

ความล่าช้าในการก่อกำหนดผู้กักเงินลงทุนด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ 2550

ศุภรดา รอดอาตม์

สำนักบริหารสาธารณสุขภูมิภาค กระทรวงสาธารณสุข

บทคัดย่อ

การศึกษาเชิงพรรณนาคั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ก่อกำหนดผู้กักเงินลงทุน ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ปี งบประมาณ 2550 เก็บข้อมูลในช่วงเดือนเมษายนถึงมิถุนายน 2551 รวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบรายงานผลการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี 2550 ของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และแบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาจากการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) คือผู้บริหารและเจ้าหน้าที่พัสดุผู้รับผิดชอบการจัดซื้อ จัดจ้างของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งก่อกำหนดผู้กักเงินลงทุนปีงบประมาณ 2550 ที่ประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) ล่าช้าไม่ทันตามกำหนดเวลา จำนวน 12 แห่ง ๆ ละ 2 คน รวม 24 คน ใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ร้อยละ และตารางแจกแจงความถี่ในการจัดหมวดหมู่และอธิบายลักษณะข้อมูล วิเคราะห์สาเหตุที่เกี่ยวข้องโดยใช้แนวคิดหลักการเกี่ยวกับการบริหารแบบ 4 M และแผนภูมิเหตุและผล (cause-effect diagram)

พบว่าสาเหตุความล่าช้า คือ

1. ด้านบุคลากร พบว่าบุคลากรขาดประสบการณ์ ความรู้ ความชำนาญ ความเข้าใจในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ตลอดจนการเปลี่ยนผู้รับผิดชอบงาน
2. ด้านความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานและการบริหาร พบว่าแบบแปลนอาคารก่อสร้างมีการแก้ไขและไม่ถูกต้อง พื้นที่การดำเนินงานอยู่ห่างไกล หรืออยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย คำสั่งไม่ชัดเจนทำให้เสียเวลาในการทบทวนคำสั่ง การตั้งงบประมาณเมื่อเทียบกับราคากลางไม่เหมาะสม รวมทั้งบางแห่งไม่มีผู้เข้าร่วมประกวดราคา
3. ด้านกระบวนการปฏิบัติงาน พบว่าการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ มีความยุ่งยากซับซ้อน ขาดการกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินงาน ระเบียบแนวทางเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนทำให้ผู้ยื่นประกวดราคาสามารถร้องเรียนได้ทุกชั้นตอน
4. ด้านงบประมาณ พบว่าการจัดทำค่าของงบประมาณไม่สอดคล้องกับพื้นที่ และไม่สอดคล้องกับแบบแปลนทำให้งบประมาณดำเนินการไม่เพียงพอ ต้องเสียเวลาในการทบทวนแบบแปลน งบประมาณ และจัดการประกวดราคาใหม่

แนวทางการปรับปรุงและพัฒนาเพื่อให้กระบวนการก่อกำหนดผู้กักเงินลงทุนของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นไปตามข้อกำหนดของกรมบัญชีกลางตามวาระเร่งด่วนได้แก่ การจัดทำโปรแกรมการฝึกอบรมเกี่ยวกับข้อกำหนดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในจังหวัดต่าง ๆ การประเมินผลโดยยึดหลักกรอบเวลา เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความตระหนักถึงผลเสียของการก่อกำหนดผู้กักเงินล่าช้า การสำรวจความพร้อมด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ในการดำเนินงาน การกำหนดราคากลางของโครงการให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ซึ่งแนวทางต่าง ๆ เหล่านี้ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ควรเร่งรัดการปฏิบัติในพื้นที่เพื่อให้การก่อกำหนดผู้กักเงินลงทุนของหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ:

ความล่าช้า, การก่อกำหนดผู้กักเงินลงทุน, สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, การบริหารแบบ 4M, แผนภูมิเหตุและผล

บทนำ

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายและแผนด้านสุขภาพ บริหารจัดการด้านแผนงาน และทรัพยากร รวมทั้งสนับสนุนกำกับ ดูแลและประสานงานกับหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค ด้วยการสนับสนุนทรัพยากรทั้งด้านครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง⁽¹⁾ โดยมีสำนักบริหารสาธารณสุขภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่ในการสนับสนุนทรัพยากร ให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาค และในปีงบประมาณ 2550 สำนักงานประมาณได้แจ้งวงเงินงบประมาณที่ได้จัดสรรตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2550 แก่กระทรวงสาธารณสุข⁽²⁾ พร้อมทั้งได้โอนเงินประจำงวดให้กับกลุ่มคลังและพัสดุ ตามแผนงบประมาณเสริมสร้างสุขภาพของประชาชนอย่างครบวงจรและมีคุณภาพมาตรฐาน วงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 1,507,957,100 บาท หลังจากนั้นสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้แจ้งด่วนให้จังหวัดดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 พร้อมทั้งให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ลงนามสัญญา ก่อหนี้ผูกพันภายในวันที่ 31 มีนาคม 2550 และให้เบิกจ่ายงบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 73 เมื่อสิ้นปีงบประมาณ (วันที่ 30 กันยายน 2550)⁽³⁾ ต่อมากรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้เร่งรัดการดำเนินการมาตรการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้จ่ายงบประมาณโดยกำหนดแนวทางเร่งรัดการดำเนินการสำหรับโครงการ รายการที่ยังไม่ได้ทำสัญญาการ ก่อหนี้ผูกพันให้สามารถทำสัญญา ก่อหนี้ผูกพันได้ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2550⁽⁴⁾ และจากการติดตามผลการดำเนินงานเมื่อสิ้นวันที่ 30 มิถุนายน 2550 พบว่า มีหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณงบลงทุน ที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการประกวดราคาตามระเบียบ สามา

รถลงนามสัญญา ก่อหนี้ผูกพันตามระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนดได้ทั้งหมด ส่วนที่ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ จำนวนทั้งสิ้น 53 โครงการ มีหน่วยงานที่สามารถดำเนินการลงนามสัญญา ก่อหนี้ผูกพันตามระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนด จำนวน 41 โครงการคิดเป็นร้อยละ 77.36 และมีหน่วยงานที่ไม่สามารถดำเนินการ ลงนามสัญญา ก่อหนี้ผูกพันตามระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนด จำนวน 12 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 22.64⁽⁵⁾ ซึ่งหากหน่วยงานไม่สามารถ ก่อหนี้ผูกพันได้ตามระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณในภาพรวมของกระทรวงสาธารณสุข การศึกษาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ ก่อหนี้ผูกพันงบลงทุนปีงบประมาณ 2550 ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ล่าช้าและวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าในการ ก่อหนี้ผูกพันงบลงทุนโดยใช้แผนภูมิเหตุและผล (cause-effect diagram) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ ของสำนักบริหารสาธารณสุขภูมิภาคและเป็นข้อมูลสำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขในการกำหนดนโยบาย และแนวทางในการปฏิบัติงานด้านการบริหารงบประมาณงบลงทุนปีต่อไป

วิธีการศึกษา

การวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) ครั้งนี้เก็บข้อมูลในช่วงเดือนเมษายนถึงมิถุนายน 2551 จากหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ประกอบด้วย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรง-พยาบาล ศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไปและโรงพยาบาลชุมชน โดยใช้แบบรายงานผลการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี 2550 ของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และใช้แบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาจากการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) คือผู้บริหารและเจ้าหน้าที่พัสดุผู้รับผิดชอบ

การจัดซื้อ จัดจ้างของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งก่อนนี้ผู้ก่อกำเนิดพลังงานปีงบประมาณ 2550 ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) ล่าช้าไม่ทันตามกำหนดเวลา จำนวน 12 แห่ง ๆ ละ 2 คน รวม 24 คน ใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ร้อยละ และตารางแจกแจงความถี่ในการจัดหมวดหมู่และอธิบายลักษณะข้อมูล วิเคราะห์สาเหตุที่เกี่ยวข้องโดยใช้แนวคิดหลักการเกี่ยวกับการบริหาร 4M และแผนภูมิเหตุและผล (cause-effect diagram)

ผลการศึกษา

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

จากการศึกษา พบว่าในจำนวนหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ไม่สามารถดำเนินการลงนามสัญญาผู้ก่อกำเนิดพลังงานตามระยะเวลาที่กำหนด จำนวน 12 แห่ง และจำแนกตามรูปแบบงบประมาณ ได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มงบประมาณหนึ่งปีและกลุ่มงบประมาณรายจ่ายผูกพันข้ามปี (ตารางที่ 1)

ส่วนที่ 2 กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ก่อนนี้ผู้ก่อกำเนิดพลังงาน ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ล่าช้าปีงบประมาณ 2550 จำนวน 12 โครงการ มีปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ดังตารางที่ 1

ส่วนที่ 3 วิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าในการก่อสร้างผู้ก่อกำเนิดพลังงานของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ 2550 ที่ประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้แผนภูมิเหตุและผล (cause-effect diagram)

ผลการวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าในการก่อสร้างผู้ก่อกำเนิดพลังงานของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ 2550 ที่ประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามแนวคิดการบริหารแบบ 4M ได้แก่ บุคลากร (Man) วัสดุ อุปกรณ์ (Material) การบริหารกระบวนการและวิธีปฏิบัติ

(Method) และงบประมาณ (Money) โดยใช้แผนภูมิเหตุและผล (cause-effect diagram) ในการนำเสนอข้อมูล พบว่า

1. ปัจจัยด้านบุคลากร ในการศึกษาพบว่า ปัญหาความล่าช้าในการก่อสร้างผู้ก่อกำเนิดพลังงานที่มีสาเหตุเนื่องมาจากบุคลากร คือ

1.1 บุคลากรขาดความชำนาญ เนื่องจากไม่มีประสบการณ์ และขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และ ไม่ได้รับการฝึกอบรมเพิ่มความรู้

1.2 บุคลากรขาดความรับผิดชอบ จึงไม่เร่งรีบดำเนินการให้ทัน และขาดความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบเอกสาร ทำให้เกิดความผิดพลาดและต้องเสียเวลาในการแก้ไข หรือดำเนินการใหม่

1.3 บุคลากรไม่เพียงพอ เนื่องจากปริมาณงานมากและเร่งด่วน บางแห่งมีบุคลากรด้านพัสดุไม่เพียงพอทำให้ดำเนินการไม่ทันตามกำหนด ขาดเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการด้านวิศวกรรมโยธาประจำหน่วยงาน ซึ่งเมื่อมีการปรับปรุงหรือก่อสร้างอาคารต้องขอความร่วมมือไปยังกองแบบแผน กระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานโยธาธิการประจำจังหวัด เพื่อสำรวจออกแบบ กำหนดวงเงิน งบการเงิน และควบคุมงาน ทำให้งานล่าช้า

1.4 มีการเปลี่ยนแปลงบุคลากร เช่น ลาออก โยกย้าย เปลี่ยนหน้าที่รับผิดชอบอัตราการลาออกของเจ้าหน้าที่พัสดุมีสูงทำให้ต้องเปลี่ยนหน้าที่บ่อย ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดประสบการณ์ จากสาเหตุข้างต้นทำให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง เสียเวลาในการเรียนรู้งานใหม่ และงานมีโอกาสผิดพลาดสูง ทำให้ต้องเพิ่มระยะเวลาในการดำเนินงาน ส่งผลถึงการเพิ่มต้นทุนของโครงการ ทั้งในส่วนของภาครัฐที่บุคลากรต้องใช้เวลาดำเนินการใหม่ หรือทบทวนการดำเนินงาน ซึ่งเสียโอกาสที่จะไปดำเนินงานอื่นๆ และบางแห่งต้องเสียงบประมาณในการจ้างบุคลากรเพิ่ม เพื่อให้มีบุคลากรเพียงพอที่จะดำเนินงาน ดังแสดงในรูปที่ 1

ตารางที่ 1 โครงการและปัญหาการจัดซื้อ-จัดจ้างที่ล่าช้าในการก่อสร้างโครงการก่อสร้างด้วยวิธีประมูลเงินลงทุนโดยผูกพันผูกพันงบประมาณในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (N=12 แห่ง)

กลุ่มงบประมาณ/จังหวัด/อำเภอ	โครงการ	วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	ปัญหา/ปัจจัย*
1. กลุ่มงบประมาณหนึ่งปี			
1.1. ประจำจังหวัดบุรีรัมย์ อ.ห้วยหิน	1. ก่อสร้างสถานีอนามัย แพรรค์ตะครี้อ	4.076	1. สถานที่ทุรกันดาร ไม่มีผู้เสนอราคา 2. งบประมาณไม่เพียงพอ *ปัจจัย M4
	2. ศูนย์ 21 รายการของ โรงพยาบาลหัวหิน	38.5	1. มีคณะกรรมการจำนวน 21 คณะทำให้การทำงานล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ และใช้ ระยะเวลา 2. ข้อกำหนดในการจ้าง (TOR) ไม่ชัดเจน ถูกร้องเรียนจากผู้เสนอราคา 2 ครั้ง *ปัจจัย M1 และ M3
2. กลุ่มงบประมาณผูกพันข้ามปี			
2.1 งบประมาณ ราคาต่อต่ำกว่า 50,000,000 บาท			ออกแบบอาคาร โดยบริษัทเอกชน ใช้เวลาในการออกแบบล่าช้า และกองแบบแผน กรม สนับสนุนบริการสุขภาพตรวจสอบแบบแปลนก่อนดำเนินการ อีก 3 เดือน
หน่วย			
2.1.1 ปรารังบุรี	อาคารต้นแบบผลิตเครื่องดื่ม อาหารและยาสมุนไพร โรง- พยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร์	185.3	
2.1.2 ศรีสะเกษ	อาคารผู้ป่วย 4 ชั้น โรงพยาบาลราชวิถี	40.7	กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยระบบ e-auction ล่าช้าหลังจากการรับทราบการสนับสนุนงบประมาณ ประมาณวันที่ 30 มกราคม 2550 สรุปการจัดซื้อในวันที่ 21 มิถุนายน 2550 เวลาในการ กำหนดราคากลางที่อิงถึนาน *ปัจจัย M3
2.1.3 ขอนแก่น	อาคารผู้ป่วยนอก 90-120 เตียง โรงพยาบาลน้ำพอง	46.7	กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยระบบ e-auction ล่าช้า หลังจากการรับทราบการสนับสนุนงบประมาณ ประมาณวันที่ 30 มกราคม 2550 สรุปการจัดซื้อในวันที่ 8 มิถุนายน 2550 ต้องทำข้อ กำหนดในการจ้าง (TOR) 2 ครั้ง เนื่องจากมีปัญหาเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการ ประกวดราคา
2.1.4 สตูล	อาคารคลอดและพักผู้ป่วยใน 90 เตียง โรงพยาบาลสตูล	38.5	*ปัจจัย M1 และ M3 เนื่องจากพื้นที่ก่อสร้างที่เสี่ยงภัยผู้รับจ้างยกเลิกและมีกรจัดทำ e-auction ถึง 2 ครั้งไม่มีคน เสนอราคา จึงขออนุมัติจัดจ้างโดยวิธีพิเศษซึ่งใช้เวลานาน งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอกับราคาที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอ ทำให้ใช้ระยะเวลาในการ ต่อรองกับผู้เสนอราคานาน *ปัจจัย M4

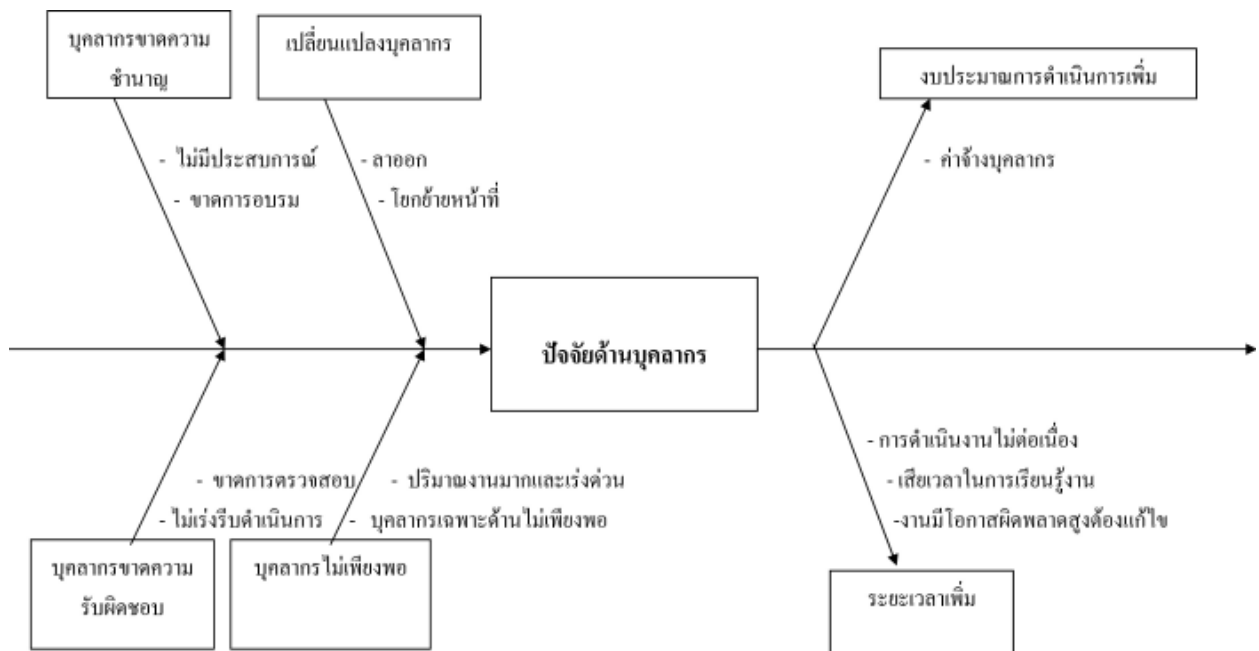
ตารางที่ 1 (ต่อ) โครงการและปัญหาการจัดซื้อ-จัดจ้างที่ล่าช้าในการก่อสร้างผู้กักขังงบประมาณด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (N=12 แห่ง)

กลุ่มงบประมาณ/จังหวัด/อำเภอ	โครงการ	วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	ปัญหา/ปัจจัย*
2.2 งบประมาณ ราคาต่อหน่วยมากกว่า 50,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000,000 บาท			
2.2.1 บุรีรัมย์	อาคารผู้ป่วยใน 144 เตียง รพ.บุรีรัมย์	56.0	1. ระยะเวลาในการค้าประกันและยื่นราคาของผู้เสนอราคาไม่เป็นไปตามข้อกำหนดคือไม่ถึง 90 วันหลังจากวันประกวดราคา 2. เอกสารยื่นประกวดราคาไม่สอดคล้องกับรายละเอียดเอกสารที่กำหนดในประกาศจังหวัด (ทำให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นเอกสารสำเนาหนังสือรับรองผลงานก่อสร้างที่เคยได้ทำพร้อมสำเนาสัญญาที่เคยรับจ้าง) 3. ผู้เสนอราคามีประสบการณ์การก่อสร้างไม่ตรงกับงานที่จัดซื้อจัดจ้างจึงต้องมีการทบทวนซ้ำโดยคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง 4. นักระยะเวลาค่าประกันของไม่ครบตามที่ระเบียบกำหนด *ปัจจัย M1
2.2.2 ชัยภูมิ	อาคารอุบัติเหตุ ผ่าตัด ผู้ป่วย ใน 5 ชั้น รพ.ภูเขียว	84.7	1. ระยะเวลาในการกำหนดราคากลางท้องถิ่นนาน 2. ผู้เสนอราคาประเมินค่าประกันราคาไม่สอดคล้องกับข้อกำหนด 3. ผู้เสนอราคาบางรายมิได้รับมอบอำนาจจากบริษัทให้ยื่นเสนอราคาได้ 4. ผู้เสนอราคามีประสบการณ์การก่อสร้างไม่ตรงกับงานที่จัดจ้างจึงต้องมีการทบทวนโดยคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง *ปัจจัย M1 และ M3
2.3 งบประมาณ ราคาต่อหน่วยมากกว่า 100,000,000 บาท			
2.3.1 ลำปาง	อาคารศูนย์ บริการโรคหัวใจ และอุบัติเหตุ 5 ชั้น รพ.ลำปาง	209.3	การเสนอของงบประมาณและแบบแปลนไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้สร้างอาคาร จึงต้องขออนุมัติเปลี่ยนแปลงชื่ออาคารใหม่ ทำให้การก่อสร้างล่าช้า *ปัจจัย M1 และ M3
2.3.2 ปทุมธานี	อาคารผู้ป่วยนอก 8 ชั้น รพ.ปทุมธานี	262	1. งบประมาณไม่เพียงพอ 2. ระยะเวลาในการพิจารณาขอยกเงินในการก่อสร้างอาคารใช้เวลานาน *ปัจจัย M1 M3 และ M4

ตารางที่ 1 (ต่อ) โครงการและปัญหาการจัดซื้อ-จัดจ้างที่ล่าช้าในการก่อสร้างของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (N=12 แห่ง)

กลุ่มงบประมาณ/จังหวัด/อำเภอ	โครงการ	วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	ปัญหาปัจจัย*
2.3.3 นครปฐม	อาคารแบบบูรณาการ 7 ชั้น	223.4	1. คณะกรรมการมิได้แจ้งให้ผู้เสนอราคาเลือกราคาประกันร่วมกัน จากวันที่ 23 กันยายน 50 เป็นวันที่ 29 กันยายน 50 ทำให้ระยะเวลาในการคำนวณของผู้เสนอราคาไม่เป็นที่แน่นอนไปตามกำหนดของกรมบัญชีกลางคือ 180 วัน ทั้งนี้มีการขออนุมัติขยายเวลาก่อนที่ผู้ผูกพันจากกรมบัญชีกลาง 2. ระยะเวลาในการพิจารณาเพื่อสรุปแนวทาง การดำเนินการสำหรับกรณีข้อ 1 โดย กพ.อ ใช้เวลานานกว่า 2 เดือนทำให้การดำเนินการก่อนที่ผู้ผูกพันล่าช้า
2.3.4 พัทลุง	อาคารบริการบำบัด รักษา 5 ชั้น	185.3	*ปัจจัย M1 และ M3 การประกวดราคาแบบ e-auction ดำเนินการ 2 ครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งพบความไม่สอดคล้องตามข้อกำหนดของระเบียบสำนักงานสาธารณสุขว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 คือ ครั้งที่ 1 มีการดำเนินการยื่นประกวดราคาหลังจากที่แจกจ่ายเอกสาร เร็วกว่า 3 วัน ซึ่งในข้อกำหนดระบุว่า ไม่น้อยกว่า 3 วัน จึงต้องดำเนินการประกวดราคาใหม่ ครั้งที่ 2 พบความไม่สอดคล้องกับระเบียบคือ 1) คณะกรรมการประกวดราคามีการประกาศรายชื่อผู้เสนอราคาต่อสาธารณสุขชนหลังจากที่ได้มีการคัดเลือกรายชื่อผู้มีสิทธิเสนอราคาซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบ 2) เอกสารรับรองผลงานไม่สอดคล้องกับประกาศประกวดราคา 3) ผู้ต่อราคาและเสนอราคา มิได้รับมอบอำนาจให้เสนอราคาหลังต่อรองได้ 4) คุณสมบัติของวัสดุที่ทางบริษัทผู้เสนอราคามีคุณสมบัติต่ำกว่าที่กำหนดในบัญชีแสดงปริมาณวัสดุ 5) จังหวัดมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประกวดราคาครั้งใหม่โดยมิได้ขอให้กรมบัญชีกลางแต่งตั้งใหม่ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักงานสาธารณสุขว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

*ปัจจัย M1



รูปที่ 1 แผนภูมิเหตุและผลวิเคราะห์ปัจจัยด้านเอกสาร

2. ปัจจัยด้านวัสดุ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ในการศึกษานี้พบว่า ปัญหาความล่าช้าในการก่อกำหนดผู้กักพันธบัตรที่มีสาเหตุเนื่องมาจากปัจจัยด้านวัสดุ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน คือ

2.1 สถานที่ก่อสร้างบางโครงการอยู่ห่างไกล ทุรกันดาร และอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย

2.2 ความไม่ชัดเจนของนโยบาย และความไม่ถูกต้องของแบบแปลนอาคารก่อสร้าง

2.3 อุปกรณ์ด้านความพร้อมของเครื่องมือ อุปกรณ์ ด้านเทคโนโลยี สารสนเทศ และการสื่อสาร ทำให้ไม่มีผู้เข้าร่วมประกวดราคา เสียเวลาในการทบทวนนโยบาย ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ส่งผลถึงการเพิ่มงบประมาณในการดำเนินงาน เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่สูงขึ้น ทำให้ค่าวัสดุและค่าตอบแทนแรงงานมีราคาเพิ่มขึ้น ดังแสดงในรูปที่ 2

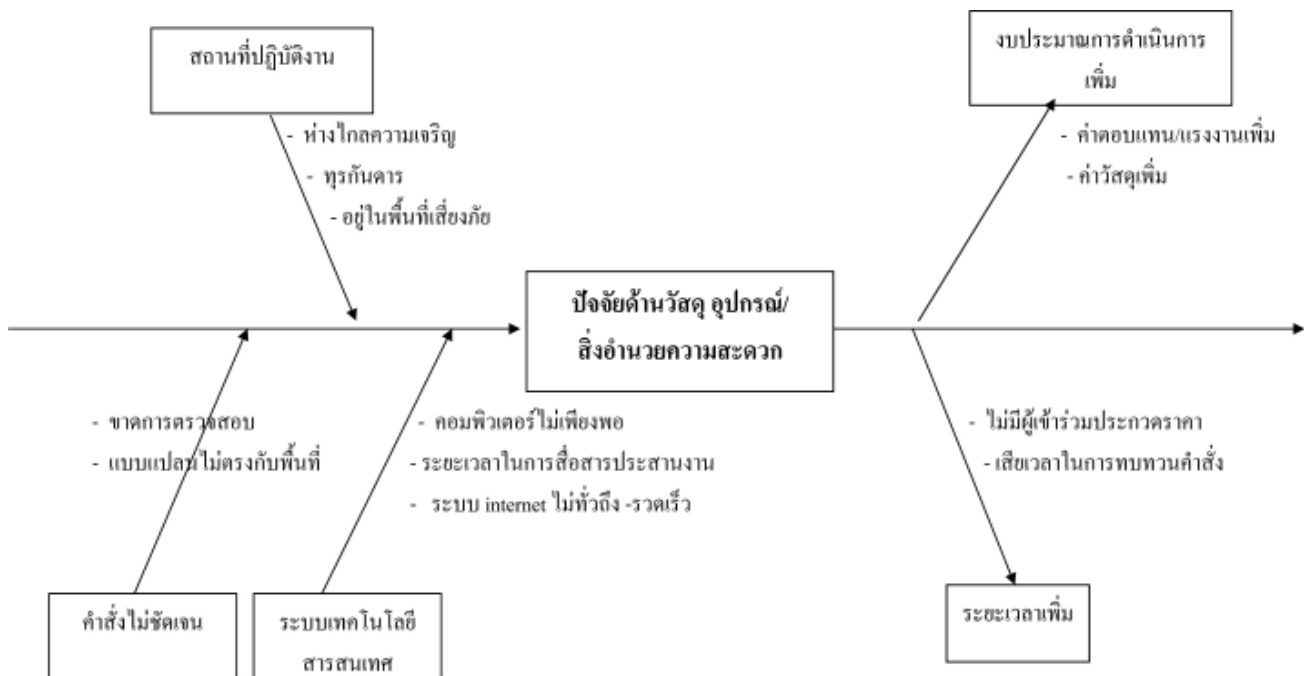
3. ปัจจัยด้านกระบวนการและวิธีปฏิบัติ ในการศึกษานี้พบว่า ปัญหาความล่าช้าในการก่อกำหนดผู้กักพันธบัตรที่มี

สาเหตุเนื่องมาจากปัจจัยด้านกระบวนการและวิธีปฏิบัติ คือ

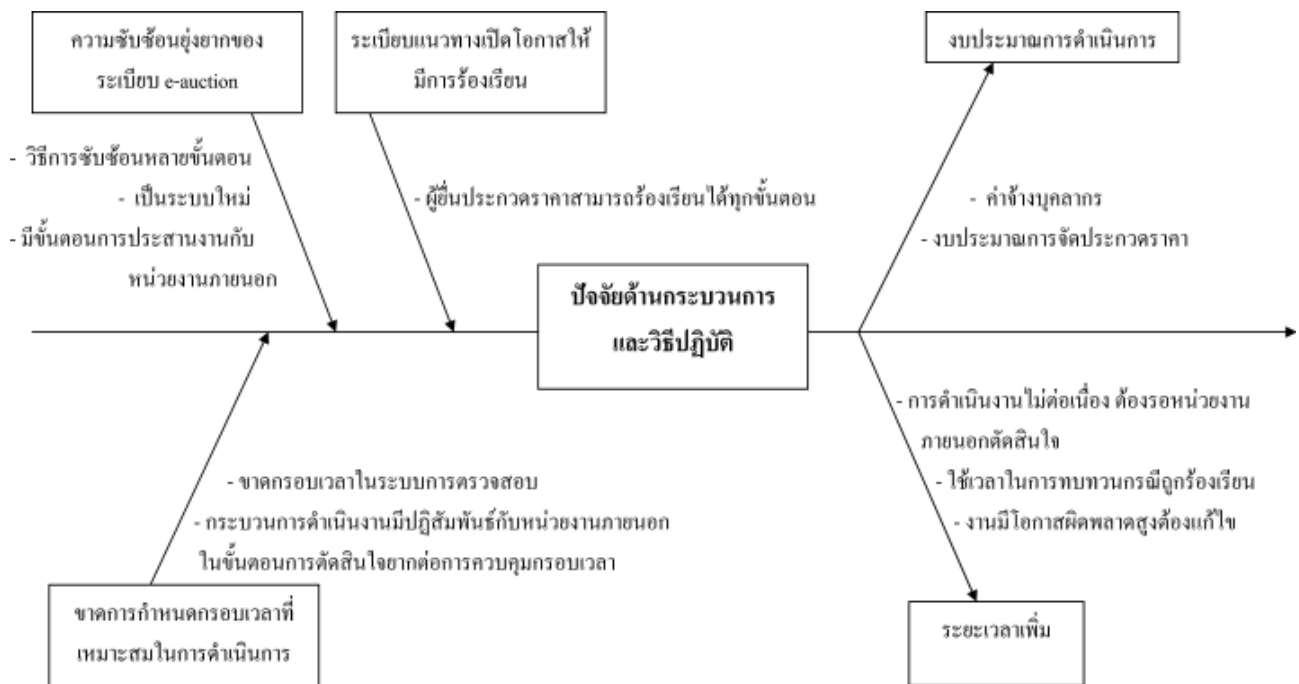
3.1 ความซับซ้อนยุ่งยากของวิธีการจัดซื้อ จัดจ้าง ด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ และขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ต้องพึ่งพาหน่วยงานภายนอก ในเรื่องการอนุมัติให้จัดซื้อ จัดจ้าง

3.2 ขาดการกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการ เช่น ขาดกรอบเวลาในระบบการตรวจสอบ และกระบวนการดำเนินงานที่มีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นในขั้นตอนการตัดสินใจ ซึ่งไม่สามารถควบคุมเวลาได้

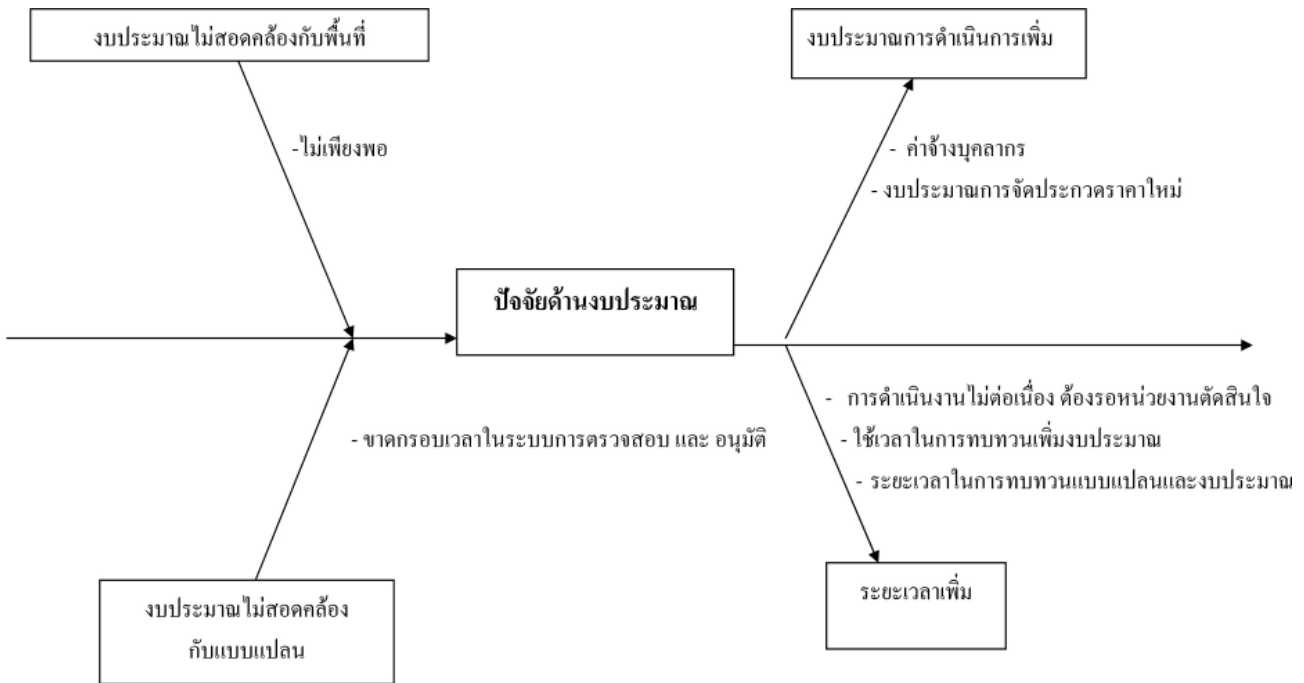
3.3 ระเบียบปฏิบัติที่เปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนได้ ทำให้ผู้เสนอราคาสามารถร้องเรียนได้ทุกขั้นตอน จากสาเหตุข้างต้นทำให้งานมีโอกาสผิดพลาดสูง และต้องแก้ไข การดำเนินงานต้องรอหน่วยงานภายนอกตัดสินใจ และต้องมีการทบทวนหรือแก้ไขข้อกล่าวหา กรณีมีการร้องเรียนส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน และต้องเสียงบประมาณและเวลาใน



รูปที่ 2 แผนภูมิเหตุและผลวิเคราะห์ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์



รูปที่ 3 แผนภูมิเหตุและผลวิเคราะห์ปัจจัยด้านกระบวนการและวิธีปฏิบัติ



รูปที่ 4 แผนภูมิเหตุและผลวิเคราะห์ปัจจัยด้านงบประมาณ

การจัดประกวดราคาใหม่ และหน่วยงานที่ต้องจ้างบุคลากรเพิ่มเพื่อดำเนินงาน ต้องเสียค่าจ้างเพิ่ม และเสียโอกาสที่จะให้บุคลากรปฏิบัติงานด้านอื่น ดังแสดงในรูปที่ 3

4. ปัจจัยด้านงบประมาณ ในการศึกษาพบว่า ปัญหาความล่าช้าในการก่อหนี้ผูกพันที่มีสาเหตุเนื่องมาจากปัจจัยด้านงบประมาณ คือ

4.1 งบประมาณไม่สอดคล้องกับพื้นที่ การจัดทำค่าของงบประมาณไม่ได้คำนึงถึงความห่างไกลทุรกันดารของพื้นที่ เสนอของบประมาณในวงเงินเดียวกับพื้นที่ทั่วไป จึงทำให้ไม่มีผู้สนใจเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้าง

4.2 งบประมาณไม่สอดคล้องกับแบบแปลน จากสาเหตุข้างต้นทำให้ การดำเนินงานหยุดชะงัก ใช้เวลาในการทบทวนแบบแปลนและเสนอของบประมาณเพิ่ม ต้องรอหน่วยงานภายนอกตัดสินใจ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน และต้องเสี่ยง

ประมาณและเวลาในการจัดประกวดราคาใหม่ และหน่วยงานที่ต้องจ้างบุคลากรเพิ่มเพื่อดำเนินงาน ต้องเสียค่าจ้างเพิ่ม และเสียโอกาสที่จะให้บุคลากรปฏิบัติงานด้านอื่น ดังแสดงในรูปที่ 4

วิจารณ์

จากการศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าในการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ 2550 ที่ประกวดราคาด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์สามารถแบ่งสาเหตุออกเป็น 4 ด้าน (4M) คือ

1. ด้านบุคลากร พบว่าบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 การเปลี่ยนผู้รับผิดชอบงาน และบุคลากรขาดประสบการณ์

และความชำนาญในการดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องจาก การเปลี่ยนผู้รับผิดชอบงาน ทำให้ต้องศึกษางานและ ทำความเข้าใจในรายละเอียดต่าง ๆ มากขึ้นเพราะการ ดำเนินการมีรายละเอียดและขั้นตอนมาก ต้องใช้ผู้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบ รวมทั้งประสบการณ์ และความชำนาญ สอดคล้องกับสมนึก ธนสารสุขสถิต⁽⁶⁾ ที่พบว่า ปัจจัยด้านบุคลากร เป็นปัจจัยหลักหลักที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานก่อสร้างในโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ในกรุงเทพมหานคร และเขตสุดา ลิมคิลลา⁽⁷⁾ ที่ระบุว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ให้บริการวิชาชีพบริหารงานก่อสร้างด้านการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในส่วนของภาครัฐ คือ การดำเนินงานตัดสินใจ และอนุมัติงานในส่วนต่าง ๆ ล่าช้า และเสนอแนะให้มีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนต่าง ๆ ขององค์กร

2. ด้านความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานและการบริหาร พบว่า แบบแปลนอาคารก่อสร้างมีการแก้ไขและไม่ถูกต้อง พื้นที่การดำเนินงานอยู่ห่างไกล หรืออยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย คำสั่งไม่ชัดเจนทำให้เสียเวลาในการทบทวนคำสั่ง การตั้งงบประมาณเมื่อเทียบกับราคากลางไม่เหมาะสม รวมทั้งบางแห่งไม่มีผู้เข้าร่วมประกวดราคา ทั้งนี้เนื่องจากมาจากหน่วยงานในพื้นที่ขาดการประเมินโครงการก่อน ดำเนินการ และข้อมูลประกอบการดำเนินงานของส่วนกลางขาดการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในภาวะผันผวน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าราคาสินค้า และวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ มีราคาเปลี่ยนแปลง เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

3. ด้านกระบวนการปฏิบัติงาน พบว่าการจัดซื้อจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ มีความซับซ้อนยุ่งยาก ขาดการกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินงาน ระเบียบแนวทางเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนทำให้ผู้ยื่นประกวดราคาสามารถร้องเรียนได้ทุกขั้นตอน จากการศึกษาของ พิชัย สุขอยู่⁽⁸⁾ พบว่าการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมาก

เมื่อเปรียบเทียบกับระเบียบที่ผ่านมา เนื่องจากต้องเสียเวลาในการจัดทำข้อกำหนดในการจ้าง (TOR) และการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกในแต่ละขั้นตอน

4. ด้านงบประมาณ พบว่า การตั้งงบประมาณไม่สอดคล้องกับพื้นที่ และไม่สอดคล้องกับแบบแปลน ทำให้งบประมาณดำเนินการไม่เพียงพอ ต้องเสียเวลาในการทบทวนแบบแปลนและจัดการประกวดราคาใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากมาจากหน่วยงานของส่วนกลางขาดการปรับปรุงข้อมูลให้เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในภาวะผันผวน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าราคาสินค้า และวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ มีราคาเปลี่ยนแปลง เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

แนวทางการปรับปรุงและพัฒนาเพื่อให้กระบวนการก่อนนี้ผูกพันงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นไปตามข้อกำหนดของกรมบัญชีกลางตามวาระเร่งด่วนได้แก่ การจัดทำโปรแกรมการฝึกอบรมเกี่ยวกับข้อกำหนดแห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในจังหวัดต่าง ๆ การประเมินผลโดยยึดหลักรอบเวลาเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องตระหนักถึงผลเสียของการก่อนนี้ผูกพันล่าช้า การสำรวจความพร้อมด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ในการดำเนินงาน การกำหนดราคากลางของโครงการให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ซึ่งแนวทางต่าง ๆ เหล่านี้ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะนำสู่การปฏิบัติในพื้นที่เพื่อให้การก่อนนี้ผูกพันงบประมาณของหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

สรุปและข้อเสนอแนะ

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานในสังกัด เพื่อการพัฒนาาระบบบริการด้านสุขภาพให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ปัญหาความล่าช้าในการก่อนนี้ผูกพันได้ส่งผลกระทบต่อ การบริหารจัดการงบประมาณในภาพรวม

ของกระทรวงสาธารณสุข และจากผลการศึกษาคั้งนี้ ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากบุคลากรผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างและวิธีการปฏิบัติงาน โดยขาดการเตรียมความพร้อมของพื้นที่ในการดำเนินงาน ซึ่งสำนักบริหารสาธารณสุขภูมิภาค สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จะใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานงบประมาณ และการเตรียมความพร้อมให้กับหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ทั้งด้านความรู้ของบุคลากร ด้านวิธีปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง ด้านวัสดุอุปกรณ์และด้านงบประมาณให้มีความพร้อมก่อนดำเนินการ รวมทั้งการติดตาม ประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้คำแนะนำแก่หน่วยงานเพื่อลดปัญหาในการดำเนินการ นำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการงบประมาณตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณ อาจารย์นิติยา จันทร์เรือง มหาผล และ ดร.เอื้องฟ้า สิงห์ทิพย์พันธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันมีประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้ และขอขอบคุณทีมงานเจ้าหน้าที่ในสำนักบริหารสาธารณสุขภูมิภาค และคุณสถาพร จิรัฐติกาลกิจ หัวหน้ากลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์สาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระยอง ที่ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านเทคนิคและการจัดทำเอกสารข้อมูลจนกระทั่งการวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี และท้ายที่สุดนี้

ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่พัสดุในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลชุมชนทุกแห่ง ที่ให้ความร่วมมืออย่างดียิ่งในการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นการศึกษาในครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

1. กระทรวงสาธารณสุข. โครงสร้างใหม่ของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อสุขภาพคนไทย, กรุงเทพมหานคร: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย; 2545.
2. สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เล่มที่ 9. มพท.; 2550.
3. เรื่อง แจกการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 1550. หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ด่วนที่สุด ที่ สช 0220/50. (ลงวันที่ 30 มกราคม 2550).
4. หนังสือสำนักงานงบประมาณด่วนที่สุดที่ นร 0701/ว85. (ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2550).
5. สำนักบริหารสาธารณสุขภูมิภาค สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. ผลการปฏิบัติงาน ปีงบประมาณ 2550 สำนักบริหารสาธารณสุขภูมิภาค. มพท.; 2550
6. สมนึก ธนสารสุขสถิตย์ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการก่อสร้างในโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา วิศวกรรมโยธา). บัณฑิตวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2543.
7. เกศสุดา ลิ้มศิลา ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่ของผู้ให้บริการวิชาชีพบริหารงานก่อสร้าง กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างอาคารภาคราชการและภาคเอกชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาสถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา การจัดการสถาปัตยกรรม). บัณฑิตวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2544.
8. พิชัย สุขอยู่. การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e - Auction) ปัญหาและอุปสรรค. กรุงเทพมหานคร: ภาคนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; 2548.

Abstract **Courses of Delay in Contracting Construction Companies in E-auction by Service Units
under the office of Public Health Permanent Secretary within the 2007 Fiscal Year**

Suprada Rodard

Department of

Journal of Health Science 2008; 17:SVI1783-94.

This descriptive study was designed with an objective to study the supply process and analyse delays of service units under the office of Public Health Permanent Secretary in contracting construction companies within the 2007 fiscal year. During April - June 2008, data collection was carried out employing spending monitoring reports of the 2007 fiscal year of the office and an interview developed by the researcher. Purposive samples were used and administrators and officials running supply subunits within each of 12 service units failing to contract construction companies in e-auctions as required. Descriptive statistics were employed in data analysis and a cause-effect diagram was instrumental in analysing causes of the delays based on the principle of 4-M management.

The causes of delays were described under four categories.

1) Manpower Lack of skills, knowledge, and experiences in e-auction procedural rules and regulations of the office of the Prime Minister, B.E. 2549 as well as a high turnover of personnel prevailed.

2) Materials Incomplete and change of construction blueprints hampered bidding processes particularly in remote or risky areas. Ambiguities in directions and orders erratic budgeting relative to formal quoted prices; and even bidding annulment due to no takers delayed the process considerably.

3) Method the e-auction bidding proved to be complicated and lack of appropriate time frame. Charges or complications could be pressed by bidders at any step.

4) Money Budgeting was on officials not site-specific and irrespective of actual engineering designs caused great delays and rescheduling in bidding.

It is recommended that health manpower development is badly needed in order to familiarise nationwide officials with new rules and regulations on e-auction, Evaluations on its negative impacts, preparedness, reasonable price quotation with respect to socio-economic conditions may contribute to relevant change and effective government spending in due course.

Delays, contracting construction, companies, office of the Public Health Permanent Secretary, 4 M management, cause-effect diagram.

Key words: a