

**บทบาทนายอำเภอในกระบวนการงบประมาณของจังหวัด :
กรณีศึกษา อำเภอน้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์**



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2564

Roles of Chief District Officer in Provincial Budget Process :

A Case Study of Nam Nao District, Phetchabun Province

Mr. Ram Singhasobhist



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Public Administration

School of Management Science


Sukhothai Thammathirat Open University

2021

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ บทบาทนายอำเภอในกระบวนการงบประมาณของจังหวัด :
กรณีศึกษา อำเภอน้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์
ชื่อและนามสกุล นายราม สิงห์โสภณัฐ
แขนงวิชา บริหารรัฐกิจ
สาขาวิชา วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิรวัดน์ เมธาสุทธิรัตน์

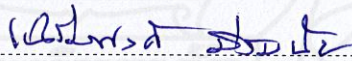
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2565

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



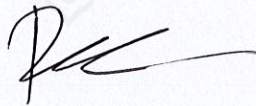
ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิรวัดน์ เมธาสุทธิรัตน์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมพงศ์ มีสมนัย)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาวิน ชินะโชติ)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ บทบาทนายอำเภอในกระบวนการงบประมาณของจังหวัด : กรณีศึกษา อำเภอน้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์

ผู้ศึกษา นายราม สิงห์โสภณัฐ รหัสนักศึกษ 2633002585 **ปริญญา** รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิรวัดน์ เมธาสุทธิรัตน์ **ปีการศึกษา** 2564

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) บทบาทของนายอำเภอน้ำหนาวที่มีต่อกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ (2) ปัญหาและสาเหตุ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอน้ำหนาวในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีรูปแบบเป็นการวิจัยเชิงสำรวจ โดยมีวิธีการศึกษา 2 ประการ ได้แก่ 1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร และ 2) การศึกษาภาคสนาม โดยแบ่งย่อยเป็น 2 แนวทาง ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ประชากรในงานวิจัยชิ้นนี้ คือ พื้นที่อำเภอน้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์ กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งได้รับการสุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง เนื่องจากเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องที่สามารถให้คำตอบต่อปัญหาการวิจัยได้โดยตรง รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 คน

สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้ (1) บทบาทของนายอำเภอน้ำหนาวในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ ได้แก่ 1) ด้านการวางแผนงบประมาณ นายอำเภอมีบทบาทในการทบทวนผลการดำเนินงานและการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด 2) ด้านการจัดทำงบประมาณ นายอำเภอมีบทบาทในการเสนอแผนความต้องการของอำเภอต่อจังหวัด 3) ด้านการอนุมัติงบประมาณ นายอำเภออาจได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดในการชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา 4) ด้านการบริหารงบประมาณ นายอำเภอต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้จังหวัดรวบรวมเพื่อเสนอไปยังสำนักงบประมาณ ดำเนินโครงการในพื้นที่และเบิกจ่ายงบประมาณ 5) ด้านการติดตามประเมินผลงบประมาณ นายอำเภอจะต้องรายงานข้อมูลความก้าวหน้าของการดำเนินงานส่งให้จังหวัดเพื่อส่งไปยังสำนักงบประมาณ และจัดเตรียมเอกสารเพื่อรอรับการตรวจจากหน่วยตรวจสอบภายในของจังหวัดและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (2) ปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอน้ำหนาวในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ ได้แก่ 1) ปัญหาแผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับการยอมรับ 2) ปัญหาสัดส่วนวงเงินงบประมาณของจังหวัดเมื่อเทียบกับภาพรวมต่ำ 3) ปัญหาข้อเสนอแผนงานโครงการของอำเภอไม่ได้รับการตอบสนองจากจังหวัด 4) ปัญหาความยุ่งยากในการจัดทำเอกสารงบประมาณ 5) ปัญหาการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการไม่มีมาตรฐาน 6) ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง 7) ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า 8) ปัญหาการขาดผู้มารับช่วงต่อในโครงการที่ต้องมีการดูแลบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง 9) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ 10) ปัญหาการติดตามประเมินผลงบประมาณมีประสิทธิภาพจำกัด ทั้งนี้ โดยมีการวิเคราะห์สาเหตุและสังเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีหลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์และข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัย

คำสำคัญ นายอำเภอน้ำหนาว บทบาทนายอำเภอ กระบวนการงบประมาณ งบประมาณจังหวัดเพชรบูรณ์

Independent Study title: Roles of Chief District Officer in Provincial Budget Process :
A Case Study of Nam Nao District, Phetchabun Province

Author: Mr. Ram Singhasobhist; **ID:** 2633002585; **Degree:** Master of Public Administration;

Independent Study advisor: Dr. Jirawat Methasuthirat, Assistant Professor;

Academic year: 2021

Abstract

The purpose of this research were to study: (1) the role of the Nam Nao Chief District Officer (CDO) on the budget process of Phetchabun Province, (2) problems and causes as well as a solutions to the problem approached to the role of the Nam Nao CDO in the budget process of Phetchabun Province.

This study is a qualitative research, which is in the form of survey research. There are two study methods which are 1) document data study and 2) field study. The research instruments were in-depth interviews and group discussions. The area of study in this research is Nam Nao District, Phetchabun Province. The key informants were the relevant person who can directly answer the research problem, which were sampled by a purposive sampling method. A total is 15 people.

The results of this research can be summarized as follows: (1) Roles of the Nam Nao CDO in the budget process of Phetchabun Province are as follows; 1) Budget planning: The CDO has a role in reviewing the operating results and the preparation of the district and provincial development plan. 2) Budgeting preparation: The CDO has a role in proposing the district's demand plan to the province. 3) Budget adoption: The CDO may be assigned by the provincial governor to clarify to the Extraordinary Committee to consider the annual budget expenditure bill in both the House of Representatives and the Senate. 4) Budget execution: The CDO must prepare an action plan and a budget expenditure plan to send to the province to collect for submission to the Budget Bureau. Implement projects in the area and disburse the budget. 5) Budget monitoring and evaluation: The CDO must report the progress of the operation to the province for submission to the Budget Bureau and prepare documents to wait for inspection from the provincial internal audit unit and the Office of the Auditor General. (2) Problems in the role of the Nam Nao CDO in the budget process of Phetchabun Province are: 1) the problem of the district development plan not being accepted 2) the problem of the proportion of the budget limit of the province compared to the overall low 3) the problem of the proposal of the plan projects of the district were not responded to by the province 4) the problem of difficulty in preparing budget documents 5) the problems of the committee considering without standards 6) Problems with interference from political parties 7) Problems in budget disbursement delays 8) Problems of some projects that require ongoing maintenance and lack of successors 9) Problems of Lack of public participation in budget expenditure monitoring 10) Problems in monitoring and assessing budgets with limited efficiency. In addition, there are systematically analyzing the causes and synthesizing solutions to problems in accordance with the concepts, theories, principles of public administration and research findings.

Keywords: Nam Nao Chief District Officer, Roles of Chief District Officer, Budget Process, Phetchabun Provincial budget

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี เพราะได้รับความกรุณา แนะนำ ช่วยเหลือเป็นอย่างดี
ยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิรวัดน์ เมธาสุทธีรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษางานวิจัย ซึ่งผู้ศึกษารู้สึก
ซาบซึ้งและเป็นพระคุณอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมพงศ์ มีสมนัย กรรมการสอบ
งานวิจัย ที่ได้กรุณาให้แนวคิด ข้อเสนอแนะหลายประการ ทำให้งานวิจัยฉบับนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญ อัน ได้แก่ นายกฤษณ์ คงเมือง ผู้อำนวยการจังหวัด
เพชรบูรณ์ นางสาวเกศแก้ววิจารณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเขตที่ 11 นายจิรวัดร์
มณี โชติ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ นายสมพงษ์ ทองหนูน้อย นายอำเภอบึงสามพัน
นายวิวัฒน์ วัฒนวงศ์พิภพ นายอำเภอศรีเทพ นางสาวไกล่รุ่ง อัมพฤกษ์ เสมียนตราจังหวัด
เพชรบูรณ์ นายนเรนทร แก้วโท ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อพัฒนาจังหวัด
สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ นายณรงค์ กลัยบุตร ปลัดอำเภอน้ำหนาว นายมนู เชื้อบุญมี ปลัดอำเภอ
น้ำหนาว นางสาวอรสา อ่างศิลา ปลัดอำเภอน้ำหนาว นายอภิสิทธิ์ งามอาจ ปลัดอำเภอน้ำหนาว
นางชนิศา สาชะเรศ เสมียนตราอำเภอน้ำหนาว นางสาวรุ่งมณี ขวัญสิทธิ์ เจ้าหน้าที่ปกครอง และ
นางสาวอุทัยวรรณ คำปัด เจ้าหน้าที่ปกครอง ที่ทำการปกครองอำเภอน้ำหนาว ที่ได้กรุณาสละเวลา
อันมีค่ามาให้สัมภาษณ์และบางท่านได้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มอีกด้วย

อนึ่ง ผู้ศึกษาหวังว่า งานวิจัยฉบับนี้จะมีประโยชน์ไม่มากนักน้อย จึงขอมอบส่วนดี
ทั้งหมดให้แก่เหล่าคณาจารย์ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่ได้
ประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้ศึกษา และขอมอบความกตัญญูกตเวทิตาคุณ แด่บิดา มารดา
และผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนข้อบกพร่องใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาขออภัยเพียงผู้เดียว
และยินดีรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อยังประโยชน์ให้บังเกิดมีขึ้นแก่การพัฒนา
งานศึกษาวิจัยต่อไป

ราม สิงห์โสภณ

กันยายน 2565

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การศึกษา	2
ขอบเขตการศึกษา	3
ประโยชน์ที่ได้รับ	3
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทและผู้นำ	4
ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ	8
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับงบประมาณ	12
แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ	20
ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ	23
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ	31
ข้อมูลและการงบประมาณของอำเภอน้ำหนาว	39
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	46
กรอบแนวคิดการศึกษา	55
บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา	56
รูปแบบและวิธีการศึกษา	56
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	56
ขั้นตอนการดำเนินการศึกษาวิจัย	57
เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย	58
การเก็บรวบรวมข้อมูล	59
การวิเคราะห์ข้อมูล	60

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	62
บทบาทของนายอำเภอน้ำหนาวในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1.....	62
ปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอ น้ำหนาวในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2.....	77
แนวทางการแก้ไขปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอ น้ำหนาวในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3.....	88
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	94
สรุปผลการศึกษา.....	95
อภิปรายผล.....	104
ข้อเสนอแนะ.....	121
บรรณานุกรม.....	123
ประวัติผู้ศึกษา.....	130



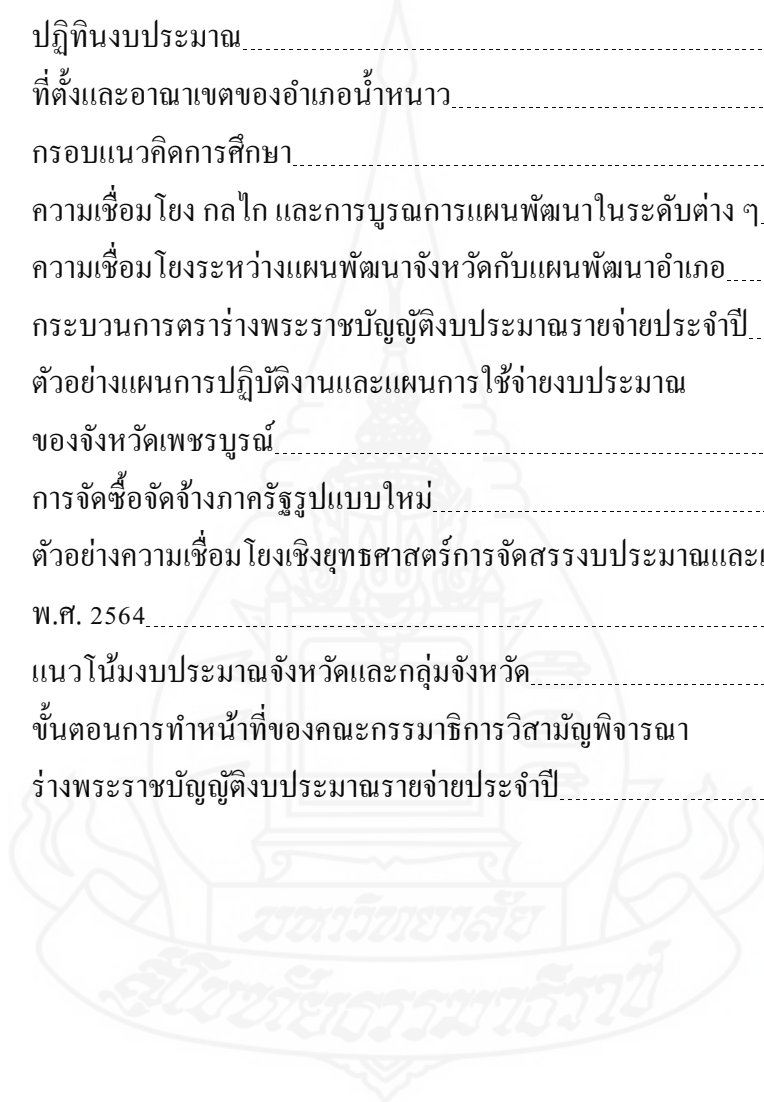
สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 สถิติการได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัดเพชรบูรณ์.....	45
ตารางที่ 3.1 แสดงขั้นตอนการดำเนินการศึกษาวิจัย.....	57
ตารางที่ 4.1 สัดส่วนวงเงินงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2565.....	80
ตารางที่ 5.1 กระบวนการงบประมาณและขั้นตอนย่อย.....	112



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 ทฤษฎีบทบาทผู้จัดการของ Mintzberg.....	8
ภาพที่ 2.2 กระบวนการงบประมาณ.....	31
ภาพที่ 2.3 ปฏิทินงบประมาณ.....	34
ภาพที่ 2.4 ที่ตั้งและอาณาเขตของอำเภอ น้ำหนาว.....	40
ภาพที่ 2.5 กรอบแนวคิดการศึกษา.....	55
ภาพที่ 4.1 ความเชื่อมโยง กลไก และการบูรณาการแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ.....	63
ภาพที่ 4.2 ความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนพัฒนาอำเภอ.....	67
ภาพที่ 4.3 กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	71
ภาพที่ 4.4 ตัวอย่างแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ของจังหวัดเพชรบูรณ์.....	72
ภาพที่ 4.5 การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐรูปแบบใหม่.....	74
ภาพที่ 4.6 ตัวอย่างความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน พ.ศ. 2564.....	79
ภาพที่ 4.7 แนวโน้มงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด.....	79
ภาพที่ 4.8 ขั้นตอนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	83



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่ปรากฏในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561- 2580) โดยเฉพาะประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ข้อ 4.2 กำหนดให้ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ การบริหารจัดการภาครัฐ มีความสอดคล้องเชื่อมโยงและเป็นกลไกสำคัญในการนำยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติ มีการจัดสรร “งบประมาณ” ที่มีลักษณะยึดโยงกับยุทธศาสตร์ในทุกระดับ มีเป้าหมายร่วมกัน ทั้งในเชิงประเด็น เชิงภารกิจ และเชิงพื้นที่ โดยอาศัยข้อมูลขนาดใหญ่ รวมทั้งมีระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ทั้งในระดับยุทธศาสตร์ ภารกิจและพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นการพัฒนา การจัดทำนโยบาย และการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ คำว่า “เชิงพื้นที่” หมายถึง หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เรียกว่า จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน รวมถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น

นายอำเภอถือเป็นตำแหน่งที่สำคัญของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการนำยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยไปปฏิบัติ ตลอดจนรับผิดชอบในระดับพื้นที่อำเภอ เป็นผู้ประสานงานให้การสนับสนุนองค์กรต่าง ๆ ขับเคลื่อนการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ การทำหน้าที่ของนายอำเภอถูกกำหนดโดย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกกว่า 100 ฉบับ จึงถือได้ว่านายอำเภอเป็นตัวแทนรัฐบาลในระดับอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา และดูแลการบริหารงานของอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ช่วยเหลือ นายอำเภอจึงเป็นกลไกหลักที่จะทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จในระดับอำเภอ อย่างไรก็ตาม นอกจากภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่นายอำเภอมีอยู่เดิมแล้ว องค์ความรู้เกี่ยวกับการงบประมาณของอำเภอ กลับยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับจังหวัดและท้องถิ่น

ในด้านระบบงบประมาณของไทย สำนักงบประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System : SPBBS) มาใช้ในการบริหารจัดการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา เพื่อให้สอดคล้องกับ 3 มิติได้แก่ มิติของวาระสำคัญเร่งด่วนตามนโยบายรัฐบาล (Agenda) มิติของกระทรวง กรม (Function) และ มิติของจังหวัดและท้องถิ่น (Area) มีการตรากฎหมาย ระเบียบขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณ การบริหารงานเชิงพื้นที่และการทำแผน อาทิ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.2560 โดยกำหนดให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณ มีระบบผู้ว่าซีอีโอในระดับจังหวัดอย่างชัดเจน แตกต่างจากในระดับอำเภอ

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความกระจ่าง ผู้วิจัยจึงประสงค์ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทนายอำเภอ ในกระบวนการงบประมาณของจังหวัด และเนื่องจากผู้วิจัยดำรงตำแหน่งนายอำเภอน้ำหนาว ซึ่งเป็น 1 ใน 11 อำเภอของจังหวัดเพชรบูรณ์ แม้จะเป็นอำเภอขนาดเล็ก ประชากร 18,680 คน พื้นที่ 929.54 ตร.กม. แต่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์เพราะเป็นพื้นที่ต้นน้ำ มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์ มีศักยภาพในเชิงการท่องเที่ยวชุมชนและเกษตรมูลค่าสูง แต่ยังคงขาดแคลนงบประมาณพื้นฐานอีกเป็นจำนวนมาก โดยในรอบ 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมา พ.ศ. 2560 – 2564 อำเภอน้ำหนาวได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบพัฒนาจังหวัดเพียง 1 โครงการด้านการขุดลอกอ่างเก็บน้ำ จำนวน 6.1 ล้านบาท ผู้วิจัยจึงกำหนดเป็นกรณีศึกษา อำเภอน้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์ ตามกรอบประเด็นปัญหาการวิจัย ดังนี้

1. นายอำเภอน้ำหนาวมีบทบาทในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์อย่างไรบ้าง
2. ปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอน้ำหนาวในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์มีอะไรบ้าง
3. แนวทางการแก้ไขปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอน้ำหนาวในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์มีอะไรบ้าง

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาบทบาทนายอำเภอน้ำหนาวในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์

2. เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอ น้ำหนาว ในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์

3. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอ น้ำหนาว ในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์

3. ขอบเขตการศึกษา

3.1 หน่วยงานหรือพื้นที่เป็นการศึกษาวิจัยบุคคลในตำแหน่งนายอำเภอ น้ำหนาว ซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ อันเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคจากจังหวัด

พื้นที่ศึกษาคือ อำเภอ น้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์

3.2 เนื้อหา

เป็นการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทนายอำเภอ น้ำหนาว ในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ อันประกอบไปด้วยการวางแผนงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลงบประมาณ

3.3 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของการวิจัยนี้คือ บุคลากรผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอและผู้เกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัดและส่วนกลาง

3.4 ระยะเวลา

ในห้วงวันที่ 1 มิถุนายน 2565 – 31 สิงหาคม 2565 รวมระยะเวลา 3 เดือน

4. ประโยชน์ที่ได้รับ

4.1 ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและเพิ่มบทบาทของนายอำเภอ ที่มีต่อกระบวนการงบประมาณของจังหวัด

4.2 ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาขั้นตอนกระบวนการงบประมาณของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

4.3 ใช้ประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการส่งเสริมกระบวนการงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในงานวิจัยเรื่องบทบาทนายอำเภอในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดนี้ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับแนวคิดทฤษฎีหลักการ ระเบียบกฎหมาย ข้อมูล และงานวิจัยอื่น ในหลายแง่มุม ซึ่งสามารถจำแนกตามหัวเรื่องหรือประเด็นได้ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทและผู้นำ
2. ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับงบประมาณ
4. แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ
5. ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ
6. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ
7. ข้อมูลและการงบประมาณของอำเภอน้ำหนาว
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทและผู้นำ

1.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

ในมุมมองทั่วไป ตามที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2545 ได้ให้นิยามของคำว่า “บทบาท” ไว้ว่าหมายถึง การทำตามบท การทำตามหน้าที่ โดยปริยาย หมายความว่า การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู ส่วนในสารานุกรม Britannica ระบุความหมายของคำว่า บทบาท (role) ว่าเป็น พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังของปัจเจกชนผู้ดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพทางสังคม (สืบค้นจาก <https://www.britannica.com> เมื่อวันที่ 30 มิ.ย. 65) ในขณะที่นักวิชาการโดยเฉพาะด้านสังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคมหลายท่าน ได้เสนอทัศนะที่มีต่อคำว่าบทบาทแตกต่างกันไป ดังนี้

Broom and Selznick (1973, p. 26) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน เสนอว่า บทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพหรือตำแหน่งในสังคม

Cohen (1979, p. 36) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง สิ่งที่สังคมได้กำหนดเฉพาะเจาะจงให้บุคคลปฏิบัติ และสิ่งที่บุคคลได้ปฏิบัติจริง

สุพัตรา สุภาพ นักสังคมวิทยาชาวไทย (2536, หน้า 26) ได้ให้นิยามของคำว่า บทบาท ว่าหมายถึง การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพนั้น

สุนทร กุญชร (2545, หน้า 10) ได้เคยให้ทัศนะเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า หมายถึง แนวทางของการแสดงออกหรือการปฏิบัติตามอำนาจที่กำหนดไว้ในตำแหน่งทางสังคม ทางหน้าที่ การงาน ตามสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคลที่เป็นอยู่

Turner (1994, p. 49) มองว่า บทบาท คือ ข้อต่อระหว่างสังคมกับปัจเจกบุคคล และได้แบ่งประเภทของบทบาทเป็น 3 ชนิด ได้แก่

1. บทบาทในอุดมคติหรือตามใบสั่ง (Ideal or Prescribed roles) เป็นบทบาทที่กำหนดไว้เป็นกฎหมาย หรือตามความคาดหวังของสังคม เป็นแบบฉบับที่สมบูรณ์และเน้นให้ปัจเจกบุคคลปฏิบัติตามความคาดหวังนั้น

2. บทบาทที่บุคคลเข้าใจหรือตามใจ (Perceived or Subjective roles) เป็นบทบาทที่ปัจเจกบุคคลรับรู้ ตีความหมายและประเมินความคาดหวังตามอัตวิสัย เป็นการคิดด้วยตนเองว่า บทบาทนั้นควรเป็นอย่างไร มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับค่านิยม ทัศนคติ บุคลิกภาพและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล

3. บทบาทจริง (Actual or Enacted roles) เป็นบทบาทที่ปัจเจกบุคคลแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมจริง เป็นการกระทำหรือการปฏิบัติที่เปิดเผยต่อโลกสังคม ทั้งนี้ อาจสอดคล้องกับ บทบาทในอุดมคติหรือบทบาทที่บุคคลเข้าใจหรือไม่ก็ได้

1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะต่อคุณลักษณะหรือองค์ประกอบของบทบาทยุทธศาสตร์ผู้นำหรือผู้บริหาร อาทิเช่น ชงยุทธ เกษสาคร (2542, หน้า 114 - 117) กล่าวถึงบทบาทของผู้นำไว้ว่ามี 14 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ผู้นำในฐานะผู้บริหาร
2. ผู้นำในฐานะนักวางแผน
3. ผู้นำในฐานะผู้กำหนดนโยบาย
4. ผู้นำในฐานะผู้ชำนาญการ
5. ผู้นำในฐานะตัวแทนของกลุ่ม
6. ผู้นำในฐานะผู้ควบคุมความสัมพันธ์
7. ผู้นำในฐานะผู้ให้คำแนะนำและให้โทษ

8. ผู้นำในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย
9. ผู้นำในฐานะบุคคลตัวอย่าง
10. ผู้นำในฐานะสัญลักษณ์ของกลุ่ม
11. ผู้นำในฐานะผู้รับผิดชอบแทนสมาชิกกลุ่ม
12. ผู้นำในฐานะนักอุดมคติ
13. ผู้นำในฐานะผู้เป็นเสมือนบุพการี
14. ผู้นำในฐานะตัวแทนผู้รับ โทษของกลุ่ม

ฉันทน์ ศรีทอง (2552, หน้า 86 - 87) มองว่า บทบาทของผู้นำมี 7 ประการ ดังนี้

1. บทบาทตัวแทนของหน่วยงาน ประกอบด้วย การเป็นตัวแทนของหน่วยงานในพิธีการ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารจากภายนอก การต้อนรับผู้มาเยี่ยมเยียนหน่วยงาน
2. บทบาทนักพูด ประกอบด้วย การนำเสนอกิจกรรมของหน่วยงาน การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่หน่วยงาน การประชาสัมพันธ์กิจกรรมของหน่วยงานให้เป็นที่รู้จัก
3. บทบาทนักเจรจาต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงาน เช่น การต่อรองจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ การต่อรองราคาก่อสร้างอาคารที่ทำการใหม่ของหน่วยงาน เป็นต้น
4. บทบาทพี่เลี้ยง คือ การสอนงานแก่ผู้ตามและเพื่อนร่วมงานในหน่วยงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น ถูกต้อง ผลงานได้มาตรฐาน มีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
5. บทบาทนักสร้างทีมงาน เป็นการรวมพลังความสามัคคีของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งและเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ
6. บทบาทนักแก้ปัญหาด้านเทคนิค โดยการให้บริการแก่ทีมงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญหรือผู้แนะนำด้านวิชาการ เพื่อให้การทำงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
7. บทบาทผู้ประกอบการ คือ เป็นผู้วางแผน กำหนดกลยุทธ์ บริหารงาน รับความเสี่ยง และตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้มีส่วนได้เสีย ทำให้หน่วยงานอยู่รอดและเจริญเติบโต

Mintzberg (1973, pp. 23 – 66) ได้เสนอทฤษฎีบทบาทผู้จัดการหรือนักบริหาร (Managerial Roles Theory) ว่าประกอบด้วย 3 กลุ่ม 10 ด้าน ได้แก่

กลุ่มที่ 1 บทบาทเชิงความสัมพันธ์ (Interpersonal Roles) แบ่งเป็น 3 ด้าน คือ

1. บทบาทด้านการเป็นตัวแทนเชิงสัญลักษณ์ขององค์กร (Figurehead Role) ผู้บริหารเป็นตัวแทนขององค์กรอย่างเป็นทางการ จึงต้องทำหน้าที่เชิงสัญลักษณ์ในกิจกรรมต่าง ๆ

2. บทบาทด้านการเป็นผู้นำ (Leader Role) ผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบพันธกิจขององค์กร มีหน้าที่สั่งการ จูงใจ และนำผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนปลูกฝังความรักสามัคคีของคนในองค์กรให้ปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

3. บทบาทด้านการเป็นผู้ติดต่อสร้างความสัมพันธ์ (Liaison Role) ผู้บริหารมีหน้าที่รักษาเครือข่ายการสื่อสารจากภายนอกเพื่อจัดหาข้อมูล ต้องสร้างเสริมและธำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีกับบุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์กร

กลุ่มที่ 2 บทบาทเชิงข้อมูลข่าวสาร (Information Roles) แบ่งเป็น 3 ด้าน คือ

4. บทบาทด้านการเป็นผู้ติดตามผล (Monitor Role) ผู้บริหารต้องมีบทบาทในการติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค และเร่งหาแนวทางแก้ไข

5. บทบาทด้านการเป็นผู้เผยแพร่ (Disseminator Role) ผู้บริหารมีบทบาทเป็นผู้รับข้อมูลข่าวสารจากภายนอก แล้วถ่ายทอดเผยแพร่ไปสู่บุคลากรภายในองค์กร

6. บทบาทด้านการเป็นโฆษก (Spokesman Role) ผู้บริหารมีบทบาทเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร แผน นโยบาย โครงการ การปฏิบัติ ในเวทีสาธารณะและต่อบุคคลภายนอก

กลุ่มที่ 3 บทบาทเชิงการตัดสินใจ (Decisional Roles) แบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

7. บทบาทด้านการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur Role) ผู้บริหารมีบทบาทในการวางแผน บริหารจัดการ จัดองค์กรและสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างโอกาสดิถีริเริ่มโครงการเพื่อการเปลี่ยนแปลง ทำให้องค์กรอยู่รอดและมีความเจริญก้าวหน้าเปรียบเสมือนเป็นผู้ประกอบการ

8. บทบาทด้านการเป็นผู้แก้ปัญหา (Disturbance Handler Role) ผู้บริหารมีบทบาทรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมตลอดถึงทำให้ผ่านพ้นวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ไปได้

9. บทบาทด้านการเป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (Resource Allocator Role) ผู้บริหารมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากร อันได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่จำกัดขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด

10. บทบาทด้านการเป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator Role) ผู้บริหารมีหน้าที่เป็นผู้เจรจาต่อรองในเวทีการเจรจาที่สำคัญ คลี่คลายและระงับข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในวิสัยที่จัดการได้



ที่มา : Mintzberg (1973, pp. 25)

ภาพที่ 2.1 ทฤษฎีบทบาทผู้จัดการของ Mintzberg

2. ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

นายอำเภอ (ผู้อำนวยการสูง) เป็นตำแหน่งผู้บริหารของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้นำนโยบายรัฐบาลและภารกิจของ กระทรวงมหาดไทยไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมในพื้นที่ระดับอำเภอ ทั้งยังเป็น ผู้บริหารงานในเชิงบูรณาการกับทุกภาคส่วนและปฏิบัติงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน โดยมี บทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแล “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภออย่างรอบ คำน ทั้งนี้ มีระเบียบกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไว้หลายฉบับ ที่สำคัญมีดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 62 “ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา บรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ...”

มาตรา 65 “นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งที่แจ่มแจ้งของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการ จังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย”

กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง นายอำเภอไว้อย่างชัดเจน เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่และการบริหารราชการของอำเภอให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักกฎหมายปกครอง ฉะนั้นเรื่องเกี่ยวกับการงบประมาณซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ กฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการจึงสอดแทรกอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่นายอำเภอมีอยู่ โดยปริยาย นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไว้อย่างวิจิตร พิสดาร คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

2.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

มาตรา 66 “...นายอำเภอหรือถ้าเป็นตำแหน่งพิเศษเรียกว่าผู้ว่าราชการอำเภอ เป็นหัวหน้าการปกครองทั่วไปในอำเภอ และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเมือง มีอำเภอละคนหนึ่ง...”

มาตรา 68 “...นายอำเภอมีอำนาจในส่วนราชการฝ่ายพลเรือนเหนือข้าราชการทุก แผนกที่ประจำรักษาราชการในอำเภอนั้น...”

มาตรา 83 – 132 ได้ระบุหน้าที่และอำนาจของนายอำเภอ ซึ่งแบ่งเป็น 8 ด้าน ได้แก่

- 1) การปกครองท้องที่
- 2) การป้องกันภัยอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่
- 3) การที่เกี่ยวด้วยความแพ่งและความอาญา
- 4) การป้องกันโรคภัย
- 5) บำรุงการทำนา ค้าขาย ป่าไม้ และทางไปมาต่อกัน
- 6) บำรุงการศึกษา
- 7) การเก็บภาษีอากร
- 8) หน้าที่เบ็ดเสร็จ โดยมีจุดสำคัญอยู่ที่มาตรา 132 ดังนี้

มาตรา 132 “หน้าที่ของกรรมการอำเภอนอกจากที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่นี้ ยังต้องทำตามความซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายอย่างอื่น ๆ อันกำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอ แม้พระราชกำหนดกฎหมายใดมิได้ระบุไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายนั้น ๆ ว่าเป็นหน้าที่ของผู้ใดก็ให้พึงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอที่จะรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ”

อำนาจหน้าที่ตามที่ระบุในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณยังไม่พัฒนามากนัก อย่างไรก็ตามในมาตราที่ 132 ได้อุดช่องโหว่อำนาจหน้าที่ที่อยู่นอกเหนือบทบัญญัติไว้หมดแล้ว จึงหมายความว่า นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณรวมอยู่ด้วยแล้ว

2.3 หน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติของตำแหน่งนายอำเภอ (ประเภทอำนาจการ ระดับสูง)

2.3.1 หน้าที่ความรับผิดชอบ

นายอำเภอมีหน้าที่บริหารงานในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน มีความรับผิดชอบในการกำกับควบคุมงานด้านการปกครอง รวมถึงการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงาน

2.3.2 ลักษณะงานที่ปฏิบัติ

นายอำเภอต้องปฏิบัติหน้าที่กำหนดนโยบาย ติดต่อประสานงาน วางแผน มอบหมายงาน วินิจฉัยสั่งการ ควบคุมตรวจสอบ ให้คำปรึกษาแนะนำ ปรับปรุงแก้ไข ติดตามประเมินผล และแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย เพื่อเสนอแนะแนวทางในด้านการปกครอง การบริหารราชการอำเภอ กำกับดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบดูแลภารกิจทั้งปวงที่เกี่ยวข้องเพื่อผลประโยชน์สุขและความสงบสุขให้กับประชาชนในพื้นที่ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนของส่วนราชการหรือรัฐบาลในการร่วมประชุมเจรจาเกี่ยวกับงานด้านการปกครองทั้งในประเทศและต่างประเทศ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีลักษณะงานที่ปฏิบัติ ดังนี้

1) ด้านแผนงาน

(1) วางแผนงาน โครงการเพื่อกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนกลยุทธ์ของส่วนราชการที่สังกัด

(2) บูรณาการแผนงาน โครงการกิจกรรมขนาดใหญ่เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงาน

(3) ติดตามเร่งรัดการดำเนินงานกิจกรรมที่มีความหลากหลายและซับซ้อน ให้เป็นไปตามแผนงาน โครงการตลอดจนประเมินผลและรายงานการดำเนินงาน

2) ด้านบริหารงาน

(1) กำหนดกลยุทธ์ ระบบงาน และวิธีการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่

(2) มอบหมาย กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ให้คำแนะนำ ปรับปรุงแก้ไข ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่หลากหลายและเบ็ดเสร็จของหน่วยงาน

(3) วินิจฉัย สั่งการ เรื่องที่มีขอบเขตผลกระทบในวงกว้าง หรือมีความ ซับซ้อนของประเด็นปัญหา ซึ่งต้องพิจารณาอนุมัติ อนุญาต การดำเนินการตามภารกิจที่หน่วยงาน รับผิดชอบ

(4) ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ เอกชน และบุคคล ที่เกี่ยวข้อง เพื่อความร่วมมือหรือบูรณาการงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ผู้รับบริการ

(5) ชี้แจงข้อเท็จจริง พิจารณาให้ความเห็น ข้อเสนอแนะในที่ประชุม คณะกรรมการและคณะทำงานที่ได้รับแต่งตั้งหรือเวทีเจรจาในระดับหน่วยงานหรือองค์กรทั้งใน ประเทศและต่างประเทศ ในฐานะเป็นผู้มีบทบาทหลัก เพื่อรักษาผลประโยชน์ของราชการและ ประเทศชาติ

3) ด้านบริหารทรัพยากรบุคคล

(1) จัดระบบงานและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีความ หลากหลายทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพสอดคล้องกับภารกิจเพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิด ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า

(2) ติดตามและประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชา เพื่อให้การ ปฏิบัติงานสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานและบรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ตามที่ กำหนด

(3) ให้คำปรึกษาแนะนำ ปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในบังคับบัญชา เพื่อให้เกิดความสามารถ ประสิทธิภาพและสมรรถนะที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ

(4) ปรับปรุงหรือหาแนวทางวิธีการใหม่หรือกลยุทธ์ในการบริหาร ทรัพยากรบุคคล เพื่อพัฒนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการผลิตผลงาน การบริการ หรือผลการดำเนินงาน ที่มีคุณภาพที่ดีขึ้น

4) ด้านบริหารทรัพยากรและงบประมาณ

(1) วางแผนการใช้ทรัพยากรและงบประมาณของหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบสูง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายพันธกิจและเป็นไปตามเป้าหมายของส่วนราชการ

(2) ติดตามตรวจสอบการใช้ทรัพยากรและงบประมาณจำนวนมาก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าและเป็นไปตามเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนด

จะเห็นว่า ลักษณะงานที่ปฏิบัติของนายอำเภอ ลำดับที่ 2.4) ด้านบริหารทรัพยากรและงบประมาณ ได้ระบุให้นายอำเภอมีบทบาทหน้าที่ในการวางแผนงบประมาณ ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ภายใต้เงื่อนไขความสอดคล้องกับนโยบาย พันธกิจ เป้าหมาย ความมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และมีผลสัมฤทธิ์

3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับงบประมาณ

3.1 กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับงบประมาณ

3.1.1 ในกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) ที่ก่อตัวขึ้นในช่วง ค.ศ. 1887 ถือว่าการบริหารภาครัฐต้องคำนึงถึงหลัก 3E's คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความประหยัด (Economy) (Pfiffner, 2004) โดยประกอบไปด้วยแนวคิดหลักๆ อาทิ แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง (Politics/Administration Dichotomy) ของ Woodrow Wilson แนวคิดว่าด้วยองค์กรที่มีขนาดใหญ่ มีระเบียบแบบแผนและความสลับซับซ้อน หรือ ทฤษฎีระบบราชการ (The Bureaucracy Theory) ของ Max Weber แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของ Frederick W. Taylor แนวคิดการจัดการเชิงมนุษยสัมพันธ์ของ Elton Mayo ทฤษฎีมนุษยนิยมของ Abraham H. Maslow และ Douglas McGregor แนวคิดหลักการบริหารของ Henri Fayol และ Gulick & Urwick เป็นต้น

ในทัศนะของ Gulick ซึ่งแสดงไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1937 มองว่า บทบาทหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอยู่ 7 ประการ เรียกรวมได้เป็น POSDCORB อันได้แก่

1) การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์กรว่าควรทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อะไร และต้องดำเนินการอย่างไร

2) การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง การจัดตั้งโครงสร้างอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการภายในองค์กรเพื่อวางระบบการทำงานและกำหนดขั้นตอนกระบวนการทำงาน

3) การสั่งการ (Directing) หมายถึง การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือจัดการมีหน้าที่ต้องตัดสินใจและถ่ายทอดออกมาเป็นคำสั่งหรือคำแนะนำ ตลอดจนการทำหน้าที่เป็นผู้นำขององค์กร

4) การบรรจุ (Staffing) หมายถึง การบริหารงานบุคคลเพื่อคัดสรรบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และการจัดเตรียมบรรยากาศการทำงานที่ดี

5) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การสื่อสารและเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของส่วนงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

6) การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานความคืบหน้า ปัญหาอุปสรรค ผลงาน ตลอดจนความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นภายในองค์กร โดยอาจมีการวิจัย สำนักรวมอยู่ด้วย

7) การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การวางแผนและการบริหารเงิน การเบิกจ่ายและการควบคุมด้านการเงินและบัญชี (Gulick, 1937, p. 13)

จะเห็นได้ว่า Gulick ได้เริ่มให้ความสำคัญต่อเรื่องเกี่ยวกับการงบประมาณ โดยบรรจุไว้เป็น 1 ใน 7 หน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามยังเป็นเพียงการระบุกิจกรรมไว้แต่ไม่ได้มีการวางแผนคิดเชิงปทัสฐานว่าควรดำเนินการหรือมีบทบาทอย่างไร เพราะอะไร และเพื่ออะไร

3.1.2 ในกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration : NPA) ซึ่งเกิดขึ้นในห้วงทศวรรษที่ 1960 เปลี่ยนมุมมองจากเดิมที่ยึดถือปรัชญาแบบปฏิฐานนิยมเชิงตรรกะซึ่งมีความพยายามแยกค่านิยมและข้อเท็จจริงออกจากกันมาเป็นปรัชญาแบบปรากฏการณ์วิทยาเพื่อเชื่อมโลกของรัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิชาการเข้ากับโลกแห่งความเป็นจริงมากขึ้น (พิทยา บวรวัฒนา, 2558, หน้า 172) นักคิดแนวนี้ อาทิเช่น Dwight Waldo, H. George Frederickson, W. Henry Lambright, Frank Marini, John Rehfuss เป็นต้น

Rehfuss (1973, pp. 225 – 226) เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่มีฐานความเชื่อ 3 ประการ ได้แก่

1) การบริหารงานของรัฐต้องยึดหลักความยุติธรรมทางสังคม (Social Equity) แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ มุ่งให้บริการพิเศษแก่กลุ่มคนที่เสียเปรียบและมีอิทธิพลทางการเมืองต่ำ

2) องค์กรต้องให้ความสำคัญต่อลูกค้าผู้รับบริการ (Client) และลูกค้าควรมีอำนาจประเมินผลการทำงานขององค์กรด้วย

3) นักบริหารต้องเป็นคนที่กระตือรือร้น (Proactive Administrator) ทำหน้าที่คอยตรวจสอบคัดค้านหากพบนโยบายที่ไม่เหมาะสม และต้องบริหารโครงการที่รับผิดชอบเชิงรุกเพื่อสนับสนุนความยุติธรรมทางสังคม

Schick (1975, pp. 161 – 166) มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ยึดถือหลัก 4 ประการ ได้แก่

- 1) ต้องศึกษาปัญหาและเรื่องราวต่าง ๆ ในโลกความเป็นจริง
- 2) ต้องเน้นค่านิยมและสิ่งที่ควรเป็น เช่น การช่วยเหลือบุคคลที่เสียเปรียบในสังคม
- 3) ต้องสนับสนุนความยุติธรรมทางสังคม
- 4) ต้องสนับสนุนให้องค์การมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์

จะเห็นได้ว่านักคิดในกระบวนทัศน์นี้เน้นให้ความสำคัญต่อความยุติธรรมในสังคม การดูแลผู้เสียเปรียบหรือกลุ่มเปราะบาง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการงบประมาณในแง่การกระจายหรือจัดสรรทรัพยากรเชิงรุก ให้แก่ผู้เสียเปรียบในสัดส่วนที่มากกว่าผู้ได้เปรียบ เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือช่องว่างทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองให้น้อยลง

3.1.3 ในกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1993 เมื่อ David Osborne และ Ted Gaebler ได้เสนอแนวคิดทางการบริหารจัดการเพื่อปรับระบบการบริหารงานของภาครัฐจากเดิมที่เป็นรัฐบาลแบบราชการ (bureaucratic government) มาเป็นรัฐบาลเชิงผู้ประกอบการ (entrepreneurial government) โดยเขียนหนังสือเรื่อง Reinventing the Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector เป็นแนวคิดการสร้างรัฐบาลบนหลักคิดของความเป็นผู้ประกอบการบนพื้นฐานของการใช้กลไกตลาด (Hood, 1991, pp. 3 - 19) ทั้งนี้เนื่องจากว่าประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะต้องการให้องค์การภาครัฐมีการปรับปรุงการบริการให้ทันสมัย สะดวกรวดเร็ว เข้าถึงได้ง่ายและหลายช่องทาง และสามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการแบบเดียวกับการดำเนินการของภาคเอกชน ตัวอย่างของนักคิดในกระบวนทัศน์นี้ ได้แก่ C. Hood, J. Boston, D. Osborne & T. Gaebler เป็นต้น

Osborne and Gaebler ได้เสนอแนวคิดการประดิษฐ์คิดค้นระบบใหม่ (Reinventing Government) ซึ่งมีองค์ประกอบ 10 ประการ ดังนี้ (1992, pp. 16 – 22)

- 1) ระบบราชการแห่งการกระตุ้นหรือจุดประกาย เป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าเป็นผู้ปฏิบัติเสียเอง (Catalytic Government : Steering rather than rowing) รัฐบาลหรือระบบราชการควรมีบทบาทในการกำกับดูแล เช่น ในเชิงการตรวจสอบ การให้ความรู้ทางวิชาการ โดยลดบทบาทในการเป็นผู้ปฏิบัติเองลงและเน้นให้เอกชนเข้ามามีบทบาท เช่น รูปแบบของการจ้างเหมาเอกชน

2) ระบบราชการที่ชุมชนเป็นเจ้าของ ให้อำนาจชุมชนจัดการตนเองมากกว่า การคอยให้บริการชุมชน (Community Owned Government : Empowering rather than serving) ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบตนเองให้มากที่สุด เนื่องจากชุมชนเป็นผู้ใกล้ชิดปัญหาตลอดเวลา เข้าใจ และสามารถหาทางแก้ไขได้ดีกว่ารัฐ ภาครัฐไม่ควรเข้าไปก้าวก่าย หรือรับผิดชอบโดยการให้บริการรับใช้ในกิจกรรมของชุมชนไปเสียทั้งหมด

3) ระบบราชการแห่งการแข่งขัน สอดแทรกการแข่งขันเข้าไปในการส่งมอบ การบริการ (Competitive Government : Infection competitive into service delivery) รัฐบาลควรสร้าง ระบบการแข่งขัน โดยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการส่งมอบการบริการแก่ประชาชนเพื่อเป้าหมาย การบริการที่ดีที่สุดในด้านที่ต่ำที่สุด ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องคงบทบาทในการเป็นผู้กำกับกติกาแนวทาง เพื่อให้เกิดความเสมอภาค ป้องกันการผูกขาดตัดตอนในการให้บริการประชาชน

4) ระบบราชการที่ขับเคลื่อนด้วยพันธกิจแทนการขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (Mission-Driven Government : Transforming rule-driven organizations) ระบบราชการแบบเก่า ขับเคลื่อนด้วยกฎหมาย ระเบียบขั้นตอนที่ยุงยากสลับซับซ้อน และทำให้ข้าราชการต้องยึดถือ ปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเนื่องจากเกรงจะมีความผิดหากมีการละเมิด ผลคือการให้บริการประชาชน ล่าช้า ระบบราชการที่ควรเป็นต้องหันมาขับเคลื่อนด้วยพันธกิจแทน ลดกฎระเบียบขั้นตอนลง

5) ระบบราชการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ จัดระบบงบประมาณ โดยคำนึงถึง เป้าหมายมิใช่ปัจจัยนำเข้า (Results-Oriented Government : Funding outcomes, not inputs) ภาครัฐ จัดสรรงบประมาณ โดยยึดผลสำเร็จตามเป้าหมาย อันได้แก่ ผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบ มิใช่จัดสรรตามโครงการที่ของงบประมาณซึ่งมักจะเหมือนเดิมเพียงแต่เพิ่มเติมจำนวนวงเงินที่ละ น้อยในแต่ละปีโดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสม สำคัญจำเป็นและผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับกลับมา

6) ระบบราชการที่ขับเคลื่อนโดยลูกค้า ตอบสนองความต้องการของลูกค้ามิใช่ ระ บ บ ราชการ เอง (Customer Driven Government : Meeting the needs of the customer, not the bureaucracy) รัฐบาลต้องมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีมุมมองว่าประชาชนคือลูกค้า รัฐบาลต้องทราบปัญหาความเดือดร้อนความต้องการอย่างลึกซึ้ง เข้าถึงอย่างถ่องแท้ เพื่อนำมากำหนด วิธีการแก้ไขอย่างถูกต้องเหมาะสมโดยมีเป้าหมายเพื่อประชาชนมิใช่เพื่อตัวระบบราชการเอง

7) ระบบราชการแบบผู้ประกอบการ เป็นนักหามิใช่ค่าใช้จ่าย (Enterprising Government : Earning rather than spending) ระบบราชการต้องพิจารณาค้นหา ช่องทางในการจัดหารายได้หรือทรัพยากรจากภายนอกเข้ามายังองค์กร และนำมาบริหารจัดการ อย่างคุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุด มิใช่มุ่งใช้ทรัพยากรในแต่ละปีให้หมดไปอย่างเปล่าประโยชน์

8) ระบบราชการที่มองไปข้างหน้า ป้องกันมากกว่าคอยแก้ไข (Anticipatory Government : Prevention rather than cure) การปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐต้องมีวิสัยทัศน์ในระยะยาว มุ่งค้นหา วิเคราะห์และดำเนินการป้องกันการเกิดปัญหาเชิงรุก มิใช่ปล่อยให้ปัญหาละเลเยินให้ปัญหาเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าแล้วคอยแก้ไขแบบเชิงรับ

9) ระบบราชการที่กระจายอำนาจ เพิ่มการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม ลดลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Decentralized Government : From hierarchy to participation and teamwork) ระบบราชการควรมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่สั้นลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการปฏิบัติภารกิจ และต้องเพิ่มการมีส่วนร่วมของข้าราชการระดับล่างหรือผู้ปฏิบัติให้มากขึ้น กระตุ้นความคิดสร้างสรรค์และข้อเสนอใหม่ กระจายอำนาจการตัดสินใจ

10) ระบบราชการที่มุ่งเน้นตลาด ยกกระดานการเปลี่ยนแปลงโดยใช้กลไกตลาด (Market-Oriented Government : Leveraging change through the market) หน่วยงานภาครัฐควรลดบทบาทในการดำเนินการกิจด้วยตนเอง แล้วหันมาใช้ภาคเอกชนและอยู่ภายใต้กลไกตลาดที่มีการแข่งขัน โดยรัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน ควบคุมการให้บริการของเอกชนให้มีคุณภาพ

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณคือ ข้อ 5) ระบบราชการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ จัดระบบงบประมาณโดยคำนึงถึงเป้าหมายมิใช่ปัจจัยนำเข้า และข้อ 7) ระบบราชการแบบผู้ประกอบการ เป็นนักหาמיใช้ทรัพยากร ในมุมมองของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การงบประมาณซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการคลังถือเป็นภารกิจสำคัญของภาครัฐเพราะเสถียรภาพของเศรษฐกิจคือภาพสะท้อนเสถียรภาพในการบริหารประเทศทั้งระบบ ภาครัฐสามารถเลือกใช้นโยบายการคลังและการงบประมาณควบคู่ไปกับนโยบายทางสังคมอื่น เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างรวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงได้ (กฤษฎณ์ รักษาจิเจริญ, 2557, หน้า 4)

นอกจากนี้ ยังมีอีกแนวคิดสำคัญตามกระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือ หลักการบริหารจัดการที่ดี แนวความคิดนี้ได้รับการผลักดันโดยธนาคารโลก (World Bank) ในการมุ่งเน้นให้ระบบการบริหารงานของราชการได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนยังผลให้ประเทศพัฒนาไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้ซึ่งสาระสำคัญของแนวความคิดนี้ประกอบด้วย

1) ความรับผิดชอบต่อสังคมและการพร้อมที่จะรับการตรวจสอบได้ตลอดเวลา (Accountability)

2) ความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการบริหารจัดการทุกขั้นตอน

3) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรวดเร็ว ความคล่องตัวในการบริหารงานทุกระดับ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติของภาครัฐ

4) การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowerment) เพื่อให้ประชาชนรับผิดชอบตนเอง มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นและตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐได้

5) การมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของผู้ร่วมงานภายในองค์กรและระหว่างองค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม และเกิดลักษณะการทำงานสื่อสารสองทาง (Two-way Communication)

6) หลักนิติธรรม (Legal Framework) การบริหารโดยยึดหลักที่ถูกต้องตามกฎหมาย จะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมและองค์กรได้

7) การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Responsiveness) ข้าราชการจะต้องมีทัศนคติว่าผู้มาขอรับบริการเปรียบเสมือนลูกค้า ต้องยึดประชาชนหรือผู้มาขอรับบริการมากกว่าที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา

8) หลักจริยธรรม (Ethics) องค์กรที่บุคลากรทุกระดับในองค์กรเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรมย่อมนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาบุคคลภายนอก (อ้างใน กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2564, หน้า 13 – 14)

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลทุกข้อล้วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการงบประมาณ เป็นรากฐานของการออกแบบกระบวนการงบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐต้องคำนึงถึง

3.1.4 ในกระบวนการทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ซึ่งเกิดขึ้นในห้วงปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา Denhardt and Denhardt ได้เสนอทางเลือกใหม่เกี่ยวกับการบริหารภาครัฐจากรากฐานทฤษฎีประชาธิปไตย โดยเน้นไปที่คุณค่าหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เห็นว่าประชาชนเป็นพลเมือง มิใช่เป็นเพียงลูกค้าตามที่กระบวนการทัศน์ NPM มอง ประโยชน์สาธารณะคือคุณค่าร่วมของทุกคนในสังคมมิใช่ผลประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดหรือด้านหนึ่งด้านใด บทบาทที่ควรเป็นของรัฐบาลและระบบราชการคือ การบริการ (Denhardt and Denhardt, 2000, pp. 549 - 559) ทั้งนี้ รัฐจะส่งมอบบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ บนหลักการ 7 ประการ ได้แก่

- 1) การให้บริการประชาชนในฐานะพลเมืองแห่งรัฐมิใช่ลูกค้า
- 2) การบริหารราชการโดยถือผลประโยชน์แห่งสาธารณะเป็นเป้าหมาย มิใช่เป็นเพียงผลพลอยได้จากกระบวนการปฏิรูปที่คนสร้างขึ้น

3) การให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะเหนือความเป็นผู้ประกอบการ ในทัศนะนี้คนต้องได้รับความสำคัญเหนือกว่าประสิทธิภาพการผลิต

4) ผู้บริหารควรเรียนรู้การคิดเชิงยุทธศาสตร์ แต่นำไปปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตย

5) ตระหนักว่าการสร้างให้เกิดการรับผิดชอบ (Accountability) พร้อมไปกับการตอบสนองเป้าหมายและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย เป็นกระบวนการที่ละเอียดอ่อนและใช้เวลา

6) รัฐเป็นผู้นำในการให้บริการ โดยยึดคุณค่าทางสังคมมากกว่าจะเป็นผู้กำกับหรือควบคุมทิศทางของสังคม

7) เห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วม โดยการสร้างหน้าต่างแห่งโอกาส สร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วนให้เกิดขึ้น (Denhardt and Denhardt, 2011, pp. 21 - 30)

จะเห็นได้ว่า กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การงบประมาณในหลายด้าน อาทิเช่น การบริหารราชการโดยถือผลประโยชน์แห่งสาธารณะ เป็นเป้าหมาย การให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะ ผู้บริหารภาครัฐควรเรียนรู้การคิดเชิงยุทธศาสตร์และนำไปปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตย การเห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วม เป็นต้น

3.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับงบประมาณ

งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง การป้องกันประเทศ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงสิ่งแวดล้อม

3.2.1 ความหมายของงบประมาณ

งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงในรูปตัวเงินที่จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรในระยะเวลาหนึ่ง ส่วนใหญ่มักจะเป็นเวลา 1 ปี เพื่อจัดสรรทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน ให้แก่งานหรือโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ คำว่างบประมาณสามารถนำมาใช้ได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

สำหรับภาครัฐจะใช้คำว่า “งบประมาณรายจ่าย” ซึ่งหมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย (วรบุตร วกัณฑ์เพชร, 2564, หน้า 6)

3.2.2 ประเภทของงบประมาณ

1) การจำแนกตามโครงสร้าง

(1) รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุสำนักงาน เป็นต้น

(2) รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง หมายถึง การที่รัฐบาลนำเงินคงคลังซึ่งเปรียบเสมือนเงินออมของประเทศมาใช้ก่อน เมื่อถึงปีงบประมาณใหม่จึงต้องตั้งงบประมาณเพื่อชดใช้

(3) รายจ่ายลงทุน หมายถึง รายจ่ายในการบริหารแผนงานโครงการซึ่งเป็นการลงทุน

(4) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ หมายถึง หนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังกู้หรือค้ำประกัน ต้องมีการตั้งงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้เหล่านั้น

2) การจำแนกตามยุทธศาสตร์

(1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

(2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

(3) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

(4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

(5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อ

สิ่งแวดล้อม

(6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

(7) รายการค่าดำเนินการภาครัฐ

3.2.3 แหล่งที่มาของงบประมาณ

งบประมาณมีแหล่งที่มาจากรายได้ของประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยภาษีอากรทั้งภาษีทางตรงและทางอ้อม การขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้อื่นของรัฐ นอกจากนี้ หากมีการใช้จ่ายงบประมาณมากกว่ารายได้สุทธิหรือทำงบประมาณแบบขาดดุล ต้องมีการกู้เงินมาเพื่อชดเชยการขาดดุลด้วย เมื่อรวมรายได้เข้ากับเงินกู้จะเรียกว่าเป็น รายรับของประเทศ

3.2.4 ระบบงบประมาณ

1) ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้า โดยแสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของแต่ละรายการ

2) ระบบงบประมาณแบบการวางแผนแผนงาน เป็นระบบงบประมาณที่มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผนเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสมเหตุสมผล

3) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบที่เน้นการทำงานโดยยึดความสำเร็จของผลงานเป็นหลัก มีการวัดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสและมอบหมายความรับผิดชอบแก่ผู้ปฏิบัติอย่างชัดเจน

4) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีหลักการเดียวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แต่เพิ่มการให้ความสำคัญต่อความสำเร็จของผลงานตามเป้าหมายทุกระดับ มุ่งการจัดสรรงบประมาณให้บังเกิดผลสำเร็จตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล คำนึงถึงความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล และหน่วยงานภาครัฐมีความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณยิ่งขึ้น (วรบุตธ วรกิจพิเชฐ, 2564, หน้า 24)

4. แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

4.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ จะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” เพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ด้านที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ โดยตรงคือ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4.2 ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่

การบริหารจัดการภาครัฐมีความสอดคล้องเชื่อมโยงและเป็นกลไกสำคัญในการนำยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติในทุกระดับ มีการจัดสรร “งบประมาณ” ที่มีลักษณะยึดโยงกับยุทธศาสตร์ในทุกระดับ มีเป้าหมายร่วมกันทั้งในเชิงประเด็น เชิงภารกิจ และเชิงพื้นที่ โดยอาศัยข้อมูลขนาดใหญ่ รวมทั้งมีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นการพัฒนา การจัดทำนโยบาย และการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง

4.2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ (พ.ศ. 2561 – 2580)

การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐเป็นทั้งเป้าหมายและเครื่องมือกลไกในการรองรับการขับเคลื่อนของยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่น ๆ ให้สามารถดำเนินการจนบรรลุเป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่วางไว้ ดังนั้นแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 20 การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ จึงมุ่งเน้นพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความทันสมัย ภาครัฐมีขนาดเหมาะสมกับภารกิจ มีสมรรถนะสูง ตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชนและสนับสนุนให้เป็นประเทศไทย 4.0 ที่สามารถก้าวทันความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาได้อย่างยั่งยืน ด้วยหลักการ “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม”

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 20 การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ ประกอบไปด้วย 5 แผนย่อย ได้แก่ 1) การพัฒนาบริการประชาชน 2) การบริหารจัดการการเงินการคลัง 3) การปรับสมดุลภาครัฐ 4) การพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐ 5) การสร้างและพัฒนานุเคราะห์ภาครัฐ

ทั้งนี้ แผนย่อย 2) การบริหารจัดการการเงินการคลัง มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการงบประมาณ โดยกำหนดให้เน้นการบูรณาการเชื่อมโยงภาครัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของการใช้งบประมาณ การจัดการรายได้รายจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและประหยัด ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีจุดมุ่งหมาย (สืบค้นจาก <http://nscr.nesdc.go.th/master-plans/> เมื่อวันที่ 9 มิ.ย. 65)

4.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย ซึ่งเป็น 1 ใน 10 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

“1) ปรับปรุงกระบวนการงบประมาณและสร้างกลไกในการติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ เพื่อให้การจัดสรรและการใช้จ่ายมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเวลา เกิดความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำ มีกลไกและช่องทางให้ประชาชนและภาคเอกชนเข้าถึงข้อมูล สามารถตรวจสอบกระบวนการดำเนินงาน งบประมาณ และการคลังของภาครัฐได้อย่างโปร่งใสยิ่งขึ้น

2) ปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนให้เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชุมชนถึงระดับจังหวัด โดย

(1) ระดับหมู่บ้าน จัดทำแผนชุมชนที่ใช้ข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแผนงาน โครงการที่ชุมชนต้องการ

(2) ระดับตำบล เปิดเวทีประชาคมระดับตำบลโดยใช้คณะกรรมการหมู่บ้าน สภามอบหมายชุมชน เข้ามาเป็นกลไกในการให้คำปรึกษาเพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบล

(3) ระดับอำเภอ เป็นหน่วยบูรณาการแผนพัฒนาตำบลให้เป็นไปในทิศทางที่ สอดคล้องกับหลักการจัดทำแผนและงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

(4) ระดับจังหวัด จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและ ความต้องการของประชาชน มีข้อมูลที่โปร่งใสชัดเจนตรวจสอบได้ มีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง บูรณาการข้อเสนอแผนงาน โครงการตามความต้องการ ของประชาชนที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด...” (สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/ewt_news.6420&filename=develop_issue เมื่อวันที่ 9 มิ.ย. 65)

4.4 แผนการปฏิรูปประเทศ

แผนการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติ แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ มีจำนวน 13 ด้าน โดยด้านการบริหารราชการ แผ่นดิน ระบุเป้าหมายให้โครงสร้างภาครัฐกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็วและระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง มี 6 กลยุทธ์ ได้แก่

- (1) ปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างภาครัฐ ลดและละลายความเป็นนิติบุคคลของกรม
- (2) เพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความเข้มแข็งของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่
- (3) พัฒนาขีดความสามารถการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น
- (4) พัฒนาระบบงบประมาณและการคลังภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ
- (5) สร้างระบบธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนในหน่วยงานภาครัฐ
- (6) พัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

5. ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ

โดยหลักการแล้ว การที่รัฐบาลจะสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและต้องมีผลบังคับใช้ก่อน ทั้งนี้ มีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ดังนี้

5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ กล่าวถึงการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินควรสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อความมีประสิทธิภาพและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนี้

มาตรา 76 “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลื้อกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ...”

ในหมวด 7 รัฐสภา กล่าวถึงหลักการจ่ายเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการกำหนดเงื่อนไขพื้นฐาน องค์ประกอบ และขั้นตอนด้านงบประมาณ ดังนี้

มาตรา 140 “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ...”

มาตรา 141 “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ...”

มาตรา 143 “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติต่อไป”

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น...”

5.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายหลักฉบับหนึ่งด้านการงบประมาณ มีเนื้อหาครอบคลุมนิยามเกี่ยวกับการงบประมาณเบื้องต้น ลักษณะของงบประมาณ กระบวนการงบประมาณทั้งระบบ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

“หน่วยรับงบประมาณ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภาเทศบาลด้วย

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

(1) ส่วนราชการ...

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย

มาตรา 6 “การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ และการประเมินผลและการรายงาน ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

ในหมวด 2 ลักษณะของงบประมาณ กล่าวถึงหลักการจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

มาตรา 14 “งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

- (1) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง
- (2) งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ
- (3) งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ
- (4) งบประมาณรายจ่ายบุคลากร
- (5) งบประมาณรายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน

- (6) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ
- (7) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง
- (8) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย”

ส่วนในหมวด 4 การจัดทำงบประมาณ กล่าวถึง หลักการและเหตุผลในการจัดทำงบประมาณ การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบ บทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง และการขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

มาตรา 23 “การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ”

มาตรา 24 “ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักโดยร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี ประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย และวิธีการเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือการจัดการในกรณีที่ประมาณการรายได้สูงกว่าวงเงินงบประมาณ

(2) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐต่อกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(3) กำหนดกรอบประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายรับ และฐานะการคลังของรัฐบาล เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามปี

เมื่อได้ดำเนินการตาม (1) แล้ว ให้ผู้อำนวยการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ”

มาตรา 25 “...ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณนั้นต่อผู้อำนวยการ...”

มาตรา 27 “การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและยื่นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ...”

ในหมวด 5 การบริหารงบประมาณรายจ่าย กล่าวถึงวิธีการบริหารงบประมาณ โดยใช้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นเครื่องมือ ดังนี้

มาตรา 34 “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณรายจ่าย ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อผู้อำนวยการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด”

ส่วนในหมวด 6 การควบคุมงบประมาณ กล่าวถึงผู้รับผิดชอบควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

มาตรา 37 “ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และเพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเบิกจ่ายดังกล่าวด้วย...”

มาตรา 38 “ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุม กิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้มีการใช้จ่ายงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรและเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด”

ในหมวด 7 การประเมินผลและการรายงาน กล่าวถึง ระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานของหน่วยรับงบประมาณ ดังนี้

มาตรา 46 “ให้ผู้อำนวยการจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้ประกอบด้วยการติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ”

มาตรา 47 “ให้หน่วยรับงบประมาณจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยรับงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดและให้ถือว่าการประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงบประมาณที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย”

5.3 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายในแง่หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวินัยหรือข้อบังคับที่รัฐต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันปัญหาและสร้างความมั่นคงยั่งยืนให้แก่ระบบการเงินการคลังของประเทศ ดังนี้

มาตรา 6 “รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลังและการก่อหนี้ต้องมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้...”

มาตรา 17 “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง

- (1) ความจำเป็นและภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ
- (2) ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้จ่ายได้ รวมตลอดถึงรายได้หรือเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่หรือสามารถนำมาใช้จ่ายได้
- (3) ความสามารถในการใช้จ่ายและก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐ
- (4) การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ

(5) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็น ไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ”

มาตรา 20 “การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) งบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น
- (2) งบประมาณรายจ่ายบุคลากรภาครัฐและสวัสดิการต้องตั้งไว้อย่างพอเพียง
- (3) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินอย่างพอเพียง
- (4) ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบหรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด
- (5) ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินโครงการตามมาตรา 28 ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ในโอกาสแรกที่สามารถทำได้

(6) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติ สาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ...”

5.4 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายในแง่หลักการ เงื่อนไข และวงเงินของการกู้เงินเพื่อมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ดังนี้ มาตรา 206 “ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้

(1/1) บริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง

(2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

(4) ให้นำหน่วยงานอื่นกู้ต่อ

(5) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ...”

มาตรา 21 “การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกิน วงเงิน

(1) ร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ (2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้ภายในปีงบประมาณนั้น ๆ...”

5.5 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการงบประมาณ โดยอ้อมหลายประการ แต่ที่เด่นชัดที่สุดคือ หลักการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ดังนี้

มาตรา 44 “ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้นและสัญญาใด ๆ ที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ สถานที่ทำการของส่วนราชการและระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ...”

5.6 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2565 เพื่อมาแทนที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด

และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งถูกยกเลิกไป โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินในส่วนของงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชกฤษฎีกานี้

“จังหวัด” หมายความว่า จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร

“แผนพัฒนาจังหวัด” หมายความว่า รายการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ประเด็นการพัฒนา แนวทางการพัฒนา แผนงานและโครงการสำคัญของจังหวัด ที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดยี่สิบปี

“แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด” หมายความว่า แผนที่แปลงแผนพัฒนาจังหวัดสู่การปฏิบัติโดยระบุโครงการต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการในจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดยี่สิบปีและแนวทางการพัฒนาจังหวัด

“งบประมาณจังหวัด” หมายความว่า รายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จังหวัดได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด

ในหมวด 1 การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ กล่าวถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน องค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) กล่าวคือ

มาตรา 7 “การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการต้องเป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อความผาสุกของประชาชนในพื้นที่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยสอดคล้องกับหลักการดังต่อไปนี้

(1) การพัฒนาแบบองค์รวมซึ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การสร้างความเป็นธรรม การลดความเหลื่อมล้ำและการมีส่วนร่วมของประชาชน

(2) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาภาค

(3) การบริหารแผนงานโครงการกิจกรรมในจังหวัดเพื่อให้เกิดการปฏิบัติราชการร่วมกันโดยใช้ดิจิทัลเทคโนโลยีเป็นหลัก

(4) การส่งเสริมและดำเนินการให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัด

(5) การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ

(6) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โปร่งใสและมีผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ”
 มาตรา 13 “ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
 คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.บ.จ.” ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ...

...ให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้ว่าราชการ
 จังหวัดจะแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการจำนวนไม่เกินสองคนก็ได้”

มาตรา 14 “ก.บ.จ. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(2) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมตามมาตรา 24...”

ในหมวด 2 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กล่าวถึง หลักการเงื่อนไขการจัดทำ
 แผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

มาตรา 21 “ให้ ก.บ.จ. จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการและ
 ศักยภาพของประชาชนในจังหวัด ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนา
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค และ นโยบายของรัฐบาล
 แผนพัฒนาจังหวัดอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของประเด็นการพัฒนา เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด
 ค่าเป้าหมาย แนวทางการพัฒนา แผนงาน โครงการสำคัญ งบประมาณที่ต้องใช้ หน่วยงาน
 ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ แผนพัฒนาจังหวัดให้มีระยะเวลาห้าปี”

ในหมวด 5 งบประมาณและการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
 กล่าวถึงการอนุมัติแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด รวมถึงการจัดสรร
 งบประมาณ โดยสำนักงบประมาณ กล่าวคือ

มาตรา 39 “เมื่อ ก.น.บ. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติ
 ราชการ ประจำปีของจังหวัดและคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ ก.น.บ. ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) แจกแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณที่ต้องใช้ให้ผู้อำนวยการสำนัก
 งบประมาณทราบ

(2) เสนอแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดพร้อมงบประมาณรายจ่าย
 ประจำปีของจังหวัดต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเพื่อขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 ของจังหวัด...”

5.7 ระบุว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในระบุว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวถึง
 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงหลักการใช้จ่ายงบประมาณ
 ดังนี้

ข้อ 8 “หน่วยรับงบประมาณจะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการใช้จ่ายหรือก่องหนี่ผูกพันงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ และเพื่อใช้ในการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ...”

ข้อ 22 “การใช้งบประมาณรายจ่าย การโอนงบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรร ต้องเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หน่วยรับงบประมาณต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด และคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการดำเนินการด้วย”

6. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ หรือขั้นตอนงบประมาณ หรือวงจรงบประมาณ หมายถึง ลำดับการกระทำอันเกี่ยวเนื่องกันเกี่ยวกับงบประมาณ โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)
2. การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)
3. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
4. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)
5. การติดตามและประเมินผลงบประมาณ (Budget Monitoring & Evaluation)

(วรบุตร วกักดีเพชร, 2564, หน้า 44 – 72)



ที่มา : สืบค้นจากเว็บไซต์สำนักงบประมาณ <https://www.bb.go.th/> เมื่อวันที่ 10 ก.ค. 65

ภาพที่ 2.2 กระบวนการงบประมาณ

6.1 การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

กระบวนการงบประมาณเริ่มต้นที่ขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย การทบทวนผลการดำเนินงาน การกำหนดนโยบายและวงเงิน และการจัดทำปฏิทินงบประมาณ ดังนี้

6.1.1 การทบทวนผลการดำเนินงาน

มีการทบทวนแผนและผลการดำเนินงาน ผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย รวมถึงการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด ผลสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณว่ามีผลสัมฤทธิ์และเหมาะสมเพียงใด

6.1.2 การกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ

สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะร่วมกันพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณ ร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จะพิจารณาประมาณการรายได้ ภาระหนี้และวงเงินกู้ กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี วงเงินงบประมาณรายจ่าย และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

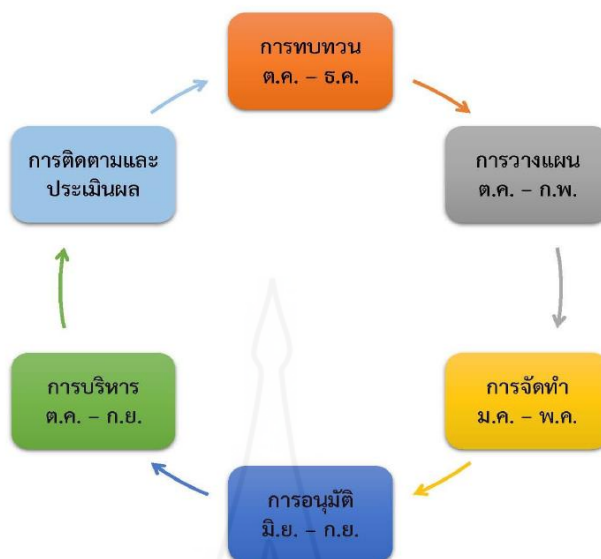
จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณเป็นตัวเชื่อมระหว่างการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายรัฐบาลและแผนบริหารราชการแผ่นดิน กับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หน่วยรับงบประมาณจะต้องจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายตามทิศทางดังกล่าว

6.1.3 การจัดทำปฏิทินงบประมาณ

โดยทั่วไปปฏิทินงบประมาณจะมีสาระสำคัญและลำดับขั้นตอนดังนี้

- 1) สำนักงบประมาณกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- 2) หน่วยรับงบประมาณทบทวน ปรับปรุงข้อมูล จัดทำรายการส่งสำนักงบประมาณ

- 3) สำนักงานประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 4) สำนักงานประมาณร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย พิจารณาประมาณการรายได้ กำหนดนโยบาย วงเงินงบประมาณ กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ กำหนดกรอบประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- 5) หน่วยรับงบประมาณ จัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงานประมาณ ผ่านระบบ e – Budgeting
- 6) สำนักงานประมาณพิจารณารายละเอียดข้อเสนอของงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ และจัดทำรายละเอียดเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบครั้งที่ 1
- 7) สำนักงานประมาณพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณที่หน่วยรับงบประมาณขอปรับปรุง และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบครั้งที่ 2
- 8) สำนักงานประมาณรับฟังความคิดเห็นการจัดทำงบประมาณและเสนอผลต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบครั้งที่ 3
- 9) สำนักงานประมาณจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร
- 10) สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 11) วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 12) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป



ที่มา : <https://www.bb.go.th/index.php> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ก.ค. 65

ภาพที่ 2.3 ปฏิทินงบประมาณ

6.2 การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดทำงบประมาณเป็นขั้นตอนที่หน่วยรับงบประมาณจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้สำนักงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณจะพิจารณาและจัดทำรายละเอียดงบประมาณ รวมทั้งจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

6.2.1 การจัดทำงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

ในเบื้องต้น หน่วยรับงบประมาณจะได้รับแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำคำของบประมาณ และปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากสำนักงบประมาณ เพื่อมาจัดทำข้อเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อหน่วยรับงบประมาณวิเคราะห์รายจ่ายเบื้องต้นตามแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนดแล้ว ต้องจัดทำรายละเอียดวงเงินและคำของบประมาณ แล้วส่งคำของบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแลมาที่สำนักงบประมาณ เพื่อให้สำนักงบประมาณวิเคราะห์ต่อไป

6.2.2 การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

เมื่อสำนักงานงบประมาณได้รับรายละเอียดค่าของงบประมาณจากหน่วยรับงบประมาณ สำนักงานงบประมาณจะทำการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงในระดับชาติ ระดับกระทรวงและหน่วยงาน วิเคราะห์ถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่จะได้รับ ความเหมาะสมของค่าใช้จ่าย ผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมาของหน่วยรับงบประมาณ พร้อมจัดลำดับความสำคัญ

6.2.3 การจัดทำเอกสารงบประมาณ

เอกสารงบประมาณประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เอกสารฉบับนี้จะแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีการระบุผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินแผ่นดินและผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

2) เอกสารงบประมาณ

เอกสารงบประมาณจะประกอบไปด้วย รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ งบประมาณการรายรับ งบประมาณรายจ่ายจำแนกตาม โครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ คู่มือรหัส งบประมาณรายจ่าย งบประมาณโดยสังเขป งบประมาณรายจ่ายจำแนกเป็นรายกระทรวง เป็นต้น

6.3 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาอนุมัติข้อเสนอเกี่ยวกับแผนการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารงบประมาณเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณา รายละเอียดดังนี้

6.3.1 การเสนอเอกสารงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

เอกสารที่ต้องเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย

1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณ

3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

5) รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ

- 6) รายงานเกี่ยวกับสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ
 7) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม
- 8) ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว
 9) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

6.3.2 การอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็น 3 วาระ ดังนี้

1) วาระที่หนึ่ง เป็นการรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในภาพรวมและลงมติรับหรือไม่รับหลักการ

- กรณีไม่รับหลักการ ตามประเพณีนายกรัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกและให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากรองลงมาจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หรือยุบสภา

- กรณีรับหลักการ จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อพิจารณาในวาระถัดไป

2) วาระที่สอง คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐบาลและพรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านคัดเลือกมาตามสัดส่วนที่กำหนด ทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียด โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- การพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญ จะพิจารณารายละเอียดการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายของแต่ละแผนงาน โครงการของหน่วยรับงบประมาณ ในการประชุมดังกล่าวหน่วยรับงบประมาณจะต้องชี้แจงรายละเอียดงบประมาณของตนต่อคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งจะใช้เวลาประชุมประมาณ 2 เดือน โดยคณะกรรมการวิสามัญสามารถปรับลดงบประมาณ หรือเปลี่ยนแปลงยอดเงินงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ คณะกรรมการวิสามัญจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ได้ เพื่อเข้ามาช่วยพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

- การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแล้วเสร็จจะนำเสนอไปยังที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมบันทึกต่อประธานสภาฯ ระบุว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา

3) วาระที่สาม เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่มีการอภิปรายเพิ่มเติมอีก ซึ่งจะดำเนินการต่อจากวาระที่สองทันที รวมระยะเวลาของวาระที่สองและสามประมาณ 3 วัน

6.3.3 การอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 143 ระบุว่า “...ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น...” หลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

6.4 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยรับงบประมาณผ่านระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS) ตามจำนวนเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ โดยจะระบุงบประมาณรายจ่ายในแต่ละแผนงาน ผลผลิตหรือโครงการ ประเภทรายจ่าย และรายการในงบรายจ่าย ซึ่งหน่วยรับงบประมาณต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ และให้ใช้แผนดังกล่าวในการใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันและขอเบิกจ่ายงบประมาณจากกรมบัญชีกลางต่อไป ดังนี้

6.4.1 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

หน่วยรับงบประมาณต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามผลผลิตหรือโครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ ตามรายการวงเงินงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ส่งให้สำนักงบประมาณ

6.4.2 การใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่าย

เมื่อหน่วยงานใดต้องการใช้เงินเพื่อปฏิบัติงานตามภารกิจ จะต้องขอตั้งงบประมาณและขออนุมัติใช้เงินงบประมาณมายังสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณทำการพิจารณาคำขอ หากเห็นชอบก็จะอนุมัติเงินจัดสรรให้ผ่านระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) พร้อมทำหนังสือถึงหน่วยรับงบประมาณนั้น แล้วส่งสำเนาแจ้งให้กรมบัญชีกลางและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบ หลังจากนั้น หน่วยงานจะนำไปอนุมัติเงินจัดสรรหรือหนังสือตอบที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณไปติดต่อกับวงฎีกาที่กรมบัญชีกลาง

เพื่อตรวจสอบและดำเนินการตามขั้นตอน โดยหน่วยรับงบประมาณต้องเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเบิกเงินสดไปใช้จ่ายหลังจากกรมบัญชีกลางส่งจ่ายเงินตามฎกา หากเป็นส่วนภูมิภาคจะมีคลังจังหวัด ซึ่งจะโอนเงินเข้าบัญชีของหน่วยรับงบประมาณซึ่งเปิดบัญชีไว้กับสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

เมื่อสำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมายังหน่วยรับงบประมาณให้หน่วยรับงบประมาณใช้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานงบประมาณในการใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผู้กผันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

6.5 การติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ (Budget Monitoring & Evaluation)

การติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนี้

6.5.1 การวัดผลการดำเนินงานโดยสำนักงานงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณได้พัฒนาเครื่องมือที่ใช้วัดผลการดำเนินงานที่เรียกว่า Performance Assessment Rating Tool : PART ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 5 ด้าน คือ ด้านจุดมุ่งหมายและรูปแบบ ด้านการวางแผนกลยุทธ์ ด้านการเชื่อมโยงงบประมาณกับผลผลิต ด้านการบริหารจัดการ และด้านผลสำเร็จ ซึ่งแปลงออกมาเป็น 5 ชุดคำถาม รวม 30 คำถาม โดยสำนักงานงบประมาณจะให้หน่วยรับงบประมาณเป็นผู้ประเมินผลด้วยตนเองและรายงานมายังสำนักงานงบประมาณ

6.5.2 การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1) การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการเงินของแผ่นดิน โดยมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วางนโยบาย กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด

การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มี 3 ลักษณะ ได้แก่ การตรวจสอบการเงิน การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน

เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการตรวจสอบแล้ว หากพบการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จะมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และเปิดโอกาสให้มีการยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา นอกจากนี้ หากพบข้อผิดพลาดในการดำเนินงาน ทั้งที่ตั้งใจหรือมิได้ตั้งใจ หรือการทุจริต สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้หน่วยรับตรวจแก้ไข ข้อบกพร่องและแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

2) การตรวจสอบภายใน

การตรวจสอบภายในดำเนินการ โดยผู้ตรวจสอบภายในของหน่วยรับงบประมาณ และจะรายงานโดยตรงไปยังหัวหน้าของหน่วยรับงบประมาณ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด การตรวจสอบภายในจะครอบคลุมถึงการตรวจสอบ วิเคราะห์ รวมทั้งประเมินความเพียงพอและประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในของหน่วยรับงบประมาณ ตลอดจนการประเมินคุณภาพของการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วย ด้านความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ในหน้าที่ ด้านการปฏิบัติงานตามมาตรฐานหรือระเบียบข้อบังคับของราชการ และด้านความเชื่อถือได้ของข้อมูล

7. ข้อมูลและการงบประมาณของอำเภอหน้าหนาว

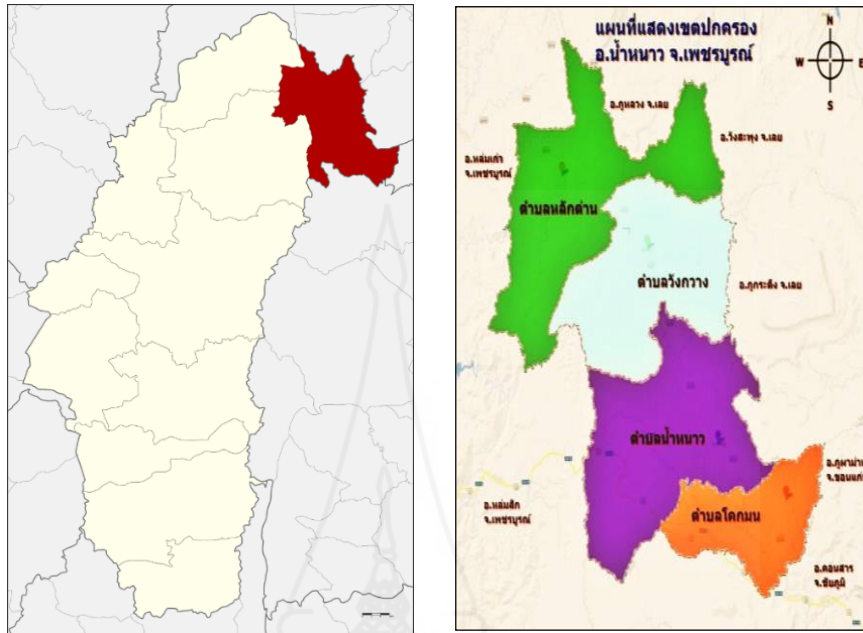
7.1 ข้อมูลทั่วไป (คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ อำเภอหน้าหนาว, 2565, หน้า 1 – 109)

7.1.1 ความเป็นมา

- พ.ศ. 2521 กระทรวงมหาดไทยออกประกาศลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2521 จัดตั้ง “กิ่งอำเภอหน้าหนาว” ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ 2 ตำบล คือ ตำบลหน้าหนาวและตำบลหลักด่าน

- พ.ศ. 2534 มีการยกฐานะกิ่งอำเภอหน้าหนาวขึ้นเป็นอำเภอหน้าหนาว ตามพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2534

7.1.2 ที่ตั้งและอาณาเขต



ที่มา : คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ อำเภอน้ำหนาว, 2565, หน้า 13.

ภาพที่ 2.4 ที่ตั้งและอาณาเขตของอำเภอน้ำหนาว

อำเภอน้ำหนาว เป็น 1 ใน 11 อำเภอของจังหวัดเพชรบูรณ์ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดเพชรบูรณ์ อยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัด 145 กม. ตั้งอยู่บนที่ราบสูงของทิวเขาเพชรบูรณ์ สูงจากระดับน้ำทะเลเฉลี่ย 850 เมตร มีพื้นที่ 580,965 ไร่ หรือ 929.54 ตร.กม. อยู่บริเวณเขตรอยต่อระหว่างจังหวัดเพชรบูรณ์ เลข ขอนแก่น และชัยภูมิ

7.1.3 ลักษณะภูมิประเทศ เป็นเทือกเขาสูงสลับซับซ้อน ยกเว้นทางด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นที่ตั้งของบ้านเรือน มีลำน้ำพองและภูกระดึงเป็นแนวเขตติดต่อกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทางด้านทิศตะวันตกเป็นเขตอุทยานแห่งชาติน้ำหนาว พื้นที่ประมาณร้อยละ 60 เป็นป่าดงดิบ ป่าดิบเขา ป่าดิบแล้ง ป่าดิบชื้น ป่าเต็งรัง ป่าไผ่ ป่าเบญจพรรณ และป่าสนเขา

7.1.4 ลักษณะภูมิอากาศ เป็นแบบมรสุม มี 3 ฤดู คือ ฤดูร้อน ฤดูฝน ฤดูหนาว อุณหภูมิเฉลี่ยตลอดทั้งปีอยู่ที่ 23 องศาเซลเซียส

7.2 ข้อมูลด้านการเมืองการปกครอง

7.2.1 การปกครองท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 4 ตำบล 30 หมู่บ้าน ดังนี้

- 1) ตำบล โคมกน แบ่งออกเป็น 6 หมู่บ้าน
- 2) ตำบลน้ำหนาว แบ่งออกเป็น 6 หมู่บ้าน
- 3) ตำบลวังทอง แบ่งออกเป็น 11 หมู่บ้าน
- 4) ตำบลหลักด่าน แบ่งออกเป็น 7 หมู่บ้าน

7.2.2 การปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง ได้แก่

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบล โคมกน
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำหนาว
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลวังทอง
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบลหลักด่าน

7.2.3 ส่วนราชการ

- 1) ส่วนราชการระดับอำเภอซึ่งขึ้นต่อนายอำเภอ จำนวน 8 หน่วย
- 2) ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง แต่มีที่ตั้งในเขตอำเภอ จำนวน 10 หน่วย
- 3) รัฐวิสาหกิจ จำนวน 3 แห่ง

7.3 ข้อมูลด้านสังคม

7.3.1 ประชากร จำนวน 18,680 คน ความหนาแน่นของประชากร 20.1 คนต่อ ตร.กม.

7.3.2 การศึกษา มีโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 4 แห่ง และโรงเรียนระดับประถมศึกษาและโรงเรียนขยายโอกาสอีก 10 แห่ง

7.3.3 การสาธารณสุข มีสถานที่ให้บริการด้านสาธารณสุข ได้แก่ โรงพยาบาล โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล และสถานบริการสาธารณสุขชุมชน รวม 9 แห่ง

7.3.4 กลุ่มชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม อำเภอ น้ำหนาว ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ไทหล่มเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งใช้ภาษาไทยหล่มสำเนียงคล้ายลาวหลวงพระบาง โดยมีชาวไทยอีสานและไทยกลางซึ่งอพยพเข้ามาภายหลังรวมอยู่ด้วย ประชากรนับถือพุทธศาสนา มีวัดและสำนักสงฆ์ จำนวน 46 แห่ง ในทางศิลปวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นการผสมผสานของวัฒนธรรมไทหล่มดั้งเดิมซึ่งคล้ายกับที่อำเภอหล่มสักและหล่มเก่ากับวัฒนธรรมภาคอีสาน โดยมีประเพณีที่สำคัญ อาทิ บุญพระเวส บุญสงกรานต์ บุญบั้งไฟ บุญกฐิน และประเพณีข้าวหลามในเดือนสิบสอง

7.4 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ

7.4.1 **รายได้เฉลี่ยของประชากร** จากการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี พ.ศ. 2565 พบว่า ประชาชนมีรายได้เฉลี่ย 64,817.84 บาท/คน/ปี สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำซึ่งกำหนดไว้ที่ 36,000 บาท/คน/ปี

7.4.2 **การเกษตร** ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร โดยมีพื้นที่ทำการเกษตร 156,567 ไร่ นิยมปลูกพืชไร่ อันได้แก่ มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าวไร่ สับปะรด ฝรั่ง พืชสวน อันได้แก่ ข่างพารา มะขาม กล้วยน้ำหว่า ทูเรียน ลิ้นจี่ กาแฟ และพืชผัก

7.4.3 **การพาณิชย์** อำเภอ น้ำหนาว มีวิสาหกิจชุมชน 19 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นการแปรรูปสินค้าทางการเกษตรและจัดจำหน่าย กลุ่มอาชีพ OTOP 21 แห่ง ร้านอาหารขนาดกลาง 16 แห่ง

7.4.4 **การท่องเที่ยว** อำเภอ น้ำหนาวมีสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม หรือที่เรียกว่า โฮมสเตย์ รวม 39 แห่ง ทั้งหมดมีขนาดเล็ก แห่งละไม่เกิน 4 ห้อง รองรับผู้พักได้ไม่เกิน 20 คน

สถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง อาทิ ถ้ำใหญ่ น้ำหนาว เลย์คั้น แคนยอนน้ำหนาว รอยตีนอาร์โคซอร์ รอยตีนทรพี อุทยานแห่งชาติน้ำหนาว น้ำตกตาดใหญ่ น้ำตกตาดหมอก น้ำตกทิดมี น้ำตกพรานบา ผาสวรรค์ จุดชมวิวกู้อี จุดชมวิวกาดิงคอง สวนสนบ้านแปก สวนสนภู่มั่วขาว เป็นต้น ทั้งนี้ มีสถิตินักท่องเที่ยวประมาณปีละ 30,000 คน

7.5 การงบประมาณของอำเภอ น้ำหนาว

7.5.1 สถานะของอำเภอ น้ำหนาว

อำเภอ น้ำหนาว เป็นราชการส่วนภูมิภาค และเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดเพชรบูรณ์ ได้รับการแบ่งอำนาจมาจากส่วนกลาง มีนายอำเภอ น้ำหนาวเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการที่กระทรวง ทบวง กรมส่งมาประจำในเขตอำเภอ ประกอบด้วยส่วนราชการระดับอำเภอหลายแห่ง อาทิ ที่ทำการปกครองอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานปลัดอำเภอ สำนักงานประมงอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อำเภอ มิใช่นิติบุคคล มิใช่ส่วนราชการ อำเภอเป็นเพียงหน่วยการปกครองที่รองมาจากจังหวัดและเป็นที่ยอมรับของหมู่บ้านตำบล อำเภอไม่สามารถเป็นหน่วยรับงบประมาณได้โดยตรง ในทางปฏิบัติอำเภอ น้ำหนาวจะใช้ส่วนราชการที่เรียกว่า ที่ทำการปกครองอำเภอ น้ำหนาว อันเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีนายอำเภอ น้ำหนาวเป็นหัวหน้าส่วนราชการด้วย เป็นหน่วยดำเนินการและเบิกจ่ายงบประมาณ

7.5.2 อำเภอน้ำหนาวกับกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ

ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้ให้นิยาม หน่วยรับงบประมาณ ไว้แล้วว่า หมายความว่า หมายรวมถึง กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และ กลุ่มจังหวัด ไม่ปรากฏอำเภอ อำเภอน้ำหนาวจึงไม่สามารถเป็นหน่วยรับงบประมาณได้ แตกต่างจากจังหวัดเพชรบูรณ์

นอกจากนี้ ในระดับจังหวัดจะมีกฎหมาย อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 คอยรองรับอำนาจเชิงบังคับในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด ในขณะที่อำเภอน้ำหนาวรวมถึงอำเภออื่น ไม่มีกฎหมายทำนองนี้ มีเพียงหนังสือสั่งการและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ

7.5.3 กระบวนการขอรับการสนับสนุนงบประมาณของอำเภอน้ำหนาว

โดยปกติ หลังจากอำเภอน้ำหนาวได้จัดทำและประกาศใช้แผนพัฒนาอำเภอน้ำหนาว 4 ปีแล้วเสร็จในเดือนพฤษภาคม ในห้วงเดือนมิถุนายนของทุกปี ตามปฏิทินงบประมาณ อำเภอจะต้องจัดทำเอกสารเพื่อจัดส่งให้จังหวัดเพชรบูรณ์ ดังนี้

1) สรุปปัญหาภาพรวมของทุกตำบลในท้องที่อำเภอน้ำหนาว ส่งให้จังหวัดเพื่อประมวลและรวบรวมไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดเพชรบูรณ์

ในปี พ.ศ. 2565 อำเภอน้ำหนาว มีปัญหาความต้องการที่สำคัญ 7 เรื่อง ได้แก่

- (1) ปัญหาถนนไปพื้นที่การเกษตรยังไม่ได้รับการพัฒนา
- (2) ปัญหาน้ำเพื่อการบริโภคอุปโภคและการเกษตรขาดแคลน
- (3) ปัญหาความยากจนจากการทำการเกษตรเชิงเดี่ยว
- (4) ปัญหาการครอบครองที่ดินทำกินเนื่องจากเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั้งอำเภอ
- (5) ปัญหาช้างป่าทำลายพืชผลทางการเกษตร
- (6) ปัญหาโรคระบาด ได้แก่ ไข่อัดดอก
- (7) ปัญหาอุบัติเหตุทางถนนเนื่องจากเส้นทางสูงชันคลาดเคลื่อนอันตราย

2) แผนความต้องการของอำเภอให้นำนาหว ซึ่งประกอบด้วย 4 แสงชื่อโครงการหรือกิจกรรม ลำดับความสำคัญ ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตัวชี้วัดผลผลิต หน่วยดำเนินงาน และวงเงินงบประมาณ โดยจัดแบ่งเป็นกลุ่มเรียงตามประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดเพชรบูรณ์ 5 ประการ พร้อมแบบสรุปโครงการแบบย่อ (Project Brief) รายโครงการ จัดส่งให้จังหวัดนำเข้าไปประชุม ก.บ.จ. เพื่อพิจารณาบรรจุเข้าไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดเพชรบูรณ์

ทั้งนี้ มีโครงการ 3 กลุ่มที่อำเภอให้นำนาหวระบุไว้ในแผนความต้องการอันได้แก่ การก่อสร้างปรับปรุงถนนเพื่อแก้ปัญหาความต้องการที่ 1 การขุดลอกขยายความจุแหล่งน้ำเพื่อแก้ปัญหาความต้องการที่ 2 และการจัดตั้งที่ทำการสหกรณ์การเกษตรมูลค่าสูงเพื่อแก้ปัญหาความต้องการที่ 3

3) ข้อเสนอแผนงานโครงการ ซึ่งระบุรายละเอียด หลักการและเหตุผล ที่มีความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ กิจกรรม ระยะเวลา วงเงินงบประมาณ ตัวชี้วัด หน่วยรับผิดชอบ พร้อมแบบแปลน แผนผัง ประมาณการ ปร.4 ปร.5 ของแผนงานโครงการนั้น ๆ ตามแบบ สกป.301 ของสำนักงานประมาณ จัดทำและเตรียมส่งให้จังหวัดหากมีการร้องขอ

ต่อมาเมื่อ ก.บ.จ.เพชรบูรณ์ จัดประชุมเพื่อพิจารณาแผนความต้องการจากส่วนราชการต่าง ๆ และจากอำเภอ อำเภอต้องส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมชี้แจงเหตุผลความจำเป็นและโน้มน้าวให้ที่ประชุมเห็นชอบด้วย หากไม่สำเร็จผลคือ ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ แต่หากสำเร็จ คือ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับแผนความต้องการของอำเภอให้นำนาหว อำเภอจะต้องส่งข้อเสนอแผนงานโครงการที่ได้รับความเห็นชอบนั้นให้จังหวัดเพื่อรวบรวมส่งให้สำนักงานประมาณพิจารณาและนำเข้าสู่กระบวนการงบประมาณของประเทศต่อไป

7.5.4 สถิติการได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัดเพชรบูรณ์

จากสถิติย้อนหลัง 5 ปีงบประมาณ พบข้อมูลดังนี้

ตารางที่ 2.1 สถิติการได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัดเพชรบูรณ์

ปีงบประมาณ	จำนวนโครงการที่ ได้รับการสนับสนุน	จำนวนงบประมาณ (ล้านบาท)	หมายเหตุ
พ.ศ. 2560	0	0	
2561	0	0	
2562	0	0	
2563	1	6.1	เป็นการขุดลอกแหล่งน้ำ
2564	0	0	
รวม 5 ปี	1	6.1	

ที่มา : คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ อำเภอน้ำหนาว, 2565, หน้า 44.

จากตาราง แสดงให้เห็นว่ามีเพียง 1 ปีงบประมาณคือ ปี 2563 ที่อำเภอน้ำหนาวได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 1 โครงการ วงเงิน 6.1 ล้านบาท โดยเป็น โครงการเกี่ยวกับการขุดลอกแหล่งน้ำหลักขนาดปานกลางความจุ 700,000 ลบ.ม. ของอำเภอเพื่อใช้เป็นแหล่งผลิตน้ำประปาผิวดิน ในท้องที่ ม.4 ต.น้ำหนาว

ทั้งนี้ เหตุผลที่อำเภอน้ำหนาวได้รับการปฏิเสธการให้การสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัดเพชรบูรณ์เสียโดยมาก มีสาเหตุมาจาก

1) จังหวัดมีแนวโน้มได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีลดลงต่อเนื่องทุกปี ทำให้ไม่มีงบประมาณเหลือมากพอมาจัดสรรให้อำเภอน้ำหนาว

2) ในบางปีสำนักงานงบประมาณเคยวินิจฉัยว่างานทำถนน ขุดลอกแหล่งน้ำก่อสร้างอาคารสาธารณประโยชน์ ไม่ใช่ภารกิจของอำเภอ เนื่องจากมองอำเภอว่าเป็นส่วนราชการที่เรียกว่า ที่ทำการปกครองอำเภอ ภารกิจจึงอนุโลมตามกรมการปกครอง ซึ่งเน้นการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ ไม่ใช่การพัฒนา

3) จังหวัดมองว่าการก่อสร้างปรับปรุงถนน การขุดลอกแหล่งน้ำ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จึงผลักภาระไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำแผนความต้องการของอำเภอไปพิจารณาแทน และหากมีกำลังงบประมาณ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกดำเนินการเองหรืออาจมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

8.1 ด้านบทบาทของนายอำเภอ

วัชรเดช เกียรติชานน (2563, หน้า 441 - 454) ได้ทำการศึกษาบทบาทนายอำเภอ ตามกรอบกฎหมายที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกำหนดและกระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย เปรียบเทียบกับบทบาทนายอำเภอตามที่ประชาชนคาดหวังและบทบาทที่เป็นจริง ตามการรับรู้ของนายอำเภอและประชาชน และได้เสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทนายอำเภอ ดังนี้

1. บทบาทตามที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 ตามกฎหมายในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

2. บทบาทนายอำเภอตามที่ประชาชนคาดหวังและบทบาทที่เป็นจริงตามการรับรู้ของนายอำเภอ นายอำเภอของประชาชนต้องปฏิบัติงานด้วยความทุ่มเท สร้างความเชื่อมั่นเป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ ได้แก่ งานทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง งานด้านขนบธรรมเนียมประเพณี เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงาน

3. แนวทางการพัฒนาบทบาทนายอำเภอ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาบทบาทนายอำเภอในทศวรรษหน้า ประกอบด้วย

3.1 บริบทของประเทศด้าน สภาพแวดล้อม พื้นที่ เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นายอำเภอต้องพัฒนาตนเองให้รู้เท่าทันบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง นำมาซึ่งการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

3.2 บูรณาการบทบาทของนายอำเภอ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉิน ภัยพิบัติ โรคระบาด โดยกำหนดเป็นกฎหมายให้บทบาทมีความเป็นเอกภาพ

การพัฒนาบทบาทของนายอำเภอในทศวรรษหน้า จะเห็นว่านายอำเภอมิบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ในยุคปัจจุบันและอนาคตเนื่องจากการวางโครงสร้างการปกครองที่มั่นคงอย่างเป็นระบบและเชื่อมโยงระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น คือ อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีการควบคุมกำกับตรวจสอบการทำงานได้มีคนรับผิดชอบชัดเจนและมีอุดมการณ์การทำงานที่เพื่อหน้าที่ ซึ่งได้อาศัยความรู้ใหม่จากการวิจัย พบว่า ต้องรวบรวมบทบาทของนายอำเภอให้เป็นระบบไปในทิศทางเดียวกันและให้สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนเพื่อการปฏิบัติงานจะได้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และประชาชน และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของนายอำเภอทั่วประเทศได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน

8.2 ด้านกระบวนการงบประมาณ

พรชัย เทพปัญญา (2561, หน้า 1 – 15) พบว่า แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะกำหนดให้จังหวัดเป็นพื้นที่ดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาและเป็นจุดเชื่อมโยงการพัฒนาจากระดับชุมชนสู่ประเทศ แต่ปรากฏว่าไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก

1. แผนไม่มีคุณภาพ ไม่เหมาะสมกับบริบทของจังหวัด ไม่มีการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานและปัญหาของจังหวัด เป้าหมายในแต่ละปีไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี ขาดการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย ไม่ยึดประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลักในการจัดทำแผน ขาดการชักชวนให้ทุกหน่วยงานในจังหวัดและภาคีการพัฒนาต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผน ไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล หรือข้อมูลที่ได้ไม่ถูกต้องครบถ้วนทำให้ไม่ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ไม่มีการร่วมแรงร่วมใจกันของประชาชนทุกภาคส่วนในการจัดทำแผน ไม่เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง

2. คณะอนุกรรมการหรือคณะจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผน มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการวางแผน การเชื่อมโยงและการบูรณาการน้อย คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (กนจ.) ไม่มีปฏิทินการจัดทำที่ชัดเจน จึงเกิดความล่าช้าในการรับทราบนโยบายจาก กนจ. ทำให้เวลาจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดน้อย ต้องเร่งรัดจัดทำแผนส่งผลให้แผนขาดประสิทธิภาพ

3. ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่แสดงบทบาทแบบ CEO ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ไม่มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งยังมีการแทรกแซงแก้ไขแผน โดยปราศจากข้อมูล

ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณ มี 4 ด้าน ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการจัดทำแผน

1.1 กำหนดแผนพัฒนาใน 3 ระดับ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยง ลดความซ้ำซ้อน

1.2 กำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นกลไกสำคัญเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับชาติและแผนระดับท้องถิ่น โดยทุกภาคส่วนต้องใช้เป็นแผนแม่บท

1.3 กำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) เพื่อให้การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า

1.4 กำหนดระยะเวลาทั้ง 3 แผน มีระยะเวลา 5 ปีเท่ากัน เริ่มต้นและสิ้นสุดพร้อมกัน

1.5 กำหนดระยะเวลาการจัดทำและการอนุมัติแผน

1.6 กำหนดการประเมินผลความสำเร็จของแผนประจำปีและรายงานผลให้คณะรัฐมนตรีทราบ โดยมอบหมายให้สำนักงาน กพร. ทำหน้าที่เลขานุการของ กนจ. เป็นผู้รับผิดชอบ

1.7 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำผลการประเมินไปพิจารณาทบทวนปรับเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป้าหมายพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้รับทราบด้วยพร้อมข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

2. ข้อเสนอแนะเชิงมาตรการ

2.1 กำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับชาติและท้องถิ่น

2.2 กำหนดระยะเวลาของแผนพัฒนาให้สอดคล้องกัน ทั้ง 3 ระดับ คือ 5 ปี

2.3 กำหนดระยะเวลาการจัดทำแผนให้แล้วเสร็จภายใน 31 ธันวาคมของทุกปี

2.4 กำหนดเจ้าภาพรับผิดชอบ

2.5 กำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) และเป้าหมายประจำปีให้ชัดเจน

2.6 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

3. ข้อเสนอแนะด้านรูปแบบกระบวนการงบประมาณ

3.1 กำหนดให้กระทรวง กรมและหน่วยงานในกำกับ ต้องเสนอของบประมาณตามรายการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเท่านั้น

3.2 กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่กระทรวง กรม และหน่วยงานในกำกับ ต้องยึดถือรายการที่บรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเท่านั้น

3.3 กำหนดให้สำนักงบประมาณจัดตั้งหน่วยงานในแต่ละจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำการบูรณาการแผนงานและงบประมาณ

3.4 สำนักงบประมาณ วางระบบการพัฒนาศักยภาพให้แก่บุคลากร

3.5 สำนักงบประมาณ ควรออกแบบระบบหรือกำหนดวิธีการ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ

4. ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาบุคลากร

สำนักงบประมาณควรดำเนินการพัฒนาความรู้ ทักษะ และสมรรถนะให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ไปปฏิบัติงานประจำในพื้นที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีความพร้อมและสามารถปฏิบัติงานด้านการจัดการงบประมาณ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในเชิงบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มีชัย ออสุวรรณ, อุมพร บึงมูม, และ ภูเบศ เต็มบัตร (2564, หน้า 5 – 28) มองว่าการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปสู่จังหวัดโดยตรงในปัจจุบัน (พ.ศ. 2564) จำนวน 23,110 ล้านบาท ซึ่งมีสัดส่วนเป็นเพียงร้อยละ 0.70 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด มีจำนวนน้อยเกินไป ทำให้ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส จึงได้เสนอข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรยึดพื้นที่จังหวัดเป็นหลักและส่งเสริมการกระจายอำนาจทางงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้กิจการพัฒนาจังหวัด เช่น การพัฒนาคนด้านการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่

1.2 ควรให้ภาครัฐออกเครื่องมือที่ช่วยเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัด เพื่อให้ก้าวขึ้นเป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันเครื่องมือดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้นในระยะยาว จึงต้องมีการสร้างสมดุลทางนโยบาย เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้ที่ เพื่อนำภาษีที่จัดเก็บไปใช้ในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการศึกษาและการบริการสาธารณสุขที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ได้ในระยะยาว

1.3 ควรส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่จังหวัด

1.4 ควรทบทวนโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณในภาพรวม โดยเน้นการกระจายงบประมาณจากภารกิจพื้นที่ส่วนกลางและกรุงเทพมหานครไปยังภารกิจในพื้นที่จังหวัดให้มากขึ้น

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด ส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการงบประมาณระหว่างกระทรวง/กรม (Function) กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (Area) โดยการกำหนดระเบียบ/แนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ขับเคลื่อนการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันของกระทรวง/หน่วยงาน (Function) กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และท้องถิ่น (Area) โดยควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนปฏิบัติงานร่วมกัน

2.2 กำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐเป็นการพัฒนาพื้นที่จังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวง/กรม (Function) และจังหวัด/กลุ่มจังหวัดควรมีการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้แผนและแนวทางรวมถึงเป้าหมายในการดำเนินงานสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นรูปธรรม

2.3 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ควรเน้นให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และสอดคล้องกับความต้องการ

ของประชาชนในพื้นที่ ทั้งในระดับหมู่บ้านตำบล อำเภอ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.4 ยกเลิกหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในส่วนที่ให้น้ำหนักการจัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด โดยปรับให้สัดส่วนของงบประมาณผูกพันตามขนาดผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด และระดับการพัฒนาของคนในจังหวัด

2.5 ควรมีการติดตามประเมินผลกระทบของนโยบายมาตรการและโครงการภาครัฐที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้ทราบว่าแต่ละนโยบายมาตรการและโครงการเมื่อใช้จ่ายงบประมาณไปแล้วมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่อย่างไร

8.3 ด้านปัญหาอุปสรรคในกระบวนการงบประมาณ

เจริญพงษ์ สุภธีระธาดา และ พรชัย เทพปัญญา (2560, หน้า 221 – 229) มองว่ากระบวนการงบประมาณของไทยกำลังประสบภาวะวิกฤตการขาดธรรมาภิบาล จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย ได้แก่

1.1 ควรกำหนดให้การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นนโยบายสาธารณะและหรือเป็นวาระแห่งชาติ

1.2 ควรมีกฎไกหรือหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในการนำนโยบายหรือวาระแห่งชาติดังกล่าวมาขับเคลื่อนการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ

1.3 ควรสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล

1.4 ควรมีการพัฒนากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณให้รองรับการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ

2. ข้อเสนอแนะด้านการนำไปปฏิบัติ ได้แก่

2.1 ควรสร้างความเข้าใจต่อธรรมาภิบาลว่ามีใช่เรื่องการทำให้อีกกฎหมายเท่านั้นแต่เป็นกติกาสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม คุณธรรม และความดี

2.2 ควรกำหนดเป้าหมายและวางแผนการขับเคลื่อนการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างมุ่งเป้า มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ตลอดจนสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม

2.3 ควรจัดทำคู่มือการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้

2.4 ควรมีการติดตามประเมินผลการนำหลักการธรรมาภิบาลไปใช้โดยประยุกต์ให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

สุพัฒน์ นาครรัตน์ (2561, หน้า 1 – 108) พบปัญหาในการจัดทำงบประมาณ ดังนี้

1. ปัญหาเชิงนโยบาย

1.1 ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาตั้งแต่ระดับแผนหมู่บ้าน/ชุมชน แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาพื้นที่ภาคต่างมีกฎหมายเฉพาะและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ทำให้กลไกในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกัน ไม่ประสานสอดคล้องต้องกัน ขาดความชัดเจนในการเชื่อมโยงและประสานแผนในระดับพื้นที่

1.2 ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ยังไม่มีกลไกให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่เข้ามาร่วมพิจารณาจัดทำ ทำให้ขาดการเชื่อมโยง สอดคล้องและครอบคลุมเพียงพอ

2. ปัญหาเชิงปฏิบัติ

2.1 การจัดทำแผนงาน โครงการของส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่ยังเป็นการดำเนินงานตามภารกิจปกติในลักษณะต่างคนต่างทำ เกิดความซ้ำซ้อน ขาดการเชื่อมโยงกันในลักษณะตามห่วงโซ่คุณค่า

2.2 จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการไปดำเนินโครงการที่ไม่ปรากฏในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทำให้การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง และไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

2.3 การดำเนินการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณตามแผนงานบูรณาการมีขั้นตอนมากทำให้การจัดทำคำขอเพื่อจัดส่งสำนักงานงบประมาณล่าช้าไม่ทันตามที่ปฏิทินงบประมาณกำหนด

2.4 ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และยังไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ ประกอบกับมีข้อจำกัดด้านระยะเวลา และความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการบูรณาการงบประมาณระหว่างกระทรวงกับจังหวัด

ในด้านข้อเสนอแนะ ได้แก่

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 การจัดทำแผนพัฒนาทุกระดับจะต้องมีการบูรณาการงบประมาณทั้งในมิตินโยบายของรัฐบาล มิติภารกิจของส่วนราชการ และมิติพื้นที่ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้การจัดการงบประมาณแบบการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

1.2 การพัฒนาพื้นที่ทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับภาคควรต้องกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ชาติที่สำคัญ ต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการงบประมาณที่จัดสรรลงในพื้นที่

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 ให้มีการบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ การจัดทำแผนพัฒนาจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน โดยมีความเชื่อมโยงตั้งแต่แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาภาค

2.2 จังหวัดและกลุ่มจังหวัดต้องกำหนดเป้าหมายร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละจังหวัดดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ควรจัดสรรงบประมาณในลักษณะแบ่งบตามจังหวัด

2.3 ควรมีการวางแผนการดำเนินงานตามขั้นตอนให้ทันตามที่ปฏิทินงบประมาณกำหนด

2.4 การจัดทำแผน ควรมุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพ/จุดเด่นของพื้นที่และให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงการดำเนินงานให้ครอบคลุมห่วงโซ่คุณค่าทั้งในระดับต้นทาง กลางทาง และปลายทาง

2.5 ในการพิจารณาโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ควรให้ความสำคัญกับความพร้อมในการดำเนินงาน กล่าวคือ มีการศึกษาความเป็นไปได้/ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์พื้นที่/มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)/มีแผนการบริหารจัดการเป็นต้น

ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน (2562, หน้า 99 – 108) พบปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ดังนี้

1. การจัดเตรียมงบประมาณ

1.1 การกำหนดปฏิทินงบประมาณโดยสำนักงานงบประมาณมักมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี

1.2 การกำหนดวงเงิน โดย 4 หน่วยงาน ยังไม่สามารถกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้เท่ากับประมาณการรายได้ได้จึงยังเป็นการจัดหางบประมาณแบบขาดดุลมาโดยตลอด

1.3 การจัดทำค่าของงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

1.4 การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอโดยมิได้พิจารณาในรายละเอียด ทำให้งบประมาณอาจไม่เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด

2. การอนุมัติงบประมาณ

2.1 สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคณะอนุกรรมาธิการ มิได้พิจารณางบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เท่าที่ควร

2.2 วุฒิสภา และคณะกรรมการบางส่วนของชาติความเข้าใจด้านงบประมาณ ทำให้การพิจารณาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์

3. การบริหารงบประมาณ

3.1 การจัดทำแผนการใช้จ่ายไม่สอดคล้องกับมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายของรัฐบาล

3.2 การเบิกจ่ายในระบบ GFMS มีปัญหาในวันที่ 30 กันยายนของทุกปี เนื่องจาก Gate Way มีความคับคั่งทำให้ป้อนข้อมูลเข้าระบบไม่ทัน

3.3 การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณทำให้การบริหารงบประมาณไม่ตรงตามเป้าหมายของรัฐสภาที่อนุมัติงบประมาณไว้แล้ว

ศิริพร ศิริผล (2562, หน้า 1 – 16) ซึ่งได้ทำการศึกษากระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร พบปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ปัญหาด้านนโยบายการปฏิบัติงาน พบว่าผู้บริหารระดับสูงกำหนดนโยบายเร่งด่วนให้ดำเนินการภายในระยะเวลาอันสั้น ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณไม่ทันภายในกำหนด

2. ปัญหาด้านบุคลากรภายในหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อสั่งการ และแนวทางปฏิบัติ แม้กรุงเทพมหานครจะมีการจัดอบรมแต่ในบางครั้งผู้เข้ารับการอบรมไม่ได้มาถ่ายทอดให้กับผู้ได้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติงาน จึงเกิดปัญหาคนอบรมไม่ได้ทำงาน ทำงานไม่ได้อบรม

3. ปัญหาด้านระเบียบและแนวทางการปฏิบัติ ลักษณะของโครงการที่สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นโครงการที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนในการดำเนินการ จำนวนวงเงินสูง และมีเงื่อนไขด้านระยะเวลา มีคุณลักษณะเฉพาะ ที่มีรายละเอียดทำให้ใช้ระยะเวลามากในการกำหนดขอบเขตงาน การจัดหา การดำเนินการตามสัญญา การส่งมอบ และตรวจรับ

อธิมาทร เพิ่มพูน และ ยุภาพร ยุภาศ (2564, หน้า 87 – 98) กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ไว้ว่าประกอบด้วย

1. ผู้บริหารขาดความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณ ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่างบประมาณในปีต่อไปจะเพิ่มขึ้น หรือลดลง ขาดความสามารถในการจัดเก็บภาษี ขาดความรู้ความเข้าใจในการกู้เงินและหารายได้จากแหล่งอื่นที่มีใช้ภาษี

2. ระบบการใช้จ่ายงบประมาณขาดประสิทธิภาพ มีการรั่วไหลของงบประมาณฟุ่มเฟือย การใช้จ่ายเงินไม่คำนึงถึงความโปร่งใส ขาดธรรมาภิบาล

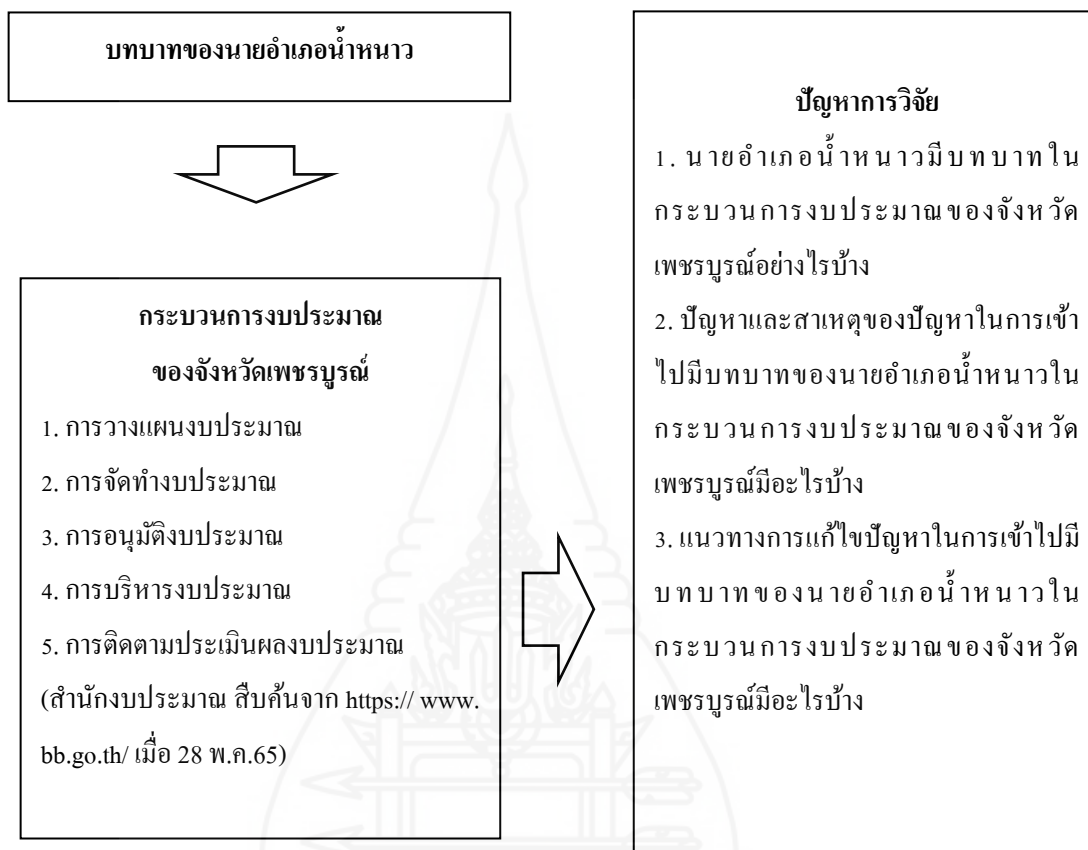
3. ตัวแทนของประชาชนไม่ว่าจะเป็นตัวแทนระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ มีการใช้งบประมาณเพื่อเป็นฐานเสียงทางการเมือง มีการใช้เงินแบบประชานิยม (Popularem) เอาใจประชาชน เพื่อให้เป็นฐานเสียงของตัวเอง เพื่อให้ตัวเองกลับมาชนะเลือกตั้งอีกครั้ง

4. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการวางแผนงบประมาณและการจัดเก็บภาษี เพื่อหารายได้และรายรับจากแหล่งภาษีฐานต่าง ๆ

พรชัย เทพปัญญา (2564, หน้า 106 – 130) ได้เสนอข้อค้นพบจากการพิจารณา รูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงพื้นที่ว่ามีปัญหาอุปสรรค ดังนี้

1. มีลักษณะการจัดทำงบประมาณเป็นรายปี โดยไม่มีการพิจารณาการวางแผนระยะยาวตามลักษณะบูรณาการที่ควรเป็น
2. ขาดผู้ประสานงานจากตัวแทนสำนักงานงบประมาณในแต่ละจังหวัด มีเพียงผู้อำนวยการจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ (CBO) ซึ่งรับผิดชอบในระดับกลุ่มจังหวัดเท่านั้น จึงทำให้เกิดช่องว่างในทางวิชาการและการประสานงาน
3. ในการจัดทำงบประมาณระหว่างส่วนกลางกับจังหวัดมีความซ้ำซ้อนกัน เพราะการเสนอของงบประมาณมีหลายช่องทางไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดควรทำอะไรเมื่อใด
4. ลักษณะการของงบประมาณมักเป็นไปตามความต้องการของนักการเมืองในจังหวัดหรือพื้นที่และข้าราชการระดับสูงซึ่งหวังผลทางการเมือง
5. การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายมีมากเกินไป
6. ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการของตนในแผนยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด การจัดสรรงบประมาณยังคงเป็นแบบบนลงล่าง (Top Down)

9. กรอบแนวคิดการศึกษา



ภาพที่ 2.5 กรอบแนวคิดการศึกษา

บทที่ 3

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทนายอำเภอในกระบวนการงบประมาณของจังหวัด เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

1. รูปแบบและวิธีการศึกษา

1.1 รูปแบบ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ

1.2 วิธีการศึกษา กำหนดไว้ 2 ประการ ได้แก่

1.2.1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร เป็นการศึกษารวบรวมจากเอกสารวิชาการ ตำรา หนังสือ วารสาร รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารของทางราชการ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของนายอำเภอในกระบวนการงบประมาณของจังหวัด

1.2.2 การศึกษาภาคสนาม เป็นการศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยแบ่งเป็น 2 แนวทาง ได้แก่

1) การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวม 15 คน

2) การสนทนากลุ่ม โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับเป้าหมายกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ อัน ได้แก่ นายอำเภอน้ำหนาว 1 คน ปลัดอำเภอน้ำหนาว 4 คน และเสมียนตราอำเภอน้ำหนาว 1 คน เจ้าหน้าที่ปกครอง 2 คน รวมทั้งหมด 8 คน ซึ่งมาสนทนาร่วมกันพร้อมกันเป็นกลุ่ม ณ สถานที่ที่นัดหมายไว้

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ในงานวิจัยชิ้นนี้ คือ พื้นที่อำเภอน้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์

2.2 กลุ่มตัวอย่างและวิธีสุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยชิ้นนี้ คือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งได้รับการสุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง เนื่องจากเป็นผู้เกี่ยวข้องที่สามารถให้คำตอบต่อปัญหาการวิจัยได้โดยตรง โดยแบ่งออกเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่

- 1) ผู้ดำรงและเคยดำรงตำแหน่งนายอำเภอหน้าหนาว จำนวน 3 คน
 - 2) ปลัดอำเภอ สังกัดที่ทำการปกครองอำเภอหน้าหนาว จำนวน 4 คน
 - 3) เสมียนตราอำเภอ สังกัดที่ทำการปกครองอำเภอหน้าหนาว จำนวน 1 คน
 - 4) เจ้าหน้าที่ปกครอง สังกัดที่ทำการปกครองอำเภอหน้าหนาว จำนวน 2 คน
 - 5) ผู้อำนวยการกลุ่มงาน ยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สังกัดสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 1 คน
 - 6) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด สังกัดสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 1 คน
 - 7) เสมียนตราจังหวัดเพชรบูรณ์ สังกัดที่ทำการปกครองจังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 1 คน
 - 8) ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 1 คน
 - 9) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเขตที่ 11 สังกัดสำนักงบประมาณ จำนวน 1 คน
- รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 15 คน
- ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยจึงกำหนด และใช้รหัสแทนชื่อและตำแหน่งของบุคคลทั้ง 15 คน เป็น A01 – A15 โดยไม่เรียงตามลำดับข้างต้น และไม่ระบุวันที่และเดือนที่ให้สัมภาษณ์ในการอ้างอิงที่ปรากฏในเนื้อหาการวิจัย

3. ขั้นตอนการดำเนินการศึกษาวิจัย

ตารางที่ 3.1 แสดงขั้นตอนการดำเนินการศึกษาวิจัย

ขั้นตอน	รายละเอียด	ระยะเวลา		
		มิถุนายน 2565	กรกฎาคม 2565	สิงหาคม 2565
1. ขั้นเตรียมการ	กำหนดปัญหาการวิจัย/ ตั้งชื่อเรื่อง/ กำหนดวิธีการศึกษา/ ทบทวนวรรณกรรม/ เขียนข้อเสนอ โครงการวิจัย			

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ขั้นตอน	รายละเอียด	ระยะเวลา		
		มิถุนายน 2565	กรกฎาคม 2565	สิงหาคม 2565
2. ขั้นตอนออกแบบ	เลือกเครื่องมือวิจัย/ ออกแบบเครื่องมือ วิจัย/ กำหนดแบบ การวิเคราะห์ข้อมูล			
3. ขั้นลงมือ	เก็บรวบรวมข้อมูล/ ดำเนินการวิธีทาง ข้อมูล/ วิเคราะห์ ข้อมูล			
4. ขั้นเสนอผล	เขียนรายงานการวิจัย			

4. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

4.1 แบบสัมภาษณ์

4.1.1 มีลักษณะเป็นแบบมีโครงสร้าง คำถามชนิดปลายเปิด ประกอบด้วยคำถาม 4 ประเด็น ดังนี้

- 1) ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของนายอำเภอในกระบวนการงบประมาณ
- 2) ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาและสาเหตุ
- 3) ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไข
- 4) ประเด็นความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

4.1.2 กระบวนการสร้างแบบสัมภาษณ์

- 1) ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2) กำหนดวัตถุประสงค์ของการสร้างแบบสัมภาษณ์
- 3) ระบุนี้อหาหรือประเด็นหลักที่จะถามให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์
- 4) กำหนดรูปแบบแบบสัมภาษณ์
- 5) ร่างแบบสัมภาษณ์

- 6) ตรวจสอบข้อความว่ามีความครอบคลุมวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้หรือไม่
- 7) นำไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา
- 8) ปรับปรุงแก้ไขและจัดพิมพ์

4.2 อุปกรณ์บันทึก

- ได้แก่ สมุดบันทึก โทรศัพท์เคลื่อนที่บันทึกเสียง

5. การเก็บรวบรวมข้อมูล

5.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ การสัมภาษณ์ และ การสนทนากลุ่ม มีขั้นตอนการเก็บข้อมูล ดังนี้

- 5.1.1 นัดหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อกำหนดวันเวลาและสถานที่สัมภาษณ์
- 5.1.2 เตรียมข้อความตามแบบสัมภาษณ์ วัตถุประสงค์ และเดินทางไปตามนัดหมาย
- 5.1.3 ก่อนทำการสัมภาษณ์ มีการแจ้งวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ อธิบายเหตุผลและขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียง ทั้งนี้ หากผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ให้บันทึกเสียง หรือบันทึกได้เฉพาะตอนหนึ่งตอนใด ผู้วิจัยจะปฏิบัติตาม

5.1.4 ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่อหน้า โดยบันทึกลงในแบบสัมภาษณ์ควบคู่กับบันทึกเสียงเพื่อป้องกันการตกหล่นของกระแสความ

5.1.5 ตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วน

5.1.6 รวบรวมข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์และสรุปผล

5.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสาร มีขั้นตอนการเก็บข้อมูล ดังนี้

5.2.1 รวบรวมหนังสือ รายงาน สถิติ บทความงานวิจัย กฎหมาย และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดการวิจัยจากแหล่งข้อมูลห้องสมุด มสธ. และอินเทอร์เน็ต

5.2.2 พิจารณาคัดเลือกเอกสารที่ผู้เขียนเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญ มีการอ้างอิงตามหลักวิชาการ มีความน่าเชื่อถือ และทันสมัย

5.2.3 ตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วน

5.2.4 รวบรวมข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์และสรุปผล

6. การวิเคราะห์ข้อมูล

6.1 ก่อนจะทำกรวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลตามวิธีการที่กำหนดไว้ ผู้ศึกษาได้ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของข้อมูล โดยใช้การตรวจสอบข้อมูล แบบสามเส้า ดังนี้

6.1.1 การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยเปรียบเทียบ ข้อมูลเรื่องเดียวกันที่ได้มาจากแหล่งบุคคลที่ต่างกันหรือผู้ให้ข้อมูลคนเดียวกันแต่ต่างเวลากันว่า ข้อมูลที่ได้รับหากเหมือนกันจะเป็นการยืนยันความถูกต้องน่าเชื่อถือ แต่หากแตกต่างกันจะลด ความถูกต้องน่าเชื่อถือของข้อมูลนั้นลง

6.1.2 การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีเก็บรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) โดยเปรียบเทียบข้อมูลเรื่องเดียวกันที่ได้มาจากวิธีเก็บรวบรวมข้อมูลที่ต่างกัน อันได้แก่ จากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มว่า ข้อมูลที่ได้รับหากเหมือนกันจะเป็นการ ยืนยันความถูกต้องน่าเชื่อถือ แต่หากแตกต่างกันจะลดความถูกต้องน่าเชื่อถือของข้อมูลนั้นลง

6.2 นำข้อมูลที่ตรวจสอบแล้วที่ได้จากการศึกษาเอกสารมาเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามขั้นตอนดังนี้

6.2.1 การวางเค้าโครง โดยการจัดระบบและหลักเกณฑ์การจำแนกคำหรือข้อความ ที่เป็นเนื้อหาในเอกสารที่จะนำมาวิเคราะห์ เลือกคำหรือข้อความที่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่ ศึกษาและปัญหาการวิจัย มีความครอบคลุมเพียงพอเพื่อให้สามารถลงรหัสและแจกนับคำหลัก (key word) ได้ถูกต้อง ตัดคำหรือข้อความที่ไม่เกี่ยวข้องออกไป

6.2.2 การพิจารณาเงื่อนไขแวดล้อมของข้อมูลในเอกสาร โดยการพิจารณาบริบท แห่งลักษณะของข้อมูล อันได้แก่ แหล่งที่มา ช่วงระยะเวลาในการบันทึก ผู้บันทึกข้อมูล แหล่ง เผยแพร่ เป็นต้น เพื่อช่วยให้สามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงหรืออธิบายข้อมูลเอกสารได้ชัดเจนขึ้น

6.2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการนับความถี่ของคำหรือข้อความที่จำแนกไว้ตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนด แล้วจึงทำการวิเคราะห์เชื่อมโยง สรุปและบรรยายข้อมูลผ่านการพรรณนา พร้อมทั้งอ้างอิงไปสู่ข้อความที่ปรากฏในเอกสาร

6.3 นำข้อมูลที่ตรวจสอบแล้วที่ได้จากการสัมภาษณ์ ทั้งแบบเดี่ยวและแบบสนทนากลุ่ม มาเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์สรุปแบบอุปนัย (Analytical Induction) ตามขั้นตอนดังนี้

6.3.1 การจำแนกข้อมูล โดยการนำข้อมูลของสิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ที่มองเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาจัดระเบียบ เรียบเรียงเป็นหมวดหมู่ แล้วทำการจำแนกข้อมูลที่มีลักษณะเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน แล้วจัดเป็นหน่วยย่อยตามความหมายเฉพาะของแต่ละหน่วย

6.3.2 การตีความหรือการแปลความหมาย โดยการให้ความหมายแก่ข้อมูล การหาความสัมพันธ์และความเกี่ยวข้องระหว่างมิติต่าง ๆ ของข้อมูล ซึ่งจะทำได้ข้อค้นพบที่อาจเป็นแบบแผน ความน่าจะเป็นหรือเป็นไปได้ ความสัมพันธ์ รวมถึงความเหมือนหรือแตกต่างของประเภทข้อมูลที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง

6.3.3 การสร้างข้อสรุป โดยการให้คำอธิบายในรูปแบบการบรรยาย เพื่อนำไปใช้ตอบคำถามปัญหาการวิจัยและตรงกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้

6.4 นำข้อมูลสรุปที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ซึ่งผ่านการวิเคราะห์เนื้อหาและจากการสัมภาษณ์ซึ่งผ่านการวิเคราะห์สรุปแบบอุปนัยที่จัดลำดับความสำคัญแล้ว มาทำการสังเคราะห์และประมวลผลร่วมกันอย่างเป็นระบบ โดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในแง่ต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริง ในลักษณะการพรรณนาข้อมูลเพื่อนำไปสู่การตอบปัญหาการวิจัย



บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากได้ทำการศึกษาวิจัยเอกสารและสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายแล้ว นำมาวิเคราะห์ข้อมูลและได้ผลการวิจัยซึ่งจะนำเสนอโดยเรียงตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้ ดังนี้

1. บทบาทของนายอำเภอนำหน้าในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1

1.1 การวางแผนงบประมาณ

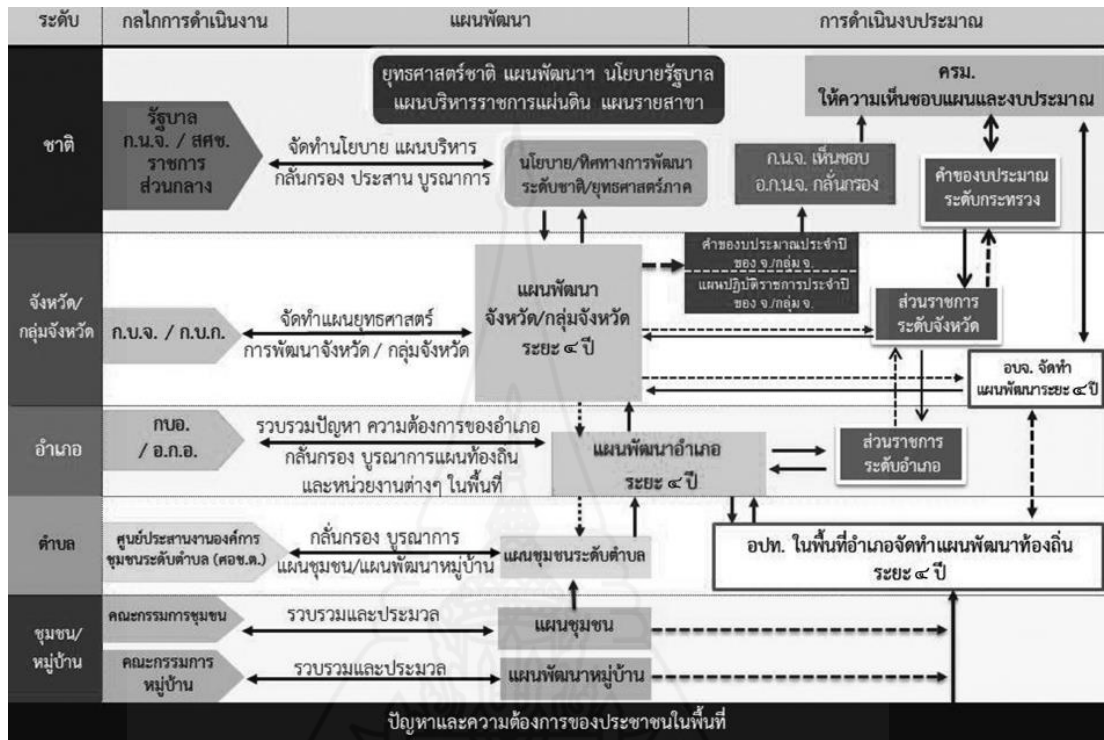
1.1.1 การทบทวนผลการดำเนินงาน

มีการทบทวนแผนและผลการดำเนินงาน ผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย รวมถึงการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด ผลสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ ในฐานะหน่วยรับงบประมาณว่ามีผลสัมฤทธิ์และเหมาะสมเพียงใด โดยมีเครื่องมือที่เป็นตัวเชื่อมโยงอำเภอ นำหน้าเข้ากับจังหวัดเพชรบูรณ์คือ แผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) แนวคิดและความสำคัญของแผนพัฒนาอำเภอ

แผนพัฒนาอำเภอ คือ กรอบและเครื่องมือในการบริหารพัฒนาอำเภอที่ชี้ทิศทางของอำเภอว่าจะมุ่งไปทางใดในอนาคต ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารงานอำเภอ (ก.บ.อ.) ที่ตั้งขึ้นจากข้อสั่งการของกรมการปกครองเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของพื้นที่ โดยแผนพัฒนาอำเภอจะแตกต่างจากยุทธศาสตร์ในระดับส่วนราชการที่เน้นเฉพาะภารกิจของแต่ละหน่วยงาน โดยแผนพัฒนาอำเภอเป็นการมองภาพการพัฒนาในมุมกว้างบนพื้นฐานของการบูรณาการความร่วมมือจากหน่วยงานทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะประชารัฐ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกอย่างเป็นระบบ ทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด ลงไปถึงการกำหนดแผนงาน โครงการที่จะดำเนินการ ซึ่งจังหวัดจะนำไปจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปีทีครอบคลุมมิติการพัฒนาในทุกด้านต่อไป

แผนพัฒนาอำเภอเปรียบเสมือนหมุดหมายเชื่อมแผนระดับท้องถิ่นเข้ากับแผนระดับจังหวัดและระดับชาติ รวมทั้งเป็นทิศทางการพัฒนาของอำเภอในอนาคต



ที่มา : กรมการปกครอง, 2560, หน้า 413

ภาพที่ 4.1 ความเชื่อมโยง กลไก และการบูรณาการแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ

จากภาพจะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาหรือแผนยุทธศาสตร์ของอำเภอจะมีความเชื่อมโยงกันตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย แผนยุทธศาสตร์กรมการปกครองซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง และแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลายด้านและปัจจัยแวดล้อมที่สลับซับซ้อน การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอจึงต้องมีการนำประเด็นที่เกี่ยวข้องเข้ามาพิจารณาอย่างรอบด้านเหมาะสมเพื่อให้ทิศทางการพัฒนาเป็นไปอย่างมีเอกภาพ มุ่งสู่เป้าหมายของประเทศ

A02 (สัมภาษณ์, 2565) กล่าวว่า “ในปัจจุบันกรมการปกครองโดยกองวิชาการและแผนงาน ให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอเป็นอย่างยิ่ง โดยให้มีการจัดส่งเข้าสู่ส่วนกลาง เผยแพร่ทางสื่อออนไลน์ มีการประเมินคุณภาพ ให้เกรด มีเกรด ABCD ตามลำดับ”

2) บทบาทของนายอำเภอผู้นำหน้าในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ

2.1) ขั้นตอนการทบทวนและกำหนดกรอบแผนพัฒนาอำเภอ

(1) การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานอำเภอและคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ

(2) การประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรวบรวมปัญหาความต้องการจากทุกหมู่บ้าน/ชุมชน แล้วเสนอให้คณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ

(3) การมอบหมายให้ชุดปฏิบัติการประจำตำบลกำกับและประสานการทำงานกับคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน โดยจัดประชุมหรือประชาคมเพื่อทบทวนแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน

A01 (สัมภาษณ์, 2565) ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า “ชุดปฏิบัติการประจำตำบลมีปลัดอำเภอประจำตำบลเป็นหัวหน้า และมีตัวแทนส่วนราชการ เช่น เกษตรตำบล พัฒนาการตำบล ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สารวัตรประจำสถานีตำรวจ กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นทีมงาน โดยได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ”

(4) การจัดประชุมคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางในการพัฒนาอำเภอ โดยนำข้อมูลการวิเคราะห์ศักยภาพพื้นที่ของอำเภอมาเชื่อมโยงกับปัญหาความต้องการของประชาชนและร่วมกันจัดทำกรอบแผนพัฒนาอำเภอ 4 ปี พร้อมนำเสนอให้คณะกรรมการบริหารงานอำเภอ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบแผนพัฒนาอำเภอดังกล่าว

(5) การแจ้งกรอบแผนพัฒนาอำเภอ 4 ปีให้ส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอได้ทราบ ซึ่งประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ของแต่ละเป้าประสงค์

2.2) ขั้นตอนบูรณาการปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(1) การนำปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้จากการประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชนมากลั่นกรอง ประมวล จัดระบบ สังเคราะห์เป็นข้อมูลปัญหาความต้องการระดับตำบล

(2) การเสนอข้อมูลปัญหาความต้องการระดับตำบลให้คณะทำงานด้านจัดทำแผน

(3) การนำข้อมูลปัญหาความต้องการมาบูรณาการกับยุทธศาสตร์ชาติ กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นการสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนขึ้นไปสู่ผู้กำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณผ่านแผนพัฒนาอำเภอ

2.3) ขั้นตอนการประกาศใช้แผนพัฒนาอำเภอ

(1) การประสานข้อมูลแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการและหน่วยงานในพื้นที่อำเภอ รวมทั้งแผนงาน โครงการซึ่งที่ทำการปกครองอำเภอเป็นผู้ริเริ่มขึ้น

(2) การจัดประชุมและกำกับดูแลคณะทำงานด้านจัดทำแผนพัฒนาอำเภอเพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาอำเภอให้เป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้อง สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การ พัฒนาจังหวัด

(3) การจัดประชุมคณะกรรมการบริหารงานอำเภอเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้แผนพัฒนาอำเภออย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ ในการประชุมนายอำเภอในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารงานอำเภอต้องใช้ภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีศิลปะในการโน้มน้าวใจ การแสดงเหตุผล และการสรุปประเด็นต่าง ๆ อย่างเป็นระบบระเบียบเพื่อให้คณะกรรมการบริหารงานอำเภอเข้าใจและเห็นชอบในร่างแผนพัฒนาอำเภอ ภายใต้บรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย

2.4) ขั้นตอนการประสานและติดตามการนำแผนพัฒนาอำเภอไปใช้ประโยชน์

(1) การจัดประชุมคณะทำงานด้านจัดทำแผนพัฒนาอำเภอเพื่อจัดทำบัญชีแผนงาน โครงการกิจกรรมที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแล้ว ส่งให้จังหวัดใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด

(2) การจัดส่งแผนพัฒนาอำเภอให้แก่จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) การจัดประชุมเพื่อติดตามความคืบหน้าของแผนงาน โครงการตามแผนพัฒนาอำเภอ โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานผู้รับผิดชอบรายงานความเคลื่อนไหว ปัญหาอุปสรรคและความสำเร็จของการดำเนินโครงการเป็นระยะ และรวบรวมรายงานปัญหาอุปสรรคให้จังหวัดทราบ

1.1.2 การกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ

สำนักงานประมาธ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว สำนักงานงบประมาณ ร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จะพิจารณาประมาณการรายได้ ภาระหนี้และวงเงินกู้ กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี วงเงินงบประมาณรายจ่าย และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

ในชั้นตอนย่อยนี้ ไม่ปรากฏบทบาทของนายอำเภอผู้นำนา

1.1.3 การจัดทำปฏิทินงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณจัดทำปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อกำหนดแผนและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลและระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

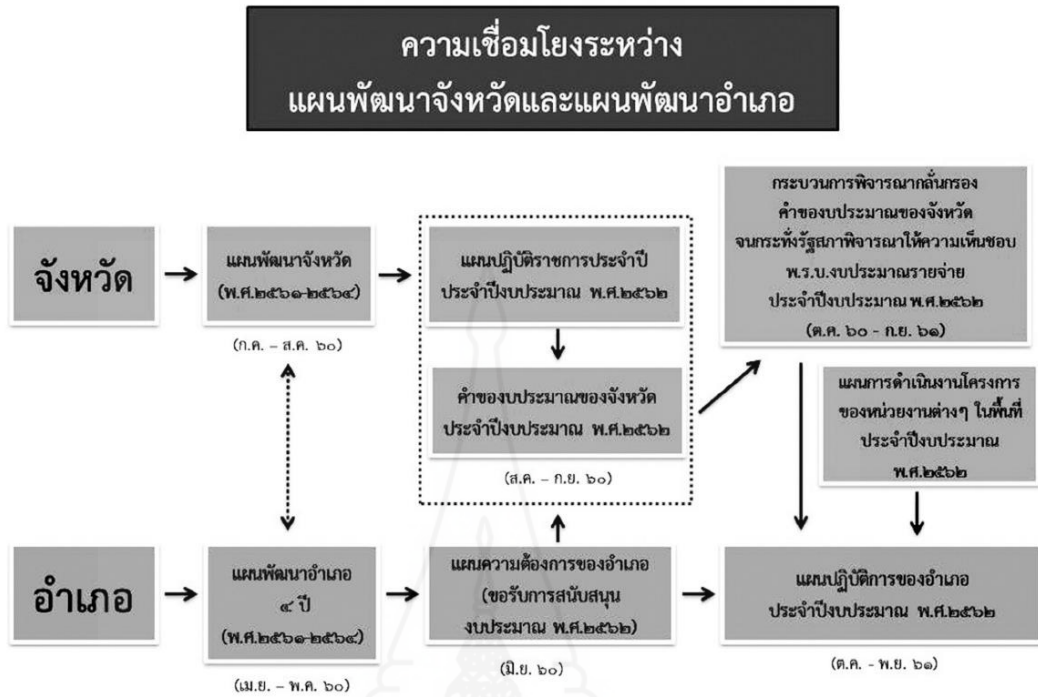
ในชั้นตอนย่อยนี้ ไม่ปรากฏบทบาทของนายอำเภอผู้นำนา

1.2 การจัดทำงบประมาณ

1.2.1 การจัดทำงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

เมื่อจังหวัดเพชรบูรณ์ในฐานะหน่วยรับงบประมาณได้รับแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณ การจัดทำประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณ และปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากสำนักงานงบประมาณแล้ว จังหวัดเพชรบูรณ์ต้องจัดทำรายละเอียดวงเงินและค่าของงบประมาณที่แสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการวงเงินและนโยบายงบประมาณ เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงานงบประมาณ ผ่านระบบ e – Budgeting เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามลำดับ

บทบาทของนายอำเภอในชั้นตอนนี้คือ การจัดทำสรุปปัญหาความต้องการของทุกตำบลและแผนความต้องการของอำเภอซึ่งเป็นแผนงาน โครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนาอำเภอที่เกิดจากการกลั่นกรองแผนงาน โครงการที่เกินขีดความสามารถของชุมชน หมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการต่าง ๆ ในระดับอำเภอ และจัดส่งไปยังจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อให้จังหวัดนำไปเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด และขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณต่อไป



ที่มา : กรมการปกครอง, 2560, หน้า 416

ภาพที่ 4.2 ความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนพัฒนาอำเภอ

ในทางปฏิบัติ แผนความต้องการของอำเภอเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ จะมีที่มาจาก 2 ทาง กล่าวคือ “ทางแรกมาจากความคิดริเริ่มของนายอำเภอเองที่ประสบพบเห็นปัญหาหรือมีการวางกลยุทธ์เพิ่มความแข็งแกร่งของจุดเด่นอำเภอ ลดจุดด้อยบางอย่างลง ซึ่งนาน ๆ ครั้งจะปรากฏ ในขณะที่อีกทางหนึ่งคือ การนำแผนงานโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การปรับปรุงซ่อมแซมถนน การขุดลอกแหล่งน้ำ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งมีวงเงินงบประมาณสูงเมื่อเทียบกับงบประมาณขององค์กรเหล่านั้นเองและมีแนวโน้มจะทำได้ จำเป็นต้องส่งต่อ มาตรฐานในแผนความต้องการของอำเภอ” (A04, สัมภาษณ์, 2565)

1.2.2 การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณ

เมื่อสำนักงบประมาณได้รับรายละเอียดค่าของงบประมาณจากหน่วยรับงบประมาณ สำนักงบประมาณจะทำการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงในระดับชาติ ระดับกระทรวงและหน่วยงาน วิเคราะห์ถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่จะได้รับ ความเหมาะสมของค่าใช้จ่าย ผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมาของหน่วยรับงบประมาณ พร้อมจัดลำดับความสำคัญ

ในชั้นตอนย่อนี้ ไม่ปรากฏบทบาทของนายอำเภอให้นำนา

1.2.3 การจัดทำเอกสารงบประมาณ

เอกสารงบประมาณประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณ ซึ่งรวบรวมและจัดทำโดยสำนักงานงบประมาณ

ในชั้นตอนย่อนี้ ไม่ปรากฏบทบาทของนายอำเภอให้นำนา

1.3 การอนุมัติงบประมาณ

1.3.1 การเสนอเอกสารงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

เอกสารงบประมาณที่เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สารสำคัญของงบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณ คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาล ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมาแล้ว และที่สำคัญที่สุดคือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในชั้นตอนย่อนี้ ไม่ปรากฏบทบาทของนายอำเภอให้นำนา

1.3.2 การอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็น 3 วาระ ดังนี้

1) วาระที่หนึ่ง เป็นการรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในภาพรวมและลงมติรับหรือไม่รับหลักการ

ในชั้นตอนย่อนี้ ไม่ปรากฏบทบาทของนายอำเภอให้นำนา

2) วาระที่สอง คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐบาลและพรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านคัดเลือกมาตามสัดส่วนที่กำหนด จะทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณรายจ่าย โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญ จะพิจารณารายละเอียดการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายของแต่ละแผนงาน โครงการของหน่วยรับงบประมาณ ในการประชุม

ดังกล่าวหน่วยรับงบประมาณจะต้องชี้แจงรายละเอียดงบประมาณของตนต่อคณะกรรมการการวิสามัญ ซึ่งจะใช้เวลาประชุมประมาณ 2 เดือน โดยคณะกรรมการการวิสามัญสามารถปรับลดงบประมาณหรือเปลี่ยนแปลงยอดเงินงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ คณะกรรมการการวิสามัญจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ได้ เพื่อเข้ามาช่วยพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

- การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาแล้วเสร็จจะนำเสนอไปยังที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมบันทึก สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา

ในกระบวนการนี้ นายอำเภออาจได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำหน้าที่ชี้แจงรายละเอียดงบประมาณต่อคณะกรรมการการวิสามัญหรือคณะอนุกรรมการร่วมกับหัวหน้าสำนักงานจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย โดยต้องเข้าประชุมเพื่อตอบข้อซักถาม แสดงเหตุผล ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน โครงการและงบประมาณของจังหวัด

“สำหรับการชี้แจงงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดเพชรบูรณ์ ผู้ทำหน้าที่ชี้แจง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำกับดูแลงานของสำนักงานจังหวัด หรือหัวหน้าสำนักงานจังหวัด หรือ ผอ.กลุ่มงานยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ จังหวัดเพชรบูรณ์มองว่าเรื่องนี้เป็นหนึ่งในเรื่องสำคัญเพราะจะส่งผลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาในพื้นที่” (A07, สัมภาษณ์, 2565)

“เรื่องที่กรรมการถามในที่ประชุม มักจะเป็นเรื่องเหล่านี้ 1. ที่มาของแผนงาน โครงการ 2. ความสำคัญจำเป็นของโครงการ 3. ความเหมาะสมของวงเงินที่เสนอ และมีอีก 1 ประเด็นที่นิยมถามกันบ่อย ๆ คือ เหตุใดไม่ให้หน่วยงานฟังก์ชันเสนอและทำ คำถามนี้แหละสะท้อนมุมมองเชิงลบต่องบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด คือ กรรมการไม่น้อยจะมองว่างบจังหวัดเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็น” (A15, สัมภาษณ์, 2565)

นอกจากงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแล้ว ในส่วนของงบประมาณของกรม ในที่นี้คือ กรมการปกครอง ต้นสังกัดของนายอำเภอ จะมอบหมายให้นายอำเภอที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน โครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกรมการปกครองติดตามการประชุมไปพร้อมกันด้วย และหากมีกรณีที่คณะกรรมการการวิสามัญสงสัยหรือตั้งคำถาม นายอำเภอต้องพร้อมให้คำตอบหรืออธิบายชี้แจงโดยพลัน

“ช่วงสิงหาคม - กันยายน ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ กรมการปกครอง จะสั่งการให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ปลัดจังหวัด นายอำเภอ เฝ้าติดตามการประชุมของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นงานที่คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยรู้ แต่นายอำเภอทำกันเป็นปกติทุกปี โครงการส่วนใหญ่ที่เสนอกันผ่านกรมการปกครองมักเป็นการก่อสร้างหรือปรับปรุงซ่อมแซมอาคารสถานที่ เช่น ที่ว่าการอำเภอ กองร้อย อส.อำเภอ หอประชุม ลานจอดรถ ห้องสุขา ซึ่งโดยปกติจะผ่านการพิจารณา เพราะเป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอที่ต้องสร้าง บำรุงรักษาสถานที่เหล่านี้ พักหลังก็จะมากขึ้นหน่อยเพราะมีประเด็นเรื่องการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการ เรื่อง GECC เรื่องอารยสถาปัตยกรรม เป็นต้น” (A09, สัมภาษณ์, 2565)

3) วาระที่สาม เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในขั้นตอนย่อยนี้ ไม่ปรากฏบทบาทของนายอำเภอน้ำหนาว

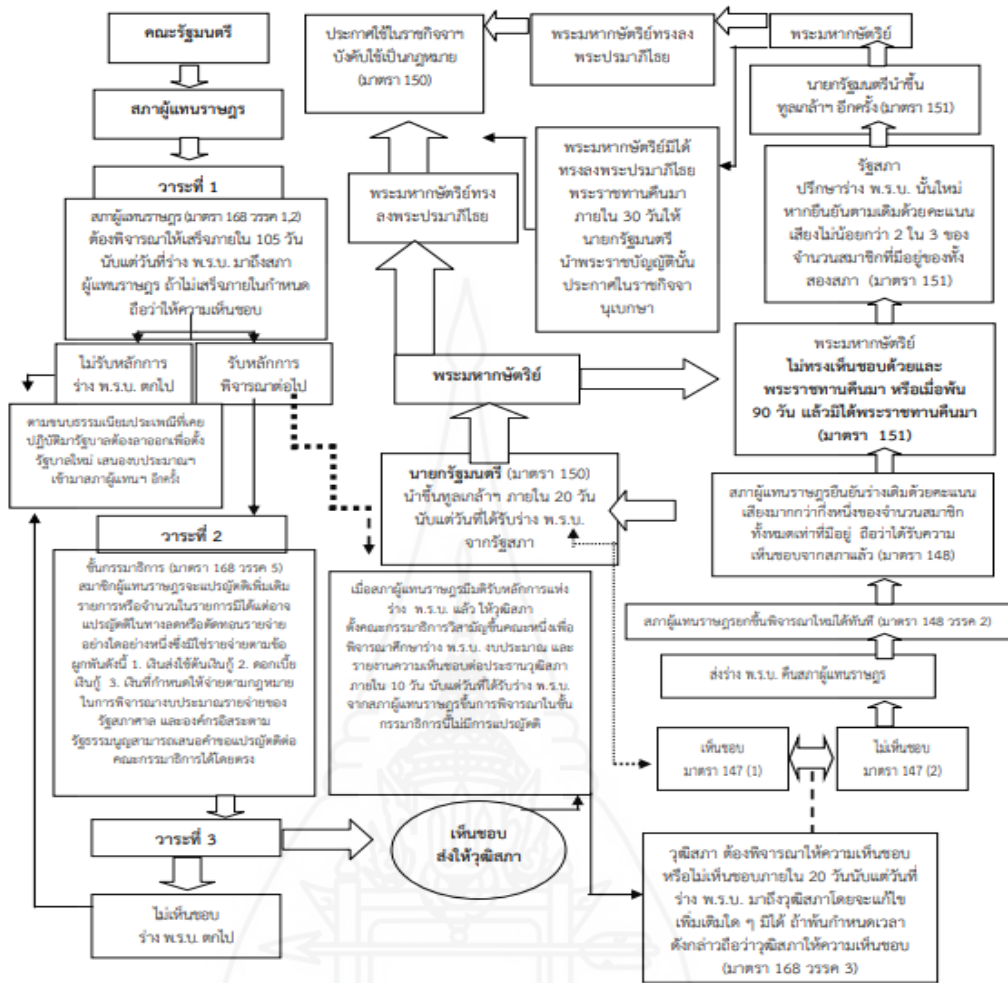
“เบื้องหลังของขั้นตอนนี้คือ การลobbies ของนักการเมืองและพรรคการเมือง” (A07, สัมภาษณ์, 2565)

1.3.3 การอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภา

เมื่อเข้าสู่กระบวนการนี้ วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในขั้นตอนย่อยนี้ นายอำเภอน้ำหนาวอาจต้องทำหน้าที่ติดตาม ซึ่งแจ้งแสดงเหตุผลเช่นเดียวกับที่กระทำในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

“กรณีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ในขั้นนี้จะต่างจากสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากมีเวลาน้อยจึงไม่มีการแบ่งเป็น 3 วาระชัดเจน อย่างในสภาผู้แทนราษฎรแต่ยังคงมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา ปกติจะใช้เวลาราว 10 วัน ไม่มีการแปรญัตติ เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จจะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบต่อไป สำหรับบงจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะติดตามการประชุมของคณะกรรมการด้วยตนเองหรือมอบหมายผู้แทนซึ่งมักเป็นหัวหน้าสำนักงานจังหวัด นาน ๆ ครั้งถึงจะเป็นนายอำเภอ” (A08, สัมภาษณ์, 2565)



ที่มา : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ภาพที่ 4.3 กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.4 การบริหารงบประมาณ

สำนักงานประมาณจะจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยรับงบประมาณผ่านระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS) ตามจำนวนเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ โดยจะระบุงบประมาณรายจ่ายในแต่ละแผนงาน ผลผลิตหรือโครงการ ประเภทรายจ่าย และรายการในงบรายจ่าย ซึ่งหน่วยรับงบประมาณต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้สำนักงานประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ และให้ใช้แผนดังกล่าวในการใช้จ่ายหรือกำหนดผู้ผูกพันและขอเบิกจ่ายงบประมาณจากกรมบัญชีกลางต่อไป ดังนี้

1.4.1 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

หน่วยรับงบประมาณต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามตามรายการวงเงินงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ส่งให้สำนักงานงบประมาณ

ในขั้นตอนนี้ หากอำเภอได้รับงบประมาณ นายอำเภอต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้จังหวัดรวบรวมเพื่อเสนอไปยังสำนักงานงบประมาณ

หน้า 1

แบบพิมพ์แบบ / รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

แบบสงป.301

กระทรวง : จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ส่วนราชการ / รัฐวิสาหกิจ ยกลด ยกลด

รหัส : 70000 รายงานแผน รายงานผล

ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ : จังหวัดเพชรบูรณ์ รหัส : 70174

หน่วย : ล้านบาท (ทศนิยม 4 ตำแหน่ง)

ยุทธศาสตร์ชาติ - แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ - แผนย่อยของแผนแม่บท ยุทธศาสตร์ชีวิต - แผนงาน - เป้าประสงค์/กิจกรรม เป้าหมายการให้บริการกระทรวง - เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ผลลัพธ์/โครงการ - กิจกรรม	หน่วยนับ	รวมทั้งสิ้น			ไตรมาส 1 (ค.ค.-ธ.ค.)		ไตรมาส 2 (ม.ค.-มิ.ค.)		ไตรมาส 3 (เม.ย.-มิ.ย.)		ไตรมาส 4 (ก.ค.-ก.ย.)					
		แผน (ขั้น พ.ร.บ.)	แผน (ขั้น บริหาร)	ผล	แผน (ขั้น พ.ร.บ.)	ผล	แผน (ขั้น พ.ร.บ.)	ผล	แผน (ขั้น พ.ร.บ.)	ผล	แผน (ขั้น พ.ร.บ.)	ผล				
ผลลัพธ์ : สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ และสร้างมูลค่าเพิ่ม																
- สวัสดิการสุขภาพ : บริการประชาชนครอบคลุมทั่วประเทศตามมาตรฐานขั้นต้น	ร้อยละ	5	5	5							5	5	5			
ผลลัพธ์ : การขยายตัวของเมืองเกิดเป็นปึกแผ่นที่เข้มแข็ง	ร้อยละ	3	3	3							3	3	3			
- สวัสดิการสุขภาพ : ครอบคลุมถึงชนชั้น	ร้อยละ	2	2	2							2	2	2			
ผลลัพธ์ : ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น และได้รับการคุ้มครองสุขภาพชีวิตอย่างทั่วถึง	ร้อยละ	1.5	1.5	1.5							1.5	1.5	1.5			
- สวัสดิการสุขภาพ : ประชาชนเข้าถึงงบประมาณสุขภาพขั้นต้น	ร้อยละ															
รวมเป็นงบประมาณทั้งสิ้น		211,8166	211,8166	143,1182	26,6908	26,6908	-	60,4308	60,4308	4,6841	63,6276	63,6276	32,5828	61,0674	61,0674	105,8513
ยุทธศาสตร์ชาติ : ยุทธศาสตร์ชาติด้านการบริหารราชการแผ่นดิน		71,8000	71,8000	29,3675	5,0000	5,0000	-	20,0000	20,0000	-	23,0000	23,0000	7,0380	23,8000	23,8000	22,3295
แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ : พลังสามัคคี		71,8000	71,8000	29,3675	5,0000	5,0000	-	20,0000	20,0000	-	23,0000	23,0000	7,0380	23,8000	23,8000	22,3295
เป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ : ขยายส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและชนชั้น		71,8000	71,8000	29,3675	5,0000	5,0000	-	20,0000	20,0000	-	23,0000	23,0000	7,0380	23,8000	23,8000	22,3295
สวัสดิการสุขภาพ : มีคุณภาพของชีวิตที่ดีครอบคลุมทั่วประเทศตั้งแต่ระดับต้น และร้อยละ ๓๐ ภายในปี 2565																
แผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ : การเสริมสร้างสุขภาพสังคม		71,8000	71,8000	29,3675	5,0000	5,0000	-	20,0000	20,0000	-	23,0000	23,0000	7,0380	23,8000	23,8000	22,3295
เป้าหมายของแผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ : ภาคการพัฒนาคุณภาพในการพัฒนาศักยภาพขั้นต้นของเมือง		71,8000	71,8000	29,3675	5,0000	5,0000	-	20,0000	20,0000	-	23,0000	23,0000	7,0380	23,8000	23,8000	22,3295
สวัสดิการสุขภาพ : สวัสดิการสุขภาพสังคม ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ ๓๐ ภายในปี 2565																
เป้าหมายของแผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ : การเสริมสร้างสุขภาพสังคม		71,8000	71,8000	29,3675	5,0000	5,0000	-	20,0000	20,0000	-	23,0000	23,0000	7,0380	23,8000	23,8000	22,3295
ยุทธศาสตร์ชีวิต : ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและรวมแผนภาคีสังคม		71,8000	71,8000	29,3675	5,0000	5,0000	-	20,0000	20,0000	-	23,0000	23,0000	7,0380	23,8000	23,8000	22,3295
แผนงาน : แผนงานยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ		71,8000	71,8000	29,3675	5,0000	5,0000	-	20,0000	20,0000	-	23,0000	23,0000	7,0380	23,8000	23,8000	22,3295
เป้าหมาย : แผนงานยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ		71,8000	71,8000	29,3675	5,0000	5,0000	-	20,0000	20,0000	-	23,0000	23,0000	7,0380	23,8000	23,8000	22,3295
เป้าหมายของแผนงานโครงการกระทรวง : จังหวัดและกลุ่มจังหวัด		71,8000	71,8000	29,3675	5,0000	5,0000	-	20,0000	20,0000	-	23,0000	23,0000	7,0380	23,8000	23,8000	22,3295
- สวัสดิการ ...																

ที่มา : http://www.phetchabun.go.th/PBN-PLAN/d_pr4.php สืบค้นเมื่อ 6 สิงหาคม 2565

ภาพที่ 4.4 ตัวอย่างแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์

A10 (สัมภาษณ์, 2565) อธิบายว่า “แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ มีชื่อเรียกว่าแบบ สงป.301 มีเนื้อหาเป็นการระบุช่วงเวลาและยอดเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายรายไตรมาส หรือ รอบสามเดือน แบ่งเป็นการรายงานแผนซึ่งจะจัดทำช่วงเริ่มต้นปีงบประมาณ และรายงานผลซึ่งจะจัดทำทุกรอบสิ้นไตรมาสจนกว่าจะดำเนิน โครงการแล้วเสร็จ”

1.4.2 การใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่าย

เมื่อสำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมายังหน่วยรับงบประมาณให้หน่วยรับงบประมาณใช้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในการใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผู้กผันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหลักการจำแนกประเภทรายจ่าย

นายอำเภอกรณีได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดซื้อจัดจ้างและดำเนิน โครงการ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบกับ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

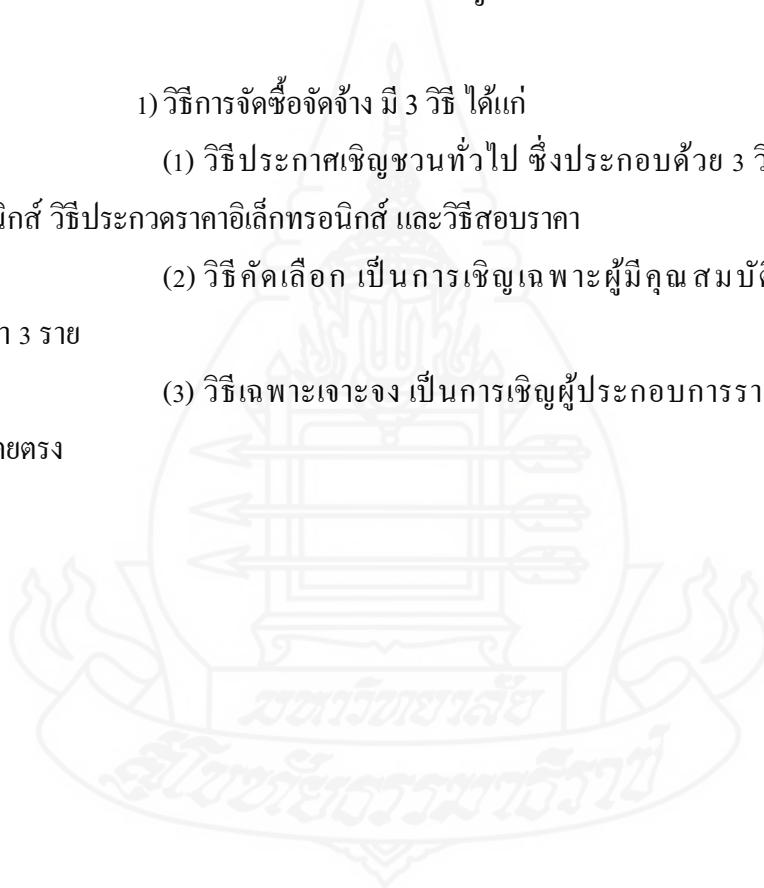
ทั้งนี้ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐรูปแบบใหม่ ดังนี้

1) วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง มี 3 วิธี ได้แก่

(1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย 3 วิธีย่อย คือ วิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ วิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ และวิธีสอบราคา

(2) วิธีคัดเลือก เป็นการเชิญเฉพาะผู้มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไข ไม่น้อยกว่า 3 ราย

(3) วิธีเฉพาะเจาะจง เป็นการเชิญผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดเข้ายื่นข้อเสนอโดยตรง



กฎหมายใหม่ : volume 33

จัดซื้อ จัดจ้าง ภาครัฐรูปแบบใหม่

พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ร.บ. 2560

หลักการจัดซื้อจัดจ้าง


คุ้มค่า


โปร่งใส


มีประสิทธิภาพ


ตรวจสอบได้

วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง

3 วิธี	การซื้อจัดจ้าง & การจ้างที่ปรึกษา  ปัญหาผู้ประกอบการ หรือที่ปรึกษาทั่วไป มีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่	การคัดเลือก  ปัญหาเฉพาะผู้มีคุณสมบัติ ครบถ้วนหรือไม่ ไม่เกินกว่า 3 ราย ใช้วิธีอื่นที่เสนอ	เฉพาะเจาะจง  ปัญหาผู้ประกอบการ หรือที่ปรึกษารายหนึ่งรายใด เท่านั้นจึงเสนอหรือต่อรองราคาได้ตรง	
4 วิธี	ประกาศเชิญชวน  งานไม่ซับซ้อน เช่น อาคารทั่วไป	คัดเลือก  งานซับซ้อน เช่น โรงพยาบาล ฯ	เฉพาะเจาะจง  จ้างรายใดรายหนึ่ง ที่เสนอความชำนาญแล้ว	วิธีประกวดแบบ  งานก่อสร้างลักษณะพิเศษ เช่น อนุสาวรีย์ ฯ

บทกำหนดโทษ

เจ้าหน้าที่ยกหรือผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน ฉ้อฉล พ.ร.บ. นี้ ทำให้เกิดความเสียหาย **หนักเท่ากับ**

ปรับ 20,000 - 200,000 บาท จำคุก 1-10 ปี ทั้งจำ ทั้งปรับ

Graphic by Chompusoot *ขอสงวนสิทธิ์ในลิขสิทธิ์ของเจ้าของภาพที่ปรากฏในเอกสารนี้

สำนักงานกิจการยุติธรรม @weareoja พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ร.บ. 2560

ที่มา : กรมการปกครอง, 2560, หน้า 425

ภาพที่ 4.5 การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐรูปแบบใหม่

2) การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง

เมื่อจังหวัดเพชรบูรณ์ได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างจากสำนักงบประมาณแล้ว และเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ นายอำเภอ น้ำหนาว อำเภอ โดยเสมียนตราอำเภอต้องจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี เสนอ นายอำเภอ ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งประกอบด้วยรายการ ดังนี้

- (1) ชื่อโครงการที่จะจัดซื้อจัดจ้าง
- (2) วงเงินที่จะจัดซื้อจัดจ้าง โดยประมาณ
- (3) ระยะเวลาที่คาดว่าจะจัดซื้อจัดจ้าง
- (4) รายการอื่นตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด

เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีแล้ว ให้ประกาศเผยแพร่แผนดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานรัฐนั้น และให้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานรัฐนั้น

3) การจัดทำหนังสือเชิญชวนผู้ประกอบการ โดยวิธีคัดเลือก

หน่วยงานจะต้องจัดทำหนังสือเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไม่น้อยกว่า 3 ราย เข้ายื่นเสนอราคา ยกเว้นมีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวในประเทศไทยให้ดำเนินการโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ วิธีการคัดเลือกไม่กำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้าง

4) การแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ

หน่วยงานต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ดังนี้

- (1) คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์
- (2) คณะกรรมการพิจารณาผลการสอบราคา
- (3) คณะกรรมการซื้อหรือจ้างโดยวิธีคัดเลือก
- (4) คณะกรรมการซื้อหรือจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง
- (5) คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ

5) การประกาศผู้ชนะการเสนอราคาและการอุทธรณ์

หน่วยงานรัฐต้องประกาศผู้ชนะการเสนอราคาทุกวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและมีหนังสือแจ้งให้ผู้เสนอราคาทราบทุกราย โดยสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายใน 7 วันทำการนับแต่วันประกาศผลผู้ชนะ

การดำเนินการลงนามในสัญญา จะต้องรอให้พ้นระยะเวลาอุทธรณ์ 7 วันทำการเสียก่อน ถ้าไม่มีผู้อุทธรณ์ จึงจะแจ้งให้ผู้รับจ้างหรือผู้ขายนำหลักประกันสัญญามาลงนามในสัญญาได้

กรณีมีผู้ยื่นอุทธรณ์ ต้องดำเนินการ ดังนี้

- กรณีเห็นด้วย ให้หน่วยงานพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันทำการนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

- กรณีไม่เห็นด้วย ให้หน่วยงานรายงานความเห็นไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 3 วันทำการนับแต่วันที่กำหนด

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน แต่อาจขยายเวลาออกไปได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วัน

นอกจากนี้ “ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นต้นมา ทั้งอำเภอได้เข้าสู่กระบวนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment : ITA) ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ส่งผลให้ต้องมีการรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน มีข้อมูลรายละเอียด เช่น งบประมาณที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ แสดงต่อสาธารณะ ผ่านเว็บไซต์ Amphoe.com บอร์ดประชาสัมพันธ์ และสื่ออื่น ๆ อีกด้วย” (A12, สัมภาษณ์, 2565)

1.5 การติดตามประเมินผลงบประมาณ

1.5.1 การวัดผลการดำเนินงานโดยสำนักงบประมาณ

นายอำเภอจะต้องกรอกข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการในระบบวัดผล PART ซึ่งเป็นการประเมินผลตนเอง ส่งให้จังหวัดเพื่อส่งไปยังสำนักงบประมาณ

“สำหรับบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด สำนักงบประมาณให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดทำและจัดส่งรายงานมายังสำนักงานงบประมาณเขต ซึ่งกรณีนี้ จังหวัดเพชรบูรณ์ต้องส่งให้สำนักงบประมาณเขตที่ 11 เดิมคือ กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 11 รายงาน PART นี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ทำให้ทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานและผลสัมฤทธิ์ โดยผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จซึ่งจะออกมาเป็นคะแนนสูงสุด 100 คะแนน จะสะท้อนจุดอ่อน จุดแข็ง ในการบริหารงานของหน่วยงาน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การบริหาร การจัดการ เพื่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ ทั้งนี้ สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการปรับปรุงพัฒนาผลงานให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ได้” (A13, สัมภาษณ์, 2565)

1.5.2 การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบภายในหน่วยงาน ดังนี้

1) การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ในขั้นตอนนี้ นายอำเภอต้องจัดเตรียมเอกสารเพื่อรอรับการตรวจจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้ให้พร้อม หากเกิดปัญหาต้องทำเอกสารยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง

“จากประสบการณ์ที่ผ่านมา กรณีงบประมาณจังหวัด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะเข้าที่หน่วยงานไหน โครงการใด เข้าใจว่าใช้การสุ่มเลือก หรือไม่ก็มีเรื่องร้องเรียนเข้าไป ทางอำเภอเองต้องพร้อมเสมอ ทั้งเอกสาร คำชี้แจง หลักฐาน สภาพหน้างาน ซึ่งโดยปกติ โครงการงบลงทุนขนาดใหญ่จะเป็นที่เพ่งเล็งมากกว่าโครงการงบดำเนินงานทั่วไป แต่ก็ไม่น่าเสมอไป” (A14, สัมภาษณ์, 2565)

2) การตรวจสอบภายใน

ในชั้นตอนนี้ นายอำเภอต้องจัดเตรียมเอกสารเพื่อรอรับการตรวจจากหน่วยตรวจสอบภายใน และปฏิบัติทำนองเดียวกับกรณีรับการตรวจจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

“หน่วยตรวจสอบภายในของจังหวัดเพชรบูรณ์ ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของการใช้จ่ายงบประมาณภายในจังหวัดทั้งระบบ มีใช้เพียงเฉพาะงบจังหวัด ในแต่ละปีมักจะพบเรื่องที่เป็นปัญหา ได้แก่ การทุจริตขยอกเงินหรือทรัพย์สินของราชการ การทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง การปฏิบัติผิดระเบียบ ส่วนใหญ่จะเป็น 3 หมวดนี้ และมีเรื่องการเบิกค่ารักษาพยาบาลเท็จ เบิกค่าเช่าบ้านเท็จ และทุจริตน้ำมันเชื้อเพลิง อีกเล็กน้อย” (A15, สัมภาษณ์, 2565)

2. ปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอน้ำหนาว

ในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2

2.1 ปัญหาแผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับการยอมรับ

ปัญหาแผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับการยอมรับ กล่าวคือ หน่วยงานทั้งเหนือขึ้นไปและรองลงมามิได้นำข้อมูล เนื้อหาสาระ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ที่ปรากฏในแผนพัฒนาอำเภอไปขับเคลื่อนต่อ การคำนึงถึงมีคำ สะท้อนปัญหาการไม่ยอมรับในแผนพัฒนาอำเภอ

A03 (สัมภาษณ์, 2565) กล่าวว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ อบต. แม้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ แต่มีแผนของตนเองและหากต้องการผลักดันมักจะมองข้ามอำเภอ และเข้าหาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ส่วนจังหวัดนั้น มีแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งมีกฎหมายรองรับและเป็นหน่วยรับงบประมาณชัดเจน จึงไม่จำเป็นต้องสนใจขอเรียกเรื่องจากอำเภอ ทุกวันนี้ทำแผนไปเหมือนทำพิธี จบแล้วก็แยกย้ายกัน ปีหน้าว่ากันใหม่ ซ้ำแล้วซ้ำเล่า แต่ก็จำเป็นต้องทำ”

สาเหตุ

1. ฐานข้อมูลระดับอำเภอไม่สมบูรณ์เพียงพอ

ในระดับจังหวัดมีฐานข้อมูลครบถ้วน ข้อมูลเก็บอย่างต่อเนื่อง นำมาวิเคราะห์แนวโน้มได้ แต่ในระดับอำเภอมีหน่วยงานเพียงบางกระทรวงกรม และมีได้มีการเก็บข้อมูลไว้อย่างเป็นระบบ ข้อมูลสำคัญ เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวม อัตราการว่างงาน เงินออม ไม่สามารถหาได้

2. กระบวนการจัดทำไม่ได้คุณภาพ

ในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ กระบวนการจัดทำมีได้อิงหลักวิชาการ การคัดกรองข้อมูล การกำหนดยุทธศาสตร์ การจัดลำดับความสำคัญ ล้วนอาศัยความรู้ความเข้าใจเฉพาะบุคคล

3. บุคลากรขาดความรู้ประสบการณ์ความเชี่ยวชาญ

การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอนั้นน้อย ในขณะที่แต่ละอำเภอจะมีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนตำแหน่งอยู่โดยตลอด ความรู้ประสบการณ์ความเชี่ยวชาญมิได้รับการสั่งสมต่อยอด นอกจากนี้แผนกที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอซึ่งคือ งานสำนักงานอำเภอ จะมีงานหลายด้านในฐานะเป็นสำนักงานเลขานุการของนายอำเภอ จึงต้องรับผิดชอบทั้ง 20 กระทรวง การทุ่มเทให้เกิดความเชี่ยวชาญชำนาญเฉพาะด้านการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอจึงเป็นไปได้ยาก

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนมีจำกัด

เป็นข้อจำกัดเชิงภูมิสังคมที่ในบางท้องที่จะประสบปัญหาประชาชนให้ความสนใจต่อประเด็นสาธารณะต่ำ ผู้เข้าร่วมน้อย ดังที่ A01 (สัมภาษณ์, 2565) อธิบายว่า “ในการจัดประชุมประชาคม โดยธรรมเนียมคือการเชิญพี่น้องประชาชน คนที่เป็นหัวหน้าครอบครัว บรรลุนิติภาวะแล้ว คราวเรือนละ 1 คน ให้ได้ร้อยละ 70 ของครัวเรือนทั้งหมด มาเข้าประชุมกัน แต่ในทางปฏิบัติ โอกาสที่จะได้ถึงร้อยละ 70 มีน้อยมาก ต่างคนต่างอาชีพ คนนี้ว่างบ้างไม่ว่างบ้าง อำเภอทำได้เพียงพยายามหาช่วงเวลาจัดประชาคมที่คนส่วนใหญ่สะดวกที่สุด ที่ผ่านมา ได้ถึงร้อยละ 50 ก็ถือว่าเก่งแล้ว”

5. ไม่มีกฎหมายรองรับ

แผนพัฒนาอำเภออยู่ภายใต้ข้อกำหนดของหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองเท่านั้น มิได้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีการองรับใด ๆ อำนาจบังคับและความศักดิ์สิทธิ์จึงมีต่ำ

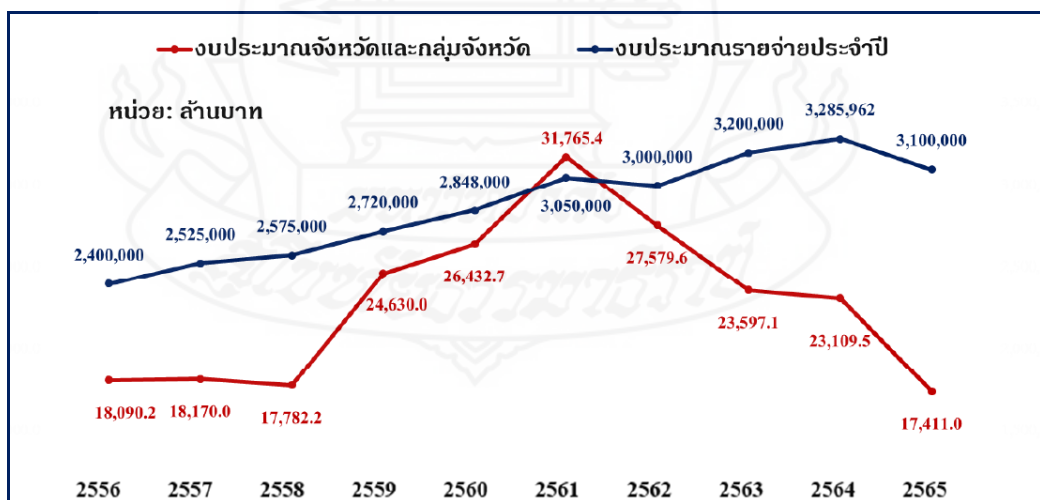
2.2 ปัญหาสัดส่วนวงเงินงบประมาณของจังหวัดเมื่อเทียบกับภาพรวมต่ำ

สำนักงบประมาณ ร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จะพิจารณากำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ วงเงินและโครงสร้างงบประมาณรายจ่าย เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ



ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

ภาพที่ 4.6 ตัวอย่างความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนงาน พ.ศ. 2564



ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2565

ภาพที่ 4.7 แนวโน้มงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

จากภาพที่ 4.7 จะเห็นได้ว่าแม้งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่จำนวนงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกลับมีแนวโน้มแบ่งเป็น 2 ห้วง คือ ห้วงแรกปี 2556 – 2561 งบประมาณมีทิศทางเพิ่มขึ้น แต่ห้วงหลังคือ ปี 2562 – 2565 งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกลับมีแนวโน้มลดลง สะท้อนความไม่มีเสถียรภาพเชิงนโยบายต่อการให้ความสำคัญแก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด หากช่วงรัฐบาลใดเห็นความสำคัญก็จะเพิ่มวงเงินงบประมาณ แต่หากมีเหตุจำเป็นอื่น งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะเป็นกลุ่มงบประมาณแรก ๆ ที่จะได้รับการปรับลด

ตารางที่ 4.1 สัดส่วนวงเงินงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2565

ปีงบประมาณ พ.ศ.	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2565	เฉลี่ย 10 ปี
งบประมาณรวม (ล้านบาท)	2,400,000	2,525,000	2,575,000	2,720,000	2,848,000	3,050,000	3,000,000	3,200,000	3,285,962	3,100,000	2,870,396
งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ล้านบาท)	18,090	18,170	17,782	24,630	26,433	31,765	27,580	23,597	23,110	17,411	22,857
คิดเป็นสัดส่วน (ร้อยละ)	0.75	0.72	0.69	0.91	0.93	1.04	0.92	0.74	0.70	0.56	0.80

ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2565

จากตารางที่ 4.1 จะพบว่าสัดส่วนงบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด อยู่ที่เพียงร้อยละ 0.56 – 1.04 เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายรวม สูงสุดในปี 2561 และต่ำสุดในปี 2565 โดยมีค่าเฉลี่ย 10 ปี อยู่ที่ ร้อยละ 0.80 ซึ่งจัดว่าต่ำมากมาโดยตลอด

สาเหตุ

1. การกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณเป็นอำนาจของส่วนกลางซึ่งยังคงเป็นแบบรวมศูนย์

อำนาจความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณของประเทศซึ่งครอบคลุมมาถึงระดับจังหวัด เป็นของหน่วยงานส่วนกลางซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตำแหน่งสำคัญเท่านั้น มิได้มีการกระจายอำนาจในการกำหนดวงเงินงบประมาณ

2. ผลงานของจังหวัดถือเป็นความดีความชอบของกระทรวงมหาดไทย มิใช่รัฐบาลโดยรวม

คณะรัฐมนตรีคือผู้ให้ความเห็นชอบในนโยบายและวงเงินงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอมา ซึ่งรัฐมนตรีแต่ละท่านล้วนมีหน้าที่รับผิดชอบของตนเองตามกฎหมายอยู่แล้ว การสนับสนุนส่งเสริมกิจการของจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นหน้าที่และผลงานเฉพาะของกระทรวงมหาดไทยมิใช่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีโดยรวม

2.3 ปัญหาข้อเสนอแผนงานโครงการของอำเภอไม่ได้รับการตอบสนองจากจังหวัด

ข้อเสนอแผนงานโครงการของอำเภอซึ่งรวมอยู่ในแผนความต้องการของอำเภอได้รับการจัดทำและจัดส่งให้จังหวัดเป็นประจำทุกปีงบประมาณ แต่มักไม่ได้รับการตอบสนองจากจังหวัด มิได้รับการหยิบยกขึ้นมาบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเสียโดยมาก

A06 (สัมภาษณ์, 2565) กล่าวว่า “สมัยก่อนราวปี 58 – 59 แผนงานโครงการของอำเภอยังพอได้รับการตอบสนองจากจังหวัดอยู่บ้าง ปีละ 1 – 2 โครงการ ส่วนใหญ่เป็นโครงการด้านการท่องเที่ยวและการเกษตร แต่ตั้งแต่ปี 63 เป็นต้นมา ทางจังหวัดแจ้งว่า ทางสำนักงบประมาณมองว่าภารกิจทำนองนี้ รวมถึงการซ่อมแซมปรับปรุงถนน ขยายแหล่งน้ำ มิใช่อำนาจหน้าที่ของอำเภอ อำเภอน้ำหนาวจึงไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากงบจังหวัดเพชรบูรณ์อีกเลย”

สาเหตุ

1. อำนาจในการพิจารณาบรรจุแผนงานโครงการของอำเภอเข้าไปไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หรือไม่ อย่างไร ขึ้นกับ ก.บ.จ. และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอาจก้าวล่วงได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดและ ก.บ.จ. มีดุลยพินิจที่แตกต่างกันไปและมีอำนาจตัดสินใจที่จะรับหรือไม่รับแผนงานโครงการของอำเภอ อำเภอทำได้เพียงชี้แจงความสำคัญจำเป็น กอปรกับนโยบายของสำนักงบประมาณในส่วนกลางที่เป็นอุปสรรคต่อการเสนอโครงการของอำเภอ

A05 (สัมภาษณ์, 2565) มองว่า “มุมมองของสำนักงบประมาณที่มองว่าอำเภอคือ ที่ทำการปกครองอำเภอ ไม่ถูกต้อง เพราะอำเภอซึ่งบริหารงานโดยนายอำเภอคือ ที่รวมของส่วนราชการทั้ง 20 กระทรวง ที่มาปฏิบัติหน้าที่ในเขตอำเภอ ทำนองเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด สิ่งใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้ในเขตจังหวัด นายอำเภอก็ควรจะทำได้ในเขตอำเภอเฉกเช่นเดียวกัน”

2. ในโครงการก่อสร้าง การขออนุญาตใช้พื้นที่ของส่วนราชการมักล่าช้า

ในการก่อสร้างอาคาร การทำโครงการเสนอต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของพื้นที่ให้ใช้พื้นที่เสียก่อน ซึ่งส่วนราชการภูมิภาคโดยมาก มักถูกจำกัดอำนาจไว้ จึงต้องส่งต่อเรื่องการขออนุญาตเข้าส่วนกลางในระดับกรม กระทรวง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลานาน บางกรณีอาจเกิน 2 ปี เมื่อยังมีได้รับการอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรตามกฎหมาย การเสนอแผนงานโครงการให้จังหวัดจึงมีอาจทำได้

“ประเด็นเรื่องการขออนุญาตใช้พื้นที่ ใช้ประโยชน์ หรือก่อสร้างจากหน่วยงานเจ้าของ อันตบหนึ่งเลยคือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำพวกพื้นที่ป่าสงวน ป่า

คุ้มครอง อุทยานแห่งชาติ เหล่านี้ต้องขอกันนานจนลืมน ส่วนใหญ่จะกลับมาฉบับหนึ่งใหม่และไม่มี ความคืบหน้า” (A06, สัมภาษณ์, 2565)

2.4 ปัญหาความยุ่งยากในการจัดทำเอกสารงบประมาณ

ในการจัดทำเอกสารงบประมาณ มีความยุ่งยากซับซ้อน มีการใช้ศัพท์เฉพาะ มีหมายเหตุจำนวนมาก จึงเป็นอุปสรรคในการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ

สาเหตุ

1. แบบฟอร์มสำหรับข้อเสนอแผนงาน โครงการ ออกแบบมาสำหรับโครงการ ระดับชาติ เหมาะกับหน่วยงานระดับกระทรวง กรม มิใช่ระดับอำเภอ

แบบฟอร์มข้อเสนอโครงการเหมาะกับหน่วยรับงบประมาณจำพวกกรมและ จังหวัด มีระดับยุทธศาสตร์ การเตรียมงาน ความพร้อมในการปฏิบัติงาน ที่ไม่เข้ากับอำเภอ

A05 (สัมภาษณ์, 2565) กล่าวว่า “จังหวัดโดยสำนักงานจังหวัดมักหมวดหรือยุบ รวมหลาย ๆ โครงการของหลาย ๆ อำเภอ เข้าไว้เป็น โครงการเดียว เช่น ตั้งหัวข้อโครงการเป็น การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน แล้วบรรจุโครงการซ่อมแซมถนนของอำเภอหรือที่ใกล้เคียงกันเข้า ไว้เป็นกลุ่ม ด้านหนึ่งสะท้อนความมีเอกภาพของจังหวัดเอง แต่อีกด้านหนึ่งก็สะท้อนความ ไม่เหมาะสมของข้อเสนอโครงการที่ให้อำเภอเป็นผู้เสนอ”

2. มีการเปลี่ยนแปลงแบบฟอร์มและขั้นตอน แทบทุกปีงบประมาณ

ในแต่ละปีงบประมาณ มักมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแบบฟอร์มและขั้นตอน ของการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณอยู่เสมอ ยิ่งในห้วงหลังที่มีการตราพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณฉบับใหม่และกระแสรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ยิ่งทำให้กระบวนการสับสนขึ้นไปอีก

2.5 ปัญหาการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการไม่มีมาตรฐาน

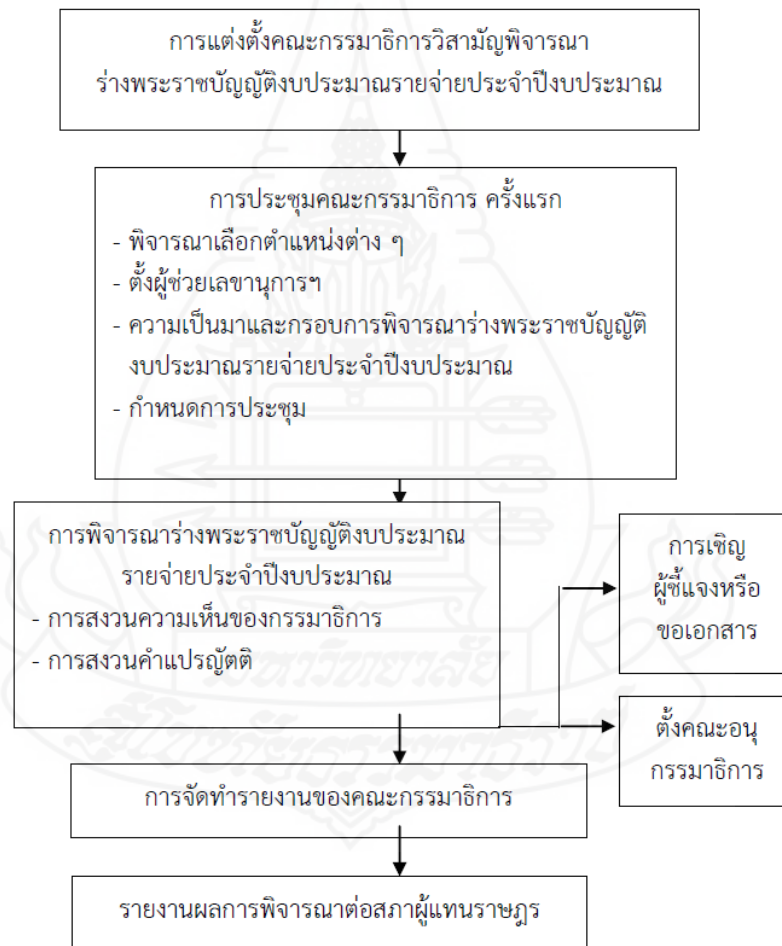
คณะกรรมาธิการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมี มุมมองทัศนคติต่องบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแตกต่างกัน ไปในแต่ละปีงบประมาณ สะท้อนมาจากสัดส่วนวงเงินงบประมาณรวมของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งขึ้นลงเป็นห่วงไม่มีทิศทาง ที่ชัดเจน บางปีงบประมาณจะกำหนดลำดับการพิจารณาและการเข้าชี้แจงของหน่วยรับงบประมาณ โดยเรียงตามมาตราในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่บางปีงบประมาณจะเรียงตามกลุ่ม การกิจของกระทรวง ด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคม การบริหาร งบกลาง หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามลำดับ นอกจากนี้ในบางปีงบประมาณ มีการซักถามตรวจสอบอย่างละเอียด รายจังหวัด รายแผนงานโครงการ แต่ในบางปีงบประมาณกลับสำรวจในภาพรวมเท่านั้น สรุปว่าไม่มี มาตรฐานที่แน่นอนในการพิจารณา

สาเหตุ

1. ความเข้มงวดหรือจริงจังในการพิจารณาขึ้นกับคณะกรรมการชุดนั้น ๆ ซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามรัฐสภา

การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการโดยทั่วไปจะกระทำโดยการซักถามของกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและอธิบดี หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด นำข้อมูลและเหตุผลต่าง ๆ มาอธิบาย

“ในแต่ละปีงบประมาณ การซักถามของกรรมการจะแตกต่างกันไป ลึกบ้างตื้นบ้างตามดุลยพินิจของกรรมการชุดนั้น ๆ และด้วยเหตุที่เป็นคณะกรรมการ “วิสามัญ” มาตรฐานจึงแปรเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ เอาแน่เอาอนไม่ได้” (A08, สัมภาษณ์, 2565)



ที่มา : A08, สัมภาษณ์, 2565

ภาพที่ 4.8 ขั้นตอนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. องค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการยังไม่เหมาะสมเพียงพอ

การกำหนดตัวผู้จะมาเป็นกรรมการวิสามัญ จะตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกนั้นให้ที่ประชุมไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกพรรคการเมืองเสนอ

กรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามปกติจะประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นเลขานุการ กรรมการที่เหลือมาจากพรรคการเมืองทุกพรรคทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคมีอยู่

A09 (สัมภาษณ์, 2565) กล่าวว่า “จุดที่เป็นเหตุแห่งปัญหาคือ กรรมการที่มาจากการแต่งตั้งของพรรคการเมืองซึ่งหมายถึง ส.ส. บางท่านมิได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของทั้งรูปแบบและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณอย่างแท้จริง เป็นเพียงการแต่งตั้งตามโควตาที่มีอยู่ เป็นกลไกต่างตอบแทนให้มิยศมีตำแหน่ง นอกเหนือจากการเป็น ส.ส. และจะยิ่งปรากฏชัดในคณะอนุกรรมการหากมีการแต่งตั้ง เพราะแต่ละพรรคการเมืองจะแบ่งสรรตามระบบอุปถัมภ์มิได้คำนึงถึงหลักเหตุผลหรือคุณธรรม”

2.6 ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

เนื่องจากงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีจำกัด ปัญหาการแย่งชิงงบประมาณ โดยการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง นักการเมืองและพรรคการเมือง ในชั้นกรรมการจึงเกิดขึ้น เป้าหมายเพื่อช่วงชิงความนิยม คะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นฐานเสียงในเขตเลือกตั้ง จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเหล่านั้น โดยการอ้างผลงาน แสดงบทบาทที่ช่วยผลักดันส่งเสริมให้โครงการสำคัญบางเรื่องดำเนินไปได้ตามที่เคยสัญญาประชาคมไว้กับประชาชน

สาเหตุ

1. สัดส่วนจำนวนของกรรมการที่มาจากพรรคการเมืองสูงเกินไป

โดยปกติ กรรมการที่มาจากพรรคการเมืองมีสัดส่วนถึงสามในสี่ของ คณะกรรมการ เมื่อรวมเข้ากับบุคคลที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลเสนอชื่อเข้ามาอีก ยิ่งทำให้ การพิจารณางบประมาณมีแนวโน้มเป็นไปตามที่พรรคการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายรัฐบาลต้องการ คนกลางที่คอยถ่วงดุลที่สำคัญมีเพียงผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

2. กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล ภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป ขาดช่องทางถ่วงดุลอำนาจ

การเมืองภาคประชาชนไม่สามารถส่งต่อความคิดเห็นไปสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการได้ จำเป็นต้องยอมให้พรรคการเมืองซึ่งมุ่งประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง

เหนือกว่าประโยชน์ส่วนรวมมีบทบาทเป็นตัวแสดงหลัก กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล ภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป ขาดช่องทางถ่วงดุลอำนาจ เป็นความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยผ่านตัวแทน

2.7 ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า

เนื่องจากการวางแผนดำเนินการและการเบิกจ่ายงบประมาณ เป็นการคิดล่วงหน้า แต่เมื่อถึงเวลาดำเนินการจริง มักมีปัญหาอุปสรรคสอดแทรกเข้ามา ประกอบกับในแต่ละโครงการ กิจกรรมมีลักษณะประเภทงบเป็น งบดำเนินการ หรือ งบลงทุน โดยส่วนใหญ่งบดำเนินการซึ่งมีค่าใช้จ่ายเป็น ค่าตอบแทน ค่าวัสดุอุปกรณ์ การจัดอบรม จะเบิกจ่ายได้รวดเร็ว แต่กรณีงบลงทุน ซึ่งเป็นการจัดซื้อครุภัณฑ์หรือการก่อสร้างปรับปรุงอาคารสถานที่ มีตัวแปรทั้งที่อยู่ภายใต้และเหนือการควบคุมจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณได้ล่าช้ากว่าแผนที่ตั้งไว้

สาเหตุ

1. การเปลี่ยนแปลงแบบแปลน แผนผัง งบประมาณการราคา

ในขั้นการส่งข้อเสนอโครงการจนถึงขั้นการได้รับอนุมัติงบประมาณ อาจถึงเวลานานถึง 3 ปี ทำให้สภาพภูมิทัศน์ ราคาสิ่งก่อสร้าง ราคาน้ำมัน ตลอดจนเหตุปัจจัยอื่นแปรเปลี่ยนไปมาก จนแบบแปลน แผนผัง งบประมาณการราคาเดิม มีอาจใช้ได้อีกต่อไป จึงต้องมีการยื่นขอเปลี่ยนแปลง

“หากเป็นการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเล็กน้อยที่ไม่กระทบต่อผลผลิต สามารถจบที่ระดับจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดคือ อาศัยมติของ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. ได้ แต่หากเป็นกรณีที่กระทบต่อผลผลิต เช่น จากอาคารพื้นที่ใช้สอย 1,000 ตร.ม. ลดเหลือ 900 ตร.ม. จากถนนระยะทาง 10 ก.ม. ลดเหลือ 9 ก.ม. เป็นต้น จะต้องส่งเข้าส่วนกลางถึงสำนักงบประมาณ และ ก.น.จ. ซึ่งจะใช้เวลานาน และทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าแน่นอน” (A11, สัมภาษณ์, 2565)

2. การขาดแคลนผู้ประกอบการเฉพาะด้านในบางท้องที่โดยเฉพาะที่ห่างไกล

การก่อสร้างบางประเภทมีความพิเศษ สลับซับซ้อน เกินกว่าผู้ประกอบการทั่วไปจะทำได้ เช่น การทำสะพานขนาดใหญ่ การขุดเจาะอุโมงค์ การทำอ่างหรือเขื่อนเก็บน้ำ เป็นต้น หากมีโครงการจำพวกนี้ในพื้นที่ที่ห่างไกล โอกาสที่จะหาผู้ประกอบการเข้ามาเสนอราคาเป็นไปได้ยาก

“ที่อำเภอหน้าหนาว เป็นเขตชนบทห่างไกล ห่างจากตัวจังหวัด 140 ก.ม. และเป็นเทือกเขาสูงชัน ผู้ประกอบการโดยเฉพาะรับเหมาก่อสร้างในพื้นที่มีน้อย ที่ผ่านมาผู้ประกอบการที่มาทำจะมาจากต่างอำเภอ บางทีไกลถึงขอนแก่น โคราช ก็เคยมี” (A10, สัมภาษณ์, 2565)

3. การเข้าสู่ฤดูฝนที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการประเภทก่อสร้าง ถนนหนทาง ในภาพรวมของประเทศไทย ตั้งอยู่ในเขตร้อนชื้น มีฝนตกชุกยาวนานหลายเดือน จึงเป็นอุปสรรค บางกรณีต้องหยุดดำเนินการและบางกรณีส่งผลให้คุณภาพงานก่อสร้างไม่สมบูรณ์ด้วย A12 (สัมภาษณ์, 2565) กล่าวเสริมว่า “ค่าเฉลี่ยปริมาณฝนในจังหวัดเพชรบูรณ์ถือว่าไม่มากคือ ประมาณ 800 มม. ต่อปี แต่ในท้องที่อำเภอภูน้ำหนาว รวมถึงเขาค้อ ชนแดน หล่มเก่า จะสูงกว่าเท่าตัวคือ ประมาณ 1,500 มม. ต่อปี เพราะเป็นแหล่งต้นน้ำ มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์ ฤดูฝนนี้ฝนตกเกือบทุกวัน การก่อสร้างมีปัญหาตลอด และโครงการที่ฝืนทำ มักชำรุดเสียหายเร็วกว่าปกติ”

2.8 ปัญหาการขาดผู้มารับช่วงต่อในโครงการที่ต้องมีการดูแลบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง

โครงการบางชนิด เช่น ศูนย์แสดงสินค้า ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว สวนสาธารณะ ห้องสุขา ระบบประปาบาดาล รวมถึงถนนสายย่อยและลานจอดรถ จำเป็นต้องมีการดูแลบำรุงรักษา คือ มีเจ้าของหรือเจ้าภาพเป็นผู้ดูแลอย่างต่อเนื่อง แต่ในความเป็นจริงกลับไม่มี ผลคือ ทำให้อาคารวัสดุอุปกรณ์ทุกสิ่งร้างเสียหาย เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ

สาเหตุ

1. ขาดการวางแผนเตรียมการไว้ตั้งแต่ในขั้นการเสนอโครงการ

“ในอดีต รัฐบาลมีเป้าหมายจะกระตุ้นเศรษฐกิจหรือแก้ปัญหาบางอย่างแบบปูพรม จึงเปิดโอกาสให้มีการเสนอข้อเสนอโครงการเข้ามาจากหน่วยงาน อำเภอ และจังหวัดจำนวนมาก มีการจัดช่องทางพิเศษให้กระบวนการพิจารณาสั้นลง ใช้งบประมาณจากงบกลางบ้าง งบเงินกู้บ้าง และมอบหมายหน่วยงานหลัก ๆ ดูแลจัดการให้ ช่องนี้ทำให้เกิดแผนงานโครงการกิจกรรมที่ฉาบฉวย ไม่มีผู้รับช่วงบริหารอาคารสถานที่ต่อ เกิดอนุสาวรีย์ต่าง ๆ นา ๆ ทั่วประเทศ” (A10, สัมภาษณ์, 2565)

2. ขาดระบบการเชื่อมต่อภาครัฐเป็นแบบองค์รวม แบ่งแยกกัน

หน่วยงาน ส่วนราชการ ยังคงสร้างอาณาจักรของตนเองแยกต่างหากจากกัน ต่างคนต่างอยู่ ถึงแม้จะมีการประชุมหรือประสานงานกันแต่ไม่ได้มีฐานคติเป็นองคาพยพหนึ่งเดียวกันอย่างแท้จริง ในขณะที่ภาคประชาชนมองภาครัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น เป็นราชการเหมือนกันหมด ในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดคือ ผู้รับบทบาทเชื่อมต่อภาครัฐทั้งหมด แต่ในระดับอำเภอ นายอำเภอกลับถูกจำกัดโดยระบบ ต้องอาศัยคุณสมบัติส่วนบุคคล บารมี ชื่อเสียง เพื่อให้การบูรณาการเชื่อมต่อกับภาครัฐในเขตอำเภอขับเคลื่อนไปได้

2.9 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

ในการติดตามประเมินผลงบประมาณจะเป็นกิจกรรมภายในของหน่วยงานรัฐด้วยกัน ประชาชนไม่มีส่วนร่วมและถึงแม้ประชาชนผู้ใด กลุ่มใด ประสงค์จะเข้ามาตรวจสอบ ล้วนต้องพบกับอุปสรรคของระบบราชการ จึงมักลงเอยที่ศูนย์ดำรงธรรมซึ่งเป็นแผนกทางราชการอีกเช่นกัน

สาเหตุ

1. ทักษะคิด โดยทั่วไปยังมองว่าการใช้จ่ายงบประมาณเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการ

การวัดผลและการตรวจสอบงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกิจกรรมร่วมกับหน่วยรับงบประมาณเท่านั้น

2. ภาครัฐขาดความจริงใจที่จะผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ไม่มีการพัฒนากลไกกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนิน โครงการและเบิกจ่ายงบประมาณอย่างจริงจังและต่อเนื่องแต่อย่างใด

2.10 ปัญหาการติดตามประเมินผลงบประมาณมีประสิทธิภาพจำกัด

การใช้จ่ายงบประมาณอย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า การทุจริตคอร์รัปชัน ยังคงปรากฏอยู่ตลอดมา สะท้อนปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพหรือความมีประสิทธิภาพที่จำกัดของระบบการติดตามประเมินผลงบประมาณ มิใช่เพียงแต่ระดับจังหวัดแต่หมายถึงระดับประเทศด้วย

“ยุคนี้แม้การโกงแบบซัดๆ อย่างสมัยก่อนจะไม่ค่อยปรากฏ แต่ต้องยอมรับว่าการทุจริตคอร์รัปชันยังคงอยู่ เส้นแบ่งระหว่างสีขาวสีดำ ถูกผิด ยังเบลอลอยในสังคมไทย นิยามขอบเขตของคำว่าทุจริตเองก็ยังเบลอลอย ต่างคน ต่างมุมมอง คงต้องอาศัยระยะเวลาอีกพอสมควรกว่าเราจะเข้าใกล้มาตรฐานของประเทศอย่างสิงคโปร์ นิวซีแลนด์ หรือแถบสแกนดิเนเวีย”

(A14, สัมภาษณ์, 2565)

สาเหตุ

1. หลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขในการติดตามประเมินผลงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงอยู่โดยตลอด

แม้สำนักงานงบประมาณและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะขึ้นกับนายกรัฐมนตรีโดยตรงแต่ยังคงได้รับอิทธิพลจากรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขในการติดตามประเมินผลงบประมาณ ซึ่งมักมีการเปลี่ยนแปลงอยู่โดยตลอด

2. ยังคงยึดวิธีคิดวิธีปฏิบัติที่อิงกับเอกสารหลักฐาน ทำให้การติดตามประเมินผลมีประสิทธิภาพต่ำ

A15 (สัมภาษณ์, 2565) “คล้าย ๆ กับตำรวจกับอาชญากร โจรเก่ง ๆ มักจับไม่ได้ แต่โจรกระจอกจับได้ตลอด กรณีงบประมาณก็เช่นกัน ความผิดพลาด ความประมาทเลินเล่อทางราชการ และการจงใจทุจริตของรายเล็ก มักมีร่องรอยหลักฐานชัดเจน จับได้ง่าย แต่ประเด็นคืองบประมาณที่ได้คืนมาจากรายเล็กกุ่มกับทรัพยากรที่หน่วยงานระดับประเทศลงทุนลงแรงไปหรือไม่ ได้สัดส่วนกันหรือไม่ นี่คือคำถาม”

3. แนวทางการแก้ไขปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอหน้าหนาว

ในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3

3.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาแผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับการยอมรับ

1. นายอำเภอควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลของอำเภอให้ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านภูมิศาสตร์ ประชากร การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เก็บข้อมูลต่อเนื่องระยะยาวเพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์แนวโน้ม ปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันทุกรอบปี โดยต้องนำระบบเทคโนโลยีดิจิทัลมาปรับใช้ให้เหมาะสมเพื่อความประหยัดและมีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารกับเครือข่ายแหล่งข้อมูลและประชาสัมพันธ์ออกสู่สาธารณชนอย่างเป็นระบบ

2. นายอำเภอควรยกระดับและให้ความสำคัญต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ โดยกำกับดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามอย่างใกล้ชิดในทุกขั้นตอน

3. นายอำเภอควรจัดอบรมเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติการเพิ่มความรู้และประสบการณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาอำเภออย่างต่อเนื่อง

4. นายอำเภอควรให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม 5 ประการของสำนักงาน ก.พ.ร. อันได้แก่ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับประโยชน์ และร่วมติดตามตรวจสอบ

5. นายอำเภอควรเสนอให้นำแนวทางการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอไปตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำนองเดียวกับระดับจังหวัด เพื่อรองรับการบริหารงานและงบประมาณที่ผูกมัดต่อสำนักงานงบประมาณและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

“ในระดับจังหวัด ตัวพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เป็นเหมือนเสาหลักที่ทำให้งานด้านงบประมาณของจังหวัดมีความศักดิ์สิทธิ์ ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน แต่ในระดับอำเภอกลับไม่มีกฎหมายแบบนี้ หากมีการนำเอาระบบการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอไปตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จะแยกฉบับกันหรือรวมอยู่ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 นั่นก็ได้ จะทำให้งานด้านงบประมาณของอำเภอเปลี่ยนโฉมไปได้เลย” (A04, สัมภาษณ์, 2565)

3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาสัดส่วนวงเงินงบประมาณของจังหวัดเมื่อเทียบกับภาพรวมค่า

1. นายอำเภอควรหิยขกบทพาทในการเป็นผู้ขับเคลื่อนการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยซึ่งเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ชาติที่สำคัญ โดยการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการกระจายงบประมาณมายังส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอ ซึ่งอาจเป็นไปได้ในแบบผกผัน กล่าวคือ จังหวัดอำเภอใดมีรายได้มาก จะได้รับงบประมาณจังหวัดน้อย ในทางกลับกันจังหวัดอำเภอใดมีรายได้น้อย จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณในสัดส่วนที่มาก

“หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานสภาพัฒน์ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงมหาดไทย ควรหารือร่วมกันเพื่อทบทวนเกณฑ์การขอรับจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาพรวม ให้มีความเชื่อมโยงกับแผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และควรนำปัจจัยที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ เช่น รายได้ครัวเรือน ระดับความยากจน จำนวนประชากร จำนวนประชาชนของกลุ่มจังหวัด สตรีผู้สูงอายุ จำนวนผู้ยากไร้ และความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ด้าน โอกาสทางการศึกษา ด้านการสร้างรายได้ ด้านสาธารณสุข และความเจริญของแต่ละจังหวัดในปัจจุบันด้วย” (A07, สัมภาษณ์, 2565)

2. ควรเสนอให้มีการปรับโครงสร้างระบบราชการส่วนภูมิภาคโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดย้ายมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แทนกระทรวงมหาดไทยอย่างเดิม เพื่อเชื่อมโยงนายกรัฐมนตรีรัฐบาล เข้ากับจังหวัด อำเภอ โดยตรง มิใช่อ้อมผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอย่างที่เป็นอย่างนี้ ซึ่งทำให้ความสำคัญจำเป็นของงบประมาณของจังหวัดมิได้รับความสนใจเท่าที่ควร

A04 (สัมภาษณ์, 2565) มองว่า “มหาดไทยและระบบการปกครองส่วนภูมิภาค รวมถึงการปกครองท้องถิ่น เป็นซากเดนจากระบบการปกครองโบราณ ยุคนั้น ไม่มีหลักนิติธรรม ไม่มีสิทธิมนุษยชน ไม่มีคำว่าประสิทธิภาพ ไม่มีความเชี่ยวชาญ ไม่มีศาสตร์การบริหารจัดการ และไม่มีประชาธิปไตย ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าขุนมูลนายมีศถาบรรดาศักดิ์ ตำแหน่งท้องถิ่นก็มีแต่ค่านาย เช่น นายบ้าน นายตำบล นายอำเภอ กับคำว่า เจ้า เช่น เจ้าบ้าน เจ้าเมือง เจ้าแคว้น เจ้าประเทศราช

เมื่อเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย หากจะประสานช่องว่างระหว่างอดีตกับปัจจุบันให้สนิท ต้องยกขบวน นายทั้งหลาย รวมถึงผู้ว่าราชการเมืองหรือจังหวัดในปัจจุบัน ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสีย เพราะนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามระบอบ ประชาธิปไตย ส่วนรัฐมนตรีมหาดไทยเป็นใครก็ไม่ว่า ความสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดและ นายอำเภอจะชัดเจนขึ้นเพราะเป็นเสมือนแขนขาของนายกรัฐมนตรี การสั่งการก็ง่าย ตรง สะดวก ระบบงบประมาณของอำเภอก็จะได้อานิสงส์ตรงนี้ไปด้วย”

3.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเสนอแผนงานโครงการของอำเภอไม่ได้รับการตอบสนอง จากจังหวัด

1. นายอำเภอต้องชี้แจงต่อ ก.บ.จ. และผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เห็นถึงความสำคัญ จำเป็นของการบรรจุแผนความต้องการของอำเภอเข้าไปในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด
2. ควรมีการตราและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติของส่วนราชการ ด้วยกัน เพื่อกำหนดมาตรฐาน การรับ การปฏิเสธ โดยเฉพาะในด้านการอนุญาตใช้พื้นที่ เพื่อการก่อสร้างสิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์ ซึ่งมีกบปัญหาความล่าช้าและไม่สิ้นสุดเสมอ

“สำหรับกรณี ประชาชนขออนุญาตต่อส่วนราชการ มีการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 แล้ว แต่สำหรับหน่วยงานราชการด้วยกันเองมีเพียงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีระบุไว้ย่อๆ ไม่กี่มาตราและมีช่องว่างเงื่อนไขความพิเศษให้คลดยกเว้นได้ มาตรฐาน ในการพิจารณาอนุญาตอนุมัติสำหรับหน่วยงานราชการด้วยกันจึงยังคงเป็นปัญหา หลายหน่วย ต้องการรักษาสถานอานาจไว้ มิให้ถูกทดแทน ถ่วงดุลจากหน่วยอื่น” (A04, สัมภาษณ์, 2565)

3.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาความยุ่งยากในการจัดทำเอกสารงบประมาณ

1. ควรมีแบบฟอร์มข้อเสนอแผนงาน โครงการหลายประเภท โดยแบ่งตามหน่วย รับงบประมาณหรือส่วนราชการแต่ละระดับ

“หากจะให้อำเภอเสนอก็ควรมีแบบฟอร์มสำหรับอำเภอ โดยเฉพาะ ทุกวันนี้ที่หัวหน้า กระจายจะระบุเพียง จังหวัด/กลุ่มจังหวัด/กรม” (A06, สัมภาษณ์, 2565)

2. การเปลี่ยนแปลงแบบฟอร์มและขั้นตอน ควรทำเท่าที่จำเป็นและไม่สะเปะสะปะ ในแง่การเปลี่ยนแปลงแบบฟอร์มและขั้นตอน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ควรศึกษามาเป็นอย่างดี มิใช่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมา และหากเป็นไปได้ควรรับฟังความเห็นจากหน่วย รับงบประมาณหรือส่วนราชการด้วยว่าควรทำหรือไม่ อย่างไร ภายใต้กรอบของกฎหมาย

3.5 แนวทางการแก้ไขปัญหakerพิจารณาในชั้นกรรมาธิการไม่มีมาตรฐาน

1. ควรกำหนดหลักการ แนวทางการใช้ดุลยพินิจสำหรับคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เช่น วิธีจัดลำดับความสำคัญจำเป็นของแต่ละแผนงาน โครงการ โดยยึดปัญหาความต้องการประกอบกับยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นเกณฑ์หลัก เพื่อความมีเสถียรภาพ ต่อเนื่อง และนำไปสู่มาตรฐานหรือบรรทัดฐานที่ชัดเจน

“ในต่างประเทศเช่น สหราชอาณาจักร ความเชี่ยวชาญชำนาญของคณะกรรมการมีสูงมาก มีหลักการแนวทางที่กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ บทบาทในการช่วยกลั่นกรองงบประมาณจึงโดดเด่น มีการเก็บส่งสมรรถนะความรู้และถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ยี่งนานวันกลไกยิ่งพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ช่องว่างช่องโหว่ที่เคยทำให้การจัดสรรงบประมาณมีปัญหาบ่อย ๆ หายไป พวกเขาใช้หลักวิทยาศาสตร์มิใช่ดุลยพินิจที่เลื่อนลอย อันนี้รัฐสภาของไทยเราจะต้องพัฒนาอีกมาก” (A07, สัมภาษณ์, 2565)

2. ควรกำหนดคุณสมบัติของกรรมาธิการ โดยเฉพาะที่มาจากพรรคการเมืองให้เหมาะสม มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ เพื่อให้การใช้ดุลยพินิจในการพิจารณากลั่นกรองงบประมาณเป็นไปอย่างรอบคอบ ถูกต้องตามหลักเหตุผล

“การมอบตำแหน่งกรรมาธิการทั้งสามัญวิสามัญเป็นรางวัลหรือการตอบแทนของพรรคการเมืองโดยไม่สนใจคุณสมบัติความรู้ความสามารถรวมถึงประสบการณ์ แม้จะแยกแต่ก็พอมีแนวทาง ทางแรกต้องสร้างระบบพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย อีกทางหนึ่งคือการกำหนดคุณสมบัติของกรรมาธิการให้สูงขึ้น เช่น กำหนดว่าต้องเคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการงบประมาณ การบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนขนาดใหญ่มาก่อน เป็นต้น” (A09, สัมภาษณ์, 2565)

3.6 แนวทางการแก้ไขปัญหakerแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

1. ลดสัดส่วนจำนวนของกรรมาธิการจากพรรคการเมืองให้เหลือหนึ่งในสอง และเพิ่มจำนวนกรรมาธิการที่เป็นกลางเข้าไปเพิ่มเติม

A04 (สัมภาษณ์, 2565) อธิบายว่า “งบจังหวัด งบอำเภอ จะได้ไม่ได้ หรือได้มากได้น้อย เอาเข้าจริงอยู่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง ชีวิตจริงของการงบประมาณอยู่นอกห้องประชุมกรรมาธิการ เรียกว่าการล๊อบบี้ ยิ่งกรณีบ้านใหญ่คือ มีรัฐมนตรีอยู่ในจังหวัดอำเภอนั้นๆ โอกาสได้รับงบประมาณยังมีสูง แต่ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ กับนักการเมืองต้องดีด้วย ถ้าแยกค่ายกัน พูด่าง ๆ ว่าคนละสี อันนี้จะลำบาก หากจะแก้ก็มีสองทาง ทางแรก เข้าใจระบบว่าเป็นแบบนี้ก็ปรับตัวกันไป อีกทางคือลดจำนวนและสัดส่วนนักการเมืองในคณะกรรมการลงไป ปกติมี 3 ใน 4 ก็ลดให้เหลือ 1 ใน 2 เสีย ส่วนที่เพิ่มขึ้นก็ให้ดึงจากนักวิชาการ คนนอก หรือข้าราชการที่มีคุณวุฒิก็ได้ เพราะข้าราชการด้วยกันจะเข้าใจกันดี”

2. เปิดโอกาสและช่องทางให้ภาคประชาสังคมและประชาชนเข้ามามีส่วนผ่านกระบวนการแสดงความคิดเห็นที่สะดวก โปร่งใส และได้รับการนำไปพิจารณาต่ออย่างจริงจัง

3.7 แนวทางการแก้ไขปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า

1. เมื่อจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแบบแปลน แผนผัง งบประมาณการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรีบดำเนินการ โดยเร็ว และส่วนกลางควรกระจายอำนาจการตัดสินใจมายังระดับจังหวัดในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ผลผลิตแปรเปลี่ยนไป ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักความจำเป็น มิให้ราชการต้องเสียหาย แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้โครงการกิจกรรมดำเนินไปได้สำเร็จ

2. มีการสร้างมาตรการจูงใจผู้ประกอบการเฉพาะด้านเข้าไปรับงานในท้องถิ่น ห้างไกล เช่น ให้สิทธิพิเศษทางภาษี การลดหย่อนภาษี เป็นต้น

3. ควรมีการวางแผนการดำเนิน โครงการให้สอดคล้องกับภูมิประเทศและภูมิอากาศล่วงหน้า และในระยะยาวควรส่งเสริมการวิจัยทดสอบทดลองเกี่ยวกับวัสดุศาสตร์และเทคนิคทางวิศวกรรมที่เอื้อต่อการดำเนินการขณะที่บรรยากาศมีความชื้นสูงและมีน้ำฝนตกต่อเนื่อง

3.8 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดผู้มารับช่วงต่อในโครงการที่ต้องมีการดูแลบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง

1. ควรมีการวางแผนเตรียมการ จัดทำบันทึกข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจล่วงหน้าก่อนเสนอโครงการว่าจะมีผู้ใดหน่วยงานใดมารับโอน รับช่วงต่อ ทำหน้าที่บริหารจัดการดูแลบำรุงรักษาครุภัณฑ์สิ่งก่อสร้างของโครงการในระยะยาวอย่างถาวร

A11 (สัมภาษณ์, 2565) กล่าวเพิ่มเติมว่า “คุณนี่ สำหรับบงจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กรณีโครงการก่อสร้างต้องมีบันทึกข้อตกลงแนบมาด้วยว่า หน่วยงานใดจะรับผิดชอบเอาไปดูแลต่อ ตั้งแต่ขั้นเสนอโครงการ โอกาสที่จะเกิดปัญหาอนุสาวรีย์ทิ้งร้างจึงลดลง”

2. ควรจัดให้มีระบบพิเศษซ่อนอยู่เหนือหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ทำหน้าที่เก็บตกจัดการปัญหาสิ่งก่อสร้างจากโครงการทิ้งร้าง โดยให้มีอำนาจสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะ

“เท่าที่เคยเจอคือ จังหวัดหรืออำเภอสร้างอาคารเสร็จแล้ว จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้คือ เทศบาลดูแลรับโอนไป แต่เทศบาลนำมาเข้าวาระการประชุมของสภา ปรากฏว่า สภากลับไม่เห็นชอบให้รับโอนมา ผลคือ เกิดโครงการทิ้งร้าง ในแง่นี้ ควรมีบทบัญญัติตามกฎหมายเพิ่มเติมเข้าไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจพิเศษ สั่งการให้ผู้ใดหน่วยงานใดรับโอนไป เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะ ถ้ามีจะดีมาก” (A12, สัมภาษณ์, 2565)

3.9 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

1. ในการวัดผลและตรวจสอบงบประมาณ สำนักงบประมาณและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ควรเปิดเผยผลและรายงานต่อสาธารณชนในวงกว้างด้วย

2. ควรพัฒนากลไกกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการและเบิกจ่ายงบประมาณ โดยเน้นการติดตามประเมินผลเพื่อสะท้อนผลดีผลเสียจากการดำเนินโครงการ รวบรวมไว้เป็นฐานข้อมูลต่อไป

“ควรเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็น เพื่อให้แผนงานหรือโครงการตอบสนองความต้องการของประชาชนจริง ๆ และลดปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนภายหลังที่แผนงานหรือโครงการได้ดำเนินการแล้ว” (A09, สัมภาษณ์, 2565)

3.10 แนวทางการแก้ไขปัญหาการติดตามประเมินผลงบประมาณมีประสิทธิภาพจำกัด

1. ใช้การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขที่ชัดเจน รักษาหลักการแต่ปรับวิธีปฏิบัติได้อย่างคล่องตัว เพื่อความสะดวกต่อผู้เกี่ยวข้องทั้งในฝ่ายผู้ติดตามและผู้ได้รับการติดตาม

2. พัฒนาแนวทางการติดตามประเมินผลที่ทันสมัย มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัลมากขึ้น ลดงานเอกสาร พุ่งเป้าให้ตรงจุด

“ในทัศนะส่วนตัว มองว่า ในอนาคต สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงสำนักงบประมาณเอง ควรมีการพัฒนาและนำเอาระบบ Big Data และ AI เข้ามาใช้ประยุกต์ในงานติดตามประเมินผล ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณให้มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีทั้งในแง่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัดงบประมาณในระยะยาว และนำไปสู่การมีระบบติดตามตรวจสอบงบประมาณแบบอัจฉริยะเหมือนระบบอื่น ๆ” (A13, สัมภาษณ์, 2565)

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของนายอำเภอน้ำหนาว ปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอ น้ำหนาว และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอ น้ำหนาว ในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีรูปแบบเป็นการวิจัยเชิงสำรวจ โดยมีวิธีการศึกษา 2 ประการ ได้แก่

1. การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร เป็นการศึกษารวบรวมจากเอกสารวิชาการ ตำรา หนังสือ วารสาร รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารของทางราชการ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับบทบาทของนายอำเภอในกระบวนการงบประมาณของจังหวัด

2. การศึกษาภาคสนาม เป็นการศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยแบ่งเป็น 2 แนวทาง ได้แก่

2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับเป้าหมาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวม 15 คน

2.2 การสนทนากลุ่ม โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับเป้าหมายกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวม 8 คน ซึ่งมาสนทนาร่วมกันพร้อมกันเป็นกลุ่ม ณ สถานที่ที่นัดหมายไว้

ประชากรในงานวิจัยชิ้นนี้ คือ พื้นที่อำเภอ น้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์ กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งได้รับการสุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง เนื่องจากเป็นผู้เกี่ยวข้องที่สามารถให้คำตอบต่อปัญหาการวิจัยได้โดยตรง โดยแบ่งออกเป็น

1. ผู้ดำรงและเคยดำรงตำแหน่งนายอำเภอ น้ำหนาว จำนวน 3 คน
 2. ปลัดอำเภอ สังกัดที่ทำการปกครองอำเภอ น้ำหนาว จำนวน 4 คน
 3. เสมียนตราอำเภอ สังกัดที่ทำการปกครองอำเภอ น้ำหนาว จำนวน 1 คน
 4. เจ้าหน้าที่ปกครอง สังกัดที่ทำการปกครองอำเภอ น้ำหนาว จำนวน 2 คน
 5. ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สังกัดสำนักงาน จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 1 คน
 6. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด สังกัดสำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 1 คน
 7. เสมียนตราจังหวัดเพชรบูรณ์ สังกัดที่ทำการปกครองจังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 1 คน
 8. ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 1 คน
 9. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเขตที่ 11 สังกัดสำนักงานงบประมาณ จำนวน 1 คน
- รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 15 คน

1. สรุปผลการศึกษา

1.1 บทบาทของนายอำเภอนำหน้าในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์

1.1.1 การวางแผนงบประมาณ

ในส่วนของการทบทวนผลการดำเนินงาน มีการทบทวนและปรับปรุง เป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัดผลสำเร็จ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ในฐานะหน่วยรับงบประมาณว่ามีผลสัมฤทธิ์และเหมาะสมเพียงใด โดยมีเครื่องมือที่เป็นตัวเชื่อมโยงอำเภอนำหน้าเข้ากับจังหวัดเพชรบูรณ์คือ แผนพัฒนาอำเภอ

บทบาทของนายอำเภอนำหน้าในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ

1) ขั้นตอนการทบทวนและกำหนดกรอบแผนพัฒนาอำเภอ

(1) การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานอำเภอและคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ

(2) การประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรวบรวมปัญหาความต้องการจากทุกหมู่บ้าน/ชุมชน แล้วเสนอให้คณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ

(3) การมอบหมายให้ชุดปฏิบัติการประจำตำบลกำกับและประสานการทำงานกับคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน โดยจัดประชุมหรือประชาคมเพื่อทบทวนแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน

(4) การจัดประชุมคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางในการพัฒนาอำเภอ โดยนำข้อมูลการวิเคราะห์ศักยภาพพื้นที่ของอำเภามาเชื่อมโยงกับปัญหาความต้องการของประชาชนและร่วมกันจัดทำกรอบแผนพัฒนาอำเภอ 4 ปี พร้อมนำเสนอให้คณะกรรมการบริหารงานอำเภอ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(5) การแจ้งกรอบแผนพัฒนาอำเภอ 4 ปีให้ส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอได้ทราบ ซึ่งประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ของแต่ละเป้าประสงค์

2) ขั้นตอนบูรณาการปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(1) การนำปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้จากการประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชนมาถ่วงปรอง ประมวล จัดระบบ สังเคราะห์เป็นข้อมูลปัญหาความต้องการระดับตำบล

(2) การเสนอข้อมูลปัญหาความต้องการระดับตำบลให้คณะกรรมการด้านจัดทำแผน

(3) การนำข้อมูลปัญหาความต้องการมาบูรณาการกับยุทธศาสตร์ชาติ กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นการสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนขึ้นไปสู่ผู้กำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณผ่านแผนพัฒนาอำเภอ

3) ขั้นตอนการประกาศใช้แผนพัฒนาอำเภอ

(1) การประสานข้อมูลแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ และหน่วยงานในพื้นที่อำเภอ รวมทั้งแผนงาน โครงการซึ่งที่ทำการปกครองอำเภอเป็นผู้ริเริ่มขึ้น

(2) การจัดประชุมและกำกับดูแลคณะกรรมการด้านจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการจัดทำแผนที่ถูกต้องและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

(3) การจัดประชุมคณะกรรมการบริหารงานอำเภอเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาอำเภอและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ ในการประชุมนายอำเภอในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารงานอำเภอต้องใช้ภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีศิลปะในการโน้มน้าวใจ การแสดงเหตุผล และการสรุปประเด็นต่าง ๆ อย่างเป็นระบบระเบียบเพื่อให้คณะกรรมการบริหารงานอำเภอเข้าใจและเห็นชอบในร่างแผนพัฒนาอำเภอ ภายใต้บรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย

4) ขั้นตอนการประสานและติดตามการนำแผนพัฒนาอำเภอไปใช้ประโยชน์

(1) การจัดประชุมคณะกรรมการด้านจัดทำแผนพัฒนาอำเภอเพื่อจัดทำบัญชีแผนงาน โครงการกิจกรรมที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแล้ว ส่งให้จังหวัดใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด

(2) การจัดส่งแผนพัฒนาอำเภอให้แก่จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) การจัดประชุมเพื่อติดตามความคืบหน้าของแผนงาน โครงการตามแผนพัฒนาอำเภอ โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานผู้รับผิดชอบรายงานความเคลื่อนไหว ปัญหาอุปสรรคและความสำเร็จของการดำเนินโครงการเป็นระยะ และรวบรวมรายงานปัญหาอุปสรรคให้จังหวัดทราบ

1.1.2 การจัดทำงบประมาณ

บทบาทของนายอำเภอในขั้นตอนนี้คือ การจัดทำสรุปปัญหาความต้องการของทุกตำบลและแผนความต้องการของอำเภอซึ่งเป็นแผนงาน โครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนา

อำเภอที่เกิดจากการกั้นกรองแผนงาน โครงการที่เกินขีดความสามารถในระดับอำเภอ และจัดส่งไปยังจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อให้จังหวัดนำไปเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงบประมาณต่อไป

1.1.3 การอนุมัติงบประมาณ

ในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 2 นี้ นายอำเภออาจได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำหน้าที่ชี้แจงรายละเอียดงบประมาณต่อคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะอนุกรรมการ ร่วมกับหัวหน้าสำนักงานจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย โดยต้องเข้าประชุมเพื่อตอบข้อซักถาม แสดงเหตุผล ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน โครงการและงบประมาณของจังหวัด

ในส่วนของการอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภา นายอำเภอน้ำหนาวอาจต้องทำหน้าที่ติดตาม ชี้แจงแสดงเหตุผลต่อคณะกรรมการเช่นเดียวกับที่กระทำในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

1.1.4 การบริหารงบประมาณ

ในขั้นตอนนี้ หากอำเภอน้ำหนาวได้รับงบประมาณ นายอำเภอต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้จังหวัดเพชรบูรณ์รวบรวมเพื่อเสนอไปยังสำนักงบประมาณ

ในส่วนของการใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่าย เมื่อสำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมายังจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณในการใช้จ่ายหรือก่องหนี่ผูกพัน

นายอำเภอกรณีได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ในการจัดซื้อจัดจ้างและดำเนิน โครงการ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบกับ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

1.1.5 การติดตามประเมินผลงบประมาณ

นายอำเภอจะต้องกรอกข้อมูลวัดผลความก้าวหน้าประเมินผลตนเองเพื่อวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณที่เรียกว่า PART ส่งให้จังหวัดเพื่อส่งไปยังสำนักงบประมาณตามกำหนดเวลา

ในส่วนของการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ นายอำเภอต้องจัดเตรียมเอกสารเพื่อรอรับการตรวจจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้และหน่วยตรวจสอบภายในของจังหวัดให้พร้อม หากเกิดปัญหาต้องทำเอกสารยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมถึงดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง

1.2 ปัญหา สาเหตุ และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอน้ำหนาวในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์

1.2.1 ปัญหาแผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับการยอมรับ

1) ปัญหา

หน่วยงานทั้งเหนือขึ้นไปและรองลงมามีได้นำข้อมูล เนื้อหาสาระ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ที่ปรากฏในแผนพัฒนาอำเภอ ไปขับเคลื่อนต่อการดำเนินงานถึงมีต่ำ

2) สาเหตุ

- (1) ฐานข้อมูลระดับอำเภอไม่สมบูรณ์เพียงพอ
- (2) กระบวนการจัดทำไม่ได้คุณภาพ
- (3) บุคลากรขาดความรู้ประสบการณ์ความเชี่ยวชาญ
- (4) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีจำกัด
- (5) ไม่มีกฎหมายรองรับ

3) แนวทางการแก้ไข

(1) นายอำเภอควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลของอำเภอให้ครอบคลุมทุกด้าน เก็บข้อมูลต่อเนื่องระยะยาวเพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์แนวโน้ม เชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารกับเครือข่ายแหล่งข้อมูลและประชาสัมพันธ์ออกสู่สาธารณชนอย่างเป็นระบบ

(2) นายอำเภอควรยกระดับและให้ความสำคัญต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ โดยกำกับดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามอย่างใกล้ชิดในทุกขั้นตอน

(3) นายอำเภอควรจัดอบรมเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติการเพิ่มความรู้และประสบการณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาอำเภออย่างต่อเนื่อง

(4) นายอำเภอควรให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม 5 ประการของสำนักงาน ก.พ.ร. อันได้แก่ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับประโยชน์ และร่วมติดตามตรวจสอบ

(5) นายอำเภอควรเสนอให้นำแนวทางการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอไปตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำนองเดียวกับระดับจังหวัด เพื่อรองรับการบริหารงานและงบประมาณที่ผูกมัดต่อสำนักงานงบประมาณและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

1.2.2 ปัญหาสัดส่วนวงเงินงบประมาณของจังหวัดเมื่อเทียบกับภาพรวมต่ำ

1) ปัญหา

แม้งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่จำนวนงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกลับมีแนวโน้มขึ้นลงไม่แน่นอน สะท้อนความไม่มีเสถียรภาพเชิงนโยบาย หากช่วงรัฐบาลใดเห็นความสำคัญก็จะเพิ่มวงเงินงบประมาณ แต่หากมีเหตุจำเป็นอื่น งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะเป็นกลุ่มงบประมาณแรก ๆ ที่จะได้รับการปรับลด

สัดส่วนงบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด อยู่ที่เพียงร้อยละ 0.56 – 1.04 เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายรวม โดยมีค่าเฉลี่ย 10 ปี อยู่ที่ ร้อยละ 0.80 ซึ่งจัดว่าต่ำมากมาโดยตลอด

2) สาเหตุ

(1) การกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณเป็นอำนาจส่วนกลางซึ่งยังรวมศูนย์

(2) ผลงานของจังหวัดถือเป็นความดีความชอบของกระทรวงมหาดไทย มิใช่รัฐบาลโดยรวม จึงได้รับความสำคัญไม่มากนัก

3) แนวทางการแก้ไข

(1) นายอำเภอควรหยิบยกบทบาทการเป็นผู้ขับเคลื่อนการลดความเหลื่อมล้ำ โดยแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการกระจายงบประมาณมายังส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจเป็นไปได้ในแบบผกผัน กล่าวคือ จังหวัดอำเภอใดมีรายได้มาก จะได้รับงบประมาณจังหวัดน้อย ในทางกลับกัน จังหวัดอำเภอใดมีรายได้น้อย จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณในสัดส่วนที่มาก

(2) ควรเสนอให้มีการปรับโครงสร้างระบบราชการส่วนภูมิภาค โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดย้ายมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แทนกระทรวงมหาดไทย เพื่อเชื่อมโยงนายกรัฐมนตรี รัฐบาล เข้ากับจังหวัด อำเภอ โดยตรง มิใช่อ้อมผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอย่างที่ เป็นอยู่

1.2.3 ปัญหาข้อเสนอแผนงานโครงการของอำเภอไม่ได้รับการตอบสนองจากจังหวัด

1) ปัญหา

ข้อเสนอแผนงานโครงการของอำเภอซึ่งรวมอยู่ในแผนความต้องการของอำเภอ ได้รับการจัดทำและจัดส่งให้จังหวัดเป็นประจำทุกปีงบประมาณ แต่มักไม่ได้รับการตอบสนองจากจังหวัด มิได้รับการหยิบยกขึ้นมาบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เสียโดยมาก

2) สาเหตุ

(1) อำนาจในการพิจารณาบรรจุโครงการของอำเภอเข้าไปในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หรือไม่ อย่างไร ขึ้นกับ ก.บ.จ. และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอาจก้าวล่วงได้

(2) ในโครงการก่อสร้าง การขออนุญาตใช้พื้นที่ของส่วนราชการมักล่าช้า

3) แนวทางการแก้ไข

(1) นายอำเภอต้องชี้แจงต่อ ก.บ.จ. และผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เห็นถึงความสำคัญจำเป็นของการบรรจุแผนความต้องการของอำเภอเข้าไปในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

(2) ควรมีการตราและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติของส่วนราชการด้วยกัน เพื่อกำหนดมาตรฐาน การรับ การปฏิเสธ โดยเฉพาะในด้านการอนุญาตใช้พื้นที่

1.2.4 ปัญหาความยุ่งยากในการจัดทำเอกสารงบประมาณ

1) ปัญหา

ในการจัดทำเอกสารงบประมาณ มีความยุ่งยากซับซ้อน มีการใช้ศัพท์เฉพาะ มีหมายเหตุจำนวนมาก จึงเป็นอุปสรรคในการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ

2) สาเหตุ

(1) แบบฟอร์มสำหรับข้อเสนอแผนงานโครงการ ออกแบบมาสำหรับโครงการระดับชาติ เหมาะกับหน่วยงานระดับกระทรวง กรม มิใช่ระดับอำเภอ

(2) มีการเปลี่ยนแปลงแบบฟอร์มและขั้นตอน แทบทุกปีงบประมาณ

3) แนวทางการแก้ไข

(1) ควรมีแบบฟอร์มข้อเสนอแผนงานโครงการหลายประเภท โดยแบ่งตามหน่วยรับงบประมาณหรือส่วนราชการแต่ละระดับ

(2) การเปลี่ยนแปลงแบบฟอร์มและขั้นตอน ควรทำเท่าที่จำเป็นและไม่สะเปะสะปะ

1.2.5 ปัญหาการพิจารณาในชั้นกรรมการไม่มีมาตรฐาน

1) ปัญหา

คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมีมุมมองทัศนคติต่องบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแตกต่างกันไปในแต่ละปีงบประมาณ บางปีจะกำหนดลำดับการพิจารณาและการเข้าชี้แจงของหน่วยรับงบประมาณโดยเรียงตามมาตรา แต่บางปีจะเรียงตามกลุ่มภารกิจของกระทรวง นอกจากนี้ในบางปี มีการซักถามตรวจสอบอย่างละเอียดรายจังหวัด รายแผนงาน โครงการ แต่ในบางปีกลับสำรวจในภาพรวมเท่านั้น

2) สาเหตุ

(1) ความเข้มงวดหรือจริงจังในการพิจารณาขึ้นกับคณะกรรมการชุดนั้น ๆ ซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามรัฐสภา

(2) องค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการยังไม่เหมาะสมเพียงพอ

3) แนวทางการแก้ไข

(1) ควรกำหนดหลักการ แนวทางการใช้ดุลยพินิจสำหรับคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เช่น วิธีจัดลำดับความสำคัญจำเป็นของแต่ละแผนงาน โครงการ โดยยึดปัญหาความต้องการประกอบกับยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นเกณฑ์หลัก เพื่อความมีเสถียรภาพ ต่อเนื่อง และนำไปสู่มาตรฐานหรือบรรทัดฐานที่ชัดเจน

(2) ควรกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ โดยเฉพาะที่มาจากพรรคการเมืองให้เหมาะสม มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์

1.2.6 ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

1) ปัญหา

เนื่องจากงบประมาณจังหวัดมีจำกัด ปัญหาการแย่งชิงงบประมาณโดยการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง นักการเมืองและพรรคการเมือง ในชั้นกรรมการจึงเกิดขึ้น เป้าหมายเพื่อช่วงชิงความนิยม กระแสเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นฐานเสียงในเขตเลือกตั้งจังหวัดเหล่านั้น โดยการอ้างผลงาน แสดงบทบาทที่ช่วยผลักดันส่งเสริมให้โครงการสำคัญบางเรื่องดำเนินไปได้ตามที่เคยสัญญาประชาคมไว้กับประชาชน

2) สาเหตุ

(1) สัดส่วนจำนวนของกรรมการที่มาจากพรรคการเมืองสูงเกินไป

(2) ภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป ขาดช่องทางถ่วงดุลอำนาจ

3) แนวทางการแก้ไข

- (1) ลดสัดส่วนจำนวนของกรมการจากพรรคการเมืองให้เหลือหนึ่งในสอง และเพิ่มจำนวนกรมการที่เป็นกลางเข้าไปเพิ่มเติม
- (2) เปิด โอกาสและช่องทางให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนผ่านกระบวนการแสดงความคิดเห็นที่สะดวก โปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการนำไปพิจารณาต่ออย่างจริงจัง

1.2.7 ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า

1) ปัญหา

กรณีงบประมาณ ซึ่งเป็นการจัดซื้อครุภัณฑ์หรือการก่อสร้างปรับปรุงอาคารสถานที่ มีตัวแปรทั้งที่อยู่ภายใต้และเหนือการควบคุมจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณได้ล่าช้ากว่าแผนที่ตั้งไว้ หรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล

2) สาเหตุ

- (1) การเปลี่ยนแปลงแบบแปลน แผนผัง ประมาณการราคา
- (2) การขาดแคลนผู้ประกอบการเฉพาะด้าน ในบางท้องที่ โดยเฉพาะที่ห่างไกล
- (3) การเข้าสู่ฤดูฝนที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนิน โครงการก่อสร้างถนนหนทาง

3) แนวทางการแก้ไข

- (1) เมื่อจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแบบแปลน แผนผัง ประมาณการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรีบดำเนินการโดยเร็ว และส่วนกลางควรกระจายอำนาจการตัดสินใจมายังระดับจังหวัดในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ผลผลิตแปรเปลี่ยนไป
- (2) มีการสร้างมาตรการจูงใจผู้ประกอบการเฉพาะด้านเข้าไปรับงานในท้องที่ห่างไกล เช่น ให้สิทธิพิเศษทางภาษี การลดหย่อนภาษี เป็นต้น
- (3) ควรวางแผนดำเนิน โครงการให้สอดคล้องกับภูมิประเทศและภูมิอากาศล่วงหน้า

1.2.8 ปัญหาการขาดผู้มารับช่วงต่อในโครงการที่ต้องมีการดูแลบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง

1) ปัญหา

โครงการบางชนิด เช่น อาคารศูนย์แสดงสินค้า อาคารศูนย์บริการนักท่องเที่ยว สวนสาธารณะ ห้องสุขา ระบบประปาบาดาล รวมถึงถนนสายย่อยและลานจอดรถ

จำเป็นต้องมีการดูแลบำรุงรักษาคือ มีเจ้าของหรือเจ้าภาพเป็นผู้ดูแลอย่างต่อเนื่อง แต่ในความเป็นจริงกลับไม่มีผลคือ ทำให้โครงการ อาคาร วัสดุอุปกรณ์ถูกทิ้งร้างเสียหาย ชำรุดทรุดโทรม เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ

2) สาเหตุ

- (1) ขาดการวางแผนเตรียมการไว้ตั้งแต่ในขั้นการเสนอโครงการ
- (2) ขาดระบบการเชื่อมต่อภาครัฐเป็นแบบองค์รวม แบ่งแยกกัน

3) แนวทางการแก้ไข

(1) ควรมีการวางแผนเตรียมการ จัดทำบันทึกข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจล่วงหน้าก่อนเสนอโครงการว่าจะมีผู้ใดหน่วยงานใดมารับโอน รับช่วงต่อ ทำหน้าที่บริหารจัดการดูแลบำรุงรักษาครุภัณฑ์สิ่งก่อสร้างของโครงการในระยะยาวอย่างถาวร

(2) ควรจัดให้มีระบบพิเศษซ่อนอยู่เหนือหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ทำหน้าที่เก็บตก จัดการปัญหาสิ่งก่อสร้างจากโครงการทิ้งร้าง โดยให้มีอำนาจสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะ

1.2.9 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

1) ปัญหา

ในการติดตามประเมินผลงบประมาณ จะเป็นกิจกรรมภายในของหน่วยงานรัฐด้วยกัน ประชาชนไม่มีส่วนร่วม

2) สาเหตุ

(1) ทักษะคิดโดยทั่วไปยังมองว่าการใช้จ่ายงบประมาณและการติดตามตรวจสอบเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการ

(2) ภาครัฐขาดความตั้งใจที่จะผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

3) แนวทางการแก้ไข

(1) ในการวัดผลและตรวจสอบงบประมาณ สำนักงบประมาณและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ควรเปิดเผยผลและรายงานต่อสาธารณชนในวงกว้างด้วย

(2) ควรพัฒนากลไกกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการและเบิกจ่ายงบประมาณ

1.2.10 ปัญหาการติดตามประเมินผลงบประมาณมีประสิทธิภาพจำกัด

1) ปัญหา

การใช้จ่ายงบประมาณอย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า การทุจริตคอร์รัปชัน ยังคงปรากฏอยู่ตลอดมา สะท้อนปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการติดตามประเมินผลงบประมาณ

2) สาเหตุ

(1) หลักเกณฑ์วิธีการติดตามประเมินผลงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงอยู่โดยตลอด

(2) ยังคงยึดวิธีคิดวิธีปฏิบัติที่อิงกับเอกสารหลักฐาน

3) แนวทางการแก้ไข

(1) ใช้การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขที่ยืดหยุ่น รักษาหลักการ แต่ปรับวิธีปฏิบัติได้อย่างคล่องตัว เพื่ออำนวยความสะดวกต่อผู้ติดตามและผู้ได้รับการติดตาม

(2) พัฒนาแนวทางการติดตามประเมินผลที่ทันสมัย มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัลมากขึ้น ลดงานเอกสาร พุ่งเป้าให้ตรงจุด

2. อภิปรายผล

ประเด็นเกี่ยวกับการวางแผนงบประมาณ

2.1 ปัญหาแผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับการยอมรับ

จากข้อค้นพบในการวิจัยพบว่า แผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับการยอมรับ กล่าวคือหน่วยงานทั้งเหนือขึ้นไปและรองลงมามีได้นำข้อมูล เนื้อหาสาระ วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ที่ปรากฏในแผนพัฒนาอำเภอไปขับเคลื่อนต่อ การดำเนินถึงมีตำนาน สาเหตุส่วนหนึ่งปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย ซึ่งได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ ดังนี้

“...ข้อ 2) ปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาระดับพื้นที่ให้เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชุมชนถึงระดับจังหวัด โดย

(1) ระดับหมู่บ้าน จัดทำแผนชุมชนที่ใช้ข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแผนงาน โครงการที่ชุมชนต้องการ

(2) ระดับตำบล เปิดเวทีประชาคมระดับตำบลโดยใช้คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาองค์กรชุมชน เข้ามาเป็นกลไกในการให้คำปรึกษาตั้งแต่ระดับหมู่บ้านถึงตำบลเพื่อจัดทำ แผนพัฒนาตำบลและเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณจากสภาท้องถิ่นระดับตำบล

(3) ระดับอำเภอ เป็นหน่วยบูรณาการแผนพัฒนาตำบลให้เป็นไปในทิศทางที่ สอดคล้องกับหลักการจัดทำแผนและงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

(4) ระดับจังหวัด จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความ ต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง มีข้อมูลที่โปร่งใสชัดเจนตรวจสอบได้ มีกระบวนการที่เปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง...”

จากข้อมูลดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าหน่วยงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ซึ่งเป็นหนึ่งในหน่วยงานสำคัญด้านการพัฒนาประเทศ มิได้เห็นความสำคัญของ แผนพัฒนาอำเภอ โดยมองว่าอำเภอควรทำหน้าที่เพียงรวมแผนตำบลเข้าด้วยกันแล้วเสนอข้อเสนอ แผนงาน โครงการของตำบลที่เกินขีดความสามารถส่งไปยังจังหวัดเพียงเท่านั้น

2.2 สาเหตุของปัญหาแผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับการยอมรับ

จากข้อค้นพบในงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นสาเหตุของปัญหาแผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับ การยอมรับ ว่าส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการจัดทำที่ไม่ได้คุณภาพ นั้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุพัฒน์ นาครัตน์ (2561, หน้า 1 – 108) ที่เสนอปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาที่ไม่เป็นเอกภาพและ ด้อยคุณภาพ กล่าวคือ การจัดทำแผนพัฒนาตั้งแต่ระดับแผนหมู่บ้าน/ชุมชน แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาพื้นที่ภาค ต่างมีกฎหมายเฉพาะ ทำให้กลไกในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกัน ไม่ประสานสอดคล้องต้องกัน ขาดความชัดเจนในการเชื่อมโยง และประสานแผนในระดับพื้นที่

นอกจากนี้ มิใช่เพียงแผนพัฒนาอำเภอที่มีจุดบกพร่อง แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่ม จังหวัดเองก็มีข้อบกพร่องทำนองเดียวกัน ดังที่ พรชัย เทพปัญญา (2561, หน้า 1 – 15) กล่าวไว้ว่า

“1) ...แผนไม่มีคุณภาพ ไม่เหมาะสมกับบริบทของจังหวัด ไม่มีการรวบรวมข้อมูล พื้นฐานและปัญหาของจังหวัด ขาดการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย ไม่ยึดประโยชน์ของประชาชน ส่วนใหญ่เป็นหลักในการจัดทำแผน ไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล หรือข้อมูลที่ได้ไม่ถูกต้อง ครบถ้วนทำให้ไม่ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนใน พื้นที่ ไม่มีการร่วมแรงร่วมใจกันของประชาชนในการจัดทำแผน ไม่เปิดรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนอย่างแท้จริง เป็นเพียงการเก็บข้อมูลจากแผนชุมชนเท่านั้น

2) ...คณะอนุกรรมการหรือคณะจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผน มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการวางแผน การเชื่อมโยงและ

การบูรณาการน้อย คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (กนจ.) ไม่มีปฏิทินการจัดทำที่ชัดเจน จึงเกิดความล่าช้าในการรับทราบนโยบายจาก กนจ. ทำให้เวลาจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดน้อย ต้องเร่งรีบจัดทำแผนส่งผลให้แผนขาดประสิทธิภาพ

3) ...ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่แสดงบทบาทแบบ CEO ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด อีกทั้งยังมีการแทรกแซงแก้ไขแผน โดยปราศจากข้อมูล”

2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาแผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับการยอมรับ

ตามผลการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาแผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับการยอมรับ 5 ประการ อันได้แก่

1. นายอำเภอควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลของอำเภอให้ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านภูมิศาสตร์ ประชากร การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เก็บข้อมูลต่อเนื่องระยะยาวเพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์แนวโน้ม ปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันทุกรอบปี โดยต้องนำระบบเทคโนโลยีดิจิทัลมาปรับใช้ให้เหมาะสมเพื่อความประหยัดและมีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารกับเครือข่ายแหล่งข้อมูลและประชาสัมพันธ์ออกสู่สาธารณชนอย่างเป็นระบบ

2. นายอำเภอควรยกระดับและให้ความสำคัญต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ โดยกำกับดูแล อำนาจการประสานงาน ติดตามอย่างใกล้ชิดในทุกขั้นตอน

3. นายอำเภอควรจัดอบรมเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติการเพิ่มความรู้และประสบการณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาอำเภออย่างต่อเนื่อง

4. นายอำเภอควรให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม 5 ประการของสำนักงาน ก.พ.ร. อันได้แก่ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับประโยชน์ และร่วมติดตามตรวจสอบ

5. นายอำเภอควรเสนอให้นำแนวทางการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอไปตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำนองเดียวกับจังหวัดเพื่อรองรับการบริหารงานและงบประมาณที่ผูกมัดต่อสำนักงบประมาณและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง นั้น

พรชัย เทพปัญญา (2561, หน้า 1 – 15) ในเชิงแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งพอจะอนุมานมาใช้กับแผนพัฒนาอำเภอได้ มีข้อเสนอการแก้ปัญหาที่สุดโต่งไปอีก โดยเสนอให้เกิดภาวะบังคับ กล่าวคือ กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง แก่กระทรวง กรม และหน่วยงานในกำกับ ต้องยึดถือรายการที่บรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเท่านั้น

2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านส่วนวงเงินงบประมาณของจังหวัดเมื่อเทียบกับภาพรวมต่ำ

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านส่วนวงเงินงบประมาณของจังหวัดเมื่อเทียบกับภาพรวมต่ำ ข้อหนึ่ง คือ นายอำเภอควรหิยยกบทบาทในการเป็นผู้ขับเคลื่อนการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยซึ่งเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ชาติที่สำคัญ โดยการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการกระจายงบประมาณมายังส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจเป็นไปได้ในแบบ ผกผัน กล่าวคือ จังหวัดอำเภอใดมีรายได้มาก จะได้รับงบประมาณจังหวัดน้อย ในทางกลับกัน จังหวัดอำเภอใดมีรายได้น้อย จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณในส่วนที่มาก นั้น

สอดคล้องกับแนวคิดยุครัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ NPA ของ Rehfuess (1973, pp. 225 – 226) ที่มีฐานความเชื่อหลักประการหนึ่งว่า “การบริหารงานของรัฐต้องยึดหลักความยุติธรรมทางสังคม แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ” และแนวคิดของ Schick (1975, pp. 161 – 166) ที่มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ส่วนหนึ่งยึดหลักการ “เน้นเรื่องค่านิยมและสิ่งที่จะต้องจะเป็น เช่น การช่วยเหลือบุคคลที่เสียเปรียบในสังคม และต้องสนับสนุนความยุติธรรมทางสังคม”

และสอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหา ของ มีชัย ออสุวรรณ, อุมพร บึงมุ่ม, และ ภูเบศ เต็นบัตร (2564, หน้า 5 – 28) ที่มองว่า “การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปสู่จังหวัดโดยตรงในปัจจุบัน (พ.ศ. 2564) จำนวน 23,110 ล้านบาท มีสัดส่วนเป็นเพียงร้อยละ 2.66 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด มีจำนวนน้อยเกินไป ทำให้ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส จึงเสนอให้มีการทบทวนโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณในภาพรวม โดยเน้นการกระจายงบประมาณจากภารกิจพื้นที่ส่วนกลางและกรุงเทพมหานครไปยังพื้นที่จังหวัดให้มากขึ้น รวมถึงการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่จังหวัดและท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การกระจายอำนาจด้านการคลังและงบประมาณให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม”

ประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ

2.5 ปัญหาความยุ่งยากในการจัดทำเอกสารงบประมาณ

จากข้อค้นพบการวิจัย ในการจัดทำเอกสารงบประมาณ มีความยุ่งยากซับซ้อน มีการใช้ศัพท์เฉพาะ มีหมายเหตุจำนวนมาก จึงเป็นอุปสรรคในการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ สอดคล้องกับงานของ ศิริพร ศิริผล (2562, หน้า 1 – 16) ซึ่งได้ทำการศึกษากระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ การวางแผน การจัดทำ การอนุมัติ การเบิกจ่าย และการติดตามประเมินผลแล้ว พบปัญหาด้านระเบียบและแนวทางการปฏิบัติ มีความยุ่งยาก ซับซ้อนในการดำเนินการ และพ้องกับงานของ สุพัฒน์ นาครัตน์ (2561, หน้า 1 – 108)

ซึ่งพบปัญหาในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณตามแผนงานบูรณาการว่า “มีขั้นตอนมากทำให้การจัดทำคำขอเพื่อจัดส่งสำนักงบประมาณล่าช้าไม่ทันตามที่ปฏิทินงบประมาณกำหนด”

2.6 แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเสนอแผนงานโครงการของอำเภอไม่ได้รับการตอบสนองจากจังหวัด

แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเสนอแผนงานโครงการของอำเภอไม่ได้รับการตอบสนองจากจังหวัดจากผลการวิจัยที่ว่าด้วยการเห็นควรให้มีการตราและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติของส่วนราชการด้วยกัน เพื่อกำหนดมาตรฐาน การรับ การปฏิเสธ โดยเฉพาะในด้านการอนุญาตใช้พื้นที่เพื่อการก่อสร้างสิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์ ซึ่งมีประสบการณ์จากความล่าช้าและไม่สิ้นสุดเสมอ สอดรับกับข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติของ สุวัฒน์ นาครดน์ (2561, หน้า 1 – 108) ที่กล่าวว่า “ในการพิจารณาโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณควรให้ความสำคัญกับความพร้อมในการดำเนินงาน กล่าวคือ มีการศึกษาความเป็นไปได้/ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์พื้นที่/มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)/มีแผนการบริหารจัดการ เป็นต้น”

2.7 แนวทางการแก้ไขปัญหาคงอยู่ยากในการจัดทำเอกสารงบประมาณ

จากผลการวิจัย แนวทางการแก้ไขปัญหาคงอยู่ยากในการจัดทำเอกสารงบประมาณ ประกอบด้วย การมีแบบฟอร์มข้อเสนอแผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับหน่วยรับงบประมาณหรือส่วนราชการแต่ละระดับ และหากจะมีการเปลี่ยนแปลงแบบฟอร์มและขั้นตอนควรทำเท่าที่จำเป็น นั้น

สอดคล้องกับกระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ของ Osborne and Gaebler (1992, pp. 16 – 22) ซึ่งว่าด้วย “ระบบราชการที่ขับเคลื่อนด้วยพันธกิจแทนการขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ ระบบราชการแบบเก่าขับเคลื่อนด้วยกฎหมาย ระเบียบขั้นตอนที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อน และทำให้ข้าราชการต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ผลคือทำให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างล่าช้า ระบบราชการที่ควรเป็นต้องหันมาขับเคลื่อนด้วยพันธกิจแทน ลดกฎระเบียบ ขั้นตอนลง”

ประเด็นเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ

2.8 ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

จากข้อค้นพบงานวิจัยที่พบว่า เนื่องจากงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีจำกัด ปัญหาการแย่งชิงงบประมาณ โดยการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง นักการเมืองและพรรคการเมือง ในชั้นกรรมาธิการจึงเกิดขึ้น เป้าหมายเพื่อช่วงชิงความนิยม คະแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นฐานเสียงในเขตเลือกตั้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัด นั้น

สอดคล้องกับข้อค้นพบของ อธิมาตร เพิ่มพูน และ ยุภาพร ยูภาศ (2564, หน้า 87 – 98) ที่กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคส่วนหนึ่งของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ไว้ว่า “ตัวแทนของประชาชนไม่ว่าจะเป็นตัวแทนระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ มีการใช้งบประมาณเพื่อเป็นฐานเสียง มีการใช้เงินแบบประชานิยมเอาใจประชาชน เพื่อให้ตัวเองกลับมาชนะเลือกตั้ง และยืนยันด้วยข้อค้นพบของ พรชัย เทพปัญญา (2564, หน้า 106 – 130) ที่พบปัญหาอุปสรรคว่า “ลักษณะการของบประมาณมักเป็นไปตามความต้องการของนักการเมืองในจังหวัดและข้าราชการระดับสูงซึ่งหวังผลทางการเมือง”

2.9 สาเหตุของปัญหาการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการไม่มีมาตรฐาน

สาเหตุของปัญหาการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการไม่มีมาตรฐาน จากงานวิจัยพบว่า เกิดจากความเข้มงวดหรือจริงจังในการพิจารณาขึ้นกับคณะกรรมการชุดนั้น ๆ ซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามรัฐสภา และองค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมาธิการยังไม่เหมาะสมเพียงพอ นั้น

สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ อรุณทิพย์ หอมอ่อน (2562, หน้า 99 – 108) ที่พบว่า “ในการอนุมัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ มิได้พิจารณางบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เท่าที่ควร ส่วนในชั้นวุฒิสภา คณะกรรมาธิการบางส่วน ขาดความเข้าใจด้านงบประมาณ ทำให้การพิจารณาไม่มีมาตรฐานและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์”

2.10 แนวทางการแก้ไขปัญหาการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการไม่มีมาตรฐาน

จากผลการวิจัย แนวทางการแก้ไขปัญหาการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการไม่มีมาตรฐาน ว่าด้วยการกำหนดหลักการ แนวทางการใช้ดุลยพินิจสำหรับคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เช่น วิธีจัดลำดับความสำคัญจำเป็นของแต่ละแผนงาน โครงการ โดยยึดปัญหาความต้องการประกอบกับยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นเกณฑ์หลัก เพื่อความมีเสถียรภาพ ต่อเนื่อง และนำไปสู่มาตรฐานหรือบรรทัดฐานที่ชัดเจน นั้น สอดคล้องกับแนวคิดการประดิษฐ์คิดค้นระบบใหม่ ของ Osborne and Gaebler (1992, pp. 16 – 22) เรื่องที่ว่าด้วยระบบราชการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ “มีการจัดระบบงบประมาณ โดยคำนึงถึงเป้าหมายมิใช่ปัจจัยนำเข้า รัฐควรจัดสรรงบประมาณโดยยึดผลสำเร็จตามเป้าหมาย อันได้แก่ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ มิใช่จัดสรรตามโครงการที่ของงบประมาณซึ่งมักจะเหมือนเดิมเพียงแต่เพิ่มเติมจำนวนวงเงินทีละน้อยในแต่ละปีโดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสม ลำคัญจำเป็นและผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับกลับมา”

2.11 แนวทางการแก้ไขปัญหการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

จากผลการวิจัย พบแนวทางการแก้ไขปัญหการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง 2 ประการ ได้แก่ การลดสัดส่วนจำนวนของกรรมการจากพรรคการเมืองให้เหลือหนึ่งในสอง และ เพิ่มจำนวนกรรมการที่เป็นกลางเข้าไปเพิ่มเติม และ การเปิดโอกาสและช่องทางให้กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล ประชาสังคมและประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนผ่านกระบวนการแสดงความคิดเห็นที่สะดวก โปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการนำไปพิจารณาต่ออย่างจริงจัง นั้น

สอดคล้องกับแนวคิดของ เจริญพงษ์ สุทธิธรรมา และ พรชัย เทพปัญญา (2560, หน้า 221 – 229) ซึ่งมองว่ากระบวนการงบประมาณของไทยกำลังประสบภาวะวิกฤตการขาดธรรมาภิบาล จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรกำหนดให้การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นนโยบายสาธารณะและหรือเป็นวาระแห่งชาติ
2. ควรมีกฎไกหรือหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในการนำนโยบายหรือวาระแห่งชาติดังกล่าวมาขับเคลื่อนการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ
3. ควรสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล
4. ควรมีการพัฒนากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณให้รองรับการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ

ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

2.12 สาเหตุของปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า

จากผลการวิจัย พบว่า ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงแบบแปลนแผนผัง การขาดแคลนผู้ประกอบการเฉพาะด้านในบางท้องที่โดยเฉพาะที่ห่างไกล และ การเข้าสู่ฤดูฝนที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการประเภทก่อสร้าง ถนนหนทาง

ในขณะที่ ศิริพร ศิริผล (2562, หน้า 1 – 16) กลับพบเหตุผลที่ต่างกัน กล่าวคือ “พบว่าผู้บริหารระดับสูงกำหนดนโยบายเร่งด่วนให้ดำเนินการภายในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเบิกจ่ายงบประมาณที่ไม่ทันภายในกำหนดเวลา”

2.13 แนวทางการแก้ไขปัญหการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า

แนวทางการแก้ไขปัญหการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าจากผลการวิจัย ประการหนึ่ง คือ ควรมีการวางแผนการดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับภูมิประเทศและภูมิอากาศล่วงหน้า นั้น

มีความสอดคล้องกับข้อเสนอของ สุพัฒน์ นาครัตน์ (2561, หน้า 1 – 108) ที่เสนอว่า “ให้มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน ในขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณ โดยพิจารณาถึงความพร้อม จิตความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ

และแหล่งเงิน และสามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้” และ “ในการพิจารณาโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณควรให้ความสำคัญกับความพร้อมในการดำเนินงาน กล่าวคือ มีการศึกษาความเป็นไปได้/ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์พื้นที่/มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)/มีแผนการบริหารจัดการ เป็นต้น”

2.14 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดผู้มารับช่วงต่อในโครงการที่ต้องมีการดูแลบำรุงรักษา

แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดผู้มารับช่วงต่อในโครงการที่ต้องมีการดูแลบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง จากข้อค้นพบงานวิจัย ที่ว่าด้วยการวางแผนเตรียมการ จัดทำบันทึกข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจล่วงหน้าก่อนเสนอโครงการว่าจะมีผู้ใดหน่วยงานใดมารับช่วงต่อทำหน้าที่บริหารจัดการดูแลบำรุงรักษาครุภัณฑ์สิ่งก่อสร้างของโครงการในระยะยาวอย่างถาวร นั้น

สอดคล้องกับ แนวคิดการประดิษฐ์คิดค้นระบบใหม่ (Reinventing Government) ของ Osborne and Gaebler (1992, pp. 16 – 22) ที่ว่าด้วย “ระบบราชการที่มองไปข้างหน้า ป้องกันมากกว่าคอยแก้ไข การปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐต้องมีวิสัยทัศน์ในระยะยาว มุ่งค้นหาวิเคราะห์และป้องกันการเกิดปัญหาเชิงรุก มิใช่ปล่อยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วซ้ำแล้วซ้ำเล่าแล้วคอยแก้ไขแบบเชิงรับ”

ประเด็นเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลงบประมาณ

2.15 สาเหตุของปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

จากข้อค้นพบในงานวิจัย พบว่าสาเหตุของปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ได้แก่ การที่ทัศนคติโดยทั่วไปยังมองว่าการใช้จ่ายงบประมาณและการติดตามตรวจสอบเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการ และภาครัฐขาดความจริงใจที่จะผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ นั้น

สอดคล้องกับข้อค้นพบของ พรชัย เทพปัญญา (2564, หน้า 106 – 130) ที่พบว่า “ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการของตนในแผนยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด การจัดสรรงบประมาณยังคงเป็นแบบบนลงล่าง (Top Down)”

2.16 สาเหตุของปัญหาการติดตามประเมินผลงบประมาณมีประสิทธิภาพจำกัด

สาเหตุของปัญหาการติดตามประเมินผลงบประมาณ ส่วนหนึ่งมาจากการยึดวิธีคิดวิธีปฏิบัติที่อิงกับเอกสารหลักฐาน ทำให้การติดตามประเมินผลมีประสิทธิภาพต่ำ นั้น สอดคล้องกับการผลวิเคราะห์ของ อธิมาตร เพิ่มพูน และ ยุภาพร ยุภาศ (2564, หน้า 87 – 98) ที่สรุปว่า

“ระบบการใช้จ่ายงบประมาณขาดประสิทธิภาพ มีการรั่วไหลของงบประมาณ ฟุ่มเฟือย การใช้จ่ายเงินไม่คำนึงถึงความโปร่งใส ขาดธรรมาภิบาล”

2.17 แนวทางการแก้ไขปัญหาการติดตามประเมินผลงบประมาณมีประสิทธิภาพจำกัด

จากผลการวิจัย แนวทางการแก้ไขปัญหาการติดตามประเมินผลงบประมาณมีประสิทธิภาพจำกัด ข้อที่ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขที่ยืดหยุ่น รักษาหลักการแต่ปรับวิธีปฏิบัติได้อย่างคล่องตัว เพื่อให้ระเบียบวิธีการติดตามประเมินผลมีระบบ สะดวกต่อผู้เกี่ยวข้องทั้งในฝ่ายผู้ติดตามและผู้ได้รับการติดตาม นั้น

สอดคล้องเป็นอย่างดีกับแนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือหลักการบริหารจัดการที่ดี (อ้างใน กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2564, หน้า 13 – 14) ซึ่งประกอบด้วย

1. ความรับผิดชอบต่อสังคม
2. ความโปร่งใส
3. การกระจายอำนาจ
4. การให้อำนาจแก่ประชาชน
5. การมีส่วนร่วม
6. หลักนิติธรรม
7. การตอบสนองความต้องการ
8. หลักจริยธรรม

ประเด็นเกี่ยวกับภาพรวมกระบวนการ

2.18 บทบาทของนายอำเภอในกระบวนการงบประมาณทั้งหมด

ตารางที่ 5.1 กระบวนการงบประมาณและขั้นตอนย่อย

ที่	กระบวนการ	ที่	ขั้นตอนย่อย	นายอำเภอมีบทบาทหรือไม่
1	การวางแผนงบประมาณ	1.1	การทบทวนผลการดำเนินงาน	มี
		1.2	การกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ	ไม่มี
		1.3	การจัดทำปฏิทินงบประมาณ	ไม่มี
2	การจัดทำงบประมาณ	2.1	การจัดทำงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ	มี
		2.2	การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณ	ไม่มี
		2.3	การจัดทำเอกสารงบประมาณ	ไม่มี

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ที่	กระบวนการ	ที่	ขั้นตอนย่อย	นายอำเภอมี บทบาทหรือไม่
3	การอนุมัติงบประมาณ	3.1	การเสนอเอกสารงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ	ไม่มี
		3.2	การอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร	มี
		3.3	การอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภา	มี
4	การบริหารงบประมาณ	4.1	การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ	มี
		4.2	การใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่าย	มี
5	การติดตามประเมินผล งบประมาณ	5.1	การวัดผลการดำเนินงานโดยสำนักงานงบประมาณ	มี
		5.2	การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ	มี
รวม 5 กระบวนการ		รวม 13 ขั้นตอนย่อย		

จากตารางที่ 5.1 จะเห็นได้ว่า แม้นายอำเภอจะสามารถเข้าไปมีบทบาทใน 5 กระบวนการงบประมาณได้ แต่ในรายละเอียดจะพบว่า มี 5 จาก 13 ขั้นตอนย่อยที่นายอำเภอถูกจำกัดบทบาท ประกอบด้วย

1.2 การกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ

1.3 การจัดทำปฏิทินงบประมาณ

2.2 การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

2.3 การจัดทำเอกสารงบประมาณ

3.1 การเสนอเอกสารงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อวิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในขั้นตอนย่อยที่ว่าด้วยการวิเคราะห์งบประมาณ การจัดทำเอกสารงบประมาณ และการเสนอเอกสารงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในที่นี้คือ สำนักงานงบประมาณ อันเป็นราชการส่วนกลาง เป็นผู้ดำเนินการ นายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาคจึงมีโอกาสก้าวล่วงได้

อย่างไรก็ตามในขั้นตอนย่อยที่ว่าด้วยการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ และการจัดทำปฏิทินงบประมาณ ซึ่งการตัดสินใจเพียงลำพังของหน่วยงานส่วนกลางในประเด็นทั้ง 2 ประการนี้ จะส่งผลกระทบต่อองคาพยพของส่วนราชการทั่วไปประเทศโดยตรง ควรพิจารณาเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอเข้ามามีส่วนให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะด้วย

2.19 กระบวนการงบประมาณกับลักษณะงานที่ปฏิบัติของตำแหน่งนายอำเภอ

กระบวนการงบประมาณทั้ง 5 ประการ อันได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลงบประมาณ นั้น ในทางปฏิบัติมีความสอดคล้องกับข้อมูลลักษณะงานที่ปฏิบัติของตำแหน่งนายอำเภอ (ประเภทอำนวยการ ระดับสูง) ที่ ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ กล่าวคือนายอำเภอต้องปฏิบัติหน้าที่กำหนดนโยบาย ติดตามประสานงาน วางแผน มอบหมายงาน วินิจฉัยสั่งการ ควบคุมตรวจสอบ ให้คำปรึกษาแนะนำ ปรับปรุงแก้ไข ติดตามประเมินผล และแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย เพื่อเสนอแนะแนวทางในด้านการปกครอง การบริหารราชการอำเภอ โดยมีลักษณะงานที่ปฏิบัติ ดังนี้

1. ด้านแผนงาน

1.1 วางแผนงาน โครงการเพื่อกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนกลยุทธ์ของส่วนราชการที่สังกัด

1.2 บูรณาการแผนงาน โครงการกิจกรรมขนาดใหญ่เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงาน

1.3 ติดตามเร่งรัดการดำเนินงานกิจกรรมที่มีความหลากหลายและซับซ้อนให้เป็นไปตามแผนงาน โครงการตลอดจนประเมินผลและรายงานการดำเนินงาน

ด้านนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับขั้นตอน การวางแผนงบประมาณ ในกระบวนการงบประมาณ

2. ด้านบริหารงาน

2.1 กำหนดกลยุทธ์ ระบบงาน และวิธีการปฏิบัติราชการของหน่วยงานเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่

2.2 มอบหมาย กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ให้คำแนะนำ ปรับปรุงแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่หลากหลายและเบ็ดเสร็จของหน่วยงาน

2.3 วินิจฉัย สั่งการ เรื่องที่มีขอบเขตผลกระทบในวงกว้าง หรือมีความซับซ้อนของประเด็นปัญหา ซึ่งต้องพิจารณาอนุมัติ อนุญาต การดำเนินการตามภารกิจที่หน่วยงานรับผิดชอบ

2.4 ติดตามประสานงานกับหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ เอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อความร่วมมือหรือบูรณาการงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

2.5 ชี้แจงข้อเท็จจริง พิจารณาให้ความเห็น ข้อเสนอแนะในที่ประชุมคณะกรรมการและคณะทำงานที่ได้รับแต่งตั้งหรือเวทีเจรจาในระดับหน่วยงานหรือองค์กรทั้งใน

ประเทศและต่างประเทศ ในฐานะเป็นผู้มีบทบาทหลัก เพื่อรักษาผลประโยชน์ของราชการและประเทศชาติ

ด้านนี้เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการจัดทำ อนุมัติ และ บริหารงบประมาณ

3. ด้านบริหารทรัพยากรบุคคล

3.1 จัดระบบงานและอัตรากำลังในหน่วยงานที่มีความหลากหลายทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพให้สอดคล้องกับภารกิจ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า

3.2 ติดตามและประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชา เพื่อให้การปฏิบัติงานสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานและบรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนด

3.3 ให้คำปรึกษาแนะนำ ปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชา เพื่อให้เกิดความสามารถ ประสิทธิภาพและสมรรถนะที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ

3.4 ปรับปรุงหรือหาแนวทางวิธีการใหม่หรือกลยุทธ์ในการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อพัฒนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการผลิตผลงาน การบริการ หรือผลการดำเนินงานที่มีคุณภาพที่ดีขึ้น

ด้านนี้เกี่ยวข้องกับการบริหาร และการติดตามประเมินผลงบประมาณ

4. ด้านบริหารทรัพยากรและงบประมาณ

4.1 วางแผนการใช้ทรัพยากรและงบประมาณของหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบสูง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายพันธกิจและเป็นไปตามเป้าหมายของส่วนราชการ

4.2 ติดตามตรวจสอบการใช้ทรัพยากรและงบประมาณจำนวนมาก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าและเป็นไปตามเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนด

ด้านนี้เกี่ยวข้องกับทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การวางแผน จัดทำ อนุมัติ บริหาร และติดตามประเมินผลงบประมาณ เพราะเป็นเรื่องของการงบประมาณโดยตรงทั้งหมด

2.20 กระบวนการงบประมาณกับทฤษฎีบทบาทผู้จัดการของ Mintzberg

บทบาทของนายอำเภอในกระบวนการงบประมาณ เข้ากันได้กับบทบาทผู้จัดการตามทฤษฎี Managerial Roles Theory ของ Mintzberg (1973, pp. 23 – 66) บางส่วน กล่าวคือ

1. การวางแผนงบประมาณ

ในการวางแผนงบประมาณ นายอำเภอต้องสวมบทบาทด้านการเป็นผู้ติดต่อสร้างความสัมพันธ์ (Liaison Role) เนื่องจากนายอำเภอมีหน้าที่รักษาเครือข่ายการสื่อสารจากภายนอกอันได้แก่ ส่วนราชการระดับอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง เพื่อจัดหาข้อมูลในการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาอำเภอ ทั้งยังต้องสร้างเสริมและธำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีกับบุคคลทั้งภายในและ

ภายนอกองค์การ และต้องสวมบทบาทด้านการเป็น โฆษก (Spokesman Role) โดยต้องเป็นผู้ให้ ข้อมูลข่าวสาร แผน นโยบาย โครงการ การปฏิบัติ ในเวทีสาธารณะ ต่อบุคคลภายนอก และต่อ จังหวัดเพื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์ ตัดสินใจในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

2. การจัดท่างบประมาณ

ในการจัดท่างบประมาณ นายอำเภอต้องสวมบทบาทด้านการเป็นผู้เผยแพร่ (Disseminator Role) กล่าวคือ นายอำเภอต้องเป็นผู้รับข้อมูลข่าวสารจากภายนอก อันได้แก่ นโยบาย และวงเงินงบประมาณ ปฏิทินงบประมาณ แล้วถ่ายทอดเผยแพร่ไปสู่บุคลากรภายในองค์การ เพื่อให้ การปฏิบัติงานด้านงบประมาณสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับส่วนกลางและจังหวัด และ ต้องสวมบทบาทด้านการเป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (Resource Allocator Role) โดยนายอำเภอมิหน้าที่ จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดของอำเภอให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด

3. การอนุมัติงบประมาณ

ในการอนุมัติงบประมาณ นายอำเภอมิบทบาทด้านการเป็นตัวแทนเชิง สัญลักษณ์ขององค์การ (Figurehead Role) โดยได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้เข้า ประชุมเพื่อชี้แจงรายละเอียดและตอบข้อสงสัยของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง งบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและชั้นวุฒิสภา และต้องมิบทบาท ด้านการเป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator Role) โดยมีความรู้ความเข้าใจในแผนงาน โครงการ หลักการและเหตุผล ความสำคัญจำเป็นของการได้รับงบประมาณเพื่อมาขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การพัฒนาของอำเภอและจังหวัด สามารถคลี่คลายและระงับยับยั้งข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ควบคุม สถานการณ์ให้อยู่ในวิสัยที่จัดการได้

4. การบริหารงบประมาณ

ในการบริหารงบประมาณ นายอำเภอต้องสวมบทบาทด้านการเป็นผู้นำ (Leader Role) โดยเป็นผู้รับผิดชอบพันธกิจขององค์การ มีหน้าที่สั่งการ จูงใจ แนะนำผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนปลูกฝังความรักสามัคคีของคนในองค์การให้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับแผนงาน โครงการและ การงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ภายในเวลาที่กำหนดและประสบผลสำเร็จด้วยดี และต้อง สวมบทบาทด้านการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur Role) โดยนายอำเภอต้องวางแผน บริหาร จัดการ จัดองค์การและสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างโอกาส คิดริเริ่ม ดำเนิน โครงการ เพื่อการเปลี่ยนแปลง ทำให้องค์การอยู่รอดและเจริญก้าวหน้าเปรียบเสมือนเป็นผู้ประกอบการ

5. การติดตามประเมินผลงบประมาณ

ในการติดตามประเมินผลงบประมาณ นายอำเภอต้องมิบทบาทด้านการเป็น ผู้ติดตามผล (Monitor Role) โดยปฏิบัติตามข้อสั่งการของสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ

สำนักตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้ทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค นอกจากนี้ยังต้องสวมบทบาทด้านการเป็นผู้แก้ปัญหา (Disturbance Handler Role) โดยรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมตลอดถึงทำให้ผ่านพ้นวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ไปได้

2.21 กระบวนการงบประมาณกับ POSDCORB

ในทัศนะกระบวนการทัศนัยรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม การงบประมาณจัดเป็น 1 ใน 7 องค์ประกอบของบทบาทหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร 7 ประการ ของ Gulick ที่เรียกรวมว่า POSDCORB (1937, p. 13)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณากระบวนการงบประมาณทั้ง 5 ขั้นตอนแล้วจะพบว่า นอกจากนายอำเภอจะมีบทบาทด้านการงบประมาณ (Budgeting) โดยเฉพาะแล้ว ยังต้องมีบทบาทอื่นอีก 6 ประการร่วมด้วย อันได้แก่

1. การวางแผน (Planning) ซึ่งหมายถึง การกำหนดเป้าหมายของอำเภอตามแผนพัฒนาอำเภอว่าควรทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อะไร และต้องดำเนินการอย่างไร
2. การจัดองค์กร (Organizing) ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งโครงสร้างอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการภายในระบบการปกครองส่วนภูมิภาคที่เรียกว่า อำเภอ เพื่อวางระบบการทำงาน และกำหนดขั้นตอนกระบวนการทำงานให้ประสานสอดคล้องและมีเอกภาพ
3. การสั่งการ (Directing) ซึ่งหมายถึง การที่นายอำเภอมีหน้าที่ต้องตัดสินใจและถ่ายทอดออกมาเป็นคำสั่งหรือคำแนะนำแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนการทำหน้าที่เป็นผู้นำ
4. การบรรจุ (Staffing) ซึ่งหมายถึง การบริหารงานบุคคลในอำนาจของนายอำเภอเพื่อคัดสรรบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอ การฝึกอบรมพัฒนาเจ้าหน้าที่ การพิจารณาความดีความชอบ และการเลื่อนขึ้นเงินเดือน
5. การประสานงาน (Coordinating) ซึ่งหมายถึง การที่นายอำเภอต้องสื่อสารและเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของส่วนงานต่าง ๆ อาทิ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ รวมถึงหน่วยงานอื่นภายในอำเภอเข้าด้วยกัน
6. การรายงาน (Reporting) ซึ่งหมายถึง การรายงานความคืบหน้า ปัญหาอุปสรรค ผลงาน ตลอดจนความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นภายในอำเภอ โดยอาจมีการวิจัย สำรวจและตรวจสอบรวมอยู่ด้วย เพื่อให้กระบวนการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตามประเมินผลดำเนินไปได้สอดคล้องกับนโยบายของจังหวัดและส่วนกลาง

2.22 ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอ นำหน้าในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาการเข้าไปมีบทบาทของนายอำเภอนำหน้าในกระบวนการงบประมาณของจังหวัดเพชรบูรณ์ มี 3 ประการ ได้แก่ การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการบริหารงานเชิงพื้นที่ของอำเภอ การย้ายนายอำเภอให้มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1. การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการบริหารงานเชิงพื้นที่ของอำเภอ

ตามที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ A04 ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งในประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาแผนพัฒนาอำเภอไม่ได้รับการยอมรับว่า “ในระดับจังหวัด ตัวพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เป็นเหมือนเสาหลักที่ทำให้งานด้านงบประมาณของจังหวัดมีความศักดิ์สิทธิ์ ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน แต่ในระดับอำเภอกลับไม่มีกฎหมายแบบนี้ หากมีการนำเอาระบบการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอไปตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จะแยกฉบับกันหรือรวมอยู่ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 นั้นก็ได้ จะทำให้งานด้านงบประมาณของอำเภอเปลี่ยนโฉมไปได้เลย” (A04, สัมภาษณ์, 2565) นั้น

เมื่อย้อนไปสำรวจระเบียบกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไว้อย่างเป็นทางการ อัน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้วจะพบว่า ฉบับแรกเป็นการกำหนดชั้นบังคับบัญชาให้นายอำเภอต้องปฏิบัติตามคำสั่งการของผู้ใด และต้องจัดการเรื่องใดบ้างแบบกว้างๆ ฉบับหลังเป็นการเจาะในภารกิจหน้าที่แต่ละด้านอย่างละเอียด ซึ่งทั้งหมดมิได้ใช้กระบวนการทัศน์สมัยใหม่ที่มองการบริหารรัฐกิจเป็นศาสตร์ชนิดหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปการบริหารอย่างน้อยต้องมีองค์ประกอบเป็น งาน งบประมาณ ระบบ คน มิใช่มีแต่งาน แต่เพียงหน้าเดียว กฎหมายที่มีอยู่นี้จึงทำให้เกิดช่องโหว่หลายด้าน โดยเฉพาะด้านการงบประมาณที่ไม่มีการกล่าวถึงไว้แต่อย่างใด

ก่อนปี พ.ศ. 2545 จังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในสถานะคล้ายกับอำเภอ กล่าวคือ การปกครองส่วนภูมิภาคทั้งจังหวัดและอำเภอ เป็นกลไกที่ไม่มีระบบคิดของตนเอง ไม่มีการสร้างสรรค์ ข้าราชการมาแล้วจากไป ไม่มีเหตุผลของการดำรงอยู่ จนกระทั่งมีการปฏิรูประบบราชการ เกิดระบบผู้ว่าซีอีโอ มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ มีการให้อำนาจบริหารจัดการแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างกว้างขวาง ชัดเจน และเป็นทางการ มีแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปี มีงบประมาณรองรับอย่างเป็นรูปธรรม ปัญหาในระดับจังหวัดจึงบรรเทาเบาบางลง แต่ในระดับอำเภอยังคงอยู่ในสภาวะง่อยเปลี้ยเสียขาเช่นเดิม

การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการบริหารงานเชิงพื้นที่ของอำเภอ ทำนองเดียวกับของจังหวัด สร้างฐานรากของระบบนายอำเภอซีอีโอ เพื่ออุดช่องว่างความไม่ศักดิ์สิทธิ์ของแผนพัฒนาอำเภอ แก้ปัญหาการเกยอำนาจกันระหว่างนายอำเภอกับหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่มีได้สังกัดการปกครองส่วนภูมิภาค และที่สำคัญที่สุดคือ การวางระบบการงบประมาณของอำเภอตั้งแต่กระบวนการวางแผน จัดทำ อนุมัติ บริหาร และติดตามประเมินผลให้มีความสมบูรณ์ชัดเจน จากเดิมที่นายอำเภอจะรับรู้รับทราบทุกปัญหาความต้องการแต่ไม่มีงบประมาณในการแก้ไข กลายเป็นนายอำเภอที่รู้ปัญหาและสามารถใช้งบประมาณจากแผนปฏิบัติราชการประจำปีของอำเภอในการแก้ไขอย่างตรงจุด ทันที่ทั่วถึง และมีประสิทธิผล

2. การย้ายนายอำเภอให้มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จากข้อค้นพบเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาสัดส่วนวงเงินงบประมาณของจังหวัดเมื่อเทียบกับภาพรวมต่ำ โดยเสนอให้มีการปรับโครงสร้างระบบราชการส่วนภูมิภาคโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ย้ายมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แทนกระทรวงมหาดไทยอย่างเดิม เพื่อเชื่อมโยงนายกรัฐมนตรีนโยบาย เข้ากับจังหวัด อำเภอ โดยตรง มิใช่อ้อมผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอย่างที่เป็นอย่างอยู่ ซึ่งทำให้ความสำคัญจำเป็นของงบประมาณของจังหวัดมิได้รับความสนใจเท่าที่ควร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ A04 (สัมภาษณ์, 2565) ที่มองว่า “...เมื่อเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย หากจะประสานช่องว่างระหว่างอดีตกับปัจจุบันให้สนิท ต้องยกขบวนนายทั้งหลายรวมถึงผู้ว่าราชการเมืองหรือจังหวัดในปัจจุบัน ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสีย เพราะนายกรัฐมนตรียกจากการเลือกของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามระบอบประชาธิปไตย ส่วนรัฐมนตรีมหาดไทยเป็นใครก็ไม่รู้ ความสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะชัดเจนขึ้นเพราะเป็นเสมือนแขนขาของนายกรัฐมนตรี การสั่งการก็ง่าย ตรง สะดวก ระบบงบประมาณของอำเภอก็จะได้อานิสงส์ตรงนี้ไปด้วย” นั้น

โดยหลักทั่วไป นายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน แม้จะอยู่ต่างระดับกัน แต่ทั้ง 5 ตำแหน่งนี้ มีวิถีคิด มุมมองความรับผิดชอบ ธรรมเนียมปฏิบัติ ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ทุกคนเป็นตัวแทน ทำหน้าที่ ขับเคลื่อนงานของรัฐบาล ของทั้ง 20 กระทรวง ของทุกกรมกอง ของระบบราชการไทยทั้งหมด มิใช่เพียงกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง การกำหนดให้นายอำเภอ รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงไม่เหมาะสมเพราะไม่สอดคล้องกับภารกิจจริงที่กระทำให้ทุกกระทรวง

ในเชิงกระบวนการงบประมาณ งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ได้รับการกลั่นกรองเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้นผลงาน โอกาส ความสำเร็จ และการแก้ไขปัญหาทั้งของจังหวัดและอำเภอที่มีผลสัมฤทธิ์

จะอยู่ในร่มเงาของกระทรวงมหาดไทย สัดส่วนของจังหวัดที่มากขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำได้มากขึ้น
ดูแลชีวิตประชาชนร้อยละ 90 นอกกรุงเทพมหานครได้ดีขึ้น ผู้ได้ผลงานคือ กระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น จึงควรมีการย้ายนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มาสังกัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อเชื่อมโยงความสำเร็จในการแก้ปัญหาพื้นที่จังหวัด
อำเภอเข้ากับความสำเร็จของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลได้โดยตรง ซึ่งส่งผลโดยอ้อมให้เกิดระบบ
ผู้นำเข้มแข็ง ลดช่องว่างระหว่างนายกรัฐมนตรีกับพี่น้องชาวชนบท และบรรเทาปัญหาการไม่ยึด
โยงกับระบอบประชาธิปไตยของการปกครองส่วนภูมิภาคได้ส่วนหนึ่งอีกด้วย

3. การกระชับความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากข้อค้นพบในงานวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการแทรกแซงจาก
ฝ่ายการเมือง ซึ่งแง่มุมหนึ่งสะท้อนให้เห็นอำนาจอิทธิพลของนักการเมืองที่มีต่อกระบวนการ
งบประมาณของจังหวัด ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ A04 (สัมภาษณ์, 2565) อธิบายว่า “งบประมาณ
ของอำเภอ จะได้ไม่ได้ หรือได้มากได้น้อย เอาเข้าจริงอยู่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรค
การเมือง ชีวิตจริงของการงบประมาณอยู่นอกห้องประชุมกรมการ เรียกว่าการลอบบี้ ยิ่งกรณี
บ้านใหญ่คือ มีรัฐมนตรีอยู่ในจังหวัดอำเภอนั้น ๆ โอกาสได้รับงบประมาณยิ่งมีสูง แต่ทั้งนี้
ความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ กับนักการเมืองต้องดีด้วย ถ้าแยกค่ายกัน
พูดง่าย ๆ ว่าคนละสี อันนี้จะลำบาก...” นั้น

แนวทางแก้ไขมี 2 ทางตามที่คุณให้ข้อมูลสำคัญเสนอไว้ คือ “...ทางแรก เข้าใจ
ระบบว่าเป็นแบบนี้ก็ปรับตัวกันไป” กับอีกทางคือ “...ลดจำนวนและสัดส่วนนักการเมืองใน
คณะกรรมการลง ปกติมี 3 ใน 4 ถัดมาให้เหลือ 1 ใน 2 เสีย ส่วนที่เพิ่มขึ้นก็ให้ดึงจากนักวิชาการ
คนนอก หรือข้าราชการที่มีคุณวุฒิก็ได้ เพราะข้าราชการด้วยกันจะเข้าใจกันดี”

แนวทางการแก้ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยให้ลดจำนวน
นักการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคณะกรรมการหรืออนุกรรมการลงนั้น เป็นไปได้
ยากเนื่องจากขัดหลักการของประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ต้องให้
รัฐสภาซึ่งเป็นพี่รวมของผู้แทนปวงชนชาวไทยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณ
รายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา การเพิ่มสัดส่วนคนนอก นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญเข้าไป ควรเข้าไป
ในฐานะที่ปรึกษาหรือผู้สังเกตการณ์จะเหมาะสมกว่า สิทธิในการเป็นกรรมการและลงคะแนน
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายควรตกอยู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น
ส่วนใหญ่เช่นเดิม

แต่สำหรับแนวทางการแก้ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยการทำ ความเข้าใจและปรับตัวให้เข้ากับระบบนั้น มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ทั้งในระดับ อำเภอ และจังหวัด ควรมีระบบเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบหน้าม่านหรือเป็นทางการ เช่น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมเป็น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ในระดับจังหวัด หรือร่วมเป็น คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (ก.บ.อ.) ในระดับอำเภอ เพื่อกระชับความสัมพันธ์ มีการประชุมร่วมกันทุกรอบเดือน แลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน ซึ่งจะทำให้การผลักดันแผนงาน โครงการของอำเภอและจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอในเวที คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไปอย่าง ประสานสอดคล้อง มีพลัง และบรรลุผลสำเร็จได้โดยง่าย

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจาก เอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 15 คน อาทิ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถสะท้อนมุมมองทัศนคติได้อย่างลึกซึ้ง แต่มีข้อจำกัดคือ มีความเป็นอัตวิสัยสูงและมีบริบท เฉพาะตัว จึงอาจเป็นตัวแทนของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงตำแหน่งอื่น ของอำเภอและ จังหวัดอื่นได้ไม่สมบูรณ์นัก

2. ในการค้นหาปัญหาในการเข้าไปมีส่วนร่วมของนายอำเภอต่อกระบวนการ งบประมาณในแต่ละขั้นตอน บางแง่มุมจะขยายไปครอบคลุมปัญหาของกระบวนการงบประมาณ นอกเหนือบทบาทของนายอำเภอ ทำให้การหาสาเหตุและแนวทางแก้ไข ไม่สามารถโยงกลับมาหา ตัวนายอำเภอได้ จึงไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยนัก

นอกจากนี้ ยังอาจมีความสับสนคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการระบุระหว่างปัญหากับ สาเหตุซึ่งคาบเกี่ยวกัน บางแง่มุมหาหนึ่งอาจเป็นสาเหตุของอีกปัญหาหนึ่ง และในทางกลับกัน สาเหตุหนึ่งอาจเป็นปัญหาของอีกปัญหาหนึ่งก็เป็นได้ ซึ่งต้องใช้มโนทัศน์เชิงอภิปรายตัดสิน หรือ การวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อหาความสัมพันธ์ว่าสิ่งใดส่งผลต่อสิ่งใดหรือไม่อย่างไร

3. เนื่องจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญล้วนมีภารกิจในหน้าที่มากและกระจายต่างพื้นที่ กอปรกับการนัดหมายเป็นไปได้อย่างยากลำบาก การตอบคำถามบางช่วงจึงถูกจำกัดด้วยเวลา

ทำให้ขาดความสมบูรณ์หรือหลุดประเด็นไปบ้าง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้แก้ปัญหาโดยการถามซ้ำ ในกระบวนการสนทนากลุ่มเพื่อให้เกิดความชัดเจน

4. ในแนวทางการแก้ไขปัญหของทั้ง 5 กระบวนการ ผู้วิจัยพยายามจับประเด็น และตีความข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เชื่อมโยงกับสาเหตุ หรือเป็นเหตุปัจจัยของปัญหา และตัดแนวทางที่ไม่เกี่ยวข้องออก ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีแนวทางที่เสนอจำนวนมาก จึงอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการตีความ ถือเป็นข้อควรระวังในการนำผลการวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์อีก ประการหนึ่ง

3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการทำวิจัยในครั้งต่อไป

1. ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ หากเสริมด้วยข้อมูลจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรมการ จะทำให้ได้มุมมองที่กว้างขวางและชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวมีส่วนโดยตรงต่อกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งปฏิเสธมิได้ว่า ฐานคติ ทศนคติเกี่ยวกับบทบาทของนายอำเภอ และความสำคัญหรือไม่สำคัญของงบประมาณ จังหวัด ของผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้จะส่งผลโดยตรงต่อพฤติกรรมที่แสดงออกมา

2. ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ นอกจากงบประมาณจังหวัดซึ่งอยู่ใกล้ตัวที่สุด ยังมีงบประมาณของกรมการปกครองซึ่งเป็นกรมเจ้าสังกัด และงบประมาณงบกลาง อีก 2 ส่วนที่น่าสนใจในการนำมาเป็นหัวข้อการวิจัย โดยงบกรมการปกครองในบทบาทของนายอำเภอมักเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมอาคารที่ว่าการอำเภอ กองร้อย อส. หอประชุมอำเภอ ที่จอดรถ ห้องสุขา รถยนต์ เป็นต้น ส่วนงบกลางจะเกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีระเบียบกระทรวงการคลังเป็นแนวทาง

3. นอกจากตำแหน่งนายอำเภอซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้หยิบยกขึ้นมาแล้ว ควรมีการวิจัยบทบาทในกระบวนการงบประมาณจังหวัดของตำแหน่งอื่นทั้งที่อยู่ใต้และเหนือลำดับชั้นบังคับบัญชาของนายอำเภอ อันได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายกองศ์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวงมหาดไทย และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ภาพกระบวนการงบประมาณของจังหวัดครบถ้วนชัดเจนขึ้นทั้งระบบ

4. ตามองค์ความรู้เกี่ยวกับการคลังสาธารณะ การคลังสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การศึกษาวิจัยด้านงบประมาณจึงเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาด้านรายจ่ายของรัฐบาล จึงเป็นเหรียญหนึ่งด้าน ดังนั้น หากมีการศึกษาวิจัยด้านรายรับ ทั้งในเชิงรายได้ หรือการกู้เงินของรัฐบาล จะทำให้ภาพการคลังสาธารณะครบสองด้าน และอาจนำไปสู่ข้อค้นพบที่เป็นประโยชน์แก่การปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพประสิทธิผลของระบบการคลังไทยได้



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำ
ข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560.
(2560, 23 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอน 86 ก, หน้า 20 – 21.
- กรมการปกครอง. (2560). คู่มือเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการของนายอำเภอ. กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน.
- กฤษณ์ รักชาติเจริญ. (2557). การบริหารการคลังภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่
(บทความงานวิจัย). ใน *วารสารนักบริหาร Executive Journal*, 34(1), 3 – 10.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤษณ์ คงเมือง. ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
(1 กันยายน 2565). สัมภาษณ์.
- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2564). “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ” ใน *ประมวล
สาระชุดวิชาการพัฒนาระบบราชการและการบริหารการเปลี่ยนแปลง*. (หน่วยที่ 1).
นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เกศแก้ว วิจารณกรณ์. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเขตที่ 11 สำนักงานประมาณ.
(17 สิงหาคม 2565). สัมภาษณ์.
- ไกล่รุ่ง อัมพฤกษ์. เสมียนตราจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัดเพชรบูรณ์. (15 สิงหาคม 2565).
สัมภาษณ์.
- คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (ก.บ.อ.) อำเภอน้ำหนาว. (2565). แผนพัฒนาอำเภอ
5 ปี อำเภอน้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์ (พ.ศ. 2561 – 2565) ฉบับปรับปรุงประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2565. เพชรบูรณ์ : ที่ทำการปกครองอำเภอน้ำหนาว.
- จิรวัดร์ มณีโชติ. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์. (1 กันยายน 2565).
สัมภาษณ์.
- เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา และ พรชัย เทพปัญญา. (2560). การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมี
ธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (บทความวิจัย). ใน *วารสาร มจร
สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 6(1), หน้า 221 – 229. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ชนิศา สาขาเรศ. เสมียนตราอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอน้ำหนาว. (6 สิงหาคม 2565). สัมภาษณ์.

- ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน (2562). การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย. (บทความวิจัย). ใน *วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ*, (10)3, หน้า 99 – 108. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ณัฐนรี ศรีทอง. (2552). การเพิ่มศักยภาพภาวะความเป็นผู้นำในงานพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ: โอ.เอส. พรินติ้ง เฮ้าส์.
- ณรงค์ กลัยบุตร. ปลัดอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอไทรน้อย. (8 สิงหาคม 2565). สัมภาษณ์.
นเรนทร แก้วโท. ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเพชรบูรณ์. (24 สิงหาคม 2565). สัมภาษณ์.
- ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับสูง กระทรวงมหาดไทย เรื่อง การพิจารณาคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ สังกัดกรมการปกครอง ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2565.
- ประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580). (2561, 13 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก, หน้า 1 - 61.
- พรชัย เทพปัญญา. (2561). การพัฒนารูปแบบการวางแผนและการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาล (รายงานผลการวิจัย). ใน *Veridian E – Journal*, (11)1, หน้า 1 – 15. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- พรชัย เทพปัญญา. (2564). การพัฒนารูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงพื้นที่ กลุ่มจังหวัด จังหวัดและท้องถิ่น (Area) เพื่อยกระดับการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (บทความวิจัย). ใน *วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่*, 16(2), หน้า 106 – 130. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551. (2551, 30 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 137 ก, หน้า 1 – 16.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565. (2565, 19 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 139 ตอนที่ 51 ก, หน้า 21 – 48.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก, หน้า 1 – 15.
- พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560, 24 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 24 ก, หน้า 13 – 54.

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548. (2548, 2 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 122 ตอนที่ 12 ก, หน้า 1 – 19.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2565.
สำนักงบประมาณ.

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560. (2560, 31 กรกฎาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก, หน้า 13 - 23.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, 4 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ, หน้า 1 - 39.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. (2457, 17 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 31, หน้า 229 - 268.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561. (2561, 11 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135 ตอนที่ 92 ก, หน้า 1 – 18.

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. (2561, 19 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 135 ตอนที่ 27 ก, หน้า 1 – 23.

พิทยา บวรวัฒนา. (2558). “แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์สหรัฐอเมริกา 2”
ใน *ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์*. (หน่วยที่ 4).
นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

มีชัย ออสุวรรณ, อุมพร บึงมูม, และ ภูเบศ เส็นบัตร. (2564). การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่
จังหวัดและความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (บทความวิจัย). ใน *วารสาร
สถาบันพระปกเกล้า*, (กันยายน - ธันวาคม 2564), หน้า 5 – 28.
กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

มนู เชื้อบุญมี. ปลัดอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอน้ำหนาว. (26 สิงหาคม 2565). สัมภาษณ์.

ขงยุทธ เกษสาคร. (2542). ภาวะผู้นำและการจูงใจ. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.

(2560, 23 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 210 ง, หน้า 1 – 71.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานศูนย์ประสานงานองค์การชุมชน พ.ศ. 2551.

(2551, 28 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 ตอนพิเศษ 42 ง, หน้า 6 – 15.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก,
หน้า 1 - 90.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์
พับลิเคชั่นส์.

ราม สิงห์โสภณรัฐ. นายอำเภอหน้าหนาว ที่ทำการปกครองอำเภอหน้าหนาว. (30 สิงหาคม 2565).
สัมภาษณ์.

รุ่งมณี ขวัญสิทธิ์. เจ้าหน้าที่ปกครอง ที่ทำการปกครองอำเภอหน้าหนาว. (10 สิงหาคม 2565). สัมภาษณ์.
วิวัฒน์ วัฒนวงศ์พุกภัย. นายอำเภอศรีเทพ ที่ทำการปกครองอำเภอศรีเทพ. (31 สิงหาคม 2565).
สัมภาษณ์.

วัชรเดช เกียรติชานน. (2563). การพัฒนาบทบาทของนายอำเภอในทศวรรษหน้า (บทความวิจัย).
ใน วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ, (6)2, หน้า 441 – 454. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

วรบุตร วัฑฒ์เพชร. (2564). “รายจ่ายของรัฐบาล” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์และ
การคลังสาธารณะ. (หน่วยที่ 12). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช.
สมพงษ์ ทองหนู้อย. นายอำเภอบึงสามพัน ที่ทำการปกครองอำเภอบึงสามพัน. (31 สิงหาคม 2565).
สัมภาษณ์.

ศิริพร ศิริผล. (2562). การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กรณีการเบิกจ่าย
งบประมาณประจำปีของสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร
(รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สุนทร กุญชร. (2545). บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนมัธยมศึกษา
สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดชัยภูมิ. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สุพัฒน์ นาครัตน์. (2561). แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิง
พื้นที่. (รายงานการวิจัย หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60). กรุงเทพฯ:
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

สุพัตรา สุภาพ. (2536). สังคมวิทยา. (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0305.4/ว 5575 ลงวันที่ 17 เมษายน 2551 เรื่องแนวทางการจัดระบบ
บริหารงานระดับอำเภอ.

หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0305.4/ว 5758 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่องแนวทางการจัดทำ
แผนพัฒนาอำเภอ.

หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0305.1/ว 2310 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2560 เรื่องกำหนดขั้นตอน
การบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ.

- อุทัยวรรณ คำปัด. เจ้าหน้าที่ปกครอง ที่ทำการปกครองอำเภอหน้าหนาว. (9 สิงหาคม 2565). สัมภาษณ์.
- อภินิษฐ์ ่องอาจ. ปลัดอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอหน้าหนาว. (29 สิงหาคม 2565). สัมภาษณ์.
- อรสา อ่างศิลา. ปลัดอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอหน้าหนาว. (10 สิงหาคม 2565). สัมภาษณ์.
- อธิมาตร เพิ่มพูน และ ยุภาพร युภาศ. (2564). มิติใหม่การจัดการรายจ่ายภาครัฐ (บทความวิจัย). ใน *วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 5(3), 87 – 98.
- เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เล่มที่ 13
- Broom, L. and Selznick, P. (1973). *Sociology*. 5th ed. New York: Harper and Row.
- Cohen, B. J. (1979). *Introduction to Sociology*. New York: McGraw-Hill.
- Denhardt, R.B. and Denhardt, J.V. (2000). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. (2011). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Gulick, L. H. “Notes on the Theory of Organization.” In Gulick L. H. and Urwick, L. eds. *Papers on the Science of Administration*. New York: Columbia University, Institute of Public Administration.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, 69(1), 3 -19.
- <http://nscr.nesdb.go.th/master-plans/>
- <https://www.bb.go.th/>
- <https://www.britannica.com/topic/role>
- https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=6420&filename=develop_issue
- http://www.phetchabun.go.th/PBN-PLAN/download_pr4.php
- Mintzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. New York: HarperCollins Publisher.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from School House to State House*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Pfiffner, J. (2004). *Traditional Public Administration Versus The New Public Management: Accountability Versus Efficiency*. In Benz, A., Siedentopf, H., and Sommermann, K.P. (editors). (2004). *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*. Berlin: Duncker and Humbolt.

Reh fuss, John. (1973). *Public Administration as Political Process*. New York: Charles Scribner's Sons.

Schick, Allen. (1975). "The Trauma of Politics." In Frederick Mosher, ed. *American Public Administration: Past, Present, Future*. Alabama: The University of Alabama Press.

Turner, J. H. (1994). *Sociology: Concepts and Uses*. New York: McGraw-Hill.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายราม สิงห์โสภิชญ์
วัน เดือน ปีเกิด	10 เมษายน 2523
ประวัติการศึกษา	ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2545 ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2560
ตำแหน่ง ที่ทำงาน	นายอำเภอ น้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ว่าการอำเภอ น้ำหนาว ม.5 ต.น้ำหนาว อ.น้ำหนาว จ.เพชรบูรณ์ 67260

