

บทที่ 1

บทนำ

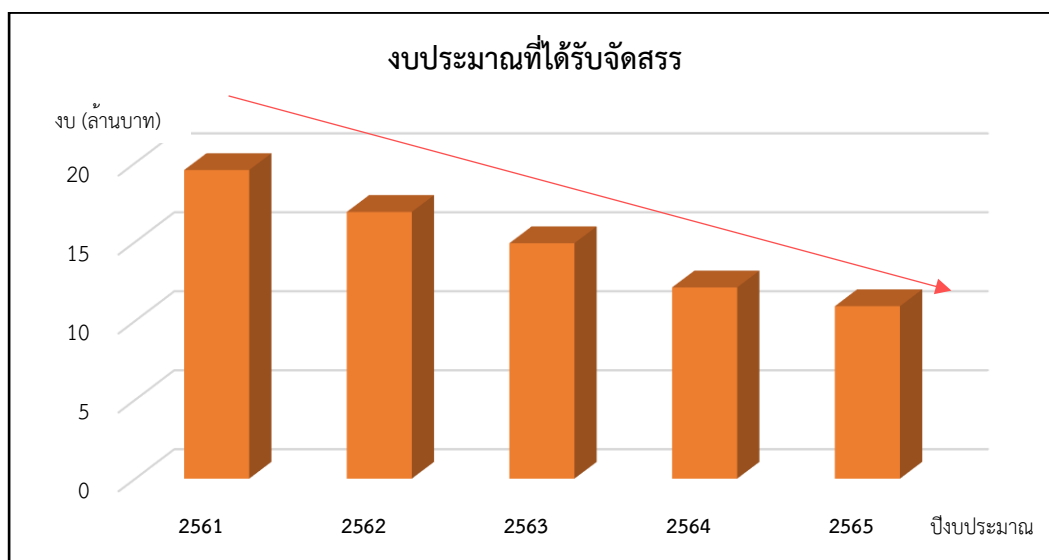
1.1 ที่มาและความสำคัญ

ระบบการบริหารงบประมาณของประเทศไทยเริ่มใช้ครั้งแรกเมื่อปี 2502 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ โดยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ซึ่งถือเป็นระบบบริหารราชการแรกของไทย และได้มีการพัฒนาระบบการบริหารงบประมาณเรื่อยมาเพื่อให้สามารถรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ซึ่งในปัจจุบันมีการใช้ระบบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) โดยคำนึงถึงผลสำเร็จของงานตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ และนโยบายของภาครัฐเป็นสำคัญ เพื่อให้งบประมาณที่จัดสรรตอบสนองโครงของรัฐบาลในภาพรวมได้ (ภควัฒน์ กลั่นปรีชา, 2563; อ้างอิงจาก ชุบรี ม่วงกุ่ม, 2558) โดยสำนักงานงบประมาณได้ผลักดันให้มีมติเรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณในทุกส่วนราชการและคาดหวังว่าการใช้จ่ายของภาครัฐจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมเป็นรายไตรมาสและ ณ สิ้นปีงบประมาณ อีกทั้งยังกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณให้ทุกส่วนราชการยึดปฏิบัติและเร่งรัดการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามเป้าหมาย

กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ถือเป็นหนึ่งในหน่วยงานภาครัฐที่รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงมีหน้าที่ในการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง โดยกรมควบคุมโรคได้ดำเนินงานเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ เริ่มจากการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐบาลตามแผนงานที่ต้องสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ เป้าหมายการให้บริหารของกระทรวง จุดเน้นเป้าหมายการลดโรคและภัยสุขภาพ ตามแนวทางการดำเนินงานป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ สำหรับพื้นที่ โดยปัจจุบันกรมควบคุมโรคใช้ผลผลิตเป็นหน่วยกำกับค่าใช้จ่ายงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 สำนักงานงบประมาณได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติในการจัดทำแผน/รายงานผลการปฏิบัติงานขึ้น เพื่อนำมาบังคับใช้สำหรับการบริหารงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการ ซึ่งมีสาระสำคัญในส่วนที่มีการมอบอำนาจความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณรายจ่ายไปที่ส่วนราชการในสังกัดมากขึ้น พร้อมทั้งนำระบบบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Estimates strategic

management: Estimates SM) มาเป็นเครื่องมือที่สำคัญในกระบวนการบริหารงบประมาณ ตลอดจนปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัด เพื่อให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพได้และเพิ่มความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน (แนวทางบริหารแผนปฏิบัติการและการใช้จ่ายงบประมาณ) (กองแผนงาน กรมควบคุมโรค, 2561) ซึ่งกรมควบคุมโรคมีหน่วยงานในสังกัดที่ตั้งอยู่ภูมิภาคทั่วประเทศทั้งหมด 12 แห่ง คือ สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 1-12 (สคร. 1-12)

จากข้อมูลที่ผ่านมา สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 10 จังหวัดอุบลราชธานี มีโครงการตามแผนปฏิบัติราชการที่เบิกจ่ายจากเงินงบประมาณ เฉลี่ยปีละ 45 โครงการ (ข้อมูลจากกลุ่มยุทธศาสตร์แผนงานและเครือข่าย ย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ) โดยโครงการส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการตามนโยบาย จุดเน้น จากผู้บริหารกรมควบคุมโรคที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนปฏิบัติราชการสู่เป้าหมายการลดโรคและภัยสุขภาพ ตามแนวทางการดำเนินงานป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพสำหรับพื้นที่ โดยให้สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นโยบายสำคัญของรัฐบาล แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายของกระทรวงสาธารณสุข โครงการสำคัญขับเคลื่อนแผนแม่บทแผนปฏิรูปประเทศ ด้านสาธารณสุข แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ปี (พ.ศ. 2566-2570) และแผนบูรณาการที่มุ่งสู่เป้าหมายลดโรค ภายใต้แผนปฏิบัติการด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพของประเทศ ระยะที่ 2 สร้างความเข้มแข็ง พ.ศ. 2566-2570 (แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566) (กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมควบคุมโรค, 2565) ซึ่งงบประมาณที่หน่วยงานได้รับจัดสรรลดลงทุกปี จากข้อมูลย้อนหลัง พบว่า ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2563 ได้รับจัดสรร 19,547,755 บาท 16,889,300 บาท 14,941,700 บาท ตามลำดับ และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ได้รับจัดสรร 12,115,700 บาท เบิกจ่ายและโอนส่วนกลาง 11,982,444 บาท คืนงบประมาณเป็นรายได้แผ่นดิน 133,256 บาท



ภาพที่ 1.1 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2565

ที่มา: กลุ่มยุทธศาสตร์แผนงานและเครือข่าย สำนักงานป้องกันควบคุมโรค
ที่ 10 จังหวัดอุบลราชธานี (2564-2566)

ผลการดำเนินงานของหน่วยงาน จากการติดตามตรวจสอบการรายงานผลโดยกองยุทธศาสตร์และแผนงาน และกองบริหารการคลัง กรมควบคุมโรค ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 พบว่า ผลการเบิกจ่ายงบประมาณไม่ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยอยู่ในลำดับที่ 10 เมื่อเทียบกับ 12 หน่วยงานประจำภูมิภาค (ข้อมูลหนังสือรายงานผลการเบิกจ่ายรายจ่ายประจำปี 2564 และเร่งรัดการใช้จ่ายจากกองบริหารการคลัง กรมควบคุมโรค) ซึ่งอาจเป็นหนึ่งเหตุผลที่ทำให้หน่วยงานได้รับจัดสรรงบประมาณลดลงในทุกปี อีกทั้งหน่วยงานยังได้รับการตรวจสอบและทักท้วงการเบิกจ่ายงบประมาณโดยกลุ่มตรวจสอบภายใน กรมควบคุมโรค และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และจากการสังเกตและเก็บข้อมูลพบปัญหาการดำเนินงานด้านบริหารงบประมาณโครงการฯ ที่ต้องแก้ไขหลายอย่าง เช่น การใช้จ่ายงบประมาณในการเดินทางไปราชการ การจัดประชุมราชการ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ รวมทั้งการอบรม สัมมนา มีรายละเอียดไม่ครบถ้วนและถูกต้องสมบูรณ์ ทำให้เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ พร้อมกับเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างยังคงค้างเบิกจ่าย เพื่อให้การเบิกจ่ายงบประมาณโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรการเร่งรัดการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีที่กรมควบคุมโรคได้กำหนดไว้ และเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างสูงสุด และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมและเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง จึงเป็นหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องติดตามประเมินผลการเบิกจ่ายงบประมาณโครงการฯ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

จากความสำเร็จและข้อค้นพบข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนรูปแบบการบริหารงบประมาณโครงการของหน่วยงานที่ได้วางเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ดังนี้

(1) รับการถ่ายทอดนโยบายการดำเนินงานจากกรมควบคุมโรค เพื่อให้ทราบแนวการดำเนินงาน เป้าหมาย ตัวชี้วัด จุดเน้นการดำเนินงาน และมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละปี

(2) จัดทำโครงการตามคู่มือแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการที่กำหนด โดยกองยุทธศาสตร์ และแผนงาน กรมควบคุมโรค โดยต้องตอบสนองเป้าหมายและจุดเน้นการดำเนินงานเพื่อบ่งชี้เป้าหมายความการลดโรคและภัยสุขภาพให้กับประชาชนในพื้นที่

(3) วางแผนการติดตามก่อนดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการ/มาตรการ/โครงการ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการดำเนินงานจะมีคุณภาพ ได้กำหนดแผนการติดตามงาน โดยมีคณะกรรมการบริหารของหน่วยงาน มีการกำหนดวิธีการและเวลาที่จะติดตาม โดยมีการกำกับติดตามผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายโครงการเป็นประจำทุกเดือนในระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์กรมควบคุมโรค (Estimates SM) และการเบิกจ่ายงบประมาณจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐ (Government Fiscal Management Information System: GFMIS)

(4) ติดตามระหว่างดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการ/มาตรการ/โครงการ เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าการดำเนินงานของหน่วยงานว่าบรรลุตามเป้าหมายเพียงใด เป็นไปตามแผนหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร เพื่อให้สามารถแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานในไตรมาสต่อไปได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งหน่วยงานได้กำกับติดตามความก้าวหน้าผลการเบิกจ่ายงบประมาณ และได้จัดทำเป็นรายงานสรุปแจ้งทุกกลุ่มงาน/ศูนย์ เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการเร่งรัดและกระตุ้นเตือนการเบิกจ่ายงบประมาณให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

(5) สรุปผลการเบิกจ่ายงบประมาณโครงการเมื่อเสร็จสิ้นปีงบประมาณ โดยใช้ข้อมูลจากระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์กรมควบคุมโรค (Estimates SM) เปรียบเทียบกับข้อมูลจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐ (GFMIS) และสรุปข้อเสนอแนะพร้อมทั้งแนวทางการดำเนินงานเพื่อใช้ประกอบการจัดทำแผนงาน/โครงการของกรมควบคุมโรคต่อไป

ซึ่งจากข้อมูลงานการเงินของหน่วยงานได้สรุปแจ้งปัญหา/อุปสรรคในการเบิกจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 พบว่า (1) การดำเนินงานไม่เป็นไปตามกำหนด/แผนการปฏิบัติงาน มีบางกิจกรรมที่มีการดำเนินการล่าช้าออกมาจนถึงเดือน สิงหาคม-กันยายน ส่งผลต่อการเบิกจ่ายงบประมาณ (2) การปรับแผนงบเหลือจ่ายจากโครงการต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ และค่าสาธารณูปโภค ดำเนินการในเดือนกันยายน ส่งผลต่อการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่ายที่กระชั้นชิดและไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันเวลาที่กำหนด (3) บางโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จ มีงบประมาณคงเหลือ แต่ไม่สามารถปรับแผนเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายมาดำเนินการในหน่วยงานได้ ผู้รับผิดชอบโครงการไม่แจ้งกลุ่มยุทธศาสตร์ฯ และงานการเงิน เพื่อทำเรื่องแจ้ง

ส่วนกลางกรมควบคุมโรคเพื่อให้ตั้งงบประมาณคืนส่วนกลาง (4) แจกคืนงบประมาณล่าช้ากว่ากำหนด ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนต้องแก้ไข โดยจากการสะท้อนข้อมูลที่กำลังมาจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการกำหนดนโยบาย และมีการปฏิบัติในการบริหารงบประมาณโครงการอยู่หลายประการ แต่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงอย่างเห็นผลลัพธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงบประมาณโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่หน่วยงานกำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กร จึงเกิดคำถามวิจัยที่ว่า “รูปแบบการบริหารงบประมาณโครงการของหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดจากความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องควรเป็นอย่างไร” จึงเป็นที่มาในการดำเนินการวิจัยเรื่อง “การพัฒนา รูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณโครงการที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงาน” โดยใช้การมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องด้วยวิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research)

1.2 วัตถุประสงค์งานวิจัย

- 1.2.1 เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารงบประมาณโครงการที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงาน
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางแก้ไขการบริหารงบประมาณโครงการตามของหน่วยงาน

1.3 ขอบเขตงานวิจัย

1.3.1 ด้านประชากร

ประชากรมีจำนวน 16 คน คือ ผู้บริหารและตัวแทนกลุ่มงานผู้รับผิดชอบโครงการ

1.3.2 ด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารงบประมาณโครงการที่มีประสิทธิภาพ เข้ากับบริบท และมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องทั้งผู้บริหารของหน่วยงานและผู้ปฏิบัติ โดยไม่มีการควบคุมปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบ

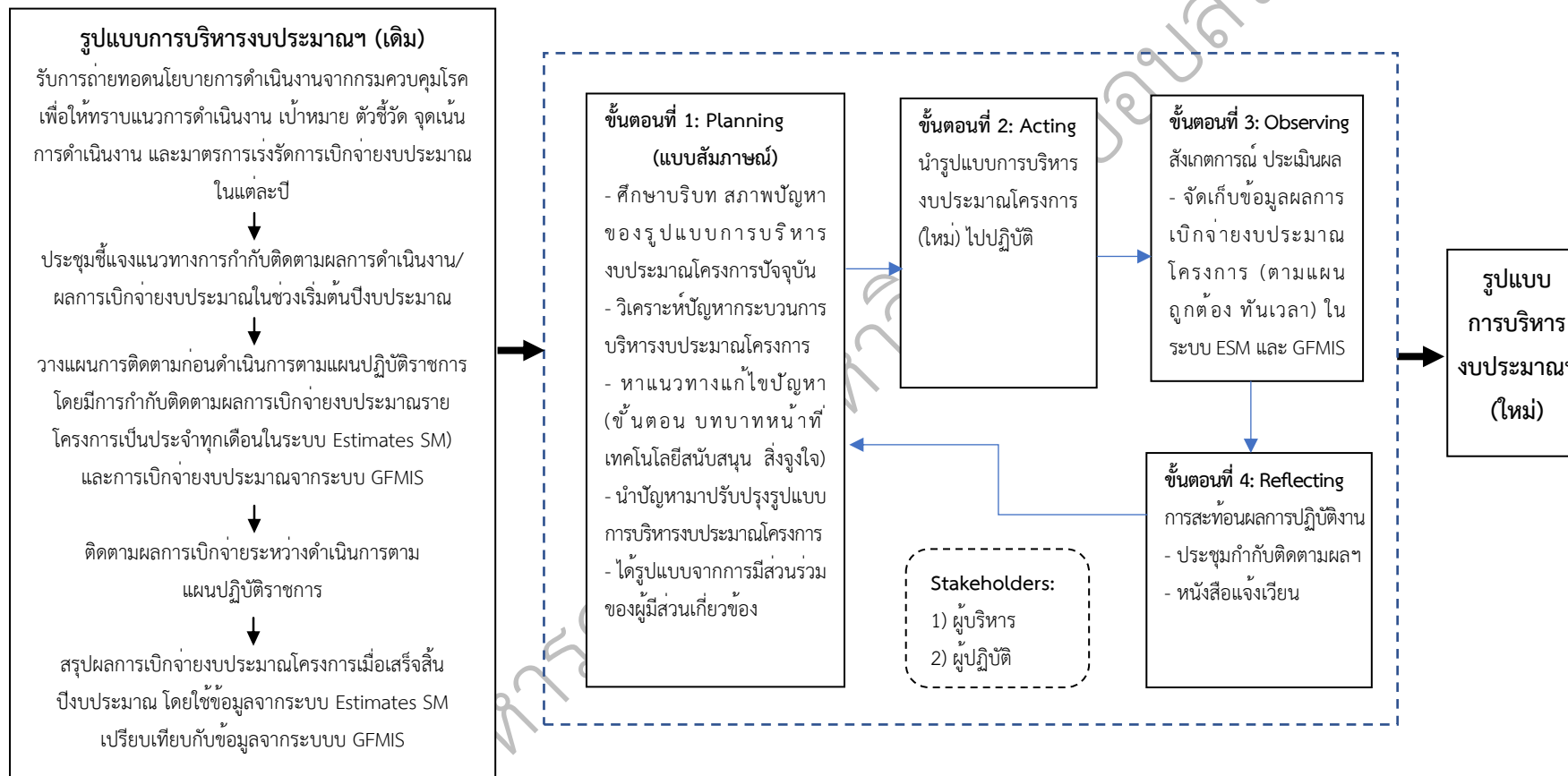
1.3.3 ด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษา คือ สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 10 จังหวัดอุบลราชธานี

1.3.4 ด้านเวลา

เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2565 ถึง 31 ตุลาคม 2566

1.4 กระบวนการศึกษา



ภาพที่ 1.2 กระบวนการศึกษา

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 เพื่อให้หน่วยงานมีผลการดำเนินงานและผลการเบิกจ่ายผ่านเกณฑ์ที่กำหนดและตรงตามแผนที่ตั้งไว้

1.5.2 เพื่อให้ผู้รับผิดชอบและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของโครงการมีความรู้ ความเข้าใจ ในการบริหารงบประมาณโครงการ

1.5.3 เพื่อนำข้อเสนอแนะที่ได้ไปปรับใช้และเสริมสร้างประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานและนำไปใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการเบิกจ่ายงบประมาณในอนาคต

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.6.1 **การบริหารงบประมาณ** หมายถึง การวางแผนเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านงบประมาณ โดยบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ และมีการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

1.6.2 **ประสิทธิภาพ** หมายถึง การดำเนินการได้สำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โดยใช้ทรัพยากรต่ำกว่าแผนหรืองบประมาณที่กำหนดไว้ และสามารถลดขั้นตอน ลดระยะเวลา หรือลดข้อผิดพลาดในการดำเนินงานได้

1.6.3 **โครงการ** หมายถึง แผนการดำเนินการระยะหนึ่ง โดยจัดทำเพื่อแก้ไขปัญหา หรือเพื่อพัฒนาสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้นและเหมาะสมยิ่งขึ้น ผู้รับผิดชอบโครงการควรวางแผนก่อนการดำเนินการ แล้วจึงร่างความคิดเป็นการวางแผน ซึ่งแผนส่วนใหญ่จะประกอบด้วยโครงการเดียวหรือหลายโครงการก็ได้ ที่ต้องมีความชัดเจนในด้านกระบวนการทำงานวัตถุประสงค์ของงาน ขอบเขต ระยะเวลา งบประมาณหรือทรัพยากรที่ต้องใช้ และผู้รับผิดชอบให้ ซึ่งเมื่อนำแต่ละโครงการภายใต้แผนการทำงานโดยเฉพาะเรื่องค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณมาผนวกกัน ก็จะเป็นค่าใช้จ่ายโดยรวมของแผน เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบ และขอรับการสนับสนุน ให้ดำเนินการได้ตามนโยบายต่อไป โดยโครงการนั้นรวมทั้งโครงการที่ได้รับการอนุมัติจัดสรรเงินงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้หน่วยงานตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ และรวมโครงการรับเงินโอนระหว่างปีงบประมาณด้วย

1.6.4 **เงินงบประมาณ** หมายถึง เงินที่รัฐบาลได้จัดสรรให้แก่ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจ่ายก่อนนี้ผูกพัน เงินงบประมาณสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ โดยจะมีกำหนดระยะเวลา ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน ซึ่งเรียกว่าปีงบประมาณ

1.6.5 **แผนการใช้จ่ายงบประมาณ** หมายถึง แผนแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อดำเนินการตามแผนงานโครงการในรอบปีงบประมาณ

1.6.6 การสร้างการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง กระบวนการ/ขั้นตอนที่ให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนในการตัดสินใจในการดำเนินงานตามรูปแบบการบริหารงบประมาณโครงการ ด้วยการรับฟังความคิดเห็น เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางการดำเนินงาน

1.6.7 Standard Operating Procedure (SOP) คือ มาตรฐานขั้นตอนการปฏิบัติงาน

1.6.8 Program Manager (PM) คือ ผู้จัดการแผนงานโรคหรือภัยสุขภาพ

คณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี