



รายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เรื่อง

ยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จัดทำโดย

นางนันทนิตย์ นวลมณี

วิทยากรชำนาญการ

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2502 โดยระบบงบประมาณได้มีการพัฒนาให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยระบบงบประมาณแบบแรก คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting System) ซึ่งมีการแสดงรายการเพื่อแจกแจงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ต่อมาได้เปลี่ยนรูปแบบระบบงบประมาณเป็น ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting System) และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ตามลำดับ โดยการเปลี่ยนจากระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น เพื่อต้องการให้การจัดทำงบประมาณ เกิดประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส โดยหน่วยงานที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณต้องกำหนดแผนงาน โครงการเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นแผนสำหรับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล แผนยุทธศาสตร์ชาติมีกรอบระยะเวลา 20 ปี ซึ่งการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวเพื่อให้สามารถถ่ายทอดการพัฒนาลงสู่การปฏิบัติตามช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมและต่อเนื่อง โดยเน้นการบูรณาการจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุยังเป้าหมายที่กำหนดไว้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 142 ได้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทำให้สำนักงานงบประมาณได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดทำงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา ซึ่งการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติมีเป้าหมายเพื่อเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกันต้องกำหนดแผนงาน เป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จร่วมกันแบบองค์รวม เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณซึ่งมาจากภาษีของประชาชนทั้งประเทศเกิดความคุ้มค่า และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติสืบไป

นนทนิตย์ นวลมณี

เมษายน ๒๕๖๑

ชื่อเรื่อง : ยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 ชื่อผู้ศึกษา : นางนันท์นิตย นวลมณี
 ตำแหน่ง : วิทยากรชำนาญการ

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูล พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูล สรุปผล อภิปรายผล และเสนอแนะในเชิงพรรณนา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้ การศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พบว่ากรอบแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์รวม 6 ยุทธศาสตร์ประกอบด้วย 1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง 2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ 3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน 4. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน 5. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ 6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ ในส่วนของผลการศึกษาเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 10 ยุทธศาสตร์ประกอบด้วย 1. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ 2. ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม 3. ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน 4. ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 5. การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน 6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย 7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ 8. ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม 9. ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ 10. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา ในส่วนผลการศึกษายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 พบว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไว้ 6 ยุทธศาสตร์ ซึ่งเหมือนกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แต่มีความต่างกันในส่วนของแผนงาน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีแผนงานรวม 50 แผนงาน และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีแผนงานรวม 59 แผนงาน

ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ 2561 ได้มีการบูรณาการในส่วนกลางของแผนยุทธศาสตร์/แผนงาน/โครงการ โดยกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกำหนดให้มีแผนงานแนวทางการดำเนินงานในโครงการต่างๆ ที่หน่วยงานภาครัฐต้องโดยใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการ ต้องจัดทำคำขอของงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นสำคัญ

สารบัญ

	หน้า
ส่วนนำ	
คำนำ	ก
บทคัดย่อ	ข
สารบัญ	ค-ง
ส่วนเนื้อหา	
บทที่ 1 บทนำ	1-2
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม หรือแนวคิด ทฤษฎีและงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง	3-12
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ	
2.1.1 ความหมายของยุทธศาสตร์	3
2.1.2 ที่มาของยุทธศาสตร์ชาติ	3
2.1.3 ความสำคัญของการมียุทธศาสตร์ชาติ	4
2.1.4 หลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	5
2.1.5 กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	5
2.1.6 ขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	6
2.1.7 บทบัญญัติว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	7
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	
2.2.1 หลักการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	8
2.2.2 วัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	8
2.2.3 หลักการการขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	9
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน	
2.3.1 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน	9
2.3.2 หลักการงบประมาณแผ่นดินที่ดี	10
2.3.3 บทบาทของงบประมาณแผ่นดิน	10
2.3.4 ความหมายของงบประมาณแผ่นดินแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามแผนยุทธศาสตร์	11
2.3.5 ระบบงบประมาณแผ่นดินแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์	11

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 ผลการศึกษา	13-29
3.1 ผลการศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และผลการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	
3.1.1 ผลการศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	
3.1.1.1 วิสัยทัศน์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	13
3.1.1.2 กรอบแนวทางสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	14
3.1.2 ผลการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	
3.1.2.1 ประเด็นการพัฒนาหลักที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	17
3.1.2.2 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12	18
3.2 ผลการศึกษายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561	
3.2.1 หลักการ วัตถุประสงค์ และกระบวนการดำเนินงานของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561	23
3.2.2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561	26
3.3 ผลการศึกษาการบูรณาการระหว่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561	30
บทที่ 4 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	32-35
ส่วนอ้างอิง	

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	แสดงหลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี	4
2	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12	22
3	แสดงการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์	24
4	แสดงกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์	25

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศของรัฐบาล การดำเนินกิจกรรมใดให้สำเร็จได้ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้จำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นตัวจัดหาและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ งบประมาณแผ่นดินจึงเปรียบเสมือนหัวใจของการบริหารประเทศของรัฐบาลเพื่อให้สามารถทำงานได้ตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รัฐบาลจะสามารถบริหารประเทศได้ดีมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ งบประมาณแผ่นดินยังเป็นเครื่องมือทางการคลังที่ใช้การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งต้องกระจายงบประมาณให้เป็นธรรมสู่ประชาชน

ในปีพุทธศักราช 2502 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในเรื่องการงบประมาณแผ่นดิน โดยระบบงบประมาณที่ใช้ในครั้งแรกเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting System) แต่เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไประบบงบประมาณแบบแสดงรายการก็ล้าสมัย จึงได้มีการพัฒนาปรับปรุงโดยมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนงาน จึงเกิดระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Program Budgeting System) ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความสำคัญของผลงาน (Output) ที่เกิดขึ้น ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณโดยนำเอาระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning-Programming-Budgeting System : PPBS) มาใช้ซึ่งจะเป็นระบบที่เน้นผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของงานเป็นสำคัญ มีการนำเอาการวางแผนกับการงบประมาณมาเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน ทำให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารประเทศไปสู่รูปแบบ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ซึ่งมีแผนการปฏิรูประบบราชการที่เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ (Refinance & Budget) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, น. 166) โดยการจัดทำงบประมาณจะต้องชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน คือ ทำให้ผู้พิจารณางบประมาณสามารถทราบได้ว่าการจัดสรรงบประมาณนั้นช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ ซึ่งได้ปรับปรุงให้เกิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ได้ปรับปรุงระบบงบประมาณเป็น ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) โดยคำนึงถึงผลสำเร็จของงานตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ และนโยบายของภาครัฐเป็นสำคัญ (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2547, น. 86)

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาประเทศระยะยาว ตั้งแต่ พ.ศ. 2560-2579 เพื่อต้องการให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขของคนไทย สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณที่กำหนดไว้ใน มาตรา 142 ที่ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งทำให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา ยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ กำหนดให้มีแผนงานบูรณาการที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ทิศทางและกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความตั้งใจศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560 และ พ.ศ. 2561 ซึ่งการจัดทำงบประมาณในปีดังกล่าวข้างต้นเป็นการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการโดยให้ยึดหลักกรอบแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นหลัก และผู้ศึกษาหวังว่าเมื่อได้ศึกษาข้อมูลทั้งหมดอย่างรอบด้านแล้ว จะทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ทั้งนี้ นับว่าเป็นการเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลเชิงวิชาการสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

1.2.2 เพื่อศึกษายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561

1.2.3 เพื่อศึกษาการบูรณาการระหว่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารอย่างละเอียดของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 ทั้งนี้เมื่อศึกษาค้นคว้าข้อมูลที่ครอบคลุมรอบด้านอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล และบรรยายผลการศึกษา สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลตลอดจนข้อเสนอแนะในเชิงพรรณนา (Descriptive Research)

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 เพื่อให้ทราบหลักการ แนวคิด วัตถุประสงค์และเป้าหมาย กรอบแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

1.4.2 เพื่อให้ทราบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561

1.4.3 เพื่อให้ทราบแนวทางการบูรณาการระหว่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561

1.4.4 เพื่อเป็นฐานข้อมูลวิชาการให้กับคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี บุคลากรประจำกลุ่มงานคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนบุคคลอื่นที่สนใจ

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม หรือแนวคิด ทฤษฎีและงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารและงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอครอบคลุมประเด็นหลัก ต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ 20 ปี
2. แนวคิดเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12
3. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ

2.1.1 ความหมายของยุทธศาสตร์

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ (2546, น. 18) ได้ให้ความหมายยุทธศาสตร์ว่า เป็นชุดของทางเลือกระยะยาวเกี่ยวกับเป้าประสงค์เชิงปฏิบัติการและนโยบาย รวมทั้งแผนปฏิบัติการของแผนงานรัฐบาล ซึ่งองค์กรภาครัฐบาลกำหนด โดยคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญสองประการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของแผนงานที่รัฐบาลกำหนดไว้ และสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของแผนงาน

สมยศ นาวิการ (2543, น. 3) ให้ความหมายยุทธศาสตร์ว่า วิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุภารกิจหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์การ

บุญเกียรติ ชีวตระกูลกิจ (2547, น. 1) ยุทธศาสตร์ หรือ Strategy ในภาษาอังกฤษซึ่งได้มีผู้แปลเป็นไทยว่า “กลยุทธ์” หรือ “ยุทธศาสตร์” หมายถึง การมุ่งเน้นหรือทุ่มเทพยายามไปในเรื่องใดแล้วสามารถนำหมู่คณะไปสู่ความสำเร็จหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนงาน/วิธีการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่ได้กำหนดขึ้นระยะยาว เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้

2.1.2 ที่มาของยุทธศาสตร์ชาติ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยเสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานในระยะที่ 2 ของรัฐบาล (ปี พ.ศ. 2558-2559) และกรอบการปฏิรูปในระยะที่ 3 (ปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 2 คณะ ได้แก่คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป เพื่อจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และคณะอนุกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ เพื่อจัดทำร่างแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ (Roadmap) ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ซึ่งคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูปได้ดำเนินการยกร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนด มีการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคการเมือง และนักวิชาการ รวมถึงได้พิจารณา นำข้อคิดเห็นจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ และความคิดเห็นจากภาคประชาชนมาเป็นข้อมูลในการยกร่างยุทธศาสตร์ชาติด้วย และได้นำเสนอร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2559, น. 5-6)

ภาพที่ 1 แสดงหลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี



ที่มา : ทีมกรู๊ป, มองอนาคตประเทศไทยผ่านจากยุทธศาสตร์ชาติ 20ปี, สืบค้น 18 มีนาคม 2561,
 จาก <http://www.teamgroup.co.th/newsletter/1704/TH/talk.html>

การดำเนินการขั้นตอนต่อไปคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินำเสนอร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนที่จะนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์ชาติมาใช้เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางในการบริหารประเทศภายในเดือนตุลาคม 2559 ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (ตุลาคม 2559 – กันยายน 2564) นอกจากนี้หน่วยงานต่างๆ จะได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนระยะ 5 ปี มาถ่ายทอดสู่แผนปฏิบัติการระดับกระทรวงและแผนพัฒนารายสาขาในระหว่างที่กลไกการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่ระหว่างดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ 20 ปีต่อจากนี้ไปจะประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม
5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

2.1.3 ความสำคัญของการมียุทธศาสตร์ชาติ

1. ที่ผ่านมาการพัฒนาประเทศไทยขาดความต่อเนื่อง เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลนโยบายหลักของการพัฒนาก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย
2. ประเทศไทยมีแผนพัฒนาที่กระจายไปตามกระทรวง แต่ขาดการบูรณาการและการจัดลำดับความสำคัญเป็นองค์รวมของการพัฒนาประเทศ การใช้งบประมาณในการพัฒนาของประเทศไทยเป็นการดำเนินการแบบแยกส่วน
3. การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วน หน่วยงานในภาครัฐ ทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจต้องมีการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรที่สะท้อนเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาที่สอดคล้องกัน ภาคธุรกิจเอกชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาและการลงทุนที่สอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ระดับชาติ การขับเคลื่อนการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชน ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมต้องเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 5)

2.1.4 หลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

1. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นการกำหนดเป้าหมายในระยะยาว และมีการพิจารณาทบทวนทุก 5 ปี หรือเมื่อมีสถานการณ์กระทบต่อเป้าประสงค์หลักตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นนัยสำคัญ
2. สร้างกลไกและกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพ จัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่ประชาชนยอมรับ และสะท้อนความต้องการของประเทศอย่างแท้จริง
3. เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการยอมรับและใช้เป็นแนวทางการพัฒนา และบรรลุเป้าประสงค์หลักร่วมกัน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 16)

2.1.5 กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

1. ยุทธศาสตร์ชาติเป็นยุทธศาสตร์ระยะยาวและเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศที่ยอมรับร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ดังนั้น กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องยึดถือเป้าประสงค์หลักของชาติและผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ
 2. ยุทธศาสตร์ชาติอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในด้านต่างๆ ดังนี้ ความมั่นคงทางทหาร การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม, การปกครองท้องถิ่น, การศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, เศรษฐกิจ การเกษตร การอุตสาหกรรม การเงิน การคลัง และงบประมาณ, พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สาธารณสุข, เทคโนโลยีการสื่อสาร, สังคม ศิลปะและวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม และอื่นๆ ที่จำเป็น
 3. การกำหนดเป้าประสงค์หลักของชาติและผลประโยชน์ชาติ จะต้องพิจารณาจากการวิเคราะห์สถานการณ์ทั้งภายในและต่างประเทศ มีการกำหนดแนวทางการจัดทำอย่างรอบคอบ ความต้องการของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นที่ยอมรับของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Groups) จากทุกภาคส่วน
- ดังนั้น การกำหนดเป้าประสงค์และทิศทางการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี หรือวิสัยทัศน์ของชาติ 20 ปี จึงต้องเริ่มจากการผสมผสานระหว่าง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 16-19)

1. การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อสร้างการยอมรับและแนวร่วมในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ การนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People Participation) อย่างจริงจัง จะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้ได้ยุทธศาสตร์ชาติที่มาจากความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach)
2. การศึกษาวิเคราะห์ในเชิงวิชาการ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่ดีจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลความรู้สหวิทยาการด้านต่างๆ ทั้งภายในประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก เช่น ข้อมูลความรู้ด้านเศรษฐกิจมหภาค เศรษฐกิจรายสาขา ด้านพลังงาน สังคมศาสตร์ เป็นต้น
4. คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จากข้อมูลการวิเคราะห์เชิงวิชาการและข้อเสนอแนะของประชาชน คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติซึ่งประกอบด้วยผู้แทนทั้งจากภาคการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ดำเนินการร่วมกันเพื่อพิจารณากำหนดและจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยต้องบูรณาการแนวคิดและทิศทางของยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ประกอบกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน
5. ระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์เฉพาะด้าน ยุทธศาสตร์ชาติจะจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และแบ่งเป็นยุทธศาสตร์แต่ละด้านหรือกลุ่มภารกิจระยะ 5 ปี หรือแผนพัฒนาแต่ละด้านระยะ 5 ปี โดยบูรณาการแผนเหล่านั้นและจัดลำดับความสำคัญในหัวข้อย่อยเวลาเพื่อการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรของประเทศ ทั้งนี้ องค์กรหรือหน่วยงานรัฐต้องวิเคราะห์และประมาณรายได้และรายจ่ายสำหรับดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์แต่ละด้าน รวมถึง

การกำหนดระยะเวลาและองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ยุทธศาสตร์ด้านหรือแผนยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปี จะเป็นแผนพัฒนาที่อิงยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว 20 ปี และเป็นเครื่องมือในการกำกับการจัดสรรงบประมาณ หรือทรัพยากรทั้งเชิงภารกิจและเชิงพื้นที่ และเป็นแผนแม่บทสำหรับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบใช้เป็นแนวทางในการกำหนดแผนปฏิบัติและแผนงบประมาณ นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ชาติยังเป็นกรอบทิศทางการส่งเสริมของรัฐสำหรับภาคเอกชนและภาคประชาชนที่จะนำไปพิจารณาเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาและการลงทุนเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

6. การกำกับ ติดตาม ประเมิน (Assess) และการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Evaluation) เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีผลต่อการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรงบประมาณ จำเป็นต้องมีการจัดทำตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนและสามารถตรวจวัดได้ เพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐได้ใช้งบประมาณเพื่อไปสู่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่เพียงไร

เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสถานการณ์ในเวทีโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเป็นพลวัตร ยุทธศาสตร์ชาติทั้งระยะยาว และระยะกลางจำเป็นต้องมีการกำกับ ติดตาม ประเมิน (Assess) และการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Evaluation) อย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การปรับยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่องและทันสถานการณ์

2.1.5 ขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแม่บทหลักที่เป็นกรอบกำหนดนโยบายและแผนต่างๆ สำหรับการพัฒนาประเทศ กำหนดทิศทางและความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ การดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ควรมีขั้นตอนหลักที่สำคัญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 23) ดังนี้

1. การศึกษาเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

1.1 การสำรวจความต้องการของทุกภาคส่วนโดยการจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วม การรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางต่างๆ ที่เหมาะสมของกลุ่มผู้แทนจากภาคส่วนต่างๆ

1.2 การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ

1.3 การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

2. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและเป้าหมายหลักของชาติ โดยดำเนินการร่วมกันระหว่างคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์ชาติ และองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. การจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเพื่อใช้ในการรับฟังข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ เช่น

3.1 การรับฟังความคิดเห็นผ่านสื่อสาธารณะหรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ โทรศัพท์ ไปรษณีย์ ฯลฯ

3.2 การจัดทำเวทีเสวนา (Dialogue) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ สร้างการยอมรับและความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติ

4. ประธานกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เสนอยุทธศาสตร์ชาติที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจัดทำขึ้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามกระบวนการที่กำหนดในกฎหมาย และยุทธศาสตร์ชาติที่ได้รับการเห็นชอบดังกล่าวเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ

5. ยุทธศาสตร์ชาติให้มีผลใช้บังคับเป็นระยะเวลา 20 ปี และอาจพิจารณาทบทวนทุก 5 ปี หรือเมื่อมีสถานการณ์กระทบต่อเป้าประสงค์หลักตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นนัยสำคัญ

2.1.7 บทบัญญัติว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บทบัญญัติว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีด้วยกัน 5 มาตรา ประกอบด้วย

มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 17)

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 41)

มาตรา 162 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ นโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 47)

มาตรา 270 นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 87)

มาตรา 275 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา 65 วรรคสอง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 89)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อวางรากฐานของประเทศในระยะยาวให้มุ่งต่อยอดผลสัมฤทธิ์ของแผนที่สอดคล้องเชื่อมโยงและรองรับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องกันไปตลอด 20 ปี ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2560-2579) โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.2.1 หลักการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

หลักการพัฒนาประเทศที่สำคัญในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ยึดหลัก ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาที่ยั่งยืน และ คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ที่ต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9-11 โดยวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ยึดวิสัยทัศน์ของกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดด้านต่างๆ ได้ยึดเอาเป้าหมายอนาคตประเทศไทยปี 2579 ที่เป็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาเป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายที่จะบรรลุใน 5 ปี ส่วนแนวทางการพัฒนาได้บูรณาการนโยบายหรือประเด็นการปฏิรูปประเทศ 37 วาระ และไทยแลนด์ 4.0 การจัดทำแผน ขับเคลื่อน และการติดตามประเมินผลเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งจากภาครัฐ เอกชน ประชาชน และภาคการศึกษา ในทุกพื้นที่ของประเทศเป็นกลไกประชารัฐที่รวมพลังให้สามารถกำหนดเป้าหมาย แนวทางการพัฒนา รวมทั้งแผนงาน โครงการสำคัญที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างสอดคล้องกับภูมิสังคม และเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจังใน 5 ปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560, น. 1-2)

2.2.2 วัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวางรากฐานให้คนไทยเป็นคนที่สมบูรณ์ มีคุณธรรมจริยธรรม มีระเบียบวินัย ค่านิยมที่ดี มีจิตสาธารณะ และมีความสุข โดยมีสุขภาวะและสุขภาพที่ดี ครอบครัวอบอุ่น ตลอดจนเป็นคนเก่งที่มีทักษะความรู้ความสามารถและพัฒนาตนเองได้ต่อเนื่องตลอดชีวิต
2. เพื่อให้คนไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ ผู้ด้อยโอกาสได้รับการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งชุมชนมีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้
3. เพื่อให้เศรษฐกิจเข้มแข็ง แข่งขันได้ มีเสถียรภาพ และมีความยั่งยืนสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานใหม่โดยการใช้นวัตกรรมที่เข้มข้นมากขึ้น สร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก และสร้างความมั่นคงทางพลังงาน อาหาร และน้ำ
4. เพื่อรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน
5. เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ทันทสมัย และมีการทำงานเชิงบูรณาการของภาคีการพัฒนา
6. เพื่อให้มีการกระจายความเจริญไม่สู่ภูมิภาค โดยการพัฒนาภาคและเมืองเพื่อรองรับการพัฒนาระดับฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานการผลิตและบริการใหม่
7. เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และนานาชาติได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ประเทศไทยมีบทบาทนำและสร้างสรรค์ในด้านการค้า การบริการ และการลงทุนภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และโลก

เป้าหมาย

1. คนไทยมีคุณลักษณะเป็นคนไทยที่สมบูรณ์
2. ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และความยากจนลดลง
3. ระบบเศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและแข่งขันได้
4. ทูทางธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมสามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงทางอาหาร พลังงาน และน้ำ
5. มีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย สังคมปลอดภัย สามัคคี สร้างภาพลักษณ์ดี และเพิ่มความเชื่อมั่นของนานาชาติต่อประเทศไทย
6. มีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระจายอำนาจและมีส่วนร่วมจากประชาชน

2.2.3 หลักการการขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

1. ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศโดยยึดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นกรอบทิศทางหลัก และแปลงสู่การปฏิบัติในระดับต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม
2. กระจายการพัฒนางานสู่พื้นที่ โดยยึดหลักการพัฒนาพื้นที่ การกิจ และการมีส่วนร่วมให้จังหวัดเป็นพื้นที่ดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนา และเป็นจุดเชื่อมโยงการพัฒนาจากชุมชนสู่ประเทศและประเทศสู่ชุมชน
3. เพิ่มการใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ให้เป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาทุกภาคส่วนในระดับพื้นที่ ท้องถิ่นและชุมชน
4. ใช้กลไกและเครื่องมือการพัฒนาของภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชนอย่างบูรณาการเพื่อให้การขับเคลื่อนเกิดประสิทธิภาพโดยกระบวนการสร้างเครือข่ายหรือคลัสเตอร์ที่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาศักยภาพพื้นที่
5. ระบบการบริหารจัดการแผนสู่การปฏิบัติที่มีความเชื่อมโยงกันในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับยุทธศาสตร์ที่เชื่อมต่อกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนเฉพาะด้าน และแผนปฏิบัติการ และระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพที่ตอบสนองการพัฒนาเชิงบูรณาการ การพัฒนาเชิงพื้นที่และการพัฒนาที่ต่อเนื่อง รวมทั้งระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐที่สอดคล้องกับประเด็นการพัฒนา แนวทางการพัฒนา และผลของการพัฒนาอย่างแท้จริง

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน

2.3.1 ความหมายของงบประมาณ

คำว่างบประมาณตรงกับภาษาอังกฤษว่า “budget” ซึ่งหมายถึง กระเป๋าของพระมหากษัตริย์ที่ใส่เงินที่จำเป็นสำหรับการใช้จ่ายสาธารณะ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546, น. 55) ซึ่งคำว่างบประมาณได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ไกรยุทธ ธีรตยาสินนท์ (2528, น. 7) ได้ให้ความหมาย งบประมาณ (budget) ว่าเป็นแผนที่ครอบคลุมทุกๆ ขั้นตอนและลักษณะของการปฏิบัติงานสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดแน่นอนลงไป ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นการแสดงออกอย่างเป็นทางการถึงนโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้แล้วล่วงหน้าโดยหน่วยงาน/รัฐบาล จึงกล่าวได้ว่า การงบประมาณ (budgeting) เป็นกระบวนการจัดการนั่นเอง

นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์ (2535, น. 16) งบประมาณแผ่นดินเป็นแผนการใช้จ่ายและการหาเงินเพื่อการใช้จ่ายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ตามปกติเป็นระยะเวลา 1 ปี) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, น. 531) อธิบายความหมายดั้งเดิมของงบประมาณ (budget) ว่าในภาษาอังกฤษนั้น หมายถึง กระเป๋านั่งสือใบใหญ่ที่เสนาบดีกระทรวงการคลังใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่จะแถลงต่อรัฐสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาล โดยทั่วไปแล้ว งบประมาณจะหมายถึง แผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่ได้แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีกฎหมายกำหนดไว้ว่า รัฐบาลจะต้องทำหรือเสนองบประมาณ อาทิเช่น ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดไว้ว่า งบประมาณประจำปีที่รัฐบาลจะเสนอต่อรัฐสภานั้นประกอบด้วย

1. ถ้อยคำหรือคำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของงบประมาณ ซึ่งสามารถที่จะสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายในการใช้ตั้งงบประมาณ

2. การแสดงรายรับ รายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้ง งบประมาณรายจ่าย

3. คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

4. คำขอชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

5. การแสดงรายการเกี่ยวกับการเงินในส่วนของรัฐวิสาหกิจ

6. เอกสารคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขออีกเพิ่มเติม

7. การรายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

8. เป็นร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี

2.3.2 หลักการงบประมาณแผ่นดินที่ดี

งบประมาณเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณา หลักการงบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 ประการ (อรัญ ธรรมโน, 2548, หน้า 50-52) ดังนี้

1. หลักในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน อย่างเหมาะสม และการควบคุมให้การใช้จ่ายภาครัฐก่อเกิดควมมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. หลักในการใช้เครื่องมือทางการคลังทุกด้านเพื่อการพัฒนาประเทศ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จัดความยากจน แก้ไขความบกพร่อง ความอ่อนแอทางสังคมและการเมือง

3. การเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการควบคุมรายจ่ายให้เป็นประโยชน์สูงสุด แก่ประชาชน และการควบคุมปฏิบัติงานของรัฐบาลเพื่อให้เกิดควมมีประสิทธิภาพ

4. การให้ประชาชนได้รับทราบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้เพียงใดหรือไม่ การใช้งบประมาณเหมาะสม ก่อเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมตามความหมายที่แท้จริง การใช้งบประมาณ ต่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มหรือประโยชน์แก่กลุ่มของตนเอง หรือการที่จะก่อให้เกิดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ การเมือง สร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม ตลอดจนการใช้จ่ายเงินมากเกินไปจนอาจก่อให้เกิดภาระหนัก แก่ประเทศ

2.3.3 บทบาทงบประมาณแผ่นดิน

1. บทบาทด้านเศรษฐกิจ ในรูปของนโยบายการคลังงบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุม ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548, หน้า 155-156) เช่น

1. การคลังของประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยสร้างเป็นลักษณะ แผนแม่บททางการคลังของประเทศ (Government Master Financial Plan) การจัดทำงบประมาณจึงต้อง พิจารณาอย่างรอบคอบในการจัดเก็บภาษี การก่อหนี้ ตลอดจนการใช้จ่ายเนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายราย ใหญ่ที่สุดของประเทศ

2. ลักษณะการมุ่งส่งเสริมความเจริญเติบโต ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การเพิ่มรายได้ประชากร การส่งเสริมการลงทุน ตลอดจนการจ้างงาน

3. ลักษณะการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยการลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure)

4. ลักษณะการกระตุ้นภาคธุรกิจเอกชน เนื่องจากรัฐบาลเป็นทั้งลูกค้าและผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ที่สุด ซึ่งการใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลสำคัญต่อการหดตัวหรือการขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศ

2. บทบาทด้านการบริหาร เครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศคือ งบประมาณ ซึ่งงบประมาณสามารถนำไปซื้อปัจจัยทางการบริหาร เช่น

1. ใช้ในการวางแผนดำเนินการของรัฐบาล เพราะงบประมาณเป็นแผนแม่บทแสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาล ซึ่งแต่ละหน่วยงานต้องวางแผนสนับสนุนและต้องเป็นแผนที่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาล

2. เป็นเครื่องมือทางการบริหารใช้ในการควบคุม การรายงานความก้าวหน้าและประเมินผลการดำเนินการของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

3. เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการประสานการดำเนินงานต่างๆ ให้มีการใช้ทรัพยากรประสานสอดคล้องกัน และเกิดประโยชน์สูงสุดของรัฐ

3. บทบาทด้านการเมือง พิจารณาได้จากหลายด้าน เช่น

1. เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติ ในลักษณะของการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล

2. เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของรัฐบาลโดยการใช้ประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินภาษีอากรจากราษฎร

2.3.4 ความหมายของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์

สำนักงบประมาณ (2544,น.36) ให้ความหมายว่า เป็นวิธีการที่เป็นระบบในการกำหนดพันธกิจขององค์กรเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และมีการประเมินผลสำเร็จอย่างสม่ำเสมอ โดยเชื่อมโยงข้อมูลงบประมาณที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายนโยบายและวัตถุประสงค์

ชัยสิทธิ์ เณลิมมีประเสริฐ (2544,น.10) ได้ให้ความหมายว่า เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจขององค์กร เป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน/โครงการอย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอ วัดผลสำเร็จของงานที่เชื่อมโยงกับการบริหารจัดการงบประมาณที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิต และผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546,น.14) ให้ความหมายว่า เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน/งาน/โครงการอย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอเพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการงบประมาณ การเงินและพัสดุที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่างๆ ของส่วนราชการ ภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้ประเทศชาติมั่นคง มั่นคง และพึ่งตนเองได้

2.3.5 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้มีหลักการเพื่อให้ระบบและวิธีการงบประมาณของประเทศเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ นำไปสู่การปรับปรุงระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์ โดยรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ดังนี้ “เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ใน

การพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุม ตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส” ซึ่งคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณให้แก่กระทรวง ทบวง กรม ระบุโครงสร้างความรับผิดชอบที่ชัดเจนโดยกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมายผลผลิตของหน่วยงาน ซึ่งระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์ ควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ จนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

1.1 เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่คาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลทุกรัฐบาลจะมีกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารประเทศ โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบาย สำนักงบประมาณจึงมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีเพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.2 เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือต้องร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้

1.3 เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานซึ่งอาจเป็นการบริการหรือสิ่งของที่ให้แก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

2. เน้นหลักธรรมาภิบาล โดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับที่ชัดเจน มีระบบการติดตาม ประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้

3. มอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณให้ผู้ปฏิบัติ เน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบ กำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันในแต่ละระดับ เพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น

4. การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้า จากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ซึ่งทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน

5. โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้กำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ 3 ระดับ คือ รัฐบาล กระทรวง และหน่วยงาน โดยใช้เป้าหมายและยุทธศาสตร์เป็นตัวนำไปสู่ความสำเร็จที่ต้องการ กระบวนการทำงานมีความเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หน่วยงานต้องปฏิบัติภายใต้กระทรวงซึ่งรับนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ

บทที่ 3 ผลการศึกษา

การศึกษารั้วนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 3 ประการ คือ 1) การศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 2) การศึกษายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ 2561 และ 3) ศึกษาการบูรณาการระหว่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 ผู้ศึกษาจึงขอเสนอผลการศึกษาแบ่งตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

3.1 ผลการศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และผลการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

3.1.1 ผลการศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

จากที่ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความหมาย ความสำคัญ หลักการ กระบวนการ กลไกและกระบวนการของยุทธศาสตร์ชาติ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติอย่างเจาะลึกเพื่อให้ทราบถึงวิสัยทัศน์ และกรอบแนวทางที่สำคัญของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

3.1.1.1 วิสัยทัศน์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

“ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง”

ความมั่นคง

- **การมีความมั่นคงปลอดภัย** จากภัยและการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศในทุกระดับ ทั้งระดับประเทศ สังคม ชุมชน ครอบครัว และปัจเจกบุคคลและมีความมั่นคงในทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง

- **ประเทศ** มีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ที่เข้มแข็งและเป็นศูนย์กลางที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน ระบบการเมืองที่มั่นคงเป็นกลไกนำไปสู่การบริหารประเทศที่ต่อเนื่องและโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล

- **สังคม** มีความปรองดองและความสามัคคี สามารถผนึกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศ ชุมชนมีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่น

- **ประชาชน** มีความมั่นคงในชีวิต มีงานและรายได้ที่มั่นคงพอเพียงกับการดำรงชีวิต มีที่อยู่อาศัยและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน

- **ฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม** มีความมั่นคงของอาหาร พลังงาน และน้ำ

มั่งคั่ง

- **ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง** ยกฐานะเป็นประเทศในกลุ่มประเทศรายได้สูงความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาดลดลง ประชากรได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น

- **เศรษฐกิจมีความสามารถในการแข่งขันสูง** สามารถสร้างรายได้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ สร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคต และเป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยงในภูมิภาค ทั้งการคมนาคมขนส่ง การผลิต การค้า การลงทุน และการทำธุรกิจ มีบทบาทสำคัญในระดับภูมิภาคและระดับโลก เกิดสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าอย่างมีพลัง

- ความสมบูรณ์ในทุนที่จะสามารถสร้างการพัฒนาต่อเนื่อง ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักร ทุนทางสังคมและทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ยั่งยืน

- การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ รายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่ไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเกินพอดี ไม่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมจนเกิดความสามารถในการรองรับและเยียวยาของระบบนิเวศน์

- การผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับกฎระเบียบของประชาคมโลกซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดีขึ้น คนมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเอื้ออาทร เสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

- มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน เพื่อการพัฒนาในทุกระดับอย่างสมดุล มีเสถียรภาพ และยั่งยืน

- ประชาชน ในสังคมยึดถือและปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

3.1.1.2 กรอบแนวทางสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ในการที่จะบรรลุวิสัยทัศน์และทำให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์นั้น จำเป็นจะต้องมีการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะยาว และกำหนดแนวทางการพัฒนาของทุกภาคส่วนให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว เพื่อถ่ายทอดแนวทางการพัฒนาสู่การปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาอย่างต่อเนื่องและมีการบูรณาการ และสร้างความเข้าใจถึงอนาคตของประเทศร่วมกัน และเกิดการรวมพลังของทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งประชาชน เอกชน ประชาสังคม ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อการสร้างและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติและบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” หรือคติพจน์ประจำชาติ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยมีความสุข อยู่ดี กินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ 20 ปีต่อจากนี้ไป จะประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ โดยมีสาระสำคัญของแต่ละยุทธศาสตร์ สรุปได้ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2559, น. 25-33) ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง มีเป้าหมายทั้งในการสร้างเสถียรภาพภายในประเทศและช่วยลดและป้องกันภัยคุกคามจากภายนอก รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นในกลุ่มประเทศอาเซียนและประชาคมโลกที่มีต่อประเทศไทย กรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ อาทิ

1. การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2. การปฏิรูปกลไกการบริหารประเทศและพัฒนาความมั่นคงทางการเมือง ขจัดคอร์รัปชัน สร้างความเชื่อมั่นในการกระบวนการยุติธรรม

3. การรักษาความมั่นคงภายในและความสงบเรียบร้อยภายใน ตลอดจนการบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและชายฝั่งทะเล

4. การพัฒนาระบบ กลไก มาตรการและความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ และรักษาคุณภาพความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่

5. การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการผนึกกำลังป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ

6. การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติและระบบบริหารจัดการภัยพิบัติ รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

7. การปรับกระบวนการทำงานของกลไกที่เกี่ยวข้องจากแนวดิ่งสู่แนวนอนมากขึ้น

2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เพื่อให้ประเทศสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งจำเป็นต้องยกระดับภาคการผลิตและการใช้นวัตกรรมในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในสาขาอุตสาหกรรม การเกษตรและบริการ การสร้างความมั่นคงและปลอดภัยด้านอาหาร การเพิ่มขีดความสามารถทางการค้าและการเป็นผู้ประกอบการ รวมทั้งการพัฒนาฐานเศรษฐกิจแห่งอนาคต ทั้งนี้ภายใต้กรอบการปฏิรูปและพัฒนาปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ทุกด้าน อันได้แก่โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม การพัฒนาทุนมนุษย์ และการบริหารจัดการทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน กรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ อาทิ

1. การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจและสร้างความเชื่อมั่น การส่งเสริมการค้าและการลงทุนที่อยู่บนการแข่งขันที่เป็นธรรมและรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนการพัฒนาประเทศสู่ความเป็นชาติการค้าเพื่อให้ได้ประโยชน์จากห่วงโซ่มูลค่าในภูมิภาค และเป็นการยกระดับไปสู่ส่วนบนของห่วงโซ่มูลค่ามากขึ้น

2. การพัฒนาภาคการผลิตและบริการบนฐานของการพัฒนานวัตกรรมและมีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการใช้ดิจิทัลและการค้าที่เข้มข้นเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและขยายกิจกรรมการผลิตและบริการ โดยมุ่งสู่ความเป็นเลิศในระดับโลกและในระดับภูมิภาคในอุตสาหกรรมหลายสาขา และในภาคบริการที่หลากหลายตามรูปแบบการดำเนินชีวิตและการดำเนินธุรกิจที่เปลี่ยนไป รวมทั้งเป็นแหล่งอาหารคุณภาพสะอาดและปลอดภัยของโลก

- ภาคการเกษตร โดยเสริมสร้างฐานการผลิตให้เข้มแข็งและยั่งยืน เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรส่งเสริมเกษตรกรรายย่อยให้ปรับไปสู่การทำเกษตรยั่งยืนที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและรวมกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาอาชีพที่เข้มแข็ง และการพัฒนาสินค้าเกษตรที่มีศักยภาพและอาหารคุณภาพ สะอาด และปลอดภัย

- ภาคอุตสาหกรรม โดยพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ ยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมปัจจุบันที่มีศักยภาพสูง และพัฒนาอุตสาหกรรมอนาคตที่มีศักยภาพ โดยการใช้ดิจิทัลและการค้ามาเพิ่มมูลค่าและยกระดับห่วงโซ่มูลค่าในระดับสูงขึ้น

- ภาคบริการ โดยขยายฐานการบริการให้มีความหลากหลาย มีความเป็นเลิศและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยการยกระดับบริการที่เป็นฐานรายได้เดิม เช่น การท่องเที่ยว และพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการให้บริการสุขภาพ ธุรกิจบริการด้านการเงินและธุรกิจบริการที่มีศักยภาพอื่นๆ เป็นต้น

1. การพัฒนาผู้ประกอบการและเศรษฐกิจชุมชน พัฒนาทักษะผู้ประกอบการ ยกระดับผลิตภาพแรงงานและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) สู่สากล และพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและสถาบันเกษตรกร

2. การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและเมืองพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญ จัดระบบผังเมืองที่มีประสิทธิภาพและมีส่วนร่วม มีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง และโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับศักยภาพ

3. การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในด้านการขนส่ง ด้านพลังงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและการวิจัยและพัฒนา

4. การเชื่อมโยงกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลกสร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับนานาชาติ ส่งเสริมความร่วมมือกับนานาชาติในการสร้างความมั่นคงด้านต่างๆ เพิ่มบทบาทของไทยในองค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงสร้างองค์ความรู้ด้านการต่างประเทศ

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน เพื่อพัฒนาคนและสังคมไทยให้เป็นรากฐานที่แข็งแกร่งของประเทศมีความพร้อมทางกาย ใจ สติปัญญา มีความเป็นสากล มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย มีคุณธรรมจริยธรรม รู้คุณค่าความเป็นไทย มีครอบครัวที่มั่นคง กรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ อาทิ

1. การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ
2. การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพ เท่าเทียม และทั่วถึง
3. การปลูกฝังระเบียบวินัย คุณธรรม จริยธรรมค่านิยมที่พึงประสงค์
4. การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาพที่ดี
5. การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวเสริมสร้างบทบาทของสถาบันครอบครัวใน

การบ่มเพาะจิตใจให้เข้มแข็ง

4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม เพื่อเร่งกระจายโอกาสการพัฒนาและสร้างความมั่นคงให้ทั่วถึง ลดความเหลื่อมล้ำไปสู่สังคมที่เสมอภาคและเป็นธรรม กรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ อาทิ

1. การสร้างความมั่นคงและการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม
2. การพัฒนาระบบบริการและระบบบริหารจัดการสุขภาพ
3. การสร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในสังคมสูงวัย
4. การสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคมทุนทางวัฒนธรรมและความเข้มแข็ง

ของชุมชน

5. การพัฒนาการสื่อสารมวลชนให้เป็นกลไกในการสนับสนุนการพัฒนา

5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเร่งอนุรักษ์ฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ และมีความมั่นคงด้านน้ำ รวมทั้งมีความสามารถในการป้องกันผลกระทบและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติธรรมชาติ และพัฒนามุ่งสู่การเป็นสังคมสีเขียว กรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ อาทิ

1. การจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
2. การวางแผนระบบบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพทั้ง 25 ลุ่มน้ำ เน้นการปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการ
3. การพัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
4. การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
5. การร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศ

6. การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ มีสมรรถนะ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลกระจายบทบาทภารกิจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม มีธรรมาภิบาลกรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ

1. การปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีขนาดที่เหมาะสม

2. การวางแผนระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ
3. การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ
4. การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ
5. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรมและเป็นสากล
6. การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ
7. การปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ

จากผลการศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ซึ่งเป็นแผนการปฏิรูปประเทศซึ่งครอบคลุมในทุกมิติ โดยมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรมเพื่อให้คนไทยมีคุณภาพชีวิต สังคมและสภาพแวดล้อมที่ดี ตลอดจนสถานะเศรษฐกิจของประเทศที่มั่นคงสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ชาติ ได้กำหนดกรอบแนวทางแผนยุทธศาสตร์ชาติไว้ 6 ยุทธศาสตร์หลัก ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ประเทศไทยได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติขึ้นนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงประเทศในทิศทางบวกเพราะยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องหากจะดำเนินการใดต้องให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลต้องทำความเข้าใจ และศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อจักได้กำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ แผนงาน โครงการต่างๆ ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ และหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ใกล้เคียงกันต้องมีการประสานงานกันในลักษณะการบูรณาการ ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์ชาติจะบรรลุซึ่งเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่นั้น จำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างจริงจังและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และควรมีการติดตามผล ประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทราบว่าในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติมีข้อติดขัด หรือควรมีการปรับปรุงหรือแก้ไขหรือไม่อย่างไร

3.1.2 ผลการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) มียุทธศาสตร์รวม 10 ยุทธศาสตร์ โดย 6 ยุทธศาสตร์เป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ 20 ปี และอีก 4 ยุทธศาสตร์เป็นปัจจัยสนับสนุน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.2.1 ประเด็นการพัฒนาหลักที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

ประเทศไทยแม้ว่าได้ดำเนินมาตรการเพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี มีการขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นระบบโครงข่ายมากขึ้น และมีการเพิ่มการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา แต่อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยยังปรับตัวช้าเมื่อเทียบกับหลายประเทศ เนื่องจากคุณภาพคนต่ำ การลงทุนในการวิจัยและพัฒนายังมีน้อย คุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานยังไม่ดี และปัญหาการบริหารจัดการภาครัฐและกฎระเบียบต่างๆ ล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ตลอดจนแรงกดดันและความเสี่ยงภายใต้สถานการณ์กระแสโลกาภิวัตน์เข้มข้นมากขึ้น ทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาฐานสำคัญที่เป็นจุดอ่อนและข้อจำกัดของประเทศที่สั่งสมมานาน ในขณะเดียวกันดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อใช้ประโยชน์จากจุดแข็งและจุดเด่นของประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นที่มีลักษณะการบูรณาการ และใช้ประกอบการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการแปลงแผนงานไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง ในประเด็นต่างๆ ดังนี้ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560, น. 5-9)

1. การพัฒนานวัตกรรมและการนำมาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกมิติเพื่อยกระดับศักยภาพของประเทศ โดยการกำหนดวาระการวิจัยแห่งชาติ (National Research Agenda)
2. การส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
3. การเตรียมพร้อมด้านกำลังคนและการเสริมสร้างศักยภาพประชากร
4. การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ
5. การปรับโครงสร้างการผลิตและการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วงของห่วงโซ่มูลค่า
6. การปรับระบบการผลิตการเกษตรให้สอดคล้องกับพันธกรณีในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและศักยภาพของพื้นที่
7. การเพิ่มศักยภาพฐานการผลิตและบริการเดิมที่มีศักยภาพในปัจจุบันให้ต่อยอดไปสู่ฐานการผลิตและบริการที่ใช้เทคโนโลยีที่เข้มข้นและมีนวัตกรรมมากขึ้น ควบคู่กับการวางรากฐานเพื่อสร้างและพัฒนาภาคการผลิตและบริการสำหรับอนาคต
8. การส่งเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจกระแสใหม่
9. การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจบริการและการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพให้เติบโตและสนับสนุนภาคการผลิต
10. การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิต
11. การพัฒนาวิสาหกิจขนาดย่อม ขนาดเล็กและขนาดกลาง วิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจเพื่อสังคม
12. การสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อม
13. การฟื้นฟูพื้นฐานด้านความมั่นคงที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
14. การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติดมิชอบและการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย
15. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศ
16. การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ
17. การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศให้เข้มแข็งและส่งผลต่อการพัฒนาอย่างเต็มที่
18. การส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ
19. การปรับปรุงภาคการเงินของไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นให้สามารถแข่งขันได้
20. การปฏิรูปด้านการคลังและงบประมาณ

3.1.2.2 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงาน รวม 10 ยุทธศาสตร์ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560, น. 13-18) ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. ปรับเปลี่ยนค่านิยมคนไทยให้มีคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย จิตสาธารณะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์
2. พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะความรู้และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า
3. ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

4. ลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพและให้ทุกภาคส่วนคำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพ
 5. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสุขภาพสถานพยาบาลทุกสังกัดในเขตพื้นที่สุขภาพ
 6. พัฒนาระบบการดูแลและสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมผู้สูงอายุ
 7. ผลักดันให้สถาบันทางสังคมมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างเข้มแข็ง
- ยุทธศาสตร์ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
- แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย
1. การเพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดสามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐและมีอาชีพ
 2. การกระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง
 3. เสริมสร้างศักยภาพชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานรากตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีสิทธิในการจัดการทุนที่ดินและทรัพยากรภายในชุมชน
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน
- แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย
1. การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวมและด้านการคลัง
 2. การเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการมุ่งเน้นการสร้างความเชื่อมโยงของห่วงโซ่มูลค่าระหว่างภาคเกษตร อุตสาหกรรม บริการ และการค้าการลงทุน เสริมสร้างการค้าที่เป็นธรรมและอำนวยความสะดวกด้านการค้าการลงทุน
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย
1. การรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สร้างสมดุลของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม
 2. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความมั่นคง สมดุล ยั่งยืน
 3. การแก้ไขปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อม
 4. ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
 5. สนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
 6. การบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ
 7. การพัฒนาระบบการบริหารจัดการและกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 8. การพัฒนาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความ
มั่งคั่งและยั่งยืน

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. การรักษาความมั่นคงภายใน เพื่อให้เกิดความสงบในสังคมและดำรงไว้ซึ่งสถาบันหลักของชาติ
2. การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยคุกคามทั้งการทหารและภัยคุกคามอื่นๆ
3. การส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้านความมั่นคง เพื่อบูรณาการความร่วมมือกับมิตรประเทศเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ
4. การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยในเขตทะเล
5. การบริหารจัดการความมั่นคงเพื่อการพัฒนา เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างแผนงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงการพัฒนาภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน บทบาท ภารกิจ และคุณภาพบุคลากรภาครัฐให้มีความโปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว มีขนาดที่เหมาะสม เกิดความคุ้มค่า
2. ปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ และสร้างกลไกในการติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ
3. เพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับการให้บริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานสากล เพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจได้รับบริการที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และอำนวยความสะดวกตรงตามความต้องการ
4. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง
5. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้สังคมมีวินัย โปร่งใส ยุติธรรม
6. ปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้มีความทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่ง
2. การสนับสนุนการพัฒนาระบบขนส่ง
3. การพัฒนาระบบโลจิสติกส์
4. การพัฒนาด้านพลังงาน
5. พัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล
6. พัฒนาระบบน้ำประปา

ยุทธศาสตร์ที่ 8 การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. เร่งส่งเสริมการลงทุนวิจัยและพัฒนาและผลักดันสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ และเชิงสังคม
2. พัฒนาผู้ประกอบการให้เป็นผู้ประกอบทางด้านเทคโนโลยี
3. พัฒนาสภาวะแวดล้อมของการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรมด้านบุคลากรวิจัย

ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. การพัฒนาภาคเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้กระจายตัวอย่างทั่วถึง
2. การพัฒนาเมือง
3. การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ

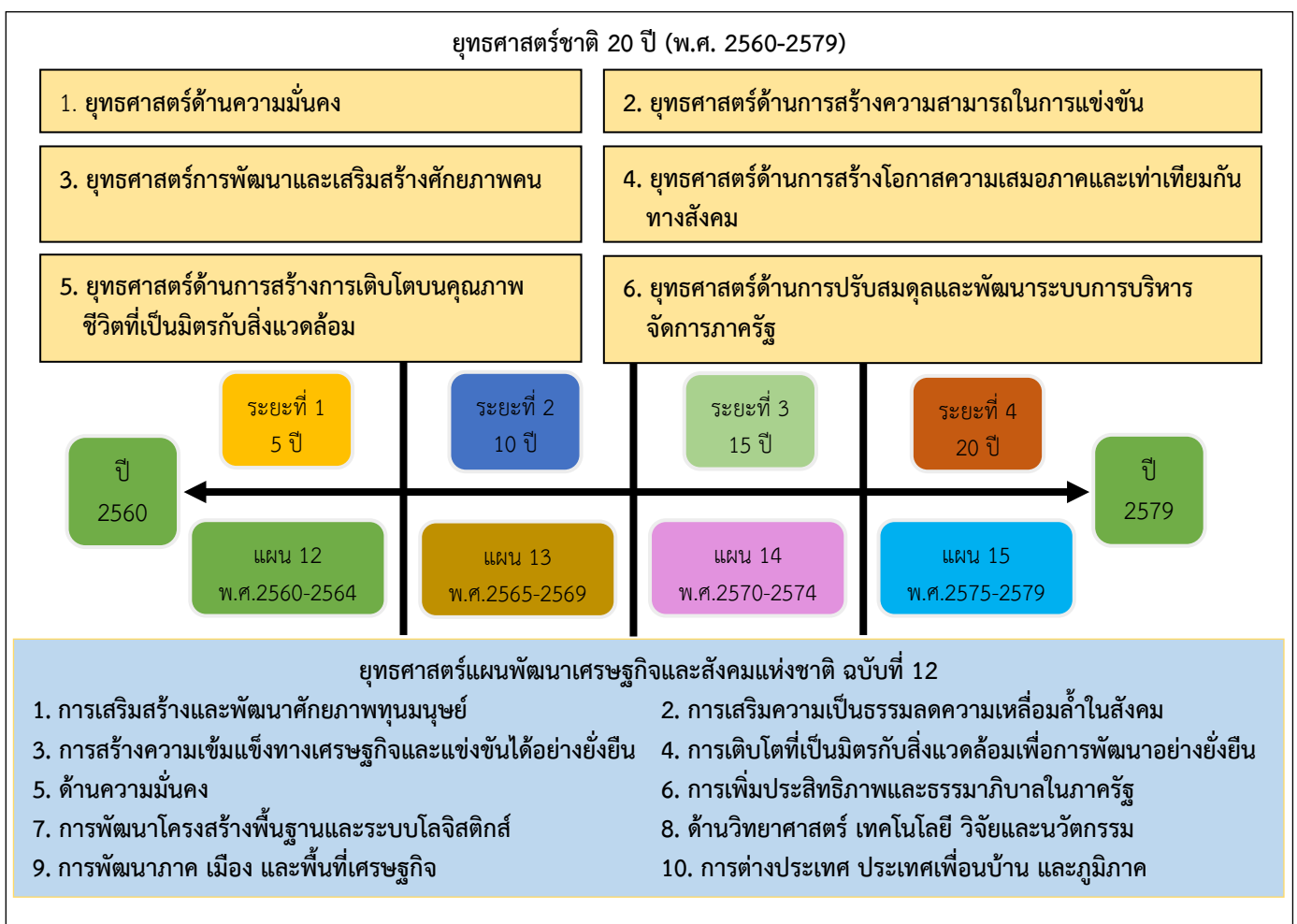
ยุทธศาสตร์ที่ 10 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. ขยายความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนกับมิตรประเทศ และแสวงหาตลาดใหม่สำหรับสินค้าและบริการของไทย
2. พัฒนาความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่ง โลจิสติกส์ และโทรคมนาคมในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคภายใต้แผนงาน GMS, ACMECS, BIMSTEC และ JDS และภูมิภาคอาเซียนเพื่ออำนวยความสะดวกและลดต้นทุนด้านโลจิสติกส์
3. พัฒนาและส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจ การบริการ และการลงทุนที่โดดเด่นในภูมิภาค
4. ส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศของผู้ประกอบการไทย
5. เปิดประตูการค้าและพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาคที่มีความเสมอภาคกัน
6. สร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับประเทศอนุภูมิภาค ภูมิภาค และนานาชาติ
7. เข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศโดยมีบทบาทที่สร้างสรรค์
8. ส่งเสริมความร่วมมือกับภูมิภาคและนานาชาติ
9. บูรณาการภารกิจด้านความร่วมมือระหว่างประเทศและด้านการต่างประเทศ
10. ส่งเสริมให้เกิดการปรับตัวภายในประเทศที่สำคัญ

ผลการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ทำให้ทราบว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งมีระยะเวลาของแผน 5 ปี คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 - 2565 โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ แก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีความแตกต่างจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับที่ผ่านมา เนื่องจากมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาวให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กำหนดแผนยุทธศาสตร์ไว้ทั้งสิ้น 10 ยุทธศาสตร์ ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ดังภาพที่ 2

ภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12



ผู้ศึกษาเห็นว่า การบรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นั้น ควรกำหนดประเด็นการพัฒนา แผนงาน โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้ชัดเจน เพื่อให้เห็นผลเป็นรูปธรรม ในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นการเตรียมความพร้อมคน สังคม และ ระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม ดำเนินการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนเพื่อกำกับให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีทิศทางและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

3.2 ผลการศึกษายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 โดยมุ่งศึกษาตั้งแต่หลักการ วัตถุประสงค์ กระบวนการ ยุทธศาสตร์ ในการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงแผนบูรณาการงบประมาณ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

3.2.1 หลักการและวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561

หลักการ

เพื่อให้กระบวนการจัดทำงานงบประมาณเป็นเครื่องมือจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานทำงานร่วมกันในลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่ายที่นำไปสู่การบรรลุ จุดมุ่งหมายและตัวชี้วัดร่วมกันโดยมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์รวม โดยคำนึงถึงหลักประหยัด มีความคุ้มค่า มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยกำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเรื่องสำคัญที่ สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบาย ความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกขับเคลื่อน การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมี วัตถุประสงค์ของแผนงานบูรณาการเป็นกรอบในการดำเนินงาน มีจุดมุ่งหมายให้แผนงานบูรณาการทำหน้าที่ เชื่อมโยงภารกิจและการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีเป้าหมาย วัตถุประสงค์และตัวชี้วัดร่วมกัน ซึ่งได้ให้ หน่วยงานประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดความสำเร็จ และจัดทำแผน แม่บทระยะปานกลางและระยะยาวที่สอดคล้องกับแผนแม่บทของกระทรวง/หน่วยงาน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณตามนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ที่มีการ ดำเนินงานหลายหน่วยงาน ตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไป โดยกำหนดเป็นแผนบูรณาการ แผนการปฏิบัติงาน และ แผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน ให้มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานที่มีความ เชื่อมโยงสอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน คุ้มค่าและไม่ซ้ำซ้อนกัน

2. เพื่อให้การจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เป็นกลไกขับเคลื่อนการ ดำเนินงานของยุทธศาสตร์และนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีหน่วยงาน เจ้าภาพหลักเป็นผู้รับผิดชอบ มีรองนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายเป็นผู้กำกับ ดูแล ติดตามผลการดำเนินงาน ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนของขอบเขต เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทางการดำเนินงานและ หน่วยงานดำเนินงานตามกรอบระยะเวลา

กระบวนการดำเนินงาน

1. นายกรัฐมนตรีมอบหมาย/แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงานงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

2. รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ในฐานะประธานคณะกรรมการฯ ดำเนินการ ดังนี้

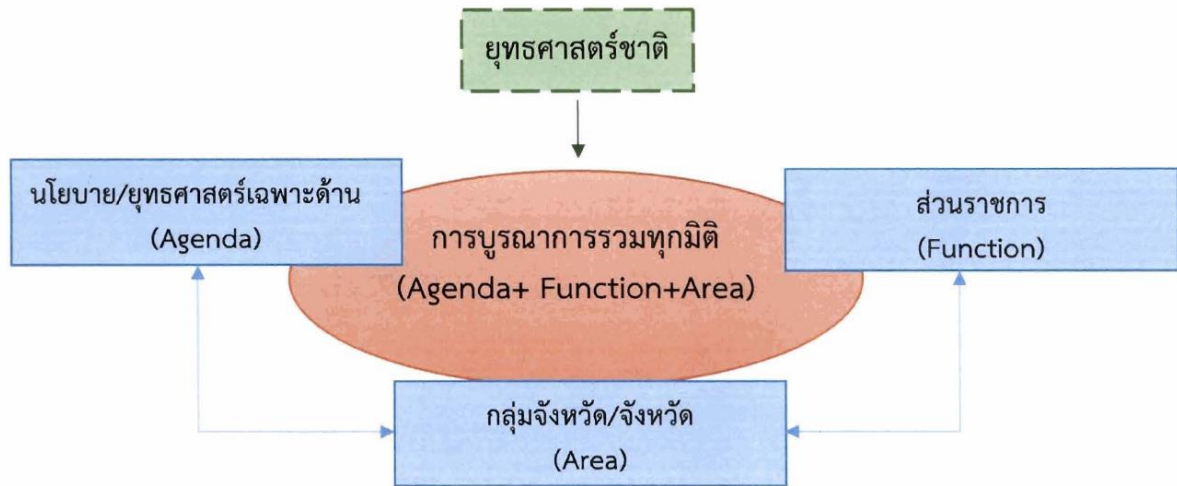
- 2.1 พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด หน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดทำ งบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

- 2.2 พิจารณากลับกรองข้อเสนอการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เชิงยุทธศาสตร์ตามประเด็นที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและ ระยะยาว แผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ การดำเนินงานโครงการ กิจกรรม ที่มีการบูรณา

การใน 3 มิติ ได้แก่ มิติงานยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิติยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda)

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้สรุปการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เป็นแผนภาพเพื่ออำนวยความสะดวกทำความเข้าใจมากขึ้น ดังภาพที่ 3

ภาพที่ 3 แสดงการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์



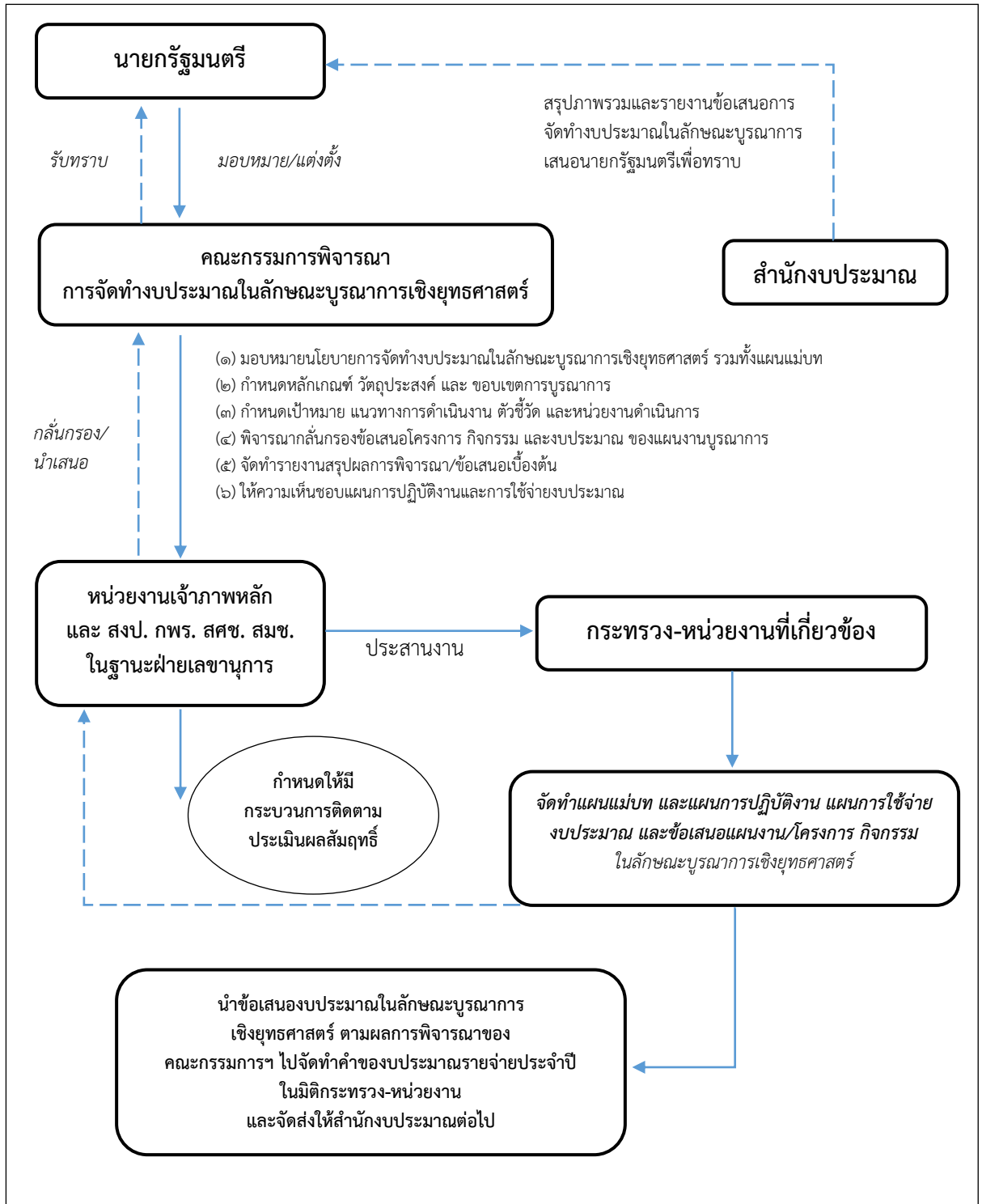
2.3 จัดทำข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ พร้อมจัดทำแผนแม่บทระยะปานกลางและระยะยาว แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งสำนักงานงบประมาณ

2.4 กำกับ ดูแล ติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ รวมทั้งบูรณาการการทำงานในทุกมิติ ทั้งในระดับพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามแผนงานบูรณาการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

3. หน่วยงานเจ้าภาพหลัก สำนักงบประมาณในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่ประสานงานและจัดประชุมเพื่อการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อเสนอโครงการ-กิจกรรม และงบประมาณ รวมทั้งแผนแม่บท แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

4. หน่วยงานเจ้าภาพหลัก สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมพิจารณาจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทางการดำเนินงาน หน่วยงาน ดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดแนวทางการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์แผนงานบูรณาการนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ

ภาพที่ 4 แสดงกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณ
ในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์



ที่มา : สำนักงานงบประมาณ, คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2561, สืบค้น 19 มีนาคม 2561, จาก

[http://www.kmutt.ac.th/pd/v2/uploads/files/Integrated%20Budget-2561%20/5.แนว
ทางการจัดทำบูรณาการ%20ปี2561.pdf](http://www.kmutt.ac.th/pd/v2/uploads/files/Integrated%20Budget-2561%20/5.แนวทางการจัดทำบูรณาการ%20ปี2561.pdf)

3.2.2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 โดยจำแนกรายละเอียดในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้เห็นความชัดเจน มีรายละเอียด ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 วงเงินงบประมาณ จำนวน 2,733,000 ล้านบาท โดยได้จัดสรรงบประมาณตามกรอบยุทธศาสตร์ ซึ่งได้กำหนดไว้ 6 ยุทธศาสตร์ และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ ซึ่งรายการค่าดำเนินการภาครัฐ หมายถึง การจัดสรรงบประมาณเพื่อบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ รองรับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมายสำหรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ โดยมีแผนงานทั้งสิ้น 50 แผนงาน มีรายละเอียด (สำนักงบประมาณ, 2560, น. 30-32) ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ มีแผนงานรวม 9 แผนงาน
2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มีแผนงานรวม 15 แผนงาน
3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน มีแผนงาน 5 แผนงาน
4. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน มีแผนงานรวม 7 แผนงาน
5. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มีแผนงานรวม 6 แผนงาน
6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ มีแผนงานรวม 8 แผนงาน

2. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 วงเงินงบประมาณ จำนวน 2,900,000 ล้านบาท โดยได้จัดสรรงบประมาณตามกรอบยุทธศาสตร์ 6 ยุทธศาสตร์และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ โดยมีแผนงานทั้งสิ้น 59 แผนงาน มีรายละเอียด (สำนักงบประมาณ, 2561, น. 31-35) ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ มีแผนงานรวม 10 แผนงาน
2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มีแผนงานรวม 18 แผนงาน
3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน มีแผนงานรวม 7 แผนงาน
4. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน มีแผนงานรวม 7 แผนงาน
5. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มีแผนงานรวม 8 แผนงาน
6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ มีแผนงานรวม 9 แผนงาน

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. 2560	ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. 2561
1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	
1.1 แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ	1.1 แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ
1.2 แผนงานบูรณาการสร้างความปลอดภัยและสมานฉันท์	1.2 แผนงานบูรณาการสร้างความปลอดภัยและสมานฉันท์
1.3 แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	1.3 แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
1.4 แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและ	1.4 แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและ

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. 2560	ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. 2561
การค้ำมนุษย์ 1.5 แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด 1.6 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านความมั่นคง 1.7 แผนงานยุทธศาสตร์รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ 1.8 แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ 1.9 แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ	การค้ำมนุษย์ 1.5 แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด 1.6 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านความมั่นคง 1.7 แผนงานยุทธศาสตร์รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ 1.8 แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ 1.9 แผนงานบุคลากรภาครัฐ (ด้านความมั่นคง) 1.10 แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคง
2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	
2.1 แผนงานบูรณาการพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ 2.2 แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 2.3 แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ 2.4 แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ 2.5 แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล 2.6 แผนงานบูรณาการวิจัยและพัฒนา 2.7 แผนงานบูรณาการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ 2.8 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ 2.9 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม 2.10 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาประสิทธิภาพและมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิต บริการ การค้า และการลงทุน 2.11 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 2.12 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต การสร้างมูลค่าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร 2.13 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาความร่วมมือด้านต่างประเทศ สร้างและรักษาผลประโยชน์ชาติ 2.14 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาและยกระดับผลิตภาพแรงงาน 2.15 แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	2.1 แผนงานบูรณาการพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ 2.2 แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 2.3 แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ 2.4 แผนงานบูรณาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก 2.5 แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ 2.6 แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล 2.7 แผนงานบูรณาการวิจัยและนวัตกรรม 2.8 แผนงานบูรณาการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ 2.9 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ 2.10 แผนงานบูรณาการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ 2.11 แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ 2.12 แผนงานยุทธศาสตร์เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง 2.13 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม 2.14 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาประสิทธิภาพและมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิต บริการ การค้า และการลงทุน 2.15 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาและยกระดับผลิตภาพแรงงาน 2.16 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาความร่วมมือด้านต่างประเทศ สร้างและรักษาผลประโยชน์ชาติ 2.17 แผนงานบุคลากรภาครัฐ (ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ) 2.18 แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. 2560	ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. 2561
3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	
3.1 แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย 3.2 แผนงานบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต 3.3 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาด้านสาธารณสุขและสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุก 3.4 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ 3.5 แผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	3.1 แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย 3.2 แผนงานบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต 3.3 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาด้านสาธารณสุขและสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุก 3.4 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ 3.5 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม 3.6 แผนงานบุคลากรภาครัฐ (ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน) 3.7 แผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
4. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน	
4.1 แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง 4.2 แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน 4.3 แผนงานบูรณาการพัฒนาระบบประกันสุขภาพ 4.4 แผนงานบูรณาการสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ 4.5 แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิต 4.6 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม 4.7 แผนงานพื้นฐานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน	4.1 แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง 4.2 แผนงานบูรณาการพัฒนาระบบประกันสุขภาพ 4.3 แผนงานบูรณาการสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ 4.4 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมการดำเนินงานตามแนวทางหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 4.5 แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิต 4.6 แผนงานบุคลากรภาครัฐ (ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน) 4.7 แผนงานพื้นฐานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน
5. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	
5.1 แผนงานบูรณาการบริหารจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม 5.2 แผนงานบูรณาการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 5.3 แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 5.4 แผนงานยุทธศาสตร์อนุรักษ์ พื้่นฟู และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ 5.5 แผนงานยุทธศาสตร์จัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ และภัยพิบัติ 5.6 แผนงานพื้นฐานด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	5.1 แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน 5.2 แผนงานบูรณาการบริหารจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม 5.3 แผนงานบูรณาการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 5.4 แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 5.5 แผนงานยุทธศาสตร์อนุรักษ์ พื้่นฟู และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ 5.6 แผนงานยุทธศาสตร์จัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ และภัยพิบัติ 5.7 แผนงานบุคลากรภาครัฐ (ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน) 5.8 แผนงานพื้นฐานด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. 2560	ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. 2561
6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ	
6.1 แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	6.1 แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
6.2 แผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรม	6.2 แผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรม
6.3 แผนงานบูรณาการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ	6.3 แผนงานบูรณาการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ
6.4 แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6.4 แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6.5 แผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	6.5 แผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
6.6 แผนงานยุทธศาสตร์บริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ	6.6 แผนงานยุทธศาสตร์บริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ
6.7 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน	6.7 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน
6.8 แผนงานพื้นฐานด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ	6.8 แผนงานบุคลากรภาครัฐ (ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ)
	6.9 แผนงานพื้นฐานด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

เมื่อมีแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้นำกรอบแนวทางแผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มาเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 ได้มี 6 ยุทธศาสตร์หลักตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีแผนงานจำนวน 50 แผนงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีแผนงานจำนวน 59 แผนงาน โดยผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การเพิ่มขึ้น หรือการเปลี่ยนแปลงชื่อแผนงานที่ปรากฏในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 นั้น เป็นไปเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศ สภาพปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ซึ่งนับว่าเป็นการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ซึ่งจะส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ จากการศึกษายังพบว่า ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้มีแผนงานบุคลากรภาครัฐเพิ่มเข้ามาในทุกยุทธศาสตร์ ผู้ศึกษาจึงขอตั้งข้อสังเกตว่า การที่ปรากฏแผนงานบุคลากรภาครัฐในทุกยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 นั้น แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐอาจต้องมีการเพิ่มจำนวนบุคลากร หรือพัฒนาบุคลากรที่มีอยู่เดิมให้มีความรู้ความสามารถ และมีภารกิจหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปตามกรอบแนวทางยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐทุกแห่งจะต้องยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีระยะเวลายาวนานถึง 20 ปี การเพิ่มจำนวนบุคลากร หรือการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับการดำเนินงานที่มีแผนงานระยะยาวอย่างยุทธศาสตร์ชาตินั้นเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญและควรเริ่มดำเนินการตั้งแต่ต้นทาง ทั้งนี้ การเพิ่มแผนงานบุคลากรภาครัฐจึงเป็นเสมือนการสร้างกำลังบุคลากรที่จะเป็นกลไกผลักดันให้การดำเนินงานต่างๆ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี บรรลุตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.3 ผลการศึกษาการบูรณาการระหว่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561

การบูรณาการเป็นแนวทางสำคัญในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 รัฐบาลได้กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยครอบคลุมเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง ตั้งแต่ 2 กระทรวงขึ้นไป มีขอบเขตเป้าหมาย ตัวชี้วัด กรอบระยะเวลาดำเนินงาน และผลประโยชน์ชัดเจนต่อกลุ่มเป้าหมาย มีจุดเน้นที่สำคัญสามารถใช้เป็นแนวทางติดตามประเมินผลได้ และที่สำคัญจะต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 6 ด้าน ได้แก่

- 1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
- 2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- 3) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
- 4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม
- 5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- 6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยังได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี อีกด้วย โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไว้ 10 ยุทธศาสตร์ โดยมี 6 ยุทธศาสตร์ที่เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และอีก 4 ยุทธศาสตร์ที่เป็นปัจจัยสนับสนุน ดังนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน
- ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย
- ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์
- ยุทธศาสตร์ที่ 8 การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม
- ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ
- ยุทธศาสตร์ที่ 10 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 จึงได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ 6 ยุทธศาสตร์ ซึ่งเหมือนกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งเป็นการถ่ายทอดภารกิจจากระดับนโยบายลงสู่การปฏิบัติอย่างเป็นกระบวนการ เริ่มตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ถ่ายทอดลงสู่แผนระดับชาติระยะยาว (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12) และถ่ายทอดลงสู่การกำหนดเป้าหมายระยะ 1 ปี ซึ่งเป็นการกำหนดเป้าหมายของกระทรวงที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีจุดมุ่งเน้น ได้แก่ 1) เป้าหมายแผนปฏิบัติราชการกระทรวง/กรม (Function) 2) เป้าหมายแผนงาน

บูรณาการ/แผนยุทธศาสตร์ (Agenda) 3 เป้าหมายแผนปฏิบัติราชการจังหวัด/กลุ่มจังหวัด/อปท. (Area) ซึ่งจุดมุ่งเน้นดังกล่าวจะเป็นการขับเคลื่อนจากระดับนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่ ประชาชนและประเทศชาติจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของภาครัฐผ่านกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นกระบวนการมีการถ่ายทอดภารกิจระดับนโยบายลงสู่การปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปียังมีการบูรณาการตามวาระการพัฒนาที่สำคัญและการบูรณาการตามมิติพื้นที่ โดยภาครัฐและหน่วยงานต่างๆ ต้องเชื่อมโยงเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่กับเป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์เข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

บทที่ ๔

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 ซึ่งสรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังนี้

สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พบว่า ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดวิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยการพัฒนาจะต้องครอบคลุมในทุกมิติไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และจากการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ซึ่งวิสัยทัศน์ดังกล่าว ได้เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่ได้กล่าวว่า การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายในระยะยาว เพื่อให้กลไกและกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือต้องเน้นการมีส่วนร่วม เกิดการยอมรับและใช้เป็นแนวทางการพัฒนาร่วมกันจากทุกภาคส่วน ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาเจาะลึกรายละเอียดเกี่ยวกับกรอบแนวทางสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งมีด้วยกันทั้งหมด 6 ยุทธศาสตร์ ที่สำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่วิสัยทัศน์ เป้าหมายที่กำหนดไว้ ในการจัดทำกรอบแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติ ได้ปฏิบัติตามหลักแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลเชิงวิชาการ ข้อมูลจากภาคประชาชน เพื่อให้ได้มาซึ่งกรอบแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นเหมือนแผนแม่บทหลักของประเทศไทยที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตลอดจนประชาชนในประเทศจะต้องศึกษาทำความเข้าใจ ยึดถือ และปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละภาคส่วนตามความเหมาะสมต่อไป

การศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 สามารถจำแนกยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ 10 ยุทธศาสตร์ โดย 6 ยุทธศาสตร์ได้ยึดตามหลักของกรอบแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติ และอีก 4 ยุทธศาสตร์จะเป็นยุทธศาสตร์สนับสนุน ซึ่งจากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้ยึดวิสัยทัศน์ เป้าหมายหรือตัวชี้วัดด้านต่างๆ ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ มาเป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในระยะเวลา 5 ปี จากยุทธศาสตร์หลัก 10 ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 สอดคล้องและมีได้แนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาดำเนินการ โดยมุ่งหวังให้ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางบวก มีศักยภาพที่พร้อมจะพัฒนาในทุกด้านอย่างยั่งยืน

การศึกษายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 พบว่า ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้จัดทำแผนงานให้มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเป็นเสมือนเครื่องมือของรัฐบาลที่จะขับเคลื่อนให้องค์กรภาครัฐดำเนินงานให้เป็นไปตามกรอบแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติ ในการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ 2561 ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์หลัก 6 ยุทธศาสตร์ โดยยึดตามกรอบแนวทางยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

มีแผนงานรวมทั้งสิ้น 50 แผนงาน ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีแผนงานจำนวน 59 แผนงาน ซึ่งพบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีแผนงานเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 9 แผนงาน เมื่อการจัดทำงบประมาณได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบเพื่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทุกภาคส่วนราชการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการ ตลอดจน กิจกรรมต่างๆ ที่จะดำเนินการให้ชัดเจนมีความสอดคล้องกับภารกิจ หน้าที่ของหน่วยงาน และสามารถช่วย ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้มีประสิทธิภาพ และให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนงบประมาณในลักษณะ บูรณาการที่ครอบคลุมทั้งมิติประเด็นการพัฒนา (Agenda) ภารกิจ (Function) และพื้นที่ (Area) โดยให้ หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ลักษณะคล้ายคลึงกัน อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน กำหนดแผนงาน แนวทางการ ดำเนินงาน และงบประมาณร่วมกัน ซึ่งนับว่าเป็นการปฏิรูประบบ แนวทางการจัดทำงบประมาณโดยมุ่งหวัง ให้การจัดสรรงบประมาณเกิดการบูรณาการอย่างแท้จริง

การศึกษาการบูรณาการระหว่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 พบว่า ภาครัฐได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการบูรณาการ ไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการด้าน การกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทาง การดำเนินงานของส่วนราชการที่มีภารกิจ หน้าที่ใกล้เคียงกันให้มีการ วางแผนกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน โดยภาครัฐได้ให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินงานภายใต้กรอบ แผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นสำคัญ ทำให้ การวางกรอบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานราชการทุกแห่ง ได้มีการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์ พันธกิจของ องค์กรให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ทั้งนี้ รวมถึงการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 ก็ได้นำยุทธศาสตร์หลัก 6 ยุทธศาสตร์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ มาเป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นกัน

อภิปรายผล

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งจากผลการศึกษา ผู้ศึกษาขออภิปรายผลการศึกษา ดังนี้ เมื่อประเทศไทยได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นแผนระยะ ยาวรวมระยะ 20 ปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560-2579) โดยยึดเป็นแผนแม่บทที่ใช้ในการปฏิรูปประเทศในด้าน ต่างๆ ให้ไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งในปีพุทธศักราช 2560 สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติด้วย ทำให้ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2560 เป็นต้น มาหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กร หน่วยงานให้มีความสอดคล้องและ ดำเนินงานภายใต้กรอบแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติ ควบคู่กับการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 142 ได้กำหนดว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและ แผนพัฒนาต่างๆ ซึ่งจากเดิมในการแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะให้ความสำคัญ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์หรือแนวนโยบายของรัฐบาล หรือที่เรียกว่า “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผน ยุทธศาสตร์” แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ชัดเจนถึงการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณจำเป็นต้องมี ความสอดคล้องไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้ สำนัก งบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการภาครัฐ ต้องมีการวางแผนแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ

“ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ร่วมกัน โดยเริ่มจากการศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ ตั้งแต่หลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กรอบแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติอย่างละเอียด มีความเข้าใจถูกต้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างเหมาะสม มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกัน หรืออยู่ในพื้นที่เดียวกันควรวางแผนงานกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกัน เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณและไม่เกิดความซ้ำซ้อน ตลอดจนการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถวัดผลความคุ้มค่าของเงินงบประมาณ ซึ่งถือว่าเป็นแนวทางการจัดทำงานงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นภาษีของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม และจากการศึกษาครั้งนี้ นับเป็นการเพิ่มองค์ความรู้ใหม่ให้กับผู้ศึกษาในเรื่องของแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และที่สำคัญคือความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 ซึ่งผู้ศึกษาได้ทราบรายละเอียดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีที่มีความแตกต่างกันในส่วนของแผนงาน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้มีแผนงานบุคลากรเพิ่มขึ้นทุกยุทธศาสตร์ แสดงให้เห็นว่าได้มีการวางแผนเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรโดยอาจเป็นการเพิ่มจำนวนบุคลากรของแต่ละกระทรวงหรือเป็นการพัฒนาบุคลากรที่มีอยู่เดิมให้มีความรู้ความสามารถและเป็นการกำลังสำคัญที่จะขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุตามเป้าหมายที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ และในขณะเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ต้องดูสถานการณ์ ณ ปัจจุบันของประเทศ และควรมีการวางแผนการจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยในอนาคตอันใกล้ เช่น การจัดสรรงบประมาณสำหรับการรองรับสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งจากการศึกษาในประเด็นนี้เพิ่มเติม พบว่า ในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะมีประชากรอายุ 65 ปี ขึ้นไปเพิ่มขึ้น 14 % และเพิ่มเป็น 20% ในปี พ.ศ. 2574 โดยสหประชาชาติคาดการณ์ว่า สัดส่วนผู้สูงอายุของไทยมากกว่าประเทศอื่นๆ ในอาเซียน และประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยเร็วกว่าทุกประเทศในอาเซียน ประมาณ 20 ปี ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมผู้สูงอายุ ต้องจัดทำแผนงาน โครงการ และประมาณการรายจ่ายที่ต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการและประสานให้สำนักงานงบประมาณทราบเพื่อจัดการวางแผนจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำองค์ความรู้ที่ได้ศึกษาในครั้งนี้ไปใช้ต่อยอดในการปฏิบัติงานเพื่อรองรับการสนับสนุนงานข้อมูลวิชาการให้กับคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสามารถถ่ายทอดข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้ศึกษา มาให้กับคณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. แผนยุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย มีรายละเอียดของแนวทางการดำเนินงานค่อนข้างมาก การสร้างความรู้ ทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนให้เข้าใจถึงความเป็นมา วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กรอบแนวทางการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนมีมุมมองและตระหนักถึงความสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องที่รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันการประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติยังดำเนินการอยู่ในวงจำกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง

2. หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนควรให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์ชาติทำความเข้าใจในส่วนของการบ่งชี้แนวทางการดำเนินงานของแผนยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจงานของหน่วยงานตนเอง เพื่อให้สามารถวางแผนการดำเนินงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างเหมาะสม

3. หัวหน้าส่วนราชการ บุคลากรที่รับผิดชอบด้านการจัดทำคำของบประมาณของแต่ละส่วนราชการ ควรให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์ แผนนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ต้องการให้ดำเนินการ เพื่อนำมา กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

บรรณานุกรม

- เกริกเกียรติ พิพัฒนาเสริธรรม. (2552). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (พิมพ์ครั้งที่ 9)*. กรุงเทพฯ: อักษรสัมพันธ์.
- ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ. (2544). *มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles กับการทำงานงบประมาณระบบใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). *การคลังภาครัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: คени่งนิการพิมพ์.
- วัฒนา วงศเกียรติรัตน์. (2546). *การวางแผนกลยุทธ์ ศิลปะการกำหนดแผนองครสู่ความเป็นเลิศ*. กรุงเทพฯ: อินโนกราฟฟิกส์.
- ดวงสมร วรฤทธิ์. (2546). *มิติใหม่การจัดทำงานงบประมาณแบบใหม่.สำนักงานงบประมาณ 44 ปี*. กรุงเทพฯ: บริษัทสยามเอ็มแอนด์บีพับลิชชิง จำกัด.
- บุญเกียรติ ชิวตระกูลกิจ. (2547). *ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเอาชนะความยากจน*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2548). *การบริหารราชการแนวใหม่ บริบทและเทคนิควิธี*. กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่นพรีนซ์ แอนด์มิตีเดีย จำกัด.
- พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. (2547). *วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พัฒนาพานิช.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560” (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.
- สมยศ นาวิการ. (2543). *การบริหารและพฤติกรรมองค์กร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- สำนักงานงบประมาณ. (2560). *งบประมาณโดยสังเขป*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์.
- สำนักงานงบประมาณ. (2561). *งบประมาณโดยสังเขป*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *สภาพัฒนาการแห่งชาติ วาระปฏิรูปพิเศษ 4 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อรัญ ธรรมโน. (2548). *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชวิง.

สืบค้นจากอินเทอร์เน็ต

ทีมกรุ๊ป. **มองอนาคตประเทศไทยผ่านจากยุทธศาสตร์ชาติ 20ปี**. สืบค้น 18 มีนาคม 2561. จาก

<http://www.teamgroup.co.th/newsletter/1704/TH/talk.html>

ไทยพับลิก้า. **โครงสร้างประชากร 30 ปีข้างหน้า**. สืบค้น 3 พฤษภาคม 2561 จาก

<https://thaipublica.org/2013/07/population-structure-1/>

พลเอก วิศาล ศรีอรุณ. **ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)**. สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2561 จาก

http://122.154.22.188/newqsds/file_upload/yutthasart20ys.pdf

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2559). **ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี**. สืบค้น 5 กุมภาพันธ์ 2561 จาก

http://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/NS_Draftplan-Aug2017.pdf

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2559). **ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2573) (สรุปย่อ)**.

สืบค้น 15 มีนาคม 2561 จาก

<http://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2017/01/pdf/20year-may59.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). **สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564**. สืบค้น 8 กุมภาพันธ์ 2561 จาก

<http://www.nesdb.go.th/download/plan12/สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12.pdf>

สำนักงบประมาณ. 2561. **คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561**. สืบค้น 19 มีนาคม 2561 จาก

<http://www.kmutt.ac.th/pd/v2/uploads/files/Integrated%20Budget-2561%20/5.>

[แนวทางการจัดทำบูรณาการ%20ปี2561.pdf](http://www.kmutt.ac.th/pd/v2/uploads/files/Integrated%20Budget-2561%20/5.)



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญฯ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๘๓

ที่

วันที่

๒๓

เมษายน ๒๕๖๑

เรื่อง ขอส่งรายงานการศึกษาวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญฯ)

ตามที่ ข้าพเจ้านางนันทินต์ นวลมณี ตำแหน่ง วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักกรรมการ ๑ ได้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๔ นั้น

บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี” เรียบร้อยแล้ว จึงขอส่งเอกสารดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(นางนันทินต์ นวลมณี)

วิทยากรชำนาญการ

(นายสุขประกิจ ชือสัตย์ไพบูลย์)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เห็นชอบ / แล่อัปโหลด Intranet ๓๕๖

(นางอารยะหญิง จอมทะเล)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

๑๑ พ.ค. ๒๕๖๑