

ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นหน่วยรับงบประมาณตรง
จากสำนักงานงบประมาณ กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง

The Preparedness of Local Governments for Direct Budget Request
from the Budget Bureau: The Case of Provincial Administrative
Organizations in the central part of Northeastern Thailand

[Received: August 13, 2023; Revised: October 3, 2023; Accepted: October 9, 2023]

กิริทัศน์ ไนริกุล

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น,
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Kiratas Nairigool

Master of Public Administration Program, College
of Local Administration,
Khon Kaen University

ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์,
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น,
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Sirisak Laochankham

Assistant Professor,
College of Local Administration,
Khon Kaen University

CORRESPONDING AUTHOR

Kiratas Nairigool, Master of Public Administration Program, College of Local Administration,
Khon Kaen University, Thailand. E-mail: kiratas.n@kkumail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการเป็นหน่วยรับงบประมาณ โดยตรงและเพื่อเสนอแนะแนวทางในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเป็นหน่วยรับงบประมาณตรงในการ จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือในวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้าง เพื่อสอบถามประเด็นความพร้อมและแนวทางในการเตรียมความพร้อมในการจัดทำค่าของงบประมาณ โดยใช้วิธีคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางที่มีประสบการณ์ในแต่ละระดับ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำค่าขอรับเงิน อุดหนุนต่อสำนักงานงบประมาณ จำนวน 16 คน ประกอบด้วย 1) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 4 คน 2) ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และงบประมาณ หรือผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และงบประมาณ 4 คน และ 3) นักวิเคราะห์นโยบายและแผน 8 คน และนำมาวิเคราะห์ด้วยกระบวนการค้นหาแก่นสาระ ทำการจัดลำดับ ความสำคัญและความหนาแน่นของข้อมูลแล้วเขียนอธิบายตามข้อค้นพบ ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางยังต้องการความพร้อมสำหรับการจัดทำค่าของงบประมาณ ตรง โดยเฉพาะความเข้าใจในระเบียบ วิธีการตามกฎหมาย ทักษะในการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อจัดทำค่าขอ งบประมาณ นอกจากนี้ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ที่มีความกดดันจากการสื่อสารภายในองค์กร และมีข้อกังวลจากการ ชี้แจงงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณตามขั้นตอนการของงบประมาณโดยตรง อย่างไรก็ตามในด้านภาวะผู้นำ พบว่าผู้บริหารมีความกระตือรือร้น ให้ความสำคัญและยอมรับต่อกระบวนการงบประมาณแบบใหม่ เนื่องจากมี อิสระและการควบคุมจากส่วนกลางลดลง อีกทั้งยังเป็นการสร้างโอกาสให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาศักยภาพด้าน การงบประมาณซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: การปรับเปลี่ยนองค์กร; ค่าของงบประมาณตรง; องค์การบริหารส่วนจังหวัด

Abstract

This research studied the readiness of provincial administrative organizations (PAO) to become direct budget-receiving units and to provide recommendations for preparing for the role of a direct budget-receiving unit in the annual budget preparation process. This study used qualitative data collection methods, such as semi-structured in-depth interviews to inquire about readiness issues and preparation guidelines for budget proposal preparation. The research utilized a specific purposive sampling method, selecting government officials from PAO in the central and northeastern regions of Thailand who have experience at various levels and are involved in budget proposal preparation for financial support from the Thai Bureau of the Bureau (BoB). The sample consisted of 16 key informants, including: 4 PAO Directors; 4 Directors of Strategic and Budgeting Office or Directors of Planning and Budgeting Office; and 8 Policy and Planning Analysts. The data analysis involved a process of data collection, prioritization, and density ranking, followed by explanations based on the findings. The study's findings indicate that PAO in the central and northeastern regions of Thailand still require readiness for direct budget proposal preparation. This readiness primarily pertains to understanding regulations, legal procedures, and skills in using information systems for budget proposal preparation. Additionally, it was observed that staff members face pressure from internal communication and have concerns about justifying the budget to the BoB through the direct budgeting process. However, in terms of leadership, it was found that executives are enthusiastic. They value and embrace the new budgeting process, as it provides more autonomy and reduces central control. Furthermore, it creates opportunities for local development of budgeting capabilities, which are considered essential tools for efficient regional development.

Keywords: Organization Transformation; Direct Budget Request; Provincial Administrative Organization

บทนำ

การปฏิรูปกฎหมายงบประมาณและการคลังภาครัฐในช่วงปี พ.ศ. 2559 โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการงบประมาณในปัจจุบัน สาระสำคัญคือเพิ่มความเป็นอิสระในทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะมีแก้ไข พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรงต่อสำนักงบประมาณ โดยไม่ต้องยื่นผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิม (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559) สอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งเป็นหนึ่งในมิติของการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและอำนาจการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรและงบประมาณให้กลับไปพัฒนาและแก้ไขปัญหาของพื้นที่ เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นถือว่าเป็นผู้ใกล้ชิดประชาชนย่อมตอบสนองต่อความต้องการของเจ้าของภาษีในท้องถิ่นได้มากกว่ารัฐบาลกลางโดยท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการตรวจสอบของประชาชน (วิทยา จิตนพงศ์, 2565)

จากการแปรเปลี่ยนทางกฎหมายดังกล่าว เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในอดีตซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ภายใต้กฎหมายฉบับใหม่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเป็นผู้ขอรับงบประมาณตรงต่อสำนักงบประมาณ ซึ่งจะบรรลุเป้าหมายในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้หรือไม่นั้น อาจจะต้องอาศัยกลยุทธ์การบริหารการเปลี่ยนแปลงเข้ามาบริหารจัดการเพื่อให้้องค์กรบรรลุสู่เป้าหมายการขอรับงบประมาณตรง ซึ่งมีองค์ประกอบทั้งภายในและภายนอกองค์กร กระบวนการจัดการภายในเป็นการบริหารงานภายในโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 1) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้นำมีทักษะและความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดทำงบประมาณ และเป็นที่คาดหวังของคนในองค์กรและมีความสามารถในการถ่ายทอดนโยบายที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ 2) ความรู้และการสร้างความรู้ คือมีการพัฒนาทักษะบุคลากรด้วยแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายให้มีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง 3) การสร้างทีมงานที่มีความสามารถที่แตกต่างกันเข้ามาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า 4) ความอดทน บุคลากรมีความเข้มแข็งยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลง 5) การสื่อสารภายในองค์กรเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลง มีกลไกที่หลากหลายและรวดเร็วตามรูปแบบการสื่อสารในยุคดิจิทัล ส่วนการการจัดการภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบไปด้วย 1) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน เป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูล ซึ่งถือเป็นกลยุทธ์ที่จำองค์กรไปสู่เป้าหมาย และ 2) การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปโดยอาจมีการสร้างเงื่อนไขหรือข้อตกลงร่วมกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (รงค์ บุญสวยขวัญ, 2017)

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ถือว่าเป็นปีแรกที่มีการนำร่องโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง เนื่องจากเป็นการยื่นขอรับจัดสรรงบประมาณไม่ต้องอยู่ภายใต้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถสื่อสารไปยังสำนัก

งบประมาณได้โดยตรงทำให้เกิดความคล่องตัวในการขอรับจัดสรรงบประมาณมากขึ้น สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการยื่นคำขอรับจัดสรรงบประมาณยังขาดความพร้อมในการขอรับจัดสรรงบประมาณจ่ายตามบทบัญญัติของกฎหมาย (สำนักงานงบประมาณรัฐสภา, 2562)

อย่างไรก็ตาม จากผลศึกษาการวิเคราะห์งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ ยังขาดความพร้อมในการดำเนินงาน เช่น มีข้อจำกัดระยะเวลาในการจัดทำคำขอ และข้อจำกัดในการประสานงานที่ทำให้ได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วน ทำให้การจัดทำรายละเอียดคำขอของงบประมาณยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการเป็นหน่วยรับงบประมาณตรง (สำนักงานงบประมาณรัฐสภา, 2563)

ผู้วิจัยได้ทบทวนงานวิจัยของ สันติสุข แก่นดำ และ ภริดา ชัยรัตน์ (2565) เรื่องความพร้อมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ พบว่า มีความพร้อมเนื่องจากปัจจัยดังนี้ 1) การวางแผนเพื่อการเตรียมความพร้อม จัดประชุมวิชาการ จัดอบรมให้ความรู้ จัดทำคู่มือฝึกปฏิบัติงานให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ก่อนการจัดทำคำประมาณ 9 เดือน ส่งผลให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงานตามกระบวนการงบประมาณ 2) กฎหมาย ระเบียบ กำหนดขั้นตอนและกระบวนการงบประมาณ ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจอย่างสูงประกอบกับมีช่องทางในการติดต่อสื่อสารผ่านเครือข่ายดิจิทัลทำให้เกิดความคล่องตัวในการประสานงาน 3) คุณลักษณะเฉพาะของเจ้าหน้าที่ เช่น ระดับการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน มีผลทำให้ประสิทธิภาพการทำงานดีขึ้น เนื่องจากสามารถรองรับแรงกดดันจากการปฏิบัติงานได้อย่างดี นอกจากนี้การวิจัยดังกล่าว ก็ยังคงพบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ กระบวนการงบประมาณของรัฐบาลมีข้อแตกต่างกับกระบวนการงบประมาณท้องถิ่น ในเรื่องของกฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์ ขั้นตอน แบบฟอร์มคำชี้แจง ขั้นตอนการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ การบริหารงบประมาณ การจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เนื่องจากเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเป็นหน่วยรับงบประมาณใหม่ (สันติสุข แก่นดำ และ ภริดา ชัยรัตน์, 2565)

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยดังที่กล่าว เป็นการศึกษามีจุดมุ่งหมายในเชิงปริมาณที่เน้นหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ เช่น สภาพแวดล้อมในการทำงาน คุณลักษณะของบุคคลที่มีผลต่อความพร้อมในการปฏิบัติงาน ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงการศึกษาถึงมุมมอง ความรู้สึกนึกคิด การสะท้อนมุมมองจากการปฏิบัติงานตามบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณที่มีการนำร่องเป็นหน่วยรับงบประมาณในการขอรับงบประมาณโดยตรงต่อสำนักงานงบประมาณ ซึ่งในปัจจุบันมีเพียง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง เท่านั้นที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการยื่นขอรับงบประมาณโดยตรงต่อสำนักงานงบประมาณ

จากข้อมูลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง จำนวน 4 จังหวัด ประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด และกาฬสินธุ์ เป็นท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากที่สุดเป็นลำดับ 1 ใน 10 ของ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 76 แห่ง และเมื่อนำงบประมาณมารวมกันและเปรียบเทียบในกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่ามีงบประมาณรวมกันเป็นจำนวน 3,255,506,900 บาท ซึ่งมากที่สุดเป็นลำดับ 1 จากจำนวน 18 กลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สำนักงบประมาณ, 2565) ซึ่งเป็นข้อมูลที่ทำให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ดังกล่าวเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีภาระกิจในการบริการประชาชนเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากการได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลส่วนกลางมากขึ้น แต่ในระหว่างที่ผ่านมากลับยังพบข้อคำถามและประเด็นความไม่เข้าใจในวิธีการปฏิบัติงานของบุคลากรท้องถิ่นมาอย่างสำคัญงบประมาณที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังพบว่า บุคลากรยังขาดความพร้อมอยู่หลายประการ อันเนื่องมาจากระยะเวลาในการจัดทำคำขอที่มีจำกัด ยังไม่มีความคล่องตัวในการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ ทำให้การจัดทำคำขอขาดรายละเอียดและไม่ทันตามกำหนดเวลา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ประกอบกับในอนาคตมีแนวโน้มที่ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรงต่อสำนักงบประมาณ (สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2563) การศึกษาความพร้อมในการจัดทำคำขอของงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการนำข้อเสนอแนะไปวางแผนหรือกำหนดนโยบาย เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะเข้าสู่อการเป็นหน่วยรับงบประมาณตรงต่อสำนักงบประมาณในอนาคตอันใกล้

คำถามการวิจัย

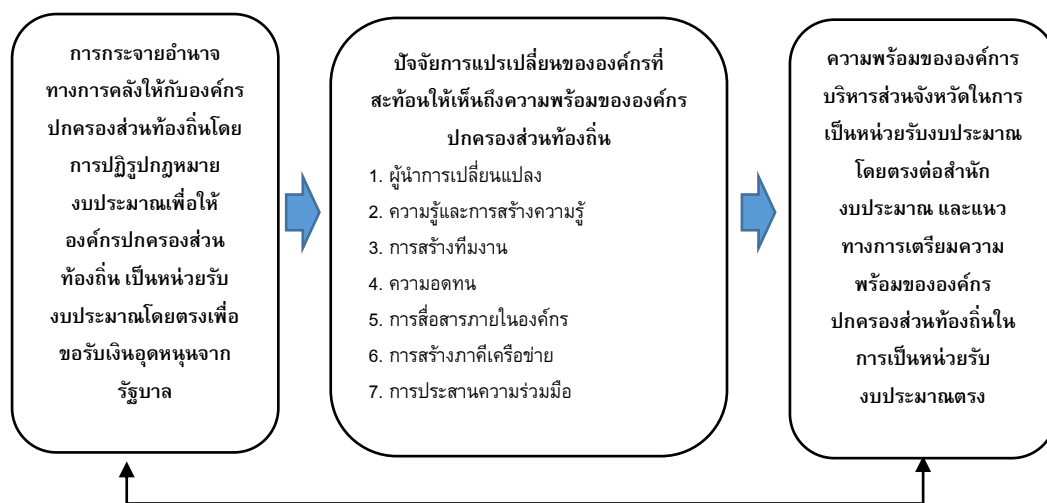
องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความพร้อมในการจัดทำงบประมาณโดยตรงต่อสำนักงบประมาณ หรือไม่อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับการเป็นหน่วยรับงบประมาณตรงในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. เพื่อเสนอแนวทางการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามเจตนารมณ์ของระบบการของบประมาณตรง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้รับยอดจากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา และแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังของรัฐบาลส่วนกลางที่ส่งผลให้สถานะภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณใหม่ที่ต้องจัดทำคำขอตรงต่อสำนักงบประมาณ โดยที่กระบวนการดังกล่าวส่งผลให้บริบทขององค์กรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ รงค์ บุญสวยขวัญ (2561) เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่มีองค์ประกอบคือปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กร อันจะสะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำคำขอของงบประมาณโดยตรงและแนวทางการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสมต่อการจัดทำงบประมาณ ซึ่งผู้วิจัยนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มุ่งเน้นถึงการศึกษาความเข้าใจของบุคลากร องค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำคำขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ภายใต้บริบทการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ

การเลือกพื้นที่

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในประเด็นดังกล่าวโดยคัดเลือกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณที่นำร่องในการจัดทำคำขอตรงไปยังสำนักงบประมาณ โดยเปรียบเทียบและจัดเรียงลำดับงบประมาณอุดหนุนจากน้อยไปหามาก พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคอีสานตอนกลาง อยู่กลุ่ม 10 อันดับ

แรกที่ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลมากที่สุดในประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 76 แห่ง และเมื่อทำการเปรียบเทียบงบประมาณเป็นกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัด 18 กลุ่ม พบว่า กลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางมีงบประมาณรวมกันมากที่สุดเป็นลำดับที่หนึ่ง จึงเป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมสำหรับการวิจัยครั้งนี้

เครื่องมือในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยใช้เครื่องมือแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ประกอบไปด้วยคำถามปลายเปิด ประกอบไปด้วยประเด็นหลัก 4 ข้อ และประเด็นย่อย 4 ข้อ เพื่อสอบถามประเด็นความพร้อมและแนวทางในการเตรียมความพร้อมในการจัดทำคำของบประมาณโดยตรงต่อสำนักงานประมาณ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยทำการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง จากข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางที่มีประสบการณ์ในแต่ละระดับที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำคำขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รวมผู้ให้ข้อมูล 16 คน โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 4 คน 2) ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และงบประมาณหรือผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และงบประมาณ 4 คน และ 3) นักวิเคราะห์นโยบายและแผน 8 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ได้นำมาเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์แบบค้นหาแก่นสาระ (Thematic Analysis) โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจกับข้อมูล การค้นหาแก่นสาระตามกรอบการวิเคราะห์ของงานวิจัย แล้วนำแก่นสาระในแต่ละประเด็นมาจัดลำดับความสำคัญตามความหนาแน่นของข้อมูล หลักจากนั้นเรียบเรียงและทำการอธิบายขยายความข้อค้นพบให้สอดคล้องกับบริบทข้อมูลที่ได้รับ

การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือแบบสามเส้า ของ Denzin (1970 อ้างใน บุษกร เชี่ยวจินตาทันต์, 2561) ซึ่งเป็นการพิสูจน์ความถูกต้องของข้อมูลเพื่อเพิ่มความแม่นยำในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulate) เป็นการพิจารณาข้อมูลจากแหล่งที่มาที่แตกต่างกัน จะข้อมูลมีความแตกต่างกันอย่างไร ทั้งด้านเวลาที่ต่างกัน บุคคลและสถานที่ที่แตกต่างกัน และการตรวจสอบสามเส้าด้านการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulate) ทำการสังเกตไปพร้อมๆ กับการซักถามผู้ให้ข้อมูล รวมทั้งการศึกษาเอกสารประกอบ

ผลการวิจัย

1. ความพร้อมในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการเป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรงต่อสำนักงบประมาณได้นั้น สามารถอธิบายได้ 7 ประเด็น ดังนี้

1.1 ผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ผู้นำมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการจัดทำงบประมาณใหม่ จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารมีการตอบรับการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกมีความกระตือรือร้นต่อการเป็นหน่วยรับตรง เนื่องจากมีการกำหนดขั้นตอน กระบวนการตามกฎหมาย และยื่นคำขอผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดการงบประมาณท้องถิ่น (BBL) โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจการบริหารงบประมาณตามระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ทำให้มีอำนาจโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณหรือโอนเงินเหลือจ่ายไปใช้ได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องส่งคืนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับในชั้นอนุมัติงบประมาณเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารท้องถิ่นไปเข้าชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาประมาณรายจ่าย อย่างไรก็ตามสำหรับขั้นตอนการชี้แจงก็ยังมีปัญหาอุปสรรคเนื่องจากการเดินทางและระยะเวลาชี้แจงน้อยเกินไป ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“ถ้าให้เลือกเป็นหน่วยรับตรงก็ดีกว่า เสนอขอตรงแบบนี้ดีกว่า อย่างน้อยก็ลดขั้นตอน” (ข้าราชการประจำ, สัมภาษณ์, 8 พฤษภาคม 2566)

ประเด็นด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง พบว่าผู้บริหารมีความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงในการกระจายอำนาจให้ อบจ. เป็นหน่วยรับงบประมาณตรงทำให้สามารถกำหนดนโยบายได้เอง เนื่องจากสามารถประเมินได้ว่าจะได้รับงบประมาณเท่าไร อย่างไรก็ตามการจัดการจัดทำประมาณการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ในปีที่ผ่านมายังไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ ทำให้งบประมาณที่ อบจ. ได้รับไม่เพียงพอ เช่น เงินสวัสดิการของบุคลากรถ่ายโอนบางส่วน รวมไปถึงเงินบำรุงสถานีนอนมัยถ่ายโอนยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ส่งผลให้ อบจ. ต้องนำเงินรายได้มารองรับกับเงินที่หายไปจากการถ่ายโอนดังกล่าว ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“การถ่ายโอนอำนาจในเรื่องของ รพ.สต. มา โดยเฉพาะ อบจ...เรารับ 100% มันเหมือนบางส่วน ถูกโยกจากกระเป๋าย้ายไปกระเป๋าวา ได้งบจากกระทรวงสาธารณสุขเพิ่มขึ้น มากกระเป๋าย้ายไปกระเป๋าวาแต่เหมือนมันหายไปบางส่วน” (ข้าราชการประจำ, สัมภาษณ์, 8 พฤษภาคม 2566)

“การถ่ายโอนครั้งนี้ถูกวางยาโดยงบประมาณ ติดกับตักเรื่องเงินเรื่องงบประมาณ” (ข้าราชการประจำ, สัมภาษณ์, 8 พฤษภาคม 2566)

ผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่มมีความเข้าใจในทิศทางเดียวกันว่าการกระจายอำนาจทางการคลังที่ยังไม่ชัดเจนก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเป็นประเด็นใหม่และยังไม่เคยประสบปัญหามาก่อน อีกทั้งงบประมาณใน

การพัฒนาไม่ได้เพิ่มขึ้นตามภารกิจที่ถ่ายโอน และอปท. ไม่สามารถบริหารจัดการเพิ่มเติมได้ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวไว้ว่า

“อุดหนุนเฉพาะกิจก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไร สำนักงานจะรู้ว่าจะจัดให้เท่าไร สมมุติว่า อบจ...ได้ 50 ล้าน ของปีที่แล้ว งบประมาณต่อๆ มากี่จะได้เท่านี้ ส่งโครงการหรือชี้แจงไปเท่าไร ก็จะได้มาเท่านี้ คล้ายๆ เขามีเรทอยู่แล้วว่าเขาจะให้เท่าไร” (ข้าราชการประจำ, สัมภาษณ์, 23 พฤษภาคม 2566)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่าในด้านผู้นำการการเปลี่ยนแปลงมีความเข้าใจต่อนโยบายและยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่างบประมาณที่ได้รับในบางรายการอาจไม่เพียงพอ เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้ผู้บริหารมีอำนาจในการเสนอ บริหารและใช้งบประมาณอย่างอิสระ เป็นการเพิ่มบทบาทท้องถิ่นและการลดกำกับควบคุมจากส่วนกลาง

1.2 ความรู้และการสร้างความรู้

ด้านความรู้ พบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่มีความไว้วางใจต่อบุคลากรของ อบจ. ว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีความพร้อมในการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากท้องถิ่นมีโครงสร้างองค์กรและหน่วยงานที่มีการจัดทำงบประมาณมาเป็นเวลานานจึงเป็นแค่การเปลี่ยนบทบาทเล็กน้อย อย่างไรก็ตามการของงบประมาณตรงของบุคลากรท้องถิ่นต้องได้รับความรู้ในทางวิชาการมากขึ้น ประกอบกับมีการสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมสัมมนา พัฒนาทักษะให้ทันต่อสถานการณ์ เพื่อให้มีความรู้เท่าทันกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปและแนวทางการปฏิบัติงานอาจไม่เหมือนเดิม

สำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน พบว่า มีความกังวลต่อการจัดทำงบประมาณรูปแบบใหม่ เนื่องจากขั้นตอนการปฏิบัติงาน ระเบียบงบประมาณของท้องถิ่นมีความแตกต่างจากระเบียบของสำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง ในขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดโอกาสให้ได้ลงมือปฏิบัติทำให้มีความสามารถชี้แจงงบประมาณต่อผู้บริหารและตอบปัญหาประชาชน เนื่องจากเดิมเป็นการรวมอำนาจไว้ที่กรมส่งเสริมฯ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“เมื่อก่อนเราคิดว่าโดนตัดในชั้นของกรมส่งเสริมของกระทรวง เราขอตอนแรกเรามีความหวังมากเลยนะว่าจะได้เยอะ แต่การโดนตัดมันก็ดีกว่าในกรม เพราะอย่างน้อยเราก็ได้ทำหน้าที่ชี้แจง” (เจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์, 8 พฤษภาคม 2566)

“กระบวนการขั้นตอนในการขอบางครั้งเราขอไปแล้วแต่ไม่ได้เป็นไปตามที่เราต้องการคืออาจจะได้น้อยกว่าที่เราคาดหวังไว้มันก็เลยทำให้ตรงนี้การบริหารงานจะต้องมีปัญหา” (สัมภาษณ์, 8 พฤษภาคม 2566)

การใช้งานระบบสารสนเทศเพื่อจัดทำคำขอ พบว่า ผู้บริหารยังขาดความเข้าใจในการใช้งานระบบและฟังก์ชันต่างๆ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นผู้ใช้ระบบสารสนเทศสำหรับจัดทำคำขอตรง อย่างไรก็ตามในช่วงการจัดทำคำขอในปีแรกเจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจฟังก์ชันการใช้งาน และไม่มีความรู้ความ

เข้าใจการทำงานของระบบคำขอ ระบบรายงานผล รวมไปถึงการคีย์ข้อมูลงบประมาณ การกำหนดชื่อโครงการ และการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างระบบคำขอกับระบบรายงานผลมีข้อมูลที่ไม่ตรงกัน นอกจากนี้ยังมีระบบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ต้องเข้าไปบันทึกข้อมูลเพิ่มและเกิดปัญหาการจัดการข้อมูล เนื่องจากทั้งสองระบบมีโครงสร้างข้อมูลที่แตกต่างกัน ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“เราไม่เคยเจอโปรแกรมหรือว่ารูปแบบการทำงาน แบบฟอร์มการทำงาน เราไม่เคย เจอมันก็จะมีปัญหา เรื่องการดำเนินการส่งข้อมูล ความเข้าใจในคำถามหรือว่า แบบฟอร์ม” (เจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์, 10 พฤษภาคม 2566)

ด้านการสร้างความรู้ พบว่า มีการฝึกอบรมในให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ก่อนการจัดทำงบประมาณจากหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่เป็นการอบรมในภาพรวม กระบวนการตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงาน ตามคู่มือ เนื่องจากความไม่ชัดเจนทำให้เกิดการตีความที่หลากหลายและการปฏิบัติตามระเบียบงบประมาณของท้องถิ่นมีความแตกต่างกับระเบียบของสำนักงบประมาณ ทำให้ต้องมีการเรียนรู้ด้วยตนเองและยังต้องมีการติดต่อประสานงานขอคำปรึกษาหารือกับสำนักงบประมาณเป็นประจำ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“อย่างของปีแรกทำให้เงินตกหายไปประมาณ 20 ล้าน”
(เจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์, 8 พฤษภาคม 2566)

“ระเบียบสำนักกับท้องถิ่นค่อนข้างแตกต่างกัน ตอนนี้อยู่ติดขัดเรื่องการจัดทำงบ รพ.สต. อยู่” (เจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2566)

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าผู้บริหารมีความเชื่อมั่นต่อความสามารถของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจัดทำคำของบประมาณในเชิงบวก ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานยังมีความวิตกกังวลการปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอนที่แตกต่างและการใช้ระบบสารสนเทศ อย่างไรก็ตามผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดทำคำของบประมาณที่มีระยะเวลาปฏิบัติงานตั้งแต่ 1 ปีงบประมาณขึ้นไป มีความรู้ความเข้าใจมากขึ้นเนื่องจากเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เคยปฏิบัติงานมา

1.3 การสร้างทีมงาน จากประเด็นความรู้และการสร้างความรู้ พบว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติยังมีปัญหาความไม่พร้อมในการปฏิบัติงานตามกระบวนการงบประมาณใหม่ในช่วงปีแรกๆ ประกอบกับการฝึกอบรมมีการจำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ด้านงบประมาณ ทำให้กระบวนการทำงานเป็นทีมยังไม่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามยังพบว่าผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ในช่วงของการนำร่องจัดทำคำขอโดยตรง นำเอาองค์ความรู้ใหม่ถ่ายทอดไปสู่เจ้าหน้าที่ที่ยังไม่มีประสบการณ์ และยังรวมไปถึงประเด็นด้านการสื่อสารที่ผู้บริหารและบุคลากรภายในส่วนราชการมีการปรับตัวเข้าใจในบริบทประสานข้อมูลมากขึ้นและให้ความร่วมมือในการจัดทำข้อมูลในการชี้แจงงบประมาณต่อเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“การอบรมอยากให้เป็นหลายคน ไม่อยากให้งัดแงะ เพราะว่าที่เราไปในฐานะเจ้าภาพ หน่วยงาน แต่เจ้าของงานจริงๆแล้วมันก็มีหลายกอง อย่างจำกัดกันมาก” (เจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์, 10 พฤษภาคม 2566)

1.4 ด้านความอดทน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์และงบประมาณ พบว่ามีความกังวลในการจัดทำข้อมูลค่าของงบประมาณและมีแรงกดดันจากการเป็นหน่วยรับงบประมาณใหม่ และเจ้าหน้าที่ส่วนราชการภายในไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญในการจัดทำข้อมูลชี้แจงค่าของงบประมาณ ประกอบกับเดิมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำค่าขอให้ เจ้าหน้าที่ อบจ.จึงไม่ได้มีการรวบรวมข้อมูลไว้สำหรับจัดทำค่าขอและเพื่อชี้แจงงบประมาณ ทำให้บางครั้งเจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์ไม่สามารถชี้แจงข้อมูลต่อสำนักงานงบประมาณได้ เนื่องจากไม่ทราบข้อมูลภาระงานของส่วนราชการภายใน เช่น ข้อมูลด้านการศึกษา ข้อมูลด้านงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลต่อการรวบรวมข้อมูลไม่เกิดความครบถ้วนสมบูรณ์ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“อยู่ภายใต้แรงกดดันมากที่ผ่านมาในช่วงรับตรง หน่วยงานภายในก็ไม่เข้าใจภายนอก เราไม่ทำก็จะเกิดความเสียหาย” (เจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์, 8 พฤษภาคม 2566)

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์ฯ มีความอดทนและเรียนรู้จากประสบการณ์การจัดทำงบประมาณรูปแบบใหม่ จึงมีการปรับวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น มีความพยายามสื่อสารชักชวนให้ส่วนราชการภายในเห็นถึงความสำคัญของการจัดทำค่าของงบประมาณ มีการจัดเตรียมรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเชิงลึกในภาระกิจด้านต่างๆ ไว้อย่างเป็นระบบเพื่อให้สามารถชี้แจง และประสานข้อมูลกับสำนักงานงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 การสื่อสารภายใน พบว่าผู้บริหารมีการจัดประชุมถ่ายทอดนโยบายและมีการประชุมชักชวนความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณ ไปยังส่วนราชการต่างๆ ตามกำหนดระยะเวลาของการจัดทำงบประมาณ อย่างไรก็ตามการประสานข้อมูลของเจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์ฯกับส่วนราชการต่างๆ ยังมีอุปสรรคในช่วงแรกๆ เนื่องจากมีการประสานขอข้อมูลชี้แจงค่าของงบประมาณอย่างเร่งด่วนและเป็นการขอข้อมูลด้วยวาจา ซึ่งในบริบทของ อบจ. จะต้องมีการนำเสนอข้อมูลผ่านสายการบังคับบัญชาทำให้ไม่สามารถส่งข้อมูลได้ตามที่ระยะเวลา กำหนด ประกอบกับในบางครั้งมีการประสานนอกเวลาราชการ ทำให้การไปขอข้อมูลอาจมีการกระทบกระทั่งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“ครั้งแรกที่ทำงานกับ ผอ.กองคลัง คนเก่าที่เขาย้ายไป ก็มีกระทบปัญหากันในการทำงาน ขอข้อมูลก่อน 17.00 น. ก็คือเขาให้เราไม่ได้” (เจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์, 10 พฤษภาคม 2566)

“ถ้าเรามีการขอข้อมูลจากกองอื่นๆ เขาก็จะถามว่าเอาไปทำอะไรก่อน เขาก็ป้องกันตัวเขาเองบางทีการรายงานข้อมูลผิดพลาดไป มันส่งผลต่อนั้นคุณรายงานแค่นี้แต่ตอนนี้เป็นอีกแบบหนึ่ง ซึ่งบางช่วงเวลาข้อมูลอาจจะไม่ตรงกัน อันนี้มันก็เลยบางที

รอบแรกก็อาจจะมีการทะเลาะเบาะแว้งกันบ้างด้วยความไม่เข้าใจ” (เจ้าหน้าที่,
สัมภาษณ์, 8 พฤษภาคม 2566)

1.6 การสร้างภาคีเครือข่าย พบว่าส่วนใหญ่ อบจ. มีการตั้งกลุ่มไลน์เพื่อปรึกษาหารือการในประเด็น
การจัดทำงบประมาณ เพื่อการชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการธิการ รวมไปถึงเทคนิควิธีการจัดลำดับ
ความสำคัญของโครงการ และมีขั้นตอนการประสานแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาลเมือง
เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล นอกเหนือจากนี้หาก อบจ. มีปัญหาอุปสรรคในการรับถ่ายโอนภารกิจ
จากส่วนกลางก็จะมีติดตามจากคณะกรรมการกระจายอำนาจรวบรวมเพื่อนำปัญหานั้นไปสู่การแก้ไข ดังที่
ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“มันก็ดีนะที่แรกเราส่งตรงไปเลย เราก็จะไม่มีเพื่อน แต่ปีถัดมาเหมือนเรา
รวมกลุ่มกันเป็นเขตเดียวกันอย่างน้อยเราก็มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน”
(เจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์, 8 พฤษภาคม 2566)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ชี้ให้เห็นว่ากลไกการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ เป็นการสร้างความสัมพันธ์
ระหว่างเจ้าหน้าที่ให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูล สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหา และ
คณะกรรมการกระจายอำนาจที่เป็นกลไกเป็นทางการในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการกระจาย
อำนาจทางงบประมาณ

1.7 การประสานความร่วมมือ การประสานความร่วมมือในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของ อบจ. มี
การประสานงานความร่วมมือไปยังสำนักงบประมาณซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ ในเป็นต้นที่ไม่มี
ความเข้าใจในการกรอกแบบฟอร์มและการตีความข้อมูลคำของงบประมาณ และได้รับคำตอบเป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตามในขั้นตอนของสำนักงบประมาณมีการประสานขอข้อมูลชี้แจงคำของงบประมาณจาก
อบจ. โดยในช่วงปีแรกๆ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติมีความกังวลและไม่เข้าใจการประสานข้อมูลของสำนัก
งบประมาณ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ต้องชี้แจงคำของงบประมาณอย่างเร่งด่วนและมีการประสานผ่านทาง
Line Application บ่อยครั้ง และในบางครั้งไม่มีหนังสือขอข้อมูลทำให้เจ้าหน้าที่กองยุทธศาสตร์ฯ ซึ่งทำหน้าที่
ประสานต่อไปยังส่วนราชการภายในที่เป็นเจ้าของข้อมูลมีปัญหาในภายในองค์กร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องการ
หนังสือราชการเพื่อยืนยันป้องกันการให้ข้อมูลที่ผิดพลาดและต้องมีการเสนองานตามโครงสร้างสายงานหรือ
ผู้บริหาร อย่างไรก็ตามการประสานข้อมูลสำหรับการชี้แจงงบประมาณในปีถัดมาเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณและ
อบจ. มีการปรับวิธีการทำงานให้เข้ากับบริบทของ อบจ. มากยิ่งขึ้นตามที่ได้มีการสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว
ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“บางที่สำนักงบไลน์มาเย็นวันจันทร์ ช่วยกรอกข้อมูลให้หน่อยขอวันอังคารนะคะ มัน
เป็นแคไลน์ เราต้องมานั่งทำบันทึกแจ้งส่วนราชการภายในตามสายบังคับบัญชา ทว่า
หนังสือจะไม่ทันแล้ว” (เจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์, 10 พฤษภาคม 2566)

2. แนวทางการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นหน่วยรับงบประมาณ

ตรง

จากข้อมูลพบว่า แนวทางการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นหน่วยรับงบประมาณตรงสามารถเป็นหน่วยรับงบประมาณตรงจากสำนักงานงบประมาณนั้น สามารถอธิบายได้ 7 ประเด็นดังนี้

2.1 ผู้นำการเปลี่ยนแปลง นโยบายและหลักเกณฑ์การจัดทำคำของบประมาณของรัฐบาลต้องมีความชัดเจนในแง่ของการจัดสรรงบประมาณให้กับท้องถิ่น ต้องมีความสอดคล้องและเพียงพอต่อภาระกิจที่รัฐบาลกลางถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ไปสู่ท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันพบว่า เงินอุดหนุนรัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นยังไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บุคลากรท้องถิ่นเกิดความไม่เข้าใจการจัดทำคำของบประมาณ สำหรับขั้นตอนการชี้แจงคำของบประมาณต่อคณะกรรมการธิการต้องมีกลไกที่เหมาะสมในการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถแสดงเจตจำนงค์ต่อคณะกรรมการธิการฯ เช่น การประชุมชี้แจงผ่านระบบ Video Conference หรือมีกลไกในการพิจารณาคำของบประมาณในพื้นที่ เนื่องจากในการชี้แจงที่ผ่านมาพบว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีความไม่สะดวกในการเดินทางไปชี้แจงด้วยปัจจัยที่เกิดจากการเดินทางไปชี้แจงค่อนข้างไกล และระยะเวลาชี้แจงน้อยเกินไป ดังที่ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“ผมว่ากรรมการธิการจะต้องดูๆแยก น่าจะไม่ต้องเข้าที่กรุงเทพฯ น่าจะมาสำนักงานเขตฯ แล้วให้ อนุฯ มารับฟัง” (ข้าราชการประจำ, สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2566)

2.2 ความรู้และการสร้างความรู้ การจัดทำแนวปฏิบัติในการจัดทำคำขอต้องมีความชัดเจนโดยเฉพาะการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานซึ่งเป็นเครื่องมือในการให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่จึงต้องมีความละเอียด เข้าใจง่าย เนื่องจากบุคลากรท้องถิ่นมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันทำให้บางครั้งมีการตีความการปฏิบัติงานตามคู่มือที่หลากหลายอาจทำให้เกิดความสับสน รวมไปถึงการจัดหลักสูตรฝึกอบรมต้องมีความเหมาะสมโดยจัดก่อนการจัดทำคำขอจริงประมาณ 3 เดือน และมุ่งเน้นการฝึกปฏิบัติเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจสามารถนำไปถ่ายทอดให้ส่วนราชการภายใน ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“การอบรมให้นโยบายเฉยๆ จะไม่มีรายละเอียดว่าจะต้องลงอะไรยังไง” (เจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์, 19 พ.ค. 66)

สำหรับด้านการเรียนรู้การจัดทำคำของบประมาณด้วยตนเอง สำนักงานงบประมาณต้องมีการปรับปรุงข้อมูลบนเว็บไซต์ในประเด็นคำถาม – คำตอบ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา เนื่องจากพบว่าเป็นช่องทางที่บุคลากรเข้าไปเรียนรู้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ประเด็นด้านระบบการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อจัดทำคำของบประมาณต้องจัดให้เป็นระบบเดียว คือ ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (BBL) ของสำนักงานงบประมาณ เนื่องจากที่ผ่านมามีการบันทึกข้อมูลคำขอในระบบสารสนเทศของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นด้วยทำให้เจ้าหน้าที่มีความสับสนในบันทึกข้อมูลซึ่งก่อให้เกิดความคลาดเคลื่อนของคำของบประมาณที่จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดทำคำของบประมาณ

2.3 การสร้างทีมงาน มุ่งเน้นเปิดโอกาสให้บุคลากรท้องถิ่นได้รับการอบรมสร้างความรู้ ความเข้าใจในการจัดทำคำขออย่างทั่วถึง เนื่องจากการอบรมจำกัดเพียงแค่เจ้าหน้าที่ด้านงบประมาณของกองยุทธศาสตร์ฯ ทำให้บุคลากรท้องถิ่นในส่วนราชการอื่นๆ ไม่มีความเข้าใจต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณในรูปแบบใหม่และส่งผลถึงการให้ความร่วมมือในการจัดทำงบประมาณ

2.4 ความอดทน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีอดทน และมีความพร้อมที่จะเรียนรู้จากประสบการณ์ในการจัดทำคำขอของงบประมาณโดยมีการจัดเตรียมข้อมูล โครงการ การวางแผนในระยะสั้น ระยะยาว เพื่อที่จะรองรับการประสานชี้แจงข้อมูลต่อสำนักงบประมาณอันเป็นการลดแรงกดดันจากการที่ไม่สามารถชี้แจงรายละเอียดคำของงบประมาณได้

2.5 การสื่อสารภายใน มุ่งเน้นให้มีการประสานข้อมูลในรูปแบบทางการ สื่อสารด้วยหนังสือราชการที่มีการรับรองความถูกต้อง โดยอาจใช้รูปแบบการจัดส่งในช่องทางออนไลน์ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการรับ – ส่งข้อมูล เนื่องจากพบว่าปัญหาจากการประสานความร่วมมือจากภายนอกองค์กร กล่าวคือ สำนักงบประมาณที่มีขอข้อมูลชี้แจงคำของงบประมาณในรูปแบบไม่เป็นทางการ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ด้านงบประมาณมีปัญหาและอุปสรรคในการประสานข้อมูลระหว่างส่วนราชการภายในอันเนื่องมาจากการรักษาข้อมูลเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องให้ความระมัดระวัง

2.6 การสร้างภาคีเครือข่าย มุ่งเน้นการเสริมสร้างเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การจัดทำคำขอของงบประมาณจะเป็นประโยชน์ต้องท้องถิ่นมาก เนื่องจากมีภารกิจดำเนินงานในลักษณะเดียวกันบางท้องถิ่นอาจมีความพร้อมในประเด็นที่ไม่เหมือนกัน เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบ ปร.4, ปร.5 ของโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นแนวทางในการเสริมสร้างให้ท้องถิ่นมีความพร้อมสำหรับการเป็นหน่วยรับงบประมาณใหม่มากขึ้น

2.7 การประสานความร่วมมือ การชี้แจงคำของงบประมาณระหว่างสำนักงบประมาณและท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการสื่อสารในรูปแบบทางการ เพื่อให้มีความน่าเชื่อถือสำหรับการประสานข้อมูลภายในองค์กร เนื่องจากการปกป้องข้อมูลไม่ให้เกิดความเสียหายหรือผิดพลาดเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญ ดังที่เจ้าหน้าที่ได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“อยากให้หนังสือ ว่าต้องการข้อมูลแบบนี้ละ เพื่อที่ 1. เพื่อจะได้ตรวจสอบ 2. เพื่อยืนยันข้อมูลว่าเราไม่ได้เอาข้อมูลแบบลวกๆ ไป” (เจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์, 19 พ.ค. 66)

จากปัจจัยการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ประกอบไปด้วย ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน พบว่า การประสานความร่วมมือเป็นปัจจัยสำคัญต่อความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากการสื่อสารจากหน่วยงานกลางในการให้คำปรึกษาแนะนำ และในขณะเดียวกันสำนักงบประมาณมีหน้าที่พิจารณางบประมาณของท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะมีประสานขอข้อมูลเพื่อจัดทำงบประมาณ ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยรับงบประมาณใหม่ยังไม่เข้าใจในบริบทการทำงานดังกล่าว ส่งผลไปยังการสื่อสารภายในที่

บุคลากรท้องถิ่นยังไม่มีความเข้าใจ ประกอบกับกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจ ยังไม่สอดคล้องตามความต้องการทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำคำขอของงบประมาณโดยตรง

ตารางที่ 1 สรุปผลการศึกษา

ปัจจัยการ แปรเปลี่ยนของ องค์กร	ความพร้อมในการจัดทำงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด	แนวทางการเตรียมความพร้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ เป็นหน่วยรับงบประมาณตรง
1. ผู้นำการ เปลี่ยนแปลง	1. ผู้บริหารให้การยอมรับ เนื่องจากมีอำนาจ และอิสระในการบริหารงบประมาณและมี โอกาสแสดงเจตจำนงค์ต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ งบประมาณ 2. ยังไม่มีความชัดเจนในการจัดสรร งบประมาณ และงบประมาณในการพัฒนาไม่ เพิ่มขึ้น	1. นโยบายการจัดสรรงบประมาณ จะต้องมีความชัดเจนต่อองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด 2. มีกลไกในการชี้แจงคำขอ งบประมาณที่สะดวก เหมาะสมกับ บริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ความรู้และการ สร้างความรู้	1. เจ้าหน้าที่ที่มีความกังวล ต่อขั้นตอน ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติของสำนักงบประมาณ 2. เจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจในการใช้ระบบ สารสนเทศเพื่อการจัดการงบประมาณ 3. การฝึกอบรมเป็นการอบรมในภาพรวม ไม่ ตรงต่อการนำไปปฏิบัติงาน 4. คู่มือการปฏิบัติงานขาดความชัดเจน	1. คู่มือการปฏิบัติงานต้องมีความ ละเอียด มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน 2. มีการจัดหลักสูตรฝึกอบรมที่ เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 3. มีช่องทางการเรียนรู้ด้วยตนเอง 4. ลดความซ้ำซ้อนของการบันทึกข้อมูล ในระบบสารสนเทศเพื่อการจัดทำ งบประมาณ
3. การสร้างทีมงาน	1. การทำงานเป็นทีมยังไม่เด่นชัด เนื่องจาก การถ่ายทอดความรู้ยังไม่เต็มศักยภาพ 2. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่มีการปรับตัวต่อการ เปลี่ยนแปลง	1. มุ่งเน้นให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการ ถ่ายทอดองค์ความรู้อย่างทั่วถึง เพื่อให้ เกิดการร่วมมือร่วมมือภายใน
4. ความอดทน	1. เจ้าหน้าที่ที่มีความกดดันและกังวลเนื่องจาก ไม่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลในการชี้แจงคำขอ งบประมาณ	1. เจ้าหน้าที่จะต้องมีความอดทน มีการ วางแผนจัดเตรียมข้อมูลเพื่อรองรับการ ชี้แจงคำขอของงบประมาณ
5. การสื่อสาร ภายใน	1. การประสานงานมีอุปสรรคจากเนื่องจาก ความเร่งด่วน การสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ 2. การสื่อสารมีอุปสรรคจากโครงสร้างการ	1. มุ่งเน้นการสื่อสารด้วยหนังสือ ราชการหรือมีการรับรองความถูกต้อง ของข้อมูล เพื่อความสะดวกรวดเร็วอาจ

ปัจจัยการ แปรเปลี่ยนของ องค์กร	ความพร้อมในการจัดทำงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด	แนวทางการเตรียมความพร้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ เป็นหน่วยรับงบประมาณตรง
	บังคับบัญชา	จัดส่งผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์
6. การสร้างภาคี เครือข่าย	1. มีการสื่อสารระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทั้งรูปแบบทางการและไม่เป็นทางการ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้	1. มุ่งเน้นให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็น ประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำคำขอ งบประมาณ
7. การประสาน ความร่วมมือ	1. การชี้แจงคำขอของงบประมาณมีอุปสรรคจาก การประสานข้อมูลแบบไม่เป็นทางการ 2. การยึดติดกับกระบวนการทำงานในรูปแบบ สายบังคับบัญชา	1. การชี้แจงคำขอของงบประมาณจัดทำ เป็นหนังสือราชการที่มีการยืนยันความ ถูกต้อง เพื่อลดข้อผิดพลาดของข้อมูล

สรุปและอภิปรายผล

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับการเป็นหน่วยรับงบประมาณตรงในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเพื่อเสนอแนวทางการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามเจตนารมณ์ของระบบการของงบประมาณตรง ในผลการวิจัยครั้งนี้ พบว่า การจัดทำคำขอของงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เริ่มต้นด้วยกระบวนการวางแผนและจัดเตรียมงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานกลางได้มีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจก่อนการจัดทำคำขอของงบประมาณ ซึ่งได้รับความสนใจจากผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมและรับการถ่ายทอดองค์ความรู้ในกระบวนการงบประมาณแบบใหม่ซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ การใช้งานระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการงบประมาณ เป็นการเตรียมการเพื่อให้ได้มาซึ่งการจัดทำคำขอของงบประมาณเงินอุดหนุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขั้นตอนต่อไปเจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกข้อมูลคำขอผ่านระบบสารสนเทศและยื่นคำขอของงบประมาณผ่าน 2 ช่องทาง คือ 1) ยื่นเป็นเอกสารโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 2) ยื่นผ่านระบบสารสนเทศของสำนักงบประมาณ นอกจากนี้ยังต้องบันทึกข้อมูลผ่านระบบของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการรวบรวมงบประมาณในภาพรวมอีกหนึ่งช่องทาง ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดยื่นคำขอเรียบร้อยแล้วจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคำขอของสำนักงบประมาณ โดยในขั้นตอนดังกล่าวเป็นการวิเคราะห์ความเหมาะสมและประสิทธิภาพของการขอรับงบประมาณ ซึ่งจะมีการประสานสอบถามข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคำขอกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อ

ประกอบการศึกษา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องประสานขอข้อมูลเพื่อชี้แจงรายละเอียดจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในบางครั้งมีกำหนดระยะเวลาส่งคำชี้แจงที่กระชั้นชิดทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเตรียมข้อมูลชี้แจงได้ทัน เนื่องจากอาจไม่เข้าใจแบบฟอร์ม วิธีการจัดทำข้อมูล การพิจารณาของสำนักงบประมาณ อีกทั้งข้อมูลส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกจัดเก็บไว้กับผู้ประสานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ด้านแผนและงบประมาณ จึงต้องมีการประสานภายในส่วนราชการที่เป็นเจ้าของข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในประเด็นดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาการสื่อสารภายในเนื่องจากความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ และจัดส่งคำชี้แจงไม่ทันตามระยะการพิจารณาของสำนักงบประมาณ อาจส่งผลกระทบต่อรายละเอียดของงบประมาณไม่ครบถ้วนและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการขอรับงบประมาณ เมื่อผ่านขั้นพิจารณาของงบประมาณของสำนักงบประมาณ ขั้นตอนถัดไปเป็นการอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาเพื่อประกาศเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่แสดงเจตจำนงค์และแสดงศักยภาพในการนำงบประมาณแผ่นดินไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเองต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ด้วยจำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีจำนวนถึง 76 แห่ง รวมทั้ง เทศบาลนครและเทศบาลเมืองอีก 209 แห่ง ซึ่งเป็นจำนวนหน่วยรับงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจากเดิมทำให้รูปแบบการชี้แจงต้องใช้ระยะเวลาที่มีจำกัดมากขึ้น ส่งผลต่อประสิทธิภาพการชี้แจงงบประมาณของผู้บริหารท้องถิ่น

จากผลการศึกษาการเป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการนำร่องจัดทำคำขอโดยตรงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง กล่าวได้ว่า บุคลากรยังขาดความพร้อมในการจัดทำคำขอของงบประมาณ กล่าวคือ การถ่ายทอดองค์ความรู้จากหน่วยงานกลางให้แก่บุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ก่อให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติงาน เนื่องจากหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานไม่ชัดเจน และบุคลากรไม่ได้รับการพัฒนาให้เพียงพอที่จะส่งผลให้เกิดทักษะการจัดทำคำขอและการใช้ระบบสารสนเทศสำหรับจัดทำคำขอของงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงโครงสร้างการบังคับบัญชาตามสายงานที่มีการสื่อสารจากบนลงล่างไม่ก่อให้เกิดความรวดเร็วในการประสานข้อมูลและชี้แจงคำขอของงบประมาณ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญต่อความพร้อมในการจัดทำงบประมาณรูปแบบใหม่ ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่จะนำองค์กรไปสู่เป้าหมาย ของ รงค์ บุญสวยขวัญ (2561) ในประเด็นด้านความรู้และการสร้างความรู้ ซึ่งระบุว่า องค์กรจะต้องมีการพัฒนาทักษะบุคลากรด้วยกระบวนการที่หลากหลายและพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลง และประเด็นการสื่อสารภายในองค์กรต้องมีรูปแบบที่หลากหลายและสื่อสารเป็นไปด้วยความรวดเร็วตามแบบการสื่อสารยุคดิจิทัล นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการเป็นหน่วยรับงบประมาณใหม่ เนื่องจากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ตัดสินใจที่จะเสนอนโยบายได้อย่างอิสระ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณมีความรวดเร็วยิ่งขึ้นโดยมีการกระจายทรัพยากรจากหน่วยงานกลาง ลดการกำกับ ควบคุมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ส่วนในระดับเจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญต่อการสร้างองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงและหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน เนื่องจากการเป็นการพัฒนาขีดความสามารถในการชี้แจงผู้บริหารและประชาชน

ผู้วิจัยได้นำผลการศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดทำคำขอของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ สันติสุข แก่นดำ และภริดา ชัยรัตน์ (2565) ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ มาอภิปรายผล พบว่า มีข้อแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ หน่วยงานที่เป็นระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีความพร้อมในการปฏิบัติงานตามกระบวนการงบประมาณ แต่ผลการศึกษาในองค์การบริหารส่วนจังหวัด กลับพบว่าบุคลากรยังไม่มีความพร้อมในการจัดทำคำขอของงบประมาณ เนื่องจากการฝึกอบรมไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง บุคลากรท้องถิ่นไม่เข้าใจแนวทางการปฏิบัติงานกฎหมายและระเบียบงบประมาณ ประกอบกับไม่เข้าใจรูปแบบการทำงานของการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณ รวมทั้งความซ้ำซ้อนของการบันทึกข้อมูลของระบบสารสนเทศของสำนักงานงบประมาณกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และยังมีปัญหาและอุปสรรคในการประสานข้อมูลและชี้แจงคำขอของงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณจนส่งผลถึงปัญหาการสื่อสารภายในระหว่างส่วนราชการ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมุ่งเน้นพัฒนาทักษะทางเทคโนโลยี องค์ความรู้ทางวิชาการ แนวทางการปฏิบัติ กฎหมาย และระเบียบด้านการงบประมาณให้กับบุคลากรด้านงบประมาณ เนื่องจากเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้บุคลากรท้องถิ่นจัดทำคำขอของงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีความยืดหยุ่นในการสื่อสารและการประสานข้อมูล มีการเตรียมข้อมูลสำหรับชี้แจงคำขอของงบประมาณ และมีความสามารถในการปรับตัวการปฏิบัติงานให้มีความรวดเร็วตามกระบวนการทำงานของสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นผู้พิจารณาคำขอของงบประมาณ

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1. รัฐบาลจะต้องมีความชัดเจนในการกระจายอำนาจทางการงบประมาณให้มีความสัมพันธ์กันกับการถ่ายโอนภารกิจ ในมิติของภารกิจ อำนาจหน้าที่ กำลังคน ที่สอดคล้องกับการให้เงินอุดหนุน ดังเช่น การถ่ายโอนสถานีอนามัย (รพ.สต.) ที่เกิดขึ้นในช่วงของเริ่มต้นการจัดทำคำขอโดยตรงของ อบจ. เพื่อไม่ก่อให้เกิดภาระในการนำเงินงบประมาณที่นอกเหนือจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ไปสนับสนุนภาระกิจที่รัฐถ่ายโอนมา แต่ได้รับเงินอุดหนุนไม่เพียงพออันจะเป็นการลดทอนศักยภาพในการพัฒนาบริการสาธารณะ
2. สำนักงานงบประมาณจะต้องมุ่งเน้นการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนในแง่ของนโยบายลงไปสู่ในระดับการปฏิบัติมุ่งเน้นการพัฒนาทักษะด้านการวิเคราะห์งบประมาณสำหรับรายการเงินอุดหนุนของท้องถิ่น ทักษะด้านดิจิทัลในการใช้โปรแกรมระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการงบประมาณของท้องถิ่น อันจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนากระบวนการจัดทำคำขอของงบประมาณของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

การศึกษาค้นคว้าวิจัยมุ่งเน้นศึกษาถึงประเด็นความพร้อมที่เกิดขึ้นจากการการแปรเปลี่ยนทางนโยบาย โดยอธิบายถึงปรากฏการณ์ในมิติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในนำร่องจัดทำคำของบประมาณโดยตรงซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีรูปแบบโครงสร้าง บุคลากร ภาระกิจและงบประมาณ แตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะป็นหน่วยงานจัดทำคำขอโดยตรงต่อสำนักงบประมาณในอนาคต จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายต่อการศึกษาถึงขีดความสามารถ และความพร้อมของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากจำนวนท้องถิ่น ขนาดโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณและรายได้ของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- บุษกร เชียวจินดาการนต์. (2562). เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา. วารสารศิลปศาสตร์ปริทัศน์, 13(25), 103-117
- รงค์ บุญสวยขวัญ. (2561). การบริหารการเปลี่ยนแปลง : กรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย. วารสารสารอาศรมวัฒนธรรมวลัยลักษณ์, 17(1), 39-62
- วิทยา จิตนุกพงศ์. (2565). การบริหารงานคลังส่วนท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย . ค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2566, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_disaster/2-12.pdf
- สันติสุข แก่นดำ และภริดา ชัยรัตน์. (2565). ความพร้อมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ. วารสารการบริหารท้องถิ่น, 15(2), 139-162
- สำนักงบประมาณ. (2565). เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. ค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2566, จาก <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=15166&mid=545&catID=0>
- สำนักงบประมาณของรัฐบาล. (2562). รายงานวิชาการสำนักงบประมาณรัฐบาล การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2566, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=664
- สำนักงบประมาณของรัฐบาล. (2563). รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ค้นเมื่อ 17 สิงหาคม 2566, จาก

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/article/article_20200826094833.pdf

Translate References

- Boonsuaykhwan, R (2018). Change Management: Conceptual Framework. Walailak Abode of Culture Journal, 17(1), 39-62 (in Thai)
- Budget Bureau. (2022). Budget document No.1: comparison of income and expense, Fiscal year B.E.2566 (2023). Retrieved Form <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=15166&mid=545&catID=0>
- Cheawjindakarn, B. (2019). Qualitative Case Study Research Techniques. LIBERAL ARTS REVIEW,13(25), 103-117. (in Thai)
- Jitnupong, W (2022). Local Public Finance. 2nd edition. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press. (in Thai)
- Kaendum, S. & Chairatana, P. (2022). Readiness of City Municipalities and Town Municipalities Officers for Requesting Budget Allocation. Local Administration Journal, 15(2), 139-162. (in Thai)
- National Reform Steering Assembly. (2016). Recommendation for Nation's Reformation Movement under section 31 of the Constitution of the Kingdom Of Thailand. Retrieved Form https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_disaster/2-12.pdf
- Parliamentary Budget Office. (2019). Academic report of the Parliament's Budget Bureau; a study on the effect of the Budgetary Procedure Act,B.E. 2561 (2018) impacting on form and method of submitting annual appropriation to subsidize local government organization. Retrieved Form https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=664
- Parliamentary Budget Office. (2020). Budget analysis report for fiscal year 2021 Local administrative organization. Retrieved Form https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/article/article_20200826094833.pdf