



สรุปภาพรวมการศึกษาและติดตามงบประมาณแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

1. หลักการและเหตุผล

สืบเนื่องจากการจัดทำงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะแผนงานบูรณาการ 25 แผนงาน นอกเหนือจากงบประมาณของกระทรวง/หน่วยงาน (Function) ประกอบกับในขั้นของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ มีความเห็นและข้อสังเกตในการจัดทำงบประมาณบูรณาการ ดังนี้

1) ต้องมีการจัดทำแผนงานบูรณาการให้เป็นไปตามหลักการของการบูรณาการอย่างแท้จริง โดยมีหน่วยงานร่วมดำเนินการในเรื่องนั้นๆ มาร่วมกันพิจารณากำหนดเป้าหมาย ผลลัพธ์ และตัวชี้วัด เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันและแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้หลักการสำคัญในการบริหารงานแบบบูรณาการ จะต้องเปลี่ยนการทำงานจากแนวตั้งมาเป็นการบริหารงานในแนวนอน รวมทั้งนำยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นตัวตั้ง และรูปแบบของการบริหารต้องใช้หลักการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ มีใช้การบริหารงานประจำ โดยทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบเป้าหมายตามตัวชี้วัดร่วม (Joint KPI)

2) แผนงานบูรณาการเป็นโครงการขนาดใหญ่ ที่มีความสลับซับซ้อน กว้างขวางและครอบคลุมหลากหลายหน่วยงาน ดังนั้น ควรแบ่งเป็นโครงสร้างย่อยในระดับยุทธศาสตร์ (Agenda) โดยทุกโครงการย่อยต้องมีเป้าหมาย ตัวชี้วัดกิจกรรม ที่ยึดโยงและเป็นไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมายรวม มีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่ชัดเจน และต้องมีการกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ซึ่งมีรายละเอียดกิจกรรมต่างๆ หากแผนระดับปฏิบัติการมีหลายกระทรวง ให้ร่วมมือกันดำเนินงานแทนที่ต่างคนต่างทำ โดยต้องมีเจ้าภาพย่อยร่วมกันกำหนดว่าหน่วยงานไหนควรทำอะไร อย่างไร เมื่อใด และมีการจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลให้มีคุณภาพ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลของทุกหน่วยงาน ให้ใช้ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) แผนงานบูรณาการทุกแผน ที่มีฝ่ายบริหารกำกับดำเนินการจะต้องมีเอกภาพในการพิจารณาสั่งการ (Unity of Command) และกำหนดให้มีศูนย์กลางในการประสานงานและสั่งการ (War Room) โดยมีการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และแผนการปฏิบัติงานร่วมกันว่าโครงการใดควรดำเนินการ ก่อนหลัง เพื่อให้การดำเนินงานที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง โดยคำนึงถึงศักยภาพของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้เจ้าภาพหลักจะต้องทำหน้าที่ เป็นผู้ประสานงานเชิงยุทธศาสตร์กับฝ่ายบริหาร ที่กำกับดูแล หน่วยงานกลาง และหน่วยงานร่วมดำเนินการ ภายใต้แผนงานบูรณาการ ตลอดจน กำกับ การดำเนินงานและติดตาม



ประเมินผล เพื่อให้ทราบความสำเร็จของแผนงาน โดยกำหนดห้วงระยะเวลาการประเมินผลที่ชัดเจน เช่น ระยะเวลา 1 ปี 3 ปี 5 ปี หรือ 10 ปี หากบรรลุผลสำเร็จแล้ว หรือมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง จะได้นำเงินไปสนับสนุนโครงการสำคัญอื่นๆ เพื่อไม่เป็นภาระที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณตลอดไป

จากข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการวิสามัญฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน่วยงานภายใน คือ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ติดตามตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภาให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่า และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ จึงมอบหมายให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ดำเนินการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณในลักษณะแผนงานบูรณาการ เพื่อเป็นข้อมูลให้คณะกรรมการการวิสามัญฯ ใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา จึงเห็นสมควรดำเนินการศึกษาและติดตามผลแผนงบประมาณในลักษณะแผนงานบูรณาการ จำนวน 5 แผนงาน จากทั้งหมดจำนวน 25 แผนงาน ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย

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

พร้อมทั้งจัดทำสรุปผลการติดตามแผนงานบูรณาการทั้ง 5 แผนงาน ดังกล่าวข้างต้น เพื่อนำเสนอภาพรวมของผลการดำเนินการติดตามแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษาและติดตามผล

1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ขั้นตอนการจัดทำแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการรวมทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ว่ามีความเหมาะสม สอดคล้อง และสามารถส่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่อย่างไร

2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารงบประมาณตามแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมทั้งหน่วยงานร่วมดำเนินการ มีระบบการติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณ และผลการปฏิบัติงาน และระบบการติดตามประเมินผลของแผนงานบูรณาการอย่างไร



1.2 ขอบเขตของการศึกษาและติดตาม

สรุปการติดตามประเมินผลแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ตามเอกสารงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 5 แผนงานตามข้อ 1 โดยมีขอบเขตการติดตามประเมินผลดังนี้

1) สรุปการศึกษากระบวนการ ขั้นตอน การจัดทำแผนค่าของงบประมาณในลักษณะบูรณาการของหน่วยงานเจ้าภาพหลัก และหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน ตลอดจนการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ เปรียบเทียบกับกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา แนวทางและหลักเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

2) สรุปการศึกษาการบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ ปัญหาอุปสรรค ตลอดจนการติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานร่วมดำเนินการ เพื่อจัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะ โดยระยะเวลาการสรุปผลการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ ระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม 2560

1.3 วิธีการศึกษาและติดตาม

1) รวบรวมการศึกษาโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ในส่วนของข้อมูลที่เรียบเรียงแล้วจากหน่วยงานร่วมดำเนินการ เช่น เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารต่างๆของหน่วยงาน แนวคิด ทฤษฎีเรื่องการบูรณาการ แนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนด ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนแม่บทเฉพาะเรื่อง รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาและติดตามผลแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ จำนวน 5 แผนงานตามข้อ 1

2) สรุปข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (ใช้แบบสัมภาษณ์) ในส่วนของการจัดทำแผนค่าของงบประมาณประจำปี การบริหารจัดการ และรายงานผลการปฏิบัติงาน และระบบติดตามประเมินผล กับส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยงานร่วมดำเนินการบางส่วน (สัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบนโยบายและแผนของหน่วยงานร่วมดำเนินการ) จากการศึกษาและติดตามผลแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ จำนวน 5 แผนงานตามข้อ 1

3) นำข้อมูลทั้ง 2 ส่วน มาวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงานบทสรุปและข้อเสนอแนะให้แก่ คณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในโอกาสต่อไป

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาและติดตามผล

1) ทราบกระบวนการของการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและนโยบายในการจัดทำงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ และการจัดทำแผนค่าของงบประมาณในลักษณะบูรณาการในภาพรวม ของหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน ตลอดจนการกำหนดวัตถุประสงค์



เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ว่ามีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามหลักการ ทฤษฎี กรอบแนวคิด และหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่อย่างไร

2) ทราบถึงการบริหารงบประมาณ รวมทั้งปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัด จากการดำเนินงานที่ผ่านมา การรายงานผลการเบิกจ่ายและผลการปฏิบัติงาน และระบบการติดตามประเมินผลของหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน ในภาพรวมของการบริหารจัดการงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

3) จัดทำข้อเสนอแนะและสรุปรายงานการศึกษาและติดตามผลในภาพรวมของการบริหารจัดการงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ซึ่งจะเสนอเป็นประโยชน์แก่ คณะกรรมการวิสามัญฯ สำหรับใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีโดยเฉพาะแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ในปีต่อไป

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

“งบประมาณบูรณาการ” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิรูปประเทศ นโยบายรัฐบาล หรือนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ที่มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ และมีการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่ สองหน่วยงานขึ้นไป ในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องเดียวกัน

“หน่วยงานเจ้าภาพ” หมายถึง หน่วยงานในฐานะฝ่ายเลขาที่มีหน้าที่ในการกำหนด เป้าหมาย ตัวชี้วัด ขอบเขตงาน ระยะเวลา หน่วยงานร่วมดำเนินการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นแกนในการจัดทำ งบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ 4 มิติ คือ 1) มิติประสานงานเชิงยุทธศาสตร์ หน่วยงาน เจ้าภาพหลักจะเป็นแกนหลักในการประสานงานกับรองนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานกลางต่างๆ ได้แก่ สงป./ กพร./สศค. และหน่วยงานร่วมดำเนินการที่ดำเนินการภายใต้แผนงานบูรณาการที่รับผิดชอบ 2) มิติกำหนด กรอบ ทิศทาง และเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ 3) มิติของผู้พิจารณากลับกรองโครงการ/กิจกรรม 4) มิติของ ผู้ติดตามผลการดำเนินงาน

“หน่วยงานร่วมดำเนินการ” หมายถึง ส่วนราชการที่เข้าร่วมดำเนินการภายใต้แผนงานบูรณาการ เพื่อจัดทำคำของบประมาณตามแผนงานบูรณาการ และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของโครงการ/ กิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดที่กำหนด

2. วิธีการศึกษาและติดตาม

การจัดทำสรุปผลการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ : แผนงานบูรณาการ จำนวน 5 แผนงาน จากทั้งหมดจำนวน 25 แผนงาน ตามเอกสารงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560



2.1 รูปแบบการศึกษา

คณะผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การอภิปราย การบรรยายความ หรือพรรณนา (Descriptive Research) เพื่ออธิบายถึงขั้นตอนการจัดทำแผนงานบูรณาการ การบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณของแผนงานบูรณาการในภาพรวม ให้แก่ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาได้มีการกำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 วิธี ดังนี้

1) ข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ภายใต้แผนงานบูรณาการ จำนวน 5 แผนงาน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในการจัดทำแผนงานค่าของงบประมาณประจำปี การบริหารจัดการ และระบบติดตามประเมินผล กับส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานบางส่วน (สัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบนโยบายและแผนของหน่วยงานร่วมดำเนินการ) โดยข้อคำถามสำหรับการนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์จะออกแบบหรือสร้างแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง มีลักษณะที่ไม่เป็นมาตรฐาน โดยการกำหนดโครงสร้างข้อคำถามประกอบด้วย ข้อคำถามครอบคลุม 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) กระบวนการจัดทำแผนงานบูรณาการและค่าของงบประมาณ 2) การบริหารจัดการงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ 3) การรายงานและติดตามการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการ

2) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นทบทวนวรรณกรรมเพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักการบูรณาการ แนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และมติคณะรัฐมนตรี และเอกสารจากหน่วยงานร่วมดำเนินการ เช่น เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารต่าง ๆ ของหน่วยงาน

2.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงพิจารณาจากแผนงานบูรณาการที่รัฐบาลให้ความสำคัญ จำนวน 5 แผนงาน จากทั้งหมดจำนวน 25 แผนงาน ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย 1) แผนงานบูรณาการป้องกันปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด 2) แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล 3) แผนงานบูรณาการ



- ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา 4) แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง และ
5) แผนงานบูรณาการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

2.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลทั้ง 2 ส่วน คือ ข้อมูลหัตถ์ภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และจัดกลุ่มข้อมูล (Pattern analysis) เพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปแบบสรุปความและความเรียงเชิงพรรณนา เพื่อจัดทำรายงาน บทสรุปและข้อเสนอแนะให้แก่คณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

3. งบประมาณลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ รวม 25 เรื่อง เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ ประหยัด คุ่มค่าและไม่ซ้ำซ้อน และเพื่อเป็นกลไกในการกำกับ ดูแล ติดตามการดำเนินงานของกระทรวงและหน่วยงาน ให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่ทิศทางเดียวกัน สามารถสนองนโยบายให้มีการใช้จ่ายงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุด สำหรับงบประมาณลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในบทนี้จะนำเสนอพัฒนาการแผนงานบูรณาการในประเทศไทยที่ผ่านมา

3.1 พัฒนาการแผนงานบูรณาการในประเทศไทย

พัฒนาการการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการแสดงให้เห็นถึงความพยายามของสำนักงานงบประมาณในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จากระยะแรกเป็นบูรณาการแบบรวมศูนย์เป็นเรื่องการจัดการภายในของสำนักงานงบประมาณมาเป็นการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่ทั้งในส่วนของแต่ละประเทศ และในพื้นที่ระดับจังหวัดใน ระยะที่สอง โดยมีการกำหนดระเบียบกฎหมายรองรับในเรื่องนี้อย่างชัดเจน และในระยะที่สาม การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นเครื่องมือช่วยในการจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์มากขึ้น โดยพิจารณาประเด็นการบูรณาการจากนโยบาย และยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นสำคัญและมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับในประเด็นการบูรณาการด้วย รวมทั้งมีการแต่งตั้งให้รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการในแต่ละด้าน จากข้อมูลจากการศึกษาวิจัย เรื่อง การบูรณาการยุทธศาสตร์ 5 กระทรวงเศรษฐกิจ โดย ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์และคณะ พบว่าพัฒนาการการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการในประเทศไทยสามารถแบ่งได้ เป็น 3 ระยะ ดังนี้



ระยะที่ 1 การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการแบบรวมศูนย์ (บูรณาการเรื่องน้ำบาดาล) ในระยะแรกนี้สำนักงานงบประมาณในฐานะหน่วยงานการจัดสรรงบประมาณได้ริเริ่มใช้กลไกคณะกรรมการภายในสำหรับแผนงาน/โครงการที่มีขนาดใหญ่และมีหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเหมือนกันโดยให้มีการพิจารณาร่วมกันในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากร โดยความพยายามในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการที่เป็นรูปธรรมเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2529 เมื่อสำนักงานงบประมาณได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณสำหรับการบูรณาการเรื่องน้ำบาดาล เนื่องจากมีหน่วยงานซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้อง 4 หน่วยงานคือ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) กรมโยธาธิการ กรมอนามัย และกรมทรัพยากรธรณี ต่อมา สำนักงานงบประมาณได้มีการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ 4 - 5 เรื่องในแต่ละปีงบประมาณ โดยเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการภายในสำนักงานงบประมาณและมุ่งเน้นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนเป็นหลัก (Director of the Bureau of Budget Plan and Policy, Bureau of the Budget. Interviewed, October 9, 2008) ต่อมาได้มีการขยายผลการจัดทำงบประมาณบูรณาการในเรื่องโรคเอดส์ และยาเสพติดด้วย

ระยะที่ 2 การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการระดับพื้นที่ (ผู้ว่าฯ CEO) ในระยะนี้เป็นการให้ความสำคัญกับการบูรณาการในระดับพื้นที่ ทั้งในระดับจังหวัดและในต่างประเทศมากขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2544 มีการจัดทำโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนา (ผู้ว่าฯ CEO) โครงการนี้มีการทดลองหรือนำร่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2546 เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ให้ใช้แนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการเช่นเดียวกับจังหวัดนำร่อง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป โดยให้หน่วยงานร่วมดำเนินการได้เตรียมการด้านองค์การ แผนงาน งบประมาณ บุคลากรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการขยายผลการบริหารงานแบบบูรณาการให้ครบทุกจังหวัด สำหรับการบูรณาการด้านงบประมาณในเชิงพื้นที่ของจังหวัดแบบบูรณาการมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ อาทิ การโอนงบประมาณระหว่างงาน/โครงการและหมวดรายจ่าย การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการก่อสร้างโดยไม่เพิ่มวงเงิน การมอบอำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามโครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมรวมทั้งการใช้งบประมาณเหลือจ่ายซึ่งให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2545 และวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 ให้ใช้หลักการการบริหารงานแบบบูรณาการสำหรับหน่วยงานในต่างประเทศ โดยให้มีการประสานเชื่อมโยงกันอย่างมีเอกภาพ มีเจ้าภาพรับผิดชอบชัดเจน มีการทำงานเป็นทีม มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะอนุกรรมการอีก 3 คณะ เพื่อรับผิดชอบเรื่องแผนงานบูรณาการงบประมาณบูรณาการ และบุคลากรในต่างประเทศ



ในระยะนี้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 10 วรรค 1 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือ เป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิด การบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ” นอกจากนี้ พระราช กฤษฎีกาดังกล่าวในมาตรา 10 วรรค 2 ได้กำหนดว่า “ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัด และในต่างประเทศแล้วแต่กรณี สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหาร ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ต่อมาปี พ.ศ. 2548 มีการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการประจำปีงบประมาณเป็น ครั้งแรก โดยมีแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการทั้งสิ้น 13 แผน เช่น แผนงบประมาณเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำ ทะเลสาบสงขลา แผนงานงบประมาณการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ แผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไข ปัญหายาเสพติด การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการประจำปีได้ดำเนินการต่อเนื่องถึงปี พ.ศ. 2549 โดยมีแผนการบูรณาการทั้งสิ้น 15 แผน บางเรื่องเป็นแผนฯ ที่ต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2548 แต่บางเรื่องเป็นแผนฯ ใหม่ (Bureau of the Budget, 2005)

ระยะที่ 3 การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2552 สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักการจัดทำงบประมาณในมิติการบูรณาการ โดยได้นำ นโยบายรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นเรื่องด่วน มีการบูรณาการและมีมติคณะรัฐมนตรี รองรับ กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในงานแต่ละด้าน รวมทั้งมีการให้หน่วยงาน ร่วมดำเนินการ กำหนดแผนและเป้าหมายร่วมกัน ก่อนมาของงบประมาณจากสำนักงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับการ ดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และลดความซ้ำซ้อนของผลผลิต/โครงการและงบประมาณในการ ดำเนินการ (Bureau of the Budget, 2008) สำนักงบประมาณได้กำหนดแผนงานการบูรณาการในครั้งนี้ เหลือเพียง 8 แผนงาน เช่น งานวิจัย การจัดการปัญหาชายแดนภาคใต้ ยาเสพติด ความปลอดภัยบนท้อง ถนน การท่องเที่ยว เป็นต้น และในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 เหลือเพียง 6 แผนคือ งานวิจัย ท่องเที่ยว ทะเลสาบสงขลา ชายแดนภาคใต้ การจัดการน้ำ

งานวิจัยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มีการกำหนดงบประมาณในลักษณะบูรณาการแตกต่าง จากปีก่อนๆ โดยมีการนำประเด็นจำแนกตามยุทธศาสตร์ประเทศและนโยบายสำคัญของรัฐบาล และแบ่งเป็น 4 เรื่อง ได้แก่ 1) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เช่น ด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้าน การท่องเที่ยวและบริการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) การลดความเหลื่อมล้ำ เช่น การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การยกระดับการบริการสาธารณสุข การจัดสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุ เด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส 3) การเติบโต ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศน์ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม และ 4) การบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การปฏิรูปกฎหมาย การปรับ



โครงสร้างระบบราชการ การพัฒนากำลังคนภาครัฐ และการปรับโครงสร้างภาษี เนื่องจากปีนี้มีประเด็นในการบูรณาการจำนวนมาก งบประมาณบูรณาการในปีจึงสูงถึง 759,113 ล้านบาท ในขณะที่งบประมาณบูรณาการในปี พ.ศ. 2556 มีจำนวน 524,123 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2558 มีจำนวน 486,682 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2557 ได้มีการกำหนดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 อย่างเป็นระบบเพื่อให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์มากขึ้น โดยเริ่มในเดือนตุลาคม พ.ศ.2557 คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นชอบหลักการและแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และต่อมาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน หลังจากนั้น ให้คณะกรรมการเชิญหน่วยงานร่วมดำเนินการเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาจัดทำข้อเสนอของงบประมาณที่เหมาะสมเสนอต่อสำนักงบประมาณ เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาเบื้องต้นแล้วจะเสนอต่อคณะกรรมการฯ ต่อไป หลังจากนั้น คณะกรรมการฯ จะเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อส่งสำนักงบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ได้มีการกำหนดประเด็นการบูรณาการไว้ 19 เรื่อง และในปีงบประมาณพ.ศ. 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบแนวทางแผนงานบูรณาการ เชิงยุทธศาสตร์ 25 แผนงาน และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จำนวน 6 คณะ

3.2 เปรียบเทียบงบประมาณเชิงบูรณาการ

เป็นการเปรียบเทียบงบประมาณเชิงบูรณาการที่ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2560 เพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการจัดสรรเงินงบประมาณในลักษณะบูรณาการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ตารางที่ 1 แสดงพัฒนาการงบประมาณเชิงบูรณาการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2560

หน่วย : ล้านบาท

ลำดับ ที่	ปีงบประมาณ				
	2556	2557	2558	2559	2560
1	ปรองดองสมานฉันท์ 413	เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน มี 9 เรื่อง เช่น ด้านเกษตร อุตสาหกรรม	-	ปรองดองสมานฉันท์ 451	ปรองดองสมานฉันท์ 487
2	ปัญหาสุขภาพจิต 11,288	การท่องเที่ยว และโครงสร้างพื้นฐาน 107,383	ปัญหาสุขภาพจิต 9,634	ปัญหาสุขภาพจิต 10,685	ปัญหาสุขภาพจิต 4,899
3	ปราบปรามการทุจริต 419	การลดความเหลื่อมล้ำ มี 8 เรื่อง เช่น การพัฒนาคุณภาพการศึกษา	ปราบปรามการทุจริต 2,106	ปราบปรามการทุจริต 2,680	ปราบปรามการทุจริต 533
4	บริหารจัดการน้ำ 53,235	ยกระดับบริการสาธารณสุข จัดสวัสดิการ ดูแลผู้สูงอายุ เด็ก สตรี ผู้ด้อยโอกาส	บริหารจัดการน้ำ 70,536	บริหารจัดการน้ำ 68,875	บริหารจัดการน้ำ 55,820
5	ชายแดนภาคใต้ 21,125	การเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มี 5 เรื่อง เช่น การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรม	ชายแดนภาคใต้ 25,687	ชายแดนภาคใต้ 30,177	ชายแดนภาคใต้ 12,510
6	ประเทศภูมิภาค 3,987	เชิงนิเวศน์ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก	ประชาคมอาเซียน 6,062	ประชาคมอาเซียน 5,813	ประชาคมอาเซียน
7	เงินเพื่อและน้ำมัน 9,721	นโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม 69,086	จัดการขยะและสิ่งแวดล้อม 1,457	จัดการขยะและสิ่งแวดล้อม 3,555	จัดการขยะและสิ่งแวดล้อม 531
8	คุณภาพชีวิต 70,794	การบริหารราชการแผ่นดิน มี 8 เรื่อง เช่น การปฏิรูปกฎหมาย การปรับโครงสร้าง	พัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต 93,574	พัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต 137,574	พัฒนาการเรียนรู้ตลอดชีวิต 8,240
9	แหล่งเงินทุน 79,730	ระบบราชการและภาษี พัฒนากำลังคนภาครัฐ 28,706	การจัดการหนี้ภาครัฐ 183,271	ส่งเสริมสหกิจชนกลางและขนาดย่อม 1,526	ส่งเสริมสหกิจชนกลางและขนาดย่อม 3,487
10	ยกระดับราคาสินค้าเกษตร 41,393		ปัญหาการค้ามนุษย์ 887	แรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ 1,127	แรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ 802
11	การท่องเที่ยว 8,644		ท่องเที่ยวและบริการ 15,845	ท่องเที่ยวและบริการ 14,992	ท่องเที่ยวและบริการ 5,252
12	ผลิตภัณฑ์ชุมชน 1,858		เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพฯ 456	เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 6,169	เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 3,306
13	ประกันสุขภาพ 196,685		พัฒนา ICT 19,921	พัฒนา ICT 19,340	เศรษฐกิจดิจิทัล 4,971
14	คอมพิวเตอร์พกพา 8,734		จัดการภัยพิบัติ 36,528	จัดการภัยพิบัติ 36,141	จัดการภัยพิบัติ
15	ปฏิรูปการเมือง 98		วิจัยและพัฒนา 20,718	วิจัยและพัฒนา 24,981	วิจัยและพัฒนา 15,408
16				ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน 425	ประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตร 434
17				ทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินทำกิน 2,327	ทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินทำกิน 272
18				ระเบียบการค้าในที่สาธารณะ 417	ระเบียบการค้าในที่สาธารณะ
19				ขนส่งสินค้าและบริการ 11,323	โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ 98,841
20					อุตสาหกรรมศักยภาพ 1,192
21					พัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย 7,537
22					เศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง 4,890
23					พัฒนาระบบประกันสุขภาพ 200,198
24					สร้างความเสมอภาครองรับสังคมผู้สูงอายุ 1,041
25					กฎหมายและพัฒนาระบบการยุติธรรม 785
26					อำนวยความสะดวกทางธุรกิจ 235
27					กระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 246,092
28					จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ 26,433
รวม	508,124	759,113	486,682	378,577	704,196

ที่มา : งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดย ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ , เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 12

ประมวลและสรุปโดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



3.3 งบประมาณแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

3.3.1 ที่มาของแผนงานบูรณาการ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 ให้ความเห็นชอบเรื่องการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยให้ความสำคัญในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ต่อมาในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบแนวทางแผนงานบูรณาการ เชิงยุทธศาสตร์ 25 แผนงาน และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จำนวน 6 คณะ (13 ชุดย่อย 25 เรื่อง/แผนงาน)

3.3.2 วัตถุประสงค์

1) เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณตามนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ที่มีการดำเนินงานหลายหน่วยงานตั้งแต่ 2 กระทรวง ให้ความเชื่อมโยง สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ซ้ำซ้อน

2) เพื่อให้การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักเป็นผู้รับผิดชอบ และมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้กำกับ ดูแล ติดตามผลการดำเนินงานให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนของขอบเขต เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด และหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด

3.3.3 ขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

1) ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ในรูปคณะกรรมการที่มีรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลรับผิดชอบหน่วยงานเจ้าภาพ และแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ให้นำที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานร่วมดำเนินการให้ครอบคลุม ตลอดจนพิจารณาคำของบประมาณส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานร่วมดำเนินการ และให้ความเห็นชอบข้อเสนอของบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

2) คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาก่อนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยมีอำนาจหน้าที่หลักในการทำหลักเกณฑ์แนวทางสำหรับโครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประสานหน่วยงานต่างๆ



3.3.4 งบประมาณแผนงานบูรณาการ

1) สัดส่วนงบประมาณบูรณาการเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2560 มีวงเงินทั้งสิ้น 2,733,000 ล้านบาท ต่อมา มีการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ. ... จำนวน 190,000 ล้านบาท รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 2,923,000 ล้านบาท จำแนกเป็น 5 กลุ่ม ซึ่งมีงบประมาณเชิงบูรณาการ รวมทั้งสิ้น 704,197 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.77 ดังนี้

ตารางที่ 2 จำแนกงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

หน่วย : ล้านบาท

การจำแนกงบประมาณรายจ่าย	จำนวนเงิน	ร้อยละ
1. งบกลาง	346,016	12.66
2. งบประมาณรายจ่าย กระทรวง/หน่วยงาน (Function)	1,439,305	52.66
3. งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ	704,197	25.77
3.1 งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ (Agenda)	431,673	
3.2 งบประมาณรายจ่ายบูรณาการพื้นที่ (Area)	272,524	
4. งบประมาณรายจ่ายบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ	243,482	8.91
รวมวงเงินงบประมาณ	2,733,000	100.00
รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ปี 2560	190,000	
รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ปี 2560	2,923,000	

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

2) สัดส่วนงบประมาณบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ภายใต้ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ 6 ด้าน เป็นงบประมาณเชิงบูรณาการ จำนวน 704,197 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.77 ของวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น ซึ่งภายหลังได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พ.ศ. ภายใต้แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ จำนวน 115,000 ล้านบาท ทำให้สัดส่วนงบประมาณบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 819,197 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 28.02 ของวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น โดยแผนงานบูรณาการ ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด 5 อันดับแรก คือ 1) แผนงานบูรณาการ ส่งเสริมการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 246,091 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 34.22 ของงบประมาณเชิงบูรณาการ 2) แผนงานบูรณาการ พัฒนาระบบประกันสุขภาพ 200,198 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27.84 ของงบประมาณเชิงบูรณาการ 3) แผนงานบูรณาการ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ 98,840 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.74 ของงบประมาณเชิงบูรณาการ 4) แผนงานบูรณาการ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 55,820 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.76 ของงบประมาณเชิงบูรณาการ และ 5) แผนงานบูรณาการ ส่งเสริมพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ 26,432 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.68 ของงบประมาณเชิงบูรณาการ



ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2559 เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 29 แผนงาน ภายใต้ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ 6 ด้าน เป็นงบประมาณเชิงบูรณาการจำนวน 956,070 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.97 ของวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 236,873 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.94 สำหรับแผนงานบูรณาการใหม่ที่เพิ่มจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 4 แผนงาน คือ การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก การพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคเกษตร การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ และการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบงบประมาณเชิงบูรณาการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2561

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ	2560		2561		เพิ่ม/(ลด) จากปี พ.ศ. 2560	
	งบประมาณ	สัดส่วน	งบประมาณ	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน
วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี	2,923,000	24.09%	2,900,000	32.97%	- 23,000	8.88%
1. แผนบูรณาการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์	487	0.07%	505	0.05%	18	3.69%
2. แผนบูรณาการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	12,510	1.78%	13,295	1.39%	785	6.28%
3. แผนบูรณาการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์	802	0.11%	833	0.09%	30	3.79%
4. แผนบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	4,899	0.70%	4,930	0.52%	31	0.63%
5. แผนบูรณาการพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ	1,192	0.17%	2,544	0.27%	1,352	113.40%
6. แผนบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	3,487	0.50%	3,825	0.40%	338	9.69%
7. แผนบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	3,305	0.47%	10,599	1.11%	7,294	220.71%
8. แผนบูรณาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์	98,841	14.04%	113,735	11.90%	14,895	15.07%
9. แผนบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล	4,971	0.71%	4,471	0.47%	- 501	-10.07%
10. แผนบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา	15,408	2.19%	17,189	1.80%	1,781	11.56%
11. แผนบูรณาการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ	5,252	0.75%	8,712	0.91%	3,460	65.89%
12. แผนบูรณาการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย	7,537	1.07%	8,475	0.89%	938	12.45%
13. แผนบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต	8,240	1.17%	92,821	9.71%	84,581	1026.50%
14. แผนบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	4,890	0.69%	5,293	0.55%	403	8.25%
15. แผนบูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน	272	0.04%	268	0.03%	- 4	-1.61%
16. แผนบูรณาการพัฒนาระบบประกันสุขภาพ	200,198	28.43%	207,100	21.66%	6,901	3.45%
17. แผนบูรณาการสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ	1,041	0.15%	1,219	0.13%	177	17.03%
18. แผนบูรณาการบริหารจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม	532	0.08%	779	0.08%	247	46.55%
19. แผนบูรณาการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานฯ	434	0.06%	842	0.09%	408	94.09%
20. แผนบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	55,821	7.93%	64,462	6.74%	8,641	0.15
21. แผนบูรณาการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	534	0.08%	882	0.09%	348	0.65
22. แผนบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรม	785	0.11%	838	0.09%	53	0.07
23. แผนบูรณาการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ	235	0.03%	290	0.03%	56	0.24
24. แผนบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	246,092	34.95%	263,400	27.55%	17,308	0.07
25. แผนบูรณาการส่งเสริมพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	26,433	3.75%	25,632	2.68%	- 801	- 0.03
26. แผนบูรณาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก	-	-	8,445	0.88%	8,445	100%
27. แผนบูรณาการพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคเกษตร	-	-	9,698	1.01%	9,698	100%
28. แผนบูรณาการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการค้า	-	-	578	0.06%	578	100%
29. แผนบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจฯ	-	-	84,412	8.83%	84,412	100%
รวมงบประมาณแผนบูรณาการทั้งสิ้น	704,197	100%	956,071	100%	251,874	35.77%



3.4 กรณีศึกษาแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

จากการดำเนินการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 5 แผนงาน จากทั้งหมดจำนวน 25 แผนงาน สามารถสรุปผลการติดตามแผนงานบูรณาการ ทั้ง 5 เรื่อง ได้ดังนี้

3.4.1. แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด งบประมาณจำนวน 4,899 ล้านบาท : ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างสังคมให้ปลอดภัยจากยาเสพติด โดยการป้องกันเด็ก เยาวชน ประชาชนกลุ่มเสี่ยง รวมไปถึงผู้ใช้แรงงานไม่ให้ไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และดำเนินการ ปราบปรามผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้นำเข้ายาเสพติดโดยเฉพาะคดีสำคัญซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประพฤติมิชอบ ผ่านมาตรการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในการควบคุมและสกัดกั้นยาเสพติด นอกจากนี้จะดำเนินการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมและดำเนินชีวิตได้ตามปกติ ประกอบกับมีกลไกการติดตามช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัดอย่างเป็นระบบเพื่อให้ผู้ผ่านการบำบัดไม่กลับไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดอีก **หน่วยงานเจ้าภาพหลัก** คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.)

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ ป้องกัน ปราบปรามและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ รวมถึงการบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากดำเนินงานของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการ ตลอดจนการติดตามผลการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการ ซึ่งแผนงานบูรณาการดังกล่าวมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3.4.1.1 สรุปผลการศึกษา

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

2) กระบวนการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 พบว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพยังคงกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดในลักษณะเดิมเหมือนปีที่ผ่านมา ตัวชี้วัดเป้าหมายของแต่ละแนวทางทั้ง 3 ด้าน ไม่มีความเชื่อมโยงที่สะท้อนถึงผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมาย/ผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการฯ โดย



หน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานในแต่ละด้านยังคงขอรับการสนับสนุนงบประมาณตามกิจกรรม/โครงการเดิมที่เคยขอซ้ำๆ ทุกปี ทำให้การบูรณาการเป็นเพียงการรวบรวมโครงการของทุกหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานและเสนอให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาเท่านั้น

3) การกำหนดค่าเป้าหมายตัวชี้วัดไม่สอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรรวมทั้งเป้าหมายอาจมีความซ้ำซ้อน เช่น กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (โครงการครู D.A.R.E)

4) หน่วยงานร่วมดำเนินงานในแผนงานบูรณาการฯ ยังขาดความเข้าใจในเรื่องการบูรณาการตามหลักการ แนวคิด และแนวทางที่สำนักงานงบประมาณกำหนด โดยเข้าใจว่าหากของงบประมาณผ่านแผนงานบูรณาการฯ จะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากฐานงบประมาณเดิมที่หน่วยงานได้รับในปีที่ผ่านมา โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการฯ ที่กำหนดไว้ และไม่ได้นำมาเป็นกรอบในการจัดทำกิจกรรม/โครงการที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ โดยหน่วยงานร่วมดำเนินงานยังคงขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายตามกิจกรรม/โครงการเดิมที่เคยดำเนินการในปีที่ผ่านมา

5) มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายบางประเภทไว้ที่หน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานร่วมดำเนินงานบางหน่วยงาน (กรมคุมประพฤติ) แต่ในขั้นการบริหารงบประมาณได้ออนเงินประมาณให้หน่วยงานอื่นดำเนินการในลักษณะเบิกจ่ายแทนกัน

6) จากการศึกษาพบว่าไม่มีการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ และแนวคิดหลักการบริหารงานแบบบูรณาการ แต่ได้แยกการบริหารจัดการเฉพาะส่วนที่หน่วยงานตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น โดยไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่ดำเนินงานในลักษณะเดียวกันเท่าที่ควร

7) กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญคือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่เอื้อต่อการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเนื่องจากไม่ได้รับรองการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถควบคุมในขั้นการบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8) แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ยังไม่มีระบบการประเมินผล โดยเฉพาะในระดับผลลัพธ์หรือเป้าหมายบูรณาการที่กำหนดไว้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายปีเท่านั้น และส่วนใหญ่เป็นการรายงานผลการดำเนินงาน ตามตัวชี้วัดเชิงปริมาณของกิจกรรม/โครงการของหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานเท่านั้น

3.4.1.2 ข้อเสนอแนะ

1) ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร หน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานในแต่ละแนวทางภายใต้แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ควรพิจารณาให้นำหนักความสำคัญกับการสนับสนุนงบประมาณทั้ง 3 แนวทางในสัดส่วนใหม่ตามความจำเป็นเร่งด่วนที่สามารถส่งผลสำเร็จต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการที่กำหนดได้อย่างเป็นรูปธรรม



2) ในกระบวนการวางแผนเพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี เจ้าภาพหลัก หน่วยงานร่วมดำเนินงาน และหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ต้องร่วมประชุมหารือเพื่อสร้างความเข้าใจตั้งแต่การวางแผน เพื่อทบทวนเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางและตัวชี้วัดในแต่ละระดับให้มีความชัดเจน เชื่อมโยง และสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งหน่วยงานควรใช้เป้าหมายที่เกิดจากการกำหนดร่วมกันอย่างแท้จริง เป็นกรอบในการคิดกิจกรรม/โครงการเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีแทนที่จะของบประมาณตามกิจกรรม/โครงการเดิมเหมือนที่ผ่านมา

3) ควรทบทวนปรับปรุงตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ ควรแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์จากการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านยาเสพติดที่ลดลงของประเทศไทย โดยเฉพาะตัวชี้วัดเป้าหมายหลัก 3 ด้านของแผนงานบูรณาการ รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงานต้องมีตัวชี้วัดทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์และสามารถวัดผลการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างชัดเจนด้วย

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

5) การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะแผนงานบูรณาการของสำนักงานงบประมาณไม่ควรที่จะตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และในชั้นการบริหารงบประมาณโอนเงินให้หน่วยงานอื่นดำเนินการในลักษณะเบิกจ่ายแทนกัน แต่ควรตั้งงบประมาณให้หน่วยงานที่เป็นดำเนินการเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ากิจกรรม/โครงการหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ และไม่ซ้ำซ้อน และเพื่อการติดตามประเมินผล

6) การดำเนินงานในเชิงบูรณาการไม่ใช่ลักษณะของงานประจำ แต่เป็นลักษณะของการดำเนินโครงการที่ต้องมีระยะเวลาสิ้นสุด ดังนั้นเจ้าภาพหลักจำเป็นต้องบริหารงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง กล่าวคือต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันว่าใครรับผิดชอบกิจกรรม/โครงการ และดำเนินการแล้วเสร็จในช่วงระยะเวลาใด การบริหารงานต้องมีเอกภาพและสั่งการในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

7) ตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการโดยตรง ฝ่ายบริหารจึงควรเร่งรัดการ



พิจารณากฎหมายดังกล่าวและนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายให้ทันสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

8) จากการศึกษาพบว่าแผนงานบูรณาการฯ แต่ยังไม่มีการประเมินผลที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการฯ หน่วยงานร่วมดำเนินการ โดยเฉพาะเจ้าภาพหลักควรกำหนดให้มีการประเมินผลในแต่ละด้าน (การป้องกัน การปราบปราม และการบำบัดรักษา) และต้องนำผลการประเมินมากำหนดเป็นเกณฑ์ให้นำหนักการจัดสรรงบประมาณในแต่ละด้านให้เหมาะสม เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเสพติดของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.4.2. แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล งบประมาณจำนวน 4,971 ล้านบาท :
ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจและสร้างความเท่าเทียมทางสังคมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล โดยขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ พัฒนาระบบข้อมูลทะเบียนเกษตรกรระบบสารสนเทศที่ดิน เตรียมความพร้อมระบบข้อมูลสารสนเทศแห่งชาติ บริการฐานข้อมูลดิจิทัลด้านการผังเมือง ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพยกระดับบริการเครือข่ายสื่อสารและการเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ สนับสนุนการเชื่อมโยงฐานข้อมูลประชาชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพงานบริการภาครัฐของฝ่ายปกครอง ให้ความรู้และเพิ่มทักษะด้านเทคโนโลยีดิจิทัลแก่ประชาชนและผู้ทำงานทุกสาขาอาชีพ ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้าและบริการทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพิ่มทักษะด้านการทำธุรกรรมออนไลน์ พัฒนาผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สามารถทำการค้าระหว่างประเทศผ่านช่องทางดิจิทัล หน่วยงานเจ้าภาพหลัก คือ สำนักงานปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากดำเนินงานของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการ ตลอดจนการติดตามผลการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการ ซึ่งแผนงานบูรณาการดังกล่าวมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ จำนวน 9 กระทรวง 32 หน่วยงาน

3.4.2.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษา พบว่า การจัดทำและบริหารงบประมาณ รวมถึงการติดตามผลการดำเนินงานหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการได้ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ที่สำนักงบประมาณกำหนด แต่เนื่องจากปีงบประมาณ



พ.ศ. 2560 เป็นปีแรกที่มีการจำแนกแผนงานตามภารกิจ จึงทำให้มีข้อจำกัด รวมถึงปัญหาและอุปสรรคบางประการที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการเศรษฐกิจดิจิทัล สรุปได้ดังนี้

1) การขาดการประสานงานเพื่อทำความเข้าใจระหว่างผู้แทนของหน่วยงานกลางที่ยังมีความเข้าใจในภารกิจของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการซึ่งเป็นเรื่องเทคนิคเฉพาะด้านของแต่ละหน่วยงานที่ยังไม่สอดคล้องกัน ส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการ/กิจกรรมของแต่ละหน่วยงาน

2) หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการยังไม่มี ความเข้าใจในหลักการบริหารราชการแบบบูรณาการ โครงการ/กิจกรรมภายใต้แนวทางการดำเนินงานเท่าที่ควร ทำให้โครงการ/กิจกรรมภายใต้แผนงานบูรณาการยังคงเป็นงานตามภารกิจเฉพาะที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบตามพันธกิจที่กฎหมายกำหนดในลักษณะต่างคนต่างทำ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตัวชี้วัดแนวทางการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการจึงมีเฉพาะตัวชี้วัดเชิงปริมาณเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถสะท้อนถึงภาพรวมการทำงานของทุกหน่วยงานได้

3) ข้อจำกัดของกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามปฏิทินการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ทำให้หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการมีระยะเวลาที่จำกัดในการศึกษาและทำความเข้าใจในเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัด ตลอดจนต้องศึกษาแผนแม่บทที่เกี่ยวข้องกับแผนงานบูรณาการที่รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบไว้ ทำให้โครงการ/กิจกรรมที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานบูรณาการของหน่วยงานร่วมดำเนินการไม่สอดคล้องกับโครงการ/กิจกรรมตามแผนแม่บทกำหนด ซึ่งอาจทำให้เป้าหมายของแผนงานบูรณาการไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม

4) ข้อจำกัดในการบันทึกข้อมูลในระบบของหน่วยงานกลางที่ไม่สามารถเชื่อมโยงโครงการ/กิจกรรมกับแผนงานบูรณาการได้มากกว่าหนึ่งแผนงาน ทำให้ไม่สามารถแสดงกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานร่วมดำเนินการภายใต้แผนงานบูรณาการได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งข้อมูลที่ต้องบันทึกในระบบดังกล่าวก็มีจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานร่วมดำเนินการต้องใช้เวลามากในการบันทึกข้อมูล

5) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานบูรณาการของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการอาจยังไม่มี ความสอดคล้องกับระยะเวลาและขั้นตอนในการปฏิบัติงานตามความเป็นจริง จึงทำให้ผลการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

6) กลไกในการบริหารงบประมาณแผนงานบูรณาการที่มีเพียงแต่การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการซึ่งอาจเกิดความไม่คล่องตัวและขาดความต่อเนื่องในการกำกับ ดูแลและติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานร่วมดำเนินการ

7) แบบฟอร์มในการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณมีหลายแบบฟอร์ม ทั้งของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานกลาง ประกอบกับการบันทึกข้อมูลในระบบรายงานผลของหน่วยงานกลางมีความยุ่งยาก มีขั้นตอนและข้อมูลที่ต้องบันทึกเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับหน่วยงานร่วมดำเนินการในการรายงานผล และอาจทำให้เกิดการคลาดเคลื่อนของข้อมูลได้



8) หน่วยงานร่วมดำเนินการไม่ได้รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณให้กับหน่วยงานเจ้าภาพภายในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้หน่วยงานเจ้าภาพไม่สามารถรวบรวมผลการดำเนินงานในภาพรวมของแผนงานบูรณาการเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการฯ ได้อย่างครบถ้วน และไม่สามารถติดตามเร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงานร่วมดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้ได้

3.4.2.2 ข้อเสนอแนะ

1) ผู้แทนของหน่วยงานกลาง ควรให้ความสำคัญกับการประสานงานและทำความเข้าใจในภารกิจของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการซึ่งเป็นเรื่องเทคนิคเฉพาะด้านของแต่ละหน่วยงาน เพื่อร่วมกันกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการ/กิจกรรมภายใต้แผนงานบูรณาการได้อย่างเหมาะสม

2) หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการควรร่วมกันพิจารณากำหนดเป้าหมายผลลัพธ์และตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) ของแผนงานบูรณาการโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งตัวชี้วัดเชิงปริมาณและตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ และต้องมีการแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและมีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า รวมถึงเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนให้แผนงานบูรณาการเกิดผลสำเร็จอย่างแท้จริง

3) หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการไม่ควรกำหนดเป้าหมายไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ควรกำหนดให้มีความท้าทายอย่างเหมาะสม หากสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ หน่วยงานเจ้าภาพควรมีการประชุมและหารือร่วมกับหน่วยงานร่วมดำเนินการเพื่อทบทวนเป้าหมายและตัวชี้วัดให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้งบประมาณตามแผนงานบูรณาการส่งผลให้การขับเคลื่อนแผนงานบูรณาการเกิดผลสำเร็จ

4) หน่วยงานกลางควรพิจารณาทบทวนตารางเวลาของแผนปฏิบัติงานการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการเพื่อให้หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการมีเวลาเพียงพอสำหรับการทำความเข้าใจร่วมกัน และ หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการควรมีการเตรียมความพร้อมในการจัดทำข้อมูลเพื่อรองรับการจัดทำค่าของงบประมาณตามแผนงานบูรณาการล่วงหน้า เพื่อให้มีระยะเวลาในการดำเนินงานที่เพียงพอในการเสนอค่าของงบประมาณในปีต่อไป

5) การขอรับการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานร่วมดำเนินการกับแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล ควรให้ความสำคัญกับการเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงโครงการ/กิจกรรมที่มีความสอดคล้องกับเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการ และแผนแม่บทที่เกี่ยวข้องที่รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว เช่น แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมและแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนารายยุทธศาสตร์ แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย ระยะ 3 ปี



(พ.ศ. 2559 - 2561) เป็นต้น รวมถึงหน่วยงานกลาง ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณโดยให้ความสำคัญกับโครงการ/กิจกรรมที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับแผนข้างต้นเป็นลำดับแรก ซึ่งจะช่วยให้ทั้งแผนงานบูรณาการและแผนแม่บทดังกล่าวบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

6) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการควรคำนึงถึงความสอดคล้องกับระยะเวลาและงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินงานจริง เพื่อให้การบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7) ควรกำหนดให้มีศูนย์กลางในการประสานและสั่งการ (War Room) เพื่อให้เกิดเอกภาพในการพิจารณาสั่งการ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการทำงาน โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานร่วมดำเนินการ ซึ่งต้องมีการติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่องและจริงจังในการแก้ไขปัญหา

8) หน่วยงานกลางควรมีแนวทางที่ชัดเจนเพื่อควบคุมการบริหารงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการขององค์การมหาชนและหน่วยงานอื่นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งจำนวนและมีอิสระในการบริหารและใช้จ่ายงบประมาณภายใต้การบริหารและดุลยพินิจของคณะกรรมการบริหาร เพื่อให้งบประมาณแผนงานบูรณาการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลอย่างแท้จริง

9) หน่วยงานกลางและหน่วยงานเจ้าภาพควรร่วมกันกำหนดแบบฟอร์มและพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางสำหรับการรายงานผลการปฏิบัติการและผลการใช้จ่ายงบประมาณที่เชื่อมโยงข้อมูลร่วมกัน ตั้งแต่หน่วยงานร่วมดำเนินการไปยังหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานกลางเพียงระบบเดียว เพื่อลดภาระงานของหน่วยงานร่วมดำเนินการและลดความคลาดเคลื่อนของข้อมูล

10) หน่วยงานร่วมดำเนินการควรให้ความสำคัญกับการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการระยะเวลาที่กำหนด และระบุว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 รวมทั้งหน่วยงานเจ้าภาพควรมีการกำหนดแนวทางในการกำกับ ดูแลและควบคุมให้มีการรายงานอย่างเป็นระบบและอยู่ภายในเงื่อนไขเวลาที่กำหนด เพื่อให้มีการติดตามผลการดำเนินงานที่ถูกต้อง ครบถ้วนและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

3.4.3 แผนงานบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา งบประมาณจำนวน 15,408

ล้านบาท : ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศมีศักยภาพการแข่งขันในด้านวิจัยและพัฒนา ยกกระตือรือร้นการวิจัยและพัฒนาที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ทั้งในเชิงพาณิชย์ สังคม ชุมชน สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาที่สามารถตอบสนองภาคการผลิตสาขายุทธศาสตร์ สร้างกระบวนการวิจัยและพัฒนาที่เป็นระบบ โดยบูรณาการระหว่างหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ให้สามารถผลิตบุคลากรด้านวิจัยที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน



สร้างความร่วมมือระหว่างนักวิจัย สถาบันการศึกษา สถาบันการวิจัยทั้งในและต่างประเทศ และหน่วยงานภาครัฐในการลงทุนวิจัย สร้างองค์ความรู้ พัฒนานวัตกรรม และการถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมทั้งพัฒนาระบบมาตรฐานและคุณภาพงานวิจัยของประเทศ หน่วยงานเจ้าภาพหลัก คือ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สป.วท.)

การวิจัยและพัฒนาที่ผ่านมาผลงานวิจัยส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ หรือ “วิจัยขึ้นหิ้ง” รัฐบาลจึงมีความพยายามที่จะใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัย หรือ “วิจัยขึ้นห้าง” โดยจัดทำ “แผนงานบูรณาการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ปีงบประมาณ พ.ศ.2560” ที่ให้ส่วนราชการหรือหน่วยร่วมดำเนินการได้ประสานความร่วมมือเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การศึกษาค้นคว้าวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานวิจัยและวิเคราะห์กระบวนการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และระบบการติดตามงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานภายใต้ แผนงานบูรณาการฯ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (documentary research) จากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผนงานการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ การวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) จากหน่วยงานร่วมดำเนินการทั้งจากภาครัฐและเอกชน

3.4.3.1 สรุปผลการศึกษา

1) ขาดนโยบายและทิศทางการวิจัยที่ชัดเจน เป้าหมายของแผนงานบูรณาการ ไม่ได้ระบุเป้าหมายเฉพาะเจาะจงในเรื่องสำคัญ นโยบายวิจัยรายสาขายังไม่ได้ตอบสนองต่อการวิจัยภาพรวมของประเทศ ทิศทาง หรือนโยบายด้านการวิจัยไม่ได้กำหนดเป้าหมายในอนาคต การกำหนดโจทย์การวิจัยเป็นไปตามความสนใจของหน่วยงาน/นักวิจัย (Supply Push) มากกว่าที่จะกำหนดตามความต้องการของผู้ใช้งาน (Demand Pull) และขาดการเชื่อมโยงเป้าหมาย ตัวชี้วัดที่ชัดเจนระหว่างตัวชี้วัดระดับนโยบายและระดับการดำเนินงานวิจัย ทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้

2) บทบาทของหน่วยงานที่บริหารจัดการงานวิจัยไม่ชัดเจน ข้ำซ้อน หน่วยงานระดับนโยบายไม่มีจุดเน้นที่สำคัญ หรือตำแหน่งยุทธศาสตร์ (Positioning) ของประเทศอย่างชัดเจน ผลงานวิจัยเน้นเชิงวิชาการมากกว่าการนำไปใช้งานจริง คณะกรรมการพิจารณาจัดตั้งตามสาขาวิชาและมีความรู้เฉพาะด้าน จึงไม่เป็นไปตามสหวิชา (Multi-Disciplinary) ทำให้ไม่สามารถนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

3) การจัดสรรงบประมาณ เน้นการจัดสรรงบประมาณเน้นการวิจัยเพื่อสร้าง/สะสมองค์ความรู้มากกว่าการวิจัยเชิงประยุกต์ จัดสรรงบประมาณรายปี ไม่ผูกพันงบประมาณข้ามปี และจัดสรรเป็นโครงการย่อยๆกระจายในหลายหน่วยงาน ไม่มีความต่อเนื่องขาด Value Chain ที่จะนำไปใช้ประโยชน์ หรือต่อยอดเชิงพาณิชย์ ขาดการบูรณาการอย่างแท้จริง กรอบระยะเวลาในการจัดทำคำของบประมาณจนถึงการอนุมัติงบประมาณใช้ระยะเวลาเกือบ 2 ปี อาจทำให้ผลงานวิจัยล้าสมัย ไม่ทันต่อการใช้งาน นอกจากนี้ ปฏิทิน



การดำเนินการของสำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ไม่สอดคล้องกัน และมีการพิจารณาจากคณะกรรมการหลายชุดอาจส่งผลให้ล่าช้าอีกด้วย

4) ระบบข้อมูลมีหลายระบบ เช่น ระบบ TNRR. ของคอบช. ระบบ NRMS. ของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ระบบ STDB. ของสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สป.วท.) ระบบ e-Budgeting และ EvMIS. ของสำนักงบประมาณ ทำให้เพิ่มภาระกับผู้บันทึกข้อมูล และข้อมูลแต่ละระบบไม่สามารถใช้งานร่วมกันในลักษณะการบันทึกครั้งเดียว (Single Window)

5) ผลการดำเนินงานปีงบประมาณ พ.ศ.2560 (ข้อมูลเดือนกุมภาพันธ์ 2560) มีหน่วยงานบันทึกข้อมูลงบประมาณผ่านระบบ NRMS.เพียงร้อยละ 52.22 ต่ำกว่าที่ได้รับจัดสรรจำนวนมาก เนื่องจากการบันทึกข้อมูลเป็นการขอความร่วมมือ ไม่มีมาตรการลงโทษ

3.4.3.2 ข้อเสนอแนะ

1) ด้านนโยบาย

1.1 นโยบายด้านการวิจัยต้องมีความต่อเนื่อง ชัดเจน ไม่เปลี่ยนแปลงเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล หน่วยงานระดับสูงด้านนโยบายการวิจัย เช่น สภานโยบายวิจัยและนวัตกรรม (สวทช.) ควรกำหนดสัดส่วนประเภทการวิจัยให้เหมาะสม และระบุเป้าหมายและหัวข้อโครงการวิจัยขนาดใหญ่ที่สำคัญในลักษณะรายชื่อ (Shop list) โดยอาจเป็นโครงการต่อเนื่องผูกพันงบประมาณหลายปี หรือจัดสรรแบบเงินก้อน (Block Grant) ทั้งนี้ การจัดสรรทุนวิจัย อาจกำหนดเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) ทุนวิจัยตามสาขา พิจารณาโดยหน่วยงานจัดสรรทุนที่เกี่ยวข้อง และ 2) ทุนวิจัยสำหรับโครงการขนาดใหญ่ พิจารณาโดยสภานโยบายวิจัยและนวัตกรรม (สวทช.) กำหนดความต้องการของผู้ใช้งาน (Demand Push) กำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบและจัดหาพันธมิตรเข้าร่วมดำเนินการไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ โดยมีการเชื่อมโยงการส่งต่อผลงานวิจัยในลักษณะห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain)

1.2 ควรเร่งสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการวิจัย จัดทำกรอบครุภัณฑ์ห้องปฏิบัติการเพื่อเป็นฐานข้อมูลการจัดสรรงบประมาณและสนับสนุนให้หน่วยงานใช้ห้องปฏิบัติการร่วมกัน สร้างห้องปฏิบัติการที่ทันสมัยกระจายในทุกภูมิภาค และวางแผนสร้างบุคลากรด้านการวิจัยที่มีคุณภาพผ่านระบบการฝึกอบรม และมีระบบการรับรองคุณสมบัติ (Certificate) ที่ชัดเจนในสาขาที่ขาดแคลน และส่งเสริมให้แต่ละองค์กรวิจัยมีวัฒนธรรมแห่งนวัตกรรม (Innovation Culture)

1.3 ควรปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมการวิจัย และการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่ล่าช้า เช่น การจดสิทธิบัตร อนุสิทธิบัตรต่างๆ เพื่อให้ภาคธุรกิจสามารถวางแผนการตลาดได้อย่างเหมาะสม

1.4 ควรมีการสนับสนุนสิทธิพิเศษด้านภาษี เงินอุดหนุน การช่วยเหลือธุรกิจ SMEs ส่วนลดภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยของภาคเอกชน ที่มีความจูงใจอย่างเพียงพอโดยที่รัฐไม่เสียประโยชน์



2) ด้านการดำเนินงานแผนงานบูรณาการฯ

2.1 ปฏิทินงบประมาณของสำนักงบประมาณและปฏิทินการปฏิบัติงานของหน่วยงานเจ้าภาพจะต้องชัดเจน ให้ระยะเวลาดำเนินการพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัยอย่างเพียงพอ และปรับระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยเป็นแบบเงินก้อน (Block Grant) เฉพาะโครงการที่มีการวางแผน มีการคาดการณ์ผลที่จะเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจหรือสังคมค่อนข้างแน่นอน หรือเป็นโครงการระดับนโยบายสำคัญ

2.2 ระบบติดตามจะควรจะเป็นลักษณะบันทึกข้อมูลครั้งเดียว แต่สามารถประมวลผลใช้สำหรับทุกส่วนราชการ (Single Window)

2.3 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ควรเพิ่มหรือปรับหลักเกณฑ์การเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ เช่น เลื่อนตำแหน่งทางวิชาการให้กับผู้ที่มีผลงานวิจัยที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือสังคม

3) ด้านความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

3.1 นโยบายของสภาวิจัยและนวัตกรรม (สวทช.) ควรชัดเจน ไม่ล่าช้า กำหนดหัวข้อการวิจัยสำคัญ หน่วยงานรับผิดชอบ และสัดส่วนการวิจัยภาพรวมของประเทศให้เหมาะสม ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

3.2 ระเบียบการบริหารงบประมาณแผนงานบูรณาการในอนาคตกำหนดให้มีการโอนงบประมาณข้ามส่วนราชการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันได้ ดังนั้น ควรกำหนดหลักเกณฑ์และผู้มีอำนาจอนุมัติอย่างชัดเจน และต้องพิจารณาอย่างรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการใช้จ่ายงบประมาณ

3.3 ควรปรับแนวคิดว่าหน่วยงานหรือผู้ประกอบการที่ใช้เงินลงทุนกับการวิจัยจนได้นวัตกรรมต้องได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อนำผลการวิจัยไปต่อยอดในเชิงพาณิชย์ จากเดิมที่ผลงานวิจัยจะเป็นความรู้สาธารณะ (Public knowledge) ซึ่งให้ใช้ผลงานวิจัยได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยไม่จำเป็นในช่วงเงินงบประมาณที่สูง แต่จะต้องกำหนดประเด็นการวิจัยที่ตอบโจทย์ความต้องการของผู้ใช้งาน ดังนั้นจึงควรจัดสรรงบประมาณให้เฉพาะโครงการวิจัยที่จำเป็นหรือมีความสำคัญสอดคล้องทิศทาง และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เพื่อให้มีการต่อยอดหรือใช้ประโยชน์ต่อไป

ปัญหาอุปสรรคของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ

1) ข้อจำกัดของกรอบเวลา (Time line) เป็นปัญหาสำคัญของการจัดทำงบประมาณของแต่ละแผนงานบูรณาการ ทำให้การกำหนดแนวทาง โครงการ/กิจกรรม ภายใต้แผนงานเป็นไปอย่างเร่งรีบ ไม่ละเอียด รอบคอบ ครบคลุม และขาดการเชื่อมโยงไปสู่ผลสัมฤทธิ์

2) การจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการยังคงยึดติดอยู่ในกรอบความเป็นเจ้าของงบประมาณของหน่วยงานร่วมบูรณาการ ทำให้การทำงานยังยึดกระบวนการและการทำงานแบบแนวตั้งที่ต้องสั่งการจากบนลงล่าง แทนการนำยุทธศาสตร์มาเป็นตัวตั้ง ทำให้การทำงานแนวนอนที่ต้องมีการทำงานร่วมกัน ภายใต้แผนงานบูรณาการไม่เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเชื่อมประสานและร่วมรับผิดชอบต่อเป้าหมายร่วมกันอย่างแท้จริง



3) หน่วยงานเจ้าภาพขาดอำนาจสั่งการซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงาน เนื่องจากส่วนราชการ/หน่วยงาน ที่เข้าร่วมแผนงานบูรณาการต่างมีฐานะองค์กรที่เท่าเทียมและเป็นอิสระต่อกัน และยังคงติดขัดกับการสั่งการของหัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าหน่วยงานเป็นสำคัญ

4) หน่วยงานร่วมภายใต้แผนงานบูรณาการมีความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และการวัดผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานแตกต่างกัน ทำให้การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานร่วมที่นำมาขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันไม่สอดคล้อง เชื่อมโยงกัน

3.4.4 แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง งบประมาณจำนวน 4,889 ล้านบาท : ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างให้เศรษฐกิจชุมชนมีความเข้มแข็ง ประชาชนมีความสุขและมีรายได้ เพิ่มขึ้นโดยน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาชุมชนให้ยั่งยืน ส่งเสริมการสร้างอาชีพให้แก่ประชาชน และจัดให้มีการพัฒนากลุ่มอาชีพวิสาหกิจชุมชน สร้างโอกาสให้ประชาชน องค์กร เกษตรและสหกรณ์ได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ แก้ไขปัญหาหนี้สินให้แก่ประชาชนและเกษตรกร สร้างรายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนโดยพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ให้มีมาตรฐานเป็นที่ ยอมรับและส่งเสริมการขยายช่องทางการตลาดรวมถึงการจัดทำตลาดประชารัฐเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อน เศรษฐกิจภายในชุมชน สำหรับแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง เป็นหนึ่งใน แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) ที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่ 4 ยุทธศาสตร์ ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเจริญเติบโตจากข้างใน โดยสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน หน่วยงานเจ้าภาพหลัก คือ กรมพัฒนา ชุมชน กระทรวงมหาดไทย

การศึกษาและติดตามแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง เป็นหนึ่งในแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน สร้างอาชีพ และรายได้ พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้มีความมั่นคง ยกระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชนสู่สากล โดยการพัฒนา อาชีพตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมแหล่งทุนชุมชน สร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการ ประกอบอาชีพและแก้ไขปัญหาหนี้สิน ตลอดจนพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนให้ได้มาตรฐานตรงตามความต้องการ ของตลาด และส่งเสริมช่องทางการจำหน่ายให้มีความสะดวกรวดเร็ว โดยมีเป้าหมายให้ “เศรษฐกิจชุมชน เข้มแข็ง ประชาชนมีความสุข และมีรายได้เพิ่ม” ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่ 4 ด้านการแก้ไข ปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเจริญเติบโตจากข้างใน สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ ชาติ 20 ปี ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมอบหมายให้กรมการพัฒนาชุมชน



กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก บูรณาการการทำงานกับหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้อง จำนวน 7 กระทรวง 23 หน่วยงาน 3 รัฐวิสาหกิจ 4 กองทุน ภายใต้งบประมาณ จำนวน 4,889 ล้านบาท โดยกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการไว้ ดังนี้

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

3.4.4.1 สรุปผลการศึกษา

1) การจัดทำแผนงานบูรณาการ

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

1.2 การหารือเพื่อวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพยังมีน้อยด้วยข้อจำกัดของกรอบเวลาที่กระชั้นชิด ทำให้การเตรียมความพร้อมเพื่อจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเป็นไปอย่างเร่งรีบ การประชุมปรึกษาหารือร่วมกันของหน่วยงานร่วมแผนงานบูรณาการ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับขอบเขต วัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงาน เป้าหมายและตัวชี้วัด จึงดำเนินการได้ไม่เต็มที่ ทำให้ไม่เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเชื่อมประสานและร่วมรับผิดชอบต่อเป้าหมายร่วมกัน

1.3 หน่วยงานเจ้าภาพมีบทบาทสำคัญในการประสานงาน แต่การตัดสินใจพิจารณากลับกรองโครงการ/กิจกรรม/งบประมาณของหน่วยงานร่วม รวมถึงการกำกับ ดูแล การดำเนินงานของหน่วยงานร่วมให้เป็นไปตามแผนงาน หน่วยงานเจ้าภาพยังมีบทบาทไม่ชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากขาดกลไกในการกำกับ ควบคุม หน่วยงานร่วมอื่นๆ ที่มีฐานะองค์กรในระนาบเดียวกัน

1.4 มีการนำโครงการ/กิจกรรมที่ดำเนินการเสร็จสิ้นในปีงบประมาณที่แล้วมาขอรับการจัดสรรงบประมาณในแผนงานบูรณาการ โดยเป็นการขุดเซยดอกเบีย้/ต้นทุนเงินแก่รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่ได้ปล่อยเงินกู้ปลอดดอกเบี้ยแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตามนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการรวมกิจกรรมและงบประมาณของหน่วยงานร่วมบางหน่วยงานไว้ในแผนงานบูรณาการนี้ด้วย ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องหรือส่งผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายหรือสอดคล้องกับตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ทำให้งบประมาณของแผนงานบูรณาการอาจไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง



1.5 การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในระดับต่างๆ ยากที่จะวัดผลสัมฤทธิ์ของการบรรลุเป้าประสงค์ของแผนงานได้ โดยพบว่าตัวชี้วัดในระดับโครงการ/กิจกรรมเป็นการวัดเพียงในระดับผลผลิต ทำให้ยากที่จะวัดว่าการดำเนินงานของแต่ละโครงการ/กิจกรรม ส่งผลไปสู่เป้าหมายของแผนงานบูรณาการได้อย่างไร ทั้งนี้ การนำโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานร่วมต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว มาเชื่อมโยงเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณร่วมกัน โดยมีได้ร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดขึ้นมาใหม่ ส่งผลให้การดำเนินงานยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ รวมถึงค่าเป้าหมายตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการที่กำหนดไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ไม่ทำทนายการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบตัวชี้วัด

2) การบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ

2.1 จากการศึกษาพบว่าเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ ได้แก่ การติดต่อประสานงาน การประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพ และแบบรายงานต่าง ๆ ที่สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งพบว่าแนวทางในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร สำนักงบประมาณจึงได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ขึ้นภายหลัง เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการที่ชัดเจนขึ้น

2.2 การกำกับ ควบคุม ดูแล การติดตาม และการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการ โดยหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงบประมาณ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ รวมถึงหน่วยงานเจ้าภาพยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณที่ให้ส่วนราชการ/หน่วยงานร่วมเป็นเจ้าของงบประมาณ ประกอบกับการทำงานที่ยังยึดติดกับวัฒนธรรมเดิม ๆ ที่เน้นการทำงานในแนวดิ่ง ภายใต้ภารกิจตามอำนาจหน้าที่และการสั่งการของหัวหน้าหน่วยงาน จึงทำให้การใช้กลไกงบประมาณในลักษณะบูรณาการขับเคลื่อนการทำงานในแนวนอนระหว่างกระทรวง/หน่วยงาน ที่มีฐานะองค์กรเท่าเทียมกันไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของประเทศได้อย่างเต็มที่

3) การติดตามรายงานผลการดำเนินงาน

กลไกการติดตามผลการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการรายงานแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแบบฟอร์มที่สำนักงบประมาณกำหนดทุกสิ้นไตรมาส ซึ่งเป็นเครื่องมือในการกำกับให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าประสงค์ของแผนงาน โดยมีการติดต่อประสานงานและประชุมหารือร่วมกันกับหน่วยงานร่วมดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน รวมถึงรายงานผลการดำเนินงานผ่าน “ระบบรายงานผลการบริหารงบประมาณและการบริหารกิจกรรม/โครงการ (Budget and Project Management Program : BPM)” โดยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ประจำอยู่ตามพื้นที่ จังหวัด และภาค ทำหน้าที่ให้ข้อมูล ส่งเอกสาร ประสานงาน ติดตามปัญหาอุปสรรคในการทำกิจกรรมในระดับพื้นที่

สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง สามารถสรุปได้ ดังนี้



1) ข้อจำกัดของกรอบเวลา (Time line) เป็นปัญหาสำคัญของการจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนาศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง ทำให้การกำหนดแนวทาง โครงการ/กิจกรรมภายใต้แผนงานเป็นไปอย่างเร่งรีบไม่ละเอียด รอบคอบ ครอบคลุม และขาดการเชื่อมโยงไปสู่ผลสัมฤทธิ์

2) การจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการยังคงยึดติดอยู่ในกรอบความเป็นเจ้าของงบประมาณของหน่วยงานร่วมบูรณาการ ทำให้การทำงานยังยึดกระบวนการและการทำงานแบบแนวตั้งที่ต้องสั่งการจากบนลงล่าง แทนการนำยุทธศาสตร์มาเป็นตัวตั้ง ทำให้การทำงานแนวนอนที่ต้องมีการทำงานร่วมกันภายใต้แผนงานบูรณาการไม่เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเชื่อมประสานและร่วมรับผิดชอบต่อเป้าหมายร่วมกันอย่างแท้จริง

3) หน่วยงานเจ้าภาพขาดอำนาจสั่งการซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงาน เนื่องจากส่วนราชการ/หน่วยงาน ที่เข้าร่วมแผนงานบูรณาการต่างมีฐานะองค์กรที่เท่าเทียมและเป็นอิสระต่อกัน และยังคงติดขัดกับการสั่งการของหัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าหน่วยงานเป็นสำคัญ

4) หน่วยงานร่วมภายใต้แผนงานบูรณาการมีความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และการวัดผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานแตกต่างกัน ทำให้การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานร่วมที่นำมาขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกัน

3.4.4.2 ข้อเสนอแนะ

1) แผนงานบูรณาการต้องเป็นภารกิจสำคัญพิเศษและต้องมีระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินงานการกำหนดแผนงานบูรณาการต้องเป็นประเด็นสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือนโยบายสำคัญของรัฐบาลและต้องมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดที่ชัดเจน โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมทั้งหมด ร่วมกันจัดทำแผนการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการตามระยะเวลาสิ้นสุดของแผนงานนั้น ๆ ล่วงหน้าและกำหนดว่าโครงการใดควรดำเนินการก่อนหลัง เพื่อให้การดำเนินงานมีความเชื่อมโยงกันทั้งต้นทาง กลางทางและปลายทาง โดยโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานร่วมที่จะดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณต้องมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานได้ชัดเจน รวมถึงมีการทบทวนแผนการดำเนินงานทุกปี เพื่อให้สามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อได้ดำเนินการสำเร็จตามเป้าหมายแล้วควรยกเลิกแผนงานบูรณาการนั้น ๆ เพื่อจะได้นำงบประมาณไปจัดสรรให้กับโครงการสำคัญอื่น ๆ เพื่อไม่ให้เป็นการระงับของภาครัฐที่ต้องสนับสนุนงบประมาณตลอดไป

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



3) ควรเพิ่มอำนาจและบทบาทในการบริหารจัดการให้แก่หน่วยงานเจ้าภาพมากขึ้น โดยกำหนดให้งบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการใดๆ เป็นงบประมาณร่วมกันของส่วนราชการ/หน่วยงานร่วมทั้งหมดภายใต้แผนงานบูรณาการนั้นๆ ในลักษณะเดียวกับงบประมาณของกลุ่มจังหวัด โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ภายใต้การกำกับควบคุมของรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบและคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของแผนงานบูรณาการนั้นๆ

4) ควรมีระบบติดตามประเมินผลที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง การติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ควรมุ่งเน้นการประเมินผลลัพธ์หรือประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับมากกว่าการมุ่งเน้นการรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งกำหนดให้มีกลไกที่รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว โดยให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการนั้นๆ

5) ควรบูรณาการแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและการสร้างความเข้มแข็งยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศเข้าด้วยกัน การกำหนดแผนงานบูรณาการยังมีหลายแผนงานที่มีกลุ่มเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน เช่น (1) แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (2) แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง (3) แผนงานพื้นฐานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน และ (4) แผนงานบูรณาการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นแผนงานบูรณาการที่กำหนดขึ้นใหม่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รวมถึงการดำเนินงานตามแนวทางประชารัฐของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันและมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน สร้างความเข้มแข็งของชุมชน และลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบททั้งสิ้น ดังนั้น จึงควรบูรณาการการดำเนินงานทั้งหมดให้อยู่ภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินงานเกิดห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ที่เชื่อมโยงทุกภาคส่วน รวมถึงกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด วัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงานให้ชัดเจนจับต้องได้ มีการแบ่งความรับผิดชอบและกระจายตัวชี้วัดไปยังหน่วยงานร่วมดำเนินการตามภารกิจ ในขณะเดียวกันโครงการ/กิจกรรมใดที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจดังกล่าวควรแยกไปอยู่ในแผนงานบูรณาการอื่นๆ

3.4.5 แผนงานบูรณาการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ จำนวน 533

ล้านบาท : ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อลดปัญหาการทุจริตในสังคมไทย อันจะส่งผลให้ค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศมีระดับที่ดีขึ้น โดยปลูกจิตสำนึกและสร้างค่านิยมให้ทุกภาคส่วนตระหนักรู้ในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรม จริยธรรม



วัฒนธรรมสุจริต และใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม พัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ปรับปรุงกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการตรวจสอบอย่างเข้มงวดและเป็นธรรม รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนภาคประชาสังคม และภาคีทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการรณรงค์ป้องกันและต่อต้านการทุจริต หน่วยงานเจ้าภาพหลัก คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

การดำเนินการศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ “แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการจัดทำงบประมาณ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ รวมถึงเพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารงบประมาณ ระบบการติดตามประเมินผล โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) หน่วยงานเจ้าภาพหลัก หน่วยงานกลางและหน่วยงานร่วมดำเนินการ

3.4.5.1 สรุปผลการศึกษา

1) กระบวนการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ

1.1 การกำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการฯ ที่กำหนดไว้ 3 แนวทาง ได้แก่ การสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ การสร้างความตระหนักรู้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการปราบปรามการทุจริต ยังไม่ครอบคลุมทุกประเด็นของดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index : CPI) หรือดัชนีการรับรู้การทุจริต ซึ่งเป็นตัวชี้วัดเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ มาจากการเก็บข้อมูลสถานการณ์การทุจริตจาก 9 แหล่งข้อมูล โดยยังไม่ครอบคลุมประเด็น เช่น กระบวนการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย กระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย เป็นต้น

1.2 การกำหนดตัวชี้วัดแนวทางการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการฯ ยังไม่สะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนด ตัวชี้วัดมีลักษณะเป็นภาพรวมกว้างๆ ส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณ และเป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงกระบวนการทำงานมากกว่าตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน นอกจากนี้ บางตัวชี้วัดไม่ได้ระบุขอบเขตความสำเร็จของงานไว้อย่างชัดเจน เช่น ตัวชี้วัดแนวทางที่ 3 เสริมสร้างความเข้มแข็งในการปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดตัวชี้วัด คือ “เรื่องกล่าวหาร้องเรียนแล้วเสร็จ” ไม่ได้ระบุจำนวนอย่างชัดเจนและเป็นเพียงตัวชี้วัดที่แสดงถึงกระบวนการดำเนินงานตามข้อร้องเรียนเท่านั้น ไม่ได้แสดงถึงจำนวนคดีที่ดำเนินการตลอดทั้งกระบวนการยุติธรรม

1.3 การจัดทำข้อเสนอโครงการ/กิจกรรม ของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการมีลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้โครงการ/กิจกรรมค่อนข้างเป็นอิสระต่อกัน ไม่สามารถเชื่อมโยงลำดับการดำเนินงานก่อนหลังของแต่ละโครงการได้ นอกจากนี้ การกำหนดตัวชี้วัดโครงการ/กิจกรรมยังไม่สอดคล้องและยังไม่ส่งผลโดยตรงต่อค่าดัชนี CPI ซึ่งเป็นตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการฯ ทั้งนี้ อาจเกิดจาก



หน่วยงานต่างๆ ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จึงจัดทำข้อเสนอโครงการ/กิจกรรมบนพื้นฐานความเข้าใจของหน่วยงานนั้นๆ

1.4 การบูรณาการด้านการปราบปรามการทุจริตยังไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงานร่วมดำเนินการ กับการดำเนินคดีตลอดทั้งกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่กระบวนการขั้นต้นหรือการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงของคดี การส่งฟ้องคดี การพิจารณาตัดสินคดี และการลงโทษ ตลอดจนการดำเนินการทางปกครองของหน่วยงานต้นสังกัดในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำการทุจริต เนื่องจากปัจจุบันบูรณาการเพียงแค่กระบวนการขั้นต้น ซึ่งมีสำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินร่วมดำเนินการเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมหน่วยงานอื่นๆ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สำนักงานอัยการสูงสุด หน่วยงานของศาล กรมราชทัณฑ์ เป็นต้น

1.5 งบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ เน้นการดำเนินงานเกี่ยวกับการสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตให้เข้มแข็งฯ และการสร้างความตระหนักรู้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจัดโครงการเพื่อฝึกอบรม/จัดสัมมนา/ประชุมชี้แจงเพื่อเสริมสร้างสนับสนุน สร้างจิตสำนึก ค่านิยม คุณธรรมและจริยธรรม ธรรมภิบาลให้กับทุกภาคส่วน สามารถประเมินผลการดำเนินงานแค่ระดับผลผลิต (Output) แต่ไม่สามารถประเมินถึงผลลัพธ์ (Outcome) ในระยะสั้นได้ ในขณะที่การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการปราบปรามการทุจริตและการดำเนินการด้านกฎหมายยังให้ความสำคัญค่อนข้างน้อย ทั้งที่เป็น การดำเนินการที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมและถือเป็นหัวใจสำคัญทั้งในเชิงการปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันโดยตรงและการป้องกันการทุจริต คอร์รัปชันโดยอ้อม

1.6 บางหน่วยงานมีภารกิจหรือกิจกรรมที่สอดคล้องกับแนวทางของแผนงานบูรณาการฯ อยู่แล้วสามารถบูรณาการกิจกรรมดังกล่าวได้โดยไม่ต้องเพิ่มงบประมาณ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่มีโครงการ เช่น โครงการสร้างคุณธรรม จริยธรรมและธรรมภิบาลในสถานศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการเรียนการสอนอยู่แล้ว นอกจากนี้ กรณีการจัดอบรม พัฒนาบุคลากรของหน่วยงานต่างๆ สามารถสอดแทรกเรื่องการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในหลักสูตรนั้นๆ ได้ โดยไม่ต้องจัดทำเป็นโครงการแยกออกมา

1.7 การพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองฯ จะพิจารณาโครงการ/กิจกรรมตามที่ส่วนราชการเสนอมาเท่านั้น ไม่ได้กำหนดหรือระบุให้หน่วยงานดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ เป็นการเฉพาะ รวมทั้งไม่ได้พิจารณาลงรายละเอียดในเชิงลึกทุกโครงการ/กิจกรรม ทำให้ลักษณะการดำเนินงานของโครงการ/กิจกรรม และตัวชี้วัดของหน่วยงาน ไม่สอดคล้องและไม่ตอบสนองต่อตัวชี้วัดของแนวทางการดำเนินงานและเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ อย่างแท้จริง และบางโครงการมีความซ้ำซ้อนกัน หรือมีลักษณะเป็นการดำเนินงานในภารกิจประจำของหน่วยงาน

1.8 หน่วยงานเจ้าภาพหลักเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัดด้านกฎหมายในการบริหารจัดการ ทั้งในการกำหนดกรอบแนวทางของแผนงานบูรณาการ การประสานงานและสั่งการกับ



หน่วยงานร่วมดำเนินการ ส่งผลให้กระบวนการกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ขาดความชัดเจนและไม่ครอบคลุมทุกมิติ การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการไม่ครอบคลุมทุกมิติของแผนงานบูรณาการ มีโครงการ/กิจกรรมมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อเป้าหมายและตัวชี้วัด แต่หน่วยงานไม่ได้เสนอคำของบประมาณ ทำให้การดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ ได้เท่าที่ควร

2) การบริหารงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ

2.1 การจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณหรือหน่วยงานร่วมดำเนินการ กับแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบ มีการดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างจัดทำแผนฯ โดยไม่มีการจัดทำร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพ ส่งผลให้การดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการ อาจไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เนื่องจากงบประมาณโครงการ/กิจกรรมที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรในแผนงานบูรณาการ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 อาจไม่เป็นไปตามผลการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ซึ่งบางโครงการ/กิจกรรมไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ หรือมีการปรับวงเงินงบประมาณ

2.2 มีกลไกในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุตามแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตอย่างชัดเจน ในรูปแบบคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการทั้งในระดับนโยบาย ปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผลซึ่งการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่มีองค์ประกอบมาจากผู้แทนของหน่วยงานร่วมดำเนินการ และภาคส่วนต่างๆ จะช่วยให้เกิดแลกเปลี่ยนความเห็น และพิจารณาตัดสินใจดำเนินการร่วมกัน เป็นการมองภาพแบบองค์รวม (Holistic) ในการดำเนินงานได้ อย่างไรก็ตาม การบริหารในลักษณะดังกล่าวอาจไม่มีความชัดในการสั่งการหรือมอบหมายผู้รับผิดชอบในการติดตามการดำเนินงานแต่ละแนวทางได้ นอกจากนี้ ยังได้บริหารจัดการผ่านศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต หรือ ศูนย์ ศปท. ซึ่งทำหน้าที่ติดตามความก้าวหน้าการดำเนินโครงการ/กิจกรรมและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ ของทุกส่วนราชการภายในกระทรวงและรายงานต่อสำนักงาน ป.ป.ช. และศูนย์ประมวลข้อมูลสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีลักษณะเป็นห้องประชุมเชิงปฏิบัติการทางการบริหาร (Management Room) และเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น รวมทั้งมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการดำเนินการ/ประสานงาน เช่น แอปพลิเคชันไลน์ (Line App) เป็นต้น เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการสื่อสารและถ่ายทอดข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

2.3 การดำเนินงานและการบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการฯ ของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีระเบียบการบริหารเฉพาะของหน่วยงาน อาจทำให้การบริหารจัดการไม่เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2559



ได้ ซึ่งระเบียบทั้ง 2 ฉบับ ถือเป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณสำหรับแผนงานบูรณาการให้เป็นไปอย่างประหยัด คุ่มค่า มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดประโยชน์สูงสุด

2.4 การดำเนินการด้านการปราบปรามการทุจริต ซึ่งกำหนดตัวชี้วัด คือ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนแล้วเสร็จ ในทางปฏิบัติพบว่า กรณีการนับเป้าหมายการดำเนินงานระหว่างสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช. จะนับทุกคดีที่มีการดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงทั้งคดีที่มีมูล และคดีไม่มีมูล กรณีคดีที่มีมูล หากพบว่าอยู่นอกเหนืออำนาจการดำเนินการตามกฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ท. จะส่งมอบคดีต่อให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานร่วมดำเนินการ เพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งบางคดีหน่วยงานที่ส่งมอบไปอาจเริ่มดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่อีกครั้ง จากกรณีดังกล่าว อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน การนับจำนวนเป้าหมาย และการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดีสำคัญๆ ได้

3) การติดตามและรายงานผล

3.1 การติดตามและรายงานผลการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรมภายใต้แผนงานบูรณาการฯ ส่วนใหญ่เป็นเพียงแค่การรายงานผลการดำเนินงานในลักษณะผลการติดตามการดำเนินงาน (Monitoring) เท่านั้น โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพประสานขอให้ศูนย์ ศปท. ติดตามความก้าวหน้าการดำเนินโครงการ/กิจกรรมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของทุกส่วนราชการภายในกระทรวง เพื่อประมวลเป็นภาพรวมและจัดส่งไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ผ่านระบบของศูนย์ประมวลข้อมูลสำนักงาน ป.ป.ช. ทุกเดือนและปัจจุบันยังไม่มีระบบการประเมินผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการ (Evaluations) ที่เป็นรูปธรรม

3.2 การรายงานผลการดำเนินงานของส่วนราชการที่รับงบประมาณบูรณาการ ที่ผ่านมาจะต้องมีการจัดทำรายงานผลให้กับหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีความต้องการรายละเอียดข้อมูลและแบบฟอร์มการรายงานที่แตกต่างกัน ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานกลาง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำข้อมูล รวมถึงจากการรายงานผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ยังไม่มีข้อเสนอแนะ (Feedback) ของผลการดำเนินงานที่ผ่านมากลับไปยังส่วนราชการทำให้ส่วนราชการไม่สามารถทบทวนและปรับปรุงกิจกรรม/โครงการและการทำงานได้

3.4.5.2 ข้อเสนอแนะ

1) การจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ

1.1 การกำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการฯ ต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงขึ้นไปสู่กรอบแนวทางการพัฒนาประเทศด้านการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตตามยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายสำคัญได้อย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม และที่สำคัญต้องเชื่อมโยงไปถึงเป้าหมายรวมของแผนงานบูรณาการฯ คือ ค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ของ



ประเทศไทยเพิ่มขึ้น ดังนั้น ควรทบทวนแนวทางการดำเนินงานแผนงานบูรณาการ ให้มีความครอบคลุมและสอดคล้องกับประเด็นการประเมินค่าดัชนี CPI ทั้ง 9 แหล่งข้อมูล โดยควรกำหนดให้มีหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในแต่ละแนวทางการดำเนินงานและตัวชี้วัดของแนวทางการดำเนินงาน เพื่อให้การบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

1.2 ควรกำหนดตัวชี้วัดแนวทางการดำเนินงานให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และที่สำคัญต้องสะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานที่ส่งผลต่อเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ (ดัชนี CPI) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 การกำหนดโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงาน ต้องเป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน และไม่เป็นงานประจำที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน มีความสำคัญ คุ่มค่า และจำเป็นต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานร่วมดำเนินการ มีวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม เพื่อให้การดำเนินการสามารถขับเคลื่อนให้เป็นที่ไปตามตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ที่กำหนด (ดัชนี CPI เพิ่มขึ้น) รวมทั้ง ต้องมีการวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain Analysis) ที่แสดงความเชื่อมโยงสอดคล้องระหว่างโครงการ/กิจกรรม และทุกภาคส่วน เพื่อให้ทราบว่าโครงการใดควรดำเนินการก่อนหลังในลักษณะต้นทาง กลางทาง และปลายทางได้ เนื่องจากที่ผ่านมาโครงการส่วนใหญ่ค่อนข้างมีอิสระต่อกัน และมีลักษณะคล้ายๆ กันทุกปี เช่น โครงการฝึกอบรม/จัดสัมมนาเพื่อเสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยม ธรรมาภิบาล คุณธรรมและจริยธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ การแยกแผนการดำเนินงานระหว่างงานตามภารกิจพื้นฐาน (ภารกิจตามกฎหมาย) งานตามภารกิจยุทธศาสตร์ งานตามแผนงานบูรณาการของหน่วยงาน หากขาดความชัดเจน โดยเฉพาะหน่วยงานที่จัดตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสอดคล้องกับแผนงานบูรณาการโดยตรง เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. อาจทำให้การดำเนินงานในแต่ละภารกิจซ้ำซ้อนกันได้ เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณ การนับจำนวนเป้าหมาย เป็นต้น

1.4 ควรมีการบูรณาการด้านการปราบปรามการทุจริตระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ครอบคลุมการดำเนินคดีตลอดทั้งกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่กระบวนการขึ้นต้นหรือการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงของคดี การส่งฟ้องคดี การพิจารณาคดีตัดสินคดี ตลอดจนการลงโทษ รวมทั้งการดำเนินการทางปกครองของหน่วยงานต้นสังกัดในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำการทุจริตด้วย เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตตามแผนงานบูรณาการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเห็นผลในเชิงรูปธรรมมากขึ้น

1.5 คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองฯ ควรพิจารณาลงลึกถึงรายละเอียดของโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานต่างๆ เสนออย่างรอบคอบและจริงจัง โดยพิจารณาตั้งแต่วัตถุประสงค์ การกำหนดตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนความสอดคล้องเชื่อมโยงและการส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดแนวทางการดำเนินงานและเป้าหมายของแผนงานบูรณาการฯ ที่กำหนด เนื่องจากตัวชี้วัดระดับกิจกรรม/โครงการเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินงาน (ต้นทาง) ซึ่งเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดระดับแนวทางการบูรณาการ (กลางทาง) และสุดท้ายจะต้องเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดระดับเป้าหมายแผนงานบูรณาการ (ปลายทาง) ในที่สุด



1.6 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนงานบูรณาการฯ ควรให้น้ำหนักกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการปราบปรามการทุจริตและการดำเนินการด้านกฎหมายให้มีความเข้มงวดมากขึ้น เนื่องจากเป็นแนวทางการดำเนินงานที่แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศได้อย่างชัดเจน สามารถวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม และอาจเป็นการสร้างความตระหนักให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดหรือป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันโดยอ้อมด้วย อย่างไรก็ตาม การปราบปรามการทุจริตยังจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการสร้างกลไกการป้องกันการทุจริต และการสร้างความตระหนักรู้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1.7 คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ฯ หรือคณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ควรมีความเข้มแข็ง และมีบทบาทในด้านต่างๆ มากขึ้น ทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการฯ การกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานร่วมดำเนินการ ให้ครอบคลุม ครบถ้วน การพิจารณากลั่นกรองข้อเสนอการจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการฯ ตลอดจนการกำกับดูแล ติดตามการดำเนินงานและการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้การบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูง รวมทั้งแก้ไขข้อจำกัดด้านกฎหมายของหน่วยงานเจ้าภาพซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญในการบริหารจัดการภายใต้แผนงานบูรณาการ และการประสานงาน ส่งเสริมกับหน่วยงานร่วมดำเนินการ

1.8 ควรมีการสร้างความรู้และความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพ หน่วยงานกลาง หน่วยงานร่วมดำเนินการ ในการจัดทำแผนงานบูรณาการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งในขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) และการจัดทำข้อเสนอโครงการ/กิจกรรม เนื่องจากเป็นหัวใจสำคัญในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะความความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ

2) การบริหารงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ

2.1 ควรทบทวนปรับปรุงกฎหมายและบทลงโทษคดีเกี่ยวกับการทุจริตให้มีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด

2.2 ควรทบทวนข้อจำกัดของกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการดำเนินการตามกฎหมายด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช. เช่น กรณีได้รับเรื่องร้องเรียนการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ท. จะดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริง และหากพบว่าคดีมีมูลความผิด และอยู่นอกเหนืออำนาจการดำเนินการตามกฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ท. ก็จะส่งมอบคดีต่อให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานร่วมดำเนินการ เพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งบางคดีสำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานที่รับมอบไปอาจจะต้องเริ่มต้นในการดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่อีกครั้ง จากกรณีดังกล่าว อาจทำให้



เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน มีการนับซ้ำของจำนวนเป้าหมาย สิ้นเปลืองงบประมาณเกินความจำเป็น และที่สำคัญทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี โดยเฉพาะคดีสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต

2.3 ควรกำหนดให้มีศูนย์กลางในการประสานและพิจารณาสั่งการ การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

3) การติดตามและรายงานผล

3.1 การติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ควรมุ่งเน้นประเมินผลเชิงผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายและตัวชี้วัดที่จะสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบต่อเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการมากกว่าเน้นการรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณควรกำหนดให้กลไกรับผิดชอบการติดตามการดำเนินการที่ชัดเจน หรืออาจกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หรือพิจารณากำหนดกลไกเพื่อดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ/คณะกรรมการ รวมทั้งให้มีการปรับแผนและเป้าหมายการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการให้มีความเหมาะสม

3.2 ควรมีการประชุมหรือระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานกลาง เพื่อบูรณาการข้อมูลและรูปแบบการการรายงานผลการดำเนินงาน ให้มีศูนย์กลางฐานข้อมูลเพียงชุดเดียวที่สามารถนำไปใช้ร่วมกันได้ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการรวมถึงควรมีข้อเสนอแนะ (Feedback) ของผลการดำเนินงานที่ผ่านมาไปยังส่วนราชการ เพื่อให้ส่วนราชการทบทวนและปรับปรุงกิจกรรม/โครงการและพัฒนาการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการได้

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณในลักษณะแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ขั้นตอนการจัดทำแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัด ประสิทธิภาพ ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดของแผนงบประมาณบูรณาการ ว่ามีความเหมาะสม สอดคล้อง และสามารถส่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่อย่างไร และเพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารงบประมาณตามแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมทั้งหน่วยงานร่วมดำเนินการ มีระบบการติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงาน และระบบการติดตามประเมินผลของแผนงานบูรณาการอย่างไร โดยการศึกษาครั้งนี้ได้เลือกศึกษาแผนงานบูรณาการจำนวน 5 แผนงาน จากจำนวน 25 แผนงาน ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ด้วยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีขั้นตอนคือ 1) รวบรวมการศึกษาโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ในส่วนของข้อมูลที่เรียงเรียงแล้วจากหน่วยงานร่วมดำเนินการ เช่น เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารต่างๆ ของหน่วยงาน แนวคิดทฤษฎีเรื่องการบูรณาการ แนวทางและหลักเกณฑ์ที่



กำหนด ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนแม่บทเฉพาะเรื่อง รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) สรุปรายชื่อข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิด้วยวิธีการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง (ใช้แบบสัมภาษณ์) ในส่วนของการจัดทำแผนคำของงบประมาณประจำปี การบริหารจัดการ การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณและรายงานผลการปฏิบัติงาน และระบบติดตามประเมินผล กับส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานบางส่วนของแผนงานบูรณาการ จำนวน 5 แผนงานบูรณาการที่เลือกเป็นตัวอย่าง (สัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบนโยบายและแผนของหน่วยงานร่วมดำเนินการ) และ 3) นำข้อมูลทั้งในส่วนทุติยภูมิและปฐมภูมิมาวិเคราะห์เพื่อจัดทำรายงานบทสรุปและข้อเสนอแนะให้แก่คณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในโอกาสต่อไป

4.1 ข้อค้นพบ

4.1.1 การจัดทำแผนงานบูรณาการ

1) หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการ มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมายและตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์การดำเนินงานของแผนงานบูรณาการไม่มากนัก ส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการจัดทำงบประมาณ/โครงการ/กิจกรรม ภายใต้แผนงานบูรณาการส่วนใหญ่เป็นภารกิจของหน่วยงานเจ้าภาพซึ่งได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว เป็นกิจกรรม/โครงการเดิมที่เคยขอซ้ำๆ ทุกปี มิใช่เป็นโครงการ/กิจกรรมที่ร่วมกันจัดทำขึ้นมาใหม่ ทำให้การบูรณาการเป็นเพียงการรวบรวมโครงการของทุกหน่วยร่วมดำเนินเพื่อขอรับงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันเท่านั้น จึงไม่เห็นความเชื่อมโยงที่จะนำไปสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายแผนงานบูรณาการได้

2) การหารือเพื่อวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพยังมีน้อยทำให้ไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ และแนวคิดหลักการบริหารงานแบบบูรณาการ แต่ได้แยกการบริหารจัดการเฉพาะส่วนที่หน่วยงานตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่านั้น โดยไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่ดำเนินงานในลักษณะเดียวกันเท่าที่ควร อาจด้วยข้อจำกัดของกรอบเวลาที่กระชั้นชิด ทำให้การเตรียมความพร้อมเพื่อจัดทำงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเป็นไปอย่างเร่งรีบ จึงทำให้การดำเนินการไม่เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเชื่อมประสานและร่วมรับผิดชอบต่อเป้าหมายร่วมกัน

3) หน่วยงานเจ้าภาพมีบทบาทสำคัญในการประสานงาน แต่การตัดสินใจพิจารณากลับกรองโครงการ/กิจกรรม/งบประมาณของหน่วยงานร่วม รวมถึงการกำกับ ดูแล การดำเนินงานของหน่วยงานร่วมให้เป็นไปตามแผนงาน หน่วยงานเจ้าภาพยังมีบทบาทไม่ชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากขาดกลไกในการกำกับ ควบคุม หน่วยงานร่วมอื่นๆ ที่มีฐานะองค์กรในระนาบเดียวกัน



4) การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในระดับต่างๆ ยากที่จะวัดผลสัมฤทธิ์ของการบรรลุเป้าประสงค์ของแผนงานได้ โดยพบว่าตัวชี้วัดในระดับโครงการ/กิจกรรมเป็นการวัดเพียงในระดับผลผลิตทำให้ยากที่จะวัดว่าการดำเนินงานของแต่ละโครงการ/กิจกรรม ส่งผลไปสู่เป้าหมายของแผนงานบูรณาการได้อย่างไร ทั้งนี้การนำโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานร่วมต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว มาเชื่อมโยงเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณร่วมกัน โดยมีได้ร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดขึ้นมาใหม่ ส่งผลให้การดำเนินงานยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ รวมถึงค่าเป้าหมายตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการที่กำหนดไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ไม่ท้าทายการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบตัวชี้วัด

5) หน่วยงานร่วมดำเนินงานในแผนงานบูรณาการ ยังขาดความเข้าใจในเรื่องการบูรณาการตามหลักการ แนวคิด และแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยเข้าใจว่าหากของงบประมาณผ่านแผนงานบูรณาการ จะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากฐานงบประมาณเดิมที่หน่วยงานได้รับในปีที่ผ่านมา โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของแผนงานบูรณาการที่กำหนดไว้ และไม่ได้นำมาเป็นกรอบในการจัดทำกิจกรรม/โครงการที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ โดยหน่วยงานร่วมดำเนินงานยังคงขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายตามกิจกรรม/โครงการเดิมที่เคยดำเนินการในปีที่ผ่านมา

4.1.2 การบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ

1) จากการศึกษาพบว่าเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการ ได้แก่ การติดต่อประสานงาน การประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพ และแบบรายงานต่างๆ ที่สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งพบว่าแนวทางในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร สำนักงบประมาณจึงได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 ขึ้นภายหลัง เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการที่ชัดเจนขึ้น

2) กลไกในการบริหารงบประมาณแผนงานบูรณาการที่มีเพียงแต่การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการซึ่งอาจเกิดความไม่คล่องตัวและขาดความต่อเนื่องในการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานร่วมดำเนินการ ทำให้การกำกับ ควบคุม สั่งการ การติดตาม และการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานบูรณาการ โดยหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงบประมาณ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ รวมถึงหน่วยงานเจ้าภาพยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณที่ให้ส่วนราชการ/หน่วยงานร่วมเป็นเจ้าของงบประมาณ ประกอบกับการทำงานที่ยังยึดติดกับวัฒนธรรมเดิมๆ ที่เน้นการทำงานในแนวดิ่ง ภายใต้ภารกิจตามอำนาจหน้าที่และการสั่งการของหัวหน้าหน่วยงาน จึงทำให้การใช้กลไกงบประมาณในลักษณะบูรณาการขับเคลื่อนการทำงานในแนวนอนระหว่างกระทรวง/หน่วยงาน ที่มีฐานะองค์กรเท่าเทียมกันไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของประเทศได้อย่างเต็มที่



4.1.3 การติดตามรายงานผลการดำเนินงาน

- 1) การติดตามและรายงานผลการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรมภายใต้แผนงานบูรณาการส่วนใหญ่เป็นเพียงแค่การรายงานผลการดำเนินงานในลักษณะการติดตามการดำเนินงาน (Monitoring) เท่านั้น เป็นการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินโครงการ/กิจกรรม โดยเฉพาะในระดับผลลัพธ์หรือเป้าหมายบูรณาการที่กำหนดไว้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายปีเท่านั้น และส่วนใหญ่เป็นการรายงานผลการดำเนินงาน ตามตัวชี้วัดเชิงปริมาณของกิจกรรม/โครงการของหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานเท่านั้นยังไม่มีระบบการประเมินผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการ (Evaluations) ที่เป็นรูปธรรม
- 2) แบบฟอร์มในการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณมีหลายแบบฟอร์มทั้งของหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานกลาง ประกอบกับการบันทึกข้อมูลในระบบรายงานผลของหน่วยงานกลางมีความยุ่งยาก มีขั้นตอนและข้อมูลที่ต้องบันทึกเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับหน่วยงานร่วมดำเนินการในการรายงานผล และอาจทำให้เกิดการคลาดเคลื่อนของข้อมูลได้
- 3) หน่วยงานร่วมดำเนินการไม่ได้รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณให้กับหน่วยงานเจ้าภาพภายในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้หน่วยงานเจ้าภาพไม่สามารถรวบรวมผลการดำเนินงานในภาพรวมของแผนงานบูรณาการเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการฯ ได้อย่างครบถ้วน และไม่สามารถติดตามเร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงานร่วมดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้ได้

4.2 อภิปรายผล

การจัดทำงบประมาณในลักษณะแผนบูรณาการปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีลักษณะการดำเนินการตามหลักการบูรณาการในส่วนของการบูรณาการด้านนโยบาย (Policy Integration) เห็นได้จากการกำหนดให้มีการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการโดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลรับผิดชอบหน่วยงานเจ้าภาพ และมีคำสั่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ขึ้นสำหรับพิจารณางบประมาณ กำหนดหลักเกณฑ์วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดยมีฝ่ายเลขานุการมาจากหน่วยงานเจ้าภาพ และมีหน่วยงานร่วมดำเนินการ หรือหน่วยร่วมดำเนินการ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีการมีส่วนร่วมในการประชุมหารือในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ ร่วมกัน มีกลไกการติดต่อสื่อสารภายในแผนงานบูรณาการ นอกจากนี้การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการยังมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับการบูรณาการด้านงบประมาณ เห็นได้จากการบูรณาการงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน โดยมีการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการนั้นๆ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีทั้งหมดจำนวน 25 แผนงาน



ในส่วนของการบริหารงานแบบบูรณาการทั้งในส่วนของโครงสร้างส่วนราชการ ระบบการทำงาน และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของแต่ละแผนงานบูรณาการยังไม่เป็นไปตามแนวทางการบริหารราชการแบบบูรณาการ เห็นได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานร่วมดำเนินงาน หรือหน่วยงานร่วมดำเนินงานบูรณาการ ในแต่ละแผนงานบูรณาการยังคงยึดติดกับลักษณะการทำงานแบบเดิมที่ผ่านมา ยังขาดความเข้าใจในหลักการบูรณาการ และแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยยังเข้าใจว่าหากของงบประมาณผ่านแผนงานบูรณาการ จะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น และมุ่งทำงานเฉพาะในส่วนโครงการของตนที่ได้รับงบประมาณโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายแผนบูรณาการที่กำหนดไว้ และไม่นำมาเป็นกรอบในการจัดทำโครงการ/กิจกรรม กล่าวคือ โครงการ/กิจกรรมภายใต้แผนบูรณาการส่วนใหญ่เป็นโครงการ/กิจกรรมเดิมที่เคยทำอยู่แล้ว และเป็นโครงการที่ขอซ้ำๆ ทุกปี ไม่ใช่โครงการ/กิจกรรมที่ร่วมกันจัดทำขึ้นมาใหม่ ทำให้ผลการดำเนินงานแต่ละโครงการถึงแม้จะดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถส่งผลต่อเป้าหมายแผนบูรณาการได้ เนื่องจากไม่มีความเชื่อมโยงที่สะท้อนผลสำเร็จต่อตัวชี้วัดเป้าหมายของแผนงานบูรณาการเลย ลักษณะการดำเนินงานเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ จึงทำให้การจัดทำแผนงานบูรณาการที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการรวบรวมโครงการของทุกหน่วยร่วมดำเนินงานเพื่อขอรับงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกันเท่านั้น ส่งผลให้การดำเนินงานที่ผ่านมาของแต่ละแผนงานบูรณาการยังไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ และยังไม่เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการที่แท้จริง ซึ่งตามหลักการบูรณาการจะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้รู้ว่าโครงการใดควรดำเนินการก่อนหลัง ให้การดำเนินงานมีความเชื่อมโยงกันทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทางภายใต้เป้าหมายเดียวกัน

4.3 ข้อเสนอแนะ

1) ในกระบวนการวางแผนเพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี เจ้าภาพหลักหน่วยงานร่วมดำเนินงาน และหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง (สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ต้องร่วมประชุมหารือเพื่อสร้างความเข้าใจ เนื่องจากหัวใจสำคัญที่จะทำให้แต่ละกระทรวง/กรม มีการทำงานต่อเนื่องกันเป็นแบบยุทธศาสตร์ได้ คือการสร้าง ความเข้าใจสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และเพื่อทบทวนเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดในแต่ละระดับให้มีความเชื่อมโยงและสะท้อนถึงเป้าหมายแผนงานบูรณาการ สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ และที่สำคัญจะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้รู้ว่าโครงการใดควรดำเนินการก่อนหลัง ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ

2) ควรทบทวนปรับปรุงโครงการ/กิจกรรม รวมถึงตัวชี้วัดของโครงการภายใต้แผนงานบูรณาการให้สะท้อนและเชื่อมโยงถึงการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ โดยคณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองฯ ควรพิจารณาลงลึกถึงรายละเอียดของโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานต่างๆ เสนออย่างรอบคอบและจริงจัง โดยพิจารณาตั้งแต่วัตถุประสงค์ การกำหนดตัวชี้วัด และแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนความสอดคล้องเชื่อมโยงและการส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดแนวทางการดำเนินงานและเป้าหมายของ



แผนงานบูรณาการที่กำหนด เนื่องจากตัวชี้วัดระดับกิจกรรม/โครงการเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินงาน (ต้นทาง) ซึ่งเชื่อมโยงและส่งผลต่อตัวชี้วัดระดับแนวทางแผนงานบูรณาการ (กลางทาง) และสุดท้ายจะต้องเชื่อมโยงและส่งผลต่อตัวชี้วัดระดับเป้าหมายแผนงานบูรณาการ (ปลายทาง) ในที่สุด และต้องมีการแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน รวมถึงรับผิดชอบผลลัพธ์และ ตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) ของแผนงานบูรณาการโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสามารถวัดผลได้อย่างเป็น รูปธรรม ทั้งตัวชี้วัดเชิงปริมาณและตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

3) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมดำเนินการควรคำนึงถึงความสอดคล้องกับระยะเวลาและงบประมาณที่ ต้องใช้ในการดำเนินงานจริง เพื่อให้การบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4) ปัจจุบันแม้ว่ามีระเบียบในการบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการแล้วก็ตามแต่เป็นเพียง การบริหารเฉพาะเรื่องงบประมาณเท่านั้น ไม่ได้กำหนดอำนาจในการบริหารจัดการแผนงานบูรณาการให้กับ หน่วยงานเจ้าภาพ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรเพิ่มอำนาจและเครื่องมือใน การบริหารจัดการให้แก่หน่วยงานเจ้าภาพมากขึ้น โดยกำหนดให้งบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการใดๆ เป็นงบประมาณร่วมกันของส่วนราชการ/หน่วยงานร่วมทั้งหมดภายใต้แผนงานบูรณาการนั้นๆ ภายใต้การ กำกับควบคุมของรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบและคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะ บูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของแผนงานบูรณาการนั้นๆ

5) แผนงานบูรณาการต้องเป็นภารกิจสำคัญพิเศษและต้องมีระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินงาน ที่ชัดเจน โดยให้หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานร่วมทั้งหมด ร่วมกันจัดทำแผนการดำเนินงานของแผนงาน บูรณาการตามระยะเวลาสิ้นสุดของแผนงานนั้นๆ ล่วงหน้าและกำหนดว่าโครงการใดควรดำเนินการก่อนหลัง เพื่อให้การดำเนินงานมีความเชื่อมโยงกันทั้งต้นทาง กลางทางและปลายทาง โดยโครงการ/กิจกรรมของ หน่วยงานร่วมที่จะดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณต้องมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของ การดำเนินงานได้ชัดเจน รวมถึงมีการทบทวนแผนการดำเนินงานทุกปี เพื่อให้สามารถดำเนินการได้บรรลุ เป้าประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อได้ดำเนินการสำเร็จตามเป้าหมายแล้วควรยกเลิกแผนงาน บูรณาการนั้นๆ เพื่อจะได้นำงบประมาณไปจัดสรรให้กับโครงการสำคัญอื่นๆ เพื่อไม่ให้เป็นการชะงักของภาครัฐที่ ต้องสนับสนุนงบประมาณตลอดไป

6) ควรกำหนดให้มีศูนย์กลางในการประสานและสั่งการ (War Room) เพื่อให้เกิดเอกภาพใน การพิจารณาสั่งการ การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาที่ เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงาน โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานร่วมดำเนินการ ซึ่งต้องมีการติดตามการทำงาน อย่างต่อเนื่องและจริงจังในการแก้ไขปัญหา

7) การติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ควรมุ่งเน้นประเมินผลเชิง ผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายและตัวชี้วัดที่จะสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบต่อเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงาน



บูรณาการมากกว่าเน้นการรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณควรกำหนดให้กลไกรับผิดชอบการติดตามการดำเนินการที่ชัดเจน หรืออาจกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หรือพิจารณากำหนดกลไกเพื่อดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ/คณะกรรมการ รวมทั้งให้มีการปรับแผนและเป้าหมายการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการให้มีความเหมาะสม

8) ควรมีการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานกลาง เพื่อบูรณาการข้อมูลและรูปแบบการรายงานผลการดำเนินงาน ให้มีศูนย์กลางฐานข้อมูลเพียงชุดเดียวที่สามารถนำไปใช้ร่วมกันได้ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการรวมถึงควรมีข้อเสนอแนะ (Feedback) ของผลการดำเนินงานที่ผ่านมาไปยังส่วนราชการ เพื่อให้ส่วนราชการทบทวนและปรับปรุงกิจกรรม/โครงการและพัฒนาการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการได้