

การพัฒนาารูปแบบการวางแผนและการจัดทำงานงบประมาณ ในลักษณะ บูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาล*

The development of pattern in planning and budgeting integration in order to comply with the government's policy

พรชัย เทพปัญญา (Pronchai Dhebpanya)**

บทคัดย่อ

โครงการพัฒนารูปแบบการวางแผนและการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการวางแผนและการจัดทำงานงบประมาณที่มีความชัดเจนในลักษณะบูรณาการตามมติของนโยบายและยุทธศาสตร์ มติของกระทรวง/กรม และมติของจังหวัดและท้องถิ่น ที่สามารถสนองตอบการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล ในบริบทการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของสำนักงานงบประมาณ โดยใช้พลังงานมันสำปะหลัง และจังหวัดสระแก้วเป็นต้นแบบด้วยแนวคิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ตั้งแต่ภารกิจต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ผลการวิจัยค้นพบว่า ให้ใช้จังหวัดเป็นศูนย์กลางการบูรณาการยุทธศาสตร์และแผนจังหวัดเพื่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามมติของนโยบายรัฐบาล กระทรวง/กรม (Function) และจังหวัด/ท้องถิ่น (Areas) โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนา 3 แผน คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน ให้จังหวัดไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด มีบทบาท/อำนาจหน้าที่แบบ Chief Executive Officer: CEO และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานงบประมาณ โดยจัดตั้งสำนักงานงบประมาณส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เพื่อรองรับการบูรณาการให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล กระทรวง/กรม ยุทธศาสตร์และแผนจังหวัด และพัฒนาข้าราชการของสำนักงานงบประมาณส่วนจังหวัด และของกระทรวง/กรมที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจในบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ เพื่อประสานความร่วมมือในการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์กระทรวง/กรม และแผนจังหวัด/แผนท้องถิ่น ด้านการผลิตและผลลัพธ์การผลิต ตลอดจนจัดตั้งสำนักงานรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ สำนักงานนี้กำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด และสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

* การศึกษานี้มุ่งพัฒนารูปแบบการวางแผนและการจัดทำงานงบประมาณเชิงบูรณาการตามเกณฑ์วัดความสำเร็จ เพื่อนำไปสู่การวางแผนการปฏิบัติงาน (Action Plan) และเป้าหมายในอนาคตของสำนักงานงบประมาณ (Milestone) พร้อมทั้งจำแนกกลุ่มแผนการปฏิบัติงานด้วย

** Assoc.Prof. Pronchai Dhebpanya

อาจารย์ประจำ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

Abstract

The research aims to develop a clear pattern of planning and budgeting integration in terms of policy and strategy aspect, ministry/function aspect as well as provincial and local aspect leading to operations in compliance with the government's policy. It is in the context of resulted-oriented budgeting according to the strategy of Bureau of the Budget. By using an energy crop, Cassava, and Srakeaw province as a model with Value Chain concept from the upstream, midstream and downstream missions in qualitative research approach, the result suggests to exercise provincial office as the center of strategy and provincial plan integration to allocate budget according to the policy of government, ministry/function and province/areas which should be stated in 3 development plans namely National Economic and Social Development Plan, Provincial Development Plan and Union as well as the Local Development Plan. To reduce operating duplication, it is advisable to re-construct provincial operation to be under Prime Minister's Office, enable provincial governor to have authority of Chief Executive Officer: CEO and improve the concerned laws/regulations including re-construct the Bureau of the Budget by appointing Provincial Bureau of the Budget to support the integration in response to policies of government, ministry/function, strategy and provincial plan as well as educate officers of Provincial Bureau of the Budget and concerned ministry/function to understand their roles and responsibilities in order to cooperate the budget management in compliance with the government's policy, strategy of the ministry/function and provincial/local plan for production and outputs. It is also suggested to appoint an office of social listening and public participation regarding budgeting. The office should be supervised by provincial governor and operate under Prime Minister's Office.

บทนำ

สำนักงานประมาณ นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System -SPBBS) มาใช้ในการบริหารจัดการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับ 3 มิติ ได้แก่ มิติของวาระสำคัญเร่งด่วนตามนโยบายรัฐบาล (Agenda) มิติของกระทรวง/กรม (Function) และมิติของจังหวัดและท้องถิ่น (Area) แต่ประสบปัญหาในการบูรณาการภารกิจการจัดสรรงบประมาณ โดยมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย ระเบียบขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานประมาณและหน่วยรับงบประมาณ ยังไม่สามารถนำระบบ รูปแบบ วิธีการ และเครื่องมือการจัดการงบประมาณมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างสมบูรณ์ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ มาตรา 167 วรรคสาม ให้มีกฎหมายการเงินการคลังกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลัง รวมถึงการกำหนดแนวทางในการทำงานประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง

เป็นต้น เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำกับการใช้จ่ายเงิน ตามหลักการรักษาเสถียรภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและความเป็นธรรมในสังคม ในขณะเดียวกันสำนักงานงบประมาณมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลเศรษฐกิจมหภาคของประเทศร่วมกับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ด้วยการติดตามประเมินผลความสำเร็จตามนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งประสิทธิภาพที่เกิดกับท้องถิ่น ยังพบว่าการจัดสรรงบประมาณเกิดความซ้ำซ้อนใน 3 มิติดังกล่าว ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายให้การสำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการทุกมิติเข้าด้วยกัน รวมทั้งจำแนกกระบวนการดำเนินงานในลักษณะห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ให้มีรูปแบบต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ มีหน่วยงานรับงบประมาณในส่วนกลาง ส่วนจังหวัด และท้องถิ่น ร่วมกันบูรณาการเพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับภารกิจอย่างมีนัยสำคัญ บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์รัฐบาล

สำนักงานงบประมาณ สำนักงานรัฐมนตรี จึงสนับสนุนทุนดำเนินการศึกษาวิจัย ภายใต้โครงการพัฒนารูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการเพื่อรองรับกับการปฏิบัติงานตามมตินโยบายรัฐบาล (Agenda) มติกระทรวง/กรม (Function) และมติจังหวัด/ท้องถิ่น (Area) โดยคาดหวังว่า การดำเนินการวิจัย ผลการวิเคราะห์ กรณีศึกษา Best Practice ในต่างประเทศ และกรณีศึกษาท้องถิ่น สามารถนำใช้ในการกำหนดรูปแบบกระบวนการจัดทำแผนและระบบงบประมาณ มีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่ามากที่สุด รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณ การเบิกจ่าย การใช้จ่ายมีระบบ การบูรณาการงบประมาณที่สอดคล้องกับนโยบาย/ยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อพัฒนารูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณที่มีความชัดเจนในลักษณะบูรณาการตามมติ นโยบายและยุทธศาสตร์ มติของกระทรวง/กรม และมติของจังหวัดและท้องถิ่น ที่สามารถสนองตอบการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลตามบริบทของการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของสำนักงานงบประมาณ

วิธีการวิจัย

รูปแบบการดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยแบบพหุวิธี (Multi Method) ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีดำเนินการผสมผสาน โดยดำเนินการวิจัยใน 2 ขั้นตอนหลักดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่ค้นคว้าจากการเอกสารหนังสือ และตำราที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณของไทยและต่างประเทศ และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ ฯลฯ ที่สามารถนำมาใช้อ้างอิง โดยผ่านการวิเคราะห์ และเรียบเรียงให้สอดคล้องวัตถุประสงค์ เพื่อเชื่อมโยงและความสอดคล้องของการถ่ายภารกิจจากระดับนโยบายลงสู่ระดับปฏิบัติ โดยศึกษารูปแบบ วิธีการ และแนวทางการปฏิบัติในต่างประเทศที่เกี่ยวกับการวางแผนและจัดทำงบประมาณระหว่างส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น ที่เป็นตัวอย่างที่ดี (Best Practice) และตามแนวคิดของห่วงโซ่คุณค่า (Value

Chain) เพื่อให้ได้บทสรุปเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนารูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่มีความชัดเจนมากที่สุด

ขั้นตอนที่ 2 รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) มีวิธีการเก็บรวบรวมด้วยดังนี้

1. วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กำหนดประชากรเป้าหมายเพื่อเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ได้แก่

1.1 ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องโดยตรงด้านงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ จำนวน 5 คน หัวหน้า/ผู้แทน หน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคและผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ ในจังหวัดสระแก้ว คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 5 คน

1.2 ผู้บริหาร/หัวหน้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องการวางแผนและการจัดทำงบประมาณโดยเลือกจังหวัดสระแก้ว คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 5 คน

1.3 ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงบประมาณ คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจำนวนแบบเจาะจง 10 คน

2. วิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ประชากรเป้าหมายคือ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ หัวหน้า/ผู้แทนของราชการส่วนภูมิภาค ผู้บริหาร/ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 10 คน

3. วิธีการวิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และความเสี่ยง (SWOT Analysis) เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับการถ่วงดุลการกิจจากระดับนโยบายลงสู่ระดับปฏิบัติ

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลคือ แบบคำถามนำการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบไม่มีโครงสร้าง แบบคำถามนำการสนทนากลุ่ม และแบบบันทึกการสังเกตแบบมีส่วนร่วมเพื่อใช้ใน SWOT Analysis

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นการนำข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิมาบูรณาการ โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ด้วยวิธีการอุปมานแบบอุปนัย (Inductive) เพื่อให้ได้รูปแบบการจัดสรรงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล และสำหรับการพัฒนารูปแบบการวางแผนในอนาคตได้ใช้เกณฑ์การวัดความสำเร็จ (Mile Stone)

2. สถิติที่ใช้วิเคราะห์ ได้แก่ เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) และวิธี Gap Analysis จากผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วย ข้าราชการสำนักงานงบประมาณ ข้าราชการในจังหวัดสระแก้ว พนักงานท้องถิ่นและนักวิจัยด้านงบประมาณ จำนวน 17 คน

ผลการวิจัย

แนวทางการศึกษาวิจัย การพัฒนารูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล ได้นำแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) โดยนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของต่างประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการแบบบูรณาการ กรณีศึกษาการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น ด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศญี่ปุ่นปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญโดยมีสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุข ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น บัญญัติสถาบันในการปกครองประเทศไว้ 4 สถาบัน คือ 1. พระจักรพรรดิ 2. ฝ่าย

นิติบัญญัติหรือรัฐสภา 3. ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล และ 4. ฝ่ายตุลาการ การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ เนื่องจากเกิดปัญหาภาวะเศรษฐกิจทั้งภายนอกและภายในประเทศ รวมทั้งปัญหาการขาดดุลทำให้เศรษฐกิจและภาวะทางการเงินหยุดนิ่ง รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินการปฏิรูปกฎหมายและระบบการจัดการ ในปี ค.ศ. 1940 เพื่อให้สภาวะเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศกลับสู่ภาวะสมดุล

ในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลได้ปฏิรูปชุดทำงานที่เน้นความสำคัญของการจัดการทางการเงินและผลลัพธ์ โดยประกาศใช้ Government Policy Evaluation Act 2001 เพื่อแก้ไขภาวะทางการเงินตามภาระหนี้ คิดเป็น 155% ของ GDP ในปี ค.ศ. 2003 และคาดหวังให้เงินเพิ่มในปี ค.ศ. 2010 ด้วยการปฏิรูปในปี ค.ศ. 2002 โดยมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณตามนโยบายและยุทธศาสตร์เน้นความเชื่อมโยงกันระหว่างกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากนโยบายนั้นๆ และเน้นการจัดงบประมาณที่มุ่งให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้งบประมาณอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามหลักระบบการบริหารจัดการที่มุ่งผลลัพธ์อย่างชัดเจนในช่วงเวลาหนึ่ง ถือว่าเป็นประเทศที่สามารถนำเอายุทธศาสตร์มาเชื่อมโยงให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีภาวะทางการเงินที่ดีขึ้น อีกทั้งมีโครงการใหม่ๆ ในการจัดสรรงบประมาณไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นผลมาจากระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน

กระบวนการงบประมาณของประเทศญี่ปุ่น มีแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดตามระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์/ท้องถิ่นมีความโดดเด่น ทั้งมิติตามนโยบายรัฐบาล มิติกระทรวง/กรม และมิติของจังหวัดและท้องถิ่น จากกรณีศึกษาเห็นได้ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) ส่งผลให้เกิดการกระจายงบประมาณมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความคล่องตัว โดยมีประเด็นหลักคือ

1. ญี่ปุ่นสามารถกำหนดมาตรการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

รัฐบาลญี่ปุ่นกำหนดแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเพื่อเสริมศักยภาพการงบประมาณในระบบราชการให้ชัดเจน เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชน การขยายตัวของชุมชน และการปรับปรุงการบริหารองค์กรส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลที่ได้จากการปฏิรูปคือ

1.1 ลดจำนวนบุคลากรท้องถิ่น ร้อยละ 7.8 (ประมาณ 2,800 คน) ในปีงบประมาณ 1999-2004 และร้อยละ 6.9 (ประมาณ 2,300 คน) ในปีงบประมาณ 2005-2009

1.2 ลดเงินเดือนบุคลากรท้องถิ่นร้อยละ 6 ผู้บริหารระดับสูงร้อยละ 7 ผู้บริหารระดับกลาง ร้อยละ 5 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 3

1.3 จ้างเอกชนดำเนินการแทน เช่น การรักษาความปลอดภัย การตรวจสอบถนน ฯลฯ

1.4 ลดค่าใช้จ่ายการก่อสร้างของท้องถิ่น

1.5 จัดทำบัญชีเงินเดือนใหม่ให้เหมาะสม

1.6 ปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่น ปรับภาษีรัฐให้เป็นภาษีท้องถิ่นเพื่อเพิ่มรายได้ท้องถิ่น

2. ญีปุ่นกำหนดแหล่งรายได้สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ประกอบด้วย 4 แหล่งคือ

2.1 รายได้จากภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) ได้แก่ 1. ภาษีของจังหวัด อาทิ ภาษีบุหรี่ยานยนต์ ภาษีที่ดิน ภาษีนิติบุคคล 2. ภาษีของเทศบาล ได้แก่ ภาษีบุหรี่ยานยนต์ ภาษีเงินได้บุคคล ภาษีนิติบุคคล ภาษีผู้อาศัยในเทศบาล และภาษีทรัพย์สินถาวร

2.2 รายได้จากการกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Borrowing) อาทิ การกู้โดยตรงจากสถาบันการเงินของรัฐ และการออกพันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งสถาบันการเงินของเอกชน

2.3 รัฐบาลกลางจัดสรรรายได้จากภาษีที่ส่วนกลางสามารถเก็บได้ (Local Allocation Tax) เช่น ภาษีรายได้ส่วนบุคคล ภาษีนิติบุคคล ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีมูลค่าเพิ่ม

2.4 เงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง (National Subsidy) จัดสรรเพื่ออุดหนุนโครงการตามนโยบายรัฐบาลกลาง และกระทรวงต่างๆ เช่น การสร้างโรงไฟฟ้าปรมาณูในจังหวัดหนึ่ง ต้องมีเจ้าภาพรับผิดชอบ ต้องจัดสรรเงินงบประมาณชดเชยให้แก่จังหวัดนั้นเป็นการเฉพาะ

3. ญีปุ่นกำหนดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นที่ชัดเจน ประกอบด้วย 4 แหล่งเช่นกันคือ (1) ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร (2) ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการทั่วไป (3) ค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้างสาธารณูปโภค และ (4) ค่าชำระหนี้เงินต้น ดอกเบี้ยเงินกู้ และพันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่น

นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นใช้โปรแกรมการจัดการทางการเงินระดับท้องถิ่น (Local Public Finance Program) เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถบริหารการคลังท้องถิ่นผ่านโปรแกรมการจัดการทางการเงินท้องถิ่น ซึ่งกำกับดูแลโดยกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ประมาณการรายรับและรายจ่ายของท้องถิ่นทั้งหมด และเป็นกลไกกำหนดวงเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางที่จัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น เงินงบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับจัดสรร สามารถนำไปใช้จ่ายเสมือนรายได้ที่เก็บจากภาษีท้องถิ่น เพื่อสร้างผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ สะท้อนถึงการทำงานที่มุ่งเน้นผลงาน สามารถแสดงความรับผิดชอบต่อความโปร่งใสอันสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้อย่างดี

4. มาตรการส่งเสริมการควบคุมวงจรรปกครองส่วนท้องถิ่น

การควบคุมวงจรรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้การบริหารงบประมาณและการคลังท้องถิ่นเข้มแข็ง การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเทศบาลที่ควบคุมจาก 71,314 แห่ง เหลือเพียง 1,777 แห่ง ทำให้ประชาชนติดต่อกับภาครัฐได้ง่ายขึ้น เหตุผลที่ควบคุมคือ กิจกรรมของประชาชนหลากหลายขึ้น อำนาจหน้าที่ของเทศบาลมีมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันต้องมีรายจ่ายการดำเนินงานตามภารกิจมากขึ้น รัฐบาลกลางจึงกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหางบประมาณดังกล่าวไว้แล้ว

ภาพรวม Best Practice ระบบงบประมาณของญี่ปุ่นมุ่งเน้นผลงานตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์/ท้องถิ่น กล่าวได้ว่า รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถปฏิรูประบบปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้การปฏิบัติตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลสัมฤทธิ์ได้ ส่งผลให้ระบบงบประมาณมีประสิทธิภาพ มีแหล่งรายได้ที่ชัดเจน และกิจกรรมที่เป็นรายจ่ายรัฐบาลท้องถิ่นที่ชัดเจน ควบคู่กับการควบคุมวงจรรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนองค์กรท้องถิ่นทั่วประเทศลดลง ทำให้การบูรณาการด้านบริหารงานและการบริหารการคลังท้องถิ่นเข้มแข็ง บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากกรณีศึกษานำมาอภิปรายให้เห็นรูปแบบการบริหารงบประมาณ และการคลังท้องถิ่น กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิบัติ การจัดสรรงบประมาณประเทศไทย ที่ส่งผลต่อวัตถุประสงค์ใน 3 มิติ (มิตินโยบายและยุทธศาสตร์รัฐบาล มิติกระทรวง/กรม และมิติของจังหวัดและท้องถิ่น มีลักษณะดังนี้

1. รูปแบบ และแนวทางการปฏิบัติตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และจุดมุ่งหมายสุดท้าย คือ เป้าหมายยุทธศาสตร์ของรัฐบาล โดยบูรณาการทั้ง 3 มิติเข้าด้วยกัน คือ 1. มิติของวาระสำคัญเร่งด่วนตามนโยบายรัฐบาล (Agenda) เป็นภารกิจหรือนโยบายเฉพาะเรื่องรัฐบาลที่มอบหมาย โดยมุ่งเน้นเป้าหมายและการดำเนินงานร่วมกัน มีเจ้าภาพเป็นผู้รับผิดชอบ มีผู้สนับสนุนอย่างชัดเจน เพื่อการบริหารเชิงบูรณาการ 2. มิติตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง/กรม (Function) เป็นภารกิจหลักที่มีเป้าหมายชัดเจน ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวง/กรม โดยต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 3. และมิติของจังหวัดและท้องถิ่น (Areas) เป็นเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่เน้นเฉพาะพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์กระทรวง/กรม และนโยบายรัฐบาลในที่สุด

2. ข้อจำกัดต่อการกำหนดรายได้และรายจ่ายงบประมาณท้องถิ่น

2.1 ข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน กล่าวคือ กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้มอบอำนาจการบริหารงบประมาณของจังหวัดเป็นเจ้าภาพที่ชัดเจน ส่งผลกระทบต่อการบูรณาการระหว่างยุทธศาสตร์จังหวัดกับการใช้งบประมาณ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรม ข้อจำกัดนี้มีนัยสำคัญ เนื่องจากประเทศไทยปกครองแบบนิติรัฐ จึงมุ่งไปที่การมีและใช้กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนเป็นหลักสำคัญ

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดการงบประมาณของไทย ใน 3 มิติ คือ มิติของวาระสำคัญเร่งด่วนตามนโยบายรัฐบาล มิติของกระทรวง/กรม และมิติของจังหวัดและท้องถิ่น มีดังนี้

- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2556
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551
- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด
- พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2549)
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2543 ฉบับที่ 3 พ.ศ.2543)

2.2 ข้อจำกัดด้านการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์กับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พบว่า ยังไม่เชื่อมโยงกับเป้าหมายและผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง มีสาเหตุมาจากการขาดระบบฐานข้อมูล การจัดทำยุทธศาสตร์แต่ละระดับมีระยะเวลาเหลื่อมล้ำกัน มีรูปแบบและขั้นตอนมากเกินไป ไม่สามารถเชื่อมโยงและบูรณาการระหว่างหน่วยงานในแต่ละระดับได้

2.3 ข้อจำกัดด้านการขาดหน่วยงานหลักเจ้าภาพในแต่ละยุทธศาสตร์

กระบวนการงบประมาณปัจจุบัน ยังไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพ สำหรับขับเคลื่อนการจัดทำและนำส่งผลงานอย่างเป็นระบบ จึงทำให้ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นผลสำเร็จได้อย่างชัดเจน

2.4 ข้อจำกัดด้านสมรรถนะการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พบว่าส่วนราชการมีขีดความสามารถในการจัดทำและเสนอของงบประมาณแตกต่างกัน โดยเฉพาะจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ยังขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญส่งผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีศึกษาที่ดีด้านกระบวนการงบประมาณเพื่อนำมาปฏิรูปและขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศใน 3 มิติดังกล่าวสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

หลักการพัฒนาพื้นที่ การกิจ และการมีส่วนร่วม ให้จังหวัดเป็นพื้นที่ดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนา และเป็นจุดเชื่อมโยงการพัฒนาจากระดับชุมชนสู่ประเทศ และจากประเทศสู่ชุมชน อีกทั้งการเพิ่มองค์ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกภาคส่วนทั้งระดับพื้นที่ ท้องถิ่นและชุมชน กลไกและเครื่องมือการพัฒนาของภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชนอย่างบูรณาการ เพื่อให้การขับเคลื่อนเกิดประสิทธิภาพด้วยกระบวนการสร้างเครือข่ายที่ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ โดยสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-2559) กำหนดให้จังหวัดเป็นพื้นที่ดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาและเป็นจุดเชื่อมโยงการพัฒนาจากระดับชุมชนสู่ประเทศ แสดงให้เห็นชัดเจนว่า แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดถูกกำหนดให้เป็นกลไกที่สำคัญแต่ปรากฏว่า ไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการศึกษาปัจจัยที่ทำให้ไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์พบว่า

1. ลักษณะและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย แผนไม่มีคุณภาพ ไม่เหมาะสมกับบริบทของจังหวัด ไม่มีการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานและปัญหาของจังหวัด เป้าหมายในแต่ละปีไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี ขาดการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย ไม่ยึดประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลักในการจัดทำแผน ขาดการชักชวนให้ทุกหน่วยงานในจังหวัดและภาคีการพัฒนาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผน ไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล หรือข้อมูลที่ได้ไม่ถูกต้องครบถ้วนทำให้ไม่ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ไม่มีการร่วมแรงร่วมใจกันของประชาชนทุกภาคส่วนในการจัดทำแผน ไม่เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นเพียงการเก็บข้อมูลจากแผนชุมชนเท่านั้น

2. ผู้มีส่วนร่วมพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการหรือคณะจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผน มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการวางแผน การเชื่อมโยงและการบูรณาการค่อนข้างน้อย คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (กนจ.) ไม่มีปฏิทินการจัดทำที่ชัดเจน จึงเกิดความล่าช้าในการรับทราบนโยบายจาก กนจ. ทำให้เวลาจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดน้อย ต้องเร่งรีบจัดทำแผนส่งผลให้แผนขาดประสิทธิภาพ

3. บทบาทของผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด เนื่องจากไม่แสดงบทบาทแบบ CEO ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด การขับเคลื่อนจึงจากต่อการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีการแทรกแซงแก้ไขแผน โดยปราศจากข้อมูล

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จึงควรประสานความร่วมมือระหว่าง

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ นโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (กนจ.) วางกรอบนโยบายการจัดทำแผน กำหนดมีระยะเวลาเพียงพอ ที่ทำให้กระทรวงและหน่วยงานกลางมีเวลานำโครงการไปพิจารณาบรรจุในคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้องกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน และระบบการประเมินผลความสำเร็จ เพื่อนำผลไปปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

3. สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย(สบจ.) มีหน้าที่ถ่ายทอดแนวคิดการจัดทำยุทธศาสตร์ ประสานการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาพื้นที่และบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจระบบการจัดทำแผนอย่างบูรณาการ

4. สำนักงบประมาณ มีบทบาทเป็นกลไกของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณ ต้องกำหนดแนวทางการพิจารณางบประมาณแบบบูรณาการระหว่าง Function กับ Area ให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ ตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPIs) ไม่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องปรับกระบวนการทั้งระบบ เพื่อแก้ไขปัญหาแม้ว่าต้องใช้เวลา แต่ต้องเริ่มดำเนินการ

การศึกษาวิจัยโครงสร้างระบบงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

การจัดทำแผนพัฒนาในทุกระดับและทุกมิติ เพื่อรองรับงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการบริหารงบประมาณให้เกิดความคุ้มค่าตรงตามความต้องการของพื้นที่และเชื่อมโยงมิตินโยบายรัฐบาล แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณ แม้ว่าจะระบบงบประมาณนี้มีการนำมาใช้เป็นระยะเวลา 10 ปีก็ตาม แต่ก็ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร เนื่องจากมีปัจจัยดังต่อไปนี้

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-11 ที่ใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศอย่างกว้าง เช่น ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ ซึ่งยากต่อการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPIs) ในขณะที่ส่วนราชการต้องเป็นผู้กำหนดเอง จึงมีลักษณะต่างคนต่างคิดต่างทำ ทำให้การบริหารงบประมาณลดประสิทธิภาพลง
2. การวางแผนของส่วนราชการไม่สามารถบูรณาการภารกิจอย่างจริงจัง เนื่องจากการเสนอของบประมาณของส่วนราชการให้ความสำคัญในพันธกิจของหน่วยงานตนเป็นหลัก
3. หลักการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มุ่งเน้นที่ผลลัพธ์จากการใช้จ่ายงบประมาณ ตอบสนองความต้องการของประชาชนและนโยบายของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติยังเป็นมีแนวคิดไม่เป็นระบบ แยกคิด แยกทำ
4. การแก้ไขปัญหาของประเทศ แม้ว่าส่วนราชการที่ประจำอยู่ในพื้นที่ของจังหวัด แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มาเป็นหลักในการดำเนินการ
5. กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการ ยังไม่มีรูปแบบเชิงบูรณาการที่ชัดเจน ยังคงให้ความสำคัญกับแผนกระทรวง
6. การสั่งการของฝ่ายบริหารซึ่งขาดความเด็ดขาดและชัดเจน เนื่องจากตัวชี้วัดความสำเร็จ ของแผนมีลักษณะเป็นนามธรรม
7. บุคลากรที่รับผิดชอบการจัดทำแผนงานขาดความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ด้านการงบประมาณ ปฏิบัติตามวัฒนธรรมองค์การ

การศึกษาตามแนวคิดของห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) โดยใช้พืชพลังงานมันสำปะหลัง ในจังหวัดสระแก้วเป็นต้นแบบ ตามภารกิจต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ มีข้อค้นพบดังนี้

1. **ต้นน้ำ** หมายถึง การพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตพืชพลังงานมันสำปะหลัง โดยคำนึงปัจจัยพื้นฐานในการเพิ่มผลผลิตให้มีคุณภาพ และการลดต้นทุน เช่น การหาแหล่งน้ำ หน่วยงานต้นน้ำคือ โครงการชลประทานสระแก้ว และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงทรัพยากรดิน หน่วยงานต้นน้ำคือ สถานีพัฒนาที่ดินสระแก้ว การเพิ่มผลผลิตการพัฒนาคุณภาพและลดต้นทุน หน่วยงานต้นน้ำคือ สำนักงานเกษตรจังหวัด ด้วยการช่วยถ่ายทอดองค์ความรู้ในการเพิ่มผลผลิต
2. **กลางน้ำ** หมายถึง การแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่า เช่น การขนส่ง การบริหารจัดการ เป็นต้น หน่วยงานกลางน้ำคือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เช่น ส่งเสริมการแปรรูปพืชพลังงาน ได้แก่ เอทานอล แป้งมัน และอาหารสัตว์ การขนส่งสินค้าและบริหารจัดการสินค้า หน่วยงานกลางน้ำคือ ศูนย์กระจายสินค้าพืชพลังงาน หรือโดยสำนักงานสหกรณ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงคมนาคม ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการขนส่งที่สะดวกรวดเร็ว
3. **ปลายน้ำ** หมายถึง การรับผิดชอบต่อกระบวนการสุดท้าย กรณีหน่วยงานปลายน้ำคือ กระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบต่อพัฒนาระบบตลาด ประชาสัมพันธ์ ศูนย์ข้อมูลเพื่อส่งเสริมการตลาดภายในและต่างประเทศ อาจจัดตั้งเป็นศูนย์บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เป็นต้น

การวิเคราะห์ช่องว่าง (GAP) ระหว่างการจัดทำงบประมาณของสำนักงานประมาณในปัจจุบันกับรูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลในอนาคต

1. ช่องว่างทางกฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง การบูรณาการระหว่างแผนพัฒนากับการจัดสรรงบประมาณได้

2. การปฏิรูปองค์กร เมื่อมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณเชิงบูรณาการแล้ว ควรมีการจัดองค์กรใหม่ให้สอดคล้องกับกฎหมายใหม่ที่ออกมาจากสภาปัจจุบัน

3. ช่องว่างเกี่ยวกับพฤติกรรมและทัศนคติของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณทั้งนักการเมือง และข้าราชการ

4. วงเงินงบประมาณแบบบูรณาการ แผนยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น ไม่สามารถขับเคลื่อนได้ หากการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าหรือไม่เพียงพอ

จากช่องว่าง 4 ประการ ถ้ายังไม่ได้รับการแก้ไข อาจเป็นอุปสรรคต่อผลสำเร็จในการบูรณาการ

ข้อเสนอแนวคิดในการกำหนดมาตรการให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

แนวความคิดในการปฏิรูปกระบวนการทัศน์การจัดทำแผนและงบประมาณให้เกิดการบูรณาการอย่างชัดเจนมีประสิทธิภาพ จึงมีข้อเสนอแนะ 4 ด้านสำคัญดังนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการจัดทำแผน

1.1 กำหนดแผนพัฒนาใน 3 ระดับ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยง ลดความซ้ำซ้อนและขั้นตอนการทำงาน

1.2 กำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นกลไกสำคัญเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับชาติและแผนระดับท้องถิ่น โดยทุกภาคส่วนต้องใช้เป็นแผนแม่บท

1.3 กำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) เพื่อให้การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า

1.4 กำหนดระยะเวลาทั้ง 3 แผนมีช่วงระยะเวลา 5 ปีเท่ากัน โดยเริ่มต้นและสิ้นสุดพร้อมกัน

1.5 กำหนดระยะเวลาการจัดทำและการอนุมัติแผน ทั้งนี้แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต้องแล้วเสร็จเพื่อที่ส่วนราชการจะได้นำไปบรรจุในแผนของกระทรวง กรม และส่วนราชการในจังหวัดตามระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามปฏิทินงบประมาณ ซึ่งอย่างช้าต้องไม่เกิน 30 ธันวาคมของแต่ละปีปฏิทินสากล

1.6 กำหนดการประเมินผลความสำเร็จของแผนประจำปี และรายงานผลให้คณะรัฐมนตรีทราบ โดยมอบหมายให้สำนักงาน กพร. ทำหน้าที่เลขานุการของ กนจ. เป็นผู้รับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้

1.7 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นำผลการประเมินไปพิจารณาทบทวนปรับเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป้าหมายพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้รับทราบด้วยพร้อมข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

2. ข้อเสนอแนะเชิงมาตรการ

2.1 กำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นแผนเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับชาติและแผนระดับท้องถิ่น

2.2 กำหนดระยะเวลาของแผนพัฒนาให้สอดคล้องกัน ทั้ง 3 ระดับ คือ 5 ปีตามระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 กำหนดระยะเวลาการจัดทำแผนให้แล้วเสร็จภายใน 31 ธันวาคมของทุกปี

2.4 กำหนดเจ้าภาพรับผิดชอบ

2.5 กำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) และเป้าหมายประจำปีให้ชัดเจน

2.6 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

3. ข้อเสนอแนะด้านรูปแบบกระบวนการงบประมาณ

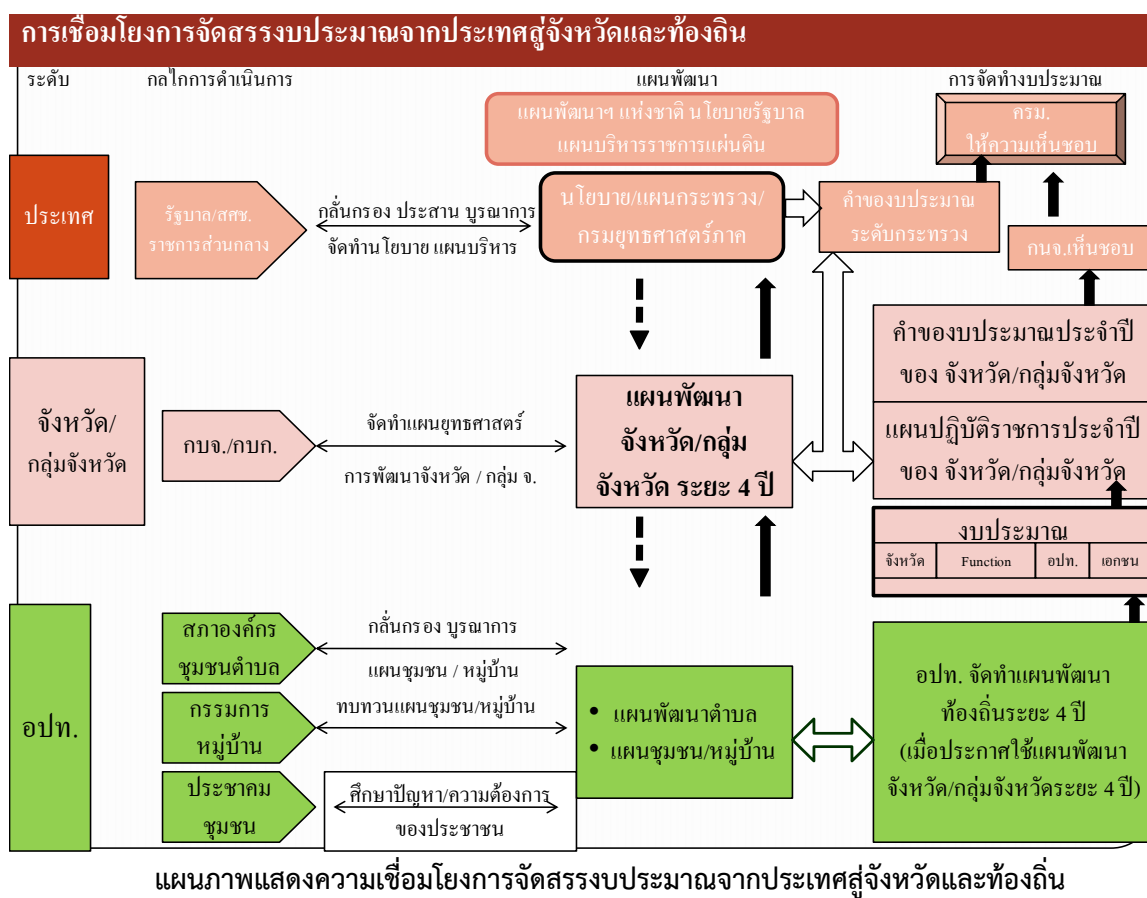
3.1 กำหนดให้กระทรวง กรมและหน่วยงานในกำกับ ต้องเสนอของบประมาณตามรายการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเท่านั้น เพราะจะเป็นหัวใจในการบูรณาการแบบคู่ขนานระหว่างหน่วยงานกลางและพื้นที่ (Function + Area) ยกเว้นเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นนโยบายของรัฐบาล

3.2 กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่กระทรวง กรม และหน่วยงานในกำกับ ต้องยึดถือรายการที่บรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเท่านั้น เว้นแต่มีกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นนโยบายของรัฐบาล

3.3 กำหนดให้สำนักงบประมาณจัดตั้งหน่วยงานในแต่ละจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำการบูรณาการแผนงานและงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบรายการจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นกระบวนการการจัดทำแผนพัฒนาในลักษณะบูรณาการระหว่างส่วนกลางและพื้นที่ (Function + Area) เป็นรูปแบบการพัฒนากระบวนงบประมาณที่นำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.4 สำนักงบประมาณ วางระบบการพัฒนาศักยภาพให้แก่บุคลากร ให้มีความพร้อมในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่จังหวัดอย่างถูกต้อง เป็นระบบเดียวกัน

3.5 สำนักงบประมาณ ควรออกแบบระบบหรือกำหนดวิธีการ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ



4. ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาบุคลากร

สำนักงานงบประมาณควรดำเนินการพัฒนาความรู้ ทักษะ และสมรรถนะให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ไปปฏิบัติงานประจำในพื้นที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีความพร้อมและสามารถปฏิบัติงานด้านการจัดการงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในเชิงบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจัดให้มีการพัฒนาความรู้ ทักษะ และสมรรถนะแก่เจ้าหน้าที่ โดยขอเสนอแนะว่า หลักสูตรในหัวข้อและองค์ความรู้ ดังนี้

1. ความรู้ด้านกฎหมายและกฎระเบียบ ได้แก่
 - 1.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 - 1.2 ระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 - 1.3 ระเบียบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 - 1.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535
 - 1.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุว่าด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549
 - 1.6 ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551

2. หลักการจำแนกประเภทรายจ่าย
3. การตรวจสอบเงินทดรองจ่ายค่าก่อสร้าง (ค่า K)
4. การถอดแบบคำนวณราคา
5. ความรู้เกี่ยวกับพนักงานราชการ

สรุปผล

การดำเนินการพัฒนารูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการตามเกณฑ์วัดความสำเร็จ มาสู่แผนการปฏิบัติงาน (Action Plan) และเป้าหมายในอนาคตของสำนักงานงบประมาณ (Milestone) สามารถจำแนกตามกลุ่มแผนการปฏิบัติงานได้ดังนี้

1. ให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางการบูรณาการ โดยใช้ยุทธศาสตร์และแผนจังหวัดเป็นศูนย์กลางการจัดสรรงบประมาณตามมติของนโยบายรัฐบาล มติของกระทรวง/กรม และมติของจังหวัด/ท้องถิ่น และบริหารจัดการงบประมาณในแต่ละกิจกรรมตามแนวคิดห่วงโซ่คุณค่า ในแต่ละภารกิจตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ

2. กระบวนการงบประมาณ โดยกำหนดให้กระทรวง กรม และหน่วยงานในกำกับ เป็นผู้จัดทำของบประมาณตามรายการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเท่านั้น เพราะเป็นปัจจัยสำคัญของการบูรณาการระหว่างกระทรวง กรม และหน่วยงานในกำกับ กับหน่วยงานในพื้นที่ (Function + Area) โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวง กรม และหน่วยงานในกำกับ ต้องยึดถือรายการที่บรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือเป็นนโยบายรัฐบาล โดยจัดตั้งสำนักงานงบประมาณส่วนจังหวัด เป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในการบูรณาการแผนงานและงบประมาณ อีกทั้งเพื่อเป็นการตรวจสอบรายการของงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้สำนักงานงบประมาณต้องพัฒนาบุคลากร ให้มีความรู้ความเข้าใจ พร้อมทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่จังหวัดอย่างถูกต้องแม่นยำ รวมถึงสำนักงานงบประมาณต้องเปิดโอกาส หรือกำหนดช่องทาง วิธีการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณได้ด้วย

3. ระบุแนวทางการพัฒนาอย่างชัดเจนในแผนพัฒนา 3 ระดับ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

4. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภายในจังหวัดเพื่อรองรับการบูรณาการในการจัดสรรงบประมาณ โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทเป็น CEO และโอนไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่บูรณาการงบประมาณภายในจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ทั้ง 3 มิติ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม

5. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการบูรณาการในการจัดสรรงบประมาณ

6. ปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานงบประมาณ เพื่อรองรับการบูรณาการโดยกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ในระดับพื้นที่ให้ชัดเจน คือ จัดตั้งสำนักงานงบประมาณในแต่ละจังหวัด เพื่อทำหน้าที่บูรณาการ งบประมาณของหน่วยงานต่างๆ

7. พัฒนาบุคลากรของสำนักงานงบประมาณ เพื่อให้เข้าใจอำนาจหน้าที่ในระดับพื้นที่ให้ชัดเจนและรู้จักการวิเคราะห์งบประมาณตามยุทธศาสตร์การผลิตและผลลัพธ์การผลิต
8. พัฒนาข้าราชการของกระทรวง/กรม ให้มีองค์ความรู้พื้นฐานการวิเคราะห์งบประมาณตามนโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์กระทรวง/กรม ที่มุ่งการผลิตและผลลัพธ์การผลิต
9. จัดตั้งสำนักงานรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณให้หน่วยงานนี้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมอบหมายผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ไทรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2556). การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ : แนวคิดและทฤษฎี.

กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2548). *การบริหารราชการแนวใหม่ บริบท และเทคนิควิธี*. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์แอนด์ มีเดีย.

เมธี ครองแก้ว. (2535). *การบริหารและควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ราชกิจจานุเบกษา. (2517). พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม.(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517.

ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 83 (16 พฤษภาคม 2517).

ราชกิจจานุเบกษา. (2534). พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม.(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534.

ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 168 (25 กันยายน 2534).

ราชกิจจานุเบกษา. (2546). พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. 2546. เล่ม 120, ตอนที่ 100 ก (9 ตุลาคม 2546): 1-16.

ราชกิจจานุเบกษา. (2551). พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

พ.ศ. 2551. เล่ม 125 ตอนที่ 137 ก (30 ธันวาคม 2551): 1-16.

ราชกิจจานุเบกษา. (2552). พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549) ที่เกี่ยวกับการจัดสรรและบริหารงบประมาณ.

ราชกิจจานุเบกษา. (2554). ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11

(พ.ศ. 2555-2559).” เล่ม 128 ตอนพิเศษ 152 ง (14 ธันวาคม 2554): 1-183.

ราชกิจจานุเบกษา. (2543). พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม.(ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543.

เล่ม 117 ตอนที่ 21 ก (17 มีนาคม 2543).

สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2553). *การเพิ่มประสิทธิภาพ การนำระบบงบประมาณ*

แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักนโยบายและแผนงบประมาณ, สำนักงานงบประมาณ.(2557) *การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี*

ปีพ.ศ. 2557. กรุงเทพฯ : สำนักงานงบประมาณ.