



การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชาการจัดการ  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชาการจัดการ  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

THE MODEL DEVELOPMENT FOR SUPPORTING GOOD GOVERNANCE  
OF THE NATIONAL BUDGET PROCESS



By  
Mr. Jaroenpong Suppatheerathada

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree  
Doctor of Philosophy Program in Management  
Graduate School, Silpakorn University  
Academic Year 2016  
Copyright of Graduate School, Silpakorn University

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร อนุมัติให้วิทยานิพนธ์เรื่อง “การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน” เสนอโดย นายเจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ

.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปานใจ ธารทัศน์วงศ์)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.....

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์ พรชัย เทพปัญญา
2. อาจารย์ ดร.รัชนิภา สายอุบล

คณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.พิทักษ์ ศิริวงศ์)

...../...../.....

..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล)

...../...../.....

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีระวัฒน์ จันทิก)

...../...../.....

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ พรชัย เทพปัญญา)

...../...../.....

..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.รัชนิภา สายอุบล)

...../...../.....





54604917: สาขาวิชาการจัดการ

คำสำคัญ: ธรรมนูญ / กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน / ธรรมนูญในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน / รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมนูญ

เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา: การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมนูญในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน. อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์: รศ. พรชัย เทพปัญญา และ อ.ดร.รัชนิภา สายอุบล. 306 หน้า.

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) พัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมนูญในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย และ 2) ประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมนูญในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) และใช้วิธีการวิจัยแบบพหุวิธี (Multi Methods) มี 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (R1) ศึกษาข้อมูล เอกสาร และงานวิจัยเพื่อสังเคราะห์และออกแบบร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมนูญในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (D1) พัฒนาร่างรูปแบบให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ ด้านธรรมนูญในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนมีความเหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐไทย โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ขั้นตอนที่ 3 การวิจัย (R2) ทดลองใช้รูปแบบกับหน่วยงานนำร่องและเก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์ และขั้นตอนที่ 4 การพัฒนา (D2) ประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบโดยใช้การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อนำผลมาใช้พัฒนารูปแบบให้เกิดความเหมาะสมกับการนำไปใช้ต่อไป

ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมนูญในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐและมีความเป็นไปได้ในการนำไปใช้กับส่วนราชการมีองค์ประกอบได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง 23 ประเด็น และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมนูญ 76 ข้อ และผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านนโยบาย ควรกำหนดให้การส่งเสริมสนับสนุนธรรมนูญในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นนโยบายสาธารณะและวาระแห่งชาติ ควรมีกลไกหรือหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบการขับเคลื่อนการสร้างธรรมนูญ ควรสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการสร้างธรรมนูญและควรมีการพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องงบประมาณให้รองรับการสนับสนุนธรรมนูญ 2) ด้านการนำไปปฏิบัติ ควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับธรรมนูญ ควรขับเคลื่อนการนำรูปแบบไปใช้ในเชิงรุก ควรกำหนดเป้าหมายและวางแผนการขับเคลื่อนรูปแบบอย่างมุ่งเป้า ควรจัดทำคู่มือการใช้งานรูปแบบ และควรติดตามประเมินผลการนำรูปแบบไปใช้งาน 3) สำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ควรวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาตัวชี้วัดและหลักเกณฑ์การประเมินผลการมีธรรมนูญในกระบวนการงบประมาณ และควรวิจัยในกลุ่มตัวอย่างอื่นหรือในเชิงกว้างหรือเชิงลึกเพื่อพัฒนารูปแบบให้เกิดความสมบูรณ์

สาขาวิชาการจัดการ

ลายมือชื่อนักศึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ 1..... 2.....

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

ปีการศึกษา 2559

54604917: MAJOR: MANAGEMENT

KEY WORDS: GOOD GOVERNANCE / BUDGET PROCESS / GOOD BUDGETARY GOVERNANCE.

MODEL DEVELOPMENT FOR SUPPORTING GOOD GOVERNANCE.

JAROENPONG SUPPATHEERATHADA: THE MODEL DEVELOPMENT FOR SUPPORTING GOOD GOVERNANCE OF THE NATIONAL BUDGET PROCESS. THESIS ADVISORS: ASSOC. PROF. PONCHAI DHEBPANYA AND RATCHANIPA SAI-UBOL, Ph.D. 306 pp.

This research and development (R & D) with an integration of multi methods aims to 1) develop a model to support a good governance in the budget process that is appropriate to the context of the Thai public sectors management, and 2) evaluate the feasibility of using the model to support good governance in the budgeting process of public sectors, non-government organizations, and other government organizations.

The 4 steps of the R & D were carried out including; 1) literature review, synthesis, and drafting the model (R1), 2) developing a draft model in accordance with problems and needs of a good governance in the budget process of Thailand by using Delphi technique (D1), 3) pilot study using interview (R2), 4) assessment the feasibility and appropriateness of the model using focus group, and developing the model (D2).

The results showed that the components of the model supporting a good governance in the budget process that was appropriate to the context of the Thai public sectors management included principle, objectives, 23 guiding issues, and 76 guidance to supporting the good governance. The researcher proposed three recommendations including 1) policy (building public policy/national agenda in promoting and supporting the creation of good governance in the budget process, setting a mechanism or hosting organization to be responsible for driving the good governance, and encouraging a public participation in building the good government), 2) the model implementation (providing correct understanding about good governance, promoting proactive working, setting goals and planning with goal-driven model, creating a guidelines manual, and monitoring and evaluation, 3) suggestions for further research (doing research on the development of indicators and assessment's criteria of the good governance in the national budget process, and studying in the different sample or running in-depth or wide research.

---

Program of Management

Graduate School, Silpakorn University

Student's signature.....

Academic Year 2016

Thesis Advisors' signature 1..... 2.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความช่วยเหลือของรองศาสตราจารย์พรชัย เทพปัญญา และอาจารย์ ดร.รัชนิภา สายอุบล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ในการทำวิจัย อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการทำนิพนธ์อีกด้วย และผู้บริหารสำนักงบประมาณ ผู้บริหารส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ สื่อมวลชน ที่ปรากฏชื่อนามในวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์รับเป็นผู้เชี่ยวชาญให้ข้อมูลตามเทคนิคเดลฟาย การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกในการทำนิพนธ์วิจัยนี้ รวมทั้งเจ้าของข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่ผู้วิจัยนำมาใช้หรืออ้างอิงด้วย ตลอดจนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.พิทักษ์ ศิริวงศ์ คณบดีคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร อาจารย์ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้าและสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีระวัฒน์ จันทิก รองคณบดีฝ่ายแผนงานและประกันคุณภาพ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร ในฐานะประธานคณะกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบวิทยานิพนธ์ ตามลำดับ ที่ได้ให้ความกรุณาตรวจสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำในการปรับปรุงและแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ นอกจากนี้ขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานในสำนักงบประมาณทุกคนที่เป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จด้วยดี

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณนางสาววัลย์รัตน์ ศรีอรุณ รองประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและอดีตผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ประธานคณะกรรมการกองทุนพัฒนาข้าราชการและเพิ่มศักยภาพสำนักงบประมาณ ตลอดจนผู้บริหารสำนักงบประมาณในฐานะกรรมการกองทุนทุกท่านที่เห็นความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรบุคคลโดยจัดให้มีทุนการศึกษาในระดับปริญญาเอกสำหรับบุคลากรของสำนักงบประมาณ รวมทั้งสอบคัดเลือกและพิจารณาอนุมัติทุนการศึกษาดังกล่าวให้แก่ผู้วิจัยเพื่อศึกษาเล่าเรียนในหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร ขอขอบพระคุณบิดาผู้ล่วงลับก่อนที่จะทันได้เห็นผลสำเร็จทางการศึกษานี้และมารดาผู้เอาใจใส่ในการศึกษาของบุตร พี่ๆ ภรรยาและบุตรที่สนับสนุนการศึกษาเล่าเรียนและ การทำนิพนธ์วิจัยนี้เป็นอย่างดี ตลอดจนให้กำลังใจผู้วิจัยเสมอมาตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จการศึกษา

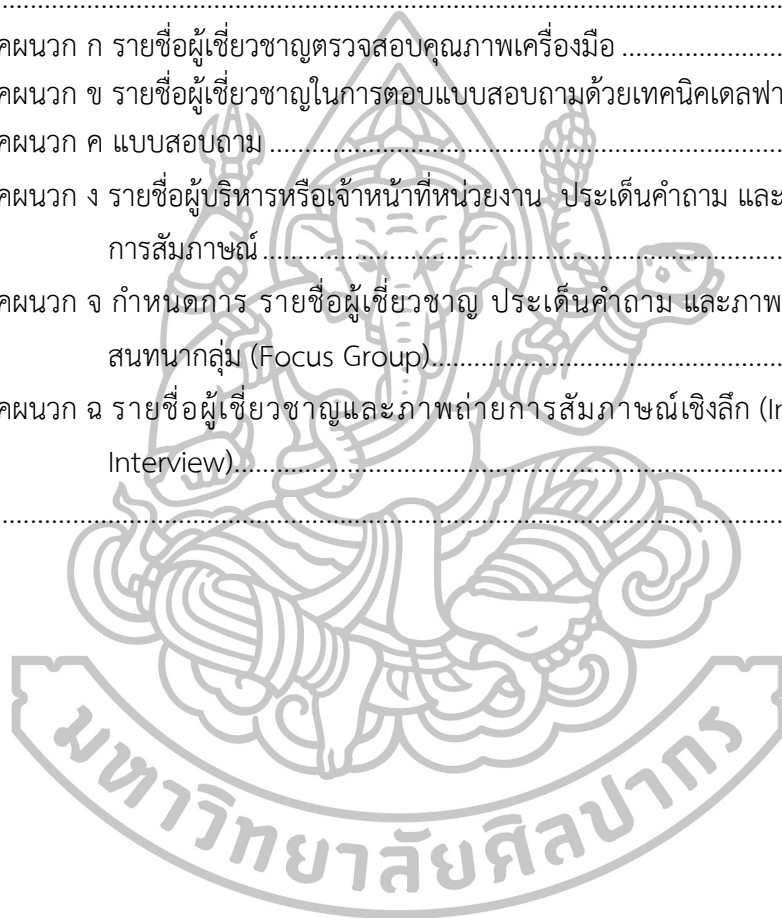
## สารบัญ

		หน้า
	บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
	บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
	กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
	สารบัญตาราง.....	ฎ
	สารบัญภาพ.....	ฏ
	สารบัญแผนภูมิ.....	ท
	บทที่	
1	บทนำ.....	1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
	คำถามของการวิจัย.....	9
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	10
	ขอบเขตของการวิจัย.....	10
	นิยามศัพท์เฉพาะ.....	12
	ประโยชน์ที่ได้รับ.....	13
2	วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	14
	ส่วนที่ 1 งบประมาณแผ่นดิน.....	14
	ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน.....	14
	ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน.....	17
	หลักการและหน้าที่ของงบประมาณแผ่นดิน.....	18
	ระบบงบประมาณแผ่นดิน.....	20
	กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	24
	การจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่.....	45
	การจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชาย.....	48
	สรุป.....	50
	ส่วนที่ 2 ธรรมาภิบาล.....	50
	ความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาล.....	51
	ความเป็นมาของธรรมาภิบาลในประเทศไทย.....	52
	ความหมายของธรรมาภิบาล.....	58
	องค์ประกอบของธรรมาภิบาล.....	64
	ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ.....	66
	ธรรมาภิบาลทางการคลังและงบประมาณ.....	69

บทที่	หน้า
	สรุป..... 72
	ส่วนที่ 3 การจัดการภาครัฐแนวใหม่..... 73
	ความเป็นมาของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่..... 73
	หลักการและองค์ประกอบของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่..... 74
	การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้กับการปฏิรูประบบ ราชการไทย..... 76
	สรุป..... 79
	ส่วนที่ 4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง..... 79
	ส่วนที่ 5 สรุปผล..... 105
3	วิธีดำเนินการวิจัย..... 113
	ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย..... 113
	การวางแผนและจัดทำโครงร่างการวิจัย..... 113
	การดำเนินการวิจัย..... 113
	การรายงานผลการวิจัย..... 127
	สรุป..... 127
4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล..... 128
	ขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) การศึกษาข้อมูล เอกสารและงานวิจัย เพื่อสังเคราะห์ผล และนำไปออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุน การมีธรรมาภิบาลในกระบวนการ งบประมาณแผ่นดิน..... 128
	ผลการสังเคราะห์ข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับงบประมาณ..... 128
	ผลการออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลใน กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน..... 162
	ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (Development : D1) การพัฒนารูปแบบเพื่อ สนับสนุน การมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน..... 179
	ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับร่างรูปแบบเพื่อ สนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ..... 179
	ขั้นตอนที่ 3 การวิจัย (Research : R2) การทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการ มีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่พัฒนาขึ้น..... 212
	สรุปผลการทดลองใช้รูปแบบกับหน่วยงานนำร่อง..... 213

	ขั้นตอนที่ 4 การพัฒนา (Development: D2) การประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ.....	220
	สรุปประเด็นการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ.....	220
	สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในกระบวนการงบประมาณ.....	226
5	สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	231
	สรุปผลการวิจัย.....	233
	การพัฒนาแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย.....	233
	การประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ.....	245
	อภิปรายผล.....	249
	หลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	250
	ประเด็นนำทางและแนวทางของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	251
	การร่างรูปแบบจากผลการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยร่วมสมัยที่ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	ข251
	ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญจากการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย.....	252
	การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ.....	253
	การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ.....	254

	หน้า
ข้อเสนอแนะการวิจัย.....	255
ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย .....	255
ข้อเสนอแนะด้านการนำไปปฏิบัติ .....	256
ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป .....	258
รายการอ้างอิง .....	259
ภาคผนวก.....	270
ภาคผนวก ก รายชื่อผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ .....	271
ภาคผนวก ข รายชื่อผู้เชี่ยวชาญในการตอบแบบสอบถามด้วยเทคนิคเดลฟาย .....	273
ภาคผนวก ค แบบสอบถาม .....	275
ภาคผนวก ง รายชื่อผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงาน ประเด็นคำถาม และภาพถ่าย การสัมภาษณ์ .....	292
ภาคผนวก จ กำหนดการ รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ ประเด็นคำถาม และภาพถ่ายการ สนทนากลุ่ม (Focus Group).....	297
ภาคผนวก ฉ รายชื่อผู้เชี่ยวชาญและภาพถ่ายการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview).....	302
ประวัติผู้วิจัย .....	306



## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนทั้งหมดเมื่อเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนา มนุษย์ตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ของ จังหวัดตามระดับการพัฒนา.....	8
2	การเปรียบเทียบระบบงบประมาณแผ่นดินแบบต่าง ๆ .....	23
3	แนวทางการวิเคราะห์งบประมาณ จำแนกตามประเภทงบรายจ่าย และข้อกำหนดอื่น ๆ ...	30
4	คำหรือศัพท์และการให้ความหมายธรรมาภิบาล (Good Governance) ของ นักวิชาการไทย.....	61
5	สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการนำไปใช้การวิจัย .....	106
6	หลักธรรมาภิบาลและหลักธรรมาภิบาลงบประมาณจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	112
7	สรุปวิธีดำเนินการวิจัยขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) การศึกษาข้อมูล เอกสารและงานวิจัยเพื่อสังเคราะห์ผลและนำไปออกแบบและยกร่างรูปแบบ เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล .....	116
8	สรุปวิธีดำเนินการวิจัยขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (Development : D1) การพัฒนาร่าง รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	121
9	สรุปวิธีดำเนินการวิจัยขั้นตอนที่ 3 การวิจัย (Research : R2) การทดลองใช้รูปแบบ เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกับ หน่วยงานนำร่อง.....	124
10	สรุปวิธีดำเนินการวิจัยขั้นตอนที่ 4 การพัฒนา (Development: D2) การประเมิน ความเป็นไปได้และความเหมาะสม ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมี ธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ .....	126
11	การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลใน กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน .....	130
12	การแจกแจงประเด็นข้อค้นพบและความถี่ของผลการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและ งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจำแนกตามกรอบหลัก ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือทศธรรม .....	152
13	หลักและองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี .....	156
14	หลักการและองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่.....	157
15	หลักธรรมาภิบาลในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์.....	159
16	กรอบแนวคิดการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างระบบงบประมาณที่มี ประสิทธิภาพภายใต้ หลักธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณ (ปี 2559 – 2560).....	160
17	หลักการและวัตถุประสงค์ของร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลในระบบและ กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน .....	164



ตารางที่		หน้า
18	การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการ งบประมาณแผ่นดิน.....	166
19	สรุปหลักและองค์ประกอบของธรรมาภิบาลและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี .....	178
20	ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (จำนวน 17 คน).....	180
21	แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของคำตอบตามความคิดเห็นของ ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับ “หลักการและวัตถุประสงค์” ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการ มีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน .....	182
22	แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและ แนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	183
23	ผลการพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ แผ่นดินโดยใช้เทคนิคเดลฟาย.....	204
24	ลักษณะของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการ งบประมาณ แผ่นดินไปทดลองใช้ของหน่วยงานนำร่อง 3 แห่ง.....	217
25	องค์ประกอบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการ งบประมาณแผ่นดิน.....	236



## สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	เข้าพบ นางสาวกนกวลี ชูชัยยะ เลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสัมภาษณ์ นางสาวทริศญา บุญจำรูญ รองสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้บริหารหน่วยงานนำร่องทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน .....	295
2	สัมภาษณ์ นายพงศกร มงคลหมู่ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอสมนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้บริหารหน่วยงานนำร่องทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน .....	295
3	สัมภาษณ์ ดร.ทวิศักดิ์ ธนเดโชพล ผู้อำนวยการกองแผนงาน กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้บริหารหน่วยงานนำร่องทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน .....	296
4	การสนทนากลุ่ม (Focus Group) เรื่อง การประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินสำหรับนำไปใช้ในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย ....	301
5	นายสวาท ธีระรัตนกุลชัย, ประธานหอการค้าอุดรธานี และกรรมการหอการค้าไทย สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2559 .....	304
6	นายนิพนธ์ บุญญามณี, นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา. สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2559 .....	304
7	นายฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ, นายกเทศมนตรีเมืองศรีสะเกษ. สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2559 .....	305
8	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ ดำริชอบ, คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า). สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2559 .....	305

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1	สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของประเทศไทย ในรอบ 58 ปี (ปี 2502 – 2559).....	7
2	หลักการงบประมาณแผ่นดิน 6 ประการ .....	19
3	ขั้นตอนหรือกิจกรรมสำคัญของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน .....	25
4	ขั้นตอนหรือกิจกรรมหลักของขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ.....	27
5	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร ....	34
6	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา.....	35
7	กิจกรรมในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ.....	42
8	สรุปขั้นตอนที่สำคัญของการควบคุมงบประมาณ.....	45
9	การบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัด .....	47
10	กระบวนการจัดทำงบประมาณที่คำนึงมิติหญิงชาย.....	49
11	สรุปการวางแผนพัฒนาประเทศ แผนฯ 1 – 10 .....	56
12	ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกประชารัฐที่ดีและส่วนต่าง ๆ ของสังคม.....	60
13	กรอบแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาครัฐเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน .....	69
14	สรุปขั้นตอนการดำเนินการวิจัย.....	114
15	ภาพรวมของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินและจำนวนประเด็นข้อค้นพบ.....	151
16	การแจกแจงความถี่ของประเด็นข้อค้นพบของผลการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจำแนกตามกรอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือทศธรรม .....	153
17	กรอบการออกแบบและยกกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	163
18	คำมัธยฐานตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อความเหมาะสมของ “ประเด็นนำทาง” จำนวน 23 ข้อ ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน .....	201
19	คำมัธยฐานตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อความเหมาะสมของ “แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล” จำนวน 79 ข้อ ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน .....	202
20	สังเคราะห์ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกจำแนกตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน .....	230
21	แนวทางที่ใช้สำหรับการออกแบบและยกกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	234

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับเนื่องจากอดีตสู่ปัจจุบันประเทศไทยผ่านวิกฤตการณ์ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมาได้หลายต่อหลายครั้งด้วยความยากลำบาก รวมทั้งวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับประเทศ โดยเฉพาะทำให้เกิดผลกระทบที่เป็นความเสียหาย และได้ฝากบทเรียนสำหรับนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี นักวิชาการและราชกรอวุโส ได้กล่าวถึงวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ของประเทศไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ที่ต้องเผชิญในระยะที่ผ่านมาว่าเปรียบเสมือนคลื่นลูกแล้วลูกเล่าที่ถาโถมเข้ามาทำความเสียหายให้แก่ประเทศ โดยจำแนกคลื่นแห่งวิกฤตการณ์ของไทยที่ผ่านมามีจำนวน 4 ลูก ได้แก่ คลื่นลูกที่ 1 คือ วิกฤตการณ์ที่เกิดจากการศึกสงครามกับพม่า คลื่นลูกที่ 2 คือ วิกฤตการณ์ที่เกิดจากภัยคุกคามของจักรวรรดินิยมมหาอำนาจชาติตะวันตกในยุคการล่าอาณานิคม คลื่นลูกที่ 3 คือ วิกฤตการณ์ที่เกิดจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของคนไทยในชาติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองในช่วงสงครามเย็น และคลื่นลูกที่ 4 เป็นวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศในปัจจุบัน โดยเป็นคลื่นลูกใหญ่และมีความรุนแรงมากที่สุด โดยเรียกวิกฤตการณ์ดังกล่าวว่าเป็น “มหาวิกฤตสยาม” ซึ่งมีผลกระทบคุกคามประเทศไทยในทุกด้านและมีความเชื่อมโยงทั้งการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น คลื่นลูกที่ 4 ดังกล่าวนับเป็นวิกฤตการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดที่ประเทศไทยเคยเผชิญมา และหาทางออกจากวิกฤตการณ์ได้ยากอีกด้วย ทั้งนี้ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้เสนอยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปประเทศไทยเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ของประเทศดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 10 ด้านที่สำคัญ และด้านหนึ่งในจำนวนดังกล่าวก็คือ ธรรมาภิบาลของการเมือง การปกครอง และระบบความยุติธรรม (ประเวศ วะสี, 2552: 1)

การปฏิรูปประเทศไทยเพื่อแก้ปัญหามหาวิกฤตสยามดังกล่าวข้างต้นด้วยธรรมาภิบาล (Good Governance) ของการเมือง การปกครอง และระบบความยุติธรรม นับเป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากในระยะที่ผ่านมาประเทศไทยได้รับความเสียหายจากการขาดธรรมาภิบาลในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการเมือง การปกครอง และการยุติธรรม ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประเทศอย่างรอบด้าน ทั้งนี้ ผลกระทบจากการขาดธรรมาภิบาลของประเทศไทยเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาและวิกฤตการณ์อื่นตามมาโดยวิกฤตการณ์ที่มีสาเหตุมาจากการขาดธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยและมีการทวีปยกขึ้นมากล่าวถึงมากที่สุด ก็คือ วิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเงินของไทยที่เกิดขึ้นในช่วงกลางปี พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อทุกภาคส่วนในประเทศไทยและมีผลต่อเนื่องอีกหลายปีหลังจากวิกฤตการณ์ด้วย

วิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเงินของไทยดังกล่าวข้างต้น แม้เกิดขึ้นและผ่านมาเป็นระยะเวลาเวลามากกว่า 18 ปีแล้ว แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงจดจำได้ โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากวิกฤตการณ์ เนื่องจากได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวางต่อระบบเศรษฐกิจของ

ประเทศไทยและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน ตลอดจนได้ฝากบทเรียนมากมายให้แก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยหากได้มีการศึกษากันอย่างจริงจังเพื่อการระมัดระวังและป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์หวนกลับมาเกิดขึ้นและซ้ำรอยเดิมอีกครั้ง ทั้งนี้ วิกฤตการณ์ดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นมาจากการก่อหนี้ของภาคเอกชน ขณะที่การดำเนินนโยบายการเงินของรัฐก็มีส่วนทำให้ปัญหาการก่อหนี้บานปลายอย่างแทบจะไม่มีขีดจำกัด (คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ, 2541: 4) โดยสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดมาจากภาครัฐขาดความสามารถในการปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศมีความบกพร่อง ความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนรวมถึงการทุจริตและการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การขาดระบบ กลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยที่ระบบกลไกและกฎเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมซ้ำรุดบกพร่องและไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง จนไม่สามารถกำกับดูแลและเตือนภัยล่วงหน้าถึงวิกฤตการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถคาดการณ์ให้รับรู้ถึงผลกระทบที่พึงเกิดกับระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเมื่อเผชิญกับวิกฤตการณ์ดังกล่าว และได้รับผลกระทบแล้วระบบและกลไกดังกล่าวก็ยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการของภาครัฐและภาคเอกชนได้อย่างทันท่วงทีต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ประการที่สอง ความถดถอยของกลุ่มข้าราชการประจำที่เรียกว่าเทคโนแครต (Technocrats) หรือกลุ่มข้าราชการที่มีความรู้ทางด้านการบริหารจัดการ เศรษฐกิจและทำงานในหน่วยงานภาครัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น (เสนาะ อุณาภูล, 2556: 7) โดยในอดีตที่ผ่านมากลุ่มข้าราชการเทคโนแครตดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะ ผลักดัน และชี้แนะต่อการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ แต่ภายหลังจากสิ้นสุดลงของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2531 นับเป็นจุดสิ้นสุดยุคทองของกลุ่มข้าราชการเทคโนแครต หลังจากนั้นบทบาทของข้าราชการกลุ่มดังกล่าวก็ได้ถูกกลดลงและถดถอยเรื่อยมาจนขาดศักยภาพในการทำหน้าที่เช่นอดีต ตลอดจนไม่มีบทบาทหลักในการป้องกันรับมือและแก้ไขปัญหาในวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเงินของประเทศได้ ประการที่สาม ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนของไทยมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใสตรวจสอบได้ จึงส่งผลให้ตัวระบบเองไม่มีประสิทธิภาพ ขาดข้อมูลย้อนกลับและเปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดความฉ้อฉลผิดจริยธรรมในวิชาชีพขึ้น ประการที่สี่ ประชาชนส่วนใหญ่ขาดการรับรู้ในข้อมูลข่าวสารขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นไปของสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจนจึงทำให้ไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการแก้ไขปัญหา และประการที่ทำให้ปัญหาการขาดธรรมาภิบาล มีการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชนซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีรูปแบบของการร่วมกันการกระทำทุจริตอย่างเป็นกระบวนการ

จากสาเหตุของวิกฤตการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาข้างต้น จึงทำให้ภายหลังจากวิกฤตการณ์ได้เกิดความตระหนักถึงปัญหาการขาดธรรมาภิบาลอย่างเด่นชัด (จรัส สุวรรณเวลา, 2546: 4) ดังนั้น รัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องจึงได้เข้ามาให้ความสำคัญกับการวางมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าวซ้ำรอยเกิดขึ้นอีกด้วยการมุ่งแก้ไขที่สาเหตุ

ของวิกฤตการณ์ซึ่งเป็นรากเหง้าของปัญหา โดยการดำเนินการดังกล่าวประการหนึ่ง คือ ด้านการเสริมสร้างกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาครัฐและภาคเอกชนของไทย เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความบกพร่องความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการของประเทศซึ่งเป็นสาเหตุที่สำคัญของวิกฤตการณ์ดังกล่าว

การเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในประเทศบรรลุจุดหมายสูงสุดเมื่อได้มีการยอมรับและนำหลักธรรมาภิบาลไปบัญญัติไว้เป็นหลักการและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปรากฏในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นธรรมาภิบาลของรัฐ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญที่มุ่งสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลสำหรับประเทศและสังคมไทยโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีสิทธิ์และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การมุ่งพัฒนาระบบราชการไทยให้มีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นความมีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนได้ และต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทดแทน ก็ได้รับช่วงเจตนารมณ์ของการมุ่งสร้างธรรมาภิบาลดังกล่าวไปสานต่อโดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรากฏตามหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 74 วรรคหนึ่ง “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และ (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากหลักธรรมาภิบาลปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ยังได้มีการนำมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 โดยมีสาระสำคัญของบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์มุ่งให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน ซึ่งเป็นหลักการของธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของภาครัฐ นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวด้วย รวมทั้งยังได้กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผย

ข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการธรรมาภิบาลข้างต้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการเพื่อสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติให้บรรลุตามหลักการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ต่อมาได้มีการนำเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ไปตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น เพื่อขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยพระราชกฤษฎีกา มาตรา 6 บัญญัติให้ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 7 ประการ ได้แก่ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ 3) ประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันสมัย 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลได้ขยายไปถึงการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะในการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 - 2544 เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางในการปฏิรูประบบราชการที่ครอบคลุมด้านต่าง ๆ และได้มีการกำหนดแผนงานหรือรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จำแนกเป็น 5 แผนงาน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2555: 2 - 4) ได้แก่ ด้านที่ 1 แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ ด้านที่ 2 แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ ด้านที่ 3 แผนงานปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล ด้านที่ 4 แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมายและด้านที่ 5 แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

การปฏิรูประบบราชการตามแผนงานด้านต่าง ๆ ของแผนแม่บทดังกล่าวข้างต้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐของไทยมีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็น ปรับปรุงวิธีการบริหารราชการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน อำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนงานดังกล่าว จึงได้มีการเตรียมการด้านต่าง ๆ โดยการเตรียมการประการหนึ่ง คือ การวางกรอบการปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้บังคับสำหรับเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการที่ต้องนำไปปฏิบัติตาม ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดถึงเป้าหมายต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการที่ดี พร้อมทั้งรายละเอียดและวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้น (สงขลา วิชัยชิตะ, 2547: 8 - 9) โดยหลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีองค์ประกอบที่สำคัญ กล่าวคือ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนการบริหารราชการโดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการปฏิบัติงาน การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนในการบริหารราชการ การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันสมัย สถานการณ์ปัจจุบัน ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างแท้จริง และการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 – 2544 ในด้านที่ 2 แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การปรับปรุงระบบงบประมาณจากเดิมไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System: PBBS) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้งบประมาณเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน (สำนักงบประมาณ, 2546: 107-108) และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญ จำนวน 5 ประการ โดยหลักการที่สำคัญ ประการหนึ่ง คือ ระบบงบประมาณต้องมุ่งเน้นหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยมีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่ โปร่งใส และตรวจสอบได้ เป็นต้น (สำนักงบประมาณ, 2546: 9; วลัยรัตน์ ศรีอรุณ, 2552: 7) ดังนั้น กล่าวได้ว่าการปรับปรุงระบบงบประมาณจากเดิมเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลและสำนักงบประมาณมีเป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ทำให้การจัดการงบประมาณของประเทศมีธรรมาภิบาลหรือมีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นั่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการปฏิรูประบบราชการภายใต้ตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 -2544 และสอดคล้องกับความพยายามของทุกภาคส่วนในอันที่จะดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขที่สาเหตุอันเป็นที่มาของวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเงินในปี พ.ศ. 2540 โดยมีเป้าหมายของการดำเนินการไปที่การมุ่งเสริมสร้างกลไกและกฎเกณฑ์ตามหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้นในระบบงบประมาณภาครัฐของไทยซึ่งการปรับเปลี่ยดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของสำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางด้านการงบประมาณของประเทศเพื่อให้ระบบงบประมาณเป็นส่วนสำคัญต่อการยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกลไกด้านการบริหารจัดการภาครัฐในการอำนวยความสะดวกและสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน รวมทั้งเป็นภูมิคุ้มกันให้กับประเทศในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากการดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะรัฐมนตรีชุดต่างๆ รวมถึงชุดปัจจุบันภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็น นายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการภาครัฐที่มีธรรมาภิบาล โดยในคราวการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวโดยกำหนดให้การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการ ยุติธรรม เป็นนโยบายสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาลอีกด้วย (คณะรัฐมนตรี, 2557: 24)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าได้มีการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ และการให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลด้วยการนำมากำหนดไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรีในระยะที่ผ่านมาจนถึงชุดปัจจุบันอย่างเป็นรูปธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการภาครัฐที่มีธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้นแล้ว แต่ปัญหาเกี่ยวกับการขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐยังคงมีอยู่และเพิ่มระดับความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จากรายงานผลการวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบ

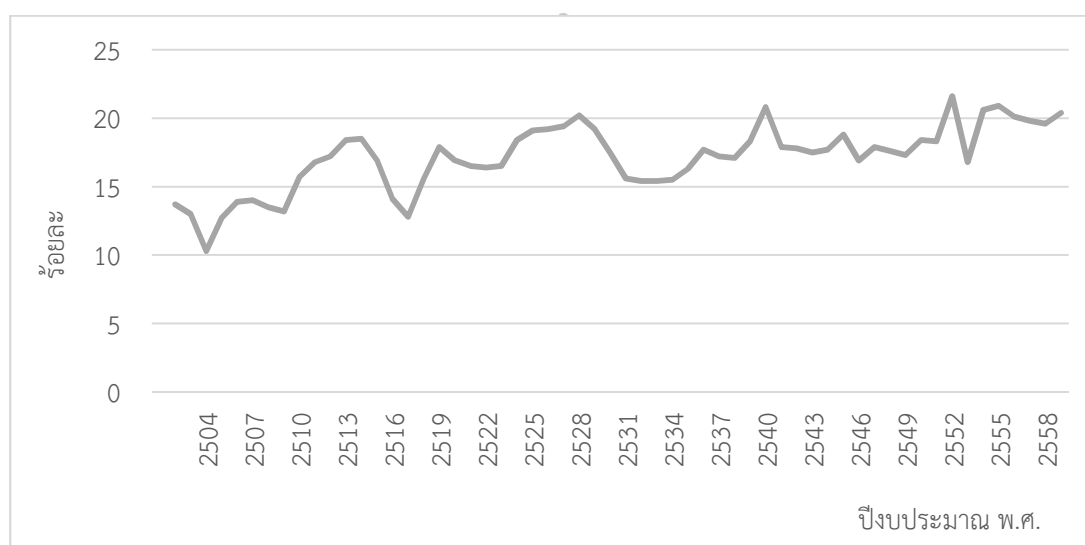


งบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีผลการศึกษาดังกล่าวไว้ว่า “ในปัจจุบันการทุจริตในกระบวนการงบประมาณของไทยถือว่าอยู่ในขั้นรุนแรงมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลายประการต่อการบริหารราชการแผ่นดิน” (ปิ่น อ้นนอภบุตร, สุทธิ สุนทรานุรักษ์ และ วิธีร์ พานิชวงศ์, 2555: 1) โดยผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้ผู้เกี่ยวข้องตระหนักและรับรู้ว่ารระดับธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการภาครัฐโดยเฉพาะในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศยังคงมีปัญหาและต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน เนื่องจากการทุจริตคอร์ปชันเป็นสิ่งบ่งชี้ที่สำคัญของปัญหาการขาดธรรมาภิบาล (Bad governance) (The World Bank, 2015: 1)

การทุจริตคอร์ปชันของไทยเป็นปัญหาการขาดธรรมาภิบาลที่ได้รับความสนใจจากภาคส่วนต่าง ๆ ในประเทศ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีระดับความรุนแรงที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่องและได้ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ ได้กล่าวถึงปัญหาการทุจริตคอร์ปชันดังกล่าวไว้ว่า ประเทศไทยมีปัญหาใหญ่ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง คือ ความยากจน และประการที่สอง คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งปัญหาความยากจนเป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องดูแลราษฎรยากจนให้ยากจนน้อยลง ถือเป็นเรื่องสำคัญแต่ไม่เร่งด่วนเหมือนปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ยังมีอยู่มากในประเทศ ยังแก้ไขให้หายไปหรือน้อยลงไม่ค่อยประสบความสำเร็จ หรือประสบความสำเร็จน้อยมาก (ไทยรัฐออนไลน์, 2559: 1) แม้ว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากสาเหตุที่ซับซ้อน และต้องการวิธีการป้องกันแก้ไขที่หลากหลายรวมทั้งต้องสอดคล้องกับสาเหตุด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อนทั้งสาเหตุและลักษณะของปัญหา แต่วิธีการที่มักได้รับการนำมากล่าวถึง ก็คือ การนำหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายังเป็นรูปธรรม จริงจังและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการป้องกันหรือลดความรุนแรงของการทุจริตภาครัฐ (ณภัทร เตโช และคณะ, 2552: 10) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการทุจริตคอร์ปชันเกิดขึ้นกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินตามผลการวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริตด้วยแล้ว ก็ยิ่งทวีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องมีการป้องกันและแก้ไขโดยทันทีในโอกาสแรกเนื่องจากงบประมาณหรืองบประมาณแผ่นดิน มีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Inputs) และเป็นทรัพยากรของประชาชาติหรือเป็นของประชาชนในชาติทุกคน ซึ่งมีจำนวนจำกัด และสมควรได้รับการจัดสรรหรือนำไปใช้จ่ายอย่างคุ้มค่าเพื่อตอบสนองความจำเป็นและต้องการของประชาชาติอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดย เบิร์นสไตน์ และ โอฮารา ได้เปรียบเทียบความสำคัญของงบประมาณว่า “เปรียบเทียบเหมือนเชื้อเพลิงที่แจกจ่ายไปยังส่วนต่างๆ” (Bernstein, 1979: 280) สำหรับใช้เพื่อให้บริการอุปโภคบริโภคในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เช่น ในเรื่องการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ของสังคมหรือการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค เป็นต้น (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552: 532)

ทั้งนี้ ความสำคัญของงบประมาณต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยมีเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนระหว่างงบประมาณต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของประเทศไทย จะพบว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศในรอบระยะเวลา 58 ปี คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2502 – 2559 มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี

และเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างงบประมาณต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศก็จะพบว่า มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นด้วย จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่สัดส่วนระหว่างงบประมาณต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอยู่ที่ร้อยละ 13.7 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20.4 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของงบประมาณในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของผลรวมสุดท้ายของมูลค่าสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นภายในประเทศไทยในรอบปี (GDP) ที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอีกด้วย รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของประเทศไทย ในรอบ 58 ปี (ปี 2502 - 2559)

นอกจากนี้ การจัดการงบประมาณในฐานะกิจกรรมทางการบริหาร (Management Activities) ตามกระบวนการงบประมาณ (Budget Process) ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และการควบคุมงบประมาณ (Budget Control) ยังได้รับการคาดหวังให้เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายและแผนของรัฐบาลให้ได้รับการแปลงมาเป็นการกระทำหรือกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่จัดทำและนำส่งให้เกิดเป็นผลงาน (Result) ในรูปบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อส่วนรวม อย่างไรก็ตาม การจัดการงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณที่ผ่านมายังไม่สามารถเป็นกลไกเพื่อให้บรรลุนโยบายหรือเป้าหมายของรัฐบาลได้ตามความคาดหวังดังกล่าวข้างต้น เช่น กรณีการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ของสังคมหรือการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค จังหวัด และพื้นที่ที่ประสบปัญหา เป็นต้น เนื่องจากยังพบว่าการจัดสรรงบประมาณยังมีลักษณะที่ไม่สัมพันธ์กับความจำเป็นหรือปัญหาของพื้นที่ โดยจากข้อมูลการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนหรืองบลงทุนรายจังหวัดต่อหัวและระดับความก้าวหน้าในการพัฒนามนุษย์ตามดัชนีความก้าวหน้าของคน

(Human Achievement Index) ของแต่ละจังหวัดในประเทศไทยของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ในปี ค.ศ. 2009 พบว่าจังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับต่ำหรือต่ำมากแต่กลับได้รับจัดสรรงบลงทุนต่อหัวในระดับที่น้อยกว่าจังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนอยู่ในระดับที่สูง รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1 จากลักษณะการจัดสรรงบลงทุนดังกล่าวบ่งชี้ถึงความพยายามในการสร้างสังคมให้อยู่บนฐานรากแห่งความเป็นธรรม เนื่องจากการสร้างสังคมที่เป็นธรรมอย่างยั่งยืน คือ สังคมที่ตั้งอยู่บนหลักความยุติธรรม ธรรมาภิบาล และความเท่าเทียม (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2556: 188 – 189)

ตารางที่ 1 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนทั้งหมดเมื่อเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนามนุษย์ตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ของจังหวัดตามระดับการพัฒนา

ระดับการพัฒนา	จำนวนจังหวัด	ประชากร (พันคน)	งบลงทุนทั้งหมด (ล้านบาท)	งบลงทุนทั้งหมดต่อหัว (บาท)
สูงมาก	15	14,761.55	110,852.19	7,509.52
สูงมากไม่รวม กทม.	14	9,045.30	27,212.82	3,229.61
สูง	14	8,751.89	31,679.24	3,619.70
ปานกลาง	16	9,878.42	34,683.82	3,511.07
ต่ำ	13	10,896.31	31,721.19	2,911.19
ต่ำมาก	18	18,747.10	52,422.50	2,796.30
รวมทั้งประเทศ	76	63,035.27	29,571.75	4,609.67

ที่มา: คณะกรรมการปฏิรูป, “รายงานภาคผนวก: รวมเอกสารข้อเสนอแนะและเอกสารงานฉบับร่างของคณะกรรมการปฏิรูป,” (14 พฤษภาคม 2554), 45.

จากความมุ่งมั่นและดำเนินการปฏิรูประบบราชการเพื่อวางมาตรการสำหรับป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ประเทศซ้ำรอยดังที่เคยเกิดขึ้นปี พ.ศ. 2540 โดยการเสริมสร้างกลไกและกฎเกณฑ์ของธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งรวมถึงกระบวนการงบประมาณของประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้น หากแต่จากข้อค้นพบตามผลการวิจัย และปัญหาการจัดสรรงบประมาณของประเทศไม่สัมพันธ์กับความจำเป็นหรือปัญหาของพื้นที่ ล้วนแต่เป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่าการดำเนินการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดการงบประมาณของประเทศเพื่อเสริมสร้างให้มีธรรมาภิบาลตามความมุ่งมั่นดังกล่าวมา ยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามที่มุ่งหวังไว้ในประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของรองศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ ศิริประชัย นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์และผู้วิจัยเรื่องธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ นัยต่อประเทศไทย ที่ว่าการนำแนวความคิดธรรมาภิบาลแบบตะวันตกเข้ามาในสังคมไทยหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจนับว่ายังห่างไกลจากความสำเร็จแม้ว่ารัฐไทยได้ตรากฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ส่วนสำคัญมาจากความเข้าใจอย่างคลาดเคลื่อนต่อแนวความคิดนี้ แต่เหนือสิ่งอื่นใดก็คือธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของการ

ปฏิรูปสถาบันในสังคมให้มีประสิทธิผล ซึ่งขึ้นกับความสามารถของรัฐนั้นในการยกระดับการพัฒนาทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและอย่างยั่งยืน (สมบูรณ์ศิริประชัย, 2550: 1) ประกอบกับงบประมาณและการจัดการงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญในฐานะทรัพยากรของชาติ และกระบวนการงบประมาณยังเป็นกลไกหรือเครื่องมือการจัดการสรรทรัพยากรของประเทศและขับเคลื่อนให้นโยบายและแผนของรัฐบาลได้รับการนำไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้งบประมาณซึ่งเป็นเงินของประชาชนทั้งชาติและมีจำนวนจำกัดได้รับการบริหารจัดการผ่านกระบวนการงบประมาณอย่างมีธรรมาภิบาลสำหรับการนำไปใช้พัฒนาประเทศและก่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชน จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจในประเด็นดังกล่าว ประกอบกับในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นบุคลากรของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนากระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย จึงเกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อนโยบายที่ดังกล่าวและต้องการพัฒนาให้มีเครื่องมือที่จะช่วยบ่งชี้ให้เกิดความรับรู้ระดับธรรมาภิบาลของการดำเนินการตามขั้นตอนหรือกิจกรรมหลักในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน อันจะเป็นการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เช่น การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักกฎหมายหรือมีนิติธรรม ยึดหลักคุณธรรม มุ่งให้เกิดความคุ้มค่า มีความโปร่งใส การสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นความสำคัญและต้องการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบซึ่งประกอบด้วยแนวคิดองค์ประกอบ และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย อันจะเป็นเข็มมุ่งและแนวปฏิบัติสำหรับสำนักงานงบประมาณ ส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ ที่ต้องร่วมมือกันนำไปใช้พัฒนาการจัดการงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้มีธรรมาภิบาล ตลอดจนนำไปสู่การขยายผลให้ประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมรับรู้และให้ความร่วมมือสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินต่อไป

### คำถามของการวิจัย

เพื่อให้มีแนวทางในการแสวงหาคำตอบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยจึงกำหนดคำถามของการวิจัย ดังนี้

1. กระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีปัญหาการขาดธรรมาภิบาลหรือไม่ อะไร และรูปแบบซึ่งประกอบด้วยหลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย ควรมีลักษณะอย่างไร

2. ความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือไม่ อย่างไร

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย
2. เพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตตามกรอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้ ศึกษาโดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับระบบ รูปแบบ และวิธีการงบประมาณ (Budgeting) แนวคิดธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration) เป็นกรอบในการวิจัย

### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยนี้ ศึกษาหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานกลาง ซึ่งมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และกำกับดูแลด้านงบประมาณ และหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยรับงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ขอรับและใช้จ่ายงบประมาณ โดยหน่วยงานภาครัฐทั้งสองประเภทดำเนินการในหน้าที่ตามขั้นตอนและกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ดังนี้

2.1 หน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานกลาง ได้แก่ สำนักงบประมาณ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะ เทียบเท่ากรม สังกัดสำนักรัฐมนตรี และยังเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดิน โดยรับผิดชอบตามบทบาท อำนาจ และหน้าที่ในขั้นตอนหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ในฐานะหน่วยงานกลาง สำนักงบประมาณมีฐานะเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy advice) ด้านงบประมาณแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และมีหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ มาตรฐานและแนวปฏิบัติ (to set rule, standards and guidelines) ด้านงบประมาณ และเป็นผู้กำกับดูแล (regulator) ด้านงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยรับงบประมาณ ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการงบประมาณ

2.2 หน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยรับงบประมาณ จำแนกตามประเภทหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่น ซึ่งหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวมีบทบาทและหน้าที่ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในฐานะหน่วยงานผู้ขอและรับการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนดำเนินการในกระบวนการงบประมาณภายใต้กรอบนโยบาย กฎเกณฑ์ และการกำกับดูแลของหน่วยงานกลาง ทั้งนี้ จะศึกษาหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยรับงบประมาณให้ครอบคลุมทั้งส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐอื่นในเชิงลึกตามความเหมาะสม โดยวิธีการคัดเลือก

แบบอาสาสมัคร (Voluntary Selection) สำหรับหน่วยงานนำร่องที่สนใจเป็นหน่วยทดสอบ และวิธีการคัดเลือกแบบตามสะดวก (Convenience Selection) กับผู้ให้ข้อมูลหลัก

### 3. ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษา

การวิจัยนี้ ศึกษากลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย

3.1 ผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) เป็นผู้เชี่ยวชาญและนักบริหาร ด้านงบประมาณและด้านธรรมาภิบาล จำนวน 17 คน โดยใช้วิธีตามเทคนิคเดลฟายมาประยุกต์ เพื่อสำรวจข้อมูลความคิดเห็นและนำมาพัฒนาร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความเหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

3.2 หน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดลองใช้รูปแบบ จำนวน 3 หน่วยงาน จำแนกตามประเภทของหน่วยงาน ได้แก่ 1) ส่วนราชการ คือ กรมชลประทาน 2) หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ คือ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งนี้ หน่วยงานนำร่องดังกล่าว เป็นหน่วยรับงบประมาณและหรือหน่วยใช้จ่ายงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน โดยผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกแบบอาสาสมัคร กล่าวคือ เป็นการคัดเลือกหน่วยงานนำร่องเป็นหน่วยทดลองใช้รูปแบบตามความสนใจของผู้บริหารด้านการงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานที่สมัครใจและอาสาเข้ามาเป็นหน่วยงานนำร่อง

3.3 ผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์ (Interview) ได้แก่ ผู้บริหารด้านการงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ จำนวน 3 หน่วยงานๆ ละ 1 คน รวมเป็นจำนวน 3 คน โดยวิธีการคัดเลือกแบบตามสะดวกสำหรับจัดเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เพื่อติดตามผลการทดลองใช้รูปแบบของหน่วยงานนำร่อง

3.4 ผู้เชี่ยวชาญผู้ร่วมสนทนากลุ่ม เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณและด้านธรรมาภิบาล จำนวน 2 คน และผู้บริหารการงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานนำร่องทดลองใช้รูปแบบ จำนวนหน่วยงานละ 1 คน 3 หน่วยงาน รวมเป็นจำนวน 5 คน โดยการคัดเลือก 2 วิธีการ ได้แก่ วิธีการคัดเลือกแบบอาสาสมัคร สำหรับใช้คัดเลือกผู้เชี่ยวชาญจากผู้บริหารด้านการงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบที่ให้ความสนใจและอาสาเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจ จำนวน 3 คน (จากหน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบ จำนวน 3 หน่วยงาน) และวิธีการคัดเลือกแบบตามสะดวกสำหรับใช้คัดเลือกผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณและด้านธรรมาภิบาล ที่เป็นนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์สูง จำนวน 2 คน สำหรับสนทนากลุ่ม

3.5 ผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ (ไม่ซ้ำประเภทกับหน่วยงานนำร่อง) ประธานหอการค้าจังหวัด อดีตสมาชิกวุฒิสภา สื่อสารมวลชน

และนักวิชาการ รวม 6 คน โดยวิธีการคัดเลือกแบบตามสะดวก สำหรับจัดเก็บข้อมูลโดยสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ข้อมูลรอบด้านเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ

### นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายที่ตรงกันในการวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ผู้วิจัยจึงนิยามศัพท์เฉพาะสำหรับใช้ในการวิจัย ดังนี้

1. ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการและกำกับดูแลงบประมาณในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรักษาวินัยทางการคลัง การบริหารทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าและประสิทธิผล ตลอดจนเพื่อสร้างประโยชน์สุขของประชาชนและสังคมส่วนรวม

2. กระบวนการงบประมาณ หมายถึง ขั้นตอนของการดำเนินงานด้านงบประมาณในวงรอบของการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทย โดยสาระสำคัญของการดำเนินงานเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และการควบคุมงบประมาณ (Budget Control) โดยมีความหมายของขั้นตอนหลักดังนี้

2.1 การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) หมายถึง การดำเนินงานในขั้นตอนแรกตามกระบวนการงบประมาณ โดยประกอบด้วยขั้นตอนการดำเนินงานย่อยที่สำคัญ 3 ประการ คือ การทบทวนงบประมาณ การวางแผนงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณ

2.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) หมายถึง การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารนำเสนอ โดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และการดำเนินงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.3 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) หมายถึง การดำเนินงานด้านงบประมาณที่เริ่มต้นเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับอนุมัติและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จะปฏิบัติงานและใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเป้าหมายการให้บริการ ผลผลิตและโครงการ วงเงิน ฯลฯ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยในขั้นตอนการบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการอนุมัติจัดสรรงบประมาณ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการ และการกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลืออมปี

2.4 การควบคุมงบประมาณ (Budget Control) หมายถึง การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเป้าหมายการให้บริการ ผลผลิตและโครงการ วงเงิน ฯลฯ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับ

การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ตลอดจนการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา

3. รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน หมายถึง หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง และแนวทางที่ได้ออกแบบ ยกร่าง และผ่านการพัฒนาสำหรับนำไปใช้สนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

### ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ สำนักงบประมาณ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งบุคคล องค์กร และภาคีทุกภาคส่วนที่สนใจ มีรูปแบบเพื่อการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย และสามารถนำไปใช้สำหรับสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. การบริหารจัดการและกำกับดูแลงบประมาณในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ได้รับการสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลตามหลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบ โดยบรรลุเป้าหมายในการรักษาวินัยทางการคลัง การบริหารทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าและประสิทธิผล ตลอดจนเพื่อสร้างประโยชน์สุขของประชาชนและสังคมส่วนรวม





## บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการงบประมาณแผ่นดิน ธรรมาภิบาล และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตของการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจและนำมาประกอบการวิจัยเรื่องนี้ โดยมีรายละเอียดของเนื้อหาตามลำดับ ได้แก่ ส่วนที่ 1 งบประมาณแผ่นดิน ส่วนที่ 2 ธรรมาภิบาล ส่วนที่ 3 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่วนที่ 4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และ ส่วนที่ 5 สรุปผล

### ส่วนที่ 1 งบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณ งบประมาณแผ่นดิน หรืองบประมาณรายจ่ายประจำปี (Budgeting) เป็นทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดบริการสาธารณะ การลงทุนหรือพัฒนา และการป้องกันและหรือแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนและประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกสุขให้แก่ประชาชน และพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยนายเนลสัน แมนเดลา (Nelson Mandela) อดีตประธานาธิบดีและรัฐบุรุษชาวุโสะ แห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ผู้ล่วงลับได้เคยกล่าวไว้เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของงบประมาณ "คือ การนำมาซึ่งชีวิตที่ดีขึ้นสำหรับทุกภาคส่วน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเปลี่ยนแปลงประเทศของเราเข้าไว้ด้วยกัน " (Fubbs, 1999: 10) และ เบิร์นสไตน์ และโอ ฮารา (Bernstein and O'Hara, 1979: 280) กล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณว่าเปรียบเสมือนกับเชื้อเพลิงของเครื่องยนต์ ดังนั้น งบประมาณแผ่นดินในฐานะปัจจัยนำเข้าสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และในฐานะกิจกรรมทางการบริหารที่ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ จึงมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ จากจุดมุ่งหมายและความสำคัญของงบประมาณดังกล่าวทำให้การจัดการงบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญ และผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินที่สอดคล้องตามขอบเขตของการวิจัยมีรายละเอียดของเนื้อหาตามลำดับดังต่อไปนี้

#### 1. ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณหรืองบประมาณแผ่นดินมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Budgeting โดยคำดังกล่าวมีรากศัพท์มาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณที่ว่า "bougette" หมายถึง กระเป๋าหรือถุง (purse) ของรัฐบาล ซึ่งเสนาบดีกระทรวงการคลัง (หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในปัจจุบัน) ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากรที่มีอยู่ (Burkhead, 1959: 2) และในเวลาต่อมาความหมายของงบประมาณได้มีวิวัฒนาการตามลำดับโดยมีผู้ให้คำนิยามจำนวนมาก

และมีการให้ความหมายไปในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งสามารถจัดกลุ่มความหมายของงบประมาณได้ดังต่อไปนี้

1.1 ความหมายของงบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือ กลไกหรือวิธีการทางการบริหารราชการแผ่นดิน

งบประมาณได้รับการให้ความหมายว่าเป็นเครื่องมือ กลไกหรือวิธีการทางการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งด้านการวางแผนและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

ซามัว เจ เบิร์นสไตน์ และ เพทริก โอ ฮารา (Berstein and O'Hara, 1979: 280) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่าเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ทำให้แผนและนโยบายสามารถเกิดขึ้นเป็นการกระทำหรือกิจกรรม นอกจากนี้งบประมาณยังเป็นเทคนิคของนโยบายรัฐบาล

ทอมัส ดี ลินช์ (Lynch, 2009: 8 - 9) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่าเป็นแผนที่วางขึ้นเพื่อให้แผนงาน (Program) ที่จัดทำขึ้นมา มีการคิดประมาณทรัพยากรที่ต้องการนำมาใช้สำหรับดำเนินงานตามแผนงานดังกล่าว และมีการพิจารณาเปรียบเทียบการกระทำในอดีตและความต้องการที่จะกระทำในอนาคต

1.2 ความหมายของงบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการคลังของประเทศ

งบประมาณได้รับการให้ความหมายว่าเป็นเครื่องมือทางการคลังของประเทศเพื่อใช้บริหารเศรษฐกิจของประเทศให้ดำเนินไปในทิศทางที่เหมาะสมและสอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาลดังต่อไปนี้

แฟรงค์ พี เซอร์วูด (Sherwood, 1964: 8) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่าเป็นแผนเบ็ดเสร็จที่จัดทำในรูปตัวเงิน แสดงแผนงานและโครงการที่ดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง โดยแผนดังกล่าวรวมไปถึงการกะประมาณกิจกรรมต่าง ๆ และค่าใช้จ่าย รวมทั้งทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน ทั้งนี้ การดำเนินงานให้บรรลุผลตามแผนเบ็ดเสร็จประกอบด้วยกิจกรรม 3 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร

อริค หลุยส์ โคห์เลอร์ (Kohler, 1956: 67) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่าเป็นแผนการคลังที่นำมาใช้ในการกำกับกรปฏิบัติงานและต้องมีการกะประมาณต้นทุนที่จะใช้ในอนาคต และแผนการคลังดังกล่าวต้องมีลักษณะที่เป็นระบบ เพื่อให้การใช้กำลังคน วัสดุครุภัณฑ์ และทรัพยากรอื่น ๆ เกิดประโยชน์สูงสุด

1.3 ความหมายของงบประมาณในฐานะที่เป็นกิจกรรมทางการเมือง

งบประมาณได้รับการให้ความหมายว่าเป็นกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวกับการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรของส่วนรวมและหรือเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมือง ดังต่อไปนี้

เจสซี บรูคเฮด (Brukhead, 1959: 74 - 75) ศาสตราจารย์ทางกฎหมายการคลัง มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse) สหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่าเป็นแนวทางการพิจารณาด้านงบประมาณและเงื่อนเวลา ซึ่งแสดงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบในทางการเมือง งบประมาณจึงเป็นมากกว่าเครื่องมือในการบริหารประเทศ เพราะงบประมาณจะแสดงให้เห็นถึงการกระจายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจและทางการเมืองภายในประเทศ

พจนานุกรมของวารสารอีโคโนมิคส์ (Dictionary of Economics, 2014: 1) ได้ให้ความหมายของการงบประมาณว่าเป็นวิธีการหรือกระบวนการที่จะต้องเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีเกี่ยวกับการตัดสินใจว่าจะใช้จ่ายเงินของประเทศสำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึง โดยเงินที่นำมาใช้จ่ายดังกล่าวมาจากภาษีที่จัดเก็บได้ เงินกู้ และเงินรายได้อื่น ๆ ทั้งนี้ วิธีการหรือกระบวนการงบประมาณมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาประธานาธิบดีเสนองบประมาณในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ของปี และเริ่มต้นปีงบประมาณในช่วงเดือนตุลาคม แต่ก่อนจะนำเงินมาใช้ได้ กฎหมายงบประมาณรายจ่ายต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อน แต่ต้องไม่ล่าช้าเกินเดือนกันยายน ทั้งนี้ ในกระบวนการงบประมาณมีการเจรจาต่อรองอย่างเข้มข้นจนนำไปสู่นำเสนอต่อสภาองเกรส แม้การเจรจเกี่ยวกับงบประมาณล่าช้าลง แต่ต้องแล้วเสร็จก่อนเดือนกันยายนของปี

#### 1.4 ความหมายของงบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาล

งบประมาณได้รับการให้ความหมายว่าเป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล ดังต่อไปนี้

แอนดรู ซี สเตดริย์ (Stedry, 1968: 10) ได้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ว่าเป็นแผนการเงินที่ถูกใช้ในรูปแบบสำหรับการปฏิบัติงานในอนาคตและเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงานดังกล่าวอย่างเป็นกิจลักษณะ รวมทั้งแสดงถึงการใช้ทรัพยากรกำลังคน วัสดุครุภัณฑ์ และทรัพยากรอื่น ๆ

พจนานุกรมของเมอร์เรียม-เวบสเตอร์ (Merriam - Webster, 2014: 1) ได้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ หมายถึง เอกสารที่เป็นสายลักษณะอักษรของทางการที่รัฐบาลจัดทำขึ้นมา โดยแสดงแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งแผนดังกล่าวจะระบุจำนวนเงินและวิธีการใช้จ่ายเงินดังกล่าว

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552: 532) ได้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ว่าเป็นแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลเสนองบประมาณในรูปของร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล

#### 1.5 สรุป

จากความหมายของงบประมาณทั้ง 4 ลักษณะดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ว่างบประมาณหรืองบประมาณแผ่นดิน หมายถึง เครื่องมือ กลไก หรือวิธีการอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่จัดทำล่วงหน้าเป็นเอกสารซึ่งมีลักษณะแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล โดยจัดทำในรูปของแผนทางการเงินที่ประกอบด้วยแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่มุ่งจะดำเนินการในช่วงระยะเวลาหนึ่งในอนาคตหรือในปีงบประมาณที่จะมาถึง ตลอดจนเป็นพันธะสัญญาและความรับผิดชอบทางการเมืองที่รัฐบาลกระทำกับรัฐสภาในฐานะตัวแทนประชาชนเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ ทั้งนี้ ความหมายดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยมีความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตของงบประมาณแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น และได้นำความหมายดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในการพัฒนารอบแนวคิดและกำหนดนิยามศัพท์สำหรับการวิจัยต่อไป

## 2. ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณหรืองบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในฐานะที่เป็นทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าของการบริหารจัดการและมีความสำคัญต่อรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการซึ่งเป็นความต้องการของภาครัฐไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล ตลอดจนงบประมาณมีความสำคัญต่อการนำไปใช้พัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งความสำคัญของงบประมาณสอดคล้องกับคำกล่าวของลิตซ์ ซีเรเวคิน (2545: 7 - 8) ที่เห็นว่างบประมาณแผ่นดินสะท้อนให้เห็นถึงมิติต่าง ๆ ได้แก่ การมองปัญหาและการวิเคราะห์ภาพรวมว่าปัญหาใหญ่ ๆ ที่จะต้องมีการวางนโยบายเพื่อการแก้ไขมีอะไรบ้าง ประการที่สอง ยุทธวิธีที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาจะทำให้ทราบได้ว่าผู้จัดทำงบประมาณเลือกแนววิถีในการขจัดหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้ ประการที่สาม การอ่านตัวเลขงบประมาณแผ่นดินย่อมจะทำให้มองเห็นทิศทางการขับเคลื่อนไปข้างหน้าว่าจะจะเป็นไปในทิศทางใด ทั้งนี้ สรุปความสำคัญของงบประมาณโดยสังเขปดังต่อไปนี้

### 2.1 ความสำคัญของงบประมาณต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยที่นโยบายดังกล่าวเป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลตั้งใจนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อการพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ นโยบายจะได้รับการนำไปกำหนดเป็นแผนงานและโครงการ ตลอดจนนำไปกะประมาณจำนวนเงินที่จะดำเนินงานหรือการจัดทำงบประมาณสำหรับใช้ดำเนินงานตามแผนงานและโครงการดังกล่าวนั่นเอง นอกจากนี้ รัฐบาลก็ยังสามารถใช้แผนงานโครงการ และงบประมาณที่จัดทำขึ้นเป็นเครื่องมือในการติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการทำงาน of หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยรับผิดชอบแผนงาน โครงการ และงบประมาณดังกล่าว (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552: 532) เพื่อพิจารณาว่าหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ มีการดำเนินงานตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ อย่่างไรด้วย

### 2.2 ความสำคัญของงบประมาณต่อการบรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ

รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณทั้งในด้านการจัดหารายได้ได้ตามประมาณการรายได้ และการใช้จ่ายงบประมาณ หรือที่เรียกว่างบประมาณสองขา เป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการบริหารและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้บรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล เช่น การพัฒนาเพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) การแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้หรือความมั่งคั่งของสังคมให้เกิดความเป็นธรรมและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (Economic Equity) การมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Freedom) เป็นต้น (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2556: 25)

### 2.3 ความสำคัญของงบประมาณต่อการควบคุมและตรวจสอบทางการเมือง

รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ตามขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณ และขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ เพื่อตรวจสอบให้การอนุมัติงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณของ

รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่มีความถูกต้อง ประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนอำนวยความสะดวกสุขให้แก่ประชาชน โดยทั่วไปในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญต่อกฎหมายงบประมาณแผ่นดินหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งรัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา กล่าวคือ ถ้าร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เท่ากับรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลต้องลาออกหรือทำการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าสิ่งที่รัฐบาลทำหรืองบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภานั้นถูกต้องหรือไม่ ถ้าประชาชนเห็นว่ารัฐบาลทำในสิ่งที่ถูกต้อง ประชาชนก็จะเลือกพรรครัฐบาลให้กลับเข้ามาบริหารประเทศอีก (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552: 533)

จากความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การบรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ การควบคุมและตรวจสอบทางการเมือง ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินเป็นงานที่มีความสำคัญ และต้องมีธรรมาภิบาล เพื่อให้ผลของการดำเนินการบรรลุเป้าหมาย อันจะเกิดผลดีต่อประเทศและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยผู้วิจัยนำไปใช้ในการพัฒนาแนวคิด องค์ประกอบ และตัวชี้วัดกระบวนการงบประมาณให้สัมพันธ์กับเป้าหมายต่าง ๆ ดังกล่าวต่อไป

### 3. หลักการและหน้าที่ของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น และการจัดการงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลได้จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการงบประมาณที่ดี และมีการนำงบประมาณไปใช้ให้สอดคล้องตามหน้าที่ความรับผิดชอบด้วย ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

#### 3.1 หลักการงบประมาณแผ่นดิน

การงบประมาณและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดสวัสดิประโยชน์หรือได้ประโยชน์ที่เป็นแก่นสารอย่างจริงจังต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามหลักการงบประมาณแผ่นดิน 6 ประการ (ปวย อังภากรณ์, 2545: 144 - 148) ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

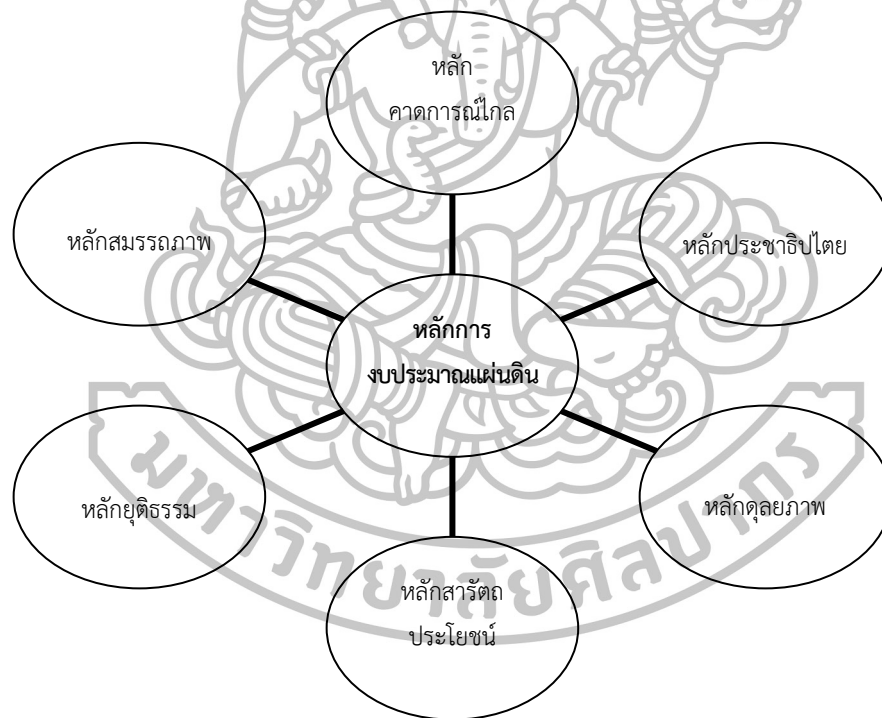
3.1.1 หลักการคาดการณ์ไกล (Foresight) กล่าวคือ รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐมีแผนงานหรือโครงการที่จะดำเนินการ ตลอดจนมีความจำเป็นต้องการใช้เงินสำหรับดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการดังกล่าวเท่าใดในปีใด ต้องมีการคิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้าหรือต้องมีการวางแผนล่วงหน้า ไม่ใช่ว่าต้องการจะใช้เงินเท่าใด ก็เพียงหาเงินจากแหล่งต่าง ๆ โดยไม่คำนึงว่ามีอนุมัติไว้ในงบประมาณหรือไม่

3.1.2 หลักประชาธิปไตย (Democracy) เนื่องจากเงินรายได้ที่นำมาเป็นเงินงบประมาณรายจ่ายเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินของประชาชนผู้เสียภาษี ดังนั้น จึงสมควรที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมรู้เห็นและให้ความเห็นชอบทั้งรายได้และรายจ่าย การงบประมาณจึงจำเป็นที่จะต้องเปิดเผยแพร่หลายให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ โดยในประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยพอสมควร รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบธรรมก็เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาและอนุมัติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีอากรและการจ่ายเงินดังกล่าวในรูปของงบประมาณแผ่นดิน

3.1.3 หลักดุลยภาพ (Balance) การจัดทำงบประมาณควรสมดุลกันระหว่างรายได้และรายจ่าย ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า จะต้องสมดุลทุกปี บางปีอาจขาดดุล บางปีอาจจะเกินดุล ซึ่งจะขาดดุลหรือเกินดุลขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก แต่เมื่อนำงบประมาณหลาย ๆ ปี รวมกันแล้วควรจะสมดุล ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้ประเทศเกิดภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว

3.1.4 หลักสารัตถประโยชน์ (Utility) การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมพึงจะได้รับ โดยเป็นทั้งประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคตเป็นหลัก โดยในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศจะถือเอาความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นใหญ่ นอกจากนี้ ควรมีการจ่ายลงทุนไว้ให้มากพอเป็นสัดส่วนเหมาะสมกับรายจ่ายประจำ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยสรุปความสัมพันธ์ของหลักการงบประมาณแผ่นดิน 6 ประการ ตามแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 หลักการงบประมาณแผ่นดิน 6 ประการ

3.1.5 หลักยุติธรรม (Equity) คือให้มีความยุติธรรม กล่าวคือ ต้องประกอบด้วย ความยุติธรรมทางกฎหมาย และการมีศีลธรรม ตลอดจนจนถึงมีความชอบธรรม ทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย เช่น กรณีเงินรายได้จากการเก็บภาษี และต้องให้ยุติธรรมที่สุดคนมีรายได้มากก็ควรเสียภาษีมากกว่าคนจน เป็นต้น

3.1.6 หลักสมรรถภาพ (Efficiency) หลักการงบประมาณดังกล่าวเกี่ยวกับวิธีการควบคุมงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายให้ถูกต้อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการทุกแห่งทั้งที่มีหน้าที่เก็บเงินและจ่ายเงิน กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ มีหน้าที่ดูแลและส่งเสริมให้เกิดสมรรถภาพหรือประสิทธิภาพในการทำกิจกรรมหนึ่งให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ให้มากที่สุด

### 3.2 หน้าที่ของงบประมาณแผ่นดิน

อัลเลน ชิค (Schick, 1966: 243 - 258) ศาสตราจารย์ด้านการศึกษาแห่งมหาวิทยาลัยทัฟส์ สหรัฐอเมริกา ได้กล่าวว่างบประมาณหรืองบประมาณแผ่นดินในทุกระบบทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้

3.2.1 การวางแผน (Strategic Planning) หน้าที่ของงบประมาณในการวางแผนเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการและเลือกแผนงานเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมทั้งการวางแผนในการจัดสรรทรัพยากรในอนาคต

3.2.2 การจัดการ (Management Control) หน้าที่ของงบประมาณในการจัดการ ได้แก่ การแปลงวัตถุประสงค์ให้เป็นแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งกระบวนการในการดูแลว่าทรัพยากรของแผนงาน โครงการและกิจกรรมเหล่านั้นได้ใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.2.3 การควบคุม (Operational Control) หน้าที่ของงบประมาณในการควบคุมค่าใช้จ่าย เงินของรัฐมีเจตนารมณ์ที่ต้องการในการใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นไปตามที่แผนงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ

ทั้งนี้ หน้าที่ในทางปฏิบัติหน้าที่ของระบบงบประมาณต่าง ๆ ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับถัดไปไม่ได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยแต่ละระบบจะทำหน้าที่แต่ละหน้าที่ไปพร้อม ๆ กัน แต่จะให้น้ำหนักสำหรับหน้าที่ใดก็ขึ้นอยู่กับหลักการและจุดมุ่งเน้นของระบบนั้น ๆ

จรัส สุวรรณมาลา (2546: 1) ระบบงบประมาณของรัฐได้รับการพัฒนาให้ทำหน้าที่หลักในการบริหารรายจ่ายสาธารณะ 3 ประการ คือ ประการแรก ควบคุมวินัยทางการคลังของรัฐบาล ประการที่สอง บริหารทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และประการที่สาม จัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนพลเมืองและสังคมส่วนรวม

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักการและหน้าที่ของงบประมาณแผ่นดินทำให้ผู้วิจัยเกิดความเข้าใจเพิ่มมากขึ้นและนำไปใช้ในการพัฒนาแนวคิด องค์ประกอบและตัวชี้วัดกระบวนการงบประมาณให้สัมพันธ์กับหลักการและหน้าที่ของงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวต่อไป

## 4. ระบบงบประมาณแผ่นดิน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมางบประมาณแผ่นดินมีพัฒนาการของระบบการจัดการงบประมาณมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานับร้อยปี โดยเริ่มต้นจากการจัดทำงบประมาณด้วยระบบง่าย ๆ ที่ไม่ซับซ้อนและเป็นเพียงการจัดทำรายการรับและจ่ายเงินของรัฐบาล ต่อมาได้มีพัฒนาการโดยลำดับจนมีระบบและรูปแบบที่สลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นตามภารกิจของรัฐและวงเงินงบประมาณที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณในต่างประเทศ เริ่มประมาณทศวรรษที่ 1920 - 1930 หลังจากนั้นในราวทศวรรษที่ 1950 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของงบประมาณจาก

แบบแสดงรายการมาเป็นระบบงบประมาณแบบผลงาน และแบบฐานศูนย์ในทศวรรษที่ 1960 และ 1970 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในรอบระยะเวลาเกือบหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมามีพัฒนาการของระบบการจัดการงบประมาณสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.1 ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการหรือระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม (Line item Budgeting or Traditional Budgeting System) เป็นระบบที่ได้มีการใช้มาเป็นเวลาช้านาน (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552: 533) โดยการจัดทำงบประมาณจะแสดงรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นรายการและจำนวนเงินงบประมาณของแต่ละรายการที่กำหนดไว้อย่างละเอียด รวมทั้งมีการจัดหมวดและประเภทของรายการค่าใช้จ่ายดังกล่าว เช่น หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ควบคุมรายการค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ หน่วยรับงบประมาณจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในรายการอื่น ๆ นอกเหนือไปจากรายการที่ได้รับอนุมัติไม่ได้ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรายการค่าใช้จ่ายต้องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลก่อนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ งบประมาณแบบแสดงรายการเน้นในด้านของการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยรับงบประมาณให้ใช้จ่ายงบประมาณตามรายการที่ได้รับอนุมัติเป็นหลัก แต่ก็ทำให้ขาดความยืดหยุ่น ไม่คล่องตัวและขาดการมุ่งเน้นประสิทธิผลจากการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งทำให้ประเมินผลงานทำได้ยาก

4.2 ระบบงบประมาณแบบผลงาน (Performance Budgeting) เป็นงบประมาณที่ได้พัฒนาจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยมีแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณที่มุ่งปรับปรุงข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบรายการและต้องการแสดงแผนงานของการใช้จ่ายต่าง ๆ ว่าทำอะไร มีแผนการทำงานอย่างไร โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายการใช้จ่ายของแต่ละแผนงานหรือโครงการ ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณตามระบบงบประมาณแบบผลงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐว่าทำงานได้ผลงานตามงบประมาณที่ได้รับและใช้จ่ายไปหรือไม่และมีประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างไร (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552: 534) เช่น การก่อสร้างถนนจะต้องใช้งบประมาณต่อกิโลเมตรเท่าใด (ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลงาน) เป็นต้น

4.3 ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting System : PPBS) เป็นระบบที่เน้นในด้านการบริหารและการวางแผนงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2556: 134) มีแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณที่เน้นความเชื่อมโยง (Linkage) จากการวางแผนที่คำนึงถึงจุดมุ่งหมาย (Goals) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่สังคมและประชาชนต้องการไปสู่การกำหนดรายละเอียดของแผนงานหรืองบประมาณ อย่างไรก็ตามระบบงบประมาณแบบแผนงานขาดความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างกระทรวงกับการจัดโครงสร้างแผนงาน (แผนงานที่กำหนดขึ้นมีจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมภารกิจของหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุแผนงานอย่างเป็นรูปธรรม) และเทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ ปฏิบัติได้ไม่ถนัดนัก เช่น การวิเคราะห์หาผลตอบแทนต่อทุน เทคนิคการประเมินผล เป็นต้น มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการขาดข้อมูลข่าวสารที่ช่วยในการตัดสินใจ ตลอดจนขาดระยะเวลาเพื่อใช้วิเคราะห์โครงการ รวมทั้งข้อจำกัดด้านทักษะของ



เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีส่วนสำคัญมากต่อระบบงบประมาณแบบแผนงาน หากไม่เข้าใจแนวคิดและกระบวนการที่อาศัยการวิเคราะห์ระบบก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อระบบงบประมาณแบบแผนงาน

4.4 ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) เป็นระบบที่มีแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณที่ไม่ให้ความสำคัญแก่แผนงาน โครงการและกิจกรรมที่เคยได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาแล้ว หากแต่พิจารณาแผนงาน โครงการและกิจกรรมทั้งหมดที่เสนอของบประมาณอย่างละเอียดเพื่อให้เกิดความเหมาะสม (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552: 535) และความคุ้มค่าสูงสุด โดยแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่เคยได้รับงบประมาณมาแล้วในปีที่ผ่านมาอาจไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอีกหากผลการพิจารณาความเหมาะสมและความคุ้มค่าต่ำกว่าแผนงาน โครงการและกิจกรรมอื่น ทำให้ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ช่วยให้สำนักงบประมาณหรือฝ่ายจัดงบประมาณไม่ต้องเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เคยได้รับงบประมาณแล้วทุกปี และโดยทั่วไปการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์มีขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนหนึ่ง คือ การจัดทำชุดงานสำหรับการตัดสินใจ (Decision Packages) เพื่อประเมินค่าและจัดลำดับความสำคัญสำหรับนำมาใช้ประกอบในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ และขั้นตอนที่สอง คือ การจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของชุดงานเพื่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการจัดทำชุดงานเพื่อการตัดสินใจแต่ละชุดต้องใช้ข้อมูลและเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการจำนวนมาก ทำให้การจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์มีปัญหาอุปสรรคมากจนเป็นผลให้การจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ไม่ประสบความสำเร็จ

4.5 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting System) เป็นระบบงบประมาณของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณโดยแสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลงานที่เกิดขึ้นและมีกระบวนการวางแผน การจัดทำงบประมาณ และการติดตามประเมินผล เป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญ หลักของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ มุ่งเน้นให้หน่วยรับงบประมาณรับผิดชอบจัดทำและส่งผลิตและผลลัพธ์ให้เกิดขึ้นตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตามระบบนี้ก็มีข้อจำกัด ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การพิจารณากำหนดผลิตผลและผลลัพธ์ของหน่วยปฏิบัติต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างกระทรวงและหน่วยงานเพื่อให้สามารถบรรลุผลลัพธ์ของกระทรวงได้ (ส่งผลกระทบต่อความพร้อมในการปรับตัวเข้าระบบการวัดผลงาน) ตัวอย่างเช่น ส่วนราชการที่มีบริการสาธารณะเพียงชนิดเดียวหรือมีความหลากหลายไม่มากนัก (single or homogenous products) สามารถกำหนดตัวชี้วัดและดำเนินการวัดผลงานได้ง่ายกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการที่มีบริการสาธารณะจำนวนมากและมีความหลากหลายสูงซึ่งหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มที่ 2 ประการที่สอง ความรับผิดชอบต่อผลิตผลหรือผลลัพธ์ ประเด็นที่สำคัญคือหัวหน้าหน่วยปฏิบัติควรรับผิดชอบต่อผลิตผล หรือผลลัพธ์ หากต้องรับผิดชอบต่อผลิตผลซึ่งสามารถตรวจวัดได้ แต่บางครั้งผลิตผลก็ไม่สามารถเชื่อมโยงและนำไปสู่ผลลัพธ์ที่คาดหวังซึ่งบางครั้งผลลัพธ์อยู่นอกการควบคุมของหน่วยปฏิบัติ ประการที่สาม ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีหลักการสำคัญคือการเน้นการกระจายอำนาจแก่หน่วยปฏิบัติ โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่ติดตามและประเมินผล โดยอาศัยข้อมูลที่ครบถ้วนและการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เข้ามาใช้ เพราะฉะนั้น หากหน่วยงานกลางไม่สามารถพัฒนากลไกการติดตามประเมินผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครบถ้วน ก็ส่งผลให้เกิดความ

ล้มเหลวในการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้ อย่างไรก็ตามที่ปัจจุบันระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนอกจากจะใช้ในประเทศไทยแล้วยังเป็นที่นิยมใช้ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เป็นต้น (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2558: 2)

4.6 การศึกษาเปรียบเทียบระบบงบประมาณ จากระบบงบประมาณแผ่นดินต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มีวิวัฒนาการความการเพิ่มขึ้นของความซับซ้อนทางการคลังและงบประมาณ และการนำงบประมาณไปใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือทางด้านการคลังเพื่อการบริหารเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาของประเทศ ผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบจุดเน้น ประเด็นที่สนใจ และเครื่องมือหลักของระบบงบประมาณแผ่นดิน 5 ระบบ ปรากฏข้อมูลตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบระบบงบประมาณแผ่นดินแบบต่าง ๆ

ระบบงบประมาณ	จุดมุ่งเน้น	ประเด็นที่สนใจ	เครื่องมือ
1 แบบแสดงรายการ	- ปัจจัยนำเข้า (จำนวนงบประมาณ)	- การเบิกจ่าย - ประหยัดและประสิทธิภาพ	- การจำแนกประเภทรายจ่าย - การอนุมัติเงินประจำงวด - ฎระเบียบ (ควบคุมปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ)
2 แบบผลงาน	- เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน	- ผลการดำเนินงาน - ประสิทธิภาพการนำส่งผลงาน	- การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลงาน - มาตรฐานงบประมาณ
3 แบบแผนงาน	- แผนงานและโครงสร้างแผนงาน	- แผนงานและความเชื่อมโยงของโครงสร้างแผนงานและงบประมาณ - ประสิทธิภาพและประสิทธิผล	- การวิเคราะห์แผนงานและงบประมาณ - การประเมินผล
4 แบบฐานศูนย์	- ทางเลือกของการดำเนินงานและจัดสรรงบประมาณที่ดีที่สุด	- ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ - ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าสูงสุด	- การวิเคราะห์ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ - การรายงานผล
5.แบบมุ่งเน้นผลงาน	- ผลงาน ได้แก่ ผลผลิตและผลลัพธ์	- ผลงาน ได้แก่ ผลผลิตและผลลัพธ์ - ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าและประสิทธิผล	- ตัวชี้วัดผลงาน - การติดตามและประเมินผล

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่าระบบงบประมาณแผ่นดินทั้ง 5 ระบบดังกล่าวข้างต้น มีจุดมุ่งเน้น ประเด็นที่สนใจ และเครื่องมือที่ระบบใช้เพื่อการจัดการงบประมาณตลอดกระบวนการที่มีความแตกต่างกันตามจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานผู้ใช้ระบบงบประมาณต้องการ โดยระบบงบประมาณดังกล่าวผ่านการพัฒนามาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจากระบบที่ไม่ซับซ้อนและเป็นเพียงการจัดทำรายการรับและจ่ายเงินของรัฐบาลไปสู่ระบบที่มีรูปแบบและวิธีการที่สลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้สามารถตอบสนองตามภารกิจหรือหน้าที่ที่รัฐบาลต้องการสอดคล้องกับปัญหาและบริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนเพื่อรองรับวงเงินงบประมาณที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นด้วย

#### 4.7 ประสบการณ์ของประเทศไทยกับการใช้ระบบงบประมาณ

ประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item Budgeting) ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งการจัดทำงบประมาณตามระบบดังกล่าวเป็นการแสดงรายจ่ายเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินโดยแสดงให้เห็นแต่เพียงว่าการบริหารงานนั้นมีการจ่ายเงินงบประมาณเป็นรายการใดบ้าง เช่น เงินเดือน ค่าวัสดุ เป็นต้น ระบบดังกล่าวง่ายต่อการทำและปรับปรุงงบประมาณ แต่มีข้อเสียที่สำคัญคือไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้เพราะมิได้อนุมัติตามแผนงานหรือโครงการ หากแต่อนุมัติตามหมวดรายจ่าย (ชวินทร์ ลีณะบรรจง, 2554: 161)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 ได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณของประเทศไทย โดยนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) มาผสมใช้กับระบบเดิม คือ ระบบแสดงรายการ เพื่อให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับการวางแผนโดยมุ่งเน้นผลงานและสามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างสมเหตุสมผล งบประมาณแบบแผนงานจึงแสดงในลักษณะแผนงานมากกว่ารายการที่ต้องจ่ายเงิน (ชวินทร์ ลีณะบรรจง, 2554: 161) และในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting System) และในปี พ.ศ. 2544 ได้ปรับเปลี่ยนชื่อระบบงบประมาณมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) (สำนักงบประมาณ, 2546: 107-108) ซึ่งเป็นระบบที่มุ่งเน้นความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งระบุโครงสร้างความรับผิดชอบและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมายผลผลิตของหน่วยงาน ต่อมาได้มีการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปใช้กับส่วนราชการที่เหลือทั้งหมดตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

### 5. กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

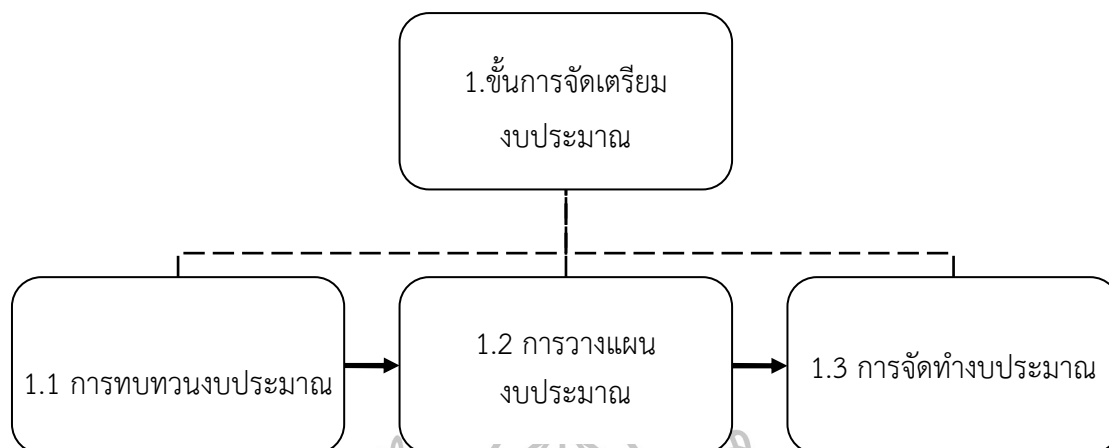
กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) หรือวงจรงบประมาณ (Budgeting Cycle) หรือวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) เป็นกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ของงบประมาณแผ่นดินที่กระทำเป็นลำดับขั้นตอนนับตั้งแต่การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และการ



นอกจากนี้ การกำหนดขั้นตอนหรือกิจกรรมของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวส่วนใหญ่ รัฐหรือประเทศต่าง ๆ จะบัญญัติเป็นกฎหมายหรือระเบียบเพื่อให้มีสภาพบังคับใช้กับหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ถือปฏิบัติอย่างเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (ไทย) พระราชบัญญัติการคลังสาธารณะ ค.ศ. 1947 (ญี่ปุ่น) รัฐบัญญัติ 59-2 (พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินการคลัง - ฝรั่งเศส) พระราชบัญญัติการคลังสาธารณะและพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางการคลัง (นิวซีแลนด์) เป็นต้น (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2558: 2) และนอกจากมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับการนำไปใช้ดังกล่าวแล้ว เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมหลักตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล สำนักงบประมาณโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ขึ้น ซึ่งแสดงกำหนดการขั้นตอนและกิจกรรมหลักในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐใช้สำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปรายละเอียดของกิจกรรมสำคัญในกระบวนการงบประมาณทั้ง 4 ขั้นตอน มีดังต่อไปนี้

#### 5.1 การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดเตรียมงบประมาณหรือบางกรณีจำแนกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผนงบประมาณและการจัดทำงบประมาณ (วีระยุทธ ปั่นนวม, 2558: 3; ธวัชชัย กิจรัตน์กุล, 2558: 3) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยหลักปฏิบัติทั่วไปฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีหน้าที่ในการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานผู้มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยตรง ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้งบประมาณร่วมกับสำนักงบประมาณเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดินเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติก่อนที่จะนำเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป และต้องทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณของชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยจัดสรรออกมาในรูปของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐ เพื่อการพัฒนาประเทศและกิจการที่จำเป็นทั้งหมด รวมทั้งจะต้องดูแลให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างประหยัดที่สุดไม่ให้มีการรั่วไหลหรือสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ (สำนักงบประมาณ, 2559: 1 - 2) ทั้งนี้สำหรับกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ ประกอบด้วยขั้นตอนหรือกิจกรรมหลัก 3 ประการ ได้แก่ การทบทวนงบประมาณ (ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด คือ ตุลาคม - ธันวาคม) การวางแผนงบประมาณ (ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด คือ ตุลาคม - กุมภาพันธ์) และการจัดทำงบประมาณ (ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด คือ มกราคม - พฤษภาคม) (วีระยุทธ ปั่นนวม, 2558: 4) ตามแผนภูมิที่ 4 และมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 4 ขั้นตอนหรือกิจกรรมหลักของขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ

5.1.1 การทบทวนงบประมาณ (Budget Revision) เป็นขั้นตอนแรกของการจัดเตรียมงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงเป้าหมายกลยุทธ์ ผลผลิตหรือโครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จในปีงบประมาณที่ผ่านมาของหน่วยงานให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญทางนโยบาย ศักยภาพของหน่วยงาน และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป (สำนักงบประมาณ, 2559: 1) โดยการทบทวนงบประมาณจะให้ความสำคัญกับปัจจัยองค์ประกอบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

5.1.1.1 ผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา โดยเฉพาะการวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการดำเนินงาน (ดุสิต เขมะศักดิ์ชัย, 2558: 6) เพื่อการทบทวนและวางแผน เช่น ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (ดุสิต เขมะศักดิ์ชัย, 2558: 7) มีข้อดี ได้แก่ เป็นแหล่งเงินทุนของประชาชนและชุมชน และดำเนินการได้ทันทีเมื่อมีความพร้อม และมีข้อเสีย ได้แก่ ขาดความพร้อมตามหลักการของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการสร้างพื้นฐานด้านความพร้อมจากครอบครัวเข้มแข็งจึงอาจทำให้เงินทุนหมดโดยเร็วและไม่หมุนคืนกลับกองทุน โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค (ดุสิต เขมะศักดิ์ชัย, 2558: 8) มีข้อดี ได้แก่ ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลของรัฐ และผู้ป่วยมีโรคต่อเนื่องจะพึงพอใจ และมีข้อเสีย ได้แก่ เป็นภาระงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดี การบริการทางการแพทย์อาจลดคุณภาพลง และหากไม่มีระบบการส่งเสริมสุขภาพที่ดี โครงการนี้จะไม่ประสบความสำเร็จ เป็นต้น

5.1.1.2 ความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.1.1.3 กฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

5.1.1.4 สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน

5.1.1.5 นโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาลใหม่ที่ได้ออกนโยบายหรือประกาศในปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

5.1.1.6 ปัญหา ความต้องการ และเรื่องที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเรียกร้องหรือสนใจและเกี่ยวข้องกับพันธกิจหรือภารกิจของหน่วยงาน

5.1.1.7 แนวโน้มและสถิติย้อนหลังของวงเงินที่ได้รับจัดสรร

ทั้งนี้ หน่วยงานนำผลการพิจารณาตามปัจจัยองค์ประกอบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ไปทบทวนหรือปรับปรุงฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Terms Expenditure Framework: MTEF) ซึ่ง MTEF ทำให้ทราบว่าลงทุนแล้วจะเกิดภาระต่อเนื้อเรื่อง เช่น ค่าใช้จ่ายในการทำงานและบำรุงรักษา ช่วยให้การตัดสินใจเรื่องการเพิ่มหรือลดรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายใหม่ ๆ (ดุสิต เขมะศักดิ์ชัย, 2558: 19) และจัดทำประมาณการรายจ่ายประจำปีขั้นต่ำที่จำเป็นของปีงบประมาณใหม่ที่สอดคล้องกับฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางที่ได้ทบทวนหรือปรับปรุงไปแล้วข้างต้น และการทบทวนหรือการปรับปรุงโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ (สำนักงบประมาณ, 2559: 1)

5.1.2 การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) เป็นขั้นตอนลำดับต่อจากการทบทวนงบประมาณ โดยเป็นการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวม กรอบยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนแม่บทด้านต่างๆ แผนการบริหารราชการแผ่นดินหรือแผนยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Government Strategic Plan) แผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน เพื่อกำหนดเป็นนโยบายงบประมาณ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการวางแผนงบประมาณที่สำคัญ ประกอบด้วย

5.1.2.1 การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังมหภาค เป็นการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เพื่อจัดทำข้อเสนอทางเศรษฐกิจมหภาค โดยการพิจารณาร่วมกันของหน่วยงานกลางของประเทศ 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีรองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจและหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานการประชุมและที่ประชุมดังกล่าวมีการดำเนินงาน ได้แก่ การคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจทั่วไป การกำหนดเครื่องชี้วัดระดับมหภาค เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ภาวะเงินเฟ้อ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงาน เป็นต้น และการวิเคราะห์ภาระงบประมาณอันเนื่องมาจากนโยบายและหรือโครงการลงทุนของรัฐบาล

5.1.2.2 การประมาณการรายได้ เป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับประมาณการจำนวนรายได้ที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ตามประเภทและแหล่งที่มาของรายได้ของประเทศ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่รายงานข้อมูลประมาณการรายได้ต่อที่ประชุมหน่วยงานกลางของประเทศ 4 หน่วยงาน สำหรับเป็นข้อมูลเพื่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่วมกันและนำไปใช้ประกอบในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

5.1.2.3 การประมาณการหนี้สาธารณะ เป็นการจัดทำประมาณการภาระหนี้ภาครัฐประจำปีและประมาณการล่วงหน้า รวมทั้งการพิจารณาแผนการก่อหนี้ต่างประเทศ

5.1.2.4 การกำหนดนโยบายงบประมาณ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยหน่วยงานกลางของประเทศ 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย จะปรึกษาร่วมกันกำหนดข้อเสนอด้านนโยบายงบประมาณ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณจะนำข้อเสนอ นโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบก่อนการนำไปใช้เป็นเป้าหมายและกรอบการจัดทำงบประมาณในชั้นรายละเอียดต่อไป

5.1.3 การจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการจัดเตรียมงบประมาณ โดยเริ่มต้นเมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบนโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่สำนักงานงบประมาณนำเสนอแล้ว หลังจากนั้นสำนักงานงบประมาณจัดการประชุมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ และดำเนินการอื่น ๆ ตามกำหนดการของปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสำนักงานงบประมาณจะมีหนังสือเวียนแจ้งแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามลำดับ

ด้านส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมาย เมื่อกระทรวงต้นสังกัดได้รับทราบปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หนังสือเวียนแจ้งแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว กระทรวงแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบ และจัดทำค่าของงบประมาณของหน่วยงานก่อนนำเสนอกระทรวงต้นสังกัดเพื่อให้รัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและลงนามก่อนนำเสนอสำนักงานงบประมาณต่อไป ทั้งนี้ การค่าของงบประมาณดังกล่าวหน่วยงานต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและนำเสนอสำนักงานงบประมาณตามกำหนดเวลาในปฏิทินงบประมาณอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ เนื่องจากความจำกัดของวงเงินงบประมาณ (เงินน้อย) และมีความยุ่งยากในเรื่องงบประมาณ กล่าวคือ ในพื้นที่เดียวกัน ประชาชนกลุ่มเดียวกัน มีปัญหาเดียวกัน แต่ใครจะทำ ระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ หรือ Function ระดับกระทรวง กรม หรือ จังหวัด หรือ ท้องถิ่น (ดูสิต เขมะศักดิ์ชัย, 2558: 4) (แย่งงานกันทำ) ซึ่งเป็นปัญหาซ้ำซาก ประกอบกับรัฐบาลปัจจุบัน (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้ให้ความสำคัญในการบูรณาการงบประมาณ เพื่อให้การดำเนินงานขอกระทรวงและหน่วยงานมีความเชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน และนำไปสู่วัตถุประสงค์ เป้าหมายในทิศทางเดียวกัน โดยมุ่งเน้นจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงหลักประหยัด ความคุ้มค่าเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 เห็นชอบ เรื่อง การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 โดยกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ทั้งมีมตินโยบายสำคัญของรัฐบาลและมติของพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และประสานสอดคล้องกัน โดยหน่วยงาน



ที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานและติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อนำมาปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้เหมาะสมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การบูรณาการตามมตินโยบายสำคัญเห็นควรกำหนดประเด็น ขั้นตอนการปฏิบัติงาน และจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับการดำเนินงาน โดยมอบหมายรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพื่อกำกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ทั้งนี้ การบูรณาการตามมตินโยบายสำคัญ เห็นควรกำหนดประเด็น ขั้นตอนการปฏิบัติงานและจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับการดำเนินงาน โดยมอบหมายรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพื่อกำกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ จำนวน 19 เรื่อง ได้แก่ 1) การเตรียมความพร้อมประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 2) การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 3) การพัฒนาระบบบริหารจัดการขนส่งสินค้าและการบริการของประเทศ 4) การบูรณาการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 5) การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 6) การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ 7) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 8) การส่งเสริมวิจัยและพัฒนา 9) การสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ 10) การสร้างความปรองดองและสมานฉันท์ 11) การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต 12) การป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด 13) การฟื้นฟู ป้องกัน และจัดการภัยพิบัติ 14) การบริหารจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม 15) การป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบในภาครัฐ 16) การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานอย่างยั่งยืน 17) การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและแก้ปัญหาที่ดินทำกิน 18) การจัดระเบียบการค้าในที่สาธารณะ และ 19) การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ยูทูป มัลลาค และ สมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ, 2557) โดยในองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ดังกล่าวนั้นมีผู้แทนสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นฝ่ายเลขานุการ เพื่อเป็นกลไกในการจัดทำแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

หลังจากสำนักงานงบประมาณได้รับคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้ว ก็พิจารณาวิเคราะห์ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวตามแนวทางการวิเคราะห์งบประมาณที่ได้กำหนดไว้ โดยแนวทางดังกล่าวจำแนกตามประเภทงบรายจ่าย โดยปรากฏแนวทางการวิเคราะห์งบประมาณตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แนวทางการวิเคราะห์งบประมาณ จำแนกตามประเภทงบรายจ่าย และข้อกำหนดอื่น ๆ

ประเภทงบรายจ่ายและอื่นๆ	แนวทางการวิเคราะห์งบประมาณ
งบบุคลากร	บัญชีถือจ่าย อัตราว่าง อัตราเกษียณ รายจ่ายจริง
งบดำเนินงาน	เป้าหมายการดำเนินงาน ความประหยัด ความซ้ำซ้อน การใช้ทรัพยากรร่วมกัน บัญชีราคาวัสดุ บัญชีราคามาตรฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมบัญชีกลาง กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานงบประมาณ เป็นต้น

ตารางที่ 3 แนวทางการวิเคราะห์งบประมาณ จำแนกตามประเภทงบรายจ่าย และข้อกำหนดอื่น ๆ (ต่อ)

ประเภท งบรายจ่ายและอื่นๆ	แนวทางการวิเคราะห์งบประมาณ
งบลงทุน	บัญชีมาตรฐานครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง ความพร้อมในการดำเนินงาน เช่น มีข้อกำหนด แบบรูปรายการ สถานที่ดำเนินการ ประมาณราคากลาง รายการผูกพันเดิม เปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับแผนการใช้จ่าย งบประมาณ รายการผูกพันใหม่ ตั้งงบประมาณปีแรกไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของวงเงินรวม
งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น	ความจำเป็น ความคุ้มค่า ความประหยัด
ข้อกำหนดอื่นๆ	เป็นไปตามกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ความครอบคลุมของแหล่งเงิน ทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ แสดงสถานะการเงิน เช่น งบดุล งบการเงิน เป็นต้น และข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ

ที่มา: วีระยุทธ ปั่นน่วม, “การจัดทำและอนุมัติงบประมาณ,” (เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตร นักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 1 สำนักงบประมาณ, 2558), 10.

การจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบัญญัติของกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ มาตรา 166 ได้บัญญัติให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ (สำนักงบประมาณ, 2555: 11) (ต่อมารัฐธรรมนูญฯ ได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557) นอกจากนี้ สำนักงบประมาณได้จัดทำเอกสารประกอบงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำหรับเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอต่อรัฐสภา ทั้งนี้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวต้องนำเสนอเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (สำนักงบประมาณ, 2555: 19)

สำหรับเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ มาตรา 167 และตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้ และการก่อหนี้ของรัฐ และฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้

ประกอบการพิจารณาด้วย (สำนักงบประมาณ, 2555: 11 - 12) พร้อมด้วยข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ฐานะการเงินการคลังของประเทศ รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบกับปีปัจจุบัน ปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย และปีที่ล่วงมาแล้ว หนี้ของรัฐบาลที่มีอยู่และที่จะขอกู้ใหม่ เป็นต้น ปัจจุบันมีเอกสารประกอบงบประมาณจำนวน 12 เล่ม เช่น เอกสารงบประมาณสังเขป เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบกับ เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย (จำแนกตามกระทรวงหน่วยงานกองทุนฯ) เป็นต้น โดยรวมเรียกเอกสารต่างๆ ดังกล่าวว่าเอกสารงบประมาณ (Budget Document)

## 5.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณเป็นการตรากฎหมายหรือเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจนมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย กล่าวคือ เป็นขั้นการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่างบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในทางการเมือง (เกริกเกียรติ พิพัฒนเสริธรรม, 2552: 538) กล่าวคือ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอแล้วจึงเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาตามลำดับ เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านทั้ง 2 สภาดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นกราบบังคมทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยและนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ในกรณีที่ประเทศไม่มีรัฐสภา แต่จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวทำหน้าที่ดังกล่าว เช่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นต้น

กระบวนการอนุมัติงบประมาณเริ่มขึ้นภายหลังจากการที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงบประมาณจะดำเนินการเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อนายกรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภาสำหรับพิจารณาอนุมัติ โดยในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยทั่วไปมีช่วงระยะเวลาพิจารณาอนุมัติงบประมาณในช่วงตั้งแต่เดือน มิถุนายน – กันยายน (วีระยุทธ ปั่นน่วม, 2558: 4) และการดำเนินการในขั้นตอนนี้มีสาระสำคัญจำแนกตามแต่ละสภาดังต่อไปนี้

### 5.2.1 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร

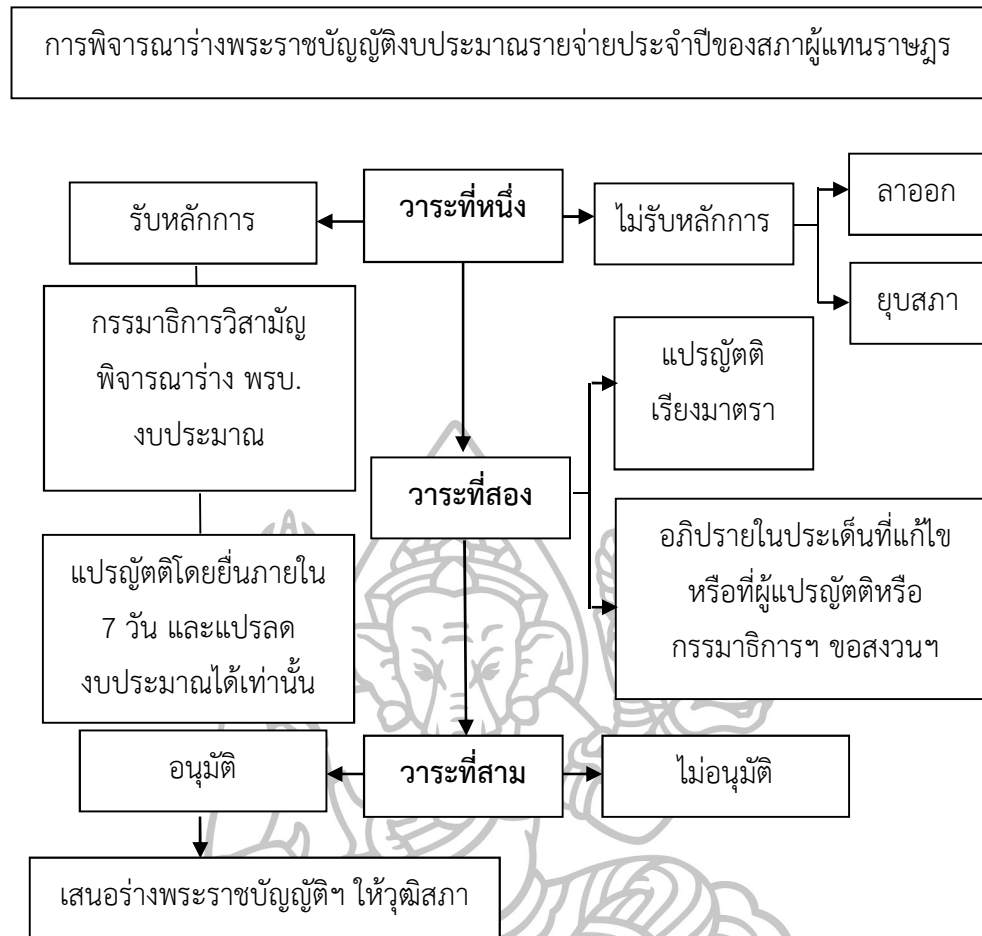
สภาผู้แทนราษฎรมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็น 3 วาระ ได้แก่

วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอหรือไม่ โดยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอของ

ร่างพระราชบัญญัติ หลังจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ให้สมาชิกอภิปรายได้ไม่ว่าจะอภิปราย ค้านหรือสนับสนุน หรือการถามข้อสงสัย หรือการตั้งข้อสังเกต ควบคู่กันจะเปิดโอกาสให้รัฐบาลชี้แจง ตามที่มีผู้ตั้งคำถามหรือให้ข้อสังเกต เมื่อจบการอภิปรายแล้ว ประธานสภาจะขอมติจากที่ประชุมว่า จะรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้วจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือ เรียกว่าคณะกรรมการงบประมาณขึ้นมากณะหนึ่งมาพิจารณารายละเอียดของงบประมาณต่อไป

หลังจากนั้น จะเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติฯ โดย คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้น ในวาระที่ 1 และปกติก็จะประกอบด้วยบุคคลที่รัฐบาลเสนอและสภาเสนอ ซึ่งในส่วนของสภา ผู้แทนราษฎรพิจารณาจำนวนคณะกรรมการตามสัดส่วนที่นั่งในสภาของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ในการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณในวาระที่สองนั้น อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงใน รายละเอียดของงบประมาณแต่จะต้องอยู่ในวงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมที่รัฐบาลเสนอ และการ พิจารณาของคณะกรรมการโดยทั่วไปจะใช้เสียงข้างมากของกรรมการ อย่างไรก็ตามหาก กรรมการเสียงข้างน้อยไม่เห็นด้วยก็อาจจะสงวนสิทธิเพื่อนำเรื่องไปพิจารณาในที่ประชุมของสภา เพื่อให้เสียงส่วนใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตัดสิน ทั้งนี้ การพิจารณาของคณะกรรมการ งบประมาณจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ จะหน่วยงานนี้ยว การพิจารณาไม่ได้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญเมื่อคณะกรรมการ งบประมาณพิจารณาแล้วเสร็จจะเสนอเข้าที่ประชุมสภาสำหรับการพิจารณาเต็มสภาโดยเรียงตาม มาตราต่อไป

วาระที่สองและสาม เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาการเปลี่ยนแปลง แก้ไขตามที่กรรมการงบประมาณเสนอหรือการสงวนสิทธิการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร เรียงตามมาตราในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้ว ก็จะพิจารณาในวาระที่สามโดยเป็น การพิจารณาถึงความเหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทั้งฉบับเพื่อพิจารณาอนุมัติร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว ประธานสภา ผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อวุฒิสภาเพื่อ พิจารณาต่อไป ทั้งนี้ สรุปรูปภาพรวมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ สภาผู้แทนราษฎรตามแผนภูมิที่ 5



แผนภูมิที่ 5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย หมวด 8 การเงิน การคลัง และ งบประมาณ มาตรา 168 บัญญัติว่าสภาผู้แทนราษฎรต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาข้างต้น ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอต่อวุฒิสภา (สำนักงบประมาณ, 2555: 12)

#### 5.2.2 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และโดยทั่วไปวุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย มาตรา 168 บัญญัติว่า ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น (สำนักงบประมาณ, 2555: 12) โดยผลการพิจารณาของวุฒิสภาจำแนกเป็น 2 กรณี

### 5.2.2.1 กรณีวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

กรณีวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรถือว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

### 5.2.2.2 กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

กรณีวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 1 หรือวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยหลักทั่วไปให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อเวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจาก ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามกรณีดังกล่าวยังไม่เคยเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเลย เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อเศรษฐกิจ และหากเกิดกรณีดังกล่าวย่อมจะสร้างผลกระทบและความเสียหายเกิดขึ้นต่อประเทศ ทั้งนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา ดังแผนภูมิที่ 6



แผนภูมิที่ 6 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา

### 5.2.3 บทบาทของส่วนราชการในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ

โดยทั่วไปการรับรู้และเข้าใจของนักวิชาการทั้งหมดจะมีการกล่าวเหมือนกันว่าการดำเนินการในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณดังกล่าวข้างต้นเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา หากแต่ วีระยุทธ ปิ่นน่วม (2558: 27) รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอดีตรองอธิการบดีวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สถาปน์แทนราษฎร ได้เสนอมุมมองใหม่เกี่ยวกับบทบาทของส่วนราชการในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ จำแนกตามขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนี้

บทบาทของส่วนราชการในกระบวนการอนุมัติงบประมาณในชั้นสภาผู้แทนราษฎร จำแนกตามขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

วาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ ส่วนราชการมีบทบาทในการสรุปสาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เพื่อเตรียมชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร และติดตามการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเตรียมสนับสนุนข้อมูลให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในกระทรวงหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ประกอบการชี้แจงต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนราชการมีหน้าที่จัดทำคำชี้แจงและหรือข้อมูลเพิ่มเติม และผลการดำเนินงานตามข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ในปีที่ผ่านมา และหัวหน้าส่วนราชการต้องมาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ด้วยตนเองอย่างเคร่งครัด (มีกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการไม่มาแต่มอบหมายให้ผู้แทนชี้แจง คณะกรรมการฯ จะเลื่อนการพิจารณางบประมาณของส่วนราชการดังกล่าวออกไปหรือเรียกว่า “แขวนไว้” โดยจะรองกว่าหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานดังกล่าวสามารถมาชี้แจงด้วยตนเอง การกระทำดังกล่าวได้รับการปฏิบัติกันมาจนเป็นประเพณีปฏิบัติในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ) และจัดส่งเอกสารประกอบการชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนด ตลอดจนกำกับติดตาม ให้ส่วนราชการจัดส่งเอกสารเพิ่มเติมตามมติคณะกรรมการฯ

วาระที่สองและสาม ส่วนราชการจัดทำคำชี้แจงประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสรุปสาระสำคัญตามข้อสังเกตและข้อคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ในกรณีที่การอภิปรายมีการพาดพิงถึงนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้เตรียมข้อมูลสนับสนุนคำชี้แจงต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้การสนับสนุนข้อมูลต่อคณะกรรมการฯ เพื่อชี้แจงต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สงวนคำแปรญัตติ

บทบาทของส่วนราชการในกระบวนการอนุมัติงบประมาณในชั้นวุฒิสภา ประกอบด้วย ประการแรก การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา ส่วนราชการมีหน้าที่จัดทำคำชี้แจงและข้อมูลเพิ่มเติม และผลการดำเนินงานตามข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ในปีที่ผ่านมา เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ ตลอดจนหัวหน้าส่วนราชการต้องมาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ด้วยตนเองอย่างเคร่งครัด (กรณีดังกล่าว คณะกรรมการฯ จะมีความยืดหยุ่นและผ่อนผันให้แก่ส่วนราชการมากกว่า คณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ หากหัวหน้าส่วนราชการติดราชการและมีหนังสือแจ้งคณะกรรมการฯ ล่วงหน้า จะได้รับการผ่อนผันให้รองหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้แทน เข้าชี้แจง

แทนได้) และส่งเอกสารประกอบการชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนด และประการที่สอง การพิจารณาของวุฒิสภา (ภายหลังคณะกรรมการฯ พิจารณาเสร็จ และนำเสนอผลรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา) ส่วนราชการมีหน้าที่จัดทำคำชี้แจงประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สรุปสาระสำคัญของการดำเนินงานตามข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ และติดตามการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเตรียมสนับสนุนข้อมูลให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในกระทรวงหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ประกอบการชี้แจงต่อสมาชิกวุฒิสภา

### 5.3 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการงบประมาณและต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ หน่วยรับงบประมาณจะเบิกจ่ายใช้เงินได้ต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนด โดยเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงบประมาณ ในมาตรา 20 การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ตีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2558: 21) ทั้งนี้ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขึ้นใช้และมีการแก้ไขเพิ่มเติม รวม 6 ครั้ง จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้การบริหารงบประมาณยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ในฐานะหน่วยรับงบประมาณและผู้ใช้งบประมาณ กลุ่มที่ 1 ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ในฐานะหน่วยรับงบประมาณและผู้ใช้งบประมาณ และกลุ่มที่ 2 หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงบประมาณของหน่วยงานกลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยขั้นตอนการบริหารงบประมาณเริ่มต้นเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว และมีวิธีการหรือกิจกรรมที่สอดคล้องตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีกิจกรรมในขั้นการบริหารงบประมาณดังต่อไปนี้

#### 5.3.1 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ดำเนินการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณหรือเรียกว่า แผนงานและแผนเงิน (ธวัชชัย กิจรัตน์กุล, 2558: 6) ตามผลผลิตหรือโครงการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง แผนงานหรือแผนงานในเชิงบูรณาการตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจัดทำแผนตามหลักเกณฑ์และวิธีการสำนักงบประมาณกำหนด และนำเสนอสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าวก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน และในกรณีเป็นงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานในเชิงบูรณาการ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่ร่วมอยู่ในแผนงานในเชิงบูรณาการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถดำเนินงาน



และใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถดำเนินงานและใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน (สำนักงบประมาณ, 2555: 54)

### 5.3.2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

เมื่อแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับความเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการฯ เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมาย และหรือบริหารราชการตามกรอบภารกิจใด ให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเต็มตามจำนวนวงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการฯ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี โดยจะระบุงบประมาณในแต่ละแผนงาน ผลผลิตหรือโครงการ ประเภทงบรายจ่าย และรายการในงบรายจ่ายไว้ที่สำนักเบิกส่วนกลางหรือกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เว้นแต่งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค จะระบุสำนักเบิกไว้ที่สำนักเบิกส่วนภูมิภาคหรือสำนักงานคลังจังหวัดตามที่ตั้งของส่วนราชการฯ นั้น (สำนักงบประมาณ, 2555: 55) เช่น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่โดยจะระบุสำนักเบิกไว้ที่สำนักงานคลังจังหวัดเชียงใหม่เพื่อความสะดวกในการใช้จ่ายงบประมาณของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในฐานะส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น

การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวข้างต้น จะมีผลนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประกาศใช้บังคับแล้ว และให้ส่วนราชการใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ภายหลังจากวันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว แต่กำหนดให้มีผลตั้งแต่วันเริ่มต้นปีงบประมาณหรือวันที่กำหนดให้เป็นวันเริ่มต้นการบังคับใช้กฎหมายแล้วแต่กรณี ยกเว้นรายการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณให้ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีก่อน นอกจากนี้ การใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันรายการค่าใช้จ่าย และการขอเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการฯ ให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น

### 5.3.3 การปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

เนื่องจากแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงบประมาณตามกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันรายการค่าใช้จ่ายตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร และการขอเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการฯ เป็นต้น ดังนั้น หากส่วนราชการฯ เจ้าของแผน มีความจำเป็นต้องปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณแล้ว และการปรับปรุงดังกล่าวจะมีผลทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการมีการเปลี่ยนแปลงไปจากที่สำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว เช่น ทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเพิ่มหรือลดลง เป็นต้น ให้ส่วนราชการฯ จัดส่งแผนที่ปรับปรุงแล้วดังกล่าวให้สำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อน และในกรณีที่ต้องมีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณด้วย ก็ให้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณไปพร้อมกัน (สำนักงบประมาณ, 2555: 57)

### 5.3.4 การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย

ในการจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมาย และหรือบริหารราชการตามกรอบภารกิจไตของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจมีความจำเป็นต้องโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย (ธวัชชัย กิจรัตน์กุล, 2558: 6) เพื่อแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน หรือเพื่อเพิ่มคุณภาพในการให้บริการประชาชน หรือเพื่อพัฒนาบุคลากร หรือเพื่อพัฒนาเทคโนโลยี หรือเพื่อสนับสนุนการบริหารงานตามแผนพัฒนาจังหวัดแล้วแต่กรณี ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เจ้าของงบประมาณสามารถโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี โดยอำนาจในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณดังกล่าวเป็นของหัวหน้าส่วนราชการฯ หรือสำนักงบประมาณขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ประเภทงบประมาณรายจ่ายและเงื่อนไขการมอบอำนาจของสำนักงบประมาณที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อขอโอนหรือเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่วนราชการฯ เจ้าของงบประมาณต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสม โดยคำนึงต่อประโยชน์ของประชาชน ความประหยัด ความคุ้มค่า ความโปร่งใส รวมทั้งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติด้วย นอกจากนี้ การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการฯ ต้องไม่ทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือแผนงานในเชิงบูรณาการแล้วแต่กรณีมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงลดลงอย่างมีสาระสำคัญและต้องไม่ทำให้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (สำนักงบประมาณ, 2555: 57-58)

### 5.3.5 การบริหารงบประมาณเหลือจ่าย

งบประมาณเหลือจ่ายหรือเงินเหลือจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี เพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการ และเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ โดยส่วนราชการฯ ดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณหรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว และมีจำนวนเงินเหลือ ส่วนราชการฯ สามารถโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่เหลือจ่ายดังกล่าวเพื่อนำมาดำเนินงานใด ๆ ตามกรอบภารกิจของส่วนราชการฯ ได้ โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ เช่น หัวหน้าส่วนราชการฯ มีอำนาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณภายใต้แผนงานเดียวกันเหลือจ่ายสำหรับนำไปจัดหาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าหนึ่งล้านบาทและวงเงินต่อหน่วยหรือต่ำกว่าสิบล้านบาทตามลำดับ เป็นต้น หากเป็นการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณเหลือจ่ายที่อยู่นอกเหนืออำนาจของหัวหน้าส่วนราชการฯ ต้องขอทำความตกลงจากสำนักงบประมาณก่อนดำเนินการ (สำนักงบประมาณ, 2555: 58-59) เช่น การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณเหลือจ่ายข้ามแผนงาน หรือนำไปจ่ายเป็นรายการอัตรากำลังคนใหม่ รายการค่าที่ดิน รายการก่อสร้างผูกพันข้ามปีงบประมาณ หรือนำไปจ่ายหรือสมทบจ่าย

เป็นค่าใช้จ่ายในการไปราชการต่างประเทศชั่วคราวที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณแล้ว เป็นต้น

### 5.3.6 การรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ

การรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการบริหารงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ สำหรับการติดตามและประเมินผลตามตัวชี้วัดและเกณฑ์การวัดที่กำหนด ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของการจัดการงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน ทั้งนี้ สำนักงบประมาณได้กำหนดให้ส่วนราชการฯ จัดให้มีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดทำรายงาน (สำนักงบประมาณ, 2555: 62 - 63) ดังนี้

5.3.6.1 รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณตามเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ หรือตามที่ตกลงกับสำนักงบประมาณ ตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งระบุปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด และจัดส่งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาคีรัฐเมื่อสิ้นระยะเวลาในแต่ละไตรมาสของปีงบประมาณ กล่าวคือ ภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับตั้งแต่วันสิ้นไตรมาสนั้น

5.3.6.2 รายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานของส่วนราชการฯ ที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนส่งสำนักงบประมาณ ภายในระยะเวลาหกสิบวันนับตั้งแต่วันสิ้นปีงบประมาณ หรือภายในสิ้นเดือนพฤศจิกายนของปีงบประมาณใหม่

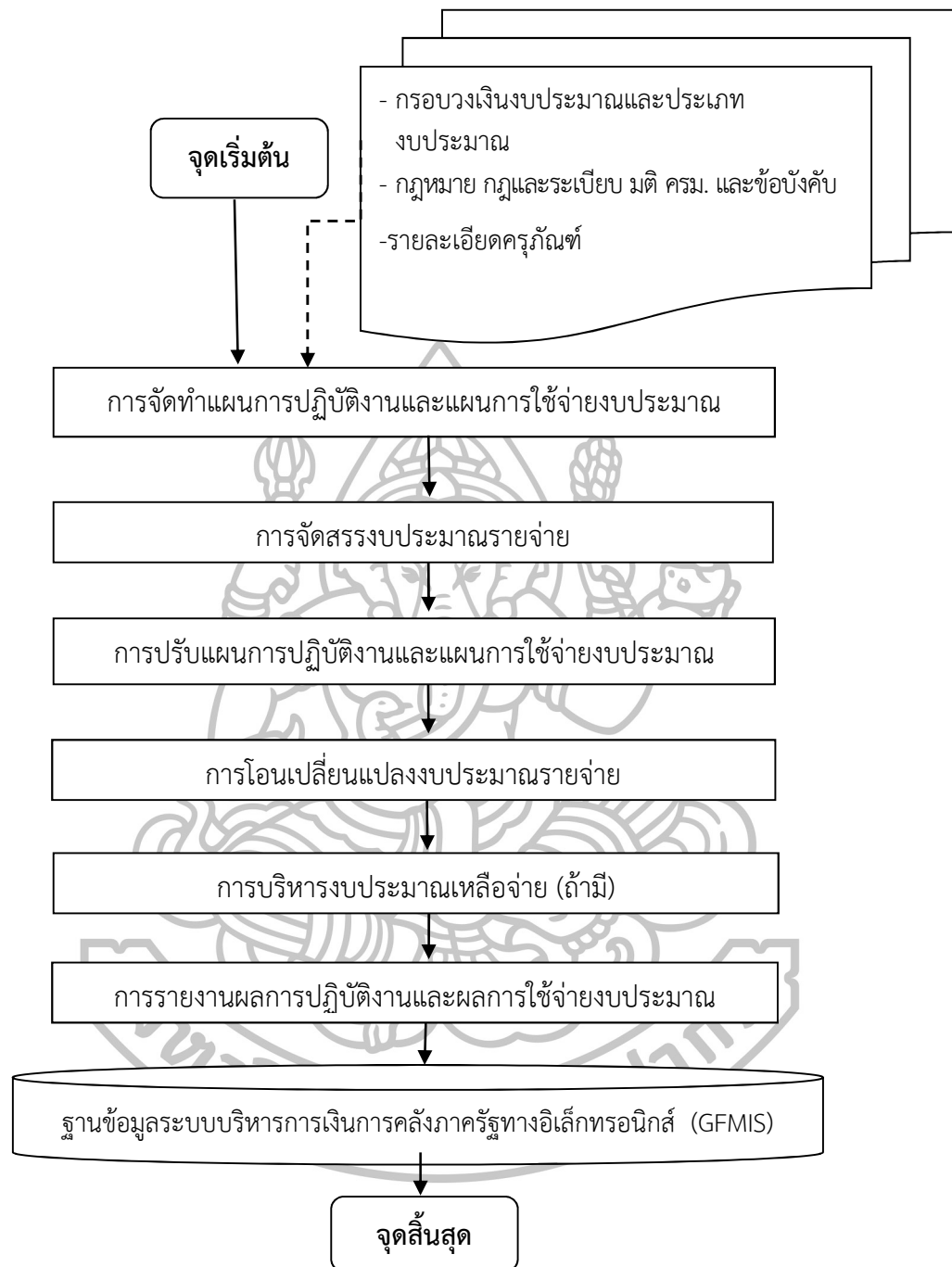
การนำข้อมูลจากการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณไปใช้ประโยชน์มี 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง หากสำนักงบประมาณพบว่า ส่วนราชการฯ ไม่ปฏิบัติตามและไม่อาจปฏิบัติตามให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ จะรายงานต่อนายกรัฐมนตรี ลักษณะที่สอง สำนักงบประมาณจะรายงานผลการติดตามผลและการประเมินผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี และลักษณะที่สาม สำนักงบประมาณจะใช้ผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณไปประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไปด้วย

### 5.3.7 ฐานข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐทางอิเล็กทรอนิกส์

สืบเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายดำเนินการปรับปรุงการบริหารงานด้านการคลังของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพัฒนาการบริหารงานให้ก้าวสู่แนวทางของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) โดยมุ่งเน้นที่เป้าหมายและผลลัพธ์ของการดำเนินงาน เพื่อให้รัฐบาลสามารถแปลงนโยบายและวิสัยทัศน์ของรัฐไปสู่การปฏิบัติจริง รวมถึงสามารถเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงานจากแนวนโยบายดังกล่าว ดังนั้น รัฐบาลจึงได้เร่งปฏิรูประบบการบริหารและการปฏิบัติงานทางด้าน

การเงินการคลังให้มุ่งสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้ริเริ่มให้มี “ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์” (Government Fiscal Management System: GFMS) และหรือ ระบบ GFMS เริ่มใช้งานตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง ได้นำระบบ GFMS มาใช้ในกิจกรรมการบริหารการเงินการคลัง ได้แก่ รายรับรายจ่ายงบประมาณ เงินคงคลัง บัญชีการเงินตามเกณฑ์คงค้าง บัญชีทรัพย์สินถาวร บัญชีต้นทุน บัญชีบริหาร เป็นต้น เพื่อให้เกิดฐานข้อมูลกลางด้านการเงินการคลังภาครัฐแบบ Matrix และ Online Real Time ตามโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม และพื้นที่จังหวัด (กรมบัญชีกลาง, 2559) ทำให้การดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ของการบริหารงบประมาณตามขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ และส่วนราชการฯ ต้องดำเนินการในระบบ GFMS ทั้งนี้ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ ปรากฏตามแผนภูมิที่ 7





แผนภูมิที่ 7 กิจกรรมในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ

#### 5.4 การควบคุมงบประมาณ (Budget Control)

การควบคุมงบประมาณ (Budget Control) หรืออาจเรียกขั้นตอนนี้ว่าการติดตามประเมินผลงบประมาณ (Budget Monitoring and Evaluation) หมายถึงถึง ขั้นตอนการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ผลผลิตและโครงการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี และเอกสารงบประมาณพระราชบัญญัติงบประมาณ รวมทั้งให้การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมทั้งการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบปีงบประมาณหรือระยะเวลาที่ผ่านมา ทั้งนี้ สามารถจำแนกการควบคุมงบประมาณเป็น 2 ขั้นตอน (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552: 543 - 544) ดังต่อไปนี้

#### 5.4.1 การควบคุมงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้แล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐในฐานะหน่วยรับงบประมาณ จะดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานโดยใช้งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรดังกล่าวภายในปีงบประมาณ ซึ่งมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดระยะเวลาของปีงบประมาณไว้ว่าให้เริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2558: 4) อย่างไรก็ตามในการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการฯ จะต้องควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณตลอดทั้งปีงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้มีการใช้จ่ายเงินตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่กำหนดไว้ เช่น หน่วยงานก่อนนี้ผูกพันได้เฉพาะที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณีกำหนดไว้ หรือห้ามก่อนนี้ก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด (ธวัชชัย กิจรัตน์กุล, 2558: 10) ห้ามการจ่ายเงินและหรือก่อนนี้ผูกพันก่อนได้รับเงินประจำงวด (ก่อนนี้ได้เฉพาะภายในวงเงินประจำงวดที่ได้รับ) (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2558: 12) เป็นต้น รวมทั้งจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณให้สำนักงบประมาณ กระทรวงต้นสังกัด สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

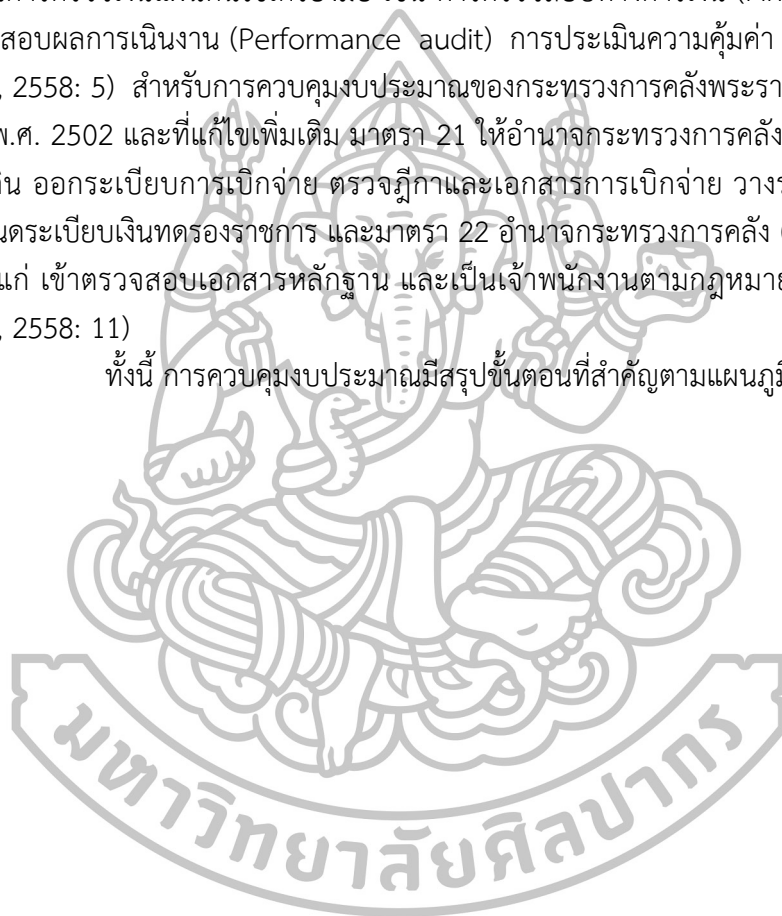
#### 5.4.2 การควบคุมงบประมาณของสำนักงบประมาณ

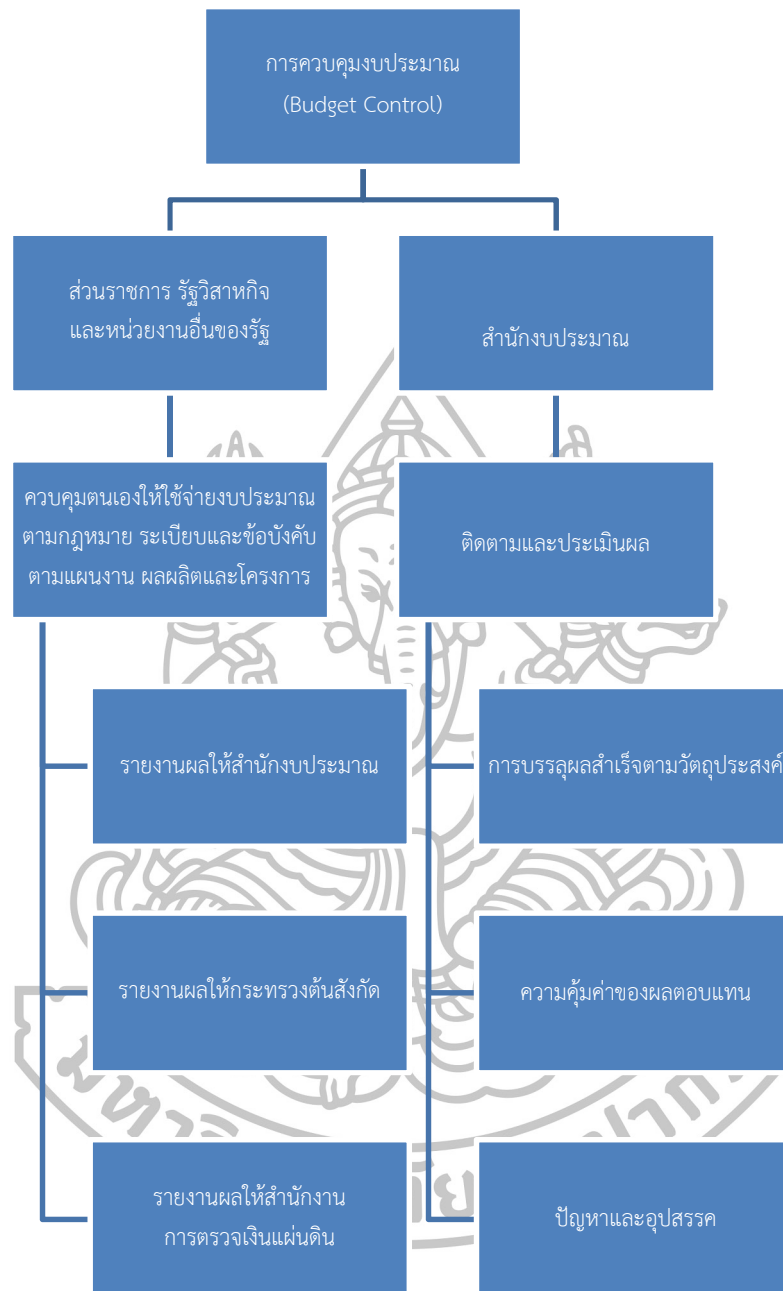
สำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางด้านการงบประมาณและมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐในฐานะหน่วยรับงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนวัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดและเกณฑ์การวัด ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยสำนักงบประมาณมีเครื่องมือในการควบคุมงบประมาณ เช่น การเห็นชอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การอนุมัติจัดสรรเงินประจำงวด การอนุมัติโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ และการติดตามและประเมินผล (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2558: 5) เป็นต้น ทั้งนี้ สำหรับเครื่องมือต่าง ๆ ดังกล่าว สำนักงบประมาณจะนำไปใช้ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ยกเว้นการติดตามและประเมินผล ซึ่งจะส่วนใหญ่จะใช้ในขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ โดยเฉพาะนำไปใช้ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงาน ผลผลิต และโครงการของส่วนราชการฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจะวัดผลว่าการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณบรรลุวัตถุประสงค์ตามตัวชี้วัดและเกณฑ์การวัดหรือไม่อย่างไร ได้ผลตอบแทนหรือผลประโยชน์คุ้มค่าหรือไม่ อย่างไร มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น เพื่อนำผลการติดตาม

หรือประเมินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะในการจัดเตรียมงบประมาณในปีต่อไป

นอกจากการควบคุมงบประมาณของสำนักงบประมาณแล้ว ยังมีหน่วยงานกลางอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมงบประมาณของส่วนราชการฯ เช่น กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยกรมบัญชีกลางจะใช้เครื่องมือ เช่น การกำหนดวิธีเบิกงบประมาณ การอนุมัติให้กันเงินงบประมาณไว้เบิกจ่ายข้ามปีงบประมาณ และการตรวจสอบภายใน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินใช้เครื่องมือ เช่น การตรวจสอบทางการเงิน (Financial audit) และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance audit) การประเมินความคุ้มค่า เป็นต้น (พัลลภศักดิ์โสภณกุล, 2558: 5) สำหรับการควบคุมงบประมาณของกระทรวงการคลังพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 ให้อำนาจกระทรวงการคลัง ได้แก่ ทำบัญชีการเงินแผ่นดิน ออกระเบียบการเบิกจ่าย ตรวจฎีกาและเอกสารการเบิกจ่าย วางระบบบัญชีและรายงาน กำหนดระเบียบเงินตราของราชการ และมาตรา 22 อำนาจกระทรวงการคลัง (อาศัยมาตรา 7 ประกอบ) ได้แก่ เข้าตรวจสอบเอกสารหลักฐาน และเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา (พัลลภศักดิ์โสภณกุล, 2558: 11)

ทั้งนี้ การควบคุมงบประมาณมีสรุปขั้นตอนที่สำคัญตามแผนภูมิที่ 8





แผนภูมิที่ 8 สรุปขั้นตอนที่สำคัญของการควบคุมงบประมาณ

## 6. การจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่

การจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่ (Area approach) เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการงบประมาณแผ่นดินและมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ จากบริบทของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม (Public Participation) โดยเฉพาะในพื้นที่ เพื่อนำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหา ความต้องการ และ

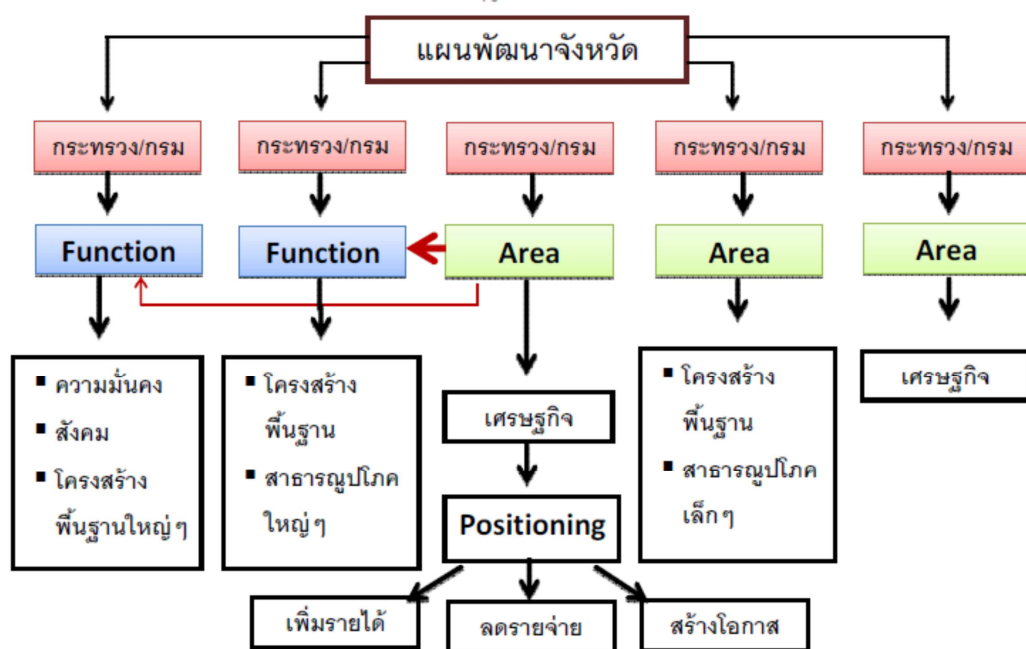


เรื่องที่น่าสนใจมาเป็นตัวกำหนดกรอบการจัดทำงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่มีลักษณะและระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันตามปัจจัยในทางภูมิศาสตร์และสังคมศาสตร์ หรือเรียกว่าปัจจัยทางภูมิสังคม เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนา ปัญหาหนี้สิน ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ ปัญหาภัยพิบัติ ปัญหายาเสพติด เป็นต้น ทำให้การวางแผนและจัดทำงบประมาณเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในแต่ละพื้นที่ให้ประสบผลสำเร็จต้องอาศัยความเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนาโดยมีพื้นที่เป็นตัวตั้งและเป้าหมาย นอกจากนี้ การนำนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล กระทรวง และกรมในส่วนกลางเพื่อนำลงปฏิบัติในพื้นที่ เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ นโยบายการส่งเสริมผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม นโยบายการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นต้น ให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายย่อมต้องอาศัยการยอมรับและสนับสนุนจากหน่วยงานหรือองค์กร และประชาชนในพื้นที่ โดยผ่านการบูรณาการแผนงานและงบประมาณระหว่างนโยบายและพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับในพื้นที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการพัฒนาพื้นที่ในความรับผิดชอบ ดังนั้น การจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีความท้าทายโดยเฉพาะในการบูรณาการแผนงานและงบประมาณในทุกชั้นตอนตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานในพื้นที่ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาครัฐวิสาหกิจ และภาคประชาชนเกิดการรวมกำลังหรือสนธิกำลังกัน เพื่อให้การจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่เกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่ที่มีแนวคิดอยู่ภายใต้หลักการ 2 ประการ ได้แก่

- 1) การบูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ตลอดจนสภาพ ปัญหาในพื้นที่ โดยยึดหลักการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น” รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินแผนงานและโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้น โดยเน้นระบบการประชาสัมพันธ์ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จัดระบบรับแจ้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชน มีการส่งเสริมผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การประสานกัน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน ในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย รวมทั้งการบูรณาการทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สัมพันธ์และเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัด โดยงบประมาณจังหวัดจะเป็นการบูรณาการงบประมาณที่จังหวัดขอตั้งร่วมกับงบลงทุนของกระทรวง ทบวง กรม (Function) งบอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการลงทุนร่วมจากเอกชน เพื่อประโยชน์ในการจัดระบบการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้อง เชื่อมโยงและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
- 2) ให้จังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area) โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของตนเอง โดยการสนับสนุนในองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น รวมทั้งความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตลอดจนขยายการให้บริการที่ครอบคลุมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เชื่อมโยงและ

บูรณาการกับแผนชุมชนและแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมทั้งการสนับสนุนการสร้างกลไกการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของทางราชการได้โดยสะดวก เป็นธรรม และตรงตามความต้องการ ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ควรจะเป็นไปในลักษณะที่เปิดกว้าง เพื่อให้การดำเนินการมีความคล่องตัวและคำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ แนวคิดการจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่ดังกล่าวมีแผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการบูรณาการแผนงานและงบประมาณ ตามแผนภูมิที่ 9



แผนภูมิที่ 9 การบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัด  
ที่มา: สำนักงบประมาณ, “ความเหมาะสมของการจัดทำงบประมาณโดยใช้มิติพื้นที่ กรณีศึกษาจังหวัดลพบุรี,” (รายงานการศึกษากลุ่ม (Group Project) หลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) รุ่นที่ 1 กลุ่มที่ 4 (กัลปพฤกษ์), 2558), 70.

โดยสรุปการจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่เป็นรูปแบบและวิธีการงบประมาณโดยใช้พื้นที่เป็นเป้าหมายเพื่อให้การวางแผนและจัดทำงบประมาณแผ่นดินสามารถตอบสนองกับปัญหา ความต้องการ และความสนใจของพื้นที่ คือ จังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประสิทธิผล โดยมีการบูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ทั้งที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน กับความริเริ่มของจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ตามปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านแผนพัฒนาจังหวัดและเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

## 7. การจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชาย

การจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงหญิงชาย (Gender Responsive Budgeting) เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณบนพื้นฐานของความเข้าใจความแตกต่างและเพื่อตอบสนองความต้องการของหญิงชาย รวมทั้งพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณต่อหญิงชายควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงหญิงชายได้รับการแปลงจากแนวคิดสู่การปฏิบัติในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหภาพยุโรป อังกฤษ ออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ เป็นต้น กองทุนสหประชาชาติเพื่อการพัฒนาสตรี (United Nations Development Fund for Women: UNIFEM) เป็นหน่วยงานหนึ่งของสหประชาชาติและมีหน้าที่สนับสนุนการมีบทบาทของสตรีและความเท่าเทียมทางเพศผ่านสำนักงานโครงการและประสานกับองค์การสตรีในภูมิภาคหลักของโลก โดยงานหนึ่งของกองทุนดังกล่าว คือ การสนับสนุนการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชาย ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ในภูมิภาคเป้าหมาย คือ แอฟริกาใต้ และต่อมาได้ขยายไปภูมิภาคอื่นๆ การดำเนินการสนับสนุนการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายดังกล่าวกองทุนมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความตระหนักของการจัดทำงบประมาณที่มีผลกระทบต่อหญิงชายและเพื่อให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ มีสำนึกรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณสำหรับการส่งเสริมความสำเร็จของความเสมอภาคทางเพศและสิทธิของผู้หญิงโดยเฉพาะในหมู่คนยากจนของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ เพื่อให้เป็นเครื่องมือเสริมสร้างธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจในทุกประเทศ (United Nations Development Fund for Women, 2010: 28)

ในประเทศไทยได้มีพัฒนาการของการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชายทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในปี พ.ศ. 2556 คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา (2556: 1) ได้ดำเนินการขับเคลื่อนการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชาย หรือการจัดทำงบประมาณบนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่างเพศ ในฐานะที่เป็นวิธีปฏิบัติที่ผสานความจำเป็นหรือความต้องการพิเศษของผู้หญิงลงในกระบวนการจัดสรรงบประมาณโดยให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการเขียนงบประมาณด้วย ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ การจัดทำงบประมาณดังกล่าวไม่ใช่เป็นการจัดสรรงบประมาณที่แยกให้แก่ผู้หญิงเท่านั้นแต่เป็นการบูรณาการมุมมองหญิงชายในการวางแผนงบประมาณ และวิเคราะห์ว่างบประมาณมีผลกระทบต่อหญิงชายแตกต่างกันอย่างไร รวมทั้งไม่ใช่ประเด็นของสัดส่วนที่เท่ากันระหว่างหญิงชาย 50 : 50 แต่เป็นการบูรณาการมุมมองหญิงชายในระบบงบประมาณทั้งหมด เพื่อให้งบประมาณทั้งหมดได้รับการจัดสรรในทิศทางที่นำไปสู่ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ซึ่งการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อให้มีการนำมุมมองมิติหญิงชายไปใช้ในกระบวนการจัดทำงบประมาณโดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์จนถึงการประเมินผลกระทบที่เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความจำเป็น โดยผู้หญิงกับผู้ชายมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ในการติดตามและประเมินผลกระทบที่เกิดจากการใช้จ่ายรวมถึงการหารายได้ของรัฐจะต้องคำนึงถึงมิติหญิงชายด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยังได้ร่วมกับสถาบันพระปกเกล้าและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมายในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย

ด้านฝ่ายบริหาร สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาขับเคลื่อนการสร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยเป็นส่วนหนึ่งภายใต้แผนแม่บทการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายและในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการจัดทำร่างคู่มือการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย โดยส่วนสำคัญของร่างคู่มือดังกล่าวได้นำเสนอถึงแนวทางของการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชายที่เริ่มจากการวิเคราะห์สถานการณ์และความจำเป็นที่สะท้อนความไม่เท่าเทียมระหว่างหญิงและชายซึ่งเกิดจากบทบาท การเข้าถึงทรัพยากร และการแบ่งงานกันทำ โดยกรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวสามารถนำไปใช้ได้ในทุกประเทศและพบว่าในสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันย่อมมีปัญหาและความจำเป็นที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้น ภายใต้กระบวนการที่เน้นการกำกับค่าใช้จ่ายและตรวจสอบว่างบประมาณมีเพียงพอหรือไม่ เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ และมีการติดตามการใช้จ่าย ตลอดจนพัฒนาให้เห็นว่านโยบาย แผนงานและโครงการสามารถส่งผลต่อความเท่าเทียมระหว่างหญิงชายได้หรือไม่ หญิงและชายได้รับผลพวงหรือสามารถเข้าถึงงบประมาณของรัฐได้มากน้อยเพียงใด เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแผนงานและโครงการเพื่อการจัดทำงบประมาณใหม่ที่สามารถสร้างความเสมอภาคและความเท่าเทียมในแต่ละภาคส่วนได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชาย ดังแผนภูมิที่ 10



แผนภูมิที่ 10 กระบวนการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย

ที่มา: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, “ร่างคู่มือการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย,” (4 มิถุนายน 2558), 12.

นอกจากนี้ ความพยายามในการขับเคลื่อนให้การจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชาย เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมที่สำคัญในปัจจุบันเกิดขึ้น เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการนำแนวคิดการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชายไป บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ... หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71 วรรค 4 ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของ เพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2559: 14)

## 8. สรุป

งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญทั้งในฐานะปัจจัยนำเข้าสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุวัตถุประสงค์ และในฐานะกิจกรรมทางการบริหาร งบประมาณแผ่นดินถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลสำหรับการขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ โดยการดำเนินการที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินทั้งสองฐานดำเนินการผ่านกระบวนการงบประมาณแผ่นดินหรือวงจรงบประมาณหรือวิธีการงบประมาณซึ่งเป็นกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ของงบประมาณแผ่นดินที่เป็นลำดับขั้นตอนนับตั้งแต่การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ หากกระบวนการงบประมาณมีธรรมาภิบาล ในแต่ละขั้นตอน ย่อมมีส่วนสำคัญต่อการทำให้งบประมาณที่เกิดขึ้นจากกระบวนการงบประมาณ มีธรรมาภิบาลตามไปด้วย ดังนั้น การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยมุ่งพัฒนาให้แต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณมีตัวชี้วัดธรรมาภิบาล จึงมีส่วนที่สำคัญต่อการทำให้การสนับสนุนให้การจัดการงบประมาณโดยรวมมีธรรมาภิบาล อันจะมีผลทำให้การบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารจัดการภาครัฐมีธรรมาภิบาลตามไปด้วย

## ส่วนที่ 2 ธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญและได้รับการกำหนดให้เป็นประเด็นวาระ (Agenda) ขององค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น รวมทั้งนานาอารยประเทศต่างก็ยอมรับและให้การสนับสนุนการขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ โดยนายโคฟี อันนา (Kofi Annan) อดีตเลขาธิการสหประชาชาติและเจ้าของรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพประจำปี ค.ศ. 2001 จากผลงานที่ทำให้โลกมีธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีและสงบสุขยิ่งขึ้น ได้เคยกล่าวถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาลอาจจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพียงอย่างเดียวในการขจัดความยากจน และส่งเสริมการพัฒนา (United Nations University : 2014) ทั้งนี้ เนื่องจากเป้าหมายของการมีธรรมาภิบาล คือ การปกป้องและส่งเสริมความอยู่ดีกินดีของประชาชน นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำงานร่วมกับภาคีภาคส่วนอื่นๆ โดยมีบทบาทเป็นผู้ค้ำจุนและทำหน้าที่รักษากฎหมายกำกับดูแลการใช้อำนาจและธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ประชาสังคม และภาคเอกชน นั่นเอง (Kjaer, 2004; Kaufmann and Kraay, 2007; Brinkerhoff and Bossert, 2008)

ธรรมาภิบาลนอกจากจะเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการพัฒนาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังเป็นแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ได้รับความสนใจอย่างสูงในปัจจุบัน โดยเชื่อกันว่าหากประเทศมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการบ้านเมืองแล้ว ประชาชนย่อมจะมีโอกาสประสบความสำเร็จส่วนบุคคลและบรรลุเป้าหมายของตนเอง ในทางกลับกันแต่หากประเทศมีการบริหารที่ปราศจากธรรมาภิบาล (Bad Governance) ถึงแม้ว่าจะมีทรัพยากรทางการเงินและได้รับความช่วยเหลือทางเทคนิคต่างๆ ก็อาจประสบความล้มเหลวที่จะบรรลุเป้าหมายการพัฒนา สำหรับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรในภาครัฐจะต้องเป็นสถาบันที่มีความสามารถเพียงพอ มีการวางแผนและใช้นโยบายที่ดีในรูปแบบที่มีประสิทธิผล มีความโปร่งใส เป็นธรรมและความรับผิดชอบ (effective, transparent, impartial, and accountable) (World Bank, 2001) จากความสำคัญของธรรมาภิบาลโดยเฉพาะที่มีต่อการบริหารจัดการภาครัฐ จึงทำให้ผู้วิจัยทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านธรรมาภิบาลทั้งของต่างประเทศและไทยเพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจและนำมาประกอบการวิจัยเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง

### 1. ความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้รับการอ้างอิงถึงครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลก (The World Bank) หรือธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development : IBRD) เมื่อปี ค.ศ. 1989 หรือปี พ.ศ. 2532 เรื่อง “Sub-Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth A Long – Term Perspective Study” ซึ่งเนื้อหาของรายงานกล่าวถึงการศึกษาการพัฒนาประเทศในทวีปแอฟริกาที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของทะเลทรายสะฮารา (Sahara) ภายหลังจากที่ได้รับเงินช่วยเหลือในการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ โดยพบว่าสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการบริหารการพัฒนาประเทศเกิดจากการขาดธรรมาภิบาล มีการทุจริตคอร์รัปชัน การดำเนินงานที่ขาดความรับผิดชอบ ไม่มีความเสมอภาคและเท่าเทียม ขาดการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม การบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตไม่ตกถึงมือประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้น รายงานดังกล่าว จึงสรุปว่าการมีธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและฟื้นฟูบูรณะเศรษฐกิจ โดยหากไม่มีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ ย่อมไม่สามารถพัฒนาประเทศและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนให้สำเร็จอย่างยั่งยืนได้ ตลอดจนถึงได้มีการอธิบายถึงการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาล ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางแห่งการใช้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยครอบคลุมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน การบริหารจัดการภาครัฐ ภาระรับผิดชอบ กรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร (World Bank, 1989)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) มีการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในปี ค.ศ. 1997 โดยกำหนดเป็นนโยบายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจ และมีการจัดทำขึ้นหนังสือแนะนำ (the Guidance Note) คือ บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในประเด็นธรรมาภิบาล (The Role of the IMF in Governance Issues) ในระยะที่ผ่านมากองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ความสำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาลที่ดีในการที่เข้าไปให้คำแนะนำด้าน

นโยบาย การสนับสนุนทางการเงิน และความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่ประเทศสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการที่แข็งแกร่งการวัด เพื่อทำให้เกิดความสมบูรณ์ของความเป็นธรรมและความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของมืออาชีพของตนเอง

ต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ศึกษาและวิเคราะห์การให้ประเทศต่าง ๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูบูรณะเศรษฐกิจ พบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูบูรณะระบบเศรษฐกิจของประเทศ คือ การที่ประเทศผู้กู้เหล่านั้นมีธรรมาภิบาล และในปี พ.ศ. 2540 เป็นช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์เงินซึ่งส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในทวีปเอเชีย โดยเริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดความกลัวว่าจะเกิดการล่มสลายทางเศรษฐกิจทั่วโลก ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้แสดงบทบาทด้วยการยื่นความช่วยเหลือทางการเงินให้แก่ประเทศต่างๆ ที่ประสบปัญหาดังกล่าว เพื่อนำเงินไปใช้รักษาเสถียรภาพทางการเงินและฟื้นฟูบูรณะเศรษฐกิจของประเทศ โดยประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะต้องปฏิบัติและรับผิดชอบตามกฎหมายเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ ประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะต้องเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการภาครัฐสำหรับเป็นหลักประกันว่าเงินที่ได้รับความช่วยเหลือดังกล่าวจะถูกใช้จ่ายไปเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งเจตจำนง (Letter of Intent: LOI) นอกจากนี้ แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการถ่ายทอดและส่งผ่านไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic And Social Commission For Asia And The Pacific : UNESCAP) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) และโดยเฉพาะสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) เป็นหน่วยงานที่ให้ความสนใจและผลักดันแนวคิดธรรมาภิบาล โดยมีเป้าหมายเพื่อผลักดันการพัฒนามนุษย์อย่างยั่งยืนในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการบริหารภาครัฐ ทั้งนี้ UNDP ให้ความหมายของธรรมาภิบาลที่ดีไว้ว่า หมายถึงกระบวนการและโครงสร้างที่ทำให้มีการบริหารกิจการที่ดี (UNDP, 2006)

## 2. ความเป็นมาของธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ธรรมาภิบาลในประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดธรรมาภิบาลสากลที่เข้ามาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์และปัจจัยของสภาพแวดล้อมภายนอก (มานวิกา อินทรทัต และอาชญุทธ เนติธนากุล, 2551: 3 - 4) ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ประชาธิปไตย (Democracy) โดยที่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกมีระบอบการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่ออำนวยประโยชน์สุขให้ประชาชน ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มาจากประชาชนผ่านการเลือกตั้ง เมื่อเข้ามามีอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหารแล้ว ก็ย่อมจะใช้อำนาจอ้างกล่าว เช่น การกำหนดนโยบายและการบริหารประเทศ การออกกฎหมายต่างๆ เป็นต้น โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน และย่อมต้องสนับสนุนการกระจายทรัพยากรต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งนี้ ประชาธิปไตยจะทำให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเอง มุ่งส่งเสริมความเป็นธรรมและเสมอภาคหรือธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจ นั่นเอง

ประการที่สอง ระบบการค้าแบบเสรีนิยม (Free Trade) เนื่องจากการค้าสินค้าและบริการในปัจจุบันอยู่ภายใต้กติการะเบียบการค้าขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศของประเทศสมาชิก WTO การกีดกันและหรือการเอาเปรียบกันทางการค้า เช่น การกำหนดกำแพงภาษีหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทางการค้าเป็นสิ่งที่ผิดกติการะเบียบการค้า เป็นต้น นอกจากนี้ด้านการค้าระหว่างประเทศแล้ว ระบบการค้าแบบเสรีนิยมยังมุ่งปรับปรุงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การส่งเสริมระบบศุลกากร และระบบการเงินที่มีธรรมาภิบาลอีกด้วย

ประการที่สาม ระบบทุนนิยม (Capitalism) เป็นระบบเศรษฐกิจที่การสะสมและการจัดสรร ทุนและทรัพยากรการผลิต การกระจายผลผลิต ผลตอบแทนของปัจจัยการผลิต และการกำหนดราคา ฯลฯ ขึ้นอยู่ตลาดหรือกลไกราคาซึ่งสะท้อนถึงความต้องการซื้อและขาย โดยความสมดุลจะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการทั้งสองด้านเท่ากัน นั่นคือ สินค้าและบริการที่ขายต้องมีมาตรฐานและราคาเหมาะสม ผู้ซื้อจึงจะซื้อและผู้ขายจึงจะขายสินค้าดังกล่าว สำหรับผู้ผลิตจะเลือกใช้ทุนและปัจจัยการผลิต ตลอดจนจ่ายผลตอบแทนแก่ทุนและปัจจัยการผลิตดังกล่าว โดยอาศัยกลไกราคาเช่นกัน

ประการที่สี่ ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result-based Management) มีหลักการที่สำคัญ คือ มุ่งเน้นการบริหารให้เกิดผลงาน ได้แก่ ผลผลิตและผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยกระบวนการบริหารจะเริ่มตั้งแต่การพิจารณาปัจจัยนำเข้า กระบวนการปฏิบัติงาน ผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การกำกับติดตามและประเมินผล

ประการที่ห้า การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) เป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจ เพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาล โดยภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเพื่อให้การดำเนินงานของภาครัฐเป็นที่ยอมรับร่วมกันของประชาชน

ประการที่หก การแข่งขัน (Competitiveness) ในธรรมชาติการแข่งขันเป็นไปเพื่อการอยู่รอด และปัจจุบันมีการแข่งขันในด้านต่าง ๆ สูง รวมทั้งในการบริหารภาครัฐ โดยการแข่งขันจะนำมาซึ่งคุณภาพที่ดีขึ้น ต้นทุนที่ต่ำลง ราคาซื้อและขายที่ยุติธรรม ไม่สามารถกำหนดราคาให้เกิดกำไรส่วนเกินได้ง่าย ดังนั้น องค์กรและบุคคลในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะในภาครัฐต้องปรับวิธีคิด ความเชื่อ วัฒนธรรมของกลุ่มและองค์กร การเรียนรู้ การบริหารจัดการสมัยใหม่ การเพิ่มศักยภาพ และสมรรถนะให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลง เพื่อให้บุคคล องค์กรหรือหน่วยงาน และประเทศ สามารถแข่งขันได้ เพื่อดำรงดุลยภาพและความยั่งยืน

ประการที่เจ็ด การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นการพัฒนาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงอนุรักษ์ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบในทางลบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต โดยไม่มุ่งไปที่การเจริญเติบโตแต่เพียงด้านเดียว แต่เน้นการพัฒนาทุกมิติอย่างสมดุล และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อภายนอก



ประการที่แปด สังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ทำให้เกิดการปรับตัวอย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงทำให้เกิดการแสวงหาความรู้ โดยผ่านกระบวนการศึกษาเรียนรู้ทั้งทางตรงและทางอ้อม การพัฒนาเพื่อเพิ่มทักษะและความสามารถ ตลอดจนการแสวงหาข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นปัจจัยร่วมในการตัดสินใจ ทำให้ทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติตนเองได้อย่างโปร่งใส มีความซื่อตรง และไม่เกิดการเอาเปรียบ

ประการที่เก้า การกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดระดับสากล (Standardization, Performance Standards and Indicators) กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้โลกถูกล้อมรวมให้ใกล้ชิดกัน และกลายเป็นสังคมเดียว มีการยอมรับกฎเกณฑ์ ค่านิยม ความเชื่อ ฯลฯ ร่วมกัน โดยปัจจัยประการหนึ่งทำให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าว คือ การกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดระดับสากล สำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาให้ประเทศต่างๆ อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน และเป็นการทำให้ทราบสถานะในประเด็นที่สนใจของประเทศต่าง ๆ เช่น องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) จัดอันดับประเทศตามดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้คะแนน 38 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน และอยู่อันดับที่ 76 จากการจัดอันดับทั้งหมด 168 ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับที่ 3 ในกลุ่มประเทศอาเซียน รองจากประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซีย (จური วิจิตรวาทการ, 2559: 1) เป็นต้น

ประการที่สิบ ระบบสื่อสารผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่มีการพัฒนาก้าวล้ำ ทำให้สามารถสื่อสารได้อย่างทั่วถึง กว้างขวาง มีคุณภาพ รวดเร็ว และต้นทุนต่ำ มีผลทำให้ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ได้รับการเปิดเผยและแพร่กระจายไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และทั่วทุกมุมโลก ทั้งนี้ รวมไปถึงการเปิดเผยและแพร่กระจายเรื่องที่เป็นการกระทำที่ผิดธรรมาภิบาล ไม่โปร่งใส และขาดความถูกต้อง ฯลฯ ด้วย ซึ่งมีส่วนทำให้การกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นไปด้วยความยากมากยิ่งขึ้น

ประการที่สิบเอ็ด การบริโภคนิยมแบบ เกินตัว และวัตถุนิยม เป็นสาเหตุประการหนึ่งของการทุจริตประพฤตินิยมชอบ และขาดธรรมาภิบาล

ทั้งนี้ จากอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์และปัจจัยของสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งสิบสองประการดังกล่าวข้างต้น ทำให้องค์กรและบุคคลทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเกิดการปรับตัวและพัฒนาด้านประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ธรรมาภิบาลหรือบรรษัทภิบาล ความรับผิดชอบต่อสังคม ฯลฯ ในการบริหารงานและการดำเนินงานต่าง ๆ ตลอดจนเกิดการตระหนักและรับรู้โดยทั่วไปว่าการทุจริตและประพฤตินิยมชอบ ความไม่โปร่งใส การขาดความรับผิดชอบ ฯลฯ ทำให้เกิดการระงับทุนในการดำเนินงานที่สูงขึ้น และเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้อีกในปัจจุบันและอนาคต มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ เน้นการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล (มานวิกา อินทรทัต และอาจุฑา เนติชนากุล, 2551: 5)

ขณะที่สภาพแวดล้อมภายในประเทศไทยในช่วงเวลาต่อมาก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่มีผลทำให้เกิดความจำเป็นและเกิดการเรียกร้องให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลและหรือบรรษัทภิบาลมาใช้เพิ่มมากขึ้น ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การเกิดวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย ปี พ.ศ. 2540 หรือที่รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่าวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง กล่าวคือ ภายหลังจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้มีมติเผยแพร่หลักการธรรมาภิบาล ในปี ค.ศ. 1996 โดยให้ใช้หลักการนี้

เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงินผ่านการจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) และต่อมาประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบวิกฤตการณ์การเงินโดยมีความจำเป็นต้องยอมรับเงื่อนไขดังกล่าวเพื่อขอกู้ยืมเงินมาบรรเทาภาวะปัญหาในปี พ.ศ. 2540 ดังนั้น แนวคิดธรรมาภิบาลจึงได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทการเมืองและการบริหารอย่างเป็นรูปธรรมตามความหมายสากลในประเทศไทยนับจากปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา (บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, 2542) ประกอบกับภายในประเทศก็มีหลายฝ่ายชี้ว่าสาเหตุที่อยู่เบื้องหลังวิกฤตเศรษฐกิจ คือ การขาดธรรมาภิบาล ทั้งทางด้านการบริหารระบบเศรษฐกิจหรือการบริหารองค์กรเศรษฐกิจ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550: 23) นอกจากนี้ ปรัชญาการณของวิกฤตที่เกิดขึ้นจัดเป็น “ความล้มเหลว” ของการสร้างสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ให้มีขีดความสามารถด้านจัดการกับโลกาภิวัตน์ และความเสี่ยงที่สลัซซึชชั่น และเมื่อรวมกับการที่มีธรรมาภิบาลอ่อนแอ และการพัฒนาที่ไม่เป็นรูปธรรม ทำให้วิกฤตการณ์ยิ่งลงลึกไปเรื่อย (อานันท์ ปันยารชุน, 2556: 1) โดยไทยเป็นประเทศแรกที่ประสบปัญหาดังกล่าว และได้รับผลกระทบหรือความเสียหายอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะความเสียหายต่อเศรษฐกิจ การเงิน การธนาคาร และทำให้หนี้ของประเทศเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ สาเหตุของวิกฤตดังกล่าวประการหนึ่งเกิดจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดและขาดธรรมาภิบาล

ประการที่สอง การเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์ใหม่ (New Paradigm) ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 กล่าวคือ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) มีจุดเปลี่ยนในวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผน โดยมุ่งให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ทำให้คนมีความสุข ครอบคลุมอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข สิ่งแวดล้อมยั่งยืน ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนและชุมชน และวางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ได้ยึดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมุ่งสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันเป็นกรอบในการพัฒนา โดยให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา เน้นการสร้างสังคมเข้มแข็งที่มีดุลยภาพ เป็นสังคมที่มีคุณธรรมมีภูมิปัญญา และการเรียนรู้ มีความสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและสร้างความอยู่ดีมีสุขของคนไทย และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ที่ให้ความสำคัญกับการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติให้เกิดความสมดุล และมีกระบวนทัศน์ในการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 ตามลำดับ โดยมีเป้าหมายให้สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันสร้างให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม สร้างสมดุลระหว่าง 3 ทุน ได้แก่ ทุนเศรษฐกิจ ทุนสังคม และทุนทรัพยากร เพื่อสร้างความคุ้มกัน โดยมีการนำยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศให้เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของแผนความละเอียดปรากฏตามสรุปการวางแผนพัฒนาประเทศแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 10 ดังแผนภูมิที่ 11



สุวรรณโณ, 2545: 124) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ยังได้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบธรรมาภิบาลสำหรับสังคมไทย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐ การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การทำให้ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนมากขึ้น (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2545: 1-1)

ประการที่สี่ เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า 25 ปี ตั้งแต่ก่อนวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 และเมื่อภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้น และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชนจนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผลรวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี พอสมควรต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง, 2559) เนื่องจากเศรษฐกิจพอเพียงมีหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับธรรมาภิบาล ดังนั้น เมื่อนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติหมายถึงการให้ความสำคัญในเรื่องธรรมาภิบาล (มานวิภา อินทรทัต และ อัจจุฑา เนติชนานุกูล, 2551: 7)

ประการที่ห้า แนวคิดการวัดโดยใช้ความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross National Happiness: GNH) แทนการวัดที่เน้นเชิงวัตถุโดยวัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product: GDP) ในการวัดโดยใช้ความสุขมวลรวมประชาชาติยึดหลักการที่ว่าการพัฒนาสังคมมนุษย์ที่แท้จริงเกิดจากการพัฒนาทางด้านวัตถุและจิตใจควบคู่กันไปอย่างสมดุล โดยมีองค์ประกอบของการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การอนุรักษ์และส่งเสริมคุณค่าทางวัฒนธรรม การรักษาสีงแวดล้อมทางธรรมชาติ และการมีธรรมาภิบาล ทั้งนี้ แนวคิดการวัดโดยใช้ความสุขมวลรวมประชาชาติทำให้เกิดการพัฒนาด้านธรรมาภิบาลในภาคส่วนต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป แนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายใน ทำให้เกิดความจำเป็นและเกิดการเรียกร้องต้องการให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลสำหรับภาครัฐและหรือบรรษัทภิบาลสำหรับภาคเอกชนมาใช้เพิ่มมากขึ้น

### 3. ความหมายของธรรมาภิบาล

จากการสำรวจการให้ความหมายของธรรมาภิบาลพบว่ามีนิยามหรือให้ความหมายไว้อย่างหลากหลายตามแนวคิดที่อ้างอิง และตามการนำไปใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะการให้ความหมายขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มและผลักดันให้เกิดการนำธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา

ธนาคารโลก (World Bank, 1996: 1) เป็นหน่วยงานแรกที่ใช้คำว่า Good Governance โดยให้ความหมายไว้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง ลักษณะของกระบวนการที่ดีในการใช้อำนาจบริหารประเทศสำหรับการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างชาญฉลาดเพื่อการพัฒนา

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, 2014) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในฐานะกุญแจของการสร้างความสำเร็จทางเศรษฐกิจ (key to economic success) โดยธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดกว้างๆ ที่ครอบคลุมทุกด้านของวิถีทาง (the way) ที่ประเทศใช้ในการปกครอง การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และใช้เป็นกรอบในการกำกับดูแลโดยยึดมั่นในหลักแห่งกฎหมาย มุ่งมั่นปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้มีอำนาจรัฐ หรือความไว้วางใจได้ (ไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม) ในทางกลับกัน สภาพของการขาดธรรมาภิบาล (a poor governance) จะสร้างแรงจูงใจและเปิดโอกาสมากขึ้นสำหรับการทุจริต และการทุจริตจะทำลายความไว้วางใจของประชาชนในรัฐบาล นอกจากนี้การขาดธรรมาภิบาลยังคุกคามต่อความสมบูรณ์ของตลาด ทำให้เกิดการบิดเบือนในการแข่งขัน และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นอันตรายต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสวัสดิการอย่างชัดเจน

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development, 1995: 14) ได้กล่าวถึงความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง ธรรมาภิบาล "... ครอบคลุมถึงบทบาทของหน่วยงานของรัฐในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและให้เกิดการกระจายของผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างผู้ปกครอง (the ruler) และผู้ปกครอง (the ruled)

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme, 1997) ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่า หมายถึง การใช้อำนาจด้านต่าง ๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ และอำนาจบริหารสำหรับดำเนินภารกิจ โดยที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายเพื่อการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic And Social Commission For Asia And The Pacific: UNESCAP, 2014) ได้กล่าวถึงความหมายของธรรมาภิบาล (governance and good governance) ว่าเป็นกระบวนการของการตัดสินใจ (decision-making) และกระบวนการตัดสินใจที่จะดำเนินการ (หรือไม่ดำเนินการ) โดยธรรมาภิบาลสามารถนำมาใช้ในหลายบริบท เช่น การกำกับดูแลกิจการหรือบรรษัทภิบาล (corporate governance) ธรรมาภิบาลระหว่างประเทศ (international governance) ธรรมาภิบาลแห่งชาติ (national governance) และธรรมาภิบาลท้องถิ่น (local governance)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank : ADB, อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรสิริระตะพันธ์, 2541) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือ การมุ่งความสนใจไปที่

องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

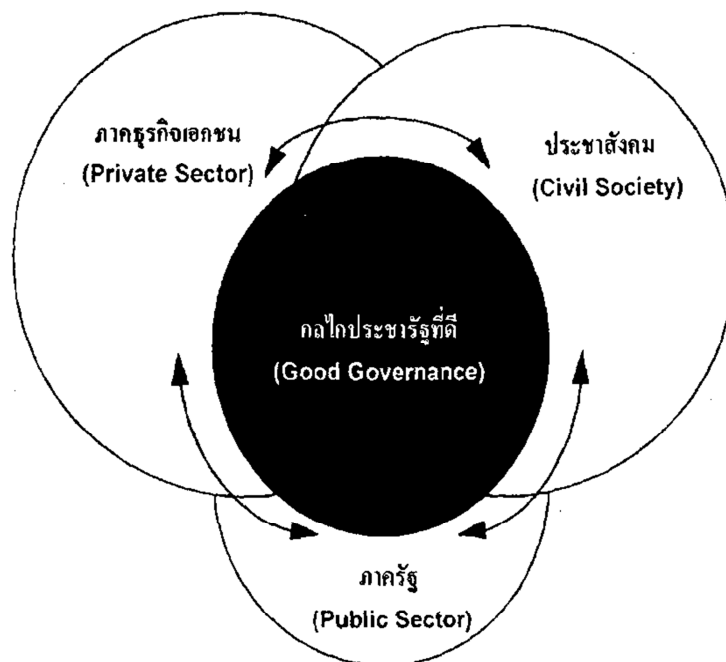
จากความหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้น ธนาคารโลก และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในฐานะกระบวนการ (process) ในการบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ (inputs) เพื่อนำไปสู่หรือทำให้เกิดผลสำเร็จที่ดีที่สุด (outputs and outcomes) นั่นคือ ประเทศที่นำธรรมาภิบาลไปใช้เกิดการพัฒนาด้านต่าง ๆ และในทางกลับกันหากประเทศใด ๆ ไม่มีธรรมาภิบาลย่อมไม่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนา

นอกจากความหมายของธรรมาภิบาลที่ให้ไว้โดยองค์การระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น ยังมีบุคคลที่เป็นนักวิชาการและนักบริหารทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทยได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ต่าง ๆ กัน ได้แก่

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541: 4) ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่า การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นหลัก

ธีรยุทธ บุญมี (2541: 17 - 18) บัญญัติศัพท์ที่ใช้เรียก Good Governance โดยใช้คำว่า ธรรมรัฐ และเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ - สังคม - เอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีคุณธรรม ยุติธรรม และตรวจสอบได้ โดยวิธีการที่ไปถึงเป้าหมายดังกล่าว คือ การจัดตั้งคณะกรรมการธรรมรัฐแห่งชาติที่จะมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมตามรัฐธรรมนูญใหม่หรืออื่น ๆ

อรพินท์ ส孚โซคชัย (2541: 4 - 10) บัญญัติศัพท์ที่ใช้เรียก Good Governance โดยใช้คำว่า กลไกประชารัฐที่ดี และเห็นว่าภายใต้บริบทของสังคมไทยการสร้างกลไกประชารัฐที่ดีมีความจำเป็นสำคัญ และสามารถส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาคนในสังคมให้มีความยั่งยืน ซึ่งในเรื่องดังกล่าว องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Programme: UNDP) ได้เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิดกลไกประชารัฐที่ดีในระดับสากล โดยสามารถศึกษาจากเอกสารของ UNDP ในเรื่องการสร้างกลไกประชารัฐที่ดีเพื่อการพัฒนามนุษย์อย่างยั่งยืน (Governance for Sustainable Human Development) พร้อมกันนี้ อรพินท์ ส孚โซคชัย ได้ให้นิยามกลไกประชารัฐที่ดีไว้อย่างชัดเจนว่าประกอบด้วย 3 ด้าน ได้แก่ ด้านประชาสังคม (Civil Society) ด้านภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) และด้านภาครัฐ (State) ปรากฏตามแผนภูมิที่ 12



แผนภูมิที่ 12 ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกประชารัฐที่ดีและส่วนต่าง ๆ ของสังคม  
ที่มา: อรุณรัตน์ สฟโชคชัย, “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance),”  
รายงานที่ตีอาร์ไอ 20 (ธันวาคม 2541): 5.

จากความหมายและแผนภูมิดังกล่าวข้างต้น กลไกประชารัฐที่ดีหรือธรรมาภิบาลจึงเป็น  
กลไกที่ฝังลึกอยู่ภายในและเชื่อมร้อยองค์ประกอบทั้ง 3 ด้านเข้าด้วยกัน ดังนั้น การสร้างกลไกประชารัฐ  
ที่ดีหรือสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลจึงเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน ให้  
ดำรงอยู่อย่างสันติสุขและมีเสถียรภาพนั่นเอง

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ (2542: 17) เห็นว่า ธรรมาภิบาล ในความหมายกว้าง ๆ หมายถึง  
การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรธุรกิจเอกชน (good corporate governance) และการปกครองที่ดี  
ของภาครัฐ โดยมีความเห็นว่า ธรรมาภิบาล มาจากรากศัพท์ของคำว่า ธรรม และ อภิบาล ซึ่งตาม  
พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของ ธรรม ในหน้า 420 ว่าหมายถึง  
คุณความดี ความถูกต้อง และ อภิบาล ในหน้า 918 ว่าหมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง ซึ่งตรงกับ  
รากศัพท์ภาษาอังกฤษ

ประมวล รุจนเสรี (2542: 48) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance  
หมายถึง การปรับวิถีชีวิตการบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์  
ของแผ่นดินเพื่อทุกคน ทุกฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิดร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ  
แก้ปัญหา พัฒนาแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

อานันท์ ปันยารชุน (2545: 1-2) ได้กล่าวไว้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการพัฒนาที่  
เกี่ยวข้องกับภาครัฐและเอกชน โดยที่เน้นองค์ประกอบที่จะทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ  
เพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง

เป็นลักษณะการใช้อำนาจมาจัดการกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ทั้งนี้ ความหมายที่ให้ไว้ดังกล่าวกำหนดออกมาในเชิงของกระบวนการทางกฎหมาย ภายใต้หลักการนิติรัฐ (The Rule of Law) และกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกคนในสังคม (สมบูรณ ศิริประชัย, 2550: 55)

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี (2550: 9) ได้ประมวลความหมายจากแหล่งต่าง ๆ และให้สรุปความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

สถาบันพระปกเกล้า (2545: 1-7) การบริหารจัดการที่ดี หมายถึง หลักการการบริหารงาน ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ทั้งนี้ยึดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งได้ยกเลิกไปแล้วภายหลังมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้ทดแทนระเบียบดังกล่าว

ทั้งนี้ การกำหนดคำหรือศัพท์และการให้ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) ของนักคิด นักวิชาการ และบุคคลผู้มีชื่อเสียงของไทย นั้น สมบูรณ ศิริประชัย (2550: 54) ได้กล่าวว่า นักวิชาการไทยจำนวนมากให้ความสนใจและได้พยายามจะเข้าใจศัพท์คำว่า “Good Governance” มากกว่าคำว่า “Governance” โดยเขาพบว่าในงานวิจัยด้านนี้จำนวนมาก จึงนิยมที่จะใช้คำหรือศัพท์ว่า “ธรรมาภิบาล” มากที่สุด ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 คำหรือศัพท์และการให้ความหมายธรรมาภิบาล (Good Governance) ของนักวิชาการไทย

คำหรือศัพท์	ความหมาย	ผู้บัญญัติ ผู้ใช้คำ ผู้ให้ความหมาย และปี (ปีที่พบ)
ธรรมาภิบาล	การบริหารงานที่เป็นธรรม	1. นฤมล ทับจุมพล (2541) 2. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) 3. ประสิทธิ์ ดำรงชัย (2542) 4. อานันท์ ปันยารชุน (2542) 5. TDRI (2541) 6. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2542) 7. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) (2542) 8. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) 9. สำนักนายกรัฐมนตรี (2542)



ตารางที่ 4 คำหรือศัพท์และการให้ความหมายธรรมาภิบาล (Good Governance) ของนักวิชาการไทย (ต่อ)

คำหรือศัพท์	ความหมาย	ผู้บัญญัติ ผู้ใช้คำ ผู้ให้ความหมาย และปี (ปีที่พบ)
ธรรมรัฐ	รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วย ความเป็นธรรม	1. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2540) 2. ประเวศ วะสี (2541) 3. ลีจิต ธีระเวคิน (2541) 4. อานันท์ ปันยารชุน (2541) 5. พิทยา ว่องกุล (2541) 6. เหวง โตจิราการ 7. อมรา พงศาพิชญ์ (2540, 2541, 2546) 8. นฤมล ทับจุมพล 9. ใจ อึ้งภากรณ์ 10. สุรชาติ บำรุงสุข 11. สมชาย ปรีชาศิลป์กุล 12. อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (ตั้งแต่คนที่ 5-12 ดู ถวิลวดี บุรีกุล 2549 : 17 - 18)
ธรรมรัฐ	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำ ให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ ยุติธรรม	ธีรยุทธ บุญมี (2541)
สุปราสาสนการ	การบริหารจัดการที่ดี	ดิณ ปรัชญพฤทธิ์ (นฤมล ทับจุมพล : 2541)
ธรรมราชาธิปไตย	การบริหารจัดการที่ดี	อมรา พงศาพิชญ์
การกำกับดูแลที่ดี	การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม โดย ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบ	1. วรภัทร ไตรนเกษม (2541) 2. พูลนิจ ปิยะอนันต์ (2541)
ประชาธิปไตย		1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 2. ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2542) 3. ประเวศ วะสี (2541)
ธรรมาภิบาล	-	ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541)
การบริหารกิจการ บ้านเมืองและ สังคมที่ดี	-	สำนักงานกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542)
Good governance	ลักษณะและวิถีทางของอำนาจที่ ถูกใช้ในการจัดการเศรษฐกิจ และ สังคมใน “ประเทศกำลังพัฒนา” (ผู้เขียน)	World Bank (2000) JICA, UN and ADB (สยามพร บุญญาคม, 2541)

ตารางที่ 4 คำหรือศัพท์และการให้ความหมายธรรมาภิบาล (Good Governance) ของนักวิชาการไทย (ต่อ)

คำหรือศัพท์	ความหมาย	ผู้บัญญัติ ผู้ใช้คำ ผู้ให้ความหมาย และปี (ปีที่พบ)
ธรรมรัฐ	การนำแนวคิดธรรมราชา และแนวคิดเรื่องธรรมทั้งในศาสนา และการปกครองมาใช้ในการเมือง การปกครองไทย	ปรีชา ช่างขวัญยืน (2542)
กลไกประชารัฐที่ดี	ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข	อรพินท์ สฟโชคชัย (2540)

ที่มา: ปรับปรุงมาจาก บุซบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล : รายงานการวิจัย** (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), 13-14.

นอกจากนี้ มีผู้บัญญัติศัพท์ของ Good Governance โดยใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” และมีการใช้ครั้งแรกโดย ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และนอกจากนี้ยังมีการบัญญัติศัพท์อื่น ๆ อีกอย่างน้อย 7 คำ ได้แก่ สุประชาสนการ โดย ติน ปรัชญพฤทธิ ธรรมราชูร์ โดย อมรา พงศาพิชญ์ การกำกับดูแลที่ดี โดย วรภัทร โตธนะเกษม และ पुलนิจ ปิยะอนันต์ คำว่า ประชาธิปไตย โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐบาล โดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และกลไกประชารัฐที่ดี โดย อรพินท์ สฟโชคชัย

เกลลินา และ โซเรน (Galina and Soren, 2007: 111) ให้ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง ความสัมพันธ์ทางอำนาจและการใช้อำนาจหน้าที่สำหรับดำเนินกิจการต่าง ๆ ในสังคม โดยธรรมาภิบาลเพื่อสร้างการกำกับดูแลที่ดีอาจดำเนินการได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ และมีแนวคิดเพื่อมุ่งไปสู่การกำหนดความสัมพันธ์ทางภาครัฐในด้านกระบวนการดำเนินงาน และการประเมินผลของธรรมาภิบาล

จากความหมายที่องค์กรและบุคคลต่าง ๆ ได้ให้ไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่าศัพท์บัญญัติและนิยามของธรรมาภิบาล (Good Governance) มีความแตกต่างกันหลากหลาย โดยขึ้นอยู่กับความเป็นมาหรือภูมิหลัง ลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ของประเทศ องค์กร และบุคคล ที่ผลักดันและสนับสนุนให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปใช้ อย่างไรก็ตามความหมายดังกล่าวมามีแนวคิดพื้นฐาน หลักการ กระบวนการ และผลที่คาดหวัง ที่มีความใกล้เคียงกันในหลายประเด็น และอาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นเป้าหมาย (an end) เช่น หน่วยงานที่มีธรรมาภิบาล การจัดการภาครัฐที่มีธรรมาภิบาล การจัดการงบประมาณที่มีธรรมาภิบาล เป็นต้น และเป็นวิธีการไปสู่เป้าหมาย (the means) เพื่อการปฏิรูประบบและกระบวนการด้านการบริหาร การปกครอง การเศรษฐกิจ การเมือง และด้านต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายของการมีธรรมาภิบาล เช่น การปฏิบัติตามตามหลักกฎหมาย การกระทำที่เป็นไปตามหลักคุณธรรม การบริหารงานที่มีความโปร่งใส การตัดสินใจที่

เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมการทำงานโดยยึดหลักสำนึกรับผิดชอบ การบริหารงบประมาณที่มุ่งเน้นความคุ้มค่า เป็นต้น ทั้งนี้ ในการปฏิรูปให้การจัดการงบประมาณมีธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นเป้าหมาย จึงต้องจัดให้มีหรือพัฒนารูปแบบที่สอดคล้องและสนับสนุนให้กระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีธรรมาภิบาลนั่นเอง

#### 4. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

นับตั้งแต่หลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้มีนักบริหาร นักวิชาการและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ในงานวิจัย การประชุมสัมมนาหรือในโอกาสต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยขอตัวอย่างที่น่าสนใจต่อไปนี้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541: 1 - 13) ในบทความ เรื่อง ธรรมาภิบาลเมือง: บทบาทภาคีเมือง โดยกล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของธรรมรัฐ 9 ประการ ตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of law) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) ความเสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision)

อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องธรรมรัฐยังเป็นเพียงอุดมคติและมีความเป็นนามธรรม ดังนั้น เพื่อให้เรื่องดังกล่าวเป็นรูปธรรมจึงต้องเริ่มต้นที่เรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ซึ่งเป็นองค์ประกอบเบื้องต้นที่สำคัญ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีทุกภาคส่วนอย่างเต็มรูปแบบ จะส่งผลให้ทิศทางสู่ธรรมรัฐที่พึงประสงค์สำเร็จเป็นจริงได้ โดยผู้เขียนได้อธิบายว่า ภาคีเมือง หมายถึง กลุ่มต่าง ๆ ที่รวมตัวกันขึ้นในเขตเมือง มีวัตถุประสงค์ในการรวมตัว คือ เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือ สนับสนุน เรียกร้องหรือมีบทบาทอย่างใดอย่างหนึ่งในการทำประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ภายในกลุ่มตนตามสิทธิและเสรีภาพที่พึงมีพึงได้ ซึ่งสามารถแบ่งประชากรเป็นภาคีกลุ่มต่าง ๆ ได้ 7 กลุ่ม ได้แก่ ภาคีภาครัฐ ภาคีเอกชน ภาคีองค์กรพัฒนา ภาคีองค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) ภาคีสื่อมวลชน ภาคีนักวิชาการ ภาคีสถาบันการศึกษา และภาคีประชาชน นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้กล่าวถึงบทบาทของภาคีกลุ่มต่าง ๆ ในการสร้างธรรมรัฐผลดีเมื่อภาคีเมืองมีส่วนร่วมสร้างธรรมรัฐและเงื่อนไขที่ทำให้ได้มาซึ่งภาคีเมือง

สถาบันพระปกเกล้า (2545: บทสรุปผู้บริหาร) ได้มีการกำหนดกรอบการศึกษาการบริหารจัดการที่ดีตามหลักการสำคัญ 6 หลักของการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล ได้แก่ ประการแรก หลักนิติธรรม ประกอบด้วยหลักย่อยสำคัญ 7 หลัก ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หน่วยงานมีหลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานยึดหลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และหน่วยงานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด ประการที่สอง หลักคุณธรรม ประกอบด้วยหลักย่อย 3 หลัก ได้แก่

การปลอดคอร์รัปชัน การปลอดจากการทำผิดวินัย และการปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม และจรรยาบรรณ ประการที่สาม หลักความโปร่งใส ประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 หลัก ได้แก่ ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ และ ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน ประการที่สี่ หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการ ได้แก่ การให้ข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระบวนการตัดสินใจ และการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม ประการที่ห้า หลักสำนักความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 หลัก ได้แก่ หน่วยงานมีการสร้างความเจ้าของร่วมกัน หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และ หน่วยงานมีแผนสำรอง และประการที่เจ็ด หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 หลัก ได้แก่ การประหยัด การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และความสามารถในการแข่งขัน

ทั้งนี้ หลักของการบริหารจัดการที่ดีดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ยกเลิกไปภายหลังการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

เกษม วัฒนชัย (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2553: 23 - 27) ได้กล่าวในการสัมมนาเรื่องธรรมาภิบาลกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย เกี่ยวกับเป้าหมายและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล โดยเป้าหมายของการสร้างหรือมีธรรมาภิบาล คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ส่วนองค์ประกอบที่สำคัญ มี 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก ความรับผิดชอบ (Responsibility) ซึ่งหมายถึง พันธะสัญญาที่จะปฏิบัติชุดหนึ่งให้ออกองค์กร และคู่กับองค์ประกอบประการที่สอง ความมีสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งหมายถึง พันธะสัญญาที่จะรับผิดชอบเมื่อลงมือทำงานจนกระทั่งทำงานเสร็จแล้วเกิดผลดีต่อองค์กร และพันธะสัญญาที่จะรับผิดชอบเมื่อลงมือทำงานจนกระทั่งทำงานแล้ว แล้วทำให้เกิดผลเสียต่อองค์กร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ความรับผิดชอบเมื่อได้ลงมือปฏิบัติมาจนกระทั่งปฏิบัติเสร็จ และองค์ประกอบประการที่สาม ความโปร่งใส (Transparency) ผู้กล่าวจำแนกเป็นสองด้าน คือ การเป็นองค์กรเปิดหรือมีการเรียนรู้ในองค์กร (Learning Organization) และการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ซึ่งเป็นศัตรูสำคัญของธรรมาภิบาล โดยการมีกติกาข้อกำหนดหรือข้อห้ามต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น และองค์ประกอบประการสุดท้าย คือ การถูกตรวจสอบได้ (Auditability) โดยองค์กรที่มีธรรมาภิบาลต้องเปิดให้คนภายนอกเข้ามาประเมินทั้งการประเมินผลดำเนินงาน (Performance Assessment) และการประเมินผลทางการเงิน (Financial Assessment) ทั้งนี้ ผู้กล่าวยังไม่ฝากความหวังเกี่ยวกับการนำธรรมาภิบาลไปใช้ในองค์กร โดยเฉพาะในภาครัฐ เนื่องจากโครงสร้างตามกฎหมายขององค์กรภาครัฐเป็นอุปสรรค เช่น โครงสร้างกรมไม่มีบอร์ดหรือคณะกรรมการนโยบาย โครงสร้างบางหน่วยงานที่มีบอร์ดและประธานบอร์ดเป็นรัฐมนตรี หรือ ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แต่หน้าที่กำหนดนโยบายกลับขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัด เป็นต้น และผู้กล่าวเชื่อมั่นว่าการสร้างธรรมาภิบาลจำเป็นสนับสนุนเรื่องของการมีส่วนร่วม

ของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ (Ownership) ให้ได้มีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินโครงการที่สำคัญของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

สุวิทย์ เมษินทรีย์ (2556: 194) ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลในช่วงที่ประเทศไทยมีวิกฤตการณ์ความขัดแย้งภายในประเทศ ซึ่งผู้เขียนเรียกว่า ทศวรรษแห่งความมืดมน และต้องการทางออก โดยทางออกประการหนึ่งที่คุณเขียนนำเสนอ คือ ธรรมาภิบาล โดยมีความเห็นว่าถ้าสังคมแต่ละภาคส่วนสามารถถูกขับเคลื่อนด้วย “ธรรมาภิบาล” ที่เต็มไปด้วยจิตสำนึกต่อสิทธิหน้าที่ และมีความรับผิดชอบมองส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว ย่อมดีกว่าสังคมที่ถูกขับเคลื่อนด้วยกฎหมาย กฏระเบียบ และข้อบังคับเป็นหลัก เนื่องจากยังมีกฎหมายมากเท่าใด ก็ยิ่งเป็นการสร้างข้อจำกัดให้กับคนในสังคมมากขึ้นเท่านั้น และคงไม่มีใครอยากที่จะอยู่ในสังคมที่มีแต่การผูกมัดจำกัดสิทธิเสรีภาพจนรู้สึกอึดอัดอย่างแน่นอน ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่ดีกว่ากฎหมายในการขับเคลื่อนสังคมไปสู่สังคมที่เป็นธรรมนั่นเอง โดยกฎหมายเป็น “Rule-Based” แต่ธรรมาภิบาล เป็น “Norm-Based” อย่างไรก็ตามทั้งสองส่วนควรทำหน้าที่เสริมซึ่งกันและกัน เพื่อนำพาบ้านเมืองไปสู่ความเป็นปกติสุข ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลมีอยู่ 6 หลัก (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2556: 194 - 95) ได้แก่ ประการแรก หลักความรับผิดชอบ โดยการตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาของบ้านเมือง มีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบต่อผลจากการกระทำ ประการที่สอง หลักคุณธรรม คือ ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ยึดหลักความซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน มีระเบียบ ประการที่สาม หลักการมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ ประการที่สี่ หลักความคุ้มค่า โดยการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีการใช้อย่างประหยัดคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ประการที่ห้า หลักความโปร่งใส คือ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้สาธารณชนเข้าถึงได้สะดวก และมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน และประการที่หก หลักนิติธรรม มีกฎหมาย กฏ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม

## 5. ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ

จากความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทยที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นมาและเหตุผลความจำเป็นที่ทำให้แนวคิดดังกล่าวเป็นที่รู้จักและยอมรับในประเทศไทย โดยเฉพาะภายหลังวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเงินใน ปี พ.ศ. 2540 เมื่อประเทศไทยยอมรับและนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ตามคำแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ รัฐบาลในช่วงดังกล่าวได้ปรึกษาทางมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ให้ช่วยเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาประเทศให้มีความยั่งยืนถาวรโดยเร็วที่สุด และต่อมามูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจึงได้จัดทำ “ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย” เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในเดือนเมษายน 2542 ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เลขาธิการ ก.พ. จัดทำบันทึกกำหนดเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแนวทางดำเนินการต่อไป ต่อมาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรี

มีมติเห็นชอบการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นวาระแห่งชาติ และวันที่ 22 มิถุนายน 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปดำเนินการต่อได้ และระเบียบดังกล่าวจะไม่ถูกยกเลิกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้การดำเนินการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2544: 67)

นอกจากนี้ การขับเคลื่อนเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ ได้รับแรงสนับสนุนเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 รวมทั้งเมื่อมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ปัจจุบันมีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 74 วรรคหนึ่ง “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาดและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายในด้านการบริหารราชการแผ่นดินโดยพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ” และ “จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน”

5.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ได้แก่ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

กล่าวโดยสรุป ธรรมาภิบาล ได้รับการยอมรับและนำมาใช้อย่างเป็นทางการ โดยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และ 2550 ตลอดจนกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 รวมทั้งได้มีการจัดทำกฎหมายลูกเป็นการเฉพาะ

เพื่อขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาลของประเทศ โดยเฉพาะในภาครัฐ นั่นก็คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาระบบราชการ หรือ สำนักงาน กพร. ขึ้นมาหน่วยงานดังกล่าวก็รับบทบาทส่งเสริมผลักดันธรรมาภิบาลต่อเนื่องจากสำนักงาน กพร. โดยกำหนดให้ธรรมาภิบาลเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการพัฒนาระบบราชการไทยตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการไทย ทั้งนี้ สรุปผลการพัฒนาระบบราชการไทยในด้านการสร้างระบบธรรมาภิบาลหรือการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อประชาชนและต่อสังคมโดยรวม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2554: 24 - 25) ได้แก่ 1) มีการจัดทำนโยบายกำกับดูแลองค์การที่ดี (Organizational Governance : OG) เพื่อให้ภาครัฐนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ สามารถเรียนรู้ ปรับตัว และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในการอำนวยความสะดวกและการให้บริการประชาชนได้อย่างทันกาล 2) จัดทำเกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating: GG Rating) เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ประเมินระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะเป็นการผลักดันให้ภาครัฐยกระดับธรรมาภิบาลให้เทียบเท่าเกณฑ์ของสากล และ 3) จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐ (ค.ต.ป.) เพื่อทำหน้าที่วางนโยบาย และแนวทางการตรวจสอบและประเมินผลในภาครัฐ รวมทั้งส่งเสริม ผลักดันสอบทาน และเสนอแนะมาตรการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของการกำกับดูแลตนเองที่ดีของส่วนราชการ อันจะนำไปสู่การบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2548 โดยให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) อยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีหน้าที่ในการให้บริการทางวิชาการ สนับสนุนงานด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการและส่งเสริมการพัฒนาการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 มีมติเห็นชอบข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาครัฐเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ตามที่สำนักงาน กพร. เสนอ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555: 1) โดยประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย แผนดังกล่าวเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลของประเทศและทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือไว้วางใจในการทำงานของภาครัฐ ตามแผนภูมิที่ 13





แผนภูมิที่ 13 กรอบแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, เข้าถึงเมื่อ 26 ธันวาคม 2558, เข้าถึงได้จาก [http://www.opdc.go.th/content.php?menu\\_id=5&content\\_id=2442](http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442)

## 6. ธรรมาภิบาลทางการคลังและงบประมาณ

### 6.1 ธรรมาภิบาลทางการคลัง

ระบบงบประมาณแผ่นดินในฐานะการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งของระบบการคลังหรือการคลังสาธารณะ (Public Finance) (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2556: 3) และต้องทำหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ ประการแรก ควบคุมวินัยทางการคลังของรัฐบาล ประการที่สอง บริหารทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และประการที่สาม จัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนพลเมืองและสังคมส่วนรวม (จรัส สุวรรณมาลา, 2546: 1) ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการของระบบงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณในการทำหน้าที่ดังกล่าวมาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดธรรมาภิบาล รัฐประชาธิปไตยจึงต้องมีกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ



รวมทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองการคลังภาครัฐ ที่เน้นการจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันการเมือง ไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ทางการเมืองคลั่งตีความกฎหมายหรือใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์หรือเป็นโทษต่อบุคคลใด ๆ อีกทั้งให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายการเงินการคลังให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสาธารณชน รวมทั้งสร้างวัฒนธรรมและสภาวะแวดล้อมทางการเมืองที่เน้นการเฝ้าระวังตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เข้มข้นควบคู่กันไป (จรัส สุวรรณมาลา, 2555: 58)

โดยทั่วไปประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ทางการเมืองการคลังของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ซึ่งอาศัยหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาลทางการเมืองการคลัง สำหรับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยจะกำหนดให้การเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (กิจกรรมทางการเมืองการคลัง) ต้องตราเป็นกฎหมาย ให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายและนโยบายการเงินการคลังต่อรัฐสภา เมื่อกฎหมายการเงินการคลังผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ฝ่ายบริหารจึงนำกฎหมายและนโยบายฯ ไปปฏิบัติ ซึ่งก็เป็นไปตามหลักการว่าด้วยการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั่นเอง

ในส่วนของหลักธรรมาภิบาลทางการเมืองการคลังนั้น ประเทศประชาธิปไตยจะกำหนดให้มีกระบวนการบริหารงานคลังของประเทศต้องยึดหลักกฎหมาย หลักความโปร่งใส หลักการตรวจสอบถ่วงดุล หลักวิชาชีพทางการเงินการคลัง และหลักประสิทธิภาพทางการเงินการคลัง นับตั้งแต่การกำหนดนโยบายการเงินการคลัง การเก็บภาษี การจัดทำงบประมาณรายจ่ายหรืองบประมาณแผ่นดิน การบริหารการเงิน การบัญชี การรายงาน การเปิดเผยข้อมูล ตลอดจนถึงการตรวจสอบทางการเงิน (จรัส สุวรรณมาลา, 2555: 59) เพื่อให้กระบวนการบริหารงานคลังมีธรรมาภิบาล

## 6.2 ธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ

การปฏิรูประบบราชการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 - 2544 ในด้านที่ 2 แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ กำหนดให้มีการพัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ หรือการปรับปรุงระบบงบประมาณจากเดิมไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System : PBBS) และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อระบบมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) ภายใต้การจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่ (Public Expenditure Management: PEM) ประกอบด้วยหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล (Governance) ในการจัดการงบประมาณให้บรรลุเป้าหมายไว้ 3 ประการ (สำนักงบประมาณ, 2546: 7) ดังต่อไปนี้

ประการแรก การรักษาวินัยทางการเมืองการคลัง (Fiscal Discipline) ได้แก่ รัฐบาลรับผิดชอบเป้าหมายทางการเมืองการคลังระยะยาว การจัดทำสมมุติฐานทางเศรษฐกิจในการกำหนดเป้าหมายทางการเมืองการคลังต้องมีความเป็นไปได้ การใช้กรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางกำหนดและควบคุมวินัยทางการเมืองการคลัง และการติดตามทบทวนเป้าหมายทางการเมืองการคลังอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ (Effective Allocation) ได้แก่ มีการกำหนดแผนและหรือยุทธศาสตร์ชาติ การจัดลำดับความสำคัญและคำนึงถึงความมีประสิทธิภาพ

การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางแยกรายละเอียดงบประมาณตามนโยบายเดิมและนโยบายใหม่ และการจัดทำงบประมาณเป็นแบบ Top - down หรือบนลงเบื้องล่าง

ประการที่สาม การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ (Operational Efficiency) ได้แก่ การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานแทนการควบคุมปัจจัยนำเข้า การมีโครงสร้างการทำงานของภาครัฐมีการกระจายอำนาจจากระดับบนอย่างเหมาะสม โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในแต่ละระดับ และการมีการติดตามและประเมินผล

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานดังกล่าวข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้งบประมาณเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน (สำนักงบประมาณ, 2546: 107 - 108) โดยระบบงบประมาณใหม่ดังกล่าวมีหลักการสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เน้นหลักการธรรมาภิบาล การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ และการประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) ซึ่งหนึ่งในจำนวนดังกล่าว คือ เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เช่น การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยมีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ เป็นต้น (สำนักงบประมาณ, 2546: 9) (วลัยรัตน์ ศรีอรุณ, 2552: 7)

การมุ่งเน้นหลักการธรรมาภิบาลในการจัดการตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีการกำหนดประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ 1) มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับได้ชัดเจน เริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติเพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศ สู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน และ 2) มีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย ไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน และมีรูปแบบของการรายงานผลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานด้านการเงิน ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ปัจจุบันตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ภายใต้การจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่ (Public Expenditure Management: PEM) มีการกำหนดหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล (Governance) ในการจัดการงบประมาณไว้ และมีการกำหนดองค์ประกอบของระบบที่สนับสนุนการมีธรรมาภิบาลตามหลักธรรมาภิบาล เช่น การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยมีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ เป็นต้น แต่การดำเนินการ

ให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายภายใต้หลักธรรมาภิบาลดังกล่าวยังไม่ปรากฏผลที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากการดำเนินการด้านงบประมาณภายใต้ระบบดังกล่าวยังขาดตัวชี้วัดหลัก (Key Performance Indicator: KPI) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารงานที่สำคัญที่นำไปใช้ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับประเทศ องค์กร และบุคคล ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ รวมทั้งในองค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากการบริหารงานที่ขาดตัวชี้วัดหรือมีตัวชี้วัดที่ไม่เหมาะสมจะทำให้ผู้บริหารไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความล้มเหลวของการดำเนินงานได้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544: 1) ดังนั้น การจัดการตามกระบวนการงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้บรรลุเป้าหมายตามหลักการและหน้าที่ของงบประมาณแผ่นดินอย่างมีธรรมาภิบาลจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดหลักของการมีธรรมาภิบาลในการดำเนินงานตามขั้นตอนและกิจกรรมหลักของกระบวนการงบประมาณให้ชัดเจน เพื่อเป็นเป้าหมายหรือเข็มมุ่งในการดำเนินงาน และเพื่อการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ ๆ อันจะทำให้สามารถรับรู้หรือบ่งชี้ถึงสถานะของการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และสามารถสนับสนุนหรือแก้ไขปัญหาได้ทันหากเกิดกรณีหรือเหตุการณ์ที่บ่งชี้ถึงการขาดธรรมาภิบาลได้

## 7. สรุป

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดเรื่องหนึ่งในระดับองค์กร ชุมชน ประเทศ และนานาชาติ รวมทั้งธรรมาภิบาลจัดเป็นกระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่สุดสอดคล้องกับค่านิยมสากลและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลก เช่น หลักการประชาธิปไตย ระบบการค้าแบบเสรีนิยม แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาที่ยั่งยืน สังคมแห่งการเรียนรู้ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการสื่อสาร เป็นต้น ในประเทศไทยธรรมาภิบาลได้รับความสนใจและมีการนำไปใช้ในการบริหารจัดการทั้งในองค์กรภาครัฐและเอกชน โดยเหตุผลที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ ประเทศไทยในหลายภาคส่วนยังมีความต้องการการมีธรรมาภิบาล (หรือขาดธรรมาภิบาลนั่นเอง) รวมทั้งในการดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดินด้วย แม้การดำเนินการในปัจจุบันจะอยู่ภายใต้หลักการที่ดีตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งภายในหลักการดังกล่าวก็มีหลักธรรมาภิบาลด้วยนั้น หากดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณดังกล่าวยังขาดตัวชี้วัดหลัก (KPI) ของหลักธรรมาภิบาลในแต่ละขั้นตอนและกิจกรรมหลัก ซึ่งผู้วิจัยเรียกว่ารูปแบบการมีธรรมาภิบาลเพื่อเป็นเป้าหมายหรือเข็มมุ่งในการดำเนินการและเพื่อการติดตามประเมินผลระดับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ ดังนั้น หากได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้รูปแบบเพื่อการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ย่อมจะเป็นเครื่องมือที่จะทำให้การใช้งบประมาณภาครัฐหรืองบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐและสามารถอำนวยความสะดวกและสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน รวมทั้งเป็นภูมิคุ้มกันให้กับประเทศในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศได้

### ส่วนที่ 3 การจัดการภาครัฐแนวใหม่

การเปลี่ยนแปลงในเชิงปฏิรูปที่เกิดขึ้นในระบบราชการหรือการจัดการภาครัฐในยุคปัจจุบันส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลสำคัญมาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่ส่งผลทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนในหลายด้าน เช่น บทบาทหน้าที่ รูปแบบองค์การ ระบบการบริหารงาน ระบบงบประมาณ ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล วัฒนธรรม รวมถึงกฎระเบียบต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมที่มีพลวัตสูง โดยการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐที่จะช่วยให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการภารกิจได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ ด้วยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรม และจริยธรรม ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ

#### 1. ความเป็นมาของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่เกิดจากการที่ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปฏิรูปตัวเองเสียใหม่ โดยมีที่มาจากเหตุผลสนับสนุนอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก การโจมตีภาครัฐ ประการที่สอง มีการเปลี่ยนแปลงในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Theory) ประการที่สาม ผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงในกรณีของภาคเอกชน (Private Sector) เนื่องมาจากโลกาภิวัตน์ (Globalization) (ในฐานะที่เป็นพลังทางเศรษฐกิจ) (จุมพล หนิมพานิช, 2550: 14) ด้วยเหตุผลสนับสนุนทั้งสามประการดังกล่าวจึงเป็นแรงขับที่สำคัญและนำไปสู่การปฏิรูปการจัดการภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ขึ้นในหลายประเทศในเวลาต่อมา โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและประเทศในกลุ่มเวสต์มินสเตอร์ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา เป็นต้น และต่อไปก็ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ทั่วไปในประเทศโลกที่สาม (Jan Eric Lane, 2000: 304-318, อ้างถึงใน สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549: 291 - 292)

การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติเริ่มต้นโดยรัฐบาลอังกฤษในสมัยนายกรัฐมนตรี นางมากาเร็ต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) ปี ค.ศ.1979 และในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีโรนัลด์ แรแกน (Ronald Reagan) ได้รับหลักการและวิธีการของแนวคิดดังกล่าวไปใช้ปฏิรูปภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า การยกเครื่องรัฐบาล (Reinventing Government) ใน ค.ศ.1980 และอื่นๆ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2551: 444) การปฏิรูปภาครัฐดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงปฏิวัติ (a revolutionary change) ไม่เฉพาะในลักษณะของการส่งมอบบริการสาธารณะ และการแสดงสถานะปัญหาซึ่งงบประมาณของรัฐบาล หากรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของการบริหารปกครองอีกด้วย (Sowaribi Tolofari, 2005: 75) โดยได้มีการนำรูปแบบหรือวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในภาครัฐ (Masayoshi Eguchi, 2007: 2) ทั้งนี้ ถือกันว่า NPM

เป็นเรื่องของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก

## 2. หลักการและองค์ประกอบของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เป็นแนวคิดที่เกิดมาจากการรวมตัวของ 2 กระแสแนวคิดหลัก คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) ซึ่งเป็นนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้ก่อกำเนิดมาจากการหลอมรวมแนวคิดที่แตกต่างกัน 2 สำนัก ได้แก่ สำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) และสำนักการจัดการนิยม (Managerialism) โดยสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ซึ่งเกิดมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ซึ่งมุ่งเน้นการจำกัดบทบาทและลดขนาดของรัฐบาลและระบบราชการลงเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแสวงหา และฉกฉวยโอกาสในการหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเสนอให้มีการพิจารณาทบทวนภารกิจหรือกิจกรรมของภาครัฐให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่จำเป็นเท่านั้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2551: 448) ทฤษฎีผู้ว่าจ้าง-ตัวแทน (Principal-agent Theory) ซึ่งให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบความสัมพันธ์ เงื่อนไขพันธะสัญญา (Contractual Agreement) ระหว่างทั้งสองฝ่ายให้เกิดความชัดเจน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2551: 449) โดยถือว่ามนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุผลและแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้แก่ตนเองหรือมีพฤติกรรมในแบบที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตัว ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ว่าจ้างและฝ่ายตัวแทนจึงมักขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์อยู่เสมอ เพราะต่างฝ่ายต่างต้องการให้ตนเองได้รับผลประโยชน์สูงสุด (จุมพล หนิมพานิช, 2550: 27) และทฤษฎีต้นทุน-ธุรกรรม (Transaction Theory) ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ระหว่างผู้ถือหุ้น หรือเจ้าของกิจการกับผู้บริหาร หรือการจัดระเบียบโครงสร้างสถาบันให้มีความเหมาะสม โดยใช้เครื่องมือต่างๆ เช่น การจัดทำสัญญาข้อตกลง การออกแบบโครงสร้างองค์การ การวางกฎระเบียบและแบบแผนต่างๆ ซึ่งจะช่วยสร้างแรงจูงใจและสามารถควบคุมฝ่ายบริหารต้องส่งมอบผลงานที่ดีที่สุด ตลอดจนลดต้นทุนธุรกรรมขององค์การเนื่องจากการที่ฝ่ายบริหารอาจจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวบนความเสียหายหรือภาระค่าใช้จ่ายของฝ่ายเจ้าของกิจการ (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2551: 18) ขณะที่แนวคิดสำคัญของสำนักการจัดการนิยม (Managerialism) จะเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารภาครัฐโดยนำเอาวิธีการหรือเทคนิคต่างๆ ของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้หรือเป็นการบริหารงานที่ประยุกต์แบบภาคธุรกิจเอกชน

หลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดย คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) เห็นว่าแนวคิดดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญ 7 ประการ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553: 238 - 239) ได้แก่ ประการที่หนึ่ง มีการจัดการโดยนักวิชาชีพที่มีความชำนาญการ หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพเข้ามาจัดการด้วยตัวเอง โดยอาศัยความชำนาญ มีความโปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจที่ดี ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อรับผิดชอบหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบจากภายนอก ประการที่สอง มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน กล่าวคือ ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ประการที่สาม เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น กล่าวคือ การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะมุ่งเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธีหรือขั้นตอน ประการที่สี่ แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็น

หน่วยย่อยๆ โดยเป็นการแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อยตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ ประการที่ห้า เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น โดยเป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (rivalry) เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น ประการที่หก เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน กล่าวคือเปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปการจัดการแบบภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล ประการที่เจ็ด เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด โดยวิธีดังกล่าวอาจดำเนินการด้วยวิธีต่างๆ เช่น การปรับลดค่าใช้จ่าย การเพิ่มวินัยการทำงาน การหยุดยั้งการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน การจำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐและทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง

โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) และคณะ นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ได้สรุปให้เห็นถึงลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 10 ประการ (ทศพรศิริสัมพันธ์, 2551: 450 - 451) ได้แก่ ประการแรก มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะความเป็นสากลสภาพ หรือไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานภาครัฐ ประการที่สอง ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบ เป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการ (process accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability for result) ประการที่สาม ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย ประการที่สี่ โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลาง (devolution of centralized power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน ประการที่ห้า ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแลควบคุม) ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด ประการที่หก เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุน และปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ประการที่เจ็ด ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ ประการที่แปด เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผน กลยุทธ์ และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ (corporate image) ประการที่เก้า มีการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) มากขึ้น และประการที่สิบ สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ เห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่างๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการ (ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์, 2540:

24-43) ได้แก่ ประการแรก การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ประการที่สอง ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน ประการที่สาม การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล ประการที่สี่ การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ และประการที่ห้า การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนดำเนินการ

### 3. การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการไทย

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีอิทธิพลและถูกนำไปใช้ในการปฏิรูประบบราชการหรือการจัดการภาครัฐในหลายประเทศดังกล่าวแล้ว รวมถึงการปฏิรูประบบราชการของไทยด้วย โดยสามารถสรุปปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้สำหรับไทยดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัจจัยจากภายนอก กล่าวคือ กระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งทำให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

ประการที่สอง ปัจจัยภายใน ซึ่งมีความสำคัญมาก นั่นคือระบบราชการไทยเองมีปัญหาที่สำคัญหลายประการ โดยสามารถสรุปปัญหาของระบบราชการไทยออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ ประเด็นแรก คือ ตัวระบบราชการและตัวข้าราชการ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549: 137-138) ได้แก่ ปัญหาของตัวระบบราชการ จำแนกปัญหาย่อยๆ ได้เป็น (1) อำนาจในการบริหารและการตัดสินใจของระบบราชการในปัจจุบันยังคงมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์เข้าที่ส่วนกลาง โดยมีนักการเมืองในฐานะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจสูงสุดในเกือบทุกเรื่อง (2) ระบบราชการได้ขยายตัวรวดเร็วในยุคเร่งรัดพัฒนาเป็นเหตุให้มีหน่วยงานและบุคลากรเป็นจำนวนมากทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกันเกิดเป็นปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน และมีผลโดยตรงต่อขีดความสามารถในการปรับเงินเดือน (3) โครงสร้างของระบบราชการส่วนใหญ่ไม่คล่องตัวและไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคต (4) ระบบธุรกิจการเมืองที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับผลตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนในภาคธุรกิจเอกชนได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง ลักษณะดังกล่าวเป็นการจูงใจให้เกิดความหย่อนยานทางคุณธรรมแก่ตัวข้าราชการเป็นสิ่งที่นำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ การสร้างกฎระเบียบที่ย่างยากลำบากซับซ้อนเป็นอุปสรรคต่อภาคเอกชน และประชาชน และการสร้างการผูกขาดทางธุรกิจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ หรือแม้แต่กระทั่งการเข้าไปมีส่วนพัวพันกับธุรกิจนอกกฎหมาย ซึ่งทั้งหมดนี้มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประสิทธิภาพการทำงานของระบบราชการ และ ประเด็นที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับตัวข้าราชการ จำแนกปัญหาย่อย ๆ ได้เป็น (1) ข้าราชการบางส่วนขาดจริยธรรม และจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีรายได้ต่ำ อีกส่วนหนึ่ง

เกิดจากการมีอำนาจมากเกินไป และอีกส่วนหนึ่งถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง (2) ขาดข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสูญเสียบุคลากรให้กับภาคเอกชน ตลอดจนผู้ที่เข้ารับราชการในปัจจุบันมีคุณภาพการศึกษาเฉลี่ยต่ำกว่าในอดีตมาก (3) ข้าราชการมีความรู้สึกต่ำต้อยในเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรี เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจในอาชีพ และเกียรติศักดิ์แห่งตน

จากสภาพปัญหาทั้งสองด้านที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานจนเกิดเป็นสภาพที่เรื้อรังของระบบราชการไทยมาส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเกิดมาจากแรงกดดันของปัจจัยภายนอกส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ซึ่งทำให้ระบบราชการก็ถูกคาดหวังว่าจะต้องทำหน้าที่นำรัฐนาวาหรือนำประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับนานาชาติได้ แต่ผลที่ปรากฏมาไม่ได้เป็นไปตามความคาดหวัง จึงเกิดความไม่พอใจ การเรียกร้อง และโจมตีระบบราชการไทย ประกอบกับในช่วงเวลาเดียวกันประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2540 มีผลทำให้ประเทศต้องแบกรับภาระหนี้สินสูงกว่า 2.7 ล้านล้านบาท ผู้ประกอบการเอกชนจำนวนมากล้มละลาย ทำให้รัฐบาลเองต้องเผชิญกับมาตรการทางการคลังที่ต้องลดค่าใช้จ่ายลง โดยมีการปรับลดงบประมาณถึงสองครั้งในปี พ.ศ. 2541 ในสภาวะเช่นนี้ แรงกดดันให้ต้องปฏิรูปสังคมทุกรูปแบบ โดยเฉพาะการปฏิรูประบบราชการไทยจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่หลีกเลี่ยงมิได้ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549: 140)

จากปัจจัยสนับสนุนและกดดันทั้งจากภายในและภายนอก ทำให้ภาครัฐต้องปฏิรูประบบราชการให้มีศักยภาพ และสอดคล้องตามกระแสเรียกร้องของภาคประชาชนที่ตั้งความคาดหวังจากภาครัฐที่ใช้ภาษีของประชาชนจำนวนมากเพื่อหล่อเลี้ยงภาครัฐทั้งระบบ ดังนั้น การปฏิรูปราชการจึงเป็นภารกิจที่รัฐบาลไทยในชุดต่าง ๆ ได้กำหนดเป็นนโยบาย ทูมเทเวลาและทรัพยากรในการดำเนินการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การให้บริการและพัฒนาระบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ระบบราชการไทยสมัยใหม่ โดยในการปฏิรูปที่ผ่านมา มีรูปแบบการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในระบบราชการไทยอย่างเป็นทางการดังต่อไปนี้

ประการแรก การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติและกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมาย ของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลด



ขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และสมควรกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่และสามารถปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ นอกจากนี้ สมควรให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ในมาตรา 3/1 ได้กำหนดให้การพัฒนาระบบราชการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ความต้องการของประชาชนและทันต่อการบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความเป็นประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

ประการที่สอง การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยได้กำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนอง และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

ประการที่สาม การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2546 - 2550 ได้กำหนดเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทย 4 ประการ ได้แก่ 1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น 2) ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม 3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล 4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดยุทธศาสตร์ 7 ด้านเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ประกอบด้วย 9 มาตรการ ยุทธศาสตร์ 2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย 4 มาตรการ ยุทธศาสตร์ 3 การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ ประกอบด้วย 8 มาตรการ ยุทธศาสตร์ 4 การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ ประกอบด้วย 7 มาตรการ ยุทธศาสตร์ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนการที่คน วัฒนธรรม และค่านิยม ประกอบด้วย 4 มาตรการ ยุทธศาสตร์ 6 การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย ประกอบด้วย 4 มาตรการ และ ยุทธศาสตร์ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประกอบด้วย 6 มาตรการ

ประการที่สี่ การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ: KPI (Key Performance Indicators) โดยให้มีการประเมินการปฏิบัติราชการ

ใน 2 องค์ประกอบ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552: 1 - 4) ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ และพฤติกรรมการปฏิบัติราชการหรือสมรรถนะ

ประการที่ห้า การบริหารราชการแบบบูรณาการ (CEO) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ได้แก่

- 1) เป็นระบบบริหารจัดการในแนวนอน (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่ - พันธกิจ - การมีส่วนร่วม” (Area - Functional - Participation: A-F-P) ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking)
- 2) เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมายที่การตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ (Customer Driven) ด้วยระบบงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result - based) ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output) และ
- 3) เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างการจัตระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน รวมทั้งหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหาร ที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

#### 4. สรุป

ปัญหา ความเสื่อมถอย และขาดธรรมาภิบาลของระบบราชการ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีพลวัตสูงจากกระแสโลกาภิวัตน์ ได้เป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูประบบราชการหรือการจัดการภาครัฐ หากภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลก็จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย กล่าวโดยสรุปจากมุมมองของนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์และนักบริหารงานภาครัฐทั้งชาวไทยและต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น ล้วนมองแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่ามีหลักการและลักษณะองค์ประกอบที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนหรือปฏิรูประบบราชการหรือการจัดการภาครัฐขนาดใหญ่ เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของระบบ โดยหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ส่วนใหญ่สอดคล้องและสัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาลที่ได้กล่าวไว้แล้วในส่วนที่ 2 ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะได้สังเคราะห์หลักธรรมาภิบาลและหลักการขอแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพื่อออกแบบรูปแบบเพื่อการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

#### ส่วนที่ 4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2558: บทสรุปผู้บริหาร) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาล” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณที่มีความชัดเจนในลักษณะบูรณาการตามมตินโยบายและยุทธศาสตร์ มิติของกระทรวงและหรือกรม และมิติของจังหวัด และท้องถิ่นที่สามารถสนองตอบการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลตามบริบทของการจัดการ

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของสำนักงานงบประมาณ โดยมีผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย กล่าวคือ คณะผู้วิจัยศึกษาวิเคราะห์ระบบงบประมาณของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันทั้ง 3 ระบบ ได้แก่ แบบแสดงรายการ แบบแสดงแผนงาน และแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ พบว่าระบบงบประมาณของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นยังคงสาระสำคัญซึ่งเป็นข้อดีของแต่ละระบบไว้ทั้งหมด เป็นเพียงแต่นำจุดแข็งของแต่ละระบบมาผสมผสานกัน ได้แก่ 1) ต้องพิจารณารายละเอียดของค่าใช้จ่ายยังมุ่งหวังให้ใช้จ่ายไปอย่างถูกต้อง สามารถตรวจสอบได้ง่าย เพื่อป้องกันการทุจริตตามระบบแสดงรายการ 2) ต้องพิจารณาประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายหมายความว่าให้รู้ว่าเอาไปใช้อะไรควมคุ้มไปกับการพิจารณารายละเอียดของการใช้จ่ายตามระบบแสดงแผนงาน และ 3) ต้องพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนและนโยบายของรัฐบาลตามระบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยการนำจุดแข็งของแต่ละระบบมาผสมผสานกันจะเป็นข้อดี เพราะอาจจะเป็นรูปแบบการบริหารงบประมาณที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งยังมีการบริหารราชการแผ่นดินที่สลับซับซ้อน หรือบางครั้งอาจกล่าวได้ว่ามีความซ้ำซ้อนกันไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมทั้งพื้นที่ดำเนินการของส่วนราชการ นอกจากนี้การปฏิบัติงานยังเป็นไปในลักษณะของการประสานงานหรือขอความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งอาจจะให้ความร่วมมือหรือไม่ก็ได้ไม่มีการบังคับแต่อย่างใด ขาดการบูรณาการอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน รวมถึงเมื่อเวลามีปัญหาเกิดขึ้นจะหาผู้รับผิดชอบได้ไม่ชัดเจนส่วนราชการจะปิดความรับผิดชอบว่าไม่ใช่ภาระหน้าที่ของหน่วยงานตนเอง อีกทั้งปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังเป็นปัญหาของประเทศที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีระบบควบคุมและสามารถตรวจสอบได้ในทุกระดับตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณพบว่ามีปัจจัยสรุปได้ ได้แก่ 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 11 ฉบับที่ใช้เป็นกรอบแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ กำหนดเป้าหมายไว้อย่างกว้างจึงยากต่อการกำหนดตัวชี้วัดของความสำเร็จ (KPIs) และไม่มีการกำหนดว่าปีไหนควรจะกำหนดเป้าหมายอย่างไร ส่วนราชการจึงต้องเป็นผู้กำหนดเองซึ่งอาจจะสอดคล้องหรือไม่ก็ได้ เหมือนกับว่าต่างคนต่างคิดต่างทำนั่นเอง ทำให้การจัดสรรงบประมาณด้อยประสิทธิภาพลง 2) การวางแผนของส่วนราชการไม่มีการบูรณาการภารกิจอย่างจริงจัง แนวทางการเสนอของงบประมาณของส่วนราชการยังให้ความสำคัญในพันธกิจของหน่วยงานตนเอง เข้าข่ายลักษณะยึดถือตามความต้องการของหน่วยงานที่จะเสนอขอเท่านั้น เช่น จังหวัดต้องการให้ส่วนราชการดำเนินการ แต่ส่วนราชการไม่ให้ความสำคัญบรรจุลงในแผนของหน่วยงานเพื่อที่จะเสนอของงบประมาณ 3) ถึงแม้ว่าหลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มุ่งผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้จ่ายงบประมาณแต่ในทางปฏิบัติและข้อเท็จจริงคำว่าบูรณาการเป็นคำพูดที่ใช้ให้ดูดีมากกว่าที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากกระบวนการวางแผนยังคิดไม่เป็นระบบ แยกกันคิดแยกกันทำหรือจะกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการรวบรวมความต้องการของส่วนราชการที่เสนอของงบประมาณเท่านั้นเอง ยังตอบโจทย์ไม่ได้ว่าผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้จ่ายงบประมาณคืออะไร ประชาชนได้อะไร และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลใช่หรือไม่ ไม่ได้เริ่มต้นคิดจากเป้าหมายของแผนที่กำหนดไว้แล้วนำมากำหนดว่าจะต้องทำอะไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 4) การแก้ไขปัญหาของประเทศถึงแม้ว่าพื้นที่ดำเนินการของส่วนราชการ

จะอยู่ในพื้นที่ในจังหวัดแต่ส่วนราชการก็ไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะนำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มาเป็นหลักในการพิจารณากำหนดแผนของตนเองเพื่อเสนอของบประมาณ ขาดการยอมรับและเปิดใจ ให้กว้างของส่วนราชการ 5) กระบวนการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการของสำนักงบประมาณ เองยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์หรือรูปแบบที่ชัดเจนในการพิจารณาเชิงบูรณาการ และก็ยังให้ ความสำคัญกับแผนของกระทรวงเป็นหลักเช่นเดิม 6) ไม่ว่าจะมีการจัดสรรงบเท่าใด สิ่งที่สำคัญ ที่สุดที่ทุกคนมักจะมองข้ามก็คือ การสั่งการของฝ่ายบริหารซึ่งขาดความเด็ดขาดและชัดเจน ดังนั้น รัฐบาลต้องมีมาตรการบังคับให้เกิดผลลัพธ์เป็นรูปธรรมเพราะที่ผ่านมาเรามีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติรวมฉบับปัจจุบันถึง 11 ฉบับ แต่ภาพรวมของการพัฒนาประเทศยังหาความชัดเจน ไม่ค่อยจะได้ เนื่องจากตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPIs) ของแผนเป็นลักษณะเชิงนามธรรมและกำหนดไว้ อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น และ 7) ปัจจัยด้านบุคลากรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการจัดทำแผนงานและแผน เงินยังขาดความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ด้านการงบประมาณ ยังติดอยู่กับวัฒนธรรมในการ ปฏิบัติงานอย่างเดิม ๆ คือให้ความสำคัญกับหน่วยงานต้นสังกัดเป็นหลักและการใช้จ่ายงบประมาณ มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับผลลัพธ์และเป้าหมายความสำเร็จของงาน

คณะวิจัยได้นำเสนอแนวความคิดในการปฏิรูปกระบวนการจัดทำแผน และงบประมาณให้เกิดการบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม โดยจะแยกนำเสนอเป็นสามส่วน ได้แก่ 1) กระบวนการจัดทำแผน 2) กระบวนการงบประมาณ และ 3) กระบวนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน นอกจากนี้ได้เสนอความเห็นเชิงนโยบายเพื่อขับเคลื่อนแนวความคิดการปฏิรูปให้เกิดผลอย่างเป็น รูปธรรม กล่าวคือ เนื่องจากอยู่ในช่วงการปฏิรูปประเทศรวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 11 จะ สิ้นสุดจึงเป็นจังหวะเวลาและโอกาสที่เหมาะสมที่จะดำเนินการปฏิรูปกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา ประเทศและการบริหารจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับอนาคต แต่อย่างไรก็ตามการปฏิรูปจะสำเร็จ หรือไม่นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับทฤษฎีหรือแนวทางที่กำหนด ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์และแนวทางที่ดียังไงก็ตาม ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปตามข้อเสนอบรรลุวัตถุประสงค์ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) รัฐบาลต้องกำหนดเป็นหลักการให้ทุกภาคส่วนต้องนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด 2) ต้องพัฒนา บุคลากรภาครัฐให้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนเพราะบุคลากรคือกลไกสำคัญที่จะ ผลักดันให้เป้าหมายบรรลุวัตถุประสงค์ และ 3) ต้องมีผู้รับผิดชอบในระดับจังหวัดให้ชัดเจนและ มีการวัดผลผู้รับผิดชอบ เพื่อนำไปประเมินผลประสิทธิภาพในการทำงานด้วยอย่างจริงจัง ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาลที่จัดเป็นนวัตกรรมทางด้านการจัดการงบประมาณแนวใหม่ ซึ่งมีความน่าสนใจและผู้วิจัยสามารถศึกษาเรียนรู้และประยุกต์วิธีศึกษาวิจัยดังกล่าวมาใช้ในการวิจัยนี้ ได้ ตลอดจนจะนำข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการยกวาง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545: บทสรุปผู้บริหาร) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาพัฒนา ดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี” เพื่อกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการพัฒนาระบบ บริหารจัดการที่ดีตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และการบริหารจัดการที่ดี ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในภาคราชการและภาคประชาชนและเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดการสร้างระบบ การบริหารจัดการที่ดี ทั้งนี้ มีสรุปผลการศึกษาพบว่า หลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 หลัก คือ

หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม สำนักกำกับผิดชอบ และความคุ้มค่า มีความเหมาะสม และมีผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยภาพรวมของทั้ง 10 หน่วยงาน พบว่ามีระดับความโปร่งใสต่ำสุด คือ 0.46 ในขณะที่หลักนิติธรรมและหลักคุณธรรมมีคะแนนอยู่ในระดับ 0.81 ซึ่งนับว่ามากที่สุด ส่วนระดับคะแนนของหลักความคุ้มค่า หลักสำนักกำกับผิดชอบและหลักการมีส่วนร่วม มีคะแนนรวม 0.64 0.65 และ 0.64 อยู่ในระดับมากตามลำดับ และสิ่งที่น่าสนใจ คือ หลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใสมีคะแนนที่สวนทางกัน เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลมีคะแนนอยู่ในระดับน้อย สำหรับหลักสำนักกำกับผิดชอบพบว่าหลักการจัดการกับผู้ไม่มีผลงานอยู่ในระดับ 0.40 (น้อย) และการมีแผนสำรองมีคะแนนเพียง 0.57 (ปานกลาง) ซึ่งสอดคล้องกับหลักความโปร่งใสในเรื่องการให้คุณให้โทษ ส่วนหลักความค้ำค่านั้น อยู่ในระดับ 0.66 ขึ้นไปทั้งหมด แสดงว่าหน่วยงานตัวอย่างมีการประหยัดใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีการแข่งขันในการทำงานในระดับสูง เมื่อพิจารณาการทดสอบตัวชี้วัดตามกลุ่มงาน 3 งานดังกล่าวพบว่า กลุ่มงานเศรษฐกิจเป็นกลุ่มงานที่ปฏิบัติงานเพื่อปากท้องของประชาชนมีค่าคะแนนรวมเฉลี่ย 0.68 (SD = 0.178) โดยมีคุณธรรมสูงสุดถึง 0.98 จัดว่ามากที่สุด ทั้งนี้เพราะหน่วยงานตัวอย่างมีบุคลากรจำนวนน้อยและไม่มีการบันทึกการลงโทษที่เนื่องมาจากการผิดคุณธรรม หากเป็นข้อมูลจริงนับว่าน่ายินดี ในกลุ่มนี้มีคะแนนเรื่องความโปร่งใส ต่ำที่สุด(เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการอื่น) คือ มีค่า (0.45 (จัดว่าปานกลาง) ขณะที่หลักการอื่น ๆ ของกลุ่มนี้มีค่าในระดับสูงหรือมาก ส่วนกลุ่มงานบริการมีค่าคะแนนรวมเฉลี่ย 0.66 (SD = 0.127) จัดอยู่ในระดับสูงหรือมากโดยพิจารณาหลายหลักการแล้ว พบว่าค่าความโปร่งใส มีระดับคะแนน 0.45 (ปานกลาง) ขณะที่หลักนิติธรรมเป็นหลักที่ได้คะแนนสูงสุดของกลุ่มนี้คือ 0.84 รองลงมาคือ หลักคุณธรรม (0.70) และหลักความคุ้มค่า (0.69) ส่วนหลักการมีส่วนร่วม และสำนักกำกับผิดชอบมีระดับคะแนน 0.65 และ 0.66 ตามลำดับ ส่วนกลุ่มความมั่นคงพบว่า มีระดับคะแนนรวมเฉลี่ย 0.66 (SD = 0.110) โดยมีระดับคะแนนในหลักความโปร่งใสต่ำที่สุด (0.51) ขณะที่ระดับคะแนนในหลักนิติธรรมสูงสุด (0.85) ส่วนหลักการอื่น ๆ มีคะแนนในช่วง 0.64-0.67 จัดว่าอยู่ในช่วงมาก เมื่อเปรียบเทียบหลักการต่าง ๆ ตามกลุ่มงานจะพบว่า กลุ่มงานความมั่นคงมีระดับคะแนนในหลักนิติธรรมสูงสุด ซึ่งสะท้อนลักษณะขององค์กรอย่างแท้จริง ในกลุ่มนี้ยังมีคะแนนในเรื่องคุณธรรมน้อยที่สุดเช่นกัน แต่ในด้านความโปร่งใสมีระดับคะแนนสูงกว่าอีก 2 กลุ่มเล็กน้อยซึ่งคะแนนทั้งหมดที่ได้สะท้อนลักษณะองค์กรภาระหน้าที่วัฒนธรรมองค์กร แต่ข้อสังเกตคือทุกกลุ่มงานมีปัญหาเรื่องความโปร่งใส

สำหรับการใช้ข้อมูลitudyของหน่วยงานกลาง เพื่อวัดการบริหารจัดการที่ดีในภาพรวมของประเทศพบว่าบางหลักไม่สามารถใช้ได้ เพราะไม่มีการจัดเก็บข้อมูลไว้ ทั้งยังไม่สามารถสะท้อนภาพรวมได้ทั้งหมด อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยแนะนำให้ใช้ข้อมูลทั้ง 2 ประเภทประกอบกันรวมทั้งมีการจัดทำ การสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่ม (focus group) เพื่อได้ข้อมูลประกอบการอธิบายผลจากการวัดเชิงปริมาณ สำหรับข้อเสนอแนะคือในด้านการปรับปรุงตัวชี้วัด ผู้วิจัยเห็นว่าหากจะนำตัวชี้วัดไปใช้ในการวัดการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรประเภทอื่นควรมีการปรับปรุงตัวชี้วัดบางตัวเพื่อสอดคล้องกับพันธกิจหลักของประเภทหน่วยงานนั้นๆ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเห็นว่าควรมีการพัฒนาปรับปรุงตัวชี้วัดต่อไป เพื่อนำไปใช้ได้กว้างขวางขึ้น ส่วนการนำไปใช้นั้นเพื่อให้แนวคิดหลักการบริหารจัดการที่ดีถูกนำไปเผยแพร่และใช้อย่างกว้างขวางทั้งในประเทศ ต่างประเทศ ในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐ เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรอิสระต่าง ๆ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอทางนโยบายและการบริหารจัดการ ได้แก่ ขอให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำเสนอรัฐบาลให้ดำเนินการต่อไป ประการที่หนึ่ง ประกาศเป็นนโยบายหลักในการนำหลักการนี้ไปใช้ให้แพร่หลายและให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยปรับแนวคิดของข้าราชการทั้งประเทศใหม่ให้มีการเรียน การสอน การฝึกอบรมและการประเมินผลงาน เป็นการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่ยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี ประการที่สอง กำหนดให้มีการวัดระบบบริหารจัดการที่ดีของประเทศเป็นประจำปี มีการเผยแพร่ผลการประเมินทุกปีและมอบรางวัลให้หน่วยงานที่มีคะแนนสูงสุด รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงในการดำเนินการวัดและประเมินดังกล่าวนี้ ประการที่สาม กำหนดเป็นนโยบายให้หน่วยราชการนำหลักบริหารจัดการที่ดีไปเป็นส่วนหนึ่งของการคิดระบบความดี ความชอบประจำปี ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ และผู้วิจัยขอเสนอด้านการนำไปใช้เชิงการบริหารจัดการ ได้แก่ ควรมีการประชาสัมพันธ์แนวคิดและตัวชี้วัดของการบริหารจัดการที่ดีให้กว้างขวางเพื่อให้ประชาชน โดยเฉพาะการเมืองภาคประชาชนได้เข้าใจและสามารถใช้ติดตาม ตรวจสอบหน่วยงานของภาครัฐได้ มีการจัดทำหลักสูตรด้านการบริหารจัดการที่ดีและให้มีการนำไปใช้ในโรงเรียนทุกระดับ มหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ รวมถึงสถาบันที่สอนผู้บริหารระดับสูงทำการฝึกอบรมเผยแพร่แนวคิดและการใช้ตัวชี้วัดให้ทั่วถึงในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐ เอกชน องค์กรเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้นำผลมาจัดทำเป็นแผนที่การบริหารจัดการที่ดี เพื่อสร้างความตระหนักให้มีการนำแนวความคิดไปใช้ให้มากขึ้น

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2548: ส.1 - ส.13) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ” และมีสรุปผลการศึกษาพบว่าจากการทบทวนตัวชี้วัดเดิมตามผลการวิจัยโครงการวิจัยการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี และหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (new public management) ซึ่งมีหลักการใหม่ที่ควรเพิ่มเติม 4 ประการซึ่งมีความสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แก่ หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หลักการบริหารแนวใหม่ หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำให้ได้หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 หลักการ ซึ่งเรียกว่า “ทศธรรม” และสามารถนำหลักการดังกล่าวไปใช้ได้กับหน่วยงานของรัฐอย่างเหมาะสมได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งสามารถเป็นตัวชี้วัดกลางที่ผู้ใช้สามารถนำไปใช้ประยุกต์ใช้ได้ต่อไปอีกด้วย ทั้งนี้ 10 หลักการมีองค์ประกอบทั้งหมด 57 องค์ประกอบ มีหลักย่อย 170 หลักการย่อยและมีคำถาม 457 ข้อ

นอกเหนือจากการวัดโดยยึดหลัก “ทศธรรม” แล้ว ผู้วิจัยยังแปลงตัวชี้วัดของหลักทศธรรมให้เข้ากับเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาฯ พบว่า มีระดับของการบรรลุตามเป้าหมาย 7 ประการในระดับมากทั้งสิ้น โดยใกล้เคียงกันในทุกหลักการ หลักการที่ได้คะแนนสูงสุด คือ การปฏิบัติงานได้ผลคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สุขของประชาชน ขณะที่หลักการที่มีคะแนนต่ำสุด คือ ประชาชนได้รับความสะดวก อนึ่ง การทดสอบตามเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดให้เป้าหมายหนึ่ง ๆ ประกอบไปด้วยหลักการตาม “ทศธรรม” หลายหลักการ แต่อาจไม่ครบหรือครบองค์ประกอบย่อยในหลักการนั้น ๆ ขึ้นกับรายละเอียดของเป้าหมายข้อนั้นตามพระราชกฤษฎีกา อย่างไรก็ตามการวัดออกมาเชิงเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาฯ ช่วยเสริมให้หน่วยงานเห็นว่าหน่วยงานของตนได้มีการดำเนินการ

ไปแล้วไม่น้อยเพียงใด ยังมีจุดอ่อนในเรื่องใด โดยตัวชี้วัดทั้งหมดนี้จัดทำเพื่อเป้าหมายของการประเมินตนเองทั้งสิ้น และเพื่อให้เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของผลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ ควรทำการศึกษาเพิ่มเติมโดยเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพควบคู่ไปด้วย ตลอดจนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยกันวิเคราะห์ วิเคราะห์ผลเพื่อการปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป นอกจากนี้ตัวชี้วัดยังเป็นความพยายามสร้างเพื่อเทียบเคียงสถานการณ์จริง และเป็นการมองภาพกว้างทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ เป็นการพิจารณาในภาพรวมไม่เจาะจง ผลที่ได้เป็นค่าประมาณเท่านั้น และเป็นการสุ่มมุมมองของประชาชนและเจ้าหน้าที่ซึ่งมุมมองอาจจะไม่ตรงกับการปฏิบัติจริง ผู้วิเคราะห์จึงต้องระวังในกรณีนี้ด้วย แต่มุมมองก็เป็นเครื่องมือหรือกระจกสะท้อนหน่วยงานของที่ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่อื่นมองได้ในระดับหนึ่ง ผลการทดสอบครั้งนี้จึงไม่ควรนำไปตัวเลขค่าต่าง ๆ ไปอ้างอิง

จุดเด่นของตัวชี้วัดในงานวิจัยนี้เป็นแบบมองภาพรวมอย่างครบวงจรสามารถวัดทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบขององค์กรได้ มิได้คำนึงเฉพาะแก่นแท้ของพระราชกฤษฎีกาที่เน้นความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพของการทำงานและผลสัมฤทธิ์เท่านั้น แต่เน้นการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นองค์รวม การคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้หน่วยงานที่จะพัฒนาตนเองให้เป็นองค์กรสมัยใหม่สามารถมีแนวปฏิบัติได้จริง และตัวชี้วัดและข้อคำถามสามารถสะท้อนถึงลักษณะที่แท้จริงขององค์กรได้ในระดับหนึ่ง คือ หน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปจะเน้นเรื่องกฎระเบียบ และสนองนโยบายของรัฐบาลให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ นอกจากนี้ทำให้ทราบว่าหน่วยงานต่างๆ ยังขาดแคลนวัตถุดิบและอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่จะช่วยในการพัฒนาตนเองให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย

ข้อเสนอแนะ เนื่องจากการจัดทำดัชนีตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้เป็นไปเพื่อทบทวนตัวชี้วัดที่มีอยู่เดิม ให้ความรู้ผู้สนใจและเผยแพร่ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดทำตัวชี้วัด คณะวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการนำตัวชี้วัดไปใช้เพื่อปรับปรุงพัฒนาตัวชี้วัดและการนำไปใช้เชิงนโยบายและการบริหารจัดการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การนำตัวชี้วัดไปใช้งาน มีข้อควรคำนึงและเสนอแนะ ได้แก่ 1) เนื่องจากวิจัยมีมุมมองที่หลากหลายเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปสู่การปฏิบัติในระดับองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่มีบางประเด็นที่มีมุมมองจากภายในองค์กร อาทิ หลักสำนึกรับผิดชอบ ดังนั้น หากจะให้ครอบคลุมจึงควรมองอีกมุมหนึ่ง คือ การพิจารณาจากภายนอกองค์กรเพื่อการมองรอบด้าน 2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้จัดทำตัวชี้วัดในภาพรวมและทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างบางกลุ่มอาจไม่เหมาะสมกับคำถาม ทำให้ผู้ตอบแบบสอบถามไม่เข้าใจในคำถาม นอกจากนี้ในการเก็บข้อมูลยังมีข้อบกพร่อง ดังนั้น ก่อนการเก็บข้อมูลจะต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรให้เกิดความเข้าใจเนื้อหาสาระในแบบสอบถามหรือมีคู่มือของการถามและใช้แบบสอบถามเพื่อให้กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจในแบบสอบถามในทิศทางเดียวกัน 3) ช่วงเวลาที่ทำการศึกษา (การเก็บข้อมูล) ที่ต่างกัน จะส่งผลต่อผลการศึกษาที่ต่างกัน ทำให้ผลการวิจัยจึงสะท้อนเฉพาะเวลานั้น ๆ เท่านั้น หากทำการศึกษาคควรศึกษาในช่วงเวลาที่มีความเหมาะสมกับหลักการที่ต้องการศึกษาหรือต้องระวังผลกระทบจากปัจจัยภายนอกอื่น ๆ 4) เกณฑ์การวัดผลหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ผลการวัดผลของแต่ละองค์กรที่ได้มีความแตกต่างกันหรือไม่ได้ตามที่องค์กรนั้นคาดหวังไว้ เนื่องจากผลการศึกษาขึ้นอยู่กับบริบทขององค์กร หากจะนำตัวชี้วัดไปใช้และทำการเปรียบเทียบกับองค์กรอื่น

ควรเปรียบเทียบองค์กรในระดับเดียวกัน คือ มีขนาด บุคลากร และงบประมาณที่ใกล้เคียงกัน และนอกจากนี้ในการใช้ตัวชี้วัดควรเปรียบเทียบผลงานองค์กรของตนในระหว่างปี หรือเปรียบเทียบผลจากปีปัจจุบันกับปีก่อนหน้าเพื่อให้เห็นความก้าวหน้านอกจากนั้นอาจมีการตั้งเป้าหรือเกณฑ์เป็นระยะเวลาว่าจะให้ถึงระดับพึงพอใจสูงสุดหรือเห็นด้วยสูงสุดในเวลาอีกปี 5) การปรับตัวชี้วัดไปใช้เป็นระยะ ตัวชี้วัดบางตัวจะเหมาะสมกับช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ดังนั้น หน่วยงานที่จะนำตัวชี้วัดไปใช้อาจมีตัวชี้วัดกลางที่วัดทุกระยะ เพราะเป็นมาตรฐานที่ทุกหน่วยงานต้องมีและบางตัวชี้วัดในระยะเวลา 3 ปี ข้างหน้า และบางตัวชี้วัดสำหรับอนาคตใน 5-10 ปีต่อไป แต่ละหน่วยงานจึงควรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดทิศทางเป้าหมายระยะเวลาของหน่วยงานเป็นหลัก 6) วัตถุประสงค์ของงานวิจัย คือ เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปสู่การปฏิบัติในทุก ๆ องค์กรของภาครัฐ ดังนั้น ผลการศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นตัวชี้วัดกลาง หากจะนำตัวชี้วัดไปใช้กับองค์กร ควรใช้ถ้อยคำให้เหมาะสมกับแต่ละองค์กรและจะต้องมีการคัดเลือกข้อความที่เข้ากับบริบทขององค์กร ทั้งนี้เนื่องจากบริบทของแต่ละองค์กรแตกต่างกันจึงควรให้ความสำคัญกับหลักการแต่ละข้อต่างกันตามความสำคัญของหลักการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทขององค์กร 7) การสุ่มตัวอย่างในการนำตัวชี้วัดไปใช้นั้น สิ่งสำคัญคือ การศึกษาก่อนว่าใคร คือ กลุ่มเป้าหมายที่สำคัญที่จะไปเก็บข้อมูล และมีจำนวนเท่าใด จะต้องสุ่มตัวอย่างหรือไม่ กรณีที่มีจำนวนมากจะสุ่มโดยวิธีใด ซึ่งควรใช้การสุ่มตามความน่าจะเป็นตามหลักสถิติ (probability sampling) ซึ่งจะทำให้ผลที่ได้เป็นตัวแทนของประชากร (population) ได้จริง วิธีการสุ่มจะมีหลายวิธี ตลอดจนการใช้ค่าความคาดเคลื่อนในระดับที่เหมาะสม และ 8) การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลผลในการวิเคราะห์ผลจากการใช้ตัวชี้วัดจำเป็นต้องมีผู้ที่มีความรู้ในเรื่องของการคำนวณ รู้หลักสถิติพอสมควร เพราะการใช้สูตรคำนวณ ใช้การถ่วงน้ำหนัก ในการนำไปใช้งานจึงจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมผู้ใช้งาน ตลอดจนการแปลผล

ประการที่สอง การนำไปใช้ทางนโยบาย เนื่องจากแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกำลังเป็นสิ่งที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกให้ความสำคัญ และรัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายหลักในการบริหารประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 75 ที่ต้องจัดระบบราชการและงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพเพื่อสนองความต้องการของประชาชน จึงมีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตัวชี้วัดจึงจัดทำขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐและฝ่ายต่าง ๆ สามารถมีแนวทางในการปรับตัวเองให้บรรลุเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นสำคัญโดยเป็นพื้นฐานของการเป็นประชาธิปไตยอันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยถ้วนหน้า ดังนั้น เพื่อให้แนวคิดของการพัฒนาตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่ตั้งไว้ จึงขอเสนอการนำไปใช้ทางนโยบายเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ดำเนินการ ได้แก่ 1) ควรเสนอให้รัฐบาลประกาศเป็นนโยบายหลักในการให้หน่วยงานราชการพิจารณาคัดเลือกตัวชี้วัด “ทศธรรม” ไปใช้ในหน่วยงานของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แพร่หลาย มีการส่งเสริมให้ปรับปรุงตนเอง และให้รางวัลแก่หน่วยงานที่มีผลงานจากการพัฒนาตนเองอันเป็นที่ประจักษ์ นอกจากนี้ควรเสนอให้รัฐบาลสนับสนุนการประกาศเป็นนโยบายในการเรียนการสอนในเรื่องนี้ทั้งในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาและในหน่วยงานของรัฐพร้อมสนับสนุนงบประมาณเพื่อการนี้ 2) ควรเสนอให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอในการดำเนินการของหน่วยงานเพื่อนำตัวชี้วัดไปใช้และ



พัฒนาตนเองให้บรรลุเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ 3) ประกาศให้เป็นนโยบายหลักในการสนับสนุนการทำความดีความชอบของหน่วยงานอันเนื่องมาจากการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปใช้

ประการที่สาม การนำไปใช้ในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการนำตัวชี้วัดไปใช้ให้เกิดผล ควรมีการพิจารณาปรับปรุงการบริหารจัดการ ได้แก่ 1) เพื่อให้มีการใช้ตัวชี้วัดที่ได้จัดทำขึ้นนี้ให้แพร่หลาย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสถาบันพระปกเกล้า ควรร่วมมือกันดำเนินการประกอบด้วย 1.1) การให้ความรู้เรื่องของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการใช้ตัวชี้วัดเพื่อให้สามารถนำตัวชี้วัดไปใช้ได้จริง และจัดการฝึกอบรม เผยแพร่แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการใช้ตัวชี้วัดเพื่อการปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง ในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดทำคู่มือสำหรับการฝึกอบรมและการเป็นวิทยากรเพื่อใช้ตัวชี้วัดที่เข้าใจง่าย และแจกจ่ายให้แพร่หลาย เป็นต้น 1.2) การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการประชาสัมพันธ์แนวคิดตัวชี้วัด “ทศธรรม” ให้เป็นจริง 1.3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ควรส่งเสริมให้มีการใช้ตัวชี้วัด “ทศธรรม” เพื่อการปรับปรุงตนเองของหน่วยงาน เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเองและเรียนรู้จากองค์กรภายนอกถึงวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Bench Marking and Best practice) ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาตนเอง เพื่อความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน และประชาชนผู้รับบริการ เพราะทั้งหมดเป็นไปด้วยการสร้างความตระหนักที่จะปรับปรุงตนเอง มิใช่บังคับ เป็นการประเมินตนเอง ซึ่งจะสร้างความพึงพอใจว่าการประเมินโดยบุคคลที่สาม นอกจากนี้ควรเผยแพร่ผลให้ประชาชนผู้รับบริการทราบ เพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการทำงานต่อไป และแจ้งให้ประชาชนทราบถึงความพยายามของหน่วยงานในการพยายามที่จะยกระดับการบริการสาธารณะด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม (People’s Audit)

ประการที่สี่ การศึกษาวิจัยต่อไป เนื่องจากงานวิจัยนี้จัดทำขึ้นโดยมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและเวลา ทำให้ผลการศึกษาที่ได้อยู่บนพื้นฐานของข้อจำกัดดังกล่าว ประกอบกับหน่วยงานที่ทดสอบมีเพียง 6 หน่วยงาน และมีบริบทและลักษณะหน้าที่รับผิดชอบที่ต่างกันทำให้ผลที่ได้สะท้อนเฉพาะหน่วยงานนั้น ๆ เท่านั้น ไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบหรืออธิบายประชากรที่เป็นหน่วยงานราชการของรัฐทั้งหมดได้ ดังนั้น หากจะศึกษาวิจัยต่อไปควรศึกษาโดยพิจารณาการทดสอบกับหน่วยงานที่มีใกล้เคียงและแตกต่างกัน มีขนาดใกล้เคียงและต่างกัน ตลอดจนศึกษาหน่วยงานให้มากขึ้นหรือศึกษาทุกกรม ในกรณีต้องการสะท้อนภาพรวมของหน่วยงานราชการไทยจริง ซึ่งรัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ นอกจากนี้ควรมีการศึกษาในแนวคิดของหลักการต่าง ๆ ที่มีอยู่บนพื้นฐานของบริบทไทยให้มากขึ้น ถึงแม้งานวิจัยนี้วิจัยพยายามปรับปรุงตัวชี้วัดและสร้างตัวชี้วัดให้เหมาะสมกับบริบทไทยแล้วก็ตาม แต่ตัวชี้วัดบางตัวอาจสะท้อนสิ่งที่ควรจะเป็นในอนาคตมากกว่าปัจจุบัน เช่น เรื่องการจัดการความเสี่ยง เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานราชการส่วนมากยังไม่มีมีการดำเนินการเรื่องดังกล่าว ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาวิจัยในรายละเอียดอีกครั้งว่าตัวชี้วัดใดควรจะใช้เมื่อใด (ระยะสั้นและยาว) กับหน่วยงานใด อนึ่ง ในการทำวิจัยต่อไปควรมีการใช้วิธีการศึกษาเชิง

คุณภาพ อาทิ การสังเกต การสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อได้ข้อมูลที่สามารถอธิบายผลที่ได้ให้ชัดเจนขึ้น

ทวีศักดิ์ ชพานนท์ (2557: 51 - 64) การวิจัย เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ทราบสภาพปัญหาและข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณ และ 2) วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดสำหรับจัดทำข้อเสนอแนะทางสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหา และข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเอกสารเป็นหลัก พบว่า การปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางยังมีปัญหาและข้อจำกัดซึ่งมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดการงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ จำนวนทั้งสิ้น 14 ประการ โดยจำแนกปัญหาและข้อจำกัดตามขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ จำนวน 5 ประการ การอนุมัติงบประมาณ จำนวน 2 ประการ การบริหารงบประมาณ จำนวน 5 ประการ และการควบคุมงบประมาณ จำนวน 2 ประการ นอกจากนี้ ปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นปัญหาระดับนโยบายและปัญหาระดับปฏิบัติการ ซึ่งส่วนแต่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามภารกิจของสำนักงานงบประมาณ ดังนั้น ผลการวิจัยจึงได้เสนอแนะทางการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณที่เหมาะสมกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในกระบวนการจัดการงบประมาณโดยเฉพาะด้านการเพิ่มผลผลิต จำนวนทั้งสิ้น 26 ข้อ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณใช้ประกอบการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานการดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณต่อไป

เพ็ญจิต อนันต์ (2558) การวิจัย เรื่อง การพัฒนาการจัดการงบประมาณแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดการงบประมาณแผ่นดิน ทั้งระบบวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัด และนำข้อค้นพบที่ได้ไปสังเคราะห์สำหรับจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนากระบวนการจัดการงบประมาณแผ่นดินภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) โดยผู้วิจัยได้ศึกษาวิจัยต่อยอดจากผลการวิจัยของทวีศักดิ์ ชพานนท์ (2557) โดยใช้กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) เป็นหน่วยในการศึกษาเหมือนกัน แต่ใช้วิธีการศึกษาที่แตกต่างกัน โดยผู้วิจัยใช้การประชุมระดมความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่งบประมาณในระดับต่าง ๆ เป็นสำคัญ และดำเนินการวิจัยในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ข้อค้นพบส่วนใหญ่ของผู้วิจัยได้ยืนยันหรือสนับสนุนผลการศึกษาดังกล่าว โดยปรากฏผลการวิจัยที่พบว่าเนื่องจากงบประมาณเป็นแผนการเงินซึ่งแสดงออกถึงความต้องการในอนาคตของรัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ โดยเกิดจากการประมาณการรายรับและรายจ่ายที่จะได้มาและจะจ่ายออกไปในอนาคตของรัฐบาล จากลักษณะดังกล่าวจึงทำให้งบประมาณไม่มีความสมบูรณ์หรือมีความไม่แน่นอนว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นในอนาคต นอกจากข้อจำกัดและเงื่อนไขตามลักษณะของงบประมาณข้างต้นแล้ว การจัดการงบประมาณยังมีปัญหา เงื่อนไขและ

ข้อจำกัดอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยสามารถจำแนกปัญหา เงื่อนไขและข้อจำกัดตามกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่

ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ ประกอบด้วย 1) ปัญหาด้านข้อมูลสารสนเทศสำหรับพิจารณากำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ 2) ปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการนโยบายและเป้าหมายระดับสูง 3) ปัญหาการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเงินนอกงบประมาณสำหรับวางแผนมีน้อยเกินไปและมีการใช้ผิดวัตถุประสงค์ 4) ปัญหาเกี่ยวกับการวางตำแหน่งและบทบาทหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ และ 5) ปัญหาระบบการบันทึกการเงินการคลังของภาครัฐ

ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ ประกอบด้วย 1) ปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการจัดการงบประมาณ และ 2) ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์การพิจารณาปรับลดและหรือแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ

ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย 1) ปัญหาและผลกระทบจากความไม่สมดุลระหว่างการมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณให้กับหน่วยงาน (Devolution) กับความรับผิดชอบ (Accountability) 2) ปัญหาจากการขาดการเสริมสร้างให้การบริหารงบประมาณมีธรรมาภิบาลอย่างเป็นระบบ 3) ปัญหาเกี่ยวกับส่วนราชการมีการโอนและหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายค่อนข้างมาก 4) ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณ และ 5) ปัญหาเกี่ยวกับระบบติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณหรือการติดตามประเมินผลงบประมาณ ประกอบด้วย 1) ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และ 2) ปัญหาการขาดระบบการประเมินผลการใช้งบประมาณที่มีความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาการจัดการงบประมาณแผ่นดินที่สอดคล้องตามปัญหา เงื่อนไข และข้อจำกัดในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังกล่าวข้างต้น จำแนกตามกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ ประกอบด้วย 1) ควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายงบประมาณ ซึ่งเป็นตัดสินใจของผู้บริหารประเทศที่ต้องมีข้อมูลทางวิชาการที่ถูกต้องสมบูรณ์รองรับ ซึ่งควรมีการลงทุนสร้างระบบและบุคลากรทางการวิจัยนโยบายงบประมาณรวมทั้งมีการใช้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายงบประมาณอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ควบคู่ไปกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานอื่น ๆ 2) ควรมีการบูรณาการนโยบาย ยุทธศาสตร์ และเป้าหมายระดับสูง โดยมีการจัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศในปัจจุบัน เพื่อให้กำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความชัดเจน และขึ้นำการกำหนดเป้าหมายและการจัดทำแผนงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานกำหนดแนวทางในการบูรณาการ 3) ควรให้ความสำคัญอย่างจริงจังและมีแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการพิจารณาความครอบคลุมของงบประมาณ (Budget Coverage) ให้รวมถึงเงินนอกงบประมาณแหล่งเงินอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อให้ทราบความเสี่ยงทางการคลังและสามารถกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณสู่สมดุลในปี พ.ศ. 2560 4) กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการในการจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term

Expenditure Frameworks : MTEF) และระยะยาว (Long Term Expenditure Frameworks : LTEF) ให้มีความชัดเจนครบถ้วนตามหลักวิชาการ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ 5) สำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานหลักด้านงบประมาณควรเปลี่ยนบทบาทใหม่โดยมุ่งเน้นการทำงานในด้านการวางยุทธศาสตร์ด้านงบประมาณ ควรปรับบทบาทให้ความสำคัญในการเป็นหน่วยงานด้านวางแผนงบประมาณระยะยาวของประเทศ โดยกำหนดกรอบและทิศทางนโยบายด้านการงบประมาณระยะยาว ให้ฝ่ายการเมืองหรือหน่วยรับงบประมาณสามารถนำไปใช้วางแผนหรือตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเพื่อให้ภาครัฐกิจจะได้ทราบทิศทางและนโยบายภาครัฐได้อย่างถูกต้อง และ 6) ควรพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณของภาครัฐ โดยเฉพาะระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management System: GFMS.) และระบบงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (e-Budgeting) ที่ใช้ในการบันทึกและจัดเก็บข้อมูลการด้านการเงินการคลังและงบประมาณในปัจจุบันให้สอดคล้องและรองรับกับระบบการจัดทำต้นทุนการผลิต เพื่อรายงานผลการคำนวณต้นทุนการผลิต ต้นทุนกิจกรรม และต้นทุนหน่วยงาน

ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ มีข้อเสนอแนะประกอบด้วย 1) ควรมีการศึกษาเพื่อการสร้างกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาในขั้นการอนุมัติงบประมาณที่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ยกเลิกไปแล้ว) หมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ (มาตรา 166 -170) เพื่อเป็นกรอบพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ 2) ควรมีการจัดวางกลไกเชิงสถาบันด้านงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะสำนักงบประมาณรัฐสภา (The Parliamentary Budget Officer : PBO) ที่เป็นอิสระจากรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของรัฐและเป็นหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลให้กับสมาชิกรัฐสภาและสาธารณะ และ 3) กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และเกณฑ์การพิจารณาปรับลดและหรือแปรญัตติเพิ่มงบประมาณให้ชัดเจนสำหรับใช้เป็นแนวทางการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งอาจพิจารณาแก้ไขกฎหมายกำหนดแนวทางการปรับลดและหรือแปรเพิ่มงบประมาณ เช่น หากมีการปรับลดงบประมาณได้จำนวนเท่าใด ก็ให้คืนคลังหรือไปกองรวมเป็นงบกลางรายการใดรายการหนึ่งเท่านั้น เพื่อลดการใช้วิธีดังกล่าวเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์

ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ มีข้อเสนอแนะประกอบด้วย 1) ควรพัฒนาหน่วยงานให้มีความพร้อมตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (7 - Hurdles) ควบคู่ไปกับการมีอำนาจบริหารงบประมาณเพิ่มขึ้น เพื่อให้การบริหารงบประมาณตามระบบมุ่งเน้นผลงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้วงเงินงบประมาณที่มีค่อนข้างจำกัด และให้เกิดสมดุลระหว่างอำนาจบริหารงบประมาณที่มอบให้กับความรับผิดชอบต่อผลงานรวมทั้งมีความสอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนรูปแบบการควบคุมงบประมาณจากหน่วยงานกลางไปสู่การควบคุมตนเองของหน่วยงาน ทั้งนี้ ในการจัดทำระบบมาตรฐานการจัดการทางการเงินดังกล่าว ควรดำเนินการทุก Hurdles ไปพร้อม ๆ กัน 2) ควรให้ความสำคัญและร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการเสริมสร้างระบบหรือกลไกในการบริหารงบประมาณที่มีธรรมาภิบาลของหน่วยรับงบประมาณ ในฐานะที่สำนักงบประมาณเป็นต้นน้ำของกระบวนการงบประมาณ 3) ควรให้ความสำคัญและดำเนินงานในขั้นการเตรียมงบประมาณเพื่อให้งบประมาณที่จัดทำขึ้นมามีความสมบูรณ์และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และ

มาตรฐานที่กำหนด โดยไม่คาดหวังว่าจะไปปรับเปลี่ยนในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ยกเว้นในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก 4) ควรพัฒนาปรับปรุงระบบหรือกลไกการติดตามกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้กลไกภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามา มีบทบาทเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง รวมทั้งใช้ประโยชน์จากการนำระบบสารสนเทศเครือข่ายสังคมออนไลน์เข้ามาสนับสนุนการติดตามกำกับดูแลการบริหารงบประมาณ 5) ควรให้ความสำคัญและดำเนินงานในขั้นการจัดทำงบประมาณอย่างจริงจัง เพื่อให้งบประมาณที่จัดทำขึ้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่กำหนด และจะทำให้แผนงานและโครงการที่เสนอของงบประมาณมีความพร้อมและสามารถดำเนินการได้ทันทีเมื่อได้รับการอนุมัติจัดสรรงบประมาณ 6) ควรมีมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ และมีการกำหนดตัวชี้วัด โดยให้การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญสำหรับการประเมินผลงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งมีการกำหนดสิ่งจูงใจหน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายตามเป้าหมาย

ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ ข้อเสนอแนะ 1) ควรสร้างระบบหรือกลไกการวิเคราะห์และสอบทานรายงานผลการปฏิบัติงานหรือผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงาน และมีการนำข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการจัดการงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม และ 2) ควรพัฒนาระบบหรือกลไกในการนำข้อมูลจากระบบการประเมินผล เช่น การประเมินผลเชิงลึกในระดับผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดจากนโยบายหรือโครงการสำคัญต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์หรือเป็นบทเรียนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดการงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งหวังให้สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน พิจารณานำข้อเสนอแนะต่าง ๆ ดังกล่าวไปพิจารณาปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และเชื่อมั่นว่า หากดำเนินการอย่างจริงจังย่อมจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาการจัดการงบประมาณให้บรรลุหลักการที่ดีของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ต่อไป

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2549) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในเชิงमितินโยบาย (Agenda) มิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และมิติพื้นที่ (Area) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาองค์ความรู้ หลักการเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณในเชิงบูรณาการด้านमितินโยบาย มิติโครงสร้างหน้าที่ และมิติพื้นที่ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลการถ่ายทอดในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในทางกฎหมายของสำนักกฎหมายและระเบียบเพื่อสนับสนุนทางด้านวิชาการและการปฏิบัติการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ตลอดจนเพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุง และบูรณาการกฎหมายวิธีการงบประมาณฯ ให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในเชิงमितินโยบาย มิติโครงสร้างหน้าที่ และมิติพื้นที่เพื่อที่จะนำไปกำหนดเป็นหลักการจัดการงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายวิธีการงบประมาณใหม่ โดยมีผลการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาระบบกฎหมายงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันและนำเสนอผลการศึกษาตามขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ระบบการติดตามงบประมาณ และการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์

ในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ในการนี้คณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและระบบกฎหมายงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จำแนกตามมิตินโยบาย (Agenda) มิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และมิติพื้นที่ (Area) โดยประกอบด้วยแนวคิดและหลักการสำคัญสาระสำคัญทางกฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ ได้นำเสนอผลการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่มีผลกระทบต่อกระบวนการงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2549 กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีผลกระทบต่อกฎหมายงบประมาณ กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีผลกระทบต่อกฎหมายงบประมาณ กฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบต่อกฎหมายงบประมาณ และกฎหมายจัดตั้งองค์กรอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อกฎหมายงบประมาณ โดยจำแนกตามกระบวนการงบประมาณ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จำแนกตามมิตินโยบาย (Agenda) มิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และมิติพื้นที่ (Area)

ปณณ อนันตภิญโญ, สุทธิ สุนทรานุรักษ์ และ วิวิธ พานิชวงศ์ (2555: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต พบว่าในปัจจุบันการทุจริตในกระบวนการงบประมาณของไทยถือว่าอยู่ในขั้นรุนแรงมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ขณะเดียวกันกระบวนการงบประมาณยังมีช่องโหว่ที่เปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ และผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่มุ่งเน้นที่ “การเพิ่มต้นทุนในการทุจริต” ผ่านการเปิดเผยอย่างโปร่งใส และปรับใช้กฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่แล้วในการปรับปรุงกระบวนการและการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณของรัฐบาล โดยลดอำนาจผูกขาด และลดการใช้ดุลพินิจ พร้อมกันกับการเพิ่มความรับผิดชอบ เพิ่มความโปร่งใส ซึ่งแนวทางการดำเนินการสามารถทำได้ ได้แก่ 1) การนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้อย่างจริงจัง 2) การเปิดเผยข้อมูลโครงการที่ไม่ได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณ พร้อมเหตุผลประกอบ 3) การถ่ายทอดการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 4) การเปิดเผยข้อมูลโครงการเกิน 1,000 ล้านบาท และชื่อผู้เกี่ยวข้อง 5) การกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือ สตง. ตรวจสอบโครงการที่มูลค่าเกิน 1,000 ล้านบาททุกโครงการ 6) การจัดทำฐานข้อมูลคู่สัญญากับรัฐและเปิดเผยต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์ 7) การยกเว้นหรือลดหย่อนความผิดให้กับผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต (Leniency Program) ซึ่งในปัจจุบันกฎหมาย

ป.ป.ช. ได้นำเรื่องดังกล่าวมาบังคับใช้แล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การคุ้มครองพยานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป.ป.ช. ควรเร่งดำเนินการกระบวนการสอบสวนให้รวดเร็วยิ่งขึ้น 8) การเพิ่มช่องทางการสื่อสารในการต่อต้านการทุจริต โดย ป.ป.ช. ควรเพิ่มช่องทางการสื่อสารผ่านสื่อต่าง ๆ และ 9) การนำดัชนีวัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการของรัฐ (Corruption Risk Index : CRI) มาใช้ เพื่อเฝ้าระวังและตรวจสอบโครงการที่เสี่ยงต่อการทุจริต

นพฤทธิ์ อนันตอภิบุตร (2544: บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินสภาผู้แทนราษฎรของไทย พบว่าบทบาททั้งหมดถูกจำกัดอยู่ที่คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และผู้วิจัยมีข้อสรุปสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง กระบวนการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดินนั้น แทบจะมิได้ยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของมิติทางวิชาการ หลักการ หรือเทคนิคในเรื่องงบประมาณใด ๆ เลย หากแต่เป็นกระบวนการที่วางอยู่บนพื้นฐานของการต่อรอง และประสานผลประโยชน์ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เป็นสำคัญ โดยที่การต่อรองและประสานผลประโยชน์ดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความต้องการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดของบุคคลและกลุ่มบุคคลรวมไปถึงฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

ประการที่สอง บทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดปฏิสัมพันธ์ในตลาดการอนุมัติงบประมาณที่สำคัญได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลาช้านานในทิศทางของการเปลี่ยนแปลงที่จำกัดสิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้อำนาจเข้ามาส่วนในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้มากนัก อันมีเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังมาจากความไม่ไว้วางใจในพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ ส.ส. เป็นเหตุผลชั้นปฐม สันเกิดได้จากการที่มีกติกาที่เป็นทางการมากมายเกิดกระบวนการรัฐธรรมนูญนิวัต (Constitutionalization) นั่นก็คือ ธรรมนูญทางการคลัง (Fiscal Constitution) เกือบทั้งหมดล้วน แล้วแต่เคยอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาหรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณมาก่อนทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพราะเกรงว่า ส.ส. จะไปแก้ไขกฎต่าง ๆ ในทางที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง จึงได้ยกฐานะกฎขึ้นมาเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขได้ยากกว่ากฎทั่วไป ขณะเดียวกันหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 บัญญัติห้ามไม่ให้กรรมการฯ เสนอโครงการได้ จึงทำให้แรงจูงใจของกรรมการฯ ในการปรับลดงบประมาณลดลง ดังนั้น แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงงบประมาณโดยคณะกรรมการฯ จึงลดลงจากอดีตที่เคยมีการเปลี่ยนแปลงเป็นสัดส่วนประมาณไม่ถึง 2% ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ก็ลดลงเหลือเพียง 0.4% และ 0.6% ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 และ 2545 ตามลำดับ

ประการที่สาม ตลาดการอนุมัติงบประมาณเป็นตลาดที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยมีกรรมการงบประมาณเป็นผู้เล่นที่สำคัญ อย่างไรก็ตามบทบาทของคณะกรรมการฯ ได้เบี่ยงเบนไปจากการทำหน้าที่ปรับลดงบประมาณตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 180 ให้สิทธิไว้ หากแต่กรรมการฯ จะทำการแลกเปลี่ยนเสียง (Vote Trading) กับบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ตลอดการประชุม โดยกรรมการฯ จะทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนอย่างเหนียวแน่น จึงทำการแลกเปลี่ยนเพื่อปกป้องและผันงบประมาณลงไปยังเขตเลือกตั้งของ

ตนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ โดยอาศัยกลไกของข้าราชการ ไม่ว่าจะข้าราชการจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างสิทธิที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกรมการเมืองฯ กับข้าราชการได้เปิดโอกาสให้กรมการเมืองสามารถกดดันข้าราชการได้ ประการที่สี่ ผลการปรับลดงบประมาณของคณะกรรมการฯ เป็นการอาศัยดุลพินิจของ คณะกรรมการฯ เพียงเล็กน้อย หากแต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ดุลพินิจของสำนักงบประมาณเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากจารีตทางการคลังซึ่งผูกขาดสิทธิและสารสนเทศทั้งหมดไว้กับสำนักงบประมาณ ขณะเดียวกันการเลือกกรมการเมืองฯ ซึ่งจำเป็นต้องใช้การประสานประโยชน์ทางการเมืองเป็นที่ตั้ง ดังนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรมการเมืองฯ จึงแปรผันตามอำนาจต่อรองที่บุคคลนั้นมีอยู่หาได้แปรผันตามความรู้ความสามารถของบุคคลผู้นั้นไม่ ลักษณะดังกล่าวทำให้การพิจารณาปรับลดงบประมาณของคณะกรรมการฯ มิได้เป็นการปรับลดในเชิงนโยบาย มิได้มีการปรับลดเป็นแผนงานและหรือโครงการ หากแต่เป็นการปรับลดราคาในรายการใช้จ่ายปลีกย่อยเท่านั้น นั่นก็คือ คณะกรรมการฯ ได้แปรสภาพตัวเอง จาก “ผู้พิจารณาความเหมาะสมของการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวม” กลายเป็นเพียง “พนักงานตรวจเช็คราคาสินค้า” เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ผลการปรับลดที่เกิดขึ้นจึงมิได้สื่อสารสนเทศใด ๆ เกี่ยวกับ “ทิศทางของงบประมาณ” ที่คณะกรรมการฯ ต้องการให้เป็น โดยที่การปรับลดงบประมาณของคณะกรรมการปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 - 2545 มักจะปรับลดงบประมาณใน 3 หน่วยงานเป็นลำดับต้น ๆ นั่นคือ กรมทางหลวง กรมชลประทาน และกรมโยธาธิการ ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานเหล่านี้มีงบประมาณรายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (ซึ่งกรมการเมืองฯ นิยมปรับลด) เป็นมูลค่าสูงกว่าหน่วยงานอื่น ๆ

ประการที่ห้า ในส่วนของการปรับเพิ่มงบประมาณนั้น ในอดีตคณะกรรมการฯ สามารถเสนอโครงการได้เอง ขณะเดียวกันก็สามารถนำไปเพิ่มให้แก่ “โครงการงบ ส.ส.” โดยคณะกรรมการฯ จะไม่นำเงินที่ปรับลดได้มาปรับเพิ่มให้แก่ “โครงการงบ ส.ส.” ทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการต่อต้านจากสังคมอย่างรุนแรง นอกจากนี้ กรรมการฯ ผู้มีความเชี่ยวชาญก็จะใช้วิธีการปรับเพิ่ม “งบผูกพัน” ในลักษณะที่เป็น “เชื่อ” เอาไว้เพียงเล็กน้อยเพื่อให้ผ่านการพิจารณาโดยง่าย แล้วก็ให้ผูกพันงบประมาณในปีต่อ ๆ ไปในสัดส่วนที่สูง ซึ่งหากสามารถวาง “เชื่อ” เอาไว้ได้แล้ว ก็จะมีผูกมัดให้ต้องจัดสรรงบประมาณมาให้ในปีถัด ๆ ไป อย่างไรก็ตามทั้ง “โครงการงบ ส.ส.” และการปรับเพิ่ม “งบผูกพัน” ก็ได้ถูกยกเลิกไปในบับตั้งแต่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ โดยที่ “โครงการงบ ส.ส.” ถูกยกเลิกไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ขณะที่การปรับเพิ่ม “งบผูกพัน” ถูกยกเลิกไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ดังนั้นการปรับเพิ่ม “โครงการงบ ส.ส.” และการปรับเพิ่ม “งบผูกพัน” จึงไม่สามารถทำได้อีกต่อไป ขณะเดียวกันบทบัญญัติในมาตรา 180 วรรค 6 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ยังทำให้คณะกรรมการฯ ไม่มีสิทธิเสนอโครงการเองได้อีกต่อไป คณะกรรมการฯ ทำได้เพียงการปรับเพิ่ม โดยวิธีการลดรายการหรือวงเงินที่คณะรัฐมนตรีเสนอขอปรับเพิ่มวงเงินและรายจ่ายเข้ามาเท่านั้น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติคณะกรรมการฯ ก็พยายามเลี่ยงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยใช้การประชุมตกลงกันนอกรอบ เพื่อไม่ให้มีหลักฐานใด ๆ บันทึกไว้ ขณะเดียวกันก็ใช้วิธีให้หน่วยราชการจัดสรรงบประมาณมาให้ เพื่อแลกกับการผ่านงบประมาณให้ซึ่งผู้ที่เป็นกรมการเมืองฯ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่า ส.ส. แต่ก็มีหลักว่า จะต้องจัดสรรให้แก่ ส.ส. ในสภาพด้วย มิเช่นนั้น ส.ส. ในสภาอาจจะไม่ยอมผ่านงบประมาณให้ โดยที่การปรับเพิ่มงบประมาณของคณะกรรมการ



งบประมาณฯ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 - 2545 มีหน่วยงานหลัก ๆ อยู่ 3 หน่วยที่ได้รับการปรับเพิ่มงบประมาณเป็นอันดับแรก ๆ มาโดยตลอดนั่นก็คือ กรมโยธาธิการ กรมการเร่ร่อนพัฒนาชนบท และกรมชลประทาน ทั้งนี้ เพราะสินค้าสาธารณะที่หน่วยงานเหล่านี้ผลิตขึ้นเป็นสินค้าซึ่งส่งผลต่อคะแนนนิยมทางการเมืองได้ง่ายและรวดเร็ว

ประการที่หก ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Imperfect Information) และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) เป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งของตลาดการอนุมัติงบประมาณของไทยสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณมิได้เป็นที่รับรู้กันทั่วไป โดยที่ความไร้สมมาตรของสารสนเทศที่สำคัญมีด้วยกัน 2 ระดับ คือ ระดับแรก ฝ่ายบริหารเป็นผู้ผูกขาดสารสนเทศไว้ในระบบราชการ ฝ่ายบริหารจึงสามารถบิดเบือนสารสนเทศเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองได้ นั่นก็คือการผูกขาดสารสนเทศในกรณีนี้เป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณางบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารได้จัดทำมาทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจได้เพียงเล็กน้อย ด้วยเหตุนี้ กระบวนการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นเพียงพิธีกรรมประเพณีเท่านั้น จากลักษณะดังกล่าวกระบวนการอนุมัติงบประมาณไทยจึงขัดกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาที่ถือว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน และประชาชนก็แสดงเจตจำนงของตนโดยผ่านทางรัฐสภา หากรูปแบบดังกล่าวนี้ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป ย่อมเป็นไปได้ที่การใช้เงินงบประมาณแผ่นดินจะเกื้อกูลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนไทยอย่างแท้จริง ระดับที่สอง ฝ่ายนิติบัญญัติก็คิดกันมิให้ประชาชนเข้ามารับรู้ ทั้ง ๆ ที่สารสนเทศเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณเป็นสารสนเทศสาธารณะ (Public Information) ซึ่งประชาชนมีสิทธิรับรู้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกลับผูกขาดสารสนเทศเสมือนหนึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยอ้างว่าสารสนเทศเหล่านั้นเป็นความลับของทางราชการอันเปิดเผยมิได้ เพราะจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด สภาพความไร้สมมาตรของสารสนเทศที่เกิดขึ้นทั้ง 2 ระดับข้างต้นเป็นการกีดกันการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบ ด้วยเหตุนี้ จึงเกื้อกูลผลประโยชน์ต่อบุคคลเพียงบางกลุ่มในสังคม และทำให้กระบวนการอนุมัติงบประมาณไม่สามารถก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคมได้

ดวงมณี เลาวกุล (2554) ศึกษาวิจัย เรื่อง กระบวนการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน : บทวิเคราะห์ กฎ กติกา โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาข้อบัญญัติทางกฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายชั้นรอง ๆ ลงมาว่ามีผลต่อการกำหนดงบประมาณแผ่นดินอย่างไร และเพื่อศึกษากฎและกติกาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดงบประมาณแผ่นดินในฐานะที่เป็นกติกาการเล่นเกม (rules of the game) เป็นกลไกที่ส่งเสริมหรือขัดขวางการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดงบประมาณแผ่นดินของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลการวิจัยโดยสรุปพบว่า จากการศึกษาวិเคราะห์สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2540 กับกระบวนการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน พบว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ให้หรือให้เพิ่มสิทธิต่าง ๆ ของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้นทุนในการให้บริการสาธารณะเพิ่มขึ้น และส่งผลให้ขนาดของงบประมาณแผ่นดิน

หรือรัฐต้องใช้วงเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น แต่ด้านการหารายได้แผ่นดินกลับคงเดิมหรือรัฐไม่มีนโยบายที่ชัดเจนที่จะเพิ่มขึ้นเพื่อให้รายจ่ายและรายได้ของประเทศไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ซึ่งมีสาระสำคัญที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทางการคลัง เช่น กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ เป็นต้น และการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 167 เพื่อให้รัฐบาลต้องชี้แจงรายละเอียดประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้รัฐสภามีข้อมูลในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย และสอดคล้องตามหลักวินัยทางงบประมาณและการคลัง การบัญญัติให้รัฐบาลต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางต่อรัฐสภา มีผลดี กล่าวคือ ทำให้ป้องกันการใช้งบกลางอย่างไร้วินัยทางการคลังได้ดีขึ้นกว่าอดีต และบทบัญญัติที่กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน และทำให้มีเครื่องมือในการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง รวมทั้งบทบัญญัติที่เพิ่มเติมหลักการให้รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อกรรมาธิการได้โดยตรง ทำให้มีหลักประกันความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในการบริหารงบประมาณให้พอเพียงกับการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวโดยรวมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เพิ่มขึ้นมีเป้าหมายที่ดีต่อการกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง และงบประมาณ นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นธรรมนูญการคลังภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นแนวความคิดของสำนักทางเลือกสาธารณะ(Public Choice) และสำนัก Constitutional Political Economy (สำนักนิติทฤษฎีว่าด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัย) แนวคิดของสำนักนี้มองรัฐบาลและนักการเมืองเป็นอสูร (Leviathan) จึงต้องการควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจของอสูรให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ มุ่งจำกัดการใช้อำนาจทางการคลัง หรือโดยพื้นฐานแล้วเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของ ส.ส. นั้นเอง เช่น การจำกัดอำนาจของ ส.ส. ในการนำเสนอร่างกฎหมายการคลัง หากมิได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 142) เนื่องด้วยร่างกฎหมายการคลัง เป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินการห้าม ส.ส. แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการงบประมาณรายจ่าย (มาตรา 168 วรรค 5) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มุ่งให้การบริหารการคลังของรัฐบาลมีความยืดหยุ่น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมิได้มุ่งจำกัดอำนาจการคลังของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล แม้จะมีบทบัญญัติที่กำหนดว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะต้องมีกฎหมายรองรับ (มาตรา 169) แต่ก็มีข้อยกเว้น รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณคือ ถ้า พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน (มาตรา 166)

นอกจากนี้ผู้วิจัยพบว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งกฎหมายหลักด้านงบประมาณของประเทศดังกล่าวให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในด้านรายจ่ายมากกว่าด้านรายได้ โดยด้านรายจ่ายหรืองบประมาณรายจ่ายเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะต้องขออนุมัติต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เพื่อตราเป็น พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ขณะที่ด้านรายได้ รัฐบาลเพียงแต่แสดงให้รัฐสภาทราบว่า รัฐบาลมีรายได้ทางใดที่จะนำมาใช้จ่ายเป็น

งบประมาณรายจ่ายเท่านั้น นอกจากนี้การกำหนดขอบเขตของงบประมาณรายจ่ายไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความครอบคลุมเงินทุนแผ่นดิน (มาตรา 4 วรรค 1) และคณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณตีความขอบเขตของงบประมาณรายจ่ายไว้อย่างจำกัด โดยครอบคลุมเฉพาะเงินกองทุนประเภททั่วไป (General fund) เท่านั้น ขณะเดียวกันรัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพราะไม่ต้องนำเสนอเพื่อผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา การกำหนดกรอบเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (มาตรา 9 ทวิ) ไม่ได้ครอบคลุมถึงรายจ่ายจากเงินนอกงบประมาณ ทำให้รัฐบาลสามารถเลี่ยงไปกู้เงินและสร้างภาระผูกพันทางการคลังนอกระบบงบประมาณ และไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา กรอบเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่กำหนดไม่มีผลต่อการรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศที่แท้จริง ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายมีการให้อำนาจฝ่ายบริหาร (ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและนายกรัฐมนตรี) ในการโอนเปลี่ยนแปลงรายจ่าย (มาตรา 19) โดยไม่มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลกำกับไว้ อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ควรเป็นของประชาชนโดยผ่านทางรัฐสภา รัฐธรรมนูญฯ 2550 ได้กำหนดให้มีการรายงานต่อรัฐสภา ทำให้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินและหรือก่อนผูกพันก่อนได้รับเงินประจำงวด ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน รวมทั้งอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อนผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ (มาตรา 23) เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างอิสระและไม่ได้มีการจำกัดวงเงิน และเปิดช่องให้ฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐสามารถจัดตั้งหน่วยงานและกองทุนหน่วยงาน (Agency funds) ขึ้น และสามารถก่อนผูกพันและใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ (มาตรา 24 และกฎหมายองค์การมหาชนที่ออกในภายหลัง) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการรักษาวินัยทางการเงินการคลังภาครัฐ และไม่ได้มีการระบุถึงตัวชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ จึงทำให้ยังขาดในส่วนของการประเมินผลงบประมาณ

ผู้วิจัยได้ศึกษากระบวนการงบประมาณแผ่นดิน พบว่าการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปัจจุบันยังมีความเสี่ยง ได้แก่ 1) อาจเกิดการใช้อำนาจทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงวงเงินงบประมาณได้ 2) การแทรกแซงทางการเมืองสามารถกระทำได้ในระดับคณะกรรมการ 4 หน่วยงานหลัก (สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย) โดยนายกรัฐมนตรีอาจสั่งการผ่านผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจสั่งการผ่านผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังก็สามารถทำได้ แต่การแทรกแซงทางการเมืองไม่ได้ปรากฏให้เห็นบ่อยนัก โดยทั่วไปแล้วคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการรับหลักการข้อเสนอของ 4 หน่วยงาน 3) วงเงินงบประมาณรายจ่ายมิได้มีความสำคัญทางการเมืองเท่าการจัดสรรงบประมาณลงเขตการเลือกตั้ง กล่าวคือ สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายต่อหัวประชากรในจังหวัดที่มี ส.ส. เป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลจะมีสัดส่วนที่สูงกว่าในจังหวัดที่มี ส.ส. เป็นพรรคฝ่ายค้าน 4) การจัดทำงบประมาณ ส่วนราชการต่าง ๆ ก็ยังคงจัดทำงบประมาณแบบไม่มีข้อจำกัด และสำนักงบประมาณไม่ได้จัดทำเอกสารที่แสดงถึงข้อจำกัด และทางเลือกต่าง ๆ ให้ส่วนราชการได้รับทราบ และมีได้มีการแจ้งเพดานวงเงิน

งบประมาณให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับทราบก่อนที่จะมีการเสนอค่าของงบประมาณ ทำให้ส่วนราชการไม่มีแรงจูงใจในการจัดลำดับความสำคัญในค่าของงบประมาณของหน่วยงานของตนให้อยู่ภายใต้เพดานวงเงินที่จะได้รับการให้ข้อมูลเพดานวงเงินงบประมาณที่แต่ละส่วนราชการจะได้ ทำให้ลดภาระงานของสำนักงบประมาณในการปรับลดงบประมาณลง และลดต้นทุนทางธุรกรรม (transaction costs) ในการเจรจาต่อรองงบประมาณระหว่างสำนักงบประมาณและส่วนราชการต่าง ๆ ส่งผลให้กระบวนการจัดทำงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประเด็นที่พึงพิจารณาในกระบวนการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ 4.1) บทบาทของรัฐสภากับการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ รัฐสภามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารได้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากการลงมติต่าง ๆ ในรัฐสภาทำงานด้วยกลไกเสียงข้างมาก และ ส.ส. มีแนวโน้มที่จะเข้าไปเป็นพวกกับฝ่ายบริหาร โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการได้รับประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณ และรัฐสภาไทยไม่มีระบบปฏิบัติการสนับสนุนด้านการวิเคราะห์นโยบายการเงินการคลังของประเทศ 4.2) รายงานงบกลาง เป็นประเด็นข้อโต้แย้งทางการเมืองและการคลัง การตั้งงบกลางไม่ได้มีการแสดงแผนการใช้จ่ายเงินในรายละเอียด เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจใช้จ่ายงบกลางได้อย่างเต็มที่ และเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้งบกลางในการสร้างคามนิยมทางการเมืองได้ ตลอดจนรายจ่ายหลายรายการที่เป็นงบประมาณตามสิทธิของบุคคลภาครัฐ ซึ่งเป็นรายจ่ายประจำสามารถประมาณการและทำแผนการใช้จ่ายเงินได้ ไม่ควรถูกกำหนดไว้ในรายจ่ายงบกลางเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดทำและบริหารงบประมาณ 4.3) รายงานรัฐวิสาหกิจ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่ารายจ่ายของรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเท่านั้นที่ปรากฏอยู่ในพ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี และผ่านการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนใหญ่แล้วรัฐวิสาหกิจจะอาศัยเงินทุนของตนเอง ซึ่งรายได้ที่เป็นเงินทุนในส่วนนี้ไม่ต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี มิได้ครอบคลุมงบประมาณการใช้จ่ายในส่วนนี้ 4.4) วินัยทางการคลังกับการใช้เงินนอกงบประมาณ การตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ โดยเงินนอกงบประมาณที่สำคัญ เช่น เงินทุนหมุนเวียนต่าง ๆ เป็นต้น และมีการให้อำนาจการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน กระจายอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบไม่มีการกำหนดแผนการใช้จ่ายหรือวงเงินที่จะใช้จ่ายประจำปี และการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนมีผลกระทบต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เงินทุนหมุนเวียนมีขนาดใหญ่และการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต 4.5) มาตรการกึ่งการคลังกับความเสี่ยงทางการคลัง รัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีครอบคลุมรายจ่ายของรัฐเพียงบางส่วนเท่านั้น เป็นการเปิดช่องให้รัฐบาลหันมาใช้จ่ายผ่านมาตรการกึ่งการคลัง ซึ่งไม่ต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภามีได้ทักท้วงหรือดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณให้ชัดเจน ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดกรอบการขาดดุลทางการคลังอันเนื่องมาจากมาตรการกึ่งการคลังไว้ ดังนั้น การใช้มาตรการกึ่งการคลังนี้จะทำให้ขาดความโปร่งใส ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล และอาจทำให้เกิดภาระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ (Contingent Liabilities) โดยที่ประชาชนไม่ได้รับรู้หรือให้

ความเห็นชอบแต่อย่างใด เกิดความเสี่ยงทางการคลังขึ้น ถ้าไม่มีการดำเนินมาตรการนี้อย่างรอบคอบ

4.6) กรอบเขตงานภาระหนี้ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้มีการกำหนดกรอบเขตงานการกู้เงินไว้ ไม่มีกฎหมายใดกำหนดกรอบเขตงานภาระหนี้ที่รัฐบาลพึงกระทำได้ มีแต่เพียงการกำหนดไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังเท่านั้น ปัจจุบันกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ได้แก่ ยอดหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกิน ร้อยละ 60 ภาระหนี้รัฐบาลต้องประมาณไม่เกิน ร้อยละ 15 สามารถทำงานสมดุลได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 เป็นต้นไป และสัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ตลอดจนสัดส่วนภาระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (Debt Service Ratio) ต้องมีอัตราโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 9 (ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549)

4.7) ใช้จ่ายภาษี มีการยกเว้นภาษีให้กับผู้เสียภาษี กฎหมายภาษีที่รองรับมาตรการรายจ่ายภาษี เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้มาตรการรายจ่ายภาษีได้ตลอดเวลา และไม่มีเขตงานจำกัดหรือเป็นรายจ่ายที่ไม่มีเขตงานจำกัดนั่นเอง รวมทั้งปัจจุบันยังไม่มีกลไกการตรวจสอบเพียงพอ และฝ่ายบริหารมีแนวโน้มที่จะใช้มาตรการนี้เพิ่มขึ้นในอนาคต รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 167 กำหนดให้รัฐบาลต้องมีการรายงานการใช้จ่ายประเภทรายจ่ายภาษีว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างไร และรัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ภาษีอากรที่เกิดจากการให้สิทธิพิเศษทางภาษีต่าง ๆ เป็นจำนวนเงินเท่าไรในแต่ละปีงบประมาณ โดยจัดเป็นรายจ่ายสาธารณะประเภทหนึ่ง

สำนักงานประมาณและสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2555) ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของแผนงานและโครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาล โดยเป็นการวิจัยและพัฒนาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของแผนงานและหรือโครงการ ในลักษณะการประเมินก่อนเริ่มดำเนินการ (Pre-Evaluation) สำหรับเป็นแนวทางให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยคณะผู้วิจัยได้พัฒนาแนวทางวิเคราะห์ความเสี่ยงของแผนงานและหรือโครงการ จากหลักธรรมาภิบาล 8 ประการ ได้แก่ 1) หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) กล่าวคือ การดำเนินแผนงานและหรือโครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะจะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบโครงการ ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือหน่วยงาน โดยผู้รับผิดชอบจะต้องสามารถอธิบายทุกอย่างเกี่ยวกับโครงการได้ (answerability) และรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากแผนงานและหรือโครงการนั้น ๆ โดยทั่วไปหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะเป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญที่สุด แผนงานและหรือโครงการที่ดำเนินการโดยขาดความรับผิดชอบของผู้รับผิดชอบโครงการในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานแล้ว จะมีโอกาสที่การใช้งบประมาณแผ่นดินของโครงการจะไม่สัมฤทธิ์ผล และอาจนำไปสู่การละเว้นการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลด้านอื่น ๆ ด้วย 2) หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation) กล่าวคือ การดำเนินแผนงานและหรือโครงการที่มีหลักธรรมาภิบาลตามหลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ต้องเป็นแผนงานและหรือโครงการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ได้รับรู้และร่วมตัดสินใจ โดยการมีส่วนร่วมอาจอยู่ในรูปแบบของการเข้าร่วมโดยตรง หรือมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทน ซึ่งอาจเป็นหน่วยงาน สถาบันหรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย การจัดทำและดำเนินแผนงานและหรือโครงการโดยใช้ “หลักการมีส่วนร่วมของ

สาธารณะ” หมายความว่า จะต้องมีการสรุปผลข้อคิดเห็นที่ได้จากผู้เกี่ยวข้อง กับแผนงานและหรือโครงการที่ชัดเจน และนำข้อคิดเห็นนี้ไปประกอบการวางแผนดำเนินโครงการและการจัดสรรงบประมาณโครงการด้วย 3) หลักการสนองตอบรับ (Responsiveness) กล่าวคือ การสนองตอบรับของแผนงานและหรือโครงการที่มีธรรมาภิบาลต้องเป็นการสนองตอบรับปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ภายใต้กรอบเวลาที่สมเหตุสมผล และเป็นไปตามแผนที่ตกลงกัน ผู้จัดทำแผนงานและโครงการในขั้นตอน “การวิเคราะห์เบื้องต้น” และ “การวางแผนโครงการ” ต้องนำปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) มาร่วมพิจารณาในการจัดทำแผนงานและหรือโครงการ อย่างไรก็ตาม การใช้ “หลักการสนองตอบรับ” มิได้หมายความว่า การวางแผนโครงการต้องเป็นไปตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกประการ แต่เป็นการวางแผนโครงการให้สามารถสนองตอบรับปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามเงื่อนไขของความจำเป็น กรอบเวลา และงบประมาณที่สมเหตุสมผล โดยต้องคำนึงถึง “หลักความเสมอภาค” 4) หลักนิติธรรม (Rule of Law) แผนงานและโครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักนิติธรรมต้องเป็นแผนงานและหรือโครงการที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบและกฎหมายเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ลำเอียง ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน แผนงานและหรือโครงการนั้นต้องไม่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน ถึงแม้ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อย โดยทั่วไปการบังคับใช้กฎหมายจะสัมฤทธิ์ผลก็ต่อเมื่อระบบศาลมีความเป็นอิสระไม่ถูกคุกคามจากอิทธิพลใด ๆ และผู้รักษากฎหมาย ต้องไม่มีพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถตอบคำถามสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของแผนงานและหรือโครงการได้อย่างครบถ้วน การยึดหลักธรรมาภิบาลด้านนี้ในการวางแผนและบริหาร โครงการจะช่วยให้ผู้รับผิดชอบโครงการ ผู้ใช้ประโยชน์จากโครงการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเพิ่ม ความสามารถในการคาดการณ์สิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการได้ (Predictability) 5) หลักคุณธรรม (Virtue) แผนงานและหรือโครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักคุณธรรมต้องเป็นแผนงานและโครงการที่มีผู้บริหาร โครงการและทีมงานบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างสุจริตให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ประชาชนอย่างสุจริต โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเอง หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น 6) หลักความโปร่งใส (Transparency) แผนงานและหรือโครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใส ต้องเป็นแผนงานและโครงการที่มีการนำเสนอข้อมูลให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบถึงผลกระทบจากแผนงานและหรือโครงการทั้งด้านบวกและด้านลบอย่างรอบด้าน ตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากแผนงานและโครงการ สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้ง่าย ข้อมูลที่ได้รับต้องพอเพียง และอยู่ในภาพแบบการ นำเสนอที่ง่ายแก่การเข้าใจ 7) หลักความเสมอภาค (Equity) แผนงานและหรือโครงการที่มีธรรมาภิบาลตามหลักความเสมอภาคต้องเป็นแผนงานและหรือโครงการที่สมาชิกของสังคมทุกคนที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้รับประโยชน์โดยเสมอภาค ไม่มีกลุ่มใดที่ถูกกีดกัน และกลุ่มที่อ่อนแอหรือด้อยโอกาสต้องได้โอกาสในการปรับปรุงหรือคงไว้ซึ่งการรับประโยชน์โดยเสมอภาคตามสถานภาพเดิม และ 8) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หมายถึง การพิจารณาแผนงานและโครงการจากวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ โดยคำนึงถึงควมมีอยู่อย่างจำกัดของทรัพยากรและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการทางเลือก จำเป็นต้องวิเคราะห์ความคุ้มค่าของทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการตามแผนงานและหรือโครงการจากผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับเงินที่ลงทุน หรือจากการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึง

ผลกระทบต่อผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการ รวมถึงสิ่งแวดล้อม และมีการพัฒนากระบวนการเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

Orapin Sopchokchai (2001: 12) ศึกษาวิจัย เรื่อง ธรรมาภิบาลของท้องถิ่นและการต่อต้านการทุจริตโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศไทย (Good Local Governance and Anti-corruption Through People's Participation: A Case of Thailand) พบว่า การมีธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Good Local Governance) จะเป็นปัจจัยที่ช่วยเพิ่มโอกาสการเป็นประชาธิปไตย และความเท่าเทียมทางการเมืองให้เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมและตรวจสอบโดยประชาชน และการมีธรรมาภิบาลจะมีส่วนทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จะมีความซื่อสัตย์และโปร่งใสมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ ประชาชนเกิดความคุ้นเคยกับการมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น โดยเฉพาะในการร่วมกำหนดโครงการการลงทุน การขึ้นและลดภาษีท้องถิ่น การกำหนดค่าอากรและหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของท้องถิ่น ตลอดจนเรื่องการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของชาวบ้านก็มีความคาดหวังที่จะได้แสดงความเห็นและได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น และผลประโยชน์ในท้ายที่สุดของการมีธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือโครงการต่าง ๆ จะลดโอกาสของการเกิดทุจริต

Daniel Kaufmann and Aart Kraay (2003: 1) ศึกษาวิจัย เรื่อง ธรรมาภิบาลและการเจริญเติบโต พบว่ารายได้ต่อหัวของประชากร (Per capita incomes) และคุณภาพของธรรมาภิบาล (quality of governance) โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุมการทุจริต การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน การปกครองด้วยกฎหมายหรือนิติรัฐ และความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในเชิงบวก ซึ่งข้อมูลที่น่ามาสรุปได้จัดเก็บจากองค์กรชั้นนำ 17 แห่ง โดยใช้ตัวชี้วัด 190 ตัว และครอบคลุมประเทศต่าง ๆ จำนวน 170 ประเทศ โดยทั้งคู่ยังได้ศึกษาและเกี่ยวกับ “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล การจัดสรรความช่วยเหลือ และความตกลง Millennium Challenge Account” (ซึ่งความตกลงดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือแห่งความท้าทายแห่งสหัสวรรษ (Millennium Challenge Corporation) พบว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับความช่วยเหลือ เช่น การจัดสรรความช่วยเหลือ (aid Allocation) จะสามารถดำเนินงานเป็นไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ หากให้ความช่วยเหลือกับประเทศที่มีธรรมาภิบาล โดยเฉพาะที่มีสถาบันและนโยบายต่างๆ ที่ดี (good institutions and policies) ทั้งนี้ ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้ด้วยการถูกวัดผล และการมีกฎเกณฑ์ของการจัดสรรความช่วยเหลือ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นมาจากการพิจารณาจุดอ่อนและจุดแข็งที่รับรู้ได้จากการวัดผลดังกล่าว ดังนั้นรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้ใช้เป็นประเด็นดังกล่าวสำหรับการจัดสรรความช่วยเหลือให้แก่ประเทศที่มีรายได้ต่ำต่างๆ ตามความตกลง Millennium Challenge Account หนึ่ง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยรวม (aggregate governance indicators) จะสร้างขึ้นมาจากองค์ประกอบที่สำคัญของลักษณะธรรมาภิบาล 6 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ (voice and accountability) การมีเสถียรภาพทางการเมือง (political stability) ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (government effectiveness) การกำกับดูแลที่มีคุณภาพ (regulatory quality) การปกครองโดยใช้หลักกฎหมายหรือนิติธรรม (rule of law) และการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (control of corruption)

Vian and William (2013: Abstract) ศึกษาเรื่อง ธรรมนูญและงบประมาณในโรงพยาบาลเลโซโท พบว่าประเทศเลโซโทได้ดำเนินการปฏิรูปการจัดการทางงบประมาณ โดยเปลี่ยนจากระบบดั้งเดิมมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting: PBB) ตั้งแต่ปี 2005 โดยมุ่งเสริมสร้างธรรมนูญให้เกิดขึ้นด้วยการเพิ่มความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ซึ่งในการปฏิรูปดังกล่าวเลโซโทได้รับสนับสนุนและความช่วยเหลือจากประเทศที่เป็นหุ้นส่วนการพัฒนา จำนวน 24 ล้านดอลลาร์ สำหรับใช้เป็นทรัพยากรสำหรับการปฏิรูประบบงบประมาณใหม่ดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความสามารถของรัฐบาลในการจัดการงบประมาณและเงินกองทุนให้ช่วยเหลือที่ได้รับจัดสรร การศึกษานี้ได้รับการออกแบบมาเพื่อการวัดความคืบหน้าของการดำเนินการปฏิรูปงบประมาณในโรงพยาบาลของรัฐในเลโซโท ทั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่าแม้ว่าการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างธรรมนูญจะได้รับการสนับสนุนในระดับชาติ แต่ในระดับหน่วยปฏิบัติกลับพบว่าผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ในโรงพยาบาลไม่ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปและไม่มี ความคืบหน้าในการปรับเปลี่ยน โดยเฉพาะในด้านสถาบันและระบบซึ่งมีความจำเป็นเพื่อรองรับการปฏิรูป รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานไม่เกิดความตระหนักถึงเป้าหมายของการปฏิรูป ซึ่งจะเป็สาเหตุที่สำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปไม่ยั่งยืน และข้อจำกัดด้านผู้บริหารซึ่งเป็นผู้นำที่อ่อนแอ กล่าวโดยสรุปบทเรียนและประสบการณ์ของการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างธรรมนูญของเลโซโท แสดงให้เห็นว่า ความสำคัญของการวิเคราะห์และออกแบบกระบวนการก่อนดำเนินการ เพื่อรับรู้ปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นสำหรับนำมาเป็นข้อเสนอแนะทางเพื่อปรับปรุงและพัฒนากระบวนการให้ดีขึ้น และสอดคล้องกับบริบทและความเป็นจริงของภาคสุขภาพในประเทศกำลังพัฒนา และต้องมุ่งเน้น ความสำคัญของการวัดการปฏิรูปการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเพื่อนำข้อมูลมาปรับปรุงและพัฒนา ระดับในทุกๆระดับ

Bhargava (2015: 1 - 6) ศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคมเพื่อส่งเสริมธรรมนูญและการพัฒนาประสิทธิผล และได้นำเสนอผลการวิจัยดังกล่าวในการสัมมนาของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) โดยมีสรุปผลการวิจัยพบว่า ประชาชนและรัฐบาลทั่วโลก มีความวิตกกังวลและต้องประสบกับปัญหาการขาดธรรมนูญและการทุจริต (poor governance and corruption) รวมทั้งประชาชนและภาคประชาสังคมต่างเรียกร้องและต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิผลการสร้างธรรมนูญและการป้องกันแก้ไขการทุจริต ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องปรากฏการณ์ดังกล่าว กลยุทธ์ของธนาคารในฐานะผู้ให้การสนับสนุนหรือ บริจาคเงินทุนจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ควรหันกลับมาใช้ ประโยชน์จากศักยภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงประสิทธิภาพโดยรวมของการ สร้างธรรมนูญและการป้องกันแก้ไขการทุจริต โดยการบูรณาการการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การดำเนินงานด้านธรรมนูญควรเป็นเป้าหมายต่อไปสำหรับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียและพหุภาคี ที่เป็นผู้สนับสนุนทุนหรือผู้บริจาคเพื่อจุดมุ่งหมายในการเพื่อเสริมสร้างการมีประสิทธิผลของ ธรรมนูญ ทั้งนี้ การบูรณาการการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคมจำเป็นต้องมีการ จัดหาทรัพยากรทางการเงินสำหรับการทำงานของบุคลากร และสิ่งจูงใจจากเงินลงทุนสำหรับการ ริเริ่มของประชาชนในการมีส่วนร่วมควรมาจากระดับธรรมนูญที่ดีขึ้นและปัญหาการทุจริตที่ลดลง



รวมทั้งการส่งมอบบริการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของการจัดการการเงินของรัฐ นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ 1) การสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข่าวสาร 2) การปรึกษาหารือกับประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนงาน รวมทั้งการนำไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรสนับสนุนเงินทุน 3) การสนับสนุนให้มีการตัดสินใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนหรือภาคประชาสังคมในการจัดทำโครงการต่างๆ การจัดสรรทรัพยากรของส่วนรวม และการจัดการงบประมาณ เป็นต้น 4) มีการรับและใช้ประโยชน์จากข้อมูลย้อนกลับหรือข้อเสนอแนะจากประชาชนและผู้รับประโยชน์จากบริการของภาครัฐ 5) มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน 6) การมีกลไกจัดการข้อร้องเรียนและข้อเสนอแนะอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีรูปแบบของการสื่อสารสองทางระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรสนับสนุนเงินทุน และประชาชน

OECD Senior Budget Officials (2014: 6 - 12) นำเสนอบทความวิจัย เรื่อง หลักธรรมาภิบาลงบประมาณขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2557 โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ งบประมาณมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงถึงนโยบายของรัฐบาลและแสดงให้เห็นถึงวิธีการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจต่างๆ และการบรรลุวัตถุประสงค์ประจำปีและหลายปี นอกจากนี้งบประมาณแสดงถึงการจัดหาเงินทุนสำหรับแผนงานใหม่และแผนงานต่อเนื่อง โดยงบประมาณถูกใช้เป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินนโยบายการคลังและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม ควบคู่ไปกับเครื่องมืออื่น ๆ ของรัฐบาล เช่น กฎหมาย มาตรการกำกับดูแล และการดำเนินการร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม รวมทั้งงบประมาณเป็นสัญญาณระหว่างรัฐและประชาชน โดยแสดงให้เห็นว่าทรัพยากรที่เพิ่มขึ้นและการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวเพื่อการส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ดังนั้น งบประมาณจึงต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และเชื่อถือได้ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานของการกำหนดความรับผิดชอบ จากความสำคัญดังกล่าว เจ้าหน้าที่งบประมาณอาวุโส OECD จึงได้ประมวลประสบการณ์ของการบริหารจัดการงบประมาณในกระบวนการงบประมาณของประเทศ OECD เพื่อสร้างเป็นหลักธรรมาภิบาลงบประมาณขึ้น เพื่อกำกับดูแลให้การจัดการงบประมาณทั้งกระบวนการสามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน เพื่อสร้างการกำกับดูแลที่ดี โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ โดยหลักการที่ดีดังกล่าวถูกนำไปใช้บริหารจัดการกับขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการงบประมาณของประเทศ OECD และมีการพัฒนาหลักการในรายละเอียดเพิ่มเติม รวมทั้งจัดทำคำแนะนำสำหรับการนำไปใช้ภายใต้กรอบการจัดทำงบประมาณโดยรวม หลักธรรมาภิบาลงบประมาณของ OECD มี 10 ประการ ได้แก่ 1) การจัดทำงบประมาณตามกรอบเป้าหมายทางการคลัง (Budgeting within fiscal objectives) กล่าวคือ การจัดทำงบประมาณควรมีการจัดการภายในขอบเขตที่ชัดเจน น่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับได้ภายใต้กรอบเป้าหมายของนโยบายการคลัง 2) มีความสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ระยะกลางและลำดับความสำคัญ (Alignment with medium-term strategic plans and priorities) กล่าวคือ การจัดทำงบประมาณ ควรเป็นส่วนหนึ่งของการจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ในระยะกลางของรัฐบาล และแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (A medium-term expenditure framework: MTEF) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนด

งบประมาณรายจ่ายประจำปี 3) กรอบงบประมาณรายจ่ายลงทุน (Capital budgeting framework) กล่าวคือ กรอบงบประมาณรายจ่ายลงทุนควรได้รับการออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการด้านการพัฒนาของประเทศภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และมีความสอดคล้องกัน 4) ความโปร่งใส การเปิดเผย และการเข้าถึงได้ (Transparency, openness & accessibility) กล่าวคือ เอกสารงบประมาณและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ควรมีการเปิดเผย โปร่งใส และสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก 5) การมีส่วนร่วม การรวมกัน และการอภิปรายอย่างจริงจัง (Participative, Inclusive & Realistic Debate) กล่าวคือ ควรมีการอภิปรายอย่างจริงจังและกว้างขวางทั้งในระดับสมาชิกสภา ประชาชน และภาคประชาสังคม เกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ด้านงบประมาณ โดยการรวมกันแบบมีส่วนร่วมและเป็นจริง 6) การจัดทำบัญชีงบประมาณที่ครอบคลุม (Comprehensive budget accounting) กล่าวคือ งบประมาณและระบบบัญชีงบประมาณควรจัดทำและนำเสนออย่างครอบคลุมเงินทุกประเภท มีความถูกต้องและเชื่อถือได้ ตามหลักการและมาตรฐานการงบประมาณภาครัฐ เนื่องจากงบประมาณเป็นเอกสารแสดงความเชื่อถือนระหว่างประชาชนต่อรัฐ การควบคุมทางด้านงบประมาณเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล ระบบบัญชีงบประมาณต้องแสดงรายการค่าใช้จ่ายจริงและประโยชน์ที่เกิดขึ้น 7) การบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ (Effective budget execution) กล่าวคือ การบริหารงบประมาณควรมีการวางแผนอย่างจริงจังและมุ่งผล มีการจัดการและการตรวจสอบ 8) ผลการดำเนินงาน การประเมินผล และความคุ้มค่า (Performance, evaluation & VFM) กล่าวคือ ผลการดำเนินงาน การประเมินผลการดำเนินงาน และคุ้มค่าเงิน ควรเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในกระบวนการจัดทำงบประมาณ 9) ความเสี่ยงและความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Risks & Sustainability) กล่าวคือ ความยั่งยืนในระยะยาวและความเสี่ยงการคลัง ควรได้รับการระบุ วิเคราะห์และประเมินความเสี่ยง ตลอดจนได้รับการบริหารจัดการอย่างรอบคอบ 10) คุณภาพ ความซื่อตรง และการตรวจสอบที่มีอิสระ (Quality, integrity & independent audit) กล่าวคือ คุณภาพและความซื่อตรงของการวางแผนงบประมาณ การจัดทำแผนการ การดำเนินงานทางด้านการคลังและงบประมาณ โดยควรได้รับการส่งเสริม ผ่านการประกันคุณภาพอย่างเข้มงวด รวมทั้งมีการตรวจสอบที่เป็นอิสระ

The European Community of Practice on Gender Mainstreaming (2512) ได้นำเสนอรายงานสรุปผลการประชุมนานาชาติว่าด้วยเรื่อง “การจัดทำงบประมาณอย่างมีมิติหญิงชาย และหลากหลายทางเพศของกองทุนเพื่อสังคมของสหภาพยุโรป-โอกาสที่เปิดออก ตัวอย่าง (ความสำเร็จ) และข้อจำกัด” จัดขึ้น ณ กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี โดยการสนับสนุนของสำนักงานบูรณาการการขับเคลื่อนมิติหญิงชายให้เป็นกระแสหลักของการพัฒนาสหภาพยุโรป (Gender-CoP) และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งประเทศเยอรมนี เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2555 โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อนำเสนอแนวปฏิบัติที่ดีของการจัดทำงบประมาณอย่างมีมิติหญิงชาย (Gender Budgeting) และแนวทางปกติและเป็นไปได้ในการที่จะให้เกิดการสนับสนุนยุทธศาสตร์ของการนำมุมมองมิติหญิงชายและความหลากหลายทางเพศมาใช้ในการบริหารกองทุนเพื่อสังคมของสหภาพยุโรป (ESF) 2) เพื่อส่งเสริมและถ่ายทอดประสบการณ์และผลของการทำยุทธศาสตร์การจัดทำงบประมาณอย่างมีมิติหญิงชายและความหลากหลายทางเพศในกองทุนเพื่อสังคมของสหภาพยุโรปในหมู่รัฐภาคีสมาชิกและในภูมิภาคยุโรป และ 3) เพื่อให้เกิดนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการของการจัดทำ

งบประมาณอย่างมีมิติหญิงชายและความหลากหลายทางเพศในการวางแผนงบประมาณในปี 2014 เป็นต้นไป

การจัดทำงบประมาณอย่างมีมิติหญิงชาย (Gender Budgeting) เป็นเรื่องที่ต้องใช้สำนึก ความเสมอภาคหญิงชาย (gender conscious) ของผู้จัดทำงบประมาณ โดยหากไม่มีสำนึกดังกล่าว ย่อมทำให้การจัดทำงบประมาณอย่างมีมิติหญิงชายไม่เป็นจริงได้ และต้องใช้องค์ความรู้ด้านการ จัดทำงบประมาณสาธารณะที่ดีควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ ต้องสามารถคำนวณผลตอบแทนจากการ ลงทุนด้านงบประมาณ (Return on Investment : ROI) และต้องนำเสนองบประมาณในลักษณะ เดียวกับการจัดทำแผนการเงินของโครงการ (Project Finance) โดยทั่วไป แต่ความยากที่เพิ่มขึ้นคือ ต้องอธิบายให้ได้ว่าผลตอบแทนมิติหญิงชาย (Gender Return on Investment : GROI) เป็น อย่างไร และผลตอบแทนทางสังคม (Social Return on Investment : SROI) เป็นอย่างไร สำหรับ ใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณด้วย สำหรับสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) มี หัวข้อย่อยที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่ม 1 : แนวทางที่แตกต่างกันของการจัดทำงบประมาณอย่างมีมิติหญิง ชาย (Workshop I Different approaches of Gender Budgeting) มีข้อเสนอแนะ เช่น ควรมี แนวทาง การจัดทำงบประมาณอย่างมีมิติหญิงชาย โดยการประเมินผลกำไรจากการลงทุนทางสังคม (Social Return on Investment-SROI) การจัดทำงบประมาณอย่างมีมิติหญิงชายควรเริ่มต้นจาก วิธีคิดในประเด็นการจัดทำงบประมาณของโครงการต่างๆ บริบทมีความสำคัญโดยโครงการ และ ประเทศต่างๆ มีรายละเอียดเฉพาะที่แตกต่างจึงต้องให้ความสำคัญและนำมาจัดทำงบประมาณ การต้องสร้างความตระหนักรู้ในหมู่ผู้จัดทำนโยบาย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ ประจำ และการจัดทำงบประมาณอย่างมีมิติหญิงชายเป็นเครื่องมือ (tool) แต่ความเสมอภาคระหว่าง เพศเป็นเป้าหมายและควรเป็นจุดยืนของการดำเนินนโยบายดังกล่าว ควรมีตัวอย่างการจัดทำ งบประมาณอย่างมีมิติหญิงชายซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องศึกษาและเผยแพร่ให้มาก การจัดทำงบประมาณ อย่างมีมิติหญิงชายต้องเน้นประเด็นความยั่งยืนเป็นเรื่องสำคัญ กล่าวคือ ควรเน้นในเรื่ององค์ความรู้ ปฏิบัติการและผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ เป็นต้น และ กลุ่ม 2 : กรอบกติกาและข้อกำหนดและ ปัจจัยความสำเร็จของการจัดทำงบประมาณอย่างมีมิติหญิงชาย (Workshop II Framework conditions and success factors for successful Gender Budgeting) มีข้อเสนอแนะ เช่น ต้อง มีการพัฒนาโปรแกรมการอบรมเฉพาะหน่วยและโครงการเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ อย่างมีมิติหญิงชาย และ GM ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลด้านมิติหญิงชายและ ความหลากหลายทางเพศ กองทุนเพื่อสังคมของสหภาพยุโรป (ESF) ต้องทำโครงการนำร่อง ต้องมี การตรากฎหมายและมีการกำหนดทิศทางของเจตนารมณ์ทางการเมือง ควรกำหนดให้การจัดทำ งบประมาณอย่างมีมิติหญิงชายเป็นสภาพบังคับ ไม่ใช่เสรีภาพในการเลือก (ที่จะทำหรือไม่ทำ) ต้องมี การจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมารับผิดชอบเพื่อขับเคลื่อนและติดตามผล ต้องได้รับการส่งเสริมและ สนับสนุนจากผู้นาระดับสูง หรือผู้ที่มีบทบาทสำคัญๆ ต้องเชื่อมโยงกับภาคประชาสังคม เพื่อนำไปสู่ ความยั่งยืน ต้องมีคุณภาพของความหลากหลายทางเพศ ได้แก่ หญิง ชาย และกลุ่มหลากหลาย และควรมีการกำหนดกรอบเวลาที่มีความสมเหตุสมผลและเป็นไปได้จริง เป็นต้น โดยกรอบกติกา ข้อกำหนด และปัจจัยความสำเร็จต่างๆ ดังกล่าว ผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มเชื่อมั่นว่าหากได้มีการ ดำเนินการแล้วย่อมมีส่วนสำคัญต่อการทำให้การจัดทำงบประมาณอย่างมีมิติหญิงชายประสบผลสำเร็จ

The World Bank (2016) เผยแพร่บทความวิจัย เรื่อง ประสบการณ์ของไนจีเรียในการตีพิมพ์เผยแพร่การจัดสรรงบประมาณ: เครื่องมือในทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความต้องการสำหรับธรรมาภิบาลที่ดีขึ้น มีสรุปสาระสำคัญ คือ ในเดือนมกราคม 2004 กระทรวงการคลังของไนจีเรียมีความคิดริเริ่มปรับปรุงด้านความโปร่งใสของการดำเนินงานในทุกระดับของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่หน่วยงานและท้องถิ่นต่างๆ โดยที่ไนจีเรียมีรายได้สำคัญมาจากการผลิตและส่งออกน้ำมันปิโตรเลียมเป็นมูลค่าหลายพันล้านเหรียญสหรัฐ รวมทั้งการจัดสรรเงินรายได้ดังกล่าวให้แก่หน่วยงานและท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศมักถูกตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความโปร่งใส ดังนั้นรัฐบาลไนจีเรียโดยกระทรวงการคลังจึงใช้วิธีการตีพิมพ์เผยแพร่รายการและจำนวนงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ประชาชนและทุกภาคส่วนให้ได้รับรู้อย่างเปิดเผยและเป็นประจำ ทั้งนี้ การเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้และเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานและท้องถิ่น ทั้งนี้ รูปแบบและวิธีการสร้างความโปร่งใสดังกล่าวของไนจีเรียดังกล่าวได้ให้บทเรียน ได้แก่ 1) การตีพิมพ์เอกสารงบประมาณของรัฐบาลและเผยแพร่ให้ประชาชน แม้ว่าเป็นวิธีการง่ายและต้นทุนต่ำแต่มีผลในวงกว้างและเกิดประสิทธิผลโดยสามารถเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการส่งเสริมความโปร่งใสได้ 2) เจือจางความสำเร็จของการสร้างความโปร่งใสด้วยวิธีการดังกล่าวเกิดจากการได้รับการสนับสนุนทางการเมืองอย่างจริงจัง โดยประธานาธิบดีไนจีเรียให้การสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวและมีเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจน 3) ความคิดริเริ่มเพื่อดำเนินการ กล่าวคือ มีการกระตุ้นของรัฐบาลในการพัฒนาขีดความสามารถของการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการเงินเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และทำความเข้าใจได้ง่าย 4) ข้อมูลสารสนเทศที่เผยแพร่ให้กับประชาชนควรมีลักษณะสั้น กระชับ และตีพิมพ์ในรูปแบบที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย 5) สิ่งพิมพ์มีต้นทุนทางการเงินที่ต้องจ่ายอย่างต่อเนื่องแต่ก็คุ้มค่าเมื่อพิจารณาจากการเผยแพร่ให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยและงบประมาณสมควรได้รับรู้และเข้ามามีส่วนร่วม และ 6) ผลกระทบของข้อมูลสารสนเทศที่เผยแพร่ออกไปทำให้เกิดการอภิปรายสาธารณะที่สร้างสรรค์และสามารถเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและสร้างขีดความสามารถในการวิเคราะห์และตีความข้อมูลของประชาชนได้

### ส่วนที่ 5 สรุปผล

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยมุ่งประมวลข้อมูลความรู้และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจของผู้วิจัยเกี่ยวกับบริบทของสิ่งที่ศึกษา และนำองค์ความรู้และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาต่อยอดเพื่อการวิจัยเรื่องนี้ เนื่องจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมีจำนวนพอสมควร ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในส่วนที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการวิจัย ดังตารางที่ 5 และ 6 ต่อไปนี้

ตารางที่ 5 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการนำไปใช้การวิจัย

สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	การนำไปใช้การวิจัย
<p>ส่วนที่ 1 งบประมาณแผ่นดิน</p> <p>ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน ตั้งแต่ความหมาย ความสำคัญ หลักการและหน้าที่ ตลอดจนระบบงบประมาณแผ่นดินสากลและของไทย รวมทั้งกระบวนการงบประมาณ ซึ่งเป็นขั้นตอนของการจัดการงบประมาณแผ่นดินในรอบปีงบประมาณ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบต่างๆ รวมทั้งแนวคิดและหลักการจัดการงบประมาณสมัยใหม่ที่เป็นสากล ได้แก่ การจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่และการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชาย ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญและได้รับความสนใจอย่างยิ่งในปัจจุบันและอนาคต</p> <p>ส่วนที่ 2 ธรรมาภิบาล</p> <p>ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล ตั้งแต่ความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาลสากลและธรรมาภิบาลในไทย โดยครอบคลุมบริบทของไทยในระยะเปลี่ยนผ่านของการนำธรรมาภิบาลมาใช้จนถึงปัจจุบัน ความหมายของธรรมาภิบาลที่นำไปใช้ในไทยที่มีหลากหลายองค์ประกอบของธรรมาภิบาล และธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐของไทยซึ่งสามารถนำหลักธรรมาภิบาลไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายลำดับรองและมีการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะเรียกว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อใช้สำหรับขับเคลื่อน</p> <p>การส่งเสริมและสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐของไทย และธรรมาภิบาลทางการคลังและงบประมาณ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างวัฒนธรรมและกลไกที่ดีเพื่อกำกับดูแลการบริหารจัดการด้านการคลังและงบประมาณของรัฐให้มีวินัย มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อพลเมืองและสังคมโดยรวม อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ แม้จะมีการกำหนดไว้เป็นหลักการแต่ขาดแนวทางสำหรับนำไปใช้ปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนและกิจกรรม ซึ่งเป็นที่มาของการวิจัยนี้</p>	<p>ส่วนที่ 1 งบประมาณแผ่นดิน</p> <p>ส่วนที่ 2 ธรรมาภิบาล และ</p> <p>ส่วนที่ 3 การจัดการภาครัฐแนวใหม่</p> <p>ผู้วิจัยผลการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าวนำไปใช้ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. สร้างความรู้และความเข้าใจของตนเองเกี่ยวกับสิ่งที่ศึกษาให้ชัดเจนเพิ่มขึ้น</li> <li>2. นำไปใช้สนับสนุนในการกำหนดกรอบแนวคิด และนิยามศัพท์ต่าง ๆ</li> <li>3. ตอบคำถามการวิจัยและวิเคราะห์หรือประเมินความเป็นไปได้ของการบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย</li> <li>4. เป็นข้อมูลสำหรับการวิจัยเอกสารในขั้นการวิจัย (Research: R1) การศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) สำหรับการวิเคราะห์เพื่อนำไปสังเคราะห์สำหรับการออกแบบและยกวางรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้อยู่ภายใต้บริบทของ 3 ส่วน และมีความถูกต้องสอดคล้องตามหลักองค์ความรู้ดังกล่าว</li> <li>5. ผู้วิจัยได้ใช้ประโยชน์ในการอภิปรายผลเนื่องจากองค์ความรู้ด้านงบประมาณส่วนหนึ่งเป็นเรื่องเทคนิคเฉพาะทางจึงต้องมีข้อมูลรองรับเพื่อยืนยันความถูกต้องและเชื่อถือได้</li> </ol>

ตารางที่ 5 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการนำไปใช้การวิจัย (ต่อ)

สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	การนำไปใช้การวิจัย
<p>ส่วนที่ 3 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)</p> <p>เป็นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการจัดการภาครัฐประเทศทั่วโลก รวมถึงไทย และมีอิทธิพลในลักษณะส่งเสริมและสนับสนุนการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในการบริหารจัดการภาครัฐ และการปฏิรูปการงบประมาณไปสู่ระบบมุ่งเน้นผลงานรวมทั้งการมีธรรมาภิบาลทางการคลังและงบประมาณของไทย</p>	
<p>ส่วนที่ 4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</p> <p>ผู้วิจัยได้รวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้</p> <p>4.1 พรชัย เทพปัญญาและคณะ (2558) เรื่อง การพัฒนารูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาลและผลการวิจัยได้รูปแบบ สำหรับการวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการตามมตินโยบายและยุทธศาสตร์มิติของกระทรวงและหรือกรม และมิติของจังหวัด และท้องถิ่นที่สามารถสนองตอบการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลตามบริบทของการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์</p>	<p>ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้พัฒนารูปแบบและอภิปรายผล รวมทั้งศึกษาวิธีวิจัยเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ เนื่องจากงานวิจัยนี้มีการศึกษาแบบวิจัยและพัฒนา โดยใช้พหุวิธี และมีวัตถุประสงค์ที่มีความคล้ายคลึงกันกับงานวิจัยดังกล่าว</p>
<p>4.2 ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545) เรื่อง การศึกษาพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นงานวิจัยด้านธรรมาภิบาล ที่เปิดมิติใหม่ของการนำธรรมาภิบาลที่เป็นแนวคิดนามธรรมมาวิจัยและพัฒนาให้เป็นดัชนีชี้วัดที่เป็นรูปธรรมชัดเจน และวัดผลได้จริงในภาครัฐของไทย โดยมีดัชนีชี้วัดต่าง ๆ ครอบคลุม 6 หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า รวมทั้งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงบริหารจัดการเกี่ยวกับการนำดัชนีชี้วัดดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ</p>	<p>ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้ออกแบบและยกกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ ขั้นการวิจัย (Research : R1) โดยประยุกต์จากกรอบแนวคิดของดัชนีชี้วัดและนำข้อเสนอแนะไปใช้ประโยชน์ในการอภิปรายผล เพื่อให้ได้มุมมองเกี่ยวกับผลการวิจัยที่หลากหลาย ชัดเจนเป็นรูปธรรม มีความสมเหตุผล เชื่อถือได้ และสามารถนำไปปฏิบัติได้</p>

ตารางที่ 5 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการนำไปใช้การวิจัย (ต่อ)

สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	การนำไปใช้การวิจัย
<p>4.3 ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2548) เรื่อง การขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ โดยเป็นงานต่อเนื่องจากงานวิจัยแรก ผู้วิจัยทบทวนตัวชี้วัดที่มีอยู่เดิมของงานวิจัยในปี พ.ศ. 2545 และการบริหารภาครัฐแนวใหม่ให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และผลการทบทวนผู้วิจัยได้หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 หลักการหรือทศธรรมและพบว่าสามารถนำไปใช้ได้กับหน่วยงานของรัฐอย่างเหมาะสมในระดับหนึ่ง</p>	<p>ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้ออกแบบและยกยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ ชั้นการวิจัย (Research : R1) และนำไปใช้ในการสร้างแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญในการทำเดลฟาย โดยประยุกต์จากกรอบแนวคิดของดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และนำข้อเสนอแนะไปใช้ประโยชน์ในการอภิปรายผล</p>
<p>4.4 ทวีศักดิ์ ขพานนท์ (2557) เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงบประมาณโดยมีข้อค้นพบเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงบประมาณ และข้อเสนอแนะทางสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว</p> <p>4.5 เพ็ญจิต อนันต์ (2558) เรื่อง การพัฒนา การจัดการงบประมาณแผ่นดิน โดยศึกษากระบวนการจัดการงบประมาณแผ่นดินทั้งระบบ จนได้ข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะสำหรับพัฒนากระบวนการจัดการงบประมาณแผ่นดินภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จัดว่าเป็นงานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการงบประมาณที่เป็นปัจจุบันมาก</p> <p>4.6 สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2549) เรื่อง โครงการศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในเชิงมิตินโยบาย (Agenda) มิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และมิติพื้นที่ (Area) โดย</p>	<p>ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้วิเคราะห์สภาพปัญหาและความจำเป็นของการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ สำหรับการออกแบบและยกยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลชั้นการวิจัย (Research : R1) และนำไปใช้ในการสร้างแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญในการทำเดลฟาย รวมทั้งผู้วิจัยได้ขอให้เจ้าของงานวิจัยมาเป็นผู้เชี่ยวชาญตอบแบบสอบถามเดลฟาย เพื่อยืนยันหรือปฏิเสธว่าแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ ตามรูปแบบสอดคล้องกับปัญหาหรือไม่</p> <p>ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้วิเคราะห์ข้อมูลด้านกฎหมายงบประมาณที่ใช้ในกระบวนการงบประมาณสำหรับการออกแบบและยกยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ ชั้นการวิจัย</p>

ตารางที่ 5 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการนำไปใช้การวิจัย (ต่อ)

สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	การนำไปใช้การวิจัย
<p>นำเสนอหลักการและวิธีการงบประมาณในเชิงบูรณาการภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ตามกระบวนการงบประมาณรวมทั้งแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุง และบูรณาการกฎหมายวิธีการงบประมาณให้สอดคล้องกับการบูรณาการ</p>	<p>(Research: R1) และนำไปใช้ในการอภิปรายผล เพื่อให้มีมุมมองด้านกฎหมายงบประมาณ</p>
<p>4.7 ปณิณธ์ อนันตฤทธิบุตร, สุทธิ สุนทรานุรักษ์ และวิธีร์ พานิชวงศ์ (2555) เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต โดยเสนอข้อมูลการทุจริตในกระบวนการงบประมาณของไทยที่ถือว่าอยู่ในขั้นรุนแรงมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และชี้ว่ากระบวนการงบประมาณยังมีช่องโหว่ที่เปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตขึ้นได้พร้อมนำเสนอข้อเสนอแนะและเครื่องมือป้องกัน</p> <p>4.8 นพฤทธิ อนันตฤทธิบุตร (2544) เรื่อง การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินสภาผู้แทนราษฎรของไทย โดยพบว่า บทบาททั้งหมดอยู่ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและผู้วิจัยมีข้อสรุปสำคัญ 6 ประการ เกี่ยวกับประเด็นที่มีขอบด้วยหลักธรรมาภิบาล</p> <p>4.9 ดวงมณี เลาวกุล (2554) เรื่อง กระบวนการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน : บทวิเคราะห์ กฎ กติกา โดยศึกษาข้อบัญญัติทางกฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ 2550 และ 2540 และกฎหมายชั้นรอง เช่น พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้น กับผลต่อการกำหนดงบประมาณแผ่นดินรวมทั้งได้ศึกษากฎและกติกาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดงบประมาณแผ่นดินในฐานะที่เป็นกติกาการเล่นเกมส์ (rules of the game) เป็นกลไกที่ส่งเสริมหรือขัดขวางการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดงบประมาณแผ่นดินของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stake holders) ซึ่งมีข้อค้นพบและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีและขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ</p>	<p>ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้วิเคราะห์สภาพปัญหาและความจำเป็นของการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ สำหรับการออกแบบและยกกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ ชั้นการวิจัย (Research : R1) และนำไปใช้ในการสร้างแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญในการทำเดลฟาย รวมทั้งการอภิปรายผลเพื่อให้ได้มุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองการขาดธรรมาภิบาลในเชิงนโยบาย และการจัดสรรผลประโยชน์และการเมืองในกระบวนการงบประมาณ</p>



ตารางที่ 5 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการนำไปใช้การวิจัย (ต่อ)

สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	การนำไปใช้การวิจัย
<p>4.10 สำนักงบประมาณ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2555) เรื่อง การพัฒนาการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของแผนงานและหรือโครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาล เป็นการวิจัยและพัฒนาเพื่อมุ่งแสวงหาเครื่องมือวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล 8 ประการของแผนงานและหรือโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ</p>	<p>ผู้วิจัยได้นำกรอบหลักธรรมาภิบาล 8 ประการในงานวิจัยดังกล่าวไปใช้ร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ ชั้นการวิจัย (Research : R1)และนำไปใช้ในการสร้างแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญในการทำเดลฟาย</p>
<p>4.11 Orapin Sopchokchai (2001) เรื่อง ธรรมาภิบาลของท้องถิ่นและการต่อต้านการทุจริต โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศไทยพบว่ากรณีธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่ช่วยเพิ่มโอกาสการเป็นประชาธิปไตย และความเท่าเทียมทางการเมืองให้เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ</p>	<p>ผู้วิจัยนำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้การอภิปรายผลเพื่อยืนยันความความจำเป็นและสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณในระดับพื้นที่ (จังหวัด) และท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมในสังคม</p>
<p>4.12 Daniel Kaufmann and Aart Kraay (2003) ศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาล และการเจริญเติบโตพบว่ารายได้ต่อหัวของประชากร และคุณภาพของธรรมาภิบาล โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุมการทุจริต ฯลฯ มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในเชิงบวก</p> <p>4.13 Vian and William (2013) เรื่อง ธรรมาภิบาลและการปฏิรูปงบประมาณในโรงพยาบาลเลโซโท โดยเป็นตัวอย่างของการสนับสนุนธรรมาภิบาลและการปฏิรูปงบประมาณหน่วยงานของรัฐในประเทศกำลังพัฒนา</p>	<p>ผู้วิจัยนำผลการวิจัยไปใช้การอภิปรายผลเพื่อยืนยันความความจำเป็นและสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณสำหรับการพัฒนาประเทศ</p> <p>ผู้วิจัยนำผลการวิจัยไปใช้การอภิปรายผลเพื่อยืนยันความความจำเป็นของการมีธรรมาภิบาลและการปฏิรูปงบประมาณ โดยเฉพาะในโครงการพัฒนาต่างๆ</p>

ตารางที่ 5 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการนำไปใช้การวิจัย (ต่อ)

สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	การนำไปใช้การวิจัย
<p>4.14 Bhargava (2015: 1 - 6) เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคมเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลและการพัฒนาประสิทธิผล พบว่าประชาชนและรัฐบาลทั่วโลกมีความวิตกกังวลและต้องประสบกับปัญหาการขาดธรรมาภิบาลและการทุจริตรวมทั้งเรียกร้องและต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่ม ประสิทธิภาพการสร้างธรรมาภิบาลและการป้องกันแก้ไขการทุจริต ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องปรากฏการณ์ดังกล่าว กลยุทธ์ของธนาคารในฐานะผู้ให้การสนับสนุนหรือบริจาคเงินทุน จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ควรหันกลับมาใช้ประโยชน์จากศักยภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงประสิทธิภาพโดยรวมของการสร้างธรรมาภิบาล</p> <p>4.15 OECD Senior Budget Officials (2014: 6 - 12) เรื่อง หลักธรรมาภิบาลงบประมาณของ OECD หลักธรรมาภิบาลงบประมาณของ OECD มี 10 ประการ ได้แก่ 1) การจัดทำงบประมาณตามกรอบเป้าหมายทางการคลัง 2) มีความสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ระยะกลางและลำดับความสำคัญ 3) กรอบงบประมาณรายจ่ายลงทุน 4) ความโปร่งใส การเปิดเผย และการเข้าถึงได้ 5) การมีส่วนร่วม การรวมกัน และการอภิปรายอย่างจริงจัง 6) การจัดทำบัญชีงบประมาณที่ครอบคลุม 7) การบริหารงบประมาณที่มุ่งประสิทธิผล 8) ผลการดำเนินงาน การประเมินผล และความคุ้มค่า 9) ความเสี่ยงและความยั่งยืนทางการคลัง 10) คุณภาพ ความซื่อตรง และการตรวจสอบที่มีอิสระ</p> <p>4.16 The European Community of Practice on Gender Mainstreaming (2512) รายงานสรุปผลการประชุมนานาชาติ เรื่อง “การจัดทำงบประมาณโดยพิจารณามิติหญิงชายและหลากหลายทางเพศของกองทุนเพื่อสังคมของสหภาพยุโรป-โอกาสที่เปิดเผย ตัวอย่าง (ความสำเร็จ) และข้อจำกัด” ซึ่งเป็นทิศทางใหม่ของการจัดการงบประมาณที่สำคัญในปัจจุบันและอนาคต</p>	<p>ผู้วิจัยนำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้การพัฒนา รูปแบบให้สอดคล้องและรองรับกับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณและใช้อภิปรายผลเพื่อยืนยันถึงการนำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มาเป็นกลยุทธ์ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ สำนักงบประมาณ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณทั้งระบบตามข้อค้นพบของงานวิจัยดังกล่าว</p> <p>ผู้วิจัยนำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้การพัฒนา รูปแบบให้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล งบประมาณของ OECD จำนวน 10 ประการ เพื่อให้แนวทางมีหลักและแนวปฏิบัติที่ดีจากต้นแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล และนำไปใช้อภิปรายผลเพื่อพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณให้มีความเป็นสากลโดยมีแนวคิดและหลักธรรมาภิบาล งบประมาณขององค์การระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจที่สำคัญอย่าง OECD ที่มี ความสอดคล้องและรองรับกัน</p> <p>ผู้วิจัยนำสรุปผลการสัมมนาดังกล่าวไปใช้ การพัฒนารูปแบบให้สอดคล้องตามการจัดทำงบประมาณโดยพิจารณามิติหญิงชาย (Gender Budgeting) และนำไปใช้อภิปรายผลเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณโดยพิจารณามิติหญิงชาย</p>

ตารางที่ 5 สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการนำไปใช้การวิจัย (ต่อ)

สรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	การนำไปใช้การวิจัย
4.17 The World Bank (2016) บทความวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของไนจีเรียในการตีพิมพ์เผยแพร่การจัดสรรงบประมาณ: เครื่องมือในทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความต้องการสำหรับธรรมาภิบาลที่ดีขึ้นโดยมีการนำเสนอบทเรียนของการสร้างธรรมาภิบาลในเรื่องความโปร่งใส จำนวน 6 ประการ	ผู้วิจัยนำข้อค้นพบในบทความวิจัยดังกล่าวไปใช้ในการอภิปรายผล โดยเป็นตัวอย่างของการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ตามหลักความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรงบประมาณให้แก่ประชาชนและสาธารณะได้รับรู้และร่วมตรวจสอบ

ตารางที่ 6 หลักธรรมาภิบาลและหลักธรรมาภิบาลงบประมาณจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันพระปกเกล้า	องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา	สำนักงบประมาณและสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
หลักทศธรรม 10 ประการ ได้แก่ 1.หลักนิติธรรม 2.หลักคุณธรรม 3.หลักความโปร่งใส 4.หลักการมีส่วนร่วม 5.หลักสำนึกแห่งความรับผิดชอบ 6.หลักความคุ้มค่า 7.หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์ 8.หลักการบริหารแนวใหม่ 9.หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ 10.หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	หลักธรรมาภิบาลงบประมาณ OECD 10 ประการ ได้แก่ 1.การจัดทำงบประมาณตามกรอบเป้าหมายทางการคลัง 2.มีความสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ระยะกลางและลำดับความสำคัญ 3.กรอบงบประมาณรายจ่ายลงทุน 4.ความโปร่งใส การเปิดเผย และการเข้าถึงได้ 5.การมีส่วนร่วม การรวมกัน และการอภิปรายอย่างจริงจัง 6.การจัดทำบัญชีงบประมาณที่ครอบคลุม 7.การบริหารงบประมาณที่มุ่งประสิทธิผล 8.ผลการดำเนินงาน การประเมินผล และความคุ้มค่า 9.ความเสี่ยงและความยั่งยืนทางการคลัง 10.คุณภาพ ความซื่อตรง และการตรวจสอบที่มีอิสระ	หลักธรรมาภิบาล 8 ประการ ได้แก่ 1.หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ 2.หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณะ 3. หลักการสนองตอบรับ 4.หลักนิติธรรม 5.หลักคุณธรรม 6.หลักความโปร่งใส 7.หลักความเสมอภาค 8.หลักความคุ้มค่า

### บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) และใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบพหุวิธี (Multi Methods) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย และเพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ การวิจัยนี้ศึกษากระบวนการงบประมาณแผ่นดินทั้งระบบ โดยมีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (Units of Analysis) โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยในรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

เพื่อให้การวิจัยนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และดำเนินการวิจัยเป็นไปตามระเบียบวิธีวิจัย ผู้วิจัยจึงกำหนดขั้นตอนการดำเนินการวิจัยไว้ 3 ระยะ ดังต่อไปนี้

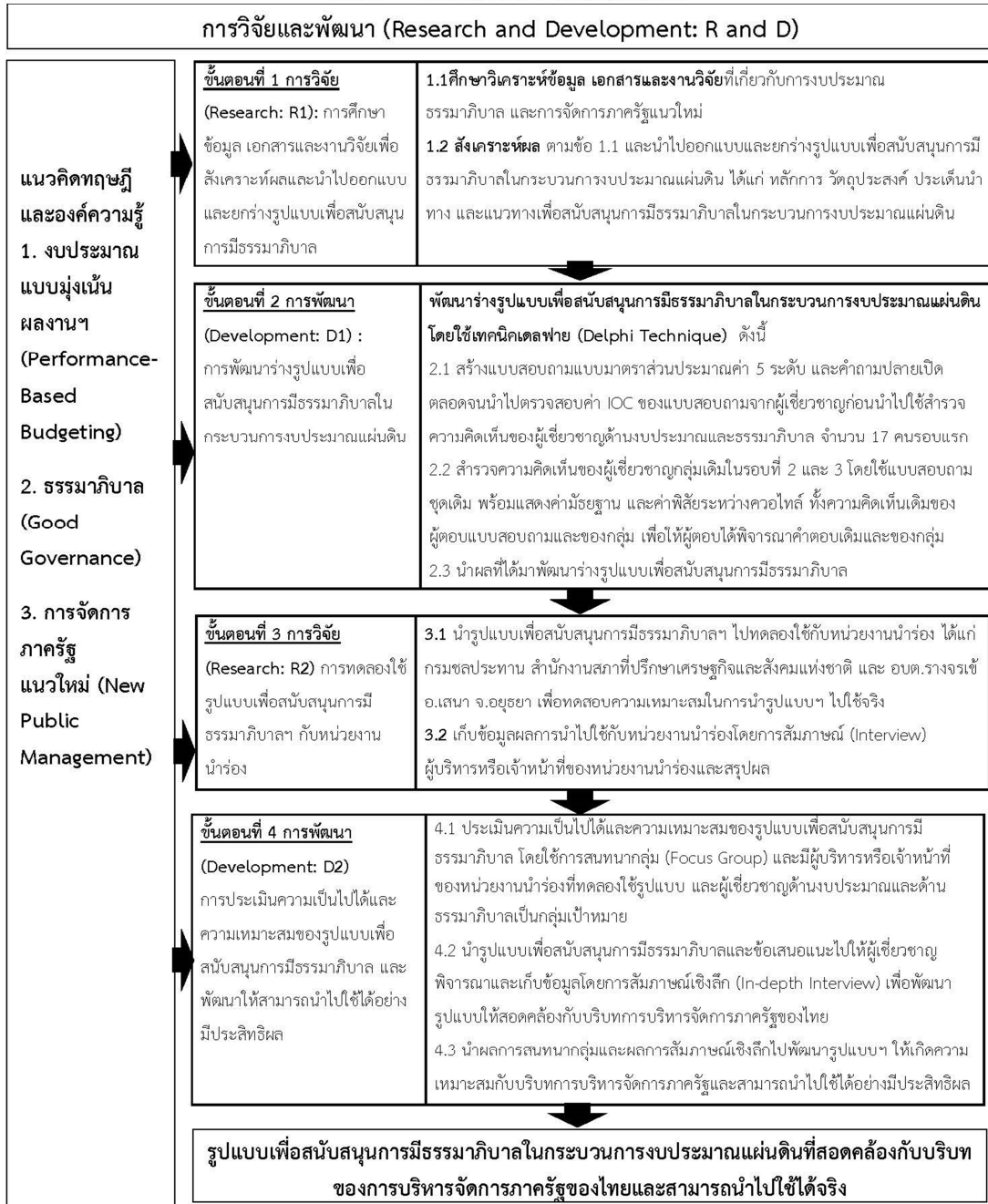
#### 1. การวางแผนและจัดทำโครงร่างการวิจัย

เป็นระยะของการวางแผนและจัดทำโครงร่างการวิจัยตามระเบียบวิธีการดำเนินการวิจัย โดยการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจากข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับการงบประมาณ (Budgeting) ธรรมาภิบาล (Good Governance) ของไทยและต่างประเทศและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) สำหรับนำมาจัดทำโครงร่างการวิจัยเสนออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อขอคำแนะนำ และนำคำแนะนำดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขก่อนเสนอโครงร่างการวิจัยเพื่อขออนุมัติหัวข้อวิทยานิพนธ์และนำไปดำเนินการวิจัยต่อไป

#### 2. การดำเนินการวิจัย

เป็นระยะของการนำโครงร่างการวิจัยที่ได้รับอนุมัติหัวข้อแล้ว ไปดำเนินการวิจัยให้บรรลุวัตถุประสงค์และตามลักษณะของการวิจัยและพัฒนา โดยมีการดำเนินการวิจัย 4 ขั้นตอน และมีสรุปภาพรวมของขั้นตอนการดำเนินการวิจัยตามแผนภูมิที่ 14 และมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล  
ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน



แผนภูมิที่ 14 สรุปขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

2.1 ขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) การศึกษาข้อมูล เอกสารและงานวิจัยเพื่อสังเคราะห์และออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยการดำเนินการวิจัยในขั้นตอนที่ 1 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับการงบประมาณ (Budgeting) ได้แก่ รูปแบบ และวิธีการจัดการงบประมาณตามขั้นตอนและกิจกรรมในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน คือ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ตลอดจนกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ โดยเฉพาะการดำเนินการในขั้นตอนและกิจกรรมของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน 4 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ ในฐานะที่เป็นหน่วยรับงบประมาณ (ผู้ขอ ผู้รับ และผู้ใช้จ่ายงบประมาณ) และที่เกี่ยวกับสำนักงบประมาณ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางด้านการงบประมาณ (ผู้กำหนดแนวทาง รูปแบบ และวิธีการ ผู้พิจารณาจัดสรร และผู้กำกับดูแลด้านงบประมาณ) แล้วแต่กรณี เพื่อวิเคราะห์หาจุดด้อยหรือบอด (blind spot) คือ ขั้นตอนและกิจกรรมที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) ในวงจรมตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และสรุปผลกระบวนการงบประมาณแผ่นดินและจุดบอดในรูปที่แสดงความสัมพันธ์ของขั้นตอนและกิจกรรมต่างๆ อย่างเป็นระบบ

2.1.2 ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับแนวคิดธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ หลักการและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ ธรรมาภิบาลทางการคลังและงบประมาณ และตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาลตามแนวคิด หลักการและองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม และได้รับการยอมรับ ตลอดจนสอดคล้องตามกรอบธรรมาภิบาลของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อวิเคราะห์หาหลักการ วัตถุประสงค์ และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการป้องกันและแก้ไขจุดบอด (blind spot) ของขั้นตอนและกิจกรรมในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

2.1.3 ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะหลักการและวิธีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะกรณีแนวคิดธรรมาภิบาลตามข้อ 2.1.2 ไม่ครอบคลุมจุดบอดของขั้นตอนและกิจกรรมในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

2.1.4 สังเคราะห์ผลการศึกษาข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามข้อ 2.1.1 2.1.2 และ 2.1.3 ตามลำดับ โดยผู้วิจัยสังเคราะห์ปัจจัยและองค์ประกอบต่าง ๆ จากผลการศึกษาดังกล่าวตามจุดประสงค์ที่กำหนด เพื่อนำมาออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ทั้งนี้ การดำเนินการในขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research : R1) การศึกษาข้อมูล เอกสารและงานวิจัยเพื่อสังเคราะห์ผลและนำไปออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินสามารถสรุปวิธีการดังกล่าวได้ตามตารางที่ 7

ตารางที่ 7 สรุปวิธีดำเนินการวิจัยขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) การศึกษาข้อมูล เอกสาร และงานวิจัยเพื่อสังเคราะห์ผลและนำไปออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมี ธรรมภิบาล

วัตถุประสงค์	วิธีการ	กลุ่มเป้าหมาย และเอกสาร	เครื่องมือและ การวิเคราะห์ ข้อมูล
1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ ข้อมูล เอกสารและ งานวิจัยที่เกี่ยวกับ การงบประมาณ (Budgeting)	ศึกษา เอกสาร	1. รูปแบบ และวิธีการจัดการงบประมาณ ของไทยตามระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ 2. ขั้นตอนและกิจกรรมในกระบวนการ งบประมาณแผ่นดิน 3. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีการ งบประมาณ เพื่อวิเคราะห์หาจุดบอด (blind spot) ของขั้นตอนและกิจกรรมใน กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	เทคนิค การวิเคราะห์ เนื้อหา (Content Analysis)
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ ข้อมูล เอกสารและ งานวิจัยที่เกี่ยวกับ แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance)	ศึกษา เอกสาร	1. แนวคิด หลักการ และองค์ประกอบ ของธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลในการ บริหารจัดการภาครัฐ ธรรมาภิบาล ทางการคลังและงบประมาณ 2. แนวทางการสนับสนุนการมี ธรรมาภิบาลที่สอดคล้องตามกรอบ ธรรมาภิบาลของพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อวิเคราะห์หาแนวคิด องค์ประกอบ และแนวทางสนับสนุน การมีด้านธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับ การป้องกันและแก้ไขจุดบอดต่อการ ขาดธรรมาภิบาลของขั้นตอนและ กิจกรรมในกระบวนการงบประมาณ แผ่นดิน	เทคนิค การวิเคราะห์ เนื้อหา (Content Analysis)

ตารางที่ 7 สรุปวิธีดำเนินการวิจัยขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) การศึกษาข้อมูล เอกสาร และงานวิจัยเพื่อสังเคราะห์ผลและนำไปออกแบบและยกยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล (ต่อ)

วัตถุประสงค์	วิธีการ	กลุ่มเป้าหมายและเอกสาร	เครื่องมือและการวิเคราะห์ข้อมูล
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	ศึกษาเอกสาร	1. แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 2. หลักการและวิธีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)
4. เพื่อสังเคราะห์ผลการศึกษาสำหรับนำไปออกแบบและยกยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ศึกษาเอกสาร	ผลการศึกษาตามข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องการงบประมาณ (Budgeting) แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	เทคนิคการสังเคราะห์ข้อมูลตามจุดประสงค์

2.2 ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (Development: D1) การพัฒนาร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้จากการออกแบบและยกยกร่างรูปแบบจากผลการสังเคราะห์ข้อมูล เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้ในขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) และได้รับการพัฒนา (Development) ให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการ และเรื่องที่น่าสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะกับการป้องกันและแก้ไขตามจุดบอด (blind spot) ของการดำเนินการตามขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณที่มีความเสี่ยงซึ่งเกิดการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) โดยผู้วิจัยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ซึ่งมีรายละเอียดของขั้นตอนการวิจัยดังต่อไปนี้

2.2.1 ประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษาตามเทคนิคเดลฟาย ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณและธรรมาภิบาล จำนวน 17 คน โดยวิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีลักษณะเฉพาะด้านงบประมาณและธรรมาภิบาล กล่าวคือ เป็นผู้ที่มี



คุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป และมีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ในการบริหารจัดการงบประมาณและหรือด้านธรรมาภิบาลของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งหน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยรับงบประมาณ (เป็นหน่วยงานที่เสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณและใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติ) และของสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านงบประมาณของประเทศ (เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยรับงบประมาณ) ทั้งในอดีต (ข้าราชการบำนาญ) หรือปัจจุบัน โดยดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร (ระดับ 9 – 11 เดิม) หรืออำนวยการ (ระดับ 8 – 9 เดิม) หรือวิชาการตั้งแต่ระดับเชี่ยวชาญขึ้นไป (ระดับ 9 ขึ้นไป) ซึ่งเป็นไปตามหลักการจำแนกตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2552: 2) หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้ผู้เชี่ยวชาญที่มีลักษณะที่เฉพาะตามข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้น และมีความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย จึงจำแนกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญตามเกณฑ์การคัดเลือกดังกล่าวออกเป็น 2 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

2.2.1.1 คัดเลือกมาจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณ จำนวน 13 คน

2.2.1.2 คัดเลือกมาจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณของสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านงบประมาณของประเทศ จำนวน 4 คน

ทั้งนี้ รายชื่อผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณและธรรมาภิบาล จำนวน 17 คน ที่ผ่านการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวข้างต้น ปรากฏตามภาคผนวก ข

2.2.2 วิธีการสำรวจและเก็บข้อมูลของเทคนิคเดลฟาย มี 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 สร้างแบบสอบถาม โดยนำข้อมูลร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินมาสร้างแบบสอบถามรอบแรก ซึ่งเป็นแบบสอบถามในลักษณะมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) 5 ระดับ และคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้เสนอแนะความคิดเห็นเพิ่มเติมอย่างอิสระ โดยโครงสร้างของแบบสอบถามรอบแรก ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลของผู้เชี่ยวชาญที่ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ วุฒิการศึกษาสูงสุด ตำแหน่งในปัจจุบัน ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และส่วนที่ 2 ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ทั้งนี้ หลังจากสร้างแบบสอบถามแล้ว ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นดังกล่าวไปให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน เพื่อตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถามด้านความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยพิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมของข้อคำถามเป็นรายข้อ โดยใช้ดัชนี (Item Objective Congruence : IOC) หรือการหาค่า IOC โดยใช้เกณฑ์พิจารณาดังนี้

1. ข้อคำถามนั้นมีความเหมาะสมและใช้ได้ มีค่าคะแนนเป็น +1
2. ข้อคำถามนั้นไม่เหมาะสมและใช้ไม่ได้ มีค่าคะแนนเป็น -1 และ

3. ไม่แน่ใจว่าข้อคำถามนั้นมีความเหมาะสมและใช้ได้ มีค่าคะแนนเป็น 0 นำผลรวมคะแนนของแต่ละข้อคำถามมาหารด้วยจำนวนผู้เชี่ยวชาญ และเกณฑ์การตัดสินพิจารณาโดยใช้ค่า IOC ที่มีค่ามากกว่าหรือเท่ากับ 0.50 ขึ้นไป (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2548)

อนึ่ง ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามรอบแรกที่สร้างขึ้นดังกล่าวไปให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัย ด้านการวัดและประเมินผล ด้านงบประมาณ ด้านธรรมาภิบาล และด้านการบริหารงานภาครัฐ (ภาคผนวก ก) เพื่อตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถามด้านความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยพิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมของข้อคำถามเป็นรายข้อ จากการนำแบบสอบถามไปตรวจสอบคุณภาพดังกล่าว สรุปค่า IOC รวมของแบบสอบถาม เท่ากับ 0.62 (มีค่ามากกว่าหรือเท่ากับ 0.50 ขึ้นไป) หมายความว่าแบบสอบถามดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับการนำไปใช้สอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้วยเทคนิคเดลฟายได้ นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพแบบสอบถามได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อนำไปปรับปรุงแบบสอบถาม เช่น การใช้สำนวนภาษา การให้ระบุนิยามศัพท์และให้คำอธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับข้อคำถามที่เป็นเรื่องเฉพาะทาง เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยได้นำไปปรับปรุงและพัฒนาแบบสอบถาม หลังจากนั้นผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามที่ได้ปรับปรุงแล้ว (ภาคผนวก ค) ไปปรึกษาผู้เชี่ยวชาญซ้ำอีกครั้งก่อนนำไปใช้การดำเนินการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายในขั้นต่อไป

2.2.2.2 แบบสอบถามรอบที่ 2 และ 3 สำหรับจัดเก็บข้อมูลด้วยเทคนิคเดลฟายเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) 5 ระดับ ที่มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับแบบสอบถาม รอบแรก พร้อมแสดงค่ามัธยฐาน (Median) และพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile range: IQR) ทั้งของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด และของผู้เชี่ยวชาญที่ตอบแบบสอบถาม เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณาทบทวนคำตอบของตนเองอีกครั้งและเปรียบเทียบกับคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดที่ตอบไปแล้วในรอบแรก และรอบที่ 2 ตามลำดับ

2.2.2.3 ประมวลผลและนำไปพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องตามความเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

### 2.2.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลของเทคนิคเดลฟาย

การสำรวจและเก็บข้อมูลของเทคนิคเดลฟาย ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงบรรยาย (Descriptive Statistic) ได้แก่ ค่ามัธยฐาน (Median) และพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range: IQR) ทั้งของกลุ่มและความคิดเห็นเดิมของผู้เชี่ยวชาญที่ตอบแบบสอบถามสำหรับวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

2.2.3.1 ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามรอบแรก ทั้งคำถามปลายปิดและปลายเปิดทุกฉบับ ผู้วิจัยนำมาสรุปตามประเด็นของการศึกษา เรื่อง รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยพิจารณาตามหลักการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ตรงกันร้อยละ 60 ขึ้นไปจะถูกคัดไว้

2.2.3.2 ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามรอบที่ 2 และ 3 ซึ่งใช้วัดระบบความสอดคล้องของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน มาหา

ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่ามัธยฐาน (Median) และพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range: IQR) ของรอบที่ 2 เพื่อใช้เป็นข้อมูลย้อนกลับให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาในรอบที่ 3

2.2.3.3 นำผลจากแบบสอบถามรอบที่ 3 มาพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความสมบูรณ์

2.2.3.4 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่

1. ค่ามัธยฐาน (Median: Mdn.) หรือค่าเฉลี่ยกึ่งกลางของคำตอบจากแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) 5 ระดับ ตามวิธีของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งจำแนกการให้ค่านำหนักของคะแนนคำตอบแบบสอบถามเป็น 5 ระดับ ได้แก่

ระดับ 5 หมายถึง เห็นด้วยกับข้อความมากที่สุด

ระดับ 4 หมายถึง เห็นด้วยกับข้อความมาก

ระดับ 3 หมายถึง เห็นด้วยกับข้อความปานกลาง

ระดับ 2 หมายถึง เห็นด้วยกับข้อความน้อย

ระดับ 1 หมายถึง เห็นด้วยกับข้อความน้อยที่สุด

ทั้งนี้ ค่าเฉลี่ยมัธยฐานที่คำนวณได้จากคำตอบของผู้เชี่ยวชาญจำนวน 17 คน ได้รับการแปลความหมายโดยใช้หลักการคำนวณค่ากลาง (Mid-Point) ตามแนวของจอห์น ดับบลิว เบสท์ และเจมส์ วิกาคัน (Best and V. Kahn, 1986: 181 - 182) ดังต่อไปนี้

ค่ากลางช่วง 4.50 - 5.00 หมายถึงผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความมีความเหมาะสมมากที่สุด

ค่ากลางช่วง 3.50 - 4.49 หมายถึงผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความมีความเหมาะสมมาก

ค่ากลางช่วง 2.50 - 3.49 หมายถึงผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความมีความเหมาะสมปานกลาง

ค่ากลางช่วง 1.50 - 2.49 หมายถึงผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความมีความเหมาะสมน้อย

ค่ากลางช่วง 1.00 - 1.49 หมายถึงผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความมีความเหมาะสมน้อยที่สุด

อนึ่ง การพิจารณาข้อความเพื่อนำไปกำหนดเป็นรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสม ผู้วิจัยใช้ข้อความที่มีค่ามัธยฐาน หรือ ค่า Mdn. ตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป

2. พิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile range : IQR) ผู้วิจัยคำนวณพิสัยระหว่างควอไทล์ โดยการคำนวณค่าความแตกต่างระหว่างควอไทล์ที่ 3 ( $Q_3$ ) และควอไทล์ที่ 1 ( $Q_1$ ) สำหรับการพิจารณาความสอดคล้องกัน (consensus) ของความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ โดยกำหนดเกณฑ์แสดงค่า IQR. ดังต่อไปนี้

ค่าระหว่าง 0.00 - 0.50 หมายถึง ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมีความสอดคล้องกันสูงมาก

ค่าระหว่าง 0.51 - 1.00 หมายถึง ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ มีความสอดคล้องกันสูง

ค่าระหว่าง 1.01 - 1.99 หมายถึง ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ มีความสอดคล้องกันปานกลาง

ค่าระหว่าง 2.00 - 2.99 หมายถึง ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ มีความสอดคล้องกันต่ำ

ค่าระหว่าง 3.00 ขึ้นไป หมายถึง ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ มีความสอดคล้องกันต่ำมาก

ทั้งนี้ การพิจารณาข้อความเพื่อนำไปเป็นองค์ประกอบของรูปแบบ เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสม กำหนดให้ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของข้อความตั้งแต่ 1.50 ลงมา ถือว่าความคิดเห็นจากคำตอบของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อข้อความดังกล่าวมีความเห็นที่สอดคล้องกัน (consensus) และผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันกับข้อความที่มีผลการคำนวณค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ตั้งแต่ 1.50 ขึ้นไป

ทั้งนี้ การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความเหมาะสมก่อนนำไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่อง จะพิจารณาจากข้อมูลของแบบสอบถามรอบที่ 3 ที่มีค่ามัธยฐาน หรือ ค่า Mdn. ตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป ซึ่งถือว่าผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นด้วยในระดับมาก หรือมากที่สุด และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของข้อความตั้งแต่ 1.50 ลงมา ซึ่งถือว่าผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นต่อข้อความที่สอดคล้องกัน (consensus) สูง หรือสูงมาก สำหรับข้อความที่ไม่เข้าเกณฑ์การจำแนกค่าดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจะนำไปใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศสำหรับการอภิปรายผลการวิจัยต่อไป

อนึ่ง การดำเนินงานตามขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (Development: D1) การออกแบบและพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินสรุปวิธีการตามตารางที่ 8

ตารางที่ 8 สรุปวิธีดำเนินการวิจัยขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (Development : D1) การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

วัตถุประสงค์	วิธีการ	กลุ่มเป้าหมายและเอกสาร	เครื่องมือและการวิเคราะห์ข้อมูล
เพื่อพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความเหมาะสม	สำรวจข้อมูลความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิคเดลฟายและนำผลมาพัฒนารูปแบบฯ ให้เกิดความเหมาะสม	ผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณและธรรมาภิบาล จำนวน 17 คน / รังรูปแบบฯ ได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง และแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) / วิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงบรรยาย (Descriptive Statistic) ได้แก่ ค่ามัธยฐาน (Median) และพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile range)

2.3 ขั้นตอนที่ 3 การวิจัย (Research: R2) การทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมี  
 ธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกับหน่วยงานนำร่อง

เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการ  
 งบประมาณแผ่นดินซึ่งผ่านการพัฒนาในขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (Development: D1) ในส่วน  
 ราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และเก็บข้อมูลการใช้งานจริง ผู้วิจัยจึงนำรูปแบบเพื่อ  
 สนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ ไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่องซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณ (ผู้ขอ ผู้รับ  
 และผู้ใช้จ่ายงบประมาณ) เพื่อทดสอบว่ารูปแบบที่สร้างขึ้นสามารถนำไปใช้ได้จริงและเกิดประสิทธิผล  
 ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่ารูปแบบดังกล่าวเหมาะสมกับการป้องกัน  
 และแก้ไขจุดบอด (blind spot) ของขั้นตอนและกิจกรรมในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เป็น  
 ความเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล เพื่อไปสู่การบรรลุเป้าหมายของรูปแบบที่ต้องการสนับสนุนการมี  
 ธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และสามารถนำไปใช้บังคับหรือประเมินระดับธรรมาภิบาล  
 ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานนำร่องได้จริง รวมทั้งภายหลังจากการ  
 ทดลองนำรูปแบบไปใช้งาน ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากหน่วยงานนำร่องโดยใช้การสัมภาษณ์ (Interview)  
 ทั้งนี้ การวิจัย (Research : R2) มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

2.3.1 นำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  
 ไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่องและเก็บข้อมูลเพื่อประเมินผล โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย  
 จำแนกเป็น 2 ประเภท ดังต่อไปนี้

2.3.1.1 หน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบ จำนวน 3 หน่วยงาน  
 ประกอบด้วยหน่วยงานนำร่องที่เป็นส่วนราชการ องค์การตามรัฐธรรมนูญ และองค์การปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรมชลประทาน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และองค์การ  
 บริหารส่วนตำบลบางจรเข้ อำเภอสวน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามลำดับ ทั้งนี้ หน่วยงานนำร่อง  
 ดังกล่าวเป็นหน่วยงานภาครัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติ  
 วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือเป็นตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน โดยผู้วิจัย  
 ใช้วิธีการคัดเลือกหน่วยงานนำร่องแบบอาสาสมัคร (Voluntary Selection) กล่าวคือ เป็นการ  
 คัดเลือกหน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบตามความสนใจของผู้บริหารด้านการงบประมาณ  
 หรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานที่สมัครใจและอาสาเข้ามาเป็นหน่วยงานนำร่องด้วยความเต็ม  
 ใจเพื่อให้ได้รับความร่วมมือในการทดลองใช้รูปแบบฯ

2.3.1.2 ผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์ (Interview) ได้แก่ ผู้บริหารด้าน  
 งบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบตามข้อ 2.3.1.1  
 จำนวนหน่วยงานละ 1 - 2 คน รวมจำนวน 5 คน (ภาคผนวก ง) โดยวิธีการคัดเลือกแบบตามสะดวก  
 (Convenience Selection) สำหรับจัดเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เพื่อประเมินผลการทดลองใช้  
 รูปแบบ

2.3.2 วิธีการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่อง มีดังต่อไปนี้

2.3.2.1 ประชุมชี้แจงเกี่ยวกับรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้แก่ผู้บริหารด้านการงบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบ จำนวน 3 หน่วยงาน เพื่อแนะนำการใช้งานในกิจกรรมและขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณของหน่วยงานนำร่อง

2.3.2.2 ผู้บริหารด้านการงบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานนำร่องที่ทดสอบนำรูปแบบฯ ไปศึกษาและใช้ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน เช่น การวัดและประเมินผลระดับธรรมาภิบาลของกิจกรรมในกระบวนการงบประมาณของหน่วยงานนำร่อง เป็นต้น

2.3.2.3 ผู้วิจัยและผู้บริหารด้านการงบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบร่วมกับผู้วิจัยสรุปผลและถอดบทเรียนจากการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่อง

2.3.3 เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้บริหารด้านการงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบหน่วยงานละ 1 คน รวมจำนวน 5 คน โดยผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักตามประเด็นคำถามที่กำหนดไว้แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) (ภาคผนวก ง) ซึ่งเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการนำรูปแบบไปทดลองใช้งานกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ

2.3.4 วิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสรุปผลและถอดบทเรียนร่วมกับหน่วยงานนำร่องและการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่ การจัดระเบียบข้อมูล การแสดงข้อมูล และการหาข้อสรุป การตีความ และตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย (ชาย โพธิ์สิตา, 2554: 337) เพื่อประเมินความเหมาะสมสำหรับนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ทั้งนี้ การดำเนินการตามขั้นตอนที่ 3 การวิจัย (Research: R2) การทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกับหน่วยงานนำร่อง ปรากฏตามตารางที่ 9

ตารางที่ 9 สรุปวิธีดำเนินการวิจัยขั้นตอนที่ 3 การวิจัย (Research: R2) การทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกับหน่วยงานนำร่อง

วัตถุประสงค์	วิธีการ	กลุ่มเป้าหมายและเอกสาร	เครื่องมือและ การวิเคราะห์ข้อมูล
เพื่อศึกษาการใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกับหน่วยงานนำร่องสำหรับนำมาพัฒนาให้สามารถนำไปใช้ได้จริง	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประชุมชี้แจงรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ ให้แก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบ</li> <li>2. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนำร่องนำรูปแบบไปใช้ทดสอบตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด</li> <li>3. ผู้วิจัยและผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนำร่องร่วมกันสรุปผลและถอดบทเรียนจากการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ ไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่อง</li> </ol>	หน่วยงานนำร่องที่ทดสอบรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ จำนวน 3 หน่วยงาน และผู้บริหารด้านการงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานนำร่อง	การสัมภาษณ์ (Interview) และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่ การจัดระเบียบข้อมูล การแสดงข้อมูล และการหาข้อสรุป การตีความ และตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย
	4. เก็บข้อมูลผู้ให้ข้อมูลหลัก ที่รับผิดชอบการทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ ของหน่วยงานนำร่อง	ผู้บริหารด้านการงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบหน่วยงานละ 1 คน รวม 5 คน	แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

2.4 ขั้นตอนที่ 4 การพัฒนา (Development: D2) การประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสม ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

เพื่อให้การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีความเป็นไปได้และเกิดความเหมาะสมสามารถนำไปใช้จริงในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ตลอดจนมีความสอดคล้องกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย ผู้วิจัยจึงใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบ

ดังกล่าว และนำผลการประเมินที่ได้มาปรับปรุงรูปแบบให้เกิดความสอดคล้องและเหมาะสมเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินการพัฒนา (Development: D2) มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

#### 2.4.1 การสนทนากลุ่ม มีขั้นตอนและวิธีการดังต่อไปนี้

2.4.1.1 กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้บริหารการงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานนำร่อง ทดลองใช้รูปแบบ จำนวน 3 ท่าน และผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณ ผู้เชี่ยวชาญด้านธรรมาภิบาล จำนวน 2 ท่าน รวมเป็นจำนวน 5 คน โดยมีวิธีการคัดเลือก 2 วิธีการ ได้แก่ วิธีการคัดเลือกแบบอาสาสมัคร (Voluntary Selection) ใช้คัดเลือกผู้เชี่ยวชาญจากผู้บริหารด้านการงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบที่ให้ความสนใจและอาสาเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจ จำนวน 3 คน (จากหน่วยงานนำร่องที่เป็นหน่วยทดสอบรูปแบบ จำนวน 3 หน่วยงาน) และวิธีการคัดเลือกแบบตามสะดวก (Convenience Selection) สำหรับใช้คัดเลือกผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณ และด้านธรรมาภิบาล จำนวน 2 คน สำหรับเข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

2.4.1.2 วิธีสนทนากลุ่ม (Focus Group) และมีผู้เชี่ยวชาญที่ร่วมสนทนากลุ่ม (Participants) จำนวน 5 คน โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. จัดทำเครื่องมือการวิจัย ได้แก่ ประเด็นคำถามการสนทนากลุ่มเพื่อตรวจสอบเชิงเนื้อหา (Content validity) จากอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน (ภาคผนวก ก) โดยเป็นการพิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมของข้อคำถามเป็นรายชื่อ และผลการตรวจสอบคุณภาพดังกล่าว พบว่าค่า IOC รวมของแบบสอบถาม เท่ากับ 0.67 หมายความว่าแบบสอบถามดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับการนำไปใช้สนทนากลุ่มได้ พิจารณาให้เห็นในความเหมาะสมของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

2. จัดการสนทนากลุ่มตามประเด็นคำถามเพื่อประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินตามกำหนดการ (ภาคผนวก จ)

3. สรุปผลการสนทนากลุ่ม และนำไปพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความเหมาะสมสำหรับนำไปใช้จริง ตลอดจนมีความสอดคล้องกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย

ทั้งนี้ กำหนดการ รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ และประเด็นคำถามการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ตามภาคผนวก จ

2.4.2 เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลักอื่นๆ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น ประเภทต่างๆ ประธานหอการค้าจังหวัด อดีตสมาชิกวุฒิสภา สื่อสารมวลชน และนักวิชาการ รวมจำนวน 6 คน (ตามภาคผนวก ฉ) โดยวิธีการคัดเลือกแบบตามสะดวก (Convenience Selection) ตามกรอบที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกำหนด (อาจารย์ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล) สำหรับจัดเก็บข้อมูลโดยสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อให้ได้ข้อมูลรอบด้านจากมุมมองที่หลากหลายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ



2.4.3 วิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่ การจัดระเบียบข้อมูล การแสดงข้อมูล และการหาข้อสรุป การตีความ และตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย (ชาย โพนธิสิตา, 2554: 337) เพื่อประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ให้สอดคล้องตามบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย

ทั้งนี้ การดำเนินการตามขั้นตอนที่ 4 การพัฒนา (Development: D2) การประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน สรุปรววิธีดำเนินการปรากฏตามตารางที่ 10

ตารางที่ 10 สรุปรววิธีดำเนินการวิจัยขั้นตอนที่ 4 การพัฒนา (Development: D2) การประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสม ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

วัตถุประสงค์	วิธีการ	กลุ่มเป้าหมายและเอกสาร	เครื่องมือและการวิเคราะห์ข้อมูล
เพื่อประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของรูปแบบ เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน สำหรับนำไปใช้ในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย	<ol style="list-style-type: none"> <li>ประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ</li> <li>เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลักอื่นๆ ที่นอกจากจากหน่วยงานนำร่อง สำหรับการได้ข้อเสนอแนะที่รอบด้าน</li> <li>นำผลการประเมินมาพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลฯ ให้สอดคล้องตามบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>ผู้เชี่ยวชาญที่ร่วมสนทนากลุ่ม (Participants) จำนวน 5 คน และกรอบแนวคิด องค์กรประกอบ และแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกิจกรรมหรือขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</li> <li>ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น ประเภทต่างๆ ประธานหอการค้าจังหวัด อดีตสมาชิกวุฒิสภา สื่อสารมวลชน และนักวิชาการ รวม 6 คน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>การสนทนากลุ่ม (Focus Group)</li> <li>ประเด็นคำถามการสัมภาษณ์เชิงลึก</li> <li>เทคนิควิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่ การจัดระเบียบข้อมูล การแสดงข้อมูล และการตีความ และตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย</li> </ol>

### 3. การรายงานผลการวิจัย

เป็นขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิจัย เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ ตรวจสอบ ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง (ถ้ามี) ตามที่คณะกรรมการผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์เสนอแนะ นำมาจัดพิมพ์ และนำเสนอรายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย

#### สรุป

การวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) และใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบพหุวิธี (Multi Methods) เพื่อศึกษาให้ได้แง่มุมที่หลากหลายในประเด็นที่ศึกษาอย่างรอบด้านทั้งในเชิงกว้างและลึก โดยใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งได้มาจากการใช้เทคนิคเดลฟาย และข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งได้มาโดยการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม หลังจากนั้น ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ตามประเภทของข้อมูล เพื่อสังเคราะห์และนำผลมาใช้พัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ กรอบแนวคิด และแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ที่สามารถนำไปใช้ได้จริงกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย



## บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ผู้วิจัยขอเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดของการดำเนินการวิจัยในลักษณะการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) จำแนก 4 ขั้นตอน ตามลำดับดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) การศึกษาข้อมูล เอกสารและงานวิจัยเพื่อสังเคราะห์ผลและนำไปออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (Development: D1) การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ขั้นตอนที่ 3 การวิจัย (Research: R2) การทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกับหน่วยงานนำร่อง

ขั้นตอนที่ 4 การพัฒนา (Development: D2) การประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสม ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ

### **ขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) การศึกษาข้อมูล เอกสารและงานวิจัยเพื่อสังเคราะห์ผลและนำไปออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน**

การออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จากการศึกษาข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนที่ 1 ของการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) มีรายละเอียดของผลการสังเคราะห์ข้อมูลดังต่อไปนี้

#### **1. ผลการสังเคราะห์ข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับงบประมาณ**

งบประมาณแผ่นดินเป็นทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าที่สำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับการให้บริการสาธารณะและการป้องกันและหรือแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนและประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน และงบประมาณแผ่นดินในฐานะที่เป็นกิจกรรมทางการบริหารถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น งบประมาณแผ่นดินจึงมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อมูล เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าระบบงบประมาณต่างๆ ถูกกำหนดและนำไปใช้สนับสนุนการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของงบประมาณแผ่นดิน

ดังกล่าวข้างต้นและต้องดำเนินการผ่านกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) หรืออาจเรียกว่าขั้นการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และการควบคุมงบประมาณ (Budget Control) หรืออาจเรียกว่าการติดตามและประเมินผลงบประมาณ โดยขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าวจะมีการดำเนินการต่อเนื่องกันไปอย่างเป็นระบบตามวงจรในรอบระยะเวลาที่กำหนดหรือเรียกว่าวงจรงบประมาณ (Budget Cycle)

### 1.1 ผลการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

จากความสำคัญของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยร่วมสมัยที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของไทย โดยเฉพาะที่กล่าวถึงปัญหา อุปสรรค จุดบอด และจุดเสี่ยงในการดำเนินการที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาและมีความเป็นปัจจุบันหรือร่วมสมัย จำนวน 5 ท่าน ได้แก่ ดวงมณี เลาวกุล (2554) นพฤทธิ อนันอภิบุตร (2544) ปณณ อนันอภิบุตร สุทธิ สุนทรานุรักษ์ และวิธีร์ พานิชวงศ์ (2555) ทวีศักดิ์ ขพานนท์ (2557) เฟื่องจิต อนันต์ (2558) เพื่อสังเคราะห์ข้อค้นพบในงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นในส่วนของประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของไทย โดยพิจารณาตามหลักและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ได้จากการศึกษาข้อมูล เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือทศธรรม (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549: 42-137) หลักธรรมาภิบาลในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (สำนักงบประมาณ, 2546: 9; วลัยรัตน์ ศรีอรุณ, 2552: 7) และกรอบแนวคิดการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณ (ปี พ.ศ. 2559 - 2560) (เดชาวิวัฒน์ ณ สงขลา, 2558: 2) เพื่อทราบสถานะของธรรมาภิบาลทั้งประเด็นข้อดีและข้อด้อยในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล เพื่อนำมาเป็นตัวตั้งสำหรับการออกแบบและยกกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่สอดคล้องกันกับผลการสังเคราะห์ดังกล่าว โดยเฉพาะข้อด้อย จุดบอด จุดเสี่ยง และปัญหาอุปสรรคด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้ ผลของการสังเคราะห์ข้อค้นพบในงานวิจัยของนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษากระบวนการงบประมาณแผ่นดินของไทย จำนวน 5 ท่าน โดยจำแนกประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (๒) ที่สังเคราะห์ได้ตามขั้นตอนและกิจกรรมในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (๑) ดังตารางที่ 11

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เฟื่องจิต
<p><b>1.การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)</b></p> <p><b>1.1 การทบทวนงบประมาณ :</b> ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น</p> <p>-รายงานการติดตามผลหรือการประเมินผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณปีงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อใช้ทบทวนแผนและงบประมาณตลอดจนนำเสนอสำนักงานงบประมาณ</p> <p>-รายงานผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการทำงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) ประจำปีงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อใช้ทบทวนแผนและงบประมาณ ตลอดจนนำเสนอสำนักงานงบประมาณ</p>	<p>1.1การใช้ประโยชน์จากรายงานการติดตามผลและการประเมินผลน้อย ทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนและจัดทำงบประมาณขาดความสมบูรณ์ได้</p> <p>1.2 การแทรกแซงฝ่ายข้าราชการทั้งจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายธุรกิจผ่านวัฒนธรรมอุปถัมภ์ของสังคมไทยเพื่อให้อำนวยความสะดวกหรือเอื้อประโยชน์ให้ตนในการจัดสรรงบประมาณ</p> <p>1.3 การจัดเตรียมงบประมาณแผ่นดินแบบหมกเม็ดโดยปิดบังข้อมูลหรือให้ข้อมูลน้อยที่สุดเกี่ยวกับการจัดเตรียมงบประมาณ</p> <p>1.4 การผันงบประมาณแผ่นดินลงในเขตเลือกตั้งตัวเอง (Pork-barrel Politics)</p>				/	/
			/	/	/	/

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เพ็ญจิต
<p><b>1.2 การวางแผนงบประมาณ :</b> <u>สำนักงบประมาณ</u></p> <p>- กำหนดแนวทางการจัดทำแผนความต้องการงบ ลงทุนเบื้องต้นโดยเน้นความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจใน ภาพรวม แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายรัฐบาล และ เสนอขอความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี <u>รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด</u></p> <p>-ให้จุดเน้นเชิงนโยบายและลำดับความสำคัญตาม แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย ความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายรัฐบาล แก่ส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในสังกัด <u>ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น</u></p> <p>-การจัดทำแผนความต้องการงบลงทุนเบื้องต้น ตาม แนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด (เน้นความ เชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวม แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคง</p>	<p>1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการนโยบายและ เป้าหมายระดับสูง เนื่องจากเป้าหมายมีจำนวน มาก เป็นเป้าหมายระยะปานกลางและระยะ ยาว (4 ปีหรือมากกว่า) และมีเนื้อหาสาระทั้งที่ สอดคล้องและแตกต่างกัน</p> <p>1.6การใช้ประโยชน์ (ของสำนักงบประมาณ) จากข้อมูลเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับ งบประมาณ (ส่วนราชการ) (เช่น เงินรายได้  ฯลฯ) สำหรับวางแผนมีน้อยเกินไปและมีการ นำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ โดยนำไปใช้ปรับลด งบประมาณของ หน่วยรับงบประมาณที่มีเงิน นอกงบประมาณ (นำไปใช้ให้โทษ) จึงไม่ ตอบสนองจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของหลักการ เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ</p>				/	/
					/	/

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เพ็ญจิต
<p>แห่งชาติและนโยบายรัฐบาล) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p> <p>-การนำเสนอแผนความต้องการงบประมาณเบื้องต้นเพื่อขอความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก่อนนำเสนอให้สำนักงานงบประมาณ</p> <p><u>สำนักงานงบประมาณ</u></p> <p>-พิจารณาและสรุปภาพรวมแผนความต้องการงบประมาณเบื้องต้นในแต่ละกระทรวงและนำเสนอนายกรัฐมนตรี</p> <p><u>สำนักงานงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</u></p> <p>-ร่วมกันพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยนโยบายความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายรัฐบาล</p>	<p>และเป็นอุปสรรคต่อการได้รับความร่วมมือจากหน่วยรับงบประมาณในวางแผนและแสดงสถานะของข้อมูลเงินนอกงบประมาณให้แก่สำนักงานงบประมาณ</p> <p>1.7 ปัญหาเกี่ยวกับการวางตำแหน่งและบทบาทหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ โดยไม่เน้นการเป็นหน่วยงานหลักในการวางยุทธศาสตร์ (The Strategy Unit) ด้านงบประมาณของประเทศแต่ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นกับการทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติงาน (Operating Unit) ด้านจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p>				/	/

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เฟื่องจิต
<p><u>คณะรัฐมนตรี</u></p> <p>-พิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่</p> <p><u>กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย</u></p> <p>-ประชุมร่วมกันเพื่อทบทวนประมาณการรายได้และพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่</p> <p><u>คณะรัฐมนตรี</u></p> <p>-พิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ (ขาดดุล/สมดุล/เกินดุล) วงเงินงบประมาณรายจ่าย และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่</p>	<p>1.8 ปัญหาระบบการบันทึกการเงินการคลังของภาครัฐ (เกณฑ์เงินสด) ไม่สนับสนุนต่อการเข้าสู่ระบบการจัดทำต้นทุนผลผลิตสำหรับใช้ในการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ทำให้เกิดบิดเบือนต้นทุนผลผลิตจริง)</p> <p>1.9 ปัญหาและข้อจำกัดด้านข้อมูลสารสนเทศสำหรับพิจารณากำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ</p> <p>1.10 ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณด้านรายจ่ายมากกว่าด้านรายได้ (ขาดเดียว)</p> <p>1.11 กำหนดเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ(มาตรา 9 ทวิ)ไม่ครอบคลุมถึงรายจ่ายนอกงบประมาณ</p> <p>1.12 กำหนดขอบเขตของงบประมาณรายจ่ายไม่ชัดเจน และครอบคลุมเฉพาะเงินกองทุนทั่วไปเท่านั้นทำให้รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้มากเพราะไม่ต้องนำเข้ารัฐสภา</p>				/	/
					/	/
					/	/



ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เพ็ญจิต
<p><b>1.3 การจัดทำงบประมาณ :</b></p> <p><u>นายกรัฐมนตรี</u></p> <p>-นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่</p> <p><u>รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด</u></p> <p>-มอบนโยบายให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ หน่วยงานอื่นในสังกัด จัดทำเป้าหมายและยุทธศาสตร์ กระทรวงที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัตุสร รงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่ตามที่ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยนำข้อสรุปแผน ความต้องการงบประมาณเบื้องต้นและข้อเสนอการจัดทำ งบประมาณในเชิงบูรณาการมาใช้จัดทำคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่</p> <p><u>ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น</u></p> <p>-จัดทำรายละเอียดวงเงินและค่าของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่ที่สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์การจัตุสรงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p>	<p>1.13 การไม่มีเพดานวงเงินทำให้ส่วนราชการฯ จัดทำงบประมาณแบบไม่มีข้อจำกัดและไม่มี ประสิทธิภาพ รวมทั้งเพิ่มภาระแก่สำนัก งงบประมาณ</p> <p>1.14 การตั้งงบกลางไม่มีรายละเอียด/เปิด โอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจใช้อย่างเต็มที่ หรือนำไปใช้สร้างความนิยมทางการเมือง</p> <p>1.15 รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจที่ใช้เงินทุนของ หน่วยงานเองไม่ได้นำมาเข้าสู่ระบบ งบประมาณ ทำให้ไม่ผ่านการตรวจสอบของ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่ต้องนำเสนอได้เข้าบัญชี เงินคงคลัง</p>	/	/	/	/	/

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

① กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม	② ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เพ็ญจิต
งบประมาณใหม่ และบูรณาการในมิตินโยบายสำคัญของรัฐบาลและมิติพื้นที่ สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และประมาณการรายได้ประจำปี เสนอรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งสำนักงานงบประมาณ <u>สำนักงานงบประมาณ</u> -พิจารณา (วิเคราะห์และกลั่นกรอง รอบที่ 1) และจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณใหม่เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี <u>คณะรัฐมนตรี</u> -พิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่ พร้อมหลักเกณฑ์การปรับปรุงงบประมาณฯ <u>ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น</u> -ปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เสนอรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้า	1.16 การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ โดยเฉพาะเขตเลือกตั้งต่างๆ ไม่เท่าเทียม พบว่าสัดส่วนบต่อหัวในจังหวัดของ ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลมีสัดส่วนสูงกว่าฝ่ายค้าน	/	/			

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

① กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม	② ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เพ็ญจิต
สังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งสำนัก งบประมาณ <u>สำนักงบประมาณ</u> -พิจารณา (วิเคราะห์และกลั่นกรอง รอบที่ 2) และ ปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณใหม่เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี <u>คณะรัฐมนตรี</u> -พิจารณาให้ความเห็นชอบการปรับปรุงรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่ <u>สำนักงบประมาณ</u> -จัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณใหม่ และเอกสารประกอบงบประมาณ <u>คณะรัฐมนตรี</u> -พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใหม่ และ เอกสารประกอบงบประมาณ เพื่อนำเสนอสภานิติ บัญญัติแห่งชาติ (ปัจจุบัน) หรือรัฐสภา (กรณีทั่วไป)	1.17 รัฐธรรมนูญ 2550 และ 2540 กำหนดให้ การเสนอร่างพร.งบประมาณรายจ่ายฯ ต้องมี เอกสารประกอบประมาณการรายรับ วัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการใน แต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลัง ของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของสภาวะ เศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหา รายได้ ฯลฯ (มาตรา 169) ทำให้รัฐสภามี ข้อมูลสำหรับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยสอดคล้องหลักวินัยทางงบประมาณ	/				

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เฟื่องจิต
<p><b>2.การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) :</b> (ขอใช้กรณีทั่วไป คือ การอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับเอกสารและงานวิจัยที่นำมาวิเคราะห์)</p> <p><b>2.1 การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร :</b> <u>สภาผู้แทนราษฎร</u> -พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอหรือไม่</p> <p><u>สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร</u> -พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในรายละเอียดโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย</p>	<p>1.18 รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 166) สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยทางการคลัง</p> <p>1.19 บทบาทของรัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้จ่ายของรัฐบาลได้ค่อนข้างน้อย</p> <p>1.20 การอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรแทบจะมีได้ยึดหลักหรือบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานมิติทางวิชาการ หลักการหรือเทคนิคงบประมาณ แต่ใช้การตอรองและประสานผลประโยชน์</p> <p>1.21 การมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้ตนเอง ทำให้ลดแรงจูงใจในการปรับลดงบประมาณที่ไม่ถูกต้องเป็นธรรมให้ลด</p>	/	/	/	/	

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เพ็ญจิต
<p>ประจำปีๆ ตามกรอบระยะเวลา 105 วัน และมีอำนาจ แปรญัตติปรับลดงบประมาณได้</p> <p>- วาระที่สอง เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาเสร็จ และเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาการ เปลี่ยนแปลงแก้ไขตามที่กรรมการงบประมาณเสนอ หรือการสงวนสิทธิการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร เรียงตามมาตราในร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณแล้ว</p> <p>- วาระที่สาม โดยจะต่อเนื่องกับวาระที่สอง และเป็น การพิจารณาถึงความเหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณทั้งฉบับเพื่อพิจารณาอนุมัติร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากสภา ผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว ประธานสภา ผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ต่อไป</p>	<p>น้อยลง</p> <p>1.22กรรมการงบประมาณ (สภาผู้แทน ราษฎร) จะทำการแลกเปลี่ยนเสียง (Vote Trading) กับคนอื่นเพื่อรักษาผลประโยชน์และ ผันงบประมาณลงเขตเลือกตั้งตน</p> <p>1.23การปรับลดงบประมาณของคณะ กรรมการไม่ได้เป็นการลดเชิงนโยบายหรือ แผนงาน/โครงการแต่เป็นการลดราคาใน รายการปลีกย่อย เนื่องจากปัจจัยจาก กรรมการเองและข้อจำกัดด้านสารสนเทศ</p> <p>1.24 การปรับเพิ่มงบประมาณเปลี่ยนรูปแบบ โดยวิธีการลดรายการหรือวงเงินที่ ครม.เสนอ ขอปรับเพิ่มวงเงินและรายจ่ายเข้ามา โดยมีการ เลี่ยงบทบัญญัติห้ามของรัฐธรรมนูญด้วยการ ประชุมตกลงนอกรอบเพื่อจัดสรรวงเงิน ดังกล่าวให้กรรมการและ ส.ส.</p>		/	/	/	

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวีศักดิ์	เพ็ญจิต
<p><b>2.2 การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภา :</b> <u>วุฒิสภา</u> - การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา ในวาระที่หนึ่ง สอง และสาม ภายในกรอบเวลา 20 วัน และไม่มีอำนาจปรับเปลี่ยนรายละเอียดของงบประมาณ</p>	<p>1.25 ความไม่สมบูรณ์และไร้สมมาตรของสารสนเทศทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้เพียงเล็กน้อยทำให้กระบวนการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเพียงพิธีกรรมประเพณีเท่านั้น และฝ่ายนิติบัญญัติกีดกันประชาชนไม่ให้เข้ามารับรู้ทำให้กระบวนการอนุมัติงบประมาณไม่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคมได้</p> <p>1.26 การผันงบประมาณแผ่นดินเข้าสู่พื้นที่เลือกตั้งของตนเองหรือพรรคพวกผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณ</p> <p>1.27 การมุ่งเน้นผันงบประมาณลงพื้นที่ทำให้กรรมการงบประมาณมีแนวโน้มจะพิจารณาเป็นรายการ (Line Item) ไม่คำนึงถึงผลผลิตผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการเท่าที่ควร</p>		/	/		

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

① กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม	② ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	③ เอกสารและงานวิจัย				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เฟื่องจิต
	<p>1.28 พรรคการเมืองที่มีตัวแทนเข้ามาเป็น กรรมาธิการงบประมาณมากมีแนวโน้มที่จะดึง งบประมาณเข้าพื้นที่ของส.ส.พรรคตัวเองได้ มากเนื่องจากมีคะแนนเสียงในขั้นตอนการ พิจารณามากกว่า</p> <p>1.29 แม้ว่าคณะกรรมการพิจารณา งบประมาณจะไม่สามารถปรับเพิ่มงบประมาณ ได้โดยตรงแต่อาจทำได้โดยอ้อมโดยให้ส่วน ราชการเสนอคำขอปรับเพิ่มแล้วกรรมาธิการ จะเป็นผู้เลือกโครงการ</p> <p>1.30 ปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับบทบาทและ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติใน กระบวนการจัดการงบประมาณตามเงื่อนไข ปัจจุบัน ทำให้ปฏิบัติหน้าที่ในขั้นการอนุมัติ งบประมาณได้อย่างจำกัด</p>			/	/	/

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เพ็ญจิต
	1.31 ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์การพิจารณา ปรับลดและหรือแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ ทำให้ ไม่ได้นำข้อมูลการโอนเปลี่ยนแปลง งบประมาณและข้อมูลผลการดำเนินงาน/ผล การใช้จ่ายงบประมาณของปีที่ผ่านมาสำหรับ ใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ เกิดความคุ้มค่าอย่างจริงจัง รวมทั้งการ พิจารณาที่เน้นในเชิงอำนาจมากกว่าการ พิจารณากลับกรองด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง					
3.การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) : 3.1 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย งบประมาณ <u>ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น</u> - จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย งบประมาณตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายฯ ที่ได้รับ อนุมัติตามพระราชบัญญัติงบประมาณฯ	1.32 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีก เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 169) ทำให้สอดคล้องกับหลัก วินัยทางการคลัง  1.33 กรณีจำเป็นและเร่งด่วน ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) อนุมัติให้ส่วนราชการจ่ายเงิน/ ก่อนนี้ก่อนได้รับเงินประจำงวด รวมทั้งอนุมัติ	/				



ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เพ็ญจิต
<p><u>สำนักงบประมาณ:</u> - พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนฯ ก่อนวันเริ่มต้น ปีงบประมาณไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน</p> <p><b>3.2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย</b></p> <p><u>สำนักงบประมาณ:</u> - อนุมัติจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการฯ ตาม แผนที่ได้รับอนุมัติแล้วเพื่อให้ส่วนราชการฯ ใช้จ่ายใน การจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมาย</p> <p><u>ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น</u> - กรณีสำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณไว้ที่สำนัก เบิกส่วนกลางหรือกรมบัญชีกลาง ส่วนราชการฯ ต้อง เร่งรัดจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไปยังหน่วยงาน ในสังกัดในส่วนภูมิภาคโดยเร็ว เพื่อให้สามารถ ปฏิบัติงานและใช้จ่ายงบประมาณตามเป้าหมายของ แผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิด ประสิทธิผล</p>	<p>ให้ก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน พรบ. วิธีการงบประมาณ 2502 (มาตรา 23) เป็น การให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างอิสระและไม่มี การจำกัดวงเงิน</p> <p>1.34 การกำหนดคุณลักษณะและราคากลาง ของพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง 1) การถือคสเปค พัสดุ และ 2) กำหนดคุณสมบัติของผู้ขายหรือผู้ รับจ้างให้สามารถเข้าเสนอราคา</p> <p>1.35 การจัดหาผู้ขาย/ผู้รับจ้าง 1) ใช้วิธีพิเศษ โดยไม่ให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม 2) แบ่งซื้อแบ่งจ้าง 3) ปิดกั้นการเผยแพร่การ ประกวดราคา/สอบราคาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อ ผู้เข้าเสนอราคารายใดรายหนึ่ง 4) ไม่จ้าง/ซื้อผู้ เสนอราคาต่ำที่สุด 5) คัดเลือกผู้เสนอราคาราย เดียวที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องและราคาที่เสนอ สูงกว่าราคาที่ประมาณการไว้</p>			/	/	

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เพ็ญจิต
<p>- จัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้ผู้รับจ้าง/วัสดุ ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง และหรืองานดำเนินการเองตามรายการ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงาน และใช้จ่ายงบประมาณตามเป้าหมายของแผนได้อย่าง มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประสิทธิผล</p> <p><b>3.3 การปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย งบประมาณ</b></p> <p><u>ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น</u></p> <p>-กรณีมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบ แล้ว และการปรับปรุงดังกล่าวจะมีผลทำให้เป้าหมาย ผลผลิตหรือโครงการมีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดส่งแผน ที่ปรับปรุงแล้วให้สำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาและ ให้ความเห็นชอบก่อน และในกรณีที่ต้องมีการโอนและ</p>	<p>1.36 การคัดเลือกผู้ขาย/ผู้รับจ้าง ทั้งนี้ต้อง ระมัดระวังพฤติกรรมสมยอมในการประมูล หรือฮั้วประมูล</p> <p>1.37การทำสัญญาและบริหารสัญญา ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการหรือวัสดุทำ ให้ราชการเสียหาย การขยายระยะเวลาการส่ง มอบพัสดุหรืองานก่อสร้างโดยไม่มีเหตุอันควร เพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้างไม่ให้เสียค่าปรับ</p> <p>1.38การทุจริตในขั้นตอนการตรวจรับพัสดุ หรือการตรวจรับงาน ได้แก่ ผู้ควบคุมงานและ คณะกรรมการตรวจการจ้างร่วมกันรับงานแม้ ผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จ ผู้ขายส่งมอบพัสดุที่มี คุณลักษณะเฉพาะไม่ตรงตามข้อกำหนดใน สัญญา</p>			/	/	

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③					
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวีศักดิ์	เพ็ญจิต	
หรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณด้วย ก็ให้ขอทำ ความตกลงกับสำนักงบประมาณไปพร้อมกัน  <b>3.4 การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย</b> เมื่อ เกิดกรณีสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงและหรือมีความ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรายการและวงเงินงบประมาณ <u>ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น</u> - การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่เป็น อำนาจของหัวหน้าส่วนราชการฯ โดยหัวหน้าส่วน ราชการสามารถโอนหรือเปลี่ยนแปลงได้ตามระเบียบ ว่าด้วยการบริหารงบประมาณฯ และรายงานให้สำนัก งบประมาณทราบ <u>สำนักงบประมาณ</u> - การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่เป็น ของอำนาจของสำนักงบประมาณ โดยส่วนราชการฯ ต้องขอทำความตกลง/ขออนุมัติและต้องแสดงเหตุผล ความจำเป็นหรือความเหมาะสมกับสำนักงบประมาณ	1.39 ปัญหาและผลกระทบจากความไม่สมดุล ระหว่างกรมอบอำนาจในการบริหาร งบประมาณเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการ บริหารงบประมาณให้กับหน่วยงาน (Devolution) กับความรับผิดชอบ (Accountability) (หน่วยงานใช้อำนาจไม่ เหมาะสมหรือขาดธรรมาภิบาล) 1.40 ปัญหาเกี่ยวกับส่วนราชการมีการโอน/ การเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ค่อนข้างมากทำให้ฝ่ายบริหารมีอิสระในการ บริหารงบประมาณมากเกินไปและละเลยความ รับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายอนุมัติ งบประมาณ 1.41 ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณต่ำและ ล่าช้า โดยอัตราการเบิกจ่ายเงินงบประมาณใน ภาพรวมยังต่ำและล่าช้าไม่เป็นไปตาม แผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงิน			/	/	/	/

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เฟื่องจิต
<p>ก่อนดำเนินการ โดยเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณฯ กำหนด</p> <p><b>3.5 การบริหารงบประมาณเหลือจ่าย</b> เมื่อมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามเป้าหมายของแผน และส่วนราชการมีความประสงค์จะนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์หรือรายการใดๆ <u>ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น</u></p> <p>- การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณเหลือจ่ายที่เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการฯ โดยหัวหน้าส่วนราชการสามารถโอนหรือเปลี่ยนแปลงเงินเหลือจ่ายไปใช้ได้ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณฯ และรายงานให้สำนักงบประมาณทราบ</p> <p>-เมื่อได้รับอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการหรือสำนักงบประมาณแล้วแต่กรณี ส่วนราชการฯ สามารถดำเนินงาน จัดซื้อจัดจ้าง และหรือใช้จ่ายเงินงบประมาณเหลือจ่ายดังกล่าวได้</p>	<p>งบประมาณ รวมทั้งมีการขอเงิน งบประมาณไว้เบิกเหลือมปีจำนวนมาก</p> <p>1.42 ปัญหาจากการขาดการเสริมสร้างให้การบริหารงบประมาณมีธรรมาภิบาลอย่างเป็นระบบ แต่ในระยะที่ผ่านมามีการดำเนินการในส่วนดังกล่าวที่เป็นรูปธรรมน้อยเกินไป</p> <p>1.43 ปัญหาเกี่ยวกับระบบติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ พบว่าระบบมีการนำผลการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารงบประมาณน้อยมาก และไม่บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>1.44การให้อำนาจฝ่ายบริหารโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย (พรบ.วิธีการงบประมาณ 2502 มาตรา19) โดยขาดระบบตรวจสอบถ่วงดุลกำกับไว้ เพราะอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรควรเป็นของประชาชนผ่านทางรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้ต้อง</p>				/	/
					/	/

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เฟื่องจิต
<p><u>สำนักงบประมาณ</u></p> <p>- การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณเหลือจ่ายเป็นของอำนาจของสำนักงบประมาณ โดยส่วนราชการฯ ต้องขอทำความตกลง/ขออนุมัติและต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสมกับสำนักงบประมาณก่อนดำเนินการ โดยเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณฯ กำหนด</p> <p><b>3.6 การรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ</b></p> <p><u>ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น</u></p> <p>- รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณตามเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ หรือตามที่ตกลงกับสำนักงบประมาณตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งระบุปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด</p>	<p>รายงานสรุปการโอนฯ ต่อรัฐสภา</p> <p>1.45เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารจัดการตั้งหน่วยงานและกองทุน (Agency funds) ขึ้นและสามารถก่อหนี้ผูกพันและใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ (พรบ.วิธีการงบประมาณ 2502 มาตรา24 และ พรบ.องค์การมหาชน 2542)</p>			/		

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เฟื่องจิต
รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำนัก งบประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง -กำกับดูแลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ของส่วนราชการฯ ในสังกัด ให้เกิดประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประสิทธิผล รวมทั้งพิจารณานำข้อมูลรายงาน ผลฯ ไปใช้ประโยชน์						
<b>4. การควบคุมงบประมาณ (Budget Control) :</b> <b>4.1 การควบคุมงบประมาณของส่วนราชการ</b> <b>รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ</b> <b>ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น</b> -ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนถึงไปตาม กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่กำหนดไว้อย่าง เคร่งครัด รวมทั้งรายงานผลการควบคุมฯ ให้กระทรวง ต้นสังกัด สำนักงบประมาณ สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดิน ตามกรณีที่กำหนด	1.46 ไม่ระบุดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพประสิทธิผล ของการใช้จ่ายงบประมาณทำให้ขาดการ ประเมินผลงบประมาณ 1.47 ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานผลการ ปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณของ หน่วยงาน โดยที่รูปแบบวิธีการให้ส่วนราชการ รายงานของหน่วยงานในรูปแบบการประเมิน ตนเองและนำส่งรายงานดังกล่าวให้สำนัก งบประมาณ พบว่าข้อมูลมีปัญหาด้านคุณภาพ และความถูกต้องของข้อมูล เนื่องจากขาด	/			/	/

ตารางที่ 11 การสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนและกิจกรรม  ①	ประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  ②	เอกสารและงานวิจัย ③				
		ดวงมณี	นพฤทธิ	ปิ่น และคณะ	ทวิศักดิ์	เพ็ญจิต
<p><b>4.2 การควบคุมงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ</b> <b>สำนักงานงบประมาณ</b></p> <p>-ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการฯ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนวัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดและเกณฑ์การวัด เพื่อนำผลการวัดไปใช้ประโยชน์ในการจัดการงบประมาณต่อไป</p> <p>-ร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง เป็นต้น ควบคุมงบประมาณตามกฎหมายบัญญัติ</p>	<p>ระบบ/กลไกการวิเคราะห์และสอบทานรายงาน รวมทั้งขาดการนำข้อมูลสารสนเทศจากรายงานดังกล่าวไปใช้ประโยชน์</p> <p>1.48 ปัญหาการขาดระบบการประเมินผลการใช้งบประมาณที่มีความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ ส่งผลกระทบให้การกระจายการใช้งบประมาณเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างเป็นธรรม</p>				/	/

จากผลการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน โดยผู้วิจัยจำแนกข้อค้นพบของงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลตามขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 4 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) จำนวน 17 ข้อ การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) จำนวน 14 ข้อ การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) จำนวน 14 ข้อ และการควบคุมงบประมาณ (Budget Control) จำนวน 3 ข้อ รวมจำนวนประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลทั้งสิ้น 48 ข้อ และหากนับจำนวนความถี่ในแต่ละประเด็นข้อค้นพบที่นักวิจัยเห็นความเห็นซ้ำกันพบว่า มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 76 ประเด็น โดยประเด็นของข้อค้นพบที่นักวิจัยเห็นร่วมกันมากที่สุดหรือมีความถี่สูงสุด มีจำนวน 4 ท่าน (จากทั้งหมด 5 ท่าน) เป็นประเด็นของการดำเนินการในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ คือ ข้อ 1.31 ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์การพิจารณาปรับลดและหรือการแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ ทำให้ไม่ได้นำข้อมูลการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณและข้อมูลผลการดำเนินงานหรือผลการใช้จ่ายงบประมาณของปีที่ผ่านมาสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เกิดความคุ้มค่าอย่างจริงจัง รวมทั้งการพิจารณาที่เน้นในเชิงอำนาจมากกว่าการพิจารณากลับกรองด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง

ทั้งนี้ หากจำแนกประเด็นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินตามข้อค้นพบของนักวิจัยรายบุคคล พบว่า ดวงมณี เลาวกุล (2554) มีจำนวน 17 ประเด็น และส่วนใหญ่อยู่ในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ นพฤทธิ์ อนันนภิบุตร (2544) มีจำนวน 13 ประเด็น และส่วนใหญ่อยู่ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ ปณณ อนันนภิบุตร สุทธิ สุนทรานุรักษ์ และวิธีร์พานิชวงศ์ (2555) มีจำนวน 16 ประเด็น มีจำนวนที่ใกล้เคียงกันและกระจายอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ จำนวน 4 ประเด็น การอนุมัติงบประมาณ จำนวน 5 ประเด็น และการบริหารงบประมาณ จำนวน 6 ประเด็น ยกเว้นการควบคุมงบประมาณ สำหรับ ทวีศักดิ์ ชพานนท์ (2557) มีจำนวน 15 ประเด็น ใกล้เคียงกับ เพ็ญจิต อนันต์ (2558) ซึ่งมีจำนวน 14 ประเด็น โดยทั้งคู่พบปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลกระจายตัวในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

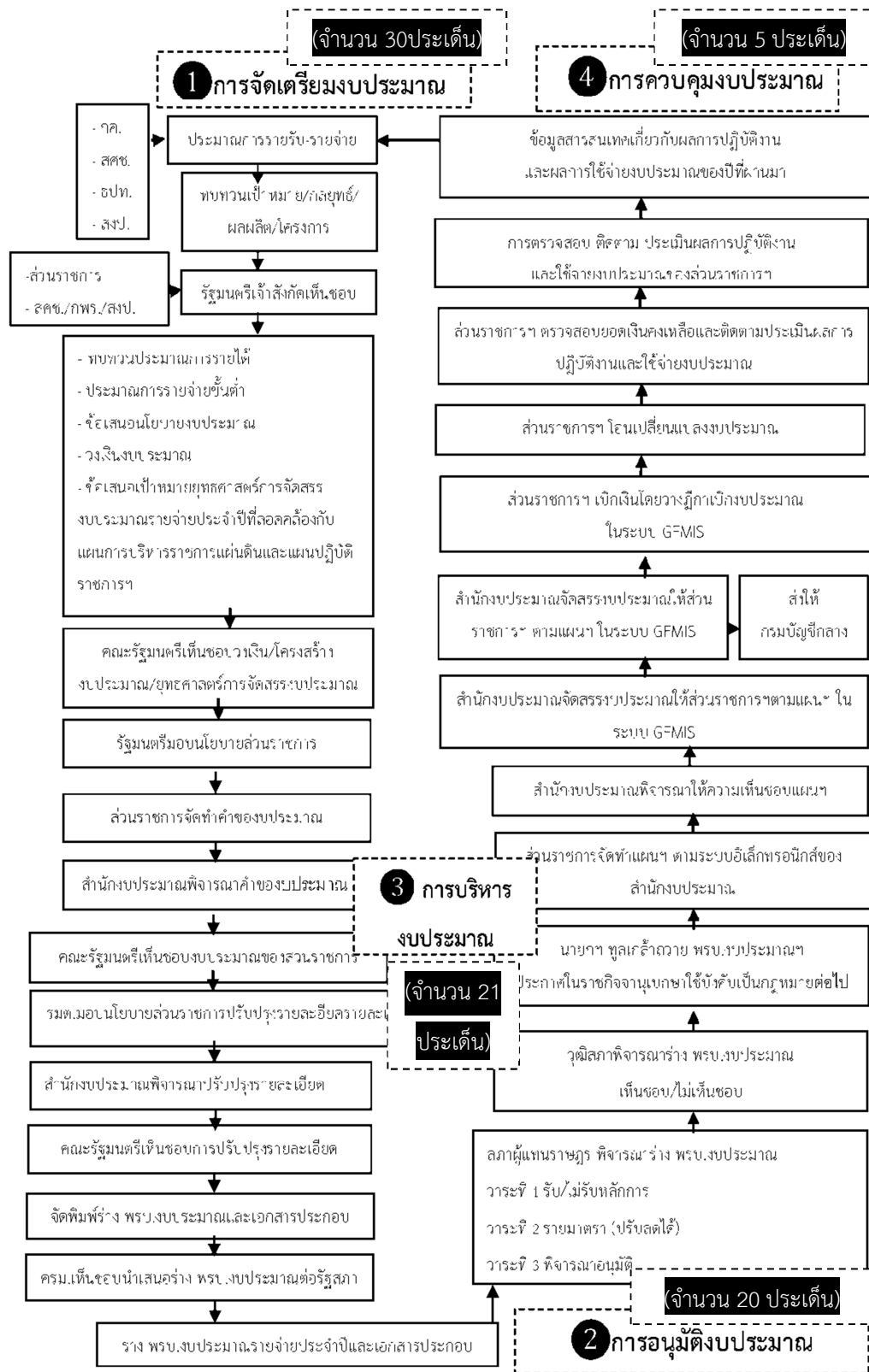
ความแตกต่างของจำนวนประเด็นข้อค้นพบที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของนักวิจัยแต่ละท่าน มีสาเหตุมาจากการมีวัตถุประสงค์และจุดเน้นในงานวิจัยที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่เหมือนกัน คือ นักวิจัยทั้ง 5 ท่านได้ค้นพบข้อด้อยหรือจุดบอด (blind spot) หรือขั้นตอนและกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินมากกว่าข้อดี โดยจากข้อค้นพบทั้งหมดพบว่าสัดส่วนระหว่างข้อดีต่อข้อด้อยของการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เท่ากับ 3 : 73 ประเด็น กล่าวคือ มีข้อดี จำนวน 3 ประเด็น โดยเป็นข้อค้นพบของ ดวงมณี เลาวกุล (2554) จำนวน 2 ประเด็น ประการแรกเป็นการกล่าวถึงข้อดีในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และ พ.ศ.2540 กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี) ต้องมีเอกสารประกอบประมาณการรายรับ วัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของสถานะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ฯลฯ



(มาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550) ทำให้รัฐสภามีข้อมูลสำหรับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยสอดคล้องหลักวินัยทางงบประมาณ และประการที่สอง เป็นข้อค้นพบในชั้นตอนเดียวกัน จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 166) ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยทางการคลัง และ นพทธี อนันอภิบุตร (2544) จำนวน 1 ประเด็น กล่าวคือ การมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้ตนเอง ทำให้ลดแรงจูงใจในการปรับลดงบประมาณที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมให้ลดน้อยลง

จากผลการสังเคราะห์ดังกล่าวได้ป็นชี้ถึงความจำเป็นและความต้องการรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นแนวทางและข้อเสนอแนะให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ สำหรับสนับสนุนการดำเนินการในชั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้มีธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม และป้องกันแก้ไข ข้อด้อยหรือจุดบอด (blind spot) หรือ ชั้นตอนและกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) ตามประเด็นของข้อค้นพบของเอกสารและงานวิจัยดังกล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพรวมของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกับประเด็นข้อค้นพบต่างๆ ทั้ง 76 ประเด็น ผู้วิจัยจึงขอสรุปผลการสังเคราะห์ทั้งหมดลงในวงจรของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินทั้งระบบ เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนแรกถึงขั้นตอนสุดท้าย กล่าวคือ (1) ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ (2) ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (3) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ และ (4) ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ ตามลำดับ เพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งหมดในวงรอบของปีงบประมาณแผ่นดิน ดังแผนภูมิที่ 15



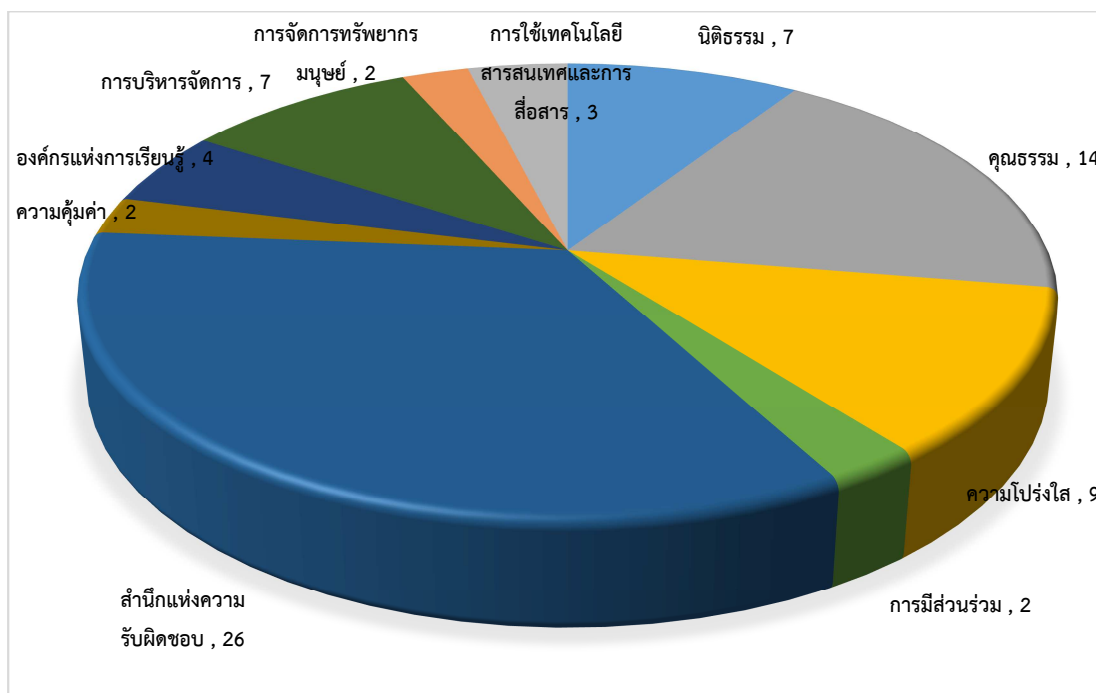


แผนภูมิที่ 15 ภาพรวมของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินและจำนวนประเด็นข้อค้นพบ

ผู้วิจัยได้จัดกลุ่มผลการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะที่กล่าวถึงปัญหา อุปสรรค จุดบอด และจุดเสี่ยงในการดำเนินการที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่าน ซึ่งมีทั้งหมดจำนวน 48 ข้อ (ข้อ 1.1 – 1.48) และจำนวนความถี่ 76 ประเด็น ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือที่เรียกว่า “ทศธรรม” (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549) พบว่าข้อค้นที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในประเด็นหลักสำนักแห่งความรับผิดชอบ มากที่สุด โดยมีประเด็นข้อค้นพบ จำนวน 15 ข้อ และความถี่จำนวน 26 ประเด็น รองลงไป ได้แก่ หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส โดยมีประเด็นข้อค้นพบจำนวน 11 และ 7 ข้อ และความถี่จำนวน 14 และ 9 ประเด็น ตามลำดับ สำหรับหลักธรรมาภิบาลอื่นๆ ปรากฏข้อมูลดังตารางที่ 12 และแผนภูมิที่ 16

ตารางที่ 12 การแจกแจงประเด็นข้อค้นพบและความถี่ของผลการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจำแนกตามกรอบหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือทศธรรม

หลักธรรมาภิบาล	ประเด็นข้อค้นพบ	ความถี่
1.หลักนิติธรรม	1.17/1.20/1.23/1.31/	7
2.หลักคุณธรรม	1.2/1.4/1.16/1.21/1.25/1.27/1.28/ 1.33/1.34/1.36/1.37/	14
3.หลักความโปร่งใส	1.3/1.12/1.15/1.32/1.35/1.43/1.44/	9
4.หลักการมีส่วนร่วม	1.24/	2
5.หลักสำนักแห่งความรับผิดชอบ	1.10/1.11/1.13/1.14/1.18/1.19/1.26/ 1.29/1.39/1.40/1.42/1.45/1.46/1.47/1.48	26
6.หลักความคุ้มค่า	1.30/	2
7. หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้	1.1/1.6/	4
8. หลักการบริหารจัดการ	1.5/1.7/1.8/1.38/	7
9. หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์	1.41/	2
10. หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	1.9/1.22/	3



แผนภูมิที่ 16 การแจกแจงความถี่ของประเด็นข้อค้นพบของผลการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจำแนกตามกรอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือทศธรรม

ทั้งนี้ การจัดกลุ่มผลการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 48 ข้อ ความถี่ 76 ครั้ง ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือที่เรียกว่า “ทศธรรม” ผู้วิจัยได้นำไปใช้ออกแบบและยกกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินต่อไป

1.2 ผลการสังเคราะห์ข้อมูล เอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาล และการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นทั้งเป้าหมาย (an end) ที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้นหรือให้ปรากฏเป็นจริง และธรรมาภิบาลยังเป็นวิธีการต่างๆ ไปสู่เป้าหมาย (the mean) เพื่อการบรรลุเป้าหมายของธรรมาภิบาลด้วย โดยที่ประเทศไทยได้ยอมรับและนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติเป็นหลักการและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นธรรมาภิบาลของรัฐ และมีสาระสำคัญที่มุ่งสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลสำหรับประเทศและสังคมไทยโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีสิทธิและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การมุ่งพัฒนาระบบราชการไทยให้มีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นความมีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนได้ แม้ต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาทดแทน

เจตนารมณ์ในการมุ่งสร้างธรรมาภิบาลดังกล่าวก็ได้รับการสืบสานและทำความเข้าใจโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติที่ระบุเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรากฏตามหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 74 วรรคหนึ่ง “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และ (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

นอกจากหลักธรรมาภิบาลจะปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ยังได้มีการนำมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 โดยมีสาระสำคัญของบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์มุ่งให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน ซึ่งเป็นหลักการของธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของภาครัฐ นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผย ข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการธรรมาภิบาลข้างต้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการเพื่อสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติให้บรรลุตามหลักการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ต่อมาได้มีการนำเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ไปตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น เพื่อขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยพระราชกฤษฎีกาฯ มาตรา 6 บัญญัติให้ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 7 ประการ ได้แก่ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ 3) ประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) การปรับปรุงภารกิจของ

ส่วนราชการให้ทันสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การยอมรับและนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในภาครัฐของไทยอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและจริงจังนอกจากจะปรากฏด้วยการตรากฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้มีหน่วยงานของรัฐจำนวนมากร่วมขับเคลื่อนการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยในจำนวนนั้นก็คือ สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำตัวชี้วัดธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีที่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และเผยแพร่เพื่อให้เกิดการรับรู้และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ปรากฏตามงานวิจัยเรื่อง การศึกษาพัฒนาตัวชี้วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) และการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ (สถาบันพระปกเกล้า, 2548) ตามลำดับ โดยงานวิจัยฉบับลำดับที่สองได้มีการพิจารณานำหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่หรือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการให้บริการกับประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจ และมีความสุข การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การบริหารจัดการ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น เข้ามาเป็นตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วย (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549: 9 - 8)

ด้านธรรมาภิบาลในการจัดการงบประมาณแผ่นดินของประเทศ สำนักงานงบประมาณ ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักก็ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากแบบเดิมมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา และได้มีการนำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จนครบถ้วนทั้งหมดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา โดยระบบงบประมาณดังกล่าวมีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เช่น การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยมีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ เป็นต้น (สำนักงานงบประมาณ, 2546: 9; วลัยรัตน์ ศรีอรุณ, 2552: 7) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการงบประมาณแผ่นดินภายใต้หลักการของระบบงบประมาณดังกล่าวข้างต้นรูปแบบและแนวทางที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม รวมทั้งไม่มีความครอบคลุมขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น การมีรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยหลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล จึงมีความจำเป็นและสำคัญต่อการขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ

ประกอบกับในระยะปัจจุบัน สำนักงานงบประมาณได้ดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณแผ่นดินตามแผนการปฏิรูปภารกิจสำคัญของสำนักงานงบประมาณที่จะดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2559 - 2560 ภายใต้แผนที่นำทาง (Roadmap) ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาล โดยสำนักงานงบประมาณได้กำหนดกรอบแนวคิดการปฏิรูประบบงบประมาณ กล่าวคือ “ระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาล ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน มีการติดตามประเมินผลที่สามารถตรวจสอบได้ สนับสนุนการมีส่วนร่วมและสร้างความยั่งยืน” (เดชาภิวัดน์ ณ สงขลา, 2558: 2) และ

กำหนดแนวทางการปฏิบัติสำหรับดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบแนวคิดดังกล่าว โดยมีความครอบคลุมกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในทุกขั้นตอน รวมทั้งการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น ดังนั้น ในการออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ ผู้วิจัยจึงสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า หลักธรรมาภิบาลของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และกรอบการปฏิรูประบบงบประมาณแผ่นดินของสำนักงานงบประมาณของสำนักงานงบประมาณเข้าไว้ด้วยกัน โดยมุ่งให้ครอบคลุมเป้าหมายและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลผ่านกระบวนการงบประมาณแผ่นดินดังต่อไปนี้

1.2.1 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่นำมาสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดการออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยมี 6 หลัก และ 28 องค์ประกอบ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549: 42-94) ดังตารางที่ 13

ตารางที่ 13 หลักและองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักธรรมาภิบาล	องค์ประกอบ
1.หลักนิติธรรม ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ	1.1 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 1.2 ความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหา 1.3 ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ 1.4 หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย 1.5 การแบ่งแยกอำนาจ 1.6 ความอิสระของผู้พิพากษา 1.7 หลักความผูกพันด้วยกฎหมาย
2.หลักคุณธรรม ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ	2.1 ปลอดจากการทุจริต 2.2 ปลอดจากการทำผิดวินัย 2.3 ปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม จรรยาวิชาชีพ 2.4 ความเป็นกลางของผู้บริหาร
3.หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ	3.1 ด้านโครงสร้าง 3.2 ด้านการให้โทษ 3.3 ด้านการให้คุณ 3.4 ด้านการเปิดเผยมีส่วนร่วม
4.หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ	4.1 การรับฟังความคิดเห็น 4.2 การให้ข้อมูล 4.3 การร่วมตัดสินใจ 4.4 การพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม

ตารางที่ 13 หลักและองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล	องค์ประกอบ
5.หลักสำนึกแห่งความรับผิดชอบ ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ	5.1 การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ 5.2 การมีเป้าหมายที่ชัดเจน 5.3 การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน 5.4 การมีระบบติดตามประเมินผล 5.5 การจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน 5.6 การมีแผนสำรอง
6.หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ	6.1 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด 6.2 การประหยัด 6.3 มีศักยภาพในการแข่งขัน

1.2.2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่นำมาสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดการออกแบบและยกกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยมี 4 หลักการ และ 39 องค์ประกอบ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549: 95-137) ปรากฏตามตารางที่ 14

ตารางที่ 14 หลักการและองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่	องค์ประกอบ
1. หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ	1.1 การปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม 1.2 การพัฒนาการเรียนรู้ 1.3 การใช้ผลของการเรียนรู้ 1.4 การเสริมสร้างความสามารถ 1.5 การจัดการความรู้ 1.6 การมีเครื่องมือและเทคโนโลยี 1.7 มีการสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้
2. หลักการบริหารจัดการ ประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ	2.1 มีการวางแผนผังการทำงานและทบทวนภารกิจ 2.2 สำนวจความสนใจ/ศึกษาความต้องการของประชาชน 2.3 มีกลยุทธ์ในการบริหาร 2.4 การบริหารแบบมีส่วนร่วม 2.5 ศึกษาวิจัยสถาบัน 2.6 คาดคะเนความเสี่ยง และบริหารความขัดแย้ง 2.7 การกระจายอำนาจบริหาร 2.8 บริการประชาชน-ไม่ใช่กำกับ



ตารางที่ 14 หลักการและองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (ต่อ)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่	องค์ประกอบ
3. หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย 10 องค์ประกอบ	3.1 การจัดการอย่างบูรณาการ 3.2 การติดต่อสื่อสารในองค์กร 3.3 บริหารปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า 3.4 สร้างสรรค์และสร้างเสริม 3.5 มีการเชื่อมโยงในการทำงาน 3.6 มีการพัฒนาสามารถ 3.7 มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 3.8 มีระบบคัดเลือกและเลิกจ้างที่เป็นธรรม 3.9 สร้างความไว้วางใจในองค์กร 3.10 มีความผูกพันองค์กร
4. หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ	4.1 การที่องค์กรมีการจัดการชุดข้อมูล 4.2 องค์กรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปใช้จริง 4.3 องค์กรมีการพัฒนาระบบเครือข่ายสารสนเทศ 4.4 มีการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างภายในและระหว่างองค์กรอื่นๆด้วยกัน

1.2.3 หลักธรรมาภิบาลในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) ที่นำมาสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดการออกแบบและยกยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยมีหลักการ 4 ประการ ได้แก่ การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ (สำนักงบประมาณ, 2546: 9; วลัยรัตน์ ศรีอรุณ, 2552: 7) โดยผู้วิจัยนำหลักธรรมาภิบาลในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มาวิเคราะห์โดยจำแนกออกเป็น 4 ประการ และคำอธิบาย ปรากฏตามตารางที่ 15

ตารางที่ 15 หลักธรรมาภิบาลในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

หลักธรรมาภิบาล ในระบบงบประมาณ SPBB	คำอธิบาย
การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบ	<p>มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับได้ชัดเจน ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-ระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศ</li> <li>-ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง</li> <li>-ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน (ภายในหน่วยงาน มีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานที่ได้รับมอบหมาย)</li> </ul>
มีประสิทธิภาพและทันสมัย	<p>หน่วยงานมีการปฏิบัติงานตามหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายของแผนและตัวชี้วัดที่กำหนด โดยใช้ระยะเวลาที่เหมาะสม อย่างมีคุณภาพและประหยัด รวมทั้งรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม</p>
โปร่งใส และตรวจสอบ	<p>หน่วยงานมีปฏิบัติงานตามกรอบกฎหมายและระเบียบ ยึดมั่นในความถูกต้อง ไม่ทุจริตและประพฤติมิชอบ และมีความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ</p>
มีการติดตามประเมินผล	<p>หน่วยงานมีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย ไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน และมีรูปแบบของการรายงานผลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายงานผลการปฏิบัติงาน และรายงานด้านการเงินซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้</p>

1.2.4 กรอบแนวคิดการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณ (ปี 2559 – 2560) ที่นำมาสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดการออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยกรอบแนวคิด คือ “ระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาลครอบคลุมทุกแหล่งเงิน มีการติดตามประเมินผลที่สามารถตรวจสอบได้ สนับสนุนการมีส่วนร่วมและ

สร้างที่ยั่งยืน” (เดชาภิวัดน์ ณ สงขลา, 2558: 2) โดยมีการกำหนดแนวทางจำแนกตามขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ ปรากฏตามตารางที่ 16

ตารางที่ 16 กรอบแนวคิดการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานงบประมาณ (ปี 2559 – 2560)

ขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	แนวทางการดำเนินการ
1. การวางแผนงบประมาณหรือขั้นการเตรียมงบประมาณ (1)	1.1 กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของนโยบายระดับประเทศที่ชัดเจน 1.2 กำหนดให้นำการจัดทำงบประมาณรายจ่ายระยะกลาง (MTEF) และระยะยาว (LTEF)
2. การจัดทำงบประมาณหรือขั้นการเตรียมงบประมาณ (2)	2.1 ให้ความสำคัญอย่างจริงจังในการพิจารณาความครอบคลุมของงบประมาณ (Budget Coverage) ให้รวมถึงแหล่งเงินอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ลดความเสี่ยงทางการคลัง 2.2 จัดทำต้นทุนค่าใช้จ่าย (Operating Unit Cost) สำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่สำคัญ 2.3 ปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำงบประมาณ
3. การอนุมัติงบประมาณ	3.1 ลดการแทรกแซงทางการเมือง เช่น การปรับลดงบประมาณในขั้นกรรมาธิการให้นำวงเงินที่ได้ไปรวมไว้ในงบกลางสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นหรือชำระต้น/ดอกเบี้ยยเงินกู้ หรือนำไปชดใช้เงินคงคลัง แทนการแปรรูปหนี้ เป็นต้น (ลดแรงจูงใจ) 3.2 สร้างความเข้าใจต่อรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) แทนการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อย
4. การบริหารงบประมาณ	4.1 กำหนดมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ
5. การติดตามและประเมินผล	5.1 กำหนดให้มีการประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป 5.2 สนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (ไม่ใช่เฉพาะความก้าวหน้าของการดำเนินงานและการเบิกจ่ายงบประมาณ)

นอกจากแนวทางการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณดังกล่าวข้างต้นแล้ว นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (2559: 1) ได้เห็นชอบแผนการปฏิรูปภารกิจที่สำคัญในความรับผิดชอบที่จะดำเนินการในช่วง ปี พ.ศ. 2559 – 2560 เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2559 เพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ทราบ โดยมีแผนงาน/โครงการ โดยสรุป ดังต่อไปนี้

1.2.4.1 แผนงานการปฏิรูประบบงบประมาณ ได้แก่ 1) การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ 2) การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ 3) การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม (การจัดทำงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด (พื้นที่) ในลักษณะล่างขึ้นบน (Bottom Up) และสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลในลักษณะบนลงล่าง (Top Down) 4) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง และระยะยาว (MTEF / LTEF)

1.2.4.2 แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ 1) การปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน 2) กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ 3) การจัดทำข้อเสนอ กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายเบื้องต้น เป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายเบื้องต้น (Pre-ceiling) 4) การพิจารณาจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สุดคล้องกับยุทธศาสตร์และภารกิจตามข้อกำหนดของส่วนราชการฯ รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และแนวทางการพัฒนาตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลในแต่ละเรื่องอีกครั้งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด

1.2.4.3 แผนงานปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยมีประเด็นแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ได้แก่ 1) กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ 2) กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณต้องรายงานสถานการณ์เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินรายได้ เงินสะสมคงเหลือ รวมทั้งมีแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ และ 3) เพิ่มบทบาทของสำนักงบประมาณในการประเมินผลและรายงาน

1.2.4.4 แผนงานการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยการจัดตั้งสำนักจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ รวมทั้งรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ และสำนักจัดทำยุทธศาสตร์การงบประมาณ เพื่อรองรับการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว (MTEF and LTEF) เป็นต้น

นอกจากนี้ สำนักงบประมาณยังมีการกำหนดภารกิจรองที่จะดำเนินการรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ ดังต่อไปนี้

1.2.4.5 โครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณทั้งพัฒนาระบบสารสนเทศใหม่เพื่อรองรับการจัดการงบประมาณที่ดำเนินการตามการปฏิรูประบบงบประมาณ และพัฒนาปรับปรุงระบบสารสนเทศเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

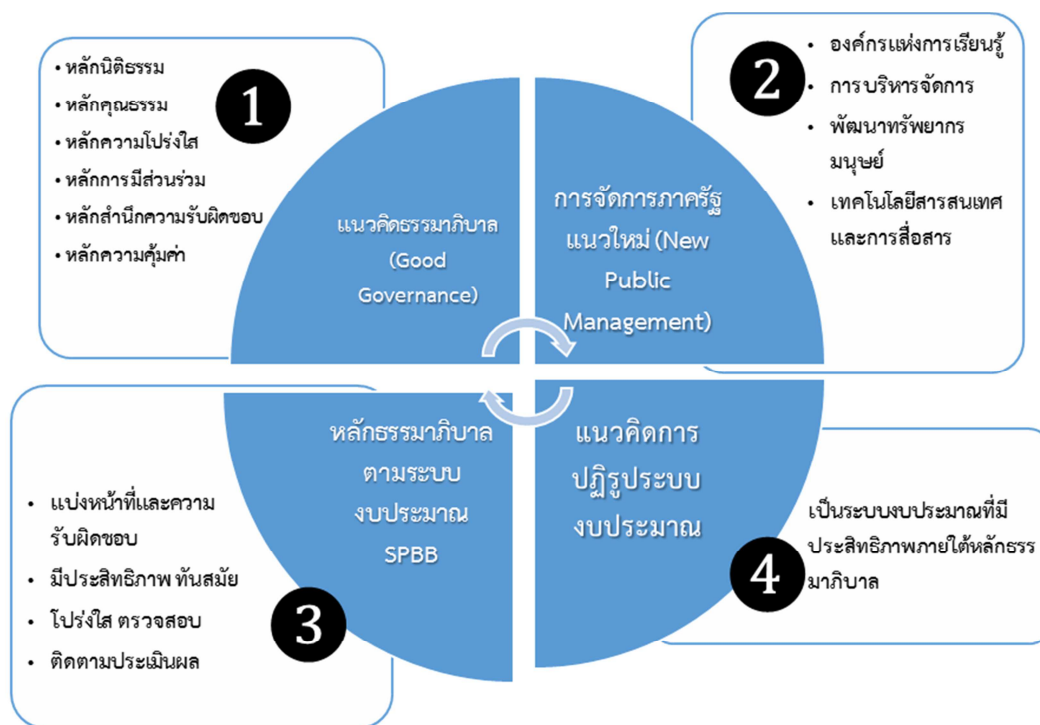
1.2.4.6 โครงการพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ โดยมุ่งพัฒนาบุคลากรเพื่อจัดทำแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ การพัฒนานักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) เพื่อพัฒนา

ศักยภาพด้านการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จังหวัด กลุ่มจังหวัด เพื่อให้ตระหนักในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความคุ้มค่า

## 2. ผลการออกแบบและยกกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

การออกแบบร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นการวิจัยและพัฒนา โดยผู้วิจัยออกแบบรูปแบบจากการวิเคราะห์สภาพที่เป็นเงื่อนไข (Conditions) ทั้งที่เป็นข้อดี จุดแข็ง และที่เป็นข้อด้อย ปัญหาอุปสรรค จุดบอด จุดเสี่ยง เป็นต้น ของสภาพการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบัน และเงื่อนไขต่างๆ ดังกล่าวมีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการมีธรรมาภิบาลในฐานะเป้าหมายของการดำเนินงานต่างๆ ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน สัมพันธ์กับปัจจัยจูงใจ (Motivations) ได้แก่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หลักธรรมาภิบาลของระบบงบประมาณ ข้อเสนอการปฏิรูป ความสนใจและความคาดหวังของสาธารณะ ซึ่งเป็นสิ่งท้าทายหรือข้อเรียกร้องความต้องการให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันและอนาคต

จากการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่เป็นเงื่อนไข (Conditions) ทั้งข้อดีและข้อด้อยของการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล จำนวน 48 ข้อ จำแนกตามหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือที่เรียกว่า “ทศธรรม” และปัจจัยจูงใจ (Motivations) ที่สนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในปัจจุบัน ได้แก่ ประการแรก ธรรมาภิบาลและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ประการที่สอง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประการที่สาม หลักธรรมาภิบาลในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) และประการสุดท้าย กรอบแนวคิดการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานงบประมาณ (ปี พ.ศ. 2559 – 2560) ผู้วิจัยได้สังเคราะห์เป็นกรอบการออกแบบและยกกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินดังแผนภูมิที่ 17



ข้อดีและข้อด้อยของการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 48 ข้อ

แผนภูมิที่ 17 กรอบการออกแบบและยกกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

2.1 หลักการและวัตถุประสงค์ของกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

จากการรับรู้สภาพที่เป็นเงื่อนไข (Conditions) ของความจำเป็นหรือความต้องการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบัน และปัจจัยจูงใจ (Motivations) ที่สนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในปัจจุบัน โดยสังเคราะห์มาเป็นกรอบการออกแบบและยกกร่างรูปแบบดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยใช้หลักวิเคราะห์การรับรู้ – อย่างไร หรือ Know-How เพื่อแปลงการรับรู้ต่างๆ ดังกล่าวไปสู่การกำหนดแนวคิดและแนวปฏิบัติ (Ideas and Actions) เพื่อยกกร่างหลักการวัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง และแนวทางปฏิบัติเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ผู้วิจัยได้ยกกร่างหลักการและวัตถุประสงค์สำหรับเป็นกรอบ ทิศทางและเป้าหมายของกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ภายใต้กรอบการออกแบบและยกกร่างรูปแบบดังกล่าวข้างต้น จากการสังเคราะห์ข้อมูลความเป็นมา หลักการและ

เหตุผล และเป้าหมายของสำนักงานงบประมาณในการดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานงบประมาณ (ปี พ.ศ. 2559 – 2560) มากำหนดเป็นหลักการและวัตถุประสงค์ของร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลในระบบและกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ดังตารางที่ 17

ตารางที่ 17 หลักการและวัตถุประสงค์ของร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลในระบบและกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ประเด็น	เนื้อหาสำคัญ
หลักการ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.สำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมีเป้าหมายร่วมกันสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</li> <li>2.สำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมุ่งมั่นร่วมกันดำเนินการตามประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</li> </ol>
วัตถุประสงค์	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.เพื่อนำประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมาย</li> <li>2.เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐ เอกชนและภาคประชาสังคมรับรู้และให้ความร่วมมือสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</li> </ol>

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำหลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบฯ ที่กำหนดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ไปให้ผู้เชี่ยวชาญให้ความคิดเห็นโดยเทคนิคเดลฟาย โดยเฉพาะเกี่ยวกับความสอดคล้องและเหมาะสมกับส่วนประกอบอื่นๆ ของรูปแบบในลำดับต่อไป

2.2 ประเด็นนำทางและแนวทางปฏิบัติของร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ภายใต้หลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบฯ ที่กำหนดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำผลการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนของประเด็นข้อค้นพบที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะข้อด้อยหรือจุดบอด (blind spot) หรือ ขั้นตอนและกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน มาออกแบบองค์ประกอบในรายละเอียดของร่างรูปแบบฯ เพื่อหาประเด็นนำทาง และแนวทางปฏิบัติ โดยพิจารณาตามหลักตรรกะเชิงเหตุผลเพื่อหาความเชื่อมโยง (Cascading) ระหว่างผลที่เกิดขึ้น (ข้อดีและข้อด้อย) ไปสู่เหตุ หรือที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2552: 19-23) เรียกว่า การใช้ทฤษฎีการคิดแบบย้อนกลับ (Work Backwards) โดยต้องเริ่มคิดจากข้อมูลสุดท้ายแล้วดำเนินการตามลำดับที่ละขั้นตอนเพื่อหาข้อมูลเริ่มต้น ด้วยการใช้วิธีการตั้งคำถาม ทำไม (Why?) จึงเกิดผลดังกล่าวขึ้น เพื่อหาสาเหตุ และตั้งคำถามว่า ทำอย่างไร (How?) เพื่อป้องกันและ

แก้ไขผลดังกล่าว (วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์, 2548: 31) โดยสิ่งที่ได้จากคำถามว่าทำอะไรดังกล่าว จะนำไปสู่การกำหนด “ประเด็นนำทาง” ซึ่งเป็นเข็มมุ่งเพื่อนำไปสู่สภาพที่ควรเป็น (To be) ที่มีความสัมพันธ์ในเชิงตรงกันข้ามกับข้อด้อยหรือปัญหา ซึ่งเป็นสภาพปัจจุบัน (As It) ที่ต้องการปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้ เมื่อได้ประเด็นนำทางแล้ว ผู้วิจัยก็จะไปกำหนดแนวทางหรือวิถี (Mean) เพื่อดำเนินการไปสู่สภาพที่ควรเป็นต่อไป

การวิเคราะห์เชิงเหตุและผลดังกล่าว ผู้วิจัยนำข้อประเด็นที่ได้จากการสังเคราะห์จำนวน 76 ประเด็น (๒) ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นข้อด้อยหรือปัญหาของการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของไทย มาจำแนกตามหลักธรรมาภิบาล 10 ประการหรือทศธรรม (๑) ตามสภาพและลักษณะของปัญหา และนำไปวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาและสภาพหมุดปัญหาหรือเป้าหมาย (มีธรรมาภิบาล) โดยการใช้ยุทธวิธีการคิดแบบย้อนกลับตามหลักเหตุผล หลังจากนั้นยกร่างประเด็นนำทางไปสู่เป้าหมาย (๓) และแนวทางต่างๆ (๔) ตามประเด็นนำทางเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมาย(มีธรรมาภิบาล) ทั้งนี้ การยกร่างประเด็นนำทางไปสู่เป้าหมาย และแนวทางต่างๆ ตามประเด็นนำทางเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายผู้วิจัยใช้ผลการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หลักธรรมาภิบาล และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยจากผลการวิเคราะห์ดังกล่าวมาผู้วิจัยได้ประเด็นนำทาง จำนวน 23 ประการ และแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล จำนวน 79 ประการ เพื่อนำไปสู่ประเด็นนำทาง คือ การมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 18





ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
<p><b>1.หลักนิติธรรม</b> (2.หลักคุณธรรม/ 4.หลักการมีส่วนร่วม/ (สนับสนุน))</p>	<p>1.17/1.20/1.23/1.31/</p>	<p>1.การมีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ที่ชัดเจน</p> <p>2.การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p>	<p>1.1 มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี และเผยแพร่เป็นการทั่วไป</p> <p>1.2 มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการขอรับจัดสรร การจัดสรร และการบริหารงบประมาณกลางที่ชัดเจนและกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติ</p> <p>1.3 กรณีหน่วยงานมีรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางในความรับผิดชอบ หน่วยงานจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายงบกลางต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลาง</p> <p>2.1 มีการปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ</p> <p>2.2 มีการปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณต้องรายงานสถานการณ์เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินรายได้ เงินสะสมคงเหลือ รวมทั้งมีแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ</p> <p>2.3 มีการปรับปรุงกฎหมายเพิ่มบทบาทของสำนักงบประมาณในการประเมินผลและรายงาน</p>

ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
<p><b>2.หลักคุณธรรม</b> (4.หลักการมีส่วนร่วม (สนับสนุน))</p>	<p>1.2/1.4/1.16/1.21/1.25/1.27/1.28/1.33/1.34/1.36/1.37/</p>	<p>3. การมีกลไกในการจัดทำงบประมาณตามหลักคุณธรรมความถูกต้อง ความเป็นธรรม เปิดให้มีส่วนร่วม และป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง</p>	<p>3.1 มีคณะกรรมการหรือคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>3.2 หน่วยงานมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเผยแพร่ทั่วไปเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่พื้นที่บริการ โดยเฉพาะสิ่งก่อสร้าง เช่น ถนน อาคาร สะพาน การพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวคำนึงถึงการกระจายงบลงทุนลงพื้นที่อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม</p> <p>3.3 หน่วยงานมีแผนการจัดสรรงบลงทุนตามความจำเป็น ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและหรือพื้นที่เป้าหมาย และใช้แผนดังกล่าวเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณ</p> <p>3.4 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำโครงการระดับพื้นที่โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>3.5 หน่วยงานมีช่องทางรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายและประชาชนทั่วไป</p> <p>3.6 ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานในแต่ละประเภทงบรายจ่ายมีความสอดคล้องตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนด เช่น รายการงบลงทุนต้องมีความพร้อมในการดำเนินงาน โดยมี TOR แบบรูปรายการ สถานที่ดำเนินการ งบประมาณ ราคาากลาง เป็นต้น</p>

ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
			<p>3.7 มีกลไกและวิธีการลดแรงจูงใจในการแทรกแซงทางการเมืองในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา เช่น การกำหนดให้วงเงินงบประมาณที่ปรับลดในชั้นกรรมาธิการให้นำวงเงินที่ได้ไปรวมไว้ในงบกลางสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นหรือชำระต้น/ดอกเบี้ยเงินกู้หรือนำไปชดใช้เงินคงคลัง แทนการแปรญัตติคืนมาเป็นโครงการต่างๆ เป็นต้น</p>
<p><b>3.หลักความโปร่งใส</b> (2.หลักคุณธรรม/ 4.หลักการมีส่วนร่วม/ 10. หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สนับสนุน))</p>	<p>1.3/1.12/1.15/1.32/1.35/1.43/ 1.44/</p>	<p>4. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภามีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>5.การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา มีข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศ</p>	<p>4.1 มีการเปิดให้ประชาชนหรือสื่อสารมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การพิจารณางบประมาณของรัฐสภา</p> <p>4.2 มีการถ่ายทอดเสียงการประชุมและหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการประชุมให้ประชาชนได้รับทราบ</p> <p>4.3 ผู้บริหารและหน่วยงานไม่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและหรือเครือข่ายเพื่อเรียกร้องหรือแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนแผนงานและงบประมาณของหน่วยงาน จากสมาชิกรัฐสภา</p> <p>5.1มีระบบหรือฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา</p> <p>5.2 มีการเปิดให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศด้านการงบประมาณ</p>

ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
<b>4.หลักการมีส่วนร่วม</b> (หลักนิติธรรม (สนับสนุน))	1.24/	6. การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม	6.1 มีจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่ โดยบูรณาการการจัดทำตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในลักษณะล่างขึ้นบน Bottom Up และสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลในลักษณะบนลงล่าง Top Down 6.2 มีรูปแบบและวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม 6.3 มีปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม
<b>5.หลักการสำนึกแห่งความรับผิดชอบ</b> (2.หลักคุณธรรม/ 6.หลักความคุ้มค่า (สนับสนุน))	1.10/1.11/1.13/1.14/ 1.18/1.19/ 1.26/1.29/1.39/1.40/ 1.42/ 1.45/1.46/1.47/1.48	7.การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า โปร่งใส และเกิดประสิทธิผลภายใต้สำนึกรับผิดชอบต่องบประมาณในฐานะเงินแผ่นดินและภาษีของประชาชน	7.1 บุคลากรที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบด้านการเงิน งบประมาณ และพัสดุ 7.2 หน่วยงานมีกลไกการป้องกันหรือควบคุมความเสี่ยงจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ผิดกฎหมายและระเบียบ 7.3 หน่วยงานมีระบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง และเบิกจ่ายงบประมาณที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ 7.4 ผู้บริหารมีการกำกับดูแลและติดตามผลให้การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และประสิทธิผล 7.5 หน่วยงานมีการรณรงค์สร้างค่านิยมเกี่ยวกับจริยธรรมและคุณธรรม เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต การเสียสละ เป็นต้น

ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
		<p>8. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งระดับหน่วยงาน และของประเทศ</p> <p>9. การจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุที่ความโปร่งใสและตรวจสอบได้</p>	<p>8.1 หน่วยงานมีมาตรการและกลไกสำหรับเร่งรัดการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่กำหนด</p> <p>8.2 มีการติดตามผลการดำเนินการตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอตามแผนหรือรอบระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>8.3 หน่วยงานมีผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนด</p> <p>8.4 มีการปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน เพื่อรองรับนโยบาย เป้าหมาย และยุทธศาสตร์</p> <p>8.5 มีการกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการที่มุ่งประสิทธิผล</p> <p>8.6 มีการจัดทำข้อเสนอกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายเบื้องต้น เพื่อเป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายเบื้องต้น (Pre-ceiling)</p> <p>9.1 หน่วยงานมีระบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใส และเปิดให้มีการตรวจสอบได้</p> <p>9.2 หน่วยงานมีการหมุนเวียนบุคลากรภายในหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ</p> <p>9.3 หน่วยงานมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับแผนและรายการงบประมาณที่จะจัดซื้อจัดจ้างเป็นการทั่วไปและล่วงหน้า</p>

ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
		<p>10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่</p> <p>11. การพัฒนาระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้สะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินงานและสามารถให้สารสนเทศเพื่อการบริหารงาน</p>	<p>10.1 หน่วยงานสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของงานหรือโครงการในระดับพื้นที่</p> <p>10.2 หน่วยงานสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่</p> <p>11.1 หน่วยงานมีระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (มีแผน บุคลากร และเทคโนโลยี) ที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงาน</p> <p>11.2 ระบบติดตามฯ มีการรายงานข้อมูลสารสนเทศและปัญหาอุปสรรคให้แก่ผู้บริหารอย่างสม่ำเสมอหรือตามรอบระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>11.3 มีการทบทวนและพัฒนาระบบติดตามฯ ให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของผู้บริหารอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง</p>
		<p>12. การมีระบบประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป</p>	<p>12.1 หน่วยงานมีระบบประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน</p> <p>12.2 ระบบประเมินผลฯ สามารถให้ผลการประเมินที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป</p>

ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
		<p>13.การพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับการวางแผนและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>14. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและภาคประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ</p>	<p>12.3 มีการทบทวนและพัฒนาระบบประเมินผลฯ ให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของหน่วยงานอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง</p> <p>13.1 กำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของนโยบายระดับประเทศที่ชัดเจน</p> <p>13.2 กำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของกระทรวง/หน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับเป้าหมาย/ตัวชี้วัดระดับประเทศ</p> <p>13.3 มีการพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>13.4 มีการนำตัวชี้วัดไปใช้ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>14.1 หน่วยงานมีการเผยแพร่ข้อมูลแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น เว็บไซต์ สื่อสังคม ป้ายประกาศในพื้นที่ดำเนินโครงการ เป็นต้น</p> <p>14.2 หน่วยงานสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล</p> <p>14.3 หน่วยงานมีช่องทางให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนสามารถสื่อสารสองทางกับผู้บริหารหน่วยงานได้</p>

ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
<p><b>6.หลักความคุ้มค่า</b> (4.หลักการมีส่วนร่วม (สนับสนุน))</p>	<p>1.30/</p>	<p>15. การวางแผนและจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการมิติดินโยบาย (Agenda) มิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และมิติพื้นที่ (Area)</p> <p>16. การวางแผนและจัดทำงบประมาณตามหลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า(ต้นทุนผลผลิต/ประหยัด/ไม่ซ้ำซ้อน/มีเพดานที่ชัดเจน)</p>	<p>15.1 หน่วยงานให้ความสำคัญกับภารกิจมิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และแผนงานเชิงบูรณาการในมิติดินโยบาย (Agenda)และมิติพื้นที่ (Area) ที่ต้องรับผิดชอบอย่างสมดุล</p> <p>15.2 หน่วยงานได้มีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการการวางแผนงานและจัดทำงบประมาณของหน่วยงานตามเป้าหมายเชิงบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล</p> <p>15.3 หน่วยงานมีความรับผิดชอบต่อตัวชี้วัดร่วม (Joint-KPI) ภายใต้ภารกิจและหรือแผนงานเชิงบูรณาการ</p> <p>16.1 หน่วยงานวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกำหนดการของปฏิทินงบประมาณ</p> <p>16.2 หน่วยงานมีการจัดทำและนำต้นทุนผลผลิตมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนและจัดทำงบประมาณของผลผลิตและโครงการ</p> <p>16.3 หน่วยงานมีการจัดทำงบประมาณโดยเปรียบเทียบภารกิจ/การดำเนินงานในความรับผิดชอบต่อภารกิจของหน่วยงานภาครัฐอื่นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน</p> <p>16.4 หน่วยงานมีการวิเคราะห์และกลั่นกรองค่าของงบประมาณตามหลักลำดับความจำเป็น สำคัญ และความเร่งด่วน รวมทั้งความเหมาะสมกับศักยภาพของหน่วยงาน</p>



ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
		17. การวางแผนและจัดทำงบประมาณสองขาที่สมดุล (ด้านรายได้และด้านรายจ่าย) และครอบคลุมเงินทุกแหล่ง (Budget Coverage)	16.5 หน่วยงานมีการนำหลัก 3R (Review Redeploy and Replace) ของสำนักงบประมาณไปใช้ในการทบทวนปรับลดงบประมาณและจัดทำงบประมาณอย่างจริงจัง 16.6 หน่วยงานมีการจัดทำค่าของงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินของหน่วยงาน (Pre-Ceiling) ตามที่กระทรวงต้นสังกัดกำหนด 17.1 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำประมาณการรายได้ (ของหน่วยงาน) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด 17.2 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด 17.3 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายที่ครอบคลุมเงินนอกงบประมาณ เงินรายได้ เงินสะสม และเงินจากทุกแหล่งงาน 17.4 สำนักงบประมาณมีรูปแบบและวิธีการวางแผนและจัดทำงบประมาณสองขาที่สมดุล และครอบคลุมเงินทุกแหล่ง (ตามหลัก Budget Coverage)

ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
<b>7. หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้</b> (10. หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สนับสนุน))	1.1/1.6/	18.การบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศจากรายงานการติดตามผลหรือการประเมินผลของปีงบประมาณที่ผ่านมาและจากแหล่งอื่น เพื่อทบทวนแผนและงบประมาณของปีงบประมาณใหม่	18.1 หน่วยงานมีการติดตามผลหรือประเมินผลและการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) ของปีงบประมาณที่ผ่านมา 18.2 หน่วยงานมีการจัดทำฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลตามข้อ 18.1 18.3 หน่วยงานมีการวิเคราะห์ สรุปผลและจัดทำรายงานข้อมูลตามข้อ 18.1 เพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารหน่วยงาน และนำไปใช้ทบทวนแผนและงบประมาณของปีงบประมาณใหม่
<b>8. หลักการบริหารจัดการ</b>	1.5/1.7/1.8/1.38/	19.การปรับปรุงโครงสร้าง ระบบ/วิธีการทำงานและวัฒนธรรมองค์การเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ	19.1 สำนักงบประมาณมีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบ/วิธีการทำงาน เพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ และการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน 19.2 สำนักงบประมาณมีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบ/วิธีการทำงาน เพื่อรองรับการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว (MTEF / LTEF) 19.3 สำนักงบประมาณมีการปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ

ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
<p><b>9. หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์</b> (3.หลักความโปร่งใส (สนับสนุน))</p>	<p>1.41/</p>	<p>20. การสร้างและยกระดับความเข้าใจต่อสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แทนการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อย</p> <p>21.การพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p>	<p>20.1 สำนักงานประมามีการสร้างและยกระดับความเข้าใจต่อสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แทนการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อย</p> <p>20.2 หน่วยงานมีความพร้อมด้านข้อมูล เอกสารสำหรับการไปชี้แจงผลงานที่ผ่านมาและแผนงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่ต่อสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการฯ งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p> <p>20.3 ผู้บริหารหน่วยงานไปชี้แจงผลงานที่ผ่านมาและแผนงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่ รวมทั้งตอบข้อซักถามต่อสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการฯ งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p> <p>21.1 สำนักงานประมามีการพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณเพื่อจัดทำแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์</p> <p>21.2 สำนักงานประมามีการพัฒนานักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นจังหวัด กลุ่มจังหวัดให้ตระหนักในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความคุ้มค่า</p> <p>21.3 สำนักงานประมามีระบบหรือกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ</p>

ตารางที่ 18 การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล ①	ข้อประเด็น ②	ประเด็นนำทาง ③	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ④
<b>10. หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร</b>	1.9/1.22/	22.การพัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณทั้งพัฒนาระบบสารสนเทศใหม่เพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ และปรับปรุงระบบสารสนเทศเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น 23.การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดทำและบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ	22.1 สำนักงานประมาณมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณและรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ 22.2 สำนักงานประมาณมีการปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น 23.1 หน่วยงานมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเกี่ยวกับแผนงานการจัดทำและการบริหารงบประมาณที่เป็นปัจจุบัน 23.2 หน่วยงานมีใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผน การจัดทำและบริหารงบประมาณ

จากตารางที่ 18 สามารถจำแนกประเด็นนำทาง จำนวน 23 ข้อ และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล จำนวน 79 ข้อ ของร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินตามหลักธรรมาภิบาล 10 ประการหรือทศธรรม และเมื่อกำหนดการถ่วงน้ำหนักของแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในแต่ละหลักธรรมาภิบาลกับจำนวนแนวทางทั้งหมดจำนวน 79 ข้อ ได้ค่าน้ำหนัก (ร้อยละ) ของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ประการ สำหรับการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ โดยหลักธรรมาภิบาลที่มีค่าน้ำหนักสูงสุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ หลักสำนักแห่งความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักคุณธรรม โดยมีค่าน้ำหนักเท่ากับร้อยละ 36.71 16.46 และ 8.86 ตามลำดับ ตามตารางที่ 19

ตารางที่ 19 สรุปหลักและองค์ประกอบของธรรมาภิบาลและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทาง	แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล	น้ำหนัก (ร้อยละ)
1.หลักนิติธรรม	2	6	7.59
2.หลักคุณธรรม	1	7	8.86
3.หลักความโปร่งใส	2	5	6.35
4.หลักการมีส่วนร่วม	1	3	3.79
5.หลักสำนักแห่งความรับผิดชอบ	8	29	36.71
6.หลักความคุ้มค่า	3	13	16.46
7.หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้	1	3	3.79
8.หลักการบริหารจัดการ	1	3	3.79
9.หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์	2	6	7.59
10.หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	2	4	5.07
รวม	23	79	100.00

## ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (Development : D1) การพัฒนาร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุน การมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ผู้วิจัยได้นำร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยหลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) นำเสนอในรูปแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณและธรรมาภิบาล จำนวน 17 คน ตามวิธีการเดลฟาย (Delphi Technique) จำนวน 3 รอบ และนำข้อมูลผลการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวมาพัฒนาร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความเหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทยทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งนำข้อเสนอแนะมาพัฒนารูปแบบดังกล่าวให้สอดคล้องสำหรับการป้องกันและแก้ไขตามจุดด้อยหรือจุดบอด (blind spot) ของการดำเนินการตามขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) และการนำไปใช้จริงในระยะต่อไป โดยใช้เทคนิคเดลฟาย มีผลการพัฒนาดังต่อไปนี้

### 1. ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ

การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วย หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินโดยใช้เทคนิคเดลฟาย มีผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังต่อไปนี้

#### 1.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลของผู้เชี่ยวชาญ

จากการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่สอบถามความคิดเห็นโดยใช้เทคนิคเดลฟาย พบว่าเป็นเพศชาย จำนวน 11 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 64.71 และเป็นเพศหญิง จำนวน 6 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 35.29 ตามลำดับ ด้านวุฒิการศึกษาสูงสุดของผู้เชี่ยวชาญ พบว่าผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท สาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ บริหารธุรกิจ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น จำนวน 12 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 70.59 รองลงมาเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาการบริหารการศึกษา วิศวกรรมศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 3 หรือคิดเป็นร้อยละ 17.64 และปริญญาตรี สาขารัฐศาสตร์ จำนวน 2 คนหรือคิดเป็น 11.77 ตามลำดับ ด้านตำแหน่ง โดยผู้วิจัยใช้หลักการจำแนกตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2552: 2) ที่จำแนกตามลักษณะงานที่อยู่ในราชการ ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหาร จำนวน 9 คน หรือคิด เป็นร้อยละ 52.94 ตำแหน่งประเภทอำนวยการ จำนวน 6 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 35.29 และ ตำแหน่งประเภทวิชาการ จำนวน 2 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 11.77 ด้านความเชี่ยวชาญ พบว่าผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ จำนวน 15 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 88.24 เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณ กล่าวคือ เป็นผู้บริหารระดับสูงด้านการงบประมาณ (Chief Budget Officer: CBO) ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานให้รับผิดชอบด้าน

นโยบาย แผน และงบประมาณของส่วนราชการหรือหน่วยงาน รองลงมาเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านธรรมาภิบาล จำนวน 1 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.88 และเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ จำนวน 1 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.88 ด้านประสบการณ์ในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน พบว่าผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในฐานะผู้บริหารระดับสูงด้านการงบประมาณ และผู้บริหารด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงาน ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จำนวน 9 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 52.94 และที่เหลือ จำนวน 8 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 47.06 มีประสบการณ์ในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในฐานะเป็นนักวิจัยที่สนใจและศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวหรือเป็นผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 20

ตารางที่ 20 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (จำนวน 17 คน)

สถานภาพ	จำนวน	ร้อยละ
1. เพศ		
1.1 ชาย	11	64.71
1.2 หญิง	6	35.29
2. วุฒิการศึกษาสูงสุด		
2.1 ปริญญาตรี	2	11.77
2.2 ปริญญาโท	12	70.59
2.3 ปริญญาเอก	3	17.64
3. ตำแหน่ง		
3.1 ประเภทบริหาร (ผู้บริหารของส่วนราชการ ระดับกรมขึ้นไป จังหวัด รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จำแนกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ นักบริหารระดับต้นและสูง)	9	52.94
3.2 ประเภทอำนวยการ (หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรมที่ปรากฏในกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการได้แก่ อำนวยการระดับต้นและสูง)	6	35.29
3.3 ประเภทวิชาการ (ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญา ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ)	2	11.77
4. ความเชี่ยวชาญ		
4.1 ด้านการงบประมาณ	15	88.24
4.2 ด้านธรรมาภิบาล	1	5.88
4.3 ด้านอื่นๆ	1	5.88

ตารางที่ 20 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (จำนวน 17 คน)

สถานภาพ	จำนวน	ร้อยละ
5. ประสบการณ์ในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน		
5.1 ผู้วิจัย/ผู้ปฏิบัติงาน	8	47.06
5.2 ผู้บริหาร	9	52.94

ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญส่วนหนึ่งได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่านอกจากมีความเชี่ยวชาญด้านงบประมาณอันเกิดจากการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่แล้วและยังมีความสนใจเรื่องธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินด้วย เนื่องจากมีความตระหนักในจุดบอด จุดเสี่ยง และสภาพปัญหาการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินทั้งในอดีตและปัจจุบัน ตลอดจนคาดว่าจะมีการขาดธรรมาภิบาลดังกล่าวจะมีเพิ่มมากขึ้นในอนาคตอีกด้วย รวมทั้งยังมีความต้องการสงวนและรักษาจุดดีที่มีธรรมาภิบาลที่คงอยู่หรือมีเหลืออยู่ โดยบางคนให้ข้อมูลว่าจุดดังกล่าวลดลงเรื่อยๆ และเหลืออยู่ไม่มาก ดังนั้น จึงต้องการสงวนและรักษาไว้เพื่อไม่ให้ถูกยกเลิกหรือแก้ไขจนสูญเสียหลักการ เช่น บทบัญญัติที่เป็นกลไกรักษาวินัยทางการงบประมาณของกฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือความเป็นข้าราชการมืออาชีพ “แพรคโนแคเรต” ที่ทำงานโดยยึดหลักวิชาการและความถูกต้อง รวมทั้งมีความกล้าหาญทางจริยธรรมในอันที่นำเสนอความคิดเห็นที่ไม่ถูกใจต่อผู้มีอำนาจโดยไม่กังวลต่อความมั่นคงของตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น ซึ่งจุดดีดังกล่าวมีมาตั้งแต่สมัย ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นผู้อำนวยการสำนักงบประมาณคนแรก เป็นต้น และต้องการให้มีการแก้ไขจุดบอดที่ทำให้เกิดความเสี่ยงและปัญหาการขาดธรรมาภิบาล เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินทั้งที่อยู่ในความรับผิดชอบส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ตลอดจนการจัดการงบประมาณแผ่นดินโดยรวมของประเทศให้มีธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1.2 ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณโดยใช้เทคนิคเดลฟาย

ผู้วิจัยขอเสนอสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามรอบที่ 3 ซึ่งเป็นรอบสุดท้าย จำแนกการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับ “หลักการและวัตถุประสงค์” ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินและ 2) สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับ “ประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล” ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 21 และ 22 ตามลำดับ



ตารางที่ 21 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของคำตอบตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับ “หลักการและวัตถุประสงค์” ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

หลักการและวัตถุประสงค์ของร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
<p>หลักการ</p> <p>1. สำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมีเป้าหมายร่วมกันสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</p> <p>2. สำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมุ่งมั่นร่วมกันดำเนินการตามประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</p>	5.00	0.00	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก</p>
<p>วัตถุประสงค์</p> <p>1. เพื่อนำประเด็นนำทางและแนวทางตามรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมาย</p> <p>2. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมรับรู้และให้ความร่วมมือสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</p>	5.00	1.00	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>

ทั้งนี้ จากตารางข้างต้นพบว่าความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อหลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน อยู่ในระดับมากที่สุดทุกข้อ โดยมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 0.00-1.00

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
<p>หลักนิติธรรม</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>1.การมีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ที่ชัดเจน</p> <p>แนวทาง:</p> <p>1.1 มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี และเผยแพร่เป็นการทั่วไป</p> <p>1.2 มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการขอรับจัดสรร การจัดสรร และการบริหารงบประมาณกลางที่ชัดเจน และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติ</p> <p>1.3 กรณีหน่วยงานมีรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางในความรับผิดชอบ หน่วยงานจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายงบกลางต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลาง</p>	<p>5.00</p> <p>5.00</p> <p>5.00</p> <p>5.00</p>	<p>0.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>
<p>หลักนิติธรรม</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>2.การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>2.1 ปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ</p>	<p>5.00</p> <p>5.00</p>	<p>1.00</p> <p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
2.2 ปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณต้องรายงานสถานการณ์เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินรายได้ เงินสะสมคงเหลือ รวมทั้งมีแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
2.3 ปรับปรุงกฎหมายเพิ่มบทบาทของสำนักงานงบประมาณในการประเมินผลและรายงาน	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
<p>หลักคุณธรรม</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>3. การมีกลไกในการจัดทำงบประมาณตามหลักคุณธรรมความถูกต้อง ความเป็นธรรม เปิดให้มีส่วนร่วม และป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง</p> <p>แนวทาง:</p> <p>3.1 มีคณะกรรมการหรือคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>3.2 หน่วยงานมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเผยแพร่ทั่วไปเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่พื้นที่บริการ โดยเฉพาะสิ่งก่อสร้าง เช่น ถนน อาคาร สะพาน การพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวคำนึงถึงการกระจายงบประมาณลงพื้นที่อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม</p>	5.00	0.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก
	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
3.3 หน่วยมีแผนการจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็นปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและหรือพื้นที่เป้าหมาย และใช้แผนดังกล่าวเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณ	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
3.4 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำโครงการระดับพื้นที่ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม	5.00	1.0	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
3.5 หน่วยงานมีช่องทางรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายและประชาชนทั่วไป	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
3.6 ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานในแต่ละประเภทงบรายจ่ายมีความสอดคล้องตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่น รายการงบประมาณต้องมีความพร้อมในการดำเนินงาน โดยมี TOR แบบบูรณาการ สถานที่ดำเนินการ งบประมาณราคากลาง เป็นต้น	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
3.7 มีกลไกและวิธีการลดแรงจูงใจในการแทรกแซงทางการเมืองในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา เช่น การกำหนดให้วงเงินงบประมาณที่ปรับลดในชั้นกรรมาธิการให้นำวงเงินที่ได้ไปรวมไว้ในงบกลางสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นหรือชำระต้นและหรือดอกเบี้ยเงินกู้ หรือนำไปชดใช้เงินคงคลัง แทนการแปรรูปที่ดินมาเป็นโครงการต่างๆ เป็นต้น	5.00	0.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวททาง  
สนับสนุนการมีธรรมาภิบาล”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการ  
งบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวททางสนับสนุน การมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
<p>หลักความโปร่งใส</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>4. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภามีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>แนวทาง:</p> <p>4.1 มีการเปิดให้ประชาชนหรือสื่อสารมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การพิจารณางบประมาณของรัฐสภา</p> <p>4.2 มีการถ่ายทอดเสียงการประชุมและหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการประชุมให้ประชาชนได้รับทราบ</p> <p>4.3 ผู้บริหารและหน่วยงานไม่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและหรือเครือข่ายเพื่อเรียกร้องหรือแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานจากสมาชิกรัฐสภา</p>	<p>5.00</p> <p>3.00</p> <p>4.00</p> <p>5.00</p>	<p>0.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมปานกลางและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>
<p>หลักความโปร่งใส</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>5. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา มีข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>5.1 มีระบบหรือฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา</p>	<p>5.00</p> <p>5.00</p>	<p>1.00</p> <p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
5.2 มีการเปิดให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศด้านการงบประมาณ	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
<p>หลักการมีส่วนร่วม</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>6. การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>แนวทาง:</p> <p>6.1 มีจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่ โดยบูรณาการการจัดทำตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในลักษณะล่างขึ้นบน Bottom Up และสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลในลักษณะบนลงล่าง Top Down</p> <p>6.2 มีรูปแบบและวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม</p> <p>6.3 มีปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม</p>	4.00	1.00	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมปานกลาง และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>
<p>หลักสำนักแห่งความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>7. การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกฎหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า โปร่งใส และเกิดประสิทธิผล ภายใต้สำนักรับผิดชอบต่องบประมาณในฐานะเงินแผ่นดินและภาษีของประชาชน</p>	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
แนวทาง: 7.1 บุคลากรที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบด้านการเงิน งบประมาณ และพัสดุ	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
7.2 หน่วยงานมีกลไกการป้องกันหรือควบคุมความเสี่ยงจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ผิดกฎหมายและระเบียบ	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
7.3 หน่วยงานมีระบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและเบิกจ่ายงบประมาณที่โปร่งใสและตรวจสอบได้	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
7.4 ผู้บริหารมีการกำกับดูแลและติดตามผลให้การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าและประสิทธิผล	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
มีการรณรงค์สร้างค่านิยมเกี่ยวกับจริยธรรมและคุณธรรม เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต การเสียสละ เป็นต้น	5.00	0.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก
หลักสำนักแห่งความรับผิดชอบ ประเด็นนำทาง: 8. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งระดับหน่วยงาน และของประเทศ	5.00	0.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทงสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทงสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
แนวทง:			
8.1 หน่วยงานมีมาตรการและกลไกสำหรับเร่งรัดการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่กำหนด	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
8.2 มีการติดตามผลการดำเนินการตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอตามแผนหรือรอบระยะเวลาที่กำหนด	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
8.3 หน่วยงานมีผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนด	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสม และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
8.4 มีการปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน เพื่อรองรับนโยบาย เป้าหมาย และยุทธศาสตร์	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
8.5 มีการกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการที่มุ่งประสิทธิผล	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
มีการจัดทำข้อเสนอกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายเบื้องต้น เป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายเบื้องต้น (Pre-ceiling)	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสม และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
หลักสำนึกแห่งความรับผิดชอบ ประเด็นนำทง: 9.การจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุที่ความโปร่งใสและตรวจสอบได้	5.00	0.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก



ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
<p>แนวทาง:</p> <p>9.1 หน่วยงานมีระบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใส และเปิดให้มีการตรวจสอบได้</p> <p>9.2 หน่วยงานมีการหมุนเวียนบุคลากรภายในหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ</p> <p>9.3 หน่วยงานมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับแผนและรายการงบประมาณที่จะจัดซื้อจัดจ้างเป็นการทั่วไปล่วงหน้า</p>	<p>5.00</p> <p>5.00</p> <p>5.00</p>	<p>0.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก</p>
<p>หลักสำนักแห่งความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่</p> <p>แนวทาง:</p> <p>10.1 หน่วยงานสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของงานหรือโครงการในระดับพื้นที่</p> <p>10.2 หน่วยงานสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่</p>	<p>4.00</p> <p>4.00</p> <p>5.00</p>	<p>1.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
<p>หลักสำนักความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>11. การพัฒนาระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้สะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินงานและสามารถให้สารสนเทศเพื่อการบริหารงาน</p> <p>แนวทาง:</p> <p>11.1 หน่วยงานมีระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (มีแผน บุคลากรและเทคโนโลยี) ให้สะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินงาน</p> <p>11.2 ระบบติดตามฯ มีการรายงานข้อมูลสารสนเทศและปัญหาอุปสรรคให้แก่ผู้บริหารอย่างสม่ำเสมอหรือตามรอบระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>11.3 มีการทบทวนและพัฒนาระบบติดตามฯ ให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของผู้บริหารอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง</p>	<p>5.00</p> <p>5.00</p> <p>4.00</p> <p>4.00</p>	<p>0.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>
<p>หลักสำนักความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>12.การมีระบบประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป</p> <p>แนวทาง:</p> <p>12.1 หน่วยงานมีระบบประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน</p>	<p>5.00</p> <p>5.00</p>	<p>1.00</p> <p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
12.2 ระบบประเมินผลฯ สามารถให้ผลการประเมินที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
12.3 มีการทบทวนและพัฒนาาระบบประเมินผลให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของหน่วยงานอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
หลักสำนึกความรับผิดชอบ ประเด็นนำทาง: 13.การพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับการวางแผนและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ แนวทาง: 13.1 กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของนโยบายระดับประเทศที่ชัดเจน	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
13.2 กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของกระทรวงและหรือหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับเป้าหมายและหรือตัวชี้วัดระดับประเทศ	5.00	0.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
13.3 มีการพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันมาก
13.4 มีการนำตัวชี้วัดไปใช้ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทงสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทงสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
<p>หลักสำนึกความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>14. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและภาคประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>แนวทง:</p> <p>14.1 หน่วยงานมีการเผยแพร่ข้อมูลแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น เว็บไซต์ สื่อสังคมบ้ายประกาศในพื้นที่ดำเนินโครงการ ฯลฯ</p> <p>14.2 หน่วยงานสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล</p> <p>14.3 หน่วยงานมีช่องทางให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนสามารถสื่อสารสองทงกับผู้บริหารหน่วยงานได้</p>	<p>4.00</p> <p>5.00</p> <p>4.00</p> <p>3.00</p>	<p>1.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่เหมาะสมมากและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่เหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่เหมาะสมมากและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่เหมาะสมปานกลางและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>
<p>หลักความคุ้มค่า</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>15. การวางแผนและจัดท้งงบประมาณแบบบูรณาการมิตินโยบาย (Agenda) มติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และมิติพื้นที่ (Area)</p> <p>แนวทง:</p> <p>15.1 หน่วยงานให้ความสำคัญกับการกจมิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และแผนงานเชิงบูรณาการในมิตินโยบาย (Agenda) และมิติพื้นที่ (Area) ที่ต้องรับผิดชอบอย่างสมดุล</p>	<p>5.00</p> <p>4.00</p>	<p>1.00</p> <p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่เหมาะสมมากที่สุดและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่เหมาะสมมากและมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทงสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทงสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
15.2 หน่วยงานมีส่วนร่วมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการการวางแผนงานและจัดทํางบประมาณของหน่วยงานตามเป้าหมายเชิงบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
15.3 หน่วยงานมีความรับผิดชอบตามตัวชี้วัดร่วม (Joint-KPI) ภายใต้ภารกิจและหรือแผนงานเชิงบูรณาการ	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
หลักความคุ้มค่า ประเด็นนำทาง:			
16. การวางแผนและจัดทํางบประมาณตามหลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (ต้นทุนผลผลิตประหยัด ไม่ซ้ำซ้อน และมีเพดานที่ชัดเจน)	5.00	0.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก
แนวทง:			
16.1 หน่วยงานวางแผนและจัดทํางบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกำหนดการของปฏิทินงบประมาณ	5.00	0.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก
16.2 หน่วยงานมีการจัดทำและนำต้นทุนผลผลิตมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนและจัดทํางบประมาณของผลผลิตและโครงการ	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
16.3 หน่วยงานมีการจัดทํางบประมาณโดยเปรียบเทียบภารกิจและการดำเนินงานในความรับผิดชอบกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐอื่น เพื่อไม่ให้มีความซ้ำซ้อนกัน	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
16.4 หน่วยงานมีการวิเคราะห์และกลั่นกรองคำขอของงบประมาณตามหลักลำดับความจำเป็นสำคัญ และความเร่งด่วน รวมทั้งความเหมาะสมกับศักยภาพของหน่วยงาน	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
16.5 หน่วยงานมีการนำหลัก 3R (Review Redeploy and Replace) ของสำนักงบประมาณไปใช้ในการทบทวนปรับลดงบประมาณและจัดทำงบประมาณอย่างจริงจัง	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
16.6 หน่วยงานมีการจัดทำค่าของงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินของหน่วยงาน (Pre-Ceiling) ตามที่กระทรวงต้นสังกัดกำหนด	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
หลักความคุ้มค่า ประเด็นนำทาง:			
17. การวางแผนและจัดทำงบประมาณสองขาที่สมดุล (ด้านรายได้และด้านรายจ่าย) และครอบคลุมเงินทุกแหล่ง(Budget Coverage)	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
แนวทาง:			
17.1 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำประมาณการรายได้(ของหน่วยงาน)ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
17.2 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด	5.00	0.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
17.3 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายที่ครอบคลุมเงินนอกงบประมาณ เงินรายได้ เงินสะสม และเงินจากทุกแหล่งงาน	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
17.4 มีรูปแบบและวิธีการวางแผนและจัดทำงบประมาณสองขาที่สมดุล และการครอบคลุมเงินทุกแหล่ง (ตามหลัก Budget Coverage)	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ประเด็นนำทาง:			
18. การบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศจากรายงานการติดตามผลหรือการประเมินผลของปีงบประมาณที่ผ่านมา และอื่นๆ เพื่อทบทวนแผนและงบประมาณของปีงบประมาณใหม่	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
แนวทาง:			
18.1 หน่วยงานมีการติดตามผลหรือประเมินผลและการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) ของปีงบประมาณที่ผ่านมา	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
18.2 หน่วยงานมีการจัดทำฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลตามข้อ 18.1	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
18.3 หน่วยงานมีการวิเคราะห์ สรุปผลและจัดทำรายงานข้อมูลตามข้อ 18.1 เพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารหน่วยงาน และนำไปใช้ทบทวนแผนและงบประมาณของปีงบประมาณใหม่	4.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมาก และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
<p>หลักการบริหารจัดการ</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>19.การปรับปรุงโครงสร้าง ระบบและวิธีการทำงานและวัฒนธรรมองค์การ เพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>19.1 มีการปรับปรุงโครงสร้าง ระบบและวิธีการทำงาน เพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ และการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน</p> <p>19.2 มีการปรับปรุงโครงสร้าง ระบบและวิธีการทำงาน เพื่อรองรับการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว (MTEF and LTEF)</p> <p>19.3 มีการปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p>	<p>5.00</p> <p>4.00</p> <p>5.00</p> <p>5.00</p>	<p>1.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p> <p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>
<p>หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>20.การสร้างและยกระดับความเข้าใจต่อรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แทนการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อย การอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎร</p>	<p>5.00</p>	<p>1.00</p>	<p>ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง</p>



ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทงสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทงสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
<p>แนวทาง:</p> <p>20.1 มีการสร้างและยกระดับความเข้าใจต่อสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แทนการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อยการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>20.2 หน่วยงานมีความพร้อมด้านข้อมูล เอกสารสำหรับการไปชี้แจงผลงานที่ผ่านมาและแผนงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่ต่อสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการฯ งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p> <p>20.3 ผู้บริหารหน่วยงานไปชี้แจงผลงานที่ผ่านมาและแผนงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่ รวมทั้งตอบข้อซักถามต่อสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการฯ งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p>	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
<p>หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>21.การพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>21.1 มีการพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณเพื่อจัดทำแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์</p>	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง

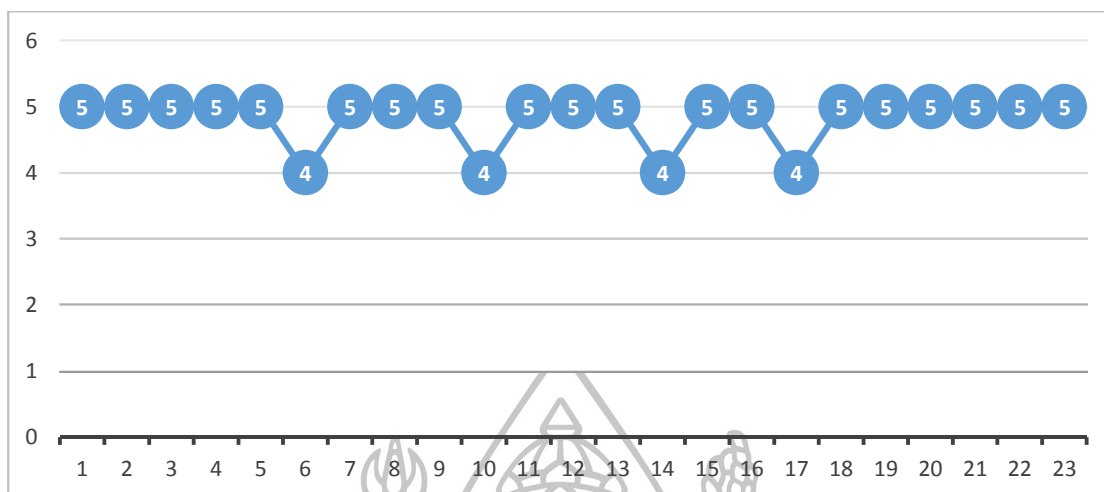
ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
21.2 มีการพัฒนานักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จังหวัด กลุ่มจังหวัดให้ตระหนักในการเพิ่มประสิทธิภาพ	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
21.3 การใช้จ่ายงบประมาณให้มีความคุ้มค่า มีระบบหรือกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ประเด็นนำทาง: 22. การพัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณ ทั้งพัฒนาระบบสารสนเทศใหม่เพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ และปรับปรุงระบบสารสนเทศเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แนวทาง: 22.1 มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณและรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ	5.00	0.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูงมาก
22.2 มีการปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง

ตารางที่ 22 แสดงค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของความคิดเห็น“ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน”ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

ประเด็นนำทางและแนวทางการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ	ค่ามัธยฐาน (Mdn.)	ค่า IQR.	การแปลความ
หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ประเด็นนำทาง: 23.การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดทำและบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
แนวทาง: 23.1หน่วยงานมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเกี่ยวกับแผนงาน การจัดทำ และการบริหารงบประมาณที่เป็นปัจจุบัน	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง
23.2หน่วยงานมีใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผน การจัดทำและบริหารงบประมาณ	5.00	1.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด และมีความเห็นสอดคล้องกันสูง

ทั้งนี้ จากตารางข้างต้นพบว่าความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อความเหมาะสมของ “ประเด็นนำทาง” จำนวน 23 ข้อ ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอยู่ในระดับมากที่สุด จำนวน 19 ข้อ โดยมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 0.00-1.00 และมีประเด็นนำทาง จำนวน 4 ข้อ ได้แก่ ข้อ 6. การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม ข้อ 10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่ ข้อ 14. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและภาคประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ และข้อ 17. การวางแผนและจัดทำงบประมาณสองขาที่สมดุล (ด้านรายได้และด้านรายจ่าย) และครอบคลุมเงินทุกแหล่ง(Budget Coverage) ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมว่าอยู่ในระดับมาก โดยมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 4.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 1.00 ทั้งนี้ ดังแผนภูมิที่ 18



แผนภูมิที่ 18 ค่ามัธยฐานตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อความเหมาะสมของ “ประเด็นนำทาง” จำนวน 23 ข้อ ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

สำหรับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อความเหมาะสมของ “แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล” จำนวน 79 ข้อ ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอยู่ในระดับมากที่สุด จำนวน 51 ข้อ โดยมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 0.00-1.00 มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก จำนวน 25 ข้อ โดยมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 4.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 0.00-1.00 และมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ข้อ ได้แก่ ข้อ 4.1 มีการเปิดให้ประชาชนหรือสื่อสารมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การพิจารณางบประมาณของรัฐสภา ข้อ 6.3 มีปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม และ ข้อ 14.3 หน่วยงานมีช่องทางให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนสามารถสื่อสารสองทางกับผู้บริหารหน่วยงานได้ โดยมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 3.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 0.00-1.00 ทั้งนี้ ดังแผนภูมิที่ 19



ระดับการบริหารจัดการงบประมาณประเทศ ระดับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ และระดับบุคคลผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งเกี่ยวข้องกับภาคเอกชน และภาคประชาชน ดังนั้น รูปแบบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจึงควรออกแบบให้ครอบคลุมทุกระดับและภาคีภาคส่วนต่างๆ และควรเป็นนโยบายสาธารณะหรือเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) มากกว่าเป็นเรื่องของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

1.3.2 การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในบริบทของสังคม การเมือง และการบริหารภาครัฐของไทย ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องไม่นำรูปแบบดังกล่าวไปใช้ในเชิงแก้ไขปัญหาหรือไปประเมินผลสภาพปัญหาที่ได้เกิดขึ้นไปแล้วซึ่งเป็นการตั้งรับ (Reactive) กล่าวคือ เป็นการนำไปใช้เมื่อสถานการณ์หรือปัญหาบีบบังคับให้ต้องตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา หากแต่ควรนำไปใช้ในเชิงรุก (Proactive) โดยมีเป้าหมายของการสร้างธรรมาภิบาลล่วงหน้าระยะยาว การนำรูปแบบไปใช้ต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารหรือประสบการณ์ที่ได้รับมาจากอดีตและที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน เช่น ข้อมูลการขาดธรรมาภิบาล เป็นต้น โดยกรอบการคิดจะเน้นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคต เน้นพันธกิจที่ดำเนินงานได้อย่างรวดเร็ว คุ่มค่าและมีคุณภาพ นอกจากนี้ ควรนำรูปแบบไปใช้ตั้งแต่ขั้นตอนแรก หรือตั้งแต่ต้นน้ำ โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายของรัฐ การวางแผนและจัดทำโครงการ การขอรับการจัดสรรงบประมาณ การดำเนินโครงการ และติดตามผลโครงการ

1.3.3 ควรมีความเข้าใจให้ถูกต้องและตรงกันว่า "ธรรมาภิบาล" ไม่ใช่เรื่องการทำให้ถูกกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่สูงส่งมากกว่าและทำได้ยากกว่า เนื่องจาก "ธรรมาภิบาล" คือ กติกาของสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม คุณธรรม และความดี ดังนั้น การสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจึงต้องทำให้มากกว่าการออกกฎหมาย การกำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติ การมีและใช้ตัวชี้วัด ฯลฯ แต่ต้องมุ่งที่การสร้างมโนสำนึกเกี่ยวกับคุณธรรม ความเป็นธรรม และความดีของการจัดการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดขึ้นกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ กล่าวคือให้รู้จักผิดชอบชั่วดีหรือทำในสิ่งที่พึงทำและละเว้นในสิ่งที่พึงเว้นนั่นเอง เพื่อเป้าหมายให้ประเทศ ชุมชน และประเทศจึงเป็นสุขจากการจัดการงบประมาณแผ่นดินอย่างมีธรรมาภิบาล ทั้งนี้ ธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีอากรซึ่งเป็นแหล่งเงินงบประมาณที่สำคัญที่สุด

1.4 สรุปผลการพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

จากผลการพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินโดยใช้เทคนิคเดลฟาย สามารถสรุปผลการพัฒนาขององค์ประกอบของรูปแบบได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 23 ผลการพัฒนาารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย

<p><b>หลักการ</b></p> <p>1. สำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมีเป้าหมายร่วมกันสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</p> <p>2. สำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมุ่งมั่นร่วมกันดำเนินการตามประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</p>
<p><b>วัตถุประสงค์</b></p> <p>1. เพื่อนำประเด็นนำทางและแนวทางตามรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมาย</p> <p>2. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมรับรู้และให้ความร่วมมือสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</p>
<p><b>หลักนิติธรรม</b></p> <p>ประเด็นนำทาง: 1. การมีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ที่ชัดเจน</p> <p>แนวทาง:</p> <p>1.1 มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี และเผยแพร่เป็นการทั่วไป</p> <p>1.2 มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการขอรับจัดสรร การจัดสรร และการบริหารงบประมาณกลางที่ชัดเจน และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติ</p> <p>1.3 กรณีหน่วยงานมีรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางในความรับผิดชอบ หน่วยงานจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายงบกลางต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลาง</p>
<p><b>หลักนิติธรรม</b></p> <p>ประเด็นนำทาง: 2. การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>2.1 ปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ</p> <p>2.2 ปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณต้องรายงานสถานการณ์เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินรายได้ เงินสะสมคงเหลือ รวมทั้งมีแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ</p> <p>2.3 ปรับปรุงกฎหมายเพิ่มบทบาทของสำนักงานงบประมาณในการประเมินผลและรายงาน</p>

ตารางที่ 23 ผลการพัฒนาารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  
โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (ต่อ)

<p>หลักคุณธรรม</p> <p>ประเด็นนำทาง: 3. การมีกลไกในการจัดทำงบประมาณตามหลักคุณธรรมความถูกต้อง ความเป็นธรรม เปิดให้มีส่วนร่วม และป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง</p> <p>แนวทาง:</p> <p>3.1 มีคณะกรรมการหรือคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>3.2 หน่วยงานมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเผยแพร่ทั่วไปเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่พื้นที่บริการ โดยเฉพาะสิ่งก่อสร้าง เช่น ถนน อาคาร สะพาน การพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวคำนึงถึงการกระจายงบประมาณลงพื้นที่อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม</p> <p>3.3 หน่วยงานมีแผนการจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็น ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและหรือพื้นที่เป้าหมาย และใช้แผนดังกล่าวเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณ</p> <p>3.4 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำโครงการระดับพื้นที่ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>3.5 หน่วยงานมีช่องทางรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายและประชาชนทั่วไป</p> <p>3.6 ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานในแต่ละประเภทงบรายจ่ายมีความสอดคล้องตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่น รายการงบลงทุนต้องมีความพร้อมในการดำเนินงาน โดยมี TOR แบบบูรณาการ สถานที่ดำเนินการ งบประมาณราคากลาง เป็นต้น</p> <p>3.7 มีกลไกและวิธีการลดแรงจูงใจในการแทรกแซงทางการเมืองในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐบาล เช่น การกำหนดให้วงเงินงบประมาณที่ปรับลดในชั้นกรรมาธิการให้นำวงเงินที่ได้ไปรวมไว้ในงบกลางสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นหรือชำระต้นและหรือดอกเบี้ยเงินกู้ หรือนำไปชดใช้เงินคงคลัง แทนการแปรญัตติคืนมาเป็นโครงการต่างๆ เป็นต้น</p>
<p>หลักความโปร่งใส</p> <p>ประเด็นนำทาง: 4. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>แนวทาง:</p> <p>4.1 มีการถ่ายทอดเสียงการประชุมและหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการประชุมให้ประชาชนได้รับทราบ</p> <p>4.2 ผู้บริหารและหน่วยงานไม่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและหรือเครือข่ายเพื่อเรียกร้องหรือแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานจากสมาชิกสภา</p>



ตารางที่ 23 ผลการพัฒนาารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (ต่อ)

<p>หลักความโปร่งใส</p> <p>ประเด็นนำทาง: 5. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภามีข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>5.1 มีระบบหรือฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา</p> <p>5.2 มีการเปิดให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศด้านการงบประมาณ</p>
<p>หลักการมีส่วนร่วม</p> <p>ประเด็นนำทาง: 6. การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>แนวทาง:</p> <p>6.1 มีจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่ โดยบูรณาการการจัดทำตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในลักษณะล่างขึ้นบน Bottom Up และสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลในลักษณะบนลงล่าง Top Down</p> <p>6.2 มีรูปแบบและวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม</p>
<p>หลักสำนึกแห่งความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง: 7. การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกฎหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า โปร่งใส และเกิดประสิทธิผล ภายใต้สำนึกรับผิดชอบต่องบประมาณในฐานะเงินแผ่นดินและภาษีของประชาชน</p> <p>แนวทาง:</p> <p>7.1 บุคลากรที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบด้านการเงิน งบประมาณ และพัสดุ หน่วยงานมีกลไกการป้องกันหรือควบคุมความเสี่ยงจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ผิดกฎหมายและระเบียบ</p> <p>7.2 หน่วยงานมีระบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง และเบิกจ่ายงบประมาณที่โปร่งใสและตรวจสอบได้</p> <p>7.3 ผู้บริหารมีการกำกับดูแลและติดตามผลให้การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และประสิทธิผล</p> <p>7.4 มีการรณรงค์สร้างค่านิยมเกี่ยวกับจริยธรรมและคุณธรรม เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต การเสียสละ เป็นต้น</p>

ตารางที่ 23 ผลการพัฒนาารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (ต่อ)

<p>หลักสำนักแห่งความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง: 8. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งระดับหน่วยงานและของประเทศ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>8.1 หน่วยงานมีมาตรการและกลไกสำหรับเร่งรัดการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่กำหนด</p> <p>8.2 มีการติดตามผลการดำเนินการตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอตามแผนหรือรอบระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>8.3 หน่วยงานมีผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนด</p> <p>8.4 มีการปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน เพื่อรองรับนโยบาย เป้าหมาย และยุทธศาสตร์</p> <p>8.5 มีการกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการที่มุ่งประสิทธิผล</p> <p>8.6 มีการจัดทำข้อเสนอกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายเบื้องต้น เป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายเบื้องต้น (Pre-ceiling)</p>
<p>หลักสำนักแห่งความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง: 9.การจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุที่โปร่งใสและตรวจสอบได้</p> <p>แนวทาง:</p> <p>9.1 หน่วยงานมีระบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใส และเปิดให้มีการตรวจสอบได้</p> <p>9.2 หน่วยงานมีการหมุนเวียนบุคลากรภายในหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ</p> <p>9.3 หน่วยงานมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับแผนและรายการงบประมาณที่จะจัดซื้อจัดจ้างเป็นการทั่วไปล่วงหน้า</p>
<p>หลักสำนักแห่งความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง: 10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่</p> <p>แนวทาง:</p> <p>10.1 หน่วยงานสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของงานหรือโครงการในระดับพื้นที่</p> <p>10.2 หน่วยงานสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่</p>

ตารางที่ 23 ผลการพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (ต่อ)

<p>หลักสำนึกความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง: 11. การพัฒนาระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้สะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินงานและสามารถให้สารสนเทศเพื่อการบริหารงาน</p> <p>แนวทาง:</p> <p>11.1 หน่วยงานมีระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (มีแผน บุคลากร และเทคโนโลยี) ให้สะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินงาน</p> <p>11.2 ระบบติดตามฯ มีการรายงานข้อมูลสารสนเทศและปัญหาอุปสรรคให้แก่ผู้บริหารอย่างสม่ำเสมอหรือตามรอบระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>11.3 มีการทบทวนและพัฒนาระบบติดตามฯ ให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของผู้บริหารอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง</p>
<p>หลักสำนึกความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง: 12. การมีระบบประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป</p> <p>แนวทาง:</p> <p>12.1 หน่วยงานมีระบบประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน</p> <p>12.2 ระบบประเมินผลฯ สามารถให้ผลการประเมินที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป</p> <p>12.3 มีการทบทวนและพัฒนาระบบประเมินผลฯ ให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของหน่วยงานอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง</p>
<p>หลักสำนึกความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง: 13. การพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับการวางแผนและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>13.1 กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของนโยบายระดับประเทศที่ชัดเจน</p> <p>13.2 กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของกระทรวงและหน่วยงาน เพื่อให้ สอดคล้องและรองรับกับเป้าหมายและตัวชี้วัดระดับประเทศ</p> <p>13.3 มีการพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>13.4 มีการนำตัวชี้วัดไปใช้ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ</p>

ตารางที่ 23 ผลการพัฒนาารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (ต่อ)

<p>หลักสำนึกความรับผิดชอบ</p> <p>ประเด็นนำทาง: 14. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและภาคประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>14.1 หน่วยงานมีการเผยแพร่ข้อมูลแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น เว็บไซต์ สื่อสังคม پایประกาศในพื้นที่ดำเนินโครงการ ฯลฯ</p> <p>14.2 หน่วยงานสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล</p>
<p>หลักความคุ้มค่า</p> <p>ประเด็นนำทาง: 15. การวางแผนและจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการมิตินโยบาย (Agenda) มิติ โครงสร้างหน้าที่ (Function) และมิติพื้นที่ (Area)</p> <p>แนวทาง:</p> <p>15.1 หน่วยงานให้ความสำคัญกับภารกิจมิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และแผนงานเชิงบูรณาการในมิตินโยบาย (Agenda) และมิติพื้นที่ (Area) ที่ต้องรับผิดชอบอย่างสมดุล</p> <p>15.2 หน่วยงานมีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการการวางแผนงานและจัดทำ งบประมาณของหน่วยงานตามเป้าหมายเชิงบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล</p> <p>15.3 หน่วยงานมีความรับผิดชอบต่อตัวชี้วัดรวม (Joint-KPI) ภายใต้ภารกิจและหรือแผนงานเชิง บูรณาการ</p>
<p>หลักความคุ้มค่า</p> <p>ประเด็นนำทาง: 16. การวางแผนและจัดทำงบประมาณตามหลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (ต้นทุน ผลผลิตประหยัด ไม่ซ้ำซ้อนและมีเขตแดนที่ชัดเจน)</p> <p>แนวทาง:</p> <p>16.1 หน่วยงานวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกำหนดการของปฏิทินงบประมาณ</p> <p>16.2 หน่วยงานมีการจัดทำและนำต้นทุนผลผลิตมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนและจัดทำ งบประมาณของผลผลิตและโครงการ</p> <p>16.3 หน่วยงานมีการจัดทำงบประมาณโดยเปรียบเทียบภารกิจและการดำเนินงานในความรับผิดชอบ กับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐอื่นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน</p> <p>16.4 หน่วยงานมีการวิเคราะห์และกลั่นกรองค่าของงบประมาณตามหลักลำดับความจำเป็น สำคัญ และ ความเร่งด่วน รวมทั้งความเหมาะสมกับศักยภาพของหน่วยงาน</p> <p>16.5 หน่วยงานมีการนำหลัก 3R (Review Redeploy and Replace) ของสำนักงบประมาณ ไปใช้ ในการทบทวนปรับลดงบประมาณและจัดทำงบประมาณอย่างจริงจัง</p> <p>16.6 หน่วยงานมีการจัดทำค่าของงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินของหน่วยงาน (Pre-Ceiling) ตามที่ กระทรวงต้นสังกัดกำหนด</p>

ตารางที่ 23 ผลการพัฒนาารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (ต่อ)

<p>หลักความคุ้มค่า</p> <p>ประเด็นนำทาง: 17. การวางแผนและจัดทำงบประมาณสองขาที่สมดุล (ด้านรายได้และด้านรายจ่าย) และครอบคลุมเงินทุกแหล่ง(Budget Coverage)</p> <p>แนวทาง:</p> <p>17.1 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำประมาณการรายได้ (ของหน่วยงาน) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด</p> <p>17.2 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด</p> <p>17.3 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายที่ครอบคลุมเงินนอกงบประมาณ เงินรายได้ เงินสะสม และเงินจากทุกแหล่งงาน</p> <p>17.4 มีรูปแบบและวิธีการวางแผนและจัดทำงบประมาณสองขาที่สมดุล และการครอบคลุมเงินทุกแหล่ง (ตามหลัก Budget Coverage)</p>
<p>หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้</p> <p>ประเด็นนำทาง: 18.การบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศจากรายงานการติดตามผลหรือการประเมินผลของปีงบประมาณที่ผ่านมา และอื่นๆ เพื่อทบทวนแผนและงบประมาณของปีงบประมาณใหม่</p> <p>แนวทาง:</p> <p>18.1 หน่วยงานมีการติดตามผลหรือประเมินผลและการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) ของปีงบประมาณที่ผ่านมา</p> <p>18.2 หน่วยงานมีการจัดทำฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลตาม ข้อ 18.1</p> <p>18.3 หน่วยงานมีการวิเคราะห์ สรุปผลและจัดทำรายงานข้อมูลตามข้อ 18.1 เพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารหน่วยงาน และนำไปใช้ทบทวนแผนและงบประมาณของปีงบประมาณใหม่</p>
<p>หลักการบริหารจัดการ</p> <p>ประเด็นนำทาง: 19.การปรับปรุงโครงสร้าง ระบบและวิธีการทำงานและวัฒนธรรมองค์การ เพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>19.1 มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบและวิธีการทำงาน เพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่และการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน</p> <p>19.2 มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบและวิธีการทำงาน เพื่อรองรับการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว (MTEF and LTEF)</p> <p>19.3 มีการปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p>

ตารางที่ 23 ผลการพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  
โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (ต่อ)

<p>หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์</p> <p>ประเด็นนำทาง: 20.การสร้างและยกระดับความเข้าใจต่อรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แทนการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อยการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>แนวทาง:</p> <p>20.1 มีการสร้างและยกระดับความเข้าใจต่อสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แทนการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อยการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>20.2 หน่วยงานมีความพร้อมด้านข้อมูล เอกสารสำหรับการไปชี้แจงผลงานที่ผ่านมาและแผนงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่ต่อสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการฯ งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p> <p>20.3 ผู้บริหารหน่วยงานไปชี้แจงผลงานที่ผ่านมาและแผนงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่รวมทั้งตอบข้อซักถามต่อสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการฯ งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p>
<p>หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์</p> <p>ประเด็นนำทาง: 21.การพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>21.1 มีการพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณเพื่อจัดทำแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์</p> <p>21.2 มีการพัฒนานักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จังหวัด กลุ่มจังหวัดให้ตระหนักในการเพิ่มประสิทธิภาพ</p> <p>21.3 การใช้จ่ายงบประมาณให้มีความคุ้มค่ามีระบบหรือกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ</p>
<p>หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร</p> <p>ประเด็นนำทาง: 22.การพัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณทั้งพัฒนาระบบสารสนเทศใหม่เพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ และปรับปรุงระบบสารสนเทศเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p> <p>แนวทาง:</p> <p>22.1 มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณและรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>22.2 มีการปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p>

ตารางที่ 23 ผลการพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (ต่อ)

หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ประเด็นนำทาง: 23.การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดทำและบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทาง:

23.1 หน่วยงานมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเกี่ยวกับแผนงาน การจัดทำ และการบริหารงบประมาณที่เป็นปัจจุบัน

23.2 หน่วยงานมีใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผน การจัดทำและบริหารงบประมาณ

สรุปผลการพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้วยเทคนิคเดลฟาย โดยผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นต่อองค์ประกอบของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณที่มีความเหมาะสม โดยมีสรุปสาระสำคัญขององค์ประกอบ ได้แก่ หลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน มีจำนวนอย่างละ 2 ข้อ สำหรับประเด็นนำทางและแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำแนกตามหลักธรรมาภิบาล 10 ประการ หรือทศธรรม ได้แก่ ประเด็นนำทาง จำนวน 23 ข้อ และแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล จำนวน 76 ข้อ (ปรับลดลง 3 ข้อ)

### ขั้นตอนที่ 3 การวิจัย (Research : R2) การทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่พัฒนาขึ้น

ผู้วิจัยนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการพัฒนาด้วยเทคนิคเดลฟายในขั้นตอนที่ 2 ไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่อง 3 หน่วยงาน ประกอบด้วยหน่วยงานนำร่องที่เป็นส่วนราชการ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรมชลประทาน สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และองค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอสวน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามลำดับ ทั้งนี้ หน่วยงานนำร่องดังกล่าวเป็นหน่วยงานภาครัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือเป็นตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน โดยผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกหน่วยงานนำร่องแบบอาสาสมัคร (Voluntary Selection) จากหน่วยรับงบประมาณ ทั้งหมด 410 หน่วยงาน (สำนักงบประมาณ, 2559: 76-91) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท จำนวน 7,853 หน่วยงาน (ข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 6 พฤศจิกายน 2558) โดยหน่วยงานนำร่องมีความสมัครใจเข้ามาทดสอบรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม 2559 โดยมีผลการทดลองใช้

รูปแบบฯ ที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้บริหารด้านงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานนำร่อง จำแนกตามหน่วยงานดังต่อไปนี้

### 1. สรุปผลการทดลองใช้รูปแบบกับหน่วยงานนำร่อง

ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม 2559 ผู้วิจัยได้นำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่อง จำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมชลประทาน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และองค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีผลการทดลองจำแนกตามหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

#### 1.1 กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมชลประทาน (กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2557: 59) มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอและจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ 1) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุข โภชนา หรือการอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน กฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง 2) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำที่อยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรม 3) ดำเนินการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ 4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมชลประทานกำหนดวิสัยทัศน์ว่ากรมชลประทานเป็นองค์กรนำด้านการพัฒนาแหล่งน้ำและบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ และพันธกิจ 4 ประการ ได้แก่ 1) พัฒนาแหล่งน้ำและเพิ่มพื้นที่ชลประทานตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เกิดความสมดุล 2) บริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการให้เพียงพอ ทั่วถึง และเป็นธรรม 3) ดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำตามภารกิจอย่างเหมาะสม และ 4) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาแหล่งน้ำและการบริหารจัดการน้ำ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 กรมชลประทานได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย จำนวนทั้งสิ้น 46,708,924,800 บาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวน 3,654,161,300 บาท (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวนทั้งสิ้น 43,054,763,500 บาท)

ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม 2559 ผู้วิจัยได้นำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปทดลองใช้กับกรมชลประทาน โดยเริ่มต้นด้วยการประชุมชี้แจงเพื่อแนะนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้ผู้บริหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของกองแผนงาน กรมชลประทาน เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2559 รวมทั้งตอบคำถามหรือข้อสงสัยต่างๆ และในช่วงระหว่างวันที่ 8 กุมภาพันธ์ – 7 มีนาคม 2559 กองแผนงาน กรมชลประทาน ได้ทดลองนำรูปแบบไปใช้ในการประเมิน (Pre-Evaluation) ระดับการมีธรรมาภิบาลของการดำเนินการของกรมชลประทานในกระบวนการงบประมาณ และนำไปศึกษาเพื่อประยุกต์สร้างตัวชี้วัด (Key Performance Indicators : KPI) ด้านธรรมาภิบาลของกรมชลประทาน



โดยในช่วงระหว่างการทดลองใช้รูปแบบดังกล่าว เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2559 ผู้วิจัยได้เข้าไปนิเทศ (Supervision) ในลักษณะของการเข้าไปติดตามผลความก้าวหน้าและให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ เพื่อให้การทดลองนำรูปแบบดังกล่าวไปใช้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยได้พูดคุยเกี่ยวกับการนำรูปแบบไปใช้งานและปัญหาอุปสรรค และต่อมาในวันที่ 7 มีนาคม 2559 ผู้วิจัยได้มาสรุปผลและสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน ได้แก่ ดร.ทวีศักดิ์ ธนเดโชพล ผู้อำนวยการกองแผนงาน และนายไวฑิต โอชวิช ผู้อำนวยการส่วนวิเคราะห์งบประมาณ กองแผนงาน ห้องประชุมกองแผนงาน กรมชลประทาน นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2559 เวลา 09.00 – 12.00 น. สถาบันพัฒนาการชลประทาน ได้เชิญผู้วิจัยไปเป็นวิทยากรบรรยายในหัวข้อ การจัดทำและบริหารงบประมาณ ในโครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ หลักสูตร ”ผู้อำนวยการโครงการ” รุ่นที่ 13 ของกรมชลประทาน ประจำปีงบประมาณ 2559 ณ สถาบันพัฒนาการชลประทาน กรมชลประทาน อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยผู้จัดขอให้ผู้วิจัยบรรยายแนะนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้แก่ข้าราชการระดับผู้อำนวยการโครงการหรือเทียบเท่าของกรมชลประทานจากทั่วประเทศ ซึ่งบ่งชี้ให้เห็นถึงความสนใจ ตระหนัก ให้ความสำคัญ และยอมรับในรูปแบบดังกล่าวของกรมชลประทาน ซึ่งเป็นหน่วยงานนำร่องทดสอบรูปแบบดังกล่าวอีกด้วย

## 1.2 สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสำนักงานจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 27 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 มีหน้าที่ดำเนินการต่างๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และปฏิบัติภารกิจตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ที่ให้เป็นหน่วยงานสนับสนุนทั้งด้านธุรการ เลขานุการ และวิชาการในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2547 ได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบการบริหารราชการทั่วไปของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้มีความคล่องตัวและสามารถปฏิบัติงานสอดคล้องกับภารกิจของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยมีเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็น ผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดวิสัยทัศน์ว่าสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เป็นหน่วยงานชั้นนำในการสนับสนุนงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีพันธกิจหลัก 4 ประการ ได้แก่ 1) สนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2) พัฒนาระบบการดำเนินการต่างๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ให้

มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และมีความโปร่งใส 3) พัฒนาระบบการบริหารจัดการ ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ระบบการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบการบริหารงบประมาณของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้มีศักยภาพสามารถรองรับภารกิจของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ 4) เป็นหน่วยงานทางวิชาการในการสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย จำนวนทั้งสิ้น 70,902,200 บาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวน 2,116,500 บาท (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวนทั้งสิ้น 68,785,700 บาท)

ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม 2559 ผู้วิจัยได้นำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปทดลองใช้กับสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยได้ประชุมชี้แจงเพื่อแนะนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้ผู้บริหาร (นางสาวหิรัญญา บุญจรรย์ รองเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2559 ณ ห้องประชุม 7 ชั้น 2 สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งตอบคำถามหรือข้อสงสัยต่างๆ โดยในช่วงระหว่างวันที่ 5 กุมภาพันธ์ – 4 มีนาคม 2559 ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายได้ทดลองนำรูปแบบไปศึกษาทำความเข้าใจ โดยมีการติดต่อสอบถามผู้วิจัยทางโทรศัพท์ เพื่อขอคำแนะนำเกี่ยวกับการนำรูปแบบไปทดลองการประเมินผล (Post-Evaluation) ระดับการมีธรรมาภิบาลของการดำเนินการในปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558) ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และต่อมาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2559 ผู้วิจัยได้เข้าไปนิเทศ จำนวน 1 ครั้ง ทั้งนี้ ในวันที่ 5 มีนาคม 2559 ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ นางสาวหิรัญญา บุญจรรย์ รองเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคาร 52 ปีสำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ

### 1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอสมนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

องค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอสมนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 และตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539 และได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 113 ตอนพิเศษ 52 ง ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 นับเนื่องมาจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลากว่า 18 ปี ปัจจุบันที่ตั้งที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ ตั้งอยู่ ณ หมู่ที่ 2 ตำบลรางจรเข้ อำเภอสมนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีพื้นที่รับผิดชอบ จำนวน 7 หมู่บ้าน ประชากร จำนวน 3,200 คน จำนวน 754 ครัวเรือน

องค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ใน

การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 เรื่อง เช่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น และมาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 13 เรื่อง ได้แก่ ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรม ในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยว และการผังเมือง

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ตามมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จำนวน 31 เรื่อง เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ การสาธารณสุข การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกระจายอำนาจได้กำหนดอำนาจหน้าที่และถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ จำนวนมาก ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2559 (9 เดือนแรก ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2559) องค์การบริหารส่วนตำบลราชบุรีมีรายรับสำหรับนำมาจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่าย จำนวนทั้งสิ้น 17,241,324.65 บาท และ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 มีรายรับสำหรับนำมาจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่าย จำนวนทั้งสิ้น 36,611,141.16 บาท ณ วันที่ 30 กันยายน 2558

ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม 2559 ผู้วิจัยได้นำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปทดลองใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลราชบุรี โดยได้มีการประชุมชี้แจงเพื่อแนะนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้คณะผู้บริหาร ได้แก่ นายพงศกร มงคลหมู่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราชบุรี รองนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลราชบุรี ปลัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลราชบุรี ข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลราชบุรี เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2559 ณ ห้องประชุมที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลราชบุรี หมู่ที่ 2 ตำบลราชบุรี อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และผู้วิจัยได้ตอบคำถามหรือข้อสงสัยต่างๆ และในช่วงระหว่างวันที่

1 กุมภาพันธ์ – 1 มีนาคม ข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลراجจเร่ที่ได้รับมอบหมาย ได้ทดลองนำรูปแบบไปทดลองการประเมินผล (Post-Evaluation) ระดับการมีธรรมาภิบาลของการ ดำเนินการในปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558) และทดลองนำรูปแบบไปประยุกต์ใช้ ในการประเมิน (Pre-Evaluation) แผนพัฒนาระยะ 3 ปีขององค์การบริหารส่วนตำบลراجจเร่ ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2559 ผู้วิจัยได้ติดตามผลและสัมภาษณ์นายพงศกร มงคลหมู่ นายกองการ บริหารส่วนตำบลراجจเร่ และนางสาววนิดา ชาติภูธร รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลراجจเร่ ณ ห้องประชุมที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลراجจเร่ อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

#### 1.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนำร่อง

จำแนกตามประเด็นคำถามของการสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

1.4.1 ลักษณะของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการ งบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานมีความใกล้เคียงกัน คือ นำรูปแบบไปใช้ สำหรับการประเมินระดับธรรมาภิบาลของหน่วยงาน การนำไปประยุกต์ใช้เป็นตัวชี้วัด การนำไปใช้ในการ ประเมินผล เป็นต้น โดยจำแนกตามลักษณะการนำไปใช้ตามหน่วยงานนำร่อง 3 แห่ง ดังตารางที่ 24

ตารางที่ 24 ลักษณะของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ แผ่นดินไปทดลองใช้ของหน่วยงานนำร่อง 3 แห่ง

หน่วยงานนำร่อง	ลักษณะการนำไปใช้
กรมชลประทาน	-การประเมิน (Pre-Evaluation) ระดับการมีธรรมาภิบาลของการดำเนินงาน ของกรมชลประทานในกระบวนการงบประมาณ -การศึกษาเพื่อประยุกต์สร้างตัวชี้วัด (Key Performance Indicators : KPIs) ด้านธรรมาภิบาลของกรมชลประทาน
สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	-การประเมินผล (Post-Evaluation) ระดับการมีธรรมาภิบาลของการ ดำเนินการในปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558) ของ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
องค์การบริหารส่วน ตำบลراجจเร่ อ.เสนา จ.อยุธยา	-การประเมินผล (Post-Evaluation) ระดับการมีธรรมาภิบาลของการ ดำเนินการในปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558) -การประยุกต์ใช้ในการประเมิน (Pre-Evaluation) แผนพัฒนาระยะ 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลراجจเร่

1.4.2 สรุปผลการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการ งบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการเสริมสร้างการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของ หน่วยงาน

ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนำร่อง 3 แห่ง ให้ความเห็นว่ารูปแบบ เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ โดยเฉพาะการประเมินผลการดำเนินงานทั้งในขั้นก่อนการดำเนินงาน (Pre-Evaluation) และหลังสิ้นสุด การดำเนินงาน (Post-Evaluation) รวมทั้งสามารถนำไปประยุกต์สร้างตัวชี้วัด (Key Performance

Indicators: KPIs) ด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ประเด็นนำทาง จำนวน 23 ข้อ และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล จำนวน 76 ข้อ ในบางส่วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล รัฐสภา และสำนักงานงบประมาณ ดังนั้น หากนำมาใช้กับหน่วยรับงบประมาณก็เป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นว่าคาดหวังหรือต้องการให้หน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวมีการดำเนินการเพื่อให้มีธรรมาภิบาลอย่างไร รวมทั้งในระหว่างการนิเทศ ผู้วิจัยพบว่าผู้นำรูปแบบไปใช้มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อวัตถุประสงค์ของรูปแบบ และความหมายของประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในบางข้อ แต่เมื่อได้รับฟังคำชี้แจงหรือการตอบข้อสงสัย ผู้ใช้มีความเข้าใจและสามารถนำรูปแบบไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้

ดร.ทวีศักดิ์ ธนเดโชพล ผู้อำนวยการกองแผนงาน กรมชลประทานให้ความเห็นว่ารูปแบบเป็นเครื่องมือที่เป็นกลางๆ ดังนั้น หากจะนำไปใช้กับหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะที่มีรูปแบบและวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน สมควรมีการประยุกต์ใช้เพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามหลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบ

นางสาวหิรัญญา บุญจำรูญ รองเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความคิดเห็นว่ารูปแบบสามารถนำไปใช้ได้ในระดับหนึ่ง การนำไปใช้ควรเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานเจ้าของรูปแบบและหน่วยงานผู้ใช้เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่หน่วยงานผู้เลือกรูปแบบ ตลอดจนควรจัดให้มีคู่มือเพื่อการใช้งาน และตัวอย่างของการนำไปใช้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงาน

นายพงศกร มงคลหมู่ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลจรเข้ม ให้ความคิดเห็นว่าการนำรูปแบบไปใช้กับ อบต. รางจรเข้ม ซึ่งเป็นท้องถิ่นขนาดเล็ก และไม่ใช้หน่วยรับงบประมาณโดยตรงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เนื่องจาก อบต. อบจ. และเทศบาล ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านกระทรวงมหาดไทย) และยังมีกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่น แม้จะมีลักษณะใกล้เคียงกับกระบวนการงบประมาณของประเทศ แต่ก็มี ความแตกต่างกัน ดังนั้น การนำไปใช้จึงไม่สามารถใช้ได้ทั้งหมด จำเป็นต้องนำไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมโดยได้ปรึกษาหารือกับผู้วิจัยเป็นระยะอย่างสม่ำเสมอ โดยได้ประยุกต์ใช้กับการประเมิน (Pre-Evaluation) แผนพัฒนาระยะ 3 ปี ของ อบต. รางจรเข้ม พบว่านำไปใช้ได้ในระดับหนึ่ง และเชื่อมั่นว่าหากได้มีการประยุกต์เพื่อนำไปใช้อย่างจริงจังจะมีส่วนสำคัญต่อการสร้างธรรมาภิบาลในท้องถิ่น รวมทั้งทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเชื่อถือศรัทธาต่อการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. รางจรเข้ม เพิ่มมากขึ้น

1.4.3 ปัญหาและอุปสรรคของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการเสริมสร้างการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงาน สรุปได้ดังต่อไปนี้

1.4.3.1 ความรู้และความเข้าใจของข้าราชการและลูกจ้างที่ทดลองนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีแตกต่างกัน ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน สับสน และไม่สามารถนำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยมีสาเหตุมาจากรูปแบบ

เป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เคยมีการนำไปใช้ และการประชุมชี้แจงเพื่อแนะนำรูปแบบฯ ยังไม่สามารถสร้างความรู้และความเข้าใจแก่ข้าราชการและลูกจ้างที่ทดลองนำรูปแบบไปใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4.3.2 การสอบถามและหรือเรียกร้องให้มีสิ่งจูงใจในการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการเสริมสร้างการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงาน หรือเรียกว่า “เสพติดสิ่งจูงใจ” เนื่องจากข้าราชการและลูกจ้างที่ได้รับมอบหมายให้นำรูปแบบไปทดลองใช้ส่วนหนึ่งมีประสบการณ์เคยได้รับการกระตุ้นด้วยสิ่งจูงใจในลักษณะเงินรางวัลหรือโบนัส ประกาศเกียรติคุณ ฯลฯ ดังนั้น หากการขับเคลื่อนเพื่อนำรูปแบบไปใช้งานกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ โดยไม่มีการกำหนดสิ่งจูงใจที่เป็นรูปธรรม อาจไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

1.4.4 ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการป้องกันและหรือแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานนำร่อง

ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนำร่องที่ให้สัมภาษณ์ให้ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันและหรือแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในระหว่างการทดลองใช้รูปแบบของหน่วยงานนำร่องดังต่อไปนี้

1.4.4.1 ควรมีการจัดทำคู่มือใช้งานรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เพื่อแนะนำวิธีการใช้งาน และคำถาม-คำตอบ เพื่อไขข้อสงสัยในประเด็นที่ยากหรือไม่ชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐเกิดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้รูปแบบอย่างชัดเจน เข้าใจง่าย เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้ หรือทำให้รูปแบบมีความเป็นมิตรกับผู้ใช้ (User friendly) อันจะมีส่วนสำคัญต่อการนำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

1.4.4.2 ควรมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐว่าการสนับสนุนให้การดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นหน้าที่ของผู้บริหารและข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐในทุกๆ ระดับ การมีหรือไม่มีสิ่งจูงใจไม่ควรนำมาเป็นเงื่อนไขในการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการเสริมสร้างการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงาน อย่างไรก็ตามในระยะเวลาต่อไปสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรป้องกันและแก้ไขปัญหาคือ “เสพติดสิ่งจูงใจ” ของผู้บริหาร ข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานภาครัฐ อันจะส่งผลต่อการเฉื่อยเฉื่อยในการทำงานหรือทำงานแบบ “ใส่เกียร์ว่าง” หรือไม่ตั้งใจไม่ทุ่มเทกับการปฏิบัติงานหรือหน้าที่ประจำที่ต้องทำตามหน้าที่หลักหรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยไม่มีสิ่งจูงใจพิเศษ

1.4.5 ข้อเสนอแนะของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐโดยทั่วไป

นอกจากข้อเสนอแนะตามข้อดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนำร่องที่ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐโดยทั่วไปดังต่อไปนี้

1.4.5.1 ควรมีเป้าหมายและแผนการขับเคลื่อนการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่ควรดำเนินการแบบปูพรมหรือทำพร้อมกันทุกหน่วยงานในคราวเดียว เพราะมีความเสี่ยงต่อความล้มเหลว เนื่องจากรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องใหม่ มีผู้รับรู้และเข้าใจน้อย และขาดสิ่งจูงใจทั้งในเชิงให้คุณหรือให้โทษ ฯลฯ ดังนั้น การขับเคลื่อนการนำรูปแบบไปใช้กับหน่วยงานต่างๆ จึงต้องมีเป้าหมายและแผนที่ชัดเจน ปีใด ทำเท่าไร และอย่างไร

1.4.5.2 ควรทำให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูงเกิดความตระหนัก และสนับสนุนให้มีการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารหน่วยงานเป็นปัจจัยสำคัญต่อการนำรูปแบบไปใช้ปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

1.4.5.3 ควรมีการติดตามผลและประเมินผลการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นระยะๆ และนำผลการติดตามและประเมินผลมาถอดบทเรียนเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน และของหน่วยงานอื่นๆ อันจะเป็นการสนับสนุนให้การนำรูปแบบไปใช้ในระยะต่อไปมีความยั่งยืน

**ขั้นตอนที่ 4 การพัฒนา (Development: D2) การประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ**

1.สรุปประเด็นการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

จากการสนทนากลุ่มเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2559 ผู้วิจัยขอเสนอสรุปผลการสนทนากลุ่มตามแนวคำถามของการสนทนาดังต่อไปนี้

1.1 รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินและปัญหาและความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบัน

การสนทนากลุ่มได้ข้อสรุปร่วมกันประการหนึ่งว่าหลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน คือ สำนักงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมีเป้าหมายร่วมกันสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และมุ่งมั่นร่วมกันดำเนินการตามประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อนำประเด็นนำทางและแนวทางตามรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมาย 2) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมรับรู้และให้ความร่วมมือเพื่อ

สนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยผู้เชี่ยวชาญที่ร่วมสนทนามีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าหลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบดังกล่าวแสดงถึงความชัดเจนของทิศทางและเป้าหมายในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และต่างเห็นร่วมกันว่าการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันและอนาคต “เพราะขาดธรรมาภิบาล...จึงต้องการมีธรรมาภิบาล” โดยวาเทดังกล่าวของผู้ร่วมสนทนาท่านหนึ่ง สะท้อนให้ตระหนักถึงความสำคัญของธรรมาภิบาล เพราะเป็นสิ่งที่ขาดในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในลักษณะต่างๆ เช่น การจัดทำงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการหรือเกินความจำเป็น การจัดทำงบประมาณแบบ “หมกเม็ด” หรือขาดความโปร่งใส ความสิ้นเปลืองหรือไม่ประหยัดงบประมาณ การสูญเสียงบประมาณที่ไม่คุ้มค่า (Value for Money) การแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณ การทุจริตคอร์รัปชันในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ฯลฯ โดยตัวอย่างที่ผู้ร่วมสนทนา ยกขึ้นมาสนับสนุนคำพูดเกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นและความต้องการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลต่างๆ ดังกล่าว รวมทั้งคาดว่าหากนำแนวทางปฏิบัติต่างๆ ไปใช้ตามหลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบอย่างจริงจังและต่อเนื่องย่อมจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลได้ในระดับหนึ่ง

ทั้งนี้ ประเด็นที่ผู้สนทนาส่วนหนึ่งห่วงใย คือ รูปแบบดังกล่าวไม่ได้ความสนใจและนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาล เนื่องจากการเรียกร้องต้องการมีธรรมาภิบาลมาจากใครมาจากคนในแวดวงภาครัฐ หรือภายนอก โดยผู้สนทนามองว่าส่วนใหญ่มาจากภายนอก เช่น ภาควิชาการ ภาคสื่อสารมวลชน ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ เป็นต้น แต่คนในแวดวงภาครัฐ โดยเฉพาะในระดับสูงกลับเฉยๆ หรือเรียกร้องต้องการแบบ “ลิปซิงค์ คือ ปากผงาบๆ แต่ไร้เสียง เข้าทำนองทำพ้อเป็นพิธีไป ไม่ได้กล่าวหาว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาขาดธรรมาภิบาล แต่คนแวดวงส่วนใหญ่ไม่รู้ร้อนรู้หนาว” ทั้งนี้ ความเห็นดังกล่าวมีความน่าสนใจทั้งจากที่มาของผู้ให้ความเห็นที่เป็นคนในแวดวงภาครัฐ และสะท้อนถึงสาเหตุของการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลที่ไม่มีประสิทธิผล เนื่องจากขาดการป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากภายใน ดังนั้น ข้อเสนอแนะสำหรับการขับเคลื่อนการนำรูปแบบไปใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากภายใน ตลอดจนตอบสนองความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันต้องสร้างพลังการเปลี่ยนแปลงจากภายในควบคู่ไปด้วย

1.2 องค์ประกอบของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และความสามารถในการนำไปใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากภายในหรือตอบสนองความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบัน

จากการสนทนากลุ่มมีความคิดเห็นที่หลากหลายต่อรายละเอียดขององค์ประกอบของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ ประเด็นนำทางจำนวน 23 ข้อ และแนวทางปฏิบัติเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 76 ข้อ ซึ่งครอบคลุมหลักธรรมาภิบาล 10 ประการหรือที่เรียกว่าหลักทศธรรม กับ



ความชัดเจนและความสามารถขององค์ประกอบรูปแบบสำหรับการนำไปใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหา และหรือตอบสนองความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบัน โดยผู้วิจัยประมวลและสรุปความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในประเด็นดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

1.2.1 องค์ประกอบของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ ประเด็นนำทางและแนวทางปฏิบัติต่างๆ มีที่มาหรือกำหนดจากข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่เป็นจุดบอดหรือความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นจึงคาดหมายได้ว่าหากประเด็นนำทางและแนวทางปฏิบัติของรูปแบบได้รับการนำไปใช้ปฏิบัติโดยหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินย่อมจะทำให้เกิดการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินได้ในระดับหนึ่ง และภายหลังจากการนำไปปฏิบัติจริงก็สมควรมีการติดตามผลและประเมินผลเพื่อทราบข้อมูลย้อนกลับ (feedback) เช่น การนำรูปแบบไปใช้จริงมีข้อขัดข้องหรือไม่ และรูปแบบสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลได้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เป็นต้น สำหรับการนำไปปรับปรุงและพัฒนาให้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีความสมบูรณ์และสามารถตอบสนองกับความจำเป็น ความต้องการ และปัญหาอุปสรรค รวมทั้งข้อจำกัดด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (การขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน) ได้อย่างเหมาะสมและทันการเปลี่ยนแปลงได้มากขึ้นต่อไป ผู้สันทนนาเห็นว่า “รูปแบบนี้ หรือนวัตกรรมใหม่ๆ ใดๆ ไม่มีความสมบูรณ์ (Perfect) ในการวิจัยและพัฒนาเพียงครั้งเดียว หากแต่ความสมบูรณ์จะมีเพิ่มขึ้นจากการนำข้อมูลย้อนกลับมาปรับปรุงและพัฒนาไปเรื่อยๆ” ประกอบกับผู้เชี่ยวชาญที่สันทนนาเห็นว่าปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีการเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาไปด้วยทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ กล่าวคือมีจำนวน ความรุนแรงและความซับซ้อนของปัญหาที่เพิ่มมากขึ้นด้วย ดังนั้น รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะประเด็นนำทางและแนวทางปฏิบัติต่างๆ ต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาอยู่อย่างสม่ำเสมอให้เท่าทันกับปัญหาที่เกิดขึ้นหรือเรียกว่าตามให้ทันกับปัญหานั้นเอง

1.2.2 ความสามารถขององค์ประกอบของรูปแบบฯ ได้แก่ ประเด็นนำทางและแนวทางปฏิบัติต่างๆ ในการนำไปใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาและหรือตอบสนองความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันขึ้นอยู่กับปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จหลายประการ นอกจากการกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางปฏิบัติของรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหา และการนำไปใช้ปฏิบัติโดยหน่วยงานในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างจริงจังดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นว่ายั่งยืนอยู่กับเงื่อนไขความสำเร็จจากสภาพแวดล้อมภายนอก โดยเฉพาะทางด้านการเมืองการปกครอง กล่าวคือ หากการเมืองการปกครอง ของประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยที่มีความต่อเนื่อง (Sustainability of Democracy) ย่อมสนับสนุนต่อการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยรองรับและสนับสนุนการมีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค การมีส่วนร่วมของประชาชน การยึดมั่นในหลักกฎหมายหรือนิติรัฐ การกระจายอำนาจ การมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจในทุกๆ ระดับ การมีความโปร่งใสและสำนึกรับผิดชอบ ฯลฯ ดังนั้น การเมืองการปกครองของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยและมีความต่อเนื่องหรือมีความยั่งยืนย่อมเกื้อกูลกับการมีธรรมาภิบาล (Good Governance) และต่อต้านการขาด

ธรรมาภิบาล (Bad Governance) ในทุกมิติ รวมทั้งการมีธรรมาภิบาล 4 ขในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินด้วย

1.2.3 ผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง) สำนักงบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ กับตระหนัก การเห็นความสำคัญ การยอมรับ และให้การสนับสนุนการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

จากการสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าผู้นำประเทศหรือผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง หัวหน้าส่วนราชการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐมีความสำคัญต่อการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยมีการอ้างอิงผลสำรวจเกี่ยวกับปัญหาการขาดธรรมาภิบาลที่สำคัญ คือ การทุจริตคอร์ปชั่นในหน่วยงานภาครัฐ ว่ามีสาเหตุที่สำคัญมาจากผู้นำหรือผู้บริหารไม่เป็นแบบอย่างที่ดีด้านธรรมาภิบาล ดังนั้นในทางตรงกันข้าม หากผู้นำหรือผู้บริหารเป็นแบบอย่างที่ดีด้านธรรมาภิบาล กล่าวคือ มีความตระหนักเห็นความสำคัญ ยอมรับและให้การสนับสนุนการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้ในหน่วยงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการสร้างและธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งสอดคล้องกับสุภาษิตไทยที่ว่า “หัวไม่ส่าย หางไม่กระดิก” นั่นเอง ทั้งนี้ การทำให้ผู้กำหนดนโยบาย หรือรัฐบาล สำนักงบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญ ยอมรับและให้การสนับสนุนการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้เชี่ยวชาญต้องเสนอว่าต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้นำและผู้บริหารระดับต่างๆ ในการขับเคลื่อนการมีธรรมาภิบาลและป้องกันแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน การเลือกตั้งและการสรรหาฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำตามลำดับ จึงมีความสำคัญและต้องดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาลเพื่อให้ได้ผู้มีความรู้ ความสามารถและมีธรรมาภิบาล สำหรับเข้ามาบริหารประเทศหรือหน่วยงานและขับเคลื่อนการมีธรรมาภิบาลและป้องกันแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.4 ปัจจัยที่เป็นโอกาส (สนับสนุน) หรือเป็นภัยคุกคาม (ไม่สนับสนุน) ต่อการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

จากการสนทนากลุ่มได้ข้อสรุปร่วมกันว่าการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐให้เกิดประสิทธิผล มีปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จหลายประการ เช่น การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางปฏิบัติของรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหา การนำไปใช้ปฏิบัติโดยหน่วยงานในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างจริงจัง การมีสภาพแวดล้อมภายนอกโดยเฉพาะทางด้านการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย การที่ผู้นำประเทศหรือผู้กำหนดนโยบาย หัวหน้าส่วนราชการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐเห็นความสำคัญ เป็นแบบอย่างที่ดีและให้การสนับสนุนการขับเคลื่อนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น โดยหาก

มีปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้นย่อมจะเป็นโอกาสต่อการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐให้เกิดประสิทธิผล และในทางตรงกันข้ามหากไม่มีปัจจัยสนับสนุนดังกล่าวย่อมไม่เอื้อหรือกลับเป็นภัยคุกคามต่อความสำเร็จของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปปฏิบัติ

ผู้เชี่ยวชาญเสนอแนะแนวทางรับมือกับภัยคุกคามหรือปัจจัยที่ไม่เอื้อต่อการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่คาดหมายได้ว่าต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน โดยยกกรณีตัวอย่างการจัดการกับการต่อต้านหรือไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งยกร่างและจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน จำแนกเป็น 76 คน มาจากการสรรหาจากจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด และ 23 คนมาจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ ดังนั้น กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาจากประชาชน หรือเรียกว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ และมีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระที่มุ่งปฏิรูปการเมืองไทยซึ่งขาดธรรมาภิบาลให้ดีขึ้น โดยเฉพาะการขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมืองในทางการเมือง การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชน เพื่อให้เกิดความสุจริต เป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ และการทำให้ระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ ทำให้นักการเมืองหรือนักเลือกตั้งและกลุ่มคนส่วนหนึ่งที่ไม่ต้องการให้มีการปฏิรูปตามหลักการและวิธีการดังกล่าว เนื่องจากได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์ต่อต้านและไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการเคลื่อนไหวต่อต้านเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรคว่ำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ได้มีประชาชน สื่อสารมวลชน และองค์กรการเมืองภาคประชาชนจำนวนมากออกมาเคลื่อนไหวสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนประสบผลสำเร็จ โดยมีการกดดันให้รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่เป็นเสียงข้างมากและคัดค้านให้เปลี่ยนกลับมาลงมติผ่านร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ทั้งนี้ กรณีตัวอย่างที่ยกมาเป็นไปตามทฤษฎีสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขาของศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี โดยสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา หมายถึง การจัดการความรู้เพื่อเคลื่อนสิ่งยาก (ภูเขา" หมายถึง สิ่งยากที่ดูเหมือนเขยื้อนไม่ได้) โดยมุมแรก คือ การสร้างความรู้ด้วยการวิจัยเพื่อหาความรู้ในการแก้ปัญหาที่ต้องการ มุมที่ 2 การเคลื่อนไหวทางสังคม หมายถึง การที่สังคมเข้ามาร่วมเรียนรู้ ร่วมบอกความต้องการ ซึ่งก็คือการจัดการเรียนรู้ และมุมที่ 3 อำนาจรัฐ หรือ อำนาจทางการเมือง การเมืองเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ เพราะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ อำนาจในการตัดสินใจจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐ เช่น งบประมาณ เป็นต้น และเป็นผู้ออกกฎหมาย

1.2.5 รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกับความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทการบริหารจัดการภาครัฐของไทย

ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นร่วมกันว่ารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกับความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทการบริหารจัดการภาครัฐของไทย โดยเฉพาะเหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหาสำคัญของการบริหาร

จัดการภาครัฐของไทย คือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังและสะสมมานาน รวมทั้งมีระดับความรุนแรงและความเสียหายเพิ่มขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง ส่งผลเสียต่อภาคลักษณะของภาคราชการไทย เกิดความสูญเสีย และบั่นทอนขีดความสามารถของประเทศ ดังนั้น รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

1.2.6 ข้อเสนอแนะเพื่อการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในบริบทการบริหารจัดการภาครัฐของไทยให้ประสบผลสำเร็จ

ผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในบริบทการบริหารจัดการภาครัฐของไทยให้ประสบผลสำเร็จ ดังต่อไปนี้

1.2.6.1 ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ควรมีการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปประยุกต์ใช้กับการดำเนินการของหน่วยงานตนเองอย่างมีทิศทาง แผนและขั้นตอนอย่างเป็นระบบ ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบายของหน่วยงานเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินและนำเสนอให้ผู้บริหารหน่วยงานเห็นชอบและประกาศต่อสาธารณะ 2) การจัดให้มีคณะทำงานเพื่อเป็นกลไกรับผิดชอบในการขับเคลื่อนเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบหลักในการนำรูปแบบไปประยุกต์ใช้กับการดำเนินการของหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรม 3) การกำหนดเป้าหมายและแผนงานประจำปีเพื่อขับเคลื่อนเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน 4) การปฏิบัติงานตาม เป้าหมายและแผนงานประจำปีเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ 5) การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตาม เป้าหมายและแผนงานประจำปี รวมทั้งรายงานให้ผู้บริหารหน่วยงานทราบก่อนเผยแพร่สู่สาธารณะ ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญส่วนหนึ่งเห็นว่าการประกาศหรือเผยแพร่สู่สาธารณะการต่างๆ เป็นการกระทำด้วยวิธีการต่างๆ ให้ปรากฏต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนสามารถรับรู้หรือเข้าถึงได้โดยง่าย ย่อมเป็นการแสดงเจตนาของหน่วยงานโดยเปิดเผยในอันที่จะสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างจริงจัง และจะเป็นพันธะผูกพันให้หน่วยงานต้องรับผิดชอบนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.6.2 ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องมีความเข้าใจ รับรู้ และตระหนักในความจำเป็นและสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินว่าเป็นเป้าหมายของการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐให้ตีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะมีส่วนสำคัญต่อการนำไปสู่การมีประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐ (organization effectiveness) เพื่อความเป็นธรรมของสังคม (justice) และเพื่อความอยู่อย่างสถาพร (sustainable happiness) ของประเทศ ดังนั้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับต้องร่วมแรงร่วมใจกันทำให้เกิดการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินขึ้น โดยการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปประยุกต์ใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

1.2.6.3 สภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครองของประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยที่มีความต่อเนื่อง (Sustainability of Democracy) ย่อมจำเป็นและเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยรองรับและ

สนับสนุนการมีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชน การยึดมั่นในหลักกฎหมายหรือนิติรัฐ การกระจายอำนาจ การมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจในทุกระดับ ความโปร่งใส ฯลฯ ดังนั้น การเมืองการปกครองของประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยและมีความต่อเนื่องย่อมเกี่ยวเนื่องกับการมีธรรมาภิบาล (Good Governance) และต่อต้านการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) ในทุกมิติ รวมทั้งในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

1.2.6.4 การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่หลักการและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทั้งในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ตลอดจนภายนอก เพื่อสร้างการรับรู้ ความตระหนัก ความเข้าใจ และการยอมรับ อันเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนให้เกิดการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปประยุกต์ใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

1.2.6.5 ธรรมาภิบาลมีความสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กล่าวคือ ความพอเพียง ประกอบด้วย 3 คุณลักษณะ ได้แก่ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกันที่ดี และอยู่ภายใต้ 2 เงื่อนไข ได้แก่ เงื่อนไขความรู้ และเงื่อนไขคุณธรรม กล่าวโดยเฉพาะ เงื่อนไขคุณธรรม ประกอบด้วยการมีความตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความอดทน มีความเพียร การใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต ฯลฯ ซึ่งสอดคล้องกับหลักคุณธรรมตามหลักธรรมาภิบาล และโดยรวมอาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลสอดคล้องและไปด้วยกันได้กับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ดังนั้น การส่งเสริมและสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้ประสบผลสำเร็จควรเชื่อมโยงและดำเนินการคู่ขนานไปกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

1.2.6.6 ควรขับเคลื่อนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาลภาครัฐ และการปฏิรูปการจัดการงบประมาณ เนื่องจากทั้งสองเรื่องเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และดำเนินการไปสู่ทิศทางและเป้าหมายร่วมกันได้ ประกอบกับทั้งสองเรื่องเป็นเรื่องใหญ่ที่อยู่ในความสนใจ เป็นที่รับรู้และตระหนักกันโดยทั่วไป และดำเนินการมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว ดังนั้น การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปด้วยกันกับเรื่องธรรมาภิบาลภาครัฐและการปฏิรูปการจัดการงบประมาณในลักษณะการบูรณาการสนธิกำลังหรือรวมกำลัง (to join) ย่อมจะเป็นกลยุทธ์ที่นำไปสู่ความสำเร็จได้

## 2. สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในกระบวนการงบประมาณ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง อดีตสมาชิกวุฒิสภา ประธานหอการค้าจังหวัด สื่อสารมวลชน และนักวิชาการ รวมจำนวน 6 คน ในช่วงระหว่างวันที่ 30 กรกฎาคม - 1 สิงหาคม 2559 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่รอบด้านจากมุมมองที่หลากหลายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ โดยผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวได้ศึกษารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณก่อนการสัมภาษณ์ และผู้วิจัยได้

ประยุกต์ใช้แนวคำถามของการสนทนากลุ่มตามภาคผนวก จ. สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล มีสรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกดังต่อไปนี้

## 2.1 สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกจำแนกตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

### 2.1.1 ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ

นางสาวรสนา โตสิตรระกุล มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะว่าขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปัจจุบันยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณรายรับควบคู่กับการจัดทำงบประมาณรายจ่าย โดยทั้ง 2 ขา มีความสำคัญ หากฝ่ายบริหารมีการจัดทำงบประมาณรายรับยอมทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณและประชาชนรับรู้และสามารถตรวจสอบได้ว่าฝ่ายบริหารมีแผนใช้จ่ายงบประมาณจากแหล่งใด และมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร รวมทั้งปัจจุบันฝ่ายบริหารจัดทำงบประมาณรายจ่ายจากฐานรายรับจากภาษีอากรเป็นหลัก และหากไม่เพียงพอก็ชดเชยด้วยการกู้เงิน ซึ่งเป็นการวางแผนรายรับที่สะดวกกับฝ่ายบริหารแต่สร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษี ทั้งนี้ ควรจะพิจารณารายรับจากแหล่งอื่นๆ โดยในปัจจุบันเห็นว่ารายรับของแผ่นดินจากทรัพยากรของประเทศ ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ภาษีธรรมชาติอื่น น้อยมาก โดยประมาณการรายรับในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของรายการรายรับดังกล่าว เท่ากับ 1,207.6 50,600.0 และ 10.3 ล้านบาท ตามลำดับ และเมื่อนำมารวมกันแล้วเป็นมีจำนวนเพียงร้อยละ 2-3 ของรายรับประเทศทั้งหมด (รายรับประเทศทั้งหมด จำนวน 2,733,000 ล้านบาท) ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมาก แต่ภาคเอกชนบางรายกลับได้รับประโยชน์มากมายแต่จ่ายภาษีจากทรัพยากรให้รัฐน้อยมาก ขณะเดียวกันได้ทั้งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษไว้ให้แก่ประชาชนและรัฐต้องใช้งบประมาณไปเยียวยาหรือชดเชยหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้น จึงเสนอว่าฝ่ายบริหารควรมีการจัดทำงบประมาณ 2 ขา ทั้งด้านรายรับและด้านรายจ่าย เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนสามารถพิจารณาตรวจสอบได้

นายฉัตรมงคล อังคสกุลเกียรติ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองศรีสะเกษ มีความคิดเห็นว่าการจัดเตรียมงบประมาณของเทศบาลให้ความสำคัญการวิเคราะห์แผนและโครงการเพื่อใช้งบประมาณทำสิ่งที่ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด มีการรับฟังความคิดเห็น และเหมาะสมกับบริบทต่างๆ เนื่องจากงบประมาณพัฒนาของเทศบาลมีน้อย ยกตัวอย่างการก่อสร้างถนนของเทศบาลแต่ละปีมีงบประมาณน้อย จึงต้องวิเคราะห์และเลือกทำเส้นทางที่มีประชาชนอยู่อาศัยมากที่สุดก่อนการก่อสร้างท่อระบายน้ำไม่ทำเหมือนที่อื่นที่มีสองฝั่งถนน แต่ทำฝั่งเดียวคือฝั่งเขตเมืองเพื่อรับน้ำและระบายออกไปนอกเมือง ดังนั้น ท่อระบายน้ำฝั่งเดียวจึงต้องมีขนาดใหญ่กว่าปกติเพราะมีฝั่งเดียวของถนน เป็นต้น

นายนิพนธ์ บุญญามณี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา มีความคิดเห็นว่าการจัดเตรียมงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนโดยเฉพาะในขั้นตอนการกำหนดความต้องการเพื่อให้ข้อเสนอโครงการต่างๆ ตอบสนองความต้องการและหรือสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ นอกจากนี้ ได้เสนอแนะว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รัฐบาลและสำนักงบประมาณควรจัดสรรให้โดยตรงแทนการจัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ธรรมภิบาล และประสิทธิผลสูงสุด

ทั้งนี้ หากเกรงจะเป็นภาระสำนักงบประมาณ เนื่องจากท้องถิ่นมีจำนวนมาก ในระยะแรกอาจพิจารณาจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นขนาดใหญ่ก่อน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นต้น

นอกจากนี้ นายฉัตรมงคล อังคสกุลเกียรติ และนายนิพนธ์ บุญญามณี มีความคิดเห็นร่วมกันว่างบประมาณที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 (4) ไม่ควรรวมงบประมาณรายจ่ายตามนโยบายของรัฐบาลและรายจ่ายประจำที่ส่วนกลางต้องจ่ายให้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานภาครัฐ เช่น เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ งบประมาณอาหารกลางวันเด็กนักเรียน และอาหารเสริม (นมโรงเรียน) เป็นต้น เพราะทำให้สัดส่วนเงินอุดหนุนโดยตรงให้แก่ท้องถิ่นจริงลดลง และเห็นควรจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปดีกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพราะมีหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ชัดเจน ลดการใช้ดุลยพินิจของส่วนกลาง “ไม่สามารถเลือกที่รักมักที่ชัง” และท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเงินอุดหนุนทั่วไปได้อย่างคล่องตัว รวมทั้งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาความเข้มแข็งของท้องถิ่นในระยะยาว

นายสวาท ธีระรัตนนุกุลชัย ประธานหอการค้าอุดรธานี มีความเห็นว่าการวางแผนและจัดหางบประมาณในลักษณะงบประมาณจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัดมีข้อดี เพราะประชาชนมีส่วนร่วมทำให้งบประมาณที่ขอตรงกับความต้องการของจังหวัดและประชาชนมากกว่าค่าของงบประมาณของส่วนกลาง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ดำริชอบ นักวิชาการของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีความเห็นว่าความโปร่งใส เปิดเผย และพร้อมตรวจสอบมีความสำคัญในการสนับสนุนให้กระบวนการงบประมาณมีธรรมาภิบาล โดยควรเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ

### 2.1.2 ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ

นางสาวรสนา ไตสีตระกูล และนายบัณฑิต ลุนทา สื่อสารมวลชน มีความเห็นว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติที่ผ่านมา ไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การถ่ายทอดการประชุมคณะกรรมาธิการงบประมาณ การอนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมสังเกตการประชุม เป็นต้น ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีความสำคัญ ต้องการข้อมูลที่รอบด้านและต้องมีความโปร่งใส รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติควรมีหน่วยวิเคราะห์ข้อมูลงบประมาณของตนเอง อาจเรียกว่าสำนักงบประมาณฝ่ายรัฐสภาก็ได้ เพื่อทำหน้าที่ด้านวิเคราะห์งบประมาณสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติแทนการพึ่งพาข้อมูลจากหน่วยงานของฝ่ายบริหารแต่เพียงอย่างเดียวเช่นในปัจจุบัน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ดำริชอบ มีความเห็นว่าความโปร่งใส เปิดเผย และพร้อมตรวจสอบเป็นกลยุทธ์ที่ทำให้การจัดการในกระบวนการงบประมาณมีธรรมาภิบาล โดยเฉพาะขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ และนายบัณฑิต ลุนทา มีข้อเสนอแนะว่าควรมีมาตรการป้องกันกรณีผลประโยชน์ที่ขัดกันหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict Of Interests) เนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาดังกล่าวค่อนข้างมาก โดยมีลักษณะ “ชงเอง กินเอง” ซึ่งเป็นสาเหตุของการขาดธรรมาภิบาล

### 2.1.3 ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

นายฉัตรมงคล อังคสกุลเกียรติ มีความเห็นว่าการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นในทุกระดับสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใส

และตรวจสอบได้ซึ่งเป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ เช่น การตรวจสอบการทำงานของผู้รับจ้าง ฝ่ายข้าราชการตรวจสอบไม่ทั่วถึงแต่หากให้ประชาชนในพื้นที่ตรวจสอบย่อมทำให้เต็มที่มากกว่าเพราะอยู่ในพื้นที่ รับรู้การทำงานตลอดเวลา และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการดังนั้นจึงเข้ามาตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนายนิพนธ์ บุญญามณี มีความคิดเห็นว่าการดำเนินงานและใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเพราะงบประมาณมีจำกัด ดังนั้นต้องใช้จ่ายอย่างคุ้มค่าโดยให้ผลการใช้จ่ายเกิดประโยชน์กับประชาชนสูงสุด และควรสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการบริหารงบประมาณ เนื่องจากปัจจุบันภาคประชาชนตื่นตัวในเรื่องดังกล่าว มีเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัย เช่น โทรศัพท์มือถือที่ถ่ายภาพได้และส่งผ่านสื่อสังคม เป็นต้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ คำริชอบ มีความคิดเห็นว่าขั้นตอนการบริหารงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เปิดเผยและพร้อมตรวจสอบ ขณะที่นายสวาท ธีระรัตนกุลชัย มีความเห็นว่าการใช้งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐต้องยึดตามแผนพัฒนาจังหวัดและควรมีมาตรการกำกับดูแลและควบคุมการโอนงบประมาณในชั้นการบริหารงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐที่นำเงินที่ได้รับไปใช้เรื่องอื่น เนื่องจากที่ผ่านมาเกิดกรณีดังกล่าวและโครงการใหม่ที่น่าไปใช้ส่วนใหญ่ไม่ตอบสนองความต้องการตามแผนพัฒนาจังหวัด

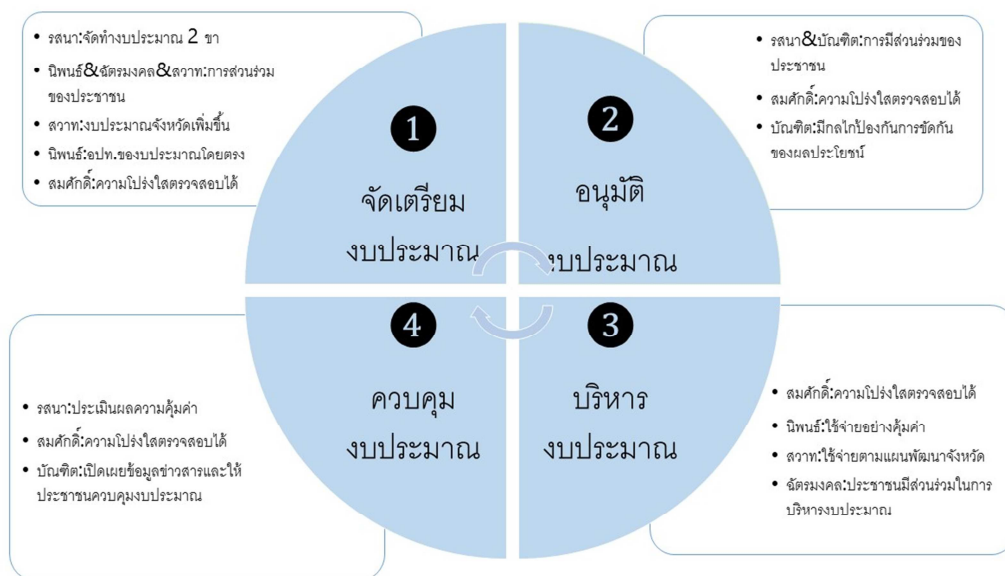
#### 2.1.4 ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณหรือการติดตามประเมินผล

นางสาวรสนา โตสีตระกูล มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะว่าการประเมินผลความคุ้มค่ามีความสำคัญ เพราะเป็นข้อมูลที่สำคัญสำหรับการนำไปใช้ทบทวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและจัดสรรงบประมาณ เช่น กรณีการให้สัมปทานหรือใบอนุญาตแก่เอกชนในโครงการใดๆ หากประเมินผลได้ว่ารายรับที่รัฐจะจัดเก็บได้จากโครงการดังกล่าวน้อยกว่ารายจ่ายที่รัฐต้องใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบจากโครงการนั้นๆ รัฐจะได้พิจารณาไม่ให้สัมปทานหรือไม่ให้ใบอนุญาต เป็นต้น รวมไปถึงเป็นข้อมูลเพื่อทบทวนการดำเนินงานของหน่วยงานว่ามีความคุ้มค่ากับงบประมาณหรือไม่ หากไม่คุ้มค่าสมควรยกเลิกหรือไม่ดำเนินงานดังกล่าว

นายบัณฑิต ลุนทา มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะว่าการควบคุมงบประมาณโดยหน่วยงานภาครัฐกันเองดังที่ทำอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอ ควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ และงบประมาณที่ได้รับ เพื่อสนับสนุนให้ภาคประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการควบคุม กำกับดูแลและตรวจสอบ โดยดำเนินการคู่ขนานกันไปกับการตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ จากประสบการณ์ที่ผ่านมา กรณีการตรวจพบความไม่ชอบมาพากลหรือปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณที่เป็นเรื่องใหญ่ๆ มาจากการริเริ่มของภาคประชาชนและสื่อมวลชน และได้รับการสานต่อโดยหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรอิสระ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ คำริชอบ ที่เห็นด้วยว่าควรเปิดเผยข้อมูลงบประมาณเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและพร้อมถูกตรวจสอบได้ซึ่งเป็นช่องทางที่สำคัญที่สุดของการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้นโดยจำแนกตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดินปรากฏตามแผนภูมิที่ 20





แผนภูมิที่ 20 สังเคราะห์ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกจำแนกตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

## 2.2 สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่มีต่อการพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล

ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลทั้งหมดมีความคิดเห็นว่ามีเครื่องมือ กลไก มาตรการหรือวิธีการเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จึงควรมีและควรได้รับการนำไปปฏิบัติเพื่อขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และสำหรับผลการทำเดลฟายของผู้เชี่ยวชาญที่มีความคิดเห็นต่อแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล จำนวน 3 ข้อ โดยมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 3.00 หรืออยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ข้อ 4.1 มีการเปิดให้ประชาชนหรือสื่อสารมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การพิจารณาของสภา ข้อ 6.3 มีปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม และ ข้อ 14.3 หน่วยงานมีช่องทางให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนสามารถสื่อสารสองทางกับผู้บริหารหน่วยงานได้ ทำให้แนวทางดังกล่าวไม่เข้าเกณฑ์และถูกปรับออกจากแนวทางตามรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์เชิงลึกส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ เป็นแนวทางที่ร่วมสมัย และเป็นแนวโน้มของการบริหารจัดการภาครัฐที่เป็นสากลด้วย โดยปัจจุบันมีหลายประเทศนำการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) มาใช้และประสบผลดีในหลายประเทศ เช่น บราซิล อินเดีย เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เป็นต้น ดังนั้นผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์เชิงลึกเสนอว่าควรนำแนวทาง 3 ข้อดังกล่าวเป็นข้อเสนอทางเลือกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ สามารถพิจารณาใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินต่อไป

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) และใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบพหุวิธี (Multi Methods) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย และเพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ การวิจัยนี้ ศึกษากระบวนการงบประมาณแผ่นดินทั้งระบบ โดยมีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (Units of Analysis) และมีการดำเนินการวิจัยจำแนก 4 ขั้นตอน ตามลำดับดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) การศึกษาข้อมูล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับการงบประมาณ (Budgeting) แนวคิดธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เพื่อสังเคราะห์และนำไปออกแบบและยกยกรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง จำนวน 23 ประเด็น และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 79 ข้อ

ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนา (Development: D1) การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้จากขั้นตอนที่ 1 การวิจัย (Research: R1) ให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการ และเรื่องที่น่าสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะกับการป้องกันและแก้ไขตามจุดบอด (blind spot) ของการดำเนินการตามขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่มีความเสี่ยงซึ่งเกิดการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) รวมทั้งมีความสอดคล้องกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐ โดยผู้วิจัยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ด้วยการสร้างแบบสอบถามจากรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) 5 ระดับ และนำไปตรวจสอบคุณภาพด้านความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยพิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมของข้อคำถามเป็นรายข้อโดยใช้ดัชนี (Item Objective Congruence: IOC) จนเกิดความมั่นใจว่าแบบสอบถามมีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับนำไปใช้ (ค่า IOC รวมของแบบสอบถาม เท่ากับ 0.62) หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามดังกล่าวไปใช้กับผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 17 คน ที่คัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีลักษณะเฉพาะด้านงบประมาณและธรรมาภิบาล เป็นจำนวน 3 รอบ สำหรับรอบที่ 2 – 3 แบบสอบถามที่ให้มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับแบบสอบถามรอบแรกแต่ได้แสดงค่ามัธยฐาน (Median) และพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile range: IQR) ทั้งของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด และของผู้เชี่ยวชาญที่ตอบแบบสอบถาม เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณาทบทวนคำตอบเดิมของตนเอง

อีกครั้งและเปรียบเทียบกับคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดที่ตอบไปแล้วในรอบแรกและรอบที่ 2 ตามลำดับ

ทั้งนี้ นำผลสรุปจากการสอบถามความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญในรอบที่ 3 มาพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความเหมาะสมก่อนนำไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่อง โดยพิจารณาจากข้อมูลของแบบสอบถามรอบที่ 3 ที่มีค่ามัธยฐาน หรือค่า Mdn. ตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป ซึ่งถือว่าผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นด้วยในระดับมาก หรือมากที่สุด และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของข้อความตั้งแต่ 1.50 ลงมา ซึ่งถือว่าผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นต่อข้อความที่สอดคล้องกัน (consensus) สูง หรือสูงมาก สำหรับข้อความที่ไม่เข้าเกณฑ์การจำแนกค่าดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจะนำไปใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศสำหรับการอภิปรายผลการวิจัยต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การวิจัย (Research: R2) การทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกับหน่วยงานนำร่อง เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และเก็บข้อมูลการใช้งานจริง โดยผู้วิจัยได้นำรูปแบบฯ ไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่องซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่ารูปแบบดังกล่าวเหมาะสมกับการป้องกันและแก้ไขจุดบอด (blind spot) ของขั้นตอนและกิจกรรมในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เป็นความเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาล เพื่อไปสู่การบรรลุเป้าหมายของรูปแบบที่ต้องการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และสามารถนำไปใช้บังคับหรือประเมินระดับธรรมาภิบาลของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานนำร่องได้จริง รวมทั้งภายหลังจากการทดลองนำรูปแบบไปใช้งาน ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์ (Interview) ผู้รับผิดชอบการนำรูปแบบไปทดลองใช้จริงของหน่วยงานนำร่อง

ขั้นตอนที่ 4 การพัฒนา (Development: D2) การประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และพัฒนาให้นำไปใช้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐได้ โดยใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group) และมีผู้เชี่ยวชาญในการสนทนากลุ่มเป็นผู้บริหารหน่วยงานนำร่องที่ทดลองใช้รูปแบบ และผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณและผู้เชี่ยวชาญด้านธรรมาภิบาล รวม 5 คน เพื่อประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบดังกล่าว และเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะที่รอบด้านจากมุมมองที่หลากหลายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ผู้วิจัยจึงได้สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญที่มีมุมมองที่หลากหลาย รวม 6 คน ทั้งนี้ สำหรับนำผลการประเมินที่ได้จากสนทนากลุ่มและข้อมูลหรือข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับนำมาใช้ปรับปรุงรูปแบบให้เกิดความสอดคล้องและเหมาะสมเพื่อนำไปใช้ได้จริงต่อไป

## สรุปผลการวิจัย

จากการวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ผู้วิจัยขอสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังต่อไปนี้

### 1. การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย

จากการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยร่วมสมัยที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะในประเด็นข้อค้นพบที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของนักวิจัย ได้แก่ ดวงมณี เลาวกุล (2554) นพฤทธิ อนันอภิบุตร (2544) ปิณณ์ อนันอภิบุตร, สุทธิ สุนทรานุรักษ์ และวิธีร์ พานิชวงศ์ (2555) ทวีศักดิ์ ขพานนท์ (2557) เฟื่องจิต อนันต์ (2558) ตามกรอบธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และการมีจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือรวมเรียกว่า ทศธรรม (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549: 42-137) เพื่อทราบสถานะของการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และนำไปเป็นตัวตั้งต้นในการออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่สอดคล้องกับผลการสังเคราะห์ข้อค้นพบดังกล่าว

การออกแบบร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ผู้วิจัยวิเคราะห์สภาพที่เป็นเงื่อนไข (Conditions) จากผลการสังเคราะห์ข้อค้นพบที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ทั้งที่เป็นข้อดีและข้อด้อย ปัญหาอุปสรรค จุดบอดเป็นต้น และนำมาสังเคราะห์กับปัจจัยจูงใจ (Motivations) ได้แก่ การมีธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการมีจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หลักธรรมาภิบาลในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (สำนักงบประมาณ, 2546: 9; วลัยรัตน์ ศรีอรุณ, 2552: 7) และแนวคิดการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณ (ปี พ.ศ. 2559 – 2560) รวมทั้งความสนใจและความคาดหวังของสาธารณะที่มีต่อกระบวนการงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นความต้องการให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์สภาพที่เป็นเงื่อนไขของการมีธรรมาภิบาล และปัจจัยจูงใจให้มีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินมาเป็นกรอบแนวทางที่ใช้สำหรับการออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินดังแผนภูมิที่ 21



แผนภูมิที่ 21 แนวทางที่ใช้สำหรับการออกแบบและยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

จากกรอบแนวทางสำหรับการออกแบบดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้ยกร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยยกร่างให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับผลการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านธรรมาภิบาล ทั้งข้อดีและข้อด้อย และยกร่างมาจากหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักธรรมาภิบาลในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และกรอบแนวคิดการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานงบประมาณ (ปี พ.ศ. 2559 – 2560) โดยร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่ได้จากการยกยกร่างมีองค์ประกอบ ได้แก่ 1) หลักการ จำนวน 2 ประการ 2) วัตถุประสงค์ จำนวน 2 ประการ 3) ประเด็นนำทาง จำนวน 23 ประเด็น และ 4) แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 79 ข้อ ทั้งนี้ ในการยกยกร่างประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินดำเนินการภายใต้กรอบหลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบฯ โดยพิจารณานำผลการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยในส่วนของประเด็นข้อค้นพบที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะข้อด้อยหรือจุดบอด (blind spot) หรือชั้นตอนที่มีความเสี่ยงต่อการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน มาพิจารณาตามหลักตรรกะเชิงเหตุผลเพื่อหาความ

เชื่อมโยง (Cascading) ระหว่างผลที่เกิดขึ้นไปสู่เหตุ หรือที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2552: 19-23) เรียกว่า การใช้ยุทธวิธีการคิดแบบย้อนกลับ (Work Backwards) โดยต้องเริ่มคิดจากข้อมูลสุดท้ายแล้วดำเนินการตามลำดับที่ละขั้นตอนเพื่อหาข้อมูลเริ่มต้น ด้วยการใช้วิธีการตั้งคำถาม ทำไม (Why?) จึงเกิดผลดังกล่าวขึ้น เพื่อหาสาเหตุ และตั้งคำถามว่า ทำอย่างไร (How?) เพื่อป้องกันและแก้ไขผลดังกล่าว (วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์, 2548: 31) โดยสิ่งที่ได้จากคำถามว่า ทำอย่างไรดังกล่าว จะนำไปสู่การกำหนด “ประเด็นนำทาง” ซึ่งเป็นเข็มมุ่งเพื่อนำไปสู่สภาพที่ควรเป็น (To be) ที่มีความสัมพันธ์ในเชิงตรงกันข้ามกับข้อด้อยหรือปัญหา ซึ่งเป็นสภาพปัจจุบัน (As It) ที่ต้องการปรับปรุงแก้ไข เมื่อได้ประเด็นนำทางแล้ว ผู้วิจัยก็จะไปกำหนดแนวทางหรือวิถี (Mean) เพื่อดำเนินการไปสู่สภาพที่ควรเป็นต่อไป การวิเคราะห์เชิงเหตุและผลโดยยุทธวิธีการคิดแบบย้อนกลับดังกล่าว ผู้วิจัยนำประเด็นที่ได้จากการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยร่วมสมัยที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 48 ข้อ ความถี่ 76 ครั้ง มาวิเคราะห์หาสาเหตุของข้อดีและข้อด้อย เป้าหมาย (มีธรรมาภิบาล) และประเด็นนำทางไปสู่เป้าหมาย และแนวทางตามประเด็นนำทางไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ผู้วิจัยได้ประเด็นนำทาง จำนวน 23 ประการ และแนวทางสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล จำนวน 79 ประการ

หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้นำร่างรูปแบบดังกล่าวไปพัฒนาโดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) เพื่อสำรวจข้อมูลความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ 17 ท่าน ที่มีต่อรูปแบบจำแนกตามองค์ประกอบของรูปแบบ จำนวน 3 รอบ โดยรอบที่ 3 พบว่าความคิดเห็นที่มีต่อความเหมาะสมของหลักการและวัตถุประสงค์อยู่ในระดับมากที่สุดทุกข้อ มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์เท่ากับ 0.00-1.00 ความคิดเห็นที่มีต่อความเหมาะสมของประเด็นนำทาง จำนวน 23 ข้อ อยู่ในระดับมากที่สุด จำนวน 19 ข้อ มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 0.00-1.00 และประเด็นนำทางที่เหลืออีก 4 ข้อ ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นที่มีต่อความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 4.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 1.00 และความคิดเห็นที่มีต่อความเหมาะสมของแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล จำนวน 79 ข้อ อยู่ในระดับมากที่สุด จำนวน 51 ข้อ มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 5.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 0.00-1.00 อยู่ในระดับมาก จำนวน 25 ข้อ มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 4.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 0.00-1.00 และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ข้อ ได้แก่ ข้อ 4.1 มีการเปิดให้ประชาชนหรือสื่อสารมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การพิจารณางบประมาณของรัฐสภา ข้อ 6.3 มีปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม และ ข้อ 14.3 หน่วยงานมีช่องทางให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนสามารถสื่อสารสองทางกับผู้บริหารหน่วยงานได้ มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 3.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 0.00-1.00 ทั้งนี้ การยอมรับรูปแบบจะพิจารณาจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญรอบที่ 3 สำหรับข้อคำถามที่มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป หรือมีความเห็นด้วยในระดับมากหรือมากที่สุด ดังนั้น แนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลที่มีค่ามัธยฐานต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดดังกล่าวข้างต้น มีจำนวน 3 ข้อ ถูกปรับออกจากแนวทางตามรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้ รูปแบบที่ได้รับการพัฒนาโดยใช้เทคนิคเดลฟาย มีองค์ประกอบ ได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง จำนวน 23 ประเด็น และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 76 ข้อ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 25 องค์ประกอบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ
<p><b>หลักการ</b></p> <p>1. สำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมีเป้าหมายร่วมกันสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</p> <p>2. สำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมุ่งมั่นร่วมกันดำเนินการตามประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</p>
<p><b>วัตถุประสงค์</b></p> <p>1. เพื่อนำประเด็นนำทางและแนวทางตามรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมาย</p> <p>2. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมรับรู้และให้ความร่วมมือสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน</p>
<p><b>หลักนิติธรรม</b></p> <p>ประเด็นนำทาง: 1. การมีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปีและงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ชัดเจน</p> <p>แนวทาง:</p> <p>1.1 มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี และเผยแพร่เป็นการทั่วไป</p> <p>1.2 มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการขอรับจัดสรร การจัดสรร และการบริหารงบประมาณกลางที่ชัดเจน และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติ</p> <p>1.3 กรณีหน่วยงานมีรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางในความรับผิดชอบ หน่วยงานจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายงบกลางต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลาง</p>
<p>ประเด็นนำทาง: 2. การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>2.1 ปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ</p> <p>2.2 ปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณต้องรายงานสถานการณ์เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินรายได้ เงินสะสมคงเหลือ รวมทั้งมีแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ</p> <p>2.3 ปรับปรุงกฎหมายเพิ่มบทบาทของสำนักงานงบประมาณในการประเมินผลและรายงาน</p>



ตารางที่ 25 องค์ประกอบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ
<p><b>หลักคุณธรรม</b></p> <p>ประเด็นนำทาง: 3. การมีกลไกในการจัดทำงบประมาณตามหลักคุณธรรมความถูกต้อง ความเป็นธรรม เปิดให้มีส่วนร่วม และป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง</p> <p>แนวทาง:</p> <p>3.1 มีคณะกรรมการหรือคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>3.2 หน่วยงานมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเผยแพร่ทั่วไปเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่พื้นที่บริการ โดยเฉพาะสิ่งก่อสร้าง เช่น ถนน อาคาร สะพาน การพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวคำนึงถึงการกระจายงบประมาณลงพื้นที่อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม</p> <p>3.3 หน่วยงานมีแผนการจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็น ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และหรือพื้นที่เป้าหมาย และใช้แผนดังกล่าวเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณ</p> <p>3.4 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำโครงการระดับพื้นที่ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>3.5 หน่วยงานมีช่องทางรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายและประชาชนทั่วไป</p> <p>3.6 ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานในแต่ละประเภทงบรายจ่ายมีความสอดคล้องตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่น รายการงบประมาณต้องมีความพร้อมในการดำเนินงาน โดยมี TOR แบบรูปรายการ สถานที่ดำเนินการ ประมาณราคากลาง เป็นต้น</p> <p>3.7 มีกลไกและวิธีการลดแรงจูงใจในการแทรกแซงทางการเมืองในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา เช่น การกำหนดให้วงเงินงบประมาณที่ปรับลดในชั้นกรรมาธิการให้นำวงเงินที่ได้ไปรวมไว้ในงบกลางสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นหรือชำระต้น/ดอกเบี้ยยเงินกู้ หรือนำไปชดใช้เงินคงคลัง แทนการแปรญัตติคืนมาเป็นโครงการต่างๆ เป็นต้น</p>
<p><b>หลักความโปร่งใส</b></p> <p>ประเด็นนำทาง: 4. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภามีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>แนวทาง:</p> <p>4.1 มีการถ่ายทอดเสียงการประชุมและหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการประชุมให้ประชาชนได้รับทราบ</p> <p>4.2 ผู้บริหารและหน่วยงานไม่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและหรือเครือข่ายเพื่อเรียกร้องหรือแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานจากสมาชิกรัฐสภา</p>



ตารางที่ 25 องค์ประกอบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ
<p>ประเด็นนำทาง: 5. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภามีข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>5.1 มีระบบหรือฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา</p> <p>5.2 มีการเปิดให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศด้านการงบประมาณ</p>
<p><b>หลักการมีส่วนร่วม</b></p> <p>ประเด็นนำทาง: 6. การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>แนวทาง:</p> <p>6.1 มีจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่ โดยบูรณาการการจัดทำตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในลักษณะล่างขึ้นบน Bottom Up และสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลในลักษณะบนลงล่าง Top Down</p> <p>6.2 มีรูปแบบและวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม</p>
<p><b>หลักสำนักแห่งความรับผิดชอบ</b></p> <p>ประเด็นนำทาง: 7. การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกฎหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า โปร่งใส และเกิดประสิทธิผล ภายใต้สำนักรับผิดชอบต่องบประมาณในฐานะเงินแผ่นดินและภาษีของประชาชน</p> <p>แนวทาง:</p> <p>7.1 บุคลากรที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบด้านการเงิน งบประมาณ และพัสดุ</p> <p>7.2 หน่วยงานมีกลไกการป้องกันหรือควบคุมความเสี่ยงจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ผิดกฎหมายและระเบียบ</p> <p>7.3 หน่วยงานมีระบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง และเบิกจ่ายงบประมาณที่โปร่งใสและตรวจสอบได้</p> <p>7.4 ผู้บริหารมีการกำกับดูแลและติดตามผลให้การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และประสิทธิผล</p> <p>7.5 มีการรณรงค์สร้างค่านิยมเกี่ยวกับจริยธรรมและคุณธรรม เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต การเสียสละ เป็นต้น</p>

ตารางที่ 25 องค์ประกอบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ
<p>ประเด็นนำทาง: 8. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งระดับหน่วยงานและของประเทศ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>8.1 หน่วยงานมีมาตรการและกลไกสำหรับเร่งรัดการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่กำหนด</p> <p>8.2 มีการติดตามผลการดำเนินการตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอตามแผนหรือรอบระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>8.3 หน่วยงานมีผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนด</p> <p>8.4 มีการปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน เพื่อรองรับนโยบาย เป้าหมาย และยุทธศาสตร์</p> <p>8.5 มีการกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการที่มุ่งประสิทธิผล</p> <p>8.6 มีการจัดทำข้อเสนอกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายเบื้องต้น เป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายเบื้องต้น (Pre-ceiling)</p>
<p>ประเด็นนำทาง: 9.การจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุที่โปร่งใสและตรวจสอบได้</p> <p>แนวทาง:</p> <p>9.1 หน่วยงานมีระบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใส และเปิดให้มีการตรวจสอบได้</p> <p>9.2 หน่วยงานมีการหมุนเวียนบุคลากรภายในหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ</p> <p>9.3 หน่วยงานมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับแผนและรายการงบประมาณที่จะจัดซื้อจัดจ้างเป็นการทั่วไปล่วงหน้า</p>
<p>ประเด็นนำทาง: 10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่</p> <p>แนวทาง</p> <p>10.1 หน่วยงานสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของงานหรือโครงการในระดับพื้นที่</p> <p>10.2 หน่วยงานสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่</p>

ตารางที่ 25 องค์ประกอบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ
<p>ประเด็นนำทาง: 11. การพัฒนาระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้สะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินงานและสามารถให้สารสนเทศเพื่อการบริหารงาน</p> <p>แนวทาง:</p> <p>11.1 หน่วยงานมีระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (มีแผน บุคลากร และเทคโนโลยี) ให้สะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินงาน</p> <p>11.2 ระบบติดตามฯ มีการรายงานข้อมูลสารสนเทศและปัญหาอุปสรรคให้แก่ผู้บริหารอย่างสม่ำเสมอหรือตามรอบระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>11.3 มีการทบทวนและพัฒนาระบบติดตามฯ ให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของผู้บริหารอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง</p>
<p>ประเด็นนำทาง: 12. การมีระบบประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป</p> <p>แนวทาง:</p> <p>12.1 หน่วยงานมีระบบประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน</p> <p>12.2 ระบบประเมินผลฯ สามารถให้ผลการประเมินที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป</p> <p>12.3 มีการทบทวนและพัฒนาระบบประเมินผลฯ ให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของหน่วยงานอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง</p>
<p>ประเด็นนำทาง: 13. การพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับการวางแผนและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>13.1 กำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของนโยบายระดับประเทศที่ชัดเจน</p> <p>13.2 กำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของกระทรวง/หน่วยงาน เพื่อให้ สอดคล้องและรองรับกับเป้าหมาย/ตัวชี้วัดระดับประเทศ</p> <p>13.3 มีการพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>13.4 มีการนำตัวชี้วัดไปใช้ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ</p>

ตารางที่ 25 องค์ประกอบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ
<p>ประเด็นนำทาง: 14. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและภาคประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>14.1 หน่วยงานมีการเผยแพร่ข้อมูลแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น เว็บไซต์ สื่อสังคม پایประกาศในพื้นที่ดำเนินโครงการ ฯลฯ</p> <p>14.2 หน่วยงานสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผล</p>
<p><b>หลักความคุ้มค่า</b></p> <p>ประเด็นนำทาง:15. การวางแผนและจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการมตินโยบาย (Agenda) มิติ โครงสร้างหน้าที่ (Function) และมิติพื้นที่ (Area)</p> <p>แนวทาง:</p> <p>15.1 หน่วยงานให้ความสำคัญกับการกิจมิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และแผนงานเชิงบูรณาการในมตินโยบาย (Agenda)และมิติพื้นที่ (Area) ที่ต้องรับผิดชอบอย่างสมดุล</p> <p>15.2 หน่วยงานมีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการการวางแผนงานและจัดทำ งบประมาณของหน่วยงานตามเป้าหมายเชิงบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล</p> <p>15.3 หน่วยงานมีความรับผิดชอบตามตัวชี้วัดร่วม (Joint-KPI) ภายใต้ภารกิจและหรือแผนงานเชิง บูรณาการ</p>
<p>ประเด็นนำทาง: 16. การวางแผนและจัดทำงบประมาณตามหลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (ต้นทุนผลผลิต ประหยัด ไม่ซ้ำซ้อน และมีเพดานที่ชัดเจน)</p> <p>แนวทาง:</p> <p>16.1 หน่วยงานวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกำหนดการของปฏิทิน งบประมาณ</p> <p>16.2 หน่วยงานมีการจัดทำและนำต้นทุนผลผลิตมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนและ จัดทำงบประมาณของผลผลิตและโครงการ</p> <p>16.3 หน่วยงานมีการจัดทำงบประมาณโดยเปรียบเทียบภารกิจ/การดำเนินงานในความรับผิดชอบ กับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐอื่นเพื่อไม่ให้มีความซ้ำซ้อนกัน</p> <p>16.4 หน่วยงานมีการวิเคราะห์และกลั่นกรองค่าของงบประมาณตามหลักลำดับความจำเป็น สำคัญ และความเร่งด่วน รวมทั้งความเหมาะสมกับศักยภาพของหน่วยงาน</p> <p>16.5 หน่วยงานมีการนำหลัก 3R (Review Redeploy and Replace)ของสำนักงบประมาณ ไปใช้ ในการทบทวนปรับลดงบประมาณและจัดทำงบประมาณอย่างจริงจัง</p> <p>16.6 หน่วยงานมีการจัดทำค่าของงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินของหน่วยงาน (Pre-Ceiling) ตามที่กระทรวงต้นสังกัดกำหนด</p>

ตารางที่ 25 องค์ประกอบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ
<p>ประเด็นนำทาง: 17. การวางแผนและจัดทำงบประมาณสองขาที่สมดุล (ด้านรายได้และด้านรายจ่าย) และครอบคลุมเงินทุกแหล่ง(Budget Coverage)</p> <p>แนวทาง:</p> <p>17.1 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำประมาณการรายได้ (ของหน่วยงาน) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด</p> <p>17.2 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด</p> <p>17.3 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายที่ครอบคลุมเงินนอกงบประมาณ เงินรายได้ เงินสะสม และเงินจากทุกแหล่งงาน</p> <p>17.4 มีรูปแบบและวิธีการวางแผนและจัดทำงบประมาณสองขาที่สมดุล และการครอบคลุมเงินทุกแหล่ง (ตามหลัก Budget Coverage)</p>
<p><b>หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้</b></p> <p>ประเด็นนำทาง: 18.การบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศจากรายงานการติดตามผลหรือการประเมินผลของปีงบประมาณที่ผ่านมา และอื่นๆ เพื่อทบทวนแผนและงบประมาณของปีงบประมาณใหม่</p> <p>แนวทาง:</p> <p>18.1 หน่วยงานมีการติดตามผลหรือประเมินผลและการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) ของปีงบประมาณที่ผ่านมา</p> <p>18.2 หน่วยงานมีการจัดทำฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อการจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลตามข้อ 18.1</p> <p>18.3 หน่วยงานมีการวิเคราะห์ สรุปผลและจัดทำรายงานข้อมูลตามข้อ 18.1 เพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารหน่วยงาน และนำไปใช้ทบทวนแผนและงบประมาณของปีงบประมาณใหม่</p>
<p><b>หลักการบริหารจัดการ</b></p> <p>ประเด็นนำทาง: 19.การปรับปรุงโครงสร้าง ระบบ/วิธีการทำงานและวัฒนธรรมองค์กร เพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>19.1 มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบ/วิธีการทำงาน เพื่อรองรับการจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ และการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน</p> <p>19.2 มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบ/วิธีการทำงาน เพื่อรองรับการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว (MTEF / LTEF)</p> <p>19.3 มีการปรับปรุงวัฒนธรรมองค์กรเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p>

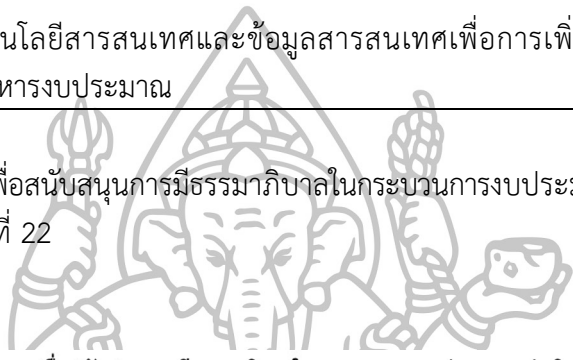
ตารางที่ 25 องค์ประกอบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ
<p><b>หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์</b></p> <p>ประเด็นนำทาง: 20. การสร้างและยกระดับความเข้าใจต่อรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แทนการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อยการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>แนวทาง:</p> <p>20.1 มีการสร้างและยกระดับความเข้าใจต่อสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แทนการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อยการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>20.2 หน่วยงานมีความพร้อมด้านข้อมูล เอกสารสำหรับการไปชี้แจงผลงานที่ผ่านมาและแผนงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่ต่อสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการฯ งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p> <p>20.3 ผู้บริหารหน่วยงานไปชี้แจงผลงานที่ผ่านมาและแผนงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่รวมทั้งตอบข้อซักถามต่อสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการฯ งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p>
<p>ประเด็นนำทาง: 21. การพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>21.1 มีการพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณเพื่อจัดทำแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์</p> <p>21.2 มีการพัฒนานักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จังหวัด กลุ่มจังหวัดให้ตระหนักในการเพิ่มประสิทธิภาพ</p> <p>21.3 การใช้จ่ายงบประมาณให้มีความคุ้มค่ามีระบบหรือกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ</p>
<p><b>หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร</b></p> <p>ประเด็นนำทาง: 22. การพัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณทั้งพัฒนาระบบสารสนเทศใหม่เพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ และปรับปรุงระบบสารสนเทศเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p> <p>แนวทาง:</p> <p>22.1 มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณและรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>22.2 มีการปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p>

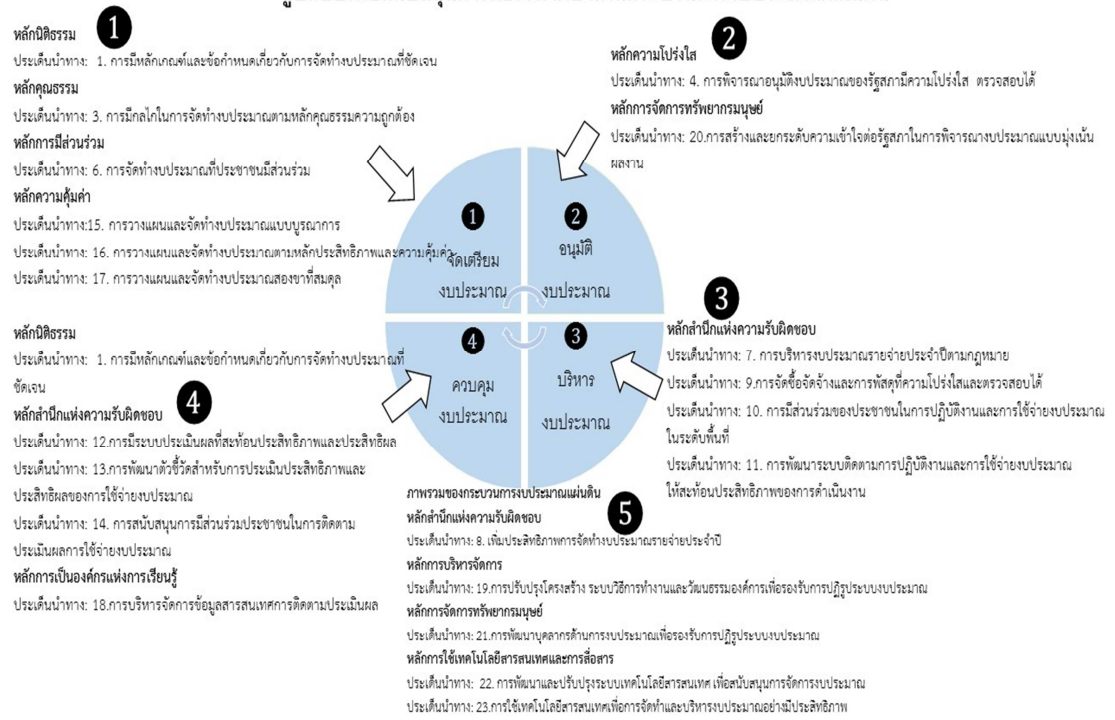
ตารางที่ 25 องค์ประกอบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ
<p>ประเด็นนำทาง: 23.การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดทำและบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>23.1 หน่วยงานมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเกี่ยวกับแผนงาน การจัดทำ และการบริหารงบประมาณที่เป็นปัจจุบัน</p> <p>23.2 หน่วยงานมีใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผน การจัดทำและบริหารงบประมาณ</p>

ทั้งนี้ รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น ปรากฏตามแผนภูมิที่ 22



รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน



แผนภูมิที่ 22 รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

นอกจากผู้เชี่ยวชาญยังได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมสำหรับพัฒนารูปแบบดังต่อไปนี้

1. กระบวนการงบประมาณแผ่นดินเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและบุคคลจำนวนมาก และการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเกิดจากสาเหตุหลายประการ และเกิดจากผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ดังนั้น รูปแบบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจึงควรออกแบบให้ครอบคลุมทุกระดับและภาคีภาคส่วนต่างๆ และควรเป็นนโยบายสาธารณะหรือเป็นวาระแห่งชาติมากกว่าเป็นเรื่องของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

2. การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในบริบทของสังคม การเมือง และการบริหารภาครัฐของไทย ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องไม่นำรูปแบบดังกล่าวไปใช้ในเชิงแก้ไขปัญหาหรือไปประเมินผลสภาพปัญหาที่ได้เกิดขึ้นไปแล้วเท่านั้นซึ่งเป็นการตั้งรับ (Reactive) หากแต่ควรนำไปใช้ในเชิงรุก (Proactive) โดยมีเป้าหมายของการสร้างธรรมาภิบาลล่วงหน้าระยะยาว การนำรูปแบบไปใช้ต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารหรือประสบการณ์ที่ได้รับมาจากอดีตและที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน และควรนำรูปแบบไปใช้ตั้งแต่ขั้นตอนแรก หรือต้นน้ำ โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายของรัฐ การวางแผนและจัดทำโครงการ การขอรับการจัดสรรงบประมาณ การดำเนินโครงการ และติดตามผลโครงการ

3. ควรมีความเข้าใจให้ถูกต้องและตรงกันว่า "ธรรมาภิบาล" ไม่ใช่เรื่องการทำให้อีกกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่สูงส่งมากกว่าและทำได้ยากกว่า เนื่องจาก "ธรรมาภิบาล" คือ กติกาของสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม คุณธรรม และความดี ดังนั้น การสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจึงต้องทำให้มากกว่าการออกกฎหมาย การกำหนดระเบียบ และแนวทางปฏิบัติ การมีและใช้ตัวชี้วัด ฯลฯ แต่ต้องมุ่งที่การสร้างมโนสำนึกเกี่ยวกับคุณธรรม ความเป็นธรรม และความดีของการจัดการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดขึ้นกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ กล่าวคือให้รู้จักผิดชอบชั่วดีหรือทำในสิ่งที่พึงทำและละเว้นในสิ่งที่พึงเว้นนั่นเอง เพื่อเป้าหมายให้ประชาชน ชุมชน และประเทศอยู่เย็นเป็นสุขจากการจัดการงบประมาณแผ่นดินอย่างมีธรรมาภิบาล ทั้งนี้ ธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีอากรซึ่งเป็นแหล่งเงินงบประมาณที่สำคัญที่สุด

## 2. การประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

เพื่อให้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่ออกแบบ ยกร่าง และพัฒนาขึ้นมาสามารถนำไปใช้ได้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้วิจัยจึงดำเนินการดังต่อไปนี้

### 2.1 การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่อง

ผู้วิจัยนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการพัฒนาด้วยเทคนิคเดลฟายไปทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่อง 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมชลประทาน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และองค์การบริหารส่วนตำบลรางจระเข้ อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามลำดับ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกหน่วยงานนำร่อง



แบบอาสาสมัคร (Voluntary Selection) จากหน่วยรับงบประมาณทั้งหมด และองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภท และทดลองใช้รูปแบบในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม 2559 โดยมีสรุปผลการทดลองใช้รูปแบบฯ ที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้บริหารด้านงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานนำร่อง ดังต่อไปนี้

2.1.1 ลักษณะของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานนำร่อง เช่น การประเมิน (Pre-Evaluation) ระดับการมีธรรมาภิบาลของการดำเนินการของหน่วยงานในกระบวนการงบประมาณ การศึกษาเพื่อประยุกต์สร้างตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPIs) ด้านธรรมาภิบาลของหน่วยงาน การประเมินผล (Post-Evaluation) ระดับการมีธรรมาภิบาลของการดำเนินการในงบประมาณของหน่วยงาน เป็นต้น

2.1.2 ปัญหาและอุปสรรคของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการเสริมสร้างการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานนำร่อง สรุปได้ดังต่อไปนี้

2.1.2.1 ความรู้และความเข้าใจของข้าราชการและลูกจ้างที่ทดลองนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้มีแตกต่างกัน ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน สับสน และไม่สามารถนำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยมีสาเหตุมาจากรูปแบบเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เคยมีการนำไปใช้ และการประชุมชี้แจงเพื่อแนะนำรูปแบบฯ ยังไม่สามารถสร้างความรู้และความเข้าใจแก่ข้าราชการและลูกจ้างที่ทดลองนำรูปแบบไปใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.2.2 การสอบถามและหรือเรียกร้องให้มีสิ่งจูงใจในการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการเสริมสร้างการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงาน หรือเรียกว่า “เสพติดสิ่งจูงใจ” เนื่องจากข้าราชการและลูกจ้างที่ได้รับมอบหมายให้นำรูปแบบไปทดลองใช้ส่วนหนึ่งมีประสบการณ์เคยได้รับการกระตุ้นด้วยสิ่งจูงใจในลักษณะเงินรางวัลหรือโบนัส ประกาศเกียรติคุณ ฯลฯ

2.1.3 ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการป้องกันและหรือแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการนำรูปแบบไปใช้ฯ สำหรับหน่วยงานนำร่อง

2.1.3.1 ควรมีการจัดทำคู่มือใช้งานรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เพื่อแนะนำวิธีการใช้งาน และคำถาม-คำตอบ เพื่อไขข้อสงสัยในประเด็นที่ยากหรือไม่ชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เกิดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้รูปแบบอย่างชัดเจน เข้าใจง่าย เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้ หรือทำให้รูปแบบมีความเป็นมิตรกับผู้ใช้งาน (User friendly) อันจะมีส่วนสำคัญต่อการนำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

2.1.3.2 ควรมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่จะนำรูปแบบไปใช้งานว่าการสนับสนุนให้การดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีธรรมาภิบาลเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร และข้าราชการ/ลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐในทุกๆ การมีหรือไม่มีสิ่งจูงใจไม่ควรนำมาเป็นเงื่อนไขในการนำรูปแบบฯ ไปใช้ในการเสริมสร้างการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงาน

2.1.4 ข้อเสนอแนะของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐโดยทั่วไป

2.1.4.1 ควรมีเป้าหมายและแผนการขับเคลื่อนการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่ควรดำเนินการแบบปูพรมหรือทำพร้อมกันทุกหน่วยงานในคราวเดียว เพราะมีความเสี่ยงต่อความล้มเหลว

2.1.4.2 ควรทำให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูงเกิดความตระหนักและสนับสนุนให้มีการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารหน่วยงานเป็นปัจจัยสำคัญต่อการนำรูปแบบไปใช้ปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

2.1.4.3 ควรมีการติดตามผลและประเมินผลการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นระยะๆ และนำผลการติดตามและประเมินผลมาถอดบทเรียนเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน และของหน่วยงานอื่นๆ อันจะเป็นการสนับสนุนให้การนำรูปแบบไปใช้ในระยะต่อไปมีความยั่งยืน

**2.2 การประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน**

ผู้วิจัยได้ประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบฯ โดยใช้การสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ มีผลสรุปตามประเด็นการสนทนากลุ่มดังต่อไปนี้

2.2.1 รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินและความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบัน พบว่าหลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบฯ มีความชัดเจนของทิศทางและเป้าหมายในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นความจำเป็นและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันและอนาคต เนื่องจากปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นและความต้องการการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลต่างๆ ดังกล่าว

2.2.2 องค์ประกอบของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และความสามารถในการนำไปใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาและหรือตอบสนองความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบัน พบว่าองค์ประกอบของรูปแบบฯ ได้แก่ ประเด็นนำทาง จำนวน 23 ข้อ และแนวทางปฏิบัติเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 76 ข้อ มีความชัดเจนและความสามารถนำไปใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาและหรือตอบสนองความต้องการด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันได้ ทั้งนี้ สำหรับแนวทาง 3 ข้อที่ปรับออกหลังเดลฟาย ได้แก่ 1) มีการเปิดให้ประชาชนหรือ

สื่อสารมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การพิจารณาของรัฐบาล 2) มีปรับปรุงกฎหมาย กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม และ 3) หน่วยงานมีช่องทางให้ทุกภาคส่วน และภาคประชาชนสามารถสื่อสารสองทางกับผู้บริหารหน่วยงานได้ เห็นสมควรกำหนดไว้เป็น ทางเลือกเพื่อการนำไปประยุกต์ใช้สนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณต่อไป

2.2.3 ผู้กำหนดนโยบาย สำนักงบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการและผู้บริหาร รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ กับความตระหนัก การเห็นความสำคัญ การยอมรับและให้การ สนับสนุนการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้ กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ พบว่าผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าผู้นำ ประเทศ ผู้กำหนดนโยบาย หัวหน้าส่วนราชการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐมี ความสำคัญต่อการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยมีการอ้างอิงผลสำรวจ เกี่ยวกับปัญหาการขาดธรรมาภิบาลที่สำคัญ คือ การทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงาน ว่ามีสาเหตุที่สำคัญ มาจากผู้นำหรือผู้บริหารไม่เป็นแบบอย่างที่ดีด้านธรรมาภิบาล ดังนั้น หากผู้นำหรือผู้บริหารเป็น แบบอย่างที่ดี กล่าวคือ มีความตระหนัก เห็นความสำคัญ ยอมรับและให้การสนับสนุนการนำรูปแบบ เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้ในหน่วยงานอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการสร้างและมีธรรมาภิบาลในกระบวนการ งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งสอดคล้องกับสุภาชิตไทยที่ว่า “หัวไม่ส่าย หางไม่กระดิก” นั่นเอง

2.2.4 ปัจจัยที่เป็นโอกาส (สนับสนุน) หรือเป็นภัยคุกคาม (ไม่สนับสนุน) ต่อการนำ รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยมีข้อสรุปร่วมกันว่าการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมี ธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้ให้เกิดประสิทธิผล มีปัจจัยและเงื่อนไข ความสำเร็จหลายประการ เช่น การกำหนดประเด็นนำทางและแนวทางปฏิบัติของรูปแบบที่เหมาะสม และสอดคล้องกับปัญหา การนำไปใช้ปฏิบัติโดยหน่วยงานในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่าง จริงจัง การมีสภาพแวดล้อมภายนอกโดยเฉพาะทางด้านการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย การที่ผู้นำประเทศหรือผู้กำหนดนโยบาย หัวหน้าส่วนราชการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและหน่วยงาน อื่นของรัฐเห็นความสำคัญ เป็นแบบอย่างที่ดีและให้การสนับสนุนการขับเคลื่อนการมีธรรมาภิบาลใน กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น โดยหากมีปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้นย่อมจะ เป็นโอกาสต่อการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน นำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐให้เกิดประสิทธิผล

2.2.5 รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน กับความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทการบริหารจัดการภาครัฐของไทย พบว่าผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นร่วมกันว่ารูปแบบฯ มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทการบริหารจัดการภาครัฐ ของไทย โดยเฉพาะเหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหาสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย คือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังและสะสมมานาน รวมทั้งมีระดับ ความรุนแรงและความเสียหายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ส่งผลเสียต่อเอกลักษณ์ของภาคราชการไทย เกิดความสูญเสีย และบั่นทอนขีดความสามารถของประเทศ

2.2.6 ข้อเสนอแนะเพื่อการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในบริบทการบริหารจัดการภาครัฐของไทยให้ประสบผลสำเร็จ

2.2.6.1 ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ควรมีการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปประยุกต์ใช้กับการดำเนินการของหน่วยงานตนเองอย่างมีทิศทาง เป้าหมาย แผนและขั้นตอนอย่างเป็นระบบ

2.2.6.2 ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องมีความเข้าใจ รับรู้ และตระหนักในความจำเป็นและสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินว่าเป็นเป้าหมายของการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐให้ดีขึ้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งต้องร่วมแรงร่วมใจกันทำให้เกิดการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินโดยการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปประยุกต์ใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

2.2.6.3 สภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครองของประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยที่มีความต่อเนื่อง (Sustainability of Democracy) เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการมีธรรมาภิบาล (Good Governance) และต่อต้านการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) ในทุกมิติรวมทั้งในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

2.2.6.4 การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่หลักการและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทั้งในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ตลอดจนภายนอกภาครัฐ เพื่อสร้างการรับรู้ ความตระหนัก ความเข้าใจ และการยอมรับ อันเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนให้เกิดการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปประยุกต์ใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

2.2.6.5 ธรรมาภิบาลมีความสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ดังนั้น การส่งเสริมและสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้ประสบผลสำเร็จควรเชื่อมโยงและดำเนินการคู่ขนานไปกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2.2.6.6 ควรขับเคลื่อนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาลภาครัฐ และการปฏิรูปการจัดการงบประมาณโดยการดำเนินการในลักษณะการบูรณาการ สนธิกำลังหรือรวมกำลัง (to join) ย่อมจะเป็นกลยุทธ์ที่นำไปสู่ความสำเร็จได้

### อภิปรายผล

จากการวิจัยเรื่องการพัฒนาารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ปรากฏผลการวิจัยที่มีประเด็นข้อค้นพบที่สำคัญและสามารถนำมาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยผู้วิจัยพบว่า รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งการออกแบบและยกร่างให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับ 1) ผลการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านธรรมาภิบาล ทั้งข้อดีและข้อด้อยที่เกิดขึ้นในอดีตและปัจจุบัน และ 2) หลักธรรมาภิบาล

ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักธรรมาภิบาลในระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และกรอบแนวคิดการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างระบบ งบประมาณที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานงบประมาณ (ปี พ.ศ. 2559 – 2560) โดยรูปแบบดังกล่าวมีองค์ประกอบ ได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง จำนวน 23 ประเด็น และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 79 ข้อ โดย รูปแบบดังกล่าวมีประเด็นที่สามารถนำมาอภิปรายผล ดังนี้

### 1. หลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

โดยหลักการ คือ สำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมีเป้าหมายร่วมกัน สนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน และมุ่งมั่นร่วมกันดำเนินการตาม ประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อนำประเด็นนำทางและแนวทางตามรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลใน กระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมาย และเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมรับรู้และให้ความร่วมมือสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ แผ่นดิน ทั้งนี้ หลักการและวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินการให้บรรลุ จุดหมาย (Ends) ของรูปแบบในระยะปัจจุบันและอนาคต โดยเน้นไปที่การมีธรรมาภิบาลใน กระบวนการงบประมาณแผ่นดินทั้งระบบ และการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลทั้ง กระบวนการ โดยไม่มุ่งที่จุดใดจุดเดียวหรือปัญหาใดๆ เป็นการเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับพรชัย เทพปัญญา และคณะ (2558: บทสรุปผู้บริหาร) ที่เห็นว่าในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน ปัญหาเรื่องการทุจริต คอร์รัปชันก็ยังเป็นปัญหาของประเทศที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน โดยเสนอว่าในการวางแผนและจัดทำ งบประมาณของประเทศต้องมีเครื่องมือ “ระบบควบคุมและสามารถตรวจสอบได้ในทุกระดับตั้งแต่ต้น น้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ” เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในการจัดการงบประมาณ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของรูปแบบไม่ได้มุ่งไปที่หน่วยงานภาครัฐ แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ครอบคลุมไปถึง “เอกชน และภาคประชาสังคม” ให้รับรู้และให้ความ ร่วมมือสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยในประเด็นดังกล่าว สอดคล้องกับข้อเสนอของถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545: บทสรุปผู้บริหาร) ที่เสนอว่าการนำดัชนี วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีไปใช้เชิงการบริหารจัดการ ควรมีการประชาสัมพันธ์แนวคิด และตัวชี้วัดของการบริหารจัดการที่ดีนี้ให้กว้างขวาง เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะการเมืองภาค ประชาชนได้เข้าใจและสามารถใช้ติดตามตรวจสอบหน่วยงานของภาครัฐได้ และไปในทิศทางเดียวกับ ข้อเสนอของ เพ็ญจิต อนันต์ (2558) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญสำนักงานงบประมาณที่เสนอว่าสำนักงานงบประมาควรร ให้ความสำคัญและร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในการเสริมสร้างระบบหรือกลไกในการบริหารงบประมาณที่ มีธรรมาภิบาลของหน่วยรับงบประมาณ ในฐานะที่สำนักงานงบประมาณเป็นต้นน้ำของกระบวนการ งบประมาณ ทั้งนี้ การบูรณาการการทำงานอย่างเป็นระบบดังกล่าวเป็นการขยายแนวร่วมและเครือข่ายใน การส่งเสริมและสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศ

## 2. ประเด็นนำทางและแนวทางของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ประเด็นนำทางและแนวทางของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 23 และ 79 ข้อ ตามลำดับ ต่อมาภายหลังการพัฒนาในรูปแบบโดยใช้เทคนิคเดลฟาย และมีการปรับลดแนวทางดังกล่าวลง 3 ข้อ คงเหลือ 76 ข้อ ซึ่งผู้วิจัยไม่สู้จะเห็นพ้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อความเหมาะสมของแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล โดยจัดให้อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ข้อ 4.1 มีการเปิดให้ประชาชนหรือสื่อสารมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การพิจารณาของสภา ข้อ 6.3 มีปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม และ ข้อ 14.3 หน่วยงานมีช่องทางให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนสามารถสื่อสารสองทางกับผู้บริหารหน่วยงานได้ โดยมีค่ามัธยฐานเท่ากับ 3.00 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เท่ากับ 0.00-1.00 เนื่องจากแนวทางทั้ง 3 ข้อ เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นไปตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของภาษีและอากรที่นำมาจัดสรรเป็นงบประมาณแผ่นดิน และเป็นผู้ได้รับผลจากการใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน ประกอบกับผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์เชิงลึกส่วนใหญ่เสนอว่าควรนำแนวทาง 3 ข้อดังกล่าวกลับมาเป็นข้อเสนอทางเลือกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ สามารถพิจารณาใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญเป็นแนวทางที่ร่วมสมัย และเป็นแนวโน้มของการบริหารจัดการภาครัฐที่เป็นสากลด้วย ดังนั้น จึงควรมีแนวทางดังกล่าวไว้เพื่อให้ภาครัฐสนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเพื่อสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

## 3. การยกร่างรูปแบบจากผลการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยร่วมสมัยที่ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ทั้งข้อดีและข้อด้อย จำนวน 5 เรื่อง และมีแนวทางที่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและหลักการอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การกำหนดองค์ประกอบของรูปแบบจากข้อดีและข้อด้อยด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณดังกล่าวมีสอดคล้องกับสรุปทฤษฎีและประสบการณ์ของการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างธรรมาภิบาลของเลโซโทจากผลการศึกษาของ Vian and William (2013: Abstract) ที่เสนอว่า การวิเคราะห์และออกแบบกระบวนการก่อนดำเนินการเพื่อรับรู้ปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสำหรับนำมาเป็นข้อเสนอแนวทางเพื่อปรับปรุงกระบวนการและพัฒนากระบวนการให้ดีขึ้น มีความสำคัญต่อความสำเร็จต่อการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานเป้าหมายโดยในกรณีศึกษาดังกล่าว คือ โรงพยาบาลในประเทศเลโซโท และนอกจากนี้ ประเด็นนำทางและแนวทางต่างๆ ที่กำหนดขึ้นดังกล่าวสอดคล้องกับขั้นตอนหรือกิจกรรมของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) นับตั้งแต่การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และการควบคุมงบประมาณ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 2552:

536; ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2556: 137) ซึ่งทำให้รูปแบบดังกล่าวมีความครบถ้วนทุกขั้นตอนของการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณอีกด้วย

#### 4. ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญจากการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญจากการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย ที่เสนอว่า กระบวนการงบประมาณแผ่นดินเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและบุคคลจำนวนมาก และปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเกิดจากสาเหตุหลายประการ ดังนั้น รูปแบบและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจึงควรออกแบบให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนและควรเป็นนโยบายสาธารณะหรือเป็นวาระแห่งชาติ และการขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาลควรดำเนินการในเชิงรุก (Proactive) โดยมีเป้าหมายของการสร้างธรรมาภิบาลล่วงหน้าระยะยาว ตลอดจน "ธรรมาภิบาล" คือ กติกาของสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม คุณธรรม และความดี ดังนั้น การสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจึงต้องทำให้มากกว่าการออกกฎหมาย หากแต่ต้องมุ่งที่การสร้างโมโนสำนึกของการจัดการงบประมาณให้เกิดขึ้นกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับเพื่อให้รู้จักผิดชอบชั่วดี นอกจากนี้ ธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ข้อค้นพบและข้อเสนอต่างๆ ดังกล่าวมีทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับข้อเสนอแนะในงานวิจัยของ พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2558: บทสรุปผู้บริหาร) ถวิลาดี บุรีกุล และคณะ (2545: บทสรุปผู้บริหาร; 2548: ส.1 - ส.13) สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2549) และ ปณณ อนันตอภิบุตร, สุทธิ สุนทรานุรักษ์ และ วิธีร์ พานิชวงศ์ (2555: บทคัดย่อ) ซึ่งล้วนแต่เห็นว่าปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในภาครัฐและหรือในการจัดการงบประมาณภาครัฐมีเพิ่มมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และระดับความรุนแรงเสียหาย ดังนั้น การป้องกันและแก้ไขด้วยการสร้างธรรมาภิบาลจึงควรเป็นเรื่องเชิงนโยบายและหรือเป็นวาระแห่งชาติที่สำคัญ จำเป็น และเร่งด่วน โดยดำเนินการในเชิงรุกในลักษณะบูรณาการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสังคม และอื่นๆ ร่วมกัน (มาตรการทางกฎหมายอย่างเดียวแก้ไขปัญหาไม่ได้) และต้องระดมทุกภาคทั้งในและนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมสร้างธรรมาภิบาลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ในประเด็นดังกล่าว สำนักงานงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางด้านการงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2555) ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณและได้ดำเนินการในเชิงรุก (Proactive) เพื่อพัฒนาเครื่องมือในการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของแผนงาน/โครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาล ในลักษณะการประเมินก่อนเริ่มดำเนินการ (Pre-Evaluation) สำหรับเป็นแนวทางให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ได้ดำเนินการในขั้นตอนแรกๆ ของกระบวนการงบประมาณและก่อนการนำส่งค่าของงบประมาณของส่วนราชการฯ ในฐานะหน่วยรับงบประมาณ ให้แก่สำนักงานงบประมาณ

## 5. การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยงานวิจัยซึ่งดำเนินการในลักษณะของการวิจัยและพัฒนา ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวเพื่อวิจัยและพัฒนาให้รูปแบบเกิดเหมาะสมและนำไปปฏิบัติได้จริง โดยนำรูปแบบที่พัฒนาขึ้นไปวิจัยด้วยการทดลองใช้กับหน่วยงานนำร่องที่สมัครใจ จำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานที่เป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำให้ได้ผลการทดลองใช้ ประสพการณ์ และบทเรียนที่หลากหลายตามประเภทของหน่วยงานนำร่องดังกล่าว โดยเฉพาะจากกรณีนำไปทดลองกับ อปท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นตามทิศทางและแนวโน้มของการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางหรือที่สำนักงาน ก.พ. เรียกว่า การบริหารราชการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยในปัจจุบันมี อปท. ทุกประเภท จำนวนทั้งสิ้น 7,853 หน่วยงาน (ข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 6 พฤศจิกายน 2558) รวมทั้งหากพิจารณาความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่ อปท. ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปีซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 (4) ที่กำหนดว่าการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อปท. โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป เพื่อให้ อปท. มีรายได้ (สำหรับใช้จ่าย) คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทำให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้จัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ทุกประเภท รวมทั้งสิ้น 679,143.7 ล้านบาท โดยเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 22,905.1 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 3.5 (สำนักงานงบประมาณ, 2559: 96-97) โดย อปท. ที่เป็นหน่วยงานนำร่องในงานวิจัยนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รางจระเข้ อำเภอสวน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็น อปท. ขนาดเล็ก มีพื้นที่และจำนวนประชากรหรือครัวเรือนในความรับผิดชอบจำกัด จึงทำให้มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุดโดยเปรียบเทียบกับหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท และจากการติดตามผลการนำรูปแบบไปทดลองใช้พบว่าผู้บริหาร อบต. รางจระเข้ ได้นำรูปแบบไปใช้กับการประเมินผล (Post-Evaluation) ระดับการมีธรรมาภิบาลของการดำเนินการในปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558) ของหน่วยงานและนำไปประยุกต์ใช้ในการประเมิน (Pre-Evaluation) แผนพัฒนาระยะ 3 ปีของหน่วยงาน รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะว่าหากได้มีการประยุกต์รูปแบบและแนวทางต่างๆ ตามรูปแบบดังกล่าวและมีการนำไปใช้อย่างจริงจังจึงจะมีส่วนสำคัญต่อการสร้างธรรมาภิบาลในท้องถิ่น รวมทั้งทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเชื่อถือศรัทธาต่อการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในประเด็นดังกล่าวมีความสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Orapin Sopchokchai (2001: 12) ที่พบว่าการมีธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Good Local Governance) จะเป็นปัจจัยที่ช่วยเพิ่มโอกาสการเป็นประชาธิปไตย และความเท่าเทียมทางการเมืองให้เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมและตรวจสอบของประชาชน และการมีธรรมาภิบาลจะมีส่วนทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีความซื่อสัตย์และโปร่งใสมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ ประชาชนเกิดความคุ้นเคยกับการมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น กล่าวโดยสรุปการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณของ อปท.



โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมมีความสำคัญและสอดคล้องตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย และสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของ อปท. มีประสิทธิภาพ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของ อปท. ด้วย

## 6. การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ

โดยงานวิจัยได้นำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลไปพัฒนารอบที่ 2 ด้วยเทคนิคการสนทนากลุ่ม (Focus Group) และผู้เชี่ยวชาญในการสนทนามีข้อสรุปร่วมกันในประเด็นการนำรูปแบบไปใช้กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ เช่น การจัดทำงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการหรือเกินความจำเป็น การจัดทำงบประมาณแบบ “หมกเม็ด” หรือขาดความโปร่งใส ความสิ้นเปลืองหรือไม่ประหยัดงบประมาณ การสูญเสียงบประมาณที่ไม่คุ้มค่า (Value for Money) การแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณ การทุจริตคอร์รัปชันในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ฯลฯ ดังกล่าวเกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ และผู้เชี่ยวชาญคาดว่าหากได้มีการนำประเด็นนำทางและแนวทางของรูปแบบดังกล่าวไปใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่องย่อมจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ ความจำเป็นและความต้องการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณที่สอดคล้องกับความรุนแรงของปัญหาการขาดธรรมาภิบาลด้านงบประมาณที่กล่าวถึงในงานวิจัยสอดคล้องกับข้อค้นพบของ ปิณณ์ อนันตภิบุตร สุทธิ สุนทรานุรักษ์ และ วิวิธร์ พานิชวงศ์ (2555: บทคัดย่อ) ที่พบว่าในปัจจุบันการทุจริตในกระบวนการงบประมาณของไทยถือว่าอยู่ในขั้นรุนแรงมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ขณะเดียวกันกระบวนการงบประมาณยังมีช่องโหว่ที่เปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ และได้เสนอแนะให้ “การเพิ่มต้นทุนในการทุจริต” ผ่านการเปิดเผยอย่างโปร่งใส และปรับใช้กฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่แล้วในการปรับปรุงกระบวนการและการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณของรัฐบาล โดยลดอำนาจผูกขาด และลดการใช้ดุลพินิจ พร้อมกันกับการเพิ่มความรับผิดชอบ เพิ่มความโปร่งใส ซึ่งในข้อเสนอต่างๆ ดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเด็นนำทางและแนวทางตามรูปแบบ

นอกจากนี้ การนำรูปแบบไปใช้ให้เกิดประสิทธิผลโดยเฉพาะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลควรสนับสนุนให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบในงานวิจัยของ Bhargava (2015: 1 - 6) ที่เห็นควรให้ใช้ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างธรรมาภิบาล โดยการบูรณาการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานด้านธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น และหากสามารถแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณได้ย่อมส่งผลดีต่อประเทศชาติ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Daniel Kaufmann and Aart Kraay (2003: 1) ที่พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลและการเจริญเติบโตไปด้วยกัน กล่าวคือ รายได้ต่อหัวของประชากร (Per capita incomes) และคุณภาพของธรรมาภิบาล (quality of governance) โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุมการทุจริต การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน การปกครองด้วยกฎหมายหรือนิติรัฐ

และความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในเชิงบวก ดังนั้น การมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยการนำรูปแบบไปใช้ นอกจากจะเป็นเรื่องที่ดีแล้ว ยังส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตของประเทศอีกด้วย

### ข้อเสนอแนะการวิจัย

จากการวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ปรากฏผลการวิจัยและข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและบุคคลต่างๆ กล่าวคือ การได้รูปแบบเพื่อการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย และมีความเป็นไปได้สำหรับการนำไปใช้ในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ตลอดจนสำหรับเป็นองค์ความรู้ และเครื่องมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคีทุกภาคส่วนในการสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน นอกจากประโยชน์ดังกล่าวมาผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะการวิจัย ดังต่อไปนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

การส่งเสริมและสนับสนุนให้การดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีธรรมาภิบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ และหลักทั่วไปด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดการงบประมาณแผ่นดิน โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายและผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

1.1 ควรกำหนดให้การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และหรือเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) สำหรับการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) การป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาล (Bad Governance) ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในทุกระดับ โดยกำหนดให้เรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้อง เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งภาคส่วนอื่น เช่น ภาควิชาการ เป็นต้น และในการขับเคลื่อนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณโดยนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินตามผลการวิจัย และหรือกลไก/เครื่องมืออื่นๆ เช่น การตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย การมีมาตรการอื่นๆ เป็นต้น เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าวต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง

1.2 ควรมีกลไกหรือหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในนโยบายหรือวาระแห่งชาติตามข้อ 1. มาดำเนินการขับเคลื่อนการสร้างและสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินตามผลการวิจัย และหรือกลไก/เครื่องมืออื่นๆ ทั้งนี้ กลไกรับผิดชอบดังกล่าวอาจจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการระดับชาติซึ่งมีองค์ประกอบจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งภาคส่วนอื่น เช่น ภาค

วิชาการ เป็นต้น และมีสำนักงบประมาณเป็นฝ่ายเลขานุการ เพื่อเป็นกลไกหลักในการรับผิดชอบ และขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

1.3 ควรสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับคณะกรรมการระดับชาติตามข้อ 2. ในการขับเคลื่อนการสร้างและสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณโดยนำรูปแบบ เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินและหรือกลไกหรือเครื่องมืออื่นๆ เนื่องจากเป็นสิทธิของประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของภาษีและอากรที่นำมาจัดสรรเป็นงบประมาณแผ่นดิน และประชาชนเป็นผู้ได้รับผลจากการบริการสาธารณะต่างๆ ที่ใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้างเป็นการสร้างกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคม (Social Movement) ให้เกิดขึ้น ทำให้เกิดความตระหนักและสร้างสำนึกความเป็นเจ้าของ (Sense of belonging and ownership) ของประชาชนต่องบประมาณแผ่นดิน “งบประมาณแผ่นดินเป็นของประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประชาชน” อันจะทำให้การสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลและต่อต้านการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินบรรลุวัตถุประสงค์และมีความยั่งยืน

1.4 ควรมีการพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณให้สอดคล้องและรองรับการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ โดยนำหลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทางและแนวทางของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ และหลักการที่ดีอื่นๆ เช่น การจัดทำงบประมาณที่คำนึงมิติหญิงชาย การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น ไปใช้ประกอบการพิจารณาพัฒนากฎหมายและระเบียบดังกล่าว

## 2. ข้อเสนอแนะด้านการนำไปปฏิบัติ

การส่งเสริมและสนับสนุนให้การดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีธรรมาภิบาล โดยการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณตามผลการวิจัยไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการนำไปปฏิบัติจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะด้านการนำไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

2.1 ควรมีการสร้าง ความเข้าใจให้ถูกต้องและตรงกันในกลุ่มผู้รับผิดชอบการนำรูปแบบ เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลไปปฏิบัติว่า "ธรรมาภิบาล" ไม่ใช่เรื่องการทำให้ออกกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่สูงส่งมากกว่าและทำได้ยากกว่า เนื่องจาก "ธรรมาภิบาล" คือ กติกาของสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม คุณธรรม และความดี ดังนั้น การสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินจึงต้องทำให้มากกว่าการออกกฎหมาย การกำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติ การมีและใช้ตัวชี้วัด ฯลฯ หากแต่ต้องมุ่งที่การสร้างมโนสำนึกเกี่ยวกับคุณธรรม ความเป็นธรรม และความดีของการจัดการงบประมาณแผ่นดินให้เกิดขึ้นกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในทุกๆ ระดับ กล่าวคือให้รู้จักผิดชอบชั่วดีหรือทำในสิ่งที่พึงทำและละเว้นในสิ่งที่พึงเว้นนั่นเอง ควบคู่ไปกับการใช้รูปแบบกฎหมาย ระเบียบ และเครื่องมืออื่นๆ เพื่อเป้าหมายให้ประชาชน ชุมชน และประเทศอยู่เย็นเป็นสุขจากการจัดการงบประมาณแผ่นดินอย่างมีธรรมาภิบาล

2.2 การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรมุ่งเน้นวิธีการนำไปใช้ในเชิงรุก (Proactive) โดยมีเป้าหมายของการสร้างธรรมาภิบาลล่วงหน้าระยะยาว การนำรูปแบบไปใช้ต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารหรือประสบการณ์ที่ได้รับมาจากอดีตและที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน เช่น ข้อมูลการขาดธรรมาภิบาล เป็นต้น โดยกรอบการคิดจะเน้นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคต เน้นพันธกิจที่ดำเนินงานได้อย่างรวดเร็ว คุ่มค่าและมีคุณภาพ และควรนำรูปแบบไปใช้ในทุกระดับของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนแรก หรือตั้งแต่ต้นน้ำตั้งแต่การกำหนดนโยบายของรัฐ การวางแผนและจัดทำโครงการ การขอรับการจัดสรรงบประมาณ การดำเนินโครงการ และติดตามผลโครงการ

2.3 ควรมีการกำหนดเป้าหมายและวางแผนการขับเคลื่อนการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐอย่างมุ่งเป้า และมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปในลักษณะโครงการนำร่อง (Pilot Project) ตลอดจนสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง เพื่อมุ่งให้เกิดการเรียนรู้และขยายผล โดยไม่ควรเร่งรัดดำเนินการแบบบูรณาการหรือทำพร้อมกันทุกหน่วยงานทุกพื้นที่ในคราวเดียว เพราะมีความเสี่ยงต่อความล้มเหลวและกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อรูปแบบดังกล่าว เนื่องจากรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องใหม่ มีผู้รับรู้และเข้าใจน้อย และขาดสิ่งจูงใจทั้งในเชิงให้คุณหรือให้โทษ ฯลฯ ดังนั้น การขับเคลื่อนการนำรูปแบบไปใช้กับหน่วยงานต่างๆ จึงต้องมีเป้าหมายและแผนที่ชัดเจน

2.4 ควรมีการจัดทำคู่มือใช้งานรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เพื่อแนะนำวิธีการใช้งาน ขั้นตอนการใช้ ข้อความระวัง (ถ้ามี) และคำถาม-คำตอบ เพื่อแนะนำ อธิบาย และไขข้อสงสัยในประเด็นที่ยากหรือไม่ชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เกิดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้รูปแบบอย่างชัดเจน เข้าใจง่าย เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้ หรือทำให้รูปแบบมีความเป็นมิตรกับผู้ใช้ (User friendly) อันจะมีส่วนสำคัญต่อการนำรูปแบบไปใช้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

2.5 ควรมีการติดตามผลและประเมินผลการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นระยะๆ และนำผลการติดตามและประเมินผลมาถอดบทเรียนเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน และของหน่วยงานอื่นๆ อันจะเป็นการสนับสนุนให้การนำรูปแบบไปใช้ในระยะต่อไปมีความยั่งยืน

2.6 ควรมีการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้โดยการประยุกต์ให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หลักการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย หลักการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น ซึ่งเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ตลอดประยุกต์ให้สอดคล้องกับภูมิสังคมและบริบทอื่นๆ เพื่อการขับเคลื่อนการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

3.1 การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยมีผลการวิจัยคือ รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยหลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง และแนวทางต่างๆ เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ สำหรับนำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อสร้างและหรือสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน และเปิดให้หน่วยงานผู้ใช้สามารถประยุกต์ใช้รูปแบบและแนวทางต่างๆ ของรูปแบบได้ภายใต้กรอบหลักการและวัตถุประสงค์ จึงไม่ใช่ตัวชี้วัดและเกณฑ์การวัดสำหรับการประเมินผลรวมทั้งไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือระดับของการประเมินผลที่ใช้ประกอบการพิจารณาหรือตัดสินใจประเมินผล ดังนั้น ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาตัวชี้วัดและหรือหลักเกณฑ์หรือระดับของการประเมินผลสำหรับประเมินหรือวัดระดับการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินหรือการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานต่อไป อันจะเป็นการขยายผลและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการสร้างให้มีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณให้เกิดผลและการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

3.2 การพัฒนารูปแบบรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยการทดลองนำไปใช้กับหน่วยงานนำร่องที่สมัครใจ จำนวน 3 แห่ง และติดตามผลตลอดจนการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณและธรรมาภิบาลวิเคราะห์และประเมินความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบไปใช้งานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจจะมีข้อจำกัดทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ เนื่องจากจำนวนหน่วยงานนำร่องมีจำนวนน้อย และข้อจำกัดต่างๆ ของการสนทนากลุ่ม รวมทั้งข้อจำกัดด้านเวลาและทรัพยากรของผู้วิจัย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเชื่อมั่นในการนำไปใช้จริง เรียนรู้จากการใช้จริง และถอดบทเรียนเพื่อพัฒนารูปแบบให้เกิดความเหมาะสมและสามารถนำไปใช้งานได้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น สำหรับการวิจัยครั้งต่อไป จึงควรศึกษาวิจัยในกลุ่มตัวอย่างอื่นๆ เช่น ส่วนราชการอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ องค์กรมหาชน จังหวัดและกลุ่มจังหวัด หรือหน่วยงานของส่วนกลางในส่วนภูมิภาค เป็นต้น โดยอาจจะศึกษาในเชิงกว้างหรือเชิงลึก รวมทั้งมีจำนวนและคุณภาพของกลุ่มตัวอย่างที่แตกต่างกันออกไป ตลอดจนเลือกใช้วิธีวิจัยอื่นๆ เพื่อพัฒนารูปแบบให้เกิดความสมบูรณ์เพิ่มมากขึ้นหรือให้ได้ผลการวิจัยหรือข้อค้นพบที่หลากหลายเพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลดีต่อแวดวงวิชาการและหรือการพัฒนาการมีธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นและปรากฏเป็นจริงในสังคมไทย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2552). **หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กรมบัญชีกลาง. (2559). **ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์**. เข้าถึงเมื่อ 22 มีนาคม. เข้าถึงได้ที่ [http://www.gfmis.go.th/gfmis\\_us1.html](http://www.gfmis.go.th/gfmis_us1.html)
- “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.” (2557). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 131, ตอน 88 ก (10 ธันวาคม): 59 – 67.
- โกลด์สมิท, สตีเฟน., และ เอกเกอร์ส, ดี. วิลเลียม. (2552). **การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่ของภาครัฐ**. แปลโดย จักร ดิงศรัทธี และ กฤษฎา ปราโมทย์ธนา. กรุงเทพมหานคร: บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552). **การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย**. พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขปรับปรุง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2541). “ธรรมนูญภาคเมือง: บทบาทภาคีเมือง.” **รัฐสภาสาร** 46, 9 (กันยายน): 1 – 13.
- คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). “รายงานภาคผนวก: รวมเอกสารข้อเสนอแนะและเอกสารทำงานฉบับร่างของคณะกรรมการปฏิรูป.” 14 พฤษภาคม.
- คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ. (2541). “รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัย ข้อเสนอจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ.” 31 มีนาคม.
- คณะกรรมการธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา. (2556). “การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย: การปรับปรุงตำราเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ.” 13 กรกฎาคม.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2559). “คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ.” 12 เมษายน.
- คณะรัฐมนตรี. (2544). **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- \_\_\_\_\_. (2557). “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา.” คำแถลงนโยบายคณะรัฐมนตรี.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2546). **ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ**. กรุงเทพมหานคร: ธนัชการพิมพ์.
- จรัส สุวรรณเวลา. (2546). **จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทธนาเพรส แอนด์ กราฟฟิค จำกัด.
- จุมพล หนีพพานิช. (2550). **การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- จური วิจิตรวาทการ. (2558). **ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2557 (Corruption Perceptions Index 2014)**. เข้าถึงเมื่อ 19 ตุลาคม. เข้าถึงได้จาก <http://www.transparencythailand.org/thai/attachments/article/346/CPI%20Thailand%202014%20Press.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2559). “ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2558 (Corruption Perceptions Index 2015)” เอกสารเผยแพร่ของมูลนิธิองค์การเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย.
- จำนงค์ อติวัฒน์สิทธิ์. (2548). “เอกสารประกอบการบรรยายวิชาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา.” โครงการบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาพัฒนสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- เจริญ เจษฎาวัดย์. (2552). **ทางสู่ธรรมาภิบาล Good governance to - be**. นนทบุรี: บริษัท พอดี จำกัด.
- ชวินทร์ ลีนะบรรจง. (2554). **เศรษฐศาสตร์ที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2540). “ข้อเสนอว่าด้วยรัฐธรรมนูญ.” **ผู้จัดการรายวัน** (8 สิงหาคม): 6.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). **Good Governance กับการปฏิรูปการศึกษา – การปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : วชิราวุธวิทยาลัย, 2541.
- ชาย โพธิ์สิตา. (2554). **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- ชุมพล เสมาชันท์. (2557). **การพัฒต้วบ่งชี้การบริหารจัดการความเสี่ยงขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล โดยกรมมีส่วนร่วม จังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม.**
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร. (2554). **วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์ และความเป็นอื่น**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- เอเจอร์ แชม. (2545). **ธรรมาภิบาล : การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. แปลโดย ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์น้ำฝน.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2554). “กระบวนการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน : บทวิเคราะห์ กฎ กติกา.” บทความวิชาการนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2554 หัวข้อ ได้เวลาปฏิรูปเพื่อเศรษฐกิจที่เป็นธรรม ณ หอประชุมศรีบูรพา (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 20 กรกฎาคม.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, บรรณาธิการ. (2533). **งบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- เดชาภิวัดน์ ณ สงขลา. (2558). “การปฏิรูประบบงบประมาณ.” เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 1 สำนักงบประมาณ.
- ดุสิต เขมะศักดิ์ชัย. (2558). “การทบทวนและการวางแผนงบประมาณ.” เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 1 สำนักงบประมาณ.
- ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2556). **การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ถวิลดี บุรีกุล และคณะ. (2549). **ทศวรรษ : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2552). **ธรรมาภิบาลท้องถิ่น : บทเรียนจากต่างแดน**. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส.
- ถวิลดี บุรีกุล. (2546). “ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่.” **วารสารสถาบันพระปกเกล้า** 1, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม): 1-17.
- ถวิลดี บุรีกุลและคณะ. (2545). **รายงานโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์, บรรณาธิการ. (2548). **การบริหารราชการแนวใหม่ บริบทและเทคนิควิธี**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2551). “ทิศทางและแนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์.” **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 15**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ทวีศักดิ์ ชพานนท์. (2557). **การเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานประมาณ. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล**. นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ. วิทยาลัยนักบริหาร.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2543). “การปฏิรูประบบงบประมาณ: บทเรียนจากต่างประเทศ.” **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์** 40, 1 (มีนาคม): 17-30.
- ทิพาดี เมฆสุวรรณ. (2544). **การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. สำนักงาน.
- \_\_\_\_\_. (2540). “การปฏิรูปภาคราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา: ทำอย่างไร ใครรับผิดชอบ.” **วารสารข้าราชการ** 42, 2 (2540): 24-43.
- ธวัชชัย กิจรัตน์กุล. (2558). “การบริหารงบประมาณ.” เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 1 สำนักงานประมาณ.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). **สังคมเข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ: ยุทธศาสตร์ห้าปีประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร, 2541.
- \_\_\_\_\_. (2541). “3 ยุทธศาสตร์ 10 แนวทางสู่ธรรมรัฐ.” **มติชนรายวัน** (26 มกราคม): 17.
- นพฤทธิ์ อนันอภิบุตร. (2544). “การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ การเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นภัทร เตโช และคณะ. (2558). **แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย**. เข้าถึงเมื่อ 14 ตุลาคม. เข้าถึงได้จาก [http://www.opsmoac.go.th/download/s\\_2553\\_038.pdf](http://www.opsmoac.go.th/download/s_2553_038.pdf)
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ประเวศ วะสี. (2558). “การปฏิรูปประเทศไทย.” **สำนักข่าวอิศรา**: 1 - 4.
- \_\_\_\_\_. (2558). **มหาวิทยาลัยกับจิตนาการใหม่ เพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี**. เข้าถึงเมื่อ 16 สิงหาคม. เข้าถึงได้จาก <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9520000016676>



- ประเวศ วะสี. (2552). “ทางรอดของประเทศไทย.” ปาฐกถาในการประชุมวิชาการ ครั้งที่ 1 จัดโดยสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยและภาคี, 7 มีนาคม. ประสพโชค มั่งสวัสดิ์ และ นิรมล อริยาภาภมล. (2555). “เศรษฐกิจไทย 15 ปีหลังวิกฤติ: พอเพียงหรือยัง?” บทความวิจัยของศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 20 กันยายน.
- ประมวล รุจนเสรี. (2542). **การบริหาร – การจัดการที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสาธาธิ์ชาติดินแดน.
- ประโยชน์ สงกลิ่น. (2551). “การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- ปรารณา โกวิทยางกูร. (2551). **การพัฒนาแบบการประเมินธรรมาภิบาล ในมหาวิทยาลัยของรัฐ**. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2551.
- บัณฑิต นิฉาวร. (2557). “สะท้อนปัญหาธรรมาภิบาลและระบบอุปถัมภ์จาก ‘ก.ก.อิสระ’.” **กรุงเทพธุรกิจ**, (17 พฤศจิกายน): 25.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี. (2550). **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล: รายงานการวิจัย**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2544). **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of good governance)**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ป่าเปรม. (2558). **ปลุกจิตสำนึกร่วมต้านโกง ชี้อิสร่ไม่ร่วมมือถือว่าไม่รักชาติ**. เข้าถึงเมื่อ 27 เมษายน. เข้าถึงได้จาก <http://www.thairath.co.th/content/470004>
- ปวย อังภากรณ์. (2545). **“งบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณ”**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โกลบอลคอมพานี.
- ปิ่นอนันต์ อภิบุตร, สุทธิ สุนทรานรักษ์ และวิจิตร พานิชวงศ์. (2555). “โครงการศึกษาวิจัยการปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต.” รายงานวิจัยเสนอคณะกรรมการฝ่ายวิจัย, สำนักงาน ปปช.
- พรชัย เทพปัญญา. (2541). “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลและสุขาภิบาล.” รายงานวิจัยเสนอสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พรชัย เทพปัญญา และคณะ. (2558). “การพัฒนาแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาล.” รายงานการวิจัยฉบับสุดท้ายเสนอสำนักงานงบประมาณ.
- พรอัญชลี พุกชาญค้ำ. (2555). **รูปแบบการประเมินธรรมาภิบาลสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 120, ตอน 100 ก (9 ตุลาคม): 1 – 16.
- พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. (2558). “กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง.” เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 1 สำนักงานงบประมาณ.

- พลทรัพย์ ปิยะอนันต์. (2552). **งบประมาณ : หลักคิดจากประสบการณ์**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี. เอ สี่ฟวิง จำกัด.
- ไพศาล พิฆังคค. (2521). **งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ**. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- เฟื่องจิต อนันต์. (2558). “การพัฒนาการจัดการงบประมาณแผ่นดิน.” ผลงานทางวิชาการเพื่อประเมินบุคคล เล่มที่ 1 เพื่อพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ ตำแหน่งนักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี.
- เมธี ครองแก้ว. (2535). **การบริหารและควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ยงยุทธ มัยลาภ และ สมศักดิ์ โชติรัตนศิริ. (2558). **การแถลงผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 ตุลาคม 2557. เรื่อง การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559. เข้าถึงเมื่อ 19 ตุลาคม. เข้าถึงได้ที่** <http://www.thaigov.go.th/index.php/th/government-th1/item/86878-86878>
- ยุศศรีอารยะ(นามแฝง). (2546). **ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: วิถีทรรศน์
- รัชดา ภัคดีจิตต์. (2555). **ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 114, ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม): 1 – 99.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 124, ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม): 1 – 127.
- รัตติกรณ์ จงวิศาล. (2552). **ธรรมาภิบาลของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทย**. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาจิตวิทยา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- รัตนะ บัวสนธ์. (2552). **ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ: สภาพปัจจุบันและความคาดหวัง**. พิษณุโลก: คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2545). “งบประมาณแผ่นดินแบบฐานศูนย์” **ผู้จัดการรายวัน** (26 กรกฎาคม): 7-8.
- วัลย์รัตน์ ศรีอรุณ. (2554). “แนวทางการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน.” เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรการบริหารงานและงบประมาณ (ระดับผู้บริหารระดับสูงของกองทัพเรือ) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554, 4 มีนาคม.
- วีระยุทธ ปั่นน่วม. (2558). “การจัดทำและอนุมัติงบประมาณ.” เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 1 สำนักงานงบประมาณ.
- ศิริชัย กาญจนวาสิ. (2548). **ทฤษฎีการประเมิน**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สงขลา วิชัยทัตตะ. (2547). “ภาพรวมของการปฏิรูประบบราชการ.” บทความของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). การศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในเชิงมิตินโยบาย (Agenda) มิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และมิติพื้นที่ (Area). กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. (2550). "ธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ นัยต่อประเทศไทย." เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2550 ครั้งที่ 30 เรื่อง เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์: การปฏิรูปเชิงสถาบัน เสนอที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 12 กันยายน.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2550). "ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและในการอภิบาลบริษัท." รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับพิเศษ 44 (มีนาคม): 23 - 34.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). **โครงการศึกษาพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. 2545.
- \_\_\_\_\_. (2548). **คู่มือการจัดทำตัวชี้วัดโครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย. (2543). **การปกครองที่ดี (Good Governance).** กรุงเทพมหานคร: บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2543.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ. (2553). **ธรรมาภิบาลกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท ก.พล (1996) จำกัด.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2549). **รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี.** กรุงเทพมหานคร: อรรถกมลการพิมพ์.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ. (ม.ป.ป.). **คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่.** ม.ป.ท.
- สุดจิต นิมิตรกุล. (2543). **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี. ในการปกครองที่ดี (Good Governance).** กรุงเทพมหานคร: บพิตรการพิมพ์.
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. (2558). **การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ : กระแสหลักของการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานภาครัฐ.** ม.ป.ท.
- สุวิทย์ เมษินทรีย์. (2556). **โลกเปลี่ยน ไทยปรับ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ.
- สำนักงานประมาณ. (2546). "บทความพิเศษ." รายงานประจำปีสำนักนายกรัฐมนตรี ปีที่ 71, 24 มิถุนายน.
- \_\_\_\_\_. (2555). **กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณและการคลัง.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประมาณ.
- \_\_\_\_\_. (2558). "กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน." เอกสารสำนักนโยบายและแผนงบประมาณ.
- \_\_\_\_\_. (2559). **งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด.
- \_\_\_\_\_. (2559). "ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560." 3 พฤษภาคม
- \_\_\_\_\_. (2559). "เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เล่มที่ 3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์." สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.

- สำนักงบประมาณ. (2559). “เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เล่มที่ 11 ส่วนราชการ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานอิสระของรัฐ.” สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. (2558). “ร่างคู่มือการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย.” 4 มิถุนายน.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2552). “ถาม – ตอบ พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.” เอกสารสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- \_\_\_\_\_. (2552). “หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1012/ว 20 ลงวันที่ 3 กันยายน 2552 เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ.” 3 กันยายน.
- \_\_\_\_\_. (2552). “สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 100/ว 27 ลงวันที่ 29 กันยายน 2552 เรื่อง มาตรฐานและแนวทางกำหนดความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ” 29 กันยายน.
- \_\_\_\_\_. (2558). “การปฏิรูประบบราชการ.” เอกสารสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_. (2555). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555–2559.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2554). “สรุปผลการพัฒนาระบบราชการไทยที่สำคัญ.” เอกสารการนำเสนอของสำนักงาน กพร., 1 มิถุนายน.
- \_\_\_\_\_. (2555). **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance).** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555.
- \_\_\_\_\_. (2559). **การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.** เข้าถึงเมื่อ 26 มีนาคม. เข้าถึงได้จาก [http://opdc.go.th/special.php?spc\\_id=3&content\\_id=2225](http://opdc.go.th/special.php?spc_id=3&content_id=2225)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2544). “คู่มือการจัดทำตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” เอกสารฉบับแก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 1.
- \_\_\_\_\_. (2555). “หนังสือ สลค. ต่วนที่สุด ที่ นร 0505/10732.” 27 เมษายน.
- เสนาะ อุณากร. (2556). **พลังเทคโนโลยี : ผ่านชีวิตและงานของเสนาะ อุณากร.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.
- อรทัย ก๊กผล. และ ไตรรัตน์ โภครลาภรณ์. บรรณาธิการ. (2546). **การปฏิรูประบบราชการ : หลากหลายมุมมอง.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิญา ทองสอาด. (2555). **แนวคิดธรรมาภิบาลในพระไตรปิฎก กับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อารีย์วรรณ อ่วมตานี. (2549). **การวิจัยเชิงคุณภาพทางการแพทย์.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- อุดม มุ่งเกษม. บรรณาธิการ. (2543). **Good Governance การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. กรุงเทพมหานคร: วัชรินทร์การพิมพ์.
- อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรสิริตะพันธ์. (2541). **องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย.” รายงานผลการวิจัย เรื่อง “องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. (2541). **สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี = Good Governance**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ และธานินทร์ ณะอม. (2552). “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 11.” เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรผู้บริหารระดับสูง กระทรวงอุตสาหกรรมรุ่นที่ 10, 7 สิงหาคม.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2545). **5 ปีแห่งการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน : ปาฐกถาพิเศษ ในวาระครบ 5 ปีแห่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2556). **ความท้าทายการกำกับดูแลกิจการที่ดีในประเทศไทย (Thailand's Governance Challenge), ปาฐกถาพิเศษ**. เข้าถึงเมื่อ 26 ธันวาคม. เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2013/06/anand-panyarachun-iod/>

#### ภาษาต่างประเทศ

- Bernstein, Samuel J. and O' Hara, Patrick. (1979). **Public Administration: Organization: People and Public Policy**. New York: Harper&Row.
- Best, John W. and Kahn, James V.. (1986). **Research in education**. 5th ed. New Jersey: Prentice-Hall.
- Bhargava, Vinay. (2015). “Engaging Citizens and Civil Society to Promote Good Governance and Development Effectiveness.” *The Governance Brief*, Issue 23, Asian Development Bank.
- Brinkerhoff, D. W. and T. J. Bossert. (2008). “Health governance : Concepts, experience, and programming options.” *Policy Brief*. Bethesda, MD, Health Systems 20/20, Abt Associates Inc. for USAID.
- Burkhead, Jesse. (1959). **Government Budgeting**. New York: John Wiley & Sons.
- D. Lynch, Thomas. (2009). **Public Budgeting in America**. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Dictionary of Economics, (2014). **Budget**. Accessed 19 May. Available from <http://www.economist.com/economics-a-to-z/b#node-21529398>
- Eguchi, Masayoshi. (2007). "New Public Management : As a Means to Reform." **Quarterly Journal of Public Policy & Management** 1 (Special Issue): 1-23.
- Fubbs, Joan. (1999). **The Budget Process and Good Governance**. Amsterdam: Rob Stolk bv.

- Galina, Andrea and Villadsen, Soren. (2007). **Good governance, Decentralization and Local Economic Development**. Italy : Via Catania.
- International Monetary Fund. (2014). **The IMF and Good Governance**. Accessed May 12. Available from <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>
- Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart. (2014). **Governance and Growth : Causality which way?**. Accessed May 11. Available from <http://web.worldbank.org/archive/website00818/WEB/PDF/GROWTH-3.PDF>
- \_\_\_\_\_. (2014). **Governance Indicators : Aid Allocation and the Millennium Challenge Account**. Accessed May 19. Available from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20790848~menuPK:1977057~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530~isCURL:Y,00.html>
- \_\_\_\_\_. (2007). **Governance indicators : Where are we? Where should we be going?**. Washington, DC: World Bank.
- Ketti, Donald. (2005). **The Global Public Management Revolution : A Report on the Transformation of Governance**. 2<sup>nd</sup> ed. Woshington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kjaer, A. M. (2004). **Governance**. Malden. MA: Polity Press, 2004.
- Kittayarak, Kittipong. (2002). **The Thai Constitution of 1997 and Its Implication on Criminal Justice Reform**. Tokyo, Japan: UNAFEI.
- Kohler, Eric Louis. (1956). **A Dictionary for Accountants**. New Jersey: Prentice-Hall.
- Lane, Jan-Erik. (2000). **The Public Sector : Concepts, Models and Approaches**. 3<sup>rd</sup> ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Merriam-Webster. (2014). **Budget**. Accessed 10 January. Available from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/budget>
- Sopchokchai, Orapin. (2014). **Good Local Governance and Anti-corruption Through People's Participation: A Case of Thailand**. Accessed 14 January. Available from [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1149112210081/2604389-1149265288691/2612469-1149265301559/orapin\\_paper.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1149112210081/2604389-1149265288691/2612469-1149265301559/orapin_paper.pdf)
- OECD Senior Budget Officials. (2014). "OECD Principles of Budgetary Governance." Public Governance and Territorial Development. Draft Recommendation of the OECD Council, OECD, Paris, July.
- Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD**. What is good governance? (2014). Accessed February 6. Available from <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

- Sathirakoses Nagapradipa Foundation. (2016). **The 3rd International Conference on Gross National Happiness 2007 report**. Accessed March 10. Available from <http://www.gnh-movement.org/thaidetail.php?id=174>
- Schick, Allen. (1966). "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform." **Public Administration Review** 26, 4 (December 1966): 243-258.
- Sherwood, Frank P. (1964). **The Management Approach to Budgeting**. Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1964.
- Stedry, Andrew C. (1968). "Budgets : Definition and scope." In **Public budgeting and finance : readings in theory and practice, 6-14**. Edited by Robert T. Golembiewski. Itasca, Ill: F.E. Peacock Publishers, 1968.
- The European Community of Practice on Gender Mainstreaming. (2016). **Gender Budgeting in the European Social Fund - Opportunities, Examples and Limits**. Accessed July 30. Available from <http://www.gendercop.com/gb-conf2012/>
- The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2014). **What is Good Governance?**. Accessed February 6 February. Available from <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- The World Bank. **Attacking Poverty**. (2001). **World Development Report 2000/2001**. Washington DC: World Bank.
- \_\_\_\_\_. (1989). "Sub-Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth: A Long – Term Perspective Study." [Errata Sheet] .Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. (1996). "The World Bank Participation Source Book." Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. (2015). **Corruption and Governance**. Accessed May 14 May. Available from <http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/Sectors/ECSP/E9AC26BAE82D37D685256A940073F4E9?Open Document>
- \_\_\_\_\_. (2016). **Nigeria's Experience Publishing Budget Allocations: A Practical Tool to Promote Demand for Better Governance**. Accessed May 30. Available from <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1298566783395/7755386-1298566794345/7755368-1298581402948 /nigeria.pdf>
- Tolofari, Sowaribi. (2005). "New Public Management and Education." **Policy Futures in Education** 3, 1: 75-89.
- United Nations Development Fund for Women. (2010). "UNIFEM's Work on Gender – Responsive Budgeting." Evaluation Report (Mimeographed)

- United Nations Development Programme. (2006). "Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries." 19 May (Mimeographed)
- \_\_\_\_\_. (2013). **Why good governance makes for better development** Accessed December 29. Available from <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2011/05/20/why-good-governance-makes-for-better-development.html>
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). (2007). **United Nations Development Programme (UNDP) and Asian Development Bank (ADB). Access to Basic Services for the Poor: The Importance of Good Governance.** Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- United Nations University. (2014). **What does "good governance" mean?** Accessed February 7. Available from <http://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html>
- Vian, Taryn and Bicknell J. William. (2014). **Good Governance and Budget Reform in Lesotho Public Hospitals: Performance, Root Causes, and Reality.** Accessed May 14. Available from [http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.u4.no%2Frecommended-reading%2Fgood-governance-and-budget-reform-in-lesotho-public-hospitals-performance-root-causes-and-reality%2Fdownloadasset%2F3141&ei=Mh16U8\\_wA9aLuAT6uoLYAQ&usq=AFOjCNHlQzsEn4QIZgLLFgpwQe3himduWw](http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.u4.no%2Frecommended-reading%2Fgood-governance-and-budget-reform-in-lesotho-public-hospitals-performance-root-causes-and-reality%2Fdownloadasset%2F3141&ei=Mh16U8_wA9aLuAT6uoLYAQ&usq=AFOjCNHlQzsEn4QIZgLLFgpwQe3himduWw)







## รายชื่อผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ชื่อและนามสกุล	ตำแหน่งและหน่วยงาน
1.รองศาสตราจารย์ ดร. วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้เชี่ยวชาญด้านการวัดและประเมินผล)
2.รองศาสตราจารย์ ดร. กอบเกียรติ ผ่องพุฒิ	คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยเชิงปริมาณ)
3.อาจารย์ ดร. ญันท์ วอลเตอร์	วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี เชียงใหม่ (ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยเชิงคุณภาพ)
4.อาจารย์ ดร. วรพงศ์ ตระการศิรินนท์	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้เชี่ยวชาญด้าน งบประมาณและธรรมาภิบาล)
5.นาวาเอก ดร. อาคม สุขตระกูล	สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง กองทัพเรือ (ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานภาครัฐและ ธรรมาภิบาล)





## รายชื่อผู้เชี่ยวชาญในการตอบแบบสอบถามด้วยเทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique)

ชื่อและนามสกุล	ตำแหน่งและหน่วยงาน
1.รองศาสตราจารย์ ดร.ปัญญา ชลาภิรมย์	รองอธิการบดี และรักษาการคณบดี คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2.นายประยวน พันธุ์สวัสดิ์	รองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3.ดร.ทวีศักดิ์ ธนเดโชพล	ผู้อำนวยการกองแผนงาน กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
4.นางปานจิต จินตาทกุล	ผู้ช่วยปลัดกระทรวงคมนาคม สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม
5.นายณรงค์ วุ่นซิว	รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา
6.นายเรวัต ประสงค์	รองผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
7.ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุดาใจ โล่ห์วนิชชัย	รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา
8.นพ.กิตติ กรรภิรมย์	ผู้อำนวยการสำนักบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
9.นางสาวสุภารัตน์ มหาเทียน	ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักแผนงาน องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)
10.นางสาวหิรัญญา บุญจำรูญ	รองเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ
11.นายแพทย์สมเกียรติ บวรเสรีพิไท	รองผู้อำนวยการโรงพยาบาลสมเด็จพระบรม ราชเทวี ณ ศรีราชาสภากาชาดไทย
12.นางสาวปทุมมาลัย ไม้เรียง	ผู้อำนวยการสำนักคณะกรรมการบริหารกองทุน พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สำนักงานสภา การเมือง
13.นายอรรถยุทธ ลียะวณิช	กรรมการประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม
14.นางนิลบล เครือณพรัตน์	ข้าราชการบำนาญ (อดีตรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ)
15.นายนพพร ประภาอักษรณ์	ข้าราชการบำนาญ (อดีตผู้อำนวยการสำนัก พัฒนาระบบงบประมาณและการจัดการ สำนัก งบประมาณ)
16.นายพิชัย คุ่มหรั่ง	ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานงบประมาณ 2 สำนักงบประมาณ
17.นายสาสิทธิ์ สุขเกิด	ผู้อำนวยการสำนักจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 7 สำนักงบประมาณ



ภาคผนวก ค  
แบบสอบถาม

## แบบสอบถาม

.....

**คำชี้แจง** แบบสอบถามสำหรับการวิจัย เรื่อง รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย และเพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยการวิจัยนี้เป็นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) และผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบพหุวิธี (Multi Methods) โดยวิธีหนึ่งในจำนวนนั้น คือ การใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) เพื่อสำรวจข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณและธรรมาภิบาลเกี่ยวกับร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง และแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ซึ่งได้สังเคราะห์ขึ้นมาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การสำรวจข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามนี้ โดยจำแนกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลของผู้เชี่ยวชาญที่ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 เป็นความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อความเหมาะสมของร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

.....

**ส่วนที่ 1 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลของผู้เชี่ยวชาญที่ตอบแบบสอบถาม**

**คำชี้แจง** โปรดทำเครื่องหมาย  ลงในช่องลงใน  หน้าข้อความที่ตรงกับข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลของผู้เชี่ยวชาญและหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติมให้สมบูรณ์

1. เพศ :  ชาย  หญิง
2. วุฒิกการศึกษาสูงสุด :
  - ปริญญาตรี สาขา.....
  - ปริญญาโท สาขา.....
  - ปริญญาเอก สาขา.....
  - อื่นๆ (โปรดระบุ).....
3. ตำแหน่งในปัจจุบัน
  - ประเภทบริหาร (ผู้บริหารของส่วนราชการระดับกรมขึ้นไป จังหวัด รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จำแนกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ นักบริหารระดับต้นและสูง)
  - ประเภทอำนวยการ (หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรม ที่ปรากฏในกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการ ได้แก่ อำนวยการระดับต้นและสูง)
  - ประเภทวิชาการ (ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญา ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ)
  - อื่นๆ (โปรดระบุ).....
4. ท่านคิดว่าตนเองเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านใด
  - ด้านงบประมาณ
  - ด้านธรรมาภิบาล
  - อื่นๆ (โปรดระบุ).....

5. ประสบการณ์ในการสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

- ผู้วิจัยหรือผู้ปฏิบัติงาน  
 ผู้บริหาร  
 อื่นๆ (โปรดระบุ).....

**ส่วนที่ 2 เป็นความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน**

คำชี้แจง ขอให้ผู้เชี่ยวชาญได้โปรดพิจารณา “ร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน” ได้แก่ หลักการ วัตถุประสงค์ (ตอนที่ 1) ประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (ตอนที่ 2) และโปรดแสดงความคิดเห็นของท่านโดยทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องระดับคะแนนของแบบสอบถาม (จำแนกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ 5 4 3 2 และ 1) และหรือให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม (ถ้ามี) ทั้งนี้ ระดับคะแนนดังกล่าว ผู้วิจัยได้กำหนดค่าของระดับคะแนนในการพิจารณา ดังนี้

ระดับ 5	หมายถึง	เห็นด้วยกับข้อความมากที่สุด
ระดับ 4	หมายถึง	เห็นด้วยกับข้อความมาก
ระดับ 3	หมายถึง	เห็นด้วยกับข้อความปานกลาง
ระดับ 2	หมายถึง	เห็นด้วยกับข้อความน้อย
ระดับ 1	หมายถึง	เห็นด้วยกับข้อความน้อยที่สุด

**ตอนที่ 1 ความสอดคล้องของหลักการและวัตถุประสงค์ ของ“ร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน”**

ร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสอดคล้อง					ข้อคิดเห็น
	5	4	3	2	1	
<b>หลักการ</b>						
1. สำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมีเป้าหมายร่วมกันสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน						
2. สำนักงานงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณมุ่งมั่นร่วมกันดำเนินการตามประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน						
<b>วัตถุประสงค์</b>						
1. เพื่อนำประเด็นนำทางและแนวทางตามรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินการในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมาย						



ร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสอดคล้อง					ข้อคิดเห็น
	5	4	3	2	1	
2. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมรับรู้และให้ความร่วมมือสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน						

**ตอนที่ 2** ความสามารถของประเด็นนำทางและแนวทางเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของ “ร่างรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน” ต่อการนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน อาทิ เพื่อการบ่งชี้ หรือเพื่อการประเมินผลสถานะของระดับธรรมาภิบาล และเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในการดำเนินงานอื่นของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
หลักนิติธรรม	<p>ประเด็นนำทาง :</p> <p>1. การมีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ที่ชัดเจน</p> <p>แนวทาง :</p> <p>1.1 มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี และเผยแพร่เป็นการทั่วไป</p> <p>1.2 มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการขอรับจัดสรรการจัดสรร และการบริหารงบประมาณรายจ่ายกลางที่ชัดเจน และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติ</p> <p>1.3 กรณีหน่วยงานมีรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางในความรับผิดชอบ หน่วยงานจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายงบกลาง ต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลาง</p> <p>ประเด็นนำทาง :</p> <p>2. การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p>						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	แนวทาง : 2.1 มีการปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการ จัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ 2.2 มีการปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้หน่วยรับ งบประมาณต้องรายงานสถานการณ์เงิน นอกงบประมาณ เช่น เงินรายได้ เงินสะสม คงเหลือ รวมทั้งมีแผนการใช้จ่ายเงินนอก งบประมาณ 2.3 มีการปรับปรุงกฎหมายเพิ่มบทบาทของ สำนักงบประมาณในการประเมินผลและ รายงาน						
หลักคุณธรรม	ประเด็นนำทาง: 3. การมีกลไกในการจัดทำงบประมาณตามหลัก คุณธรรม ความถูกต้อง ความเป็นธรรม เปิดให้ มีส่วนร่วม และป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง แนวทาง: 3.1 มีคณะกรรมการหรือคณะบุคคลซึ่ง ประกอบด้วยบุคลากรในหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องเพื่อร่วมจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 3.2 หน่วยงานมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเผยแพร่ ทั่วไปเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่ พื้นที่บริการ โดยเฉพาะสิ่งก่อสร้าง เช่น ถนน อาคาร สะพาน การพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวคำนึงถึง การกระจายงบลงทุนลงพื้นที่อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม 3.3 หน่วยงานมีแผนการจัดสรรงบลงทุนตามความ จำเป็น ปัญหาและความต้องการของ กลุ่มเป้าหมายและหรือพื้นที่เป้าหมาย และ ใช้แผนดังกล่าวเป็นกรอบในการจัดทำ งบประมาณ 3.4 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำ						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	<p>โครงการระดับพื้นที่โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>3.5 หน่วยงานมีช่องทางรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายและประชาชนทั่วไป</p> <p>3.6 คำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานในแต่ละประเภทงบรายจ่ายมีความสอดคล้องตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนด เช่น รายการงบลงทุน ต้องมีความพร้อมในการดำเนินงาน โดยมี TOR แบบรูปรายการ สถานที่ดำเนินการ งบประมาณราคากลาง เป็นต้น</p> <p>3.7 มีกลไกและวิธีการลดแรงจูงใจในการแทรกแซงทางการเมืองในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา เช่น การกำหนดให้วงเงินงบประมาณที่ปรับลดในชั้นกรรมการให้วงเงินที่ได้ไปรวมไว้ในงบกลางสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นหรือชำระต้น/ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือนำไปชดใช้เงินคงคลัง แทนการแปรญัตติคืนมาเป็นโครงการต่างๆ เป็นต้น</p>						
หลัก ความโปร่งใส	<p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>4. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภามีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>แนวทาง:</p> <p>4.1 มีการเปิดให้ประชาชนหรือสื่อสารมวลชน เข้าร่วมสังเกตการณ์การพิจารณา งบประมาณของรัฐสภา</p> <p>4.2 มีการถ่ายทอดเสียงการประชุมและหรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการประชุมให้ประชาชนได้รับทราบ</p> <p>4.3 ผู้บริหารและหน่วยงานไม่ใช้ความสัมพันธ์</p>						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	<p>ส่วนตนและหรือเครือข่ายเพื่อเรียกร้องหรือแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานจากสมาชิกรัฐสภา</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>5. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาที่มีข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>5.1 มีระบบหรือฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา</p> <p>5.2 มีการเปิดให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลสารสนเทศด้านการงบประมาณ</p>						
หลัก การมีส่วนร่วม	<p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>6. การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>แนวทาง:</p> <p>6.1 มีจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่ โดยบูรณาการการจัดทำตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในลักษณะล่างขึ้นบน Bottom Up และสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลในลักษณะบนลงล่าง Top Down</p> <p>6.2 มีรูปแบบและวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณตามมิติพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม</p> <p>6.3 มีปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม</p>						
หลักสำนึก แห่งความ รับผิดชอบ	<p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>7. การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกฎหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า โปร่งใส และเกิดประสิทธิผล ภายใต้สำนึกรับผิดชอบต่อ</p>						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	<p>งบประมาณในฐานะเงินแผ่นดินและภาษีของประชาชน</p> <p>แนวทาง:</p> <p>7.1 บุคลากรที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบด้านการเงิน งบประมาณ และพัสดุ</p> <p>7.2 หน่วยงานมีกลไกการป้องกันหรือควบคุมความเสี่ยงจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ผิดกฎหมายและระเบียบ</p> <p>7.3 หน่วยงานมีระบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและเบิกจ่ายงบประมาณที่โปร่งใสและตรวจสอบได้</p> <p>7.4 ผู้บริหารมีการกำกับดูแลและติดตามผลให้การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และประสิทธิผล</p> <p>7.5 การรณรงค์สร้างค่านิยมเกี่ยวกับจริยธรรมและคุณธรรม เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต การเสียสละ เป็นต้น</p>						
หลักสำนึก แห่งความ รับผิดชอบ	<p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>8. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งระดับหน่วยงาน และของประเทศ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>8.1 หน่วยงานมีมาตรการและกลไกสำหรับเร่งรัดการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่กำหนด</p> <p>8.2 มีการติดตามผลการดำเนินการตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอตามแผนหรือรอบระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>8.3 หน่วยงานมีผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผนหรือ</p>						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	<p>เป้าหมายที่กำหนด</p> <p>8.4 มีการปรับปรุงโครงสร้างแผนงานเพื่อรองรับนโยบาย เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ มีการกำหนดให้</p> <p>8.5 มีการจัดทำงบประมาณการกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการที่มุ่งประสิทธิผล</p> <p>8.6 มีการจัดทำข้อเสนอกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายเบื้องต้นเพื่อเป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายเบื้องต้น (Pre-ceiling)</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>9.การจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุที่โปร่งใสและตรวจสอบได้</p> <p>แนวทาง:</p> <p>9.1 หน่วยงานมีระบบและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่โปร่งใส และเปิดให้มีการตรวจสอบได้</p> <p>9.2 หน่วยงานมีการหมุนเวียนบุคลากรภายในหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ</p> <p>9.3 หน่วยงานมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับแผนและรายการงบประมาณที่จะจัดซื้อจัดจ้างเป็นการทั่วไปและล่วงหน้า</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่</p> <p>แนวทาง:</p> <p>10.1 หน่วยงานสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของงานหรือโครงการในระดับพื้นที่</p> <p>10.2 หน่วยงานสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม</p>						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	<p>ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>11. การพัฒนาระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้สะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินงานและสามารถให้สารสนเทศเพื่อการบริหารงาน</p> <p>แนวทาง:</p> <p>11.1 หน่วยงานมีระบบติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (มีแผนบุคลากรและเทคโนโลยี) ที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงาน</p> <p>11.2 ระบบติดตามฯ มีการรายงานข้อมูลสารสนเทศและปัญหาอุปสรรคให้แก่ผู้บริหารอย่างสม่ำเสมอหรือตามรอบระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>11.3 มีการทบทวนและพัฒนาระบบติดตามฯ ให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของผู้บริหารอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง</p> <p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>12. การมีระบบประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป</p> <p>แนวทาง:</p> <p>12.1 หน่วยงานมีระบบประเมินผลที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน</p> <p>12.2 ระบบประเมินผลฯ สามารถให้ผลการประเมินที่สะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเพื่อใช้</p>						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	<p>ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ในปีต่อไป</p> <p>12.3 มีการทบทวนและพัฒนาระบบ ประเมินผลฯ ให้มีประสิทธิภาพและ ตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง</p> <p>ประเด็นนำทาง: 13.การพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับการวางแผนและ ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการ ใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>แนวทาง: 13.1 กำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของนโยบาย ระดับประเทศที่ชัดเจน</p> <p>13.2 กำหนดเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของกระทรวง/ หน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับ เป้าหมาย/ตัวชี้วัดระดับประเทศ</p> <p>13.3 มีการพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับการประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ จ่ายงบประมาณ</p> <p>13.4 มีการนำตัวชี้วัดไปใช้ประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ จ่ายงบประมาณ</p> <p>ประเด็นนำทาง: 14.การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบและ ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>แนวทาง: 14.1 หน่วยงานมีการเผยแพร่ข้อมูลแผนงาน และงบประมาณของหน่วยงานในรูปแบบ ที่เหมาะสม เช่น เว็บไซต์ สื่อสังคม ป้าย ประกาศในพื้นที่ดำเนินโครงการ เป็นต้น</p>						



หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	<p>14.2 หน่วยงานสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ และประเมินผล</p> <p>14.3 หน่วยงานมีช่องทางให้ทุกภาคส่วนและภาคประชาชนสามารถสื่อสาร 2ทางกับผู้บริหารหน่วยงานได้</p>						
หลัก ความคุ้มค่า	<p>ประเด็นนำทาง: การวางแผนและจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ การมีวินัย (Agenda) มิติโครงสร้างหน้าที่ (Function) และมิติพื้นที่ (Area)</p> <p>แนวทาง: 15.1 หน่วยงานมีภารกิจและหรือแผนงานเชิงบูรณาการในมิติดินโยบาย (Agenda) และมิติพื้นที่ (Area) ที่ต้องรับผิดชอบในงบประมาณใหม่</p> <p>15.2 (หากข้อ 2.1 ตอบมี) หน่วยงานได้มีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการการวางแผนงาน และจัดทำงบประมาณของหน่วยงานตามเป้าหมายเชิงบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล</p> <p>15.3 หน่วยงานมีความรับผิดชอบต่อตัวชี้วัดร่วม (Joint-KPI) ภายใต้ภารกิจและหรือแผนงานเชิงบูรณาการ</p> <p>ประเด็นนำทาง: 16. การวางแผนและจัดทำงบประมาณตามหลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (ต้นทุนผลผลิต/ประหยัด/ไม่ซ้ำซ้อน/มีเพดานที่ชัดเจน)</p> <p>แนวทาง: 16.1 หน่วยงานวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกำหนดการของปฏิทินงบประมาณ</p>						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	<p>16.2 หน่วยงานมีการจัดทำและนำต้นทุนผลผลิตมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนและจัดทำงบประมาณของผลผลิตและโครงการ</p> <p>16.3 หน่วยงานมีการจัดทำงบประมาณโดยเปรียบเทียบภารกิจ/การดำเนินงานในความรับผิดชอบกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐอื่นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน</p> <p>16.4 หน่วยงานมีการวิเคราะห์และกลั่นกรองค่าของงบประมาณตามหลักลำดับความจำเป็น สำคัญ และความเร่งด่วน รวมทั้งความเหมาะสมกับศักยภาพของหน่วยงาน</p> <p>16.5 หน่วยงานมีการนำหลัก 3R (Review Redeploy and Replace) ของสำนักงานงบประมาณ ไปใช้ในการทบทวนปรับลดงบประมาณและจัดทำงบประมาณอย่างจริงจัง</p> <p>16.6 หน่วยงานมีการจัดทำค่าของงบประมาณภายใต้กรอบวงเงินของหน่วยงาน (Pre-Ceiling) ตามที่กระทรวงต้นสังกัดกำหนดประเด็นนำทาง:</p> <p>17. การวางแผนและจัดทำงบประมาณสองขั้วที่สมดุล (ด้านรายได้และด้านรายจ่าย) และครอบคลุมเงินทุกแหล่ง(Budget Coverage)</p> <p>แนวทาง:</p> <p>17.1 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำประมาณการรายได้ (ของหน่วยงาน) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานงบประมาณกำหนด</p> <p>17.2 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานงบประมาณกำหนด</p> <p>17.3 หน่วยงานมีการวางแผนและจัดทำประมาณการรายได้และงบประมาณ</p>						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	<p>รายการที่ครอบคลุมเงินนอกงบประมาณ เงินรายได้ เงินสะสม และเงินจากทุก แหล่งงาน</p> <p>17.4 สำนักงบประมาณมีรูปแบบและวิธีการ วางแผนและจัดทำงบประมาณสองขาที่ สมดุล และครอบคลุมเงินทุกแหล่ง (ตาม หลัก Budget Coverage)</p>						
หลัก การเป็น องค์กรแห่ง การเรียนรู้	<p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>18.การบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศจาก รายงานการติดตามผลหรือการประเมินผลของ ปีงบประมาณที่ผ่านมา และจากแหล่งอื่น เพื่อ ทบทวนแผนและงบประมาณของปีงบประมาณใหม่ แนวทาง:</p> <p>18.1 หน่วยงานมีการติดตามผลหรือประเมินผล และการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของ การดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) ของปีงบประมาณที่ผ่านมา</p> <p>18.2 หน่วยงานมีการจัดทำฐานข้อมูลอย่างเป็น ระบบเพื่อจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูล ตามข้อ 18.1</p> <p>18.3 หน่วยงานมีการวิเคราะห์ สรุปผลและ จัดทำรายงานข้อมูลตามข้อ 18.1 เพื่อ นำเสนอต่อผู้บริหารหน่วยงาน และ นำไปใช้ทบทวนแผนและงบประมาณของ ปีงบประมาณใหม่</p>						
หลัก การบริหาร จัดการ	<p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>19.การปรับปรุงโครงสร้าง ระบบ/วิธีการ ทำงานและวัฒนธรรมองค์กร เพื่อรองรับการ ปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>19.1 สำนักงบประมาณมีการปรับปรุงโครงสร้าง และระบบ/วิธีการทำงาน เพื่อรองรับการ จัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ และการจัดทำ</p>						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	<p>งบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน</p> <p>19.2 สำนักงานงบประมาณมีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบ/วิธีการทำงาน เพื่อรองรับการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว (MTEF / LTEF)</p> <p>19.3 สำนักงานงบประมาณมีการปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p>						
หลัก การจัดการ ทรัพยากร มนุษย์	<p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>20. การสร้างและยกระดับความเข้าใจต่อสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แทนการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อย</p> <p>แนวทาง:</p> <p>20.1 สำนักงานงบประมาณมีการสร้างและยกระดับความเข้าใจต่อสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แทนการพิจารณาในรายละเอียดปลีกย่อย</p> <p>20.2 หน่วยงานมีความพร้อมด้านข้อมูลเอกสารสำหรับการไปชี้แจงผลงานที่ผ่านมาและแผนงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่ต่อสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการฯ งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p> <p>20.3 ผู้บริหารหน่วยงานไปชี้แจงผลงานที่ผ่านมาและแผนงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่ รวมทั้งตอบข้อซักถามต่อสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการฯ งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p>						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
หลัก การจัดการ ทรัพยากร มนุษย์	<p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>21.การพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>21.1 สำนักงานงบประมาณมีการพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณเพื่อจัดทำแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์</p> <p>21.2 สำนักงานงบประมาณมีการพัฒนานักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.) เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จังหวัด กลุ่มจังหวัดให้ตระหนักในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความคุ้มค่า</p> <p>21.3 สำนักงานงบประมาณมีระบบหรือกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ</p>						
หลัก การใช้ เทคโนโลยี สารสนเทศ และการ สื่อสาร	<p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>22.การพัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณ ทั้งพัฒนาระบบสารสนเทศใหม่เพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ และปรับปรุงระบบสารสนเทศเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p> <p>แนวทาง:</p> <p>22.1 สำนักงานงบประมาณมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณและรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ</p> <p>22.2 สำนักงานงบประมาณมีการปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p>						

หลัก ธรรมาภิบาล	ประเด็นนำทางและแนวทาง เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	ระดับความสามารถ ในการนำไปใช้เพื่อ สนับสนุนการมี ธรรมาภิบาล					ข้อคิดเห็น
		5	4	3	2	1	
	<p>ประเด็นนำทาง:</p> <p>23. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดทำ และบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>แนวทาง:</p> <p>23.1 หน่วยงานมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เกี่ยวกับแผนงาน การจัดทำ และการ บริหารงบประมาณที่เป็นปัจจุบัน</p> <p>23.2 หน่วยงานมีใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและ ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเพิ่ม ประสิทธิภาพการวางแผน การจัดทำและ บริหารงบประมาณ</p>						

ขอขอบพระคุณท่านผู้เชี่ยวชาญที่สละเวลาให้ข้อมูลความคิดเห็น มา ณ ที่นี้ด้วย  
นายเจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา  
ผู้วิจัย





ภาคผนวก ง

รายชื่อผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงาน ประเด็นคำถาม และภาพถ่ายการสัมภาษณ์

## รายชื่อผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ให้สัมภาษณ์

ชื่อ นามสกุล ตำแหน่งและหน่วยงาน	วัน เดือน ปี พ.ศ. และสถานที่ให้สัมภาษณ์
1.ดร.ทวีศักดิ์ ธนเดโชพล ผู้อำนวยการกองแผนงาน กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	วันที่ 7 มีนาคม 2559 ณ ห้องประชุมกองแผนงาน กรมชลประทาน
2.นายไวฑิต โอชวิช ผู้อำนวยการส่วนวิเคราะห์ งบประมาณ กองแผนงาน กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	
3.นางสาวหิรัญญา บุญจำรูญ รองเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	วันที่ 5 มีนาคม 2559 ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคาร 52 ปีสำนัก งบประมาณ สำนักงานงบประมาณ
4.นายพงศกร มงคลหมู่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอส เนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	วันที่ 1 มีนาคม 2559 ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอสเนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
5.นางสาววนิดา ชาติภูธร รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอสเนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	





### ประเด็นคำถามการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview)

1. ท่านนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานอย่างไร กรุณาอธิบายหรือยกตัวอย่างรูปแบบและวิธีการนำไปใช้
2. การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการตามข้อ 1. มีผลการนำไปใช้อย่างไร โดยเฉพาะการเสริมสร้างการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของท่าน กรุณาอธิบาย
3. ในการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปใช้มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร กรุณาอธิบาย
4. ท่านมีข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการป้องกันและหรือแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตามข้อ 3. อย่างไร
5. เพื่อให้การนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินซึ่งประกอบด้วยหลักการ วัตถุประสงค์ ประเด็นนำทาง และแนวทางปฏิบัติ ไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐโดยทั่วไป ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรปรับปรุงหรือพัฒนาอะไร อย่างไร



### ภาพถ่ายการสัมภาษณ์



ภาพที่ 1 เข้าพบ นางสาวกนกวลี ชูชัยยะ เลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสัมภาษณ์ นางสาวหิรัญญา บุญจำรูญ รองสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้บริหารหน่วยงานนำร่องทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

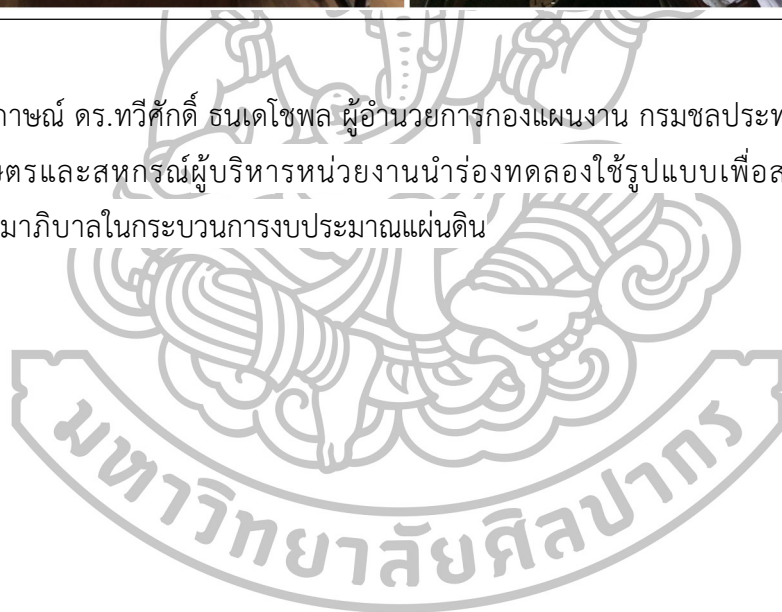


ภาพที่ 2 สัมภาษณ์ นายพงศกร มงคลหมู่ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอสวน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้บริหารหน่วยงานนำร่องทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

## ภาพถ่ายการสัมภาษณ์ (ต่อ)



ภาพที่ 3 สัมภาษณ์ ดร.ทวีศักดิ์ ชนเดโชพล ผู้อำนวยการกองแผนงาน กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้บริหารหน่วยงานนำร่องทดลองใช้รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน





ภาคผนวก จ

กำหนดการ รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ ประเด็นคำถาม และภาพถ่ายการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

### กำหนดการ

#### การสนทนากลุ่ม (Focus Group)

เรื่อง การประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลใน  
กระบวนการงบประมาณแผ่นดินสำหรับนำไปใช้ในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย  
ณ ห้องประชุมชั้น 3 (ด้านนอก) อาคาร 52 ปีสำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ

.....  
วันที่ 2 เมษายน 2559

เวลา	กิจกรรม
15.30 – 16.00 น.	-ลงทะเบียนรับประทานอาหารว่างและเครื่องดื่ม -แนะนำวัตถุประสงค์ของการวิจัยและเป้าหมายของการสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดย นายเจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา นักวิจัย
16.00 – 18.30 น.	-สนทนากลุ่มในประเด็นการประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสม ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ แผ่นดินสำหรับนำไปใช้ในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย
18.30 – 19.30 น.	-รับประทานอาหารเย็น และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น



## รายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group)

ชื่อและนามสกุล	ตำแหน่งและหน่วยงาน
1.ดร.ทวีศักดิ์ ธนเดโชพล	ผู้อำนวยการกองแผนงาน กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2. นายอุทัยวุฒิ ชำนาญแก้ว	รักษาการผู้อำนวยการส่วนแผนงาน กองแผนงาน กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3.นางสาวหิรัญญา บุญจำรูญ	รองเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ
4.นายพงศกร มงคลหมู่	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
5.นายไพโรจน์ อัจริยชา	ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี
6.นายทวีศักดิ์ ชพานนท์	ผู้อำนวยการสถาบันบุคลากรด้านการงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ
7.นายเจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา	ผู้ดำเนินการสนทนา
8.นายณัฏฐ ดิษฐด่าง	ผู้จัดบันทึกการสนทนากลุ่ม
9. เจ้าหน้าที่กองแผนงาน	ผู้ช่วยจัดบันทึกการสนทนากลุ่ม



### แนวคำถามการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

เรื่อง การประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาล  
ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินสำหรับนำไปใช้ในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย

1. หลักการและวัตถุประสงค์ของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการ  
งบประมาณแผ่นดินมีความชัดเจนและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการด้านธรรมาภิบาลใน  
กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

2. รายละเอียดขององค์ประกอบของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลใน  
กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ ประเด็นนำทาง และแนวทางปฏิบัติต่างๆ มีความชัดเจนและ  
สามารถนำไปใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านธรรมาภิบาลและหรือตอบสนองความต้องการด้านธรร  
มาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันหรือไม่

3. ผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง) สำนักงบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการ  
และผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จะตระหนักและเห็นความสำคัญ จะยอมรับและให้  
การสนับสนุนการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน  
นำไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือไม่ อย่างไร

4. ปัจจัยที่เป็นโอกาส (สนับสนุน) หรือเป็นภัยคุกคาม (ไม่สนับสนุน) ต่อการนำรูปแบบ  
เพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนำไปใช้กับส่วนราชการ  
รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ในปัจจุบันมีอะไร อย่างไร และจะมีแนวทางรับมือกับภัยคุกคาม  
อย่างไร

5. รูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเหมาะสม  
และสอดคล้องกับบริบทการบริหารจัดการภาครัฐของไทยหรือไม่ อย่างไร

6. ข้อเสนอแนะเพื่อการนำรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการ  
งบประมาณแผ่นดินไปใช้ในบริบทการบริหารจัดการภาครัฐของไทยให้ประสบผลสำเร็จมีอะไร  
อย่างไร



## ภาพถ่ายการสนทนากลุ่ม



ภาพที่ 4 การสนทนากลุ่ม (Focus Group) เรื่อง การประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของรูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินสำหรับนำไปใช้ในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย





ภาคผนวก ฉ  
รายชื่อผู้เชี่ยวชาญและภาพถ่ายการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)



## รายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ชื่อ นามสกุล ตำแหน่งและหน่วยงาน	วัน เดือน ปี พ.ศ. และสถานที่ให้สัมภาษณ์
1. นายนิพนธ์ บุญญามณี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา	วันที่ 30 กรกฎาคม 2559 ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคาร 52 ปี สำนักงานประมาณ เวลา 10.30 – 11.30 น.
2. นายสวาท ธีระรัตนนุกุลชัย ประธาน หอการค้าอุดรธานี และกรรมการหอการค้าไทย	วันที่ 30 กรกฎาคม 2559 ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคาร 52 ปี สำนักงานประมาณ เวลา 12.30 – 13.30 น.
3. นายฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ นายกเทศมนตรีเมืองศรีสะเกษ	วันที่ 30 กรกฎาคม 2559 ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคาร 52 ปี สำนักงานประมาณ เวลา 14.30 – 15.30 น.
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ ตำริชอบ อาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)	วันที่ 30 กรกฎาคม 2559 ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคาร 52 ปี สำนักงานประมาณ เวลา 16.00 – 16.40 น.
5. นางสาวรสนา โตสิตระกูล อดีตนายกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร (ปี 2551) และนักรณรงค์ด้านสุขภาพและสิทธิผู้บริโภค	วันที่ 31 กรกฎาคม 2559 ณ มุมนิธิสุขภาพไทย เวลา 09.00 – 09.45 น.
6. นายบัณฑิต ลุนทา สื่อสารมวลชน และผู้ผลิตรายการสารคดีสามัญ ชนคนไทย คู่กับแพะ อาเซียนบียอน ฯลฯ ทาง สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส	วันที่ 2 สิงหาคม 2559 ณ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ถ.วิภาวดี กรุงเทพมหานคร เวลา 16.00 – 16.50.

ภาพถ่ายการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)



ภาพที่ 5 นายสวาท ธีระรัตนนุกุลชัย, ประธานหอการค้าอุดรธานี และกรรมการหอการค้าไทย สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2559.



ภาพที่ 6 นายนิพนธ์ บุญญามณี, นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา. สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2559.



ภาพที่ 7 นายฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ, นายกเทศมนตรีเมืองศรีสะเกษ. สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2559.



ภาพที่ 8 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ ดำริชอบ, คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า). สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2559.

## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นายเจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา
ที่อยู่	32/195 หมู่บ้านทาวน์พลัสเอ็กซ์ ซอยงามวงศ์วาน 23 แขวงท่าทราย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
ที่ทำงาน	สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ซอยอารีย์สัมพันธ์ ถนนพระรามที่ 6 เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400
<b>ประวัติการศึกษา</b>	
พ.ศ. 2537	สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีรัฐศาสตรบัณฑิต (สาขาบริหารรัฐกิจ) เกียรตินิยมอันดับสอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. 2542	สำเร็จการศึกษาปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2552	สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
พ.ศ. 2555	สำเร็จการศึกษาประกาศนียบัตร Management Training Program. Oklahoma State University, USA
พ.ศ. 2555	ศึกษาต่อระดับปริญญาเอก ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร
<b>ประวัติการทำงาน</b>	
พ.ศ. 2537	นักวิชาการ โครงการพัฒนาสื่อสร้างสรรค์ มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์
พ.ศ. 2538	เจ้าหน้าที่บุคคล บริษัทในเครือซิเมนต์ไทย
พ.ศ. 2540	นักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
พ.ศ. 2542 - ปัจจุบัน	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ และ นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี