

ธรรมาภิบาลการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ ในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

สโรจรัสมิ์ สงวนสัตย์¹

วันที่รับบทความ: 19 มิถุนายน 2566

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 18 กรกฎาคม 2566

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 19 กรกฎาคม 2566

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ และศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามามีใช้ในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2561-2565 ของจังหวัดเชียงใหม่ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จำนวน 13 ท่าน ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 โดยจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีซึ่งจะต้องจัดทำตามระเบียบหลักเกณฑ์ นโยบายที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค ในส่วนของการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามามีในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีการใช้หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า แต่ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคพลเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ยังคงอยู่ระหว่างการมุ่งหน้าไปสู่ระดับขั้นที่สูงขึ้นไปอันจะทำให้เกิดพลังภาคพลเมืองซึ่งเป็นจุดที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกของการเป็นเจ้าของร่วม รวมทั้งเป็นแรงจูงใจที่จะทำให้ประเทศเดินไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคงยั่งยืน

คำสำคัญ กระบวนการงบประมาณ, การจัดทำงบประมาณ, งบประมาณเชิงบูรณาการ, ธรรมาภิบาล, การมีส่วนร่วมจากภาคพลเมือง

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: sarojath_s@cmu.ac.th

Good Governance of Integrated Budgeting Preparation under Area-based Strategy, Chiang Mai Province

Sarojath Sanguansat²

Received: 19 June 2023

Revised: 18 July 2023

Accepted: 19 July 2023

Abstract

The purpose of this research was to study the integrated budgeting process under the area-based strategy and to explore how good governance was applied in the process where Chiang Mai Province was used as a case study. This research used qualitative research method by studying Chiang Mai's budgeting documents between fiscal years 2018-2022 and an in-depth interview with 13 experts, academics and personnel related to the integrated budgeting preparation under the area-based strategy of Chiang Mai province. The study found Chiang Mai province has implemented the integrated budgeting preparation under the area-based strategy according to the Royal Decree on Integrated Provincial and Cluster Administration A.D. 2008 and the Regulations of the Office of the Prime Minister on Administration Integrated spatial work A.D. 2017 by making a five-year development plan and an annual action plan which must be prepared in accordance with the rules, criteria, policies set by the Provincial and Integrated Provincial Administration Policy Committee and the Regional Development Policy Integration Committee. About the implementation of good governance in the process of the integrated budgeting preparation under the area-based strategy, this study found that rule of law, transparency, participation and value were applied. However, the citizen participation was lacking as it is moving towards a higher level of civic empowerment where citizens are expected to be more

² Student in Master of Public Administration Program, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: sarojath_s@cmu.ac.th

involved in decision-making which creates a sense of shared ownership and serves as an incentive for the country to move forward steadily and sustainably.

Keywords Budgeting Process, Budget Preparation, Integrated Budgeting, Good Governance, Citizen Participation

1. บทนำ

จากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 หรือที่รู้จักกันในชื่อวิกฤตต้มยำกุ้ง เป็นสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของเศรษฐกิจและสังคมไทย จากที่เป็นประเทศซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง กลายเป็นประเทศที่ล้มละลายทางเศรษฐกิจภายในชั่วข้ามคืน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น รัฐบาลในช่วงเวลานั้นจึงได้ทำการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เพื่อนำมาใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศผ่านการดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง โดยผลจากการกู้ยืมในครั้งนั้น ทำให้ประเทศไทยมีพันธผูกพันกับเงื่อนไขการให้กู้ยืมของ IMF นั่นคือการปฏิรูปโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการนำแนวคิดการบริหารที่เรียกว่า Good Governance (ธรรมาภิบาล) เข้ามาประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทย เมื่อผนวกเข้ากับอิทธิพลของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เน้นการปรับโครงสร้างของระบบราชการให้มีขนาดเล็กลง มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงาน ลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติและควบคุมมาเป็นผู้สนับสนุน ประกอบกับความตื่นตัวในกระแสประชาธิปไตย ณ ขณะนั้นที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีความสนใจในเรื่องการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น รวมถึงมีความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองของประเทศที่จะช่วยให้ประเทศมีการพัฒนาทางสังคม และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและยั่งยืน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ระบบราชการไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เริ่มมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา มีการเปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) ที่มีลักษณะเด่นคือ เน้นการวางแผนและการจัดการ โดยแผนนั้นต้องเชื่อมโยงและสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของรัฐบาลด้วย กล่าวคือ การจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณหรือการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องมีการคำนึงถึงยุทธศาสตร์ 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม และยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ระดับนี้จะต้องบูรณาการครอบคลุมกัน โดยมีแผนงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการวางแผนการใช้ทรัพยากรสำหรับแต่ละแผนงาน งาน/โครงการ กิจกรรมแต่ละระดับให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ มีการดำเนินการที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน และแน่นอนว่าจะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2547; นันทินิตย์ นวลมณี, ม.ป.ป., พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550; ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2544; จิตต์อารีย์ กนกนรินทร์, 2549)

ขณะเดียวกัน รัฐบาลได้มอบอำนาจให้จังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรภายในจังหวัดของตนเพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่และพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด เพื่อให้เกิดความคล่องตัวทางการบริหาร ช่วยให้สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดทำคำของบประมาณของจังหวัดจึงยังมีความซ้ำซ้อน เนื่องจากอำนาจการเสนอของบประมาณยังคงอยู่ที่ส่วนราชการส่วนกลาง ต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551” ที่ได้ระบุกระบวนการจัดทำงบประมาณของจังหวัดไว้โดยเฉพาะต่างจากกระบวนการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการอื่นๆ ที่ยึดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ โดยกระบวนการจัดทำงบประมาณของจังหวัดจะเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนรวมถึงงบประมาณตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ก.น.จ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กำหนด โดยมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณาคำของบประมาณของจังหวัดซึ่งถูกจัดทำในรูปของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีในเบื้องต้นเพื่อกำกับดูแลให้การพัฒนาของพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาระดับประเทศ รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ก่อนผ่านความเห็นชอบจาก ก.น.จ. จึงจะถือว่าแผนปฏิบัติการประจำปีนั้นเป็นคำของบประมาณซึ่งจังหวัดได้ยื่นต่อสำนักงบประมาณ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559)

แม้ว่าจะมีแนวทางการจัดทำแผนที่เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน กลับพบว่าในทางปฏิบัติยังมีปัญหาหลายประการ เช่น การจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการในพื้นที่จังหวัดไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด /กลุ่มจังหวัด ไม่สามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริงสืบเนื่องมาจากการที่ส่วนราชการยังไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัด /กลุ่มจังหวัดเท่าที่ควร ทำให้จังหวัดไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ให้เกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2559, น. ข-ค, สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562, น. 2-5) สะท้อนการบริหารราชการที่ขาดธรรมาภิบาล ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ขาดการบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ มีการวางยุทธศาสตร์และแผนงานที่กว้างเกินไปจนทำให้การปฏิบัติไม่ครอบคลุมและประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณลดลง ทั้งยังมีปัญหาเรื่องความต่อเนื่องของแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดจากการปรับเปลี่ยนผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด

(สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, น. 13-15) และการไม่มีแผนสำรองรองรับกรณี
ที่โครงการเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณไม่ผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณ
หรือคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (สำนักพัฒนา
และส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2548) ซึ่งปัญหา
เหล่านี้ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณ ทำให้การจัดสรรงบประมาณมีความซ้ำซ้อนและขาด
ประสิทธิภาพ

จากสภาพดังกล่าว นำไปสู่ความสนใจของผู้ศึกษาว่า แม้จะมีการกำหนดกระบวนการ
ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่สภาพปัญหา
ก็ยังปรากฏ ในส่วนของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด
โดยเฉพาะการจัดทำค่าของงบประมาณ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกจังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่
ทำการศึกษา ด้วยปัจจัยที่ว่า เชียงใหม่เป็นจังหวัดใหญ่ที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 1 ของ
ภาคเหนือ และเป็นอันดับ 2 ของประเทศ เป็นเมืองที่มีจุดแข็งด้านการเป็นเมืองท่องเที่ยว
เชิงธรรมชาติและวัฒนธรรม ในปี พ.ศ. 2561 มีผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) อยู่ที่ 427,831
ล้านบาท แบ่งเป็นภาคบริการและการท่องเที่ยวร้อยละ 70.8 ภาคเกษตรกรรมร้อยละ 18.7
และภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 10.5 โดยมีรายได้จากการท่องเที่ยว ในปี พ.ศ. 2561-2564
รวมกว่า 86 ล้านบาท เป็นปัจจัยที่ทำให้นักลงทุนสนใจเข้ามาทำการลงทุน ทำให้การค้า
การลงทุนเติบโตอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีแหล่งรายได้ทั้งจากการท่องเที่ยว และเศรษฐกิจ
ท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เช่น เกษตรกรรม การศึกษา อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัย
มีความสนใจศึกษาว่า การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่
จังหวัด มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลอย่างไร โดยเลือกศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัด
เชียงใหม่ และจำกัดขอบเขตช่วงเวลาที่ทำการศึกษา เฉพาะแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ.
2561-2565)

2. วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับ
พื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่
- (2) เพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลเข้าใช้ในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ
ในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่

3. ทบทวนวรรณกรรม

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาล เป็นหนึ่งในแนวคิดทางการบริหารซึ่งถูกนำเสนอเป็นครั้งแรกในช่วง 1980-90 โดยแนวคิดนี้เริ่มเป็นที่ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางเมื่อเอกสารผลการศึกษาของธนาคารโลกที่ชื่อ *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* มีการเผยแพร่ในปี 1989 โดยการศึกษาดังกล่าว สืบเนื่องมาจากความสงสัยของธนาคารโลกว่าเหตุใด ความช่วยเหลือทางการเงินที่มีให้กลุ่มประเทศด้อยพัฒนาในภูมิภาคแอฟริกาเขตตอนใต้ ทะเลทรายซาฮาราจึงไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่ควร ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่ความช่วยเหลือไม่ประสบความสำเร็จนั้นเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์การจัดการปกครองและบริหาร (Crisis of Governance) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในกลุ่มประเทศเหล่านั้นที่ธนาคารโลกเรียกว่า Bad Governance ซึ่งมีลักษณะของการผูกขาดอำนาจในการบริหารโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งการขาดระบบการตรวจจากภาคประชาชนก็ทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีการทุจริตคอร์รัปชันในระดับที่สูงและขาดความรับผิดชอบในการทำงาน (ทิวากร แก้วมณี, 2559; ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2561; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542)

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้เริ่มมีการศึกษาหลักการบริหารดังกล่าวในหมู่นักวิชาการไทยตั้งแต่อ่อนช่วงปี พ.ศ. 2540 แต่ในขณะนั้นยังไม่มีการบัญญัติศัพท์คำว่า Good Governance ในภาษาไทยอย่างเป็นทางการ ภายหลังจากที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 หรือวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง เมื่อประเทศไทยตัดสินใจรับความช่วยเหลือจาก IMF จึงต้องรับเอาหลักการดังกล่าวซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทุกประเทศซึ่งรับความช่วยเหลือจาก IMF จะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ด้วยเหตุนี้ไทยจึงได้ยกระดับความสำคัญของหลักการดังกล่าวขึ้นเป็นวาระของประเทศ โดยการนำมาเป็นหลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (โกวิทย์ พวงงาม, 2553; ทิวากร แก้วมณี, 2559; อริย์ธัช แก้วเกาะสบบ้า, 2560)

จากการยกระดับความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลทำให้ชุมชนวิชาการพยายามหาคำในภาษาไทยให้กับหลักการดังกล่าว จนกระทั่งเมื่อสำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จึงมีการเรียกคำว่า Good Governance เป็นภาษาไทยว่า หลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้ นักวิชาการแต่ละท่านยังได้ให้คำอธิบายและความสนใจที่แตกต่างกันไป โดยอาจสรุปได้ว่าธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่อาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความยั่งยืนและความสงบเรียบร้อยในสังคม

นำไปสู่การนำเสนอองค์ประกอบที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลของนักวิชาการแต่ละท่านซึ่งมี
 มากน้อยแตกต่างกันไป แต่ทั้งนี้ องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่นักวิชาการแต่ละท่านเสนอ
 ต่างก็จะมีจุดร่วม 6 ข้อ โดยสรุปเป็นตารางได้ดังนี้ (ทิวากร แก้วมณี, 2559; ถวิลวดี บุรีกุล และ
 คณะ, 2545, The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2009)

ตารางที่ 1 สรุปองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

องค์ประกอบ	ความหมาย
หลักนิติธรรม	การรับรองความถูกต้อง ชอบธรรมของกฎหมาย มีความทันสมัย และเป็นที่ยอมรับของสังคม การบังคับใช้เป็นไปตามกฎหมาย และประชาชนในสังคมมีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยอาจวัดได้จาก การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหา ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษโดยไม่มีความผิด การแบ่งแยกอำนาจ ความอิสระของผู้พิพากษา หลักความผูกพันด้วยกฎหมาย ธรรมาภิบาลจะต้องมีกรอบทางกฎหมายที่ยุติธรรม การบังคับใช้ต้องไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ต้องมีการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะพวกคนกลุ่มน้อย ศาลมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ มีกำลังตำรวจที่ไม่มีพฤติกรรมทุจริต
หลักคุณธรรม	การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องยึดมั่นและประพฤติตนเป็นแบบอย่างให้แก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน โดยอาจวัดได้จาก การปลอดจากการทุจริต การปลอดจากการทำผิดวินัย การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมจรรยาวิชาชีพ
หลักความโปร่งใส	การที่ภาครัฐเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นเรื่องของ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยข้อมูลข่าวสารที่นำมาเปิดเผยนั้นจะต้องมีประโยชน์ ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก โดยอาจวัดได้จาก โครงสร้าง การให้ข้อมูล การให้โทษ และการเปิดเผยมีส่วนร่วมของระบบงาน ความโปร่งใส หมายถึง การตัดสินใจใดๆ และการดำเนินการใดๆ จะต้องปฏิบัติตามกฎและระเบียบ และยังหมายถึงการที่บุคคลใดก็ตามซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานนั้นสามารถเข้าถึงข้อมูลนั้นๆ ได้โดยตรงอย่างอิสระ รวมถึงข้อมูลที่จัดเตรียมไว้อยู่ในรูปแบบหรือสื่อที่สามารถเข้าใจได้ง่าย Kabir Tahir Hamid (2008) ได้อธิบายว่า ความโปร่งใสมีนัยถึงการเปิดเผย การอนุญาตให้ผู้อื่นรับรู้ว่าจะไร

องค์ประกอบ	ความหมาย
	กำลังเกิดขึ้น และอะไรที่ได้ทำเสร็จไปแล้ว เป็นกระบวนการที่ต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล เป็นการส่งผ่านข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือจากองค์การภาครัฐไปสู่ภาคประชาชน เช่น เจ้าหน้าที่รัฐได้มีการตัดสินใจเรื่องใด การตัดสินใจเหล่านี้ถูกบริหารอย่างไร เหตุการณ์ใดบ้างที่อาจเกิดขึ้น ในทางปฏิบัติความโปร่งใสประกอบด้วย การเปิดเผยขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง การเปิดเผยข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเชื่อถือได้ ความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์กร สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ติดตามและประเมินผลการให้บริการขององค์กร กำหนดมาตรฐานเฉพาะที่มีความชัดเจนเพื่อให้ผู้คนทั่วไปสามารถประเมินผลการดำเนินการขององค์กรได้ มีการเตรียมและการหมุนเวียนขนาดใหญ่ และมีรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์การเป็นระยะ
หลักความมีส่วนร่วม	การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ มีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน โดยอาจวัดได้จาก การรับฟังความคิดเห็น การให้ข้อมูล การร่วมตัดสินใจ และการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมจากทั้งหญิงและชายเป็นพื้นฐานที่สำคัญ (key cornerstone) ของหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมอาจเป็นไปได้ทั้งทางตรงหรือผ่านสถาบันที่เป็นตัวกลางหรือผู้แทน
หลักความพร้อมรับผิด	การตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตน มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม มีความใส่ใจต่อปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และเคารพความเห็นที่แตกต่างไปจากของตน โดยอาจวัดได้จาก การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน การมีระบบติดตามประเมินผล การจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และการมีแผนสำรองเป็นแนวทาง กลไก และข้อปฏิบัติซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในบริการสาธารณะใช้เพื่อประกันผลการงานปฏิบัติในระดับที่พอใจ เป็นการรับรู้ถึงผลของการกระทำ การดำเนินการ และการรับผลที่จะตามมาที่เป็นได้ทั้งในทางบวกและทางลบของการตัดสินใจ และการกระทำของตน รวมความหมายถึง การตอบสนองต่อสาธารณะ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การที่สถาบันและกระบวนการนั้นพยายามที่จะตอบสนองต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายใน

องค์ประกอบ	ความหมาย
	กรอบระยะเวลาที่เป็นเหตุเป็นผล เป็นสิ่งที่จะต้องมี ไม่ใช่เฉพาะในหน่วยงานของรัฐ แต่รวมไปถึงหน่วยงานเอกชนและองค์การภาคประชาสังคมที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วย ความพร้อมรับผิดชอบจะไม่เกิดขึ้นเลยหากไร้ความโปร่งใสและหลักนิติธรรม
หลักความคุ้มค่า	การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อประโยชน์สูงสุดของสังคม โดยอาจวัดได้จากการประหยัด การแข่งขัน การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการดำเนินงานของหน่วยงานงานมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า สร้างผลลัพธ์ที่ตอบสนองความต้องการของสังคม และยังคงคำนึงถึงความยั่งยืนและการรักษาสິงแวดล้อม

ที่มา: ประมวลจากทิวากร แก้วมณี (2559); ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545) และ The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009)

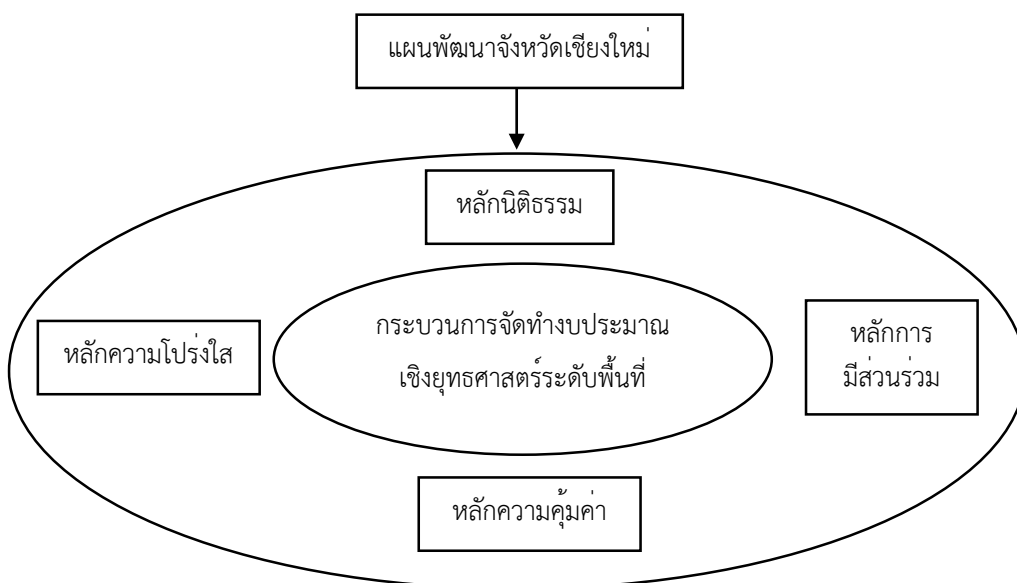
3.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา (2559) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่มีความเหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐของไทย และเพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการนำรูปแบบดังกล่าวไปใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ผลการวิจัย พบว่ารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมกับบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐและมีความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ มีประเด็นนำทาง 23 ประเด็น และแนวทางเพื่อสนับสนุน 76 แนวทาง โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้ 1) ด้านนโยบาย ควรกำหนดให้การสนับสนุนธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณเป็นนโยบายสาธารณะและวาระแห่งชาติ ควรมีกลไกหรือหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบ ควรสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการสร้างธรรมาภิบาล และควรมีการพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณให้รองรับการสนับสนุนธรรมาภิบาล 2) ด้านการปฏิบัติ ควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ควรขับเคลื่อนการนำรูปแบบไปใช้ในเชิงรุก ควรกำหนดเป้าหมายและวางแผนการขับเคลื่อนรูปแบบอย่างมุ่งเป้า ควรจัดทำคู่มือการใช้งานรูปแบบ และควรติดตามประเมินผลการนำรูปแบบไปใช้งาน ในส่วนของการวิจัยครั้งต่อไป ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ควรวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาตัวชี้วัดและหลักเกณฑ์การประเมินผลการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณ และควรวิจัยในกลุ่มตัวอย่างอื่นหรือในเชิงกว้างหรือเชิงลึกเพื่อพัฒนารูปแบบให้เกิดความสมบูรณ์

4. กรอบแนวคิด

งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาล จำนวน 4 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ว่าได้ถูกนำไปใช้ในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่อย่างไร เนื่องจากหลักคุณธรรม และหลักความพร้อมรับผิด ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่แล้ว นับเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม โดยได้กำหนดกรอบแนวคิดของงานวิจัยไว้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบความคิดในการศึกษา



5. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัย “ธรรมาภิบาลการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ในจังหวัดเชียงใหม่” ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยศึกษาจากเอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561–2565 ของจังหวัดเชียงใหม่ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จำนวน 13 ท่าน โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบอ้างอิงด้วยบุคคลผู้เชี่ยวชาญ (Snowball Sampling) ได้แบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) กลุ่มผู้ปฏิบัติ จำนวน 5 คน ได้แก่ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงราย ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2563-2565 ในฐานะ เลขานุการ ก.บ.จ. เชียงใหม่, ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะ ผู้ช่วยเลขานุการ ก.บ.จ. เชียงใหม่, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะผู้ช่วยเลขานุการ ก.บ.จ. เชียงใหม่, นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ สำนักงานงบประมาณเขตที่ 10 และ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ

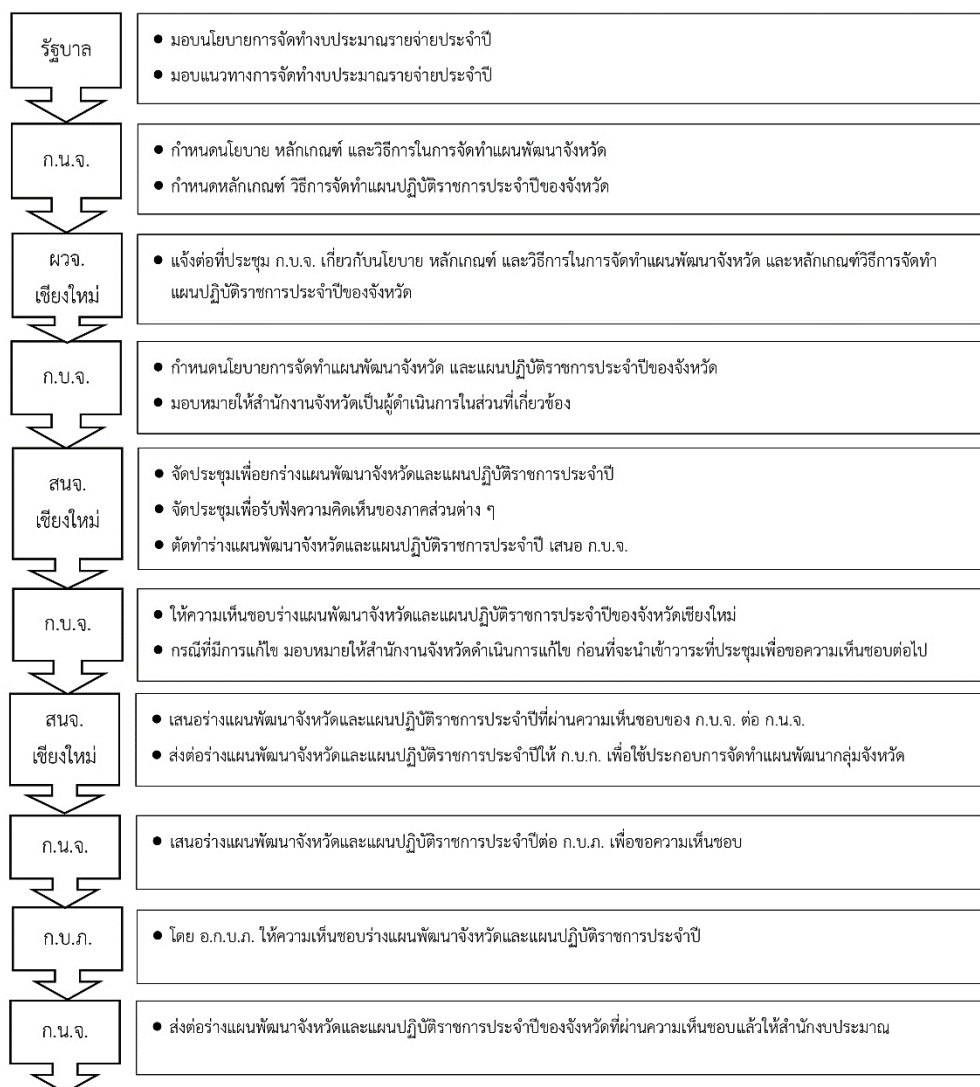
(2) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ได้แก่ รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้อำนวยการอุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ประธานกิตติมศักดิ์หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่, ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธานคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) จังหวัดเชียงใหม่ และประธานสภามหาวิทยาลัย

(3) กลุ่มผู้บริหาร จำนวน 3 คน ได้แก่ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ท่านที่ 1, อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ท่านที่ 2 และอดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

6. สรุปผลการวิจัย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้กระบวนการขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณระดับพื้นที่ เป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนย่อยของกระบวนการงบประมาณในขั้นจัดเตรียมงบประมาณ โดยจังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้เพื่อใช้สำหรับบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัด โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งมีกระบวนการดำเนินการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ สามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของ จังหวัดเชียงใหม่



ที่มา: ประมวลจาก“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดฯ” (2551), “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่ฯ” (2560) และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

เมื่อจังหวัดเชียงใหม่ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ตามกระบวนการที่ถูกกำหนดไว้แล้วเสร็จ จากนั้นให้จังหวัดเชียงใหม่ส่งแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2561-2565) ฉบับทบทวนรอบปี พ.ศ. 2565

ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อแผนทั้งสองได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) แล้ว ส่งต่อให้สำนักงานงบประมาณใช้ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการส่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดนี้จะถือเป็นการยื่นคำของบประมาณของจังหวัดต่อสำนักงานงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ด้วยเหตุนี้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจึงมีความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงการพัฒนาระดับประเทศและการพัฒนาระดับพื้นที่ กล่าวคือ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้นจะต้องมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ยุทธศาสตร์แห่งชาติ หรือแผนพัฒนาภาค นอกจากนี้ ยังต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยในการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือในการทำงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ มีการบูรณาการระหว่างภาครัฐ เอกชน หน่วยงานท้องถิ่น และการทำงานร่วมกันระหว่างพื้นที่ เช่น ภาค จังหวัด รวมถึง ทบวง กรม กระทรวงต่างๆ โดยงบประมาณระดับพื้นที่เป็นงบประมาณที่จัดสรรให้กับงานที่หลายหน่วยงานทำร่วมกัน อาจเป็นงานตามมิตียุทธศาสตร์ ซึ่งกระทรวงและส่วนราชการมีการบูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงาน หรืออาจเป็นงานตามยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร หรือในที่นี้คืองบประมาณ รวมทั้งให้มีความต่อเนื่องของการดำเนินงานและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีคุณค่าหรือมูลค่ามากกว่าให้แต่ละหน่วยงานต่างทำงานของตัวเอง

ในส่วนของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจศึกษา 4 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า โดยแต่ละหลักการมีข้อค้นพบ ดังนี้

(1) มีการนำหลักนิติธรรม หมายถึง การมีกฎหมายที่ชอบธรรม ทุกภาคส่วนเห็นพ้องต้องกันในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ตราออกมาจากเอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2561-2565 ของจังหวัดเชียงใหม่ และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่พบว่า การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องโดยตรง คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายใต้อำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยส่วนหนึ่งจากการให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า

“ในการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ มีการใช้หลักกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะยึด พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 แนวคิดการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ (One plan) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 และนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2565 เป็นแนวทางในการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย” (หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงราย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 เมษายน 2566)

และจากคำสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ต้องดำเนินการไว้ว่า

“หลักกฎหมายที่รองรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้น ในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจะยึดถือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 แนวคิดการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ (One plan) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 และนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2565 เป็นแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย และระเบียบที่ต้องดำเนินการ” (ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2566)

ซึ่งถือได้ว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรม ส่งผลให้แผนที่มีความครอบคลุมทุกมิติการพัฒนา ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มุ่งตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่สำคัญของจังหวัดและขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับชาตินโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาภาค ตามศักยภาพและโอกาสของจังหวัด ซึ่งจังหวัดเชียงใหม่จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ได้มีการใช้หลักนิติธรรม โดยมีดำเนินการด้านการจัดทำงบประมาณที่เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมาย

(2) ด้านหลักความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ รวมถึงการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ของส่วนราชการ โดยภาคประชาชนและภาคเอกชนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลนั้นได้โดยสะดวก จากการสัมภาษณ์นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักความโปร่งใสไว้ว่า

“ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ มีการเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการรายงานผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ตั้งแต่การจัดทำไปจนถึงการบริหารติดตามงบประมาณ และแผนพัฒนาจังหวัด ระยะ 4 ปี ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนานั้นจะมีส่วนที่แสดงวิสัยทัศน์ และเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของจังหวัด รวมถึงแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ซึ่งแสดงถึงสิ่งที่จังหวัดจะดำเนินการตามนโยบายและการใช้งบประมาณในปีนั้นๆ หากมีข้อสงสัยหรือต้องการที่จะตรวจสอบขั้นตอนในการดำเนินการ การใช้งบประมาณ สามารถสืบค้นตัวเอกสารนั้นได้จากฐานข้อมูลออนไลน์ของจังหวัดเชียงใหม่ที่เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2566)

โดยมีความสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ที่พบว่า

“ในขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ทั้งแผน 5 ปี และแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ได้มีการแจ้งเวียนและประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ทุกภาคส่วนให้ได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และเชิญชวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนงาน / โครงการ กิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ไปจนถึงระดับจังหวัด จนกระทั่งดำเนินการไปจนถึงขั้นตอนที่ ก.บ.ภ. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด” (อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ท่านที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 กุมภาพันธ์ 2566)

นอกจากนี้ จังหวัดเชียงใหม่มีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ในขั้นตอนก่อนการจัดทำงบประมาณระหว่างจัดทำ และหลังทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณแล้วเสร็จ รวมถึงมีการประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ สื่อออนไลน์หน่วยงานราชการ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นความต้องการของ

จังหวัดเชียงใหม่ที่ให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณได้ง่าย ทั้งนี้ ทุกภาคส่วนจะต้องนำยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจังหวัด รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนหน่วยงานของตนเองทั้งภาครัฐและเอกชน จะเห็นได้ว่าจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสืบค้นข้อมูลซึ่งเผยแพร่ผ่านช่องทางออนไลน์ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ไว้ พบว่า การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ได้มีการใช้หลักความโปร่งใส โดยมีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ รวมถึงการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ของส่วนราชการ โดยภาคประชาชนและภาคเอกชนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลนั้นได้โดยสะดวก

(3) ด้านหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ จากการศึกษา พบว่า

“ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยเชิญส่วนราชการ อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดเชียงใหม่เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมยกร่างแผน จัดทำแผน รวมถึงการรับฟังความคิดเห็น เพื่อที่จะได้มีการปรับแผนพัฒนาให้มีความสอดคล้องตามนโยบาย และสอดคล้องกับพื้นที่ที่ได้เข้าไปดำเนินการจัดทำตามแผนพัฒนา” (สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562)

เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์เชิงลึกที่พบว่า

“ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดได้มีกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ ประชุมเชิงปฏิบัติการในการจัดทำและทบทวนแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2561-2565) ฉบับทบทวนรอบปี พ.ศ. 2565 โดยมีส่วนราชการ/หน่วยงาน อำเภอ ทุกอำเภอ ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม เพื่อระดมความคิดเห็นและยกร่างแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกัน” (อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2566)

นอกจากนี้ มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำกรวางแผนการจัดทำโครงการเพื่อของบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดได้มีกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีการแจ้งผ่านหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ให้เชิญประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อาทิ อำเภอ ส่วนราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่

หอการค้า สมาอุตสาหกรรม ฯลฯ นอกจากนี้มีการส่งเสริมผ่านสื่อออนไลน์ เว็บไซต์ ฯลฯ จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ได้มีการใช้หลักการมีส่วนร่วม โดยมีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ รวมถึงการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ของส่วนราชการ โดยภาคประชาชนและภาคเอกชนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลนั้นได้โดยสะดวก

(4) ด้านหลักความคุ้มค่า หมายถึง ความคุ้มค่าจากเวลาที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ จากการศึกษาปฏิทินการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่า

“ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ มีการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาโดยดำเนินการจัดทำเรื่องของบไ้ล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปีงบประมาณ และในการพิจารณาขอความเห็นชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนงบประมาณ และขั้นตอนการบริหารติดตามแผนงบประมาณของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ซึ่งในขั้นตอนนี้ เป็นการรวบรวมหัวข้อและข้อมูลของโครงการที่จะจัดทำไว้ล่วงหน้า เพื่อให้มีเวลาในการศึกษา การจัดทำ และการแก้ไขปรับปรุงข้อมูลให้เกิดความมีประสิทธิภาพของโครงการมากที่สุด” (สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562)

ในส่วนของการสัมภาษณ์พบว่า

“มีการเบิกจ่ายใช้จ่ายสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้ 1) ค่าตอบแทนวิทยากร 2) ค่าใช้จ่ายในการอบรมสัมมนา” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2566)

“การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีล่วงหน้า 2 ปี จึงทำให้บางโครงการเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจึงสอดคล้องกับสถานการณ์ และหลังจากได้รับอนุมัติงบประมาณประจำปีแล้ว หากมีการยกเลิกโครงการ หรือมีเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินกิจกรรม/โครงการ การนำมาดำเนินกิจกรรมใหม่ที่มีความจำเป็น มีระเบียบ ขั้นตอน และข้อกำหนดที่ย่างยากภายใต้กรอบระยะเวลาการทำงานที่จำกัด” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2566)

โดยผู้สัมภาษณ์ได้อธิบายเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ และแผนปฏิบัติราชการประจำปีไว้ว่า

“จังหวัดเชียงใหม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อติดตามและเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงมีการลงพื้นที่ติดตามโครงการอย่างน้อยไตรมาสละ 1 ครั้ง ตลอดจนยังมีการรายงานผลการดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดเป็นประจำทุกเดือน ทั้งนี้การใช้จ่ายงบประมาณของทางราชการจะต้องเป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีความคุ้มค่า เกิดสัมฤทธิ์ผล และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ” (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2566)

จึงสรุปได้ว่า มีการใช้หลักความคุ้มค่าในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่

อย่างไรก็ตาม หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงรายได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ไว้ว่า

“การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ มีปฏิทินในการดำเนินงานในระยะเวลากระชั้นชิดและมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกือบทุกปี ส่งผลให้จังหวัดมีระยะเวลาในการจัดทำแผนหรือทบทวนแผนในระยะเวลาสั้นๆ ทำให้โครงการ/กิจกรรม ที่บรรจุในแผนปฏิบัติราชการประจำปีไม่มีความพร้อมในการดำเนินการโดยเฉพาะเรื่องการขออนุญาต/อนุมัติใช้พื้นที่ดำเนินโครงการ รวมถึงบางกิจกรรมไม่ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน ตลอดจนระบายรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน นอกจากนี้ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ล่วงหน้า 2 ปี จึงทำให้บางโครงการเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และอาจเป็นข้อจำกัดที่ทำให้หลักธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณไม่สามารถทำงานได้อย่างที่ควรจะเป็น” (หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงรายได้, การสื่อสารส่วนบุคคล, 5 เมษายน 2566)

7. อภิปรายผลการวิจัย

กระบวนการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เป็นกระบวนการที่ดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณ (Budget Process) หรือวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ตามคำอธิบายของไพรัช ตระการศิรินนท์ (2544) และพรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550) ที่ว่า กระบวนการงบประมาณหรือวงจรงบประมาณ คือกระบวนการของการได้มาซึ่งงบประมาณในการดำเนินการตามแผนงาน งาน/โครงการของรัฐบาลตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยทั่วไปสามารถแบ่งกระบวนการงบประมาณได้เป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (Budget Control) โดยกระบวนการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จัดอยู่ในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ มีกระบวนการดำเนินการ ดังนี้ เมื่อหน่วยรับงบประมาณต่างๆ ได้รับมอบนโยบายจากทางรัฐบาลแล้ว แจ้งให้หน่วยงานต่างๆ ในระดับกรมที่อยู่ภายใต้สังกัดจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอขึ้นมาเพื่อพิจารณาแล้วรวบรวมจัดทำเป็นคำขอตั้งงบประมาณของกระทรวง เสนอเป็นแผนพัฒนาจังหวัดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจึงจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เสนอต่อ ก.น.จ. เพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี และเมื่อแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดได้รับความเห็นชอบแล้ว ก.น.จ. ก็จะส่งต่อไปสำนักงบประมาณใช้ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการดำเนินการด้านบนแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ เนื่องจาก การจะจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีซึ่งถือเป็นคำของงบประมาณประจำปีของจังหวัดเชียงใหม่ได้นั้น จะต้องผ่านความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดก่อน ดังนั้น แผนพัฒนาจังหวัดจึงถือเป็นกลไกสำคัญในการที่จะวางแนวทางการพัฒนาจังหวัด โดยจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ยุทธศาสตร์แห่งชาติ หรือแผนพัฒนาภาครวมไปถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งยังสะท้อนความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ออกมาในรูปแบบของงบประมาณเชิงบูรณาการ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งงานตามมิตियุทธศาสตร์ซึ่งกระทรวงและส่วนราชการมีการบูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงาน หรือมิตินงานตามยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจที่ตอบสนองความต้องการในพื้นที่และตามมิตियุทธศาสตร์ที่สำคัญ เพื่อช่วยให้การจัดสรร

ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง และทำให้ผลลัพธ์มีคุณค่าหรือมูลค่ามากกว่าให้แต่ละหน่วยงานต่างทำงานของตนเอง

ในกระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ พบการใช้หลักนิติธรรม มีการใช้หลักกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะยึด พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 แนวคิดการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ (One plan) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 และนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2565 เป็นแนวทางในการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบที่ต้องดำเนินการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรม ส่งผลให้แผนที่มีความครอบคลุมทุกมิติการพัฒนา ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มุ่งตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่สำคัญของจังหวัดและขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับชาติ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาภาค ตามศักยภาพและโอกาสของจังหวัด สอดคล้องกับ ทิวากร แก้วมณี (2559) ที่กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือ การรับรองความถูกต้อง ความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหา โดยธรรมาภิบาลจะต้องมีกรอบทางกฎหมายที่ยุติธรรม

ในด้านหลักความโปร่งใส จังหวัดเชียงใหม่มีการเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการรายงานผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ตั้งแต่การจัดทำไปจนถึงการบริหารติดตามงบประมาณ และแผนพัฒนาจังหวัด ระยะ 4 ปี มีการแจ้งเวียนและประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ทุกภาคส่วนให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และเชิญชวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนงาน /โครงการ กิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ไปจนถึงระดับจังหวัด โดยมีการประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ สื่อออนไลน์หน่วยงานราชการ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นความต้องการของจังหวัดเชียงใหม่ที่ให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณได้ง่าย สอดคล้องกับ Kabir Tahir Hamid (2008) ได้อธิบายว่า ความโปร่งใสมีนัยถึงการเปิดเผย การอนุญาตให้ผู้อื่นรับรู้ว่าจะไรกำลังเกิดขึ้น และอะไรที่ได้ทำเสร็จไปแล้ว เป็นกระบวนการที่ต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล เป็นการส่งผ่านข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือจากองค์กรภาครัฐไปสู่ภาคประชาชน ในทางปฏิบัติความโปร่งใสประกอบด้วย การเปิดเผยขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง การเปิดเผยข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเชื่อถือได้ ความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์กร สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วม

ในการตัดสินใจ ติดตามและประเมินผลการให้บริการขององค์กร กำหนดมาตรฐานเฉพาะที่มีความชัดเจนเพื่อให้ผู้คนทั่วไปสามารถประเมินผลการดำเนินการขององค์กรได้ มีการเตรียมและการหมุนเวียนขนาดใหญ่ และมีรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์กรเป็นระยะ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ บุซบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544) ที่ศึกษารวบรวมข้อมูลและได้จัดทำรายงานการวิจัย “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance)” พบว่าความโปร่งใส มีความเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูล ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล ความทันสมัยและความรวดเร็วของข้อมูล รวมถึงความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ รวมถึงการสนับสนุน ส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงและติดตามข้อมูลข่าวสารภาครัฐ

ด้านหลักการมีส่วนร่วม จังหวัดเชียงใหม่ได้จัดให้มีส่วนราชการ/หน่วยงาน อำเภอทุกอำเภอ ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมการจัดทำและทบทวนแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2561-2565) ฉบับทบทวนรอบปี พ.ศ. 2565 เพื่อระดมความคิดเห็นและยกร่างแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกัน นอกจากนี้ มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำ การวางแผน การจัดทำโครงการเพื่อของงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยการแจ้งผ่านหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ และมีการส่งเสริมผ่านสื่อออนไลน์ เว็บไซต์ของทางจังหวัด สอดคล้องกับ ทิวากร แก้วมณี (2559) ที่กล่าวว่า หลักความมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ บุซบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544) ที่ศึกษารวบรวมข้อมูลและได้จัดทำรายงานการวิจัย “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance)” พบว่าการมีส่วนร่วม คือการที่ประชาชนรู้ถึงสิทธิที่ตนมีและใช้สิทธิที่มีในการติดตามตรวจสอบ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของรัฐ รวมถึงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนในสังคม อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในมิติเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ยังเป็นเพียงการมีส่วนร่วมบางส่วนตามการแบ่งระดับของอาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969 อ้างถึงใน มณี เหมทานนท์, 2557) นั่นคือ แม้ภาคพลเมืองจะมีโอกาสที่จะได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาความเป็นอยู่ คุณภาพชีวิต ความเจริญทางสังคมและเศรษฐกิจผ่านกระบวนการประชาคม การระดมความเห็น หรือแม้กระทั่งการเป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) แต่การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการที่ทำได้เพียงเสนอความเห็น

ด้านหลักความคุ้มค่า การดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ มีการดำเนินการจัดทำเรื่องของงบไว้วางหน้าอย่างน้อย 1 ปีงบประมาณ และในการพิจารณาขอความเห็นชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนงบประมาณ และขั้นตอนการบริหารติดตาม

แผนงบประมาณของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) โดยการเบิกจ่ายใช้จ่ายสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้ (1) ค่าตอบแทนวิทยากร (2) ค่าใช้จ่ายในการอบรมสัมมนา นอกจากนี้ จังหวัดเชียงใหม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อติดตามและเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงมีการลงพื้นที่ติดตามโครงการอย่างน้อยไตรมาสละ 1 ครั้ง ตลอดจนยังมีการรายงานผลการดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดเป็นประจำทุกเดือน ทั้งนี้การใช้จ่ายงบประมาณของทางราชการจัดต้องเป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีความคุ้มค่า เกิดสัมฤทธิ์ผล และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ สอดคล้องกับ ทิพากร แก้วมณี (2559) ที่กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อประโยชน์สูงสุดของสังคม และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545) ที่ทำการศึกษาโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ที่พบว่า การบริหารงานงบประมาณที่คุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

8. ข้อเสนอแนะ

(1) ควรกำหนดปฏิทินการจัดทำแผนที่เหมาะสมไม่กระชั้นชิดเกินไป และไม่ควรเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์/แนวทางบ่อยครั้ง

(2) ควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจ นโยบาย หลักเกณฑ์ แนวทาง ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ไม่ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสัดส่วนของการตั้งงบประมาณ ระหว่างงบดำเนินงาน และงบประมาณที่ใช้จ่ายในด้านการลงทุน เช่น อัตราส่วน 70:30 ให้ทุกจังหวัดนำไปใช้ปฏิบัติ เป็นอัตราส่วนเดียวกันทั่วประเทศ

(3) ควรให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการตัดสินใจปรับเปลี่ยนการใช้งบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อ ให้สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์มากขึ้น

(4) ควรลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อให้สะดวกและรวดเร็ว อันนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาและบรรลุในวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

(5) ควรให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะๆ โดยอาจมีการใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (Result-based Management: RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- โกวิท พวงงาม. (2553). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- จิตต์อารีย์ กนกนรินทร์. (2549). *การบัญชีรัฐบาล*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา. (2559). *การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศิลปากร. สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561, จาก <http://ithesis-ir.su.ac.th/dspace/bitstream/123456789/1011/1/54604917>
- ถวิลวดี บุรีกุล, วันชัย วัฒนศัพท์, ดิน ปรัชญพฤทธิ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พัทรี สีโรรส, อัมพร อารังลักษณ์, และคณะ. (2545). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. สืบค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2562, จาก https://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_313.pdf
- ทิวากร แก้วมณี. (2559). *ธรรมาภิบาล Good Governance*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- นันทนิตย์ นวลมณี. (ม.ป.ป.). *เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการเมือง การเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณ*. สืบค้นเมื่อ 17 เมษายน 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20171122093446.pdf?fbclid=IwAR3jedcSOJedHK9ukJ3NRq50uGjrUZNCBYfjFtpP5275uhOEAErVR78oTe8
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, และบุญมี ลี. (2544). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2562, จาก http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_315.pdf

- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). *การคลังภาครัฐบาลและการคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551. (2551, 30 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอน 137 ก, หน้า 1-16.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550. (2550, 19 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอน 55 ก, หน้า 1-10.
- พลลภ ศักดิ์โสภณกุล. (2547). *วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณ และการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2544). *งบประมาณแผ่นดิน (Government Budget)*. เชียงใหม่: ธนุขพรินติ้ง.
- มณี เหมทานนท์. (2557). การมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน Public Participation for Local Development. *วารสารสารสนเทศ*, 13(2), 86-100. สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2566, จาก <https://rb.gy/1fom9>
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560. (2560, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอน พ281 ง, หน้า 4-7.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. (2561). เอกสารประกอบการสอน การจัดการภาครัฐแนวใหม่. เชียงใหม่: ม.ป.พ.
- สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2559). *รายงานการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560* (รายงานการวิจัย). สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=298
- สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2562). *ความรู้พื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด*. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2562, จาก <https://rb.gy/wuqa4>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *รายงานของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง “การบริหารจัดการของจังหวัดที่มุ่งหวังผลสัมฤทธิ์โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก (Area-Based Approach)”* (รายงานการวิจัย). สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2562, จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d102559-01.pdf

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2548). รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่. กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ.

อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า. (2560). หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2562, จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-051.pdf>

ภาษาอังกฤษ

Hamid, K. T. (2008). *Promoting Good Governance and Transparency*. Kano State: Public Complaints & Anti-Corruption Commission.

The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2009). *What is Good Governance?* Retrieved May 29, 2019, from <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>