



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วาระปฏิรูปที่ ๔ : การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น :
การปฏิรูประบบงบประมาณ



ชื่อเรื่อง	สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๔ : การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น : การปฏิรูประบบงบประมาณ
เลขประจำหนังสือ	ISBN : 978-974-9614-92-1
ปีที่พิมพ์	กรกฎาคม ๒๕๕๘
จำนวนหน้า	๓๓ หน้า
จำนวนพิมพ์	๒,๐๐๐ เล่ม
จัดทำโดย	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ...” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสนเทศ ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ ๔ เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณ ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

คำนำ

รายงานเรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณ

๑. ประเด็นการปฏิรูป : ระบบงบประมาณ	๑
๒. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๔
๓. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๖
๔. ข้อเสนอการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	๑๑
๕. แผนขั้นตอนการปฏิรูปและตัวชี้วัดความสำเร็จ	๒๕
๖. ผลลัพธ์ที่จะเกิดแก่ประเทศชาติและประชาชน	๒๗
ภาคผนวก	๒๙
คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน	
คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง	

๑. ประเด็นการปฏิรูป : ระบบงบประมาณ

ในการปฏิรูประบบงบประมาณในครั้งนี้ จุดเน้นที่สำคัญที่สุด คือการทำให้กระบวนการงบประมาณเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจการใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นตามหลัก participatory budgeting อันจะเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับพลเมืองเพื่อการจัดการตนเองได้โดยตรงมากขึ้น อันหมายถึงอำนาจในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่จะมีผลต่อการจัดบริการของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อตนโดยตรง คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง จึงได้เสนอให้มีการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ คู่ขนานกับระบบงบประมาณตามภารกิจ

การจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ (Area-based budgeting) เป็นการเปิดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมที่กว้างขวางได้มากขึ้นในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะในการจัดลำดับความสำคัญแผนงานโครงการเพื่อแก้ปัญหาตามความต้องการของประชาชน ซึ่งแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างหลากหลาย การมีข้อมูลว่าจังหวัดของตนได้รับงบประมาณเท่าไร เพื่อดำเนินโครงการใดบ้าง จะทำให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบและกำกับพฤติกรรมของนักรบเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้มากขึ้น เนื่องจากความรู้สึกเป็นเจ้าของงบประมาณที่ลงมาสู่การพัฒนาพื้นที่ของตนสูงขึ้น จากการได้รับรู้ภาพรวมของงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของตน นอกจากนี้ ในแง่ของการประเมินผลลัพธ์และประสิทธิภาพประสิทธิผลจากการใช้งบประมาณ ยังจะทำได้ง่ายขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงด้วยคือ ความเป็นรัฐเดี่ยวของไทยที่ต้องมีทิศทางพัฒนาที่ถูกกำกับด้วยยุทธศาสตร์ชาติร่วมกันจากส่วนกลาง ดังนั้น แม้จะมีการเปิดการมีส่วนร่วมที่กว้างขวางในพื้นที่ แต่การจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบทิศทางยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลที่กำหนดจากส่วนกลางด้วย

นอกจากนี้ ระบบงบประมาณยังเป็นหัวใจสำคัญของการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของกลไกภาครัฐ จากการประมวลศึกษาถึงเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบงบประมาณ พบปัญหาที่สำคัญของระบบงบประมาณ ดังนี้

ประการแรก วิธีการงบประมาณ วิธีการงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีกระบวนการรูปแบบเดียวที่เน้นให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำค่าของงบประมาณ และเสนอผ่านกระทรวงไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อกลั่นกรองและเข้าสู่รัฐสภาในฐานะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งจะต้องมีขั้นตอนการแปรญัตติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่สภาจะให้ความเห็นชอบและผ่านออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี วิธีการงบประมาณดังกล่าวจึงเปิดพื้นที่น้อยมากสำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยตรง ไม่ว่าจะในขั้นตอนการตั้งค่าของงบประมาณ การพิจารณาวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญ ไปจนถึงการตัดสินใจ กลไกหลักภายใต้วิธีการงบประมาณดังกล่าวมีเพียงส่วนราชการ สำนักงบประมาณ และสภาผู้แทนราษฎร โดยสมมุติฐานแนวคิดที่ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งในทางปฏิบัติมีผลให้การพิจารณางบประมาณกลายเป็นเวทีแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณระหว่างนักรบเมือง และมุ่งตอบสนองนโยบายของพรรคการเมืองมากกว่าตอบสนองการแก้ปัญหาโดยตรงของประชาชน

วิธีการงบประมาณดังกล่าวถูกออกแบบมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งสถานการณ์ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนเมื่อกว่า ๕๐ ปีก่อนแตกต่างจากปัจจุบันเป็นอันมาก ดังจะเห็นว่าปัจจุบันประชาชนเรียกร้องการมีส่วนร่วมและการจัดการตนเองสูงขึ้นตามพัฒนาการของสำนักประชาธิปไตย กระบวนการและวิธีการงบประมาณจึงควรต้องมีการปฏิรูปเพื่อให้ประชาชนได้มีอำนาจที่แท้จริงมากขึ้นในการกำหนดและตัดสินใจการใช้งบประมาณเพื่อบริหารประเทศและท้องถิ่น

ประการที่สอง กระบวนการจัดทำค่าของงบประมาณ กระบวนการจัดทำค่าของงบประมาณในปัจจุบันมีปฏิทินงบประมาณที่ต้องเริ่มกระบวนการล่วงหน้าราว ๑.๕ – ๒.๕ ปี อย่างไรก็ตาม ภายใต้พลวัตความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ ทำให้กว้างงบประมาณจะได้รับการอนุมัติผ่านสภาสถานการณ์ปัญหาก็มักเปลี่ยนไปแล้ว กระบวนการจัดทำค่าของงบประมาณที่ใช้เวลายาวนานดังกล่าว จึงขาดความยืดหยุ่นที่จะสนองต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังนำไปสู่การเปิดช่องให้มีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้โดยมีข้ออ้างรองรับอีกด้วย ซึ่งโดยที่จริงแล้วกระบวนการจัดทำค่าของงบประมาณดังที่เป็นอยู่อาจจะเหมาะสมสำหรับการตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติและแผนระยะยาว – ระยะกลาง เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (National interest) แต่ไม่เหมาะสมกับการตอบสนองความต้องการแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ (Local interest) ที่มีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ประการที่สาม การวิเคราะห์งบประมาณเพื่อจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการ โดยหลักการแล้ว การจัดทำค่าของงบประมาณจากระดับกรมควรจะต้องถูกวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของแต่ละกระทรวงโดยสำนักงานปลัดกระทรวง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ค่าของงบประมาณทั้งหมดถูกส่งตรงไปยังสำนักงบประมาณโดยแทบไม่มีการตัดทอนจากกระทรวง ทำให้ภาระหนักไปตกกับสำนักงบประมาณในการวิเคราะห์และตัดทอน และกลายเป็นการง่ายที่การเมืองจะเข้าแทรกแซง เพราะสามารถเข้าแทรกแซงที่สำนักงบประมาณเพียงจุดเดียวก็สามารถครอบงำการจัดสรรงบประมาณได้ทุกกระทรวงทุกกรม ปัจจุบันกระบวนการวิเคราะห์งบประมาณและจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการระหว่างกระทรวงเป็นหน้าที่หลักของสำนักงบประมาณแต่เพียงหน่วยงานเดียว ทำให้เกิดการวิ่งเต้นการร้องขอและยอมให้เป็นพิเศษที่แทรกอยู่ในกลไกที่พิจารณางบประมาณ อีกทั้งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการอนุญาตการโอนย้ายงบประมาณไปใช้ในรายการอื่นได้ จึงทำให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจสูงมากจนอาจขัดต่อหลักการถ่วงดุล

ประการที่สี่ งบประมาณที่ถูกจัดสรรลงในพื้นที่มีสภาพเป็นเบี้ยหัวแตก การจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันแม้จะสามารถตั้งข้อมูลว่าแต่ละจังหวัดได้รับงบประมาณเท่าไร แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถทราบได้ว่าจะมีโครงการอะไรลงในจังหวัดและได้รับงบประมาณเท่าไรได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ของกระทรวงกรมต่าง ๆ มักมีการเปลี่ยนแปลงรายการ ทำให้ไม่อาจวางแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ งบประมาณจึงมักจะเป็นเบี้ยหัวแตกไม่ส่งผลต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นขึ้นเป็นอัน อีกทั้งประชาชนก็ไม่ได้รับรู้ข้อมูลงบประมาณที่ลงในจังหวัดของตนด้วย

ประการที่ห้า กระบวนการชี้แจงงบประมาณ การชี้แจงงบประมาณในปัจจุบันเป็นการให้หัวหน้าส่วนราชการรายการต้องมาชี้แจงกับคณะกรรมการวิธีการงบประมาณ ซึ่งในแต่ละปีสิ้นเปลืองค่าเสียเวลาและโอกาสมหาศาลในการที่ต้องให้ข้าราชการระดับสูงจำนวนมากต้องมารอชี้แจงงบประมาณ ทั้งที่โดยหลักการแล้วเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่จะต้องชี้แจงต่อสภาว่ารัฐบาลมีนโยบายและแผนงานอย่างไรในภาพรวมของกระทรวง

ประการที่หก การติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้งบประมาณและการตรวจสอบ

แนวทางการจัดทำงบประมาณที่เป็นอยู่มีลักษณะเป็นการเน้นรายกิจกรรม แบบ item based มากกว่าการเน้นที่ผลลัพธ์ (Result-based budgeting) เนื่องจากตั้งอยู่บนพื้นฐานของวิธีคิดในการป้องกันการรั่วไหลจึงต้องมีการควบคุมอย่างเข้มข้น มีกฎระเบียบกลางกำกับ ซึ่งในด้านหนึ่งก็เป็นข้อดี แต่ผลกระทบอีกด้านหนึ่งทำให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นที่จะปรับให้เข้ากับบริบทที่หลากหลายของความเป็นจริง ลดทอนการใช้ดุลยพินิจของข้าราชการที่ดีและรู้ปัญหาจริง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถป้องกันคนไม่ดีที่หาช่องทางหลบเลี่ยงกฎระเบียบจนได้ นอกจากนี้ในกระบวนการงบประมาณส่วนใหญ่ยังขาดการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้งบประมาณในปีก่อนหน้าที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีถัดไป ไม่ได้มีการใช้ข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างจริงจังในการประเมินความสำเร็จทำให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินส่วนใหญ่โดยเฉพาะที่ไปลงในชนบทเสมือนละลายเกลือลงในแม่น้ำ หรือเทน้ำลงในทะเลทราย ไม่อาจสร้างความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นขั้นเป็นอัน

ด้วยสภาพปัญหาสำคัญของระบบและวิธีการงบประมาณที่เป็นอยู่ดังที่กล่าวมา จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามหลักธรรมาภิบาล หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการออกแบบระบบงบประมาณใหม่ที่เปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กว้างขวางและเป็นทางตรงมากขึ้นในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของชาติ สร้างธรรมาภิบาลในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ รวมถึงการสร้างหลักประกันของประสิทธิภาพประสิทธิผลของการใช้งบประมาณแผ่นดิน

๒. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ในการดำเนินงานเพื่อออกแบบแนวคิดในการปฏิรูประบบงบประมาณ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีการทบทวนสภาพปัญหาแนวคิดทฤษฎี และประชุมร่วมกับหน่วยงานที่สำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรง รวมทั้งได้ประสานงานกับคณะอนุกรรมการอื่นที่จัดทำข้อเสนอการปฏิรูปในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แนวคิดที่มีการออกแบบเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน และแบ่งงานกันทำ คณะอนุกรรมการอื่นที่ได้มีการประสานการทำงานร่วมกันได้แก่

- คณะอนุกรรมการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น ในคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น
- คณะอนุกรรมการปฏิรูปการคลัง การงบประมาณ และการภาษีอากร ในคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง
- คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๔ (หมวด ๕ การคลังและงบประมาณของรัฐ) ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังได้นำเสนอกรอบแนวคิดเบื้องต้นต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญได้แก่

- การให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่เป็นการให้ความสำคัญกับเรื่องที่ไม่เคยมีการทำมาก่อนจึงเป็นการปฏิรูปที่แท้จริง การออกแบบให้กลไกทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งหมดเป็นทิศทางที่ถูกต้องและจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ การกระจายอำนาจและทรัพยากร ทำให้ส่วนกลางเล็กลงและเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น
- ในการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ ควรคำนึงด้วยว่างานพัฒนาบางเรื่องที่เป็นปัญหาร่วมของกลุ่มจังหวัดหรืออนุภูมิภาค จำเป็นต้องมีการจัดงบประมาณสนับสนุนการดำเนินโครงการในระดับดังกล่าวด้วย
- จำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณและลดการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองระดับชาติในการจัดงบประมาณท้องถิ่นและงบประมาณจังหวัด โดยสนับสนุนให้มีเวทีสมัชชาของภาคประชาชนเพื่อสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และควรมีการเตรียมความพร้อมด้วยการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน รวมทั้งกำหนดมาตรการ กฎระเบียบเพื่อป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีความโปร่งใส เป็นธรรม ลดความซ้ำซ้อน
- ในระดับจังหวัดมีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอยู่แล้ว และมีสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด อย่างไรก็ตาม ค่าขอเสนอของงบประมาณของจังหวัดส่วนใหญ่ไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานกระทรวงตามภารกิจ จึงควรฟื้นฟูกลไกแผนพัฒนาจังหวัดมากกว่าการสร้างกลไกใหม่ โดยอาจเพิ่มองค์ประกอบให้ครอบคลุมมากขึ้นและมีกระบวนการที่เปิดฟังความเห็นประชาชนมากขึ้น รวมทั้งการเปิดโอกาสให้จังหวัดเป็นผู้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งแต่เดิมแผนงานโครงการจะกำหนดพื้นที่เป้าหมายจากส่วนกลาง และควรแบ่งงบประมาณจากงบภารกิจแล้วจัดสรรงบดังกล่าวให้แก่จังหวัดตามคำขอในแผนพัฒนาจังหวัด

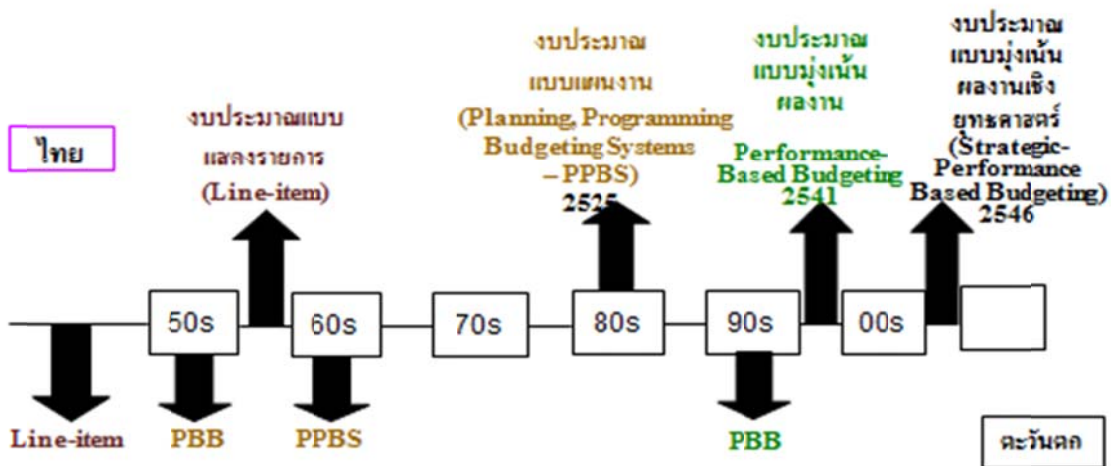
- กลไกที่ทำหน้าที่กลั่นกรองประสานแผน ซึ่งอาจใช้ชื่อเดิมคือ กรมการจังหวัด และควรมีกลไกวิเคราะห์และกลั่นกรองงบประมาณคล้ายสำนักงบประมาณประจำในพื้นที่ด้วย การตั้งงบประมาณของจังหวัดต้องให้หน่วยงานตามภารกิจบูรณาการแผนกับท้องถิ่นและเอกชน โดยตั้งผ่านงบจังหวัดขึ้นมา ทั้งนี้การปรับกระบวนการงบประมาณเช่นนี้จำเป็นต้องแก้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑
- ควรมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรและการใช้งบประมาณจังหวัดอย่างโปร่งใสเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ และควรมีการประเมินความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างจริงจัง
- ควรสร้างกลไกในการประกันรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับประชาชน อาทิ การเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดหารายได้ด้วยตนเอง การพัฒนาตลาดตราสารหนี้ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถระดมทุนเพื่อการลงทุนระยะยาวได้และลดการพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง ตลอดจนการปรับหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น
- การสร้างระบบตรวจสอบงบประมาณท้องถิ่นอาจเปิดช่องให้ผู้ตรวจสอบ (auditor) ระดับสากลมาตรวจสอบงบการเงินของท้องถิ่นได้ เนื่องจากปัจจุบันระบบตรวจสอบติดปัญหาคอขวดที่มีการดำเนินงานโดยหน่วยงานเดียวคือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

๓. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ พัฒนาการของระบบงบประมาณของไทย

ระบบงบประมาณของไทยได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยได้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๓ เป็นต้นมา ได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item budgeting) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ สำนักงานงบประมาณได้พบว่าระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมีข้อบกพร่องในหลายประเด็น จึงเปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Programming Budgeting) โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณอีกครั้ง เปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting) ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Performance based budgeting) ทั้งนี้ระบบงบประมาณของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันได้มีรูปแบบการจัดทำระบบงบประมาณมาจากต่างประเทศทั้งสิ้น

เปรียบเทียบพัฒนาการระบบงบประมาณ ของไทยและตะวันตก



๑. งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) เริ่มใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ จะเน้นกระบวนการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ

๒. งบประมาณแบบแผนงาน (Programming budgeting) เริ่มใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ จะเน้นกระบวนการวางแผนงานโดยต้องแสดงรายละเอียดของแผนงานให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๓. งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting) เริ่มใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จะเน้นการวางแผนและการจัดการ ดังนั้น จึงมีการปรับปรุงระบบงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้รองรับกับระบบงบประมาณนี้

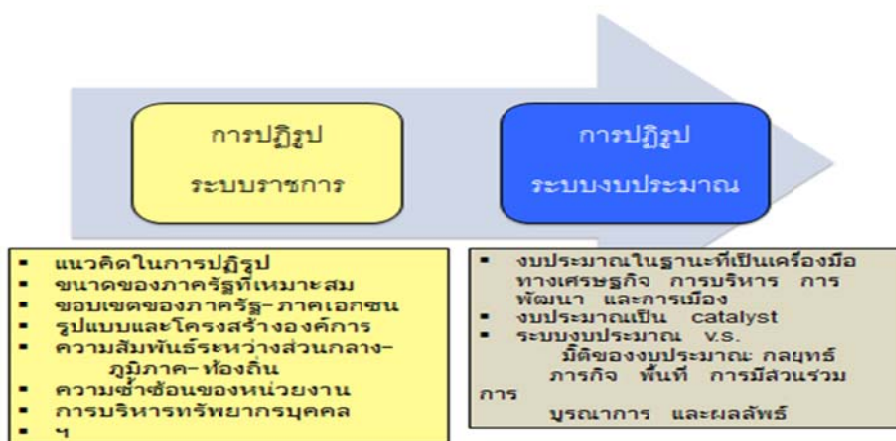
๔. งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Performance based budgeting) เริ่มใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จะเน้นการวางแผนและการจัดการเช่นกันแต่จะเพิ่มจุดเน้นที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์เพิ่มขึ้น

เปรียบเทียบพัฒนาการระบบงบประมาณไทยกับของสากล

สากล	ไทย	แนวทาง	ระบบงบประมาณ
ก่อน ๑๙๙๐s		-	ไม่มีระบบงบประมาณที่เป็นมาตรฐานสากล
๑๙๒๐s-๑๙๓๐s	๒๕๐๒	เน้นการควบคุม	งบประมาณแบบแสดงรายการ Line-item Budgeting
๑๙๖๐s:	๒๕๒๕	เน้นการวางแผน	งบประมาณแบบแผนงาน (Planning, Programming, Budgeting Systems – PPBS)
๑๙๙๐s:	๒๕๔๑	เน้นการวางแผนและการจัดการ	งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน Performance-based Budgeting
	๒๕๕๖	เน้นการวางแผนและการจัดการ	งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ Strategic Performance-based Budgeting

ที่มา : รศ.ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์

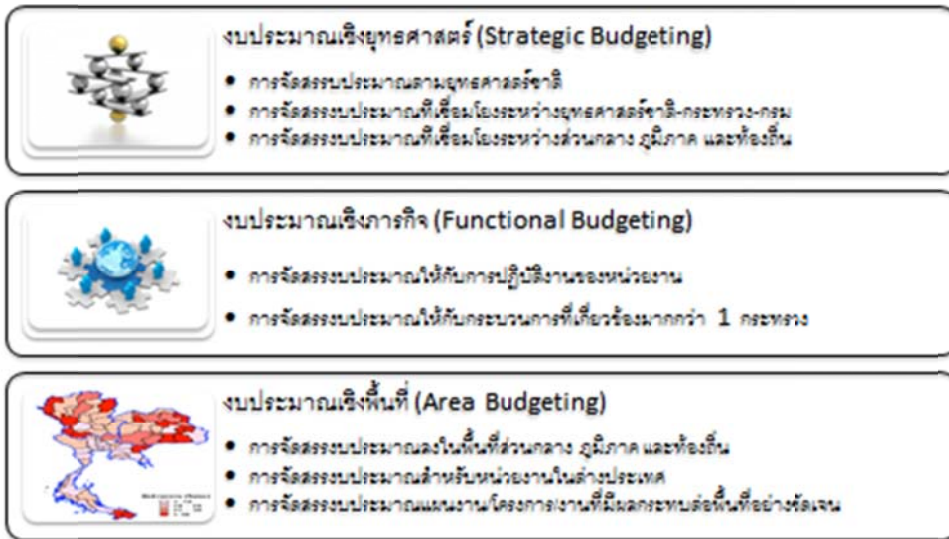
การปฏิรูประบบงบประมาณสัมพันธ์กับปฏิรูประบบราชการ โดยการปฏิรูประบบราชการที่ดีจะต้องคำนึงถึงขนาดของภาครัฐที่เหมาะสม ความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องไม่มีความซ้ำซ้อนและมีความชัดเจนของหน่วยงาน เมื่อโครงสร้างระบบราชการพร้อมแล้วการปฏิรูประบบงบประมาณจะสามารถเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ การบริหารและการเมือง



๓.๒ กรอบแนวคิดในการปฏิรูประบบงบประมาณ

๓.๒.๑ มิติของงบประมาณและความหมาย

Conceptual Design: มิติของงบประมาณและความหมาย



(๑) งบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic budgeting)

เป็นการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ชาติสู่กระทรวง กรม และการจัดสรรงบประมาณที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมา การจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์มักประสบปัญหาเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้ยุทธศาสตร์ชาติขาดความต่อเนื่อง ขาดการบูรณาการแผนระดับชาติซึ่งมีหลายฉบับ และขาดการเชื่อมโยงแผนงานโครงการของส่วนราชการหลายแห่งเข้ากับยุทธศาสตร์ชาติ เพราะยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นตัวตั้งไม่นิ่ง อีกทั้งไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดได้ชัดเจนด้วย

(๒) งบประมาณเชิงภารกิจ (Functional budgeting)

เป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับกระทรวง กรม ในการปฏิบัติงานและเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับกระบวนการที่เกี่ยวข้องมากกว่า ๑ กระทรวง เป็นกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่เป็นหลักของไทย แต่ที่ผ่านมาประสบปัญหาการบูรณาการงบประมาณระหว่างหน่วยงาน เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร และประสิทธิภาพการใช้งบลงทุนค่อนข้างต่ำ

(๓) งบประมาณเชิงพื้นที่ (Area budgeting)

เป็นการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมถึงการจัดสรรงบประมาณสำหรับหน่วยงานในต่างประเทศ งบประมาณเชิงพื้นที่เป็นงบประมาณตามแผนงาน/โครงการ/งานที่มีผลกระทบต่อพื้นที่อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมากการจัดทำงบประมาณไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณเชิงพื้นที่เท่าใดนัก กลไกและกระบวนการจัดทำงบประมาณยังจำกัดอยู่ที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น กลไกที่มีอยู่ไม่ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่น นอกจากนี้งบประมาณของหน่วยงานตามภารกิจที่ปลงในพื้นที่ยังขาดการบูรณาการกับงบประมาณท้องถิ่นเพื่อให้เห็นภาพรวมของการใช้งบประมาณเพื่อสร้างสรรค์การพัฒนาในพื้นที่อีกด้วย

๓.๒.๒ กระบวนการที่สำคัญของระบบงบประมาณเชิงพื้นที่

(๑) งบประมาณแบบบูรณาการ คือ งบประมาณที่จัดสรรให้กับงานที่หลายหน่วยงานทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะหน่วยงานในพื้นที่ที่มีลักษณะงานเหมือนกันต้องทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพอย่างสูงสุด

(๒) งบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจ ในกระบวนการงบประมาณ การกำหนดกติกา การจัดลำดับความสำคัญของการได้งบประมาณและการติดตาม ผลการจัดสรรทรัพยากร

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเริ่มใช้ที่ประเทศบราซิลเป็นประเทศแรกในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ และต่อมาขยายไปสู่ทวีปยุโรป เอเชีย ลาตินอเมริกา แอฟริกา และทวีปอเมริกาเหนือ

ประเทศที่ใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม

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



กระบวนการการมีส่วนร่วมที่สำคัญ คือ

- การเน้นประชาธิปไตยแบบรากหญ้า (Grassroots Democracy) โดยประชาชนทุกคนมีสิทธิมีเสียงที่จะรับรู้รับทราบ ร่วมตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ

- ความโปร่งใส (Transparency) ประชาชนสามารถตรวจสอบงบประมาณได้ทุกขั้นตอน

- ความเสมอภาค (Equality) ประชาชนจะมี ๑ เสียง ๑ โหวต เท่าเทียมกัน

- การรวมกลุ่มทางสังคม (Social Inclusion) จะเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ ทางสังคมเข้ามาร่วมในกระบวนการงบประมาณ

- การสร้างเสริมพลัง (Empowerment) เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ

Participatory Budgeting Principles



ขั้นตอนของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

- การเตรียมความพร้อม ต้องมีการให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการจัดทำระบบงบประมาณ ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเงินและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- แสวงหาความต้องการและเลือกตัวแทน ทำประชาคมเพื่อหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงหาตัวแทนของประชาชน
- การพัฒนาข้อเสนอโครงการ
- การเลือกและอนุมัติโครงการ
- การนำไปปฏิบัติและติดตามผล

๔. ข้อเสนอการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๔.๑ ระบบงบประมาณตามพื้นที่คู่ขนานกับระบบงบประมาณตามภารกิจ

ข้อสรุปจากการศึกษาวิเคราะห์ชี้ให้เห็นความจำเป็นในการออกแบบระบบงบประมาณใหม่ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง จึงขอเสนอให้มีการจัดระบบงบประมาณแบบคู่ขนาน คือ ระบบงบประมาณตามภารกิจ (Function-based budgeting) คู่ขนานกับระบบงบประมาณตามพื้นที่ (Area-based budgeting)

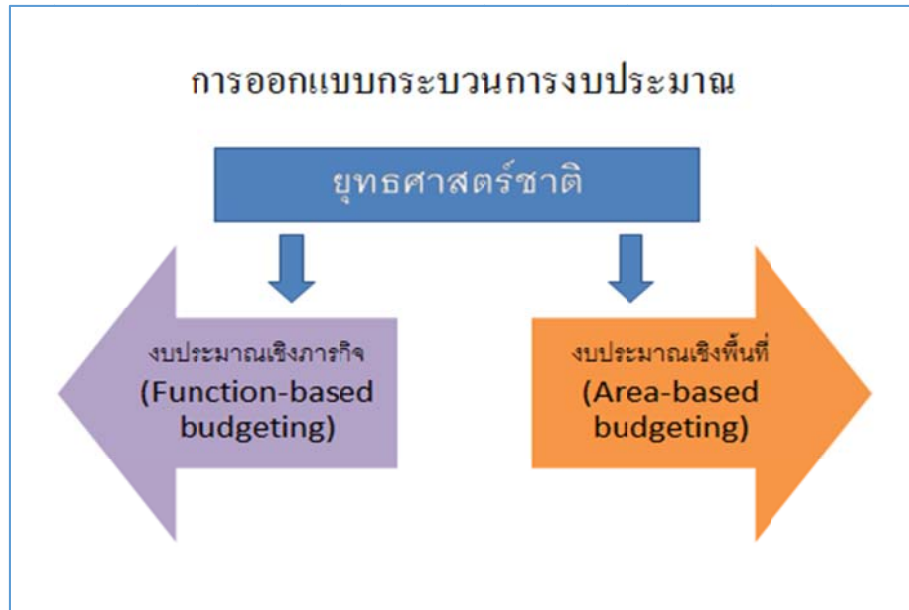
ในการออกแบบกระบวนการงบประมาณใหม่นี้ได้ใช้แนวคิดของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยมีหลักการพื้นฐาน ๖ ประการ คือ

- ๑) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ๒) หลักความโปร่งใส
- ๓) หลักความพร้อมรับผิด
- ๔) หลักของการบูรณาการ
- ๕) หลักความสมดุล
- ๖) หลักของการมุ่งผลลัพธ์

Conceptual design การปฏิรูประบบงบประมาณ



ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบกำกับ การจัดสรรงบประมาณทั้งหมด ทั้งงบประมาณเชิงภารกิจและ งบประมาณเชิงพื้นที่ ภายใต้หลักการที่เน้นการมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ การมีส่วนร่วมของ ประชาชน การบูรณาการ การ สร้างความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ และความโปร่งใส



ภายใต้แนวคิดนี้ จุดยึดโยงสำคัญคือ ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะเป็นกรอบกำกับการจัดสรรงบประมาณทั้งหมด ทั้งงบประมาณเชิงภารกิจ และงบประมาณเชิงพื้นที่

- **ระบบงบประมาณเชิงภารกิจ (Function-based budgeting : FBB)** เป็นลักษณะของวิธีการงบประมาณที่เราคุ้นเคยกันอยู่ งบประมาณในส่วนนี้เป็นงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามนโยบายรัฐบาลและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะกลาง-ระยะยาว เป็นงบประมาณที่ส่งผ่านหน่วยราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงตามภารกิจ ที่มีภารกิจเฉพาะด้านเช่นด้านการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การคลัง การพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและวิจัย เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น รวมถึงการทำงานของกระทรวงทบวงกรมส่วนกลางที่เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของภูมิภาคหรือกลุ่มจังหวัด และงานด้านวิชาการ

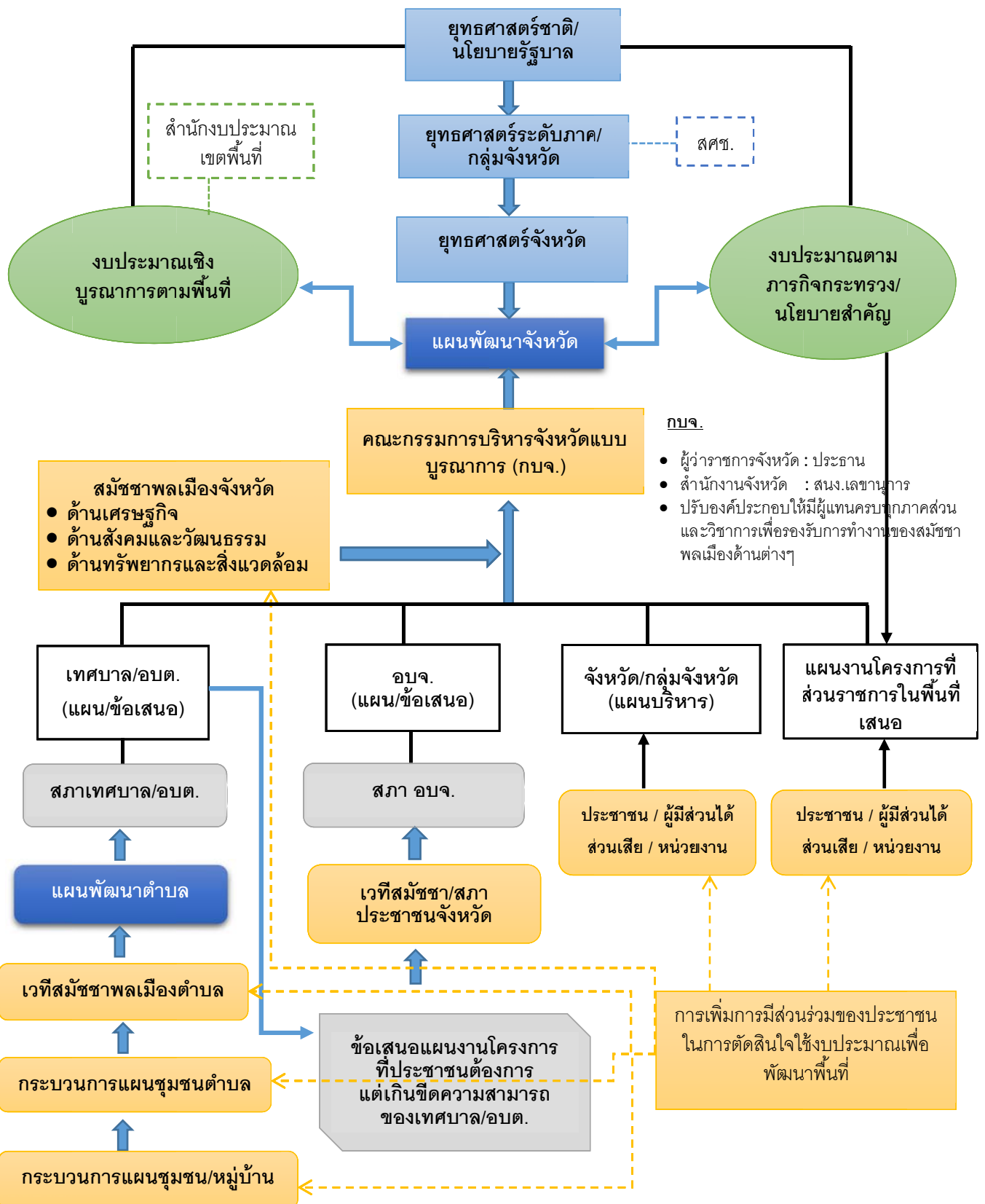
- **ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting : ABB)** เป็นงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายในแต่ละพื้นที่ และมีสถานะการณ์เฉพาะหน้าที่ไม่อาจรอการตั้งค่างบประมาณล่วงหน้า ๑-๓ ปีได้จึงต้องมีความยืดหยุ่นสูงและจำเป็นต้องมีกระบวนการพิจารณาและตรวจสอบที่เป็นหลักประกันธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับวงเงินที่จัดสรรลงมาสู่พื้นที่ อาจแบ่งได้เป็น ๒ กอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลักที่แตกต่างกัน คืองบท้องถิ่น งบของส่วนราชการที่มาทำงานในพื้นที่ ได้แก่

- ๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค โดยต้องออกแบบให้มีกระบวนการจัดทำค่างบประมาณ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบและประเมินผลที่เปิดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือกลุ่มชุมชนและประชาชนในพื้นที่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจการใช้งบประมาณที่จะมีผลต่อการพัฒนาที่ใกล้ตัวเขาได้มากขึ้น

- ๒) หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีภารกิจไปลงในพื้นที่ เช่น ในด้านการพัฒนาการเกษตร อาชีพ การศึกษา บริการสาธารณสุข สวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น

๔.๒ กระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่

๔.๒.๑ การจัดทำแผนและค่าของงบประมาณ



- ในระดับจากล่างสุดขึ้นมา คือระดับหมู่บ้าน กระบวนการจะเริ่มจากกระบวนการจัดทำแผนชุมชนที่ใช้ข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน เกิดเป็นข้อเสนอแผนงานโครงการที่ชุมชนต้องการ

- ในระดับตำบล ควรมีการเปิดเวทีสมัชชาพลเมืองระดับตำบล โดยอาจปรับและเชื่อมโครงสร้างเดิมที่มีอยู่ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาองค์กรชุมชน เข้ามาเป็นกลไกในการปรึกษาหารือตั้งแต่ระดับหมู่บ้านมาจนถึงตำบล จนได้ข้อสรุปเป็นแผนพัฒนาตำบล/ท้องถิ่น จากนั้นจึงจะเข้าสู่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณจากกรอบเงินที่ได้รับจัดสรร แล้วจึงอนุมัติโดยสภาท้องถิ่นระดับตำบล เพื่อจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่น

- ในระดับอำเภอ เป็นกระบวนการบูรณาการส่วนราชการระดับต้น โดยนายอำเภอ ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหลักการจัดทำแผนและงบประมาณแบบมีส่วนร่วมด้วย

- ในระดับจังหวัด แผนงานโครงการตามความต้องการของประชาชนแต่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลหรือเทศบาล จะถูกส่งมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระบวนการจัดทำงบประมาณจะมีความซับซ้อนขึ้น เนื่องจากมีหน่วยราชการหลายประเภทอยู่ในระดับจังหวัด กระบวนการจัดทำงบประมาณระดับจังหวัดนี้จะต้องพิจารณาถึง

- ข้อเสนอแผนงานโครงการที่เป็นความต้องการของประชาชนแต่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด
- ข้อเสนอแผนงานโครงการที่ส่วนราชการในพื้นที่เสนอว่าควรทำ
- ยุทธศาสตร์จังหวัดที่ถอดมาจากยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วง

ข้อเสนอแผนงานโครงการเหล่านี้ ควรนำเข้าสู่เวทีสมัชชาพลเมืองระดับจังหวัด มีการวิเคราะห์อุปสงค์กับอุปทาน ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญ เพื่อกำหนดเป็นแผนพัฒนาจังหวัดในด้านต่าง ๆ ที่บูรณาการระหว่างหน่วยงานตามภารกิจ กับหน่วยงานท้องถิ่น ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แผนงานโครงการจะเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติโดยสภาท้องถิ่นระดับจังหวัด เพื่อจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่น ในส่วนของหน่วยงานตามภารกิจ แผนงานโครงการที่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดเท่านั้นที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณ โดยงบประมาณจะถูกส่งไปยังกรมต้นสังกัด

๔.๒.๒ การอนุมัติงบประมาณและติดตามตรวจสอบ



เมื่อจังหวัดได้จัดทำค่าของงบประมาณด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและบูรณาการกับงานของหน่วยงานตามภารกิจแล้ว ค่าของงบประมาณทั้งของจังหวัดและของกระทรวงต่าง ๆ จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ทั้งนี้ ค่าของงบประมาณของจังหวัดควรมีการแบ่งกรอบเงินให้ชัดเจนว่าเป็นกรอบเงินตามภารกิจจากกระทรวง และเป็นกรอบเงินตามคำขอของจังหวัด

นอกจากนี้ สิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นคือ การสร้างความโปร่งใสในการจัดสรรและใช้งบประมาณ และการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างและผลการดำเนินงาน เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบได้ง่ายขึ้น อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ประชาชนสามารถควบคุมนักการเมืองที่ตนเลือกเข้าไป รวมทั้งช่วยให้ส่วนภูมิภาคสามารถกำกับดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้ชัดเจนขึ้น

ในการปฏิรูประบบงบประมาณนี้มีจุดเสี่ยงที่พึงระมัดระวัง คือ ระบบและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพราะการบูรณาการงบประมาณทั้งหมดและทิศทางการพัฒนาจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบนจะไปบรรจบกันที่แผนพัฒนาจังหวัด ในขณะเดียวกัน นักการเมืองก็จะพยายามเข้ามามีอิทธิพลเหนือการจัดสรรงบประมาณจังหวัด การทำแผนพัฒนาจังหวัดจึงต้องมีขั้นตอนกระบวนการที่รัดกุม มีข้อมูลข้อเท็จจริงสนับสนุนโดยอภจาศัยสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานทางวิชาการในพื้นที่ และเป็นกระบวนการเปิดที่โปร่งใสที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ให้นักการเมือง ซึ่งจะต้องยอมฟังเสียงประชาชน ให้การยอมรับแผนที่ประชาชนมีส่วนกำหนด และหากมีการบิดเบือนไปจากแผน นักการเมืองจะต้องชี้แจงต่อประชาชน

จุดที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ

- ๑) การส่งเสริมให้เวทีสมัชชาพลเมือง ทุกระดับและทุกมิติงานพัฒนา เป็นกระบวนการที่มีคุณภาพ ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กว้างขวาง และมีการใช้ข้อมูลที่แม่นยำเที่ยงตรงเพื่อการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการและการจัดทำแผนที่มีคุณภาพ อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะป้องกันการใช้อิทธิพลของนักการเมืองและข้าราชการในการจัดสรรงบประมาณให้เบี่ยงเบนไปจากความต้องการของประชาชนและ/หรือยุทธศาสตร์ชาติ ในจุดนี้ อาจพิจารณาให้สถาบันอุดมศึกษา/หน่วยงานวิชาการเข้ามามีบทบาทสนับสนุนการทำข้อมูลเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้มีคุณภาพ
- ๒) การปรับระบบคิดและวิธีทำงาน ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรกระทรวงมหาดไทย ในการจัดทำแผน ทั้งแผนระดับท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ แผนระดับจังหวัด ซึ่งเกี่ยวข้อง กับหน่วยงานแผนในระดับจังหวัด โดยมีสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานหลัก

การดำเนินงานในจุดสำคัญดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยการสั่งการในทันที แต่ต้องใช้เวลาในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกระบวนการสมัชชาพลเมืองและการปรับระบบคิดและวิธีทำงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง กระบวนการปฏิรูประบบงบประมาณนี้จึงคาดว่าจะต้องใช้เวลาประมาณ ๕ ปี ในการทำและปรับให้ลงตัว โดยจะต้องมีการติดตามประเมินและปรับปรุงตลอดระยะเวลาดังกล่าว

๔.๓ การปรับเปลี่ยนกลไกและกระบวนการในการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่

๔.๓.๑ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ

๑) หน่วยงานท้องถิ่น

เนื่องจากการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ มีนัยของการพัฒนาแบบล่างขึ้นบน บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด และได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้มาดูแลทุกข์สุขของคนในพื้นที่จึงสำคัญมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทที่สำคัญอย่างน้อยใน ๓ กระบวนการ ได้แก่

- **กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น** อปท.จะต้องส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่มีคุณภาพ ตลอดจนการใช้ข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของประชาชน เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น
- **กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ** จะต้องสร้างความโปร่งใสในการจัดทำและบริหารงบประมาณของท้องถิ่น เปิดให้ตรวจสอบได้ด้วยการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง
- **กระบวนการเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น** อปท.จะต้องมีบทบาทในการจัดหารายได้ และจัดเก็บภาษีเองเพิ่มขึ้น เพื่อแสดงถึงความสามารถในการทำหน้าที่ตามความรับผิดชอบ อันจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้เพิ่มขึ้น เพื่อสร้างความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

๒) หน่วยงานภูมิภาค

ในการปฏิรูประบบงบประมาณที่เชื่อมโยงกับการปฏิรูปบทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น ราชการส่วนภูมิภาคในส่วนของกระทรวงมหาดไทยจะไม่ได้เป็นผู้ใช้งบประมาณเอง แต่จะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ไปลงในพื้นที่ให้ทำงานได้ตอบสนองต่อเป้าหมายการแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ การกำกับดูแลดังกล่าวต้องทำผ่านกระบวนการแผน ซึ่งหมายถึง แผนจะเป็นเครื่องมือสำคัญของภูมิภาคในการกำกับดูแลท้องถิ่นและส่วนราชการต่าง ๆ

ภายใต้ระบบงบประมาณตามพื้นที่นี้ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำแผนที่เปิดกว้างรับฟังและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะทิศทางการพัฒนาพื้นที่ มีการใช้ข้อมูลที่เข้มข้นและจริงจัง เพื่อให้แผนมีคุณภาพและสามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณก่อนได้ การใช้ข้อมูลที่มีการเปิดเผยอย่างโปร่งใสและกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของประชาชนนี้ จะเป็นเหตุตรงให้หนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะต้องตอบคำถามต่อประชาชนหากจะมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการต่าง ๆ

ในปัจจุบัน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีกลไกคือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ซึ่งมีการจัดวางองค์ประกอบไว้ค่อนข้างครบถ้วน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เป็นอยู่ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะของพลเมืองที่ตื่นรู้มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และมักขาดการใช้ข้อมูลที่แม่นยำ แผนพัฒนาจังหวัดจึงมักเป็นแผนของส่วนราชการที่นำมาประมวลรวมกัน และประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ยกเว้นในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเข้าใจและมียุทธศาสตร์การทำงานที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับเป็น

ดังนั้น ในกระบวนการปรับเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่นี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำหน้าที่เป็นหัวเรือใหญ่และคอยค้ำยันให้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัดมีการใช้ข้อมูลอย่างจริงจังและเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และเมื่อได้แผนที่ดีแล้วก็ใช้แผนนั้นในการกำกับการทำงานของ อปท. และส่วนราชการภูมิภาคอื่น (ที่สังกัดกระทรวงตามภารกิจ) ให้ดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมาย

๓) หน่วยงานส่วนกลาง

- **สำนักงานงบประมาณ** ในการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ สำนักงานจังหวัดจะต้องทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณทั้งในส่วนของงบท้องถิ่น และงบหน่วยงานตามภารกิจกระทรวงที่มาทำงานในพื้นที่ การจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการให้เหมาะสมกับงบประมาณที่มีจำกัด เพื่อจัดทำค่าของงบประมาณ ส่งให้กับสำนักงานงบประมาณ ในส่วนของสำนักงานงบประมาณ จึงมีบทบาทในการวิเคราะห์ภาพรวมเพื่อจัดสรรเงินเบื้องต้นให้กับจังหวัดต่าง ๆ การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณทั่วไป ไปจนถึงการจัดทำเอกสารงบประมาณ รายจังหวัด เพื่อเผยแพร่ให้เป็นข้อมูลที่ภาคประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณในจังหวัดของตน

- **สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** มีภารกิจในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการมองจากแนวโน้มทิศทางการพัฒนาประเทศในบริบทความเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและเป็นแผนจากบนลงล่าง ในขณะที่แผนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็นแผนที่มาจากบริบทภายในจากล่างขึ้นบน แผนทั้งสองส่วนนี้จะมาบรรจบกันที่แผนพัฒนาจังหวัด กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจึงสำคัญมาก สศช. ในฐานะหน่วยงานวางแผน

ระดับชาติจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจและหาทางสร้างสมดุลระหว่างการฟังความต้องการของประชาชนกับการตอบสนองทิศทางการรวมของการพัฒนาประเทศ

● กระทรวงตามภารกิจ ตามหลักการกระจายอำนาจ กระทรวงต่างๆจะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นการจัดบริการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในพื้นที่ ในการสร้างการเปลี่ยนผ่านที่เน้นการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่นี้ หน่วยงานกระทรวงตามภารกิจจะต้องทำการวิเคราะห์และกำหนดให้ชัดเจนว่างานใดบ้างที่จะต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานใดบ้างที่ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินงานโดยกระทรวง เพื่อให้สำนักงานงบประมาณสามารถกำหนดได้ว่าจะส่งผ่านงบประมาณผ่านหน่วยรับงบประมาณใด

๔.๓.๒ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดในการทำให้ระบบงบประมาณที่ออกแบบใหม่นี้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการสร้างประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐคืองบประมาณ สามารถตอบสนองการแก้ปัญหาของประชาชนได้ตรงเป้า และเป็นการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยในระดับฐานรากด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางจะเกิดขึ้นได้ด้วยกระบวนการเวทีสมัชชาพลเมือง ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ถูกจำกัดอยู่เพียงการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปจัดสรรงบประมาณ แต่ประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือและเสนอปัญหา ความต้องการ ตลอดจนแผนงานโครงการได้โดยตรงอีกด้วย

๑) เวทีสมัชชาพลเมืองกับการพัฒนาพื้นที่

เวทีสมัชชาพลเมืองเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตน ผ่านการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำและร่วมตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งของส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น เวทีสมัชชาพลเมืองไม่เน้นการกำหนดการสรรหาผู้มาเข้าร่วมกระบวนการสมัชชาว่าจะต้องเป็นตัวแทนถาวรของกลุ่มใด แต่เปิดกว้างสำหรับประชาชนที่สนใจเข้ามาสะท้อนและร่วมเสนอแนะทางเลือกทางออกในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นและจังหวัดของตน เวทีสมัชชาพลเมืองอาจแบ่งได้เป็น ด้านต่าง ๆ ได้แก่

- สมัชชาพลเมืองด้านเศรษฐกิจ ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาด้านการพัฒนาอาชีพ ตลาด การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เป็นต้น
- สมัชชาพลเมืองด้านสังคม ศิลปวัฒนธรรม ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาด้านการศึกษา สุขภาพ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม เด็กเยาวชน เป็นต้น
- สมัชชาพลเมืองด้านทรัพยากรธรรมชาติ ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาด้านการจัดการน้ำ ที่ดิน ป่า ขยะ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สมัชชาพลเมืองแต่ละด้านต้องทำงานบนฐานความรู้ที่เชื่อมโยงกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมของพื้นที่ และมีการจัดทำรายงานข้อเสนอแนะและผลการติดตามการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในด้านของตน โดยจัดทำเป็นรายงานประจำปี การดำเนินงานเพื่อการจัดเวทีสมัชชาพลเมืองจะต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนเพื่อให้มีกองเลขานุการที่เข้มแข็ง สามารถจัดกระบวนการปรึกษาหารือได้อย่างสม่ำเสมอ และมีข้อมูลสนับสนุนการวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุและทางเลือกการแก้ปัญหา อันเป็นกระบวนการที่จะทำให้ทิศทางของแผนพัฒนาในพื้นที่เป็นแผนที่มีความแม่นยำและมีคุณภาพ และเป็น การสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออันจะทำให้ระบบการเมืองในท้องถิ่นพัฒนาขึ้นอีกด้วย

๒) ระดับของเวทีสมัชชาพลเมือง

เวทีสมัชชาพลเมืองอาจแบ่งได้เป็น ๔ ระดับ โดยควรเชื่อมโยงกับโครงสร้างหรือกลไกที่มีอยู่แล้ว อาทิ สภาองค์กรชุมชนตำบล สภาจังหวัด สมัชชาเชิงประเด็นของหน่วยงานและกลุ่มภาคประชาสังคมต่าง ๆ

- สมัชชาพลเมืองระดับชาติ
- สมัชชาพลเมืองระดับจังหวัด
- สมัชชาพลเมืองระดับตำบล
- เวทีประชาคมหมู่บ้าน

๓) บทบาทหน้าที่ของสมัชชาพลเมือง

- เสนอปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในพื้นที่ บนการทำงานด้วยฐานความรู้ ข้อมูลและวิชาการ
- เสนอแนะทิศทางการแก้ปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ ตลอดจนเสนอแนะทางเลือก
- ติดตามตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานตามแผนงานโครงการ เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข
- สื่อสารให้ข้อมูลเกี่ยวกับช่องทางที่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ได้ และกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กว้างขวางและมีคุณภาพมากขึ้น

๔.๔ ปฏิทินการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่

เวลา	การจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่		การจัดทำงบประมาณส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ขั้นตอนและกิจกรรม
	กิจกรรม	รายละเอียด	
๑ ก.ค. – ๑๕ ส.ค.	จัดทำ แผนพัฒนา ชุมชน/ แผนพัฒนา ตำบล	- ชุมชน/ตำบลยกร่างแผนเพื่อเสนอในเวที สมัชชาพลเมือง - สมัชชาชุมชน/ตำบลให้ความเห็นชอบ - ส่งแผนพัฒนาตำบลให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นพิจารณาและบรรจุไว้ในแผน พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น บริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
๑ ส.ค. – ๑๕ ก.ย.	จัดทำ แผนพัฒนา องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	- ยกร่างแผนเพื่อเสนอในเวทีสมัชชา พลเมืองระดับจังหวัด - พิจารณาดูรายการแผนความต้องการ ของชุมชน/ตำบลให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - รับฟังความคิดเห็นของประชาชน - เสนอสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาอนุมัติ ก่อนเสนอให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความ เห็นชอบ - ประสานส่งแผนงาน/โครงการที่เกินขีด ความสามารถขององค์กรปกครอง	

เวลา	การจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่		การจัดทำงบประมาณส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ
	กิจกรรม	รายละเอียด	ขั้นตอนและกิจกรรม
		ส่วนท้องถิ่นให้จังหวัดนำไปบูรณาการและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ	
๑ ก.ย. - ๑๕ ต.ค.	จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ	<ul style="list-style-type: none"> - ยกร่างแผนพัฒนาจังหวัด - พิจารณาบูรณาการแผนความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ/ภูมิภาค - รับฟังความคิดเห็นของประชาชน - เสนอคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด 	<ul style="list-style-type: none"> - ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณปัจจุบัน ส่งสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ - สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น
๑๕ ก.ย. - ๓๐ ต.ค.	จังหวัดเสนอแผนความต้องการให้แก่ส่วนราชการ	<ul style="list-style-type: none"> - ประสานส่งแผนพัฒนา/โครงการที่ต้องการขอรับการสนับสนุนงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ (Function) 	<ul style="list-style-type: none"> - ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณของปีที่ผ่านมาส่งสำนักงบประมาณ
๒๐ ต.ค. - ๓๐ พ.ย.	ส่วนราชการพิจารณาจัดทำแผนความต้องการของงบลงทุน	<ul style="list-style-type: none"> - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาและรวบรวมรายละเอียดเพื่อจัดทำแผนความต้องการของงบลงทุนโดยประมาณการจากงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติในงบประมาณประจำปีที่ผ่านมา - ส่วนราชการ (function) จัดทำแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด 	<ul style="list-style-type: none"> - คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี - สำนักงบประมาณกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ/แผนความต้องการงบลงทุน เสนอ ครม.พิจารณาให้ความเห็นชอบ - ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำและวิเคราะห์แผนความต้องการและความพร้อมของแผนงบลงทุนเบื้องต้น
๑ ธ.ค. - ๑๒ ม.ค.	การจัดเตรียมงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> - ทบทวนแผนงาน และผลการดำเนินงานในรอบ ๕ ปี - จัดทำร่างแผนพัฒนาประจำปี และกำหนดนโยบายและแนวทางงบประมาณ - ประมาณการรายจ่าย 	<ul style="list-style-type: none"> - ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ทบทวน/ปรับปรุงเป้าหมายกลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จในปีงบประมาณที่ผ่านมา และจัดทำประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำ - รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ/รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ให้ความเห็นชอบแผนงบลงทุนเบื้องต้น ส่งสำนักงบประมาณ - รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ส่งสำนักงบประมาณ - สำนักงบประมาณพิจารณาและสรุปภาพรวมแผนความต้องการงบลงทุนเบื้องต้นในแต่ละกระทรวง นำเสนอนายกรัฐมนตรี
๑๓-ม.ค.			<ul style="list-style-type: none"> - นายกรัฐมนตรีรับทราบข้อเสนอเบื้องต้นการจัดทำ

เวลา	การจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่		การจัดทำงบประมาณส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ
	กิจกรรม	รายละเอียด	ขั้นตอนและกิจกรรม
			งบประมาณในลักษณะบูรณาการ และรับทราบกรอบวงเงินแผนความต้องการงบประมาณเบื้องต้น - สำนักงบประมาณแจ้งเวียนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น เพื่อนำไปประกอบการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี
๑๔ - ๑๖ ม.ค.			นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
๑๔ - ๑๖ ม.ค.	การจัดเตรียมงบประมาณ	- ส่วนแผนและงบประมาณส่วนการคลัง เสนอร่างแผนพัฒนาประจำปี และประมาณการรายรับ	รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มอบนโยบายให้กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำเป้าหมาย และยุทธศาสตร์กระทรวงที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยให้นำข้อมูลสรุปผลความต้องการงบประมาณเบื้องต้น และข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการไปใช้ประกอบการจัดทำคำของบประมาณ
๑๔ ม.ค. - ๑๘ ก.พ.	การจัดเตรียมงบประมาณ	- พิจารณาวิเคราะห์ขั้นต้นเสนอคณะผู้บริหาร (ปลัดฯ พิจารณา)	ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น จัดทำรายละเอียดเงินและคำของบประมาณรายจ่ายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและบูรณาการงบประมาณในมิตินโยบายสำคัญของรัฐบาล และบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และประมาณการรายได้ประจำปี เสนอรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงบประมาณ
๑๙ ก.พ. - ๓ เม.ย.	การจัดเตรียมงบประมาณ	- อนุมัติแผนพัฒนาประจำปีและจัดทำร่างงบประมาณเสนอคณะผู้บริหาร	สำนักงบประมาณพิจารณาและจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี
๗-เม.ย.			คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี
๘ - ๑๖ เม.ย.	การจัดเตรียมงบประมาณ	- จัดเตรียมเอกสารงบประมาณ	กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เสนอรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งสำนักงบประมาณ
๑๗ - ๒๔ เม.ย.	การจัดเตรียมงบประมาณ	- คณะผู้บริหารเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายต่อสภาท้องถิ่น	สำนักงบประมาณพิจารณาและปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำเสนอ ครม.
๒๘-เม.ย.			คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการปรับปรุง

เวลา	การจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่		การจัดทำงบประมาณส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ
	กิจกรรม	รายละเอียด	ขั้นตอนและกิจกรรม
			งบประมาณรายจ่ายประจำปี
๒๘ เม.ย. - ๘ พ.ค.	อนุมัติ งบประมาณ	- คณะผู้บริหารนำร่างงบประมาณเสนอ สภาท้องถิ่น	สำนักงบประมาณจัดพิมพ์ร่าง พรบ.งบประมาณ รายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบงบประมาณ
๑๒-พ.ค.	อนุมัติ งบประมาณ	- สภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบร่าง งบประมาณ	คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่าง พรบ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบ งบประมาณ เพื่อนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต่อไป
๒๑-พ.ค.	อนุมัติ งบประมาณ	- กบจ. พิจารณาเห็นชอบงบประมาณ จังหวัดในภาพรวม	สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ ๑
๒๗-ส.ค.	อนุมัติ งบประมาณ		สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ ๒-๓
๔-ก.ย.			สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อประกาศบังคับใช้กฎหมายต่อไป

๔.๕ การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting : ABB) สามารถรองรับหลักการพื้นฐานตามระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ ก่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ และการบูรณาการหน่วยงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ในการสร้างความสมดุลและประสิทธิภาพในการพัฒนาพื้นที่ จากแผนพัฒนาชุมชนสู่แผนพัฒนาตำบลและแผนพัฒนาระดับจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายรองรับเพื่อวางระบบการบริหารจัดการงบประมาณเชิงพื้นที่ ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๑.๑) มาตรา ๔ บทบัญญัติศัพท์ “ส่วนราชการ” โดยเพิ่มเติมความหมายของส่วนราชการ ให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนราชการที่สามารถเป็นหน่วยรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง เพื่อประโยชน์ในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๑.๒) เพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด ๓ การจัดทำงบประมาณ โดยการกำหนดกระบวนการงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting) ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่การเสนอโครงการตามแผนพัฒนาชุมชนที่สามารถ เชื่อมแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้ได้รับการสนับสนุนทั้งงบประมาณและบุคลากรในการสร้างองค์ความรู้ และการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณอย่างเป็นระบบในทุกๆระดับ รวมถึงการตรวจสอบและติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณเชิงพื้นที่ โดยอาจกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายลูก เช่น พระราชกฤษฎีกา ข้อบังคับหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ที่เพิ่มเติมขึ้น

(๒) แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๒.๑) แก้ไขปรับปรุงมาตรา ๕๒ วรรคสาม โดยเฉพาะยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง และเป็นส่วนราชการตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ เนื่องจากมีเนื้อหาซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ที่จะแก้ไขปรับปรุงใหม่ และเพื่อให้วิธีการงบประมาณของประเทศรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันที่เป็นกฎหมายแม่บท คือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ

(๒.๒) แก้ไขปรับปรุงมาตรา ๕๓/๑ และมาตรา ๕๓/๒ เพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณสามารถเสนอโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ แทนการให้ภาคราชการเป็นผู้กำหนดโครงการ และจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแต่เพียงฝ่ายเดียว

(๓) แก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด ๒ และหมวด ๓ ให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด มีบทบัญญัติกำหนดกระบวนการจัดทำและนำเสนอโครงการโดยสมาชิกสภาพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมและเสนอโครงการในการจัดทำแผนดังกล่าวได้โดยตรง

(๔) แก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

(๔.๑) หมวด ๓ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มาตรา ๑๓ - มาตรา ๑๗ โดยเพิ่มเติมให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอโครงการเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของแผนบริหารราชการแผ่นดินสี่ปีและแผนปฏิบัติราชการสี่ปีและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ ที่สอดคล้องและสามารถเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่นในการขอรับการจัดสรรงบประมาณ

(๔.๒) แก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และ ที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๕ ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ

(๕) แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๔ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๓๐

(๔) และ (๕) เพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอโครงการและความต้องการงบประมาณเพื่อกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณให้สอดคล้องกับการพัฒนาในเชิงพื้นที่ มิใช่กำหนดจากภารกิจที่กระทรวง ทบวง กรม ถ่ายโอนภารกิจให้เท่านั้น

(๖) ปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท หรือประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณหรือเทศบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ภาคประชาชนสามารถเสนอโครงการและงบประมาณต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งได้โดยตรง

นอกจากนี้ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณของประเทศมีการรักษาวินัยทางการคลังและลดการ
ใช้เวลาเกินจำเป็นในการชี้แจงงบประมาณ คณะอนุกรรมการปฏิรูปการคลัง การงบประมาณ และการภาษี
อากร ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ยังได้เสนอให้กำหนดบทบัญญัติ
ในรัฐธรรมนูญให้การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต้องแสดงงบประมาณรายรับควบคู่กับ
งบประมาณรายจ่าย (มาตรา ๒๐๑) รวมทั้งให้ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี
นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใช้จ่ายมิได้ แต่อาจแปรญัตติ
ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ แต่จะนำจำนวนรายจ่ายที่ลดหรือตัดทอนแล้วนั้นไปจัดสรรสำหรับรายการใช้
จ่ายในกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการใดมิได้ เว้นแต่จะนำไปใช้หนี้เท่านั้น (มาตรา ๒๐๒) การระบุเช่นนี้จะมี
ผลให้ลดการต่อรองระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการในกระบวนการแปรญัตติเพื่อปรับลดงบประมาณลง
เพราะนักการเมืองส่วนใหญ่มุ่งตั้งงบประมาณเพื่อนำมาจัดสรรสำหรับโครงการที่ตนต้องการริเริ่มขึ้นใหม่ ดังนั้น
หากห้ามไว้มิให้ตัดงบประมาณเพื่อนำไปทำโครงการใหม่ได้ กระบวนการชี้แจงงบประมาณน่าจะใช้เวลาที่
กระชับขึ้นและลดภาระการชี้แจงงบประมาณลงได้ส่วนหนึ่ง

๕. แผนขั้นตอนการปฏิรูปและตัวชี้วัดความสำเร็จ

ในการปฏิรูประบบงบประมาณจำเป็นต้องมีการดำเนินงานหลายส่วนตั้งแต่การปรับขั้นตอนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น กระบวนการชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานต่าง ๆ การกำหนดปฏิทินงบประมาณใหม่ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณมากขึ้น ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานทั้งหมดนี้จะต้องเริ่มต้นพร้อม ๆ กัน โดยคาดหวังผลสำเร็จในแผนขั้นตอนต่าง ๆ ในระยะเวลาที่ต่างกัน ดังนี้

ขั้นตอนและ กรอบเวลา	ประเด็นผลการดำเนินงาน	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
ระยะที่ ๑ ภายใน ๖ เดือน แรก	๑. การปรับกลไกและกระบวนการทำ แผนการพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา ท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปรับกลไก กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่น
	๒. การจัดทำแผนการเสริมสร้างความ เข้มแข็งของชุมชน ภาคประชาสังคม เพื่อให้ สามารถมีบทบาทในกระบวนการจัดทำ งบประมาณตามพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม	มีแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถมีบทบาทในกระบวนการ จัดทำงบประมาณตามพื้นที่ได้อย่าง เหมาะสม
	๓. การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับ ประชาชนและหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น	ประชาชนและหน่วยงานมีความเข้าใจใน กระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ เห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น และเข้ามามีส่วน ร่วม
	๔. การวิเคราะห์จำแนกภารกิจที่กระทรวง จะพึงถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจ	มีแผนการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวง ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะ ผูกพันการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกัน
ระยะที่ ๒ ภายใน ๑ ปีต่อไป	๑. การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้รับการ แก้ไข
	๒. การนำแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชน ภาคประชาสังคม และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ไปปฏิบัติ	ชุมชนและภาคประชาสังคมตื่นตัวและ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผน และงบประมาณของพื้นที่ของตน
	๓. การปรับวิธีคิดและเพิ่มศักยภาพของ บุคลากรในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัด และแผนพัฒนาท้องถิ่น	สำนักงานจังหวัดและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจในบทบาทและ กระบวนการจัดทำงบประมาณท้องถิ่น และ งบประมาณจังหวัด
	๔. การเสริมสร้างขีดความสามารถของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการ บริหารงานคลัง และการจัดทำงบประมาณ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีด ความสามารถเพิ่มขึ้นในการจัดหารายได้ และสามารถจัดกระบวนการให้ประชาชนได้

ขั้นตอนและ กรอบเวลา	ประเด็นผลการดำเนินงาน	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
	อย่างมีส่วนร่วม	เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ
	๕. การพัฒนาระบบข้อมูลการคลังของท้องถิ่น ให้สามารถรายงานรายได้ รายจ่าย และดุลการคลังได้อย่างรวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณ	ระบบข้อมูลการคลังท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และให้ข้อมูลได้ทันที
	๖. การเริ่มกระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๖๐	การจัดทำคำของบประมาณและการจัดสรรงบประมาณไปสู่พื้นที่เป็นไปตามแผนและแนวทางที่มีการออกแบบไว้
ระยะที่ ๓ ภายใน ๓ ปีต่อไป	๑. การติดตามและประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการทำแผนและงบประมาณตามพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ปัญหาอุปสรรคในระบบงบประมาณใหม่	ระบบงบประมาณตามพื้นที่สามารถเดินได้ดีและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดไว้ ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข
	๒. การวางระบบการเปิดเผยข้อมูลการคลังของท้องถิ่นและจังหวัด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถติดตามการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณได้	มีระบบการเปิดเผยข้อมูลการคลังของท้องถิ่นและจังหวัด รวมทั้งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่สามารถค้นหาได้จากเว็บไซต์

๖. ผลลัพธ์ที่จะเกิดแก่ประเทศชาติและประชาชน

๑) การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจการที่กระทบต่อตนเอง โดยตรง

การออกแบบกระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงพื้นที่เช่นนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการแบบ bottom up จากล่างขึ้นบนที่จะสามารถตอบสนองความต้องการแก้ปัญหาให้ประชาชนได้ตรงเป่ามากขึ้น หากลองจินตนาการว่าในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีการกำหนดวงเงินงบประมาณที่ชัดเจนว่าจะได้รับงบประมาณเท่าไร โดยคำนึงถึงเกณฑ์ตัวแปรต่างๆในการจัดสรรงบประมาณแล้ว และมีการประกาศให้ประชาชนรับรู้อย่างโปร่งใสร่วมจะสร้างความตื่นตัวและความรู้สึกเป็นเจ้าของงบประมาณที่จะมาพัฒนาพื้นที่ของตน นำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำแผนงานโครงการเพื่อพัฒนาพื้นที่ การติดตามการทำงานของนักรการเมืองท้องถิ่นว่าได้ผลักดันโครงการที่ประชาชนต้องการหรือไม่ และการตรวจสอบการใช้งบประมาณ ตลอดจนการติดตามผลการใช้งบประมาณ ซึ่งทั้งหมดย่อมหมายถึงการทำให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณมีธรรมาภิบาลสูงขึ้น

การเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่กว้างขวางขึ้น ผ่านกระบวนการทำแผนชุมชน แผนท้องถิ่น จนถึงแผนจังหวัด รวมถึงการใช้เวทีสมัชชาพลเมืองให้เป็นเวทีเปิดที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามาร่วมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อการจัดทำแผนงานโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ อีกนัยหนึ่ง นี้จะเป็นกระบวนการเปิดให้ประชาชนจัดการตนเองได้มากขึ้น ผ่านการจัดการงบประมาณที่ลงมาสู่พื้นที่ และสามารถเริ่มได้พร้อมกันทุกจังหวัด

๒) การเสริมสร้างประชาธิปไตย

ผลพลอยได้อีกประการหนึ่งของกระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงพื้นที่ ยังจะมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพของการเมืองของประเทศ เพราะเป็นการทำให้การเลือกผู้แทนราษฎรทั้ง ๒ ระดับ คือระดับชาติ และระดับท้องถิ่นมีความหมายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน เพราะคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณคนละก้อน เพื่อประโยชน์ของชาติและประชาชนคนละระดับ ข้อมูลจากงานวิจัยได้สะท้อนว่าการเลือกผู้แทนราษฎรของประชาชนส่วนใหญ่เป็นการเลือกโดยคาดหวังให้ผู้แทนราษฎรมาจัดทำโครงการเพื่อแก้ปัญหาที่ประชาชนประสบอยู่เฉพาะหน้า มากกว่าการคาดหวังให้ไปออกกฎหมายกำหนดกติกาของบ้านเมือง ซึ่งเดิมแม้จะให้มีการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น แต่ผู้แทนระดับท้องถิ่นก็ไม่ได้มีอำนาจมากในการแก้ปัญหาของพื้นที่ เนื่องจากทรัพยากรถูกจำกัดโดยการจัดสรรจากส่วนกลาง ดังนั้นการแบ่งกระบวนการจัดทำงบประมาณออกเป็น ๒ ระบบคู่ขนานจึงจะเป็นการเพิ่มน้ำหนักความสำคัญที่ทำให้ประชาชนตื่นตัวกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและตรวจสอบนักรการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากกระทบต่อตนโดยตรงและตรวจสอบได้ง่าย นำไปสู่การเติบโตของประชาธิปไตยพื้นฐานตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่นขึ้นมา

๓) การบูรณาการหน่วยงานและมุ่งผลลัพธ์ เพื่อสร้างความสมดุลและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการงบประมาณเชิงพื้นที่จะยึดโยงกับแผนพัฒนาพื้นที่ ตั้งแต่ระดับจังหวัด ลงไปถึงแผนพัฒนาตำบล และแผนชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนชุมชน เชื่อมต่อการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัดตามลำดับ นอกจากนี้ จะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลผลิตผลลัพธ์ของโครงการในแผนทุกระดับ เพื่อให้สามารถติดตามประเมินผลการใช้งบประมาณให้กับโครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ที่ครอบคลุมถึงบ้ห้องถิ่นและงบที่ผ่านกระทรวงตามภารกิจ โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือ จะทำให้สามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มาทำงานในพื้นที่ได้ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานท้องถิ่น หรือหน่วยงานกรมกองต่างๆที่สังกัดกระทรวงตามภารกิจ ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงทิศทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถทำบทบาทในการกำกับดูแลท้องถิ่นได้ โดยใช้แผนเป็นเครื่องมือ หน่วยงานตามภารกิจสามารถประสานการทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่นในการดำเนินงานที่มีเป้าหมายร่วมกันได้ และที่สำคัญคือ ประชาชนสามารถรู้ได้ว่าจะมีการดำเนินโครงการใดในพื้นที่ และสามารถเสนอแนะและติดตามการดำเนินโครงการเหล่านั้นได้

๔) การเสริมสร้างธรรมาภิบาล ความโปร่งใสและลดการทุจริตในการใช้งบประมาณ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณที่ผ่านเวทีสมัชชาพลเมืองระดับต่าง ๆ มีการเสนอปัญหาความต้องการของประชาชน (demand) ซึ่งหากการจัดสรรงบประมาณ (supply) ไม่สอดคล้องกัน ประชาชนจะสามารถตั้งคำถามและตรวจสอบนักการเมืองได้ โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่น มีงานวิจัยที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่า หากประชาชนเสนอความต้องการที่ชัดเจนได้ และเมื่อนักการเมืองไม่ตอบสนองความต้องการนั้น ในการเลือกตั้งครั้งถัดไป นักการเมืองคนดังกล่าวมักจะไม่ได้รับเลือก นอกจากนี้ การเน้นให้มีการเปิดเผยข้อมูลการคลังและงบประมาณทั้งระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัดยังจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เกิดการตรวจสอบนักการเมืองโดยภาคประชาชนได้ดียิ่งขึ้นด้วย กระบวนการและเครื่องมือของระบบงบประมาณตามพื้นที่ดังกล่าว จึงเป็นการเพิ่มอำนาจให้ภาคประชาชนโดยตรงให้สามารถถ่วงดุลกับผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไป อันจะเป็นการสร้างธรรมาภิบาล การควบคุมพฤติกรรมนักการเมือง และป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้อีกทางหนึ่ง

ภาคผนวก

คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง
และที่ปรึกษา

ภาคผนวก
คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

๑. นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์	ประธานกรรมการ
๒. นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์	รองประธานกรรมการ คนที่สาม และโฆษกคณะกรรมการ
๕. พลเอก วัฒนา สรรพานิช	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. นายขจิตภัย บุรุษพัฒน์	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สารสมบัติ	ที่ปรึกษากรรมการ
๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป	โฆษกกรรมการ
๙. นางสีลาภรณ์ บัวสาย	โฆษกกรรมการ
๑๐. นายอุดม ทุมโฆสิต	กรรมการ
๑๑. นางสาวอรพินท์ สฟโชคชัย	กรรมการ
๑๒. นายศานิตย์ นาคสุขศรี	กรรมการ
๑๓. นายเฉลิมชัย เฟื่องคอน	กรรมการ
๑๔. พลตำรวจโท อาจิม โชติวงศ์	กรรมการ
๑๕. นายบุญถิ่น มั่นเกษวิทย์	กรรมการ
๑๖. นายจำลอง โพธิ์สุข	กรรมการ
๑๗. นายชัยวัฒน์ ลิ้มปวีร์ธนะ	กรรมการ
๑๘. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๙. พลอากาศเอก เจษฎา วิจารณ์	กรรมการ
๒๐. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม	กรรมการ
๒๑. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	กรรมการ
๒๒. นายวัลลภ พริ้งพงษ์	กรรมการ
๒๓. นางถวิลวดี บุรีกุล	กรรมการ
๒๔. นางเบญจวรรณ สร้างนิทร	เลขานุการคณะกรรมการ

คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง

๑. นางสีลาภรณ์ บัวสาย	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายจาตุร อภิชาติบุตร	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นางทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นายพัลลภ ศักดิ์โสภณกุล	อนุกรรมการ
๕. นางเบญจวรรณ สร้างนิทร	อนุกรรมการ
๖. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม	อนุกรรมการ
๗. นางสาวอรพินท์ สฟโชคชัย	อนุกรรมการ
๘. นายดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	อนุกรรมการ
๙. นางสาวดวงมณี เลาวกุล	อนุกรรมการ
๑๐. นายภาณุ จันทร์เจียวใช้	อนุกรรมการ
๑๑. นายพงษ์ภาณุ เศวตรุนทร์	อนุกรรมการ
๑๒. นายสกล ลีโนทัย	อนุกรรมการ
๑๓. นายกนต์ธีร์ นุชสุวรรณ	อนุกรรมการ
๑๔. นายบำเพ็ญ สรรพศรี	เลขานุการคณะอนุกรรมการ

ที่ปรึกษา

๑. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์
๒. นายสมชัย ฤชุพันธุ์
๓. นายอุดม ทุมโฆสิต
๔. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม
๕. นายจรัส สุวรรณมาลา
๖. นายสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

