



บทที่ ๕

สรุปและเสนอแนะ

จากการทิ้งงบประมาณเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการบริหารงาน โดยทั่วไปและในการบริหารการพัฒนาประเทศ ซึ่งงบประมาณเองได้กลายเป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผน การประสาน การดำเนินงาน อย่างไรก็ตามในการบริหารงบประมาณที่ผ่านมาอำนาจในการบริหารงานเกือบทั้งหมดรวมอยู่ที่ส่วนกลาง นับตั้งแต่การริเริ่มเสนอโครงการ การจัดทำคำขออนุมัติงบประมาณ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ อันได้แก่ การบริหารการใช้จ่าย การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ เป็นต้น การที่อำนาจในการบริหารงบประมาณรวมอยู่ที่ส่วนกลาง ก่อให้เกิดความล่าช้า หน่วยงานที่อยู่ในส่วนภูมิภาคขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน เนื่องจากต้องรอการวินิจฉัยสั่งการ ที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณจากส่วนกลาง เมื่อเป็นดังนี้รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น โดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดขึ้น โดยมีหลักการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์ สมบูรณ์ขึ้นกว่าเดิม

การบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดดังกล่าวมีส่วนช่วยให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และช่วยให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัดเกิดความคล่องตัวขึ้นกว่าเดิม แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิจัยพบว่าการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดดังกล่าว ยังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ บางประการที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่ทางจังหวัดยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการติดตามระเบียบต่าง ๆ ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน และก่อให้เกิดความล่าช้า และจากการศึกษาวิจัย

ยังพบต่อไปอีกว่า อำนาจในการบริหารงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารการพัฒนาให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งหากจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารการพัฒนาให้ได้นลค้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว จำเป็นที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ซึ่งผู้เขียนจะได้เสนอแนะแนวทางในการใช้ประโยชน์จากงบประมาณในการบริหารการพัฒนาต่อไป

พิจูจนสมมติฐาน

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด การวิเคราะห์เชิงการบริหารการพัฒนานี้ มุ่งศึกษาถึงอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดจากการรวมอำนาจการบริหารงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง และเมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณจากส่วนกลางไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานในจังหวัดให้มีประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้นเพียงใด และการจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารการพัฒนาให้ประสบผลสำเร็จในระยะเวลาอันรวดเร็ว ควรจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้

๑. การบริหารงบประมาณแบบรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เป็นอุปสรรคในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด
๒. การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด ทำให้การบริหารงานในจังหวัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
๓. การจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้หลักบริหารการพัฒนา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ (Authority) เพิ่มมากขึ้นให้เหมาะสม

กับความรับผิดชอบ (Responsibility) ที่เมื่อผู้นั้นคือ จะต้องให้ผู่ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเสนอโครงการ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณ การวางแผน การดำเนินงานตามโครงการ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมงาน การติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน

จากผลของการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ผู่ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาค และเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด ไม่มีโอกาสทราบว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการในจังหวัด มีงานและโครงการใดบ้างใช้งบประมาณในการดำเนินการมากน้อยเพียงใด และผู่ว่าราชการจังหวัดเกือบจะไม่มีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอโครงการ และในการจัดทำคำของบประมาณ นอกจากนี้ผู่ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการวางแผนงาน การประสานการดำเนินงานและการควบคุมการดำเนินงาน ทำให้เป็นอุปสรรคในการบริหารงานของผู่ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ ๑

และจากการที่รัฐบาลมีนโยบายในการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณไปให้ผู่ว่าราชการจังหวัด โดยให้ผู่ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู่ว่าราชการจังหวัดสามารถทราบขอบข่ายของงานที่ดำเนินงานในจังหวัด และผู่ว่าราชการจังหวัดมีส่วนริเริ่มเสนอโครงการที่จะดำเนินงานในจังหวัดของผู่ว่าราชการจังหวัด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้การให้ผู่ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการจัดซื้อ จัดจ้าง และโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ในจังหวัด เกิดความสะดวกรวดเร็ว และเกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น แสดงให้เห็นว่าการมีการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด ช่วยให้การบริหารงานของผู่ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ ๒

สำหรับการศึกษาวิจัยในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา พบว่าผู้ว่า -
 ราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสมกับความรับผิดชอบ คือผู้ว่าราชการจังหวัด
 ยังมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าความรับผิดชอบอยู่มาก และอำนาจในการบริหารงบประมาณ
 ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอยู่ยังไม่เพียงพอที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารการ
 พัฒนาให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 และประสิทธิผล ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ ๓ ที่ว่า " การจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
 สามารถใช้หลักการบริหารการพัฒนา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาล
 ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ
 หน้าที่ (Authority) เพิ่มมากขึ้นให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบ (Responsibility)
 ที่มีอยู่นั้น คือจะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณในระดับ
 จังหวัดอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเสนอโครงการ การพิจารณาจัดสรร
 งบประมาณ การวางแผน การดำเนินงานตามโครงการ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุม
 งาน การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน "

โดยสรุปแล้ว การกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณจากส่วนกลาง
 ไปยังส่วนภูมิภาค โดยการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณมาก
 ยิ่งขึ้น มีส่วนช่วยให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ
 ทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่จังหวัดเกิดความสะดวกรวดเร็วและ
 มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากขึ้น แม้ว่าในการดำเนินการบริหารงบประมาณใน
 ระดับจังหวัดจะยังคงประสบปัญหาในทางปฏิบัติบางประการ ได้แก่การที่เจ้าหน้าที่ของ
 จังหวัดยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทำให้การดำเนินงาน
 ต้องล่าช้าไปบ้าง แต่อย่างไรก็ตามอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ผู้ว่าราชการ
 จังหวัดมีอยู่ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารการ พัฒนาให้
 บังเกิดผลดีได้ ในระยะเวลาอันรวดเร็ว ดังนั้นจึงสมควรให้มีการปรับปรุงการบริหาร
 งบประมาณในระดับจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารการพัฒนาให้บรรลุ
 วัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งผู้เขียนจะได้ เสนอแนะแนวทาง

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด

๑.๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ในการบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดเกี่ยวข้องกับความรู้ความเข้าใจและการตีความตามระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่ (๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๘ พ.ศ. ๒๕๒๓ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๔ (๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ (๓) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จากการสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัด โดยการใช้คำถามแบบเปิด ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด ทำให้การบริหารงบประมาณจังหวัดโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสั่งซื้อ สั่งจ้าง และการเบิกจ่ายเงินล่าช้า ซึ่งจะมิผลทำให้การดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ต้องล่าช้าไปด้วย

จากปัญหาดังกล่าวผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขปัญหาดังเกิดขึ้น คือ

๑) สำนักงบประมาณควรจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปให้คำแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นปีงบประมาณของแต่ละปี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทางจังหวัดสามารถดำเนินการตามระเบียบฯ ได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

๒) ควรจัดให้มีการประชุมสัมมนาร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณและหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการบริหารงบประมาณในระดับ

จังหวัด อย่างน้อย ๒ เดือนต่อหนึ่งครั้ง เพื่อให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดได้นำปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดจากการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด มาหารือร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ เพื่อจะได้หาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป

๑.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการจัดทำแผนการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด

เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด กำหนดให้หน่วยงานในจังหวัดจัดทำแผนการบริหารงบประมาณจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบ หรือขอหารือผู้ว่าราชการจังหวัด^๑ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทราบข้อขยายของงาน ที่จะดำเนินการในจังหวัด และสามารถควบคุมการปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าหน่วยงาน ระดับจังหวัด และจากการสัมภาษณ์ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดปรากฏว่า มีหน่วยงานเป็น จำนวนมากไม่ได้จัดทำแผนการบริหารงบประมาณ เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบตาม ระเบียบเนื่องจากประสบปัญหาทางปฏิบัติบางประการคือ ในปัจจุบันไม่ได้มีการกำหนด วิธีการในการจัดทำแผนการบริหารงบประมาณและไม่มีการกำหนดแบบฟอร์มให้หน่วยงาน ต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ

สำหรับปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยให้สำนักงานงบประมาณกำหนดวิธีการ และแบบฟอร์มในการจัดทำแผนการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด เพื่อให้หน่วยงาน ต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดยึดถือปฏิบัติในแนวเดียวกัน และเมื่อหน่วยงานต่าง ๆ จัดทำแผน เสนอขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้ส่งแผนดังกล่าวให้สำนักงานงบประมาณ ทราบด้วย เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาโอนเงินจัดสรรให้สอดคล้องกับแผนการบริหาร งบประมาณของจังหวัดดังกล่าว

^๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด

๑.๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแจ้งยอดวงเงินจัดสรรจากส่วนกลาง

ปัญหาอีกประการหนึ่งในการจัดทำแผนการบริหารงบประมาณเสนอขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือ หน่วยงานในจังหวัดได้รับแจ้งยอดวงเงินจัดสรรจากส่วนกลางล่าช้ามาก ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในตารางที่ ๒๓ และบางหน่วยงานได้รับแจ้งวงเงินจัดสรรไม่ตรงตามที่ได้รับอนุมัติ ทำให้เป็นอุปสรรคในการจัดทำแผนการบริหารงบประมาณ และการได้รับแจ้งยอดวงเงินจัดสรรล่าช้า ทำให้หน่วยงานในจังหวัดไม่สามารถจัดทำแผนการบริหารงบประมาณเสนอขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ เมื่อได้มีการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณควรพิจารณาจัดทำเอกสารแสดงรายละเอียดงบประมาณของจังหวัดต่าง ๆ แล้วส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งรายละเอียดดังกล่าวให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่^๑ในจังหวัดเพื่อจัดทำแผนการบริหารงบประมาณต่อไป

๑.๔ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการโอนเงินจัดสรรจากส่วนกลาง

การที่หน่วยงานในจังหวัดจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดจำเป็นต้องได้รับเงินโอนจัดสรรจากส่วนกลาง หรือเงินประจำงวดที่กำหนดให้เบิกจากคลังจังหวัด^๒ ก่อนจึงจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ จากแบบสอบถามหัวหน้าหน่วยงานในระดับจังหวัดปรากฏว่า หน่วยงานเป็นจำนวนมากยังคงได้รับเงินโอนจัดสรรจากส่วนกลางล่าช้าเหมือนเดิม ทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต้องล่าช้าไปด้วย ซึ่งปัญหานี้อาจแก้ไขได้โดยการกำหนดไว้ให้ชัดเจนในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดว่าให้หน่วยงานส่วนกลางโอนเงินจัดสรรให้สอดคล้องกับแผนการบริหารงบประมาณของจังหวัด

^๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด

พ.ศ. ๒๕๒๔, ข้อ ๑๑.

๑.๕ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมอบอำนาจ

จากการสอบถามหัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัดเกี่ยวกับการได้รับมอบอำนาจ การจัดซื้อ จัดจ้าง จากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ปรากฏว่า หัวหน้าหน่วยงานในระดับจังหวัดส่วนใหญ่ได้รับมอบอำนาจในการจัดซื้อ จัดจ้าง แต่อำนาจที่ได้รับมอบดังกล่าวยังน้อยมาก โดยหัวหน้าหน่วยงานในระดับจังหวัด ส่วนใหญ่ได้รับมอบอำนาจในการจัดซื้อ จัดจ้างในวงเงินไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ดังข้อมูลจากตารางที่ ๒๐ และ ๒๑ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง เกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณและผู้ว่าราชการจังหวัด ควรพิจารณาเพิ่มวงเงินสำหรับการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าหน่วยงานในระดับจังหวัด ให้มากขึ้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมอบอำนาจในการจัดซื้อ จัดจ้าง ให้หัวหน้าหน่วยงานในระดับจังหวัด เพิ่มขึ้นอีก ๑ เท่าตัว ตามอำนาจที่หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณและผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๓ ซึ่งเพิ่มอำนาจการจัดซื้อ จัดจ้าง ของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจาก ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็น ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท^๑

๒. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนา

จากผลการศึกษาวิจัยพบว่า อำนาจในการบริหารงบประมาณที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอยู่ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนและนโยบายที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำคำของบประมาณอย่างแท้จริง และอำนาจการบริหารงบประมาณจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอยู่เป็นเพียงอำนาจในการบริหารงบประมาณซึ่งได้กำหนดไว้แล้ว โดยส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว อาจไม่ตรงตามความต้องการของจังหวัดและประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

^๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๒๓ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๓, ข้อ ๕

ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงวิธีการงบประมาณบางประการเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนา ดังนี้

๒.๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย

รัฐบาลควรกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้แก่แต่ละจังหวัด

(Provincial Ceiling) ให้แน่นอนชัดเจนในทำนองเดียวกับที่รัฐบาลได้กำหนดวงเงินให้กระทรวงต่าง ๆ (Ministerial Ceiling) ตามแนวนโยบายงบประมาณใหม่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้จังหวัดต่าง ๆ สามารถทราบล่วงหน้าถึงวงเงินงบพัฒนาจังหวัดและจะได้จัดทำแผนให้มีประสิทธิภาพสูงกว่าที่ได้เคยปฏิบัติมา สำหรับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัดที่จะกำหนดขึ้นนั้น ควรจะมีจำนวนมากพอเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการตามแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาจังหวัด และในการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณดังกล่าว รัฐบาลอาจใช้วิธีการกำหนดวงเงินเป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น ๑-๕ % เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดว่าจังหวัดใดควรจะได้รับวงเงินงบประมาณมากน้อยเท่าใด อาจใช้ตัวกำหนด ๓ ตัว เป็นเครื่องกำหนดตามอัตราส่วนต่าง ๆ ที่จะได้พิจารณาตามความเหมาะสม ซึ่งตัวกำหนดทั้ง ๓ ได้แก่^๑

- ๑) จำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด
- ๒) รายได้ต่อหัวของประชากรในจังหวัดนั้น
- ๓) เป้าหมายของรัฐบาลที่มีต่อแต่ละจังหวัด หรือ แต่ละภูมิภาค

^๑ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย, หน้า ๒๔๗

๒.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อได้มีการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้แก่แต่ละจังหวัดตามข้อ ๒.๑ แล้ว ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งให้สำนักงานประมาณพิจารณาโดยตรง และให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับค่าของงบประมาณดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเสนองานหรือโครงการที่จะดำเนินงานในจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด และเสนองานหรือโครงการที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอค่าของงบประมาณส่งให้สำนักงานประมาณพิจารณาโดยตรง ย่อมทำให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดมากขึ้น

๒.๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เนื่องจากระยะเวลาในการจัดทำค่าของงบประมาณของจังหวัดเท่าที่ผ่านมา กระชั้นชิดเกินไป ทำให้จังหวัดมีระยะเวลาในการจัดเตรียมค่างบประมาณน้อยทำให้จังหวัดไม่สามารถพิจารณาคัดเลือก และจัดลำดับความสำคัญของโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นในการจัดทำค่าของงบประมาณของจังหวัดในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๕ สำนักงานประมาณได้จัดส่งคู่มือการจัดทำค่าของงบประมาณในระดับจังหวัดพร้อมแจ้งแบบฟอร์มไปยังจังหวัดต่าง ๆ ในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๒๕ โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำค่าของงบประมาณสำหรับงานหรือโครงการที่ประสงค์จะดำเนินการในจังหวัด ส่งไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พิจารณาก่อนในวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๕ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเวลาเพียง ๒ สัปดาห์ ในการจัดทำค่าของงบประมาณ ซึ่งในทางปฏิบัติ ช่วงเวลา ๒ สัปดาห์ดังกล่าว จะต้องให้หน่วยงานแต่ละแห่ง จัดทำโครงการของตนเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ซึ่งใช้เวลาประมาณ ๑ สัปดาห์ ดังนั้นจะเหลือเวลาสำหรับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญเพียง ๑ สัปดาห์ เท่านั้น

และเพื่อให้การจัดทำคำของบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ได้เสนอไว้ในข้อ ๒.๓ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรขยายระยะเวลาการจัดทำคำของบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยให้มีกำหนดระยะเวลาประมาณ ๓๐ วัน เท่ากับระยะเวลาในการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ

๒.๔ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการจัดทำคำของบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัด

เนื่องจากแนวนโยบายการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากการจัดทำงบประมาณแบบแสดงรายการ เป็นการจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานซึ่งได้เริ่มปฏิบัติในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๕ ดังนั้น ในการจัดทำคำของบประมาณของจังหวัด จึงควรพิจารณาจัดทำคำของบประมาณในรูปของแผนงาน และในการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดดังกล่าวก็ควร เป็นการจัดสรรตามแผนงานด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของท้องถิ่น และนโยบายในการพัฒนาประเทศ

อย่างไรก็ตามในการจัดทำคำของบประมาณตามแผนงานในระยะแรกนั้น จังหวัดอาจจะยังไม่มีความรู้ความชำนาญ สำนักงานประมาณควรส่งเจ้าหน้าที่ไปให้คำแนะนำในการจัดทำคำของบประมาณตามแผนงานดังกล่าว

๒.๕ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ

จากการที่อำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลาง ก่อให้เกิดความล่าช้า เนื่องจากส่วนกลางไม่สามารถดำเนินการทุกอย่างให้ได้ผลดี ในระยะเวลาอันรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวด การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ฯลฯ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงบประมาณของหน่วยงานที่อยู่ในส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการไปได้สะดวกรวดเร็ว และมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น สมควรให้มีการพิจารณาขยายหน่วยงานของสำนักงานประมาณ โดยให้มีหน่วยงานประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจพิจารณาจัดตั้งเป็นสำนักงาน-

งบประมาณประจำเขตต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและให้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวด หรืออนุมัติการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณต่าง ๆ ฯลฯ ตามวงเงินที่จะได้มีการกำหนดขึ้นไป

๓. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

จากการที่การบริหารการพัฒนาที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารการพัฒนาในจังหวัดต่าง ๆ เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบริหารที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ หน้าที่งานราชการมักกระจายอยู่ในองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดการสับสนในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการวางแผน จัดสรรงบประมาณ บุคคลากรบริหารงานและการดำเนินการต่าง ๆ ยังขาดแคลน และกระจัดกระจายอยู่มาก ศูนย์อำนวยการของกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานส่วนกลาง ไม่ได้มอบหมาย ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ ให้กับหน่วยงานที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ทำให้งาน ซักซ้อมและขาดประสิทธิภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ บริหารของจังหวัด ไม่ได้มีลักษณะเป็นผู้บริหารอย่างแท้จริง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ ที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารการพัฒนาให้ได้ผลตาม แผนที่ได้กำหนดไว้ และตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบ งบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังเป็นเครื่องมือที่อ่อนแอในการดำเนินงานตามแผน พัฒนา ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ควรจะได้รับการแก้ไขโดยรีบด่วน เพื่อให้การบริหาร การพัฒนาสามารถดำเนินไปอย่างได้ผลในระยะเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งผู้เขียนใคร่ขอ เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

๓.๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความจริงจังของรัฐบาลในการพัฒนาจังหวัด

การที่จะให้การบริหารการพัฒนาสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายนั้น ข้อสำคัญ ประการหนึ่งก็คือ รัฐบาลจะต้องมีความมุ่งมั่นปรารถนาอย่างแน่วแน่ในการเร่งรัด

พัฒนาประเทศและขณะเดียวกันจะต้องระดมใช้ปัจจัยต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและถูกต้อง^๑ จากการสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัด ส่วนใหญ่เห็นว่า รัฐบาลยังไม่มีความจริงจังในการพัฒนาจังหวัดมากนัก ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๘ และ ๓๕ และนโยบายในการพัฒนาประเทศเท่าที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาชนบท รัฐบาลยังมีได้กำหนดระดับการพัฒนาลงในระดับพื้นที่ หรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ชัดเจน แม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลจะได้หันมาให้ความสนใจในการพัฒนาชนบทมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาจากจรัศรงบประมาณเพื่อการพัฒนาชนบทดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๕ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบท เพียง ๒๒๒ ล้านบาท ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของทั้งประเทศ

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารการพัฒนาเป็นไปได้ตามแผนที่ได้กำหนดไว้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว รัฐบาลจะต้องให้มีการระดมใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างเต็มที่ในการเร่งรัดการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารการพัฒนาจังหวัดและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดังกล่าว ควรเพิ่มยอดวงเงินงบประมาณให้อยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

๓.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

จากการที่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเท่าที่ผ่านมายังไม่สามารถเกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะได้มีการจัดทำแผนโดยอาศัยข้อมูลในด้านต่าง ๆ อย่างถูกต้อง และเป็นไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ผู้บริหารและผู้จัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในระดับจังหวัด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ฯลฯ ก็อาจไม่สามารถบริหารโครงการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดได้ เพราะ

^๑ อาษา เมฆสวรรค์, "หลักการบริหารการพัฒนา", หน้า ๒๕๔

งานและโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่ ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณดังที่ปรากฏจากข้อมูลในตารางที่ ๑๓ ดังนั้นเพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละจังหวัดเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากงบประมาณของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ สำหรับวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่จะจัดสรรให้จังหวัดควรจะมีจำนวนมากพอที่จะช่วยให้สามารถดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดได้ตามที่ได้เสนอไว้ในข้อ ๒.๑

๓.๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณ

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายในการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณจากส่วนกลางไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในสิ่งที่เกี่ยวกับการริเริ่มเสนอโครงการเพื่อจัดทำค่าของงบประมาณ การพิจารณาสิ่งก่อสร้าง การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณบางรายการ และหากรัฐบาลอนุมัติให้มีการนำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้แก่แต่ละจังหวัดแยกต่างหากจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะข้อ ๒.๑ แล้ว การจะให้การบริหารงบประมาณจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐบาลควรจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสียใหม่ เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดได้อย่างแท้จริง

สำหรับในการพิจารณาปรับปรุงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอาจกระทำได้โดยในระยะแรกเห็นควรให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้หน่วยงานส่วนกลางได้แก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานงบประมาณ จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปให้ความช่วยเหลือในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว และในระยะต่อไป เมื่อจังหวัดต่าง ๆ ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว

ควรให้อิสระแก่จังหวัดในการจัดทำงบประมาณของจังหวัดเอง อันจะเป็นผลดีต่อการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดที่ได้อ่างไว้เป็นอย่างดี

๓.๔ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

ลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารการพัฒนา ก็จะต้องมีการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและวางโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นระเบียบแบบแผน ตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับท้องถิ่น^๑ แต่แม้ว่าจะได้มีการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้อย่างดีเพียงใดก็ตาม หากคณะผู้บริหารไม่ให้ความสนใจหรือไม่ปฏิบัติตามแผนพัฒนา ที่ได้กำหนดไว้ การพัฒนาต่าง ๆ ก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรจะได้รับการพิจารณาให้มีสถานะเป็นกฎหมายที่คณะผู้บริหารไม่ว่าชุดใดก็ตามจะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งจะมีผลทำให้เป็นการแน่นอนว่าแนวทางการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของชาติจะได้รับการปฏิบัติตามอย่างไม่มีข้อสงสัยเลย

สำหรับแผนพัฒนาจังหวัดนั้นจำเป็นต้องได้รับข้อมูลจากท้องถิ่นต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาตำบล และในขณะเดียวกันแผนพัฒนาจังหวัดจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้นจะต้องยึดถือแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลักในการที่จะช่วยให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นไปอย่างมีเป้าหมาย สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ และเป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศด้วย

^๑ เรื่องเดียวกัน.

๓.๕ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารการพัฒนา

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารการพัฒนาของจังหวัด หรือที่เรียกว่านักบริหารการพัฒนา ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นั้น จำเป็นต้องมีคุณสมบัติของนักบริหารการพัฒนาตามที่ได้มีนักวิชาการต่าง ๆ ใ้กล่าวไว้คือ จะต้องเป็นผู้มีความรู้ในเรื่องกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการเป็นอย่างดี จะต้องมีความสามารถในการกำหนดและเข้าใจจุดมุ่งหมายในระยะยาวว่าควรจะเป็นอย่างไร และจะต้องทำอะไรบ้างในขณะปัจจุบัน เพื่อให้จุดมุ่งหมายในระยะยาวเป็นไปได้นอกจากนี้ ยังจะต้องมีความรู้ความสามารถในการที่จะกระตุ้น ชักจูงให้คนที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม และให้ความร่วมมือกับการกระทำต่าง ๆ ตามแผนและโครงการพัฒนา ซึ่งการที่จะให้นักบริหารการพัฒนาของจังหวัดมีคุณสมบัติตามที่ใ้กล่าวไว้ จำเป็นที่จะต้องทำการฝึกอบรมผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ให้มีความรู้ความชำนาญในการที่จะบริหารการพัฒนาให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และประการสำคัญที่สุดที่ผู้เขียนขอเสนอแนะเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารการพัฒนา ก็คือ นักบริหารการพัฒนาของจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำเป็นจะต้องได้รับหลักประกันว่าจะสามารถดำรงตำแหน่งได้ในระยะเวลาที่เพียงพอที่จะดำเนินการบริหารการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดที่ใ้วางไว้ ซึ่งอาจกระทำได้โดยการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ให้สั้นลง เช่น ๒ ปี ๔ ปี หรือ ๕ ปี ตามช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น และห้ามโยกย้ายข้าราชการดังกล่าวก่อนถึงกำหนดเว้นแต่จะมีเหตุผลอันสมควร หรือข้าราชการผู้นั้นได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวอยู่ปฏิบัติงานตามโครงการให้ครบระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในแผน

๓.๖ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประสานการดำเนินงานของหน่วยงานพัฒนาในจังหวัด

จากการสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาในจังหวัด ไม่ค่อยมีการประสานการดำเนินงานเท่าที่ควร ดังข้อมูลในตารางที่ ๑๘ ทั้งนี้เนื่องจากการขาดเอกภาพในการบริหารและการบังคับบัญชา โดยที่ในปัจจุบันมีหน่วยงานส่วนกลางหลายแห่งเข้ามาดำเนินการในจังหวัดโดยมิได้อยู่ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานในจังหวัดซึ่งเป็นส่วนภูมิภาคและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ยังคงรับฟังคำสั่งและการวินิจฉัยสั่งการหัวหน้าส่วนราชการที่ตนสังกัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหารงานในจังหวัดอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงทบวงกรม ทำให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณของแต่ละหน่วยงานไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควร ซึ่งเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการจัดทำค่าของงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดอย่างแท้จริงจะช่วยให้การประสานการพัฒนาของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดเป็นไปได้ดียิ่งขึ้น และจะสามารถช่วยลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานต่างๆ ได้อีกด้วย

๓.๑๖ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล

จากการศึกษาปัญหาการบริหารการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด พบว่าปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ การขาดการติดตามและประเมินผลที่เป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ทราบว่าหน่วยงานในจังหวัดสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคที่จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างไรบ้าง ทำให้การดำเนินงานตามแผนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งเรื่องนี้ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า ควรจะให้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดโดยให้หน่วยงานต่างๆ จัดทำแผนการปฏิบัติงานประจำปีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และให้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้ว่าราชการ

จังหวัดทราบทุกเดือน ในการนี้ควรให้สำนักงานจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งจะสามารถช่วยให้การบริหารการพัฒนาของผู้ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

สรุป จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัย พอสรุปได้ว่า การที่รัฐบาลมีนโยบายในการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณจากส่วนกลางไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อให้เกิดผลดีคือ ทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่จังหวัดเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว และมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และถ้าหากจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารการพัฒนาให้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจที่เกี่ยวกับการงบประมาณตามที่ผู้เขียนได้เสนอแนะไว้ว่าควรให้มีการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้แก่แต่ละจังหวัด แยกต่างหากจากงบประมาณของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และเมื่อจังหวัดใดได้ประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดเรียบร้อยแล้ว ก็ควรให้อิสระแก่จังหวัดในการจัดทำงบประมาณของจังหวัดเองอันจะเป็นผลดีต่อการบริหารการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดที่ใ้กว้างไว้ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และที่จะปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ จะช่วยให้การบริหารการพัฒนาจังหวัดต่าง ๆ สามารถบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาลในการพัฒนาประเทศชาติ โดยส่วนรวมอย่างแน่นอน.