

ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

FACTORS WHICH AFFECTING BUDGET DISBURSEMENT EFFICIENCY
OF SARABURI PROVINCE



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของ
จังหวัดสระบุรี

โดย

น.ส.ปราณี เรืองอรุณกิจ

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.วงอร พัวพันสวัสดิ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.วิมลมาศ ศรีจำเริญ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ปราณี เรืองอรุณกิจ : ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัด
สระบุรี. (FACTORS WHICH AFFECTING BUDGET DISBURSEMENT
EFFICIENCY OF SARABURI PROVINCE) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.ชวลิต วิจารณ์านนท์

งานวิจัยนี้มีเป็นการศึกษาประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนของงบจังหวัด (Area) ที่จังหวัดสระบุรีได้รับการจัดสรร เนื่องจากงบจังหวัดเป็นงบที่ใช้สำหรับภารกิจในเชิงพื้นที่ กระจายลงสู่พื้นที่เป้าหมายโดยตรง และประชาชนในพื้นที่ มีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ อันเป็นรากฐานสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตาม บริบทของแต่ละพื้นที่ ในปีงบประมาณ 2562- 2563 จังหวัดสระบุรีมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณ จังหวัดเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ โดยมีผลการเบิกจ่ายสูงถึงร้อยละ 100 ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ ที่ควรนำมาถอดเป็นบทเรียน ผู้วิจัยในฐานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรมีความสนใจศึกษาปัจจัยที่ ส่งผลต่อความสำเร็จในการเบิกจ่าย โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ การวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ และ ข้อมูลทุติยภูมิ และทำการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมาย

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี ได้ยึดหลักการ บริหาร POLC อันประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) สำหรับปัจจัยสำคัญ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการ เบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี คือ จังหวัดสระบุรี มีข้อได้เปรียบในเชิงยุทธศาสตร์ของ พื้นที่ นอกจากนี้ จังหวัดสระบุรีมีผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้นำที่มีลักษณะโดดเด่น คือ มีวิสัยทัศน์ เป็นผู้ฟังที่ดี มีความยืดหยุ่น ใช้คนเป็น ทำงานเก่ง เชี่ยวชาญพื้นที่ มุ่งเน้นผลลัพธ์ในการทำงาน และมีส่วนสำคัญในการดึงศักยภาพของทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ในการบริหารงานคลังและการ บริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6181069424 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Efficiency of Budget Disbursement

Pranee Rueangarunkit : FACTORS WHICH AFFECTING BUDGET
DISBURSEMENT EFFICIENCY OF SARABURI PROVINCE. Advisor: CHADIN
ROCHANANONDA, Ph.D.

The research aims to study the efficiency of budget disbursement allocated to Saraburi province since this budget is utilized for area-based mission and directly distributed to target area. Citizens in the area also participate in budget process which is the great foundation of minimizing inequality and solving citizens' problems. In fiscal year 2019-2020, Saraburi has the most budget disbursement in Thailand, 100 percent of the budget, which is the phenomenon that should be taken as a great lesson. Researcher, as a part of this organization, is intrigued in studying factors that affect the success of budget disbursement by utilizing qualitative research, primary and secondary data analysis, and in-depth interview from target group.

The finding suggests that the process of budget disbursement of Saraburi holds to POLC framework: Planning, Organizing, Leading, and Controlling. The factor that affects efficiency of budget disbursement of Saraburi is that has the strategic advantage of area. Moreover, Saraburi's provincial governor has leadership qualities, whether it be great vision, good listener, flexibility, specialize for area, result-based approach. The governor also plays key role in drawing potential of existing resources to utilize in management and the administration of government efficiently.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของบุคคลจากหลายฝ่าย ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ดร.ชฎิล โรจนานนท์ อาจารย์ที่ปรึกษางานวิจัย ซึ่งได้กรุณาเป็นอย่างยิ่งในการเสียสละเวลาตั้งแต่เริ่มทำโครงร่างวิจัย ให้คำปรึกษา ตอบข้อซักถาม และแนะนำความคิดเห็นต่างๆ ที่มีคุณค่าต่องานวิจัย ตลอดจนตรวจทาน และช่วยแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้งานวิจัยฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่กรุณาอบรมสั่งสอน ให้ความรู้ ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คอยให้คำแนะนำเพิ่มเติม อันเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยนี้ เป็นอย่างยิ่ง ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ทุกคน ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ที่คอยให้ความช่วยเหลือ และประสานงานในทุกๆ เรื่อง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ บิดา และมารดา ตลอดจนครอบครัว ที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือ ห่วงใย และเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยมาโดยตลอด ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และมีคุณค่าต่อผู้ที่มีความสนใจ โดยคุณค่าและความดีทั้งหลายอันเกิดจากการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบให้แก่บุคคลทั้งหลายดังกล่าวข้างต้น ที่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและช่วยเหลือผู้วิจัยให้สามารถทำงานวิจัยนี้ได้ หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้ทุกประการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ปราณี เรืองอรุณกิจ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....ค	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....ง	ง
กิตติกรรมประกาศ.....จ	จ
สารบัญ.....ฉ	ฉ
สารบัญตาราง.....ช	ช
สารบัญรูปภาพ.....ฌ	ฌ
บทที่ 1 บทนำ..... 1	1
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา..... 1	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย..... 4	4
1.3 คำถามวิจัย..... 4	4
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 4	4
1.5 ขอบเขตงานวิจัย..... 5	5
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ..... 5	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง..... 7	7
2.1 แนวคิดกระบวนการงบประมาณและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์..... 7	7
2.2 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)..... 10	10
2.3 กระบวนการจัดทำงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด..... 18	18
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ..... 19	19
2.5 แนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำ..... 22	22
2.6 กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง..... 24	24
2.7 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง..... 32	32

2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	34
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	35
3.1 รูปแบบการวิจัย.....	35
3.2 ประชากรกลุ่มตัวอย่าง	36
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในงานวิจัย.....	36
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ.....	37
3.5 ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย	37
บทที่ 4 ผลการศึกษา	38
4.1 ประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดสระบุรี.....	38
4.2 การเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัดผ่านหลักการบริหาร POLC	42
4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี	47
บทที่ 5 สรุปผลและอภิปรายผล	50
5.1 สรุปผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัด สระบุรี	50
5.2 อภิปรายผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของ จังหวัดสระบุรี	52
5.3 ข้อเสนอแนะ	54
บรรณานุกรม	56
ประวัติผู้เขียน	58

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง	43
ตารางที่ 2 ผลการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน	44
ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์ SWOT Analysis.....	47



สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	34
รูปที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ.....	52



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ระบบงบประมาณ เป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการบริหารประเทศ และขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายได้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นในแต่ละปีงบประมาณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การควบคุมและติดตามงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยคำนึงถึงหลักความประหยัด ความคุ้มค่า และความโปร่งใสของการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ประสิทธิภาพของการเบิกจ่ายงบประมาณถือเป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการบริหารงบประมาณที่ทุกหน่วยงานต้องการบรรลุ เนื่องจากสะท้อนถึงความสำเร็จของการใช้จ่ายงบประมาณตามเป้าหมายของหน่วยงานที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมแล้วผลการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐยังอยู่ในระดับที่ต่ำ มีเพียงบางหน่วยงานเท่านั้น ที่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย หนึ่งในนั้นคือ จังหวัดสระบุรี โดยในปีงบประมาณ 2562 และปีงบประมาณ 2563 จังหวัดสระบุรีสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้สูงเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ (กรมบัญชีกลาง, 2562) ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่า ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เหมือนกัน จังหวัดสระบุรีทำอย่างไรจึงสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่อีกหลายๆ จังหวัดไม่สามารถทำได้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดำเนินงานภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการที่ราชการส่วนกลางแบ่งให้ ประกอบด้วย 76 จังหวัด และ 878 อำเภอ การดำเนินงานระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนรัฐบาลในการรับนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาลมาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้มีการบัญญัติให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัด หลังจากนั้น ได้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอ กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณได้

ปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณรายจ่ายแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) โดยมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้กับส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ แต่อยู่บนหลักการพื้นฐานความรับผิดชอบที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด โดยแต่ละปีงบประมาณ จังหวัดจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากแหล่งงบประมาณต่างๆ อาทิงบประมาณของกระทรวง/กรม (Function) งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (Area) งบประมาณตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล (Agenda) งบกลาง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีงบประมาณของภาคเอกชน/ ชุมชน ฯลฯ ที่จังหวัดสามารถขอรับการจัดสรรได้

หากพิจารณาเครื่องมือทางคลังที่รัฐใช้ในการบริหารประเทศตามนโยบายการคลัง การใช้จ่ายงบประมาณถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ภาครัฐสามารถนำส่งสินค้าและบริการสาธารณะให้ประชาชน และสามารถใช้งบรายจ่ายเป้าหมายทางการคลังรวมถึงใช้แก้ปัญหาได้ทันทั่วๆ ไปกว่าเครื่องมืออื่นๆ เช่น ภาษี และการกีดกันสาธารณะ สำหรับในส่วนของจังหวัด หนึ่งในงบประมาณที่สำคัญที่ใช้ในการพัฒนาจังหวัดโดยตรง คือ งบประมาณจังหวัด (Area) เนื่องจากเป็นงบที่ใช้สำหรับภารกิจในเชิงพื้นที่ โดยข้อมูลจากระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของกรมบัญชีกลาง พบว่า จังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณจังหวัด (Area) จากรัฐสภาเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ 2560-2562) สูงถึง 24,000 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณหลัก คือ งบลงทุน งบดำเนินงาน และงบรายจ่ายอื่น โดยจากการคำนวณค่าเฉลี่ยเบิกจ่ายทั้ง 3 ปี (ตั้งแต่ปี 2560-2562) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 73.74 ของวงเงินรวม และจังหวัดสระบุรีอยู่ที่ร้อยละ 85 ทั้งนี้ในปี 2562 และปี 2563 พบว่าสระบุรีสามารถเบิกจ่ายได้ทั้งหมดร้อยละ 100 การเบิกจ่ายที่มีประสิทธิภาพของจังหวัดสระบุรีถือเป็นตัวอย่างที่จังหวัดอื่นๆ ควรศึกษาและนำไปประยุกต์ เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตรงตามเป้าหมายที่กำหนด

อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภาครัฐสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐเกิดความล่าช้าคืออะไร จากศึกษางานวิจัยของ อรสา จุลสุคนธ์ (2555) เกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จของการใช้งบประมาณในการวิจัยของนักวิจัยในกรมวิชาการเกษตร ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพของนักวิจัย โดยใช้การวางแผน การใช้งบประมาณ และการบริหารจัดการงบประมาณ จะส่งผลให้เกิดปัจจัยความสำเร็จของการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหาร POLC ของ Bartol & Martin (1991) อันประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) และเดชา มีผดุง (2534) ได้ศึกษา กลไกของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยการศึกษาการบริหารงบประมาณ

ของกรมชลประทาน พบว่า สาเหตุของความล่าช้าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเกิดจากการขาดการประสานงานที่ดี ขาดความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขาดความเข้าใจและตีความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นอกจากนี้ สมบูรณ์ ศิริสรธริทธิ (2535) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการบริหารงานก่อสร้างของส่วนราชการ โดยศึกษาเฉพาะกรณี ส่วนราชการที่ใช้จ่ายงบประมาณในการก่อสร้าง พบว่า สาเหตุของความล่าช้าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ คือ มีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุมีขั้นตอนกระบวนการที่ยุ่งยาก บุคลากรมีพฤติกรรมยึดติดกับระบบราชการ และเกี่ยวกับปัจจัยภายนอก เช่น ผู้รับเหมาก่อสร้าง สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการวางแผน การใช้งบประมาณ และการบริหารจัดการงบประมาณที่ดี เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภาครัฐสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปัญหาด้านการจัดซื้อ จัดจ้าง เช่น ไม่มีความพร้อมของราคากลาง ผู้รับเหมาไม่ส่งมอบงาน ฯลฯ ด้านกฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่มีหลายขั้นตอนและมีความยุ่งยาก ฯลฯ ด้านหน่วยงานและบุคลากร ที่ขาดการทำงานประสานกัน ขาดความชำนาญในการจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ และด้านอื่นๆ เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณเกิดความล่าช้า

จากปัจจัยทั้งด้านบวกและด้านลบที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้กล่าวไปในข้างต้น ประกอบกับผลการศึกษาผลการเบิกจ่ายงบประมาณในช่วงปีงบประมาณ 2560-2563 ของจังหวัดสระบุรี พบสิ่งที่น่าสนใจคือ จังหวัดสระบุรีมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นในช่วงปีงบประมาณ 2562-2563 ซึ่งตรงกับช่วงที่มีการเปลี่ยนผู้บริหารคนใหม่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ตั้งสมมติฐานว่า ผู้นำน่าจะเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนปัจจัยด้านบวก และแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการเบิกจ่ายงบประมาณ ทั้งด้านหน่วยงาน ด้านบุคลากร การทำงาน และด้านอื่นๆ ผ่านความชัดเจนในการวางแผน การกำหนดนโยบาย การบริหารองค์การ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการติดตามควบคุมและการให้ความสำคัญกับการเบิกจ่ายงบประมาณ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่า ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆ ทั้งด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านกฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ ที่มีหลายขั้นตอนและมีความยุ่งยาก ด้านหน่วยงานและบุคลากร และด้านอื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้จังหวัดสระบุรีสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่อีกหลายๆ จังหวัดไม่สามารถทำได้ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีคืออะไร และหากผู้นำเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญ สไตล์การทำงานของผู้นำเป็นแบบไหนจึงส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีมีประสิทธิภาพ ตลอดจนจังหวัดสระบุรีมีแนวทางในการจัดการปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารงบประมาณรายจ่ายอย่างไร อันนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ให้มี

ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความประหยัด คุ่มค่า โปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดสระบุรี
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี
- 1.2.3 เพื่อถอดบทเรียนและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดอื่น และหรือหน่วยงานภาครัฐอื่น

1.3 คำถามวิจัย

- 1.3.1 จังหวัดสระบุรีมีกระบวนการบริหารงบประมาณรายจ่ายอย่างไร จึงทำให้สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 1.3.2 ปัจจัยสำคัญที่ทำให้จังหวัดสระบุรีสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพคืออะไร และหากผู้นำเป็นหนึ่งในปัจจัยนั้น สไตส์การทำงานของผู้นำจังหวัดสระบุรีเป็นแบบไหน
- 1.3.4 จังหวัดสระบุรีมีแนวทางในการจัดการปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงบประมาณรายจ่ายอย่างไร

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบการบริหารงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดสระบุรี ปัจจัยที่ทำให้จังหวัดสระบุรีสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแนวทางการแก้ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงบประมาณรายจ่ายที่เหมาะสม อันนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.5 ขอบเขตงานวิจัย

- 1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา: การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณเฉพาะในส่วนของงบจังหวัด (Area) ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐสภาของจังหวัดสระบุรีเท่านั้น
- 1.5.2 ขอบเขตด้านประชากร: ศึกษาเฉพาะบุคลากรที่มีส่วนสำคัญต่อกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีเท่านั้น
- 1.5.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา: ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย 4 เดือน (กันยายน-ธันวาคม 2563)

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

ประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ หมายถึง ความสำเร็จของการใช้จ่ายงบประมาณได้ตามเป้าหมายที่กำหนด เช่น ตั้งเป้าไว้ 100 เบิกจ่ายได้ 100

หน่วยงานของรัฐ หมายถึง 1) ส่วนราชการ 2) รัฐวิสาหกิจ 3) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอัยการ 4) องค์การมหาชน 5) พุทธมณฑลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล 6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 7) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่ กฎหมายกำหนด

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอนุมัติ โดยการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนงานตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณ ตลอดจนระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน

ระบบ GFMS ย่อมาจาก Government Fiscal Management Information System หมายถึง การบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งรัฐบาลได้ใช้ GFMS เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการคลังภาครัฐ และสามารถใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการคลัง และปรับทิศทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างทันที่ซึ่งประกอบด้วย ระบบงานสำคัญ 5 ระบบงาน ได้แก่ 1) ระบบงบประมาณ (PM) 2) ระบบจัดซื้อจัดจ้าง (PO) 3) ระบบการเงินและบัญชี (FI) 4) ระบบบัญชีต้นทุน (CO) และ 5) ระบบบริหารบุคคล (HR)

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) เป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ราชการบริหารส่วนกลางจะมอบอำนาจหน้าที่ในกิจการบางอย่างไปให้แก่อำนาจบริหารส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติจัดทำ มีอำนาจตัดสินใจในขอบเขตที่จำกัดบางอย่างตามที่ราชการบริหารส่วนกลางจะได้อำนาจไว้ให้หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญทางการเมืองในการแปลงนโยบายการเมืองสู่การปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 ได้บัญญัติให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีสองรูปแบบ คือ จังหวัดและอำเภอ

ความเหลื่อมล้ำ หมายถึง ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากร และฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ หรือ สถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่างที่คนอื่นไม่ได้รับ โดยไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะความแตกต่างด้านรายได้หรือความมั่งคั่ง แต่ยังรวมถึงความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคม ความแตกต่างของสถานภาพทางสังคม ความยุติธรรม และอำนาจทางการเมือง

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี” ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎีทางวิชาการ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการศึกษา โดยมีลำดับเนื้อหา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดกระบวนการงบประมาณและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- 2.2 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)
- 2.3 กระบวนการจัดทำงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- 2.4 แนวคิดและทฤษฎีประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ
- 2.5 แนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำ
- 2.6 กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง
- 2.7 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- 2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 แนวคิดกระบวนการงบประมาณและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

2.1.1 แนวคิดกระบวนการงบประมาณ (Budget Process)

กระบวนการงบประมาณ (Budget Process) แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้ (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553)

(1) **การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)** การเตรียมการจัดทำงบประมาณแต่ละปี เริ่มจาก 4 หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกันจัดทำข้อเสนอทางเศรษฐกิจ มหภาค ปรมาณการทางเศรษฐกิจ ปรมาณการรายได้และปรมาณการหนี้สาธารณะเพื่อกำหนดนโยบาย งบประมาณและวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ และนโยบายของรัฐบาลเพื่อเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งแนวทางการดำเนินงานและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อหน่วยงานจะได้จัดทำค่าของงบประมาณให้สำนักงบประมาณพิจารณา หลังจากนั้นจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

(2) **การอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval)** เป็นการนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้วส่งให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน 105 วัน จะพิจารณาใน 3 วาระ คือ

วาระที่ 1 การพิจารณารับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ที่รัฐบาลเสนอ หากพิจารณาแล้วมีมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เป็นอันตกไป หากมีมติรับหลักการก็จะนำเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2

วาระที่ 2 การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติฯ แล้วนำเข้าสู่ที่ประชุมเต็มสภาพิจารณาเรียงตามมาตรา ทั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะขอแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันในเรื่องการส่งใช้คืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายได้เท่านั้น จะแปรญัตติขอเพิ่มงบประมาณไม่ได้

วาระที่ 3 การพิจารณาเพื่อลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้งฉบับ โดยไม่มีการอภิปรายเพิ่มเติม หากพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หากมีมติไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เป็นอันตกไป สำหรับการพิจารณาของวุฒิสภา จะมีการตั้งกรรมาธิการเพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน โดยพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน หากพิจารณาแล้วให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่หากพิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎร อาจยกร่างพระราชบัญญัติฯ ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบ จากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

(3) **การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)** เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จะต้องวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ผลผลิต/โครงการ ตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในเอกสารงบประมาณประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้มีการเบิกจ่ายและดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

(4) การควบคุมและติดตามประเมินผลงบประมาณ (Budget Control and Budget Evaluation) เป็นการตรวจสอบการนำงบประมาณไปใช้จ่าย เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจดำเนินการโดยหน่วยงานหลักคือ สำนักงบประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และดำเนินการโดยส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณ รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ (value for money) เป็นสำคัญ

2.1.2 แนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB)

ประเทศไทยได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) มาใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณ พ.ศ.2547 และใช้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/ โครงการ มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน กระจายอำนาจและความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรมหรือระดับหน่วยงาน ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์จึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, น. 35-38)

(1) มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ คือ การให้ความสำคัญกับความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมาย การให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน

(2) เน้นหลักการธรรมาภิบาล เป็นระบบที่เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับที่ชัดเจน เริ่มตั้งแต่รัฐบาลรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติเพราะเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศ สู่ระดับกระทรวง หรือรัฐมนตรี ที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการ

(3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อสนับสนุนให้กระทรวงและหน่วยงานสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับ จึงได้มีการมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณให้กับกระทรวงและหน่วยงานมากขึ้น พร้อมทั้งผ่อนคลายกฎระเบียบต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้นด้วย

(4) การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ โดยให้ครอบคลุมถึงเงินนอกงบประมาณเพื่อให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์และถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

(5) การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นการวางแผนงบประมาณรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน

(6) การติดตามประเมินผลความสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์การรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่าได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย ไว้อย่างชัดเจนเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน

2.2 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการงบประมาณหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) เป็นกิจกรรมที่สำคัญที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องจากขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งการบริหารงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันใช้การบริหารงบประมาณในรูปแบบระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) โดยการบริหารงบประมาณในลักษณะเช่นนี้จะเป็นการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้กับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ แต่อยู่บนหลักการพื้นฐานความรับผิดชอบต่อส่วนราชการจะต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด และมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณด้วยตนเองเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายแล้ว หน่วยรับงบประมาณจะต้องเตรียมความพร้อมในการเร่งรัดการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ รายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามแผนฯ และเป้าหมายที่กำหนด โดยจะต้องดำเนินการบริหารงบประมาณ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้ใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งบังคับใช้ทดแทนระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไข เพิ่มเติม โดยได้กำหนดแนวทางการบริหารงบประมาณรายจ่ายไว้ 2 ลักษณะด้วยกัน ประกอบด้วย

2.2.1 การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับหน่วยรับงบประมาณ มีขั้นตอนการบริหาร งบประมาณรายจ่าย ตามลำดับ ดังนี้ (สำนักงบประมาณของรัฐสภา และสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร, 2560)

(1) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

(1.1) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับหน่วยรับ งบประมาณ (ตามระเบียบฯ ข้อ 8 ข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 11) เนื่องจากงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบการจัดการงบประมาณมุ่งเน้นให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ แต่ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นหลักประกัน ผลงานของ หน่วยรับงบประมาณว่าจะผลิตผลผลิตหรือจัดทำโครงการให้บรรลุตามที่เสนอขออนุมัติ ใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้กับรัฐสภา จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย งบประมาณ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือประกอบในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ภายหลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว การบริหารงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณจะต้อง ดำเนินการตามระเบียบ ว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 รวมทั้งระเบียบอื่นๆ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร งบประมาณรายจ่ายตามที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กำหนด โดยให้หน่วยรับงบประมาณทุกหน่วยงาน จะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการ ใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมาย การปฏิบัติราชการของหน่วย รับงบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ โดยมี เป้าหมาย ตัวชี้วัด รายการ และวงเงินงบประมาณตามที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อแสดงถึง ผลสัมฤทธิ์หรือ ประโยชน์ที่จะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบ ไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการใช้จ่ายหรือ ก่อหนี้ผูกพัน งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และเพื่อใช้ในการกำกับ ดูแล และติดตามประเมินการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณให้เป็นไปอย่าง มี ประสิทธิภาพ สำหรับกรณีที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีแผนงาน ผลิต หรือโครงการขึ้นใหม่ ในระหว่างปีงบประมาณ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย งบประมาณ ส่งให้สำนักงบประมาณในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาให้ ความเห็นชอบแผน ดังกล่าวแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณแจ้งให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่ กำกับดูแลหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายแล้วแต่ กรณีทราบ เพื่อใช้ในการกำกับดูแล และติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพัน งบประมาณ ส่วนในกรณีของหน่วยงานของ รัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ สำนักงานประมาณจะรับทราบแผนเพื่อใช้ในการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ และให้หัวหน้า หน่วยงานใช้แผนดังกล่าวในการกำกับดูแล และติดตามการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของ หน่วยงานให้เป็นไปตามหลักวินัยการเงินการคลังภาครัฐ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

(1.2) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ (ตามระเบียบฯ ข้อ 12 ข้อ 13 และข้อ 14) ในกรณีการจัดทำแผน การปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ให้หน่วยรับ งบประมาณที่มี งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ โดยจำแนก ตามแผนงานบูรณาการ ผลผลิต โครงการที่ได้รับงบประมาณโดยแผนดังกล่าวจะต้องแสดงถึง วัตถุประสงค์ ความเชื่อมโยงเป้าหมายการปฏิบัติราชการของหน่วยรับงบประมาณกับเป้าหมายร่วม ภายใต้อุตสาหกรรมชาติ แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ โดยมีเป้าหมาย ตัวชี้วัด รายการและวงเงิน งบประมาณ ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อแสดงถึงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับ จากการใช้จ่าย งบประมาณ และส่งแผนดังกล่าวให้หน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักของ แผนงานบูรณาการรวบรวม และพิจารณาภาพรวมความสอดคล้องของแผนฯ เสนอผู้มีอำนาจกำกับ แผนงานบูรณาการพิจารณาให้ความ เห็นชอบแล้วจึงส่งให้สำนักงานประมาณไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ เว้นแต่กรณีที่ได้รับจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่ายหรือตามที่ได้มีการ โอนงบประมาณรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ให้ส่งแผนฯ ภายใน ระยะเวลาที่สำนักงานประมาณกำหนด เป็นกรณีไป และเมื่อสำนักงานประมาณพิจารณาให้ความ เห็นชอบแผนดังกล่าวแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักส่งแผนฯ ให้ผู้มีอำนาจกำกับ แผนงานบูรณาการ ส่วนในกรณีของหน่วยรับงบประมาณอื่น ยกเว้นหน่วยงานของรัฐสภา ศาล ยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ องค์กรอัยการให้จัดส่งแผน ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณหรือ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายแล้วแต่กรณีทราบ เพื่อใช้ในการกำกับดูแลและติดตาม การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผู้กักเงินงบประมาณ

(2) การปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ (ตามระเบียบฯ ข้อ 15 ข้อ 16 และข้อ 17) ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณต้องการขอปรับแผนฯ ซึ่งนอกเหนือไปจากที่ได้รับ ความเห็นชอบจากสำนักงานประมาณแล้ว ให้กระทำได้ในกรณี

(2.1) มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเป้าหมายหรือตัวชี้วัดของแผนงาน ผลผลิตหรือ โครงการให้แตกต่างไปจากที่สำนักงานประมาณได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว

(2.2) มีการโอนงบประมาณรายจ่ายไปให้หน่วยรับงบประมาณอื่นตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด

(2.3) เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณมีนโยบายใหม่ และมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเป้าหมายของแผนงาน ผลผลิต หรือโครงการให้สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดขึ้นใหม่นั้น หลังจากนั้นให้หน่วยรับงบประมาณที่เสนอขอปรับแผนดังกล่าวดำเนินการ ดังนี้

(2.3.1) กรณีการปรับแผนของหน่วยรับงบประมาณ ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอขอปรับแผนต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบในหลักการ และจัดส่งแผนที่ปรับแล้วให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(2.3.2) กรณีการปรับแผนสำหรับงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ให้หน่วยรับงบประมาณ เสนอขอปรับแผนต่อผู้มีอำนาจกำกับแผนงานบูรณาการโดยเสนอผ่านหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลัก และจัดส่งแผนที่ปรับแล้วให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(2.3.3) กรณีการปรับแผนของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้กระทำโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ และจัดส่งแผนที่ปรับแล้วให้สำนักงบประมาณภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีการปรับแผน ทั้งนี้ เมื่อสำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบการปรับแผนแล้ว ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ข้อ 11 หรือข้อ 14 แล้วแต่กรณีต่อไป

(3) การอนุมัติเงินจัดสรร (ตามระเบียบฯ ข้อ 18 ข้อ 19 ข้อ 20 และข้อ 21) เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับ สำนักงบประมาณจะอนุมัติเงินจัดสรรในวงเงินที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือตามที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยหน่วยรับงบประมาณไม่ต้องยื่นคำขออนุมัติเงินจัดสรร สำหรับในกรณีที่เงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรืองบประมาณรายจ่ายที่โอนมาจากหน่วยรับงบประมาณอื่น สำนักงบประมาณอาจกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณต้องยื่นคำขออนุมัติเงินจัดสรรก็ได้ และเมื่อได้รับอนุมัติเงินจัดสรรจากสำนักงบประมาณแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณขอเบิกจ่ายเงินผ่านระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS) จากกรมบัญชีกลางตาม

วงเงินที่ได้รับอนุมัติเงินจัดสรร จากสำนักงบประมาณตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ สำหรับกรณีที่ต้องดำเนินการ หรือเบิกจ่ายโดยสำนักงานในส่วนภูมิภาคให้หน่วยรับงบประมาณเร่งดำเนินการส่งเงินจัดสรรต่อไปยังสำนักงานในส่วนภูมิภาคภายในสัปดาห์วันนับแต่วันที่ได้รับอนุมัติเงินจัดสรร ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจะมีผลนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศบังคับใช้แล้ว และให้หน่วยรับงบประมาณใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพัน ได้ภายหลังจากวันประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(4) การใช้งบประมาณรายจ่าย การโอนงบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร

(4.1) การใช้งบประมาณรายจ่าย (ตามระเบียบฯ ข้อ 22 และข้อ 23) การใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นการใช้จ่ายจากงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจัดสรร หรือจากการโอนเงินจัดสรร หรือจากการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรรในแต่ละรายการตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย โดยการใช้จ่ายงบประมาณจะต้องเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

(4.1.1) งบประมาณรายจ่ายแผนงานยุทธศาสตร์ให้ใช้สำหรับดำเนินการกิจ ที่ได้รับมอบหมายในเชิงนโยบาย

(4.1.2) งบประมาณรายจ่ายแผนงานบูรณาการ ให้ใช้จ่ายตามภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนงานบูรณาการ

(4.1.3) งบประมาณรายจ่ายแผนงานพื้นฐาน ให้ใช้สำหรับการบริหารงานตามหน้าที่ และอำนาจของหน่วยรับงบประมาณ

(4.1.4) งบประมาณรายจ่ายแผนงานบุคลากรภาครัฐ ให้ใช้สำหรับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ

(4.1.5) งบประมาณรายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน ให้นำไปจ่ายแก่เงินทุนหมุนเวียนตามวงเงินที่กำหนดในการอนุมัติเงินจัดสรร การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

(4.1.6) งบประมาณรายจ่ายแผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ ให้ใช้สำหรับ ชำระต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือค่าใช้จ่ายในการบริหารหนี้ ตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ หรือแผนการบริหารหนี้ของหน่วยรับงบประมาณ

(4.1.7) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และงบประมาณรายจ่าย เพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย ให้เบิกจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังและเงินทุนสำรองจ่ายตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

(4.2) การโอนงบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลง เงินจัดสรร (ตามระเบียบฯ ข้อ 25 ข้อ 26 ข้อ 27 ข้อ 28 และข้อ 29) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเป็นการคาดการณ์โดยจัดทำงบประมาณไว้ล่วงหน้า เมื่อถึงเวลาที่นำไปใช้จ่ายจริง สถานการณ์ต่างๆ อาจเปลี่ยนแปลงไปทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้เคยกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อความยืดหยุ่น และความคล่องตัวในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้น ซึ่งตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดการโอนงบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร ไว้ 3 ลักษณะ ประกอบด้วย

(4.2.1) การโอนงบประมาณรายจ่าย หมายถึง การโอนจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจากแผนงาน หรือผลผลิต หรือโครงการ หรือรายการใดๆ ไปตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายของแผนงาน หรือผลผลิต หรือโครงการ หรือรายการอื่น

(4.2.2) การโอนเงินจัดสรร หมายถึง การโอนจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายที่สำนักงานประมาณอนุมัติเงินจัดสรรจากแผนงาน หรือผลผลิต หรือโครงการ หรือรายการใดๆ ไปตั้งเป็นเงินจัดสรรของแผนงานหรือผลผลิต หรือโครงการ หรือรายการอื่น

(4.2.3) การเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรายการและ/หรือจำนวนเงินจัดสรรที่ได้รับอนุมัติจัดสรรจากสำนักงานประมาณ

(5) การประเมินผลและการรายงาน (ตามระเบียบฯ ข้อ 34 ข้อ 35 และข้อ 36) การบริหารงบประมาณก็เพื่อต้องการให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมาย หรือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องต่างๆ ที่กำหนดไว้ และเมื่อมีการใช้จ่ายงบประมาณแล้วจำเป็นต้องมีการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลว่าใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย และปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 และระเบียบ/หลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ สำหรับการรายงานผลถือเป็นวิธีการ/ขั้นตอนในการตรวจสอบให้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณในช่วงที่ผ่านมาเพื่อทบทวนผลการปฏิบัติงานตามแผนฯ ที่กำหนดไว้ว่าเป็นอย่างไร รวมทั้งมีปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ สำนักงานประมาณกำหนดหรือไม่ และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน

และผลการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้ สำนักงานงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ข้อ 34 และข้อ 35 เพื่อให้สำนักงานงบประมานนำผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายตามข้อ 36 ไปประกอบการพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณถัดไป จากความสำคัญของกระบวนการติดตาม การประเมินผลและการรายงานผลตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาให้หน่วยรับ งบประมาณจัดให้มีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณและให้จัดทำรายงาน ดังนี้

(5.1) รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนดไว้หรือตามที่ได้ตกลงกับสำนักงานงบประมานภายใต้แผนการปฏิบัติงานและ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งระบุปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไขตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่สำนักงานงบประมานกำหนด และจัดส่งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐเมื่อสิ้นระยะเวลาในแต่ละไตรมาสภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นไตรมาส

(5.2) รายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานและการใช้งบประมาณรายจ่ายที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูปประเทศโดยมีค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน และจัดส่งให้สำนักงานงบประมานภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

(5.3) รายงานการปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้งบประมาณ รายจ่ายและการโอนเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร สำหรับในกรณีแผนงานบูรณาการให้หน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลัก จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณของแผนงานบูรณาการ ตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ หรือตามที่ได้ตกลงกับสำนักงานงบประมาน พร้อมทั้งระบุปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่สำนักงานงบประมานกำหนด และจัดส่งให้สำนักงานงบประมานภายในสิบห้าวัน นับแต่วันสิ้นไตรมาส นอกจากนี้สำนักงานงบประมานจะรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ พร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคจากการใช้งบประมาณรายจ่าย เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด และสำนักงานงบประมาน จะใช้ผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ประกอบการพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่าย ในปีงบประมาณต่อไป การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

2.2.2 การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง (ตามระเบียบฯ ข้อ 30 ข้อ 31 ข้อ 32 และ ข้อ 33)

งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นรายการงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ โดยปกติกำหนดไว้เพื่อใช้จ่ายในหลายกรณี เช่น กรณีเป็นงบบุคลากรที่ทุกหน่วยงานใช้จ่ายในรายการเดียวกันร่วมกัน เช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ เป็นต้น

เป็นค่าใช้จ่ายตามนโยบายและโครงการพิเศษของรัฐบาล เช่น ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน เป็นต้น

เป็นค่าใช้จ่ายในกรณีที่ยังไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าได้ เช่น เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นต้น

เป็นค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงยุทธศาสตร์และนโยบายเพื่อตอบสนองให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เช่น ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 36 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “รายจ่ายต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลางให้อำนาจการสำนักงบประมาณ มีอำนาจจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของหน่วยรับงบประมาณนั้นๆ ได้ตามความจำเป็น” โดยปกติงบประมาณรายจ่ายงบกลางมิได้กำหนดไว้สำหรับหน่วยรับงบประมาณใด โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อหน่วยรับงบประมาณใดมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดๆ ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณเป็นกรณีไป และมาตรา 36 วรรคสาม บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นให้อำนาจการสำนักงบประมาณโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบกลางด้วยก็ได้” ทั้งนี้เมื่อสำนักงบประมาณได้ให้ความตกลงในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดแล้ว จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการนั้นให้หน่วยรับงบประมาณขอรับการจัดสรรงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณจะจัดทำเป็นหนังสือและจัดส่งข้อมูลด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ และให้ถือว่าวันที่ได้จัดส่งเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวเป็นวันที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ทั้งนี้ให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ใช้งบประมาณรายจ่าย งบกลางใดแล้ว ต้องรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการนั้นให้เป็นไปตามระเบียบ ว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2561 รวมทั้งจะต้องใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย งบกลางให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส คุ่มค่า เป็นประโยชน์

อย่างแท้จริงต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และจะต้องเป็นการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ เช่นเดียวกับ การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับหน่วยรับงบประมาณนั้นๆ ด้วย

2.3 กระบวนการจัดทำงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

กระบวนการจัดทำงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดนั้น แตกต่างจากการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หากแต่มีขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และหลักเกณฑ์เงื่อนไข ที่กำหนดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว ซึ่งมีขั้นตอนกระบวนการ โดยสรุป ดังนี้ (คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ, 2558)

(1) ก.น.จ. กำหนดกรอบนโยบาย ขั้นตอน วิธีการ แผนและงบประมาณของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรับไปดำเนินการจัดทำแผนและงบประมาณ รายงานวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

(2) จังหวัดรวบรวมข้อมูลศักยภาพของจังหวัด และสำรวจความต้องการของประชาชนในจังหวัด

(3) ก.บ.จ. วิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพของจังหวัด และความต้องการของประชาชนในจังหวัด เพื่อกำหนดศักยภาพและความต้องการของจังหวัด แล้วจึงจัดส่งข้อมูลศักยภาพ และความต้องการของจังหวัด ให้ ก.บ.ก. ประกอบการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

(4) ก.บ.ก. จัดทำร่างแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วจึงจัดส่งร่างแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้ ก.บ.จ. เพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

(5) ก.บ.จ. จัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อนำไปประชุมปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนในจังหวัด

(6) จังหวัดจัดประชุมปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนในจังหวัด โดยนำร่างแผนพัฒนาจังหวัด และร่างแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ไปประชุมปรึกษาหารือร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ภายในจังหวัด เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

(7) เมื่อได้ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จึงดำเนินการปรับปรุงแผนให้เป็นฉบับที่สมบูรณ์ ดังนี้

(7.1) ก.บ.ก. ปรับปรุงแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สมบูรณ์

(7.2) ก.บ.จ. ปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์

(8) จังหวัด /กลุ่มจังหวัด จัดส่งแผนพัฒนา ให้ ก.น.จ.

(9) ก.น.จ. กลับกรองและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา
กลุ่มจังหวัด เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผน

(10) คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (เมื่อ
ประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (แผน 4 ปี) แล้ว การจัดทำแผนพัฒนา
ท้องถิ่นขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและการดำเนินงานของจังหวัด และหน่วยงานของรัฐที่
เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด)

(11) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด /แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้ว
ให้ ก.บ.จ. จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด /ก.บ.ก. จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี
ของกลุ่มจังหวัด โดยอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของโครงการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน
หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายดำเนินการ และต้องระบุให้ชัดเจนว่าโครงการหรือ
งานใดที่ประสงค์จะขอตั้งงบประมาณโดยตรงจากสำนักงบประมาณ และจัดส่งให้ ก.น.จ.กลับกรอง
และเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(12) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด /
แผนปฏิบัติราชการ ประจำปีของกลุ่มจังหวัด ตามที่ ก.น.จ. เสนอแล้ว ให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนัก
งบประมาณ เพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณ โดยให้ถือว่าจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ยื่นคำขอ
งบประมาณต่อสำนักงบประมาณตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ

2.4.1 ความหมายของประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ

ประสิทธิภาพ (efficiency) ในการเบิกจ่ายงบประมาณมักเป็นคนละส่วนกับประสิทธิผล
(effectiveness) ในการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งโดยหลักการแล้ว การเบิกจ่ายงบประมาณควรมีทั้ง
ประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน ซึ่งความหมายโดยตรงของประสิทธิภาพนั้น มีนักวิชาการได้
กล่าวไว้หลายท่านด้วยกัน ดังนี้

มิลเลท (Millet) Millet, Management in the Public Service, The quest for
effective performance (New York: McGraw-Hill Book, 1964),67.ให้นิยามคำว่า ประสิทธิภาพ
หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและได้รับผลความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน
ซึ่งความพึงพอใจ หมายถึงความพึงพอใจในการบริการให้แก่ประชาชน โดยพิจารณาจาก

(1) การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Service)

(2) การบริการอย่างรวดเร็วทันเวลา (Timely Service)

- (3) การให้บริการอย่างทันเวลา (Ample Service)
- (4) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service)
- (5) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progression Service)

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. (2546) ได้ให้ความหมายว่า ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลผลิต ประสิทธิภาพที่พึงประสงค์ คือ การสร้างผลผลิตที่มีมูลค่าสูงกว่าปัจจัยนำเข้า มูลค่าในที่นี้ไม่ได้หมายถึงตัวเงินเสมอไป แต่เป็นหน่วยนับเดียวกัน หรือเป็นหน่วยนับที่สามารถอ้างอิงให้เข้าใจได้และเป็นที่ยอมรับ เช่น กำหนดว่า หากต้องซื้อวัตถุดิบ และจ่ายค่าแรงไป X บาท จะต้องได้ผลลัพธ์เป็นผลผลิต Y ชิ้น ซึ่งมีคุณลักษณะตามที่กำหนด เป็นต้น การวัดประสิทธิภาพโดยทั่วไปจะคิดจากปัจจัยนำเข้าหารด้วยผลผลิต หากผลลัพธ์มีค่าน้อยกว่า 1 แสดงว่ามีประสิทธิภาพ

จากความหมายต่าง ๆ ที่กล่าวถึงในข้างต้น จึงพอสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ คือ ความสำเร็จของการใช้จ่ายงบประมาณได้ตามเป้าหมายที่กำหนด เช่น ตั้งเป้าไว้ 100 เบิกจ่ายได้ 100

2.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ

(1) ทฤษฎี POSDCoRB เป็นแนวคิดที่คิดค้นโดย ลูเธอร์กูลคิ และลินดัล เออร์วิก (Gulick Luther and Lindon Urwick, 1937) เป็นหลักการบริหารเพื่อนำมาใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานโดยการมุ่งเน้นไปที่การทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากกว่าที่จะสนใจการทำงานของฝ่ายพนักงานที่ทำงานระดับล่าง มี 7 ประการ คือ

- P-Planning หมายถึง การวางแผน ได้แก่ การจัดวางโครงการและแผนงานต่างๆ ขึ้นมาไว้ล่วงหน้า
- O-Organizing หมายถึง การจัดองค์การ ได้แก่ การแบ่งงาน การกำหนดส่วนงาน โครงสร้างขององค์การ การกำหนดตำแหน่งงานต่างๆ พร้อมกับอำนาจหน้าที่
- S-Staffing หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์การ นับตั้งแต่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้งบุคคล การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เงินเดือน การโยกย้าย การพัฒนาบุคคลในองค์การเรื่อยไปจนกระทั่งการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง
- D-Directing หมายถึง การอำนวยการ ได้แก่การทำหน้าที่ในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการ การออกคำสั่ง มอบหมายภารกิจงานไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หลังจากนั้น ต้องใช้ภาวะของการเป็นผู้นำในการกระตุ้นจูงใจคนให้ยอมรับในผู้บริหาร

- Co-Coordinating หมายถึง การประสานงาน ได้แก่ การทำหน้าที่ในการประสานกิจกรรมต่างๆ ที่ได้มีการแบ่งแยกออกไปเป็นส่วนงานย่อยๆ เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถทำงานประสานสอดคล้องกัน และมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน
- R-Reporting หมายถึง การรายงาน ได้แก่การทำหน้าที่ในการรับฟังรายงานผลการปฏิบัติงานของบุคคลและหน่วยงานที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาได้รายงานมา การรายงานถือเป็นมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมงานด้วย
- B-Budgeting หมายถึง การงบประมาณ ได้แก่ หน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงินและการตรวจสอบควบคุมด้านการเงิน การบัญชีของหน่วยงานนั่นเอง

(2) **แนวคิด POLC** เป็นแนวคิดการบริหารที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการบริหารตั้งแต่เริ่มต้นจนจบของดริคเกอร์ (Drucker. P.F., 2005) ซึ่งประกอบไปด้วย

- การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดความต้องการ วิธีการดำเนินการและ คาดหมายผลการดำเนินการในอนาคต ทำให้ผู้ปฏิบัติรู้ว่า จะทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด กับใคร ทำอย่างไร และทำเพื่ออะไร เพื่อเป็นแนวทางตลอดจนทิศทางในการปฏิบัติงาน
- การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการกำหนดโครงสร้างตำแหน่ง กำหนดบทบาทหน้าที่ ตลอดจนการทำงานของทุกภาคส่วนให้สอดคล้อง ราบรื่น และไม่ทับซ้อนกัน มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามความสามารถและความถนัด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการทำงานสูงสุด
- การนำ (Leading) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย
- การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการตรวจสอบ หรือติดตามผลและประเมิน การปฏิบัติงาน เพื่อรักษาให้องค์กรดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กรในเวลาที่กำหนดไว้

2.5 แนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำ

2.5.1 ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ (Leadership)

ความเป็นผู้นำเป็นหน้าที่หนึ่งในหลายๆหน้าที่ของผู้บริหาร ซึ่งความเป็นผู้นำกับ ผู้บริหารจึงแตกต่างกันกล่าวคือ ผู้บริหารเป็นตำแหน่งที่กำหนดขึ้นในองค์การ มีอำนาจโดยตำแหน่งและได้รับความคาดหวังในหน้าที่เฉพาะเจาะจง จะมุ่งเน้นที่การควบคุม การตัดสินใจ และผู้บริหารจะต้องมีลักษณะของผู้นำ (Leadership) ส่วนผู้นำจะไม่ได้รับมอบอำนาจทางสายงาน แต่มีอำนาจโดยวิธีอื่น มีบทบาทที่กว้างกว่าบทบาทผู้บริหาร ผู้นำจะเน้นที่กระบวนการกลุ่ม การรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร การให้ข้อมูลย้อนกลับ และการใช้อำนาจกับบุคคลอื่น ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ ดังนี้

เสนาะ ตีเขาร (2535) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ เกิดขึ้นได้จากการพัฒนาบุคคลไม่ใช่เกิดจากคุณสมบัติส่วนตัว คือ เกิดจากพฤติกรรมของผู้นำเอง พฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเป็นผู้นำคือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้อื่น หรือในแง่ของการบริหาร คือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บัญชา

เฮอร์เชย์ และบลานชาร์ด (Hersey and Blanchard, 1982:69 อ้างถึงใน ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม (2537) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมของบุคคลที่พยายามให้บรรลุเป้าหมายในสถานการณ์หนึ่ง

สุริย์ภรณ์ ทรรคนิยากร (2541) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้นำแสดงออกในการใช้อำนาจหน้าที่หรืออิทธิพลที่มีอยู่ต่อผู้ร่วมงานในสถานการณ์ต่างๆโดยการจูงใจผู้ร่วมงานให้เกิดแรงจูงใจภายในเพื่อให้ผู้ร่วมงานพึงพอใจให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันด้วยความเต็มใจ

การดา จันทรย์แย้ม (2546) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลหรืออำนาจที่มีอยู่ในการชักนำ หรือโน้มน้าวให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

ผู้วิจัยได้สรุปว่าภาวะผู้นำ เป็นความสามารถด้านอิทธิพลต่อบุคคลในกลุ่มเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย ใช้กระบวนการสั่งการตามสถานการณ์ การมีปฏิสัมพันธ์ โดยถ่ายทอดแนวคิดไปสู่การปฏิบัติ

2.5.2 แนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership theory)

(1) ทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำ (Behavioral theories)

เป็นแนวคิดที่พัฒนาในช่วงปี ค.ศ.1940 -1960 แนวคิดหลักของทฤษฎี คือ ให้ความสำคัญกับสิ่งที่ผู้นำปฏิบัติและชี้ให้เห็นว่าทั้งผู้นำและผู้ตามต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน โดย Kurt Lewin (1951) แห่งมหาวิทยาลัยไอโอวาได้แบ่งลักษณะผู้เป็น 3 แบบ คือ

(1.1) ผู้นำแบบอัตถนิยมหรืออัตตาธิปไตย (Democratic leaders) จะตัดสินใจด้วยตนเอง ไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แน่นอนขึ้นอยู่กับผู้นำเอง คิดถึงผลงานไม่คิดถึงคน บางครั้งจะก่อให้เกิดศัตรูได้ ผู้นำลักษณะนี้จะใช้ได้ดีในช่วงภาวะวิกฤตเท่านั้น ผลของการเป็นผู้นำลักษณะนี้ จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีความเชื่อมั่นในตนเอง และไม่เกิดความริเริ่มสร้างสรรค์

(1.2) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders) ใช้การตัดสินใจของกลุ่มหรือให้ผู้ตามมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รับฟังความคิดเห็นส่วนรวม ทำงานเป็นทีม มีการสื่อสารแบบ 2 ทาง ทำให้เพื่อผลผลิตและความพึงพอใจในการทำงาน บางครั้งการอิงกลุ่มทำให้ใช้เวลานานในการตัดสินใจ ระยะเวลาที่เร่งด่วนผู้นำลักษณะนี้ไม่เกิดผลดี

(1.3) ผู้นำแบบตามสบายหรือเสรีนิยม (Laissez faire leaders) จะให้อิสระกับผู้ใต้บังคับบัญชาเต็มที่ในการตัดสินใจในการแก้ปัญหา จะไม่มีการกำหนดเป้าหมายที่แน่นอนไม่มีหลักเกณฑ์ ไม่มีระเบียบ จะทำให้เกิดความคับข้องใจหรือความไม่พอใจของผู้ร่วมงานได้และได้ผลผลิตต่ำ การทำงานของผู้นำลักษณะนี้เป็นการกระจายงานไปที่กลุ่ม ถ้ากลุ่มมีความรับผิดชอบและมีแรงจูงใจในการทำงานสูง สามารถควบคุมได้ดี มีผลงานและความริเริ่มสร้างสรรค์

(2) แนวคิด ทฤษฎี เอ็กซ์ วาย ของแมคเกรเกอร์ (McGregor's : X Y Theory)

ดักลาส แมคเกรเกอร์ (Douglas McGregor, 1960) เป็นนักจิตสังคมนิยมอเมริกา ซึ่งทฤษฎีนี้เกี่ยวกับข้อกับทฤษฎีแรงจูงใจและทฤษฎีความต้องการขั้นพื้นฐานของมาสโลว์ ซึ่ง McGregor มีความเห็นว่า การทำงานกับคนจะต้องคำนึงถึงธรรมชาติของมนุษย์และพฤติกรรมของมนุษย์ คือ มนุษย์มีความต้องการพื้นฐานและแรงจูงใจ ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพจะต้องให้สิ่งที่ผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความศรัทธาและกระตือรือร้นช่วยกันปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมาย

Theory X พื้นฐานของคน คือ ไม่ชอบทำงาน พื้นฐานคนขี้เกียจ อยากได้เงิน อยากสบายเพราะฉะนั้นบุคคลกลุ่มนี้จำเป็นต้องคอยควบคุมตลอดเวลา และต้องมีการลงโทษมีกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด

Theory Y เป็นกลุ่มที่มองในแง่ดี มีความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบเต็มใจทำงาน มีการเรียนรู้ มีการพัฒนาตนเอง พัฒนางาน มีความคิดสร้างสรรค์ และมีศักยภาพในตนเอง

2.6 กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 62 วรรคแรก รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

มาตรา 140 การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วน จะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้ง งบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

มาตรา 141 วรรคแรก งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วย วินัยการเงินการคลังภาครัฐ สรุปลงความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณ

หน่วยรับงบประมาณ

- (1) จัดทำแผนการปฏิบัติงานและ แผนการใช้จ่ายงบประมาณเสนอให้ สำนักงานงบประมาณ เห็นชอบ

- (2) การเบิกจ่ายงบประมาณตาม หลักเกณฑ์ว่าด้วยการใช้ งบประมาณรายจ่าย การโอน เงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลง เงินจัดสรร ที่สำนักงบประมาณกำหนด
- (3) โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการ งบประมาณ กรณีที่เป็นอำนาจ ของหัวหน้า หน่วยงานของรัฐ

สำนักงบประมาณ

- (1) อนุมัติแผนการปฏิบัติงานและ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ
- (2) อนุมัติเงินจัดสรรให้หน่วยรับ งบประมาณ
- (3) อนุมัติการโอนและหรือเปลี่ยนแปลง รายการงบประมาณ กรณีที่ นอกเหนืออำนาจของ หน่วยรับงบประมาณ

กรมบัญชีกลาง

- (1) ควบคุม ดูแล และตรวจสอบ การเบิกจ่ายเงินของหน่วยรับ งบประมาณ การก่องหนี่ ผูกพัน การนำเงินส่งคลัง และการถอนคืน เงินรายได้ของหน่วยรับงบประมาณ
- (2) การบริหารเงินคลังของประเทศ มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูประบบอย่างน้อย ในด้านต่างๆ ให้เกิดผล
- (3) ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูน รายได้ของรัฐ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ

2.6.2 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 9 คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ อย่างเคร่งครัด ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง การจัดตั้งงบประมาณ การจัดทำ รายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่องหนี่ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณา ประโยชน์ที่ รัฐหรือประชาชนจะได้รับความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและ ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหาร ราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ ของประเทศและประชาชนในระยะยาว

มาตรา 11 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายจ่ายเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ ภาครัฐ สัดส่วนการก่องหนี่ผูกพัน งบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ สัดส่วนการก่องหนี่ผูกพันเกิน กว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและสัดส่วนตามที่กำหนด ไว้ในมาตรา 50

มาตรา 15 การจัดทำรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้นำแผนการคลังระยะปานกลางมาประกอบการพิจารณาด้วย และให้คำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายงบประมาณ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย การจัดเก็บรายได้แผ่นดิน สถานะของหนี้สาธารณะ และความสามารถในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

มาตรา 17 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง

- (1) ความจำเป็นและภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ
- (2) ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้จ่ายได้ รวมตลอดถึงรายได้หรือเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่หรือสามารถนำมาใช้จ่ายได้
- (3) ความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐ ภายในปีงบประมาณนั้น
- (4) การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นโดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจน ความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

มาตรา 19 การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย

มาตรา 20 การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น
- (2) งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐและสวัสดิการของ บุคลากรของรัฐ ต้องตั้งไว้อย่างพอเพียง
- (3) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังกู้หรือค้ำประกัน ต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน อย่างพอเพียง
- (4) ภาระทางการเงินที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลต้องส่งเงินเข้าสมทบ หรือชดเชยเพื่อการใด ๆ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด

(5) ภาระทางการเงินเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามมาตรา 28 ต้องตั้งงบประมาณ รายจ่ายไว้ในโอกาสแรกที่กระทำได้

(6) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ

ในกรณีที่การตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งได้ให้แสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

มาตรา 21 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้กระทำได้เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินระหว่างปีงบประมาณ โดยไม่สามารถรองรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปได้ และให้ระบุที่มาของเงินที่จะใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วย

มาตรา 22 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่สมควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ได้โดยตรง

มาตรา 24 การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่ จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้

มาตรา 43 การก่องหนผู้กักขัง การใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือเงินอื่นของหน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับด้วย

2.3.3 ระเบียบว่าด้วยการก่องหนผู้กักขังข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณโดยอาศัยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงกำหนดระเบียบไว้ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยสรุปเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

ข้อ 4 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติรายการและวงเงินก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เป็นรายการครุภัณฑ์ ที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้าง ให้เสนอผลการจัดซื้อ จัดจ้างที่ได้ดำเนินการแล้วต่อสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบความเหมาะสมของราคา ก่อนทำสัญญา ก่อหนี้ผูกพัน เว้นแต่เป็นรายการที่สำนักงบประมาณได้เคยให้ความเห็นชอบความเหมาะสมของราคาไว้แล้ว

(2) ในกรณีที่เป็นรายการก่อหนี้ผูกพันซึ่งเป็นรายจ่ายประจำในงบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน หรืองบรายจ่ายอื่น ให้ดำเนินการก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือวิธีปฏิบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด รวมทั้งกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมาตรฐานของทางราชการ โดยให้คำนึงถึงความคุ้มค่าและประหยัด

ข้อ 5 การเสนอให้สำนักงบประมาณพิจารณาความเหมาะสมของราคาตามข้อ 4 สำหรับรายการครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ไม่ว่าจะเบิกจ่ายในงบรายจ่ายใด ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอรายละเอียดประกอบ ดังต่อไปนี้

(1) รายการครุภัณฑ์แต่ละรายการ ให้ระบุราคากลางและคุณลักษณะเฉพาะของ แต่ละรายการที่กำหนดไว้

(2) รายการที่ดิน ให้ระบุราคากลางที่กำหนดไว้ เนื้อที่ของที่ดินและแผนผัง สัณเขปของที่ดิน แต่ละรายการ จังหวัด อำเภอ และตำบล ซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ดิน รวมทั้งราคากลางของที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินเป็นผู้ประมาณการ ราคาที่ดินที่ซื้อขายกันในท้องตลาดในบริเวณและเวลาใกล้เคียง และราคาที่ดินซึ่งทางราชการประเมินเพื่อเสียภาษี

(3) รายการก่อสร้าง ให้ระบุประเภทของสิ่งก่อสร้าง ราคากลางที่กำหนดไว้ แบบรูปและรายการก่อสร้าง หรือรายละเอียดอื่นใดที่จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาของสำนักงบประมาณ เช่น ขนาดหรือเนื้อที่ของอาคารที่จะก่อสร้าง เว้นแต่สิ่งก่อสร้างนั้นๆ เป็นสิ่งก่อสร้างที่สำนักงบประมาณได้กำหนดแบบแปลนมาตรฐานขึ้นไว้ หรือหน่วยรับงบประมาณได้กำหนดแบบแปลนมาตรฐาน ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณแล้ว ไม่ต้องส่งแบบรูปและรายการก่อสร้างให้สำนักงบประมาณ

ข้อ 6 เมื่อได้รับความเห็นชอบเกี่ยวกับความเหมาะสมของราคาจากสำนักงบประมาณแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการทำสัญญา ก่อหนี้ผูกพันตามวงเงินและรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด วงเงินและรายละเอียดที่สำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จะเปลี่ยนแปลง แก้ไขมิได้ เว้นแต่ได้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

ข้อ 7 ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายการ วงเงิน ระยะเวลา หรือ รายละเอียดของรายการก่อนนี้ผู้กผันข้ามปีงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของรายการโดยไม่เพิ่มวงเงินก่อนนี้ผู้กผัน ให้ทำ ความตกลงกับสำนักงบประมาณ

(2) การขยายระยะเวลาก่อนนี้ผู้กผันโดยไม่เพิ่มวงเงินก่อนนี้ผู้กผัน ให้เสนอขอ อนุมัติต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และรายงานสำนักงบประมาณทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอนุมัติ

(3) การเปลี่ยนแปลงรายการหรือการเพิ่มวงเงินก่อนนี้ผู้กผันเกินวงเงินที่ คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี โดยต้องส่งผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือ รายละเอียดอื่นใดที่เกี่ยวข้องให้สำนักงบประมาณพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณา ของคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้ การขอเพิ่มวงเงินที่ต้องขยายระยะเวลาก่อนนี้ผู้กผันให้เสนอขออนุมัติ คณะรัฐมนตรีในคราวเดียวกัน ให้สำนักงบประมาณกำหนดหลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการ เปลี่ยนแปลงรายละเอียด ของรายการก่อนนี้ผู้กผันตามข้อ 1) รวมทั้งการบริหารวงเงินงบประมาณ รายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับรายการก่อนนี้ ผู้กผันข้ามปีได้ตามความเหมาะสม

ข้อ 8 การขออนุมัติเงินจัดสรรและการใช้รายจ่ายตามระเบียบนี้ให้ปฏิบัติตามระเบียบว่า ด้วยการบริหารงบประมาณโดยอนุโลม

2.3.4 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อาศัยอำนาจตาม ความในมาตรา 33 และมาตรา 36 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 สำนักงบประมาณจึงกำหนดระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

หมวด 1 การขอรับการจัดสรร

ข้อ 5 การขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้กระทำได้ในกรณีที่เป็นการจ่าย ดังนี้ (1) เป็นรายจ่ายเพื่อการป้องกัน หรือแก้ไขสถานการณ์อันมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ (2) เป็นรายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายเพื่อการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะ ร้ายแรง (3) เป็นรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไว้แล้ว แต่มีจำนวนไม่เพียงพอและมี ความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผู้กผันงบประมาณโดยเร็ว (4) เป็นรายจ่ายที่ไม่ได้รับจัดสรร

งบประมาณ แต่รัฐมีภารกิจจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้อง ดำเนินการและต้องใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพัน งบประมาณโดยเร็ว

ข้อ 6 ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จะขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายฯ เพื่อใช้จ่ายตามข้อ 5 ได้แต่เฉพาะกรณีไม่สามารถปรับแผนฯ ได้ หรือปรับแผนฯ แล้วแต่งบประมาณยังไม่เพียงพอ

ข้อ 7 การขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายฯ ให้ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จัดทำรายละเอียด ดังนี้ (1) คำชี้แจงเกี่ยวกับเหตุผลความ จำเป็นในการขอใช้งบประมาณรายจ่าย พร้อมเอกสารประกอบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร งบประมาณรายจ่ายของประเทศ (2) วัตถุประสงค์ของการขอใช้งบประมาณรายจ่ายและความ สอดคล้องของ ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนความ มั่นคงแห่งชาติ รวมทั้ง มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง (3) แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย งบประมาณที่ขอรับจัดสรรเป็นรายเดือน (4) สำนักเบิกที่จะดำเนินการเบิกจ่าย (5) รายละเอียด ประกอบการพิจารณาตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

หมวด 2 การจัดสรร

ข้อ 10 สำนักงบประมาณจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการ เงินสำรองจ่ายฯ โดยจะพิจารณาความเหมาะสมของวงเงินที่จะใช้จ่ายเสนอนายกรัฐมนตรีให้ความ เห็นชอบ ก่อนพิจารณา ดังนี้ (1) กรณีวงเงินที่ขอรับการจัดสรรครั้งละไม่เกิน 10 ล้านบาท สำนัก งบประมาณ จะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบก่อนพิจารณาอนุมัติ (2) กรณีวงเงินที่ขอรับการจัดสรร ครั้งละเกิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท สำนักงบประมาณจะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ก่อน สำนักงบประมาณจะแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น นำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อ คณะรัฐมนตรี โดยเสนอผ่านรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรี ที่กำกับดูแล แล้วแต่ กรณี (3) กรณีวงเงินเกิน 100 ล้านบาท สำนักงบประมาณจะเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะแจ้งให้ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น นำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอผ่านรอง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแล แล้วแต่กรณี

หมวด 3 การใช้รายจ่าย และการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

ข้อ 11 เมื่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น ได้รับการจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายฯ แล้ว จะต้องดำเนินการใช้จ่ายให้บรรลุผลตามแผนฯ โดยนำ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งบังคับใช้ทดแทนระเบียบว่าด้วยการบริหาร

งบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความตกลงจากสำนักงบประมาณ

หมวด 4 การรายงาน

ข้อ 14 ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น รายงานผลการดำเนินการตามแผนฯ ต่อสำนักงบประมาณภายใน 60 วันทำการนับแต่วันที่การใช้จ่ายงบประมาณแล้วเสร็จ

ข้อ 15 ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จัดทำสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณภายใน 30 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ พร้อมทั้งรายงานปัญหา อุปสรรค และ แนวทางการแก้ไขเพื่อเสนอรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี และแจ้งสำนักงบประมาณทราบ เพื่อสำนักงบประมาณรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

2.3.5 ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่างๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินและการคลัง ของรัฐ พ.ศ. 2561 และมติคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในการประชุม ครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 จึงออกประกาศกำหนดสัดส่วนต่างๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงิน การคลังของรัฐ ดังต่อไปนี้

- (1) สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (2) สัดส่วนงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระต้องตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 2.5 แต่ไม่เกินร้อยละ 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (3) สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระ ต้องตั้งตามภาระที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปีงบประมาณนั้น
- (4) สัดส่วนการก่องหนผู้กผันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (5) สัดส่วนการก่องหนผู้กผันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.7 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

อรสา จุลสุคนธ์ และคณะ (2555) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัจจัยความสำเร็จของการใช้งบประมาณ ในการวิจัยของนักวิจัยในกรมวิชาการเกษตร ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพของนักวิจัย โดยใช้ 1. การวางแผน 2. การใช้งบประมาณ 3. การบริหารจัดการ งบประมาณ จะส่งผลให้เกิดปัจจัยความสำเร็จ การใช้งบประมาณในการวิจัยของนักวิจัยในกรมวิชาการเกษตรจำแนกได้ 3 ปัจจัย ได้แก่ 1.ปัจจัยจากนักวิจัย และ 2.ปัจจัยจากกรมวิชาการเกษตรซึ่งให้ทุนการวิจัย ประกอบด้วย 3 ปัจจัยย่อยเกี่ยวกับการดำเนินงานของกรมวิชาการเกษตร ได้แก่ กำหนดนโยบายการวิจัยให้ชัดเจน จัดระบบการจัดสรรงบประมาณให้ได้มาตรฐาน จัดระบบการเบิกจ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ รวมถึง 3.ปัจจัยจากหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นหน่วยงานที่นักวิจัยทำงานโดยสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์และการใช้งบประมาณตามวัตถุประสงค์ให้นักวิจัยดำเนินงานวิจัยได้สำเร็จ ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารแบบ POLC ของ Bartol & Martin (1991) อันประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

เดชา มีผดุง (2534) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง กลไกของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารงบประมาณแผ่นดินของกรมชลประทาน ผลการวิจัย พบว่า

(1) ระบบเงินประจำงวดไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณ และน่าจะช่วยให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเงินประจำงวดนอกจากจะช่วยดูแลภาวะเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพแล้ว หัวหน้าส่วนราชการยังสามารถใช้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละงาน/โครงการได้

(2) กระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณแผ่นดิน แต่ปัญหาอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ เกิดจากการขาดการประสานงานที่ดีและการขาดความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) การขาดความเข้าใจและการตีความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ทำให้ส่วนราชการและข้าราชการบริหารงบประมาณไม่คล่องตัว เกิดความล่าช้า มีผลให้ไม่สามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การใช้จ่ายงบประมาณและการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้

อวยพร โตกระแสร (2541) ศึกษาการบริหารงบประมาณในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณี กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในช่วงปีงบประมาณ 2539 - 2541 พบว่า

(1) ปัญหาการใช้จ่ายเงินรายจ่ายประจำ การเบิกจ่ายต่ำกว่าวงเงินประจำงวด เนื่องจากกระทรวงการคลังปรับลดอัตราค่าเบี้ยเลี้ยง เดินทาง ค่าเช่า ที่พัก และการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านประกอบกับนโยบายของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ให้บริหารงบประมาณอย่างประหยัด โดยเฉพาะการจัดฝึกอบรมให้จัดในสถานที่ราชการแทนโรงแรม และงดเบิกค่าสมนาคุณวิทยากร และห้ามนาเงินงบประมาณในการฝึกอบรมที่เหลื่อไปดำเนินการในหลักสูตรที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนหรือดำเนินการเป็นอย่างอื่น

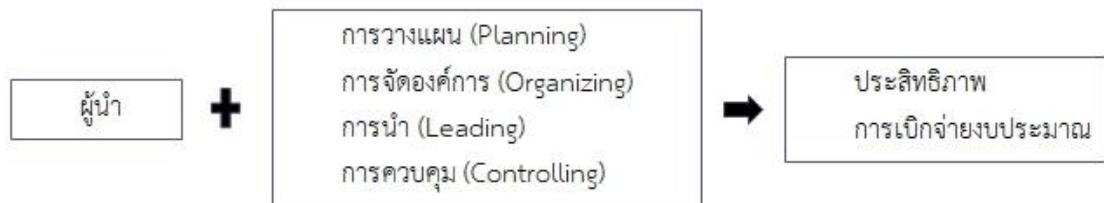
(2) ปัญหาการใช้จ่ายเงินรายจ่ายลงทุน ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหลายครั้ง เนื่องจากราคาที่เสนอเกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับ จึงต้องยกเลิกแล้วดำเนินการใหม่ ปัญหาที่ดินไม่ได้รับอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ การขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณกับสำนักงานงบประมาณเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารงบประมาณหรือเพื่อเพิ่มลดวงเงินประจำงวด ใช้ระยะเวลา 1-2 เดือน ทำให้ขั้นตอนต่อไป ได้แก่ การทำสัญญาจ้าง การก่อสร้าง การเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างต้องล่าช้าออกไปจนไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ ต้องขอเงินไว้เบิกจ่ายเหลือในปี ความไม่พร้อมในเรื่องแบบแปลนอาคาร การประมาณราคากลาง ผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จตามสัญญา มีการขอขยายเวลาสัญญาก่อสร้างจึงไม่สามารถเบิกจ่ายเงินให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ภาครัฐสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปัญหาด้านการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ไม่มีความพร้อมของราคากลาง ผู้รับเหมาไม่ส่งมอบงาน ฯลฯ ด้านกฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ ที่มีหลายขั้นตอนและมีความยุ่งยาก ฯลฯ ด้านหน่วยงานและบุคลากร ที่ขาดการทำงานประสานกัน ขาดความชำนาญในการจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ และด้านอื่นๆ เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณเกิดความล่าช้า

2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี ผู้วิจัยได้นำหลักการบริหารแบบ POLC มาใช้เป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้ โดยศึกษาถึงรูปแบบการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีว่าเป็นอย่างไร และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด มีสไตล์การทำงานแบบไหน และมีส่วนสำคัญในการผลักดันการบริหารแบบ POLC อย่างไรจึงสามารถทำให้จังหวัดสระบุรีเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รูปที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อันประกอบไปด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่มีอยู่ในปัจจุบัน (documentary research) และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) จากกลุ่มเป้าหมาย โดยมีรายละเอียดวิธีดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

- 3.1 รูปแบบการวิจัย
- 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
- 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ
- 3.5 ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัยและระยะเวลาในการดำเนินงาน

3.1 รูปแบบการวิจัย

ผู้วิจัยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อันประกอบไปด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่มีอยู่ในปัจจุบัน (documentary research) และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) จากกลุ่มเป้าหมาย

3.1.1 การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่มีอยู่ในปัจจุบัน (documentary research)

ผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่มีอยู่ในปัจจุบัน (documentary research) โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี โดยเริ่มต้นจากการศึกษา แนวคิด กระบวนการงบประมาณและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) กระบวนการจัดทำงบประมาณและภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัดสระบุรีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติ คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยที่กำลังศึกษา เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

3.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ซึ่งเป็น การสัมภาษณ์แบบผสมผสานระหว่างการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) และ การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interview) โดยมีการกำหนดโครงสร้างของข้อ คำถามต่าง ๆ ที่ต้องการเก็บข้อมูลไว้ เพื่อใช้ประกอบการซักถามผู้ถูกสัมภาษณ์ทุกคนด้วยข้อคำถาม ชุดเดียวกัน และมีการถามคำถามที่นอกเหนือจากคำถามสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ หากเกิดข้อค้นพบใหม่ ในระหว่างการสัมภาษณ์ที่สามารถตอบคำถามวิจัยได้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นของประเด็นคำถามใน การเก็บข้อมูล ในขณะที่เดียวกันก็คงไว้ซึ่งเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมประเด็นศึกษา

3.2 ประชากรกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยใช้การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sample) โดยเลือกสัมภาษณ์บุคคลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการเบิกจ่าย งบประมาณของจังหวัดสระบุรี ประกอบด้วยระดับผู้บริหาร จำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด สระบุรี คลังจังหวัดสระบุรี ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด และระดับ ผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 3 คน ได้แก่ ข้าราชการระดับปฏิบัติการในส่วนของคลังจังหวัด และสำนักงาน จังหวัดสระบุรี ที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดสระบุรี

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในงานวิจัย

ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) สำหรับสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเป็นรายบุคคล โดยมีชุดคำถามดังนี้

- (1) บทบาทหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัดสระบุรี
- (2) งบประมาณที่เบิกจ่ายมา มีความคุ้มค่าในเชิงภาระกิจมากน้อยแค่ไหน
- (3) การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการ ควบคุม (Controlling) กระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีเป็นอย่างไร
- (4) ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี คือ อะไร
- (5) ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี ในฐานะผู้บริหารสูงสุด มีส่วนในการขับเคลื่อนการบริหาร แบบ POLC อย่างไร

- (6) ลักษณะโดดเด่นของผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีที่ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีมีประสิทธิภาพ
- (7) การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง และจังหวัดสระบุรีมีแนวทางในการจัดการปัญหาและอุปสรรคนั้นอย่างไร
- (8) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอื่นๆ

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ

ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี มาเป็นกรอบในการศึกษาและสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง จากนั้นผู้วิจัยจะถอดเทปการสัมภาษณ์อย่างละเอียด และนำข้อมูลเข้าสู่กระบวนการให้รหัส เพื่อแตกข้อมูลจากการสัมภาษณ์ออกเป็นเรื่องย่อย ๆ โดยจะเลือกคำพูดที่มีความเห็นคล้ายคลึงกันและเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามการวิจัยและนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบการบรรยาย (Descriptive Research)

3.5 ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย

ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย 4 เดือน (กันยายน – ธันวาคม 2563)

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดสระบุรี รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี เพื่อนำไปสู่การถอดบทเรียนและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยผู้วิจัยได้ตั้งคำถามวิจัยไว้ 3 ข้อ ดังนี้

- (1) จังหวัดสระบุรีมีกระบวนการบริหารงบประมาณรายจ่ายอย่างไร จึงทำให้สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้จังหวัดสระบุรีสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพคืออะไร และหากผู้หนึ่งเป็นหนึ่งในปีจจุบันนั้น สไตส์การทำงานของผู้นำจังหวัดสระบุรีเป็นแบบไหน
- (3) จังหวัดสระบุรีมีแนวทางในการจัดการปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงบประมาณรายจ่ายอย่างไร

ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อันประกอบไปด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่มีอยู่ในปัจจุบัน (documentary research) และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) จากกลุ่มเป้าหมาย และได้ผลการศึกษา ดังนี้

4.1 ประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดสระบุรี

4.1.1 ความเป็นมาของงบประมาณจังหวัด

การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็นรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการแบบบูรณาการ โดยการรวมกลุ่มจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงในด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งจะช่วยให้การวางกรอบ ทิศทางการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีระบบ ร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างจังหวัดได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 และวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 เห็นชอบให้แบ่งกลุ่มจังหวัดออกเป็น 19 กลุ่ม อย่างไรก็ตามการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดในระยะเริ่มต้นประสบปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ 1. ไม่มีงบประมาณในการบริหารงาน 2. ขาดบุคลากร และ 3. ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับองค์กรรับผิดชอบ (คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ, 2558)

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการบัญญัติให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัด ดังที่บทบัญญัติในมาตรา 78 รัฐธรรมนูญต้องดำเนินนโยบาย ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ “(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุน ให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่” หลังจากนั้นจึงได้ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอ กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณได้ดังนี้

มาตรา 52 วรรคสาม “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในการนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

มาตรา 53/1 “ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนกลาง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง จำนวนและวิธีการสรรหาผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัด ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว”

มาตรา 53/2 “ให้นำความในมาตรา 53/1 มาบังคับใช้กับการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดด้วย โดยอนุโลม”

จากหลักกฎหมายดังกล่าว จึงนำมาสู่การประกาศใช้ **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551** กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำแผนและงบประมาณ และการบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยกำหนดให้มืองค์กรในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ 3 ระดับ ดังนี้

(1) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

(3) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดหน้ากลุ่ม เป็นประธาน และให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งข้าราชการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง เป็นกรรมการ และเลขานุการ

4.1.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณจังหวัด

- (1) ก.น.จ. กำหนดกรอบนโยบาย ขั้นตอน วิธีการ แผนและงบประมาณของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรับไปดำเนินการจัดทำแผนและงบประมาณ รายงานวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560
- (2) จังหวัดรวบรวมข้อมูลศักยภาพของจังหวัด และสำรวจความต้องการของประชาชนในจังหวัด
- (3) ก.บ.จ. วิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพของจังหวัด และความต้องการของประชาชนในจังหวัด เพื่อกำหนดศักยภาพและความต้องการของจังหวัด แล้วจึงจัดส่งข้อมูลศักยภาพ และความต้องการของจังหวัด ให้ ก.บ.ก. ประกอบการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด
- (4) ก.บ.ก. จัดทำร่างแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วจึงจัดส่งร่างแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้ ก.บ.จ. เพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
- (5) ก.บ.จ. จัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อนำไปประชุมปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนในจังหวัด
- (6) จังหวัดจัดประชุมปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนในจังหวัด โดยนำร่างแผนพัฒนาจังหวัด และร่างแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ไปประชุมปรึกษาหารือร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ภายในจังหวัด เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

- (7) เมื่อได้ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จึงดำเนินการปรับปรุงแผนให้เป็นฉบับที่สมบูรณ์ ดังนี้
- (7.1) ก.บ.ก. ปรับปรุงแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สมบูรณ์
- (7.2) ก.บ.จ. ปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์
- (8) จังหวัด /กลุ่มจังหวัด จัดส่งแผนพัฒนา ให้ ก.น.จ.
- (9) ก.น.จ. กลับกรองและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผน
- (10) คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด(เมื่อ ประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (แผน 4 ปี) แล้ว การจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและการดำเนินงานของจังหวัด และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด)
- (11) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด /แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้ว ให้ ก.บ.จ. จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด /ก.บ.ก. จัดทำแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีของกลุ่มจังหวัด โดยอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของโครงการ เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายในการ และต้องระบุให้ชัดเจนว่าโครงการหรืองานใดที่ประสงค์จะขอตั้งงบประมาณโดยตรง จากสำนักงบประมาณ และจัดส่งให้ ก.น.จ. กลับกรองและเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี
- (12) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด /แผนปฏิบัติ ราชการ ประจำปีของกลุ่มจังหวัด ตามที่ ก.น.จ. เสนอแล้ว ให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนัก งบประมาณ เพื่อใช้ในการจัดสรร งบประมาณ โดยให้ถือว่าจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ ยื่นคำขอของงบประมาณต่อสำนักงบประมาณตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว

4.2 การเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัดผ่านหลักการบริหาร POLC

4.2.1 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกระดับผู้บริหาร จำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี คลังจังหวัดสระบุรี ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด และระดับผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 3 คน ได้แก่ ข้าราชการระดับปฏิบัติการในส่วนของคลังจังหวัด และสำนักงานจังหวัดสระบุรี ที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดสระบุรี ตามเนื้อหาวัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย โดยได้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัดผ่านหลักการบริหาร POLC ว่าเป็นอย่างไร ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดสระบุรีมีส่วนในการขับเคลื่อนการบริหารแบบ POLC อย่างไรบ้าง และมีลักษณะการทำงานแบบใด ที่ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีมีประสิทธิภาพ ปัญหาและอุปสรรคของการเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัดสระบุรี ตลอดจนแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีผลการสัมภาษณ์ ดังนี้

ตารางที่ 1 ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง

คำถาม	ผู้ว่าการจังหวัด	คลังจังหวัด	หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์	บทสรุป
1. บทบาทหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัดสระบุรี	การวางแผน การจัดองค์การ การนำ การควบคุม	การควบคุม	การวางแผน (ในส่วนของ แผนพัฒนาจังหวัด การควบคุม	ผู้ว่าการจังหวัดกำกับดูแลใน ทุกกระบวนการ
2. งบประมาณที่เบิกจ่ายมา มีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจมากน้อยแค่ไหน	คุ้มค่า	คุ้มค่า	คุ้มค่า	คุ้มค่า
3. การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) กระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี เป็นอย่างไร	สำคัญทุกกระบวนการ	การนำดี การวางแผน การ จัดการองค์การ และการ ควบคุมก็จะติดตาม	การนำดี การวางแผน การ จัดการองค์การ และการ ควบคุมก็จะติดตาม	การนำสำคัญที่สุด
4. ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี คืออะไร	ทีมงาน	ผู้นำ	ผู้นำ	ผู้นำ
5. ผู้ว่าการจังหวัดสระบุรี ในฐานะผู้บริหารสูงสุด มีส่วนในการขับเคลื่อนการบริหารแบบ POLC อย่างไร	Leading ทุกกระบวนการ	Leading ทุกกระบวนการ	Leading ทุกกระบวนการ	Leading ทุกกระบวนการ
6. ผู้ว่าการจังหวัดสระบุรีมีสไตล์การทำงานแบบใด	ให้ความสำคัญกับเป้าหมาย และทีม/รับฟังความคิดเห็น	มีวิสัยทัศน์/ เก่งแผน/ ให้ ความสำคัญกับงบประมาณ/ บริหารคนเป็น	มีวิสัยทัศน์/ รับฟังความเห็น มีความเด็ดขาดในการ ตัดสินใจ/เก่ง	มีวิสัยทัศน์ รับฟังความคิดเห็น เก่งคน เก่งงาน เน้นผลลัพธ์
7. การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง และจังหวัดสระบุรีมีแนวทางในการจัดการปัญหาและอุปสรรคนั้นอย่างไร	บุคลากร และประชาชน มีความรู้ความเข้าใจด้าน งบประมาณจำกัด	บางหน่วยงานยังไม่ให้ ความสำคัญ	ประชาชนมีความรู้ความ เข้าใจด้านงบประมาณ ค่อนข้างจำกัด	บุคลากร และประชาชน มี ความรู้ความเข้าใจด้าน งบประมาณจำกัด/บาง หน่วยงานยังไม่ให้ความสำคัญ
8 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอื่นๆ	ติดตามเพื่อกำกับดูแลและช่วย ส่วนราชการแก้ไขปัญหาย่าง ต่อเนื่อง	ผู้นำที่ดี จะทำให้การทำงาน ต่างๆ บรรลุตามเป้าหมาย	ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์และให้ ความสำคัญกับการเบิกจ่าย งบประมาณ	ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์และให้ ความสำคัญกับการเบิกจ่าย งบประมาณ

ตารางที่ 2 ผลการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน

คำถาม	ผู้ปฏิบัติงาน 1	ผู้ปฏิบัติงาน 2	ผู้ปฏิบัติงาน 3	บทสรุป
1. งบประมาณที่เบิกจ่ายมา มีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจมากน้อยแค่ไหน	คุ้มค่า การวางแผน การจัดการองค์การ และการควบคุม ก็จะดีตาม	คุ้มค่า การวางแผน การจัดการองค์การ และการควบคุมก็จะดีตาม	คุ้มค่า การวางแผน การจัดการองค์การ และการควบคุมก็จะดีตาม	คุ้มค่า
2. การวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) งบประมาณของจังหวัดสระบุรี เป็นอย่างไร	การนำดี การวางแผน การจัดการองค์การ และการควบคุม ก็จะดีตาม	การนำดี การวางแผน การจัดการองค์การ และการควบคุม ก็จะดีตาม	การนำดี การวางแผน การจัดการองค์การ และการควบคุม ก็จะดีตาม	การนำสำคัญที่สุด
3. ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี คืออะไร	ผู้นำ	ผู้นำ	ผู้นำ	ผู้นำ
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี ในฐานะผู้บริหารสูงสุด มีส่วนในการขับเคลื่อนการบริหารแบบ POLC อย่างไร	Leading ทุกกระบวนการ	Leading ทุกกระบวนการ	Leading ทุกกระบวนการ	Leading ทุกกระบวนการ
5. ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีมีสไตล์การทำงานแบบใด	มีวิสัยทัศน์ เก่งเรื่องการวางแผน มีประสบการณ์	มีวิสัยทัศน์ รับฟังความคิดเห็น เก่งงาน	มีวิสัยทัศน์ มีความเด็ดขาด ในการตัดสินใจ เก่ง	มีวิสัยทัศน์/ เก่งแผน/ ให้ ความสำคัญกับงบประมาณ/ บริหารคนเป็น/ มีประสบการณ์
6. การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง และจังหวัดสระบุรีมีแนวทางในการจัดการปัญหาและอุปสรรคนั้นอย่างไร	บุคลากร มีความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณจำกัด	บุคลากร มีความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณจำกัด	บุคลากร มีความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณจำกัด	บุคลากร มีความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณจำกัด
7. ข้อเสนอแนะนโยบายอื่นๆ	-	-	-	-

จากตารางผลการสัมภาษณ์ จะเห็นได้ว่า ผู้ถูกสัมภาษณ์ทุกคนให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกัน โดยมองว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีคือ ผู้นำ โดยลักษณะของผู้นำที่ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้คือ เป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ เน้นผลลัพธ์ในการทำงาน บริหารคนเก่ง โดยรู้ว่าบุคคลประเภทใดเป็นบุคคลประเภท X คือ ไม่ชอบทำงาน พื้นฐานคนขี้เกียจ จำเป็นต้องคอยควบคุมตลอดเวลา และต้องมีการลงโทษมีกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด หรือบุคคลประเภทใดเป็นบุคคลประเภท Y คือ บุคคลที่มีความตระหนักรู้ ในหน้าที่ความรับผิดชอบเต็มใจทำงาน มีศักยภาพในตนเอง ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีจึงมีวิธีการในการจูงใจคนเหล่านั้นให้ทำงานบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ และสามารถเลือกคนที่ตรงกับงาน และมีความเด็ดขาดในการตัดสินใจ เป็นผู้ฟังที่ดี และรับฟังความคิดเห็นจากระดับผู้ปฏิบัติเพื่อนำมาปรับปรุง ทบทวน แผนการเบิกจ่าย และหามาตรการแก้ไขปัญหาร่วมกัน นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรียังมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องแผนและการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวกับเบิกจ่ายงบประมาณ มีการกำกับดูแลการเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัด โดยเริ่มตั้งแต่ การจัดทำแผน การนำ การจัดการองค์การ และกำกับดูแล ติดตามผลการเบิกจ่ายอย่างต่อเนื่อง ทำให้สามารถควบคุมดูแล และให้คำแนะนำตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาให้กับหน่วยงานได้ทันท่วงที โดยการทำงานเป็นไปในลักษณะของการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานและส่วนราชการอื่นๆ อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทุกคนมองว่าจังหวัดสระบุรียังประสบปัญหาในเรื่องของการเบิกจ่าย คือ

(1) บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ประกอบกับมีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายงานบ่อยครั้ง ทำให้เกิดการขาดความต่อเนื่อง

(2) บางหน่วยงานมิได้ดำเนินโครงการ หรือติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามห้วงเวลาที่กำหนด

(3) ประชาชนทั่วไป มีความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณค่อนข้างจำกัด สัดส่วนตัวแทนที่เข้ามามีส่วนร่วมไม่สะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชน ทำให้ในบางโครงการเป็นการตัดสินใจของส่วนราชการ ทำให้การจัดทำงบประมาณไม่ได้จัดทำขึ้นจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับ ข้อเสนอแนะในเชิงของการแก้ปัญหา คือ การที่ผู้บริหารหรือผู้นำให้ความสำคัญกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ลงมากำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง ทำให้ปัญหาต่างๆเหล่านี้ได้รับการแก้ไขได้ทันท่วงที และผู้นำเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการเบิกจ่ายงบประมาณผ่านหลักการบริหาร POLC ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีบรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้

ผู้วิจัยได้ถอดข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัด ผ่านหลักการบริหาร POLC อันได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) ของจังหวัดสระบุรี มีลักษณะดังนี้

การวางแผน (Planning)

- (1) จังหวัดสระบุรีมีการวางแผนการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆ ให้ทันตามที่ปฏิทินงบประมาณกำหนดอย่างเคร่งครัด
- (2) กำหนดเป้าหมาย ขอบเขต และเงื่อนไขของแผนงานให้ชัดเจน โดยกำหนดแผนปฏิบัติงานให้ชัดเจนว่าใคร ทำอะไร อย่างไร
- (3) โครงการที่เสนอของงบประมาณ ต้องคำนึงถึงความพร้อมและความสามารถในการดำเนินงานของส่วนราชการ
- (4) โครงการที่เสนอของงบประมาณ ต้องไม่มีความซ้ำซ้อนกับโครงการของราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ และ อปท.
- (5) การกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จต้องมีความชัดเจน สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล ภารกิจของหน่วยงาน

การจัดองค์การ (Organizing) จังหวัดสระบุรีให้ความสำคัญกับการสื่อสารภายในจังหวัด โดยการบูรณาการร่วมกับทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามความคืบหน้าของโครงการ และร่วมแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

การนำ (Leading) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุด ให้ความสำคัญกับการเบิกจ่ายงบประมาณ เนื่องจากมองว่า โครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการของงบประมาณ เป็นโครงการที่เกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพราะฉะนั้น ส่วนราชการมีหน้าที่ในการส่งมอบบริการสาธารณะนั้นๆ ให้กับประชาชน ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีจะเข้ามามีส่วนสำคัญในการผลักดันทุกกระบวนการ ตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม โดยใช้ทำงานเชิงรุก ลงพื้นที่จริงเพื่อช่วยเหลือประชาชน ติดตามความคืบหน้า และให้คำปรึกษารวมถึงช่วยส่วนราชการในการแก้ปัญหาต่างๆ

การควบคุม (Controlling)

- (1) มีการติดตามโครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการของงบประมาณไปอย่างต่อเนื่อง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อติดตามและรายงานผลความคืบหน้าทุกสัปดาห์
- (2) โครงการที่ไม่เป็นไปตามแผน คณะกรรมการติดตามเร่งรัดจะทำงานเชิงรุกโดยการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้คำปรึกษา และช่วยแก้ไขปัญหา

4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี

จากการรวบรวมผลการสัมภาษณ์เชิงลึกระดับผู้ปฏิบัติงาน และระดับผู้บริหารผ่านหลักการบริหาร POLC และผลการศึกษาจากเอกสารอื่นๆ สามารถนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีผ่าน SWOT Analysis ได้ดังนี้

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์ SWOT Analysis

จุดแข็ง (Strengths : S)	จุดอ่อน (Weaknesses : W)
<p>-ผู้นำเก่ง (เก่งคน เก่งงาน เก่งพื้นที่) มีวิสัยทัศน์ มีความยึดหยุ่นและมุ่งมั่นผลลัพธ์ในการทำงาน</p> <p>-ทำงานแบบบูรณาการ ทุกหน่วยงานมีเป้าหมายร่วมกัน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน</p> <p>-จังหวัดสระบุรีมีข้อได้เปรียบในเชิงยุทธศาสตร์หลายด้าน ทั้งเป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวจากกรุงเทพฯ มีระบบโครงข่ายการคมนาคมที่เอื้ออำนวย</p> <p>-มีหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานอื่นๆ ที่พร้อมให้ความร่วมมือและสนับสนุนการทำงานของจังหวัด</p>	<p>-การโยกย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการ ทำให้ขาดความต่อเนื่องของการดำเนินงาน</p> <p>-บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง</p> <p>-บางหน่วยงานยังมิได้ให้ความสำคัญกับการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามห้วงเวลาที่กำหนดเท่าที่ควร</p> <p>-ประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณค่อนข้างจำกัด</p>
โอกาส (Opportunities : O)	อุปสรรค (Threats : T)
<p>-รัฐบาลมีมาตรการต่างๆ เพื่อกระตุ้นให้การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้</p> <p>-เทคโนโลยีสมัยใหม่ทำให้การกำกับติดตามความคืบหน้าของโครงการมีความสะดวก รวดเร็ว และง่ายขึ้น</p>	<p>-จังหวัดมักได้รับมอบหมายนโยบายและภารกิจพิเศษเร่งด่วนจากรัฐบาลทำให้ไม่สามารถปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและสถานการณ์ในปัจจุบันได้</p> <p>-กระบวนการและขั้นตอนในการจัดการงบประมาณจังหวัดมีจำนวนมากแต่มีระยะเวลาจำกัดในการดำเนินการ</p>

การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรีมีจุดแข็งและโอกาส ในด้านจุดแข็ง **ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ เก่งทั้งด้านการบริหารบุคคล ด้านการทำงาน ด้านพื้นที่มีความยืดหยุ่นและมุ่งเน้นผลลัพธ์ในการทำงาน** มีความเข้าใจในเรื่องแผนและการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวกับเบิกจ่ายงบประมาณ มีการกำกับดูแลการเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัด โดยเริ่มตั้งแต่ การจัดทำแผนที่ต้องมีตัวชี้วัดความสำเร็จชัดเจน มีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานและส่วนราชการอื่นๆ อย่างเป็นรูปธรรม มีการกำกับดูแลและติดตามผลการเบิกจ่ายอย่างต่อเนื่อง ทำให้สามารถควบคุมดูแล และให้คำแนะนำตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาให้กับหน่วยงานได้ทันเวลาที่ **ทำงานในลักษณะบูรณาการในสองทิศทาง คือ ทิศทางนโยบายจากบนลงล่าง (Top - Down) และทิศทางจากล่างขึ้นบน (Bottom - Up)** โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีเข้ามากำกับดูแล และสั่งการลงสู่หน่วยงาน อีกทั้งยังรับฟังความคิดเห็นจากระดับผู้ปฏิบัติเพื่อนำมาปรับปรุง ทบทวน แผนการเบิกจ่าย และหามาตรการช่วยแก้ไข้ปัญหา

การเบิกจ่ายงบประมาณ **มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของพื้นที่** ความจำเป็นเร่งด่วน ความเหมาะสมของโครงการ ตลอดจนพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการว่าสามารถดำเนินการได้ทันที หรือยังไม่ได้สามารถดำเนินการได้ ทำให้โครงการต่างๆ ของจังหวัดมีความพร้อมและสามารถดำเนินการได้ทันทีที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

อีกทั้ง **จังหวัดสระบุรียังจุดแข็งเชิงยุทธศาสตร์หลายด้าน** โดยพื้นที่รองรับการขยายตัวจากกรุงเทพฯ มีระบบโครงข่ายการคมนาคม ประกอบด้วย ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางอากาศระดับประเทศและระดับนานาชาติ โครงข่ายถนนและรถไฟที่สามารถเชื่อมโยงกับจังหวัดและภูมิภาคอื่นๆ รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านได้โดยสะดวกและรวดเร็ว มีทรัพยากรธรรมชาติ เป็นแหล่งผลิตพืชผลทางการเกษตร ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม อุตสาหกรรมก่อสร้าง มีโรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ๆ **มีภาคเอกชน และภาคส่วนอื่นๆ ที่พร้อมให้ร่วมมือในการจัดการกับปัญหาในเชิงพื้นที่**

นอกจากนี้ จังหวัดสระบุรียังมีข้อได้เปรียบในเรื่องของโอกาส คือ **การให้ความสำคัญต่อการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาล โดยมีมาตรการต่างๆเพื่อกระตุ้นให้การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้** และเทคโนโลยีสมัยใหม่ทำให้การกำกับติดตามความคืบหน้าของโครงการมีความสะดวก รวดเร็ว และง่ายขึ้น

อย่างไรก็ตาม การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี ยังมีจุดอ่อน และอุปสรรคอีกหลายด้าน เช่น บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

หลายฉบับ ประกอบกับการสับเปลี่ยนโยกย้ายงานบ่อยครั้ง ทำให้เกิดการขาดความต่อเนื่อง บางหน่วยงานมิได้ดำเนินโครงการ หรือติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามห้วงเวลาที่กำหนด ประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณค่อนข้างจำกัด สัดส่วนตัวแทนที่เข้ามามีส่วนร่วมไม่สะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชน ทำให้ในบางโครงการเป็นการตัดสินใจของส่วนราชการ ทำให้การจัดทำงบประมาณไม่ได้จัดทำขึ้นจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ในแต่ละปีงบประมาณ จังหวัดมักได้รับมอบหมายนโยบายและภารกิจพิเศษเร่งด่วนจากรัฐบาลทำให้ไม่สามารถปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและสถานการณ์ในปัจจุบันได้ ตลอดจนกระบวนการและขั้นตอนในการจัดการงบประมาณจังหวัดมีจำนวนมากแต่มีระยะเวลาจำกัดในการดำเนินการ เมื่อเทียบกับกระบวนการจัดการงบประมาณของส่วนราชการ

จะเห็นได้ว่า จังหวัดสระบุรีมีปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อต่อการเบิกจ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องของผู้นำที่เก่ง (คน งาน พื้นที่) มีวิสัยทัศน์ มีความยืดหยุ่นและมุ่งเน้นผลลัพธ์ในการทำงาน ด้านกระบวนการทำงานที่เป็นระบบ และด้านอื่นๆ โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง พบว่า จุดอ่อนและอุปสรรคของจังหวัดสระบุรี สามารถแก้ไขได้ด้วยผู้นำหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี ผ่านหลักการบริหารแบบ POLC

บทที่ 5

สรุปผลและอภิปรายผล

การศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดสระบุรี ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี เพื่อนำไปสู่การถอดบทเรียนและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดอื่น และหรือหน่วยงานภาครัฐอื่น โดยผู้วิจัยได้ตั้งคำถามวิจัยไว้ 3 ข้อคือ จังหวัดสระบุรีมีกระบวนการบริหารงบประมาณรายจ่ายอย่างไร จึงทำให้สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้จังหวัดสระบุรีสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพคืออะไร และหากผู้ใดเป็นหนึ่งในปัจจัยนั้น สไตล์การทำงานของผู้นำจังหวัดสระบุรีเป็นแบบไหน รวมทั้งจังหวัดสระบุรีมีแนวทางในการจัดการปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงบประมาณรายจ่ายอย่างไร

ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ อันประกอบไปด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่มีอยู่ในปัจจุบัน และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมาย โดยผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดสระบุรี

จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการและสัมภาษณ์เชิงลึกระดับผู้ปฏิบัติงาน และระดับผู้บริหารผ่านหลักการบริหาร POLC ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) ของจังหวัดสระบุรีการวางแผน (Planning) พบว่า **การวางแผน (Planning)** จังหวัดสระบุรีมีการวางแผนการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆ ให้ทันตามที่ปฏิทินงบประมาณกำหนดอย่างเคร่งครัด การกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จต้องมีความชัดเจน สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล ภารกิจของหน่วยงาน กำหนดแผนปฏิบัติงานให้ชัดเจนว่าใคร ทำอะไร อย่างไร โครงการที่เสนอของงบประมาณต้องคำนึงถึงความพร้อมและความสามารถในการดำเนินงานของส่วนราชการ ไม่มีความซ้ำซ้อนกับโครงการของราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ และ อปท.

การจัดองค์การ (Organizing) จังหวัดสระบุรีให้ความสำคัญกับการสื่อสารภายในจังหวัด โดยการบูรณาการร่วมกับทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามความคืบหน้าของโครงการ และร่วมแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

การนำ (Leading) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุด ให้ความสำคัญกับการเบิกจ่ายงบประมาณ เนื่องจากมองว่า โครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการของงบประมาณ เป็นโครงการที่เกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพราะฉะนั้น ส่วนราชการมีหน้าที่ในการส่งมอบบริการสาธารณะนั้นๆ ให้กับประชาชน ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีจะเข้ามามีส่วนสำคัญในการผลักดันทุกกระบวนการ ตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม โดยใช้ทำงานเชิงรุก ลงพื้นที่จริงเพื่อช่วยเหลือประชาชน ติดตามความคืบหน้า และให้คำปรึกษา รวมถึงช่วยส่วนราชการในการแก้ปัญหาต่างๆ

การควบคุม (Controlling) จังหวัดสระบุรีมีการติดตามโครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการของงบประมาณไปอย่างต่อเนื่อง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อติดตามและรายงานผลความคืบหน้าทุกสัปดาห์ โครงการที่ไม่เป็นไปตามแผน คณะกรรมการติดตามเร่งรัดจะทำงานเชิงรุกโดยการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้คำปรึกษา และช่วยแก้ปัญหา

โดยจากผลการวิเคราะห์ SWOT Analysis พบว่า จังหวัดสระบุรีมีปัจจัยส่งเสริมอื่นๆ ที่เอื้อต่อการเบิกจ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องของผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ด้านกระบวนการทำงานที่เป็นระบบ ซึ่งจุดอ่อนและอุปสรรคของจังหวัดสระบุรี สามารถแก้ไขได้ด้วยผู้นำหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี ผ่านการบริหารแบบ POLC จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการทำให้อำเภอสระบุรีสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ การนำ (Leading) ของผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี โดยลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้คือ มีวิสัยทัศน์ เน้นผลลัพธ์ในการทำงาน บริหารคนเก่ง เลือกคนได้ตรงกับงาน มีความเด็ดขาดในการตัดสินใจ เป็นผู้ฟังที่ดี และรับฟังความคิดเห็นจากระดับผู้ปฏิบัติเพื่อนำมาปรับปรุง ทบทวน แผนการเบิกจ่าย และหามาตรการการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรียังมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องแผนและการจัดทำงานงบประมาณ ตลอดจนกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับเบิกจ่ายงบประมาณ กำกับดูแลติดตามผลการเบิกจ่ายอย่างต่อเนื่อง ทำให้สามารถควบคุมดูแล และให้คำแนะนำตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาให้กับหน่วยงานได้ทันท่วงที การทำงานเป็นไปในลักษณะของการบูรณาการ ร่วมกับหน่วยงานและส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งเป็นลักษณะของผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders) ผสมกับผู้นำแบบอัตถนิยมหรืออัตตาทิปไตย (Democratic leaders) ที่เป็นผู้ฟังที่ดี รับฟังความคิดเห็น ทำงานเป็นทีม แต่มีความเด็ดขาดในการตัดสินใจ ตามแนวคิดของ Kurt Lewin

5.2 อภิปรายผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดสระบุรี



รูปที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ

จากผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดสระบุรี ข้อค้นพบที่เกิดขึ้นคือ นอกเหนือจากผู้นำและหลักการบริหารแบบ POLC ยังมีปัจจัยส่งเสริมอื่นๆ ที่ส่งผลให้จังหวัดสระบุรีสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามเป้าหมาย โดยผู้วิจัยขออภิปรายผลการศึกษา ดังนี้

5.2.1 หลักการบริหาร POLC

จังหวัดสระบุรีสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณนั้น ยึดหลักการบริหารแบบ POLC คือ **การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)** โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีในฐานะผู้นำ เป็นคนขับเคลื่อนหลักการบริหารดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหาร POLC ตามแนวคิดของดริคเกอร์ (Drucker, 2005) โดยการบริหารที่จะทำให้งานบรรลุเป้าหมายขององค์การ ต้องใช้การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุมให้การดำเนินงานต่างๆ ภายในองค์การ เป็นไปตามแผนงาน ความคาดหวังหรือมาตรฐานที่กำหนด และสอดคล้องกับงานวิจัยของ อรสา จุลสุคนธ์ (2555) เรื่องปัจจัยความสำเร็จของการใช้งบประมาณ ในการวิจัยของนักวิจัยในกรมวิชาการเกษตร ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การใช้งบประมาณ และการบริหารจัดการงบประมาณ

5.2.2 ปัจจัยส่งเสริมประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ

จังหวัดสระบุรีมีจุดแข็งเชิงยุทธศาสตร์หลายด้าน โดยพื้นที่รองรับการขยายตัวจากกรุงเทพฯ มีระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง ประกอบด้วย ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางอากาศระดับประเทศและระดับนานาชาติ โครงข่ายถนนและรถไฟที่สามารถเชื่อมโยงกับจังหวัดและภูมิภาคอื่นๆ รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านได้โดยสะดวกและรวดเร็ว มีทรัพยากรธรรมชาติ เป็นแหล่งผลิตพืชผลทางการเกษตร ผลิตอุตสาหกรรม ผลิตปูนซีเมนต์ อุตสาหกรรมก่อสร้าง มีโรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ๆ มีภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่พร้อมให้ร่วมมือในการจัดการกับปัญหาในเชิงพื้นที่ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยส่งเสริมที่ทำให้จังหวัดสระบุรีสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 Leadership ของผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี

ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี เป็นผู้ที่มีต้นทุนในเรื่องของประสบการณ์การทำงานหลากหลาย ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล ด้านนโยบาย ด้านพื้นที่ ทำให้มีองค์ความรู้ที่จะประยุกต์ใช้ในการทำงาน หมายรวมถึงการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี

โดยสไตล์การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี คือ เป็นผู้ฟังที่ดี รับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้การขับเคลื่อนองค์กรมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย มีการทำงานเป็นทีม อย่างไรก็ตาม ในบางเรื่อง หรือบางช่วงเวลาที่เกิดวิกฤติ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีก็สามารถตัดสินใจได้เด็ดขาด ตามลักษณะของผู้ว่าแบบอิตาเลียน

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรียังมีจุดแข็งคือ บริหารคนเก่ง รู้ว่าบุคคลประเภทใดเป็นบุคคลประเภท X คือ ไม่ชอบทำงาน พื้นฐานคนขี้เกียจ จำเป็นต้องคอยควบคุมตลอดเวลา และต้องมีการลงโทษมีกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด หรือบุคคลประเภทใดเป็นบุคคลประเภท Y คือ บุคคลที่มีความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบเต็มใจทำงาน มีศักยภาพในตนเอง ตามทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์ (McGregor's : X Y Theory) ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีจึงมีวิธีการในการจูงใจคนเหล่านั้นให้ทำงานบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ และสามารถเลือกคนที่ตรงกับงาน มีความยืดหยุ่น และเน้นผลลัพธ์ในการทำงาน

5.3 ข้อเสนอแนะ

การวางแผน (Planning)

- (1) การกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จต้องมีความชัดเจน สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาลและภารกิจของหน่วยงาน
- (2) ควรมีการวางแผนการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆ ให้ทันตามปฏิทินงบประมาณ กำหนดอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ทำให้การจัดทำงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆล่าช้าไปด้วย
- (3) โครงการที่เสนอของงบประมาณ ต้องคำนึงถึงความพร้อมและความสามารถในการดำเนินงานของส่วนราชการ และต้องไม่มีความซ้ำซ้อนกับโครงการของราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ และ อปท. กรณีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน และแผนอื่นๆ จังหวัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนนั้น

การจัดองค์การ (Organizing)

- (1) ควรให้ความสำคัญกับการสื่อสารภายในจังหวัด ทำงานแบบบูรณาการร่วมกับทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามความคืบหน้าของโครงการ และร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
- (2) สร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ให้ทุกหน่วยงานมีเป้าหมายในแนวทางเดียวกัน

การนำ (Leading)

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดหรือผู้นำ ควรมีลักษณะการทำงานแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ ให้ความสำคัญกับการเบิกจ่ายงบประมาณ
- (2) ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเข้ามากำกับติดตามดูแลกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดด้วยตนเอง และดึงทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินงาน ติดตามควบคุม และแก้ไขปัญหาและอุปสรรคจากการเบิกจ่ายงบประมาณร่วมกัน

การควบคุม (Controlling)

- (1) ควรมีการติดตามโครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการของงบประมาณไปอย่างต่อเนื่อง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อติดตามและรายงานผลความคืบหน้าสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผน
- (2) การทำงานของคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่าย ควรทำงานในเชิงรุก ลงพื้นที่จริงในการติดตามโครงการที่ไม่เป็นไปตามแผน เพื่อจะได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้คำปรึกษา และช่วยหน่วยงานแก้ปัญหาได้ทัน่วงที

สุดท้ายนี้ งบประมาณจังหวัด หรืองบ Area เป็นงบประมาณที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นงบประมาณที่กระจายลงสู่พื้นที่เป้าหมายโดยตรง และประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ อันเป็นรากฐานสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตามบริบทของ แต่ละพื้นที่ และผลของการเบิกจ่ายสะท้อนถึงความสำเร็จในการส่งมอบบริการสาธารณะให้ประชาชนตามเป้าหมายของหน่วยงานที่กำหนดไว้ ดังนั้น หน่วยงานราชการจึงควรให้ความสำคัญกับกระบวนการต่างๆ โดยเฉพาะผู้บริหารของหน่วยงาน โดยให้ความสำคัญตั้งแต่การวางแผน การจัดการองค์การ การนำ และการควบคุม

อย่างไรก็ตาม การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี ซึ่งประสิทธิภาพการเบิกจ่ายมิได้หมายถึงประสิทธิผลและความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ ดังนั้น นอกจากประสิทธิภาพแล้ว หน่วยงานของรัฐควรคำนึงถึงประโยชน์ และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ

บรรณานุกรม

Douglas McGregor. (1960). *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill.

Drucker. P.F. (2005). *Management: Tasks, responsibilities, practices*. New York: Truman Talley Books.

Gulick Luther and Lindon Urwick. (1937). *Paper on the Science of Administration*. Clifton: Augustus M. Kelley.

Kurt Lewin. (1951). *Theory in social science*. New York: Harper and Row.

เดชา มีผดุง. (2534). กลไกของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารงบประมาณแผ่นดินของกรมชลประทาน. (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

เสนาะ ดิยาวี. (2535). ทฤษฎีองค์กรประสิทธิภาพ. กรุงเทพฯ: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กรมบัญชีกลาง. (2562). รายงานสรุปรายการเบิกจ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2562 จากระบบ GFMIS.

การดา จันท์แย้ม. (2546). ภาวะผู้นำ. กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์.

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ. (2558). หลักเกณฑ์และแนวทางการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กรุงเทพฯ: ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม. (2537). การวิเคราะห์ภาวะผู้นำของศึกษาธิการจังหวัดที่สัมพันธ์กับประสิทธิภาพของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด. (ดุษฎีนิพนธ์บัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2553). รายงานฉบับสมบูรณ์ (*Final Report*) การเพิ่มประสิทธิภาพการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานประมาณของรัฐสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). คู่มือสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ

สุรีย์ภรณ์ ทรศนียากร. (2541). การบริหาร. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

อรสา จุลสุคนธ์ และคณะ. (2555). ปัจจัยความสำเร็จของการใช้งบประมาณในการวิจัยของนักวิจัยในกรมวิชาการเกษตร. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพฯ.

อวยพร โดกระแสร. (2541). การบริหารงบประมาณในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์. (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ปราณี เรืองอรุณกิจ
วัน เดือน ปี เกิด	17 กันยายน
สถานที่เกิด	ตาก
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิชาเอก การคลังสาธารณะ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY