

## บทที่ 4

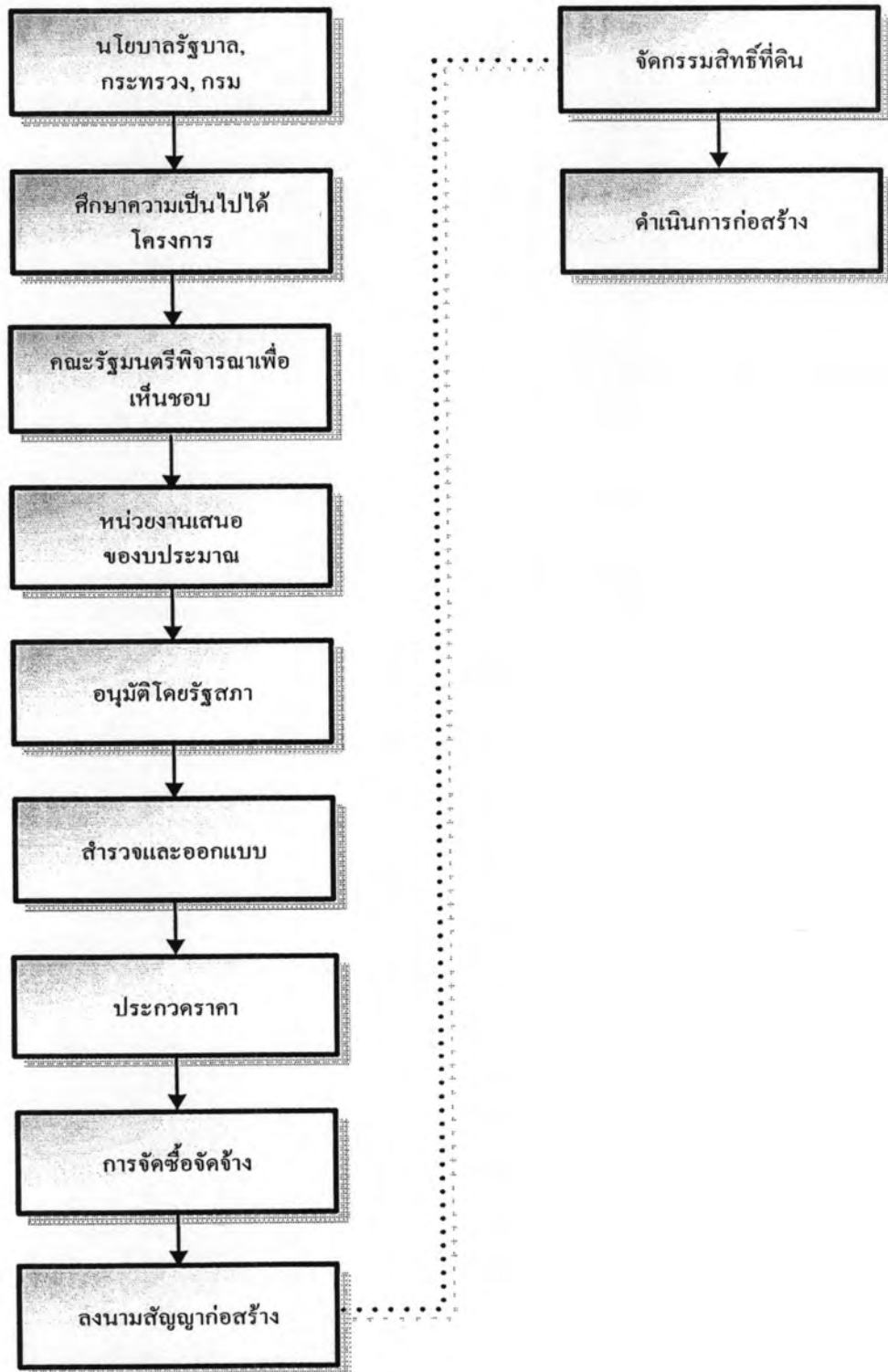
### การบริหารโครงการก่อสร้างภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้าง

การศึกษาเพื่อหาแนวทางการเร่งรัดโครงการก่อสร้างทางภาครัฐในงานวิจัยนี้ มีความจำเป็นที่ต้องทราบถึงสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ว่าสาเหตุเหล่านั้นไม่ส่งผลต่อระยะเวลาก็ตาม ภายหลังจากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากหลายสาเหตุและหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ถ้าหากว่าไม่มีการจัดกลุ่มของสาเหตุและอ้างอิงกับขั้นตอนการดำเนินงานที่เกิดปัญหา ส่งผลให้เกิดความสับสนในการศึกษาเพื่อหาแนวทางการเร่งรัดระยะเวลาการดำเนินการก่อสร้าง ดังนั้นในงานวิจัยนี้สรุปขั้นตอนช่วงก่อนการดำเนินงานก่อสร้าง (Per-construction phase) เพื่ออ้างอิงสาเหตุของความล่าช้าที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการดำเนินงานก่อสร้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เป็นสาเหตุ

การศึกษาขั้นตอนการดำเนินงานก่อสร้างช่วงก่อนก่อสร้างในเบื้องต้นศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบถึงลำดับของการดำเนินงาน โดยนำมาเปรียบเทียบกับขั้นตอนการดำเนินงานที่ได้จากการสัมภาษณ์และการศึกษาตัวอย่างโครงการ ผลที่ได้จากการเปรียบเทียบแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของขั้นตอนการดำเนินงานที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ความแตกต่างที่เกิดขึ้น คือ การเรียงลำดับของขั้นตอน การพิจารณาขั้นตอนหลักและขั้นตอนย่อย ซึ่งผู้วิจัยนำข้อเสนอแนะและข้อเท็จจริงที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขเพื่อสรุปขั้นตอนการดำเนินงานที่เหมาะสมและเป็นไปตามการดำเนินงานจริง ภายหลังจากที่สรุปขั้นตอนการดำเนินงานช่วงก่อนก่อสร้าง ขั้นตอนดังกล่าวเป็นเกณฑ์ในการหาสาเหตุของความล่าช้าของแต่ละขั้นตอนที่ศึกษาจากการสัมภาษณ์และโครงการกรณีศึกษา

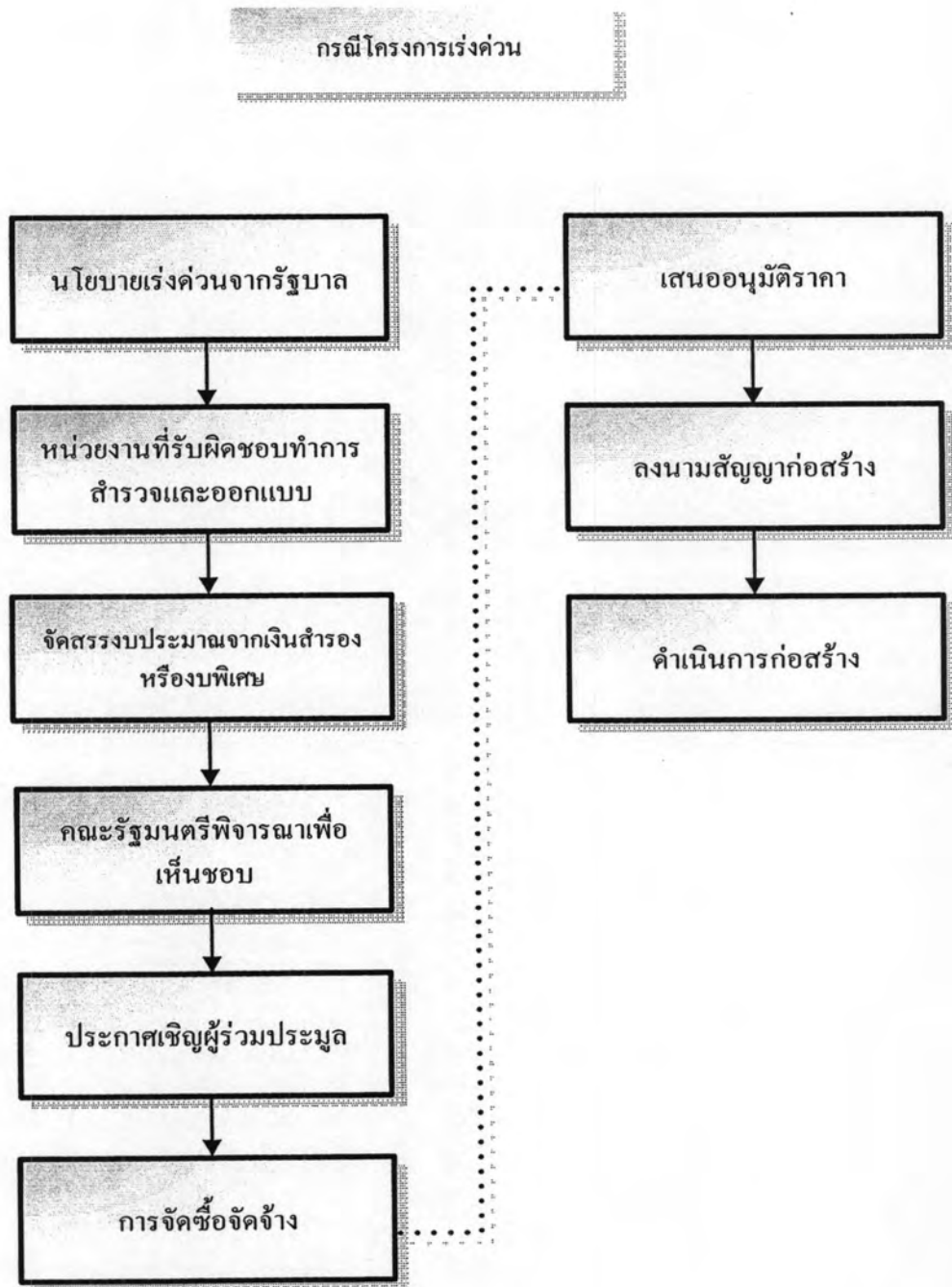
#### 4.1. ขั้นตอนการดำเนินโครงการภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้าง

การศึกษาขั้นตอนการดำเนินโครงการช่วงก่อนก่อสร้างจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินงานได้เป็นขั้นตอนการดำเนินงานปกติกับกรณีเร่งด่วน ดังรูปที่ 4.1 และ 4.2 ตามลำดับ โดยที่ขั้นตอนปกติสรุปเป็นขั้นตอนหลักได้ 11 ขั้นตอน ได้แก่ นโยบายรัฐบาล กระทรวง หรือกรม ศึกษาความเป็นไปได้โครงการ อนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี หน่วยงานเสนอของบประมาณ อนุมัติโดยรัฐสภา สืบราคาออกแบบ ประกวดราคา จัดซื้อจัดจ้าง ลงนามสัญญา จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และดำเนินการก่อสร้าง ส่วนโครงการเร่งด่วนแตกต่างจากขั้นตอนปกติคือโครงการเร่งด่วนเป็นโครงการที่รัฐบาลอนุมัติโครงการตั้งแต่มีคำสั่งมาที่กระทรวงของหน่วยงาน ดังนั้นการพิจารณาอนุมัติใช้ระยะเวลาแตกต่างจากขั้นตอนปกติ และขั้นตอนการดำเนินงานลดลงจากขั้นตอนปกติ



รูปที่ 4.1 แสดงขั้นตอนการดำเนินงานก่อนการก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐ (การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2542)

ในบางกรณีมีโครงการเร่งด่วนเกิดขึ้น เนื่องจาก โครงการก่อสร้างนั้นส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างเร่งด่วนดังนั้นขั้นตอนการดำเนินโครงการจึงแตกต่างจากโครงการปกติ ซึ่งแสดงรายละเอียดได้ดังรูปที่ 4.2 ดังนี้



รูปที่ 4.2 แสดงขั้นตอนการดำเนินงานก่อนการก่อสร้างของงานภาครัฐกรณีโครงการเร่งด่วนภาครัฐ (การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2542)

### ความแตกต่างระหว่างการดำเนินโครงการเร่งด่วนกับโครงการปกติคือ

1) ขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ไม่มีความจำเป็นเนื่องจากเป็นโครงการเร่งด่วน และสิ่งที่ก่อสร้างนั้นส่งผลต่อประชาชนส่วนใหญ่ที่เดือนร้อนถ้าหากว่าไม่มีการก่อสร้างโครงการนั้น เช่น สะพานขาดหรือถนนชำรุดเนื่องจากน้ำท่วม เป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้เสียเวลาไม่ได้เนื่องจากเป็นความเดือดร้อนของประชาชน

2) เนื่องจากขั้นตอนการสำรวจและออกแบบของโครงการปกติใช้เวลานาน อย่างเช่น งานถนน เป็นต้น ในโครงการเร่งด่วนพยายามใช้แบบก่อสร้างที่เหมือนกันหรือคล้ายของเดิมเพื่อประหยัดเวลาในขั้นตอนนี้ หรือถ้าหากมีการแก้ไขบ้างหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการออกแบบดำเนินการแบบที่เร่งด่วนก่อน

3) ในโครงการเร่งด่วนงบประมาณที่ต้องใช้นั้นทางสำนักงบประมาณได้ทำการจัดสรรงบประมาณสำรองเพื่อกรณีเช่นนี้ไว้แล้ว ดังนั้นการของบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐจึงไม่มีขั้นตอนที่ซับซ้อนอย่างโครงการปกติ

จากการสรุปขั้นตอนการดำเนินโครงการช่วงก่อนก่อสร้างจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังรูปที่ 4.1 และ 4.2 ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบการเรียงลำดับของขั้นตอนและการพิจารณาขั้นตอนหลัก โดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างภาครัฐทั้งหมด 15 ท่าน วิธีที่ทำการตรวจสอบจัดทำโดยนำขั้นตอนที่สรุปได้แสดงให้ผู้ถูกสอบถามแสดงความคิดเห็นถึงการเรียงลำดับก่อนและหลัง รวมทั้งการพิจารณาถึงขั้นตอนหลักและขั้นตอนย่อย ผลความแตกต่างของขั้นตอนการดำเนินงานแสดงโดยจำนวนที่พบและเปอร์เซ็นต์ที่ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็น ผลของการตรวจสอบความแตกต่างของขั้นตอนแสดงดังตารางที่ 4.1 พบว่ามีการเรียงลำดับและกำหนดชื่อของขั้นตอนที่ไม่ถูกต้องทั้งหมดซึ่งแสดงโดยจำนวนที่พบและเปอร์เซ็นต์ที่เปรียบเทียบจำนวนที่พบจากจำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ทั้งหมด มี 3 ขั้นตอนที่มีความถูกต้องของเรียงลำดับและการพิจารณาเป็นขั้นตอนหลัก 15 ท่าน (100%) 4 ขั้นตอนที่มีความถูกต้องของเรียงลำดับและการพิจารณาเป็นขั้นตอนหลัก 12 ท่าน (80%) 1 ขั้นตอนที่มีความถูกต้องของเรียงลำดับและการพิจารณาเป็นขั้นตอนหลัก 9 ท่าน (60%) 2 ขั้นตอนที่มีความถูกต้องของเรียงลำดับและการพิจารณาเป็นขั้นตอนหลัก 7 ท่าน (80%) และ 1 ขั้นตอนที่มีความถูกต้องของเรียงลำดับและการพิจารณาเป็นขั้นตอนหลัก 6 ท่าน (40%) ความไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้นเกิดจากขั้นตอนไม่ครบถ้วนและเรียงลำดับไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ผู้วิจัยรวบรวมข้อเสนอแนะทั้งหมดสรุปเป็นขั้นตอนที่เหมาะสมในแต่ละขั้นตอนต่อไป

ตารางที่ 4.1 ผลการตรวจสอบความถูกต้องของเรียงลำดับและการพิจารณาเป็นขั้นตอนหลัก

ลำดับ	ขั้นตอนจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง	ความถูกต้องที่พบ	
		จำนวนที่พบ	เปอร์เซ็นต์
1	นโยบายรัฐบาล กระทรวง หรือกรม	12	80%
2	ศึกษาความเป็นไปได้โครงการ	7	47%
3	อนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี	12	80%
4	หน่วยงานเสนอของบประมาณ	7	47%
5	อนุมัติโดยรัฐสภา	12	80%
6	สำรวจออกแบบ	12	80%
7	ประกวดราคา	6	40%
8	จัดซื้อจัดจ้าง	9	60%
9	ลงนามสัญญา	15	100%
10	จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	15	100%
11	ดำเนินการก่อสร้าง	15	100%

ความแตกต่างของข้อมูลจากการเปรียบเทียบข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลจากการสัมภาษณ์แสดงตามขั้นตอนของการดำเนินโครงการได้ดังต่อไปนี้

#### 4.1.1. นโยบายรัฐบาลหรือกระทรวง

งานก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐเกิดขึ้น โดยเริ่มจากการมีนโยบายจากทางรัฐบาลหรือกระทรวงที่เป็นผู้ดูแลหน่วยงานภาครัฐ ในขั้นแรกนโยบายที่เกิดขึ้นไม่ได้ระบุถึงสิ่งก่อสร้างที่ชัดเจนว่าเป็นสิ่งก่อสร้างประเภทใดและมีรายละเอียดอย่างไร เป็นคำแถลงการณ์เบื้องต้นทางรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา หรือแถลงของกระทรวงที่เสนอนโยบายต่อรัฐบาล ซึ่งหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐคือการกำหนดประเภทสิ่งก่อสร้างเพื่อสนองต่อนโยบายที่แถลงของรัฐบาลหรือกระทรวงเพื่อที่ดำเนินการจัดทำแผนแม่บทที่ชัดเจนขึ้นสำหรับการขอเสนออนุมัติโครงการกับทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งโครงการที่ต้องทำประชาพิจารณ์โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ต้องดำเนินการในขั้นตอนของนโยบายเพื่อสรุปว่าโครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้หรือไม่



นโยบายของรัฐบาลแปรผันตามระบบการเมืองที่เปลี่ยนแปลงของประเทศไทย บางโครงการเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลโครงการเปลี่ยนตามหรือบางโครงการหยุดก่อสร้างซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ต่อเนื่องตามนโยบายที่รัฐบาลก่อนวางแผนไว้ ผลของการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานกรมทางหลวง กรมโยธาธิการ สำนักงานประมาณ สำนักงานจรรยาและขนส่ง พบว่ามีคำแนะนำที่เหมือนกัน 12 ท่าน (80%) คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการกำหนดนโยบายเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมือง การแปลงเปลี่ยนทางการเมืองทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลงตาม หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ดำเนินงานตามนโยบายที่เปลี่ยนแปลงตามอำนาจทางการเมือง ไม่สามารถโต้แย้งหรือแก้ไขได้

#### 4.1.2. การจัดทำแผนแม่บทเพื่อของบประมาณ

ขั้นตอนการจัดทำแผนแม่บทเป็นขั้นตอนที่เพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์ ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความเห็นถึงความถูกต้องของการเรียงลำดับและการพิจารณาเป็นขั้นตอนหลักขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้โครงการเท่ากับ 47% ซึ่งเป็นผลจากมีขั้นตอนการจัดทำแผนแม่บทเพื่อของบประมาณ โดยสำนักงานประมาณก่อนการศึกษาความเป็นไปได้โครงการกล่าวคือ ในขั้นตอนนี้เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับสำนักงานประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาลหรือกระทรวง เริ่มแรกเมื่อมีนโยบายจากรัฐบาลหรือกระทรวงแล้ว ทางกระทรวงที่เกี่ยวข้องส่งการลงมายังหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบเพื่อจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ เมื่อรายงานการศึกษาความเป็นไปได้แล้วเสร็จทางกระทรวงวิเคราะห์ว่าสมควรดำเนินโครงการต่อหรือไม่ ถ้าโครงการมีความเหมาะสมสำหรับก่อสร้างจริง กระทรวงที่รับผิดชอบเสนอต่อคณะรัฐมนตรีถึงผลการศึกษาความเป็นไปได้และขออนุมัติโครงการ

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างมีหน้าที่จัดแผนแม่บทเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ที่วางแผนว่าทำการก่อสร้างล่วงหน้าเป็นระยะเวลา 4 ปี (สมศักดิ์ บุญประทานพร, 2549) แผนแม่บทที่จัดทำขึ้นอ้างอิงนโยบายที่รัฐบาลหรือกระทรวงของแต่ละหน่วยงานวางเอาไว้ วัตถุประสงค์หลักของการจัดทำแผนแม่บทเพื่อเริ่มดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่จัดทำขึ้น (Feasibility study) ตามหลักการในแผนแม่บท และเพื่อของบประมาณในการก่อสร้างจากสำนักงานประมาณ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างแต่ละหน่วยมีฝ่ายแผนและพัฒนาที่ดูแลเรื่องการจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ ซึ่งมีหน้าที่ ติดตาม ตรวจสอบ หาผู้จัดทำรายงานให้เสร็จสมบูรณ์สำหรับการเสนอของบประมาณกับสำนักงานประมาณ ในการจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ส่วนใหญ่หน่วยงานภาครัฐไม่ดำเนินการจัดทำเองแต่ให้องค์กรภายนอกเข้ามาประมูลงานเพื่อรับงานการศึกษาความเป็นไปได้ไปดำเนินการ

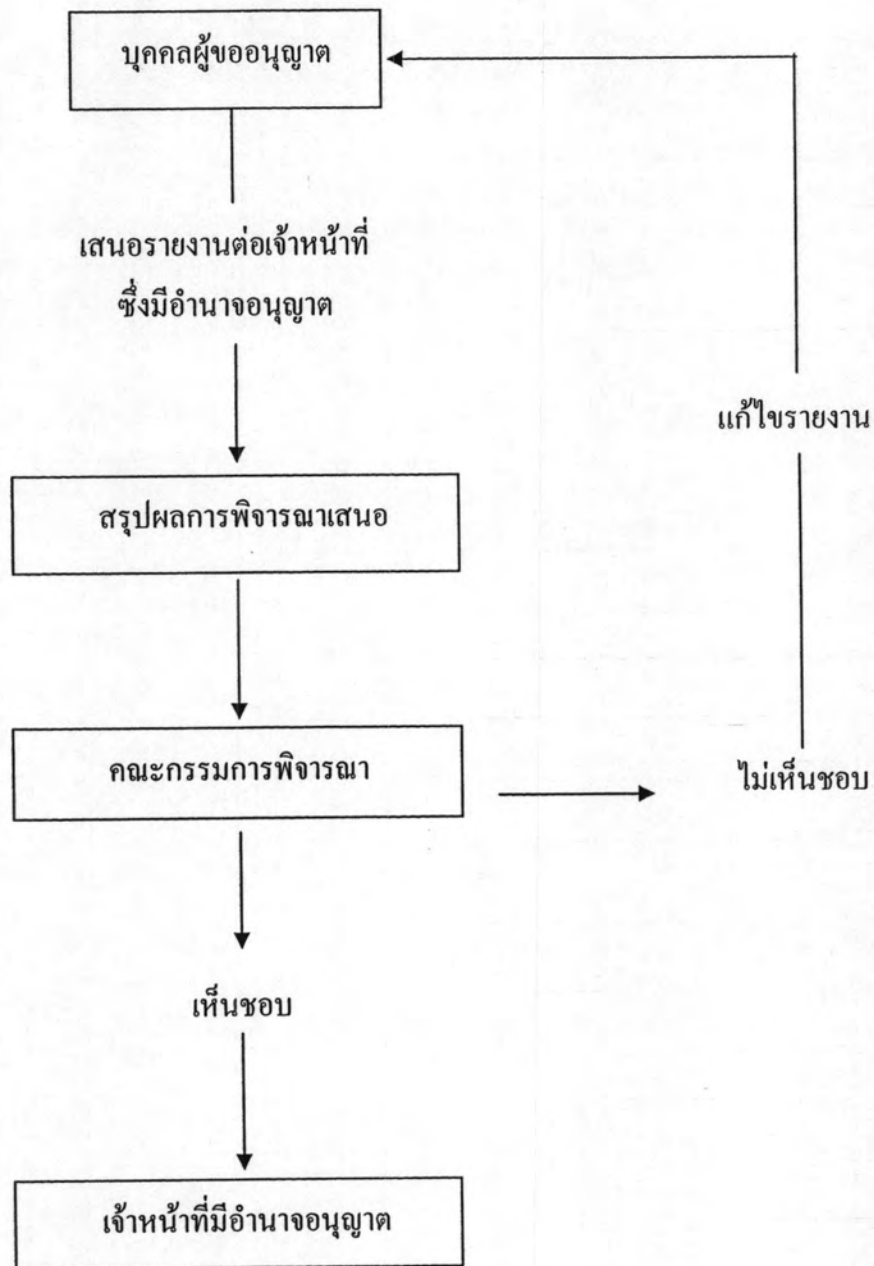
ในขั้นตอนนี้โครงการส่วนใหญ่ใช้เวลาในการจัดทำไม่น้อยกว่า 1 ปี และมีปัญหาเกิดขึ้นซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุ โดยที่ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งผลให้โครงการที่ดำเนินการนโยบายเก่าต้องยุติหรือต้องเริ่มดำเนินการใหม่ให้สอดคล้องกับนโยบายใหม่ ขั้นตอนที่สำคัญในการจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ คือ การลงมติที่ประชุมในร่างขอบเขตของงาน (Term of reference, TOR) เพราะเป็นเอกสารอ้างอิงในการทำรายงานก่อนการจัดทำสัญญาจ้างอย่างถูกต้อง

#### 4.1.3. การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ

การศึกษาขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการพบว่าผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความเห็นถึงความถูกต้องของขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้โครงการเท่ากับ 47% การศึกษาถึงความเป็นไปได้ของโครงการก่อสร้างของทางภาครัฐสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ การศึกษาความเป็นไปได้ทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์กับทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ระบุว่า "โครงการ" หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือ ทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยละเอียด

การศึกษาความเป็นไปได้ทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์พิจารณาถึงความเหมาะสม การออกแบบ ต้นทุน-กำไร-จุดคุ้มทุนของโครงการ เป็นต้น และผลที่ได้จากการศึกษาความเป็นไปได้ เช่น ทางเลือกของโครงการ ซึ่งจะต้องนำข้อมูลนี้มาใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่ต้องศึกษา และผลการศึกษาถึงความเป็นไปได้ของโครงการเป็นข้อมูลในการตัดสินใจในการอนุมัติโครงการของคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป การวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เป็นขั้นตอนที่ถูกกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 การจัดทำและพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันประกอบด้วย 2 รูปแบบคือ

1. รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) เป็นรูปแบบรายงานที่ใช้ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการขนาดเล็ก
2. การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การคาดการณ์ผลกระทบ การจัดทำมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม



รูปที่ 4.3 ขั้นตอนการพิจารณารายงานการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม  
(ที่มา: [www.onep.go.th/eia](http://www.onep.go.th/eia))

โดยสรุปในปัจจุบัน พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดโครงการก่อสร้างที่ต้องมีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้ 22 ประเภทโครงการดังตารางที่ 4.2 ดังนี้



ตารางที่ 4.2 โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ  
โครงการก่อสร้างภาครัฐ

ที่มา: [www.onep.go.th/eia](http://www.onep.go.th/eia)

โครงการ	ขนาด
1. เชื้อนเก็บน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ	ที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำตั้งแต่ 100 ล้าน ลบ.ม.หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
2. การชลประทาน	ที่มีพื้นที่การชลประทานตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป
3. สนามบินพาณิชย์	ทุกขนาด
4. ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการทางพิเศษ หรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง	ทุกขนาด
5. ท่าเรือพาณิชย์	สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป
6. โรงไฟฟ้าพลังความร้อน	ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ขึ้นไป
7. โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ กำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1บี	ทุกขนาด
8. การถมที่ดินในทะเล	ทุกขนาด
9. อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	อาคารที่มีขนาด 1. ความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป หรือ 2. ที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใด ในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป
10. โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล 10.1 กรณีตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม 10.2 กรณีโครงการที่ไม่อยู่ในข้อ 1.	1. ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไป 2. ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 60 เตียงขึ้นไป
11. ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้ 11.1 พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า 11.2 พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมาย 11.3 พื้นที่เขตลุ่มน้ำชั้น 2 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ 11.4 พื้นที่เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ 11.5 พื้นที่เขตฝั่งทะเลในระยะ 50 เมตร	ทุกขนาดที่เทียบเท่าหรือสูงกว่ามาตรฐานต่ำสุดของทางหลวงชนบทขึ้นไป โดยรวมความถึงการก่อสร้างคันทางใหม่เพิ่มเติมจากคันทางที่มีอยู่

#### 4.1.4. การจัดทำงบประมาณ

ขั้นตอนการจัดทำแผนแม่บทเป็นขั้นตอนที่เพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์ ภายหลังจากที่หน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานจัดทำแผนแม่บทแล้วเสร็จ ต่อมาเป็นขั้นตอนการจัดทำประมาณการทางเศรษฐกิจประจำปี คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเห็นชอบ เสนอร่างพระราชบัญญัติ อนุมัติโดยรัฐสภา และจัดสรรงบประมาณ โดยที่ขั้นตอนดังกล่าวสามารถสรุปเป็นขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ ได้ด้วยสาเหตุที่ว่าในแต่ละขั้นตอนมีการดำเนินการที่มีจุดประสงค์เหมือนกันคือการขออนุมัติงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การจัดทำงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันมีจุดเริ่มต้นที่การวางแผนงบประมาณ ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิบัติการของกระทรวง และงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขั้นตอนสำคัญของการวางแผนในวงจรงบประมาณนั้น แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) การกำหนดนโยบายงบประมาณ (ขาดดุล / เกินดุล / สมดุล)
- 2) การจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายและนโยบายการจัดสรรงบประมาณ
- 3) การกำหนดวงเงินงบประมาณรายกระทรวง
- 4) การจัดสรรงบประมาณรายกระทรวงไปสู่กรมตามกระทรวง

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามเป้าหมายงบประมาณและนโยบายการจัดสรรงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณรับผิดชอบดำเนินการกำหนดวงเงินงบประมาณของกระทรวงที่เหมาะสมตามคำของบประมาณซึ่งจัดทำโดยกระทรวงที่ขอ โดยคำนึงถึงนโยบายการจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก เพื่อให้สามารถตัดสินใจกำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับแต่ละกระทรวงได้ ซึ่งหลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีพิจารณาและอนุมัติวงเงินงบประมาณรายกระทรวงตามที่สำนักงบประมาณเสนอ

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ เริ่มจากการจัดทำประมาณการทางเศรษฐกิจ และประมาณการรายได้โดยมี 4 หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกำหนดแนวทางการจัดงบประมาณ และจัดทำเอกสารประกอบที่สำคัญ 4 เล่ม ได้แก่ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจประมาณรายได้ นโยบายการจัดสรรงบประมาณและการกำหนดวงเงินงบประมาณ เอกสารดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบ หลังจากนั้นสำนักงานงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งส่วนภาครัฐทราบแนวทางการดำเนินงาน ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งส่งปฏิทินงบประมาณและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อแต่ละกระทรวงได้รับปฏิทินงบประมาณและคู่มือจัดทำค่าของบจากสำนักงานงบประมาณ แล้วหน่วยงานภาครัฐทำค่าของงบประมาณ สำนักงานงบประมาณพิจารณาค่าของงบประมาณที่หน่วยงานเสนอมา หลังจากนั้นสำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา

จากตารางที่ 4.3 พบว่าในการดำเนินการขออนุมัติจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางไม่สามารถดำเนินการได้ตลอดเวลาแต่ต้องดำเนินการตามกำหนดปฏิทินปีงบประมาณที่ประกาศโดยสำนักงานงบประมาณ ซึ่งขั้นตอนการขออนุมัติงบประมาณตามกระบวนการได้ถูกกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน โดยเริ่มตั้งแต่เดือนมกราคมจนถึงสิ้นเดือนตุลาคมของทุกปี ดังนั้นหน่วยงานที่มีความต้องการของงบประมาณแต่เกินกำหนดการหน่วยงานต้องรอการขออนุมัติงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณของปีถัดไป ถ้าหากว่าหน่วยงานภาครัฐขาดการวางแผนในการขออนุมัติงบประมาณให้สอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนดอาจส่งผลกระทบต่อระยะเวลาการดำเนินโครงการช่วงก่อนก่อสร้างในการขอขออนุมัติงบประมาณตามกำหนดการของปีงบประมาณถัดไป

จากตารางที่ 4.4 พบว่าการจัดทำงบประมาณมีข้อกำหนดด้วยกฎระเบียบตามรายละเอียดในตาราง การดำเนินการจัดทำงบประมาณ โดยสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ขาดความเข้าใจในกฎระเบียบส่งผลกระทบต่อกระบวนการขออนุมัติงบประมาณที่ต้องมีการแก้ไขรายละเอียดการจัดทำงบประมาณใหม่ถึงแม้ว่าดำเนินการขออนุมัติตามปฏิทินปีงบประมาณ แต่ถ้ามีการแก้ไขงบประมาณที่ดำเนินการขออนุมัติไม่เป็นไปตามกำหนด ส่งผลให้งบประมาณที่ขออนุมัติต้องดำเนินการตามกระบวนการใหม่ในปีงบประมาณถัดไป

ตารางที่ 4.3 แสดงปฏิทินงบประมาณประจำปี (การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ พ.ศ. 2542)

	ระยะเวลา	ขั้นตอนและกิจกรรม
การทบทวนและภาวะวางแผน (2 เดือน)	ม.ค.	คณะรัฐมนตรีรับทราบการเตรียมการจัดทำงบประมาณ และปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี
	ม.ค. - ก.พ.	ส่วนภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ร่วมกับสำนักงบประมาณ
		๑ ทบทวนเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จ
		๑ ติดตามผลการดำเนินงานผลการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมา
		๑ ปรับปรุงฐานข้อมูลงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง
	ม.ค. - ก.พ.	กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
		และธนาคารแห่งประเทศไทยประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดประมาณการรายได้ งบประมาณรายจ่าย
		และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
	ม.ค. - ก.พ.	สำนักงบประมาณร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา
		ทบทวน
		และจัดทำข้อเสนอเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
	ก.พ.	คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบาย งบประมาณรายจ่าย โครงสร้างงบประมาณรายจ่าย
	และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	
ก.พ.	สำนักงบประมาณ เวียดนามกระทรวง ส่วนภาครัฐวิธีการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี	
การจัดทำงบประมาณ (4 เดือน)	ก.พ. - เม.ย.	ส่วนภาครัฐและรัฐวิสาหกิจรับนโยบายจากรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา
		- วงเงินและค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551
		- ประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551เสนอ กระทรวง รัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี
		พิจารณากลับกรองและนำส่งสำนักงบประมาณ
	เม.ย.-พ.ค.	สำนักงบประมาณ พิจารณาและจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอเสนอคณะรัฐมนตรี
	พ.ค.	คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 (พร้อมหลักเกณฑ์การปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ)
	พ.ค.	รองนายกรัฐมนตรี มอบนโยบายให้กระทรวง ส่วนภาครัฐและรัฐวิสาหกิจพิจารณาปรับปรุงรายละเอียด
		งบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและส่งสำนักงบประมาณ
	พ.ค.-มิ.ย.	สำนักงบประมาณพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี
	มิ.ย.	คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ พ.ศ.2551
มิ.ย.	สำนักงบประมาณดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 และเอกสารประกอบงบประมาณ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี	
มิ.ย.	คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ร่างพรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ เอกสารประกอบ	
	งบประมาณและนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
อนุมัติงบประมาณ (3 เดือน)	ก.ค.	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฯ ในวาระที่ 1
	ก.ย.	สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ในวาระที่ 2 - 3
	ก.ย.	สำนักเลขาธิการนำร่างงบประมาณรายจ่ายฯ ขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

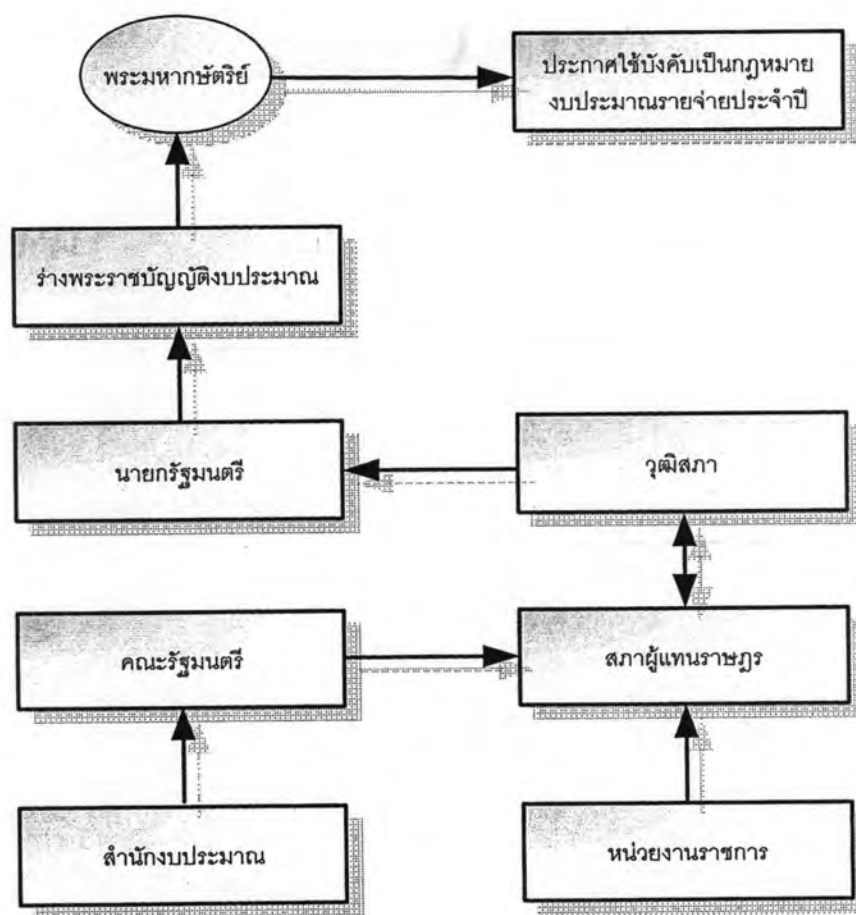
ตารางที่ 4.4 แสดงกระบวนการจัดทำงบประมาณกับกฎระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง  
(การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ พ.ศ. 2542)

-ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ 2525 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)	กำหนดระเบียบการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่าย การโอน / เปลี่ยนแปลงรายจ่าย
-ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร งบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ 2524	กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการ บริหารงบประมาณ
-ระเบียบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ 2543	กำหนดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างและการ เบิกจ่าย
-ระเบียบว่าด้วยการบริหารภาครัฐแผ่นดิน พ.ศ 2534	กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของ การบริหารภาครัฐส่วนกลางจังหวัด และ ท้องถิ่น
-พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ 2491	กำหนดให้มีบัญชีเงินคงคลังไว้เพียง 2 บัญชี คือ บัญชีที่ 1 เป็นบัญชีรายรับ และบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีรายจ่าย ทั้งสองบัญชีอยู่ที่ธนาคาร แห่งประเทศไทย
-ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ 2520	กำหนดระเบียบการเบิกจ่ายจากคลังให้ส่วน ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ

#### 4.1.5. กระบวนการอนุมัติงบประมาณ

ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณตามรูปที่ 4.1 เป็นขั้นตอนที่ต่อจากขั้นตอนอนุมัติโดย  
คณะรัฐมนตรี ผลจากการสัมภาษณ์พบว่ามีความถูกต้องของเรียงลำดับและการพิจารณาเป็นขั้นตอน  
หลัก 47% ความแตกต่างที่เกิดขึ้นคือ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ เริ่มจากการจัดทำประมาณการ  
ทางเศรษฐกิจและประมาณการรายได้ โดยมี 4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานงบประมาณ และธนาคาร  
แห่งประเทศไทย ร่วมกำหนดแนวทางการจัดงบประมาณ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังรูปที่ 4.4 เมื่อแต่ละ  
กระทรวงได้รับปฏิทินงบประมาณและคู่มือการจัดทำค่าของงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณแล้ว  
ทางกระทรวงแจ้งไปยังหน่วยงานในสังกัดเพื่อจัดทำค่าของงบประมาณ สำนักงานงบประมาณพิจารณาค่า  
ของงบประมาณที่หน่วยงานเสนอมาและสำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ  
รายจ่ายประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา





รูปที่ 4.4 กระบวนการอนุมัติงบประมาณ

- 1) สำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบ
- 2) หลังจากที่นายกรัฐมนตรีเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเห็นชอบ
- 3) สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
- 4) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติถูกนำเสนอต่อวุฒิสภา
- 5) หากร่างพระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปที่นายกรัฐมนตรี
- 6) นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติทูลเกล้าเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
- 7) ใช้บังคับเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณนั้น สำนักงานงบประมาณได้กำหนดวันที่และระยะเวลาในการดำเนินการอนุมัติงบประมาณเป็นปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นขั้นตอนที่แน่นอนระบุวันที่และระยะเวลาการดำเนินงานชัดเจนตามตารางที่ 4.3 หลังจากที่ย่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรมี 3 วาระ วาระดังนี้

- 1) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 2) พิจารณาในขั้นกรรมาธิการ
- 3) พิจารณาเพื่ออนุมัติ

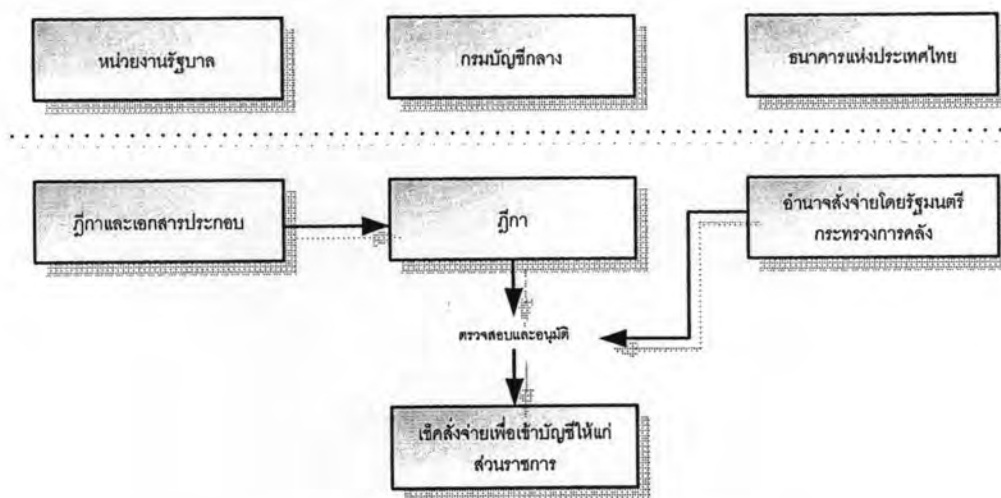
หากร่างพระราชบัญญัติได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้วนายกรัฐมนตรีนำร่างนั้นขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป การบริหารงบประมาณเริ่มต้นหลังจากที่รัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณ โดยเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการอนุมัติเงินประจำงวดโดยสำนักงานงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่ของงบประมาณ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณโดยกรมบัญชีกลาง นอกจากนี้การบริหารงบประมาณยังเกี่ยวข้องกับการกั้นเงินเหลื่อมปี ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากส่วนภาครัฐไม่สามารถใช้จ่ายเงินได้ทันปีงบประมาณรายจ่ายนั้น

การพิจารณางบประมาณที่สำนักงานงบประมาณต้องพิจารณาเป็นพิเศษคือ งบประมาณผูกพันข้ามปี สำนักงานงบประมาณต้องรวบรวมงบประมาณผูกพันประจำปีของหน่วยงานภาครัฐเพื่อเสนอพระราชบัญญัติเพื่อรับทราบอีกครั้ง เงินงบประมาณที่ส่วนภาครัฐได้รับในแต่ละปี จะมีการเบิกจ่ายจริงประมาณ 80% ของจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมด อีก 20% จะเป็นเงินเบิกจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละปีจะเท่ากับเงินงบประมาณที่หน่วยงานเบิกจ่ายในปีงบประมาณนั้นและเงินเบิกจ่ายเหลื่อมปีจากปีงบประมาณที่แล้ว ในกรณีที่งบประมาณของโครงการก่อสร้างเป็นงบประมาณ เช่น ถ้าวงเงินโครงการสูง อย่าง 200 ล้านบาท การขออนุมัติงบประมาณหรือการเบิกเงินต้องผ่านส่วนกลางทั้งหมด และจากส่วนกลางต่อไปถึงสำนักงานงบประมาณอีกช่วง ทำให้เพิ่มขั้นตอนการดำเนินงาน อีกประเด็นคือความล่าช้าของผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณ โครงการ ในขั้นตอนนี้ทราบว่าแล้ว ผู้รับเหมารายใดที่เป็นผู้ดำเนินงาน ผู้มีอำนาจอนุมัติจึงไม่อนุมัติงบประมาณจนกว่าผู้รับเหมาเข้าไปติดต่อเพื่ออำนวยความสะดวกต่อผู้มีอำนาจอนุมัติในเรื่องต่างๆ มีการยืดเวลาการอนุมัติงบประมาณ ทั้งที่สามารถดำเนินการพิจารณาได้ ส่งผลต่อระยะเวลาในการดำเนินโครงการช่วงก่อนการดำเนินการก่อสร้าง

ผลจากการสัมภาษณ์พบข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากการเพิ่มขึ้นขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณคือ ผลกระทบของการดำเนินงานในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณคือ ความพร้อมในเรื่องรูปแบบรายการและการประมาณราคา ทั้งนี้ วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปีงบประมาณ ส่วนภาครัฐควรสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณส่วนภาครัฐไม่มีความพร้อมในเรื่องการแสดงรายละเอียดการประมาณราคาและรูปแบบรายการที่เพียงพอต่อการขออนุมัติสาเหตุของปัญหานี้ในมุมมองของหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการพบว่า ขาดงบประมาณในการจัดทำรูปแบบรายการหรือได้รับงบประมาณล่าช้าส่งผลให้จัดทำไม่แล้วเสร็จตามกำหนดการขออนุมัติงบประมาณ แต่ในมุมมองของสำนักงบประมาณผู้จัดทำงบประมาณพบว่างบประมาณสำหรับการดำเนินการจัดสรรเรียบร้อยภายหลังจากที่โครงการผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีทางสำนักงบประมาณไม่มีนโยบายให้ส่วนภาครัฐดำเนินการจัดทำรูปแบบรายการโดยไม่มีงบประมาณจัดสรร กล่าวคือเมื่อหน่วยงานศึกษาความเป็นไปได้โครงการผ่านตามขั้นตอนที่กำหนด สำนักงบประมาณสามารถจัดสรรงบประมาณสำหรับการสำรวจออกแบบให้กับหน่วยงาน ความล่าช้าที่เกิดขึ้นเกิดจาก การจัดหาผู้รับจ้างสำหรับสำรวจและออกแบบล่าช้า การสรุปรูปแบบการจัดทำที่ไม่ชัดเจนของหน่วยงานภาครัฐ

#### 4.1.6. การเบิกจ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณเกี่ยวข้องกับกรมบัญชีกลาง (การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ 2542) โดยส่วนภาครัฐจะต้องจัดทำรายละเอียดเพื่อใช้ประกอบใบอนุมัติเงินประจำงวด สำนักงบประมาณทำหน้าที่ตรวจสอบก่อนอนุมัติเงินประจำงวด โดยตรวจสอบเกี่ยวกับความเหมาะสมของราคา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการพิจารณาค่อนข้างละเอียดและบางครั้งใช้เวลานานกว่าขั้นตอนการ จัดทำงบประมาณ หลังจากสำนักงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวด ใบอนุมัติเงินประจำงวดถูกส่งไปที่กรมบัญชีกลางและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สรุปได้ดังรูปที่ 4.5 ในขั้นตอนการดำเนินโครงการช่วงก่อนก่อสร้างมีการเบิกจ่ายงบประมาณในการจัดทำรายงานศึกษาความเป็นไปได้ การสำรวจออกแบบ หรือบางโครงการมีการจัดสรรกรรมสิทธิ์ที่ดินล่วงหน้า จึงมีความจำเป็นในการเบิกจ่ายเงินจากส่วนกลาง



รูปที่ 4.5 แสดงการเบิกจ่ายเงินจากส่วนภาครัฐ (การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2542)

เนื่องจากความถูกต้องการเรียงลำดับและการพิจารณาเป็นขั้นตอนหลักของขั้นตอนการขออนุมัติงบประมาณเท่ากับ 47% ความแตกต่างที่เกิดขึ้นแสดงผลการสัมภาษณ์เพิ่มเติมได้ว่า ในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ของทุกปี สำนักงบประมาณดำเนินการจัดทำงบประมาณของปี ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวการอนุมัติเงินประจำงวดและการพิจารณาความเหมาะสมของราคาค่าเนินการได้ล่าช้า เป็นสาเหตุให้ส่วนภาครัฐดำเนิน โครงการก่อสร้าง ได้ล่าช้า เนื่องจากสำนักงบประมาณการดำเนินงานของสำนักงบประมาณมุ่งเน้นที่การจัดทำงบประมาณมากกว่าการอนุมัติงบประมาณ สาเหตุอีกประการคือความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดของราคาที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะทางเกี่ยวกับการก่อสร้างส่งผลให้การตรวจสอบและอนุมัติงบประมาณมีความล่าช้าต่อโครงการ

สาเหตุของความล่าช้าที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการเบิกจ่ายอีกประเด็นคือ การเบิกจ่ายไม่ทันโดยหน่วยงาน ในมุมมองของสำนักงบประมาณ หน่วยงานภาครัฐมีการขอเบิกงบประมาณที่เท็จหรือมากเกินไปจนความจริง ทำให้สำนักงบประมาณใช้ระยะเวลาในการพิจารณารายละเอียดของงบประมาณที่ขอเพื่อป้องกันการจัดสรรงบประมาณที่เกินสำหรับหน่วยงานภาครัฐ งบประมาณที่ทางสำนักงบประมาณลาดทอนจากหน่วยงานที่ขอเบิกจ่ายทางสำนักงบประมาณสามารถพิจารณาจัดสรรกับ โครงการใหม่ที่ กำลังพิจารณาขออนุมัติงบประมาณเบื้องต้นได้ ซึ่งเป็นปัญหาของสำนักงบประมาณประกอบด้วย ความรู้ความเข้าใจในงานก่อสร้างของผู้ตรวจสอบ ส่งผลต่อระยะเวลาการดำเนินโครงการช่วงเตรียมงานก่อสร้าง ในมุมมองของหน่วยงานที่ของงบประมาณพบว่า งบประมาณที่จัดสรรโดย สำนักงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการก่อสร้าง ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐานที่เป็นตัวชี้วัดความถูกต้องของราคางานที่แท้จริงถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐมีการจัดทำราคากลางแต่มีการ ถกเถียงถึงความถูกต้องที่แท้จริงของราคากลางทำให้การสรุปราคาที่เหมาะสมทำได้ยาก

การเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เนื่องจากสำนักงบประมาณกำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีวงเงินค่าจ้างไม่เกิน 50 ล้านบาท โดยสำนักงบประมาณมอบอำนาจเพิ่มเติมให้หน่วยงาน โดยสามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณประจำงวดที่เหลือจ่ายเพื่อใช้สำหรับจ่ายเงินชดเชยตามสัญญาปรับราคาได้โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อสำนักงบประมาณ ผลจากการสัมภาษณ์ อดีตผู้อำนวยการกองพัสดุ กล่าวว่า แนวทางปฏิบัติข้างต้นเสมือนเป็นการกระจายอำนาจให้ส่วนภาครัฐสามารถเบิกจ่ายเงินชดเชยได้อย่างรวดเร็วตอบสนองเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรี แต่ในข้อเท็จจริงก่อให้เกิดปัญหาการเบิกจ่ายเงินชดเชยดังกล่าวเป็นไปด้วยความล่าช้าโดยมีสาระสำคัญดังนี้

- 1) ส่วนภาครัฐต่างๆ ที่มีงบประมาณสามารถทราบว่าส่วนภาครัฐของตนมีเงินประจำงวดเหลือจ่ายจากแผนต่างๆ งบประมาณเดือนมิถุนายนเป็นต้นไป จึงทำให้ผู้รับจ้างที่เบิกจ่ายเงินค่าชดเชยดังกล่าวต้องเสียเวลาในการเบิกรับเงินค่าชดเชยอย่างน้อย 7-8 เดือน
- 2) ในกรณีที่ส่วนภาครัฐที่ยังไม่มีงบประมาณแต่มีโครงการก่อสร้างซึ่งไม่สามารถที่แบ่งจ่ายเงินงบประมาณ เงินประจำงวดเหลือจ่ายได้
- 3) ในปัจจุบันส่วนภาครัฐมีความจำเป็นต้องโอนย้ายงบประมาณดังกล่าวให้กับจังหวัดเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่จังหวัด ซึ่งผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีเงินเหลือจากเงินประจำงวดแต่ในส่วนนี้ ส่วนราชการไม่สามารถนำมาแบ่งจ่ายได้

ปัญหาดังกล่าวถึงแม้ในบางกรณีเกิดขึ้นในช่วงการก่อสร้างแต่การสร้างข้อกำหนดเงื่อนไขต่างๆ สามารถดำเนินการได้ในช่วงก่อนก่อสร้างเพื่อลดปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นและไม่ส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการก่อสร้างจริง

#### 4.1.7. สํารวจและออกแบบ

ความถูกต้องของการสัมภาษณ์ขั้นตอนการสำรวจออกแบบเท่ากับ 80% ความแตกต่างเกิดจากการเรียงลำดับขั้นตอน ผลของการสัมภาษณ์พบว่าการสำรวจและออกแบบเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่ต่อเนื่องจากการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการก่อสร้าง ซึ่งถูกกำหนดโดยสำนักงบประมาณที่ระบุว่าการจัดสรรงบประมาณกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อทำการสำรวจและออกแบบนั้น ต้องมีผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่ผ่านเกณฑ์ก่อนถึงสามารถจัดสรรงบประมาณได้ ภายหลังจากที่หน่วยงานภาครัฐได้รับงบประมาณเพื่อทำการสำรวจออกแบบแล้ว หน่วยงานภาครัฐทำการจัดหาผู้รับจ้างสำหรับทำการสำรวจออกแบบ โครงการก่อสร้าง



ในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐพยายามลดความยุ่งยากในขั้นตอนการสำรวจและออกแบบ โดยการให้องค์กรเอกชนภายนอกเข้ามาดำเนินงานในส่วนนี้แทน แต่ถ้าเป็นงานที่ไม่ใช่โครงการใหม่หรือโครงการขนาดใหญ่ทางหน่วยงานมีฝ่ายสำรวจและออกแบบเพื่อดำเนินการในส่วนนี้

ขั้นตอนการสำรวจและออกแบบเริ่มจากผู้ออกแบบทำการออกแบบรายละเอียดของแบบจากแบบเบื้องต้นที่กำหนดไว้ในรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ซึ่งเป็นตัวกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของผู้ออกแบบ โดยที่ในการระบุรายละเอียดขอบเขตการดำเนินงานยี่ดื้อเอาผลจากการกำหนดรายละเอียดการทำงาน (Term of reference, TOR) เป็นหลัก ภายหลังจากที่สามารถทำความเข้าใจตกลงระหว่างผู้จัดทำแบบและหน่วยงานได้แล้ว ผู้รับจ้างสำรวจและออกแบบดำเนินการออกไปสำรวจสภาพหน้างานจริงเพื่อเก็บข้อมูลที่ใช้ในการออกแบบ ส่วนหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ติดตามงานของผู้จัดทำให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้

ปัญหาที่พบในการดำเนินการสำรวจและออกแบบ คือ ปัญหาการไม่ยอมรับโดยประชาชน เช่น ภายหลังได้รับงบประมาณสำหรับออกแบบแต่ประชาชนไม่ยอมรับรูปแบบของสิ่งก่อสร้างส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขแบบก่อสร้างใหม่ หรือบางกรณีดำเนินการออกแบบแล้วเสร็จและจัดจ้างผู้รับเหมาเรียบร้อยแล้ว แต่ประชาชนไม่ยอมรับในรูปแบบของสิ่งก่อสร้างซึ่งเป็นผลมาจากการไม่ยอมรับในราคาที่ดินของเจ้าของที่ดินทำให้เกิดการประท้วง เป็นต้น การกำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์ถึงรูปแบบของสิ่งก่อสร้างก่อนการออกแบบสามารถช่วยลดปัญหาการไม่ยอมรับของประชาชนได้ เมื่อมีการแก้ไขรูปแบบสิ่งก่อสร้างหน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการเสนอการแก้ไขรูปแบบกับส่วนกลางของแต่ละหน่วยงาน ในบางกรณีไม่สามารถหาข้อยุติได้ในทันทีต้องมีการประชุมเพื่อพิจารณาถึงข้อสรุปต่างๆ ก่อน ซึ่งส่งผลต่อระยะเวลาการดำเนินโครงการช่วงก่อนก่อสร้าง

กรณีหน่วยงานภาครัฐจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อออกแบบก่อสร้าง พบว่ามีการกำหนดรายละเอียดของข้อกำหนดรายการประกอบแบบจากบริษัทที่ปรึกษาผู้ออกแบบ อย่างเช่นการกำหนดบริษัทผู้ค้าวัสดุในตัวแบบเป็นการเอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มตัวเอง ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินโครงการในช่วงก่อสร้างเนื่องจาก ผู้รับจ้างถูกลดราคาค่าวัสดุทำให้มีโอกาสขาดทุนในการดำเนินงานสูง และผู้รับเหมาขาดสภาพคล่องในการทำงาน โดยปกติผู้รับเหมาเป็นฝ่ายดำเนินการเลือกวัสดุเพื่อให้เจ้าของงานหรือหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลเป็นคนอนุมัติวัสดุ ผู้รับเหมามีโอกาสในการเลือกคุณภาพวัสดุและราคาที่เหมาะสม เพื่อเสนอขออนุมัติ แต่ถ้าหากมีการกำหนดรายละเอียดรวมถึงไม่มีการตรวจสอบคุณภาพวัสดุที่ถูกกำหนดมาใช้ในโครงการก่อสร้าง และที่สำคัญคือ ไม่มีคนตรวจสอบถึงการกำหนดรายละเอียดของบริษัทที่ปรึกษาผู้ออกแบบ

กรณีการแก้ไขแบบ เมื่อแบบคิดในขั้นตอนก่อนการดำเนินการก่อสร้างการแก้ไขแบบจากบริษัทที่ปรึกษาที่ออกแบบล่าช้า โดยมีสาเหตุจาก วิศวกรผู้ออกแบบของบริษัทที่ปรึกษาลาออกจากบริษัทไปแล้ว การดำเนินการหาผู้ดำเนินการแทนล่าช้าและต้องศึกษาในรายละเอียดของแบบใหม่ หรือในกรณีที่บริษัทที่ปรึกษารับค่าจ้างจากหน่วยงานภาครัฐไปเรียบร้อยแล้วแต่มีการแก้ไขแบบในภายหลัง มีการแก้ไขแบบล่าช้าขาดการเอาใจใส่ดูแลไม่เหมือนก่อนการรับเงินค่าจ้าง

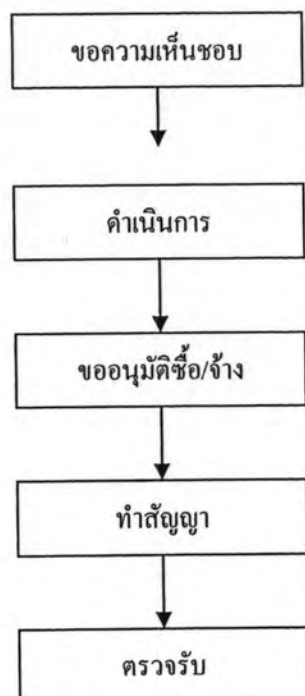
แนวทางในการดำเนินโครงการให้เร็วขึ้นในขั้นตอนการสำรวจและออกแบบคือ หลังจากที่หน่วยงานภาครัฐได้ทำการเสนอโครงการต่อสำนักงบประมาณ ให้เริ่มเตรียมการสำหรับการสำรวจและออกแบบถึงแม้ว่างบประมาณที่ขอไปยังไม่ได้รับการอนุมัติ ซึ่งถ้าหน่วยงานภาครัฐรองบประมาณเพื่อสำรวจออกแบบทำให้เสียเวลาในการดำเนินทำโครงการ ซึ่งถ้าหากว่าดำเนินการสำรวจและออกแบบไปก่อนถ้าหากว่าพบปัญหาจะได้ทำการหาข้อยุติและทำความเข้าใจกับประชาชนได้ก่อนการเริ่มต้นก่อสร้างจริง ซึ่งการของบประมาณของหน่วยงานภาครัฐขอได้ทุกรายปีงบประมาณสามารถขอใหม่ได้ถ้าหากว่ายังไม่ได้รับการอนุมัติงบประมาณในปีที่ขอ

#### 4.1.8. จัดซื้อจัดจ้าง

ผลจากการตรวจสอบความถูกต้องของขั้นตอนพบว่า การเรียงลำดับขั้นตอนของการประกวดราคา (40%) การจัดซื้อจัดจ้าง (60%) และการลงนามสัญญา (100%) ไม่ถูกต้องเนื่องจากขั้นตอนการประกวดราคาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดซื้อจัดจ้างสามารถรวมเป็นขั้นตอนเดียวกันได้ เพราะว่าการประกวดราคาหน่วยงานภาครัฐต้องเตรียมการประกวดราคาก่อน โดยมีรายละเอียดดังนี้

วิธีการจ้างงานก่อสร้างของส่วนภาครัฐต่างๆ ในประเทศไทยต้องอาศัยงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 (นุจริย์ บุญสร้างเสริม, 2543) ซึ่งมีวิธีดำเนินการจ้างได้ 5 วิธี

ทั้งนี้การจ้างโดยวิธีตามข้อ 1 และ 2 สามารถกระทำได้โดยวิธีการประกวดราคาได้ หากส่วนภาครัฐเห็นสมควร ส่วนการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษนั้น ใช้ในกรณีที่ส่วนภาครัฐเป็นผู้ทำงานจ้างนั่นเอง โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติหรือใช้ในกรณีที่มิมีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ดำเนินการจ้างได้



รูปที่ 4.6 แสดงขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

การจ้างเหมาบริการเริ่มต้นจากการที่ส่วนภาครัฐมีความประสงค์ต้องปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งงานในลักษณะที่ทำได้เป็นรายชิ้นหรืองานในลักษณะที่ต้องทำอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องกัน ก็ตามแต่ไม่มีผู้ปฏิบัติหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติงานนั้นได้ทันในเวลาที่กำหนดหรือมีผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอ และเห็นว่าอาจจ้างภาคเอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลมาดำเนินงานนั้นได้ สามารถดำเนินการตามขั้นตอน (คู่มือการจ้างเหมาบริการ, 2541) ดังนี้

- 1) ตรวจสอบงบประมาณ
- 2) ตรวจสอบประเภทงาน
- 3) ประมาณราคา
- 4) กำหนดวิธีการจัดจ้าง
- 5) ขอความเห็นชอบ
- 6) ตั้งคณะกรรมการ
- 7) ดำเนินการจ้าง

### 1) ตรวจสอบงบประมาณ

ก. กรณีที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นค่าจ้างเหมาบริการแล้ว ให้ดำเนินการขั้นต่อไปได้ หากไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณให้ตรวจสอบว่ามีงบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ในแผนงานเดียวกัน หรือหมวดอื่น ๆ ที่เบิกจ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ เหลือจ่ายเพียงพอหรือไม่ ถ้ามีเหลือจ่ายเพียงพอให้ดำเนินการต่อไปได้

ข. กรณีไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นค่าจ้างเหมาบริการ และไม่มีงบประมาณหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ในแผนงานเดียวกันเหลือจ่ายเพียงพอ ให้ขอความตกลงกับสำนักงบประมาณเพื่อโอนงบประมาณจากแผนงาน งาน/โครงการอื่นที่เหลือจ่ายแล้วจึงดำเนินการขั้นต่อไป

ค. สำหรับส่วนภาครัฐที่มีเงินนอกงบประมาณ สามารถนำเงินนอกงบประมาณมาใช้สำหรับการจ้างเหมาบริการได้ โดยไม่ขัดกับระเบียบของเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภท

### 2) ตรวจสอบประเภทงาน

พิจารณาว่างานที่จ้างเหมาบริการนั้น เป็นงานที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนภาครัฐเจ้าของงบประมาณใช้ดุลพินิจเบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการได้เองหรือไม่

### 3) ประมาณราคา

การประมาณราคาต้องพิจารณาว่ามีการกำหนดราคาไว้แล้วหรือไม่ ลักษณะงานบางอย่าง กระทรวงการคลังอาจกำหนดราคากลางไว้แล้ว หากไม่มีการกำหนดราคากลางไว้จะต้องประมาณราคาเพื่อกำหนดวิธีการจัดการจัดจ้างต่อไป

การประมาณราคาพิจารณาจาก

ก. หลักเกณฑ์ราคากลางหรือผลการจัดจ้างเดิมที่เคยกำหนดไว้

ข. อัตราตลาด คือ อัตราค่าจ้างปกติทั่วไปที่เป็นที่ยอมรับว่าเหมาะสมกับการจ้างงานนั้น โดยให้คำนึงถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นตามที่กฎหมายว่าด้วยการแรงงานและการประกันสังคมกำหนดไว้

### 4) กำหนดวิธีการจัดจ้าง

การกำหนดวิธีการจัดจ้าง อ้างอิงจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งตามระเบียบนี้ ใช้งบเงินจัดจ้างแต่ละครั้งเป็นหลักในการกำหนดวิธีการจัดจ้าง กล่าวคือ

ตารางที่ 4.5 แสดงวงเงินการจัดซื้อจัดจ้าง  
(ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535)

วิธีตกลงราคา	ไม่เกิน 100,000 บาท
วิธีสอบราคา	เกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท
วิธีประกวดราคา	เกิน 2,000,000 บาท
วิธีพิเศษ	เกิน 100,000 บาท แต่จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ จะต้องอยู่ในเงื่อนไขที่กำหนด
วิธีกรณีพิเศษ	การซื้อหรือการจ้างจากส่วนภาครัฐซึ่งมีกฎหมายบัญญัติ ให้มีฐานะเป็นภาครัฐบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ
ประมาณงาน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์	ไม่จำกัดวงเงินในการซื้อหรือการจ้าง

5) ขอความเห็นชอบ

เมื่อดำเนินการผ่านขั้นตอนที่ 4 คือ กำหนดว่าจะใช้วิธีใดในการจัดจ้างแล้วขั้นตอนต่อไปคือ เจ้าหน้าที่พัสดุต้องจัดทำรายงานเสนอหัวหน้าส่วนภาครัฐเห็นชอบ

6) ตั้งคณะกรรมการ

หัวหน้าส่วนภาครัฐจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี คือ

- ก. คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา
- ข. คณะกรรมการรับและเปิดซองสอบราคา
- ค. คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา
- ง. คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีการพิเศษ
- จ. คณะกรรมการตรวจการจ้าง

7) ดำเนินการจ้าง

สำหรับขั้นตอนจะมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไปตามแต่ละวิธี ดังนี้

- ก. วิธีตกลงราคา
- ข. วิธีการสอบราคา
- ค. วิธีประกวดราคา
- ง. วิธีพิเศษ
- จ. วิธีกรณีพิเศษ

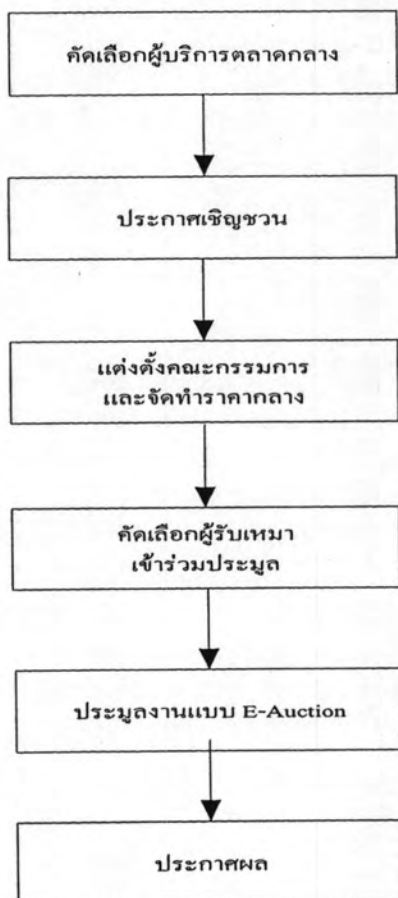


ผลจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมของการดำเนินงานในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างพบว่า การกำหนดวงงานตามสัญญาไม่สอดคล้องระหว่างปริมาณงานที่ผู้รับจ้างดำเนินการกับงบประมาณที่จ่ายในแต่ละงวด หรือกรณีปริมาณงานในแต่ละงวดมีมากเกินไป หรือกรณีปริมาณงานในแต่ละงวดน้อยเกินไป ส่วนภาครัฐควรแก้ไขสัญญาเพื่อแบ่งวงงานให้เหมาะสมหรือเปิดโอกาสให้ผู้รับจ้างสามารถแจ้งแก้ไขการแบ่งวงงานให้เหมาะสมได้ ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งวงงานไม่สอดคล้อง คือ งบประมาณที่เหลือหรือขาดสำหรับการจ่ายวงงานทำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่สามารถวางแผนทางการเงินได้อย่างชัดเจนเพราะหน่วยงานภาครัฐต้องของบประมาณจากสำนักงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณ ในกรณีที่ถึงขาดหรือเกินทำให้ผู้รับจ้างรับค่าจ้างได้ล่าช้าจากแผนงานที่ดำเนินการได้

#### 4.1.9. ประมูลงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ขั้นตอนการประมูลงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นขั้นตอนย่อยของการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งในความเป็นจริงโครงการก่อสร้างภาครัฐมีมูลค่ามากกว่า 2,000,000 บาท การประมูลงานจึงใช้วิธีการประมูลงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ผู้วิจัยสรุปขั้นตอนการประกวดราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จากการสัมภาษณ์และศึกษาเพิ่มเติมจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษารายละเอียดและข้อกำหนด ดังนี้

การจัดการและจัดจ้างผู้รับเหมาเพื่อดำเนินการก่อสร้างโครงการของภาครัฐต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่รัฐบาลกำหนด อ้างอิงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2445 เรื่องการดำเนินการจัดซื้อในรูปแบบการประมูลผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยกำหนดนโยบายให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจทุกแห่งเริ่มดำเนินการจัดซื้อพัสดุและครุภัณฑ์ในรูปแบบการประมูลผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยกำหนดให้ส่วนภาครัฐต้องมีเว็บไซต์ และทำการจัดซื้อด้วยวิธีการประมูลโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Auction)



รูปที่ 4.7 แสดงการประมูลงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ขั้นตอนที่ 1 ภาครัฐดำเนินการคัดเลือกผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ (E - Market Place Service) โดยคัดเลือกจากรายชื่อที่กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสารเป็นผู้กำหนด

ขั้นตอนที่ 2 ส่วนภาครัฐจัดทำประกาศเชิญชวนผู้รับเหมา โดยประกาศผ่านทางเว็บไซต์ของศูนย์จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หรือช่องทาง ซึ่งจะต้องมีระยะเวลาการประกาศไม่น้อยกว่า 7 วัน

ขั้นตอนที่ 3 แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย เลขานุการหรือผู้อำนวยการกองคลัง เป็นประธานกรรมการ และให้มีกรรมการอย่างน้อย 2 คน ประกอบด้วย ผู้แทนศูนย์หรือส่วนเทคโนโลยีสารสนเทศของส่วนภาครัฐ ผู้แทนส่วนภาครัฐที่ต้องการจัดหาพัสดุ และให้หัวหน้าพัสดุของส่วนภาครัฐเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยจะแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

ขั้นตอนที่ 4 ส่วนภาครัฐคัดเลือกผู้รับเหมาตามเงื่อนไขที่กำหนดเพื่อเข้าร่วมการประมูล และหากปรากฏว่าจำนวนผู้ค้าที่ผ่านการคัดเลือกมีจำนวนน้อยกว่า 3 ราย จะต้องจัดทำรายงานเสนอหัวหน้าส่วนภาครัฐ เพื่อพิจารณาดำเนินการจัดประมูลใหม่

ขั้นตอนที่ 5 เมื่อถึงกำหนดวันและเวลาการประมูล ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ที่ส่วนภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ได้คัดเลือกไว้แล้วในตอนแรกเป็นผู้ดำเนินการจัดประมูลให้ส่วนภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดประมูลที่ได้กำหนดไว้ โดยคณะกรรมการต้องส่งผู้แทนร่วมสังเกตการณ์ ณ ที่ทำการของผู้ให้บริการตลาดกลางจนเสร็จสิ้นการประมูล

ขั้นตอนที่ 6 เมื่อปิดการประมูล และได้ผู้ที่ประมูลต่ำสุดแล้ว ให้ส่วนภาครัฐผู้ซื้อจัดทำสัญญาตามตัวอย่างที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุกำหนด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมสำหรับกรณีที่หน่วยงานระดับกระทรวง กรม ที่รวมกันจัดประมูล ให้ทำสัญญากับส่วนภาครัฐเจ้าของงบประมาณแต่ละรายโดยตรง

จากขั้นตอนที่ 1-6 ดังกล่าว พบว่าโครงการก่อสร้างส่วนใหญ่จัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการประมูลงานเนื่องจากข้อกำหนดที่ว่า โครงการที่มีมูลค่างานมากกว่า 2,000,000 บาท ต้องใช้วิธีการประกวดราคาในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยส่วนใหญ่โครงการก่อสร้างภาครัฐมีมูลค่าโครงการมากกว่า 2,000,000 บาท ซึ่งการดำเนินงานประมูลตามขั้นตอนใช้ระยะเวลาไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับลักษณะของสิ่งก่อสร้างและประเภทของโครงการ อย่างเช่น โครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครต่อขยายสุขุมวิท ตอนที่ 1 เริ่มประกาศประกวดราคาจนถึงทำสัญญาว่าจ้างผู้รับจ้างใช้เวลาประมาณ 2 ปี (กรกฎาคม 2546 – เมษายน 2548) หรืออย่างเช่น โครงการก่อสร้างสะพานลอยกลับรถบนทางหลวงหมายเลข 1 รังสิต สระบุรี เริ่มประกาศประกวดราคาจนถึงทำสัญญาว่าจ้างใช้เวลาประมาณ 1 เดือน ( พฤศจิกายน 2548 – ธันวาคม 2548) พบว่าความแตกต่างของระยะเวลาในการประมูลงานขึ้นอยู่กับลักษณะของสิ่งก่อสร้างและประเภทของโครงการ ความล่าช้าที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการประมูลงานเกิดจากการดำเนินงานไม่เป็นไปตามข้อกำหนด เช่น ปัญหาการจัดทำราคากลาง ผู้รับจ้างที่เข้าร่วมประมูลงานไม่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วมประมูลงาน ปัญหาของผู้ให้บริการตลาดกลางเป็นต้น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นการดำเนินงานประมูลส่งผลต่อการเพิ่มระยะเวลาในการดำเนินงาน อีกทั้งข้อกำหนดการประมูลงานไม่ได้กำหนดระยะเวลาของแต่ละขั้นตอนไว้อย่างชัดเจนทำให้การประมูลงานแต่ละโครงการขึ้นอยู่กับหน่วยงานภาครัฐผู้เป็นเจ้าของโครงการและส่วนกลางอย่างกรมบัญชีกลางที่เป็นผู้ดูแลการประมูลงาน

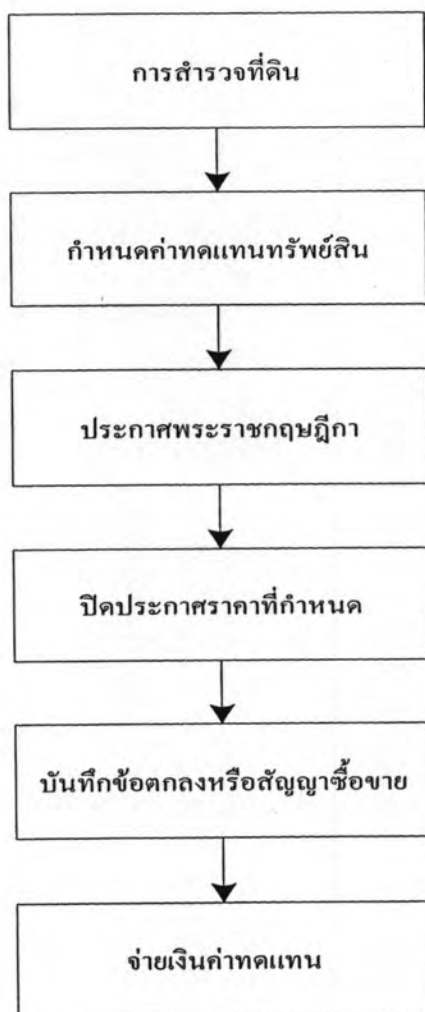
#### 4.1.10. การจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ขั้นตอนการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินของแต่ละหน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญไม่เท่ากัน เนื่องจากลักษณะการใช้พื้นที่แตกต่างกัน เมื่อหน่วยงานทางภาครัฐมีความจำเป็นในการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อทำการก่อสร้างโครงการต่างๆ ต้องดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่เวนคืนเป็นเขตก่อสร้าง ซึ่งการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเนื่องจากเกี่ยวข้องกับเจ้าของที่ดินที่มีทั้งยินยอมและไม่ยินยอมในกรรมสิทธิ์ที่ดินของตนเอง วิธีการดำเนินการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินสามารถดำเนินการได้ 3 วิธี คือ

##### 1) วิธีจัดซื้อ

- ก. จัดซื้อโดยวิธีปรองดองกับเจ้าของที่ดินก่อนที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาบังคับ การดำเนินการกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยหลักการต้องดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่เวนคืนทุกโครงการ แต่เนื่องจากว่าใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ 8-10 เดือนถึงสามารถประกาศบังคับได้ ในช่วงเวลาดังกล่าวทางหน่วยงานภาครัฐดำเนินการโดยวิธีการปรองดองเพื่อลดปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนและทำให้ดำเนินโครงการได้เร็วขึ้น
- ข. จัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

- 2) โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่เวนคืนเพื่อเป็นการบังคับในกรณีที่เกิดปัญหาขัดแย้ง
- 3) โดยการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของภาครัฐ



รูปที่ 4.8 แสดงขั้นตอนการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ขั้นตอนที่ 1 การสำรวจที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและสิ่งกีดขวางต่างๆ หน่วยงานภาครัฐต้องแจ้งกำหนดวันเข้าทำการสำรวจเป็นหนังสือให้เจ้าของทรัพย์สินทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนจะดำเนินการโดยคณะกรรมการปรองดอง (ในชั้นปรองดอง) หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (ในชั้น พ.ร.ฎ.) หรือคณะกรรมการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน (ในชั้น พ.ร.บ.) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคนผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน ผู้แทนสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน



ขั้นตอนที่ 3 หน่วยงานภาครัฐดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อบังคับกรรมสิทธิ์ที่ดินและประกาศให้เจ้าของที่ดินรับทราบ เมื่อประกาศใช้ พ.ร.ฎ. และมีประกาศกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนแล้ว หากเจ้าของทรัพย์สินไม่ยินยอมจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาซื้อขายหรือยินยอมจัดทำบันทึกข้อตกลง หรือสัญญาซื้อขายแต่ไม่มารับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่จะนำเงินไปวางต่อศาลหรือต่อสำนักงานวางทรัพย์หรือนำเงินไปฝากธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ถ้าเจ้าของทรัพย์สินไม่ร้องขอรับเงินภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้นำเงินวางต่อศาลหรือต่อสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากธนาคารออมสิน เงินค่าทดแทนนั้นจะตกเป็นของแผ่นดิน

ขั้นตอนที่ 4 การปิดประกาศราคาที่กำหนด เมื่อคณะกรรมการได้กำหนดราคาค่าทดแทนแล้ว จะปิดประกาศราคาไว้ตามสถานที่เดียวกันกับที่ปิดประกาศ พ.ร.ฎ. ในข้อ 2.1

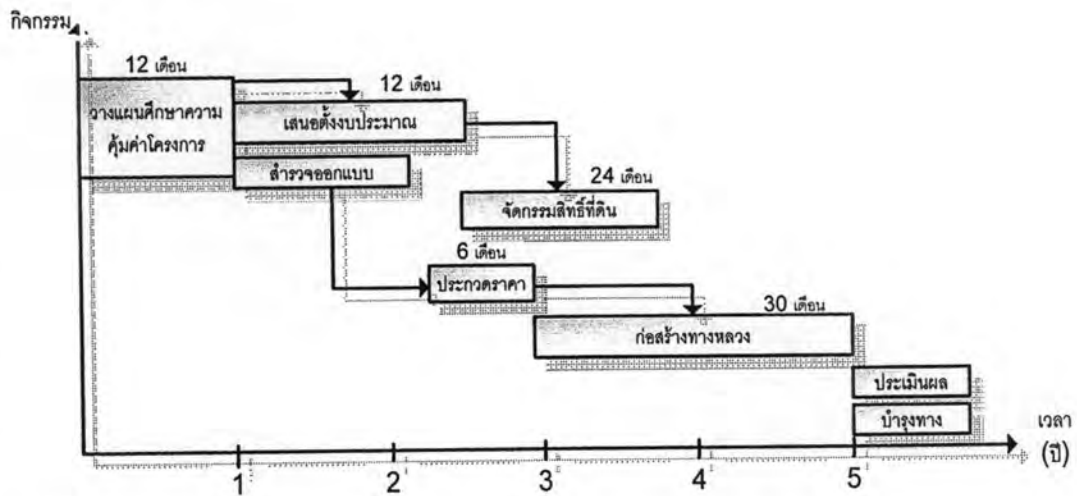
ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาซื้อขายเมื่อกำหนดค่าทดแทนแล้ว เจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของทรัพย์สินมาทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาซื้อขาย

ขั้นตอนที่ 6 การจ่ายเงินค่าทดแทน เมื่อทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาซื้อขายแล้วหน่วยงานภาครัฐต้องจ่ายเงินค่าทดแทนทั้งหมดให้แก่เจ้าของทรัพย์สินภายใน 120 วัน นับแต่วันทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาซื้อขาย

การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเพื่อบังคับการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินทำการก่อสร้างใช้ระยะเวลาประมาณ 8-10 เดือน ในการดำเนินงานตามขั้นตอนเพื่อประกาศบังคับ สาเหตุที่ต้องใช้ระยะเวลานาน คือ การกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน โดยคณะกรรมการปรองดอง (ในชั้นปรองดอง) หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (ในชั้น พ.ร.ฎ.) หรือคณะกรรมการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน (ในชั้น พ.ร.บ.) ซึ่งราคาที่กำหนดต้องเป็นที่พอใจของเจ้าของที่ดิน จากนั้นรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้อง เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว นำร่างพระราชกฤษฎีกา ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกา จากนั้นจึงนำไปประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา บังคับใช้ต่อไป การดำเนินการดังกล่าวไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ดังนั้นการใช้ช่วงระยะเวลาดังกล่าวเพื่อการดำเนินงานอย่างอื่น เช่น การเจรจาปรองดองกับเจ้าของที่ดิน ทำความเข้าใจเพื่อลดปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืน หรือเตรียมงานการออกแบบ การสำรวจเส้นทางเพื่อลดระยะเวลาในการดำเนินการช่วงก่อนก่อสร้าง

#### 4.2. ตัวอย่างขั้นตอนการดำเนินโครงการภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้างจากการสัมภาษณ์

การเก็บข้อมูลขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อนก่อสร้างของภาครัฐในงานวิจัยนี้ใช้รูปที่ 4.9 เป็นตัวอย่างในการสัมภาษณ์กับหน่วยงานภาครัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนอื่นเพื่อทราบถึงความเหมือนกันและความแตกต่างกันของขั้นตอนการดำเนินงานช่วงก่อนก่อสร้างในแต่ละหน่วยงาน



รูปที่ 4.9 แสดงตัวอย่างขั้นตอนการดำเนินงานก่อสร้างทางหลวง (สมศักดิ์ บุญประทานพร, 2549)

การดำเนินงานก่อสร้างของกรมทางหลวงดังรูปที่ 4.9 ผลของการสัมภาษณ์หัวหน้ากลุ่มวางแผนและพัฒนา วิศวกรโยธา 8 วช. ของกรมทางหลวง พบว่าสามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินโครงการของการก่อสร้างถนนของกรมทางหลวงคือ เริ่มจากการวางแผนศึกษาความคุ้มค่าโครงการ การเสนอจัดตั้งงบประมาณ การสำรวจออกแบบ การประกวดราคา การจัดสรรกรรมสิทธิ์ที่ดิน และเริ่มก่อสร้างจริง ซึ่งระยะเวลาที่ใช้เกิดจากการนำโครงการแล้วเสร็จมาทำการเฉลี่ยเพื่อภาพรวมของโครงการก่อสร้างถนนระดับกลางของกรมทางหลวง ปัญหาการดำเนินงานเกิดในทุกขั้นตอนของช่วงก่อนก่อสร้าง การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเนื่องจากการเตรียมงานจนถึงการก่อสร้างจริง ถึงแม้มีการกำหนดแผนงานดำเนินการล่วงหน้าและใช้ระยะเวลาประมาณ 24 เดือน ยังคงพบปัญหาในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน

การศึกษาความเป็นไปได้โครงการมีขั้นตอนปลีกย่อยหลายขั้นตอนดังตารางที่ 4.6 ซึ่งเป็นตัวอย่างแผนงานการจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของกรมโยธาธิการ มีทั้งหมด 20 ขั้นตอน

ตารางที่ 4.6 ตัวอย่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้โครงการ (แผนงานกรมโยธาธิการ, 2551)

ลำดับ	รายละเอียดงาน
1	ขออนุมัติแยก 6 สัญญา
2	รายงานขอจ้างที่ปรึกษาฯ และตั้งกรรมการดำเนินการจ้าง
3	คณะกรรมการออกตรวจดูพื้นที่ในแต่ละจังหวัด
4	จัดทำร่าง TOR และจัดทำรายละเอียดค่าใช้จ่าย (ฝ่ายเลขฯ)
5	ประชุมพิจารณาร่าง TOR และแก้ไข TOR
6	เชิญบริษัทที่ปรึกษาเสนอรายงานเพื่อขึ้นทะเบียนบัญชีสั้น
7	ประชุมพิจารณาร่างหลักเกณฑ์ฯ และแก้ไข หลักเกณฑ์
8	พิจารณาข้อเสนอรายงานเพื่อขึ้นทะเบียนบัญชีสั้นของที่ปรึกษา (ฝ่ายเลขฯ)
9	เชิญบริษัทที่ปรึกษาเสนอรายงานข้อเสนอด้านเทคนิค
10	ที่ปรึกษาเสนอ รายงานข้อเสนอด้านเทคนิค
11	พิจารณาร่างเกณฑ์ข้อเสนอด้านเทคนิคและเปิดข้อเสนอด้านเทคนิค
12	พิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิคของที่ปรึกษา
13	ประชุมคณะกรรมการพิจารณาคะแนนด้านเทคนิคและเปิดข้อเสนอด้านราคา
14	พิจารณาข้อเสนอด้านราคา
15	ประชุมคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอด้านราคาและต่อรองกับที่ปรึกษา
16	รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการฯ
17	สำนักงานพิจารณาความเหมาะสมวงเงินค่าจ้างและอนุมัติเงินประจำงวด (ภาคการณ)
18	ส่งร่างสัญญาให้กองนิติการ
19	- ขออนุมัติว่าจ้างที่ปรึกษาฯ - ทำสัญญาจ้างที่ปรึกษาฯ ทำสัญญาจ้างฯ
20	ที่ปรึกษาดำเนินงานการศึกษาสำรวจออกแบบตามสัญญาจ้างฯ

ขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนย่อยที่ละเอียด กล่าวคือเริ่มตั้งแต่การตรวจพื้นที่และจัดทำรายละเอียดงบประมาณจนถึงการศึกษาสำรวจออกแบบ ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนมากเกินไป สำหรับการสรุปขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อหาสาเหตุของความล่าช้าในแต่ละขั้นตอน ผู้วิจัยทำการสรุปขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้เป็นขั้นตอนหลัก

#### 4.3. ความแตกต่างของขั้นตอนการดำเนินโครงการภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้างจากเอกสารและงานวิจัยที่ผ่านมากับผลจากการสัมภาษณ์

ความแตกต่างของขั้นตอนการดำเนินโครงการภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้างจากเอกสารและงานวิจัยที่ผ่านมากับผลจากการสัมภาษณ์สรุปได้ดังตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 แสดงผลการตรวจสอบความถูกต้องของขั้นตอนการดำเนินโครงการ

ลำดับ	จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง	จากการเก็บข้อมูล
1	นโยบายรัฐบาล กระทรวง หรือกรม	นโยบายรัฐบาลหรือกระทรวง
2	ศึกษาความเป็นไปได้โครงการ	การจัดทำแผนแม่บทเพื่อของบประมาณ
3	อนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี	ศึกษาความเป็นไปได้โครงการ
4	หน่วยงานเสนอของบประมาณ	การจัดทำประมาณการทางเศรษฐกิจประจำปี
5	อนุมัติโดยรัฐสภา	คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเห็นชอบ
6	สำรวจออกแบบ	จัดทำแผนงานงบประมาณ
7	ประกวดราคา	เสนอร่างพระราชบัญญัติ
8	จัดซื้อจัดจ้าง	อนุมัติโดยรัฐสภา
9	ลงนามสัญญา	จัดสรรงบประมาณ
10	จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	สำรวจและออกแบบ
11	ดำเนินการก่อสร้าง	จัดซื้อจัดจ้าง
12	-	เสนออนุมัติราคา
13	-	การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
14	-	ดำเนินการก่อสร้าง

ขั้นตอนการดำเนินงานที่เพิ่มเติมจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องคือ ขั้นตอนการจัดทำแผนแม่บทเพื่อของบประมาณ การจัดทำประมาณการทางเศรษฐกิจประจำปี จัดทำแผนงานงบประมาณ เสนอร่างพระราชบัญญัติ จัดสรรงบประมาณ และเสนออนุมัติราคา ส่วนขั้นตอนที่ลดลงคือขั้นตอนการประกวดราคาซึ่งรวมอยู่ในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง สรุปว่าขั้นตอนการดำเนินงานเบื้องต้นจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมี 11 ขั้นตอน เมื่อผ่านการสัมภาษณ์และตรวจสอบความถูกต้องมีขั้นตอนการดำเนินงาน 14 ขั้นตอน

#### 4.4. ความแตกต่างของโครงการก่อสร้างต่อการดำเนินงานตามขั้นตอนการบริหารโครงการช่วงก่อนก่อสร้าง

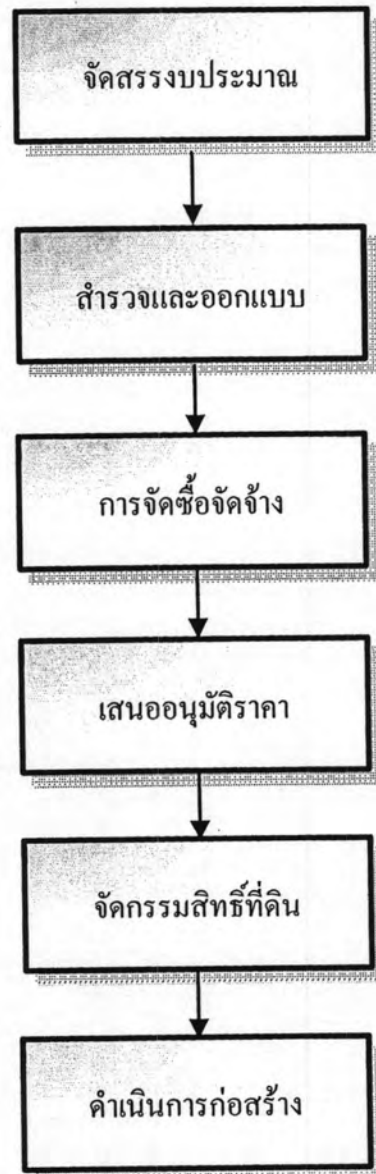
โครงการก่อสร้างทางภาครัฐไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการบริหารโครงการที่ได้สรุปดังรูปที่ 4.11 ทุกโครงการและครบทุกขั้นตอน เนื่องจากมีเงื่อนไขที่ทำให้ต้องมีการบริหารโครงการที่แตกต่างกันไป เงื่อนไขที่ส่งผลให้การบริหารโครงการมีความแตกต่างกันคือ 1.ขนาดของโครงการก่อสร้าง 2.ลักษณะของโครงการก่อสร้าง 3.การศึกษาความเหมาะสมของโครงการทั้งทางเศรษฐศาสตร์และทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน กล่าวคือเมื่อโครงการก่อสร้างมีขนาดใหญ่มูลค่าโครงการก็สูงตาม ซึ่งเมื่อโครงการมีมูลค่าสูงการศึกษาถึงความเหมาะสมของโครงการจึงมีความจำเป็นในการความเป็นไปได้ของโครงการเมื่อยังไม่เริ่มดำเนินการก่อสร้าง อีกทั้งในกรณีที่โครงการก่อสร้างส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความเหมาะสมของโครงการก่อสร้างต่อสภาพแวดล้อม ในบางโครงการที่เป็นโครงการที่ยังไม่เคยดำเนินการก่อสร้างจึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาถึงความเป็นไปได้ของโครงการถึงแม้มูลค่าของโครงการไม่สูงก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกรณีที่โครงการก่อสร้างมีมูลค่าสูงแต่เป็นโครงการที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องศึกษาถึงความเป็นไปได้ของโครงการข้อกำหนดกระบวนการดำเนินโครงการตามเงื่อนไขดังกล่าวได้แก่

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 กำหนดว่ามูลค่าของโครงการตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียด หรือกรณีพิเศษที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดถึงการจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการ มูลค่าโครงการและขนาดของโครงการ
- การศึกษาความเหมาะสมของโครงการทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการที่ระบุตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

เมื่อการดำเนินโครงการก่อสร้างภาครัฐมีระเบียบที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้ขั้นตอนการบริหารโครงการที่ได้ทำการปรับปรุงจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นมีความแตกต่างกัน ในโครงการที่ไม่ต้องศึกษาถึงความเหมาะสมของโครงการขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้โครงการจึงถูกตัดทิ้งไป ส่วนโครงการที่ไม่ใช่โครงการขนาดใหญ่หรือเป็นโครงการที่เกิดขึ้นภายใต้นโยบายของโครงการที่ได้รับการอนุมัติแล้วกระบวนการดำเนินโครงการเริ่มจากการจัดสรรงบประมาณ สํารวจและออกแบบ จัดซื้อจัดจ้าง เสนออนุมัติราคา การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และดำเนินการก่อสร้างดังรูปที่ 4.10



ผลคือไม่ได้ดำเนินโครงการครบถ้วนทุกขั้นตอนดังรูปที่ 4.1 ที่ผู้วิจัยใช้เป็นขั้นตอนในการตั้งคำถามสำหรับผู้ถูกสัมภาษณ์เกี่ยวกับความถูกต้องของขั้นตอนและการเรียงลำดับ



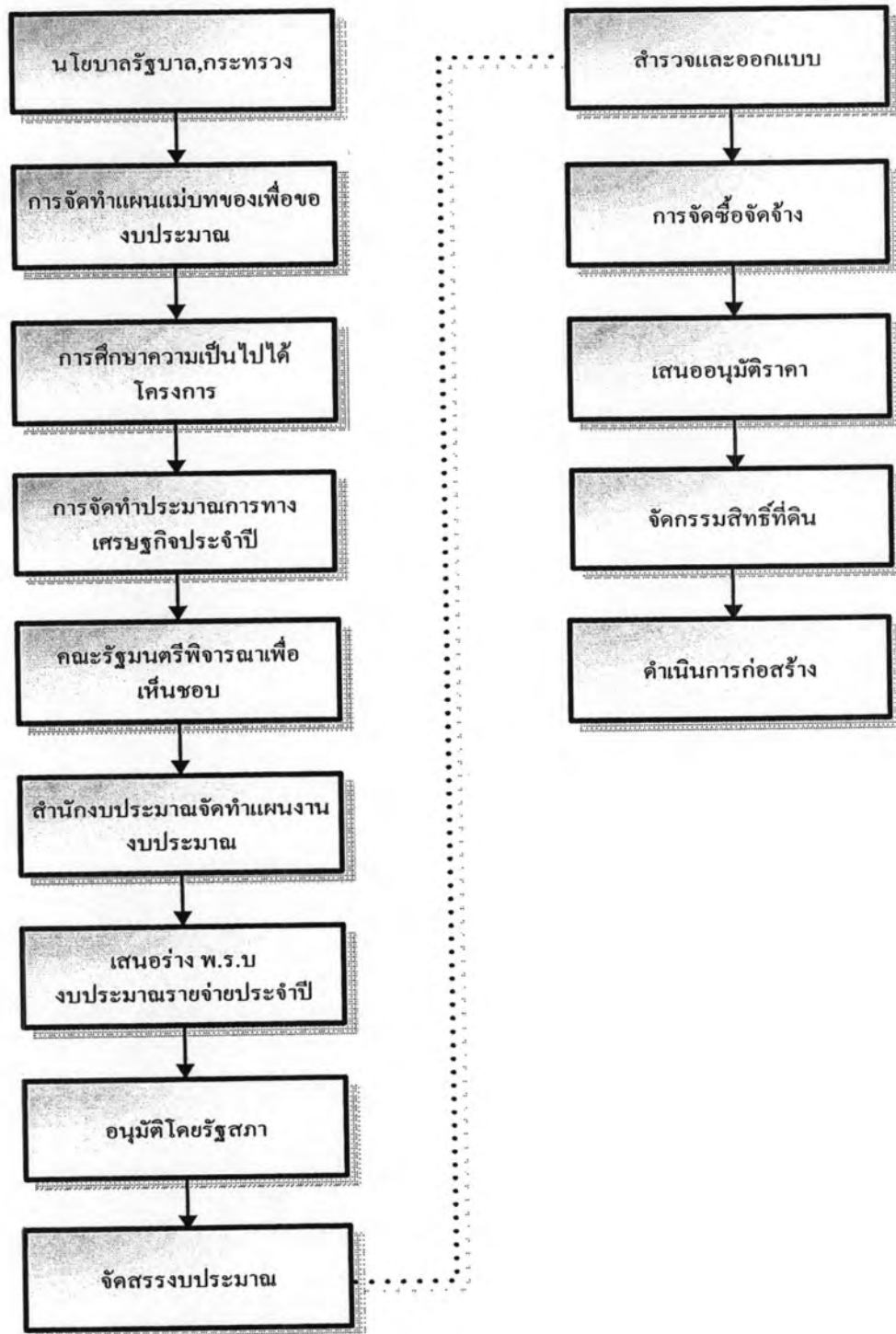
รูปที่ 4.10 แสดงขั้นตอนการดำเนินงานก่อนการก่อสร้างของงานภาครัฐสำหรับโครงการขนาดเล็ก ที่ผ่านการอนุมัตินโยบายโครงการ

#### 4.5. สรุปขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อสร้างภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้าง

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของขั้นตอนการดำเนินโครงการภาครัฐช่วงก่อนก่อสร้างจากเอกสารและงานวิจัยที่ผ่านมา กับผลจากการสัมภาษณ์ สามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินการช่วงก่อนการก่อสร้างดังรูปที่ 4.11 ได้คือ เริ่มตั้งแต่การวางนโยบายของรัฐบาลหรือกระทรวงเพื่อก่อตั้งโครงการก่อสร้างต่างๆ จัดทำแผนแม่บทของโครงการเพื่อของบประมาณ การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การอนุมัติโครงการโดยรัฐสภา การสำรวจและออกแบบ การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน จนถึงการประมูลเพื่อหาผู้รับเหมาและจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งมีหลายขั้นตอนและมีความซับซ้อน ดังนั้นผู้วิจัยจึงทำการสรุปขั้นตอนการดำเนินโครงการออกเป็นขั้นตอนหลักและขั้นตอนย่อย โดยที่ขั้นตอนย่อยเป็นการอธิบายการดำเนินโครงการในขั้นตอนหลัก ซึ่งมีดังนี้

- 1) นโยบายรัฐบาลหรือกระทรวง
- 2) การจัดทำแผนแม่บทเพื่อของบประมาณ
- 3) การศึกษาความเป็นไปได้โครงการ
- 4) การจัดทำประมาณการทางเศรษฐกิจประจำปี
- 5) คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเห็นชอบ
- 6) จัดทำแผนงานงบประมาณ
- 7) เสนอร่างพระราชบัญญัติ
- 8) อนุมัติโดยรัฐสภา
- 9) จัดสรรงบประมาณ
- 10) สำรวจและออกแบบ
- 11) จัดซื้อจัดจ้าง
- 12) เสนออนุมัติราคา
- 13) การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- 14) ดำเนินการก่อสร้าง

ในกรณีที่การบริหารโครงการก่อสร้างภาครัฐเป็นโครงการขนาดเล็กไม่ได้ดำเนินการครบทุกขั้นตอนตามรูปที่ 4.11 แต่เป็นขั้นตอนที่ปรากฏอยู่ในขั้นตอนที่ผู้วิจัยสรุปไว้ทั้ง 14 ขั้นตอน ดังนั้นในการสรุปขั้นตอนเพื่อรวบรวมสาเหตุความล่าช้าจากโครงการกรณีศึกษาในบทที่ 5 และผลจากการสัมภาษณ์ในบทที่ 6 สรุปตามรูปที่ 4.10 ไม่ได้แยกประเภทสำหรับโครงการขนาดเล็กเพื่อความชัดเจนในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความล่าช้าที่เกิดขึ้นต่อไป



รูปที่ 4.11 แสดงการสรุปขั้นตอนการดำเนินงานก่อนการก่อสร้างของงานภาครัฐ