

การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณและโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปี
ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นายสาครินทร์ จำปา
นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ
รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์
กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

๑. ความสำคัญของปัญหา

การจัดการงบประมาณเชิงมิติพื้นที่ (Area) มีเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่เน้นเป้าประสงค์ในระดับพื้นที่ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์ระดับชาติและนโยบายของรัฐบาล โดยจังหวัด/กลุ่มจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยปฏิบัติระดับล่างที่กระจายหน่วยงานและบุคลากรลงสู่พื้นที่ระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อย่างเต็มรูปแบบและมีความใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการ ดังนั้น หากงบประมาณไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามเป้าหมายก็จะส่งผลให้การดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาในพื้นที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และยากที่จะทำให้การดำเนินโครงการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายและตัวชี้วัด เนื่องจากยอดการเบิกจ่ายงบประมาณมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลการดำเนินโครงการ ส่งผลให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของภาครัฐ รวมถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไม่เป็นไปตามที่รัฐบาลคาดหวังไว้

การเบิกจ่ายงบประมาณของโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในห้วงที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จนถึงปัจจุบัน (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๔) มีความล่าช้าและไม่เป็นไปตามเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถเปรียบเทียบเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณกับยอดเบิกจ่ายจริงของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วง ๔ ปีย้อนหลัง ได้ดังนี้

ปี พ.ศ.	เป้าหมาย (ร้อยละ)	งบประมาณ (ล้านบาท)					
		จังหวัด			กลุ่มจังหวัด		
		ได้รับจัดสรร	เบิกจ่าย	ร้อยละ	ได้รับจัดสรร	เบิกจ่าย	ร้อยละ
๒๕๖๑	๑๐๐	๖,๓๕๓.๐๔	๔,๕๐๕.๙๗	๗๐.๙๓	๑,๗๒๙.๑๘	๙๙๓.๘๒	๕๗.๔๗
๒๕๖๒	๑๐๐	๕,๕๗๒.๐๖	๔,๒๓๙.๓๙	๗๖.๐๘	๒,๒๙๖.๐๕	๑,๓๔๘.๓๗	๕๘.๗๓
๒๕๖๓	๑๐๐	๔,๘๓๙.๐๑	๓,๐๘๓.๑๙	๖๓.๗๒	๑,๖๙๙.๕๔	๗๓๗.๒๔	๔๓.๓๘
๒๕๖๔	๑๐๐	๔,๘๒๖.๒๑	๑,๙๓๙.๐๕	๔๐.๑๘	๑,๗๗๒.๖๘	๔๙๙.๗๑	๒๘.๑๙

ตารางที่ ๑ : เป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณกับยอดการเบิกจ่ายจริงของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔

(ที่มา : ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ GFMS)

นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังให้กันเงินไว้เบิกเหลืออมปีหรือขยายระยะเวลาเบิกจ่ายเงินและไม่สามารถเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จได้ทันภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ ต้องถูกพับไปโดยผลของกฎหมายโดยจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีงบประมาณที่ถูกพับไปตามยอดงบประมาณในห้วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓ ดังนี้

ปีงบประมาณ	งบประมาณ (ล้านบาท)					
	จังหวัด			กลุ่มจังหวัด		
	ได้รับจัดสรร	จำนวนเงินที่ถูกพบไป	ร้อยละ	ได้รับจัดสรร	จำนวนเงินที่ถูกพบไป	ร้อยละ
๒๕๕๙	๕,๒๖๙.๓๒	๑๑.๗๗	๐.๒๒	๒,๐๐๘.๘๙	-	-
๒๕๖๐	๖,๐๗๖.๒๑	๑๐.๖๘	๐.๑๘	๑,๗๓๔.๖๔	๒๑.๔๘	๑.๒๔
๒๕๖๐ (เพิ่มเติม)	-	-	-	๑๖,๙๕๖.๒๓	๑๑๔.๔๐	๐.๖๗
๒๕๖๑	๖,๓๕๓.๐๔	๓๖.๗๒	๐.๕๘	๑,๗๒๙.๑๘	-	-
๒๕๖๒	๕,๕๗๒.๐๖	๑๓.๘๙	๐.๒๕	๒,๒๙๖.๐๕	๑๕.๗๐	๐.๖๘
๒๕๖๓	๔,๘๓๙.๐๑	๐.๖๙	๐.๐๑	๑,๖๙๙.๕๕	-	-

ตารางที่ ๒ : งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ และมีผลทำให้ถูกพบไปโดยผลของกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

(ที่มา : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย)

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุที่ทำให้การบริหารงบประมาณและโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำเป็นข้อเสนอแนะรวมถึงแนวทางในการบริหารงบประมาณและโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพโดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - Depth Interview) ผ่านทางโทรศัพท์ และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) โดยกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๑๗ คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้อำนวยการกองจัดหางบประมาณพื้นที่ ผู้เชี่ยวชาญประจำสำนักพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาค รวมถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานขับเคลื่อนแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผู้ทำการศึกษาได้ใช้คำถามกึ่งโครงสร้างแบบชุดคำถามปลายเปิด (Semi - Structured Review) เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในประเด็น (๑) ปัญหาและอุปสรรค (๒) การจัดทำค่าของงบประมาณ (๓) การบริหารงบประมาณ (๔) ปัจจัยความสำเร็จ และ (๕) การกำกับติดตามการดำเนินงาน

๓. ผลการศึกษา

๓.๑ ปัญหาอุปสรรคและสาเหตุซึ่งทำให้การดำเนินโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ทำการศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์แล้วพบว่าปัญหาและสาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินโครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

(๑) ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปี

(๑.๑) การสำรวจความต้องการของประชาชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่ผ่านมาไม่ได้เป็นการสำรวจจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเป็นการสำรวจผ่านหน่วยงานราชการและการประชุมประชาพิจารณ์จากตัวแทนของประชาชนบางกลุ่มเท่านั้น จึงไม่สามารถสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนในภาพรวมของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

(๑.๒) การเสนอของบประมาณของส่วนราชการยังให้ความสำคัญกับพันธกิจของหน่วยงานตนเอง หรือยึดถือตามความต้องการของหน่วยงานที่จะเสนอของบประมาณเป็นหลัก เช่น จังหวัด/กลุ่มจังหวัดต้องการให้ส่วนราชการจัดทำโครงการตามประเด็นเน้นหนักตามวิสัยทัศน์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แต่ส่วนราชการกลับไม่ให้ความสำคัญในการบรรจุโครงการในเรื่องดังกล่าวลงในแผนของหน่วยงานเพื่อที่จะเสนอของบประมาณ โดยหน่วยปฏิบัติมุ่งเน้นการดำเนินงานเพื่อรับสนองนโยบายของรัฐบาลหรือหน่วยงานต้นสังกัด (Top Down) ซึ่งเป็นหน่วยบังคับบัญชาและให้คุณให้โทษแก่หน่วยปฏิบัติมากกว่า

(๑.๓) การจัดทำโครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดยังมีลักษณะเป็นการรวบรวมโครงการจากหน่วยงานต่างๆ จึงขาดการลำดับความสำคัญของโครงการให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น โครงการแหล่งน้ำที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับกลยุทธ์ เป้าประสงค์ และประเด็นยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาพื้นที่ หลายโครงการขาดรายละเอียดที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ เช่น เป้าหมายของผู้ได้รับประโยชน์ พื้นที่ดำเนินการ กิจกรรม วิธีการดำเนินงาน หน่วยงานดำเนินการ รายละเอียดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ความพร้อม และผลการดำเนินงานในโครงการลักษณะเดียวกันที่ผ่านมา เป็นต้น

(๑.๔) ส่วนราชการมักจะมีข้ออ้างว่ามีเวลาจำกัดในการจัดทำและเสนอโครงการทำให้ไม่มีความรอบคอบในการเสนอโครงการ ทั้งที่ในความเป็นจริงทุกส่วนราชการทราบปฏิทินการจัดทำงบประมาณล่วงหน้าอยู่แล้วว่าควรจะเริ่มต้นจัดทำโครงการในช่วงเวลาใด ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดจะบริหารจัดการจัดทำโครงการอย่างไรให้มีคุณภาพ

(๑.๕) โครงการที่ผ่านการสำรวจปัญหาและความต้องการเชิงพื้นที่ตามกระบวนการ One Plan ไม่ได้รับการตอบสนอง โดยโครงการที่เสนอผ่านจากที่ทำการปกครองอำเภอที่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด พบว่าส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่เนื่องจากสำนักงบประมาณพิจารณาว่าโครงการที่เสนอมายังไม่ได้เป็นภารกิจของอำเภอ ทั้งที่ในทางปฏิบัติหน่วยงานระดับอำเภอเป็นหน่วยงานแก้ไขปัญหาที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด

(๑.๖) การจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานตามภารกิจ (Function) จะจัดทำภายหลังจากจัดทำแผนปฏิบัติการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จึงทำให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดไม่สามารถทราบได้ว่าแผนงาน/โครงการใดบ้างของหน่วยงานตามภารกิจ (Function) ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ส่งผลให้ไม่สามารถบูรณาการกันระหว่างพื้นที่ (Area) กับหน่วยงานตามภารกิจ (Function) ได้อย่างแท้จริง

(๑.๗) ปัญหาหน่วยงานได้รับงบประมาณซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากหน่วยราชการภายในจังหวัด/กลุ่มจังหวัดจัดทำโครงการและขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหลายแหล่ง เมื่อได้รับงบประมาณจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งก่อนแล้ว จึงมาแจ้งให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดทราบภายหลัง ทำให้ต้องเร่งจัดประชุมคณะกรรมการบริหารงานงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) หรือคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เพื่อขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของโครงการที่ได้รับการโอนเปลี่ยนแปลงล่าช้าและไม่ทันภายในปีงบประมาณ ส่งผลให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดเสียโอกาสในการพัฒนาและการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

(๒) การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามงวดที่กำหนด ทำให้การจัดสรรงบประมาณเกิดความล่าช้า โดยเฉพาะกรณีงบดำเนินงานที่แบ่งโอนจัดสรรให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดออกเป็น ๒ - ๓ งวด ซึ่งงบดำเนินงานส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการจ้างเหมาบริการจากผู้รับจ้างภายนอกในลักษณะการจัดกิจกรรม Event ต่างๆ เช่น ในบางจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีกิจกรรมการจัดแข่งจักรยานเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว วงเงิน ๗ ล้านบาท แต่สำนักงบประมาณจัดสรรเงินมาให้เฉพาะงวดแรกก่อน จำนวน ๓,๕๐๐,๐๐๐ บาท ทำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการทำได้แค่จัดหาผู้รับจ้างรอไว้ก่อน (e-bidding) แต่ไม่สามารถลงนามได้ เนื่องจากต้องรอการจัดสรรงบประมาณมาให้ครบก่อนในงวดถัดไป จึงจะสามารถลงนามกับผู้รับจ้างจัดงานได้ ทำให้การดำเนินงานต้องชะลอไว้ก่อน

นอกจากนี้แล้ว การกำหนดให้มีการจัดสรรเงินงบประมาณออกเป็นรายไตรมาส ทำให้กิจกรรมการฝึกอบรมไม่สามารถดำเนินการได้ในช่วงต้นปีงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในไตรมาสแรก ยังไม่เพียงพอสำหรับการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ที่ใช้สำหรับการฝึกอบรม ทำให้ยากลำบากในการแยกจัดกิจกรรมออกเป็นรายไตรมาส ดังนั้น ผู้จัดทำโครงการจึงต้องรอให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบดำเนินงานให้ครบวงเงินก่อนจึงจะจัดฝึกอบรมได้ ทำให้โครงการล่าช้ากว่าที่แผนกำหนด ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณในช่วงไตรมาสแรกไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

(๓) หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามโครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เมื่อตรวจสอบจากโครงการที่มีผลการเบิกจ่ายล่าช้า จะพบว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานส่วนกลาง (Function) ที่มีที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีภารกิจประจำของหน่วยงานอยู่แล้วที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานต้นสังกัดหรือตามที่อธิบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งการลงมา โดยจะให้ความสำคัญกับงบประมาณปกติ (Function) ของหน่วยงานตัวเองก่อน ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงต้นปีงบประมาณที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดกำหนดให้มีการเร่งรัดการก่อสร้างผูกพันของทุกหน่วยงาน สิ่งที่เกิดขึ้นคือหน่วยงานเหล่านี้จะให้ความสำคัญกับงบประมาณ Function ก่อน ดังนั้น โครงการที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้มอบให้ไปดำเนินการ จึงถูกมองว่าเป็นงานเสริมของหน่วยงานเหล่านี้ และจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินโครงการตามงบจังหวัด/กลุ่มจังหวัดไว้เป็นลำดับ ๒ และลำดับ ๓ ตามลำดับ ในขณะที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดไม่สามารถไปเร่งรัดได้ เนื่องจากไม่สามารถให้คุณให้โทษหัวหน้าหน่วยงานจากส่วนกลาง (Function) ได้ อีกทั้งหน่วยงานเหล่านี้มีบุคลากรในการดำเนินโครงการจำนวนจำกัดเช่นกัน

(๔) ปัญหาความพร้อมของโครงการ ซึ่งต้องมีความพร้อมทั้งด้านสถานที่ แบบรูปรายการก่อสร้าง หน่วยดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์การจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี แต่ในทางปฏิบัติที่พบเป็นประจำก็คือว่าตอนที่เสนอโครงการขึ้นมา หน่วยงานเจ้าของโครงการแจ้งยืนยันกับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดว่าโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินการได้ทันทีเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณ แต่เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีผลบังคับใช้ออกมา กลับเจอปัญหา เช่น โครงการที่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่เพื่อดำเนินโครงการ แต่ภายหลังกลับมีมติประชาคมให้ย้ายพื้นที่ดำเนินการออกไป หรือเหตุสุดวิสัย ในกรณีโครงการปรับปรุงถนนที่เมื่อขุดลงไปแล้วเจอระบบท่อประปาของอีกหน่วยงานหนึ่งฝังอยู่ข้างใต้ถนน ทำให้ต้องมีการรื้อย้ายหรือมีการขยับออกไปก่อนจึงจะดำเนินโครงการต่อไปได้ ทำให้โครงการไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด

ดังนั้น จากกรณีตัวอย่างข้างต้น ทำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่สามารถปรับแผนการดำเนินงานได้ทันเนื่องจากเป็นเหตุสุดวิสัย ส่งผลให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดต้องมีการจัดประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) หรือคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ปรับแบบรูปรายการหรือปรับลดเนื้อหา หรือส่งเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.) ที่กำกับดูแลภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีการประชุมเพื่ออนุมัติการโอนเปลี่ยนแปลง

ปีละครั้ง เพื่อเห็นชอบการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินโครงการ รวมทั้งต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ สำหรับโครงการที่มีวงเงินเกิน ๑๐ ล้านบาทก่อน จึงจะสามารถดำเนินโครงการได้ ต้องขอเงินไว้เบิกเหลื่อมปี ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ และประชาชนเสียโอกาสในการพัฒนาโดยไม่จำเป็น

(๕) การไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้รับจ้าง โดยในกรณีของโครงการประเภทการก่อสร้าง เพื่อให้ยอดการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดสูงขึ้น หลายหน่วยงานจึงมักจะกำหนดเงื่อนไขไว้ในประกาศประกวดราคาให้ผู้รับจ้างสามารถขอเบิกเงินล่วงหน้าได้ในสัดส่วนร้อยละ ๑๕ ของวงเงินงบประมาณก่อนได้ หรือในกรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินโครงการ ก็มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับจ้างสามารถเบิกเงินตามงวดงานได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ผู้รับจ้างส่วนใหญ่เลือกที่จะรวยยอดเบิกเงินในงวดสุดท้ายทีเดียว จึงทำให้ยอดการเบิกจ่ายที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดคาดหวังไว้ในแต่ละไตรมาสไม่สามารถเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด อีกทั้ง จังหวัด/กลุ่มจังหวัดไม่มีเครื่องมือใดๆ ที่จะบังคับให้ผู้รับจ้างเบิกเงินล่วงหน้าหรือเบิกตามงวดที่กำหนดได้ ขึ้นอยู่กับความสะดวกรใจของผู้รับจ้างเอง

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้รับจ้างได้งานหลายๆ งานพร้อมกัน ส่วนใหญ่ผู้รับจ้างจะเข้าไปดำเนินโครงการที่มีผลกำไรมาก่อน หากผู้รับจ้างเห็นว่าโครงการใดที่มีการแข่งขันราคาสูง เช่น โครงการที่มีวงเงิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และมีการแข่งขันราคาจนเหลือวงเงิน ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้รับจ้างจะเข้ามาดำเนินการล่าช้า เพราะหากดำเนินการตั้งแต่ลงนามในสัญญาจ้างทันที จะมีแนวโน้มขาดทุน หรือไม่ก็กำไร กรณีดังกล่าวส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า ทำให้ต้องมีการกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีสำหรับโครงการที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

(๖) ความล่าช้าในขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่เพื่อดำเนินโครงการ อาทิ

(๖.๑) ขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ของแต่ละส่วนราชการมีความแตกต่างกัน โดยหน่วยงานที่จะขออนุญาตจะต้องส่งเรื่องมาให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้พิจารณา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการระดับกระทรวง/กรมในส่วนกลาง หรือคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ยกตัวอย่างเช่น การจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคเป็นอำนาจการพิจารณาของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในส่วนกลางที่จะอนุญาต สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดไม่มีอำนาจในการพิจารณา ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาตามมา ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้เปิดโรงงานมาตั้งแต่ต้น จำเป็นต้องเป็นผู้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในกรณีเกิดปัญหามวลชนที่คัดค้านการเปิดโรงงานในพื้นที่

(๖.๒) กระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ของส่วนราชการต่างๆ พบปัญหาส่วนราชการที่ประสงค์จะขอใช้พื้นที่ได้ส่งคำขอเข้ามาให้ส่วนราชการเจ้าของพื้นที่พิจารณาเป็นจำนวนมากแต่การจัดประชุมเพื่อพิจารณาอนุญาตสามารถดำเนินการได้ค่อนข้างน้อย เช่น กรณีกรมป่าไม้มีการจัดประชุมเพื่อพิจารณาเรื่อง การขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้ เดือนละ ๑ ครั้ง ค่าเฉลี่ยเรื่องเพื่อพิจารณารั้งละประมาณ ๓๐ เรื่องเท่านั้น

(๖.๓) พื้นที่ดำเนินโครงการหลายแห่งเป็นพื้นที่ที่จะต้องขออนุญาตจากหลายหน่วยงานที่มีอำนาจการพิจารณาอนุญาตที่ทับซ้อนกัน ทำให้เกิดความยุ่งยากในการขออนุญาตใช้พื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น

- กรณีการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งจะต้องนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุญาต เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ยกเลิกสภาพการเป็นป่าชายเลนเรียบร้อยแล้ว พื้นที่ป่าดังกล่าวยังเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งต้องมีการขออนุญาตใช้พื้นที่ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้ อีกขั้นตอนหนึ่ง

- กรณีการขออนุญาตใช้พื้นที่ขอบเกาะหรือชายฝั่งทะเล ต้องขออนุญาตกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในขณะที่เดียวกันหากขอบเกาะหรือชายฝั่งทะเลดังกล่าว ได้รับการประกาศเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติก็จะต้องขออนุญาตใช้พื้นที่ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ อีกขั้นตอนหนึ่งด้วย

ดังนั้น จากตัวอย่างข้างต้น จะพบว่า การให้อำนาจราชการส่วนกลางในการพิจารณาอนุญาต ถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญ ส่วนราชการผู้เสนอขอใช้พื้นที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าเรื่องที่จะขออนุญาตไป จะได้รับการพิจารณาเมื่อใด รวมถึงราชการบริหารส่วนกลางซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนที่แสดงถึงการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละพื้นที่ได้ว่าจะพิจารณาเรื่องใดก่อนหรือหลัง

(๗) ปัญหาข้อจำกัดในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง อาทิ

(๗.๑) ผู้รับจ้างเสนอราคา มาเพียงรายเดียว ทำให้หน่วยงานต้องประกาศหาผู้รับจ้างให้ได้ตามจำนวนที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐฯ กำหนดไว้ ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างล่าช้าออกไป

(๗.๒) ความแตกต่างของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อส่วนราชการลงประกาศบนหน้าเว็บไซต์ในการหาผู้รับจ้างแล้ว ส่วนราชการสามารถขอเงินได้ทันทีแต่เมื่อเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่วนราชการต้องลงนามในสัญญา ก่อนจึงจะสามารถขอเงินได้

(๗.๓) การเตรียมการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การลงระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) มีความซับซ้อน และถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการในระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว ก็ยังคงต้องมีการบันทึกในรูปแบบเอกสารอีกทางหนึ่ง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีทำงานได้ช้าลง รวมถึงบุคลากรด้านการเงินและบัญชีของสำนักงานจังหวัด มีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงาน และงบประมาณของส่วนราชการอื่น

(๘) ความผันผวนในราคาวัสดุก่อสร้าง ทำให้ราคาของวัสดุก่อสร้างสูงกว่าวงเงินงบประมาณของโครงการที่ได้รับมา ทำให้ไม่สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้ จังหวัด/กลุ่มจังหวัดจึงต้องขออนุมัติจาก ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. เพื่อขอใช้เงินเหลือจ่ายจากโครงการอื่นที่ดำเนินการสำเร็จแล้วมาใช้เพื่อเป็นเงินชดเชยค่า K ให้กับผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว

(๙) ปัญหาการสับเปลี่ยนโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้ง ทำให้การบริหารงานตามแผนพัฒนาจังหวัดไม่มีความต่อเนื่องขึ้นอยู่กับนโยบายเน้นหนักของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละช่วงเวลา เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดบางท่านให้ความสำคัญกับการพัฒนาเรื่องทรัพยากรน้ำ บางท่านให้ความสำคัญกับการพัฒนา ด้านสังคม หรือด้านคมนาคม ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละท่าน จึงทำให้ต้องมีการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการบ่อยครั้ง ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงบประมาณ เนื่องจากผู้ปฏิบัติต้องเริ่มต้นใหม่ในการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาตามนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด

(๑๐) ขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินงานในประเด็นการพัฒนาสำคัญตามตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายที่กำหนดในแผนพัฒนาจังหวัด ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่าจะต้องดำเนินโครงการต่อไป หรือจะยุติการดำเนินโครงการหรือไม่ และไม่มีข้อมูลของสาเหตุปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการเพื่อมา ต่อยอดหรือปรับปรุงโครงการในปีงบประมาณถัดไป

(๑๑) ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดโดยจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (OSM) ได้รับการจัดสรรมากกว่าจังหวัดอื่นในกลุ่มจังหวัด ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรงบดำเนินงานด้วยตนเอง

(๑๒) การดำเนินงานของกลุ่มจังหวัดไม่มีความคล่องตัวเหมือนการดำเนินงานของจังหวัด เช่น ในกรณีเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการของกลุ่มจังหวัด จังหวัดเจ้าของโครงการต้องโอนเงินเหลือจ่ายกลับไปกลุ่มจังหวัด (OSM) ก่อน โดยหากมีความต้องการที่จะใช้เงินเหลือจ่ายเพื่อดำเนินโครงการสำรอง (Y๒) หรือโครงการใหม่ที่ไม่อยู่ในแผนปฏิบัติราชการ ก็จะต้องมีการจัดประชุม ก.บ.ก. เพื่ออนุมัติให้ดำเนินโครงการดังกล่าว แล้วจึงจะทำการโอนเงินกลับไปให้จังหวัดนั้นอีกรอบ

(๑๓) ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งโดยปกติที่ส่วนราชการมีการจัดซื้อจัดจ้างจะมีการเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาสามารถร้องอุทธรณ์ผลการประกวดราคา ซึ่งจะมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของโครงการแต่งตั้ง โดยในหลายกรณีจะเห็นว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดไม่กล้าตัดสินใจ และส่งเรื่องมาให้กรมบัญชีกลางพิจารณาตัดสิน ซึ่งในบางกรณีต้องใช้ระยะเวลา ๔ - ๕ เดือนในการพิจารณา เนื่องจากกรมบัญชีกลางมีกรณีสืบจากทั่วประเทศที่ต้องพิจารณาเช่นกัน เช่น มีตัวอย่างหนึ่งซึ่งเป็นโครงการจัดแสดงผลผลิตสินค้าเกษตร พอเริ่มกระบวนการ e - bidding ไปแล้ว ก็ได้มีการอุทธรณ์จากผู้แข่งขันประกวดราคา และมีการส่งเรื่องมาให้กรมบัญชีกลางพิจารณา และกรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์กลับมายังกลุ่มจังหวัดในช่วงเวลาที่พ้นห้วงเวลาการจัดงานดังกล่าว ทำให้ไม่มีผลผลิตสินค้าเกษตรที่จะจัดแสดงตามฤดูกาลนั้นแล้ว

(๑๔) สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด ๒๐๑๙ ทำให้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดทั้งงบประมาณและงบดำเนินงาน โดยหลายจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีการงดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของประชาชน (งาน Event) ทำให้ไม่มีการใช้งบดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดสำหรับงบลงทุนนั้น เนื่องจากจังหวัดในกลุ่มจังหวัด มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สปป.ลาว และประเทศกัมพูชา เกิดการขาดแคลนแรงงานเนื่องจากแรงงานกลับประเทศ ทำให้โครงการประเภทก่อสร้างมีความล่าช้า ทั้งนี้ เนื่องจากตอนเสนอจัดทำโครงการ ผู้จัดทำไม่คาดคิดว่าจะเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๒๐๑๙ กลับมาอีกครั้ง ทำให้โครงการต้องหยุดชะงักและต้องกันเงินเพื่อเบิกเหลือในปี ส่งผลให้ยอดการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

นอกจากนี้แล้ว คณะทำงานติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดไม่สามารถเดินทางข้ามจังหวัดเพื่อลงพื้นที่ตรวจติดตามความก้าวหน้าการดำเนินโครงการที่หน่วยรับงบประมาณได้รับจัดสรร เนื่องจากข้อกำหนดจากสถานการณ์โรคโควิด ๒๐๑๙ ทำให้ต้องใช้วิธีการตรวจติดตามผ่านระบบการประชุมทางไกล (VCS) ทำให้ไม่สามารถเข้าไปตรวจติดตามการดำเนินงานจากสถานที่ดำเนินโครงการจริงได้ โดยรับทราบเฉพาะข้อมูลที่หน่วยดำเนินการเลือกที่จะสื่อสารกับคณะทำงานฯ เท่านั้น

(๑๕) ปัญหาการรับโอนสินทรัพย์ ได้แก่

(๑๕.๑) หลักเกณฑ์การรับโอนสินทรัพย์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด มีรายละเอียดปลีกย่อยมากเกินไป ประกอบกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องการโอนสินทรัพย์ มีการโยกย้ายบ่อยครั้ง ทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ ที่ทำงานอย่างต่อเนื่องในเรื่องดังกล่าว

(๑๕.๒) ไม่สามารถหาหน่วยงานที่มีความประสงค์รับโอนสินทรัพย์ได้ เช่น ในการเสนอจัดทำโครงการครั้งแรก หน่วยงานราชการสามารถจัดหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะรับโอนสินทรัพย์ได้ แต่ต่อมาเมื่อหน่วยงานได้รับการจัดสรรงบประมาณในอีก ๒ ปีต่อมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยรับปากไว้ มีการเปลี่ยนผู้บริหารและนโยบายการรับโอนสินทรัพย์ ทำให้ไม่สามารถรับโอนสินทรัพย์ได้

(๑๕.๓) บางหน่วยงานมีนโยบายชัดเจนจากส่วนกลางไม่รับโอนสินทรัพย์ เนื่องจากครุภัณฑ์ที่จะขอให้รับโอนนั้นส่วนใหญ่เป็นวัสดุครุภัณฑ์ที่จะต้องมีการซ่อมบำรุงเป็นประจำทุกปี หน่วยงานต้นสังกัดจึงมีนโยบายไม่รับโอนสินทรัพย์เพื่อไม่ให้เป็นการทางงบประมาณ

(๑๖) ปัญหาด้านบุคลากร อาทิ

(๑๖.๑) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบริหารงบประมาณ (Specialist) เนื่องจากการบริหารงบประมาณมีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากและมีกระบวนการดำเนินงานที่ซับซ้อน จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ (Specialist) เพื่อเป็นที่ปรึกษาและสามารถถ่ายทอดการปฏิบัติให้แก่ส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้อย่างถูกต้อง

และมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรบ่อยครั้งทำให้การปฏิบัติงานของบุคลากรขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำแผนบ่อยครั้ง เช่น บางกลุ่มจังหวัด ในขั้นตอนของการจัดทำแผนฯ และขั้นตอนของการดำเนินการตามแผนฯ เป็นเจ้าหน้าที่คนละคนกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการที่เพิ่งบรรจุใหม่มีประสบการณ์น้อยในการจัดทำแผนฯ ยังไม่ทราบความเป็นมาของโครงการหรือแผนที่ได้จัดทำไว้แล้ว จึงจำเป็นต้องใช้เวลาศึกษาเรียนรู้การดำเนินงานจากบุคลากรคนก่อนที่โยกย้ายไปแล้ว รวมถึงการทำความเข้าใจในการปฏิบัติที่ผ่านมาของหน่วยงานที่ตนเองรับผิดชอบทำให้ใช้เวลาผ่านพ้นไปเกือบ ๑ ไตรมาส ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างช้าออกไปกว่ากรอบเวลาที่กำหนด

(๑๖.๒) การขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เช่น ระเบียบว่าด้วยการบริหารพัสดุภาครัฐ ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณ ฯลฯ มุ่งเน้นการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตจากการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเข้มงวด ขณะเดียวกันไม่มีกลไกในการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานที่มีการใช้อำนาจโดยสุจริต แต่เกิดความเสียหายผิดพลาดด้านกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันการทำงานแก่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความเชื่อมั่นและความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเกรงว่าจะขัดต่อระเบียบกฎหมายที่กำหนดโดยมิได้มุ่งเน้นประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ที่จะได้จากการดำเนินโครงการ

(๑๖.๓) การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยเฉพาะบุคลากรของสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) ส่วนหนึ่งจะมีความเห็นว่าการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการของสำนักงาน OSM จะได้รับการพิจารณาจัดสรรน้อยกว่าบุคลากรของสำนักงานจังหวัดซึ่งจะได้รับการพิจารณาประมาณร้อยละ ๓ - ๖ ในขณะที่บุคลากรของสำนักงาน OSM จะได้รับการพิจารณาในระหว่างร้อยละ ๒.๕ - ๓.๐ ส่งผลขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานและมีการยื่นคำร้องขอย้ายออกจากสำนักงาน OSM เป็นระยะๆ และส่งผลต่อความต่อเนื่องของการปฏิบัติงานในภาพรวมของสำนักงาน OSM

การจัดทำค่าของงบประมาณ

๓.๒ แนวทางการดำเนินการตามนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยแนวทางในปัจจุบันมีความเหมาะสมดีแล้ว ซึ่งในแต่ละปีจะมีแนวทางที่คล้ายกันเพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี อย่างไรก็ตาม มีบางประเด็นที่ควรได้รับการปรับปรุง ได้แก่

(๑) ประเด็นภารกิจถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑.๑) นโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ไม่มีข้อกำหนดที่สามารถบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต้องดำเนินโครงการหรือภารกิจที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้จริง

(๑.๒) หน่วยงานตามภารกิจ (Function) มุ่งเน้นการถ่ายโอนภารกิจแต่กลับไม่จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

(๑.๓) แนวทางการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ในกรณีที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดไม่สามารถดำเนินภารกิจที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้

(๒) ในการกลั่นกรองโครงการเพื่อจัดทำค่าของงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด คณะทำงานภายใต้คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ. ภาค) หรือทีมบูรณาการฯ (ระดับภาค) ยังคงมีความคุ้นเคย (Mindset) กับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการที่เสนอโดยหน่วยงานหลัก จึงทำให้

โครงการที่ผ่านการกลั่นกรองในแต่ละปียังคงเป็นโครงการรูปแบบเดิมๆ ซึ่งเป็นงานประจำ (Routine) ของหน่วยงาน ตามภารกิจอยู่แล้ว

(๓) สำนักงบประมาณและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ยึดถือระเบียบกฎหมายที่ไม่ตรงกัน จึงทำให้การทำงานไม่มีความสอดคล้องและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(๔) กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัดขาดความเป็นอิสระเนื่องจากอำนาจที่แท้จริงในการเห็นชอบ (ร่าง) แผนปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัด ยังคงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ก่อนที่จะเสนอต่อไปยัง อ.ก.บ.ภ. ภาค และ ก.บ.ภ. เพื่อให้ความเห็นชอบ

(๕) ขั้นตอนและกระบวนการจัดทำคำขอของงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีมากเกินไปทำให้การดำเนินงานล่าช้าไม่เป็นไปตามปฏิทินงบประมาณ

(๖) สำนักงบประมาณยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการพิจารณากำหนดโครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดเพื่อประกอบการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๗) ห้วงระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากระยะเวลากระชั้นชิด ทำให้คณะผู้จัดทำแผนไม่มีเวลาที่เพียงพอในการวิเคราะห์โครงการและส่งต่อแผนของแต่ละระดับได้อย่างมีคุณภาพ

๓.๓ วิธีการ/แนวทางกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน/โครงการเพื่อให้เกิดการพัฒนา/แก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐและความต้องการของประชาชน ซึ่งควรมุ่งเน้นประเด็น ดังนี้

(๑) การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันวิเคราะห์และกำหนดปัญหาและความต้องการของตนเองเพื่อจัดทำเป็นโครงการเสนอขึ้นมา โดยรัฐบาลกำหนดกรอบการทำงานที่จะไปเชื่อมโยงกับงบประมาณที่จะลงไปขับเคลื่อนการทำงานในพื้นที่

(๒) การสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายการพัฒนาที่มีศักยภาพในพื้นที่

(๓) การให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามแนวทาง One Plan ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดควบคู่ไปกับการสำรวจความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๔) การจัดทำข้อมูลแผนงาน/โครงการที่จะเสนอขอรับงบประมาณให้เป็นปัจจุบันตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ดำเนินการ

(๕) การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

(๖) การกำหนดตัวชี้วัดของโครงการที่สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการ รวมถึงการประเมินผลทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการ นอกเหนือจากการกำหนดตัวชี้วัดจากยอดจำนวนผู้เข้าร่วมและระดับความพึงพอใจต่อการดำเนินโครงการเพียงมิติเดียว

(๗) การหมุนเวียนสถานที่จัดประชุม เพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีหรือความคุ้นเคยระหว่างบุคลากรภายในกลุ่มจังหวัดหรือระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดด้วยตนเอง และแลกเปลี่ยนเรียนรู้แนวทางการดำเนินงานในพื้นที่ร่วมกัน

(๘) การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการร่วมกับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

๓.๔ ปัจจัยที่จะสามารถผลักดันให้การขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้ประสบความสำเร็จ อาทิ การสร้างการรับรู้ของประชาชนในพื้นที่ในการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ความต้องการของประชาชน ศักยภาพของพื้นที่ ความร่วมมือระหว่าง

ภาครัฐและเอกชนในพื้นที่ ความพร้อมของหน่วยงานเจ้าของโครงการ การปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ศักยภาพของบุคลากรของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในการเป็นที่ปรึกษาให้กับหน่วยงานที่ได้รับ การจัดสรรงบประมาณ ความสามัคคีของประชาชนในพื้นที่ การประเมินผลโครงการ การศึกษาของประชาชนในพื้นที่ การสื่อสารกับภาคประชาชนในพื้นที่ อิทธิพลของโซเชียลมีเดีย

การบริหารงบประมาณ

๓.๕ พระราชบัญญัติ ระเบียบ กฎ ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ พบว่ามีรายละเอียดมากเกินไปและไม่มีการจัดหมวดหมู่ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เนื้อหาในหนังสือสั่งการและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างยังมีความหมายคลุมเครือไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ปฏิบัติงานในการตีความกฎระเบียบด้านการพัสดุ ประกอบกับบุคลากรของหน่วยงานตามภารกิจ (Function) ที่ไปปฏิบัติงานในภูมิภาคยังไม่คุ้นเคยกับการดำเนินโครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด (Area) ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน จึงต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษางานส่งผลให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้า ดังนั้น หากได้มีการปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับบริบทและสถานการณ์ปัจจุบัน จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานได้ง่ายขึ้น และต้องทำให้ประชาชนเข้าใจและเห็นความสำเร็จและความคุ้มค่าของการดำเนินการตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างฯ

๓.๖ แนวทางการบริหารจัดการแผนงาน/โครงการเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทันตามกรอบระยะเวลาตามนโยบายของรัฐบาล มีเทคนิคการดำเนินงานโดยสรุป ดังนี้

- (๑) เนื้อหาของแผน จะต้องสร้างความเข้าใจทุกภาคส่วนให้มีความเข้าใจตรงกัน
- (๒) การบริหารโครงการ ต้องดำเนินการให้ครบทุกขั้นตอนตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง ปลายทาง
- (๓) บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ต้องมีการประชุมที่ทีมงานเพื่อซักซ้อมความเข้าใจว่าเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้วบุคลากรแต่ละคนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ใดในการขับเคลื่อนงาน
- (๔) ต้องสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่เพื่อสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงาน
- (๕) การมีแผนรองรับความเสี่ยง โดยมีการประเมินความเสี่ยงและกำหนดแผนรองรับกรณี que การดำเนินงานมีเหตุสุดวิสัยที่สามารถเป็นไปตามแผนการที่กำหนดไว้
- (๖) การติดตามประเมินผล เพื่อทำให้เกิดการเรียนรู้และการถอดบทเรียนตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นโครงการไปจนถึงกระบวนการสุดท้ายเพื่อเชื่อมต่อการบริหารงานในทุกขั้นตอนเข้าด้วยกัน
- (๗) หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขรายละเอียดของโครงการเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการในพื้นที่จริง จะต้องรับนำเสนอเพื่อขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยผ่านความเห็นชอบของ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. เพื่อส่งต่อไปยังการพิจารณาของ อ.ก.บ. ภาคฯ ตั้งแต่เนิ่นๆ เพื่อให้การดำเนินงานทันตามกรอบเวลาภายในแต่ละปีงบประมาณ
- (๘) การจัดทำโครงการจะต้องสามารถต่อยอดโครงการได้อย่างต่อเนื่องตามห่วงโซ่คุณค่าการผลิต (Value Chain)
- (๙) การพัฒนาแผนจะต้องนำข้อมูลทิศทางของโลกในอนาคตมาประกอบการจัดทำโครงการ
- (๑๐) การปรับรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙
- (๑๑) การจัดตั้งคณะทำงานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพัสดุภาครัฐเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการ ซึ่งจะช่วยให้ส่วนราชการทำการจัดซื้อจัดจ้างได้รวดเร็วยิ่งขึ้น และลดการอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้าง

๓.๗ การกำกับติดตาม พบว่าหากผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดมีการกำชับเน้นย้ำหน่วยงานที่ได้รับ การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการ รวมถึงการตรวจติดตามการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ จะเป็นแรงกระตุ้นผลักดันให้หน่วยงานเจ้าของโครงการมีความก้าวหน้าในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา พบว่าไม่สามารถดำเนินการได้เท่าที่ควรเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ทำให้แผนการลงพื้นที่เพื่อเร่งรัดการดำเนินโครงการต้องหยุดชะงัก แล้วเปลี่ยนมาเป็นการใช้วิธีการตรวจติดตาม โดยวิธีการประชุมทางไกล (VCS) ซึ่งมีจุดอ่อนที่ผู้บริหารจะได้รับทราบข้อมูลที่หน่วยรับตรวจเลือกต้องการที่จะ นำเสนอเท่านั้น ทั้งนี้ มีเทคนิควิธีการติดตามที่สำคัญ ได้แก่

- (๑) การเร่งรัดให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้ทันภายในอย่างช้า ตั้งแต่ต้นเดือนตุลาคมของแต่ละปีงบประมาณ
- (๒) กรณีงบลงทุนจะต้องมีมาตรการกับผู้รับจ้างที่เข้าดำเนินโครงการล่าช้า
- (๓) การกำหนดระยะเวลาการดำเนินโครงการให้กับผู้รับจ้างไม่ควรยาวนานเกินความจำเป็น
- (๔) การจัดประชุมชี้แจงแนวทางปฏิบัติในการใช้จ่ายงบประมาณให้กับส่วนราชการเพื่อไปจัดทำ รายละเอียดโครงการและเตรียมการจัดซื้อจัดจ้างให้ได้ตั้งแต่ต้นเดือนตุลาคมเป็นต้นไป
- (๕) การกำหนดหัวระยะเวลาการดำเนินงานให้มีความเหมาะสมกับแผนการดำเนินโครงการ
- (๖) การจัดทำหนังสือรับรองการปฏิบัติงานเพื่อแสดงขั้นตอนการดำเนินงานและหัวเวลาที่ จะดำเนินการเสร็จ (Deadline) เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการตรวจสอบความก้าวหน้าการดำเนินงาน
- (๗) แต่งตั้งคณะทำงานติดตามเพื่อลงพื้นที่ตรวจติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงาน
- (๘) การขอความร่วมมือให้ผู้รับจ้างเบิกเงินล่วงหน้าและการแบ่งงวดงานออกเป็นหลายงวดสำหรับ กรณีโครงการที่มีวงเงินงบประมาณสูง
- (๙) การตั้งกลุ่มประสานงานทางแอปพลิเคชัน LINE เพื่อใช้ติดต่อประสานงานกับส่วนราชการ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

๔. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการโครงการและงบประมาณตามแผนพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึก บุคลากรกลุ่มเป้าหมายของการศึกษา ผู้รับการประเมินข้อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร จัดการโครงการและงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในภาพรวม ดังนี้

๔.๑ ด้านการวางแผน

แผนพัฒนาหรือแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดและส่วนราชการต้องมีการบูรณาการโครงการร่วมกันให้ครอบคลุมทุกมิติการพัฒนา รวมถึงแหล่งของงบประมาณ และหน่วยงาน ดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อให้แผนได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน ซึ่งผู้รับการประเมินข้อเสนอแนะ ดังนี้

- (๑) กรณีภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

(๑.๑) การกำหนดหลักเกณฑ์ให้โครงการของหน่วยงานตามภารกิจ (Function) ที่ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณได้ก็ต่อเมื่อเป็นโครงการที่ได้รับการบรรจุในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/ กลุ่มจังหวัดแล้วเท่านั้น เพื่อเป็นการกำกับให้หน่วยงานตามภารกิจ (Function) เข้ามาร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติ ราชการกับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด (Area) อย่างจริงจัง และเพื่อให้เกิดการประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ (One Plan) อย่างเป็นรูปธรรม

(๑.๒) การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคืนภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนกลับไปให้หน่วยงานเดิม (Function) ที่มีที่ตั้งในภูมิภาคได้ โดยเฉพาะภารกิจที่มีข้อจำกัดหรือเกินศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ เช่น ภารกิจการซ่อมแซมถนนขนาดใหญ่คืนให้แก่กรมทางหลวง

(๑.๓) การแก้ไขหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยงานตามภารกิจ (Function) หรือจังหวัด/กลุ่มจังหวัด สามารถดำเนินโครงการที่เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ท้องถิ่นไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้และท้องถิ่นร้องขอให้หน่วยงาน (Function) สนับสนุน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงาน (Function) ก็ไม่สามารถเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนได้ เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้เท่านั้น

(๑.๔) หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณากำหนดแนวทางและมาตรฐานการดำเนินงานตามภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดหลักเกณฑ์ (Spec) ให้ชัดเจนว่า ปริมาณงานเท่าใดของแต่ละภารกิจที่จะให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหากเกินศักยภาพ ต้องกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถของบประมาณจากแหล่งอื่นได้ โดยอาจจัดทำเป็นเอกสารแนบท้ายนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ถนนสายรอง ถนนลูกรัง ถนนคอนกรีตขนาดหรือประเภทใดที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ฯลฯ หรือในกรณีภารกิจการชุดเจาะบ่อบาดาล จะต้องระบุว่าแหล่งน้ำระดับปริมาตรเท่าใดให้อยู่ในความดูแลของท้องถิ่น รวมทั้งจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และนโยบายในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจนออกมาให้หน่วยรับงบประมาณใช้ประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี

(๒) การยกเลิกหลักเกณฑ์การจัดทำโครงการที่สามารถเสนอเป็นคำขอของงบประมาณได้ (Do) หรือไม่สามารถเสนอได้ (Don't) ตามที่ระบุไว้ในหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวขัดแย้งกับการพิจารณาว่าโครงการที่เสนอจะเป็นภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นภารกิจของหน่วยงานตามภารกิจ (Function) รวมทั้งจะเชื่อมโยงกับแผนแม่บทหรือแผนยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ เพียงมิติเดียว โดยไม่ได้มุ่งเน้นเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้น จึงควรให้การจัดทำโครงการเป็นไปตามความต้องการของพื้นที่เป็นหลักโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ให้การรับรองโครงการ

(๓) การเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยในพื้นที่ที่มีสถาบันวิจัยเป็นของตนเอง ภาคประชาสังคมในพื้นที่ หรือหน่วยงานพิเศษ เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอโครงการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการที่ต้องใช้องค์ความรู้เฉพาะด้านหรือนวัตกรรมใหม่ๆ (Innovation) ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตของสินค้าและบริการ เช่น โครงการ Smart Farming หรือโครงการเมืองสมุนไพร ฯลฯ นอกเหนือจากโครงการเดิมๆ ที่เป็นภารกิจประจำ (Routine) ของหน่วยงานหลักที่มีอยู่แล้ว

(๔) การจัดสรรงบประมาณให้กับอำเภอซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากการพิจารณากลับกรองโครงการที่เสนอโดยที่ทำการปกครองอำเภอมักจะไม่ได้รับการพิจารณาด้วยเหตุผลว่าอำเภอไม่ได้มีภารกิจหน้าที่ตามโครงการที่เสนอ ยกตัวอย่างเช่น การซ่อมแซมถนนในพื้นที่ตำบล ในทางปฏิบัติจริง ไม่ว่าจะ เป็นอำเภอหรือหน่วยงานตามภารกิจ (Function) จะเป็นการจัดหาผู้รับจ้างมาดำเนินการแทนอีกทีหนึ่งเช่นกัน ซึ่งหากอำเภอได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว นอกจากจะหาผู้รับจ้างเพื่อมาดำเนินการ นายอำเภอยังสามารถ

บริหารจัดการความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีความรู้ด้านช่างมาให้การสนับสนุนได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งอำเภอมีศักยภาพพอในการบริหารจัดการประกอบกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นภารกิจของอำเภอที่จะต้องแก้ไขบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ตามหน้าที่อยู่แล้ว

(๕) การกำหนดให้หน่วยงานภายในจังหวัดต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับทราบแผนงาน/โครงการ และงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน ที่ดำเนินการภายในพื้นที่จังหวัดว่ามีการจัดสรรลงที่ไหนอย่างไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบูรณาการงบประมาณภายในจังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อน เพื่อประโยชน์ในภาพรวมของพื้นที่

(๖) การให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง) และหน่วยงานด้านการตรวจสอบเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่จะส่งการลงไปให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดดำเนินการในพื้นที่ เพื่อนอกจากให้การดำเนินงานของจังหวัด/เกิดประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานและสอดคล้องกับแนวทางการตรวจสอบการใช้งบประมาณที่ถูกต้องของหน่วยตรวจสอบด้วย

(๗) การปรับปรุงห้วงเวลาของแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้อยู่ในห้วงเวลาเดียวกัน เพื่อให้แผนในระดับต่างๆ ในพื้นที่เกิดความเชื่อมโยงกัน รวมถึงในการจัดทำหรือปรับปรุงแผนควรกำหนดให้มีการเชื่อมเวลากัน เพื่อคณะผู้จัดทำจะสามารถวิเคราะห์และส่งต่อแผนงาน/โครงการให้เชื่อมโยงสอดคล้องกันในแต่ละระดับได้

(๘) การสร้างความเป็นอิสระในการจัดทำแผนปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด โดยกำหนดให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นประธานในขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด แทนผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เพื่อให้บุคลากรของกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) มีความเป็นอิสระจากหัวหน้ากลุ่มจังหวัด โดยให้นำรูปแบบ (Model) การทำงานของคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ. ภาค) หรือทีมบูรณาการฯ (ระดับภาค) ที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณากลับกรองโครงการ โดยจังหวัด/กลุ่มจังหวัดจะมีหน้าที่ให้ข้อมูลหรือชี้แจงเหตุผลประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติการ

(๙) การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดหมุนเวียนกันเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดคราวละไม่เกิน ๓ ปี เพื่อใช้ประสบการณ์จากการทำงานเพื่อกำหนดนโยบายขับเคลื่อนการพัฒนากลุ่มจังหวัดและเพื่อให้เห็นแนวทางการบริหารงานกลุ่มจังหวัดที่แตกต่างกัน

(๑๐) การบริหารงานบุคลากรของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยเพื่อให้เกิดความยั่งยืนของหน่วยบริหารงบประมาณ ไม่ควรมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการบริหารงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดบ่อยเกินไป และควรส่งเสริมความก้าวหน้าทางสายอาชีพ (Career Path) ของเจ้าหน้าที่บริหารงบประมาณ เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้ค่อนข้างมีความเสี่ยงจากการปฏิบัติงานและความไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติตามระเบียบข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและการพัสดุ นอกจากนั้นแล้ว จังหวัดก็ต้องมีการพัฒนาและอบรมบุคลากรในองค์ความรู้ด้านการบริหารงบประมาณ (Coaching and Mentoring) อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความเสี่ยงในการทำงานผิดพลาด

๔.๒ ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ได้แก่

(๑) การจัดสรรเงินงบประมาณตรงเวลาตามงวดที่กำหนด โดยสำนักงบประมาณควรโอนเงินจัดสรรให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้เต็มจำนวนในคราวเดียวกัน โดยหากจัดสรรเป็นงวด ควรจัดสรรงบประมาณงวดแรกให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดภายในไตรมาสที่ ๑ ของปีงบประมาณ และในระหว่างรอการจัดสรรงบประมาณควรมีการสั่งการให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดประสานส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณเพื่อเตรียมการจัดหาผู้รับจ้าง

รอไว้ก่อน เพื่อจะได้ลงนามในสัญญาได้ทันทีเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณควรมีงวดจัดสรรไม่เกิน ๒ งวด ซึ่งจะทำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถดำเนินโครงการได้ทันตามห้วงเวลาที่กำหนดในแผนและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

(๒) การมอบอำนาจในการพิจารณาโอนเปลี่ยนแปลงโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี และการใช้เงินเหลือจ่ายของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้พื้นที่เป็นผู้พิจารณา โดย ก.บ.ภ. ควรมอบอำนาจในการพิจารณาให้จังหวัด (ก.บ.จ.) และกลุ่มจังหวัด (ก.บ.ภ.) เป็นผู้พิจารณาโดยตรง เนื่องจากจะทำให้การดำเนินโครงการในพื้นที่ที่มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น เช่น หากมีกรณีขอเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินโครงการหรือกรณีอื่นใดซึ่งกระทบต่อแผน หรือเกิดสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด เช่น สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หากทาง ก.บ.ภ. ได้มอบอำนาจให้ ก.บ.จ. และ ก.บ.ภ. จะทำให้ลดระยะเวลาการดำเนินการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการจากส่วนกลางได้เป็นอย่างมาก ซึ่งจะส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้ง ก.บ.จ. และ ก.บ.ภ. มีหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์และความเป็นไปได้ของโครงการที่บรรจุในแผนปฏิบัติราชการประจำปีอยู่แล้ว

(๓) การปรับปรุงรอบเวลาการพิจารณาการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการของคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (อ.ก.บ.ภ. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการของจังหวัด ซึ่งหลายโครงการเป็นลักษณะการจัดงานแสดงสินค้าหรือจัดประชุม ทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการดังกล่าวได้ ดังนั้น ก.บ.ภ. ควรกำหนดระยะเวลาของการพิจารณาโอนเปลี่ยนแปลงโครงการเพิ่มขึ้นเป็นรายไตรมาส ซึ่งหากรอให้มีการประชุมรอบทั่วไปในห้วงเวลาปกติซึ่งจะมีขึ้นในช่วงเดือนมีนาคมของทุกปี จะทำให้ไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาจากสถานการณ์ดังกล่าว

(๔) การแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานพิจารณาอุทธรณ์ ควรให้มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ของกรมบัญชีกลาง เช่น การตอบอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วัน ซึ่งหากไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนก็จะทำให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ไม่สามารถดำเนินโครงการในขั้นตอนต่อไปได้ เช่น ในบางกรณี ต้องใช้เวลานานถึง ๔ เดือนกว่าที่จะมีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์กลับมายังจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

(๕) การโอนสินทรัพย์ที่เกิดจากใช้งบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้แก่

(๕.๑) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) สำนักงานงบประมาณและกระทรวงมหาดไทย ควรมีการหารือร่วมกันอย่างจริงจังเพื่อตักมลิกในแนวทางการแก้ไขปัญหาการโอนสินทรัพย์ไม่ให้คาราคาซังว่าจะสามารถช่วยเหลือสนับสนุนจังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้อย่างไร ซึ่งถ้าหากปล่อยไว้โดยให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ปัญหาเรื่องการโอนสินทรัพย์ก็จะยังไม่ได้รับการแก้ไขและไม่สามารถคาดคะเนว่าจะสามารถสำเร็จลุล่วงได้เมื่อใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวขึ้นอยู่กับระดับนโยบายในการออกแบบวิธีการแก้ไขปัญหา

(๕.๒) การแก้ไขกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ในกรณีการใช้งบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยให้หน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เมื่อใช้งบประมาณแล้วเกิดสินทรัพย์ขึ้นให้มีการโอนสินทรัพย์แก่หน่วยงานดังกล่าวทันที เสมือนว่าได้ใช้งบประมาณของส่วนราชการปกติหรืออาจกำหนดใน (ร่าง) พระราชบัญญัติงบประมาณฯ ว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยดำเนินโครงการ ก็ให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นเจ้าของทรัพย์สินตามโครงการนั้น ยกตัวอย่างเช่น กรณีสำนักงานเกษตรจังหวัดได้รับงบประมาณจากกลุ่มจังหวัด เมื่อมีการจัดซื้อรถไถนาซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่เกิดขึ้นมา ให้สามารถโอนสินทรัพย์ดังกล่าวให้แก่สำนักงานเกษตรจังหวัดโดยทันที

(๕.๓) การกำหนดให้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับหน่วยงานที่จะรับโอนสิทธิ์ฯ เป็นเอกสารประกอบจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อความสะดวกในการพิจารณาพิจารณาถ่วงน้ำหนักโครงการที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ (Y1) หรือโครงการสำรอง (Y2)

(๕.๔) การให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการโอนสิทธิ์ฯ ได้โดยไม่ต้องขออนุมัติขอความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

(๕.๕) การฝึกอบรมเชิงเทคนิคสำหรับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการโอนสิทธิ์ฯ เป็นประจำทุกปีและอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการโอนสิทธิ์ฯ เป็นเรื่องที่มีรายละเอียดจำนวนมาก และบุคลากรส่วนใหญ่มักไม่เต็มใจที่จะเข้ามารับผิดชอบเรื่องการโอนสิทธิ์ฯ เท่าที่ควร

(๖) การทำความเข้าใจกับสำนักงานงบประมาณสำหรับโครงการที่มีวงเงินเกิน ๑๐ ล้านบาท ซึ่งหากสำนักงานงบประมาณสามารถลดขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาได้ จะทำให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดดำเนินโครงการได้เร็วขึ้นและเป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่แผนการใช้จ่ายงบประมาณกำหนดไว้

(๗) การจัดตั้งคณะกรรมการถ่วงน้ำหนักโครงการระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้มีรูปแบบการดำเนินงานเดียวกับที่มบูรณาการระดับภาคฯ โดยให้คณะกรรมการฯ เรียกส่วนราชการที่เสนอโครงการเข้ามาชี้แจง (defend) และให้คณะกรรมการฯ ซักถามในประเด็นต่างๆ จนสิ้นสงสัย เช่น เรื่องความพร้อมของที่ดิน แบบบูรณาการ การบริหารโครงการ การกำหนดวงงาน การเบิกจ่ายงบประมาณ วิธีการเร่งรัดผู้รับจ้าง ฯลฯ และหากเป็นไปได้คณะกรรมการฯ ควรต้องมีการลงพื้นที่เพื่อไปดูสถานที่จริงที่จะจัดทำโครงการ เพื่อให้ทราบว่าจะมีปัญหาอย่างไรหรือไม่หากจะดำเนินโครงการดังกล่าว

(๘) การมอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติและอนุญาตในการใช้พื้นที่ต่างๆ เพื่อดำเนินโครงการให้เป็นอำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นผู้พิจารณา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินโครงการในพื้นที่

(๙) การกำหนดให้จังหวัดเจ้าของเงินเหลือจ่ายไม่ต้องส่งเงินคืนให้กลุ่มจังหวัด (OSM) โดยทันที หากจังหวัดดังกล่าวจะมีโครงการสำรอง (Y1) ที่จะเสนอให้คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) พิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการ ยกเว้นไม่มีโครงการสำรอง (Y2) หรือโครงการใหม่ที่จะเสนอ ก.บ.ก. เพื่อขอพิจารณาดำเนินการ จึงจะกำหนดให้คืนกลุ่มจังหวัด (OSM) โดยทันที เพื่อลดขั้นตอนการโอนเงินไปมาระหว่างจังหวัดกับกลุ่มจังหวัด

(๑๐) การปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดสามารถขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการไปดำเนินการโครงการใหม่ได้ โดยไม่ต้องรอให้ดำเนินการโครงการ Y2 (โครงการสำรอง/โครงการที่เกินกรอบวงเงิน) ให้หมดก่อน เนื่องจากจังหวัด/กลุ่มจังหวัดต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีล่วงหน้าอย่างน้อย ๑ ปี จึงทำให้บางโครงการ Y2 ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันแล้ว

(๑๑) การแก้ไขหลักเกณฑ์ให้สามารถนำเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการในปีงบประมาณปัจจุบันมาใช้ดำเนินการโครงการของปีงบประมาณถัดไปได้ เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการ ที่บรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติราชการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด (แผน ๕ ปี) ฉบับเดียวกันอยู่แล้ว จึงเห็นควรให้สามารถนำเงินเหลือจ่ายของปีปัจจุบันมาดำเนินการดังกล่าวได้เลย เพื่อไม่ต้องรอกระบวนการจัดสรรงบประมาณตามระบบปกติของปีงบประมาณถัดไป และเนื่องจากอาจมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการต่อยอดกับโครงการที่ได้ดำเนินการแล้วในปีงบประมาณปัจจุบัน

(๑๒) การกำหนดหลักเกณฑ์ให้สามารถนำงบประมาณจากส่วนกลางมาใช้ในการจ่ายค่า K สำหรับผู้รับจ้าง จากเดิมที่กำหนดให้นำเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการของแต่ละปีงบประมาณไปใช้จ่ายค่า K เนื่องจากหลายจังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้จัดทำโครงการด้วยความประหยัดเพื่อที่จะได้มีเงินเหลือจ่ายไปดำเนินโครงการสำรอง (Y) หรือต่อยอดโครงการเดิม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ เมื่อต้องนำเงินเหลือจ่ายไปจ่ายค่า K หมดแล้ว ทำให้ไม่มีเงินสำหรับดำเนินโครงการสำรอง (Y2)

(๑๓) การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบูรณาการทรัพยากรภายในจังหวัด โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารทรัพยากรของทุกหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด ไม่ว่าจะ เป็นทรัพยากรของหน่วยงาน Function รวมถึงหน่วยงานที่ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาใช้แก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เช่น อำนาจในการนำเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการของหน่วยงาน Function ที่ดำเนินการในพื้นที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว มาใช้เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนโครงการของจังหวัดที่ยังดำเนินการไม่สำเร็จ เนื่องจากในทางปฏิบัติโครงการของหน่วยงาน Function จะเป็นโครงการที่มีวงเงินงบประมาณสูงและมีเงินเหลือจ่ายที่เพียงพอในการสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัด

๔.๓ ด้านการกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการตามแผน ได้แก่

(๑) การนำผลการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมาเป็นตัวชี้วัด (KPI) ในการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงกำหนดให้เป็นเกณฑ์ของสำนักงบประมาณและอนุกรรมการงบประมาณฯ ในการพิจารณาปรับลดหรือเพิ่มการจัดสรรงบประมาณตามยอดผลการเบิกจ่ายของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในปีที่ผ่านมา

(๒) การปรับปรุงเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมทั้งประเทศ พิจารณาความเหมาะสมสำหรับการกำหนดเป้าหมายและกรอบเวลาการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ทำให้การดำเนินโครงการต่างๆ ไม่สามารถเป็นไปตามเป้าหมายการเบิกจ่ายที่กำหนดไว้ได้จริง

(๓) การจัดประกวดผลการเบิกจ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัด โดยกำหนดให้นำโควตาเงินเดือนของบุคลากรกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดฯ (OSM) ที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณลำดับท้าย มาเฉลี่ยให้กับบุคลากรของกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) ที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดเป็นลำดับต้นๆ เพื่อเป็นการเร้ารัดสำนักงาน OSM ในการช่วยกระตุ้นการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณของกลุ่มจังหวัดให้เบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายอีกทางหนึ่ง

๔.๔ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอื่นๆ

(๑) การเพิ่มสัดส่วนของภาคเอกชนในองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เนื่องจากสัดส่วนปัจจุบันมีเฉพาะประธานสภาหอการค้าจังหวัดและประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเพียง ๒ หน่วยงานเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงภาคธุรกิจหรือภาคเอกชนอื่นๆ ดังนั้น จึงควรเพิ่มประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและประธานสภาเกษตรกร เป็นกรรมการร่วมด้วย ตลอดจนควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์และการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดให้มีความเหมาะสมและเกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น

(๒) การใช้ประโยชน์จากสังคมออนไลน์ เนื่องจากเป็นช่องทางที่ช่วยดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ทำให้หน่วยงานทั่วประเทศมีความระมัดระวังมากขึ้นในการจัดทำโครงการ ดังนั้น จึงควรมีการใช้ประโยชน์จากสังคมออนไลน์เพื่อเพิ่มบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้มากขึ้น ตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนงาน/โครงการ รวมไปถึงการช่วยติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานโครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

(๓) การใช้ศักยภาพของคนรุ่นใหม่ โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ที่คนรุ่นใหม่ส่วนหนึ่งเลือกที่จะกลับมาพัฒนาบ้านเกิดตัวเอง ซึ่งคนกลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีทักษะ (Skill) รวมถึงองค์ความรู้ที่สร้างสรรค์ทั้งในเชิงทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ดังนั้น จะต้องหาช่องทางที่จะดึงคนรุ่นใหม่กลุ่มนี้ที่มีศักยภาพด้านเทคโนโลยีเพื่อคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ (Innovation) ในการช่วยเหลือเกษตรกรในพื้นที่เพื่อลดต้นทุนการผลิต เช่น การคิดประดิษฐ์อุปกรณ์กระจายน้ำโดยใช้พลังงานแสงอาทิตย์แทนการสูบน้ำหรือทำคลองส่งน้ำเข้าไปในสวน หรือองค์ความรู้ด้านการวางแผนการตลาดให้กับเกษตรกร

บรรณานุกรม

- กชกร เฉลิมกาญจนา. ๒๕๔๘. *การงบประมาณ*. กรุงเทพฯ: Top Publishing.
- ไกร เอี่ยมจุฬา. ๒๕๖๒. *การศึกษาแนวทางการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ*. (รายงานการศึกษาเอกสารวิชาการส่วนบุคคลของการศึกษาหลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๗๓).
- คณะกรรมการการการบริหารราชการแผ่นดิน สถาบันบัญญัติแห่งชาติ. ๒๕๖๑. *รายงานผลการพิจารณาการศึกษาการพัฒนาระบบราชการส่วนภูมิภาคเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ฉันทนา รัตนพลเสน. ม.ป.ป. ๗ *Hurdles กลไกขับเคลื่อน PBB*. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๔) จาก <https://www.gotoknow.org/posts/๒๕๖๔๐๕>
- ณรงค์ สัจพันโรจน์. ๒๕๓๖. *การจัดทำ อนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. ๒๕๔๖. *การบริหารราชการแบบบูรณาการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร..
- นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์. ๒๕๓๕. *การงบประมาณ : หลักทฤษฎีและวิเคราะห์เชิงปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- นคร ยิ้มศิริวัฒน์. ๒๕๔๘. *การคลังรัฐบาล (Public Finance)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นันทินต์ นวลมณี. ม.ป.ป. *การเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณ*. (เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ปราณี วงศ์บุตร. ๒๕๖๑. *การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดสู่การปฏิบัติ*.
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. ๒๕๓๔. *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ ๑*. กรุงเทพฯ: ศิลป์สยามการพิมพ์.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ (๒๕๕๑, ๓๐ ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๓๗ ก.
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓. (๒๕๖๓, ๒๖ กุมภาพันธ์) *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๗. ตอนที่ ๑๕ ก.
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔. (๒๕๖๓, ๗ ตุลาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๗. ตอนที่ ๘๒ ก.
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑. (๒๕๖๑, ๑๑ พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๕. ตอนที่ ๙๒ ก.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐. (๒๕๕๐, ๑๕ กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๕ ก.
- สุพัฒน์ นาครัตน์. ๒๕๖๑. *แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการเชิงพื้นที่*. (ผลงานวิจัยประกอบการศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐).
- สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์. ม.ป.ป. *แผนพัฒนาจังหวัดแนวใหม่ : จุดเปลี่ยนการบริหารราชการแผ่นดินของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๖๔. *รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔*. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ๒๕๖๐. ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๕. ตอนที่ ๘๒ ก

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒๕๖๐. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่
สิบสอง พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔. สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๔

จาก : https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด. ๒๕๖๒. ความรู้พื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
และกลุ่มจังหวัด. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด. ๒๕๖๔. สรุปการถอดบทเรียน “การบริหารงบประมาณที่ดี
(Best Practice) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด.

กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๑. (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/
ว ๕๗๒ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๑)

ราชบัณฑิตยสถาน. ๒๕๕๔. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน.