



**ความสำเร็จในการใช้งบประมาณของกรมประมงในการพัฒนา
บึงบอระเพ็ด ประจำปีงบประมาณ 2557-2560***
**THE SUCCESS OF BUDGET SPENDING OF THE DEPARTMENT OF
FISHERIES TO DEVELOPMENT BUNGBORAPET IN B.E 2557-2560**

ไตรภพ ประสาทแก้ว
Tripop Prasatkaew
ภุชญา ไวสารวาท
Krisans Vaisamruat
มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น
Western University, Thailand
E-mail: ca-tea@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาสภาพการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประจำปีงบประมาณ 2557 - 2560 2) เพื่อศึกษาระบบการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด และ 3) เพื่อนำเสนอความสำเร็จในการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประจำปีงบประมาณ 2557 - 2560 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มจากผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยวิธีเลือกแบบเจาะจง โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยมีข้อค้นพบโดยสรุปกล่าว ดังนี้

1. รัฐบาลได้มีนโยบายในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และได้จัดสรรงบประมาณในการดำเนินการอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง ประกอบด้วยงบประมาณในการขุดลอกพื้นที่ต้นเขินและกำจัดวัชพืชและงบประมาณในการพัฒนาบึงบอระเพ็ดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
2. ระบบการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประกอบด้วย การจัดทำแผน จัดทำโครงการ/กิจกรรม และพิจารณางบประมาณที่ได้รับเพื่อดำเนินตามโครงการ/กิจกรรม ให้แก่หน่วยงานในต่าง ๆ ในพื้นที่ ดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการและนโยบายที่วางไว้
3. ความสำเร็จในการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ดในการบริหารจัดการได้มีการประชาสัมพันธ์และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบอย่าง

* Received 1 August 2019; Revised 11 September 2019; Accepted 18 September 2019



ทั่วถึง มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ: การพัฒนา, บึงบอระเพ็ด, กรมประมง, งบประมาณ, แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

Abstract

This research to study 1) The state budget for the development of Bung Boraphet. 2) The government budget system for the development of Bung Borapet; and 3) To present the success of the government budget for the development of Bung Boraphet. This is a qualitative research. Analysis of documents In-depth interviews and group discussions from key informants were conducted using a selective approach. Using content analysis The findings are summarized as follows.

1. The government has a policy to develop large water resources and allocate budget appropriately and continuously. The budget for dredging and weeding and the budget for the development of Bung Boraphet as a tourist attraction.

2. The system of public budgets for the development of Bung Boraphet consists of the preparation of a project / activity plan. And considering the budget received to carry out the project / activity. To the various agencies in the area, spend the budget to accomplish the objectives of the project and the policy laid down.

3. The successful implementation of the government budget for the development of Bung Boraphet in the management has been promoted and disclosed information. To the public thoroughly. Integration of inter-agency collaboration. The fiscal budget is budgeted according to the budget allocation strategy, taking into account the problems and needs of the area.

Keywords: Development, Bung Borapet, Department Of Fisheries, Ecotourism

บทนำ

การบริหารงานภาครัฐมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ มีนโยบาย ทั้งนี้ในแต่ละหน่วยงานจะมีการกำหนดนโยบาย กำหนดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในทุกๆระดับ แต่สิ่งสำคัญก็คือ



นโยบายหลักที่ครอบคลุมนโยบายอื่น ๆ ทุกประเภทที่หน่วยงานจะต้องยึดถือปฏิบัติให้สอดคล้องกัน คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ส่วน ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2556 – 2561 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2549 นั้น ล้วนเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างมีพลวัตตลอดมา เพื่อให้สอดคล้องและทันสมัยทันเหตุการณ์ในการบริหารจัดการในแต่ละยุคสมัยเพื่อจัดทุกซ์บำรุงสุขให้กับประชาชน ซึ่งงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ (Public expenditure) เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ มีบทบาทในหลายด้าน อาทิ เป็นเครื่องมือสะท้อนให้เห็นรูปแบบของการใช้จ่ายเพื่อจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ การดำเนินนโยบายการบริหารจัดการประเทศ การดำเนินนโยบายกระตุ้นและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญเป็นกลไกในการดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยรัฐจัดสรรงบประมาณผ่านสำนักงบประมาณสู่หน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้ปฏิบัติหน้าที่แทน จากความสำคัญของงบประมาณในภาพรวมเมื่อลดระดับลงสู่หน่วยงาน งบประมาณเป็นปัจจัยหลักของทุกหน่วยงานราชการในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐต้องการ รวมทั้งใช้ดำเนินการตามภารกิจหลักและภารกิจสนับสนุนที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานมีทั้งประสบความสำเร็จในการใช้งบประมาณได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ได้ผลงานตรงตามเป้าหมายและไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากงบประมาณถูกปรับลดลงจนไม่เพียงพอ (อรสา จุลสุคนธ์ และคณะ, 2559)

จากสาระข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยนั้นมีการพัฒนาปรับปรุงระบบการต่าง ๆ ทั้งระบบการบริหารและการงบประมาณให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละยุคแต่ละสมัยเรื่อยมาและมีข้อดีข้อเสียเพื่อการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา ผู้วิจัยได้ค้นคว้าศึกษาข้อมูลของการบริหารหน่วยงานภาครัฐทั้งในระบบส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค, ระดับจังหวัด, กลุ่มจังหวัดและส่วนท้องถิ่นอย่างดีและเข้าใจพอสมควรแล้ว แต่ก็ยังมีข้อที่สงสัยว่าเมื่อภาครัฐมีระบบการบริหารจัดการ และมีระบบการบริหารงบประมาณแผ่นดินที่ดีแล้ว แต่เมื่อครั้งเกิดปรากฏการณ์มหาอุทกภัยน้ำท่วม เมื่อ พ.ศ. 2554 และเกิดภาวะน้ำแล้งในเวลาต่อมา เหตุใดจังหวัดนครสวรรค์ไม่สามารถช่วยเหลือหรือบรรเทาสาธารณภัยอันเกิดจากมหาอุทกภัยนั้นได้ ทั้งที่มีทะเลสาบน้ำจืดที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย คือ “บึงบอระเพ็ด” ที่มีเนื้อที่ถึง 132,737 ไร่ หรือ 212.38 ตารางกิโลเมตร (ศุภชัยวิชัยและฝีกอบรมบึงบอระเพ็ด, 2559) “บึงบอระเพ็ด” เป็นบึงน้ำที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย มีความหลากหลายทางด้านชีวภาพทั้งด้านพืชและสิ่งมีชีวิตที่ปรุงแต่งให้บึงบอระเพ็ดมีชีวิตชีวา มีสัตว์น้ำ หลากหลายชนิด นกอพยพที่ต้องแวะมาในฤดูหนาว พืชน้ำหลากหลายชนิดโดยเฉพาะบัวแดงที่เป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาเยี่ยมชมเยือนบึงบอระเพ็ดเป็นประจำ นอกจากนี้บึง



บอระเพ็ดยังเป็นซูปเปอร์มาร์เก็ตของชาวบ้านที่ได้พึ่งพิงอาศัยหล่อเลี้ยงมาหลายสิบปี บึงบอระเพ็ดเริ่มมีบทบาทในด้านอื่น ๆ มากขึ้นโดยเฉพาะการเก็บกักน้ำ เป็นแก้มลิงเพื่อช่วยเมืองใหญ่ในตอนกลางของกลุ่มน้ำ รวมถึงความต้องการน้ำไปใช้ในภาคเกษตรกรรมโดยรอบ บึงบอระเพ็ดที่มีมากขึ้น การเข้ามาใช้ประโยชน์เปลี่ยนพื้นที่บึงให้เป็นพื้นที่นาในเขตของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ดมากขึ้น การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย การทำงานของภาครัฐที่ไม่มีการบอกกล่าวให้ประชาชนทราบ การเข้าใจข้อมูลที่บิดเบือนไปของประชาชนจากการบอกเล่าปากต่อปาก การเข้ามาทำวิจัยของนักวิชาการหลายกลุ่มที่ไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ฯลฯ จนกลายเป็นปัญหาขัดแย้งที่เรื้อรังนานนับสิบปี จนบึงบอระเพ็ดกลายเป็นของร้อนที่ไม่มีใครต้องการมาพัฒนาในที่สุด

สมเกียรติ ประจักษ์ รองอธิบดีกรมชลประทาน กล่าวไว้ว่า ปัญหาของบึงบอระเพ็ดมีหลากหลายปัจจัยที่มีมานาน เช่น การบุกรุก การครอบครองพื้นที่ การเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ การตื่นเงินของน้ำถูกทับถมของตะกอน การลักลอบจับสัตว์น้ำและนกน้ำ การตัดไม้ทำลายป่า ตลอดจนปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ฉะนั้นแนวทางการฟื้นฟูจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะผู้นำชุมชนและชาวบ้านผู้บุกรุกพื้นที่ (สำนักข่าว MOREMOVE, 2559) และจากการศึกษาข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ ทราบว่ามีการอนุมัติงบประมาณเพื่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ดอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมาก แล้วเหตุใดบึงบอระเพ็ดจึงมีสภาพเหมือนไร้การพัฒนาอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม สัมผัสและใช้ประโยชน์ได้จริงตามวัตถุประสงค์ จึงเป็นที่มาของการวิจัยเรื่อง ความสำเร็จในการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประจำปีงบประมาณ 2557 - 2560

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประจำปีงบประมาณ 2557-2560
2. เพื่อศึกษาระบบการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด
3. เพื่อนำเสนอความสำเร็จในการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลด้านเอกสาร (Documentary Sources) เอกสารวิชาการ งานวิจัย ดุษฎีนิพนธ์ และบทความเกี่ยวกับกฎหมาย พระราชบัญญัติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รายงานการประชุม ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ.2556 – พ.ศ. 2561 เอกสารงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ ทฤษฎีการบริหาร ทฤษฎีการบริหารการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ



ศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการจากหน่วยงานประมงจังหวัดนครสวรรค์ รวมถึงการเข้าร่วมสนทนากับผู้นำชุมชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนบริเวณบึงบอระเพ็ด จากนั้นนำข้อมูลสังเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้น กำหนดขอบเขตการศึกษาเป็นด้าน ๆ คือ

ด้านผู้ให้ข้อมูลหลัก แหล่งข้อมูลด้านบุคคล (Key Informants) ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประจำปีงบประมาณ 2557 - 2560 โดยวิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Random Sampling) จากผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเพื่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย 1) หน่วยงานประมงจังหวัดนครสวรรค์ 2) ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมบึงบอระเพ็ด มหาวิทยาลัยมหิดล 3) องค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ

กลุ่มที่ 2 เป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นและผู้ที่มีผลกระทบในอุทกภัย ได้แก่ 1) อดีตประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ 2) ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 8 ตำบลเกรียงไกร อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ 3) ผู้จัดการฝ่ายประชาสัมพันธ์ บริษัท แฟรี่แลนด์สรวพลินค้า จำกัด จังหวัดนครสวรรค์ 4) องค์การภาคประชาชนในพื้นที่บึงบอระเพ็ด

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยมีวิธีการ ดังนี้ 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ โดยเก็บข้อมูลจาก กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเพื่อการพัฒนาบึงบอระเพ็ด จำนวน 3 คน ประกอบด้วยจาก หน่วยงานประมงจังหวัดนครสวรรค์ ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมบึงบอระเพ็ด มหาวิทยาลัยมหิดล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ 2) การจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยมีผู้เข้าร่วมในการสนทนา ได้มาจากการเลือกแบบเจาะจงจากกลุ่มที่ 2 กลุ่มหน่วยงานระดับท้องถิ่นและผู้ที่มีผลกระทบในอุทกภัย จำนวน 4 คน 3) เก็บข้อมูลการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) โดยผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูล พร้อมทั้งสังเกตการณ์ด้วยตนเอง

การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation)

การวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลจากภาคสนาม ผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาตรวจสอบความถูกต้อง ความชัดเจนและความตรงประเด็น จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อให้ได้คำตอบตรงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) แล้วนำข้อมูลมาจัดหมวดหมู่ และสรุปเป็นผลการวิจัย



ผลการวิจัย

1. สภาพการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประจำปีงบประมาณ 2557 - 2560 งบประมาณที่ได้รับสำหรับการพัฒนาบึงบอระเพ็ดที่ได้รับจัดสรรจากภาครัฐอย่างต่อเนื่องและเป็นปริมาณจำนวนมาก ตามนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมประมง ได้แก่

1.1 งบประมาณในการขุดลอกพื้นที่ต้นเขินและกำจัดวัชพืช โดยใช้เรือดูดขุดและเครื่องจักรกล ซึ่งต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก เนื่องจากบึงบอระเพ็ดเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ อยู่ในความดูแลรักษาของกรมประมงเป็นแหล่งรวมและแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำหลากหลายชนิด และมีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติทั้งพืชและสัตว์

1.2 งบประมาณการพัฒนาบึงบอระเพ็ดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โครงการพัฒนาบึงบอระเพ็ดในทุกโครงการโดยเฉพาะแนวทางที่จะพัฒนาบึงบอระเพ็ดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัดนครสวรรค์นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้กับคนในจังหวัดให้ประชาชนกินดีอยู่ดี มีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น รวมตลอดถึงต้องการให้บึงบอระเพ็ดมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งถือเป็นแนวคิดของการพัฒนาในลักษณะโดยใช้รูปแบบเดียวกันทั่วประเทศแต่การพัฒนาไม่เกิดความต่อเนื่องอันเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง เมื่อเปลี่ยนแปลงผู้บริหารนโยบายในการพัฒนาบึงบอระเพ็ดและการส่งเสริมการท่องเที่ยวก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ปัจจุบันนี้ถึงแม้จะมีการวางโครงสร้างในรูปแบบอาคารสถานที่และระบบสาธารณูปโภคไว้พร้อมแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องมาจากขาดการประชาสัมพันธ์และขาดการจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ต่อเนื่องประกอบกับในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมาบึงบอระเพ็ดประสบปัญหาภัยแล้ง

2. ระบบการใช้งบประมาณของกรมประมงในการพัฒนาบึงบอระเพ็ดนั้น พบว่าหลังจากภาครัฐหรือรัฐบาลได้มีนโยบายในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ และได้จัดสรรงบประมาณในการดำเนินการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการรับนโยบายดังกล่าวไปขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุตามนโยบาย ดังกล่าว โดยระบบการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ซึ่งประกอบด้วย การจัดทำแผน จัดทำโครงการ/กิจกรรม และพิจารณางบประมาณที่ได้รับเพื่อดำเนินตามโครงการ/กิจกรรม ให้แก่หน่วยงานต่างๆในพื้นที่ ดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการและนโยบาย

3. ความสำเร็จในการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด พบว่ารัฐบาลได้มีการติดตามแผนการพัฒนาบึงบอระเพ็ดให้เหมาะสมกับสภาพธรรมชาติและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เพราะถือว่าเป็นพื้นที่เก็บน้ำขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศ ซึ่งมีพื้นที่กว่า 1 แสน



ไว้ ทั้งนี้จะมีการอนุรักษ์สัตว์น้ำ โดยจะห้ามไม่ให้จับสัตว์น้ำ เพื่อสร้างความสมดุลในบึงบอระเพ็ด ขณะเดียวกันก็จะดูแลในเรื่องคุณภาพน้ำที่จะนำไปใช้ประโยชน์ด้านการเกษตร และด้านการท่องเที่ยว ซึ่งรัฐบาลได้มีการตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดเข้ามาดูแลเรื่องดังกล่าวนี้เพิ่มเติม เพื่อให้แผนการพัฒนาพื้นที่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ และเป็นการแก้ปัญหาในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและเป็นไปตามแผนงาน โดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์ A (นามสมมุติ) เปิดเผยว่า กรมชลประทานได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักในการขุดลอกตะกอนดินในบึงบอระเพ็ด โดยเริ่มขุดลอกเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2559 จนถึงวันที่ 10 สิงหาคม 2559 มีปริมาณดินขุดลอกและขนย้ายออกไปแล้วประมาณ 80% ของเป้าหมาย 2,000,000 ลูกบาศก์เมตร โดยเป็นผลงานการขุดลอกโดยสำนักเครื่องจักรกล กรมชลประทาน กรมการทหารช่าง และหน่วยทหารพัฒนา A (นามสมมุติ) กล่าวอีกว่า ตามแผนการฟื้นฟูบึงบอระเพ็ดระยะที่ 2 จะขุดตะกอนดินอีก 18 ล้านลูกบาศก์เมตร ในพื้นที่ 1,600 ไร่ คาดว่าต้องใช้ใช้เวลาประมาณ 5 ปี เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำในบึงบอระเพ็ด ซึ่งในช่วงฤดูแล้งที่ผ่านมาบึงบอระเพ็ดมีปริมาณน้ำไม่ถึง 10 ล้านลูกบาศก์เมตรจาก ความจุประมาณ 100 ล้านลูกบาศก์เมตร

ซึ่งการดำเนินในการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ดให้ประสบความสำเร็จตามนโยบาย แผนงาน โครงการ นั้นจะต้องดำเนินการดังนี้

1. การบริหารจัดการจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน ยังใช้ระบบเดิม ๆ ไม่ได้มีการพัฒนาระบบราชการแต่อย่างใด ตัวอย่างคำสัมภาษณ์ คือ เห็นได้ชัดเจนว่ามีการบังคับใช้กฎหมาย และหลักการปฏิบัติ ไม่สอดคล้องกัน หรือมีความขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงาน อันมีวัตถุประสงค์ หรือจุดยืนที่แตกต่างกัน ในบทสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐมุ่งหวังหรือพยายามจะใช้ทฤษฎี Win-Win คือรัฐได้ประโยชน์จากการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อให้ประชาชนเช่า และได้รับค่าเช่า ส่วนประชาชนก็มีที่อยู่อาศัยและมีที่ทำกิน แต่นโยบายของทาง โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครสวรรค์ ก็มีการกำหนดเป็นพระราชบัญญัติ เขตผังเมืองรวมจังหวัดนครสวรรค์ ให้พื้นที่ดังกล่าว เป็นพื้นที่สีน้ำเงิน เพื่อสงวนไว้ใช้เฉพาะส่วนราชการเท่านั้น ไม่อนุญาตให้ก่อสร้างเป็นที่อยู่อาศัย ได้ ซึ่งในบางพื้นที่กลับมีการอนุญาตให้องค์กรเอกชนเช่า เพื่อใช้ประโยชน์ เชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายควรมีการประชาสัมพันธ์และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างให้ ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง

2. นำแนวทางการบริหารเชิงบูรณาการมาใช้ในการดำเนินการพัฒนาบึงบอระเพ็ดตามความหมายของบูรณาการคือให้มาใช้ร่วมกันเป็นเอกภาพให้เป็นหนึ่งแล้วพัฒนาบึงบอระเพ็ด คือเอาหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมารวมเพื่อเป็นหนึ่งหน่วยงานเพื่อพัฒนาบึง



บอระเพ็ดมีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน และภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่ คิด วางแผน ปฏิบัติ ตลอดจนตรวจสอบ

3. การนำนโยบายภาพรวมของ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้การจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยคำนึงถึง ปัญหาและความต้องการของพื้นที่ซึ่งต้องทำการสำรวจความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง

อภิปรายผล

1. สภาพการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประจำปี งบประมาณ 2557 - 2560 เมื่อภาครัฐหรือรัฐบาลได้มีนโยบายในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมประมง และได้จัดสรรงบประมาณในการดำเนินการแต่การ ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เช่น การแก้ปัญหาการตื้นเขิน ของบึง การส่งเสริมให้บึงบอระเพ็ดเป็นแหล่งท่องเที่ยว ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจาก การนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกระบวนการนโยบายตามทฤษฎีของ จุมพล หนีมพานิช กล่าวคือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนภายหลังที่มีการ กำหนดนโยบายแล้ว ซึ่งภารกิจในขั้นตอนนี้เป็นส่วนที่จะทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไป อย่างสมบูรณ์ครบวงจร ไม่หยุดชะงัก ในแง่ดังกล่าวการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงมี ความสำคัญในขณะเดียวกัน การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึง จะสามารถทำให้นโยบายนั้น ๆ บรรลุผลสำเร็จ เพราะถ้าหากดำเนินบรรลุผลสำเร็จแล้ว ผลประโยชน์ทั้งปวงย่อมตกอยู่แก่ประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้นทุกประเทศจึงพยายาม พัฒนาปรับปรุงระบบและวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดอยู่เสมอ (จุมพล หนีมพานิช, 2554) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของรัชดาภรณ์ เมธาวรรักษ์ ผลการวิจัย พบว่า การบริหารงบประมาณ ถือเป็นกระบวนการงบประมาณที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการ ใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในปัจจุบัน ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานตามยุทธศาสตร์ที่มีเจตนารมณ์ให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีวินัยทางการคลัง (รัชดาภรณ์ เมธาวรรักษ์, 2550)

2. ระบบการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด หลังจากภาครัฐหรือ รัฐบาลได้มีนโยบายในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ และได้จัดสรรงบประมาณในการ ดำเนินการให้แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการรับนโยบายดังกล่าวไปขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุ



ตามนโยบายดังกล่าว โดยระบบการใช้งบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย การจัดทำแผน จัดทำโครงการ/กิจกรรม และพิจารณางบประมาณที่ได้รับเพื่อดำเนินตามโครงการ/กิจกรรม ให้แก่หน่วยงานในพื้นที่ดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการและนโยบาย ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่มากมาย จากศึกษาพบว่า ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพียงใด รวมทั้งการควบคุมความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ และหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ ไม่ได้ให้การสนับสนุนนโยบายเท่าที่ควร สอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทรศร พบว่า นโยบายพัฒนาเป็นจำนวนมากต้องประสบความล้มเหลวเพราะหัวหน้าหน่วยปฏิบัตินั้นไม่ให้ความร่วมมือหรือปฏิบัติงานไม่เต็มความสามารถ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (วรเดช จันทรศร, 2551) และสอดคล้องกับแนวคิดของ สุพาดา สิริกุดตา และคณะ พบว่า การงบประมาณเป็นการควบคุมการใช้จ่ายในแต่ละโครงการ ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายเงินแต่ละรายการในโครงการเป็นไปตามรายจ่ายจริง ทั้งยังสามารถควบคุมให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามกำหนดเวลา หากปล่อยให้รายจ่ายทุกรายการเกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ ในที่สุดโครงการจะไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ (สุพาดา สิริกุดตา และคณะ, 2553)

3. ความสำเร็จในการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประจำปีงบประมาณ 2557 - 2560 รัฐบาลได้มีการติดตามแผนการพัฒนาบึงบอระเพ็ดอย่างต่อเนื่อง เช่น แผนการขุดพื้นที่ที่ตื้นเขินและแผนการกำจัดวัชพืช แผนการพัฒนาบึงบอระเพ็ดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว แผนการอนุรักษ์สัตว์น้ำ แผนการดูแลคุณภาพน้ำที่จะนำไปใช้ด้านการเกษตร และแผนการการท่องเที่ยว การใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประจำปีงบประมาณ 2557 - 2560 ให้ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้นนั้นควรดำเนินการ ดังนี้ 1) ด้านการบริหารจัดการ ควรมีการประชาสัมพันธ์และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างให้ ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงเกี่ยวกับการดำเนินการพัฒนาบึงบอระเพ็ด เช่น การบุกรุก ครอบครองพื้นที่รอบ ๆ บึงบอระเพ็ด และการจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด การจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากประเทศไทย อันถือได้ว่ามีระบบราชการที่ซับซ้อนมากที่สุดที่หนึ่งในโลก ซึ่งมาจากหลายปัจจัย อาทิ การจัดโครงสร้างการบริหารงานส่วนต่าง ๆ ซึ่งแบ่งออกเป็นส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ที่เชื่อมโยงถึงการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ แต่ละหน่วยงานภายใต้พื้นที่เดียวกัน และฐานคติหรือประเพณีแบบไทย ๆ ประกอบกับภายใต้สภาพการณ์ที่บริบทและเงื่อนไขทางการบริหารปกครอง ได้มีการปรับเปลี่ยนไปสู่สภาพการณ์ที่



มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง อันสะท้อนบริบทรอบตัวทางการเมืองและการบริหารของไทยอันมีตัวแสดงหน้าใหม่ นอกเหนือจากภาครัฐมาปฏิสัมพันธ์ในพื้นที่หรือกระบวนการนโยบายหนึ่ง ๆ อีกเป็นจำนวนมากได้ก่อให้เกิดสภาพของการกระจัดกระจายทางการบริหารหรือที่เรียกว่า “การรวมศูนย์อำนาจแบบกระจัดกระจาย” (fragmented centralization) 2) ด้านการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ การดำเนินการแสวงหายุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ จะต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนภาคประชาชน และภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างประสานสอดคล้องกลมกลืนกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดพลังในการบรรเทาและขจัดปัญหาเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเป็นกระบวนการซึ่งสร้างบริบทของการปฏิสัมพันธ์แบบเป็นพลวัตร การเคารพซึ่งกันและกัน การสนทนา และการเปลี่ยนแปลง เพื่อสร้างความไว้วางใจบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม สอดคล้องกับแนวคิดของ Manetti ได้ให้ความหมายว่าการบูรณาการเป็นกระบวนการตัดสินใจที่ผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันจัดการธุรกิจแบ่งปันข้อมูล มีการสนทนาและสร้างรูปแบบของความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจและเข้าร่วมในการจัดการธุรกิจเพื่อสร้างความไว้วางใจ การเคารพซึ่งกันและกัน ตลอดจนสร้างรูปแบบของความรับผิดชอบร่วมกันจึงเป็นการทำงานแบบบูรณาการที่สมบูรณ์แบบที่สุด (Manatti,G, 2011)

สรุป

ความสำเร็จในการใช้งบประมาณของภาครัฐในการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ประจำปีงบประมาณ 2557-2560 รัฐบาลได้มีการติดตามแผนงานโครงการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง และได้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารเป็นแบบบูรณาการ ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจหรือการปฏิบัติงานในหลากหลายรูปแบบ เพื่อให้เกิดความผูกพันและความรับผิดชอบต่อองค์การมากยิ่งขึ้น และได้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้การจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยคำนึงถึง ปัญหาและความต้องการของพื้นที่ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด และคุ้มค่างบประมาณที่เสียไป



ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะทั่วไป

1.1 หน่วยงานภาครัฐควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยนำแนวทางการบริหารเชิงบูรณาการมาใช้ในการดำเนินการพัฒนาบึงบอระเพ็ด

1.2 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ควรคำนึงถึง ปัญหาและความต้องการของพื้นที่

1.3 ควรมีการประชาสัมพันธ์และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างให้ ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง เกี่ยวกับการดำเนินการพัฒนาบึงบอระเพ็ด

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาวิจัยแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ทั้งหมดที่มีประสิทธิภาพ

2.2 ควรมีการศึกษาวิจัยรูปแบบการมีส่วนร่วมของเครือข่ายประชารัฐในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่

เอกสารอ้างอิง

- จุมพล หนิมพานิช. (2554). การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์ การเมืองและรัฐประศาสตร์ การบริหารและกรณีศึกษาของไทย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัชดาภรณ์ เมธาวรรักษ์. (2550). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วรเดช จันทรศร. (2551). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- ศุภย์วิชัยและฝีกอบรมบึงบอระเพ็ด. (ม.ป.ป.). ฐานข้อมูลบึงบอระเพ็ด. เรียกใช้เมื่อ 3 มกราคม 2560 จาก <https://na.mahidol.ac.th/bungresearch/index.php/database>
- สำนักข่าว MOREMOVE. (2559). ทวงคืนสมบัติชาติ นายทุน-ชาวบ้านรุกกล้า "บึงบอระเพ็ด" กว่า 5 หมื่นไร่. เรียกใช้เมื่อ 13 มิถุนายน 2560 จาก <http://moremove.com/mmV5/>
- สุพาดา สิริกุตตา และคณะ. (2553). การวางแผนและการบริหารโครงการ. กรุงเทพมหานคร: ไดมอนด์ อินบิซิเนสเวิลด์.
- อรสา จุลสุคนธ์ และคณะ. (2559). ปัจจัยความสำเร็จของการใช้งบประมาณในการวิจัยของ



นักวิจัยในการวิชาการเกษตร. ใน รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
Manatti,G. (2011). The quality of stakeholder engagement in sustainability reporting: empirical evidence and critical points. Corporate Social Responsibility and Environmental Management, 18(2), 110-122.