



# รายงาน

ของ

คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน  
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระที่ ๔ : การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ  
ปฏิรูประบบงบประมาณ และการคลังท้องถิ่น

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูป  
การบริหารราชการแผ่นดิน  
สำนักกรรมการ ๒  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

# ด่วนที่สุด

ที่ (สปช) ๙๙๐/๒๕๕๘

(สำเนา)

คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน  
สภาปฏิรูปแห่งชาติ  
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ เมื่อวันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๒) คณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| ๑. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์    | ประธานกรรมการ                                  |
| ๒. นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ     | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง                    |
| ๓. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น         | รองประธานกรรมการ คนที่สอง                      |
| ๔. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์      | รองประธานกรรมการ คนที่สาม<br>และโฆษกคณะกรรมการ |
| ๕. พลเอก วัฒนา สรรพานิช         | ที่ปรึกษากรรมการ                               |
| ๖. นายจัตถภัฏ บุษปะพัฒน์        | ที่ปรึกษากรรมการ                               |
| ๗. พันตำรวจตรี ธิญญูธ สารสมบัติ | ที่ปรึกษากรรมการ                               |
| ๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป          | โฆษกกรรมการ                                    |
| ๙. นางสีลาภรณ์ บัวสาย           | โฆษกกรรมการ                                    |
| ๑๐. นายอุดม ทุมโหมสิต           | กรรมการ  |
| ๑๑. นางสาวอรพินท์ สพฤกษ์ชัย     | กรรมการ  |
| ๑๒. นายศานิตย์ นาคสุขศรี        | กรรมการ  |
| ๑๓. นายเฉลิมชัย เฟื่องคอน       | กรรมการ  |
| ๑๔. พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์    | กรรมการ  |
| ๑๕. นายบุญถิ่น มั่นเกษวิทย์     | กรรมการ  |
| ๑๖. นายจำลอง โพธิ์สุข           | กรรมการ  |
| ๑๗. นายชัยวัฒน์ ลิ้มสุวรรณธะ    | กรรมการ  |
| ๑๘. นายศุภชัย ยาวะประภาช        | กรรมการ  |
| ๑๙. พลอากาศเอก เจษฎา วิจารณ์    | กรรมการ  |
| ๒๐. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม    | กรรมการ  |
| ๒๑. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช       | กรรมการ  |
| ๒๒. นายวัลลภ พริ้งพงษ์          | กรรมการ  |

๒๓. นางฉวีลวดี บุรีกุล

กรรมการ

๒๔. นางเบญจวรรณ สร้างนิทร

เลขานุการคณะกรรมการ

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่อง การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีประเด็นการปฏิรูปสำคัญในเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ปฏิรูประบบงบประมาณ และการคลังท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ฉีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์

(นายฉีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์)

ประธานกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และกองทุน

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐

สำเนาถูกต้อง



(นางนารีนารถ เหน่ออนุรักษ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๒

## สารบัญ

รายงานคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น

๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นปัญหา	๑
๓. วิธีการพิจารณาศึกษา	๒
๔. สรุปผลการพิจารณา	๓
๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและกรอบแนวคิด	๓
- การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ	
- การปฏิรูประบบงบประมาณ	
- การคลังท้องถิ่น	

รายงาน  
คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน  
สภาปฏิรูปแห่งชาติ  
พิจารณาศึกษาเรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การปฏิรูประบบงบประมาณ และการคลังท้องถิ่น

---

## ๑. หลักการและเหตุผล

การบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ชาติเป็นตัวกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศระยะยาว และมีระบบงบประมาณเป็นหัวใจของการขับเคลื่อนการพัฒนาและการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมาขาดการทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ทำให้การใช้งบประมาณแผ่นดินยึดโยงเพียงเฉพาะกับนโยบายรัฐบาลในแต่ละช่วง รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมักมีลักษณะที่กว้างและไม่มีการระบุเป้าหมายที่ชัดเจนและวัดได้ ทำให้การใช้งบประมาณของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ขาดทิศทางที่จะบูรณาการกันและนำไปสู่การยกระดับความ มั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืนของประเทศได้

นอกจากการขาดยุทธศาสตร์ชาติเป็นเครื่องกำหนดชี้ทิศทางการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ แล้ว ระบบงบประมาณและกระบวนการงบประมาณปัจจุบันยังไม่เอื้อต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้ทัน การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและมีพลวัตสูงได้ การจัดทำงบประมาณเน้นการให้ส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นผู้จัดทำคำขอ ซึ่งหมายถึงการใช้หน่วยงานตามภารกิจ (Function based agencies) เป็นกลไกหลัก ในการขับเคลื่อนการพัฒนา เป็นที่ประจักษ์ว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณดังกล่าวต้องใช้เวลายาวนานข้ามปี ทำให้แผนงานโครงการที่ได้รับอนุมัติมักไม่ทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้กระบวนการพิจารณา งบประมาณยังสร้างภาระในการชี้แจงงบประมาณอย่างมหาศาล และเกิดการตอรองระหว่างนักการเมืองกับ ข้าราชการ ทั้งนี้ทุกส่วนต่างกล่าวอ้างว่าการตั้งงบประมาณเพื่อตอบสนองการแก้ปัญหาให้ประชาชน แต่ในความเป็นจริงประชาชนไม่มีโอกาสได้ร่วมเสนอปัญหา พิจารณา ชี้แจง หรือตรวจสอบการปรับโยกงบประมาณ เนื่องจากช่องทางของการงบประมาณเป็นช่องทางเดียวที่ต้องผ่านตัวแทน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังนั้น กระบวนการงบประมาณจึงจำเป็นต้องเพิ่มช่องทางใหม่บนหลักแนวคิดของกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory budgeting) และประชาธิปไตยแบบมีการปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการงบประมาณมีความยืดหยุ่น มีส่วนร่วม และสามารถตอบสนองความต้องการของ ประชาชนโดยตรงได้มากขึ้น

## ๒. ประเด็นปัญหา

### ๒.๑ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

- ขาดการให้ความสำคัญกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และกฎหมายรองรับ รัฐบาลในแต่ละช่วงมักอ้างว่านโยบายของรัฐบาลคือยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน กลายเป็นการมุ่งตอบสนองนโยบายระยะสั้นหรือระยะกลาง ไม่ได้มองถึงผลประโยชน์ แห่งชาติระยะยาว
- ขาดกลไกและกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ กับการจัดทำแผนระดับชาติต่างๆ ให้เกิดบูรณาการ อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ แผนความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ เป็นต้น

- ขาดการกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน และการนำยุทธศาสตร์ชาติไปใช้เพื่อกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วง และกำกับการจัดสรรงบประมาณทั้งในเชิงภารกิจและเชิงพื้นที่

## ๒.๒ การปฏิรูประบบงบประมาณ

- กระบวนการจัดทำงบประมาณไม่เปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอแผนงานโครงการ การจัดทำคำของบประมาณของหน่วยงาน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณที่พื้นที่ของตนจะได้รับ การเปลี่ยนแปลงโยกงบประมาณ ไปจนถึงการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ
- การจัดงบประมาณไปยังพื้นที่ขาดแนวคิดและรูปแบบที่มีหลักการรองรับ ทำให้เกิดการใช้งบประมาณโดยหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น ที่ซ้ำซ้อนกัน และต่างคนต่างทำโดยไม่บูรณาการกัน
- ในส่วนของงบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับยังขาดความเป็นอิสระที่จะให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจจัดบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐบาลที่ผ่านมามีนโยบายส่วนกลางที่มอบให้ท้องถิ่นทำ โดยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการใช้เงินอุดหนุนที่ได้รับแบบเฉพาะกิจ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ
- การพิจารณางบประมาณปัจจุบันยังเน้นการควบคุมปัจจัยป้อน (input) มากกว่าการควบคุมที่ผลงาน (output)
- ขาดกลไกการวัดและประเมินผลจากการใช้จ่ายงบประมาณว่าคุ้มค่าหรือไม่ ทำให้เกิดความสิ้นเปลือง
- ขาดกลไกสร้างความโปร่งใสและการตรวจสอบโดยภาคประชาชน

## ๓. วิธีการพิจารณา

คณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น โดยการศึกษาจากเอกสาร งานวิจัย และมีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจากคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาดังกล่าว ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ คณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

๑) เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จึงตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา จำนวน ๔ คณะ ดังนี้

๑.๑ คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภาครัฐ

๑.๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน และ

ความมั่นคงแห่งรัฐ

๑.๓ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง

๑.๔ คณะอนุกรรมการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ

๒) คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง ในคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาประเด็นการปฏิรูประบบงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินได้ให้ความเห็นชอบให้นำเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

#### ๔. สรุปผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้วาระยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูประบบงบประมาณดังกล่าวข้างต้น สัมฤทธิ์ผลและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จึงจัดทำข้อเสนอในประเด็นการปฏิรูปต่าง ๆ ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ดังนี้

#### ๕. ประเด็นการปฏิรูปและกรอบแนวคิด

##### ๕.๑ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

##### หลักการและเหตุผล

ในยุคโลกาภิวัตน์ การพัฒนาประเทศสู่ความเป็นเลิศ มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน สามารถแข่งขันได้ระดับสากล โดยทุกภาคส่วนสามารถขับเคลื่อนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติที่เป็นระบบ มีการใช้ข้อมูลความรู้ที่เกิดจากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ อย่างรอบคอบ มีการกำหนดเป้าประสงค์ของการพัฒนาที่ชัดเจน ทันสมัยและเหมาะสม เป็นยุทธศาสตร์ชาติที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันตามการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และที่สำคัญ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินี้ต้องสะท้อนถึงความต้องการของประเทศชาติและประชาชน เพื่อนำการพัฒนาประเทศที่ดำรงความเป็นธรรมและคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน

ดังนั้น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและการจัดตั้งกลไกเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การประสานเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการกำกับ ติดตาม และประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ และสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... โดยมีสาระสำคัญใน ๒ มาตราดังนี้ มาตรา ๑๗๙ "... รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลง ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ..." และ มาตรา ๒๘๔ (๑) "การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรงบประมาณต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว..."

##### กรอบความคิดรวบยอด

##### ก. ความสำคัญและกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

การทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นภารกิจที่สำคัญในการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต โดยหลักการยุทธศาสตร์ชาติ คือ แผนแม่บทที่เป็นกรอบชี้้นำการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะกำหนดทิศทาง เป้าหมาย หรือแนวทางการพัฒนาประเทศ การบริหารราชการแผ่นดิน การ

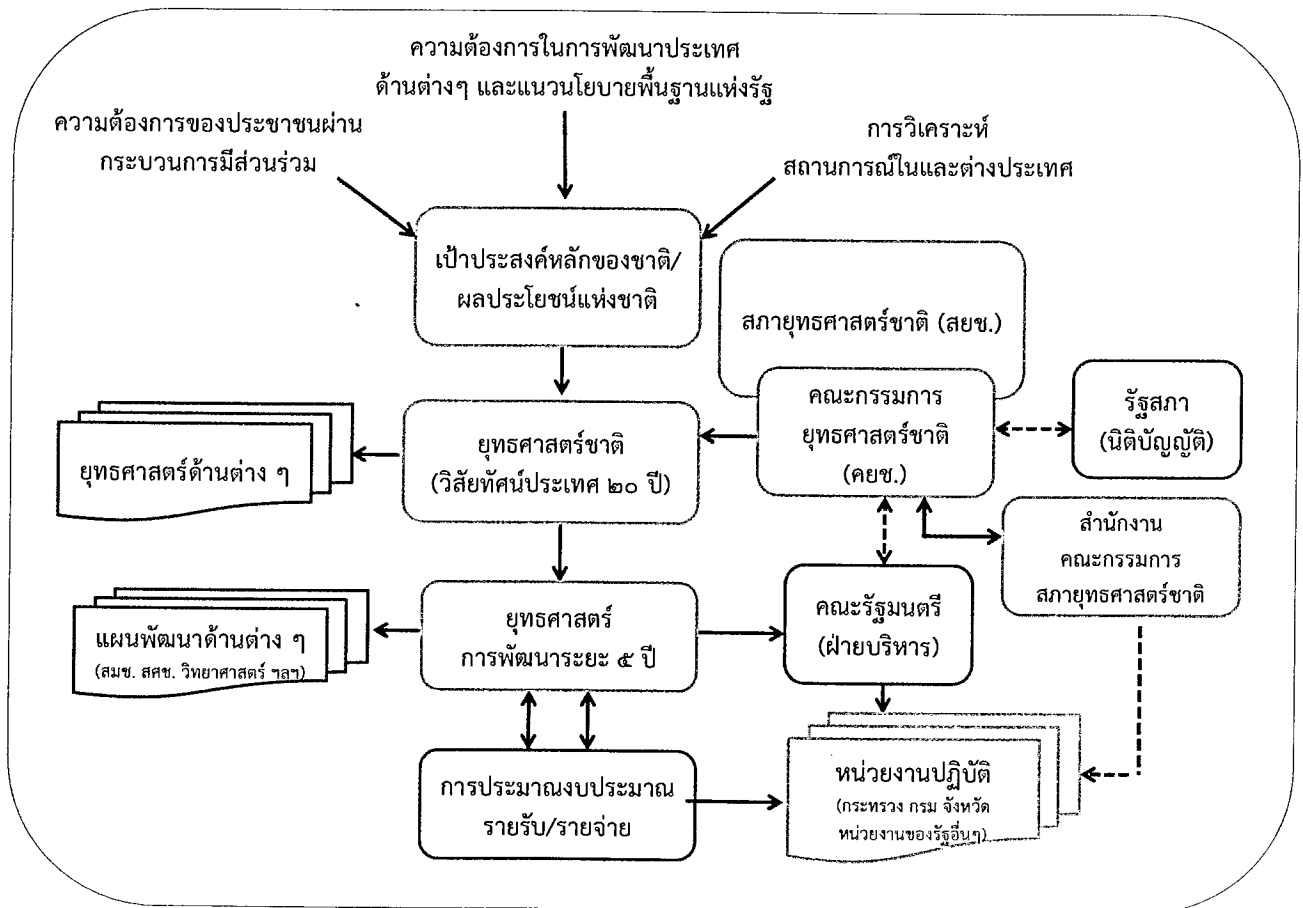
จัดสรรงบประมาณ และเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาของภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ (Super-goal) ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน รวมทั้งมีอธิปไตยและศักดิ์ศรีในประชาคมโลกร่วมกัน

ยุทธศาสตร์ชาติที่ดี ต้องกำหนดเป้าประสงค์และตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน มีความเป็นไปได้ในการบรรลุสู่ความสำเร็จ ครอบคลุม ยืดหยุ่น และทันสมัย สอดคล้องกับความต้องการของประเทศชาติและประชาชน การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางการจัดทำอย่างรอบคอบ และต้องเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นที่ยอมรับของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder groups) จากทุกภาคส่วน ดังนั้น การกำหนดเป้าประสงค์และทิศทางพัฒนาเพื่อนำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว (๒๐ ปี) จึงต้องเริ่มจากการผสมผสานระหว่าง (๑) การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ (๒) การศึกษาวิเคราะห์ในเชิงวิชาการ (ตามแผนภาพที่ ๑)

เพื่อสร้างการยอมรับและแนวร่วมในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ การนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (people participation) อย่างจริงจัง จะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้ได้ยุทธศาสตร์ชาติที่มาจากความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการจากล่างขึ้นบน (bottom-up approach)

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่ดีจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลความรู้สหวิชาด้านต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศ ภูมิภาค และระดับสากล เช่น ข้อมูลความรู้ด้านเศรษฐกิจมหภาค เศรษฐกิจรายสาขา ด้านการเงินการคลัง ด้านการประชากรศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

แผนภาพที่ ๑ กรอบความคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ





จากข้อมูลเชิงวิชาการและข้อเสนอแนะของประชาชน สภายุทธศาสตร์ชาติซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมกับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนทั้งจากภาคการเมือง นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิสาขาหลัก ดำเนินการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งต้องบูรณาการแนวคิดและทิศทางของยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ เช่น ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน ก่อนที่จะประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

เมื่อได้ยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวแล้ว ต้องจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะกลาง (๕ ปี) ซึ่งต้องวิเคราะห์และประมาณการงบประมาณ โดยกำหนดให้เป็นการประมาณการทั้งส่วนที่เป็นงบประมาณรายรับและการประมาณการงบประมาณรายจ่าย สำหรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงการกำหนดระยะเวลาและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการ แผนยุทธศาสตร์ระยะ ๕ ปีนี้จะ เป็นแผนแม่บทที่อิงยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว และเป็นแผนแม่บทสำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบในภาครัฐใช้เป็นแนวทางในการกำหนดแผนปฏิบัติและแผนงบประมาณ นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ชาติยังเป็นกรอบทิศทางสำหรับภาคเอกชนและภาคประชาชนที่จะนำมาพิจารณาเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาและการลงทุนที่จะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีผลต่อการกำกับทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรงบประมาณ จำเป็นต้องมีการจัดทำตัวชี้วัดเป้าหมายที่ชัดเจนและสามารถวัดได้ เพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้ใช้งบประมาณเพื่อไปสู่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่เพียงไร

เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสถานการณ์ในเวทีโลก ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเป็นพลวัต ยุทธศาสตร์ชาติทั้งระยะยาวและระยะกลางจำเป็นต้องมีการกำกับ ติดตาม ประเมิน (access) และการประเมินผลสัมฤทธิ์ (evaluation) อย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การปรับยุทธศาสตร์ชาติอย่างต่อเนื่องและทันการณ์ ทั้งนี้การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ชาติต้องดำเนินการโดยสภายุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ร่วมกับหน่วยงานหลักต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง เป็นต้น

## ข. กลไกการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ

เพื่อให้ได้ประโยชน์จากการมีและการใช้ยุทธศาสตร์ชาติอย่างจริงจัง จำเป็นต้องมีกลไกระดับชาติที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ กลไกที่สำคัญดังที่แสดงในแผนภาพที่ ๒ ประกอบด้วย

### (๑) สภายุทธศาสตร์ชาติ

สภายุทธศาสตร์ชาติเป็นกลไกเชิงนโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้แทนประชาชน เพื่อเป็นช่องทางให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของชาติ โดยมีผู้แทนจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่าง ๆ และควรกำหนดให้มีจำนวนและสัดส่วนที่เหมาะสม โดยสภายุทธศาสตร์มีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

(๑.๑) กำหนดแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

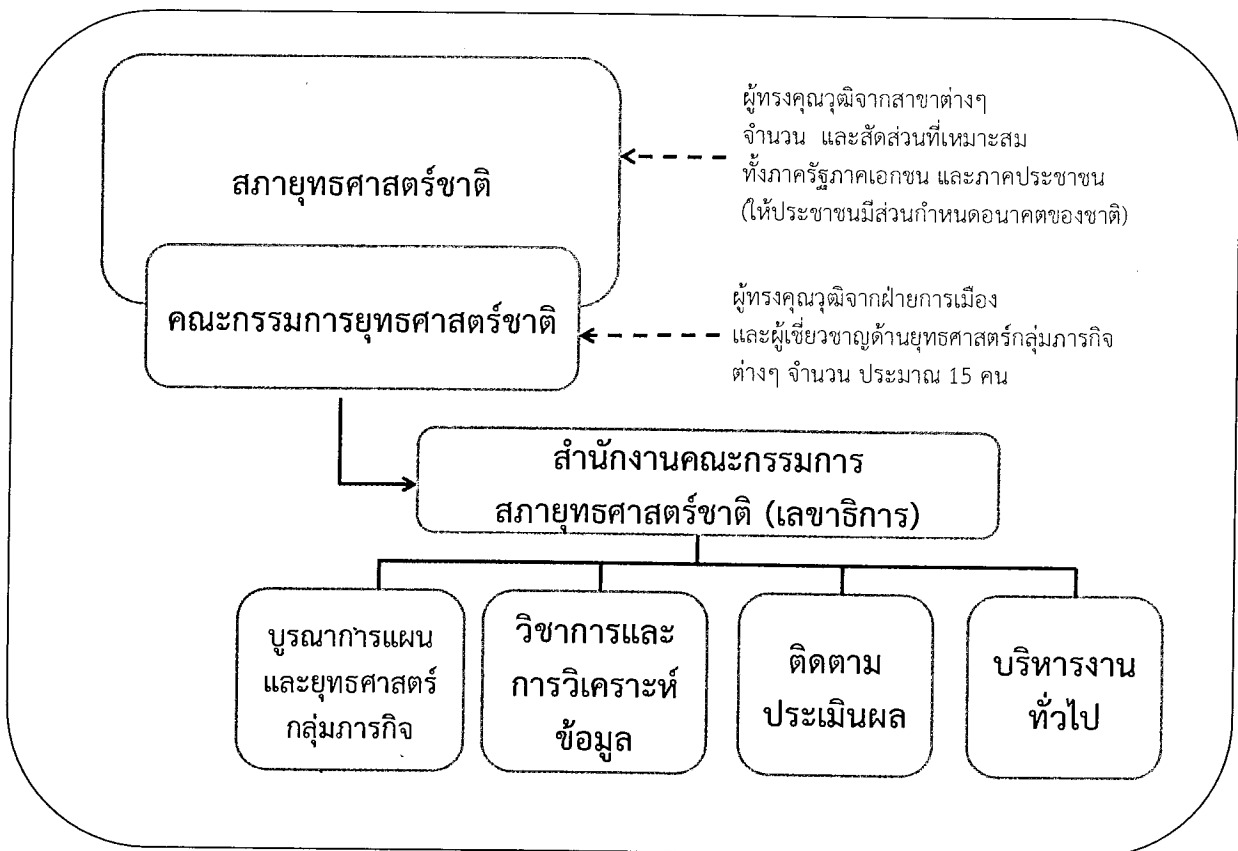
(๑.๒) รวบรวมความเห็นและวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติที่สะท้อนความต้องการของประเทศและประชาชน

(๑.๓) ให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ และระยะเวลาของการดำเนินงานในยุทธศาสตร์ชาติ

(๑.๔) ให้ข้อเสนอแนะในการปรับยุทธศาสตร์ชาติเป็นระยะ ๆ

(๑.๕) สื่อสารสาธารณะ (public communication) กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ในสังคมเพื่อสร้างความเข้าใจ และสร้างแนวร่วมในการพัฒนาประเทศตามทิศทางที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ

### แผนภาพที่ ๒ กลไกการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ



#### (๒) คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เป็นคณะกรรมการที่ดำเนินการเชิงวิชาการและการบริหารยุทธศาสตร์ชาติ มีจำนวน ๑๕ คน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากฝ่ายการเมืองจำนวน ๔ คน และผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์กลุ่มภารกิจต่าง ๆ จำนวน ๑๑ คน โดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

(๒.๑) กำกับ และบริหารการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนการปรับยุทธศาสตร์ชาติตามข้อเสนอแนะของสภายุทธศาสตร์

(๒.๒) รวบรวมข้อมูลความเห็น และวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติที่สะท้อนความต้องการของประเทศ และประชาชน

(๒.๓) กำกับ ติดตามและประเมิน (Assess) ความสอดคล้อง และประเมินผลสัมฤทธิ์ (Evaluate) ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดในการดำเนินงานในยุทธศาสตร์ชาติ

(๒.๔) ศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการประมาณการงบประมาณ ทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายเพื่อบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์

### (๓) สำนักงานคณะกรรมการสภายุทธศาสตร์ชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสภายุทธศาสตร์ชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของทั้งสภายุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านบูรณาการแผนและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ การดำเนินงานเชิงวิชาการและการวิเคราะห์ข้อมูล การติดตามประเมินผล และการบริหารงานทั่วไป เพื่อให้การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

#### ค. ขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเอกสารสำคัญที่ระบุถึงทิศทางและความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ การดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรมีขั้นตอนหลักที่สำคัญ ดังนี้

##### ๑) การศึกษาเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

- การสำรวจความต้องการของทุกภาคส่วนโดยการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมการรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่เหมาะสมของกลุ่มผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ
- การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการการพัฒนาของประเทศในมิติต่าง ๆ
- การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

๒) การกำหนดเป้าหมายหลักของชาติ โดยเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างสภายุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓) การจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเพื่อใช้ในการรับฟังข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น

- การรับฟังความคิดเห็นผ่านสื่อหรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ โทรศัพท์ ไปรษณีย์ ฯลฯ
- การจัดเวทีเสวนา (Dialogue) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างการยอมรับและความเข้าใจร่วมถึงทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติ

#### ง. ข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินการในระยะเริ่มต้น

เพื่อให้การดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับที่ ๑ เพื่อรองรับข้อกำหนดตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น ควรดำเนินการ ดังนี้

๑) เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นรูปธรรม ควรเร่งรัดดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ

๒) เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติมีประสิทธิภาพควรกำหนดเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๓) เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับรองรับมาตรการที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติโดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อการเตรียมการและดำเนินการ ดังนี้

(๓.๑) พิจารณาตั้งสภายุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (ชั่วคราว) เพื่อดำเนินการศึกษา และจัดเตรียมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการสภายุทธศาสตร์ชาติ (ชั่วคราว) ที่จะทำหน้าที่เลขานุการ

(๓.๒) ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรก โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคส่วนต่างๆ เช่น แผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มภารกิจต่าง ๆ การศึกษาวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

## ๕.๒ การปฏิรูประบบงบประมาณ

ในการปฏิรูประบบงบประมาณนั้น จะต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติในฐานะเป็นกรอบกำกับการจัดสรรงบประมาณทั้งหมด ทั้งงบประมาณเชิงภารกิจ และงบประมาณเชิงพื้นที่ ภายใต้หลักการที่เน้นการมุ่งผลสัมฤทธิ์ การมีส่วนร่วมของประชาชน การบูรณาการ การสร้างความเป็นธรรม รวมทั้งความรับผิดชอบและความโปร่งใส

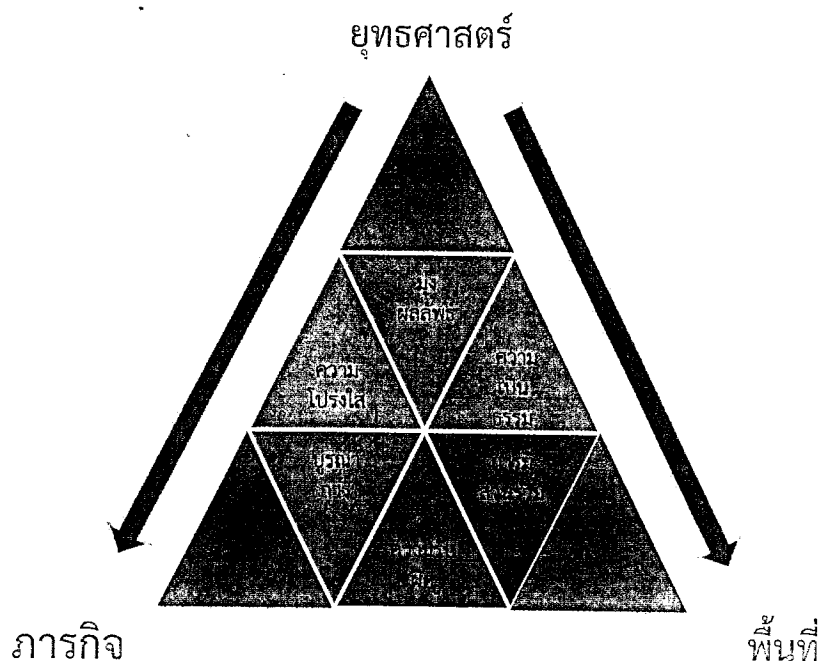
หลักการสำคัญกำกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย

๑. งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory budgeting) คือ กระบวนการซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ ในการกำหนดกติกา การจัดลำดับความสำคัญ และการติดตามผลการจัดสรรทรัพยากร

๒. งบประมาณแบบบูรณาการ (Integrative budgeting) คือ งบประมาณที่จัดสรรให้กับงานที่หลายหน่วยงานทำงานร่วมกันและทำให้ผลลัพธ์มีคุณค่ามากกว่าให้ต่างหน่วยต่างทำ

๓. งบประมาณมุ่งเน้นผลลัพธ์ (result-based budgeting) คือ งบประมาณที่ให้ความสำคัญกับผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจขององค์กร (ระบบงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลตอบแทนที่จะได้รับ)

แผนภาพที่ ๓

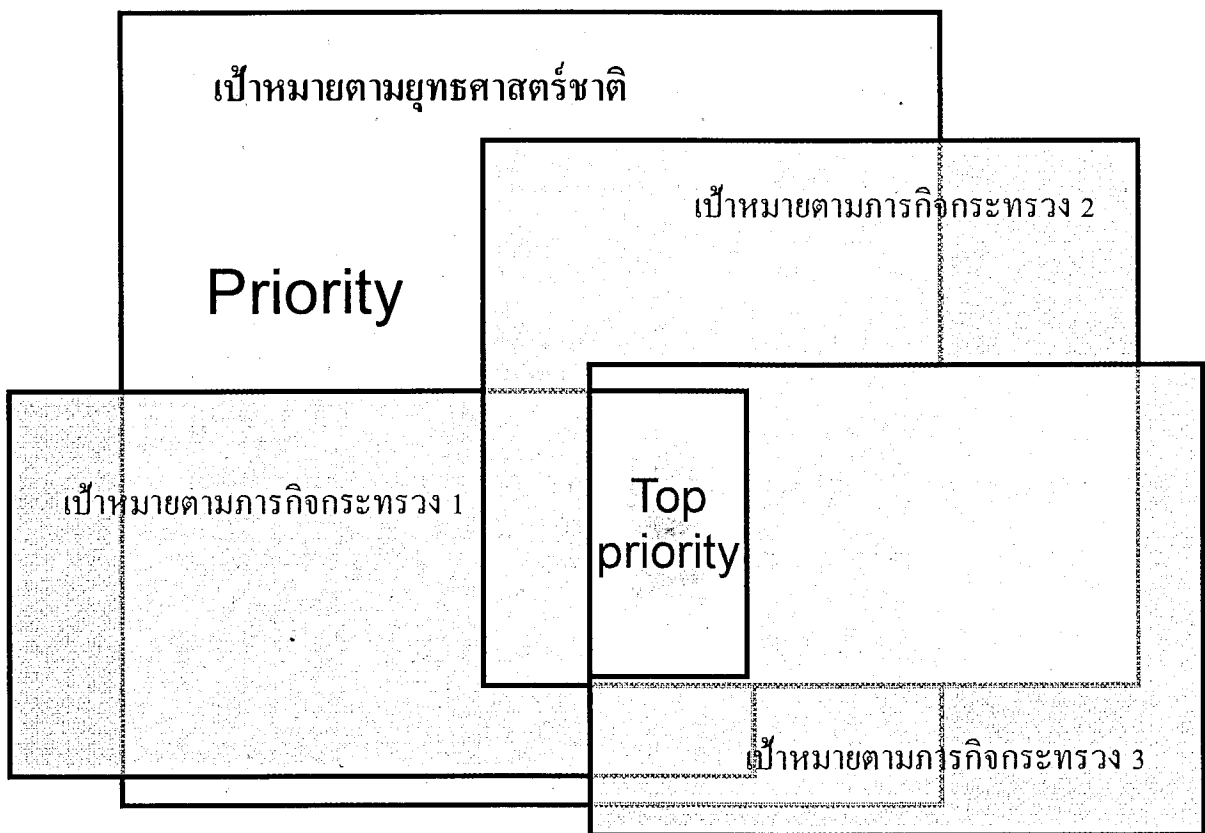


## ๑) การจัดทำงบประมาณเชิงภารกิจ

เป็นกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ส่งผ่านงบประมาณไปยังกระทรวงทบวงกรมหรือหน่วยงานตามภารกิจ (Function-based agencies) เพื่อให้ดำเนินแผนงานโครงการตามภารกิจของตน โดยเน้นให้ยึดโยงกับเป้าหมายทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติ กระบวนการในการจัดทำค่าของงบประมาณมีส่วนราชการตามภารกิจเป็นกลไกหลักในการจัดทำค่าของงบประมาณ ในลักษณะเดียวกับระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การชี้แจงงบประมาณดำเนินการโดยรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกระทรวงนั้นๆ และมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการโยกงบประมาณคงเหลือหรือเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้ฝ่ายการเมืองปรับเปลี่ยนการใช้งบประมาณได้โดยไม่คำนึงถึงทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของชาติ

แผนภาพที่ ๔

กระบวนการงบประมาณเชิงภารกิจที่ถูกกำกับด้วยยุทธศาสตร์ชาติ



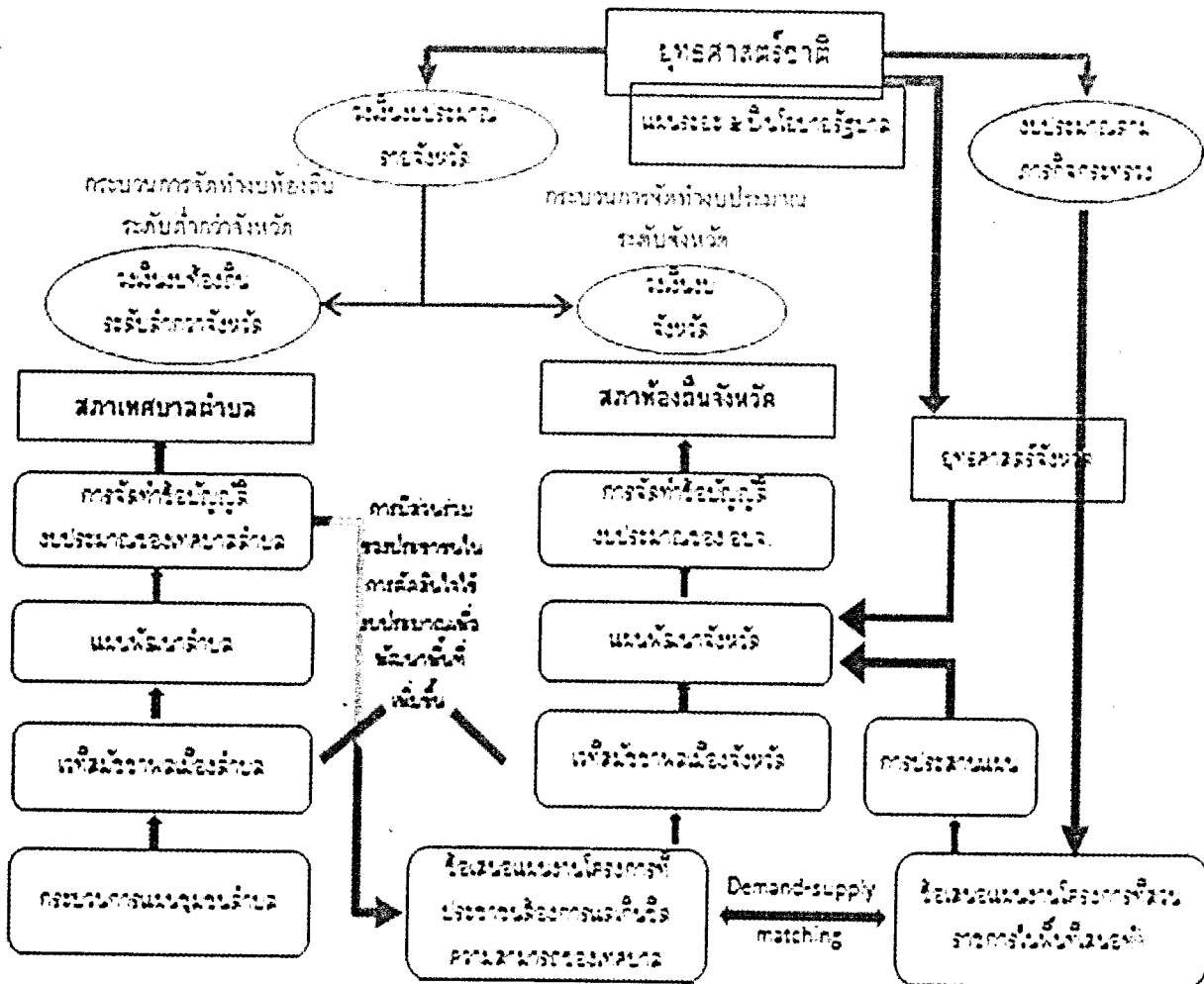
## ๒) การจัดทำงบประมาณเชิงพื้นที่

เป็นกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ส่งผ่านงบประมาณไปยังหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย ๒ ส่วนหลัก คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการที่ไปกระทำการกิจในพื้นที่ ทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กระบวนการในการจัดทำงบประมาณจะต้องมีลักษณะที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนในการเสนอปัญหา

ความต้องการที่ต้องการงบประมาณมาให้หน่วยงานในพื้นที่จัดบริการเพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ตรงเป่ามากขึ้น รวมทั้งเปิดให้ประชาชนได้รับรู้ว่าพื้นที่ของตนได้รับงบประมาณเท่าไร ซึ่งจะสร้างทั้งความโปร่งใสและความตื่นตัวของประชาชนในการมีส่วนในการกำกับติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการในพื้นที่ การจัดทำงบประมาณเชิงพื้นที่นี้อยู่บนพื้นฐานแนวคิดของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory budgeting) ซึ่งได้ริเริ่มโดยประเทศบราซิลและต่อมาได้แพร่หลายไปทั่วโลก มีการใช้กระบวนการจัดทำงบประมาณเช่นนี้ทั้งในระดับเมือง เขต มณฑล ในหลายประเทศ

แผนภาพที่ ๕ รูปแบบของกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบใหม่ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ

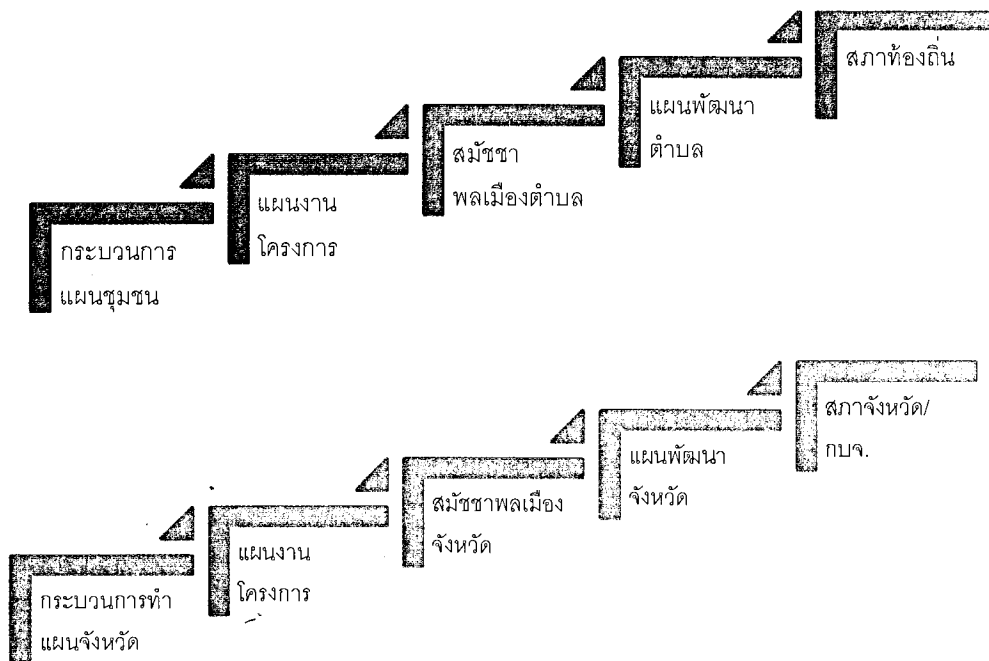
กระบวนการงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting)



กระบวนการจัดทำงบประมาณที่ออกแบบใหม่นี้จะมียุทธศาสตร์ชาติและแผนระยะกลางรวมถึงนโยบายรัฐบาลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเป็นเครื่องกำกับการจัดสรรงบประมาณทั้งเชิงภารกิจและเชิงพื้นที่ โดยในส่วนของงบประมาณเชิงพื้นที่ เมื่อรัฐสภากำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับแต่ละจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแล้ว กระบวนการจัดทำงบประมาณในจังหวัดจะแบ่งเป็น ๒ ระดับ คือระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด

- ในระดับต่ำกว่าจังหวัด กระบวนการจัดทำค่าของงบประมาณจะใช้กระบวนการแผนแม่บทชุมชนที่เชื่อมขึ้นจากล่างสู่บนมายังแผนพัฒนาตำบล โดยเปิดเวทีให้ภาคพลเมืองได้มีส่วนในการเสนอแผนงานโครงการและวิพากษ์วิจารณ์เพื่อจัดลำดับความสำคัญ จากนั้นจึงเข้าสู่การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่นและอนุมัติโดยสภาท้องถิ่น
- ในระดับจังหวัด กระบวนการจัดทำงบประมาณจะซับซ้อนกว่าเนื่องจากมีส่วนราชการอื่นนอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ด้วย และการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดจะต้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์จังหวัดและยุทธศาสตร์ชาติด้วย รวมทั้งต้องนำข้อเสนอความต้องการของประชาชนในส่วนที่เกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดมาพิจารณาประกอบ และเปิดพื้นที่ให้สมาชิกพลเมืองระดับจังหวัดในการวิพากษ์วิจารณ์เพื่อจัดลำดับความสำคัญ จากนั้นจึงเข้าสู่การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและอนุมัติโดยสภาท้องถิ่นระดับจังหวัดต่อไป

## งบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based Budgeting)



แผนภาพที่ ๖ กระบวนการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด

### ๕.๓ การปฏิรูปการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นปัจจุบันมีสัดส่วนประมาณร้อยละ ๒๗ ของงบประมาณแผ่นดิน จึงถือเป็นระบบการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่และชุมชนท้องถิ่นที่สำคัญที่สุด โดยเฉพาะในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมีอยู่ทั้งหมด ๗,๘๕๓ แห่ง ประสบปัญหารายได้ไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย อันเนื่องมาจากการรับถ่ายโอนภารกิจหลายประการที่ไม่ได้มีการโอนเงินมาด้วย รวมถึงการที่ศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ต่ำ ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บภาษีหรือหารายได้เพื่อนำมาจัดบริการสาธารณะได้ ส่งผลให้ท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ในขณะที่รัฐบาลที่ผ่านมามีแนวโน้มในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้น ทำให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการตัดสินใจใช้งบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่จำกัดลงไปด้วย

การปฏิรูปการคลังท้องถิ่นมีแนวคิดที่สำคัญคือการเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังในการจัดหารายได้ควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น การรักษาดุลการคลัง และการจัดทำงานงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับการจัดทำงานงบประมาณเชิงพื้นที่

การปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่นมีองค์ประกอบของกลุ่มประเด็นที่สำคัญ 4 ด้าน ดังนี้

#### ๑) ด้านรายได้

หลักการสำคัญของการปฏิรูปด้านรายได้ คือ การสร้างความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น โดยเน้นให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้เองเพิ่มขึ้น อันจะเป็นการทำให้ท้องถิ่นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการคลัง พร้อมกับการกระตุ้นให้ประชาชนผู้เสียภาษีมีความตื่นตัว และมีส่วนร่วมมากขึ้นในการเสนอแนะ และตรวจสอบท้องถิ่นว่าได้นำเงินภาษีที่จัดเก็บไปใช้ตอบสนองความต้องการและตรงกับปัญหาในพื้นที่มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้การส่งเสริมสนับสนุนจากส่วนกลางจะต้องปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มส่วนแบ่งรายได้จากภาษีที่ควรจัดสรรให้ท้องถิ่น ตลอดจนสนับสนุนเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้และการบริหารงานคลังในทุกมิติด้วย

#### ๒) ด้านการจัดทำงานงบประมาณของท้องถิ่น

หลักการสำคัญของการปฏิรูปด้านการจัดทำงานงบประมาณของท้องถิ่น คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงานงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงจุดมากขึ้น ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการทำแผนเพื่อเสนอขอใช้งบประมาณต่อสภาท้องถิ่น โดยท้องถิ่นสามารถตัดสินใจจัดทำงานงบประมาณได้โดยมีอิสระมากขึ้น ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง

#### ๓) ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ

หลักการสำคัญของการปฏิรูปด้านการใช้จ่ายงบประมาณ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส โดยมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อหนี้ และผลการดำเนินงานของท้องถิ่นต่อสาธารณะ และพัฒนากลไกสนับสนุนให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันมีการปรับปรุง กฎระเบียบเพื่อเร่งให้เกิดประสิทธิภาพใน



การเบิกจ่ายงบประมาณ และเปิดให้ภาคประชาชนสามารถรับทำโครงการให้ท้องถิ่นได้ตามหลัก contestability

#### ๔) ด้านตุลาการคลัง

หลักการสำคัญของการปฏิรูปด้านตุลาการคลัง คือ การรักษาวินัยทางการคลังและธรรมาภิบาล โดยการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายควบคู่กับการประมาณการรายได้ รวมตลอดถึงการจัดการเงินคงคลัง/ทุนสำรองและการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่นในระดับจังหวัด เพื่อกำกับตรวจสอบการรักษาวินัยทางการคลังของท้องถิ่นระดับย่อย ๆ ภายในจังหวัด

## ๖. ขอบเขตการปฏิรูป

### ๖.๑ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

ประเด็นศึกษาครอบคลุมสาระสำคัญได้แก่

- การออกแบบกลไกและกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ที่มาและองค์ประกอบของกลไก รวมถึงสำนักงานรองรับการจัดทำและกำกับติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ
- ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาระดับชาติในด้านต่าง ๆ
- การยกร่างกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งกลไกและกระบวนการทำยุทธศาสตร์ชาติ

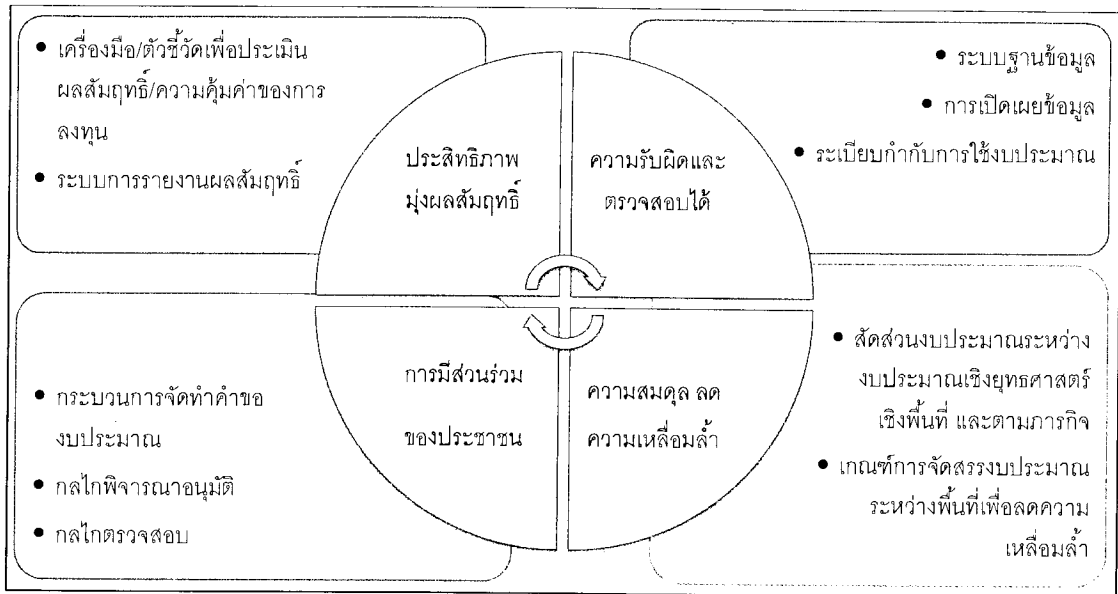
ผู้รับผิดชอบ : คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ในคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

### ๖.๒ การปฏิรูประบบงบประมาณ

ประเด็นศึกษาประกอบด้วยเครื่องมือ กลไก และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณทั้งเชิงภารกิจและเชิงพื้นที่

- การออกแบบกระบวนการงบประมาณเชิงพื้นที่
- เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่
- ระบบฐานข้อมูลและการเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐโดยภาคประชาชน
- กระบวนการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์
- กลไกในการตรวจสอบ

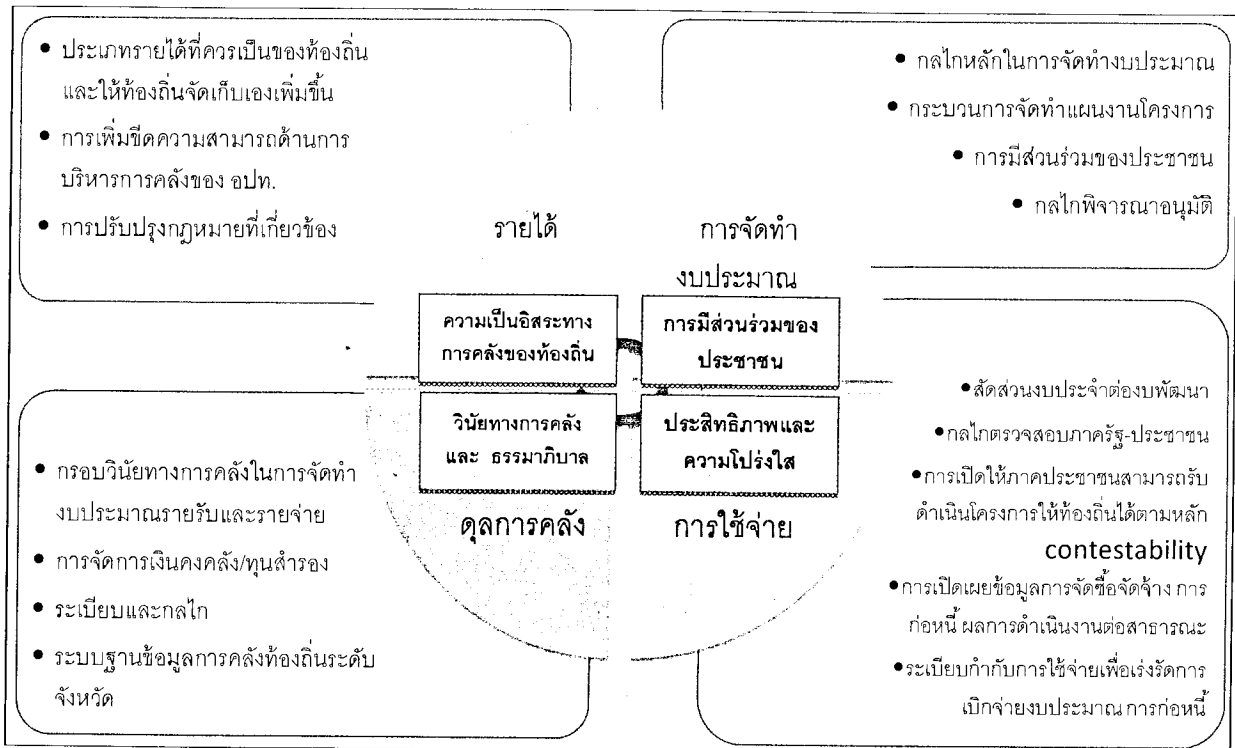
ผู้รับผิดชอบ : คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง ในคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน



แผนภาพที่ ๗ กรอบประเด็นศึกษาด้านการปฏิรูประบบงบประมาณ

๖.๓ การปฏิรูปการคลังท้องถิ่น

ประเด็นศึกษาที่สำคัญเกี่ยวข้องกับ มิติรายได้ การใช้จ่าย การจัดทำงบประมาณ และตุลการคลัง ได้แก่




แผนภาพที่ ๘ กรอบแนวคิดในการปฏิรูปการคลังท้องถิ่น

ผู้รับผิดชอบ : คณะอนุกรรมการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น ในคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

### ข้อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

จากการพิจารณาศึกษา เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การปฏิรูประบบงบประมาณ และการคลังท้องถิ่น คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เห็นว่า มีหลายประเด็นซึ่งจะต้องมีการผลักดัน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม การปฏิรูปทั้งในด้านกลไกและกฎหมายต่าง ๆ

ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเห็นควรนำเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบในกรอบหลักการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การปฏิรูประบบงบประมาณ และการคลังท้องถิ่น เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และนำข้อมูลต่าง ๆ ทำการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

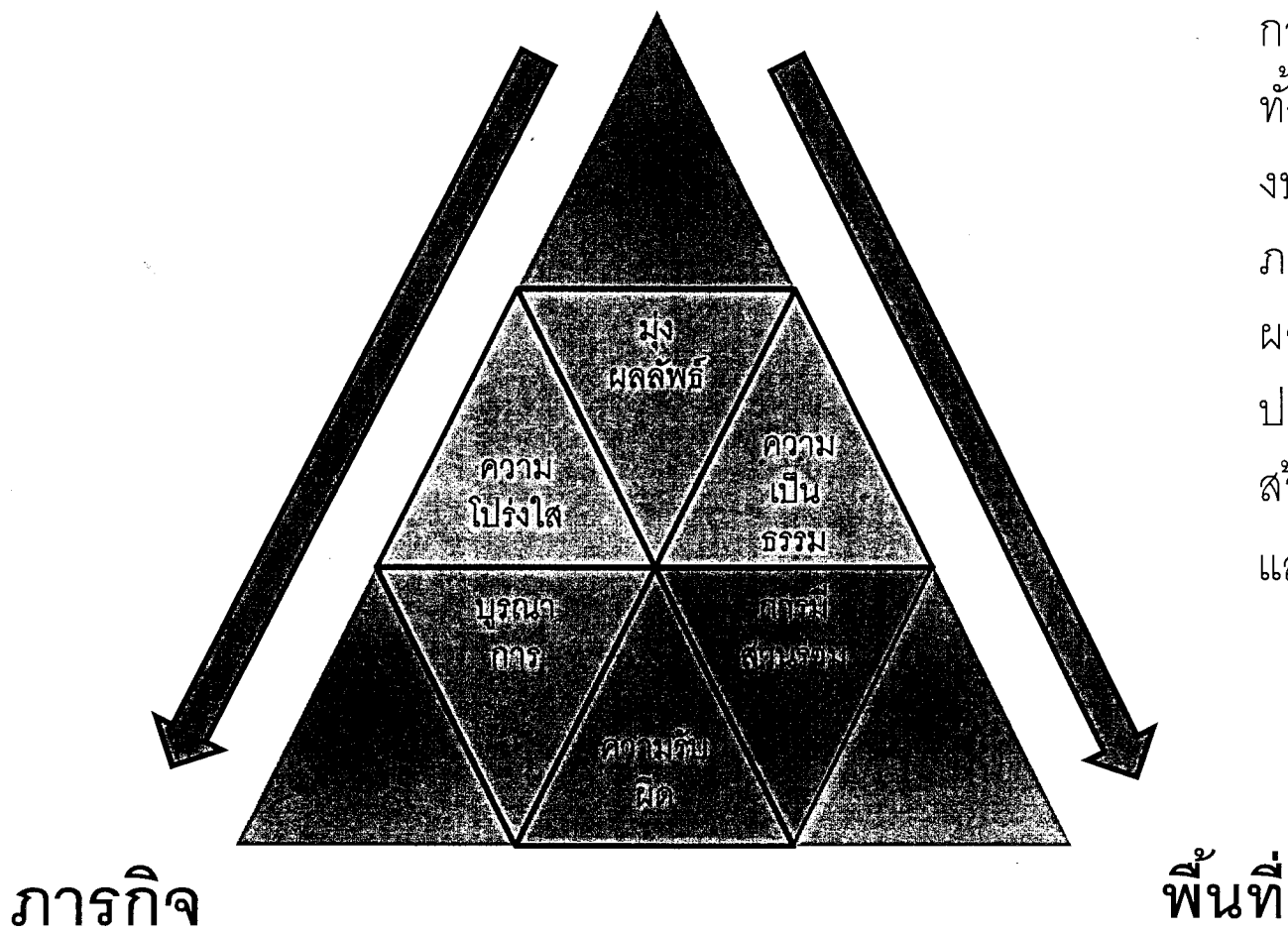


(นางเบญจวรรณ สร้างนิทร)

เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

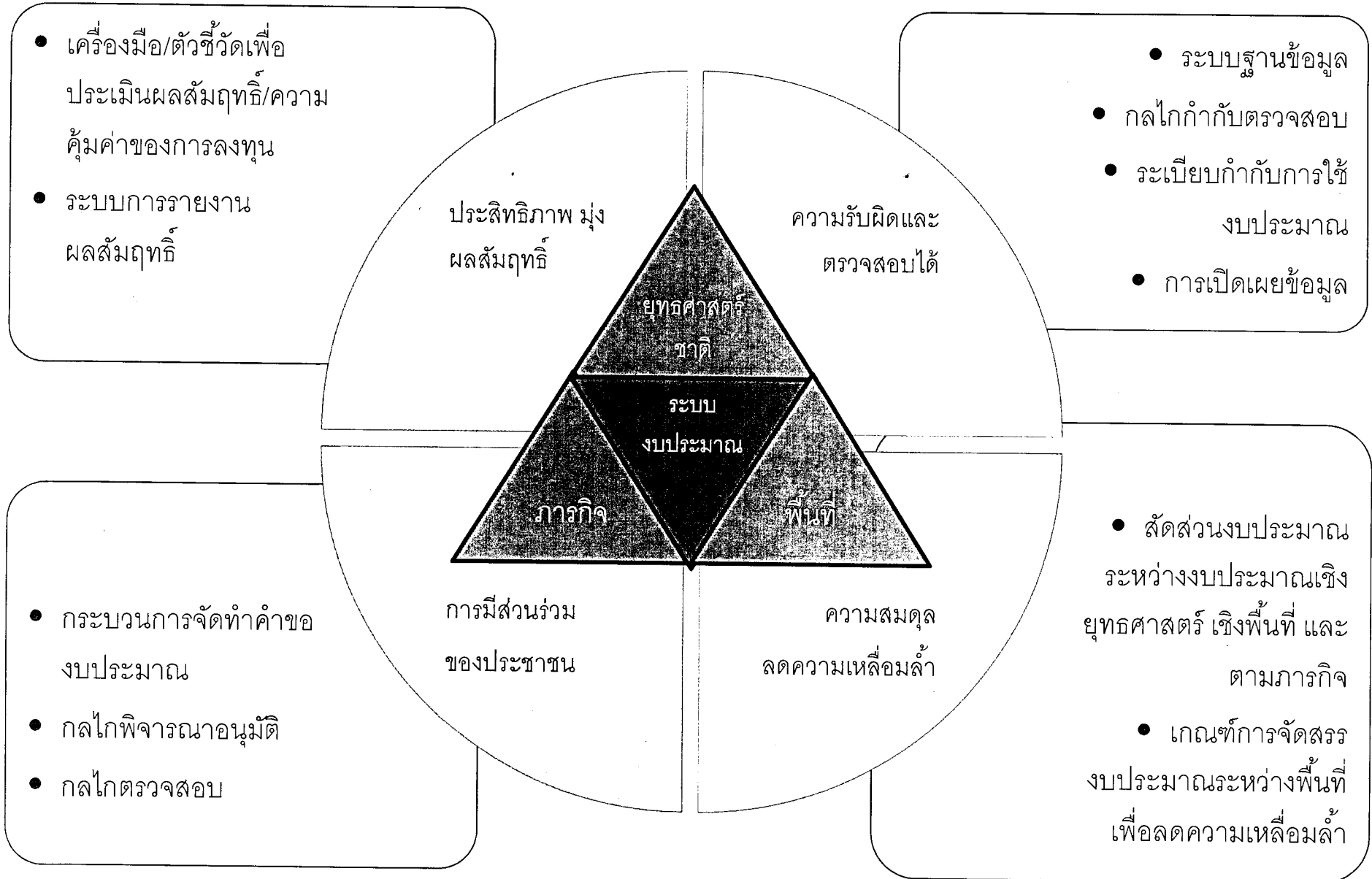
# Conceptual design การปฏิรูประบบงบประมาณแผ่นดิน

## ยุทธศาสตร์

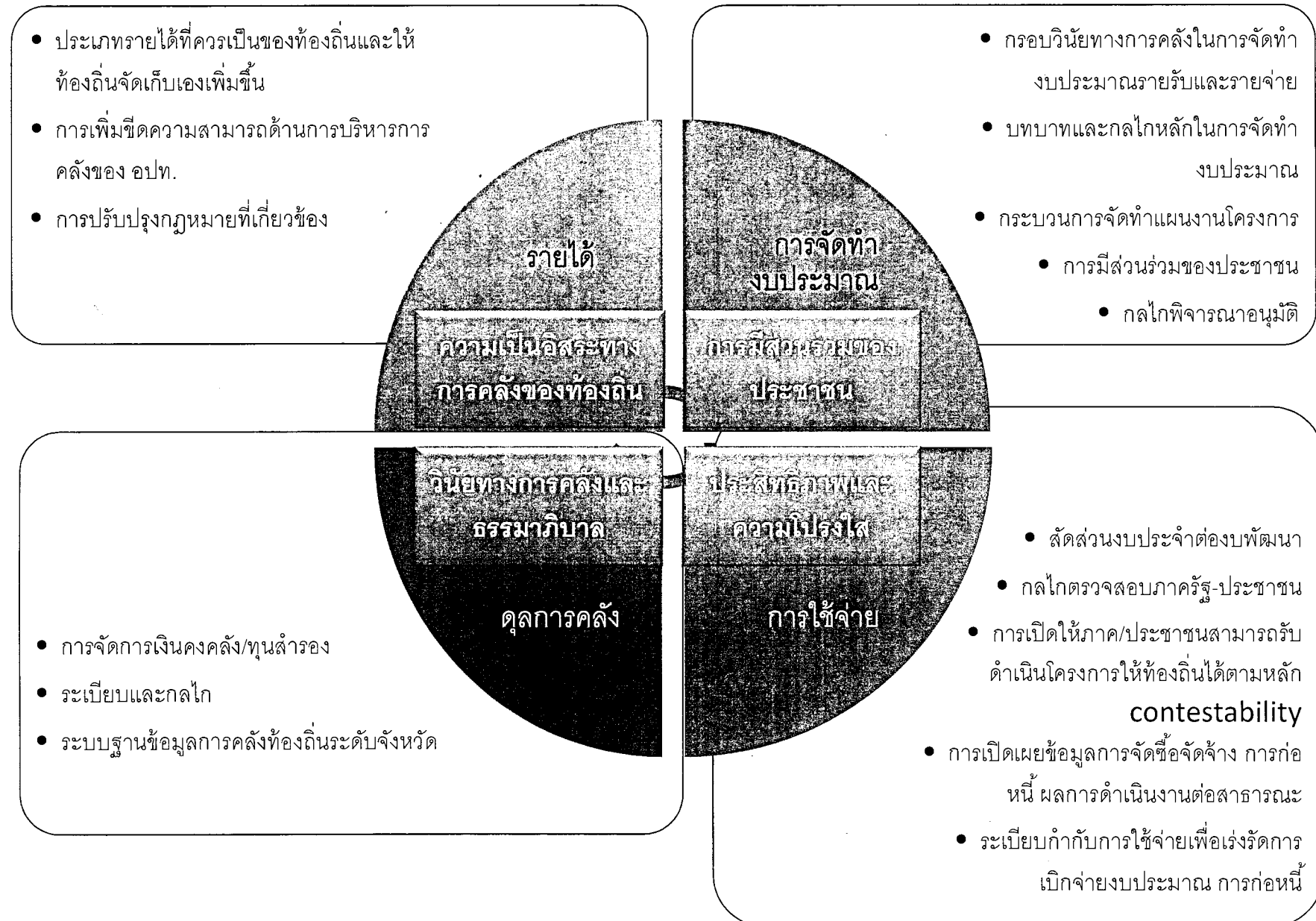


ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบกำกับการจัดสรรงบประมาณทั้งหมด ทั้งงบประมาณเชิงภารกิจและงบประมาณเชิงพื้นที่ ภายใต้หลักการที่เน้นการมุ่งผลสัมฤทธิ์ การมีส่วนร่วมของประชาชน การบูรณาการ การสร้างความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ และความโปร่งใส

# การปฏิรูประบบงบประมาณ



# การปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น



# กรอบความคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

โดย

คณะอนุกรรมการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ

ในคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

## หลักการและเหตุผล (๑)

ในยุคโลกาภิวัตน์ การพัฒนาประเทศสู่ความเป็นเลิศ มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน สามารถแข่งขันได้ระดับสากล จำเป็นต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เป็นระบบ ใช้ข้อมูลความรู้ ที่เกิดจากการศึกษาวิเคราะห์อย่างรอบคอบ มีการกำหนดเป้าประสงค์การพัฒนาที่ชัดเจน ทันสมัยและเหมาะสม มีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และที่สำคัญ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับประเทศนี้ต้องสะท้อนถึงความต้องการของประเทศชาติ และประชาชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มีความเป็นธรรม และคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน



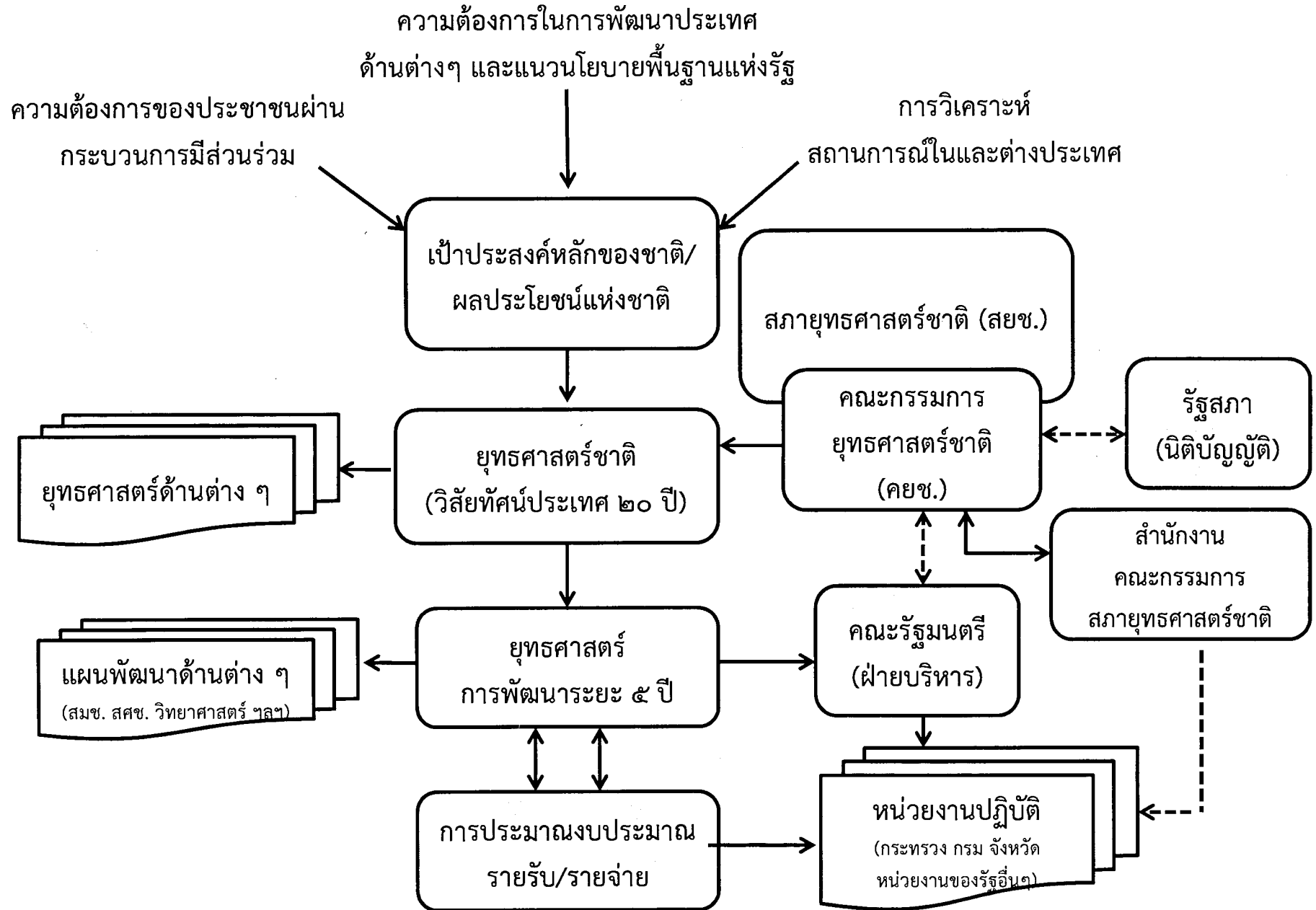
## หลักการและเหตุผล (๒)

ดังนั้น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและการจัดตั้งกลไกเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ กำกับ ติดตาม และประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ และสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (มาตรา ๑๗๙ “...รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลง ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ...” และ มาตรา ๒๘๔ (๑) “การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรงบประมาณต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว...”)

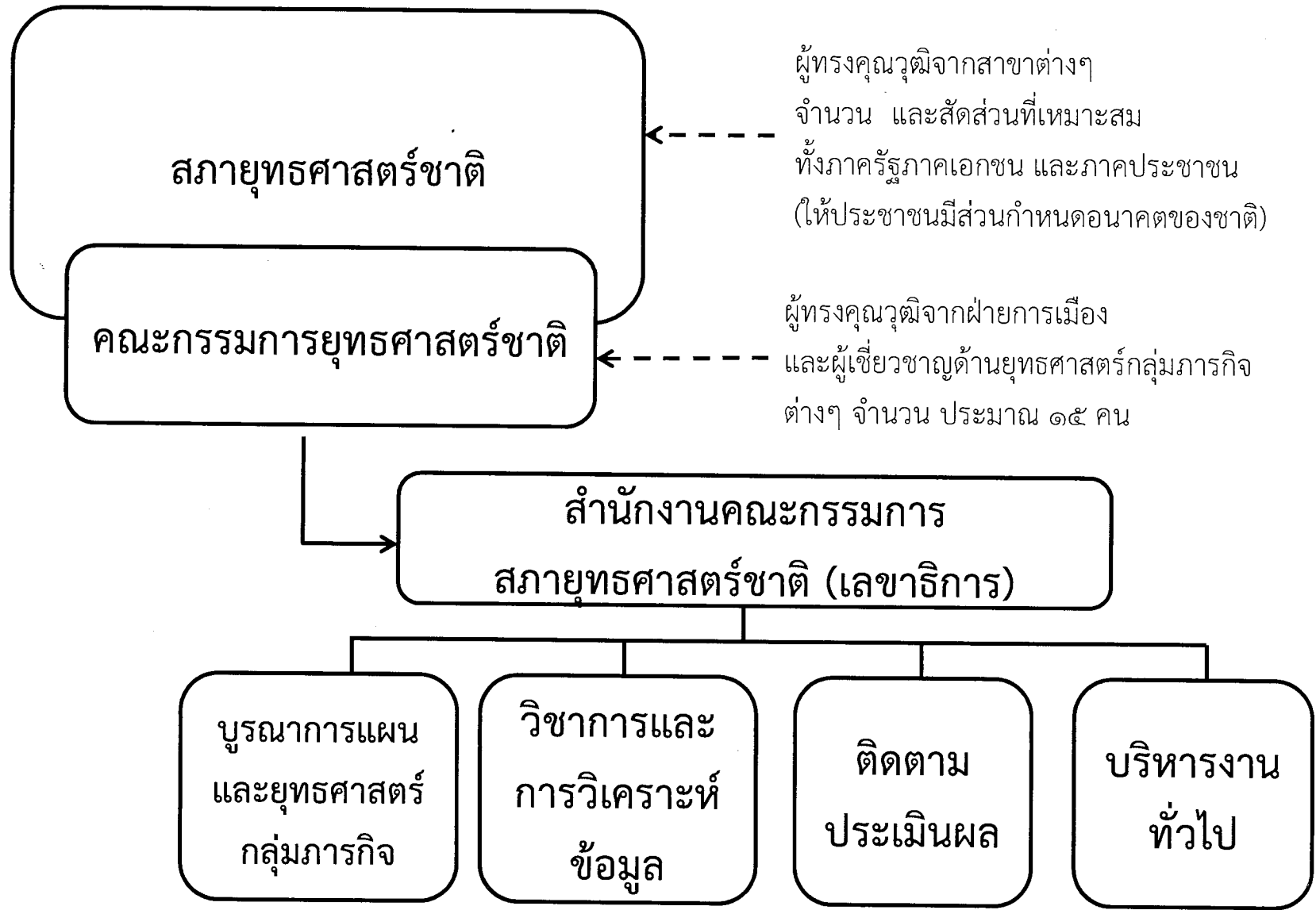
# ความหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ คือ แผนแม่บทที่เป็นกรอบชี้้นำ การกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์ต่างๆ สำหรับการพัฒนา ประเทศ กำหนดทิศทาง เป้าหมาย หรือแนวทางการพัฒนา ประเทศ การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณ และ เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาของภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ (Super-goal) ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน รวมทั้งมือธิปไตยและศักดิ์ศรีในประชาคมโลก

# กรอบความคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ



# กลไกการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ



# บทบาทหน้าที่ของสภายุทธศาสตร์

๑. กำหนดแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ
๒. รวบรวมความเห็นและวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติที่สะท้อนความต้องการของประเทศและประชาชน
๓. ให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาด้านต่างๆ ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ และระยะเวลาของการดำเนินงานในยุทธศาสตร์ชาติ
๔. ให้ข้อเสนอแนะในการปรับยุทธศาสตร์ชาติเป็นระยะๆ
๕. สื่อสารสาธารณะ (public communication) กับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในสังคม เพื่อสร้างความเข้าใจ และสร้างแนวร่วมในการพัฒนาประเทศตามทิศทางที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ

# บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

๑. กำกับ และบริหารการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนการปรับยุทธศาสตร์ชาติ ตามข้อเสนอแนะของสภายุทธศาสตร์
๒. รวบรวมข้อมูลความเห็น และวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติที่ สะท้อนความต้องการของประเทศและประชาชน
๓. กำกับ ติดตามและประเมิน (Assess) ความสอดคล้อง และประเมินผล (Evaluate) ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดในการดำเนินงานในยุทธศาสตร์ชาติ
๔. ศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการประมาณการงบประมาณ ทั้งงบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่ายเพื่อบรรจุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์

# ขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

๑. การศึกษาเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ
  - ๑.๑ การสำรวจความต้องการของทุกภาคส่วนโดยการจัดกระบวนการการมีส่วนร่วม
  - ๑.๒ การรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางต่างๆ ที่เหมาะสมของกลุ่มผู้แทนจากภาคส่วนต่างๆ
  - ๑.๓ การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการการพัฒนาของประเทศในมิติต่างๆ
  - ๑.๔ การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ
๒. การกำหนดเป้าหมายหลักของชาติ โดยเป็นการดำเนินการร่วมระหว่างสภายุทธศาสตร์/คณะกรรมการยุทธศาสตร์ และองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
๓. การจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเพื่อใช้ในการรับฟังข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ ผ่านช่องทางต่างๆ เช่น
  - ๓.๑ การรับฟังความคิดเห็นผ่านสื่อหรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ โทรศัพท์ ไปรษณีย์ ฯลฯ
  - ๓.๒ จัดเวทีเสวนา (Dialogue) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ
  - ๓.๓ เพื่อสร้างการยอมรับและความเข้าใจร่วมถึงทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติ

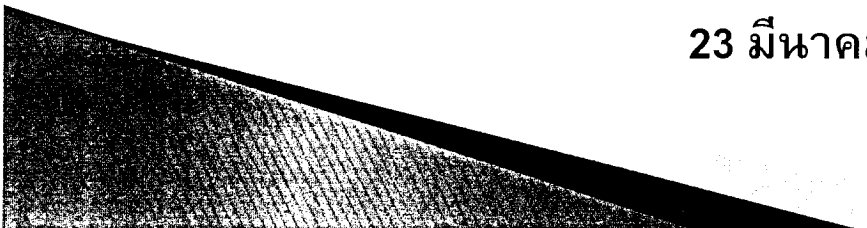
ข้อเสนอแนะ: การดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับที่ ๑  
เพื่อรองรับข้อกำหนดตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....

๑. เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นรูปธรรม ควรเร่งรัดดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ
๒. เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติมีประสิทธิภาพควรกำหนดเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
๓. เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับรองรับมาตรการที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติโดยมติ ครม.เพื่อการเตรียมการและดำเนินการดังนี้
  - ๓.๑ พิจารณาตั้งสภายุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (ชั่วคราว) เพื่อดำเนินการศึกษา และจัดเตรียมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการ (ชั่วคราว) ที่จะทำหน้าที่เลขานุการ
  - ๓.๒ ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรก โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ เช่น แผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มภารกิจต่าง ๆ การศึกษาวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง



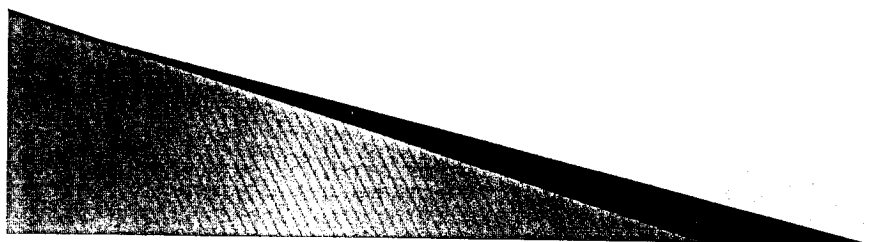
# การปฏิรูประบบงบประมาณ: กรอบแนวคิดในการปฏิรูป

โดย คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง  
ในคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน  
23 มีนาคม 2558

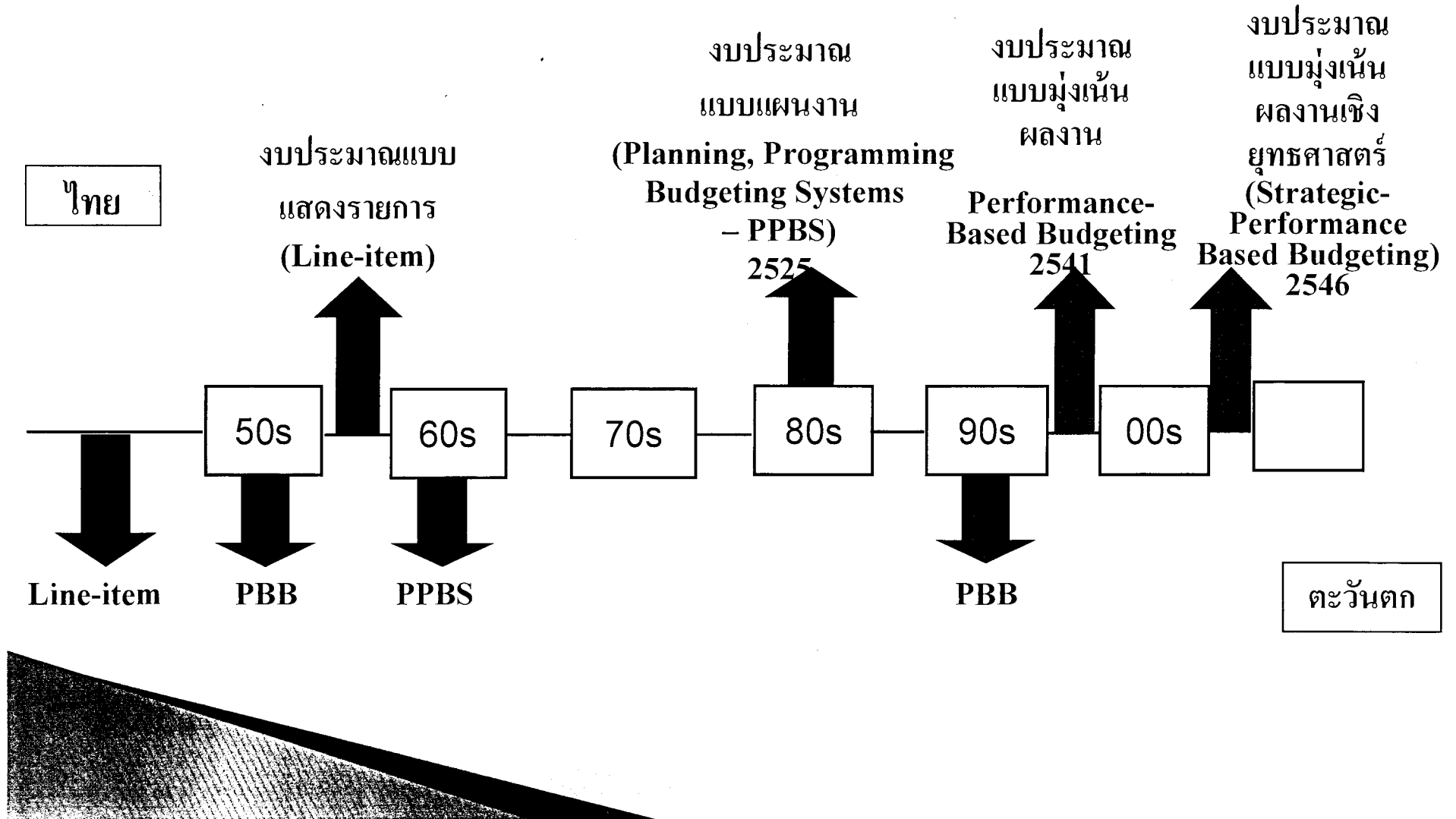


# หัวข้อ

1. พัฒนาการของระบบงบประมาณไทย
2. ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิรูประบบราชการ  
และระบบงบประมาณ
3. แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการ
4. แนวคิดในการปฏิรูประบบงบประมาณ



# เปรียบเทียบพัฒนาการระบบงบประมาณ ของไทยและตะวันตก



# พัฒนาการของระบบงบประมาณ

สากล	ประเทศไทย	แนวทาง	ระบบงบประมาณ
ก่อน 1990s		—	ไม่มีระบบงบประมาณที่เป็นมาตรฐานสากล
1920s–1930s	2502	เน้นการควบคุม	งบประมาณแบบแสดงรายการ <b>Line-item Budgeting</b>
1960s:	2525	เน้นการวางแผน	งบประมาณแบบแผนงาน <b>Planning, Programming, Budgeting Systems – PPBS</b>
1990s:	2541	เน้นการวางแผนและการจัดการ	งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน <b>Performance-based Budgeting</b>
	2546	เน้นการวางแผนและการจัดการ	งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ <b>Strategic Performance-based Budgeting</b>

## การปฏิรูป

### ระบบราชการ

- แนวคิดในการปฏิรูป
- ขนาดของภาครัฐที่เหมาะสม
- ขอบเขตของภาครัฐ-ภาคเอกชน
- รูปแบบและโครงสร้างองค์การ
- ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่น
- ความชำนาญของหน่วยงาน
- การบริหารทรัพยากรบุคคล
- ฯ

## การปฏิรูป

### ระบบงบประมาณ

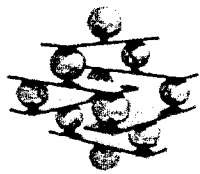
- งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ การบริหาร การพัฒนา และการเมือง
- งบประมาณเป็น **catalyst**
- ระบบงบประมาณ **V.S.**  
มิติของงบประมาณ: กลยุทธ์  
ภารกิจ พื้นที่ การมีส่วนร่วม การ  
บูรณาการ และผลลัพธ์

## แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการ

ลักษณะ	แบบดั้งเดิม	การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM)	การบริหารจัดการ แบบตอบสนอง (Responsive Governance)
ธรรมชาติของรัฐ	เอกภาพ	มีการแยกตัวของหน่วยงานจากระบบราชการ (Disaggregation)	พหุนิยม (Pluralism)
รากฐานความคิด	รัฐศาสตร์และนโยบาย สาธารณะ	ความมีเหตุมีผล ทฤษฎี ทางเลือกสาธารณะ การ จัดการ Representative Democracy	สังคมวิทยาด้านองค์การ ทฤษฎีเครือข่าย Deliberative Democracy
ความสัมพันธ์ของรัฐ- ประชาชน	เชื่อฟังและปฏิบัติตาม	สิทธิตามกฎหมาย สิทธิ มนุษยชน(Entitlement)	การเสริมพลัง (empowerment)
ความพร้อมรับผิดของ ผู้บริหาร	ต่อนักการเมือง	ต่อลูกค้า	ต่อพลเมืองและผู้มีส่วนได้เสีย
หลักการที่สำคัญ	เชื่อฟังตามกฎระเบียบ	ประสิทธิภาพและผลการ ดำเนินงาน การแข่งขัน ความ อิสระคล่องตัว	ความพร้อมรับผิด ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม
เกณฑ์ความสำเร็จ	ผลผลิต	ผลลัพธ์	กระบวนการ
ปฏิสัมพันธ์	การบังคับ	การมอบอำนาจ (Delegation)	ความร่วมมือ
กลไกในการบริหาร	สายการบังคับบัญชา	ตลาด สัญญาแบบเดิม	ความเชื่อใจ สัญญาเชิงสัมพันธ์

# Conceptual Design:

## มิติของงบประมาณและความหมาย



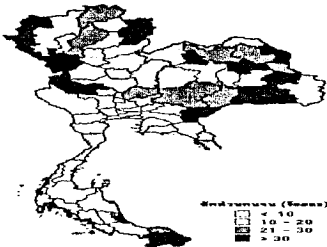
### งบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Budgeting)

- การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ชาติ
- การจัดสรรงบประมาณที่เชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ-กระทรวง-กรม
- การจัดสรรงบประมาณที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น



### งบประมาณเชิงภารกิจ (Functional Budgeting)

- การจัดสรรงบประมาณให้กับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน
- การจัดสรรงบประมาณให้กับกระบวนการที่เกี่ยวข้องมากกว่า 1 กระทรวง

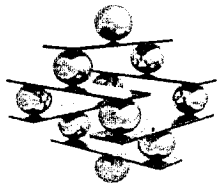


### งบประมาณเชิงพื้นที่ (Area Budgeting)

- การจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น
- การจัดสรรงบประมาณสำหรับหน่วยงานในต่างประเทศ
- การจัดสรรงบประมาณแผนงาน/โครงการ/งานที่มีผลกระทบต่อพื้นที่อย่างชัดเจน

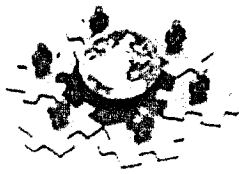
# Conceptual Design:

## ปัญหา



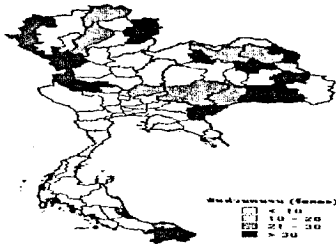
### งบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Budgeting)

- การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้ยุทธศาสตร์ชาติขาดความต่อเนื่อง
- แผนระดับชาติมีหลายฉบับ แต่ขาดการบูรณาการ
- แผน/โครงการของส่วนราชการหลายแห่งขาดการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ
- การกำหนดตัวชี้วัดยังไม่ชัดเจน
- ระยะเวลาของแผนงานกับแผนเงินไม่สอดคล้องกัน



### งบประมาณเชิงภารกิจ (Functional Budgeting)

- ยุทธศาสตร์มักเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน แต่การบูรณาการด้านงบประมาณยังมีข้อจำกัด
- การทำงานซ้ำซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร
- ประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะงบลงทุน



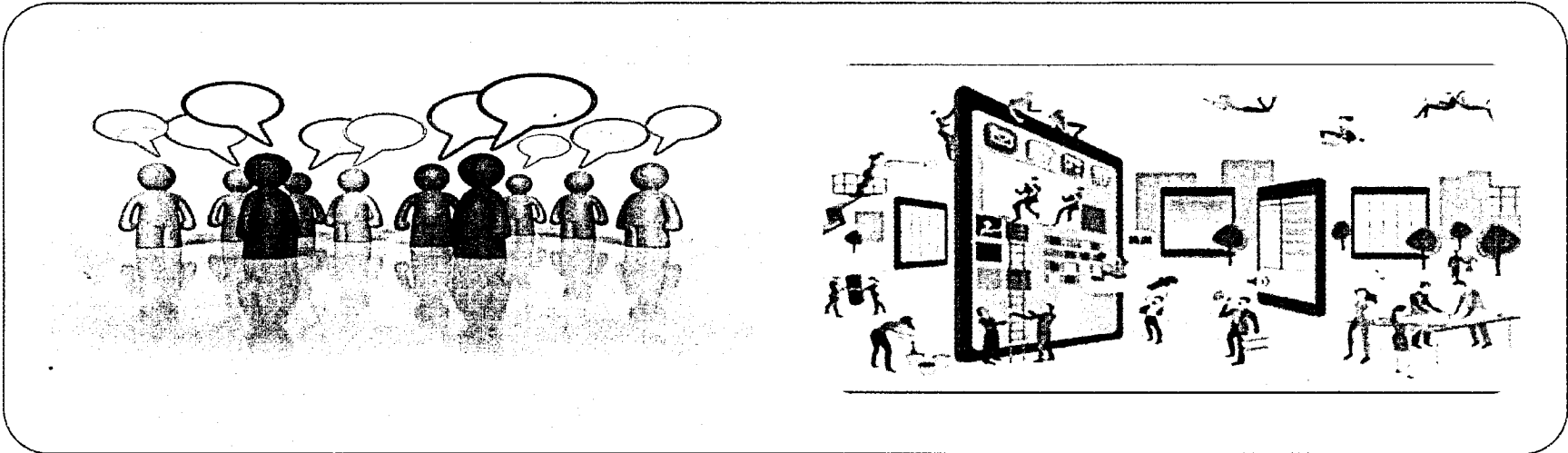
### งบประมาณเชิงพื้นที่ (Area Budgeting)

- งบประมาณยังจำกัดอยู่เฉพาะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น
- กลไกที่มีอยู่ยังไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณอย่างแท้จริง



# Conceptual Design:

## กระบวนการ



### งบประมาณแบบมีส่วนร่วม

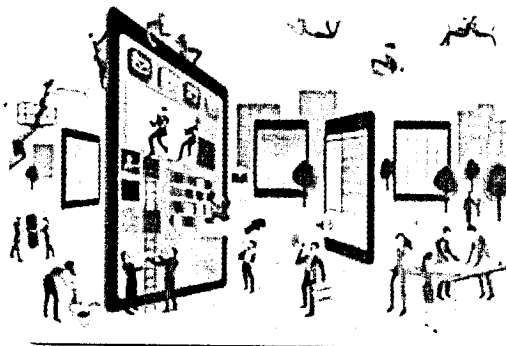
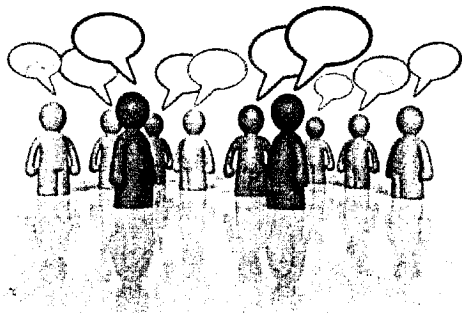
คือ กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ ในการกำหนดกติกา การจัดลำดับความสำคัญ และการติดตามผล  
การจัดสรรทรัพยากร

### งบประมาณแบบบูรณาการ

คือ งบประมาณที่จัดสรรให้กับงานที่หลายหน่วยงานทำงานร่วมกันและทำให้ผลลัพธ์มีคุณค่ามากกว่าให้ต่างหน่วยต่างทำ

# Conceptual Design:

## โครงสร้างพื้นฐานและผลลัพธ์



### ระบบความพร้อมรับผิด

### (ACCOUNTABILITY)

หมายถึง พันธะผูกพัน

(obligation) ของบุคคล/

หน่วยงานในการอธิบายและให้

เหตุผลเกี่ยวกับการกระทำที่ได้ทำลง

ไป

### ความโปร่งใส

### (TRANSPARENCY)

คือ การกระทำที่เห็นชัดเจน

คาดการณ์ได้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วม

และความพร้อมรับผิด โดยระบบ

ข้อมูลมีรูปแบบที่เข้าใจและเข้าถึงง่าย

ทันเวลา และถูกต้อง

### งบประมาณมุ่งเน้นผลลัพธ์ คือ

งบประมาณที่ให้ความสำคัญกับ

ผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจของ

องค์กร ตามแผนงาน/โครงการ/งาน

ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ (ระบบ

งบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยง

ระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับ

ผลตอบแทนที่จะได้รับ)

# Conceptual Design

1

- ยุทธศาสตร์ (Strategy)
- ภารกิจ (Function)
- พื้นที่ (Area)

2

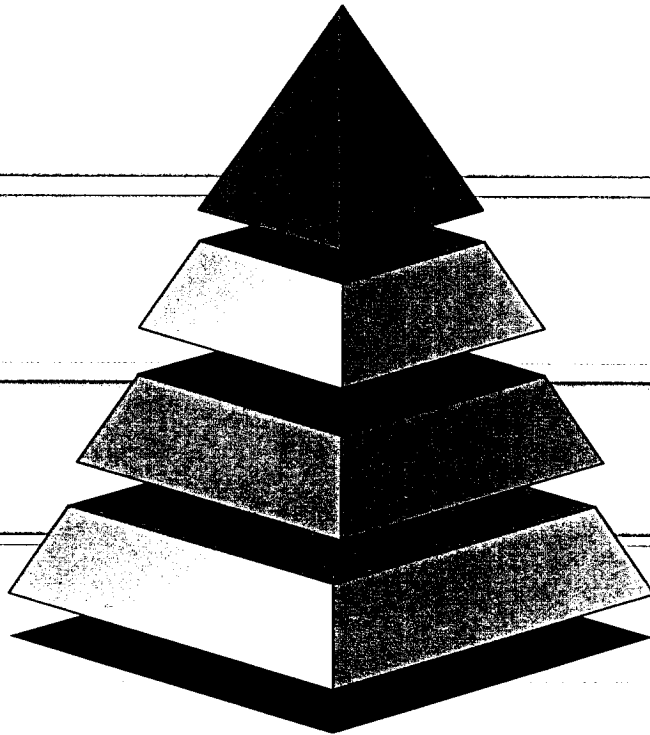
- การบูรณาการ (Integration)
- การมีส่วนร่วม (Participation)

3

- ระบบความพร้อมรับผิด (Accountability)
- ความโปร่งใส (Transparency).

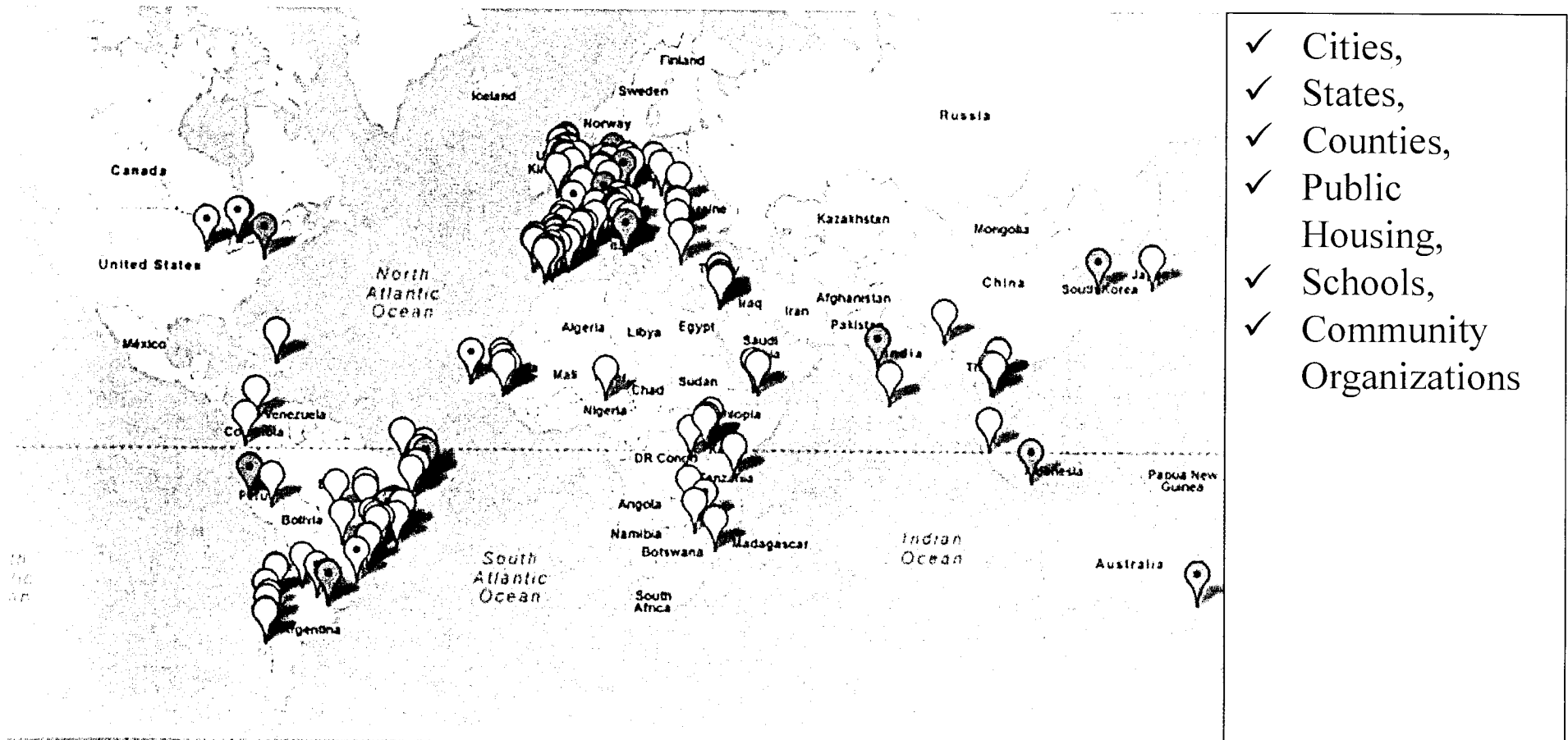
4

- ผลลัพธ์ (Result)

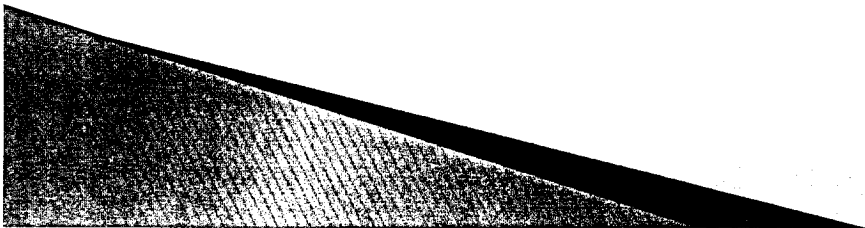
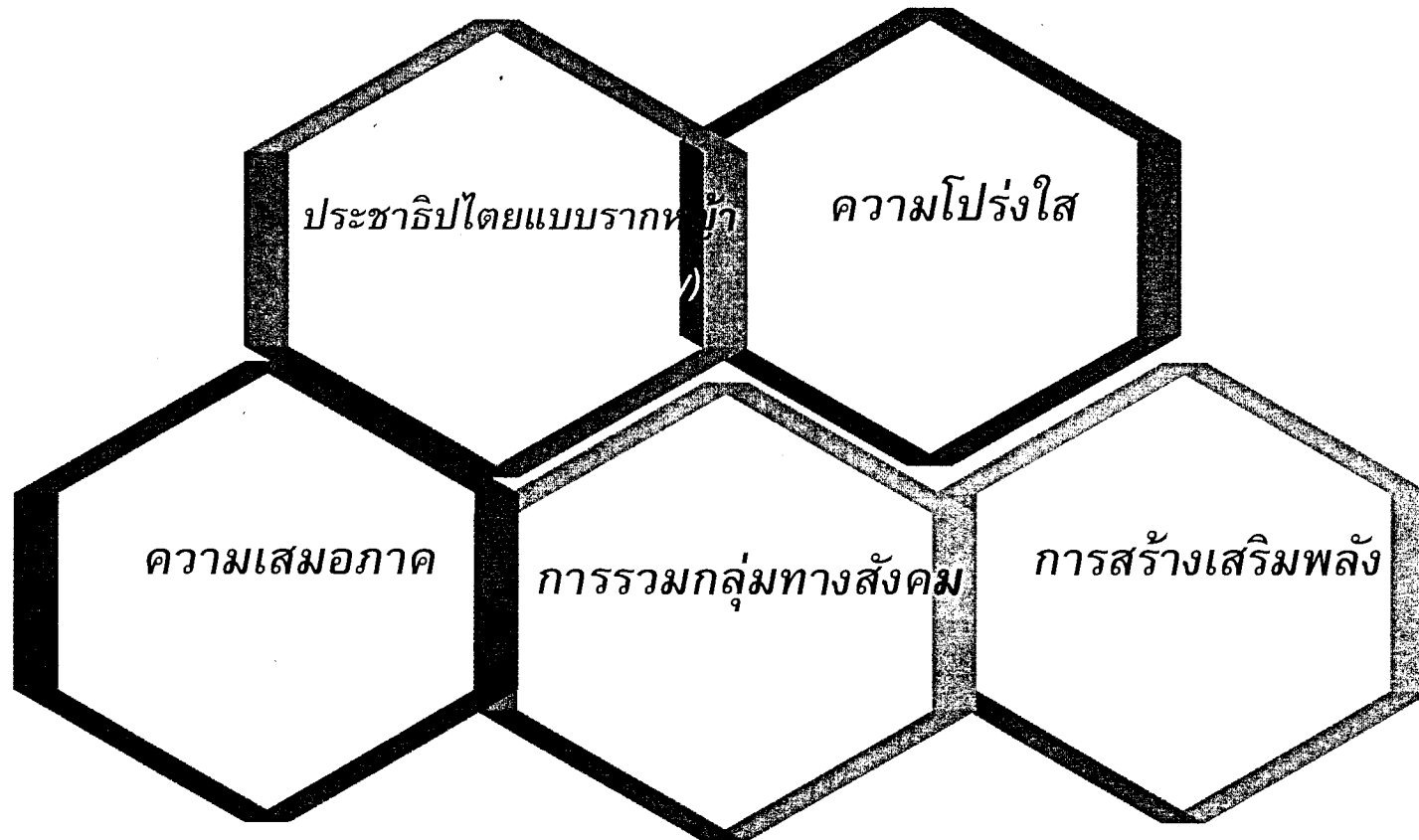


# ประเทศที่ใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม

- Porto Alegre, Brazil - 1989
- Latin America, Europe, Asia, Africa, North America
- 7,000+ PB processes in the world!

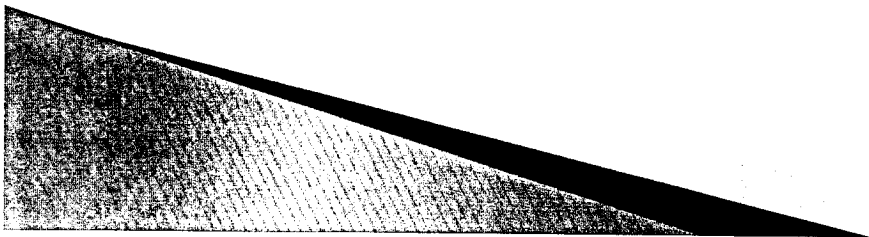


# Participatory Budgeting Principles

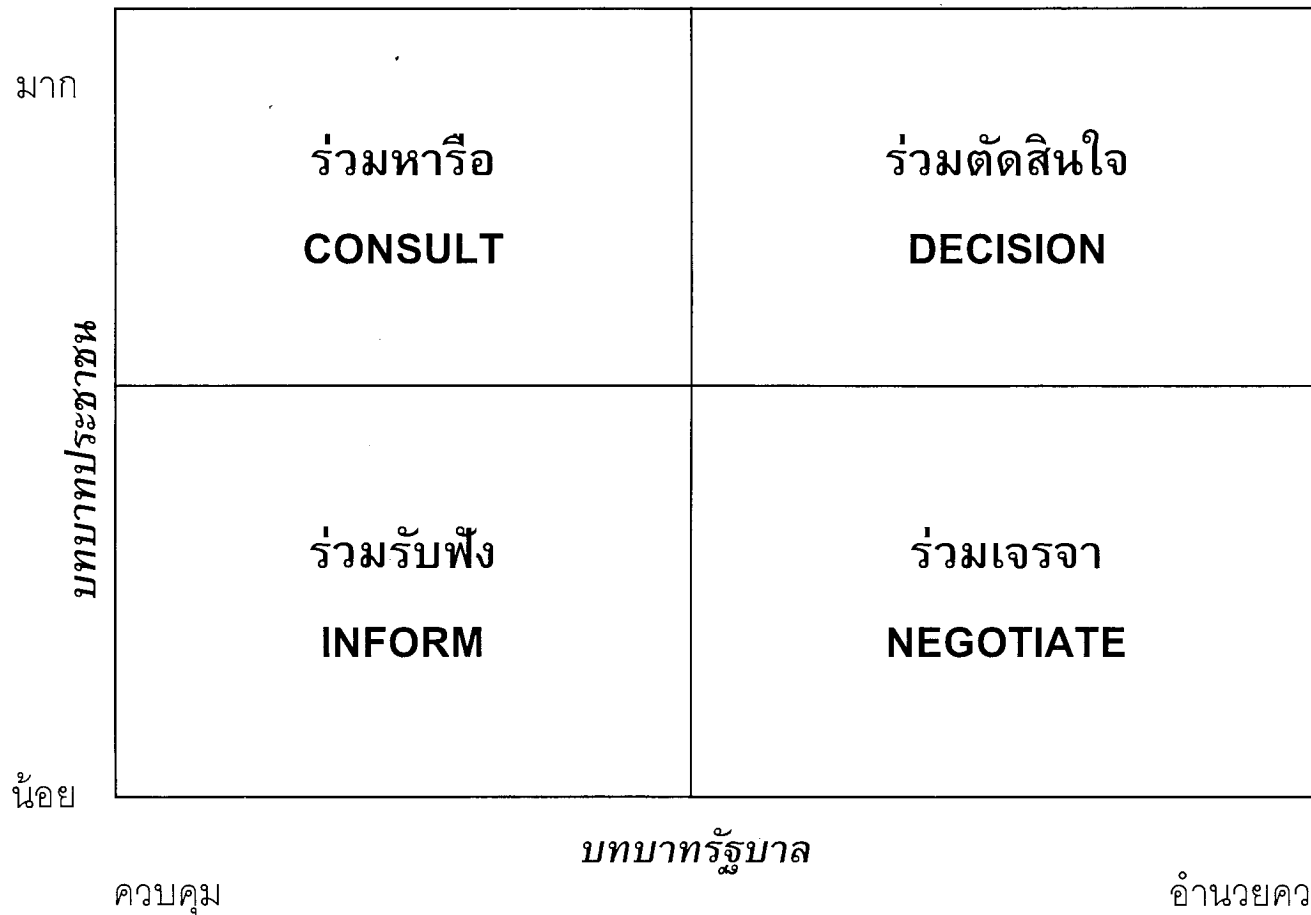


# ลักษณะงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

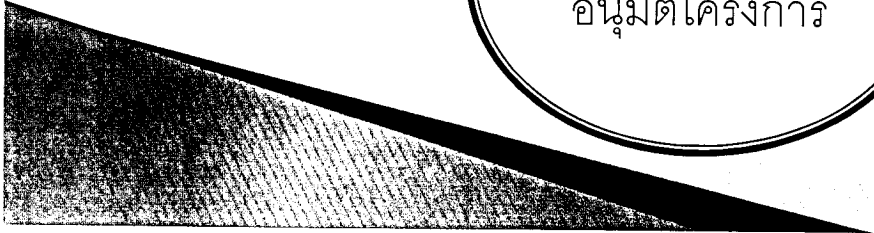
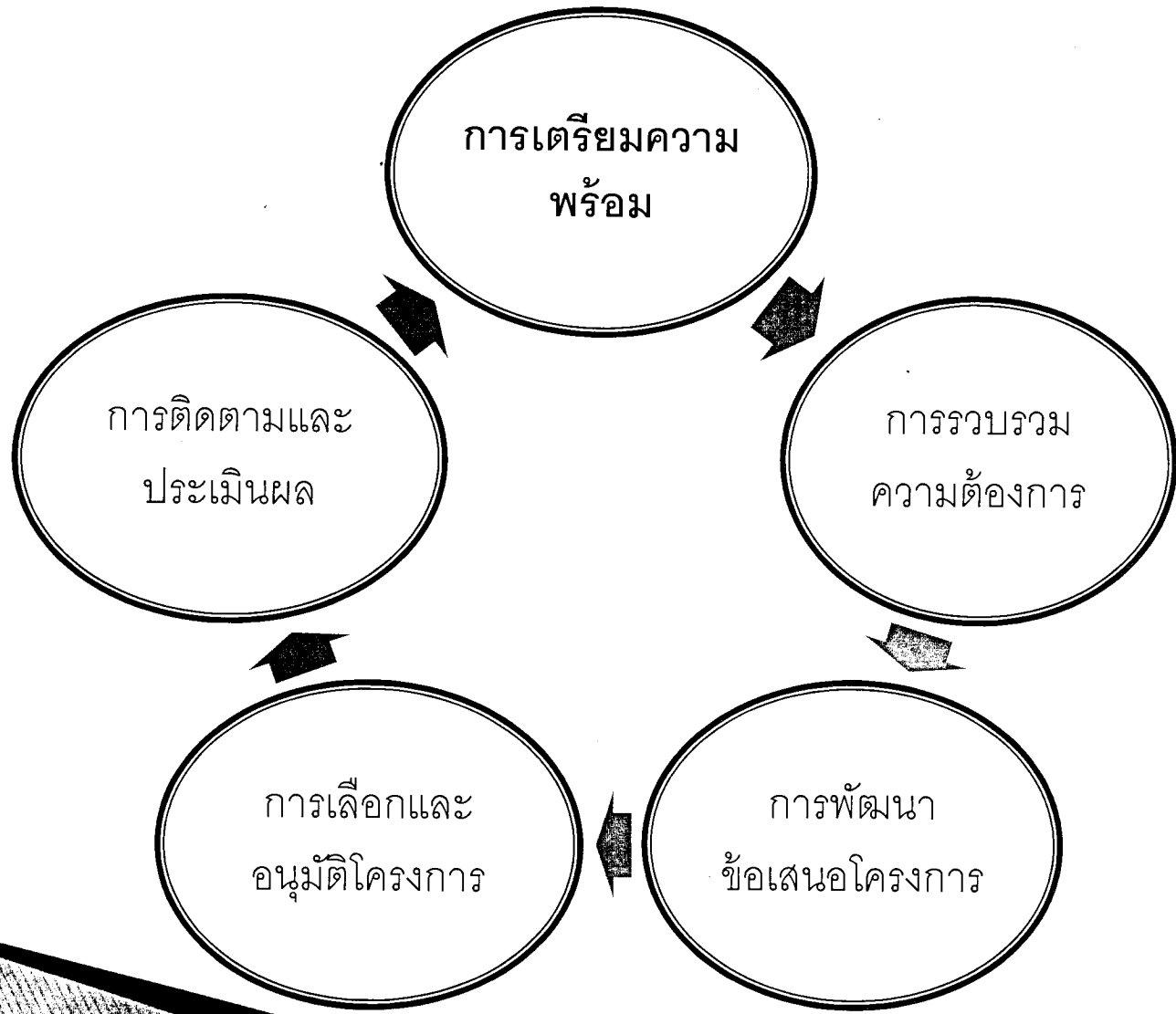
- ▶ มิติด้านการเงิน
- ▶ มีเขตพื้นที่ที่มีการกระจายอำนาจ
- ▶ มีกระบวนการที่ทำซ้ำได้
- ▶ มีการถกแถลงของสาธารณะ
- ▶ มีการกำหนดระบบความพร้อมรับผิดชอบในเรื่องผลผลิตไว้ด้วย



# รูปแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม



# ขั้นตอนงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

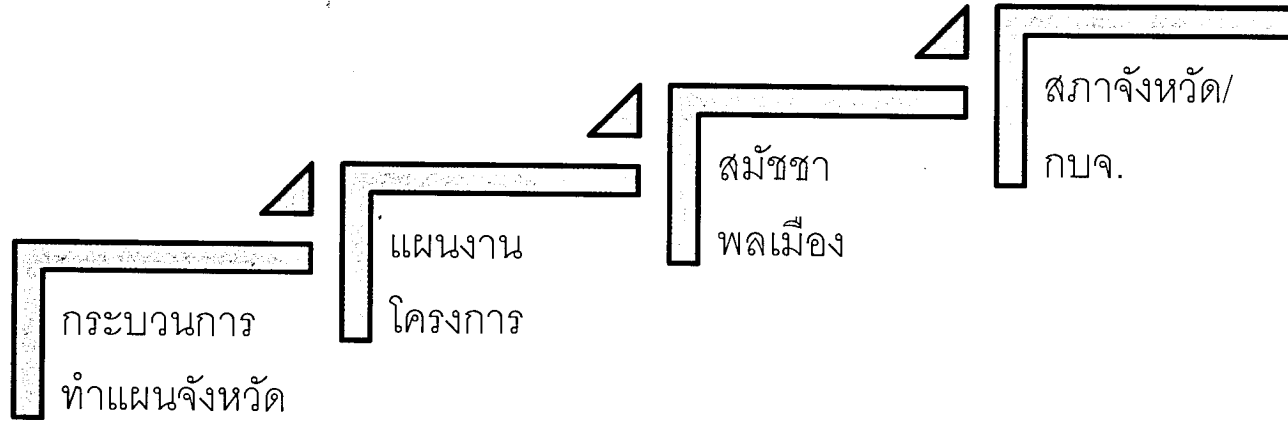




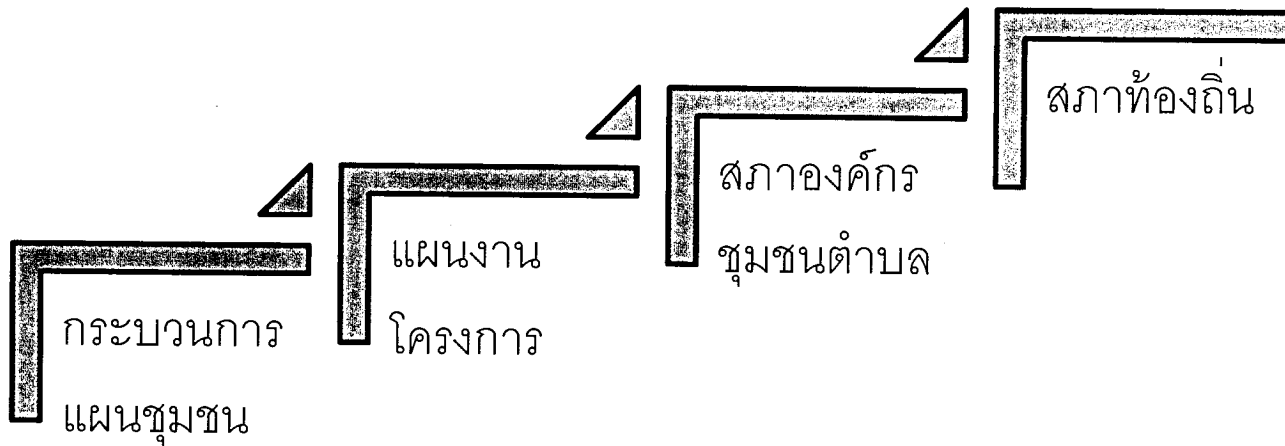
# การออกแบบกระบวนการงบประมาณ



# งบประมาณเชิงพื้นที่ (AREA-BASED BUDGETING)

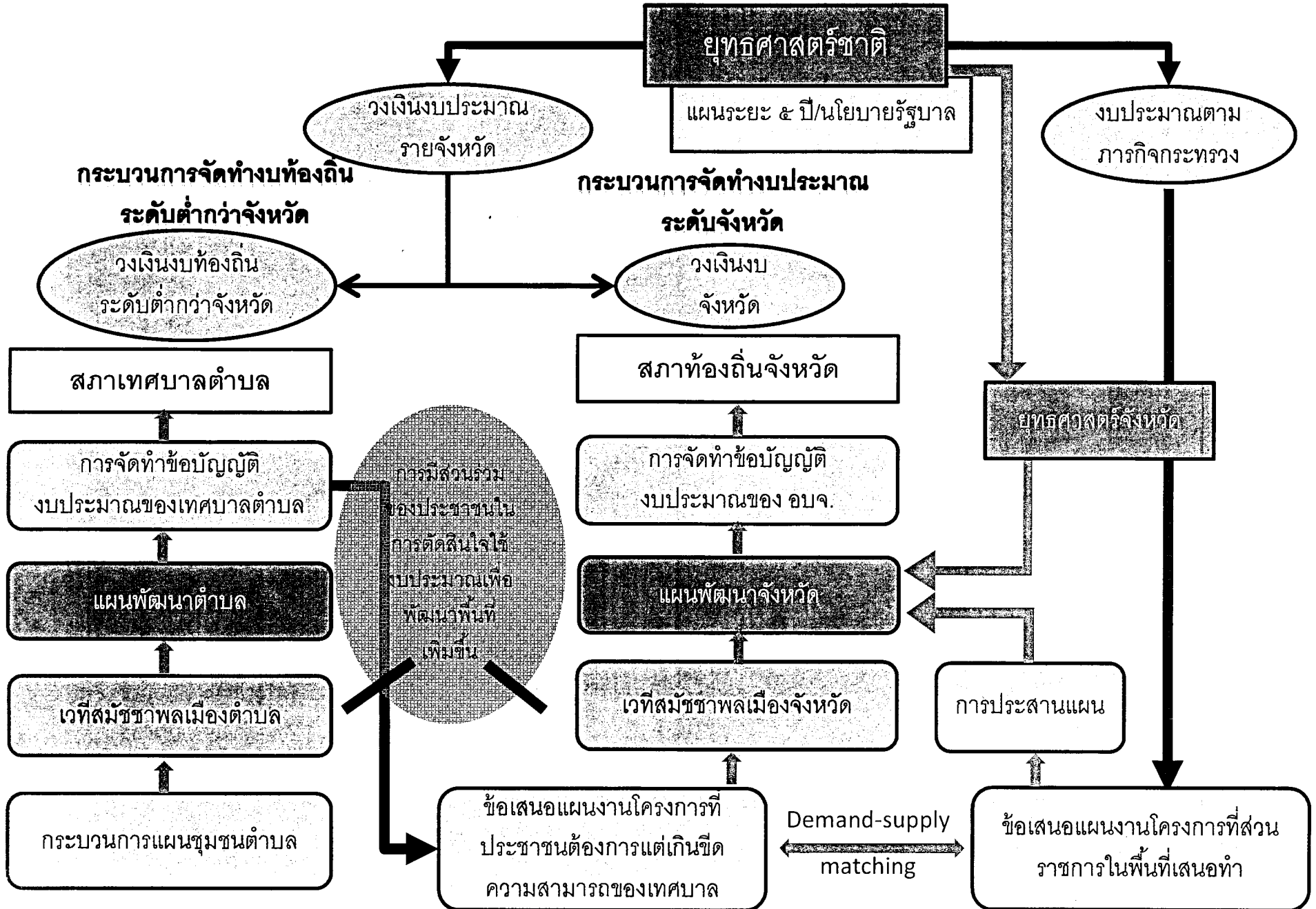


ระดับจังหวัด

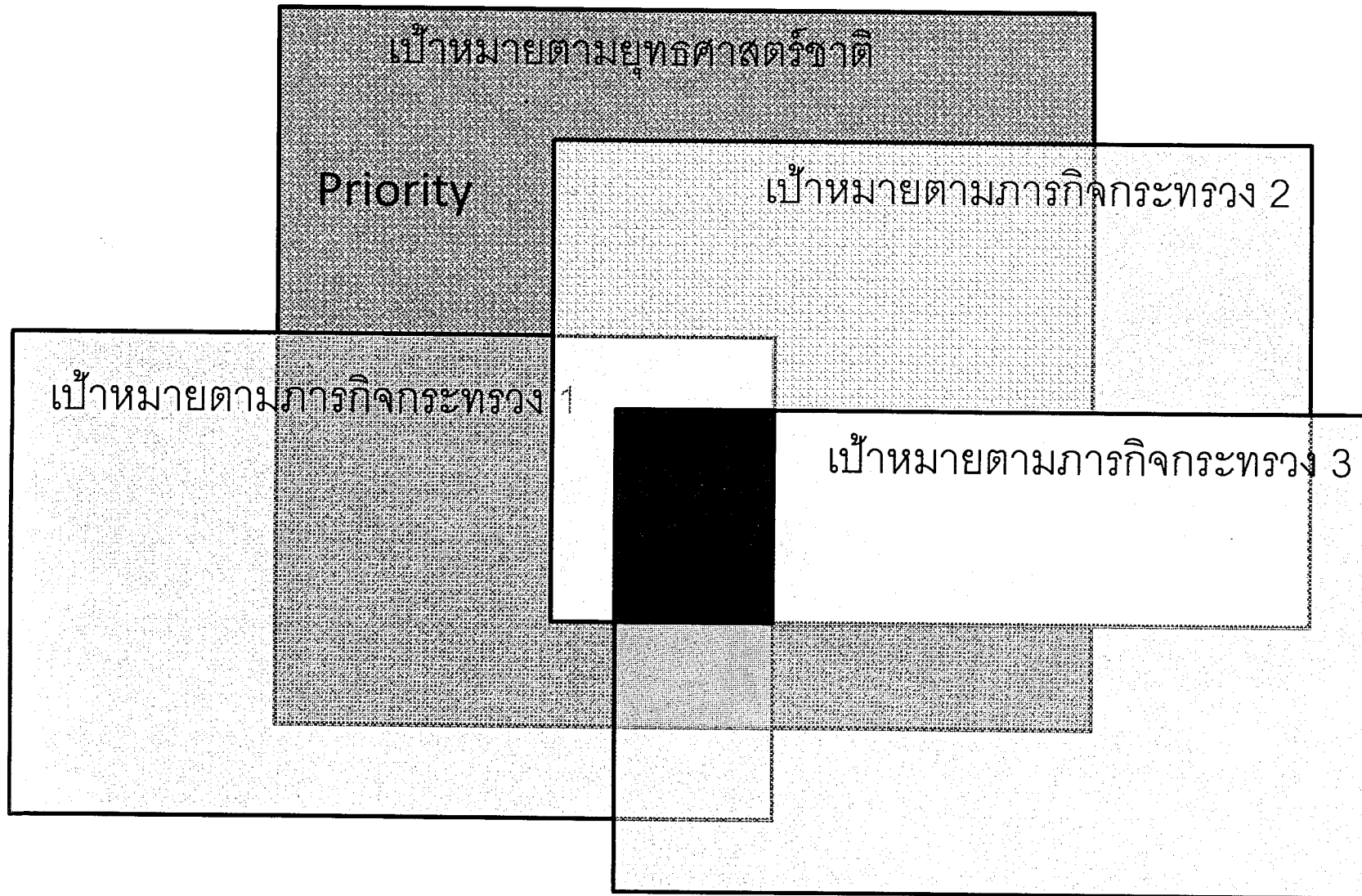


ระดับเทศบาล

# กระบวนการงบประมาณเชิงพื้นที่ (AREA-BASED BUDGETING)

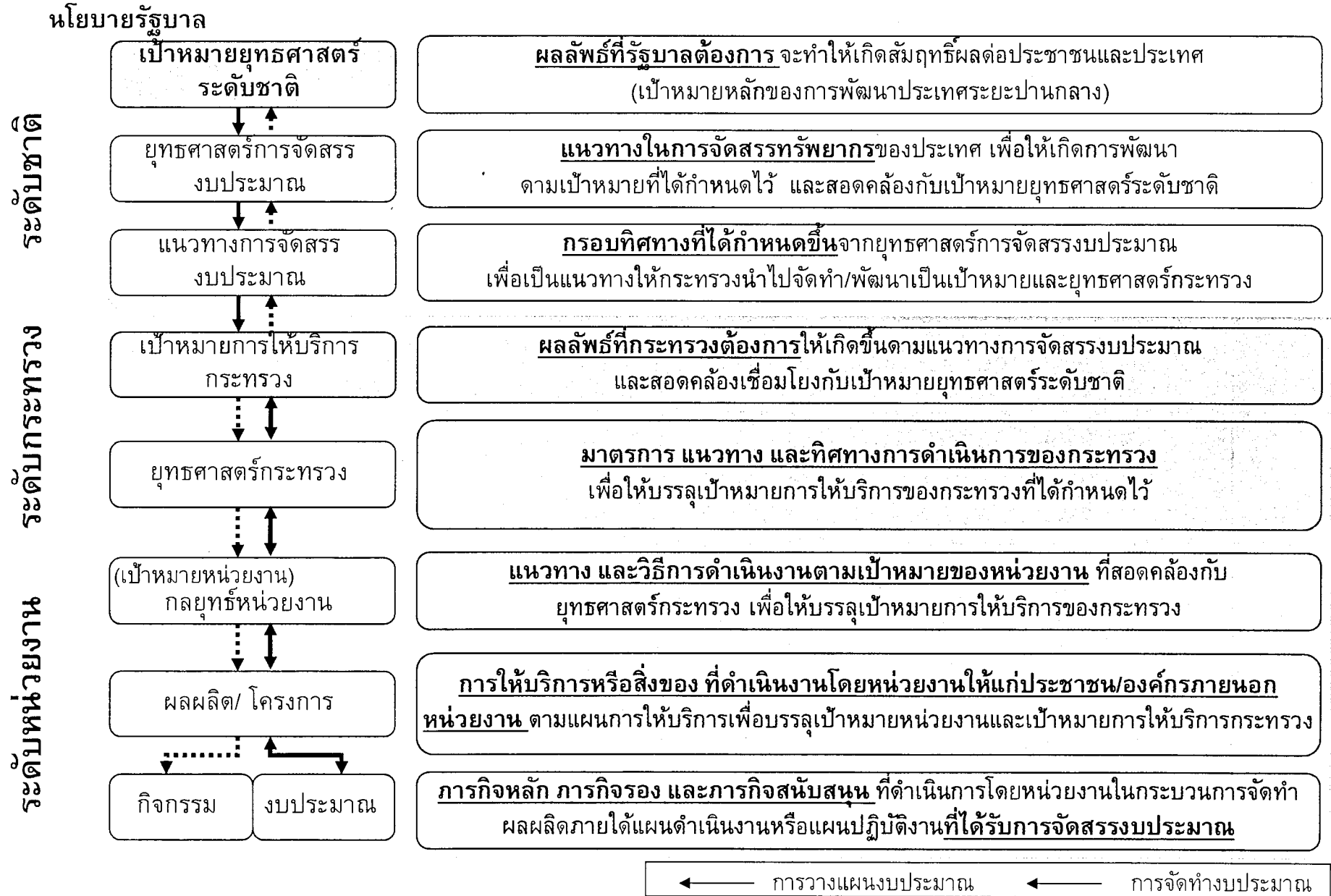


# กระบวนการงบประมาณเชิงภารกิจ (FUNCTION-BASED BUDGETING) ที่ถูกกำกับด้วยยุทธศาสตร์ชาติ



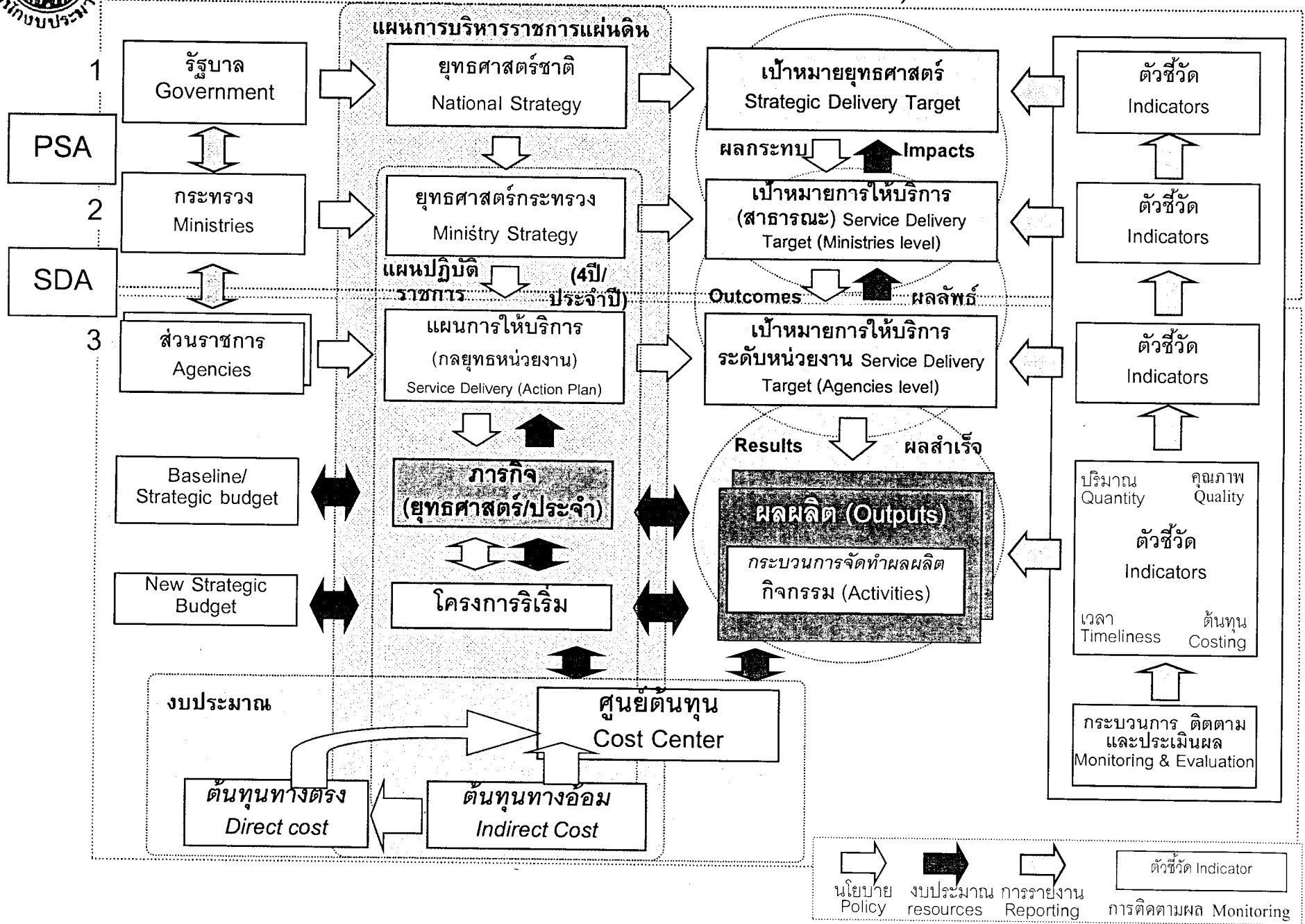


### ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเห็นผลงานตามยุทธศาสตร์ (ความหมาย)





โครงสร้างเป้าหมายและความรับผิดชอบของส่วนราชการตามแผนยุทธศาสตร์เน้นผลผลิต/ผลลัพธ์ 6  
(สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน)



# การปฏิรูประบบงบประมาณ

