยงานบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (OSM : Office of Strategic Management) ที่มีประสิทธิภาพ โดยหัวหน้ากลุ่มจังหวัดควรคัดเลือกจากบุคลากรที่มีศักยภาพ น่าเชื่อถือ มีคุณวุฒิ วิทยุฒิ และประสบการณ์เป็นที่ยอมรับ

๒.๙ งบประมาณของกลุ่มจังหวัด ควรบูรณาการร่วมกันอย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์ในภาพรวม และไม่ควรมุ่งงบประมาณของกลุ่มจังหวัดไปแบ่งเฉลี่ยกันในกลุ่ม รวมทั้งหน่วยงานภายในจังหวัดควรแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับทราบแผนดำเนินงาน และงบประมาณในจังหวัดว่ามีการจัดสรรลงที่ใดอย่างไร เพื่อให้การประสานภายในจังหวัดมีความสมบูรณ์

๒.๑๐ เป้าหมายในการพัฒนากลุ่มจังหวัดอาจมีเป้าหมายร่วมกันได้ แต่ตัวชี้วัดไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ควรนำจุดแข็งของแต่ละจังหวัดมากำหนด และให้ทุกจังหวัดมุ่งสู่เป้าหมายของแต่ละกลุ่มจังหวัด โดยมุ่งเน้นในเรื่องที่ให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด มีการประชุมระดมสมองร่วมกันคิดและร่วมดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของทุกจังหวัดในกลุ่ม

๒.๑๑ กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จที่มีความชัดเจน สอดคล้องกับเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล ภารกิจของหน่วยงาน

๒.๑๒ ก่อนเริ่มกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในทุกระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีหารือเพื่อกำหนดแนวทางการประสานและบูรณาการการจัดทำแผนให้เกิดความเชื่อมโยงและเป็นเอกภาพ

๒.๑๓ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในทุกระดับควรมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพ/จุดเด่นของพื้นที่และให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงการดำเนินงานให้ครอบคลุมห่วงโซ่คุณค่าทั้งในระดับต้นทาง กลางทาง และปลายทาง

๒.๑๔ ควรกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับการสนับสนุนงบประมาณโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ภาคให้ชัดเจนเพื่อเกิดความซ้ำซ้อนในการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณของหน่วยงาน

๒.๑๕ ในการพิจารณาโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณควรให้ความสำคัญกับความพร้อมในการดำเนินงาน กล่าวคือ มีการศึกษาความเป็นไปได้/ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์พื้นที่/มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)/มีแผนการบริหารจัดการ เป็นต้น

๒.๑๖ ควรมีการจัดทำระบบข้อมูลภาพรวมความก้าวหน้าการดำเนินโครงการทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาและต่อยอดการพัฒนาพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๑๗ ควรติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามห้วงเวลาที่กำหนดและจัดให้มีการประเมินผลทั้งระหว่างการดำเนินงานและเมื่อดำเนินงานแล้วเสร็จ

๒.๑๘ ควรให้ความรู้ความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ โดยเห็นควรให้สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ ของสำนักงานงบประมาณ จัดทำหลักสูตรฝึกอบรมเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกประเภท ทุกระดับ ให้ความรู้ความเข้าใจ และจะต้องเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชน และภาคเอกชน ด้วย ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ

๒.๑๙ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ควรต้องสร้างโอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนวความคิดหรือความต้องการที่จะให้ภาครัฐช่วยเหลือ โดยส่วนราชการต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยมีการลงพื้นที่เพื่อรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาจากประชาชนโดยตรง มีการทำประชาพิจารณ์ในบางเรื่อง เพื่อให้การดำเนินงานสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่แท้จริง และควรต้องวางระบบการทำงานที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณเพื่อสำนักงานงบประมาณจะได้นำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณาการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

๑.ควรมีการศึกษาวิจัยพัฒนาต่อยอดโดยการบูรณาการงบประมาณเชิงพื้นที่กับแผนพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาอำเภอ โดยเฉพาะเมื่อร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ประกาศใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเป็นหน่วยขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง ยิ่งทำให้การบูรณาการงบประมาณเชิงพื้นที่ในส่วนของแผนพัฒนาชุมชน และแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องบูรณาการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค

๒.ควรมีการศึกษาวิจัยความสอดคล้องและเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่กับแผนงานบูรณาการอื่นๆที่เป็นนโยบายของรัฐบาล และแผนงานยุทธศาสตร์ของส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อไปดำเนินการในพื้นที่

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

รัชนี้ เครือรัตน์ . “การพัฒนาวิธีปฏิบัติเพื่อขับเคลื่อนการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในลักษณะบูรณาการ”. เอกสารวิจัย,วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร , ๒๕๕๙.

กฎหมาย

“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา . เล่ม ๑๒๕, ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑, หน้า ๑ - ๑๖.

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๖๐”, ราชกิจจานุเบกษา . เล่ม ๑๓๔, ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐, หน้า ๔ - ๗.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน สำนักนายกรัฐมนตรี. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔”. ๒๕๕๙.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน สำนักนายกรัฐมนตรี. “ร่างยุทธศาสตร์ชาติ”. ๒๕๖๑.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. “หนังสือคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ นร ๑๒๐๓.๒/ว ๑๒ เรื่อง แนวทางการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ”. วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐.

งบประมาณ, สำนัก. “คู่มือการจัดงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑”. ๒๕๖๑.

งบประมาณ, สำนัก. สำนักนายกรัฐมนตรี. “โครงการพัฒนารูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล”. รายงานฉบับสุดท้าย. ๒๕๕๘.

งบประมาณ, สำนัก. “งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐”. ๒๕๖๐.

งบประมาณ, สำนัก. “งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑”. ๒๕๖๑.

งบประมาณ, สำนัก. “งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒”. ๒๕๖๒.

งบประมาณ, สำนัก. “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐”. ๒๕๖๐.

งบประมาณ, สำนัก. “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑”. ๒๕๖๑.

งบประมาณ, สำนัก. “หนังสือ ที่ นร ๐๗๐๒/๒๗๕๗ เรื่อง การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐”. วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘.

งบประมาณ, สำนัก. หนังสือ ที่ นร ๐๗๓๒/๖๐๘ เรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดสรรประมาณและการปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒”. วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐.

งบประมาณ, สำนัก. “หนังสือ ที่ นร ๐๗๒๘/ว๙ เรื่อง การจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เบื้องต้น”. วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. “หนังสือ ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๔๐ เรื่อง วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐”. วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๐.

ภาคผนวก

แนวทางคำถามในการสัมภาษณ์

๑. ท่านคิดว่าปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ มีอะไรบ้าง (เช่น งบจังหวัด งบกลุ่มจังหวัด งบภาค งบส่วนราชการที่ไปดำเนินการในพื้นที่ เป็นต้น) อาจพูดถึงในการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผล เป็นต้น

ปัญหา

สาเหตุ

๒. ท่านมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหา ดังกล่าวอย่างไร

๓. ความเห็นเพิ่มเติม (ถ้ามี)

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายสุพัฒน์ นาครัตน์

วัน เดือน ปีเกิด ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗

การศึกษา

ปริญญาตรี รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ปริญญาโท พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต(รัฐประศาสนศาสตร์) เกียรตินิยมดี
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ประกาศนียบัตร ทุณรัฐบาลอิสราเอล (ผ่านกรมวิเทศสหการ)
หลักสูตร Economic and Financial Planning for
Rural Development Through Computer Usage
ณ ประเทศอิสราเอล

ประวัติการทำงานโดยย่อ

บุคลากร	สำนักงานประมาณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน	สำนักงานประมาณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ	สำนักงานประมาณ
นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ	สำนักงานประมาณ
นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ	สำนักงานประมาณ
นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ	สำนักงานประมาณ
ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงบประมาณ	สำนักงานประมาณ
ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๖	สำนักงานประมาณ

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑ สำนักงานประมาณ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ด้านเศรษฐกิจ

เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่
ผู้วิจัย นายสุพัฒน์ นาครัตน์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐
ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ร่างยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) แผนแม่บทอื่นๆ และนโยบายของรัฐบาลให้ความสำคัญการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเพื่อให้การจัดทำงบประมาณเกิดการบูรณาการใน ๓ มิติ คือ มิติงานตามยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) โดยมุ่งเน้นการจัดทำงบประมาณโดยยึดพื้นที่ และประเด็นการพัฒนาที่สำคัญเป็นตัวตั้ง และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณได้มากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานงบประมาณจึงได้พัฒนาและปรับปรุงแนวทางการจัดสรรงบประมาณตามแนวทางระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามแนวทางการการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ก็ยังมีปัญหาและข้อจำกัด ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จะเป็นการศึกษาถึงประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ โดยศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค เพื่อจะได้นำมาเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการของประเทศไทยกับต่างประเทศ
- เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุ ที่ทำให้การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เป็นการศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการของประเทศไทยกับประเทศเกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย โดยทั้ง ๓ ประเทศดำเนินการปฏิรูปงบประมาณจนประสบผลสำเร็จ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการในเชิงพื้นที่ของประเทศไทยได้

๒. เน้นการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ เฉพาะการจัดทำงบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณภาค ที่มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ และสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

๓. กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ ตามโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูลในการวิจัย ดังนี้

๑. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Information) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลจากต้นทางข้อมูลอย่างแท้จริง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ตามเนื้อหาวัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

๒. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลจากเอกสาร ตำรา เอกสาร คู่มือ แนวทางการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

เพื่อเสนอรายงานการศึกษาเชิงพรรณนา โดยสังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา เพื่อจะได้จัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ต่อไป

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาการจัดทำงบประมาณของต่างประเทศ

การศึกษารูปแบบ วิธีการ และแนวทางการจัดการงบประมาณที่มีการจัดทำงบประมาณเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนจังหวัด ส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศ(Best Practice) ๓ ประเทศ คือ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย มีประเด็นที่น่าสนใจ คือการจัดการงบประมาณ ๓ ประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานสามารถประยุกต์ใช้ข้อดีในแต่ละด้านสำหรับการจัดทำการบริหารงบประมาณของประเทศไทย โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณในลักษณะบูรณาการระหว่างส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การนำเสนอข้อค้นพบเรื่องตัวอย่างที่ดี(Best Practice) จากการศึกษาระบบงบประมาณของ ๓ ประเทศดังกล่าว พบว่าทุก

ประเทศมีรูปแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) โดยมีลักษณะมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการจัดทำกรอบรายจ่ายระยะปานกลางและระยะยาว มีการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค การประมาณการรายรับ การวิเคราะห์ผลกระทบด้านนโยบายการคลังและงบประมาณ มีการนำเสนอข้อมูลผลการดำเนินงาน ผลสำเร็จของการบริหารงานมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจการจัดทำงบประมาณ มีระบบการติดตามผลและประเมินผล นอกจากนี้มีระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลทางด้านงบประมาณที่ถูกต้องครบถ้วน โดยประเทศเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการบริหารงบประมาณแบบบนลงล่าง (Top-Down Budgeting) ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ผู้บริหารแต่ละหน่วยงานร่วมกันกำหนดเป้าหมายแผนงานที่เน้นผลลัพธ์ โดยกำหนดเป้าหมายออกเป็น ๓ ระดับ ระดับประเทศ ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น และประเทศออสเตรเลียที่มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความคล่องตัวและดำเนินการได้รวดเร็ว ใช้ผลสำเร็จของการบริหารงานมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจการจัดทำงบประมาณ

ปัญหาประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่

จากการวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณของต่างประเทศ และจากการสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้บริหารสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ จะแบ่งสภาพปัญหาออกเป็น ๒ ส่วน คือ ปัญหาเชิงนโยบาย และปัญหาเชิงปฏิบัติ

ปัญหาเชิงนโยบาย

๑. ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาตั้งแต่ระดับแผนหมู่บ้าน/ชุมชน แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาพื้นที่ภาค ต่างมีกฎหมายเฉพาะและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ทำให้กลไกในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกัน ไม่ประสานสอดคล้องต้องกัน ขาดความชัดเจนในการเชื่อมโยง และประสานแผนในระดับพื้นที่

๒. ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ยังไม่มีกลไกให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่เข้ามาร่วมพิจารณาจัดทำ ทำให้ขาดการเชื่อมโยง สอดคล้องและครอบคลุมเพื่อที่จะพัฒนาระดับพื้นที่

ปัญหาเชิงปฏิบัติ

ปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ในเชิงปฏิบัติ สามารถแบ่งเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

๑.ปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานงบประมาณ

๑.๑ ปัญหาการปฏิบัติงานกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘

สำนักงานงบประมาณได้จัดตั้งกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘ จำนวน ๑๘ กอง ปัจจุบันก็ยังไม่สามารถลงไปปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ได้และการปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยพบว่ามีปัญหาทั้งในด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และด้านบริหารจัดการ

๑.๒ ปัญหาการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการงบประมาณ

ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณปัจจุบันใช้ระบบการจัดการงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (e-Budgeting) ระบบฐานข้อมูลแผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (BB EvMIS) และระบบแผนที่การจัดการงบประมาณ (e-BGIS) ยังไม่รองรับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเท่าที่ควร

๑.๓ ปัญหาระยะเวลาการจัดทำงบประมาณ

ระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณตามปฏิทินการจัดทำงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง กล่าวคือระยะเวลาในการบูรณาการระหว่างนโยบายของรัฐบาล นโยบายของส่วนราชการ และนโยบายของพื้นที่ ไม่สอดคล้อง กระชั้นชิด ทำให้การบูรณาการ งบประมาณไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.ปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอก

๒.๑ การจัดทำแผนงานโครงการของส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่ยังเป็นการดำเนินงานตามภารกิจปกติในลักษณะต่างคนต่างทำ เกิดความซ้ำซ้อน ขาดการเชื่อมโยงกันในลักษณะตามห่วงโซ่คุณค่า ส่งผลกระทบให้การขับเคลื่อนแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

๒.๒ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการไปดำเนินโครงการที่ไม่ปรากฏในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทำให้การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง และไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนบูรณาการในระดับพื้นที่

๒.๓ แผนงานบูรณาการการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติเดียวกัน และมีภารกิจบางอย่างที่ซ้ำซ้อนกัน และยังซ้ำซ้อนกับภารกิจของแผนงานบูรณาการอื่นๆ

๒.๔ การดำเนินการจัดทำคำขอตีงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ มีขั้นตอนมาก ทำให้การจัดทำคำขอฯ เพื่อจัดส่งสำนักงานงบประมาณล่าช้าไม่ทันตามที่ปฏิทินงบประมาณกำหนด ทั้งในส่วนที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรับผิดชอบ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๕ ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และยังไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการฯ ประกอบกับมีข้อจำกัดด้านระยะเวลา และความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการบูรณาการงบประมาณระหว่างกระทรวงกับจังหวัดหลายประการ

๒.๖ การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี ไม่ควรคำนึงถึงกรอบวงเงินงบประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมาและที่คาดว่าจะได้รับจัดสรร แต่ควรคำนึงถึงความครอบคลุม ครบถ้วน และความต้องการในการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ เป็นสำคัญ

๒.๗ การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำความเห็นและข้อเสนอแนะแนวทาง มาประกอบการพิจารณาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ แต่ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนยังมีน้อย เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านระยะเวลา ขั้นตอนและวิธีการ กฎหมาย และการขาดความรู้ความเข้าใจ

๒.๘ ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ เมื่อนำแนวคิด ทฤษฎี จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การจัดทำงบประมาณของต่างประเทศที่เป็นแนวคิดแบบอย่างที่ดี และการวิเคราะห์ผลจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารสำนักงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้าส่วนราชการ สามารถนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยมีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. การจัดทำแผนพัฒนาทุกระดับ จะต้องมีการบูรณาการงบประมาณทั้งในมิตินโยบายของรัฐบาล มิติภารกิจของส่วนราชการ และมิติพื้นที่ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้การจัดการงบประมาณแบบการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

๒. การพัฒนาพื้นที่ทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับภาคควรต้องกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ชาติที่สำคัญ ต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการงบประมาณที่จัดสรรลงในพื้นที่

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

๑. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงบประมาณ

๑.๑ ด้านการปฏิบัติงานกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘

โดยต้องกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนให้กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๑-๑๘ ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ตามแนวระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยเป็นราชการส่วนกลางไปปฏิบัติงานในภูมิภาค และควรกำหนดแนวทางเสริมสร้างประสิทธิภาพของกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ทั้งในด้านบุคลากร ด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ ด้านการบริหารจัดการ โดยกำหนดเป็นแผนระยะเร่งด่วน ๖ เดือน และ ๑ ปี

๑.๒ ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการงบประมาณ

ปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการงบประมาณใหม่ เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย และใช้งานได้ทันเวลา รวมทั้ง ต้องปรับปรุง ทั้งระบบโครงสร้างฐานข้อมูล โครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยี ระบบสารสนเทศ ในลักษณะภาพรวมทั้งระบบ ให้รองรับกับการปรับเปลี่ยนนโยบายและกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ และการปฏิรูประบบงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

๑.๓ ด้านระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ

เห็นควรมีการปรับระยะเวลาการในการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะปฏิทินงบประมาณ ให้มีช่วงระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการมากขึ้น โดยปรับระยะเวลาการจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่ให้มีระยะเวลาที่สามารถดำเนินการบูรณาการได้ก่อน การจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ โดยปรับระยะเวลาการจัดทำงบประมาณให้เร็วขึ้นและสอดคล้องต้องกัน

๒.แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ ให้มีการบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ การจัดทำแผนพัฒนาต่างจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ระดับต่างๆให้สอดคล้องกัน โดยมีความเชื่อมโยงตั้งแต่แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาภาค โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นบูรณาการจัดทำงบประมาณร่วมกับจังหวัด /กลุ่มจังหวัด เพื่อลดความซ้ำซ้อน การจัดสรรงบประมาณในพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกัน

๒.๒ ควรมีการกำหนดเป้าหมาย ขอบเขต และเงื่อนไขของแผนงานบูรณาการให้ชัดเจน ต้องมีการร่วมกันคิดร่วมกันทำ โดยกำหนดแผนปฏิบัติงานให้ชัดเจนว่าใคร ทำอะไร อย่างไร โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพ

๒.๓ กรณีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน และแผนงานบูรณาการอื่นๆ สำนักงบประมาณ หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะพิจารณาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของงบประมาณที่กระจายอยู่หลายแผนงาน สำหรับเรื่องที่มีหน่วยงานอื่นๆ ดำเนินการอยู่แล้วไม่ควรกำหนดให้อยู่ในภารกิจตามแผนงานบูรณาการการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

๒.๔ ให้มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน ในขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณ โดยพิจารณาถึงความพร้อม ชีตความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ และแหล่งเงิน และสามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้

๒.๕ การพัฒนาพื้นที่ควรต้องกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ชาติที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยให้มีการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการงบประมาณที่จัดสรรลงในพื้นที่ ทั้งที่จัดสรรให้กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมงบประมาณที่จัดสรรลงพื้นที่ให้แก่จังหวัดต่างๆ ในทุกมิติและทุกหน่วยงาน

๒.๖ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเดียวกันต้องกำหนดเป้าหมายร่วมกัน เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด และร่างยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง เพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละจังหวัดดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ควรจัดสรรงบประมาณในลักษณะแบ่งงบประมาณตามจังหวัด

๒.๗ ควรมีการวางแผนการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆ ให้ทันตามปฏิทินงบประมาณกำหนดอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ทำให้การจัดทำงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆล่าช้าไปด้วย

๒.๘ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำยุทธศาสตร์จังหวัดมาเชื่อมโยงและบูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการที่อยู่ในพื้นที่ (Function) และควรมีหน่วยงานบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (OSM : Office of Strategic Management) ที่มีประสิทธิภาพ โดยหัวหน้ากลุ่มจังหวัดควรคัดเลือกจากบุคลากรที่มีศักยภาพ น่าเชื่อถือ มีคุณวุฒิ วิทยุฒิ และประสบการณ์เป็นที่ยอมรับ

๒.๙ ก่อนเริ่มกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในทุกระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีหารือเพื่อกำหนดแนวทางการประสานและบูรณาการการจัดทำแผนให้เกิดความเชื่อมโยงและเป็นเอกภาพ

๒.๑๐. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในทุกระดับควรมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพ/จุดเด่นของพื้นที่และให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงการดำเนินงานให้ครอบคลุมห่วงโซ่คุณค่าทั้งในระดับต้นทาง กลางทาง และปลายทาง

๒.๑๑ ในการพิจารณาโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณควรให้ความสำคัญกับความพร้อมในการดำเนินงาน กล่าวคือ มีการศึกษาความเป็นไปได้/ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์พื้นที่/มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)/มีแผนการบริหารจัดการ เป็นต้น

๒.๑๒ ควรมีการจัดทำระบบข้อมูลภาพรวมความก้าวหน้าการดำเนินโครงการทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาและต่อยอดการพัฒนาพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๑๓ ควรติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินที่กำหนดไว้ และจัดให้มีการประเมินผลทั้งระหว่างการทำงานและเมื่อดำเนินงานแล้วเสร็จ

๒.๑๔ ควรให้ความรู้ความเข้าใจในการจัดหางบประมาณแบบบูรณาการ โดยเห็นควรให้สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ ของสำนักงานงบประมาณ จัดทำหลักสูตรฝึกอบรมเกี่ยวกับการจัดหางบประมาณแบบบูรณาการเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกประเภท ทุกระดับ ให้ความรู้ความเข้าใจ และจะต้องเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชน และภาคเอกชน ด้วย ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญกับการจัดหางบประมาณแบบบูรณาการ

๒.๑๕ การจัดหางบประมาณแบบมีส่วนร่วม ควรต้องสร้างโอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนวความคิดหรือความต้องการที่จะให้ภาครัฐช่วยเหลือ โดยส่วนราชการต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยมีการลงพื้นที่เพื่อรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาจากประชาชนโดยตรง มีการทำประชาพิจารณ์ในบางเรื่อง เพื่อให้การดำเนินงานสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่แท้จริง และควรต้องวางระบบการทำงานที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหางบประมาณ เพื่อสำนักงานงบประมาณจะได้นำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณาการจัดหางบประมาณแบบบูรณาการ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

๑.ควรมีการศึกษาวิจัยพัฒนาต่อยอดโดยการบูรณาการงบประมาณเชิงพื้นที่กับแผนพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาอำเภอ โดยเฉพาะเมื่อร่าง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ประกาศใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเป็นหน่วยขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง ยิ่งทำให้การบูรณาการงบประมาณเชิงพื้นที่ในส่วนของแผนพัฒนาชุมชน และแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องบูรณาการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค

๒.ควรมีการศึกษาวិจัยความสอดคล้องและเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่กับแผนงานบูรณาการอื่นๆที่เป็นนโยบายของรัฐบาล และแผนงานยุทธศาสตร์ของส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อไปดำเนินการในพื้นที่