

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์  
ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล



โดย

พันเอกหญิง มนต์ภัสสร เกตุศรี  
ประจำสำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก

วิทยาลัยการทัพบก

กันยายน 2560

## บทคัดย่อ

**ผู้วิจัย** พันเอกหญิง มนต์ภัสสร เกตุศรี  
**เรื่อง** การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร  
**วันที่** กันยายน 2560 **จำนวนคำ:** 5230 **จำนวนหน้า:** 13  
**คำสำคัญ** การจัดทำงบประมาณ, การบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์, กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร  
**ชั้นความลับ** ไม่มีชั้นความลับ

การจัดทำงบประมาณในหลายหน่วยงานของรัฐมีการจัดทำแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งมีความสำคัญในการตอบโจทย์เพื่อบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เช่นเดียวกัน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ก็มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม ยังไม่เคยมีการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของ กอ.รมน. งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิธีการจัดทำงบประมาณของ กอ.รมน. ตรวจสอบประสิทธิภาพของกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงาน และพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ผลการวิจัยพบว่า การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของ กอ.รมน. มีการดำเนินการตามแนวทางการทบทวนการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ สามารถวัดเป้าหมายแผนงานบูรณาการได้ในมิติเชิงคุณภาพ มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม และสามารถวัดผลได้ จากการตรวจสอบพบว่า การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ของ กอ.รมน. จะเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพได้ นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณของหน่วยที่เกี่ยวข้อง ยังผลให้เกิดการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการอย่างคุ้มค่าและไม่เกิดความซ้ำซ้อน

## ABSTRACT

**AUTHOR:** Colonel Monpatsorn Ketsri  
**TITLE:** Review of the Strategic Integration Budget Process of the Internal Security Operations Command  
**DATE:** September 2017    **WORD COUNT:** 5230    **PAGES:** 13  
**KEY TERMS:** Retention, Medical Specialists, Royal Thai Army Hospitals  
**CLASSIFICATION:** Unclassified

A budget process is implemented as a strategic integration process in a number of Thai government agencies. The strategic integrated budgeting is one of the important keys to achieve the goals as per indicated in the government policies, the 12<sup>th</sup> national economic and social plan, and the 20-yr national strategy. Similarly, the Internal Security Operations Command (ISOC) also utilizes the strategic integrated budgeting. However, studies investigating the ISOC strategic integrated budgeting have rarely been conducted. This study was conducted to review methods, investigate the efficiency of the driving mechanism, and determine any effects occurred from the ISOC strategic integrated budgeting. The results from this study confirm that the integrated budgeting of ISOC is conformed to guidelines for reviewing linkages between national strategic goals. The ISOC integrated budgeting is prepared in a precise and realistic way such that it can be used as an indicator for qualitatively measuring the goals of the integration plan. By investigation, the ISOC integrated budgeting can also be considered a key mechanism for effectively operating in comply with the strategy and urgent policies of the government. Moreover, the ISOC integrated budgeting as well as coordination of the relevant government agencies can greatly affect the integrated budgeting of the relevant agencies. As a result, goals of the budget integration plan can be achieved cost-effectively and without redundancy.

## กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจาก คณาจารย์ของวิทยาลัยการทัพบกทุกท่านที่กรุณาประสิทธิประสาทวิชาให้ความรู้และประสบการณ์ที่ทรงคุณค่า รวมทั้งอาจารย์ที่ปรึกษาที่กรุณาให้คำแนะนำแนวทางในการจัดทำเอกสารวิจัยส่วนบุคคลและตรวจสอบต้นฉบับอย่างละเอียดจนทำให้งานวิจัยนี้เสร็จสมบูรณ์ นอกเหนือจากข้อเสนอแนะทางวิชาการอันเป็นประโยชน์ในการวิจัยแล้ว ยังได้รับกำลังใจและคำชี้แนะที่ทำให้เห็นหนทางแห่งความสำเร็จอีกด้วย

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่กรุณาให้การสนับสนุนข้อมูล อีกทั้งเสนอแนวความคิดที่มีประโยชน์ต่อการวิจัย ความดีอันเกิดจากผลงานการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยขอมอบให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นทุกท่านด้วยความเคารพ

## การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

รัฐบาลแต่ละรัฐบาลมีนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการบริหารประเทศ โดยกำหนดนโยบายงบประมาณ วงเงิน โครงสร้างและแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 ให้ความเห็นชอบให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560 เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นเครื่องมือจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานทำงานร่วมกันในลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่ายที่นำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายและตัวชี้วัดร่วมกัน โดยมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์รวม โดยคำนึงถึงหลักประหยัด มีความคุ้มค่า มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ โดยมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักเป็นผู้รับผิดชอบ และมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้กำกับดูแล ติดตามผลการดำเนินงานให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนของขอบเขต เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทางการดำเนินงานและหน่วยดำเนินงานตามกรอบเวลาที่กำหนด โดยกำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเรื่องสำคัญที่สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้<sup>1</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการเป็นกรอบในการดำเนินงาน มีจุดมุ่งหมายให้แผนงานบูรณาการทำหน้าที่เชื่อมโยงภารกิจและการดำเนินงานของหน่วยงาน ที่มีเป้าหมาย วัตถุประสงค์และตัวชี้วัดร่วมกัน โดยที่การดำเนินงานตามโครงการ - กิจกรรม ที่กำหนดไว้ในแผนงานบูรณาการต้องเป็นไปตามภารกิจและหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน และสอดคล้องกับพันธกิจของกระทรวง สหกรณ์และส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

ในการศึกษาครั้งนี้ ขอเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักในการบูรณาการเกี่ยวกับงานด้านการรักษาความมั่นคงภายในของรัฐ ด้วยภารกิจดำเนินการวางแผน อำนวยการ บูรณาการ ประสานงาน และกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบาย

และยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงแห่งชาติ ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้วิจัยได้ศึกษาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ของ กอ.รมน. ว่าสามารถทำให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ซ้ำซ้อนกัน เริ่มจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เรื่องการบูรณาการว่าเป็นการมองภาพองค์รวมของหน่วยย่อยเข้าในองค์รวมที่มีหน่วยย่อยอื่นอยู่แล้ว หรือเอาหน่วยย่อยที่แยกกันอยู่มารวมเข้าด้วยกันเป็นองค์รวมก็ได้ ข้อสำคัญต้องประกอบด้วยหลักสามประการคือ ประการแรก มีหน่วยย่อยหรือส่วนย่อยที่จะเอามาประมวลเข้าด้วยกัน ประการที่สอง หน่วยย่อยนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอิงอาศัยซึ่งกันและกัน มีความยืดหยุ่นปรับตัว มีความเคลื่อนไหวตลอดเวลา และประการที่สาม เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้ว จะเกิดความครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ มีความประสานกลมกลืน เกิดความสมดุลทำให้องค์รวมนั้นดำเนินไปด้วยดี อันเป็นภาวะของบูรณาการ และความพอดีหรือสมดุลซึ่งเป็นภาวะที่ต้องการของบูรณาการสองอย่างคือเมื่อเป็นองค์รวมแล้วองค์รวมนั้นดำเนินไปด้วยดีและองค์รวมนั้นมีภาวะที่ต่างจากภาวะและคุณสมบัติขององค์ประกอบทั้งหลาย<sup>2</sup> และอีกความหมายที่คล้ายกันแต่สั้นลง การบูรณาการก็คือ การผนวก การประสาน การเติมเต็มการเชื่อมโยงการรวมกัน<sup>3</sup> หรือบ้างก็ว่าการบูรณาการหมายถึงการทำให้สมบูรณ์ซึ่งอาจจะขยายความเพิ่มเติมได้อีกความหมายหนึ่งว่าหมายถึงการทำให้หน่วยย่อย ๆ ที่สัมพันธ์อิงอาศัยกันเข้ามารวมทำหน้าที่อย่างประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัวเอง<sup>4</sup> ในประเด็นการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561) ประเด็นยุทธศาสตร์การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ ระบุว่าส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยกันเองเพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกันคือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย / ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าด้วยการกำหนดบทบาทภารกิจให้มีความชัดเจนว่าใครมีความรับผิดชอบในเรื่องหรือกิจกรรมใด รวมทั้งการจัดทำตัวชี้วัดของกระทรวงที่มีเป้าหมายร่วมกัน (Joint KPIs) และการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้มีลักษณะแบบยึดยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมเป็นหลัก เพื่อให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ และปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้เป็นแบบยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Area-based Approach) รวมทั้งวางเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณให้กระทรวง/กรม ต้องสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในสัดส่วน

วงเงินงบประมาณที่เหมาะสม<sup>5</sup> ในแง่ของงบประมาณเชิงบูรณาการ ประเทศไทยมีพัฒนาการ การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการแบ่งเป็น 3 ระยะ ดังนี้ ระยะที่หนึ่ง การจัดการ งบประมาณเชิงบูรณาการแบบรวมศูนย์ เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2529 เมื่อสำนักงานงบประมาณ ได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณสำหรับการบูรณาการเรื่องน้ำบาดาล เนื่องจาก มีหน่วยงานซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้อง 4 หน่วยงานคือ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) กรมโยธาธิการ กรมอนามัย และกรมทรัพยากรธรณี ต่อมาสำนักงานงบประมาณได้มีการจัดการ งบประมาณเชิงบูรณาการ 4 - 5 เรื่องในแต่ละปีงบประมาณ โดยเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการ ภายในสำนักงานและมุ่งเน้นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนเป็นหลัก การบูรณาการ ในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการแบบรวมศูนย์โดย สำนักงานงบประมาณในฐานะหน่วยงานในการจัดสรรงบประมาณได้ริเริ่มใช้กลไกคณะกรรมการ ภายในสำหรับแผนงาน/ โครงการที่มีขนาดใหญ่และมีหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเหมือนกัน โดยให้มีการพิจารณาร่วมกันในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลือง ในการใช้ทรัพยากรในระยะแรกนี้ ต่อมาได้มีการขยายผลการจัดทำงานบูรณาการ ในเรื่องโรคเอดส์และยาเสพติดด้วย ระยะที่สอง การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการระดับ พื้นที่ ในระยะนี้เป็นการให้ความสำคัญกับการบูรณาการในระดับพื้นที่ทั้งในระดับจังหวัด และในต่างประเทศมากขึ้น กล่าวคือ ในปีพ.ศ.2544 มีการจัดทำโครงการจังหวัดทดลอง แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่าฯ ซีอีโอ) โครงการนี้มีการทดลองหรือนำร่อง ในปีงบประมาณ พ.ศ.2545 หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2546 เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหารสูงสุด ของจังหวัด ให้ใช้แนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการเช่นเดียวกับจังหวัดนำร่อง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2546 เป็นต้นไป โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เตรียมการด้านองค์การ แผนงาน งบประมาณ บุคลากรและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการขยายผล การบริหารงานแบบบูรณาการให้ครบทุกจังหวัด สำหรับการบูรณาการด้านงบประมาณใน เชิงพื้นที่ของจังหวัดแบบบูรณาการมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจ ตามระเบียบว่าด้วย การบริหารงบประมาณ อาทิ การโอนงบประมาณระหว่างงาน/โครงการและหมวดรายจ่าย การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการก่อสร้างโดยไม่เพิ่มวงเงิน การมอบอำนาจตามหลักเกณฑ์และ วิธีปฏิบัติตามโครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรม รวมทั้งการใช้งบประมาณเหลือจ่ายซึ่งให้ หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2545 และวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2545 ให้ใช้หลักการการบริหารงาน แบบบูรณาการสำหรับหน่วยงานในต่างประเทศ โดยให้มีการประสานเชื่อมโยงกันอย่าง มีเอกภาพ มีเจ้าภาพรับผิดชอบชัดเจน มีการทำงานเป็นทีม มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและคณะอนุกรรมการ

อีก 3 คณะ เพื่อรับผิดชอบเรื่องแผนบูรณาการ งบประมาณบูรณาการ และบุคลากร ในต่างประเทศ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานอนุกรรมการ คนละชุดตามลำดับ ซึ่งรูปแบบการจัดการงบประมาณสำหรับการบริหารราชการ ในต่างประเทศแบบบูรณาการพบว่า รูปแบบการจัดการงบประมาณสำหรับการบริหาร ราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการของประเทศไทยมีการวางแผนผ่านกลไกคณะกรรมการ ยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติและคณะกรรมการบริหารราชการสถาน เอกอัครราชทูต แต่การเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารงบประมาณ การรายงานทางการเงิน ผลการดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลยังคงมีรูปแบบ ที่ไม่แตกต่างจากเดิม มีลักษณะการจัดการผ่านหน่วยงานต้นสังกัด ถึงแม้จะมีการร่วมคิด ร่วมวางแผนกันมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อสนับสนุน การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจในต่างประเทศ และยังขาดระบบรายงาน ทางการเงินและผลการดำเนินงาน ตลอดจนระบบการติดตามประเมินผลอย่างเป็นทางการ เป็นรูปธรรม ในระยะนี้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 10 วรรค 1 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลาย ส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้น กำหนดแนวทางปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ” ต่อมาปี พ.ศ.2548 มีการจัดทำแผนงบประมาณ ในเชิงบูรณาการประจำปีงบประมาณเป็นครั้งแรก โดยมีแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ทั้งสิ้น 13 แผน อาทิ แผนงบประมาณเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา แผนงาน งบประมาณการพัฒนาศูนย์นวัตกรรมบึงสุวรรณภูมิ แผนงบประมาณการ ป้องกันและแก้ไขปัญหา ยาเสพติด เป็นต้น การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการประจำปีได้ดำเนินการต่อเนื่อง ถึงปี พ.ศ.2549 โดยมีแผนการบูรณาการทั้งสิ้น 15 แผน บางเรื่องเป็นแผนที่ต่อเนื่องจาก ปี พ.ศ.2548 แต่บางเรื่องเป็นแผนใหม่ ระยะที่สาม การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ในปีงบประมาณ พ.ศ.2550-2552 สำนักงบประมาณได้กำหนด หลักการจัดการงบประมาณในมิติการบูรณาการ โดยได้นำนโยบายรัฐบาลและแผน การบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นเรื่องด่วน มีการบูรณาการและมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในงานแต่ละด้าน รวมทั้งมีการให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกำหนดแผนและเป้าหมายร่วมกันก่อนมาขอของงบประมาณจากสำนักงบประมาณ กำหนดให้มีแผนงานการบูรณาการขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามนโยบาย เร่งด่วนของรัฐบาลและลดความซ้ำซ้อนของผลผลิต/โครงการและงบประมาณใน การดำเนินการ ซึ่งสำนักงบประมาณได้กำหนดแผนงานการบูรณาการในครั้งนี้เหลือเพียง

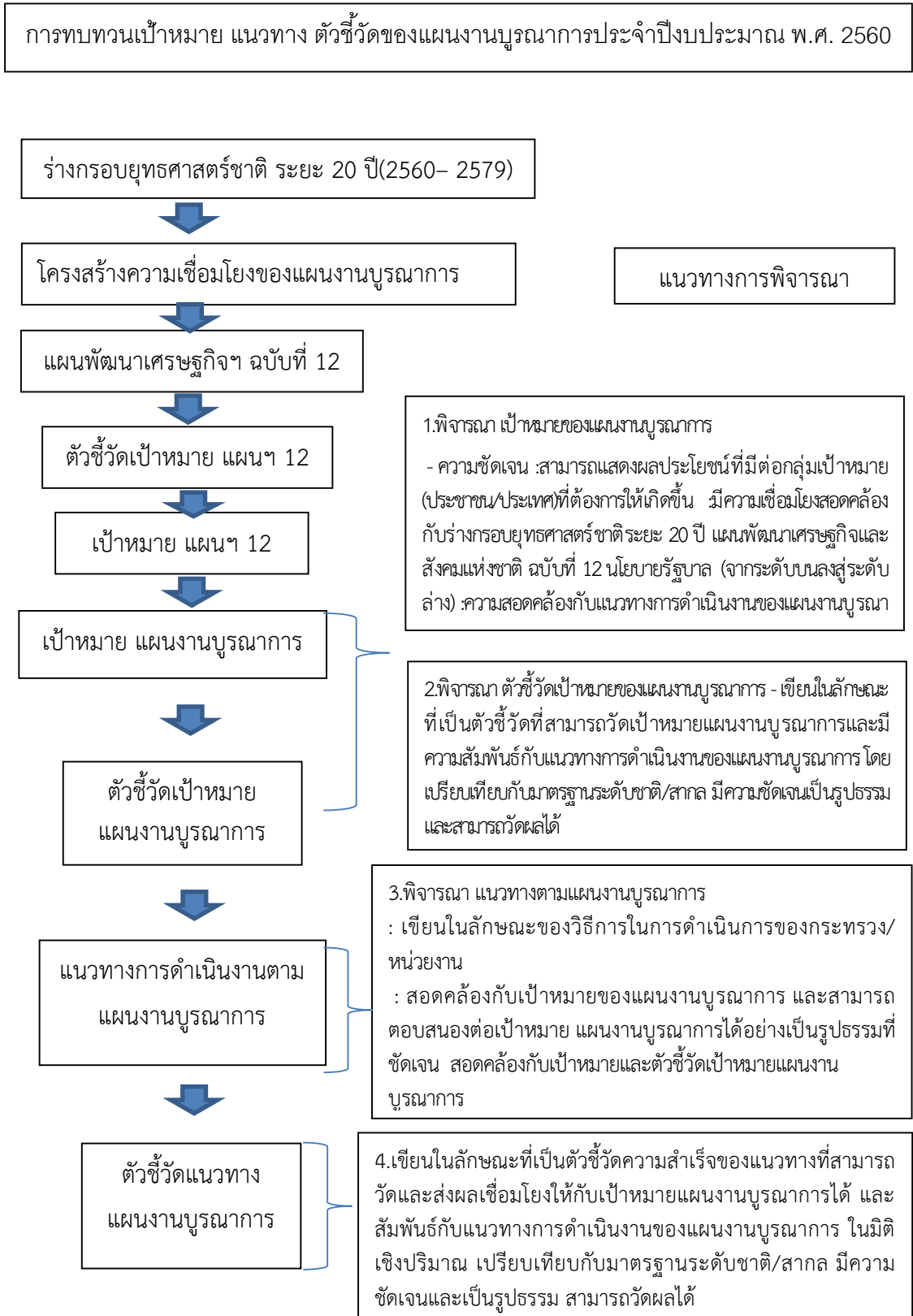


8 แผนงาน เช่น งานวิจัยการจัดการน้ำ ปัญหาชายแดนภาคใต้ ยาเสพติด ความปลอดภัยบนท้องถนน การท่องเที่ยว เป็นต้น และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เหลือเพียง 6 แผน ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ.2557 มีการกำหนดงบประมาณในลักษณะบูรณาการแตกต่างจากปีก่อน ๆ โดยมีการนำประเด็นจำแนกตามยุทธศาสตร์ประเทศและนโยบายสำคัญของรัฐบาลและแบ่งเป็น 4 เรื่อง ได้แก่ 1) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ 2) การลดความเหลื่อมล้ำ 3) การเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและ 4) การบริหารราชการแผ่นดิน และในปี พ.ศ.2557 นี้ได้มีการกำหนดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 อย่างเป็นระบบเพื่อให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์มากขึ้น โดยเริ่มในเดือนตุลาคม พ.ศ.2557 คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นชอบหลักการและแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 ต่อมาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2557 นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน หลังจากนั้นให้คณะกรรมการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาจัดทำข้อเสนองบประมาณที่เหมาะสมเสนอต่อสำนักงบประมาณ เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาเบื้องต้นแล้วได้เสนอต่อคณะกรรมการต่อไป หลังจากนั้นคณะกรรมการฯ ได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อส่งสำนักงบประมาณ<sup>6</sup> สำหรับกระบวนการงบประมาณจะขอกล่าวถึงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560 ซึ่ง กอ.รมน. ได้จัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์โดยสำนักงบประมาณ กำหนดกระบวนการงบประมาณไว้สี่กระบวนการคือ กระบวนการที่หนึ่งการทบทวนงบประมาณ ได้แก่ การทบทวนหรือปรับปรุงฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมา กระบวนการที่สองการวางแผนงบประมาณซึ่งการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนแรกของการวางแผนงบประมาณ แล้วจึงจัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีเบื้องต้น และจบกระบวนการวางแผนเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ วงเงิน โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระบวนการที่สาม การจัดทำงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำเป้าหมาย และยุทธศาสตร์กระทรวงที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรรายจ่ายประจำปี โดยบูรณาการงบประมาณในมิตินโยบายสำคัญของรัฐบาลและมิติพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยนำข้อเสนองบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี และข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีจากกระบวนการวางแผนงบประมาณไปใช้ประกอบการจัดทำคำของบประมาณ มีการพิจารณาและปรับปรุง

รายละเอียดงบประมาณจนกระทั่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกระบวนการสุดท้ายคือการอนุมัติงบประมาณ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่ 1-3 แล้ว จบลงด้วยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป<sup>7</sup> ซึ่งแนวความคิดการจัดการงบประมาณในเชิงบูรณาการนั้น เป็นการบูรณาการโดยใช้กระบวนการงบประมาณตามที่กล่าวมาแล้วเป็นเครื่องมือให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยให้การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน และเป็นไปอย่างสมดุล มีการรวบรวมรายจ่ายในลักษณะองค์รวมก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงขึ้นกว่าการดำเนินการกิจอย่างเป็นอิสระจากกัน โดยมีหลักการหรือแนวทางในการดำเนินการคือ หน่วยงานเจ้าภาพมีหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด ขอบเขตงาน ระยะเวลา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและงบประมาณเชิงบูรณาการโดยเน้นการจัดทำเป็น Project Base หรือไม่ต่ำกว่าระดับโครงการที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนเป้าหมายเชิงบูรณาการ โครงการ/กิจกรรม สมเหตุสมผล มีความเป็นไปได้และคุ้มค่า เมื่อบูรณาการแล้วมีเอกภาพประสานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่ซ้ำซ้อน ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงขึ้นไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายการบูรณาการที่สูงกว่า อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการประเมินผล คือ การกำหนดตัวชี้วัด (Indicators) ซึ่งหากในการจัดทำแผนงาน/โครงการ มีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนแล้ว จะส่งผลให้การประเมินผลมีความชัดเจน ตั้งแต่ระดับปัจจัยนำเข้าที่เป็นทรัพยากร ซึ่งนำมาใช้ในการดำเนินงานของโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร/ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการและผู้รับบริการ/ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้บริการของโครงการ โดยวัดทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ผลลัพธ์ที่ได้เบื้องต้น เช่น มีผู้ใช้บริการ หรือได้รับประโยชน์จากการให้บริการของโครงการมาก/น้อย แค่นั้น อย่างไรก็ตาม รวมถึงความสอดคล้องและการบรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น ในทางปฏิบัติการกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมที่จะใช้ในการติดตามประเมินผลโครงการเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก ซึ่งจากคู่มือชื่อว่า “A Handbook for Planning Impact Assessment” ได้แบ่งระดับของการประเมินออกเป็น 4 ระดับ คือ 1) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) : เงินทุนหรืองบประมาณ ทรัพยากรบุคคล และวัตถุดิบต่างๆ ที่เป็นทรัพยากรจำเป็นที่ต้องใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 2) ผลผลิต (Outputs) : ผลผลิตที่ได้ทั้งสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงาน 3) ผลลัพธ์ (Outcomes) : เปรียบได้กับความสำเร็จในระยะสั้นหรือระยะกลางที่ได้จากผลผลิตซึ่ง ผลลัพธ์จะเป็นตัวที่สนับสนุนให้เกิดผลกระทบ (Impact) ต่อเป้าหมายในระยะยาวต่อไป 4) ผลกระทบ

(Impact) : เปรียบเสมือนความสำเร็จตามเป้าหมายสุดท้ายในระยะยาว ซึ่งรวมถึงผลกระทบอื่นที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดทั้งทางบวกและทางลบอีกด้วย และแนวคิดการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จที่ดี ควรสามารถวัดผลได้เป็นรูปธรรม มีความชัดเจน โดยมีการระบุเป็นค่าของตัวเลขที่ชัดเจน สะท้อนให้เห็นความสำเร็จในการทำงานอย่างแท้จริง และสามารถแสดงความก้าวหน้าในการดำเนินงานได้เป็นที่เข้าใจตรงกันและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนเป้าหมายของแผนงานบูรณาการ แนวทางแผนงานบูรณาการในระดับต่างๆ วัดผลได้ถูกต้องตามระดับ ซึ่งในที่นี้คือตั้งแต่เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ลงมาถึงเป้าหมายแผนงานบูรณาการและสุดท้ายคือแนวทางแผนงานบูรณาการที่ต้องการวัดมีความครอบคลุมภารกิจตามแผนงานบูรณาการอย่างครบถ้วน<sup>๑</sup>

แผนภาพการทบทวนเป้าหมาย แนวทางและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ 2560<sup>๑</sup>



จากแผนภาพการทบทวนเป้าหมาย แนวทาง และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เมื่อพิจารณาถึงการจัดทำแผนงานบูรณาการของ กอ.รมน. ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เรื่องการสร้างความปลอดภัยและสมานฉันท์ เพื่อสนับสนุนงานของรัฐบาลในด้านการส่งเสริมความสามัคคี และความสมานฉันท์ของคนในชาติ โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายหรือผู้ได้รับประโยชน์คือประชาชนทั้งประเทศและพื้นที่ดำเนินการทั่วประเทศ แสดงให้เห็นว่ามีการพิจารณาในประเด็นความชัดเจนของเป้าหมายที่สามารถแสดงผลประโยชน์ที่มีต่อกลุ่มเป้าหมาย (ประชาชน/ประเทศ) ที่ต้องการให้เกิดขึ้น มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่แสดงในแผนภาพดังกล่าว อธิบายได้ดังนี้ การจัดทำยุทธศาสตร์การสร้างความปลอดภัยและสมานฉันท์ ปีงบประมาณ 2560 ดำเนินการตามแนวทางการทบทวนการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ชาติ เป้าหมายยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560 – 2564) เป้าหมายแผนงานบูรณาการ แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดระดับต่าง ๆ กล่าวคือ เป้าหมายของแผนงานบูรณาการคือ เสริมสร้างความปลอดภัยและสมานฉันท์ โดยลดและยุติปัญหาข้อขัดแย้ง สร้างความมั่นคงเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ความเชื่อมโยงสอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (2560 – 2579)<sup>10</sup> ในกรอบแนวทางด้านความมั่นคง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน เป้าหมายที่ 2 สังคมมีความสมานฉันท์ ผู้เห็นต่างทางความคิดของคนในชาติสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ ประชาชนมีส่วนร่วมป้องกันแก้ไขปัญหาความมั่นคง ตัวชี้วัดที่ 1 ดัชนีความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองลดลง (ดัชนีสันติภาพโลกของ The Institute for Economics and Peace : IEP) ตัวชี้วัดที่ 2 จำนวนผู้เสียชีวิตจากความขัดแย้งภายในประเทศลดลง (ดัชนีสันติภาพโลก) ตัวชี้วัดที่ 3 จำนวนกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมป้องกันแก้ไขปัญหาความมั่นคงเพิ่มขึ้น<sup>11</sup> และยังสอดคล้องกับนโยบายสำคัญของรัฐบาล จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557 โดยมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐบาลไว้ 3 ประการ คือ 1) การบริหารราชการแผ่นดิน 2) การดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่างๆ 3) การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ<sup>12</sup> และนโยบายสำคัญในเรื่องต่างๆ 11 ด้าน ในนโยบาย ที่ 3 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาความขัดแย้งและความเดือดร้อนทั้งหลายของประชาชน และนโยบาย

ทุกด้านมีขั้นตอนการทำงานเป็นระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะต่อเนื่อง ขณะที่ยังต้องสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมอันเหมาะแก่การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ซึ่งขาดหายไป<sup>13</sup> ในการเชื่อมโยงระหว่างกระทรวง หน่วยงาน และพื้นที่ดำเนินการ กำหนดแนวทางให้พิจารณาในประเด็น 1) มีการควบคุมโครงการในลักษณะ Project Management และกำหนดกิจกรรมที่สามารถเชื่อมโยงบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานแต่ละพื้นที่รับผิดชอบ 2) ให้ความสำคัญในการบูรณาการความเชื่อมโยงโครงข่ายทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน (Integrating CLMV countries through trade and investment) 3) พิจารณาทบทวนความจำเป็นของแผนงานบูรณาการในแต่ละด้านที่จะต้องดำเนินการต่อเนื่อง ปรับเปลี่ยน หรือยกเลิกดำเนินการ หรือเพิ่มเติมแผนงานบูรณาการ โดยให้พิจารณาความสอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (2560 – 2579) เป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560 – 2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (2558-2564) นโยบายรัฐบาล และแผนแม่บทของ กระทรวงและหน่วยงาน รวมถึงแผนแม่บทด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>14</sup>

การบูรณาการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์ ปีงบประมาณ 2560 ของ กอ.รมน. นั้น มีตัวชี้วัดเป้าหมายแผนงานบูรณาการ คือ ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 มีแนวทางการดำเนินงาน 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 การรับรู้ปัญหาและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน มีตัวชี้วัดแนวทางการดำเนินงานแผนงานบูรณาการคือ 1) ประชาชนกลุ่มเป้าหมายรับรู้การดำเนินการเสริมสร้างความปรองดองและสมานฉันท์ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ประกอบด้วยการดำเนินงาน 11 โครงการ มีหน่วยงานเจ้าภาพ ได้แก่ เจ้าภาพหลัก คือ กอ.รมน. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมี 3 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงแรงงาน และกระทรวงศึกษาธิการ และตัวชี้วัดแนวทางการดำเนินงานแผนงานบูรณาการอีกข้อของแนวทางที่ 1 คือ ผู้ได้รับผลกระทบมีความพึงพอใจในกระบวนการเยียวยาไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ซึ่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการดำเนินการ 1 โครงการ สำหรับแนวทางที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการปรองดองและสมานฉันท์ในสังคมไทย มีตัวชี้วัดแนวทางการดำเนินงานแผนงานบูรณาการคือ ความสำเร็จในการขับเคลื่อนการปรองดองและสมานฉันท์ตามแผนการดำเนินงานในระดับพื้นที่ร้อยละ 100 ประกอบด้วย 6 โครงการ เจ้าภาพรองคือสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมี 2 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงศึกษาธิการ

กับอีก 2 หน่วยงาน จะเห็นได้ว่า การบูรณาการความเชื่อมโยงระหว่างกระทรวง หน่วยงาน และพื้นที่ดำเนินการ จึงเชื่อมโยงด้วยการมีเป้าหมายแผนงานบูรณาการร่วมกันคือ เสริมสร้างความปรองดองและสมานฉันท์ โดยลดและยุติปัญหาข้อขัดแย้ง สร้างความมั่นคง เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และมีแนวทางการดำเนินงานร่วมกันคือ การรับรู้ปัญหา และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อน การปรองดองและสมานฉันท์ในสังคมไทย<sup>15</sup> สำหรับตัวชี้วัดเป้าหมายแผนงานบูรณาการ ได้เขียนในลักษณะที่เป็นตัวชี้วัดที่สามารถวัดเป้าหมายแผนงานบูรณาการได้ และสัมพันธ์ กับแนวทางการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการในมิติเชิงคุณภาพ มีความชัดเจน และเป็นรูปธรรมสามารถวัดผลได้ เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานแผนงานบูรณาการ แล้วจะเห็นว่า มีลักษณะที่สอดคล้อง และสามารถจะตอบสนองต่อเป้าหมายของแผนงาน บูรณาการได้อย่างเป็นรูปธรรม จากแนวทางการดำเนินงานทั้งสองแนวทางนั้น มีการ กำหนดตัวชี้วัดแนวทางการดำเนินงานแผนงานบูรณาการ 3 ข้อ ซึ่งเขียนในลักษณะที่เป็น ตัวชี้วัดที่สามารถวัดส่งผลเชื่อมโยงสู่เป้าหมายแผนงานบูรณาการได้ และสัมพันธ์กับ แนวทางการดำเนินงานของแผนงานบูรณาการในมิติเชิงปริมาณที่เป็นรูปธรรม สามารถวัดผลได้ ภายใต้การกำหนดแนวทางการดำเนินงานและตัวชี้วัดยังมีการกำหนด กลยุทธ์ และตัวชี้วัด/เป้าหมาย ซึ่งเป็นทิศทางของโครงการและกิจกรรมต่างๆ อาทิเช่น กลยุทธ์การค้นหาคำความจริงและเยียวยา มีตัวชี้วัดข้อหนึ่งคือ สามารถแยกแยะผู้กระทำผิด ทางการเมืองและแนวร่วมมวลชนออกจากผู้กระทำผิดตามกฎหมายอาญาและกลุ่มแกนนำ อย่างเป็นรูปธรรมได้น้อยกว่าร้อยละ 80 ของคดีความทั้งหมด กลยุทธ์สร้างช่องทาง ให้เกิดการพูดคุยกันอย่างสร้างสรรค์ มีตัวชี้วัด/เป้าหมายคือ ประชาชนมีทัศนคติเชิงบวก ทางการเมืองและทางสังคมอยู่ในระดับดีขึ้น โดยวัดจากทัศนคติเชิงบวกต่อการเมือง และทางสังคมอยู่ในระดับไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของกลุ่มตัวอย่าง และกลยุทธ์เสริมสร้าง การมีส่วนร่วมในการปรองดองและสมานฉันท์ของคนในชาติ มีตัวชี้วัด/เป้าหมายคือ ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นเชิงลบไม่เกินร้อยละ 10 ของการนำเสนอข้อมูล ข่าวสารทั้งหมด และผู้เข้าร่วมกิจกรรมเพื่อการปรองดองและสมานฉันท์ มีจำนวนไม่น้อย กว่าร้อยละ 80 ของเป้าหมายที่ตั้งไว้ เป็นต้น เพื่อให้ตัวชี้วัดในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ จากระดับล่างคือระดับ ผลผลิต/โครงการ/กิจกรรม มีความสอดคล้องเชื่อมโยงไปถึงตัวชี้วัด แนวทางแผนงานบูรณาการซึ่งใช้วัดการตอบสนองแนวทางการดำเนินงานทั้งสองแนวทาง ซึ่งมีการเชื่อมโยงขึ้นสู่ระดับบน คือตัวชี้วัดเป้าหมายแผนงานบูรณาการ ซึ่งใช้วัดการบรรลุ เป้าหมายแผนงานบูรณาการ<sup>16</sup> และยังสอดคล้องกับตัวชี้วัดเป้าหมายแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาประเทศ สู่อุณหภูมิที่มั่นคงและยั่งยืน เป้าหมายที่ 2 สังคมมีความสมานฉันท์ ผู้เห็นต่างทางความคิด

ของคนในชาติสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ ประชาชนมีส่วนร่วมป้องกันแก้ไขปัญหาความมั่นคง<sup>17</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเชื่อมโยงกันระหว่างเป้าหมาย แนวทาง และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน ส่งผลให้เกิดการบูรณาการด้านงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (strategic performance based budgeting) ที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์/นโยบายที่รัฐบาลกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สนับสนุนให้การบริหารภาครัฐเป็นไปอย่างสอดคล้องสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกัน และกระบวนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จะเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น จะต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เป็นผู้พิจารณากำหนดหน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กอ.รมน. ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและจัดประชุมการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ กระทรวงแรงงาน ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และมหาวิทยาลัยนเรศวร กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง โดยใช้แผนงานบูรณาการการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์เป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ โดยการบูรณาการในแนวดิ่ง (vertical integration) คือ การมีแผนงานบูรณาการที่สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล ภายใต้แผนงานบูรณาการได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดแนวทางการดำเนินงาน และกลยุทธ์ตลอดจนตัวชี้วัด เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินโครงการไปสู่เป้าหมายเดียวกัน และการบูรณาการในแนวนอน (horizontal integration) ด้วยการกำหนดให้ กอ.รมน. เป็นเจ้าภาพหลักของแผนงานบูรณาการ การสร้างความปรองดองและสมานฉันท์



ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและจัดประชุมในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อเสนอ โครงการ – กิจกรรม และงบประมาณ รวมทั้งแผนแม่บท แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นการวางแผนร่วมกัน เพื่อชี้บทบาทของแต่ละหน่วยงาน ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนงานบูรณาการอย่างคุ้มค่า และไม่เกิดความซ้ำซ้อน

การทำหน้าที่ของ กอ.รমন. ในบทบาทของเจ้าภาพหลักดังกล่าว ส่งผลให้แต่ละหน่วยงานดำเนินกิจกรรม โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ของแผนงานบูรณาการ ไม่ใช่เน้นแต่ยุทธศาสตร์ของกระทรวงหรือภารกิจของตนเองที่ต่างหน่วยต่างทำเหมือนที่ผ่านมา จึงสะท้อนและส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายเดียวกันของแผนงานบูรณาการ

เพื่อให้การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ตามแผนงานบูรณาการสร้างความโปร่งใสและสมานฉันท์ของหน่วยงานต่างๆ ให้สนับสนุนซึ่งกันและกัน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น กอ.รমন. ควรจะถ่ายทอดแนวคิดในการจัดทำงบประมาณตามวิธีการบูรณาการดังกล่าวไปสู่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และ กอ.รমন. ควรเป็นเจ้าภาพในการจัดทีมงานจากกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนการบูรณาการ เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาทบทวนความจำเป็นของแผนงานบูรณาการในแต่ละด้านที่จะต้องดำเนินการต่อเนื่อง ปรับเปลี่ยน ยกเลิก หรือเพิ่มเติมแผนงานบูรณาการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

## เอกสารอ้างอิง

<sup>1</sup> สำนักงานงบประมาณ. เอกสารการเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560. โครงการประชุมสัมมนาการจัดเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 (สำหรับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น); วันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559; ณ ห้องรอยัลจูบิลีบอลรูม อาคารชาเลนเจอร์ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี. กรุงเทพฯ: สำนักงานงบประมาณ; 2559.

<sup>2</sup> สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตฺโต). การศึกษา : พัฒนาการหรือบูรณาการ. [อินเทอร์เน็ต]. 2540 [เข้าถึงเมื่อ 25 ธันวาคม 2559]. เข้าถึงได้จาก : [http://www.Watnyanaves.net/uploads/File/books/pdf/education\\_growth\\_or\\_integration.pdf](http://www.Watnyanaves.net/uploads/File/books/pdf/education_growth_or_integration.pdf)

<sup>3</sup> เกียรติศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. การคิดเชิงบูรณาการ. กรุงเทพฯ: ชัคเชส มีเดีย; 2546.

<sup>4</sup> พระเทพเวที. เพื่ออนาคตของการศึกษาไทย. กรุงเทพฯ: คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์; 2531.

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2561) [อินเทอร์เน็ต]. 2540 [เข้าถึงเมื่อ 25 ธันวาคม 2559]. เข้าถึงได้จาก : [เข้าถึงเมื่อ 20 ธันวาคม 2559]. เข้าถึงได้จาก : [http://www.opdc.go.th/content.php?menu\\_id=5&content\\_id=2653](http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2653)

<sup>6</sup> ทิววรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, สุขยีน เทพทอง. งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา : กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์[อินเทอร์เน็ต]. 2558. [เข้าถึงเมื่อ 6 มกราคม 2560]; 13(2): [หน้า 147-76]. เข้าถึงได้จาก: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/pajournal/article/viewFile/45819/37894>

<sup>7</sup> สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2560. บันทึกข้อความที่นร.0505/ว349 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2558.[อินเทอร์เน็ต].2558. [เข้าถึงเมื่อ 6 มกราคม 2560]; เข้าถึงได้จาก: <http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER03/GENERAL/DATA0000/00000481.PDF>

<sup>8</sup> สำนักงบประมาณ .คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ; 2559;8-9.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน;หน้า 11.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน;หน้า 12.

<sup>11</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)[อินเทอร์เน็ต]. 2559 [เข้าถึงเมื่อ 20 มกราคม 2560]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.odd.go.th/www/files/78292.pdf>

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. [อินเทอร์เน็ต]. 2557 [เข้าถึงเมื่อ 4 มกราคม 2560]; เข้าถึงได้จาก <http://www.ratchakittha.soc.go.th/data/pdf/2557/a/055/1.pdf>

<sup>13</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557[อินเทอร์เน็ต]. 2557 [เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม 2560]. เข้าถึงได้จาก : [http://muabudget.buu.ac.th/upload\\_files\\_new/e55857cee78453562c97403fcd6b4a9b.pdf](http://muabudget.buu.ac.th/upload_files_new/e55857cee78453562c97403fcd6b4a9b.pdf)

<sup>14</sup> สำนักงบประมาณ .คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ; 2559;หน้า12

<sup>15</sup> สำนักนโยบายและแผน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. เอกสารชี้แจงคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ.2560 [ซีดีรอม].กรุงเทพฯ: กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร;2558.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>17</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)[อินเทอร์เน็ต]. 2559 [เข้าถึงเมื่อ 20 มกราคม 2560]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.odd.go.th/www/files/78292.pdf>

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ยศ ชื่อ	พันเอกหญิง มนต์ภัสสร เกตุศรี
วัน เดือน ปีเกิด	7 ตุลาคม พ.ศ. 2511
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2528	มัธยมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย
พ.ศ. 2533	ปริญญาตรีสาขาวิชา พยาบาลศาสตรบัณฑิต(พบ.) วิทยาลัยพยาบาลกองทัพบก
พ.ศ. 2540	หลักสูตรนายทหารประจำสัมพันธ์ รุ่นที่ 16
พ.ศ. 2546	หลักสูตรชั้นนายพันเหล่าแพทย์ รุ่นที่ 46 โรงเรียนเสนาธิการกรมแพทย์ทหารบก
พ.ศ. 2547	หลักสูตรนายทหารปลัดบัญชี รุ่นที่ 23 โรงเรียนทหารการเงินกรมการเงินทหารบก
พ.ศ. 2551	ปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสำหรับนักบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2533	พยาบาล รพ.พระมงกุฎเกล้าฯ
พ.ศ. 2534	พยาบาล รพ.ค่ายสมเด็จพระนเรศวรมหาราช
พ.ศ. 2535	พยาบาล รพ.ค่ายอดิศร
พ.ศ. 2544	ประจำแผนกสำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก กองงบประมาณ
พ.ศ. 2550	หัวหน้าแผนกสำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก กองงบประมาณ
พ.ศ. 2556	ช่วยราชการสำนักงานงบประมาณและการเงินกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
พ.ศ. 2559	ผู้ช่วยเลขานุการและอนุกรรมการ คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร.)

### ตำแหน่งปัจจุบัน

พ.ศ. 2556 - ปัจจุบัน	ประจำสำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบก
----------------------	--------------------------------