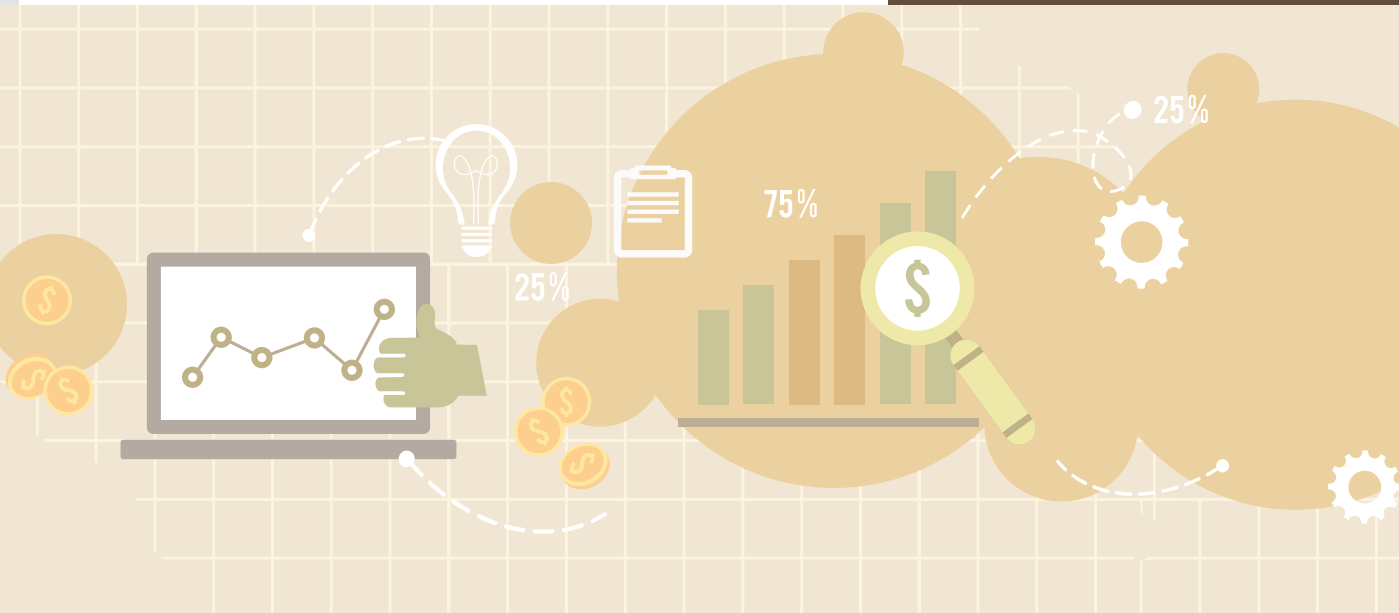




▶ การจัดทำงบประมาณ ◀
บูรณาการตาม**ภารกิจยุทธศาสตร์ (Agenda)**
เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้



แสงนภา กออุดม



การจัดทำงบประมาณบูรณาการ ตามภารกิจยุทธศาสตร์ (Agenda) เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

แสวงภา กออุดม*

บทนำ

พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส มีประชากรรวมทั้งสิ้น 1.95 ล้านคน ส่วนใหญ่ร้อยละ 83 นับถือศาสนาอิสลาม (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, 2559 : ออนไลน์) ทั้งนี้ พื้นที่ดังกล่าวมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ความเป็นมาที่ยาวนาน และประชาชนมีความหลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบกับมีลักษณะความพิเศษกว่าพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ของประเทศ จึงถูกใช้เป็นเงื่อนไขการรวมกลุ่มเพื่อก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการแก้ไขและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดพื้นที่จังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี สตูล และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ นาทวี เทพา และสะบ้าย้อย) เป็น “เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ” และมีการกำหนดแผนงาน/โครงการ ที่ครอบคลุมในมิติต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง สำหรับการบริหารจัดการด้านงบประมาณเพื่อดำเนินการดังกล่าว กระทรวงการคลังได้จัดสรรงบประมาณปีละกว่า 5,000 ล้านบาท โดยวางแผนทางการเบิกจ่ายเงิน



งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ และผ่อนคลายหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานให้เกิดความคล่องตัวมากที่สุด เพื่อสามารถให้ปฏิบัติงานได้ตามระยะเวลาที่กำหนด

* นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ปฏิบัติการ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สท.คปต.) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ



ต่อมาในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีดำริเกี่ยวกับปัญหา การบูรณาการและความไม่เป็นเอกภาพของการ แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นควรจัดตั้งกลไกระดับสูง ทำหน้าที่สั่งการ อำนวยการ กำกับ ติดตาม บูรณาการ และขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบายของรัฐบาล นโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปก.จชต.) เป็นหน่วยบูรณาการการทำงานและสั่งการในพื้นที่ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งภายหลังถูกปรับ เปลี่ยนโครงสร้างภายใต้ชื่อ “ศูนย์ปฏิบัติการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (ศปก.กปต.) เพื่อประสานการขับเคลื่อนงานของ 17 กระทรวง 66 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน.ภาค 4 สน.) และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) อย่างไรก็ตาม จากกลไกโครงสร้างในระดับพื้นที่ ที่มี กอ.รมน.

ภาค 4 สน.และศอ.บต.เป็นหน่วยงานหลักมีข้อจำกัด บางประการ และระบบการบริหารจัดการแผนงาน /โครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังไม่มีการบูรณาการภาพรวมเพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรม

เมื่อเข้าสู่การบริหารประเทศภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมาใหม่ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย ระดับแปลงนโยบายไปสู่ การปฏิบัติ และระดับหน่วยปฏิบัติ พร้อมทั้งกำหนด กรอบแนวทางการบูรณาการแผนงาน /โครงการ / กิจกรรมและงบประมาณในการแก้ไขปัญหาและ พัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา โดยใช้งบประมาณตาม ภารกิจยุทธศาสตร์ (Agenda)** เป็นเครื่องมือสำคัญ

แนวคิดการบูรณาการ งบประมาณ

สำนักงบประมาณ (2560 : 5-6) ให้คำจำกัด ความการบูรณาการงบประมาณไว้ว่า เป็นการ จัดสรรงบประมาณให้กับแผนงาน/โครงการที่หลาย หน่วยงานทำงานร่วมกัน โดยอาจเป็นงานตาม มิติยุทธศาสตร์ซึ่งกระทรวง และส่วนราชการ

** งบประมาณที่ใช้ดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ นโยบายเร่งด่วน และนโยบายเรื่องสำคัญของรัฐบาลนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะมีการบูรณาการร่วมกับงบประมาณในมิติ Function และ Area เพื่อไม่เกิดความซ้ำซ้อนเมื่อปฏิบัติงาน

มีการบูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงานร่วมของหน่วยงาน ระหว่างกระทรวง หรือมิตงานตามยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจที่ตอบสนองความต้องการในพื้นที่และตามมิติยุทธศาสตร์ที่สำคัญ และทำให้ผลลัพธ์มีคุณค่าหรือมูลค่ามากกว่าให้ต่างหน่วยต่างทำ นอกจากนี้ต้องมีเครื่องมือ ที่กำหนดทิศทางการบูรณาการ ประเด็นการบูรณาการ เป้าหมายและตัวชี้วัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลไกการดำเนินงาน



เหตุผลความจำเป็นในการบูรณาการ

เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีจำกัด จึงต้องเน้นการตั้งงบประมาณให้เกิดความประหยัดคุ้มค่า มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายและก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ โดยปรับลดเรื่องที่มีลำดับความสำคัญน้อยที่เป็นการดำเนินการตามปกติของหน่วยงานนำไปดำเนินการเรื่องที่มีลำดับความสำคัญมากกว่า เช่น งบประมาณตามแผนงาน Agenda หรือ Area ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญและมุ่งเน้น

พัฒนาการการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในประเทศไทย

แบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง, 2558 : 159 - 162)

ระยะที่ 1

การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการแบบรวมศูนย์ เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2529 เมื่อสำนักงบประมาณได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณสำหรับการบูรณาการเรื่องน้ำบาดาล ต่อมาสำนักงบประมาณจึงได้จัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ 4 - 5 เรื่อง โดยเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการภายในสำนักงบประมาณและมุ่งเน้นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนเป็นหลัก

ระยะที่ 2

การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการระดับพื้นที่ เป็นการให้ความสำคัญกับการบูรณาการในระดับพื้นที่ทั้งในระดับจังหวัดและในต่างประเทศมากขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2544 มีการจัดทำโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่าฯ ซีอีโอ) ทำให้มีการบูรณาการด้านงบประมาณในเชิงพื้นที่ของจังหวัดแบบบูรณาการในลักษณะการมอบอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการบริหาร

ระยะที่ 3

การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2552 สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักการจัดทำงบประมาณในมิติการบูรณาการ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดแผนและเป้าหมายร่วมกันก่อนมาของงบประมาณจากสำนักงบประมาณ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของผลผลิต/โครงการ และงบประมาณในการดำเนินการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มีการกำหนดงบประมาณในลักษณะบูรณาการแตกต่างจากปีก่อน ๆ โดยมีการนำประเด็นจำแนกตามยุทธศาสตร์ประเทศ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล และต่อมาได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 อย่างเป็นระบบเพื่อให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์มากขึ้น

คำสังคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช) ที่เกี่ยวข้อง

1.

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 89/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 แบ่งการบริหารงานเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1.1 ระดับ นโยบาย

ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.2 ระดับแปลงนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ

แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (ก) ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) และ (ข) ให้ กอ.รมน.และ คอ.บต. เป็นหน่วยงานหลักร่วมกันบูรณาการแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการของหน่วยงานรัฐในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.3 ระดับ หน่วยปฏิบัติ

ให้ กอ.รมน. ภาค 4 สน. เป็นหน่วยงานหลัก รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวง และให้ คอ.บต. ส่วนหน้า ปฏิบัติงานร่วมกับ กอ.รมน.ภาค 4 สน.

2.

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 57/2559 เรื่อง การปรับปรุงการบริหาร เพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 14 กันยายน 2559

สรุปประเด็นสำคัญของคำสั่ง อาทิเช่น (1) ให้ กอ.รมน. และ ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมี คปต. เป็นฝ่ายบูรณาการงานในระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 89/2557 และ (2) นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นผู้แทนพิเศษของรัฐบาล มีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรี และราชการส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ รวมทั้ง ผู้เกี่ยวข้อง เป็นต้น

นโยบายและแผนหลักที่เกี่ยวข้อง

1.

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคง การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ประเด็นการสร้างความปลอดภัยและความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้



ภาพที่ 1 ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและแผนหลักต่าง ๆ

2.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ปรากฏในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศประเด็นที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืนซึ่งเน้นการพัฒนาที่สำคัญ อาทิเช่น การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เป็นสถาบันหลักของประเทศ สังคมมีความสมานฉันท์ ประชาชนมีส่วนร่วมป้องกันแก้ไขปัญหาความมั่นคง และประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น

3.

นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) ในส่วนที่ 1 นโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแกนหลักของชาติ ประเด็นนโยบายที่ 3 ป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

4.

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs) ของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 6 ประเด็น ได้แก่ (1) ยุติความยากจนทุกรูปแบบ (2) สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีสำหรับทุกคนในทุกวัย (3) สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม และสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต (4) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน (5) ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและยั่งยืน และ (6) ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมในทุกระดับ

5.

นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 - 2562 กำหนดทิศทางของนโยบายและเป้าหมายในการแก้ไขปัญหามุ่งลดเงื่อนไขความรุนแรงทั้ง 3 ระดับ โดยน้อมนำแนวทางยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” รวมถึงยึดมั่นในหลักสันติวิธี หลักสิทธิมนุษยชน และนิติรัฐ นิติธรรม กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการบริหารจัดการบนพื้นฐานของสังคมพหุวัฒนธรรม

6.

แผนปฏิบัติการเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2561 - 2564 มีเป้าหมายสูงสุดเพื่อนำสันติสุขกลับคืนสู่พื้นที่ จชต. หรือมุ่งให้พื้นที่กลับสู่ภาวะปกติและมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่ รวมทั้ง หน่วยงานในต่างประเทศและองค์กรต่างประเทศสนับสนุนแนวทางของรัฐ มุ่งลดสถานการณ์การใช้ความรุนแรงในพื้นที่ลดปัญหาภัยแทรกซ้อน ส่งเสริมให้สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น***

การจกทำงานประมาณบูรณาการตามภารกิจยุทธศาสตร์ (Agenda)

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในฐานะสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.) เจ้าภาพหลักการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ดำเนินการตามแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ (วันที่ 17 ตุลาคม 2560) โดยมีกระบวนการจัดทำงบประมาณภาพรวมที่สำคัญ ดังนี้

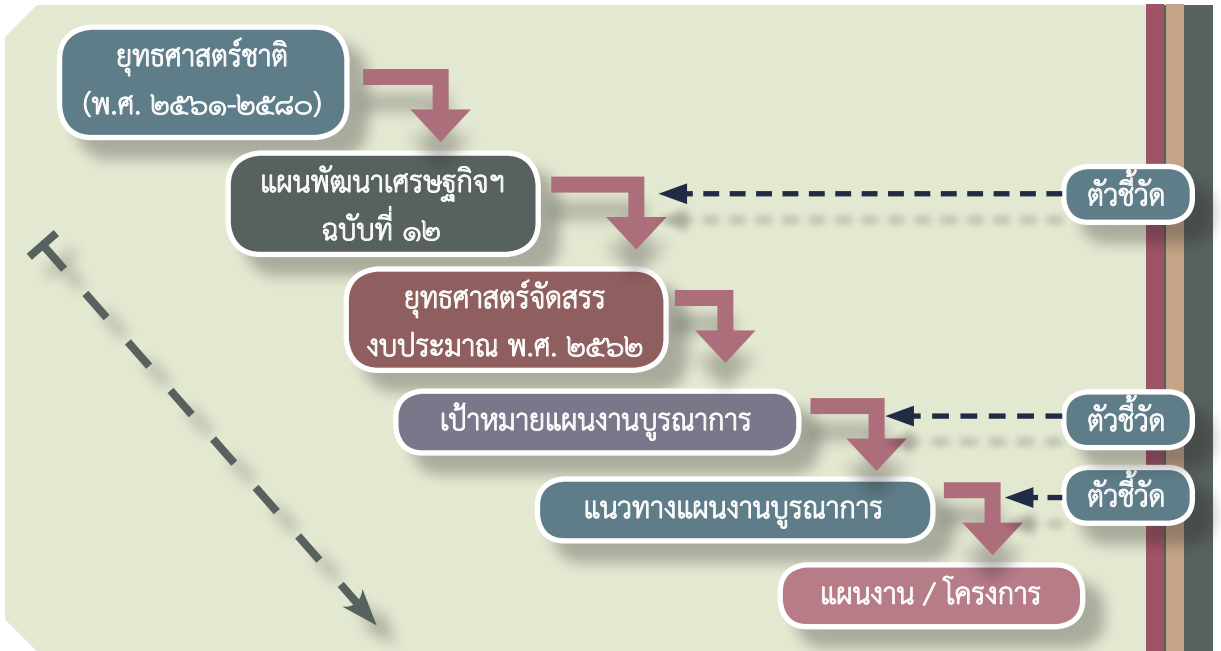
1.

▶ ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์แล้ว สำนักงานฯ จะกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เบื้องต้น (Pre-ceiling) เพื่อให้หน่วยงานกำหนดแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ ต่อมา สำนักงานฯ จะพิจารณาแผนงาน/โครงการ และงบประมาณของหน่วยงาน โดยจำแนกออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการสร้าง ความเข้าใจ ด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนา และมุ่งเน้นโครงการลักษณะ Project based พร้อมทั้ง จัดทำแผนภาพความเชื่อมโยงระดับยุทธศาสตร์และแผนภาพความเชื่อมโยงระดับแผนงานบูรณาการเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพิจารณารายละเอียดแผนงานบูรณาการในห้วงต่อไป

*** การศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุชยีน เทพทอง (2258) ศึกษาเรื่อง “งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา : กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ” ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาสำคัญในการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ ได้แก่ ข้อจำกัดของการบูรณาการในแนวดิ่ง (Vertical integration) ข้อจำกัดการบูรณาการในแนวนอน (Horizontal integration) ข้อจำกัดของโครงสร้างและสถานภาพของส่วนราชการ นอกจากนี้ ยังพบความไม่ต่อเนื่องของงบประมาณเชิงบูรณาการ จากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ข้อจำกัดของกลไกการบริหารจัดการ ข้อจำกัดของกลไกการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการและความเข้าใจของบุคลากรเกี่ยวกับกรบูรณาการมีอย่างจำกัด

รัฐศิรินทร์ วังกานนท์ และศิริรัตน์ ชุมทศคล้าย (2558) ศึกษาเรื่อง “การบูรณาการการใช้จ่าย : กรณีศึกษางบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Integrating Budgetary Management : a Case Study of Budgeting for Participatory Democracy Development)” ผลการศึกษาพบว่า งบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีอยู่ในหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การบูรณาการงบประมาณร่วมกันยังไปได้ได้น้อยเนื่องด้วยข้อจำกัดของระเบียบปฏิบัติของทางราชการทัศนคติของหน่วยปฏิบัติ ความเข้าใจที่ต่างกันต่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม รวมถึงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ทำให้หน่วยงานมุ่งแต่การปฏิบัติภารกิจเพื่อตอบสนองต่อตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการเป็นหลัก



ภาพที่ 2 ความเชื่อมโยงระดับยุทธศาสตร์เพื่อใช้ทบทวนเป้าหมาย แนวทาง และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ

2. สำนักงานฯ จะสรุปกรอบงบประมาณเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คณะที่ 1 (1.1) ให้ความเห็นชอบต่อแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการ และงบประมาณในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และภาพรวมกรอบ Pre-ceiling หลังจากนั้น สำนักงานฯ จะแจ้งกรอบวงเงินให้หน่วยงานจัดทำรายละเอียดวงเงินและค่าของงบประมาณฯ ส่งให้หน่วยงานเจ้าภาพพิจารณา ต่อมา สำนักงานฯ จะจัดการประชุมเพื่อชี้แจง ทบทวนจุดเน้นการจัดทำงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ 3 แนวทาง/กลยุทธ์ และ 15 งานภายใต้แผนงานบูรณาการ พร้อมทั้ง พิจารณาค่าของงบประมาณฯ ของแต่ละหน่วยงานควบคู่กันไป โดยพิจารณาความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ แผนปฏิบัติการเพื่อความมั่นคงฯ เป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการฯ หลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอของงบประมาณเบื้องต้นฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ข้อเสนอแนะของผู้แทนพิเศษของรัฐบาล และ กอ.รมน. ภาค 4 สน.



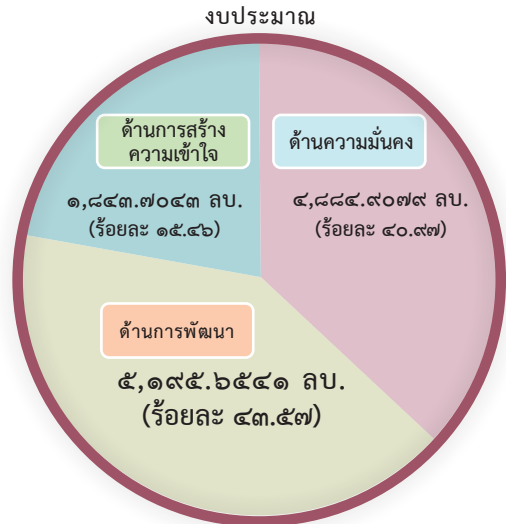
ภาพที่ 3 กรอบแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

3. ▶ สำนักงานฯ จัดทำสรุปการประชุมพิจารณาคำขอของงบประมาณรายจ่ายฯ นำเรียนพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี/ประธานกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณฯ รับทราบและให้ความเห็นชอบก่อนแจ้งสำนักงบประมาณเพื่อนำข้อมูลไปประกอบการพิจารณาคำขอของงบประมาณฯ ของแต่ละหน่วยงานต่อไป และหลังจากที่สำนักงบประมาณพิจารณาคำขอของงบประมาณฯ จัดทำรายละเอียดงบประมาณฯ รับฟังความคิดเห็นเรื่องการจัดทำงบประมาณฯ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรค 2 เสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และจัดพิมพ์เอกสารงบประมาณเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาในวาระที่ 1 - 3 เมื่อเสร็จสิ้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายฯ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

4. ▶ หลังจากหน่วยงานดำเนินการตามโครงการ/กิจกรรม/งบประมาณ ที่ได้รับการจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณฯ แล้ว สำนักงานฯ จะกำหนดกลไกการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในห้วงแต่ละไตรมาส เพื่อสรุปนำเรียนความก้าวหน้าการขับเคลื่อนงานต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

ภาพรวมงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับงบประมาณรวมทั้งสิ้น 11,924.2663 ล้านบาท มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวม 54 หน่วยงาน โดยสามารถจำแนกงบประมาณออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการพัฒนา ด้านความมั่นคง และด้านการสร้างความเข้าใจ ดังนี้



ภาพที่ 4 ภาพรวมงบประมาณแผนงานบูรณาการฯ

แผนงานบูรณาการฯ มีวัตถุประสงค์ จำแนกตามมติงาน 3 ด้าน

มติงาน	วัตถุประสงค์
ด้านการสร้างความเข้าใจ	เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องกับสังคม เกี่ยวกับสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการขับเคลื่อนงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาอย่างเป็นระบบ มีเอกภาพ และบูรณาการภารกิจงานในพื้นที่ โดยน้อมนำศาสตร์ของพระราชามาเป็นหลักปฏิบัติ
ด้านความมั่นคง	เพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินรวมทั้งอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และมุ่งขจัดเงื่อนไขที่เป็นภัยคุกคามต่อสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
ด้านการพัฒนา	เพื่อเร่งขยายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้ง มุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาและเสริมสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่

สำหรับพื้นที่ดำเนินการจะครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สงขลา และสตูล) โดยให้ความสำคัญลำดับแรกกับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ นาทวี เทพา และสะบ้าย้อย)

กรอบงานสำคัญภายใต้วาระบูรณาการฯ

1.ด้าน ความมั่นคง

เน้นการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยมุ่งเน้นปฏิบัติงาน ด้านข่าวกรองเชิงลึก เพื่อป้องกันการก่อเหตุรุนแรง และการบังคับใช้กฎหมายได้ทันเวลา และปฏิบัติงานติดตามสถานการณ์ความเคลื่อนไหวขององค์การระหว่างประเทศ (IGOs) องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) จากต่างประเทศ องค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) และภาคประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ ยังป้องกันการก่อเหตุร้าย โดยการควบคุมพื้นที่ วางกำลัง และใช้กำลังควบคุมพื้นที่ รวมทั้ง การป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแทรกซ้อน

นอกจากนี้ ได้มุ่งเสริมสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชน ด้วยการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม การดำเนินคดีความมั่นคงต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้ง ส่งเสริมการสร้างความเข้าใจอันดีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายให้แก่ประชาชน

2.ด้าน การพัฒนา

มุ่งดำเนินงานสำคัญ ได้แก่ การขยายผลการพัฒนาตามแนวทางพระราชดำริ และตามรอยพระยุคลบาท การส่งเสริมการผลิตและธุรกิจอาลากับกลุ่มผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน การสนับสนุนและขับเคลื่อนโครงการเมืองต้นแบบ “สามเหลี่ยมมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ที่มีเป้าหมายครอบคลุม 5 มิติ ได้แก่ การพัฒนาเพื่อการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความอยู่ดีมีสุขของสังคม การยกระดับคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และการรักษาสีงแวดล้อม

สำหรับด้านการศึกษา เน้นการสร้างและขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับนักเรียนและเยาวชนทั้งในและนอกระบบการศึกษา เพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอน สิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อสร้างแรงจูงใจผู้ปกครองให้ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ รวมทั้ง จัดระบบการบริหารจัดการและควบคุมการไปศึกษาต่อในต่างประเทศ ส่วนด้านศาสนาและวัฒนธรรม เน้นการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง

3.ด้าน การสร้าง ความเข้าใจ

มุ่งเน้นเสริมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องนโยบายและแนวทาง การแก้ไขปัญหา ของรัฐบาลและสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ โดยมีเป้าหมายสำคัญ ได้แก่ (1) ประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงประชาชนที่มีความคิดแย้งกับรัฐ เพื่อสร้างความเข้าใจในปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่และแนวทางแก้ไขปัญหาของรัฐให้กับประชาชนนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งในและต่างประเทศ และ (2) กลุ่มประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ โดยให้ข้อมูลสถานการณ์ในพื้นที่ รวมถึงการนำคณะผู้แทนประเทศต่าง ๆ ลงพื้นที่ เพื่อให้เห็นสถานการณ์ความเป็นจริง

วิเคราะห์ภาพรวมงบประมาณการฯ

1.

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นปีงบประมาณที่มีการปรับปรุงการจัดทำงบประมาณ และการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สนับสนุนงานด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะงานด้านการพัฒนา นอกจากนี้ แผนงาน/โครงการ และงบประมาณของหน่วยงานภายใต้แผนงานบูรณาการฯ ได้มีการพิจารณาความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนหลักที่เกี่ยวข้องมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580

2.

การจัดทำงบประมาณบูรณาการมีการปรับปรุงกระบวนการ/ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นปีงบประมาณแรกที่ผู้แทนพิเศษของรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องกับกลไกการพิจารณาการจัดทำงบประมาณผ่านการให้ข้อเสนอแนะที่สำคัญต่าง ๆ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จากจำนวนงบประมาณด้านการพัฒนาที่มีสูงกว่าจำนวนงบประมาณด้านความมั่นคง แสดงให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันเน้นการปฏิบัติการเชิงรุกควบคู่กับการพัฒนา อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องประเมินสถานการณ์ด้านการข่าวและแนวโน้มสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันและลดการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่อันจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน พร้อมทั้ง กำหนดกลไกในการพิจารณางบประมาณด้านความมั่นคงให้มีจำนวนงบประมาณภายใต้กรอบที่เหมาะสมและลดจำนวนลงเมื่อสถานการณ์ในพื้นที่เปลี่ยนแปลงไป

3.

เนื่องจากแนวทางการจัดทำงานงบประมาณแบบบูรณาการมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณให้กับแผนงาน/โครงการที่หลายหน่วยงานร่วมกันทำงานตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไป โดยเรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสิ้น 54 หน่วยงาน จึงทำให้การขับเคลื่อนงานในภาพรวมมีข้อจำกัดบางประการ แต่สำนักงานฯ สามารถแก้ไขและปรับปรุงการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกลไกของหน่วยงานที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.) ทั้งนี้ สำนักงานฯ จะต้องพัฒนาระบบขับเคลื่อนงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระบบการจัดทำงานงบประมาณ การกำหนดแนวทางการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานบูรณาการฯ ตลอดจนการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดทำและวิเคราะห์งบประมาณ

บทสรุป

การจัดทำงานบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จชัดเจนมากกว่าในช่วงก่อนปี 2561 ซึ่งเป็นผลมาจากการวางกรอบการจัดทำงาน/โครงการ และงบประมาณในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ความไม่สงบ พื้นที่เป้าหมาย กลุ่มเป้าหมาย และความต้องการของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้ง การดำเนินกลไกเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ นโยบายเร่งด่วน และนโยบายเรื่องสำคัญของรัฐบาล นายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

สำหรับแนวโน้มงบประมาณของงบบูรณาการฯ ในอนาคต คาดการณ์ว่า จะมีการปรับจำนวนลดลงอย่างชัดเจน เนื่องจากหน่วยงานจะต้องปรับแผนงาน/โครงการ/งบประมาณให้สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง แผนย่อยด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ในแนวทางการพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงส่งผลให้แผนงาน/โครงการใด ๆ ที่ไม่ตอบสนองกับกลยุทธ์ เป้าหมายกลยุทธ์ และตัวชี้วัดของแผนแม่บทดังกล่าว จะต้องถูกปรับไปอยู่ในแผนงานพื้นฐานของหน่วยงาน

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงมหาดไทย. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน 4 ปี (พ.ศ. 2561 - 2564) [ออนไลน์]. 2549. แหล่งที่มา : http://www.osmsouthborder.go.th/news_develop [5 เมษายน 2562]
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุชยีน เทพทอง. งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา: กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 13 (2558) : 147-176.
- รัฐศิรินทร์ วัจนานนท์ และศิริรัตน์ ชุมหคาลัย. การบูรณาการการใช้จ่าย : กรณีศึกษางบประมาณเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Integrating Budgetary Management : a Case Study of Budgeting for Participatory Democracy Development). รายงานการวิจัย, คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๘ สนับสนุนโดย สถาบันพระปกเกล้าและภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
- ราชกิจจานุเบกษา. ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) [ออนไลน์]. 2561. แหล่งที่มา: http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๖๑/A/๐๘๒/T_๐๐๐๑.PDF [5 เมษายน 2562]
- สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธา. สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้. แผนปฏิบัติการเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2561 - 2564, 2561.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงานงบประมาณ. คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์เผยแพร่โดย สำนักงานงบประมาณ, 2560.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงานงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เล่มที่ 14 (1) [ออนไลน์]. 2561. แหล่งที่มา: <http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=8393&mid=545&catID=0> [5 เมษายน 2562]
- สำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธา. นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 - 2562, 2559.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธา. ร่างนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.2560 - 2564), 2560.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 - 2564 [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา: https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=๖๔๒๒ [5 เมษายน 2562]
- องค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย (UN Thailand). เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน Sustainable Development Goals - SDGs [ออนไลน์]. 2561. แหล่งที่มา: <https://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/> [5 เมษายน 2562]

เอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

1. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 57/2559 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 14 กันยายน 2559
2. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557