

## การพัฒนาแนวทางการบริหารงบประมาณตามแผนงานของ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า

แผนงานแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จชต. ได้เริ่มจัดทำขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ปล้นปืนที่กองพันพัฒนาที่ 4 โดยในแต่ละปีงบประมาณ หน่วยงานซึ่งมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหในพื้นที่ จชต. ได้ดำเนินการจัดทำคำของบประมาณประจำปีเพื่อใช้สำหรับการปฏิบัติงานดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง โดยยึดถือตามแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่สำนักงบประมาณได้จัดทำและเสนอให้คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบ โดยมีกระบวนการในการจัดทำแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนคือ 1) กระบวนการทบทวนและวางแผนงบประมาณ 2) กระบวนการจัดทำงบประมาณ 3) กระบวนการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณ กรอบหลักการในการจัดทำงบประมาณจะมีลักษณะในทำนองเดียวกัน เช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562<sup>1</sup> เป็นต้น

สำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานหลักจะให้กรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และจะขออนุมัติยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อใช้เป็นปัจจัยในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ สำหรับแนวทางในปีงบประมาณพ.ศ.2562<sup>2</sup> ประกอบด้วย 1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง 2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ 3) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน 4) ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน 5) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน 6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ 7) รายการค่าดำเนินการภาครัฐ

ภายใต้ยุทธศาสตร์ 6 ด้าน และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ กำหนดเป็นแผนงาน จำนวนทั้งสิ้น 58 แผนงาน จำแนกเป็น แผนงานบูรณาการ ซึ่งเป็นแผนงานที่ต้องดำเนินการ

ให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 รวมทั้งยุทธศาสตร์สำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเชิงนโยบาย และกำหนดให้การจัดทำงบประมาณเป็นลักษณะแผนงานบูรณาการ (Project based) จำนวน 24 แผนงาน จำแนกเป็นแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ 18 แผนงาน แผนงานบูรณาการเชิงพื้นที่ 6 แผนงาน<sup>3</sup>

สำหรับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ด้านความมั่นคง ประกอบด้วย 7 งานหลัก สำหรับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จัดอยู่กลุ่มงาน รักษาความมั่นคงความสงบเรียบร้อยภายใน ความมั่นคงชายแดนและทางทะเล<sup>4</sup>

แผนงานการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จชต. จัดเป็นหนึ่งในแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (จากจำนวน 18 แผนงาน) สำหรับกรอบแผนงาน จะยึดถือนโยบายและยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหา จชต. ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 เป็นต้นมา ยังคงใช้กรอบนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. พ.ศ.2555 – 2557<sup>5</sup> โดยมียุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ( กอ.รมน. ) จำนวน 6 ยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ ด้านการพัฒนา (ศอ.บต.) จำนวน 9 ยุทธศาสตร์ รองรับการดำเนินงาน กำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ร่วม จำนวน 29 ข้อ โดยให้น้ำหนักความสำคัญกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม 4 ประการ ได้แก่ 1) สังคม จชต. มีความปลอดภัยและปกติสุข 2) เสริมสร้างความเข้าใจ และฟื้นคืนความไว้วางใจ 3) การเรียนรู้และตระหนักในคุณค่าของการอยู่ร่วมกัน และ 4) การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้อต่อการพูดคุยเพื่อสันติสุข

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. พ.ศ.2558-2560 กำหนดไว้ ดังนี้ 1) ลดการใช้ความรุนแรงในพื้นที่และแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี 2) ประชาชนในพื้นที่ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข 3) สังคม จชต. เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีความเข้มแข็ง 4) ประชาชนไทยทั้งในและนอกพื้นที่ จชต. รวมทั้งประชาคมระหว่างประเทศมีความเข้าใจและสนับสนุนแนวทางดำเนินการของฝ่ายรัฐ<sup>6</sup>

รวมทั้งกำหนดความเร่งด่วนของการดำเนินงานที่สำคัญ คือ 1) สังคม จชต. มีความปลอดภัยและปกติสุข : กำหนดให้ กท. ร่วมกับ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก ประสาน สตช., มท. , ทสส. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มประสิทธิภาพการรักษาความปลอดภัยที่มุ่งลดเหตุรุนแรงในพื้นที่เป้าหมาย/กลุ่มเป้าหมาย ลดพื้นที่เขตอิทธิพลของกลุ่มคนร้ายและเฝ้าระวังความปลอดภัยให้แก่ประชาชน/ชุมชน โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้าน/ชุมชน ให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกับภาครัฐ อย่างใกล้ชิด รวมทั้งเร่งป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแทรกซ้อนอย่างต่อเนื่อง 2) การอำนวยความสะดวกในพื้นที่ จชต. : กำหนดให้ ยธ. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก เพื่อเร่งสร้าง ความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ โดยพัฒนากระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ให้เสมอภาค โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเสริมสร้างความตระหนักให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นธรรมและทั่วถึง 3) การเสริมสร้างความเข้าใจและการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง : กำหนดให้ กต. เป็นเจ้าภาพหลัก ร่วมดำเนินการที่มุ่งสร้างความเข้าใจ ในต่างประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดระดับปัญหาขึ้นเป็นวาระการประชุมระหว่างประเทศ ส่วนมิติภายในประเทศ ให้ร่วมกับกรมประชาสัมพันธ์ กำหนดแผนการดำเนินงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันดำเนินมาตรการต่างๆ ที่มุ่งสร้างความเข้าใจกับประชาชนไทยและภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ จชต. และพื้นที่อื่นๆ ภายในประเทศ สำหรับการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง กำหนดให้ สมช. เป็นเจ้าภาพหลัก จัดทำแผนดำเนินงานขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข ใน จชต. 4) การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน : กำหนดให้ มท. ร่วมกับ คอ.บต. เป็นเจ้าภาพหลัก เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่และทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง<sup>7</sup>

จากกรอบงานที่กล่าวมาข้างต้น แผนงานที่จัดทำเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จชต. จะจัดแบ่งลักษณะการปฏิบัติงานที่สำคัญออกเป็น 7 กลุ่มภารกิจงาน ดังนี้ 1) กลุ่มงานการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 2) กลุ่มงานการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ 3) กลุ่มงานสร้างความเข้าใจทั้งในและต่างประเทศ/เรื่องสิทธิมนุษยชน 4) กลุ่มงานการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม 5) กลุ่มงานพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่และคุณภาพชีวิตประชาชน 6) กลุ่มงานเพิ่ม

ประสิทธิภาพภาครัฐและการขับเคลื่อนนโยบาย และ 7) กลุ่มงานการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี<sup>8</sup>

ด้วยการจัดทำคำของบประมาณตามแผนงานแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จชต. มีหน่วยงานหลายหน่วยที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดให้เป็นการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ โดยมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่รับผิดชอบประกอบด้วย สมช., ศอ.บต. และ กอ.รมน. ให้ทุกหน่วยยึดถือกรอบในการจัดทำแผนงาน โครงการตามที่หน่วยเจ้าภาพได้กำหนดซึ่งกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย ในการนำแผนงาน โครงการเพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่ จชต. จะต้องให้ กอ.รมน. ภาค 4 สน.ให้ความเห็นชอบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกื้อกูลต่องานด้านความมั่นคง สำหรับกรอบเวลาในการจัดทำรายละเอียดของแผนงาน โครงการและความต้องการงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบปฏิทินงบประมาณที่สำนักงบประมาณได้กำหนดไว้แล้ว

#### **การจัดทำคำของบประมาณของ กอ.รมน.ภาค 4 สน.**

กอ.รมน. โดย กอ.รมน.ภาค 4 สน. ซึ่งเป็นหน่วยที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ รับผิดชอบในการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณเพื่อนำเรียนผ่านความเห็นชอบจากหน่วยในสายงานของ กอ.รมน. ในลักษณะคู่ขนานกับการบูรณาการจากหน่วยเจ้าภาพหลักของแผนงานบูรณาการฯ ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณประจำปี จะเริ่มดำเนินการก่อนล่วงหน้าประมาณ 1 ปี

กอ.รมน. โดย สปง.กอ.รมน. จะเป็นสำนักอำนวยการหลักในการจัดทำงบประมาณ โดยจะกำหนดปฏิทินการจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพื่อเป็นกรอบเวลาให้หน่วยขึ้นตรงจัดทำรายละเอียดเพื่อกลับกรองและรวบรวมจัดส่งสำนักงบประมาณ ที่สำคัญ เช่น 1) การพิจารณาทบทวน และปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรมและตัวชี้วัด เพื่อนำมาประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณของปีก่อน 3) จัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายเบื้องต้น (Pre-Ceiling) เป็นต้น<sup>9</sup>

ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในการส่งผ่านมาสู่การจัดทำแผนงาน โครงการและ ความต้องการงบประมาณ ของ กอ.รมน. กล่าวโดยสรุปก็คือการแปลงจาก ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 (ด้านความมั่นคง) เชื่อมโยงไปสู่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 12 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 ( การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ ) เพื่อส่งผ่าน ไปยัง ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ของ กอ.รมน. ในประเด็น ยุทธศาสตร์ที่ 1 ( ด้านความมั่นคง ) เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำ แผนงาน/ ผลผลิต/โครงการ/กิจกรรมในแต่ละปีงบประมาณ <sup>10</sup>

สำหรับความประสานสอดคล้องของโครงสร้างยุทธศาสตร์ กอ.รมน. กับโครงสร้าง งบประมาณของรัฐบาล <sup>11</sup> สรุปได้คือ โครงสร้างงบประมาณของรัฐบาล จากยุทธศาสตร์ จัดสรรนำไปสู่แผนงาน/แผนงานรอง ผลผลิต/โครงการ และ กิจกรรม ตามลำดับ สำหรับ โครงสร้างยุทธศาสตร์ กอ.รมน. จัดทำเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ แผนงาน และกิจกรรม ตามลำดับ

สายการงบประมาณของ กอ.รมน.ในการเสนอแผนงาน โครงการและความต้องการ งบประมาณที่หน่วยขึ้นตรงของ กอ.รมน. ต้องเสนอ ให้ส่วนที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้ความ เห็นชอบ โดย กอ.รมน.ภาค 4 สน. เสนอให้ ศปป.5 เพื่อตรวจสอบกลั่นกรองแล้วจัดส่งให้ สนย.ฯ พิจารณานำเรียนเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจัดส่งให้ สปง.กอ.รมน.เพื่อดำเนินการ ตามสายงานด้านงบประมาณต่อไป <sup>12</sup>

สำหรับการจำแนกแผนงาน โครงการของ แผนงานการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบใน พื้นที่ จชต. ของ กอ.รมน.ภาค 4 สน. สรุปได้ดังนี้ 1) งบประมาณ/โครงการ คิดเป็นร้อยละ 30 2 ) การกำลัง-พลและการดำเนินงาน( งบทรงชีพ ) คิดเป็นร้อยละ 60 และ 3) งบ บุคลากรภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ 10 ในส่วนของงบประมาณ / โครงการจะจัดอยู่ในกลุ่ม ของแผนบูรณาการฯ สำหรับส่วนเหลือจะจัดไว้ในแผนงานพื้นฐานและแผนงานบุคลากร ภาครัฐตามลำดับ

จากกระบวนการจัดทำงบประมาณตามแผนงานแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จชต. ที่ร้อยเรียงมาข้างต้น กรอบใหญ่คือการบูรณาการแผนงานโดยหน่วยงานเจ้าภาพ อันประกอบด้วย สมช., ศอ.บต. และ กอ.รมน. ( กอ.รมน.ภาค 4 สน. ) โดยวัตถุประสงค์หลักของการบูรณาการคือขจัดความซ้ำซ้อนของแผนงานที่จะนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ และการเพิ่มน้ำหนักงานที่จะเร่งเพื่อให้หน่วยปฏิบัติ ที่สามารถส่งผลให้เกิดการปฏิบัติที่เด่นชัดและตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งกระบวนการจัดทำงบประมาณ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 จนถึงปัจจุบัน มีการพัฒนาและปรับปรุงมาตามลำดับ แต่ก็มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคประชาสังคมและชุมชนในพื้นที่ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี ตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอความงบประมาณเบื้องต้น ซึ่งจะสามารถออกแบบรายละเอียดของแผนงานที่จะปฏิบัติได้ครอบคลุม รวมทั้งการถ่ายโอนอำนาจของการจัดทำค่าของงบประมาณให้หน่วยงานในระดับพื้นที่ ให้มีอำนาจที่เสนอความต้องการ บริหารและปฏิบัติแผนงาน โครงการได้อย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่งจะส่งผลของการปฏิบัติได้รวดเร็วมากกว่าที่ให้หน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้บริหารแผนงาน โครงการ เพราะมีความเข้าใจในพื้นที่ และความต้องการของประชาชนที่เกิดขึ้นในห้วงเวลานั้นได้ดีกว่า รวมทั้งการเน้นย้ำประเด็นการทบทวนผลการปฏิบัติต่อแผนงาน โครงการ ของปีงบประมาณที่ผ่านมา ก่อนที่จะเริ่มจัดทำค่าของงบประมาณในปีถัดไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการปรับปรุง พัฒนา และกรณีที่เป็นโครงการต่อเนื่องสามารถลดข้อผิดพลาดซ้ำได้

### **ความประสานสอดคล้องการใช้จ่ายงบประมาณกับหน่วยงานอื่นๆ**

ภาคการจัดทำงบประมาณจะมีประเด็นสำคัญของการจัดทำค่าของงบประมาณของแต่ละส่วนราชการคือจะต้องยึดโยงกับแผนการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นประการสำคัญ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า การคิดแผนเงินต้องยึดถือแผนงานเป็นหลัก ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแผนการปฏิบัติงานตามแผนงานแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จชต. ในปัจจุบัน ในภาพรวมของขั้นการแก้ไขปัญหาของ กอ.รมน.ยึดแนวทางการแก้ปัญหาตามยุทธศาสตร์ความมั่นคง จชต. พ.ศ.2560 – 2564 กำหนดกรอบเวลาการแก้ไขปัญหาไว้ 3 ระยะ 3 ชั้น คือ ระยะที่ 1 ขั้นการควบคุมสถานการณ์และยุติสภาพปัญหา ตั้งแต่ปี 2547

- 2553 ระยะที่ 2 ขั้นการปฏิบัติการเชิงรุกควบคู่กับการพัฒนา ตั้งแต่ปี 2554 -2562 และระยะที่ 3 ขั้นการเสริมสร้างสันติสุขและการพัฒนาที่ยั่งยืน ตั้งแต่ 2563 โดยปัจจุบันอยู่ในขั้นที่ 2 กำลังจะเปลี่ยนผ่านไปสู่ขั้นที่ 3 มีการปฏิบัติที่สำคัญ คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกำลังประจำถิ่น พลเรือนและตำรวจ เพื่อเข้ารับผิดชอบภารกิจเชิงรับ การบูรณาการแผนงาน/โครงการและงบประมาณของ 58 หน่วยงาน ให้ตอบสนองต่อความต้องการของพี่น้องประชาชนและการขับเคลื่อน ศปก.อ. ที่ได้กล่าวมาข้างต้นเพื่อให้มองภาพของการจัดแผนงาน โครงการต้องสอดคล้องกับขั้นการปฏิบัติของการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จชต<sup>13</sup>

กรณีของงบประมาณที่ กอ.รมน.ได้รับการจัดสรรจากสำนักงบประมาณและมีการโอนมาตั้งจ่ายที่ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ได้มีระเบียบ หลักเกณฑ์ หลักการ ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญคือหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบใน จชต.ของ กอ.รมน. ทั้งนี้เพื่อให้การเบิกจ่ายงบประมาณมีความเหมาะสม กระทรวงการคลัง ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่ควรกล่าวถึงคือ 1) เมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณ (เงินประจำงวด) จากสำนักงบประมาณแล้ว ให้ กอ.รมน. , กอ.รมน.ภาค 4 สน. ดำเนินการขอเบิกเงินกับกรมบัญชีกลางหรือสำนักงานจังหวัดได้ทันที เพื่อให้กรมบัญชีกลางส่งจ่ายเงินให้ กอ.รมน. และ กอ.รมน.ภาค 4 สน. เข้าบัญชีเงินฝากธนาคารตามจำนวนเงินที่ขอเบิกภายในวันทำการถัดไป 2) การจ่ายเงินและหลักฐานการจ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการหรือที่กระทรวงการคลังได้ให้ความตกลงไว้เป็นกรณีพิเศษ สำหรับการจ่ายเงิน ให้จ่ายเป็นเงินสดหรือเช็คได้ตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติงานโดยหลักฐานการจ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ<sup>14</sup> กล่าวโดยสรุปก็คือ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ( โดย กอ.รมน.ภาค 4 ) สามารถถอนเงินประจำงวดทั้งจำนวน ออกมาเข้าบัญชีของหน่วยได้นั่นเอง

นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่าย โดยกำหนดมอบอำนาจให้ ผอ.รมน.ภาค 4 ในการสั่งการและอำนวยการงบประมาณดังนี้ 1) โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในงบรายจ่ายใดๆ ภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน เพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการตาม

เป้าหมายที่ระบุใน พ.ร.บ.งบประมาณฯ 2) โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจ่ายในแผนงบประมาณเดียวกันจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณหรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว ไปใช้จ่ายในรายการใด ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความไม่สงบใน จชต.<sup>15</sup> ตลอดจนได้กำหนดอำนาจสั่งการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายให้กับ ผอ.รมน.ภาค 4 ดังนี้ 1) เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด 2) การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ในระเบียบแล้ว แต่ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด<sup>16</sup>

มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายพร้อมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินงานตาม มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561<sup>17</sup> ดังนี้ 1) ให้จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งให้สำนักงานงบประมาณภายในวันที่ 15 กันยายน 2560 2) ให้ส่วนราชการฯ จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในกรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 รวมทั้งบริหาร กำกับติดตามให้สอดคล้องกับเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณรายไตรมาส 3) ให้ส่วนราชการฯ เร่งโอนจัดสรรงบประมาณไปยังสำนักเบิกส่วนภูมิภาค อย่างช้าไม่เกินวันที่ 6 ตุลาคม 2560 4) ให้ส่วนราชการฯ รายงานผลสัมฤทธิ์และการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายเดือนและรายไตรมาส 5) ให้หัวหน้าส่วนราชการฯ ติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณโดยเคร่งครัด 6) ให้เร่งรัดก่อนนี้และเบิกจ่ายเงินกันไว้เบิกเหลือมปีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และที่สำคัญรัฐบาลโดยสำนักงานงบประมาณจะจัดทำมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณโดยจำแนกเป็นรายไตรมาส ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณ ใช้เป็นดัชนีชี้วัดผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด สำหรับเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ภาพรวม งบประมาณ ร้อยละ 96 ไตรมาสที่ 1 งบประมาณร้อยละ 30.29 ไตรมาสที่ 2 งบประมาณร้อยละ 22.00 ไตรมาสที่ 3 งบประมาณร้อยละ 22.00 ไตรมาสที่ 4 งบประมาณร้อยละ 21.71



ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดพอจะเห็นถึงการปฏิบัติในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ ภายหลังจากที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กระบวนการปฏิบัติ ก็จะดำเนินการไปตามระเบียบและขั้นตอนทางด้านงบประมาณที่กำหนด ทั้งนี้ประเด็นที่จะเป็นกรอบในการขึ้นการบริหารงบประมาณก็คือการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่หน่วยเจ้าของงบประมาณจะต้องดำเนินการจัดทำให้แล้วเสร็จก่อนที่จะถึงปีงบประมาณที่จะดำเนินการ โดยจัดส่งให้สำนักงบประมาณเพื่อใช้เป็นกรอบในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยเจ้าของงบประมาณว่าได้ดำเนินการไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้จัดทำไว้หรือไม่อย่างไร โดยในรายละเอียดของการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ จะดำเนินการแบ่งเป็นรายไตรมาส ( 1 ไตรมาส ระยะเวลาเท่ากับ 3 เดือน ) โดยเมื่อหน่วยเจ้าของงบประมาณได้ปฏิบัติตามแผนงานแล้วก็ต้องกำกับดูแลผลการเบิกจ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนการใช้จ่ายงบประมาณและต้องเป็นไปตามเป้าหมายการเบิกจ่ายที่รัฐบาลกำหนดไว้ในแต่ละรายไตรมาสด้วย จะเห็นได้ว่ากระบวนการทางด้านงบประมาณหน่วยที่เกี่ยวข้องได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติไว้ค่อนข้างละเอียด ทั้งนี้เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยเจ้าของงบประมาณเป็นไปด้วยความคุ้มค่าและเหมาะสมนั่นเอง

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 6<sup>18</sup> ได้บัญญัติให้ กอ.รมน. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายมิได้ประสงค์ให้ กอ.รมน. ( กอ.รมน.ภาค 4 ) มีระบบงบประมาณที่แยกต่างหากจากระบบการคลังของรัฐ ดังนั้นการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของ กอ.รมน.( กอ.รมน.ภาค 4 สน. ) จึงควรอยู่ภายใต้หลักการเดียวกันและมีมาตรฐานการถือปฏิบัติที่เป็นแบบอย่างเดียวกันกับส่วนราชการอื่น เพื่อเป็นการดำรงความเป็นเอกภาพของการจัดการงบประมาณของประเทศ กล่าวคือ ต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเขตพื้นที่ จชต. มีปัญหาความไม่สงบ อันมีความจำเป็นต้องบริหารในลักษณะเขตพิเศษเฉพาะกิจ เพื่อให้การแก้ไขปัญหา มีความคล่องตัวและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงบประมาณจึงได้ดำเนินการกำหนด

หลักเกณฑ์สำหรับการบริหารงบประมาณของ กอ.รมน.( กอ.รมน.ภาค 4 ) เพิ่มเติมตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น

เมื่อ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของแต่ละปีงบประมาณ หน่วยงานเจ้าของงบประมาณก็จะเริ่มปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้จัดทำไว้ก่อนล่วงหน้าตามที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งในชั้นการบริหารงบประมาณ อาจจะมีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ตามห้วงเวลาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

สำหรับ กอ.รมน.ภาค 4 สน.นั้น ผอ.รมน.ภาค 4 ได้กำหนดนโยบายด้านงบประมาณที่ให้ทุกหน่วยได้ยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดในการปฏิบัติงานในพื้นที่ จชต. ดังนี้.- 1) การใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด 2) การเบิกจ่ายงบประมาณ ให้ปฏิบัติด้วยความถูกต้อง ตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นไปตามมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายที่กำหนด 3) ให้แต่ละหน่วยมีการบูรณาการและบริหารจัดการงบประมาณตามวงเงินที่ได้รับอนุมัติไปแล้ว 4) การขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมระหว่างปี จะต้องมิเหตุผล ความจำเป็นและรายละเอียดครบถ้วน เพื่อเสนอไปยังหน่วยเหนือต่อไป 5) เพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมภายในเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่หน่วยงาน<sup>19</sup>

สำหรับกลไกการบริหารจัดการปัญหา จชต. มี 3 ระดับ กล่าวคือ 1) ระดับนโยบาย มี นรม./หน.คสช. เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหา ทั้งปวง โดยมี สมช. เป็นผู้ให้คำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย รวมทั้งการจัดทำนโยบายการแก้ไขปัญหาในห้วงเวลา 2) ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. (คปต.) มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการงานการแก้ไขปัญหา จชต. ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ และมีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. (สล.คปต.) กำหนดให้ ลมช. เป็นผู้อำนวยการ สล.คปต.ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. 3) ระดับหน่วยปฏิบัติ กำหนดให้

กอ.รมน.ภาค 4 สน. เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาคอ.รมน.ภาค 4 สน. ทั้งปวงในพื้นที่ ทั้งในมิติของงานด้านความมั่นคง งานด้านการพัฒนาและ คอ.บต. จัดให้มี คอ.บต.สน. เพื่อปฏิบัติงานร่วมกับ กอ.รมน.ภาค 4 สน.<sup>20</sup>

การจัดตั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคอ.รมน.ภาค 4 สน. (สล.คปต.) ได้มีการออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคอ.รมน.ภาค 4 สน. พ.ศ. 2559<sup>21</sup> ทั้งนี้ เพื่อเป็นการมอบอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการโอนงบประมาณได้อย่างคล่องตัว เป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการนำรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นเพื่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคอ.รมน.ภาค 4 สน.

กลุ่มงานในการบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคอ.รมน.ภาค 4 สน. ทั้ง 7 กลุ่มงาน ในทุกแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ต้องเชื่อมโยงกับกลยุทธ์และเป้าหมายดำเนินงานและสอดคล้องกับพื้นที่เป้าหมายเพื่อทำให้การแก้ปัญหาคอ.รมน.ภาค 4 สน. บรรลุวัตถุประสงค์ 4 ประการ ของแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาคอ.รมน.ภาค 4 สน. สรุปหากขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการฯ ฉบับนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ จะนำไปสู่การสร้างสันติสุข อย่างยั่งยืน ดังนั้นความประสานสอดคล้องของแผนงาน โครงการ ของหน่วยต่างๆที่ปฏิบัติในพื้นที่ จอ.รมน.ภาค 4 สน. จะเกิดขึ้นได้ก็ต้องยึดกรอบเป้าหมายร่วมกันในการปฏิบัติและหากในระหว่างปีงบประมาณที่ปฏิบัติมีเหตุอันไม่สามรถปฏิบัติตามแผน การปฏิบัติที่กำหนด ก็สามารถใช้เครื่องมือที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมาคือคณะผู้แทนพิเศษที่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ไปปฏิบัติในรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้มากกว่าหรือกรณีอื่น ๆ ตามที่ระเบียบกำหนดนั่นเอง

จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาคการบริหารงบประมาณซึ่งได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ล้วนแล้วแต่เป็นระเบียบ หลักการ ข้อบังคับและกฎหมายที่มุ่งประสงค์เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคอ.รมน.ภาค 4 สน. เป็นไปด้วยความถูกต้องและสอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานที่หน่วยต่างๆ ได้จัดทำขึ้น รวมทั้งเพื่อสนองตอบต่อพื้นที่นั้นๆ

สำหรับการใช้จ่ายงบประมาณของ กอ.รมน.ภาค 4 สน.เพื่อให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานรวมทั้งมีความประสานสอดคล้องกับหน่วยงานอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ จชต. นั้น ก็ได้ยึดถือกรอบที่หน่วยงานเจ้าภาพตามแผนบูรณาการฯ กำหนดไว้ โดยเฉพาะเป้าหมายร่วมของแผนบูรณาการฯ ทั้ง 4 เป้าหมาย โดยมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งถือว่าเป็นพันธกิจที่สำคัญของ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ที่จะส่งผ่านไปสู่เป้าหมายด้านการพัฒนาและสร้างสันติสุข เพื่อให้เกิดขึ้นในพื้นที่ จชต. ที่ยั่งยืนต่อไป แต่ปัญหาประการหนึ่งของการประสานสอดคล้องของแผนการปฏิบัติงานก็คือในมิติของการพัฒนาที่ยังไม่ไปในทิศทางที่เกื้อกูลต่อทางด้านความมั่นคง ดังนั้น การที่ภาครัฐได้จัดตั้งคณะผู้แทนพิเศษฯ เพื่อเพิ่มบทบาทในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณให้มีความสอดคล้องทั้งงานด้านการพัฒนาและงานด้านความมั่นคงให้ก้าวไปในทิศทางที่เสริมแรงซึ่งกันและกัน จึงเป็นความสำคัญอย่างหนึ่งของความต่อเนื่องในหน่วยงานเฉพาะกิจ รวมทั้งการมอบอำนาจด้านงบประมาณให้กับผู้บังคับหน่วยในพื้นที่ที่สามารถใช้อำนาจในการบริหารได้อย่างอนุโลมให้มีความต่อเนื่องต่อไปจนกระทั่งสถานการณ์ในพื้นที่เข้าสู่ขั้นที่ 3 ซึ่งถือว่าทุกอย่างก็จะเข้าสู่การปฏิบัติตามสถานการณ์ปกติตามความคาดหวังของทุกภาคส่วน

### ผลจากการใช้จ่ายงบประมาณต่อการลดจำนวนการก่อเหตุความรุนแรง

จากข้อมูลการเกิดเหตุที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงอันเนื่องมาจากกระทำของผู้ก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ จชต. จะปรากฏให้เห็นว่าภาพรวมสถานการณ์ในพื้นที่ มีจำนวนครั้งของการก่อเหตุความรุนแรงมากที่สุดในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งก็คือ 3 ปีนับจากเกิดเหตุการณ์ปล้นปืนที่กองพันพัฒนาที่ 4 และนับถัดจากปี พ.ศ. 2550 จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงก็มีการปรับลดลงมา ร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2551 นับจากนั้นก็คงจำนวนครั้งของความรุนแรงมาต่อเนื่องในระดับที่ใกล้เคียงกันอีก 6 ปี จนมาถึง พ.ศ. 2557 ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เข้ามาควบคุมและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน สถิติเหตุการณ์และการสูญเสียลดลงอย่างมีนัยสำคัญ<sup>22</sup>

เหตุการณ์ในภาพรวมลดลงอย่างชัดเจน อันเกิดจากปัจจัยประกอบหลายประการ ที่สำคัญคือเกิดจากการปฏิบัติการเชิงรุกของเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการถดถอย ทั้งจำนวนสมาชิกและขวัญกำลังใจ ประกอบกับในห้วงเวลา มีการบังคับใช้กฎหมายต่อภัยแทรกซ้อนอย่างเข้มงวด สามารถลดรอนการสนับสนุนของกลุ่ม ผกร. ขณะที่งานการเมือง ขป.กร. ได้เข้าปฏิบัติงานเชิงรุกในหมู่บ้านเสริมสร้างความมั่นคง ทำให้กลุ่ม ผกร. ถูกจำกัดเสรีในการปฏิบัติ ประกอบกับหน่วยงานรัฐได้แก้ปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้องอย่างต่อเนื่อง ขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาอย่างจริงจัง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของพี่น้องประชาชนในพื้นที่ ทำให้ประชาชนเห็นถึงความจริงใจและให้การสนับสนุนภาครัฐมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการบูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งส่งผลมาจากกระบวนการในการจัดทำงบประมาณตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นตามลำดับ

เมื่อพิจารณางบประมาณตามแผนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ย้อนหลังไป 4 ปีงบประมาณสรุปได้คือ ปีงบประมาณ 58 วงเงิน 25,686.55 ล้านบาท ปีงบประมาณ 59 วงเงิน 30,176.92 ล้านบาท ปีงบประมาณ 60 วงเงิน 12,510.11 ล้านบาท และปีงบประมาณ 61 วงเงิน 13,255.77 ล้านบาท<sup>23</sup>

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหา จชต. ก่อนการจัดทำแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหา จชต. ( ก่อนปี งบประมาณ. 2553 ) ต่อมารัฐบาลกำหนดให้มีแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อรองรับแผนงานที่สำคัญ ( agenda ) และในปีงบประมาณ 2560 กำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจัดทำงบประมาณเป็น 3 แผนงาน ประกอบด้วย 1) แผนงานพื้นฐาน (รวมเบี้ยเลี้ยงของกำลังพลที่ปฏิบัติในพื้นที่ ) 2) แผนงานยุทธศาสตร์ ( แผนงานบูรณาการ จชต.) 3) แผนงานบุคลากรภาครัฐ ( เงินค่าตอบแทนพิเศษรายเดือน ) ส่งผลให้ภาพรวมของงบประมาณตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

จากข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนการเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดจากกระทำของผู้ก่อเหตุรุนแรงจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวโน้มความรุนแรงมีทิศทางที่ลดลงอย่างชัดเจนภายใต้กรอบสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาประกอบร่วมกับแผนงาน โครงการและงบประมาณตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จขต. ที่มีการปรับแผนงานและงบประมาณให้มีความเหมาะสม ลดความซ้ำซ้อน มุ่งเน้นแผนงานและโครงการที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสอดคล้องกับพื้นที่เป้าหมายของหน่วยงานด้านความมั่นคง จากเดิมที่ ส่วนราชการพลเรือนเมื่อกำหนดแผนงาน โครงการแล้วก็ต่างคนต่างทำ ไม่มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่ตรงตามข้อมูลของหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งการที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณมีการโอนและหรือเปลี่ยนรายการงบประมาณที่กระทำได้อย่างจำกัด ผลที่เกิดจากการจัดตั้งผู้แทนพิเศษของรัฐบาลและมอบอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน จึงทำให้การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เมื่อพิจารณาข้อมูลจำนวนเหตุความรุนแรงกับแผนงาน โครงการและงบประมาณตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จขต. สามารถกล่าวได้ว่าเมื่อมีการบูรณาการแผนงานร่วมกัน ลดความซ้ำซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จขต. มีภาพรวมการแก้ไขปัญหาในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน และอาจจะกล่าวได้อีกอย่างว่า กรอบงบประมาณที่มากขึ้น มิได้สะท้อนถึงการแก้ไขปัญหาได้ดีเท่าการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จาก กรอบจำนวนเงินในปี พ.ศ. 2559 จำนวน สามหมื่นล้านบาทเศษ แต่เมื่อมีการปรับแผนงาน โครงการ และงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ จนส่งผลให้กรอบงบประมาณในปี พ.ศ. 2560 ปรับลดเหลือเพียง หนึ่งหมื่นห้าพันล้านบาทเศษ แต่จำนวนการก่อเหตุอันเกิดจากการกระทำของผู้ก่อเหตุรุนแรง ยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง

สรุปได้ว่าการปรับแผนงาน โครงการและงบประมาณที่มีประสิทธิภาพส่งผลในทิศทางที่ดี และเป็นอีกปัจจัยร่วมอย่างหนึ่งต่อการลดจำนวนเหตุการณ์การก่อความไม่สงบในพื้นที่ จขต. ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาของ ผอ.รมน.ภาค 4 ที่ให้ความสำคัญ

ในการขับเคลื่อนงานด้านเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ทำให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ “ มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ” ควบคู่กันไป ได้แก่ 1) การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชน, การลงทุนภาครัฐ ภาคเอกชน, นักธุรกิจ/ผู้ประกอบการ นักท่องเที่ยวให้มีความเชื่อมั่นในการเข้ามาลงทุนและท่องเที่ยวในพื้นที่ 2) การขับเคลื่อนงานด้านเศรษฐกิจ<sup>24</sup>

## บทสรุป

ด้วย กอ.รมน.ภาค 4 สน. เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน. ดังนั้น แนวทางการบริหารงบประมาณตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จชต. จึงมีกรอบที่ กอ.รมน. ได้จัดทำขึ้นมาเพื่อให้ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ถือปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ดี ในกระบวนการด้านงบประมาณนั้น จะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ 1) การจัดทำคำของบประมาณ 2) การบริหารงบประมาณ และ 3) การควบคุมและประเมินผล ดังนั้นในกระบวนการจัดทำคำของบประมาณ ซึ่งเป็นต้นน้ำที่จะส่งผ่านไปยังภาคการบริหารงบประมาณ จึงนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ภาคการจัดทำคำของบประมาณ จะต้องยึดโยงมาจากแผนการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นประการสำคัญ จึงกล่าวได้ว่าภาคการบริหารงบประมาณจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ย่อมมีปัจจัยมาจากความรอบคอบในภาคการจัดทำคำของบประมาณนั่นเอง

การจัดทำคำของบประมาณที่มีประสิทธิภาพและมีความรอบคอบในจัดทำแผนการปฏิบัติงาน เมื่อถึงขั้นการปฏิบัติและนำไปสู่การบริหารงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หน่วยงานก็สามารถที่จะปฏิบัติงานได้โดยทันที่ตามความพร้อม โดยเฉพาะในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ในทิศทางที่กลับกันเมื่อถึงกำหนดที่จะต้องปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงานแต่หน่วยไม่มีความพร้อม จึงจำเป็นต้องมีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณเพื่อให้การบริหารงบประมาณสอดคล้องตามห้วงเวลาของการปฏิบัติงาน แน่นนอนที่สุดการปฏิบัติเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามห้วงเวลาในการเบิกจ่ายงบประมาณซึ่งจะ

ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปสู่การที่หน่วยไม่สามารถผูกพันหรือเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณที่ภาครัฐกำหนด

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแนวทางการบริหารงบประมาณตามแผนงานของ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ที่จะมีประสิทธิภาพได้ จึงมาจากความรอบคอบในภาคการจัดทำคำของบประมาณที่สะท้อนได้ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่และสอดคล้องกับนโยบายตลอดจนกรอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จชต. การนำเอาภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำคำของบประมาณ จึงนับว่ามีความสำคัญต่อทิศทางในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่จะสะท้อนได้ถึงความต้องการในพื้นที่อย่างแท้จริง รวมทั้งการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้กับผู้บังคับหน่วยที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อเป็นการลดขั้นตอนก็จะทำให้การปฏิบัติและการเคลื่อนไหวของการเบิกจ่ายงบประมาณในพื้นที่ จะสามารถปฏิบัติได้อย่างคล่องตัวและทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับการบริการโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น

ขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการด้านงบประมาณ ที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณมักจะไม่ปฏิบัติกันอย่างจริงจัง คือขั้นตอนการติดตามและประเมินผล เพราะการติดตามและประเมินผล ต้องชี้ชัดให้ได้ว่าเมื่อใช้งบประมาณไปแล้ว ได้ผลผลิตและคุ้มค่ากับงบประมาณที่ได้รับหรือไม่ รวมทั้งการประเมินผลจะส่งผลกับคำขอในปีหน้าหรือปีถัดไป ตลอดจนการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้าสามปี การติดตามประเมินผลของส่วนราชการในปัจจุบันมักจะเป็นการติดตามประเมินผลที่เป็นไปตามรูปแบบ แต่ไม่ได้นำเอาผลการประเมินมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการจัดทำคำของบประมาณปีถัดไป นอกจากนี้ข้อสังเกตประการหนึ่ง เมื่อเริ่มโครงการ อนุมัติโครงการ พอจบโครงการ ก็ไม่ได้ประเมินผลว่าโครงการนั้นมันส่งผลอย่างไรต่อหน่วยงานหรือองค์กร

แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีบุคลากรที่จะขับเคลื่อนให้เกิดผลได้ตามที่คาดหวัง สำหรับโครงสร้างการจัดและการประกอบกำลังของ กอ.รมน.ภาค 4 สน. มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่สำคัญคือ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ตามความใน มาตรา 17 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อ



แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา 16 ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้ผู้อำนวยความสะดวกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติการกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะก็ได้ สำหรับโครงสร้าง อัตรากำลัง การบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ การกำกับติดตามหรือบังคับบัญชา ศูนย์อำนวยความสะดวกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยความสะดวกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้นำความในมาตรา 9 มาใช้บังคับกับศูนย์หรือหน่วยงานตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม โดยให้อำนาจของผู้อำนวยความสะดวกเป็นอำนาจของผู้อำนวยความสะดวกหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น

กอ.รมน.ภาค 4 สน. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 17 ของ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้หน่วยงานจัดส่งข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ยัง กอ.รมน.ภาค 4 สน. ในลักษณะการช่วยราชการเป็นปี ๆ สำหรับสายงานด้านประมาณการบรรจุกำลังพลใช้ลักษณะการสนธิกำลังที่ปฏิบัติในสายงานงบประมาณจากหน่วยในพื้นที่ ทภ.4 เป็นหลัก ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณจะมีการหมุนเวียนกำลังพลที่ปฏิบัติงาน ข้อขัดข้องประการหนึ่งคือ หน่วยต้นสังกัดไม่สามารถสนับสนุนกำลังพลให้อยู่ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องได้ตลอด ดังนั้นการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยั่งยืนไม่ใช่การแก้ไขเฉพาะหน้าเป็นรายปี ดังนั้นจึงสมควรกำหนดแนวทางในการบรรจุกำลังพลที่จะมาปฏิบัติงานในโครงสร้างการจัดของ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ที่เป็นการเฉพาะเจาะจงและชัดเจนถึงแหล่งที่มาของการบรรจุและประการสำคัญคือต้องคำนึงถึงความก้าวหน้าและแนวทางในการสร้างความเติบโตของกำลังพลในส่วนที่มาปฏิบัติงานในโครงสร้างการจัดของ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ทั้งนี้เพื่อจะส่งผลดี ทั้งในด้านความรักต่อองค์กรและจะก่อให้เกิดความเสียสละและทุ่มเทในการปฏิบัติงานเพื่อมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ จชต. ให้กลับคืนเข้าสู่ภาวะปกติและยั่งยืนต่อไป

## ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยส่วนบุคคลในครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาแนวทางการบริหารงบประมาณตามแผนงานของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้าไว้ 3 ประการ คือ ประการที่ 1 ความต่อเนื่องในการบูรณาการแผนงาน โครงการและงบประมาณ ร่วมกันของ กระทรวง กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจังหวัดและ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้มีการสนับสนุนเกื้อกูลต่อทางด้านความมั่นคง มิใช่เป็นแบบเมื่อครั้งในอดีต ที่ต่างฝ่ายต่างทำโดยไม่ได้มีความประสานสอดคล้องกันทั้งงานด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคง ประการที่ 2 การขับเคลื่อนแผนการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่ เช่น สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ส.ค.ปต.) , คณะผู้แทนพิเศษ ฯ และหน่วยงานระดับกระทรวง, กรม, จังหวัด ในการบูรณาการแผนงาน/โครงการและงบประมาณ ให้มีความสอดคล้องกับพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายของ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานในเชิงประจักษ์แก่ประชาชนในพื้นที่ ประการที่ 3 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนงานโครงการ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้คำนึงถึง แนวทางสันติวิธีเป็นพื้นฐานการคิดไว้เป็นประการสำคัญ เพราะอย่างไรแล้วแต่ ทุกลมหายใจและทุกจิตวิญญาณที่สูญหายไปในอดีต ล้วนแล้วแต่ เกิดขึ้น ตั้งอยู่ ดับไป บนผืนแผ่นดินไทยทั้งสิ้น