

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปี
ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Guidelines for Increasing the Effectiveness of Annual Budget Management Action Plan
for Eastern Provincial Cluster 1



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2021

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตาม
	แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1
โดย	น.ส.ปัทมพันธ์ โชติกิจเรืองชัย
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

.....	ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ปัทมนันท์ โชติกิจเรืองชัย : แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติ
ราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1. (Guidelines for Increasing the
Effectiveness of Annual Budget Management Action Planfor Eastern Provincial Cluster
1) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.ชฎิล โรจนานนท์

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ เพื่อศึกษาปัญหาและแนว
ทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ 1 โดยศึกษาจากเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมาย 12 คน ได้แก่ ผู้บริหาร
ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 และกลุ่ม
จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2

ผลการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles ผู้วิจัยเลือก
เฉพาะด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารทางการเงินและ
ควบคุมงบประมาณ และด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุ
การบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 พบว่าปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ปัญหา
ด้านการบริหารจัดการองค์กร ที่เกี่ยวข้องกับคน การบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และการบริหารความ
เสี่ยงจากปัจจัยภายนอก ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในระยะสั้น โดยการนำระบบการบริหารการ
จัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management) มาพัฒนาบุคลากร การทำงานแบบบูรณาการระหว่าง
หน่วยงานภายในและภายนอกกลุ่มจังหวัด บทบาทผู้นำที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับกรปฏิบัติงานของ
บุคลากรอย่างใกล้ชิด ส่วนปัญหาด้านสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กร กฎระเบียบ
และการรวมอำนาจ ซึ่งมีหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ
คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.) ถูกกำหนดให้แก้ไขในระยะยาว โดยการแก้ไข
กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณให้ยืดหยุ่นและลดขั้นตอนการพิจารณา มีการกระจาย
อำนาจ ปรับโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด เพิ่มสวัสดิการแรงจูงใจในการทำงาน และนำเทคโนโลยีมา
เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้านเอกสาร

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา 2564

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6282030524 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD:

Pattamanan Chotkitrueangchai : Guidelines for Increasing the Effectiveness of Annual Budget Management Action Plan for Eastern Provincial Cluster 1. Advisor: CHADIN ROCHANANONDA, Ph.D.

The objective of this qualitative research was to study problems and guidelines for increasing the effectiveness of budget management according to the annual action plan for Eastern Provincial Cluster 1. This study was conducted by exploring related documents and in-depth interviews from 12 informants, namely: administrators, experts and practitioners in budget management of Eastern Provincial Cluster 1 and Eastern Provincial Cluster 2.

Under Seven Financial Management Standards (7 Hurdles), budget planning, procurement management, financial management and fund control, and financial and performance reporting were selected to study the problems and causes of budget management in the Eastern Provincial Cluster 1. The results indicated that two main problems. Firstly, the organization management problem consisted of inefficiency working behaviors, lack of interdepartmental integration and external uncontrollable factors. The foresaid problems could be resolved in the short term by applying the knowledge management system in personnel development, integrated work between internal and external departments, and the role of a leader closely involved in directing the operations of personnel. Secondly, the problem of fiscal institutions, related to complicated organizational structure, regulations, and too centralization from the Budget Bureau, the Comptroller General's Department, and the Regional Development Policy Integration Sub-Committee, have been responsible to manage, and solve them in the long run. The solutions can be conducted by amending the rules related to budget management to be more flexible and reduce the process of consideration, promoting decentralization, adjusting the organizational structure of the Provincial Cluster, increasing welfare and work motivation and applying technology to increase the efficiency of documentary work.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี จากความกรุณาของอาจารย์ที่ปรึกษา ดร.ชฎิล โรจนานนท์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและถ่ายทอดองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัย รวมทั้งได้สละเวลาให้ความช่วยเหลือตลอดระยะเวลาในการจัดทำตั้งแต่เริ่มต้นงานวิจัยจนสำเร็จเรียบร้อย ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง และขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไชยนต์ ไชยพร ที่กรุณามาเป็นประธานกรรมการในการสอบสารนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไถ่ประกอบทรัพย์ ที่กรุณาเป็นกรรมการในการสอบสารนิพนธ์และให้คำแนะนำข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์เพื่อให้งานวิจัยมีความถูกต้องสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 และกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง รวมทั้ง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 และสำนักงานจังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าให้กับผู้วิจัยในการสัมภาษณ์ ส่งผลให้การวิจัยในครั้งนี้สมบูรณ์และสำเร็จลุล่วง

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณบิดา มารดา ครอบครัว และเพื่อนทุกคนที่คอยสนับสนุน ให้กำลังใจ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้วิจัยมาโดยตลอด ทำให้งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ทั้งนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษา หากมีข้อผิดพลาดประการใดในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขออภัยมา ณ โอกาสนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ปัทมนันท์ โชติกิจเรืองชัย

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ.....	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	14
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	14
1.2 คำถามในการวิจัย.....	17
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	17
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	17
1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	18
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	19
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	20
2.1 แนวคิดการบริหารงบประมาณ.....	20
2.1.1 กระบวนการงบประมาณ	20
2.1.2 ทฤษฎีการบริหาร	23
2.1.3 ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ.....	25
2.2 การบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	32

2.2.1	การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ.....	32
2.2.2	การอนุมัติโครงการ	34
2.2.3	การโอนเงินงบประมาณเบิกแทนให้จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด.....	36
2.2.4	การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี	36
2.2.5	การเบิกจ่ายงบประมาณ	40
2.2.6	การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ.....	41
2.2.7	การติดตามผลการดำเนินงานและผลเบิกจ่าย.....	44
2.3	การบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	46
2.3.1	การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด.....	46
2.3.2	โครงสร้างของกลุ่มจังหวัด.....	47
2.3.3	แผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด	48
2.3.4	การจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด.....	49
2.3.5	งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด	51
2.3.6	เป้าหมายการเบิกจ่ายของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	52
2.4	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	52
2.5	กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	58
บทที่ 3	วิธีดำเนินการวิจัย.....	59
3.1	ระเบียบวิธีวิจัย.....	59
3.2	ประชากรกลุ่มตัวอย่าง	60
3.3	เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล	60
3.4	การเก็บรวบรวมข้อมูล	61
3.5	การวิเคราะห์ข้อมูล	61
บทที่ 4	ผลการศึกษา.....	62
4.1	ผลการศึกษาจากเอกสาร.....	62

4.1.1	โครงสร้างการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก	62
4.1.2	การบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1	64
4.2	รายละเอียดจากการสัมภาษณ์.....	74
4.2.1	ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการวางแผนงบประมาณ (Herdles ที่ 1)	76
4.2.2	ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Herdles ที่ 2)	81
4.2.3	ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการบริหารทางการเงินและควบคุม งบประมาณ (Herdles ที่ 3).....	86
4.2.4	ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการรายงานทางการเงินและผลการ ดำเนินงาน (Herdles ที่ 4).....	94
4.2.5	ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านผู้นำ (ส่วนที่ 5).....	97
4.3	วิเคราะห์ข้อมูลสรุปปัญหาตามแนวคิดมาตรฐานจัดการทางการเงิน 7 Herdles (4 ด้าน) ..	101
4.3.1	ปัญหาด้านการวางแผนงบประมาณ	102
4.3.2	ปัญหาด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง.....	103
4.3.3	ปัญหาด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ	105
4.3.4	ปัญหาด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน.....	107
บทที่ 5	สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	109
5.1	ปัญหาและสาเหตุ.....	109
5.2	แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ.....	121
5.3	วิเคราะห์ลำดับความสำคัญของปัญหา.....	133
5.4	ข้อเสนอแนะ	134
บรรณานุกรม	145
ประวัติผู้เขียน	148

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ตารางสรุปรวมงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2564 และผลเบิกจ่ายรวม 3 ปี ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	16
ตารางที่ 2 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	51
ตารางที่ 3 เป้าหมายการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ	52
ตารางที่ 4 วงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	64
ตารางที่ 5 วงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	65
ตารางที่ 6 ลักษณะของการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ	67
ตารางที่ 7 การโอนเปลี่ยนโครงการของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	70
ตารางที่ 8 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	72
ตารางที่ 9 เป้าหมายการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ	76
ตารางที่ 10 ผลการสัมมนาจังหวัดด้านการวางแผนงบประมาณเรื่องการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน	76
ตารางที่ 11 ผลการสัมมนาจังหวัดด้านการวางแผนงบประมาณเรื่องการอนุมัติโครงการ	79
ตารางที่ 12 ผลการสัมมนาของกลุ่มจังหวัดด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง	82
ตารางที่ 13 ผลการสัมมนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณเรื่องการโอนเบิกแทนงบประมาณ	86
ตารางที่ 14 ผลการสัมมนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณ	88

ตารางที่ 15 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณเรื่องการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย.....	90
ตารางที่ 16 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน.....	94
ตารางที่ 17 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านผู้นำ.....	97
ตารางที่ 18 ปัญหาการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการวางแผนงบประมาณ ...	102
ตารางที่ 19 ปัญหาการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง	104
ตารางที่ 20 ปัญหาการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ.....	105
ตารางที่ 21 ปัญหาการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน.....	107
ตารางที่ 22 ปัญหาด้านกฎระเบียบและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1	110
ตารางที่ 23 ปัญหาการรวมอำนาจและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1	112
ตารางที่ 24 ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัดและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1.....	114
ตารางที่ 25 ปัญหาบุคลากรและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1.....	116
ตารางที่ 26 ปัญหาการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1	118
ตารางที่ 27 ปัญหาจากปัจจัยภายนอกและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1	120
ตารางที่ 28 แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1.....	132
ตารางที่ 29 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาด้วยวิธี Strategy Grid.....	134

ตารางที่ 30 ปัญหาด้านการบริหารจัดการแยกตามแต่ละ Hurdles..... 137

ตารางที่ 31 ปัญหาด้านสถาบันการคลังแยกตามแต่ละ Hurdles..... 140



สารบัญรูปร่าง

หน้า

รูปร่างที่ 1 เชื่อมโยงกระบวนการบริหารงบประมาณระบบใหม่กับมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles.....	28
รูปร่างที่ 2 แผนผังกระบวนการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด.....	44
รูปร่างที่ 3 โครงสร้างของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1	48
รูปร่างที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัย	58
รูปร่างที่ 5 กระบวนการดำเนินงานในการบริหารงานงบประมาณของกลุ่มจังหวัด	63
รูปร่างที่ 6 กระบวนการดำเนินงานในการบริหารงานบุคคลของกลุ่มจังหวัด	63
รูปร่างที่ 7 กระบวนการดำเนินการโอนเปลี่ยนโครงการหรืองบประมาณ	68
รูปร่างที่ 8 ความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดมาตรฐานทางการเงิน 7 Hurdles และกระบวนการบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัด	74
รูปร่างที่ 9 แสดงแผนผังกระบวนการบริหารงบประมาณตามแนวคิด 7 Hurdles ใน 4 ด้าน.....	101
รูปร่างที่ 10 กลุ่มปัญหาการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ภาคตะวันออก 1	110
รูปร่างที่ 11 แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณในระยะสั้นและระยะยาว	143

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

เงินเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ขาดไม่ได้ในการบริหารงานขององค์การอันใด งบประมาณก็เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ขาดไม่ได้ในการบริหารประเทศของภาครัฐอันนั้น รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นทุนในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนและพัฒนาประเทศ มุ่งเน้นคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนภายในประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งกระบวนการบริหารงบประมาณจึงเป็นขั้นตอนสำคัญในการนำงบประมาณไปใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามแผนที่ได้เสนอไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณไว้ที่ร้อยละ 100 เพื่อให้ส่วนราชการเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนกลไกการทำงานของภาครัฐที่ประสบความสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ โดยกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีเพื่อนำมาพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ แต่ผลการเบิกจ่ายงบประมาณจากการดำเนินงานตามแผนฯ ณ สิ้นปีงบประมาณในปีที่ผ่านมา พบว่าไม่เป็นไปตามเป้าที่สำนักงานงบประมาณกำหนดและมีแนวโน้มลดลงทุกปี โดยมีอัตราการผลการเบิกจ่ายเฉลี่ยรวม 3 ปี คิดเป็นร้อยละ 36.71 แต่หากพิจารณาถึงงบประมาณรายจ่ายของแต่ละจังหวัดพบว่าแต่ละจังหวัดมีอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดเองสูงกว่าการเบิกจ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ดังนั้น จึงเป็นเรื่องน่าสนใจที่จะศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ และหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เพื่อนำมาปรับปรุงแก้กระบวนการทำงานต่อไป

รัฐบาลได้วางระบบการบริหารงานแบบการบูรณาการในลักษณะ “ภาค” โดยจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เพื่อกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค รวมถึงมีประกาศคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2560 จัดตั้งภาคจำนวน 6 ภาค และปรับปรุงโครงสร้างกลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจำนวน 18 กลุ่มจังหวัด ได้แก่ ภาคกลาง จำนวน 4 กลุ่มจังหวัด ภาคใต้ จำนวน 2 กลุ่มจังหวัด

ภาคใต้ชายแดน จำนวน 1 กลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออก จำนวน 2 กลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 5 กลุ่มจังหวัด และภาคเหนือ จำนวน 4 กลุ่มจังหวัด โดยภาคตะวันออกประกอบไปด้วย กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 และกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและพัฒนาพื้นที่ (Area – Based Approach) มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะของกลุ่มจังหวัด โดยจัดทำโครงการที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยง ที่จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด ตั้งแต่ 1 จังหวัดขึ้นไปของเขตการดำเนินงานหรือได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งต้องเป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาของแต่ละกลุ่มจังหวัด สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาค แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ โดยได้กำหนดให้ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นปีงบประมาณแรกที่กลุ่มจังหวัดตามประกาศดังกล่าวได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562)

ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562 - 2564 รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,712,394,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 8.47 มากเป็นอันดับ 1 จาก 18 กลุ่มจังหวัด อาจเป็นเพราะกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงที่สุด โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ภาคตะวันออก 1 มีผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัด (GRP Gross regional product) มากเป็นอันดับ 1 จำนวน 2,439,557 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.44 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศ (16,898,086 ล้านบาท) ถือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมที่สำคัญ เนื่องจากเป็นที่ตั้งของฐานอุตสาหกรรมในพื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard: ESB) เดิมและเป็นที่ตั้งของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ในปีปัจจุบันมีท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง ท่าเรือน้ำลึกมาบตาพุด ที่เอื้อต่อการส่งออกสินค้าสู่ต่างประเทศ ทำให้มีโรงงานอุตสาหกรรมมาตั้งในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยองค่อนข้างมาก สะท้อนให้เห็นว่ารายได้หลักของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มาจากภาคอุตสาหกรรมสูงถึง 1,664,968 ล้านบาท มากเป็นอันดับ 1 จาก 18 กลุ่มจังหวัด และคิดเป็นร้อยละ 68.25 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563)

ทั้งนี้ ในการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก 1 จะต้องใช้งบประมาณที่สูงเพื่อใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ได้รับการจัดสรรงบประมาณในระดับที่สูงที่สุดซึ่งกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2564 และมีผลการเบิกจ่าย รวม 3 ปี ดังนี้

หน่วย : บาท

งบประมาณกลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1	วงเงินงบประมาณรวม พ.ศ. 2562 - 2564	ผลการเบิกจ่าย (ณ สิ้นสุดปีงบประมาณ)	ร้อยละ ผลการเบิกจ่าย
จังหวัดฉะเชิงเทรา	576,127,000	261,682,866	45.42
จังหวัดชลบุรี	527,049,300	148,836,700	28.24
จังหวัดระยอง	596,217,700	209,346,323	35.11
งบบริหารกลุ่มจังหวัด	13,000,000	8,726,563	67.13
รวม	1,712,394,000	628,592,453	36.71

ตารางที่ 1 ตารางสรุปรวมงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2564 และผลเบิกจ่ายรวม 3 ปี ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1
ที่มา: กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1

จากตารางกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 มีผลการเบิกจ่าย ณ สิ้นปีงบประมาณ ค่อนข้างต่ำ สวนเท่ากับงบประมาณที่ได้รับจำนวน 628,592,453 บาท คิดเป็นร้อยละ 36.71 (ค่าเฉลี่ย) น้อยเป็นอันดับ 2 จาก 18 กลุ่มจังหวัด ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2 จะพบว่ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2 มีค่าเฉลี่ยผลการเบิกจ่ายร้อยละ 56.32 มากกว่ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ซึ่งมากเป็นอันดับที่ 5 จาก 18 กลุ่มจังหวัด จึงเป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มจังหวัดที่อยู่ในสภาพแวดล้อมเคียงใกล้กันแต่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้มากกว่า และเมื่อพิจารณาจากงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 แยกเป็นรายจังหวัดพบว่าจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงที่สุด คือ จังหวัดระยองจำนวน 596,217,700 บาท รองลงมาเป็นจังหวัดฉะเชิงเทราจำนวน 576,127,000 บาท และจังหวัดชลบุรีจำนวน 527,049,300 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าอัตราผลการเบิกจ่ายเฉลี่ยรวม 3 ปี จังหวัดฉะเชิงเทราสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ร้อยละ 45.42 สูงที่สุดใน 3 จังหวัด รองลงมาคือจังหวัดระยองร้อยละ 35.11 และจังหวัดชลบุรีสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้น้อยที่สุดร้อยละ 28.24 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าจังหวัดชลบุรีได้รับงบประมาณน้อยที่สุดแต่เบิกจ่ายได้ต่ำที่สุด ในขณะที่จังหวัดฉะเชิงเทราได้รับงบประมาณมากกว่าแต่ยังสามารถเบิกจ่ายได้เป็นอันดับที่หนึ่ง

เมื่อพิจารณาอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดเอง พบว่าจังหวัดระยองสามารถเบิกจ่ายได้ในอัตราร้อยละ 75.65 จังหวัดฉะเชิงเทราร้อยละ 69.17 และจังหวัดชลบุรี ร้อยละ 52.24 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจังหวัดสามารถเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดเองได้ในอัตราที่สูงกว่างบประมาณของกลุ่มจังหวัด แต่จังหวัดชลบุรีก็ยังคงเบิกจ่ายน้อยกว่าจังหวัดระยองและจังหวัดฉะเชิงเทราประกอบกับผลเบิกจ่ายในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2564 มีอัตราร้อยละ 45.53 20.83 และ 41.18 ตามลำดับ (กรมบัญชีกลาง, 2564) ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายการใช้จ่าย

งบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งการเบิกจ่ายได้น้อยทำให้เกิดการสูญเสียโอกาสในการนำเอา งบประมาณไปพัฒนาประเทศประกอบกับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เป็นต้นไป สำนักงบประมาณ จะนำผลการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณก่อนหน้า ที่แสดงถึงประสิทธิภาพการใช้จ่าย งบประมาณที่ผ่านมามาประกอบการพิจารณาตั้งงบประมาณประจำปีในปีงบประมาณถัดไป

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ และหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออก 1 ซึ่งเป็นการนำเอาข้อมูลการบริหารการเบิกจ่ายของแต่ละจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออก 1 ประกอบกับข้อมูลการบริหารการเบิกจ่ายของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 มาวิเคราะห์ และนำไปสู่การหาคำตอบในการเพิ่มประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ในภาพรวมต่อไป

1.2 คำถามในการวิจัย

1.2.1 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เป็นอย่างไร

1.2.2 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มีแนวทางเป็นอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

1.3.2 เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อหาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร งบประมาณภายใต้แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2565 ฉบับพททวน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ภายใต้กรอบแนวคิดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles เฉพาะการวางแผนงบประมาณ การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุม งบประมาณ และการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน

1.4.2 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

เพื่อให้การศึกษามีความครอบคลุมในทุกมิติ จะศึกษาประสิทธิภาพการเบิกจ่ายของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 และกลุ่มจังหวัดอื่นที่อยู่ในสภาพแวดล้อมใกล้เคียงกัน คือ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 ถือเป็นการศึกษาที่จะนำไปสู่ข้อค้นพบของประเด็นที่จะส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างมีรายละเอียด ดังนี้

ประชากร ได้แก่ ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานที่มีความเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีทุกกลุ่มจังหวัด จำนวน 752 คน

กลุ่มตัวอย่างเลือกแบบเฉพาะเจาะจง

(1) ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ระดับผู้บริหาร หัวหน้ากลุ่มงานและผู้ปฏิบัติ รวมจำนวน 10 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคตะวันออก ผู้อำนวยการกลุ่มงานกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยองและผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 4 คน

(2) ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 รวมจำนวน 2 คน ผู้อำนวยการกลุ่มงานกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 และผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 1 คน

1.4.3 ขอบเขตด้านระยะเวลาทำการศึกษา

ระยะเวลาในการศึกษาตั้งแต่เดือนกันยายนถึงพฤศจิกายน พ.ศ. 2564 รวม 3 เดือน

1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

งบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินที่สูงที่สุดของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ทั้งกระบวนการ ได้แก่ การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การอนุมัติโครงการ การโอนเงินงบประมาณเบิกแทนให้จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี การเบิกจ่ายงบประมาณ การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ และการติดตามผลการดำเนินงาน/ผลเบิกจ่าย

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด หมายถึง แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลางโดยมีการวางแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ในอนาคต

แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด หมายถึง แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ซึ่งเป็นแผนระยะสั้น รายปี ที่ได้แปลงแผนพัฒนาสู่การปฏิบัติในแต่ละปีงบประมาณ โดยจะระบุรายละเอียดโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

งบประมาณกลุ่มจังหวัด หมายถึง รายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ยื่นคำขอจัดตั้งต่อสำนักงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 หมายถึง กลุ่มจังหวัดที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2560 ซึ่งกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 จำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง โดยมีจังหวัดชลบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 หมายถึง กลุ่มจังหวัดที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2560 ซึ่งกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด จังหวัดนครนายก และจังหวัดสระแก้ว โดยมีจังหวัดปราจีนบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีต่อกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

1.6.2 กลุ่มจังหวัดอื่นสามารถนำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางเพื่อปรับใช้สำหรับพิจารณาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีได้

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1” ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดการบริหารงบประมาณ
- 2.2 การบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- 2.3 ข้อมูลกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 แนวคิดการบริหารงบประมาณ

2.1.1 กระบวนการงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2561 หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

กระบวนการจัดการงบประมาณ หรืออาจเรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget Cycle) หมายถึง กิจกรรมที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน (ณัฐวรณ อินทรทิตย์, 2562) ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผล มีรายละเอียดดังนี้

(1) การวางแผนงบประมาณ เป็นขั้นตอนการทบทวนงบประมาณ มีการรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณปีที่ผ่านมา รายงานการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน (PART) มีการทบทวนหรือปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม ตัวชี้วัด มีการปรับปรุงฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) และมีการจัดทำประมาณการรายจ่ายประจำปีขั้นต้นที่จะเป็น และเป็นขั้นตอนของการวางแผนงบประมาณ มีการจัดทำข้อเสนอวงเงินงบประมาณเบื้องต้น จัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ มีการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีการจัดทำยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) การจัดทำงบประมาณ เป็นขั้นตอนการจัดทำแผนงานยุทธศาสตร์และค่าของงบประมาณ พิจารณาค่าของงบประมาณ จัดทำร่างและเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

(3) การอนุมัติงบประมาณ เป็นขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยวุฒิสภา และการออกกฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(4) การบริหารงบประมาณ เป็นขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณ

(5) การประเมินผล เป็นขั้นตอนการรายงานผลและการติดตามผลการดำเนินงาน และการประเมินผล

กระบวนการบริหารงบประมาณ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย การใช้จ่ายที่ได้รับ การจัดสรร การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ และการรายงานผล มีรายละเอียดดังนี้

(1) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

การจัดทำแผนให้ทำตามผลผลิต/โครงการ เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน/แผนงาน หรือแผนงานบูรณาการ ตามวงเงินงบประมาณแต่ละรายการที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้แล้วเสร็จส่งสำนักงบประมาณไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ และต้องได้รับความเห็นชอบก่อนใช้จ่ายหรือก่อนนี้สาธารณะ แผนต้องมีความสอดคล้องกับแผนงานบูรณาการ มีการจัดทำระบบข้อมูล/กำหนดค่าการวัดเพื่อใช้ในการรายงานผลผ่านทางระบบฐานข้อมูลแผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (BB EvMis)

(2) การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้แล้วให้จัดสรรเต็มจำนวนตามรายการ/จำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาตามเอกสารพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้จัดสรรโดยระบุจำนวนเงิน แผนงบประมาณ ผลผลิต/โครงการ งบรายจ่าย และรายการไว้ที่สำนักเบิกส่วนกลาง งบประมาณที่จัดสรรให้มีผลนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประกาศบังคับใช้ ส่วนราชการใช้แผนการปฏิบัติงานที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ ในการใช้จ่ายหรือก่อนนี้สาธารณะ และขอเบิกจ่ายงบประมาณ สำนักงบประมาณจะจัดสรรเต็มจำนวน แม้ยังไม่ส่งแผนหรือแผนยังไม่ได้รับความเห็นชอบ ให้ส่วนราชการรับผิดชอบรายละเอียดรูปแบบ การจัดหา รายการที่จัดสรรงบประมาณแล้ว หากผิดพลาดในข้อความที่ไม่ผิดวัตถุประสงค์ ให้หัวหน้าส่วนราชการแก้ไขรายการได้ นอกจากนี้หัวหน้าส่วนราชการยังสามารถแก้ไขรายละเอียดรายการครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างที่จัดสรรงบประมาณแล้วในงบรายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ก่อนนี้ผูกพันได้โดยไม่เพิ่มวงเงินงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณที่มีเงินกู้ต่างประเทศ ให้ระบุเงินที่ขอใช้เงินทรองราชการ โดยระบุไว้ที่สำนักเบิกส่วนกลาง และงบประมาณที่ได้รับจัดสรรแล้วให้หัวหน้าส่วนราชการเร่งโอนจัดสรรไปยังสำนักเบิกภูมิภาคโดยไม่ชักช้าหรือภายใน 15 วัน ตามแผนงานหรือ

แผนบูรณาการ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม งบรายจ่าย รายการ และจำนวนเงิน โดยต้องสอดคล้องกับ แผนยกเว้น งบบุคลากรประเภทเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ส่วนราชการขอเบิกจ่ายงบกลางจากรมบัญชีกลาง ได้เฉพาะเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ เงินสมทบของลูกจ้างประจำ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทน บุคลากรภาครัฐ สำหรับส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้องใช้งบกลาง ให้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ โดยแสดงรายละเอียด แผนงาน ผลผลิต/โครงการ รายการที่จะเบิกจ่ายในงบรายจ่าย จำนวน และชี้แจงเหตุผลความจำเป็นของการขอใช้ และเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณงบกลาง และนำไปใช้จ่ายจนบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิต/โครงการแล้วมีเงินเหลือจ่ายให้นำส่งคืนคลัง ยกเว้นกรณีจำเป็นต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน

(3) การใช้จ่ายที่ได้รับการจัดสรร ประเภทของงบประมาณรายจ่าย จำแนกได้จำนวน 8 ประเภท ได้แก่ งบกลาง หน่วยรับงบประมาณ งบบูรณาการ งบบุคลากร งบทุนหมุนเวียน งบการชำระหนี้ภาครัฐ งบค่าใช้จ่ายคงคลัง และงบค่าใช้จ่ายสำรองจ่าย ส่วนประเภทของรายจ่าย จำแนกได้จำนวน 5 ประเภท ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุนค่าครุภัณฑ์ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น ดังนี้

(3.1) งบบุคลากร ภายใต้แผนงานเดียวกันให้ถัวจ่ายกันได้ภายในงบ ยกเว้นเงินเดือน หรือค่าจ้างประจำ อัตราตั้งใหม่ให้จ่ายได้ตามที่กำหนดในใบยืนยันยอด หรือตามที่ได้รับ ความตกลงกับสำนักงบประมาณ

(3.2) งบดำเนินงาน ให้ถัวจ่ายกันได้ภายในงบ ยกเว้นรายจ่ายประเภทค่าสาธารณูปโภค จะนำไปใช้จ่ายในประเภทอื่นได้ก็ต่อเมื่อไม่มีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระ

(3.3) งบลงทุนค่าครุภัณฑ์ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้ใช้จ่ายตามรายการและวงเงิน ที่ได้รับจัดสรร

(3.4) งบเงินอุดหนุน แบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้ใช้จ่ายตามรายการและจำนวนเงิน ที่กำหนด และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้ใช้จ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนด และหากเบิกจ่าย ในลักษณะงบรายจ่ายใด (งบบุคลากร/งบดำเนินงาน/งบลงทุน) ให้ถือปฏิบัติเหมือนงบรายจ่ายนั้น

(3.5) งบรายจ่ายอื่น ให้ใช้จ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนด และหากเบิกจ่าย ในลักษณะงบรายจ่ายใด (งบบุคลากร/งบดำเนินงาน/งบลงทุน) ก็ถือปฏิบัติเหมือนงบรายจ่ายนั้น

(4) การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ สามารถทำได้ภายใต้หลักการเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการ เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ เพิ่มคุณภาพการให้บริการ พัฒนาบุคลากร พัฒนาเทคโนโลยี หรือสนับสนุนการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด ภายใต้เงื่อนไข

ที่ต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสม โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน ความประหยัด ความคุ้มค่าและความโปร่งใส และต้องไม่ทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามแผนงานเปลี่ยนแปลงลดลงในทางที่เป็นสาระสำคัญ และค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายตามอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการมี 3 ลักษณะแต่ต้องเลือกใช้ให้ยืดหยุ่นคล่องตัวและถูกต้อง มีรายละเอียดดังนี้

ลักษณะที่ 1 การโอนเปลี่ยนแปลงระหว่างงบรายจ่าย และระหว่างผลผลิตหรือโครงการ ภายใต้แผนงานเดียวกัน

ลักษณะที่ 2 การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเหลือจ่ายภายใต้แผนงานเดียวกัน

ลักษณะที่ 3 การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพิ่มวงเงินค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง ภายใต้แผนงานเดียวกัน

นอกจากนี้การโอนนอกเหนือจากที่ระเบียบกำหนดหัวหน้าส่วนราชการต้องพิจารณาและขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน และการนำเงินงบประมาณปีปัจจุบันไปสมทบเงินกันเหลือปีตามวัตถุประสงค์เดิม ให้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณด้วยเช่นกัน ส่วนการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานแผนงานบุคลากรภาครัฐ การโอนที่เป็นผลทำให้เกิดรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ และการโอนข้ามแผนงานหรือประเด็นยุทธศาสตร์หลักต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

(5) การรายงานผล ส่วนราชการต้องมีระบบรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ และรายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการ โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน กรณีที่ไม่จัดส่งรายงานตามระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ หรือกรณีในส่วนราชการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนสำนักงบประมาณจะรายงานผลต่อนายกรัฐมนตรี

2.1.2 ทฤษฎีการบริหาร

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการบริการเป็นกระบวนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำทรัพยากรต่าง ๆ รวมถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมมาพิจารณาเพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างมีกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและให้เกิดประสิทธิผล

ทฤษฎีทางการบริหารมีหลายทฤษฎีแต่ที่มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางและยังใช้อยู่ในปัจจุบันคือทฤษฎีการบริหาร 4M's ของดริคเกอร์ (Drucker P.F., 1986) ได้แก่

การบริหารด้านการเงินและงบประมาณ การบริหารด้านจัดการองค์การ การบริหารด้านทรัพยากรบุคคล และการบริหารด้านวัตถุดิบ ดังนี้

(1) ด้านการเงินและงบประมาณ (Money) เงินเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บริหารในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การที่ตั้งไว้

(2) ด้านจัดการองค์การ (Management) การจัดการองค์การเป็นการกำหนดโครงสร้างและหน้าที่ขององค์การออกเป็นส่วน ๆ แบบมีลำดับชั้นและเป็นกลุ่มงานในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กัน มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามลักษณะงานตามลำดับชั้นและมีสายบังคับบัญชาตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละกลุ่ม

(3) ด้านทรัพยากรบุคคล (Man) ทรัพยากรบุคคลเป็นการจัดคนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด บรรลุลงตามตำแหน่งงานในแต่ละกลุ่มงานให้มีความเหมาะสมทั้งเรื่องจำนวนและความสามารถในการบริหารด้านทรัพยากรบุคคลครอบคลุมตั้งแต่การสรรหาบรรจุแต่งตั้ง การคัดเลือก การมอบหมายงาน การสร้างแรงจูงใจ การพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การให้รางวัลและลงโทษ จนกระทั่งการสิ้นสุดสภาพการเป็นพนักงาน ซึ่งผู้บริหารต้องเลือกใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างเหมาะสม

(4) ด้านวัตถุดิบ (Material) การบริหารด้านวัตถุดิบ เริ่มตั้งแต่การจัดซื้อจัดจ้าง การวางแผนการใช้วัตถุดิบให้คุ้มค่า การควบคุมคุณภาพ รวมถึงการเก็บรักษา ล้วนเป็นต้นทุนที่สำคัญขององค์การที่ผู้บริหารต้องใช้ความรู้ความสามารถและทักษะหลายด้านในการบริหารให้มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ยังมีทฤษฎีทางการบริหารที่น่าสนใจอีกหลายทฤษฎี แต่ที่มีความเหมาะสมและสามารถประยุกต์กับการบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ ทฤษฎีการจัดการที่สร้างประสิทธิภาพให้กับองค์การ POLC ของอัลเลน (Allen L.A., 1958) ได้แก่ การวางแผน การจัดการองค์การ การนำและการควบคุม ถือเป็นทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่ในยุคแรกเริ่มที่ยังใช้อยู่ กระทั่งปัจจุบัน มีรายละเอียดดังนี้

(1) การวางแผน (Planning) การวางแผนเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์และกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้บริหารต้องตระหนักถึงสภาพแวดล้อมที่องค์การกำลังเผชิญอยู่คาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ผู้บริหารยังต้องเป็นผู้ที่ตัดสินใจได้ดีอีกด้วย

(2) การจัดการองค์การ (Organizing) การจัดการองค์การเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างองค์การและการจัดสรรทรัพยากรบุคคลให้บรรลุผลสำเร็จของวัตถุประสงค์

โครงสร้างมักจะแสดงด้วยรูปแผนผังองค์การ ซึ่งจะแสดงภาพของสายบังคับบัญชาภายในองค์การ การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การโดยทั่วไปจะเรียกว่าการตัดสินใจในการออกแบบขององค์การ

(3) การนำ (Leading) การเป็นผู้นำเกี่ยวข้องกับกำกับการมีอำนาจทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการ เป็นผู้นำในการสร้างแรงบันดาลใจในการดำเนินงานของผู้อื่นหากผู้บริหารองค์การเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ บุคลากรจะมีความกระตือรือร้นในการพยายามบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

(4) การควบคุม (Controlling) การควบคุมเกี่ยวข้องกับการทำให้แน่ใจว่าการดำเนินงานจะเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่ การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับมาตรฐาน และดำเนินการแก้ไขเมื่อจำเป็น มาตรฐานการปฏิบัติงานแม้จะระบุไว้ในเงื่อนไขทางการเงินไว้ เช่น รายได้ ต้นทุน หรือกำไร แต่อาจจะระบุในข้อกำหนดอื่นด้วยก็ได้ เช่น หน่วยที่ผลิต จำนวนสินค้าที่ชำรุด ระดับคุณภาพหรือการบริการลูกค้า เป็นต้น

2.1.3 ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ

Herbert A. Simon, 1960 (อ้างถึงใน วีระศักดิ์ สมยานะ, 2561, น.18) ได้ให้ความหมาย ประสิทธิภาพ หมายถึง งานที่มีประสิทธิภาพสามารถสังเกตได้จากการเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ที่ออกมา หากใช้ปัจจัยนำเข้าน้อยกว่าผลผลิตแสดงว่ามีประสิทธิภาพ

อรรัตน์ เรืองจำรัส, 2555 ได้ให้ความหมาย ประสิทธิภาพ หมายถึง การปฏิบัติงานโดยใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุด และใช้ความสามารถทำให้งานมีคุณภาพ สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยใช้เวลาน้อยลง หรือมีการสูญเสียเกิดขึ้นน้อย

ปิยวรรณ บรรพชาติ, 2563 ได้ให้ความหมาย ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลของการปฏิบัติงานที่ประหยัดต้นทุน ประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลา ทำงานได้ตามเป้าหมายที่กำหนด สำเร็จได้ตามเป้าหมาย เกิดความคุ้มค่าและงานมีคุณภาพในทุกขั้นตอนกระบวนการ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

สามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การทำงานโดยใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าอย่างประหยัดต้นทุน ประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลา ประกอบกับการใช้ความสามารถในการดำเนินการ เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตที่สำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งหากใช้ทรัพยากรน้อยแต่ผลผลิตมากแสดงว่ามีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า

ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณในความหมายของระบบราชการ อาจหมายถึง การที่ได้ปฏิบัติการบริหารงบประมาณตามกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน วิธีปฏิบัติที่ว่าด้วยการงบประมาณอย่างเคร่งครัด ถึงแม้ว่าผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นอย่างไรก็ตามจะถือได้ว่าการบริหารงบประมาณนั้นมีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวคิดในการจัดการองค์การสมัยใหม่มีแนวคิดที่แตกต่างออกไป

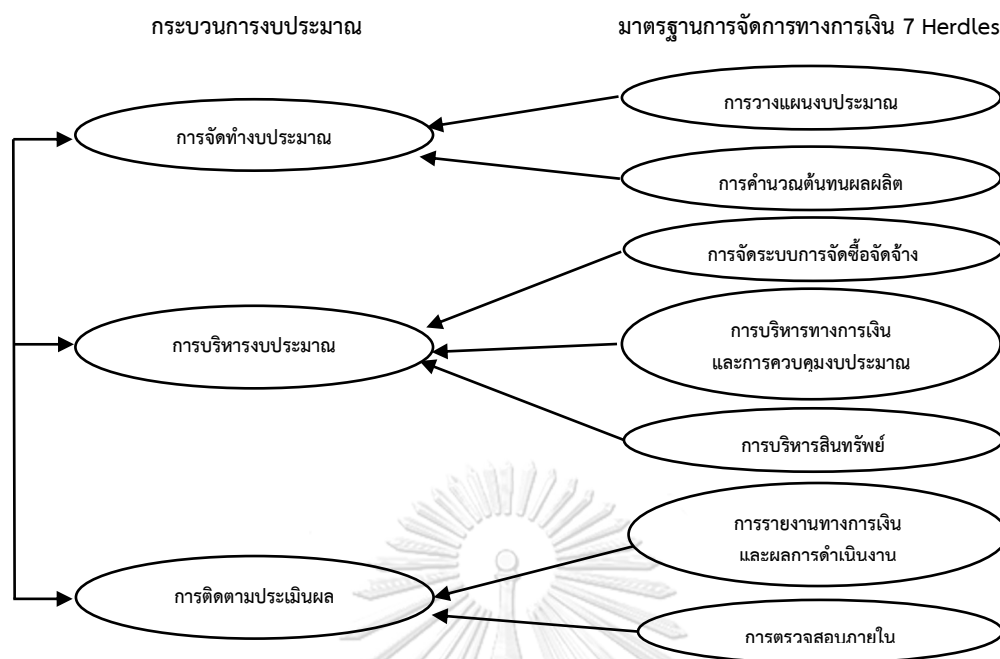
ซึ่งการบริหารงบประมาณหรือการบริหารการคลังภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์จะเน้นเรื่อง “สถาบันทางการคลัง” ถือเป็นหลักแนวคิดที่สำคัญและจำเป็นที่จะต้องศึกษา โดยสถาบันทางการคลังมีส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารการคลังมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า และมีธรรมาภิบาล (จรัส สุวรรณมาลา, 2556) ได้ให้ความหมาย สถาบันทางการคลัง ไว้ 2 ความหมาย ดังนี้

สถาบันทางการคลัง หมายถึง “กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ซึ่งกำหนดให้เมืองค์กร กลไก หลักเกณฑ์และกระบวนการบริหารงานคลังของรัฐ เพื่อให้การบริหารงานคลังอยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืน โดยภายใต้ระบบธรรมาภิบาลทางการคลัง (รักษาวินัยการคลัง ประสิทธิภาพ คุ้มค่า ธรรมาภิบาล (โปร่งใส สามารถมีส่วนร่วม และตรวจสอบได้))”

และในอีกความหมายหนึ่ง สถาบันทางการคลัง หมายถึง “ตัวเชื่อมระหว่างภาคการเมือง การบริหาร และการคลัง เป็นกฎหมายที่กำกับดูแล รวมทั้งองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางการคลังของรัฐ โดยสถาบันทางการคลังในระบอบประชาธิปไตย มีผลต่อศักยภาพ ประสิทธิภาพในการบริหาร การคลัง รวมทั้งวินัยทางการคลัง ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลทางการคลัง”

ในเรื่องการใช้จ่ายที่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดนั้น (ป๋นรส มาลากุล ณ อยุธยา, 2563) ได้กล่าวถึงไว้ในเรื่อง**การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management : RBM)** ซึ่งเป็นเทคนิคการปรับปรุงการบริหารในยุคการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นไปในด้านประสิทธิผลเป็นหลัก เสนอให้มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของงานให้ชัดเจนสามารถวัดค่าได้อย่างมีความเป็นวัตถุวิสัย โดยใช้เหตุผลตรรกะนิรนัยจากเป้าประสงค์ระดับสูงขององค์กร โดยจัดทำข้อตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษร โดยให้อิสระในการบริหารงานแก่ผู้ปฏิบัติงาน อาจมีการยกเว้นกฎระเบียบขั้นตอนปฏิบัติ บางอย่างให้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นไปตามหลักการจัดการนิยม (Managerialism) และเป็นแนวคิดสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เมื่อครบรอบเวลาตามที่ตกลงกันให้มีการวัดประเมินผลงานตามตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่ได้ตกลงกันไว้ มีการให้รางวัลกรณีทำได้ตามเป้าหมายหรือลงโทษหากทำได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ดังนั้นในการบริหารภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การจัดสรรงบประมาณก็จะจัดสรรตามตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน คือการจ่ายตามผลสำเร็จ ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่ทำให้ความสำคัญกับการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ปัจจุบันในด้านของการบริหารงบประมาณ ได้มีแนวคิดการระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting : PBB) ซึ่งใช้กันอยู่แพร่หลายในปัจจุบันโดยเฉพาะกับระบบราชการของประเทศไทย

การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) เป็นระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลงานที่เกิดขึ้นว่ามีความเชื่อมโยง



รูปภาพที่ 1 เชื่อมโยงกระบวนการบริหารงบประมาณระบบใหม่กับมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles

ที่มา : (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544)

(1) การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

การวางแผนงบประมาณเป็นการสร้างระบบให้ครอบคลุมกระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้กิจกรรมสำคัญภายในองค์กรได้อย่างครบถ้วน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารกลยุทธ์ มีการกำหนดภารกิจหลักและภารกิจรองของหน่วยงานย่อย รวมถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตตามที่ได้วางแผนไว้ทั้งในแง่ปริมาณคุณภาพต้นทุนและเวลา ดังนั้นองค์กรจึงต้องวางแผนกลยุทธ์เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้มีการกำหนดตัวชี้วัดให้ชัดเจนในการติดตามประเมินผลและการรายงานเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจในการบริหารงานและการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณในระบบแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นการจัดสรรเงินให้แบบวงเงินรวมและเป็นการกระจายงบประมาณไปสู่หน่วยงานปฏิบัติ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ชัดเจนและตรวจสอบได้ ผู้รับงบประมาณหรือหน่วยงานต้องแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ โดยระบุเป้าหมายและผลการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานและผลลัพธ์ที่ชัดเจน

(2) การคำนวณต้นทุนผลผลิต (Activity-Based Costing)

ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นต้องอาศัยต้นทุนต่อหน่วยผลงานหรือผลผลิตเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณา เพื่อเป็นการเชื่อมโยงกับงบประมาณ

ที่ได้รับการจัดสรรว่าจะก่อให้เกิดผลงานหรือผลลัพธ์เป็นอย่างไร และเป็นการติดตามประเมินผล การดำเนินงานของหน่วยงานด้วย ดังนั้นต้นทุนผลผลิตจึงเป็นเรื่องสำคัญและให้ประโยชน์ในสิ่งต่อไปนี้

- (2.1) เป็นข้อมูลวิเคราะห์พื้นฐานในการจัดทำโครงการใหม่ ๆ
- (2.2) กำหนดราคาขายผลิตภัณฑ์เพื่อคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน
- (2.3) เป็นข้อมูลประกอบเพื่อตัดสินใจในการพัฒนาทางเลือกในการจัดการการผลิต
- (2.4) เพื่อวิเคราะห์ห้วงลงทุนและงบประมาณให้กับโครงการหรือกิจกรรม

จากกรณีดังกล่าวการคำนวณต้นทุนผลผลิตจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่หน่วยงานจะต้อง กำหนดหลักเกณฑ์และจัดวางระบบการคำนวณต้นทุนผลผลิตให้เหมาะสมและถูกต้องต่อไป

(3) การจักระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)

การบริหารองค์การให้ประสบผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ จำเป็นต้องมีระบบการ จัดซื้อจัดจ้างที่ดี และมีการบริหารจัดการโดยใช้พัสดุ ที่ดี และสิ่งก่อสร้างอย่างมีคุณค่า ซึ่ง วัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างตามแนวคิดระบบใหม่นี้มีดังนี้

(3.1) เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ต้อง หยุดชะงักเนื่องจากขาดพัสดุ

(3.2) เพื่อให้องค์การมีพัสดุหรือบริการที่มีคุณภาพสูง ต้นทุนต่ำ

(3.3) เก็บและรักษาคุณภาพของวัสดุในคลังให้มีมาตรฐานที่ดี พร้อมทั้งจะนำไปใช้งานได้

(3.4) เพื่อลดปัญหาการซื้อพัสดุซ้ำซ้อนและล่าสมัย

(3.5) เพื่อแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ ภายในองค์การทำให้ทราบถึง วัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการใช้วัสดุแต่ละประเภทของหน่วยงาน

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีจะช่วยลดปัญหาอันเนื่องมาจากพัสดุขาดมือและ ก่อให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อต้นทุนผลผลิตหรือบริการ ดังนั้นหากกิจการต้องการจัดซื้อพัสดุควรคำนึงถึงปริมาณที่ต้องการราคาที่เหมาะสมและคุณลักษณะ การใช้งานของพัสดุนั้น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีคุณภาพ

(4) การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budgeting Control)

การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณเป็นเครื่องมือที่จำเป็นเพื่อเป็น หลักประกันให้หน่วยงานต่าง ๆ ภายในโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ สามารถใช้จ่ายได้อย่าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานทางการเงิน เพื่อให้ ผู้บริหารสามารถกำหนดแนวทางและนโยบายการบริหารการเงินขององค์การให้สอดคล้องกับ งบประมาณที่ได้รับ โดยก่อให้เกิดผลตอบแทนจากการลงทุนมากที่สุดกับโครงการ

(5) การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)

สินทรัพย์ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานขององค์กร ดังนั้นการวางแผนกำหนดความต้องการของสินทรัพย์กับการดำเนินงานจึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไปซึ่งกระบวนการบริหารสินทรัพย์ประกอบไปด้วยการวางแผนกำหนดความต้องการใช้สินทรัพย์ การจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งสินทรัพย์ การใช้งานและดูแลรักษา รวมถึงการทดแทนและกำจัดสินทรัพย์เมื่อหมดความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้มีการใช้งานอย่างคุ้มค่าและไม่ให้เกิดการสูญเสียงบประมาณและต้นทุนไปโดยเปล่าประโยชน์ องค์กรจึงจำเป็นต้องจัดหาสินทรัพย์ที่มีปริมาณ คุณภาพ ในราคาที่เหมาะสมและได้มาในเวลาที่ต้องการใช้งานซึ่งส่งผลให้องค์กรมีต้นทุนในการดำเนินงานต่ำ สามารถแข่งขันทางการค้าได้

(6) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)

การที่จะรู้ว่าผลการดำเนินงานขององค์กรบรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือไม่ การประเมินผลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติงาน กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ภายใต้ระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แนวทางสำคัญในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรโดยแบ่งการรายงานออกเป็น 2 ประเภทได้แก่

(6.1) การรายงานทางการเงิน

(6.2) การรายงานผลการดำเนินงาน

ซึ่งการรายงานทั้ง 2 ประเภทจำเป็นต้องดำเนินการจัดทำ เพราะเป็นการยืนยันถึงผลสำเร็จหรือความล้มเหลวของงาน และเป็นการแสดงให้เห็นว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับนั้นหน่วยงานได้นำไปใช้จ่ายอย่างไร ต้นทุนในการผลิตและการให้บริการเป็นอย่างไร รวมถึงการแสดงผลการดำเนินงานหรือโครงการเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจว่าจะดำเนินกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ต่อไปอีกหรือไม่

(7) การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

การตรวจสอบภายในเป็นการช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติงานในองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามเป้าหมาย เป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมในการเพิ่มมูลค่าขององค์กร ดังนั้นการตรวจสอบภายในจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้

(7.1) ตรวจสอบหรือควบคุมด้านการบริหารงาน (Management) และด้านการเงินการบัญชี (Financial and Accounting)

(7.2) ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการบริหารจัดการที่ดี (Good Corporate Governance)

(7.3) ระบบสารสนเทศขององค์กรสามารถตรวจสอบได้ (Auditability) และมีความโปร่งใส (Transparency)

(7.4) ส่งเสริมให้มีการจัดสรรและมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นหากระบบการตรวจสอบและการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นใจให้กับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นว่าข้อมูลที่บันทึกในบัญชี การบริหารงบประมาณ และเอกสารต่าง ๆ มีความถูกต้องและสามารถสอบทานได้

การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากระบบงบประมาณแบบแผนงานเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการวางแผนล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานผู้ปฏิบัติ มีการเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ (Expending Budget Coverage) จึงทำให้องค์กรต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่ดังกล่าว ภายใต้พันธกิจที่มีเป้าหมายชัดเจน มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่ได้ รวมถึงระบบการบริหารจัดการที่โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ ดังนั้นการนำมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles มาช่วยในการบริหารงบประมาณและติดตามประเมินผลโดยผ่านกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ สะท้อนให้เห็นความสำเร็จของการบริหารจัดการทรัพยากรต่อภารกิจขององค์กรได้

ในเรื่องการขาดวินัยทางการเงินนั้น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) กล่าวไว้ว่า “ถ้าการขาดวินัยทางการคลังส่งผลทำให้ระดับการให้บริการสาธารณะลดน้อยลง ประชาชนจะได้รับผลกระทบจากการขาดวินัยทางการคลังของรัฐบาลโดยตรง ดังนั้น นักวิชาการในกลุ่มการบริหารรายจ่ายภาครัฐ จึงเสนอแนวทางในการบริหารงานของรัฐบาล การจัดการค่าใช้จ่ายสาธารณะ (Public Expenditure Management : PEM) ว่าควรคำนึงถึงหลักการ 3 ประการคือ

- (1) มีการใช้จ่ายที่คำนึงถึงการรักษาวินัยทางการคลัง
- (2) มีการใช้จ่ายที่มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากรภาครัฐ
- (3) มีการใช้จ่ายที่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของพลเมือง”

การบริหารรายจ่ายภาครัฐควรมีองค์ประกอบครบทั้งสามส่วน จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบใดเพียงองค์ประกอบเดียวมิได้ ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลต้องการตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองโดยการเพิ่มบริการสาธารณะ โดยไม่คำนึงว่าจะต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นมากเพียงใดก็ตาม ฯลฯ อาจทำให้รัฐบาลประสบปัญหาการขาดดุลทางการคลังได้ในระยะยาว หรือในทางกลับกันหากรัฐบาลใช้นโยบายการบริหารที่มุ่งเน้นแต่ความประหยัด แต่ไม่สามารถตอบคำถามได้ว่ากิจกรรมที่ดำเนินการอยู่เป็นสิ่งที่สาธารณชนต้องการหรือไม่ การดำเนินงานเช่นนี้ก็มีอาจเรียกได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวประสบผลสำเร็จเช่นกัน

จากที่กล่าวมาแนวคิดการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ซึ่งมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ของการดำเนินกิจการสาธารณะ ประกอบกับแนวคิดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน “7 Hurdles”

ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของวีระศักดิ์มิ่งมองว่ามีการใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากรภาครัฐ การบริการสาธารณะที่ดีต้องส่งมอบให้แก่ผู้ใช้บริการจึงต้องคำนึงความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และเกิดผลลัพธ์ตามที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งอยู่ในหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่มุ่งประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันยังคงให้ความสำคัญและคำนึงถึงผลลัพธ์ด้วยเช่นกัน โดยการศึกษาในครั้งนี้จะมุ่งประเด็นปัญหาหลักในการแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพการดำเนินงาน ภายใต้กรอบแนวคิดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles เฉพาะการวางแผนงบประมาณ การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ และการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เพื่อเป็นการพัฒนาผลการเบิกจ่ายของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ให้สูงขึ้น

2.2 การบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2.2.1 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ประกาศใช้บังคับการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันของหน่วยรับงบประมาณจะต้องเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ และจะต้องได้รับอนุมัติเงินจัดสรรก่อนการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพัน ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งสำนักงบประมาณได้กำหนดแนวทางการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนี้ (สำนักงบประมาณ, 2563)

(1) ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของแต่ละแผนงาน เต็มจำนวนวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยบันทึกเป็นรายเดือนและรายไตรมาสในระบบฐานข้อมูลแผนและผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ (ในระบบ BB EvMIS) ให้ถูกต้องครบถ้วน รวมทั้งจัดส่งเอกสารให้สำนักงบประมาณ

(2) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตามข้อ (1) ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำตามความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันในแต่ละไตรมาส โดยกรณีที่เป็นรายจ่ายในลักษณะงบลงทุนรายการปีเดียว ไม่ว่าจะเบิกจ่ายจากงบรายจ่ายใด ควรดำเนินการเพื่อก่อนนี้ผูกพันได้ตั้งแต่ไตรมาสที่ 1 และก่อนนี้ผูกพันให้เสร็จสิ้นทุกรายการภายในไตรมาสที่ 2

(3) เมื่อหน่วยรับงบประมาณได้รับความเห็นชอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณจากสำนักงบประมาณแล้ว ให้แจ้งต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย สำหรับแผนงานบูรณาการให้หน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักแจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับแผนงานบูรณาการ หน่วยรับ

งบประมาณอื่นให้แจ้งต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อใช้ในการกำกับดูแล เร่งรัด และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณต่อไป

เมื่อสำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบหรือรับทราบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว จะอนุมัติเงินจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณ โดยสอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณหรือตามที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยหน่วยรับงบประมาณไม่ต้องยื่นคำขออนุมัติเงินจัดสรรต่อสำนักงบประมาณ แต่หน่วยรับงบประมาณจะใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ประกาศใช้บังคับแล้ว

(1) หลักเกณฑ์การใช้การงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้

(1.1) งบประมาณรายจ่ายในลักษณะงบลงทุน ไม่ว่าจะเบิกจ่ายในงบรายจ่ายใดจัดสรรให้ตามความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันภายในไตรมาสที่ 1 และไตรมาสที่ 2

(1.2) งบประมาณรายจ่ายนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายในลักษณะงบลงทุนตามข้อ (1.1) จัดสรรให้ตามความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพัน ในไตรมาสที่ 1 และไตรมาสที่ 2 แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายแต่ละแผนงานตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา กรณีที่หน่วยรับงบประมาณมีความจำเป็นต้องขอรับอนุมัติเงินจัดสรรเกินกว่าที่กำหนดใน (1.1) และ (1.2) ให้ยื่นคำขออนุมัติเงินจัดสรรต่อสำนักงบประมาณโดยต้องแสดงความพร้อมในการใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันเพื่อประกอบการพิจารณาเป็นกรณีไป

(2) เมื่อได้รับอนุมัติเงินจัดสรรแล้ว กรณีเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ต้องดำเนินการหรือเบิกจ่ายโดยสำนักงานในส่วนภูมิภาค ให้หน่วยรับงบประมาณเร่งดำเนินการส่งเงินจัดสรรต่อไปยังสำนักงานในส่วนภูมิภาคโดยเร็ว หรืออย่างช้าภายในห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุมัติเงินจัดสรร

(3) งบประมาณรายจ่ายส่วนที่เหลือจากที่ได้อนุมัติเงินจัดสรรตามข้อ (2) สำนักงบประมาณจะพิจารณาอนุมัติเงินจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณก่อนสิ้นไตรมาสที่ 2 ของปีงบประมาณ ตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน และจะนำผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณในไตรมาสที่ 1 และไตรมาสที่ 2 มาประกอบการพิจารณาด้วย โดยหน่วยรับงบประมาณไม่ต้องยื่นคำขออนุมัติเงินจัดสรร

2.2.2 การอนุมัติโครงการ

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 จะดำเนินการแจ้งจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดเพื่อประสานหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับความเห็นชอบในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้ดำเนินการจัดทำรายละเอียดแบบเสนอขออนุมัติโครงการ/กิจกรรม พร้อมทั้งแบบฟอร์มรายละเอียดจำแนกตามงบปรายจ่าย ปร.4 ปร.5 ประมาณการราคา และแบบแปลนสำหรับสิ่งก่อสร้างเพื่อเสนอขออนุมัติต่อหัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี) เมื่อหัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการ/กิจกรรมแล้ว กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 จะแจ้งจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดเพื่อประสานให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำโครงการ/กิจกรรมไปปฏิบัติต่อไป (กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1, 2564)

พร้อมทั้ง หัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองปฏิบัติราชการแทนในการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งเพื่อกระจายอำนาจในการตัดสินใจและความรับผิดชอบ และไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 มาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 40 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 มาตรา 22 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มาตรา 26 ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2549 ข้อ 2 ข้อ 6 และ ข้อ 34 (1) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.3/ว 17 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2553 และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 ซึ่งได้มอบอำนาจในการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ดังนี้

(1) มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนหัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ในการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในทุกขั้นตอน ทุกวิธีการ รวมถึงการบริหารสัญญา การแก้ไข

สัญญา การยกเลิกสัญญาและอำนาจอื่น ๆ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการจัดประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. 2549 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ/กิจกรรมหลัก/กิจกรรมย่อย/รายการ ซึ่งดำเนินการในพื้นที่จังหวัดนั้น

(2) มอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแทนกลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณตามวิธีการและขั้นตอนในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ แทนกันสำหรับโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 กรณีโครงการ/กิจกรรมหลัก/กิจกรรมย่อย/รายการ ที่ดำเนินการในเขตพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งในกลุ่มจังหวัด รวมถึงโครงการที่เป็นการบูรณาการดำเนินโครงการร่วมกันหลายหน่วยงานโดยมีการแยกชุดกิจกรรมและงบประมาณที่ดำเนินการในเขตพื้นที่แต่ละจังหวัด ให้แต่ละจังหวัดดำเนินการตามชุดกิจกรรมและงบประมาณที่ได้รับซึ่งระบุไว้ในโครงการอย่างชัดเจน

(3) มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ในการแจ้งสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุและส่งคืนที่ราชพัสดุที่ต้องการโอนให้ส่วนราชการอื่นในรายการที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุให้กรมธนารักษ์ พร้อมแสดงเหตุผลว่าประสงค์จะส่งคืนเนื่องจากเลิกใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุเพื่อให้หน่วยงานใดเป็นผู้ใช้ประโยชน์ต่อไป จากนั้นให้จังหวัดในกลุ่มจังหวัด แจ้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีมติที่ประชุมสภาท้องถิ่นรับโอนทรัพย์สิน หรือส่วนราชการ/หน่วยงานอื่นที่ประสงค์จะรับโอนทรัพย์สินตามมติคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 (ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง) ให้ยื่นความประสงค์พร้อมแผนการบริหารจัดการทรัพย์สินและเหตุผลความจำเป็นในการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความยินยอมให้ส่วนราชการ/หน่วยงานนั้น ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ และเมื่อได้รับการอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว ส่วนราชการ/หน่วยงานนั้น ๆ จึงจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุดังกล่าวได้ และเมื่อจังหวัดได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนและส่งคืนที่ราชพัสดุเรียบร้อยแล้วให้จังหวัดจัดส่งสรุปบัญชีการขึ้นทะเบียนและส่งคืนที่ราชพัสดุข้างต้น และจัดส่งข้อมูลทรัพย์สินดังกล่าวในระบบ GFMS ให้กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ภายใน 15 วัน นับจากวันที่จังหวัดได้ดำเนินการขึ้นทะเบียน เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจข้างต้นสามารถมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่รับผิดชอบดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ดำเนินการแทนได้ตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและรายงานการใช้อำนาจให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ทราบตามระเบียบ

2.2.3 การโอนเงินงบประมาณเบิกแทนให้จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด

เมื่อกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. จากสำนักงานงบประมาณ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 จะต้องดำเนินการโอนเงินงบประมาณดังกล่าวให้จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง ในวงเงินงบประมาณที่แต่ละจังหวัดได้รับการจัดสรร ยกเว้นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งเป็นงบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายภายในสำนักงาน ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.3/ว 17 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2553 เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของกลุ่มจังหวัด กำหนดวิธีปฏิบัติ คือ กรณีโครงการที่ดำเนินการในเขตพื้นที่จังหวัดใด ให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดเจ้าของงบประมาณมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นในฐานะที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นผู้เบิกเงิน ในนามกลุ่มจังหวัด โดยให้กลุ่มจังหวัดเจ้าของงบประมาณจัดทำแบบใบแจ้งการเบิกจ่ายเงินแทนกันส่งให้จังหวัดผู้เบิกแทนลงลายมือชื่อเพื่อยินยอมที่จะดำเนินการเบิกจ่ายแทน หลังจากนั้นให้กลุ่มจังหวัดเจ้าของงบประมาณส่งแบบใบแจ้งการเบิกจ่ายเงินแทนกันมายังกรมบัญชีกลางเพื่อดำเนินการในระบบ GFMS ต่อไป (กระทรวงการคลัง, 2553) ประกอบกับคำสั่งกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ปฏิบัติราชการแทนหัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ในการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ดังนั้น กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 จึงโอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ที่ได้รับจัดสรรจากสำนักงานงบประมาณ ให้จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง เป็นผู้เบิกเงินงบประมาณแทน

2.2.4 การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี

หน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจะนำโครงการ/กิจกรรมไปปฏิบัติ กรณีที่เป็นงบดำเนินงานหน่วยงานจะเป็นผู้จัดกิจกรรมนั้น ๆ เองตามแผนปฏิบัติงานที่ได้วางไว้ เช่น การจัดอบรม เพิ่มศักยภาพแรงงาน หรือการให้ความรู้เกษตรกร เป็นต้น ส่วนกรณีที่เป็นงบลงทุนส่วนใหญ่หน่วยงานจะจ้างเหมาเอกชนเพื่อดำเนินงาน เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ถนน แหล่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางผ่านทางระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e - GP)

และการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีขั้นตอนประกอบไปด้วย ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ขั้นตอนการทำสัญญา ขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา และขั้นตอนการตรวจรับมอบงาน

(1) ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วย

(1.1) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือแบบรูปรายการงานก่อสร้าง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 21 “ในการซื้อหรือจ้างที่มีใช้การจ้างก่อสร้าง ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง หรือจะให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งรับผิดชอบในการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอด้วย”

(1.2) รายงานขอซื้อหรือขอจ้าง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 22 “ในการซื้อหรือจ้างแต่ละวิธี นอกจากการซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามข้อ 23 และข้อ 79 วรรคสอง ให้เจ้าหน้าที่จัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อขอความเห็นชอบ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่ ตามรายการดังต่อไปนี้”

(1.2.1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อหรือจ้าง

(1.2.2) ขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือแบบรูปรายการงานก่อสร้างที่จะซื้อหรือจ้าง แล้วแต่กรณี

(1.2.3) ราคากลางของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง

(1.2.4) วงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าวให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้น

(1.2.5) กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุนั้นหรือให้งานนั้นแล้วเสร็จ

(1.2.6) วิธีที่จะซื้อหรือจ้างและเหตุผลที่ต้องซื้อหรือจ้างโดยวิธีนั้น

(1.2.7) หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ

(1.2.8) ข้อเสนออื่น ๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการซื้อหรือจ้าง การออกประกาศและเอกสารเชิญชวน และหนังสือเชิญชวน และเมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบตามรายงานที่เสนอตามข้อ 22 แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีซื้อหรือจ้างนั้นต่อไปได้

(1.3) คณะกรรมการซื้อหรือจ้าง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 25 “ในการดำเนินการซื้อหรือจ้างแต่ละครั้ง ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้ง คณะกรรมการซื้อหรือจ้างขึ้น เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้ พร้อมกับกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี คือ คณะกรรมการพิจารณาผลการ

ประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ คณะกรรมการพิจารณาผลการสอบราคา คณะกรรมการซื้อหรือจ้าง โดยวิธีคัดเลือก คณะกรรมการซื้อหรือจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ และให้คณะกรรมการซื้อหรือจ้างแต่ละคณะ รายงานผลการพิจารณาต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้ามีเหตุที่ทำให้การรายงานล่าช้า ให้เสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พิจารณาขยายเวลาให้ตามความจำเป็น”

(1.4) การซื้อหรือจ้าง สามารถทำได้ 3 วิธี ได้แก่

วิธีที่ 1 ประกาศเชิญชวนทั่วไป คือ “การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวน ผู้ประกอบการทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ ซึ่งทำได้ 3 วิธี คือ วิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (e - market) วิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e - bidding) และวิธีสอบราคา”

วิธีที่ 2 วิธีคัดเลือก คือ “การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะผู้ประกอบการ ที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย”

วิธีที่ 3 วิธีเฉพาะเจาะจง คือ “การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มี คุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามา เปรียบเทียบราคา รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับผู้ประกอบการโดยตรงในวงเงินเล็กน้อยตามที่ กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 96 วรรคสอง”

โดยส่วนใหญ่แล้วการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีของ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 จะใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างประกาศเชิญชวนทั่วไป ด้วยวิธีประกวดราคา อิเล็กทรอนิกส์ (e - bidding) การซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีวงเงินเกิน 500,000 บาท และเป็นสินค้า หรืองานบริการที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุไว้ในระบบข้อมูลสินค้า (e - catalog) โดยให้ดำเนินการในระบบประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e - bidding) ตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด ได้แก่ 1) ให้เจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารซื้อหรือจ้างด้วยวิธี ประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์พร้อมประกาศเชิญชวน ตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด 2) เมื่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบได้จัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะของพัสดุที่จะซื้อ หรือจ้างแล้ว ให้เจ้าหน้าที่จัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้าง พร้อมนำร่างขอบเขตของงานหรือ รายละเอียดคุณลักษณะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อขอความเห็นชอบ หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเพื่อให้การกำหนดขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณ ลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างเป็นไปด้วยความรอบคอบเหมาะสม เป็นประโยชน์แก่ หน่วยงานของรัฐ และไม่มีกำหนดเงื่อนไขที่เป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม และ อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะของพัสดุที่

จะซื้อหรือจ้างพร้อมกับร่างประกาศและร่างเอกสารซื้อหรือจ้างด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์จากผู้ประกอบการก่อนก็ได้ 3) ให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่ดำเนินการนำร่างเอกสารดังกล่าวเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วันทำการ เพื่อให้ผู้ประกอบการมีความคิดเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐที่จัดซื้อจัดจ้างโดยตรง โดยเปิดเผยตัว 4) ดำเนินการเผยแพร่ประกาศและเอกสารซื้อหรือจ้างด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง ภายในระยะเวลาที่กำหนด 5) ดำเนินการให้หรือการขายเอกสารประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียดให้กระทำไปพร้อมกันกับการเผยแพร่ประกาศและเอกสารประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้ายื่นข้อเสนอสามารถขอรับหรือซื้อเอกสารประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ได้ รวมถึงมีการกำหนดระยะเวลาการเผยแพร่ประกาศและเอกสารซื้อหรือจ้างด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ โดยคำนึงถึงระยะเวลาในการให้ผู้ประกอบการเตรียมการจัดทำเอกสารเพื่อยื่นข้อเสนอด้วยโดยมีเงื่อนไข ได้แก่ การซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีวงเงินเกิน 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 5,000,000 บาท ให้กำหนดไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ การซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีวงเงินเกิน 5,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 10,000,000 บาท ให้กำหนดไม่น้อยกว่า 10 วันทำการ การซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีวงเงินเกิน 10,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000,000 บาท ให้กำหนดไม่น้อยกว่า 12 วันทำการ และการซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีวงเงินเกิน 50,000,000 บาท ขึ้นไป ให้กำหนดไม่น้อยกว่า 20 วันทำการ 5) เมื่อสิ้นสุดการเสนอราคา คณะกรรมการจะพิจารณาผลการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ โดยจัดพิมพ์ใบเสนอราคาและเอกสารการเสนอราคา ตรวจสอบการมีผลประโยชน์ร่วมกัน พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรือคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอที่ถูกต้อง และพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศและเอกสารประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อได้ผู้ชนะแล้วดำเนินการจัดทำรายงานผลการพิจารณาและความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(2) ขั้นตอนการทำสัญญา

เมื่อได้ผู้รับจ้างเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานจะจัดทำสัญญาเป็นเอกสารให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและผู้รับจ้างลงนามในสัญญา ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในกรณีกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 หัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะเชิงเทรา ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน ทุกวิธีการ รวมถึงการบริหารสัญญา การแก้ไขสัญญา การยกเลิกสัญญา โดยในสัญญาจะระบุถึง ข้อตกลงการว่าจ้าง เอกสารรายละเอียดคุณลักษณะของงานจ้าง ใบเสนอราคา หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ค่าจ้างและการจ่ายเงินอาจ

แบ่งตามงวดงาน เงินค่าจ้างล่วงหน้า (ถ้ามี) กำหนดเวลาแล้วเสร็จและสิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญา ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง ความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง การตรวจรับงานจ้าง ค่าปรับ สิทธิของผู้ว่าจ้างภายหลังบอกเลิกสัญญา การบังคับค่าปรับค่าเสียหายและค่าใช้จ่าย การลดค่าปรับหรือการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา เป็นต้น และหน่วยงานของต้องส่งสำเนาสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งล้านบาทขึ้นไป ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และกรมสรรพากรภายใน 30 วัน นับแต่วันทำสัญญาหรือข้อตกลง หรือตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด ทั้งนี้ ผู้รับจ้างต้องวางหลักประกันสัญญานเพื่อประกันความชำรุดบกพร่องของงาน และหน่วยงานจะคืนหลักประกันสัญญาให้ผู้รับจ้างเมื่อพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว

(3) ขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา

เป็นขั้นตอนที่ผู้รับจ้างจะดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามงวดงานและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งต้องปฏิบัติให้ตรงตามขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ (Terms of Reference: TOR)

(4) ขั้นตอนการตรวจรับมอบงาน

เมื่อผู้รับจ้างดำเนินการแล้วเสร็จละงวดงาน ผู้รับจ้างจะมีหนังสือส่งมอบงานให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุทราบและทำการนัดวันเพื่อตรวจรับมอบงาน โดยปกติให้ตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบการส่งมอบงาน และให้ทำการตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด คณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ต้องออกตรวจงานจ้าง ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ ตามเวลาที่เหมาะสมและเห็นสมควร และจัดทำบันทึกผลการออกตรวจงานจ้างนั้นไว้เพื่อเป็นหลักฐาน โดยตรวจสอบกับแบบรูปรายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา เมื่อตรวจเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูปรายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาหรือข้อตกลงแล้ว ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างและทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวดแล้วแต่กรณี โดยลงชื่อไว้เป็นหลักฐานอย่างน้อย 2 ฉบับ มอบให้แก่ผู้รับจ้าง 1 ฉบับ และเจ้าหน้าที่ 1 ฉบับ เพื่อทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ และรายงานให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบต่อไป (ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560, 2560)

2.2.5 การเบิกจ่ายงบประมาณ

การเบิกจ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของภาครัฐ พ.ศ. 2561 และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 โดยหัวหน้ากลุ่มจังหวัด

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ในการปฏิบัติราชการแทนในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแทนกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณตามวิธีการและขั้นตอนในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแทนกันสำหรับโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 กรณีโครงการ/กิจกรรมหลัก/กิจกรรมย่อย/รายการ ที่ดำเนินการในเขตพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งในกลุ่มจังหวัด ซึ่งเมื่อคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับพัสดุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่การเงินของหน่วยงานที่ดำเนินโครงการจะทำบันทึกการขอเบิกเงินและรวบรวมเอกสารหลักฐานประกอบไปด้วย แบบแจ้งการขอเบิกเงิน สำเนาเอกสารอนุมัติโครงการ ใบเสนอราคา รายงานขอซื้อของจ้าง รายงานผลการพิจารณาและขออนุมัติซื้อ/จ้าง ใบสั่งซื้อ/สั่งจ้าง สัญญาจ้าง เอกสารรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ (TOR) ใบส่งมอบงาน ใบแจ้งหนี้ คำสั่งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ใบตรวจรับพัสดุ และรูปภาพประกอบ ส่งให้เจ้าหน้าที่การเงินของจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดเพื่อขอเบิกเงิน ซึ่งเจ้าหน้าที่การเงินของจังหวัดจะต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้ถูกต้องและครบถ้วน ทำบันทึกขออนุมัติเบิกเงินและเมื่อได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนแล้ว จะบันทึกการขอเบิกเงินในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System: GFMS) ซึ่งสำนักงานคลังจังหวัดจะเป็นผู้กดอนุมัติในระบบ GFMS เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีของผู้รับจ้าง ซึ่งการที่จะโอนเงินเข้าบัญชีผู้รับจ้างได้เจ้าหน้าที่การเงินจังหวัดต้องสร้างข้อมูลหลักผู้ขายหรือข้อมูลเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงินเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน เลขประจำตัวผู้เสียภาษี ชื่อและเลขบัญชีธนาคาร เลขที่สัญญาเงื่อนไขการชำระเงินหรือข้อมูลอื่นใดที่จำเป็นแล้วแต่กรณี ไว้ในระบบ GFMS โดยสำนักงานคลังจังหวัดจะเป็นผู้อนุมัติ

2.2.6 การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ

การเปลี่ยนแปลงโครงการตามแผนปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 จะทำเมื่อโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปี มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรม เปลี่ยนแปลงขนาด หรือพื้นที่ดำเนินการ หรือเมื่อมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีแล้ว จะนำเงินงบประมาณนั้นไปดำเนินโครงการ/กิจกรรมสำรองตามแผนปฏิบัติการประจำปี (Y2) หรือนำไปดำเนินโครงการ/กิจกรรมใหม่ที่ไม่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ซึ่งต้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีหลักเกณฑ์ตามมติคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ครั้งที่ 1/2563 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2563 ดังนี้

(1) เมื่อจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องเร่งรัดดำเนินโครงการตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายการดำเนินงานและการเบิกจ่ายที่รัฐบาลกำหนดตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีอย่างเคร่งครัด หากมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องดำเนินการขอโอนเปลี่ยนแปลง จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์

(2) ในกรณีที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีความประสงค์โอนเปลี่ยนแปลงโครงการ ทั้งกรณีงบประมาณปกติและงบประมาณเหลือจ่าย ให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

(2.1) การขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ ให้ดำเนินโครงการที่คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคให้ความเห็นชอบแต่ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณก่อน (โครงการที่ได้รับความเห็นชอบในกรอบวงเงิน และโครงการที่ได้รับความเห็นชอบเกินกรอบวงเงิน) ทั้งนี้ สามารถดำเนินกิจกรรมบางส่วนของโครงการดังกล่าวเท่าที่มีงบประมาณอยู่ได้ ส่วนกิจกรรมที่เหลือของโครงการสามารถนำไปดำเนินการในปีถัดไป โดยให้ประสานหารือกับสำนักงบประมาณก่อนดำเนินการ

(2.2) การขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการที่ไม่มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของโครงการ กิจกรรม หรือรายการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนี้

(2.2.1) การแก้ไขข้อความที่พิมพ์คลาดเคลื่อน ตกหล่น ให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ

(2.2.2) การเปลี่ยนแปลงประเภทงบรายจ่าย โดยไม่มีผลทำให้เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของรายการตามที่ได้รับอนุมัติไว้เดิม

(2.2.3) การเปลี่ยนแปลงหน่วยดำเนินงาน โดยที่วัตถุประสงค์ของโครงการ กิจกรรมพื้นที่ดำเนินการ และกลุ่มเป้าหมายไม่เปลี่ยนแปลง

(2.2.4) การเปลี่ยนแปลงกิจกรรม หรือพื้นที่ดำเนินการ ที่ไม่กระทบต่อกลุ่มเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ

(2.2.5) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของแบบรูปรายการสิ่งก่อสร้างเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้าง

(2.2.6) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดครุภัณฑ์ ชนิด จำนวน คุณลักษณะเฉพาะ (Specification) ที่ไม่มีผลกระทบต่อการใช้งาน (Capacity) หรือไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงประเภทหรือปริมาณครุภัณฑ์ที่ได้รับอนุมัติ

(2.2.7) กรณีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดกิจกรรมในงบดำเนินงาน เช่น สถานที่จัด จำนวนผู้เข้าร่วม จำนวนรุ่น ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน และระยะเวลา ที่ไม่ทำให้จำนวนกลุ่มเป้าหมายหรือผู้ได้รับประโยชน์น้อยลง

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการตามข้อ (2.2.1) - (2.2.7) ต้องไม่มีผลทำให้ต้องเพิ่มวงเงินงบประมาณตามรายการที่ได้รับจัดสรร

(2.3) การขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการสามารถนำไปขยายผลโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จเพื่อเพิ่มเติมเป้าหมายโครงการเดิมให้บรรลุผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้นได้

(2.4) การนำเงินเหลือจ่ายไปจ่ายตามคำพิพากษาของศาล เฉพาะกรณีงบบริหารจัดการของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดไม่เพียงพอ

ซึ่งการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการตามข้อ (2) เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก) พิจารณาให้ความเห็นชอบ และทำรายงานการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภายใน 15 วัน นับแต่วันสิ้นไตรมาสที่ได้รับอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงโครงการ

(3) สำหรับกรณีการดำเนินโครงการเดิม แต่มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรม หรือพื้นที่ดำเนินการ ซึ่งกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ จะต้องนำเสนอขอความเห็นชอบจากประธาน คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(4) ในกรณีที่ดำเนินโครงการ ตามข้อ (2.1) ทั้งหมดแล้ว จึงจะสามารถขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย ทั้งกรณีงบบริหารปกติและงบบริหารเหลือจ่าย ไปดำเนินโครงการใหม่ที่ไม่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้โดยให้เสนอขอความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

กรณีการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการตามข้อ (3) และ (4) คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเป็นผู้พิจารณาเนื่องจากเป็นโครงการใหม่ที่ไม่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด หรือโครงการเดิมที่มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมหรือพื้นที่ดำเนินการ ซึ่งกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยมีขั้นตอนการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ คือ จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดส่งเรื่องการขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการให้กลุ่มจังหวัด และกลุ่มจังหวัดจะนำเรื่องเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก) เพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก) มีมติเห็นชอบในการปรับแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดแล้ว กลุ่มจังหวัดจัดส่งคำขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการไปยังฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคเพื่อพิจารณาลั่นกรองและเสนอขอความเห็นชอบจาก ประธานคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค, 2563)

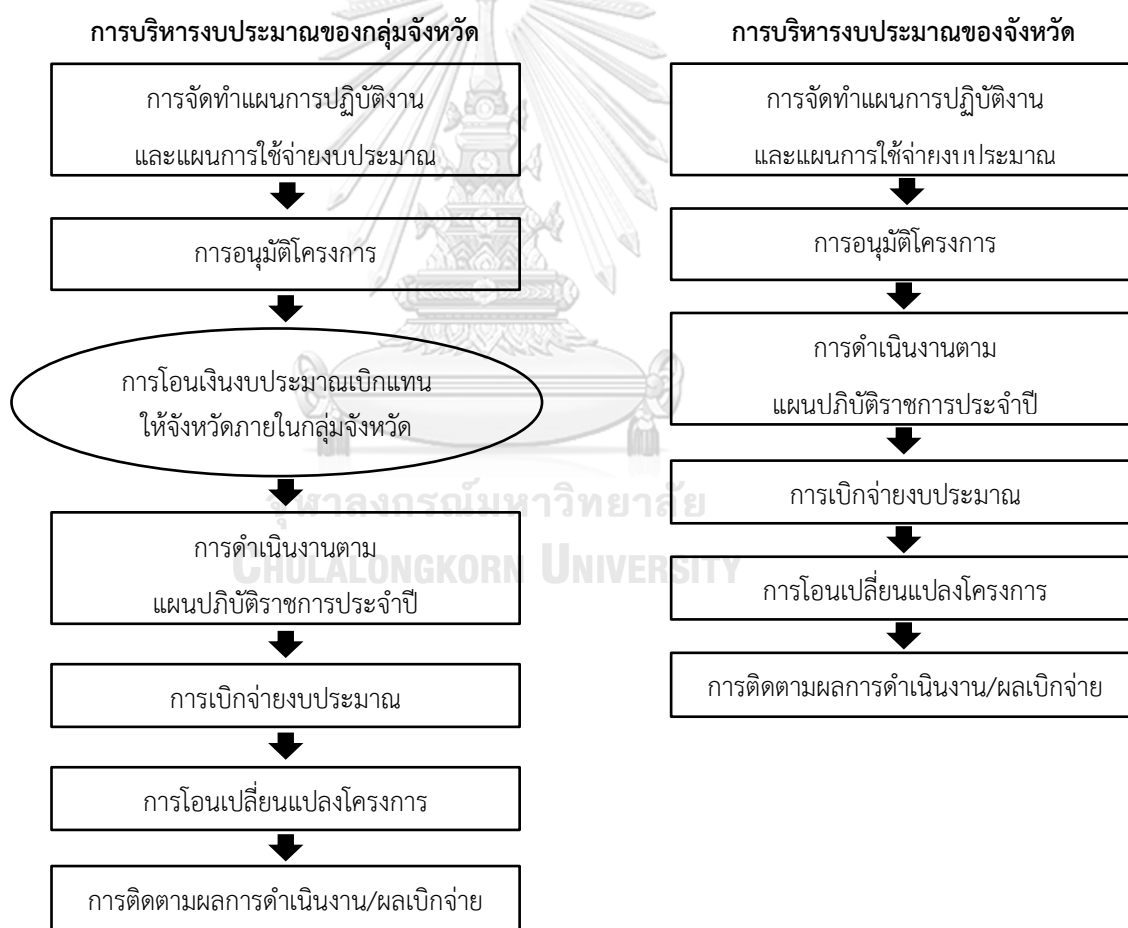
เมื่อได้รับอนุมัติให้โอนเปลี่ยนแปลงโครงการจากประธานคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้ว กลุ่มจังหวัดต้องทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณ เพื่อคิดคำนวณและวงเงินงบประมาณใหม่ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการใช้งบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร พ.ศ. 2562 ซึ่งอาศัยอำนาจตาม ข้อ 28 ของระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้งบประมาณรายจ่ายการโอนเงินจัดสรร หรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรรไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 8 กรณีมีความจำเป็นเพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการให้บรรลุเป้าหมายตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณอาจโอนเงินจัดสรรหรือเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร ภายใต้แผนงาน ผลผลิต หรือโครงการเดียวกันได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติจาก

สำนักงานประมาณภายใต้เงื่อนไข (1) ต้องมิใช่การโอนเงินจัดสรร หรือเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร จากรายจ่ายในงบบุคลากรรายการค่าครุภัณฑ์ที่มีวงเงินต่อหน่วยตั้งแต่หนึ่งล้านบาทขึ้นไป รายการค่าที่ดิน รายการสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหน่วยตั้งแต่สิบล้านขึ้นไป หรือรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ต้องขออนุมัติจากสำนักงานประมาณก่อน

2.2.7 การติดตามผลการดำเนินงานและผลเบิกจ่าย

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 จะติดตามความคืบหน้าผลการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 จากจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดเป็นประจำทุกเดือน เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายโครงการตามแผนปฏิบัติราชการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี รวมถึงกลุ่มจังหวัดจะทำการบันทึกความคืบหน้าและผลการเบิกจ่ายลงในระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSER) อีกด้วย



รูปภาพที่ 2 แผนผังกระบวนการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

กล่าวโดยสรุป การบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดประกอบไปด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่

- 1) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้สำนักงบประมาณ เพื่อสำนักงบประมาณจะจัดสรรเงินงบประมาณมาให้กลุ่มจังหวัด
- 2) การอนุมัติโครงการ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโครงการ/กิจกรรมดำเนินการจัดทำรายละเอียดแบบเสนอขออนุมัติโครงการ/กิจกรรมเพื่อเสนอขออนุมัติต่อหัวหน้ากลุ่มจังหวัดและหัวหน้ากลุ่มจังหวัดจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด
- 3) การโอนเงินงบประมาณเบิกแทน เมื่อกลุ่มจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. จากสำนักงบประมาณแล้ว จะต้องดำเนินการโอนเงินงบประมาณดังกล่าวให้จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด ในวงเงินงบประมาณที่แต่ละจังหวัดได้รับการจัดสรร ยกเว้นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นงบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายภายในสำนักงาน
- 4) การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี เมื่อหน่วยงานได้รับการอนุมัติให้ดำเนินโครงการแล้วจะต้องดำเนินโครงการ/กิจกรรมให้สำเร็จตามแผน กรณีที่เป็นงบลงทุน เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ถนน แหล่งน้ำส่วนใหญ่ หน่วยงานจะจ้างเหมาเอกชนเพื่อดำเนินโครงการ โดยการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี มีขั้นตอนคือ ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ขั้นตอนการทำสัญญา ขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา และขั้นตอนการตรวจรับมอบงาน ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 5) การเบิกจ่ายงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของภาครัฐ พ.ศ. 2561 และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- 6) การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ เมื่อโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปี มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรม เปลี่ยนแปลงขนาด หรือพื้นที่ดำเนินการ หรือเมื่อมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีแล้ว จะนำเงินงบประมาณนั้นไปดำเนินโครงการ/กิจกรรมสำรองตามแผนปฏิบัติการประจำปี (Y2) หรือนำไปดำเนินโครงการ/กิจกรรมใหม่ที่ไม่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด
- 7) การติดตามผลการดำเนินงาน/ผลเบิกจ่าย เป็นขั้นตอนในการควบคุมตรวจสอบความคืบหน้าและผลสำเร็จในการดำเนินการ

ทั้งนี้ การบริหารงบประมาณของจังหวัดจะแตกต่างจากการบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดเพียงเล็กน้อย ในขั้นตอนของการโอนเงินงบประมาณเบิกแทน เนื่องจากงบประมาณของกลุ่มจังหวัดสำนักงบประมาณจะจัดสรรเงินมาให้ที่กลุ่มจังหวัด และกลุ่มจังหวัดจะโอนเงินงบประมาณนั้นต่อให้จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดเป็นผู้เบิกแทน ต่างจากงบประมาณของจังหวัด สำนักงบประมาณจะโอนเงินงบประมาณให้จังหวัดโดยตรงซึ่งจังหวัดสามารถดำเนินการเบิกจ่ายได้ทันที ซึ่งขั้นตอนการ

บริหารงบประมาณของจังหวัดประกอบไปด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ 2) การอนุมัติโครงการ 3) การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี 4) การเบิกจ่ายงบประมาณ 5) การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ และ 6) การติดตามผลการดำเนินงาน/ผลเบิกจ่าย

2.3 การบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

2.3.1 การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 ให้พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัด เพื่อบูรณาการบริหารงานในลักษณะของพื้นที่ ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ โดยให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกำหนดให้มีการจัดทำแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดแนวทางในการบริหารงาน การจัดทำแผนพัฒนา การจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีประกาศ เรื่องการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 กำหนดให้มีการตั้งกลุ่มจังหวัดจำนวน 18 กลุ่มจังหวัด ซึ่งกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก ประกอบไปด้วยจังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด โดยมีจังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

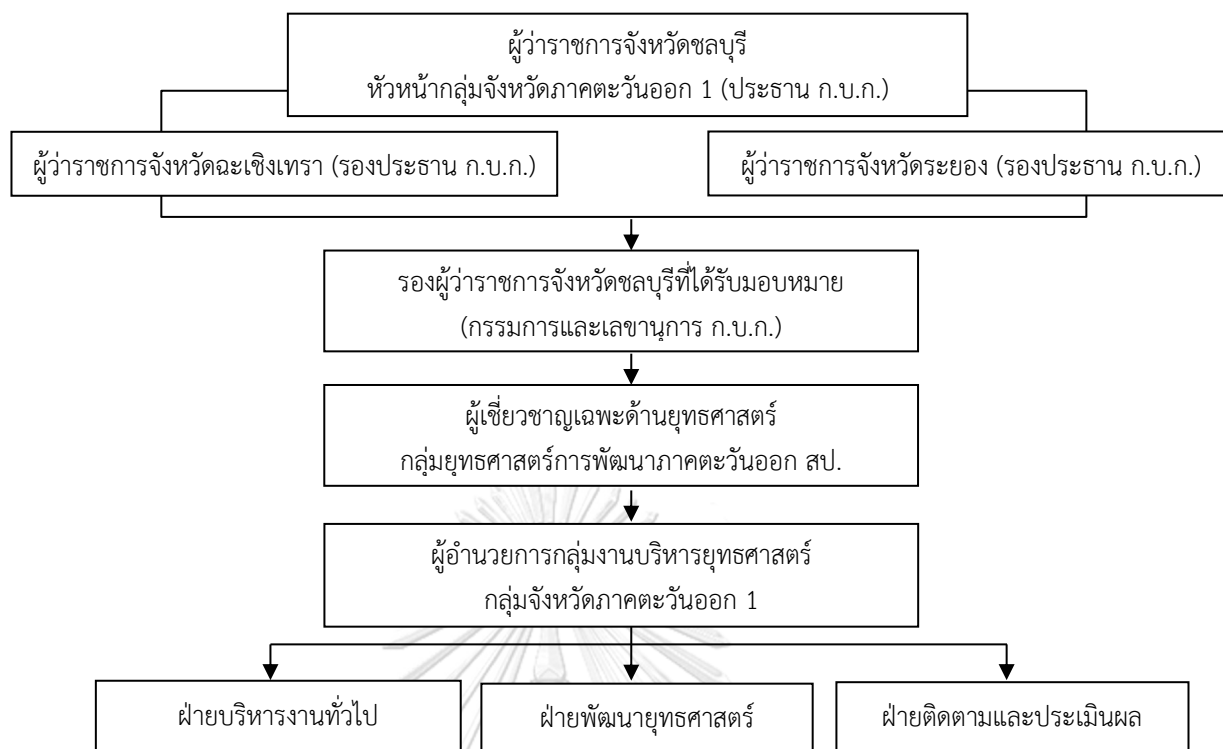
ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้มีการปรับปรุงรูปแบบการบูรณาการในลักษณะ “ภาค” มีการจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาครวมถึงได้มีประกาศ ก.น.จ. เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2560 ซึ่งได้การจัดตั้งภาค จำนวน 6 ภาค และปรับปรุงกลุ่มจังหวัดใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการยุบรวมและตั้งกลุ่มจังหวัดตลอดจนปรับเปลี่ยนสมาชิกในกลุ่มจังหวัด จำนวน 18 กลุ่มจังหวัด ได้แก่ ภาคกลาง จำนวน 4 กลุ่มจังหวัด ภาคใต้ จำนวน 2 กลุ่มจังหวัด ภาคใต้ชายแดน จำนวน 1 กลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออก จำนวน 2 กลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 5 กลุ่มจังหวัด และ

ภาคเหนือ จำนวน 4 กลุ่มจังหวัด โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วย กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 และกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2 (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562) โดยในแต่ละกลุ่มจังหวัดมีคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก) ที่มีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด เป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนงานของกลุ่มจังหวัด

2.3.2 โครงสร้างของกลุ่มจังหวัด

ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) ประกาศ ณ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2560 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย (1) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง โดยให้จังหวัดชลบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด และ (2) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2 ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด จังหวัดนครนายก จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว โดยให้จังหวัดปราจีนบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ 1657/2560 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2560 จัดตั้งกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่รายงานตรงต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือรองปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการ เป็นรายพื้นที่ ซึ่งได้มอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายในภาคที่ได้รับมอบหมาย โดยให้อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็นอำนาจและหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



รูปภาพที่ 3 โครงสร้างของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

2.3.3 แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเป็นแผนที่มุ่งเน้นการขึ้นนำการพัฒนาของพื้นที่ในลักษณะกลุ่มจังหวัด โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของกลุ่มจังหวัด ซึ่งต้องดำเนินการจัดทำให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาค และแผนภาคตลอดจนจะต้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายมาจากแผนพัฒนาภาคลงสู่พื้นที่ โดยการพิจารณาคัดเลือกโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดจะต้องเป็นโครงการที่มีการเชื่อมโยงกับโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ตามแผนภาค และทุกจังหวัดในกลุ่มได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ และสามารถยกระดับศักยภาพทางการแข่งขันร่วมกันของกลุ่มได้ (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562)

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ได้จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 (ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง) พ.ศ. 2562-2565 ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลาง เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงาน ได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ “พื้นที่พัฒนาพิเศษระดับอาเซียน แหล่งผลิตอาหารและผลไม้ปลอดภัยเพื่อการส่งออกและแหล่งท่องเที่ยวมาตรฐานระดับนานาชาติ” มีเป้าหมายการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด จำนวน 5 เป้าหมาย ได้แก่

เป้าหมายการพัฒนาที่ 1 พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษที่ดีและทันสมัยที่สุดในภูมิภาคอาเซียน
 เป้าหมายการพัฒนาที่ 2 แหล่งผลิตอาหารและผลไม้เพื่อการส่งออก
 เป้าหมายการพัฒนาที่ 3 แหล่งท่องเที่ยวมาตรฐานระดับนานาชาติ
 เป้าหมายการพัฒนาที่ 4 ทรัพยากรธรรมชาติได้รับการฟื้นฟูและบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมายการพัฒนาที่ 5 ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีที่ได้รับการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต

และได้กำหนดประเด็นการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด จำนวน 5 ประเด็นการพัฒนา ได้แก่

ประเด็นการพัฒนาที่ 1 พัฒนาความพร้อมของพื้นที่สร้างบรรยากาศเพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุนอุตสาหกรรม มุ่งสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดีและทันสมัยที่สุดในภูมิภาคอาเซียน

ประเด็นการพัฒนาที่ 2 พัฒนาภาคตะวันออกให้เป็นแหล่งผลิตอาหารที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล

ประเด็นการพัฒนาที่ 3 ปรับปรุงมาตรฐานสินค้าและธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว

ประเด็นการพัฒนาที่ 4 เร่งแก้ไขปัญหาวิกฤตมลพิษและพัฒนาระบบบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ประเด็นการพัฒนาที่ 5 พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในทุกช่วงวัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงปลอดภัย

ซึ่งกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 จะจัดทำแผนระยะสั้น หรือแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้บรรลุตามแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดในระยะปานกลาง

2.3.4 การจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดเป็นแผนระยะสั้น รายปี ที่ได้แปลงแผนพัฒนาสู่การปฏิบัติในแต่ละปีงบประมาณ โดยจะระบุรายละเอียดโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ดังนี้

(1) คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) แจกนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปี พร้อมปฏิทินการจัดทำแผนให้กลุ่มจังหวัดทราบ

(2) กลุ่มจังหวัดดำเนินการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการในการทบทวนแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และการพิจารณากลับกรองโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีโดยมีผู้เข้าร่วมคือตัวแทน

จากหน่วยงานภายในกลุ่มจังหวัดที่ต้องการเสนอโครงการ/กิจกรรมเพื่อบรรจุเข้าในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

(3) กลุ่มจังหวัดจะแจ้งให้จังหวัดรวบรวมข้อมูลและเอกสารหลักฐานจากส่วนราชการภายในจังหวัดที่มีความประสงค์ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกลุ่มจังหวัด

(4) กลุ่มจังหวัดดำเนินการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นร่างแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและร่างแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

(5) กลุ่มจังหวัดนำข้อเสนอแนะและร่างแผน ฯ เสนอคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) กลุ่มจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบ

(6) กลุ่มจังหวัดรวบรวมโครงการและปรับปรุงแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดให้สมบูรณ์

(7) กลุ่มจังหวัดจัดส่งแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้ที่มบูรณาการกลาง ประกอบไปด้วย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณุกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.อ.) เพื่อพิจารณาโครงการ/กิจกรรมก่อนเสนอต่อคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.อ.) ให้ความเห็นชอบ โครงการ/กิจกรรมที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภายในกรอบวงเงินงบประมาณที่กำหนด (โครงการ Y1) และโครงการสำรองตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี (โครงการ Y2)

(8) จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีในระบบ e-Budgeting : ระบบการจัดการงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ และพิมพ์เอกสารตามแบบคำขอ ฯ ส่งให้สำนักงานงบประมาณ

(9) กลุ่มจังหวัดและหน่วยงานที่มีโครงการ/กิจกรรมที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภายในกรอบวงเงินงบประมาณ (โครงการ Y1) ตามมติคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.อ.) เข้าร่วมการประชุมชี้แจงเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ต่อ

(9.1) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. รัฐสภา

(9.2) คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. รัฐสภา โดยส่วนใหญ่การพิจารณาตัดลดงบประมาณจะอยู่ในขั้นคณะอนุฯ ฯ และเมื่อผ่านการพิจารณาของคณะอนุฯ ฯ แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง (กวจ.) จะแจ้งให้กลุ่มจังหวัดเตรียมการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กลุ่มจังหวัดจึงแจ้งส่วนราชการเตรียมความพร้อมก่อนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ โดยให้จัดทำ

รายละเอียดโครงการเพื่อเสนอขออนุมัติโครงการ โดยเว้นการลงนามในสัญญาจ้าง จนกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะประกาศใช้

(9.3) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. วุฒิสภา

(9.4) คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. วุฒิสภา (บางปีงบประมาณกำหนดให้จัดส่งเพียงเอกสาร)

(10) สำนักงานประมาณแจ้งให้กลุ่มจังหวัดจัดทำแผนการปฏิบัติงาน/การใช้จ่ายงบประมาณ และผลการปฏิบัติงาน/ผลการใช้จ่ายงบประมาณในระบบ BB EvMIS : ระบบฐานข้อมูลแผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ

(11) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ประกาศใช้

(12) สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณ โดยในบางปีงบประมาณจะจัดสรรงบดำเนินงาน ให้ ครั้งละ 2 ไตรมาส จำนวน 2 ครั้ง (ไตรมาสที่ 1 และก่อนสิ้นไตรมาสที่ 2) ตามกรอบวงเงินที่กลุ่มจังหวัด จัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ในระบบ BB EvMIS (กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1, 2564)

2.3.5 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี พ.ศ. 2562-2564 จำนวน 5 โครงการ 53 กิจกรรม งบประมาณรวมทั้งสิ้น 1,712,394,000 บาท ดังนี้

หน่วย : บาท

โครงการ	กิจกรรม	งบประมาณ		
		พ.ศ. 2562	พ.ศ. 2563	พ.ศ. 2564
1. โครงการพัฒนาความพร้อมของพื้นที่และสร้างบรรยากาศเพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุน อุตสาหกรรมมุ่งสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	26	242,107,900	363,632,700	307,780,000
2. โครงการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เป็นแหล่งผลิตอาหารที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล	6	119,028,900	-	50,000,000
3. โครงการปรับปรุงมาตรฐานสินค้าและธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว	12	113,669,200	126,044,300	233,000,000
4. โครงการการแก้ไขปัญหาหมอกพิษและพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	5	123,757,000	11,540,000	8,834,000
5. โครงการพัฒนาด้านสังคม	4	5,000,000	4,000,000	4,000,000
รวม	53	603,563,000	505,217,000	603,614,000

ตารางที่ 2 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี พ.ศ. 2562-2564

ที่มา: กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1

2.3.6 เป้าหมายการเบิกจ่ายของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือด้านการใช้จ่ายภาครัฐที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ เพื่อเร่งรัดสนับสนุนให้มีเม็ดเงินจากระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีลงสู่ระบบเศรษฐกิจได้รวดเร็วขึ้นในภาพรวมของประเทศ ซึ่งกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ได้ยึดมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ ดังกล่าวเป็นเป้าหมายการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

หน่วย : บาท

แผนฯ	ไตรมาสที่ 1	ไตรมาสที่ 2	ไตรมาสที่ 3	ไตรมาสที่ 4
ภาพรวม	32	54	77	100
รายจ่ายลงทุน	20	45	65	100
รายจ่ายประจำ	36	57	80	100

ตารางที่ 3 เป้าหมายการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ
ที่มา: สำนักงบประมาณ

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 (ซัชชีวิน สีสอน, 2553) ศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลตาซัด อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ โดยการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์ผู้บริหารและกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 17 คน พบว่าการบริหารงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณจำนวนจำกัด และการจัดสรรเงินรายได้จากรัฐบาลให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนั้นมีจำนวนน้อยลง แต่จากการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลยังคงเป็นลักษณะเช่นเดิม ทำให้ไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะทางการเงินที่แท้จริงของตนเองเป็นเช่นไร การใช้จ่ายนั้นสอดคล้องกับรายรับที่มีอยู่จริงหรือไม่หรือสอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ไม่เช่นนั้นอาจทำให้การวางแผนทางการเงินไม่เกิดประสิทธิภาพก็เป็นได้ มีข้อเสนอแนะด้านนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณดังนี้

เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่จัดเก็บเอง โดยผู้บริหารท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติการบริหารจัดการไปใช้ระบบการบริหารจัดการสมัยใหม่แบบภาคธุรกิจเอกชน ได้แก่ กำหนดเป้าหมายการจัดเก็บรายได้ด้วยการจัดทำแผนปฏิบัติงาน และวางแผนโครงการเพื่อสนับสนุนให้การจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น ให้เป็นไปตามเป้าหมาย การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการนำระบบเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์

มาใช้กับการบริการประชาชนกับการจัดเก็บรายได้ ให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และการประเมิน ที่ถูกต้อง มีการขยายฐานผู้เสียภาษีหรือขยายฐานรายได้ใหม่ ๆ และดำเนินการเร่งรัดการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมที่อยู่ในข่ายเสียภาษีให้ได้ถูกต้องและครบถ้วน ปรับปรุงข้อบังคับหรือข้อบัญญัติ ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกฎหมายหรือสภาวการณ์ปัจจุบัน ควรกำหนดให้รายได้บางประเภทมีการ จัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในอัตราเพิ่มขึ้นและเหมาะสม การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียน ทรัพย์สินเพื่อใช้เก็บภาษีและค่าธรรมเนียมอย่างจริงจัง จะต้องปรับเปลี่ยนจากเดิมที่ประชาชนเจ้าของ ทรัพย์สินเป็นผู้ให้รายละเอียดข้อมูลทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำ ฐานข้อมูลและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชนขึ้น และสามารถตรวจสอบการประเมินภาษี และป้องกันการทุจริตในการจัดเก็บรายได้

2.4.2 (จันทนาภรณ์ อ่อนโพธา, 2555) ศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกาตอง อำเภอยะหา จังหวัดยะลา โดยการศึกษาเอกสารและ สัมภาษณ์ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 20 คน พบว่า การเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกาตองไม่มีประสิทธิภาพ จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้บริหารสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการบริหารงบประมาณรายจ่าย หน่วยงานควรส่งเสริมความรู้ความสามารถเข้าใจในการ บริหารงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากบุคลากรเหล่านั้นมีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบริหาร จัดการในหน่วยงานและพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นการเสริมสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ภารกิจของตนเองที่มีต่อหน่วยงานและประชาชน การที่ทุกฝ่ายในองค์การบริหารส่วนตำบลกาตองเล็งเห็นความสำคัญของการนำความรู้มาใช้ประโยชน์ ต่อหน่วยงานและท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี นำพาท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง มีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ รายจ่ายดังนี้

ด้านนโยบายต้องมีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจน ด้านการศึกษาสำหรับ ผู้บริหารสมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่กำหนดแนวทางและทิศทางการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐาน ระเบียบ กฎหมาย หนังสือสั่งการ ข้อบังคับต่าง ๆ และปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีให้กับผู้บริหาร สมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่ ให้มีความภาคภูมิใจและความรู้สึกที่ดี พร้อมทั้งจะเป็นส่วนหนึ่งในการที่จะพัฒนา หน่วยงานและท้องถิ่น

ด้านปฏิบัติการให้มีการจัดตั้งงบประมาณเป็นทุนการศึกษาในระดับปริญญาตรีและปริญญา โทในแต่ละสาขาที่ตรงกับสายงานตำแหน่งที่รับผิดชอบ มีการส่งเสริมให้เข้าร่วมการฝึกอบรม ในตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกปี มีการสรรหาในตำแหน่งที่ว่าง

ลงในทันที และต้องมีการปรับปรุงกรอบอัตรากำลังคน โดยมีการเพิ่มลดในตำแหน่งให้เพียงพอกับภารกิจหน้าที่ ควรมีการติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานของผู้บริหาร สมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ ให้มีการออกคำสั่ง กำชับ กำกับ ดูแล ให้มีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย หนังสือสั่งการ ข้อบังคับต่าง ๆ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามมาตรฐานกำหนดทั้งฝ่ายบริหารสมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีในการจัดอบรมให้การส่งเสริมความรู้ต่าง ๆ และลงข้อมูลข่าวสารหน่วยงานที่ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

2.4.3 (นิลาวัลย์ ใจชุ่ม, 2556) ศึกษาประสิทธิภาพกระบวนการงบประมาณที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกล้วยในทัศนะของประชาชนตำบลทุ่งกล้วย อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดพะเยา โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างเป็นตัวแทนประชาชนตำบลทุ่งกล้วยจำนวน 120 คน พบว่า ประสิทธิภาพกระบวนการงบประมาณการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกล้วยในทัศนะของประชาชนตำบลทุ่งกล้วยอยู่ในระดับมาก ได้แก่ การจัดทำร่างแผนพัฒนาปีมีการกำหนดนโยบายและแนวทางงบประมาณ สภาพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยยึดความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบังคับโดยมีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ตามลำดับ ประสิทธิภาพกระบวนการงบประมาณที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกล้วยในทัศนะของประชาชนตำบลทุ่งกล้วยอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการควบคุมงบประมาณตามลำดับ และประสิทธิภาพกระบวนการงบประมาณ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการควบคุมงบประมาณ ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 มีข้อเสนอแนะดังนี้ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณให้สภาพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายโดยพิจารณาจากข้อมูลพื้นฐานและสภาพปัญหาที่เป็นปัจจุบัน ด้านการอนุมัติงบประมาณควรให้ตัวแทนประชาชนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เกิดความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม ด้านการบริหารงบประมาณควรแจ้งรายการงบประมาณที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ผู้นำชุมชนหรือตัวแทนประชาชนตำบลทุ่งกล้วยได้รับทราบและร่วมแสดงความคิดเห็น และด้านการควบคุมงบประมาณควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

2.4.4 (สุนทรี อนันโท, 2558) ศึกษาการบริหารงบประมาณตามแนวคิดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 HURDLES ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาราชบุรี เขต 1 โดยใช้แบบสอบถามกับครูผู้รับผิดชอบงานการเงินของสถานศึกษาในสังกัด จำนวน 136 แห่ง ภายใต้แนวคิดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles พบว่า การบริหารงบประมาณตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้านของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ ด้านการจัดระบบจัดหาพัสดุ ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินการ ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการบริหารสินทรัพย์ ด้านการวางแผน และด้านการคำนวณต้นทุนกิจกรรมและผลผลิต ตามลำดับ ส่วนการเปรียบเทียบการบริหารงบประมาณตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้านจำแนกตามลักษณะการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่าทั้งในภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน มีข้อเสนอแนะให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีการกำหนดนโยบายและหามาตรการเสริมเพิ่มเติมด้านการควบคุมต้นทุนกิจกรรมและผลผลิตโดยจัดทำคู่มือปฏิบัติการและหรือการฝึกอบรมให้ความรู้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรมีการกำหนดมาตรการในการนิเทศกำกับติดตามผลการปฏิบัติ ด้านการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ และสถานศึกษาควรมีการกำหนดแนวทางการเพิ่มประสิทธิผลการบริหารงบประมาณ ด้านการควบคุมต้นทุนกิจกรรมและผลผลิต โดยให้ผู้มีความรู้มาให้คำแนะนำผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้อง

2.4.5 (นันทนา ศรีชัยมูล, 2559) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงบประมาณจำนวน 215 คน ร่วมกับการสัมภาษณ์ ภายใต้แนวคิดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles พบว่า ปัจจัยด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้านนโยบายองค์กร ด้านวัฒนธรรมองค์กร และด้านนโยบายรัฐบาลส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สามารถร่วมกันอธิบายความผันแปรของประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณของมหาวิทยาลัยได้ระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 56.5 และได้แนะนำแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณของมหาวิทยาลัยไว้ 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผนงบประมาณเสนอให้มีข้อมูลที่ถูกต้องและนำผลการดำเนินงานที่ผ่านมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดกลยุทธ์ ด้านการกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุนเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้างเสนอให้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องกฎ ระเบียบและขั้นตอนการทำงาน ด้านการบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณเสนอให้มีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของผลการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมการที่ผ่านมาและนำไป

วางแผนในปีถัดไป ด้านการรายงานทางการเงินและผลดำเนินงานเสนอให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อช่วยในการติดตามและประเมินผลแบบเป็นปัจจุบัน (Real Time) และผู้บริหารนำข้อมูลมาใช้ในการตัดสินใจได้ ด้านการบริหารสินทรัพย์เสนอให้เพิ่มช่องทางการหารายได้เข้ามาหาวิทยาลัยหน่วยงานภายในมีการบูรณาการสินทรัพย์ที่เป็นองค์ความรู้ส่วนบุคคลเพิ่มรายได้ให้มากขึ้น และด้านการตรวจสอบภายในเสนอให้จัดทำมาตรฐานการตรวจสอบที่ครอบคลุมด้านการเงินและผลการดำเนินงาน และเพิ่มศักยภาพเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของบุคลากรตรวจสอบภายในให้ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะอื่น ๆ ควรนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณ นโยบายของรัฐให้เร่งการใช้จ่ายงบประมาณขาดความยืดหยุ่นอาจทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่คุ้มค่าและการดำเนินโครงการไม่มีประสิทธิภาพ ควรเพิ่มศักยภาพ ด้านกฎ ระเบียบและการปฏิบัติงานให้บุคลากรทุกระดับ ส่วนปัญหาจากการวิจัยพบว่า การจัดซื้อจัดจ้างไม่ควรกำหนดสเปค (Specification) มากเกินไปเพราะผู้รับเหมาอาจไม่สามารถดำเนินการตามข้อตกลงสัญญาว่าจ้างที่ปรึกษา (TOR) ได้ทำให้การเบิกจ่ายล่าช้า การไม่ปฏิบัติตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การกำกับติดตามการใช้จ่ายยังไม่ดีพอ และการใช้จ่ายงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพเพราะขาดการวิเคราะห์ความคุ้มค่าที่ชัดเจน

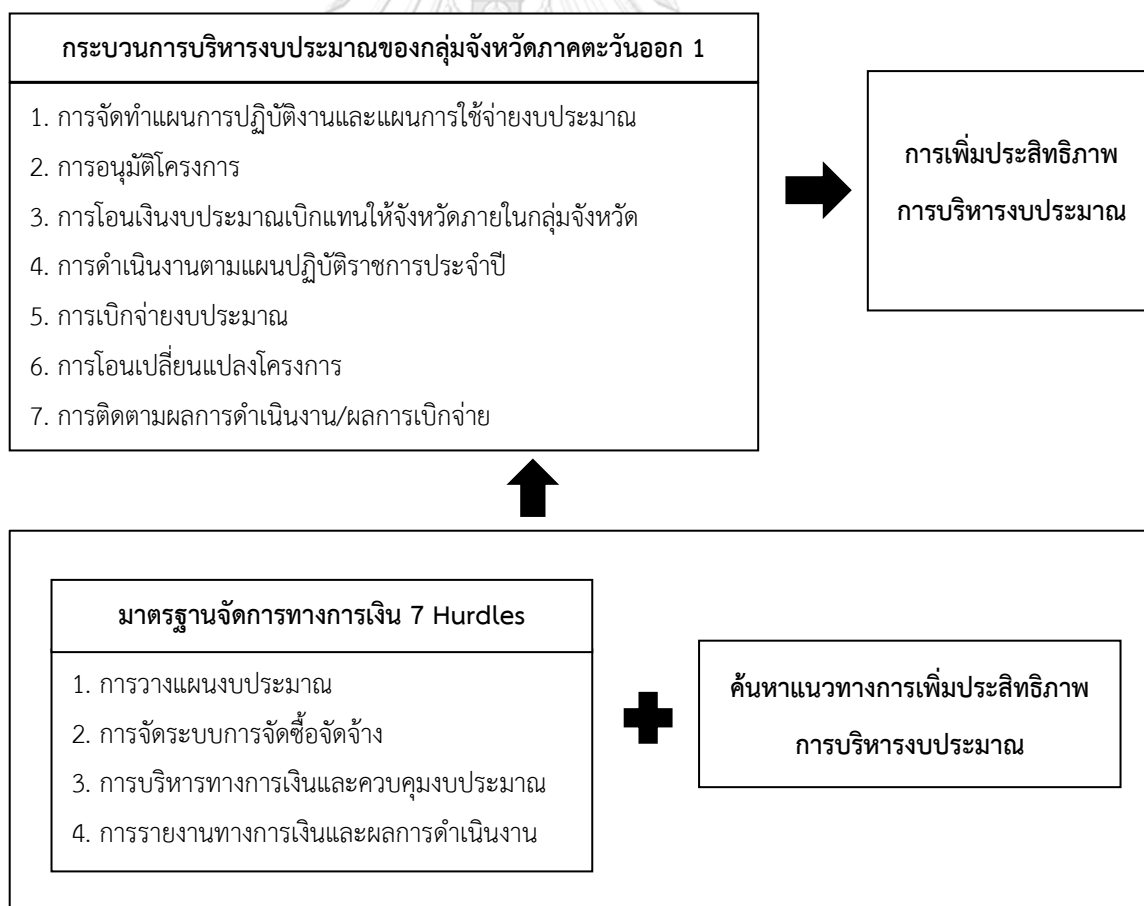
2.4.6 (วรินทร์วดี ยอดศรี, 2561) ศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ หมวดครุภัณฑ์การแพทย์คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลมหาวิทยาลัยมหิดล โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากรด้านงบประมาณในภาควิชาและหน่วยงานจำนวน 30 คน ศึกษาจากเอกสารและสัมภาษณ์ผู้บริหารด้านการงบประมาณ ภายใต้แนวคิดประสิทธิภาพการบริหารงาน 4M's พบปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณหมวดครุภัณฑ์การแพทย์แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการพบปัญหาความไม่พร้อมของบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจขั้นตอนการดำเนินงานด้านครุภัณฑ์ทางการแพทย์ที่ชัดเจนและครบถ้วนและเทคโนโลยีครุภัณฑ์ทางการแพทย์ถูกพัฒนาอย่างรวดเร็วจึงพบปัญหาเรื่องการทบทวนและแก้ไขรายละเอียดคุณลักษณะของครุภัณฑ์ทางการแพทย์ก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง ขั้นระหว่างดำเนินการพบปัญหาทั้งผู้บริหารและบุคลากรที่ดำเนินการด้านงบประมาณขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องระเบียบการบริหารงบประมาณและระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐที่ชัดเจนซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ทำให้กระบวนการและขั้นตอนการทำงานเพิ่มมากขึ้น และขั้นหลังดำเนินการพบปัญหาผลการดำเนินการด้านงบประมาณยังไม่บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ทั้งเรื่องอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณและร้อยละการนำงบประมาณไปใช้บริการได้สำเร็จตามแผน ซึ่งผู้บริหารและบุคลากรจำเป็นต้องให้ความสำคัญและคำนึงถึงผลกระทบต่อส่วนรวมที่เกิดจากการเบิกจ่ายงบประมาณได้ไม่ทันภายในปีงบประมาณ ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ว่า ผู้บริหารและบุคลากรที่ปฏิบัติงานใน

ภาควิชาและหน่วยงานต้องตระหนักเห็นความสำคัญ และจำเป็นต้องรู้จักภู ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง มีการทบทวนความรู้และเพิ่มพูนความรู้ใหม่รวมทั้งแนวทางปฏิบัติเพื่อพัฒนาความสามารถในการดำเนินการได้ดียิ่งขึ้น และมีระบบการสื่อสารที่ดี เข้าใจง่ายและสร้างการจดจำผ่านการนำเสนอใหม่ ๆ ในการทำความเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติ โดยมีการกำหนดปฏิทินการทำงานหรือแผนการทำงานที่ชัดเจนและถูกต้อง

2.4.7 (ปราณี เรืองอรุณกิจ, 2563) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี ด้วยการศึกษจากเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี จำนวน 6 คน ภายใต้แนวคิดหลักการบริหารแบบ POLC พบว่า ด้านการวางแผนจังหวัดมีการวางแผนการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ให้ทันตามปฏิทินงบประมาณกำหนดอย่างเคร่งครัด มีการกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต โครงการ/กิจกรรมและตัวชี้วัดผลสำเร็จที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการจัดองค์การจังหวัดให้ความสำคัญกับการสื่อสารภายในจังหวัดโดยการบูรณาการร่วมกับทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามความคืบหน้าของโครงการและร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ด้านการนำผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญกับการเบิกจ่ายงบประมาณเพราะโครงการต่าง ๆ ที่ส่วนราชการของงบประมาณไปนั้นเป็นโครงการที่เกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และด้านการควบคุมจังหวัดมีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อติดตามและรายงานผลความคืบหน้าทุกสัปดาห์และทำงานเชิงรุก ส่วนปัจจัยด้านผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ เน้นผลลัพธ์ในการทำงาน บริหารคนเก่ง มีความเด็ดขาดในการตัดสินใจ รับฟังความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติเพื่อนำมาปรับปรุงแผนการเบิกจ่ายและหามาตรการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี ปัญหาที่พบคือบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพราะมีหลายฉบับและมีการปรับเปลี่ยนย้ายงานบ่อยครั้งทำให้ขาดความต่อเนื่อง บางหน่วยงานไม่ได้ดำเนินโครงการหรือติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามกำหนดเวลา ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมไม่สะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนและยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการงบประมาณ ทำให้การจัดทำงบประมาณไม่ได้จัดทำขึ้นจากความต้องการของประชาชนที่แท้จริง สำหรับข้อเสนอแนะในเชิงของการแก้ไขปัญหาคือ ผู้นำหรือผู้บริหารต้องให้ความสำคัญกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ลงมากำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง ปัญหาต่าง ๆ ต้องได้รับการแก้ไขทันที และเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการเบิกจ่ายงบประมาณ

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ได้วิจัยวิเคราะห์ประเด็นที่มีการศึกษาเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ ในเรื่องหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) และมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles พบปัญหาจากการบริหารงบประมาณ คือ การกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณยังไม่ดีพอ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการจัดซื้อจัดจ้างที่กำหนดสเปค (Specification) มากเกินไปซึ่งทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถทำได้ตามที่กำหนดและส่งผลให้การเบิกจ่ายล่าช้า และมีข้อเสนอแนะคือ ควรเพิ่มความรู้อให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในเรื่องกฎ ระเบียบและขั้นตอนการทำงาน ควรกำหนดปฏิทินการทำงานหรือแผนการทำงานที่ชัดเจนและถูกต้อง ผู้นำควรให้ความสำคัญกับการเบิกจ่ายงบประมาณโดยเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนงาน กำกับดูแล และแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างทันที่รวมทั้ง รวมถึงควรมีการกำกับติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย



รูปภาพที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัย (Methodology) โดยการใช้ระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากกลุ่มเป้าหมาย โดยมีรายละเอียดวิธีดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

- 3.1 ระเบียบวิธีวิจัย
- 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
- 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

3.1.1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

ด้วยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการราชการประจำปี 2562-2564 ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 เช่น เอกสารการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เอกสารการอนุมัติโครงการ เอกสารการโอนเงินงบประมาณเบิกแทนให้จังหวัดและเอกสารการเบิกจ่ายงบประมาณ เป็นต้น

3.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยกำหนดกรอบแนวคำถามจากแนวคิดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles เฉพาะการวางแผนงบประมาณ การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ และการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน

3.2 ประชากรกลุ่มตัวอย่าง

3.2.1 ประชากร ได้แก่ ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานที่มีความเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีทุกกลุ่มจังหวัด จำนวน 752 คน

3.2.2 กลุ่มตัวอย่าง เลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sample) จำนวนทั้งสิ้น 12 คน ดังนี้

(1) ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ระดับผู้บริหาร หัวหน้ากลุ่มงานและผู้ปฏิบัติ รวมจำนวน 10 คน ได้แก่

- (1.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี (หัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1)
- (1.2) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- (1.3) ผู้อำนวยการกลุ่มงานกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1
- (1.4) ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัดฉะเชิงเทรา
- (1.5) ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัดชลบุรี
- (1.6) ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัดระยอง
- (1.7) เจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 4 คน

(2) ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2 รวมจำนวน 2 คน ได้แก่

- (2.1) ผู้อำนวยการกลุ่มงานกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2
- (2.2) เจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 1 คน

3.3 เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยสร้างแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างสำหรับสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเป็นรายบุคคล ด้วยการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องร่วมกับการนำแนวคำถามในลักษณะเดียวกันที่มีผู้วิจัยได้ทำไว้แล้วมาสร้างเป็นแนวทางการสัมภาษณ์สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles เฉพาะการวางแผนงบประมาณ การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ และการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน

เมื่อได้แนวทางการสัมภาษณ์แล้วนำไปปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อหาความตรงเชิงเนื้อหา จากนั้นได้นำมาปรับปรุงแนวทางการสัมภาษณ์อีกครั้ง และนำไปใช้สัมภาษณ์เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ประสานงานเบื้องต้นไปยังกลุ่มตัวอย่างเพื่อขอความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์ในงานวิจัยและนัดวันเวลาที่ดำเนินการสัมภาษณ์ จากนั้นมีหนังสือจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เพื่อขอความอนุเคราะห์การเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งในส่วนของการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ตามวันเวลาที่ได้นัดหมายไว้ เมื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเรียบร้อยแล้วนำไปวิเคราะห์ข้อมูลเป็นลำดับต่อไป

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.5.1 ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารมาวิเคราะห์ตามขั้นตอนกระบวนการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ในแต่ละด้าน และนำเสนอในรูปแบบการบรรยาย (Descriptive Research) และในรูปแบบตารางประกอบการบรรยาย เพื่อตอบวัตถุประสงค์การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

3.5.2 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาถอดเทปการสัมภาษณ์ จัดกลุ่มข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตามกรอบแนวคิดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles เฉพาะการวางแผนงบประมาณ การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงิน และการควบคุมงบประมาณ และการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน วิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ และนำเสนอในรูปแบบการบรรยาย (Descriptive Research) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

บทที่ 4 ผลการศึกษา

การวิจัยเรื่องแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 และศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 นำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีต่อกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 สำหรับผลการศึกษาผู้ศึกษานำเสนอเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย

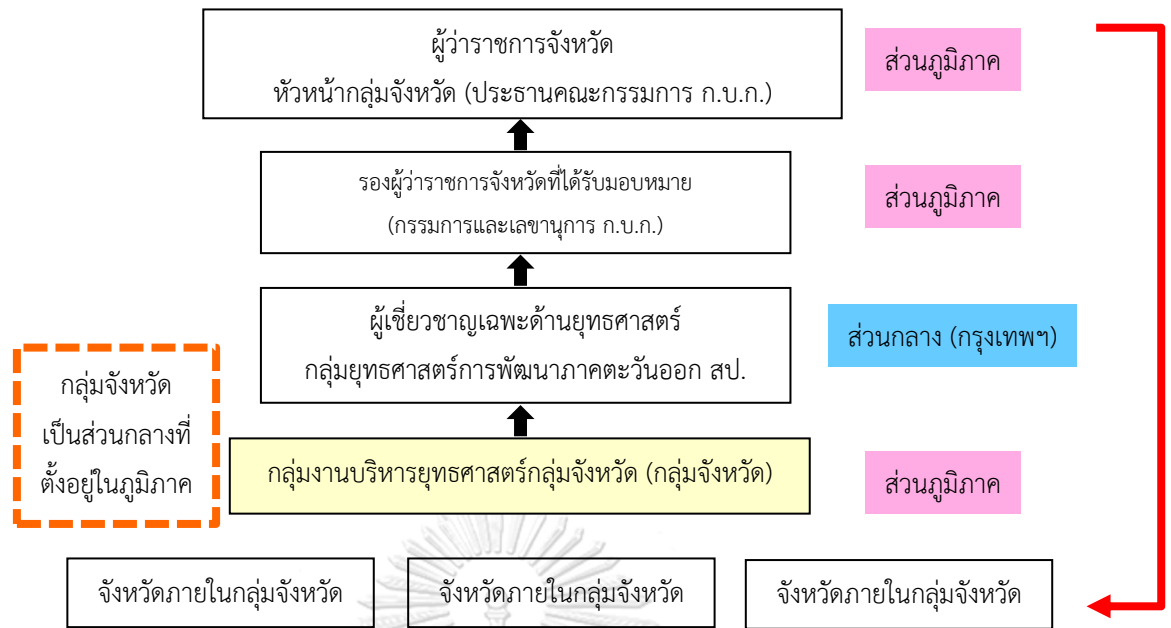
- 4.1 ผลการศึกษาจากเอกสาร
- 4.2 รายละเอียดจากการสัมภาษณ์
- 4.3 วิเคราะห์ข้อมูลสรุปปัญหาตามแนวคิดมาตรฐานจัดการทางการเงิน 7 Herdles (4 ด้าน)

4.1 ผลการศึกษาจากเอกสาร

4.1.1 โครงสร้างการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

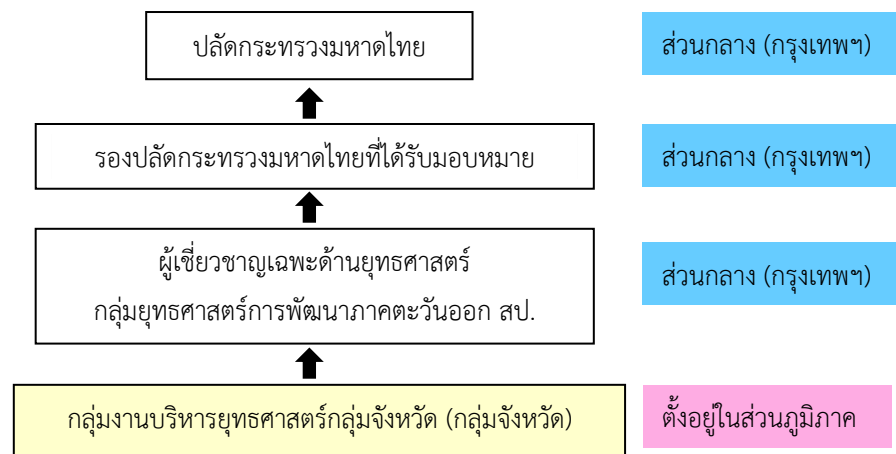
กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 และ 2 (กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 และ 2) สังกัดกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค หรือมีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ซึ่งกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ตั้งอยู่ที่จังหวัดชลบุรี และกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2 ตั้งอยู่ที่จังหวัดปราจีนบุรี การบริหารงานของกลุ่มจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การบริหารงานงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานงบประมาณ จะมีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติอนุญาตสูงสุด โดยขั้นตอนการเสนองานเอกสารทุก ๆ เรื่อง จะเริ่มจากเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เสนอหนังสือผ่านผู้อำนวยการกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่เป็นผู้บังคับบัญชาระดับต้น ซึ่งสำนักงานตั้งอยู่ในภูมิภาค ส่งต่อให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์ หรือหัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคที่เป็นผู้บังคับบัญชาระดับกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนกลางเพื่อพิจารณาลงนาม และส่งกลับมายังกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเพื่อเสนอเอกสารต่อรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำกับดูแล และเสนอต่อให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัด) ที่เป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่สุดพิจารณาลงนามในหนังสือ และส่งให้จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดเพื่อดำเนินการต่อไป



รูปภาพที่ 5 กระบวนการดำเนินงานในการบริหารงานงบประมาณของกลุ่มจังหวัด

การบริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่ การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ การพิจารณาอนุญาตการลา การอนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล การอนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน การเดินทางไปราชการ การอนุญาตในการเดินทางไปต่างประเทศระหว่าง การลาหรือในวันหยุดราชการต่าง ๆ ของข้าราชการ การประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการของ ข้าราชการ การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ จะเริ่มจากเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เสนอเรื่องผ่านผู้อำนวยการกลุ่มงาน บริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่เป็นผู้บังคับบัญชาระดับต้น ซึ่งสำนักงานตั้งอยู่ในภูมิภาค ส่งต่อไป ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์ หรือหัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาคณะวันออก ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ระดับกลาง ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนกลางเพื่อพิจารณา ส่งต่อไปรปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับ มอบหมาย และปลัดกระทรวงมหาดไทยที่เป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดพิจารณาอนุมัติอนุญาต



รูปภาพที่ 6 กระบวนการดำเนินงานในการบริหารงานบุคคลของกลุ่มจังหวัด

4.1.2 การบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1

4.1.2.1 ภาพรวมการจัดสรรงบประมาณ

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ได้รับจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เพื่อดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 วงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 603,614,000 บาท จำนวน 5 โครงการ 15 กิจกรรม แบ่งเป็นงบลงทุน 590,780,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 97.87 จำนวน 13 กิจกรรม ประเภทถนน แหล่งน้ำ และสิ่งก่อสร้าง งบดำเนินงาน 12,834,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 2.13 จำนวน 2 กิจกรรม ได้แก่ การจัดกิจกรรมการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานแบบบูรณาการ หากแบ่งเป็นรายจังหวัดพบว่างบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ได้จัดสรรงบประมาณให้จังหวัดฉะเชิงเทรา วงเงิน 178,000,000 บาท จำนวน 4 กิจกรรม จังหวัดชลบุรี วงเงิน 219,780,000 บาท จำนวน 5 กิจกรรม และจังหวัดระยอง วงเงิน 201,834,000 บาท จำนวน 5 กิจกรรม ซึ่งมีรายละเอียด ดังตารางที่ 4 - 5

โครงการ	วงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร					
	รวม	กิจกรรม	งบดำเนินงาน	กิจกรรม	งบลงทุน	กิจกรรม
1. โครงการพัฒนาความพร้อมของพื้นที่และสร้างบรรยากาศเพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุนอุตสาหกรรมมุ่งสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	307,780,000	7	-	-	307,780,000	7
2. โครงการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เป็นแหล่งผลิตอาหารที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล	50,000,000	1	-	-	50,000,000	1
3. โครงการปรับปรุงมาตรฐานสินค้าและธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว	233,000,000	5	-	-	233,000,000	5
4. โครงการการแก้ไขปัญหาหมอกพิษและพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	8,834,000	1	8,834,000	1	-	-
5. โครงการพัฒนาด้านสังคม	4,000,000	1	4,000,000	1	-	-
รวม	603,614,000	15	12,834,000	2	590,780,000	13

ตารางที่ 4 วงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1

ที่มา กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1

จังหวัด	วงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร					
	รวม	กิจกรรม	งบดำเนินงาน	กิจกรรม	งบลงทุน	กิจกรรม
ฉะเชิงเทรา	178,000,000	4	-	-	178,000,000	4
ชลบุรี	219,780,000	5	-	-	219,780,000	5
ระยอง	201,834,000	5	8,834,000	1	193,000,000	4
ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน แบบบูรณาการ	4,000,000	1	4,000,000	1	-	-
รวม	603,614,000	15	12,834,000	2	590,780,000	13

ตารางที่ 5 วงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

ที่มา กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

4.1.2.2 การโอนเปลี่ยนโครงการ

(1) ลักษณะของการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ สามารถแบ่งได้ 2 กรณี

(1.1) กรณีงบประมาณปกติ หรือโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปี (Y1) มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรม เปลี่ยนแปลงขนาด เปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการ หรือการยกเลิกโครงการ/กิจกรรมเพื่อไปดำเนินโครงการสำรองตามแผนปฏิบัติการประจำปี (Y2) ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น กระทบวัตถุประสงค์ของโครงการ และไม่กระทบวัตถุประสงค์ของโครงการ

(1.2) กรณีเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปี (Y1) โดยจะขอใช้เงินงบประมาณเพื่อไปดำเนินโครงการ/กิจกรรม สำรองตามแผนปฏิบัติการประจำปี (Y2) หรือนำไปดำเนินโครงการ/กิจกรรมใหม่ที่ไม่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปี โดยสามารถแบ่งเป็นกระทบ/ไม่กระทบ รวมถึงการนำไปชำระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่า K กับ อนุญาตตุลาการ

ประเภทงบประมาณ	ลักษณะโครงการ	กระทบวัตถุประสงค์/แผน	รายละเอียดโครงการ	วิธีดำเนินการ	ระยะเวลา
งบประมาณปกติ	โครงการเดิม	ไม่กระทบวัตถุประสงค์	-	1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ เพื่อทราบ	1 เดือน
		กระทบวัตถุประสงค์	-	1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ เพื่อพิจารณา	2-6 เดือน

ประเภทงบประมาณ	ลักษณะโครงการ		กรรทบ วัตถุประสงค์/แผน	รายละเอียดโครงการ	วิธีดำเนินการ	ระยะเวลา	
	โครงการอื่น	โครงการสำรองตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี	ไม่กรรทบแผนปฏิบัติราชการประจำปี	อยู่ภายใต้ผลผลิต/โครงการเดียวกัน	1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ก. เพื่อทราบ	1 เดือน	
				ครุภัณฑ์วงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ค่าที่ดิน ค่าสิ่งก่อสร้างวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท			
				ต่างผลผลิต/โครงการ			1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ก. เพื่อทราบ 3. ขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ
	ครุภัณฑ์วงเงินเกิน 1 ล้านบาท ค่าที่ดิน ค่าสิ่งก่อสร้างวงเงินเกิน 10 ล้านบาท						
	โครงการใหม่ที่อยู่นอกแผนปฏิบัติราชการประจำปี	กรรทบแผนปฏิบัติราชการประจำปี	อยู่ภายใต้ผลผลิต/โครงการเดียวกัน	ครุภัณฑ์วงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ค่าที่ดิน ค่าสิ่งก่อสร้างวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท	1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ก. เพื่อพิจารณา	2-6 เดือน	
				ต่างผลผลิต/โครงการ			1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ก. เพื่อพิจารณา 3. ขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ
ครุภัณฑ์วงเงินเกิน 1 ล้านบาท ค่าที่ดิน ค่าสิ่งก่อสร้างวงเงินเกิน 10 ล้านบาท							
งบเหมาจ่าย	โครงการอื่น	โครงการสำรองตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี	ไม่กรรทบแผนปฏิบัติราชการประจำปี	อยู่ภายใต้ผลผลิต/โครงการเดียวกัน	1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ก. เพื่อทราบ	1 เดือน	
				ครุภัณฑ์วงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ค่าที่ดิน ค่าสิ่งก่อสร้างวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท			
				ต่างผลผลิต/โครงการ			1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ก. เพื่อทราบ 3. ขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ
	ครุภัณฑ์วงเงินเกิน 1 ล้านบาท ค่าที่ดิน ค่าสิ่งก่อสร้างวงเงินเกิน 10 ล้านบาท						
	โครงการใหม่ที่อยู่นอกแผนปฏิบัติราชการประจำปี	กรรทบแผนปฏิบัติราชการประจำปี	อยู่ภายใต้ผลผลิต/โครงการเดียวกัน	ครุภัณฑ์วงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ค่าที่ดิน	1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ก. เพื่อพิจารณา	2-6 เดือน	
				ต่างผลผลิต/โครงการ			
ครุภัณฑ์วงเงินเกิน 1 ล้านบาท ค่าที่ดิน							

ประเภทงบประมาณ	ลักษณะโครงการ	กระทบวัตถุประสงค์/แผน	รายละเอียดโครงการ	วิธีดำเนินการ	ระยะเวลา
			ค่าสิ่งก่อสร้างวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท		
			ต่างผลผลิต/โครงการ	1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา	3-8 เดือน
			ครุภัณฑ์วงเงินเกิน 1 ล้านบาท ค่าที่ดิน ค่าสิ่งก่อสร้างวงเงินเกิน 10 ล้านบาท	2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ. เพื่อพิจารณา 3. ขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ	
	นำไปชำระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	อยู่ในหลักเกณฑ์	-	1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ. เพื่อทราบ	1 เดือน
		อยู่นอกหลักเกณฑ์	-	1. คณะกรรมการ ก.บ.ก. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ. เพื่อพิจารณา	2-6 เดือน

ตารางที่ 6 ลักษณะของการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ
ที่มา กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1

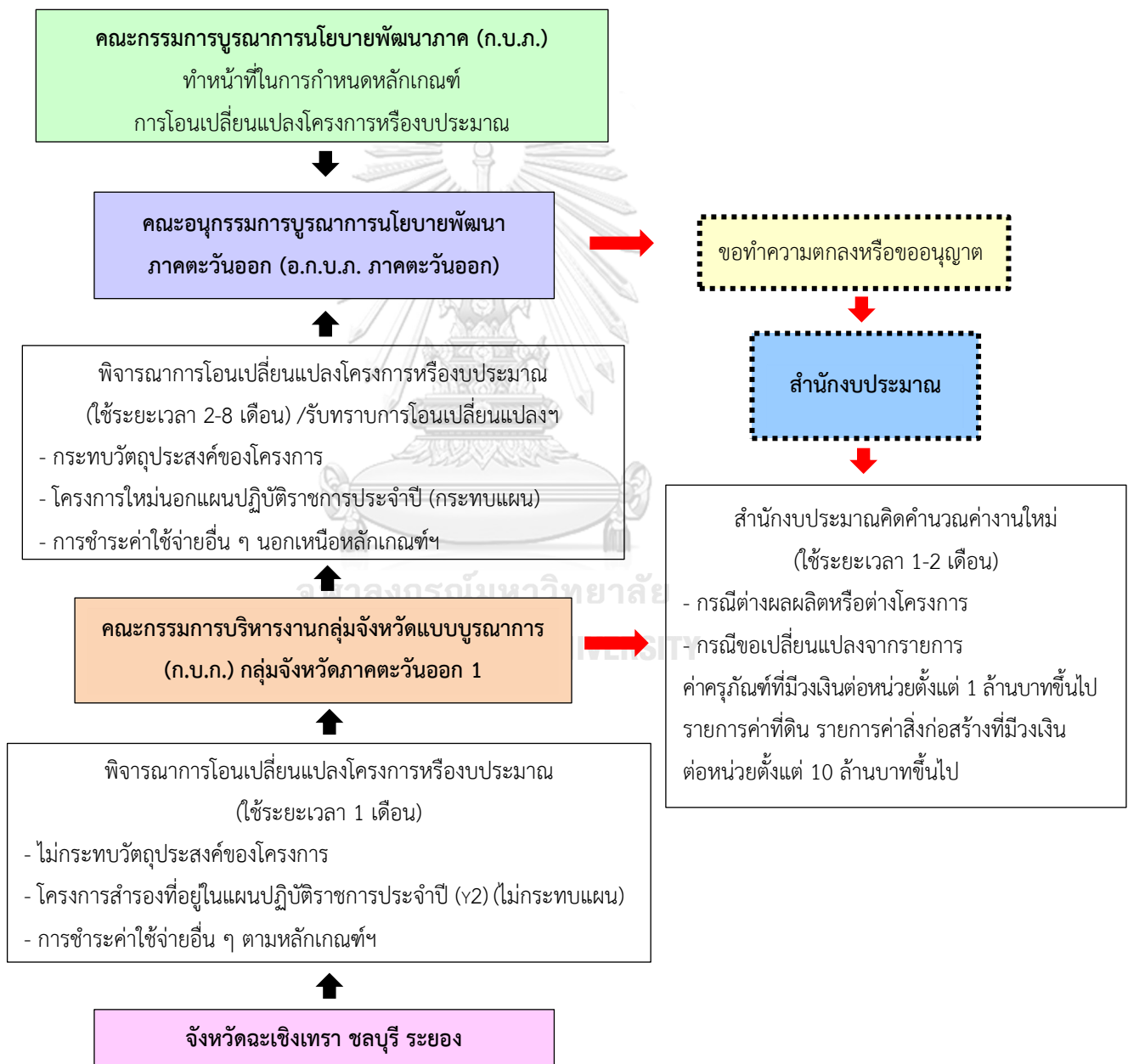
(2) กระบวนการดำเนินการโอนเปลี่ยนโครงการ

กระบวนการดำเนินการการโอนเปลี่ยนโครงการนั้น จะเริ่มจากกรณีที่หน่วยงานพบปัญหาในการดำเนินงานจึงส่งเรื่องขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการไปที่จังหวัด จากนั้นจังหวัดส่งเรื่องต่อให้กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 เพื่อดำเนินการจัดการประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ที่มีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 เป็นประธาน เพื่อพิจารณา

(2.1) หากการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการนั้นอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ได้แก่ กรณีการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการที่ไม่กระทบวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นโครงการสำรองที่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปี (Y2) และการชำระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่หลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกำหนดให้สามารถจ่ายได้ เมื่อคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) มีมติเห็นชอบแล้ว ต้องส่งเรื่องต่อให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (อ.ก.บ.ภ. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) เพื่อทราบ ซึ่งกรณีนี้หน่วยงานสามารถนำโครงการ/กิจกรรมไปดำเนินการได้ทันที และในขั้นตอนการโอนเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะใช้ระยะเวลาประมาณ 1 เดือน

(2.2) หากการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการหรืองบประมาณอยู่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ได้แก่ กรณีการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการที่กระทบวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นโครงการใหม่ที่ไม่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีและการชำระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นอกเหนือหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่สามารถจ่ายได้ เมื่อคณะกรรมการฯ (ก.บ.ก.) มีมติเห็นชอบแล้ว

ต้องส่งเรื่องต่อให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.ภ. ภาคตะวันออก) เพื่อพิจารณาอนุมัติ ตามหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งจะใช้เวลาประมาณ 2 – 6 เดือน และกรณีที่โครงการ/กิจกรรมที่ขอโอนเปลี่ยนแปลงต่างผลผลิตหรือต่างโครงการ และการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการจากรายการค่าครุภัณฑ์ที่มีวงเงินต่อหน่วยตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป รายการค่าที่ดิน รายการค่าสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหน่วยตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป ต้องส่งต่อขอทำความตกลงหรือขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ เพื่อให้สำนักงบประมาณคิดคำนวณค่างานใหม่ จะใช้เวลา 1 – 2 เดือน



รูปภาพที่ 7 กระบวนการดำเนินการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการหรืองบประมาณ

(3) การโอนเปลี่ยนโครงการของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ได้มีการโอนเปลี่ยนโครงการทั้งสิ้นจำนวน 13 รายการ งบประมาณรวม 197,005,566 บาท ซึ่งแบ่งเป็น

(3.1) การโอนเปลี่ยนโครงการ กรณีงบประมาณปกติ (Y1) เป็นโครงการ/กิจกรรมเดิมและไม่กระทบวัตถุประสงค์ของโครงการ กล่าวคือ เป็นการขอเพิ่มขนาดความยาวของสะพาน การขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของแบบรูปรายการสิ่งก่อสร้างเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และการขอเปลี่ยนหน่วยดำเนินการ โดยมีวงเงินงบประมาณเท่าเดิม ซึ่งอยู่ในอำนาจคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก) โดยกลุ่มจังหวัดต้องรายงานคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.ภ. ภาคตะวันออก) เพื่อทราบ และกรณีดังกล่าวจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 สามารถดำเนินโครงการ/กิจกรรมได้เลยโดยไม่ต้องรอให้ คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ. พิจารณานุมัติ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีจำนวนทั้งสิ้น 4 รายการ งบประมาณรวม 180,000,000 บาท

(3.2) การโอนเปลี่ยนโครงการ กรณีงบประมาณเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี (Y1)

(3.2.1) การขอใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายเพื่อไปดำเนินโครงการสำรองตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี (Y2) ไม่กระทบแผนปฏิบัติราชการประจำปี แต่เป็นการดำเนินโครงการ/กิจกรรมเพิ่มเติม (เงินงบประมาณส่วนที่เหลือ) ที่ต่างผลผลิตหรือต่างโครงการ กลุ่มจังหวัดจึงต้องรายงานคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.ภ. ภาคตะวันออก) เพื่อทราบ รวมทั้งต้องทำความเข้าใจหรือขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ ตามระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการใช้งบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร พ.ศ. 2562 ข้อ 8 ซึ่งจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณก่อนเริ่มดำเนินการ แต่ไม่ต้องรอคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.ภ. ภาคตะวันออก) พิจารณานุมัติ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการในลักษณะนี้ จำนวน 1 รายการ งบประมาณ 12,000,000 บาท โดยเป็นเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากโครงการพัฒนาความพร้อมของพื้นที่และสร้างบรรยากาศเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนอุตสาหกรรมมุ่งสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ไปใช้ดำเนินกิจกรรมในโครงการปรับปรุงมาตรฐานสินค้าและธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว

(3.2.2) การขอใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายเพื่อไปชำระเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ให้แก่ผู้รับจ้าง เช่น ต้นทุนวัสดุก่อสร้างที่ปรับเพิ่มขึ้นตามราคาตลาดในปัจจุบันเป็นต้น ซึ่งกลุ่มจังหวัดต้องรายงานคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.ภ. ภาคตะวันออก) เพื่อทราบ ตามหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงโครงการตาม

แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ข้อ 2 ที่คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) กำหนด ทั้งนี้ จังหวัดที่อยู่ภายใต้กลุ่มจังหวัดสามารถเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อชำระเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ได้เลยควบคู่ไปกับขั้นตอนดังกล่าว ไม่ต้องรอให้ คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.ภ ภาคตะวันออก) พิจารณาอนุมัติ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีจำนวนทั้งสิ้น 5 รายการ งบประมาณรวม 4,924,566 บาท

(3.2.3) การขอใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายเพื่อไปชำระค่าธรรมเนียมให้สถาบันอนุญาโตตุลาการในการฟ้องคดี ซึ่งต้องรายงานคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก เพื่อพิจารณา ตามหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่กำหนดไว้ ต้องรอให้ คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.ภ ภาคตะวันออก) พิจารณาอนุมัติก่อน จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดจึงสามารถนำไปใช้ชำระได้ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีจำนวนทั้งสิ้น 3 รายการ งบประมาณรวม 81,000 บาท

ประเภทงบประมาณ	ลักษณะโครงการ		กระทบวัตถุประสงค์/แผน	รายละเอียดโครงการ	จำนวนรายการ	วงเงินงบประมาณ (บาท)	วิธีดำเนินการ	ระยะเวลา
งบประมาณปกติ	โครงการเดิม		ไม่กระทบวัตถุประสงค์	-	4	180,000,000	1. คณะกรรมการ ก.บ.ภ. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ เพื่อทราบ	1 เดือน
งบเหลือจ่าย	โครงการอื่น	โครงการสำรองตามแผนปฏิบัติการราชการประจำปี	ไม่กระทบแผนปฏิบัติการประจำปี	ต่างผลผลิต/โครงการ	1	12,000,000	1. คณะกรรมการ ก.บ.ภ. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ เพื่อทราบ 3. ขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ	2-3 เดือน
	นำไปชำระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	อยู่ในหลักเกณฑ์	-	-	5	4,924,566	1. คณะกรรมการ ก.บ.ภ. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ เพื่อทราบ	1 เดือน
		อยู่นอกหลักเกณฑ์	-	-	-	3	81,000	1. คณะกรรมการ ก.บ.ภ. พิจารณา 2. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ เพื่อพิจารณา
รวม					13	197,005,566		

ตารางที่ 7 การโอนเปลี่ยนโครงการของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

4.1.2.3 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณ

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการ ประจำปี ๒๕๖๕ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ในภาพรวม จำนวนทั้งสิ้น 248,564,983 บาท คิดเป็นร้อยละ 41.18 แบ่งเป็นงบดำเนินงาน จำนวน 11,282,711 บาท คิดเป็นร้อยละ 87.91 และงบลงทุน จำนวน 232,276,706 บาท คิดเป็นร้อยละ 39.32 และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ได้แก่ การชำระเงินชดเชย ค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และค่าธรรมเนียมสถาบันอนุญาโตตุลาการ ในการฟ้องคดี จำนวน 5,005,566 บาท คิดเป็นร้อยละ 100 โดยเบิกจ่ายแล้วเสร็จทั้งหมด 4 กิจกรรม แบ่งเป็นงบดำเนินงาน 2 กิจกรรม และงบลงทุน 2 กิจกรรม คงเหลือกิจกรรมที่อยู่ระหว่างดำเนินงาน ซึ่งเป็นงบลงทุนทั้งหมด จำนวน 11 กิจกรรม

ซึ่งผลการเบิกจ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ดังกล่าว สามารถแยกเป็นรายจังหวัดได้ ดังนี้

จังหวัดฉะเชิงเทรา มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณรวม 46,724,666 บาท คิดเป็นร้อยละ 26.25 แบ่งเป็นงบลงทุนจำนวน 43,936,300 บาท และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ จำนวน 2,788,366 บาท โดยกิจกรรมทั้งหมดซึ่งเป็นงบลงทุนจำนวน 4 กิจกรรม ยังอยู่ระหว่างการดำเนินงาน

จังหวัดชลบุรี มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณรวม 84,941,200 บาท คิดเป็นร้อยละ 38.65 แบ่งเป็นงบลงทุนจำนวน 82,805,000 บาท และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ จำนวน 2,136,200 บาท โดยกิจกรรมทั้งหมดเป็นงบลงทุนจำนวน 5 กิจกรรม ดำเนินงานแล้วเสร็จจำนวน 1 กิจกรรม และอยู่ระหว่างการดำเนินงานจำนวน 4 กิจกรรม

จังหวัดระยอง มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณรวม 114,318,597 บาท คิดเป็นร้อยละ 56.64 แบ่งเป็นงบดำเนินงานจำนวน 8,783,191 บาท และงบลงทุนจำนวน 105,535,406 บาท โดยได้รับจัดสรรทั้งหมด 5 กิจกรรม แบ่งเป็นงบดำเนินงาน จำนวน 1 กิจกรรม และงบลงทุนจำนวน 4 กิจกรรม ซึ่งมีกิจกรรมที่ดำเนินงานแล้วเสร็จ จำนวน 2 กิจกรรม แบ่งเป็นงบดำเนินงาน จำนวน 1 กิจกรรม และงบลงทุน จำนวน 1 กิจกรรม โดยมีกิจกรรมที่อยู่ระหว่างการดำเนินงาน เป็นงบลงทุนทั้งสิ้น จำนวน 3 กิจกรรม ทั้งนี้ จังหวัดระยองได้ขอใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายเพื่อดำเนินโครงการ/กิจกรรมซึ่งเป็นงบลงทุน จำนวน 1 กิจกรรม ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินงาน

จังหวัด	ผลการเบิกจ่าย							
	รวม	ร้อยละ	งบดำเนินงาน	ร้อยละ	งบลงทุน	ร้อยละ	ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	ร้อยละ
ฉะเชิงเทรา	46,724,666	26.25	-	-	43,936,300	24.68	2,788,366	100
ชลบุรี	84,941,200	38.65	-	-	82,805,000	37.68	2,136,200	100
ระยอง	114,318,597	56.64	8,783,191	99.42	105,535,406	54.68	-	-
ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน แบบบูรณาการ	2,580,520	64.51	2,499,520	62.49	-	-	81,000	100
รวม	248,564,983	41.18	11,282,711	87.91	232,276,706	39.32	5,005,566	100

ตารางที่ 8 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

ที่มา กรมบัญชีกลาง

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เพื่อดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 5 โครงการ 15 กิจกรรม งบดำเนินงาน 2 กิจกรรม และงบลงทุน 13 กิจกรรม วงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 603,614,000 บาท ซึ่งเป็นวงเงินงบประมาณที่สูงที่สุดใน 18 กลุ่มจังหวัด แต่พบว่าการเบิกจ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ณ สิ้นปีงบประมาณ มีจำนวน 248,564,983 บาท คิดเป็นร้อยละ 41.18 อยู่อันดับที่ 15 จาก 18 กลุ่มจังหวัด ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับต่ำ โดยมีกิจกรรมที่ดำเนินการแล้วเสร็จทั้งสิ้น จำนวน 4 กิจกรรม และยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ 11 กิจกรรม

สามารถแบ่งเป็น**งบดำเนินงาน** จำนวน 11,282,711 บาท คิดเป็นร้อยละ 87.91 ดำเนินการแล้วเสร็จทั้งหมดครบทุกกิจกรรม จำนวน 2 กิจกรรม ซึ่งถือว่าสามารถเบิกจ่ายงบดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจมีสาเหตุมาจากงบดำเนินงานเป็นโครงการขนาดเล็กที่ไม่มีขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ระยะเวลานาน จึงสามารถดำเนินงานได้ในทันที ส่วน**งบลงทุน** มีผลการเบิกจ่าย จำนวน 232,276,706 บาท คิดเป็นร้อยละ 39.32 ดำเนินการแล้วเสร็จ 2 กิจกรรม ได้แก่ ประเภทถนน และแหล่งน้ำ โดยอยู่ระหว่างการดำเนินการ 11 กิจกรรม ได้แก่ ประเภทถนน และสิ่งก่อสร้าง ถือว่าการเบิกจ่ายงบลงทุนยังอยู่ในระดับต่ำและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาจมีสาเหตุมาจากการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการกิจกรรมในส่วนของงบประมาณปกติจำนวน 4 รายการ งบประมาณรวม 180,000,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 29.85 ของวงเงินงบประมาณรวม ทำให้โครงการกิจกรรมที่มีการโอนเปลี่ยนแปลงเริ่มดำเนินการช้ากว่าปกติ และอาจติดปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้ระยะเวลานานเนื่องจากเป็นโครงการ/กิจกรรมที่มีขนาดใหญ่ ต้องใช้ระยะเวลาในการจัดซื้อจัดจ้าง ประมาณ 1.5 เดือน จึงทำให้เริ่มดำเนินการได้ช้า และโครงการ/กิจกรรมขนาดใหญ่ยังต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตามสัญญาที่มากขึ้นกว่าโครงการ/กิจกรรมขนาดเล็ก นอกจากนี้ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มีผลการเบิกจ่ายในหมวดของ**ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ** จำนวน 5,005,566 บาท คิดเป็นร้อยละ 100

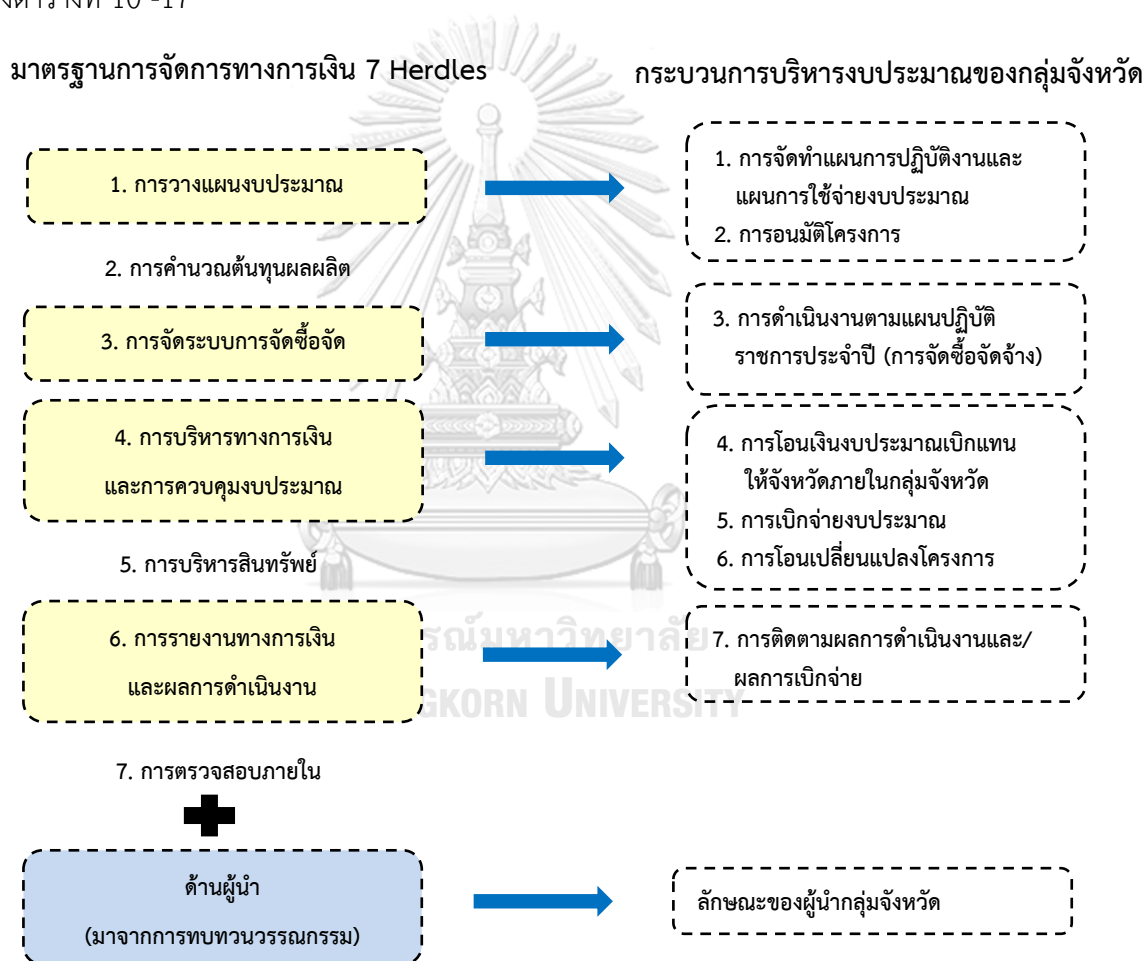
เมื่อพิจารณาแล้วกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มีอัตราผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ร้อยละ 41.18 สาเหตุที่เบิกจ่ายล่าช้าอาจเป็นเพราะ จำนวนกิจกรรมที่เป็นงบลงทุนของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มีจำนวนกิจกรรมและวงเงินงบประมาณต่อกิจกรรมมากทำให้ใช้ระยะเวลาในการจัดซื้อจัดจ้าง และใช้ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่มาก โดยกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มีกิจกรรมที่เป็นงบลงทุนทั้งสิ้นจำนวน 13 กิจกรรม วงเงินประมาณอยู่ในช่วง 20 – 70 ล้านบาทต่อ 1 กิจกรรม โดยส่วนใหญ่อยู่ในช่วงวงเงินงบประมาณ 50 – 60 ล้านบาท จำนวน 6 กิจกรรม และแบ่งดำเนินการ 3 จังหวัด

นอกจากนี้ การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ ทั้งประเภทงบประมาณปกติและงบประมาณเหลือจ่ายของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มีจำนวนและวงเงินงบประมาณที่มาก โดยกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มีการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/กิจกรรมที่ต้องไปจัดซื้อจัดจ้างและดำเนินการต่อจำนวนทั้งสิ้น 5 กิจกรรม วงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 192,000,000 บาท โดยแบ่งเป็นประเภทปกติ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการกิจกรรมเดิมและไม่กระทบวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก) ในการพิจารณา และส่งให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.ภ. ภาคตะวันออก) เพื่อทราบ กระบวนการดังกล่าวจะใช้ระยะเวลาประมาณ 1 เดือน ซึ่งเป็นงบลงทุนทั้งหมด จำนวน 4 กิจกรรม งบประมาณ 180,000,000 บาท มีสาเหตุมาจากการขอเพิ่มขนาดความยาวของสะพาน การขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของแบบรูปารายการสิ่งก่อสร้างเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และการขอเปลี่ยนหน่วยดำเนินการ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทันภายในปีงบประมาณ และการขอใช้เงินงบประมาณเหลือจ่าย กรณี นำไปใช้ในโครงการสำรองตามแผนปฏิบัติการประจำปี (Y2) ไม่กระทบแผนปฏิบัติการประจำปี แต่ต่างผลผลิต/โครงการ จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก) ในการพิจารณา จากนั้นส่งให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.ภ. ภาคตะวันออก) เพื่อทราบ และส่งขอทำความเข้าใจความตกลงหรือขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ กระบวนการดังกล่าวจะใช้ระยะเวลาประมาณ 2-3 เดือน และกิจกรรมที่ขอใช้เงินเหลือจ่ายนั้นเป็นงบลงทุน จำนวน 1 กิจกรรม งบประมาณ 12,000,000 บาท จึงทำให้เริ่มดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและปฏิบัติงานได้ช้ากว่ากรณีที่ดำเนินโครงการ/กิจกรรมปกติ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณ

จากรายละเอียดดังกล่าวจะเห็นว่ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มีอัตราร้อยละการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ ร้อยละ 31.84 ของวงเงินงบประมาณ และยังเป็นงบลงทุนทั้งหมดจำนวน 5 กิจกรรม งบลงทุนต้องไปดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งใช้ระยะเวลาประมาณ 1.5 เดือนก่อน สามารถลงพื้นที่ปฏิบัติงานได้ และการที่เป็นงบลงทุนวงเงินงบประมาณจำนวนมาก ทำให้ระยะเวลาในการปฏิบัติงานมากขึ้นไปด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าวกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 จึงไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จและเบิกจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ

4.2 รายละเอียดจากการสัมภาษณ์

รายละเอียดการสัมภาษณ์ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ รายละเอียดการสัมภาษณ์จังหวัด ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง และรายละเอียดการสัมภาษณ์กลุ่มจังหวัด ได้แก่ กลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออก 1 และกลุ่มภาคตะวันออก 2 โดยแต่ละกลุ่มแสดงรายละเอียดการสัมภาษณ์ใน 5 ส่วน ประกอบด้วย ด้านการวางแผนงบประมาณ ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และด้านผู้นำ แสดงรายละเอียดการสัมภาษณ์จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง และกลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออก 1 กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 2 ในแต่ละส่วนแสดงผลการสัมภาษณ์ได้ ดังตารางที่ 10 -17



รูปภาพที่ 8 ความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดมาตรฐานทางการเงิน 7 Herdles และกระบวนการบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัด

การบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดจะเป็นการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมาในแต่ละปีให้สามารถดำเนินงานได้สำเร็จลุล่วง ซึ่งการบริหารงบประมาณที่ดีควรดำเนินงานและเบิกจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณนั้น ๆ โดยแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดจะเป็นแผนระยะสั้น รายปี ที่ได้แปลงแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดสู่การปฏิบัติในแต่ละปีงบประมาณ จะระบุรายละเอียดโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัด มีกระบวนการขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ดังนี้

กลุ่มจังหวัดการจัดประชุมในการทบทวนแผนพัฒนาจังหวัดและการพิจารณากลับกรองโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยหน่วยงานภายในกลุ่มจังหวัดจะเสนอโครงการ/กิจกรรมเพื่อบรรจุเข้าในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด จากนั้นกลุ่มจังหวัดจะจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นร่างแผนพัฒนาและร่างแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดจากทุกภาคส่วนแล้ว นำข้อเสนอแนะและร่างแผน ฯ เสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) กลุ่มจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบ และส่งแผนดังกล่าวให้ทีมบูรณาการกลาง ประกอบไปด้วย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในฐานะเลขานุการคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.ก.) เพื่อพิจารณาโครงการ/กิจกรรมก่อนเสนอต่อคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก (อ.ก.บ.ก.) ให้ความเห็นชอบ โครงการ/กิจกรรมที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภายในกรอบวงเงินงบประมาณที่กำหนด (โครงการ Y1) และโครงการสำรองตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี (โครงการ Y2) จากนั้นกลุ่มจังหวัดจะเข้าร่วมประชุมชี้แจงต่อคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรัฐสภาและวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

เมื่อผ่านการพิจารณาร่างแผนปฏิบัติราชการประจำปีข้างต้นแล้ว สำนักงานงบประมาณแจ้งให้กลุ่มจังหวัดจัดทำแผนการปฏิบัติงาน/การใช้จ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงาน/ผลการใช้จ่ายงบประมาณในระบบ BB EvMIS : ระบบฐานข้อมูลแผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ และเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณประกาศใช้ สำนักงานงบประมาณจะโอนเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้กลุ่มจังหวัดเพื่อไปดำเนินโครงการกิจกรรมตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีต่อไป

4.2.1 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการวางแผนงบประมาณ (Herdles ที่ 1)

การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นแผนที่ระบุตัวชี้วัดเป้าหมาย การปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัดว่าจะสามารถดำเนินงานได้เท่าไร และจะใช้จ่ายงบประมาณ เป็นจำนวนเท่าใดในแต่ละไตรมาส ซึ่งจะต้องกำหนดผลการปฏิบัติงานและผลการเบิกจ่าย ทั้งปีงบประมาณให้ได้ร้อยละ 100 ณ สิ้นปีงบประมาณ และสอดคล้องกับมาตรการการคลังด้านการ ใช้จ่ายภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรีหรือแผนภาพรวมของประเทศ

หน่วย : บาท

แผนฯ	ไตรมาสที่ 1	ไตรมาสที่ 2	ไตรมาสที่ 3	ไตรมาสที่ 4
ภาพรวม	32	54	77	100
รายจ่ายลงทุน	20	45	65	100
รายจ่ายประจำ	36	57	80	100

ตารางที่ 9 เป้าหมายการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐ
ที่มา: สำนักงบประมาณ

ประเด็นการ สัมภาษณ์	ลักษณะข้อ สัมภาษณ์	จังหวัด	กลุ่มจังหวัด	สรุป
1. การจัดทำ แผนการ ปฏิบัติงานและ แผนการใช้จ่าย งบประมาณ	ข้อเท็จจริง	จังหวัดจัดทำแผนการเบิกจ่าย ในแต่ละโครงการ/กิจกรรม และ ส่งให้กลุ่มจังหวัดจัดทำเป็น แผนการเบิกจ่าย ซึ่งในบางครั้ง แผนจังหวัดที่มาจากแผนฯ จังหวัด น่าอาจไม่ตรงกับแผนการใช้จ่าย ในภาพรวมของประเทศ	กลุ่มจังหวัดจัดทำแผนการ ปฏิบัติงานและแผนการเบิกจ่าย ในภาพรวม ให้สอดคล้องกับ แผนการเบิกจ่ายและตัวชี้วัดใน ภาพรวมของประเทศ แบ่งเป็น 4 ไตรมาส โดยส่งให้สำนัก งบประมาณพิจารณาอนุมัติการ จัดสรรเงินงบประมาณ	จังหวัดจัดทำแผนการเบิกจ่าย ใน แต่ละโครงการ/กิจกรรม และส่ง ให้กลุ่มจังหวัดจัดทำเป็นแผนการ เบิกจ่าย ที่จะต้องสอดคล้องกับ แผนการเบิกจ่ายและตัวชี้วัดใน ภาพรวมของประเทศ แบ่งเป็น 4 ไตรมาส และจะส่งให้สำนัก งบประมาณพิจารณาอนุมัติการ จัดสรรเงินงบประมาณ
	ปัญหา	1) แผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ ตรงค่าขอรายจังหวัด 2) เป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัด สูงกว่าความเป็นจริง	เป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัดสูง กว่าความเป็นจริง	1) แผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ ตรงค่าขอรายจังหวัด 2) เป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัด สูงกว่าความเป็นจริง
	ข้อเสนอแนะ	ควรกำหนดเป้าหมาย การเบิกจ่ายสอดคล้องกับความเป็นจริง	ควรกำหนดเป้าหมาย การเบิกจ่ายให้สอดคล้องกับความเป็นจริง	ควรกำหนดเป้าหมาย การเบิกจ่ายสอดคล้องกับความเป็นจริง

ตารางที่ 10 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดด้านการวางแผนงบประมาณเรื่องการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ข้อเท็จจริง: จังหวัดจะแจ้งหน่วยงานให้จัดทำจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละโครงการ/กิจกรรมเพื่อเป็นการกำหนดเป้าหมายว่าจะสามารถดำเนินงาน และสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้เท่าไรในแต่ละไตรมาส และส่งให้กลุ่มจังหวัดเพื่อพิจารณาจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด ซึ่งกลุ่มจังหวัดควรจะนำแผนในรายโครงการ/กิจกรรมที่จังหวัดเสนอ มากำหนดเป็นเป้าหมายการดำเนินงานและเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณ แต่ในความเป็นจริงกลุ่มจังหวัดต้องกำหนดเป้าหมายในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับมาตรการการคลัง ด้านการใช้จ่ายภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรีหรือแผนการเบิกจ่ายในภาพรวมของประเทศ และแนวทางการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณกำหนด โดยมีการระบุตัวชี้วัดและระยะเวลาในการดำเนินงานอย่างชัดเจนว่าในไตรมาสนี้จะสามารถดำเนินงานได้ร้อยละเท่าไร และมีผลการเบิกจ่ายเท่าไร แบ่งเป็น 4 ไตรมาส และส่งให้สำนักงานงบประมาณเพื่อขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณ ทั้งในรูปแบบเอกสารและกรอกในระบบ BB EvMIS ของสำนักงานงบประมาณ โดยสำนักงานงบประมาณจะเป็นผู้ตรวจสอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดให้ไม่ต่ำกว่าเป้าหมายที่สำนักงานงบประมาณวางไว้ จากนั้นจะโอนเงินงบประมาณมาให้กลุ่มจังหวัดเพื่อดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามแผนปฏิบัติการประจำปี

ปัญหา:

1) **แผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ตรงค่าขอรายจังหวัด** จังหวัดได้จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายโครงการ/กิจกรรม แต่เมื่อส่งให้กลุ่มจังหวัดเพื่อจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดจะต้องจัดทำให้สอดคล้องกับมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรีหรือแผนภาพรวมของประเทศ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ จึงไม่ตรงกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายโครงการ/กิจกรรมที่จังหวัดได้เสนอไป

2) **เป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัดสูงกว่าความเป็นจริง** ในทางปฏิบัติงบประมาณประเภทลงทุนในไตรมาสแรก ส่วนใหญ่หน่วยงานจะสามารถทำได้แค่การจัดซื้อจัดจ้างและก่อนนี้ผูกพันเท่านั้น ยังไม่สามารถเบิกจ่ายอะไรได้แต่ยอดเป้าหมายการเบิกจ่ายมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐหรือแผนภาพรวมของประเทศ จะวางกรอบมาให้แล้วว่าเบิกจ่ายในภาพรวมต้องได้ร้อยละเท่าไร เช่น ให้วางแผนการใช้จ่ายงบประมาณใน 2 ไตรมาสแรก ร้อยละ 50 ขึ้นไป ซึ่งแผนดังกล่าวเป็นเป้าหมายที่สูงเกินกว่าความเป็นจริงที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะทำได้ ทำให้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดไม่ตรงกับความเป็นจริงกับที่แต่ละหน่วยงานกำหนดมา แผนฯ ดังกล่าวจึงเป็นแผนที่มีลักษณะ Top-down ซึ่งหน่วยงานไม่สามารถดำเนินงานหรือเบิกจ่ายให้ได้ตามแผนที่กำหนดไว้

3) การจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี ไม่สามารถควบคุมได้ว่างบประมาณจะมาในช่วงใด หรือมาครบเต็มจำนวนวงเงินโครงการหรือไม่ ทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน จนทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ข้อเสนอแนะ: ควรกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายสอดคล้องกับความเป็นจริง
 สำนักงบประมาณไม่ควรมองแต่เป้าหมายในภาพรวมเนื่องจากบริบทของแต่ละหน่วยงานไม่เหมือนกัน และแต่ละกลุ่มจังหวัดก็จะมีบริบทของตนเอง ควรให้อิสระในการกำหนดแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายของกลุ่มจังหวัดตามความเป็นจริง ไม่ควรมองแต่เป้าหมายในภาพรวมของประเทศ เนื่องจากตามข้อเท็จจริงแล้ว การดำเนินการอนุมัติโครงการ การมอบอำนาจให้จังหวัดในกลุ่มจังหวัด/ ส่วนราชการ และการจัดซื้อจัดจ้างจะดำเนินการในช่วงไตรมาสแรก และขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างเคร่งครัด ทั้งในบางครั้ง อาจมีการอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร และทำให้ในไตรมาสแรก อาจไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามแผน และส่งผลให้การรายงานผลแต่ละไตรมาสมีปัญหา คือ ผลเบิกจ่ายไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัด

การอนุมัติโครงการ

ประเด็นการสัมภาษณ์	ลักษณะข้อสัมภาษณ์	จังหวัด	กลุ่มจังหวัด	สรุป
2. การอนุมัติโครงการ	ข้อเท็จจริง	จังหวัดจะแจ้งหน่วยงานเตรียมความพร้อมในเรื่องของเอกสารเพื่อส่งขออนุมัติโครงการจากหัวหน้ากลุ่มจังหวัด หลังจากผ่านขั้นตอนการชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ แล้ว	หลังจากชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการฯ กลุ่มจังหวัดมีหนังสือแจ้งจังหวัด ให้ประสานหน่วยงาน ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อขออนุมัติโครงการ	หลังจากชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการฯ กลุ่มจังหวัดมีหนังสือแจ้งจังหวัด ให้ประสานหน่วยงาน เตรียมความพร้อมในเรื่องของเอกสาร และส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อขออนุมัติโครงการ
	ปัญหา	1) ขาดความพร้อมในการเตรียมเอกสาร 2) ขั้นตอนการเสนอเอกสารของกลุ่มจังหวัดใช้ระยะเวลานานเนื่องจากปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กร 3) หน่วยงานยังไม่เริ่มดำเนินการในทันทีหลังจากอนุมัติโครงการ	1) ขั้นตอนการอนุมัติโครงการของกลุ่มจังหวัดจะใช้ระยะเวลานานเนื่องจากปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กร 2) หน่วยงานไม่ได้เตรียมความพร้อมล่วงหน้าด้านเอกสารและขาดความครบถ้วน หรือมีข้อผิดพลาด 3) มีการเสนอเอกสารโครงการที่แตกต่างจากที่เคยเสนอขอไว้	1) ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากส่วนกลาง 2) ขาดการเตรียมความพร้อม และความถูกต้องของเอกสาร 3) เนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติ ไม่ตรงกับแผนปฏิบัติราชการประจำปี 4) ดำเนินการล่าช้าหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ

ประเด็นการ สัมภาษณ์	ลักษณะข้อ สัมภาษณ์	จังหวัด	กลุ่มจังหวัด	สรุป
			ในชั้นการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ประจำปี	
	ข้อเสนอแนะ	1) เตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ให้พร้อมไว้ล่วงหน้า 2) เจ้าหน้าที่ของจังหวัดต้องช่วย ตรวจสอบเอกสาร เบื้องต้นก่อน ส่งให้กลุ่มจังหวัด 3) ควรเสนอขออนุมัติโครงการ ก่อน พ.ร.บ. งบประมาณ รายจ่ายประจำปีประกาศใช้ 4) หัวหน้ากลุ่มจังหวัดควรมอบ อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในกลุ่มจังหวัดให้สามารถ อนุมัติโครงการได้	ส่วนราชการต้องให้ความสำคัญ และเตรียมความพร้อมของ โครงการในส่วนของเอกสาร หลักฐานล่วงหน้า	1) เตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ให้พร้อมไว้ล่วงหน้า 2) เจ้าหน้าที่ของจังหวัดต้องช่วย ตรวจสอบเอกสาร เบื้องต้นก่อนส่ง ให้กลุ่มจังหวัด 3) ควรเสนอขออนุมัติโครงการก่อน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ประจำปีประกาศใช้ 4) หัวหน้ากลุ่มจังหวัดควรมอบ อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน กลุ่มจังหวัดให้สามารถอนุมัติ โครงการได้

ตารางที่ 11 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดด้านการวางแผนงบประมาณเรื่องการอนุมัติโครงการ

ข้อเท็จจริง: โดยปกติกลุ่มจังหวัดจะแจ้งหนังสือการเตรียมความพร้อมก่อนพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีผลใช้บังคับโดยเมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รายหน่วยงานของรัฐและมีมติเป็นที่สิ้นสุดแล้วก่อนเสนอ
สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระ 2 ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณ
ที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ
ภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 11 ซึ่งทำให้ส่วนราชการสามารถเตรียมการอนุมัติโครงการ และจังหวัดจะแจ้ง
หน่วยงานให้จัดทำเอกสารเพื่อขออนุมัติโครงการจากหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เพื่อไปดำเนินการจัดซื้อจัด
จ้างโดยเว้นการลงนามในสัญญา เพื่อให้หน่วยงานมีระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าก่อนที่
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้ เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง
เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และสามารถก่อนนี้ผูกพันและเบิกจ่ายเงินได้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ
หากไม่เตรียมความพร้อมล่วงหน้า นอกจากจะทำให้อนุมัติโครงการช้า การดำเนินการในแต่ละ
ขั้นตอนก็ล่าช้าออกไป โดยเฉพาะหากมีความคลาดเคลื่อนของข้อมูลจะนำไปสู่การโอนเปลี่ยนแปลง
ซ้ำอีกด้วย

ปัญหา:

1) **ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากส่วนกลาง** ขั้นตอนการอนุมัติโครงการของกลุ่มจังหวัดจะใช้ระยะเวลามากกว่าการอนุมัติโครงการของจังหวัด เนื่องจากส่วนราชการต้องเสนอขออนุมัติโครงการผ่านจังหวัดในพื้นที่ เพื่อให้ผู้ว่าราชการในพื้นที่ เสนอโครงการมาจังหวัดกลุ่มจังหวัดเพื่อขออนุมัติจากหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จากนั้นเป็นกระบวนการของกลุ่มจังหวัด โดยกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค และขั้นตอนการเสนอหนังสือต้องส่งไปยังส่วนกลางเพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานที่อยู่ส่วนกลางพิจารณาลงนามก่อนส่งกลับมาเสนอต่อหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ที่อยู่ในภูมิภาค จึงทำให้ใช้ระยะเวลานานในการเสนองานเอกสาร ซึ่งโดยรวมแล้วใช้ระยะเวลาประมาณ 1-2 สัปดาห์ในการอนุมัติโครงการ

2) **ขาดการเตรียมความพร้อม และความถูกต้องของเอกสาร** ด้วยในช่วงก่อนสิ้นปีงบประมาณ ส่วนราชการ/จังหวัด มีภารกิจเป็นจำนวนมาก ทำให้บางหน่วยงานไม่ได้เตรียมความพร้อมก่อนการอนุมัติโครงการ ทำให้บางครั้งการเสนอขออนุมัติโครงการมายังกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างล่าช้าในบางจังหวัด และบางครั้งเอกสารที่ส่งมายังกลุ่มจังหวัดมีไม่ครบถ้วน หรือมีข้อผิดพลาดในเอกสาร ทำให้ต้องส่งกลับไปให้จังหวัดเพื่อส่งต่อให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไข หรือบางกรณียังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในการดำเนินโครงการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงทำให้ใช้เวลานาน

3) **เนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติ ไม่ตรงกับแผนปฏิบัติการประจำปี** บางกรณีพบว่ามีการเสนอเอกสารโครงการที่แตกต่างจากที่เคยเสนอขอไว้ในขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ก็ต้องมาแก้ก็จะใช้เวลาก็จะโดยรวมแล้วประมาณ 1 เดือนหลังจากที่ได้รับเอกสาร

4) **ดำเนินการล่าช้าหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ** การดำเนินโครงการเป็นช่วงรอยต่อของปีงบประมาณถึงจะอนุมัติโครงการเร็วแต่หน่วยงานยังไม่เริ่มดำเนินการเนื่องจากเป็นช่วงสิ้นปีงบประมาณที่ต้องเร่งดำเนินการงานของปีก่อนหน้า

ข้อเสนอแนะ:

1) **เตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ให้พร้อมไว้ล่วงหน้า** ส่วนราชการต้องให้ความสำคัญและเตรียมความพร้อมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของโครงการล่วงหน้า ตั้งแต่เสนอของงบประมาณเข้าแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด หรืออย่างช้าคือก่อนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ ซึ่งเอกสารหลักฐานที่ต้องเตรียมความพร้อม เช่น แบบสรุปรายการ (แบบแปลน) แบบประมาณราคา ปร.4 ปร.5 แบบจำแนกงบรายจ่าย เอกสารขออนุญาตใช้ที่ดิน แบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ TOR รวมทั้ง ความพร้อมของบุคลากร ซึ่งหากเอกสารต่าง ๆ ถูกต้อง ครบถ้วนแล้ว การอนุมัติโครงการจะสามารถดำเนินการได้ทันทีเมื่อกลุ่มจังหวัดแจ้งให้ส่งเอกสารขออนุมัติโครงการและสามารถไปดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างรอ เว้นขั้นตอนลงนามในสัญญาไว้ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศใช้จะสามารถลงนามในสัญญาและดำเนินการได้ในทันที

2) เจ้าหน้าที่ของจังหวัดต้องช่วยตรวจสอบเอกสารเบื้องต้นก่อนส่งให้กลุ่มจังหวัด หากเจ้าหน้าที่ของจังหวัดช่วยตรวจสอบเอกสาร กลับกรองข้อมูลให้ถูกต้องและครบถ้วนก่อนส่งให้กลุ่มจังหวัดเพื่อเสนอขออนุมัติโครงการ ลดปัญหาที่กลุ่มจังหวัดต้องส่งเอกสารที่ผิดพลาดกลับไปให้จังหวัดทำการแก้ไข และช่วยให้กระบวนการการอนุมัติโครงการรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

3) ควรเสนอขออนุมัติโครงการก่อนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศใช้ หากอนุมัติโครงการภายในช่วงเดือนสิงหาคม-กันยายน จะทำให้สามารถไปดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างรอ เว้นขั้นตอนลงนามในสัญญาไว้ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศใช้จะสามารถลงนามในสัญญาและดำเนินการได้ในทันที

4) หัวหน้ากลุ่มจังหวัดมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดให้สามารถอนุมัติโครงการได้ เป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาในขั้นตอนการอนุมัติโครงการ

4.2.2 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Herdles ที่ 2)

การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี (การจัดซื้อจัดจ้าง)

การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี เป็นขั้นตอนในส่วนที่หน่วยงาน นำโครงการ/กิจกรรมไปปฏิบัติ สามารถแบ่งการดำเนินการเป็นประเภทงบบุคลากรที่เป็นงบบุคลากรหน่วยงานจะเป็นผู้จัดการกิจกรรมนั้น ๆ เองตามแผนปฏิบัติงานที่ได้วางไว้ เช่น การจัดอบรมเพิ่มศักยภาพแรงงาน หรือการให้ความรู้เกษตรกร เป็นต้น ส่วนกรณีที่เป็นงบบุคลากรใหญ่หน่วยงานจะจ้างเหมาเอกชนเพื่อดำเนินงาน เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ถนน แหล่งน้ำ เป็นต้น การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี ประกอบไปด้วย ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ขั้นตอนการทำสัญญา ขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา และขั้นตอนการตรวจรับมอบงาน

ประเด็นการสัมภาษณ์	ลักษณะข้อสัมภาษณ์	จังหวัด	กลุ่มจังหวัด	สรุป
การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี (การจัดซื้อจัดจ้าง)	ข้อเท็จจริง	หลังจากได้รับการอนุมัติโครงการจากกลุ่มจังหวัด จังหวัดแจ้งให้หน่วยงานดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และดำเนินโครงการ/กิจกรรม ให้แล้วเสร็จ	หลังจากขั้นตอนอนุมัติโครงการ กลุ่มจังหวัดจะประสานจังหวัดให้แจ้งหน่วยงานเพื่อเริ่มดำเนินโครงการ/กิจกรรม ตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้	หลังจากขั้นตอนอนุมัติโครงการ กลุ่มจังหวัดจะประสานจังหวัดให้แจ้งหน่วยงานดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และดำเนินโครงการ/กิจกรรม ให้แล้วเสร็จ ตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้
	ปัญหา	1) ขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก 2) เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบ 3) จำกัดอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนาม	1) การอุทธรณ์ผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง 2) ปัญหาการดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามแผนงานทำให้เกิดความล่าช้า ซึ่งเกิดจากภัยธรรมชาติ โรคติดต่อ และเกิด	1) ขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก 2) เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบ 3) การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การอุทธรณ์ผล

ประเด็นการสัมภาษณ์	ลักษณะข้อสัมภาษณ์	จังหวัด	กลุ่มจังหวัด	สรุป
		ในสัญญาของหัวหน้าหน่วยงาน	ปัญหาะหว่างการทำงาน	พิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางพิจารณาข้อร้องเรียน) 4) จำกัดอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามในสัญญา 5) ปัญหาการดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามแผนงานเกิดความล่าช้า
	ข้อเสนอแนะ	1) มีการจัดอบรมความรู้เกี่ยวกับระเบียบและวิธีการดำเนินงานในการจัดซื้อจัดจ้างให้กับบุคลากรของหน่วยงาน 2) เพิ่มความใส่ใจและความรอบคอบของบุคลากรในการปฏิบัติงาน 3) เพิ่มอำนาจในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง ให้หัวหน้าหน่วยงาน	1) พัฒนาศักยภาพบุคลากรจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดให้มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบและวิธีการดำเนินงานในการจัดซื้อจัดจ้าง สามารถสามารถให้คำปรึกษาแนะนำหน่วยงานได้ 2) เน้นความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อลดการอุทธรณ์ 3) ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทันทีหลังจากได้รับการอนุมัติโครงการ	1) ยึดหยุ่นกฎระเบียบ 2) พัฒนาศักยภาพบุคลากร ทั้งในส่วนของหน่วยงาน จังหวัด และกลุ่มจังหวัด 3) เพิ่มความใส่ใจและความรอบคอบของบุคลากรในการปฏิบัติงาน 4) เน้นความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 5) เพิ่มอำนาจในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง ให้หัวหน้าหน่วยงาน 6) ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทันทีหลังจากได้รับการอนุมัติโครงการ 7) ติดตามการดำเนินงานเป็นประจำและหาทางแก้ไขกรณีเกิดปัญหา

ตารางที่ 12 ผลการสัมภาษณ์กลุ่มจังหวัดด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

ข้อเท็จจริง: เมื่อหัวหน้ากลุ่มจังหวัดได้อนุมัติโครงการ กลุ่มจังหวัดจะประสานจังหวัดให้แจ้งหน่วยงานเพื่อเริ่มดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี พร้อมทั้งหัวหน้ากลุ่มจังหวัดจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนในการดำเนินการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง ในทุกขั้นตอน ทุกวิธีการ ที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดนั้น เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน หากเป็นงบดำเนินงานหน่วยงานจะสามารถจัดกิจกรรมตามแผนงานได้ทันที แต่งบลงบทุนหน่วยงานจะเริ่มจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อจ้างเหมาเอกชน (ผู้รับจ้าง) มาดำเนินงาน โดยหน่วยงานจะต้องจัดซื้อจัดจ้างในระบบ

เครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางผ่านทางระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) และเนื่องด้วยโครงการ/กิจกรรมประเภทงบลงทุนของกลุ่มจังหวัดส่วนมากจะเป็นโครงการขนาดใหญ่ 30 -70 ล้านบาท จึงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ใช้ระยะเวลาประมาณ 28 วันทำการ หรือประมาณ 1 เดือนครึ่ง เป็นอย่างต่ำแล้วแต่กรณี เมื่อได้ตัวผู้รับจ้างแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะลงนามในสัญญาร่วมกับผู้รับจ้าง จากนั้นผู้รับจ้างจะเริ่มเข้าพื้นที่และดำเนินงานตามงวดงานในสัญญา และเมื่อดำเนินงานแล้วเสร็จ หน่วยงานจะทำการตรวจรับมอบงานและส่งเอกสารเพื่อเบิกจ่ายต่อไป

ปัญหา:

1) **ขั้นตอนตามกฎหมายระเบียบมาก** การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด และต้องดำเนินการผ่านทางระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ในกรณีงบลงทุนที่เป็นโครงการใหญ่ตั้งแต่ 5 แสนบาทขึ้นไป จะใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ผ่านหลายขั้นตอน ใช้เวลาประมาณ 28 วันทำการ หรือ 1 เดือนครึ่ง เป็นอย่างต่ำ ทำให้ใช้ระยะเวลานานในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อหาตัวผู้รับจ้าง และเป็นการลดยืดระยะเวลาปฏิบัติงาน

2) **เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบครอบ** การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) หากเจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจระบบ เกิดกรณีกรอกข้อมูลผิดพลาด การแก้ไขในระบบค่อนข้างยุ่งยาก ต้องปรึกษาลงจังหวัดหรือกรมบัญชีกลางเพื่อช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหา และการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีแบบวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) จะผ่านหลายขั้นตอนและใช้ระยะเวลานาน ซึ่งในขั้นตอนการขึ้นประกาศในระบบ เจ้าหน้าที่ทำแบบก่อสร้าง ทำประมาณการราคาไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง หรือขาดความรอบครอบ ในการไหลตเอกสารขึ้นประกาศไม่ครบถ้วน ทำให้ผู้เสนอราคาทำประมาณการราคาผิด จะต้องยกเลิกการประกาศเชิญชวนในครั้งนั้น และประกาศใหม่ ทำให้เสียเวลาไปแล้ว 1 เดือนครึ่ง - 2 เดือน และใช้เวลาในการจัดหาผู้รับจ้างครั้งใหม่อีก 1 เดือนครึ่ง - 2 เดือน และในส่วนของหน่วยงานที่ได้รับงบดำเนินงาน ที่โครงการ/กิจกรรมต้องจ้างเหมาเอกชนเข้ามาดำเนินการ วงเงินงบประมาณ 500,000 บาทขึ้นไป จะต้องจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีแบบวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) เช่นกัน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ บางครั้งยังขาดความชำนาญ ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีนี้ เนื่องจากไม่ได้ทำเป็นประจำ จึงต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นในการศึกษาวิธีดำเนินการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding)

3) การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การอุทธรณ์ผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางพิจารณาข้อร้องเรียน) เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาผลการประกวดราคาเพื่อจัดหาผู้รับจ้างมาดำเนินโครงการ/กิจกรรม และได้ประกาศผู้ชนะการประกวดราคาแล้ว ต้องเว้นระยะเวลาเพื่อให้โอกาสผู้เสนอราคารายอื่น ๆ สามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณาการจัดหาผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งบางครั้งเกิดกรณีผู้เสนอราคายื่นอุทธรณ์ผลการพิจารณา ว่าเหตุใดตนไม่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา จะต้องส่งเรื่องไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาตัดสิน โดยส่วนใหญ่จะใช้ระยะเวลาประมาณ 1 เดือน หากกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าผลการตัดสินไม่เป็นธรรม ก็จะยกเลิกการตัดสินในครั้งนั้น และหน่วยงานต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่อีกครั้ง

4) กำหนดวงเงินในการลงนามในสัญญาน้อยเกินไป โดยปกติแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดจะมอบอำนาจในทางพัสดุมติการสั่งซื้อสั่งจ้าง การลงนามในสัญญาให้หัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งบางจังหวัดในกลุ่มจังหวัดได้กำหนดวงเงินในการอนุมัติการสั่งซื้อสั่งจ้าง และลงนามในสัญญาสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการคัดเลือกไว้ไม่มากหรือกำหนดวงเงินไว้น้อยเกินไป ทำให้เมื่อวงเงินงบประมาณเกินอำนาจของหัวหน้าหน่วยงาน จะต้องส่งขึ้นมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ ทำให้การเสนอเอกสารล่าช้าออกไป

5) ปัญหาการดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามแผนงานทำให้เกิดความล่าช้า ปัญหาภัยธรรมชาติ เช่น ปัญหาน้ำท่วม และโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้การเกณฑ์แรงงานเข้ามาก่อสร้างในพื้นที่เป็นไปได้ยากลำบาก และปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน เช่น งานขุดลอกคลองหรืออ่างเก็บน้ำชลประทาน ผู้รับจ้างไปทำงานตามสัญญาปกติ แต่เมื่อขุดลงไปแล้วเจอกับชั้นหินที่ไม่สามารถขุดได้จึงต้องย้ายที่ขุดใหม่ ผู้รับจ้างต้องไปปรับแก้ตัวเนื่องจากในสัญญาทำให้งานเกิดความล่าช้า เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ:

1) ยืดหยุ่นกฎระเบียบ ส่วนกลางควรพิจารณายืดหยุ่นกฎระเบียบในส่วนที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ ให้ขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างสั้น กระชับ และใช้ระยะเวลาน้อยลง เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินการ

2) พัฒนาศักยภาพบุคลากรทั้งในส่วนของหน่วยงาน จังหวัด และกลุ่มจังหวัด มีการจัดอบรมความรู้เกี่ยวกับระเบียบและวิธีการดำเนินงานในการจัดซื้อจัดจ้างให้กับบุคลากรของหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงพัฒนาศักยภาพบุคลากรในส่วนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง สามารถให้คำปรึกษาแนะนำและแก้ไขปัญหาหน่วยงานได้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องแม่นยำและเกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

3) **เพิ่มความใส่ใจและความรอบคอบของบุคลากรในการปฏิบัติงาน** บุคลากรของหน่วยงานหน่วยงานที่ใช้งบลงทุน โดยเฉพาะโครงการ/กิจกรรมขนาดใหญ่ต้องมีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในระบบ และบุคลากรของจังหวัดต้องใส่ใจในรายละเอียดของแต่ละโครงการ/กิจกรรมถึงขั้นตรวจสอบสัญญาจ้าง ว่าหน่วยงานได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้อย่างเหมาะสม มากเกินไปหรือไม่ เนื่องจากหากปล่อยให้ระยะเวลาในสัญญามากเกินความจำเป็น ผู้รับจ้างจะเข้าพื้นที่ปฏิบัติงานในช่วงท้าย ๆ สัญญาทำให้ผลการดำเนินงานไม่คืบหน้า บุคลากรของจังหวัดต้องปรับระยะเวลาในสัญญาให้เหมาะสมกับปริมาณงานจริง

4) **เน้นความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง** พยายามดำเนินการในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดความโปร่งใสมากที่สุดเพื่อลดการอุทธรณ์ เช่น ประกาศเกณฑ์ตัดสินที่ชัดเจน และสามารถอธิบายเหตุผลของผู้ที่ชนะการประกวดราคาได้อย่างไม่บิดบัง

5) **เพิ่มอำนาจในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างให้หัวหน้าหน่วยงาน** ควรกระจายอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานให้มากขึ้น โดยกำหนดวงเงินในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างให้อยู่ในระดับที่พอเหมาะไม่มากหรือน้อยเกินไป

6) **ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทันทีหลังจากได้รับการอนุมัติโครงการ** หน่วยงานควรดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในทันทีหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ ก่อนที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจะสามารถลงนามในสัญญาและเริ่มปฏิบัติงานได้ทันที ทำให้มีระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ครบ 1 ปีงบประมาณ

7) **ติดตามการดำเนินงานเป็นประจำและหาทางแก้ไขกรณีเกิดปัญหา** ขั้นตอนการดำเนินการทุกหน่วยงานควรประชุมภายในสำนัก/กอง/กลุ่ม/ฝ่าย/งาน อย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับทราบปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน เป็นการทบทวนการทำงานและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาโดยทันทีไม่ปล่อยให้ลุกลาม และใช้กลไกคณะทำงานติดตามเร่งรัดผลการดำเนินโครงการและการเบิกจ่ายงบประมาณ เช่น คณะกรรมการ คณะกรรมาธิการจังหวัด หรือคลังจังหวัด สรุปผลการตรวจติดตาม ปัญหา อุปสรรค เพื่อประเมินผลการดำเนินโครงการของส่วนราชการ

4.2.3 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ (Herdles ที่ 3)

การโอนเบิกแทนงบประมาณ

ประเด็นการสัมภาษณ์	ลักษณะข้อสัมภาษณ์	จังหวัด	กลุ่มจังหวัด	สรุป
1. การโอนเบิกแทนงบประมาณ	ข้อเท็จจริง	จังหวัดรับเงินจัดสรรงบประมาณจากกลุ่มจังหวัดเพื่อนำไปดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามแผนปฏิบัติการประจำปีและจังหวัดจะเป็นผู้เบิกงบประมาณแทนกลุ่มจังหวัด	เมื่อกลุ่มจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง จะดำเนินการโอนเบิกแทนงบประมาณ ตามขั้นตอนระเบียบกฎหมาย และขั้นตอนของกรมบัญชีกลาง เพื่อโอนเงินงบประมาณให้จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดเบิกจ่ายแทน	เมื่อกลุ่มจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง จะดำเนินการโอนเงินงบประมาณให้จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดตามขั้นตอนระเบียบกฎหมายที่ส่วนกลางกำหนดเพื่อนำไปดำเนินโครงการ/กิจกรรมและจังหวัดจะเป็นผู้เบิกงบประมาณแทนกลุ่มจังหวัด
	ปัญหา	ขั้นตอนตามระเบียบกฎหมายมากเกินไป ใช้เวลานาน	1) กลุ่มจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่ทางการเงิน 2) การจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน	1) ขั้นตอนตามระเบียบกฎหมายมากเกินไป 2) ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ทางการเงิน 3) การจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน
	ข้อเสนอแนะ	1) ลดขั้นตอนการลงนามในใบโอนเบิกแทนงบประมาณ 2) ควรจัดสรรงบประมาณไปยังจังหวัดโดยตรง 3) ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานหรือจัดฝึกอบรม	1) กองการเจ้าหน้าที่ สป.มท. ควรจัดสรรเจ้าหน้าที่การเงินของกลุ่มจังหวัดให้ครบตามตำแหน่ง 2) ควรจัดสรรงบประมาณเต็มจำนวนตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ	1) ลดขั้นตอนการลงนามในใบโอนเบิกแทนงบประมาณ 2) ควรจัดสรรงบประมาณไปยังจังหวัดโดยตรง 3) จัดสรรเจ้าหน้าที่การเงินของกลุ่มจังหวัดให้ครบตามตำแหน่ง 4) ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานหรือจัดฝึกอบรม 5) ควรจัดสรรงบประมาณเต็มจำนวนตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ

ตารางที่ 13 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณเรื่องการโอนเบิกแทนงบประมาณ

ข้อเท็จจริง: เมื่อกลุ่มจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกลุ่มจังหวัด จากหน่วยงานส่วนกลาง จะต้องดำเนินการโอนเงินงบประมาณดังกล่าวให้จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด ในวงเงินงบประมาณที่แต่ละจังหวัดได้รับการจัดสรรเป็นผู้เบิกเงินงบประมาณแทน ยกเว้นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งเป็นงบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายภายในสำนักงาน ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.3/ว 17 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2553

เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของกลุ่มจังหวัด กำหนดวิธีปฏิบัติ คือ กรณีโครงการที่ดำเนินการในเขตพื้นที่จังหวัดใด ให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดเจ้าของงบประมาณมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นในฐานะที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เป็นผู้เบิกเงิน ในนามกลุ่มจังหวัด

ปัญหา:

1) **ขั้นตอนตามระเบียบกฎหมายมากเกินไป** เนื่องจากต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของกลุ่มจังหวัดที่กรมบัญชีกลางกำหนด โดยมีลำดับขั้นตอนคือ กลุ่มจังหวัดจะทำเอกสารใบโอนเบิกแทนให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดลงนาม (ผู้โอน) 1 ผัง และและส่งเอกสารฉบับจริงมายังผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด พิจารณาลงนามในเอกสาร (ผู้รับโอน) อีก 1 ผัง ทั้งหมดจำนวน 3 ชุด ซึ่งต้องใช้เวลาในการจัดส่งเอกสารฉบับจริงจากกลุ่มจังหวัดไปยังจังหวัด และจังหวัดส่งกลับมาให้กลุ่มจังหวัด และจัดส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่ออนุมัติและออกเลขรหัสงบประมาณใหม่และโอนเงินในระบบ GFMS จากกลุ่มจังหวัดมาให้จังหวัดต่อไป ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร

2) **ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ทางการเงิน** กลุ่มจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่ทางการเงิน ทำให้เจ้าหน้าที่ตำแหน่งอื่นทำงานในส่วนของการเงินแทน ซึ่งไม่มีความชำนาญทำให้ใช้เวลานาน

3) **เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบ** เจ้าหน้าที่การเงินบางจังหวัดขาดความชำนาญ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานส่งเอกสารเบิกเงินผิดพลาดไม่ครบถ้วน

4) **การจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน** กลุ่มจังหวัดไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมาเต็มจำนวนภายในครั้งเดียว ทำให้กลุ่มจังหวัดต้องทำกระบวนการโอนเบิกแทนงบประมาณจำนวนหลายรอบ กว่าจะโอนเบิกแทนงบประมาณครบทั้งหมด

ข้อเสนอแนะ:

1) **ลดขั้นตอนการลงนามในใบโอนเบิกแทนงบประมาณ** ควรลดจำนวนครั้งในการโอนเงินลง หากลดขั้นตอนของการลงนามของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับโอนงบประมาณตามระเบียบของกรมบัญชีกลางได้จะช่วยลดระยะเวลาได้

2) **ควรจัดสรรงบประมาณไปยังจังหวัดโดยตรง** ในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี สำนักงานงบประมาณควรพิจารณาว่า โครงการหนึ่งๆ ที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดใด ควรจัดสรรลงไปให้จังหวัดนั้นโดยตรง เพื่อลดระยะเวลาในการดำเนินการโอนเบิกแทนกันของกลุ่มจังหวัด

3) **จัดสรรเจ้าหน้าที่การเงินของกลุ่มจังหวัดให้ครบตามตำแหน่ง** กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยควรจัดสรรเจ้าหน้าที่การเงินของกลุ่มจังหวัดให้ครบตามตำแหน่ง เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานด้านการเงินของกลุ่มจังหวัด

4) **ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานหรือจัดฝึกอบรม** กระทรวงการคลังควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเผยแพร่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับทราบและเข้าใจขั้นตอนและสามารถนำไปปฏิบัติงานได้ หรือจัดอบรมการใช้ระบบดังกล่าว

5) **ควรจัดสรรงบประมาณเต็มจำนวนตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ** การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณควรมีการจัดสรรงบประมาณตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ และควรโอนเงินงบประมาณมาเต็มตามจำนวนที่ขอรับการจัดสรร ช่วยกลุ่มจังหวัดลดขั้นตอนการโอนเบิกแท่งงบประมาณจำนวนหลาย ๆ ครั้ง และช่วยให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานได้ตามแผนการปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้

การเบิกจ่ายงบประมาณ

ประเด็นการสัมภาษณ์	ลักษณะข้อสัมภาษณ์	จังหวัด	กลุ่มจังหวัด	สรุป
2. การเบิกจ่ายงบประมาณ	ข้อเท็จจริง	จังหวัดจะเป็นผู้เบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งต้องดำเนินการตามระเบียบกฎหมายการเบิกจ่ายและใช้ระบบ GFMS	หัวหน้ากลุ่มจังหวัดมอบอำนาจในการเบิกจ่ายงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด	หัวหน้ากลุ่มจังหวัดมอบอำนาจในการเบิกจ่ายงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้เบิกจ่ายงบประมาณ โดยดำเนินการตามระเบียบกฎหมายการเบิกจ่าย และใช้ระบบ GFMS
	ปัญหา	เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบ	ผู้รับจ้างส่งมอบงานแล้วแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน จะขอเบิกครั้งเดียวตอนสิ้นสุดโครงการ	1) เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบ 2) ผู้รับจ้างส่งมอบงานแล้วแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน
	ข้อเสนอแนะ	1) พัฒนาศักยภาพบุคลากร (จัดอบรมเพื่อเพิ่มทักษะและองค์ความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่การเงินและจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน) 2) เพิ่มความใส่ใจและความรอบคอบของบุคลากรในการปฏิบัติงาน (หน่วยงานที่ส่งเบิกงบประมาณควรตรวจสอบหลักฐานเอกสารให้มีความถูกต้องและครบถ้วนก่อนส่งเบิกงบประมาณ)	หน่วยงานที่รับผิดชอบประสานขอความร่วมมือผู้รับจ้างให้เบิกเงินตามงวดงาน	1) พัฒนาศักยภาพบุคลากร 2) เพิ่มความใส่ใจและความรอบคอบของบุคลากรในการปฏิบัติงาน 3) หน่วยงานที่รับผิดชอบประสานขอความร่วมมือผู้รับจ้างให้เบิกเงินตามงวดงาน

ตารางที่ 14 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณ

ข้อเท็จจริง: การเบิกจ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัด หัวหน้ากลุ่มจังหวัดได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแทนกลุ่มจังหวัด ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของภาครัฐ พ.ศ. 2561 และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 ซึ่งเมื่อคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับพัสดุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่การเงินของหน่วยงานที่ดำเนินโครงการจะทำบันทึกการขอเบิกเงินและรวบรวมเอกสารหลักฐานประกอบไปด้วยแบบแจ้งการขอเบิกเงิน สำเนาเอกสารอนุมัติโครงการ ใบเสนอราคา รายงานขอซื้อของจ้าง รายงานผลการพิจารณาและขออนุมัติซื้อ/จ้าง ใบสั่งซื้อ/สั่งจ้าง สัญญาจ้าง เอกสารรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ (TOR) ใบส่งมอบงาน ใบแจ้งหนี้ คำสั่งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ใบตรวจรับพัสดุ และรูปภาพประกอบ ส่งให้เจ้าหน้าที่การเงินของจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดเพื่อขอเบิกเงิน ซึ่งเจ้าหน้าที่การเงินของจังหวัดจะต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้ถูกต้องและครบถ้วน จัดทำเอกสารเพื่อขออนุมัติเบิกเงินจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนแล้ว จะทำการเบิกเงินในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System: GFMS) จากนั้นสำนักงานคลังจังหวัดจะเป็นผู้กดอนุมัติในระบบ GFMS เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีของผู้รับจ้าง

ปัญหา:

1) **เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบครอบ** พบปัญหาความครบถ้วนถูกต้องความเรียบร้อยของเอกสารการเบิกจ่ายที่ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า จะมีแบบฟอร์มประกอบการเบิกหลายแบบฟอร์ม และเอกสารประกอบที่ใช้ ได้แก่ เอกสารที่หน่วยงานไปจัดซื้อจัดจ้างมาแล้วมาส่งประกอบการเบิกแล้ว บางครั้งเอกสารไม่ครบถ้วน ลงลายมือชื่อไม่ครบ ไม่รับรองเอกสารมา ใบตรวจรับใบส่งมอบไม่ตรงกัน ทำให้การเบิกจ่ายล่าช้า เป็นต้น

2) **ผู้รับจ้างส่งมอบงานแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน** บางครั้งผู้รับจ้างดำเนินโครงการ/กิจกรรมแล้วเสร็จในแต่ละงวดงาน และได้ส่งมอบงานกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเรียบร้อยแล้วแต่ยังไม่ขอเบิกเงินเป็นงวด ๆ แต่จะรวมไว้เบิกครั้งเดียว เนื่องจากเอกสารประกอบการส่งเบิกมีจำนวนมาก

ข้อเสนอแนะ:

1) **พัฒนาศักยภาพบุคลากร** บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณ หากมีความชำนาญก็สามารถดำเนินการได้รวดเร็ว แต่ส่วนใหญ่ภาครัฐจะมีสับเปลี่ยนบุคลากรเป็นประจำ จึงทำให้บุคลากรที่ย้ายปฏิบัติหน้าที่หรือบรรจุใหม่ไม่มีความชำนาญ ดังนั้น ควรมีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะและองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการเงิน

2) เพิ่มความใส่ใจและความรอบคอบของบุคลากรในการปฏิบัติงาน หัวหน้างานต้องเข้มงวดมากขึ้น อธิบายให้เจ้าหน้าที่เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความผิดพลาด และฝึกเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานด้วยความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น และหัวหน้างานอาจต้องตรวจสอบงานในทุกขั้นตอน เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการดำเนินงาน

3) หน่วยงานที่รับผิดชอบประสานขอความร่วมมือผู้รับจ้างให้เบิกเงินตามงวดงาน สำหรับขั้นตอนการเบิกจ่ายให้ดำเนินการอย่างรวดเร็ว หน่วยงานควรมีข้อตกลงกับผู้รับจ้างตั้งแต่ต้น ในการเบิกจ่ายเงินให้ตรงตามงวดงาน เพื่อเพิ่มการเบิกจ่ายงบประมาณให้ได้ตามเป้าหมาย การเบิกจ่ายที่กรมบัญชีกลางกำหนด

การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย

ประเด็นการสัมภาษณ์	ลักษณะข้อสัมภาษณ์	จังหวัด	กลุ่มจังหวัด	สรุป
3. การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย	ข้อเท็จจริง	เมื่อหน่วยงานพบปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ/กิจกรรม หรืองบประมาณ จะแจ้งมายังจังหวัด และส่งต่อให้กลุ่มจังหวัด โดยมีสาเหตุมาจาก 1) หน่วยงานไม่ตรวจสอบรายละเอียดเชิงพื้นที่ให้ครบถ้วน 2) การถูกปรับลดงบประมาณ 3) การบันทึกข้อมูลผิดพลาด 4) หน่วยงานได้รับงบประมาณกลุ่มจังหวัดซ้ำซ้อนงบประมาณของตนเอง	กลุ่มจังหวัดจัดการประชุมคณะกรรมการ ก.บ.ก. เพื่อพิจารณา หากอยู่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการ ก.บ.ก. จะส่งต่อให้ คณะกรรมการ อ.ก.บ.ก. พิจารณา และทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ	เมื่อหน่วยงานพบปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ/กิจกรรม หรืองบประมาณ จะแจ้งมายังจังหวัด และส่งต่อให้กลุ่มจังหวัดจัดการประชุมคณะกรรมการ ก.บ.ก. เพื่อพิจารณา หากอยู่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการ ก.บ.ก. จะส่งต่อให้ คณะกรรมการ อ.ก.บ.ก. พิจารณา และทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ
	ปัญหา	กฎระเบียบและขั้นตอนการโอนเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก ขั้นตอนเยอะ แบ่งการพิจารณาเป็นหลายประเภท (กระทบบแผนปฏิบัติราชการประจำปี กระทบบวัตถุประสงค์ และข้ามผลผลิต)	เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานทำให้การพิจารณาอนุมัติใช้เวลานาน	1) ขั้นตอนหลักเกณฑ์มาก 2) การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ (อ.ก.บ.ก. พิจารณาอนุมัติ + สำนักงบประมาณ พิจารณาค่างาน)
	ข้อเสนอแนะ	แก้ไขกฎระเบียบ	มอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัด	1) แก้ไขกฎระเบียบ 2) มอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัด

ตารางที่ 15 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณเรื่องการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย

ข้อเท็จจริง: กระบวนการดำเนินการการโอนเปลี่ยนโครงการนั้น จะเริ่มจากกรณี ที่หน่วยงานพบปัญหาในการดำเนินงาน จึงส่งเรื่องขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการไปที่จังหวัด จากนั้น จังหวัดส่งเรื่องต่อให้กลุ่มจังหวัด เพื่อดำเนินการจัดการประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ที่มีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน เพื่อพิจารณา และสาเหตุที่มีการโอน เปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย เกิดจากการบันทึกข้อมูลผิดพลาดข้อมูลผิดพลาด เช่น ระยะทางผิด วงเงินงบประมาณผิด แบบแปลนสิ่งก่อสร้างผิด การไม่ตรวจสอบรายละเอียดเชิงพื้นที่ให้ ครบถ้วน การได้รับงบประมาณซ้ำซ้อน กล่าวคือหน่วยงานของงบประมาณของกรมของตนเองด้วยโดย ที่ไม่ได้แจ้งจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดทราบ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณประกาศออกมาหน่วยงาน เลือกลงดำเนินการงบประมาณของกรมตนเอง แล้วเลือกที่จะยกเลิกงบประมาณของจังหวัดหรือ กลุ่มจังหวัด ทำให้เสียโอกาสและเสียประโยชน์ บางครั้งถูกกำหนดมาจากรัฐบาลที่จะของงบประมาณ คืนในแต่ละปี การถูกปรับลดงบประมาณจนทำให้หน่วยงานไม่สามารถดำเนินโครงการได้ เพราะ เนื่องจากว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปรับลดงบประมาณไม่มีความเชี่ยวชาญในงานนั้น รวมถึงการยกเลิก โครงการ เนื่องจากปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้กิจกรรม งบประมาณประเภทฝึกอบรม/สัมมนาบางส่วน และกิจกรรมประเภทการจัดงานที่มีผู้ร่วมงานเป็น จำนวนมาก ไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้ต้องยกเลิกโครงการและโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อดำเนิน โครงการสำรองตามแผนปฏิบัติการประจำปี (Y2) ถ้าไม่มีก็ต้องนำโครงการนอกแผนมาขอ โอนเปลี่ยนแปลงแต่มีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อย ในแง่ของจำนวนการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการถ้าเทียบกับ งบประมาณจังหวัด งบประมาณกลุ่มจังหวัดจะมีจำนวนน้อยกว่า เพราะงบประมาณกลุ่มจังหวัดจะ เป็นลักษณะที่เป็นโครงการค่อนข้างใหญ่ เช่น การทำถนนประมาณ 30-70 ล้านบาท ทั้งนี้ ในแต่ละ ปีงบประมาณมีการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมในปัจจุบันเมื่อ ได้รับการจัดสรรงบประมาณด้วย

ปัญหา:

1) **ขั้นตอนหลักเกณฑ์มาก** การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่ายจะ แบ่งเป็นหลายประเภททั้ง กรณีงบประมาณปกติหรือโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับจัดสรรงบประมาณตาม แผนปฏิบัติการประจำปี (Y1) มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรม เปลี่ยนแปลงขนาด เปลี่ยนแปลงพื้นที่ ดำเนินการ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น กระทรวัดดูประสงค์ของโครงการและไม่กระทรวัดดูประสงค์ ของโครงการ กรณีเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นกระทรวัดดูแผนและไม่กระทรวัดดูแผนปฏิบัติการประจำปี ภายใต้ผลผลิตหรือ โครงการเดียวกันและต่างผลผลิตหรือต่างโครงการ โดยมีหลักเกณฑ์การขอใช้เงินเหลือจ่ายที่ คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ) กำหนด คือต้องเอาโครงการสำรองที่อยู่ในแผน และยังไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณมาดำเนินการก่อนหรือถ้าโครงการสำรองหมดแล้วก็สามารถ

นำมาขยายผลโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จและสามารถที่จะขยายผลเพิ่มเติมไปที่กลุ่มเป้าหมายหรือขยายระยะทางงานก่อสร้างหรือชุดลอกแหล่งน้ำเพิ่มเติมได้ ถือเป็นกรณีที่ไม่กระทบแผน หากไม่มีเลยต้องขอเป็นกระทบแผนคือนำโครงการนอกแผนมาดำเนินการ ดังนั้นจึงต้องทำตามระเบียบขั้นตอนคือต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ.ก่อน รวมถึงมีข้อจำกัดทางระเบียบกฎหมาย กล่าวคือ กรณีโครงการที่มีเงินงบประมาณเหลือจ่าย และโครงการที่ขอใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายมาจากต่างผลผลิตหรือต่างโครงการ ตามระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการใช้งบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร พ.ศ. 2562 ข้อ 8 กลุ่มจังหวัดต้องทำความเข้าใจหรือขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เพิ่มขึ้นมาจากระเบียบฉบับเดิม ทำให้การดำเนินการยุ่งยากมากขึ้น

2) การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอกหลายหน่วยงานในกรณีการขอโอนเปลี่ยนแปลงนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ได้แก่ คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ **กรณีงบประมาณปกติ (Y1)** มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรม เปลี่ยนแปลงขนาด เปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการ หากไม่กระทบวัตถุประสงค์ขอโครงการจะอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ก.บ.ก สามารถพิจารณาอนุมัติได้ทันที หากกระทบวัตถุประสงค์กลุ่มจังหวัดต้องส่งเอกสารผ่านสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะเลขานุการขออนุมัติจากคณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ เพื่อขออนุมัติจากคณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ซึ่งบางครั้งประธานฯ ไม่มีเวลาที่จะให้มีการจัดประชุม จึงทำให้การดำเนินการล่าช้า **กรณีงบประมาณเหลือจ่าย** ที่ต้องการนำไปดำเนินโครงการสำรองตามแผนปฏิบัติการประจำปี (Y2) เมื่อคณะกรรมการ ก.บ.ก พิจารณาแล้วเป็นกรณีไม่กระทบแผนและไม่ต่างผลผลิตหรือไม่ต่างโครงการจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ก.บ.ก. ในการอนุมัติและหน่วยงานสามารถไปดำเนินงานได้ทันที หากเป็นกรณีไม่กระทบแผนแต่ต่างผลผลิตหรือต่างโครงการต้องส่งไปขอทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณ เพื่อประเมินค่างานใหม่และตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งสำนักงบประมาณใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานในการพิจารณาให้ความเห็น กว่าจะอนุมัติใช้ระยะเวลาประมาณ 2 - 3 สัปดาห์ หรือ 1-2 เดือน หากเป็นกรณีกระทบแผนปฏิบัติการประจำปีต้องส่งไปที่สำนักงานสภาพัฒนาฯ เพื่อเสนอคณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ. เห็นชอบซึ่งจะใช้เวลา เพราะแต่ละรอบปีงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาฯ จะกำหนดรอบการพิจารณาการโอนเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อแผนปฏิบัติการประจำปีแค่ปีละ 1 ครั้ง โดยปกติคือภายในเดือนมีนาคมของปีงบประมาณนั้น ซึ่งเป็นข้อเสีย

เนื่องจาก กว่าที่กลุ่มจังหวัดจะมีเงินเหลือจ่ายหรือรู้ว่าปัญหาเกิดขึ้นก็หลังจากเดือนมีนาคมไปแล้ว จะทำให้จังหวัดกลุ่มจังหวัดก็จะเสียโอกาสในการดำเนินโครงการ

ข้อเสนอแนะ:

1) **แก้ไขกฎระเบียบ** คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ) ควรปรับระเบียบและหลักเกณฑ์การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการให้สามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น และสำนักงานงบประมาณควรปรับระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ที่ระบุว่า “อยู่ในผลผลิตเดียวกัน หรือห้ามข้ามผลผลิต” ควรปรับให้เหมือนเดิมในระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ฉบับก่อนหน้านี้ ที่ระบุว่า กรณีที่มีวงเงินถ้าครุภัณฑ์ตั้งแต่ 1,000,000 บาท ถ้าเป็นสิ่งก่อสร้างตั้งแต่ 10 ล้านบาท ถึงจะต้องทำความเข้าใจกับสำนักงาน ไม่มีคำว่าอยู่ในผลผลิตเดียวกัน เท่านั้นก็เพียงพอแล้ว การที่ระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ระบุว่าต้องเป็นผลผลิตเดียวกัน ในทางปฏิบัติบางครั้งเงินเหลือจ่ายเหลือมาจาก 3-4 ผลผลิต/โครงการ นำมารวมกันจึงจะได้เป็นหนึ่งโครงการ แล้วจึงนำไปโอนเปลี่ยนแปลงมาทำโครงการสำรองที่มีอยู่ แต่กลายเป็นการข้ามผลผลิต ถึงแม้งบประมาณจะเพียงแค่ 500,000 บาท ก็จะต้องทำความเข้าใจกับสำนักงาน ทำให้กระบวนการล่าช้าออกไป

2) **มอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัด** กรณีการโอนเปลี่ยนแปลงทั้งที่กระทบต่อวัตถุประสงค์ของโครงการ กระทบต่อแผนปฏิบัติการประจำปี ต้องขออนุมัติไปยังคณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ และกรณีต่างผลผลิตหรือต่างโครงการต้องดูที่วงเงินงบประมาณ สำนักงานงบประมาณเขตพื้นที่มีอำนาจแค่ 5 ล้านบาท หากเกินกว่านั้นต้องส่งให้สำนักงานกลางเป็นผู้อนุมัติ ซึ่งทำให้ล่าช้าและทำให้ไม่ทันการณ์และไม่ได้โครงการที่เป็นปัจจุบัน ดังนั้น ควรจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในส่วนของกระบวนการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ และเนื่องจากกลุ่มจังหวัดต้องปฏิบัติตามระเบียบจำนวนมาก หน่วยงานส่วนกลางควรปรับปรุงกระบวนการ ขั้นตอนในการบริหาร การโอนเปลี่ยนแปลง ควรมีการมอบอำนาจให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการโอนเปลี่ยนแปลง โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นกรรมการ หน่วยงานส่วนกลางกำหนดหลักเกณฑ์มาคอยควบคุมเท่านั้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการดำเนินงาน เวลามีโครงการเร่งด่วนสำคัญสามารถนำไปใช้ได้เลย และการเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างรวดเร็ว

4.2.4 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Herdles ที่ 4)

การรายงานผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายงบประมาณ

ประเด็นการสัมภาษณ์	ลักษณะข้อสัมภาษณ์	จังหวัด	กลุ่มจังหวัด	สรุป
การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน	ข้อเท็จจริง	จังหวัดจะติดตามผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายจากหน่วยงานในรูปแบบเอกสารเป็นประจำทุกเดือน บางจังหวัดจะจัดการประชุมติดตามเร่งรัดงบประมาณทุกเดือน บางเดือนติดภารกิจจะไม่ได้จัดการประชุม	กลุ่มจังหวัดสอบถามเป็นเอกสารจากจังหวัดเป็นประจำทุกเดือน ส่วนการลงพื้นที่ติดตามโครงการไม่ได้ทำเป็นประจำปีละ 1 ครั้ง	ติดตามผลทุกเดือน รายงานผลหลายหน่วยงาน แบบ พอร์มแตกต่างกัน
	ปัญหา	1) การลงพื้นที่ติดตามผลจากหน่วยงานส่วนกลางมากเกินไป 2) การรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน 3) บางจังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมหน่วยงานเพื่อติดตามผลการดำเนินการทุกเดือน	ผลการดำเนินงานไม่เป็นปัจจุบัน ตรงกับที่หน่วยงานปฏิบัติ (เนื่องจากกลุ่มจังหวัดต้องประสานงานผ่านจังหวัด ไม่ได้สอบถามจากหน่วยงานโดยตรง บางครั้งผลการดำเนินงานไม่เป็นปัจจุบัน)	1) ไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน 2) การลงพื้นที่ติดตามผลจากหน่วยงานส่วนกลางมากเกินไป 3) การรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน 4) กลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน
	ข้อเสนอแนะ	1) ไม่ต้องลงพื้นที่บ่อย 2) ใช้ LINE รายงานผล 3) ควรมีระบบกลางใช้รายงานผล ใช้งานร่วมกันและแก้ไขปัญหาแบบพอร์ม	1) จังหวัดควรจัดให้มีการประชุมเร่งรัดผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายทุกเดือนในระดับจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน 2) ในระดับกลุ่มจังหวัดควรมีการจัดประชุมทุกไตรมาสโดยมีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน	1) ควรมีการจัดประชุมเร่งรัดผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายเป็นประจำ - ในระดับจังหวัดควรจัดให้มีการประชุมทุกเดือน และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน - ในระดับกลุ่มจังหวัดควรมีการจัดประชุมทุกไตรมาสโดยมีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน 2) ไม่ต้องลงพื้นที่บ่อย 3) ควรมีระบบกลางใช้รายงานผล 4) ใช้ LINE รายงานผล

ตารางที่ 16 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน

ข้อเท็จจริง: โดยเฉลี่ยส่วนใหญ่จังหวัดจะติดตามผลเดือนละครั้ง โดยให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายงานผลความก้าวหน้าการดำเนินงานให้จังหวัดทราบเป็นประจำทุกเดือนในรูปแบบเอกสาร บางจังหวัดมีการจัดการประชุมติดตามเร่งรัดงบประมาณและให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการเป็นประจำ แต่ในบางจังหวัดไม่ได้จัดการประชุมติดตามในทุก ๆ

เดือน โดยจะติดตามผลจนกว่าโครงการจะแล้วเสร็จ ระยะแรกในช่วงของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จะติดตามกันทุกสัปดาห์ เพื่อเร่งรัดการก่องหนี่ผู้กพันให้ได้ภายในไตรมาสแรก และให้การบริหาร งบประมาณเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน หลังจากที่ หน่วยงานได้จัดทำสัญญาแล้วจะเป็นเรื่องของการดำเนินงานตามสัญญาตามงวดงานซึ่งจังหวัด ไม่สามารถเร่งรัดอะไรได้แล้วเพราะต้องทำไปตามสัญญา ซึ่งกลุ่มจังหวัดสอบถามความคืบหน้าการ ดำเนินการและการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นเอกสารจากจังหวัดเป็นประจำทุกเดือน และกลุ่มจังหวัด มีการติดตามผลและลงพื้นที่เพื่อตรวจติดตามโครงการ ปีงบประมาณละ 1 ครั้ง

ส่วนรูปแบบการรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัด นอกจากต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเป็นประจำทุกเดือนแล้ว ต้องรายงานผลการดำเนินงานให้ ทีมบูรณาการกลาง ซึ่งประกอบด้วย แบบรายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี งบประมาณของกระทรวงมหาดไทย การรายงานในระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSER) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรายไตรมาส การรายงานผล การดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายงบประมาณในระบบ EvMIS ของสำนักงานงบประมาณรายไตรมาส แบบรายงานการตรวจติดตามประเมินผลการดำเนินการตามมาตรา 34 ของผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทย ทุก 6 เดือน รวมถึงรายงานการใช้จ่ายงบประมาณรายเดือนให้คลังจังหวัดและ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งแต่ละหน่วยจะกำหนดแบบฟอร์มในการติดตาม และการรายงานผลที่ไม่เหมือนกัน จึงสร้างภาระให้กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด สำหรับหน่วยงานที่ ดำเนินการล่าช้าจังหวัดมีหนังสือแจ้งส่วนราชการที่มีผลการดำเนินการล่าช้าให้เร่งรัดดำเนินการและ เบิกจ่ายงบประมาณเป็นระยะ

ปัญหา: พบปัญหาหลัก 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการติดตามผล และด้านการรายงานผล

1) **จังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน** ในส่วนของด้านการติดตามผล พบว่า บางจังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามเป็นประจำทุกเดือน โดยเจ้าหน้าที่ประสานขอข้อมูลใน รูปแบบเอกสารเพียงอย่างเดียว ทำให้ขาดการกระตุ้น เร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงาน

2) **การลงพื้นที่ติดตามผลจากหน่วยงานส่วนกลางมากเกินไป** ในส่วนของด้านการ ติดตามผล พบว่ามีหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานส่วนกลาง หรือหน่วยงานที่เป็นส่วนติดตามผล ระดับจังหวัด ระดับกลุ่มจังหวัด ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทย ลงพื้นที่มากำกับติดตามงานพื้นที่เหมือนกัน ซึ่งเป็นการลงพื้นที่จากหลาย หน่วยงานและมีความถี่มากจนเกินไป นอกจากทำให้เกิดความซ้ำซ้อนแล้ว หน่วยงานที่รับการ ตรวจสอบต้องเตรียมการต้อนรับจัดทำไฟล์นำเสนอและเอกสารประกอบการบรรยายด้วย ทำให้ไม่ได้ ทำงานเป็นการสร้างภาระมากกว่า

3) การรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน ในส่วนของด้านการรายงานผลการดำเนินงาน แบบฟอร์มที่ใช้ในการติดตามผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงานไม่เหมือนกัน จึงทำให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดทำงานซ้ำซ้อน สร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่

4) กลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน ในส่วนของด้านการรายงานผลการดำเนินงาน เนื่องจากกลุ่มจังหวัดจะประสานขอข้อมูลผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณผ่านจังหวัดไม่ได้ขอข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานเพื่อความเป็นระบบในการทำงาน แต่บางครั้งทำให้รายงานผลการดำเนินการและผลการเบิกจ่ายที่ได้รับไม่เป็นปัจจุบันเท่าที่ควร เนื่องจากผ่านหลายขั้นตอน

ข้อเสนอแนะ:

1) ควรมีการจัดประชุมเร่งรัดผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายเป็นประจำ ควรแต่งตั้งคณะทำงานติดตามเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ติดตามและเร่งรัดการดำเนินการและการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในระดับจังหวัดควรจัดให้มีการประชุมทุกเดือนและมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในระดับกลุ่มจังหวัดควรมีการจัดประชุมทุกไตรมาสโดยมีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน เนื่องจากหากผู้บริหารระดับสูงเข้ามามีส่วนร่วมจะเป็นการกระตุ้นหน่วยงานให้รีบดำเนินการ และการประชุมทุกเดือนจะเป็นการติดตามความคืบหน้าอย่างเป็นประจำหากพบข้อปัญหา จะได้ปรึกษาร่วมกันและหาทางแก้ไขได้ในทันที

2) ไม่ต้องลงพื้นที่บ่อย หน่วยงานส่วนกลางที่มีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการควรมีการบูรณาการลงพื้นที่ร่วมกันไม่แยกกันไป และลงพื้นที่ติดตามเป็นครั้งคราวไม่บ่อยจนเกินไป

3) ควรมีระบบกลางใช้รายงานผล ระบบการรายงานและติดตามผลการดำเนินโครงการและเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดควรเป็นระบบเดียว ไม่ควรแยกเป็นระบบของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงมหาดไทย โดยให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดกรอกข้อมูลเข้าไปในระบบ แล้วทุกหน่วยงานส่วนกลางสามารถเรียกรายงานผ่านระบบได้ โดยไม่ต้องรายงานเป็นเอกสารเพื่อลดปัญหาการออกแบบฟอร์มของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน

4) ใช้แอปพลิเคชัน LINE รายงานผล เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีการสร้างกลุ่ม LINE ขึ้นมาให้รายงานแบบไม่เป็นทางการ มีแบบฟอร์มและภาพประกอบให้ส่งทาง LINE โดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือ นอกจากนี้ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถสั่งการครั้งเดียวทำให้ทุกคนทราบโดยทั่วกัน การรายงานผลในรูปแบบนี้ ช่วยให้ประหยัดเวลา ข้อมูลเป็นปัจจุบันและลดความคลาดเคลื่อนของข้อมูล

4.2.5 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านผู้นำ (ส่วนที่ 5)

ประเด็นการสัมภาษณ์	ลักษณะข้อสัมภาษณ์	จังหวัด	กลุ่มจังหวัด	สรุป
ผู้นำ	ข้อเท็จจริง	1) มีความเข้าใจในบริบทของทุกจังหวัด 2) มีส่วนสำคัญในการบริหารงบประมาณ 3) รับฟังให้อิสระในการทำงานด้านงบประมาณ	1) มีความสำคัญตั้งแต่เสนอโครงการและติดตามเร่งรัดการเบิกจ่าย 2) องค์กรู้กับการสื่อสารของผู้นำ	เข้าใจในบริบทของจังหวัด รับฟังให้อิสระในการทำงาน มีบทบาทตั้งแต่การเสนอโครงการและติดตามเร่งรัดการเบิกจ่าย
	ข้อเสนอแนะ	1) มีวิสัยทัศน์ 2) เข้าใจงาน 3) เน้นขับเคลื่อนแผน 4) กระจายอำนาจ 5) บูรณาการทำงาน 6) ให้การสนับสนุน 7) ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละท่านแต่ละยุคสมัย	1) เข้าใจบทบาทการเป็นผู้นำ 2) มีความรู้เรื่องแผนงานและกฎหมาย 3) ควรติดตามเร่งรัดการดำเนินการและการเบิกจ่ายงบประมาณด้วยตนเอง	มีวิสัยทัศน์ เข้าใจแผนงานรู้กฎหมาย ทำงานอย่างใกล้ชิด กระจายอำนาจ สนับสนุนการบูรณาการทำงาน ติดตามการเบิกจ่ายด้วยตนเอง

ตารางที่ 17 ผลการสัมภาษณ์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านผู้นำ

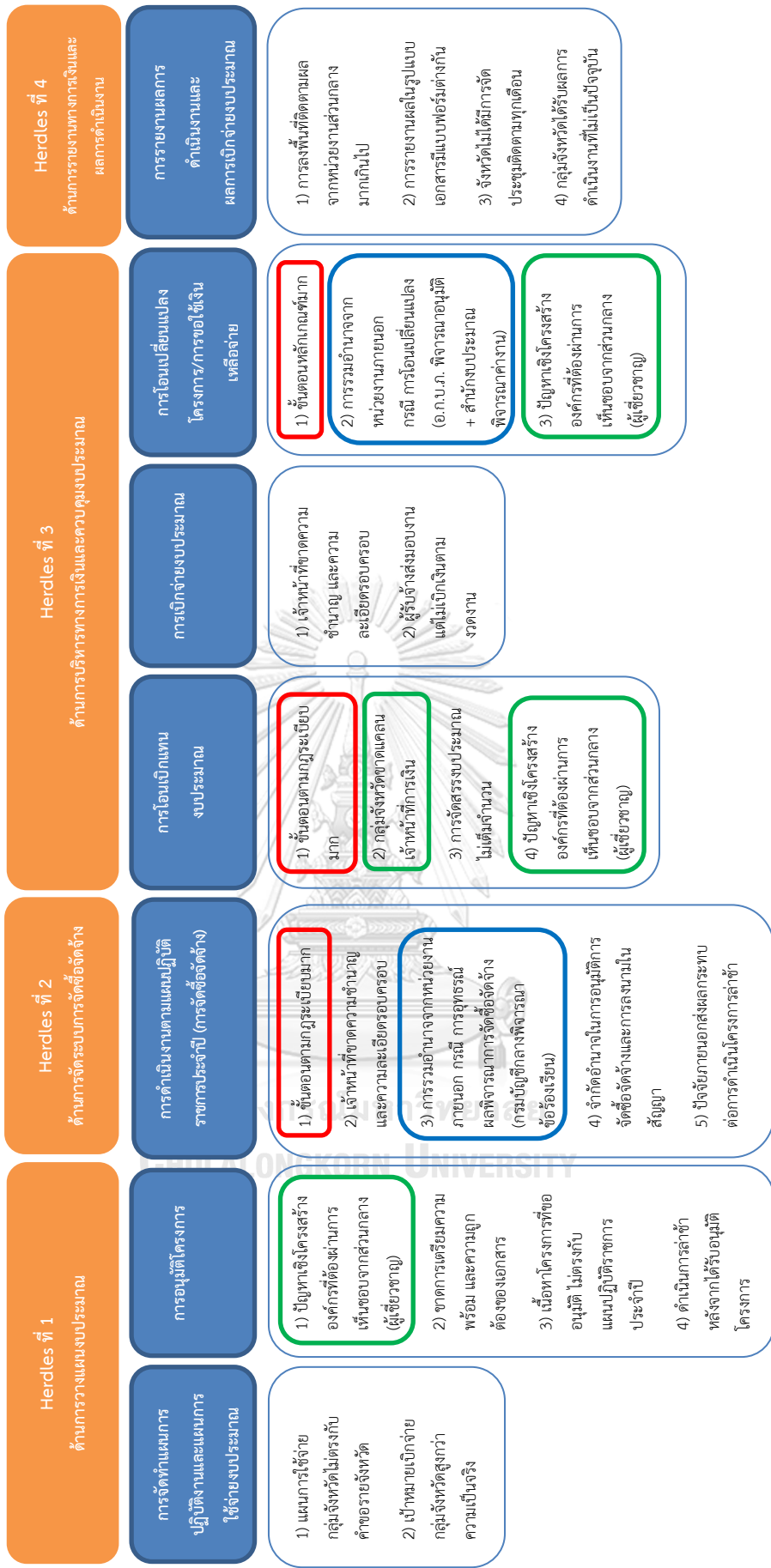
ข้อเท็จจริง: หัวหน้ากลุ่มมีความรอบรู้ในบริบทของทุกจังหวัด มีส่วนสำคัญในการบริหารงบประมาณในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด/กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งในขั้นตอนทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การวางแผนทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานในกลุ่มจังหวัดเป็นไปตามหลักการนโยบายและระบบตามที่ คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) และคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กำหนด รวมทั้งส่งเสริมและประสานความร่วมมือทุกภาคส่วนเพื่อแก้ไขปัญหาในกลุ่มจังหวัดกำชับหน่วยงานในกลุ่มจังหวัดให้ถือปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และแบบแผนของทางราชการ ในการบริหารงบประมาณมีบทบาทตั้งแต่การจัดทำค่าของงบประมาณ การชี้แจงงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ โดยผู้บริหารของกลุ่มจังหวัดและจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดจะเป็นประธานในแต่ละพื้นที่ในคณะกรรมการติดตามและประเมินผลโครงการ ซึ่งจะติดตามผลการดำเนินการและการใช้จ่ายงบประมาณ ไปจนถึงการกำกับติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผน ผู้นำควรมีการสื่อสารที่ดีเมื่อรับนโยบายมาจากกระทรวงแล้วสามารถนำมาสื่อสารถ่ายทอดให้กับผู้ปฏิบัติได้ว่าต้องดำเนินการอย่างไรได้อย่างถูกต้องชัดเจนและมีการอัปเดตอยู่เสมอ แต่ก็ไม่จำกัดว่าต้องทำตามทั้งหมด ผู้ปฏิบัติก็จะทำตามนโยบายได้อย่างถูกต้องตามแนวทางการทำงานของตนเองด้วยเหตุผล ทำให้ผู้ปฏิบัติและหน่วยงานไม่กดดันให้อิสระทางความคิด

ข้อเสนอแนะ: ผู้นำควรให้ความสำคัญและเน้นย้ำเป็นนโยบายตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เร่งรัดติดตามแก้ไขปัญหาเป็นระยะระยะอย่างใกล้ชิด สนับสนุนอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และสวัสดิการต่าง ๆ ให้บุคลากรของกลุ่มจังหวัด เป็นผู้นำเชิงรุกและเป็นผู้นำเชิงกึ่งประนีประนอมสามารถลงรายละเอียดของงานได้ มีความเข้าใจในแต่ละแผนงานและมีความรู้เรื่องกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการและการเบิกจ่ายงบประมาณให้สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ ควรมีวิสัยทัศน์กว้างไกลและแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน รู้และเข้าใจการบริหารงานกลุ่มจังหวัดในทุก ๆ ด้าน กระจายอำนาจการทำงาน และร่วมดำเนินการแบบบูรณาการทุกภาคส่วนในทุก ๆ ด้าน รวมถึงการลงรายละเอียดงาน เช่น การเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ หากผู้นำมีส่วนร่วมในการสั่งการในการประชุมโดยตรงอย่างเป็นทางการกระตุ้นหน่วยงานได้เป็นอย่างดี



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

4.3 วิเคราะห์ข้อมูลสรุปปัญหาตามแนวคิดมาตรฐานจัดการทางการเงิน 7 Herdles (4 ด้าน)



รูปภาพที่ 9 แสดงแผนผังกระบวนการงบประมาณตามแนวคิด 7 Herdles ใน 4 ด้าน

4.3.1 ปัญหาด้านการวางแผนงบประมาณ

ด้านของปัญหา	ประเด็นปัญหา	รายละเอียด	ระยะเวลา	
4.3.1 ด้านการวางแผนงบประมาณ	(1) กระบวนการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ	1) แผนการใช้จ่ายของกลุ่มจังหวัดไม่ตรงคำขอรายจังหวัด	กลุ่มจังหวัดต้องจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนการเบิกจ่ายในภาพรวมของประเทศ	-
		2) เป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัดสูงกว่าความเป็นจริง	กลุ่มจังหวัดต้องจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนการเบิกจ่ายในภาพรวมของประเทศ	-
		3) การจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน	สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัดไม่เต็มจำนวนภายในครั้งเดียว	-
(2) กระบวนการอนุมัติโครงการ	1) ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากส่วนกลาง	ขั้นตอนการอนุมัติโครงการของกลุ่มจังหวัดจะใช้เวลานาน เนื่องจากกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ต้องส่งเอกสารให้ผู้บังคับบัญชาระดับกลางที่อยู่ในส่วนกลางลงนาม ก่อนส่งกลับมาเสนอต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่อยู่ในภูมิภาค	1 - 2 สัปดาห์	
	2) ขาดการเตรียมความพร้อมและความถูกต้องของเอกสาร	หน่วยงานไม่ได้เตรียมความพร้อมล่วงหน้าด้านเอกสาร และบางครั้งขาดความครบถ้วน หรือมีข้อผิดพลาด	1 เดือน	
	3) เนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติไม่ตรงกับแผนปฏิบัติราชการประจำปี	หน่วยงานส่งเอกสารขออนุมัติโครงการที่มีรายละเอียดแตกต่างจากที่บรรจุไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปี	1 เดือน	
	4) ดำเนินการล่าช้าหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ	ในช่วงสิ้นปีงบประมาณ หน่วยงานมีภารกิจจำนวนมาก ทำให้ในบางครั้งได้รับการอนุมัติโครงการไปแล้วแต่ไม่เริ่มดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยทันที	2-3 เดือน	

ตารางที่ 18 ปัญหาการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการวางแผนงบประมาณ

ด้านการวางแผนงบประมาณจะสอดคล้องกับกระบวนการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และกระบวนการอนุมัติโครงการ เป็นขั้นตอนเริ่มต้นในการบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัด

กระบวนการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ กลุ่มจังหวัดต้องจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนการเบิกจ่ายในภาพรวมของประเทศ ทำให้เกิดปัญหาแผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ตรงคำขอรายจังหวัด และปัญหาเป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัดสูง

กว่าความเป็นจริง ที่กลุ่มจังหวัดจะสามารถจัดทำได้ รวมถึงการที่สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัดไม่เต็มจำนวนภายในครั้งเดียวจะส่งผลให้การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้

กระบวนการอนุมัติโครงการ พบว่าการเสนอเอกสารของกลุ่มจังหวัดจะใช้ระยะเวลาอันเนื่องปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กร ประมาณ 1-2 สัปดาห์ กลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ต้องส่งเอกสารให้ผู้บังคับบัญชาระดับกลางที่อยู่ในส่วนกลางลงนาม และส่งกลับมาเสนอต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่อยู่ในภูมิภาค และพบว่าหน่วยงานไม่ได้เตรียมความพร้อมล่วงหน้าด้านเอกสารและขาดความครบถ้วน หรือมีข้อผิดพลาด และมีการเสนอเอกสารโครงการที่แตกต่างจากที่เคยเสนอขอไว้ในขั้นการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี ต้องส่งกลับไปให้จังหวัดแก้ไขส่งผลให้เกิดความล่าช้า และมีกรณีที่ได้รับอนุมัติโครงการแล้ว แต่หน่วยงานยังไม่เริ่มดำเนินการในทันที หลังจากอนุมัติโครงการทำให้ใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานที่นานมากขึ้น

4.3.2 ปัญหาด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านของปัญหา		ประเด็นปัญหา	รายละเอียด	ระยะเวลา
4.3.2 ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง	กระบวนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี (การจัดซื้อจัดจ้าง)	1) ขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก	ใช้ระยะเวลานานเนื่องจากกฎระเบียบกรณีงบประมาณที่เป็นโครงการใหญ่ ตั้งแต่ 5 แสนบาทขึ้นไป ต้อง e-bidding ผ่านหลายขั้นตอน โดยส่วนใหญ่ประมาณ 28 วันทำการ หรือ 1 เดือนครึ่ง - 2 เดือน	1-2 เดือน
		2) เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบ	การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-bidding จะผ่านหลายขั้นตอนและใช้ระยะเวลานาน ซึ่งในขั้นตอนการขึ้นประกาศในระบบ หากเจ้าหน้าที่ทำข้อมูลผิดพลาด เช่น แบบก่อสร้างหรือประมาณการราคาไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง หรือขาดความรอบคอบ ในการโหลดเอกสารขึ้นประกาศไม่ครบถ้วน ทำให้ผู้เสนอราคาทำประมาณการราคามืด จะต้องยกเลิกการประกาศเชิญชวนในครั้งนั้น และประกาศใหม่	3-4 เดือน
		3) การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณีการอุทธรณ์ผลพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางพิจารณาข้อร้องเรียน)	กรณีผู้เสนอราคารายอื่น ๆ อุทธรณ์ผลการตัดสินผู้ชนะการประกวดราคาจากการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานจะต้องส่งเรื่องไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาตัดสิน โดยส่วนใหญ่จะ	3-5 เดือน

ด้านของปัญหา	ประเด็นปัญหา	รายละเอียด	ระยะเวลา
		ใช้ระยะเวลาประมาณ 1 เดือน ในบางครั้งหน่วยงานอาจต้อง ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่อีกครั้ง	
	4) จำกัดอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามในสัญญา	ผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัด จำกัดวงเงิน การให้อำนาจหัวหน้าหน่วยงานในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามในสัญญาน้อยเกินไป ทำให้กระบวนการเอกสารล่าช้า	1 สัปดาห์
	5) ปัญหาการดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามแผนงานทำให้เกิดความล่าช้า	เกิดจากกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ภัยธรรมชาติ โรคติดต่อ และเกิดปัญหาระหว่างการทำงาน	3-6 เดือน

ตารางที่ 19 ปัญหาการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้างจะสอดคล้องกับกระบวนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี que เริ่มต้นโดยการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อจ้างเหมาเอกชนมาดำเนินการพบปัญหาคือ ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างขั้นตอนตามกฎระเบียบมากเนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างของกลุ่มจังหวัดต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด และต้องดำเนินการผ่านทางระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e - GP) ในกรณีงบประมาณที่เป็นโครงการใหญ่ตั้งแต่ 5 แสนบาทขึ้นไป จะใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e - bidding) ผ่านหลายขั้นตอนใช้เวลาประมาณ 28 วันทำการ หรือ 1 เดือนครึ่ง เป็นอย่างต่ำ ทำให้ใช้เวลานานในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อหาตัวผู้รับจ้าง เป็นการลดทอนระยะเวลาปฏิบัติงาน และหากเจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญในการใช้ระบบ และขาดความละเอียดรอบครอบทำข้อมูลผิดพลาด เช่น แบบก่อสร้าง หรือประมาณการราคาไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง หรือขาดความรอบครอบ ในการไหลตเอกสารขึ้นประกาศไม่ครบถ้วน ทำให้ผู้เสนอราคาทำประมาณการราคาผิดจะต้องยกเลิกการประกาศเชิญชวนในครั้งนั้นและประกาศใหม่ เมื่อได้ประกาศผู้ชนะการประกวดราคาแล้ว ผู้เสนอราคารายอื่น ๆ อาจอุทธรณ์ผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหน่วยงานจะต้องส่งเรื่องไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาตัดสิน ทำให้บางครั้งหน่วยงานอาจต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ นอกจากนี้ พบปัญหาในบางจังหวัดจำกัดอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการคัดเลือกและการลงนามในสัญญาไว้ไม่มากจะต้องส่งขึ้นมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ ทำให้การเสนอเอกสารล่าช้าออกไป

4.3.3 ปัญหาด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ

ด้านของปัญหา	ประเด็นปัญหา	รายละเอียด	ระยะเวลา	
4.3.3 ด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ	(1) กระบวนการโอนเงินงบประมาณเบิกแทนให้จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด	1) ขั้นตอนตามระเบียบกฎหมายมากเกินไป	ขั้นตอนในการโอนเบิกแทนงบประมาณค่อนข้างมาก ต้องจัดทำทั้งในระบบ GFMS และรูปแบบเอกสารที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด (ผู้โอน) และผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด (ผู้รับโอน) ต้องลงนามร่วมกัน จากนั้นส่งเอกสารให้กรมบัญชีกลาง	1-2 สัปดาห์
		2) ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ทางการเงิน	เจ้าหน้าที่การเงินของกลุ่มจังหวัดขาดแคลน เจ้าหน้าที่ในส่วนงานอื่นต้องมาทำแทน ขาดความรู้ความชำนาญ ทำให้กระบวนการทางการเงินของกลุ่มจังหวัดล่าช้า	1 สัปดาห์
		3) การจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน	สำนักงานงบประมาณโอนเงินมาให้กลุ่มจังหวัด แบ่งเป็นจำนวนหลายรอบ ไม่เต็มจำนวนภายในครั้งเดียว จึงต้องทำกระบวนการโอนเบิกแทนจำนวนหลายรอบ	การโอนเงินงบประมาณเบิกแทนในแต่ละครั้งใช้เวลา 1-2 สัปดาห์
(2) กระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณ	1) เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบ	เจ้าหน้าที่การเงินบางจังหวัดขาดความชำนาญ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานส่งเอกสารเบิกเงินผิดพลาดไม่ครบถ้วน	1-2 สัปดาห์	
	2) ผู้รับจ้างส่งมอบงานแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน	บางครั้งผู้รับจ้างส่งมอบงานตามงวดงานในสัญญาแต่ไม่ยอมส่งเบิกเงิน เนื่องจากการเบิกแต่ละครั้งใช้เอกสารหลักฐานค่อนข้างมาก ทำให้ผลการเบิกจ่ายไม่เพิ่มขึ้น	3-6 เดือน	
(3) กระบวนการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย	1) ขั้นตอนหลักเกณฑ์มาก	ปัญหาความล่าช้าจากขั้นตอนตามระเบียบกฎหมาย และการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณแบ่งเป็นหลายประเภท	1-3 เดือน	
	2) การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ	2.1 ส่งให้คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ. พิจารณานุมัติ กรณีการโอนเปลี่ยนแปลงทั้ง Y1 กระทบวัตถุประสงค์/ Y2 กระทบแผน	3-6 เดือน	
	- คณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ. - สำนักงานงบประมาณ	2.2 ส่งให้สำนักงานงบประมาณ เพื่อประเมินค่างานใหม่ เนื่องจากดำเนินโครงการใหม่ที่อยู่นอกแผน/โอนเปลี่ยนแปลงโครงการเดิมกระทบวัตถุประสงค์/การขอใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายแต่ข้ามผลผลิต	1-2 เดือน	

ตารางที่ 20 ปัญหาการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ

(1) กระบวนการโอนเงินงบประมาณเบิกแทนให้จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด

สำนักงานงบประมาณโอนเงินมาให้กลุ่มจังหวัดแบ่งเป็นจำนวนหลายรอบ จึงต้องทำกระบวนการโอนเบิกแทนจำนวนหลายรอบ กลุ่มจังหวัดจะโอนเบิกแทนงบประมาณทั้งหมดขั้นตอนเป็นไปตามระเบียบที่กรมบัญชีกลางกำหนด ซึ่งขั้นตอนตามระเบียบค่อนข้างมาก หัวหน้ากลุ่มจังหวัดจะลงนามในแบบเบิกจ่ายงบประมาณแทนกัน ส่งเอกสารฉบับจริงมายังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาลงนามในเอกสารใบโอนเบิกแทนจำนวน 3 ใบ จัดส่งเอกสารของแต่ละจังหวัดมาให้กลุ่มจังหวัดเสนอต่อหัวหน้ากลุ่มจังหวัดพิจารณาลงนาม และจัดส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่ออนุมัติและออกเลขรหัสงบประมาณโอนเงินในระบบ GFMS มาให้กลุ่มจังหวัดต่อไป ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการพอสมควร ไม่เชิงว่าเป็นปัญหาแต่มีขั้นตอนมากเกินไปทำให้เสียเวลาดำเนินการ รวมถึงการขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงินของกลุ่มจังหวัดทำให้ เจ้าหน้าที่ด้านอื่นมาทำงานในส่วนของการเงินแทนซึ่งจะขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของงานการเงิน และขาดความชำนาญทำให้งานล่าช้าออกไป

(2) กระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณ

พบปัญหาความครบถ้วนถูกต้องความเรียบร้อยของเอกสารการเบิกจ่ายที่ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า จะมีแบบฟอร์มประกอบการเบิกหลายแบบฟอร์ม และเอกสารประกอบที่ใช้ ได้แก่ เอกสารที่หน่วยงานไปจัดซื้อจัดจ้างมาแล้วมาส่งประกอบการเบิกแล้ว บางครั้งเอกสารไม่ครบถ้วน ลงลายมือชื่อไม่ครบ ไม่รับรองเอกสารมา ใบตรวจรับใบส่งมอบไม่ตรงกัน รายงานการตรวจรับพัสดุรายละเอียดไม่ครบถ้วน ทำให้การเบิกจ่ายล่าช้า เป็นต้น และเจ้าหน้าที่การเงินบางจังหวัดขาดความชำนาญในการตรวจสอบเอกสารในการเบิกจ่ายทำให้ต้องใช้เวลาในการดำเนินการ

(3) กระบวนการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย

พบปัญหาขั้นตอนหลักเกณฑ์มาก การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่ายจะแบ่งเป็นหลายประเภท และเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอกหลายหน่วยงาน มีการรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก ในกรณีการขอโอนเปลี่ยนแปลงนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ได้แก่ กรณีงบประมาณปกติ (Y1) มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรม เปลี่ยนแปลงขนาด เปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการ หากกระทบวัตถุประสงค์ของโครงการ กลุ่มจังหวัดต้องส่งเอกสารผ่านสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะเลขานุการขออนุมัติจากคณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ เพื่อขออนุมัติจากคณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ซึ่งบางครั้งประธานฯ ไม่มีเวลาที่จะให้มีการจัดประชุม จึงทำให้การดำเนินการล่าช้า กรณีงบประมาณเหลือจ่ายที่ต้องการนำไปดำเนินโครงการสำรองตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี (Y2) กรณีไม่กระทบแผนแต่ต่างผลผลิตหรือต่างโครงการต้องส่งไปขอทำความเข้าใจกับสำนักงานงบประมาณ เพื่อประเมินค่างานใหม่และตรวจสอบข้อมูลรายละเอียด ซึ่งใช้ระยะเวลา 1-2 เดือน หากเป็นกรณีกระทบแผนปฏิบัติราชการประจำปีต้องส่งไปที่สำนักงานสภาพัฒน์ฯ เพื่อเสนอคณะกรรมการ อ.ก.บ.ภ. เห็นชอบและส่งให้สำนักงานงบประมาณอีกครั้ง ทำให้มีกระบวนการมาก และใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน

4.3.4 ปัญหาด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน

ด้านของปัญหา		ประเด็นปัญหา	รายละเอียด	ระยะเวลา
4.3.4 ด้านการ รายงานทาง การเงินและ ผลการ ดำเนินงาน	กระบวนการ ติดตามผลการ ดำเนินงาน/ผลการ เบิกจ่าย	1) ไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน	ปัญหาการติดตามผล มีหลายหน่วยงานลงพื้นที่เกินไป หน่วยงานรับการตรวจต้องเตรียมการต้อนรับเป็นการสร้างภาระ	-
		2) การลงพื้นที่ติดตามผลจากหน่วยงานส่วนกลางมากเกินไป	แต่ละหน่วยงานมีแบบฟอร์มการรายงานผลแตกต่างกัน สร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่	-
		3) การรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน	บางจังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมหน่วยงานเพื่อติดตามผลการดำเนินการทุกเดือน	-
		4) กลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน	กลุ่มจังหวัดต้องประสานงานผ่านจังหวัด ไม่ได้สอบถามจากหน่วยงานโดยตรงบางครั้งผลการดำเนินงานไม่ได้อัปเดต ให้เป็นปัจจุบันตรงกับที่หน่วยงานปฏิบัติ	-

ตารางที่ 21 ปัญหาการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน

กระบวนการติดตามผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่าย พบปัญหาหลัก 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการติดตามผล และด้านการรายงานผล 1) ด้านการติดตามผล พบว่าบางจังหวัดไม่ได้ไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน โดยให้หน่วยงานรายงานข้อมูลในรูปแบบเอกสารเพียงอย่างเดียว และหน่วยงานส่วนกลางมีการลงพื้นที่ติดตามผลมากเกินไป ทั้งระดับจังหวัด ระดับกลุ่มจังหวัด ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นการลงพื้นที่จากหลายหน่วยงานและมีความถี่มากจนเกินไป นอกจากทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและสร้างภาระมากให้กับหน่วยงาน 2) ด้านการรายงานผล พบว่าการรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน ในส่วนของด้านการรายงานผล แบบฟอร์มที่ใช้ในการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงานไม่เหมือนกัน จึงทำให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดทำงานซ้ำซ้อน สร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่และกลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากกลุ่มจังหวัดจะประสานขอข้อมูลผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณผ่านจังหวัดไม่ได้ขอข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานเพื่อความ เป็นระบบในการทำงาน แต่บางครั้งทำให้รายงานผลการดำเนินการและผลการเบิกจ่ายที่ได้รับไม่เป็นปัจจุบันเท่าที่ควร เนื่องจากผ่านหลายขั้นตอน

จากผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้นที่ได้นำเสนอมา ทั้งในส่วนของการศึกษาจากเอกสาร ด้านโครงสร้างการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ภาพรวมการจัดสรรงบประมาณ การโอนเปลี่ยนโครงการและผลการเบิกจ่ายงบประมาณ และผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ภายใต้กรอบแนวคิดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles เฉพาะการวางแผนงบประมาณ การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ และการรายงานทางการเงิน และผลการดำเนินงาน ระดับจังหวัด และกลุ่มจังหวัด โดยสามารถจำแนกออกเป็นประเด็นปัญหา พร้อมรายละเอียดของปัญหาในแต่ละ Hurdles ซึ่งผู้วิจัยได้นำประเด็นปัญหาเหล่านั้นมาทำการวิเคราะห์ และได้สรุปเป็นกลุ่มปัญหาได้ 6 กลุ่มปัญหา ได้แก่ ปัญหาด้านกฎระเบียบ ปัญหาการรวมอำนาจ ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และปัญหาจากปัจจัยภายนอก ซึ่งจะได้นำเสนอสรุปผลการวิจัย ในรายละเอียดของแต่ละกลุ่มปัญหาพร้อมระบุสาเหตุของแต่ละปัญหารวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณตามแผนแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 เป็นแต่ละกลุ่มปัญหา พร้อมจัดลำดับความสำคัญของแต่ละปัญหาและเสนอแนะการแก้ไขปัญหาออกเป็นระยะเริ่มต้นและระยะยาวในบทต่อไป

บทที่ 5

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 และศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการศึกษารวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อค้นพบจากเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยสามารถสรุปได้ ดังนี้

5.1 ปัญหาและสาเหตุ

จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการและสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ประกอบด้วย 4 ด้าน (Hurdles) ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ และการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน โดยที่ในแต่ละด้านพบปัญหาการดำเนินการทำให้การบริหารงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งสามารถแยกสาเหตุของกลุ่มปัญหาได้เป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ ปัญหาภาวะระเบียบ ปัญหาการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด (ผู้บังคับบัญชาระดับกลางอยู่ส่วนกลาง) ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาการรวมอำนาจ และปัญหาจากปัจจัยภายนอก สามารถสรุปปัญหาแต่ละกลุ่มและสาเหตุได้ดังตารางที่ 22 - 27 มีรายละเอียด ดังนี้



รูปภาพที่ 10 กลุ่มปัญหาการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

5.1.1 ปัญหาด้านกฎระเบียบ

กลุ่มปัญหา	Hurdles	ปัญหา	สาเหตุ
ด้านกฎระเบียบ	1) การวางแผนงบประมาณ	ไม่พบปัญหาเพราะไม่มีกฎระเบียบเข้ามาเกี่ยวข้อง	-
	2) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง	ขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก (การจัดซื้อจัดจ้าง)	พรบ.การจัดซื้อจัดจ้างฯ ฉบับใหม่และกฎหมายลำดับรองกำหนดขั้นตอนไว้มากเกินไป
	3) การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ	ขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก (โอนเบิกแทนงบประมาณ)	ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของกลุ่มจังหวัดที่กรมบัญชีกลางกำหนด
		ขั้นตอนตามหลักเกณฑ์มาก (โอนเปลี่ยนแปลง)	ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้มากเกินไป
4) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน	ไม่พบปัญหาเพราะไม่มีกฎระเบียบเข้ามาเกี่ยวข้อง	-	

ตารางที่ 22 ปัญหาด้านกฎระเบียบและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

1) การวางแผนงบประมาณ ไม่พบปัญหาเนื่องจากไม่มีภาวะเบียดเข้ามาเกี่ยวข้อง

2) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง พบปัญหาขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก โดยการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด และต้องดำเนินการผ่านทางระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e - GP) ในกรณีงบประมาณที่เป็นโครงการใหญ่ ตั้งแต่ 5 แสนบาทขึ้นไป จะใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e - Bidding) ผ่านหลายขั้นตอน ใช้เวลานานประมาณ 28 วันทำการถึงหนึ่งเดือนครึ่ง ทำให้ใช้ระยะเวลาในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อหาตัวผู้รับจ้าง อีกทั้งยังลดทอนระยะเวลาปฏิบัติงาน สาเหตุเกิดจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายใหม่ที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการไว้หลายขั้นตอนโดยเฉพาะต้องดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

3) การบริหารทางการเงินและความคุมงบประมาณ พบ 2 ปัญหา ได้แก่

3.1) การโอนเบิกแทนงบประมาณมีขั้นตอนขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก ทำให้ใช้เวลานาน ขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเริ่มจากกลุ่มจังหวัดจัดทำเอกสารไปโอนเบิกแทนให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดลงนาม (ผู้โอน) และส่งเอกสารฉบับจริงไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดพิจารณาลงนามในเอกสาร (ผู้รับโอน) ทั้งหมดจำนวน 3 ชุด ซึ่งต้องใช้เวลาในการจัดส่งเอกสารฉบับจริงจากกลุ่มจังหวัดไปยังจังหวัด และจังหวัดส่งกลับมาให้กลุ่มจังหวัด และจัดส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่ออนุมัติและออกเลขรหัสงบประมาณใหม่และโอนเงินในระบบ GFMS จากกลุ่มจังหวัดมาให้จังหวัดต่อไป สาเหตุเกิดจากต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของกลุ่มจังหวัดที่กรมบัญชีกลางกำหนด

3.2) การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่ายมีขั้นตอนหลักเกณฑ์มาก การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่ายจะแบ่งเป็นหลายประเภท ทั้งกรณีงบประมาณปกติหรือโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีที่มีการเปลี่ยนแปลง จำแนกได้เป็นลักษณะที่กระทบวัตถุประสงค์ของโครงการและไม่กระทบวัตถุประสงค์ของโครงการ กรณีเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี จำแนกได้เป็นกระทบแผนและไม่กระทบแผนปฏิบัติราชการประจำปี ภายใต้ผลผลิตหรือโครงการเดียวกันและต่างผลผลิตหรือต่างโครงการ โดยมีหลักเกณฑ์การขอใช้เงินเหลือจ่ายที่คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ) กำหนด รวมถึงมีข้อจำกัดทางระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีโครงการที่มีเงินงบประมาณเหลือจ่าย และโครงการที่ขอใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายมาจากต่างผลผลิตหรือต่างโครงการ ตามระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการใช้งบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร พ.ศ. 2562

ข้อ 8 กลุ่มจังหวัดต้องทำความเข้าใจหรือขออนุมัติจากสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เพิ่มขึ้นมาจากระเบียบฉบับเดิม ทำให้การดำเนินการยุ่งยากมากขึ้น สาเหตุเกิดจากระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นกฎหมายได้กำหนดหลักการสำคัญในการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายงานในการณิการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย

4) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน ไม่พบปัญหาเนื่องจากไม่มีกฎระเบียบเข้ามาเกี่ยวข้อง

5.1.2 ปัญหาด้านการรวมอำนาจ

กลุ่มปัญหา	Hurdles	ปัญหา	สาเหตุ
ด้านการรวมอำนาจ	1) การวางแผนงบประมาณ	ไม่พบปัญหาเพราะจังหวัดเป็นผู้วางแผนงบประมาณเอง	-
	2) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง	การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การอุทธรณ์ ผลพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางพิจารณาข้อร้องเรียน)	เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนด
	3) การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ	การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ (อ.ก.บ.ภ. พิจารณานุมัติ + สำนักงานงบประมาณ พิจารณาค่างาน)	- การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง - การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายแบ่งเป็นหลายกรณี และแต่ละกรณีเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน - แต่ละหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาในแต่ละกรณีมีข้อจำกัดเชิงระยะเวลาดำเนินการทำให้เกิดความล่าช้าและเสียโอกาส
	4) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน	ไม่พบปัญหาเพราะจังหวัดต้องรายงานผลไปยังหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	-

ตารางที่ 23 ปัญหาการรวมอำนาจและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

1) การวางแผนงบประมาณ ไม่พบปัญหาเพราะจังหวัดเป็นผู้วางแผนงบประมาณเอง

2) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง พบปัญหาการรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การอุทธรณ์ผลพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางพิจารณาข้อร้องเรียน) เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาผลการประกวดราคาเพื่อจัดหาผู้รับจ้างมาดำเนินโครงการ/กิจกรรม และได้ประกาศผู้ชนะการประกวดราคาแล้ว ต้องเว้นระยะเวลาเพื่อให้โอกาสผู้เสนอราคารายอื่นสามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณาการจัดหาผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ

การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งบางครั้งเกิดกรณีผู้เสนอราคายื่นอุทธรณ์ผลการพิจารณาในการกรณีที่ตนไม่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา กรณีนี้ต้องส่งเรื่องไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาตัดสิน ส่วนใหญ่จะใช้ระยะเวลาประมาณ 1 เดือน หากกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าผลการตัดสินไม่เป็นธรรม จะยกเลิกการตัดสินในครั้งนั้น และหน่วยงานต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่อีกครั้ง สาเหตุเกิดจากเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนด

3) การบริหารทางการเงินและความคุมงบประมาณ พบปัญหาการรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ ซึ่งเป็นการรวมอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางภายนอก การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอกหลายหน่วยงาน ในกรณีการขอโอนเปลี่ยนแปลงนั้นกรณีงบประมาณปกติที่มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรม ขนาด หรือพื้นที่ดำเนินการ หากไม่กระทบวัตถุประสงค์ขอโครงการจะอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ก.บ.ก สามารถพิจารณาอนุมัติได้ทันที แต่หากกระทบวัตถุประสงค์กลุ่มจังหวัดต้องส่งเอกสารผ่านสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะเลขานุการขออนุมัติจากคณะกรรมการ อ.ก.บ.ก เพื่อขออนุมัติ สำหรับกรณีงบประมาณเหลือจ่ายที่ต้องการนำไปดำเนินโครงการสำรองตามแผนปฏิบัติการประจำปีเมื่อคณะกรรมการ ก.บ.ก พิจารณาแล้ว กรณีไม่กระทบแผนและไม่ต่างผลผลิตหรือไม่ต่างโครงการจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ก.บ.ก. ในการอนุมัติและหน่วยงานสามารถไปดำเนินงานได้ทันที หากเป็นกรณีไม่กระทบแผนแต่ต่างผลผลิตหรือต่างโครงการ ต้องส่งไปขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณเพื่อประเมินค่างานใหม่และตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2562 ใช้เวลาอนุมัติประมาณ 2 สัปดาห์ถึง 2 เดือน แต่หากเป็นกรณีกระทบแผนปฏิบัติการประจำปี ต้องส่งไปที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อเสนอคณะกรรมการ อ.ก.บ.ก. เห็นชอบ (ขั้นตอนนี้มีเพียงปีละครั้งช่วงเดือนมีนาคม) ซึ่งเป็นปัญหาเนื่องจากกว่าที่กลุ่มจังหวัดจะมีเงินเหลือจ่ายหรือรู้ว่าปัญหาเกิดขึ้นก็หลังจากเดือนมีนาคมไปแล้วจะทำให้จังหวัดกลุ่มจังหวัดก็จะเสียโอกาสในการดำเนินโครงการไป สาเหตุเกิดจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ฉบับใหม่และกฎหมายลำดับรองกำหนดให้การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณแต่ละกรณีต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณา

4) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน ไม่พบปัญหาเพราะจังหวัดต้องรายงานผลไปยังหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.1.3 ปัญหาด้านเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด (ผู้บังคับบัญชาระดับกลางอยู่ ส่วนกลาง)

กลุ่มปัญหา	Hurdles	ปัญหา	สาเหตุ
ด้านเชิงโครงสร้าง องค์กรของกลุ่ม จังหวัด (ผู้บังคับบัญชา ระดับกลางอยู่ ส่วนกลาง)	1) การวางแผน งบประมาณ	การริเริ่มโครงการจากหน่วยงานต้องผ่าน ความเห็นชอบหลายขั้นตอนจากภูมิภาค และส่วนกลาง	โครงสร้างของส่วนราชการที่กลุ่มจังหวัดเป็น ราชการส่วนกลางแต่ไปตั้งอยู่ส่วนภูมิภาคจึง ต้องมีการส่งเอกสารการขออนุมัติโครงการไป ยังส่วนกลางเพื่อพิจารณา
	2) การจัดระบบ การจัดซื้อจัดจ้าง	ไม่พบปัญหาเพราะกลุ่มจังหวัดให้อำนาจ รายจังหวัดดำเนินการ	-
	3) การบริหารทาง การเงินและควบคุม งบประมาณ	การโอนเบิกแทนและการโอนเปลี่ยนแปลง โครงการต้องได้รับการเห็นชอบจาก ส่วนกลาง	โครงสร้างของส่วนราชการที่กลุ่มจังหวัดเป็น ราชการส่วนกลางแต่ไปตั้งอยู่ส่วนภูมิภาคจึง ต้องมีการส่งเอกสารการขออนุมัติโครงการไป ยังส่วนกลางเพื่อพิจารณา
		กลุ่มจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงิน	โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของกลุ่มจังหวัด และข้อจำกัดด้านบุคลากรภาครัฐ
4) การรายงานทาง การเงินและผลการ ดำเนินงาน	ไม่พบปัญหาเพราะจังหวัดดำเนินการเอง	-	

ตารางที่ 24 ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัดและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตาม
แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

**1) การวางแผนงบประมาณ พบปัญหาการริเริ่มโครงการจากหน่วยงานต้อง
ผ่านความเห็นชอบหลายขั้นตอนจากภูมิภาคและส่วนกลาง** ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรที่ต้อง
ผ่านการเห็นชอบจากส่วนกลาง ขั้นตอนการอนุมัติโครงการของกลุ่มจังหวัดจะใช้ระยะเวลาสั้นกว่า
การอนุมัติโครงการของจังหวัด เนื่องจากส่วนราชการต้องเสนอขออนุมัติโครงการผ่านจังหวัดในพื้นที่
เพื่อให้ผู้ว่าราชการในพื้นที่เสนอโครงการไปยังจังหวัดกลุ่มจังหวัดเพื่อขออนุมัติจากหัวหน้ากลุ่มจังหวัด
จากนั้นจะเป็นการดำเนินการของกลุ่มจังหวัด โดยกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ใน
ภูมิภาค และขั้นตอนการเสนอหนังสือต้องส่งไปยังส่วนกลางเพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานที่อยู่ส่วนกลาง
พิจารณาลงนามก่อนส่งกลับมาเสนอต่อหัวหน้ากลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภูมิภาค จึงทำให้ใช้ระยะเวลานาน
ประมาณ 1-2 สัปดาห์ในการเสนองานเอกสารเพื่อขออนุมัติโครงการ สาเหตุเกิดจากโครงสร้างของ
ส่วนราชการที่กลุ่มจังหวัดเป็นราชการส่วนกลางแต่ไปตั้งอยู่ส่วนภูมิภาคแต่ยังคงต้องส่งเอกสารการขอ
อนุมัติโครงการกลับไปให้ส่วนกลางพิจารณาจึงจะสามารถเสนอต่อหัวหน้ากลุ่มจังหวัดที่อยู่ใน
ภูมิภาคได้

2) การจักระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่พบปัญหาเพราะกลุ่มจังหวัดให้อำนาจรายจังหวัดดำเนินการ

3) การบริหารทางการเงินและความคุมงบประมาณ พบปัญหาในขั้นตอนการโอนเบิกแทนและการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการต้องได้รับการเห็นชอบจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากส่วนกลางเช่นเดียวกับขั้นตอนการอนุมัติโครงการ เนื่องจากขั้นตอนการโอนเบิกแทนและการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการมีขั้นตอนที่กลุ่มจังหวัดจะต้องดำเนินการด้านเอกสาร ขั้นตอนการโอนเบิกแทนกลุ่มจังหวัดจะดำเนินการเสนอเอกสารเพื่อขอความเห็นชอบในการโอนเงินงบประมาณของกลุ่มจังหวัดให้กับจังหวัดเป็นผู้เบิกแทน ส่วนขั้นตอนการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ กลุ่มจังหวัดจะต้องดำเนินการเสนอหนังสือราชการให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดลงนามในหนังสือภายนอกเพื่อส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ก.) และสำนักงบประมาณพิจารณา ทั้ง 2 ขั้นตอน จะส่งไปยังส่วนกลางเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาระดับกลาง (ผู้เชี่ยวชาญ) ที่อยู่ส่วนกลางพิจารณาลงนามก่อนส่งกลับมาเสนอต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง (หัวหน้ากลุ่มจังหวัด) ที่อยู่ในภูมิภาค จึงทำให้ใช้ระยะเวลาประมาณ 1 สัปดาห์ในการเสนอเอกสาร

รวมถึงปัญหาในกลุ่มจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงิน เนื่องจากปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรกลุ่มจังหวัด งานด้านการบริหารงานบุคคลของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ จะขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาระดับกลาง คือ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก และขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือรองปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมาย จะเป็นผู้พิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนขึ้นเงินเดือน เนื่องจากกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นส่วนกลางในภูมิภาคทำให้ขึ้นเงินเดือนถูกเฉลี่ยรวมกับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางทั้งหมดทำให้ขึ้นเงินเดือนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในภูมิภาคโดยตรง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมักจะย้ายออกอยู่เสมอ รวมถึงเจ้าหน้าที่การเงินทำให้เจ้าหน้าที่ในส่วนงานอื่นต้องมาทำหน้าที่ด้านการเงินนี้แทน ซึ่งขาดทั้งความรู้และความชำนาญ ทำให้กระบวนการทางการเงินของกลุ่มจังหวัดล่าช้าและอาจมีความผิดพลาด สาเหตุเกิดจากข้อจำกัดด้านบุคลากรภาครัฐ

4) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน ไม่พบปัญหาเพราะจังหวัดดำเนินการการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเอง

5.1.4 ปัญหาด้านบุคลากร

กลุ่มปัญหา	Hurdles	ปัญหา	สาเหตุ
ด้านบุคลากร	1) การวางแผนงบประมาณ	เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบ ในการจัดซื้อจัดจ้าง	เจ้าหน้าที่ขาดการเตรียมความพร้อมและความถูกต้องของเอกสารอาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ขาดทั้งความชำนาญและความละเอียดรอบคอบ
		เนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติ ไม่ตรงกับแผนปฏิบัติการประจำปี	หลังจากที่เสนอขออนุมัติไว้ในขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีอาจมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดในภายหลัง
		ดำเนินการล่าช้าหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ	การดำเนินการของปีก่อนยังดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ เพราะมีโครงการจำนวนมาก
2) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง	เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบ ในการจัดซื้อจัดจ้าง	บุคลากรยังขาดความรู้ความสามารถเกี่ยวกับระเบียบและวิธีการดำเนินงานในการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงความละเอียดรอบคอบและความเอาใจใส่ในการทำงานกับระบบ e - bidding	
3) การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ	เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบ	เจ้าหน้าที่การเงินไม่ได้รับการฝึกอบรมก่อนปฏิบัติงานรวมทั้งไม่มีคู่มือไว้ใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงาน	
4) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน		จังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน	เป็นนโยบายการติดตามผลของประธานคณะกรรมการติดตามผลระดับจังหวัดและระดับกลุ่มจังหวัด
		กลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน	ต้องปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาระบบราชการ ไม่สามารถขอข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานได้

ตารางที่ 25 ปัญหาด้านบุคลากรและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

1) การวางแผนงบประมาณ พบ 3 ปัญหา ได้แก่

1.1) เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบ ในการจัดซื้อจัดจ้าง ในช่วงก่อนสิ้นปีงบประมาณ ส่วนราชการ/จังหวัด มีภารกิจเป็นจำนวนมาก ทำให้บางหน่วยงานไม่ได้เตรียมความพร้อมก่อนการอนุมัติโครงการ ทำให้บางจังหวัดการเสนอขออนุมัติโครงการมายังกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างล่าช้าและเอกสารที่ส่งมาไม่ครบถ้วนหรือมีความผิดพลาด ทำให้ต้องส่งกลับไปให้จังหวัดเพื่อส่งต่อไปให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไข หรือบางกรณียังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในการดำเนินโครงการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงทำให้ใช้เวลานาน สาเหตุเกิดจากเจ้าหน้าที่ขาดการเตรียมความพร้อมและความถูกต้องของเอกสารอาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ขาดทั้งความชำนาญและความละเอียดรอบคอบ

1.2) เนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติ ไม่ตรงกับแผนปฏิบัติการประจำปี บางกรณีพบว่ามีการเสนอเอกสารขออนุมัติโครงการที่แตกต่างจากที่เคยเสนอขอไว้ในขั้นตอนการ

จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี จึงต้องมีการแก้ไขทำให้เสียเวลาประมาณ 1 เดือนหลังจากที่ได้รับเอกสาร สาเหตุเกิดจากหลังจากที่เสนอขออนุมัติไว้ในขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี อาจมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดในภายหลังจึงทำให้เนื้อหาโครงการไม่ตรงกับแผนปฏิบัติการประจำปี

1.3) ดำเนินการล่าช้าหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ การดำเนินโครงการ เป็นช่วงรอยต่อของปีงบประมาณ แม้ว่าจะได้รับอนุมัติโครงการได้อย่างรวดเร็วก็ตาม แต่หน่วยงาน ก็ยังไม่สามารถเริ่มดำเนินโครงการได้ เนื่องจากเป็นช่วงสิ้นปีงบประมาณที่ต้องเร่งดำเนินโครงการ ของปีงบประมาณก่อนให้แล้วเสร็จก่อน สาเหตุเกิดจากการดำเนินโครงการของปีก่อนไม่สามารถ ดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณเนื่องมาจากสาเหตุจากปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น มีโครงการจำนวนมาก การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด เป็นต้น

2) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง พบปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบในการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีดำเนินการประกวดราคา อิเล็กทรอนิกส์ (e - bidding) จะผ่านหลายขั้นตอนและใช้ระยะเวลานาน ซึ่งในขั้นตอนการขึ้น ประกาศในระบบ หากเจ้าหน้าที่ทำข้อมูลผิดพลาด เช่น แบบก่อสร้าง หรือประมาณการราคา ไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง หรือขาดความรอบคอบ ในการโหลดเอกสารขึ้นประกาศไม่ครบถ้วน ทำให้ผู้ เสนอราคาทำประมาณการราคาผิด จะต้องยกเลิกการประกาศเชิญชวนในครั้งนั้น และต้องทำการ ประกาศใหม่ทำให้เสียเวลา สาเหตุเกิดจากบุคลากรยังขาดความรู้ความสามารถเกี่ยวกับระเบียบและ วิธีการดำเนินงานในการจัดซื้อจัดจ้างรวมถึงความละเอียดรอบคอบและความเอาใจใส่ในการทำงาน กับระบบ e - bidding

3) การบริหารทางการเงินและความคุมงบประมาณ พบปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความ ขำนาญ และความละเอียดรอบคอบ เจ้าหน้าที่การเงินบางจังหวัดขาดความชำนาญ และเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานส่งเอกสารเบิกเงินผิดพลาดไม่ครบถ้วน สาเหตุเกิดจากเจ้าหน้าที่การเงินไม่ได้รับการ ฝึกอบรมก่อนปฏิบัติงานรวมทั้งไม่มีคู่มือไว้ใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงาน

4) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน พบ 2 ปัญหา ได้แก่

4.1) จังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน ในส่วนของด้านการติดตาม ผล พบว่าบางจังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามเป็นประจำทุกเดือน โดยเจ้าหน้าที่ประสานขอข้อมูล ในรูปแบบเอกสารเพียงอย่างเดียว ทำให้ขาดการกระตุ้น เร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงาน สาเหตุเกิดจากเป็นเรื่องของนโยบายการติดตามผลของประธานคณะกรรมการติดตามผล โดยที่จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและกลุ่มจังหวัดมีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน

4.2) กลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากกลุ่มจังหวัด จะประสานขอข้อมูลผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณผ่านจังหวัด ไม่ได้ขอข้อมูล

โดยตรงจากหน่วยงานเพื่อความเป็นระบบในการทำงาน แต่บางครั้งทำให้การรายงานผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายที่ได้รับไม่เป็นปัจจุบันเท่าที่ควร เนื่องจากต้องผ่านหลายขั้นตอนทำให้เกิดการเสียเวลา สาเหตุเกิดจากกลุ่มจังหวัดไม่สามารถขอข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานต้องขอผ่านจังหวัดเป็นเพราะต้องปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาระบบราชการ

5.1.5 ปัญหาด้านการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

กลุ่มปัญหา	Hurdles	ปัญหา	สาเหตุ
ด้านการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน	1) การวางแผนงบประมาณ	แผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ตรงคำขอรายจังหวัด	กลุ่มจังหวัดจะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรีหรือแผนภาพรวมของประเทศตามที่กระทรวงการคลังเสนอ
		เป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัดสูงกว่าความเป็นจริง	มาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐประจำปีงบประมาณกำหนดกรอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐไว้แต่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติจริง
	2) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง	จำกัดอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามในสัญญา	การกำหนดวงเงินให้ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดในการลงนามในสัญญาน้อยเกินไป
	3) การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ	การจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน	สำนักงานงบประมาณไม่ได้จัดสรรงบประมาณมาตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ และจัดสรรมาไม่เต็มจำนวน
	4) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน	การลงพื้นที่ติดตามผลจากหน่วยงานส่วนกลางมากเกินไป	แต่ละหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามผลไม่ได้มีการบูรณาการทำงานร่วมกัน
การรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน (สภาพัฒน์ สำนักงานงบประมาณ)		ไม่มีระบบการรายงานผลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นระบบกลางที่ใช้สำหรับการรายงานผลร่วมกัน	

ตารางที่ 26 ปัญหาการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1

1) การวางแผนงบประมาณ พบ 2 ปัญหา ได้แก่

1.1) แผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ตรงคำขอรายจังหวัด จังหวัดได้จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายโครงการ/กิจกรรม แต่เมื่อส่งให้กลุ่มจังหวัดเพื่อจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดแล้วแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณไม่ตรงกัน สาเหตุเกิดจากกลุ่มจังหวัดจะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรีหรือแผนภาพรวมของประเทศตามที่กระทรวงการคลังเสนอ จึงไม่ตรงกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายโครงการ/กิจกรรมที่จังหวัดได้เสนอไป

1.2) เป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัดสูงกว่าความเป็นจริง ในทางปฏิบัติงบประมาณประเภทงบลงทุนในไตรมาสแรกส่วนใหญ่หน่วยงานจะสามารถทำได้เพียงการจัดซื้อจัดจ้างและก่อนนี้ผูกพันเท่านั้นยังไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายได้ แต่การเบิกจ่ายมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐหรือแผนภาพรวมของประเทศได้กำหนดกรอบไว้แล้ว เช่น การใช้จ่ายงบประมาณใน 2 ไตรมาสแรก 50% ขึ้นไป ซึ่งแผนดังกล่าวเป็นเป้าหมายที่สูงเกินกว่าความเป็นจริงที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะสามารถทำได้ ทำให้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดไม่ตรงกับความเป็นจริงกับที่แต่ละหน่วยงานกำหนดมาและไม่สามารถดำเนินงานหรือเบิกจ่ายให้ได้ตามแผนที่กำหนดไว้ สาเหตุเกิดจากมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐประจำปีงบประมาณกำหนดกรอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐไว้แต่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติจริง

2) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง พบปัญหาจำกัดอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามในสัญญา ปกติแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดจะมอบอำนาจในทางพัสดุรวมถึงการอนุมัติการสั่งซื้อจัดจ้าง การลงนามในสัญญาให้หัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งบางจังหวัดในกลุ่มจังหวัดได้กำหนดวงเงินในการอนุมัติการสั่งซื้อจัดจ้าง และลงนามในสัญญาสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการคัดเลือกไว้ไม่มากหรือกำหนดวงเงินไว้ค่อนข้างน้อยเกินไป ทำให้เมื่อวงเงินงบประมาณเกินอำนาจของหัวหน้าหน่วยงาน จะต้องส่งขึ้นมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ทำให้การเสนอเอกสารล่าช้าออกไป สาเหตุเกิดจากการกำหนดวงเงินให้ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดในการลงนามในสัญญาน้อยเกินไป

3) การบริหารทางการเงินและความคุมงบประมาณ พบปัญหาการจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน กลุ่มจังหวัดไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมาเต็มจำนวนภายในครั้งเดียว ทำให้กลุ่มจังหวัดต้องทำกระบวนการโอนเบิกแทนงบประมาณจำนวนหลายรอบ กว่าที่จะโอนเบิกแทนงบประมาณครบทั้งหมด สาเหตุเกิดจากสำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณมาไม่เต็มจำนวนและไม่ได้จัดสรรมาตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ

4) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน พบ 2 ปัญหา ได้แก่

4.1) การลงพื้นที่ติดตามผลจากหน่วยงานส่วนกลางมากเกินไป เนื่องจากมีหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานส่วนกลางหรือหน่วยงานที่เป็นส่วนติดตามผล ระดับจังหวัด ระดับกลุ่มจังหวัด ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ลงพื้นที่มากำกับติดตามงานพื้นที่เหมือนกัน ซึ่งเป็นการลงพื้นที่จากหลายหน่วยงานและมีความถี่มากจนเกินไป นอกจากเกิดความซ้ำซ้อนแล้ว หน่วยงานที่รับการตรวจสอบต้องหยุดการปฏิบัติงานเพื่อมาทำกิจกรรมเตรียมการต้อนรับ และจัดเตรียมการนำเสนอพร้อมเอกสารประกอบการบรรยายแทนสาเหตุเกิดจากแต่ละหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามผลทั้งส่วนกลางและหน่วยงานที่เป็นส่วนติดตามผลระดับจังหวัด และระดับกลุ่มจังหวัด ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้บูรณาการทำงานร่วมกัน

4.2) การรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน ในส่วนของด้านการรายงานผล แบบฟอร์มที่ใช้ในการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงานไม่เหมือนกัน จึงทำให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดต้องรายงานผลซ้ำซ้อน สร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่สาเหตุเกิดจากยังไม่มีระบบการรายงานผลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นระบบกลางที่ใช้สำหรับการรายงานผลร่วมกัน

5.1.6 ปัญหาด้านปัจจัยภายนอก

กลุ่มปัญหา	Hurdles	ปัญหา	สาเหตุ
ด้านปัจจัยภายนอก	1) การวางแผนงบประมาณ	ไม่พบปัญหาเพราะจังหวัดเป็นผู้วางแผนงบประมาณเอง	-
	2) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง	ปัจจัยภายนอกส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการล่าช้า	เกิดจากปัญหาภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วมหรือโรคระบาด และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน
	3) การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ	ผู้รับจ้างส่งมอบงานแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน	เนื่องจากการเบิกเงินแต่ละงวดงานต้องใช้เอกสารประกอบการส่งเบิกจำนวนมาก ผู้รับจ้างจึงเก็บไว้เบิกเพียงครั้งเดียวหลังจากจบโครงการแล้ว
	4) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน	ไม่พบปัญหาเพราะการรายงานไม่มีผลกระทบต่อปัจจัยภายนอก	-

ตารางที่ 27 ปัญหาจากปัจจัยภายนอกและสาเหตุของการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

- 1) **การวางแผนงบประมาณ** ไม่พบปัญหาเพราะจังหวัดเป็นผู้วางแผนงบประมาณเอง
- 2) **การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง พบปัญหาปัจจัยภายนอกส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการล่าช้า** ปัญหาการดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามแผนงานทำให้เกิดความล่าช้าซึ่งเกิดจากปัญหาภัยธรรมชาติ เช่น ปัญหาน้ำท่วม และโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้การเกณฑ์แรงงานเข้ามาก่อสร้างในพื้นที่เป็นไปอย่างยากลำบาก และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน เช่น งานขุดลอกคลองหรืออ่างเก็บน้ำชลประทาน ผู้รับจ้างไปทำงานตามสัญญาปกติ แต่เมื่อขุดลงไปแล้วเจอกับชั้นหินที่ไม่สามารถขุดได้จึงต้องย้ายที่ขุดใหม่ ผู้รับจ้างต้องไปปรับแก้เนื่องจากในสัญญาทำให้งานเกิดความล่าช้า เป็นต้น
- 3) **การบริหารทางการเงินและความคุมงบประมาณ พบปัญหาผู้รับจ้างส่งมอบงานแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน** บางครั้งผู้รับจ้างดำเนินโครงการ/กิจกรรมแล้วเสร็จในแต่ละงวดงาน และได้ส่งมอบงานกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่ขอเบิกเงินเป็นงวด ๆ แต่จะรวมไว้เบิกครั้งเดียว เนื่องจากต้องใช้เอกสารประกอบการส่งเบิกจำนวนมาก

4) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน ไม่พบปัญหาเพราะการรายงาน ไม่มีผลกระทบต่อด้านปัจจัยภายนอก

5.2 แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ

5.2.1 ปัญหาภาวะเบียด

1) ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง พบปัญหาขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก โดยการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด และต้องดำเนินการผ่านทางระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ร่วมกับวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e - Bidding) ผ่านหลายขั้นตอนและใช้เวลานาน

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาค้นตอนตามกฎระเบียบมาก

ส่วนกลางควรพิจารณายืดหยุ่นกฎระเบียบในส่วนที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ ให้ขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างสั้น กระชับ และใช้ระยะเวลาน้อยลง เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินการ

2) ด้านการโอนเบิกแทนงบประมาณ พบปัญหาขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก ทำให้ใช้เวลานาน ขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเริ่มจากกลุ่มจังหวัดจัดทำเอกสารใบโอนเบิกแทนให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดลงนาม (ผู้โอน) และส่งเอกสารฉบับจริงไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดพิจารณา ลงนามในเอกสาร (ผู้รับโอน) ทั้งหมดจำนวน 3 ชุด ซึ่งต้องใช้เวลาในการจัดส่งเอกสารฉบับจริงจากกลุ่มจังหวัดไปยังจังหวัด และจังหวัดส่งกลับมาให้กลุ่มจังหวัด และจัดส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่ออนุมัติ และออกเลขรหัสงบประมาณใหม่และโอนเงินในระบบ GFMS จากกลุ่มจังหวัดมาให้จังหวัดต่อไป

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาค้นตอนตามระเบียบกฎหมายมากเกินไป

ควรลดจำนวนครั้งในการโอนเงิน และลดขั้นตอนในการลงนามของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้รับโอนงบประมาณตามระเบียบของกรมบัญชีกลาง และการจัดสรรงบประมาณแต่ละปี สำนักงบประมาณควรพิจารณาว่า โครงการหนึ่งๆ ที่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปี ของกลุ่มจังหวัด ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดใด และควรจัดสรรงบประมาณลงไปให้จังหวัดนั้นโดยตรง เพื่อลดระยะเวลาในการดำเนินการโอนเบิกแทนกันของกลุ่มจังหวัด

3) ด้านการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย พบปัญหาการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่ายมีขั้นตอนหลักเกณฑ์มาก การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่ายจะแบ่งเป็นหลายประเภท ทั้งกรณีงบประมาณปกติหรือโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีที่มีการเปลี่ยนแปลง จำแนกได้เป็นลักษณะที่กระทบวัตถุประสงค์ของโครงการและไม่กระทบวัตถุประสงค์ของโครงการ กรณีเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปี จำแนกได้เป็น

กระทบแผนและไม่กระทบแผนปฏิบัติราชการประจำปี ภายใต้ผลผลิตหรือโครงการเดียวกันและต่างผลผลิตหรือต่างโครงการ โดยมีหลักเกณฑ์การขอใช้เงินเหลือจ่ายที่คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ) กำหนด รวมถึงมีข้อจำกัดทางระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการใช้งบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร พ.ศ. 2562 ทำให้การดำเนินการยุ่งยากมากขึ้น

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย
มีขั้นตอนหลักเกณฑ์มาก

คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ) ควรปรับระเบียบและหลักเกณฑ์การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการให้สามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น และสำนักงานงบประมาณควรปรับระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ไม่ควรมีข้อความว่า “อยู่ในผลผลิตเดียวกัน หรือห้ามข้ามผลผลิต” ให้เหมือนเดิมในระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ฉบับเดิม ที่ระบุว่า กรณีที่มีวงเงินถ้าครุภัณฑ์ตั้งแต่ 1,000,000 บาท ถ้าเป็นสิ่งก่อสร้างตั้งแต่ 10 ล้านบาท ถึงจะต้องทำความเข้าใจกับสำนักงานงบประมาณ ไม่มีคำว่าอยู่ในผลผลิตเดียวกัน

5.2.2 ปัญหาการรวมอำนาจ

1) ด้านการบริหารทางการเงินและความคุมงบประมาณ พบปัญหาการรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ ทั้งกรณีการโอนเปลี่ยนทั้งที่กระทบต่อวัตถุประสงค์ของโครงการ และกระทบต่อแผนปฏิบัติราชการประจำปี ต้องขออนุมัติไปยังคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ) สำหรับกรณีต่างผลผลิตหรือต่างโครงการ ต้องพิจารณาที่วงเงินงบประมาณ โดยที่สำนักงานงบประมาณเขตพื้นที่มีอำนาจพิจารณาในวงเงินไม่เกิน 5 ล้านบาท หากเกินกว่า 5 ล้านบาท ต้องส่งไปยังสำนักงานซึ่งเป็นผู้พิจารณาส่วนกลางเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ซึ่งทำให้ล่าช้าและทำให้ไม่ทันการณ์และไม่ได้ดำเนินโครงการที่เป็นปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการรวมอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลาง ในขั้นตอนการโอนเบิกเปลี่ยนแปลงโครงการ

การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ ควรมีการมอบอำนาจให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการโอนเปลี่ยนแปลง โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเป็นกรรมการ ควรจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในส่วนของกระบวนการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ หน่วยงานส่วนกลางควรปรับปรุงขั้นตอนกระบวนการให้มีประสิทธิภาพ เพราะกลุ่มจังหวัดต้องปฏิบัติตามระเบียบจำนวนมาก โดยเฉพาะหน่วยงานส่วนกลางควรทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบเท่านั้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการดำเนินงาน หากมีโครงการสำคัญเร่งด่วนจะสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างรวดเร็ว

2) ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง พบปัญหาการรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การอุทธรณ์ผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางพิจารณาข้อร้องเรียน) เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาผลการประกวดราคาเพื่อจัดหาผู้รับจ้างมาดำเนินโครงการ/กิจกรรม และได้ประกาศผู้ชนะการประกวดราคาแล้ว ต้องเว้นระยะเวลาเพื่อให้โอกาสผู้เสนอราคายื่นสามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณาการจัดหาผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งบางครั้งเกิดกรณีผู้เสนอราคายื่นอุทธรณ์ผลการพิจารณาในการณ์ที่ตนไม่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา กรณีนี้ต้องส่งเรื่องไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาตัดสิน ส่วนใหญ่จะใช้ระยะเวลาประมาณ 1 เดือน หากกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าผลการตัดสินไม่เป็นธรรม จะยกเลิกการตัดสินในครั้งนั้น และหน่วยงานต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่อีกครั้ง

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการอุทธรณ์ผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง

เน้นความโปร่งใสในขั้นตอนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง พยายามดำเนินการในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดความโปร่งใสมากที่สุดเพื่อลดการอุทธรณ์ เช่น ประกาศเกณฑ์ตัดสินที่ชัดเจน และสามารถอธิบายเหตุผลของผู้ที่ชนะการประกวดราคาได้อย่างไม่ปิดบัง

5.2.3 ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด (ผู้บังคับบัญชาระดับกลางอยู่ส่วนกลาง)

1) ด้านการวางแผนงบประมาณ พบปัญหาการริเริ่มโครงการจากหน่วยงานต้องผ่านความเห็นชอบหลายขั้นตอนจากภูมิภาคและส่วนกลาง การขออนุมัติโครงการต้องได้รับการอนุมัติถึง 3 ขั้นตอน ตั้งแต่ จังหวัดพิจารณา จากนั้นเจ้าหน้าที่กลุ่มจังหวัดส่งให้ผู้บังคับบัญชาระดับกลาง (ผู้เชี่ยวชาญอยู่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) พิจารณาซึ่งทำงานประจำอยู่ที่ส่วนกลาง จากนั้นจึงจะส่งกลับไปให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี) พิจารณา ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ราชการส่วนกลางไปตั้งอยู่ส่วนภูมิภาคแต่ผู้มีอำนาจพิจารณาแต่ไม่ได้ทำงานประจำที่ส่วนภูมิภาค จึงต้องมีการส่งเอกสารคำขออนุมัติโครงการส่งกลับไปกลับมาระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการริเริ่มโครงการจากหน่วยงานต้องผ่านความเห็นชอบหลายขั้นตอนจากภูมิภาคและส่วนกลาง

หัวหน้ากลุ่มจังหวัดควรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดมีอำนาจในการอนุมัติโครงการได้ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาในขั้นตอนการอนุมัติโครงการหรือควรนำระบบสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาปรับใช้ในการดำเนินงานด้านเอกสารของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการทำงานมากยิ่งขึ้น

2) **ด้านการบริหารทางการเงินและความคุมงบประมาณ พบปัญหาการโอนเบิกแทน และการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการต้องได้รับการเห็นชอบจากส่วนกลาง** การโอนเบิกแทน (กระจายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดสู่รายจังหวัด) เจ้าหน้าที่กลุ่มจังหวัดเสนอเอกสารให้ผู้บังคับบัญชา ระดับกลางลงนาม และส่งกลับมาเสนอต่อหัวหน้ากลุ่มจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี) และปัญหา กลุ่มจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ในสำนักงานอื่นต้องมาทำหน้าที่ด้านการเงินนี้แทน ซึ่งขาดทั้งความรู้และความชำนาญ ทำให้กระบวนการทางการเงินของกลุ่มจังหวัดล่าช้าและอาจ มีความผิดพลาด

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา

การโอนเบิกแทนและการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการต้องได้รับการเห็นชอบจากส่วนกลาง ควรนำระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาปรับใช้ในการดำเนินงานด้านเอกสารของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการทำงานมากยิ่งขึ้น

กลุ่มจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงิน

กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ควรจัดสรรเจ้าหน้าที่การเงินของกลุ่มจังหวัดให้ครบตามตำแหน่งและเพิ่มสวัสดิการเงินเดือน เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานด้านการเงินของกลุ่มจังหวัด

5.2.4 ปัญหาการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

1) **ด้านการวางแผนงบประมาณ พบปัญหาแผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ตรงคำขอรายจังหวัด** จังหวัดได้จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายโครงการ/กิจกรรม แต่เมื่อส่งให้กลุ่มจังหวัดเพื่อจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดแล้วแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณไม่ตรงกัน

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาแผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ตรงคำขอรายจังหวัด

สำนักงบประมาณควรให้อิสระในการกำหนดแผนการปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัด สอดคล้องตามความเป็นจริง ไม่ควรมองแต่เป้าหมายในภาพรวมของประเทศ เพราะแต่ละกลุ่มจังหวัด มีบริบทของตัวเอง

2) **ด้านการวางแผนงบประมาณ พบปัญหาเป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัดสูงกว่าความเป็นจริง** ในทางปฏิบัติงบประมาณประเภทงบลงทุนในไตรมาสแรกส่วนใหญ่หน่วยงานจะสามารถทำได้เพียงการจัดซื้อจัดจ้างและก่อนนี้ผู้กพันเท่านั้นยังไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายได้ แต่การเบิกจ่ายมาตรการการคลังด้านการใช้จ่ายภาครัฐหรือแผนภาพรวมของประเทศได้กำหนดกรอบไว้แล้ว เช่น การใช้จ่ายงบประมาณใน 2 ไตรมาสแรก ร้อยละ 50 ขึ้นไป ซึ่งแผนดังกล่าวเป็นเป้าหมายที่สูงเกินกว่าความเป็นจริงที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะสามารถทำได้ ทำให้แผนการปฏิบัติงานและ

แผนการใช้จ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดไม่ตรงกับความเป็นจริงกับที่แต่ละหน่วยงานกำหนดมา และไม่สามารถดำเนินงานหรือเบิกจ่ายให้ได้ตามแผนที่กำหนดไว้

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาเป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัดสูงกว่าความเป็นจริง

สำนักงานประมาณควรให้อิสระในการกำหนดแผนการใช้จ่ายของกลุ่มจังหวัดสอดคล้องตามความเป็นจริง เพราะในไตรมาสแรกจะเป็นการดำเนินการอนุมัติโครงการ การมอบอำนาจให้จังหวัดในกลุ่มจังหวัด/ส่วนราชการ และการจัดซื้อจัดจ้างจะดำเนินการ ส่วนในไตรมาสที่สองจึงจะเริ่มขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างเคร่งครัด และในบางครั้งอาจมีการอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการพอสมควร ทำให้ในไตรมาสแรกอาจไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามแผนที่กำหนด ส่งผลให้การรายงานผลแต่ละไตรมาสมีปัญหา และยังส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดโดยรวมด้วย

3) ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง พบปัญหาจำกัดอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามในสัญญา ผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัดจำกัดวงเงินการให้อำนาจหัวหน้าหน่วยงานในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามในสัญญาน้อยเกินไป ทำให้กระบวนการเอกสารล่าช้า เพราะหากวงเงินในสัญญาเกินกว่าที่ได้รับมอบอำนาจมายังคงต้องเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติเช่นเดิม

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาจำกัดอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามในสัญญา

เพิ่มอำนาจในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างให้หัวหน้าหน่วยงาน ควรกระจายอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานให้มากขึ้น โดยกำหนดวงเงินในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างให้อยู่ในระดับที่พอเหมาะ ไม่มากหรือน้อยเกินไป

4) ด้านการบริหารทางการเงินและความคุมงบประมาณ พบปัญหาการจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน สำนักงานประมาณไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัดแบบเต็มจำนวนภายในครั้งเดียว ทำให้กลุ่มจังหวัดต้องทำกระบวนการโอนเบิกแทงงบประมาณจำนวนหลายรอบจนกว่าจะโอนเบิกแทงงบประมาณครบทั้งหมด

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน

ในแต่ละปีงบประมาณสำนักงานประมาณควรจัดสรรงบประมาณตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ และควรโอนเงินงบประมาณมาเต็มตามจำนวนที่ขอรับการจัดสรร ซึ่งจะเป็นการช่วยให้กลุ่มจังหวัดลดขั้นตอนการโอนเบิกแทงงบประมาณจำนวนหลาย ๆ ครั้ง และช่วยให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานได้ตามแผนการปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้

5) **ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน พบปัญหาการลงพื้นที่ติดตามผลจากหน่วยงานส่วนกลางมากเกินไป** มีหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานที่เป็นส่วนติดตามผล ระดับจังหวัด ระดับกลุ่มจังหวัด ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ลงพื้นที่มากำกับติดตามงานพื้นที่เหมือนกัน ซึ่งเป็นการลงพื้นที่จากหลายหน่วยงานและมีความถี่มากจนเกินไป เกิดความซ้ำซ้อนแล้ว และยังเป็นภาระกับหน่วยงานที่รับการตรวจสอบด้วย

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการลงพื้นที่ติดตามผลจากหน่วยงานส่วนกลางมากเกินไป
หน่วยงานส่วนกลางที่มีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการควรมีการบูรณาการลงพื้นที่ร่วมกันไม่แยกกันไป และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามผลควรลงพื้นที่ติดตามเป็นครั้งคราวไม่บ่อยครั้งจนเกินไปจนไปสร้างภาระให้แก่หน่วยงานรับการตรวจสอบ

6) **ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน พบปัญหาการรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน** ในส่วนของด้านการรายงานผล แบบฟอร์มที่ใช้ในการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงานไม่เหมือนกัน จึงทำให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดทำงานซ้ำซ้อน สร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน
ควรมีระบบกลางใช้รายงานผล เป็นระบบการรายงานและติดตามผลการดำเนินโครงการและเบิกจ่ายงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดควรเป็นระบบเดียว ไม่ควรแยกเป็นระบบหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น โดยให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบันทึกข้อมูลการรายงานผลเข้าสู่ระบบ และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการติดตามผลสามารถเรียกรายงานผ่านระบบได้เพียงวิธีการเดียว โดยยกเลิกวิธีการรายงานผลที่เป็นเอกสารรูปแบบเดิมและต้องรายงานหลายหน่วยงานไป

5.2.5 ปัญหาด้านบุคลากร

1) **ด้านการวางแผนงบประมาณ พบปัญหาขาดการเตรียมความพร้อมและความถูกต้องของเอกสารในการอนุมัติโครงการ** ในช่วงก่อนสิ้นปีงบประมาณ ส่วนราชการ/จังหวัด มีภารกิจเป็นจำนวนมาก ทำให้บางหน่วยงานไม่ได้เตรียมความพร้อมก่อนการอนุมัติโครงการ ทำให้บางจังหวัดการเสนอขออนุมัติโครงการมายังกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างล่าช้าและเอกสารที่ส่งมาไม่ครบถ้วนหรือมีความผิดพลาด ทำให้ต้องส่งกลับไปให้จังหวัดเพื่อส่งต่อไปให้หน่วยงานดำเนินการแก้ไขหรือบางกรณียังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในการดำเนินโครงการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงทำให้ใช้เวลานาน

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาขาดการเตรียมความพร้อมและความถูกต้องของเอกสารในการอนุมัติโครงการ

ส่วนราชการต้องให้ความสำคัญและเตรียมความพร้อมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของโครงการล่วงหน้า ตั้งแต่เสนอของบประมาณเข้าแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดหรืออย่างช้าคือก่อนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ เช่น แบบสรุปรายการ (แบบแปลน) แบบประมาณราคา แบบจำแนกงบรายจ่าย เอกสารขออนุญาตใช้ที่ดิน แบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ TOR รวมทั้ง ความพร้อมของบุคลากร ซึ่งต้องมีความถูกต้องและครบถ้วน โดยให้เจ้าหน้าที่ของจังหวัดต้องช่วยตรวจสอบเอกสารเบื้องต้นก่อนส่งให้กลุ่มจังหวัด จะทำให้การอนุมัติโครงการจะสามารถดำเนินการได้ทันที เมื่อกลุ่มจังหวัดแจ้งให้ส่งเอกสารขออนุมัติโครงการและสามารถไปดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ทันที เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้จะสามารถลงนามในสัญญาและดำเนินโครงการได้ในทันที

2) ด้านการวางแผนงบประมาณ พบปัญหาเนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติไม่ตรงกับแผนปฏิบัติการประจำปี บางกรณีมีการเสนอเอกสารขออนุมัติโครงการที่แตกต่างจากที่เคยเสนอขอไว้ในขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี จึงต้องมีการแก้ไขทำให้เสียเวลาประมาณ 1 เดือนหลังจากที่ได้รับเอกสาร

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาเนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติไม่ตรงกับแผนปฏิบัติการประจำปี

เจ้าหน้าที่ของจังหวัดต้องช่วยตรวจสอบเอกสารเบื้องต้นก่อนส่งให้กลุ่มจังหวัด หากเจ้าหน้าที่ของจังหวัดช่วยตรวจสอบเอกสาร กลับกรองข้อมูลให้ถูกต้องและครบถ้วนก่อนส่งให้กลุ่มจังหวัดเพื่อเสนอขออนุมัติโครงการ ลดปัญหาที่กลุ่มจังหวัดต้องส่งเอกสารที่ผิดพลาดกลับไปให้จังหวัดทำการแก้ไข และช่วยให้กระบวนการการอนุมัติโครงการรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

3) ด้านการวางแผนงบประมาณ พบปัญหาดำเนินการล่าช้าหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ การดำเนินโครงการเป็นช่วงรอยต่อของปีงบประมาณ แม้ว่าจะได้รับอนุมัติโครงการได้อย่างรวดเร็วก็ตาม แต่หน่วยงานก็ยังไม่สามารถเริ่มดำเนินโครงการได้ เนื่องจากเป็นช่วงสิ้นปีงบประมาณที่ต้องเร่งดำเนินโครงการของปีงบประมาณก่อนให้แล้วเสร็จก่อน

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาดำเนินการล่าช้าหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ

ควรเสนอขออนุมัติโครงการก่อนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ หากอนุมัติโครงการภายในช่วงเดือนสิงหาคม-กันยายน จะทำให้สามารถดำเนินการขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างรอไว้ได้ (เว้นขั้นตอนลงนามในสัญญา) เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้จะสามารถลงนามในสัญญาและดำเนินโครงการได้ในทันที และหน่วยงานควรจัดสรรเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างล่วงหน้า และดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทันทีหลังจากได้รับการอนุมัติโครงการ

4) ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง พบปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบในการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีดำเนินการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e - bidding) จะผ่านหลายขั้นตอนและใช้ระยะเวลานาน ซึ่งในขั้นตอนการขึ้นประกาศในระบบ หากเจ้าหน้าที่ทำข้อมูลผิดพลาด เช่น แบบก่อสร้าง หรือประมาณการราคาไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง หรือขาดความรอบคอบ ในการโหลดเอกสารขึ้นประกาศไม่ครบถ้วน ทำให้ผู้เสนอราคาทำประมาณการราคาผิด จะต้องยกเลิกการประกาศเชิญชวนในครั้งนั้น และต้องทำการประกาศใหม่ทำให้เสียเวลา

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบในการจัดซื้อจัดจ้าง

พัฒนาศักยภาพบุคลากรทั้งในส่วนของหน่วยงาน จังหวัด และกลุ่มจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ด้วยการจัดอบรมความรู้เกี่ยวกับระเบียบและวิธีการดำเนินงานในการจัดซื้อจัดจ้าง สามารถให้คำปรึกษาแนะนำและแก้ไขปัญหาหน่วยงานได้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องแม่นยำและเกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน และกำชับให้บุคลากรเพิ่มความใส่ใจและความละเอียดรอบคอบในการปฏิบัติงาน หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณ โดยเฉพาะโครงการ/กิจกรรมขนาดใหญ่ต้องมีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในระบบ และบุคลากรของจังหวัดต้องใส่ใจในรายละเอียดของแต่ละโครงการ/กิจกรรมถึงขั้นตรวจสอบสัญญาจ้าง ต้องปรับระยะเวลาในสัญญาให้เหมาะสมกับปริมาณงานจริงไม่ปล่อยให้ระยะเวลาในสัญญาเกินความจำเป็น เพราะผู้รับจ้างจะเข้าพื้นที่ปฏิบัติงานในช่วงท้าย ๆ สัญญา ทำให้ผลการดำเนินงานไม่คืบหน้า

5) ด้านการบริหารทางการเงินและความคุมงบประมาณ พบปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบ เจ้าหน้าที่การเงินบางจังหวัดขาดความชำนาญ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานส่งเอกสารเบิกเงินผิดพลาดไม่ครบถ้วน

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบ

กระทรวงการคลังควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ เผยแพร่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับทราบและเข้าใจขั้นตอนและสามารถนำไปปฏิบัติงานได้ หรือจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคลากร และกำชับให้บุคลากรเพิ่มความใส่ใจและความละเอียดรอบคอบในการปฏิบัติงาน

6) ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน พบปัญหาจังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน ในส่วนของด้านการติดตามผล พบว่าบางจังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามเป็นประจำทุกเดือน โดยเจ้าหน้าที่ประสานขอข้อมูลในรูปแบบเอกสารเพียงอย่างเดียว ทำให้ขาดการกระตุ้น เร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาจังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน

ควรแต่งตั้งคณะทำงานติดตามเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ติดตามและเร่งรัดการดำเนินการและการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในระดับจังหวัดควรจัดให้มีการประชุมทุกเดือนและมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในระดับกลุ่มจังหวัดควรมีการจัดประชุมทุกไตรมาสโดยมีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน หากผู้บริหารระดับสูงเข้ามามีส่วนร่วมจะเป็นการกระตุ้นหน่วยงานให้รีบดำเนินการ และการประชุมทุกเดือนจะเป็นการติดตามความคืบหน้าอย่างใกล้ชิด หากพบปัญหาจะได้ปรึกษาร่วมกันและหาทางแก้ไขได้ในทันที

7) ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน พบปัญหากลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากกลุ่มจังหวัดจะประสานขอข้อมูลผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณผ่านจังหวัด ไม่ได้ขอข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานเพื่อความเป็นระบบในการทำงาน แต่บางครั้งทำให้การรายงานผลการดำเนินการและผลการเบิกจ่ายที่ได้รับไม่เป็นปัจจุบันเท่าที่ควร เนื่องจากต้องผ่านหลายขั้นตอน

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหากลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน

นำแอปพลิเคชัน LINE มาประยุกต์กับรายงานผลแบบไม่เป็นทางการ โดยสร้างกลุ่ม LINE สำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อใช้ในการรายงานแบบไม่เป็นทางการ มีแบบฟอร์มและภาพประกอบให้ส่งทาง LINE โดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือ นอกจากนี้ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถสั่งการครั้งเดียวทำให้ทุกคนทราบโดยทั่วกัน การรายงานผลในรูปแบบนี้ ช่วยให้ประหยัดเวลา ข้อมูลเป็นปัจจุบัน (Real-Time) และลดปัญหาความคลาดเคลื่อนของข้อมูล

5.2.6 ปัญหาจากปัจจัยภายนอก

1) ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง พบปัญหาปัจจัยภายนอกส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการล่าช้า เกิดจากปัญหาภัยธรรมชาติ เช่น ปัญหาน้ำท่วม และโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้การเกณฑ์แรงงานเข้ามาก่อสร้างในพื้นที่เป็นไปอย่างยากลำบาก และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน ทำให้ผู้รับจ้างต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา ส่งผลให้ผู้รับจ้างต้องไปปรับแก้ตัวเนื้องานในสัญญาทำให้งานเกิดความล่าช้า

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา ปัจจัยภายนอกส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการล่าช้า หน่วยงานควรดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในทันทีหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ ก่อนที่ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจะสามารถ ลงนามในสัญญาและเริ่มปฏิบัติงานได้ทันที ทำให้มีระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ครบ 1 ปีงบประมาณ และติดตามการดำเนินงานเป็นประจำและหาทางแก้ไขกรณีเกิดปัญหา ขั้นตอนการดำเนินการ ทุกหน่วยงานควรประชุมภายในสำนัก/กอง/กลุ่ม/ฝ่าย/งาน อย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับทราบปัญหาและ อุปสรรคในการทำงาน เป็นการทบทวนการทำงานและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็น ระบบ ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาโดยทันทีไม่ปล่อยทิ้งไว้ และใช้กลไกคณะทำงานติดตามเร่งรัดผลการ ดำเนินโครงการและการเบิกจ่ายงบประมาณ มีการสรุปผลการตรวจติดตาม ปัญหา อุปสรรค เพื่อประเมินผลการดำเนินโครงการของส่วนราชการ

2) ด้านการบริหารทางการเงินและความคุมงบประมาณ พบปัญหาผู้รับจ้างส่งมอบ งานแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน บางครั้งผู้รับจ้างดำเนินโครงการ/กิจกรรมแล้วเสร็จในแต่ละงวดงาน และได้ส่งมอบงานกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่ขอเบิกเงินเป็นงวด ๆ แต่จะรวมไว้เบิกครั้งเดียว เนื่องจากต้องใช้เอกสารประกอบการส่งเบิกจำนวนมาก

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาผู้รับจ้างส่งมอบงานแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน

หน่วยงานที่รับผิดชอบประสานขอความร่วมมือผู้รับจ้างให้เบิกเงินตามงวดงาน สำหรับ ขั้นตอนการเบิกจ่ายให้ดำเนินการอย่างรวดเร็ว หน่วยงานควรมีข้อตกลงกับผู้รับจ้างตั้งแต่ต้นโครงการ ในการเบิกจ่ายเงินให้ตรงตามงวดงาน เพื่อเพิ่มการเบิกจ่ายงบประมาณให้ได้ตามเป้าหมายการ เบิกจ่ายที่กรมบัญชีกลางกำหนด

5.2.7 ข้อเสนอแนะด้านผู้นำ

ผู้นำควรให้ความสำคัญและเน้นย้ำเป็นนโยบายตั้งแต่ต้นปีงบประมาณเร่งรัดติดตาม แก้ไขปัญหาเป็นระยะอย่างใกล้ชิด สนับสนุนอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และสวัสดิการต่าง ๆ ให้บุคลากร ของกลุ่มจังหวัด เป็นผู้นำเชิงรุกและเป็นผู้นำเชิงกึ่งประนีประนอมสามารถลงรายละเอียดของงานได้ มีความเข้าใจในแต่ละแผนงานและมีความรู้เรื่องกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการและ การเบิกจ่ายงบประมาณให้สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ ควรมีวิสัยทัศน์กว้างไกล และแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน รู้และเข้าใจการบริหารงานกลุ่มจังหวัดในทุก ๆ ด้าน กระจาย อำนาจการทำงาน และร่วมดำเนินการแบบบูรณาการทุกภาคส่วนในทุก ๆ ด้าน รวมถึงการ ลงรายละเอียดงาน เช่น การเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณหากผู้นำมีส่วนร่วมในการสั่งการ ในการประชุมโดยตรงอย่างเป็นประจำจะเป็นการกระตุ้นหน่วยงานได้เป็นอย่างดี

กลุ่มปัญหา	ปัญหา	แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ
ด้านกฎระเบียบ	1. ขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก (จัดซื้อจัดจ้าง)	ส่วนกลางควรยึดหยุ่นกฎระเบียบ เพื่อให้ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างใช้ระยะเวลา น้อยลง สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว
	2. ขั้นตอนตามระเบียบกฎหมาย มากเกินไป (โอนเบิกแทน งบประมาณ)	- ลดจำนวนครั้งในการโอนเงิน - ลดขั้นตอนการลงนามของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับโอนงบประมาณ - สำนักงบประมาณควรจัดสรรงบประมาณไปที่จังหวัดโดยตรง เพื่อลดระยะเวลา ในการโอนเบิกแทนกันของกลุ่มจังหวัด
	3. ขั้นตอนหลักเกณฑ์มาก (โอน เปลี่ยนแปลง)	- ก.บ.ภ. ควรปรับระเบียบการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการให้ดำเนินการได้ง่ายขึ้น - สำนักงบประมาณควรปรับระเบียบด้านงบประมาณเป็น "อยู่ในแผนงานเดียวกัน"
ด้านการรวมอำนาจ	4. การรวมอำนาจจากหน่วยงาน ภายนอก กรณี การอุทธรณ์ ผลพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางพิจารณา ข้อร้องเรียน)	- ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดความโปร่งใสมากที่สุดเพื่อลดการอุทธรณ์ - ให้อำนาจในระดับจังหวัดในการพิจารณาการอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้าง
	5. การรวมอำนาจจากหน่วยงาน ภายนอก กรณี การโอน เปลี่ยนแปลงโครงการ (อ.ก.บ.ภ. พิจารณานุมัติ + สำนัก งบประมาณ พิจารณาค่างาน)	- ควรมอบอำนาจให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดในการอนุมัติการโอนเปลี่ยนแปลงได้ - หน่วยงานส่วนกลางควรปรับปรุงขั้นตอนกระบวนการให้สั้นลง
ด้านเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด	6. การริเริ่มโครงการจากหน่วยงาน ต้องผ่านความเห็นชอบหลาย ขั้นตอนจากภูมิภาคและส่วนกลาง	หัวหน้ากลุ่มจังหวัดควรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติโครงการได้ เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการอนุมัติโครงการ ปรับโครงสร้างกลุ่มจังหวัด และ นำระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้
	7. ปัญหาการโอนเบิกแทนและการ โอนเปลี่ยนแปลงโครงการต้องได้รับการเห็นชอบจากส่วนกลาง	ปรับโครงสร้างกลุ่มจังหวัด และนำระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้
	8. กลุ่มจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่ การเงิน	ปรับโครงสร้างกลุ่มจังหวัด เพิ่มสวัสดิการเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่กลุ่มจังหวัด และ จัดสรรเจ้าหน้าที่การเงินให้ครบตามตำแหน่ง
ด้านการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน	9. แผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ ตรงคำขอรายจังหวัด	สำนักงบประมาณควรให้กลุ่มจังหวัดกำหนดแผนการปฏิบัติงานตามจริง
	10. เป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัด สูงกว่าความเป็นจริง	สำนักงบประมาณควรให้กลุ่มจังหวัดกำหนดแผนการใช้จ่ายตามจริง
	11. จำกัดอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามใน สัญญา	เพิ่มอำนาจในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างให้หัวหน้าหน่วยงานในวงเงินที่เหมาะสม
	12. การจัดสรรงบประมาณไม่เต็ม จำนวน	- สำนักงบประมาณควรจัดสรรงบประมาณตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ - สำนักงบประมาณควรโอนเงินงบประมาณเต็มตามจำนวนที่ขอรับการจัดสรร
	13. การลงพื้นที่ติดตามผลจาก หน่วยงานส่วนกลางมากเกินไป	- หน่วยงานส่วนกลางควรบูรณาการการลงพื้นที่ร่วมกัน - หน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามผลควรลงพื้นที่ติดตามเท่าที่จำเป็น
14. การรายงานผลในรูปแบบ เอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน	- มีระบบการรายงานผลกลางทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้ทุกหน่วยงานใช้งานร่วมกัน	

กลุ่มปัญหา	ปัญหา	แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ
ด้านบุคลากร	15. ขาดการเตรียมความพร้อมและความถูกต้องของเอกสารในการอนุมัติโครงการ	- เตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ให้พร้อมไว้ล่วงหน้า - เจ้าหน้าที่จังหวัดตรวจสอบเอกสารขออนุมัติโครงการก่อนส่งให้กลุ่มจังหวัด - เสนอขออนุมัติโครงการก่อนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้
	16. เนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติไม่ตรงกับแผนปฏิบัติการประจำปี	เจ้าหน้าที่จังหวัดตรวจสอบเอกสารขออนุมัติโครงการก่อนส่งให้กลุ่มจังหวัด
	17. ดำเนินการล่าช้าหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ	- เสนอขออนุมัติโครงการก่อนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ (สิงหาคม-กันยายน) ทำให้ดำเนินการในขั้นตอนจัดซื้อจัดจ้างบางส่วนได้ - หน่วยงานควรจัดสรรเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างไว้ล่วงหน้า และจัดซื้อจัดจ้างทันทีหลังจากได้รับการอนุมัติโครงการ
	18. เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบในการจัดซื้อจัดจ้าง	- พัฒนาศักยภาพบุคลากรของหน่วยงาน จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในการจัดซื้อจัดจ้าง - กำชับให้บุคลากรเพิ่มความละเอียดรอบคอบในการปฏิบัติงาน
	19. เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบ	- ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานและจัดฝึกอบรม - กำชับให้บุคลากรเพิ่มความละเอียดรอบคอบในการปฏิบัติงาน
	20. จังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน	- แต่งตั้งคณะทำงานติดตามเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ - จัดการประชุมเร่งรัดผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายทุกเดือน/ไตรมาส
	21. กลุ่มจังหวัดได้รับการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน	รายงานผลการดำเนินงานแบบไม่เป็นทางการทาง LINE
ด้านปัจจัยภายนอก	22. ปัจจัยภายนอกส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการล่าช้า	- ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทันทีหลังจากได้รับการอนุมัติโครงการ - ติดตามการดำเนินงานเป็นประจำและหาทางแก้ไขกรณีเกิดปัญหา
	23. ผู้รับจ้างส่งมอบงานแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน	ทำข้อตกลงกับผู้รับจ้างตั้งแต่ต้นโครงการ ในการเบิกจ่ายเงินให้ตรงตามงวดงาน
ด้านผู้นำ		- มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน - เป็นผู้นำเชิงรุกและเป็นผู้นำเชิงกึ่งประนีประนอม - มีความเข้าใจในแต่ละแผนงาน ลงรายละเอียดของงานได้ - มีความรู้และเข้าใจการบริหารงานกลุ่มจังหวัดทุกด้าน - มีความรู้เรื่องกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง - ให้ความสำคัญและเน้นย้ำเป็นนโยบายตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ - นัดประชุมเป็นประจำเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ - เร่งรัดติดตามแก้ไขปัญหาคือเป็นระยะอย่างใกล้ชิด - กระจายอำนาจการทำงาน และบูรณาการทำงานทุกภาคส่วนในทุกด้าน - ให้การสนับสนุนอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และสวัสดิการต่าง ๆ แก่บุคลากร

ตารางที่ 28 แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปีของ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1

5.3 วิเคราะห์ลำดับความสำคัญของปัญหา

ผลที่ได้จากการวิจัยได้แบ่งกลุ่มปัญหาออกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ ด้านกฎระเบียบ (จำนวน 3 ปัญหา) ด้านการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (จำนวน 6 ปัญหา) ด้านเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด (จำนวน 3 ปัญหา) ด้านบุคลากร (จำนวน 7 ปัญหา) ด้านการรวมอำนาจ (จำนวน 2 ปัญหา) และด้านปัจจัยภายนอก (จำนวน 2 ปัญหา) รวมพบปัญหาทั้งสิ้นจำนวน 23 ปัญหา พร้อมแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในแต่ละปัญหา ผู้วิจัยได้นำปัญหาทั้งหมดมาทำการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละปัญหาเพื่อเป็นข้อเสนอแนะสำหรับกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เพื่อนำไปพิจารณาดำเนินการในแต่ละระยะต่อไป โดยสามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเรียงลำดับจากความจำเป็นมากไปความจำเป็นน้อย ซึ่งมีรายละเอียดดังตารางที่ 5.8

<p>3) ความจำเป็นน้อย/ความเป็นไปได้มาก</p> <p>ด้านบุคลากร</p> <ul style="list-style-type: none"> - กลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน <p>ด้านปัจจัยภายนอก</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผู้รับจ้างส่งมอบงานแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน <p>ด้านการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน - การลงพื้นที่ติดตามผลจากหน่วยงานส่วนกลางมากเกินไป - แผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ตรงค่าขอรายจังหวัด - เป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัดสูงกว่าความเป็นจริง 	<p>1) ความจำเป็นมาก/ความเป็นไปได้มาก</p> <p>ด้านบุคลากร</p> <ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบ ในการจัดซื้อจัดจ้าง - ดำเนินการล่าช้าหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ - ขาดการเตรียมความพร้อม และความถูกต้องของเอกสารในการอนุมัติโครงการ <p>ด้านปัจจัยภายนอก</p> <ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบ ในด้านการเบิกจ่าย - เนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติ ไม่ตรงกับแผนปฏิบัติการประจำปี - จังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน <p>ด้านการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน - ผู้ว่าฯ จำกัดอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามในสัญญา หัวหน้าหน่วยงาน <p>ด้านปัจจัยภายนอก</p> <ul style="list-style-type: none"> - ปัจจัยภายนอกส่งผลกระทบต่อกรดำเนินการล่าช้า
<p>4) ความจำเป็นน้อย/ความเป็นไปได้น้อย</p> <p>ด้านระเบียบกฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก (โอนเบิกแทนงบประมาณ) 	<p>2) ความจำเป็นมาก/ความเป็นไปได้น้อย</p> <p>ด้านระเบียบกฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ขั้นตอนตามกฎระเบียบมาก (จัดซื้อจัดจ้าง) - ขั้นตอนตามหลักเกณฑ์มาก (โอนเปลี่ยนแปลง) <p>ด้านการรวมอำนาจ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การอุทธรณ์ ผลพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางพิจารณา ข้อร้องเรียน) - การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณี การโอนเปลี่ยนแปลง โครงการ (อ.ก.บ.ภ. พิจารณาอนุมัติ + สำนักงบประมาณ พิจารณา ค่างาน)

	<p>ด้านโครงสร้างองค์กรกลุ่มจังหวัด</p> <ul style="list-style-type: none"> - การริเริ่มโครงการจากหน่วยงานต้องผ่านความเห็นชอบหลายขั้นตอนจากภูมิภาคและส่วนกลาง (ผ่านผู้เชี่ยวชาญส่วนกลาง) - ปัญหาการโอนเบิกแทนและการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการต้องได้รับการเห็นชอบจากส่วนกลาง (ผ่านผู้เชี่ยวชาญส่วนกลาง) - กลุ่มจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงิน
--	--

ตารางที่ 29 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาด้วยวิธี Strategy Grid

จากตารางข้างต้นทำให้ทราบถึงกลุ่มปัญหาที่สามารถเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาและความเป็นได้ในการแก้ไขปัญหา เชื่อมโยงกับการบริหารจัดการซึ่งเป็นเรื่องของคน การสื่อสารการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน การสื่อสารภายในองค์กร และความสำคัญของการใส่ใจในการทำงานร่วมกัน รวมถึงเชื่อมโยงกับสถาบันการคลังที่มี สถาบัน กลไก และกติกา ในกระบวนการบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบในการดำเนินงาน การควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลาง และการให้อำนาจหน่วยงานในการดำเนินงาน ซึ่งจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาแต่ละระยะในส่วนถัดไป

5.4 ข้อเสนอแนะ

การวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 และศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับหลักการบริหารการคลังนั้นคือ สถาบัน กลไกและกติกาที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดย “สถาบัน” คือ หน่วยงานส่วนกลางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง กระทรวงมหาดไทย และคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 “กติกา” คือ กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นต้น ส่วน “กลไก” จะเกี่ยวข้องกับการควบคุมและการกำกับจากส่วนกลาง และการให้อำนาจหน่วยงานในการดำเนินงาน (รวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ)

จากกลุ่มของปัญหา 6 กลุ่ม ได้แก่ ปัญหากฎระเบียบ ปัญหาการรวมอำนาจ ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด (ผู้บังคับบัญชาระดับกลางอยู่ส่วนกลาง) ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และปัญหาจากปัจจัยภายนอก โดยมีกลุ่มปัญหา

ที่สอดคล้องกับ 1) การบริหารจัดการองค์กร เกี่ยวกับคน การสื่อสาร การใช้ดุลยพินิจของคน และการทำงานร่วมกัน ได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และปัญหาจากปัจจัยภายนอก ซึ่งเป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ง่ายใช้ระยะเวลารวดเร็ว และกลุ่มปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ 2) สถาบันการคลัง ได้แก่ ปัญหากฎระเบียบที่เป็นในเรื่องของกติกา ปัญหาการรวมอำนาจ และปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด (ผู้บังคับบัญชาในระดับกลาง อยู่ส่วนกลาง) ที่เป็นในเรื่องของกลไก ปัญหาเหล่านี้ มีความสำคัญและมีผลทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณได้ล่าช้าโดยตรง ซึ่งการแก้ไขปัญหาค่อนข้างยากและใช้ระยะเวลานาน ทั้งนี้ กลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออก 1 มีข้อมูลรายละเอียดการบริหารงบประมาณ คือ

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เป็นกลุ่มจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ สูงเป็นอันดับ 1 ในปีที่ผ่านมา ๑ มา แต่กลับมีผลการเบิกจ่าย ณ สิ้นปีงบประมาณ ในอัตราที่ไม่ค่อย สูงนัก จากข้อมูลที่ได้ศึกษาการบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 จากเอกสารและ จากการสัมภาษณ์ ทำให้ทราบว่า ในแต่ละปีงบประมาณกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 จะได้รับการ จัดสรรงบประมาณ จำนวน 500 – 600 ล้านบาท โดยจะมีงบลงทุน ประเภทถนน แหล่งน้ำ และ สิ่งก่อสร้าง คิดเป็นร้อยละ 80 ขึ้นไป มีงบดำเนินงานเป็นส่วนน้อย และส่วนใหญ่โครงการ/กิจกรรม ที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณจึงมาจากงบลงทุน ส่งผลให้อัตราผลการเบิกจ่าย ค่อนข้างน้อย ซึ่งกระบวนการที่ส่งผลให้โครงการ/กิจกรรมประเภทงบลงทุนเบิกจ่ายล่าช้า ได้แก่

(1) กระบวนการอนุมัติโครงการ หากอนุมัติโครงการช้าก็ทำให้เริ่มต้นดำเนินการช้าออกไป

(2) กระบวนการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปีเริ่มจากการจัดซื้อจัดจ้าง ที่มีกฎระเบียบค่อนข้างมากและใช้ระยะเวลานานในการดำเนินการ ส่วนใหญ่ใช้การจัดซื้อจัดจ้าง แบบวิธีการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e - bidding) ประมาณ 1-1.5 เดือน ซึ่งหากเกิดความ ผิดพลาด หรือเกิดการอุทธรณ์ผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างก็จะใช้ระยะเวลานานมากยิ่งขึ้น (เพิ่มขึ้นประมาณ 1 เดือน)

(3) กระบวนการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ ที่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนมากและ ในบางครั้งต้องส่งให้หน่วยงานภายนอกเพื่อพิจารณาอนุมัติ ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณกลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออก 1 มีการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการที่ต้องไปดำเนินการต่อ ประมาณ 3 - 4 กิจกรรม ซึ่งแต่ละกิจกรรมของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 มีวงเงินงบประมาณค่อนข้างมาก 30 – 70 ล้านบาท และต้องส่งความตกลงกับสำนักงบประมาณส่วนกลางทำให้การดำเนินงานล่าช้าออกไป และส่งผลให้ ยอดเบิกจ่ายของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ไม่สูงมากนัก

นอกจากนี้ โครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ยังมีส่วนทำให้การเบิกจ่ายล่าช้าทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กล่าวคือ ด้านการบริหารงบประมาณ จะมีกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เป็นหน่วยปฏิบัติตั้งอยู่ในภูมิภาค มีผู้บังคับบัญชาระดับกลาง (ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก) อยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในส่วนกลาง และผู้บังคับบัญชาระดับสูง หัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี) อยู่ที่ภูมิภาค การเสนอเอกสารของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ซึ่งเป็นแบบระบบราชการต้องเสนองานเอกสารตามลำดับขั้นการบังคับบัญชาทำให้ใช้ระยะเวลาานาน ถึงแม้จะเป็นระยะเวลา 7 – 10 วัน แต่ก็อาจส่งผลให้การดำเนินการในขั้นตอนอื่น ๆ ล่าช้าออกไป และด้านการบริหารงานบุคคลของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 เจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 จะขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาระดับกลาง คือ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก และขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือรองปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมาย จะเป็นผู้พิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือน เนื่องจากกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นส่วนกลางในภูมิภาคทำให้ขั้นเงินเดือนถูกเฉลี่ยรวมกับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางทั้งหมดทำให้ขั้นเงินเดือนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในภูมิภาคโดยตรง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมักจะย้ายออกอยู่เสมอ ทำให้ขาดแคลนบุคลากรทั้งนักวิเคราะห์นโยบายและแผน และนักวิชาการเงินและบัญชี ดังนั้นในบางครั้งทำให้การดำเนินงานด้านการเงินของกลุ่มจังหวัดอาจเกิดความล่าช้า

และจากข้อมูลที่ได้จากการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและการแบ่งประเภทของกลุ่มปัญหาเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการองค์กร และด้านสถาบันการคลัง จึงได้มีข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมในการเพิ่มประสิทธิภาพในแต่ละกลุ่มปัญหาแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

1) **ระยะเริ่มต้น 1-3 ปี** ควรพิจารณาดำเนินกิจกรรมแก้ไขปัญหาด้านการบริหารจัดการองค์กร ได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และปัญหาจากปัจจัยภายนอก ที่มีความเป็นไปได้มากและใช้ระยะเวลาเร็วเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาก่อน ดังนี้

ด้านการบริหารจัดการองค์กร (มีความจำเป็นและแก้ไขได้ในระยะสั้น)				
Hurdles	กระบวนการบริหารงบประมาณ	ปัญหาด้านบุคลากร	ปัญหาด้านการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน	ปัญหาจากปัจจัยภายนอก
1. ด้านการวางแผนงบประมาณ	1. การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ	-	1) แผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ตรงค่าขอรายจังหวัด 2) เป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัดสูงกว่าความเป็นจริง	-

ด้านการบริหารจัดการองค์กร (มีความจำเป็นและแก้ไขได้ในระยะสั้น)				
Hurdles	กระบวนการบริหารงบประมาณ	ปัญหาด้านบุคลากร	ปัญหาด้านการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน	ปัญหาจากปัจจัยภายนอก
	2. การอนุมัติโครงการ	1) ขาดการเตรียมความพร้อม และความถูกต้องของเอกสาร 2) เนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติ ไม่ตรงกับแผนปฏิบัติราชการประจำปี 3) ดำเนินการล่าช้าหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ	-	-
2. ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง	3. การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี (การจัดซื้อจัดจ้าง)	เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบ	จำกัดอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามในสัญญา	ปัจจัยภายนอกส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการล่าช้า
3. ด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ	4. การโอนเบิกแทนงบประมาณ	-	1) การจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน	-
	5. การเบิกจ่ายงบประมาณ	เจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญและความละเอียดรอบคอบ	-	ผู้รับจ้างส่งมอบงานแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน
	6. การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย	-	-	-
4. ด้านการรายงานทางการเงินและผลการเบิกจ่ายงบประมาณ	7. การรายงานผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายงบประมาณ	1) จังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน 2) กลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน	1) การลงพื้นที่ติดตามผลจากหน่วยงานส่วนกลางมากเกินไป 2) การรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน	-

ตารางที่ 30 ปัญหาด้านการบริหารจัดการแยกตามแต่ละ Hurdles

จากตารางข้างต้น Hurdles ที่ 1 ด้านการวางแผนงบประมาณ และ Hurdles ที่ 4 ด้านการรายงานทางการเงินและผลการเบิกจ่ายงบประมาณ พบปัญหาด้านบุคลากร และปัญหาด้านการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ส่วน Hurdles ที่ 2 ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และ Hurdles ที่ 3 ด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ พบปัญหาปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และปัญหาจากปัจจัยภายนอก ซึ่งมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1.1) พัฒนาบุคลากร

ปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบ ในการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการเบิกจ่ายงบประมาณ ด้วยการพัฒนาบุคลากรให้มีความชำนาญและความละเอียดรอบคอบในการจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อเจ้าหน้าที่มีความชำนาญและจะสามารถทำงานได้อย่างรวดเร็ว ลดความผิดพลาด และไม่ต้องแก้ไขข้อผิดพลาดในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องใช้เวลานานมาก รวมถึงพัฒนาบุคลากรให้มีความชำนาญและความละเอียดรอบคอบในการเบิกจ่ายงบประมาณ เมื่อเจ้าหน้าที่การเงินจังหวัดมีความชำนาญจะสามารถดำเนินการเบิกจ่ายได้อย่างรวดเร็ว กำชับให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานมีความละเอียดในการส่งเอกสารเบิกเงินให้ครบถ้วนไม่มีข้อผิดพลาดจะได้ไม่ต้องทำการส่งเอกสารกลับมาแก้ไข นอกจากนี้ การนำเอาการบริหารจัดการองค์ความรู้ Knowledge Management จัดทำเนื้อหาสรุปขั้นตอนการทำงานพร้อมทั้งมีแบบฝึกหัดให้ทดลองปฏิบัติ ทำให้ผู้ที่เข้ามาทำงานใหม่เรียนรู้ได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น และแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่ได้ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาบุคลากรอีกทางหนึ่ง

ปัญหาขาดการเตรียมความพร้อมและความถูกต้องของเอกสารในการอนุมัติโครงการ และปัญหาเนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติไม่ตรงกับแผนปฏิบัติราชการประจำปี แก้ไขโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมีการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าในการเตรียมเอกสารเพื่อขออนุมัติโครงการ และให้เป็นไปอย่างครบถ้วนถูกต้อง และเนื้อหาโครงการที่ขออนุมัติต้องตรงกับแผนปฏิบัติราชการประจำปี และจังหวัดตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งก่อนส่งให้กลุ่มจังหวัด

ปัญหาดำเนินการล่าช้าหลังจากได้รับอนุมัติโครงการ ด้วยการประสานงานขอความร่วมมือหน่วยงานในการเริ่มดำเนินการทันทีและจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีการติดตามอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาจังหวัดไม่ได้มีการจัดประชุมติดตามทุกเดือน และปัญหากลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน แก้ไขโดยควรให้มีการกำหนดการจัดประชุมการติดตามความก้าวหน้าเป็นประจำทุกเดือนในระดับจังหวัด และทุกไตรมาสในระดับกลุ่มจังหวัด เพื่อติดตามแต่ละโครงการอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ และช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานเร่งดำเนินการและเร่งเบิกจ่าย รวมถึงมีการติดตามแบบไม่เป็นทางการทางแอปพลิเคชัน Line เพื่อช่วยลดปัญหากลุ่มจังหวัดได้รับผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นปัจจุบัน

1.2) เพิ่มอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง

ปัญหาจำกัดอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการลงนามในสัญญา ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละท่าน ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเพิ่มอำนาจในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างให้หัวหน้าหน่วยงานให้มากขึ้น โดยกำหนดวงเงินในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่มากหรือน้อยเกินไป

1.3) ปรับเป้าหมายการเบิกจ่ายของกลุ่มจังหวัดให้ตรงกับบริบทของพื้นที่

ปัญหาแผนการใช้จ่ายกลุ่มจังหวัดไม่ตรงค่าขอรายจังหวัด และเป้าหมายเบิกจ่ายกลุ่มจังหวัดสูงกว่าความเป็นจริง ด้วยการส่งเรื่องให้หน่วยงานส่วนกลาง หรือสำนักงบประมาณ พิจารณาปรับเป้าหมายการเบิกจ่ายของกลุ่มจังหวัดให้ตรงกับบริบทของพื้นที่

1.4) ปรับการจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงบประมาณ

ปัญหาการจัดสรรงบประมาณไม่เต็มจำนวน สำนักงบประมาณควรพิจารณาการให้ในแต่ละปีงบประมาณสามารถจัดสรรงบประมาณได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ และสามารถโอนเงินงบประมาณมาเต็มตามจำนวนที่ขอรับการจัดสรรในคราวเดียว ซึ่งจะเป็นการช่วยให้กลุ่มจังหวัดลดขั้นตอนการโอนเบิกแทงงบประมาณจำนวนหลายครั้ง และช่วยให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานได้ตามแผนการปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้

1.5) บูรณาการการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลาง

ปัญหาการรายงานผลในรูปแบบเอกสารมีแบบฟอร์มต่างกัน โดยสำนักงบประมาณควรเป็นเจ้าภาพหลักในการพัฒนาระบบกลางที่ใช้สำหรับการรายงานผลร่วมกันทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานติดตามผลระดับจังหวัดและระดับกลุ่มจังหวัด และยกเลิกวิธีการรายงานผลที่เป็นเอกสารรูปแบบเดิมที่แต่ละหน่วยงานมีแบบฟอร์มการรายงานที่แตกต่างกัน และ **ปัญหาการลงพื้นที่ติดตามผลจากหน่วยงานส่วนกลางหลายหน่วยงานและบ่อยครั้งมากเกินไป** ด้วยการกำหนดแผนบูรณาการ จัดทำปฏิทิน การลงพื้นที่ตรวจสอบเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความพร้อมของหน่วยดำเนินงานในพื้นที่

1.6) ลดการเกิดปัญหาจากปัจจัยภายนอก

ปัญหาปัจจัยภายนอกส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการล่าช้า มีการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เป็นประจำ หากเกิดข้อผิดพลาดหรืออุปสรรคทุกฝ่าย หน่วยงาน/จังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะต้องร่วมกันแก้ไขได้ทันทีไม่ปล่อยปัญหาทิ้งไว้ ซึ่งการเตรียมความพร้อมขององค์กร มีช่องทางในการสื่อสารและประสานงานอย่างบูรณาการให้ทันกับเหตุการณ์ ถือเป็นหนึ่งในการบริหารความเสี่ยงขององค์กร

ปัญหาผู้รับจ้างส่งมอบงานแต่ไม่เบิกเงินตามงวดงาน โดยให้หน่วยงานทำข้อตกลงต้องดำเนินการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามงวดงานกับผู้รับจ้างตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ

1.7) ด้านผู้นำ ให้ความสำคัญและเน้นย้ำเป็นนโยบายตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เป็นประธานในการประชุมการติดตามงานโดยตรงเป็นประจำเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมถึงการเร่งรัดติดตามแก้ไขปัญหาเป็นระยะ ๆ อย่างใกล้ชิด กระจายอำนาจการทำงานและบูรณาการการทำงานทุกภาคส่วนในทุกด้าน และให้การสนับสนุนอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่บุคลากร

2) ระยะเวลา 3 ปีขึ้นไป ควรพิจารณาดำเนินกิจกรรมแก้ไขปัญหาด้านสถาบันการคลังที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการค่อนข้างยากหรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัญหากลุ่มระเบียบที่เป็นในเรื่องของกติกา ปัญหาการรวมอำนาจ และปัญหาหาเงินโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด (ผู้บังคับบัญชาระดับกลางอยู่ส่วนกลาง) ที่ปัญหาด้านกลไก ดังนี้

ด้านสถาบันการคลัง (มีความจำเป็นและแก้ไขได้ในระยะยาว)				
Hurdles	กระบวนการบริหารงบประมาณ	ปัญหาด้านกฎระเบียบ	ปัญหาการรวมอำนาจ	ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด
1. ด้านการวางแผนงบประมาณ	1) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ	-	-	-
	2) การอนุมัติโครงการ	-	-	ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากส่วนกลาง (ผู้เชี่ยวชาญ)
2. ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง	3) การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี (การจัดซื้อจัดจ้าง)	ขั้นตอนตามระเบียบกฎหมายมาก	การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณีการอุทธรณ์ผลพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางพิจารณาข้อร้องเรียน)	-
3. ด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ	4) การโอนเบิกแทนงบประมาณ	ขั้นตอนตามระเบียบกฎหมายมาก	-	1) ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากส่วนกลาง (ผู้เชี่ยวชาญ) 2) กลุ่มจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงิน
	5) การเบิกจ่ายงบประมาณ	-	-	-
	6) การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ/การขอใช้เงินเหลือจ่าย	ขั้นตอนตามหลักเกณฑ์มาก	การรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณีการโอนเปลี่ยนแปลง (อ.ก.บ.ภ. พิจารณาอนุมัติ + สำนักงบประมาณ พิจารณาค่างาน)	1) ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากส่วนกลาง (ผู้เชี่ยวชาญ)
4. ด้านการรายงานทางการเงินและผลการเบิกจ่ายงบประมาณ	7) การรายงานผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายงบประมาณ	-	-	-

ตารางที่ 31 ปัญหาด้านสถาบันการคลังแยกตามแต่ละ Hurdles

จากตารางข้างต้น Hurdles ที่ 1 ด้านการวางแผนงบประมาณ พบปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด Hurdles ที่ 2 ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง พบปัญหาปัญหาด้านกฎระเบียบ และปัญหารวมอำนาจ Hurdles ที่ 3 ด้านการบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ พบปัญหาด้านกฎระเบียบ ปัญหารวมอำนาจ และปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด Hurdles ที่ 4 ด้านการรายงานทางการเงินและผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่พบปัญหาด้านสถาบันการคลัง ซึ่งมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังนี้

2.1) ปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนหลักเกณฑ์และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ปัญหากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีขั้นตอนตามกฎระเบียบจำนวนมาก กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 ส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณประเภทงบลงทุนประมาณ 80% ขึ้นไป ทำให้โครงการ/กิจกรรมส่วนใหญ่ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี (e-bidding) ซึ่งใช้ระยะเวลาประมาณ 28 วันทำการ หน่วยงานส่วนกลางควรยืดหยุ่นกฎระเบียบเพื่อให้ขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างสั้นลง ใช้เวลาดลดลง เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว หากดำเนินการขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างได้เร็วขึ้น และไม่มีปัญหาอุปสรรค ก็ช่วยให้มีระยะเวลาดำเนินโครงการ/กิจกรรมได้มากขึ้นในงบประมาณนั้น และถ้าจัดซื้อจัดจ้างได้เร็วก็ส่งผลให้งานสำเร็จโดยเร็ว

ปัญหากระบวนการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการที่มีขั้นตอนตามหลักเกณฑ์หลายขั้นตอน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ใช้ระยะเวลานานในการดำเนินการผ่านหลายขั้นตอน กลุ่มจังหวัดจัดประชุมคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ก) และถ้าไม่อยู่ในอำนาจต้องส่ง คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.) พิจารณา หรือกรณีข้ามผลผลิตจะส่งทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณ คิดค่างานใหม่ ใช้ระยะเวลานานหลายเดือน แต่โครงการ/กิจกรรมที่จะโอนเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี เป็นเพียงบางส่วน ไม่ใช่โครงการ/กิจกรรมทั้งหมด และการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ ก.บ.ภ ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบและหลักเกณฑ์การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการให้สามารถดำเนินการได้คล่องตัวมากขึ้น และสำนักงบประมาณควรพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ไม่ให้มีข้อความว่า “อยู่ในผลผลิตเดียวกัน หรือห้ามข้ามผลผลิต”

ปัญหาเรื่องการโอนเบิกแทงบประมาณที่มีขั้นตอนตามกฎหมายระเบียบมากเกินไป การโอนเบิกแทงบประมาณเป็นขั้นตอนของกลุ่มจังหวัดที่ใช้เวลา 1-2 สัปดาห์ เพราะตามระเบียบของกรมบัญชีกลาง และโครงสร้างกลุ่มจังหวัดเอง แต่ไม่ค่อยมีผลทำให้เบิกจ่ายล่าช้า ดังนั้นกรมบัญชีกลางควรพิจารณาแก้ไขกฎระเบียบเพื่อลดขั้นตอนการลงนามของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับโอนงบประมาณ สำนักงบประมาณควรลดจำนวนครั้งในการโอนเงินลงและแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อโอนเงินไปยังจังหวัดที่ดำเนินโครงการโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านกลุ่มจังหวัดเพื่อลดระยะเวลาดำเนินการ

2.2) มอบอำนาจให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหาการรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณีการอุทธรณ์ผลพิจารณาการ จัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางพิจารณาข้อร้องเรียน) โดยการมอบอำนาจการพิจารณาการอุทธรณ์ ผลพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างให้จังหวัด ทำให้ใช้เวลาในการพิจารณาน้อยลงและสามารถดำเนินการ ขึ้นต่อไปได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานควรดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอย่างโปร่งใส และเป็นระบบจะช่วยลดการอุทธรณ์ของผู้ยื่นเสนอราคารายอื่นร่วมด้วย

ปัญหาการรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก กรณีการโอนเปลี่ยนแปลง (อ.ก.บ.ภ. พิจารณานุมัติ และสำนักงบประมาณพิจารณาค่างาน) การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ ควรมีการ มอบอำนาจให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการโอนเปลี่ยนแปลง โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคมเป็นกรรมการ ควรจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรร งบประมาณ ในส่วนของกระบวนการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ หน่วยงานส่วนกลางควรปรับปรุง ขั้นตอนกระบวนการให้มีประสิทธิภาพ เพราะกลุ่มจังหวัดต้องปฏิบัติตามระเบียบจำนวนมาก โดยเฉพาะหน่วยงานส่วนกลางควรทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบเท่านั้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการดำเนินงาน หากมีโครงการสำคัญเร่งด่วนจะได้สามารถ เบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างรวดเร็ว

2.3) แก้ไขปัญหาโครงสร้างองค์กรกลุ่มจังหวัด

ควรปรับโครงสร้างองค์กรกลุ่มจังหวัด โดยปรับให้กลุ่มจังหวัดเป็นส่วนภูมิภาค จะช่วยให้การบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การตัดสินใจ ในการบริหารงบประมาณอยู่ที่จุดเดียว การทำงานด้านเอกสารจะสะดวกรวดเร็วไม่ต้องส่งกลับไป กลับมา และด้านการบริหารงานบุคคล หัวหน้ากลุ่มจังหวัดสามารถเป็นผู้ให้ความดีความชอบ ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนแก่เจ้าหน้าที่ในกลุ่มจังหวัดได้ หากไม่สามารถปรับโครงสร้างองค์กร ของกลุ่มจังหวัดได้ในทันที กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยควรพิจารณา เพิ่มสวัสดิการเงินเดือนและอื่น ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของกลุ่มจังหวัดให้มากขึ้น **บรรจุบุคลากรให้ครบตามตำแหน่ง** เพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มจังหวัดขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงิน และนาระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานด้านเอกสารของกลุ่ม จังหวัดภาคตะวันออก 1 เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงานและส่งผลให้สามารถไปดำเนินการ ในส่วนต่อไปได้อย่างรวดเร็ว

ระยะเริ่มต้น 1-3 ปี

ด้านการบริหารจัดการองค์กร

1. ปัญหาด้านบุคลากร

- นำเอาการบริหารจัดการองค์ความรู้ Knowledge Management มาปรับใช้
- เตรียมเอกสารล่วงหน้าเพื่อขออนุมัติโครงการให้ครบถ้วนถูกต้อง
- ประสานงานขอความร่วมมือหน่วยงานให้ดำเนินการทันทีหลังจากอนุมัติโครงการ
- ประชุมติดตามความก้าวหน้าเป็นประจำทุกเดือนและทุกไตรมาส

2. ปัญหาด้านการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

- เพิ่มอำนาจในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างให้หัวหน้าหน่วยงานให้เหมาะสม
- ปรับเป้าหมายการเบิกจ่ายของกลุ่มจังหวัดให้ตรงกับบริบทของพื้นที่
- บูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง

3. ปัญหาปัจจัยภายนอก ที่ส่งผลกระทบต่อให้การดำเนินโครงการล่าช้า

- เตรียมความพร้อมขององค์กร ให้มีช่องทางในการสื่อสารและประสานงานอย่างบูรณาการให้ทันกับเหตุการณ์ บริหารความเสี่ยงขององค์กร
- ทำข้อตกลงในการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามงวดงานกับผู้รับจ้างตั้งแต่เริ่มต้น

4. ด้านผู้นำ

- มีส่วนร่วมกำกับกำกับการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างใกล้ชิด

ระยะยาว 3 ปีขึ้นไป

ด้านสถาบันการคลัง

1. ขั้นตอนตามระเบียบกฎหมายมาก

- ปรับกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างให้ยืดหยุ่น และมีขั้นตอนดำเนินการสั้นลง
- แก้ไขระเบียบและหลักเกณฑ์การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ
- แก้ไขกฎระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ไม่ให้มีข้อความว่า “อยู่ในผลผลิตเดียวกัน หรือ ห้ามข้ามผลผลิต”
- ลดขั้นตอนการโอนเบิกแทนงบประมาณของกรมบัญชีกลาง

2. ปัญหาการรวมอำนาจจากหน่วยงานภายนอก

- กรณีการอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้าง (กรมบัญชีกลางพิจารณา) โดยมอบอำนาจพิจารณาการอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างให้จังหวัด
- กรณีการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการ (อ.ก.บ.ก. พิจารณาอนุมัติ + สำนักงบประมาณพิจารณาค่างาน) ควรมอบอำนาจในการโอนเปลี่ยนแปลงโครงการให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัด และเพิ่มวงเงินการพิจารณาค่างานให้สำนักงบประมาณเขตพื้นที่

3. ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด

- ปรับโครงสร้างองค์กรกลุ่มจังหวัด ให้เป็นส่วนภูมิภาค
- พิจารณาเพิ่มสวัสดิการเงินเดือนให้เจ้าหน้าที่กลุ่มจังหวัดเพื่อเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน
- นำระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานด้านเอกสาร

จากข้อเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ในการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้น และระยะยาว จะเห็นได้ว่าควรเริ่มต้นจากการแก้ไขปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ง่ายในระยะสั้น ด้านการบริหารจัดการองค์กร ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านบุคลากร และปัญหาการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากร ให้ความสำคัญใส่ใจการทำงาน และแก้ไขปัญหาอุปสรรค นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการคลังซึ่งแก้ไขค่อนข้างยากต้องใช้ระยะเวลานานหรือแก้ไขในระยะยาว ซึ่งปัญหาด้านสถาบันการคลัง ทั้งกติกาที่มีกฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวข้องจำนวนมาก มีการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนวิธีการดำเนินการมากและซ้ำซ้อน และกลไกที่มีการรวมอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางภายนอก และปัญหาโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัด ปัญหาด้านสถาบันการคลังนี้ ทำให้กระบวนการเริ่มต้นงบประมาณต้องใช้เวลาในขั้นตอนการพิจารณาทำให้เกิดความล่าช้าตั้งแต่ต้นกระบวนการ ทำให้ส่งผลกระทบต่อขั้นตอนอื่น ๆ ที่ต้องดำเนินการในลำดับถัดไป เป็นลูกโซ่ และเป็นประจำเช่นนี้ทุกปี การแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นลดขั้นตอนการพิจารณาและลดเอกสารที่ต้องใช้ มีการกระจายอำนาจ ปรับโครงสร้างองค์กรของกลุ่มจังหวัดและเพิ่มสวัสดิการแรงจูงใจในการทำงาน รวมถึงนำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้านเอกสาร ซึ่งเมื่อแก้ไขแล้วจะสามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ การบริหารงบประมาณทั้งกระบวนการเป็นระบบ ลดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดำเนินโครงการ/กิจกรรมให้แล้วเสร็จรวดเร็วภายในปีงบประมาณ การบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีผลการเบิกจ่ายที่มากขึ้น และพร้อมที่จะดำเนินโครงการในปีงบประมาณต่อไป

บรรณานุกรม

กรมบัญชีกลาง. (2564). ผลการเบิกจ่ายเงิน ณ สิ้นเดือนกันยายน 2562-2564.

<https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B4.html>

หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของกลุ่มจังหวัด, (2553).

จรัส สุวรรณมาลา. (2556). การคลังภาครัฐ ว่าด้วยการแย่งชิง หักหลัง และสุมเสี่ยง.

จักรกฤษณ์ สิริริน. (2564). บริหารเงิน” ยุค 5.0 ด้วย 7 Hurdles. <https://www.salika.co/2021/04/15/7-hurdles-finacial-management/>

จันทนาภรณ์ อ่อนโพธา. (2555). การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล กาดทอง อำเภอชะหา จังหวัดยะลา วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น].

ฉันทนา รัตนพลแสน. (2552). “7 Herdles” กลไกขับเคลื่อน PBB. <https://www.gotonow.org/posts/296405>

ชัชชิวิน สีสอน. (2553). การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลชาติ อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น].

ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ. (2544). มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles กับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่ (พิมพ์ครั้งที่ 7 ed.). ชีระฟิล์ม และไซเท็กซ์.

นันทนา ศรีชัยมูล. (2559). ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา].

นิลาวัลย์ ใจชุ่ม. (2556). ประสิทธิภาพกระบวนการงบประมาณที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกล้วยในทัศนะของประชาชน ตำบลทุ่งกล้วย อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดพะเยา มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย].

ปราณี เรืองอรุณกิจ. (2563). ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดสระบุรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].

ปิ่นรส มาลากุล ณ อยุธยา. (2563). เทคนิควิธีการพัฒนาองค์การและการจัดการในภาครัฐ.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา (เล่ม 134 ตอนพิเศษ 210 ง, น. 1-71).

วรินทร์วดี ขอดศรี. (2561). ศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ หมวดครุภัณฑ์การแพทย์ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.].

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). Government at fiscal risk กรอบวิเคราะห์ว่าด้วยความเสี่ยงทางการคลังของรัฐยุคใหม่. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, 14(12): 137-197.

สำนักงบประมาณ. (2563). การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และการอนุมัติเงินจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). *National Income of Thailand (NI)* รายได้

ประชาชาติของประเทศไทย. https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=ni_page

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2562). ความรู้พื้นฐาน
สำหรับการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและกลุ่มจังหวัด.

สุนทรี อนันโท. (2558). เปรียบเทียบการบริหารงบประมาณตามแนวปฏิบัติ 7 องค์ประกอบ ของมาตรฐานการจัดการ
ทางการเงิน 7 *HURDLES* ในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา
ราชบุรี เขต 1 มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง].

สุวรรณ หวังเจริญเดช. (2547). การบริหารงบประมาณระบบใหม่กับ 7 Herdles [วารสารพัฒนบริหารศาสตร์]. ฉบับ
พิเศษ. 1/2547, 36-41.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวปัทมนันท์ โชติกิจเรืองชัย
วัน เดือน ปี เกิด	16 ธันวาคม 2534
สถานที่เกิด	จังหวัดเชียงใหม่
วุฒิการศึกษา	เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

