



The Parliamentary Budget Office

รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐบาล

ฉบับที่ 5/2560

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ
แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560





การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ
แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560



เรื่อง	การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ แผนงานบูรณาการพัฒนาศูนย์สุขภาพมูลฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560		
จัดพิมพ์ครั้งที่	1/2560		
จำนวนหน้า	57 หน้า		
จำนวนพิมพ์	450 เล่ม		
จัดทำโดย	สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 โทรศัพท์ 0-2244-2222 โทรสาร 0-2244-0088		
ที่ปรึกษา	นายนพรัตน์ ทวี ผู้บังคับบัญชาสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา		
คณะผู้ศึกษา	สืบทารวจตรี ธารม	มาฉิม	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
	นางพิทยาภรณ์	บางพระ	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ
	นางสาวศิริขวัญ	วิเชียรเพลิศ	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ
	นายวีรวัฒน์	พิลากุล	นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 โทรศัพท์ 0-2244-2117 โทรสาร 0-2244-2122		

คำนำ

รายงานการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ถึงกระบวนการ ขั้นตอน การจัดทำแผนงานและคำของบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ รวมถึงการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ โดยนำเสนอผลการศึกษา ประกอบด้วย 1) กระบวนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ 2) การบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ 3) การติดตามรายงานผลการดำเนินงาน 4) ข้อค้นพบจากการศึกษา 5) ปัญหาและอุปสรรค และ 6) ข้อเสนอแนะจากหน่วยงาน รายงานศึกษานี้สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สำนักงานงบประมาณของรัฐบาลขอขอบคุณกรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะบูรณาการ อันทำให้การศึกษาและติดตามแผนงานนี้สำเร็จได้ด้วยดี

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษานี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อบุคคลในวงงานรัฐบาลและประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไป

สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล
มีนาคม 2560

บทสรุปผู้บริหาร

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเพื่อเป็นกลไกในการบูรณาการการทำงานภาครัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของประเทศ ลดความซ้ำซ้อนของการทำงาน และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) จำนวน 23 แผนงาน และแผนงานบูรณาการเชิงพื้นที่ (Area) จำนวน 2 แผนงาน รวมทั้งสิ้น 25 แผนงานบูรณาการ

แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง เป็นหนึ่งในแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน สร้างอาชีพ และรายได้ พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้มีความมั่นคง ยกระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชนสู่สากล โดยการพัฒนาอาชีพตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมแหล่งทุนชุมชน สร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพและแก้ไขปัญหาหนี้สิน ตลอดจนพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนให้ได้มาตรฐานตรงตามความต้องการของตลาด และส่งเสริมช่องทางการจำหน่ายให้มีความสะดวกรวดเร็ว โดยมีเป้าหมายให้ “เศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง ประชาชนมีความสุข และมีรายได้เพิ่ม” ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่ 4 ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเจริญเติบโตจากข้างใน สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมีเป้าหมายให้กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก บูรณาการการทำงานกับหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้อง จำนวน 7 กระทรวง 23 หน่วยงาน 3 รัฐวิสาหกิจ 4 กองทุน ภายใต้งบประมาณ จำนวน 4,889.7511 ล้านบาท โดยกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการไว้ ดังนี้

1. ประชาชนในหมู่บ้านเป้าหมายมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 3
2. กลุ่มเป้าหมาย 2,131,363 ราย/แห่ง/องค์กร เข้าถึงแหล่งทุนร้อยละ 100
3. รายได้จากการขายผลิตภัณฑ์ชุมชนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10 ของปีที่ผ่านมา

ทั้งนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเป็นอย่างมาก เนื่องจากเห็นว่าจะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของประเทศ ช่วยลดความซ้ำซ้อนของการทำงานภาครัฐ รวมทั้งจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน มีประสิทธิภาพคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม แต่มีข้อสังเกตว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณในลักษณะดังกล่าวยังมีปัญหาบางประการที่อาจทำให้การดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ดังที่คาดหวังไว้

สำนักงานงบประมาณของรัฐบาลฯ จึงได้ดำเนินการศึกษาติดตามการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ โดยวิเคราะห์กระบวนการจัดทำและการบริหารงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำรายงานสรุปและข้อเสนอแนะให้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายแผ่นดินในปีงบประมาณต่อไป

การศึกษาติดตามการจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งในครั้งนี้ เป็นกรณีศึกษาตัวอย่างของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้อง ตามแนวทางการดำเนินงานของแผนงานทั้ง 4 แนวทาง 8 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

1. การจัดทำแผนงานบูรณาการ

1.1 หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการ มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมายและตัวชี้วัดความสัมพันธ์การดำเนินงานของแผนงานบูรณาการไม่มากนัก ส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการจัดทำงบประมาณ/โครงการ/กิจกรรม ภายใต้แผนงานบูรณาการส่วนใหญ่เป็นภารกิจของหน่วยงานเจ้าภาพซึ่งได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องอยู่ก่อนแล้ว มิใช่เป็นโครงการ/กิจกรรมที่ร่วมกันจัดทำขึ้นมาใหม่ จึงเห็นความเชื่อมโยงที่จะนำไปสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ของแผนงานได้ไม่ชัดเจน

1.2 การหารือเพื่อวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพยังมีน้อย ด้วยข้อจำกัดของกรอบเวลาที่กระชั้นชิด ทำให้การเตรียมความพร้อมเพื่อจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเป็นไปอย่างเร่งรีบ การประชุมปรึกษาหารือร่วมกันของหน่วยงานร่วมแผนงานบูรณาการ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับขอบเขต วัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงาน เป้าหมายและตัวชี้วัด จึงดำเนินการได้ไม่เต็มที่ ทำให้ไม่เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเชื่อมประสานและร่วมรับผิดชอบต่อเป้าหมายร่วมกัน

1.3 หน่วยงานเจ้าภาพมีบทบาทสำคัญในการประสานงาน แต่การตัดสินใจพิจารณากันกรองโครงการ/กิจกรรม/งบประมาณของหน่วยงานร่วม รวมถึงการกำกับ ดูแล การดำเนินงานของหน่วยงานร่วมให้เป็นไปตามแผนงาน หน่วยงานเจ้าภาพยังมีบทบาทไม่ชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากขาดกลไกในการกำกับ ควบคุม หน่วยงานร่วมอื่น ๆ ที่มีฐานะองค์กรในระนาบเดียวกัน

1.4 มีการนำโครงการ/กิจกรรมที่ดำเนินการเสร็จสิ้นในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว มาขอรับการจัดสรรงบประมาณในแผนงานบูรณาการ โดยเป็นการขอเดิมนอก/ต้นทุนเงินภาครัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่ได้ปล่อยเงินกู้ปลอดดอกเบี้ยแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตามนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการรวมกิจกรรมและงบบริหารสำนักงานของหน่วยงานร่วมบางหน่วยงานไว้ในแผนงานบูรณาการนี้ด้วย ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องหรือส่งถึงผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายหรือสอดคล้องกับตัวชี้วัดของแผนบูรณาการ ทำให้งบประมาณของแผนงานบูรณาการอาจไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

1.5 การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในระดับต่าง ๆ ยากที่จะวัดผลสัมฤทธิ์ของการบรรลุเป้าประสงค์ของแผนงานได้ โดยพบว่าตัวชี้วัดในระดับโครงการ/กิจกรรมเป็นการวัดเพียงในระดับผลผลิต ทำให้ยากที่จะวัดว่าการดำเนินงานของแต่ละโครงการ/กิจกรรม ส่งผลไปสู่เป้าหมายของแผนงานบูรณาการได้อย่างไร ทั้งนี้ การนำโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานร่วมต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว มาเชื่อมโยงเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณร่วมกัน โดยมีได้ร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดขึ้นมาใหม่ ส่งผลให้การดำเนินงานยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ รวมถึงค่าเป้าหมายตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการที่กำหนดไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ไม่ท้าทายการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบตัวชี้วัด

2. การบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ

2.1 จากการศึกษาพบว่าเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ ได้แก่ การติดต่อประสานงาน การประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพ และแบบรายงานต่าง ๆ ที่สำนักงานงบประมาณกำหนด ซึ่งพบว่าแนวทางในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร สำนักงานงบประมาณจึงได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ขึ้นภายหลัง เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการที่ชัดเจนขึ้น

2.2 การกำกับ ควบคุม ดูแล การติดตาม และการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการ โดยหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานงบประมาณ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ รวมถึงหน่วยงานเจ้าภาพยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณที่ให้ส่วนราชการ/หน่วยงานร่วมเป็นเจ้าของงบประมาณ ประกอบกับการทำงานที่ยังยึดติดกับวัฒนธรรมเดิม ๆ ที่เน้นการทำงานในแนวตั้ง ภายใต้ภารกิจตามอำนาจหน้าที่และการสั่งการของหัวหน้าหน่วยงาน จึงทำให้การใช้กลไกงบประมาณในลักษณะบูรณาการขับเคลื่อนการทำงานในแนวนอนระหว่างกระทรวง/หน่วยงาน ที่มีฐานองค์กรเท่าเทียมกัน ไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของประเทศได้อย่างเต็มที่

3. การติดตามรายงานผลการดำเนินงาน

กลไกการติดตามผลการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการรายงานแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแบบฟอร์มที่สำนักงานงบประมาณกำหนดทุกสิ้นไตรมาส ซึ่งเป็นเครื่องมือในการกำกับให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าประสงค์ของแผนงาน โดยมีการติดต่อประสานงานและประชุมหารือร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน รวมถึงรายงานผลการดำเนินงานผ่าน “ระบบรายงานผลการบริหารงบประมาณและการบริหารกิจกรรม/โครงการ (Budget and Project Management Program : BPM)” โดยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ประจำอยู่ตามพื้นที่ จังหวัด และภาค ทำหน้าที่ให้ข้อมูล ส่งเอกสาร ประสานงาน ติดตามปัญหาอุปสรรคในการทำกิจกรรมในระดับพื้นที่

สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ข้อจำกัดของกรอบเวลา (Time line) เป็นปัญหาสำคัญของการจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ทำให้การกำหนดแนวทาง โครงการ/กิจกรรม ภายใต้แผนงานเป็นไปอย่างเร่งรีบไม่ละเอียด รอบคอบ ครบคลุม และขาดการเชื่อมโยงไปสู่ผลสัมฤทธิ์

2) การจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการยังคงยึดติดอยู่ในกรอบความเป็นเจ้าของงบประมาณของหน่วยงานร่วมบูรณาการ ทำให้การทำงานยังยึดกระบวนการและการทำงานแบบแนวตั้งที่ต้องสั่งการจากบนลงล่าง แทนการนำยุทธศาสตร์มาเป็นตัวตั้ง ทำให้การทำงานแนวนอนที่ต้องมีการทำงานร่วมกันภายใต้แผนงานบูรณาการไม่เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเชื่อมประสานและร่วมรับผิดชอบต่อเป้าหมายร่วมกันอย่างแท้จริง

3) หน่วยงานเจ้าภาพขาดอำนาจสั่งการซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงาน เนื่องจากส่วนราชการ/หน่วยงาน ที่เข้าร่วมแผนงานบูรณาการต่างมีฐานองค์กรที่เท่าเทียมและเป็นอิสระต่อกัน และยังคงติดขัดกับการสั่งการของหัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าหน่วยงานเป็นสำคัญ

4) หน่วยงานร่วมภายใต้แผนงานบูรณาการมีความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และการวัดผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานแตกต่างกัน ทำให้การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานร่วมที่นำมาขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกัน

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนงานบูรณาการในภาพรวม มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. **แผนงานบูรณาการต้องเป็นภารกิจสำคัญพิเศษและต้องมีระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินงาน** การกำหนดแผนงานบูรณาการต้องเป็นประเด็นสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือนโยบายสำคัญของรัฐบาลและต้องมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดที่ชัดเจน โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมทั้งหมดร่วมกันจัดทำแผนการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการตามระยะเวลาสิ้นสุดของแผนงานนั้น ๆ ล่วงหน้าและกำหนดว่าโครงการใดควรดำเนินการก่อนหลัง เพื่อให้การดำเนินงานมีความเชื่อมโยงกันทั้งต้นทาง กลางทางและปลายทาง โดยโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานร่วมที่จะดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณต้องมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานได้ชัดเจน รวมถึงมีการทบทวนแผนการดำเนินงานทุกปี เพื่อให้สามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อได้ดำเนินการสำเร็จตามเป้าหมายแล้วควรยกเลิกแผนงานบูรณาการนั้น ๆ เพื่อจะได้นำงบประมาณไปจัดสรรให้กับโครงการสำคัญอื่น ๆ เพื่อไม่ให้เป็นการชะงักของภาครัฐที่ต้องสนับสนุนงบประมาณตลอดไป

2. **ควรกำหนดกรอบเวลา (Time line) ในการจัดทำแผนงานบูรณาการให้มีระยะเวลามากขึ้น** เพื่อให้การจัดทำแผนงานบูรณาการมีความละเอียดรอบคอบ ถูกต้อง ครบถ้วน มีการจัดสรรงบประมาณที่ได้สัดส่วนกับปริมาณงาน จึงควรกำหนดกรอบเวลาให้หน่วยงานร่วมมีระยะเวลาในการเตรียมการวางแผนและจัดทำแผนงานบูรณาการให้มากขึ้น

3. **ควรเพิ่มอำนาจและบทบาทในการบริหารจัดการให้แก่หน่วยงานเจ้าภาพมากขึ้น** โดยกำหนดให้งบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการใด ๆ เป็นงบประมาณร่วมกันของส่วนราชการ/หน่วยงานร่วมทั้งหมดภายใต้แผนงานบูรณาการนั้น ๆ ในลักษณะเดียวกับงบประมาณของกลุ่มจังหวัด โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ภายใต้การกำกับควบคุมของรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบและคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของแผนงานบูรณาการนั้น ๆ

4. **ควรมีระบบติดตามประเมินผลที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง** การติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ควรมุ่งเน้นการประเมินผลลัพธ์หรือประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับมากกว่าการมุ่งเน้นการรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งกำหนดให้มีกลไกที่รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว โดยให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการนั้น ๆ

5. **ควรบูรณาการแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและการสร้างความเข้มแข็งยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศเข้าด้วยกัน** การกำหนดแผนงานบูรณาการยังมีหลายแผนงานที่มีกลุ่มเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน เช่น (1) แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (2) แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง (3) แผนงานพื้นฐานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน และ (4) แผนงานบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นแผนงานบูรณาการที่กำหนดขึ้นใหม่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รวมถึงการดำเนินงานตามแนวทางประชารัฐของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันและมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน สร้างความเข้มแข็งของชุมชนและลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบททั้งสิ้น ดังนั้น จึงควรบูรณาการการดำเนินงานทั้งหมดให้อยู่ภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินงานเกิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ที่เชื่อมโยงทุกภาคส่วน รวมถึงกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด วัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงานให้ชัดเจนจับต้องได้ มีการแบ่งความรับผิดชอบและกระจายตัวชี้วัดไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามภารกิจ ในขณะเดียวกันโครงการ/กิจกรรมใดที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจดังกล่าวควรแยกไปอยู่ในแผนงานบูรณาการอื่น ๆ

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญแผนภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาและติดตาม	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษาและติดตาม	2
1.4 วิธีการศึกษาและติดตาม	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 หลักการและแนวคิดในการบูรณาการ	4
2.1.1 หลักการในการบูรณาการ	4
2.1.2 การบริหารราชการแบบบูรณาการ	5
2.2 กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (Sustainable Development Goals)	7
2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)	7
2.4 แนวทางการพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	8
2.5 ประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558–2560	9
2.6 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	11
2.6.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	11
2.6.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	11
2.6.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	12
2.6.4 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ	13
บทที่ 3 วิธีการดำเนินการศึกษา	16
3.1 การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง	16
3.2 เครื่องมือการศึกษาและติดตาม	16
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	17
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	17
บทที่ 4 บูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	18
4.1 วัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	18
4.2 ความเชื่อมโยงกับแผนระดับชาติและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	18
4.3 เป้าหมายของแผนงานบูรณาการ	21
4.4 ตัวชี้วัดเป้าหมายแผนงานบูรณาการ	21
4.5 โครงสร้างแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	21
4.6 แนวทางการดำเนินงาน	23

	หน้า
บทที่ 5 ผลการศึกษา	32
5.1 กระบวนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ	32
5.2 การบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ	37
5.3 การติดตามรายงานผลการดำเนินงาน	38
5.4 ข้อค้นพบจากการศึกษา	39
5.5 ปัญหาและอุปสรรค	41
5.6 ข้อเสนอแนะจากหน่วยงาน	42
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	44
6.1 บทสรุป	44
6.2 ข้อเสนอแนะ	48
บรรณานุกรม	51
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก. ประเด็นในการสัมภาษณ์และขอรับทราบข้อมูล	
ภาคผนวก ข. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่าย สำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559	

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1	กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
ตารางที่ 4.1	งบประมาณและหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการ ตามแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
ตารางที่ 4.2	แนวทางการดำเนินงาน กิจกรรม งบประมาณ กลุ่มเป้าหมายและตัวชี้วัด แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
ตารางที่ 4.3	กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของการขับเคลื่อนแผนชุมชน ระดับตำบลนำไปใช้พัฒนาอาชีพ
ตารางที่ 4.4	กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของการส่งเสริมอาชีพประชาชน
ตารางที่ 4.5	กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา กลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชน
ตารางที่ 4.6	กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ เพื่อประกอบอาชีพ
ตารางที่ 4.7	กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของแหล่งเงินทุน เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สิน
ตารางที่ 4.8	กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน
ตารางที่ 4.9	กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา ศักยภาพผู้ประกอบการ
ตารางที่ 4.10	กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของแนวทางที่ 4 การส่งเสริมช่องทางการตลาด
ตารางที่ 5.1	การจัดประชุมเพื่อการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 2.1	กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ	15
แผนภาพที่ 4.1	ความเชื่อมโยงระดับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	19
แผนภาพที่ 4.2	โครงสร้างแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	22
แผนภาพที่ 4.3	แนวทางที่ 1 การสร้างสัมมาชีพชุมชนโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	23
แผนภาพที่ 4.4	ความเชื่อมโยงกิจกรรมการขับเคลื่อนโครงการสร้างสัมมาชีพชุมชน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	24
แผนภาพที่ 4.5	รายละเอียด แนวทางที่ 2 การสร้างโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนและสร้างธรรมาภิบาล	26
แผนภาพที่ 4.6	รายละเอียด แนวทางที่ 3 การพัฒนาผลิตภัณฑ์ OTOP และแนวทางที่ 4 การส่งเสริมช่องทางการตลาด	28

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การจัดทำงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สำนักงบประมาณได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการจำนวน 25 เรื่อง ประกอบด้วย การบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) และการบูรณาการเชิงพื้นที่ (Area) นอกเหนือจากงบประมาณของกระทรวง/หน่วยงาน (Function) ประกอบกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการ โดยได้มีความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ในหลายประเด็น เช่น

(1) ต้องมีการจัดทำแผนงานบูรณาการให้เป็นไปตามหลักการของการบูรณาการอย่างแท้จริง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ มาร่วมกันพิจารณากำหนดเป้าหมาย ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันและแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ หลักการสำคัญในการบริหารงานแบบบูรณาการจะต้องเปลี่ยนการทำงานจากแนวดิ่งมาเป็นการบริหารงานในแนวนอน รวมทั้งนำยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นตัวตั้ง และต้องใช้หลักการบริหารเชิงยุทธศาสตร์มิใช่การบริหารงานประจำ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบเป้าหมายตามตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs)

(2) แผนงานบูรณาการเป็นโครงการขนาดใหญ่ ที่มีความซับซ้อน กว้างขวาง และครอบคลุมหลายหน่วยงาน ดังนั้น ควรแบ่งเป็นโครงสร้างย่อยในระดับยุทธศาสตร์ (Agenda) โดยทุกโครงการย่อยต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพ เป้าหมาย ตัวชี้วัดกิจกรรม ที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมายรวม มีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่ชัดเจน และต้องมีการกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ซึ่งมีรายละเอียดกิจกรรมต่าง ๆ หากแผนระดับปฏิบัติการมีหลายกระทรวง ให้ร่วมมือกันดำเนินงาน แทนที่ต่างคนต่างทำ โดยต้องมีการหารือร่วมกันกำหนดว่าหน่วยงานไหนควรทำอะไร อย่างไร เมื่อใด และมีการจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลให้มีคุณภาพ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลของทุกหน่วยงาน ให้ใช้ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) แผนงานบูรณาการทุกแผนงาน ที่มีฝ่ายบริหารกำกับดำเนินการจะต้องมีเอกภาพในการพิจารณาสั่งการ (Unity of Command) และกำหนดให้มีศูนย์กลางในการประสานงานและสั่งการ (War Room) โดยมีการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และแผนการปฏิบัติงานร่วมกันว่าโครงการใดควรดำเนินการก่อนหลัง เพื่อให้การดำเนินงานที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง โดยคำนึงถึงศักยภาพของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าภาพหลักจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานเชิงยุทธศาสตร์กับฝ่ายบริหาร ที่กำกับดูแลหน่วยงานกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้แผนบูรณาการ ตลอดจน กำกับการดำเนินงานและติดตามประเมินผล เพื่อให้ทราบความสำเร็จของแผนงาน โดยกำหนดห้วงระยะเวลาการประเมินผลที่ชัดเจน เช่น ระยะเวลา 1 ปี 3 ปี 5 ปี หรือ 10 ปี หากบรรลุผลสำเร็จแล้ว หรือมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง จะได้นำเงินไปสนับสนุนโครงการสำคัญอื่น ๆ เพื่อไม่เป็นภาระที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณตลอดไป

จากข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการวิสามัญฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน่วยงานภายใน คือ สำนักงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ติดตาม ตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภาให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่า และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ จึงมอบหมายให้สำนักงบประมาณของรัฐสภา ดำเนินการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เพื่อเป็นข้อมูลให้คณะกรรมการการวิสามัญฯ ใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปี ๆ ต่อไป

สำนักงบประมาณของรัฐบาลฯ จึงเห็นสมควรดำเนินการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) จำนวน 5 แผนงานบูรณาการ จากทั้งหมดจำนวน 25 แผนงาน ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย

- (1) แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด
- (2) แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล
- (3) แผนงานบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา
- (4) แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
- (5) แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

สำหรับ “แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง” เป็นการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลฯ ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีความสุข สร้างชุมชนเข้มแข็งโดยยึดหลักการตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสัมมาชีพ พัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชนและการเพิ่มช่องทางการตลาด การจัดกิจกรรมที่ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย เกิดประสิทธิภาพ ประหยัด และไม่ซ้ำซ้อนกัน จึงจะสามารถสร้างเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็งได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน คณะผู้ศึกษาได้พิจารณาเห็นว่าแผนงานบูรณาการดังกล่าวจะเป็นกรณีศึกษาที่ดีที่จะสะท้อนถึงกระบวนการจัดทำและการบริหารจัดการงบประมาณในลักษณะบูรณาการ จึงได้เลือกศึกษาติดตามแผนงานบูรณาการดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาและติดตาม

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง รวมทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดว่ามีความเหมาะสม สอดคล้อง และสามารถส่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าประสงค์หรือไม่อย่างไร

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารงบประมาณ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานและระบบการติดตามประเมินผล

1.3 ขอบเขตของการศึกษาและติดตาม

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีขอบเขตการศึกษาและติดตามดังนี้

1.3.1 ศึกษากระบวนการ ขั้นตอน การจัดทำแผนงานและค่าของงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการของหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน ตลอดจนการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ เปรียบเทียบกับกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา แนวทางและหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด

1.3.2 ศึกษาการบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ ปัญหาอุปสรรค ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะ

ช่วงระยะเวลาการศึกษาและติดตาม ตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2559 – เดือน มีนาคม 2560

1.4 วิธีการศึกษาและติดตาม

1.4.1 ศึกษาโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่เรียบเรียงแล้ว จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารต่าง ๆ ของหน่วยงาน แนวคิดทฤษฎีเรื่องการบูรณาการ แนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนด ตลอดจนร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) นโยบายสำคัญของรัฐบาล แผนแม่บทเฉพาะเรื่อง รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 ศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง ในส่วนของการจัดทำแผนค่าของงบประมาณประจำปี การบริหารจัดการ และระบบติดตามประเมินผล กับส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานบางส่วน (สัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบนโยบายและแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง)

1.4.3 นำข้อมูลทั้ง 2 ส่วน มาวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงาน บทสรุปและข้อเสนอแนะให้แก่คณะกรรมการการวิสามัญฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบกระบวนการของการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและนโยบายการจัดทำงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ การจัดทำแผนงานและค่าของงบประมาณของหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน ตลอดจนการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดของแผนงานงบประมาณบูรณาการ ว่ามีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามหลักการทฤษฎี กรอบแนวคิด และหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่อย่างไร

1.5.2 ทราบถึงแนวทางการบริหารงบประมาณ ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัด จากการดำเนินงานที่ผ่านมา และระบบการติดตามประเมินผลของหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน

1.5.3 จัดทำข้อเสนอแนะและสรุปรายงานการศึกษาและติดตามผล ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่คณะกรรมการการวิสามัญฯ สำหรับใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการในปีต่อ ๆ ไป

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

“แผนงานบูรณาการ” หมายความว่า แผนงานที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์สำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดและแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน มีความประหยัดและคุ้มค่า สามารถบรรลุเป้าหมาย เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการ

“สัมมาชีพ” หมายถึง อาชีพที่ไม่เบียดเบียนตนเอง ไม่เบียดเบียนผู้อื่น ไม่เบียดเบียนสิ่งแวดล้อมและมิรายได้มากกว่ารายจ่าย เป็นความพยายามที่จะปรับจากการทำมาหากินเป็นทำมาค้าขาย โดยไม่ได้เอากำไรสูงสุดเป็นตัวตั้ง หรือเป็นเป้าหมายสุดท้าย และต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม กล่าวคือ ความสุขของตนและคนทำงาน รวมถึงประโยชน์ของผู้บริโภค และผู้รับบริการเป็นหลัก

“หน่วยงานเจ้าภาพ” หมายถึง หน่วยงานเจ้าภาพหลักของแผนงานบูรณาการ

“หน่วยงานร่วม” หมายถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทนำว่าการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) เป็นพิเศษ เพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายสำคัญของรัฐบาล รวมถึงลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานในภาครัฐ ดังนั้น การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการในครั้งนี้ จึงต้องทำความเข้าใจถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

2.1 หลักการและแนวคิดในการบูรณาการ

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเป็นกลไกหนึ่งในการเชื่อมโยงการดำเนินงานของส่วนราชการ/หน่วยงาน ที่มีภารกิจและเป้าหมายร่วมกันหรือเกี่ยวข้องกัน โดยจะต้องมีการบูรณาการนโยบายงบประมาณและบุคลากรร่วมกัน และมีเป้าหมายการดำเนินการเป็นสิ่งเดียวกัน มีการดำเนินงานร่วมกันในลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่าย มีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์รวม โดยคำนึงถึงหลักประหยัดและความคุ้มค่า ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองทรัพยากร เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดผลสัมฤทธิ์และประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม

2.1.1 หลักการในการบูรณาการ

ปัญหาวิกฤติของการประสานงาน (coordination crisis) เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการวางแผนและการปฏิบัติงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับองค์การอื่นในกิจกรรมเดียวกัน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมุ่งแต่ทำงานเฉพาะหน้าที่ของตนเองเท่านั้น ทำให้ละเลยการประสานงานกับหน่วยงานอื่น เป็นผลทำให้ภารกิจที่ต้องอาศัยหลายหน่วยงานร่วมกันดำเนินการไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ จึงเกิดรูปแบบการบริหารงานภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงจากแบบราชการมาเป็นรัฐบาลที่เน้นการประสานงานเชื่อมโยง (joined-up government) มองความสัมพันธ์ของสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นในลักษณะเครือข่ายมากกว่าสายการบังคับบัญชา (network-oriented polity) โดยบทบาทของรัฐจะเปลี่ยนจากผู้กำหนดนโยบายมาเป็นผู้สนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและบทบาทของรัฐจะเน้นการประสานงานและการกำกับดูแลเป็นหลัก

กล่าวโดยสรุป แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดบูรณาการ ซึ่งเน้นการประสานมิติต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงาน เพื่อช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนกันในการกำหนดแผนและดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายด้านนโยบาย (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และ สุขเย็น เทพทอง, 2552, น. 153-154) โดยมีหลักการบูรณาการด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) การบูรณาการด้านนโยบาย (Policy Integration)

ปัจจุบันผู้กำหนดนโยบายในหลายประเทศมีความพยายามที่จะปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายใหม่จากการประสานงานภายในหน่วยงานมาเป็นความร่วมมือกันทั้งหมดเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อนหรือการมีเป้าหมายขัดแย้งกันในหน่วยงานต่าง ๆ การบูรณาการด้านนโยบายมี 3 มิติ คือ 1) ความครอบคลุมสมบูรณ์ 2) ความสอดคล้องกัน 3) การรวมตัวกัน โดยต้องมีกลไกสถาบันที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 4 ประการ คือ

(1.1) การบูรณาการหน่วยงาน มีจุดมุ่งหมาย คือ การปรับปรุงการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานเพื่อลดปัญหาการประสานงานตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา และช่วยยกระดับความสำคัญของประเด็นนโยบายให้เป็นวาระสำคัญ การเรียนรู้ระดับนโยบายจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการบูรณาการหน่วยงาน

(1.2) กลไกการติดต่อสื่อสาร ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปได้มีการปรับปรุงกลไกการสื่อสารแนวนอนและความร่วมมือระหว่างสาขาต่าง ๆ โดยการจัดตั้งคณะทำงานและคณะกรรมการข้ามกระทรวง กระบวนการปรึกษาหารือหรือการตั้งผู้ประสานงานนโยบายในกระทรวงต่าง ๆ ตามสาขาของนโยบาย กลไกการประสานความร่วมมือแนวนอนจะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายนั้น ๆ กลไกการประสานงานส่วนใหญ่ไม่ค่อยช่วยในเรื่องการสร้างขีดความสามารถ แต่มุ่งบูรณาการความเชี่ยวชาญในนโยบายสาขาหนึ่งไปยังสาขาอื่น ประสิทธิภาพของกลไกที่เป็นทางการดังกล่าวขึ้นอยู่กับความเต็มใจของสถาบันและตัวบุคคลที่เข้ามาร่วมมือกัน

(1.3) กลยุทธ์จากรัฐบาลกลาง การบูรณาการจะได้รับการสนับสนุนโดยอาศัยนโยบายทางการเมือง เพราะจะเป็นแรงผลักดันในการสนับสนุนให้นโยบายเป็นวาระแห่งชาติหรือวาระของรัฐบาลความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจะมีมากขึ้น

(1.4) กลยุทธ์การบูรณาการภายในสาขา (sectoral intergration strategies) ซึ่งเป็นการบูรณาการในระดับย่อยลงมาเพื่อช่วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) การบูรณาการด้านงบประมาณ

ระบบงบประมาณทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ การควบคุม (control) การจัดการ (management) และการวางแผน (planning) (Allen Schick, 1972) และมีบทบาทในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม เพราะแผนงบประมาณเป็นแผนทางการเงินที่จะทำให้นโยบายปรากฏเป็นจริงได้ การบูรณาการงบประมาณสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น การบูรณาการงบประมาณเพื่อการพัฒนาให้เข้ากับการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนทางการเงิน (Sussman, 2003) การบูรณาการงบประมาณทุกแหล่งเพื่อใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน (UN Woman, 2013)

แผนงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นแผนซึ่งกำหนดมาจากนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลที่จำเป็นต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้เกิดการประสานกิจกรรมของหลายกระทรวงในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุภารกิจร่วมกัน ดังนั้น แผนงบประมาณเชิงบูรณาการจึงเป็นเครื่องมือที่กำหนดทิศทางการบูรณาการ ประเด็นการบูรณาการ เป้าหมายและตัวชี้วัดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลไกการดำเนินงาน

2.1.2 การบริหารราชการแบบบูรณาการ

การบริหารราชการแบบบูรณาการ คือ การบริหารที่ทุกหน่วยงานทำงานแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก เป็นการทำงานหลายหน่วยงานโดยอาศัยความเชี่ยวชาญและความชำนาญเฉพาะด้านของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน ทำงานภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักของยุทธศาสตร์เดียวกัน โดยร่วมกันคิดร่วมกันทำงาน ใช้ทรัพยากรร่วมกัน ก่อให้เกิดความประหยัด เสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเป็นหลัก มีลักษณะสำคัญ คือ เป็นระบบบริหารจัดการในแนวราบที่ใช้การบูรณาการงานของทุกภาคส่วน ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาในระดับประเทศ ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย

การบริหารราชการแบบบูรณาการมีองค์ประกอบที่สำคัญที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

(1) โครงสร้างส่วนราชการ โครงสร้างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ส่วนใหญ่มีลักษณะโครงสร้างตาม function แต่ปัจจุบันภารกิจงานที่รับผิดชอบมีลักษณะมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ทำให้การดำเนินงานบางส่วนต้องมีการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ดังนั้น ส่วนราชการจึงจำเป็นต้องนำหลักการบริหารแบบบูรณาการมาใช้ในการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวง ระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้ภารกิจที่ต้องทำร่วมกันหรือต่อเนื่องกันสามารถบรรลุได้ตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ลักษณะองค์กรตามแนวคิดของการบริหารราชการแบบบูรณาการ ครมมี 2 ระดับ คือ

- องค์กรในระดับบน ซึ่งมีการทำงานแบบยุทธศาสตร์ (agenda) ค่อนข้างสูง
- องค์กรในระดับย่อยลงมา ยิ่งหน่วยย่อยลงมามากเท่าไร การทำงานตามสายงาน/

โครงสร้าง (functional) จะค่อนข้างมาก การทำงานตามยุทธศาสตร์ (agenda) จะมีเพียงบางส่วนที่ต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น

ฉะนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดของการบริหารราชการแบบบูรณาการ คือ วิธีการที่จะทำให้แต่ละกระทรวง/กรม มีการทำงานต่อเนื่องกันเป็นแบบยุทธศาสตร์ให้ได้ โดยหัวใจสำคัญคือการสร้างความเข้าใจสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความเข้าใจว่าการทำงานตามโครงสร้าง (function) กับการทำงานตามยุทธศาสตร์ (agenda) นั้น ไม่ใช่การเลือกทำงานอันใดอันหนึ่ง แต่เป็นความต่อเนื่องที่ต้องเชื่อมต่อกันให้ได้ โดยอาจจะมีการปรับโครงสร้างการทำงานขององค์กรให้สอดคล้องตามภารกิจที่เปลี่ยนไป

(2) ระบบการทำงาน

(2.1) การบูรณาการโครงสร้างหน่วยงาน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้ให้คำอธิบายการบูรณาการระหว่างส่วนราชการ กำหนดว่า ในกรณีภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมีการบริหารจัดการทั้งในด้านการวางแผน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินงานร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในภารกิจนั้นเป็นเอกภาพเดียวกันในการดำเนินงาน

(2.2) การบูรณาการระบบบริหารจัดการ ระบบบริหารจัดการเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องบูรณาการวิธีการบริหารราชการแนวใหม่ ให้สอดคล้องกับภารกิจงานของส่วนราชการในปัจจุบัน โดยเฉพาะลักษณะของการทำงานแบบ Agenda ที่จะต้องมีการทำงานข้ามกระทรวง ต้องใช้หลาย ๆ หน่วยงาน (function) ในการทำงานให้สำเร็จ จึงมีความจำเป็นจะต้องมีวิธีการบริหารจัดการแนวใหม่ คือ การบริหารงานแบบบูรณาการ เพื่อให้มีเจ้าภาพที่ชัดเจนว่าประเด็นยุทธศาสตร์ (agenda) นี้ใครเป็นเจ้าของ (owner) ใครเป็นผู้รับผิดชอบ และใครจะทำหน้าที่ประสานหน่วยงาน (function) ต่าง ๆ ให้เข้าด้วยกัน

(2.3) การทำงานแบบ network การทำงานแบบบูรณาการเป็นการเชื่อมโยงการทำงานด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องทำร่วมกัน (common agenda) ในลักษณะของเครือข่ายที่จำเป็นต้องใช้คนที่มีความคิดที่ดีของการทำงานแบบบูรณาการและต้องสามารถมองภาพแบบองค์รวม (Holistic) เนื่องจากการทำงานแบบบูรณาการจะมีวัตถุประสงค์ที่เป็นเป้าหมายหลักร่วมกัน โครงสร้างการทำงานจะเป็นการทำงานแบบเครือข่ายหลายชั้นเชื่อมโยงกัน เรียกว่า Network group ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ที่เกี่ยวข้องแตกต่างกัน และแต่ละ stakeholder จะมีหลายหน่วยงาน (function) ที่ทำงานร่วมกันอยู่และจะทำงาน (contribute) ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ในแต่ละ agenda จะมีกลุ่มของ stakeholder group โดยเรียกลักษณะโครงสร้างแบบนี้ว่า dynamic network

(3) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน

วัฒนธรรมการทำงานของคนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่จะทำให้การทำงานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ และเมื่อมีการเปลี่ยนการบริหารราชการสมัยใหม่เป็นแบบบูรณาการ คนจึงจำเป็นต้องพยายามปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน โดยเน้นให้ความสำคัญของการทำงานแบบบูรณาการ วัฒนธรรมที่ควรจะทำให้เกิดขึ้นในระบบราชการ คือ

- วิธีการทำงานรูปแบบใหม่ โดยสร้างผลงานที่อยู่บนพื้นฐานทางวัฒนธรรม (performance based culture) คือ ทุกคนมุ่งความสำเร็จของงานเป็นหลัก เป้าหมายหลักคือยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การให้รางวัลและลงโทษจะขึ้นอยู่กับผลงาน
- วัฒนธรรมการทำงานแบบไร้พรมแดน (boundary less culture) ต่างหน่วยงาน ต่างกรม ต่างกระทรวง ควรมีการทำงานร่วมกันโดยยึดเป้าหมายการทำงานเป็นหลัก ลดขอบเขตบทบาทของหน่วยงานลง มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ช่วยกันคิดช่วยกันทำ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จของงาน
- วัฒนธรรมการทำงานแบบช่วยเหลือกันคนละไม้คนละมือ (execution supporting culture) เพื่อให้งานสำเร็จ โดยไม่ถือว่าไม่ใช่งานของตน เพราะเป้าหมายคือ “ประโยชน์สุขของประชาชน”

2.2 กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (Sustainable Development Goals)

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ จำเป็นต้องยึดกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาระยะยาวเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” นำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุขและตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูงเป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขของคนไทย สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ จึงได้นำ “ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน” ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาเป็นกรอบในการศึกษาและติดตามแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง โดยมีกรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาผู้ประกอบการและเศรษฐกิจชุมชน พัฒนาทักษะผู้ประกอบการยกระดับผลิตภาพแรงงานและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) สู่สากล และพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและสถาบันเกษตรกร

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

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 มีความแตกต่างจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ผ่าน ๆ มา คือ จะยึดโยงกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งนั้น มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งมีเป้าหมายที่สอดคล้องกับแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง คือ เป้าหมายที่ 1 ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน

โดยยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม มีแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับการบูรณาการเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง คือ การเสริมสร้างศักยภาพชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจ

ชุมชน และการสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานรากตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีสิทธิในการจัดการทุน ที่ดิน และทรัพยากรภายในชุมชน

โดยมีแผนงานที่สำคัญ คือ แผนงานสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งมีกรอบแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจกับชุมชนผ่านเครือข่ายวิสาหกิจเพื่อสังคม/วิสาหกิจชุมชน โดยการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคเอกชน วิสาหกิจเพื่อสังคม (วิสาหกิจชุมชน) และความร่วมมือระหว่างวิสาหกิจเพื่อสังคม (วิสาหกิจชุมชน) ในแต่ละพื้นที่ เพื่อการสร้างองค์ความรู้ รูปแบบการจัดการเพื่อสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนของวิสาหกิจในระยะยาว รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนฐานราก พร้อมทั้งประสานงานกับจังหวัดและท้องถิ่นเพื่อขยายผลจากชุมชนต้นแบบให้มีการนำไปใช้ในชุมชนอื่น ๆ อย่างกว้างขวางเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน

- หน่วยงานดำเนินงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจ กองทุนหมุนเวียน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และวิสาหกิจชุมชน

- กรอบระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (พ.ศ. 2560 - 2564)

2.4 แนวทางการพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีจำกัด เน้นการตั้งงบประมาณให้เกิดความประหยัด คุ่มค่า มีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยกำหนดให้มีการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) จำนวน 23 แผนงาน และการบูรณาการเชิงพื้นที่ (Area) จำนวน 2 แผนงาน โดยมีแนวทางการพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.4.1 พิจารณาสาระสำคัญของแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จากองค์ประกอบ ดังนี้

(1) กำหนดขอบเขต หลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัด แนวทางการดำเนินงาน หน่วยงานดำเนินการ

(2) กำหนดโครงการ/กิจกรรม ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน พร้อมรายละเอียดประกอบ

2.4.2 การจัดทำคำของบประมาณในแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ต้องกำหนดภารกิจบูรณาการในระดับโครงการ/กิจกรรม ของหน่วยงานให้สอดคล้องและเชื่อมโยงไปสู่การบรรลุเป้าหมายแผนงานบูรณาการระยะเวลาในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับมติคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถแสดงผลการบูรณาการได้อย่างครบถ้วนและนำไปสู่เป้าหมายของแผนงานบูรณาการได้อย่างชัดเจน โดยหน่วยงานเจ้าภาพต้องกำกับดูแลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.4.3 การดำเนินงานตามโครงการ/กิจกรรม ที่กำหนดไว้ในแผนงานบูรณาการต้องเป็นไปตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน และสอดคล้องกับพันธกิจของกระทรวง สะท้อนและส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และนโยบายของรัฐบาล

2.4.4 โครงการ/กิจกรรม ที่เสนอค่าของงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จะต้องเกี่ยวข้องและสนับสนุนเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ของแผนงานบูรณาการนั้น ๆ อย่างแท้จริง มีกิจกรรมเกี่ยวข้องสัมพันธ์ร่วมดำเนินการภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกัน

2.4.5 โครงการ/กิจกรรมและงบประมาณ ต้องมีความพร้อม ชัดความสามารถ ทั้งด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ พื้นที่ดำเนินการ และการบริหารจัดการที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.6 โครงการ/กิจกรรม ที่จะนำมารวมกันภายใต้แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จะต้องมีความเป็นเอกภาพ ประสาน สอดคล้อง เหมาะสมกับปริมาณงานและงบประมาณในแต่ละกิจกรรม และมีค่าใช้จ่ายการดำเนินงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่สำนักงบประมาณกำหนด

2.4.7 โครงการ/กิจกรรม ที่จะนำมาจัดทำเป็นแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์นั้น จะต้องมีการกำหนดเป้าหมายและรายละเอียดเกี่ยวกับผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดที่ชัดเจน สามารถใช้เป็นแนวทางติดตามประเมินผลได้

กล่าวโดยสรุป การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง วางแผนร่วมกัน กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดร่วมกัน (Joint KPIs) องค์กรใดที่หลังการจัดทำงบประมาณปี พ.ศ. 2560 ผ่านไปแล้ว เกิดกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จึงจำเป็นต้องทบทวนเป้าหมาย ตัวชี้วัด ให้สอดคล้อง เชื่อมโยงถูกต้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.5 ประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – พ.ศ. 2560

การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 3 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการการวิสามัญฯ มีข้อสังเกตในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ดังนี้

2.5.1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 การบูรณาการภารกิจและงบประมาณระหว่างหน่วยงาน ควรให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงกระบวนการ วิธีดำเนินงาน และระยะเวลา กำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดให้มีความชัดเจนสอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่เหมาะสม โดยมีกลไกในการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบ เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายรวมอย่างมีประสิทธิภาพ

2.5.2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

(1) ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดร่วมในการปฏิบัติงานตามแผนงานบูรณาการให้ชัดเจน เพื่อแสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งหามาตรการจูงใจหรือวิธีการให้รางวัลหน่วยงานที่ใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและโปร่งใส

(2) การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ต้องมีการควบคุมโครงการในลักษณะ Project Management และต้องมีความชัดเจนในเรื่องการกำหนดเป้าหมายรวม มีการกำหนดกิจกรรมที่ต้องดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยมีสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) กำหนดแนวทางการดำเนินงานเจ้าภาพ จัดทำเป้าหมายของแผนงานและการกลั่นกรองโครงการ/กิจกรรม และให้หน่วยงานเจ้าภาพมีอำนาจในการบริหารจัดการแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการตามความเหมาะสม

(3) ในการจัดทำคำของบประมาณ กระทรวง/หน่วยงานควรกำหนดแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม ระยะเวลาดำเนินงาน แนวทางการติดตามผล แผนงานบูรณาการ ต้องมีวัตถุประสงค์ กรอบในการดำเนินงานมีลักษณะประสาน เชื่อมโยงแบบเครือข่าย มีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์รวม

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังนี้

- หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ ยังไม่เข้าใจเจตนารมณ์ แนวคิด แนวทางการบูรณาการแผนงาน ทำให้ไม่เป็นการบูรณาการที่แท้จริง โดยเฉพาะหน่วยงานเจ้าภาพยังไม่มีกำหนด เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดร่วมของแผนบูรณาการและการกระจายตัวชี้วัดไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเชื่อมโยงในทหุมิติอย่างชัดเจน แต่นายยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมาดำเนินการเป็นหลัก

- การกำหนดเป้าหมาย แนวทาง และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ มีลักษณะเป็นภาพกว้าง ๆ และตัวชี้วัดส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดเชิงนามธรรม และหรือมีลักษณะเป็นตัวชี้วัดกระบวนการทำงานมากกว่าตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งตัวชี้วัดระดับหน่วยงานหรือส่วนราชการในแผนงานบูรณาการนั้น ๆ ไม่สอดคล้องหรือตอบสนองต่อตัวชี้วัดของแผนบูรณาการและแนวทางการดำเนินงาน

- ลักษณะของกิจกรรมและงบประมาณของหลาย ๆ แผนงานบูรณาการเป็นการรวมกิจกรรมและงบประมาณของหน่วยงาน ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องหรือส่งถึงผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายหรือสอดคล้องกับตัวชี้วัดในแผนงานบูรณาการ ทำให้ค่าใช้จ่ายของแผนบูรณาการอาจไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

- การจัดทำและการพิจารณาแผนงานบูรณาการ ในขั้นตอนของฝ่ายบริหารมีกลไกและองค์กรที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ตั้งแต่คณะกรรมการพิจารณาแผนงานบูรณาการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานงบประมาณ รวมทั้งส่วนราชการ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นต้น และเมื่อปรากฏอยู่ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วจึงมีข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะพิจารณาปรับเปลี่ยนทั้งแผนงานและ งบประมาณ กรณีที่พิจารณาในประเด็นที่ว่าสิ่งที่นำเสนอในแผนงานและงบประมาณนั้น เข้าข่ายเป็น งบประมาณในลักษณะบูรณาการหรือไม่ รวมทั้งข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลา จึงทำให้ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

- ลักษณะการทำโครงการ ยังเป็นรูปแบบต่างคนต่างทำ ทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกัน เนื่องจาก กลไกการตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานยังไม่ชัดเจน โดยส่วนใหญ่เป็นการติดตามในลักษณะสอบถาม ข้อมูลหรือให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานการดำเนินงานในประเด็นสำคัญ ๆ

2.5.3 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

(1) ต้องมีการจัดทำแผนงานบูรณาการให้เป็นไปตามหลักการของการบูรณาการอย่างแท้จริง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ มาร่วมกันพิจารณากำหนดเป้าหมาย ผลลัพธ์และตัวชี้วัด เพื่อสร้างความ เข้าใจร่วมกันและแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ หลักการสำคัญในการบริหารงานแผนงานบูรณาการ จะต้องเปลี่ยนการทำงานจากแนวตั้งมาเป็นการบริหารในแนวนอน รวมทั้งนำยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นต้นมา และรูปแบบของการบริหารต้องใช้หลักการบริหารเชิง ยุทธศาสตร์ มิใช่การบริหารงานประจำ โดยทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบเป้าหมายตามตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs)

(2) แผนบูรณาการเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน กว้างขวางและครอบคลุม หลากหลายหน่วยงาน ดังนั้น ควรแบ่งเป็นโครงการย่อยในระดับยุทธศาสตร์ (Agenda) โดยทุกโครงการย่อยต้องมี เจ้าภาพ เป้าหมาย ตัวชี้วัดกิจกรรม ที่ยึดโยงและเป็นไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมายรวม มีการกำหนดระยะเวลา เริ่มต้นและสิ้นสุดที่ชัดเจน และต้องมีการกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ซึ่งรายละเอียดกิจกรรมต่าง ๆ

หากแผนปฏิบัติการมีหลายกระทรวงให้ร่วมมือกันดำเนินงานแทนที่ต่างคนต่างทำ โดยต้องมีเจ้าภาพย่อยร่วมกัน กำหนดว่าหน่วยงานไหนควรทำอะไร อย่างไร เมื่อใด และมีการจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลให้มีคุณภาพ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลของทุกหน่วยงานให้ใช้ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) แผนงานบูรณาการทุกแผนที่มีฝ่ายบริหารกำกับกับการดำเนินงานจะต้องมีเอกภาพในการพิจารณาสั่งการ (Unity of Command) และกำหนดให้มีศูนย์กลางในการประสานงานและสั่งการ (War Room) โดยมีการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และแผนการปฏิบัติงานร่วมกันว่าโครงการใดควรดำเนินการก่อนหลัง เพื่อให้การดำเนินงานมีความเชื่อมโยงทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง โดยคำนึงศักยภาพของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ เจ้าภาพหลักจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานเชิงยุทธศาสตร์กับฝ่ายบริหารที่กำกับดูแล หน่วยงานกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้แผนบูรณาการ ตลอดจนกำกับกับการดำเนินงานและติดตามประเมินผล เพื่อให้ทราบความสำเร็จของแผนงาน โดยกำหนดห้วงระยะเวลาการประเมินผลที่ชัดเจน เช่น ระยะเวลา 1 ปี 3 ปี 5 ปี หรือ 10 ปี หากบรรลุผลสำเร็จแล้ว หรือมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง จะได้นำเงินไปสนับสนุนโครงการสำคัญอื่น ๆ เพื่อไม่เป็นภาระที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณตลอดไป ในการนี้ เห็นควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของแผนงานบูรณาการเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ซ้ำซ้อน

2.6 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 ได้กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน” ดังต่อไปนี้

(1) ต้องส่งเสริมการดำเนินการตาม**ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง**และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้**หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(3) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.6.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ได้มีบัญญัติที่เป็นแม่บทสำหรับการบริหารราชการของไทยไว้ว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่องค์กร การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

2.6.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติแนวทางการปฏิบัติราชการให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐในมาตรา 10 ไว้ว่า

“ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ หรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงกันหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบูรณาการบริหารราชการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดหรือต่างประเทศ แล้วแต่กรณีสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่าภารกิจที่จะเป็นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานนั้นมี 2 ลักษณะ คือ

- (1) ภารกิจเดียวกันที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายหน่วย
- (2) ภารกิจหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกันหรือต่อเนื่องกันซึ่งดำเนินการโดยหลายส่วนราชการ

ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้นี้ได้ให้ความสำคัญกับ “การบริหารราชการแบบบูรณาการ” เป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ เป็นการบริหารที่ทุกหน่วยงานทำงานแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result) ตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก เป็นการทำงานหลายหน่วยงานโดยอาศัยความเชี่ยวชาญและชำนาญเฉพาะด้านของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน ทำงานภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักของยุทธศาสตร์เดียวกัน โดยร่วมกันคิด ร่วมกันทำงาน โดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ มุ่งสู่ผลสำเร็จและเป้าหมายของงานร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดความประหยัด เสริมสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานเป็นหลัก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, น. 2)

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกันอย่างมีเอกภาพในการดำเนินการ จะต้องมีการบริหารจัดการ 4 ประการ คือ

1. การวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกัน
2. การใช้ทรัพยากรและงบประมาณร่วมกัน
3. การดำเนินงานร่วมกัน และ
4. มุ่งผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติภารกิจร่วมกัน

ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ตลอดจนมีความประหยัดโดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือกันปฏิบัติงานของหลายส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จึงมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบูรณาการในภาครัฐไว้ในกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมา

2.6.4 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

ปัจจัยสำคัญของการบูรณาการการดำเนินงานภาครัฐให้ประสบความสำเร็จ คือ การใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณร่วมกัน สำนักงบประมาณจึงได้พยายามใช้กลไกด้านงบประมาณในการขับเคลื่อนการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานของรัฐตลอดมา แต่ก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการเท่าที่ควร เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ได้บัญญัติรองรับในเรื่องการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการไว้ ในขณะเดียวกันบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวในบางมาตราก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณในลักษณะบูรณาการอีกด้วย โดยเฉพาะการที่ไม่สามารถโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน ดังที่บัญญัติในมาตรา 18

“มาตรา 18 รายการที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

ด้วยเหตุดังกล่าว ปัญหาสำคัญที่ทำให้การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไม่ได้บัญญัติรองรับเรื่องดังกล่าว ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.¹ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเป็นอย่างมาก โดยได้ให้คำจำกัดความของงบประมาณบูรณาการ ไว้ว่า

“งบประมาณบูรณาการ”หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิรูปประเทศ นโยบายรัฐบาล หรือนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ที่มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ และมีการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องเดียวกัน

ขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติให้การจัดทำงบประมาณบูรณาการเป็นการดำเนินการที่รองรับด้วยกฎหมายวิธีการงบประมาณไว้หลายประการ ดังนี้

1. กำหนดให้มีการจำแนกงบประมาณรายจ่ายเป็นงบประมาณบูรณาการ ได้ตามกฎหมายดังที่บัญญัติในมาตรา 16

“มาตรา 16 งบประมาณรายจ่ายอาจจำแนกได้ ดังต่อไปนี้

- (1) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง
- (2) งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ
- (3) งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ
- (4) งบประมาณรายจ่ายบุคลากร
- (5) งบประมาณรายจ่ายของกองทุน และเงินทุนหมุนเวียน
- (6) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ
- (7) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง
- (8) งบประมาณรายจ่ายประเภทอื่นตามที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของ

คณะรัฐมนตรี”

¹ ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.ได้ผ่านการเห็นชอบในหลักการของคณะรัฐมนตรีแล้ว และอยู่ระหว่างการตรวจของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

การจำแนกรายจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายประเภทใดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด”

2. กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันกำหนดแผนงาน โครงการ และจัดทำคำขอ งบประมาณรายจ่ายร่วมกัน ดังที่บัญญัติในมาตรา 11

“มาตรา 11 การจัดทำงบประมาณบูรณาการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำบริหาร สาธารณะในเรื่องใด ให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนงาน โครงการและขอรับงบประมาณรายจ่ายในคราวเดียวกัน โดยคำนึงถึงภารกิจ อำนาจหน้าที่ รวมทั้งศักยภาพและ ความพร้อมของหน่วยงาน และให้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายที่จะต้อง ดำเนินการให้ชัดเจน

การจัดทำงบประมาณบูรณาการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

3. กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันรับผิดชอบการดำเนินงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ดังที่บัญญัติในมาตรา 12

“มาตรา 12 งบประมาณบูรณาการที่หน่วยรับงบประมาณร่วมกันจัดทำขึ้น เมื่อได้รับการ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้ผู้กพันหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดผล สัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกันอย่างเคร่งครัด”

4. ให้อำนาจฝ่ายบริหารโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการ เดียวกันได้ โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ ดังที่บัญญัติในมาตรา 28

“มาตรา 28 งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยรับงบประมาณใด ตามกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

(1)... ฯลฯ...

(2)... ฯลฯ...

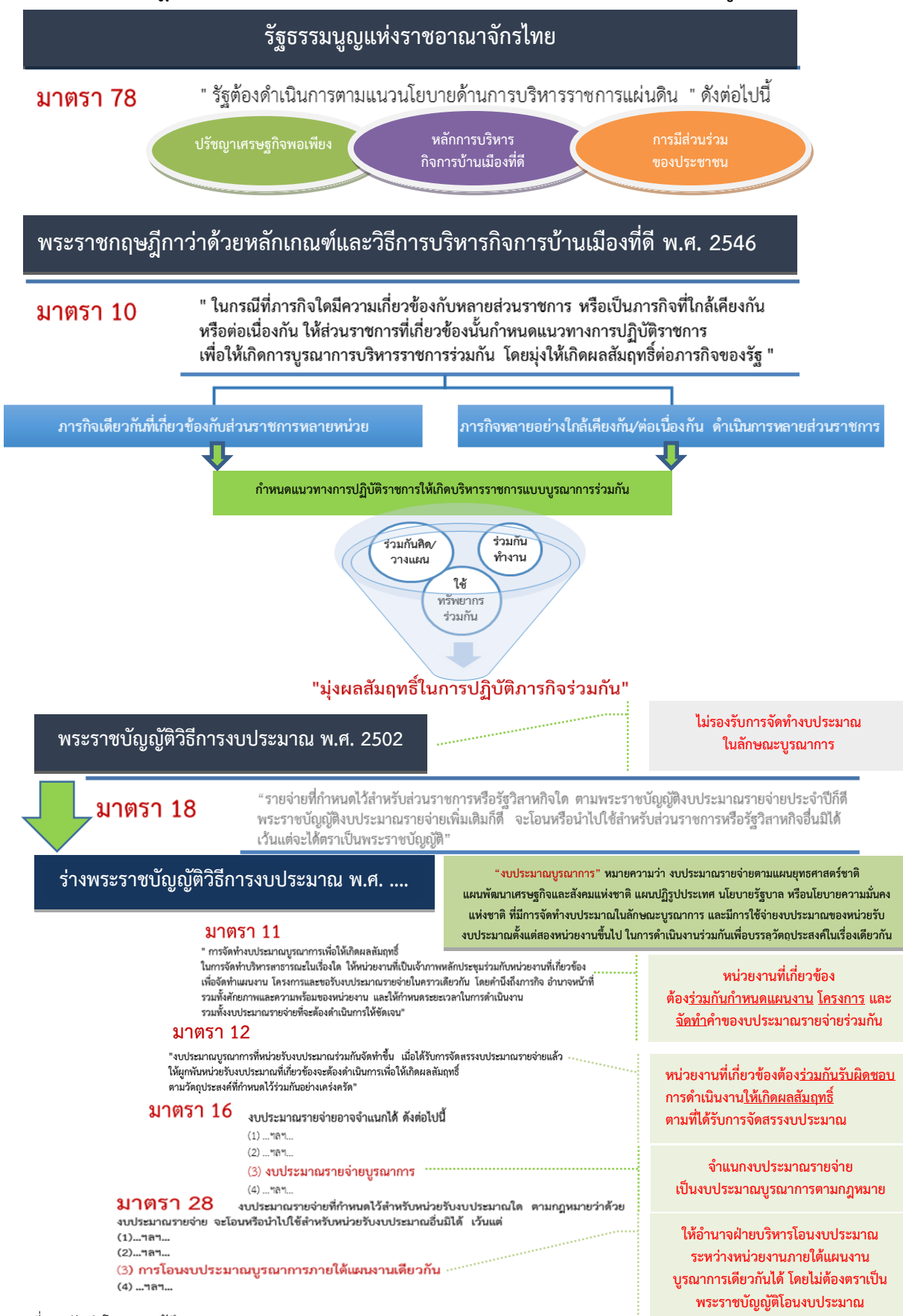
(3) การโอนงบประมาณบูรณาการภายใต้แผนงานเดียวกัน

(4) ... ฯลฯ...

การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (3) และ (4) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ได้นำหลักการ แนวคิด และข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ มาเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณในเชิงบูรณาการ บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีผลบังคับกับส่วนราชการและ หน่วยงานของรัฐ อย่างเคร่งครัดและเข้มข้นขึ้นนั่นเอง

แผนภาพที่ 2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ



บทที่ 3

วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ แผนงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง คณะผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการดำเนินการศึกษา ดังนี้

3.1 การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง

การกำหนดกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างตามแนวทางการดำเนินงานในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายและตัวชี้วัดภายใต้แผนงานบูรณาการการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งทั้ง 4 แนวทาง รวม 8 หน่วยงาน ขณะเดียวกันก็ให้ครอบคลุมส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา และกองทุนหมุนเวียน ดังตารางที่ 3.1 ดังนี้

ตารางที่ 3.1 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ
แผนงานบูรณาการการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

แนวทางการดำเนินงาน	กระทรวง/หน่วยงาน	สถานะ
แนวทางที่ 1 การสร้างสัมมาชีพชุมชน โดยยึดหลักของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	กรมส่งเสริมการเกษตร	ส่วนราชการ
แนวทางที่ 2 การสร้างโอกาสให้ประชาชน เข้าถึงแหล่งทุนและสร้างธรรมาภิบาล	กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	กองทุนหมุนเวียน รัฐวิสาหกิจ
แนวทางที่ 3 การสร้างรายได้จาก การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชน OTOP	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	ส่วนราชการ สถาบันการศึกษา ส่วนราชการ
แนวทางที่ 4 การส่งเสริมช่องทางการตลาด	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	ส่วนราชการ
ภาพรวมแผนงานบูรณาการ	กรมการพัฒนาชุมชน	ส่วนราชการ

ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้ศึกษา

3.2 เครื่องมือการศึกษาและติดตาม

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาและติดตาม ประกอบด้วย วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผนงานบูรณาการการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 การวิจัยเชิงพรรณนา (Description Research) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดทำและดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งจากหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานร่วม ซึ่งครอบคลุมประเด็นคำถามเกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอน การจัดทำแผนงาน และค่าขอบประมาณในลักษณะบูรณาการของหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน รวมถึงการบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการ

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.3.1 ข้อมูลทุติยภูมิ จากการศึกษาเอกสาร มติคณะรัฐมนตรี และเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารต่าง ๆ ของหน่วยงาน แนวคิดทฤษฎีเรื่องการบูรณาการ แนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนด ตลอดจนร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3.3.2 ข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่กำหนด ในการจัดทำแผนงานคำของบประมาณประจำปี การบริหารจัดการ และระบบติดตามประเมินผล กับส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานบางส่วน (สัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบนโยบายและแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) โดยข้อคำถามสำหรับการนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์จะออกแบบหรือสร้างแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง มีลักษณะที่ไม่เป็นมาตรฐาน โดยการกำหนดโครงสร้างข้อคำถามประกอบด้วย ข้อคำถามครอบคลุม 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

- (1) กระบวนการจัดทำแผนบูรณาการและคำของบประมาณ
- (2) การบริหารจัดการงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ
- (3) การรายงานและติดตามการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการ

3.3.3 คณะผู้ศึกษาและติดตามแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งเดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองในการสัมภาษณ์เชิงเจาะลึกหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานร่วมดำเนินงาน จำนวน 8 แห่ง ดังนี้

วันที่ 23 มกราคม 2560	กรมส่งเสริมการเกษตร
วันที่ 25 มกราคม 2560	กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
วันที่ 30 มกราคม 2560	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 31 มกราคม 2560	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2560	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกรมพัฒนาธุรกิจการค้า
วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2560	กรมการพัฒนาชุมชน (หน่วยงานเจ้าภาพหลัก)
วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2560	สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

โดยนำข้อมูลทั้ง 2 ส่วน คือ ข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ มาวิเคราะห์เนื้อหาและนำเสนอในรูปสรุปความและความเรียงเชิงพรรณนา เพื่อจัดทำรายงาน บทสรุปและข้อเสนอแนะให้แก่คณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

บทที่ 4

แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง

4.1 วัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง

แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน สร้างอาชีพ และรายได้ พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้มีความมั่นคง ยกระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชนสู่สากล โดยพัฒนาอาชีพให้ประชาชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมแหล่งทุนชุมชนเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงทุน ตลอดจนพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนโดยใช้ทุนทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อต่อยอดเชิงพาณิชย์ และส่งเสริมช่องทางการจัดจำหน่ายให้มีความสะดวกรวดเร็ว (สำนักงบประมาณ, 2559, น. 291) โดยมีกลุ่มเป้าหมายและผู้ได้รับประโยชน์ คือ ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้ผลิต ผู้ประกอบการชุมชน กลุ่มอาชีพ วิสาหกิจชุมชน องค์กรเกษตร และสหกรณ์

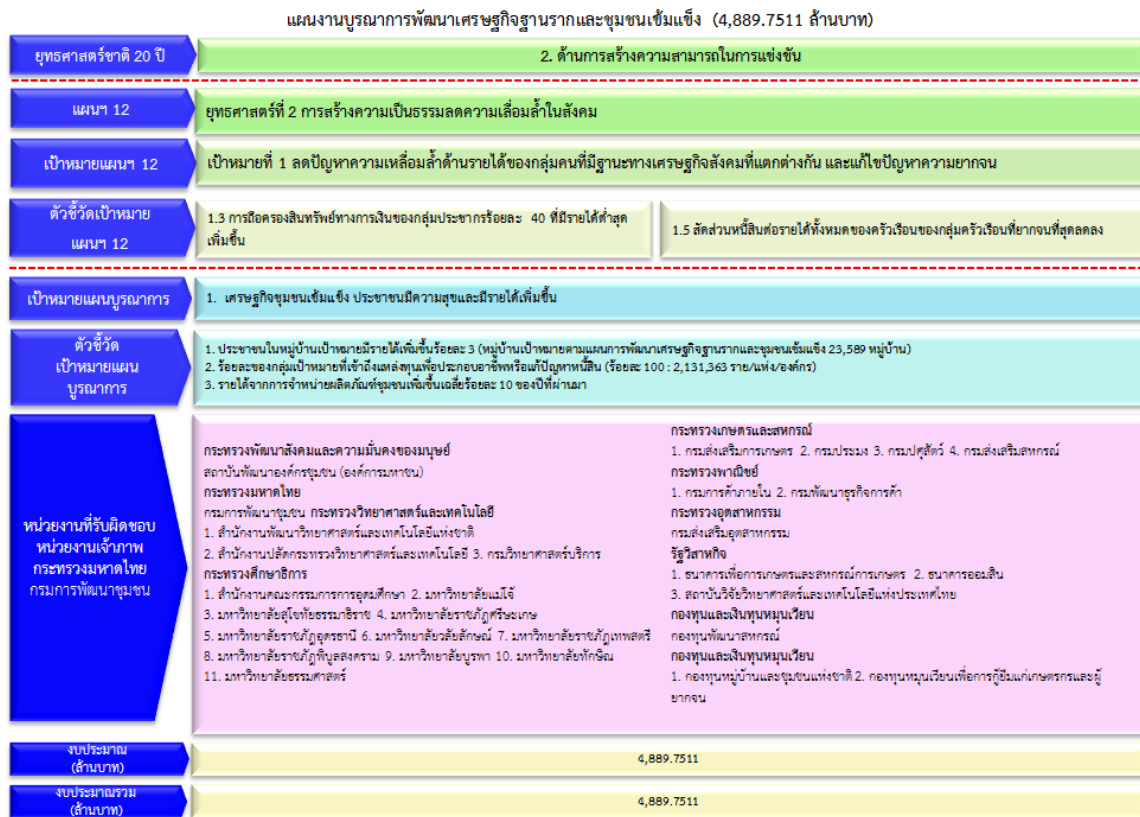
4.2 ความเชื่อมโยงกับแผนระดับชาติและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) แผนแม่บทระดับชาติและนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยได้น้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” และ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มาเป็นแนวทางหลักในการปฏิบัติงานเพื่อให้ประเทศไทย มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณดังกล่าวได้เน้นการบูรณาการงบประมาณ โดยมีการจัดสรรงบประมาณ ภายใต้แผนงานบูรณาการจำนวน 25 แผนงาน ประกอบด้วย แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) จำนวน 23 แผนงาน และแผนงานบูรณาการเชิงพื้นที่ (Area) จำนวน 2 แผนงาน คือ แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

สำหรับแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง เป็นหนึ่งในแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) ที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่ 4 ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเจริญเติบโตจากข้างใน โดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (แผนภาพที่ 4.1)

แผนภาพที่ 4.1 ความเชื่อมโยงระดับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง



ที่มา: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ การดำเนินการตามแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลัก คือ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และมีหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรการมหาชน สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน ร่วมบูรณาการการทำงาน จำนวน 7 กระทรวง 23 หน่วยงาน 3 รัฐวิสาหกิจ และ 4 กองทุน (ตารางที่ 4.1) ภายใต้งบประมาณทั้งหมด 4,889.7511 ล้านบาท¹

¹ งบประมาณดังกล่าว มิได้รวมถึงงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งให้แก่ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จำนวน 15,000 ล้านบาท

ตารางที่ 4.1 งบประมาณและหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการ
ตามแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง

หน่วย: ล้านบาท

กระทรวง/ รัฐวิสาหกิจ	หน่วยงาน/เจ้าของงบประมาณ	งบประมาณ	หมายเหตุ
1. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	1. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)	37.5000	
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1. กรมประมง 2. กรมปศุสัตว์ 3. กรมส่งเสริมการเกษตร 4. กรมส่งเสริมสหกรณ์	4.5324 2.6215 14.3465 11.0412	
3. กระทรวงพาณิชย์	1. กรมการค้าภายใน 2. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	42.1184 85.3651	
4. กระทรวงมหาดไทย	1. กรมการพัฒนาชุมชน	1,914.6514	เจ้าภาพหลัก
5. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	1. สำนักงานปลัดกระทรวง 2. กรมวิทยาศาสตร์บริการ 3. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ	48.0000 5.5000 96.5280	
6. กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานในกำกับ	1. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา 2. มหาวิทยาลัยแม่โจ้ 3. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 4. มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี 5. มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม 6. มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ 7. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี 8. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ 9. มหาวิทยาลัยบูรพา 10. มหาวิทยาลัยทักษิณ 11. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	40.0000 2.8500 1.0211 3.3000 0.7856 2.0000 3.6972 1.6000 0.3000 39.3700 6.8300	
7. กระทรวงอุตสาหกรรม	1. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	167.8825	
8. รัฐวิสาหกิจ	1. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2. ธนาคารออมสิน 3. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	429.5099 479.3688 102.0000	
9. กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน	1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร 3. กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน 4. กองทุนพัฒนาสหกรณ์	194.0000 580.0315 550.0000 50.0000	
รวม		4,889.7511	

ที่มา: คณะผู้ศึกษารวบรวมจากข้อมูลพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มาตรา 45

หมายเหตุ : งบประมาณที่ปรากฏตามตารางเป็นการจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มิได้รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 แต่อย่างใด

4.3 เป้าหมายของแผนงานบูรณาการ

เพื่อเสริมสร้างให้เศรษฐกิจชุมชนมีความเข้มแข็ง ประชาชนมีความสุข และมีรายได้เพิ่มขึ้น

4.4 ตัวชี้วัดเป้าหมายแผนงานบูรณาการ

4.4.1 ประชาชนในหมู่บ้านเป้าหมายมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 (หมู่บ้านเป้าหมายตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง 23,589 หมู่บ้าน)

4.4.2 ร้อยละของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าถึงแหล่งทุนเพื่อประกอบอาชีพหรือแก้ปัญหาหนี้สิน (ร้อยละ 100 : 2,131,363 ราย/แห่ง/องค์กร)

4.4.3 รายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10 ของปีที่ผ่านมา

ตารางที่ 4.2 แนวทางการดำเนินงาน กิจกรรม งบประมาณ กลุ่มเป้าหมายและตัวชี้วัด
แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง

แนวทาง	กิจกรรมหลัก	งบประมาณ (ล้านบาท)	กลุ่มเป้าหมาย	เป้าหมาย/ตัวชี้วัด
1. การสร้างสัมมาชีพชุมชน	1. ขับเคลื่อนแผนชุมชนระดับตำบล 2. ส่งเสริมอาชีพประชาชน 3. พัฒนากลุ่มอาชีพวิสาหกิจชุมชน	1,086.1511	23,589 หมู่บ้าน	รายได้เฉลี่ยของ ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เพิ่มขึ้นร้อยละ 3
2. การสร้างโอกาสเข้าถึง แหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ	1. แหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำเพื่อประกอบอาชีพ 2. แหล่งทุนแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร และผู้ยากจน	2,415.5866	2,131,363 ราย/แห่ง /องค์กร	กลุ่มเป้าหมายเข้าถึง แหล่งทุนได้ร้อยละ 100
3. การสร้างรายได้จาก ผลิตภัณฑ์ OTOP	1. การพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ 2. การพัฒนาผู้ประกอบการ 3. การเพิ่มช่องทางตลาด	1,352.0134	7,791 ผลิตภัณฑ์ 15,195 ราย/กลุ่ม 77,968 ครั้ง	รายได้จากการจำหน่าย ผลิตภัณฑ์ชุมชนเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยร้อยละ 10 ของปีที่ผ่านมา
รวม		4,889.7511		

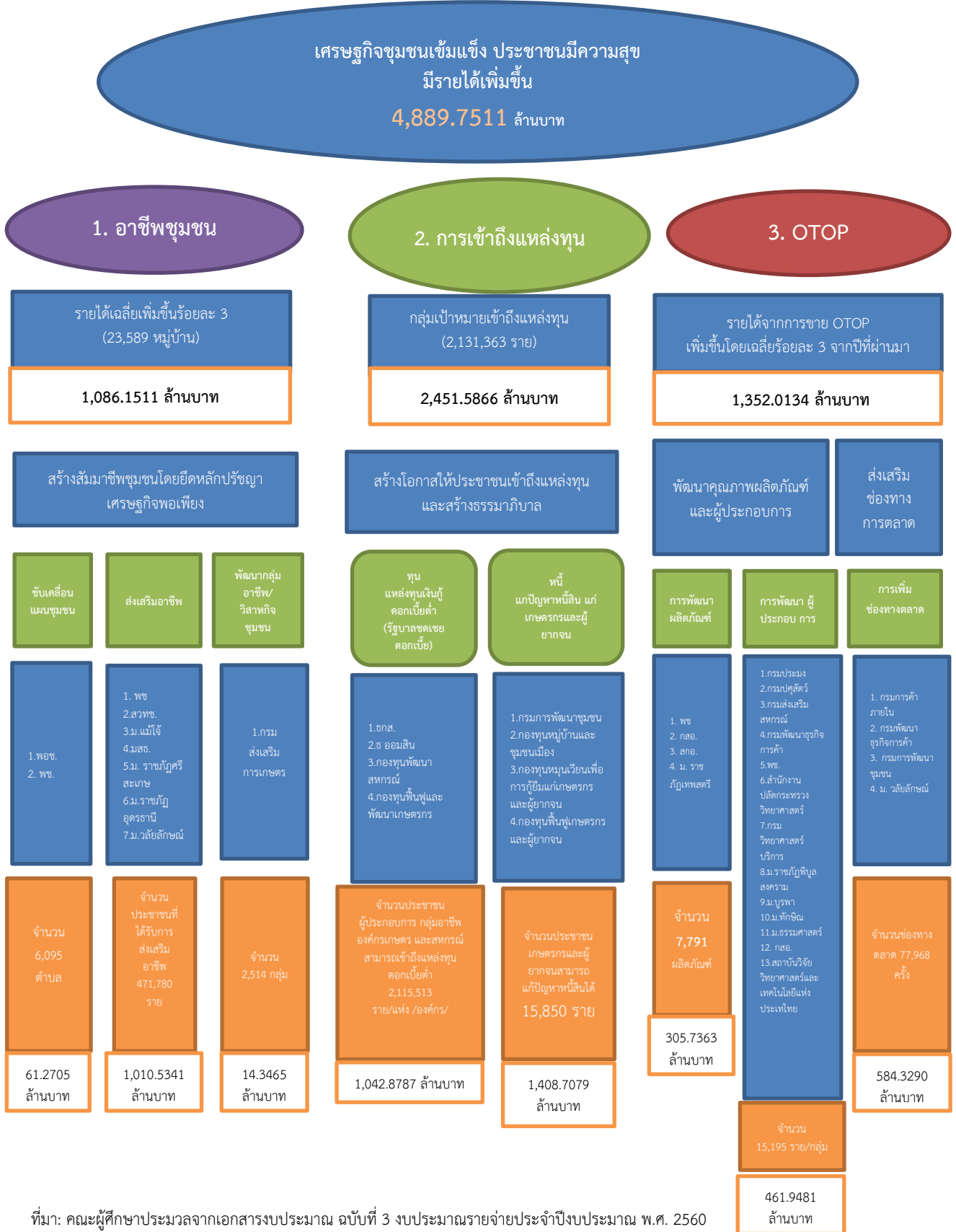
ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

4.5 โครงสร้างแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง

จากโครงสร้างแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง (แผนภาพที่ 4.2) จะเห็นว่าการดำเนินงานแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ประกอบด้วยเป้าหมายและตัวชี้วัดภายใต้ 3 กลุ่มกิจกรรม ได้แก่

- การสร้างสัมมาชีพชุมชน โดยมีเป้าหมายให้รายได้เฉลี่ยของหมู่บ้านเป้าหมาย จำนวน 23,589 หมู่บ้าน เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ภายใต้งบประมาณ จำนวน 1,086.1511 ล้านบาท
- การสร้างโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ โดยมีเป้าหมายให้กลุ่มเป้าหมายจำนวน 2,131,363 ราย/แห่ง/องค์กร เข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพและการแก้ไขปัญหาหนี้สิน ภายใต้งบประมาณ จำนวน 2,415.5866 ล้านบาท
- การสร้างรายได้จากผลิตภัณฑ์ชุมชน OTOP โดยมีเป้าหมายรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์ชุมชน OTOP เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 3 จากปีที่ผ่านมา ภายใต้งบประมาณ จำนวน 1,352.0134 ล้านบาท

แผนภาพที่ 4.2 โครงสร้างแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง



ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560
เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

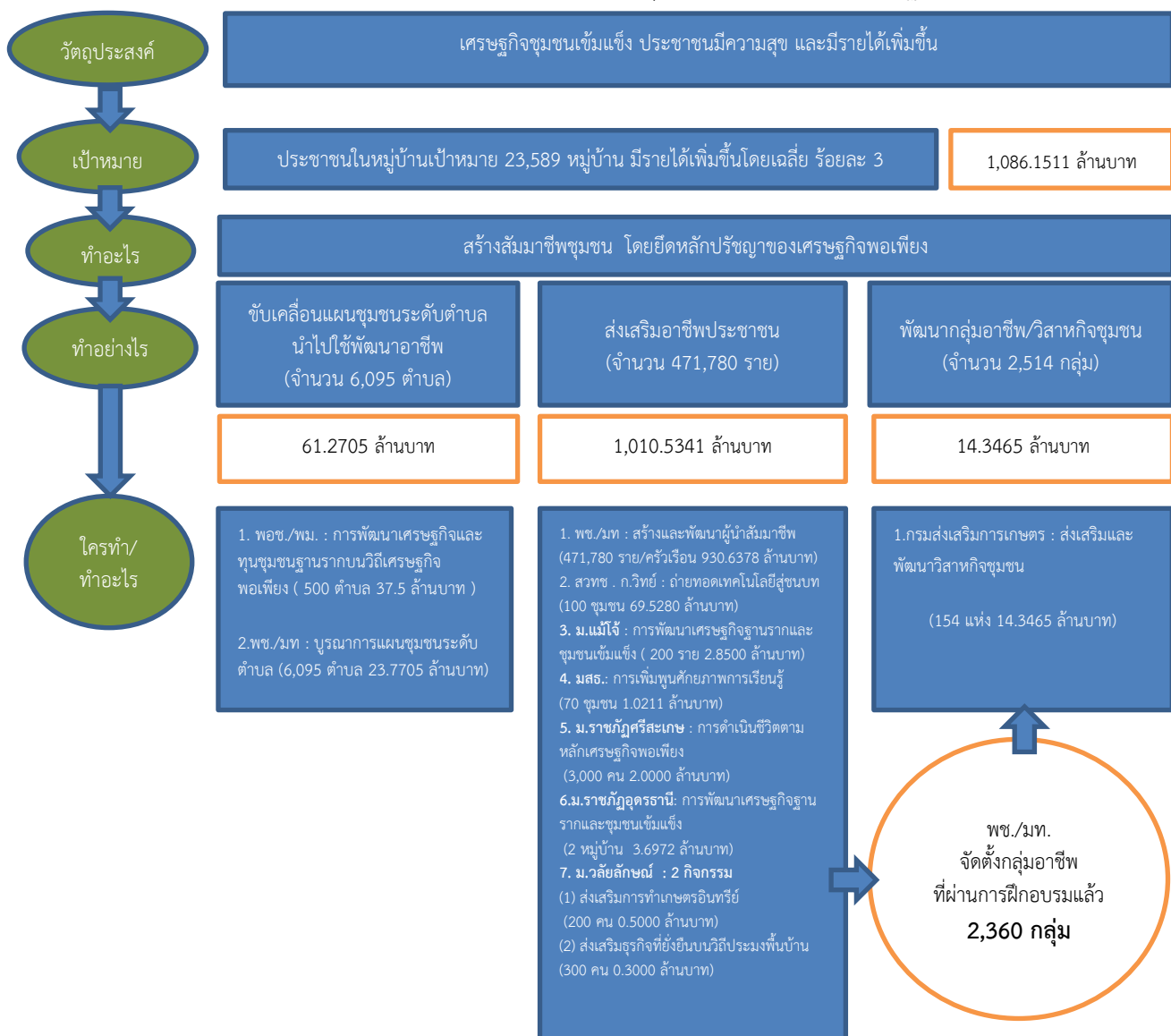
4.6 แนวทางการดำเนินงาน

เพื่อให้การดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายและตัวชี้วัด จึงได้นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาให้ชุมชนยั่งยืน โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ 4 แนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 การสร้างสัมมาชีพชุมชนโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

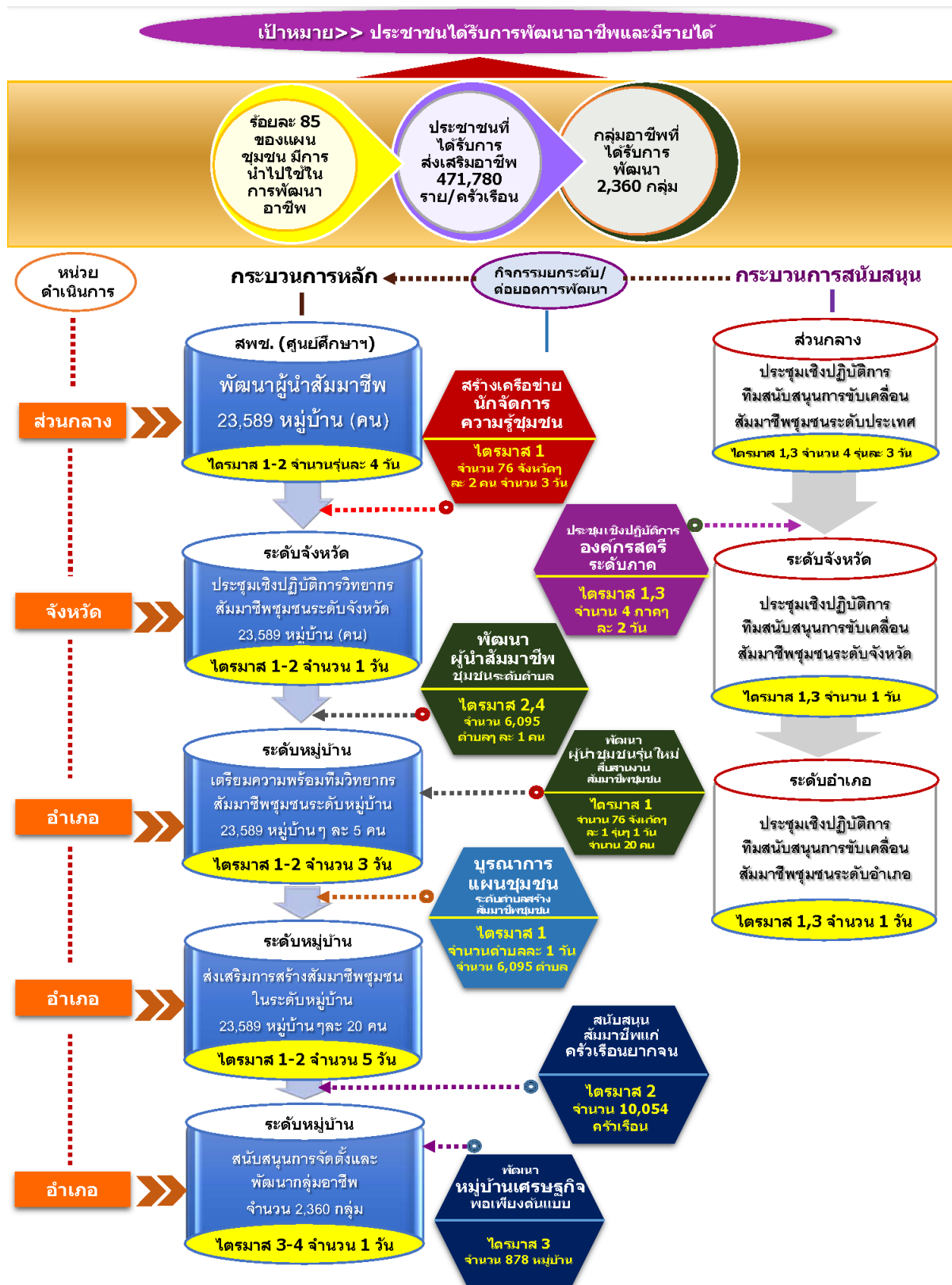
เพื่อเสริมสร้างอาชีพให้แก่ประชาชนและพัฒนากลุ่มอาชีพวิสาหกิจชุมชน โดยมีเป้าหมาย คือ รายได้เฉลี่ยของหมู่บ้านเป้าหมาย 23,589 หมู่บ้าน เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ภายใต้งบประมาณ จำนวน 1,086.1511 ล้านบาท ประกอบด้วย 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ การขับเคลื่อนแผนชุมชนระดับตำบล การส่งเสริมอาชีพประชาชน และการพัฒนากลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชน ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละกิจกรรมย่อย ดังแผนภาพที่ 4.3 และแสดงความเชื่อมโยงกิจกรรมการขับเคลื่อนโครงการดังแผนภาพที่ 4.4

แผนภาพที่ 4.3 แนวทางที่ 1 การสร้างสัมมาชีพชุมชนโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง



ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

แผนภาพที่ 4.4 ความเชื่อมโยงกิจกรรมการขับเคลื่อนโครงการสร้างสัมมาชีพชุมชน
ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560



ที่มา: แนวทางการสร้างสัมมาชีพชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

กิจกรรมหลักที่ 1 การขับเคลื่อนแผนชุมชนระดับตำบลให้มีการนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ เป็นการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำแผนชุมชน กับ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.อ.ช. (องค์การมหาชน) หน่วยงานในกำกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีเป้าหมายขับเคลื่อนแผนชุมชนระดับตำบล จำนวน 6,095 ตำบล เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพชุมชน ภายใต้งบประมาณ 61.2705 ล้านบาท ประกอบด้วย 2 โครงการ กิจกรรมย่อย ดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของการขับเคลื่อนแผนชุมชนระดับตำบลนำไปใช้พัฒนาอาชีพ

กระทรวง/หน่วยงาน	โครงการ/กิจกรรม	งบประมาณ (ล้านบาท)	กลุ่มเป้าหมาย (หน่วย)
1. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.อ.ช. (องค์การมหาชน) (พ.ม.)	กิจกรรม : การพัฒนาเศรษฐกิจและทุนชุมชนฐานรากบนวิถีเศรษฐกิจพอเพียง	37.5000	500 (ตำบล)
2. กรมการพัฒนาชุมชน (มท.)	กิจกรรม : บูรณาการแผนชุมชนระดับตำบล	23.7705	6,095 (ตำบล)

ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

กิจกรรมหลักที่ 2 การส่งเสริมอาชีพประชาชน เป็นการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ รวม 7 หน่วยงาน โดยมีเป้าหมายส่งเสริมอาชีพประชาชน จำนวน 471,780 ราย/ครัวเรือน ภายใต้งบประมาณ 1,010.5341 ล้านบาท ประกอบด้วย 7 กิจกรรมย่อย ดังตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของการส่งเสริมอาชีพประชาชน

กระทรวง/หน่วยงาน	โครงการ/กิจกรรมย่อย	งบประมาณ (ล้านบาท)	กลุ่มเป้าหมาย
1. กระทรวงมหาดไทย			
1.1 กรมการพัฒนาชุมชน	กิจกรรม : สร้างและพัฒนาผู้นำสัมมาชีพชุมชนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	930.6378	471.780 (ราย/ครัวเรือน)
2. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี			
2.1 สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ	กิจกรรม : ถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ชนบท	96.5280	100 (ชุมชน)
3. กระทรวงศึกษาธิการ			
3.1 มหาวิทยาลัยแม่โจ้	กิจกรรม : ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	2.8500	200 (ราย)
3.2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช	กิจกรรม : การเพิ่มพูนศักยภาพศูนย์การเรียนรู้	1.0211	70 (ชุมชน)
3.3 มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ	กิจกรรม : การดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง	2.0000	3,000 (คน)
3.4 มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี	กิจกรรม : พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	3.6972	2 (หมู่บ้าน)
3.5 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	กิจกรรม : ส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ครบวงจร วิถีเกษตรสร้างสรรค์วัฒนธรรม	0.5000	200 (คน)
	กิจกรรม : ส่งเสริมธุรกิจที่ยั่งยืนบนวิถีประมงพื้นบ้าน	0.3000	300 (คน)

ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

กิจกรรมหลักที่ 3 การพัฒนากลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชน เป็นกิจกรรมส่งเสริมและพัฒนากลุ่มอาชีพหรือวิสาหกิจชุมชน ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีเป้าหมายพัฒนา กลุ่มอาชีพหรือวิสาหกิจชุมชน 2,514 กลุ่ม ภายใต้งบประมาณ 14.3465 ล้านบาท ประกอบด้วย 1 โครงการ / กิจกรรม ดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนากลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชน

กระทรวง/หน่วยงาน	โครงการ/กิจกรรม	งบประมาณ (ล้านบาท)	กลุ่มเป้าหมาย
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์			
1.1 กรมส่งเสริมการเกษตร	กิจกรรม : ส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชน	14.3465	145 (แห่ง)

ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

แนวทางที่ 2 การสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนและสร้างธรรมาภิบาล

เพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชน องค์กรเกษตรกรและสหกรณ์ ได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ รวมถึงแก้ไขปัญหาหนี้สินให้กับประชาชนและเกษตรกร โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 2,131,363 ราย/แห่ง/องค์กร สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ร้อยละ 100 ภายใต้งบประมาณ จำนวน 2,451.5866 ล้านบาท ประกอบด้วย 2 กิจกรรมหลัก ได้แก่ การสร้างโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำเพื่อประกอบอาชีพ การสร้างโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและผู้ยากจน (ดังแผนภาพที่ 4.5) ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละโครงการ/กิจกรรมดังนี้

แผนภาพที่ 4.5 รายละเอียด แนวทางที่ 2 การสร้างโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนและสร้างธรรมาภิบาล



ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

กิจกรรมหลักที่ 1 การสร้างโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำเพื่อประกอบอาชีพ เป็นการบูรณาการ
ทำงานร่วมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน และกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน จำนวน 4 หน่วยงาน
โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำเพื่อประกอบอาชีพแก่ประชาชน ผู้ประกอบการ
กลุ่มอาชีพ สหกรณ์ และองค์กรเกษตรกร (จำนวน 2,115,513 ราย/แห่ง/องค์กร) ภายใต้งบประมาณ
1,042.8787 ล้านบาท ประกอบด้วย 4 โครงการ/กิจกรรมย่อย ดังตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำเพื่อประกอบอาชีพ

กระทรวง/หน่วยงาน	โครงการ/กิจกรรม	งบประมาณ (ล้านบาท)	กลุ่มเป้าหมาย
1. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร	กิจกรรม : ชดเชยดอกเบี้ยโครงการสนับสนุนกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองภายใต้มาตรการส่งเสริม ความเป็นอยู่ระดับหมู่บ้านของรัฐบาล	429.5099	1,115,000 ราย
2. ธนาคารออมสิน	กิจกรรม : ชดเชยดอกเบี้ยโครงการสนับสนุนสินเชื่อ กับกองทุนหมู่บ้านและสังคมเมือง	479.3688	1,000,000 ราย
3. กองทุนพัฒนาสหกรณ์	กิจกรรม : สนับสนุนเงินกู้ในการลดต้นทุนเพื่อ พัฒนาศักยภาพการดำเนินงานของสหกรณ์	50.0000	93 สหกรณ์
4. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	กิจกรรม : ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	84.0000	420 องค์กร

ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ปรับลดงบประมาณของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่าย
โครงการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ (กพส) จำนวน 50 ล้านบาท จากเดิมที่
ขอตั้งไว้จำนวน 100 ล้านบาท

กิจกรรมหลักที่ 2 การสร้างโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สิน เป็นการบูรณาการ
ทำงานร่วมกันระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักของแผนงานดังกล่าวกับ
กองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน จำนวน 4 หน่วยงาน โดยมีเป้าหมายให้ประชาชน เกษตรกร และผู้ยากจน
จำนวน 15,850 ราย สามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินได้ ภายใต้งบประมาณ 1,408.7079 ล้านบาท ประกอบด้วย
4 โครงการ/กิจกรรมย่อย ดังตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของแหล่งเงินทุนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สิน

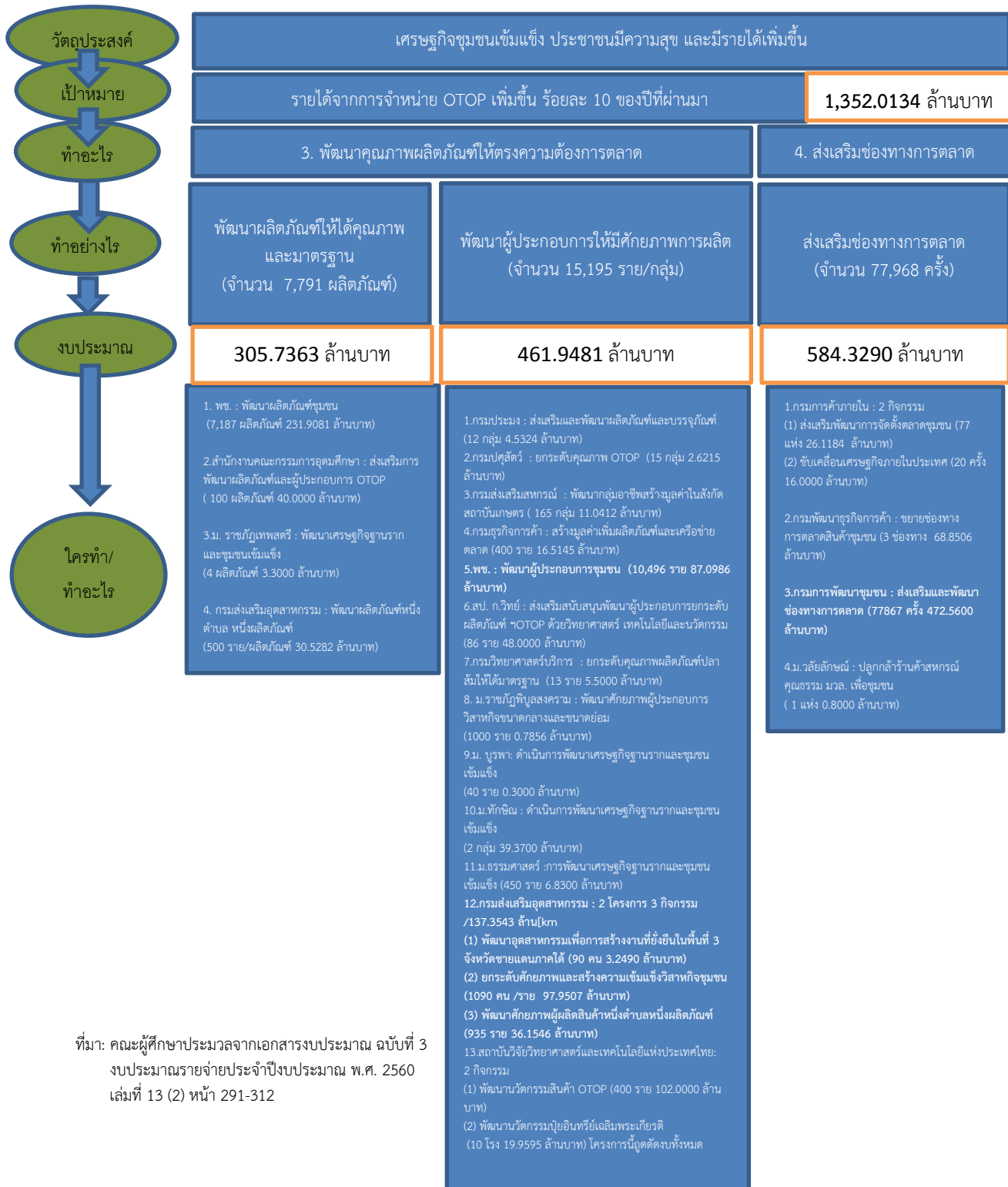
กระทรวง/หน่วยงาน	โครงการ/กิจกรรม	งบประมาณ (ล้านบาท)	กลุ่มเป้าหมาย
1. กรมการพัฒนาชุมชน (มท)	กิจกรรม : ส่งเสริมการดำเนินงาน สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน	168.6764	10,000 ราย/ครัวเรือน
2. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ	กิจกรรม : กิจกรรมบริหารจัดการกองทุน	194.0000	2,000 ครัวเรือน
3. กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม แก่เกษตรกรและผู้ยากจน	กิจกรรม : สนับสนุนเงินกองทุนหมุนเวียน เพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน	550.0000	1,450 ราย
4. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	กิจกรรม : แก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร	496.0315	2,400 ราย

ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ปรับลดงบประมาณของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จำนวน 6 ล้านบาท เหลือ 194 ล้านบาทจากเดิมที่ขอตั้งไว้ 200 ล้านบาท และปรับลดงบประมาณของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรจำนวน 25 ล้านบาท เหลือ 496.0315 ล้านบาท จากเดิมที่ขอตั้งไว้ 521.0315 บาท

แนวทางที่ 3 การสร้างรายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชน OTOP โดยพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับและพัฒนาผู้ประกอบการให้มีศักยภาพการผลิต (ดังแผนภาพที่ 4.6)

แผนภาพที่ 4.6 รายละเอียด แนวทางที่ 3 การพัฒนาผลิตภัณฑ์ OTOP และแนวทางที่ 4 การส่งเสริมช่องทางการตลาด



แนวทางการดำเนินงานที่สำคัญของแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ประการหนึ่ง คือ การสร้างรายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชน (OTOP) โดยมีเป้าหมายเพิ่มรายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนเฉลี่ยร้อยละ 10 ของปีที่ผ่านมา ภายใต้งบประมาณ จำนวน 1,352.0134 ล้านบาท ประกอบด้วย 2 แนวทางการดำเนินงาน คือ การพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ชุมชนให้เป็นที่ต้องการของตลาด และการส่งเสริมช่องทางการตลาด ประกอบด้วย 3 โครงการ/กิจกรรมหลัก ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ และการส่งเสริมช่องทางการตลาด (แผนภาพที่ 4.6) ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละโครงการ/ กิจกรรม ดังนี้

กิจกรรมหลักที่ 1 การพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน เป็นการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักของแผนงานดังกล่าวกับ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และหน่วยงานในกำกับกระทรวงศึกษาธิการ รวม 4 หน่วยงาน เพื่อพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ชุมชนให้ได้มาตรฐานตรงตามความต้องการของตลาด โดยมีเป้าหมายพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน จำนวน 7,791 ผลิตภัณฑ์ ภายใต้งบประมาณ 305.7363 ล้านบาท ประกอบด้วย 4 โครงการ/ กิจกรรม ดังตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน

กระทรวง/หน่วยงาน	โครงการ/กิจกรรม	งบประมาณ (ล้านบาท)	กลุ่มเป้าหมาย
1. กรมการพัฒนาชุมชน	กิจกรรม : พัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน	231.9081	7,187 ผลิตภัณฑ์
2. สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา	กิจกรรม : ส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์และผู้ประกอบการ OTOP	40.0000	100 ผลิตภัณฑ์
3. มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี	กิจกรรม : พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	3.3000	4 ผลิตภัณฑ์
4. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	กิจกรรม : พัฒนาผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	30.5282	500 ราย/ผลิตภัณฑ์

ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

กิจกรรมหลักที่ 2 การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ เป็นการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักของแผนงานดังกล่าวกับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานในกำกับกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (รัฐวิสาหกิจ) รวม 13 หน่วยงาน เพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการในเรื่องการบริหารจัดการ กระบวนการผลิต การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ และการนำนวัตกรรมมาใช้ในการจัดการผลิตภัณฑ์ชุมชน โดยมีเป้าหมายพัฒนาผู้ประกอบการให้มีศักยภาพการผลิตจำนวน 15,195 ราย/กลุ่ม ภายใต้งบประมาณ 461.9481 ล้านบาท ประกอบด้วย 15 โครงการ/กิจกรรมย่อย ดังตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ

กระทรวง/หน่วยงาน	โครงการ/กิจกรรม	งบประมาณ (ล้านบาท)	กลุ่มเป้าหมาย
1. กรมประมง	กิจกรรม : ส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์	4.5324	12 กลุ่ม
2. กรมปศุสัตว์	กิจกรรม : ยกระดับคุณภาพ OTOP	2.6215	15 กลุ่ม
3. กรมส่งเสริมสหกรณ์	กิจกรรม : พัฒนากลุ่มอาชีพสร้างมูลค่าในสังกัดสถาบันเกษตรกร	11.0412	165 กลุ่ม
4. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	กิจกรรม : สร้างมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์และเครือข่ายตลาด	16.5145	400 ราย
5. กรมการพัฒนาชุมชน	กิจกรรม : พัฒนาผู้ประกอบการชุมชน	87.0986	10,496 ราย
6. สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์	กิจกรรม : ส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาผู้ประกอบการ ยกระดับผลิตภัณฑ์ OTOP ด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม	48.0000	86 ราย
7. กรมวิทยาศาสตร์บริการ	กิจกรรม : ยกระดับคุณภาพผลิตภัณฑ์ปลาต้มให้ได้มาตรฐาน	5.5000	13 ราย
8. มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม	กิจกรรม : พัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	0.7856	1,000 ราย
9. มหาวิทยาลัยบูรพา	กิจกรรม : ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	0.3000	40 ราย
10. มหาวิทยาลัยทักษิณ	กิจกรรม : ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	39.3700	2 กลุ่ม
11. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	กิจกรรม : การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	6.8300	450 ราย
12. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	2 โครงการ 3 กิจกรรม	137.3543	
	1. กิจกรรม : พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	3.2490	90 คน
	2. กิจกรรม : ยกระดับศักยภาพและสร้างความเข้มแข็งวิสาหกิจชุมชน	97.9507	1,090 คน /ราย
	3. กิจกรรม : พัฒนาศักยภาพผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	36.1546	935 ราย
13. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (รัฐวิสาหกิจ)	1. กิจกรรม : พัฒนานวัตกรรมสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ OTOP	102.0000	400 ราย

ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

ทั้งนี้ สถาบันบัญญัติแห่งชาติ ได้ตัดโครงการพัฒนานวัตกรรมปุ๋ยอินทรีย์เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระชนมายุ 90 ของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ซึ่งได้ตั้งงบประมาณไว้จำนวน 19.9595 ล้านบาท ออกจากงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการนี้

แนวทางที่ 4 การส่งเสริมช่องทางการตลาด โดยการจัดทำตลาดประชารัฐเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในชุมชน

เป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักของแผนงานดังกล่าวกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานในกำกับกระทรวงศึกษาธิการ รวม 4 หน่วยงาน เพื่อเพิ่มช่องทางการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชน และกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับชุมชน

อย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายจัดช่องทางการตลาด จำนวน 77,968 ครั้ง ภายใต้งบประมาณ 584.3290 ล้านบาท ประกอบด้วย 5 โครงการ/กิจกรรมย่อย ดังตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10 กิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมายของแนวทางที่ 4 การส่งเสริมช่องทางการตลาด

กระทรวง/หน่วยงาน	โครงการ/กิจกรรม	งบประมาณ (ล้านบาท)	กลุ่มเป้าหมาย
1. กรมการค้าภายใน : 2 กิจกรรม	กิจกรรม : ส่งเสริมพัฒนาการจัดตั้งตลาดชุมชน	26.1184	77 แห่ง
	กิจกรรม : ขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในประเทศ	16.0000	20 ครั้ง
2. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	กิจกรรม : ขยายช่องทางการตลาดสินค้าชุมชน	68.8506	3 ช่องทาง
3. กรมการพัฒนาชุมชน	กิจกรรม : ส่งเสริมและพัฒนาช่องทางการตลาด	472.5600	77,867 ครั้ง
4. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	กิจกรรม : ปลุกกล้าร้านค้าสหกรณ์คุณธรรม มวล. เพื่อชุมชน	0.8000	1 แห่ง

ที่มา: คณะผู้ศึกษาประมวลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เล่มที่ 13 (2) หน้า 291-312

ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ปรับลดงบประมาณในส่วนของค่าใช้จ่ายในการพัฒนาสินค้าชุมชน Offline 2 Online (B2C) จำนวน 12.0061 ล้านบาท จากเดิมที่ขอตั้งไว้ 62.5867 ล้านบาท ของโครงการ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ทำให้โครงการนี้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 68.8506 ล้านบาท จากเดิมที่ตั้งไว้ 80.8567 ล้านบาท และตัดงบประมาณโครงการส่งเสริมช่องทางการตลาด ของกรมการพัฒนาชุมชน 30 ล้านบาท ทำให้โครงการนี้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 472.56 ล้านบาท จากเดิมที่ตั้งไว้ 502.56 ล้านบาท

บทที่ 5

ผลการศึกษา

คณะผู้ศึกษาแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งได้ศึกษาติดตามโดยรวบรวมหลักการและแนวคิด แนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนด ตลอดจนร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 -2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) นโยบายสำคัญของรัฐบาล ประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างตามที่ได้มีการกำหนดประเด็นไว้ตามแบบสัมภาษณ์และกรอบการศึกษาและติดตามแผนงานบูรณาการจากหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 แนวทาง จาก 8 หน่วยงาน โดยเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำแผนและงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน/จัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง แบ่งนำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้

- 5.1 กระบวนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ
- 5.2 การบริหารงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ
- 5.3 การติดตามรายงานผลการดำเนินงาน
- 5.4 ข้อค้นพบจากการศึกษา
- 5.5 ปัญหาและอุปสรรค
- 5.6 ข้อเสนอแนะจากหน่วยงาน

5.1 กระบวนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ได้เปลี่ยนแนวคิดการบริหารงานภาครัฐจากแนวดิ่งเป็นแนวนอน โดยเป็นการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างกระทรวง โดยหน่วยงานเจ้าภาพต้องทำหน้าที่ประสานงานกับฝ่ายบริหาร หน่วยงานกลาง และหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนแผนงานบูรณาการให้ประสบผลสัมฤทธิ์ตามเป้าประสงค์ จากการศึกษาติดตามแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งในครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาได้พบประเด็นสำคัญในกระบวนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ดังนี้

5.1.1 การจัดประชุมเพื่อจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ พบว่า หน่วยงานเจ้าภาพได้มีการประชุมเพื่อจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กับหน่วยงานร่วมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 8 ครั้ง ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 แสดงการจัดประชุมเพื่อการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

ครั้งที่/วันเดือนปี	วัตถุประสงค์ของจัดประชุม/เข้าร่วมประชุม
ครั้งที่ 1 19 พฤศจิกายน 2558	ร่วมหารือภายในคณะทำงานฝ่ายเลขานุการ (สปป./สศช. /กพร./พม./พช.) เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการบูรณาการพัฒนาศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ณ ห้องประชุมสำนักงบประมาณ
ครั้งที่ 2 20 พฤศจิกายน 2558	ประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในแผนงาน เสนอร่างแนวทางการดำเนินงานตามแผนงานฯ ณ ห้องประชุมสำนักงบประมาณ
ครั้งที่ 3 1 ธันวาคม 2558	ประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในแผนงาน เพื่อพิจารณาร่างกรอบแนวทางการดำเนินงานการพัฒนาศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง เตรียมนำเสนอร่างกรอบแนวทางต่อรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแผนงานบูรณาการ (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ณ ห้องประชุมกรมการพัฒนาชุมชน
ครั้งที่ 4 9 ธันวาคม 2558	เสนอกรอบแนวทางการดำเนินงานตามแผนงานการพัฒนาศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งต่อรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ซึ่งได้มีมติรับทราบหลักการตามแนวทางการดำเนินงานที่เสนอ เพื่อใช้จัดทำข้อเสนองบประมาณ ณ ห้องประชุมสำนักงบประมาณ
ครั้งที่ 5 6 มกราคม 2559	ประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในแผนงาน เพื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานตามข้อเสนองบประมาณ ให้เป็นไปตามแผนงานบูรณาการพัฒนาศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ ณ ห้องประชุมกรมการพัฒนาชุมชน
ครั้งที่ 6 8 กุมภาพันธ์ 2560	หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแผนงาน ประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อร่วมพิจารณาพื้นที่กลุ่มเป้าหมาย และแนวทางการทำงานร่วมกัน ณ ห้องประชุมกรมการพัฒนาชุมชน
ครั้งที่ 7 19 เมษายน 2560	ประชุมร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อบูรณาการการทำงานตามแนวทางที่ 2 สนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุนและการแก้ปัญหาหนี้สินของประชาชน เกษตรกร ผู้ยากจน ณ ห้องประชุมสำนักงบประมาณ
ครั้งที่ 8 12 กรกฎาคม 2560	ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแผนงาน เพื่อเตรียมความพร้อมชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ณ ห้องประชุมกรมการพัฒนาชุมชน

ที่มา: เอกสารประกอบการชี้แจงและตอบข้อซักถามการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการพัฒนาศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง กรมการพัฒนาชุมชน

5.1.2 การกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพของแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชนได้รับมอบหมายจากหน่วยงานผู้จัดทำแผนยุทธศาสตร์และกำหนดนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์) โดยพิจารณาจากภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก และกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้กรมการพัฒนาชุมชนรับทราบแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2558 ในวันถัดไปได้ร่วมหารือกับหน่วยงานกลางภายในคณะทำงานฝ่ายเลขานุการ (สปป./สศช./กพร./พม./พช.) เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการบูรณาการพัฒนาศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม ด้วยเงื่อนไขระยะเวลาที่กระชั้นชิดในการเตรียมความพร้อมเพื่อจัดทำงบประมาณของหน่วยงานเจ้าภาพ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานและตัวชี้วัด รวมถึงศักยภาพและความพร้อมในการทำหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าภาพหลักอยู่พอสมควร

5.1.3 การกำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจของแผนงาน เนื่องจากหน่วยงานเจ้าภาพได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่โดยมีระยะเวลากระชั้นชิด ทำให้การกำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจของแผนงานบูรณาการการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ถูกกำหนดจากข้างบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-Down) จากคณะรัฐมนตรีและหน่วยงาน ซึ่งมีส่วนที่หลักในการกำหนดนโยบายงบประมาณ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานเจ้าภาพจึงมีบทบาทเป็นแต่เพียงผู้รับนโยบายเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายและด้วยข้อจำกัดของระยะเวลาที่จะต้องเร่งรัดดำเนินการให้ทันตามปฏิทินงบประมาณ จึงทำให้กระบวนการจัดทำแผนงานบูรณาการถูกกำหนดโดยหน่วยงานเจ้าภาพเป็นส่วนใหญ่โดยใช้ภารกิจของหน่วยงานเจ้าภาพเป็นตัวตั้ง แทนที่จะเป็นการกำหนดร่วมกันโดยหน่วยงานร่วมทั้งหมดซึ่งจากการศึกษาขอบเขตภารกิจภายในแผนงานบูรณาการ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นภารกิจประจำของหน่วยงานเจ้าภาพ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาชุมชน การส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานราก การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชุมชน การส่งเสริมแหล่งทุนชุมชน การพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ชุมชน และการส่งเสริมช่องทางการตลาด จากนั้น จึงมีการนำภารกิจของหน่วยงานร่วมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจของหน่วยงานเจ้าภาพมาเชื่อมโยงเพื่อให้เห็นภาพการบูรณาการการทำงานร่วมกัน แต่เป้าหมายการดำเนินงานส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 ยังอยู่ในขอบเขตภารกิจของหน่วยงานเจ้าภาพเป็นหลัก

5.1.4 การกำหนดแนวทางการดำเนินงานและหน่วยงานร่วมแผนงานบูรณาการ แนวทางการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ประกอบด้วย 4 แนวทาง ได้แก่

แนวทางการดำเนินงานที่ 1 สร้างสัมมาชีพชุมชน โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

แนวทางการดำเนินงานที่ 2 สร้างโอกาสประชาชนให้เข้าถึงแหล่งทุนและสร้างธรรมาภิบาล

แนวทางการดำเนินงานที่ 3 พัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ชุมชนให้เป็นที่ต้องการของตลาด

แนวทางการดำเนินงานที่ 4 ส่งเสริมช่องทางการตลาด

จากแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น สามารถเห็นภาพความเชื่อมโยงของกระบวนการสร้างคุณค่า (Value Creation Process) เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของแผนงานได้ค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ สร้างอาชีพ ให้โอกาสเข้าถึงแหล่งทุน พัฒนาผลิตภัณฑ์ และการตลาด อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย คือ “เศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง ประชาชนมีความสุข และมีรายได้เพิ่มขึ้น”

แต่เมื่อได้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างหน่วยงานที่เข้าร่วมดำเนินงานในแนวทางต่าง ๆ ภายใต้แผนงานบูรณาการ พบว่า มีส่วนราชการ/หน่วยงานบางหน่วยได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการโดยมิได้มีการปรึกษาหารือหรือประชุมร่วมกันมาก่อน อีกทั้งในการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2560 ได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จำนวน 15,000 ล้านบาท ภายใต้แผนงานบูรณาการการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งโดยที่หน่วยงานเจ้าภาพมิได้รับรู้ในการจัดทำงบประมาณดังกล่าว สะท้อนให้เห็นปัญหาการกำหนดแนวทางดำเนินงานและหน่วยงานร่วมภายใต้แผนงานได้ชัดเจน

นอกจากนี้ แนวทางการดำเนินงานที่ 1 การสร้างสัมมาชีพชุมชน โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง พบว่า โครงการ/กิจกรรม/งบประมาณและการดำเนินงานตามตัวชี้วัด ส่วนใหญ่เป็นของหน่วยงานเจ้าภาพการที่มีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในกำกับของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ

มนุษย์ เข้ามาร่วมดำเนินการในตัวชี้วัดที่ 1 (จำนวนแผนชุมชนระดับตำบล 6,095 ตำบล มีการนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ) แม้ว่าจะเป็นภาระส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานเจ้าภาพ แต่เนื่องจากเป้าหมายการดำเนินงานทั้ง 6,095 ตำบล เป็นเป้าหมายตามตัวชี้วัดของหน่วยงานเจ้าภาพที่ต้องดำเนินการภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จึงทำให้เห็นว่าหน่วยงานร่วมมีได้มีส่วนรับผิดชอบต่อตัวชี้วัดร่วมของแผนงาน (Joint KPIs) แต่อย่างใด เช่นเดียวกัน กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเข้าร่วมในกิจกรรมส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนในตัวชี้วัดที่ 3 ที่ได้กำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดไว้ คือ จำนวนกลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชนได้รับการพัฒนา 2,514 กลุ่ม ภายใต้งบประมาณ 14.3465 ล้านบาท จากการศึกษาพบว่างบประมาณส่วนนี้เป็นของกรมส่งเสริมการเกษตรทั้งหมด โดยมีกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเป็นเป้าหมายดำเนินงานของกรมส่งเสริมการเกษตร จำนวน 154 กลุ่ม โดยที่หน่วยงานเจ้าภาพต้องจัดตั้งกลุ่มอาชีพเพิ่มอีกจำนวน 2,360 กลุ่ม เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนากลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชน โดยไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ ทั้งนี้ เดิมกิจกรรมดังกล่าวของกรมส่งเสริมการเกษตรอยู่ภายใต้แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้ถูกจัดเข้ามาอยู่ในแผนงานบูรณาการเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกหน่วยงานเข้าร่วมดำเนินงานในแผนงานบูรณาการยังขาดการพูดคุยและทำความเข้าใจร่วมกัน

นอกจากนั้น ยังพบอีกว่าในแนวทางการดำเนินงานที่ 2 (สร้างโอกาสประชาชนให้เข้าถึงแหล่งทุนและสร้างธรรมาภิบาล) รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการกำหนดให้หน่วยงานของตนเข้าร่วมภายใต้แผนงานบูรณาการ เนื่องจากเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งในโครงการมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับหมู่บ้านเป็นกิจกรรมที่ชัดเจนแยกจากการที่รัฐบาลได้ขอให้ดำเนินโครงการสนับสนุนสินเชื่อให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 กันยายน 2558 และ วันที่ 29 ธันวาคม 2558) ซึ่งกิจกรรมได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2559 ก่อนเริ่มปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจึงถือเป็นการชำระหนี้คืนตามข้อตกลง ไม่ใช่การจัดสรรงบประมาณไปให้หน่วยงานดำเนินการตามแผนงานบูรณาการ การนำงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวมารวมอยู่ในแผนงานบูรณาการอาจไม่สะท้อนประสิทธิภาพการดำเนินงานกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรได้

5.1.5 การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด โครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ในแนวทางการดำเนินงานทั้ง 4 แนวทางภายใต้แผนงานบูรณาการเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ส่วนใหญ่เป็นโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานอยู่ก่อนแล้ว เมื่อหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบนโยบายจัดทำงบประมาณบูรณาการ จึงได้นำโครงการและกิจกรรมเหล่านั้นมาเชื่อมโยงกันและขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ ทำให้การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในระดับต่าง ๆ ยากที่จะวัดผลสัมฤทธิ์ของการบรรลุเป้าประสงค์ของแผนงานได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาไปถึงตัวชี้วัดในระดับกิจกรรมเห็นได้ชัดว่าเป็นการวัดความสำเร็จระดับผลผลิตเท่านั้น ทำให้การดำเนินงานของแต่ละโครงการ/กิจกรรมอาจไม่ส่งผลไปสู่การบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการได้อย่างแท้จริง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการจัดทำแผนงานบูรณาการยังมีลักษณะนำกิจกรรมและโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาขอรับการจัดสรรงบประมาณร่วมกัน ไม่ได้มีการวางแผน กำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดขึ้นมาใหม่ร่วมกัน ส่งผลให้การดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ตามตัวชี้วัดและเป้าหมายของหน่วยงานของตนเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเป้าหมายการดำเนินงานส่วนใหญ่ พบว่า อยู่ในขอบเขตภารกิจของหน่วยงาน เจ้าภาพดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ โดยจะเห็นภาพได้ชัดเจนมากขึ้นจากตัวชี้วัดที่ 1.3 รายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10 ของปีที่ผ่านมาของแผนบูรณาการ เมื่อนำค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเจ้าภาพ ปี 2560 (กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน พ.ศ. 2560 – 2564 ในยุทธศาสตร์ ที่ 2 ส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากให้ขยายตัว) พบว่า ค่าเป้าหมายของตัวชี้วัด (ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของรายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น) ในปี 2560 เท่ากับร้อยละ 15 ได้สะท้อนให้เห็นว่าค่าเป้าหมายที่กำหนดในตัวชี้วัดของแผนบูรณาการกำหนดไว้ไม่ท้าทายและต่ำกว่าความเป็นจริง ทั้งที่ตัวชี้วัดดังกล่าวในแผนงานบูรณาการร่วมกันทำงานหลายหน่วยงาน ดังนั้น ควรที่จะมีผลสัมฤทธิ์เท่ากับร้อยละ 15 หรือสูงขึ้น

5.1.6 การพิจารณากลับกรองโครงการ/กิจกรรม และงบประมาณของแผนงาน จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานเจ้าภาพได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในการพิจารณากลับกรองโครงการ/กิจกรรม และงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ ดังนี้

(1) หน่วยงานเจ้าภาพได้แต่งตั้งคณะทำงานภายในส่วนราชการ ทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดข้อเสนอ/โครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการ ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด พร้อมทั้งพิจารณาความสอดคล้องของโครงการ/กิจกรรม เป้าหมายการดำเนินงานและตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของแผนงาน

(2) หน่วยงานเจ้าภาพและคณะกรรมการเลขานุการร่วม (สปป./สศช./กพร.) ได้ประชุมร่วมกันพิจารณาข้อเสนอ โครงการ และกิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการ

(3) จัดประชุมเชิงปฏิบัติการวางแผน แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานเจ้าภาพร่วมกันทบทวนและแก้ไขปรับปรุงข้อเสนอ/โครงการ/กิจกรรมให้ครบถ้วนสมบูรณ์อีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีขั้นตอนการปฏิบัติดังกล่าว แต่พบว่าหน่วยงานเจ้าภาพหลักมีบทบาทในการพิจารณากลับกรองโครงการ/กิจกรรม และงบประมาณของแผนงานไม่มากนัก ในส่วนของการปรับ ลดหรือตัดกิจกรรม/โครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะส่งข้อมูลให้สำนักงบประมาณเป็นผู้มีสิทธิขาดในการตัดสินใจ แม้กระทั่งโครงการ/กิจกรรม ของหน่วยงานเจ้าภาพเองก็ถูกปรับลดงบประมาณโดยสำนักงบประมาณ แต่เป้าหมายตามตัวชี้วัดยังต้องรับผิดชอบตามข้อเสนอเดิม โดยไม่มีการปรับลดลง ส่งผลให้งบประมาณในบางกิจกรรมไม่สัมพันธ์กับปริมาณงาน ตัวอย่างเช่น แนวทางการดำเนินงานที่ 1 การสร้างสัมมาชีพชุมชนโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

- เป้าหมายกิจกรรมตัวชี้วัดที่ 2 การส่งเสริมอาชีพประชาชนกำหนดไว้จำนวน 471,780 ราย/ครัวเรือน เป็นของหน่วยงานเจ้าภาพทั้งสิ้น ในขณะที่หน่วยงานร่วมอื่น ๆ ได้รับจัดสรรงบประมาณรวมกันเกือบ 100 ล้านบาท แม้จะเข้าร่วมบูรณาการแต่ไม่ต้องรับผิดชอบตัวชี้วัดตามเป้าหมายของกิจกรรมนี้เลย สะท้อนให้เห็นถึงการไม่มีส่วนร่วมต่อเป้าหมายการดำเนินงานอย่างแท้จริง

- ตัวชี้วัดที่ 3 พัฒนากลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชน กำหนดเป้าหมายไว้จำนวน 2,514 กลุ่ม แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียง 14.3465 ล้านบาท ซึ่งเป็นของกรมส่งเสริมการเกษตร สำหรับดำเนินกิจกรรมส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนในความรับผิดชอบของกรมจำนวน 154 แห่ง ทำให้หน่วยงานเจ้าภาพต้องจัดตั้งกลุ่มอาชีพเพิ่มอีกจำนวน 2,360 กลุ่ม โดยต้องเจียดงบประมาณของหน่วยงานเจ้าภาพ ในกิจกรรมสร้างและพัฒนาผู้นำสัมมาชีพจำนวน 930.6378 ล้านบาท มาใช้ในการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ 2,360 กลุ่ม เพื่อให้ได้เป้าหมายตามตัวชี้วัดที่

กำหนด นอกจากนั้น ยังพบว่าสถานิติบัญญัติแห่งชาติได้ปรับลดงบประมาณของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) จำนวน 6 ล้านบาท เหลือ 194 ล้านบาทจากเดิมที่ขอตั้งไว้ 200 ล้านบาท ในแนวทางการดำเนินงานที่ 2 (การสร้างโอกาสประชาชนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนและสร้างธรรมาภิบาล) สำหรับการแก้ไขปัญหาหนี้สิน ซึ่งงบประมาณดังกล่าวเป็นงบประมาณบริหารจัดการสำนักงาน สทบ. ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการ ดังนั้น สทบ. จึงใช้เงินสะสมของหน่วยงานตนเองจำนวน 6 ล้านบาท เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาหนี้สินตามแผนงานบูรณาการนี้

5.2 การบริหารงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ

การบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ คือการบริหารจัดการการใช้จ่ายงบประมาณ โดยการควบคุมการปฏิบัติงาน และการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ของหน่วยงาน/ส่วนราชการที่ดำเนินการภายใต้แผนบูรณาการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ที่แผนบูรณาการได้กำหนดไว้ และมีประสิทธิภาพ

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประมาณ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ และส่วนราชการ/หน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว การบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการเป็นกระบวนการสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการส่งผลไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ถือเป็นบทบาทที่สำคัญของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมที่จะต้องร่วมกันรับผิดชอบตัวชี้วัด ตามโครงการ/กิจกรรม และงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรซึ่งจากการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า หน่วยงานเจ้าภาพหลักมีบทบาทสำคัญที่สุดในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ สรุปได้ดังนี้

(1) รวบรวมแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและจัดทำแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของแผนงานบูรณาการในภาพรวม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับติดตามให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผน เพื่อบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดที่กำหนด

(2) มีการติดต่อประสานงานและการประชุมหารือร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน

(3) เร่งรัดการดำเนินโครงการ/กิจกรรม รวมไปถึงการเบิกจ่ายงบประมาณภายใต้แผนบูรณาการ ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ และกำกับ/ติดตามเป็นรายไตรมาส หากพบปัญหาอุปสรรค หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วม จะต้องร่วมกันหาแนวทางแก้ไขหรือปรับแผนงาน

(4) กรณีที่มีความจำเป็นต้องโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ได้นำหลักเกณฑ์และแนวทางตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 มาใช้ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (หน่วยรับงบประมาณ) ต้องรายงานผลการดำเนินงานให้หน่วยงานเจ้าภาพรับทราบ เพื่อนำเสนอรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลแผนงานบูรณาการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอสำนักงบประมาณ จากนั้นจึงให้หน่วยงานเจ้าภาพส่งคำขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณนั้นไปยังสำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติต่อไป และในกรณีที่เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการที่ได้รับการจัดสรรให้ใช้จ่ายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2559 ทั้งนี้ในขณะทำการศึกษาแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งยังไม่มีกรณีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณแต่อย่างใด

5.3 การติดตามรายงานผลการดำเนินงาน

ในส่วนของการติดตามรายงานผล ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการเป็นไปตามเป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป จากการศึกษาพบว่า **หน่วยงานเจ้าภาพ** มีบทบาทในการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการ สรุปได้ดังนี้

(1) การรายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หน่วยงานเจ้าภาพทำหนังสือแจ้งหน่วยงานร่วมที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายในแผนงานบูรณาการ พร้อมทั้งแบบรายงาน กำหนดให้รายงานต่อหน่วยงานเจ้าภาพภายใน 15 วัน นับแต่วันสิ้นไตรมาส ซึ่งหน่วยงานร่วมอาจรายงานข้อมูลอื่นเพิ่มเติม/คำชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินงาน พร้อมทั้งปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานและแนวทางแก้ไขที่หน่วยงานได้ดำเนินการไป

(2) การรวบรวม/จัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการเป็นรายไตรมาส และจัดประชุมหน่วยงานร่วมแผนงานบูรณาการ เพื่อติดตามความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานในไตรมาสที่ 2 และไตรมาสที่ 4 แล้วรายงานความก้าวหน้าผลการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการต่อคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560¹ เพื่อรับทราบความก้าวหน้า

(3) ติดตามผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่โดยร่วมกับกองประเมินผล 2 ของสำนักงบประมาณ ลงพื้นที่เพื่อติดตามความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานร่วม

(4) การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ในกรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าภาพจะประสานกับเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานของหน่วยงานร่วม เพื่อขอทราบปัญหา และอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน

(5) เนื่องจากตัวชี้วัดภายใต้แผนงานบูรณาการเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งอยู่ในความรับผิดชอบเจ้าภาพหลักเป็นส่วนใหญ่ จึงมีกลไกในการติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานเจ้าภาพ เป็นการภายในหน่วยงาน ดังนี้

(5.1) รายงานผลการดำเนินงานผ่านโปรแกรม “ระบบรายงานผลการบริหารงบประมาณและการบริหารกิจกรรม/โครงการ (Budget and Project Management Program : BPM)”

(5.2) การติดตามผลการดำเนินงานโดยผู้ตรวจราชการกรม

(5.3) การประเมินผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่สำคัญ โดยทีมประเมินผล

(5.4) การประชุมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานเป็นประจำทุกเดือนของหน่วยงานเจ้าภาพ

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ หน่วยงานเจ้าภาพได้มีแนวทางเพื่อเร่งรัดการดำเนินงาน โดยจัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประสานขอข้อมูลเพิ่มเติม/คำชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหา อุปสรรค แนวทางแก้ไขที่หน่วยงานดำเนินการ และรายงานคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

ส่วนวิธีการรายงานผลการดำเนินงานของโครงการ กิจกรรม หรือรายการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการของ**หน่วยงานร่วม** สรุปได้ดังนี้

¹ คณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งบูรณาการการทำงานในทุกมิติทั้งในระดับพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามแผนบูรณาการเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นต้นไป ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 339/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ลง วันที่ 10 พฤศจิกายน 2558

1) รายงานผลการดำเนินงานผ่าน“ระบบรายงานผลการบริหารงบประมาณและการบริหารกิจกรรม/โครงการ (Budget and Project Management Program: BPM)”

2) รายงานผลการดำเนินงานรายไตรมาสตามแบบฟอร์มของหน่วยงานเจ้าภาพ รวมถึงรายงานผลการดำเนินงานให้กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ เช่น สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลัง เป็นต้น

3) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ประจำอยู่ตามพื้นที่/จังหวัด/ภาค ทำหน้าที่ให้ข้อมูล ส่งเอกสาร ประสานงานและรวบรวมรายงานผลการดำเนินงาน รวมทั้งติดตามปัญหา อุปสรรคในการทำกิจกรรมในระดับพื้นที่

4) การติดตามผลการดำเนินงานโดยผู้ตรวจราชการกรม/ผู้บริหารออกตรวจเยี่ยมและประชุมนิเทศงานในพื้นที่เพื่อติดตามงาน รับทราบปัญหาอุปสรรคเป็นประจำทุกเดือน

ในกรณีที่ผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ หน่วยงานร่วมจะจัดประชุมภายในหน่วยงานเพื่อหาแนวทางเร่งรัดและแก้ไขปัญหา ส่วนหน่วยงานที่มีแผนงานที่เสนอขอเบิกเงินชดเชยที่ดำเนินการไปแล้วพบว่า ไม่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากเป็นการเสนอรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยดอกเบี้ยที่ได้สำรองจ่ายเงินเพื่อดำเนินงานโครงการตามนโยบายรัฐบาลล่วงหน้าไปก่อนแล้ว ดังนั้น เมื่อแผนงานและงบประมาณได้รับการพิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณ จึงเป็นการเบิกจ่ายเต็มตามจำนวนที่ได้รับอนุมัติจัดสรรทันที

5.4 ข้อค้นพบจากการศึกษา

การศึกษครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ กระบวนการ ขั้นตอนการจัดทำแผนงาน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัด แนวทางการดำเนินงาน โครงการ/กิจกรรม ว่ามีความเหมาะสม สอดคล้อง และสามารถส่งผลกระทบต่อเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงานได้หรือไม่ การบริหารจัดการเป็นไปตามหลักการบูรณาการหรือไม่ รวมทั้งมีการติดตามรายงานผลหรือไม่อย่างไร มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง ซึ่งผลการศึกษาสรุปได้ว่าการจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการนั้น เป็นกลไกที่สามารถลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณในภาครัฐ และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของประเทศได้ในระดับหนึ่ง แต่การดำเนินงานโดยภาพรวมพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน ยังมิได้บูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริง โดยมีข้อค้นพบสำคัญที่ยืนยัน ดังนี้

(1) หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมยังมิได้วางแผนร่วมกันอย่างจริงจัง การเสนอแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมของแต่ละหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน ยังมีลักษณะเป็นการแยกส่วนในการดำเนินการและการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัด ไม่สอดคล้องกับแนวทางการจัดทำงบประมาณบูรณาการ โดยส่วนใหญ่เป็นการนำโครงการ/กิจกรรมของแต่ละหน่วยงานดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว มาเชื่อมโยงร้อยเรียงเข้าด้วยกันเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานเดียวกัน มิได้ร่วมกันวางแผน คิดค้นโครงการ/กิจกรรมใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของแผนงานบูรณาการตามที่หน่วยงานกลางกำหนด จึงไม่สามารถวัดได้ว่าโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ที่หน่วยงานร่วมดำเนินการจะสามารถรับช่วงส่งต่อการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของแผนงานได้หรือไม่

(2) การทำงานร่วมกันของหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการยังมีน้อย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการยังคงเคยชินกับรูปแบบการทำงานในแนวดิ่ง ตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ประกอบกับการจัดสรรงบประมาณในแผนงานบูรณาการที่ยังให้ความสำคัญกับความเป็นเจ้าของงบประมาณของหน่วยงานร่วม ทำให้แต่ละหน่วยงานต่างรับผิดชอบงานหลักของตนเองในลักษณะต่างคนต่างทำ ภายใต้อำนาจ

หน้าที่งบประมาณ และอำนาจสั่งการของหัวหน้าส่วนราชการ/หน่วยงาน จึงไม่เห็นภาพการทำงานในแนวนอนซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการทำงานแบบบูรณาการ

(3) การร่วมรับผิดชอบต่อตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) ยังไม่ชัดเจน การรับผิดชอบต่อเป้าหมายร่วมกันคือหัวใจสำคัญที่สุดของการดำเนินงานแผนงานบูรณาการ ดังนั้น การกระจายตัวชี้วัดร่วมโดยให้หน่วยงานร่วมแต่ละหน่วยรับผิดชอบจึงเป็นสิ่งสำคัญ แต่เนื่องจากโครงการ/กิจกรรมภายใต้แผนงานส่วนใหญ่เป็นโครงการ/กิจกรรมที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว มิได้ร่วมกันวางแผน คิดค้นโครงการ/กิจกรรมใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของแผนงาน ทำให้แต่ละหน่วยงานต่างยึดติดอยู่กับตัวชี้วัดเฉพาะของตนและไม่รับรู้ถึงตัวชี้วัดที่หน่วยงานอื่นดำเนินการ รวมถึงไม่ได้รับรู้ว่ามีโครงการ/กิจกรรมในภาพรวมจะมีการดำเนินการและรับช่วงส่งต่อการดำเนินงานอย่างไร และสิ้นสุดตรงไหน ทำให้ไม่เห็นเป้าหมายปลายทางร่วมกัน

(4) การกำกับ ควบคุม ดูแล การบริหารจัดการและดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการ ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน โดยการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการที่ยังคงให้ความสำคัญกับความเป็นเจ้าของงบประมาณของส่วนราชการ/หน่วยงานร่วมบูรณาการ ซึ่งต่างก็มีฐานะนิติบุคคลเทียบเท่ากัน ทำให้หน่วยงานเจ้าภาพไม่มีอำนาจในการกำกับ ควบคุม การดำเนินงานในโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานร่วมอื่นได้ แม้ว่าโดยโครงสร้างของการจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการจะได้กำหนดให้มีรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ และคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของแผนบูรณาการ ทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานเจ้าภาพต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับ ควบคุม ติดตามรายงานผลของหน่วยงานร่วม ดังนั้นจึงควรกำหนดแนวทางการกำกับ ควบคุม ดูแล การดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการให้ชัดเจนและให้อำนาจแก่หน่วยงานเจ้าภาพที่จะเป็นเครื่องมือในการทำหน้าที่ดังกล่าวได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(5) ประเด็นข้อค้นพบอื่นๆ

(5.1) มีการจัดสรรงบประมาณในแผนงานบูรณาการให้กับโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จไปก่อนปีงบประมาณ โดยพบว่าหน่วยงานกลางได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินหรือชดเชยดอกเบี้ย/ต้นทุนเงินให้กับรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน ที่ได้สำรองจ่ายเงินล่วงหน้าเพื่อดำเนินนโยบายกึ่งการคลังตามมติคณะรัฐมนตรี งบประมาณดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการชำระหนี้คืนตามข้อตกลง อีกทั้งการดำเนินงานได้สิ้นสุดและงบบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดของโครงการไปก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 แล้ว

(5.2) มีการนำงบประมาณที่จัดสรรเป็นงบบริหารสำนักงานมารวมไว้ในแผนงานบูรณาการ เช่น แนวทางการดำเนินงานที่ 2 ตัวชี้วัดที่ 2 (การแก้ปัญหาหนี้สินให้กับเกษตรกรและผู้ยากจน) กิจกรรมบริหารจัดการกองทุนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีการจัดสรรงบประมาณจำนวน 194 ล้านบาท เป็นงบบริหารสำนักงาน ทำให้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้เจียดเงินสะสมของสำนักงานจำนวน 6 ล้านบาทเพื่อมาใช้ในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ 2,000 ครัวเรือนตามเป้าหมาย ซึ่งไม่เกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแผนงานบูรณาการนี้แต่อย่างใด

(5.3) การบูรณาการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ยังไม่ครอบคลุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ขณะเดียวกันก็มีแผนงานบูรณาการอื่น ๆ ที่วัตถุประสงค์ใกล้เคียงกันและมีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน เช่น (1) แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (2) แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง (3) แผนงานพื้นฐานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจาก

ภายใน และ (4) แผนงานบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งควรบูรณาการเป็นแผนงานเดียวกันเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและลดความซ้ำซ้อน

(5.4) หน่วยงานเจ้าภาพมีบทบาทสำคัญที่สุด ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการไปสู่เป้าหมาย เนื่องจากเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงานส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ภารกิจประจำของหน่วยงานเจ้าภาพ

(5.5) มีการกำหนดให้บางส่วนราชการ/หน่วยงานเข้าร่วมแผนงาน โดยที่หน่วยงานเจ้าภาพมิได้มีการปรึกษาหารือหรือประชุมร่วมกันมาก่อน เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งและส่งเสริมกิจการของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน และเคยอยู่ในแผนงานบูรณาการ SME สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกหน่วยงานเข้าร่วมดำเนินงานในแผนงานบูรณาการยังขาดการพูดคุยและทำความเข้าใจร่วมกัน

(5.6) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานร่วมภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง โดยหน่วยงานเจ้าภาพมิได้รับรู้และไม่มีการประสานงานกันอย่างชัดเจน เช่น การจัดสรรงบประมาณ 15,000 ล้านบาท ให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

5.5 ปัญหาและอุปสรรค

จากการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ได้เห็นความสำคัญของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ที่จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนของการทำงานในภาครัฐ แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ดังที่คาดหวังไว้ ดังนี้

(1) ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลา ระยะเวลาที่กระชั้นชิดเป็นปัญหาสำคัญที่สุดที่ทำให้การวางแผนเตรียมการเพื่อการจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการต้องดำเนินการอย่างเร่งรีบ ขาดความละเอียดรอบคอบ หน่วยงานร่วมไม่มีเวลาที่จะทำความเข้าใจ ประชุมปรึกษา เพื่อกำหนด แผนงานโครงการ/กิจกรรมใหม่ ๆ ที่จะส่งผลต่อการบรรลุเป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ของการจัดทำงบประมาณร่วมกันได้อย่างเต็มที่ และด้วยข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้การจัดทำข้อมูล การกำหนดแนวทางการดำเนินงาน เป้าหมายและตัวชี้วัด ตลอดจนการติดตามรายงานผลต่าง ๆ เป็นไปอย่างเร่งรีบ เพื่อให้ทันตามกำหนดเวลาที่สำนักงบประมาณกำหนด

(2) การยึดติดกับรูปแบบการทำงานแบบเดิม ๆ ของหน่วยงานร่วมบูรณาการที่ยังคงยึดติดและเคยชินกับการทำงานในแนวดิ่งตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ และสายบังคับบัญชาของหน่วยงานที่ตนสังกัด ประกอบกับการเป็นเจ้าของงบประมาณของหน่วยงานร่วม จึงทำให้การทำงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการยังไม่ชัดเจน ต่างคนต่างทำตามตัวชี้วัด ในโครงการ/กิจกรรม และงบประมาณที่หน่วยงานได้รับการจัดสรรเป็นสำคัญ

(3) ผู้บริหารระดับสูงบางหน่วยงานยังให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการไม่มากนัก การดำเนินงานส่วนใหญ่จะขับเคลื่อนโดยเจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับล่าง โดยเฉพาะหน่วยงานเจ้าภาพ หากผู้บริหารระดับสูงเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ กำกับ ดูแล อย่างใกล้ชิด จะทำให้การขับเคลื่อนแผนงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(4) หน่วยงานเจ้าภาพขาดเครื่องมือในการกำกับ ควบคุม ดูแลให้การดำเนินงานของหน่วยงานร่วมเป็นไปตามแนวทางที่กำหนด โดยเฉพาะการเป็นองค์กรในระนาบเดียวกันของหน่วยงานเจ้าภาพกับหน่วยงานร่วม จึงเป็นภาระหนักของหน่วยงานเจ้าภาพที่จะกำกับ ควบคุม ดูแลให้เป็นไปตามแผนงานได้อย่างเต็มที่

(5) การกำหนดให้มีจำนวนแผนงานบูรณาการมากเกินไป อาจทำให้หน่วยงานขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านบุคลากรไม่สามารถเข้าร่วมประชุมจัดทำแผนงานและดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการได้

(6) การนำเอางบประมาณบริหารสำนักงานของหน่วยงานมาจัดสรรไว้ในแผนงานบูรณาการทำให้ปริมาณงานกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการไม่สอดคล้องกัน

(7) การเข้าร่วมในแผนงานบูรณาการของสถาบันอุดมศึกษา ยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ และเป็นโครงการ/กิจกรรมเล็ก ๆ ตามความถนัดและความสนใจของบุคลากร ซึ่งส่งผลต่อการขับเคลื่อนแผนงานบูรณาการน้อยมาก ทั้งที่ สถาบันอุดมศึกษา มีความสำคัญอย่างยิ่งในการถ่ายทอดเทคโนโลยีและนวัตกรรมจากการศึกษาวิจัยไปสู่ชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งเป็นการช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ผลผลิตและผลิตภัณฑ์ของชุมชน

5.6 ข้อเสนอแนะจากหน่วยงาน

หน่วยงานเจ้าภาพได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ดังนี้

(1) สำนักงบประมาณ และหน่วยงานกลาง รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติควรจัดให้การอบรมเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และการวัดผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ มีความเข้าใจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะประโยชน์ต่อการจัดทำ การอนุมัติ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) หน่วยงานกลางไม่ควรนำงบประมาณบริหารจัดการสำนักงาน ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการ มาจัดสรรงบประมาณไว้ในแผนงานบูรณาการ

(3) หน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการติดตามประเมินผล ควรให้ความสำคัญในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการให้มากขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมาการประเมินกันเองภายในหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามมาตรฐานและไม่สะท้อนผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ หน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนบูรณาการยังได้มีข้อเสนอแนะที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดการปรับปรุงการบูรณาการงบประมาณให้เกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น สรุปรายละเอียด ได้ดังนี้

1) ควรมีเครื่องมือหรือระบบติดตามผลการดำเนินงานเพื่อให้หน่วยงานเจ้าภาพสามารถจัดการได้ โดยควรมีระบบการรายงานแบบออนไลน์และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาประยุกต์ รวมถึงกำหนดแบบฟอร์มรายงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันซึ่งสามารถใช้ได้ทุกกระบวนการ ประมวลผลได้รวดเร็ว สามารถเรียกรายงานได้ทันที และนำเสนอสำนักงบประมาณได้โดยไม่ต้องนำมาจัดทำภาพรวมอีกครั้ง

2) ควรมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้อง เพื่อเชื่อมโยงการทำงานหรือส่งต่อการพัฒนากลุ่มเป้าหมายร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากปัจจุบันแต่ละหน่วยงานต่างทำงานตามตัวชี้วัดที่หน่วยงานร่วมรับไปดำเนินการตามที่ได้แจ้งไว้ในเอกสารงบประมาณ โดยที่ไม่ทราบว่าหน่วยงานอื่น ๆ ได้ทำงานใดไปแล้วบ้าง ดังนั้น ควรมีการหารือและวิเคราะห์งานร่วมกัน โดยวิเคราะห์ภาพรวมของแผนงานบูรณาการว่าจะสำเร็จได้ต้องมีหน่วยงานใดเข้ามาช่วยเหลือและบูรณาการทั้งระยะเริ่มต้น ระยะกลาง และระยะยาว รวมถึงต่อยอดหรือส่งต่อเป้าหมายระหว่างหน่วยงานโดยไม่จำเป็นต้องบูรณาการเพียงงบประมาณเท่านั้น แต่อาจเป็นไปในลักษณะของการบูรณาการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าภาพต้องมีความชัดเจนและเชื่อมโยงประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและต้องแสดงให้เห็นถึงการมีเป้าหมายร่วมกันเป็นเป้าหมายร่วมดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานแต่ละหน่วยยังไม่ทราบเป้าหมายปลายทางว่าสิ้นสุดที่ใด รวมถึงควรเขียนห่วงโซ่แห่ง

คุณค่า (value chain) ออกแบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีมากขึ้นเพื่อส่งต่อคุณค่าของการบริการสู่ประชาชนอย่างแท้จริง

3) การจัดสรรงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ ควรมีการวิเคราะห์งานและภารกิจของหน่วยงานรวมถึงความเหมาะสมในการเข้าร่วมแผนงานบูรณาการ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินบางหน่วยงานมีหน้าที่และภารกิจที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลเฉพาะเรื่อง เช่น การปล่อยสินเชื่อปลอดอัตราดอกเบี้ยหรือแบบผ่อนปรน ดังนั้น การประเมินและติดตามผลจึงไม่เหมือนกับส่วนราชการ รวมทั้งไม่ควรนำค่าของงบประมาณที่เป็นรายการชำระคืนต้นเงินหรือชดเชยดอกเบี้ย/ต้นทุนเงินที่ได้ดำเนินการไปตามนโยบายรัฐบาลในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว เข้าร่วมแผนงานบูรณาการ แต่ควรนำไปไว้ในแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงการคลัง หรือควรอยู่ในรายการเงินชำระคืนตามกฎหมาย รวมถึงให้ความสำคัญในการศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

4) หน่วยงานกลางควรมีการแนะนำหรือทำความเข้าใจเรื่องตัวชี้วัดโดยเฉพาะ เนื่องจากความเข้าใจของหน่วยงานร่วมแต่ละหน่วยงาน เข้าใจกันคนละมิติ

5) การปรับลดงบประมาณของแผนบูรณาการ ควรปรับลดค่าเป้าหมายตัวชี้วัดลงด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณที่แต่ละหน่วยงานได้รับจัดสรร

6) การประเมินผลของแผนบูรณาการ ยังขาดหน่วยงานที่รับเป็นเจ้าภาพในการประเมินผลในภาพรวมส่วนใหญ่เป็นผู้ดำเนินการกันเองซึ่งเป็นการประเมินผลภายในหน่วยงานเท่านั้น

7) หน่วยงานเจ้าภาพควรมีบทบาทในการทบทวนความเหมาะสมเกี่ยวกับงบประมาณสำหรับแผนบูรณาการ ไม่ใช่เพียงการนำโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานร่วมอื่น ๆ ที่มีความคล้ายคลึงกันมารวมกันเป็นแผนบูรณาการเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น งบดำเนินงานของหน่วยงานไม่ควรนำมารวมกับกิจกรรมบูรณาการเนื่องจากส่งผลกับจำนวนงบประมาณของแผนงานบูรณาการทั้งหมด อีกทั้งไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานร่วมอื่น ๆ

8) หน่วยงานเจ้าภาพควรมีการวางระบบโครงสร้างที่ชัดเจน โดยวางแผนและกำหนดเป้าหมายสุดท้ายของแผนงานบูรณาการในระยะ 20 ปี เพื่อให้มีการทำงานอย่างต่อเนื่อง โดยแบ่งการวัดผลสำเร็จในระยะ 3 ปี 5 ปี 10 ปี และที่สำคัญต้องตระหนักและมุ่งเน้นที่ประชาชนว่าจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของภาครัฐอย่างไร เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบรวมถึงรับผิดชอบเป้าหมายร่วมกัน รวมถึงควรมีการบูรณาการเพื่อรับผิดชอบตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) โดยมีหน่วยงานเจ้าภาพขับเคลื่อนและวางระบบโครงสร้างทั้งหมด

9) ควรมีหน่วยงานทางวิชาการเข้ามาสนับสนุนข้อมูลรอบด้านอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้การบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ เป็นไปอย่างครบวงจร เนื่องจากยังขาดกลไกหรือหน่วยงานในการประเมินผลของแผนงานบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งต้องมีการนำเสนอผลของการศึกษาและติดตามการประเมินแผนงานบูรณาการไปยังคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องงบประมาณได้รับทราบข้อมูลในทุกมิติเพื่อประกอบการตัดสินใจ

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

คณะผู้ศึกษาติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งได้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้องจำนวน 8 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยได้ศึกษาใน 2 ประเด็นที่สำคัญของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ คือ 1) กระบวนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประกอบด้วย กระบวนการ ขั้นตอน การจัดทำแผนงานและค่าของงบประมาณในลักษณะบูรณาการของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ และ 2) การบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ โดยได้นำทั้งสองประเด็นมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบกระบวนการจัดทำแผนงานบูรณาการและการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดจากการดำเนินงาน และระบบการติดตามประเมินผลของหน่วยงานที่ร่วมกันบูรณาการ โดยจัดทำเป็นรายงาน บทสรุป และข้อเสนอแนะให้แก่คณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณและการปรับปรุงกระบวนการและการบริหารงบประมาณของหน่วยงานร่วมภายใต้แผนงานบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งนี้ ได้กำหนดเป้าหมายไว้คือ **“เศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง ประชาชนมีความสุขและมีรายได้เพิ่มขึ้น”** ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รวมทั้งสิ้นจำนวน 4,889.7511 ล้านบาท มีหน่วยงานเจ้าภาพ คือ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ กองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนร่วมบูรณาการในแผนงาน จำนวน 7 กระทรวง 23 หน่วยงาน 3 รัฐวิสาหกิจ และ 4 กองทุน

โดยผลการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งที่ได้จากการศึกษา สรุปได้ ดังนี้

6.1.1 การจัดทำแผนงานบูรณาการ

(1) หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการ มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมายและตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการจัดทำงบประมาณ แม้แต่การกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพของแผนงานก็ถูกกำหนด และมอบหมายจากหน่วยงานกลาง โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และแผนงาน โครงการ/กิจกรรม ที่หน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว ทำให้โครงการ/กิจกรรม ภายใต้แผนงานบูรณาการส่วนใหญ่เป็นของหน่วยงานเจ้าภาพหลัก มิใช่เป็นโครงการ/กิจกรรมที่ร่วมกันคิดขึ้นมาใหม่

(2) การหารือเพื่อวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานร่วมบูรณาการกับหน่วยงานเจ้าภาพยังมีน้อยมาก ด้วยข้อจำกัดของกรอบเวลาที่กระชั้นชิด ทำให้การปรึกษาหารือหรือประชุมร่วมกันของส่วนราชการ/หน่วยงานที่เข้าร่วมแผนงานในการเตรียมความพร้อมเพื่อจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเป็นไปอย่างเร่งรีบ การกำหนดวัตถุประสงค์ และขอบเขตภารกิจของแผนงาน โครงการ/กิจกรรม จึงถูกกำหนดโดยหน่วยงานเจ้าภาพเป็นส่วนใหญ่เพื่อให้ทันกับเงื่อนไขเวลา และบางส่วนก็มีการนำภารกิจ โครงการ/กิจกรรมของ

หน่วยงานร่วมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเชื่อมโยงเพื่อให้เห็นภาพการบูรณาการการทำงานร่วมกันและขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการร่วมกัน แต่เป้าหมายการดำเนินงานส่วนใหญ่ยังอยู่ในขอบเขตภารกิจของหน่วยงานเจ้าภาพเป็นหลัก ความรับผิดชอบในความสำเร็จและการบรรลุเป้าหมายจึงตกเป็นภาระของหน่วยงานเจ้าภาพ ในขณะที่หน่วยงานร่วมอื่น ๆ ดำเนินงานไปตามกิจกรรม เป้าหมาย และตัวชี้วัดตามกรอบงบประมาณที่หน่วยงานของตนได้รับการจัดสรร โดยไม่เห็นภาพรวมของการดำเนินงานว่าตัวชี้วัดที่แต่ละหน่วยงานรับไปดำเนินการนั้น ว่าจะมีความเชื่อมโยง ส่งเสริมหรือสนับสนุนการทำงานร่วมกันอย่างไร รวมทั้งส่งต่อการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของแผนงานได้อย่างไร

(3) หน่วยงานเจ้าภาพมีบทบาทในการประสานงานแต่มีอำนาจในการตัดสินใจไม่มากนัก จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานเจ้าภาพได้จัดประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการร่วมกัน เพื่อจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการหลายครั้ง แต่ในส่วนของการพิจารณากลั่นกรองโครงการ/กิจกรรมและงบประมาณของแผนงาน หน่วยงานเจ้าภาพหลักมีบทบาทไม่มากนัก โดยการปรับ ลดหรือตัดกิจกรรม/โครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะส่งข้อมูลให้สำนักงบประมาณเป็นผู้ตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่ แม้แต่งบประมาณในโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานเจ้าภาพยังถูกตัดจำนวนมาก โดยที่ยังคงรับผิดชอบเป้าหมายตามตัวชี้วัดเดิมที่เสนอตั้งแต่ต้น ทำให้งบประมาณในบางกิจกรรมไม่สัมพันธ์กับปริมาณงาน นอกจากนี้การกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานร่วมให้เป็นไปตามแผนงานก็เป็นภาระหนักของหน่วยงานเจ้าภาพ เนื่องจากไม่มีอำนาจสั่งการที่จะไปกำกับควบคุมหน่วยงานร่วมอื่น ๆ ได้

(4) มีการนำโครงการ/กิจกรรมซึ่งได้ดำเนินการเสร็จแล้ว มาขอรับการจัดสรรงบประมาณในแผนงานบูรณาการ โดยพบว่าการขอรับการจัดสรรงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงิน หรือชดเชยดอกเบี้ย/ต้นทุนเงิน สำหรับกิจกรรมที่ดำเนินการในปีงบประมาณก่อนหน้าไปแล้ว โดยสำรองจ่ายเงินล่วงหน้าเพื่อดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งโครงการได้ดำเนินการสิ้นสุดและบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดไปแล้ว ถือเป็นการชำระหนี้คืนตามข้อตกลงเท่านั้น จึงไม่ควรนำเงินชดเชยดังกล่าวมารวมไว้ในแผนงานบูรณาการ ซึ่งอาจส่งผลถึงการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานต่อภาระงบประมาณได้

(5) การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในระดับต่าง ๆ ยากที่จะวัดผลสัมฤทธิ์ของการบรรลุเป้าประสงค์ของแผนงานได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาไปถึงตัวชี้วัดในระดับกิจกรรมเป็นเพียงการวัดในระดับผลผลิตเท่านั้น ทำให้การดำเนินงานของแต่ละโครงการ/กิจกรรมไม่อาจส่งผลไปสู่เป้าหมายของแผนงานบูรณาการได้อย่างแท้จริง การบูรณาการยังมีลักษณะนำเอาโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้องมาเชื่อมโยงเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณร่วมกัน ไม่ได้มีการวางแผน กำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดขึ้นมาใหม่ร่วมกัน ส่งผลให้การดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ รวมถึงค่าเป้าหมายตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการที่กำหนดไว้ยังไม่ท้าทายพอ

(6) มีการนำงบประมาณบริหารงานองค์กรมาขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบว่างบประมาณของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่ได้รับการจัดสรรในแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง เป็นงบประมาณการบริหารสำนักงานทั้งหมด ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องหรือส่งผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายหรือสอดคล้องกับตัวชี้วัดของแผนบูรณาการ ทำให้งบประมาณของแผนงานบูรณาการอาจไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

6.1.2 การบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ

(1) หน่วยงานเจ้าภาพมีบทบาทในการกำกับควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนงานไม่มากนัก ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ ได้แก่ การติดต่อประสานงาน การประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพ การรายงานตามแบบฟอร์มที่สำนักงบประมาณกำหนด และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ซึ่งสำนักงบประมาณได้กำหนดให้มีขึ้นภายหลังงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติมีการใช้ระเบียบดังกล่าวในการบริหารงบประมาณยังไม่มากนัก ทั้งนี้ หากกำหนดให้หน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติงานของแผนงานบูรณาการจะทำให้การบริหารจัดการแผนงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) หน่วยงานเจ้าภาพยังขาดงบประมาณในการบริหารจัดการงบประมาณแผนงานบูรณาการ ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้หน่วยงาน/ส่วนราชการ ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ยังมีการประสานงานประชุมหารือ เพื่อประสานแผนการดำเนินงาน และร่วมกันบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ เพื่อผลักดันการดำเนินโครงการ/กิจกรรมภายใต้อำนาจหน้าที่ของบูรณาการบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ที่แผนบูรณาการได้กำหนดไว้ไม่มากเท่าที่ควร

(3) การกำกับ ควบคุม ดูแล การติดตาม และการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการ โดยหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงบประมาณ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ รวมถึงหน่วยงานเจ้าภาพยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณที่ให้ส่วนราชการ/หน่วยงานร่วมเป็นเจ้าของงบประมาณ ประกอบกับการทำงานที่ติดอยู่กับวัฒนธรรมเดิมที่เน้นการทำงานในแนวดิ่งภายใต้ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และการสั่งการของหัวหน้าหน่วยงาน จึงทำให้การใช้กลไกงบประมาณในลักษณะบูรณาการขับเคลื่อนการทำงานในแนวนอนระหว่างกระทรวง/หน่วยงานที่มีฐานะองค์กรเท่าเทียมกัน จึงขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของประเทศได้ไม่เต็มที่นัก ซึ่งหากกำหนดให้งบประมาณภายใต้อำนาจหน้าที่ของบูรณาการเป็นงบประมาณร่วมของบรรดาหน่วยงานร่วมบูรณาการ เช่นเดียวกับงบประมาณของกลุ่มจังหวัด โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพบริหารจัดการและเบิกจ่าย ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ อาจทำให้การบริหารจัดการงบประมาณในลักษณะบูรณาการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.1.3 การติดตามรายงานผลการดำเนินงาน

สำหรับการรายงานและติดตามผลนั้น หน่วยงานเจ้าภาพจะเป็นผู้รวบรวมแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ แผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของแผนงานบูรณาการในภาพรวมเป็นเครื่องมือในการกำกับติดตามให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผน มีการติดต่อประสานงานและประชุมหารือร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงานและรายงานผลการดำเนินงานผ่านโปรแกรม “ระบบรายงานผลการบริหารงบประมาณและการบริหารกิจกรรม/โครงการ (Budget and Project Management Program : BPM)” รวมถึงมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ประจำอยู่ตามพื้นที่/จังหวัด/ภาค ทำหน้าที่ให้ข้อมูล ส่งเอกสาร ประสานงาน ติดตามปัญหาอุปสรรคในการทำกิจกรรมในระดับพื้นที่

ทั้งนี้ ปัญหาอุปสรรคจากการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งที่ได้จากการศึกษา แบ่งเป็น 4 ประเด็น สรุปรายละเอียดได้ดังนี้

1) **ข้อจำกัดของกรอบเวลา (Time line)** เป็นปัญหาสำคัญที่สุดของการจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง เนื่องจากหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีระยะเวลาค่อนข้างสั้นในการจัดทำแผนงานและสร้างความเข้าใจร่วมกัน ทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานและตัวชี้วัดต้องดำเนินการอย่างเร่งรีบ โดยส่วนใหญ่เป็นการนำกิจกรรม/โครงการที่มีความคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่ได้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมารวมอยู่ในแผนงานบูรณาการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งไม่ใช่แผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่ร่วมกันกำหนดขึ้นใหม่ รวมถึงตัวชี้วัดในระดับกิจกรรมเป็นการวัดในระดับผลผลิตเท่านั้น ไม่สะท้อนถึงผลลัพธ์ของยุทธศาสตร์ โดยส่วนใหญ่จะเป็นตัวชี้วัดผลผลิต (Output) มากกว่าที่จะเป็นผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ซึ่งทำให้การดำเนินงานของแต่ละโครงการ/กิจกรรมไม่อาจวัดได้ว่าส่งผลไปสู่เป้าหมายของแผนงานที่ร่วมกันบูรณาการได้อย่างแท้จริงหรือไม่

2) **การจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการยังคงยึดอยู่ในกรอบความเป็นเจ้าของงบประมาณของหน่วยงานร่วมบูรณาการ** กล่าวคือ การทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการยังยึดกระบวนการและการทำงานที่เคยทำมาในอดีตแบบแนวดิ่งที่ต้องสั่งการจากบนลงล่าง แทนการนำยุทธศาสตร์มาเป็นตัวตั้ง ประกอบกับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการยังให้ส่วนราชการ/หน่วยงานเป็นเจ้าของงบประมาณ จึงทำให้การทำงานมีลักษณะต่างคนต่างทำภายใต้ภารกิจอำนาจหน้าที่และการสั่งการของหัวหน้าหน่วยงานตามตัวชี้วัดและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ทำให้การทำงานในแนวนอนระหว่างส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากันซึ่งต้องมีการทำงานร่วมกันภายใต้แผนงานบูรณาการไม่เป็นเอกภาพ กล่าวคือ ไม่เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเชื่อมประสานและร่วมรับผิดชอบต่อเป้าหมายร่วมกันเท่าที่ควร

3) **หน่วยงานเจ้าภาพขาดอำนาจสั่งการซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงาน** เนื่องจากส่วนราชการ/หน่วยงาน ที่เข้าร่วมแผนงานบูรณาการต่างมีฐานะองค์กรที่เท่าเทียมและเป็นอิสระต่อกัน และยังคงติดขัดกับการทำงานในแนวดิ่งภายใต้ภารกิจตามอำนาจหน้าที่และการสั่งการของหัวหน้าส่วนราชการ และหัวหน้าหน่วยงานเป็นสำคัญ ทำให้หน่วยงานเจ้าภาพไม่สามารถเข้าไปกำกับการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงานได้

4) **หน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการมีความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และการวัดผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานแตกต่างกัน** โครงการ/กิจกรรมที่นำมาขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ ส่วนใหญ่เป็นโครงการ/กิจกรรมที่แต่ละหน่วยงานจัดทำขึ้นและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยยึดโยงกับภารกิจตามอำนาจหน้าที่และกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นลูกค้าของหน่วยงานนั้น ๆ การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดจึงแตกต่างกันไปตามความเข้าใจของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะนำมาบูรณาการร่วมกันภายใต้แนวทาง เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนงานบูรณาการเดียวกันได้

5) **ยังมีการดำเนินงานภายใต้แผนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง** เช่น (1) แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (2) แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง (3) แผนงานพื้นฐานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน และ (4) แผนงานบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งควรบูรณาการเข้าด้วยกันเพื่อให้การดำเนินงานครอบคลุมและเชื่อมโยงกันเป็นห่วงโซ่แห่งคุณค่าและลดความซ้ำซ้อนระหว่างแผนงานด้วย

6.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนงานบูรณาการในภาพรวม มีสาระสำคัญดังนี้

6.2.1 แผนงานบูรณาการต้องเป็นภารกิจสำคัญพิเศษและต้องมีระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินงาน

แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) เป็นการดำเนินงานสำคัญเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น แผนงานบูรณาการจึงไม่ใช่การดำเนินงานปกติในลักษณะภารกิจประจำ แต่ควรเป็นภารกิจพิเศษและสำคัญเร่งด่วนที่หลายหน่วยงานร่วมกันดำเนินการให้สำเร็จตามยุทธศาสตร์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ อย่างชัดเจน โดยต้องมีความชัดเจนแน่นอนในเชิงนโยบายและไม่ใช่นำภารกิจประจำมาบูรณาการ เนื่องจากหากแผนงานบูรณาการมีมากเกินไปจะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ลดระดับการให้ความสำคัญ อีกทั้งอาจมีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างแผนงานบูรณาการด้านต่าง ๆ อีกด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดให้มีแผนงานบูรณาการในประเด็นสำคัญ และกำหนดให้มีระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินงานที่ชัดเจนและสอดคล้องกับระยะเวลาตามแผนบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีแต่ละชุด รวมถึงจำนวนหน่วยงานระดับกระทรวงที่จะเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบ แผนงานบูรณาการนั้น ๆ โดยให้แต่ละกระทรวงที่เป็นเจ้าภาพร่วมกับหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการนั้น ๆ ล่วงหน้า ตามระยะเวลาสิ้นสุดของแผนงาน เช่น ระยะเวลา 4 ปี พร้อมกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานรายปี รวมถึงโครงการ/กิจกรรมของแต่ละหน่วยงานที่จะดำเนินการในแต่ละปี ซึ่งต้องมีเป้าหมาย/ตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานได้ รวมถึงมีการทบทวนแผนการดำเนินงานทุกปี เพื่อให้สามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อได้ดำเนินการสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว ควรยกเลิกแผนงานบูรณาการนั้น ๆ

6.2.2 ควรกำหนดกรอบเวลา (Time line) ในการจัดทำแผนงานบูรณาการให้มีระยะเวลามากขึ้น

จากการศึกษาของคณะศึกษาและติดตามแผนงานบูรณาการในครั้งนี้ ได้ข้อค้นพบว่า ข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาเป็นปัญหาสำคัญที่สุดในการจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ กล่าวคือ หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีระยะเวลาในการจัดทำแผนงานและสร้างความเข้าใจร่วมกันน้อยเกินไป โดยหน่วยงานเจ้าภาพทราบล่วงหน้าว่าได้รับมอบหมายให้จัดทำแผนงานบูรณาการเพียงไม่กี่สัปดาห์ ทำให้การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดของหน่วยงานเจ้าภาพ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องจัดทำอย่างเร่งรีบ โดยเฉพาะการรวมตัวกันและวางแผนร่วมกัน ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการบูรณาการทำงานในแนวนอนระหว่างกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งต่างมีฐานองค์กรในระดับเดียวกันและมีภารกิจแตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำแผนงานบูรณาการมีความละเอียดรอบคอบ ถูกต้อง ครบถ้วน มีการจัดสรรงบประมาณที่ได้สัดส่วนกับปริมาณงาน จึงควรกำหนดกรอบเวลาในการเตรียมการวางแผนและจัดทำแผนงานบูรณาการให้มากขึ้น คณะผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้อง ควรมีเวทีหารือร่วมกันเพื่อเตรียมการจัดทำแผนงานบูรณาการล่วงหน้า รวมทั้งร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) ในช่วงก่อนการจัดทำงบประมาณ

(2) เมื่อคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของแผนงานบูรณาการนั้น ๆ ได้ให้ความเห็นชอบ หลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย

แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วตามที่เสนอไปแล้ว หน่วยงานเจ้าภาพจึงทำหน้าที่ประสานงานและจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยร่วมกันจัดทำข้อเสนอ โครงการ/กิจกรรมและงบประมาณ รวมทั้งแผนแม่บท แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนแนวทางการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์แผนงานบูรณาการเสนอคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของแผนงานบูรณาการนั้น ๆ พิจารณาให้ความเห็นชอบ ต่อไป

(3) เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วตามข้อ (2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการต้องจัดทำแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแผนงานบูรณาการนั้น ๆ ไว้เพื่อเป็นเครื่องมือและแนวทางในการบริหารงบประมาณและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานในระยะต่อไป

6.2.3 ควรเพิ่มเครื่องมือและบทบาทในการบริหารจัดการให้แก่หน่วยงานเจ้าภาพมากขึ้น

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ได้กำหนดให้มีแผนงานบูรณาการในเรื่องสำคัญที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งใช้แผนงานบูรณาการดังกล่าวเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้รวมถึงเพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยให้หน่วยงานได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมาย แนวทางการทำงาน และรับผิดชอบในความสำเร็จร่วมกัน อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่จัดสรรภายใต้แผนงานบูรณาการยังผูกติดอยู่กับความเป็นองค์กรของส่วนราชการและหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ แต่หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็มีฐานะในระนาบเดียวกัน จึงทำให้หน่วยงานเจ้าภาพขาดเครื่องมือในการกำกับการบริหารงบประมาณและการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนงาน แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างมีความรับผิดชอบต่อดัชนีชี้วัดตามที่ได้รับมอบหมายแล้วก็ตาม แต่ดูเหมือนว่าต่างก็มีอิสระในการดำเนินงานซึ่งยังไม่เห็นภาพของความรับผิดชอบต่อเป้าหมายร่วมกัน ดังนั้น คณะผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอให้มีเครื่องมือและเพิ่มบทบาทให้แก่หน่วยงานเจ้าภาพหลัก ดังนี้

(1) ควรกำหนดให้งบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการใด ๆ เป็นงบประมาณร่วมกันของส่วนราชการ/หน่วยงานรวมทั้งหมดภายใต้แผนงานบูรณาการนั้น ๆ ในลักษณะเดียวกับงบประมาณของกลุ่มจังหวัด โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณภายใต้การกำกับควบคุมของรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ และคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของแผนงานบูรณาการนั้น ๆ

(2) กรณีที่ส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน่วยใด ไม่ดำเนินงานตามกิจกรรม/โครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติงานของแผนบูรณาการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ให้หน่วยงานแห่งนั้นชี้แจงต่อหน่วยงานเจ้าภาพ พร้อมกับเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบพิจารณา แต่หากหน่วยงานเจ้าภาพเห็นว่ากรณีจะส่งผลกระทบต่อ การบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ จะเสนอเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของแผนงานบูรณาการนั้น ๆ เพื่อพิจารณาให้มีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ไปดำเนินการในกิจกรรม/โครงการอื่น หรือโอนงบประมาณให้หน่วยงานอื่นภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันดำเนินการแทนก็ได้

6.2.4 ควรมีระบบติดตามประเมินผลที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง

การติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ควรมุ่งเน้นการประเมินผลลัพธ์หรือประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับ มากกว่าการมุ่งเน้นการรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งกำหนดให้มีกลไกที่รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว โดยให้อำนาจคณะกรรมการ

พิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการนั้น ๆ

6.2.5 ควรบูรณาการแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง และการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศเข้าด้วยกัน

การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็งเป็นงานที่มีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ตามยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ที่ต้องประสานการทำงานอย่างมีเอกภาพและจริงจัง สอดคล้อง เชื่อมโยง และต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ร่วมกัน แต่จากการศึกษาพบว่าการทำงานยังมีลักษณะซ้ำซ้อนและมีได้บูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน มีหลายแผนงานที่มีกลุ่มเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน เช่น (1) แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (2) แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง (3) แผนงานพื้นฐานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน รวมถึง (4) แผนงานบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นแผนงานบูรณาการที่กำหนดขึ้นใหม่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และการดำเนินงานตามแนวทางประชารัฐของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน และมีวัตถุประสงค์ในการสร้างคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน สร้างความเข้มแข็งของชุมชน และลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบททั้งสิ้น

ทั้งนี้ การดำเนินงานภายใต้แผนงานต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้น ล้วนมีกลุ่มเป้าหมาย คือ ประชาชนในชุมชน/หมู่บ้าน ซึ่งเป็นเกษตรกร กลุ่มอาชีพ/กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร กรรมการหมู่บ้าน กรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ชุมชน รวมถึงผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งประชาชนเหล่านี้ส่วนใหญ่มีบทบาทในหลายตำแหน่งในคน ๆ เดียวกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกลุ่มเป้าหมาย อีกทั้งการแยกการดำเนินงานออกเป็นหลายแผนงานบูรณาการย่อมทำให้ทำงานไม่ต่อเนื่องและสอดคล้องกัน รวมถึงกิจกรรม/โครงการที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการอาจไม่ส่งผลถึงเป้าประสงค์สูงสุดร่วมกันได้ ซึ่งทำให้เกิดความไม่ประหยัดงบประมาณ ดังนั้น จึงควรมีการบูรณาการการดำเนินงานทั้งหมดให้อยู่ภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน เพื่อให้โครงการ/กิจกรรมทั้งหมดมีความสัมพันธ์ในรูปแบบห่วงโซ่คุณค่า ที่สามารถเชื่อมโยงทุกภาคส่วน ตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง ปลายทาง รวมถึงกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด วัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานให้ชัดเจนจับต้องได้ มีการแบ่งความรับผิดชอบและตัวชี้วัดตามภารกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ในขณะเดียวกันงานที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงควรแยกไปอยู่ในแผนงานบูรณาการอื่น ๆ เช่น งานด้านการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ควรแยกไปอยู่ในแผนงานบูรณาการดังกล่าวร่วมกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) กระทรวงอุตสาหกรรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมการพัฒนาชุมชน. (2559). แผนยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน พ.ศ. 2560-2564. กรุงเทพฯ : ชูเกียรติ รักบำเหน็จ. (2559). คู่มือแนวทางการติดตามประเมินผล. สืบค้น พุทธศักราช 2559 จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=255
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง. (2558). งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา: กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ. **THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION**. 13 (2), 153 - 154.
- “ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)” (30 ธันวาคม 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 133 ตอนที่ 115 ก, น. 1-215.
- “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” (9 ตุลาคม 2546). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก, น. 4
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (2 ตุลาคม 2545). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก, น. 1-13
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502” (27 ตุลาคม 2502). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 76 ตอนที่ 98, น. 463
- ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) สืบค้น พุทธศักราช 2559 จาก http://www.dla.go.th/servlet/EbookServlet?_mode=read&ebookColum=5803#/page/1
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ. (2558). วาระปฏิรูปที่ 28 : การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง : แผนปฏิรูปสัมมาชีพชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงาน ก.พ.ร. คู่มือคำอธิบายแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. ธันวาคม 2546.
- สำนักงบประมาณ. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558. สืบค้น พุทธศักราช 2559 จาก <http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER14/GENERAL/DATA0002/00002713.PDF>
- สำนักงบประมาณ. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559. สืบค้น พุทธศักราช 2559 จาก <http://www.bb.go.th/bbhome/viewextf.asp?x=1&p=/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER14/GENERAL/DATA0003/00003418.DOC&m=%A2%E9%CD%CA%D1%A7%E0%A1%B5%2059.doc>

สำนักงานประมาณ. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. สืบค้น พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER14/GENERAL/DATA0004/00004153.PDF>

สำนักงานประมาณ. (2559, 11 พฤศจิกายน). ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนบูรณาการ พ.ศ. 2559.

สำนักงานประมาณ. (2559). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (เล่มที่ 13 (2), น. 291-312). กรุงเทพฯ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2550. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ. สืบค้น พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf>

ภาษาต่างประเทศ

Schick, A. (1972). The road to PPB: The stages of budget reform. In Lyden, F. J., et al. (Eds). **Planning, Programming Budgeting: A Systems Approach to Management**. Chicago: Markham.

Sussman, J. H. (2003). **Strategic Budgeting: A Healthcare Imperative**. Northfield, IL: Kaufman, Hall & Associates.

United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. (2013). **UN – Women Draft Informal Integrated Budget 2014 – 2015**. Retrieved October 31, 2016 from <http://www.unwomen.org/>

ภาคผนวก ก.
ประเด็นในการสัมภาษณ์และขอรับทราบข้อมูล

1. การจัดทำแผนบูรณาการ

1.1 หน่วยงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขต ภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานและตัวชี้วัด ร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพหรือไม่ อย่างไร

1.2 หน่วยงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์/แนวทางในการแบ่งความรับผิดชอบการดำเนินงานและตัวชี้วัดหรือไม่ อย่างไร

1.3 หน่วยงานมีแนวทางในการกำหนดโครงการ กิจกรรมหรือรายการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการอย่างไร

2. การบริหารจัดการแผนบูรณาการ

2.1 หน่วยงานได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพหรือไม่ อย่างไร

2.2 หน่วยงานได้มีการประสานร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบภายใต้แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดเดียวกันเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่

2.3 ในการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการที่ผ่านมามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่ และหน่วยงานมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวอย่างไร

2.4 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 หน่วยงานมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ กิจกรรมหรือรายการหรือไม่ ถ้ามีเป็นเพราะเหตุใด

2.5 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 หน่วยงานมีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณตามแผนงานบูรณาการหรือไม่ ถ้ามีเป็นเพราะเหตุใด

2.6 หน่วยงานทราบหรือไม่ว่ามีระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2559 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ

3. การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนบูรณาการ

3.1 หน่วยงานมีวิธีการในการติดตามผลการดำเนินงานของโครงการ กิจกรรมหรือรายการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการอย่างไร

3.2 กรณีที่ผลการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ หน่วยงานมีแนวทางที่จะเร่งรัดการดำเนินงานอย่างไร

ภาคผนวก ข.

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559

ระเบียบ

ว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ

พ.ศ. ๒๕๕๙

เพื่อให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ สามารถเป็นกลไกขับเคลื่อนการบูรณาการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และลดความซ้ำซ้อน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ จึงกำหนดระเบียบขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๙”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“แผนงานบูรณาการ” หมายถึง แผนงานที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ หรือยุทธศาสตร์สำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดและแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน มีความประหยัดและคุ้มค่า สามารถบรรลุเป้าหมาย เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการ

“งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ” หมายถึง งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรสำหรับแผนงานบูรณาการ

“หน่วยงานเจ้าภาพ” หมายถึง หน่วยงานเจ้าภาพหลักของแผนงานบูรณาการ

“หน่วยรับงบประมาณ” หมายถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ

“รองนายกรัฐมนตรี” หมายถึง รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลแผนงานบูรณาการ

“รัฐมนตรี” หมายถึง รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลแผนงานบูรณาการ

ข้อ ๕ การปฏิบัติอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือระเบียบการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม

ข้อ ๖ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติอื่นใดได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

หมวด ๑

การขอรับการจัดสรรงบประมาณ

ข้อ ๗ การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในกรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายบูรณาการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพ โดยแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยรับงบประมาณจะต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันและสอดคล้องกับแผนงานบูรณาการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงานบูรณาการ โดยให้ส่งสำนักงานงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน

ข้อ ๘ การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อ ๗ อย่างน้อยต้องแสดงถึงเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยรับงบประมาณที่ดำเนินการ ตลอดจนรายละเอียดโครงการหรือกิจกรรมที่จะดำเนินงาน และระยะเวลาในการดำเนินงาน รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องดำเนินการให้ชัดเจน

ข้อ ๙ สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณแล้วจึงแจ้งให้หน่วยรับงบประมาณทราบ และให้หน่วยรับงบประมาณแจ้งต่อหน่วยงานเจ้าภาพ และรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เพื่อใช้กำกับดูแล เร่งรัดการดำเนินการ และติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานบูรณาการ

ข้อ ๑๐ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมีผลทำให้เป้าหมายโครงการหรือกิจกรรมของแผนงานบูรณาการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญจากที่สำนักงานงบประมาณได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอเรื่องต่อหน่วยงานเจ้าภาพ เพื่อหน่วยงานเจ้าภาพเสนอขอความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ก่อนส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

หมวด ๒

การจัดสรรงบประมาณและการใช้รายจ่าย

ข้อ ๑๑ สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการให้หน่วยรับงบประมาณตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยสอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผูกพันทุกหน่วยรับงบประมาณตามแผนงานบูรณาการที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ร่วมกันอย่างเคร่งครัด

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการ กิจกรรม หรือรายการ ที่ไม่มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ กิจกรรม หรือรายการของแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่มีใ้รายการก่อนหน้านี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณในแผนงานบูรณาการ โดยไม่เพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่าย ให้หน่วยรับงบประมาณสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

ข้อ ๑๓ การใช้รายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในแต่ละงบรายจ่ายของโครงการ กิจกรรม หรือรายการภายใต้ตัวชี้วัดและแนวทางการดำเนินงานในแผนงานบูรณาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือระเบียบการก่อนหน้านี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

หมวด ๓

การโอนงบประมาณรายจ่าย

ข้อ ๑๔ การโอนงบประมาณตามระเบียบนี้ จะต้องไม่เป็นการโอนงบประมาณข้ามหน่วยรับงบประมาณ และห้ามโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการในแผนงานบูรณาการใดๆ ไปดำเนินการในแผนงานบูรณาการอื่น หรือแผนงานอื่น

ข้อ ๑๕ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน ให้โอนได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถดำเนินการใช้จ่ายหรือก่อนหน้านี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการ กิจกรรม หรือรายการภายใต้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ

(๒) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจ่ายจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายโครงการ กิจกรรม หรือรายการตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ หรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว

(๓) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่หมดความจำเป็นในการใช้จ่ายไม่ว่าด้วยเหตุใด

(๔) กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินโครงการ กิจกรรม หรือรายการอื่นที่อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานบูรณาการนั้น แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

การโอนงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง (๑) (๓) และ (๔) ให้หน่วยรับงบประมาณแจ้งหน่วยงานเจ้าภาพทราบและให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นชอบก่อนเสนอสำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติ

ข้อ ๑๖ ให้หน่วยรับงบประมาณโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายบูรณาการตามข้อ ๑๕ (๒) ในงบรายจ่ายใดๆ ภายใต้โครงการหรือกิจกรรม ตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงานในแผนงานบูรณาการเดียวกัน ยกเว้นงบบุคลากร เพื่อจัดทำโครงการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและ

แผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือเพิ่มเติมเป้าหมายโครงการเดิมให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ โดยให้หน่วยรับงบประมาณ รายงานหน่วยงานเจ้าภาพ และรายงานรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เพื่อทราบ และแจ้งสำนักงบประมาณทราบด้วย

การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราบุคลากร ตั้งใหม่ รายการค่าที่ดิน รายการก่อกั้นผู้ก่อกั้นข้ามปีงบประมาณ หรือรายการค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ต่างประเทศชั่วคราว

ข้อ ๑๗ การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการที่ได้รับการจัดสรรให้ใช้จ่ายในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ ให้ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการขับเคลื่อน การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๙

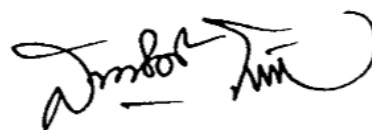
หมวด ๓

การรายงานและการประเมินผล

ข้อ ๑๘ ให้หน่วยรับงบประมาณที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายบูรณาการรายงานผลการ ดำเนินการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแผนงานบูรณาการต่อหน่วยงานเจ้าภาพ และสำนักงบประมาณ เป็นรายไตรมาส ภายใน ๑๕ วันนับแต่สิ้นไตรมาส

ข้อ ๑๙ ให้หน่วยงานเจ้าภาพรวบรวมและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผนงาน บูรณาการเป็นรายไตรมาส และจัดทำสรุปผลรายงานประจำปีภายใน ๓๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ พร้อมทั้ง รายงานปัญหา อุปสรรคและแนวทางการแก้ไข เพื่อเสนอรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี และแจ้ง สำนักงบประมาณทราบ เพื่อสำนักงบประมาณใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณถัดไป และรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ)

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ



สำนักงานประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2244 2222 โทรสาร 0 2244 2088
www.parliament.go.th/parbudget