

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ก. ทิศทางและยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์

โดยที่กรมประชาสงเคราะห์ ได้รับการสถาปนาเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2483 โดย ฯพณฯ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการส่งเสริมสวัสดิการของประชาชนให้อยู่ดี กินดี สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ ปัจจุบันกรมประชาสงเคราะห์เป็นส่วนราชการ สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน พ.ศ.2536 และมีภารกิจที่สำคัญในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั่วประเทศ มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพบุคคล กลุ่มและชุมชน ให้สามารถพึ่งตนเองได้ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยใช้มาตรการด้านการป้องกัน การสงเคราะห์ ค้ำครอง รวมทั้งการฟื้นฟูปรับสภาพและการพัฒนา ซึ่งอาศัยหลักปรัชญาและวิธีการสังคมสงเคราะห์เป็นแนวทางปฏิบัติ

ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดกรอบแนวคิดและแผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ( พ.ศ.2540 - 2544 ) และนโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งปรากฏในรายละเอียดของแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 ( พ.ศ.2538 - 2544 ) นโยบายดังกล่าวข้างต้น กรมประชาสงเคราะห์จึงได้กำหนดทิศทางในการดำเนินงานให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยจัดทำเป็นแผนประชาสงเคราะห์แม่บทฉบับที่ 4 ( พ.ศ. 2540 - 2544 ) โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อกำหนดทิศทาง การพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส
2. เพื่อพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. เพื่อเป็นกรอบแนวทางสำหรับหน่วยงานในสังกัดได้ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการประสานนโยบายและแผนกับส่วนราชการและภาคเอกชน

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้กำหนดเป้าหมายการทำงานในเชิงรุก เพื่อให้บังเกิดผลที่ดีต่อการพัฒนาประเทศ ดังนี้

1. ประชาชนในชายงานสวัสดิการสังคม อย่างน้อยร้อยละ 80 ของประชาชนในชายงานจำนวน 23.8 ล้านคน สามารถเข้าถึงและได้รับบริการทางสังคม จนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และพึ่งตนเองได้ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

2. ครอบครัวและชุมชนในทุกพื้นที่ที่มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการดูแลด้านสวัสดิการสังคมและดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ แก่สมาชิกในครอบครัวและชุมชนได้

3. ประชาชน องค์กรประชาชน สถาบันทางสังคม ภาคเอกชน และธุรกิจเอกชนทั่วประเทศได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนา ตลอดจนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม และการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ในทุกระดับ

4. ระบบการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถให้บริการได้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม ในทุกพื้นที่ และมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานที่ทันต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม

ในการปฏิบัติงานและภารกิจต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ตามแผนประชาสงเคราะห์แม่บท ฉบับที่ 4 ( พ.ศ.2540 - 2544 ) จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานไว้ 4 ด้าน ได้แก่

#### ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การพัฒนาศักยภาพประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการพัฒนาศักยภาพ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบภัย ชาวเขา สมาชิกนิคมสร้างตนเอง ผู้ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์และยาเสพติด โดยจะมุ่งเน้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สติปัญญา ความรู้ความสามารถ และทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพ ให้ได้รับบริการพื้นฐานต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและพัฒนาคอร์ปครัว ชุมชนและท้องถิ่นของตน ตลอดจนให้ได้รับความคุ้มครอง พิทักษ์สิทธิเพื่อการดำรงชีวิตอยู่อย่างเป็นปกติสุขในสังคม

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การสร้างความเข้มแข็งแก่ครอบครัวและชุมชน**

จากกระแสความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากชุมชนเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม ไปสู่สังคมเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม และกำลังจะวิวัฒนาการสู่สังคมอุตสาหกรรมใหม่อย่างต่อเนื่อง ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อให้สถาบันครอบครัวและชุมชนอ่อนแอลง ส่งผลให้เกิดปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการสนับสนุนบทบาทสถาบันครอบครัวและชุมชนให้มีความมั่นคง เข้มแข็ง รวมทั้งการจัดตั้งกลุ่มองค์กรประชาชน เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในการดูแลช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในชุมชน มีความรับผิดชอบตนเองและสังคม

**ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การส่งเสริมสวัสดิการสังคมภาคเอกชน**

ท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ได้ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ คิดตามมาอย่างมากมาย การดำเนินงานโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวยังไม่เพียงพอ และไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งหมดได้ จึงต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรประชาชน องค์กรสาธารณประโยชน์ ตลอดจนภาคธุรกิจเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานป้องกัน แก้ไข และพัฒนางานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งพัฒนาระบบการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนในการดำเนินงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนบทบาทของอาสาสมัครประชาสงเคราะห์ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขและพัฒนาสังคม

**ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การพัฒนาการบริหารงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์**

การบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ จะต้องพัฒนาและปรับเปลี่ยนไปอย่างต่อเนื่องตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และจะต้องอาศัยมาตรฐานการทางด้านการเงิน การคลัง มาตรการด้านกฎหมาย กฎระเบียบ ต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งบุคคลากรในทุกกระดับที่จะต้องมีความรู้ ความสามารถ ได้รับความส่งเสริมและสนับสนุนทั้งในด้านกำลังใจ งบประมาณ วิชาการและอื่น ๆ รวมทั้งการนิเทศงานและติดตามผลอย่างใกล้ชิด เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคอันอาจจะเกิดขึ้นจาก

การปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบข้อมูล สารสนเทศต่าง ๆ ที่จับใจและเที่ยงตรง เพื่อให้การบริหารงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์บรรลุเป้าหมายสูงสุดตามที่ได้ตั้งไว้

ข. ความจำเป็นและความต้องการด้านช่างในงานจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้  
ด้อยโอกาส

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ภาวะทางสังคมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นผลกระทบของการเติบโตอย่างรวดเร็วทางระบบเศรษฐกิจไทย และมีผลทำให้เกิดช่องว่างระหว่าง คนร่ำรวย คนยากจนที่ห่างไกลออกไป ดังจะเห็นได้ว่าปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่พบในปัจจุบันส่งผลกระทบไปยังเมืองใหญ่ในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานหลักที่มีภารกิจในการจัดบริการสวัสดิการสังคมในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นฐานในการดำรงชีวิตทั้งในกลุ่มประชาชนทั่วไป ประชาชนผู้ประสบความเดือดร้อน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ทั้งนี้บริหารงานโดยอาศัยหลักปรัชญาของงานสวัสดิการสังคมซึ่งเน้นถึงองค์ประกอบสำคัญ 7 ประการ คือ การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การมีงานทำและมีรายได้ ความมั่นคงทางสังคม บริการสังคม และนันทนาการ โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อให้ประชาชนมีการดำรงชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดีตามสิทธิขั้นพื้นฐาน การดำเนินงานสวัสดิการสังคมให้ครบองค์ประกอบข้างต้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้บุคลากรหลายวิชาชีพเข้ามาเกี่ยวข้อง ร่วมกำหนดแผนประสานงาน และร่วมดำเนินงานกันอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพื่อให้การจัดบริการสวัสดิการสังคมในความรับผิดชอบ สามารถที่จะดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

สภาพปัญหาและความจำเป็นดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์จึงได้มอบหมายภารกิจหลักในการให้บริการด้านช่างทุกประเภท ให้แก่กองแบบแผนและสำรวจเป็นกองที่รับผิดชอบบริหารงาน รวมทั้งงบประมาณการก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุน และรองรับการจัดบริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมทุกประเภทของหน่วยงานในสังกัด โดยมีบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในวิชาชีพหลายสาขา เช่น วิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเครื่องกล สถาปัตยกรรม สำรวจรังวัด ในการรับผิดชอบดำเนินงานด้านการควบคุมการก่อสร้าง ออกแบบวางผังอาคารสถานที่จัดสรรที่ดินทำกิน และเส้นทางคมนาคมภายในนิคมสร้างตนเอง, สถานสงเคราะห์ ตลอดจนอาคารที่ทำการของหน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์ทั่วประเทศ

ภารกิจที่สำคัญในการบริหารแผนงานและงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านช่างทุกประเภท ซึ่งจัดอยู่ในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ประกอบด้วย

- 1) งานวางแผนและติดตามผล
- 2) งานประกวดราคา และพิมพ์แบบแปลน
- 3) วงเงินงบประมาณการก่อสร้างที่เกี่ยวกับหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ค. ข้อมูลพื้นฐานด้านองค์กรและงบประมาณ

จากการที่มีการขยายตัวและเติบโตทางด้านเศรษฐกิจโดยรวดเร็วเป็นอย่างมาก ได้ก่อให้เกิดผลกระทบและปัญหาทางด้านสังคมหลายรูปแบบและกระจายไปทั่วทุกภาคของประเทศ ทำให้กรมประชาสงเคราะห์ต้องเร่งขยายบริการทางสังคมให้มากขึ้นตามลำดับด้วย แนวทางหนึ่งนอกเหนือจากการให้บริการ การสงเคราะห์ในด้านเงินทุนหมุนเวียน เงินอุดหนุน และการจัดหน่วยเคลื่อนที่เร็ว ออกไปให้การช่วยเหลือในเมืองต้นแล้ว การจัดสร้างศูนย์ฝึกวิชาชีพและสถานสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ ก็เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการ โดยพิจารณาจากสภาพความรุนแรงของปัญหาในเขตพื้นที่แต่ละจังหวัด ซึ่งในปัจจุบันกรมประชาสงเคราะห์มีหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ และให้การสงเคราะห์แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม จำนวน 461 แห่ง โดยศูนย์ข้อมูลกรมประชาสงเคราะห์ ได้สรุปไว้ ดังนี้ -

1. สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด	จำนวน	75 แห่ง
2. สำนักงานประชาสงเคราะห์อำเภอ	จำนวน	173 แห่ง
3. ศูนย์ปฏิบัติงานช่าง	จำนวน	4 แห่ง
4. ศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัย	จำนวน	5 แห่ง
5. สถานสงเคราะห์/แรกรับ/คุ้มครอง/ศูนย์	จำนวน	5 แห่ง
- สถานสงเคราะห์เด็ก/แรกรับ/คุ้มครอง/ ศูนย์ฯ/บ้านพักฉุกเฉิน	จำนวน	34 แห่ง
- สถานสงเคราะห์คนชรา/ศูนย์	จำนวน	29 แห่ง
- สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง/แรกรับ/ ศูนย์ฯ/บ้านสามวัย	จำนวน	11 แห่ง
- สถานสงเคราะห์คนพิการ/แรกรับ/ ศูนย์ฯ	จำนวน	17 แห่ง
- สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ/ ศูนย์	จำนวน	11 แห่ง

6. สถานฝึกวิชาชีพตัดผม	จำนวน	1 แห่ง
7. สำนักงานประชาสงเคราะห์ชุมชนเขต/ ที่พักคนเดินทาง/บ้านพักฯ	จำนวน	11 แห่ง
8. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา/ สำนักงานฯ	จำนวน	15 แห่ง
- ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา	จำนวน	14 แห่ง
- สำนักงานส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมบนที่สูง	จำนวน	1 แห่ง
9. นิคมสร้างตนเอง/ศูนย์		
- นิคมสร้างตนเอง	จำนวน	44 แห่ง
- ศูนย์พัฒนานิคมฯ	จำนวน	4 แห่ง
10. สถานธนานุเคราะห์ ( รัฐวิสาหกิจ )	จำนวน	<u>27</u> แห่ง
	รวม	<u>461</u> แห่ง

ในจำนวนหน่วยงานดังกล่าวซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 461 แห่ง จะมีจำนวน  
หน่วยงานงานที่ได้รับงบประมาณในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างเป็นประจำทุกปี รวม  
213 แห่ง ซึ่งมีวงเงินงบประมาณเฉพาะหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างในแต่ละปีเป็นจำนวน  
มาก และเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ดังนี้-

หน่วย : พันบาท

ลำดับ ที่	แผนงาน	งบประมาณ ปี 2538	งบประมาณ ปี 2539	งบประมาณ ปี 2540	หมายเหตุ
1.	แผนงานบริหารด้านสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์	12,548.4	13,572.6	15,733.5	ปีงบประมาณ 2540 ได้ถูกปรับลด
2.	แผนงานสวัสดิการสังคมและสังคม สงเคราะห์	209,740.7	155,850.3	332,175.5	งบประมาณ จำนวน 228,675,200
3.	แผนงานพัฒนานิคมและส่งเสริม อาชีพ	390,995.9	448,077.4	577,742.0	คงเหลือ จำนวน 841,870,900
4.	แผนงานพัฒนาชาวเขา	16,817.3	26,317.0	20,559.9	บาท
5.	แผนงานพัฒนาชนบท	-	89,315.1	124,335.2	
6.	แผนงานบำบัดรักษาและควบคุม การติดยาและสารเสพติด	120.0	236.0	-	
7.	แผนงานป้องกันและควบคุม โรคเอดส์	4,377.6	14,825.6	-	
	รวม	634,599.9	747,994.0	1,070,546.1	(841,870.9)

การบริหารงานหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ได้รับงบประมาณในแต่ละปี  
ได้ดำเนินการโดยกองแบบแผนและสำรวจ ซึ่งมีอัตรากำลังข้าราชการ จำนวน 154 อัตรา  
แยกได้ดังนี้.-

1. ข้าราชการระดับบริหารงานกองและ  
ศูนย์ปฏิบัติงานช่าง จำนวน 5 อัตรา
  2. ข้าราชการระดับบริหารงานฝ่าย จำนวน 7 อัตรา
  3. ข้าราชการสายงานสถาปนิก จำนวน 3 อัตรา
  4. ข้าราชการสายงานวิศวกรโยธา จำนวน 12 อัตรา
  5. ข้าราชการสายงานวิศวกรเครื่องกล จำนวน 3 อัตรา
  6. ข้าราชการสายงานนายช่างสาขาต่าง ๆ จำนวน 97 อัตรา
  7. ข้าราชการสายงานธุรการและการเงิน จำนวน 27 อัตรา
- รวม 154 อัตรา

กลไกสำคัญของการบริหารงานสวัสดิการสังคม เพื่อผู้ด้อยโอกาสได้สามารถเข้าถึง และรับบริการจากรัฐประการหนึ่งคือ การจัดบริการในรูปแบบของสถานสงเคราะห์ และศูนย์ฝึกอาชีพต่าง ๆ ซึ่งการดำเนินงานต้องเริ่มต้นจากการจัดสร้างองค์กร เพื่อเป็นจุดเปิดรับผู้ด้อยโอกาส การรับกลุ่มบุคคลเป้าหมายเข้าสู่กระบวนการสังคมสงเคราะห์ มีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานประกอบด้วย นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา ครูพี่เลี้ยง ครูฝึกอาชีพ ภายใต้วิธีดำเนินงานสังคมสงเคราะห์และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการจัดอาคารสถานที่สำหรับจัดบริการดังกล่าว ซึ่งมีโครงสร้างทั่ว ๆ ไปต้องจัดเตรียมตามขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

1. การวางผังอาคาร สถานที่
2. การซ่อมแซมปรับปรุงอาคารสถานที่
3. การจัดระบบสาธารณูปโภค ตลอดจนการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็น รวมทั้งการบริหารงานและการจัดการ โดยใช้ทรัพยากรในองค์กรที่มีอยู่หลาย ๆ ด้านมาร่วมดำเนินการ และมีกระบวนการบริหารดำเนินงานประมาณที่เกี่ยวข้องเริ่มตั้งแต่การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ

อเนกในการบริหารงานงบประมาณสิ่งก่อสร้างโดยทั่วไปของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จะมีทิศทาง, กลยุทธ์และเป้าหมายในลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ของภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ซึ่งถึงแม้จะยึดถือระเบียบการบริหารงบประมาณฉบับเดียวกัน แต่การปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ก็ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ภารกิจความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์มีความหลากหลาย และมีความแตกต่างของลักษณะโครงการแต่ละโครงการในงานสวัสดิการสังคมเป็นอย่างมาก จึงเป็นสาเหตุ และแรงจูงใจที่ทำให้ผู้เขียนมีความสนใจที่จะศึกษาและค้นคว้าหาวิธีพัฒนาระบบการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่มีวงเงินงบประมาณสูง และมีวิธีการทำงานที่ซับซ้อนยุ่งยากหลายประการนั้น ได้มีแนวทางปฏิบัติที่เอื้ออำนวยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถนำไปปฏิบัติงานได้โดยสะดวก และถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และเพื่อให้ผู้บริหารได้รับทราบกรอบภาพรวมของการบริหารงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม ขั้นตอนวิธีดำเนินการ เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจ การกำหนดทางเลือก แนวทางแก้ไขข้อวิฤติ และการคาดประมาณพยากรณ์แนวโน้มในอนาคต เพื่อกำหนดมาตรการ กลวิธีในการป้องกันและพัฒนางานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้



## บทที่ 2

### ข้อเท็จจริง

#### 2.1 ความหมายของงบประมาณ

งบประมาณ ( Budget ) คือแผนสำหรับการใช้จ่ายเงินในรัฐบาลของช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน ซึ่งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดเตรียม และนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการตามแผนนั้น

งบประมาณจึงกลายเป็นเครื่องเชื่อมระหว่างทรัพยากรทางการเงินกับพฤติกรรมของมนุษย์ในอันที่จะให้สัมฤทธิ์ผลซึ่งนโยบายและความมุ่งหมาย รวมทั้งเป็นกลไกในการเลือกการใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ถ้าทางเลือกต่าง ๆ ที่เลือกไว้นั้นประสานกันไปในทางที่จะให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้แล้ว เราก็อาจจะเรียกงบประมาณได้ว่าเป็นแผน ( plan ) และเป็นแผนในลักษณะเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่งและแผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณ บริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยการกระทำ 3 ชั้น ตอน คือ

1. การจัดเตรียม
2. การอนุมัติ
3. การบริหาร

งบประมาณซึ่งหลายหน่วยงานบริหาร ( กระทรวง กรม และสำนักงาน คณะกรรมการต่าง ๆ ) ยื่นเสนอต่อสำนักงบประมาณนั้น อาจสะท้อนถึงความคาดหมายของหน่วยงาน กล่าวคือ เป็นจำนวนซึ่งหน่วยงานคาดหมายที่จะได้เห็นในร่างกฎหมาย งบประมาณรายจ่าย และที่จะได้ใช้จ่ายจริง

#### 2.2 หลักการและแนวคิดในการบริหารงบประมาณ

การบริหารงานของหน่วยงานในเรื่องงบประมาณนั้น มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพิจารณากำหนดแนวคิดในการบริหารงบประมาณ ซึ่งจะบรรลุผลสำเร็จหรือล้มเหลวได้ หากผู้บริหาร, เจ้าหน้าที่งบประมาณ และองค์กรที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ และเข้าใจในระบบและกลไกการบริหารงานงบประมาณดีแล้ว การบริหารและจัดการด้านงบประมาณก็จะไม่สามารถดำเนินไปสู่เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังไม่เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม หลักการที่สำคัญได้แก่

### 2.2.1 ผู้บริหาร

- (1) ผู้บริหารจะต้องตระหนัก และเห็นความสำคัญของงบประมาณว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูง
- (2) ผู้บริหารจะต้องจัดองค์กร และวางแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับงบประมาณที่เป็นอยู่ และให้มีการประสานงานกันในระหว่างหน่วยงานในองค์กร โดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นหน่วยข้อมูลกลางในการบริหารงบประมาณขององค์กร
- (3) ผู้บริหารจะต้องจัดเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับงานงบประมาณให้เป็นงานที่ต่อเนื่องและมีข้อมูลในด้านต่าง ๆ ไว้พร้อม
- (4) ผู้บริหารจะต้องจัดเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็น ในการบริหารงานงบประมาณไว้ครบถ้วน เพื่อให้งบประมาณเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

### 2.2.2 องค์กร

- (1) จัดระบบงานและองค์กรให้มีสายการบังคับบัญชาในองค์กรให้แน่นอน พร้อมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้ไว้ เพื่อให้งานงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) จัดให้มีการประสานงานกันในหน่วยงานขององค์กร ในการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะงานงบประมาณและงานบัญชี
- (3) จัดให้มีองค์กรกลางเป็นศูนย์รวมข้อมูลงบประมาณขององค์กร เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนงาน การบริหารงบประมาณ การงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันในด้านข้อมูลที่ใช้

### 2.2.3 เจ้าหน้าที่

- (1) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจะต้องรู้จักและเข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี และเป็นคนมีเหตุผล
- (2) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจะต้องมีประสบการณ์ และมีความรอบรู้กว้างขวางในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านนโยบาย ด้านแผนงาน ด้านเศรษฐกิจ ฯลฯ ในการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ
- (3) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจะต้องรู้จักปฏิบัติตัวกับหน่วยงานและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ให้มีบรรยากาศในการบริหารงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม

## 2.3 ขั้นตอนวิธีดำเนินงาน ข้อจำกัด และกฎระเบียบต่าง ๆ

### 2.3.1 ขั้นตอนวิธีดำเนินงาน

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับแจ้งปฏิทินการจัดทำงบประมาณแล้ว โดยจะมีรายละเอียดขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติรวมทั้งการกำหนดระยะเวลา เพื่อที่จะได้เตรียมวางแผนและจัดทำรายละเอียดให้เป็นไปตามนั้น ดังเช่นปฏิทินการจัดทำงบประมาณปี 2541 ซึ่งได้แจ้งไว้ดังนี้-

### ปฏิทินการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณปี 2541

#### กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ลำดับที่	ขั้นตอนการปฏิบัติ	หน่วยดำเนินการ	เวลาปฏิบัติ
1.	ก. การกำหนดกรอบวงเงิน กำหนดปฏิทินงบประมาณและภารกิจหลักเพื่อดำเนินการตามนโยบายกระทรวง ในปีงบประมาณ พ.ศ.2541 ให้กรมในสังกัด กรส.ทราบและถือปฏิบัติ	ส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ สป.	1 - 17 พ.ย.2539
2.	จัดทำวงเงินงบประมาณของงาน/โครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ 2541 ส่งให้สำนักวิชาการฯ	ทุกส่วนราชการใน สังกัด	17 - 30 พ.ย.2539
3.	กำหนดกรอบวงเงินงบประมาณของงาน/โครงการปี 2541 ในภาพรวมของ กรส.	ส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ สป.	1 - 20 ธ.ค.2539
4.	ข. การจัดทำข้อตั้งงบประมาณรายจ่าย ปี 2541 แจ้งกรอบวงเงินตามลำดับที่ 3 ให้กรมในสังกัด กรส. จัดทำรายละเอียดค่าของบปี 2541 ภายในกรอบวงเงินที่ได้รับอนุมัติ	ส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ สป.	20 ธ.ค.2539 - 2 ม.ค. 2540
5.	จัดทำรายละเอียดค่าของตั้งงบประมาณรายจ่ายปี 2541 และ ประมาณการรายได้ให้ส่วนนโยบายและแผน	ส่วนราชการในสังกัด	20 ธ.ค.2539 - 2 ม.ค.2540
6.	การพิจารณารายละเอียดค่าของตั้งงบประมาณปี 2541 ของ ส่วนราชการในสังกัด กรส.	ส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ สป.	20 ธ.ค.2539 - 2 ม.ค.2540
7.	พิจารณารายละเอียดประมาณการรายได้ปีงบประมาณ 2541 ของส่วนราชการในสังกัด	ส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ สป.	20 ธ.ค.2539 - 2 ม.ค.2540
8.	แจ้งกรอบวงเงินของ กรส.ให้สำนักงบประมาณทราบเพื่อ ประโยชน์ในการพิจารณารายละเอียด ค่าของตั้งงบประมาณ ของหน่วยงานในสังกัด กรส. ให้อยู่ในกรอบวงเงินที่ได้รับ อนุมัติ	ส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ สป.	20 ธ.ค.2539 - 2 ม.ค.2540
9.	ค. การขึ้นแจ้งงบประมาณ การปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายปี 2541 ภายหลังจากคณะ รัฐมนตรีอนุมัติวงเงินงบประมาณของกระทรวง ทบวง ต่าง ๆ แล้ว	ส่วนนโยบายและแผน	7 ก.พ. - 30 30 พ.ค. 2540
10.	กระทรวงฯ แจ้งแนวทางการจัดเตรียมข้อมูลและเตรียมชี้แจง งบประมาณให้กรมในสังกัดดำเนินการ	ส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ สป.	1 - 15 มิ.ย.2540
11.	กรมจัดเตรียมข้อมูลตามที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณปี 2541 กำหนดและตามที่ กรส. กำหนดส่งให้คณะกรรมาธิการฯ และ กรส.	กรมในสังกัด กรส.	1 - 15 มิ.ย.2540

ลำดับที่	ขั้นตอนการปฏิบัติ	หน่วยดำเนินการ	เวลาปฏิบัติ
12.	จัดทำคำชี้แจงงบประมาณในภาพรวมของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	ส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ สป.	1 - 30 มี.ย.2540
13.	ประชุมหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมในสังกัด กรม. เพื่อซัก ข้อเท็จจริงงบประมาณต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ	ส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ สป.	1 - 15 ก.ค.2540
14.	ร่วมชี้แจงงบประมาณปี 2541 ต่อคณะกรรมการฯ	กรมในสังกัด กรม.	15 ก.ค. - 30 ส.ค. 2540
ง. การเสนอขอปฏิบัติเพิ่มเติมงบประมาณ			
15.	กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กำหนดหลักเกณฑ์แนว ทางและระยะเวลาในการดำเนินการเสนอขอปฏิบัติเพิ่มงบ ประมาณให้กรมในสังกัดทราบและถือปฏิบัติ	ส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ สป.	1 - 15 ก.ค.2540
16.	กรมในสังกัดจัดทำรายละเอียดส่งส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ ตามระยะเวลากระทรวงกำหนด และเตรียม ชี้แจงรายละเอียดงาน/โครงการ ที่จะขอปฏิบัติฯ	กรมในสังกัด กรม.	1 - 31 ก.ค. 2540
17.	การพิจารณารายละเอียดการเสนอขอปฏิบัติฯ ของกรมใน สังกัด กรม.	ส่วนนโยบายและแผน สำนักวิชาการฯ สป.	1 - 15 ส.ค. 2540
หมายเหตุ ห้วงระยะเวลาปฏิบัติงานอาจมีการปรับปรุงใน ช่วงการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร			

โดยที่การบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้างเป็นกระบวนการที่มีความยุ่งยาก  
สลับซับซ้อนหลายประการ ต้องใช้บุคลากรและผู้เชี่ยวชาญงานแต่ละสาขาวิชาชีพ หรืออีก  
นัยหนึ่งอาจเรียกว่าสหวิชาชีพ ซึ่งได้แก่ สถาปนิก วิศวกรโยธา วิศวกรเครื่องกล นายช่าง  
โยธา ฯลฯ มาร่วมกันในการวิเคราะห์พิจารณาแผนงาน/โครงการ และร่วมกันปฏิบัติงาน  
เป็นคณะ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดบริการสวัสดิการสังคมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมฯ  
สามารถที่จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนกลุ่มผู้  
ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งสามารถจำแนกเป็นแต่ละขั้นตอน ดังนี้ -

(1) การวิเคราะห์งบประมาณระดับกรมฯ

เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ตามทั่วทุกจังหวัดของประเทศได้  
จัดทำขอตั้งงบประมาณประจำปีส่งให้กองต้นสังกัด เพื่อพิจารณาตามกรอบวงเงินที่ได้รับ  
แจ้งจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแล้ว ดังเช่นกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย  
ปี 2541 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายปี 2541  
กรมประชาสัมพันธ์  
( จากฐานงบประมาณรายจ่ายปี 2540 ของกรมประชาสัมพันธ์ )

ก. จำแนกตามลักษณะงาน/โครงการ ( งานเดิม, โครงการต่อเนื่อง, โครงการใหม่ )

1. งานเดิม 20 งาน/โครงการ	7,662.37	ล้านบาท
2. โครงการต่อเนื่อง 10 โครงการ	435.78	ล้านบาท
3. โครงการใหม่ 10 โครงการ	177.79	ล้านบาท
รวม	8,275.94	ล้านบาท

จำแนกตามโครงสร้างแผนงานการเบิกจ่ายงบประมาณ

แผนงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)		เพิ่มขึ้น ร้อยละ
	พ.ศ.2540	พ.ศ.2541	
แผนงานบริหารด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์	358.02	477.84	33.47
แผนงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์	2,657.40	4,728.93	77.95
แผนงานพัฒนานิคมและส่งเสริมอาชีพ	1,080.66	2,245.91	107.83
แผนงานพัฒนาชาวเขา	333.94	431.59	29.24
แผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์	64.28	137.09	113.27
แผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด	3.93	25.08	538.17
แผนงานพัฒนาชนบท	124.33	229.50	84.59
รวม	4,622.56	8,275.94	79.03

ค. จำแนกตามหมวดรายจ่ายงบประมาณ

1. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	1,224.14	ล้านบาท
2. หมวดค่าจ้างชั่วคราว	130.08	ล้านบาท
3. หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	1,199.69	ล้านบาท
4. หมวดค่าสาธารณูปโภค	88.86	ล้านบาท
5. หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	2,863.13	ล้านบาท
6. หมวดเงินอุดหนุน	2,770.04	ล้านบาท
7. หมวดรายจ่ายอื่น	-	ล้านบาท
รวมทั้งสิ้น	8,275.94	ล้านบาท

เนื่องจากงบประมาณที่แต่ละหน่วยงานจัดทำรายละเอียดค่าขอตั้งมา มีเป็นจำนวนมากและวงเงินงบประมาณสูง โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2541 จะเห็นได้ว่าวงงบประมาณในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง มีจำนวนถึง 2,863.13 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าวงงบประมาณในปี 2540 ที่ได้รับ จำนวน 1,242.13 ล้านบาท เกินกว่า 100% ในการพิจารณาเพื่อเสนอค่าขอตั้งงบประมาณไปยังระดับกระทรวงและสำนักงานงบประมาณ เป็นที่จะต้องพิจารณาและวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ รวมทั้งความพร้อมในองค์ประกอบด้านต่างๆ อีกทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ ของสำนักงานงบประมาณ ในการดำเนินงานวิเคราะห์งบประมาณจะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย กองคลัง กองวิชาการและแผนงาน และกองแบบแผนและสำรวจ ซึ่งจะเป็นกองหลักในการพิจารณาปรับลด-เพิ่ม การพิจารณาถึงความสอดคล้องในด้านนโยบายระดับต่างๆ การพิจารณาถึงสภาพพื้นที่และวงเงินที่ใช้ในงานก่อสร้าง และการพิจารณาถึงระยะเวลาในการปฏิบัติงานด้านการสำรวจออกแบบ การกำหนดรูปแบบและรายละเอียดต่างๆ ซึ่งเมื่อได้ผลสรุปในรายละเอียดแผนงาน/โครงการต่างๆ เป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงนำเสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อเสนอต่อสำนักงานงบประมาณในภาพรวมทั้งกระทรวง ดังตารางสรุปงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2541 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

หมวดรายจ่าย	ส่วนราชการ						รวม	ร้อยละ
	สำนักงานปลัดกระทรวง	กรมการจัดหางาน	กรมแรงงานสงเคราะห์	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	สำนักงานประกันสังคม		
1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	211.13	187.27	1,2363.98	259.97	266.13	272.88	2,434.36	21.58
2. ค่าจ้างชั่วคราว	28.00	35.80	115.30	27.78	36.52	-	243.40	2.16
3. ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	161.53	347.89	760.20	946.06	331.11	99.58	2,646.37	23.46
4. ค่าสาธารณูปโภค	19.98	19.05	83.05	24.17	13.52	16.91	156.68	1.39
5. ครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	499.14	101.58	1,125.56	1,221.92	149.98	18.61	3,116.77	27.63
6. เงินอุดหนุน	1.24	5.05	1,454.99	78.87	20.00	997.60	2,557.75	22.67
7. รายจ่ายอื่น	37.68	4.71	4.87	48.86	28.23	0.67	125.02	1.11
รวม	958.70	701.35	4,760.95	2,807.63	845.47	1,406.25	11,280.35	100

(2) การวิเคราะห์และการชี้แจงของสำนักงานงบประมาณและสภาผู้แทนราษฎรสำนักงานงบประมาณจะพิจารณางบประมาณของแต่ละส่วนราชการโดยพิจารณาถึงรายละเอียดแผนงาน/โครงการ, เป้าหมายที่จะดำเนินงาน, ผลการดำเนินงานของปีที่ผ่านมา

มา, องค์ประกอบความพร้อมในด้านต่างๆ รวมทั้งผลการบริหารงบประมาณ ซึ่งในส่วน  
ของงบประมาณหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างจะพิจารณาเจาะลึกถึงรายละเอียด ดังนี้

- พิจารณาแผนงานความต้องการและความจำเป็นในการจัดหาสิ่ง  
ก่อสร้างแต่ละรายการ มีความเป็นไปได้และเหมาะสมเพียงไร และมีความสอดคล้องกับ  
นโยบาย วัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นๆ หรือไม่ เพียงไร

- มีการกำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้างและแบบแปลนที่ชัดเจน มีความพร้อมในเรื่องของรูปแบบรายการ

- การเสนองบประมาณสิ่งก่อสร้างจะต้องมีการเตรียมประมาณการ  
ค่าใช้จ่ายทุกด้านไว้ให้พร้อม มีข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ที่สามารถใช้อ้างอิงได้ตรงตาม  
ประมาณที่ขอตั้ง ต้องจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์และความรอบรู้เพียงพอ พร้อมทั้ง  
จะเสนอข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ

- หากเป็นสิ่งก่อสร้างที่นอกเหนือจากบัญชีมาตรฐานสิ่งก่อสร้างที่  
สำนักงานประมาณกำหนด จะต้องจัดเตรียมข้อมูลด้านคุณลักษณะ รูปแบบ ขนาดและวัตถุประสงค์  
ของการใช้งาน

- ราคาค่าก่อสร้างต่อหน่วยต้องเป็นไปตามบัญชีราคามาตรฐานสิ่ง  
ก่อสร้าง ส่วนที่เกินมาตรฐานต้องมีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ

- พิจารณาถึงความพร้อมในการดำเนินงาน ทั้งด้านอัตรากำลัง  
เครื่องมือใช้สอยต่างๆ และระยะเวลาที่สามารถเปิดให้บริการได้ หลังจากทำงานก่อสร้าง  
แล้วเสร็จ

เมื่อสำนักงานประมาณได้วิเคราะห์พิจารณาปรับปรุงแก้ไขแล้วจึงนำ  
เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่าย และจัดพิมพ์ร่างพระราช  
บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมเอกสารงบประมาณ เสนอต่อนายกรัฐมนตรี  
เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีการพิจารณาเป็น 3 วาระ โดยเมื่อ  
ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 แล้ว จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ  
วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งในขั้นตอนนี้จะต้องจัด  
เตรียมข้อมูลงบประมาณในทุก ๆ ด้านรวมทั้งข้อมูลด้านการบริหารงบประมาณย้อนหลัง 3  
ปี เพื่อชี้แจงตามกำหนด วัน เวลา ที่กำหนดไว้

ในการดำเนินงานเพื่อจัดเตรียมข้อมูลชี้แจงคณะกรรมการฯ เป็น  
ขั้นตอนที่มีเวลากระชั้นชิดมาก และต้องจัดทำเอกสารเป็นจำนวนมากรวมทั้งต้องมีการ  
ประชุมซักซ้อม ชี้แจงต่อผู้บริหารระดับสูงบ่อยครั้ง เนื่องจากข้อมูลด้านงบประมาณมีความ

หลากหลาย และเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของส่วนราชการ จึงต้องจัดเตรียมให้มากที่สุด ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวถือเป็นช่วงเวลาคัดค้านต่อผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณทุกคน เนื่องจากเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ถ้าส่วนราชการใดชี้แจงงบประมาณไม่ถูกหลักเกณฑ์, จุดประสงค์ของปัญหาที่ถูกซักถาม, หรือยังมีความคลุมเคลือไม่ชัดเจน งบประมาณของส่วนราชการนั้นก็ต้องถูกให้รอการพิจารณาในรอบใหม่ ซึ่งไม่เป็นที่พึงประสงค์ของส่วนราชการใดและอาจถูกปรับลดงบประมาณซึ่งมีผลกระทบต่อแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้

ในการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วาระที่ 1 ถึงวาระที่ 3 จะต้องมีการจัดเตรียมข้อมูล, เอกสาร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้พร้อมอยู่ทุกขณะ สามารถที่จะชี้แจงได้ทันทั้งที่ที่มีการซักถามหรือถูกพาดพิงในประเด็นปัญหาระหว่างการอภิปรายในสภาฯ ซึ่งเมื่องบประมาณได้ผ่านการพิจารณาครบทั้ง 3 วาระแล้วก็จะดำเนินการตามขั้นตอนของรัฐสภาจนประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องเวียนแจ้งให้ทราบทุกหน่วยงาน

### (3) การขออนุมัติเงินประจำงวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เริ่มประกาศใช้และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ซึ่งถือเป็นวันเริ่มต้นของการบริหารงบประมาณ ในการดำเนินงานด้านขออนุมัติเงินประจำงวดในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นกระบวนการต่อการสำรวจออกแบบ ซึ่งดำเนินงานโดยศูนย์ปฏิบัติงานช่างที่มีอยู่จำนวน 4 ภาค ได้แก่

- ศูนย์ปฏิบัติงานช่างภาคกลาง ตั้งอยู่ที่ริมถนนสายรังสิต-นครนายก (คลอง 5) อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี โทรศัพท์ 577-1857
- ศูนย์ปฏิบัติงานช่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งอยู่ที่บริเวณนิคมสร้างตนเองเขื่อนอุบลรัตน์ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น โทรศัพท์ ( 043 ) 241-611
- ศูนย์ปฏิบัติงานช่างภาคเหนือ ตั้งอยู่ที่ตำบลป่าแดด ถนนสายเชียงใหม่-ฮอด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โทรศัพท์ ( 053 ) 277-009
- ศูนย์ปฏิบัติงานช่างภาคใต้ ตั้งอยู่ที่ตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา โทรศัพท์ ( 01 ) 230-4962

โดยสภาพข้อเท็จจริงในการดำเนินงานด้านสำรวจออกแบบ ซึ่งศูนย์ปฏิบัติงานช่างทั้ง 4 ภาค รวมทั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง จะจัดส่งทีมเจ้าหน้าที่ออกไป



ดำเนินการสำรวจออกแบบล่วงหน้าก่อนงบประมาณประกาศใช้ได้เพียงบางส่วน ทั้งนี้มีสาเหตุข้อจำกัดหลายประการซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป แต่ในระบบการทำงานที่เป็นอยู่เมื่อศูนย์ปฏิบัติงานช่วงทั้ง 4 ภาค ได้ดำเนินการสำรวจออกแบบ, จัดทำแบบแปลนและประมาณราคา เสร็จเรียบร้อยแล้ว จะทยอยนำส่งมาไว้ที่ส่วนกลางเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการขออนุมัติเงินประจำงวด โดยมีขั้นตอนในการดำเนินงาน ดังนี้.-

(3.1) ตรวจสอบความถูกต้องจากแบบแปลน และวงเงินประมาณราคาค่าก่อสร้างให้ตรงกับรายการงบประมาณในพรบ. รวมทั้งรายละเอียดประกอบแบบแปลนและข้ออ้างอิงต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแบบแปลน ถ้าพบข้อผิดพลาดเล็กๆ น้อยๆ เช่น ข้อความไม่ชัดเจน การเขียนชื่อรายการไม่ตรงแต่มีความหมายเช่นเดียวกัน ก็จะต้องดำเนินการแก้ไขก่อนส่งพิมพ์แบบแปลน ในส่วนของการตรวจสอบด้านวิชาการฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ตรวจสอบซึ่งใช้เวลาไม่มากนัก

(3.2) กรณีที่แบบแปลนและประมาณราคาถูกต้อง ก็จะสามารถดำเนินการขออนุมัติเงินประจำงวดได้เลย โดยจัดส่งแบบแปลนพร้อมรายละเอียดประกอบจำนวน 3 ชุด และประมาณราคาที่ตรวจสอบถูกต้องแล้วโดยมีการลงลายมือชื่อผู้ตรวจสอบและประทับตราครุฑ จำนวน 4 ชุด จัดส่งให้กองคลังดำเนินการขออนุมัติเงินประจำงวดไปยังสำนักงบประมาณต่อไป พร้อมทั้งแจ้งรายการให้กองเจ้าของงบประมาณ เพื่อทราบเป็นการประสานงานและใช้ในการติดตามผลการปฏิบัติงาน

(3.3) กรณีที่แบบแปลนระบุจำนวนปริมาณงานไม่ตรงกันกับ พรบ. งบประมาณ แต่ประมาณราคาก่อสร้างเท่ากันหรือต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับ เช่น ได้รับงบประมาณค่าก่อสร้างถนน คสล. ความยาว 500 เมตร วงเงิน 1,000,000 บาท เมื่อได้สำรวจออกแบบแล้วปรากฏว่าได้ความยาวเพียง 450 เมตร ประมาณราคาเป็นเงินเท่ากันโดยอาจมีสาเหตุจากราคาวัสดุที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และเป็นการคำนวณราคาไว้ล่วงหน้าในตอนตั้งงบประมาณก่อน 1-2 ปี ในกรณีเช่นนี้จะดำเนินการจัดส่งรายละเอียดพร้อมสาเหตุหรือเหตุผลที่สำรวจออกแบบแล้วไม่ตรง ให้กองเจ้าของงบประมาณเพื่อดำเนินการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงรายการต่อกรมฯ เมื่อได้รับอนุมัติหลักการแล้วจึงดำเนินการจัดส่งรายละเอียดตามจำนวนในข้อ (3.2) ให้กองคลัง เพื่อดำเนินการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงรายการพร้อมของงวดเงินไปยังสำนักงบประมาณต่อไป ซึ่งต่อมาในม.ป.บ. 2539-2540 ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินการใหม่ให้สั้นลงโดยถ้าเป็นกรณีเช่นนี้สามารถจัดส่งรายละเอียดให้กองคลังดำเนินการขออนุมัติหลักการเปลี่ยนแปลงพร้อมส่งของงวดเงินได้ ซึ่งจะทำให้การทำงานรวดเร็วขึ้นกว่าเดิม

(3.4) กรณีที่แบบแปลนถูกต้องตรงกับรายการใน พรบ. งบประมาณแต่ประมาณราคาสูงกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งเมื่อเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วสูงกว่าไม่เกิน ๑๐% ในกรณีเช่นนี้จะดำเนินการปรับราคาในยอดรวมโดยขอจัดทำภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับ และจัดส่งรายละเอียดตามจำนวนในข้อ (3.2) ให้กองคลังดำเนินการขออนุมัติวงเงินไปยังสำนักงบประมาณต่อไป

(3.5) กรณีที่แบบแปลนและวงเงินประมาณราคาค่าก่อสร้างไม่ตรงกันกับรายการใน พรบ. และมีวงเงินสูงกว่า 10% ก็จะต้องแจ้งกองเจ้าของงบประมาณให้พิจารณาหางบประมาณสมทบพร้อมทั้งขออนุมัติหลักการเปลี่ยนแปลงรายการ หรือแจ้งให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติดำเนินการสอบราคาหรือประกวดราคาแล้วแต่กรณีโดยด่วนเพื่อที่จะได้ทราบวงเงินค่าก่อสร้างที่มีผู้รับจ้างยินยอมรับทำ ถ้าได้ผลการสอบราคาหรือประกวดราคาที่อยู่ในวงเงินงบประมาณ ก็จะต้องรีบส่งผลเพื่อแนบกับรายละเอียดแบบแปลนต่างๆ ส่งกองคลังเพื่อดำเนินการขออนุมัติเงินประจำงวดต่อไป แต่ถ้าสอบราคาหรือประกวดราคา 2 ครั้งแล้ว ราคาที่เสนอยังสูงกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับและสูงกว่า 10% หน่วยงานผู้ปฏิบัติจะต้องรีบรายงานผลไปยังกองต้นสังกัดเพื่อพิจารณาหางบประมาณเหลือจ่ายจากรายการอื่นมาสมทบ หรือถ้าไม่สามารถหางบประมาณสมทบได้ก็ต้องรีบประสานกับกองแบบแผนและสำรวจ เพื่อพิจารณาปรับลดปริมาณงานบางส่วนที่ยังไม่จำเป็นลงและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งก่อสร้างโดยรวม เมื่อได้ข้อสรุปแล้วจึงขออนุมัติหลักการต่อกรมฯ และจัดส่งรายละเอียดให้กองคลัง เพื่อขออนุมัติเปลี่ยนแปลงรายการพร้อมของวงเงินไปยังสำนักงบประมาณ

(3.6) ในระหว่างการดำเนินงานของวงเงินตามขั้นตอนต่างๆ ก่อนที่สำนักงบประมาณจะอนุมัติวงเงิน กองแบบแผนและสำรวจ จะต้องประสานงานกับกองต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสำนักงบประมาณ เพื่อชี้แจงข้อมูลหรือจัดส่งรายละเอียดเพิ่มเติมและในงานลักษณะเหล่านี้จะต้องรีบดำเนินการโดยเร่งด่วนทุกเรื่อง

#### (4) การจัดซื้อจัดจ้างในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ในการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างซึ่งจะดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับงบประมาณ ยกเว้นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งจะดำเนินการโดยฝ่ายพัสดุ กองคลัง ในกระบวนการตามขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2539 กองแบบแผนและสำรวจจะมีส่วนเกี่ยวข้องในชั้น

ตอนหลักๆ ยกเว้นงานด้านการจัดทำเอกสารทางธุรการบางอย่างที่หน่วยงานต่างๆ จะต้องดำเนินการเองโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(4.1) การจัดพิมพ์แบบแปลนและเอกสารประกอบรายละเอียดต่างๆ และนำส่งให้หน่วยงานดำเนินการสอบราคาหรือประกวดราคา จำนวนอย่างต่ำไม่น้อยกว่า 10 ชุด ต่อรายการ ถ้ารายการใดมีผู้สนใจซื้อแบบเป็นจำนวนมากก็จะต้องรีบดำเนินการจัดพิมพ์แบบแปลนพร้อมรายละเอียดและนำส่งโดยด่วนเพื่อให้ทันกับระยะเวลาที่กำหนด

(4.2) การจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมเป็นกรรมการกำหนดราคากลาง การแบ่งงวดงานและวงเงินให้แก่ทุกหน่วยงานที่ดำเนินการสอบราคาและประกวดราคา

(4.3) การจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปกำหนดจุดชี้สถานที่ก่อสร้างพร้อมทั้งชี้แจงรายละเอียดในแบบแปลนและข้อกำหนดต่างๆ ให้ผู้ที่มาซื้อแบบหรือรายการได้เข้าใจโดยทั่วกันก่อนยื่นเสนอราคา

(4.4) การจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมเป็นกรรมการในการดำเนินงานได้แก่ คณะกรรมการเปิดซองและรับซอง คณะกรรมการพิจารณาผล คณะกรรมการตรวจการจ้าง เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานในส่วนนี้จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทั้งในด้านกฎระเบียบต่าง ๆ วิชาชีพทางด้านช่างและต้องมีความละเอียดรอบคอบรวมทั้งมีประสบการณ์ที่ได้สั่งสมมาเป็นเวลานานจึงจะสามารถดำเนินการได้โดยไม่มีข้อผิดพลาด

(4.5) นอกเหนือจากงานดังกล่าวแล้ว ยังต้องจัดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญส่งไปควบคุมงานก่อสร้างทุกรายการ ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงพื้นฐานด้านความรู้และมีความรับผิดชอบสูง จึงจะทำให้การดำเนินงานในขั้นตอนของการก่อสร้างเป็นไปอย่างถูกต้องตามแบบแปลนและข้อกำหนดต่างๆ อันจะเป็นผลให้ทางราชการได้รับประโยชน์เต็มที่

#### (5) การรายงานและติดตามผล

ในการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะต้องมีการตรวจสอบและรายงานอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อใช้ในการตรวจสอบความครบถ้วนของแต่ละรายการ และของแต่ละหน่วยงาน สรุปได้ดังนี้

(5.1) สรุปผลการดำเนินงานด้านขออนุมัติวงเงิน ซึ่งจะมีรายละเอียดของงานสำรวจออกแบบที่ศูนย์ปฏิบัติงานช่างทั้ง 4 ภาค ได้จัดส่งมาที่ส่วนกลางรวมทั้งผลงานการจัดส่งแบบแปลนและรายละเอียดต่างๆ ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(5.2) ตรวจสอบเช็ครายการในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างของทุกแผนงานที่ยังไม่ได้ดำเนินการของงวด โดยติดตามเร่งรัดไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นระยะๆ พร้อมทั้งรายงานความเคลื่อนไหวให้ผู้บริหารได้ทราบทุกชั้นตอน

(5.3) ตรวจสอบใบอนุญาตเงินประจำงวดที่สำนักงบประมาณได้อนุมัติแล้ว โดยตรวจสอบข้อความในรายการต่างๆ, ปริมาณงาน, และวงเงินที่ได้รับอนุมัติ ถ้าพบข้อความที่ไม่ถูกต้องซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้หน่วยงานไม่สามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามใบอนุญาตเงินประจำงวดได้ ต้องรีบประสานกับกองเจ้าของงบประมาณให้ดำเนินการขอแก้ไขไปยังสำนักงบประมาณโดยด่วน

(5.4) ประสานงานกับกองต่างๆ ในการตรวจสอบยอดเงินงบประมาณที่ส่งของงวด ยอดเงินที่ได้รับอนุมัติงวด เพื่อให้มีความถูกต้องตรงกันและใช้ประโยชน์ในการพิจารณาเงินงบประมาณเหลือจ่ายเพื่อนำไปดำเนินการในส่วนอื่นที่งบประมาณไม่เพียงพอ

ในการบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้างที่จัดทำในรูปโครงการขนาดใหญ่ มีวงเงินงบประมาณสูงประมาณ 30-50 ล้านบาทขึ้นไป และมีระยะเวลาในการดำเนินงานมากกว่า 1 ปี หรืองบประมาณผูกพัน ซึ่งจะได้แก่โครงการก่อสร้างสถานสงเคราะห์ประเภทต่างๆ หรือการสร้างหน่วยงานขึ้นใหม่ การทำงานในลักษณะเช่นนี้จะต้องมีการวางแผนการดำเนินงานที่รัดกุมและระดมมันสมองจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลายสาขาวิชาชีพโดยมีชั้นตอนสรุปได้ ดังนี้

- วางแผนการจัดทำรายละเอียดของงานโครงการ โดยพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนการดำเนินงาน เพื่อนำมากำหนดแผนงานด้านการก่อสร้าง และวงเงินงบประมาณ

- จัดทีมงานสถาปนิก วิศวกรโยธา นายช่างสำรวจ ไปดำเนินการสำรวจสภาพพื้นที่ โดยพิจารณาถึงสถานที่ตั้ง รูปขนาดของที่ดิน การคมนาคม สภาพแวดล้อม ลักษณะทิศทางลมและสภาพภูมิประเทศ รวมทั้งการสำรวจรังวัดขนาดพื้นที่ รูปลักษณะของที่ดิน และค่าระดับความสูงต่ำของพื้นดินเดิม เพื่อใช้ในการคำนวณงานถมดินปรับพื้นที่

- ทำการทดสอบการรับน้ำหนักของผิวดินและความหนาแน่นเพื่อใช้คำนวณโครงสร้าง, ฐานราก และการพิจารณาถึงรายละเอียดในการที่จะกำหนดให้มีการตอกเสาเข็ม

- ทำการวางผังโดยใช้หลักวิชาทางด้านผังเมือง สุนทรียภาพอาคาร ชนิดและขนาดของอาคาร ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างอาคารที่ต้องใช้สอยร่วมกัน ออกแบบการจัด LANDSCAPE

- ทำการกำหนดจุดก่อสร้างของแต่ละอาคาร การจัดทำถนนและทางเดิน การจัดทำระบบประปา การจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียและระบบระบายน้ำรวมทั้ง สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จำเป็น เช่น การติดตั้งไฟฟ้าทางเดิน เป็นต้น

- ในการออกแบบอาคารทางสถาปัตยกรรมและทางวิศวกรรมโครงสร้าง ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และความต้องการเป็นหลัก รวมทั้งต้องกำหนดแบบอาคารต่างๆ ให้ครบถ้วนทั้งระบบ เช่น อาคารที่ทำการ, อาคารพยาบาล, อาคารฝึกอาชีพ, โรงอาหารและซั๊กฟอก, อาคารเอนกประสงค์, อาคารพัสดุ ฯลฯ ตลอดจนอาคารที่พักอาศัย สำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่

- ประสานงานกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในท้องถิ่น เพื่อจัดเตรียม งบประมาณราคาค่าปักเสาพาดสายไฟฟ้า ระบบน้ำประปา และระบบโทรศัพท์

- ประมาณราคาค่าก่อสร้างทั้งระบบ เพื่อใช้เป็นราคากลางประกอบการขออนุมัติเงินประจำงวดของสำนักงบประมาณ รวมทั้งการจัดทำแผนการดำเนินงานก่อสร้างและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละงวดงานซึ่งแผนดังกล่าวจะใช้ประกอบการพิจารณาในขั้นตอนของการประกวดราคา, การจัดทำสัญญาจัดจ้างได้

- ร่วมเป็นกรรมการในการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้าง โดยปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2539

- ทำการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามรูปแบบรายการ การให้คำปรึกษาแก้ไขปัญหายุ่งยากในระหว่างการก่อสร้าง โดยยึดถือระเบียบและวิธีปฏิบัติของทางราชการ จนการดำเนินงานก่อสร้างแล้วเสร็จและได้มีการตรวจรับมอบงานเสร็จทุกขั้นตอน สามารถใช้ปฏิบัติงานและดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ได้ จึงถือได้ว่าเสร็จสิ้นกระบวนการของการบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง

### 2.3.2 ข้อจำกัดในการบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง

ในการดำเนินงานบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้างมีกระบวนการที่ต้องดำเนินการหลายขั้นตอนและใช้บุคลากรในหลายสาขาวิชาชีพมาร่วมกันปฏิบัติงานโดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนงาน/โครงการ การสำรวจออกแบบ การชี้แจงงบประมาณ การขออนุมัติเงินประจำงวด การจัดซื้อจัดจ้าง การควบคุมงานก่อสร้าง และการติดตามผลรวมทั้ง

การรายงานในชั้นตอนต่างๆ อีกทั้งต้องมีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคนานับประการซึ่งกว่าจะดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เป็นไปตามเป้าหมายและแผนงานในแต่ละปีจำเป็นต้องมีการบริหารงานและการจัดการที่ดี อีกทั้งต้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งในการดำเนินงานดังกล่าวมีข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน สรุปได้ดังนี้

(1) ข้อจำกัดในด้านการจัดทำแผนงาน/โครงการ

หน่วยงานส่วนมากยังไม่มี การวางแผนงานหรือโครงการที่จะปรับปรุงพัฒนางานสิ่งก่อสร้าง บางแห่งจัดทำแผนงานไว้แต่มีจำนวนปริมาณงานมาก และไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ ไม่มีการวางแผนงานก่อสร้างให้เป็นขั้นเป็นตอนในแต่ละปี ทำให้ยากต่อการวิเคราะห์และการปฏิบัติงานด้านช่าง ซึ่งหากจะต้องดำเนินการสำรวจออกแบบทั้งหมดของงานในแต่ละหน่วยงาน จะต้องใช้เวลานานมากและเป็นผลกระทบต่อหน่วยงานอื่นซึ่งมีจำนวนถึง 213 แห่ง ซึ่งจะได้รับงบประมาณสิ่งก่อสร้างเช่นเดียวกัน จากข้อจำกัดในด้านแผนงาน/โครงการดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ไม่สามารถดำเนินการสำรวจออกแบบไว้ล่วงหน้าได้ทั้งหมด จะกระทำได้เพียงบางส่วนหรือบางพื้นที่เท่านั้น

(2) ข้อจำกัดในด้านอัตรากำลัง

จากกรอบอัตรากำลังของกองแบบแผนและสำรวจที่มีอยู่จำนวน 223 อัตรา แต่หลังจากที่มียุทธศาสตร์เปลี่ยนอัตรากำลัง มีการโอนย้ายและลาออกเป็นจำนวนมาก ทำให้ในปัจจุบันมีจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่จริงเพียง 154 อัตรา และในจำนวนดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและปฏิบัติงานด้านธุรการการเงิน จำนวน 39 อัตรา จึงมีจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านภาคสนาม เพียง 115 อัตรา และในจำนวนนี้ยังแตกออกเป็นงานด้านช่างแต่ละสาขาวิชาชีพ ได้แก่ สายงานด้านโยธา สายงานด้านสำรวจรังวัด และสายงานด้านเครื่องกล ในจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่มีจำนวนไม่น้อยที่ปฏิบัติงานมานานปัจจุบันมีอายุมากขึ้น ไม่สามารถปฏิบัติงานภาคสนามได้ต้องปรับเปลี่ยนไปปฏิบัติงานด้านอื่นแทน และในสภาพการปัจจุบันผู้ที่จบการศึกษาโดยเฉพาะสายวิศวกรรมโยธาและสถาปนิก จะไม่นิยมประกอบอาชีพรับราชการ แต่จะมุ่งเน้นไปทางด้านภาคเอกชนมากกว่า เนื่องจากมีโอกาสก้าวหน้าและได้รับผลตอบแทนสูง

(3) ข้อจำกัดในด้านกฎ ระเบียบ และระยะเวลา

ในการบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานทุกแห่ง จะยึดถือระเบียบการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2539 รวมทั้งแนวทางในการบริหารงบประมาณซึ่งสำนักงานงบประมาณจะได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในแต่ละปี ทั้งนี้อาจมีข้อกำหนดบางประการที่ยึดถือปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและสอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เช่น มีการปรับลดงบประมาณในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้น ในการดำเนินงานจึงต้องมีการปรับแผนการปฏิบัติงาน มีการปรับลดค่าใช้จ่ายบางส่วนแต่ต้องให้ได้ผลงานเป็นไปตามเป้าหมาย มีการปรับลดระยะเวลาในขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้เสร็จทันตามกำหนด และในการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกฯ ของแต่ละจังหวัดก็ยังมีข้อกำหนดวิธีการพิจารณาที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้หารือมาทางส่วนกลางแล้วสามารถดำเนินการได้ แต่การพิจารณาของบางจังหวัดไม่สามารถกระทำได้อีกทั้งยังมีเงื่อนไข การกำหนดระยะเวลาจากนโยบายรัฐบาลที่ให้ทุกหน่วยงานเบิกจ่ายเงินงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ มิให้มีการกันเงินเบิกจ่ายเหลือมปี ซึ่งจากนโยบายดังกล่าวทุกหน่วยงานจะต้องเร่งดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการและงบประมาณที่ได้รับให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

#### (4) ข้อจำกัดในด้านศักยภาพของหน่วยงาน

ในการดำเนินงานด้านบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง นอกเหนือจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการแล้ว จำเป็นที่จะต้องมีความรอบรู้กว้างขวางในทุกๆ ด้าน มีการติดต่อประสานงานที่ดีกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีการค้นคว้าวิธีการใหม่ๆ มาปรับปรุงให้การทำงานรวดเร็วยิ่งขึ้น ในบางหน่วยงานมักจะรอรับเอกสารจากทางส่วนกลางโดยไม่มีการติดตามงาน หรือบางกรณีเมื่อได้รับรายละเอียดแบบแปลนแล้วมิได้ทำการตรวจสอบ, ศึกษา ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการจัดทำเอกสาร ซึ่งจะเป็นผลกระทบต่องานที่จะต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไปต้องล่าช้าตามไปด้วย

#### 2.4 สภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

โดยที่กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาส ในอดีตได้มุ่งเน้นแนวทางในการจัดที่ดินทำกินสำหรับประชาชนที่ยากจน และไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ในรูปแบบของการจัดตั้งนิคมสร้าง

ตนเอง เพื่อจัดแบ่งแปลงที่ดินทำกินให้แก่สมาชิกนิคมฯ พร้อมทั้งจัดบริการระบบบริการ  
ขั้นพื้นฐาน และการพัฒนาอาชีพทางเกษตรกรรม เพื่อให้มีอาชีพและรายได้สำหรับเลี้ยง  
ครอบครัว ในระยะต่อมาสภาพการณ์ทางสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาทางสังคมได้  
พัฒนาออกไปหลายรูปแบบ และกระจายครอบคลุมไปถึงประชาชนในทุกพื้นที่ ทุกเพศ  
และวัย เริ่มตั้งแต่เด็กแรกเกิดที่ถูกทอดทิ้ง เยาวชน สตรี คนชรา คนไร้ที่พึ่ง ขอกทาน คน  
พิการและทุพพลภาพ ผู้ประสบภัยต่าง ๆ จนถึงผู้ติดเชื่อ และผู้ป่วยโรคเอดส์ ในการจัดบริ  
การสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ให้กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ มีความจำเป็นที่จะต้องจัด  
สร้างสถานสงเคราะห์ ศูนย์ฝึกอาชีพ ให้เหมาะสมตามสภาพปัญหาความเดือดร้อนและ  
ความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภท ดังนั้นในการออกแบบสิ่งก่อสร้าง  
อาคาร และสภาพแวดล้อม จะต้องพิจารณา กำหนดรูปแบบในลักษณะหลากหลาย และม  
ความสัมพันธ์กับแนวคิดและหลักการด้านสวัสดิการสังคม, ด้านจิตวิทยาและหลักการภูมิ  
สถาปัตยกรรม

งานดังกล่าวไม่มีกำหนดไว้ในบรรทัดฐานหลักสูตรทางด้านสถาปัตยกรรม  
จำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่สูง รวมทั้งใช้หลักในการ  
ทดแทนเข้าเสริมงานก่อสร้างในแต่ละจุดของการวางผัง เช่น

1. หลักในการให้ความอบอุ่น
2. การจัดอาคารให้มีลักษณะร่มรื่น เป็นสัดส่วน และเป็นการทดแทน  
ความรู้สึกทางด้านจิตใจ
3. หลักในการสร้างความปลอดภัย

โดยพิจารณาถึงรายละเอียดส่วนประกอบต่าง ๆ ในอาคาร เครื่องมือใช้  
สอยที่จำเป็นในแต่ละชนิดจะต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ เช่น การจัดทำราวริมทางเดิน  
สำหรับคนชรา หรือการจัดทำทางลาดสำหรับคนพิการ เป็นต้น

ในการพิจารณาจัดทำค่าขอดีงบประมาณประจำปี โดยเฉพาะใน  
หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จากอดีตที่ผ่านมาจะดำเนินการโดยกองเจ้าของงบประมาณ  
และหน่วยงานในสังกัด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่

#### 2.4.1 ปัญหาด้านระบบงบประมาณ

(1) ขาดความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างแผนงานในด้าน  
ต่าง ๆ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและไม่ประสานรองรับกัน ทั้งนี้มีสาเหตุจากการขยายหน่วย  
งานและขยายขอบเขตการดำเนินงานเกินกว่ากรอบเดิมที่กำหนดไว้



(2) ขาดการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของงานหรือโครงการ หน่วยงานแต่ละแห่งตั้งงบประมาณไว้เป็นจำนวนมาก โดยถือว่ามีความจำเป็นทั้งสิ้น มิได้พิจารณาถึงองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ ความต้องการเร่งด่วนต่อปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว เป็นต้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพิจารณา

(3) ขาดการชี้แจงในเรื่องกรอบแนวทางดำเนินงาน, ข้อมูลพื้นฐาน, ต้นทุนต่อหน่วย เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ประกอบการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณประจำปี

(4) การกำหนดเงื่อนไข เวลาหรือปฏิทินงบประมาณประจำปี มีระยะเวลาจำกัด หน่วยงานบางแห่งซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นที่ห่างไกลจะได้รับข้อมูลล่าช้า และในบางช่วงเวลาก็จะมีงานด้านอื่นที่จะต้องปฏิบัติในลักษณะกิจกรรมเร่งด่วนเช่นกัน ทำให้ปฏิบัติงานด้วยความเร่งรีบและขาดการพิจารณาโดยละเอียดและรอบคอบ

(5) มีการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณอยู่เสมอ ทำให้ต้องเสียเวลาในการปฏิบัติงานหลายครั้ง ทั้งนี้เนื่องมาจากการไม่มีการวางแผนที่แน่นอนในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณไปในครั้งแรก เมื่อได้รับงบประมาณแล้วจึงไม่สามารถปฏิบัติได้ และจำเป็นต้องขอเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณและแผนงาน

#### 2.4.2 ปัญหาด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

(1) บุคลากรด้านช่าง ได้แก่ วิศวกร สถาปนิก ช่างโยธา ฯลฯ ส่วนใหญ่ได้ลาออกไปประกอบอาชีพภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากได้รับแรงจูงใจ เช่น ผลตอบแทนสูงกว่าและสวัสดิการมากกว่า หรือโอนย้ายไปหน่วยราชการอื่นที่เปิดโอกาสให้มีความก้าวหน้าใน ตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้นได้รวดเร็วและดีกว่า

(2) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณจะต้องมีวิจรรณญาณที่ดี มีความรู้รอบตัวในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้นควรจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีใจเปิดกว้างรับความคิดเห็นทุกฝ่าย เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณาวิเคราะห์งบประมาณให้ละเอียดรอบคอบ และสอดคล้องกับนโยบายและสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดี สิ่งเหล่านี้ยังขาดอยู่เป็นอย่างมากในเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ การพิจารณาคัดเลือกเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ ยังขาดการพิจารณาในเรื่องคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ เพื่อใช้คนให้ตรงกับงาน ทำให้เจ้าหน้าที่บางคนที่ไม่ถนัดงาน

แต่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติงานด้านงบประมาณ เป็นผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความท้อแท้ เบื่อหน่าย และมีผลทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

(3) การใช้ตัวเลขงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากปีที่ผ่านมา เป็นฐานในการตั้งงบประมาณ ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อน บางรายการที่ได้รับงบประมาณมา จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไม่ได้ เนื่องจากมีการปรับราคาสูงขึ้นไปแล้ว

(4) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณยัง อยู่ในวงจำกัดมาก ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการพัฒนาบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่มีโลกทัศน์แคบ

#### 2.4.3 ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ

(1) การได้รับอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า โดยเฉพาะรายการงบประมาณที่ไม่ตรงกับมาตรฐานของสำนักงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีการประสานงานภายในของหน่วยงานที่ขอมา รวมทั้งการจัดส่งรายละเอียดคุณลักษณะต่าง ๆ ไม่ครบถ้วน ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องติดต่อประสานและมีผลกระทบทำให้งานล่าช้า

(2) ราคามาตรฐานและราคาต่อหน่วยของสำนักงบประมาณที่กำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตามนั้น มีการเปลี่ยนแปลงซ้ำมาก ทำให้ราคาที่ตั้งไว้ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงราคาที่เป็นจริงของตลาด ไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ ต้องมีการอุทธรณ์ขอเพิ่มงบประมาณหรือตัดทอนรายการให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ

(3) มีการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณอยู่เสมอ ทั้งนี้อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงตามสภาพพื้นที่ที่เป็นจริงในปัจจุบัน ซึ่งไม่ตรงกับรายการที่ขอตั้งงบประมาณไว้ เนื่องจากต้องจัดทำคำขอตั้งล่วงหน้า บางรายการอาจเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของผู้บริหารหรือตามสภาพสถานการณ์ความเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

(4) การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ มักจะต้องเสียเวลามากในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอน ทำให้บางรายการที่ไม่สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้ภายในวงเงิน เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการหลาย ๆ ครั้ง จนไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในปีงบประมาณนั้น ๆ ทำให้เกิดปัญหาการกันเงินและการเบิกจ่ายเงินเหลือมือ

(5) การแต่งตั้งกรรมการเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับนั้น ในหน่วยงานบางแห่งมักแต่งตั้งกรรมการที่ไม่มีความรู้ในเรื่องที่จะจัดซื้อจัดจ้าง และไม่สมัครใจที่จะเป็นกรรมการ แต่อยู่ในภาวะจำยอมเพราะเป็นองค์กรขนาดเล็ก และหาคนแทนไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้จึงเกิดความผิดพลาดได้บ่อยครั้ง

(6) พัสดุครุภัณฑ์ที่จัดซื้อตามระเบียบฯ ในหลาย ๆ รายการ จะมีคุณภาพต่ำ และไม่สามารถใช้งานได้ตามเวลาอันสมควร สาเหตุเนื่องจากต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุฯ ที่จะต้องพยายามให้จัดซื้อจัดหามาในราคาต่ำสุด มิฉะนั้นอาจจะถูกเพ่งเล็งและถูกสอบสวนได้

(7) ขาดการรายงานผลด้านการใช้จ่ายเงินงบประมาณในหมวดต่าง ๆ และผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหน่วยงานบางแห่งมักไม่เห็นความสำคัญ หรือบางแห่งจัดส่งรายงานล่าช้า ไม่เป็นไปตามช่วงเวลาที่กำหนด

## บทที่ 3

### บทวิเคราะห์

โดยที่การบริหารงบประมาณในปัจจุบัน จำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสาร และสารสนเทศเป็นปัจจัยสำคัญ ประกอบการพิจารณากำหนดในกระบวนการตัดสินใจ และกำหนดทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งข้อมูลดังกล่าว มักจะมีที่มาจาก 2 แหล่ง คือ จากสภาพภายในองค์กร (Internal Environment) และสภาพภายนอกองค์กร (External Environment) ดังนั้นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งปัญหาการบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง จึงต้องพิจารณาข้อมูลดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญ ตามลำดับดังนี้

#### 3.1 ปัจจัยจากภายนอกองค์กร

3.1.1 การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่รวดเร็ว ขาดวิสัยทัศน์ ตลอดจนขาดการเตรียมการเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่ติดตามมาหลังจากการพัฒนาประเทศ ซึ่งเดิมการพัฒนาประเทศจะมุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศชาติเป็นหลัก ในช่วงที่ผ่านมาสังคมไทยประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีอัตราการขยายตัวอยู่ในระดับสูง โดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 7.8 ต่อปี ขณะเดียวกันความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจยังคงกระจุกตัวอยู่ในภาคมหานครและปริมณฑล ช่องว่างระหว่างรายได้ และโอกาสที่ได้รับจากผลของการขยายตัวของเศรษฐกิจที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่ และการพัฒนาประเทศในระยะยาวคนไทยและสังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม คือ การย่อหย่อนในศีลธรรม จริยธรรม ขาดระเบียบวินัย การเอาใจเอาเปรียบ ส่งผลให้วิถีชีวิตที่ตั้งงามของไทยเริ่มจางหายไปพร้อม ๆ กับการล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชนและวัฒนธรรมของท้องถิ่น ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และปัญหาความยากจนทั้งในเขตเมืองและชนบทอ่อนแอลงเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาครอบครัวแตกแยก ปัญหาการหย่าร้าง ปัญหาการติดสารเสพติด ปัญหาการทำแท้ง ปัญหาการอพยพแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำจำนวนมาก ปัญหาเด็ก คนชรา คนพิการ ถูกทอดทิ้ง ปัญหาภัยธรรมชาติ และปัญหาโรคเอดส์ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อสถาบันครอบครัวค่อนข้างรุนแรง และกระจุกกระจายในวงกว้างทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงชุมชนห่างไกล

ข้อเท็จจริงและข้อจำกัด การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ถือเป็นแผนแม่บทหลักในการชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศที่ได้มีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายของการพัฒนาจากการเน้นหนักการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ มาเป็นการเน้นการพัฒนา “คน” อย่างเป็นองค์รวม โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์เกี่ยวกับสังคมไทยไว้ว่าเป็นสังคมที่มีความสงบ สังคมที่คนมีความสุข เป็นสังคมที่คนมีสมรรถภาพมีความยุติธรรม มีครอบครัวที่อบอุ่น มีชุมชนที่เข้มแข็ง และมีหลักธรรม มีศาสนา เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวในการดำรงชีวิตของคนในสังคม วิสัยทัศน์ดังกล่าวมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์โดยเฉพาะการพัฒนาคน ทั้งนี้เพื่อให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเหล่านี้ได้รับการคุ้มครอง ช่วยเหลือและได้รับบริการทุกด้านอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดังนั้นการกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์การทำงานในเชิงรุก เพื่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาประเทศ จึงให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ โดยเน้นภารกิจในการเร่งขยายบริการทางสังคมให้มากขึ้นตามลำดับ ซึ่งการเร่งขยายบริการทางสังคมดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องกับการขยายแผนงาน/โครงการต่างๆ ทั้งในรูปแบบของการจัดบริการพื้นฐานต่างๆ นอกจากสนับสนุนบทบาทสถาบันครอบครัวและชุมชนให้มีความมั่นคงแล้วยังส่งเสริมให้ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้เข้าถึงและรับบริการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในสถาบันต่างๆ เช่น สถานสงเคราะห์, ศูนย์ฝึกวิชาชีพ, สถานฟื้นฟูสมรรถภาพ, ศูนย์บริการทางสังคม ฯลฯ

โดยที่งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานเฉพาะด้าน การจัดบริการในรูปแบบดังกล่าว จำเป็นต้องกำหนดกรอบแผนงาน/โครงการขึ้นเพื่อบรรจุไว้ในแผนงาน และจำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการทางงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย

1. การจัดเตรียมงบประมาณ
2. การจัดทำคำของบประมาณ
3. การขออนุมัติเงินประจำงวด

อนึ่งการดำเนินงานตามขั้นตอนของกระบวนการทางงบประมาณ

ดังกล่าวมักจะต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 2-3 ปี สำหรับการดำเนินงานโครงการจัดสร้างสถานสงเคราะห์ต่างๆ ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ และมีวงเงินงบประมาณจำนวนมาก ปัญหาที่กระทบตามมาคือ การจัดบริการสำหรับประชาชนผู้ด้อยโอกาส จึงต้องล่าช้าออก

พ.ศ. ๒๕๔๖  
๒๒๕๖  
เลขเรียกหนังสือ..... ๒๕๔๐  
เลขทะเบียน..... 5562  
22 ก.พ. 2545

ไปขณะที่ปัญหาความต้องการ และความเดือดร้อนของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้ทวีปริมาณสูงขึ้น เป็นลำดับและต่อเนื่องโอกาสการเข้าถึงบริการการเข้ารับบริการจากทางราชการ จึงถูกเลื่อนออกไปโดยอัตโนมัติและส่งผลให้เป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนจึงยังไม่สามารถบรรลุผลได้ทันช่วงเวลาที่วางไว้

3.1.2 ความชัดเจนในการกำหนดนโยบายด้านการเงิน การคลัง และการเศรษฐกิจของประเทศ ในระดับต่างๆ นับตั้งแต่ระดับชาติ กระทรวง ทบวง และกรม มักจะมีการปรับเปลี่ยนแนวทาง และกลยุทธไปตามกระแสพลังทางการเมือง ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงสมัยของรัฐบาลต่าง ๆ นับเป็นสาเหตุปัจจัยหนึ่งทำให้หน่วยงานของราชการส่วนใหญ่ จำต้องปรับทิศทางการบริหารแผนงาน/โครงการ โดยปกติจะพบได้เสมอว่า การปรับเพิ่ม/ปรับลด กิจกรรมในแผนงาน/โครงการ และขยายระยะเวลาการดำเนินงานออกไป ขณะเดียวกันก็ปรากฏว่าเกิดแผนงาน/โครงการใหม่ๆ ขึ้นในลักษณะเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อสนองนโยบายของรัฐ ส่วนแผนงาน/โครงการเดิม ไม่ได้รับการพิจารณาให้สานงานต่อ ผลกระทบที่ตามมาคือ ความสำคัญ ความจำเป็น ดูเหมือนจะลดและหมดสิ้นไปตามลำดับ และปัญหาที่ติดตามมาในภายหลัง คือการไม่ได้รับการพิจารณางบประมาณในที่สุด

## 3.2 ปัจจัยภายในองค์กร

### 3.2.1 โดยที่กระบวนการวางแผน ซึ่งจะต้องประกอบด้วยขั้นตอน.

การนำแผนไปปฏิบัติและการติดตามประเมินผล อีกทั้งแผนงานดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องในทุกๆ ขั้นตอนรวมทั้งการประสานแผน และร่วมดำเนินงานหากขาดการวางแผนงานที่ดี จะมีผลทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ เช่น การก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กในพื้นที่จุดเดียวกันหน่วยงานได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปี ของกรมประชาสงเคราะห์ และขณะเดียวกันหน่วยงานแห่งนี้ก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากองค์กร ส่วนท้องถิ่น เช่นสภาตำบล ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงแสดงถึงการขาดการประสานแผนที่ดี นับเป็นสาเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานไม่สามารถเริ่มต้นและดำเนินงานตามแผนงานที่เกี่ยวข้องทั้ง 2 หน่วยงานได้ จึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องใช้เวลาในการพิจารณากำหนดพื้นที่จุดดำเนินงานใหม่ที่เหมาะสมโดยจะต้องใช้ทรัพยากรทางการบริหาร เช่น คน เงิน วัสดุ และการบริหารจัดการ รวมทั้งเวลาปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น นับว่าเป็นตัวอย่างหนึ่งของการสูญเปล่า ในการบริหารงานงบประมาณของประเทศ

3.2.2 การวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะในด้านคุณภาพ และการเพิ่มศักยภาพของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสาขาวิชาชีพต่างๆ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิผล และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อให้มีแนวทางสอดคล้องกับนโยบายและทิศทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) นั้น ดูเหมือนยังไม่ได้รับการพิจารณาบรรจุไว้ในแนวทาง และกลยุทธ์เพื่อพัฒนาให้มีผลทางปฏิบัติในระดับที่สูงขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาวิชาชีพทางด้านช่าง ซึ่งนับว่าเป็นกลไกสำคัญสำหรับการบริหารงบประมาณด้านสิ่งก่อสร้าง นอกจากนี้ ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีขั้นสูงและทันสมัยมีความต้องการบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารและควบคุมการดำเนินงานโดยการใช้เทคโนโลยีทันสมัยเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและภายในระยะเวลาอันสั้น อนึ่ง แนวทางการพัฒนาและปรับเปลี่ยน กฎ ระเบียบ กรอบทางกฎหมาย ขั้นตอน วิธีดำเนินการต่างๆ ที่ล้าสมัยในอดีตก็ยังคงติดขัดอยู่ในกระบวนการขั้นตอน ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จึงจำเป็นต้องปฏิบัติภารกิจในแผนงาน/โครงการประจำปีงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจัดสรร ภายใต้ภาวะข้อจำกัดทางด้านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเดิมซึ่งล้าสมัยและไม่ทันต่อเหตุการณ์ สภาพปัญหาทางสังคมในปัจจุบันได้

3.2.3 ข้อจำกัดในการสร้างขวัญกำลังใจและสนับสนุน ความเจริญก้าวหน้าในสายงานวิชาชีพด้านช่าง นับเป็นสาเหตุแห่งปัญหาประการหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดสภาพปัญหาที่ไม่พึงประสงค์ขององค์กร กล่าวคือ ปัญหาการแสวงหาความก้าวหน้าในวิชาชีพ ดังเช่น การโอนย้าย ลาออก ของข้าราชการกลุ่มงานด้านช่าง เป็นจำนวนมากและมีอัตราความถี่สูงและต่อเนื่องเป็นระยะ นอกจากนี้ได้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า ภาวะสมองไหล โดยข้าราชการที่มีวิชาชีพในระดับกลางถึงระดับสูงได้ลาออกจากราชการเพื่อไปประกอบอาชีพในภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ซึ่งมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า มีความก้าวหน้า และสวัสดิการที่ดีมากกว่า ปัญหาที่เกิดตามมาภายหลังจากปัญหาดังกล่าวคือ ปัญหาปริมาณงานภารกิจที่ต้องรับผิดชอบมีมากมาย และไม่ใช่อัตราส่วนที่มีความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงาน จึงส่งผลกระทบต่อปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติงานในองค์กร การมอบหมายงานและความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ อีกทั้งคุณภาพของงานในความรับผิดชอบจึงลดระดับความมีประสิทธิภาพลงมาเป็นลำดับ

3.2.4 ความหลากหลายรูปแบบในภารกิจและปริมาณงานสูงของหน่วยงานในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งมีภารกิจหลักในการบริหารและดำเนินงานจัดสวัสดิการ

สังคมของรัฐ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น การจัดสร้างสถานสงเคราะห์สำหรับเด็ก สตรี คนชรา คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 102 แห่ง จำเป็นต้องดำเนินการออกแบบ วางแผนงานก่อสร้าง การควบคุมและการติดตามงาน รวมถึงการจัดสวัสดิการสังคม ในรูปแบบของการจัดนิคมสร้างตนเอง 44 แห่ง และศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ในพื้นที่ 14 แห่ง ซึ่งโดยข้อเท็จจริงต้องมีการดำเนินงานตามลักษณะงานของการรังวัดที่ดิน การจัดแบ่งแปลงที่ดิน การพัฒนาระบบบริการขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน แหล่งน้ำการเกษตร และระบบสาธารณสุขมูลฐาน กิจกรรมลักษณะงานและปริมาณงานดังกล่าว นับเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญงานในแต่ละสาขาวิชาชีพมาร่วมกลุ่มในการปฏิบัติงาน

ในทางปฏิบัติ องค์กรยังไม่สามารถจัดหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เฉพาะด้านดังกล่าวได้ตามความต้องการ ประกอบกับ กรอบอัตรากำลังที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงไม่สามารถปรับแผนงานบริหารบุคคลากรให้เพียงพอและเพิ่มคุณภาพสูงขึ้นได้ ในปัจจุบันสภาพปัญหาได้เพิ่มระดับความต้องการสูงมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มงานช่างด้านระบบสุขาภิบาล ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบไฟฟ้า ฯลฯ สำหรับการแจ้งประสานขอความร่วมมือไปยังส่วนราชการอื่น ก็จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเท่าที่ควรเนื่องจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีการติดตามแผนงาน/โครงการประจำปีขององค์กรที่สังกัดที่มีปริมาณมากอยู่แล้ว และประสบปัญหาข้อขัดข้องในลักษณะเดียวกัน

3.2.5 การขาดระบบข้อมูลที่จำเป็นในด้านราคามาตรฐานสิ่งก่อสร้างเพื่อประกอบการวิเคราะห์กำหนดวางแผนงาน/โครงการ เนื่องจากข้อเท็จจริงในปัจจุบันพบว่าราคามาตรฐานสิ่งก่อสร้าง ซึ่งสำนักงบประมาณ พิจารณากำหนดราคาต่อตารางเมตร เป็นราคาต่ำกว่าราคาที่จะเป็นทั้งนี้เนื่องจากปัญหาการขนส่ง กิจกรรมที่ไม่คาดฝันเนื่องจากความจำเป็นในการรื้อถอนอาคารเดิม ปัญหาเหล่านี้อยู่นอกเหนือจากแผนงาน/โครงการที่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในงานสวัสดิการสังคมของรัฐที่จัดขึ้นเพื่อให้บริการสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยข้อเท็จจริง มีความจำเป็นและความต้องการละเอียดอ่อนในด้านจิตวิทยา และกายภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เช่นการนำวัสดุมีคุณภาพสูงแต่มีราคาสูงกว่าราคาที่ทางราชการกำหนดราคากลางต่อหน่วย มาใช้ประกอบในการจัดเตรียมอาคารและสิ่งอำนวยความสะดวก ทั้งนี้เพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ป้องกันการลื่นล้ม การพลัดตกจากที่สูง การจัดทำราวบันไดขึ้นทางเดิน เพื่อเป็นการเตรียมอุปกรณ์สำหรับช่วยพยุงลำตัว เป็นต้น นอกจากนี้ การขาดระบบข้อมูลที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับการคำนวณค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ก่อให้เกิดปัญหากระทบถึงวงเงินงบประมาณที่



ได้รับจัดสรรในบางรายการ ต้องมีการพิจารณาแก้ไขปรับเปลี่ยนรายการหรือ พิจารณา แนวทางจัดหางบประมาณเหมาะสมเพิ่มเติมอยู่เสมอ เพื่อให้งานและ กิจกรรมที่วางแผนไว้ได้บรรลุเป้าหมาย ปัญหาต่างๆ นี้เกิดจากสาเหตุปัจจัยในด้านการ ขาดระบบข้อมูลที่จำเป็นและส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานคือความล่าช้าไม่ เป็นไปตามช่วงเวลาในแผนปฏิบัติการ

### 3.3 ความยุ่งยากและข้อวิฤตในการบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง

ในการดำเนินงานด้านงบประมาณสิ่งก่อสร้าง โดยเฉพาะงานหรือโครงการ ขนาดใหญ่ และมีวงเงินงบประมาณสูงเกินกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป จะมีขั้นตอนการ พิจารณาและการดำเนินงานที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อนหลายประการและใช้เวลาดำเนินงาน มากเป็นพิเศษ ดังกรณีตัวอย่าง เช่นการก่อสร้างอาคารที่ทำการกรมประมงเกาะกูด (มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ในพระบรมราชูปถัมภ์) ซึ่งได้รับงบประมาณผูกพันในช่วงเวลา 2 ปี รวมเงินทั้งสิ้น 23 ล้านบาท (ในปีงบประมาณ 2538 จำนวนเงิน 10 ล้านบาท และผูก พันงบประมาณปี 2539 จำนวน 13 ล้านบาท) ซึ่งต่อมาได้มีการพิจารณาขอเปลี่ยนแปลง รายการก่อสร้าง ซึ่งมีรายละเอียดแสดงถึงข้อมูลเปรียบเทียบในตารางต่อไปนี้

รายการก่อสร้างเดิม	รายการก่อสร้างใหม่
- ลักษณะอาคารตึกจำนวน 4 ชั้น	- ลักษณะอาคารตึกจำนวน 5 ชั้น
- ในพื้นที่ใช้สอย 2,400 ตารางเมตร	- พื้นที่ใช้สอย 3,269 ตารางเมตร
- ลิฟท์ 2 ตัว พร้อมระบบไฟฟ้าค้ำรถถอน	- ลิฟท์ 1 ตัว พร้อมระบบไฟฟ้าและค้ำรถถอน
- งบประมาณทั้งสิ้น 23 ล้านบาท	- งบประมาณทั้งสิ้น 28 ล้านบาทเศษ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงการคือการเปลี่ยนแปลงในส่วนของขนาดของอาคาร และ พื้นที่ดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งมีรายละเอียดไม่ตรงกับรายการตามที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ได้ประมาณราคาค่าก่อสร้างรายการใหม่สูงกว่ารายการเดิม เป็นเงินถึง 5 ล้านบาทเศษ

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น กองแบบแผนและสำรวจได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูล ต่างๆ ด้านการก่อสร้างมาทำการพิจารณา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ เพื่อหาแนวทางที่มี ความเหมาะสมที่สุด ทั้งในด้านของแบบแปลน และราคาค่าก่อสร้าง อีกทั้งการบริหารงาน ก่อสร้าง และการบริหารโครงการว่าจะดำเนินการอย่างไร มีปัญหา อุปสรรคอะไรบ้าง จุด วิฤตติและแนวทางแก้ไขปัญหายังไง เพราะเนื่องจากเป็นโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ และมีวงเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายสูง เมื่อศึกษารายละเอียดข้อมูลต่างๆ วิเคราะห์ข้อมูล และทางเลือกแล้ว ได้มีการเสนอขอขยาย หลักเกณฑ์ แนวทางแก้ไขปัญหา รวมทั้ง

คำนึงถึงข้อจำกัดและผลกระทบต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการให้มากที่สุด เมื่อมีการพิจารณาตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงจนโครงการได้รับการอนุมัติแล้ว จึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนการประกวดราคา ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และ ทราบผลการประกวดราคาโดยสามารถสรุปผลได้ในวันที่ 21 มิถุนายน 2538

ในการพิจารณาผลการประกวดราคาดังกล่าว ผู้เสนอราคาต่ำสุดก็ยังคงเสนอราคา ซึ่งมีวงเงินสูงกว่างบประมาณที่ได้รับ และต่อมาทางมูลนิธิราชประชานุเคราะห์ ยังได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในข้อกำหนด ได้แก่ การติดตั้งระบบไฟฟ้า , แสงสว่าง และ เครื่องปรับอากาศ โดยในรายการส่วนนี้ มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ได้รับการสนับสนุนร่วมมือ ดำเนินการจัดทำระบบไฟฟ้า เครื่องปรับอากาศจากการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งรับจะเป็นผู้ดำเนินการและออกค่าใช้จ่ายส่วนนี้เอง การดำเนินงานขั้นตอนนี้ กองแบบแผนและสำรวจต้องรีบพิจารณาราคาที่บริษัทต่างๆ เสนอมา แต่ปรากฏว่าเกิดปัญหาในการพิจารณาตัดสินผลการประกวดราคา เนื่องจากบริษัทต่างๆ ได้เสนอราคาในลักษณะแตกต่างกันและไม่เท่ากัน กองแบบแผนและสำรวจได้ประสานงานไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อขอหารือ และต่อมาได้รับแจ้งผลการพิจารณาว่า ปัญหาลักษณะดังกล่าว จะทำให้เกิดการได้เปรียบและเสียเปรียบ จึงให้ยกเลิกการประกวดราคา และให้ดำเนินการใหม่

การประกวดราคาครั้งที่ 2 เริ่มดำเนินงานในวันที่ 6 กรกฎาคม 2538 ได้เสร็จสิ้น และทราบผลการประกวดราคาในวันที่ 8 สิงหาคม 2538 และเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงวงเงินค่าก่อสร้างและรายละเอียดการก่อสร้างอาคารดังกล่าว ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการ ให้ก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณไว้แต่เดิม และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ จึงต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติอีกครั้งหนึ่งก่อนทำสัญญาว่าจ้าง โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2538

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานเริ่มจากขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนที่จะสามารถทำสัญญาจ้างได้นั้น ต้องใช้เวลาเกือบถึงสิ้นปีงบประมาณ และเป็นผลกระทบทำให้ระยะเวลาการก่อสร้างและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับในปี 2538 - 2539 ต้องล่วงเลยไปถึงปีงบประมาณ 2540 ซึ่งจะต้องดำเนินการขอเงินเบิกจ่ายเหลือมปีซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงบประมาณ และยังไม่มีความก้าวหน้าของงานที่กำหนดไว้

**“ แผนภูมิแสดงแผนและผลดำเนินงาน ”**

แผนงาน... บริหารทั่วไป \_\_\_\_\_

บริหาร 8

งาน... ขอบข่ายที่ขยายขอบข่าย ( มติที่ขยายขอบข่าย )

กรม... ประชาสงเคราะห์ \_\_\_\_\_

1. รายการ
2. วงเงินตาม  ประมาณการ  ผลการประกวดราคา
3. ระยะเวลาก่อสร้าง 1.5 ปี ตั้งแต่ มิ.ย. 2538 ถึง พ.ย. 2539

	ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539			ปีงบประมาณ 2540		
	งวดที่ 1	งวดที่ 2	งวดที่ 3	งวดที่ 1	งวดที่ 2	งวดที่ 3	งวดที่ 1	งวดที่ 2	งวดที่ 3
	ด.ค. พ.ย. 5.ค.	ม.ค. ก.พ. มี.ค.	เม.ย. พ.ค. มิ.ย. ก.ค. ส.ค.	ด.ค. พ.ย. 5.ค.	ม.ค. ก.พ. มี.ค.	เม.ย. พ.ค. มิ.ย. ก.ค. ส.ค.	ด.ค. พ.ย. 5.ค.	ม.ค. ก.พ. มี.ค.	เม.ย. พ.ค. มิ.ย. ก.ค. ส.ค.
1) ออกแบบรูปแบบรายการ									
2) ขออนุมัติแบบรูปและรายการ									
3) ประกวดราคา									
4) ขออนุมัติผูกพัน ค.ร.ม.									
5) ทำสัญญา									
6) ระยะเวลาดำเนินการก่อสร้าง									
7) แผนการใช้จ่ายเงิน									
- จำนวนวงเงินงาน 6 งวด									
- เงินที่ใช้แต่ละงวดงาน									
- _____ บาท									

..... แผนการดำเนินงาน  
 ..... ผลการดำเนินงาน

1. เปิดซองที่จำหน่ายผลการประกวดราคาครั้งแรก วันที่ 10 เมษายน 2538 มติที่ขยายขอบข่ายที่ในพระบรมราชูปถัมภ์ แจ้งให้กรมฯ จัดรายการไฟฟ้าพร้อมการติดตั้งเครื่องปรับอากาศ เนื่องจากกาไฟฟ้านครหลวงเป็นผู้ดำเนินการให้ จึงยกเลิกการเปิดซองประกวดราคา
2. เปิดซองประกวดราคาครั้งที่ 2 วันที่ 8 สิงหาคม 2538
3. อนุมัติจ้าง วันที่ 15 สิงหาคม 2538
4. ทำสัญญา วันที่ 29 กันยายน 2538
5. ระยะเวลาการก่อสร้างตามมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2540 จำนวน 150 วัน นับแต่วันที่ 30 มกราคม 2540 - 28 มิถุนายน 2540
6. ครบรับมอบงานงวดสุดท้าย 7 พฤษภาคม 2540

### 3.4 แนวโน้มของปัญหา

การบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง จำเป็นต้องใช้ปัจจัยในหลายๆ ด้าน เป็นกลไกสำคัญเพื่อกำหนดให้การบริหารและการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมได้บรรลุตามเป้าหมาย และบรรลุวัตถุประสงค์ แต่เนื่องจากกระบวนการวางแผน ซึ่งประกอบด้วยการจัดทำแผนงานและโครงการขึ้นอยู่กับ การวิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์ทางเลือก การคาดประมาณการณ และพยากรณ์ล่วงหน้าโดยคำนึงแนวโน้มของปัญหาและความต้องการในอนาคต ใน การปฏิบัติงานบางโครงการและบางกรณี อาจถูกแทรกแซงด้วยตัวแปรที่อยู่นอกเหนือกรอบแนวคิดที่ได้วางแผนและกำหนดเป้าหมายไว้ ทำให้ผู้บริหารโครงการจกต้องมีการพิจารณา นำเทคนิคการบริหารโครงการ ประสพการณ์ และความชำนาญในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เป็นประโยชน์ที่สุด นอกจากนี้การบริหารการจัดสรรทรัพยากร จากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ในบางครั้ง เกิดปัญหาข้อขัดข้อง ทำให้ล่าช้า และมีผลกระทบต่อ การบริหารงาน แผนงานโครงการที่เกี่ยวข้อง

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะลดอัตราค่าจ้างคนในภาครัฐ และมุ่งเน้นที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ (Contract Out) โดยเฉพาะในงานด้านการก่อสร้างใน ส่วนของการจ้างสำรวจออกแบบและควบคุมงานนั้น ยังปรากฏว่ามีปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในเรื่องกฎระเบียบและวิธีดำเนินงาน ในขั้นตอนต่างๆ รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานของงานที่จะจัดจ้าง เป็นผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถชี้แจงและขอตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ได้ การปฏิบัติงานจึงยังคงเป็นไปในลักษณะรูปแบบเดิม และการพัฒนาเพื่อปรับปรุงให้แนวทางปฏิบัติงานดีขึ้นจึงค่อนข้างจะล่าช้า

การดำเนินงานตามนโยบายในการรักษาวินัยการเงินการคลัง ซึ่งทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติ โดยมีความมุ่งหมายในอันที่จะควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ในทุกๆ ด้านให้เป็นไปอย่างประหยัด รวมทั้งแนวนโยบายการปรับลดงบประมาณในปีงบประมาณ 2540 และ 2541 ประกอบกับสภาพความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วในอดีต พบว่าภาคเอกชนมีการขยายขอบข่ายงานเป็นจำนวนมากในช่วงปีที่ผ่านมา ในปัจจุบันสภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำลง และมีการลงทุนทางภาคเอกชนน้อยลงมาก ผู้ประกอบการต่างๆ ได้หันเหความสนใจเข้ามารับงานของทางราชการมากขึ้น มีการแข่งขันทางด้าน การเสนอราคาในหลายรูปแบบ บางรายการมีการเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เป็นสาเหตุเนื่องมาจากผู้ประกอบการต่างๆ มีเหตุผลทางธุรกิจที่ต้องการ ประคับประคองกิจการให้สามารถดำเนินต่อไปได้ หากจะพิจารณาถึงแนวโน้มของปัญหา

ในเรื่องคุณภาพของงานทางราชการ อาจจะได้ผลงานที่มีคุณภาพต่ำ การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและช่วงระยะเวลาที่ได้ทำสัญญาไว้ ผลกระทบที่คาดว่าจะตามมาคือ การบริหารงบประมาณจะไม่คล่องตัวและไม่สามารถเบิกจ่ายได้

### 3.5 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ จากการบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง

ระบบการบริหารการเงินการคลังของประเทศ อาจกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุแห่งปัญหาทางด้านการบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง กล่าวคือในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของส่วนราชการซึ่งเป็นแผนงานที่ปรากฏแสดงความต้องการสำเร็จของงานออกมาในลักษณะของตัวเลขโดยรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงรายรับ และรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นภายในประเทศของปีนั้นๆ เมื่อได้พิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณไปให้ส่วนราชการต่างๆ แล้ว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้เคลื่อนไหว หรือ ดำเนินงาน ถึงแม้ว่าส่วนราชการได้จัดทำแผนงานการเบิกจ่าย และการใช้จ่ายงบประมาณไว้เรียบร้อยแล้ว หรือไปกำหนดแผนปฏิบัติงานในช่วงปลายปีจะเป็นสาเหตุของปัญหาต่างๆ ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ต้องขอเงินงบประมาณเบิกจ่ายเหลือมปีและปัญหากระทบถึงสภาวะการหมุนเวียนทางด้านการเงินของประเทศ ต้องหยุดชะงัก และมีผลทำให้เกิดภาวะขาดความคล่องตัวทางด้านการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณด้านสิ่งก่อสร้างที่มีจำนวนมาก ในกรณีที่เกิดปัญหาวิกฤต และเป็นอุปสรรคสำคัญ ต่อการดำเนินงานจะส่งผลทำให้ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่เกิดขึ้น จากปัญหาดังกล่าวก็จะเชื่อมโยงเป็นลูกโซ่ปัญหาต่อไปถึงระบบเศรษฐกิจ โดยรวมของประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากรายรับส่วนหนึ่งของงบประมาณ ซึ่งมีที่มาจากภาษีเรียกเก็บจากการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งโดยทางระบบเศรษฐกิจ จะเกิดค่าใช้จ่ายไปตามระบบ หากมีการไหลเวียนทางเศรษฐกิจในลักษณะชะงักงัน ก็จะก่อให้เกิดความฝืดเคืองด้านเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดปัญหาลูกโซ่ทางเศรษฐกิจหลาย ๆ ด้าน ดังเช่นที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบันนี้

## บทที่ 4

### ข้อสรุปและเสนอแนะ

การบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง เป็นภารกิจที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายในองค์กรและภายนอกองค์กรอย่างใกล้ชิด ดังนั้นการบริหารงบประมาณด้านนี้จึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ โดยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม สภาพปัญหาความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ยังอาศัยมาตรการทางด้านการเงิน การคลัง มาตรการด้านกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารจัดการได้บรรลุผลตามเป้าหมายสมประโยชน์ต่อทางราชการ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ผู้เขียนได้พิจารณาเสนอกรอบแนวคิดเพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง โดยการพิจารณานำหลักการการบริหารงบประมาณ แนวคิดในการบริหารทรัพยากร กระบวนการงบประมาณ มาประกอบการพิจารณากำหนดระบบ เพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาดังกล่าวประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

#### 4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.1.1 เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ากลไกสำคัญในการบริหารงบประมาณ ที่มีประสิทธิภาพนั้น จำต้องมีรากฐานมาจาก การวางแผน และประเด็นสำคัญในการวางแผน คือ การพิจารณากำหนดทางเลือกวิถีทางที่จะปฏิบัติในงาน/กิจกรรมในแผนงาน/โครงการ ได้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ อีกทั้งการวางแผนมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการเตรียมงบประมาณ ( Budget preparation ) การอนุมัติงบประมาณ ( Budget adoption ) และรวมถึงการบริหารงบประมาณ ( Budget execution ) จึงนับว่าการวางแผนมีความสัมพันธ์กับกระบวนการงบประมาณ และอาจกล่าวได้ว่า การวางแผนคือการแปลงรูปของการเตรียมงบประมาณประจำปี ซึ่งเคยปฏิบัติในลักษณะของงานประจำมาเป็น การพิจารณาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ และกำหนดเป้าหมายและนโยบายในอนาคต

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้างได้บรรลุเป้าหมายนั้นควรมีลำดับขั้นตอนสำคัญ 6 ประการ คือ

(1) การกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งนับเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเน้นการกำหนดวัตถุประสงค์ให้มีความชัดเจน และการเลือกเน้นวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง จะบ่งให้เห็นถึงความสำคัญและเร่งด่วนของการบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

(2) การวางแผน คือการจัดเตรียมและวางแผน ซึ่งจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยหลักการแล้ว การวางแผน คือการรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และสารสนเทศที่มีอยู่ในองค์การ แล้วนำมาใช้กำหนดเหตุการณ์ในปัจจุบัน พยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคต นอกจากการวางแผนจะเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ และการพยากรณ์คือตัวแบบโดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศภายในและภายนอกองค์การ การจัดการ กระบวนการสารสนเทศต่าง ๆ และการกำหนดวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในแผนงาน แผนกรม แผนกระทรวง และแผนชาติ วิเคราะห์ทางเลือก และตัดสินใจเลือกทางที่เหมาะสมที่สุด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

(4) การกำหนดงบประมาณ โครงการและงานต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในกรอบของแผนงานต่าง ๆ จะแสดงออกในรูปของตัวเงินทั้งหมด เพื่อช่วยให้การเปรียบเทียบความเหมาะสมของแต่ละโครงการแผนงานได้กระชับและจะปรากฏความเด่นชัดของการวินิจฉัย เมื่อแผนงาน/โครงการ แสดงข้อมูลในรูปของค่าใช้จ่าย

(5) การดำเนินงานตามงบประมาณ ขั้นตอนนี้เป็นการทำงานที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณ และรวมไปถึงการบริหารการใช้งบประมาณด้วย ทั้งนี้เพราะการวางแผน การกำหนดแผนงาน การกำหนดงบประมาณเป็นงานที่ต้องกระทำล่วงหน้าก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมตามที่ระบุไว้ในแผนกำหนดงบประมาณ อนึ่งการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่ใช้ในการวางแผนและกำหนดแผนงานย่อมเกิดขึ้นได้ หากได้วิเคราะห์ทางเลือกอย่างชัดเจนแล้วว่า การปรับปรุงนั้นจะประหยัดทรัพยากรหรือใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(6) การประเมินผลการใช้งบประมาณ เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของการใช้เงินและผลของการปฏิบัติงานว่าได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานหรือไม่ นอกจากนี้ยังช่วยให้ข้อมูลเกี่ยวกับสัมฤทธิ์ผลของการตัดสินใจในอดีต เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในอนาคต ตลอดจนการหางบประมาณให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้การประเมินผล ยังเป็นเครื่องมือที่นักบริหารและนักปฏิบัติงานในโครงการ จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง

#### 4.1.2 การพัฒนาระบบข้อมูล

ในการวางแผนงานงบประมาณ พบว่าสิ่งสำคัญที่จะใช้ประกอบการวางแผนกำหนดแผนงาน/โครงการ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลข้อเท็จจริง สารสนเทศที่เหมาะสม เป็นปัจจุบัน และมีความถูกต้องแม่นยำ เมื่อองค์การนำข้อมูลมารวบรวมและใช้ประกอบการกำหนดเหตุการณ์ในปัจจุบัน พยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคต อีกทั้งสามารถนำข้อมูลมาประกอบการวิเคราะห์ทางเลือกและการตัดสินใจเลือกแนวทางที่ดี และเหมาะสมที่สุดจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดต่อการบริหารงาน ดังนั้นการปรับปรุงบทบาทของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ทุกระดับ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญต่อการพัฒนาระบบข้อมูล กล่าวคือ

- เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ จะต้องดำเนินการรวบรวมข้อมูล จัดระเบียบข้อมูลในรูปแบบที่สะดวกต่อการวิเคราะห์และประยุกต์ใช้ และต่อจากนั้นจึงดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล
- ผู้บริหารระดับกลาง ควรจะต้องมีระบบ MIS เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจ และนำมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย อีกทั้งควรริเริ่มนำข้อมูล ไปใช้ในการวิเคราะห์ทรัพยากรและขีดความสามารถของหน่วยงาน
- ผู้บริหารระดับสูง จะสามารถนำข้อมูลที่มีอยู่ไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบายการจัดทำแผนกลยุทธ์ การใช้สถานการณ์จำลองและประกอบการตัดสินใจได้อย่างมีระบบ และเป็นเหตุเป็นผลในการบริหาร วินิจฉัย สั่งการ เพื่อให้การบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้างได้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.1.3 การใช้เทคนิคในการประเมินผลและตรวจสอบโครงการ

เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการวางแผนกำหนดเวลาการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เทคนิคดังกล่าวคือ PERT/CPM ซึ่งนับว่าเป็นเครื่องมือขั้นสำคัญของการจัดการสมัยใหม่สำหรับการนำมาใช้ในการวางแผน/โครงการก่อสร้างอาคารสถานที่ รวมไปถึงการกำหนดเวลาการทำงานและการควบคุมงานทั้งทางด้านเวลาและค่าใช้จ่าย โดยข้อเท็จจริงแล้ว โครงการที่จะใช้ข่ายงาน PERT/CPM เป็นเครื่องมือในการติดตามและควบคุมเฉพาะความสำเร็จในระดับใหญ่ ๆ เท่านั้น ข่ายงานโครงการที่เขียนขึ้นจะทำให้ผู้บริหารระดับสูงได้ใช้ประโยชน์ สำหรับข่ายงานโครงการที่ผู้บริหารระดับล่างลงมาจะต้องกำหนดกิจกรรมย่อยให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันความผิดพลาดในกระบวนการปฏิบัติงานในรายละเอียด อนึ่งการใช้ประโยชน์จากข่ายงานในการควบคุมเวลา และทรัพยากร



โครงการถือว่าเป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งในการบริหารและการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง ที่มีความจำเป็นต้องควบคุมทรัพยากรของโครงการ เช่น คน เครื่องจักรกลหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมที่สุด และประหยัดเวลา มากที่สุด

#### 4.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

แนวคิดในการบริหารงบประมาณสิ่งก่อสร้าง เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ สามารถบริหารงานและดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในแผนงานต่าง ๆ เป็นผลสำเร็จ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ มีดังนี้

##### 4.2.1 การจัดเตรียมงบประมาณ

(1) ควรกำหนดกรอบแนวคิดและทิศทางทางด้านดำเนินงาน และวางแผนการตั้งงบประมาณ โดยจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ( 1 - 2 ปี ) และแผนระยะยาว ( 3 - 5 ปี ) เพื่อกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน และจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารให้ สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการของหน่วยงาน

(2) การพิจารณาคำนวณงบประมาณโครงการใหญ่ และมีวงเงิน งบประมาณสูง เช่น การก่อสร้างสถานสงเคราะห์หรือหน่วยราชการแห่งใหม่ สมควรจ้าง ภาคเอกชนมาดำเนินการ ( Contract Out ) โดยคำนวณและขอตั้งงบประมาณค่าสำรวจ ออกแบบล่วงหน้าก่อนที่จะดำเนินการเสนอขอตั้งงบประมาณค่าก่อสร้าง

(3) วางแผนเพื่อพัฒนาระบบงานข้อมูลด้านสิ่งก่อสร้างประเภท ต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่ทุกหน่วยงาน รวมทั้งราคามาตรฐาน เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดเตรียม การวางแผนประกอบการจัดเตรียมค่าขอตั้งงบประมาณ ให้มีความละเอียดครบถ้วน สมบูรณ์ และอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจตรงกัน รวมทั้งการใช้เครื่องมือในการออกแบบ, งบประมาณการก่อสร้างที่ทันสมัย โดยใช้คอมพิวเตอร์ระบบ AUTOCAD

(4) ให้มีการสำรวจออกแบบงานก่อสร้างและซ่อมแซมปรับปรุง ล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปี โดยทุกหน่วยงานต้องวางแผนและกำหนดกิจกรรม ขั้นตอนช่วงเวลาในการปฏิบัติงาน/โครงการที่ชัดเจน และไม่ควรมีการปรับเปลี่ยนอันเนื่องมาจากการ เปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหาร

(5) ควรให้มีการเตรียมความพร้อมทางด้านรายละเอียดของ การใช้ที่ดิน เช่น งานก่อสร้างที่ต้องรื้อถอนตึกเก่า ก็จะต้องขออนุมัติต่อกรมธนารักษ์ก่อน หรือในกรณีที่มีผู้บริจาคที่ดิน, ใช้ที่ดินของส่วนราชการอื่น หรือของภาคเอกชน ก็จะต้อง

ดำเนินการทำหลักฐานให้แน่ชัดและครบสมบูรณ์ทุกขั้นตอนก่อนดำเนินการขอตั้งงบประมาณค่าก่อสร้าง

(6) ควรให้มีการซักซ้อมการจัดทำงบประมาณโดยพิจารณารายการที่เป็นสาระสำคัญ รายการที่มีวงเงินไม่สูงนัก เช่นงานซ่อมบ้านพักที่มีวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท ก็ควรจัดหมวดหมู่ให้อยู่ในรายจ่ายหมวดค่าใช้สอย เพื่อลดขั้นตอนการทำงานให้รวดเร็วขึ้น

(7) ควรที่จะได้มีการประสานและตรวจสอบแผนงาน/โครงการกับหน่วยงาน ส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ เพื่อป้องกันปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีพื้นที่กว้าง เช่น นิคมสร้างตนเอง ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา

(8) เน้นให้ทุกหน่วยงานจัดลำดับความสำคัญและแสดงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายการที่ขอตั้งงบประมาณให้ถูกต้องครบถ้วนและมีรายละเอียดให้มากที่สุด พร้อมทั้งจะนำเสนอและชี้แจงต่อนักบริหาร, สำนักงบประมาณ และหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง

#### 4.2.2 การขออนุมัติเงินประจำงวด

(1) ให้มีการเตรียมการวางแผนปฏิบัติการ เช่นการขออนุมัติเงินประจำงวดตั้งแต่ต้นปีงบประมาณเพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในยุคปัจจุบัน

(2) ให้มีการจัดทำรูปแบบรายการและประมาณราคาให้เป็นมาตรฐาน โดยสอดคล้องกับราคามาตรฐานของสำนักงบประมาณ เพื่อลดขั้นตอนการทำงานและค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารรายละเอียด ซึ่งจะต้องจัดพิมพ์หลายครั้งหลายหน

(3) ให้มีการประสานแผนงาน ให้เกิดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างกองเจ้าของงบประมาณและกองหลักที่เป็นหน่วยสนับสนุน เช่น กองคลัง กองวิชาการและแผนงาน และกองแบบแผนและสำรวจ

(4) ควรให้มีการตรวจสอบและติดตามผลอย่างใกล้ชิด โดยกองเจ้าของงบประมาณและผู้บริหารระดับสูง

(5) ควรให้มีการอบรม เพื่อเพิ่มพูนพัฒนาศักยภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานงบประมาณ พิเศษเฉพาะด้านอย่างต่อเนื่อง

(6) ควรให้มีการควบคุมการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการ โดยพยายามควบคุมตั้งแต่เริ่มการจัดทำค่าของงบประมาณให้อยู่ในแผนงานที่เป็นจริง เพื่อลดระยะเวลาการทำงานให้สั้นลง อันจะเป็นผลให้ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดโดยเร็ว

#### 4.2.3 การจัดซื้อจัดจ้าง

(1) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ไม่ควรยืดตายตัวและมีการยืดหยุ่น

(2) ควรมีการปรับปรุงลดขั้นตอนการปฏิบัติบางอย่างที่ไม่จำเป็นลง ควรมีเฉพาะขั้นตอนที่จำเป็นเท่านั้น เพราะในปัจจุบันมีปริมาณงานและปริมาณเงินเพิ่มมากขึ้น แต่อัตรากำลังคนเดิมหรือน้อยลง การที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ละเอียดเกินความจำเป็นแล้ว ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ทันหรือเกิดความผิดพลาดได้

(3) ส่งเสริมการพัฒนาระบบการตรวจติดตาม และการแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อนำไปปรับปรุงการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(4) พัฒนาศักยภาพให้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการพัฒนาจิตสำนึกต่อหน้าที่ที่รับผิดชอบ

#### บทสรุป

การบริหารงานด้านสิ่งก่อสร้างในปัจจุบัน ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ยังคงดำเนินการภารกิจสำคัญที่มีต่อการจัดบริการสวัสดิการสังคมให้สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ปริมาณงานและคุณภาพงานทั้งด้านช่างและการก่อสร้างที่มีความต้องการคุณสมบัติพิเศษเฉพาะด้าน รวมถึงส่วนประกอบต่าง ๆ ที่มีความยากง่าย อีกทั้งหลากหลายในรูปแบบของอาคารต่าง ๆ ประกอบกับกระบวนการบริหารและการจัดการภายใต้ภาวะจำกัดทางทรัพยากรที่มีอยู่ของทางราชการ นับเป็นปัจจัยอุปสรรคที่ท้าทายความสามารถของผู้บริหารที่จะต้องรับผิดชอบอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานการก่อสร้าง ของกรมประชาสงเคราะห์หรือกรมใดที่เกี่ยวข้องกับงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในอนาคตหากนักบริหารให้ความสำคัญต่อการวางแผน การพัฒนาระบบข้อมูลการใช้เทคนิคการบริหารโครงการ อีกทั้งกำหนดแนวทางมาตรการในลักษณะการมอบงานให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ ภายใต้เงื่อนไขกฎระเบียบของทางราชการ ที่กำหนดขึ้นหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์สูงสุดของทางราชการ เพียงแต่กำกับดูแลในฐานะผู้มีประสบการณ์ ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่วัตถุประสงค์กำหนดขึ้น จึงนับเป็นทางเลือกใหม่ที่เหมาะสมในการบริหารงานการก่อสร้างที่มีปัญหาเป็นเวลายาวนาน ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการสมประโยชน์ต่อการบริหารงานและทรัพยากรของทางราชการแล้ว ยังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อกลุ่มผู้รับบริการ ทั้งทางตรงและทางอ้อมอีกด้วย

## บรรณานุกรม

ประชาสงเคราะห์, กรม.กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แผนประชาสงเคราะห์  
แม่บท ฉบับที่ 4 พ.ศ.2540 - 2544, กรุงเทพมหานคร : 2539.

แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม  
ฉบับที่ 1 พ.ศ.2538 - 2544, กรุงเทพมหานคร : 2538.

ดร.ณรงค์ สัจจพันธ์โรจน์, การจัดทำ อนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน, กรุงเทพ  
มหานคร : โรงพิมพ์พิธการพิมพ์, 2538.

นอ.ดร.บุรพา ชดเชย, ระบบบริหารทรัพยากร, เอกสารวิชาการสำนักฝึกอบรม  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539.

ผศ.สุนทร เกิดแก้ว, การบริหารโครงการ, เอกสารวิชาการ สำนักฝึกอบรม  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537.