

งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา: กลไกการบูรณาการ ยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ*

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์**

สุขยีน เทพทอง***

บทคัดย่อ

งบประมาณเชิงบูรณาการเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการเชื่อมโยงภารกิจ และการดำเนินงานของส่วนราชการและกระทรวงต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาความซ้ำซ้อนและการสิ้นเปลืองทรัพยากร รวมทั้งเพื่อให้การบูรณาการนโยบายด้านเศรษฐกิจสามารถบรรลุผลสำเร็จด้วยดี มีความต่อเนื่อง บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสามประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษาความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการบูรณาการ ประการที่สอง เพื่อศึกษาพัฒนาการของการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการและปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ และประการที่สาม เพื่อเสนอแนะหลักการและแนวทางการปรับปรุงการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการดำเนินงานของกระทรวงด้านเศรษฐกิจ ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบูรณาการในแนวดิ่ง แนวนอน ปัญหาโครงสร้างและสภาพของส่วนราชการ ความไม่ต่อเนื่องของประเด็นการบูรณาการ ปัญหากลไกการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ และความเข้าใจของบุคลากรเกี่ยวกับการบูรณาการมีจำกัด จากนั้นบทความนี้จึงได้เสนอหลักการในการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการและแนวทางปฏิบัติ

คำสำคัญ: งบประมาณเชิงบูรณาการ บูรณาการนโยบาย กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบูรณาการยุทธศาสตร์ 5 กระทรวงเศรษฐกิจ” โดย ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ (2552) ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานงบประมาณ.

** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อีเมล: tippawan@hyperhub.net

*** บัณฑิตวิทยาลัยการจัดการและนวัตกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

อีเมล: sookyuenn@hotmail.com

Integrated Budgeting for Development: Mechanism for Strategy Integration of Five Economic Ministries*

Tippawan Lorsuwannarat**

Sookyuen Tepthong***

Abstract

Integrated budgeting is a mechanism used for linking the functions and operations of government agencies and ministries in order to allocate resources efficiently, to reduce the duplication and resource waste, and to achieve strategic objectives effectively. This paper has three main objectives: 1) to study the meaning and concepts of integration; 2) to explore the development and the limitations of integrated budgeting practices in five economic ministries; and 3) to suggest principles and guidelines for practices of integrated budgeting in related ministries. It is found that the problems of integrated budgeting concern vertical and horizontal integration, structure and status of agencies, the discontinuity of the issues of integrated budgeting, and mechanisms of integrated budgeting. Lastly, the article recommends certain principles and practical guidelines for integrated budgeting.

Keywords: Integrated budgeting, policy integration, economic ministries

* This article is a part of a research project entitled "The Integrated Strategy of Five Economic Ministries" by Tippawan Lorsuwannarat et al. (2009), funded by the Bureau of the Budget.

** Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA),
E-mail: tippawan@hyperhub.net

*** Graduate School of Management and Innovation, King Mongkut's University of Technology Thonburi,
E-mail: sookyuen@hotmail.com

ความสำคัญของปัญหา

ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศนั้นมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนา เพราะเป็นการกำหนดทิศทางของประเทศในอนาคต ยุทธศาสตร์หลายเรื่องมักเป็นเรื่องใหญ่ที่มีความซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยหลายหน่วยงานในหลายกระทรวงดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด อาทิ การลดปัญหาความยากจน การจัดการน้ำ การจัดการที่ดิน และการดำเนินการตามกรอบประชาคมอาเซียน ดังนั้น การบูรณาการนโยบายและงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้อุทธศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมีเป้าหมายเพื่อการเจริญเติบโตในระยะยาวอย่างมีคุณภาพ (steady growth) โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือ ความอยู่ดีมีสุขของประชากรในประเทศ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพนี้ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงเศรษฐกิจจำนวน 5 กระทรวง ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงการต่างประเทศ ในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ของกระทรวงทั้งห้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปัจจัยภายนอกที่เป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยมีความรุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภาวะโลกร้อน ภาวะเศรษฐกิจที่เฟื่องฟูตัว ความผันผวนของตลาดเงิน และแรงกดดันจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบขององค์การสากล เป็นต้น ทำให้การบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงเศรษฐกิจมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

แม้ว่าในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 จะมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการบูรณาการ โดยได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ” (มาตรา 10 วรรค 1) ในทางปฏิบัติ แม้ว่าจะมีความพยายามในการบริหารแบบบูรณาการในภารกิจที่มีความสำคัญหลายเรื่อง แต่ยังคงเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานในหลาย ๆ ภารกิจ เป็นผลให้เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรเป็นอย่างมาก

สำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานภาครัฐได้พยายามจัดการงบประมาณในลักษณะบูรณาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำเอกสารแสดงข้อมูลของโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจและเป้าหมายและ

วัตถุประสงค์เดียวกันมารวมไว้ในการบูรณาการเรื่องเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ที่ผ่านมา งบประมาณบูรณาการในแต่ละปีมีมูลค่าหลายแสนล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ.2556-59 งบประมาณบูรณาการเฉลี่ยที่เป็นนโยบายสำคัญมีมูลค่าสูงถึง 537,124 ล้านบาท (ดูตารางที่ 2) หรือมีจำนวนประมาณร้อยละ 20 - 25 ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ ดังนั้น หากมีการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการให้ได้ผลแล้วจะเป็นการใช้ทรัพยากรของประเทศให้เกิดความคุ้มค่าและส่งผลต่อการพัฒนาประเทศด้วย

ในทางปฏิบัติ ประเทศไทยมักจะใช้กลไกในรูปของคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ที่ผ่านมาสำนักงบประมาณได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในสำนักงบประมาณ โดยมีรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นประธานกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณเชิงบูรณาการ ซึ่งมีข้อจำกัดในการผลักดันให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริง ต่อมา รัฐบาลได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการขึ้นสำหรับพิจารณางบประมาณ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดยมีฝ่ายเลขานุการมาจากหน่วยงานเจ้าภาพหรือหน่วยงานหลัก รวมทั้งผู้แทนสำนักงบประมาณและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้น หากมีการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจในเรื่องงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อเป็นกลไกในการบูรณาการยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการประยุกต์ใช้สำหรับงบประมาณเชิงบูรณาการในด้านอื่น ๆ ได้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากในปัจจุบันองค์ความรู้เรื่องงบประมาณเชิงบูรณาการยังมีค่อนข้างจำกัด โดยงานศึกษาวิจัยในประเทศไทยและในต่างประเทศพบน้อยมาก

งบประมาณเชิงบูรณาการในบทความนี้ หมายถึง งบประมาณที่จัดสรรให้กับงานที่หลายหน่วยงานทำงานร่วมกัน โดยอาจเป็นงานตามมิติยุทธศาสตร์ซึ่งกระทรวงและส่วนราชการมีการบูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงานร่วมของหน่วยงานระหว่างกระทรวง หรือมีดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจที่ตอบสนองความต้องการในพื้นที่และตามมิติยุทธศาสตร์ที่สำคัญ และทำให้ผลลัพธ์มีคุณค่าหรือมูลค่ามากกว่าให้ต่างหน่วยต่างทำ

บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญสามประการคือ ประการแรก เพื่อศึกษาความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการบูรณาการ การบูรณาการด้านนโยบาย และการบูรณาการด้านงบประมาณ ประการที่สอง เพื่อศึกษาพัฒนาการของจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ และปัญหาในการดำเนินการบูรณาการยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ และประการที่สาม เพื่อเสนอแนะหลักการและแนวทางการปรับปรุงการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อสนับสนุนการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงเศรษฐกิจ

บทความนี้แบ่งเป็นห้าส่วน ประกอบด้วย ส่วนแรก เป็นบทนำ ส่วนที่สอง เป็นการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับเรื่องการบูรณาการ ซึ่งครอบคลุมถึงความหมายการบูรณาการ แนวคิดเรื่องบูรณาการ การบูรณาการด้านนโยบาย และการบูรณาการด้านงบประมาณ ส่วนที่สาม ว่าด้วยการพัฒนาการของงบประมาณเชิงบูรณาการในประเทศไทย ส่วนที่สี่ ปัญหาอุปสรรคของการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ และส่วนสุดท้าย เกี่ยวกับแนวทางในการปฏิรูประบบงบประมาณเชิงบูรณาการ

การทบทวนวรรณกรรมเรื่องการบูรณาการ

ความหมายการบูรณาการ

ในพจนานุกรมได้ให้ความหมายคำว่า “บูรณาการ” ว่าเป็น การรวมสิ่งต่าง ๆ ไว้ด้วยกันเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิด หรือทำให้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดหรือระบบ (Collins Cobuild English Language Dictionary, 1990) ในขณะที่พจนานุกรมอีกฉบับกล่าวว่า การบูรณาการ หมายถึง การก่อรูป การประสาน หรือการรวมกันเพื่อช่วยในการทำงาน หรือการรวมกับสิ่งอื่น หรือการรวมกับหน่วยที่ใหญ่กว่า (Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary, n.p.; Persson, 2004)

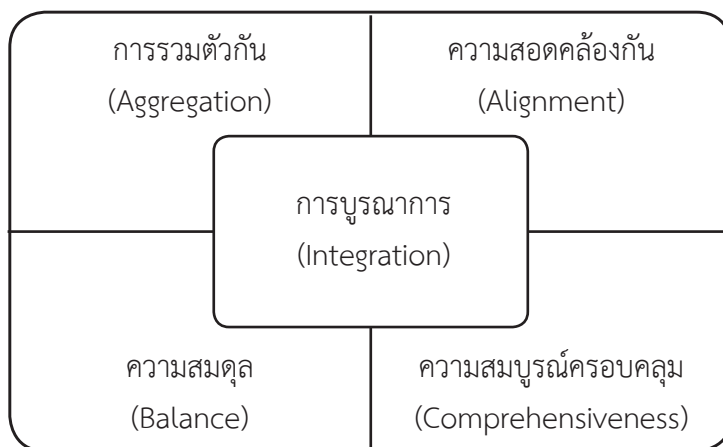
พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) (B.E.2540) ได้แปลคำว่า “Integration” ว่าหมายถึง “การทำให้สมบูรณ์” โดยมองว่า สภาวะการบูรณาการเป็นการพิจารณาสรรพสิ่งในลักษณะองค์รวม (holistic view) ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อมีปัจจัยสามประการคือ *ประการแรก* หน่วยย่อยหรือองค์ประกอบ *ประการที่สอง* ความสัมพันธ์ของหน่วยย่อยซึ่งเชื่อมโยงอิงอาศัยซึ่งกันและกัน *ประการที่สาม* ความครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยย่อยอย่างประสานสัมพันธ์และกลมกลืนกันอย่างสมดุล ดังนั้น สภาวะที่ต้องการ (desired state) ของการบูรณาการตามแนวคิดของพระธรรมปิฎกคือ ความพอดีและความสมดุลขององค์รวมภายหลังจากการรวมตัว องค์รวมนั้นต้องมีชีวิตชีวาหรือดำเนินไปได้ด้วยดี และองค์รวมนั้นเกิดมีภาวะและคุณสมบัติของมันเองที่แตกต่างหากจากภาวะและคุณสมบัติขององค์ประกอบหรือหน่วยย่อยทั้งหลาย

แนวคิดของการบูรณาการอิงกับทฤษฎีระบบ (systems theory) ซึ่งว่าด้วยระบบที่ประกอบด้วยส่วนย่อยต่าง ๆ ที่ทำงานด้วยกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน เมื่อระบบได้รับการกำหนดแล้ว ลำดับต่อไปคือ การวิเคราะห์หน้าที่เพื่อจะแบ่งระบบทั้งหมดเป็นส่วนย่อย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะทำความเข้าใจเพื่อสร้างและจัดการกับระบบการบูรณาการโดยการนำส่วนย่อย ๆ กลับมารวมใหม่อีกครั้ง เพื่อสร้างให้เกิดรูปแบบของผลการดำเนินงานที่มีความสอดคล้องกัน (alignment) (Barkley, 2006) ส่วน Persson (2004) กล่าวถึงการบูรณาการเป็นสามประเด็น

คือ ประการแรก กระบวนการบูรณาการที่เกิดขึ้นอาจมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน โดยอาจเป็นการประสานงานตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือเป็นการรวมตัวแบบสุ่ม (random blending) ประการที่สอง การบูรณาการเกิดขึ้นโดยไม่มีลำดับความสำคัญ และประการที่สาม การบูรณาการอาจหมายถึง การรวมของหลาย ๆ ส่วน เพื่อให้เกิดสิ่งใหม่ทั้งหมด หรือการรวมของส่วนหนึ่งเข้ากับหน่วยใหญ่ที่มีอยู่เดิมก็ได้

คำว่าบูรณาการจะใกล้เคียงกับคำว่า “การผนึกพลัง” (synergy) แต่มีความแตกต่างกัน คือ การบูรณาการจะเป็นคำกว้าง ๆ ของการทำงานร่วมกัน ส่วนคำว่า “การผนึกพลัง” มาจากภาษากรีก synergia หรือ synergos ซึ่งหมายถึง การทำงานด้วยกัน เป็นการอธิบายสถานการณ์ของปฏิกิริยาที่เกิดจากการที่หน่วยสองหน่วยหรือมากกว่ารวมตัวกัน ซึ่งทำให้ผลลัพธ์ของการรวมตัวกันมีมากกว่าผลรวมของแต่ละส่วนย่อยมารวมกัน แต่หากสถานการณ์ตรงข้ามจะเรียกว่า “antagonism” ซึ่งคือ ปรากฏการณ์ซึ่งสองหน่วยงานรวมกัน แต่มีผลลัพธ์น้อยกว่าผลที่เกิดจากแต่ละหน่วยงานย่อยทำรวมกัน (*Merriam-Webster Dictionary cited in Persson, 2004*)

ในบทความฉบับนี้ให้ความหมายของการบูรณาการว่าหมายถึง การนำส่วนย่อยที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันมารวมกัน โดยมีการประสานสอดคล้องกันอย่างกลมกลืนและสมดุลเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ จากความหมายดังกล่าว ผู้เขียนจึงสรุปมิติที่สำคัญในความหมายของคำว่าบูรณาการไว้ 4 มิติคือ การรวมตัวกัน (aggregation) ความสอดคล้อง (alignment) ความสมดุล (balance) และความสมบูรณ์ครอบคลุม (comprehensiveness) (ดูรูปที่ 1)



รูปที่ 1. ความหมายของการบูรณาการ (integration)

แนวคิดของการบูรณาการ

ปัญหาวิกฤติการประสานงาน (coordination crisis) เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการวางแผนและการปฏิบัติงานในหลาย ๆ องค์การที่ต้องเกี่ยวข้องกับองค์การอื่นในกิจกรรมเดียวกันและในเวลาพร้อม ๆ กัน ผู้บริหารในภาครัฐต้องใช้ความรู้และประสบการณ์ในการจัดการบริหารงานข้ามองค์การ และบางครั้งยังต้องบริหารงานในราชการบริหารแผ่นดินในต่างระดับกันด้วย (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) รวมทั้งจะต้องทำงานร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมอีกด้วย ต่อมา ประเด็นนี้ได้พัฒนาเป็นแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (interorganizational relations) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเชื่อมโยง (connections) การแข่งขันและการอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependence) โดยแนวคิดนี้จะช่วยอธิบายเรื่องเจ้าภาพหลักที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสินค้าสาธารณะ ขอบเขตของการบริหารรัฐกิจ รวมทั้งโครงสร้างการบริหารเพื่อจะเสนอประเด็นนโยบายที่มีความสำคัญ (Cooper et al., 1998) ตามแนวคิดนี้ได้พยายามทำให้หน่วยงานของรัฐประสานและร่วมมือกันทำงานให้สอดคล้องกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพ โดยจะต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำงานของภาครัฐด้วย สำหรับโครงสร้างการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐอาจเกิดจากความสมัครใจของหน่วยงานหรือการบังคับหรือเป็นเรื่องนโยบาย อาจเป็นในรูปของข้อตกลงหรือการแต่งตั้งในรูปคณะกรรมการหรือคณะทำงาน มีกฎหมายที่เป็นมาตรฐานรองรับ เช่น ในประเทศแอฟริกาใต้ที่ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยกรอบส่งเสริมและสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นกลไกแก้ปัญหาความขัดแย้งและเพื่อสร้างรัฐบาลที่มีความแน่นแฟ้น

สำหรับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการ ในส่วนนี้จะเปรียบเทียบแนวทางแบบราชการ (government approach) หรือแนวคิดดั้งเดิมในการบริหารงานภาครัฐ (traditional theories of bureaucratic administration) (John et al., 1994; Kickert, 1997) กับแนวทางการบริหารจัดการ (governance approach) (Pierre & Peters, 2000)

การบริหารงานตามแนวทางแบบราชการเป็นการบริหารจากบนลงล่าง (top-down approach) มีการใช้กฎระเบียบในการควบคุมและจัดระเบียบพฤติกรรมของบุคลากรและสถาบัน การทำงานอาศัยโครงสร้างแบบราชการเป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งโครงสร้างตามหลักการแบ่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (functional classification) หรือตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ โดยรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาตามโครงสร้าง แต่ละส่วนราชการจะรับผิดชอบในการผลิต/จัดหาผลผลิตตามภารกิจของตนเป็นหลัก แม้ว่าข้อดีของโครงสร้างของระบบราชการจะมีหลายประการ เช่น การมีเอกภาพการบังคับบัญชา การใช้หลักการแบ่งงานกันทำ ทำให้ผู้ปฏิบัติ

งานมีความชำนาญเฉพาะด้าน มีความชัดเจนในการบังคับบัญชาสั่งงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของโครงสร้างแบบราชการคือ การใช้หลักแบ่งงานกันทำมีผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานมุ่งแต่การทำงานเฉพาะหน้าที่ของตนเองเท่านั้น ละเลยการประสานงานกับหน่วยงานอื่น จนหลายครั้งเกิดปัญหาวิกฤติของการประสานงาน และทำให้การดำเนินงานที่อาศัยหน่วยงานจำนวนมากร่วมมือกันไม่บรรลุผล

จากข้อจำกัดของแนวทางแบบราชการทำให้มีการตระหนักถึงความสำคัญของการบูรณาการมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่มีรัฐบาลมีนโยบายที่สำคัญซึ่งหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการกิจได้โดยลำพัง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นในกระทรวงเดียวกันหรือต่างกระทรวงหรือกับภาคส่วนอื่น หากมีปัญหาเรื่องการประสานงานย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผล การบูรณาการข้ามหน่วยงานจึงเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาวินัยหนึ่งที่จะช่วยทำให้การดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าวลุล่วงไปได้

แนวทางการบริหารจัดการเป็นแนวทางการบริหารงานภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมคือ จากการใช้อำนาจครอบงำมาเป็นการสร้างเสริมพลัง (empowerment) (Pierre & Peters, 2000) ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวทางแบบราชการมาเป็นรัฐบาลที่เน้นการประสานงานเชื่อมโยง (joined-up government) แนวทางการบริหารจัดการเป็นแนวทางที่มองความสัมพันธ์ของสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นในลักษณะเป็นเครือข่ายมากกว่าสายการบังคับบัญชา (network-oriented polity) และมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย (Bache, 2003) โดยบทบาทของรัฐจะเปลี่ยนไปจากผู้กำหนดนโยบายมาเป็นผู้สนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดนโยบาย (Sloat, 2002) บทบาทของรัฐบาลเน้นในด้านการประสานงานและการกำกับดูแล (coordination and steering) มากกว่า

โดยสรุป แนวทางการบริหารจัดการจึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดการบูรณาการซึ่งเน้นการประสานมิติต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงาน เพื่อช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนกันในการกำหนดแผนและดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายด้านนโยบาย

การบูรณาการด้านนโยบาย (Policy Integration)

ในอดีต นโยบายสาธารณะมักไม่ได้รับการใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาในลักษณะบูรณาการ เนื่องจากนโยบายสาธารณะในอดีตมักมีลักษณะแยกส่วน (compartmentalization) โดยกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ แยกงานนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา ในปัจจุบันผู้กำหนดนโยบายในหลายประเทศจึงมีความพยายามที่จะปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายใหม่จากการประสานงานภายในหน่วยงาน (intra-department) มาเป็นความ

ร่วมมือกันทั้งหมดเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อนหรือการมีเป้าหมายขัดแย้งกันในหน่วยงานต่าง ๆ (Ronayne, 1984)

Underdal (1980 cited in Persson, 2004) ให้ความหมายของการบูรณาการด้านนโยบายใน 3 มิติคือ 1) ความครอบคลุมสมบูรณ์ (comprehensiveness) โดยรวมประเด็นเรื่องพื้นที่ เวลา บุคคลหรือหน่วยงาน (actors) และประเด็น (issues) โดยพื้นที่ที่ต้องครอบคลุมบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากผลลัพธ์ของนโยบาย (policy outcome) โดยใช้มุมมองระยะยาว และมีสัดส่วนที่เหมาะสมของบุคคลหรือหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการประเมินทางเลือกของนโยบายในประเด็นที่มีความสัมพันธ์กันภายใต้กรอบนโยบายร่วมกัน (common policy framework) 2) ความสอดคล้องกัน (consistency) กล่าวคือ ทุกส่วนของนโยบายต้องประสานเชื่อมโยงกัน 3) การรวมตัวกัน (aggregation) จึงจำเป็นต้องใช้เกณฑ์ที่ครอบคลุมสำหรับประเมินองค์ประกอบต่าง ๆ ของนโยบาย Underdal (1980 cited in Persson, 2004) จึงมองว่า ความครอบคลุมสมบูรณ์ควรเกิดขึ้นในขั้นตอนปัจจัยนำเข้า ส่วนการรวมตัวกันเป็นกระบวนการของปัจจัยนำเข้าและความสอดคล้องกันอยู่ในขั้นตอนของผลผลิต

การนำนโยบายเชิงบูรณาการไปปฏิบัติจะต้องมีกลไกสถาบันที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยสี่ประการเพื่อช่วยสนับสนุนการบูรณาการ (Hertin & Berkhout, 2003) ซึ่งได้แก่ *ประการแรก* การบูรณาการหน่วยงาน (integrated departments) จุดมุ่งหมายของการบูรณาการหน่วยงานคือการปรับปรุงการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานเพื่อลดปัญหาการประสานงานตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา และช่วยยกระดับความสำคัญของประเด็นนโยบายให้เป็นวาระสำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเรียนรู้ระดับนโยบายจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการบูรณาการหน่วยงาน *ประการที่สอง* กลไกการติดต่อสื่อสาร (communication mechanisms) ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปได้มีการปรับปรุงกลไกการสื่อสารในแนวนอนและความร่วมมือระหว่างสาขาต่าง ๆ โดยการจัดตั้งคณะทำงานและคณะกรรมการข้ามกระทรวง กระบวนการปรึกษาหารือหรือการตั้งผู้ประสานงานนโยบายในกระทรวงต่าง ๆ ตามสาขาของนโยบาย กลไกการประสานความร่วมมือแนวนอนจะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายนั้น ๆ แต่อาจจะไม่ช่วยในเรื่องการเรียนรู้ระดับนโยบาย กลไกการประสานงานส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้ช่วยในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงาน แต่มุ่งที่จะบูรณาการความเชี่ยวชาญในนโยบายสาขาหนึ่งไปยังนโยบายอื่น ๆ ประสิทธิภาพของกลไกที่เป็นทางการดังกล่าวขึ้นอยู่กับความเต็มใจของสถาบันและตัวบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งต้องมีทรัพยากรและแรงจูงใจในการทำงานด้วย *ประการที่สาม* กลยุทธ์จากรัฐบาลกลาง การบูรณาการจะได้รับการสนับสนุนโดยอาศัยนโยบายทางการเมือง เพราะจะเป็นแรงผลักดันในการสนับสนุนให้นโยบายเป็นวาระแห่ง

ชาติหรือวาระของรัฐบาล ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจะมีมากขึ้น *ประการที่สี่* กลยุทธ์การบูรณาการภายในสาขา (sectoral integration strategies) ซึ่งเป็นการบูรณาการในระดับย่อยลงมาเพื่อช่วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การบูรณาการด้านงบประมาณ

Allen Schick (1972) ได้กล่าวว่า ระบบงบประมาณทุกระบบจะทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ การควบคุม (control) การจัดการ (management) และการวางแผน (planning) โดยหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถแยกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ระบบงบประมาณแต่ละประเภทจะทำหน้าที่ทั้งสามข้อ เพียงแต่จะให้น้ำหนักของหน้าที่ในแต่ละข้อไม่เท่ากัน

บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของงบประมาณคือ การเป็นเครื่องมือการบริหาร (administrative tool) โดยมีบทบาทในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมตามที่กำหนดไว้ เพราะงบประมาณเป็นแผนทางการเงินหรือทรัพยากรที่จะทำให้นโยบายและแผนต่าง ๆ ปรากฏเป็นจริงได้ และยังใช้ในการติดตามและประเมินผลงานด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับงบประมาณอีกด้วย (Lorsuwannarat, B.E. 2546)

การบูรณาการงบประมาณทำได้ในหลายรูปแบบ นับตั้งแต่การบูรณาการงบประมาณเพื่อการพัฒนาให้เข้ากับการการวางแผนกลยุทธ์และแผนทางการเงิน (Sussman, 2003) การบูรณาการงบประมาณทุกแหล่งเพื่อใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน (UN Women, 2013) หรือการบูรณาการงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก ซึ่งครอบคลุมระยะเวลา 4 ปีตามแผนกลยุทธ์ (2014-17) เพื่อให้ผู้บริหารสามารถพิจารณางบประมาณได้ในเอกสารแผ่นเดียว บทความนี้จะเน้นด้านเทคนิคของการนำเสนอข้อมูลด้านงบประมาณเพื่อการบูรณาการมากกว่าเรื่องการจัดการกับงบประมาณบูรณาการ (UN, 2013)

สำหรับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (strategic performance-based budgeting) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่เน้นหน้าที่ในการวางแผนและการจัดการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์/นโยบายที่รัฐบาลกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเพื่อช่วยสนับสนุนให้การบริหารภาครัฐเป็นไปอย่างสอดคล้องสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกัน

เนื่องจากการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อระดมความรู้และทรัพยากรมาใช้ในการแก้ปัญหาและวิกฤติให้ทันกับเวลาหรือใช้สำหรับการพัฒนา การบริหารงานเชิงบูรณาการจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการด้านแผนงานในระดับต่าง ๆ จากระดับประเทศลงไปสู่ระดับหน่วยงาน ทั้งในระดับแนวดิ่งและแนวราบ โดยมีงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้แผนงานเหล่านี้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ งบประมาณจะมีบทบาทช่วยในการบูรณาการโดยผ่านแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ

แผนงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นแผนซึ่งกำหนดมาจากนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลที่จำเป็นจะต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอันจะทำให้เกิดการประสานกิจกรรมของหลายกระทรวงในการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้บรรลุภารกิจร่วมกัน ดังนั้น แผนงบประมาณเชิงบูรณาการจึงเป็นเครื่องมือที่กำหนดทิศทางการบูรณาการ ประเด็นการบูรณาการ เป้าหมายและตัวชี้วัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลไกการดำเนินงาน

ระเบียบวิธีการศึกษา

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยโครงการการบูรณาการยุทธศาสตร์ 5 กระทรวงเศรษฐกิจ (Lorsuwannarat et al., B.E.2552) ซึ่งใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง (triangulation) ได้แก่ การทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์กลุ่ม (focus group) การศึกษาดูงาน และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เพื่อช่วยให้เข้าใจข้อมูลหรือปรากฏการณ์จากหลายแง่มุม และใช้การสัมภาษณ์ฟังความคิดเห็นเพื่อนำข้อเสนอแนะมาทดสอบ ส่วนวิธีเชิงปริมาณเป็นการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม เพื่อสำรวจความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนาเพื่อประกอบในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การทบทวนวรรณกรรมเป็นการศึกษาองค์ความรู้ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ การบูรณาการด้านเศรษฐกิจ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการบูรณาการในระดับแผน รวมทั้งระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน หรือแผนในระดับต่าง ๆ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์กลุ่มเป็นการจัดร่วมกับสำนักงานงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการของ 5 กระทรวงเศรษฐกิจ มีผู้เข้าร่วมสัมมนา 25 คน ประกอบด้วยตัวแทนกระทรวงเศรษฐกิจทั้ง 5 กระทรวงและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย โดยมี

ประเด็นการสัมมนากลุ่มคือ ปัญหาการจัดทำแผนและงบประมาณเชิงบูรณาการของ 5 เศรษฐกิจ และแนวทางในการแก้ไข การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการสัมภาษณ์จากผู้บริหารภาครัฐ ผู้บริหารภาคเอกชน และนักวิชาการ รวม 11 คน สำหรับการสัมมนารับฟังความคิดเห็น เพื่อนำเสนอแนวทาง และหลักเกณฑ์การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการของ 5 กระทรวงเศรษฐกิจและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อคิดเห็นไปปรับปรุงรายงานต่อไป มีผู้เข้าร่วมสัมมนารับฟังความคิดเห็นรวม 74 คนจากสำนักงานงบประมาณ หน่วยงานภายใน 5 กระทรวงเศรษฐกิจ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณเป็นการสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม 2 ครั้ง ครั้งแรกสำรวจจากผู้เข้าร่วมการสัมมนาทั้งหมดจำนวนทั้งสิ้น 56 คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากสำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตัวแทนจากหน่วยงานภายใน 5 กระทรวงเศรษฐกิจ ประเด็นคำถามเป็นทักษะที่มีต่อการบูรณาการยุทธศาสตร์ เรื่องความจำเป็นในการบูรณาการยุทธศาสตร์ ระดับการบูรณาการ ความสามารถของกลไกในการบูรณาการยุทธศาสตร์ ความจำเป็นในการศึกษาแนวทางการบูรณาการ ครั้งที่สอง สำรวจความคิดเห็นจากตัวแทนของหน่วยงานและตัวแทนหน่วยงานภายใน 5 กระทรวงเศรษฐกิจ จำนวน 94 คน ซึ่งเข้าร่วมในการสัมมนารับฟังความคิดเห็น ในประเด็นเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบูรณาการยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ ความจำเป็นในการบูรณาการยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ ปัญหาการบูรณาการยุทธศาสตร์ในปัจจุบัน และประสิทธิภาพของกลไกการบูรณาการในปัจจุบัน โดยใช้สเกลของลิเคิร์ต (Likert's scale) จำนวน 5 ระดับในการวัด

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และจัดกลุ่มข้อมูล (pattern analysis) เพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์ต่อที่ประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น หลังจากนั้น ที่ปรึกษาโครงการให้ข้อคิดเห็นเพื่อปรับปรุงรายงานให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ส่วนการวิเคราะห์เชิงปริมาณใช้สถิติค่าเฉลี่ย

ผลการศึกษา

พัฒนาการการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ

การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการในประเทศไทยมีพัฒนาการแบ่งได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการแบบรวมศูนย์

ความพยายามในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการที่เป็นรูปธรรมเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2529 เมื่อสำนักงบประมาณได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณสำหรับการบูรณาการเรื่องน้ำบาดาล เนื่องจากมีหน่วยงานซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้อง 4 หน่วยงานคือ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) กรมโยธาธิการ กรมอนามัย และกรมทรัพยากรธรณี ต่อมา สำนักงบประมาณได้มีการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ 4 - 5 เรื่องในแต่ละปีงบประมาณ โดยเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการภายในสำนักงบประมาณและมุ่งเน้นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนเป็นหลัก (Director of the Bureau of Budget Plan and Policy, Bureau of the Budget. Interviewed, October 9, 2008) การบูรณาการในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการแบบรวมศูนย์โดยสำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานในการจัดสรรงบประมาณได้ริเริ่มใช้กลไกคณะกรรมการภายในสำหรับแผนงาน/โครงการที่มีขนาดใหญ่และมีหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเหมือนกันโดยให้มีการพิจารณาร่วมกันในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากร ในระยะแรกนี้ ต่อมา ได้มีการขยายผลการจัดทำงบประมาณบูรณาการในเรื่องโรคเอดส์และยาเสพติดด้วย

ระยะที่สอง การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการระดับพื้นที่

ในระยะนี้เป็นการให้ความสำคัญกับการบูรณาการในระดับพื้นที่ ทั้งในระดับจังหวัดและในต่างประเทศมากขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2544 มีการจัดทำโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่าฯ ซีอีโอ) โครงการนี้มีการทดลองหรือนำร่องในปีงบประมาณ พ.ศ.2545 หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2546 เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ให้ใช้แนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการเช่นเดียวกับจังหวัดนำร่อง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2546 เป็นต้นไป โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เตรียมการด้านองค์การ แผนงาน งบประมาณ บุคลากรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการขยายผลการบริหารงานแบบบูรณาการให้ครบทุกจังหวัด สำหรับการบูรณาการด้านงบประมาณในเชิงพื้นที่ของจังหวัดแบบบูรณาการมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ อาทิ การโอนงบประมาณระหว่างงาน/โครงการและหมวดรายจ่าย การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการก่อสร้างโดยไม่เพิ่มวงเงิน การมอบอำนาจตามหลัก

เกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามโครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรม รวมทั้งการใช้งบประมาณเหลือจ่ายซึ่งให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2545 และวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2545 ให้ใช้หลักการการบริหารงานแบบบูรณาการสำหรับหน่วยงานในต่างประเทศ โดยให้มีการประสานเชื่อมโยงกันอย่างมีเอกภาพ มีเจ้าภาพรับผิดชอบชัดเจน มีการทำงานเป็นทีม มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะกรรมการอีก 3 คณะ เพื่อรับผิดชอบเรื่องแผนบูรณาการ งบประมาณบูรณาการ และบุคลากรในต่างประเทศ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานอนุกรรมการคนละชุดตามลำดับ

นิรมล พานิชพงษ์พันธุ์ และคณะ ศึกษาเรื่องรูปแบบการจัดการงบประมาณสำหรับการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการพบว่า รูปแบบการจัดการงบประมาณสำหรับการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการของประเทศไทยมีการวางแผนผ่านกลไกคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติและคณะกรรมการบริหารราชการสถานเอกอัครราชทูต แต่การเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลยังคงมีรูปแบบที่ไม่แตกต่างจากเดิม มีลักษณะการจัดการผ่านหน่วยงานต้นสังกัด ถึงแม้จะมีการร่วมคิดร่วมวางแผนกันมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจในต่างประเทศ และยังขาดระบบรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน ตลอดจนระบบการติดตามประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม (Panichpongpan et al., 2006)

ในระยະนี้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 10 วรรค 1 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ”

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในมาตรา 10 วรรค 2 ได้กำหนดว่า “ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดและในต่างประเทศแล้วแต่กรณี สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ปี พ.ศ.2548 มีการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการประจำปีงบประมาณเป็นครั้งแรก โดยมีแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการทั้งสิ้น 13 แผน อาทิ แผนงบประมาณเพื่อพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา แผนงานงบประมาณการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ แผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการประจำปีได้ดำเนินการต่อเนื่องถึงปี พ.ศ.2549 โดยมีแผนการบูรณาการทั้งสิ้น 15 แผน บางเรื่องเป็นแผนฯ ที่ต่อเนื่องจากปี พ.ศ.2548 แต่บางเรื่องเป็นแผนฯ ใหม่ (Bureau of the Budget, 2005)

ระยะที่สาม การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2550-2552 สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักการจัดทำงบประมาณในมิติการบูรณาการ โดยได้นำนโยบายรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นเรื่องด่วน มีการบูรณาการและมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในงานแต่ละด้าน รวมทั้งมีการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดแผนและเป้าหมายร่วมกัน ก่อนมาของงบประมาณจากสำนักงบประมาณ กำหนดให้มีแผนงานการบูรณาการขึ้นมา เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และลดความซ้ำซ้อนของผลผลิต/โครงการและงบประมาณในการดำเนินการ (Bureau of the Budget, 2008) สำนักงบประมาณได้กำหนดแผนงานการบูรณาการในครั้งนี้อยู่เพียง 8 แผนงาน เช่น งานวิจัย การจัดการน้ำ ปัญหาชายแดนภาคใต้ ยาเสพติด ความปลอดภัยบนท้องถนน การท่องเที่ยว เป็นต้น และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เหลือเพียง 6 แผนคือ งานวิจัย ท่องเที่ยว ทะเลสาบสงขลา ชายแดนภาคใต้ การจัดการน้ำ และงานวิจัย

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2557 มีการกำหนดงบประมาณในลักษณะบูรณาการแตกต่างจากปีก่อน ๆ โดยมีการนำประเด็นจำแนกตามยุทธศาสตร์ประเทศและนโยบายสำคัญของรัฐบาล และแบ่งเป็น 4 เรื่อง ได้แก่ 1) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมีประเด็นย่อยอีก 9 เรื่อง เช่น ด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านการท่องเที่ยวและบริการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น 2) การลดความเหลื่อมล้ำ มีประเด็นย่อยอีก 8 เรื่อง เช่น การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การยกระดับการบริการสาธารณสุข การจัดสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุ เด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส 3) การเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีประเด็นย่อย 5 เรื่อง เช่น การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศน์ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม และ 4) การบริหารราชการแผ่นดิน มีประเด็นย่อย 8 เรื่อง อาทิ การปฏิรูปกฎหมาย การปรับโครงสร้างระบบราชการ การพัฒนากำลังคนภาครัฐ และการปรับโครงสร้างภาษี เนื่องจากปีนี้มีประเด็นในการบูรณาการจำนวนมาก งบประมาณบูรณาการในปีจึงสูงถึง 759,113 ล้านบาท ในขณะที่งบประมาณบูรณาการในปี พ.ศ.2556 มีจำนวน 524,123 ล้านบาท และปี พ.ศ.2558 มีจำนวน 486,682 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1)

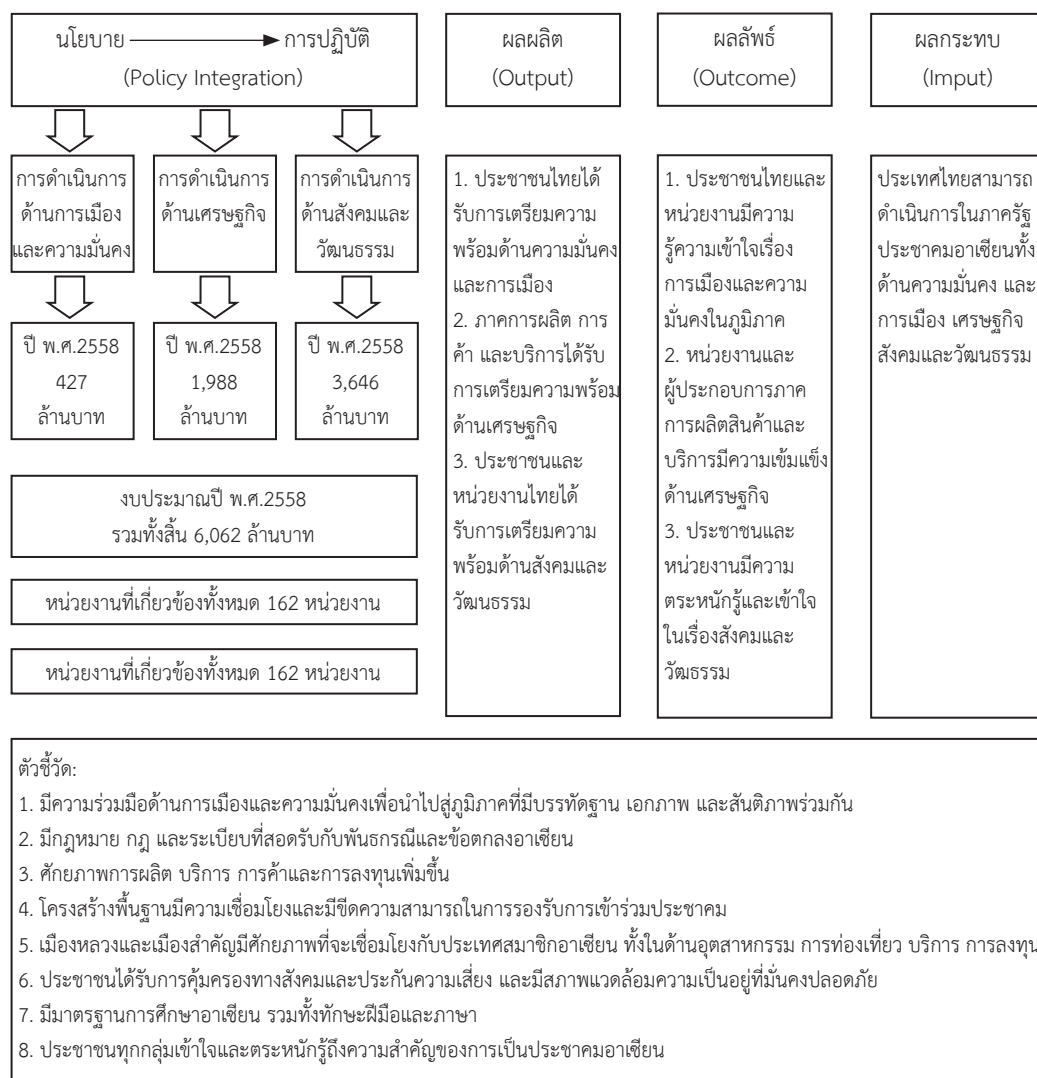
ในปี พ.ศ.2557 ได้มีการกำหนดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 อย่างเป็นระบบเพื่อให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์มากขึ้น โดยเริ่มในเดือนตุลาคม พ.ศ.2557 คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นชอบหลักการและแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 และต่อมาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2557 นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน หลังจากนั้นให้คณะกรรมการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาจัดทำข้อเสนองบประมาณที่เหมาะสมเสนอต่อสำนักงบประมาณ เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาเบื้องต้นแล้วจะเสนอต่อคณะกรรมการฯ ต่อไป หลังจากนั้น คณะกรรมการฯ จะเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อส่งสำนักงบประมาณ (ดูตารางที่ 1) ในปีงบประมาณ พ.ศ.2559 ได้มีการกำหนดประเด็นการบูรณาการไว้ 19 เรื่อง เป็นงบประมาณทั้งสิ้น 378,577 ล้านบาท (ดูตารางที่ 2)

ผลการศึกษาเชิงปริมาณ

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ตัวแทนของกระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจทั้ง 5 กระทรวง หน่วยงานกลาง สภาหอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องความจำเป็นในการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ ซึ่งสอดคล้องกับผลสำรวจความคิดเห็นซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยงานภายใน 5 กระทรวงเศรษฐกิจทั้งสองครั้งซึ่งเห็นว่า มีความจำเป็นในการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการในระดับมาก ($\bar{X} = 4.34$ และ 4.09) เนื่องจากมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของประเทศ

สำหรับพัฒนาการการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการได้แสดงถึงความพยายามของสำนักงบประมาณในการปรับปรุงการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการจากรวมศูนย์ในระยะแรก โดยเป็นเรื่องการจัดการภายในของสำนักงบประมาณมาเป็นการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่ทั้งในส่วนของแต่ละประเทศ และในพื้นที่ระดับจังหวัดในระยะที่สอง โดยมีการกำหนดระเบียบกฎหมายรองรับในเรื่องนี้อย่างชัดเจน และในระยะที่สาม การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นเครื่องมือช่วยในการจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์มากขึ้น โดยพิจารณาประเด็นการบูรณาการจากนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นสำคัญและมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับในประเด็นการบูรณาการด้วย รวมทั้งมีการแต่งตั้งให้รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการในแต่ละด้าน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าที่ผ่านมาการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการมีพัฒนาการที่เป็นระบบมากขึ้น แต่จากผลการสำรวจความคิดเห็นจากแบบสอบถามในครั้งแรกพบว่า ระดับของการบูรณาการยุทธศาสตร์ยังอยู่ในระดับน้อย ($\bar{X}=2.25$) ผลการสำรวจทั้งสองครั้งพบว่า กลไกปัจจุบันสามารถบูรณาการยุทธศาสตร์ได้ระดับน้อย ($\bar{X}=2.47$, $\bar{X}=2.57$) และผลสำรวจความคิดเห็นในครั้งที่สอง ผู้ตอบแบบสอบถามจึงให้ความเห็นว่าปัญหาการบูรณาการยุทธศาสตร์มีอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=4.02$)



รูปที่ 2. แผนการดำเนินการตามกรอบประชาคมอาเซียน

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ, งบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557, (อัดสำเนา, 2556).

ตารางที่ 1. ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559

ลำดับ	วัน-เดือน-ปี	ผู้รับผิดชอบ	ขั้นตอน
1	21 ต.ค. 57	คณะรัฐมนตรี	- เห็นชอบหลักการและแนวทางการจัดทำงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 - มอบหมายและแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรี ที่รับผิดชอบ กำกับ สั่งการการจัดทำงบประมาณใน ลักษณะบูรณาการในรูปคณะกรรมการ
2	22 ต.ค.- 31 ต.ค. 57	รองนายกรัฐมนตรี/ รัฐมนตรี ที่ได้รับ มอบหมาย	- แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการที่มีรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ ได้รับมอบหมายเป็นประธาน - คณะกรรมการฯ กำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ และขอบเขตการบูรณาการให้ชัดเจน - คณะกรรมการฯ มอบหมาย สศช. สงป. และหน่วย งานเจ้าภาพหลักกำหนดแนวทาง เป้าหมาย ตัวชี้วัด และหน่วยงานดำเนินการ
3	6 พ.ย. 57- 5 ม.ค. 58	รองนายกรัฐมนตรี/ รัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมาย	- คณะกรรมการฯ เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมประชุม เพื่อพิจารณาดำเนินการ - สงป.และหน่วยงานเจ้าภาพประสานหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องจัดทำข้อเสนอกิจกรรม/ผลผลิต-โครงการ/ งบประมาณที่เหมาะสมต่อ สงป. - สงป.พิจารณาและนำเสนอผลการพิจารณา โครงการ/งบประมาณเบื้องต้นต่อคณะกรรมการฯ
4	6 ม.ค.-9 ม.ค. 58	รองนายกรัฐมนตรี/ รัฐมนตรีที่ได้รับ มอบหมาย	- คณะกรรมการฯ สรุปผลการพิจารณาโครงการและ งบประมาณในลักษณะบูรณาการ พ.ศ.2559 (เบื้องต้น) เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบและส่ง สงป.
5	13 ม.ค. 58	นายกรัฐมนตรี	- รับทราบข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะ บูรณาการ ประจำปี พ.ศ.2559 (เบื้องต้น) - สงป.เวียนแจ้งกระทรวง/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อ จัดทำรายละเอียดข้อเสนอการจัดทำงบประมาณใน ลักษณะบูรณาการไว้ในคำของบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559

ที่มา: เอกสารแนบหนังสือสำนักงบประมาณที่ นร 0720/ว 20 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2558.

หมายเหตุ: สงป. = สำนักงบประมาณ สศช. = สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2. เปรียบเทียบแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ

หน่วย: ล้านบาท

ที่	ปีงบประมาณ			
	2556 ¹	2557 ²	2558 ³	2559 ⁴
1	ปรองดองสมานฉันท์ 413	เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน 107,383	-	ปรองดองสมานฉันท์ 451
2	ปัญหายาเสพติด 11,288	การลดความเหลื่อมล้ำ 553,938	ปัญหายาเสพติด 9,634	ปัญหายาเสพติด 10,685
3	ปราบปรามทุจริต 419	การเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 69,086	ปราบปรามทุจริต 2,106	ปราบปรามทุจริต 2,680
4	บริหารจัดการน้ำ 53,235	การบริหารราชการแผ่นดิน 28,706	บริหารจัดการน้ำ 70,536	บริหารจัดการน้ำ 68,875
5	ชายแดนภาคใต้ 21,125		ชายแดนภาคใต้ 25,687	ชายแดนภาคใต้ 30,177
6	ประเทภูมิภาค 3,987		ประชาคมอาเซียน 6,062	ประชาคมอาเซียน 5,813
7	เงินเฟ้อและน้ำมัน 9,721		จัดการขยะและ สิ่งแวดล้อม 1,457	จัดการขยะและสิ่งแวดล้อม 3,555
8	คุณภาพชีวิต 70,794		พัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต 93,574	การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต 137,574
9	แหล่งเงินทุน 79,730		การจัดการหนี้ภาครัฐ 183,271	ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อม 1,526
10	ยกระดับราคาสินค้าเกษตร 41,393		ปัญหาการค้ามนุษย์ 887	แรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ 1,127
11	การท่องเที่ยว 8,644		ท่องเที่ยวและบริการ 15,845	ท่องเที่ยวและบริการ 14,992
12	ผลิตภัณฑ์ชุมชน 1,858		เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพฯ 456	เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 6,169
13	ประกันสุขภาพ 196,685		พัฒนา ICT 19,921	พัฒนา ICT 19,340
14	คอมพิวเตอร์พกพา 8,734		จัดการภัยพิบัติ 36,528	จัดการภัยพิบัติ 36,141
15	ปฏิรูปการเมือง 98		วิจัยและพัฒนา 20,718	วิจัยและพัฒนา 24,981
16				ประสิทธิภาพการใช้งั้่งงาน 425
17				ทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินทำกิน 2,327
18				ระเบียบการค้าในที่สาธารณะ 417
19				ขนส่งสินค้าและบริการ 11,323
รวม	524,123	759,113	486,682	378,577

ปัญหาการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ

จากการสัมมนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการใน 5 กระทรวงเศรษฐกิจ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก ข้อจำกัดของการบูรณาการในแนวดิ่ง (vertical integration) ในการสัมมนา กลุ่ม ผู้เข้าร่วมการสัมมนาหลายคนได้สะท้อนความคิดเห็นว่า ที่ผ่านมา ยุทธศาสตร์ของประเทศยังไม่มี ความชัดเจนที่จะใช้เป็นพิมพ์เขียวให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ในการดำเนินการเพื่อการพัฒนาได้อย่างแท้จริง ยังไม่มีการกำหนดเป้าหมายที่คาดหวังในแต่ละด้านตามระยะเวลาที่กำหนด ตัวแทนของกระทรวงการต่างประเทศกล่าวว่า

“การจัดทำแผนในภาครัฐเป็นแบบบนลงล่าง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีการกำหนดเป้าหมายหลักไว้ มิเช่นนั้นจะทำให้ทุกกระทรวงต้องไปกำหนดเป้าหมายตามภาระหน้าที่ของตน”

ในปัจจุบัน การแปลงนโยบายของรัฐบาลไปยังส่วนราชการเพื่อให้การปฏิบัติราชการมุ่งไปในทิศทางเดียวกันอาศัยกลไกการส่งผ่านในแนวดิ่งคือ จากแผนการบริหารราชการแผ่นดินไปเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีซึ่งผูกโยงกับการจัดทำงบประมาณด้วย ในทางปฏิบัติพบว่า แต่ละหน่วยงานมีการตั้งเป้าหมายที่แตกต่างกัน และความสอดคล้อง (alignment) ระหว่างยุทธศาสตร์ของชาติกับภารกิจของหน่วยงานนั้นยังมีข้อจำกัด ดังตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกล่าวว่า

“เป้าหมายหลักของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อาจไม่สอดคล้องกัน บางเป้าหมายเป็นเป้าหมายหลักของหน่วยงานหนึ่งแต่กลายเป็นเป้าหมายรองของอีกหน่วยงานหนึ่ง...”

แม้ว่าการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการจะเป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เนื่องจากส่วนราชการเองมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายที่จัดตั้ง รวมทั้งมีวิสัยทัศน์และภารกิจเป็นของตนเอง นโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏในแผนปฏิบัติราชการจึงได้รับการกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของหน่วยงานกลาง แต่รายละเอียดของผลิต/โครงการ ยังคงเป็นภารกิจในลักษณะที่ส่วนราชการเคยปฏิบัติมากกว่ามุ่งเน้นเชิงนโยบายของรัฐบาลอย่างแท้จริง การจัดทำงบประมาณจึงไม่สามารถสะท้อนถึงภารกิจของชาติและภารกิจของหน่วยงานได้อย่างเต็มที่

ประการที่สอง ข้อจำกัดการบูรณาการในแนวนอน (horizontal integration) ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางของภาครัฐ ขาดการเชื่อมโยงเพื่อขับเคลื่อนร่วมกันอย่างเป็นระบบ แม้จะมีการกำหนดเจ้าภาพหรือหน่วยงานหลักในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์แล้วก็ตาม บางครั้งอาจไม่มีการกำหนดเจ้าภาพหลัก การบูรณาการในแนวนอนหรือข้ามหน่วยงานในปัจจุบันยังไม่มีรูปแบบวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน หลักเกณฑ์ในการบูรณาการแผนและงบประมาณที่จัดทำขึ้นล้วนเป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ยังไม่เห็นความเชื่อมโยงของการดำเนินงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกันได้อย่างเป็นรูปธรรม และมองไม่เห็นความเพียงพอหรือความซ้ำซ้อนของทรัพยากร อันมีผลทำให้การบูรณาการในมิติของวาระหรือยุทธศาสตร์มีข้อจำกัด ผู้แทนของกระทรวงด้านเศรษฐกิจท่านหนึ่งกล่าวในการสัมมนาว่า

“เมื่อมีแผนงานระดับชาติ ต่างหน่วยงานต่างก็ทำตามแผนระดับชาติ แต่อาจไม่ได้สัมพันธ์กันระหว่างกระทรวง เช่น โครงการ ‘ครัวไทยสู่ครัวโลก’ ของแต่ละกระทรวงก็ทำแต่ในงานภารกิจของตนเอง ไม่มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนว่าจะมีเป้าหมายอย่างไร จะทำอะไร ไม่มีการวางแผนร่วมกันเพื่อชี้บทบาทของหน่วยงานแต่ละแห่งว่า ขอบเขตงานของแต่ละแห่งคืออะไร... ไม่มีการกำหนดว่าผู้ใดเป็นเจ้าภาพให้ขาดคนรับผิดชอบ...”

ประการที่สาม ข้อจำกัดของโครงสร้างและสถานภาพของส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ อันเนื่องมาจากการจัดตั้งส่วนราชการจะมีกฎหมายรองรับและมีการระบุภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบในกฎหมายดังกล่าว และโครงสร้างของส่วนราชการที่ใช้หลักการแบ่งตามหน้าที่ (functional structure) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการข้ามกระทรวง เพราะจะทำให้แต่ละส่วนราชการมุ่งเน้นการดำเนินงานในภารกิจในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบซึ่งได้ระบุไว้ในกฎหมายอย่างเป็นทางการ มากกว่าการให้ความสำคัญกับการนำส่งผลลัพธ์/ผลลัพธ์ร่วมกันกับส่วนราชการอื่น ดังที่ตัวแทนสภาหอการค้าไทยได้กล่าวว่า

“จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การดำเนินงานของภาครัฐยังเป็นแบบไม่สมบูรณ์ ยังเป็นแบบทำงานตามหน้าที่อยู่... แต่ละหน่วยงานก็มียุทธศาสตร์ของตน ซึ่งอาจไม่เคยนำมาประสานกัน เช่น ในกรณีเรื่องสินค้าประเภทข้าว ถ้ามีการบูรณาการในการส่งเสริมสนับสนุนกันก็จะไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน... หากภาครัฐยังทำงานแบบแยกส่วนกันอยู่ในอนาคตอาจดำเนินงานไปได้ แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก และคิดวาระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ยังไม่รู้รูปแบบใหม่ ๆ ในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน”

นอกจากนี้ โครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของบางหน่วยงานไม่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนทั้งด้านภารกิจ กลุ่มเป้าหมาย และงบประมาณ ไม่มีประสิทธิภาพ (Bureau of the Budget, 2008)

ประการที่สี่ ความไม่ต่อเนื่องของงบประมาณเชิงบูรณาการ ที่ผ่านมา ปัญหาด้านการเมืองมีผลต่อการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่งชี้ส่งผลให้การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการไม่ต่อเนื่อง และทำให้เวลาจัดทำงบประมาณมีจำกัด แต่ในทางปฏิบัติเมื่อการเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการสี่ปีและแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้รองรับกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งจัดทำโดยรัฐบาลชุดใหม่ อันทำให้การจัดทำงบประมาณที่เคยจัดทำไปแล้วอาจต้องมีการปรับรื้อใหม่ และต้องทำอย่างเร่งรีบเพราะเงื่อนไขของเวลา การสร้างความเข้าใจระหว่างกระทรวงในการบูรณาการเป็นไปได้อย่างจำกัด

ประการที่ห้า ข้อจำกัดของกลไกบริหารจัดการ ซึ่งได้แก่ ข้อจำกัดของหน่วยงานเจ้าภาพที่ผ่านมา รัฐบาลได้แต่งตั้งให้มีรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีทำหน้าที่ดูแลนโยบายแต่ละด้าน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีภารกิจที่ค่อนข้างมาก อาจไม่มีเวลาสำหรับงานในส่วนของการบูรณาการ รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งบ่อยเนื่องจากความไม่แน่นอนทางการเมืองวิสัยทัศน์และความรู้ของผู้กำกับนโยบายด้านเศรษฐกิจจึงขาดความต่อเนื่อง และข้อจำกัดของรูปแบบคณะกรรมการ กลไกด้านโครงสร้างที่นิยมใช้ในการบูรณาการรูปแบบหนึ่งคือ การจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ เพื่อเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างองค์การในรูปแบบคณะกรรมการ มีข้อจำกัดคือ ตัวแทนผู้มาประชุมมีการเปลี่ยนตัวบ่อยครั้งทำให้การรับรู้ไม่ต่อเนื่อง คณะกรรมการบางชุดมีขนาดใหญ่มากเกินไป ทำให้ไม่คล่องตัวในการประชุม นอกจากนี้ ยังมีลักษณะเป็นงานฝาก เพราะกรรมการจะเป็นผู้ที่มิงานประจำอยู่แล้ว การทุ่มเทกับการบูรณาการอาจมีไม่มากเท่าที่ควร

ประการที่หก ข้อจำกัดของกลไกการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ 1) การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นการรวบรวมข้อมูลงบประมาณรายจ่ายจากคำของบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อเรื่องที่สนใจมากกว่าที่จะบูรณาการการทำงานให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง 2) การขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามหัวข้อต่าง ๆ ในการจัดทำงบประมาณในมิติการบูรณาการ เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีการกำหนดหัวข้อเรื่องใหม่ขึ้น 4 เรื่อง (จาก 8 เรื่อง) ต่างจากปี พ.ศ.2551 ได้แก่ เรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การเร่งรัดพัฒนา

ระบบขนส่งทางอากาศ ทางรางและขนส่งมวลชนที่สำคัญ (เดิมเป็นเรื่องการแก้ไขปัญหาลพิษฯ จังหวัดระยอง) การส่งเสริมและพัฒนาด้านท่องเที่ยว การเพิ่มประสิทธิภาพด้านความปลอดภัยทางถนน 3) ตัวชี้วัดที่แสดงในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่สามารถสะท้อนประสิทธิผลความสำเร็จของงานได้อย่างแท้จริง ตัวชี้วัดหลายตัวมีลักษณะเป็นนามธรรม บางตัวเป็นการแสดงภารกิจมากกว่าเป็นตัวชี้วัด ไม่สามารถใช้เป็นตัวชี้วัดที่ดีได้ 4) ขาดการบูรณาการ ขาดการบูรณาการหลังจากที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว กล่าวคือ ภายหลังจากการบูรณาการก่อนการจัดทำงบประมาณ และเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณไปแล้ว ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ บางหน่วยงานได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณใหม่เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ทำให้การบูรณาการไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ รวมทั้งขาดการติดตามประเมินผลของแผนงานบูรณาการด้วย 5) กลไกในการบริหารจัดการขาดความชัดเจนส่วนใหญ่ของการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ มักจะเป็นรูปคณะกรรมการซึ่งมีการประชุมในช่วงการพิจารณาคำขอ งบประมาณของคณะอนุกรรมการจัดการงบประมาณรายจ่ายฯ หรือคณะทำงานภายใต้คณะอนุกรรมการดังกล่าวของสำนักงบประมาณ เพื่อจัดทำแผนบูรณาการ กำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดร่วมกันระหว่างสำนักงบประมาณกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ยังขาดการจัดวางระบบการบริหารจัดการรองรับ ตลอดจนความสนใจและความจริงจังของหน่วยงานเจ้าภาพและผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ในระดับไม่สูงมากนัก ยกเว้นหัวข้อการบูรณาการบางเรื่อง เช่น การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดที่มีกลไกการทำงานตามกฎหมายในรูปคณะกรรมการฯ ให้บูรณาการการทำงานกันอย่างเป็นระบบ 6) การประมวลข้อมูลงบประมาณในมิติการบูรณาการเป็นระบบที่แยกต่างหากจากระบบงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (E-Budgeting) ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากและใช้เวลาในการทำความเข้าใจแบบฟอร์มและระบบโปรแกรมในการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการ เพื่อประมวลผลให้เห็นภาพรวมของงบประมาณที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขอรับการ จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามกิจกรรมหรือรายการให้บรรลุผล 7) การบูรณาการยังไม่สอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณ ยังไม่มีการบรรจุการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการให้อยู่ในปฏิทินงบประมาณอย่างเป็นทางการ และ 8) ยังไม่มีการประเมินผลงบประมาณเชิงบูรณาการ เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป

ประการที่เจ็ด ความเข้าใจของบุคลากรเกี่ยวกับการบูรณาการมีอย่างจำกัด ความเข้าใจเรื่องการบูรณาการมีเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ยังไม่ได้กระจายไปยังกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง บางส่วนเข้าใจว่า การบูรณาการก็คือ การนำแผนมารวมกันเท่านั้น ในบางกรณีเจ้าหน้าที่หน่วยงานมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า การบูรณาการเป็นเงื่อนไขที่จะต้องได้รับงบประมาณที่มากขึ้น วัฒนธรรมด้านความร่วมมือ (collaborative action) เพื่อประโยชน์ส่วนรวมยังมีน้อย แม้ว่า ใน

ปัจจุบันความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจะมีมากขึ้น แต่หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการจัดสรรทรัพยากรยังมีปัญหาอยู่ นอกจากนี้ แผนปฏิบัติราชการของแต่ละกระทรวงเศรษฐกิจกล่าวถึงยุทธศาสตร์โดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันออกไป เช่น นโยบาย (policy) ประเด็นยุทธศาสตร์ (strategic issues)

แนวทางการปรับปรุงการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ

จากปัญหาการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการของกระทรวงเศรษฐกิจข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์ผลจากการสัมมนากลุ่ม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการดูงานในพื้นที่ และได้นำแนวทางการปรับปรุงและหลักเกณฑ์การปรับปรุงการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเสนอในการสัมมนารับฟังความคิดเห็น แล้วจึงนำมาปรับปรุงเพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ ดังนี้

หลักการในการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ

ประการแรก การกำหนดประเด็นการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการควรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจำเป็นและเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศโดยตรง ครอบคลุมกระทรวงตั้งแต่สองกระทรวงขึ้นไปและมีการใช้งบประมาณในการดำเนินการสูง จำเป็นต้องใช้แผนงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นกลไกประสานงานเพื่อให้เกิดการบูรณาการ โดยประเด็นการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการควรได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยที่การกำหนดประเด็นงบประมาณเชิงบูรณาการไม่ควรมีมากเกินไปเพราะจะยากต่อการจัดการ เรื่องที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์อาจใช้กลไกการประสานงานตามปกติดำเนินการได้

ประการที่สอง ควรมีการจัดทำแผนบูรณาการในแต่ละด้านของประเด็นการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจน เพื่อใช้สำหรับการจัดสรรงบประมาณเชิงบูรณาการซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ ภารกิจ เป้าหมายที่คาดหวังในเวลาที่กำหนด และหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม พื้นที่ในการดำเนินการกิจของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งแหล่งทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ เพื่อให้แผนบูรณาการเป็นกรอบทิศทางให้แต่ละหน่วยงานดำเนินงานได้อย่างแท้จริง โดยแผนบูรณาการนี้จะสะท้อนยุทธศาสตร์ของประเทศและมีความสอดคล้องกับแผนและนโยบายในระดับต่าง ๆ ด้วย รวมทั้งแสดงการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์กับหน้าที่ภารกิจของหน่วยงาน ในการนี้ ควรมีการปฏิรูปการจัดทำแผนของภาครัฐไม่ให้เกิดความซับซ้อนมากเกินไป เพราะจะยากต่อการบูรณาการ

ประการที่สาม การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการควรมีการดำเนินการอย่างครบวงจร ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ การบริหารงบประมาณเชิงบูรณาการ และการติดตาม ประเมินผลงบประมาณเชิงบูรณาการ โดยมีกลไกกำกับดูแลในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้แน่ใจว่ามีการนำงบประมาณไปใช้ในบริหารงานในลักษณะบูรณาการ ไม่ใช่โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปทำกิจกรรมอื่น ตลอดจนมีการติดตามประเมินผลและนำผลการประเมินมาใช้ในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในปีต่อไป

ประการที่สี่ การบูรณาการในระดับพื้นที่ เพื่อแสดงให้เห็นถึงพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ มีการดำเนินการกิจอย่างชัดเจน อันจะเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณระดับพื้นที่ด้วย

ประการที่ห้า การบูรณาการในการใช้ทรัพยากร การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการที่ผ่านมาจะเป็นการจัดทำเพียงเฉพาะงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงบประมาณเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังไม่ได้แสดงให้เห็นงบประมาณจากแหล่งอื่น เช่น เงินรายได้ของหน่วยงาน การบริจาค และการกู้เงินเพื่อมาดำเนินงาน ดังนั้น หากจะทำให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริง แผนการบูรณาการควรจะต้องมีการแสดงแหล่งที่มาของทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการกิจด้วย

ประการที่หก การบูรณาการในมิติของเวลา เนื่องจากการกำหนดประเด็นในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการบางเรื่องได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลามากกว่าสิบปี แต่ยังไม่มีการแสดงผลว่า การดำเนินการเหล่านั้นได้ผลเป็นอย่างไร และบรรลุเป้าหมายอะไรที่ชัดเจนในแต่ละช่วงเวลา เช่น การบริหารจัดการน้ำ ปัญหายาเสพติด การท่องเที่ยว และการวิจัยและพัฒนา ดังนั้น ในการกำหนดประเด็นงบประมาณเชิงบูรณาการ ควรมีการกำหนดเป้าหมายและระยะเวลาดำเนินการให้ชัดเจน และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานจนบรรลุผลด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เป้าหมายการทำงานงบประมาณเชิงบูรณาการประกอบด้วย 3 มิติคือ มิติของวาระ (agenda) มิติของหน้าที่ (function) และมิติของพื้นที่ (area) ในแต่ละมิติจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

มิติของวาระ เป็นการเน้นการบูรณาการตามแนวดิ่ง เพื่อแปรนโยบายหรือแผนที่มีความสำคัญและเร่งด่วนลงไปสู่การปฏิบัติ โดยการสร้างความสัมพันธ์ให้สอดคล้องกันระหว่างแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัตินิติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัตินิติราชการประจำปีของกระทรวงหรือหน่วยงาน โดยใช้เครื่องมือในการช่วยบูรณาการกระบวนการยุทธศาสตร์ และให้มีการตรวจสอบความสอดคล้อง (alignment) ของแผนในทุกระดับ เช่น ความสอดคล้องระหว่างแผนการ

บริหารราชการแผ่นดินกับแผนยุทธศาสตร์การบูรณาการ ความสอดคล้องของแผนยุทธศาสตร์กับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีของกระทรวง กระทั่งถึงความสอดคล้องระหว่างแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงาน ก. กับผลผลิตหรือการบริการ

มิติของหน้าที่ เป็นการพิจารณาภารกิจว่า ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งในส่วนนี้ควรมีการทบทวนโครงสร้างองค์การของส่วนราชการและกระทรวงต่าง ๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของหน้าที่ลง และปรับโครงสร้างการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานต่าง ๆ โดยแบ่งเป็นระดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ การแบ่งแยกผลผลิตของหน่วยงานและผลผลิตตามยุทธศาสตร์ จะช่วยให้หน่วยงานสามารถแยกงานตามภารกิจและงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างชัดเจน และการประเมินผลก็จะมีมากขึ้น

มิติของพื้นที่ เป็นการบูรณาการเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาที่มีความสำคัญหรือการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งเป็นพื้นที่การพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ การบูรณาการในลักษณะนี้จะเป็นส่วนที่มีความใกล้ชิดกับความต้องการของผู้รับบริการหรือประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การบูรณาการในระดับพื้นที่จึงควรจะนำหลักการมีส่วนร่วมเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงการปฏิบัติ

ประการแรก การจัดทำแผนบูรณาการควรเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับภารกิจของหน่วยงาน เพื่อช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ประสานไปในทิศทางเดียวกัน และการสร้างความสอดคล้องระหว่างแผนในระดับต่าง ๆ ควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการปรับแผนให้เข้ากับสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที โดยกำหนดให้มีการทบทวนแผนอย่างเป็นระยะ

ประการที่สอง การกำหนดตัวชี้วัดและผลผลิตในแผนปฏิบัติราชการให้ชัดเจนและมีความเป็นไปได้นั้น ตัวชี้วัดและผลผลิตมีความชัดเจนเพียงพอที่จะสะท้อนเรื่องมิติของยุทธศาสตร์มิติของหน้าที่ (function) และมิติของพื้นที่ (area) (พื้นที่การพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์) และให้มั่นใจว่า ตัวชี้วัดได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยกลยุทธ์ ตัวชี้วัด ผลผลิต/โครงการ/กิจกรรมระหว่างหน่วยงานควรสอดคล้องกัน

ประการที่สาม การใช้กลไกในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีมาเป็นประธาน นับเป็นกลไกที่สร้างเสริมความเข้มแข็งในการบูรณาการได้เป็นอย่างดี แต่ในขณะเดียวกัน ควรมีการสร้างเสริมกลไกการทำงานปกติที่เอื้อต่อการดำเนินงานแบบบูรณาการด้วย มีการสร้างกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เหมาะสม เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานร่วมที่มีขนาดไม่ใหญ่เกินไปในระดับเพื่อเป็นหลักประกันของการทำงานที่ยั่งยืน หรือในกรณีที่เกิดมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะได้ช่วยให้งานบูรณาการดำเนินต่อไปได้

ประการที่สี่ การบูรณาการในแนวนอนหรือการจัดการการบูรณาการโดย 1) ให้มีการกำหนดเจ้าภาพหลักและหน่วยงานสนับสนุนในการดำเนินการ ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแกนในการบูรณาการ 2) ใช้หลักการทำงานข้ามสายงาน (cross-function) โดยปรับกระบวนการทำงานร่วมกันให้ชัดเจน โดยกำหนดเป้าหมายและวิธีการดำเนินงานอย่างชัดเจน ก่อนจะจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมตามลำดับความสำคัญ ระยะเวลา และแผนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3) พิจารณาทบทวนบทบาท หน้าที่ และปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง กรม ในกรณีที่บทบาท หน้าที่ และโครงสร้างยังไม่ชัดเจนหรือมีความซ้ำซ้อน ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

ประการที่ห้า การบูรณาการข้อมูลสารสนเทศ เพื่อให้การดำเนินงานในลักษณะบูรณาการมีประสิทธิภาพ และสามารถส่งผลการพัฒนาได้อย่างแท้จริง ควรมีการสร้างระบบสารสนเทศเชิงบูรณาการ (integrated information systems) เพื่อรองรับการบูรณาการ โดยให้มีการเชื่อมโยงกับระบบงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ (e-budgeting) และนำข้อมูลจากแผนบูรณาการมาเก็บไว้ในระบบสารสนเทศเชิงบูรณาการนี้ ให้ระบบสารสนเทศดังกล่าวเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถป้อนข้อมูล และตรวจสอบข้อมูลการดำเนินงานได้ อันจะช่วยให้รัฐบาลและหน่วยงานทราบสถานะการดำเนินงาน และการเบิกจ่ายงบประมาณได้ตลอดเวลา

ประการที่หก กำหนดให้มีปฏิทินการบูรณาการงบประมาณให้เป็นส่วนหนึ่งของปฏิทินงบประมาณ และให้มีการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (medium-term expenditure framework - MTEF) ของแผนงบประมาณเชิงบูรณาการโดยแสดงแหล่งงบประมาณทุกแหล่งเงิน (budget coverage)

สรุป

การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ส่งผลต่อการผลักดันยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งสำนักงบประมาณและรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญและมีความพยายามในการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากกลไกดังกล่าวเป็นเรื่องที่ใหญ่และซับซ้อน ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานในหลายระดับและต้องมีแนวคิดและกลไกต่าง ๆ ทั้งด้านแผนงาน การจัดการ ทรัพยากร และข้อมูลสารสนเทศที่จะเกื้อหนุนให้การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการประสบความสำเร็จ และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองที่จะต้องเป็นตัวขับเคลื่อนเพราะถือเป็นเครื่องมือในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด ดังนั้น หากมีการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการที่ดีแล้ว การบรรลุผลด้านยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจน่าจะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น

เชิงอรรถท้ายบท

- ¹ สำนักงบประมาณ, *งบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556*, (อัดสำเนา, 2555).
- ² สำนักงบประมาณ, *งบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557*, (อัดสำเนา, 2556).
- ³ สำนักงบประมาณ, *การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558*, (ฉบับปรับปรุง).
- ⁴ สำนักงบประมาณ, *เอกสารงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559*, (ฉบับปรับปรุง).

References

- Barkley, B. T. (2006). *Integrated Project Management*. New York: McGraw-Hill.
- Bache, I. (2003). Governing through governance: Education policy control under new labour. *Political Studies*, 51(2), 300-314.
- Bureau of the Budget. (2005). Panngobpraman naicherng buranagarn prajampi B.E. 2549. Bangkok: Agsorn Thai.
- _____. (2008). Korsangket khong Kanagarnmatigarnvisaman picharanarangprarachabanyat ngobpraman rajai prajampi ngobpraman B.E.2551. Bangkok: Bureau of the Budget.
- _____. (2012). Garnjudtam ngobpraman nai luksana buranagarn prajampingobpraman B.E. 2556. Bangkok: Bureau of the Budget.
- _____. (2013). Garnjudtam ngobpraman nai luksana buranagarn prajampingobpraman B.E. 2557. Bangkok: Bureau of the Budget.
- _____. (2014). Garnjudtam ngobpraman nai luksana buranagarn prajampingobpraman B.E. 2558. Bangkok: P.A. Living.
- _____. (2015). Ekasarn nai luksana buranagarn prajampi ngobpraman B.E. 2559: Revised edition, according to Budget Act B.E. 2559, Bangkok: P.A. Living.
- Collins Cobuild English Language Dictionary*. (1990). London: Collins.
- Cooper, P. J. et al. (1998). *Public Administration for the Twenty-First Century*. Harcourt Brace College Publishers.
- Dhammapidok (Por. Oar. Payutto). (B.E.2540). Karnsuksa thai: Pattanakarn phue buranakarn. Bangkok: Kled Thai.
- Hertin, J., & Berkhout, F. (2003). Analysing institutional strategies for environmental policy integration: The case of EU enterprise policy. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5(1), 39-56.
- John, D., Kettle, D., Dyer, B., & Lovan, W. (1994). What will new governance mean for the federal government. *Public Administration Review*, 54(2), 170-175.
- Kickert, W. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to anglo-american managerialism. *Public Administration*, 75, 731-752.
- Lorsuwannarat, T. (B.E.2546). Garnpatiroop rabobngobpraman nai pratedthai: Goraneesuksa Ruengganjadtriamngobpraman naipingobpraman 2546. Bangkok: Sat-Four.

- Lorsuwannarat, T., et al. (B.E.2552). Karn booranakarn yutasat ha krasuang setakit. Submitted to the Bureau of the Budget.
- Merriam-Webster's Collegiate Dictionary*. (n.p.). Retrieved from <http://www.merriam-webster.com/>.
- Panichpongpan, N., Akramahaek, T., Pattalung, P. N., Tantipleng, P., Sukyamsri, P., & Chuangchaichadchaval, C. (2006). Roopbabgarnjudgarn ngobpraman samrub garnboriharn rajchakarn nai tangprated bab buranagarn. Individual Study Paper. Master of Public Administration (Executive Program), National Institute of Development Administration, Bangkok, Thailand.
- Persson, A. (2004). *Environmental Policy Integration: An Introduction*. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Ronayne, J. J. (1984). *Science in Government: A Review of the Principles and Practice of Science Policy*. Baltimore, MD: Arnold.
- Schick, A. (1972). The road to PPB: The stages of budget reform. In Lyden, F. J., et al. (Eds). *Planning, Programming Budgeting: A Systems Approach to Management*. Chicago: Markham.
- Sloat, A. (2002). Governance: Contested perceptions of civic participation. *Scottish Affairs*, 39(1), 103-117.
- Sussman, J. H. (2003). *Strategic Budgeting: A Healthcare Imperative*. Northfield, IL: Kaufman, Hall & Associates.
- United Nations. (2013). *UNDP Integrated Budget Estimates for 2014-2017: Report of the Administrator*. Second regular session 2013. 9-13 September 2013, New York.
- United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. (2013). *UN-Women Draft Informal Integrated Budget 2014-2015*. Retrieved from <http://www.unwomen.org/>.

Appendix: Interview Schedule

Director of the Bureau of Budget Plan and Policy, Bureau of the Budget. Interviewed, October 9, 2008.