

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากทำให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังเป็นตัวกระตุ้นให้เศรษฐกิจเกิดการเจริญเติบโตอีกด้วย ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของการใช้จ่ายมวลรวมของประเทศ (Aggregate Expenditure) ซึ่งก็คือ การใช้จ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure)

การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นหนึ่งในการใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาลที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของรายจ่ายมวลรวมของประเทศ (Aggregate Expenditure) ที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดย การใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละปีจะมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น นอกจากการจัดซื้อจัดจ้างจะมีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐยังมีผลต่อการลงทุนของนักลงทุน คุณภาพชีวิตของประชาชน และยังเป็นปัจจัยที่สำคัญของแต่ละองค์กรในการบริหารงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อีกด้วย

โดยการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ของภาครัฐที่มีผลต่อการลงทุนของนักลงทุน ไม่ว่าจะเป็นโครงการรถไฟฟ้าวางคู่ โครงการทางหลวงพิเศษ โครงการสร้างระบบระบายน้ำ และกักเก็บน้ำ เป็นต้น โครงการต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจลงทุนของนักลงทุน เพราะจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานและการดำเนินงานของรัฐบาล นอกจากนี้ การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐยังมีผลต่อโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนในสังคม ซึ่งหากหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ มีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้ประชาชนทุกคนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและความเป็นอยู่ที่ดี ยกตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนที่ดีและมีคุณภาพ เพื่อสามารถกักเก็บน้ำไว้ใช้ประโยชน์ในฤดูแล้ง รวมทั้งเป็นการป้องกันปัญหาอุทกภัย โครงการก่อสร้างตึก อาคาร ที่มีความแข็งแรงและได้มาตรฐาน เพื่อป้องกันปัญหาการถล่มของตึกเมื่อเกิด

เหตุการณ์แผ่นดินไหว โครงการผลิตยาที่มีมาตรฐานและมีคุณภาพ เพื่อใช้ในการรักษาผู้ป่วย เป็นต้น นอกจากนี้การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐยังช่วยให้เกิดการจ้างงาน ทำให้ประชาชนมีงานทำอย่างต่อเนื่องอีกด้วย นับได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทุก ๆ ภาคส่วน อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารเงินงบประมาณของภาครัฐในการบริหารประเทศอีกด้วย

ซึ่งในปัจจุบันการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐนับว่ามีผลเป็นอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากรัฐบาลใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ เช่น โครงการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าสาธารณะ โครงการด้านสาธารณสุข และ โครงการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น จากระบบข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ (Thailand Government Spending) (สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์, 2560) พบว่า หน่วยงานที่มีจำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุดในปีงบประมาณ 2558 คือ กรมชลประทาน มีจำนวนทั้งสิ้น 115,347 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 3.32 ของจำนวนโครงการทั้งหมด โดยมีมูลค่าโครงการทั้งสิ้น 54,893.29 ล้านบาท รองลงมา คือ กรมทางหลวง มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 68,235 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 1.89 ของจำนวนโครงการทั้งหมด และมีมูลค่าโครงการทั้งสิ้น 11,099.03 ล้านบาท ส่วนในปีงบประมาณ 2559 พบว่า หน่วยงานที่มีจำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด คือ กรมการปกครอง มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 123,577 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 6.66 ของจำนวนโครงการทั้งหมด โดยมีมูลค่าโครงการทั้งสิ้น 32,898.72 ล้านบาท รองลงมา คือ กรมชลประทาน มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 112,440 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 6.06 ของจำนวนโครงการทั้งหมด และมีมูลค่าโครงการทั้งสิ้น 38,447.28 ล้านบาท ส่วนในปัจจุบันปีงบประมาณ 2560 พบว่า หน่วยงานที่มีจำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด คือ กรมชลประทาน มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 89,813 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 5.58 ของจำนวนโครงการทั้งหมด โดยมีมูลค่าโครงการทั้งสิ้น 38,985.84 ล้านบาท รองลงมา คือ กรมการปกครอง มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 48,568 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 3.02 ของจำนวนโครงการทั้งหมด โดยมีมูลค่าโครงการทั้งสิ้น 14,640.45 ล้านบาท รายละเอียดดังตารางที่ 1.1 , 1.2 , 1.3

**ตารางที่ 1.1** จำนวนโครงการและมูลค่าโครงการของหน่วยงานที่มีการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด 5 อันดับ  
ในปีงบประมาณ 2558

หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง	ปีงบประมาณ 2558	
	จำนวนโครงการ	มูลค่าโครงการ (ล้านบาท)
1.กรมชลประทาน	115,347	54,893.29
2.กรมการปกครอง	68,235	11,099.03
3.กรมทางหลวง	65,489	111,263.68
4.สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	53,123	19,233.29
5.กองทัพบก	30,696	34,637.39

ที่มา สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) (สรอ.) พ.ศ. 2560

**ตารางที่ 1.2** จำนวนโครงการและมูลค่าโครงการของหน่วยงานที่มีการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด 5 อันดับ  
ในปีงบประมาณ 2559

หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง	ปีงบประมาณ 2559	
	จำนวนโครงการ	มูลค่าโครงการ (ล้านบาท)
1.กรมการปกครอง	123,577	32,898.72
2.กรมชลประทาน	112,440	38,447.28
3.กรมทางหลวง	49,560	106,230.90
4.สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	25,564	13,521.32
5.กรมทางหลวงชนบท	24,493	42,806.72

ที่มา สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) (สรอ.) พ.ศ. 2560

ตารางที่ 1.3 จำนวนโครงการและมูลค่าโครงการของหน่วยงานที่มีการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด 5 อันดับ  
ในปีงบประมาณ 2560

หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง	ปีงบประมาณ 2560	
	จำนวนโครงการ	มูลค่าโครงการ (ล้านบาท)
1.กรมชลประทาน	89,813	38,985.84
2.กรมการปกครอง	48,568	14,640.45
3.กรมทางหลวง	40,572	106,620.72
4.สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	25,567	15,190.63
5.กรมทางหลวงชนบท	20,572	44,896.27

ที่มา สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) (สโร.) พ.ศ. 2560

จากตารางที่ 1.1 , 1.2 , 1.3 จะเห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างของกรมชลประทาน นั้นมีจำนวนโครงการสูงที่สุดในปี พ.ศ. 2558 และในปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2560 นอกจากจะมีจำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างสูงเป็นอันดับต้นๆแล้ว ยังพบว่ากรมชลประทานยังเป็นหน่วยงานที่มีมูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างอยู่ในระดับสูงมาโดยตลอด ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งในปี พ.ศ. 2560 โครงการจัดซื้อจัดจ้างของกรมชลประทานที่มีมูลค่าสูงที่สุด คือ การจัดจ้างโครงการเรือค้ำน้ำ ซึ่งมีมูลค่าโครงการรวมทั้งสิ้น 13,481.86 ล้านบาท จากงบประมาณจัดซื้อจัดจ้างในปี 2560 ทั้งหมด 699,030.87 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 2.15 ของงบประมาณทั้งหมด ส่วนในปี พ.ศ. 2558 – พ.ศ. 2559 โครงการจ้างก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำช่วงแม่จัดจนถึงแม่กง และช่วงแม่แตงจนถึงแม่จัด มีมูลค่าโครงการสูงที่สุดรวมทั้งสิ้น 1,474.70 ล้านบาท และ 2,134.00 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.21 และร้อยละ 0.31 ของงบประมาณจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดในปี 2558 และ ปี 2559 ตามลำดับ

ซึ่งจากข้อมูลงบประมาณจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่ผ่านมา นั้น ทำให้ทราบว่ากรมชลประทาน เป็นหนึ่งในหน่วยงานทั้งหมดที่ใช้งบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างสูงเปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2,555 - 2,559) มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำชลประทาน คือ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนน้ำและการบรรเทาอุทกภัย เพื่อสนับสนุนความมั่นคงด้านอาหาร และเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ ให้มีความพร้อมทั้งระดับประเทศ ระดับพื้นที่ และระดับชุมชน โดยได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติเพื่อพัฒนาปรับปรุงและฟื้นฟูแหล่งน้ำ เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนในแหล่งน้ำให้มีศักยภาพในการกักเก็บน้ำที่เหมาะสมกับ

ระบบนิเวศในสังคม และระบบเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กรมชลประทานได้รับการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐเป็นจำนวนมากในแต่ละปี เพื่อใช้ในการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น กรมชลประทานจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการงบประมาณ วางแผนการลงทุนในโครงการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการ อีกทั้งยังต้องมีการติดตามผลการปฏิบัติงาน ติดตามความก้าวหน้าของโครงการ และผลการเบิกจ่ายงบประมาณอย่างเป็นระบบ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ถือเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของกรมชลประทานที่มีประสิทธิภาพสามารถบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อีกด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้มีความสนใจที่จะศึกษาถึงสภาพทั่วไปในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของกรมชลประทานว่ามีลักษณะทั่วไปเป็นอย่างไร รวมถึงพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของกรมชลประทาน โดยผลการศึกษาที่ได้จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างของกรมชลประทาน ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบถึงต้นตอที่สำคัญของปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง และเป็นแนวทางให้กับสำนักงานงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในการพัฒนาประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ทั่วไป คือ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของกรมชลประทานและมีวัตถุประสงค์เฉพาะดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปในการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการพัฒนาแหล่งน้ำของกรมชลประทาน
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการพัฒนาแหล่งน้ำของกรมชลประทาน

## 1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

- 1) เป็นแนวทางให้กับสำนักงานงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต
- 2) เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้ทราบถึงต้นตอที่สำคัญของปัญหา เพื่อที่จะสามารถกำหนดแนวทางในการป้องกันและแก้ปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้ดียิ่งขึ้น

3) ทำให้กรมชลประทานได้ทราบถึงสภาพทั่วไปและปัจจัยที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งอาจพิจารณานำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้าง โครงการพัฒนาแหล่งน้ำให้มีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงสภาพทั่วไปและปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของกรมชลประทาน โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำของกรมชลประทาน ตั้งแต่เดือนมกราคม-เดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2558 รวมทั้งสิ้น 5,000 โครงการ ซึ่งข้อมูลที่น่ามาใช้เป็นข้อมูลประเภทราคากลางราคาชนะการประมูลและจำนวนผู้เข้าร่วมเสนอราคาในแต่ละโครงการ โดยข้อมูลของแต่ละโครงการที่นำมาศึกษาสามารถแบ่งตามพื้นที่ที่ตั้ง ได้ดังต่อไปนี้

1) เขตภาคกลาง ภาคตะวันตกและภาคตะวันออก มีทั้งสิ้น 937 โครงการ ประกอบไปด้วย กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล สระบุรี ลพบุรี ตราด ระยอง จันทบุรี นครนายก ชลบุรี พระนครศรีอยุธยา นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร ชัยนาท อุทัยธานี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี สมุทรสงคราม และ เพชรบุรี

2) เขตภาคเหนือ มีจำนวนทั้งสิ้น 1,883 โครงการ ประกอบไปด้วย จังหวัดแพร่ ตาก สุโขทัย กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เชียงราย พะเยา น่าน ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำพูน และ เพชรบูรณ์

3) เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนทั้งสิ้น 1,530 โครงการ ประกอบไปด้วย จังหวัด ยโสธร อุบลราชธานี ชัยภูมิ ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ขอนแก่น สกลนคร เลย หนองคาย อุดรธานี นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ นครราชสีมา สุรินทร์ บุรีรัมย์ หนองบัวลำภู สระแก้ว ปราจีนบุรี และ ฉะเชิงเทรา

4) เขตภาคใต้ มีจำนวนทั้งสิ้น 650 โครงการ ประกอบไปด้วย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง ชุมพร นครศรีธรรมราช กระบี่ ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี สงขลา พัทลุง และ ตรัง

#### 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

โครงการพัฒนาแหล่งน้ำชลประทาน หมายถึง โครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีที่กักเก็บน้ำ ก่อสร้างระบบประปาชุมชน รวมทั้งการปรับปรุงระบบน้ำ ได้แก่ งานอ่างเก็บน้ำ งานสระเก็บน้ำ งานขุดลอกหนองและบึง งานฝายทดน้ำ งานคลองส่งน้ำ และ งานสูบน้ำ เป็นต้น

**ประสิทธิภาพ** หมายถึง การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยเป็นไปอย่างประหยัดที่สุด นั่นคือ การที่ส่วนลดจากราคากลางมีค่าเพิ่มขึ้น (ส่วนต่างระหว่างราคากลางกับราคาชนะประมูลเพิ่มขึ้น) นั่นแสดงว่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

**การจัดซื้อจัดจ้าง** หมายถึง กระบวนการการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบ สินค้า บริการ องค์ความรู้ ทักษะความสามารถต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินงานในกิจกรรมการจัดซื้อวัตถุดิบ

**Censored** หมายถึง การสังเกตข้อมูลตัวแปรตามเฉพาะบางช่วงที่สนใจ เช่น Censored ค่าส่วนลดจากราคากลางที่ 5%, 10%, 15% และ 20% แสดงว่า เป็นการสังเกตเฉพาะความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระกับค่าส่วนลดจากราคากลางที่ 5%, 10%, 15% และ 20% เป็นต้น



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved