PBO
The Parliamentary Budget Office
รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 2/2560

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

สำนักงบประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ
แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

เรื่อง การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณ
แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

จัดพิมพ์ครั้งที่ 1/2560

จำนวนหน้า 98 หน้า

จำนวนพิมพ์ 450 เล่ม

จัดทำโดย สำนักงบประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400
โทรศัพท์ 0-2244-2222
โทรสาร 0-2244-0088

ที่ปรึกษา นายนพรัตน์ ทวี ผู้บังคับบัญชาสำนักงบประมาณของรัฐสภา

คณะผู้ศึกษา

นายชูเกียรติ	รักบำเหน็จ	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
นายภัทร	ศิรินิรันดร์	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ
นายชัชวาล	กิตติโสวรรณ	นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ
นายเกียรติกร	อัตรสาร	นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400
โทรศัพท์ 0-2244-2117
โทรสาร 0-2244-2122

คำนำ

รายงานการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ฉบับนี้ เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางดำเนินการและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการฯ รวมถึงการบริหารงบประมาณ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการติดตามผลการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการฯ

สำนักงบประมาณของรัฐสภา หวังว่ารายงานการศึกษาฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปรามและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลในวงงานรัฐสภาและประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไป

สำนักงบประมาณของรัฐสภา
เมษายน 2560

บทสรุปผู้บริหาร

ตามที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์หลายประการ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะหน่วยงานวิชาการซึ่งต้องสนับสนุนเอกสารวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้ดำเนินการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบให้ดำเนินการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการนั้น บัดนี้คณะผู้ศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ ป้องกันปราบปรามและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้ดำเนินการเสร็จแล้ว มีผลการศึกษาโดยสรุป ดังต่อไปนี้

1) จากข้อมูลเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2558 – พ.ศ. 2560 พบว่าแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้ 3 ด้าน ได้แก่ (1) การป้องกัน (2) การปราบปราม และ (3) การบำบัดรักษา โดยมีสัดส่วนในแต่ละด้านเฉลี่ยที่ร้อยละ 33 ของการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ ซึ่งหน่วยงานเจ้าภาพสนับสนุนให้ดำเนินการทั้ง 3 ด้าน ในสัดส่วนงบประมาณที่ใกล้เคียงกัน แสดงให้เห็นว่ายังไม่ได้มีการบูรณาการทั้งเนื้องานและงบประมาณกันอย่างแท้จริง

2) กระบวนการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 พบว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพยังคงกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดในลักษณะเดิมเหมือนปีที่ผ่าน ๆ มา ตัวชี้วัดเป้าหมายของแต่ละแนวทางทั้ง 3 ด้าน ไม่มีความเชื่อมโยงที่สะท้อนถึงผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมาย/ผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการฯ โดยหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานในแต่ละด้านยังคงขอรับการสนับสนุนงบประมาณตามกิจกรรม/โครงการเดิมที่เคยขอซ้ำๆ ทุกปี ทำให้การบูรณาการเป็นเพียงการรวบรวมโครงการของทุกหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานและเสนอให้สำนักงบประมาณพิจารณาเท่านั้น

3) การกำหนดค่าเป้าหมายตัวชี้วัดไม่สอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรร รวมทั้งเป้าหมายอาจมีความซ้ำซ้อน เช่น กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (โครงการครู D.A.R.E)

4) หน่วยงานร่วมดำเนินงานในแผนงานบูรณาการฯ ยังขาดความเข้าใจในเรื่องการบูรณาการตามหลักการ แนวคิด และแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยเข้าใจว่าหากของบประมาณผ่านแผนงานบูรณาการฯ จะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากฐานงบประมาณเดิมที่หน่วยงานได้รับในปีที่ผ่านมา โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการฯ ที่กำหนดไว้ และไม่ได้นำมาเป็นกรอบในการจัดทำกิจกรรม/โครงการที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ โดยหน่วยงานร่วมดำเนินงานยังคงขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายตามกิจกรรม/โครงการเดิมที่เคยดำเนินการในปีที่ผ่านมา

5) มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายบางประเภทไว้ที่หน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานร่วมดำเนินงานบางหน่วยงาน (กรมคุมประพฤติ) แต่ในขั้นการบริหารงบประมาณได้โอนเงินประมาณให้หน่วยงานอื่นดำเนินการในลักษณะเบิกจ่ายแทนกัน

6) จากการศึกษาพบว่าไม่มีการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และแนวคิดหลักการบริหารงานแบบบูรณาการ แต่ได้แยกการบริหารจัดการเฉพาะส่วนที่หน่วยงานตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น โดยไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่ดำเนินงานในลักษณะเดียวกันเท่าที่ควร

7) กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญคือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่เอื้อต่อการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเนื่องจากไม่ได้รองรับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถควบคุมในขั้นการบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8) แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ยังไม่มีระบบการประเมินผล โดยเฉพาะในระดับผลลัพธ์หรือเป้าหมายบูรณาการที่กำหนดไว้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ มีเพียงการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายปีเท่านั้น และส่วนใหญ่เป็นการรายงานผลการดำเนินงาน ตามตัวชี้วัดเชิงปริมาณของกิจกรรม/โครงการของหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อใช้ข้อมูลการจากรายงานศึกษาและติดตามผลนี้นำไปประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในโอกาสต่อไป ดังต่อไปนี้

1) ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร หน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานในแต่ละแนวทางภายใต้แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ควรพิจารณาให้น้ำหนักความสำคัญกับการสนับสนุนงบประมาณทั้ง 3 แนวทางในสัดส่วนใหม่ตามความจำเป็นเร่งด่วนที่สามารถส่งผลสำเร็จต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการที่กำหนดได้อย่างเป็นรูปธรรม

2) ในกระบวนการวางแผนเพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี เจ้าภาพหลัก หน่วยงานร่วมดำเนินงาน และหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง (สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ) ต้องร่วมประชุมหารือเพื่อสร้างความเข้าใจ ตั้งแต่การวางแผน เพื่อทบทวนเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางและตัวชี้วัดในแต่ละระดับให้มีความชัดเจน เชื่อมโยง และสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งหน่วยงานควรใช้เป้าหมายที่เกิดจากการกำหนดร่วมกันอย่างแท้จริง เป็นกรอบในการคิดกิจกรรม/โครงการเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีแทนที่จะของบประมาณตามกิจกรรม/โครงการเดิมเหมือนที่ผ่านมา

3) ควรทบทวนปรับปรุงตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ ควรแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์จากการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านยาเสพติดที่ลดลงของประเทศไทย โดยเฉพาะตัวชี้วัดเป้าหมายหลัก 3 ด้านของแผนงานบูรณาการ รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงานต้องมีตัวชี้วัดทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์และสามารถวัดผลการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างชัดเจนด้วย

4) สำนักงบประมาณ (โดยกองจัดทำงบประมาณ/กองประเมินผล) และเจ้าภาพหลักของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปรามปราบ และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ควรเร่งประสานงานและทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานให้เข้าใจตรงกันในเรื่องการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ กล่าวคือต้องเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินงานร่วมกันตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไป และมีเป้าหมายหรือผลลัพธ์ร่วมกัน โดยมีการแบ่งงานและมีแผนปฏิบัติงานที่มีการระบุระยะเวลาเริ่มต้น – สิ้นสุดอย่างชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งทุกหน่วยงานต้องมีส่วนรับผิดชอบเป้าหมายตามตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI)

5) การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะแผนงานบูรณาการฯ ของสำนักงบประมาณไม่ควรที่จะตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และในขั้นการบริหารงบประมาณโอนเงินให้หน่วยงานอื่นดำเนินการในลักษณะเบิกจ่ายแทนกัน แต่ควรตั้งงบประมาณให้หน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ากิจกรรม/โครงการหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ และไม่ซ้ำซ้อน และเพื่อการติดตามประเมินผล

6) การดำเนินงานในเชิงบูรณาการไม่ใช่ลักษณะของงานประจำ แต่เป็นลักษณะของการดำเนินโครงการที่ต้องมีระยะเวลาสิ้นสุด ดังนั้นเจ้าภาพหลักจำเป็นต้องบริหารงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง กล่าวคือต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันว่าใครรับผิดชอบกิจกรรม/โครงการ และดำเนินการแล้วเสร็จในช่วงระยะเวลาใด การบริหารงานต้องมีเอกภาพและสั่งการในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

7) ตามที่สำนักงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการโดยตรง ฝ่ายบริหารจึงควรเร่งรัดการพิจารณากฎหมายดังกล่าวและนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายให้ทันสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

8) จากการศึกษาพบว่าแผนงานบูรณาการฯ แต่ยังไม่มีระบบการประเมินผลที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการฯ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเจ้าภาพหลักควรกำหนดให้มีการประเมินผลในแต่ละด้าน (การป้องกัน การปราบปราม และการบำบัดรักษา) และต้องนำผลการประเมินมากำหนดเป็นเกณฑ์ให้น้ำหนักการจัดสรรงบประมาณในแต่ละด้านให้เหมาะสม เพื่อให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
สารบัญ	จ
สารบัญแผนภาพ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญแผนภูมิ	ฌ
บทที่ 1 บทนำ	**1**
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาและติดตามผล	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษาและติดตามผล	2
1.4 วิธีการศึกษาและติดตามผล	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาและติดตามผล	3
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	**5**
2.1 หลักการและแนวคิดในการบูรณาการ	5
2.2 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (Sustainable Development Goals)	9
2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)	11
2.4 นโยบายของคณะรัฐมนตรี	14
2.5 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564	15
2.6 แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562	18
2.7 แนวทางการพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	21
2.8 ประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560	22
2.9 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	24
บทที่ 3 วิธีการศึกษาและติดตาม	**28**
3.1 รูปแบบการศึกษา	28
3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	28
3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	28
3.4 ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล	29
3.5 กรอบความคิดในการศึกษา	29
3.6 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	29

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 **30**

4.1 นโยบายและแผนงานที่มีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด 30
4.2 การกำหนดแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 32
4.3 กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 36
4.4 การบริหารจัดการแผนงานบูรณาการฯ 39
4.5 การรายงาน/ติดตามผลการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการ 40
4.6 การเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2560 40
4.7 ผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 44
4.8 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนงานฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 45

บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา **46**

5.1 กระบวนการจัดทำแผนคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี 46
5.2 ด้านการบริหารจัดการ 50
5.3 ด้านการรายงาน/ติดตามผลการดำเนินงาน 52

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ **53**

6.1 บทสรุป 53
6.2 ข้อเสนอแนะ 55

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์
ภาคผนวก ข. กำหนดการ และประเด็นในการสัมภาษณ์และขอรับทราบข้อมูล
ภาคผนวก ค. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณราจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559
ภาคผนวก ง. ประมวลภาพการสัมภาษณ์และขอรับทราบข้อมูล

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2.1	แสดงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	10
2.2	แสดงความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)	12
2.3	แสดงยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน	13
2.4	แสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) กับแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	13
2.5	แสดงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564	16
2.6	แสดงแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562	19
4.1	แสดงกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแผนงานบูรณาการฯ	38

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.1	แสดงภาพรวมการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2560 ด้านการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด (ข้อมูลก่อนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ)	40
4.2	แสดงการเปรียบเทียบจำนวนรายการงบประมาณที่มีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ พ.ศ. 2560 กับปีงบประมาณฯ 2559	43
4.3	แสดงร้อยละการจัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ พ.ศ. 2560	44
5.1	แสดงสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ	46
5.2	แสดงเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	48
5.3	แสดงการเปรียบเทียบตัวชี้วัดเชิงปริมาณภายใต้แนวทางการสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติดและงบประมาณที่ได้รับ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	49
5.4	แสดงการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ ด้านการข้อมูลและการข่าว	51
6.1	แสดงตัวอย่างข้อเสนอแนะตัวชี้วัดของเป้าหมายภายใต้แผนงานบูรณาการฯ	56

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ **หน้า**

5.1 แสดงสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ 2558 - 2560 47

บทที่ 1
บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาความมั่นคงปลอดภัยของมนุษยชาติ (Human Security) และเป็นตัวการที่สำคัญในการบ่อนทำลายกำลังทรัพยากรบุคคลของชาติ ซึ่งทุกรัฐบาลที่ผ่านมาให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดมาอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วน วาระแห่งชาติ (National Agenda) ซึ่งการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (Protective Regulatory Policy) และมีการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก ประกอบกับแนวโน้มสถานการณ์ปัญหายาเสพติดในปัจจุบันพบว่าประเทศไทยยังคงประสบปัญหาสำคัญคือปัญหาการเสพและการใช้ยาเสพติดในกลุ่มเด็กและเยาวชน กลุ่มผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งการแพร่ระบาดในหมู่บ้านชุมชน ซึ่งนำมาสู่ปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไปและสร้างความเสียหายด้านเศรษฐกิจแก่ประเทศชาติ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้ดำเนินการยุทธศาสตร์เชิงรุกร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในภูมิภาคสามเหลี่ยมทองคำ 6 ประเทศ ได้แก่ จีน เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เวียดนาม และประเทศไทย ซึ่งส่งผลให้นำไปสู่การทำลายแหล่งผลิต จับกุมสกัดกั้นยาเสพติดและสารเคมีในประเทศเพื่อนบ้านได้เป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีการลักลอบผลิตยาเสพติดและนำเข้าเคมีภัณฑ์ และสารตั้งต้นจากต่างประเทศเข้าสู่พื้นที่ในภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเห็นได้จากผลการจับกุมยาเสพติดตามแผนแม่น้ำโขงปลอดภัยของ 6 ประเทศในปีที่ผ่านมา ผลการจับกุมยาเสพติดภายในประเทศ การนำเข้ายาเสพติดตามแนวชายแดน โดยจากสถิติการจับกุมสามารถสกัดกั้นจับกุมยาเสพติดในพื้นที่จังหวัดชายแดน ร้อยละ 56.59 ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของยาเสพติดทั้งประเทศ และจากข้อมูลพบว่าพื้นที่นำเข้าหลักยังคงเป็นพื้นที่ภาคเหนือ โดยเฉพาะจังหวัดเชียงรายและเชียงใหม่ รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดโลก เมื่อวันที่ 19 – 21 เมษายน 2559 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา มีสาระสำคัญคือ ทุกประเทศยอมรับว่าปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบและประสานงานข้ามพรมแดน โดยสิ่งสำคัญคือ การมีข้อมูลที่ทันสมัย การมีความร่วมมือด้านข้อมูลต่าง ๆ การควบคุมสารตั้งต้น และให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน โดยรวมถึงสิทธิในการเข้าถึงยาและการใช้ยา รวมทั้งการบริการสาธารณสุข การคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง อาทิ กลุ่มเด็กและเยาวชนในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการใช้แนวทางพัฒนาทางเลือกในการแก้ไขปัญหายาเสพติดเพื่อให้เกิดความยั่งยืน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างครบวงจร ซึ่งปัจจัยที่มีส่วนให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินการคือความร่วมมือจากภาครัฐและจากทุกภาคส่วน รวมทั้งการเฝ้าระวังวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดใหม่ ๆ ทั้งนี้ สารเหล่านี้ยังไม่ได้อยู่ในการควบคุมของอนุสัญญาสหประชาชาติ ซึ่งต้องมีการติดตามและเฝ้าระวังต่อไป

สืบเนื่องจากการจัดทำงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สำนักงบประมาณได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จำนวน 25 แผนงานบูรณาการนอกเหนือจากงบประมาณของกระทรวง/หน่วยงาน (Function) และการดำเนินงานป้องกัน ปราบปรามและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดเป็นแผนงานบูรณาการหนึ่งในจำนวน 25 แผนงานบูรณาการที่รัฐบาล

ให้ความสำคัญ โดยมีหน่วยงานร่วมดำเนินงานทั้งสิ้นจำนวน 26 หน่วยงาน ประกอบกับในชั้นของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีความเห็นและข้อสังเกต ในประเด็นการจัดทำแผนงานบูรณาการให้เป็นไปตามหลักการของการบูรณาการอย่างแท้จริง เปลี่ยนการทำงานจากแนวดิ่งมาเป็นการบริหารงานในแนวนอน ต้องมีการกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) รวมถึงการกำกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารจะต้องมีเอกภาพในการพิจารณาสั่งการ (Unity of Command) และกำหนดให้มีศูนย์กลางในการประสานงานและสั่งการ (War Room) โดยมีการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และแผนการปฏิบัติงานร่วมกัน

คณะผู้ศึกษาในฐานะนักวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณของรัฐสภา จึงได้ดำเนินการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นข้อมูลให้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาและติดตามผล

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ว่ามีความเหมาะสม สอดคล้อง และสามารถส่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่อย่างไร

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารงบประมาณตามแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีระบบการติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงาน และระบบการติดตามประเมินผลอย่างไร

1.3 ขอบเขตของการศึกษาและติดตามผล

ศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยช่วงระยะเวลาการติดตามประเมินผล ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2559 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2560 และมีขอบเขตการติดตามประเมินผล ดังต่อไปนี้

1.3.1 ศึกษากระบวนการ ขั้นตอน การจัดทำแผนคำของบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ได้แก่ หน่วยงานเจ้าภาพหลักคือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม (สำนักงาน ป.ป.ส.) และหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน ตลอดจนการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัด เปรียบเทียบกับกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา รวมถึงแนวทางและหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด

1.3.2 ศึกษาการบริหารงบประมาณตามแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปัญหาอุปสรรค ตลอดจนการติดตามผลการเบิกจ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะ

1.4 วิธีการศึกษาและติดตามผล

1.4.1 ศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิในส่วนของข้อมูลที่เรียบเรียงแล้วจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารต่าง ๆ ของหน่วยงาน แนวคิดทฤษฎีเรื่องการบูรณาการ แนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนด ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายของคณะรัฐมนตรี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564 แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 ศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ (ใช้แบบสัมภาษณ์) ในส่วนของการจัดทำแผนคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารงบประมาณ การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงาน และระบบติดตามประเมินผล กับสำนักงาน ป.ป.ส. (หน่วยงานเจ้าภาพหลัก) และหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานบางส่วนของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด (สัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบด้านนโยบายและแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) จำนวน 8 หน่วยงาน (รายละเอียดหน่วยงานที่เข้าสัมภาษณ์และขอรับทราบข้อมูลอยู่ในบทที่ 3)

1.4.3 นำข้อมูลทั้ง 2 ส่วนมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงาน บทสรุป และข้อเสนอแนะให้แก่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในโอกาสต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาและติดตามผล

1.5.1 ทราบกระบวนการและนโยบายในการจัดทำงบประมาณตามแผนงานบูรณาการและการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดของสำนักงาน ป.ป.ส. ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน ตลอดจนการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัดของแผนงบประมาณว่ามีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามหลักการ ทฤษฎี กรอบแนวคิด และหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่อย่างไร

1.5.2 ทราบถึงการบริหารงบประมาณ รวมทั้งปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดจากการดำเนินงานที่ผ่านมา การรายงานผลการเบิกจ่ายและผลการปฏิบัติงาน และระบบการติดตามประเมินผลของหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

1.5.3 จัดทำข้อเสนอแนะและสรุปรายงานการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สำหรับใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในปีงบประมาณต่อไป

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.6.1 **“แผนงานบูรณาการ”** หมายความว่า แผนงานที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ หรือยุทธศาสตร์สำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไปร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดและแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน มีความประหยัดและคุ้มค่า สามารถบรรลุเป้าหมาย เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการ

1.6.2 **“งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ”** หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรสำหรับแผนงานบูรณาการ

1.6.3 **“ยาเสพติด”** ที่จะกล่าวในที่นี้คือ **“ยาเสพติดให้โทษ”** ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2528 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2530) หมายความว่า สารเคมีหรือวัตถุชนิดใด ๆ ซึ่งเมื่อเสพเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะรับประทาน ดม สูบ ฉีดหรือด้วยประการใด ๆ แล้วทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะสำคัญ เช่น ต้องเพิ่มขนาดการเสพขึ้นเป็นลำดับ มีอาการถอนยาเมื่อขาดยา มีความต้องการเสพทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างรุนแรงตลอดเวลา และสุขภาพโดยทั่วไปจะทรุดโทรมลง กับให้รวมตลอดถึงพืชหรือส่วนของพืชที่เป็นหรือให้ผลผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษหรืออาจใช้ผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษและสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษด้วย ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ไม่หมายความถึงยาสามัญประจำบ้านบางตำราตามกฎหมายว่าด้วยยาที่มียาเสพติดให้โทษผสมอยู่

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากที่ได้กล่าวถึงในบทนำ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์อย่างเป็นรูปธรรม โดยเริ่มต้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ดังนั้น การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด จึงต้องทำความเข้าใจถึงหลักการและแนวคิดในการจัดทำงบประมาณดังกล่าวให้ถ่องแท้ ซึ่งแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องบูรณาการและมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ภายใต้แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ประกอบด้วย หลักการและแนวคิดในการบูรณาการ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายของคณะรัฐมนตรี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564 แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 แนวทางการพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – พ.ศ. 2560 และกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2.1 หลักการและแนวคิดในการบูรณาการ

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการเชื่อมโยงการดำเนินงานของส่วนราชการที่มีภารกิจและเป้าหมายร่วมกันหรือเกี่ยวข้องกัน โดยจะต้องมีการบูรณาการนโยบาย งบประมาณ และบุคลากรร่วมกัน รวมทั้งมีเป้าหมายการดำเนินการเป็นสิ่งเดียวกัน ซึ่งควรมีการดำเนินงานร่วมกันในลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่าย และมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์รวม โดยคำนึงถึงหลักการประหยัดและความคุ้มค่า ไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองทรัพยากร เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ

2.1.1 ความหมายของการบริหารราชการแบบบูรณาการ

การบริหารราชการแบบบูรณาการ คือการบริหารที่ทุกหน่วยงานทำงานแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result) ตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก เป็นการทำงานหลายหน่วยงานโดยอาศัยความเชี่ยวชาญและความชำนาญของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกันเฉพาะด้าน ทำงานภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักของยุทธศาสตร์เดียวกัน ร่วมกันคิดร่วมกันทำงานโดยใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดความประหยัด เสริมสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานเป็นหลัก โดยมีลักษณะสำคัญคือเป็นระบบบริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่ – พันธกิจ – การมีส่วนร่วม (Area – Function – Participation)” ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking)

2.1.2 หลักการในการบูรณาการ

ปัญหาวิกฤติของการประสานงาน (Coordination Crisis) เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการวางแผนและการปฏิบัติงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับองค์การอื่นในกิจกรรมเดียวกัน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมุ่งแต่ทำงานเฉพาะหน้าที่ของตนเองเท่านั้น ทำให้ละเลยการประสานงานกับหน่วยงานอื่น เป็นผลทำให้ภารกิจที่ต้องอาศัยหลายหน่วยงานร่วมกันดำเนินการไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ จึงไม่เกิดการบูรณาการในการดำเนินงาน แนวทางการบริหารจัดการเป็นแนวทางการบริหารงานภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงจากแนวทางแบบราชการมาเป็นรัฐบาลที่เน้นการประสานงานเชื่อมโยง (Joined – Up Government) มองความสัมพันธ์ของสังคม มีความซับซ้อนมากขึ้นในลักษณะเครือข่ายมากกว่าสายการบังคับบัญชา (Network – Oriented Polity) โดยบทบาทของรัฐจะเปลี่ยนจากผู้กำหนดนโยบายมาเป็นผู้สนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและบทบาทของรัฐจะเน้นการประสานงานและการกำกับดูแล

โดยสรุป แนวทางการบริหารจัดการเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดการบูรณาการ ซึ่งเน้นการประสานมิติต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงาน เพื่อช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนกันในการกำหนดแผนและดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายด้านนโยบาย (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยืน เทพทอง, น. 153 – 154)

1) การบูรณาการด้านนโยบาย (Policy Integration)

ปัจจุบันผู้กำหนดนโยบายในหลายประเทศมีความพยายามที่จะปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายใหม่จากการประสานงานภายในหน่วยงานมาเป็นความร่วมมือกันทั้งหมด เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อนหรือการมีเป้าหมายขัดแย้งกันในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งการบูรณาการด้านนโยบายสามารถจำแนกออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ (1) ความครอบคลุมสมบูรณ์ (2) ความสอดคล้องกัน และ (3) การรวมตัวกัน โดยต้องมีกลไกสถาบันที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1.1) การบูรณาการหน่วยงาน (Integrated Departments) มีจุดมุ่งหมายคือการปรับปรุงการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานเพื่อลดปัญหาการประสานงานตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา และช่วยยกระดับความสำคัญของประเด็นนโยบายให้เป็นวาระสำคัญ ทั้งนี้ การเรียนรู้ระดับนโยบายจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการบูรณาการหน่วยงาน

1.2) กลไกการติดต่อสื่อสาร (Communication Mechanisms) ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปได้มีการปรับปรุงกลไกการสื่อสารแนวนอน (Horizontal Communication) และความร่วมมือระหว่างสาขาต่าง ๆ โดยการจัดตั้งคณะทำงานและคณะกรรมการข้ามกระทรวง กระบวนการปรึกษาหารือหรือการตั้งผู้ประสานงานนโยบายในกระทรวงต่าง ๆ ตามสาขาของนโยบาย ซึ่งกลไกการประสานความร่วมมือแนวนอนจะช่วยทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายนั้น ๆ กลไกการประสานงานส่วนใหญ่ไม่ค่อยช่วยในเรื่องการสร้างขีดความสามารถ แต่มุ่งบูรณาการความเชี่ยวชาญในนโยบายสาขาหนึ่งไปยังสาขาอื่น ประสิทธิผลของกลไกที่เป็นทางการดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับความเต็มใจของสถาบันและตัวบุคคลที่เข้ามาร่วมมือกัน

1.3) กลยุทธ์จากรัฐบาลกลาง การบูรณาการจะได้รับการสนับสนุนโดยอาศัยนโยบายทางการเมือง เพราะจะเป็นแรงผลักดันในการสนับสนุนให้นโยบายเป็นวาระแห่งชาติหรือวาระของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจะมีมากขึ้น

1.4) กลยุทธ์การบูรณาการภายในสาขา (Sectoral Integration Strategies) ซึ่งเป็นการบูรณาการในระดับย่อยลงมาเพื่อช่วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) การบูรณาการด้านงบประมาณ

ระบบงบประมาณทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การควบคุม (Control) การจัดการ (Management) และการวางแผน (Planning) (Allen Schick, 1972) และมีบทบาทในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม เพราะแผนงบประมาณเป็นแผนทางการเงินที่จะทำให้นโยบายปรากฏเป็นจริงได้ ซึ่งการบูรณาการงบประมาณสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น การบูรณาการงบประมาณเพื่อการพัฒนาให้เข้ากับการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนทางการเงิน (Sussman, 2003) การบูรณาการงบประมาณทุกแหล่งเพื่อใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน (UN Woman, 2013) เป็นต้น

แผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เป็นแผนซึ่งกำหนดมาจากนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลที่จำเป็นต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้เกิดการประสานกิจกรรมของหลายกระทรวงในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุภารกิจร่วมกัน ดังนั้น แผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จึงเป็นเครื่องมือที่กำหนดทิศทางการบูรณาการ ประเด็นการบูรณาการ เป้าหมาย ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพหลัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกลไกการดำเนินงาน

2.1.3 รูปแบบและแนวทางของการบริหารราชการแบบบูรณาการ

การบริหารราชการแบบบูรณาการมีองค์ประกอบสำคัญที่จะต้องพิจารณา ได้แก่ โครงสร้างส่วนราชการ ระบบการทำงาน และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างส่วนราชการ

โครงสร้างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนส่วนใหญ่มีลักษณะโครงสร้างตามอำนาจหน้าที่ (Function) แต่ปัจจุบันภารกิจงานที่รับผิดชอบมีลักษณะมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ทำให้การดำเนินงานบางส่วนต้องมีการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ดังนั้น ส่วนราชการจึงจำเป็นต้องนำหลักการบริหารแบบบูรณาการมาใช้ในการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงและระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้ภารกิจที่ต้องดำเนินการร่วมกันหรือต่อเนื่องกันสามารถบรรลุได้ตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ลักษณะองค์กรตามแนวคิดของการบริหารราชการแบบบูรณาการควรมี 2 ระดับ ดังต่อไปนี้

1.1) องค์กรในระดับบน ซึ่งมีการทำงานแบบยุทธศาสตร์ (Agenda) ค่อนข้างสูง

1.2) องค์กรในระดับย่อยลงมา ยิ่งหน่วยย่อยลงมามากเท่าไหร่ การทำงานตามสายงาน/โครงสร้าง (Functional) จะค่อนข้างมาก การทำงานตามยุทธศาสตร์ (Agenda) จะมีเพียงบางส่วนที่ต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น

ฉะนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือวิธีการที่จะทำให้แต่ละกระทรวง/กรมมีการทำงานต่อเนื่องกันเป็นแบบยุทธศาสตร์ให้ได้ โดยหัวใจสำคัญคือการสร้างความเข้าใจสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความเข้าใจว่าการทำงานตามโครงสร้าง (Function) กับการทำงานตามยุทธศาสตร์ (Agenda) นั้นไม่ใช่การเลือกทำงานอันใดอันหนึ่ง แต่เป็นความต่อเนื่องที่ต้องเชื่อมต่อกันให้ได้ โดยอาจจะมีการปรับโครงสร้างการทำงานขององค์กรให้สอดคล้องตามภารกิจที่เปลี่ยนไป

2) ระบบการทำงาน

2.1) การบูรณาการโครงสร้างหน่วยงาน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้ให้คำอธิบายการบูรณาการระหว่างส่วนราชการว่าในกรณีภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมีการบริหารจัดการทั้งในด้านการวางแผน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินงานร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในภารกิจนั้นเป็นเอกภาพเดียวกันในการดำเนินงาน

2.2) การบูรณาการระบบบริหารจัดการ ระบบบริหารจัดการเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องบูรณาการวิธีการบริหารราชการแนวใหม่ให้สอดรับกับภารกิจของส่วนราชการในปัจจุบัน โดยเฉพาะในลักษณะของการทำงานแบบประเด็นยุทธศาสตร์ (Agenda) ที่จะต้องมีการทำงานข้ามกระทรวง ต้องใช้หลาย ๆ หน่วยงาน (Function) ในการทำงานให้สำเร็จ จึงมีความจำเป็นจะต้องมีวิธีการบริหารจัดการแนวใหม่คือการบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อให้มีเจ้าภาพที่ชัดเจนว่าประเด็นยุทธศาสตร์นี้ใครเป็นเจ้าของ (Owner) ใครเป็นผู้รับผิดชอบ และใครจะทำหน้าที่ประสานหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้าด้วยกัน

2.3) การทำงานแบบเครือข่าย (Network) การทำงานแบบบูรณาการเป็นการเชื่อมโยงการทำงานด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องทำร่วมกัน (Common Agenda) ในลักษณะของเครือข่าย (Network) ที่จำเป็นต้องใช้คนที่มีทัศนคติ (Mindset) ที่ดีต่อการทำงานแบบบูรณาการและต้องสามารถมองภาพแบบองค์รวม (Holistic) เนื่องจากการทำงานแบบบูรณาการจะมีวัตถุประสงค์ที่เป็นเป้าหมายหลักร่วมกัน โครงสร้างการทำงานจะเป็นการทำงานแบบเครือข่ายหลายชั้นเชื่อมโยงกันเรียกว่ากลุ่มเครือข่าย (Network Group) ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ที่เกี่ยวข้องแตกต่างกัน และแต่ละผู้มีส่วนได้เสียจะมีแต่ละหน่วยงาน (Function) ที่ทำงานร่วมกันอยู่ และจะทำงาน (Contribute) ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ (Agenda) จะมีกลุ่มของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Group) โดยเรียกลักษณะโครงสร้างแบบนี้ว่า เครือข่ายแบบไดนามิก (Dynamic Network)

3) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน

วัฒนธรรมการทำงานของคนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่จะทำให้การทำงานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ และเมื่อมีการเปลี่ยนการบริหารราชการสมัยใหม่เป็นแบบบูรณาการคนจึงจำเป็นต้องพยายามปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน โดยเน้นให้ความสำคัญของการทำงานแบบบูรณาการ วัฒนธรรมที่ควรจะสร้างให้เกิดขึ้นในระบบราชการมี 3 ประการสำคัญ ดังต่อไปนี้

3.1) วิธีการทำงานรูปแบบใหม่โดยสร้างผลงานที่อยู่บนพื้นฐานทางวัฒนธรรม (Performance Based Culture) คือทุกคนมุ่งความสำเร็จของงานเป็นหลัก เป้าหมายหลักคือยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การให้รางวัลและลงโทษจะขึ้นอยู่กับผลงาน

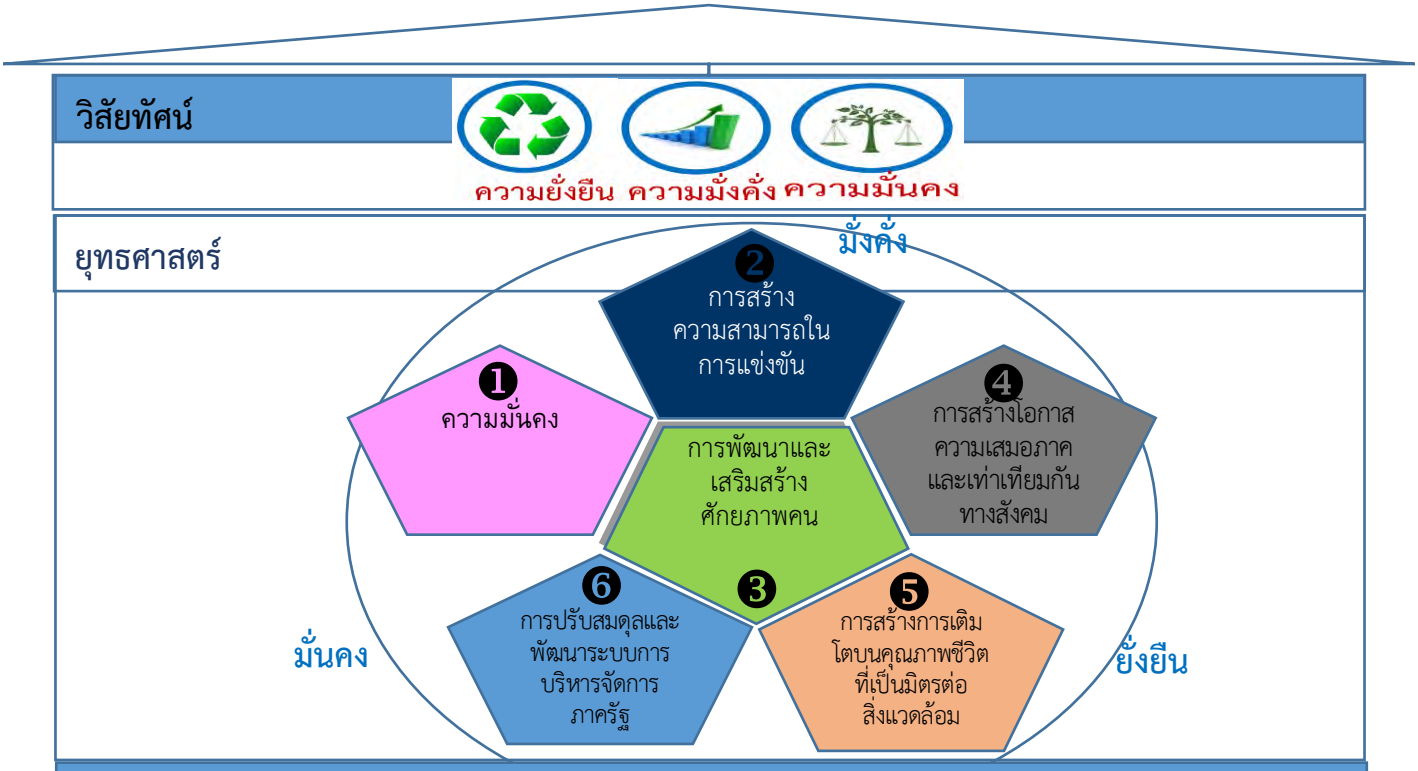
3.2) วัฒนธรรมการทำงานแบบไร้พรมแดน (Boundary Less Culture) ต่างหน่วยงาน ต่างกรม ต่างกระทรวง ควรมีการทำงานร่วมกันโดยยึดเป้าหมายการทำงานเป็นหลัก ลดขอบเขตบทบาทของหน่วยงานลง มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ช่วยกันคิดช่วยกันทำเพื่อให้เกิดผลสำเร็จของงาน

3.3) วัฒนธรรมการทำงานแบบช่วยเหลือกันคนละไม้คนละมือ (Execution Supporting Culture) เพื่อให้งานสำเร็จโดยไม่ถือว่าไม่ใช่งานของตนเพราะเป้าหมายคือ “ประโยชน์สุขของประชาชน”

2.2 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (Sustainable Development Goals)

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จำเป็นต้องยึดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาระยะยาวเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” นำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุข และตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขของคนไทย สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ โดยแบ่งออกเป็น 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน (4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ รายละเอียดดังที่แสดงในแผนภาพที่ 2.1

แผนภาพที่ 2.1 แสดงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี



แนวทาง

ความมั่นคง	การสร้างความสามารถในการแข่งขัน	การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม	คุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ
1) เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 2) ปฏิรูปกลไกการบริหารประเทศ 3) ป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 4) บริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและชายฝั่งทะเล 5) พัฒนาระบบ กลไก มาตรการและความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ 6) พัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการผนึกกำลังป้องกันประเทศและกองทัพ 7) พัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการปกป้องรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร พลังงาน และน้ำ 8) ปรับกระบวนการทำงานของกลไกที่เกี่ยวข้องจากแนวคิดสู่แนวระนาบมากขึ้น	1) สมรรถนะทางเศรษฐกิจ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสร้างความเชื่อมั่น ส่งเสริมการค้าและการลงทุน ทั้งภาครัฐและเอกชน พัฒนาประเทศสู่ความเป็นชาติการค้า 2) การพัฒนาภาคการผลิตและบริการ ภาคเกษตร • เสริมสร้างฐานการผลิตการเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน • เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร • ส่งเสริมเกษตรกรรายย่อยให้ปรับไปสู่รูปแบบเกษตรยั่งยืนที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและรวมกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาอาชีพ • พัฒนาสินค้าเกษตรและอาหารที่มีศักยภาพในการแข่งขัน ภาคอุตสาหกรรม • พัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ ภาคบริการ • สร้างรายได้จากการท่องเที่ยว • ผลักดันประเทศไทยสู่การเป็นศูนย์กลางการให้บริการสุขภาพ • ส่งเสริมธุรกิจบริการที่มีศักยภาพ 3) พัฒนาผู้ประกอบการ/เศรษฐกิจชุมชน • พัฒนาทักษะและความรู้ผู้ประกอบการไทย • พัฒนาและยกระดับผลิตภาพแรงงาน • พัฒนา SMEs สู่สากล • ยกระดับสินค้า OTOP สู่สากล • พัฒนาวิสาหกิจชุมชนและสถาบันเกษตรกร 4) การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและเมือง 5) การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการขนส่ง ด้านความมั่นคงทางด้านพลังงาน ด้าน ICT และด้าน R & D 6) การเชื่อมโยงกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก	1) การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตให้สนับสนุนการจริบูติโตของประเทศ 2) การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพ 3) การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาวะที่ดี 4) การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทยให้เอื้อต่อการพัฒนาคน	1) การสร้างความมั่นคงและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจและสังคม 2) การพัฒนาระบบบริหารและระบบบริหารจัดการสุขภาพ 3) การสร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในสังคมสูงวัย 4) การสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม และความเข้มแข็ง 5) การพัฒนาสื่อสารมวลชนให้เป็นกลไกสนับสนุนการพัฒนา	1) จัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลาย 2) วางระบบบริหารจัดการน้ำให้ 3) พัฒนาและใช้พลังงานที่เป็น 4) การสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม ทุนทาง 5) การพัฒนาสื่อสารมวลชนให้เป็นกลไกสนับสนุนการพัฒนา	1) การปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภัครัฐ 2) การปรับปรุงบทยาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีขนาดที่เหมาะสม เกิดความคุ้มค่าและรองรับกับสภาพแวดล้อมในการ 3) การวางระบบบริหารงานราชการ 4) การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐใน 5) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิ 6) การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ 7) การปรับปรุงแก้ไข และยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

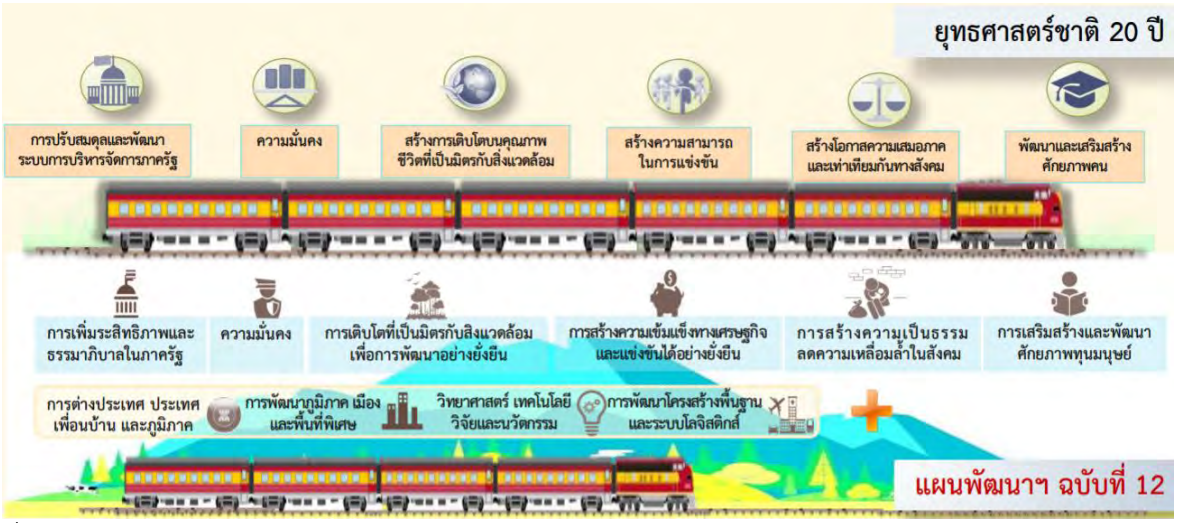
แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ภายใต้แนวทางพัฒนาระบบ กลไก มาตรการและความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ รักษาดุลยภาพของความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ และแนวทางปรับกระบวนการทำงานของกลไกที่เกี่ยวข้องจากแนวดิ่งสู่แนวระนาบมากขึ้น กำหนดการบริหารจัดการที่ครบวงจรและยั่งยืน/พัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการดำเนินงาน และให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ

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

ในการศึกษาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งเป็นทิศทางของการพัฒนาประเทศในระยะยาวแล้ว ยังต้องมีความเข้าใจถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) โดยในช่วงของแผนพัฒนาดังกล่าว ประเทศไทยจะยังคงประสบสภาวะแวดล้อมและบริบทของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ อาทิ กระแสการเปิดเศรษฐกิจเสรี ความท้าทายของเทคโนโลยีใหม่ ๆ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และการเกิดภัยธรรมชาติที่รุนแรง ประกอบกับสภาวการณ์ด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในปัจจุบันที่ยังคงประสบปัญหาในหลายด้าน เช่น ปัญหาผลิตภาพการผลิต ความสามารถในการแข่งขัน คุณภาพการศึกษา ความเหลื่อมล้ำทางสังคม เป็นต้น ทำให้การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) จำเป็นต้องยึดกรอบแนวคิดและหลักการในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ (1) การน้อมนำและประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (2) คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม (3) การสนับสนุนและส่งเสริมแนวคิดการปฏิรูปประเทศ และ (4) การพัฒนาสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) มีความแตกต่างจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ผ่านมา กล่าวคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) จะยึดโยงกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยนำวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาเป็นวิสัยทัศน์และนำยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้ง 6 ด้านมาเป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาดังกล่าว โดยกำหนดยุทธศาสตร์ให้ตอบสนองกับบริบทการพัฒนาประเทศที่จะเกิดขึ้นในช่วง 5 ปีแรกของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2564) เป็นสำคัญ ซึ่งประกอบด้วย 10 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ (1) การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ (2) การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (3) การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน (4) การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (5) การเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน (6) การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย (7) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ (8) การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม (9) การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ (10) ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา รายละเอียดดังแสดงในแผนภาพที่ 2.2

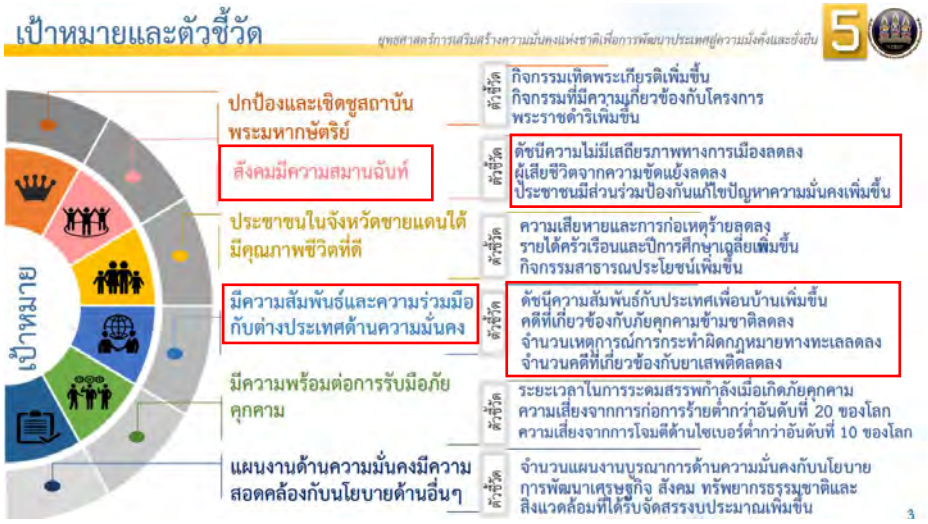
แผนภาพที่ 2.2 แสดงความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด พบว่าแผนงานบูรณาการฯ มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ในยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน ซึ่งให้ความสำคัญกับความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาในทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพให้ประเทศสามารถรับมือกับภัยคุกคามทุกรูปแบบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหายาเสพติด ได้แก่ (1) ความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในทุกพื้นที่ (2) สร้างความเชื่อมั่นและพัฒนาความร่วมมือในกลุ่มประเทศอาเซียนและประชาคมโลกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติให้สามารถป้องกันแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ ภัยก่อการร้าย (3) เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน และความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งพัฒนาระบบข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ และ (4) การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ให้เกิดผลในทางปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 2.3 และแผนภาพที่ 2.4

แผนภาพที่ 2.3 แสดงยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภาพ 2.4 แสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) กับแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	ยุทธศาสตร์	**5) การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคงและยั่งยืน**
	เป้าหมาย	2. สังคมมีความสมานฉันท์ ผู้เห็นต่างทางความคิดของคนในชาติสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ ประชาชนมีส่วนร่วมป้องกันแก้ไขปัญหาความมั่นคง
	ตัวชี้วัด	2.3 จำนวนกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมป้องกันแก้ไขปัญหาความมั่นคงเพิ่มขึ้น
แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	เป้าหมาย	1. เด็ก เยาวชน ผู้ใช้แรงงาน และประชาชน ได้รับการสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติด หมู่บ้าน/ชุมชน พื้นที่เป้าหมายมีการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด 2. ผู้ค้ายาเสพติด และเครือข่ายถูกจับและดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม 3. ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดได้รับการบำบัดรักษา ติดตาม ช่วยเหลือตามกำหนด
	ตัวชี้วัด	1.1 จำนวนผู้เสพรายใหม่ ไม่เกินร้อยละ 7 ของผู้เข้ารับการบำบัดรักษาทั้ง 3 ระบบ 2.1 สัดส่วนผู้กระทำผิดคดีค้ายาเสพติดรายสำคัญ ไม่เกิน 120 คนต่อประชากร 100,000 คน 3.1 การกลับไปเสพซ้ำของผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด ไม่เกินร้อยละ 25

ที่มา : - สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

2.4 นโยบายของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 19 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ การบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และการส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ โดยในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลมีนโยบายในเรื่องต่าง ๆ จำแนกเป็น 11 ด้าน ซึ่งรัฐบาลได้นำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศว่าด้วยการเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนามาเป็นหลักสำคัญ ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) แนวทางของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และความต้องการของประชาชนมาเป็นแนวทางการกำหนดนโยบาย ข้อสำคัญคือนโยบายทุกด้านต้องการสร้างความเข้มแข็งแก่องค์การปกครองทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ ต้องการเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน ครอบคลุมปัญหาทั้งเฉพาะหน้า ระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้ง 11 ด้าน ประกอบด้วย (1) การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ (2) การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ (3) การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ (4) การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม (5) การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน (6) การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ (7) การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน (8) การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม (9) การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (10) การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ และ (11) การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีในด้านที่ 2 การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ และด้านที่ 11 การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

2.4.1 ด้านที่ 2 การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ

1) ในระยะเร่งด่วน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการเตรียมพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในกิจการ 5 ด้าน ประกอบด้วย (1) การบริหารจัดการชายแดน (2) การสร้างความมั่นคงทางทะเล (3) การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ (4) การสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน และ (5) การเสริมสร้างในการปฏิบัติการทางการทหารร่วมกันของอาเซียน โดยเน้นความร่วมมือเพื่อป้องกัน แก้ไขข้อพิพาทต่าง ๆ รวมถึงการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนโดยใช้กลไกระดับทวิภาคีและพหุภาคี

2) เร่งแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยนำยุทธศาสตร์เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนามาใช้ตามแนวทางกัลยาณมิตรแบบสันติวิธี พร้อมส่งเสริมการพูดคุยสันติสุขกับผู้มีความคิดเห็นต่างจากรัฐ และสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งจะเพิ่มระดับปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศที่อาจช่วยคลี่คลายปัญหาได้

3) พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของกองทัพและระบบป้องกันประเทศให้ทันสมัย มีความพร้อมในการรักษาอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติ ปลอดพ้นจากการคุกคามทุกรูปแบบ ส่งเสริมและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อนำไปสู่การพึ่งพาตนเองในการผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ รวมถึงการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในอุตสาหกรรมป้องกันประเทศได้

4) เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศบนหลักการที่ว่านโยบายการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าในด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม โดยจะนำกลไกทางการทูตแบบบูรณาการมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม

2.4.2 ด้านที่ 11 การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

1) ในระยะเฉพาะหน้า จะเร่งปรับปรุงประมวลกฎหมายหลักของประเทศและกฎหมายอื่น ๆ ที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะใช้กลไกของหน่วยงานเดิมที่มีอยู่ และระดมผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นคณะกรรมการที่จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจเป็นผู้เร่งดำเนินการ

2) เพิ่มศักยภาพหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายและจัดทำกฎหมายให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนและประชาชนได้ตามหลักเกณฑ์ที่จะเปิดกว้างขึ้น

3) ในระยะต่อไป จะจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ปราศจากการแทรกแซงของรัฐ

4) นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยและความรู้ทางนิติวิทยาศาสตร์มาใช้เพื่อเร่งรัดการดำเนินคดีทุกขั้นตอนให้รวดเร็ว เป็นธรรม และมีระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน สามารถใช้ติดตามผลและนำไปใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ได้

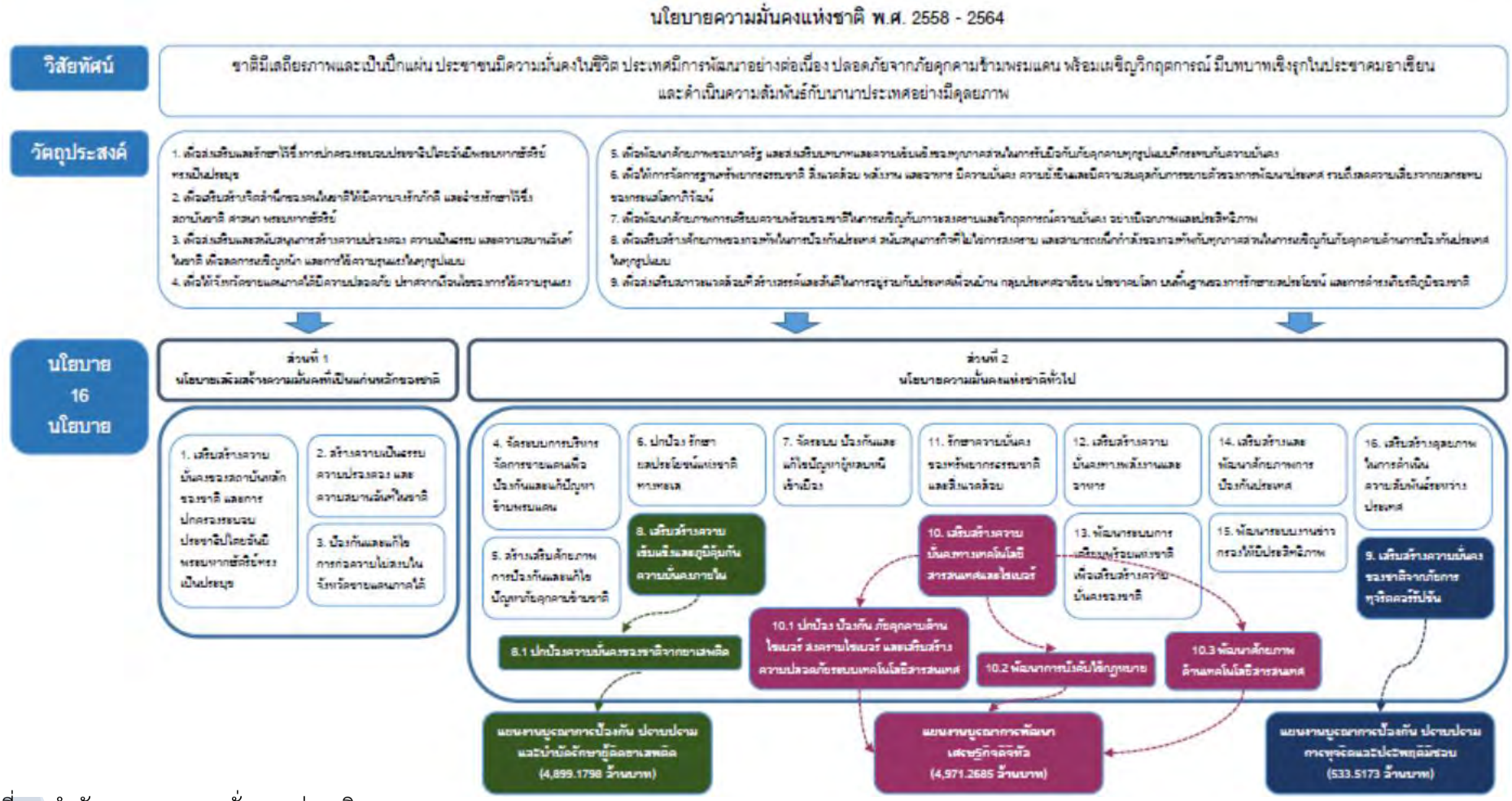
5) ปรับปรุงระบบการช่วยเหลือทางกฎหมายและค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

6) นำมาตรการทางการเงิน ภาษี และการป้องกันการฟอกเงินมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามผู้อิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบหรือกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานทาส การก่อการร้ายสากล ยาเสพติด และอาชญากรรมข้ามชาติ

2.5 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นนโยบายระดับชาติ กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการด้านความมั่นคงของภาครัฐในระยะ 7 ปี โดยได้ประเมินสภาวะแวดล้อมทางภูมิรัฐศาสตร์ สถานการณ์ และความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคง นำไปสู่การกำหนดทิศทางหลักในการดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ โดยนโยบายความมั่นคงแห่งชาติได้จัดลำดับความสำคัญโดยพิจารณาความเสี่ยงและผลกระทบต่อความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติอันเกี่ยวข้องกับความอยู่รอดปลอดภัยและผลกระทบต่อความมั่นคงและภูมิคุ้มกันของชาติในภาพรวม โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 นโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ จำนวน 3 นโยบาย และส่วนที่ 2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป จำนวน 13 นโยบาย รวมจำนวนทั้งสิ้น 16 นโยบาย รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 2.5 ซึ่งในการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนโยบายที่ 8 เสริมสร้างความเข้มแข็งและภูมิคุ้มกันความมั่นคงภายใน นโยบายที่ 14 เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ และนโยบายที่ 15 พัฒนาระบบงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ

แผนภาพที่ 2.5 แสดงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 - 2564



ที่มา: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

2.5.1 นโยบายที่ 8 เสริมสร้างความเข้มแข็งและภูมิคุ้มกันความมั่นคงภายใน

1) ปกป้องความมั่นคงของชาติจากภัยยาเสพติด โดยให้ความสำคัญกับการลดอุปสงค์หรือความต้องการใช้ยาเสพติด และการลดปริมาณยาเสพติด การสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชน โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน และส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาของภาคประชาชนและชุมชน การเพิ่มประสิทธิภาพในการสกัดกั้น และปราบปรามการค้ายาเสพติดจากต่างประเทศ รวมทั้งการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียนและสหประชาชาติทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

2) ผนึกกำลังทุกภาคส่วนให้พร้อมเผชิญกับปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคง โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติในระดับพื้นที่ให้มีภูมิคุ้มกัน มีความพร้อมเผชิญปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคง และสามารถผนึกกำลังประชาชนหรือกลุ่มพลังมวลชนเพื่อสนับสนุนภาครัฐในการรักษาความมั่นคงของประเทศในสถานการณ์ต่าง ๆ ตลอดจนการส่งเสริมมิติวัฒนธรรมและภูมิปัญญาชุมชน/ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความมั่นคง

2.5.2 นโยบายที่ 14 เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ

1) เสริมสร้างและพัฒนากองทัพให้มีโครงสร้างกำลังกองทัพ และยุทโธปกรณ์ที่เหมาะสม ทันสมัย มีความพร้อมในการป้องกันประเทศจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ และการปฏิบัติภารกิจด้านสันติภาพได้อย่างต่อเนื่อง

2) เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของชาติด้วยการผนึกกำลังจากทุกภาคส่วนในการป้องกันประเทศ และให้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทัพตั้งแต่ในภาวะปกติ ในการพัฒนาความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการระดมสรรพกำลัง ทรัพยากร การป้องกันการขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นในภาวะไม่ปกติ การพัฒนาระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างศักยภาพและปลูกฝังจิตสำนึกด้านมั่นคงของท้องถิ่น เอกชน ภาคประชาชนให้สนับสนุนภาครัฐ รวมถึงการสร้างเครือข่ายสนับสนุนการดำเนินงานด้านการป้องกันประเทศโดยยึดกระบวนการมีส่วนร่วม

3) เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดี และความร่วมมือในทุกระดับกับกองทัพประเทศเพื่อนบ้าน กลุ่มอาเซียน และมิตรประเทศบนพื้นฐานการรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน

4) พัฒนาและนำศักยภาพของกองทัพในยามปกติเข้ามาสนับสนุนภารกิจนอกเหนือจากสงคราม ในการเตรียมความพร้อมของกองทัพให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาประเทศ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความมั่นคงภายใน การปราบปรามยาเสพติด และสนับสนุนภารกิจการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ และการบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งในกรอบของสหประชาชาติและกรอบความร่วมมือต่าง ๆ โดยจัดเตรียมอุปกรณ์และกำลังพลของกองทัพให้มีความเหมาะสมและไม่กระทบต่อการจัดเตรียมกำลังและใช้กำลังเพื่อปฏิบัติภารกิจตามแผนป้องกันประเทศ

5) ส่งเสริมและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการป้องกันประเทศและความมั่นคง โดยพัฒนาระบบอาวุธและระบบการแจ้งเตือนภัยทางทหารให้มีขีดความสามารถในการป้องปรามทางยุทธศาสตร์ และส่งเสริมการศึกษาวิจัยและพัฒนาการทหาร รวมถึงเสริมสร้างขีดความสามารถด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร โดยประสานการวิจัยและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในกองทัพกับหน่วยงานวิจัย องค์กร สถาบันวิจัย และสถาบันการศึกษา

ด้านเทคโนโลยีของภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนขยายผลการวิจัยและเสริมสร้างขีดความสามารถด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหารเพื่อการพึ่งพาตนเอง ตลอดจนพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสารทางทหารให้สนับสนุนการป้องกันประเทศ

2.5.3 นโยบายที่ 15 พัฒนาระบบงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ

1) ดำเนินงานข่าวกรองที่มีคุณภาพและแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติและความเคลื่อนไหวที่สนับสนุนการเสริมสร้างความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ

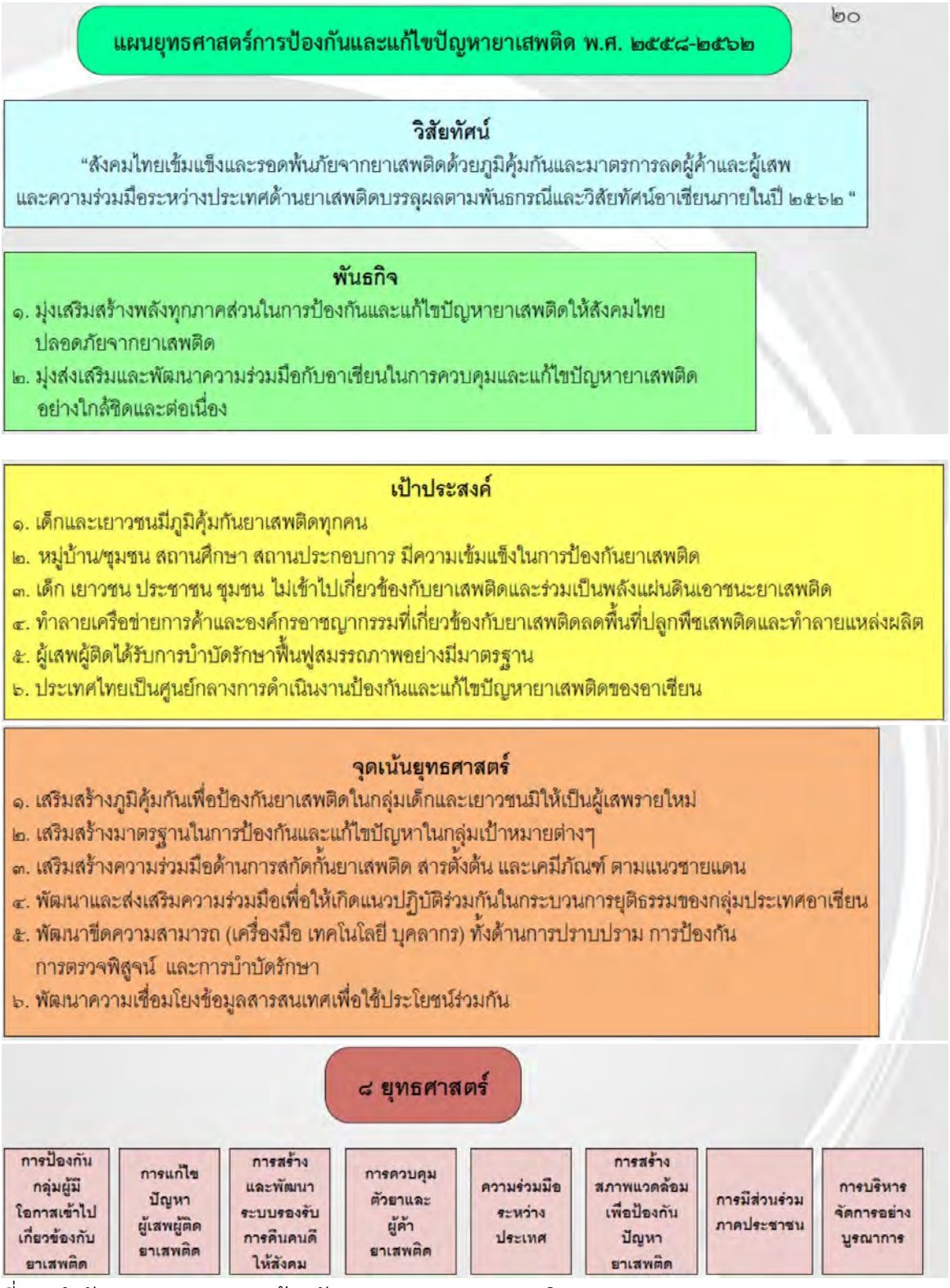
2) เสริมสร้างความร่วมมืออย่างเป็นเอกภาพในประชาคมข่าวกรอง และหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งหน่วยงานข่าวกรองต่างประเทศ และมีเครือข่ายด้านข้อมูลข่าวสารกับภาคเอกชนและประชาชน

3) เสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรองอย่างต่อเนื่อง โดยพัฒนาบุคลากรและเพิ่มศักยภาพของเทคโนโลยี ระบบฐานข้อมูล และองค์กรด้านการข่าว

2.6 แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562

แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 เป็นกรอบทิศทางในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลัก ซึ่งแนวคิดหลักคือ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน แก้ปัญหาในเชิงพื้นที่โดยกำหนดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคีที่เกี่ยวข้องในกระบวนการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล แก้ปัญหาแบบองค์รวมด้วยการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ ครบวงจร สร้างความสมดุลของยุทธศาสตร์ทั้งด้านการลดอุปสงค์ยาเสพติดและการลดอุปทานยาเสพติด และเน้นผลสัมฤทธิ์เชิงคุณภาพ โดยกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “สังคมไทยเข้มแข็งและรอดพ้นภัยยาเสพติดด้วยภูมิคุ้มกันและมาตรการลดผู้ค้าและผู้เสพ และความร่วมมือระหว่างประเทศด้านยาเสพติดบรรลุผลตามพันธกรณีและวิสัยทัศน์ภายในปี 2562” รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 2.6 โดยประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์หลัก ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.6 แสดงแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

2.6.1 ยุทธศาสตร์การป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทุกกลุ่มที่มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ป้องกันครอบครัว ชุมชน สถานศึกษา สถานประกอบการ และสังคมให้ปลอดภัยจากยาเสพติด รวมทั้งสร้างพลังความเข้มแข็ง และความยั่งยืนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ประกอบด้วย 3 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) สร้างภูมิคุ้มกันให้เด็กและเยาวชนในสถานศึกษาต่อการรองรับสภาพปัญหายาเสพติดในสังคม (2) สร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันให้เด็กและเยาวชนนอกสถานศึกษา และ (3) สร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันในผู้ใหญ่และวัยแรงงาน

2.6.2 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาผู้เสพผู้ติดยาเสพติด

แก้ไขปัญหาการเสพและการติดยาเสพติดโดยยึดผู้ป่วยเป็นศูนย์กลางเพื่อลดอุปสงค์ด้านยาเสพติดในระยะยาว ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ผู้เสพผู้ติดเข้าถึงบริการด้านการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ (2) ผู้ผ่านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพได้รับการติดตามดูแลช่วยเหลืออย่างมีคุณภาพและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเพื่อป้องกันการเสพติดซ้ำ (3) ครอบครัว ชุมชน สังคมยอมรับและให้โอกาสผู้เสพผู้ติด และมีส่วนร่วมในการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพและติดตามดูแลช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัด (Community – based recovery model) และ (4) บริหารจัดการอย่างบูรณาการทุกภาคส่วนที่มีประสิทธิภาพ เอื้ออำนวยต่อการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพโดยยึดผู้เสพผู้ติดเป็นศูนย์กลาง

2.6.3 ยุทธศาสตร์การสร้างและพัฒนาระบบรองรับการคืนคนดีให้สังคม

สร้างและพัฒนาระบบรองรับสนับสนุนให้ผู้พ้นโทษและผู้ผ่านการบำบัดรักษาในการเป็นคนดีและกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีศักยภาพ คุณภาพชีวิตที่ดี และเกิดความยั่งยืนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ประกอบด้วย 1 ประเด็นยุทธศาสตร์คือ สร้างและพัฒนาระบบรองรับสนับสนุนการคืนคนดีให้สังคม

2.6.4 ยุทธศาสตร์การควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด

ควบคุม ลด และกำจัดยาเสพติด สารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ และป้องกัน ป้องปราม และปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ประกอบด้วย 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ลดศักยภาพการผลิตยาเสพติดภายนอกประเทศ (2) เสริมศักยภาพการสกัดกั้นยาเสพติดในประเทศ (3) ทำลายศักยภาพของกลุ่มเครือข่ายการค้ายาเสพติด (4) ควบคุมพื้นที่ผลิตหรือปลูกพืชเสพติดในประเทศ และ (5) บริหารจัดการการบังคับใช้กฎหมายให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ

2.6.5 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ

แสวงหา สร้างเสริม และพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ปัญหายาเสพติดในประเทศไทยและในภูมิภาคอาเซียน ประกอบด้วย 6 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ส่งเสริมการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและการพัฒนาไทยสู่ศูนย์กลางความร่วมมืออาเซียนในการควบคุมปัญหายาเสพติด (2) เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีและความร่วมมือระหว่างประเทศด้านยาเสพติดเพื่อการดำเนินงานควบคุมปัญหายาเสพติดที่มีประสิทธิภาพร่วมกัน และรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศ (3) ส่งเสริมความร่วมมือและสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติดระหว่างประเทศ (4) ส่งเสริมความร่วมมือด้านการพัฒนาทางเลือกและเผยแพร่แนวปฏิบัติสหประชาชาติด้านการพัฒนาทางเลือกที่เกิดจากการผลักดันของไทยให้กับนานาประเทศเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน (5) ส่งเสริมความร่วมมือ

ด้านการพัฒนาทางเลือกที่เกิดจากการผลักดันของไทยให้กับนานาประเทศเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน และ (6) ส่งเสริมความร่วมมือด้านกฎหมายและสร้างความสอดคล้องทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ

2.6.6 ยุทธศาสตร์การสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหายาเสพติด

สร้าง ควบคุม และบริหารจัดการสภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมให้เอื้อต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย 2 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) สร้างสภาพแวดล้อมเพื่อควบคุม ป้องปราม และป้องกันปัญหายาเสพติด และ (2) บริหารจัดการสภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมให้เอื้อต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างยั่งยืน

2.6.7 ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมภาคประชาชน

บริหารจัดการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน สถานศึกษา สถานประกอบการ และสังคมไทยปลอดภัยจากยาเสพติด และสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนในระยะยาว ประกอบด้วย 2 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) สร้างกระบวนการและศักยภาพการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด และ (2) สร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนในการควบคุมปัญหายาเสพติดระดับพื้นที่ในระยะยาว

2.6.8 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการอย่างบูรณาการ

พัฒนาประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และเอกภาพการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) จัดโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีความเหมาะสม ลดความซ้ำซ้อน และสามารถแก้ไขปัญหายาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) บูรณาการประสานเชื่อมโยงระหว่างแผนแม่บท แผนยุทธศาสตร์ด้านยาเสพติดกับทุกแผนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น (3) พัฒนาระบบข้อมูลยาเสพติดทุกระบบให้มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างมีประสิทธิภาพ และ (4) พัฒนาระบบอำนวยการและระบบสนับสนุนที่มีเอกภาพ

2.7 แนวทางการพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

ในการจัดทำงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีจำกัด จึงเน้นการตั้งงบประมาณให้เกิดความประหยัด คุ้มค่า มีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยมีแนวทางการพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

2.7.1 พิจารณาสาระสำคัญของแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดย (1) กำหนดขอบเขต หลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานดำเนินการ และ (2) กำหนดโครงการ – กิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน พร้อมรายละเอียดประกอบ

2.7.2 การจัดทำคำของบประมาณในแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ต้องกำหนดภารกิจบูรณาการอย่างน้อยเป็นในระดับโครงการ – กิจกรรมของหน่วยงานให้สอดคล้องและเชื่อมโยงไปสู่การบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ ระยะเวลาในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับมติคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถแสดงผลการบูรณาการได้อย่างครบถ้วนและนำไปสู่เป้าหมายของแผนงานบูรณาการได้อย่างชัดเจน โดยหน่วยงานเจ้าภาพต้องกำกับดูแลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.7.3. การดำเนินงานตามโครงการ – กิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ต้องเป็นไปตามภารกิจและหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน และสอดคล้องกับพันธกิจของกระทรวง สะท้อนและส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และนโยบายของรัฐบาล

2.7.4 โครงการ – กิจกรรมที่เสนอคำของบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จะต้องเกี่ยวข้องและสนับสนุนเป้าหมายในเชิงบูรณาการของแผนงานบูรณาการนั้น ๆ อย่างแท้จริง และมีกิจกรรมเกี่ยวข้องสัมพันธ์ร่วมดำเนินการภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกัน

2.7.5. โครงการ – กิจกรรมและงบประมาณต้องมีความพร้อม ขีดความสามารถ ทั้งด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ พื้นที่ดำเนินการ และการบริหารจัดการที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.7.6 โครงการ – กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะนำมารวมกันภายใต้แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จะต้องมีความเป็นเอกภาพ ประสาน สอดคล้อง เหมาะสมกับปริมาณงานและงบประมาณในแต่ละกิจกรรม และมีค่าใช้จ่ายการดำเนินงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่สำนักงบประมาณกำหนด

2.7.7 โครงการ – กิจกรรมที่จะนำมาจัดทำเป็นแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์นั้นจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายและระบุรายละเอียดเกี่ยวกับผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดที่ชัดเจน สามารถใช้เป็นแนวทางในการติดตามประเมินผลได้

กล่าวโดยสรุปคือ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องวางแผนร่วมกัน กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดร่วมกัน (Joint KPI) แต่อย่างไรก็ดี หลังการจัดทำงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ผ่านไปแล้ว เกิดกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) จึงจำเป็นต้องทบทวนเป้าหมายและตัวชี้วัดให้สอดคล้อง เชื่อมโยง ถูกต้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย

2.8 ประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – พ.ศ. 2560

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้มีประเด็นข้อสังเกตในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

2.8.1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

การบูรณาการภารกิจและงบประมาณระหว่างหน่วยงาน ควรให้ความรู้และสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกระบวนการ วิธีดำเนินงาน และระยะเวลา กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่เหมาะสม โดยมีกลไกในการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบ เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

2.8.2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

1) ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดร่วมในการปฏิบัติงานตามแผนงานบูรณาการให้ชัดเจน เพื่อแสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้ง หามาตรการจูงใจหรือวิธีการให้รางวัลหน่วยงานที่ใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และโปร่งใส

2) การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ต้องมีการควบคุมโครงการในลักษณะ Project Management และมีความชัดเจนในเรื่องการกำหนดเป้าหมายร่วม มีการกำหนดกิจกรรมที่ต้องดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยมีสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) กำหนดแนวทางการดำเนินงานเจ้าภาพ จัดทำเป้าหมายของแผนงาน และการกลั่นกรองโครงการ/กิจกรรม และให้หน่วยงานเจ้าภาพมีอำนาจในการบริหารจัดการแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ตามความเหมาะสม

3) ในการจัดทำคำของบประมาณ กระทรวง/หน่วยงาน ควรกำหนดแผนปฏิบัติราชการ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญ (Priority) ของโครงการ/กิจกรรม ระยะเวลาดำเนินงาน และแนวทางการติดตามผล แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ต้องมีวัตถุประสงค์กรอบในการดำเนินงานมีลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่าย และมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์รวม

2.8.3 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

1) ต้องมีการจัดทำแผนงานบูรณาการให้เป็นไปตามหลักการของการบูรณาการอย่างแท้จริง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ มาร่วมกันพิจารณากำหนดเป้าหมาย ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันและแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ หลักการสำคัญในการบริหารงานแผนงานบูรณาการจะต้องเปลี่ยนการทำงานจากแนวดิ่งมาเป็นการบริหารในแนวนอน รวมทั้งนำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) เป็นตัวตั้ง และรูปแบบของการบริหารต้องใช้หลักการบริหารเชิงยุทธศาสตร์มิใช่การบริหารงานประจำ โดยทุกภาคส่วนต้องมีส่วนรับผิดชอบเป้าหมายตามตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI)

2) แผนงานบูรณาการเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน กว้างขวางและครอบคลุมหลากหลายหน่วยงาน ดังนั้น ควรแบ่งเป็นโครงการย่อยในระดับยุทธศาสตร์ (Agenda) โดยทุกโครงการย่อยต้องมีเจ้าภาพ เป้าหมาย ตัวชี้วัดกิจกรรมที่ยึดโยงและเป็นไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมายรวม มีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่ชัดเจน และต้องมีการกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ซึ่งรายละเอียดกิจกรรมต่าง ๆ หากแผนปฏิบัติการมีหลายกระทรวงให้ร่วมมือกันดำเนินงานแทนที่ต่างคนต่างทำ โดยต้องมีเจ้าภาพย่อยร่วมกันกำหนดว่าหน่วยงานไหนควรทำอะไร อย่างไร เมื่อใด และมีการจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลให้มีคุณภาพ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลของทุกหน่วยงานให้ใช้ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) แผนงานบูรณาการทุกแผนที่มีฝ่ายบริหารกำกับการดำเนินงานจะต้องมีเอกภาพในการพิจารณาสั่งการ (Unity of Command) และกำหนดให้มีศูนย์กลางในการประสานงานและสั่งการ (War Room) โดยมีการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และแผนการปฏิบัติงานร่วมกันว่าโครงการใดควรดำเนินการก่อนหลัง เพื่อให้การดำเนินงานมีความเชื่อมโยงทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง โดยคำนึงศักยภาพของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ เจ้าภาพหลักจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานเชิงยุทธศาสตร์กับฝ่ายบริหารที่กำกับดูแล

หน่วยงานกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการ ตลอดจนกำกับการดำเนินงานและติดตามประเมินผล เพื่อให้ทราบความสำเร็จของแผนงาน โดยกำหนดห้วงระยะเวลาการประเมินผลที่ชัดเจน เช่น ระยะ 1 ปี 3 ปี 5 ปี หรือ 10 ปี หากบรรลุผลสำเร็จแล้ว หรือมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง จะได้นำเงินไปสนับสนุนโครงการสำคัญอื่น ๆ เพื่อไม่เป็นภาระที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณตลอดไป ในการนี้ เห็นควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อติดตามผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของแผนงานบูรณาการเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และไม่ซ้ำซ้อน

ในส่วนของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ควรกำหนดเป้าหมายให้ครอบคลุมทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่สะท้อนผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม โดยไม่เน้นเป้าหมายเชิงปริมาณซึ่งเป็นข้อมูลตัวเลขเชิงสถิติเพียงอย่างเดียว และกำหนดให้มีเจ้าภาพหลักรับผิดชอบทั้งการป้องกัน การปราบปราม และบำบัดรักษาอย่างชัดเจน รวมทั้งพัฒนาศูนย์ข้อมูล (Data Center) สำหรับใช้ในการทำงานเชิงเทคโนโลยีสารสนเทศร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้มากยิ่งขึ้น

2.9 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด นอกจากจะต้องทำความเข้าใจหลักการและแนวคิดในการบูรณาการ ยุทธศาสตร์ แผน และนโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวทางการพิจารณางบประมาณและประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสาสัญฯ แล้ว จะต้องทำความเข้าใจกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณ รายละเอียดดังต่อไปนี้

2.9.1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

มาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงกันหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดหรือต่างประเทศ แล้วแต่กรณีสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่าภารกิจที่จะเป็นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานนั้นมี 2 ลักษณะ คือ (1) ภารกิจเดียวกันที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายหน่วย และ (2) ภารกิจหลายอย่างที่ใกล้เคียงกันหรือต่อเนื่องกันซึ่งดำเนินการโดยหลายส่วนราชการ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับ “การบริหารราชการแบบบูรณาการ” เป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ เป็นการบริหารที่ทุกหน่วยงานทำงานแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result) ตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก เป็นการทำงานหลายหน่วยงานโดยอาศัย

ความเชี่ยวชาญและความชำนาญเฉพาะด้านของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน ทำงานภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักของยุทธศาสตร์เดียวกัน ร่วมกันคิดร่วมกันทำงานโดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ มุ่งสู่ผลสำเร็จและเป้าหมายของงานร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดความประหยัด เสริมสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานเป็นหลัก

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกันและเป็นเอกภาพเดียวกันในการดำเนินการจะต้องมีการบริหารจัดการใน 4 ประการสำคัญ ได้แก่ (1) การวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกัน (2) การใช้ทรัพยากรและงบประมาณร่วมกัน (3) การดำเนินงานร่วมกัน และ (4) มุ่งผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติภารกิจร่วมกัน

2.9.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ปัจจัยสำคัญของการบูรณาการการดำเนินงานภาครัฐให้ประสบความสำเร็จ คือการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณร่วมกัน สำนักงบประมาณจึงได้พยายามใช้กลไกด้านงบประมาณในการขับเคลื่อนการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานของรัฐตลอดมา แต่ก็ไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการเท่าที่ควร เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ได้บัญญัติรองรับในเรื่องการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ไว้ ในขณะเดียวกันบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวในบางมาตราก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์อีกด้วย โดยเฉพาะการที่ไม่สามารถโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันดังที่บัญญัติในมาตรา 18 ไว้ว่า

“รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว”

2.9.3 ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณ: ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....

คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2558 สืบเนื่องจากปัญหาสำคัญที่ทำให้การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไม่ได้บัญญัติรองรับเรื่องดังกล่าว ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังไม่ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เป็นอย่างมาก โดยได้ให้คำนิยามของงบประมาณบูรณาการ ไว้ว่า

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

ขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติให้การจัดทำงบประมาณบูรณาการเป็นการดำเนินการที่รองรับด้วยกฎหมายวิธีการงบประมาณไว้หลายประการ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้มีการจำแนกงบประมาณรายจ่ายเป็นงบประมาณบูรณาการได้ตามกฎหมาย ดังที่ได้บัญญัติในมาตรา 16 ไว้ว่า

“งบประมาณรายจ่ายอาจจำแนกได้ ดังต่อไปนี้

(1) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง

(2) งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ

(3) งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ

(4) งบประมาณรายจ่ายบุคลากร

(5) งบประมาณรายจ่ายของกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน

(6) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ

(7) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง

(8) งบประมาณรายจ่ายประเภทอื่นตามที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจำแนกรายจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายประเภทใดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด”

2) กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันกำหนดแผนงาน โครงการและจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายร่วมกัน ดังที่ได้บัญญัติในมาตรา 11 ไว้ว่า

“การจัดทำงบประมาณบูรณาการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำบริหารสาธารณะในเรื่องใด ให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนงาน โครงการ และขอรับงบประมาณรายจ่ายในคราวเดียวกัน โดยคำนึงถึงภารกิจ อำนาจหน้าที่ รวมทั้งศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงาน และให้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องดำเนินการให้ชัดเจน

การจัดทำงบประมาณบูรณาการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

3) กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันรับผิดชอบการดำเนินงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ดังที่ได้บัญญัติในมาตรา 12 ไว้ว่า

“งบประมาณบูรณาการที่หน่วยรับงบประมาณร่วมกันจัดทำขึ้น เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้ผูกพันหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกันอย่างเคร่งครัด”

4) ให้อำนาจฝ่ายบริหารโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันได้ โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ ดังที่ได้บัญญัติในมาตรา 28 ไว้ว่า

"งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยรับงบประมาณใด ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(3) การโอนงบประมาณบูรณาการภายใต้แผนงานเดียวกัน

(4) การโอนงบประมาณายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานเดียวกัน

การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (3) และ (4) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี"

ทั้งนี้ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดให้มีงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์แยกออกจากงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไว้แล้วจำนวน 25 แผนงานบูรณาการ เพื่อรองรับการบริหารงบประมาณบูรณาการตามกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับใหม่

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดทำร่างพระราชวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... เป็นช่วงเวลาคาบเกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งจะต้องมีการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงทำให้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังซึ่งเป็นกฎหมายที่ต้องจัดทำตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องชะลอไว้ก่อน ดังนั้น การบริหารงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการของปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณได้ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2559 เพื่อเป็นมาตรการในการบริหารงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน จนกว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่จะผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด เป็นแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ตามแนวทางการพิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ในยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคงและยั่งยืน นโยบายของคณะรัฐมนตรีในด้านที่ 2 การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ และด้านที่ 11 การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564 ในนโยบายที่ 8 เสริมสร้างความเข้มแข็งและภูมิคุ้มกันความมั่นคงภายใน นโยบายที่ 14 เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ และนโยบายที่ 15 พัฒนาระบบงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงแผนแม่บทเฉพาะด้านคือแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ส.เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาในการศึกษาและติดตามผลคือ หลักการและแนวคิดในการบูรณาการ และประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 ตลอดถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3
วิธีการศึกษาและติดตาม

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด คณะผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาและติดตาม ดังต่อไปนี้

3.1 รูปแบบการศึกษา

คณะผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การอภิปรายการบรรยายความหรือพรรณนา (Descriptive Research) เพื่ออธิบายถึงขั้นตอนการจัดทำแผนงานบูรณาการ การบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาได้มีการกำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 วิธี ดังต่อไปนี้

3.2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบปฐมภูมิ (Primary Sourcing) เป็นข้อมูลที่เก็บรวบรวมด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนบูรณาการฯ และงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนและการจัดส่งงบประมาณในลักษณะบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ด้วยวิธีการพูดคุยและสอบถามรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการจัดทำรายงานดังกล่าว

3.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบทุติยภูมิ (Secondary Sourcing) เป็นข้อมูลที่ได้จากเอกสาร หนังสือ งานวิจัย บทความ สื่ออินเตอร์เน็ต กฎหมาย/กฎ/ระเบียบ/ประกาศ/คำสั่งต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาพิจารณาหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละแนวทางภายใต้แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดเพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินงานทุกแนวทาง โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงจากหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในแต่ละแนวทาง ประกอบด้วย

3.3.1 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (หน่วยงานเจ้าภาพ)
3.3.2 กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
3.3.3 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
3.3.4 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.3.5 สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

3.3.6 กองทัพบก

3.3.7 กรมการปกครอง

3.3.8 กรมคุมประพฤติ

3.3.9 กรมสุขภาพจิต

ทั้งนี้ รายละเอียดการเข้าสัมภาษณ์หน่วยงาน ตามวัน เวลา สถานที่ ตามภาคผนวก ข.

3.4 ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ระยะเวลาการศึกษาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2559 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2560

3.5 กรอบความคิดในการศึกษา

คณะผู้ศึกษาได้วางกรอบแนวทางในการศึกษาแผนงาน ดังต่อไปนี้

3.5.1 นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด มาวิเคราะห์และตั้งเป็นคำถามเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์ตามประเด็นที่ต้องการศึกษาและติดตาม

3.5.2 นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 9 หน่วยงาน มาทำการตรวจสอบความสมบูรณ์ และเมื่อข้อมูลมีความถูกต้องแล้วจะจำแนกข้อมูลออกเป็นประเภทหรือแบ่งไปตามหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.5.3 นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์และประมวลผลทั้งหมดมานำเสนอด้วยการอภิปรายบรรยายความหรือพรรณนา (Descriptive Research) เพื่ออธิบายถึงขั้นตอนการจัดทำแผนงานบูรณาการ การบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะในส่วนสุดท้ายของการศึกษา

3.6 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากที่ได้รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิมาแล้ว คณะผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวทางในการศึกษาขั้นตอนการจัดทำ บริหาร และติดตามผลการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ดังต่อไปนี้

3.6.1 การวิเคราะห์ข้อมูลรายหน่วยงานภายในแผนงานบูรณาการฯ

3.6.2 การสังเคราะห์ข้อมูลภาพรวมของแผนงานบูรณาการฯ

การวิเคราะห์ข้อมูลจากรายหน่วยงานนั้นทำให้คณะผู้จัดทำเข้าถึงปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานที่เข้าศึกษาในแต่ละขั้นตอนของแผนงานฯ ซึ่งครอบคลุมทั้ง 3 แนวทางของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด เพื่อนำไปใช้ในกระบวนการสังเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมของแผนงานบูรณาการทั้งแผนงานเพื่อให้ได้มาซึ่งผลการศึกษา ข้อสังเกต ปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการศึกษาแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปรามและบำบัดผู้ติดยาเสพติด

บทที่ 4
แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

แผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เป็นแผนงานที่กำหนดมาจากนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล และมีความจำเป็นต้องบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการประสานกิจกรรมของหลายกระทรวงในการดำเนินงานร่วม ลดความซ้ำซ้อนและบรรลุเป้าหมายและภารกิจร่วมกันในลักษณะของทำงานแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Agenda) ที่ต้องดำเนินงานระหว่างกระทรวง และต้องใช้หลาย ๆ หน่วยงาน (Function) ในการทำงานให้สำเร็จ ดังนั้น แผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จึงเป็นเครื่องมือที่กำหนดทิศทางการบูรณาการ ประเด็นการบูรณาการ เป้าหมาย ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพหลัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกลไกดำเนินงาน โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ดังต่อไปนี้

4.1 นโยบายและแผนงานที่มีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด

4.1.1 นโยบายของคณะรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

สืบเนื่องมาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 โดยมี 2 นโยบายที่ระบุถึงความเชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศ จากจำนวน 11 นโยบาย ดังต่อไปนี้

1) นโยบายที่ 2 “การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ” โดยกำหนดให้ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด

2) นโยบายที่ 11 “การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม” โดยนำมาตรฐานทางการเงิน ภาษี และการป้องกันการฟอกเงินมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือการทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

จึงนำมาสู่การกำหนดให้ “การแก้ไขปัญหายาเสพติด” เป็นนโยบายเร่งด่วน และเป็นวาระแห่งชาติ โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ (1) บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด (2) สร้างองค์ความรู้เรื่องโทษของยาเสพติด (3) ฟื้นฟูผู้ป่วยยาเสพติด (4) ใช้กระบวนการประชารัฐในการขับเคลื่อน และ (5) สร้างความร่วมมือการแก้ไขปัญหายาเสพติดกับ ASEAN

4.1.2 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579)

การแก้ไขปัญหายาเสพติดมิได้ถูกระบุอย่างชัดเจนในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อย่างไรก็ตาม การกำหนดวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ 20 ปี “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” และ “เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยด้านความมั่นคงมี 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) สังคม โดยให้สังคมมีความปรองดองและความสามัคคี สามารถผนึกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศ ชุมชนมีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่น และ (2) ประชาชน โดยให้ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต มีงานและรายได้ที่มั่นคง พอเพียงกับการดำรงชีวิต มีที่อยู่อาศัยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งสอดรับกับนโยบายที่ 2 และ 11 ของคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557

4.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)

ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) มีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี ที่จะสามารถต่อยอดในระยะต่อไปเพื่อบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อีกทั้งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 มีหลักการที่สำคัญในการยึด “วิสัยทัศน์ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” มาเป็นกรอบวิสัยทัศน์ประเทศไทยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ซึ่งสอดรับการตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงในการดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ รวมทั้งการอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขเป็นปึกแผ่นมีความมั่นคงทางสังคม ทั้งนี้ ในส่วนการแก้ไขปัญหายาเสพติดอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5: การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืนของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ซึ่งยุทธศาสตร์ที่ 5 ให้ความสำคัญต่อการฟื้นฟูพื้นฐานด้านความมั่นคงที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และการเตรียมการรับมือกับภัยคุกคามข้ามชาติ โดยการสร้างความร่วมมือภายในและระหว่างประเทศในทุกระดับ และปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยพัฒนาระบบงานด้านการข่าวกรองและกลไกที่พร้อมเผชิญเหตุ พร้อมทั้งส่งเสริมการพัฒนากำลังพลและยุทโธปกรณ์ให้มีความพร้อมและทันสมัย และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติด

4.1.4 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564 แบ่งออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป ซึ่งการแก้ไขปัญหายาเสพติดอยู่ภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ในส่วนของ “การปกป้องความมั่นคงของชาติจากภัยยาเสพติด” โดยมีเนื้อหาแนวทางการดำเนินงานภายใต้นโยบายฯ โดยสรุปดังต่อไปนี้

1) ลดความต้องการใช้และลดปริมาณยาเสพติด
2) สร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติดให้กับประชาชนโดยเน้นเด็กและเยาวชน
3) สร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหายาเสพติดของชุมชน
4) สกัดและปราบปรามการค้ายาเสพติดจากต่างประเทศ
5) สานความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้กรอบอาเซียนและสหประชาชาติ

ทั้งนี้ “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564” ได้ระบุถึงสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงในระยะ 7 ปี (พ.ศ. 2558 – 2564) โดยกล่าวถึงสถานการณ์ยาเสพติดของประเทศไทยในปัจจุบันมีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มเยาวชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาอาชญากรรม ทำลายศักยภาพคน นอกจากนี้ ต้องเผชิญกับการลักลอบค้ายาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้าน ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมถึงการจับกุมผู้ค้ายาเสพติดทำได้ยากขึ้น เนื่องจากองค์กรและรูปแบบการค้ายาเสพติดปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ

4.1.5 แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงยุติธรรมได้เสนอแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 ซึ่งเป็นหนึ่งในแผนที่รองรับการแก้ไขปัญหายาเสพติดตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 โดยเล็งเห็นความสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การกำหนดกรอบทิศทางการดำเนินงานควบคุมปัญหายาเสพติดและลดระดับความรุนแรงของสถานการณ์ยาเสพติดระยะ 5 ปี (2) บูรณาการนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทที่เกี่ยวข้องมุ่งไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างเข้มแข็งและยั่งยืนในระยะยาว และ (3) เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ ประสานการปฏิบัติ จัดสรร

ทรัพยากร และติดตามประเมินผลสำหรับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแปลงแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดไปสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 8 ยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

1) การป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด
2) การแก้ไขปัญหาผู้เสพผู้ติดยาเสพติด
3) การสร้างและพัฒนาระบบรองรับการคืนคนดีให้สังคม
4) การควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด
5) ความร่วมมือระหว่างประเทศ
6) การสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหายาเสพติด
7) การมีส่วนร่วมภาคประชาชน
8) การบริหารจัดการอย่างบูรณาการ

4.2 การกำหนดแผนงานบูรณาการป้องกัน ปรามปราบ และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

รัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด จะเห็นได้จากการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาอย่างต่อเนื่อง โดยจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานป้องกันปราบปรามและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณผ่านกิจกรรม/โครงการที่หน่วยงานเสนอของบประมาณโดยตรงในลักษณะต่างคนต่างทำแบบแยกส่วน จนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รัฐบาลเห็นว่าการแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นนโยบายเร่งด่วนสำคัญที่มีการดำเนินงานหลายหน่วยงาน มีความเชื่อมโยง สอดคล้อง และสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีการดำเนินงานไปในแนวทางเดียวกัน ในขั้นตอนการจัดทำเอกสารงบประมาณเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ สำนักงบประมาณจึงได้จัดทำเอกสารงบประมาณในลักษณะบูรณาการ (เล่มสีขาว) ซึ่งแผนงานฯ ยาเสพติด ถือเป็นหนึ่งในจำนวน 19 แผนงานบูรณาการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายและแผนงานที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดของชาติเป็นรูปธรรมมากขึ้น ภาครัฐโดยสำนักงบประมาณจึงได้กำหนดแผนงานบูรณาการป้องกันปรามปราบ และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด เพื่อเป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ 2560 ซึ่งเป็นปีงบประมาณแรกที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และมีการจัดทำรายละเอียดรายการงบประมาณของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปรามปราบและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ในเอกสารงบประมาณประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ซึ่งสาระสำคัญของแผนงานบูรณาการฯ สรุปได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 วัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการฯ

1) สร้างภูมิคุ้มกันภัยจากยาเสพติดโดยป้องกันเด็ก เยาวชน ผู้ใช้แรงงานและประชาชนกลุ่มเสี่ยงไม่ให้ไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด
2) ปราบปราม จับกุมผู้ค้า ผู้ผลิต ผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทุกราย
3) สร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในการควบคุมและสกัดกั้นยาเสพติด
4) บำบัดรักษา ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมและดำเนินชีวิตได้ตามปกติ ไม่กลับไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดซ้ำ โดยมีกลไกติดตามการช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัดอย่างเป็นระบบ

4.2.2 ขอบเขตการจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการฯ

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ซึ่งอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ โดยมีนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบูรณาการแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 339/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

ในส่วนแนวทางการจัดทำงบประมาณตามแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 (คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2558) เป็นกรอบทิศทางการดำเนินงาน การบริหารจัดการ การประสานการปฏิบัติการจัดสรรทรัพยากร และการติดตามประเมินผลของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ แผนงานบูรณาการฯ ประกอบด้วย 3 แผนงาน ได้แก่ (1) แผนงานด้านการป้องกันยาเสพติด (2) แผนงานด้านการปราบปรามยาเสพติด และ (3) แผนงานด้านการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

4.2.3 เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

1) เด็ก เยาวชน ผู้ใช้แรงงาน และประชาชน ได้รับการสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติด
2) หมู่บ้าน/ชุมชน พื้นที่เป้าหมายมีการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด
3) ผู้ค้ายาเสพติดและเครือข่ายถูกจับกุมและดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม
4) ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดได้รับการบำบัดรักษาครบแผนที่กำหนด ติดตาม ดูแล ช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัด

4.2.4 เป้าหมาย/ผลกระทบ

เป้าหมาย/ผลกระทบ (Outcome/Impact) คือ ความรุนแรงของปัญหายาเสพติดลดลงและสังคมมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4.2.5 ตัวชี้วัด

1) ด้านการป้องกันยาเสพติด

จำนวนผู้เสพรายใหม่ไม่เกินร้อยละ 7 ของผู้เข้ารับการบำบัดทั้ง 3 ระบบ (หมายเหตุ : ระบบสมัครใจ ระบบบังคับ และระบบต้องโทษ)

2) ด้านการปราบปรามยาเสพติด

สัดส่วนผู้กระทำผิดคดียาเสพติดรายสำคัญไม่เกิน 120 คน ต่อประชากร 100,000 คน

3) ด้านการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

การกลับไปเสพซ้ำของผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดไม่เกินร้อยละ 25

4.2.6 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการฯ มีจำนวนทั้งสิ้น 8 กระทรวง 24 หน่วยงาน และ 2 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก ร่วมกันกำหนดเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ และตัวชี้วัดของแต่ละแผนงาน พร้อมกับจัดทำรายการงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เพื่อให้หน่วยงานเจ้าภาพหลักนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจาก “คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560” โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นผู้รับผิดชอบแผนงานบูรณาการป้องกันปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามแผนงานหลักของแผนงานบูรณาการฯ มีดังต่อไปนี้

1) แผนงานด้านการป้องกันยาเสพติด

สำนักนายกรัฐมนตรี
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

กระทรวงกลาโหม
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม
- กองบัญชาการกองทัพไทย
- กองทัพบก
- กองทัพเรือ
- กองทัพอากาศ

กระทรวงมหาดไทย
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- กรมการปกครอง

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- กรมกิจการเด็กและเยาวชน

กระทรวงยุติธรรม
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- กรมราชทัณฑ์
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

กระทรวงแรงงาน
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กระทรวงศึกษาธิการ
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

กระทรวงสาธารณสุข
- กรมสุขภาพจิต

ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2) แผนงานด้านการปราบปรามยาเสพติด

กระทรวงกลาโหม

- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม
- กองบัญชาการกองทัพไทย
- กองทัพบก
- กองทัพเรือ
- กองทัพอากาศ

กระทรวงยุติธรรม

- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

กระทรวงสาธารณสุข

- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

3) แผนงานด้านการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

กระทรวงกลาโหม

- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม
- กองบัญชาการกองทัพไทย
- กองทัพบก
- กองทัพเรือ
- กองทัพอากาศ

กระทรวงยุติธรรม

- กรมคุมประพฤติ
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- กรมราชทัณฑ์
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

กระทรวงสาธารณสุข

- สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- กรมการแพทย์
- กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
- กรมสุขภาพจิต

4.3 กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

4.3.1 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 ให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วน ซึ่งมีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จำนวน 17 เรื่อง โดย “การป้องกันปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด” เป็นหนึ่งในการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

4.3.2 นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยมอบหมายให้ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ซึ่งแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด เป็นหนึ่งใน 4 แผนงาน ในการพิจารณาการจัดทำงบประมาณฯ ของคณะกรรมการฯ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลัก สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการร่วมของคณะกรรมการฯ

4.3.3 คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง พิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และการกำหนดวัตถุประสงค์ ขอบเขต เป้าหมาย ตัวชี้วัดและแนวทางการดำเนินงาน ทั้งนี้ ในการจัดทำงบประมาณตามแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สำนักงาน ป.ป.ส.ในฐานะเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น นำมาใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนงานบูรณาการฯ และทิศทางการดำเนินงาน การบริหารจัดการ ประสานการปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากร และติดตามประเมินผลของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย 3 แผนงานหลัก ได้แก่ (1) ด้านการป้องกันยาเสพติด (2) ด้านการปราบปรามยาเสพติด และ (3) ด้านการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

4.3.4 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (หน่วยงานเจ้าภาพหลัก) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำคำของบประมาณของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ส่งให้คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ

4.3.5 คณะกรรมการฯ พิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ และส่งให้สำนักงบประมาณ

4.3.6 สำนักงบประมาณพิจารณาและรายงานสรุปภาพรวมข้อเสนอเบื้องต้นการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ เพื่อนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ

4.3.7 นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

4.3.8 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนงานบูรณาการฯ จัดทำรายละเอียดวงเงินและคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เสนอนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงบประมาณ

4.3.9 สำนักงบประมาณพิจารณาและจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี

4.3.10 คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

4.3.11 สำนักงบประมาณจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และเอกสารประกอบงบประมาณ

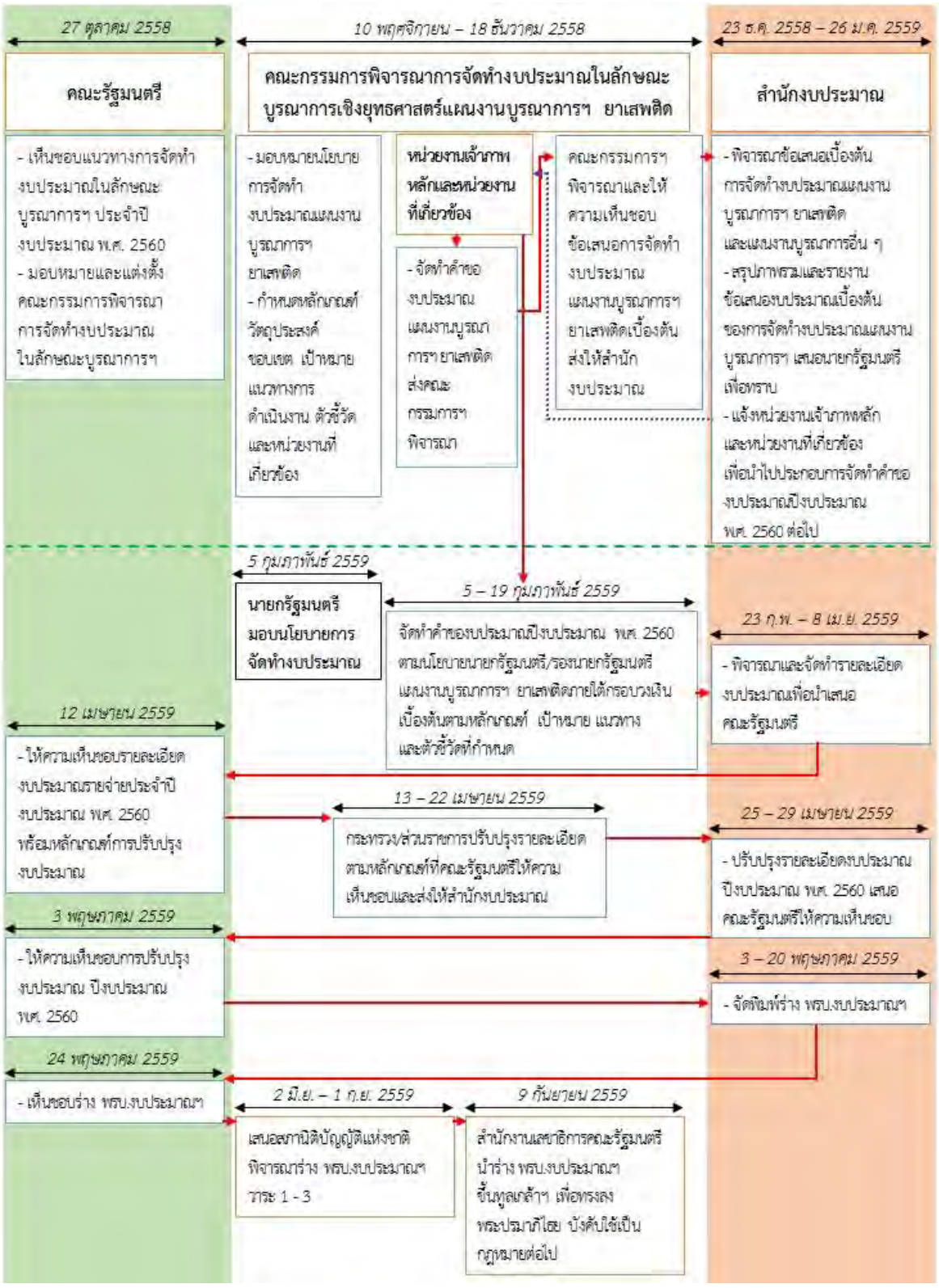
4.3.12 คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และเอกสารประกอบงบประมาณเพื่อนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

4.3.13 สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

4.3.14 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติฯ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแผนงานบูรณาการฯ สรุปรายละเอียดตามแผนภาพที่ 4.1

แผนภาพที่ 4.1 แสดงกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแผนงานบูรณาการฯ



4.4 การบริหารจัดการแผนงานบูรณาการฯ

นอกจากการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ภายใต้ความรับผิดชอบของนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี เพื่อขับเคลื่อนแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ในส่วนการบริหารจัดการงบประมาณหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการฯ ยังมีกลไกการปฏิบัติงานระดับต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดของชาติเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งประกอบด้วย

4.4.1 กลไกระดับชาติ (Agenda) มีศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ (ศอ.ปส.) เป็นกลไกอำนวยการ กำกับ ติดตาม การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมาย รวมทั้งแก้ไขปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้องในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งประเมินผลการดำเนินงาน

4.4.2 กลไกระดับภารกิจ (Function) มีศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระดับกระทรวง กรม รับผิดชอบการดำเนินงานตามภารกิจ โดยเน้นการบูรณาการแผนงานและงบประมาณภายในหน่วยงานและสนับสนุนการดำเนินงานในพื้นที่

4.4.3 กลไกระดับพื้นที่ (Area) มีศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ศอ.ปส.จ.) และศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ศป.ปส.จ) และพื้นที่เป้าหมายพิเศษซึ่งมีศูนย์อำนวยการพื้นที่เป้าหมายพิเศษชายแดนภาคเหนือ (ศอ.ปส.ชน.)/ชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ศอ.ปส.ชอน.)/ชายแดนภาคใต้ (ศอ.ปส.จชต.)/พื้นที่อมก๋อย เป็นกลไกหลักรับผิดชอบในการเฝ้าระวังและดำเนินงานในพื้นที่

4.4.4 กลไกคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 9 คณะ ประกอบด้วย (1) คณะอนุกรรมการบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด (2) คณะอนุกรรมการบริหารยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาผู้เสพผู้ติดยาเสพติด (3) คณะอนุกรรมการบริหารยุทธศาสตร์การสร้างและพัฒนาระบบรองรับการคืนคนดีให้สังคม (4) คณะอนุกรรมการบริหารยุทธศาสตร์การควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด (5) คณะอนุกรรมการบริหารยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ (6) คณะอนุกรรมการบริหารยุทธศาสตร์การสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหายาเสพติด (7) คณะอนุกรรมการบริหารยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมภาคประชาชน (8) คณะอนุกรรมการบริหารยุทธศาสตร์การบริหารจัดการอย่างบูรณาการ และ (9) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดไปสู่การปฏิบัติ

4.4.5 กลไกภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามสถานการณ์ ประเมินและรายงานดำเนินงานในทุกหมู่บ้าน โดยประสานเชื่อมโยงกับ ศป.ปส.อ/ข (อำเภอและเขตพื้นที่)

4.4.6 กลไกพิเศษ ได้แก่ ศูนย์เพื่อการคัดกรองผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟู อำเภอ/เขต ตามประกาศคณะ คสช. ฉบับที่ 108/2557

นอกจากนี้ เพื่อรองรับการบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ สำนักงบประมาณได้ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 เพื่อกำกับและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ รายละเอียดปรากฏ ตามภาคผนวก ค.

4.5 การรายงาน/ติดตามผลการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการฯ

4.5.1 หน่วยงานเจ้าภาพหลัก (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) มีระบบฐานข้อมูล NISPA สำหรับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานสถานการณ์เรื่องยาเสพติด รวมทั้งรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทราบ

4.5.2 หน่วยงานส่วนใหญ่ใช้ระบบรายงานของสำนักงบประมาณ BB EvMIS เพื่อรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งต้องรายงานให้สำนักงบประมาณทราบทุกไตรมาส

4.6 การเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2560

4.6.1 การจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

ตารางที่ 4.1 แสดงภาพรวมการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2560 ด้านการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด (ข้อมูลก่อนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ)

หน่วย : บาท

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ 2559		ปีงบประมาณ 2560
	แผนงานยุทธศาสตร์ฯ (ยาเสพติด)	แผนงานบูรณาการฯ (ยาเสพติด)	แผนงานบูรณาการฯ (ยาเสพติด)
1. สำนักนายกรัฐมนตรี			
1.1 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร	187,705,000	187,705,000	204,086,200
2. กระทรวงกลาโหม			
2.1 สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม	2,486,600	2,486,600	2,486,600
2.2 กองบัญชาการกองทัพไทย	53,870,900	53,870,900	38,794,200
2.3 กองทัพบก	217,807,000	217,807,000	217,807,000
2.4 กองทัพเรือ	48,669,700	48,669,700	48,669,700
2.5 กองทัพอากาศ	24,730,300	24,730,300	24,500,700
3. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์			
3.1 กรมกิจการเด็กและเยาวชน	-	-	15,110,000
4. กระทรวงมหาดไทย			
4.1 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	28,010,000	28,010,000	28,634,000
4.2 กรมการปกครอง	235,333,500	235,333,500	125,947,200
4.3 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	1,560,958,000	1,560,958,000	-
4.4 กรุงเทพมหานคร	17,835,900	17,835,900	-
5. กระทรวงยุติธรรม			
5.1 กรมคุมประพฤติ	908,037,600	908,037,600	472,750,900
5.2 กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน	810,855,200	119,122,900	18,167,300
5.3 กรมราชทัณฑ์	10,749,487,900	669,328,100	46,217,100
5.4 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	2,659,407,200	2,659,407,200	1,696,229,000
6. กระทรวงแรงงาน			
6.1 สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน	-	-	21,339,500
6.2 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	13,424,700	13,424,700	13,424,700
7. กระทรวงศึกษาธิการ			
7.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	11,250,000	11,250,000	13,162,800
7.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	-	-	147,460,000
7.3 สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	10,000,000	10,000,000	24,283,300
7.4 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	20,000,000	20,000,000	20,000,000
8. กระทรวงสาธารณสุข			
8.1 สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	342,352,100	342,352,100	316,093,000
8.2 กรมการแพทย์	884,077,800	828,172,800	460,246,500
8.3 กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	101,463,100	101,463,100	89,012,500
8.4 กรมสุขภาพจิต	187,094,000	187,094,000	140,557,000
8.5 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	58,727,800	58,727,800	25,345,500
9. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง			
9.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	2,578,827,500	2,562,321,500	728,027,800
9.2 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	11,165,700	11,165,700	11,165,700
รวม	**21,723,577,500**	**10,879,274,400**	**4,949,518,200**

หมายเหตุ:
1. แผนงานยุทธศาสตร์ คือแผนงานป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559
2. ข้อมูลยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (ฉบับขาวคาดแดง)
3. ข้อมูลแผนงานบูรณาการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จากเอกสารงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (ฉบับสีขาว)
4. ข้อมูลแผนงานบูรณาการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (ฉบับขาวคาดแดง)

จากตารางที่ 4.1 การจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รัฐบาลใช้แนวทางในการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ซึ่งแผนงานป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด เป็นแผนงานที่ 4.8 โดยอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 การศึกษา สาธารณสุข คุณธรรม จริยธรรม และคุณภาพชีวิต ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนเงิน 21,723.5775 ล้านบาท จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 (ฉบับขาวคาดแดงของแต่ละหน่วยงาน) แต่จากข้อมูลเอกสารงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (ฉบับสีขาว) แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปรากฏงบประมาณของทุกหน่วยงานเป็นจำนวนเงิน 10,879.2744 ล้านบาท โดยมีส่วนต่างจากแผนงานฯ ภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ เป็นจำนวนเงิน 10,844.3031 ล้านบาท หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์ฯ และแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดมีจำนวน 25 หน่วยงาน แต่มีจำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ กรมการแพทย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีงบประมาณแตกต่างกัน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นการเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องกับแผนงานบูรณาการฯ โดยหน่วยงานดังกล่าวทั้ง 4 หน่วยงาน อาจแยกเงินงบประมาณที่ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของหน่วยงาน ออกจากแผนงานบูรณาการฯ ประกอบกับ งบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ ของทั้ง 4 หน่วยงาน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีจำนวนเงินลดลงอย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับข้อสมมุติฐานที่กล่าวไว้ข้างต้น

4.6.2 การปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานในลักษณะบูรณาการด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สำนักงบประมาณได้เริ่มการจัดทำรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณในลักษณะบูรณาการในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 (ขาวคาดแดง) เป็นปีแรก เพื่อให้สอดรับกับนโยบายบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล และได้แยกการจัดสรรงบประมาณของแผนงานบูรณาการฯ ออกจากแผนงานบุคลากรภาครัฐ แผนงานพื้นฐาน และแผนงานยุทธศาสตร์อื่น ๆ ทั้งนี้ จากตารางที่ 4.1 มีจำนวนหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 26 หน่วยงาน ซึ่งมีหน่วยงานเพิ่มขึ้น 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมกิจการเด็กและเยาวชน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และหน่วยงานที่ไม่ได้รับการจัดสรรตามแผนงานบูรณาการฯ จากปีงบประมาณที่ผ่านมา จำนวน 2 หน่วยงาน ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรุงเทพมหานคร ประกอบกับภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการฯ มีปริมาณเงินลดลงจากปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นจำนวนเงิน 5,929,756,200 ล้านบาท ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าสำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามที่จะแยกรายละเอียดงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามภารกิจพื้นฐานหรือค่าใช้จ่ายประจำของหน่วยงานตนเองออกจากแผนงานบูรณาการฯ มีผลทำให้งบประมาณแผนงานบูรณาการฯ ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 อย่างชัดเจน

ตารางที่ 4.2 แสดงการเปรียบเทียบจำนวนรายการงบประมาณที่มีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ พ.ศ. 2560 กับปีงบประมาณฯ 2559

	หน่วยงาน/รายการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560	รวม	คงเดิม	เพิ่ม	ลด	ใหม่
1	**สำนักนายกรัฐมนตรี**					
	กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร	4	2	2	-	-
2	**กระทรวงกลาโหม**					
	สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม	3	0	-	1	2
	กองบัญชาการกองทัพไทย	4	1	-	2	1
	กองทัพบก	4	4	-	-	-
	กองทัพเรือ	4	4	-	-	-
	กองทัพอากาศ	3	2	-	1	-
3	**กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์**					
	กรมกิจการเด็กและเยาวชน	3	-	-	-	3
4	**กระทรวงมหาดไทย**					
	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	3	-	1	2	-
	กรมการปกครอง	8	2	2	2	2
5	**กระทรวงยุติธรรม**					
	กรมควบคุมประพฤติ	8	4	1	3	-
	กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน	3	-	-	-	3
	กรมราชทัณฑ์	11	-	1	3	7
	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	23	9	3	6	5
6	**กระทรวงแรงงาน**					
	สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน	2	-	-	-	2
	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	4	1	1	-	2
7	**กระทรวงศึกษาธิการ**					
	สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	2	1	-	-	1
	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	4	-	-	-	4
	สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	2	1	-	-	1
	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	1	1	-	-	-
8	**กระทรวงสาธารณสุข**					
	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	10	3	2	3	2
	กรมการแพทย์	25	2	10	4	9
	กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	15	1	6	4	4
	กรมสุขภาพจิต	4	1	1	2	-
	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	15	3	9	3	-
9	**ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง**					
	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	10	6	-	3	1
	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	3	3	-	-	-
	รวม	**178**	**51**	**39**	**39**	**49**

หมายเหตุ : 1. คงเดิม – จำนวนรายการงบประมาณในปีงบประมาณฯ 2560 ที่ได้รับการจัดสรรเท่ากับปีงบประมาณฯ 2559
2. เพิ่ม – จำนวนรายการงบประมาณในปีงบประมาณฯ 2560 ที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณฯ 2559
3. ลด – จำนวนรายการงบประมาณในปีงบประมาณฯ 2560 ที่ได้รับการจัดสรรลดลงจากปีงบประมาณฯ 2559
4. ใหม่ – จำนวนรายการงบประมาณที่เกิดขึ้นใหม่ในปีงบประมาณฯ 2560

จากตารางที่ 4.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการฯ ยังคงของบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ในรายการ/กิจกรรมเดิมเช่นเดียวกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นจำนวน 129 รายการ ปรากฏรายการใหม่เพียงจำนวน 49 รายการ จึงเป็นปัจจัยที่บ่งชี้ว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนมากยังคงใช้แนวทางการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในรูปแบบเดิมกับปีงบประมาณที่ผ่านมา

4.6.3 การจัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

ตารางที่ 4.3 แสดงร้อยละการจัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

หน่วย : บาท

เป้าหมายตามแผนงานบูรณาการฯ	งบประมาณ	ร้อยละ
1. การสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติด	1,551,855,200	31.16
2. การจับกุมเครือข่ายยาเสพติด	1,528,879,900	30.70
3. การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	1,899,433,100	38.14

จากตารางที่ 4.3 พบว่าจุดเน้นของภาพรวมของแผนงานการบูรณาการฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลให้งบประมาณกับเป้าหมายที่ 3 มากที่สุด (ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดได้รับการบำบัดรักษาติดตามช่วยเหลือตามกำหนด) คิดเป็นร้อยละ 38.14 ของงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ปลายน้ำหรือแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ จากสัดส่วนงบประมาณดังกล่าวมีข้อสังเกตว่ารัฐบาลควรทำการประเมินผลสถานการณ์ยาเสพติดของประเทศ หากต้องดำเนินการแผนงานบูรณาการฯ ในปีต่อ ๆ ไป ควรกำหนดสัดส่วนงบประมาณในแต่ละแนวทางใหม่ เช่น หากรัฐบาลเลือกจุดเน้นด้านการจับกุมเครือข่ายยาเสพติดอาจส่งผลให้ความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในการสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติด และการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดลดลง ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลมีความเข้มงวดในการปราบปรามและลงโทษด้านยาเสพติดจากภาครัฐ จะทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ต่อโทษที่เกิดขึ้นจากยาเสพติดโดยไม่คิดที่ไปข้องเกี่ยวกับวงจรยาเสพติด และส่งผลให้จำนวนผู้ติดยาเสพติดที่ต้องบำบัดรักษาลดลงด้วยเช่นกัน

4.7 ผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

4.7.1 ด้านการปราบปรามยาเสพติด

- การจับกุมยาเสพติด 223,247 คดี ผู้ต้องหา 248,109 คน
- การจับกุม 5 ข้อหาสำคัญ 69,637 คดี ผู้ต้องหา 85,606 คน
- ของกลางยาบ้า 93,737,695 เม็ด
- ของกลางเฮโรอีน 147.49 กิโลกรัม
- ของกลางยาไอซ์ 1,161.03 กิโลกรัม
- การยึดทรัพย์ 2,053 ราย มูลค่าทรัพย์สิน 1,410.23 ล้านบาท

4.7.2 ด้านการป้องกันยาเสพติด โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มเป้าหมาย

1) กลุ่มเด็กและเยาวชน ทั้งในโรงเรียน/สถานศึกษา/การศึกษานอกระบบ

- สถานศึกษามีการใช้สื่อนิทาน/ชุดการเล่นเพื่อพัฒนา EF เด็กปฐมวัย 24,135 แห่ง
- สถานศึกษามีกิจกรรมการป้องกันและเฝ้าระวังปัญหายาเสพติด 10,308 แห่ง
- นักเรียน ป.1 – ป.6 ทั่วประเทศได้รับการสร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติด 3,863,136 คน
- สถานศึกษาจัดตั้งหน่วยลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด ต้านภัยยาเสพติด 8,745 แห่ง
- จำนวนลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด ต้านภัยยาเสพติด 736,539 คน
- ลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด ต้านภัยยาเสพติดที่ปฏิบัติหน้าที่ทำกิจกรรมเฝ้าระวังในสถานศึกษา 23,441 แห่ง
- จำนวนเยาวชนอาสาต้านภัยยาเสพติด 4,156 คน
- จัดตั้งศูนย์พัฒนาเยาวชนระดับพื้นที่ 1,025 แห่ง

2) กลุ่มแรงงานในโรงงานและสถานประกอบการ

- อาสาสมัครแรงงานจังหวัด 7,090 คน
- สถานประกอบกิจการผ่านเกณฑ์ (มยส.) 798 แห่ง
- สถานประกอบกิจการผ่านเกณฑ์โรงงานสีขาว 1,935 แห่ง

3) กลุ่มประชาชนทั่วไปและหมู่บ้าน/ชุมชน

- การแก้ไขปัญหายาเสพติดในหมู่บ้าน/ชุมชนเป้าหมายภาพรวม 73,950 หมู่บ้าน/ชุมชน
- การออกตรวจพื้นที่ 38,482 ครั้ง
- ใช้มาตรการทางสังคม 248 แห่ง
- ใช้มาตรการทางกฎหมาย 128 แห่ง

4.7.3 ด้านการบำบัดรักษา

- การบำบัดรักษาระบบสมัครใจ 104,256 คน (ร้อยละ 59)
- การบำบัดรักษาระบบบังคับ 55,193 คน (ร้อยละ 31)
- ระบบต้องโทษ 18,282 คน (ร้อยละ 10)
- การติดตามผู้ผ่านการบำบัด 116,794 คน

(ที่มา: เอกสารประกอบการให้สัมภาษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ส.)

4.8 ปัญหาและอุปสรรคในดำเนินงานตามแผนงานฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559*

1) ปัจจัยเสี่ยงที่มีผลต่อการเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของเยาวชนยังมีอยู่มาก

2) การแพร่ระบาดยาเสพติดในหมู่บ้าน/ชุมชน

3) การกลับไปใช้หรือเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของผู้ผ่านกระบวนการบำบัดรักษา

4) แหล่งผลิตภายนอกประเทศยังดำรงอยู่ และมีศักยภาพในการผลิตยาเสพติดจำนวนมาก รวมทั้งเครือข่ายการค้าที่โยงถึงภายในประเทศ

* เอกสารประกอบการชี้แจงแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

บทที่ 5
ผลการศึกษา

ตามที่คณะผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ (1) การนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับแผนงานบูรณาการฯ ทั้งในส่วนของหลักการและแนวคิดของการบูรณาการ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564 ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 (2) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะบูรณาการ (3) ประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการฯ โดยปรากฏข้อมูลในบทที่ 2 (4) กระบวนการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่ระบุไว้ในบทที่ 4 และ (5) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างของหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการฯ จำนวน 9 หน่วยงาน เพื่อนำมาวิเคราะห์ตามประเด็นที่ต้องการศึกษาและติดตามตามกรอบแนวทางการศึกษาและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีผลการศึกษาในประเด็นต่างๆ สรุปได้ดังต่อไปนี้

5.1 กระบวนการจัดทำแผนคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจากการสัมภาษณ์หน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานร่วมดำเนินการ **พบว่า**

5.1.1 น้ำหนักการจัดสรรงบประมาณภายใต้ 3 แนวทาง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 พบว่ามีสัดส่วนงบประมาณโดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 33 ภายใต้การจัดงบประมาณในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายแผนงานบูรณาการทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ การสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติด เครือข่ายยาเสพติดถูกจับกุม และผู้ติดยาเสพติดได้รับการบำบัดรักษา ดังข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 5.1 และแผนภูมิที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 แสดงสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ

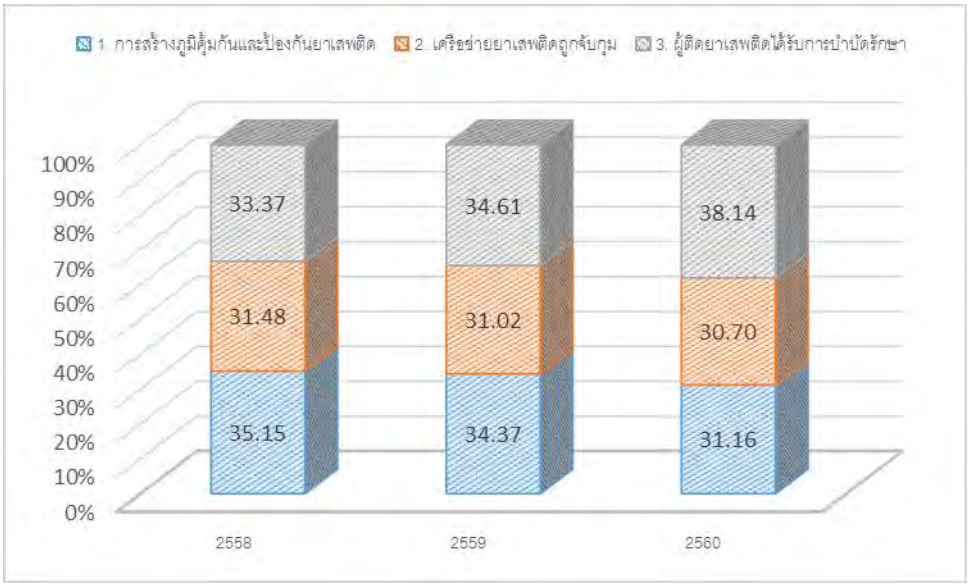
หน่วย : บาท

เป้าหมายตามแผนงานบูรณาการฯ	ปีงบประมาณ พ.ศ.2558		ปีงบประมาณ พ.ศ.2559		ปีงบประมาณ พ.ศ.2560	
	งบประมาณ	ร้อยละ	งบประมาณ	ร้อยละ	งบประมาณ	ร้อยละ
1. การสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติด	3,386,067,600	35.15	3,692,920,000	34.37	1,551,855,200	31.16
2. เครือข่ายยาเสพติดถูกจับกุม	3,032,886,700	31.48	3,333,554,000	31.02	1,528,879,900	30.70
3. ผู้ติดยาเสพติดได้รับการบำบัดรักษา	3,215,161,600	33.37	3,718,269,300	34.61	1,899,433,100	38.14
รวม	9,634,115,900	100	10,744,743,300	100	4,980,168,200	100

ที่มา : เอกสารงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560

จากตารางที่ 5.1 พบว่าสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายหลักของแผนงานบูรณาการฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณมีลักษณะคล้ายคลึงกับการดำเนินงานของปีที่ผ่านมา หน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานยังคงของบประมาณเหมือนทุกปีที่ผ่านมา โดยเจ้าภาพหลักไม่มีการสร้างจุดเน้นในการให้ความสำคัญด้านใดด้านหนึ่งและยังคงสนับสนุนให้ดำเนินการทั้ง 3 แนวทาง (การป้องกัน การปราบปราม และบำบัดรักษา) ไปพร้อม ๆ กัน ประกอบกับตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแต่ละแนวทาง ก็ไม่ได้เชื่อมโยงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งจะกล่าวถึงในประเด็นต่อไป

แผนภูมิที่ 5.1 แสดงสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ 2558 - 2560



ที่มา : เอกสารงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 ประมวลผลโดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา

5.1.2 กระบวนการวางแผนเพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในฐานะเจ้าภาพหลัก ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการฯ เข้าร่วมประชุมตามแนวทางที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานที่ผ่านมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และข้อมูลสถานการณ์ ณ ปัจจุบัน รวมทั้งแผนแม่บทเฉพาะเรื่องคือยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 มาเป็นกรอบในการการจัดทำคำขอประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เพื่อประชุมหารือการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และตัวชี้วัด อย่างไรก็ตามจากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากการสัมภาษณ์ พบว่าบางหน่วยงานฯ มีการร่วมแสดงความเห็นในแต่ละแนวทาง แต่สุดท้ายเจ้าภาพหลักยังคงกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในลักษณะเดิมกับปีที่ผ่าน ๆ มา รวมทั้งยังคงเป็นกิจกรรม/โครงการเดิมที่ส่วนราชการขอซ้ำ ๆ ทุกปี ทำให้การบูรณาการเป็นเพียงการรวบรวมโครงการที่ส่วนราชการขอมา และส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาต่อไปเท่านั้น ซึ่งยังไม่แสดงความเชื่อมโยงถึงผลสำเร็จที่จะเกิดขึ้นในระดับผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม

5.1.3 การกำหนดเป้าหมาย ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการฯ โดยเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 คงยังกำหนดเป้าหมายแผนงานบูรณาการฯ ว่า “ความรุนแรงและปัญหายาเสพติดลดลงและสังคมมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน” โดยไม่ปรากฏตัวชี้วัดของเป้าหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เจ้าภาพหลักได้กำหนดตัวชี้วัดภายใต้ 3 แนวทางหลักของแผนงานบูรณาการฯ ดังต่อไปนี้

1) ด้านการป้องกัน (เป้าหมายเด็ก เยาวชน แรงงานและประชาชนกลุ่มเสี่ยง) ตัวชี้วัด : จำนวนผู้เสพรายใหม่ ไม่เกินร้อยละ 7

2) ด้านการปราบปราม (เป้าหมายจับกุมผู้ค้ายาเสพติดและเครือข่าย) ตัวชี้วัด : สัดส่วนผู้กระทำผิดคดียาเสพติดรายสำคัญไม่เกิน 10 คนต่อประชากร 100,000 คน

3) การบำบัดรักษา (เป้าหมายผู้ติดยาเสพติดทั้ง 3 ระบบ สมัครใจ/บังคับบำบัด/ต้องโทษ) ตัวชี้วัด : การกลับไปเสพซ้ำไม่เกินร้อยละ 25

ตารางที่ 5.2 แสดงเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

เป้าหมาย	ตัวชี้วัด
เป้าหมายที่ 1 เด็ก เยาวชน ผู้ใช้แรงงาน และประชาชนได้รับการสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติด หมู่บ้าน/ชุมชน พื้นที่เป้าหมายมีการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด	ตัวชี้วัด 1.1 จำนวนผู้เสพรายใหม่ ไม่เกินร้อยละ 7 ของผู้เข้ารับการบำบัดรักษาทั้ง 3 ระบบ
เป้าหมายที่ 2 ผู้ค้ายาเสพติด และเครือข่ายถูกจับกุมและดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม	ตัวชี้วัด 2.1 สัดส่วนผู้กระทำผิดคดีค้ายาเสพติดรายสำคัญไม่เกิน 120 คน ต่อประชากร 100,000 คน
เป้าหมายที่ 3 ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดได้รับการบำบัดรักษาติดตาม ช่วยเหลือตามกำหนด	ตัวชี้วัด 3.1 การกลับไปเสพซ้ำของผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดไม่เกินร้อยละ 25

จากตารางที่ 5.2 มีประเด็นข้อสังเกต ดังนี้

1) จากการสอบถามสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในฐานะเจ้าภาพหลัก และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการฯ พบว่าการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดยังคงเหมือนปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 โดยเจ้าภาพหลักเป็นผู้กำหนดและใช้ข้อมูลจากระบบ NISPA และข้อมูลจากระบบ บสต. จากการศึกษาข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2560 พบว่าการกำหนดตัวชี้วัดกิจกรรม/โครงการของแต่ละหน่วยงานฯ เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณเท่านั้น รวมทั้งตัวชี้วัดของแต่ละเป้าหมาย ไม่มีความเชื่อมโยงที่สะท้อนถึงผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมาย/ผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการฯ อย่างเป็นรูปธรรม

2) ตัวชี้วัดของเป้าหมายที่ 1 ตัวชี้วัดได้ระบุกลุ่มเป้าหมายเพียง “ผู้เข้ารับการบำบัดรักษาทั้ง 3 ระบบ” ในขณะที่การจัดสรรงบประมาณให้กับการดำเนินงานด้านการสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติดครอบคลุมเยาวชนและประชาชนทุกภาคส่วน มิได้จำกัดเพียง “ผู้เข้ารับการบำบัดรักษาทั้ง 3 ระบบ” เท่านั้น ตัวชี้วัดที่กำหนดจึงไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด

3) ตัวชี้วัดของเป้าหมายที่ 2 (การปราบปรามยาเสพติด) “สัดส่วนผู้กระทำผิดคดีค้ายาเสพติดรายสำคัญ ไม่เกิน 120 คน ต่อประชากร 100,000 คน” ยังไม่สะท้อนถึงผลสำเร็จของการดำเนินการปราบปรามยาเสพติด ทั้งนี้ สาระสำคัญของตัวชี้วัดของเป้าหมายนี้ควรระบุถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปราบปรามยาเสพติดและจับกุมผู้ค้ายาเสพติดรายสำคัญเพื่อให้ยาเสพติดในประเทศไทยมีปริมาณที่ลดลง

ตารางที่ 5.3 แสดงการเปรียบเทียบตัวชี้วัดเชิงปริมาณภายใต้แนวทางการสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติดและงบประมาณที่ได้รับ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

หน่วยงาน	ค่าเป้าหมาย (คน)	งบประมาณ (บาท)	ค่าเฉลี่ยต่อหน่วย (บาท)
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	100,650	365,500,000	3,630
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	103,850	147,460,000	1,420
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	388,470	188,374,200	485

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (ฉบับขาวคาดแดง)

จากตารางที่ 5.3 เมื่อเปรียบเทียบค่าเป้าหมายและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรของ 3 หน่วยงาน พบว่าค่าเฉลี่ยต่อหน่วยมีความแตกต่างกันอย่างมาก ดังนั้น จากข้อมูลดังกล่าวบ่งชี้ได้ว่าการกำหนดค่าเป้าหมายอาจไม่สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแต่ต้องตรวจสอบกิจกรรม/โครงการว่ามีลักษณะแตกต่างกันหรือไม่ประกอบด้วย อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นเป้าหมายอาจมีความซ้ำซ้อน เช่น กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (โครงการครู D.A.R.E) ซึ่งอาจเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นข้อสังเกตตัวชี้วัดด้านอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

1) ตัวชี้วัดด้านการบำบัดรักษา จากการสอบถามกรมคุมประพฤติ พบว่าการบำบัดรักษาในระบบบังคับบำบัดแบบควบคุมตัว คาดว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จะดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด (จำนวน 31,500 คน) และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 อาจจะต้องกำหนดเป้าหมายคงเหลือจำนวน 25,000 คน (เท่ากับปีงบประมาณ พ.ศ. 2559) ส่วนการบังคับบำบัดแบบไม่ควบคุมตัวในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จะโอนเงินจากกรมคุมประพฤติไปให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการ (เบิกจ่ายแทนกัน) แต่มีปัญหาในการคิดต้นทุนต่อหน่วยที่แตกต่างกัน เนื่องจากกรมคุมประพฤติมีต้นทุนต่อหน่วยคิดเป็น 500 บาท/คน แต่กระทรวงสาธารณสุขมีต้นทุนต่อหน่วยประมาณ 3,800 บาท/คน

2) การบำบัดรักษาในระบบสมัครใจ ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบ (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปีละจำนวน 60,000 ราย) จากการสอบถามว่าผลการดำเนินการจริงได้สูงกว่าเป้าหมาย แต่มีข้อจำกัดเรื่องกรอบวงเงินงบประมาณ จึงยังคงขอเป้าหมายเท่าเดิม ซึ่งกรณีดังกล่าวมีข้อสังเกตว่าหากผลการดำเนินการจริงสูงกว่าแผน ควรปรับค่าเป้าหมายตัวชี้วัดในปีต่อไป อย่างไรก็ตามอาจมีความคลาดเคลื่อนถึงจำนวนผู้ป่วยที่อาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

3) ตัวชี้วัดด้านการปราบปรามยาเสพติดพบว่าจำนวนคดี 62,000 คดี เป็นค่าเป้าหมายการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่กำหนดไว้สำหรับวัดผลสำเร็จของการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร แต่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้นำค่าเป้าหมายดังกล่าว (จำนวน 62,000 คดี) มากำหนดเป็นตัวชี้วัดการใช้จ่ายงบประมาณด้านการปราบปรามยาเสพติดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดด้วยเช่นกัน

5.1.4 ประเด็นเรื่องการประสานงานเพื่อสร้างความเข้าใจเรื่องบูรณาการ

จากการศึกษาข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากการสัมภาษณ์หน่วยงานฯ พบว่า หน่วยงานร่วมดำเนินงานในแผนงานบูรณาการฯ ยังขาดความเข้าใจในเรื่องบูรณาการตามหลักการ แนวคิด และแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด และเข้าใจว่าหากของบประมาณผ่านแผนงานบูรณาการฯ จะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากฐานงบประมาณเดิมที่หน่วยงานได้รับในปีที่ผ่านมา โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการฯ ที่กำหนดไว้ และไม่ได้นำมาเป็นกรอบในการจัดทำกิจกรรม/โครงการที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ โดยหน่วยงานยังคงใช้กิจกรรม/โครงการเดิมที่เคยดำเนินการในปีที่ผ่านมาเพื่อของบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งไม่ส่งผลสัมฤทธิ์หรือผลสำเร็จในระดับผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการฯ

5.1.5 ประเด็นเรื่องการตั้งเบิกจ่ายเงินงบประมาณแทนกัน

การตั้งเบิกจ่ายเงินงบประมาณแทนกันระหว่างหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการฯ อาจส่งผลให้การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ทราบข้อเท็จจริงในรายละเอียดการดำเนินงานของกิจกรรม/โครงการ แต่ละหน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน และพบว่ามีหลายหน่วยงานดำเนินการตั้งเบิกจ่ายงบประมาณแทนกัน อาทิ กองทัพบกได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 217.807 ล้านบาท เพื่อใช้ในการปราบปรามยาเสพติดโดยมีตัวชี้วัดเป็นจำนวนจุดตรวจชายแดนจำนวน 180 จุดตรวจ (จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3) ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์หน่วยงาน พบว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้ตั้งงบประมาณและในขั้นบริหารได้โอนเงินงบประมาณดังกล่าวให้กองทัพบกด้วย ซึ่งส่งผลให้จำนวน 180 จุดตรวจชายแดนตามตัวชี้วัดของกองทัพบก ใช้งบประมาณมากกว่า 217.807 ล้านบาท จากที่ระบุไว้ในเอกสารงบประมาณ รวมถึงโครงการ To Be Number One หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการตั้งงบประมาณไว้หลายหน่วยงาน แต่มีเพียง “กรมราชทัณฑ์” หน่วยงานเดียวที่ระบุการตั้งเบิกจ่ายงบประมาณแทนกันในโครงการ To Be Number One ในเอกสารงบประมาณ โดยระบุรายละเอียดรายการงบประมาณ “ค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนโครงการ To Be Number One ให้กับกรมสุขภาพจิต”

5.2 ด้านการบริหารจัดการ

5.2.1 ถึงแม้ว่าหน่วยงานเจ้าภาพหลักได้วางกลไกการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย กลไกระดับชาติ กลไกระดับภารกิจ กลไกระดับพื้นที่ กลไกคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กลไกภาคประชาชน และกลไกพิเศษ ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 แล้วนั้น ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวคิดหลักการบริหารงานแบบบูรณาการและการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าไม่มีการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แต่จะแยกการบริหารจัดการเฉพาะส่วนที่หน่วยงานตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น และจะดำเนินการการเบิกจ่ายงบประมาณและรายงานผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดในเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นตามหลักการบูรณาการเท่าที่ควร รวมทั้งกิจกรรม/โครงการที่ดำเนินการก็ไม่มีความชัดเจนหรือเชื่อมโยงที่จะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายหลักของแผนงานบูรณาการฯ อาทิ รายการงบประมาณด้านข้อมูลและการข่าวที่ใช้ในการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามยาเสพติด จำนวน 4 หน่วยงาน (ดังปรากฏในตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 แสดงการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ ด้านการข้อมูลและการข่าว

หน่วยงาน	รายการ	งบประมาณ
กองบัญชาการกองทัพไทย	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานด้านการข่าว	6,419,500
กองทัพบก	การพัฒนางานข่าวด้านยาเสพติด	20,230,000
กองทัพเรือ	ค่าใช้จ่ายในการหาข่าว สืบสวนและจับกุม	17,298,500
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ค่าปฏิบัติงานด้านการข่าว	184,425,000
		228,373,000

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (ฉบับขาวคาดแดง)

จากตารางที่ 5.4 พบว่ามี 4 หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านการข้อมูลและการข่าวในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นจำนวน 228.373 ล้านบาท ในการดำเนินงานด้านข้อมูลและการข่าวเกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติด ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ หน่วยงานฯ ได้ประสานงานขอความร่วมมือหรือขอความอนุเคราะห์ข้อมูลและการข่าวระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นการประสานงานร่วมกันอยู่แล้ว จากกรณีดังกล่าว หน่วยงานที่มีการดำเนินงานด้านการข้อมูลและการข่าว รวมถึงหน่วยงานที่มิได้แสดงรายการด้านการข้อมูลและการข่าวอย่างชัดเจนในเอกสารงบประมาณฯ แต่มีการดำเนินการด้านการข่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดควรบูรณาการงบประมาณร่วมกันด้วยเพื่อให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริงและสะท้อนถึงความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินที่มีอยู่อย่างจำกัดและเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินการ รวมถึงส่งผลสัมฤทธิ์ต่อเป้าหมายในภาพรวมของแผนงานบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

5.2.2 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 (สำหรับบริหารงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2560) มีสาระสำคัญคือส่วนราชการต้องดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการเท่านั้น ไม่สามารถโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปดำเนินการในแผนงานอื่น หากจำเป็นต้องโอนงบประมาณ เช่น มีเงินเหลือจ่ายหลังดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์แล้วให้โอนงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเดิม และห้ามโอนงบประมาณข้ามหน่วยงาน โดยให้หน่วยรับงบประมาณแจ้งหน่วยงานเจ้าภาพหลักและรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลแผนงานบูรณาการให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอสำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัตินั้น หน่วยงานรับทราบและเริ่มตะหนักว่ากิจกรรม/โครงการบางส่วนภายใต้แผนงานบูรณาการไม่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการแต่สอดคล้องกับแผนงานพื้นฐานหรือแผนงานยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมากกว่า

5.2.3 จากการสัมภาษณ์พบว่าในแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายบางประเภทไว้ที่หน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานร่วมบางแห่งแต่ในขั้นบริหารได้โอนเงินประมาณให้หน่วยงานอื่นดำเนินการในลักษณะเบิกจ่ายแทนกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดโอนงบประมาณให้กรมการปกครองสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานในพื้นที่ (ระดับอำเภอ) หรือกรมคุมประพฤติโอนงบประมาณในส่วนของการบำบัดรักษาในระบบบังคับบำบัดแบบควบคุมตัวให้กองทัพบกและกรมการปกครอง ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ได้ทราบว่ากรมคุมประพฤติต้องโอนงบประมาณในส่วนของการบำบัดรักษาในระบบบังคับบำบัดแบบไม่ควบคุมตัวให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการแทนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นปีงบประมาณแรกที่เริ่มดำเนินการดังกล่าว

5.2.4 จากการเข้าสัมภาษณ์ พบว่ามีการใช้ Application Line เป็นเครื่องมือในการสื่อสารและประสานงานก่อนล่วงหน้าเพื่อนัดหมายประชุมหรือขอข้อมูลล่วงหน้าเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการทำงาน ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

5.2.5 ประเด็นเรื่องโครงสร้างของหน่วยงาน กรณีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โครงสร้างตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมายต้องสอบสวนคดีที่เกี่ยวเนื่องกับการฟอกเงินตามความผิด 24 มูลฐาน แต่โครงสร้างองค์กรไม่ได้แยกแผนกคดีตามงานพื้นฐาน ยุทธศาสตร์ หรืองานบูรณาการ จึงไม่สอดคล้องกับแนวทางการขอตั้งงบประมาณในปัจจุบัน (แผนงานพื้นฐาน แผนงานยุทธศาสตร์ และแผนงานบูรณาการ)

5.3 ด้านการรายงาน/ติดตามผลการดำเนินงาน

สรุปผลจากการศึกษาเอกสารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ ได้ดังต่อไปนี้

5.3.1 เจ้าภาพหลัก (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) มีระบบฐานข้อมูล NISPA สำหรับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานสถานการณ์เรื่องยาเสพติดรวมทั้งรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทราบ

5.3.2 หน่วยงานส่วนใหญ่ใช้ระบบรายงานของสำนักงบประมาณ (BB EvMIS) ซึ่งต้องรายงานให้สำนักงบประมาณทราบทุกไตรมาส

5.3.3 จากการสัมภาษณ์หน่วยงาน มีข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่ข้อมูลที่หน่วยงานรายงาน จะเป็นลักษณะของการรายงานระดับกิจกรรม/โครงการ และเป็นตัวชี้วัดในเชิงปริมาณเป็นส่วนใหญ่ ยังไม่ปรากฏว่ามีการรายงานในระดับผลลัพธ์ (เป้าหมายของแผนงานบูรณาการ)

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ ป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 คณะผู้ศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาและติดตาม (1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ว่ามีความเหมาะสม สอดคล้อง และสามารถส่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่ อย่างไร และ (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารงบประมาณตามแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีระบบการติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงาน และระบบการติดตามประเมินผลของแผนงานบูรณาการอย่างไร

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กระบวนการ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 การบริหารงบประมาณ ปัญหาอุปสรรค ตลอดจนระบบการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน ผลการศึกษาสรุปได้ดังต่อไปนี้

6.1.1 แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง จากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2558 – พ.ศ. 2560 พบว่าสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณภายใต้การดำเนินงานหลักของแผนงาน 3 ด้าน คือ (1) การป้องกัน (2) การปราบปราม และ (3) การบำบัดรักษา โดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 33 ตามตารางที่ 5.1 โดยเจ้าภาพหลักไม่มีการสร้างจุดเน้นในการให้ความสำคัญด้านใดด้านหนึ่ง และยังคงสนับสนุนให้ดำเนินการทั้ง 3 ด้าน ในสัดส่วนงบประมาณที่ใกล้เคียงกันมาอย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการฯ ยังไม่ได้มีการบูรณาการทั้งเนื้องานและงบประมาณกันอย่างแท้จริง

6.1.2 กระบวนการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) ในฐานะเจ้าภาพหลักได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการฯ เข้าร่วมประชุมเพื่อทบทวน การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดตามแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด แต่จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากการสัมภาษณ์พบว่าเจ้าภาพหลักยังคงกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดในลักษณะเดิมกับปีที่ผ่าน ๆ มา การกำหนดตัวชี้วัดกิจกรรม/โครงการของแต่ละหน่วยงาน เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณเท่านั้น รวมทั้งตัวชี้วัดเป้าหมายของแต่ละแนวทางของแผนงานบูรณาการฯ ทั้ง 3 ด้าน (การป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษา) ตามตารางที่ 5.2 ไม่มีความเชื่อมโยงที่สะท้อนถึงผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมาย/ผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการฯ แต่อย่างใด โดยหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานในแต่ละด้านยังคงขอรับการสนับสนุนงบประมาณตามกิจกรรม/โครงการเดิมที่เคยขอซ้ำ ๆ ทุกปี ทำให้การบูรณาการเป็นเพียงการรวบรวมโครงการของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาต่อไปเท่านั้น

6.1.3 การกำหนดค่าเป้าหมายตัวชี้วัดไม่สอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรร รวมทั้งเป้าหมายอาจมีความความซ้ำซ้อน เช่น กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (โครงการครู D.A.R.E) อาจเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ซ้ำซ้อนกัน

6.1.4 หน่วยงานร่วมดำเนินงานในแผนงานบูรณาการฯ ยังขาดความเข้าใจในเรื่องการบูรณาการตามหลักการ แนวคิด และแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยเข้าใจว่าหากของบประมาณผ่านแผนงานบูรณาการฯ จะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากฐานงบประมาณเดิมที่หน่วยงานได้รับในปีที่ผ่านมา โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการฯ ที่กำหนดไว้ และไม่ได้นำมาเป็นกรอบในการจัดทำกิจกรรม/โครงการที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ โดยหน่วยงานยังคงใช้กิจกรรม/โครงการเดิมที่เคยดำเนินการในปีที่ผ่านมาเพื่อของบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งไม่ส่งผลสัมฤทธิ์หรือผลสำเร็จในระดับผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการฯ

6.1.5 แผนงานบูรณาการฯ มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายบางประเภทไว้ที่หน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานร่วมบางหน่วยงาน แต่ในขั้นการบริหารงบประมาณได้โอนเงินงบประมาณให้หน่วยงานอื่นดำเนินการในลักษณะเบิกจ่ายแทนกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดโอนงบประมาณให้กรมการปกครองสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานในพื้นที่ (ระดับอำเภอ) หรือกรมคุมประพฤติโอนงบประมาณในส่วนของการบำบัดรักษาในระบบบังคับบำบัดแบบควบคุมตัวให้กองทัพบกและกรมการปกครอง รวมถึงกรณีของโครงการ To Be Number One มีการตั้งงบประมาณไว้หลายหน่วยงานและในขั้นการบริหารมีการโอนงบประมาณให้กรมสุขภาพจิตดำเนินการแทนในลักษณะเบิกจ่ายแทนกัน

6.1.6 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกัน ตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และแนวคิดหลักการบริหารงานแบบบูรณาการแต่จะแยกการบริหารจัดการเฉพาะส่วนที่หน่วยงานตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น ไม่ได้มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่ดำเนินงานในลักษณะเดียวกันเท่าที่ควร

6.1.7 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ไม่เอื้อต่อการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการตั้งงบประมาณตามกระทรวงและหน่วยงาน (Function) ไม่ได้รองรับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถควบคุมในขั้นการบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงบประมาณจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 เพื่อใช้ในการกำกับการบริหารงบประมาณในปีพ.ศ. 2560 สาระสำคัญคือส่วนราชการต้องดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการเท่านั้น ไม่สามารถโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปดำเนินการในแผนงานอื่น ซึ่งจากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่ร่วมดำเนินการรับทราบถึงระเบียบดังกล่าวและมีบางหน่วยงานเริ่มตะหนักว่ากิจกรรม/โครงการบางส่วนภายใต้แผนงานบูรณาการฯ ไม่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการแต่สอดคล้องกับแผนงานงานพื้นฐานหรือแผนงานยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมากกว่า

6.1.8 ผลการศึกษาพบว่าแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ได้รับงบประมาณดำเนินการต่อเนื่องมาหลายรัฐบาลแล้วแต่ยังไม่มีการประเมินผล โดยเฉพาะในระดับผลลัพธ์หรือเป้าหมายบูรณาการที่กำหนดไว้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ที่ผ่านมามีเพียงการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายปีเท่านั้น และเป็นการรายงานผลตามตัวชี้วัดเชิงปริมาณของกิจกรรม/โครงการของหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างทำ และดำเนินการในลักษณะของงานประจำ (Routine)

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากสรุปผลการศึกษาดังกล่าว คณะผู้ศึกษาเห็นว่าหากรัฐบาลจะดำเนินการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ตามนโยบายเร่งด่วนและเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) รวมถึงแผนแม่บทเฉพาะด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติด จึงมีข้อเสนอแนะให้กับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อใช้ข้อมูลการจากศึกษาและติดตามผลในครั้งนี้นำไปประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในโอกาสต่อไป ดังต่อไปนี้

6.2.1 หน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานในแต่ละแนวทางภายใต้แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ควรพิจารณาให้น้ำหนักความสำคัญกับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายทั้ง 3 แนวทาง (การป้องกัน การปราบปราม และการบำบัดรักษา) ในสัดส่วนใหม่ตามความจำเป็นเร่งด่วนที่สามารถส่งผลสำเร็จต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการที่กำหนดได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยพิจารณาจากสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับข้อมูลจากฐานข้อมูลในระบบต่าง ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีอยู่ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

6.2.2 ในกระบวนการวางแผนเพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีเห็นสมควรที่เจ้าภาพหลัก หน่วยงานร่วมดำเนินงาน และหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง (สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ) ร่วมประชุมหารือเพื่อสร้างความเข้าใจ ตั้งแต่การวางแผนเพื่อทบทวนเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางและตัวชี้วัดในแต่ละระดับให้มีความชัดเจน มีความเชื่อมโยงและสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ตามหลักการบูรณาการอย่างแท้จริง ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการทบทวนเพื่อหาข้อสรุปพอสมควรจึงต้องดำเนินการในช่วงเวลา ตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคมตามปีปฏิทินงบประมาณ (3 เดือน) รวมทั้งหน่วยงานควรใช้เป้าหมายที่เกิดจากการกำหนดร่วมกันอย่างแท้จริงเป็นกรอบในการคิดกิจกรรม/โครงการเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปี แทนที่จะของบประมาณตามกิจกรรม/โครงการที่เป็นลักษณะงานประจำเหมือนที่ผ่านมา

6.2.3 ตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ ควรแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์จากการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านยาเสพติดที่ลดลงของประเทศไทย ดังที่แสดงในตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 แสดงตัวอย่างข้อเสนอแนะตัวชี้วัดของเป้าหมายภายใต้แผนงานบูรณาการฯ

เป้าหมาย	ข้อเสนอแนะตัวชี้วัด
เป้าหมายที่ 1 เด็ก เยาวชน ผู้ใช้แรงงาน และประชาชน ได้รับการสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติด หมู่บ้าน/ชุมชน พื้นที่เป้าหมายมีการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด	(เดิม) ตัวชี้วัด 1.1 จำนวนผู้เสพรายใหม่ ไม่เกินร้อยละ 7 ของผู้เข้ารับการบำบัดรักษาทั้ง 3 ระบบ **ข้อเสนอฯ** - **จำนวนผู้เสพรายใหม่ ลดลงร้อยละ ... จากปีที่ผ่านมา** - **ผู้กระทำผิดคดีค้ายาเสพติดลดลงร้อยละ ... ในแต่ละปี**
เป้าหมายที่ 2 ผู้ค้ายาเสพติด และเครือข่ายถูกจับกุมและดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม	(เดิม) ตัวชี้วัด 2.1 สัดส่วนผู้กระทำผิดคดีค้ายาเสพติดรายสำคัญ ไม่เกิน 120 คน ต่อประชากร 100,000 คน **ข้อเสนอฯ** - **ปริมาณยาเสพติดหรือจำนวนผู้ค้ายาเสพติดถูกจับกุมเพิ่มขึ้นร้อยละ .... จากปีที่ผ่านมา**
เป้าหมายที่ 3 ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดได้รับการบำบัดรักษา ติดตาม ช่วยเหลือตามกำหนด	(เดิม) ตัวชี้วัด 3.1 การกลับไปเสพซ้ำของผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด ไม่เกินร้อยละ 25 **ข้อเสนอฯ** - **การกลับไปเสพซ้ำของผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดลดลงร้อยละ ... จากปีที่ผ่านมา**

ทั้งนี้ การกำหนดตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงาน ต้องมีตัวชี้วัดทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ ความเหมาะสมและคุ้มค่า และสามารถวัดผลการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงานได้อย่างชัดเจนด้วย

6.2.4 สำนักงบประมาณ (โดยกองจัดทำงบประมาณ/กองประเมินผล) และเจ้าภาพหลักของแผนงานบูรณาการป้องกัน ปรามปราบ และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ควรเร่งประสานงานและทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานให้เข้าใจตรงกันถึงเรื่องการบูรณาการตามหลักการแนวคิดในบทที่ 2 ในการดำเนินงานร่วมกันตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป และมีเป้าหมายหรือผลลัพธ์ร่วมกัน โดยมีการแบ่งงานและมีแผนปฏิบัติงานที่มีการระบุระยะเวลาเริ่มต้น – สิ้นสุดอย่างชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งทุกหน่วยงานต้องมีส่วนรับผิดชอบเป้าหมายตามตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI)

6.2.5 หลักการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะแผนงานบูรณาการฯ ควรตั้งงบประมาณให้หน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ากิจกรรม/โครงการเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใดและไม่ซ้ำซ้อนภายใต้ตัวชี้วัดเป้าหมายร่วม (Joint KPI) และเพื่อการติดตามประเมินผล จึงไม่ควรตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และในขั้นการบริหารงบประมาณ หน่วยงานที่ตั้งงบประมาณได้โอนเงินให้หน่วยงานอื่นดำเนินการในลักษณะเบิกจ่ายแทนกัน จะส่งผลให้การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติคลาดเคลื่อนได้ เนื่องจากไม่ทราบรายละเอียดรายการงบประมาณที่แท้จริงของการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน

6.2.6 หลักการของการดำเนินงานในเชิงบูรณาการไม่ใช่ลักษณะของงานประจำ แต่เป็นลักษณะของการดำเนินโครงการที่ต้องมีระยะเวลาสิ้นสุด ดังนั้น เจ้าภาพหลักจำเป็นต้องบริหารงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริงและสะท้อนถึงความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินที่มีอยู่อย่างจำกัด กล่าวคือต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันว่าใครรับผิดชอบกิจกรรม/โครงการ และดำเนินการแล้วเสร็จในช่วงระยะเวลาใด การบริหารงานต้องมีเอกภาพและสั่งการในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

6.2.7 ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่เอื้อต่อการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ และสำนักงบประมาณอยู่ระหว่างการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการโดยตรง ฝ่ายบริหารจึงควรเร่งรัดการพิจารณากฎหมายดังกล่าวและนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายให้ทันสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป

6.2.8 หัวใจสำคัญปัจจัยหนึ่งของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์คือการติดตามประเมินผลจากการศึกษาติดตามครั้งนี้พบว่าแผนงานบูรณาการฯ มีเพียงระบบการติดตามผล แต่ไม่มีระบบการประเมินผลที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการฯ จึงเห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเจ้าภาพหลักกำหนดแนวทางการประเมินผลในแต่ละแนวทาง (การป้องกัน การปราบปราม และการบำบัดรักษา) เพื่อนำผลการประเมินมาเป็นข้อมูลว่าควรปรับปรุงการดำเนินงานในแต่ละแนวทางอย่างไร รวมทั้งเป้าหมายและตัวชี้วัดในแต่ละระดับให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมและประการสำคัญต้องนำผลการประเมินมากำหนดเป็นเกณฑ์ให้น้ำหนักการจัดสรรงบประมาณในแต่ละด้านให้เหมาะสม เพื่อให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

"พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546" (31 ตุลาคม 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 120 ตอนที่ 100ก, น. 1 – 16.

"พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522" (31 ตุลาคม 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 102 ตอนที่ 155ก ฉบับพิเศษ, น. 32.

"พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522" (31 ตุลาคม 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 104 ตอนที่ 269ก ฉบับพิเศษ, น. 50.

"พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522" (31 ตุลาคม 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 96 ตอนที่ 63ก ฉบับพิเศษ, น. 41.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557" (31 ตุลาคม 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 131 ตอนที่ 55ก, น. 7.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยืน เทพทอง. (2558). งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา: กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ. **THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION**. 13 (2), 153 - 154.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2558). **แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 - 2562**. 31 ตุลาคม 2559 จาก https://www.oncb.go.th

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2559). **เอกสารประกอบการชี้แจงแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด**. ม.ป.ท.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)**. สืบค้น 31 ตุลาคม 2559 จาก http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=6420

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2558). **นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564.** สืบค้น 31 ตุลาคม 2559 จาก http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf

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.

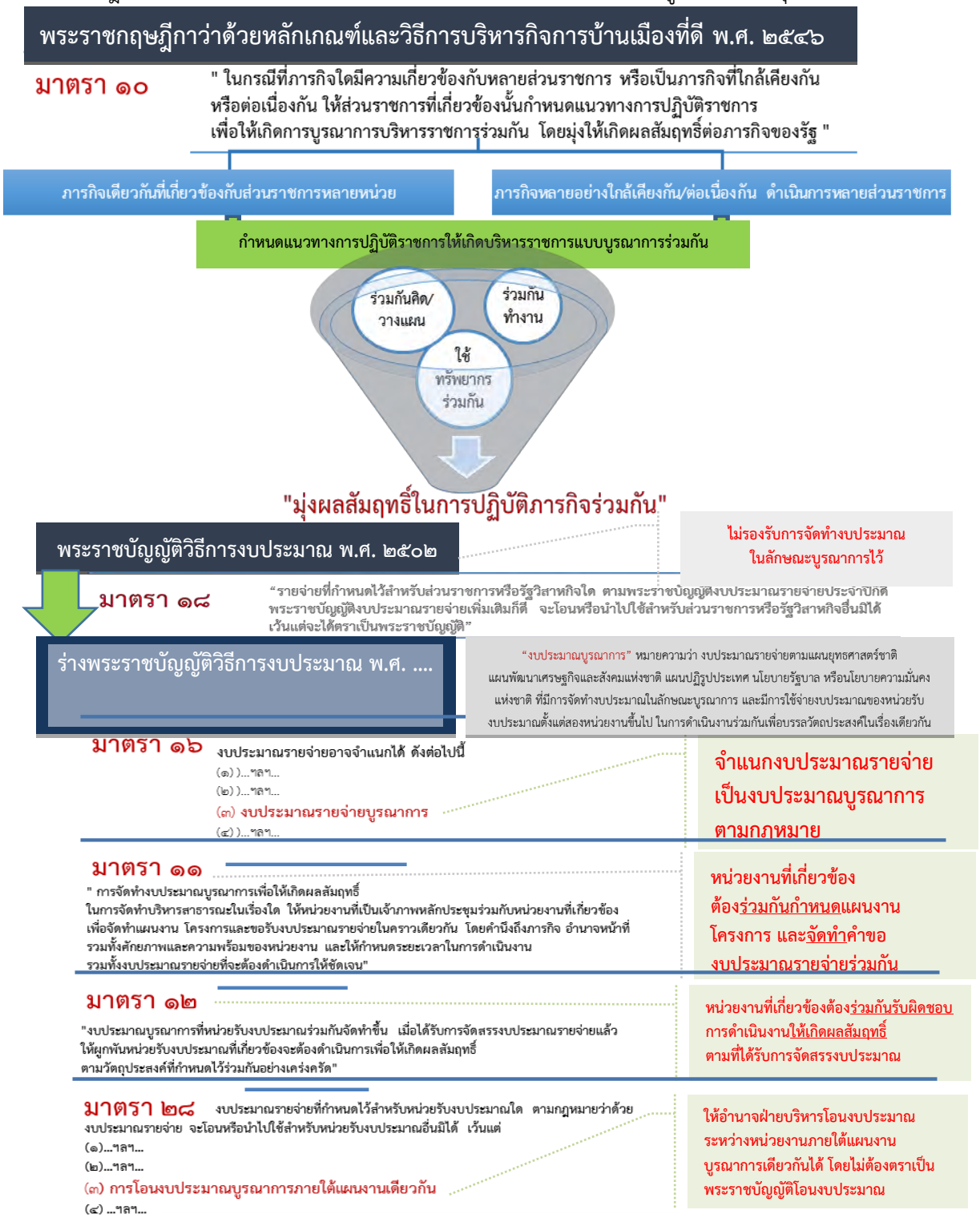
Sussman, J. H. (2003). **Strategic Budgeting: A Healthcare Imperative**. Northfield, IL: Kaufman, Hall & Associates.

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

ภาคผนวก ก.
กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

แผนภาพที่ 7.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์



ภาคผนวก ข.
กำหนดการ และประเด็นในการสัมภาษณ์และขอรับทราบข้อมูล

1. กำหนดการ

วัน	เวลา	หน่วยงาน
วันจันทร์ที่ 23 มกราคม 2560	13.30 – 16.00 น.	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
วันอังคารที่ 24 มกราคม 2560	13.30 – 16.00 น.	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
วันพุธที่ 25 มกราคม 2560	09.30 – 12.00 น.	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
	13.30 – 16.00 น.	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
วันจันทร์ที่ 30 มกราคม 2560	09.30 – 12.00 น.	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
	13.30 – 16.00 น.	กองทัพบก
วันอังคารที่ 31 มกราคม 2560	09.30 – 12.00 น.	กรมการปกครอง
วันจันทร์ที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560	09.30 – 12.00 น.	กรมคุมประพฤติ
	13.30 – 16.00 น.	กรมสุขภาพจิต

2. ประเด็นในการสัมภาษณ์และขอรับทราบข้อมูล

2.1 การจัดทำแผนบูรณาการ

2.1.1 หน่วยงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขต ภารกิจ เป้าหมายแนวทางการดำเนินงานและตัวชี้วัด ร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพหรือไม่ อย่างไร

2.1.2 หน่วยงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์/แนวทางในการแบ่งความรับผิดชอบการดำเนินงานและตัวชี้วัดหรือไม่ อย่างไร

2.1.3 หน่วยงานมีแนวทางในการกำหนดโครงการ กิจกรรมหรือรายการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการอย่างไร

2.2 การบริหารจัดการแผนบูรณาการ

2.2.1 หน่วยงานได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพหรือไม่ อย่างไร

2.2.2 หน่วยงานได้มีการประสานร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบภายใต้แนวทางการดำเนินงานและตัวชี้วัดเดียวกันเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่

2.2.3 ในการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการที่ผ่านมามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่ และหน่วยงานมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวอย่างไร

2.2.4 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 หน่วยงานมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ กิจกรรมหรือรายการหรือไม่ ถ้ามีเป็นเพราะเหตุใด

2.2.5 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 หน่วยงานมีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณตามแผนงานบูรณาการหรือไม่ ถ้ามีเป็นเพราะเหตุใด

2.2.6 หน่วยงานทราบหรือไม่ว่ามีระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2559 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ

2.3 การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนบูรณาการ

2.3.1 หน่วยงานมีวิธีการในการติดตามผลการดำเนินงานของโครงการ กิจกรรมหรือรายการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการอย่างไร

2.3.2 กรณีที่ผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ หน่วยงานมีแนวทางที่จะเร่งรัดการดำเนินงานอย่างไร

ภาคผนวก ค.
ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559

ระเบียบ
ว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ
พ.ศ. ๒๕๕๙

เพื่อให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ สามารถเป็นกลไกขับเคลื่อนการบูรณาการการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และลดความซ้ำซ้อน

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

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๙"

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

"แผนงานบูรณาการ" หมายถึง แผนงานที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์สำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป 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 หรือระเบียบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม

ข้อ ๖ ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติอื่นใดได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

หมวด ๑
การขอรับการจัดสรรงบประมาณ

ข้อ ๗ การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในกรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายบูรณาการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพ โดยแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยรับงบประมาณจะต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันและสอดคล้องกับแผนงานบูรณาการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงานบูรณาการ โดยให้ส่งสำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน

ข้อ ๘ การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อ ๗ อย่างน้อยต้องแสดงถึงเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยรับงบประมาณที่ดำเนินการตลอดจนรายละเอียดโครงการหรือกิจกรรมที่จะดำเนินงาน และระยะเวลาในการดำเนินงาน รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องดำเนินการให้ชัดเจน

ข้อ ๙ สำนักงบประมาณจะพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณแล้วจึงแจ้งให้หน่วยรับงบประมาณทราบ และให้หน่วยรับงบประมาณแจ้งต่อหน่วยงานเจ้าภาพและรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เพื่อใช้กำกับดูแล เร่งรัดการดำเนินการ และติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานบูรณาการ

ข้อ ๑๐ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมีผลทำให้เป้าหมายโครงการหรือกิจกรรมของแผนงานบูรณาการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญจากที่สำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอเรื่องต่อหน่วยงานเจ้าภาพ เพื่อหน่วยงานเจ้าภาพเสนอขอความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ก่อนส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

หมวด ๒
การจัดสรรงบประมาณและการใช้รายจ่าย

ข้อ ๑๑ สำนักงบประมาณจะพิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการให้หน่วยรับงบประมาณตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยสอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผูกพันทุกหน่วยรับงบประมาณตามแผนงานบูรณาการที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ร่วมกันอย่างเคร่งครัด

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการ กิจกรรม หรือรายการ ที่ไม่มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ กิจกรรม หรือรายการของแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่มิใช่รายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณในแผนงานบูรณาการ โดยไม่เพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่าย ให้หน่วยรับงบประมาณสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

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

หมวด ๓
การโอนงบประมาณรายจ่าย

ข้อ ๑๔ การโอนงบประมาณตามระเบียบนี้ จะต้องไม่เป็นการโอนงบประมาณข้ามหน่วยรับงบประมาณ และห้ามโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการในแผนงานบูรณาการใดๆ ไปดำเนินการในแผนงานบูรณาการอื่น หรือแผนงานอื่น

ข้อ ๑๕ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน ให้โอนได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถดำเนินการใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการ กิจกรรม หรือรายการภายใต้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ

(๒) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจ่ายจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายโครงการ กิจกรรม หรือรายการตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ หรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว

(๓) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่หมดความจำเป็นในการใช้จ่ายไม่ว่าด้วยเหตุใด

(๔) กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินโครงการ กิจกรรม หรือรายการอื่นที่อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานบูรณาการนั้น แต่มิได้รับการจัดสรรงบประมาณ

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

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

แผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือเพิ่มเติมเป้าหมายโครงการเดิมให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ โดยให้หน่วยรับงบประมาณรายงานหน่วยงานเจ้าภาพ และรายงานรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เพื่อทราบ และแจ้งสำนักงบประมาณทราบด้วย

การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราบุคลากรตั้งใหม่ รายการค่าที่ดิน รายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ หรือรายการค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว

ข้อ ๑๗ การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการที่ได้รับการจัดสรรให้ใช้จ่ายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๙

หมวด ๓

การรายงานและการประเมินผล

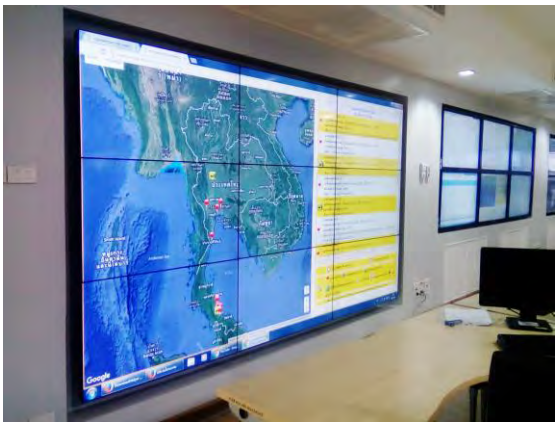
ข้อ ๑๘ ให้หน่วยรับงบประมาณที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายบูรณาการรายงานผลการดำเนินการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแผนงานบูรณาการต่อหน่วยงานเจ้าภาพและสำนักงบประมาณ เป็นรายไตรมาส ภายใน ๑๕ วันนับแต่สิ้นไตรมาส

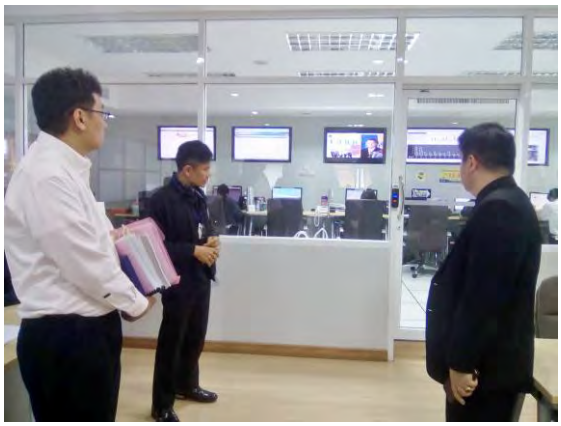
ข้อ ๑๙ ให้หน่วยงานเจ้าภาพรวบรวมและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการเป็นรายไตรมาส และจัดทำสรุปผลรายงานประจำปีภายใน ๓๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ พร้อมทั้งรายงานปัญหา อุปสรรคและแนวทางการแก้ไข เพื่อเสนอรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี และแจ้งสำนักงบประมาณทราบ เพื่อสำนักงบประมาณใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป และรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

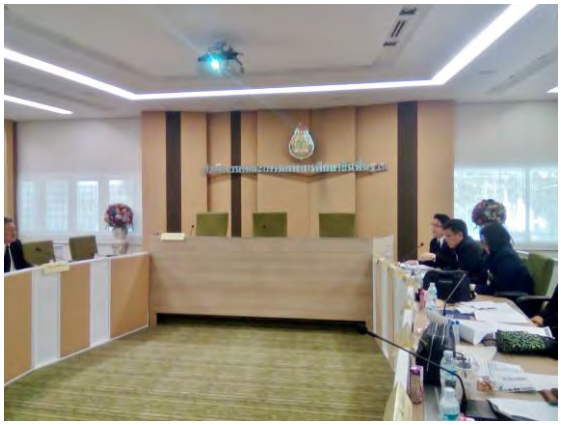
ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

(นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ)
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

ภาคผนวก ง.
ประมวลภาพการสัมภาษณ์และขอรับทราบข้อมูล







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

The Parliamentary Budget Office