

ว.พช.



ด่วนที่สุด บันทึกข้อความ

กตร.
เลขที่..... ๑๘
วันที่..... ๖ ม.ค.-๖๐
เวลา..... ๑๔.๑๖

ส่วนราชการ ปค. (วช.) โทร./โทรสาร ๐-๒๒๒๒-๕๘๒๔ <http://tspd.dopa.go.th>

ที่ มท ๐๓๐๕.๔/ว ๕

วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๐

เรื่อง แจ้งสรุปรายงานผลการศึกษาวิจัยและถอดบทเรียนการบริหารจัดการตามมาตรการส่งเสริมความ
เป็นอยู่ของประชาชน ตำบลละ ๕ ตำบล

เรียน อธ.วปค. ผอ.สน. ทน.ผตปค. ผชช. ผช.ผอ.ศอ.บต.(ปค.) ผอ.กอง ล.ปค. ทน.กพร. ทน.กตภ.
และ ผอ.ศสป.

ตามหนังสือ วช. ที่ มท. ๐๓๐๕.๔/ว๒๘๙๖ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ โดยได้มอบ
รายงานผลการศึกษา ฯ ดังกล่าวแล้วนั้น ในการนี้เพื่อให้มีความชัดเจนมากขึ้นได้มีการสรุปปัญหา/อุปสรรค
และข้อเสนอแนะแต่ละด้านจากรายงานผลการศึกษาวิจัย ฯ โดยแยกประเด็น ได้แก่ งาน (แผนงาน)
งบประมาณ ระบบ คน ดังนั้นเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาการดำเนินการโครงการ
ในลักษณะเดียวกันในครั้งต่อไป จึงขอแจ้งสรุปรายงานผลการศึกษาวิจัย ฯ เพื่อให้ผู้บริหารส่วนกลางได้
พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

อ.ก.ท. (อาทิตย์ บุญยะสวัสดิ์)
อปค.

สรุปรายงานผลการศึกษาและการถอดบทเรียน

การบริหารจัดการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนตำบลละ ๕ ล้านบาท

การศึกษาครั้งนี้ได้ใช้รูปแบบการวิจัยแบบสหวิธี โดยศึกษาใน ๔ ประเด็น ได้แก่ การบริหารจัดการ การดำเนินงานเชิงบูรณาการ การสร้างการมีส่วนร่วม และการทำงานแบบประชารัฐ ซึ่งได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถอธิบายลักษณะของสิ่งที่ค้นพบได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนะแนวทางการทำงาน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. งาน (แผน)

การดำเนินงานตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนตำบลละ ๕ ล้านบาท กรมการปกครอง ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนภารกิจ ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลจนประสบผลสำเร็จ สามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจระดับฐานรากให้ดีขึ้น ส่งผลทำให้พหุเศรษฐกิจของประเทศให้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่มองในมิติของการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิบัติงานภารกิจสำคัญ พบว่ามีปัญหา/อุปสรรค หลายประการ พร้อมกันนี้จากการศึกษาได้มีการเสนอแนะเพื่อให้เกิดการแก้ไข ปรับปรุง พัฒนางานให้ดีขึ้น ดังนี้

ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
๑) ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ระยะเวลาที่กำหนดให้ปฏิบัติงานน้อยเกินไป ทำให้กระบวนการประชุม การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำรายละเอียดโครงการผิดพลาด (การเขียนแบบแปลนก่อสร้าง) และมีความเสี่ยงที่จะได้ผลงานที่ไม่ได้มาตรฐานเนื่องจากต้องเร่งรีบดำเนินการ ๒) การกำหนดแนวทางปฏิบัติ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่สั่งการจากส่วนกลาง ขาดความชัดเจน ไม่แน่นอน มีการสั่งการเป็นระยะๆ ทำให้เป็นปัญหากับผู้ปฏิบัติ ๓) ลักษณะงาน (๑) โครงการบางพื้นที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชน เพราะส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการซ่อมสร้าง มากกว่าการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนในเรื่องของอาชีพที่ก่อให้เกิดรายได้ (๒) บางพื้นที่ขาดการวางแผนการบูรณาการการทำงาน (การใช้พื้นที่) กรณีโครงการที่ดำเนินการในพื้นที่ที่มีหน่วยงานราชการเป็นเจ้าของ เช่น พื้นที่อุทยาน การรถไฟ ชลประทาน เป็นต้น โครงการส่วนมากเป็นการจ้างเหมาก่อสร้าง ทำให้ไม่ได้จ้างแรงงานประชาชนในพื้นที่โดยตรง เนื่องจากการดำเนินการตามระเบียบพัสดุไม่สามารถจ้างแรงงานได้ในพื้นที่ชุมชนเมืองเนื่องจากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือต้องเปลี่ยนจากโครงการจ้างแรงงานไปใช้เครื่องจักรแทน	๑) ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ควรกำหนดแนวทาง ขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีความชัดเจนในเชิงปฏิบัติ กำหนดระยะเวลาดำเนินงานให้มีความเหมาะสม ๒) การกำหนดแนวทางปฏิบัติ ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มโครงการ ๓) ลักษณะงาน (๑) ควรเน้นให้จัดทำโครงการที่มีผลให้เกิดการสร้างงานสร้างอาชีพ มากกว่าโครงการที่เป็นสิ่งก่อสร้าง (ยกเว้นสิ่งก่อสร้างจะมีผลต่อการเพิ่มรายได้ของประชาชน) เนื่องจากโครงการสร้างงานสร้างอาชีพ มีผลต่อการเพิ่มรายได้และกำลังซื้อในระยะยาว (๒) ควรส่งเสริม/สนับสนุนบทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ “แผนพัฒนาหมู่บ้าน” เพื่อให้ได้แผนพัฒนาที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ เพื่อดำเนินงานได้ทันทีที่ได้รับการงบประมาณ ส่งผลให้เกิดความรวดเร็ว และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

๒. งบประมาณ

จุดมุ่งหมายของมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย รวมถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจ และราคาสินค้าเกษตรตกต่ำในช่วงเวลานั้น ทั้งนี้มาตรการดังกล่าวสามารถช่วยให้เกิดการจ้างงานในพื้นที่ เงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจจนส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งเป็นผลมาจากการจัดสรรงบประมาณให้กับตำบลฯ ละ ๕ ล้านบาท รวมทั้งหมดจำนวน ๗,๒๕๕ ตำบล รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๖,๒๗๕ ล้านบาท แต่จากการศึกษา พบว่ามีปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ได้มีการเสนอแนะเพื่อแก้ไข ปรับปรุง พัฒนาด้านงบประมาณให้ดีขึ้น ดังนี้

ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
๑) หลักเกณฑ์การจัดสรร (๑) ประชาชนมีความต้องการที่หลากหลาย แต่งบประมาณมีน้อยทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ครบทุกโครงการ (เกิดความขัดแย้งของกลุ่มความต้องการต่างๆ) (๒) โครงการตำบลละ ๕ ล้านใช้เขตพื้นที่ตำบลเป็นเกณฑ์ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการจัดสรร เพราะบางตำบลมีหลายหมู่บ้านซึ่งมีความต้องการแตกต่างกัน ซึ่งโครงการหมู่บ้านละ ๒ แสนช่วยแก้ปัญหานี้ได้ ๒) ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (๑) การจัดซื้อจัดจ้างส่วนใหญ่ใช้วิธีตกลงราคา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากวงเงินไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งกรณีมีการจัดทำโครงการใหญ่ที่ใช้งบประมาณเกินสองล้าน ต้องใช้วิธีการซื้อหรือจ้างโดยวิธีประกวดราคา ต้องจะใช้เวลา (๒) การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ซึ่งต้องเข้าไปบันทึกข้อมูลตามขั้นตอนการทำงานที่กำหนด กรณีวิธีตกลงราคา ๘ ขั้นตอน ใช้เวลานาน เพราะเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางเข้าใช้งานไม่ได้ เนื่องจากมีการเข้าใช้งานพร้อมกันเป็นจำนวนมาก บุคลากรในการบันทึกข้อมูลมีน้อย ถึงแม้จะมีบุคลากรจากหน่วยงานอื่นมาช่วยแต่จะติดขัดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติ และเครื่องคอมพิวเตอร์/อินเทอร์เน็ตไม่เพียงพอ	๑) หลักเกณฑ์การจัดสรร (๑) ควรจัด/กำหนดให้งบประมาณในลักษณะกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นงบประมาณประจำ เพื่อทำให้มีเวลาสำหรับวางแผนและเตรียมตัวทำงานที่เพียงพอ (๒) ควรใช้เขตพื้นที่หมู่บ้านเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อลดปัญหาการจัดสรร เพราะบางตำบลมีหลายหมู่บ้านซึ่งมีความต้องการแตกต่างกัน ๒) ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (๑) ควรมีแนวทางในการใช้ระเบียบ กฎหมายเป็นการเฉพาะ ไม่ควรใช้ระเบียบพัสดุมาเป็นแนวทางการดำเนินงานทั้งหมด เพื่อให้เกิดความรวดเร็วสามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลได้ทันที (๒) ควรปรับปรุงระบบการบันทึกข้อมูลด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงขั้นตอนในการบันทึกข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ให้ง่าย และสะดวกในการปฏิบัติ

๓. ระบบ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๘ ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน โดยมอบให้กรมการปกครองเป็นหน่วยงานเบิกจ่าย ได้แก่ โอนงบประมาณการเบิกจ่ายไปยังที่จังหวัด มอบอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบหลักในพื้นที่ อำเภอประชุมบูรณาการทุกส่วนแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองระดับอำเภอ และคณะกรรมการหมู่บ้านจัดทำแผนงาน/โครงการเสนออำเภอและขออนุมัติเงินจากจังหวัด สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยรวบรวมผลการดำเนินการ จากการศึกษา พบว่ามีปัญหา/อุปสรรค ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ได้มีการเสนอแนะเพื่อแก้ไข ปรับปรุง พัฒนาด้านระบบให้ดีขึ้น สรุปดังนี้

ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
๑) การบูรณาการหน่วยงาน (๑) นโยบายให้มีการทำงานเชิงบูรณาการ แต่ในข้อเท็จจริงส่วนราชการอื่นคิดว่าเป็นภารกิจของกรมการปกครองเพียงหน่วยเดียว จึงไม่ให้การสนับสนุนเต็มที่ (๒) ในหลายพื้นที่ที่มีความขัดแย้งในพื้นที่ ส่งผลให้ท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือ เช่น ท้องถิ่นไม่สนับสนุนช่างและเจ้าหน้าที่พัสดุของท้องถิ่น (๓) เครื่องมือในการทำงานไม่เพียงพอ เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ๒) การกำหนดแนวทางปฏิบัติ (๑) การใช้ระเบียบพัสดุมาถือปฏิบัติ สร้างปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเป็นโครงการเร่งด่วน แต่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างใช้เวลา เช่น การสอบราคา การนำเข้าข้อมูลระบบ E-GP มีขั้นตอนมาก (๒) การรายงานผลมีความซ้ำซ้อน มีหลายหน่วยงานรวบรวมข้อมูล/มีหลายแบบ ทำให้เป็นภาระในการรายงานข้อมูลของผู้ปฏิบัติ ๓) การพิจารณากลั่นกรองโครงการ โดยการกลั่นกรองของคณะกรรมการระดับจังหวัดใช้เวลานาน เนื่องจากบุคลากรด้านธุรการมีจำนวนน้อย ส่งผลต่อการจัดเตรียมเอกสารเข้าที่ประชุมพิจารณาที่มีความล่าช้า ๔) การมีส่วนร่วมของประชาชน (๑) การสำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มีความล่าช้า เนื่องจากแผนพัฒนาตำบลที่จัดทำไว้ยังไม่ได้คุณภาพ (๒) ภาคประชาชนยังขาดความเข้าใจ/สนใจ เข้ามีส่วนร่วมดำเนินโครงการ (๓) เกิดการร้องเรียนของกลุ่มที่ไม่ได้รับประโยชน์	๑) การบูรณาการหน่วยงาน ควรมีการเตรียมพร้อมดังนี้ (๑) ควรมีกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอเป็นการเฉพาะกิจ ในการบูรณาการส่วนราชการ (๒) ควรทำข้อตกลงเชิงบูรณาการระหว่างกรมในสังกัดที่เกี่ยวข้องในพื้นที่อย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน (๓) ควรใช้เทคโนโลยีมาช่วยกรณีการรายงาน เพื่อให้มีความรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน ๒) การกำหนดแนวทางปฏิบัติ (๑) ควรมีระเบียบกฎหมายที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการเฉพาะ โดยอาจมีการยกเว้นระเบียบการพัสดุ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน (๒) ควรให้หน่วยงานระดับนโยบาย หรือหน่วยงานส่วนกลางกำหนดรูปแบบและช่องทางการรายงานให้เป็นมาตรฐานเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ๓) ควรมอบอำนาจให้นายอำเภอสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการในส่วนที่ไม่เป็นสาระสำคัญหรือไม่กระทบกับงบประมาณ ๔) การมีส่วนร่วมของประชาชน (๑) ควรสร้างความเข้มแข็งของกระบวนการจัดทำแผนหมู่บ้าน/ชุมชน โดยกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (๒) ควรสร้างความเข้าใจผ่านผู้นำท้องที่และท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบ (๓) ควรสร้างความตระหนักมีจิตสำนึกต่อผลประโยชน์ที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับ

๔. คน

กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบลและมอบหมายให้กรมการปกครองเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนให้ประสบผลสำเร็จและบูรณาการทั้งบุคลากร ร่วมกับส่วนราชการอื่นในสังกัดให้เป็นผู้สนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จจากการศึกษา พบว่ามีปัญหา/อุปสรรค ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ได้มีการเสนอแนะเพื่อให้เกิดการแก้ไข ปรับปรุงพัฒนาด้านบุคลากรให้ดีขึ้น สรุปดังนี้

ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
๑) ความรู้ ความเข้าใจในระเบียบพัสดุ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานยังไม่มีความรู้ความเข้าใจระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติม อย่างแท้จริง ๒) อัตรากำลังมีไม่เพียงพอ (๑) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานตามโครงการดังกล่าวไม่เพียงพอ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคลากรของที่ทำการปกครองอำเภอมีจำนวนน้อย ปลัดอำเภอและเสมียนตราอำเภอ ไม่เพียงพอ ต้องขอเจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาช่วย ซึ่งบางพื้นที่พบปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่น (๒) ขาดแคลนบุคลากรด้านช่างโยธา ผู้ออกแบบประมาณราคา และนายช่างควบคุมงานไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่มาก (๓) ในบางพื้นที่มีความขัดแย้งส่วนตัวระหว่างผู้นำและผลประโยชน์ซับซ้อนของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อภาครัฐในการส่งเสริมและสร้างบรรยากาศการทำงานร่วมกันของประชาชน ๓) ขาดขวัญกำลังใจ บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน เนื่องจากเป็นภาระงานเพิ่มจากปกติ ลักษณะงานมีความยุ่งยาก และมีความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติ โดยเฉพาะการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ	๑) ความรู้ ความเข้าใจในระเบียบพัสดุ ควรสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีการบริหารงบประมาณ ระเบียบพัสดุ เป็นต้น ๒) อัตรากำลังมีไม่เพียงพอ (๑) ควรสนับสนุนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับอำเภอให้เพียงพอ โดยอาจจัดจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานตามโครงการเพิ่มเติม ได้แก่ การเตรียมบุคลากร (โดยเฉพาะบุคลากรที่ขาดแคลนและต้องใช้ทักษะพิเศษในการทำงาน เช่น ช่างโยธา การเงิน อบรมประชุมชักจูง สัมมนา ถอดบทเรียน ลงพื้นที่ เป็นต้น เพื่อสร้างทีมบุคลากรให้เข้มแข็ง ก่อนเริ่มโครงการ) (๒) ควรพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติงาน เช่น บรรจุนโยบายการเรียนรู้เกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณ การพัสดุ การบริหารโครงการ การช่างเบื้องต้น ฯลฯ ในหลักสูตรการฝึกอบรมของวิทยาลัยการปกครอง หรือจัดโครงการฝึกอบรมให้ความรู้ในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง (๓) ควรสนับสนุนให้ผู้บริหารระดับอำเภอ มีความรู้ ความเข้าใจโครงการเป็นอย่างดี สามารถถ่ายทอดให้ผู้ปฏิบัติงานทั้งเจ้าหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เข้าใจได้ ๓) ขาดขวัญกำลังใจ ควรมีการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เช่น การพิจารณาบำเหน็จความชอบในการเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ (ในลักษณะเดียวกันกับชั้นยาเสพติด) การมีหนังสือชมเชยผู้ปฏิบัติงาน การจัดประกวดอำเภอที่มีผลดำเนินการดีเด่น เป็นต้น