

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 มีนาคม 2554

๓. เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔

คณะรัฐมนตรีรับทราบผลการประชุมคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ครั้งที่ 1/2554 โดยมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง ติดตามผลการดำเนินโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ในส่วนที่เกี่ยวข้องและรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรี

สาระสำคัญ

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๔ เวลา ๑๕.๐๐ - ๑๗.๐๐ น. ณ ห้องประชุมเดช สนิทวงศ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พิจารณาเรื่องการติดตามประเมินผลโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ ภาคสนามของ สศช. ดังนี้

1. ผลการประเมินผลรายโครงการ

1.1 โครงการก่อสร้างถนนไร้ฝุ่น ในปีงบประมาณ 2553 มีโครงการที่ได้รับอนุมัติทั้งสิ้น 902 โครงการ ระยะทางก่อสร้างที่ได้มีการลงนามในสัญญา รวม 3,174.77 กิโลเมตร วงเงินที่ได้รับอนุมัติ 14,596.42 ล้านบาท เบิกจ่ายแล้ว 14,470.01 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 99.13 ณ วันที่ 21 มกราคม 2554 โดยมีระยะทางที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ 3,165.30 กิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 99.67 ของจำนวนระยะทางที่ลงนามในสัญญา โดยสรุปผลการประเมินในเบื้องต้น ดังนี้

1.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปฏิบัติเกิดขึ้นไม่เต็มที่ และประชาชนยังขาดความรู้สึกเป็น เจ้าของร่วมกัน

1.1.2 การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการในด้านความสะดวกประหยัดเวลาในการเดินทาง และคุณภาพชีวิตดีขึ้น

1.1.3 การจ้างงานคนในชุมชนภายใต้โครงการมีค่อนข้างน้อย

1.1.4 ถนนไร้ฝุ่นบางสายมีปัญหาความปลอดภัยและไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ เป็นผลมาจากการ ก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน และไม่ตรงตามเกณฑ์การสร้างถนน

1.1.5 ถนนที่ก่อสร้างผ่านชุมชนมีหลายหน่วยงานดำเนินการและงบประมาณของแต่ละหน่วยงานที่ได้

รับการจัดสรรในระดับพื้นที่ไม่พร้อมกัน ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์ของโครงข่ายถนนได้เต็มที่

1.2 โครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก ดำเนินการแล้วเสร็จและเบิกจ่ายเงินกู้แล้วกว่าร้อยละ 86 ของวงเงินที่ได้ลงนามในสัญญาแล้ว โดยสรุปผลการประเมินในเบื้องต้น ดังนี้

1.2.1 การดำเนินโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็กยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการเพิ่มการจ้างงานในท้องถิ่น แต่สามารถกระจายการลงทุนด้านบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในการพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ และจัดหาแหล่งน้ำให้ ประชาชนเพิ่มขึ้น

1.2.2 การบริหารจัดการโครงการยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะในการกำกับดูแลและบำรุงรักษา

1.2.3 การดำเนินโครงการก่อให้เกิดการกระจายบริการพื้นฐาน และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เมื่อพิจารณาในเชิงความคุ้มค่ายังไม่สามารถประเมินได้ชัดเจน

1.3 โครงการประกันรายได้เกษตรกร การดำเนินงานรอบที่ 1 ของปีการผลิต 2552/2553 สิ้นสุดระยะตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2553 ข้อมูล ณ วันที่ 16 กรกฎาคม 2553 พบว่า เกษตรกรจดทะเบียนทั้งสิ้น 4.47 ล้านราย ทำสัญญา 4.09 ล้านราย คิดเป็นร้อยละ 91.62 ของผู้ที่จดทะเบียน มีการใช้สิทธิ

ชดเชย 3.95 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 88.49 ของผู้จดทะเบียน รวมเป็นเงินชดเชยทั้งสิ้น 36,448 ล้านบาท โดยสรุปผลการประเมินในเบื้องต้น ดังนี้

1.3.1 โครงการมีหลักการที่ดีสามารถช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยที่ปลูกข้าว มันสำปะหลัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

1.3.2 กระบวนการดำเนินโครงการโดยรวมมีความเหมาะสมดีทั้งกลไกระดับนโยบายและระดับพื้นที่

1.3.3 หลักเกณฑ์ของโครงการที่กำหนดในด้านคุณภาพและปริมาณผลผลิตประกันรายได้ต่อครัวเรือน ช่วยผลักดันให้เกษตรกรเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกและสนใจพัฒนาคุณภาพผลผลิต

1.3.4 โครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์อยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ สามารถสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

1.4 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดำเนินการเพิ่มทุนแล้ว 7 ครั้ง จำนวน 70,011 กองทุน จากเป้าหมายที่จะเพิ่มทุน 79,255 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 88.43 ของจำนวนกองทุนทั้งหมด วงเงิน 16,633.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 85.04 ของวงเงินที่ตั้งไว้ โดยสรุปผลการประเมินในเบื้องต้น ดังนี้

1.4.1 การดำเนินโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการส่งเสริมอาชีพแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาหนี้นอกระบบให้หมดไปได้

1.4.2 การเพิ่มทุนเป็นการสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับผู้ที่ยังไม่เคยกู้ยืมและขาดแคลนเงินทุน

1.4.3 สมาชิกกองทุนฯ ใช้เงินกู้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์กว่าร้อยละ 20 เป็นสาเหตุสำคัญของหนี้เสียและขาดวินัยทางการเงิน

1.5 โครงการเพิ่มทุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ในปี 2552 สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐได้อนุมัติสินเชื่อแก่ผู้กู้จำนวน 3,812,886 ราย รวม 673,214 ล้านบาท ซึ่งเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนด 650,700 ล้านบาท แต่สามารถเบิกจ่ายเงินกู้ได้เพียง 600,192 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 92.24 ของสินเชื่อ สำหรับปี 2553 สถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมดมีเป้าหมายสินเชื่อรวม 472,220 ล้านบาท และระหว่าง 1 มกราคม - 1 กันยายน 2553 สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้อนุมัติวงเงินที่อนุมัติเบิกจ่ายรวม 431,613.49 ล้านบาท หรือร้อยละ 91.40 ของเป้าหมายการปล่อยกู้ตามแผนธุรกิจที่ทบรวมส่วนที่เพิ่มทุนของสถาบันการเงินแล้ว โดยสรุปผลการประเมินในเบื้องต้น ดังนี้

1.5.1 การเพิ่มทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐสามารถสนับสนุนภารกิจการฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างทันท่วงท่าทำให้เศรษฐกิจชะลอตัวลดลง

1.5.2 การดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ มีความสามารถในการเพิ่มการให้สินเชื่อ

1.5.3 สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐสามารถบริหารจัดการได้ดีขึ้นและทำให้แนวโน้มของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ลดลง

1.5.4 การเพิ่มทุนของสถาบันการเงินขยายโอกาสให้ผู้ประกอบการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น

2. สรุปผลการประเมิน การติดตามประเมินผลโครงการทั้ง 5 โครงการ มีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

2.1 การบริหารจัดการโครงการยังต้องมีการปรับปรุงให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่โครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการดำเนินโครงการได้

2.2 การมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ ยังไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของโครงการ

2.3 การดำเนินโครงการสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์โครงการแต่ขาดกลไกและกระบวนการที่จะ

ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง

2.4 การเข้าถึงและใช้บริการที่รัฐจัดให้ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุด

2.5 การขาดการสื่อสารในเชิงนโยบายและการปฏิบัติงานโครงการระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง

และท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อการให้บริการของประชาชน

3. ปัญหาอุปสรรค ได้แก่ (1) กระบวนการดำเนินโครงการยังไม่สอดคล้องกับภูมิสังคม (2) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีปัญหาในการสร้างความรู้ความเข้าใจ จากหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในพื้นที่ (3) กระบวนการสร้างความเป็นเจ้าของโครงการยังไม่เกิดขึ้น และ (4) เวลาในการเตรียมการดำเนินโครงการน้อย ทำให้มีปัญหาในขั้นการดำเนินงาน

4. ข้อเสนอแนะ

4.1 สร้างกลไกเฉพาะกิจประสานนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ เพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ

4.2 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านการกำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ

4.3 การบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานในพื้นที่ นโยบายและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลลงสู่พื้นที่ผ่านในหลายช่องทาง จึงควรมีการบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานในพื้นที่

4.4 จัดให้มีระบบการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์หรือทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนในระดับพื้นที่

5. ความเห็นและประเด็นอภิปราย

5.1 จากการสำรวจทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับคุณภาพของถนนที่ก่อสร้างแล้วเสร็จของ สศข. พบว่า ประชาชนมีความเห็นว่าร้อยละ 75 ของถนนที่ก่อสร้างแล้วเสร็จมีคุณภาพได้มาตรฐาน ขณะที่ร้อยละ 25 ของถนนที่ก่อสร้างแล้วเสร็จมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน ทั้งนี้ บางกรณีอาจมีสาเหตุจากการที่ถนนถูกน้ำท่วมได้รับความเสียหายจากอุทกภัยที่ผ่านมา นอกจากนี้ ยังพบว่าถนนบางเส้นมีการตัดผ่านที่ดินของประชาชน ซึ่งไม่ยินยอมส่งมอบที่ดินแก่โครงการ ทำให้ไม่สามารถก่อสร้างไหล่ทางของถนนให้ถูกต้องตามมาตรฐานการก่อสร้างได้

5.2 การประเมินผลโดยสำรวจทัศนคติของประชาชนเป็นแนวทางที่ดำเนินการได้ง่าย และสามารถบ่งชี้ผลลัพธ์ของโครงการได้ในระดับหนึ่ง หากผลการสำรวจทัศนคติพบว่าคุณภาพของผลผลิตไม่ได้มาตรฐานในสัดส่วนสูง ก็ควรมีการตรวจสอบในรายละเอียดโดยการสุ่มตัวอย่างพื้นที่และพิจารณาคุณภาพของผลผลิตเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน โดยจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมเข้าร่วมในการตรวจสอบ เพื่อให้การประเมินผลการดำเนินงานในด้านคุณภาพมีหลักเกณฑ์ที่เชื่อถือได้และเป็นที่ยอมรับ

5.3 การประเมินผลการดำเนินโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 จำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคในด้านการจ้างงาน การบริโภคของประชาชน และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งอาจประเมินผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัด (Gross Provincial Product: GPP) โดยคัดเลือกจังหวัดที่มีวงเงินลงทุนโครงการสูงเป็นตัวอย่างในการประเมิน

5.4 การประเมินผลโครงการควรพิจารณาว่าโครงการเข้าข่ายและเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ จากการพิจารณา พบว่า โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 หลายโครงการมีลักษณะเป็นการให้เงินอุดหนุน เช่น โครงการประกันรายได้เกษตรกร วงเงิน 40,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรในวงเงินค่อนข้างสูง โดยต้องมีการจัดสรรในทุกปี จึงอาจเป็นภาระของรัฐบาลในอนาคต นอกจากนี้ ผลของการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าว อาจส่งผลให้เกษตรกรมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมในการทำเกษตร รวมทั้งก่อให้เกิดการใช้ปุ๋ย สารเคมี และยาฆ่าแมลง

ในปริมาณมากเพื่อให้ได้ผลผลิตตามที่ต้องการ ดังนั้น การประเมินผลโครงการควรคำนึงถึงปัญหาระยะยาวที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

5.5 การประเมินผลโครงการควรพิจารณาผลลัพธ์ในด้านความคุ้มค่าของการลงทุน รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินโครงการประสบผลสำเร็จและเกิดความยั่งยืน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการลงทุนของประเทศในอนาคต

5.6 การดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านให้เกิดความยั่งยืน ควรกำหนดให้ผู้กู้ต้องมีแผนการนำเงินไปลงทุนหารายได้เพิ่มเติมในอนาคต ซึ่งจะทำให้ผู้กู้สามารถนำรายได้ที่เกิดขึ้นมาใช้คืนเงินกู้ได้ต่อไป เนื่องจากปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการที่ผ่านมาเกิดจากผู้กู้ขาดความสามารถในการชำระคืนเงินกู้และขาดวินัยทางการเงิน การประเมินผลโครงการควรพิจารณาจากตัวชี้วัดทางการเงินที่สอดคล้องกับชุมชนนั้นๆ เช่น การลดลงของหนี้ในระบบ สัดส่วนของเงินที่ปล่อยกู้โดยกองทุนเทียบกับรายได้ของชุมชน เป็นต้น ซึ่งจะสะท้อนว่าชุมชนมีการกู้เงินเกินความสามารถในการชำระหนี้เพียงใด

5.7 ผลการประเมินในเบื้องต้นค่อนข้างสอดคล้องกับผลที่สำนักงบประมาณได้ติดตามผลการดำเนินโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ในโครงการก่อสร้างถนนและโครงการชลประทานขนาดเล็กในพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้นำประเด็นสำคัญจากการสำรวจภาคสนามดังกล่าวรายงาน นายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงบประมาณดำเนินการตรวจสอบคำขอรับจัดสรรเงินในรายละเอียดเชิงเทคนิคต่อไป อย่างไรก็ตาม สำนักงบประมาณได้แจ้งที่ประชุมว่าการดำเนินการดังกล่าวสำนักงบประมาณไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีปริมาณงานมาก และเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณไม่มีความรู้ความชำนาญเพียงพอในเรื่องดังกล่าว

5.8 การประเมินผลโครงการในครั้งนี้เป็นการประเมินผลทั้งจากผลผลิตที่แล้วเสร็จ และจากการสำรวจทัศนคติของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งแตกต่างจากการติดตามการดำเนินโครงการของสำนักงบประมาณที่เป็นการประเมินจากผลผลิตเพียงอย่างเดียว สำหรับการประเมินผลกระทบต่อเศรษฐกิจเชิงมหภาคอาจทำได้ใน 2 แนวทาง ดังนี้ (1) การประเมินบนสมมติฐาน (Hypothesis) โดยใช้แบบจำลองเพื่อให้ทราบผลกระทบด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการจ้างงานจากการเบิกจ่ายเงินกู้วงเงิน 349,960.44 ล้านบาท และ (2) การประเมินผลจากการสำรวจ โดยสำรวจการจ้างงานจริงในพื้นที่และนำผลสำรวจที่ได้มาตรวจสอบกับแบบจำลองเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากโครงการ ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการจะจัดส่งความเห็นของคณะกรรมการฯ ให้กระทรวงการคลังเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดจ้างที่ปรึกษาติดตามประเมินผลตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ต่อไป

.....