

บทที่ 1

บทนำ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค มีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดหาพลังงานและแหล่งผลิตไฟฟ้า เพื่อพัฒนาประเทศ ตอบสนองความต้องการให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าทุกสาขาได้อย่างมั่นคงและเพียงพอ แต่ละปีมีการก่อสร้างแหล่งผลิตกระจายอยู่ทั่วประเทศเป็นวงเงินลงทุนค่อนข้างสูง พิจารณาจากเงินลงทุนในแต่ละปี ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงวงเงินงบลงทุนอนุมัติประจำปี ปีงบประมาณ 2536 ถึง 2541

(ล้านบาท)

ปี 2536	ปี 2537	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2540	ปี 2541
34,174.120	36,916.396	43,226.212	34,990.538	35,390.846	55,090.839

ที่มา- หนังสืองบประมาณ กฟผ. ปี 2536 – 2541 (งบลงทุนตามโครงการพัฒนา)

ดังนั้นระบบควบคุมและตรวจสอบการบริหารงบลงทุน จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การใช้เงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 จากระบบบันทึกและควบคุมด้วยมือมาใช้ระบบที่ควบคุมโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ เดิมการจัดทำงบลงทุนและการจัดทำรายงานเป็นลักษณะของภาพรวม แสดงวงเงินงบลงทุนและค่าใช้จ่ายลงทุนแต่ละรายการ โดยไม่สามารถชี้ชัดได้ว่างบลงทุนแต่ละรายการนั้น หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการตั้งงบลงทุนและใช้งบลงทุนนั้น ๆ ฝ่ายบริหารจึงได้มีนโยบายในการที่จะกระจายอำนาจให้ผู้บริหารระดับต่าง ให้มีส่วนร่วมในการจัดทำและบริหารงบลงทุน จึงได้นำเอาโปรแกรมสำเร็จรูปมาใช้ พร้อมทั้งพัฒนาระบบงานงบประมาณไปด้วย โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2539 จากการดำเนินการที่ผ่านมา ปรากฏว่ายังมีปัญหาเรื่องของการเบิกจ่ายงบประมาณไม่สอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้ กรอบการดำเนินการในความรับผิดชอบก็ยังไม่ชัดเจน ดูได้จากในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีการผูกพันการจ่ายเงินงบลงทุนมาในปีงบประมาณ 2541 จำนวน 16,889.32¹ ล้านบาท ทำให้วงเงินลงทุนในปีงบประมาณ 2541 มีทั้งสิ้น 62,712.54² ล้านบาท ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่ชะงักงัน ปัญหาเรื่องของสภาพคล่องทางการเงิน อัตราแลกเปลี่ยนที่ยังมีความผันผวน และพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงทำให้งบลงทุนในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถูกระงับและลดการลงทุนลง

¹ “งบประมาณประจำปี 2541” ฝ่ายกำกับและวิเคราะห์บัญชีและงบประมาณ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

² เรื่องเดียวกัน

ปัจจุบันได้มีการผ่อนปรนให้รัฐบาลสามารถจัดทำงบประมาณขาดดุลได้ร้อยละ 3³ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และรัฐบาลได้กำหนดกรอบในการเบิกจ่ายเงินลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในปีงบประมาณ 2541 ไว้ให้เพียง 45,510⁴ ล้านบาท ยิ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง

โรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ เป็นแหล่งผลิตไฟฟ้าที่สำคัญของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแห่งหนึ่งของประเทศ โดยมีกำลังการผลิตติดตั้งรวม 2,625⁵ เมกะวัตต์ มากเป็นอันดับที่ 2 ของประเทศรองจากโรงไฟฟ้าบางปะกง โดยมีโครงการก่อสร้างรองรับการลงทุนอยู่ด้วยกัน 2 โครงการ คือ โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะระยะที่ 2 รับผิดชอบในการก่อสร้างอาคารโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ตั้งแต่โรงที่ 1 จนถึงปัจจุบันคือโรงที่ 13 และโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะรับผิดชอบในการจัดหาแหล่งน้ำสำหรับการผลิตพลังงานไฟฟ้าและการทำงานเหมือง ก็ได้นำเอาระบบการจัดทำและบริหารงบประมาณแบบใหม่มาใช้เช่นกัน จากที่ได้ดำเนินการมาแล้วเป็นระยะเวลาประมาณ 2 ปี พบว่างบลงทุนประจำปีกับแผนการดำเนินการยังไม่สอดคล้องกัน ดูจากงบลงทุนในปี 2541 ที่ทั้งสองโครงการรับผิดชอบ เป็นจำนวน 2,231⁶ ล้านบาท มีงบลงทุนผูกพันมาจากปีงบประมาณ 2540 จำนวน 594⁷ ล้านบาท ซึ่งเป็นวงเงินที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับงบลงทุนประจำปี โดยเกิดจากสาเหตุในหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความไม่คุ้นเคยเกี่ยวกับวิธีการจัดทำและบริหารงบประมาณระบบใหม่ ความไม่ชัดเจนของนโยบาย และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของงาน การอ่านรายงานงบลงทุนและนำไปใช้ในการวิเคราะห์ ทำให้ส่งผลกระทบในภาพรวมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารงบประมาณระบบใหม่ของโครงการก่อสร้างยังไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงเป็นที่มาของการที่จะศึกษาถึงประเด็นของปัญหาในการจัดทำและบริหารงบลงทุน ในโครงการก่อสร้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแม่เมาะ เพื่อสำหรับใช้เป็นกรอบและแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขงานบริหารงบลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต่อไป

³ “หนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 4”
ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 45/2541

⁴ เรื่องเดียวกันกับ 1

⁵ รายงานประจำปี 2540 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, หน้า 60

⁶ รหัสงบประมาณลงทุนปี 2541 กองบัญชีและงบประมาณก่อสร้าง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, หน้า 10

⁷ เรื่องเดียวกัน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ศึกษาถึงปัญหาในการบริหารงบลงทุนระบบใหม่ ตั้งแต่การตั้งงบลงทุนประจำปี การวางแผนงาน เพื่อกำหนดกรอบการใช้งบลงทุนประจำปี การเบิกจ่ายเงินงบลงทุนประจำปี การควบคุมและการประเมินผลของ โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะระยะที่ 2 และโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะ

ขอบเขตของการศึกษาและวิธีการศึกษา

1. ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษานี้ จะทำการศึกษางาน โครงการลงทุนของโรงไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ตั้งอยู่ที่ อ. แม่เมาะ จ. ลำปาง ในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะระยะที่ 2 และโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะ โดยไม่รวมงบลงทุนของเหมืองแม่เมาะและโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ

2. วิธีการศึกษา

ขนาดตัวอย่าง ขนาดของประชากรที่ต้องศึกษาจะเป็นระดับผู้บริหารของทั้ง 2 โครงการประกอบไปด้วย

ผู้บริหารระดับสูง	ตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการ	จำนวน	2 คน
	ตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการโครงการ	จำนวน	5 คน
ผู้บริหารระดับกลาง	ตำแหน่งหัวหน้าหน่วย	จำนวน	17 คน
	ตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าหน่วย	จำนวน	12 คน
ผู้บริหารระดับล่าง	ตำแหน่งหัวหน้าหมวด	จำนวน	51 คน
	ตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าหมวด	จำนวน	37 คน
โดยเก็บข้อมูลของผู้บริหารทั้งหมด		รวม	<u>124</u> คน

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้แบบสอบถามในการสัมภาษณ์ผู้บริหารของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะระยะที่ 2 และในโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะ (แบบสอบถาม ดูภาคผนวก ก)

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารที่เผยแพร่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

4. การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจำนวน 124 ชุด มาทำการวิเคราะห์ โดยอาศัยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Windows 6.13 และโปรแกรม Microsoft Excel ประกอบกัน สถิติที่ใช้ในการศึกษา สถิติที่ใช้เป็นสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่

1. ค่าความถี่ (Frequency)
2. ค่าร้อยละ (Percentage)
3. ค่าเฉลี่ย (Mean)

โดยชุดคำถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scales) ที่มีลักษณะของคำถาม ประกอบด้วย ข้อความ ที่เป็นการให้ลำดับความสำคัญในแต่ละด้าน หรือที่มีผลกระทบในแต่ละด้าน โดยแต่ละคำถามมีคำตอบให้เลือก 5 ระดับ⁸ ตามแบบของไลเกิท (Likert Scales) คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยมาก มีเกณฑ์ในการให้ระดับคะแนน ดังนี้

เกณฑ์ในการให้คะแนนในส่วนของการมีส่วนร่วม

ระดับของการมีส่วนร่วม	คะแนน
มากที่สุด (5)	5
มาก (4)	4
ปานกลาง (3)	3
น้อย (2)	2
น้อยมาก (1)	1

เกณฑ์ในการให้คะแนนในส่วนของปัญหา

ระดับของปัญหา	คะแนน
มากที่สุด (5)	5
มาก (4)	4
ปานกลาง (3)	3
น้อย (2)	2
น้อยมาก (1)	1

⁸ ชูศรี วงศ์รัตน์ สถิติเพื่อการวิจัย พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร,

เกณฑ์ในการให้คะแนนในส่วนของการให้ความสำคัญ

ระดับความสำคัญ	คะแนน
มากที่สุด (1)	5
มาก (2)	4
ปานกลาง (3)	3
น้อย (4)	2
น้อยมาก (5)	1

สำหรับเกณฑ์ของคะแนนที่ได้ คำนวณจากการนำผลรวมของจำนวนผู้ตอบ (f) ที่คูณกับระดับคะแนน (X) หารด้วยจำนวนผู้ตอบรวม (N) เพื่อหาค่าเฉลี่ย (\bar{X}) นำมาเป็นเกณฑ์ในการวัดตามสูตร

$$\text{เกณฑ์คะแนน } (\bar{X}) = \frac{\sum_{i=1}^n f_i X_i}{N}$$

เกณฑ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์คะแนน

ระดับของส่วนร่วม, ปัญหาและความสำคัญ	ช่วงคะแนนที่ใช้วิเคราะห์
มากที่สุด	4.50 - 5.00
มาก	3.50 - 4.49
ปานกลาง	2.50 - 3.49
น้อย	1.50 - 2.49
น้อยมาก	1.00 - 1.49

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงปัญหาของการบริหารงบประมาณระบบใหม่
2. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุง วิธีการตั้งงบประมาณประจำปี การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ การจัดทำรายงานงบประมาณและการควบคุมงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

งบลงทุน หมายถึง รายการที่ประมาณว่าจะจ่าย เพื่อก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวรหลัก⁹

งบลงทุนระบบใหม่ หมายถึง การจัดทำงบลงทุนตามความรับผิดชอบ (Responsibilities) โดยแสดงรายการแยกวงเงินให้เห็นว่า หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการตั้งงบลงทุนและใช้งบลงทุน ซึ่งต่างจากระบบเดิมที่จัดทำงบลงทุนแบบรวมศูนย์ (Cost Center) แสดงรายการเป็นวงเงินรวม

ปัญหาของการบริหารงบลงทุน หมายถึง ปัญหาจากการบริหารงบลงทุนตามระบบใหม่ โดยเริ่มตั้งแต่การจัดตั้งงบลงทุนประจำปี การวางแผนงาน การเบิกจ่ายงบลงทุนประจำปี รวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการควบคุมและการประเมินผล

การจัดตั้งงบลงทุนประจำปี หมายถึง การจัดทำงบลงทุนตามกรอบและวงเงินที่ได้รับอนุมัติโครงการจากสำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจากคณะรัฐมนตรี เฉพาะในส่วนที่โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะระยะที่ 2 และโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะ รับผิดชอบ

การวางแผนงาน หมายถึง การวางแผนงานเพื่อกำหนดกรอบในการใช้เงินลงทุน ตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ไม่รวมการวางแผนตั้งแต่เริ่มต้น โครงการที่ต้องศึกษาความเหมาะสมความเป็นไปได้ของโครงการและผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม

การเบิกจ่ายงบลงทุน หมายถึง การเบิกจ่ายงบลงทุนที่มีการซื้อ การจ้างและการดำเนินการจากหน่วยงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยด้วยตนเอง และจากบุคคลภายนอก

การควบคุมและประเมินผล หมายถึง การตรวจสอบและพิจารณาอนุมัติในการใช้เงินงบลงทุนตั้งแต่กระบวนการจัดซื้อ จัดจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบกำหนด รวมถึงการจัดทำรายงานการใช้งบลงทุน เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ และประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงาน

โครงการก่อสร้าง หมายถึง โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 (อคม.2) และ โครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะ (อคน.)

⁹ ระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522, สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 2