

สรุปการถอดบทเรียน “การบริหารงบประมาณที่ดี (Best Practice)
เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด”

ส่วนที่ ๑ ความเป็นมา

“งบประมาณแผ่นดิน” เป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาลภายใต้ทรัพยากรของภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น กระบวนการบริหารงบประมาณจึงเป็นขั้นตอนสำคัญในการนำงบประมาณไปใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันให้เป็นไปตามแผนการพัฒนาที่ได้เสนอไว้ โดยในแต่ละปีงบประมาณสำนักงบประมาณจะกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยรับงบประมาณ (ส่วนราชการ จังหวัด/กลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐผู้ใช้งบประมาณ) เมื่อหน่วยรับงบประมาณทุกแห่งได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้วจะต้องวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ และนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ตลอดจนวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และวงเงินงบประมาณที่ระบุไว้ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบกับจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ

สำหรับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้โดยตรงเพื่อดำเนินการในพื้นที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ การจัดทำค่าของงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะแตกต่างจากการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ หากแต่มีขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ เงื่อนไขเพิ่มเติมเป็นระยะ ๆ จนกระทั่งถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน การจัดสรรงบประมาณไปยังจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงถือเป็นการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณ เนื่องจากเพิ่มอำนาจของประชาชนในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปพร้อมกับกระจายงบประมาณลงสู่พื้นที่อันเป็นรากฐานสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามบริบทของพื้นที่ซึ่งต้องสอดคล้องและบูรณาการกับยุทธศาสตร์ชาติและความต้องการของประชาชนทุกภาคส่วน

เมื่อจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้วขั้นตอนต่อไปคือ “กระบวนการบริหารงบประมาณ” ซึ่งทุกส่วนราชการรวมทั้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านความเห็นชอบและประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการ จังหวัด/กลุ่มจังหวัด รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐผู้ใช้งบประมาณ ต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และเพื่อใช้ในการกำกับดูแล และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณหรือมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้ส่วนราชการรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายเดือนและรายไตรมาส เพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนเข้าสู่ระบบ

เศรษฐกิจของประเทศตามเป้าหมายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณไว้ทุกปีงบประมาณ อาทิ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป้าหมายการเบิกจ่ายภาพรวมร้อยละ ๙๖ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณภาพรวมร้อยละ ๙๖ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบตามที่สำนักงบประมาณเสนอมาตรการด้านการงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นกลไกสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐสามารถดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความชัดเจน และเป็นรูปธรรม โดยได้กำหนดเป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณไว้ที่ร้อยละ ๑๐๐

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีภารกิจในการส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ติดตาม รวบรวมข้อมูลผลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดอย่างต่อเนื่อง พบว่า ในห้วงเวลาที่ผ่านมามีจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ตามเป้าหมายของรัฐบาล ซึ่งยอดการใช้จ่ายงบประมาณมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลการดำเนินโครงการ เมื่องบประมาณไม่สามารถใช้จ่ายได้ตามเป้าหมายก็ส่งผลให้การดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาในพื้นที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งทำให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเสียโอกาสในการพัฒนา/แก้ไขปัญหาให้เป็นไปตามแผนงานและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนก็จะขาดโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของภาครัฐ รวมถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศก็ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของรัฐบาลด้วยเช่นกัน โดยจากการติดตามและวิเคราะห์ข้อมูลผลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดทำให้พบสาเหตุที่เป็นอุปสรรคในการใช้จ่ายงบประมาณหลายประการ อาทิ การรออนุมัติพิจารณาอนุมัติให้ใช้พื้นที่จากหน่วยงานส่วนกลาง การรออนุมัติพิจารณาอนุมัติให้โอนเปลี่ยนแปลงโครงการจากหน่วยงานส่วนกลาง เป็นต้น รวมทั้งจากข้อเสนอแนะ/ข้อสังเกตจากหน่วยงานกำกับ ติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนกลาง/จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็น ๑ ใน ๕ หน่วยงานที่มีผลการใช้จ่ายงบประมาณภาพรวมต่ำสุดของประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังนี้

๑. ปัญหา/อุปสรรคการดำเนินงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๑.๑ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้จัดสรรงบประมาณให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามมาตรา ๕๘ แผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ จำนวน ๒๗,๕๗๙.๖๐๑๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๙๒ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ กระทรวงมหาดไทยได้ติดตามข้อมูลผลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จากระบบ GFMS ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๖๒ ปรากฏว่า มีผลการใช้จ่าย จำนวน ๒๕,๓๗๑.๙๖๕๘ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙๒.๐๐ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณร้อยละ ๑๐๐) และจากการติดตามรวบรวมปัญหาอุปสรรค/สาเหตุการใช้จ่ายงบประมาณล่าช้า พบว่าปัญหาในการทำให้การใช้จ่ายงบประมาณล่าช้ามี ๓ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑.๑.๑ การรออนุมัติพิจารณาจากหน่วยงานส่วนกลางเนื่องจากโครงการมีปัญหาจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง อาทิ กรณีมีการยื่นอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้างทำให้ต้องส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน (กรมบัญชีกลาง) หรือกรณีการปรับกิจกรรมเดิมภายใต้แผนงาน/โครงการที่เหมาะสม เช่น การลดขนาด/ปริมาณของพื้นที่ดำเนินการ การเพิ่ม/ลดกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น หรือความคลาดเคลื่อนในขั้นตอนการจัดทำคำขอของงบประมาณ ทำให้ต้องขอทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณ ซึ่งพบว่า ณ สิ้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๒ ยังคงมีโครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่รออนุมัติพิจารณาจากกรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณ จำนวน ๑,๓๘๖.๓๒๗๗ ล้านบาท

๑.๑.๒ ความไม่พร้อมของพื้นที่ดำเนินโครงการเนื่องจากต้องรอการอนุมัติ/อนุญาตให้ใช้พื้นที่จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จากการสำรวจพบว่า มีโครงการ/กิจกรรมจำนวนมากซึ่งมีงบประมาณรวมกันกว่า ๔๐๐ ล้านบาท ต้องยกเลิก/เปลี่ยนแปลงโครงการหรือต้องดำเนินการล่าช้าเนื่องจากยังไม่ได้รับการอนุมัติ/อนุญาตการใช้พื้นที่ นอกจากนี้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโครงการที่เกิดปัญหาจากความไม่พร้อมของพื้นที่ย้อนหลัง ๔ ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑) พบว่า งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดติดปัญหาดังกล่าวทำให้ต้องยกเลิกหรือโอนเปลี่ยนแปลงโครงการกว่า ๑,๖๔๐ ล้านบาท

๑.๑.๓ การปรับแผนการปฏิบัติราชการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดทำให้ต้องเสนอโครงการ/กิจกรรมมายังส่วนกลางเพื่อพิจารณาอนุมัติ/ทราบ (เจ้าภาพแผนงานบูรณาการและคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ)) โดยตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จนถึงเดือนกันยายน ๒๕๖๒ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเสนอปรับแผนงานโครงการ จำนวน ๖ ครั้ง งบประมาณรวม ๗,๖๐๓.๗๒๗๙ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๕๗ ของงบประมาณที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับ

๑.๒ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ มาตรา ๒๘ งบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้ตั้งเป็นจำนวน ๒๓,๕๙๗.๐๖๐๙ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๗๔ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ กระทรวงมหาดไทยได้ติดตามข้อมูลผลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดจากระบบ GFMS ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๖๓ ปรากฏว่า มีผลการใช้จ่ายรวมทั้งสิ้น ๑๙,๗๘๓.๗๓๔๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙๓.๙๔ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓ เป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณร้อยละ ๑๐๐) โดยสาเหตุหลักที่ทำให้ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ มีผลบังคับใช้ล่าช้า (บังคับใช้วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓) ส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ประกอบกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ เป็นต้นมาแพร่ขยายเป็นวงกว้าง ส่งผลต่อการดำเนินงาน การจัดโครงการ/กิจกรรมของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะโครงการ/กิจกรรมที่ต้องมีการชุมนุมคนจำนวนมากทำให้ต้องชะลอการดำเนินงานหรือยกเลิกกิจกรรม ส่งผลให้ถูกตัดโอนงบประมาณตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวนทั้งสิ้น ๒,๕๓๗.๑๘๕๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๗๕ ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

๒. รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (Parliamentary Budget Office : PBO) ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับผลการเบิกจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไว้ว่า

๒.๑ ภาพรวมการเบิกจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีความล่าช้าและไม่เป็นไปตามเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒ มีผลการเบิกจ่ายประมาณร้อยละ ๖๖ ต้องงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณ ส่วนปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ มีผลการเบิกจ่ายภาพรวมเพียงร้อยละ ๑๘.๙๓ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาที่เหลือเพียงแค่ ๒ เดือนในการเบิกจ่ายงบประมาณ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ต่อหน่วยงานและเงินงบประมาณ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงควรชี้แจงถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่ทำให้การเบิกจ่ายนั้นล่าช้าไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และมีแนวทางอย่างไรเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย และที่จะได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔

๒.๒ จังหวัดสระบุรีมีความพร้อมและสามารถดำเนินการได้ตามเงื่อนไขของมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายได้เป็นอย่างดี แต่การจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ จังหวัดสระบุรี ได้รับเงินงบประมาณน้อยกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน - ๑๒.๓๙๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕.๙๗ ในขณะที่จังหวัดลพบุรี

/มีผลการเบิกจ่าย...

มีผลการเบิกจ่าย ณ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ เพียงร้อยละ ๙.๕๕ แต่กลับได้รับจัดสรรงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ เพิ่มขึ้นจำนวน ๒๑,๒๓๗๙ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙.๐๗

๒.๓ มีจังหวัดและกลุ่มจังหวัดบางส่วนที่สามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายการเบิกจ่ายตามมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ แสดงว่าต้องมีการวางแผนการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ภายใต้เงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ได้เป็นอย่างดี จึงไม่อาจสรุปได้ว่า การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดทั้งหมดขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเห็นควรให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มีผลการเบิกจ่ายอยู่ในอันดับต้น ๆ ถ่ายทอดเทคนิคและวิธีการทำงานเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี (Best Practice) ให้แก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดอื่น ๆ โดยผู้บริหารระดับสูงให้การสนับสนุนร่วมประชุมหารือและแสวงหาแนวทางการดำเนินงานที่ดีที่สุดเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ เพื่อให้มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น ซึ่งการวัดผลเบิกจ่ายงบประมาณปีงบประมาณที่ผ่านมา ควรวัดผลการดำเนินงานเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานที่ร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ มากกว่าใช้เป็นมาตรการลงโทษด้วยการตัดงบประมาณ

จากปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดรวมถึงข้อสังเกตของ PBO พบว่ามีปัจจัยหลายประการซึ่งส่งเสริมให้การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุตามเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณ แต่ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการขับเคลื่อนการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดและการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางและขับเคลื่อนแผนงานโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดังนั้น สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงได้ถอดบทเรียนแนวทางการบริหารงบประมาณที่ดี (Best Practice) จากจังหวัดที่มีผลการบริหารงบประมาณอยู่ในอันดับต้น ๆ อย่างต่อเนื่อง (๓ ปีซ้อนหลัง) เพื่อนำมาวิเคราะห์และเผยแพร่แนวทางการบริหารงบประมาณ ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

ส่วนที่ ๒ แนวทางการคัดเลือกจังหวัดที่มีผลการบริหารงบประมาณที่ดี

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางในการคัดเลือกจังหวัดโดยใช้ปัจจัยด้านบุคลากร คือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ซึ่งถือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางและขับเคลื่อนแผนงานโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ โดยนำปัจจัยดังกล่าวมาวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลผลการใช้จ่ายงบประมาณและผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละจังหวัดในขณะนั้น ๆ รวมทั้งระยะเวลา (ปีงบประมาณ) ที่จังหวัดมีผลการบริหารงบประมาณอยู่ในอันดับต้นและ/หรือเป็นไปตามเป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนี้

๑. ข้อมูลเปรียบเทียบผลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด ๓ ปีซ้อนหลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๒ พบว่า มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งในจังหวัดที่มีผลการใช้จ่ายงบประมาณสูงสุด ๑๐ ลำดับแรก ติดต่อกัน ๓ ปีงบประมาณ ประกอบด้วย นายแมนรัตน์ รัตนสุคนธ์ และนายนิมิต วันไชยธนวงศ์ ดังนี้

ผวจ.	งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐			งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑			งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒		
	จังหวัด	ร้อยละ	ลำดับ	จังหวัด	ร้อยละ	ลำดับ	จังหวัด	ร้อยละ	ลำดับ
นายแมนรัตน์ รัตนสุคนธ์	สมุทรสาคร	๑๐๐.๐๐	๑	อุทัยธานี	๙๙.๙๐	๑	สระบุรี	๑๐๐.๐๐	๑
	อุทัยธานี	๙๙.๗๘	๕						
นายนิมิต วันไชยธนวงศ์	ชัยนาท	๙๙.๙๙	๒	สุพรรณบุรี	๙๙.๒๒	๗	สุพรรณบุรี	๙๙.๘๒	๓

๒. ข้อมูลเปรียบเทียบผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ (ข้อมูล ณ สิ้นเดือน สิงหาคม ๒๕๖๓)

๒.๑ เป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณ ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓ ดังนี้

งบรายจ่าย	เป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ (ร้อยละสะสม)				
	รวม	ไตรมาส ๑	ไตรมาส ๒	ไตรมาส ๓	ไตรมาส ๔
ภาพรวม	๑๐๐	๒๓	๕๔	๗๗	๑๐๐
รายจ่ายประจำ	๑๐๐	๒๘	๕๘	๘๐	๑๐๐
รายจ่ายลงทุน	๑๐๐	๘	๔๐	๖๕	๑๐๐

๒.๒ จังหวัดที่มีผลการใช้จ่ายงบประมาณภาพรวมในไตรมาส ๓ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี (ตั้งแต่ร้อยละ ๗๗.๐๐ เป็นต้นไป) จำนวน ๒๘ จังหวัด เรียงลำดับผลการใช้จ่ายจากสูงไปต่ำ ดังนี้ จังหวัดชลบุรี มหาสารคาม อุทัยธานี อ่างทอง ขอนแก่นหนองคาย สตูล ชัยนาท พะเยา เพชรบูรณ์ พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ ประจวบคีรีขันธ์ ร้อยเอ็ด อุดรดิตถ์ สระบุรี ตาก สุพรรณบุรี ชุมพร จันทบุรี สงขลา สมุทรสงคราม เพชรบุรี กาฬสินธุ์ ลพบุรี ระนอง ตรัง และนครปฐม

๒.๓ จังหวัดที่มีผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ณ สิ้นเดือนสิงหาคม ๒๕๖๓ สูง ๑๐ ลำดับแรก ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี มหาสารคาม สระบุรี ขอนแก่น สตูล ตราด ร้อยเอ็ด พะเยา ปทุมธานี และพังงา

๒.๔ เมื่อนำข้อมูลของจังหวัดที่มีผลการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อ ๒.๒ และข้อ ๒.๓ มาวิเคราะห์ร่วมกัน พบว่ามีจำนวน ๗ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี มหาสารคาม สระบุรี ขอนแก่น สตูล ร้อยเอ็ด และจังหวัดพะเยา มีผลการใช้จ่ายงบประมาณในไตรมาส ๓ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีและมีผลการใช้จ่าย ณ สิ้นเดือนสิงหาคม ๒๕๖๓ อยู่ใน ๑๐ ลำดับแรก

สรุปรายชื่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีผลการบริหารงบประมาณในลำดับต้น ๆ อย่างต่อเนื่องตามข้อ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีผลการบริหารงบประมาณในลำดับต้น ๆ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตามข้อ ๒.๔ จำนวน ๘ ราย ได้แก่

- (๑) นายแมนรัตน์ รัตนสุคนธ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี
- (๒) นายนิมิต วันไชยธนวงศ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี
- (๓) นายณรงค์ รักร้อย ผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานี
- (๔) นายเกียรติศักดิ์ จันทรา ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม
- (๕) นายสมศักดิ์ จังตระกุล ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น
- (๖) นายวีรนนท์ เพ็งจันทร์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล
- (๗) นายวันชัย คงเกษม ผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด
- (๘) นายกมล เชียงวงศ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา

ส่วนที่ ๓ การกำหนดแบบสอบถามและการจัดเก็บข้อมูล

๑. กำหนดแบบสอบถามแนวทางการบริหารงบประมาณที่ดี (Best Practice) เป็น ๔ หัวข้อหลัก ดังนี้

- (๑) การจัดทำค่าของงบประมาณ
- (๒) การบริหารงบประมาณ
- (๓) การกำกับ/ติดตาม
- (๔) ปัจจัยความสำเร็จ/ข้อเสนอแนะ

๒. มีหนังสือไปยังจังหวัด ๘ จังหวัด (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๒.๒/ว ๕๙๐๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓) แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ จังหวัดสระบุรี สุพรรณบุรี อุทัยธานี มหาสารคาม ขอนแก่น สตูล ร้อยเอ็ด และพะเยา เพื่อเก็บข้อมูลความคิดเห็น แนวทาง ข้อเสนอแนะ จากผู้ว่าราชการจังหวัดนำมาวิเคราะห์เป็นแนวทางการบริหารงบประมาณที่ดี

ส่วนที่ ๔ ผลการวิเคราะห์และสรุป

๑. การจัดทำค่าของงบประมาณ

๑.๑ ความคิดเห็นต่อแนวทางการดำเนินการตามนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัด/แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยส่วนใหญ่เห็นว่าแนวทางในปัจจุบัน เหมาะสมดีแล้ว ซึ่งนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดในแต่ละปี จะมีแนวทางที่คล้ายกัน โดยคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้ทันต่อสถานการณ์ เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีผู้ว่าราชการจังหวัดบางท่านให้ความเห็นว่า แนวทางปัจจุบันยังไม่ เหมาะสม/ไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม อาทิ

- ควรปรับปรุงเงื่อนไขการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแก่โครงการที่จังหวัดเสนอให้มีความ ชัดเจนและควรให้ความสำคัญกับความต้องการของจังหวัดเป็นอันดับแรก เพราะในปัจจุบันโครงการที่สำนั กงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณไม่เป็นที่ไปตามความต้องการที่จังหวัดเสนอ ส่งผลให้การดำเนินโครงการ ไม่สามารถตอบสนองต่อแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

- การกำหนดเป้าหมายงบประมาณต่อปีงบประมาณในสัดส่วน ๗๕ ต่อ ๒๕ นั้น บริบทของ จังหวัด ในภาคเหนือโดยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่า การที่จะกำหนดงบลงทุนร้อยละ ๗๕ เป็นสัดส่วนที่สูงเกินไป ทำให้ งบประมาณของจังหวัดถูกปรับลดลงทุกปี จึงควรให้ปรับลดงบลงทุนให้เหลือเพียงร้อยละ ๕๐ และงบดำเนินงาน ร้อยละ ๕๐ ทำให้จังหวัดสามารถดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ วิธีการ/แนวทาง/กลยุทธ์ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ในการขับเคลื่อนการจัดทำแผนงาน โครงการเพื่อให้เกิดการพัฒนา/แก้ไขปัญหาในพื้นที่ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและความต้องการ ของประชาชน

ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกท่านมีความเห็นสอดคล้องในทิศทางเดียวกันว่าการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปี ควรมุ่งเน้นในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ โครงการที่ดำเนินการนอกจากจะต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลยังต้อง มุ่งเน้นตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการสำรวจความต้องการของประชาชนผ่านช่องทางต่าง ๆ อาทิ การออกจังหวัดเคลื่อนที่ การใช้สื่อ/เครื่องมือ/เทคโนโลยีสารสนเทศ การประสานแผนหมู่บ้าน/ชุมชน และการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน

๑.๒.๒ มีการบูรณาการทุกภาคส่วน สร้างการรับรู้ให้กับทุกภาคส่วน/เปิดโอกาสให้ทุกภาค ส่วนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบและความขัดแย้งระหว่างชุมชน และภาครัฐเมื่อเริ่มดำเนินโครงการจริง

๑.๒.๓ การประสานแผนในระดับต่าง ๆ (One Plan) โดยการจัดลำดับความต้องการของปัญหา และความจำเป็นในพื้นที่ ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนา ท้องถิ่น และแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อให้แผนมีความเชื่อมโยงกันทุกระดับ

๑.๓ ปัจจัยแวดล้อมที่จะสามารถผลักดันให้การขับเคลื่อนแผนงานโครงการเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้ประสบความสำเร็จ

๑.๓.๑ ความพร้อมของโครงการ ทั้งแบบรูปรายการ ประมาณการ ปร.๔/ปร.๕ หนังสืออนุญาตการใช้พื้นที่จากผู้มีอำนาจ รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินหลังโครงการเสร็จสิ้น

๑.๓.๒ ผู้บริหารในพื้นที่ต้องให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๓.๓ ความพร้อมของส่วนราชการในการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด

๑.๓.๔ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการร่วมกันแก้ไขปัญหาในพื้นที่/ขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๑.๓.๕ ความพร้อมของบุคลากร ควรมีความรู้ในการดำเนินโครงการ รวมถึงมีความรู้ในการจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑.๓.๖ การจัดสรรงบประมาณตามที่จังหวัดได้เสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ โดยมีการจัดเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ/ความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๑.๓.๗ การปรับปรุงกฎหมายระเบียบ

๒. การบริหารงบประมาณ

๒.๑ ความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อพระราชบัญญัติ ระเบียบ กฎ ประกาศ หนังสือที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณ (การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่งคลัง การบริหารงบประมาณ ฯลฯ) เพื่อช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติ ระเบียบ กฎ ประกาศ หนังสือ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินเกิดประโยชน์สูงสุด โดยหลายท่านได้ให้ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอไว้ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับระเบียบกระทรวงคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ อาทิ

๒.๑.๑ กฎหมายบางฉบับไม่เอื้อต่อการพัฒนาในพื้นที่ จำเป็นต้องมีการปรับปรุง/แก้ไขให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น เรื่องการมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อ ๘ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในประเด็นการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้หน่วยงานส่วนกลางที่มีที่ตั้งในภูมิภาค โดยระเบียบกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลาง (อธิบดี) ไม่สามารถมอบอำนาจโดยตรงให้หน่วยงานส่วนกลางที่มีที่ตั้งในจังหวัด ส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงควรแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการของจังหวัด ยกตัวอย่าง เช่น แขวงทางหลวงชนบท ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๑ โครงการ งบประมาณ ๓๐ ล้านบาท ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมอบอำนาจให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบท และอธิบดีกรมทางหลวงชนบทจะมอบอำนาจต่อให้ผู้อำนวยการแขวงทางหลวงชนบทในพื้นที่อีกครั้ง ซึ่งทำให้เป็นการทำงานหลายขั้นตอน จึงขอเสนอแนะให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัด/ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางซึ่งสังกัดในภูมิภาคได้โดยตรง

๒.๑.๒ การปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผย ตรวจสอบได้ และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอนนั้น ส่งผลให้บุคลากรที่เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุจะต้องมีการพัฒนา เสริมสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ลดโอกาสและความผิดพลาดที่เป็นความเสี่ยงในการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพัสดุ จึงมีความจำเป็น ต้องให้ความรู้ผู้ปฏิบัติงานพัสดุอย่างต่อเนื่อง

๒.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวทาง/วิธีการบริหารจัดการแผนงาน/แผนเงิน แผนงาน/โครงการในจังหวัดอย่างไรเพื่อให้การดำเนินแผนงาน/โครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทันตามกรอบระยะเวลาตามนโยบายของรัฐบาล

ในแต่ละจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวทาง วิธีการบริหารจัดการแผนงาน แผนเงิน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ภายในจังหวัดนั้น ๆ โดยสรุปเทคนิคการดำเนินงานได้ ดังนี้

๒.๒.๑ กำหนดแผนงาน/แผนเงินโดยกำหนดวงเงินการใช้จ่ายงบประมาณร้อยละ ๖๐ ในไตรมาส ๑ - ๒

๒.๒.๒ แจกแผนงาน แผนเงินที่สำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบให้ส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณทราบและถือปฏิบัติตามแผนฯ อย่างเคร่งครัด ตามระยะเวลาที่กำหนดและเบิกจ่ายให้ตรงตามวงงานที่ได้วางไว้

๒.๒.๓ นำผลการใช้จ่ายงบประมาณมาประเมินการทำงานของส่วนราชการ ซึ่งการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมานนั้นมีระบบฐานข้อมูล (data platform) ที่สามารถเข้าถึงได้ เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และเป็นปัจจุบัน

๒.๒.๔ ทุกภาคส่วนในจังหวัดจะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการแผนงาน/แผนเงินของจังหวัด ตั้งแต่ระดับผู้บริหารรวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทุกระดับจะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนงานโครงการ การดำเนินงาน ตลอดจนการเร่งรัดติดตาม เพื่อให้การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด และที่สำคัญคือประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์สูงสุด

๒.๒.๕ การสร้างความเข้าใจกับทุกส่วนราชการ กำหนดให้มีการประชุมชี้แจง ทำความเข้าใจกับทุกหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อทำความเข้าใจทั้งในมิติการดำเนินการ เช่น แนวทางขั้นตอนการดำเนินการและกำหนดเป้าหมายให้ตรงกัน ตลอดจนคาดการณ์ปัญหา/อุปสรรคที่จะเกิดขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขล่วงหน้า และมีติการบริหารงบประมาณ เช่น การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาล การกำหนดขั้นตอนในการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายและร่วมกันกำหนดปฏิทินการติดตามในระดับพื้นที่ การประชุมติดตามในระดับจังหวัด การประชุมซักซ้อมความเข้าใจต่าง ๆ

๒.๒.๖ การประชุมติดตามการดำเนินการอย่างใกล้ชิด และต่อเนื่อง กำหนดให้มีการประชุมติดตามรายเดือน โดยมอบหมายภารกิจให้ส่วนราชการดำเนินการ ดังนี้

(๑) การจัดประชุมเร่งรัดเบิกจ่ายงบประมาณ กำหนดให้มีการจัดประชุมใน ๒ ลักษณะ คือ การประชุมเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัดซึ่งมอบหมายให้สำนักงานจังหวัดดำเนินการ และประชุมเร่งรัดการเบิกจ่ายในภาพรวมซึ่งกำหนดให้มีการประชุมทุกเดือน โดยให้สำนักงานคลังจังหวัดจัดประชุมเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวม

(๒) การติดตามการดำเนินการตามแผน มอบหมายให้กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดดำเนินการติดตามผลการดำเนินการและสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยในช่วงแรกของการดำเนินการ (ไตรมาส ๒) กำหนดให้มีการประชุมชี้แจงอย่างต่อเนื่องเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าใจขั้นตอนการทำงาน และรับทราบปัญหาอุปสรรคจากการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนตามมาตรการดังกล่าว

๒.๒.๗ ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการทำงานฯ เพื่อให้แผนงาน/โครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณฯ เป็นไปตามแผนดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่วางไว้ และเป็นไปตามเป้าหมายของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณตามที่รัฐบาลกำหนด

๒.๒.๘ กำหนดเป็นวาระสำคัญของจังหวัดและเป็นตัวชี้วัดการทำงานในการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของจังหวัด (ประเมินจังหวัด/ประเมินผู้บริหารของจังหวัด) และกรอบการจัดสรรงบประมาณฯ ในปีถัดไป

๒.๒.๙ แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด ลงพื้นที่ติดตามโครงการ จัดประชุมเร่งรัดการทำงานรายหน่วยงาน และประชุมเร่งรัดติดตามฯ เป็นประจำทุกสัปดาห์ เพื่อแก้ไขปัญหา/อุปสรรคในการทำงาน

๒.๒.๑๐ การรายงานผลความคืบหน้า/ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาในที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัด/หัวหน้าส่วนราชการในทุกเดือน และการประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นต้น

๒.๒.๑๑ การจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการบูรณาการความร่วมมือของสำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานจังหวัด สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และหน่วยตรวจสอบภายในจังหวัด

๒.๒.๑๒ สำนักงานจังหวัดได้มีการมอบหมายเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการกำกับเร่งรัดติดตามการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเป็นรายหน่วยงาน

๒.๒.๑๓ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องด้วยการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในเรื่องพระราชบัญญัติ ระเบียบ กฎ ประกาศ และหนังสือที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณ (การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่งคลัง การบริหารงบประมาณ ฯลฯ) วิเคราะห์โครงการ รวมทั้งการเขียนแผนงาน/โครงการ ให้กับส่วนราชการ และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาปรับใช้ในการทำงาน การปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เพื่อให้เกิดการพัฒนาในมิติต่าง ๆ

๓. การกำกับติดตาม

วิธีการติดตาม กำกับ เร่งรัดการดำเนินงาน/โครงการ และการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด ในแต่ละจังหวัดมีเทคนิคและวิธีการแตกต่างกันไป สรุปได้ดังนี้

๓.๑ จัดทำแผนเพื่อใช้ในการติดตาม/เร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ อาทิ

๓.๑.๑ จัดทำแผนติดตามโครงการงบพัฒนาจังหวัด

๓.๑.๒ ส่วนราชการ/หน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ต้องมีแผนการใช้จ่ายงบประมาณในการเบิกจ่ายเงินล่วงหน้า

๓.๑.๓ จัดตั้งคณะทำงานติดตามโครงการงบพัฒนาจังหวัด/มีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน

๓.๑.๔ ส่วนราชการ เช่น สำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานจังหวัด และสำนักงานสถิติจังหวัด วางระบบติดตามผลและรายงานผลเป็นระบบ ไม่เน้นการจัดทำในรูปแบบเอกสาร

๓.๑.๕ การวางกรอบและแนวทางในการเร่งรัดก่อนนี้ผูกพัน กรณีงบลงทุนที่มีวงเงินงบประมาณสูง เช่น ขอความร่วมมือกำหนดให้มีการเบิกจ่ายเงินล่วงหน้า ๑๕% และการแบ่งงวดงานหลายงวด เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายได้ตามแผนดำเนินงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่วางไว้

๓.๑.๖ มีการปรับแผนการดำเนินงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณฯ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

๓.๒ วิธีการติดตาม เร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ

๓.๒.๑ กำหนดช่วงเวลาในการติดตาม เร่งรัด การใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน ในแต่ละจังหวัด จะมีการจัดประชุมเร่งรัดการดำเนินงานในทุกเดือน ทั้งนี้ มีบางจังหวัดที่กำหนดให้มีการรายงานผลเป็นรายสัปดาห์

๓.๒.๒ เร่งรัดให้ผู้รับผิดชอบโครงการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้แล้วเสร็จโดยเร็ว รวมถึงเร่งรัดให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณตามงวดงานสัญญา

๓.๒.๓ แต่งตั้งคณะทำงานติดตามการดำเนินโครงการ เพื่อลงพื้นที่ ทำให้ทราบถึงปัญหาของการดำเนินงาน/ให้คำแนะนำแนวทางแก้ไขแก่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบโครงการ และหากมีปัญหาการดำเนินงานต้องรีบรายงานให้ผู้บริหารทราบทันที เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินงานและเบิกจ่ายงบประมาณได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด

/๓.๒.๔ การติดตามผล...

๓.๒.๔ การติดตามผลการเบิกจ่าย และการจัดลำดับการเบิกจ่ายของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดจากระบบการบริหารการเงินภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของกรมบัญชีกลางทุกสัปดาห์ เพื่อเป็นข้อมูลในการรายงานผู้บริหารของจังหวัดและปรับใช้ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้อง และการรายงานความคืบหน้าผลการดำเนินงานเพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข และร่วมตรวจสอบ” ตามหลักธรรมาภิบาล ผ่านช่องทางเว็บไซต์จังหวัด เป็นต้น

๔. ปัจจัยความสำเร็จ/ข้อเสนอแนะ

๔.๑ ปัจจัยความสำเร็จของการดำเนินโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ

๔.๑.๑ ผู้บริหารในพื้นที่ให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๑.๒ กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในจังหวัด ความร่วมมือการทำงานของทุกภาคส่วนในการพัฒนา “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข และร่วมตรวจสอบ” ตามหลักธรรมาภิบาล ตั้งแต่กระบวนการทบทวนแผนการระดมความคิดเห็น การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ เมื่อมีการนำแผนงานโครงการลงสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องมีการตรวจติดตามที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดและบรรลุตัวชี้วัดของแผนงานโครงการที่กำหนดไว้

๔.๑.๓ การวางแผนที่ดี จัดทำแผนงานของโครงการล่วงหน้าหรือนำเครื่องมือวงจรเดมมิง (กระบวนการ PDCA) มาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการด้านคุณภาพของโครงการให้บรรลุผล

๔.๑.๔ การสื่อสารที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความร่วมมือของส่วนราชการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้รับการตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาตามความต้องการตามที่สมควร

๔.๑.๕ การจัดการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการประชุมร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยการจัดเวทีพูดคุย/การรับฟังความคิดเห็น เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของโครงการ เป้าหมายที่จะต้องทำให้สำเร็จของโครงการ ผลลัพธ์ที่คาดหวังที่จะได้รับ

๔.๑.๖ การมีระบบวัดประสิทธิภาพที่ดี เช่น แผนภูมิ Gantt, Network Logic, PERT Chart, โครงสร้างผลิตภัณฑ์ (Product Breakdown Structure) และโครงสร้างการแบ่งงาน (Work Breakdown Structure)

๔.๑.๗ ตรวจสอบข้อกำหนด กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ประกาศต่าง ๆ เพื่อจะได้ดำเนินโครงการให้ตรงกับวัตถุประสงค์และหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานที่ผิดพลาด

๔.๑.๘ มีระบบฐานข้อมูล Data Platform ทันสมัย และเป็นปัจจุบัน

๔.๑.๙ ความพร้อมโครงการ โครงการจะต้องมีความพร้อมในการดำเนินการ ทั้งแบบสรุปรายการ ประมาณการ ปร.๔/ปร.๕ หนังสืออนุญาตให้ใช้พื้นที่จากผู้มีอำนาจ รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินหลังโครงการเสร็จสิ้น

๔.๑.๑๐ บุคลากร ควรมีความรู้ในการดำเนินโครงการ รวมถึงมีความรู้ความสามารถในการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๔.๒ ข้อเสนอแนะต่อนโยบายการจัดทำงบประมาณจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ

๔.๒.๑ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดสรรงบประมาณโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด หรือการปรับลดงบประมาณ ฝ่ายเลขานุการ ก.บ.ภ. ควรเปิดโอกาสให้จังหวัดได้ชี้แจงความจำเป็นในการดำเนินโครงการว่าส่วนราชการผู้รับผิดชอบโครงการสามารถดำเนินโครงการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้หรือไม่

๔.๒.๒ ให้อำเภอสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณงบพัฒนาจังหวัดได้ เนื่องจากอำเภอเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ย่อมมีภารกิจในการดูแลประชาชน บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ประกอบกับปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีงบประมาณไม่เพียงพอบางโครงการอาจเกินศักยภาพของท้องถิ่น

/๔.๒.๓ ควรทบทวน...

๔.๒.๓ ควรทบทวนนโยบายมาตรการเกี่ยวกับการเร่งรัดเบิกจ่ายที่กำหนดช่วงเวลา เนื่องจากจะส่งผลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหยุดชะงัก ซึ่งต้องเพิ่มขึ้นตอนในการอุทธรณ์ทำให้การเบิกจ่ายล่าช้า

๔.๒.๔ ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะ และองค์ความรู้ในสหวิทยาการสมัยใหม่ ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับจัดทำงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อนำไปสู่การทำงานในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

๔.๒.๕ กฎหมายบางฉบับไม่เอื้อต่อการพัฒนาในพื้นที่ จำเป็นต้องมีการปรับปรุง/แก้ไขให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

จากแนวทางการบริหารงบประมาณจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง ๘ ท่าน จะเห็นได้ว่า นโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมถึงแผนปฏิบัติราชการประจำปีในปัจจุบันเป็นแนวทางที่ดีและเหมาะสมแล้ว มีกรอบการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล รวมถึงการระดมแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการของประชาชนจากพื้นที่ มีแผนที่เชื่อมโยงสอดคล้องกันในทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน (One Plan) และประเด็นสำคัญคือการขับเคลื่อนแผนที่มุ่งเน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางและขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัด/แผนงานโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงาน/ขับเคลื่อนแผนต่าง ๆ ย่อมมีอุปสรรคและปัญหาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละพื้นที่มีเทคนิคในการแก้ไขปัญหาหรือวางแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาหลักที่พบคือการไม่เอื้อของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะเรื่องการมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจให้หัวหน้าราชการส่วนกลาง ไม่สามารถมอบอำนาจโดยตรงให้หน่วยงานส่วนกลางที่มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัดส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างล่าช้า ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหลายท่านมีความคิดเห็นตรงกันว่าควรแก้ไขกฎระเบียบดังกล่าว สอดคล้องกับรายงานผลการตรวจติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ที่รายงานต่อคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กคก.) ครั้งที่ ๒ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในคราวการประชุม กคก. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ วันจันทร์ที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ณ ตึกบัญชาการ ๑ ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนะให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปประกอบการพิจารณาดำเนินการ ไว้ว่า “คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และเรื่องที่สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและดำเนินการ กรณีที่ต้องได้รับการอนุมัติ/อนุญาตจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น การอนุญาตใช้พื้นที่จากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และการมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรงให้หน่วยงานของรัฐที่ขึ้นตรงต่อกรม โดยไม่ต้องรอการอนุญาตจากส่วนกลาง เนื่องจากจังหวัดมีการประชุมประจำทุกเดือนและในการประชุมดังกล่าวจะมีผู้แทนจากทุกภาคส่วนเข้าร่วมประชุม เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น”

จากประเด็นการมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างนั้น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว และคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการวินิจฉัย) กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) ๐๔๐๕.๒/๓๗๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔ แจ้งเรื่อง การมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กับหัวหน้าหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยคณะกรรมการวินิจฉัยได้พิจารณาประเด็นการมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ว่าราชการจังหวัด

/ตามระเบียบ...

ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวแก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดรวมถึงการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณและกลุ่มจังหวัดให้สามารถเบิกจ่ายหรือก่อนนี้ผู้กักพันได้ทัน จึงอนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างให้กับผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค หรือหัวหน้าหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น หรือหัวหน้าหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดโดยตรง

ดังนั้น สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ขอนำการถอดบทเรียน “การบริหารงบประมาณที่ดี (Best Practice) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด” ดังกล่าวมาเพื่อเป็นแนวทางในการใช้บริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดต่อไป

กลุ่มงานส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด
สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย