



รัฐประศาสนศาสตร์ นิวส์

ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 เดือนพฤศจิกายน 2554 หลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

รศ.สมพิศ สุขแสน อ. สุพัตตรา ธิมคำ

อ.ดร.ยุพิน เกื่อนศรี และอ.จุฬา ทองประไพ บรรณาธิการ

สารบัญ

- ๕ พัฒนาการระบบงบประมาณของประเทศไทย
- ๕ ประชาคมอาเซียน
- ๕ แจ้งข่าวนักศึกษา
- ๕ ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

พัฒนาระบบงบประมาณของประเทศไทย

อ.ดร.ยุพิน เกื่อนศรี

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2502 ถือเป็นครั้งแรกที่มีการจัดการเรื่องงบประมาณของประเทศอย่างมีระเบียบแบบแผน โดยมีสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคือ กำหนดให้หน้าที่ในการจัดทำงบประมาณอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณ

และให้ใช้ “ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting)” ข้อดีคือเป็นระบบงบประมาณที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายได้ง่ายมีการแสดงรายละเอียดของการใช้จ่ายอย่างชัดเจน แต่เนื่องจากระบบงบประมาณแบบนี้มีข้อจำกัด คือไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ ไม่เปิดโอกาสให้ผู้บริหารมีอิสระในการบริหารขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงได้มีการพยายามแสวงหาวิธีการงบประมาณแบบใหม่ที่มีความเหมาะสมมากขึ้น อย่างไรก็ตามวิธีการงบประมาณดังกล่าวมีการใช้มานานถึง 20 กว่าปี

ในปีงบประมาณ 2525 สำนักงานงบประมาณจึงนำระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) ที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เข้ามาใช้ผสมผสานกับระบบเดิม แต่ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานยังมีข้อจำกัดในการนำไปปฏิบัติจริงอยู่ได้แก่ ต้องใช้ข้อมูลประกอบการจัดทำเป็นจำนวนมากเพื่อพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการจัดสรรงบประมาณ อีกทั้งระบบการจัดเก็บข้อมูลของประเทศไทยยังไม่เอื้อต่อการดำเนินการจึงมีความพยายามพัฒนาระบบงบประมาณใหม่ โดยปีงบประมาณ 2527 มีการนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting) เข้ามาผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการอีกครั้งหนึ่ง

โดยประเทศที่เป็นผู้นำระบบนี้มาใช้เป็นครั้งแรกเป็นสหรัฐอเมริกาเช่นเดิมพบว่า เมื่อใช้งานไปได้สักพัก

เริ่มเห็นข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบนี้ กล่าวคือ มุ่งประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยไม่มีการใช้ดุลยพินิจหรือเหตุผลทางด้านสังคมและการเมืองมาพิจารณา มีระเบียบขั้นตอนซับซ้อนยุ่งยาก เข้าใจยาก ต้องใช้เวลาในการดำเนินการมาก ต้องฝึกอบรมผู้ปฏิบัติตลอดจนต้องมีเครื่องมือพร้อมสำหรับการวิเคราะห์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ถึงกระนั้นระบบดังกล่าวถูกนำมาใช้เกือบ 20 ปี

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบต่อการบริหารหน่วยงานภาครัฐ กอปรทรัพยากรและงบประมาณของประเทศที่มีจำนวนจำกัด รัฐบาลจึงมีการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐให้เป็น *การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)* เน้นการทำงานโดยยึดหลักผลลัพธ์ มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสและมอบความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยมีการปรับเปลี่ยนการบริหารภาครัฐรวม 5 ด้านด้วยกันได้แก่ ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล ปรับเปลี่ยนกฎหมาย และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

โดยการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นนโยบายหนึ่งในห้าข้อของรัฐบาล รวมทั้งระบบงบประมาณแบบเดิมมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ 1) เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Input) มากกว่าผลผลิต (Output) 2) การวางแผนงบประมาณ ไม่สมบูรณ์ 3) การรายงานการเงินและผลการดำเนินงานไม่เอื้อต่อการตรวจสอบ และ 4) เป็นระบบที่มีการรวมอำนาจไว้ค่อนข้างมาก ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงได้เสนอแนะรัฐบาลให้มีการปรับระบบงบประมาณเป็น **ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting)** และได้เริ่มใช้ระบบนี้อย่างจริงจังในปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นมา

เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศและส่งเสริมให้กระทรวง กรมมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น ในปีงบประมาณ 2547 รัฐบาลจึงได้นำนโยบายให้นำ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System) หรือเรียกว่า SPBBS มาใช้เป็นปีงบประมาณแรก และในปีต่อมาจึงปรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อให้ครอบคลุมการบูรณาการทั้ง 3 มิติ ได้แก่ มิติด้านนโยบายของรัฐบาล (Agenda) มิติยุทธศาสตร์กระทรวง (Function) และมิติพื้นที่ (Area) โดยระบบงบประมาณดังกล่าวได้นำมาใช้จนถึงทุกวันนี้

จากการนำระบบงบประมาณแบบใหม่มาใช้ในการดำเนินงาน พบว่า หน่วยงานหลายแห่งมีปัญหา อันเนื่องมาจากแนวคิดในการจัดทำงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมชนิดหน้ามือเป็นหลังมือกันเลยทีเดียว ซึ่งพอสรุปปัญหาสำคัญได้ดังนี้

ปัญหาในภาพรวม

1. การกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์กระทรวงที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ
2. ในขั้นตอนการวางแผนงบประมาณหน่วยงานไม่ได้ลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์
3. หน่วยงานไม่ได้แยกแยะภารกิจที่เป็นยุทธศาสตร์ออกจากภารกิจประจำ

ปัญหาภายในหน่วยงาน

1. ผู้บริหารในหน่วยงานไม่ให้ความสนใจอย่างจริงจัง โดยไม่เข้าใจว่าระบบงบประมาณแบบใหม่จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจได้อย่างไร
2. บุคลากรในหน่วยงานยังไม่เข้าใจระบบงบประมาณแบบใหม่อย่างถ่องแท้ ทำให้ไม่ให้ความร่วมมือในการจัดเก็บข้อมูลฐานที่สำคัญที่ต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณ
3. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณไม่ได้เข้าใจระบบงบประมาณแบบใหม่อย่างถ่องแท้ จึงทำให้ไม่สามารถให้คำแนะนำแก่หน่วยงานย่อยได้

4. ระบบสารสนเทศที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถรองรับระบบงบประมาณแบบนี้ได้ ทั้งด้านการจัดเก็บข้อมูล การจัดทำประมาณการรายรับ-รายจ่ายประจำปี และล่วงหน้าระยะปานกลางรวมถึงการตรวจสอบและประเมินผล

ดังนั้น เพื่อให้การจัดการระบบงบประมาณตามระบบนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ควรเน้นให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า ลดการทุจริตคอร์รัปชัน จะเป็นการช่วยประเทศให้สามารถพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุว่างบประมาณนั้นได้มาจากภาษีอากรของประชาชนทุกคนนั่นเอง



ประชาคมอาเซียน

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เป็นความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เรียกว่า “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) หรือเรียกย่อๆ ว่า “อาเซียน” ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) ประเทศสมาชิกประกอบด้วย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย บรูไน ดารุสซาลาม เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา โดยมีวัตถุประสงค์หลักอาทิเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และการบริหาร, เพื่อส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงส่วนภูมิภาค และเพื่อเสริมสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและพัฒนาการทางวัฒนธรรมในภูมิภาค เป็นต้น ประชาคมอาเซียนจึงเป็นพัฒนาการของอาเซียนที่มุ่งให้เกิดการผนึกความร่วมมือเชิงสร้างสรรค์อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ประชาคมอาเซียนมีพัฒนาการตามลำดับ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2554 : ออนไลน์) ดังนี้ ใน

พ.ศ.2540 ผู้นำอาเซียนได้รับรองเอกสาร “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” เพื่อกำหนดเป้าหมายว่า ภายในปีค.ศ. 2020 (2563) (ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็น ค.ศ. 2015 หรือใน พ.ศ. 2558) อาเซียนจะเป็น 1) วงสมานฉันท์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2) หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต 3) มุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก 4) ชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทร และในการประชุมผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 9 ในปี พ.ศ. 2546 ที่บาห์ลี ผู้นำอาเซียนได้ตอบสนองต่อการบรรลุวิสัยทัศน์อาเซียนเพิ่มเติม โดยได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) ประชาคมอาเซียนนี้ประกอบด้วย 3 เสาหลัก (Pillars) ได้แก่ 1) ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community-ASC) 2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) และ 3) ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC) โดยมีรายละเอียดของความร่วมมือในแต่ละด้าน ดังนี้

1) ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community-ASC) มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ประเทศในภูมิภาคอยู่อย่างสันติสุข แก้ไขปัญหาภายในภูมิภาคโดยสันติวิธีและยึดมั่นในหลักความมั่นคงรอบด้าน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ประชาคมความมั่นคงอาเซียนจะดำเนินการ อาทิ ใช้เอกสารทางการเมืองและกลไกของอาเซียนที่มีอยู่แล้วในการเพิ่มศักยภาพในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทภายในภูมิภาค รวมทั้งการต่อต้านการก่อการร้าย การลักลอบ ค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ และการขจัดอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) กำหนดวัตถุประสงค์ตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ที่จะให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับ

ภูมิภาคอื่นๆ ได้ โดยมุ่งให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของสินค้า การบริการ การลงทุน เงินทุน การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในปี ค.ศ.2020 และมุ่งที่จะจัดตั้งให้อาเซียนเป็นตลาดเดียวและเป็นฐานการผลิต โดยจะริเริ่มกลไกและมาตรการใหม่ๆ ในการปฏิบัติตามข้อริเริ่มทางเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้ว เป็นต้น

3) ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC) มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้อาเซียนเอเซียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ร่วมกันในสังคมที่เอื้ออาทร ประชากรมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการพัฒนาในทุกด้าน และมีความมั่นคงทางสังคม (Social Security) โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในด้านต่างๆ อาทิ การพัฒนาสังคม โดยการยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากไร้ในถิ่นทุรกันดาร และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของกลุ่มต่างๆ ในสังคม และการพัฒนาการศึกษา การศึกษาระดับพื้นฐานและสูงกว่า ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือในด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เช่น โรคเอดส์ และโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง

จากสามเสาหลักความร่วมมือดังกล่าวข้างต้นย่อมส่งผลกระทบต่อประชากรของประเทศที่เป็นสมาชิกประชาคมอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นการเตรียมพร้อมรับความเปลี่ยนแปลงที่จะตามมาจึงเป็นหน้าที่ของนักศึกษาทุกคนในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของอาเซียน แต่การจะเตรียมพร้อมอย่างไร และผลของประชาคมอาเซียนจะมีอะไรบ้างนั้นให้ติดตามใน รปศ. นิวส์ ฉบับเดือนธันวาคมนี้ต่อไป ทั้งนี้เพื่อนักศึกษาจะได้มีความรู้ความเข้าใจและเตรียมพร้อมที่จะรับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นและอีกทั้งพร้อมที่จะจัดการความเสี่ยงหากเกิดผลกระทบในทางลบต่อตัวเราเองและสังคมไทยอันเกิดจากความร่วมมือดังกล่าว

แจ้งข่าวนักศึกษา

★ หลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารหลักสูตรใหม่ สืบเนื่องจากรองศาสตราจารย์สมพิศ สุขแสน ได้หมดวาระการดำรงตำแหน่งผู้ประสานงานหลักสูตร สาขาวิชาฯ จึงได้มีการแต่งตั้งให้อาจารย์สุพัตตรา ธิมาคำ ดำรงตำแหน่งประธานหลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554

★ ในภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2554 มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ ได้จัดการเรียนการสอนในหลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาคพิเศษ ตามโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกระทรวงกลาโหมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคลากรและครอบครัวในสังกัดกระทรวงกลาโหมในจังหวัดอุดรดิตถ์ เข้าศึกษาในหลักสูตรฯ ซึ่งขณะนี้มีจำนวนนักศึกษาในโครงการฯ จำนวน 2 กลุ่ม รวมนักศึกษา 52 คน

ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

❖ **Neutralism** : การถือนโยบายเป็นกลาง เป็นการที่รัฐบาลในกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ ดำเนินนโยบายการต่างประเทศที่ไม่สนับสนุนประเทศใดประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกองค์การนั้นเมื่อมีเหตุพิพาทระหว่างกัน เช่น ประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN) ไม่เลือกสนับสนุนประเทศกัมพูชา หรือไทยในกรณีพื้นที่พิพาทโดยรอบเขาพระวิหาร

❖ **Interest Aggregation**: การรวมผลประโยชน์ เป็นการสร้างความร่วมมือเพื่อมุ่งผลประโยชน์ในมิติด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม โดยฐานแนวคิดการรวมผลประโยชน์นั้นจะก่อให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของประเทศที่มารวมกลุ่มกัน และเกิดความเข้มแข็งในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ร่วมกัน อาทิ องค์การประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียม (OPEC) และอาเซียน (ASEAN) เป็นต้น