

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและรวดเร็วในมิติต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ได้เกิดแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญในสมัยรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงนโยบายให้การปฏิรูประบบราชการเป็นความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศ นับได้ว่าเป็นการยกเครื่องระบบราชการ และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวิธีการทำงานของส่วนราชการอย่างมาก ผลจากการปฏิรูประบบราชการก่อให้เกิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) การปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) การปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) และรวมไปจนถึงการใช้นโยบายรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)

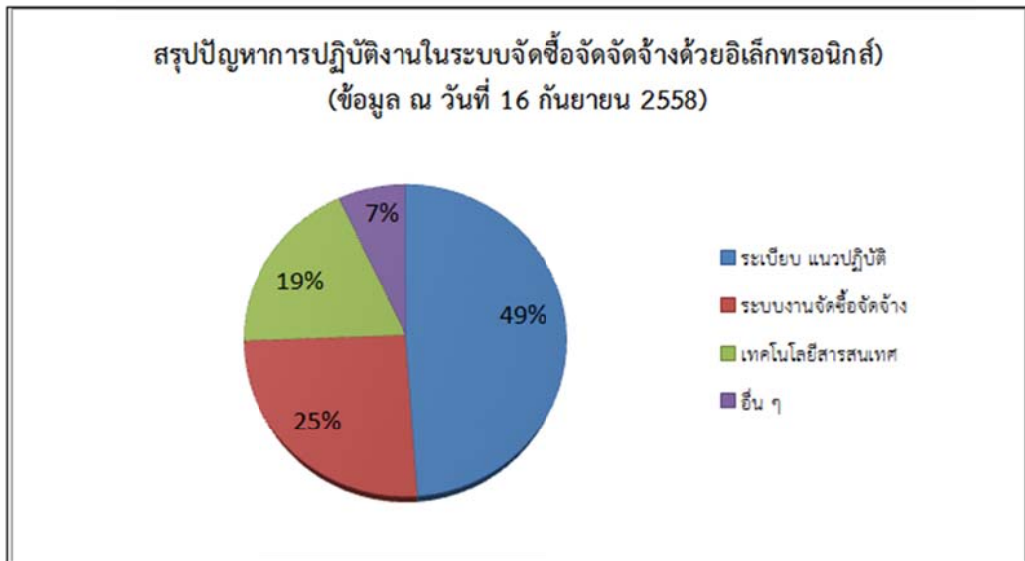
รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) ถือเป็นรูปแบบสมัยใหม่ในการพัฒนาประเทศ โดยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการภาครัฐและให้บริการประชาชน ที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือการกำหนดให้มีการปรับปรุงกลไก และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยการนำระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) มาใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง มีการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างคุ้มค่า ประหยัดงบประมาณ และเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานภาครัฐ รวมถึงเป็นการขยายขีดความสามารถในการเข้าถึงการบริการของภาครัฐ ผลประโยชน์สำคัญที่ได้รับตามมา คือ การยกระดับความโปร่งใส และสร้างความเชื่อมั่นให้มีความเชื่อมั่นในกระบวนการทำงานของระบบราชการ อันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล และประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ตลอดเวลา ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ระบบราชการไทย ทำให้การพัฒนากระบวนการของประเทศเกิดความเจริญก้าวหน้า

ในปัจจุบัน การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ได้มีการพัฒนาระบบเข้าสู่ระยะที่ 3 ซึ่งเป็นระบบที่พัฒนาขึ้นโดยเปลี่ยนวิธีการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ สำหรับวงเงินงบประมาณตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทุกกระบวนการ จะต้องกระทำผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ “ทุกขั้นตอน” ซึ่งถูกนำมาใช้กับส่วนราชการนำร่อง ตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2558 เป็นต้นมา โดยมี

วัตถุประสงค์ที่สำคัญคือเพื่อเพิ่มความโปร่งใส ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ลดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ช่วยประหยัดเวลา ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดข้อผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ลดความยุ่งยากซับซ้อนของการปฏิบัติงานในระบบ และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ระบบงานดังกล่าวถือเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาระดับประเทศ ซึ่งหากประเทศมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีมีมาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับทั้งภายในและภายนอกประเทศ ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในประเด็นของความโปร่งใส การทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งเป็นปัญหาระดับชาติ และทำให้การบริหารงบประมาณเกิดความคุ้มค่า อันจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ จะมีการพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่อง และสมบูรณ์แบบใดก็ตาม หน่วยงานที่เป็นผู้รับนโยบายมาปฏิบัติ รวมถึงผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ยังไม่สามารถปฏิบัติงานในระบบได้อย่างราบรื่น คล่องตัว ถูกต้อง ครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการนำระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ มาใช้ตั้งแต่ระยะที่ 1 จนถึงระยะที่ 3 พบว่าส่วนใหญ่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานยังประสบปัญหาการใช้งานในระบบ ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนกระบวนการทำงาน ปัญหาเชิงเทคนิคเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในระบบ ปัญหาบุคลากรไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎ ระเบียบ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพียงพอ ขาดการสนับสนุนจากผู้บริหาร รวมถึงปัญหาในการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบระบบเพื่อช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาจากการใช้งาน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้การปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ เกิดปัญหาข้อติดขัด ความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และเกิดความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานตามแผนงานที่วางไว้ และนโยบายในการเร่งรัดการจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ

ทั้งนี้ ตั้งแต่เริ่มปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ระยะที่ 3 ตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2558 เป็นต้นมา จะเห็นว่าผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการได้ส่งแบบแจ้งปัญหาการใช้งานที่เกิดจากการปฏิบัติงานในระบบไปยังกรมบัญชีกลาง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตอบคำถามและแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ มากมาย ที่พบเจอในการปฏิบัติงาน โดยประเด็นปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของระเบียบ แนวปฏิบัติ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติ รองลงมาคือปัญหาเกี่ยวกับระบบงานจัดซื้อจัดจ้าง และเทคโนโลยีสารสนเทศ ตามลำดับ ปรากฏตามภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 แผนภูมิสรุปปัญหาการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์  
ที่มา : ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง (2558, ออนไลน์)

ทั้งนี้ จากผลการวิจัยความคิดเห็นเจ้าหน้าที่พัสดุ กระทรวงการคลังที่มีต่อการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ พบว่าเจ้าหน้าที่พัสดุ มีความรู้ ความเข้าใจในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ไม่ครอบคลุมในสาระสำคัญ อีกทั้ง ขาดการอบรม พัฒนา ความรู้เพียงพอในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมไปถึง ไม่มีทักษะ ความชำนาญในการใช้คอมพิวเตอร์ และปรับตัวให้เข้ากับการใช้งานในระบบคอมพิวเตอร์ค่อนข้างยาก เพราะมีรายละเอียดที่ยุ่งยากซับซ้อน ประกอบกับมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการใช้งานในระบบน้อย รวมทั้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ มีความยุ่งยาก ซับซ้อน (อรวรรณ ศิวประดมชัย, 2549)

จะเห็นได้ว่า ปัญหาต่าง ๆ จากการใช้งานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ในหน่วยงานราชการ ประกอบด้วยปัญหาที่หลากหลาย ทั้งจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ระบบงาน วัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้งาน การสนับสนุนของผู้บริหารและองค์ประกอบอื่นที่ทำให้ไม่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถปฏิบัติงานในระบบได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ บรรลุผลสำเร็จเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทำการศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์

ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) คือ การนำระบบสารสนเทศเข้ามาประยุกต์ใช้ในกระบวนการหรือกิจกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เช่น การตกลงราคา การสอบราคา การประกวดราคา และการจัดซื้อพร้อมออนไลน์ รวมถึงการ

ลงทะเบียนบริษัทผู้ขาย การทำระบบแคตตาล็อกอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (สมบูรณ์ เล็กเจริญ, 2557)

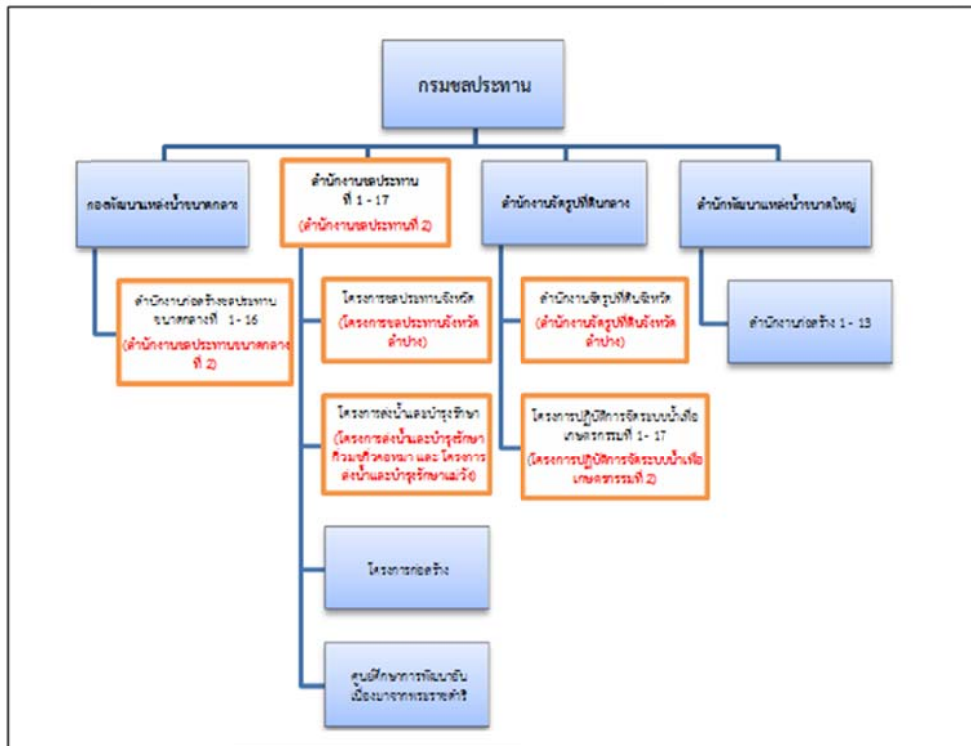
การปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) จึงเป็นการปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีองค์ประกอบของงาน 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ งานด้านเอกสาร และงานด้านระบบอิเล็กทรอนิกส์

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ประสบผลสำเร็จในทางทฤษฎี สามารถวิเคราะห์ถึงกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นระบบ ทั้งในมิติของปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในทางปฏิบัติ จากข้อมูลพบว่ามีปัญหาในด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายจากการปฏิบัติงานในระบบของทุกหน่วยงาน ไม่ด้านใดก็ด้านหนึ่งที่แตกต่างกัน ทั้งที่ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ มีการออกแบบและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดความซ้ำซ้อน ลดความผิดพลาดในการทำงาน จะเห็นได้ว่าถึงแม้ระบบที่ออกแบบมาจะสวนทางกับความพร้อมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานก็ตาม หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนก็ปฏิเสธไม่ได้ที่จะต้องดำเนินการตามระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งได้มีการกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเร่งด่วน

เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายให้มีการนำระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในทุกส่วนราชการ กรมชลประทานเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีการนำระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ มาใช้ในการจัดหาพัสดุ เพื่อสนับสนุนบทบาทภารกิจของกรมชลประทานในการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของ ลุ่มน้ำ ให้เพียงพอ และจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ ฝาย คลอง เขื่อนระบายน้ำ คลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ ประตูระบายน้ำ คันกั้นน้ำ อาคารในคลองชลประทาน โรงสูบน้ำ งานปรับปรุงซ่อมแซมระบบชลประทาน งานคูน้ำและอาคารประกอบ และการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานก่อสร้างจะเป็นหน่วยงานย่อยในส่วนภูมิภาค ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัด ได้แก่

1. กองพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลาง
2. สำนักงานชลประทานที่ 1 – 17
3. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง
4. สำนักพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่

โครงสร้างกรมชลประทาน ตามกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2557 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2557 ปรากฏตามภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.2 โครงสร้างกรมชลประทาน (เฉพาะหน่วยงานภูมิภาคที่มีหน้าที่ดำเนินการก่อสร้าง)

หน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง ที่ทำหน้าที่ดำเนินการก่อสร้างตามแผนภูมิโครงสร้างกรมชลประทานข้างต้น ประกอบด้วย 7 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดกลางที่ 2, สำนักงานชลประทานที่ 2, โครงการชลประทานลำปาง, โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากววม-กวดคอหมา, โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่วัง, สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดลำปาง และโครงการปฏิบัติการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยราชการในส่วนภูมิภาค ที่มีการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ อยู่ในหน่วยงานเอง โดยในแต่ละหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง มีบทบาทภารกิจ นโยบายการทำงาน งบประมาณ โครงสร้างองค์การ ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมในบริบทที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน และทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณแตกต่างกันด้วย

จากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในระบบอิเล็กทรอนิกส์ ในระยะที่ 3 ปีงบประมาณ พ.ศ.2559 ในส่วนของกรมชลประทาน จะเห็นว่า ผลการเบิกจ่ายงบประมาณ (งบลงทุน) เมื่อเทียบกับกรมคู่เทียบ 4 หน่วยงาน ที่มีงบรายจ่ายลงทุนเกิน 10,000 ล้านบาท (กรมชลประทาน กรมทางหลวงชนบท

กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมทางหลวง) แล้ว ผลการเบิกจ่ายของ กรมชลประทานอยู่ในอันดับที่ 1 ต่อเนื่องตั้งแต่เดือนธันวาคม 2558 ถึงเดือนมีนาคม 2559 (ข้อมูล ณ วันที่ 25 มีนาคม 2559) สรุปได้ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.1 สรุปผลเบิกจ่ายของงบรายจ่ายลงทุนของกรมคู่เทียบ ปีงบประมาณ พ.ศ.2559

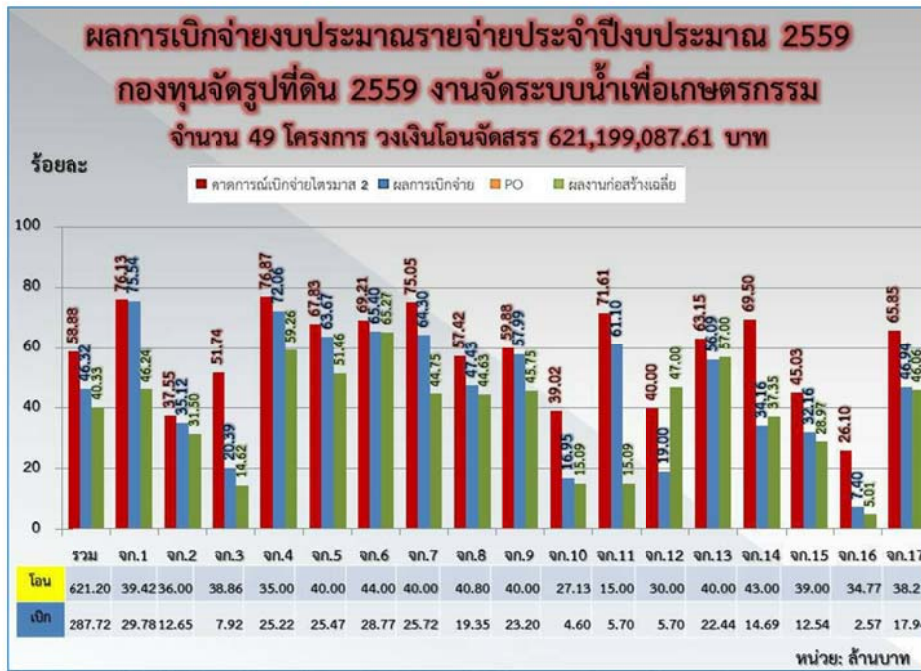
| ลำดับ<br>ที่ | หน่วยงาน                | งบประมาณ<br>(ล้านบาท) | ร้อยละเบิกจ่ายต่องบประมาณ |        |        |        |        |         |
|--------------|-------------------------|-----------------------|---------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|
|              |                         |                       | ต.ค.58                    | พ.ย.58 | ธ.ค.58 | ม.ค.59 | ก.พ.59 | มี.ค.59 |
| 1            | กรมชลประทาน             | 71,902.15             | 0.70                      | 4.73   | 20.67  | 23.97  | 31.14  | 41.51   |
| 2            | กรมทางหลวงชนบท          | 23,569.54             | 1.22                      | 2.49   | 8.19   | 13.48  | 25.69  | 37.09   |
| 3            | กรมโยธาธิการและผังเมือง | 44,468.43             | 8.29                      | 10.97  | 14.76  | 18.04  | 23.20  | 29.05   |
| 4            | กรมทางหลวง              | 38,581.62             | 1.19                      | 2.69   | 6.82   | 10.54  | 16.67  | 26.88   |

แหล่งที่มา : กรมบัญชีกลาง , 2559 : ออนไลน์)

สำหรับหน่วยงานกรณีศึกษาทั้ง 4 หน่วยงานในจังหวัดลำปาง เมื่อพิจารณาในระดับสำนัก ได้แก่ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ประกอบด้วยโครงการปฏิบัติการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ 2 , สำนักงานชลประทานที่ 2 ประกอบด้วยโครงการชลประทานลำปาง และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาถั่วลม-ถั่วคอบหมา และกองพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลาง ประกอบด้วย สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดกลางที่ 2 มีผลการเบิกจ่าย ปรากฏ ดังนี้

1. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง

1.1 โครงการปฏิบัติการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ 2 (ข้อมูล ณ วันที่ 15 มีนาคม 2559) ผลเบิกจ่ายอยู่ในลำดับที่ 11 ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง (ทั้งหมด 17 หน่วยงาน) คิดเป็นร้อยละ 12.65 ปรากฏตามภาพที่ 1.3



ภาพที่ 1.3 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณลงทุน สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง  
 แหล่งที่มา : สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง, 2559 : ออนไลน์

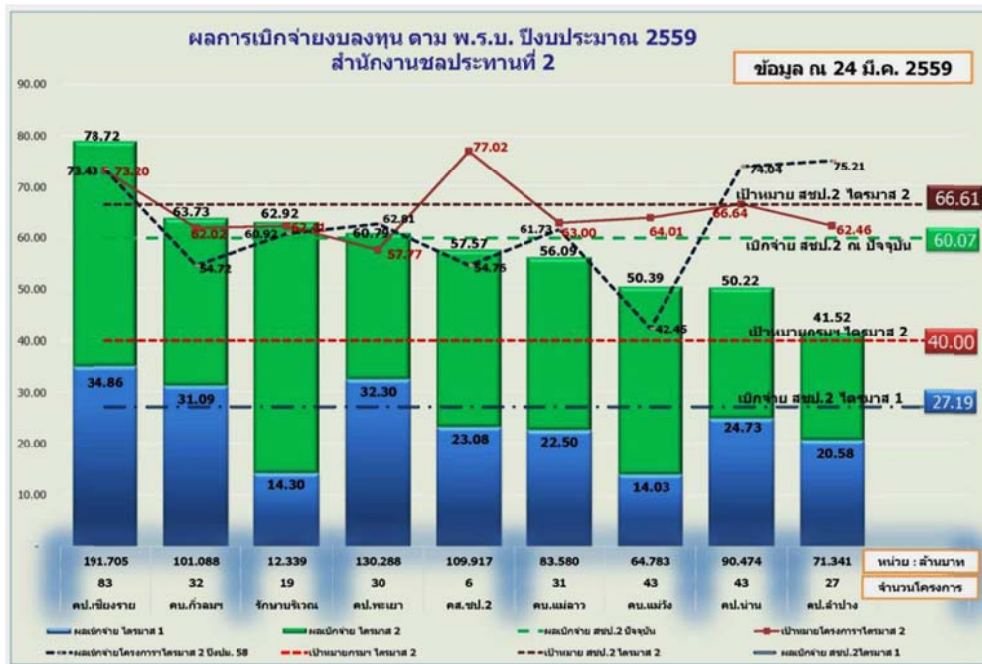
2. สำนักงานชลประทานที่ 2 (ข้อมูล ณ วันที่ 24 มีนาคม 2559)

2.1 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ววม-ก๊วกอหมา ผลเบิกจ่ายอยู่ในลำดับที่ 2 ของสำนักงานชลประทานที่ 2 (ทั้งหมด 9 หน่วยงาน) คิดเป็นร้อยละ 63.73

2.2 โครงการชลประทานลำปาง ผลเบิกจ่ายอยู่ในลำดับที่ 9 ของสำนักงานชลประทานที่ 2 (ทั้งหมด 9 หน่วยงาน) คิดเป็นร้อยละ 41.52

ปรากฏตามภาพที่ 1.4





ภาพที่ 1.4 ผลการเบิกจ่ายงบลงทุน สำนักงานชลประทานที่ 2  
แหล่งที่มา : สำนักงานชลประทานที่ 2, 2559 : ออนไลน์

3. กองพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลาง (ข้อมูล ณ วันที่ 14 มีนาคม 2559)

3.1 สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดกลางที่ 2 ผลเบิกจ่ายอยู่ในลำดับที่ 1 ของกองก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดกลาง (ทั้งหมด 16 หน่วยงาน) คิดเป็นร้อยละ 57.34  
ปรากฏตามภาพที่ 1.5



| ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนปี พ.ศ. 2559            |                         |                         |                |                |               |                |                                |   |               |          |
|--|-------------------------|-------------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|--------------------------------|---|---------------|----------|
| ข้อมูลผลการเบิกจ่าย จากระบบ GFMS ณ วันที่ 14 มีนาคม 2559 |                         |                         |                |                |               |                |                                |   |               |          |
| สำนักงาน<br>ก่อสร้าง                                     | งบประมาณตาม<br>พรบ.2559 | งบประมาณที่ได้รับจัดสรร |                |                |               |                |                                | ผลการเบิกจ่าย GFMS ณ วันที่ 14 มี.ค. 59 |               |          |
|  |                         | ค่างาน                  | ค่าควบคุม      | ค่าเปิดโครงการ | ค่าปิดโครงการ | โอนลด          | งบประมาณหลัง<br>โอนเปลี่ยนแปลง | งบประมาณ                                | ร้อยละ/จัดสรร | หมายเหตุ |
| ส่วนกลาง   | 28.0396                 | 14.3665                 | -              | -              | -             | 2.6176         | 11.7489                        | 11.7489                                 | 100.00        |          |
| สกก.1  | 598.0057                | 588.2057                | 8.7000         | 0.6000         | 0.5000        | -              | 598.0057                       | 291.0049                                | 48.66         | 3★       |
| สกก.2  | 321.3944                | 317.7944                | 3.0000         | 0.6000         | -             | -              | 321.3944                       | 184.2829                                | 57.34         | 1★       |
| สกก.3  | 346.2146                | 336.6971                | 3.8167         | 0.6000         | -             | 36.6996        | 304.4142                       | 130.0388                                | 42.72         | 6        |
| สกก.4  | 511.6082                | 474.4168                | 3.6346         | 0.6000         | 0.5000        | 1.0664         | 478.0850                       | 171.3142                                | 35.83         | 10       |
| สกก.5  | 202.5703                | 153.0803                | 3.3344         | 0.6000         | -             | -              | 157.0147                       | 47.8702                                 | 30.49         | 14       |
| สกก.6  | 726.2782                | 669.9674                | 12.6795        | 0.9000         | -             | 1.3861         | 682.1608                       | 213.3749                                | 31.28         | 12       |
| สกก.7  | 649.3654                | 635.2461                | 12.9204        | 0.6000         | 0.5000        | -              | 649.2665                       | 198.7691                                | 30.61         | 13       |
| สกก.8  | 699.8306                | 656.6811                | 3.2383         | 0.9000         | -             | -              | 660.8194                       | 329.9018                                | 49.92         | 2★       |
| สกก.9  | 407.2793                | 333.6295                | 2.8735         | 0.6000         | -             | -              | 337.1030                       | 110.1393                                | 32.67         | 11       |
| สกก.10   | 368.5164                | 366.0974                | 0.9960         | 0.9000         | 0.5000        | -              | 368.4934                       | 166.9110                                | 45.30         | 4        |
| สกก.11   | 482.9477                | 473.4288                | 9.5189         | -              | -             | -              | 482.9477                       | 130.2940                                | 26.98         | 15       |
| สกก.12   | 617.3817                | 575.1075                | 7.7942         | 0.9000         | -             | -              | 583.8017                       | 237.8222                                | 40.74         | 9        |
| สกก.13   | 500.3050                | 491.9120                | -              | 0.6000         | -             | -              | 492.5120                       | 215.4453                                | 43.74         | 5        |
| สกก.14   | 341.3175                | 310.3595                | -              | 0.6000         | -             | -              | 310.9595                       | 128.5775                                | 41.35         | 8        |
| สกก.15   | 131.3500                | 127.6178                | 1.2000         | 0.9000         | 0.5000        | -              | 130.2178                       | 26.0342                                 | 19.99         | 16       |
| สกก.16   | 1,082.7084              | 981.0561                | 8.6820         | 0.6000         | 0.5000        | -              | 990.8381                       | 419.7091                                | 42.36         | 7        |
| <b>รวม</b>   | <b>8,015.1130</b>       | <b>7,505.6641</b>       | <b>82.3885</b> | <b>10.5000</b> | <b>3.0000</b> | <b>41.7697</b> | <b>7,559.7829</b>              | <b>3,013.2385</b>                       | <b>39.86</b>  |          |

ภาพที่ 1.5 ผลการเบิกจ่ายงบลงทุน กองพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลาง  
แหล่งที่มา : กองพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลาง , 2559 : ออนไลน์

จากข้อมูลผลการเบิกจ่ายของทั้ง 4 หน่วยงาน สรุปได้ตามตารางสรุปผลเบิกจ่ายของงบรายจ่าย  
ลงทุน ของหน่วยงานกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง จำนวน 4 หน่วยงาน ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม  
2559 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.2 สรุปผลเบิกจ่ายของงบรายจ่ายลงทุน

| ลำดับที่ | หน่วยงาน   | งบประมาณ<br>(ล้านบาท) | ร้อยละเบิกจ่ายต่อ<br>งบประมาณ | อันดับผลเบิกจ่าย            |
|----------|--|-----------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 1        | โครงการปฏิบัติการจัดระบบ<br>น้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ 2 | 36.00                 | 12.65                         | 11<br>(ทั้งหมด 17 หน่วยงาน) |
| 2        | โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา<br>กัวลม – กัวคอกหมา    | 101.088               | 63.73                         | 2<br>(ทั้งหมด 9 หน่วยงาน)   |
| 3        | โครงการชลประทานลำปาง                               | 71.341                | 41.52                         | 9<br>(ทั้งหมด 9 หน่วยงาน)   |
| 4        | สำนักงานก่อสร้างชลประทาน<br>ขนาดกลางที่ 2          | 321.3944              | 57.34                         | 1<br>(ทั้งหมด 16 หน่วยงาน)  |

ผลการเบิกจ่ายของกรณีศึกษาทั้ง 4 หน่วยงาน สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ในแต่ละหน่วยงานที่มีกระบวนการปฏิบัติงาน และปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันไป ทำให้เกิดผลการเบิกจ่ายที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจต่อการศึกษาด้านการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ในหน่วยงานที่มีบริบทที่แตกต่างกันในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะได้ศึกษาในหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง ทั้ง 4 หน่วยงานข้างต้นต่อไป

จากข้อมูลที่น่าเสนอตั้งที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ เป็นเรื่องใหม่ที่ก่อตัวขึ้น และมีการดำเนินการในระยะเวลาไม่ถึง 10 ปี มีการพัฒนาปรับปรุง เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง และเป็นพลวัต ในเมื่อการจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์เป็นกลไกที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อการพัฒนาประเทศชาติ โดยเฉพาะในด้านการสร้างความโปร่งใส แก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และถูกนำมาใช้ในทุกส่วนราชการ ผู้ศึกษาจึงสนใจว่า จะมีการปฏิบัติงานอย่างไร และภายใต้ปัจจัยใดบ้าง จึงจะสามารถปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลได้มากกว่านี้ ซึ่งการจะทำเช่นนั้นได้ จะต้องเข้าใจถึงกระบวนการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ว่ามีการปฏิบัติงานอย่างไร มีขั้นตอนอะไรบ้าง การศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายใน ภายนอก มีอะไรบ้าง นอกจากนี้ยังต้องเข้าใจถึงบทบาทและอิทธิพลของตัวแสดง ว่ามีส่วนส่งเสริม สนับสนุน หรือเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง หากมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้อย่างลึกซึ้ง ก็จะช่วยให้การปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ส่งผลดีตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ความรู้ความเข้าใจ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ยังมีค่อนข้างน้อย และล้าสมัย เนื่องจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การศึกษาวิจัยส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวข้องกับปัญหาอุปสรรคของการนำระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์มาใช้งาน และวิธีการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ซึ่งจะเน้นศึกษาด้านการนำระบบมาใช้ โดยอาศัยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement) และแนวคิดของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) มาเป็นฐานคิด ส่วนการศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ของแต่ละหน่วยงานนั้น เมื่อเทียบกันแล้วยังมีผู้ศึกษาน้อย ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะช่วยให้ทราบว่า ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีนัยยะสำคัญในบริบทที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง มีปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกใดบ้างที่จะส่งเสริม เกื้อหนุน หรือเป็นปัญหาและข้อจำกัด ในการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ มากน้อยแค่ไหน อย่างไร

## 1.2 คำถามการวิจัย

คำถามของการวิจัยนี้ได้แก่

1.2.1 มีกระบวนการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน ของหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง อย่างไรบ้าง

1.2.2 มีปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกอะไรบ้าง ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ของหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง

1.2.3 มีแนวทางในการเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ในหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปางอย่างไรบ้าง เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษากระบวนการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ของหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง

1.3.2 เพื่อศึกษาปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกในด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ของหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง

1.3.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และพัฒนา เพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ของหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทำให้ทราบถึงข้อมูล การปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ภายใต้สภาพแวดล้อมของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน

1.4.2 ทำให้ทราบถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ที่ส่งเสริมเกื้อหนุน และส่งผลต่อการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งสามารถเป็นข้อมูลพื้นฐานในการนำมาวิเคราะห์ถึงการปฏิบัติงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน

1.4.3 สามารถสรุปแนวทางการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานในระบบขององค์กรในอนาคต

## 1.5. ขอบเขตการศึกษา

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของหน่วยงาน  
สังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน ได้แก่ รูปแบบการปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้าง ทักษะ ความรู้  
ความสามารถ เทคโนโลยีสารสนเทศ การสนับสนุนจากผู้บริหาร เครือข่ายการปฏิบัติงาน และ  
สภาพแวดล้อมการทำงาน

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน ได้แก่ นโยบายรัฐบาล กฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ  
กรมบัญชีกลาง และผู้ค้าภาครัฐ

#### 1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในจังหวัดลำปาง จำนวน 4  
หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดกลางที่ 2 โครงการชลประทานลำปาง โครงการ  
ส่งน้ำและบำรุงรักษากี้วลม-กี้วคอบมา และโครงการปฏิบัติการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ 2

#### 1.5.3 ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาครั้งนี้ กำหนดการศึกษาจากการปฏิบัติงานในช่วงเวลา ปีงบประมาณ พ.ศ.2559  
นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2558 – 30 มิถุนายน 2559 โดยมีการศึกษาปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน และ  
ภายนอกในช่วงเวลาดังกล่าว

### 1.6. นิยามศัพท์

1.6.1 ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ หมายถึง ระบบงานสารสนเทศที่ถูก  
ออกแบบมาเป็นการเฉพาะเจาะจง สำหรับรับส่งข้อมูล ประมวลผล และแสดงผล เกี่ยวกับ  
กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ การครอบคลุมทุกวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง และทุกขั้นตอน  
กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างครบวงจร และเชื่อมโยงไปยังระบบอื่น บุคคลภายนอกและหน่วยงาน  
ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ เพื่อให้บริการข้อมูล และดำเนินธุรกรรมผ่านทางระบบออนไลน์

1.6.2 การปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ หมายถึง การปฏิบัติงาน  
จัดซื้อจัดจ้าง โดยมีงานที่ต้องปฏิบัติควบคู่กัน 2 ส่วน คือ ด้านเอกสาร และด้านระบบอิเล็กทรอนิกส์  
ได้แก่ (1) การสร้าง/เพิ่ม โครงการ (2) การรายงานขอซื้อขอจ้าง/จัดทำเอกสารและประกาศเชิญชวน  
(3) การเสนอราคาและพิจารณาผลการจัดซื้อจัดจ้าง (4) การอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างและประกาศผลผู้ชนะ  
(5) การจัดทำสัญญา และ (6) การบริหารสัญญา/ตรวจรับพัสดุ

1.6.3 ปัจจัยภายใน หมายถึง ปัจจัยภายในหน่วยงาน ซึ่งมีอิทธิพล หรือส่งผลโดยตรงต่อการ  
ปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ รูปแบบการปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้าง ทักษะ  
ความรู้ ความสามารถ เทคโนโลยีสารสนเทศ การสนับสนุนจากผู้บริหาร เครือข่ายการปฏิบัติงาน  
และสภาพแวดล้อมการทำงาน

1) รูปแบบการปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึง วิธีการ แนวการปฏิบัติงาน หรือ การจัดการปัญหาในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประสบผลสำเร็จได้โดยง่าย ถูกต้อง ครบถ้วนและรวดเร็ว ได้แก่ การมีส่วนร่วม การนิเทศงาน การติดต่อสื่อสาร

2) ทักษะ ความรู้ ความสามารถ หมายถึง ความรู้ ความเข้าใจ ความชำนาญในด้าน กฎหมาย ระเบียบ เทคโนโลยีสารสนเทศ ทักษะด้านคอมพิวเตอร์ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในระบบได้อย่าง ครบถ้วน ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ

3) เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง เทคโนโลยีที่ประกอบด้วยระบบจัดเก็บและประมวลผล ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และอุปกรณ์สนับสนุนการปฏิบัติงานด้านสารสนเทศ ที่มีความเพียงพอและเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ สำหรับใช้ในการปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

4) การสนับสนุนของผู้บริหาร หมายถึง การให้ความสำคัญ ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ในด้านต่าง ๆ อาทิ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงการส่งเสริมให้มีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ส่งเสริมให้แสดงความคิดสร้างสรรค์ ความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน การรับฟังและเข้าใจปัญหา เพื่อให้การปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ รวดเร็ว ไม่ติดขัด งานสำเร็จตามเป้าหมาย

5) เครือข่ายการปฏิบัติงาน หมายถึง ความสามารถในการให้ข้อมูล ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงาน ผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ

6) สภาพแวดล้อมในการทำงาน หมายถึง สภาพของห้องทำงาน ประกอบด้วย แสงสว่าง อากาศถ่ายเท ความเป็นระเบียบเรียบร้อย สะอาด เครื่องมือเครื่องใช้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน รวมถึงสภาพทางนามธรรม ได้แก่ การได้รับการยอมรับว่างานที่ทำมีคุณค่า ทำทาย ความมีอิสระในการทำงาน การได้รับการสนับสนุนจากเพื่อนร่วมงาน หัวหน้างาน

1.6.4 ปัจจัยภายนอก หมายถึง ปัจจัยที่อยู่ภายนอกหน่วยงาน ไม่สามารถควบคุมได้ และมีอิทธิพล หรือส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานในระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ นโยบาย รัฐบาล กฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติต่าง ๆ หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรง อาทิ ผู้กำกับภาครัฐ กรมบัญชีกลาง

1) นโยบายรัฐบาล หมายถึง การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน รวมถึงการกำหนดแนวทางการนำระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วย

อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเพิ่มความโปร่งใส ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ลดขั้นตอนการทำงาน และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2) กฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 มติคณะรัฐมนตรี ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี รวมถึงหนังสือเวียนต่าง ๆ ของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ กรมบัญชีกลาง ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์

3) ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง บุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ หรือผลของการดำเนินงานโดยตรง ซึ่ง ได้แก่ ผู้ค้า ภาครัฐ กรมบัญชีกลาง



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved