

## สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาปัญหาในการบริหารงบประมาณระบบใหม่โครงการก่อสร้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แม่เมาะนั้น ได้ทำการศึกษาปัญหาการบริหารงบประมาณ ตั้งแต่ปัญหาในการตั้งงบประมาณประจำปี, ปัญหาในการวางแผน เพื่อกำหนดกรอบในการใช้งบประมาณประจำปี, ปัญหาในการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี, ปัญหาในการควบคุมและประเมินผลโดยใช้รายงานงบประมาณ เพื่อที่จะสามารถนำผลดังกล่าวไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการบริหารงบประมาณต่อไป

กลุ่มตัวอย่าง เป็นผู้บริหารโครงการก่อสร้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แม่เมาะ ประกอบด้วยผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ระยะที่ 2 จำนวน 77 คน เป็นชาย 71 คน หญิง 6 คน และผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะ จำนวน 41 คน เป็นชาย 39 คน หญิง 2 คน ผู้บริหารทั้งสองโครงการมีอายุส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง 41 – 50 ปี อายุงานที่ทำงาน กฟผ. ของผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะระยะที่ 2 ส่วนใหญ่อยู่ในช่วงระหว่าง 11 – 20 ปี และของผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะ ส่วนใหญ่อายุงานที่ทำงาน กฟผ. มากกว่า 20 ปีขึ้นไป และผู้บริหารโครงการก่อสร้างทั้งสองโครงการมีอายุงานการทำงานให้กับโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 11 – 20 ปี ระดับการศึกษาของผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 ส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี และผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะ ส่วนใหญ่จบการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี สายงานที่สังกัดของผู้บริหารทั้งสองโครงการ ส่วนใหญ่จะเป็นสายงานด้านรองผู้ว่าการก่อสร้าง (รทส.) เนื่องจากสายงานดังกล่าว จะมีหน้าที่รับผิดชอบในการก่อสร้างโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าต่าง ๆ ให้กับ กฟผ. โดยมีสายงานอื่น ซึ่งได้แก่ สายงานด้านรองผู้ว่าการบัญชีและการเงิน และรองผู้ว่าการบริหารเป็นส่วนให้การสนับสนุนลักษณะงานของผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 ส่วนใหญ่ก็จะประกอบไปด้วยงานหลักด้านไฟฟ้าและเครื่องกล สำหรับงานหลักของผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะส่วนใหญ่เป็นงานด้านโยธา ตำแหน่งงานของผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะระยะที่ 2 ส่วนใหญ่เป็นตำแหน่งวิศวกร และตำแหน่งงานผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะส่วนใหญ่เป็นช่าง

## สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษา สามารถสรุปผล ได้ดังนี้

ความรู้ความเข้าใจในการจัดทำและบริหารงบประมาณ

1. ด้านความเข้าใจในการจัดทำและบริหารงบประมาณของผู้บริหารทั้งสองโครงการ ในเรื่องแบบฟอร์มการตั้งงบประมาณประจำปี, ขั้นตอนการตั้งงบประมาณประจำปี, ความหมายของรหัสงบประมาณแต่ละรายการ (ACK), วงจรการเบิกจ่ายงบประมาณแต่ละปีงบประมาณ, ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณ

และการเบิกครุภัณฑ์อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ส่วนการขออนุมัติจัดสรรงบประมาณระหว่างปี และการขอผูกพันงบประมาณ ผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการ มีความเข้าใจอยู่ในเกณฑ์น้อย และเป็นแนวไปในทิศทางเดียวกัน

เมื่อเปรียบเทียบความเข้าใจของผู้บริหารทั้งสองโครงการแล้ว พบว่าผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เกาะ มีความเข้าใจในการจัดทำและบริหารงบประมาณประจำปี เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง(2.52) มากกว่า ความเข้าใจของผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เกาะ ระยะที่ 2 เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์น้อย (2.44) โดยผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เกาะ ระยะที่ 2 เข้าใจเรื่องของแบบฟอร์มการตั้งและรายละเอียดประกอบ มากที่สุด ส่วนผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เกาะ เข้าใจเรื่องระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณ และการเบิกครุภัณฑ์มากที่สุด และเรื่องที่ผู้บริหารทั้งสองโครงการมีความเข้าใจ น้อยที่สุด คือ เรื่องการขอผูกพันงบประมาณ

2. ผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการ ส่วนใหญ่ทราบลักษณะการจัดทำงบประมาณของ กฟผ. ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นแบบตามความรับผิดชอบ (Responsibilities) หรือในอีกความเข้าใจ คือ ผู้ให้บริการ (Provider) โดยผู้บริหารโครงการบางส่วน มีความเข้าใจว่าลักษณะการจัดทำงบประมาณของ กฟผ. เป็นแบบรวมศูนย์ (Cost Center) ซึ่งเป็นการจัดทำในรูปแบบเดิม คิดเป็น ร้อยละ 16.10 ของผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการ

3. การจำแนกความแตกต่าง ระหว่างงบประมาณและงบทำการ ของผู้บริหารโครงการก่อสร้างที่เคยดำเนินการ หรือดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เกาะระยะที่ 2 มีมากกว่าของผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เกาะ

4. ผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการส่วนใหญ่ ไม่ได้เป็นผู้จัดทำงบประมาณเอง โดยผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เกาะ ระยะที่ 2 จะให้หน่วยงานอื่น เป็นผู้จัดทำมากกว่าผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เกาะ คิดเป็นร้อยละ 75.32 และ 73.17 โดยหน่วยประสานงานจัดทำให้กับผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เกาะ ระยะที่ 2 คิดเป็นร้อยละ 60.34 ของผู้บริหารทั้งสองโครงการ และหน่วยวิศวกรรมสนามจัดทำให้ผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เกาะ คิดเป็น ร้อยละ 76.67 ของผู้บริหารทั้งสองโครงการ

5. การตั้งงบประมาณประจำปี ของผู้บริหารทั้งสองโครงการ ส่วนใหญ่เป็นแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up Management)

6. ผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เกาะ ระยะที่ 2 และผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เกาะ ส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์การประเมินผลโครงการลงทุนมาใช้ ในการจัดทำงบประมาณประจำปี สาเหตุเนื่องมาจากการจัดทำแผนการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ของ กฟผ. จะมีการศึกษาความเป็นไปได้และอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน ก่อนที่จะนำมาจัดทำงบประมาณของทั้งสองโครงการ

สำหรับผู้บริหาร โครงการทั้งสองโครงการ ที่ใช้เกณฑ์ในการประเมิน ส่วนใหญ่ใช้เกณฑ์ อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยจากการลงทุนถัวเฉลี่ย (Average of Return on Average Investment)

7. ผู้บริหาร โครงการทั้งสองโครงการ มีความเห็นว่าระยะเวลาที่เหมาะสมในการตั้งงบประมาณประจำปี คือ 60 วัน

8. ผู้บริหาร โครงการทั้งสองโครงการ เลือกใช้หลักการตั้งงบประมาณประจำปี โดยวิธีประมาณการตามข้อเท็จจริงมากที่สุด รองลงมาเป็นวิธีใช้ข้อมูลในอดีตบวกส่วนเพิ่ม และวิธีประมาณการตามข้อเท็จจริงบวกส่วนเพิ่ม เพื่อถูกต้อง

9. ผู้บริหาร โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 ส่วนใหญ่รับทราบงบประมาณอนุมัติ เฉพาะในส่วนที่รับผิดชอบ คิดเป็น ร้อยละ 45.45 และผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะ ส่วนใหญ่รับทราบงบประมาณอนุมัติ เฉพาะในส่วนที่รับผิดชอบ คิดเป็น ร้อยละ 53.66

10. ผู้บริหารทั้งสองโครงการ ส่วนใหญ่ได้รับรายงานงบลงทุนตามหน่วยงานขอตั้งงบประมาณ (EGL/C014) มากที่สุด

11. วิธีการประเมินผลของผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการวัดจากงบประมาณที่ตั้งไว้เทียบกับค่าใช้จ่ายจริงมากที่สุด รองลงมาใช้วิธีวัดจากเป้าหมายการทำงานเทียบกับความก้าวหน้าของงาน และวิธีการวัดจากเป้าหมายเทียบกับผลสำเร็จของงาน

การมีส่วนร่วมของผู้บริหารในการจัดทำและบริหารงบลงทุน

1. ผู้บริหาร โครงการ มีส่วนร่วมในการจัดทำและตั้งงบประมาณประจำปี เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์น้อย (2.01) โดยผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะมีส่วนร่วมอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย (2.13) มากกว่าผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 ที่มีเกณฑ์เฉลี่ย (1.94)

2. ผู้บริหาร โครงการ มีส่วนร่วมในการขั้นตอนการวางแผน เพื่อกำหนดกรอบการใช้งบประมาณประจำปี เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์น้อย (2.11) โดยผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะมีส่วนร่วมอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย (2.28) มากกว่าผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 ที่มีเกณฑ์เฉลี่ย (2.02)

3. ผู้บริหาร โครงการ มีส่วนร่วมในการพิจารณาและกำหนดเป้าหมายของแผนงานต่าง ๆ เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์น้อย (2.26) โดยผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะมีส่วนร่วมอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย (2.28) มากกว่าผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 ที่มีเกณฑ์เฉลี่ย (2.25)

โดยสรุปแล้ว พบว่า การมีส่วนร่วมของผู้บริหารทั้งสองโครงการ ทั้งสามขั้นตอน อยู่ในเกณฑ์น้อย และเป็นไปในทางเดียวกัน

### ปัญหาในการจัดทำและบริหารงบประมาณ

1. ปัญหาการตั้งงบประมาณประจำปี ผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการ มีปัญหาในการตั้งงบประมาณประจำปีเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง (3.30) โดยที่ผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 มีปัญหาอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย (3.35) มากกว่าผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะที่มีเกณฑ์เฉลี่ย (3.20) พบว่า ลำดับความสำคัญของปัญหาของผู้บริหารทั้งสองโครงการให้ความสำคัญต่างกัน โดยปัญหาที่ผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 ให้ความสำคัญลำดับแรก คือ ปัญหาด้านของการขาดการกำหนดเป้าหมาย และแผนงานที่ชัดเจน ส่วนผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะให้ความสำคัญในเรื่องของปัญหาที่ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง และในภาพรวมนั้น ผู้บริหารโครงการให้ความสำคัญลำดับแรก คือ ปัญหาด้านของการขาดการกำหนดเป้าหมาย และแผนงานที่ชัดเจน รองลงมา คือ ปัญหาที่ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง และปัญหาเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน

2. ปัญหาการวางแผน เพื่อกำหนดกรอบการใช้งบประมาณประจำปี ผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการมีปัญหาในการวางแผน เพื่อกำหนดกรอบการใช้งบประมาณประจำปี เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง (3.43) โดยที่ผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 มีปัญหาอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย (3.44) มากกว่าผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะที่มีเกณฑ์เฉลี่ย (3.40) และพบว่าลำดับความสำคัญของปัญหาของผู้บริหารทั้งสองโครงการให้ความสำคัญต่างกัน โดยปัญหาที่ผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 ให้ความสำคัญลำดับแรก คือ ปัญหาด้านของการขาดการกำหนดเป้าหมายและแผนงาน ที่ชัดเจนจากผู้บริหาร ส่วนผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะให้ความสำคัญเรื่องของการที่ผู้บริหารไม่ได้สนใจในการวางแผน มีผลให้ขาดการกลั่นกรองและจัดลำดับความสำคัญของงาน และในภาพรวมนั้น ปัญหาที่ผู้บริหารโครงการให้ความสำคัญลำดับแรก คือปัญหาการขาดการกำหนดเป้าหมายและแผนงาน ที่ชัดเจนจากผู้บริหาร และการที่ผู้บริหารไม่ได้สนใจในการวางแผน มีผลให้ขาดการกลั่นกรองและจัดลำดับความสำคัญของงาน รองลงมา คือ ปัญหาที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และปัญหาการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้เกิดความชัดเจน

3. ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี ผู้บริหารโครงการมีปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง (3.09) โดยที่ผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะ มีปัญหาอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย (3.10) มากกว่าปัญหาของผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะระยะที่ 2 ที่มีเกณฑ์เฉลี่ย (3.08) และพบว่าความสำคัญของปัญหาที่ผู้บริหารทั้งสองโครงการให้ความสำคัญต่างกัน โดยปัญหาของผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะระยะที่ 2 ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก คือ ปัญหาเรื่องของ ระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนด มีมากเกินไป ทำให้ล่าช้าในการขออนุมัติดำเนินการ และปัญหาของผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะให้ความสำคัญ เป็น

ลำดับแรก คือ ปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลง แผนการดำเนินการ ในระหว่างปีงบประมาณ และในภาพรวมนั้นปัญหาที่ผู้บริหารโครงการให้ความสำคัญลำดับแรก คือ ของ ระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนด มีมากเกินไป ทำให้ล่าช้าในการขออนุมัติดำเนินการ รองลงมา คือ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงแผนการดำเนินการ ในระหว่างปีงบประมาณ และขั้นตอนการเบิกจ่ายที่มีมากเกินไป ทำให้ได้รับวัสดุและอุปกรณ์ใช้งานไม่ทัน

4. ปัญหาการควบคุมงบประมาณประจำปี ผู้บริหารโครงการมีปัญหาในการควบคุมงบประมาณประจำปี เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง (3.23) โดยที่ผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 มีปัญหาอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย (3.27) มากกว่าผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะที่มีเกณฑ์เฉลี่ย (3.14) และพบว่าปัญหาที่ผู้บริหารทั้งสองโครงการให้ความสำคัญ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยปัญหาที่ผู้บริหารโครงการให้ความสำคัญลำดับแรก คือ ให้ความสำคัญเรื่องของการเบิกจ่ายโดยไม่ได้พิจารณาถึงแผนงาน และงบประมาณที่ตั้งไว้ รองลงมา คือ ปัญหาการเบิกจ่ายที่ไม่เป็นไปตามแผน ล่าช้า หรือการเบิกจ่ายคร่อมปีงบประมาณ และปัญหาเรื่องของการเปลี่ยนแปลงแผนงานตอนตั้งงบกับตอนใช้งบลงทุน

5. ปัญหาการประเมินผล โดยใช้รายงานงบลงทุน ผู้บริหารโครงการมีปัญหาการประเมินผล โดยใช้รายงานงบลงทุน เฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง (3.10) โดยที่ผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 มีปัญหาอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย (3.11) มากกว่าผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะที่มีเกณฑ์เฉลี่ย (3.08) และพบว่าความสำคัญของปัญหาที่ผู้บริหารทั้งสองโครงการให้ลำดับความสำคัญต่างกัน โดยปัญหาของผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะระยะที่ 2 ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก คือ ปัญหาการนำเสนอรายงานที่ล่าช้า ทำให้นำมาใช้ประโยชน์ได้น้อย และปัญหาของผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะให้ความสำคัญ เป็นลำดับแรก คือ ปัญหาเรื่องรายงานอ่านแล้ว ไม่ค่อยเข้าใจ และในภาพรวมนั้นและปัญหาที่ผู้บริหารโครงการให้ความสำคัญลำดับแรก คือ ปัญหาการนำเสนอรายงานที่ล่าช้า ทำให้นำมาใช้ประโยชน์ รองลงมา คือ ปัญหาเรื่องรายงานอ่านแล้ว ไม่ค่อยเข้าใจ และปัญหารายงานมีรายละเอียดคือน้อยเกินไป ทำให้ไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้

**ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบริหารงบลงทุน และแนวทางแก้ไขปัญหา**

1. ปัจจัยภายในที่มีผลกระทบต่อการบริหารงบลงทุนของโครงการก่อสร้าง ผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการ ได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกในเรื่องของฐานะการเงินขององค์กร รองลงมาเป็นเรื่องนโยบายและกลยุทธ์ต่าง ๆ และเรื่องคุณภาพและปริมาณบุคลากรที่มีอยู่

2. ปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการบริหารงบลงทุนของโครงการก่อสร้าง ผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 ได้ให้ความสำคัญลำดับแรกในเรื่องของ

เศรษฐกิจ รองลงมาเป็นเรื่องการเมืองและเทคโนโลยี ส่วนผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่มาะให้ ความสำคัญลำดับแรกในเรื่องของเศรษฐกิจ รองลงมาเป็นเรื่องการเมืองและตลาดแรงงาน

3. ความสำคัญในกระบวนการบริหารงบประมาณ ผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการให้ความสำคัญในอันดับแรกในเรื่องการวางแผนงาน เพื่อกำหนดกรอบการใช้งบประมาณประจำปี รองลงมา คือ การตั้งงบประมาณประจำปี และการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี

4. ความสำคัญในปีนุหาการบริหารงบประมาณ ผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการให้ความสำคัญในอันดับแรกในเรื่องการวางแผนงาน เพื่อกำหนดกรอบการใช้งบประมาณประจำปี รองลงมา คือ การตั้งงบประมาณประจำปี และการควบคุมงบประมาณประจำปี

5. แนวทางในการแก้ปัญหาการบริหารงบประมาณที่ผู้บริหารโครงการโดยรวม ให้ความสำคัญ ในลำดับแรกคือ เรื่องของการจัดให้มีการอบรมให้ความรู้ ในเรื่องของงบประมาณให้มากขึ้นกว่าเดิม รองลงมาคือ เรื่องที่ผู้บริหารโครงการ ต้องให้ความสนใจในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้มากขึ้นกว่าเดิม และเรื่องของการเลื่อนนโยบายและกลยุทธ์ต่าง ๆ ของกิจการให้ชัดเจน และเป็นแนวทางเดียวกัน โดยผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่มาะ ระยะที่ 2 ให้ความสำคัญลำดับแรก คือ เรื่องของการจัดให้มีการอบรมให้ความรู้ ในเรื่องของงบประมาณให้มากขึ้นกว่าเดิม ส่วนผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่มาะ ให้ความสำคัญลำดับแรก คือ เรื่องที่ผู้บริหารโครงการ ต้องให้ความสนใจในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้มากขึ้นกว่าเดิม

#### ข้อค้นพบ

จากการศึกษาพบว่า

1. ผู้บริการโครงการก่อสร้าง ยังมีความเข้าใจในการจัดทำและบริหารงบประมาณ อยู่น้อย ทำให้การจัดทำและบริหารงบประมาณยังขาดการสนใจ จากผู้บริหารในทุก ๆ ระดับ

2. การจำแนกความแตกต่างระหว่างงบลงทุนกับงบทำการ ของผู้บริหารโครงการก่อสร้าง ยังขาดความชัดเจน รวมถึงยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ในเรื่องของลักษณะการจัดทำงบลงทุนของ กฟผ. ซึ่งในปัจจุบัน จะมีการจัดทำงบลงทุนแบบตามความรับผิดชอบ (Responsibilities) หรือในอีกความเข้าใจคือ ผู้ให้บริการ (Provider) ซึ่งยังมีผู้บริหารบางส่วนมีความเข้าใจว่าลักษณะการจัดทำงบลงทุนของ กฟผ. เป็นแบบรวมศูนย์ (Cost Center) ซึ่งเป็นการจัดทำในรูปแบบเดิม

3. การจัดทำงบลงทุนรวมถึงวิธีการตั้งงบประมาณปีนั้น ผู้บริหารของทั้งสองโครงการ ส่วนใหญ่ มีการจัดทำเป็นแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up) ซึ่งเป็นลักษณะของการสื่อสารทางเดียวอาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในการกำหนดเป้าหมายและวงเงิน รวมถึงขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ประกอบกับการจัดทำส่วนใหญ่ ผู้บริหารโครงการก่อสร้าง ไม่ได้เป็นผู้จัดทำเอง โดยจะให้หน่วยประสานงานหรือหน่วยวิศวกรรมสนามเป็นผู้ดำเนินการให้ ซึ่งขัดแย้งกับแนวความคิดใน

การจัดทำงบลงทุนระบบใหม่ของ กฟผ. โดยจะให้ผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการก่อสร้างหรือดำเนินงานนั้น ๆ เป็นผู้ตั้งงบ เนื่องจากเป็นผู้ที่ทราบแผนงานซึ่งหน่วยงานจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบและยังทราบถึงศักยภาพของตน ดังนั้นหากให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้จัดทำงบลงทุนให้ ก็อาจจะทำให้งบลงทุนนั้นคลาดเคลื่อนจากที่เป็นจริงได้

4. จากแนวคิดในการจัดทำงบลงทุน พบว่า การนำหลักเกณฑ์การประเมินโครงการลงทุนมาใช้ ในการจัดทำงบลงทุนประจำปีของผู้บริหาร โครงการก่อสร้างทั้งสองโครงการมีค่อนข้างน้อย ซึ่งอาจส่งผลทำให้มีการลงทุนที่สูงเกินไปหรือต่ำเกินไป เนื่องจากโครงการก่อสร้างส่วนใหญ่จะใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูง การตั้งงบลงทุนที่สูงเกินไปจะต้องกันเงินหรือเตรียมหาแหล่งเงินทุนไว้เกินความจำเป็น ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายและดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น เนื่องจากโครงการก่อสร้างต้องอาศัยเงินลงทุนจากการกู้ยืมเป็นส่วนใหญ่โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 หรือหากตั้งงบลงทุนน้อยเกินไป อาจส่งผลทำให้ขาดสภาพคล่องขึ้นได้ ดังนั้นผู้บริหาร โครงการควรให้ความสำคัญในการประเมินโครงการลงทุนให้มากขึ้นกว่าเดิมรวมทั้งพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่ใช่ตัวเลขมาประกอบ

5. ระยะเวลาที่เหมาะสมในการตั้งงบลงทุนประจำปีนั้น ผู้บริหารทั้งสองโครงการส่วนใหญ่เห็นว่าควรอยู่ที่ประมาณ 60 วัน โดยผู้บริหาร โครงการบางท่านแสดงความคิดเห็นว่าระยะเวลาที่เหมาะสมของการตั้งงบลงทุนประจำปี ตัวแปรอยู่ที่ความพร้อมของข้อมูลหากข้อมูลครบถ้วนสามารถดำเนินการ ได้ทันที ไม่เกิน 7 วัน

6. จากแนวคิดในการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม พบว่า การมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของผู้บริหารทั้งสองโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งงบลงทุนประจำปี การวางแผนงาน เพื่อกำหนดกรอบการใช้งบลงทุน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาและกำหนดเป้าหมายของผู้บริหาร ยังอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างน้อย ทำให้การบริหารงบลงทุนของโครงการก่อสร้าง ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารของผู้บริหารโครงการในทุก ๆ ระดับ ส่งผลให้ขาดการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกันในการผลักดันงานก่อสร้างให้ไปสู่ความสำเร็จและตามวัตถุประสงค์

7. ปัญหาที่มีต่อการบริหารงบลงทุน สามารถจำแนกหัวข้อหลักที่ผู้บริหาร โครงการให้ความสำคัญได้ ดังนี้

- 7.1. การขาดการกำหนดเป้าหมายและแผนงานที่ชัดเจน
- 7.2. ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสนใจ ในการบริหารงบลงทุนอย่างจริงจัง
- 7.3. ระเบียบ, คำสั่ง, ข้อกำหนด มีมากเกินไป ทำให้เกิดการล่าช้าในการขออนุมัติและดำเนินการ
- 7.4. การเปลี่ยนแปลงแผนการดำเนินงานในระหว่างปีงบประมาณ
- 7.5. การเบิกจ่าย โดยไม่ได้พิจารณา ถึงแผนงาน และงบลงทุนที่ตั้งไว้

7.6. การประเมินผลโดยใช้รายงานงบลงทุน ไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากรายงานงบลงทุนออกมล่าช้า

8. จากแนวคิดในการบริหารงานตามวัตถุประสงค์ พบว่า ผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการยังขาดในเรื่องของการกำหนดเป้าหมายและแผนงานที่ชัดเจน โดยเป็นปัญหาที่ผู้บริหารให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก ของปัญหาการตั้งงบลงทุนประจำปี และปัญหาการวางแผนงาน เพื่อกำหนดกรอบการใช้งบลงทุนประจำปี

9. ความสำคัญของกระบวนการในการบริหารงบลงทุน และปัญหาในการบริหารงบลงทุน ผู้บริหารโครงการทั้งสองโครงการได้ให้ความสำคัญ ในเรื่องของการวางแผน เพื่อกำหนดกรอบการใช้งบลงทุน ซึ่งค่อนข้างขัดแย้งกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผน ซึ่งผู้บริหารทั้งสองโครงการ ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมน้อยมาก

10. จากแนวคิดในการบริหารการเปลี่ยนแปลง พบว่า ลักษณะของการจัดท่างบลงทุนของโครงการก่อสร้าง ยังขาดความยืดหยุ่น โดยพิจารณาจากปัญหาในเรื่องของการควบคุมงบลงทุน ซึ่งผู้บริหารโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแม่เมาะ ระยะที่ 2 ได้ให้ความสำคัญของปัญหาการเปลี่ยนแปลงแผนการดำเนินงานในระหว่างปีงบประมาณ เป็นอันดับที่ 2 และผู้บริหารโครงการจัดการส่งน้ำแม่เมาะให้ความสำคัญในอันดับที่ 3 รวมทั้งในสถานการณ์ปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ผู้บริหารโครงการได้ให้ความสำคัญของปัจจัยภายในและภายนอก ที่มีต่อการบริหารงบลงทุน ในลำดับแรก คือ สถานะทางการเงินขององค์กร และสภาพเศรษฐกิจ

#### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงบลงทุน และปรับปรุงวิธีการจัดทำและบริหารงบลงทุน ดังนี้

1. ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญในการจัดทำและบริหารงบลงทุนให้มากยิ่งขึ้น โดยผู้บริหารระดับสูงจะต้องกระตุ้นให้ผู้บริหารทุกระดับมีบทบาทในการจัดทำและบริหารงบลงทุนมากขึ้น โดยเฉพาะต้องให้ผู้บริหารในทุกๆ ระดับ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนให้มากขึ้น โดยนำทฤษฎีและแนวคิดในการบริหารแบบมีส่วนร่วม เข้ามาปรับใช้

2. ผู้บริหารโครงการควรมีการกำหนดเป้าหมาย และหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นงานเล็ก ๆ จนกระทั่งถึงโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เพื่อให้ผู้บริหารระดับล่างลงไปหรือผู้ปฏิบัติ สามารถบริหาร และกำหนดแนวทางในการทำงานได้ ไม่เช่นนั้น จะทำให้ภารกิจหรือการดำเนินงานนั้น ไม่บรรลุผลสำเร็จหรือทำให้งานล่าช้าออกไป โดยสามารถนำเอาทฤษฎีการบริหารงานตามวัตถุประสงค์มาปรับใช้



3. ผู้บริหารควรสื่อสารในเรื่องของนโยบาย และกลยุทธ์ต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนและเป็นทางเดียวกัน โดยการสื่อสารที่ดีควรเป็นลักษณะการสื่อสารสองทาง(Two Way Communication)
4. ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดหางบลงทุน หรือรวบรวมงบลงทุน ต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริหารให้มากยิ่งขึ้น โดยต้องมีการจัดฝึกอบรม ให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงบลงทุน
5. รูปแบบของรายงานงบลงทุน จะต้องสามารถสื่อให้ผู้บริหารเข้าใจได้อย่างรวดเร็ว และสามารถนำไปวิเคราะห์ ตัดสินใจได้ทันที่
6. ควรมีการลดขั้นตอนในการเบิกจ่าย หรือมีการปรับปรุง ระเบียบ คำสั่ง ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถที่จะดำเนินการเบิกจ่าย ให้มีความรวดเร็วขึ้น และเป็นไปตามแผนงานที่กำหนด
7. เน้นให้ผู้บริหาร เห็นความสำคัญเรื่องของการเบิกจ่ายให้เป็น ไปตามแผนงาน หรืองบลงทุนที่ตั้งไว้
8. ระเบียบ คำสั่ง ต่าง ๆ ที่เป็นเกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติการในการบริหารงบลงทุน จะต้องแจ้งให้ผู้บริหารทุกระดับได้รับทราบโดยทั่วกัน
9. การจัดทำและบริหารงบลงทุน ต้องมีการเตรียมข้อมูลให้ครบถ้วน เพื่อไม่ให้แผนงานหรือการจัดหางบลงทุน ขาดความสมบูรณ์
10. ในการจัดหางบลงทุนประจำปี ควรให้มีการแจ้งการจัดทำล่วงหน้า ประมาณ 60 วัน เพื่อหน่วยงานมีความพร้อมในการจัดเตรียมข้อมูล
11. สภาวะและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน การจัดทำแผนงานและการจัดหางบลงทุน ควรจะจัดทำในลักษณะที่สามารถยืดหยุ่นแผนงานต่าง ๆ ได้ โดยใช้แนวคิดในการบริหารการเปลี่ยนแปลงเข้ามาปรับใช้

#### ข้อเสนอแนะอื่น

1. งบลงทุนประจำปีที่ได้รับอนุมัติให้ใช้ มีข้อจำกัดในเรื่องของเวลา เนื่องจากต้องรอให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติก่อนจึงจะเบิกจ่ายได้ ส่วนมากคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติ หลังจากเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ไปแล้ว ประมาณ 2 - 3 เดือน ทำให้แผนงานที่วางไว้กับการเบิกจ่ายไม่สัมพันธ์กัน
2. การจัดหางบลงทุนและการบริหารงบลงทุน ปัจจุบันจัดทำในระดับหน่วยควรมีการจัดทำในลักษณะของระดับหมวด เพื่อที่จะให้ผู้บริหารระดับล่าง มีส่วนร่วมและสนใจที่จะบริหารงบลงทุนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
3. ความล่าช้าที่เกิดจากปัจจัยภายนอก เช่น ผู้รับเหมาประสบปัญหาขาดสภาพคล่องหรือขาดทุนทำให้งานล่าช้ากว่าแผนมาก ดังนั้นในการจัดซื้อ จัดจ้าง หรือทำสัญญากับบุคคลภายนอกจึงต้องมีการพิจารณาสถานภาพของผู้รับจ้างให้มากขึ้น