

การพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่ :
กรณีแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้

โดย

นายธีรเดช ธีรพร

ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านสังคม ๓
สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “การพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่ : กรณีแผนงานบูรณาการพัฒนาศูนย์ที่ภาคใต้” ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ ของ นายธีรเดช ธีรพร เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

พลโท

(พิสิษฐ์ ปฐมเอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง การพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่ : กรณีแผนงานบูรณาการ
พัฒนาพื้นที่ภาคใต้

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นายธีรเดช ธีรพร **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๖๒

เอกสารวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ การจัดทำแผนพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด อำเภอ และแผนพัฒนาชุมชน/หมู่บ้าน วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ และเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่

จากการวิจัยปรากฏว่าแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการบูรณาการ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเป้าหมายของแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ คือ เศรษฐกิจระดับภาคเติบโตตามศักยภาพประชาชน ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตดีขึ้น แนวทาง บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีตัวชี้วัด คือ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น ร้อยละ ๑ ภายใต้กลุ่มโครงการ คือ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นจากการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการ จังหวัด รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับความสำคัญของพื้นที่ เป็นหลักและพิจารณาจากภารกิจหน่วยงานและนโยบายเฉพาะของรัฐบาล ตามห่วงโซ่คุณค่า Value Chain คือ

ต้นน้ำ คือ การอนุรักษ์และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน ๓ หน่วยงาน เป็นเงิน ๑,๓๑๗.๙๔๐๒ ล้านบาท

กลางน้ำ คือ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน ๓ หน่วยงาน เป็นเงิน ๔๖.๙๗๑๙ ล้านบาท

ปลายน้ำ คือ ส่งเสริม พัฒนา การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน - หน่วยงาน เป็นเงิน - ล้านบาท

จะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ สำหรับแผนงานบูรณาการเพื่อพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ เป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๑๑๗.๓๔๕๘ ล้านบาท โดยเป็นเงินงบประมาณสำหรับแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน ๑,๓๖๔.๙๑๒๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๗๘ เป็นลำดับที่สองรองจากงบประมาณที่จัดสรรแนวทางการเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการและหากจะเปรียบเทียบกับงบประมาณที่จัดสรรสำหรับแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั่วประเทศ จะเห็นได้ว่างบประมาณทั้งประเทศ ๖ ภาค เป็นเงินทั้งสิ้น ๙,๔๘๘.๓๕๑๔ ล้านบาท เป็นเงินงบประมาณสำหรับแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาคใต้ จำนวน ๑,๓๖๔.๙๑๒๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๓๙

ของทั้งประเทศ โดยในส่วนของปลายน้ำยังไม่มีโครงการรองรับ ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ควรกำหนดเป้าหมายการทำงานงบประมาณเชิงบูรณาการ ๓ มิติ ทั้งมิติของวาระการบูรณาการตามแนวดิ่ง เพื่อแปรนโยบายหรือแผนที่มีความสำคัญและเร่งด่วนลงไปสู่การปฏิบัติ มิติของหน้าที่ มุ่งเน้นการพิจารณาภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วน ราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทาง การปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ และมิติของพื้นที่ เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาที่มีความสำคัญหรือการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งจะเป็นส่วนที่มีความใกล้ชิดกับความต้องการของผู้รับบริการหรือประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การบูรณาการในระดับพื้นที่ จึงควรจะนำหลักการ มีส่วนร่วมเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

Abstract

Title : Development of Integrated programme on regional area development :
Southern Region

Field : Economics

Name : Mr. Theeradech Thiraporn **Course NDC Class 62**

This research paper is prepared with the objective of studying. Integrated programme on regional area development Formulation of a development plan for provincial groups, provinces, districts and community / village development plans Analyze problems and obstacles in the implementation of the integrated budget plan at the area level. And propose development guidelines for area budget planning.

From the research, it appears that the Integrated Development of the Southern Region Received budget allocation for the fiscal year 2019 by linking the strategy of budget allocation Linked to the budget allocation strategy Annual expenditures for the fiscal year 2019 have the goal of the Southern Region Integrated Development Work Plan, which is the sector's economy that grows according to the potential. People's livelihoods and quality of life are improved; natural resource and environmental management guidelines With indicators The management of natural resources and the environment is 1 percent better under the project group is the project to prevent and resolve the degradation of natural resources and the environment. People have a better livelihood from the prevention and remedy of degradation of nature and environment by allocating budgets to provincial government agencies, state enterprises and local government organizations according to their priority of the area. It is determined mainly from the specific missions, agencies and policies of the government. According to the value chain, the Value Chain is

Upstream is the conservation and protection of natural resources and the environment, amounting to 3 agencies, totaling 1,317.9402 million baht.

In the middle is the restoration of natural resources and the environment in the amount of 3 agencies, totaling 46.9719 million baht.

Downstream is to promote and develop participation in natural resource and environmental management in the amount of - entities in amount of - million baht.

It can be seen that the budget allocation in the fiscal year 2019 for the integrated work plan for the southern region the total amount is 3,117.3458 million baht, which is the budget for natural resources and environmental management guidelines of 1,364.9121 million baht, or 43.78 percent, second only to the budget allocated to

the sector capacity enhancement approach. Tourism and services and to compare the budget allocated for the management of natural resources and the country. It can be seen that the budget of the whole country in 6 regions is 9,488.3514 million baht, which is the budget for natural resources and environmental management guidelines in the southern region of 1,364.9121 million baht, or 14.39 percent of the country. In the downstream part, there is no project to support Therefore, to optimize budget allocation Should set goals for integrated 3-dimensional budgeting of the agenda Vertical integration To translate important and urgent policies or plans into action Duty dimension Focusing on a mission that involves many areas. Government service or a mission that is close or continuous Let the relevant government agencies set guidelines Performance of government to achieve mutual integration Aiming to achieve the achievement of the state mission And dimensions of space In response to critical developments or solutions to urgent problems arising in the area. This will be the part that is closer to the requirements. Of service recipients or people as much as possible. Therefore, integration at the local level should implement the principles of participation in order to involve various sectors.

คำนำ

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง การพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่ : กรณีแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ โดยนายยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุด เชื่อมโยงข้อมูลทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์ มุ่งเน้นการนำผลการปฏิบัติงานจากการติดตามประเมินผลมาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ให้ตรงความต้องการและศักยภาพของพื้นที่และแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษานี้จะทำให้ทราบถึงขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาภาคเชื่อมโยงกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ ซึ่งสำนักงบประมาณจะได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา การจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ และใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณต่อ ๆ ไปและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นข้อมูลแนวทางการดำเนินงานการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่พร้อมข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่

(นายธีรเดช ธีรพร)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง การพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่ : กรณีแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดี เนื่องจากผู้ศึกษาได้รับความช่วยเหลือ ดูแลเอาใจใส่เป็นอย่างดีจากหลายๆ ฝ่าย และอาจารย์ที่ปรึกษาทุกท่าน ที่ได้สละเวลาอันมีค่า มาให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไข ให้ข้อเสนอแนะ ติดตามความก้าวหน้าในการจัดทำเอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้ ส่งผลให้การจัดทำเอกสารสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง และขอขอบคุณเป็นอย่างสูง ไว้ในโอกาสนี้

(นายธีรเดช ธีรพร)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ค
คำนำ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ณ
สารบัญแผนภาพ	ญ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	๖
ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ	๑๑
นโยบายสาธารณะกับการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ	๑๑
ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการจัดการภาครัฐ	
ในลักษณะบูรณาการเชิงพื้นที่	๑๒
ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	๑๓
ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	๑๖
หลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒	๑๘
งานวิจัยด้านงบประมาณ	๑๙
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๒๗
สรุป	๒๗

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๓ การจัดทำแผนงบประมาณ ปัญหา อุปสรรค	๒๙
วิธีการศึกษา	๒๙
ชุดข้อมูลสำคัญ	๓๐
การเก็บรวบรวมข้อมูล	๓๐
การวิเคราะห์ข้อมูล	๓๐
ปัญหา อุปสรรค	๓๓
สรุป	๓๔
บทที่ ๔ แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่	๓๕
แผนงานบูรณาการพื้นที่ภาคใต้	๓๕
ขั้นตอนการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่	๓๗
วิเคราะห์ผลการศึกษา	๔๓
สรุป	๕๑
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๕๔
สรุป	๕๔
ข้อเสนอแนะ	๕๕
บรรณานุกรม	๕๙
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๐

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๔-๑	เปรียบเทียบงบประมาณ ปี ๒๕๖๑ – ปี ๒๕๖๒ จำแนกตามรายจ่ายประจำ-รายจ่ายลงทุน	๔๔
๔-๒	งบประมาณจำแนกตามแนวทางการดำเนินงาน	๔๔
๔-๓	เปรียบเทียบงบประมาณ/แนวทางการดำเนินงาน (ภาคใต้)	๔๙
๔-๔	เปรียบเทียบงบประมาณ/แนวทางการดำเนินงาน (แต่ละภาค)	๕๐

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒-๑	โครงสร้างความรับผิดชอบและการประเมินผลของระบบ SPBB	๑๖
๓-๑	โครงสร้างระบบงบประมาณใหม่	๓๑
๓-๒	โครงสร้างลักษณะของงานมิติที่ใช้กำหนดงบประมาณตามกระบวนการทัศน์ใหม่	๓๒
๔-๑	แสดงความเชื่อมโยงแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้	๔๘
๔-๒	แสดงงบประมาณที่จัดสรรจำแนกตามแนวทางการดำเนินงาน (ภาคใต้)	
๔-๓	แสดงงบประมาณที่จัดสรรจำแนกตามแนวทางการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๕๑

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๕ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติกำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้ง กำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนระยะยาว “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติอันได้แก่ การมีเอกราช อธิปไตย การดำรงอยู่อย่างมั่นคง และยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขเป็นปึกแผ่น มีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคม และการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ความเจริญเติบโตของชาติความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงานและอาหาร ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติประสานสอดคล้องกันด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี มีเป้าหมายการพัฒนาประเทศคือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดีเก่ง และมีคุณภาพ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม โดยการประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย

๑. ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและสังคมไทย
๒. ชีตความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้
๓. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ
๔. ความเท่าเทียมและความเสมอภาคของสังคม

๕. ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ

๖. ประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐ

ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ ๒๐ ปี มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” ประกอบไปด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

๒. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

๓. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

๔. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

๕. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

๖. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ชาติจะเป็นแผนแม่บทหลักในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนเฉพาะด้านต่าง ๆ เช่น ด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ แผนปฏิบัติการในระดับกระทรวงและในระดับพื้นที่ ให้มีความสอดคล้องกันตามห่วงเวลา นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ชาติจะใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ของประเทศ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างมีเอกภาพให้บรรลุเป้าหมาย โดยจะต้องอาศัยการประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ภายใต้ระบบประชารัฐ คือความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนและประชาสังคม ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะได้มีการกำหนดเกี่ยวกับบทบาทของยุทธศาสตร์ชาติและแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ เพื่อที่ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ จะสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง

แผนการพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด เป็นแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ที่ยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เนื่องจากการวางแผนพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญอยู่หลายประการ

๑. ด้านแผนและนโยบาย แผนทุกระดับเขียนโดยหน่วยงานภาครัฐ ยังไม่สามารถสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้ และแผนในบางระดับก็ไม่มีงบประมาณไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาค/กลุ่มจังหวัด/จังหวัด โดยเฉพาะการพัฒนาจังหวัดที่ใช้งบประมาณสูงหรือความต้องการเฉพาะด้าน

๒. ด้านการประสานงาน การประสานแผนในแนวดิ่ง และแนวนอน ไม่มีหน่วยงานหลักเป็นผู้ประสาน กระทรวงเดียวกัน แต่ละกรมยังไม่รู้ว่าทำอะไร อย่างไร ไม่มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด อำเภอและส่วนราชการต่างๆ

๓. ด้านข้อมูล โครงการที่หน่วยงานเป็นผู้ดำเนินการเอง ไม่มีการจัดส่งข้อมูลให้พื้นที่ โดยตรงข้าราชการส่วนกลางที่อยู่ในภูมิภาคยังต้องรับนโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัดเป็นหลัก ส่วนการดูแลผลการดำเนินโครงการจะเป็นหน้าที่ของจังหวัดเพราะอยู่ในแผนพัฒนาของจังหวัด แต่จังหวัดก็ไม่สามารถเร่งรัดการดำเนินงานได้เพราะอำนาจการดำเนินงานยังอยู่ที่หน่วยงานต้นสังกัด

๔. ด้านงบประมาณ การกระจายการจัดสรรงบประมาณของส่วนกลางไม่ตอบสนองต่อแผนและโครงการของพื้นที่ที่จังหวัดเสนอในแผนความต้องการประจำปี ทำให้ผู้บริหารและนักวางแผนบางหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันของหน่วยงานเพื่อประสานทรัพยากรและงบประมาณทำได้ยาก ก่อให้เกิดการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาไม่ตรงตามความต้องการของพื้นที่

ประกอบกับ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้มีนโยบายในการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มจังหวัด และจังหวัด และระดับประเทศโดยให้มีการบูรณาการระดับภาค เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการบูรณาการงบประมาณหรือปฏิบัติการกิจที่เชื่อมโยงกันโดยครอบคลุมการบริหารพื้นที่แบบบูรณาการ จึงได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้ความสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และชุมชน โดยจังหวัด/อำเภอเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการระดับพื้นที่ และการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ดูแลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน บริการประชาชน และทำให้ประชาชนมีความผาสุก สังคมมีความสงบเรียบร้อย เพื่อใช้ในการบูรณาการแก้ไขปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนเร่งด่วนขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม สำนักงบประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุด โดยการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์ มุ่งเน้นการนำผลการปฏิบัติงานจากการติดตามประเมินผลมาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณดังนั้นแผนการพัฒนางบประมาณระดับพื้นที่ กรณีแผนงานบูรณาการพื้นที่ภาคใต้จึงเกิดมาเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาพื้นที่ ให้สอดคล้องตรงตามความต้องการและศักยภาพของพื้นที่และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาข้อมูลการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ การจัดทำแผนพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด อำเภอ และแผนพัฒนาชุมชน/หมู่บ้าน
๒. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่
๓. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

๑.๑ การวิจัยเน้นการศึกษาวิเคราะห์ กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ แผนงานบูรณาการระดับพื้นที่ กรณีแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ (จังหวัดชุมพร จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดสงขลา จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง และจังหวัดสตูล)

๑.๒ ศึกษาแผนพัฒนาภาค ที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนชุมชน/หมู่บ้าน

๒. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการวิจัย ตั้งแต่เดือน ธ.ค. ๖๒ – พ.ค. ๖๓

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษาค้นคว้าจากตำราและเอกสารต่างๆ

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยลงพื้นที่ไปสำรวจสภาพจริง

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบและสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ

๓. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ นำเสนอแนวคิดใหม่ๆ จากการศึกษาวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้ข้อมูลการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ การจัดทำแผนพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด อำเภอ และแผนพัฒนาชุมชน/หมู่บ้าน

๒. ทราบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่

๓. ได้แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่

คำจำกัดความ

ภาค	หมายถึง	พื้นที่ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบูรณาการ งบประมาณ หรือปฏิบัติ การกิจ ที่เชื่อมโยงกันโดยครอบคลุมกลุ่มจังหวัด ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงาน จังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่ หนึ่งกลุ่มจังหวัดขึ้นไป
ก.บ.ภ.	หมายถึง	คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคแผนพัฒนา

ภาค	หมายถึง	แผนที่กำหนดทิศทางการพัฒนาภาคที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล มีมิติการพัฒนาเชิงกายภาพและพื้นที่ครอบคลุมทุกมิติ เป็นเครื่องมือบูรณาการแผนของส่วนราชการ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลและประเด็นการพัฒนาภาคสู่การปฏิบัติ
อ.ก.บ.ภ.	หมายถึง	คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค
หน่วยรับงบประมาณ	หมายถึง	หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายรวมไปถึงสภากาชาดไทยด้วย
แผนงานบูรณาการ	หมายถึง	แผนงานที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์สำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ร่วมกันวางแผนกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดและแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน มีความประหยัด และคุ้มค่า สามารถบรรลุเป้าหมายเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการ

บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๕ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย โดยมีวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”

ความมั่นคง หมายถึง การมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยและการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศในทุกระดับ ทั้งระดับประเทศ สังคม ชุมชน ครอบครัว และปัจเจกบุคคล และมีความมั่นคงในทุกมิติ ทั้งมิติทางการทหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง เช่น ประเทศมีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์มีความเข้มแข็งเป็นศูนย์กลางและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน มีระบบการเมืองที่มั่นคงเป็นกลไกที่นำไปสู่การบริหารประเทศที่ต่อเนื่องและโปร่งใส

ความมั่งคั่ง หมายถึง ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีความยั่งยืนจนเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ประชากรมีความอยู่ดี มีสุข ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น และมีการพัฒนาอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วนมีคุณภาพชีวิตตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ ไม่มีประชาชนที่อยู่ในภาวะความยากจนเศรษฐกิจในประเทศมีความเข้มแข็ง ขณะเดียวกันต้องมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในตลาดโลก และตลาดภายในประเทศ เพื่อให้สามารถสร้างรายได้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนมีการสร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป โดยประเทศไทยมีบทบาทที่สำคัญในโลกและมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการค้าอย่างแน่นแฟ้นกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งเป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยงในภูมิภาคทั้งการคมนาคมขนส่ง การผลิต การค้า การลงทุน และการทำธุรกิจ เพื่อให้เป็นพลังในการพัฒนา นอกจากนี้ยังมีความสมบูรณ์ในทุนที่จะสามารถสร้างการพัฒนาต่อเนื่องไปได้ ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักร ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ รวยได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่อยู่บนหลักการใช้การรักษาและการฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินพอดี ไม่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมจนเกินความสามารถในการรองรับและเยียวยาของระบบนิเวศ การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้นและสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น คนมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเอื้ออาทร เสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืนและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และทุกภาคส่วนในสังคมยึดถือและปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาอย่างสมดุล มีเสถียรภาพ และยั่งยืน โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม โดยการประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วย

๑. ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและสังคมไทย
๒. ชีตความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้
๓. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ
๔. ความเท่าเทียมและความเสมอภาคของสังคม
๕. ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ

๖. ประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐการพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ จะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” โดยประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยแต่ละยุทธศาสตร์มีเป้าหมาย และประเด็นการพัฒนา ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคงประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคงปลอดภัย เอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน มุ่งเน้นการพัฒนาคน เครื่องมือ เทคโนโลยี และระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ให้มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคาม และภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบ ทุกระดับความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตใช้กลไกการแก้ไขปัญหา

แบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินการของยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่น ๆ ให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ตามทิศทางและเป้าหมายที่กำหนด

๒. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ บนพื้นฐานแนวคิด ๓ ประการ ได้แก่ ๑. “ต่อยอดอดีต” โดยมองกลับไปที่เราทงแห่งทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศในด้านอื่น ๆ นำมาประยุกต์ผสมผสานกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมโลกสมัยใหม่ ๒. “ปรับปรุงปัจจุบัน” เพื่อปูทางสู่นาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่าง ๆ ทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมและขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และดิจิทัล และการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคตและ ๓. “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต” ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ พัฒนาคนรุ่นใหม่รวมถึงปรับปรุงแบบธุรกิจ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด ผสมผสานกับยุทธศาสตร์ที่รองรับอนาคต บนพื้นฐานของการต่อยอดอดีตและปรับปรุงปัจจุบัน พร้อมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐให้ประเทศไทยสามารถสร้างฐานรายได้และการจ้างงานใหม่ ขยายโอกาสทางการค้าและการลงทุนในเวทีโลก ควบคู่ไปกับการยกระดับรายได้และการกินดีอยู่ดี รวมถึงการเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางและลดความเหลื่อมล้ำของคนในประเทศได้ในคราวเดียวกัน

๓. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ โดยคนไทยมีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีพัฒนาการที่ตีรอบด้านและมีสุขภาพที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์ อดออม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักชาติ ศาสนา และเป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ ๒๑ มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาที่สาม และอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น มีนิสัยรักการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สู่การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกรรม นวัตกรรม ผู้ประกอบการเกษตรกรยุคใหม่ และอื่น ๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตนเอง

๔. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

๕. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาล และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายใน และภายนอกประเทศอย่างบูรณาการใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงานและการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในแบบทางตรงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเป็นการดำเนินการบนพื้นฐานการเติบโตร่วมกัน ไม่ว่าจะเส้นทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลทั้ง ๓ ด้าน อันจะนำไปสู่ความยั่งยืน เพื่อคนรุ่นต่อไปอย่างแท้จริง

๖. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัยและพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัล เข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่าและปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมทั้งมีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝัง ค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมั่งคั่ง และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

แนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

สำนักงบประมาณ (๒๕๔๑ : ๑๐๙) ได้อธิบายว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัตินิยามของงบประมาณรายจ่าย หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ธงชัย สันติวงษ์ (๒๕๔๐ : ๑๓๔) ได้กล่าวว่า งบประมาณอันที่แท้จริงเป็นกลยุทธ์การบริหาร (Management Strategy) ที่มีความหมายและความสำคัญมากต่อการบริหาร โดยเฉพาะเพื่อการสร้างประสิทธิภาพของงาน การทำให้เกิดการบริหาร การเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ตามทันกระแสโลกาภิวัตน์ โดย ดร. ปวย อึ้งภากรณ์ ได้ให้ความคิดหลักเกี่ยวกับ “หลักการงบประมาณแผ่นดิน ๖ ประการ” ดังนี้

๑. หลักการการณ์ไกล (Foresight) เปรียบเทียบสมัยนี้ คงหมายถึงวิสัยทัศน์หรือ การที่สามารถวางทิศทางเป็นจุดหมายที่ไกลออกไปในอนาคต โดยมีการคาดการณ์เปลี่ยนแปลง ที่จะเกิดขึ้น

๒. หลักการประชาธิปไตย (Democracy) สิ่งนี้อาจเรียกว่าเป็นความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีเหตุผล และชี้แจงให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียทราบและยอมรับได้

๓. หลักดุลยภาพ (Balance) เป็นสิ่งที่ต้องระมัดระวัง และป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย คือ การรักษาดุลการหารายได้กับการใช้จ่ายเงินหรือที่เรียกว่าสภาพคล่อง (Liquidity)

๔. หลักการอรรถประโยชน์ (Utility) คือ ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่าแก่กลุ่มลูกค้าเป้าหมายต้องได้รับผลที่ดีจากการใช้จ่ายเงินมากที่สุด

๕. หลักยุติธรรม (Equity) หมายถึง ศีลธรรมและความชอบธรรม

๖. หลักสมรรถภาพ (Efficiency) คือ วิธีการควบคุมรายได้และรายจ่ายให้ถูกต้อง งดงาม สัจพจน์โรจัน (๒๕๔๔ : ๒๔-๓๙) กล่าวว่า งบประมาณที่ประเทศต่าง ๆ ยังคงใช้ กันอยู่ในขณะนี้มากมายหลายประเภท แต่ที่สำคัญ ๆ และที่รู้จักกันโดยทั่วไปมีอยู่ ๖ ประเภท ดังนี้

๑. งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็น เครื่องมือในการควบคุมรายการต่าง ๆ มากมาย และกำหนดเอาไว้ตายตัว จะพลิกแพลงจ่ายเป็น รายการอย่างอื่นผิดจากที่กำหนดไว้ไม่ได้ และถึงแม้จะจ่ายตามรายการที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่จะจ่าย เกินวงเงินที่กำหนดไว้ไม่ได้ ถ้าจะผันแปรหรือจ่ายเกินวงเงินอย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องทำความเข้าใจ กับสำนักงบประมาณ และหาเงินรายจ่ายมาเพิ่มให้พอจะจ่าย

๒. งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) เป็นงบประมาณที่ใช้เป็น เครื่องมือในการควบคุม และตรวจสอบการดำเนินงานให้ได้ผลตามความมุ่งหมายที่ตั้งงบประมาณ รายจ่ายไว้ โดยมีการติดตามและประเมินผลของโครงการต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด และมีการวัดผลงาน ในลักษณะวัดประสิทธิภาพในการทำงานของแต่ละหน่วยงาน

๓. งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning or Programming Budget) จะมีลักษณะ เล็กการควบคุมรายละเอียดทั้งหมด ให้กระทรวง ทบวง กรม กำหนดแผนงาน โดยสำนักงบประมาณ จะอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้แก่แต่ละแผนงานโดยอิสระ และทำการควบคุมโดยการตรวจสอบ และประเมินผลของงานแต่ละแผนงานว่า ได้บรรลุเป้าหมายตามแผนงานเพียงใด

๔. งบประมาณแบบแสดงการวางแผนการกำหนดโครงการและงบประมาณ (Planning Programming and Budgeting : PPBS) ระบบนี้เป็นการแสดงตัวเลขค่าใช้จ่ายระยะยาวของ โครงการที่ได้มีการวางแผนไว้เรียบร้อยแล้วบวกกับมีข้อมูลที่ต้องการในการสนับสนุนโครงการนั้น ส่วนประกอบของระบบ PPBS นำระบบการวิเคราะห์ (System Analysis) มาใช้กับงบประมาณแบบ แสดงแผนงาน (Program Budgeting) แนวคิดในการวิเคราะห์ที่ค่าหน่วยสุดท้ายทางเศรษฐศาสตร์ (Marginal Analysis) และการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับผลอันพึงจะได้รับค่าใช้จ่ายในการนั้นๆ (Cost - Benefit Analysis/Cost - Effectiveness Analysis) นำมารวมเข้ากับการวิเคราะห์อย่างมีระบบ โดยคำนึงถึงเวลาหลายปีข้างหน้า

๕. งบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero base) งบประมาณแบบฐานศูนย์ในลักษณะกว้างๆ เป็นระบบงบประมาณที่จะพิจารณางบประมาณทุกปีอย่างละเอียดทุกรายการ โดยไม่คำนึงถึงว่ารายการหรือแผนงานนั้นจะเป็นรายการหรือแผนงานเดิมหรือไม่ ในรายละเอียดเป็นขบวนการวางแผนปฏิบัติงาน และงบประมาณที่จะต้องแสดงการเสนอตั้งงบประมาณในรายละเอียดของกิจกรรมที่จะกระทำต้องมีการแสดงกิจกรรมของงานที่จะกระทำในรูปของ “ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ” (Decision Package) ซึ่งชุดงานเหล่านี้จะถูกประเมินผลด้วยวิธีการห้อย่างมีระบบ และจัดอันดับชุดงานเหล่านี้ตามความสำคัญก่อนหลัง (Ranking)

๖. งบประมาณแบบสะสม (Incremental Budget) เป็นระบบที่มีการพิจารณา งบประมาณเฉพาะส่วนเงินงบประมาณที่เพิ่มใหม่ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาอีกครั้ง เพียงแต่ยกยอดเงิน มาตั้งเป็นงบประมาณใหม่ได้เลย เพราะถือว่าได้มีการพิจารณาไปแล้วครั้งหนึ่งแล้วไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory)

เป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นจุดแข็งของเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหารธุรกิจ เข้ามาใช้ในการปรับปรุงการบริหารราชการ นำเอากลไกตลาด การตรวจสอบถ่วงดุลมาใช้ในการบริหารภาครัฐ ในภาคเอกชนผู้บริโภคมักมีทางเลือกมากขึ้น เช่น เมื่อไม่พอใจในการบริโภคร้านใด ก็จะไปใช้บริการที่ร้านอื่นแทน ซึ่งมีทางเลือก เป็นต้น แต่ในงานราชการผู้รับบริการไม่มีทางเลือก แต่กลับถูกเลือกปฏิบัติไม่มีความเป็นธรรม ดังนั้น ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงเสนอทางเลือกให้กับประชาชน เพื่อให้ เกิดความเป็นธรรมไม่มีทางเลือกปฏิบัติ สะดวก โปร่งใส รับผิดชอบ ตรวจสอบถ่วงดุลได้ในการ ให้บริการประชาชน ทฤษฎี ทางเลือกสาธารณะเป็นการออกแบบการบริการที่ให้ทางเลือกกับ ประชาชนให้อำนาจประชาชนในการเรียกร้องสิทธิ ซึ่งเป็นหัวใจของการบริการภาครัฐ

นโยบายสาธารณะกับการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นแผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้น อันประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่างๆ (Lasswell, & Kaplan, 1970) ซึ่งหน่วยงานภาครัฐใช้เป็น แนวทางหรือกิจกรรมที่รัฐหรือหน่วยงานภาครัฐตัดสินใจนำมาปฏิบัติ ภายใต้อำนาจ หน้าที่ และ ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ที่ปรากฏให้เห็นเป็นกิจกรรมของหน่วยงานนั้น (Christopher, 1991) ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือดำเนินการแล้วส่งผลกระทบต่อผู้คนส่วนใหญ่ หรือ ส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรของส่วนรวม (Peters, 2010) ดังที่ ประเวศ วะสี (๒๕๕๔ : ๗) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะที่ดีคือ นโยบายที่นำไปสู่ความถูกต้อง เป็นธรรม สอดคล้องต่อความต้องการ ของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสอดคล้องกับค่านิยมของมวลชน นโยบาย ที่มีจริยธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งภาคราชการและข้าราชการ ตลอดจน ผู้เกี่ยวข้องสามารถน่านโยบายไปปฏิบัติด้วยความมีจริยธรรม ผลประโยชน์หรือผลสำเร็จตกอยู่กับ ประชาชนส่วนใหญ่

กล่าวรวมได้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ หลักหรือแนวปฏิบัติที่มีเป้าหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ซึ่งควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑. ต้องอาศัยฐานความรู้หลายมิติ หรือข้อมูลอย่างรอบด้าน
๒. ต้องสังเคราะห์ข้อมูลอย่างเหมาะสมกับบริบทเพื่อแก้ไขเหตุของปัญหา
๓. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (Participatory) เชิงบูรณาการ
๔. อาศัยธรรมาภิบาลเพื่อนำไปสู่ความยุติธรรมในสังคม
๕. มีกระบวนการติดตาม ประเมินผลจากการใช้นโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การพัฒนาองค์ความรู้ในเชิงนโยบายสาธารณะ จึงมุ่งเน้นการสร้างรูปแบบการวางแผน ควบคู่กับพัฒนาเทคนิควิธีการเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กระบวนการวางแผน การจัดการงบประมาณ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการจัดการด้านต่างๆ

เมื่อพิจารณาหลักแนวคิดนโยบายสาธารณะแล้ว พบว่าเป็นการพัฒนาองค์ความรู้หรือการสร้างแบบแผน ควบคู่กับพัฒนาเทคนิควิธีการในการเสริมสร้างสมรรถนะการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะกระบวนการวางแผนจัดการงบประมาณ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งวิธีการจัดการอย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในลักษณะเชิงบูรณาการที่อาศัยรูปแบบวิธีการ เครื่องมือต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนระบบการจัดการ เพื่อให้นโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติการเหล่านั้นบรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ นโยบายและโครงการของรัฐหรือหน่วยงานภาครัฐ ส่วนใหญ่มักขยายตัวมากขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่อง หรืออาจเกี่ยวข้องกันกับนโยบายอื่นๆ ซึ่งต้องมีจำนวนและขอบเขตเพิ่มขึ้น จำเป็นต้องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรให้มีขีดความสามารถสำหรับรองรับนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่ขยายตัวหรือกำหนดเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการจัดการภาครัฐในลักษณะบูรณาการเชิงพื้นที่

แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นกระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งเน้นหลักการจัดโครงสร้างองค์การ กระบวนการบริหาร และการจัดการเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะ ดังที่ Christopher (1991) อธิบายถึงลักษณะการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ๗ หลักการ ดังนี้

๑. การมุ่งเน้นการจัดการแบบมืออาชีพ (Hands-on professional management) หมายถึง การจัดการสมัยใหม่ ต้องอาศัยนักบริหารมืออาชีพที่มีความรู้ความสามารถ และทักษะสูงเพื่อรับผิดชอบการจัดการองค์กรโดยรวมอย่างคล่องตัวและเป็นอิสระ

๒. การกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม (Explicit standards and measures of performance) หมายถึง การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จควรมีความชัดเจน วัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม เกิดความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่ากระบวนการ

๓. การบริหารที่มุ่งเน้นการควบคุมสัมฤทธิ์ผล (Output controls) หมายถึง มุ่งเน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าและความถูกต้องตามกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติ ไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน และเชื่อมโยงกับการจัดสรรทรัพยากร

๔. การปรับโครงสร้างการดำเนินงานภายใต้องค์กรขนาดใหญ่ ไปสู่การกระจายงานไปยังหน่วยปฏิบัติขนาดเล็ก (Disaggregation) หมายถึง การปรับรูปแบบการดำเนินงานภายใต้องค์กรขนาดใหญ่ ที่รวมภารกิจทุกอย่างและมีความเป็นเอกภาพสูง โดยแยกภารกิจเป็นงานย่อยๆ เพื่อมอบให้หน่วยงานขนาดเล็กรับผิดชอบจัดทำแทน ด้วยการจัดโครงสร้างองค์กรแบบกระจายอำนาจ

๕. มุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันในระบบบริหารงานภาครัฐมากขึ้น (Competition) หมายถึง การพัฒนากลไกบางอย่างเพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานภายใต้บรรยากาศของการแข่งขันคล้ายคลึงกับภาคเอกชน เพื่อทำให้เกิดการลดค่าใช้จ่าย แต่บรรลุผลตามมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะที่สูงขึ้น

๖. การมุ่งเน้นแนวทางการจัดการในแบบเอกชน (Private-sector-style management practices/business-like approach) หมายถึง การนำแนวทางการจัดการที่ปรากฏในภาคเอกชน มาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น เช่น การกำหนดพันธกิจของหน่วยงาน (Mission statements) เป็นต้น

๗. การบริหารงานที่มุ่งเน้นความประหยัด (Parsimony) หมายถึง การปรับรูปแบบการทำงานด้วยความตระหนักถึงทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน เช่น งบประมาณ บุคลากร เวลา เหล่านี้มีใช้แต่เพียงสิ่งที่รัฐจัดสรรให้หน่วยงานราชการใช้สำหรับการดำเนินงานตามภารกิจ แต่เป็นพยายามใช้อย่างประหยัดคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพสูงสุด

หากพิจารณาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมีความสอดคล้องกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในศตวรรษที่ ๒๑ กล่าวคือ เป็นช่วงเวลาที่หน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องปรับรูปแบบการจัดการให้ทันสมัย เพื่อพัฒนาการบริหารองค์กรภาครัฐให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change) อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะองค์การภาครัฐส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น/พื้นที่ ให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติตาม มาเป็นผู้จัดการ (Management) ตามรูปแบบการกระจายอำนาจ เพื่อนำไปสู่การดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายจากส่วนกลางให้แสดงบทบาทให้ฐานผู้กำหนดเกณฑ์ปฏิบัติ (Regulator) และผู้สนับสนุน (Facilitator) ได้แก่ ยุทธศาสตร์ มาตรการ ทรัพยากร งบประมาณ ให้ส่วนท้องถิ่น/พื้นที่เข้ามามีส่วนรับผิดชอบ บริหารจัดการภายใต้บริบทของทำในกิจการต่างๆ ของรัฐ ในลักษณะร่วมมือที่เรียกว่า การจัดการภาครัฐในลักษณะบูรณาการเชิงพื้นที่มากขึ้น

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

การจัดการงบประมาณ การจัดการงบประมาณในการดำเนินงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ให้เกิดความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดและสามารถนำไปใช้สร้างมูลค่าเพิ่มได้ ครอบคลุม การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และการควบคุมงบประมาณ (Budget Control) การบูรณาการและประยุกต์ใช้องค์ความรู้ในการวางแผนและบริหารโครงการ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑. การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation) หมายถึง ขั้นตอนแรกของระบบการงบประมาณซึ่งสำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา โดยคำนึงถึง

๑.๑ ความเชื่อมโยง และสอดคล้องระหว่างเป้าหมายการดำเนินงานของส่วนราชการกับ ยุทธศาสตร์ระดับสูงทุกระดับ

๑.๒ ศักยภาพและประสิทธิภาพ

๑.๓ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

๑.๔ ความสำเร็จของการใช้งบประมาณ

๑.๕ สารสนเทศสำคัญในการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ คาดการณ์ภารกิจและภาระงบประมาณในอนาคต

๒. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) หมายถึง การพิจารณาข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาเพื่ออนุมัติเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความสอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างภารกิจของหน่วยงานกับยุทธศาสตร์ระดับต่าง ๆ โดยคำนึงถึง

๒.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณกับความสำเร็จจากการดำเนินงาน

๒.๒ ความซ้ำซ้อนของงบประมาณ ผลผลิต และภารกิจ

๒.๓ ความสำเร็จของการใช้งบประมาณ

๓. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) หมายถึง การปฏิบัติหลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้วโดยส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ และสำนักงานงบประมาณเป็นผู้อนุมัติจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ รวมทั้งพิจารณาผลการดำเนินงานเพื่อเร่งรัด ตัดทอน ชะลอ ยกเลิก ภารกิจ แผนงาน ผลผลิต โครงการและงบประมาณ(Redeployment)

๔. การควบคุมงบประมาณ (Budget Control) หมายถึง การควบคุมการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณ ซึ่งต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสำนักงานงบประมาณ รวมถึงการติดตามและประเมินผลของสำนักงานงบประมาณ

การบูรณาการและความเชื่อมโยง การบูรณาการ หมายถึง ความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างส่วนราชการตั้งแต่ ๒ ส่วนราชการขึ้นไป เพื่อดำเนินภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกันหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกันเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ สำหรับการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

การบูรณาการระหว่างกรมภายในกระทรวง เชื่อมโยงเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ลงสู่เป้าหมายการให้บริการและยุทธศาสตร์กระทรวง สามารถเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ภายในกระทรวง

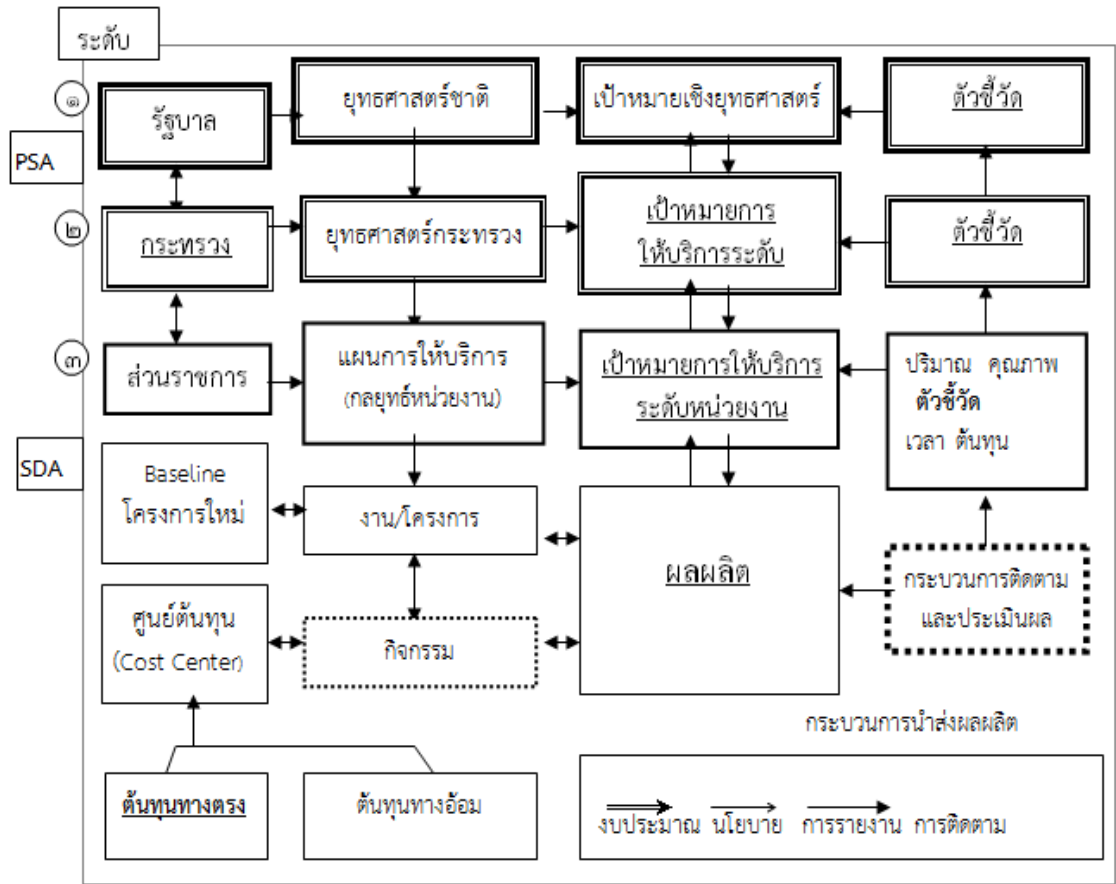
การบูรณาการระหว่างกระทรวง ที่เป็นพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ (Strategic Partner) เพื่อการบูรณาการระหว่างกระทรวงได้ โดยมีกระทรวงหลัก (เจ้าภาพ) และกระทรวงที่สนับสนุนการจัดทำแผนงานงบประมาณในเชิงบูรณาการ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเชื่อมโยงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ลดความซ้ำซ้อนในการ

ดำเนินงานเกิดประโยชน์สูงสุด มุ่งผลสำเร็จของงาน ภายใต้กำกับและสั่งการโดยรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ โดยมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพของแผนงานงบประมาณในเชิงบูรณาการ ประยุกต์และกำหนดกรอบในการวิเคราะห์งบประมาณในเชิงบูรณาการ คือ ลักษณะการบูรณาการ ความสมบูรณ์ของกระบวนการสร้างคุณค่า (Value Chain) ของโครงสร้างระบบราชการ ความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันและการบูรณาการตามนโยบายและงบประมาณ

การติดตามผลและการประเมินผล ของการใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จะสะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความต่อเนื่องและพัฒนาระบบรูปแบบรวมทั้งเครื่องมือให้ทันสมัย รายงานการติดตามผลและการประเมินผลจะเป็นการรายงานผลภายใต้มาตรฐานอย่างเดียวกัน ส่วนราชการต้องทำการติดตามผลและการประเมินผลการดำเนินงานของตนเอง และจัดทำรายงานการติดตามผลและการประเมินผลเพื่อวัดผลการปฏิบัติราชการ ระบบและรูปแบบ ประกอบด้วย จุดประสงค์ ขั้นตอนหลัก แหล่งข้อมูล และผลกระทบภายนอก ปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อองค์กร การวางระบบและรูปแบบการติดตามผลและการประเมินผลให้สามารถนำไปใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การติดตามผล (Monitoring) เป็นกระบวนการตรวจสอบประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการดำเนินงานผลผลิต/โครงการ/กิจกรรมของส่วนราชการ โดยการระบุจุดแข็งและจุดบกพร่องและเสนอแนะมาตรการแก้ไขเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามแผนการดำเนินงานมากที่สุด การประเมินผล (Evaluation) คือ การวัดผลของส่วนราชการ โดยเป็นกระบวนการหาความสัมพันธ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และผลกระทบทั้งที่เจตนา และมีได้เจตนาของส่วนราชการ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ

โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้กำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ ๓ ระดับ คือ รัฐบาล กระทรวง และ ส่วนราชการ โดยใช้เป้าหมายและยุทธศาสตร์เป็นตัวนำไปสู่ความสำเร็จที่ต้องการกระบวนการทำงานจะมีความเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติงานภายใต้กระทรวง ซึ่งรับนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ และมีจุดมุ่งหมายสุดท้าย คือ เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแต่ละระดับจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

แผนภาพที่ ๒ - ๑ โครงสร้างความรับผิดชอบและการประเมินผลของระบบ SPBB



ที่มา : สำนักงบประมาณ, ๒๕๕๖

ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

ภาพรวมแผนงานบูรณาการการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๑. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประเภทแผนงานบูรณาการต้องปรับปรุงวิธีการใหม่ เพื่อลดความซ้ำซ้อนกับแผนงานอื่น เนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีหลายรายการในแผนงาน บูรณาการที่มีลักษณะเป็นแผนงานพื้นฐานมากกว่าแผนงานบูรณาการ นอกจากนี้หลายแผนงาน มีขนาดใหญ่มาก ประกอบด้วยหน่วยงานจำนวนมากและงบประมาณหลายหมื่นล้านบาท ย่อมเป็นไปได้ยากมากที่จะมีการกำกับดูแลให้ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายในระยะเวลาเพียงหนึ่งปีงบประมาณ

๒. ควรกำหนดนิยาม ขอบเขต และเงื่อนไขของแผนงานบูรณาการให้ชัดเจน มีขนาดพอเหมาะที่จะบริหารจัดการร่วมกันในลักษณะชุดโครงการ และหลายโครงการอาจจะต้องใช้เวลาเกินหนึ่งปี แผนงานบูรณาการควรหมายถึง งานที่ต้องอาศัยหลายหน่วยงานมาร่วมกันทำจึงจะบรรลุเป้าหมายได้ ควรเริ่มจากยุทธศาสตร์ชาติแจกแจงเป็นงานย่อย ๆ ภารกิจที่หน่วยงานเดียวทำได้สำเร็จ ควรกำหนดเป็นภารกิจงานพื้นฐานหรือยุทธศาสตร์ได้ ภารกิจใดที่ต้องอาศัยหลายหน่วยงานวางแผนร่วมกันตั้งแต่ต้น จึงกำหนดเป็นแผนงานบูรณาการ

๓. จำนวนแผนงานบูรณาการควรลดให้เหลือเฉพาะที่เป็นประเด็นนโยบายสำคัญเร่งด่วนเท่านั้น โดยกำหนดเป้าหมาย ภารกิจ ตัวชี้วัดที่ชัดเจน มีผลสัมฤทธิ์ที่เน้นประชาชนได้รับประโยชน์ อะไร อย่างไร พร้อมทั้งให้หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนงานจริง ๆ ร่วมกันวางแผน แบ่งงาน และกำหนดการกำกับดูแล ติดตามประเมินผลที่ชัดเจน

๔. แผนงานบูรณาการต้องมีการร่วมกันคิดร่วมกันทำ โดยกำหนดแผนปฏิบัติงานให้ชัดเจนว่าใคร ทำอะไร อย่างไร โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพมีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแล ควรมีการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการทำแผนงานบูรณาการ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกัน พร้อมจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานบูรณาการ เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถจัดทำแผนงาน บูรณาการในแนวทางเดียวกัน

๕. การกำหนดเป้าหมายในแผนงานบูรณาการไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายจำนวนมาก แต่เป้าหมายควรต้องมีความชัดเจน มีการกำหนดร่วมกัน ทบทวน และปรับปรุงตัวชี้วัดให้มีความเข้าใจง่าย แสดงให้เห็นว่าประชาชนจะได้อะไรจากการดำเนินงานของหน่วยงานตามแผนงานบูรณาการ

แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ

๑. ในการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการนี้ควรให้ความสำคัญ กับเรื่องผังเมืองรวมจังหวัด ผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม การดูแลโรงงานขนาดใหญ่ การดูแลรักษาต้นไม้ขนาดใหญ่ และการปลูกต้นไม้ทดแทน การรักษาโบราณสถาน และสถานที่ที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม เป็นต้น

๒. รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาค จังหวัดและท้องถิ่น โดยมีการจัดสรรงบประมาณให้จำนวนมากจึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานตามระเบียบ อย่างเคร่งครัด มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ทุกโครงการในพื้นที่ โดยเฉพาะกองทุนประชารัฐ เพื่อเศรษฐกิจฐานรากที่มีภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงาน ต้องคัดเลือกผู้ที่มีความสามารถและดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาล

๓. แนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยว ไม่ควรเน้นการเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียว ขอให้คำนึงถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน หากมีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวมากเกินไปจะทำให้แหล่งท่องเที่ยวเกิดความเสื่อมโทรม และภายหลังอาจต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

แผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

๑. แผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และแผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ มีจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติเดียวกัน และมีภารกิจบางอย่างที่ซ้ำซ้อนกัน และยังซ้ำซ้อน

กับแผนงาน บูรณาการอื่น ๆ เช่น การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ผลิตภัณฑ์ชุมชน (OTOP) การท่องเที่ยว เป็นต้น ขอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับเรื่องนี้ไปพิจารณา เพื่อลดความซ้ำซ้อนของงบประมาณที่กระจายอยู่หลายแผนงาน สำหรับเรื่องที่มีหน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินการอยู่แล้วไม่ควรกำหนดให้เป็นแผนงาน บูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

๒. กลุ่มจังหวัดอาจมีเป้าหมายร่วมกันได้ แต่ตัวชี้วัดของกลุ่มจังหวัดไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ควรนำจุดแข็งของแต่ละจังหวัดมากำหนดและให้ทุกจังหวัดมุ่งสู่เป้าหมายของกลุ่ม จังหวัด โดยมุ่งเน้นในเรื่องที่ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด มีการประชุมระดมสมอง ร่วมกันคิด และร่วมกันดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของทุกจังหวัดในกลุ่ม

๓. งบประมาณของกลุ่มจังหวัด ควรบูรณาการร่วมกันอย่างจริงจังเพื่อประโยชน์ในภาพรวม และไม่ควรมุ่งงบประมาณของกลุ่มจังหวัดไปแบ่งเฉลี่ยกันในกลุ่ม รวมทั้งหน่วยงานภายในจังหวัดควรแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับทราบแผนดำเนินงานและงบประมาณในจังหวัดมีที่ไหน อย่างไร เพื่อให้การประสานงานภายในจังหวัดมีความสมบูรณ์

๔. กลุ่มจังหวัดภาคใต้ ควรทำยุทธศาสตร์รวมของภาค โดยเน้นแก้ไขปัญหาคritical ของกลุ่ม เช่น ปัญหาการบริหารจัดการน้ำ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ปัญหาขยะ น้ำเสีย เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มุ่งเน้นในเรื่องท่องเที่ยวและมีจำนวนนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ทะเลตั้งแต่จังหวัดระนอง จังหวัดภูเก็ตและอ่าวไทย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลเสียต่อระบบนิเวศอย่างมาก

หลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๖๒

การกำหนดแผนงานบูรณาการ

๑. เป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ แผนการปฏิรูปประเทศ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน กรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศไทย ไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ แผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลในประเด็น/เรื่อง (Agenda) หรือการพัฒนาระดับพื้นที่ (Area) ที่รัฐบาลต้องการขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ อย่างเป็นรูปธรรม มีความเร่งด่วน มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน และมีความสำคัญในระดับวาระแห่งชาติ (National Agenda)

๒. เป็นการดำเนินการรองรับนโยบาย/เรื่องที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีการวางแผนและบริหารจัดการในภาพรวมของทั้งประเทศร่วมกัน ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญระดับสูง โดยอาศัยโครงสร้างของแผนงานบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานอย่างเป็นระบบ

๓. มีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไป ซึ่งไม่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน ร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการในแต่ละเป้าหมายของแผนงานบูรณาการวิธีการจัดทำแผนงานบูรณาการ

๔. ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ เป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง

๕. การกำหนดระยะเวลาดำเนินการของแผนงานบูรณาการ ต้องมีระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน ระหว่าง ๓ - ๕ ปี หรือตามกรอบระยะเวลาที่รัฐบาลต้องการดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และในกรณีที่เป็นประเด็นตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ แผนการปฏิรูปประเทศ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน กรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ แผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ควรกำหนดระยะเวลาดำเนินงานของแผนงานบูรณาการให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนงานข้างต้น

๖. กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในภาพรวมของแผนงานบูรณาการให้สอดคล้องกับระยะเวลาการดำเนินงานของแผนงาน รวมทั้งแสดงเป้าหมายและตัวชี้วัดรายปีให้ชัดเจน

๗. ภายใต้เป้าหมายแผนงานบูรณาการ ในแต่ละเป้าหมายต้องมีหน่วยรับงบประมาณ ตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไป ซึ่งไม่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน ร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ และต้องมีการกำหนดหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพของแต่ละเป้าหมาย รวมทั้งจัดทำแนวทางการดำเนินการของแต่ละเป้าหมายให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในลักษณะห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ตั้งแต่ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

๘. การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดในลักษณะของตัวชี้วัดร่วมระหว่างกระทรวงที่มีเป้าหมายร่วมกัน (Joint KPIs) และในกรณีที่ตัวชี้วัดมีการอ้างอิงกับตัวชี้วัดตามมาตรฐานสากล จะต้องกำหนดการดำเนินงานและตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดสากลดังกล่าว

๙. งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมของแผนงานบูรณาการต้องเป็นงบประมาณที่นำส่งผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ โดยไม่นำค่าใช้จ่ายที่มีลักษณะเป็นงานประจำและ/หรือภารกิจพื้นฐานของหน่วยงานมากำหนดไว้ และต้องแสดงให้เห็นครอบคลุมทุกแหล่งเงิน

๑๐. หน่วยงานเจ้าภาพหลักของแผนงานบูรณาการจะต้องร่วมกับเจ้าภาพในแต่ละเป้าหมายจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแต่ละปี เพื่อประกอบการทบทวนและวางแผนจัดทำงบประมาณในปีต่อไป และจัดทำรายงานเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนงานบูรณาการนั้นๆ

งานวิจัยด้านงบประมาณ

เรื่องการบูรณาการยุทธศาสตร์ ๕ กระทรวงเศรษฐกิจ” โดย ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ (2552) มีข้อสรุปประเด็นปัญหาการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ จากการสัมมนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

๑. ข้อจำกัดของการบูรณาการในแนวดิ่ง (Vertical Integration) ที่ผ่านมายุทธศาสตร์ของประเทศยังไม่มี ความชัดเจนที่จะใช้เป็นพิมพ์เขียวให้หน่วยงานต่างๆ ใช้ในการดำเนินการ เพื่อพัฒนาได้อย่างแท้จริง ยังไม่มีการกำหนดเป้าหมายที่คาดหวังในแต่ละด้านตามระยะเวลา

ที่กำหนด ส่วนราชการเองมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายที่จัดตั้ง รวมทั้งมีวิสัยทัศน์และภารกิจเป็นของตนเอง นโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏในแผนปฏิบัติราชการ จึงได้รับการกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของหน่วยงานกลาง แต่รายละเอียดของ ผลผลิต/โครงการ ยังคงเป็นภารกิจในลักษณะที่ส่วนราชการเคยปฏิบัติมากกว่ามุ่งเน้นเชิงนโยบายของรัฐบาลอย่างแท้จริง การจัดทำงบประมาณจึงไม่สามารถสะท้อนถึงภารกิจของชาติและภารกิจ ของหน่วยงานได้อย่างเต็มที่

๒. ข้อจำกัดการบูรณาการในแนวนอน (Horizontal integration) ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางของภาครัฐ ขาดการเชื่อมโยงเพื่อขับเคลื่อนร่วมกันอย่างเป็นระบบ แม้จะมีการกำหนดเจ้าภาพหรือหน่วยงานหลักในการเชื่อมยุทธศาสตร์แล้วก็ตาม บางครั้งอาจไม่มีการกำหนดเจ้าภาพหลัก การบูรณาการในแนวนอนหรือข้ามหน่วยงานในปัจจุบันยัง ไม่มีรูปแบบวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน หลักเกณฑ์ในการบูรณาการแผนและงบประมาณที่จัดทำขึ้นล้วนเป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ยังไม่เห็นความเชื่อมโยงของการดำเนินงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกันได้อย่างเป็นรูปธรรม และมองไม่เห็นความเพียงพอหรือความซ้ำซ้อนของทรัพยากร อันมีผลทำให้การบูรณาการในมิติของวาระหรือยุทธศาสตร์มีข้อจำกัด

๓. ข้อจำกัดของโครงสร้างและสถานภาพของส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ อันเนื่องมาจากการจัดตั้งส่วนราชการจะมีกฎหมายรองรับและ มีการระบุภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบในกฎหมายดังกล่าว และโครงสร้างของส่วนราชการที่ใช้หลักการแบ่งตามหน้าที่ (Functional Structure) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการข้ามกระทรวง เพราะจะทำให้แต่ละส่วนราชการมุ่งเน้นการดำเนินงานในภารกิจในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ ซึ่งได้ระบุไว้ในกฎหมายอย่างเป็นทางการ มากกว่าการให้ความสำคัญกับการนำส่งผลผลิต/ผลลัพธ์ร่วมกันกับส่วนราชการอื่น

๔. ความไม่ต่อเนื่องของงบประมาณเชิงบูรณาการที่ผ่านมา ปัญหาด้านการเมืองมีผลต่อการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อส่งผลให้การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการไม่ต่อเนื่อง และทำให้เวลาจัดทำงบประมาณมีจำกัด แต่ในทางปฏิบัติเมื่อการเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการสี่ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้รองรับกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจัดทำโดยรัฐบาลชุดใหม่ อันทำให้การจัดทำงบประมาณที่เคยจัดทำไปแล้วอาจต้องมีการปรับรื้อใหม่ และต้องทำอย่างเร่งรีบเพราะเงื่อนไขของเวลา การสร้างความเข้าใจระหว่างกระทรวงในการบูรณาการเป็นไปได้อย่างจำกัด

๕. ข้อจำกัดของกลไกบริหารจัดการ ซึ่งได้แก่ ข้อจำกัดของหน่วยงานเจ้าภาพที่ผ่านมา รัฐบาลได้แต่งตั้งให้มีรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีทำหน้าที่ดูแลนโยบายแต่ละด้านแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีภารกิจที่ค่อนข้างมากอาจไม่มีเวลาสำหรับงานในส่วนของการบูรณาการ รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งบ่อยเนื่องจากความไม่แน่นอนทางการเมืองวิสัยทัศน์และความรู้ของผู้กำกับนโยบายด้านเศรษฐกิจจึงขาดความต่อเนื่อง และข้อจำกัดของรูปแบบคณะกรรมการ กลไกด้านโครงสร้างที่นิยมใช้ในการบูรณาการ รูปแบบหนึ่งคือการจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ เพื่อเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ อย่างไรก็ตามการจัดโครงสร้างองค์การในรูปแบบคณะกรรมการมีข้อจำกัด คือ ตัวแทนผู้มาประชุมมีการเปลี่ยนตัวบ่อยครั้งทำให้

การรับรู้ไม่ต่อเนื่อง คณะกรรมการบางชุดมีขนาดใหญ่มากเกินไปทำให้ ไม่คล่องตัวในการประชุม นอกจากนี้ ยังมีลักษณะเป็นงานฝาก เพราะกรรมการจะเป็นผู้ที่มีงานประจำอยู่แล้ว การทุ่มเทกับการบูรณาการอาจมีไม่มากเท่าที่ควร

๖. ข้อจำกัดของกลไกการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ

๖.๑ การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ เป็นการรวบรวมข้อมูลงบประมาณรายจ่ายจากคำขอของงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง กับหัวข้อเรื่องที่สนใจมากกว่าที่จะบูรณาการการทำงานให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

๖.๒ การขาดความต่อเนื่องในการดำเนิน งานตามหัวข้อต่าง ๆ ในการจัดทำงบประมาณในมิติการบูรณาการ เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกำหนดหัวข้อเรื่องใหม่ขึ้น ๔ เรื่อง (จาก ๘ เรื่อง) ต่างจากปี พ.ศ.๒๕๕๑ ได้แก่ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การเร่งรัดพัฒนาระบบขนส่งทางอากาศ ทางราง และขนส่งมวลชนที่สำคัญ (เดิมเป็นเรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษฯ จังหวัดระยอง) การส่งเสริมและพัฒนา ด้านท่องเที่ยว การเพิ่มประสิทธิภาพด้านความปลอดภัยทางถนน

๖.๓ ตัวชี้วัดที่แสดงในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่สามารถสะท้อน ประสิทธิภาพความสำเร็จของงานได้อย่างแท้จริง ตัวชี้วัดหลายตัวมีลักษณะเป็นนามธรรม บางตัว เป็นการแสดงภารกิจมากกว่าเป็นตัวชี้วัด ไม่สามารถใช้เป็นตัวชี้วัดที่ดีได้

๖.๔ ขาดการบูรณาการ ขาลงภายหลังจากที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว กล่าวคือ ภายหลังจากการบูรณาการก่อนการจัดทำงบประมาณ และเมื่อได้รับการจัดสรร งบประมาณไปแล้วในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ บางหน่วยงานได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรร งบประมาณใหม่เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ทำให้การบูรณาการไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ รวมทั้ง ขาดการติดตามประเมินผลของแผนงานบูรณาการด้วย

๖.๕ กลไกในการบริหารจัดการขาดความชัดเจนส่วนใหญ่ของการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ มักจะเป็นรูปคณะกรรมการซึ่งมีการประชุมในช่วงการพิจารณาคำขอ งบประมาณของ คณะอนุกรรมการจัดการงบประมาณรายจ่ายฯ หรือคณะทำงานภายใต้คณะอนุกรรมการดังกล่าว ของสำนักงบประมาณ เพื่อจัดทำแผนบูรณาการ กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดร่วมกันระหว่าง สำนักงบประมาณกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ยังคงขาดการจัดวางระบบการบริหารจัดการรองรับ ตลอดจนความสนใจและความจริงจังของหน่วยงานเจ้าภาพและผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ในระดับไม่สูงมากนัก ยกเว้นหัวข้อการบูรณาการบางเรื่อง เช่น การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดที่มีกลไกการทำงาน ตามกฎหมายในรูปคณะกรรมการฯ ให้บูรณาการการทำงานกันอย่างเป็นระบบ

๖.๖ การประมวลข้อมูลงบประมาณในมิติการบูรณาการเป็นระบบที่แตกต่างหากจากระบบงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (E-Budgeting) ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากและใช้เวลาในการทำ ความเข้าใจแบบฟอร์มและระบบโปรแกรมในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ เพื่อประมวลผล ให้เห็นภาพรวมของงบประมาณที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขอรับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการตามกิจกรรมหรือรายการให้บรรลุผล

๖.๗ การบูรณาการยังไม่สอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณ ยังไม่มีการบรรจุ การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการให้อยู่ในปฏิทินงบประมาณอย่างเป็นทางการ และยังไม่มีการประเมินผลงานงบประมาณเชิงบูรณาการ เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป

๗. ความเข้าใจของบุคลากรเกี่ยวกับการบูรณาการมีอย่างจำกัด ความเข้าใจเรื่อง การบูรณาการมีเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ยังไม่ได้กระจายไปยังกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง บางส่วนเข้าใจ ว่าการบูรณาการก็คือการนำแผนมารวมกันเท่านั้น ในบางกรณีเจ้าหน้าที่หน่วยงานมีความเข้าใจ ที่คลาดเคลื่อนว่า การบูรณาการเป็นเงื่อนไขที่จะต้องได้รับงบประมาณที่มากขึ้น วัฒนธรรมด้าน ความร่วมมือ (Collaborative action) เพื่อประโยชน์ส่วนรวมยังมีน้อย แม้ว่าในปัจจุบัน ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจะมีมากขึ้น แต่หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อ การจัดสรร ทรัพยากรยังมีปัญหาอยู่ นอกจากนี้แผนปฏิบัติการของแต่ละกระทรวงเศรษฐกิจ กล่าวถึง ยุทธศาสตร์โดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันออกไป เช่น นโยบาย (Policy) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic issues)

แนวคิดของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเรื่องแผนกับการพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (๒๕๕๒) สรุปได้ ดังนี้

๑. การบริหารการพัฒนา (Development Model)

๑.๑ ยึดพื้นที่เป็นหลัก (Area-based Approach) ในการพัฒนาเพื่อกระจาย การพัฒนาและ ลดความเหลื่อมล้ำของความเจริญเติบโตระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในประเทศ ซึ่งมีการแบ่งเป็น ๑๘ กลุ่มจังหวัดและ๗๖ จังหวัด โดยยุทธศาสตร์ของการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด จะมุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของ กลุ่มจังหวัด (Competitiveness) และนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนและ สร้างรายได้ให้กลุ่มจังหวัด ส่วนจังหวัดจะมุ่งเน้นการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความมั่นคง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและอาชีพที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัด

๑.๒ ต้องการให้แต่ละพื้นที่มีทิศทาง (Positioning) ในการพัฒนาที่ชัดเจน และ ผ่านความเห็นชอบร่วมกันทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและความร่วมมือร่วมใจในการดำเนินการ ขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดและการพัฒนากลุ่มจังหวัด

๒. การบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance Model)

๒.๑ การจัดการความสัมพันธ์แนวตั้ง ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น เพื่อแบ่งหน้าที่กันทำในแต่ละยุทธศาสตร์ โดยอาจมีการเจรจาและทำข้อตกลง ร่วมกันในการดำเนินการ ซึ่งการจัดการความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะเป็นการลดความซ้ำซ้อนของการใช้ งบประมาณแผ่นดิน หรือเป็นการระดมทรัพยากรเข้ามาใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

๒.๒ การจัดการความสัมพันธ์แนวนอนระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ซึ่งอาจได้แก่ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาสังคม โดยอาจต้องมีการประสานการลงทุนร่วมกับ ภาคธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการโดยเชื่อมโยงกับแผนชุมชน เป็นต้น

๒.๓ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เชื่อมโยง ประสานหรือเชื่อมต่อ (Linkage) การดำเนินงานของภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน

ดังนั้น การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการจะเป็นการบริหาร ในลักษณะที่ยึดพื้นที่ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดระบบการบริการประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ โดยมีคนที่ทำหน้าที่ เป็นตัวกลางหรือ ศูนย์กลางในการเชื่อมโยงการบูรณาการ และขับเคลื่อนในเรื่องของการพัฒนา ในที่นี้คือผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นตัวประสานและเชื่อมโยงการขับเคลื่อน ซึ่งจะ หมายรวมถึงการเป็นผู้บูรณาการจุดต่างๆ เข้ามาด้วยกัน โดยเชื่อมโยงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐบาลที่แปลงเป็นการ บริหารราชการแผ่นดิน และวาระแห่งชาติที่อยู่ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ต้องถ่ายทอดลงมาสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่

หลักปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

๑. บริหารงานจังหวัดโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวนโยบายและความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และบริหารยุทธศาสตร์ตามแผน ดังกล่าว

๒. ประสานและเชื่อมโยง หน่วยงานของรัฐ อปท. ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของจังหวัดโดยเน้น การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

๓. บูรณาการบริหารงบประมาณและแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่าย

๔. ส่งเสริมและสนับสนุน อปท. ให้มีความเข้มแข็งในการพัฒนาท้องถิ่น

๕. ส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน

๖. เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารการเปลี่ยนแปลง

๗. กระทำตนเป็นแบบอย่าง ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ตลอดจนการพัฒนา

กลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

๑. ระดับชาติ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและ กลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นเลขานุการ มีหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบาย วางระบบการบริหารงานฯ กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การพิจารณา กลั่นกรอง และ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่ม จังหวัด และคำขอของงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หลักจากนั้น ก.น.จ. ก็จะส่งคำขอตั้งงบประมาณให้สำนักงบประมาณ ต่อไป

๒. ระดับพื้นที่

ระดับกลุ่มจังหวัด กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการ (ก.น.ก.) มีหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เป็นประธานกรรมการ

ระดับจังหวัด กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ. มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ)

มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด การบูรณาการและจัดทำแผนปฏิบัติ ราชการประจำปี และค่าของงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยการสำรวจความคิดเห็น ความต้องการและ ศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด และจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือ ร่วมกันกับบุคคลทุกภาคส่วน เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. จัดทำขึ้น ได้แก่ หัวหน้าราชการ/หน่วยงาน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

กรอบนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

กรอบแนวทางการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการประกอบด้วย ๓ ส่วน คือ

๑. ใช้กลไกกฎระเบียบที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ

๑.๑ พัฒนาระบบและประสานการทำงานที่เชื่อมต่อกันระหว่าง ก.น.จ. กับรองนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

๑.๒ ประสานเชื่อมโยงการทำงานตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

๒. บูรณาการและประสานเชื่อมโยงการทำงานกับทุกภาคส่วน

๒.๑ สนับสนุนให้กระทรวง ทบวง กรม และภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนมีส่วนร่วม ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๒.๒ เสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งกระตุ้นหรือโน้มน้าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ โดยผ่านกระบวนการของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๓. สนับสนุน ส่งเสริมให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถจัดทำแผนพัฒนารวมถึงการบริหารงบประมาณ

๓.๑ จะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างการจัดทำแผนงาน/โครงการ และการจัดทำคำขอ งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๓.๒ บูรณาการการทำงานของหน่วยงานกลางให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน พร้อมทั้งจัดทีมงานออกไปให้คำปรึกษาแนะนำ

ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

๑. บูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยยึดหลัก “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหาและร่วมรับผิดชอบ” “การบริหารแบบเครือข่าย” และ “การบูรณาการทรัพยากร”

๒. ให้จังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ นำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดแนวทางริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของตนเอง โดย

๒.๑ สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทดำเนินกิจกรรม

๒.๒ สร้างกลไกรับฟังความเห็นของประชาชน

แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ความหมาย

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือการบริการ สาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยเฉพาะการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจาก ทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์

๓. หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นได้ดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่น และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญ ดังนี้

๓.๑ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง

๓.๒ เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น

๓.๓ เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นตนเอง

๓.๔ เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาระดับชาติ

๓.๕ เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพ และมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

๔. กรอบแนวความคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรอบแนวความคิดกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดหลักการสาระสำคัญ ๓ ด้าน คือ

๔.๑ ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองและการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและควมมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและความมั่นคง

ของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

๔.๒ ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ ในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและ ราชการส่วนภูมิภาค และ รับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ สนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตาม ประเมินผลเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้าน นโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบ ติดตามประเมินผล

๔.๓ ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับ บริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้ง ส่งเสริม ให้ประชาชนภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตาม ตรวจสอบ

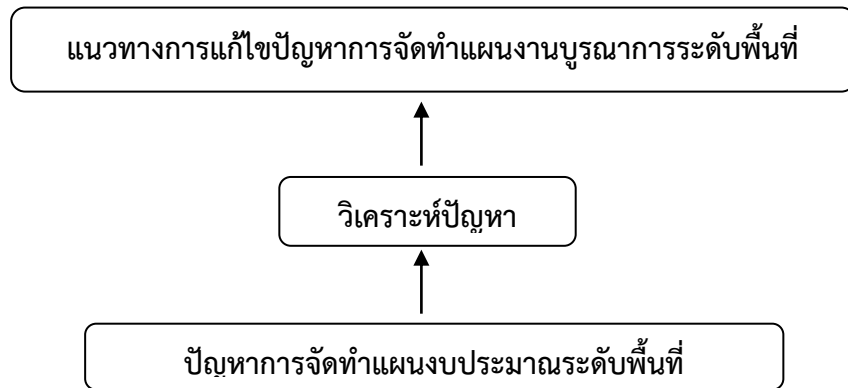
๕. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕.๑ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕.๒ กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่ชัดเจนโดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

๕.๓ กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งกำหนดหลักการทั่วไป ในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการ บริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาถ่ายโอน แนวทางการ จัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการ จัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ รูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เป็นเป็นต้นแบบแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีเป้าหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ซึ่งได้กำหนดประเด็นการพัฒนา ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง โดยหน่วยงานภาครัฐมีความจำเป็นต้องปรับรูปแบบการจัดการให้ทันสมัย เพื่อพัฒนาการบริหารองค์กรภาครัฐให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change) โดยเฉพาะองค์การภาครัฐส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น/พื้นที่ ให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติตาม มาเป็นผู้จัดการ (Management) ตามรูปแบบการกระจายอำนาจ เพื่อนำไปสู่การดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายจากส่วนกลางให้แสดงบทบาทให้ฐานะผู้กำหนดเกณฑ์ปฏิบัติ (Regulator) และผู้สนับสนุน (Facilitator) ให้ส่วนท้องถิ่น/พื้นที่เข้ามาร่วมรับผิดชอบบริหารจัดการภายใต้บริบทในกิจการต่างๆ ของรัฐ ในลักษณะร่วมมือที่เรียกว่า การจัดการภาครัฐในลักษณะบูรณาการเชิงพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการควบคุม ปัจจัยนำเข้าและความถูกต้องตามกฎหมายระเบียบและวิธีปฏิบัติ ไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเชื่อมโยงกับการจัดสรรทรัพยากร รวมไปถึงการจัดการงบประมาณให้เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดและสามารถนำไปใช้สร้างมูลค่าเพิ่มได้ตลอดจนการติดตามผลและการประเมินผลของการใช้งบประมาณ ซึ่งจะสะท้อนถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ความต่อเนื่องในการดำเนินงานผลผลิต/โครงการ/กิจกรรม ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ

การบูรณาการ เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เชื่อมโยงเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ลงสู่เป้าหมายการให้บริการ ยุทธศาสตร์กระทรวง และการบูรณาการระหว่างกระทรวงที่เป็นพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ (Strategic partner) โดยมีเป้าหมายในการบูรณาการ ๓ มิติ คือ มติของวาระ

สร้างความเชื่อมโยง ทั้งแนวตั้งเพื่อแปรนโยบาย แผน ที่มีความสำคัญเร่งด่วนลงไปสู่การปฏิบัติ โดยการสร้างความสัมพันธ์ให้สอดคล้องกันระหว่างแผนชาติ แผนงาน และแผนเงิน มิติของหน้าที่ ทบחנוโครงสร้างองค์การของส่วนราชการและกระทรวงต่างๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของหน้าที่ ปรับโครงสร้างการกำหนดผลผลิตของหน่วยงาน ภารกิจ และมิติของพื้นที่ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับ ความต้องการของผู้รับบริการหรือประชาชนมากที่สุด ตอบสนองความต้องการหรือการแก้ไขปัญหา ที่เร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม

ปรับกระบวนการทำงานร่วมกันให้ชัดเจน โดยกำหนดเป้าหมายและวิธีการดำเนินงาน อย่างชัดเจน ก่อนจะจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมตามลำดับความสำคัญ ระยะเวลา และ แผนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเชื่อมโยงเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ลดความซ้ำซ้อนในการ ดำเนินงานเกิดประโยชน์สูงสุด มุ่งผลสำเร็จของงาน

ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ให้แผนงานบูรณาการมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ เป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัด ผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณ ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในภาพรวมของแผนงานบูรณาการให้สอดคล้อง กับระยะเวลาการดำเนินงานของแผนงาน รวมทั้งแสดงเป้าหมายและตัวชี้วัดรายปีให้ชัดเจน

บทที่ ๓

การจัดทำแผนงบประมาณ ปัญหา อุปสรรค

วิธีการศึกษา

การจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ ศึกษาเฉพาะกรณีแผนงานบูรณาการ พัฒนาพื้นที่ภาคใต้ แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการศึกษา ข้อมูลเอกสารงานวิชาการ รายงานต่าง ๆ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมเป็นแนวความคิด ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนบูรณาการระดับพื้นที่ และศึกษาข้อมูลเอกสารหนังสือของหน่วยงาน เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนการดำเนินงานการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ โดยใช้กรณีศึกษา แผนบูรณาการการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดชุมพร จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดสงขลา จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัด ระนอง และจังหวัดสตูล โดยมีขั้นตอนการศึกษา ดังนี้

๑. การกำหนดกรอบแนวคิดการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ กรณีศึกษาแผนบูรณาการการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ โดยหน่วยปฏิบัติเป็นหน่วยงานของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ของ function สนับสนุนแผนพัฒนาภาค ศึกษาแนวคิดของนักวิชาการและประสบการณ์ในการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการพิจารณาถ่วงถ่วงเบื้องต้นร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ที่เป็นฝ่ายเลขานุการของแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการระดับพื้นที่ ทั้งในระดับ นโยบายและระดับปฏิบัติ

๒. การกำหนดแผนการดำเนินการศึกษา

ระยะเวลาในการศึกษาของหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ประจำปี การศึกษา ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓ ระหว่างเดือนมกราคม ถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๓ รวมระยะเวลา ประมาณ ๕ เดือน ได้กำหนดแผนการดำเนินงานเป็น ๒ ระยะ

๒.๑ ระยะที่ ๑ การวางแผนเตรียมการและเก็บ รวบรวมข้อมูล (เดือนมกราคม - มีนาคม ๒๕๖๓) กำหนดแผนการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มดำเนินการประมวลข้อมูลที่สำคัญและ ศึกษาแนวคิดและทฤษฎี เพื่อกำหนดเรื่องที่ศึกษาและจัดทำเค้าโครงการศึกษาที่มีประเด็น ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษา แนวทางการ วิเคราะห์ข้อมูล และผลที่คาดว่าจะได้รับ รวบรวมจัดทำเป็นรายงานการศึกษา บทที่ ๑-๓

๒.๒ ระยะที่ ๒ การศึกษาวิเคราะห์และประมวลผลการศึกษา (เดือนเมษายน - พฤษภาคม ๒๕๖๓) การศึกษาวิเคราะห์ วิเคราะห์ความเชื่อมโยงตามลำดับชั้น ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ และกระบวนการสร้างคุณค่า

value chain พร้อมประมวลผลข้อมูลที่สำคัญ และจัดทำรายงานการศึกษา บทที่ ๔-๕ พร้อมจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์รูปเล่ม

ชุดข้อมูลสำคัญ

รูปแบบการศึกษาเชิงคุณภาพ ภายใต้กรอบแนวคิดในการศึกษา การจัดทำงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการ ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อเตรียมเสนอต่อรัฐสภา ก่อนประกาศเป็นกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐ นำไปใช้ต่อไป ดังนี้

๑. การพัฒนาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ
๒. การจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ โดยใช้กรณีศึกษาแผนบูรณาการ พัฒนาพื้นที่ภาคใต้ แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๓. กฎหมาย และกฎ ระเบียบ คำสั่งเกี่ยวกับการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่
๔. กลไกในการทำงานระดับต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกรณีการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ เช่น การประชุมคณะทำงาน คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.) และคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.)

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษา ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยมีเจ้าหน้าที่ของ สำนักงานงบประมาณ ช่วยสนับสนุนรวบรวม เรียบเรียง ข้อมูลงบประมาณการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ ตลอดจนใช้เป็นข้อมูลในการประชุมร่วมกับคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เอกสารหนังสือ ผลงาน สิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ต่างๆ

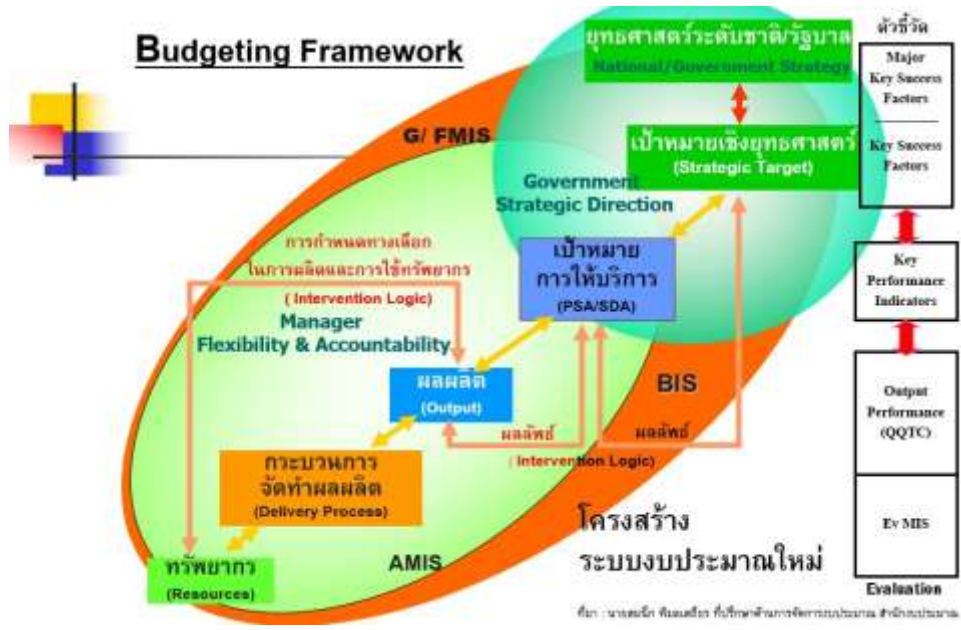
การวิเคราะห์ข้อมูล

ศึกษา ดำเนินการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เป็นหลัก โดยวิเคราะห์ข้อเท็จจริง จากการดำเนินงาน และประเด็นจากการประชุมกับคณะทำงาน คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.) และคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณบูรณาการ เพื่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ การจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ โดยใช้กรณีศึกษา แผนบูรณาการการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อค้นหาคำตอบ และอธิบายวัตถุประสงค์ของการศึกษาและเรียบเรียงสรุปผลการศึกษา ในเชิงการศึกษา เชิงพรรณนาโดยใช้กรอบการบูรณาการงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ ประกอบบูรณาการ จัดทำงบประมาณ ๓ มิติ และกระบวนการสร้างคุณค่า value chain มาทำการวิเคราะห์การจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่

แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดแผนเบื้องต้นโดยมุ่งเน้นการพัฒนาเรื่องการท่องเที่ยว ยางพารา และปาล์มน้ำมัน ผู้ศึกษาได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการหารือกับทีมงานที่ปรึกษาของรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลป์ยะ) ฐานะประธานคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคใต้ โดยได้เพิ่มเติมประเด็นของเรื่องประมง การลดพื้นที่การปลูกยางพาราและเพิ่มการจัดการเกษตรผสมผสาน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเรื่องน้ำ ก่อนนำเสนอคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.) และคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ตามลำดับ ประกอบกับได้นำข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เห็นว่ากลุ่มจังหวัดภาคใต้ ควรทำยุทธศาสตร์รวมของภาค โดยเน้นแก้ไขปัญหาสำคัญของกลุ่ม เช่น ปัญหาการบริหารจัดการน้ำ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ปัญหาขยะ น้ำเสีย เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มุ่งเน้นในเรื่องท่องเที่ยวและมีจำนวนนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ปัญหาการกัดเซาะ ชายฝั่งทะเล ตั้งแต่จังหวัดระนองจังหวัดภูเก็ตและอำเภอไทย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลเสียต่อระบบนิเวศอย่างมาก จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้

มีการจัดทำแผนงบประมาณ โดยใช้กรอบแนวคิดในการจัดทำงบประมาณตามโครงสร้างระบบงบประมาณใหม่ ดังนี้

แผนภาพที่ ๓-๑ โครงสร้างระบบงบประมาณใหม่



ที่มา : กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

แผนภาพที่ ๓-๒ โครงสร้างลักษณะของงานมิติที่ใช้กำหนดงบประมาณตามกระบวนทัศน์ใหม่

ลักษณะของมิติงานที่ใช้กำหนดงบประมาณตามกระบวนทัศน์ใหม่



ที่มา: กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และ ส.ค. ๒๕๖๒. กรุงเทพฯ : สถาบันส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ

หลักการและแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๖๒

๑. หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนงาน ผลผลิต/โครงการ ให้สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน กรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล แนวทางการจัดทำงบประมาณตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ให้มีความเชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกันให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ซ้ำซ้อน

๒. ยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ เป็นกรอบในการจัดทำแผนและจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยให้มีการบูรณาการ ๓ มิติ ได้แก่

๒.๑ มิติกระทรวง หน่วยงาน (Function) ประกอบด้วย กลุ่มแผนงานพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์

๒.๒ มิติบูรณาการ (Agenda) ประกอบด้วย กลุ่มแผนงานบูรณาการ

๒.๓ มิติพื้นที่ (Area) ประกอบด้วย แผนงานบูรณาการเพื่อพัฒนาพื้นที่ระดับภาค แผนงานบูรณาการการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

๓. กำหนดงบประมาณ ๖ กลุ่ม กลุ่มงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภาครัฐ กลุ่มงบประมาณรายจ่ายกระทรวง/หน่วยงาน (Function) กลุ่มงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ (Agenda) กลุ่มงบประมาณรายจ่ายพื้นที่ (Area) กลุ่มงบประมาณรายจ่ายบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ และงบกลาง

๔. รายจ่ายประจำ เป็นไปตามความจำเป็นอย่างแท้จริง คำนึงถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อให้เกิดผลผลิตตามเป้าหมายที่กำหนด ครอบคลุมค่าใช้จ่ายตามกฎหมายและตามสิทธิ โดยนำรายจ่ายจริง มาประกอบการพิจารณา ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และอัตราค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง

๕. รายจ่ายลงทุน วิเคราะห์โดยใช้หลักงบประมาณฐานศูนย์ เป็นรายการที่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยรับงบประมาณมีความพร้อม มีศักยภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ มีแผนการใช้จ่ายประโยชน์อย่างชัดเจน โดยต้องมีความพร้อมในการดำเนินงาน ณ วันส่งคำขอของงบประมาณ และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ระเบียบ อัตราค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง

๖. ให้หน่วยรับงบประมาณนำรายได้หรือเงินอื่นใดที่มีอยู่ และสามารถนำมาใช้จ่ายได้ มาสมทบหรือประกอบการจัดทำคำขอของงบประมาณ โดยบูรณาการแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ กับแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ปัญหาและอุปสรรค

๑. เนื่องจากแผนพัฒนาภาคเป็นนโยบายที่เร่งด่วนของรัฐบาลโดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ และพื้นที่ เป้าหมายตามทิศทางการพัฒนาภาคแต่เนื่องจากในการจัดทำแผนพัฒนามีเวลาที่จำกัด จึงขาดความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน ประกอบกับในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้เปลี่ยนแปลงเจ้าภาพแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จากเดิม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรูปแบบและวิธีการดำเนินการจากการประชุมสัมมนาระดับภูมิภาคส่วน เป็นการกำหนดแผนและชี้เป้าหมายตามศักยภาพพื้นที่จากส่วนกลาง ลักษณะ top down policy เชิงนโยบาย

๒. ความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ของทั้งจังหวัดหน่วยงานส่วนกลาง และหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค เกี่ยวกับงบประมาณที่อยู่ในแผนพัฒนาพื้นที่จะไปกินกรอบวงเงิน หรือ ceiling ของตนเอง จึงไม่ค่อยให้ความสนใจเท่าที่ควร

๓. ระยะเวลาของการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ ยังไม่สามารถลำดับความสำคัญว่าจะให้ความสำคัญกับแผนงานบูรณาการต่าง ๆ ก่อนหรือให้ความสำคัญกับแผนงานบูรณาการพื้นที่ จำเป็นต้องการการตัดสินใจโดยผู้บริหารเพื่อให้นโยบายที่ชัดเจนตรงกันทุกฝ่าย

๔. ความรู้ความเข้าใจของภาคประชาชน ทั้งหอการค้าจังหวัด สมาคมอุตสาหกรรมจังหวัด ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง มีความต้องการให้จัดทำโครงการอย่างเต็มที่แบบเอกชน แต่เนื่องจากบางโครงการไม่สามารถดำเนินการได้ในเรื่องของกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์อำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ และการท้วงติงจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ

๕. การกำหนดหรือชี้เป้าหมายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บางครั้งอาจจะยังไม่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ บางเรื่องพื้นที่ไม่ต้องการให้รัฐสนับสนุนแล้วแต่ยังมีการชี้เป้าให้ดำเนินการในพื้นที่ภาคบางรายการยังไม่ถูกบรรจุไว้ กรณีภาคใต้ เช่น การประมง โดยเฉพาะประมงพื้นบ้านที่สามารถเป็นจุดเชื่อมต่อการสร้างรายได้เสริมให้กับประชาชนในพื้นที่ และการแก้ปัญหาสวนยางพาราโดยลดพื้นที่ในการปลูกยางควบคู่กับ

การเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างมูลค่าเพิ่ม ตลอดจนการเพิ่มรายได้โดยการจัดทำเกษตรผสมผสานร่วม การปลูกยางพารา

๖. ข้อมูลพื้นฐาน ฐานข้อมูลทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ที่รายงานกับข้อเท็จจริง ยังไม่ตรงกัน และแผนพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ยังคงมีลักษณะแยกส่วนต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการ การทำงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน การประชุม อ.ก.บ.ภ. ภาคใต้ ครั้งที่ ๑-๒๕๖๑ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑

สรุป

การจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ ศึกษาเฉพาะกรณีแผนงานบูรณาการ พัฒนาพื้นที่ภาคใต้ แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการศึกษา ค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแนวคิดของนักวิชาการ และประสบการณ์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณากลั่นกรองเบื้องต้นร่วมกับสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปัจจุบันคือ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ โดยมีระยะเวลาในการศึกษาของหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ประจำปีการศึกษา ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓ ระหว่างเดือนมกราคม ถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๓ รวม ระยะเวลาประมาณ ๕ เดือน ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง ศึกษาจากการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เป็นหลัก โดยวิเคราะห์ข้อเท็จจริงจากการดำเนินงาน และประเด็นจากการ ประชุมกับคณะทำงาน คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.) และคณะกรรมการ บูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) โดยใช้กรอบการบูรณาการงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ ประกอบ บูรณาการจัดทำงบประมาณ ๓ มิติ และกระบวนการสร้างคุณค่า value chain มาทำการวิเคราะห์ การจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ ประกอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เห็นว่า กลุ่มจังหวัดภาคใต้ควรทำยุทธศาสตร์รวมของภาค โดยเน้นแก้ไขปัญหาสำคัญของกลุ่ม เช่น ปัญหา การบริหารจัดการน้ำตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ปัญหาขยะ น้ำเสีย เนื่องจากเป็นจังหวัด ที่มุ่งเน้นในเรื่องท่องเที่ยวและมีจำนวนนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ปัญหาการกัดเซาะ ชายฝั่งทะเล ตั้งแต่จังหวัดระนองจังหวัดภูเก็ตและอ่าวไทย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลเสียต่อระบบนิเวศอย่างมาก จึงเป็นที่มาของการศึกษา

บทที่ ๔

แนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่

แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม เชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่มีเป้าหมายพัฒนาประเทศภาพรวมเพื่อให้ประเทศมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน แผนปฏิรูปประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ได้รับการรักษาฟื้นฟูและยั่งยืนเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ ยุทธศาสตร์ที่ ๙ การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ สำหรับภาคใต้มีเป้าหมายเป็นฐานการสร้างเศรษฐกิจที่หลากหลาย โดยคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมในสังคม นโยบายรัฐบาลและภารกิจของหน่วยงานประกอบกับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้มีคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงบประมาณ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการมีหน้าที่และอำนาจ กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้สามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัด งบประมาณกลุ่มจังหวัด และงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาคและบูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาระดับพื้นที่ เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนในพื้นที่ของกระทรวง กรม สอดคล้องกับศักยภาพหรือประเด็นปัญหาในพื้นที่และเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล โดยแผนงานบูรณาการการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ ครอบคลุม จังหวัดชุมพร จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุงจังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดสงขลา จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง และจังหวัดสตูล ทั้งนี้ มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ

แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนงานที่ยึดพื้นที่ เป้าหมายการดำเนินการ เรียกว่า Area based หรือ area approach ในทุกมิติการพัฒนาแผนงานที่บูรณาการหรือประสานแผนงานโครงการต่าง ๆ ของทุกหน่วยงาน กระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชนที่มีการดำเนินการในพื้นที่จังหวัด ตอบสนองความต้องการของประชาชนแก้ไขปัญหาที่สำคัญของจังหวัดและขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับชาติ นโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาตามศักยภาพและโอกาสของจังหวัด

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป็นแผนที่ขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาคหรือความต้องการแก้ไขปัญหาที่เป็นประเด็นร่วมในพื้นที่และต้องมีขอบเขตการดำเนินการหรือได้รับผลประโยชน์มากกว่า ๑ จังหวัด โดยจัดกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย แบ่งออกเป็น ๑๘ กลุ่มจังหวัด

แผนพัฒนาอำเภอ คือ กรอบและเครื่องมือในการบริหารพัฒนาอำเภอเป็นการมองภาพการพัฒนาในมุมกว้าง บูรณาการความร่วมมือจากหน่วยงานทุกภาคส่วนในพื้นที่ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกอำเภออย่างเป็นระบบ ทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัดลงไปถึงการกำหนดแผนงาน/โครงการที่จะดำเนินไปภายในขอบเขตของอำเภอที่สามารถตอบสนองแนวทางการพัฒนาในระดับชาติและระดับจังหวัดและสอดคล้องกับความต้องการในระดับพื้นที่อำเภอ โดยแผนพัฒนาอำเภอจะนำไปสู่การรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างเป็นระบบ

แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแต่ละจังหวัดจะมีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ๓ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น จะรับผิดชอบงานในภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ครอบคลุมในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การอาชีพ สาธารณูปโภคต่างๆ ที่เป็นบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อนกับแผนพัฒนาของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

แผนชุมชน/หมู่บ้าน เป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อจัดการตนเองที่คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และประชาชนในหมู่บ้านร่วมคิด วิเคราะห์ปัญหา ศักยภาพความพร้อมของหมู่บ้าน ภายใต้อข้อมูลที่คนในหมู่บ้านจัดเก็บ รวมถึงข้อมูลจากแผนชนิดต่าง ๆ ที่มีอยู่ในหมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็แผน ที่ส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ให้การสนับสนุน หรือจัดทำขึ้น เพื่อรวบรวมให้เป็นกรอบแนวทางการป้องกัน แก้ไขปัญหา และพัฒนาหมู่บ้านให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของหมู่บ้าน

ดังนั้น เพื่อให้การส่งเสริมให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กระจายทั่วทุกภูมิภาค โดยเสริมสร้างองค์ความรู้ และเพิ่มศักยภาพให้ประชาชนในทุกพื้นที่ให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนและสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศด้านเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข วัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงและสร้างมูลค่าเพิ่มให้ประเทศ ทำให้สำนักงานงบประมาณจัดทำแผนงานบูรณ

การเพื่อพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ประกอบด้วย ๖ ภาค คือภาคกลาง ภาคใต้ ภาคใต้ชายแดนภาค ตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ แต่ในการศึกษาคั้งนี้จะศึกษาเฉพาะภาคใต้เท่านั้น

ขั้นตอนการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่

แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ เริ่มที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค เสนอคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค กำหนด นโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ และแผนพัฒนาภาค พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ เพื่อนำไปปฏิบัติ ดังนี้

๑. การประชุม ก.บ.ภ. ครั้งที่ ๑-๒๕๖๑ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐

กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ และแผนพัฒนาภาค พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๔ และ อ.ก.บ.ภ. ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาภาค พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔ เพื่อให้แผนทันสถานการณ์ และใช้เป็นกรอบและทิศทางในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ และแผนปฏิบัติการประจำปีของภาค ดังนี้

๑.๑ นโยบายการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค

๑.๑.๑ ยึดยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งแผนรายสาขา/เฉพาะด้านต่างๆ ที่ผ่านความเห็นชอบ จาก ครม. แล้ว และข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี

๑.๑.๒ ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาภาค เพื่อเป็นแผนชี้้นำการพัฒนาในภาพรวมของพื้นที่ เพื่อให้ เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องเชื่อมโยงกันในทุกพื้นที่ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน อันจะก่อให้เกิด ประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างทั่วถึง

๑.๑.๓ การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด ให้ใช้กระบวนการประชาคมแบบมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วนหรือการจัดเวทีระดมความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหาและความต้องการจาก ประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งให้มีการประสานแผนในระดับพื้นที่ โดยการรวบรวมและจัดลำดับความสำคัญของ ปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนความต้องการของอำเภอ เพื่อให้แผนมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันในทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน (One Plan)

๑.๑.๔ การขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนา มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งส่วนราชการ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือประชารัฐ และ ชุมชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด รวมทั้งร่วมมือกันในการสนับสนุนการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาที่สำคัญของภาค กลุ่มจังหวัด และ จังหวัด สู่การปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผล

๑.๑.๕ การเสนอแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด ให้เสนอในช่วง ปีแรกของแผน สำหรับการทบทวนหรือปรับปรุงแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนา จังหวัด ให้ดำเนินการเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์อย่าง มีนัยสำคัญที่มีผลต่อการบรรลุเป้าหมาย ของการพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด เพื่อให้แผน ทิศสถานการณ์ และยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องปรับปรุงแผนทุกปี

๑.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาภาค

๑.๒.๑ ขอบเขตแผนพัฒนาภาค

เป็นแผนที่กำหนดทิศทางการพัฒนาภาคที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับแผน ระดับชาติและนโยบายรัฐบาล มีมิติการพัฒนาเชิงกายภาพและพื้นที่เป็นเครื่องมือบูรณาการแผน ของส่วนราชการ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ นโยบายของ รัฐบาลและประเด็นการพัฒนาภาคสู่การปฏิบัติ

๑.๒.๒ องค์ประกอบของแผนพัฒนาภาค

๑.๒.๒.๑ ข้อมูลสำคัญของภาค และการวิเคราะห์สถานการณ์เฉพาะ ข้อมูลและสถานการณ์ สำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาภาค และเกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนาหลัก พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลเชิง เปรียบเทียบ อาทิ ข้อมูลสภาพทั่วไป ประชากรและสังคม โครงข่าย คมนาคมขนส่งและการบริการ สาธารณูปโภค สภาพเศรษฐกิจและรายได้ เป็นต้น โดยวิเคราะห์ ร่วมกับบริบทการเปลี่ยนแปลงภายนอกที่สำคัญ อาทิ เจ็อนไซเศรษฐกิจโลก ภูมิภาค และประเทศ การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม การเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ ความก้าวหน้าทาง เทคโนโลยีและความมั่นคงภายในและระหว่างประเทศ เป็นต้น

๑.๒.๒.๒ สภาวะแวดล้อมของภาค เพื่อประเมินศักยภาพของภาคจาก สภาวะแวดล้อมภายใน และผลกระทบที่มีต่อศักยภาพของภาคจากสภาวะแวดล้อมภายนอก

๑.๒.๒.๓ ปัญหาและประเด็นท้าทาย เป็นประเด็นการเปลี่ยนแปลงแรงกดดัน หรือความเสี่ยง สำคัญที่เกิดขึ้นที่จะส่งผลอย่างชัดเจนต่อการพัฒนาภาค ในช่วงระยะ ๕ ปีข้างหน้า ของแผน

๑.๒.๒.๔ แนวคิดและทิศทางการพัฒนาภาค ประกอบด้วย

๑. แนวคิดและทิศทางการพัฒนาภาค เป็นกรอบแนวคิดของ การพัฒนาที่กำหนด บทบาทและทิศทางการพัฒนาภาค ให้เหมาะสมกับศักยภาพและประเด็น ท้าทายของพื้นที่ ยึดเป้าหมายการ พัฒนาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือ ส่งเสริมศักยภาพของพื้นที่ โดยอาศัยปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ภายในภาค และที่เชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจหลัก ของประเทศ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากข้อตกลง กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างความสมดุลของการพัฒนา และบรรลุตามเป้าหมายการพัฒนา ภาคที่กำหนดไว้

๒. เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เป็นจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา ภาคในระยะ ๕ ปีที่ ต้องการบรรลุ

๓. วัตถุประสงค์ เป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่มีความเฉพาะ เจาะจง ที่ต้องการให้บรรลุ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้

๔. เป้าหมายและตัวชี้วัด จากเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และ วัตถุประสงค์ สามารถ นำมากำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาภาค รวมทั้งให้สามารถ ถ่ายทอดเป้าหมายการพัฒนาประเทศ มาสู่การปฏิบัติในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๕. ยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแนวทางหรือขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สนองตอบต่อประเด็นท้าทายต่างๆ และศักยภาพของภาค สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้กำหนดพื้นที่ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ของภาคให้ชัดเจน

๖. แผนงานสำคัญที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เป็นชุดโครงการ ที่มีลักษณะเป็น Project Idea ตอบสนองกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและมีความเชื่อมโยง ในลักษณะห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) เป็นแผนงานที่มีความต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ของยุทธศาสตร์และสะท้อนถึงความร่วมมือของหน่วยงานระดับกระทรวง/กรม รวมถึง การบูรณาการ จากจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่าย เลขาธิการของคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคได้ ประชุมหารือร่วมกับสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทีมงานที่ปรึกษาของรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ) ฐานะประธานคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคได้ กำหนด ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย พื้นที่และทิศทางการพัฒนา ก่อนนำเข้าสู่ที่ประชุม อ.ก.บ.ภ.

๒. การประชุม อ.ก.บ.ภ. ภาคใต้ ครั้งที่ ๑-๒๕๖๑ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑

กำหนดทิศทางการพัฒนาภาคในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔)

๒.๑ ทิศทางการพัฒนาภาคใต้

เป้าหมาย ภาคใต้เป็นเมืองท่องเที่ยวพักผ่อนตากอากาศระดับโลกเป็นศูนย์กลาง ผลิตภัณฑ์ยางพาราและปาล์มน้ำมันของประเทศ และเมืองเศรษฐกิจเชื่อมโยงการค้าการลงทุน กับภูมิภาคอื่นของโลก

๒.๒ ยุทธศาสตร์การพัฒนา ประกอบด้วย

๒.๒.๑ พัฒนาการท่องเที่ยวของภาคใต้เป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพชั้นนำ ของโลก โดยการยกระดับคุณภาพบริการและส่งเสริมธุรกิจต่อเนื่อง พัฒนาและสนับสนุน การท่องเที่ยวเรือสำราญ และการท่องเที่ยวเชิงอาหาร พัฒนาเมืองท่องเที่ยวหลัก (ภูเก็ต) ให้เป็นเมือง อัจฉริยะ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวบนบกและชายหาดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ พัฒนารูปแบบ การท่องเที่ยวให้มีความหลากหลายและส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชน

๒.๒.๒ พัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราและปาล์มน้ำมันแห่งใหม่ ของประเทศ โดยการพัฒนาเขตพื้นที่อุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราขนาดใหญ่-สะเดา พัฒนาเขต เศรษฐกิจพิเศษชายแดนและนิคมอุตสาหกรรมยาง (Rubber City) พัฒนาเขตอุตสาหกรรมโอเลโอ เคมีคอล และสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีชีวภาพและนวัตกรรมการผลิตภาคเกษตร

๒.๒.๓ พัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรหลักของภาค โดยส่งเสริมการทำ การเกษตรแบบผสมผสาน ส่งเสริมเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการผลิต และบริหารจัดการฟาร์มอย่างเป็นระบบ ยกย่องการผลิตสินค้าเกษตรที่เป็นอัตลักษณ์ให้เป็นสินค้า มูลค่าสูง และยกระดับอุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงกุ้งและสัตว์น้ำชายฝั่งให้ได้มาตรฐาน

๒.๒.๔ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการท่องเที่ยว การพัฒนาเขต อุตสาหกรรม และการเชื่อมโยงการค้าโลก โดยการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงแหล่ง ท่องเที่ยว เช่น ถนนเลียบชายฝั่งทะเลอ่าวไทยสายชุมพร-สุราษฎร์ธานี-นครศรีธรรมราช-สงขลา เส้นทางรถไฟเชื่อมโยงฝั่งอันดามันและอ่าวไทย เป็นต้น พัฒนาท่าเรือสำราญ ท่าเรือแวะพัก และ ท่าเรือมารีน่าให้มีมาตรฐาน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมแปรรูป ยางพาราใหญ่-สะเดา และโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงภาคใต้กับเส้นทางการค้าโลก อาทิ ท่าเรือชายฝั่ง อันดามัน สนามบินภูเก็ต และโครงข่ายรถไฟ

แผนงานโครงการและงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนา ภาคใต้ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อเสนอแผนงานโครงการและงบประมาณของส่วนราชการ แผนงานโครงการและ งบประมาณในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔ ของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาคใต้ (ไม่รวมโครงการของกระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา) มีจำนวน ๑๘๑ โครงการ งบประมาณรวม ๑๙๑,๙๔๖.๐๙ ล้านบาท ในการพิจารณากลับกรองแผนงานโครงการของส่วนราชการเพื่อขับเคลื่อน การพัฒนาภาคใต้มีหลักเกณฑ์การพิจารณา ประกอบด้วย ๑. ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และ เป้าหมายของทิศทางการพัฒนาภาคใต้ และภาคใต้ชายแดน ๒. มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับ ประเด็นการพัฒนาและพื้นที่เป้าหมายตามทิศทางการพัฒนาภาค ๓. มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ พร้อมทั้งจะดำเนินการได้ทันที และ ๔. เป็นโครงการที่มีผลประโยชน์ต่อประชาชนในวงกว้างและ สามารถขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาภาคใต้เพื่อบรรลุตามเป้าประสงค์ ตลอดห่วงโซ่คุณค่าโดยผลของ การพิจารณา ภาคใต้มีแผนงานโครงการที่มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาคใต้รวม ๑๐๔ โครงการวงเงินรวมทั้งสิ้น ๑๖๔,๒๖๑.๘๑ ล้านบาท โดยมีโครงการที่เสนอขอดำเนินการใน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ วงเงินรวมทั้งสิ้น ๓๕,๐๓๖.๘๕ ล้านบาท และแผนงานโครงการที่ไม่ สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาคใต้ จำนวน ๗๖ โครงการ วงเงินทั้งสิ้น ๒๗,๖๐๑.๒๗ ล้านบาท เนื่องจากการดำเนินการโครงการที่ดำเนินการนอกพื้นที่เป้าหมาย และขาดการดำเนินงานที่สอดคล้อง เชื่อมโยงกันตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง บางโครงการมีกิจกรรมไม่ชัดเจน และบาง โครงการเป็นภารกิจปกติของหน่วยงาน

๓. การประชุม อ.ก.บ.ภ. ภาคใต้ ครั้งที่ ๒-๒๕๖๑ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑

แผนพัฒนาภาคใต้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) และแผนงานโครงการและงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ของส่วนราชการภายใต้ แผนพัฒนาภาคใต้

ผลการพิจารณาแผนงานโครงการและงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒๓ ของส่วนราชการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาภาคใต้ โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณากลับกรองโครงการ เช่น ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนภาค พื้นที่ดำเนินการโครงการ ความพร้อมของโครงการ เป็นต้น โดยสรุปแผนงาน โครงการ ดังนี้

๓.๑ แผนงานโครงการและงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ของส่วนราชการภายใต้แผนพัฒนาภาคใต้ ประกอบด้วย ๑๖ กระทรวง ๒ องค์การมหาชน ดังนี้

แผนพัฒนาภาคใต้ ในช่วงปี ๒๕๖๐-๒๕๖๔ จำนวน ๒๑๘ โครงการ วงเงินรวมทั้งสิ้น ๑๗๐,๑๓๑.๐๕ ล้านบาท โดยมีโครงการที่เสนอขอดำเนินการในปีงบประมาณ ๒๕๖๒ วงเงิน ๔๓,๙๒๑.๒๒ ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการท่องเที่ยวการพัฒนาเขตอุตสาหกรรม และการเชื่อมโยงการค้าโลก อาทิ โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ช่วงสุราษฎร์ธานี - หาดใหญ่ - สงขลา โครงการก่อสร้างทางหลวงเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดเชื่อมโยงพื้นที่ฝั่งทะเลอันดามันกับอ่าวไทย และยุทธศาสตร์การพัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรหลักของภาคและสร้างความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร อาทิ โครงการส่งเสริมการแก้ไข พันธุ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บริหารจัดการน้ำภาคใต้ สร้างอ่างเก็บน้ำ (พังงา) โครงการด้านการวางระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๓.๒ แผนงานโครงการและงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ดำเนินการโดยจังหวัดและกลุ่มจังหวัดภายใต้แผนพัฒนาภาคใต้ ประกอบด้วย ๔ จังหวัด และ ๑ กลุ่มจังหวัด ดังนี้

แผนพัฒนาภาคใต้ จังหวัดชุมพร ภูเก็ต ตรัง ระนอง และกลุ่มจังหวัดอันดามัน มีแผนงานโครงการที่จะดำเนินการภายใต้แผนพัฒนาภาคใต้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมทั้งสิ้น ๕๙ โครงการ รวมวงเงิน ๑,๑๑๔.๖๓ ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดเล็ก ระดับต้นทาง วงเงินไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท อาทิ โครงการก่อสร้างโรงงานต้นแบบผลิตยางแท่ง STR๕L โครงการพัฒนาสวนยางเพื่อผลิตยางแผ่นรมควันมาตรฐาน GMP อย่างยั่งยืน โครงการติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่างสำหรับดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว และโครงการปรับปรุงท่าเทียบเรือเพื่อการท่องเที่ยวอันดามัน

๓.๓ แผนงานโครงการและงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเสนอกระทรวงดำเนินการภายใต้แผนพัฒนาภาคใต้ ดังนี้

แผนพัฒนาภาคใต้ ในช่วงปี ๒๕๖๐-๒๕๖๔ จำนวน ๑๖๓ โครงการ วงเงินรวมทั้งสิ้น ๗๓,๘๓๐.๐๑ ล้านบาท โดยมีโครงการที่เสนอขอดำเนินการในปีงบประมาณ ๒๕๖๒ วงเงิน ๖๙,๕๑๒.๑๕ ล้านบาท ส่วนใหญ่อยู่ในยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการท่องเที่ยวการพัฒนาเขตอุตสาหกรรม และการเชื่อมโยงการค้าโลก อาทิ โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายหาดใหญ่-ชายแดนมาเลเซีย และโครงการระบบขนส่งมวลชนในระบบราง อำเภอหาดใหญ่ เป็นต้น

ทั้งนี้ มีโครงการที่กระทรวงเสนอที่จะดำเนินการภายใต้แผนพัฒนาภาคใต้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว จำนวน ๓๓ โครงการ วงเงินรวม ๒,๘๕๑.๙๑ ล้านบาท

๔. การประชุม ก.บ.ภ. ภาคใต้ ครั้งที่ ๒-๒๕๖๑ วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

เห็นชอบหลักการให้ฝ่ายเลขานุการตรวจสอบความครบถ้วนของข้อเสนอโครงการ
ในกรณี

๔.๑ โครงการตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี อย่างเป็นทางการนอกสถานที่

๔.๒ โครงการที่ต้องดำเนินงานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี
ในการลงตรวจราชการในพื้นที่

๔.๓ โครงการที่ต้องดำเนินการในลักษณะผูกพันงบประมาณ

๔.๔ โครงการขนาดใหญ่ที่มีการจัดทำแผนการดำเนินงาน เป็นระยะ (Phasing)
ซึ่งเคยได้รับการจัดสรรงบประมาณ แผนงานเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจ
ภายในประเทศ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปี ๒๕๖๐ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ยังไม่ได้รับ
การบรรจุในแผนปฏิบัติการภาคฯ

โดยให้ฝ่ายเลขานุการเพิ่มเติม แผนงาน/โครงการที่มีลักษณะ ดังกล่าวให้ครบถ้วนได้
โดยเสนอขอความเห็นชอบจาก รองนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน อ.ก.บ.ภ. ภาค

๕. การประชุม อ.ก.บ.ภ. ภาคใต้ ครั้งที่ ๓-๒๕๖๑ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๑

แผนงานโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒
(เพิ่มเติม) มติ ก.บ.ภ. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ มีมติให้ทบทวนและ
ตรวจสอบความครบถ้วนของโครงการของส่วนราชการที่จะขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาคใต้และภาคใต้
ชายแดน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพิ่มเติม โดยให้ครอบคลุมโครงการตามมติที่ประชุม
คณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการนอกสถานที่ โครงการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรอง
นายกรัฐมนตรีในการลงตรวจราชการในพื้นที่ หรือโครงการที่ต้องดำเนินการในลักษณะผูกพัน
งบประมาณและโครงการขนาดใหญ่ที่มีการจัดทำแผนการดำเนินงานเป็นระยะ (Phasing) ซึ่งเคย
ได้รับการจัดสรรงบประมาณ แผนงานเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจ
ภายในประเทศงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ และปีงบประมาณ พ.ศ.
๒๕๖๑ โดยให้ รองนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน อ.ก.บ.ภ.ภาค ให้ความเห็นชอบ

ทั้งนี้ ส่วนราชการได้จัดส่งแผนงานโครงการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒
เพิ่มเติมที่มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาคใต้และภาคใต้ชายแดน จำนวน ๔๒ โครงการ
งบประมาณทั้งสิ้น ๒,๐๗๓.๓๖๐๐ ล้านบาท ดังนี้

แผนปฏิบัติการภาคใต้ มีโครงการเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒
ประกอบด้วย

๑. โครงการตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการนอกสถานที่ จำนวน
๕ โครงการ งบประมาณ ๑๖๕.๐๐๐๐ ล้านบาท

๒. โครงการที่เป็นรายการผูกพันงบประมาณ จำนวน ๓ โครงการ งบประมาณ
๓๙๒.๒๓๐๐ ล้านบาท

๓. โครงการที่ของส่วนราชการที่ขอเสนอเพิ่มเติม จำนวน ๑๗ โครงการ งบประมาณ
๔๘๙.๓๕๐๐ ล้านบาท

ดังนั้น จากผลการทบทวนโครงการตามแผนปฏิบัติการภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ทำให้มีแผนงานโครงการของส่วนราชการที่เสนอขอดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๒๓๓ โครงการ งบประมาณ ๔๖,๕๗๐.๖๓๐๐ ล้านบาท

วิเคราะห์ผลการศึกษา

การวิเคราะห์ผลความเชื่อมโยงตามระดับยุทธศาสตร์และแผนระดับต่างๆ และนำผลการประชุมเข้าสู่คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค การศึกษาการจัดทำแผนงานบูรณาการเพื่อพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ โดยนำผลการพิจารณาความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของทิศทางการพัฒนาภาคใต้ ความสอดคล้องเชื่อมโยงกับประเด็นการพัฒนาและพื้นที่เป้าหมายตามทิศทางการพัฒนาภาค มีความเหมาะสมและเป็นไปได้พร้อมที่จะดำเนินการได้ทันที และเป็นโครงการที่มีผลประโยชน์ต่อประชาชนในวงกว้างและสามารถขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาภาคใต้เพื่อบรรลุตามเป้าประสงค์ ตลอดห่วงโซ่คุณค่า ในกรอบวงเงินที่ ก.บ.ภ. เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสำนักงบประมาณ ตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๑. งบประมาณปี ๒๕๖๑	จำนวน ๔,๕๐๕.๖๘๘๐ ล้านบาท
๒. กรอบ กบภ. งบประมาณปี ๒๕๖๒	จำนวน ๔๖,๕๔๓.๖๒๘๕ ล้านบาท
๓. งบประมาณปี ๒๕๖๒	จำนวน ๑๗,๒๔๐.๓๓๕๙ ล้านบาท
๓.๑ จัดสรรงบประมาณไว้ในแผนบูรณาการภาคใต้	จำนวน ๓,๑๑๗.๓๔๕๘ ล้านบาท
๓.๒ จัดสรรงบประมาณไว้ในแผนงานบูรณาการอื่น	จำนวน ๕,๒๓๐.๕๐๐๑ ล้านบาท
๓.๓ ใช้งบประมาณจากแหล่งเงินอื่น	จำนวน ๘,๘๙๒.๔๘๐๐ ล้านบาท

(เป็นตัวเลขก่อนการปรับลดจากคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒)

ตารางที่ ๔-๑ เปรียบเทียบงบประมาณ ปี ๒๕๖๑ – ปี ๒๕๖๒ จำแนกตามรายจ่ายประจำ-รายจ่ายลงทุน

หน่วย : ล้านบาท

แผนงาน	งบประมาณ ปี ๖๑	งบประมาณ ปี ๖๒	เพิ่ม / ลด	
			งบประมาณ	ร้อยละ
แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้	๔,๕๐๕.๖๘๘๐	๓,๑๑๗.๓๔๕๘	-๑,๓๘๘.๓๔๒๒	-๓๐.๘๑
รายจ่ายประจำ	๖๔๖.๘๘๙๐	๖๕๙.๑๔๙๐	๑๒.๒๖๐๐	๑.๙๐
รายจ่ายลงทุน	๓,๘๕๘.๗๙๙๐	๒,๔๕๘.๑๙๖๘	-๑,๔๐๐.๖๐๒๒	-๓๖.๓๐

ตารางที่ ๔-๒ งบประมาณจำแนกตามแนวทางการดำเนินงาน

หน่วย : ล้านบาท

แนวทาง	กรอบ ก.บ.ภ.*	พิจารณา			
		บูรณาการภาค	ตั้งแผนงาน อื่น	แหล่งเงิน อื่น	รวมทั้งสิ้น
รวมทั้งสิ้น	๔๖,๕๔๓.๖๒๘๕	๓,๑๑๗.๓๔๕๘	๕,๒๓๐.๕๐๐๑	๘,๘๙๒.๔๙๐๐	๑๗,๒๔๐.๓๓๕๙
๑. แนวทางเพิ่ม ศักยภาพภาค อุตสาหกรรม การค้าและการ ลงทุน	๒๔,๖๖๘.๘๗๙๖	๗๒.๘๐๐๐	๔,๒๐๘.๕๑๒๐	๘,๘๙๒.๔๙๐๐	๑๓,๑๗๓.๘๐๒๐
๒. แนวทางเพิ่ม ศักยภาพภาค การเกษตร	๘๕๔.๔๓๕๐	๑๓๖.๘๘๐๒	-	-	๑๓๖.๘๘๐๒
๓. แนวทางเพิ่ม ศักยภาพภาคการ ท่องเที่ยวและการ บริการ	๑๕,๙๐๔.๔๓๑๖	๑,๕๔๒.๗๕๓๕	๑,๐๒๑.๙๘๘๑	-	๒,๕๖๔.๗๔๑๖
๔. แนวทางบริหาร จัดการทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	๕,๑๑๕.๘๘๒๓	๑,๓๖๔.๙๑๒๑	-	-	๑,๓๖๔.๙๑๒๑

*ต่ำกว่ากรอบ ก.บ.ภ. ๒๗.๐๐๑๕ ล้านบาท

สำนักงานประมาณตั้งงบประมาณ ดังนี้

๑. ตั้งงบประมาณในแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ จำนวน ๓,๑๑๗.๓๔๕๘ ล้านบาท ประกอบด้วย ๑๒ กระทรวง ๑ รัฐวิสาหกิจ ๒๔ หน่วยงาน

๑.๑ แนวทางการดำเนินงาน ๑ : เพิ่มศักยภาพภาคอุตสาหกรรมการค้า และการลงทุน จำนวน ๗๒.๘๐๐๐ ล้านบาท

ตัวชี้วัด : มูลค่าการค้าการลงทุนเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๒

ประกอบด้วย ๓ กลุ่มโครงการ

๑.๑.๑ โครงการพัฒนาเขตพื้นที่อุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราขนาดใหญ่-สะเดา ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ๕.๑๐๐๐ ล้านบาท

๑.๑.๒ โครงการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีแบบครบวงจร ๕๗.๗๐๐๐ ล้านบาท

๑.๑.๓ โครงการพัฒนาและสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีชีวภาพและนวัตกรรมการผลิตภาคเกษตร ๑๐.๐๐๐๐ ล้านบาท

๑.๒ แนวทางการดำเนินงาน ๒ : เพิ่มศักยภาพภาคการเกษตร จำนวน ๑๓๖.๘๘๐๒ ล้านบาท

ตัวชี้วัด : มูลค่าสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๒

ประกอบด้วย ๓ กลุ่มโครงการ

๑.๒.๑ โครงการส่งเสริมการทำเกษตรแบบผสมผสาน ๗.๒๐๐๐ ล้านบาท

๑.๒.๒ โครงการส่งเสริมเกษตรกรให้มีการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการผลิต และบริหารจัดการฟาร์มอย่างเป็นระบบ ๕๑.๓๓๒๑ ล้านบาท

๑.๒.๓ โครงการยกระดับการผลิตสินค้าเกษตรที่เป็นอัตลักษณ์และเหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ของภาค ๗๘.๓๔๘๑ ล้านบาท

๑.๓ แนวทางการดำเนินงาน ๓ : เพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการ จำนวน ๑,๕๔๒.๗๕๓๕ ล้านบาท

ตัวชี้วัด : รายได้จากการท่องเที่ยวและบริการเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๑๐

ประกอบด้วย ๕ กลุ่มโครงการ

๑.๓.๑ โครงการยกระดับคุณภาพบริการ และส่งเสริมธุรกิจต่อเนื่องในแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของภาค ๒๖๘.๑๐๐๐ ล้านบาท

๑.๓.๒ โครงการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวหลักให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) และมีระบบขนส่งมวลชน (Monorail) ๑๖๖.๔๙๗๙ ล้านบาท

๑.๓.๓ โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวบนบกบริเวณตอนในของภาค ๔๐๓.๘๖๗๖ ล้านบาท

๑.๓.๔ โครงการส่งเสริมรูปแบบการท่องเที่ยวโดยชุมชนให้มีความเข้มแข็ง และสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ๑๕.๒๘๘๐ ล้านบาท

๑.๓.๕ โครงการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวชั้นนำแห่งใหม่กับแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง ๖๘๙.๐๐๐๐ ล้านบาท

๑.๔ แนวทางการดำเนินงาน ๖ : บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
จำนวน ๑,๓๖๔.๙๑๒๑ ล้านบาท

ตัวชี้วัด : บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น ร้อยละ ๑
ประกอบด้วย ๑ กลุ่มโครงการ

๑.๔.๑ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๑,๓๖๔.๙๑๒๑ ล้านบาท

๒. ตั้งงบประมาณในแผนงานบูรณาการอื่น จำนวน ๕,๒๓๐.๕๐๐๑ ลบ. ประกอบด้วย
๕ กระทรวง ๑ รัฐวิสาหกิจ ๑๐ หน่วยงาน

๒.๑ บูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ ๔,๗๖๙.๒๑๒๐ ล้านบาท

๒.๑.๑ กรมทางหลวง ๒,๒๒๑.๙๕๒๐ ล้านบาท

๒.๑.๒ กรมทางหลวงชนบท ๑๖๒.๐๐๐๐ ล้านบาท

๒.๑.๓ กรมท่าอากาศยาน ๒,๑๘๕.๘๕๐๐ ล้านบาท (กรม.สัญญาฯ ทั้งหมด)

๒.๑.๔ การรถไฟแห่งประเทศไทย ๒๐.๔๑๐๐ ล้านบาท (กรม.สัญญาฯ ๒
โครงการ ๑๓.๐๕ ล้านบาท)

กรมเจ้าท่า ๑๘๐.๐๐๐๐ ล้านบาท (กรม.สัญญาฯ ทั้งหมด)

๒.๒ บูรณาการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ ๕๘.๓๘๐๐ ล้านบาท

กรมทางหลวงชนบท ๕๘.๓๘๐๐ ล้านบาท

๒.๓ บูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ๖๐.๐๐๐๐ ล้านบาท

องค์การบริหารน้ำเสีย ๖๐.๐๐๐๐ ล้านบาท

๒.๔ บูรณาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ๑๔๔.๐๐๐๐ ล้านบาท

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ๑๔๔.๐๐๐๐ ล้านบาท

๒.๕ บูรณาการเพื่อพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ๑๑๙.๗๔๙๑
ล้านบาท

กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน ๑๑๙.๗๔๙๑ ล้านบาท

๒.๖ แผนงานพื้นฐานฯ ๗๙.๑๕๙๐ ล้านบาท

สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลฯ (สดช.) ๗๙.๑๕๙๐ ล้านบาท

๓. ใช้จ่ายจากงบประมาณแหล่งเงินอื่น จำนวน ๘,๘๙๒.๔๙๐๐ ล้านบาท ประกอบด้วย
๑ กระทรวง ๑ หน่วยงาน

การรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน ๘,๘๙๒.๔๙๐๐ ล้านบาท (เงินกู้)

๔. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

๔.๑ แนวทางเพิ่มศักยภาพภาคอุตสาหกรรม การค้าและการลงทุน

พัฒนาต้นแบบผลิตภัณฑ์ ๓ ผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มยอดขายให้สถานประกอบการ

๔.๒ แนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการเกษตร

๔.๒.๑ เกษตรกรในพื้นที่ ๙ จังหวัดภาคใต้ จำนวน ๑๐,๕๐๐ ไร่ ได้รับการ
อนุรักษ์ฟื้นฟูพัฒนาที่ดิน เพื่อส่งเสริมเกษตรกรทฤษฎีใหม่ และพัฒนาความรู้เพื่อนำไปปรับใช้ในพื้นที่

ของตนเองรวมทั้งชุมชนได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและสร้างรายได้ให้เกษตรกร ร้อยละ ๗๐

๔.๒.๒ การแปรรูปผลไม้เพื่อเพิ่มมูลค่าให้เกษตรกรนำไปพัฒนาสร้างผลิตภัณฑ์และกระบวนการแปรรูป

๔.๒.๓ ยกระดับการผลิตสินค้าเกษตรโดยจัดกิจกรรมมหกรรมซีฟู๊ดภาคใต้

๔.๓ แนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการ

๔.๓.๑ ประชาชนในพื้นที่มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการท่องเที่ยว และเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนในพื้นที่

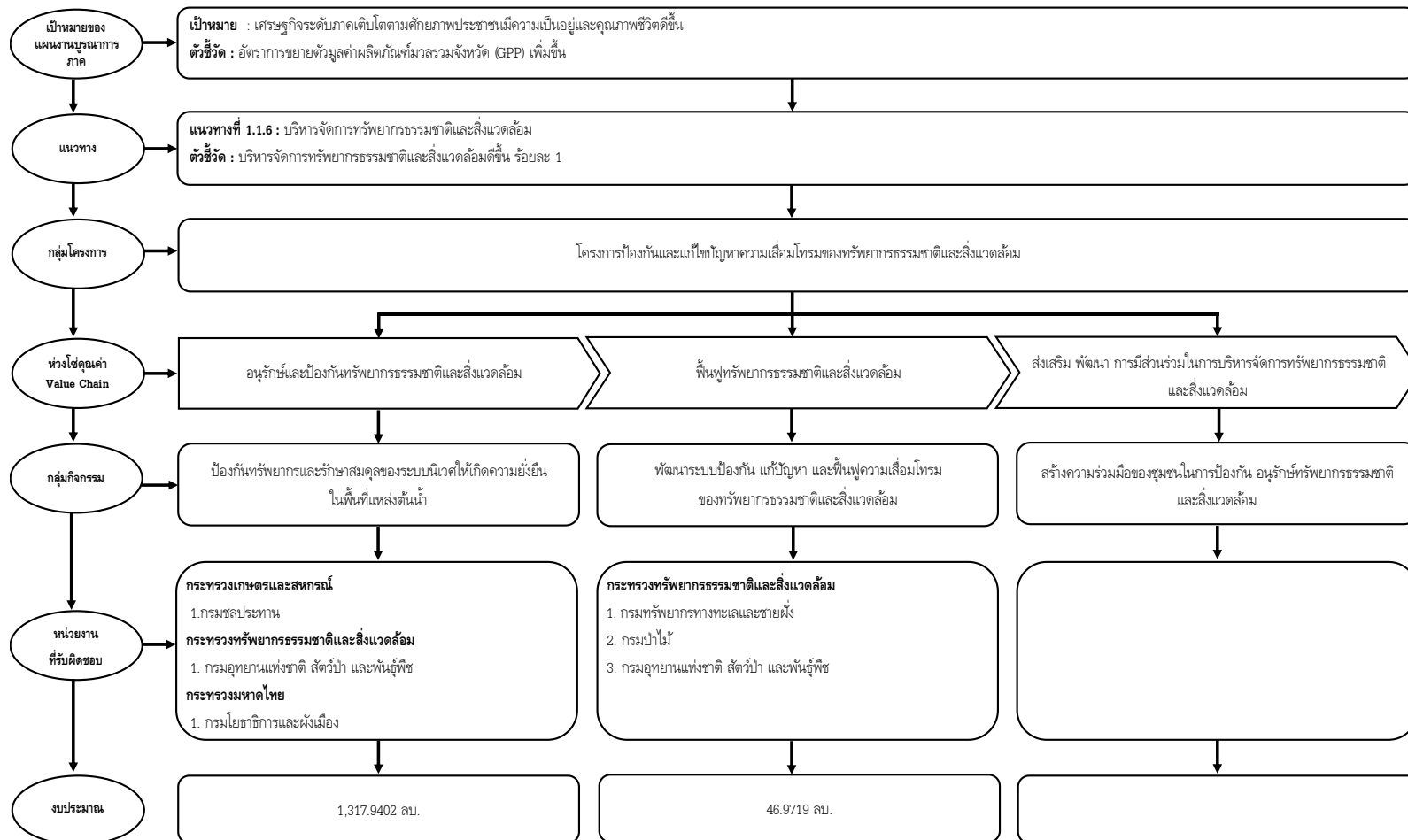
๔.๓.๒ ส่งเสริมเส้นทางเข้าแหล่งท่องเที่ยวที่ได้คุณภาพ จำนวน ๒๓ สายทาง

๔.๔ แนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากการป้องกันและแก้ไขความเสื่อมโทรมของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนภาพที่ ๔-๑ แสดงความเชื่อมโยงแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้

ส่วนราชการ จังหวัด และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ภาคใต้
 จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุง จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูล
 งบประมาณปี 2562 จำนวน 3,117.3458 ล้านบาท



ผู้ศึกษาวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณาความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของทิศทางการพัฒนาภาคใต้ เชื่อมโยงกับประเด็นการพัฒนาและพื้นที่เป้าหมายตามทิศทางการพัฒนาภาค ความเหมาะสมและเป็นไปได้ ความพร้อมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ตลอดจนห่วงโซ่คุณค่า ดังนี้

๑. งบประมาณ

กลุ่มโครงการ : โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งบประมาณ ๑,๓๖๔.๙๑๒๑ ล้านบาท

วัตถุประสงค์ : เพื่อพัฒนาระบบป้องกัน รักษา แก้ไขปัญหา และฟื้นฟูความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประกอบด้วย ๓ กระทรวง ๕ หน่วยงาน ดังนี้

๑.๑ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	งบประมาณ ๙๓๖.๐๐๐๐ ล้านบาท
กรมชลประทาน	งบประมาณ ๙๓๖.๐๐๐๐ ล้านบาท
๑.๒ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	งบประมาณ ๔๙.๑๙๐๓ ล้านบาท
๑.๒.๑ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	งบประมาณ ๕.๕๓๑๔ ล้านบาท
๑.๒.๒ กรมป่าไม้	งบประมาณ ๒๗.๘๖๖๓ ล้านบาท
๑.๒.๓ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	งบประมาณ ๑๕.๗๙๒๖ ล้านบาท
๑.๒.๔ กระทรวงมหาดไทย	งบประมาณ ๑,๕๓๐.๙๗๘๓ ล้านบาท
๑.๓ กรมโยธาธิการและผังเมือง	งบประมาณ ๑,๕๓๐.๙๗๘๓ ล้านบาท

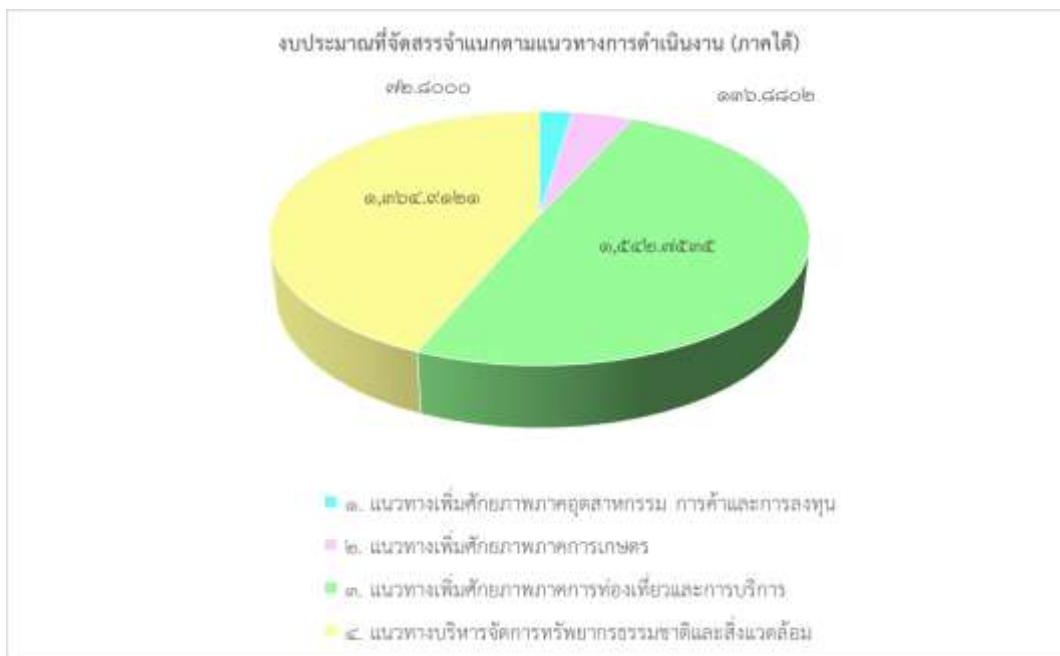
ตารางที่ ๔-๓ เปรียบเทียบงบประมาณ/แนวทางการดำเนินงาน (ภาคใต้)

หน่วย : ล้านบาท

แนวทาง	รวมงบ	ค่าข	พิภพ บูรณาการภาค	สัดส่วน (%)
รวมทั้งสิ้น	46,543.6285	28,125.4191	3,117.3458	100.00
1. แนวทางที่ศักยภาพภาคเกษตรกรรม การค้าและการลงทุน	24,668.8796	10,288.0357	72.8000	2.34
2. แนวทางที่ศักยภาพภาคเกษตร	854.4350	918.7585	136.8802	4.39
3. แนวทางที่ศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและการบริการ	15,904.4316	12,019.0297	1,542.7535	49.49
4. แนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	5,115.8823	4,899.5952	1,364.9121	43.78

แผนภาพที่ ๔-๒ แสดงงบประมาณที่จัดสรรจำแนกตามแนวทางการดำเนินงาน (ภาคใต้)

หน่วย : ล้านบาท



ตารางที่ ๔-๔ เปรียบเทียบงบประมาณ/แนวทางการดำเนินงาน (แต่ละภาค)

หน่วย : ล้านบาท

ภาค	งบประมาณ	สัดส่วน (%)
รวมทั้งสิ้น	9,488.3514	100.00
1 ภาคกลาง	2,071.6767	21.83
2 ภาคใต้	1,364.9121	14.39
3 ภาคใต้ชายแดน	-	-
4 ภาคตะวันออก	1,070.8561	11.29
5 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,986.7994	31.48
6 ภาคเหนือ	1,994.1071	21.02

แผนภาพที่ ๔-๓ แสดงงบประมาณที่จัดสรรจำแนกตามแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หน่วย : ล้านบาท



จะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ สำหรับแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ เป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๑๑๗.๓๔๕๘ ล้านบาท จำแนกเป็นงบประจำ ๖๕๙.๑๔๙๐ ล้านบาท และงบลงทุน ๒,๔๕๘.๑๙๖๘ ล้านบาท โดยเป็นเงินงบประมาณสำหรับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน ๑,๓๖๔.๙๑๒๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๗๘ เป็นลำดับที่สองรองจากงบประมาณที่จัดสรรแนวทางการเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการ และหากจะเปรียบเทียบงบประมาณที่จัดสรรสำหรับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งประเทศ จะเห็นได้ว่างบประมาณทั้งประเทศ ๖ ภาค เป็นเงินทั้งสิ้น ๙,๔๘๘.๓๕๑๔ ล้านบาท เป็นเงินงบประมาณสำหรับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภาคใต้ จำนวน ๑,๓๖๔.๙๑๒๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๓๙ ของทั้งประเทศ

สรุป

แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ มีเป้าหมายในการพัฒนาภาคใต้ให้เป็นเมืองท่องเที่ยวพักผ่อนตากอากาศระดับโลกเป็นศูนย์กลางผลิตภัณฑ์ยางพาราและปาล์มน้ำมันของประเทศ และเมืองเศรษฐกิจเชื่อมโยงการค้าการลงทุนกับภูมิภาคอื่นของโลก ด้วยการพัฒนาการท่องเที่ยวของภาคให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพชั้นนำของโลก โดยการยกระดับคุณภาพบริการและส่งเสริมธุรกิจต่อเนื่อง พัฒนาและสนับสนุนการท่องเที่ยวเรือสำราญ และการท่องเที่ยวเชิงอาหาร พัฒนาเมืองท่องเที่ยวหลัก (ภูเก็ต) ให้เป็นเมืองอัจฉริยะ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวบนบกและชายหาดให้เป็นแหล่ง

ท่องเที่ยวแห่งใหม่ พัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวให้มีความหลากหลายและส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชน พัฒนาอุตสาหกรรมการแปรรูปยางพาราและปาล์มน้ำมันแห่งใหม่ของประเทศ โดยการพัฒนาเขตพื้นที่อุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราขนาดใหญ่-สะเดา พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและนิคมอุตสาหกรรมยาง (Rubber City) พัฒนาเขตอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล และสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีชีวภาพและนวัตกรรมการผลิตภาคเกษตร พัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรหลักของภาค โดยส่งเสริมการทำเกษตรแบบผสมผสาน ส่งเสริมเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการผลิตและบริหารจัดการฟาร์มอย่างเป็นระบบ ยกระดับการผลิตสินค้าเกษตรที่เป็นอัตลักษณ์ให้เป็นสินค้ามูลค่าสูง และยกระดับอุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงกุ้งและสัตว์น้ำชายฝั่งให้ได้มาตรฐาน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการท่องเที่ยว การพัฒนาเขตอุตสาหกรรมและการเชื่อมโยงการค้าโลก โดยการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว เช่น ถนนเลียบชายฝั่งทะเลอ่าวไทยสายชุมพร-สุราษฎร์ธานี-นครศรีธรรมราช-สงขลา เส้นทางรถไฟเชื่อมโยงฝั่งอันดามันและอ่าวไทย เป็นต้น พัฒนาท่าเรือสำราญ ท่าเรือแวะพัก และท่าเรือมารีนาให้มีมาตรฐาน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราขนาดใหญ่-สะเดา และโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงภาคใต้กับเส้นทางการค้าโลก อาทิ ท่าเรือชายฝั่งอันดามัน สนามบินภูเก็ต และโครงข่ายรถไฟ

ในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้รับจัดสรรงบประมาณรวมทั้งสิ้น ๓,๑๑๗.๓๔๕๘ ล้านบาท ลดลงจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๑๓๘๘.๓๔๒๒ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๘๑ (งบประมาณ ปี ๖๑ จำนวน ๔,๕๐๕.๖๘๘๐ ล้านบาท) เป็นรายจ่ายประจำ จำนวน ๖๕๙.๑๔๙๐ ล้านบาท รายจ่ายลงทุน จำนวน ๒,๔๕๘.๑๙๖๘ ล้านบาท จำแนกตามแนวทางการดำเนินงาน จำแนกได้ดังนี้

๑. แนวทางเพิ่มศักยภาพภาคอุตสาหกรรม การค้าและการลงทุน ๗๒.๘๐๐๐ ล้านบาท
๒. แนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการเกษตร ๑๓๖.๘๘๐๒ ล้านบาท
๓. แนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการ ๑๕๔๒.๗๕๓๕ ล้านบาท
๔. แนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๑,๓๖๔.๙๑๒๑ ล้านบาท

โดยแนวทางที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นสัดส่วนที่มากที่สุดคือ แนวทางแนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการ รองลงมาคือแนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการ ได้รับจัดสรรเงินเพื่อนำไปลงทุนในสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โครงข่ายการคมนาคม ระบบขนส่งมวลชน (Monorail) พัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพบริการของธุรกิจในพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของภาค ซึ่งจะทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวและบริการเพิ่มขึ้น (เป้าหมายร้อยละ ๑๐) ในส่วนของแนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับจัดสรรเงินเพื่อนำไปพัฒนาระบบป้องกัน รักษา แก้ไขปัญหาและฟื้นฟูความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์แนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพิจารณาความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของทิศทางการพัฒนาภาคใต้ เชื่อมโยงกับประเด็นการพัฒนาและพื้นที่เป้าหมายตามทิศทางการพัฒนาภาค ความเหมาะสมและเป็นไปได้ ความพร้อม และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ตลอดห่วงโซ่คุณค่า ดังนี้

๑. งบประมาณ

กลุ่มโครงการ : โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมขอทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งบประมาณ ๑,๓๖๔.๙๑๒๑ ล้านบาท

วัตถุประสงค์ : เพื่อพัฒนาระบบป้องกัน รักษา แก้ไขปัญหา และฟื้นฟูความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประกอบด้วย ๓ กระทรวง ๕ หน่วยงาน ดังนี้

- | | |
|--|-----------------------------|
| ๑. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | งบประมาณ ๙๓๖.๐๐๐๐ ล้านบาท |
| กรมชลประทาน | งบประมาณ ๙๓๖.๐๐๐๐ ล้านบาท |
| ๒. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | งบประมาณ ๔๙.๑๙๐๓ ล้านบาท |
| ๒.๑ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช | งบประมาณ ๕.๕๓๑๔ ล้านบาท |
| ๒.๒ กรมป่าไม้ | งบประมาณ ๒๗.๘๖๖๓ ล้านบาท |
| ๒.๓ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง | งบประมาณ ๑๕.๗๙๒๖ ล้านบาท |
| ๓. กระทรวงมหาดไทย | งบประมาณ ๑,๕๓๐.๙๗๘๓ ล้านบาท |
| กรมโยธาธิการและผังเมือง | งบประมาณ ๑,๕๓๐.๙๗๘๓ ล้านบาท |

๒. เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณต่อแนวทางการดำเนินงานในภาคใต้วงเงินทั้งสิ้น ๓,๑๑๗.๓๔๕๘ ล้านบาท พบว่าแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๓.๗๘ ของงบบูรณาการภาค ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากเป็นอันดับสอง โดยอันดับหนึ่งคือแนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการ คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ ๔๙.๔๘ ของงบบูรณาการภาค

๓. เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานของในแต่ละภาคทั้ง ๖ ภาค วงเงินทั้งสิ้น ๙,๔๘๘.๓๕๑๔ ล้านบาท จะพบว่าภาคใต้ได้รับจัดสรรเป็นสัดส่วน ร้อยละ ๑๔.๓๘ เป็นอันดับสี่ของประเทศ โดยมีภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด ร้อยละ ๓๑.๔๘

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สำนักงานประมงได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุด เชื่อมโยงข้อมูลทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับ เป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์ มุ่งเน้นการนำผลการปฏิบัติงานจากการติดตามประเมินผลมาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ตรงความต้องการและศักยภาพของพื้นที่และแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง ประยุกต์ใช้แผนพัฒนาภาคที่บูรณาการเชื่อมโยงกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับแผนชุมชน/หมู่บ้าน ที่ศึกษาขั้นตอนการดำเนินงานการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ ศึกษาเฉพาะกรณีแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามขั้นตอนการและวิธีการงบประมาณ

สรุป

สำนักประมงได้จัดสรรงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้โดยเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณการบูรณาการ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเป้าหมายของแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ คือ เศรษฐกิจระดับภาคเติบโตตามศักยภาพ ประชาชนมีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตดีขึ้น แนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีตัวชี้วัด คือบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น ร้อยละ ๑ ภายใต้กลุ่มโครงการ คือ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากการป้องกันและแก้ไขความเสื่อมโทรมของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการ จังหวัด รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับความสำคัญของพื้นที่เป็นหลักและพิจารณาจากภารกิจหน่วยงานและนโยบายเฉพาะของรัฐบาลตามห่วงโซ่คุณค่า Value Chain คือ

ต้นน้ำ คือ การอนุรักษ์และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน ๓ หน่วยงาน เป็นเงิน ๑,๓๑๗.๙๔๐๒ ล้านบาท

กลางน้ำ คือ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน ๓ หน่วยงาน เป็นเงิน ๔๖.๙๗๑๙ ล้านบาท

ปลายน้ำ คือ ส่งเสริม พัฒนา การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน - หน่วยงาน เป็นเงิน - ล้านบาท

จะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ สำหรับแผนงานบูรณาการเพื่อพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ เป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๑๑๗.๙๔๕๘ ล้านบาท โดยเป็นเงินงบประมาณสำหรับ

แนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน ๑,๓๖๔.๙๑๒๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๗๘ เป็นลำดับที่สองรองจากงบประมาณที่จัดสรรแนวทางการเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการและหากจะเปรียบเทียบกับงบประมาณที่จัดสรรสำหรับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งประเทศ จะเห็นได้ว่างบประมาณทั้งประเทศ ๖ ภาค เป็นเงินทั้งสิ้น ๙.๔๘๘.๓๕๑๔ ล้านบาท เป็นเงินงบประมาณสำหรับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาคใต้ จำนวน ๑,๓๖๔.๙๑๒๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๓๙ ของทั้งประเทศ โดยในส่วนของปลายน้ำยังไม่มีโครงการรองรับ

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

๑.๑ ควรวางแผนแม่บทตามความต้องการของพื้นที่และแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้ครอบคลุมการบูรณาการงบประมาณทุกหน่วยงานและแหล่งเงินและกำหนดยุทธศาสตร์พื้นที่ทิศทางและเป้าหมายให้ชัดเจน ตรงประเด็น

๑.๒ ควรชี้เป้าหมาย ทดสอบ ทบทวนเพื่อให้ได้โครงการ/รายการที่แท้จริงตรงตามความต้องการของประชาชน ที่เกิดจากการระดมสมองและพิจารณาโอกาสและความเป็นไปได้ ตลอดจนความพร้อมของโครงการให้มากขึ้นและจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/รายการ เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด

๑.๓ ควรกำหนดห่วงโซ่คุณค่า กลุ่มโครงการ กิจกรรมและตัวชี้วัดความสำเร็จร่วมกันจัดทำต้นแบบและหารือร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่าย เพื่อให้เกิดความเข้าใจและปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน ตลอดจนกำหนดผู้ที่มีหน้าที่หลัก และผู้สนับสนุน ให้ชัดเจน และตรวจสอบโครงการ/รายการไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนของงบประมาณ

๑.๔ ควรตรวจสอบรายละเอียดและความพร้อมของโครงการ/รายการ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจ เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ กรมเจ้าท่า ก่อนการจัดทำคำของบประมาณ

๑.๕ ควรให้อำเภอที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติในภูมิภาค รับรู้ รับทราบปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ ทำให้เกิดการแก้ปัญหาตรงกับความต้องการในแต่ละเรื่อง แต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ เสนอปัญหา โครงการให้กับ จังหวัด กลุ่มจังหวัด ตลอดจนแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภาค

๑.๖ ควรนำแผนชุมชน/หมู่บ้านที่ใช้กลไกของคณะกรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการชุมชนโดยต้องเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมการพัฒนาชุมชนกับกรมการปกครองเข้ามามีส่วนร่วมทำอย่างเป็นระบบมาบรรจุในแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด /กลุ่มจังหวัด ถ้าขนาดของโครงการใหญ่และเกินศักยภาพหมู่บ้าน ชุมชน อำเภอ จังหวัด กลุ่มจังหวัดแต่มีพลังขับเคลื่อนให้นำสู่แผนพัฒนาระดับภาคต่อไป

๑.๗ กลุ่มโครงการและกิจกรรมที่เป็นช่วงปลายน้ำ เช่น การมีส่วนร่วมของชุมชน ที่ต้องมีการพัฒนาต่อเนื่องและยั่งยืน ควรใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณ การระดมทุนสมทบ และขอรับสนับสนุนงบประมาณบางส่วนมาสนับสนุนกิจกรรมเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชน

๑.๘ ควรคำนึงถึงผลกระทบของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ.๒๕๖๑ ที่เกี่ยวข้องคือ เรื่องการจัดการ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐ จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและภารกิจหน่วยงาน ฐานะเงินนอกงบประมาณ ความสามารถในการใช้จ่าย ก่อหนี้ และการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล

๑.๙ ควรเตรียมความพร้อมของส่วนราชการโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ ที่อยู่ระหว่างการประกาศใช้ กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณจะต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ กรณีไม่จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่เห็นสมควร

๑.๑๐ ควรจัดทำโครงการที่เชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาภาคที่มีพื้นที่อยู่ติดกัน เช่น แผนพัฒนาพื้นที่ภาคกลาง และแผนพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งอาจมีโครงการ/รายการที่เป็นผลต่อเนื่องเชื่อมโยงซึ่งกันละกัน เช่น เส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อด้านการท่องเที่ยวระหว่างภาคและการค้า ทั้งในและต่างประเทศ

๑.๑๑ ควรจัดสรรงบประมาณที่เป็นการพัฒนาและสร้างรายได้ที่ยั่งยืน ต่อเนื่องจากโครงการของรัฐบาลที่ได้inar่อง ทดลองให้ประชาชนในหมู่บ้าน คิดโครงการเอง ทำเอง และตรวจสอบเอง จากโครงการเพิ่มศักยภาพหมู่บ้าน ตำบลละห้าล้าน หมู่บ้านละสองแสน และหมู่บ้านละสองแสนห้าหมื่น ที่จะเป็นตัวจักร หรือกลไกขับเคลื่อนและสร้างการพัฒนาและสร้างรายได้ที่ยั่งยืน

๑.๑๒ ควรมอบอำนาจและการตัดสินใจจากส่วนกลางให้กับส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น

๑.๑๓ ควรสำรวจ รวบรวมสถิติและจัดทำข้อมูลระดับภาคให้ถูกต้องและน่าเชื่อถือ อย่างเป็นระบบโดยแยกตามแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ เช่น แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหา ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

๑.๑๔ การจัดทำแผนบูรณาการควรเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับภารกิจของหน่วยงาน เพื่อช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ประสานไปในทิศทางเดียวกัน และการสร้างความสอดคล้องระหว่างแผนในระดับต่าง ๆ ควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการปรับแผนให้เข้ากับสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที โดยกำหนดให้มีการทบทวนแผน อย่างเป็นระยะ

๑.๑๕ การกำหนดตัวชี้วัดและผลผลิตในแผนปฏิบัติการให้ชัดเจนและมีความเป็นไปได้นั้นตัวชี้วัดและผลผลิตมีความชัดเจนเพียงพอที่จะสะท้อนเรื่องมิติของยุทธศาสตร์มิติของหน้าที่ (function) และมิติของพื้นที่ (area) (พื้นที่การพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์) และให้มั่นใจว่า ตัวชี้วัดได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยกลยุทธ์ ตัวชี้วัด ผลผลิต/โครงการ/ กิจกรรมระหว่างหน่วยงานควรสอดคล้องกัน

๑.๑๖ การใช้กลไกในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีมาเป็น ประธาน นับเป็นกลไกที่สร้างเสริมความเข้มแข็งในการบูรณาการได้เป็นอย่างดี แต่ในขณะเดียวกัน ควรมีการสร้างเสริมกลไกการทำงานปกติที่เอื้อต่อการดำเนินงานแบบบูรณาการด้วย มีการสร้าง กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เหมาะสม เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน ร่วมที่มีขนาดไม่ใหญ่นักในทุกระดับเพื่อเป็นหลักประกันของการทำงานที่ยั่งยืน หรือในกรณีที่เกิด มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะได้ช่วยให้งานบูรณาการดำเนินต่อไปได้

๑.๑๗ การบูรณาการในแนวนอนหรือการจัดการการบูรณาการโดย ๑. ให้มีการ กำหนดเจ้าภาพหลักและหน่วยงานสนับสนุนในการดำเนินการ ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแกนในการบูรณาการ ๒. ใช้หลักการทำงานข้ามสายงาน (cross-function) โดยปรับกระบวนการทำงานร่วมกันให้ชัดเจน โดยกำหนดเป้าหมายและวิธีการดำเนินงานอย่างชัดเจน ก่อนจะจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมตามลำดับความสำคัญ ระยะเวลา และแผนการดำเนินงาน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๓. พิจารณาทบทวนบทบาท หน้าที่ และปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง กรม ในกรณีทับทบาท หน้าที่ และโครงสร้างยังไม่ชัดเจนหรือมีความซ้ำซ้อน ซึ่งจะเป็อุปสรรคต่อ การปฏิบัติงาน

๑.๑๘ การบูรณาการข้อมูลสารสนเทศ เพื่อให้การดำเนินงานในลักษณะ บูรณาการ มีประสิทธิภาพ และสามารถส่งผลต่อการพัฒนาได้อย่างแท้จริง ควรจะมีการสร้าง ระบบสารสนเทศ เชิงบูรณาการ (integrated information systems) เพื่อรองรับการบูรณาการ โดยให้มีการเชื่อมโยง กับระบบงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (e-budgeting) และนำข้อมูลจากแผน บูรณาการมาเก็บไว้ ในระบบสารสนเทศเชิงบูรณาการนี้ ให้ระบบสารสนเทศดังกล่าวเชื่อมโยง กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถป้อนข้อมูล และตรวจสอบข้อมูลการดำเนินงานได้ อันจะช่วยให้รัฐบาลและหน่วยงานทราบสถานะ การดำเนินงาน และการเบิกจ่ายงบประมาณ ได้ตลอดเวลา

๑.๑๙ กำหนดให้มีปฏิทินการบูรณาการงบประมาณให้เป็นส่วนหนึ่งของปฏิทิน งบประมาณ และให้มีการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (medium-term expenditure framework - MTEF) ของแผนงบประมาณเชิงบูรณาการโดยแสดงแหล่ง งบประมาณ ทุกแหล่งเงิน (budget coverage)

๒. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ควรกำหนดเป้าหมายการทำงานงบประมาณเชิงบูรณาการ ๓ มิติ

๒.๑ มิติของวาระ เป็นการเน้นการบูรณาการตามแนวดิ่ง เพื่อแปรนโยบายหรือแผน ที่มีความสำคัญและเร่งด่วนลงไปสู่การปฏิบัติ โดยการสร้างความสัมพันธ์ให้สอดคล้องกันระหว่าง แผนการ บริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวง หรือหน่วยงาน โดยใช้เครื่องมือในการช่วยบูรณาการกระบวนการยุทธศาสตร์ และให้มีการตรวจสอบความสอดคล้อง (alignment) ของแผนในทุกระดับ

๒.๒ มิติของหน้าที่ มุ่งเน้นการพิจารณาภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วน ราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทาง การปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ซึ่งในส่วนนี้ควรมีการทบทวนโครงสร้างองค์การของส่วนราชการและกระทรวงต่าง ๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของหน้าที่ลง และปรับโครงสร้างการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานต่าง ๆ โดยแบ่งเป็นระดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ การแบ่งแยกผลผลิตของหน่วยงานและผลผลิตตามยุทธศาสตร์ จะช่วยให้หน่วยงานสามารถแยกงานตามภารกิจและงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างชัดเจน และการประเมินผลก็จะมีผลชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๒.๓ มิติของพื้นที่ บูรณาการเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาที่มีความสำคัญหรือการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งเป็นพื้นที่การพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ การบูรณาการในลักษณะนี้จะเป็นส่วนที่มีความใกล้ชิดกับความต้องการของผู้รับบริการหรือประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การบูรณาการในระดับพื้นที่จึงควรจะนำหลักการมีส่วนร่วมเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

๓. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ให้ผู้ที่จะทำการศึกษาลักษณะและแนวทางการพิจารณาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงบประมาณ ในเรื่องของความพร้อม ศักยภาพความสามารถในการดำเนินการ เช่น การขออนุญาตใช้พื้นที่จากหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ แบบบูรณาการและประมาณราคาความเป็นไปได้ในการจัดทำรายงานสิ่งแวดล้อม (EIA) การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ระดับชาติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ และนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ก่อนการเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังสำนักงบประมาณต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖.

ธงชัย สันติวงษ์. หลักการจัดการ. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๐.

ณรงค์ สัจพันโรจน์. การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิธิการพิมพ์, ๒๕๔๔.

งบประมาณ, สำนัก. สำนักงบประมาณ ๓๙ ปี. สำนักงบประมาณ : สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๑.

สมพิศ สุขแสน. นโยบายสาธารณะและการวางแผน. ปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ ๒. อุดรดิตต์ : สถาบันราชภัฏอุดรดิตต์, ๒๕๔๑.

เอกสารไมตีพิมพ์

การปกครอง, กรม. “เอกสารชี้แจงแนวทางการเชื่อมโยงและบูรณาแผนพัฒนาพื้นที่ ระดับอำเภอ”. ๒๕๕๙.

ทิปรัตน์ วัชรากุล. “การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศสู่การพัฒนาในระดับพื้นที่”. เอกสารประกอบการบรรยาย : โครงการพัฒนาศักยภาพปลัดจังหวัดและนายอำเภอ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศสู่การพัฒนาพื้นที่, ๒๕๕๖.

อภิชัย ศรีเมือง, ร.ต. และศุภสุภาพ แสนมี. หน่วยที่ ๔ การบูรณาการจัดทำแผนชุมชน/หมู่บ้าน : คู่มือการเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๘.

สันส์ ภูมิไชยา. “หน่วยที่ ๕ การบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ : คู่มือการเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย”, ๒๕๕๘.

อภิชัย ศรีเมือง, ร.ต. “หน่วยที่ ๒ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับแผน : คู่มือการเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย”, ๒๕๕๘.

อภิชัย ศรีเมือง. “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ”. เอกสารประกอบการบรรยาย : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๗ .

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ : นายธีรเดช ธีรพร
- วัน เดือน ปีเกิด : ๖ ตุลาคม ๒๕๐๗
- การศึกษา : มัธยมศึกษา โรงเรียนพระปฐมวิทยาลัย
: ปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
: ปริญญาโท พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต
(รัฐประศาสนศาสตร์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ประวัติการทำงานโดยย่อ : พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ จัดทำ บริหารและติดตามงบประมาณ
: ด้านการศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยมหิดล
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการ
การอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยนเรศวรราชวราชนครินทร์
มหาวิทยาลัย มหาสารคาม สภาอากาศไทย
: ด้านการเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ด้านการแข่งขันของประเทศ
: ด้านรัฐวิสาหกิจ สถาบันการบินพลเรือน บริษัท การบินไทย จำกัด
(มหาชน) บริษัท การท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
บริษัท วิทยุการบิน จำกัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
การประปาส่วนภูมิภาค
: กองทุน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนตั้งตัวได้
: องค์การมหาชน สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและพัฒนา
(องค์การมหาชน) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ
(องค์การมหาชน)
: ด้านความมั่นคง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมการปกครอง
กรมที่ดิน จังหวัดและกลุ่มจังหวัด
: ด้านงบประมาณระดับพื้นที่ภาคกลุ่มจังหวัด จังหวัด
- : ด้านการพัสดุ ผู้อำนวยการส่วนสินทรัพย์ สำนักอำนวยการ
สำนักงานงบประมาณ
- ตำแหน่งปัจจุบัน : ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านสังคม ๓

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง การพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่ : กรณีแผนงานบูรณาการ
พัฒนาพื้นที่ภาคใต้

ผู้วิจัย นายธีรเดช ธีรพร **หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62**

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณด้านสังคม 3 สำนักงบประมาณ
สำนักนายกรัฐมนตรี

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายตามที่กำหนด ในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและเมื่อพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้ง กำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนระยะยาว “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติอันได้แก่ การมีเอกราช อธิปไตย การดำรงอยู่อย่างมั่นคง และยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ และประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขเป็นปึกแผ่น มีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคมและการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ความเจริญเติบโตของชาติความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงานและอาหาร ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติประสานสอดคล้องกันด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี มีเป้าหมายการพัฒนาประเทศคือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคมนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดีเก่ง และมีคุณภาพ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม โดยการประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ 20 ปี มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ

“ประชารัฐ” ประกอบไปด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม
5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ชาติจะเป็นแผนแม่บทหลักในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนเฉพาะด้านต่าง ๆ เช่น ด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ แผนปฏิบัติการในระดับกระทรวงและในระดับพื้นที่ ให้มีความสอดคล้องกันตามห่วงเวลา นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ชาติจะใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ของประเทศ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างมีเอกภาพให้บรรลุเป้าหมายโดยจะต้องอาศัยการประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ภายใต้ระบบประชารัฐ คือความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนและประชาสังคม

เนื่องจากการวางแผนพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญอยู่หลายประการ

1. ด้านแผนและนโยบาย แผนทุกระดับกำหนดโดยหน่วยงานภาครัฐ ยังไม่สามารถสนองตอบความต้องการแท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้ และแผนในบางระดับก็ไม่มีงบประมาณไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาค/กลุ่มจังหวัด/จังหวัด โดยเฉพาะการพัฒนาจังหวัดที่ใช้งบประมาณสูงหรือความต้องการเฉพาะด้าน
2. ด้านการประสานงาน การประสานแผนในแนวดิ่ง และแนวนราบ ไม่มีหน่วยงานหลักเป็นผู้ประสาน กระทรวงเดียวกัน แต่ละกรมยังไม่รู้ว่าทำอะไร อย่างไร ไม่มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด อำเภอและส่วนราชการต่างๆ
3. ด้านข้อมูล โครงการที่หน่วยงานเป็นผู้ดำเนินการเอง ไม่มีการจัดส่งข้อมูลให้พื้นที่โดยตรง ข้าราชการส่วนกลางที่อยู่ในภูมิภาคยังต้องรับนโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัดเป็นหลัก ส่วนการดูแลผลการดำเนินโครงการจะเป็นหน้าที่ของจังหวัดเพราะอยู่ในแผนพัฒนาของจังหวัด แต่จังหวัดก็ไม่สามารถเร่งรัดการดำเนินงานได้เพราะอำนาจการดำเนินงานยังอยู่ที่หน่วยงานต้นสังกัด
4. ด้านงบประมาณ การกระจายการจัดสรรงบประมาณของส่วนกลางไม่ตอบสนองต่อแผนและโครงการของพื้นที่ที่จังหวัดเสนอในแผนความต้องการประจำปี ทำให้ผู้บริหารและนักวางแผนบางหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันของหน่วยงานเพื่อประสานทรัพยากรและงบประมาณทำได้ยาก ก่อให้เกิดการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาไม่ตรงตามความต้องการของพื้นที่

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้มีนโยบายในการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มจังหวัด และจังหวัด และระดับประเทศโดยให้มีการบูรณาการระดับภาค เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการบูรณาการงบประมาณหรือปฏิบัติการกิจที่เชื่อมโยงกันโดยครอบคลุมการบริหารพื้นที่แบบ

บูรณาการ จึงได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ให้ความสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านและชุมชน โดยจังหวัด/อำเภอเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการระดับพื้นที่ และการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ดูแลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน บริการประชาชน และทำให้ประชาชนมีความผาสุก สังคมมีความสงบเรียบร้อย เพื่อใช้ในการบูรณาการแก้ไขปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนเร่งด่วนซับซ้อนเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม สำนักงบประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อมูลการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ การจัดทำแผนพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด อำเภอ และแผนพัฒนาชุมชน/หมู่บ้าน
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนงบประมาณระดับพื้นที่

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 ศึกษาวิเคราะห์ กระบวนการจัดทำงบประมาณบูรณาการระดับพื้นที่ กรณีแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ (จังหวัดชุมพร จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดสงขลา จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง และจังหวัดสตูล)

1.2 ศึกษาแผนพัฒนาภาค ที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนชุมชน/หมู่บ้าน

2. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการวิจัย ตั้งแต่เดือน ธ.ค. 62 – พ.ค. 63

วิธีการดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

1. การรวบรวมข้อมูล

- 1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษาจากตำราและเอกสารต่างๆ
- 1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยลงพื้นที่ไปสำรวจสภาพจริง

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบและสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ

3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ นำเสนอแนวคิดใหม่ๆ จากการศึกษาวิจัย

ผลการวิจัย

แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ มีเป้าหมายในการพัฒนาภาคใต้ให้เป็นเมืองท่องเที่ยวพักผ่อนตากอากาศระดับโลกเป็นศูนย์กลางผลิตภัณธ์ยางพาราและปาล์มน้ำมันของประเทศ และเมืองเศรษฐกิจเชื่อมโยงการค้าการลงทุนกับภูมิภาคอื่นของโลก ด้วยการพัฒนาการท่องเที่ยวของภาคให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพชั้นนำของโลก โดยการยกระดับคุณภาพบริการและส่งเสริมธุรกิจต่อเนื่อง พัฒนาและสนับสนุนการท่องเที่ยวเรือสำราญ และการท่องเที่ยวเชิงอาหาร พัฒนาเมืองท่องเที่ยวหลัก (ภูเก็ต) ให้เป็นเมืองอัจฉริยะ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวบนบกและชายหาดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ พัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวให้มีความหลากหลายและส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชน พัฒนาอุตสาหกรรมการแปรรูปยางพาราและปาล์มน้ำมันแห่งใหม่ของประเทศ โดยการพัฒนาเขตพื้นที่อุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราหาดใหญ่-สะเดา พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและนิคมอุตสาหกรรมยาง (Rubber City) พัฒนาเขตอุตสาหกรรมโอเลโอเคมีคอล และสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีชีวภาพและนวัตกรรมการผลิตภาคเกษตร พัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรหลักของภาค โดยส่งเสริมการทำเกษตรแบบผสมผสาน ส่งเสริมเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการผลิตและบริหารจัดการฟาร์มอย่างเป็นระบบ ยกกระดับการผลิตสินค้าเกษตรที่เป็นอัตลักษณ์ให้เป็นสินค้ามูลค่าสูง และยกระดับอุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงกุ้งและสัตว์น้ำชายฝั่งให้ได้มาตรฐาน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการท่องเที่ยว การพัฒนาเขตอุตสาหกรรม และการเชื่อมโยงการค้าโลก โดยการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว

ปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ได้รับจัดสรรงบประมาณรวมทั้งสิ้น 3,117.3458 ล้านบาท ลดลงจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 1,388.3422 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 30.81 (งบประมาณ ปี 61 จำนวน 4,505.6880 ล้านบาท) เป็นรายจ่ายประจำ จำนวน 659.1490 ล้านบาท รายจ่ายลงทุน จำนวน 2,458.1968 ล้านบาท จำแนกตามแนวทางการดำเนินงาน จำแนกได้ดังนี้

1. แนวทางเพิ่มศักยภาพภาคอุตสาหกรรม การค้าและการลงทุน 72.800 ล้านบาท
2. แนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการเกษตร 136.8802 ล้านบาท
3. แนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการ 1,542.7535 ล้านบาท
4. แนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 1,364.9121 ล้านบาท

โดยแนวทางที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นสัดส่วนที่มากที่สุดคือ แนวทางแนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการ รองลงมาคือแนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการ ได้รับจัดสรรเงินเพื่อนำไปลงทุนในสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โครงข่ายการคมนาคม ระบบขนส่งมวลชน (Monorail) พัฒนาศักยภาพ และยกระดับคุณภาพบริการของธุรกิจแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของภาค ซึ่งจะทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวและบริการเพิ่มขึ้น (เป้าหมายร้อยละ 10) ในส่วนของแนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับจัดสรรเงินเพื่อนำไปพัฒนาระบบป้องกัน รักษา แก้ไขปัญหา และฟื้นฟูความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์แนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพิจารณาความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของทิศทางการพัฒนาภาคใต้ เชื่อมโยงกับประเด็นการพัฒนาและพื้นที่เป้าหมายตามทิศทางการพัฒนาภาค ความเหมาะสมและเป็นไปได้ ความพร้อม และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ตลอดจนห่วงโซ่คุณค่า ดังนี้

1. งบประมาณ

กลุ่มโครงการ : โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งบประมาณ 1,364.9121 ล้านบาท

วัตถุประสงค์ : เพื่อพัฒนาระบบป้องกัน รักษา แก้ไขปัญหา และฟื้นฟูความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประกอบด้วย 3 กระทรวง 5 หน่วยงาน ดังนี้

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	งบประมาณ 936.0000 ล้านบาท
- กรมชลประทาน	งบประมาณ 936.0000 ล้านบาท
2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	งบประมาณ 49.1903 ล้านบาท
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	งบประมาณ 5.5314 ล้านบาท
- กรมป่าไม้	งบประมาณ 27.8663 ล้านบาท
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	งบประมาณ 15.7926 ล้านบาท
3. กระทรวงมหาดไทย	งบประมาณ 1,530.9783 ล้านบาท
- กรมโยธาธิการและผังเมือง	งบประมาณ 1,530.9783 ล้านบาท

2. เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณต่อแนวทางการดำเนินงานในภาคใต้วงเงินทั้งสิ้น 3,117.3458 ล้านบาท พบว่าแนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 43.78 ของงบบูรณาการภาค ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากเป็นอันดับสอง โดยอันดับหนึ่งคือแนวทางเพิ่มศักยภาพภาคการท่องเที่ยวและบริการ คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 49.49 ของงบบูรณาการภาค

3. เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานของในแต่ละภาคทั้ง 6 ภาค วงเงินทั้งสิ้น 9,488.3514 ล้านบาท จะพบว่าภาคใต้ได้รับจัดสรรเป็นสัดส่วน ร้อยละ 14.38 เป็นอันดับสี่ของประเทศ โดยมีภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด ร้อยละ 31.48

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรกำหนดเป้าหมายการทำงานงบประมาณเชิงบูรณาการ 3 มิติ

1.1.1 เป็นการเน้นการบูรณาการตามแนวดิ่ง เพื่อแปรนโยบายหรือแผนที่มีความสำคัญและเร่งด่วนลงไปสู่การปฏิบัติ โดยการสร้างความสัมพันธ์ให้สอดคล้องกันระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวง หรือหน่วยงาน โดยใช้เครื่องมือในการช่วยบูรณาการกระบวนการยุทธศาสตร์ และให้มีการตรวจสอบความสอดคล้อง (alignment) ของแผนในทุกระดับ

1.1.2 มุ่งเน้นการพิจารณาภารกิจที่มีหลายส่วน ราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทาง การปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่ง ในส่วนนี้ควรมีการทบทวนโครงสร้างองค์การของส่วนราชการและกระทรวงต่าง ๆ เพื่อลดความ ซ้ำซ้อนของหน้าที่ลง และปรับโครงสร้างการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานต่าง ๆ โดยแบ่งเป็น ระดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ การแบ่งแยกผลผลิตของหน่วยงานและผลผลิตตามยุทธศาสตร์ จะช่วยทำให้หน่วยงานสามารถแยกงานตามภารกิจและงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างชัดเจน และการประเมินผลก็จะมี ความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

1.1.3 บูรณาการเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาที่มีความสำคัญหรือการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งเป็นพื้นที่การ พัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ การบูรณาการในลักษณะนี้จะเป็นส่วนที่มีความใกล้ชิดกับความ ต้องการของผู้รับบริการหรือประชาชนมากที่สุด

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 ควรมอบอำนาจและการตัดสินใจจากส่วนกลางให้กับส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น

2.2 ควรสำรวจ รวบรวมสถิติและจัดทำข้อมูลระดับภาคให้ถูกต้องและน่าเชื่อถือ อย่างเป็นระบบโดยแยกตามแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ เช่น แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาความ เสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

2.3 การบูรณาการข้อมูลสารสนเทศ เพื่อให้การดำเนินงานในลักษณะ บูรณาการ มีประสิทธิภาพ และสามารถส่งผลต่อการพัฒนาได้อย่างแท้จริง ควรจะมีการสร้าง ระบบสารสนเทศ เชิงบูรณาการ (integrated information systems) เพื่อรองรับการบูรณาการ โดยให้มีการเชื่อมโยง กับระบบงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (e-budgeting) และนำข้อมูลจากแผน บูรณาการมาเก็บไว้ใน ระบบสารสนเทศเชิงบูรณาการนี้ ให้ระบบสารสนเทศดังกล่าวเชื่อมโยง กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน การดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถป้อนข้อมูล และ ตรวจสอบข้อมูลการดำเนินงาน

ได้ อันจะช่วยให้รัฐบาลและหน่วยงานทราบสถานะ การดำเนินงาน และการเบิกจ่ายงบประมาณ ได้ตลอดเวลา

3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ให้ผู้ที่ จะทำการศึกษาลักษณะและแนวทางการพิจารณาการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณ ในเรื่องของความพร้อม ศักยภาพความสามารถในการ ดำเนินการ เช่น การขออนุญาตใช้พื้นที่จากหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ แบบรูปรายการ และ งบประมาณราคา ความเป็นไปได้ในการจัดทำรายงานสิ่งแวดล้อม (EIA) การมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ระดับชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ก่อนการเสนอ คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังสำนักงานงบประมาณต่อไป